

# کویت سابق در سیاست در اقتصاد ایران منطق قیامت با خط قدرت؟

## مقدمه

این تصور را که دولت از اندازه بزرگی در اقتصاد ایران برخوردار است امروزه اصلی مسلم تلقی می‌کند. هم اکثریت قریب به اتفاق اقتصاددانان، هم سیاستگذاران دولتی، و هم فعالان بخش خصوصی. از باب نمونه، علینقی خاموشی رئیس اتاق بازرگانی ایران در گردهمایی مشترک اتاق با پنج وزیر کابینه دولت در آبان ۱۳۸۴ خطاب به حاضران که از بزرگترین صنعت کاران و تاجران و تولیدکنندگان و صادرکنندگان کشور بودند با اطمینان می‌گوید: «این پنج وزیر هشتاد تا نود درصد اقتصاد کشور را هدایت می‌کنند.»<sup>۱</sup> موسی غنی‌نژاد از فعال‌ترین اقتصاددانان نولیبرال در ایران پس از جنگ نیز در پاسخ بدین پرسش که مهم‌ترین معضل اقتصاد ایران چیست می‌نویسد: «به نظر من، بزرگترین مسئله اقتصاد ایران عبارت است از دولتمدار بودن نظام اقتصادی؛ به عبارت دیگر، معضل این است که دولت، محور همه تصمیم‌گیری‌ها و تخصیص منابع در نظام اقتصادی قرار گرفته است و همین امر منشأ همه گرفتاری‌های اقتصادی شده است.»<sup>۲</sup> پس از بحثی در این زمینه سرانجام چنین نتیجه می‌گیرد: «من معتقدم اگر به ظاهر ارقام توجه نکنیم بلکه واقعیت‌ها را در نظر بگیریم نقش دولت به عنوان تخصیص‌دهنده منابع و هدایت‌کننده اقتصاد ایران بین ۸۵ تا ۹۰ درصد است، یعنی بخش خصوصی حدوداً ۱۰ تا ۱۵ درصد در کل اقتصاد نقش دارد.»<sup>۳</sup>

ارائه تصویری دال بر اندازه بزرگ دولت در اقتصاد در واقع رکن اصلی پروژه اقتصادی نولیبرالیسم است که در عرصه فکری با آرای اقتصاددانانی چون فردریش هایک و میلتون فریدمن و در عرصه سیاستگذاری با ظهور تاجریسم در انگلستان و ریگانیسم در ایالات متحد و سیاست‌های تعدیل ساختاری در کشورهای در حال توسعه از اواخر دهه هفتاد و اوایل دهه هشتاد میلادی به بعد آغاز شد. دورانی که پروژه نولیبرالیسم سربرآورد دوران انحطاط عمومی اقتصاد جهانی بود. رکود اقتصادی در آمریکا و اروپا و ژاپن به شدت تعمیق یافته بود. سیاست‌های اقتصادی که پیشتر معطوف به رشد اقتصادی بود جای خود را در کشورهای صنعتی به سیاست‌های ضدتورمی داده بود. از آهنگ رشد تجارت جهانی کاسته و بر موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای در کشورهای مختلف افزوده شده بود. نرخ‌های جهانی بهره رو به افزایش گذاشته بود. شوک دوم نفتی سر رسیده بود و کشورهای در حال توسعه نیز دچار بحران شده بودند. بحرانی که متجاوز از یک دهه به طول انجامید، آن‌هم با کاهش میانگین نرخ رشد اقتصادی در دهه ۱۹۸۰. اکثر کشورهای در حال توسعه در عرصه داخلی با تورم شدید و فرار سرمایه و نرخ کاهنده سرمایه‌گذاری و افت چشمگیر سطح زندگی و افزایش نابرابری و تشدید فقر شهری و روستایی مواجه شده بودند و در عرصه خارجی با ناتوانی در بازپرداخت بدهی‌های‌شان. بحران بدهی سبب شد برخی کشورهای در حال توسعه عملاً نتوانند تعهدات خود در بازپرداخت بدهی‌ها را انجام دهند و از این‌رو بانک‌های تجاری کشورهای صنعتی برای پرداخت وام‌های بیشتر به این کشورها بی‌میل شدند. این کشورهای در حال توسعه برای بقای اقتصادی بالاجبار به نهادهای مستقر در واشنگتن، یعنی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، روی آوردند و در ازای دریافت وام و کمک به پذیرش پروژه اقتصادی نولیبرال مجبور شدند. در چنین فضایی بود که سیاست‌های آزادسازی اقتصادی و سفت کردن کمر بندها به پروژه اقتصادی غالب در کشورهای در حال توسعه بدل شد.<sup>۴</sup> گسترش مکانیسم بازار هم‌چون شیوه‌ای برای سازماندهی اقتصاد جامعه به یگانه راه برون‌رفت از بحران اقتصادی و کارآمدترین شیوه راه‌اندازی چرخ‌های توسعه اقتصادی بدل شد و نقش گسترده نهاد غیربازاری دولت به اصلی‌ترین مانع توسعه اقتصادی.

در چارچوب چنین پروژه‌ای عدم تناسب اندازه بدنه دولتی با نظام اقتصادی سرچشمه همه مشکلات اقتصادی معرفی می‌شود. از این‌رو، کوچک‌سازی دولت که مجموعه‌ای از برنامه‌های مختلف را دربرمی‌گیرد در نقش مهم‌ترین بخش از پروژه اصلاحات اقتصادی نولیبرال ظاهر می‌شود. ایده‌ای که از همه جا روشن‌تر در دیدگاه کارشناسان صندوق بین‌المللی پول عیان است: «اصلاح دستگاه دولتی مهم‌ترین اقدامی است که سایر اقدامات بدون تحقق آن هر چقدر هم با جدیت انجام شوند

نتیجه مثبتی به بار نخواهد آورد.<sup>۵</sup> در روایت کارشناسان صندوق اما اصلاح دستگاه دولتی فقط از طریق کاهش نقش دولت امکان پذیر است.<sup>۶</sup> بر این اساس، شاخص اندازه دولت به یکی از مهم ترین شاخص های اقتصادی بدل می شود، اندازه بزرگ دولت به اصلی ترین معضل اقتصادی، و کوچک سازی دولت به شرط لازم اصلاحات اقتصادی.

این ایده در ایران بعد از جنگ نیز با آهنگی شتابان پا گرفت، با تأخیری کمابیش ده ساله نسبت به زمان اشاعه اش در سایر کشورهای جهان، تأخیری که از وقوع انقلاب در سال ۱۳۵۷ و جنگ هشت ساله با عراق و تفوق دولت چپ گرای اسلامی در این فاصله سرچشمه می گرفت. اندازه بزرگ دولت در گفتار اقتصادی نولیبرال پس از جنگ به اصلی ترین معضل اقتصاد ایران بدل شد و کوچک سازی دولت به مهم ترین راه حل معضلات اقتصادی ایران.<sup>۷</sup>

در مقاله حاضر دو هدف را دنبال می کنم. ابتدا نشان می دهم که گفتار نولیبرال چگونه "اندازه بزرگ دولت" را همچون "معضل" می آفریند. استدلال خواهم کرد که درک نادرست از گستره نظام اقتصادی و نادیده انگاری بخش مهمی از قلمرو اقتصاد چگونه به اغرق در اندازه نسبی دولت در اقتصاد ایران می انجامد. سپس نشان می دهم که گفتار نولیبرال چه راه حل هایی برای رفع "معضلی" که بر ساخته است برمیگزیند. استدلال خواهم کرد که کوچک سازی دولت به منزله راه حلّی که گفتار نولیبرال توصیه می کند بازتاب اعمال شکل خاصی از مناسبات قدرت میان طبقات مختلف در جامعه است. نشان می دهم سیاست کوچک سازی دولت راه حلّی صرفاً "فنی" و "علمی" نیست بلکه عمیقاً سیاسی نیز هست. هم معضل "اندازه بزرگ دولت" و هم راه حل "کوچک سازی دولت" در اقتصاد ایران، هر دو، بر ساخته گفتاری معطوف به قدرت است. شالوده شکنی گفتار نولیبرال در اقتصاد ایران از مهم ترین کارکردش پرده برمی دارد: روایت گری خطابۀ قدرت نه منطق حقیقت.

### شاخص های اندازه دولت

برای بررسی اندازه دولت در اقتصاد معمولاً از دو شاخص استفاده می شود:<sup>۸</sup> اولین شاخص عبارت است از نسبت هزینه های دولتی به تولید ناخالص داخلی و دومین شاخص نیز نسبت شاغلان بخش دولتی به کل شاغلان کشور.

طبق گزارش معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، اندازه دولت در اقتصاد ایران بر طبق شاخص اول از ۳۸/۵ درصد در سال ۱۳۶۶ به ۷۰/۴ درصد در سال ۱۳۸۰ رسیده است. جدول شماره ۱ شاخص نسبت هزینه های دولتی به تولید ناخالص داخلی را از سال ۱۳۶۶ تا سال ۱۳۸۰ نشان می دهد.<sup>۹</sup>

جدول ۱: شاخص نسبت هزینه‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی در ایران طی سال‌های ۱۳۴۶ تا ۱۳۸۰

سال	۱۳۴۶	۱۳۵۱	۱۳۵۶	۱۳۶۱	۱۳۶۶	۱۳۷۱	۱۳۷۶	۱۳۸۱	۱۳۸۶	۱۳۹۱	۱۳۹۶	۱۴۰۱	۱۴۰۶	۱۴۱۱	۱۴۱۶	۱۴۲۱	۱۴۲۶	۱۴۳۱	۱۴۳۶	
اندازه دولت (درصد)	۲۸/۵	۴۱/۴	۲۶	۳۶/۸	۴۱/۳	۴۴/۹	۵۴	۵۸/۲	۵۳/۱	۵۸/۲	۵۴	۵۸/۲	۵۴	۵۸/۲	۵۳/۱	۵۸/۲	۵۴	۵۸/۲	۵۳/۱	۵۸/۲

طبق گزارش پیش‌گفته سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، اندازه دولت بر اساس شاخص دوم، یعنی نسبت شاغلان بخش دولتی به کل شاغلان کشور، از ۷/۶۳ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۳۳/۷ درصد در سال ۱۳۸۰ رسیده است. جدول شماره دو اندازه دولت را بر حسب همین شاخص در طول دوره‌های طولانی نشان می‌دهد.<sup>۱۱</sup>

جدول ۲: شاخص نسبت شاغلان بخش دولتی به کل شاغلان کشور

سال	۱۳۳۵	۱۳۴۵	۱۳۵۵	۱۳۶۵	۱۳۷۵	۱۳۸۰
اندازه دولت (درصد)	۷/۶۳	۹/۳۲	۱۹/۰۱	۳۱/۳۹	۳۳/۱۸	۳۳/۷

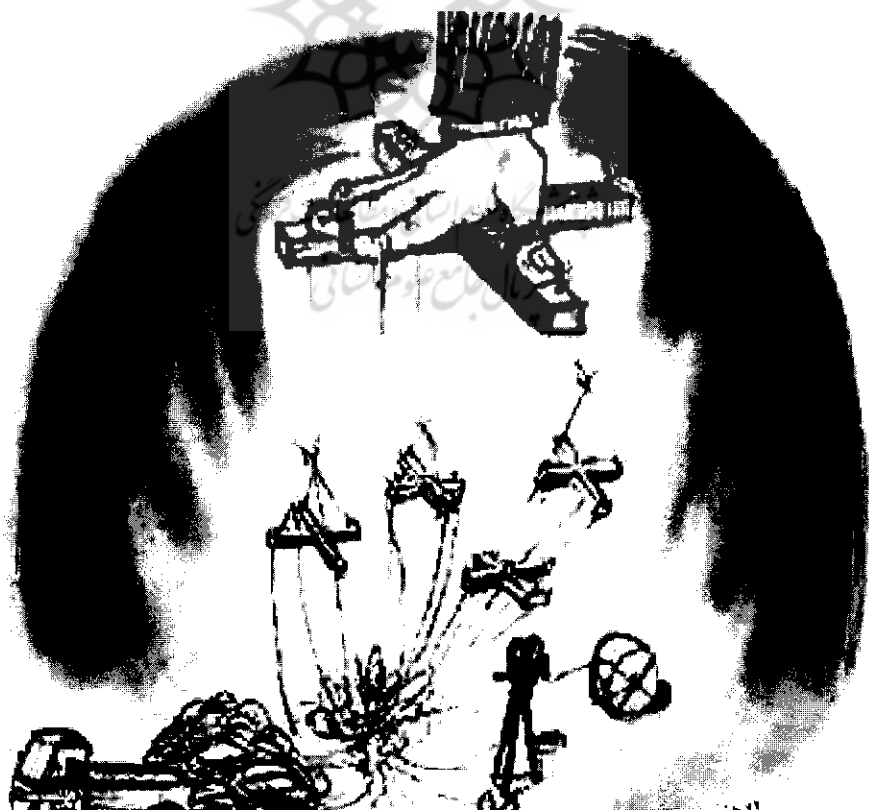
اندازه نسبی دولت در اقتصاد ایران در سال ۱۳۸۰ بر طبق شاخص اول حدود ۷۰ درصد و بر طبق شاخص دوم حدود ۳۴ درصد است. بار خطایی هر یک با دیگری البته فرق می‌کند. شاید به همین دلیل است که اقتصاددانان نولیبرال برای سنجش اندازه دولت در اقتصاد ایران عمدتاً ترجیح می‌دهند از شاخص اول استفاده کنند: نسبت هزینه‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی.<sup>۱۱</sup>

دو برداشت از اندازه دولت در اقتصاد ایران

بدین اعتبار اندازه دولت در اقتصاد عبارت است از سهم ارزش افزوده تولید شده توسط دولت از کل ارزش افزوده تولیدی در نظام اقتصادی. کل ارزش افزوده تولید شده در اقتصاد غالباً با شاخص تولید ناخالص داخلی اندازه گرفته می‌شود که عبارت است از ارزش پولی کالاها و خدمات نهایی که طی یک دوره مالی در اقتصاد تولید می‌شود. در روش هزینه که یکی از روش‌های محاسبه تولید ناخالص داخلی است (صرف‌نظر از بخش خارجی اقتصاد) عمدتاً دو نهاد مورد توجه قرار می‌گیرند: نهاد دولت و نهاد بازار. هزینه‌های دولت میزان تقاضای کالاها و خدمات مصرفی و سرمایه‌ای توسط نهاد دولت را نشان می‌دهد. اما نهاد بازار متشکل از دو جزء مهم است: خانوارها و بنگاه‌های بخش خصوصی.

خانوارها نقش مصرف کننده را در نهاد بازار دارند و بنگاه‌های بخش خصوصی نقش تولیدکننده را. قلم هزینه‌های مصرفی نهایی خانوار که یکی از اجزای مهم تولید ناخالص داخلی است میزان تقاضای خانوارها را در بازار کالاها و خدمات نشان می‌دهد و هزینه‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نیز که یکی دیگر از اجزای مهم تولید ناخالص داخلی است میزان تقاضای کالاها و خدمات سرمایه‌ای از سوی بنگاه‌ها را. از جزئیات که بگذریم، تولید ناخالص داخلی در یک اقتصاد بسته عبارت است از حاصل جمع ارزش پولی تقاضای نهاد دولت و خانوارها و بنگاه‌های بخش خصوصی از بازار کالاها و خدمات. به عبارت دیگر، در محاسبه میزان تولید و ازاین‌رو سنجش اندازه کل اقتصاد عمدتاً فقط بر دو نهاد دولت و بازار تأکید می‌شود.

در چنین چارچوبی اصولاً آن چه «حوزه سوم»<sup>۱۱</sup> یا «بخش سوم»<sup>۱۲</sup> نامیده می‌شود از نیروس نگاه‌ها بیرون می‌ماند و ازاین‌رو قلمرو اقتصاد بس کوچک‌تر و اندازه دولت بس بزرگ‌تر از آنچه هستند تصور می‌شود. برای شناخت "حوزه سوم" به منزله بخشی از قلمرو نظام اقتصادی می‌توان به دستگاه فکری کارل پولانی رجوع کرد که سه نوع مبادله اقتصادی را از هم متمایز می‌کند: اول، مبادله مبتنی بر "مقابله‌به‌مثل"؛ دوم، مبادله مبتنی بر "بازتوزیع"؛ و سوم، مبادله بازاری.<sup>۱۳</sup>



مبادله اقتصادی مبتنی بر "مقابل‌به‌مثل" در گروه جریان وجوه و کالاها و خدمات میان دو یا چند کنشگر اقتصادی است که کالاها و خدمات را نه به انگیزه سود شخصی بلکه بر مبنای هنجارهای مشترک اجتماعی و تعهدات مشترک به سایر اعضای گروه تولید می‌کنند آن‌هم به این امید که چنین وجوه و کالاها و خدماتی را در زمانی دیگر از سوی سایر اعضای گروه یا سازمان دریافت کنند.<sup>۱۵</sup> فعالیت‌های اقتصادی‌ای از قبیل اقدام به هدیه‌دهی و هدیه‌گیری، کار خانگی زنان و مردان، فعالیت‌های تعمیراتی مردان در خانه، بچه‌داری زنان در چارچوب نهاد خانواده، مشارکت در شبکه‌های حمایتی در درون نهادهایی چون خانواده و جمع‌های خویشاوندی و محله و ایل و قبیله، عرضه خدمات آموزشی در خانواده یا محله یا جامعه مدنی، تولید محصولات خانگی برای مصرف داخلی خانواده، و غیره، جملگی، از مصادیق مبادله مبتنی بر "مقابل‌به‌مثل" هستند.

مبادله اقتصادی مبتنی بر "بازتوزیع" در گروه جریان دوسویه وجوه و کالاها و خدمات میان کنشگران اقتصادی پیرامونی و کنشگر اقتصادی مرکزی است: از یک سو جریان جمع‌آوری وجوه و کالاها و خدمات از سمت کنشگران پیرامونی به سمت کنشگر مرکزی و از دیگر سو توزیع مجدد منابع جمع‌آوری شده توسط کنشگر مرکزی میان کنشگران پیرامونی بر اساس مصالح همگانی و بنا بر تشخیص کنشگر مرکزی.<sup>۱۶</sup> مالیات‌دهی شهروندان (کنشگران پیرامونی) به دولت (کنشگر مرکزی)، پرداخت یارانه دولتی به شهروندان، هزینه‌های دولت، پرداخت خمس و زکات به آیات عظام و دریافت شهریه توسط طلبه‌ها از مراجع تقلید، خدمات ارائه شده به سازمان‌های مبتنی بر خودیاری، و غیره، جملگی، از مصادیق مبادله اقتصادی مبتنی بر "بازتوزیع" هستند.

سرانجام، مبادله بازاری در گروه جریان وجوه و کالاها و خدمات میان دو یا چند کنشگر اقتصادی است که کالاها و خدمات را آزادانه به انگیزه سود در قیمت‌هایی خرید و فروش می‌کنند که از تعامل عرضه و تقاضا در بازار آزاد تعیین می‌شود.<sup>۱۷</sup> تقاضای مصرفی خانوارها و هزینه‌های سرمایه‌گذاری بنگاه‌های بخش خصوصی از مصادیق مبادله بازاری است.

با توجه به شکل‌های سه‌گانه مبادله اقتصادی، حال می‌توان هم از اندازه قلمرو اقتصادی در چارچوبی که گفتار مرسوم تصور می‌کند تعریف دقیقی به دست داد و هم از "حوزه سوم" به منزله بخشی از گستره فعالیت‌های اقتصادی که در بحث اندازه دولت نادیده گرفته می‌شود، بر طبق گفتار مرسوم، کل ارزش افزوده تولید شده در اقتصاد مشتمل است بر: اول، ارزش افزوده فعالیت‌های اقتصادی که در چارچوب مبادله اقتصادی مبتنی بر بازتوزیع توسط نهاد دولت صورت می‌گیرد (هزینه‌های دولتی)؛ دوم، ارزش افزوده فعالیت‌های اقتصادی که در چارچوب مبادله بازاری توسط خانوارها صورت می‌گیرد (که از دیدگاه تقاضا عبارت است از هزینه‌های مصرفی خصوصی)؛ و سوم،

ارزش افزوده فعالیت‌های اقتصادی که در چارچوب مبادله بازاری توسط بنگاه‌های بخش خصوصی صورت می‌گیرد (هزینه‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی). در چنین چارچوبی، هم کل ارزش افزوده فعالیت‌های اقتصادی‌ای که در چارچوب مبادله مبتنی بر مقابله به مثل صورت می‌گیرد از دامنه محاسبه بیرون می‌ماند، هم قسمتی از ارزش افزوده فعالیت‌های اقتصادی‌ای که به طور غیررسمی در چارچوب مبادله بازاری توسط خانوارها و بنگاه‌های بخش خصوصی صورت می‌گیرد، و هم ارزش افزوده فعالیت‌های اقتصادی‌ای که در چارچوب مبادله مبتنی بر بازتوزیع توسط نهادهای غیردولتی مرکزگرا تولید می‌شود. همین قلمرو از نظام اقتصادی است که "حوزه سوم" نام می‌گیرد. "حوزه سوم" مشتمل است بر سه بخش از فعالیت‌های اقتصادی که مولد ارزش افزوده هستند. اول، بخش ناهمگنی از تولید کالاها و خدمات که در چارچوب انواع گوناگون مبادله‌های اقتصادی مبتنی بر "مقابله به مثل" صورت می‌گیرند و هم بیرون از قلمرو مبادله‌های بازاری مبتنی بر نظام قیمت‌ها قرار دارند و هم خارج از حیطه مبادله‌های مبتنی بر "بازتوزیع" توسط نهادهای غیربازاری مرکزگرا اعم از دولتی و غیردولتی. فعالیت اقتصادی در این بخش در چارچوب نهادهای اقتصادی‌ای صورت می‌گیرد که مبتنی بر تعهدات مشترک اجتماعی هستند، واحدهایی نهادی از قبیل خانواده و محله و گروه‌های خویشاوندی و گروه‌های قومی و ایلات و قبایل. انگیزه زمینه‌ساز فعالیت‌های اقتصادی در این‌جا بسته به مورد عبارت است از ارزش‌های خانوادگی و همسایگی و قومی و ایلی و قبیله‌ای. کالاها و خدمات تولیدشده در این بخش هرگز از بازار نمی‌گذرند و خرید و فروش نمی‌شوند. دوم، آن بخش از تولید کالاها و خدمات که در چارچوب انواع مبادله‌های اقتصادی مبتنی بر "بازتوزیع" توسط نهادهای غیربازاری و غیردولتی اما مرکزگرا صورت می‌گیرند، نهادهایی از قبیل حوزه‌های علمیه و بیوت آیات عظام و مساجد و اماکن متبرکه و مؤسسات خیریه و دستجات مذهبی و انجمن‌های داوطلبانه و سازمان‌های غیردولتی و اتحادیه‌ها و سندیکاها و اصناف و حتی سازمان‌های فعال در حوزه‌های فاسد زیرزمینی هم چون باندهای تبهکاری و گروه‌های تروریستی. انگیزه زمینه‌ساز فعالیت‌های اقتصادی در این‌جا عبارت است از منافع و مصالح گروهی. سوم نیز آن بخش از تولید کالاها و خدمات که در چارچوب انواع مبادله‌های بازاری توسط واحدهایی چون خانواده یا بنگاه صورت می‌پذیرد اما ماهیت غیررسمی دارد و از این‌رو در قالب حساب‌های ملی محاسبه نمی‌شود. انگیزه زمینه‌ساز فعالیت‌های اقتصادی در این‌جا کسب سود است. بخشی از ارزش افزوده تولیدکنندگان جزء و کارکنان آنها و پیشه‌وران و کسبه و کارکنان جزء بخش خدمات و حمل و نقل و کسبه دوره‌گرد و دست‌فروش‌ها و کارگاه‌های کوچک بدون کارگر و غیره، جملگی، در زمره همین بخش هستند. این کالاها و خدمات البته از بازار عبور می‌کنند و خرید و فروش می‌شوند و علی-

القاعده باید در حساب‌های ملی منظور شوند، اما «به دلیل دشوار بودن و پرهزینه بودن جمع‌آوری اطلاعات و آمار»<sup>۱۸</sup> عملاً از محاسبه آنها صرفنظر می‌شود. این قبیل فعالیت‌ها منع قانونی ندارند اما بخش دیگری از فعالیت‌های تولیدی هست که غیرقانونی و غیرمجاز است. «در حساب‌های ملی کلیه فعالیت‌هایی که از لحاظ قوانین موضوعه مملکتی غیرقانونی شناخته می‌شوند در محاسبات حذف می‌شود.»<sup>۱۹</sup> دامنه این فعالیت‌های تولیدی غیرقانونی بسیار گسترده است؛ از باب نمونه، تن-فروشی و تولید و توزیع مواد مخدر و مشروبات الکلی و سایر کالاها و خدمات غیرقانونی و جعل اسناد و چاپ غیرقانونی اسناد اعتباری و پول و غیره، جملگی، از آن دسته از فعالیت‌هایی است که گرچه از بازار عبور می‌کنند و خرید و فروش می‌شوند اما چون غیرقانونی‌اند تحت شمول محاسبات آماری قرار نمی‌گیرند.

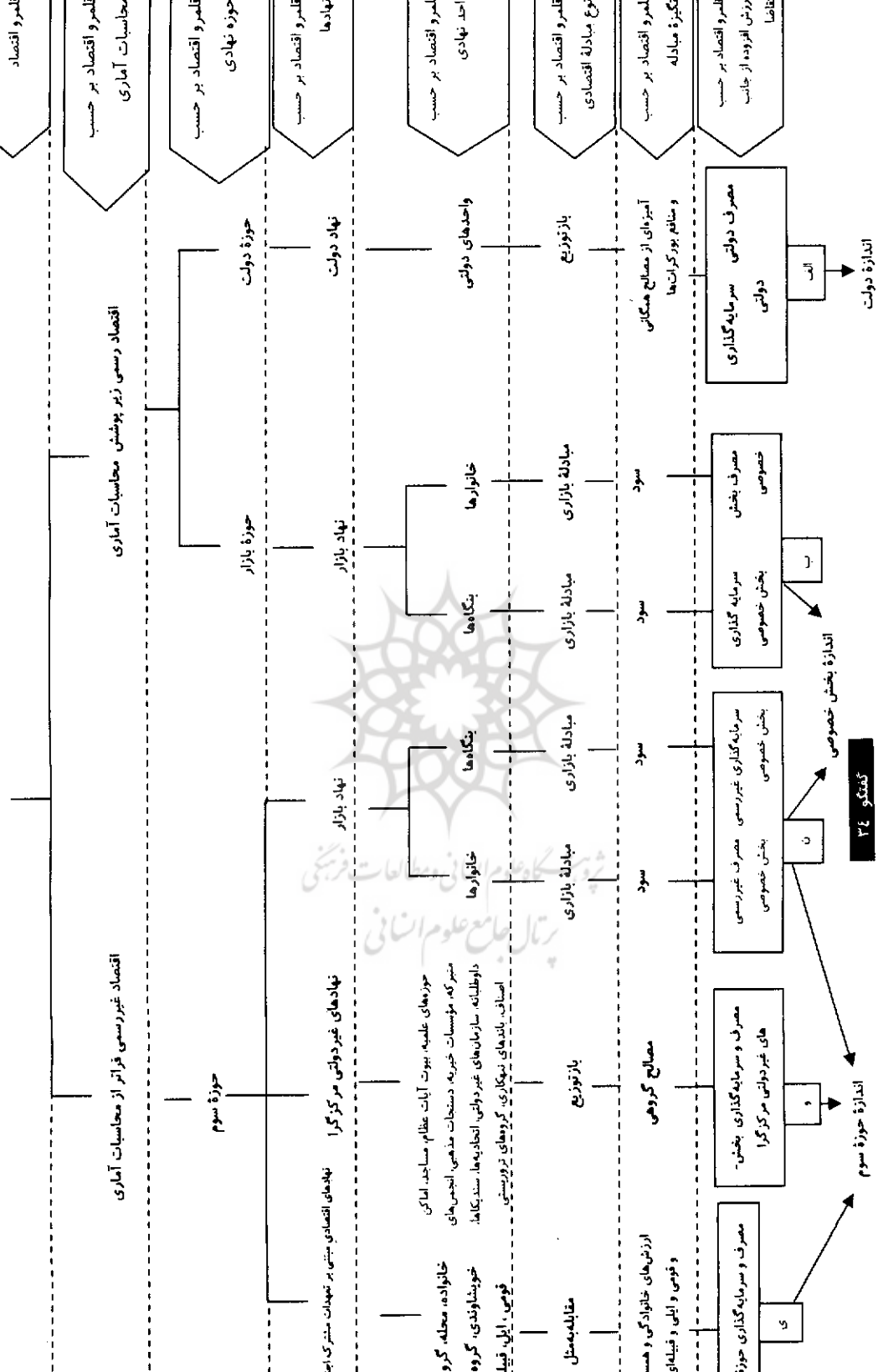
از این رو، "حوزه سوم" به خودی خود قلمرویی گسترده است. در چارچوب گفتار مرسوم در خصوص اندازه دولت اصولاً "حوزه سوم" به منزله بخشی از گستره نظام اقتصادی نادیده انگاشته می‌شود، حال آنکه فعالیت‌های اقتصادی مربوط به آن «بر حسب ارزش افزوده‌ای که تولید می‌کنند از اهمیت فراوانی در جوامع معاصر برخوردارند.»<sup>۲۰</sup> همین نادیده‌انگاری سه پیامد گمراه‌کننده برای محاسبه اندازه دولت دارد که از نمودار ذیل نیز قابل استنباط است.

اول، از سویی صرفاً با احتساب فعالیت‌های اقتصادی در چارچوب نهاد دولت و فعالیت‌های اقتصادی رسمی در چارچوب نهاد بازار و از دیگر سو با عدم احتساب فعالیت‌های اقتصادی در چارچوب "حوزه سوم" اصولاً گستره نظام اقتصادی به مراتب کوچک‌تر از آنچه هست تصویر می‌شود؛ به عبارت دیگر، اندازه کل اقتصاد در گفتار مرسوم عبارت است از حاصل جمع ارزش افزوده ناشی از فعالیت‌های اقتصادی مربوط به خانه‌های «الف» و «ب» در نمودار، حال آن‌که با احتساب ارزش افزوده ناشی از فعالیت‌های اقتصادی مربوط به خانه‌های «الف» و «ب» و «و» و «ی»، دوم، با عدم احتساب ارزش افزوده ناشی از آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی غیررسمی که در چارچوب نهاد بازار صورت می‌گیرد اندازه بخش خصوصی به مراتب کمتر از آنچه هست تلقی می‌شود؛ به عبارت دیگر، اندازه بخش خصوصی در گفتار مرسوم عبارت است از ارزش افزوده ناشی از خانه «ب»، حال آن‌که با احتساب ارزش افزوده ناشی از فعالیت‌های اقتصادی غیررسمی که در چارچوب نهاد بازار صورت می‌گیرد اندازه بخش خصوصی عبارت خواهد بود از حاصل جمع ارزش افزوده ناشی از فعالیت‌های اقتصادی مربوط به خانه‌های «ب» و «ن»، سوم، با برآورد کمتر از حد اندازه کل اقتصاد و اندازه بخش خصوصی اصولاً اندازه نسبی دولت به مراتب



بزرگ‌تر از آنچه هست ترسیم می‌شود؛ به عبارت دیگر، اندازه نسبی دولت در گفتار مرسوم عبارت است از ارزش افزوده ناشی از فعالیت‌های اقتصادی مربوط به خانه «الف» تقسیم بر حاصل جمع ارزش افزوده ناشی از فعالیت‌های اقتصادی مربوط به خانه‌های «الف» و «ب». حال آن‌که با احتساب ارزش افزوده ناشی از فعالیت‌های اقتصادی که در چارچوب "حوزه سوم" صورت می‌گیرد اندازه نسبی دولت عبارت خواهد بود از ارزش افزوده ناشی از فعالیت‌های اقتصادی مربوط به خانه «الف» تقسیم بر حاصل جمع ارزش افزوده ناشی از فعالیت‌های اقتصادی مربوط به خانه‌های «الف» و «ب» و «ن» و «و» و «ی».<sup>۲۱</sup>





آنچه تاکنون گفته شد عمدتاً معطوف به این نتیجه بود که چون "حوزه سوم" به منزله بخشی از قلمرو اقتصاد در محاسبات حسابداری ملی گنجانده نمی‌شود قلمرو اقتصاد بس کوچکتر و از این رو اندازه نسبی دولت بس بزرگتر از آنچه هست تصویر می‌شود. باب تحلیل دیگری را نیز می‌توان گشود. آیا رقم بودجه کل کشور (کل هزینه‌های دولت) را می‌توان به تمامی یک شاخص دقیق برای اندازه مطلق دولت محسوب کرد؟ بودجه کل دولت متشکل است از بودجه عمومی دولت (که همه پرداخت‌های آن از محل درآمدهای عمومی و مالیات‌ها و درآمدهای نفت و گاز و سایر درآمدهای اختصاصی و وام‌های داخلی و خارجی تأمین اعتبار می‌شود) و بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها (که پرداخت‌های آنها از محل درآمدهای خودشان و وام‌های داخلی و خارجی تأمین اعتبار می‌شود).<sup>۲۲</sup>

شرکت‌های دولتی و بانک‌ها که بودجه‌شان غالباً حدود دو برابر بودجه عمومی دولت است علی-القاعده خودگردان هستند و هزینه‌های خویش را باید از محل درآمدهای‌شان تأمین اعتبار کنند، هرچند در عمل درصدی از هزینه‌های‌شان از طریق استفاده از وام‌های داخلی و خارجی تأمین می‌شود.<sup>۲۳</sup> از این رو، چنین می‌نماید که احتساب کل بودجه شرکت‌های دولتی ذیل گستره دولت و بیرون از قلمرو بازار اصولاً محل تردید باشد. صرف‌نظر از موارد البته متعدد که مصوبه‌های مجلس و بخشنامه‌های دولتی و سایر قوانین دولتی حکم می‌کنند، در بسیاری موارد نیز شرکت‌های دولتی در فعالیت‌های اقتصادی نه از طریق اجبار قانونی برای خود و کنشگران اقتصادی بخش خصوصی بلکه با منطقی عین منطق بخش خصوصی (کسب سود) و بر اساس قیمت‌های بازار آزاد با کنشگران اقتصادی مختار به امر خرید و فروش در بازار کالاها و خدمات و سایر بازارهای اقتصاد کلان مبادرت می‌ورزند. در واقعیت امر، بخش قابل توجهی از فعالیت‌های اقتصادی شرکت‌های دولتی در گستره نظام بازار جای می‌گیرد (که در چارچوب آن کنشگران مختلف به مبادله بازاری برای تعقیب منافع خویش مبادرت می‌ورزند) نه در گستره دولت (که در چارچوب آن کنشگران دولتی به مبادله مبتنی بر بازتوزیع برای تعقیب آمیزه‌ای از مصالح همگانی و منافع بورکرات‌ها اقدام می‌کنند). از این رو، هرچند شرکت‌های دولتی بر اساس مالکیت دولتی و نه خصوصی شکل می‌گیرند اما فعالیت اقتصادی شرکت‌های دولتی تا حدی که بر وفق احکام و قوانین دولتی تحقق می‌یابد بخشی از گستره دولت را تشکیل می‌دهد و تا حدی که بر وفق قواعد مبادله بازاری و قیمت‌های بازار آزاد محقق می‌شود بخشی از گستره نظام بازار را.<sup>۲۴</sup> به عبارت دیگر، ملاک محاسبه یا عدم محاسبه بودجه شرکت‌های دولتی در کل هزینه‌های دولت را باید نوع مبادله اقتصادی (مبادله بازاری یا مبادله مبتنی بر بازتوزیع) دانست نه نوع مالکیت شرکت‌های دولتی (مالکیت دولتی یا خصوصی). گفتار مرسوم با احتساب کل بودجه شرکت‌های دولتی در هزینه‌های دولت از زاویه‌ای دیگر نیز در اندازه

مطلق دولت و از این رو اندازه نسبی دولت در اقتصاد ایران مبالغه می‌کنند. گفتار نولیبرال به یاری چند مغالطه در عمل "اندازه بزرگ دولت" را می‌آفریند.

### سه فشار بر بودجه دولت، سه موضع‌گیری در گفتار نولیبرال

گفتار نولیبرال به یاری چند مغالطه و مبالغه عملاً "اندازه بزرگ دولت" را به منزله یک معضل می‌آفریند. گام بعدی عبارت است از ارائه راه‌حل برای رفع این معضل: سیاست کوچک‌سازی دولت. می‌خواهم نشان دهم این سیاست نه راه‌حلی صرفاً فنی و علمی که عمیقاً سیاسی و جانبدارانه نیز هست.

اصولاً سه فشار بر بودجه دولت سنگینی می‌کند، فشارهای ناهمسو و متناقضی که وجه افتراق‌شان در این است که هر یک گروه‌ها و اقشار و طبقات خاصی را منتفع می‌سازد و وجه اشتراک‌شان نیز در این است که هر سه به شدت گرایش به افزایش اندازه دولت دارند: فشار معطوف به رشد اقتصادی و انباشت سرمایه یا "فشار انباشت"، فشار معطوف به برآوردن مطالبات اجتماعی و اقتصادی گروه‌های مختلف شهروندان یا "فشار مطالبات"، و فشار معطوف به برقراری امنیت داخلی و خارجی نظام سیاسی مستقر یا "فشار امنیتی"<sup>۲۵</sup>.

فشار انباشت برآیند کل فقره‌هایی در بودجه دولت است که یا مظهر مشارکت مستقیم خود دولت در فرایند تشکیل سرمایه‌اند یا به صورت گوناگون در پی تمهید زمینه‌های انباشت سرمایه به دست بخش خصوصی. کارکرد اصلی فشار انباشت عبارت است از افزایش نرخ رشد اقتصادی و تولید هر چه بیشتر کالاها و خدمات در اقتصاد ملی و مآلاً افزودن بر توان نظام اقتصادی. منافع حاصل از پاسخگویی دولت به فشار انباشت گرچه در میان‌مدت و درازمدت احتمالاً شامل حال طبقات فرودست‌تر نیز می‌گردد اما در کوتاه‌مدت عمدتاً مشمول حال طبقات فرادست می‌شود. از این رو، پاسخگویی دولت به فشار انباشت غالباً ریشه در مصالح مستقیم طبقات فرادست دارد ولو این‌که در میان‌مدت و درازمدت امکان سرریز منافع از لایه‌های فرادست به اقشار فرودست‌تر نیز وجود داشته باشد.

فشار مطالبات مظهر فقره‌هایی در بودجه دولت است که بخش مهمی از آن هم در راستای تمهید حداقل شرایط آموزش و بهداشت و مسکن و تأمین اجتماعی و رفاه اقتصادی برای لایه‌های مختلف شهروندان است و هم در راستای پرداخت حقوق و مزایا به رده‌های گوناگون کارکنان دستگاه‌های دولتی به ازای دریافت خدمات نیروی کارشان. کارکرد اصلی فشار مطالبات عبارت است از به رسمیت شناختن حقوق اجتماعی و اقتصادی شهروندان. فشار مطالبات فقط در یک جامعه

مدنی تمام‌عیار می‌تواند مسیر خود را از بدنهٔ اجتماعی تا تالارهای قدرت سیاسی بی‌اماواگر و بی‌دردسری طی کند. در فقدان یا ضعف جامعهٔ مدنی اساساً فشار مطالبات اقتصادی یا به شکل اعتراض‌های افقی گسترده در درون بدنهٔ اجتماعی ظاهر می‌شود یا هرازگاهی به شکل اعتراض‌های عمودی پرهزینهٔ گروه‌های مختلف شهروندان. گرچه منابع حاصل از پاسخگویی دولت به فشار مطالبات، بسته به نحوهٔ توزیع منابع مالی دولت، به درجات مختلف می‌تواند شامل حال همهٔ طبقات و اقشار جامعه شود اما عمدتاً طبقات متوسط و زیرمتوسط و نیز سطوح پایین هرم نیروی انسانی بدنهٔ دولت هستند که حفظ سطح زندگی و معیشت‌شان در گرو دستیابی به چنین منافعی است.

سرانجام، فشار امنیتی برآیند کل فقره‌هایی در بودجهٔ دولت است که هم به نحوی از انحاء در راستای برقراری امنیت داخلی حکومت و تحمیل سلیقه‌های اقلیت حکومت‌کنندگان بر اکثریت حکومت‌شوندگان در عرصهٔ داخلی است و هم در راستای برقراری امنیت خارجی حکومت و تثبیت خواسته‌های طبقهٔ سیاسی حاکمه در قلمرو سیاست خارجی. فشار امنیتی در عین حال که سایهٔ پررنگ خود را بر بسیاری از ابعاد بودجهٔ دولت می‌افکند معمولاً کمتر ردپای روشنی از خود بر جای می‌گذارد و دشوار به پژوهش‌های مستند تن می‌دهد. منشأ فشار امنیتی را اساساً باید در نگاه ایدئولوژیک حکومت‌کنندگان به عرصه‌های مختلف زندگی انسان و سوسهٔ بی‌پایان تحمیل ارادهٔ اقلیت صاحبان قدرت سیاسی به اکثریت شهروندان در عرصهٔ داخلی و قدرت‌های سیاسی خارجی در عرصهٔ سیاست خارجی جستجو کرد و کارکردش را هم در ایجاد و ابقای سیادت ذهنی و عملی ایدئولوژی حاکم بر جنبه‌های گوناگون رفتار مدنی و فرهنگی و سیاسی شهروندان و هم در تثبیت موقعیت جهانی قدرت سیاسی حاکم، پیام آشنای فشار امنیتی به شهروندان عبارت است از این مضمون تکراری تاریخ که باید مطابق با عقاید و صلاحدید و میل "ما" رفتار کنید. هر چه فاصله و جدایی میان خواسته‌های این "ما"ی حکومتی و مطالبات مدنی و سیاسی شهروندان بیشتر باشد یا، به دیگر سخن، هر چه شکاف بین ملت و دولت بیشتر باشد، فشار امنیتی نیز بر گردهٔ دولت شدیدتر خواهد بود. گرچه قدرت سیاسی نظام مستقر با پاسخگویی به فشار امنیتی چه بسا افزایش یابد، باری، مشروعیتش بی‌تردید رو به کاستی می‌گذارد. منافع برآمده از پاسخگویی دولت به فشار امنیتی عموماً هم شامل حال اجزای مختلف طبقهٔ سیاسی حاکم می‌شود و هم شامل حال عناصر متشکلهٔ آن قسمت از بدنهٔ اجتماعی که همسو با طبقهٔ سیاسی حاکم است.

کمیت و کیفیت پاسخگویی دولت به فشارهای سه‌گانهٔ پیش‌گفته در واقع بازتابِ منازعهٔ سیاسی و اقتصادی بر سر قدرت سیاسی و ثروت اقتصادی میان گروه‌ها و اقشار و طبقات مختلف در کشور است. سیاست کوچک‌سازی دولت در اقتصاد ایران دقیقاً در بستر چنین منازعه‌ای نقش خود را ایفا

می‌کند. بررسی بودجه دولت از زاویه فشارهای سه‌گانه «انباشت» و «مطالبات» و «امنیتی» به خوبی ماهیت ایدئولوژیک چنین گفتاری را برملا می‌سازد: گرایش به اتخاذ موضعی تشویق‌کننده در زمینه پاسخگویی دولت به فشار انباشت برای گسترش رشد اقتصادی، گرایش به اتخاذ موضعی انتقادی و تحدیدکننده در خصوص پاسخگویی دولت به فشار مطالبات برای گسترش عدالت اجتماعی، و گرایش به اتخاذ موضعی بی‌طرفانه درباره پاسخگویی دولت به فشار امنیتی برای برقراری امنیت داخلی و خارجی طبقه سیاسی حاکم. هر یک از فشارهای سه‌گانه بر بودجه دولت از حاملانی در لایه‌های مختلف جامعه برخوردارند: لایه‌هایی که به درجات گوناگون از ثروت اقتصادی برخوردارند به درجات مختلف در نقش حاملان فشار انباشت ظاهر می‌شوند، لایه‌هایی که به درجات گوناگون از قدرت سیاسی برخوردارند به درجات مختلف نقش حاملان فشار امنیتی را بر عهده می‌گیرند، و لایه‌هایی که به درجات گوناگون از ثروت اقتصادی یا قدرت سیاسی بی‌بهره‌اند به درجات مختلف و شکل‌های گوناگون در نقش حاملان فشار مطالبات ظاهر می‌شوند. بررسی گفتار کوچک‌سازی دولت در اقتصاد ایران به روشنی از مواضع متخذه‌اش در منازعه جاری بر سر ثروت اقتصادی و قدرت سیاسی خبر می‌دهد: همدلی فعالانه با صاحبان ثروت اقتصادی، سکوت منفعلانه در قبال منافع صاحبان قدرت سیاسی، و یورش فعالانه به منافع نابرخورداران از ثروت اقتصادی و قدرت سیاسی. در چنین چارچوبی به سادگی قابل‌فهم است که چرا گفتار کوچک‌سازی دولت در اقتصاد ایران از سویی خواهان تحکیم نقش و وظایف دولت در امور حاکمیتی و زیربنایی و از دیگر سو در پی عقب‌نشینی دولت از امور تصدی‌های اجتماعی و فرهنگی و خدماتی است، یا به وام از ماده دوم قانون برنامه سوم، درصدد «کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت»<sup>۲۶</sup> است. گفتار کوچک‌سازی دولت اصولاً تعمیق و گسترش نقش و وظایف دولت در حوزه امور حاکمیتی و زیربنایی و پاسخگویی به فشار انباشت سرمایه را به جد توصیه می‌کند، اموری چون «ایجاد فضای سالم برای رقابت ... فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور... قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی... اداره امور داخلی و مالیّه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی»<sup>۲۷</sup>، صیانت از حقوق مالکیت، حفظ امنیت سرمایه‌گذاری، حفظ نرخ‌های بالای پس‌انداز و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، حفظ نرخ ارز تعادلی، اجرای طرح‌های معطوف به «تقویت زیرساخت‌های اقتصادی و تولیدی ... نظیر طرح‌های آب و خاک، عمران شهری و روستایی و شبکه‌های انرژی‌رسانی، ارتباطات و حمل و نقل»<sup>۲۸</sup> این گفتار درعین حال هنگام ارائه راهکار برای کوچک‌سازی دولت عمدتاً بر عدم ضرورت پاسخگویی به فشار مطالبات و کاستن از نقش دولت در امور تصدی‌های اجتماعی و فرهنگی و خدماتی تأکید می‌ورزد، اموری چون «ارائه خدمات اجتماعی و

فرهنگی و رفاهی از قبیل آموزش فنی و حرفه‌ای، آموزش عمومی، تربیت بدنی، درمان، توانبخشی، نگهداری از سالمندان، معلولین و کودکان بی‌سرپرست، کتابخانه‌های عمومی، مراکز فرهنگی و هنری، خدمات شهری و روستایی»<sup>۲۹</sup> کاهش یارانه‌های دولتی و واقعی کردن قیمت کالاهای اساسی، و غیره. سرانجام، گفتار کوچک‌سازی دولت در زمینه پاسخگویی دولت به فشار امنیتی یکسره ساکت است، در زمینه تخصیص بودجه به اموری چون گسترش توان تسلیحاتی نیروهای رزمی، مسائل مربوط به انرژی هسته‌ای، تحدید امکانات استفاده از اینترنت، طرح ساماندهی مد و لباس، تلاش برای گسترش سانسور، امنیتی کردن عرصه سیاسی، برخورد با فعالان جامعه مدنی و غیره.

هم پاسخگویی به فشار انباشت برای دولت هزینه دربردارد، هم پاسخگویی به فشار مطالبات، و هم پاسخگویی به فشار امنیتی. باین همه، فقط پاسخگویی به فشار مطالبات است که مایه نگرانی حامیان سیاست کوچک‌سازی دولت می‌شود. به گفته یکی از همین اقتصاددانان، «افزایش هزینه‌های دولت ناشی از انتظارات موجود از دولت در متن جامعه، نرخ کسری بودجه را دوچندان خواهد ساخت»<sup>۳۰</sup> همبسته‌های همین نوع موضع‌گیری‌ها را در مصوبات سیاستگذاران نیز می‌توان پی گرفت.



در بند الف از ماده ۶۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی آمده است که اعتبار مورد نیاز برای انجام وظایف اعمال حاکمیت دولت (عمدتاً پاسخگویی به فشار انباشت) در دوران برنامه سوم توسعه (حداصل سالیان ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳) افزایش می‌یابد، حال آن‌که در بند ب از همان ماده آمده که دستگاه‌های زیربند در اجرای وظایف مربوط به تصدی‌های اجتماعی (پاسخگویی به فشار مطالبات) موظف هستند زمینه‌های لازم برای توسعه فعالیت بخش غیردولتی (عمدتاً خصوصی) و واگذاری بخشی از فعالیت‌های فعلی دولت را به این بخش (خصوصی) فراهم کنند.<sup>۳۱</sup>

هم‌چنین، همان‌طور که در همین ماده آمده است، گرچه اعتبار مورد نیاز برای انجام وظایف اعمال حاکمیت (عمدتاً پاسخگویی به فشار انباشت) از محل منابع بودجه عمومی تأمین می‌شود اما اعتبارات مورد نیاز برای انجام وظایف مربوط به تصدی‌های اجتماعی (عمدتاً پاسخگویی به فشار مطالبات) هم از محل منابع بودجه عمومی تأمین خواهد شد و هم از طریق مشارکت بخش غیردولتی (عمدتاً خصوصی).<sup>۳۲</sup> مشارکت با بخش غیردولتی در آیین‌نامه اجرایی ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت، مصوب هیئت وزیران در مهر ماه ۱۳۸۱، چنین تعریف شده است: «در اختیار قرار دادن مراکز و واحدهای خدماتی، اجتماعی، فرهنگی و رفاهی متعلق به بخش دولتی که توسط دستگاه دولتی در حال بهره‌برداری یا آماده بهره‌برداری و یا نیمه‌تمام است، به صورت اجاره به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی و مشارکت بخش غیردولتی در مالکیت مراکز و واحدهای نیمه‌تمام به میزان سرمایه‌گذاری انجام شده.»<sup>۳۳</sup> در چنین چارچوبی، طبق ماده دوم قانون برنامه سوم<sup>۳۴</sup> و ماده ۱۴۵ قانون برنامه چهارم،<sup>۳۵</sup> بخش‌های گسترده‌ای از دستگاه‌های زیربند در پاسخگویی به فشار مطالبات به شکل‌های مختلف قابل واگذاری به بخش غیردولتی (عمدتاً خصوصی) می‌شود: ازبابت نمونه، خانه‌های بهداشت، مراکز آموزش عمومی و فنی و حرفه‌ای، پایگاه‌های بهداشت شهری، مراکز بهداشت شهرستان و استان، مراکز نگهداری معلولان و سالمندان و کودکان بی-سرپرست، مراکز روزانه بهزیستی روستایی، مراکز مشاور و درمان و بازپروری معتادان و مراکز حرفه‌آموزی مددجویان، مراکز توانبخشی روزانه، کتابخانه‌های عمومی شهری و روستایی، سالن‌های سینما و تئاتر، نمایشگاه‌های فرهنگی و هنری، اداره اماکن و محوطه‌های تاریخی، اماکن ورزشی، نگهداری و مرمت راه‌های روستایی، نگهداری شبکه‌های آب و فاضلاب روستایی، تأمین و توزیع نهاده‌های کشاورزی، دفع آفات نباتی و ارائه خدمات ترویجی، اجرای برنامه‌های آموزشی، اداره اقامتگاه‌ها، مهمانسراها و اماکن تفریحی و درمانی و واکسیناسیون دام.<sup>۳۶</sup>



اگر تولید و ارائهٔ چنین خدماتی تا پیش از این بر اساس منطق غیراقتصادی و در چارچوب نهاد غیربازاری دولت صورت می‌گرفت و اقشار متوسط و فرودست نیز به نحوی از انحا امکان بهره‌گیری از چنین خدماتی را می‌یافتند، با واگذاری چنین قلمروهایی به بخش خصوصی در واقع منطق سود اقتصادی بر فرآیند تولید و عرضه‌شان حاکم می‌گردد و بیش از پیش "کالایی" می‌شوند. مصرف-کنندگان برای مصرف این کالاها نه فقط نیاز بلکه توان تأمین مالی نیازشان را نیز باید داشته باشند. اقشار متوسط و فرودست که پیش از این زیر چتر نهاد دولت می‌توانستند از چنین خدماتی استفاده کنند حالات فقط متناسب با توانایی مالی‌شان از امکان بهره‌گیری از قلمروهای کالایی‌شدهٔ جدید برخوردارند، قلمروهای کالایی‌شده‌ای که حالا دیگر نه زیر چتر نهاد دولت بلکه در گسترهٔ نهاد بازار و منطق سود قرار گرفته‌اند. میزان کاهش بهره‌گیری اقشار متوسط و فرودست از قلمروهای کالایی-شدهٔ جدید است که میزان طرد اجتماعی‌شان را تعیین می‌کند. قلمروهایی چون آموزش (دانشگاه‌ها و مدارس)، سلامت (بیمارستان‌ها و مراکز بهداشتی و مراکز توانبخشی)، پول و اعتبار (بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری)، اشتغال (بازار نیروی کار)، بیمه و تأمین اجتماعی (شرکت‌های بیمه)، اوقات فراغت (مراکز تفریحی و فرهنگی)، و غیره، جملگی، از رهگذر کاهش تصدی‌های اجتماعی و اقتصادی دولت و واگذاری‌شان به بخش خصوصی بیش از پیش به "کالا" بدل شده‌اند و به رغم افزایش احتمالی کمیت و کیفیت تولیدشان در چارچوب نهاد بازار به مراتب بیش از گذشته از دامنهٔ دسترسی اقشار متوسط و فرودست دور شده‌اند. بار کوچک‌سازی دولت با کاستن از پاسخگویی دولت به فشار مطالبات در عمل نه به اقشار برخوردار از ثروت اقتصادی بلکه به طبقاتی تحمیل شده است که متناسب با ناتوانی برای تأمین مالی نیازهای‌شان دچار طرد اجتماعی شده‌اند.

گرایش گفتار کوچک‌سازی دولت به تقویت پاسخگویی به فشار انباشت و تحدید پاسخگویی به فشار مطالبات را از زاویهٔ نحوهٔ استخدام نیروی انسانی دولتی نیز می‌توان دید. مطابق با بند الف از مادهٔ سوم قانون برنامهٔ سوم، «به منظور بهینه‌سازی و اصلاح ترکیب نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی، توزیع مناسب نیروی انسانی در مناطق مختلف کشور و بهبود ارائهٔ خدمات دولتی، سازمان امور اداری و استخدامی کشور مکلف است در نیمهٔ اول سال ۱۳۷۹ برنامهٔ جامع نیروی انسانی بخش دولتی را با رعایت موارد زیر تدوین و جهت تصویب به هیئت وزیران تقدیم کند: تعداد کل کارکنان دولت در پایان برنامهٔ سوم توسعه از تعداد آن در آغاز برنامه به میزان پنج درصد کاهش یابد... و مجموع استخدام‌های جدید در بخش‌های دولتی از پنجاه درصد کل تعداد کارکنانی که از خدمت خارج می‌شوند تجاوز نکند.»<sup>۳۷</sup> اما در برنامهٔ جامع نیروی انسانی بخش دولتی که در اردیبهشت سال ۱۳۸۰ به تصویب هیئت دولت رسید بند الف از مادهٔ سوم قانون برنامه سوم به نفع

باسخگویی به فشار انباشت و به ضرر پاسخگویی به فشار مطالبات تغییر جهت می‌یابد. در بند الف از ماده دوم برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی چنین می‌خوانیم: «استخدام نیروی انسانی در دستگاه‌هایی که وظایف اعمال حاکمیت دولت [عمدتاً پاسخگویی به فشار انباشت] را بر عهده دارند در صورت ضرورت علاوه بر سقف موضوع بند الف ماده سوم قانون [برنامه سوم] در خصوص آن دستگاه‌ها قابل توسعه است»<sup>۴۸</sup>. حال آن‌که در بند ب از همان ماده چنین آمده: «استخدام نیروی انسانی در دستگاه‌هایی که تصدی‌های اجتماعی دولت [عمدتاً پاسخگویی به فشار مطالبات] را بر عهده دارند حداکثر تا سقف موضوع بند الف ماده سوم قانون [برنامه سوم] در خصوص آن دستگاه‌ها صورت می‌گیرد»<sup>۴۹</sup>.

موضع‌گیری طبقاتی گفتار کوچک‌سازی دولت در نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی نیز خود را نشان می‌دهد. در ماده دوم قانون برنامه سوم چنین می‌خوانیم: «به منظور کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت ... دولت موظف است در طول سال اول برنامه اصلاحات ساختاری لازم را با رعایت موارد زیر در تشکیلات دولت به عمل آورد: ... عدم گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک‌سازی دولت از سطوح پایین هرم تشکیلات...»<sup>۴۰</sup> شکل اجرایی این نوع کوچک‌سازی در مصوبه‌ای مشخص شد تحت عنوان «واگذاری امور پشتیبانی دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی» که در فروردین‌ماه سال ۱۳۷۹ به تصویب شورای عالی اداری رسید. اولین ماده این مصوبه به کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شرکت‌ها و سازمان‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است حکم می‌کند امور خدماتی و پشتیبانی خود را به بخش غیردولتی واگذار کنند و پست‌های سازمانی مربوط را از تشکیلات خود حذف کنند.<sup>۴۱</sup> عناوین مشاغل قابل واگذاری به پیوست همان مصوبه آمده است: «فعالیت‌های خدماتی و پشتیبانی مورد نظر مصوبه دربرگیرنده پست‌های سازمانی زیر است: الف) امور نقلیه (راننده، کمک‌راننده، مکانیک، تعمیرکار، رنگ‌کار، صافکار، مسئول امور نقلیه، متصدی امور نقلیه)، ب) امور چاپ و انتشارات (صحاف، حروفچین، غلط‌گیر، ماشین‌چی، مسئول چاپ و تکثیر، متصدی چاپ و تکثیر، خطاط)، ج) امور آشپزخانه (آشپز، کمک‌آشپز، مسئول و متصدی آبدارخانه، متصدی بوفه در رستوران)، د) امور خدمات عمومی و تأسیساتی (ماشین‌نویس، پیشخدمت، نظافت‌چی، مسئولان و متصدیان و تعمیرکاران ساختمان، برق و تأسیسات)»<sup>۴۲</sup> گرچه، ازباب‌نمونه، در بخشنامه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تاریخ نوزدهم مردادماه سال ۱۳۸۱ اذعان شده که «تعداد پست‌های مدیریتی طی دو دهه گذشته ۶۰ درصد رشد کرده است»<sup>۴۳</sup> باین‌حال وقتی بنا به کوچک‌سازی دولت می‌شود بار تعدیل نیروی انسانی به شدت بر دوش کم‌بینه‌ترین رده‌های نیروی انسانی دولت می‌افتد.

کارمندان رده‌بایینی که در طول سال‌ها زیر چتر نهاد دولت به حداقلی از معیشتِ باتبات دسترسی داشتند با چنین تعدیلهایی در نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی به بازار آزاد نیروی کار روانه و معیشت‌شان تابعی از منطق سود کارفرمایان و پیمانکاران بخش خصوصی می‌شود. فرایند کالایی‌شدنِ نیروی کار با تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی طی سال‌های اخیر بیش از پیش شدت گرفته است.

### منطق حقیقت یا خطابه قدرت؟

گفتارِ کوچک‌سازی دولت در اقتصاد ایران پس از آن که «اندازه بزرگ دولت» را نوعی «معضل» تشخیص می‌دهد درصددِ کوچک‌سازی دولت برمی‌آید اما چنین سیاستی عمده‌تأ شامل حال آن قسمت از بدنه دولت می‌شود که پاسخگویی به فشار مطالبات را بر عهده دارد. تقویت آن بخش از بدنه دولتی که عهده‌دار پاسخگویی به فشار انباشت است در چارچوب این گفتار غالباً با استقبال فراوان مواجه می‌شود و هر گونه تغییر در بخشی از بدنه دولت نیز که مسئول پاسخگویی به فشار امنیتی است با سکوت مطلق. اگر «اندازه بزرگ دولت» در اقتصاد ایران یک «معضل» است علی-القاعده شیوه‌های مختلفی برای کوچک‌سازی دولت وجود دارد. کدام یک از این شیوه‌ها را باید اتخاذ کرد؟

اقتصاددانان طرفدار اقتصاد بازار بر استفاده از «شیوه علمی و مؤثر اجرای سیاست اقتصادی»<sup>۲۴</sup> تأکید می‌ورزند و «تنها راه‌حل مشکلات کشور را استفاده از روش‌های علمی»<sup>۲۵</sup> می‌دانند و بر اساس همین «منطق علمی» معتقدند «منشأ بخش بزرگی از مشکلات [اقتصادی کشور] را می‌توان در نوع نگرش به حوزه وظایف دولت ... [و] گستره حوزه تصدی‌های دولت»<sup>۲۶</sup> یافت. راه‌حل پیشنهادی اقتصاددانان طرفدار بازار برای رفع آنچه بزرگ‌ترین معضل اقتصاد ایران می‌دانند عبارت است از انبساط نهاد بازار و انقباض نهاد دولت: کوچک‌سازی دولت به قصد گسترش فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی.

سیاست کوچک‌سازی دولت به ظاهر در لفاظی روش علمی و بر سر اندازه دولت اما به واقع در چارچوب مناسبات قدرت و بر سر منافع طبقاتی است: اسم رمزی در منازعه‌ای ایدئولوژیک جهت ترغیب سیاستگذاران به اتخاذ شیوه‌ای برای تخصیص منابع محدود دولت که حتی‌المقدور در راستای منافع طبقاتی برخی اقشار خاص باشد. بحث علمی بر سر اندازه بهینه دولت در واقع پنهان‌کننده منازعه اصلی است: منازعه بر سر ایدئولوژی و منافع طبقاتی. اجرای سیاست کوچک‌سازی دولت در اقتصاد ایران بازتاب اعمال شکل خاصی از مناسبات قدرت در نحوه تخصیص منابع محدود میان

طبقات مختلف جامعه است. این سیاست به منزله راه‌حلی برای رفع معضلات اقتصادی فقط راه‌حلی "فنی" و "علمی" نیست، عمیقاً سیاسی نیز هست. نه "اندازه بزرگ دولت" در اقتصاد ایران نوعی پدیده عینی است و نه "سیاست کوچک‌سازی دولت" نوعی راه‌حل بی‌طرفانه و معطوف به منافع همگان. هم آن "معضل" و هم این "راه‌حل"، هر دو، ساخته گفتاری معطوف به قدرت است، گفتاری تأثیرگذار بر بازی قدرت میان اқشار و طبقات مختلف در جامعه. این سیاست ایدئولوژیک را برندگان بازی به چشم راه‌حل می‌نگرند اما بازندگان به دیده جزئی از معضل. راه رفع این معضل برای بازندگان بازی قدرت عبارت است از دموکراتیک کردن فرایند تصمیم‌گیری در خصوص اندازه و وظایف دولت چندان که صدا و خواسته‌های آنان نیز در زمینه اتخاذ شیوه‌های کوچک‌سازی دولت طنین یابد.

۱. «بنج وزیر در اقتصاد ایران»، دنیای اقتصاد، ۲۸ آبان ۱۳۸۴.
۲. موسی غنی‌نژاد، «سخنرانی دکتر موسی غنی‌نژاد»، در نگاهی به مسائل اقتصاد ایران و راهکارهای آن: مجموعه سخنرانی‌ها، به کوشش مسعود درخشان و محسن مهرآرا (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳)، ص ۳۹۹.
۳. همان ص ۴۰۱.
۴. ایرما آدلمن، «مغالطه‌های نظریه توسعه و پیامدهای آنها برای سیاست»، در جرالد ام. میر و جوزف ای. استیگلیتز (زیر نظر)، *پیشگامان اقتصاد توسعه: آینده در چشم‌انداز*، ترجمه غلامرضا آزاد (تهران: نشر نی، ۱۳۸۲).
۵. به نقل از: عبدالکریم کاظمی ویسری، *تعدیل اقتصادی در تئوری و تجربه* (تهران: سازمان مدیریت صنعتی، ۱۳۸۲)، ص ۵۴.
6. See Harsh Mander and Mohammed Asif, *Good Governance* (Bangalore: BFC, 2004), p. 18.
۷. این ایده را به سطحی‌ترین شکل می‌توان در نوشته‌های برخی دانش‌آموختگان دانشکده‌های اقتصاد در ایران یافت. فقط یک مورد محض نمونه: تیمور رحمانی، *دولت بزرگ نه*، (تهران: ترمه، ۱۳۸۲).
8. William D. Berry and David Lowery, "The Measurement of Government Size: Implications for the Study of Government Growth," *The Journal of Politics*, vol. 46, no. 4 (Nov., 1982), p. 1193.
۹. معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، «بررسی اندازه دولت در ایران» (تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۲).
۱۰. همان.
۱۱. نحوه استفاده از نوشته‌های اقتصادی در گفتار نولیبرال غالباً سخت‌گزینی است. از باب نمونه، موسی غنی‌نژاد در سرقاله یک روزنامه طرفدار اقتصاد بازار با خاطر جمعی می‌نویسد: «این یک گزاره علمی و تجربی است که هر چه تصدیگری و دیوانسالاری دولت گسترده‌تر باشد بهره‌وری اقتصادی پایین‌تر آمده ...» بنگرید به: موسی غنی‌نژاد، «فساد

اکبر، «دنیای اقتصاد»، ۲۸ آبان ۱۳۸۴. هم‌چنین در گزارش پیش‌گفته سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با اطمینان نوشته شده که رابطه‌ای منفی بین اندازه دولت و رشد اقتصادی برقرار است. باین‌همه، چنین اجماعی به‌هیچ‌وجه در نوشته‌های اقتصادی وجود ندارد، همه‌جور پژوهش معتبری قابل استناد است. در یک مطالعه چنین نتیجه گرفته شده: «رشد اندازه دولت به رشد اقتصادی صدمه می‌زند.» بنگرید به:

Daniel Landau, "Government Expenditure and Economic Growth: A Cross-Country Study," *Southern Economic Journal*, 49, January 1983;

در پژوهش دیگری آمده که «هیچ شهادی در دست نیست مبنی بر این‌که رشد نسبت مصرف دولتی به تولید ملی تأثیر معکوسی بر رشد اقتصادی بگذارد.» بنگرید به:

R. C. Kormendi and P.G. Meguire, "Macroeconomic Determinants of Growth: Cross-Country Evidence," *Journal of Monetary Economics*, 16, September 1985;

بنا بر مقاله‌های دیگر، «رشد اندازه دولت بر عملکرد اقتصادی و رشد اقتصادی تأثیر مثبت دارد.» بنگرید به:

R. Ram, "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data," *American Economic Review*, 76, March 1986;

سرانجام، در پژوهش دیگری چنین نتیجه گرفته شده است: «نرخ رشد مصرف دولتی با رشد تولید ناخالص داخلی رابطه آماری شکننده‌ای دارد.» بنگرید به:

R. Levine and D. Renelt, "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions," *American Economic Review*, 82, September 1992.

12. Fikret Adaman and Yahya M. Madra, "Theorizing the "Third Sphere": A Critique of the Persistence of the "Economistic Fallacy,"" *Journal of Economic Issues*, vol. 36, no. 4 (December 2002), p. 104, and Arjo Klamer and Peter – Wim Zuidhof, "The Role of the Third Sphere in the World of the Arts," paper prepared for the Conference on Cultural Economics, Barcelona Spain, 1998.

13. Jonathan Sacks, *The Politics of Hope* (London: Vintage, 2000), p. xv.

14. Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (Boston: Beacon Press, 2001), p. 49; and Karl Polanyi, *The Livelihood of Man*, Edited by Harry W. Pearson (London: Academic Press, 1977), p. 38.

15. Carlo Trigilia, *Economic Sociology: State, Market and Society in Modern Capitalism*, translated into English by Nicola Owtram (Massachusetts: Blackwell Publishing, 2002), pp. 17-98.

16. William C. Schaniel and Walter C. Neale, "Karl Polanyi's Froms of Integration as Ways of Mapping," *Journal of Economic Issues*, vol. 34, no. 1 (March 2000), p. 92.

17. Conrad P. Kottak, *Anthropology: The Exploration of Human Diversity* (Boston: McGraw-Hill, 2002), p. 362.

۱۸. بیژن بیدآباد، «گونه‌شناسی نهادهای مالی و مراکز تصمیم‌گیری اقتصادی در ساختار اقتصاد ایران»، پژوهشکده بولی و بانکی، ۱۳۸۲.

۱۹. همان.

20. Adaman and Madra, *op. cit.*, p. 1046.

۲۱. اصولاً برآورد اندازه نسبی "حوزه سوم" به منزله بخشی از گستره فعالیت‌های اقتصادی در چارچوب حساب‌های ملی امکان‌پذیر نیست. باین‌همه، برخی مطالعات از آنچه غالباً اقتصاد زیرزمینی یا اقتصاد سیاه تلقی می‌شود و زیرمجموعه‌ای از "حوزه سوم" به شمار می‌آید تخمین‌هایی به دست داده‌اند. اولین پژوهشگری که برآوردی از اقتصاد زیرزمینی در ایران به دست داده است اندازه اقتصاد زیرزمینی در ایران را برای سال ۱۳۶۵ حدود ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی برآورد کرده

است. بنگرید به: فیروزه خلعتبری، «اقتصاد زیرزمینی»، رونق، سال اول، شماره‌های یک و دو، ۱۳۶۹. همان پژوهشگر در مطالعه جدیدتری به رقم ۲۵ درصد برای سال ۱۳۶۹ رسیده است. نگاه کنید به:

Firouzeh Khalatbari, "Iran: A Unique Underground Economy," in Thierry Coville (editor), *The Economy of Islamic Iran: Between State and Market* (Tehran: Institute Francais de Recherche en Iran, 1994), p. 130.

در جدیدترین پژوهشی که در این زمینه صورت گرفته است اندازه نسبی اقتصاد سیاه در ایران برای سال ۱۳۷۷ حدود ۲۲ درصد از تولید ناخالص داخلی برآورد شده است. نگاه کنید به: علی عرب مازار یزدی، *اقتصاد سیاه در ایران* (تهران: مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۴)، ص ۱۹۴. بی‌تردید، اندازه «حوزه سوم» بسیار گسترده‌تر از اندازه اقتصاد زیرزمینی یا اقتصاد سیاه است. چقدر؟ هنوز مطالعه یا برآوردی در این زمینه صورت نگرفته است. با گذار از نظام حساب-های ملی سال ۱۹۶۸ به نظام حساب‌های ملی سال ۱۹۹۳ البته محاسبه مناسب‌تری از تولید ناخالص داخلی به عمل می‌آید و بر محسوب کردن فعالیت‌های غیرقانونی نیز تأکید می‌شود. در چند سال اخیر مرکز آمار ایران عهده‌دار محاسبه حساب‌های ملی بر اساس سیستم جدید شده است. بنگرید به: مرکز آمار ایران، *حساب‌های ملی ایران: ۸۱-۱۳۷۱* به قیمت‌های جاری و ثابت (تهران: مرکز آمار ایران، مدیریت انتشارات و اطلاع رسانی، ۱۳۸۳).

۲۲. مثلاً اگر اولین قانون بودجه دولت برآمده از انتخابات دوم خرداد را بررسی کنیم، بودجه عمومی دولت حدود ۴۰ درصد و بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها حدود ۶۰ درصد از بودجه کل دولت را تشکیل می‌دهد. نگاه کنید به: *قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور* (تهران: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷).

۲۳. از باب نمونه، در قانون بودجه دولت در سال ۱۳۷۷ محل تأمین اعتبار هزینه‌های شرکت‌های دولتی و بانک‌ها تقریباً ۱۴ درصد از طریق وام‌های داخلی و دو درصد نیز از طریق وام‌های خارجی پیش‌بینی شده بود. نگاه کنید به: *قانون بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور*.

۲۴. منطق این استدلال را از کتاب معتبر زیر گرفته‌ام:

Charles E. Lindblom, *The Market System: What It Is, How It Works, and What to Make of It* (New Haven and London: Yale University Press, 2002), p. 96.

۲۵. از این مفاهیم بیشترها نیز به دو مناسبت دیگر بهره برده‌ام. بنگرید به: محمد مالجو، «بزرگ‌بهران کنترل‌ناپذیری»، بنیان، ۲۵ اسفند ۱۳۸۰، و محمد مالجو، «حقوق شهروندی و تأمین اجتماعی»، *مجلس و پژوهش*، شماره ۳۳، سال نهم، بهار ۱۳۸۱.

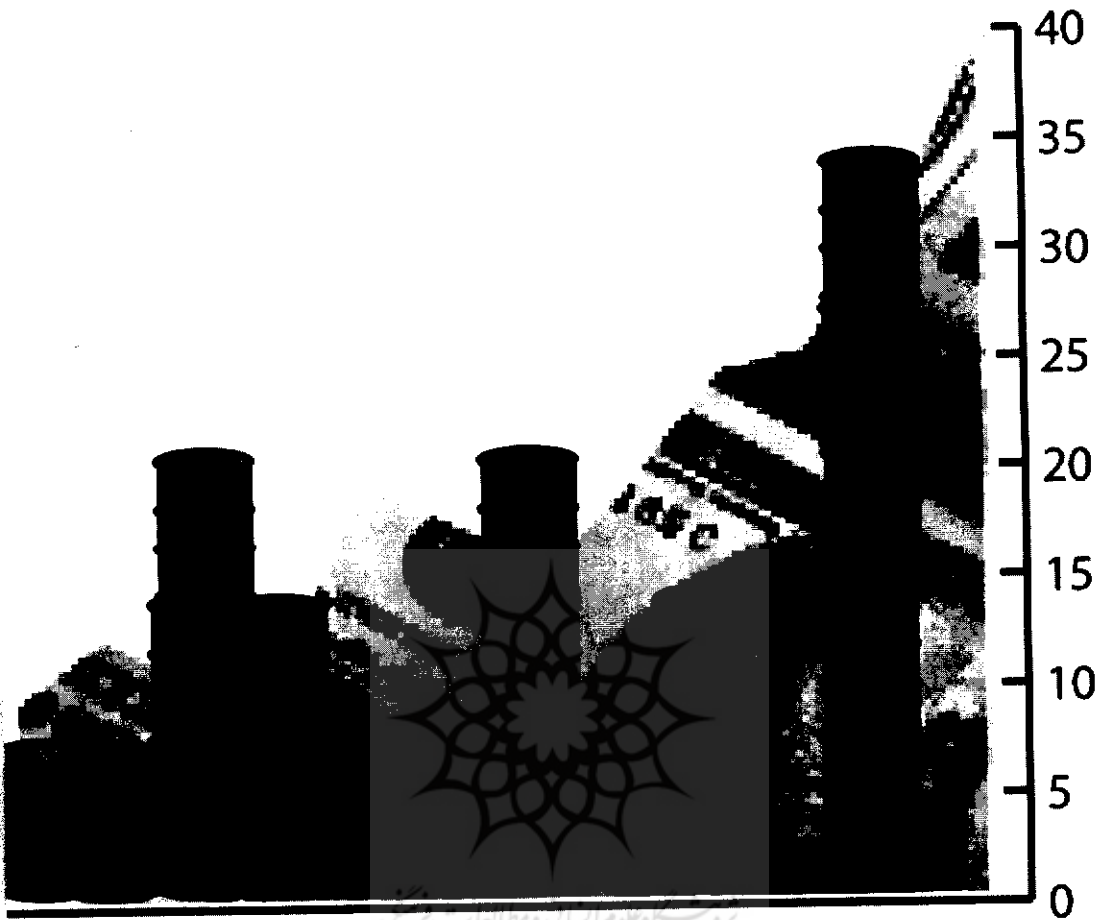
۲۶. *قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳)* مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷، *مجلس شورای اسلامی، با اعمال آخرین اصلاحات* (تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور پشتیبانی، مرکز مدارک علمی و انتشارات، ۱۳۸۳)، ص ۷.

۲۷. *قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۴-۱۳۸۳*: مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱، *مجلس شورای اسلامی* (تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور اداری، مالی و منابع انسانی، مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات، ۱۳۸۴)، ص ۱۷۹.

۲۸. همان، ص ۱۸۰.

۲۹. به نقل از «ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت»، در: معاونت امور مدیریت و منابع انسانی سازمان مدیریت (قدوین)، *منطقی نمودن اندازه دولت* (تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱)، ص ۲۸.

۳۰. بخشی از مصاحبه روزنامه دنیای اقتصاد با مسعود نیلی در «دیدگاه دو اقتصاددان درباره سهام عدالت»، دنیای اقتصاد، ۱۷ آبان ۱۳۸۴.
۳۱. قانون برنامه سوم، صص ۷۸ و ۷۹.
۳۲. همان.
۳۳. «تصویب نامه شماره ۳۱۴۲۶/ت/۲۶۹۷۷ هـ هیئت وزیران مورخ ۱۳۸۴/۷/۱»، در منطقی نمودن اندازه دولت، ص ۳۵.
۳۴. قانون برنامه سوم، ص ۷.
۳۵. قانون برنامه چهارم، ص ۱۸۶.
۳۶. نگاه کنید به: «ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» و «آیین نامه اجرایی ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» در منطقی نمودن اندازه دولت.
۳۷. قانون برنامه سوم، صص ۹ و ۱۰.
۳۸. «تصویب نامه شماره ۵۱۴۵/ت/۲۳۸۴۲ هـ هیئت وزیران مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۲»، منطقی نمودن اندازه دولت، ص ۴۶.
۳۹. همان.
۴۰. قانون برنامه سوم، صص ۷ و ۸.
۴۱. «مصوبه شماره ۱۴/۴۶ مورخ ۱۳۷۹/۱/۳۱ شورای عالی اداری»، در منطقی نمودن اندازه دولت، ص ۶۱.
۴۲. «پیوست مصوبه شماره ۱۴/۴۶ مورخ ۱۳۷۹/۱/۳۱ شورای عالی اداری»، در منطقی نمودن اندازه دولت، ص ۶۴.
۴۳. «بخشنامه شماره ۱۰۱/۸۹۹۳۷ مورخ ۱۳۸۱/۵/۱۹ سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور»، در منطقی نمودن اندازه دولت، ص ۷۵.
۴۴. «دومین بیانیه حامیان اقتصاد آزاد: نامه اقتصاددانان به مجلس هفتم»، شرق، پنجم بهمن ۱۳۸۳.
۴۵. همان.
۴۶. «بیانیه پازده استاد طرفدار اقتصاد آزاد»، شرق، ۱۸ آبان ۱۳۸۳.



Jan Feb Mar Apr May Jun Jul Aug Sep Oct Nov Dec

پرتال جامع علوم انسانی