

اندازه دولت



مهندس عطفی‌نیا: هیئت وزیران در جلسه مورخ ۸۱/۱/۱۸ پس از شنیدن گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در مورد برنامه تحول اداری هفت برنامه اصلی درباره دستگاههای دولتی را به تصویب رساند که برنامه اول، برنامه منطقی کردن اندازه دولت و ساختارهای تشکیلاتی آن است. در این میزگرد تخصصی از استادان محترم اقتصاد و مدیریت دعوت شده است تا در یک بحث آزاد آرای خودشان را در مورد اندازه دولت، روشها، ابزارها و شاخصهای اندازه‌گیری دولت و بهینه بودن اندازه دولت، تأثیر اندازه دولت در رشد اقتصادی از لحاظ اقتصادی و در حیطه مدیریت منابع انسانی، تأثیر اندازه دولت در کارآمدی و بهره‌وری دستگاههای دولتی، مطرح کنند. در پیش درآمد بحث از دخالت دولت در اقتصاد شروع می‌شود. از یک سو، در مورد دخالت دولت



مرتضی عطوفی‌نیا

کارشناسی ارشد اقتصاد نظری و معارف اسلامی و کارشناس برنامه‌ریزی کشوری در دفتر ساختارهای سازمانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و دارای تألیفاتی در زمینه اندازه، وظایف دولت و رشد اقتصادی.

کسانی هستند که اصولاً از کاهش اصلاحات دولت در اقتصاد حمایت می‌کنند. از دید آنان دولت در ایران تحت تأثیر تفکرات چپ اموری را جزو وظایف دولت قرار داده است که اصولاً جزو وظایف دولت نیست. به همین سبب بخش خصوصی آن‌گونه که باید رشد نکرده است. این اقتصاددانان معتقدند که بنا به فرض همه کالاهای و خدمات را بخش خصوصی باید ارائه کند مگر در مواردی که اثبات شود بخش خصوصی قادر به انجام آن نیست که اصطلاحاً موارد «شکست بازار» خوانده می‌شود. وظایف دولت از دید آنها منحصر در چهار وظیفه تأمین کالاهای عمومی، مبارزه با انحصار، ایجاد عدالت و پشتیبانی از حقوق مالکیت می‌شود.

در برابر این دیدگاه کسانی هستند که نقش فعالتری را بیش از نقشهای پیشگفته برای دولت در ایران قائل اند.

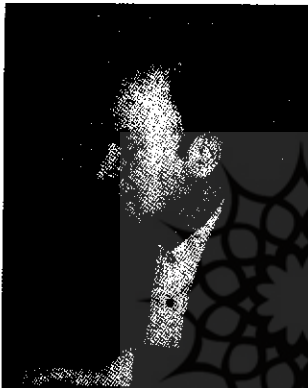
این افراد معتقدند براساس تجربه‌های کسب شده باید الگوی همکاری دوجانبه دولت/بخش خصوصی را در اقتصاد پدید آورد. از جمله وظایف مهمی که دولت در اقتصادهای در حال توسعه به عهده دارد این است که نهادهای لازم را برای سازوکار بازار ایجاد و تشکیل بازارها را تسریع کند.

این افراد بر این باورند که دولت در ایران به دلیل ویژگیهای خاص موظف است نقشهای مضاعفی را نیز بپذیرد. چون دولت درآمد حاصل از صادرات نفت را دارد پس باید در مقام یک سرمایه‌گذار نیز وارد شود. دولت باید در سرمایه‌گذاریهایی که بخش خصوصی انگیزه‌ای یا سرمایه لازم را در اختیار ندارد وارد شود و خود رأساً سرمایه‌گذاری کند. به نظر آنها با توجه به اینکه در ایران بخش خصوصی آن‌گونه که باید ایجاد نشده است نمی‌توان کارها را به امید بخش خصوصی و نهاد و در برخی موارد که بخش خصوصی وجود دارد نیز نمی‌توان مسائل را به بخش خصوصی واگذار کرد چرا که در ایران بازارهای رقابتی وجود ندارند و در صورت واگذاری امور به بخش خصوصی انحصارهای

خصوصی جایگزین انحصارهای دولتی خواهد شد.

حال با تشکر از حضور استادان و صاحب نظران محترم از دکتر رضائی تقاضا می شود بحث خودشان را آغاز کنند.

رضائی: اندازه دولت موضوع عمده ای است که فقط کشور ما با آن سر و کار ندارد، بلکه کشورهای جهان با موضوع اندازه دولت سروکار دارند. البته بحثهای بسیار گسترده ای وجود دارد، ما اگر از ۱۰۰ سال پیش به اندازه دولت در کشورها بنگریم می بینیم که اندازه



رضا رضائی خورشید دوست

دکترای مهندسی سیستمها و مدیر گروه سیستم دانشگاه صنعتی امیرکبیر، مدیرعامل شرکت مهندسی - مشاوره ای راد سامانه و عضو گروه مشاوران علمی فصلنامه تحول اداری و نماینده دوره اول مجلس شورای اسلامی و مشاور سابق طراحی سازمان و تشکیلات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.

آنها نزدیک به سه برابر شده، تنها مقایسه سال ۱۹۹۶ با سال ۱۹۰۰ میلادی بیانگر این نکته است که اندازه دولت در شکل بسیار خوب، یعنی این که زیاد بزرگ نشده باشد کشور امریکاست که در حدود سی و اندی درصد است و در وضعیتی مانند سوئیس که به عنوان اندازه به نسبت درخور توجه ذکر کردند، اینها رقم خیلی بیشتری است، یعنی دو برابر. البته در اینجا ما پیش از ورود به بحث اندازه دولت باید ملاکهای روشنی برای اندازه داشته باشیم. هزینه دولت بر تولید ناخالص داخلی (GDP)، یک شاخص به عنوان سنجش اندازه دولت است. البته شاخص دیگر تعداد کارکنان است، یعنی کسانی که برای دولت کار می کنند، آن هم به عنوان بهینه گزینی^۱ یا به منزله الگوی مبنای بدن توجه می شود. درباره شاخص اول باید بگویم که از نیمه دوم دهه ۱۹۹۰، بحث بسیار گسترده ای وجود

داشت، به ویژه بر مبنای مطالعات انجام شده نتیجه گرفته می شد که هرچه هزینه دولتها بالاتر باشد، رابطه عکس با نرخ رشد خواهد داشت. و برای این مسئله در کشورهای

پیشرفته صنعتی کوشیدند رقمهای بسیار روشنی را بگویند، یعنی این که اگر اندازه دولت از لحاظ نسبت هزینه به تولید ناخالص داخلی (GDP) بین ۲۰٪ تا ۳۰٪ باشد، نرخ رشد در حدود ۷٪ و اگر اندازه دولت همان شاخص بزرگتر از ۵۰٪ باشد نرخ رشد زیر ۲٪ برای کشورهای عمدتاً صنعتی مطرح است، البته می‌دانید که اینها مطالعات انجام شده است و در مقالات، مصاحبه‌ها و مستندات مختلف بدانها اشاره شده است و مبنایی هم برای کشورهای خاص مثل کشور ما است که ویژگیهای جدا از معمول دارند. برای مثال کشور ما کشور نفتی است و نیز مالکیت دولتی به طور گسترده است، باید بحثهای دیگر را در کنار آن آورد. آنچه من گفتم ناظر بر این موضوع است که ما ملاکهایی بیابیم تا درباره اندازه دولت حرف بزنیم.

اندازه دولت بر مبنای هزینه و روی GDP تصویرش بر جهان این چنین است. البته کشورهایی مثل ما وضعیت خاصی دارند، ما نباید به شکل کلیشه‌ای با اندازه دولت برخورد کنیم، بلکه لازم است ویژگیهای خودمان را ببینیم، کشوری که افزون بر ۸۰٪ اقتصادش بر دولت تکیه دارد، اندازه دولت در چنین کشوری چقدر باید باشد؟ در این مورد خوشبختانه باز هم کارکرد گذشته به ما نشان داده است که، در سال ۱۳۵۷، اندازه کارکنان دولت در حدود ۵۷۰ هزار نفر بود. جمعیت کشور در حدود ۳۶ میلیون، در همان سال مطرح می‌شد که کشور اندازه‌های بزرگتر از آنچه هست باید داشته باشد و می‌دانید که کاملاً سستی ۵۰ ساله بر نظام گردش کار صنعتی خدماتی و اداری ما حاکم بوده است و اگر آن مبنا را در نظر بگیریم می‌بینیم که دولتی متورم داریم و این دولت متورم نه پس از انقلاب بوده، از پیش از انقلاب شروع شده ولی پس از انقلاب رشد بسیار سریع غیرخطی به خودش گرفته است، از نظر وضعیت آرمانی کشورهای پیشرفته صنعتی آرزو می‌کنند که به ۱۹۰۰ برسند، یعنی برسند به وضعیتی که میزان اندازه دولت در حدود ۱۵٪ از لحاظ هزینه بر GDP باشد. با در نظر گرفتن این ملاکها وضعیت ما وضعیتی آرمانی برای ایران است با توجه به پیشرفت فناوری می‌شود یک بهینه‌گزینی انجام داد. با تجربه‌ای که خودم در ۱۰ سازمان بزرگ کشور داشتم و این تجربه میدانی بود که در ایران اجرا کردیم، می‌توانیم به روشنی مطرح کنیم که اندازه دولت ایران، از لحاظ کارکنان و با بهره‌گیری از امکانات روزآمد، به ویژه فناوری اطلاعات و ارتباطات و نیز روش‌مند کردن بخشهای مختلف در یک دوره گذار شاید ۱۰ ساله، اندازه دولت را

می‌شود به $\frac{1}{5}$ کاهش داد.

عطوفی نیا: جا دارد از دکتر رضائی بپرسم که به منزله شاخص نمونه‌ای اندازه دولت در بخش اقتصادی، GDP را مطرح کردید، البته برای کشورهای که نام بردید و کشورهای پیشرفته صنعتی و نیز کشورهای پیشرفته آسیایی در همه جای دنیا همین معیار است. بحثی که در اینجا وجود دارد که ملاک ارزیابی اندازه دولت در ایران آیا همین شاخص است؟ آیا این GDP را در ایران مثل بقیه کشورها باید بودجه کل در نظر بگیریم یا فقط بودجه عمومی کشور؟

رضائی: من از قضا وارد این بحث نمی‌شوم، چون در مورد GIP ایران و درباره هزینه دولت بحث است. این کار باید بسیار کارشناسانه باشد، ورود در این مطلب باید این اختلاف را حل کند که میزان GTP را در چه مبنایی قبول کنیم؟ چون بین نظر داخلی و جهانی تصویری همگون وجود ندارد من وارد آن بحث نمی‌شوم. شاید بهتر است که عالمان اقتصاد درباره آن بحث کنند، چون می‌توانند از این بحث دفاع کنند چون این رشته کاری ما نیست و ابهامی است بر مباحث این چنینی، بگذارید در حیطه مباحث اعداد و ارقام کلان ملی از لحاظ اقتصاد فرصت را به دوستان بدهیم.

عطوفی نیا: با سپاس از دکتر رضائی، خوب همان‌طور که ایشان مطرح کردند با مباحث اقتصادی آغاز کردیم، اگر بخواهیم همین صحبت را ادامه بدهیم. تقاضا دارم دکتر صادقی بحث را ادامه دهند و دیدگاههای خودشان را بفرمایند.

صادقی: درباره اندازه دولت ابتدا باید بدانیم که چگونه باید اندازه گیری کنیم و نیز این که شاخصهای اندازه گیری چیست تا بر اساس شاخصهای اندازه گیری ببینیم دولت ما در مقایسه با سایر کشورها از لحاظ اندازه در چه وضعیتی قرار دارد. اندیشمندان چندی در مورد شاخص اندازه دولت شاخصهای متعددی را بیان کرده‌اند که هر کدام از آن شاخصها بنا به شرایط و موقعیت اقتصادی در هر کشوری می‌تواند مورد استفاده قرار بگیرد و براساس آن نسبت به اندازه دولت پذیرفتنیهای لازم صورت بگیرد. وگنر شاخصی را



مهدی صادقی

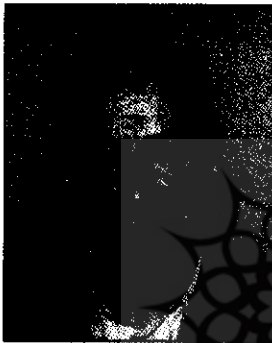
دکترای اقتصاد و رئیس دانشکده امور اقتصادی وزارت اقتصاد و دارایی، سرخوردار از پیشینه مدیریتی - پژوهشی، معاون تحصیلات تکمیلی و نیز معاون پژوهشی دانشکده اقتصاد دانشگاه امام صادق (ع)، مدیر گروه تقاضای انرژی وزارت نیرو.

پیشنهاد می‌کند و در اینجا از سهم هزینه دولت در تولید ناخالص داخلی به منزله یک شاخص نام می‌برد. وبر در سال ۱۹۷۷ شاخص دیگری را طرح می‌کند و آن بحث هزینه شدن است. در حقیقت همان معادل هزینه دولت نسبت به جمعیت است. باز دیگران شاخص متعادلتري را مطرح می‌کنند و آن تفاوت هزینه‌های دولت و پرداختهای انتقالی است. این عده معتقدند که آنچه دولت به‌سان پرداختهای انتقالی انجام می‌دهد نباید در اندازه دولت لحاظ شود و بر این اساس دولت را با این نوع هزینه‌ها بزرگ جلوه دهیم. از این رو، پرداختهای انتقالی باید از هزینه‌های کل دولت کسر شود. در باب خود این شاخصها که حالا باید صورت سرانه یا هزینه‌های دولت به تولید ناخالص داخلی یا به‌صورت مابه‌التفاوت هزینه‌ها و پرداختهای انتقالی است، باز دو نگرش نسبت به مبنای حسابداری وجود دارد. گروهی

معتقدند که اگر بخواهیم این شاخصها را محاسبه کنیم باید براساس مقادیر اسمی محاسبه شود، از جمله این افراد لوئیس و رایس هستند که معتقدند از نسبت هزینه‌های دولت به تولید ناخالص داخلی به‌عنوان اندازه دولت استفاده می‌کنیم، این باید به‌صورت تعدیل یا همان اسمی باشد. باز از جمله طرفداران این نظریه که معتقدند نسبتها براساس مقادیر اسمی یا تعدیل نشده باید برآورد شود، بوکائن و فلاورز است که در سال ۱۹۸۷ این نظریه را داشتند. اما دسته دیگری اعتقادشان این است که برای اندازه‌گیری دولت اگر از هر یک از شاخصها سود جوئیم مقادیر مورد استفاده باید مقادیر حقیقی باشد. از جمله این افراد که معتقدند باید از مقادیر حقیقی استفاده کرد آقای تنزی است که معتقد است که تورمی که در هزینه‌های دولت ایجاد می‌شود نسبت به تورمی که در کل تولید ناخالص داخلی ایجاد می‌شود بسیار بیشتر است و از این رو، اگر از مقادیر اسمی سود جوئید برای اینکه بر اساس نسبت GDP یا هزینه‌های دولت به تولید ناخالص داخلی اندازه دولت را محاسبه کنید دچار اشتباه خواهید شد. حالا باز اگر فرصتی بیابم در خصوص اینکه این اندازه بر اساس

این شاخصها یا شاخص انتخابی در دنیا چگونه است و چگونه قیاس پذیراند، می توانم مطالبی را مطرح کنم.

عطوفی نیا: با سپاس از دکتر صادقی که در بحثی بسیار مفید و ارزنده محور ابزارها و شاخصهای اندازه گیری دولت را شرح دادند. در ادامه از دکتر فقیهی تقاضا می شود تا با رویکرد مدیریت دولتی به بحث درباره اندازه دولت و شاخصهای آن پردازند.



ابوالحسن فقیهی

دکترای مدیریت دولتی از دانشگاه ایالتی نیویورک، عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی، سردبیر فصلنامه علوم مدیریت ایران و دارای چندین تألیف و پژوهش در زمینه مدیریت و سازمان

فسقیهی: در مورد شاخصهای سنجش اندازه دولت همکاران مطالبی را فرمودند. بهتر است این نکته را بیفزایم که یکی از شاخصهای مهم برای سنجش اندازه دولت نسبت کارمندان دولت به جمعیت کشور است. این نسبت در جوامع مختلف با توجه به طبیعت نظامهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی آنها متفاوت است. برای مثال اندازه دولت در سوئد در مقایسه با بسیاری از جوامع دیگر بزرگتر است. این نسبت حدود ۱۶٪ است و در کشور برونودی حدود ۱٪ است. میانگین این نسبت در جوامع در حال توسعه حدود ۴٪ است. با مقایسه جوامع توسعه یافته و در حال توسعه در می یابیم که اندازه دولت بر اساس این شاخص در جوامع توسعه یافته بزرگتر از جوامع در حال توسعه است. با این وجود بیشتر کارکنان دولت در کشورهای توسعه یافته در

حکومت‌های ایالتی و محلی مشغول به کارند در حالی که در جوامع در حال توسعه کارمندان بیشتری در دولتهای مرکزی کار می کنند. از جمله شاخصهای دیگر می توان به نسبت پرداختهای بخش عمومی به تولید ناخالص داخلی GDP اشاره کرد. برای اینکه بدانیم اندازه دولت در یک دوره زمانی چه روندی داشته است از این شاخص سود می جوئیم. از شاخصهای فرعی دیگری هم برای سنجش اندازه دولت سود می جوئند از جمله می توان به نسبت یارانه ها و پرداختهای انتقالی به تولید ناخالص داخلی اشاره کرد. در جوامع توسعه

یافته هزینه‌های عمومی بین ۲۰٪ تا ۵۰٪ تولید ناخالص داخلی این کشورهاست. اگر هزینه‌های عمومی بیش از ۳۰٪ تولید ناخالص داخلی باشد اندازه دولت را می‌توان بزرگ دانست. اگر هزینه‌های عمومی کمتر از ۱۰٪ تولید ناخالص داخلی باشد اندازه دولت کوچک است.

بحث اندازه دولت را می‌توان از منظر تاریخی نیز بررسی کرد. سؤال این است که گرایش دولتها در طول قرن گذشته به چه سمت و سویی بوده است؟ به عبارت دیگر، بورکراتیزه شدن جهان چگونه اتفاق افتاده است؟ این وضعیت در ایران چگونه بوده است؟

اقتصاددانان لیبرال همواره درباره نقش دولت در اقتصاد بحث کرده‌اند. سؤال این بوده است که دولت در اداره اقتصاد جامعه چه نقشی باید ایفا کند و چه اموری را بهتر است به بخشهای غیردولتی بسپارد؟ اقتصاددانان کلاسیک نقش اساسی دولت را تأمین امنیت، دفاع از مرزها و فراهم کردن زیربناهای اقتصادی قلمداد می‌کردند. در واقع معتقد بودند دولت باید خلأ بخش خصوصی را در فعالیتهایی که این بخش توان یا انگیزه انجام آن را ندارد پر کند. وقایع مهمی که به خصوص در نیمه اول قرن بیستم میلادی اتفاق افتاد در فرایند بورکراتیزه شدن دنیا و گسترش اندازه دولتها بی‌تأثیر بوده است. اهم این وقایع بحران اقتصادی دهه ۱۹۳۰ و جنگ دوم جهانی است. در دوران بحران بزرگ نظریه کینز و سیاستهای انبساطی پیشنهادی او نقش دولت را در اقتصاد برجسته می‌کند. در دهه‌های بعدی ما شاهد پیدایی دولتهای رفاه در بسیاری از جوامع دنیا هستیم. واقعه مهم دیگر جنگ دوم جهانی است که به ویژه بر فرایند بورکراتیزه شدن کشورهای در حال توسعه بی‌تأثیر نبوده است. بعد از جنگ بسیاری از کشورهای مستعمره در آسیا، آفریقا و امریکای جنوبی به استقلال رسیدند و رهبران این جوامع هدفهای توسعه اقتصادی را مورد توجه قرار دادند. برای کشورهایی که مستقیماً زیر نفوذ قدرتهای استعماری نبودند نیز کوتاه کردن فاصله عقب‌ماندگی اهمیت زیادی داشت. با توجه به تقسیم جهان به دو قلمرو نفوذ غرب و شرق، جوامع در حال توسعه به دو الگوی توسعه سوسیالیستی و لیبرال دموکراسی غرب روی آوردند. در هر دو الگوی پیشنهادی غرب و شرق دولت نقش عمده‌ای را بازی می‌کرد.

در دهه‌های ۵۰ و ۶۰ میلادی شاهد گسترش نفوذ دولتها در اقتصاد، سیاست و

فرهنگ جوامع در حال توسعه هستیم. در این دوره اعتقاد بر این است که دولت اهرم توسعه است و هدفهای توسعه‌ای را با تقویت ماشین اداری یعنی بوروکراسیها می‌توان تحقق بخشید. اغلب معتقد بودند که باید بوروکراسیها را تحت هر شرایطی تقویت کرد حتی اگر به بهای کاهش اقتدار سایر نهادهای سیاسی جامعه منجر شود. تا اواخر دهه ۷۰ میلادی شاهد حضور دولتهای رفاه در جوامع توسعه یافته و دولتهای غیرنظامی و نظامی با اندازه بزرگ در جهان سوم هستیم.

از اوایل دهه ۸۰ میلادی با روی کار آمدن حکومتهای محافظه کار و جمهوری خواه در انگلیس و ایالات متحده آمریکا بر کوچک کردن اندازه دولت تأکید می‌شود. این تفکر که در زمان حکومت تاجر در انگلیس و ریگان در آمریکا شکل می‌گیرد به تدریج در بخشهای دیگر جهان به عنوان یک رویکرد غالب، اداره امور دولتی مورد توجه قرار می‌گیرد. از دیدگاه این رویکرد، الگوی مدیریت بخش خصوصی برای اداره امور دولتی توصیه می‌شود و اصلاحات دولتی بر کوچک کردن اندازه دولت، خصوصی سازی و برون سپاری تأکید می‌کند.

از اواسط دهه ۱۹۹۰ نظریه تأثیرگذار دیگری در اندازه دولت مطرح شده است که به حکمرانی خوب مشهور است. این رویکرد که امروزه مورد توجه نظریه پردازان و سیاستگزاران مدیریت دولتی است و برخی از نهادهای بین‌المللی چون بانک جهانی نیز آن را توصیه می‌کنند و در آن بر محدود کردن وظایف دولت و کوچک کردن اندازه آن تأکید می‌شود. این رویکرد به اداره امور عمومی بر این نظر استوار است که دولت یکی از سه رکن اساسی حکمرانی باید تلقی شود. بخش خصوصی و جامعه مدنی دو رکن دیگر این مثلث را شکل می‌دهند.

در این مرور کوتاه تاریخی به عوامل و متغیرهای مهم تأثیرگذار در اندازه دولت از ابعاد نظری و عمل اشاراتی شد. در بخش بعدی به عواملی که بر فرایند بورکراتیزه شدن دولت در ایران طی نیم قرن گذشته تأثیر گذاشته است اشاره خواهیم کرد.

عطوفی نیا: از دکتر فقیهی که با سخنان بسیار ارزنده‌شان، بحث را در مورد اندازه دولت و شاخصهای آن در حیطه مدیریت و رویکرد نوین به آن تحلیل کردند، بسیار سپاسگزارم. خوب است دکتر رضوانی بحث را ادامه بدهند. تا اینجا مقدمه‌ای بود برای بحث

اندازه دولت و شاخصها و تاریخچه آن در ایران و جهان. حال ببینیم اندازه دولت و اندازه بهینه آن در ایران چه از نظر شاخص اقتصادی و چه از نظر شاخص مدیریتی چگونه است، و اینکه آیا اندازه دولت ما الآن در وضع بهینه است یا نه و اگر هست ترکیب هزینه‌ها به چه صورتی است؟

رمضانی: در مورد ایران ما شاخصهایی داریم تحت عنوان شاخصهای پدیداری یا ویژگیهایی پدیداری. از این دیدگاه می‌گوییم کمتر توجه می‌کنند که در درونش چه می‌گذرد؟ بیشتر نگاه می‌کنند که کلان رفتاری‌اش چگونه است ولی در مقیاسهایی که معمولاً این بحثها مطرح می‌شود، از نظر کلان هزینه جاری به عمرانی دولت ۲ به ۱ است یعنی هزینه جاری به سرمایه‌ای دولت ۲ به ۱ است در حالی که در یک وضعیت مطلوب بایستی ۵/۰ باشد. پس اینجا صرفاً اندازه دولت مطرح نیست. سختی دولت مطرح می‌شود. یعنی همان که در آغاز مطرح کردید یعنی رابطه بین بهره‌وری و هزینه، و این نشان می‌دهد که اگر به جای این وضعیت، مجموعه‌ای کارا باشد به جای اینکه یک تومان سرمایه گذاری کنیم و دو تومان برایش خرج کنیم ما می‌توانیم پنج ریال خرج کنیم و یک تومان سرمایه گذاری، یعنی ما جایی توان صرفه‌جویی را داریم، البته در وضعیت عمومی که ما داریم چون نمی‌خواهم به آن بحثها وارد شوم، درآمد ما از لحاظ درآمد سرانه نسبت به کشورهای بسیار پیشرفته ۵٪ است، ۵٪ رقمی است که معمولاً در محاسبات برای خطا قائل می‌شوند. یعنی ما در حاشیه خطای محاسبات اقتصاد جهانی هستیم پس چرا وارد این مسئله بشویم. در زمینه‌های مختلف نظریه‌های بسیار گرانقدری وجود دارد. شاید برای ارائه تصویری درست از وضعیت ایران روی بهینه‌گزینی، آخرین سال پیش از انقلاب را بتوانیم ارائه دهیم که آن هم نسبت به ۵ سال پیش باز هم بسیار متفاوت بود، چون این جهش درآمد نفتی موجب خیلی مسائل در ایران شد که پیش از آن وجود نداشت به نظر می‌رسد ما پتانسیل بزرگی داریم که بتوانیم با سامان‌دهی اندازه دولت و افزایش بهره‌وری در کنار هم یک دولت کارا داشته باشیم. ایده‌آل این است. البته هیچ وقت به ایده‌آل نمی‌رسیم، بلکه به آن نزدیک می‌شویم. خصوصاً عوامل عدیده‌ای وجود دارد. به یاد داشته باشیم. در این مباحث، عوامل و روابط عدیده‌ای دخیل است. در این جا از یک سو دستیابی به آرمانها مطرح می‌شود، از سوی دیگر نزدیکی نسبی به

آرمانها. طرز تلقی از دولت در اینجا بسیار کاراست چون اندازه دولت معمولاً شامل افراد پراکنده نیست، بلکه گروههای منسجم را در بر می‌گیرد. اینها هستند که اندازه دولت را رقم می‌زنند. در این میان در بخشی از تاریخ ایران که هنوز هم مطرح است، دولت به‌سان محلی برای کارهایی مطرح است. بگذریم از دوران آغازین که مسئله نوسازی و تجدید مطرح شد در دوران پهلوی اول ما تا مدت طولانی همان رویکرد را داشتیم ولی جاذبه‌های شغل مطمئن در کنار دولت سبب شد که چنین تلقی در جامعه رواج پیدا کند. ما باید چند نکته را در کنار هم ببینیم. یکی اینکه دولت متأثر از منافع گروههای خاص هست که این گروههای خاص بودند که خصوصاً پس از انقلاب اندازه دولت را به‌طور چشمگیری زیاد کردند و این خطر باز هم در سالهای آتی وجود دارد. چاره کار چیست چاره کار به نظر می‌رسد رقابت است. بهره‌گیری از فناوریهای جدید و نیز بازنگرایی در روابط، به‌ویژه بازنگرایی در فرایندها ضروری می‌نماید. ما در حدود ۱۰ سازمان را فرایندنگری کردیم دیدیم که صرفه‌جوییهای کلان می‌شود پدید آورد. اگر فرایندی نباشد سازمانی وجود ندارد و اگر سازمانی نباشد کارکنانی نخواهد بود و اگر کارکنانی نباشد اندازه‌ای نیست، بازنگرایی بنیادین در فرایندها بسیار کارساز است.

عطفی نیا: با تشکر از دکتر رضائی. از دکتر صادقی تقاضا می‌شود تا بحث را در زمینه اندازه دولت یا تأثیر آن در رشد اقتصادی و ترکیب هزینه و اندازه بهینه دولت در ایران ادامه دهند.

صادقی: درباره بهینه‌یابی اندازه دولت، باید بحث محاسباتی را مطرح کنیم که مبتنی بر الگوسازی اقتصادی و ریاضی است که امروزه الگوهای CGE در این خصوص توسعه یافته است، به‌نظر می‌آید که مطالعات می‌تواند و می‌توانسته روی این بحث متمرکز شود تا ببینیم اندازه بهینه دولت چقدر است؟ در آنجا تابع رفاه اجتماعی یا توابع دیگری مبنای است و بر اساس فرایند بهینه‌سازی اندازه دولت قابل استخراج است. این مطالعات اگر انجام گرفته، باید پاسخگوی مقادیر عددی این اندازه باشد، اگر هم انجام نگرفته به نظر من بدون اینکه این فرایند الگوسازی انجام شود بحث روی بهینه‌یابی

به صورت محاسبات خیلی اساسی شاخصهای موجود کار درستی نیست. اما نگرش دیگری درباره بحث بهینه‌یابی، در چارچوب حرکتی که دولت در آینده باید داشته باشد، وجود دارد. ابتدا بحث را از چارچوبهای نظری آغاز می‌کنم چارچوبهای نظری تقریباً مقادیر بهینه را تعیین و حیطه‌هایی را مشخص می‌کنند که اگر دولت در این حیطه‌ها عمل کند، طبیعی است که به سمت اندازه بهینه خودش حرکت کرده است. دولت باید در چند حیطه وارد عمل شود، اندازه خودش را شکل بدهد. یکی بحث عدالت اجتماعی است، طبیعی است سازوکار بازار قادر نیست مباحث عدالت اجتماعی را هدف قرار بدهد. این نکته هم از لحاظ نظری ثابت شده و هم از لحاظ عملی تجربه‌های متعدد برای آن وجود دارد و این امر مسلمی است که دولت در این حیطه باید فعال شود و اندازه خودش را در این حیطه شکل بدهد.

محور دیگر بحث آثار خارجی است که باز در خصوص آثار خارجی حالا یا به صورت آثار خارجی مثبت یا آثار خارجی منفی یا بنیانهای به اصطلاح نظری حضور دولت را در این حیطه جایز می‌دانند و ملزم می‌کنند که دولت در این حیطه حاضر باشد. البته در اینجا مقید به شرایطی این حضور مورد توجه است که برای مثال بازار مبادله برای آثار خارجی وجود نداشته باشد. امروزه در خصوص آثار خارجی به این نتیجه رسیده‌ایم که دولت برای مقابله با آثار منفی خارجی باید مداخله کند. اما سازوکارهایی را گاهی با عنوانی خاص پیشنهاد می‌کنند که در حوزه انرژی صورت می‌گیرد. این تحت عنوان تجارت نشر است. اگر بازاری بتواند شکل بگیرد برای تجارت نشر به این صورت که مجوزها در آن بازار بتواند مبادله شود اگرچه آثار خاصی بر آن مترتب است بنیانهای نظری اجازه این را نمی‌دهد که دولت بتواند حضور پیدا کند. ولی معمولاً درباره آثار خارجی محدودیتهایی سراغ داریم و بازار مبادله نمی‌تواند شکل بگیرد، از این رو حضور دولت در این عرصه ضروری است. بحث کالاهای همگانی از جمله مواردی است که مبانی نظری حضور دولت را در آن مجاز می‌دانند و در اصل بخش خصوصی قادر به فعالیت در این حوزه نیست، از این رو هر جا کالاهای عمومی فعالیت‌های مربوطه‌اش مطرح می‌شود باید دولت در آن حضور داشته باشد. و اگر این تولیدات را به شرایط بازار یا به بخش خصوصی واگذار کنیم به آن اهدافی که پشت آن

فعالیتها است دست پیدا نخواهیم کرد. باز حیطه دیگری که حرکت به سمت اندازه دولت را مشخص می‌کند وجود شرایط غیررقابتی است. اگر شما به فرض انحصارهای طبیعی دارید مثل شرایطی که در بخش تولید الکتریسیته وجود دارد این شرایط اقتضا می‌کند که دولت در آن حضور داشته باشد و حضورشان نه به صورت تصدی بلکه به صورت حاکمیت است. در اینجا باید مقررات وضع کند و این از جمله مواردی است که قدر مسلم است که دولت باید در آن حضور داشته باشد، اما مبنای دیگری هم ما در ایران داریم و آن چارچوب برنامه چهارم توسعه است. برنامه توسعه به نظر من حرکت به سمت اندازه بهینه دولت را تا حدی ترسیم کرده است. در فصل هشتم بحث ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی را مشاهده می‌کنیم که اینجا محدوده دولت را متفاوت از آنچه در شرایط حاضر و گذشته وجود داشته است ترسیم می‌کند. عمل به این مواد حرکت به سمت اندازه بهینه دولت را به دنبال خواهد داشت. مثلاً ماده ۹۶ دولت را مکلف کرده که نظام جامع تأمین اجتماعی را مستقر کند و از این رو، پایه پوششهای بیمه‌ای، حمایت‌های مالی از محل درآمدهای همگانی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم را ایجاد می‌کند. خوب این یکی از حیطه‌هایی است که باید حضور دولت در آن جدی باشد. به صورت ارقام این را توضیح خواهم داد که شرایط کنونی چگونه است و عمل به این قانون بستر را فراهم می‌کند به اینکه ما به سمت سطح بهینه‌ای از اندازه دولت باز برویم، در فصل دیگری از این قانون می‌بینیم که یک چارچوب و یک الگویی را به سمت حرکت برای اندازه بهینه دارد ترسیم می‌کند و آن فصل ششم و فصل دوازدهم قانون برنامه چهارم توسعه تحت عنوان نوسازی دولت و ارتقا اثر بخشی حاکمیت است. در این فصل حوزه‌های مختلف حضور دولت در اقتصاد ترسیم می‌شود. حوزه‌های حاکمیتی و حوزه‌های تصدیگری و حوزه‌های حاکمیتی تبیین می‌شود، چون در خود بحث حوزه‌های حاکمیتی اعتقاداتی وجود دارد که فعالیت حاکمیتی فعالیتی است که دولت باید به ضرورت به آن پردازد و احتراز از آن امکان‌پذیر نیست، قانون این حوزه‌ها را تقریباً تعیین و همچنین امور تصدیگریهای مختلف را طبقه‌بندی کرده است. ما یک دسته از تصدیهایمان، تصدیهای اجتماعی - فرهنگی و خدماتی داریم، یک دسته از تصدیهای دولتمان تصدیهای امور زیربنایی است و یک دسته از تصدیها، تصدیهای اقتصادی است. قانون تبیین می‌کند که دولت در کدام یک از این حیطه حاکمیتی و

تصدیگری باید عمل بکند؟

عمدتاً درست این است که دولت به سمت کاهش تصدیگری و افزایش نقش حاکمیتی خود حرکت کند و اگر دولت اندازه بهینه‌اش محقق شود در واقعیتهای عینی، بیشتر آن جنبه‌های حاکمیتی است، منتها اینکه این سهم حاکمیتی چقدر باید بشود نکته‌ای است که در قانون به صورت عدد و رقم مطالبی برایش نداریم، طبیعی هم هست، قانون نباید در این زمینه اظهارنظری بکند. این موکول به بحثی کارشناسی و مطالعاتی است که ما حیطه بهینه اندازه حاکمیتی دولت را مشخص کنیم. اینک به بحث اینکه دولت ما اندازه‌اش چگونه است می‌پردازم. آیا اینکه این اندازه به چه صورت است؟ (بزرگ یا کوچک است) تأثیراتش چگونه است که در ادامه بحث خواهیم کرد.

عطفی نیا: با سپاس از دکتر صادقی که سخنان بسیار ارزنده‌ای در حیطه اعمال حاکمیت و اعمال تصدی دولت ابراز کردند. از دکتر فقیهی خواهش می‌کنم بحث را ادامه دهید، بفرمایید.

فقیهی: سؤال این است که اندازه دولت در ایران تحت تأثیر چه عواملی است؟ می‌گوئیم به این سؤال پاسخی کوتاه دهم. اگر بخواهیم به این مسئله از نظر تاریخی بنگریم شاید مرور برخی وقایع پنجاه سال گذشته که بر اندازه دولت در ایران تأثیر گذاشته است ضروری باشد.

در واقع فرایند اداری شدن جامعه ایران را باید به اوایل دهه ۱۳۳۰ خورشیدی مربوط کرد. از این تاریخ به بعد است که ما شاهد گسترش و توسعه اندازه دولت هستیم. بعد از کودتای ۱۳۳۲ که رژیم به تحکیم قدرت می‌پردازد، دیوان‌سالاری کشوری به موازات دیوان - سالاری نظامی توسعه می‌یابد. کسب درآمدهای نفتی و کمکهای اقتصادی و نظامی غرب به ایران امکان چنین گسترشی را فراهم می‌آورد، در دهه ۱۳۴۰ در چارچوب انقلاب سفید حکومت می‌کوشد در بخشهای مختلف جامعه نفوذش را گسترش دهد. پیامد غایی این سیاستها گسترش و بزرگ شدن اندازه دولت است. در اینجا به بحث درباره جزئیات مسئله نمی‌پردازم. فقط به آماری که نشانگر فرایند اداری شدن

کشور است اشاره می‌کنم. در سال ۱۳۳۰ حدود ۲۷ هزار کارمند در استخدام دولت بودند. ده سال بعد این تعداد به ۴۷ هزار نفر رسید و پانزده سال بعد، یعنی دو سال قبل از انقلاب اسلامی ۴۳۸ هزار نفر در بخشهای مختلف دولت به کار مشغول بودند. اگر به شاخص حقوق و مزایای کارکنان دولت نظری بیفکنیم می‌بینیم در سال ۱۳۴۱ این پرداختها حدود ۲۸ میلیارد ریال بود و پانزده سال بعد به ۱۲۱ میلیارد ریال رسید. مقایسه نسبت این پرداختها به تولید ناخالص داخلی در دوره‌های اشاره شده حاکی از گسترش اندازه دولت است.

از اوایل انقلاب اسلامی با دو تحول روبه‌رو هستیم. انقلاب به خاطر بُعد ایدئولوژیکی آن بر اهمیت نقش دولت در اداره امور عمومی جامعه توجه ویژه‌ای دارد که این خود بر اندازه دولت تأثیر گذاشته است. هرچند در این دوره نهادهای انقلابی در اداره جامعه نقش فعالی ایفا می‌کنند اما بسیاری از این نهادها به تدریج به بخش عمومی کشور می‌پیوندند و در عمل به دیوان‌سالاری کشور ملحق می‌شوند. جنگ تحمیلی عامل مهم دیگری است که در اندازه دولت تأثیر گذاشته است. در زمان جنگ شاهد دخالت دولت در همه ابعاد اقتصادی سیاسی و اجتماعی کشور هستیم و بعد از جنگ سیاستهای تعدیل و آزادسازی برای مقابله با گسترش اندازه دولت اعمال شده است.

در اینجا بد نیست به این سؤال پاسخ دهیم که چه رابطه‌ای میان اندازه دولت و رشد اقتصادی و بهره‌وری در کشور وجود دارد؟ اینکه بخواهیم رابطه مستقیمی بین بزرگی اندازه دولت و توسعه کشور برقرار کنیم چندان منطقی به نظر نمی‌رسد. امروزه در دنیا جوامعی مثل ژاپن و کره را می‌بینیم که براساس شاخصهای مقبول جهانی توسعه یافته تلقی می‌شوند. تقریباً بهترین وضعیت توزیع درآمد را دارند و در عین حال اندازه دولت در این جوامع کوچک است. وقتی هزینه‌های عمومی آنها را با سایر جوامع صنعتی مقایسه می‌کنیم متوجه می‌شویم این هزینه‌ها نسبت به سایر جوامع کمتر است. به عبارتی دیگر، لازم نیست حتماً دولت بزرگی داشته باشیم تا بتوانیم توسعه و عدالت را برقرار کنیم.

در بحث حکمرانی خوب گفتیم که دولت می‌تواند بخش مهمی از وظایف سنتی غیرحاکمیتی خود را به مردم و سازمانهای غیردولتی واگذار کند. دلیلی وجود ندارد که

دولت خودش را در اموری متعهد کند که بخش خصوصی و جامعه مدنی می‌توانند انجام دهند. این نکته به این معنی نیست که دولت چشم بسته به خصوصی‌سازی و برون سپاری پردازد. چون معتقد نیستم بخش خصوصی در ایفای همه وظایف تصدیگری از بخش دولتی کارآمدتر است و بهره‌وری بیشتری دارد به ویژه آنکه به دلایلی که گفتیم دولتها، پیش از این، فرصت رشد به بخش خصوصی را کمتر می‌دادند. اگر بخواهیم از این بحث به یک جمع‌بندی برسیم باید اشاره کنم که متغیرهای متعددی در توسعه جامع کشور دخالت دارند که اندازه دولت یکی از آنهاست. اما دولتی که ما درباره آن بحث می‌کنیم هم باید اندازه مناسبی داشته باشد و هم اینکه توانمند باشد. امروزه واژه کوچک‌سازی را کمتر به کار می‌برند و از واژه مناسب‌سازی اندازه دولت صحبت به میان می‌آید. نکته مهم این است که بینیم دیوان‌سالاریهای کشوری ما تا چه اندازه حرفه‌ای شده‌اند و تا کجا می‌توانند نقشهای اصلی خود را که همان وظایف حاکمیتی است به طور کارآمدی انجام دهند. این خود نیازمند بحث مفصلی است که ان‌شاءالله در فرصتهای آینده به آن می‌پردازیم.

صادقی: در خصوص اندازه دولت در ایران و مقایسه‌اش با سایر کشورها و اینکه اندازه دولت در ایران ضروری است شاخصهای مختلف را باید بررسی کنیم اگر از شاخص هزینه‌های دولت در تولید ناخالص داخلی استفاده کنیم و هزینه‌های دولت را بودجه همگانی در نظر بگیریم، این شاخص در مقایسه با سایر کشورها به نسبت پایین است. حالا صندوق بین‌المللی پول یا مجله آماری صندوق بین‌المللی مقایسه‌ای را برای اندازه دولت و کشورهای در حال توسعه انجام داده است، این مجله برای کشورهای در حال توسعه این سهم را ۲۹٪ گزارش کرده است. کشورهایی هستند که رقم آنها نزدیک به ما هستند این رقم برای هند ۲۸٪ برای مالزی ۳۵٪ است، تایلند کمتر از ما است و ایران رقمی معادل ۲۵٪ دارد. این رقم در کشورهای توسعه یافته نوسان درخور توجهی دارد و نسبتاً بالاست. در فرانسه ۵۵٪ است. در آلمان ۵۶٪، در سوئد بالای ۶۰٪، در انگلیس بالای ۵۰٪، در آمریکا حدوداً ۴۰٪. وقتی اندازه دولت را بر اساس این شاخص با سایر کشورها مقایسه می‌کنیم می‌بینیم که نسبت بودجه عمومی نسبت به کل تولید ناخالص

داخلی در ایران نسبت به سایر کشورها اندازه دولت را کوچکتر نشان می‌دهد. البته با در نظر گرفتن بودجه کل می‌بینیم که بودجه کل میزان تصدیگریهای دولت را که در امور اقتصادی هم به شکل فزاینده در برمی‌گیرد مسئله به شکل دیگری در می‌آورد و آنجا در می‌یابیم که با توجه به سهم حاکمیتی و سهم تصدیگریهای دولت و اینکه سهم تصدیگری درخور توجه است اندازه دولت از یک نظر در ایران در مقایسه با کشورها بسیار بزرگ است امور تصدیگری در قالب شرکتهای دولتی خود همین شاخص هم جای حرف دارد، نقطه نظری یا نقطه نظرهایی در موردش می‌تواند شکل بگیرد. ما ارقام واقعی از تصدیگریهای دولت نداریم. ارقامی که داریم، برای مثال در همان حیطه انرژی دولت الآن تولیدکننده انتقال دهنده و توزیع‌کننده انرژی است گرچه در توزیع مقداری بحث واگذاریها و واگذاری به بخش خصوصی دنبال شده است. در این زمینه می‌بینید که دولت کل جریان اکتشاف، استخراج تولید، پالایش و انتقال انرژی را به عهده دارد. منتها وقتی که شما ارقام را در نظر می‌گیرید می‌بینید ستانده‌هایی که در هر یک از زیر بخشها محاسبه می‌شود با ستانده‌های واقعی تفاوت فاحشی دارد. برای مثال یک لیتر بنزین را در پالایشگاهی تولید می‌کنید و به واسطه این تولید ستانده ایجاد می‌شود. ولی آن ستانده را الآن بسیار پایین ارزیابی می‌کنیم. پس از لحاظ حسابداری در این زمینه مشکل داریم. ممکن است بگویید: یک لیتر بنزین در این حیطه مثلاً ۸۰ تومان ارزش بازاری دارد در صورتی که در واقع این ستانده ۸۰ تومانی نیست، این ستانده را وقتی ما به ازای آن از خارج وارد کنید حدوداً مثلاً ۴۰۰ یا ۵۰۰ تومان باید هزینه کنید ولی قیمت بازار آن در داخل ۸۰ تومان است. پس وقتی ما در قسمت تصدیگری می‌آئیم آن مقادیر تصدی را به صورت واقعی ارزش‌گذاری می‌کنیم و انحراف در حسابداری را حذف می‌کنیم رقم درخور توجهی به دست می‌آید که نشان از افزایش درخور توجه سهم دولت در اقتصاد در بُعد تصدیگری است. از این رو، اندازه دولت بسیار بزرگ است. اما اگر برگردیم مقداری منصفانه و واقعی‌تر به قضیه نگاه کنیم چه دولتی را می‌خواهیم داشته باشیم. قانون برنامه چهارم توسعه می‌گوید که دولت باید آن قسمت حاکمیت‌اش تقویت شود و فصل ۱۲ قانون دارد به این سمت می‌رود که قسمتهای تصدیگری را هرچه ممکن است کم بکند. اما از جهت امور حاکمیتی وضعیت دولت ما چگونه است؟

من از بودجه سال گذشته ارقامی را بیان می‌کنم. در اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۸۴ (این ارقام تحقق یافته نیست، چون بودجه باید به انتها برسد بعد ارقام تحقق یافته‌اش را ببینیم) اعتبارات هزینه‌ای رفاه و تأمین اجتماعی به منزله‌ی جایی که قانون هم تصریح کرده که یک حاکمیتی برای دولت است رقم ۱۱/۷٪ از کل اعتبارات هزینه‌ای دولت است، این فصل در بودجه تملک دارایی ۹/۱۶٪ است. بودجه آموزش در تملک دارایی ۱۱/۹٪ است بهداشت و سلامت ۲/۷٪ از اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۸۴ را و بهداشت و سلامت ۲/۸٪ از تملک دارایی‌های سال ۱۳۸۴ را به خودش اختصاص داده است. خوب این ارقام به تنهایی تحلیل پذیر نیست. ما حتماً باید یک مقایسه‌ای بکنیم ببینیم که در سایر کشورها که اقتصادشان اقتصاد بازاری است و در این اقتصاد بازاری ذهنیت به این سمت متمایل است که سهم دولت ناچیز است، پس اندازه دولت چگونه باید باشد؟ اولاً در کل وقتی نگاه کردیم دیدیم سهم دولت سهم درخور توجهی است. باز من ارقامی را درآورده‌ام که مربوط به حدود ۸۰ کشور است که این ۸۰ کشور در سطوح درآمدی مختلف قرار دارند. این رقم طی یک دوره ۱۰ ساله به دست آمده است. برای کشورهای با درآمد بالا هزینه‌های دولت ۳۰٪ از تولید ناخالص داخلی بوده است. خوب این خیلی مهم نیست. ولی خود رقم است که رقم بالایی است اما وقتی می‌رویم خود ساختار بودجه را می‌بینیم تحلیل جالبتری به دست می‌آید همان‌طور که در گذشته ما در قسمت رفاه و تأمین اجتماعی سهمی معادل ۱۰٪-۱۱٪ داشتیم. در کشورهای با درآمد متوسط، متوسط این رقم ۱۴٪ است. البته در کشورهای دارای درآمد پایین رقم ۸٪ است. در آموزش وقتی قاطعانه سیر می‌کنیم، می‌بینیم سهممان به نسبت خوب است (حدود ۱۳٪) در صورتی که این رقم برای کشورهای دارای درآمد بالا ۵٪ است. یعنی، در حیطه آموزش نقش دولتمان نقش درخور توجهی است. اما بهداشت و سلامت از جمله مواردی است که فصل ۱۲ قانون برنامه چهارم هم به آن توجه کرده است، این قانون در جایی تحت عنوان برقراری عدالت و تأمین اجتماعی به آن اشاره می‌کند. قانون در فصل مربوط به عدالت اجتماعی روی این مسئله تأکید دارد که بحث بهداشت و سلامت و بیمه باید جایگاه ویژه‌ای داشته باشد. ما در بودجه سال گذشته ۲/۷٪ از کل اعتبارات هزینه‌ای مان و فقط ۲/۸٪ از تملک داراییمان صرف این فصل شده است. وقتی به این

رقم در کشورهایی با درآمد بالا نگاه می‌کنیم ۱۲٪ است، یعنی ۶ یا ۴ برابر نسبت به رقم ما است. از این رو در قسمت بهداشت و سلامت ساختار بودجه‌ای این سهم را کم دیده است. باز در امور قضایی مسئله همین‌طور است که سهم آن بسیار ناچیز است اینجا نتیجه می‌گیریم که اندازه دولت در قسمت‌های تصدیگری بسیار درخور توجه است، یعنی اگر بخواهیم بگوییم دولت بزرگ است یا کوچک است، می‌توانیم بگوییم برحسب بخش‌های تصدیگری حجم دولت بزرگ است، دولت باید از قسمت‌های تصدیگری خودش کاهش بدهد. اما در قسمت حاکمیتی حجم دولت کوچک است. یعنی دولت باید به سمت تقویت امور حاکمیتی حرکت کند، همان‌طور که قانون هم دولت را ملزم به چنین حرکتی کرده است. پس دولت باید از میزان تصدیگریهای خود کم کند و به میزان فعالیتهای حاکمیتی خودش بیفزاید. آن چیزی که هدف دولت جدید را محقق می‌کند بحث عدالت‌خواهی است، یعنی همان بحث محور قرار دادن عدالت اجتماعی که این جز از طریق افزایش بُعد حاکمیتی راه دیگری ندارد. اما یک نکته درخور تأمل اینکه ما در قانون برنامه چهارم گفتیم باید دولت نظام تأمین اجتماعی را مستقر کند، اما باید به این مسئله توجه داشت که دولت اگر بخواهد به این هدفها برسد و این قوانین را در واقعیت عینی اجرا شده داشته باشد باید نگاه کنیم که فرضیه‌هایش را هم دارد یا نه؟ به نظرم وقتی ما ساختار درآمدی دولت را نگاه کنیم می‌بینیم نمی‌تواند براساس آن ساختار درآمدی به این سمت حرکت کند. وقتی که سهم درآمدهای مالیاتی دولت از تولید ناخالص داخلی ناچیز است (از کل تولید ناخالص داخلی ممکن است رقمی زیر ۱۰٪ را به عنوان درآمد مالیاتی داریم) در صورتی‌که این رقم در سایر کشورها بسیار درخور توجه است، بنابراین حرکت به سمت استقرار نظام تأمین اجتماعی، چون مبتنی بر ایجاد درآمدهای مطمئن نیست بسیار مشکل است، بنابراین باید سهم درآمد مالیاتی دولت در بودجه‌اش و همچنین سهم درآمدی دولت در تولید ناخالص داخلی بسیار فراتر از این باشد تا دولت توان مالی چشمگیری را بیابد و بتواند هدفهای برنامه توسعه‌اش را و همچنین هدفهای دولت جدید را محقق کند. دولت اگر توان مالی نداشته باشد حرکت برای تقویت ابعاد حاکمیتی و برای هدفهای عدالت‌خواهانه برایش مشکل است. به نظرم در این بُرهه باید در خصوص تحول ساختار مالی دولت نگرشهای جدیدی شکل

گیرد که بتواند دولت آن هدفهایی را که در بدو ورود خودش ترسیم کرده و همچنین هدفهای برنامه توسعه را محقق کند. نکته دیگر این است که اندازه چقدر می تواند اثرگذار باشد؟


بر مبنای مطالعات صورت گرفته رابطه بلندمدتی بین اندازه دولت بر اساس بودجه عمومی مان و رشد اقتصادی داریم. یعنی الگوسازیهای مبتنی بر زمان و بحث الگوهای همگرایی متقابل، این را تأیید می کند که رابطه ای بلندمدت وجود دارد و در این رابطه ضریب تعدیل بالای ۵۰٪ را داریم. یعنی این رابطه بلندمدت اگر تحت تأثیر یک شوکی قرار بگیرد ۵۰٪ از آن انحرافی که از آن مسیر تعادلی بلندمدت به وجود می آید در دوره اول جبران می شود و این رقم تعدیل بالای ۵۰٪ نشانگر این است که تکانها هم اگر به وجود بیایند و این حالت تعادلی بین اندازه دولت و رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار بدهند بعد از یک مدتی سازوکارهای اقتصاد قادر است آن بهبود را ایجاد کند و دوباره اقتصاد را به آن مسیر تعادلی بلندمدت برگرداند. به هر حال این مجموعه ای بود که در حیطه اندازه دولت در چارچوبهای نظری و در چارچوب قانون برنامه توسعه و هدفهای دولت جدید می شد بیان کرد که ان شاء الله بتوانیم مطالعات کارشناسی قویتری هم انجام بدهیم تا از لحاظ عملیاتی حدود حاکمیتی در قالب الگوهای تعیین شود و در نهایت بتوانیم در بودجه های آینده مسیر بهینه ای را برای اندازه دولت تعیین کنیم.

فقیهی: همان طور که قبلاً شرح دادم، متوسط اندازه دولت در کشورهای توسعه یافته از متوسط اندازه دولت در جوامع در حال توسعه بزرگتر است. اما مسئله این است که ببینیم دولتها در آن جوامع چه کارهایی می کنند و دولتها در کشورهای در حال توسعه چه کار می کنند. بر مبنای مطالعات تطبیقی مدیریت دولتی، دولتها در کشورهای توسعه یافته به مراتب کارآمدترند و خدماتی را که انجام می دهند گسترده تر از آن چیزی است که در جوامع در حال توسعه انجام می شود. نکته مهم آن است که بدانیم امروزه توفیق دولتها در اداره امور جامعه پیش از آنکه در گرو وجود حجم منابع انسانی، مالی و فیزیکی آنها باشد به نوع حکمرانی آنها وابسته است. کافی است شما از نظر تمرکز و عدم تمرکز هلند را با غنا و سنگاپور و جامائیکا را از منظر شاخصهای مردم سالاری و ژاپن و نیجریه را از

بُعد فساد سیاسی و اداری مقایسه کنید. بعد به این نتیجه خواهید رسید توانمندی هر دولتی را صرفاً باید در نوع حکمرانی آن جستجو کرد و نه در داشتن منابع و ذخایر طبیعی.

صادقی: نکته‌ای که اشاره شد درست است. اگرچه اندازه دولت در کشورهای دیگر بزرگ است، ساختار به گونه‌ای است که عمدتاً به سمت فعالیت‌های حاکمیتی است و به هر حال آنها هم به این نتیجه رسیده‌اند که در حیطه دولت باید مداخله کنند و فعالیت‌های خودشان را شکل دهند تا مؤثر باشد، حرکت آن را به سمت اندازه بهینه تعقیب کنند و طبیعی است که آنها می‌کوشند که از قسمتهای تصدیگری در بودجه دولت بکاهند و به قسمتهای حاکمیتی بیفزایند و دولت بتواند نارساییهایی را که بازار دارد پاسخگو باشد و آنجایی که بازار نمی‌تواند هدفهایی را مثل هدفهای عدالت اجتماعی تعقیب کند، دولت ملزم است آن مسائل را دنبال کند. ساختار بودجه ما هم در نهایت باید به این سمت حرکت کند، بخش تصدیگری همان‌طور که در قانون برنامه چهارم اشاره شده به شدت باید محدود شود، البته با جریان حساب‌شده‌ای و تحت قوانین مشخصی که در دوران خصوصی‌سازی مطرح شده است و بر این اساس ما در نهایت در یک دوره میان‌مدت یا درازمدت بتوانیم به اندازه مطلوبی از دولت دست یابیم که در آن اندازه سهم دولت از تولید ناخالص داخلی می‌تواند بیشتر از این بشود. اما این افزایش سهم باید تغییری ساختاری را در بودجه دولت در پی داشته باشد که آن قسمت حاکمیتی بودجه را تقویت کند و قسمت تصدیگری را بکاهد. به نظر من، این بحث نیاز به مطالعات گسترده‌ای دارد، باید روی آن کار شود تا نحوه حرکت به سمت اندازه بهینه دقیقاً ترسیم شود. بُعد مالی دولت خیلی مهم است تا زمانی که دولت توان مالی خوبی نداشته باشد حرکت در جهت بنیانهای حاکمیتی سخت خواهد بود همان‌طور که الآن در دولت جدید می‌بینیم که وقتی می‌خواهیم نظامهای تأمین اجتماعی و هدفهای عدالت‌خواهی را دنبال کنیم منابع مالی می‌خواهیم و این منابع مالی را نمی‌شود به درآمدهای نفتی متکی کرد. باید درآمدهای مطمئنتری از ناحیه نظام مالیاتی برایش فراهم کرد. امید است که به مرور روی ساختار هزینه دولت کار شود و در نهایت به سمت ساختاری بهینه که در آن نقش

حاکمیتی پُر رنگتر است حرکت کنیم.

عطوفی نیا؛ با جمع‌بندی ارزشمندی که صورت گرفت بار دیگر حضور مؤثر و نقش‌پرداز
شرکت‌کنندگان را پاس می‌دارم. 



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی