

مفهوم و معیارهای کوچک‌سازی دولت

مسلم آقایی طوق*

چکیده

گستره فعالیت‌هایی که دولت‌ها امروزه انجام می‌دهند، بی سابقه بوده و به نظر می‌رسد در همه زمینه‌ها وارد شده است؛ از امور دفاعی کشور گرفته تا تولید کفش. چنین گستره‌ای از فعالیت‌های مختلف مورد انتقاد بوده و در مقابل، دولت کوچک به عنوان مفهومی اقتصادی-سیاسی از اوائل دهه ۱۹۸۰ میلادی مطرح شده است. کوچک‌سازی دولت به این معناست که با هدف کم کردن بار مسئولیت‌های دولت، لایه‌های پیرامونی وظایف دولت کنونی را شناسایی کنیم و طی روندی منظم به بخش غیردولتی انتقال دهیم. مسائلی از قبیل دفاع از نظام کشور در مقابل تعرضات خارجی (استقلال) و داخلی (امنیت)، برقراری نظم و حفظ حقوق شهروندان، در هسته وظایف دولت قرار دارند و دربارهٔ انتزاع سایر امور پیرامونی از دولت، در پرتو اصول و اهداف پذیرفته نظام سیاسی آن کشور، می‌توان به بحث نشست.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

* دانشجوی دکترای حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران و پژوهشگر اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی

درآمد

دولت کوچک^۱ مفهومی اقتصادی-سیاسی است که از اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوائل دهه ۱۹۸۰ میلادی به عنوان یکی از مباحث اقتصاد سیاسی مطرح شد.^۲ در این دوران، نوعی حمله ایدئولوژیک به حضور دولت در اقتصاد صورت گرفت و پس از شکل-گیری اجماع واشنگتنی، نظریه تعدیل ساختاری به عنوان منشور جدید توسعه منهای دولت تشویق و اجرا شد.^۳ در حوزه اقتصاد اشخاصی همچون فون میزس (۱۹۷۳-۱۸۸۱)، فردریک فون هایک (۱۸۹۹-۱۹۹۲) و میلتون فریدمن (۲۰۰۶-۱۹۱۲)، پایه گذار مکتب شیکاگو) و در عرصه سیاست، افرادی همچون مارگارت تاچر، رونالد ریگان و راجر داگلاس^۴ به حمایت از پروژه کوچک سازی دولت برخاستند.^۵ هم اکنون در بیشتر کشورها تلاش هایی در جهت کوچک سازی دولت صورت گرفته است و هنوز ادامه دارد. برای نمونه، ایران دو دهه اخیر را به کوچک سازی دولت اختصاص داده است. تاکنون مباحث زیادی له و علیه کوچک سازی دولت صورت گرفته است.^۶ ولی آنچه در این میان کمتر مورد توجه بوده است، معنا و مفهوم «دولت کوچک» است. در واقع، سؤال اصلی مقاله این است که دولت کوچک به چه معناست و برای کوچک سازی دولت چه اقدام یا اقداماتی را باید انجام داد. برای یافتن پاسخ، ناگزیر، باید نخست علل و عوامل رشد بی رویه بدنه دولت را بررسی کنیم. بنابراین، در بخش نخست به عوامل هفتگانه ای توجه خواهیم کرد که

1. Minimal State

۲. علی مبینی، «نگاهی به روش های کوچک سازی و خرید خدمت»، *بیش سبز*، شماره ۱۵، ص ۲، ۱۳۸۳.

۳. یدالله دادگر، روح الله نظری، «دولت و اندازه آن در اقتصاد»، *فصلنامه جامعه و اقتصاد*، شماره ۱۰، ص ۹۷، ۱۳۸۵.

۴. تاچریسم، ریگانومیکز و راجرنومیکز سه رویکرد همسو در اقتصاد سیاسی است که در ربع اخیر قرن بیستم در فضای محافظه کاری و راست نو پدید آمد و با هدف اصلاحات اقتصادی دولت زدایی اقتصاد را در پیش گرفتند.

See: Jacob C. E (1985), "Reaganomics: The Revolution in American Political Economy", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 48, No. 4, pp. 7-30; Gamble E. (1988), "Privatization, Thatcherism & the British State", *Journal of Law and Society*, Vol. 16, No. 1, pp. 1-20.

۵. محمد مالجو، «کوچک سازی دولت در اقتصاد ایران: منطق حقیقت یا خطابه قدرت؟»، *گفتگو*، شماره ۴۵، ص ۲۶، ۱۳۸۴.

۶. برای نمونه رک: صابر ارژنگ، «مقدمه ای بر کوچک سازی اندازه دولت»، *روزنامه حمایت*، ۲۱ بهمن ماه ۱۳۸۵.

عموماً به عنوان عوامل رشد و افزایش حجم دولت مورد اشاره‌اند. پس از بررسی این عوامل، باید فعالیت‌های کنونی دولت را در نظر بگیریم و آنها را دسته‌بندی کنیم. بنابراین، در بخش دوم، فعالیت‌های دولت را تحت چهار لایه مورد بحث قرار داده و مهم‌ترین نهادهای فعال در هر کدام از لایه‌ها را در ایران مورد اشاره قرار خواهیم داد. بخش نهایی نوشته را نیز به بررسی این مسئله اختصاص داده‌ایم که در ایران برای کوچک‌سازی دولت کدام بخش از فعالیت‌های دولت را باید دوباره بازبینی کرد. بدین منظور، بخشی از توجه خود را به مباحث نظری دولت و در واقع به چرایی تشکیل دولت معطوف خواهیم نمود. همچنین در همین بخش لازم است وجاهت کل پروژه کوچک‌سازی را در پرتو اهداف و اصول قانون اساسی ایران مورد توجه قرار دهیم.

بخش نخست - عوامل رشد بدنه دولت

پیش از این، دولت تا این حد بزرگ نبود. بدنه دولت به تدریج رشد کرد تا اینکه هم‌اکنون بیش از ۸۰ درصد از اقتصاد ایران را به خود اختصاص داده است.^۱ عوامل این رشد توجه بسیاری از اقتصاددانان را به خود جلب کرده و آنها نظریات مختلفی را در این باره ارائه کرده‌اند. در این بخش نظریات مزبور و عملکرد هر کدام را در ایران به طور مختصر بررسی خواهیم کرد.

دو دسته از نظریات اقتصاد سیاسی رشد دولت را ریشه‌یابی کرده‌اند. دسته نخست، رشد دولت را در نتیجه درخواست شهروندان دانسته‌اند (نظریه تقاضا)،^۲ حال آنکه دسته دوم، رشد آن را در نتیجه فعالیت‌های دولت تحلیل کرده‌اند (نظریه عرضه).^۳ در زیر به تفکیک نظریات مزبور را معرفی خواهیم کرد.

مبحث نخست - رشد دولت در نتیجه درخواست شهروندان (نظریه تقاضا)

برخی از اقتصاددانان معتقدند که رشد فعالیت‌های دولتی در نتیجه پاسخگویی دولت به درخواست‌های مختلف شهروندان در نظام دموکراتیک بوده است. در این خصوص سه عامل مختلف ذکر شده است:

۱. متأسفانه آمار رسمی در دسترس نیست. با وجود این، اغلب آمارهای غیر رسمی این ادعا را تأیید می‌کند. برای نمونه، ناظمی اردکانی، وزیر سابق تعاون، سال گذشته در گفتگوی خود با ایسنا اعلام کرد که «در حال حاضر ۸۵ درصد اقتصاد کشور دولتی است». (روزنامه دنیای اقتصاد، ۲۲ خردادماه ۱۳۸۵).

2. Demand Theory

3. Supply Theory

۱. در یک دولت دموکراتیک شهروندان تعیین می‌کنند که دولت چه کالاها و خدماتی را ارائه کند^۱ و کدام آثار جانبی را کاهش دهد. در واقع بر این اساس، بخش عمومی بازتاب درخواست متوسط شهروندان است.^۲

تأثیر این عامل در کشورهایی که بخش خصوصی ضعیف دارند بیشتر از کشورهای دیگر است. زیرا در مقابل تقاضا و نیاز شهروندان عرضه مناسب در بخش خصوصی صورت نمی‌گیرد و در نتیجه بخش عمومی باید عهده‌دار عرضه شود. اندازه و قدرت بخش خصوصی در ایران بسیار کوچک و کم است^۳ و به همین دلیل نمی‌تواند تأمین نیازهای شهروندان (خریداران کالا و خدمات) را بر عهده بگیرد.

۲. به لحاظ تاریخی، با گسترش حق رأی و همگانی شدن آن، طبقات کمتر مرفه و فقیر توانستند در انتخاب و روی کار آمدن دولت‌ها جایگاه قابل توجهی داشته باشند. طبقات مزبور عوض آنکه به سرمایه‌دار یا اقتصاد بازار دلبستگی داشته باشند، به دنبال حمایت دولتی قدرتمند بودند. به همین دلیل، به انحای مختلف درخواست‌های خود را مبنی بر گسترش سیاست‌های مالی، اقتصادی، اجتماعی، آموزشی و غیره که دارای جنبه حمایتی بودند، به دولت‌ها منعکس کردند و دولت‌ها برای جلب حمایت آنها که عموماً اغلب مردم بودند، روند دخالت در اقتصاد را پیش گرفتند.^۴

ایران به عنوان کشوری که در آن هم‌اینک تعداد قابل توجهی از رأی‌دهندگان درآمد کمی دارند و همچنین سابقه نامناسبی که عموم رأی‌دهندگان از مفهوم سرمایه‌داری و بخش خصوصی دارند،^۵ بیش از اغلب کشورهای دیگر می‌تواند تحت تأثیر این عامل باشد.

1. Bergstrom T. C & Goodman R. (1973), "Private Demand for Public Goods", *American Economic Review*, Vol. 63, No. 3, pp. 280-296.

2. See: Holcombe R. G (1989), "The Median Voter Model in Public Choice Theory", *Public Choice*, Vol. 61, No. 2, pp. 115-125.

۳. این ادعا هر چند به طرق علمی به اثبات نرسیده است، ولی بسیار شایع بوده و به نظر می‌رسد اغلب اقتصاددانان آن را پذیرفته‌اند. برای نمونه رک: ابراهیم رزاقی، «اثر خصوصی‌سازی بر امنیت و ثبات اجتماعی ایران»، *اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، شماره ۱۱۶-۱۱۵، صص. ۱۶۹ و ۱۷۱.

4. Meltzer A. H & Richard S. F (1978), "Government Grows (and Grows) in Democracy", *Public Interest*, Vol. 52, pp. 111-118; Husted T. A & Kenny L. W (1997), "The Effect of the Expansion of the Voting Franchise on the Size of Government", *Journal of Political Economy*, Vol. 108, pp. 54-82.

۵. فضای تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸، مملو از موضع‌گیری‌های ضد سرمایه‌داری بود. برای نمونه نک: مشروح مذاکرات مجلس تدوین قانون اساسی، جلد اول (جلسه ۳، ۲۴ و ۲۹) و جلد سوم (جلسه ۵۲ و ۵۴)

۳. گروه‌های ذی‌نفع می‌توانند اندازه دولت را با به کارگیری نیروی انسانی (عضو) و اعمال فشار سیاسی بر دولت، افزایش دهند. در واقع، گروه مزبور منافعی را کسب خواهد کرد که تک‌تک مالیات‌دهندگان باید هزینه آن را بپردازند و چون هزینه اعتراض و تلاش برای پرداخت کردن مالیات بیش از آن چیزی است که در وهله نخست خواهند پرداخت، اعتراضی در کار نخواهد بود. بدین ترتیب، گاه گروه‌های ذی‌نفع در مواردی که منافعشان دخالت حداکثری دولت را می‌طلبد، برای جلب منافع خود، از طرق مختلف بر دولت‌ها فشار می‌آورند تا فعالیت‌های اقتصادی داشته باشند.^۱ البته منافع گروه‌های ذی‌نفع می‌تواند متفاوت باشد. برای نمونه، گروه‌های حمایت از محیط‌زیست را می‌توان در رده گروه‌های ذی‌نفع قلمداد کرد. این گروه‌ها خصوصاً در چند دهه اخیر، با اعمال فشارهای سیاسی بر دولت، آنها را واداشته‌اند که در عرصه‌های متفاوتی سرمایه‌گذاری و فعالیت کنند.

مبحث دوم- رشد دولت در نتیجه خواست دولت (نظریه عرضه)

بر اساس این نظریات، دولت رشد می‌کند نه به این دلیل که شهروندان چنین خواسته‌اند، بلکه این رشد به سبب ناکارآمدی دولت یا ساختار نظام و همچنین انگیزه‌هایی که دولت‌مردان در صورت دخالت در اقتصاد دارند، صورت می‌گیرد. قانون پارکینسون درباره رشد دولت اعلام می‌کند که سازمان‌های دولتی و بوروکرات‌ها همچون خرگوش‌های وحشی پیوسته در حال تکثیر و تولید مثل هستند.^۲ درون این دسته از نظریات نیز سه رویکرد کلی وجود دارد:

۱. نسیکانن نظریه حداکثرسازی بودجه^۳ را در خصوص چرایی فربه‌تر شدن دولت‌ها ارائه داد.^۴ دیوان‌سالاران برای افزایش بودجه خود، دایره فعالیت خود را هر چه بیشتر افزایش می‌دهند. در واقع، افزایش بودجه اداره به نفع خود دیوان‌سالاران نیز خواهد بود. زیرا برای آنان مزایا، قدرت و نفوذ بیشتر را فراهم می‌کند. با توجه به وجود چنین انگیزه‌ای بسیار محتمل است که دایره فعالیت‌های اداره بسیار فراخ‌تر از نیاز شهروندان

1. Garrett T. A & Rhine R. M (2006), "On the Size & Growth of Government", pp. 20-21; Becker G. S (1985), "Public Policies, Pressure Groups & Deadweight Costs", *Journal of Public Economics*, vol. 28, pp. 329-347.

۲. ویتروپ، رونالد، «نظریه نوین بوروکراتیک»، در: یوسف جسمی و دیگران، *مباحثی در باب نظریه انتخاب عمومی*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، ص ۲۱۵.

3. Budget Maximizing Theory

4. See: Niskanen W. Jr, *Bureaucracy & Representative Democracy*, Aldine- Atherton Inc 1971.

و جامعه باشد. زیرا در حقیقت، فعالیت‌های مزبور بر اساس نیازسنجی‌های اقتصادی به دولت سپرده نشده‌اند، بلکه بر اساس انگیزه‌های شخصی دیوان‌سالاران انجام می‌شوند. اینکه چگونه خواست دیوان‌سالاران مبنی بر افزایش دامنه فعالیت و در نتیجه افزایش بودجه عملی می‌شود، بدین دلیل است که دولت بر عکس یک واحد اقتصادی خصوصی، اولاً به سبب ضعف‌های نظارتی خود اطلاعات دقیق و مشخصی از نیازهای واقعی بازار (شهروندان و جامعه) ندارد و ثانیاً چون بودجه از بیرون تأمین می‌شود، حساسیت‌های درون‌سازمانی چندانی وجود ندارد و نهادهای بیرون از سازمان نیز به طریق اولی از نیازهای واقعی جامعه اطلاعات دقیقی ندارند که بر اساس آن بتوانند درخواست اداره را به درستی سنجش و ارزیابی اقتصادی کنند.^۱

۲. قوه مقننه و قوه مجریه می‌توانند رأی‌دهندگان را در خصوص اندازه دولت فریب دهند. بوکانان در سال ۱۹۶۷ طرح فریب مالی^۲ را در خصوص اندازه صحیح دولت به کار گرفت. بر اساس این نظریه، شهروندان فکر می‌کنند اندازه دولت را می‌توان با توجه به مقدار مالیاتی که می‌پردازند، تعیین نمود. در حالی که دولت‌ها فراتر از مالیاتی که می‌گیرند درآمدهای دیگری نیز دارند. در ایران، این موضوع کاملاً صادق است. دولت خیلی بیشتر از آنکه بر مالیات‌ها تکیه کند به درآمدهای حاصل از فروش ذخایر ملی تکیه دارد و بر همین اساس در نبود اعتراضات و نارضایتی‌های مالیاتی می‌تواند فعالیت‌های بی‌شماری را انجام دهد که دولتی مشابه در اقتصاد مبتنی بر مالیات به هیچ‌وجه نمی‌تواند.

۳. براساس نظریه سوم، دولت ذاتاً انحصارطلب است و به دنبال افزایش سیطره و درآمدهای خود می‌باشد.^۳

مبحث سوم - رشد دولت در نتیجه فشار امنیتی

هر چند این عامل را می‌توان از جنس عوامل دسته نخست دانست، به موجب اهمیتی که در اندازه دولت دارد، در اینجا آن را به طور جداگانه مورد توجه قرار داده‌ایم.

1. Garrett T. A & Rhine R. M (2006), "On the Size & Growth of Government", p. 22.

2. Fiscal Illusion

3. Revenue-maximizing Government or Leviathan Government

در کل، در بررسی فقره‌های بودجه دولتی می‌توان فشار امنیتی را نیز مشاهده نمود. فشار امنیتی به نحوی از انحا در راستای برقراری امنیت داخلی و خارجی است. این فشار در عین حال که بودجه دولتی را گاه تحت تأثیر شدید قرار می‌دهد، اغلب نمی‌توان ردپایی از آن دید.^۱ در ایران ماهیت بودجه‌ای که در پاسخگویی به این فشار هزینه می‌شود، متفاوت است. بخشی از آن صرف استخدام و نگهداری نیروی پلیس، ارتش، سپاه و بسیج می‌شود. بخشی دیگر، صرف تحقیق و تولید تجهیزات دفاعی و جنگی می‌شود. بخشی دیگر نیز در فعالیتهای پیشگیرانه و صلح‌طلبانه بین‌المللی هزینه می‌گردد. بخشی نیز در مرزهای کشور و مسائلی از این قبیل هزینه می‌شود. بخشی هم سالانه به صورت محرمانه در بودجه کشور در نظر گرفته می‌شود که البته به نظر می‌رسد باید مقدار قابل توجهی باشد.

مسائل امنیتی گاه بخش بزرگی از بودجه کشور را به خود اختصاص می‌دهد. در مواردی که کشور به لحاظ داخلی یا خارجی در وضعیت نامطلوبی قرار گرفته است، هزینه زیادی صرف می‌شود. همچنین، در مواردی که دولت رویکردهای ایدئولوژیک دارد، تعداد پدیده‌هایی که امنیتی محسوب می‌شود، بیشتر است. برای نمونه، هرگاه بالاترین مقام کشور در جایگاهی ایدئولوژیک قرار بگیرد، انتقاد از عملکرد وی پدیده‌ای امنیتی محسوب می‌شود و برای جلوگیری و مقابله با آن، بودجه‌ای اختصاص می‌یابد. حال آنکه در کشورهایی که چنین نگاهی وجود ندارند، هزینه‌ای برای مقابله با انتقادات صرف نخواهد شد.

به نظر می‌رسد هر یک از علل مذکور در سه مبحث بالا به نحوی از انحا در رشد بدنه و فعالیت‌های دولت مؤثر بوده‌اند. به هر حال با توجه به وجود این علل و عوامل، قبل از کوچک‌سازی دولت باید شدت و ضعف عامل مزبور سنجیده و تأثیرات آن رفع شود. در غیر این صورت، سیاست کوچک‌سازی اثر چندانی ندارد و حتی ممکن است به حجیم‌تر شدن دولت بینجامد. عوامل مزبور، دولت را فربه و فربه‌تر کرده است. طی تاریخ تشکیل دولت، لایه‌هایی به هسته نخستین وظیفه دولت اضافه شده است. در بحث بعدی هسته مزبور و لایه‌های اضافه‌شده را بررسی خواهیم کرد.

۱. محمد مالجو، «کوچک‌سازی دولت در اقتصاد ایران؛ منطق حقیقت یا خطابه قدرت»، گفتگو، شماره ۴۵، ۱۳۸۴، ص ۳۷.

بخش دوم - لایه‌های فعالیت دولت

فعالیت‌هایی که هم اکنون دولت جمهوری اسلامی ایران انجام می‌دهد، بسیار وسیع است. در این گستره می‌توان انواع فعالیت‌های امنیتی، مالی - اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و غیره را مشاهده نمود. به لحاظ تاریخی، گستره فعالیت دولت در ایران این-چنین وسیع نبوده است. چنانکه در سال ۱۲۵۷ تنها ۵ وزارتخانه در ایران وجود داشت، حال آنکه هم اکنون ۲۱ وزارتخانه وجود دارد و علاوه بر آن، نهادهای دیگری نیز هستند که گاه فعالیت‌های وسیعی را به واسطه استفاده از قدرت عمومی انجام می‌دهند.



تعداد وزارتخانه‌ها در بازه زمانی ۱۲۵۷ الی ۱۳۸۶^۱

ردیف	سال	تعداد وزارتخانه‌ها
۱	۱۲۷۰-۱۲۵۷	۵
۲	۱۲۸۰-۱۲۷۰	۷
۳	۱۲۹۰-۱۲۸۰	۸
۴	۱۳۳۰-۱۲۹۰	۷
۵	۱۳۱۰-۱۳۰۰	۸
۶	۱۳۲۰-۱۳۱۰	۹
۷	۱۳۳۰-۱۳۲۰	۱۱
۸	۱۳۴۰-۱۳۳۰	۱۲
۹	۱۳۵۰-۱۳۴۰	۱۹
۱۰	۱۳۶۰-۱۳۵۰	۱۷
۱۱	۱۳۷۰-۱۳۶۰	۲۲
۱۲	۱۳۸۶-۱۳۷۰	۲۱

در این بخش، فعالیت‌های کنونی دولت را دسته‌بندی می‌کنیم و نشان خواهیم داد کدام دسته از وظایف به تدریج در این گستره داخل شده‌اند. نخستین لایه فعالیت دولت، ماهیت امنیتی داشته است. فلسفه سیاسی نشان می‌دهد که خود دولت چرا ایجاد شد. برای نمونه هابز به عنوان مهم‌ترین فیلسوفی که فلسفه تشکیل دولت را بررسی کرده است، ایجاد دولت را برای برقراری امنیت و نظم دانسته است. در حالت طبیعی و در غیاب دولت، زندگی مردم «فردی، فقیرانه، ناخوشایند، حیوانی و کوتاه» خواهد بود. از نظر هابز انسان‌ها برای حفظ زندگی، برقراری صلح و برای رسیدن به زندگی راحت، جامعه سیاسی را خلق کردند.^۲ تاریخ تشکیل دولت، این نظریه را تأیید می‌کند. برای نمونه، نخستین وزارتخانه‌های ایران تا سال ۱۲۵۷ عبارت بودند از: وزارت امور خارجه، وزارت امور داخله، وزارت جنگ، وزارت مالیه و

۱. برای دیدن سیر تاریخی وزارتخانه‌های ایران نک: مرکز مطالعات و پژوهش‌های سازمانی، «سیر تطور وزارتخانه‌ها از صد سال گذشته تا به حال»، *تحول اداری*، شماره ۴ و ۵، ۱۳۷۲، صص. ۲۷-۱۱.
 ۲. جین همپتن، *فلسفه سیاسی*، ترجمه خشایار دیهیمی، چاپ پنجم، تهران، طرح نو، ۱۳۸۵، ص ۸۵.

وزارت وظایف.^۱ همچنان که مشهود است، اغلب وزارتخانه‌های مزبور ماهیتی امنیتی داشتند.

مکتب لیبرالیسم سنتی و همچنین نئولیبرالیسم، نظم ناشی از برخورد آزادانه منافع افراد را بهترین نوع نظم می‌دانند. اقتصاددانان برای دفاع از چنین وضعیتی، مفهوم دولت ژاندارم^۲ را طرح کرده‌اند. از این منظر، دولت ژاندارم تنها در سه حوزه می‌تواند فعالیت کند: حفظ امنیت داخلی به واسطه پلیس، دفاع از مرزهای کشور و نهایتاً دفاع از حق مالکیت اشخاص در مقابل تجاوزات (دادگستری)،^۳ و فراتر از آن در حیطه روابط خصوصی قرار می‌گیرد.

با این حال، به تدریج لایه‌های دیگری به لایه نخستین فعالیت‌های دولتی اضافه شد. هر چند اصل اساسی فعالیت‌های لایه نخست اعمال حاکمیت بود، در مراحل بعد اصول دیگری همچون تأمین منافع عمومی یا ارشاد جامعه راهنمای دولت‌ها در تصدی امور بوده‌اند.^۴

تأمین منافع عمومی^۵ اصل اساسی در فعالیت‌هایی بود که دولت‌ها علاوه بر فعالیت‌های نخستین خود بر عهده گرفتند. البته در انجام فعالیت‌های نخستین نیز تأمین منافع عمومی مد نظر بود. ولی با وجود این در فعالیت‌های بعدی، دولت به طور مستقیم می‌خواست منافع عمومی جامعه و افراد آن را تأمین کند. برای نمونه، دولت با آموزش عمومی رایگان به طور مستقیم به تأمین منافع مردم می‌پرداخت. حال آنکه در موضوع دفاع از مرزهای کشور دولت‌ها چندان با یکدیگر افراد جامعه در ارتباط نیستند. ارائه خدمات عمومی ویژگی بارز فعالیت‌هایی است که آنها را می‌توان در لایه دوم جا داد. همچنین ویژگی بارز خدمات عمومی همچون آموزش عمومی و بهداشت و ایجاد مراکز درمان دولتی، رایگان بودن آنهاست. در واقع، اصل بر این بوده است که دولت‌ها در ازای ارائه خدمات عمومی هیچ هزینه‌ای دریافت نکنند.

۱. مرکز مطالعات و پژوهش‌های سازمانی، «سیر تطور وزارتخانه‌ها از صد سال گذشته تا به حال»، *تحول اداری*، شماره ۴ و ۵، ۱۳۷۲، ص ۱۱.

2. Gendarme State
مفهوم دولت ژاندارم در نوشته‌های سیاسی - اقتصادی انگلوساکسن در مقابل دولت رفاه (Welfare State) و در فرانسه در مقابل دولت مشیتی (Etat Providence) به کار برده می‌شود.
۳. عبدالحمید شمس، *مقررات زدایی*، تهران، سمت، ۱۳۸۱، ص ۸۶.

۴. همان، ص ۶۴.

5. Public Interest

فعالیت گسترده دولت در زمینه ارائه خدمات عمومی که رایگان بودند، هزینه مند بوده و هست. به همین دلیل برای تأمین هزینه‌های مزبور، دولت به تصدی‌گری روی آورد. بدین ترتیب، دولت‌ها برای تأمین هزینه‌های خدمات عمومی به امور تجاری وارد شدند. بدین منظور، نخستین گام گسترش بخش عمومی بود. بخش عمومی شامل آن دسته از منابع و ثروت‌هایی می‌شد که تا آن زمان در مالکیت اشخاص حقوق خصوصی و عمومی قرار نداشت. برای نمونه، دولت‌ها برای گسترش دادن بخش عمومی، به ملی کردن برخی از منابع، معادن، صنایع و خدمات روی آوردند. علاوه بر این، در برخی موارد دولت‌ها به ایجاد مراکزی روی آوردند که در اصل، ماهیتی تجاری داشته و هدف دولت از ایجاد آنها جلب سود بود.

روند رشد مزبور را می‌توان در تاریخ معاصر غرب مشاهده نمود. پس از بحران اقتصادی ۱۹۲۹ دولت‌ها برای تأمین منافع عمومی به صورت گسترده و روزافزون به امور اقتصادی وارد شدند و علاوه بر وزارت دادگستری، دفاع و کشور و چند وزارتخانه مشابه دیگر، وزارتخانه‌های متعددی نیز ایجاد شدند که در زمینه امور مختلف تجاری صلاحیت داشتند. در ایران نیز برای نخستین بار، از بودجه سال ۱۳۰۶، ۱۳ درصد به منظور انجام طرح‌های توسعه اقتصادی منظور شد^۱ و بدین ترتیب، در بدنه دولت، وزارتخانه‌های مختلفی تشکیل شد؛ همانند وزارت صنایع و معادن و وزارت راه و ترابری. وزارتخانه‌های مزبور هر کدام هم اینک، شرکت‌های متعددی دارند که فعالیت‌های صرف تجاری دارند و در اصل برای جلب منفعت تشکیل شده‌اند.

علاوه بر فعالیت‌های مزبور، در میان فعالیت‌هایی که دولت‌ها انجام می‌دهند، امروزه می‌توان امور دیگری را نیز مشاهده کرد. ماهیت این فعالیت‌ها را می‌توان خدمات عمومی اجتماعی دانست. ورود دولت در این قلمرو در نتیجه گسترش افکار سوسیال دموکرات و به خصوص نشئت گرفته از کشورهای همچون سوئد و اتریش می‌باشد. عدالت اجتماعی را می‌توان اصل اساسی فعالیت‌های مزبور دانست.

در بخشی از تاریخ رشد دولت، شاهد گسترش عدالت اجتماعی هستیم. طرح اصلی عدالت اجتماعی به عنوان شعار اصلی سال‌های بعد از جنگ دوم جهانی تا اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی ایجاد باز توزیع ثروت، تأمین رفاه اجتماعی و اعمال سیاست‌های

۱. حسین بشیریه، موانع توسعه سیاسی در ایران، چاپ پنجم، ۱۳۸۴، ص. ۱۱۸.

حمایتی بود. چنین دولتی در اندیشه منتقدان لیبرال‌ش تحت عنوان دولت مشیتی^۱ (در مقابل دولت ژاندارم) یا دولت رفاه شناخته می‌شود. در ایران، تأمین اجتماعی، امور جوانان، بهزیستی، امور مربوط به زنان، برخی نهادهای شبه‌عمومی همچون کمیته امداد امام خمینی (ره) و برخی بخش‌های بنیاد جانبازان از جمله سازمان‌هایی هستند که رسالت ارائه خدمات عمومی اجتماعی را بر عهده دارند.^۲ بدین ترتیب، موضوع خدمات عمومی اجتماعی را می‌توان به ترتیب زیر دانست:

۱. سیاست‌های حمایتی دولت همچون ارائه خدمات به برخی از قشرهای اجتماعی آسیب‌پذیر مانند معلولین، جوانان، زنان، اقلیت‌ها، بیماران، سالمندان و بیکاران یا بیمه بیکاری و از کار افتادگی

۲. سیاست‌های ارشادی و هدایت‌گرانه همچون وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان تبلیغات اسلامی در ایران یا حمایت‌های مالی دولت از کلیساها و مراکز فرهنگی در کشورهای خارجی

فعالیت‌های مذکور که با عنوان خدمات عمومی اجتماعی از آن یاد شد، اوج فعالیت دولت در سال‌های پس از جنگ دوم جهانی به شمار می‌رود. ولی شوک اول نفتی در سال ۱۹۷۴ زمینه پیدایش جنبش مقررات‌زدایی^۳ و مقابله با دولت مشیتی را به وجود آورد. همچنین، بحران در حوزه ارائه خدمات عمومی اجتماعی و در نتیجه تأثیرات منفی مداخلات بیش از حد دولت در تأمین منافع عمومی و در واقع صبغه اقتدارگرایانه عمومی‌سازی فضای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی باعث شد که دولت‌ها با این وضعیت به مبارزه برخیزند.

بخش سوم - کوچک‌سازی دولت

در اینکه آیا دخالت دولت در اقتصاد باعث شکوفایی اقتصادی می‌شود یا بر عکس، در میان اقتصاددانان هیچ توافقی وجود ندارد. در کمتر مسئله‌ای می‌توان این-چنین اختلاف نظر فاحشی را مشاهده کرد. گروهی از اقتصاددانان،^۴ کوچک‌سازی

1. Etat Providence

۲. عبدالحمید شمس، همان، ص ۷۲.

3. Deregulation

۴. برای دیدن آرای رقیب رک: حسین باز محمدی و اکبر چشمی، اندازه دولت در اقتصاد ایران، تهران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۵، ص ۶ و ۵.

دولت را برای رسیدن به اقتصادی شکوفاتر توصیه می‌کنند و در این خصوص، استدلال‌های اقتصادی ارائه می‌دهند. در کل، این استدلال‌ها در اشاره به سه مورد زیر با هم مشترک هستند:

الف) دخالت دولت و افزایش فعالیت‌های آن به گسترده شدن حوزه عمومی و در نتیجه بالا رفتن هزینه‌های آن منجر می‌شود. مهم‌ترین عوامل این افزایش هزینه را می‌توان به شرح زیر دانست:

۱. خدمات دولت هزینه‌مند است. این موضوع وقتی جدی‌تر می‌شود که ببینیم در برخی موارد خدمات دولت ارزان‌تر از خدمات مشابه است یا به صورت رایگان ارائه می‌شود.

۲. اتلاف سرمایه در بخش دولتی در مقایسه با بخش خصوصی بسیار بیشتر است. به همین دلیل، فعالیتی که در بخش دولتی انجام می‌شود در واقع، گران‌تر از فعالیت مشابهی است که بخش خصوصی انجام می‌دهد.

به هر حال، هزینه گزافی که دولت برای خدمات عمومی پرداخت می‌کند، بر اقتصاد کلان کشور تأثیر می‌گذارد. افزایش مالیات‌ها و استقراض بیشتر دولت برای تأمین مالی هزینه‌های دولت بزرگ‌تر، موجب کاهش منابع مالی شهروندان یا اشخاص بخش خصوصی و نیز کاهش انگیزه بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری، قبول ریسک و فعالیت‌هایی با بهره‌وری بالاتر می‌شود.

ب) بازدهی نزولی در فعالیت‌های دولت بزرگ‌تر، موجب تخصیص غیربهبینه و اتلاف بخشی از منابع موجود در اقتصاد می‌شود.

ج) واکنش کندتر بخش عمومی نسبت به بخش خصوصی برای جبران اشتباهات، انطباق با تغییرات محیط فعالیت، دریافت اطلاعات جدید و استفاده از نوآوری‌ها نیز کاهش رشد اقتصادی را به دنبال دارد.^۱ ناکارآمدی اقتصاد دولتی مهم‌ترین مشکلی است که دولت‌ها نتوانستند خلاف آن را اثبات کنند.

هم اکنون سال‌هاست که نظریه شکست دولت بزرگ، در گستره جهانی مطرح شده است. انگلستان در دوره تاچر، آمریکا در دوره ریگان و استرالیا در دوره راجر داگلاس

۱. حسین باز محمدی و اکبر چشمی، *اندازه دولت در اقتصاد ایران*، تهران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۵، ص ۳.

این نظر را پذیرفت. در عرصه جهانی نیز صندوق بین المللی پول و بانک جهانی مشوق آن به شمار می‌روند.^۱

یکی از استدلال‌هایی که در این زمینه طرح می‌شود، این است که بخش خصوصی به دنبال بیشتر کردن سود و بخش دولتی به دنبال بیشتر کردن بودجه است و بدین ترتیب، کارآمدی دغدغه اصلی بخش خصوصی است،^۲ حال آنکه نیل به چنین هدفی در اقتصاد دولتی اهمیت کمتری دارد.

برای بررسی اندازه دولت در اقتصاد معمولاً از دو شاخص استفاده می‌کنند. اولین شاخص عبارت است از نسبت هزینه‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی و دومین شاخص عبارت است از نسبت شاغلان بخش دولتی به کل شاغلان کشور.^۳ طبق گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق اندازه دولت در اقتصاد ایران بر طبق شاخص نخست از ۳۸/۵ درصد در سال ۱۳۶۶ به ۷۰/۴ درصد در سال ۱۳۸۰ رسیده است. بر اساس شاخص دوم نیز اندازه دولت از ۷/۶۳ درصد در سال ۱۳۳۵ به ۳۳/۷ درصد در سال ۱۳۸۰ رسیده است.^۴

نسبت هزینه‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی در ایران بین سال‌های ۱۳۶۶ تا

۱۳۸۰

سال	۱۳۶۶	۱۳۶۷	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰
اندازه دولت	۳۸/۵	۴۱/۴	۳۶	۳۶/۸	۴۱/۳	۴۴/۹	۵۸/۲	۵۴	۵۳/۱	۵۸/۲	۶۸	۷۰/۳	۶۹/۳	۶۹/۷	۷۰/۴

۱. محمدرضا حیدری، «اندازه دولت؛ وضع موجود و وضع مطلوب»، فصلنامه پژوهشی دانشگاه امام صادق (ع)، شماره ۲۷، ۱۳۸۴، ص ۹۶.

2. Marlow M. L (1991), "Privatization & Government Size", *Public Choice*, vol. 68, p. 273.

۳. همچنین نشانه‌های دیگری نیز از رشد اندازه دولت در سال‌های پس از انقلاب وجود دارد:

• تعداد کارکنان دولت از سال ۱۳۵۷ تا سال ۱۳۸۰ از ۵۵۰۰۰۰ نفر به ۲۳۰۰۰۰۰ نفر افزایش یافته است که رشدی بیش از ۴ برابر را نشان می‌دهد. در حالیکه رشد جمعیت در همان فاصله، کمتر از دو برابر بوده است.

• تعداد شرکت‌های دولتی طی دو دهه اخیر به میزان ۳ برابر رشد کرده است.

• در سال ۱۳۵۷ تعداد وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی ۴۲۱ بوده است. این تعداد در حال حاضر بیش از دو برابر شده است.

رک: معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، منطقی نمودن اندازه دولت، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۲، ص ۴.

۴. معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، «بررسی اندازه دولت در ایران»، تهران سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

نسبت شاغلان بخش دولتی به کل شاغلان کشور

سال	۱۳۳۵	۱۳۴۵	۱۳۵۵	۱۳۶۵	۱۳۷۰	۱۳۷۵	۱۳۸۰
اندازه دولت	۷/۶۳	۹/۳۲	۱۹/۰۱	۳۱/۳۹	۳۳/۱۸	۲۹/۲۲	۳۳/۷

گرچه از باب نمونه، در بخشنامه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تاریخ ۱۳۸۱/۵/۱۹ اذعان شده که «تعداد پست‌های مدیریتی طی دو دهه گذشته ۶۰ درصد رشد کرده است»، با این حال، پروژه کوچک‌سازی باعث تعدیل نیروی انسانی در رده‌های پائین و قشر کم‌درآمد جامعه می‌شود.^۱ همچنین توجه به تعداد شرکت‌های دولتی در سال‌های متمادی می‌تواند اندازه دولت جمهوری اسلامی ایران را تا حدودی نشان دهد. تعداد شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۸۳، ۵۳۱ عدد بوده است، حال آنکه در سال ۱۳۵۶ تنها ۱۲۸ شرکت وجود داشته است. این رشد چهار برابری در حالی صورت گرفته است که بین این فاصله زمانی، جمعیت ایران چهار برابر نشده است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱. محمد مالجو، همان، ص ۴۲.

تعداد شرکت‌های دولتی^۱

سال	۱۳۵۶	۱۳۶۸	۱۳۷۲	۱۳۷۸	۱۳۸۳
تعداد شرکت‌های دولتی	۱۲۸	۲۷۰	۴۲۳	۵۶۰	۵۳۱
سهم در بودجه کل کشور	۸۱/۶	۵۶	۶۴/۸	۶۶/۸	۵۶/۵

به همین دلیل، از اواخر دهه ۶۰ کوچک‌سازی دولت امری مهم تلقی شد و دولت جمهوری اسلامی ایران، تلاش‌هایی را در این زمینه شروع کرد. فعالیت‌های مزبور نتیجه‌چندانی در پی نداشت و برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۷۹ را باید نقطه عطفی در این خصوص دانست. همچنین قانون برنامه چهارم توسعه که در ادامه سیاست‌های برنامه سوم توسعه تدوین و تصویب شده است، در زمینه کوچک‌سازی دولت از اهمیت خاصی برخوردار است. دو برنامه مزبور و همچنین قوانین بودجه سالانه سال‌های اخیر که بر اساس آنها تنظیم شده است، سیاست‌های مشخصی برای کوچک‌سازی اندازه دولت پیش‌بینی شده است که اجرای دقیق آنها بر اساس آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوط، همان راهکارهای اجرایی کوچک‌سازی دولت است که برخی از آنها به قرار زیر است:

- محدودیت در ورود به خدمات دولتی؛
- واگذاری امور خدماتی و پشتیبانی دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی؛
- ادغام وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی؛
- واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی؛
- تفکیک وظایف و فعالیت‌های دولت در امور حاکمیتی، تصدی‌های اجتماعی، تصدی‌های اقتصادی و امور زیربنایی و تأکید بر انجام وظایف مذکور به استثنای وظایف مربوط به امور حاکمیتی از طریق مشارکت مردم و توسعه بخش خصوصی که این موضوع در قانون برنامه چهارم توسعه مورد توجه ویژه قرار گرفته است؛
- تغییر نظام بودجه‌ریزی بر اساس قیمت تمام‌شده خدمات و عملکرد (بودجه‌ریزی عملیاتی)؛
- متناسب‌سازی تعداد کارکنان هر دستگاه با اهداف و مأموریت‌های آنها؛

۱. احمد کابلی زاده، خصوصی سازی مردمی؛ کارایی همراه با عدالت، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، ص ۳۸.

• واگذاری برخی از فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی به شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر و روستا؛

• کاهش هزینه‌های جاری دولت (سالانه به میزان ۲ درصد)؛

• کاهش حجم تصدی‌های دولت به میزان سالانه ۳ درصد؛

• اجرای کامل ماده ۸۸ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (در حال حاضر بر اساس قانون مذکور بخشی از فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی کشور با مشارکت بخش خصوصی انجام می‌شود).

علاوه بر قوانین برنامه که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، برای رفع موانع قانون اساسی در خصوص کوچک‌سازی اندازه دولت، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی طی دو مرحله و پنج بند در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ اعلام شد:

الف) سیاست‌های کلی توسعه بخش غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی؛

ب) سیاست‌های کلی بخش تعاونی؛

ج) سیاست‌های کلی توسعه بخش غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی؛

د) سیاست‌های کلی واگذاری؛

ه) سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار.

در بند الف) دولت مکلف شده است تا ضمن عدم شروع فعالیت جدید در موارد خارج از صدر اصل ۴۴ نسبت به واگذاری همه فعالیت‌ها که مشمول عناوین مزبور نباشند، به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی حداکثر تا پایان برنامه پنجم توسعه (سالانه حداقل ۲۰ درصد) اقدام کند. در این بند، به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی اجازه داده شده است تا در برخی از فعالیت‌های صدر اصل ۴۴ نیز وارد شوند. برای نمونه سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت صنایع و معادن بزرگ، فعالیت‌های بازرگانی خارجی، بانکداری، تأمین نیرو، امور پست و مخابرات، راه و راه‌آهن، هواپیمایی و کشتیرانی. در بند ب) دولت مکلف شده است به انحای مختلف از تعاونی‌ها حمایت کند. در بند ج) نیز بر تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت بر اقتصاد، خصوصی‌سازی، گسترش مالکیت عمومی و واگذاری ۸۰ درصد سهام بنگاه‌های دولتی به بخش

خصوصی تأکید شده است. در بند (د) به الزامات واگذاری و نحوه مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها اشاره شده است. در بند (ه) نیز بر تداوم اعمال حاکمیت دولت از طریق سیاست‌گذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت اشاره شده است.^۱

بخش چهارم - تأملی بر سیاست کوچک سازی دولت

کوچک‌سازی دولت در ایران، مسئله‌ای غامض و پیچیده است. در حقیقت می‌توان تلاش‌های دو دهه اخیر دولت را از انحای مختلف مورد توجه و نقد قرار داد. در این بخش که به نوعی نتیجه‌گیری نیز محسوب می‌شود، سعی شده با نگاهی انتقادی به مسئله نگریسته شود. انتقادات وارد بر سیاست کوچک‌سازی دولت از یک نوع نیستند و به همین دلیل، در زیر طی چند بند مجزا آنها را مطرح خواهیم نمود.

الف) در مباحث مربوط به کوچک‌سازی، عموماً سه راهکار برای کوچک‌سازی در نظر گرفته شده است: (۱) کوچک‌سازی به معنای کم کردن نیروی انسانی، (۲) کوچک‌سازی به معنای کم کردن نهادهای دولتی (۳) کوچک‌سازی به معنای مقررات‌زدایی.

از میان سه راهکار مذکور، به نظر می‌رسد تنها دو راهکار نخست مورد توجه دولت جمهوری اسلامی ایران واقع شده است. احکام مندرج در بخشنامه مورخ ۱۳۸۱/۵/۱۹ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت کشور تحت عنوان «کاهش اندازه دولت»^۲ و همچنین «برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی» مصوب هیئت وزیران مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۲ دو راهکار مزبور را برای کوچک‌سازی دولت ارائه داده است. بدین ترتیب، به موضوع مقررات‌زدایی که یکی از مهم‌ترین عناصر کوچک‌سازی دولت است توجه نشده است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

۱. معاونت مطالعات و ارزیابی، «اصل چهارم قانون اساسی»، تهران، سازمان خصوصی‌سازی، ۱۳۸۶.

۲. بخشنامه مزبور که بر پایه مقررات قانون برنامه سوم توسعه صادر شده بود، سیاست کوچک‌سازی را در چهار بند مورد توجه و تأکید قرار می‌دهد:

۱. کاهش تصدی‌ها و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت؛
۲. فراهم نمودن زمینه توسعه مشارکت مردم، بخش خصوصی و بخش تعاونی و دستگاه‌های محلی؛

۳. گسترش نیافتن تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک‌سازی و منطقی نمودن اندازه دولت؛

۴. حذف واحدها و سازمان‌های غیر ضروری و حذف وظایف موازی و مشترک دستگاه‌ها.

ب) مدت‌ها نهادهای بین‌المللی و کشورها اصلاحات بخش عمومی را امری مدیریتی و مهندسی در نظر می‌گرفتند. پندار بر این بود که برنامه‌های اصلاح بخش عمومی را می‌توان پیشاپیش تدوین کرد و پس از آن به اجرا گذاشت و در عمل، طبق برنامه مزبور پیش رفت. این رویکرد مکانیکی کاهش حقوق و مزایا، کاهش نیروی کار، بازنویسی چارت سازمان‌های دولتی، بازنویسی شرح شغلی کارمندان دولتی و غیره را به عنوان راهبردهای اصلی اصلاح بخش عمومی در نظر می‌گرفت. در این میان، آنچه مورد کم‌توجهی واقع می‌شد این بود که اصلاح بخش عمومی را نمی‌توان صرفاً با اجرای یک یا چند برنامه شکلی و بدون توجه به فرهنگ خدمات عمومی به فرجام رساند.^۱

وضعیت بخش عمومی در کشورهای در حال توسعه و اصلاح یا عدم اصلاح آن، نشان‌دهنده بیهودگی تلاش‌های صرفاً شکلی است. در حقیقت وضعیت را در این کشورها می‌توان به شکل زیر ترسیم نمود:

- خدماتی که دولت‌ها ارائه می‌دهند بسیار نامناسب است؛
- شهروندان با آنکه می‌دانند وضعیت ارائه خدمات عمومی بسیار نامناسب است، تمایل چندانی برای تغییر وضعیت موجود نمی‌بینند؛
- دولت با نبود تقاضای شهروندان، به کار خود ادامه می‌دهد و پاسخگویی چندانی ندارد.^۲

این موضوع در مورد سیاست کوچک‌سازی دولت ایران صدق می‌کند. هر تلاشی که در زمینه کوچک‌سازی دولت صورت گرفته است، در غیاب تقاضای شهروندان، از سوی دولت بوده و در این زمینه به مسائل فرهنگی کم‌توجهی شده است. به دلیل مسائل تاریخی و اعتقادی، فرهنگ عمومی کشور ضد سرمایه‌داری و سودطلبی است.^۳ بدون فرهنگ‌سازی مناسب، فرجام سیاست کوچک‌سازی دولت مبهم است. در واقع، برای اصلاح بخش عمومی نمی‌توان بیش از حد به خود بخش عمومی امیدوار بود. برای این اصلاح باید جامعه مدنی، احزاب سیاسی، بخش خصوصی، سازمان‌های

1. Schacter M. (2000), "Public Sector Reform in Developing Countries; Issues, Lessons & Future Directions", Ottawa: Institute on Governance, Available at: www.iog.ca, p. 7.
2 Ibid, p. 8.

۳. نک: اظهارات محمود کاظمیان مندرج در روزنامه سرمایه، شماره ۲۱۷ مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۵ و همچنین اظهارات محمد نهاوندیان در روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۱۱۲۵ مورخ ۱۳۸۵/۹/۲۰.

غیردولتی و دیگر نهادها و اشخاص خارج از بخش عمومی فعال باشند^۱ و جلب همکاری و همراهی آنها نیازمند این است که فرهنگ عمومی کشور در خصوص سرمایه‌داری و فعالان بخش خصوصی تغییر یابد.

البته وجاهت تلاش برای ایجاد این تغییر از زاویه‌ای دیگر مورد تردید است. برخی با دفاع از فرض دوگانه بودن و مشابه نبودن دیوان‌سالاری غربی و دیوان‌سالاری موجود در کشورهای جهان سوم با الگوبرداری کشورهای اخیر از کشورهای غربی مخالفت می‌کنند. از این منظر، «هرگونه تلاش در کوچک کردن دستگاه دیوان‌سالاری دولتی در بلندمدت منجر به تشدید نابسامانی‌های اجتماعی و آشوب‌های سیاسی خواهد شد».^۲

ج) توجیه سیاست کوچک‌سازی دولت در ایران در پرتو قانون اساسی بسیار سخت است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در فضایی انقلابی تدوین و تصویب شده است. اصول متعددی از قانون اساسی وظایفی را بر دوش دولت نهاده است که انجام آنها با پی‌گیری سیاست‌های کوچک‌سازی مغایرت آشکار دارد. برای نمونه، بندهای مختلف اصل سوم قانون اساسی شایان توجه است: «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد: ۳. آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی، ۴. تقویت روح بررسی و تتبع و ابتکار در تمام زمینه‌های علمی، فنی، فرهنگی و اسلامی از طریق تأسیس مراکز تحقیق و تشویق محققان، ۹. رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی، ۱۲. پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.»

همچنین بر اساس اصل ۲۹ قانون اساسی «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی. دولت موظف است طبق قوانین، از محل درآمدهای عمومی و

1. Schacter, *op cit*, p. 9.

۲. حسین دهشیار، «دولت کوچک و جهان سوم»، *روزنامه شرق*، ۱۸ شهریور ماه ۱۳۸۳.

درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند» بر اساس اصل ۳۰ قانون اساسی «دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سر حد خودکفایی کشور به طور رایگان گسترش دهد» و بر اساس اصل ۳۱ «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آنها که نیازمندترند به خصوص روستائینان و کارگران زمینه اجرای این اصل را فراهم کند».

علاوه بر این، اهداف و آرمان‌های مندرج در اصل ۴۳ قانون اساسی با اهداف خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت همخوانی چندانی ندارد. اهداف مزبور عبارت‌اند از: «۱. تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، ۲. تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه، ۳. تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند، ولی وسایل کار ندارند».

در واقع، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در راستای نیل به اقتصاد اسلامی عادلانه، فقرزدایی و کم‌کردن فاصله طبقاتی را مهم‌ترین هدف خود در مسائل اقتصادی قرار داده است. به بیانی بهتر، اقتصاد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران توجه ویژه‌ای به عدالت توزیعی^۱ نموده است، حال آنکه هدف از کوچک‌سازی دولت و خصوصی‌سازی عموماً نیل به اقتصادی کارآمد است و به لحاظ مبانی نظری با عدالت توزیعی مخالف است. همچنین قانون اساسی دولت را مکلف کرده است که خدمات عمومی اجتماعی را به صورت رایگان ارائه کند. بدین ترتیب، تأمین اجتماعی، بهداشت و درمان و آموزش و پرورش، تأمین مسکن و اموری از این قبیل به عنوان خدمات عمومی اجتماعی بر عهده دولت است؛ در حالی که بخشی از امور مزبور نیز در جریان خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت به بخش خصوصی واگذار شده است.

دولت برای جمع بین الزامات عدالت توزیعی و نیز لزوم نیل به کارآمدی اقتصادی، قسمتی از بخش دولتی را از طریق سهام عدالت به اقشار کم درآمد جامعه واگذار کرده

است. تأملی دقیق بر روی این راه حل نشان می‌دهد که در واقع بدین ترتیب، «خصوصی سازی» به مفهومی که در مباحث مربوط به اقتصاد کارآمد مطرح می‌شود، انجام نیافته است. زیرا در نهایت، دارندگان سهام عدالت به خاطر عدم تشکل و همچنین فقدان انگیزه، به مدیریت و حمایت دولت کفایت کرده و بدین ترتیب، فقط مالکیت بنگاه‌های دولتی منتقل شده است و نه مدیریت آنها^۱ و در نتیجه، در جریان آنچه خصوصی سازی نام گرفته و آنچه در واقع رخ داده است شریک کردن اقشار کم درآمد جامعه در سود و زیان فعالیت‌های اقتصادی دولت است.

د) دولت ایران در راستای تحقق سیاست کوچک‌سازی، به مسئله عدم تمرکز اداری بیش از پیش توجه کند. تمرکززدایی یکی از راهبردهایی است که از طریق آن می‌توان دولت را کوچک کرد. زمینه‌های استفاده از چنین راهبردی وجود دارد. سابقه طولانی برخورداری از شوراهای محلی، شهرداری‌ها و همچنین موضع همدلانه قانون اساسی در خصوص نهادهای مزبور به بهترین وجه می‌تواند بستر مناسبی برای اجرای سیاست کوچک‌سازی به شمار رود. بدین منظور، قانون‌گذار باید صراحتاً تصمیم‌گیری در خصوص برخی از امور (برای نمونه، حمل و نقل، بهداشت، آموزش و پرورش) را که هم‌اینک وزارتخانه‌ها انجام می‌دهند، به عهده شوراهای محلی و شهرداری‌ها بگذارد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱. آنچه باعث ناکارآمدی بنگاه‌های دولتی است، سوء مدیریت است نه صرف مالکیت دولتی. برای دیدن شرحی از انتقادات وارده بر سهام عدالت رک: محمد ایران‌منش، «پارادوکس خصوصی سازی شرکت‌های دولتی»، چشم انداز ایران، ۱۳۸۵، شماره ۴۰.