

Government Efficiency Beyond its Size: Investigating the Evolution of Government Size in Iran from 2005 to 2020

Faez Saleh Dinparasti * 

Assistant Professor, Department of Political
Science, Allameh Tabataba'i University,
Tehran, Iran

Abstract

The purpose of this article is studying the trend of changes in government size in Iran and analyze it from the perspective of government efficiency in the light of theoretical literature and to examine empirical comparisons with leading economic countries. The article intends to describe the situation of government size in Iran, to answer the question how the size of government in Iran and its developments can be analyzed? By presenting and comparing government size data in Iran with OECD member countries, high-income countries, high-income middle-income countries and low-income middle-income countries, the article shows that first, the size of public government in Iran has decreased and in contrast to production and supply Direct private goods by the government have been on an upward trend, and secondly, the size of public government, which means exercising sovereign duties and providing public goods in Iran, has become smaller compared to the groups in question. The results of the article show that the size of government in Iran has gone through a trend contrary to the findings of recent studies of political economy to reduce the production of private goods and strengthen the regulatory performance of government and the supply of public goods. The trend of government size changes in Iran in the period under review is consistent with the theoretical requirements of the supply-oriented approach, according to which the change in government size is more a function of government requirements than a demand of citizens.


Keywords: Size of Government, Public Goods, Externalities, Exercise of Sovereignty

* (Faezdinparast@gmail.com)

How to Cite: Dinparasti Saleh, F. (2022). Government Efficiency Beyond its Size: Investigating the Evolution of Government Size in Iran from 2005 to 1399. *State Studies*, 8(31), -. doi: 10.22054/tssq.2022.66641.1231

کارآمدی دولت فراتر از اندازه آن:

بررسی روند تحول اندازه دولت در ایران از ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۹

فائز دین پرستی*  | استادیار علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

چکیده

هدف این مقاله بررسی روند تغییرات اندازه دولت در ایران و تحلیل آن از منظر کارآمدی دولت در پرتو ادبیات نظری و بررسی مقایسه‌ای تجربی با کشورهای پیشرو اقتصادی است. این مقاله می‌خواهد ضمن توصیف وضعیت اندازه دولت در ایران، به این پرسش پاسخ دهد که اندازه دولت در ایران و روند تحولات آن چگونه تحلیل می‌شود؟ مقاله با ارائه و مقایسه داده‌های اندازه دولت در ایران با کشورهای عضو OECD، کشورهای دارای درآمد بالا، کشورهای دارای درآمد بالای متوسط و کشورهای دارای درآمد پائین متوسط نشان می‌دهد اولاً اندازه دولت عمومی در ایران روندی کاهشی طی کرده است و ثانیاً اندازه دولت عمومی به معنای اعمال و وظایف حاکمیتی و تأمین کالای عمومی در ایران در مقایسه با گروه کشورهای مورد مقایسه کوچک‌تر شده است. نتایج مقاله نشان می‌دهد اندازه دولت در ایران، روندی برخلاف یافته‌های مطالعات جدید اقتصاد سیاسی در جهت کاهش تولید کالای خصوصی و تقویت عملکرد تنظیمی دولت و تأمین کالای عمومی طی کرده است.

واژگان کلیدی: اندازه دولت، ایران، کالای عمومی، پیامدهای خارجی، اعمال حاکمیت

مقدمه

یکی از موضوعات مهم در مباحث دولت پژوهی، تعیین معیارهای مشخص برای دولت کارآمد است، دولتی که به عنوان نهاد نهادها بتواند ضمن تنظیم وظایف سایر نهادهای اجتماعی، عامل اختلال در عملکرد آنها نشود. از منظر لیبرالیسم کلاسیک، دولت کارآمد دولتی کوچک است که صرفاً متمرکز بر تأمین امنیت است. در مقابل، ایده دولت رفاه بر آن بود که دولت بایستی اقتصاد را تحت کنترل خود قرار دهد و با مداخله مستقیم در بازار، منابع اصلی و سرمایه را در دست بگیرد و باز توزیع منابع اقتصادی را در دستور کار خود قرار دهد (Hollander, 2012 : 5_49). اما سیطره دولت رفاه در طول زمان موجب کندی چرخ اقتصاد شد. منتقدان دولت رفاه بر آن بودند که دولت رفاه موجب تن آسایی و اتکای جامعه به حمایت‌های دولتی شده است؛ به باور آنان هرچند دولت ضرورتاً باید حامی منافع عمومی باشد، اما این گزاره به این معنا نیست که تأمین اقتصاد جامعه در زمره وظایف دولت قلمداد شود. از نظر آنها، ضمانت تأمین مایحتاج اقتصادی شهروندان افزون بر آنکه موجب کاهش فعالیت‌های افراد می‌شود، دولت را بیش از اندازه فربه می‌کند که این امر سرانجام موجب کاهش روزافزون کیفیت خدمات دولتی و رکود اقتصادی می‌شود. بر اساس نظریه «دولت تنظیمی» که به عنوان منتقد دولت رفاه ظهور پیدا کرد، دولت کارآمد دولتی است که صرفاً معطوف به تأمین کارکردهای نظامی، دفاعی و قانونی لازم برای تأمین حقوق مالکیت خصوصی است و تنظیم عملکرد بازارهاست. در این نظریه دولت مداخله غیرمستقیم در تنظیم و حفظ تعادل بازار دارد. (Collin, 2004) در تمام این مکاتب، «اندازه دولت»^۱ یکی از موضوعات مهم مورد مطالعه در تبیین دولت کارآمد است. از اواخر دهه ۷۰ میلادی با ظهور ضعف‌های دولت‌های رفاهی (Deakin, 2004) و به صورت مشخص‌تر در دهه ۸۰ میلادی پارادایم غالب اقتصاد سیاسی، متمرکز بر توجیه ضرورت کوچک‌سازی دولت و کاستن از بار مسئولیت بود. نقطه اوج این ایده را می‌توان در اصول ۱۰ ماده‌ای اجماع واشنگتنی در سال ۱۹۸۹ دید که خروج دولت از بار مسئولیت رفاهی و وظیفه باز توزیع را مطرح

می‌کرد (Williamson, 2009).

درحالی که بحران اقتصادی سال ۱۹۳۰ زمینه را برای طرح نظریه «کینز» مبنی بر افزایش تقاضا و در نتیجه هزینه دولت موجب بزرگ‌تر شدن بسیاری از دولت‌ها شد. ضرورت بازسازی شهرها و اقتصاد ویران‌شده پس از جنگ جهانی دوم علت مضاعفی شد که دولت‌ها از اختیاراتی بسیار برخوردار شوند. کینز بر آن بود که نوسان‌های اقتصادی ناهماهنگی‌هایی هستند که در بلندمدت ممکن است برگشت‌ناپذیر باشند و مکانیسم بازار عملاً نتواند آن‌ها را اصلاح کند و شرایط اشتغال کامل را فراهم کند. از این رو، دولت می‌بایست برای رسیدن به اشتغال کامل در اقتصاد دخالت کند. به باور او سطح اشتغال با میزان تولید و میزان تولید با میزان تقاضای مؤثر ارتباط مستقیم دارد، بنابراین ضروری است برای کاهش بیکاری، دولت اشتغال - حتی اشتغال غیر مولد - ایجاد کند و برای این ایجاد اشتغال لازم است که دولت هزینه‌های خود را افزایش دهد (کاپوراسو، ۱۳۹۲). به موازات این جریان، در غرب با استدلالی دیگر، دولت برنامه‌ریز با گسترش کمونیسیم و دولت‌های سوسیالیستی در اروپای شرقی و بسیاری از کشورهای بلوک شرق در بخشی دیگر از دنیا فراگیر شد. در همان بجه‌ای که در مقام عمل دولت‌ها روز به روز حجیم‌تر می‌شدند، «هایک» استدلال می‌کرد که بایستی به اقتصاد یا به تعبیر او «کاتالاکسی» فرصت داد تا راه خویش را به صورت خودجوش پیدا کند؛ از نظر او هر نوع مداخله دولت عامل برهم زنده نظم طبیعی و خودجوش است. از نظر هایک نظم خودجوش با منطق دستور از بالا به پایین ناسازگار است؛ نمی‌توان با الگوی سیاست‌های دستوری نظمی پایدار در یک جامعه ایجاد کرد. بنیان نظم خودجوش بر اساس معرفت‌های پراکنده و متفاوت افراد یک جامعه است. در مقابل، نظم دستوری به دنبال یکسان‌سازی و برقراری عقلانیت واحد در کل جامعه و نسبت به همه افراد جامعه است. دولت‌های سوسیالیستی نمونه بارز این مشی تمرکزگرا و مبتنی بر عقلانیت متعالی یکپارچه هست، اما نظم خودجوش نگاهی حداقلی به دولت در عرصه سیاست و اقتصاد دارد و مخالف هر گونه اقتصاد دولتی و دستوری است (هایک، ۱۳۸۲).

در دهه هفتاد میلادی دولت‌های رفاهی و کینزی در عمل با بحران و شکست مواجه شدند. این بحران و شکست زمینه را برای توجه بیشتر به نظریه نظم خودجوش هایک و توسعه اقتصاد آزاد و توجه به دولت‌های حداقلی افزایش داد. فروپاشی اتحاد جماهیر

شوروی در دهه نود میلادی از سوی دیگر، موجب توجه هر چه بیشتر به مفهوم دولت حداقلی شد. «تنزی» و «شیکتخت» (۲۰۰۰) نشان داده‌اند، درحالی که در فاصله دو دهه شصت تا هشتاد میلادی اندازه دولت در هفده کشور صنعتی ۵۴ درصد بزرگ‌تر شده بود، در خلال ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۶ این میزان رشد فقط ۶ درصد بوده است. «لاندائو» (۱۹۸۳)، «انگن» و «اسکینر» (۱۹۹۱)، «فولستر» و «هنرکسون» (۲۰۰۱)، «دار» و «امیر خلخالی» (۲۰۰۲) رابطه منفی میان اندازه دولت و رشد اقتصادی پیدا کرده‌اند. آن‌ها نشان داده‌اند گسترش اندازه دولت می‌تواند بازدهی هزینه دولت را بکاهد و افزایش بیش‌ازحد اندازه دولت موجب کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی شود. «کوبی» و «برنائور» (۲۰۰۶) به‌صورت تجربی اثر مثبت افزایش اندازه دولت را در کیفیت محیط‌زیست به‌مثابه یک کالای عمومی نشان داده‌اند. «رام» (۱۹۸۶)، «گرمندی» و «مگیور» (۱۹۸۶)، «بلنکنائو»، «سیمپسون» و «تاملیانویچ» (۲۰۰۷) در مقابل نشان داده‌اند افزایش اندازه دولت می‌تواند از رهگذر افزایش سرمایه‌گذاری در تأمین کالاهای عمومی و مآلاً بهبود فضای سرمایه‌گذاری اثر مثبت در رشد اقتصادی داشته باشد. «نورث»، «والیس» و «وینگاست» (۱۳۹۷) نشان داده‌اند که با احتساب دولت مرکزی و دولت محلی، بین تولید ناخالص داخلی و اندازه دولت رابطه مثبت وجود دارد.

در ایران از آغاز دهه هفتاد، مفهوم کوچک‌سازی دولت مورد استقبال دولت و برنامه‌های توسعه قرار گرفت. مواد ۱، ۲ و ۶۴ برنامه سوم توسعه تکالیف کاهش تصدی‌های دولت و تقویت اعمال حاکمیت و نظارت دولت، ممانعت از گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک‌سازی و منطقی کردن اندازه دولت را بر عهده دولت گذاشت. در برنامه چهارم هم با تأکید بر تفکیک اعمال حاکمیت از اعمال تصدی، کوچک‌سازی دولت موردتوجه قرار گرفت. ماده ۶۵ قانون برنامه توسعه پنجم هم کوچک‌سازی را به‌عنوان تکلیف دولت قلمداد کرد. در سیاست‌های کلی نظام اداری کشور هم مفهوم چابک‌سازی به‌عنوان یک سیاست راهبردی مطرح شده است.

از منظر تجربی نیز، «فرجی دیزجی»، «فرزانگان» و «نقوی» (۲۰۱۶) تأثیر کیفیت نهادهای سیاسی ایران را با هزینه‌های دولت در بخش نظامی و هزینه‌هایی مثل آموزش عمومی که موجب افزایش بهره‌وری می‌شود، مورد مطالعه قرار داده‌اند. «علیپور» و همکاران (۲۰۱۶) اثر منفی اندازه دولت را بر توزیع درآمد و کاهش نابرابری در ایران نشان داده‌اند.

«مداح»، «جیحون تبار» و «نجفی» (۱۳۹۴)، «دادگر» (۱۳۹۱) و «پهلوانی»، «عابد» و «پورشهاب» (۲۰۱۱) با آزمون «قانون واگنر» در ایران نشان داده‌اند که رشد درآمد سرانه در ایران اثر مثبت بر اندازه نسبی بخش عمومی (دولت) داشته است. «دژپسند» و «گودرزی» (۱۳۸۹) نشان داده‌اند که در ایران اندازه بهینه دولت بین ۲۳ تا ۳۰ درصد GDP است و اندازه‌های کوچک‌تر یا بزرگ‌تر از آن اثر مثبت بر رشد اقتصادی ندارد. با توجه به تعارض نتایج مطالعات تجربی در مورد رابطه اندازه دولت با کارآمدی این مقاله بر آن است تا ضمن توصیف وضعیت اندازه دولت در ایران، به این پرسش پاسخ دهد که اندازه دولت در ایران و روند تحولات آن چگونه تحلیل می‌شود؟ در بخش نخست مقاله ادبیات نظری و تجربی در مورد اندازه دولت مورد بحث قرار می‌گیرد. در بخش دوم نماگرهای توصیفی اندازه دولت در ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد و نهایتاً در قسمت نتیجه‌گیری دلالت‌های نظری و عملی حاصل از بحث تجربی ارائه می‌شود.

چارچوب مفهومی

شاخص اندازه دولت با محاسبه نسبت کل مخارج دولت به مقدار تولید ناخالص داخلی به نرخ جاری سنجیده می‌شود (World Bank, 2021). در این شاخص شناخت مفهوم دولت و جنس فعالیت‌های آن در حوزه اقتصاد حائز اهمیت است. دولت می‌تواند به چهار شیوه در فعالیت‌های بازار مداخله کند: وضع مقررات و تنظیم‌گری، تأمین مالی با مداخله غیرمستقیم در سازوکار بازار، عرضه دولتی پرداخت‌های انتقالی درآمدی با آثار غیرمستقیم مالی.

۱. تنظیم‌گری: دولت از رهگذر تنظیم‌گری‌های متعدد در بازار آزاد مداخله می‌کند. دولت معمولاً معطوف به دو هدف اقتصادی یا اجتماعی اقدام به تنظیم‌گری می‌کند. در حوزه مسائل اقتصادی، دولت معمولاً در شرایط اطلاعات مالی نامتقارن که ناظر به عملکرد عادلانه یا کارایی بازارهاست، تنظیم‌گری می‌کند؛ مقررات ناظر به کیفیت عموماً به طرف عرضه مربوط است؛ قوانین و مقررات بهداشتی مربوط به تولید و عرضه محصولات غذایی و داروها قوانین ممنوعیت طبابت افراد فاقد صلاحیت و مواردی از این دست از زمره این مقررات گذاری‌ها هستند. مقررات گذاری‌های ناظر بر کمیت معمولاً بر میزان تقاضای افراد اثرگذار است؛ مانند موارد ناظر بر حضور اجباری در مدارس، بیمه اتومبیل و کسورات بیمه تأمین اجتماعی. در برخی موارد هم مقررات

گذاری معطوف به ارزش‌های اجتماعی مانند تنظیم ساعات کار فروشگاه‌هاست.

۲. تأمین مالی: دربرگیرنده یارانه‌ها یا مالیات‌هایی است که به قیمت‌های کالاها یا خاص یا اثرگذار بر درآمدهای افراد اعمال می‌شود. یارانه‌ای قیمتی به وسیله تغییر محدودیت بودجه پیشروی افراد و شرکت‌ها فعالیت‌های اقتصادی را متأثر می‌سازد، یارانه‌هایی از این دست می‌توانند به صورت جزئی یا کلی در نظر گرفته شوند. به همین طریق قیمت‌ها ممکن است از انواع مختلف مالیات‌ها مانند مالیات بر تراکم و انتشار آلاینده‌های محیط‌زیست اثرپذیری داشته باشند.

۳. تولید و عرضه مستقیم: تأمین مالی و تنظیم گری هرچند نتایج بازار را تغییر می‌دهند و بر عملکرد آن اثرگذارند؛ اما سازوکار اصلی بازار را مخدوش نمی‌کنند. در کنار این‌ها، دولت می‌تواند با تولید مستقیم کالاها و خدمات بخش عرضه را مستقیماً تحت تأثیر قرار دهد؛ در چنین مواردی دولت مالک نهادهای سرمایه مثل تجهیزات صنعتی است.

۴. پرداخت‌های انتقالی درآمدی: مانند کمک‌هزینه مسکن (بار، ۱۳۹۹: ۱۰۳-۱۰۴) از میان این چهار نوع فعالیت، فعالیت تأمین مالی و پرداخت انتقالی در زمره فعالیت‌های بودجه‌ای دولت هستند. تولید و عرضه مستقیم ماهیت تصدی‌گرانه دارد و تنظیم‌گری هم هرچند بار بودجه‌ای دارد، اما ماهیتاً غیر بودجه‌ای است. در اکثر مطالعات انجام‌شده، تنها به تحلیل آثار بودجه‌ای فعالیت دولت بر رشد اقتصادی پرداخته شده است. اما در کشورهای در حال توسعه که نقش فعالیت‌های غیر بودجه‌ای و تصدی‌های دولت در آن‌ها بالا است، نمی‌توان تأثیر فعالیت‌های دولت بر رشد اقتصادی را محدود به نقش بودجه‌ای کرد. برای مثال، می‌توان به کشورهای دارای منابع طبیعی (به‌ویژه نفت) اشاره کرد. در این کشورها درآمدهای حاصل از صادرات نفت سبب افزایش تصدی‌های دولت در اقتصاد می‌شود. همچنین دولت توان آن را می‌یابد که در کلیه سطوح اقتصادی (اعم از خرد و کلان) دخالت کند (نیلی و مصلحی، ۱۳۸۷). از این رو، در محاسبه اندازه دولت نمی‌توان به سنجش اندازه دولت مرکزی و محلی بسنده کرد و ناگزیر بایستی به بررسی اندازه دولت در معنای بخش عمومی هم پرداخت.

«دولت عمومی» به همه واحدهای دولتی و نیز همه مؤسسات غیرانتفاعی غیر بازاری که توسط دولت کنترل و به‌طور عمده تأمین مالی می‌شوند، اطلاق می‌شود. در تعریف

دولت عمومی شرکت‌های عمومی یا شبه عمومی جایگاهی ندارند. دولت عمومی دربرگیرنده سطح دولت مرکزی، دولت‌های ایالتی یا منطقه‌ای و دولت محلی است. در پاره‌ای از کشورها این سه سطح در دو سطح دولت مرکزی و دولت محلی قابل‌شناسایی است.

بخش عمومی معنایی فراتر از دولت عمومی دارد؛ در این معنا شرکت‌های عمومی که ممکن است فعالیت‌های دولت را به درخواست دولت انجام دهند، در زمره بخش عمومی قلمداد می‌شوند. در این معنا، بخش عمومی علاوه بر آن که دربردارنده دولت مرکزی است، شهرداری‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و نهادهای عمومی غیردولتی و بانک‌های دولتی را هم در برمی‌گیرد. دولت عمومی معمولاً به تولید کالای عمومی و جبران پیامدهای خارجی اقدام می‌کند؛ اما اعمال قسمتی از بخش عمومی که فراتر از دولت عمومی است معمولاً (و نه منحصرأ) شامل تولید و عرضه مستقیم کالاهای خصوصی است. در این مقاله اندازه دولت مرکزی مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

اثرات جانبی: در شرایطی که یک بنگاه یا فرد در فعالیتی که انجام می‌دهد که به‌طور مستقیم بر دیگران (بنگاه یا فرد دیگر) اثر (مثبت یا منفی) بگذارد، اما به ازای آن پولی پرداخت یا دریافت نمی‌کند، با اثرات جانبی مواجه هستیم. به این معنی که فرد یا بنگاه ایجادکننده اثر جانبی هزینه‌ها یا منافع ناشی از این عمل را در محاسبات خود وارد نمی‌کند. یکی از مهم‌ترین راه‌های تدبیر شکست بازار در مورد پیامدهای خارجی راه‌حل‌های دولت‌محور است. دولت‌ها به دو شیوه اصلی نسبت به پیامدهای خارجی واکنش نشان می‌دهند:

الف) خط‌مشی‌های کنترلی که طی آن دولت مستقیماً نحوه تخصیص منابع را تنظیم می‌کند.

ب) خط‌مشی‌های بازاری که طی آن دولت انگیزه‌هایی برای سازمان‌های خصوصی جهت درونی کردن پیامدهای خارجی ایجاد می‌کند.

در الگوی نخست دولت مستقیماً با مکانیسم تنظیم‌گری فرمان و کنترل تولید را محدود می‌کند و یا استفاده از فناوری‌های معینی را در قالب استاندارد اجباری الزامی می‌کند. بسیاری از مقررات زیست‌محیطی مثل قوانین آب پاکیزه و هوای پاک در این دسته

قابل طبقه‌بندی هستند. دسته دوم در قالب رویکردهای بازاری است. در این الگو دولت با استفاده از مالیات‌ها و یارانه‌های اصلاح‌گر سعی می‌کند مقدار تولید کالای دارای اثر جانبی را تحت تأثیر قرار دهد؛ به‌عنوان مثال با اخذ مالیات آلاینده‌گی مقدار کل تولید آلاینده‌های زیست‌محیطی را که اثر جانبی مخرب دارند کنترل می‌کند یا با یارانه‌های تشویقی به تولید کالای دارای پیامدهای خارجی مثبت بیشتر کمک می‌کند (عجم اوغلو، لیسبون و لیست، ۱۳۹۷: ۳۷۷-۳۹۸).

کالاهای عمومی: به کالاهایی اطلاق می‌شوند که اولاً ممانعت‌پذیر نیستند و ثانیاً رقابت‌پذیر نیستند. کالاهای خصوصی ممانعت‌پذیر هستند؛ زیرا اگر افراد بابت آن‌ها هزینه‌ای نپردازند می‌توان آن‌ها را از مصرف این کالاها یا خدمات محروم کرد، اما کالاهای عمومی ممانعت‌ناپذیر هستند؛ زیرا وقتی که تولید می‌شوند عملاً محروم کردن افراد از استفاده آن‌ها ناممکن است. همچنین کالاهای عمومی برخلاف کالاهای خصوصی رقابت‌پذیر هم نیستند. مراد این است که در یک‌زمان مشخص در کالاهای خصوصی عملاً امکان اینکه بیش از یک نفر از کالا یا خدمت واحدی استفاده کند، وجود ندارد. اما مصرف کالاهای عمومی توسط بیش از یک شخص عملاً ناممکن نیست. آنچه کالاهای عمومی را از کالاهای خصوصی متمایز می‌کند، دقیقاً ماهیت غیررقابتی و ممانعت‌ناپذیری آن‌هاست. ممانعت‌ناپذیر بودن آن‌ها بدین معناست که بازار توانایی تولید این کالاها را ندارد؛ زیرا انگیزه‌ای برای بخش خصوصی وجود ندارد که این نوع کالاها را تولید و عرضه کند. به دلیل شکست بازار در تولید این نوع کالاها فرصتی فراهم است تا دولت گام پیش‌گذار و آن‌ها را فراهم کند و برای تأمین آن‌ها از شهروندان مالیات اخذ کند (عجم اوغلو، لیسبون و لیست، ۱۳۹۷: ۳۹۸-۴۱۴).

تئوری‌های تبیین‌گر اندازه دولت در دو گروه نظریه‌های تقاضامحور و نظریه‌های عرضه‌محور قابل طبقه‌بندی هستند. در نظریه‌های تقاضامحور، اندازه دولت تابع میزان و نوع خواست شهروندان است؛ بدین ترتیب اندازه دولت بازتاب تقاضای خدمات دولتی توسط مردم است. این تئوری‌ها خود به دو دسته تقسیم می‌شوند: در دسته نخست چنین تلقی می‌شود که دولت تأمین‌کننده صرف کالای عمومی و تصحیح‌کننده اثرات خارجی است (Pigou, 1923). در مقابل در دسته دوم، دولت تأمین‌کننده خدمات برای گروه‌های ذی‌نفوذ است (Olson, 1965). وظیفه باز توزیع در آمد یا ثروت هم می‌تواند

به‌عنوان یک کارویژه دولت تلقی می‌شود که حسب مواضع ایدئولوژیک متفاوت، می‌تواند جزء دسته نخست یا دوم تلقی شود. لیبرال‌ها آن را جزء گروه دوم می‌دانند و سوسیالیست‌ها آن را در زمره دسته نخست قلمداد می‌کنند.

در مقابل نظریه‌های عرضه محور بر نقش بر انگیزه‌های سازمان‌های دولتی برای گسترش اندازه خود مستقل از سطح خواسته شهروندان تأکید می‌کنند. نظریه‌های اصلی در این مجموعه به دو زیرگروه «نظریه بوروکراسی» (Niskanen, 1971) و «نظریه لویاتان» (Buchanan & Brennan, 1977) تقسیم می‌شوند. از آنجا که دولت‌ها (به‌عنوان یک کل) یا هریک از سازمان‌های دولتی به‌تنهایی موقعیتی انحصاری در جامعه دارند پس در واقع آن‌ها هستند که تعیین می‌کنند چه مقدار و چه نوع خدماتی را ارائه دهند؛ در نتیجه عمدتاً بر اساس ترجیحات و اهداف خود خدمات را انتخاب می‌کنند. دولت و سازمان‌های دولتی به طرق مختلفی می‌توانند ترجیحات شهروندان را منحرف کنند؛ به‌عنوان مثال آن‌ها ممکن است خدمات موردنیاز مردم را با هزینه‌ای فراتر از حد بهینه ارائه کنند یا ممکن است خدمات عمومی را با خدماتی که به نفع خود بوروکرات‌ها است، ترکیب کنند. در این حالت‌ها ارائه خدمات عمومی - حتی اگر روی بدهد - یک امر حاشیه‌ای است.

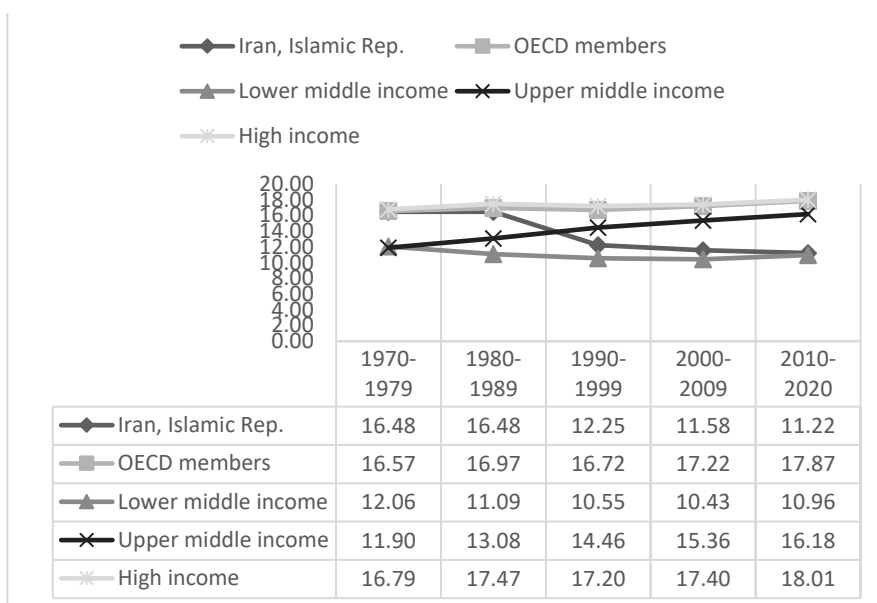
تحلیل تجربی

برای دریافتی مقایسه‌ای از اندازه دولت در ایران در نسبت با دیگر کشورها، داده‌های شاخص اندازه دولت در ایران با اندازه دولت در کشورهای عضو «سازمان همکاری و توسعه اقتصادی»^۱ (OECD)، کشورهای دارای درآمد بالا، کشورهای دارای درآمد بالای متوسط، کشورهای دارای درآمد پایین متوسط مقایسه شده است. برای استخراج داده‌های اندازه دولت از اطلاعات «بانک جهانی» استفاده شده است. آن‌گونه که در

۱. شامل کشورهای اتریش، بلژیک، کانادا، دانمارک، فرانسه، آلمان، یونان، ایسلند، ایرلند، لوکزامبورگ، هلند، نروژ، پرتغال، اسپانیا، سوئد، سوئیس، ترکیه، انگلیس، آمریکا، ایتالیا، ژاپن، نیوزیلند، فنلاند، استرالیا، جمهوری چک، مجارستان، مکزیک، کره جنوبی، استونی، اسلوانی، شیلی، کلمبیا، کستاریکا، رژیم اسرائیل و جمهوری اسلواکی.

نمودار (۱) آشکار است، اندازه دولت عمومی در ایران در دهه هفتاد و هشتاد میلادی تقریباً ثابت و در دهه نود میلادی با آهنگی تند (معادل ۴.۵ درصد) کوچک شده است و در فاصله سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰ و نیز ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۰ با شیب ملایم کوچک شده است.

نمودار ۱. نمودار مقایسه‌ای میانگین اندازه دولت در دوره‌های ده ساله



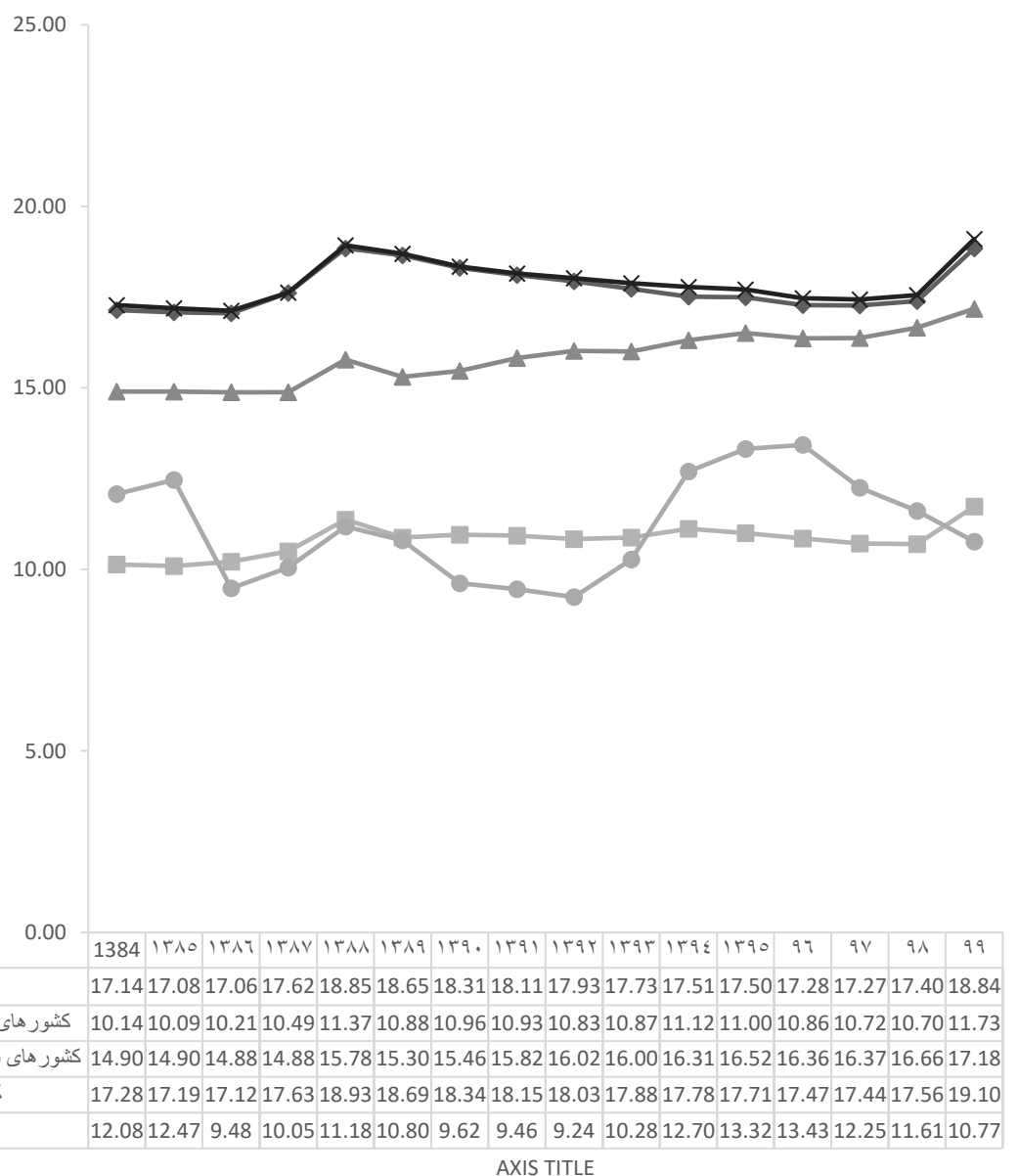
منبع: **World Bank Data**، محاسبات نویسنده

این در حالی است که کشورهای عضو OECD در دهه هشتاد میلادی نسبت به دهه هفتاد میلادی اندازه دولت تقریباً بزرگ‌تری را تجربه کردند. فقط کشورهای با درآمد پایین متوسط اندازه دولت کوچک‌تری در دهه هشتاد میلادی نسبت به دهه هشتاد میلادی داشتند. کوچک شدن اندازه دولت در دهه نود میلادی نسبت به دهه هشتاد میلادی به جز در گروه کشورهای دارای درآمد متوسط به بالا دیده می‌شود؛ اما چنان‌که در نمودار مشهود است، این روند کوچک‌تر شدن دولت عمومی در دهه نود میلادی نسبت به دهه هشتاد آهنگی بسیار ملایم داشته است. در فاصله ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰ اندازه دولت در کشورهای عضو OECD و کشورهای دارای درآمد بالا و همچنین کشورهای دارای درآمد متوسط به بالا بزرگ‌تر شده است. همین روند در فاصله ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۰ هم دیده می‌شود. آنچه در نمودار مشهود است کاهش اندازه دولت در ایران شتابی افزون‌تر

از موارد دیگر داشته است؛ برخلاف اقتصادهای دارای درآمد بالا و کشورهای دارای درآمد بالای متوسط که در همگی آنها در طول پنج دهه گذشته دولت عمومی بزرگ‌تر شده است، دولت عمومی در ایران که در دهه هفتاد هم‌اندازه کشورهای دارای درآمد بالا و کشورهای عضو OECD بود، در پایان ۲۰۲۰ تقریباً هم‌اندازه دولت عمومی در کشورهای دارای درآمد پائین متوسط شده است.

اندازه دولت در ایران در پانزده سال اخیر هم‌روندی سینوسی را تجربه کرده است. به‌طور کلی اندازه دولت در یک و نیم دهه اخیر در ایران تقریباً معادل اندازه دولت در کشورهای دارای درآمد پایین متوسط است؛ اما روند کلی نشان می‌دهد که در طول یک و نیم دهه اخیر اندازه دولت در سال‌های ۹۴ تا ۹۶ روندی رو به رشد داشته و مجدداً از سال ۹۶ دولت عمومی در ایران کوچک‌تر شده است به گونه‌ای که حتی از کشورهای دارای درآمد پایین متوسط هم کمتر شده است.

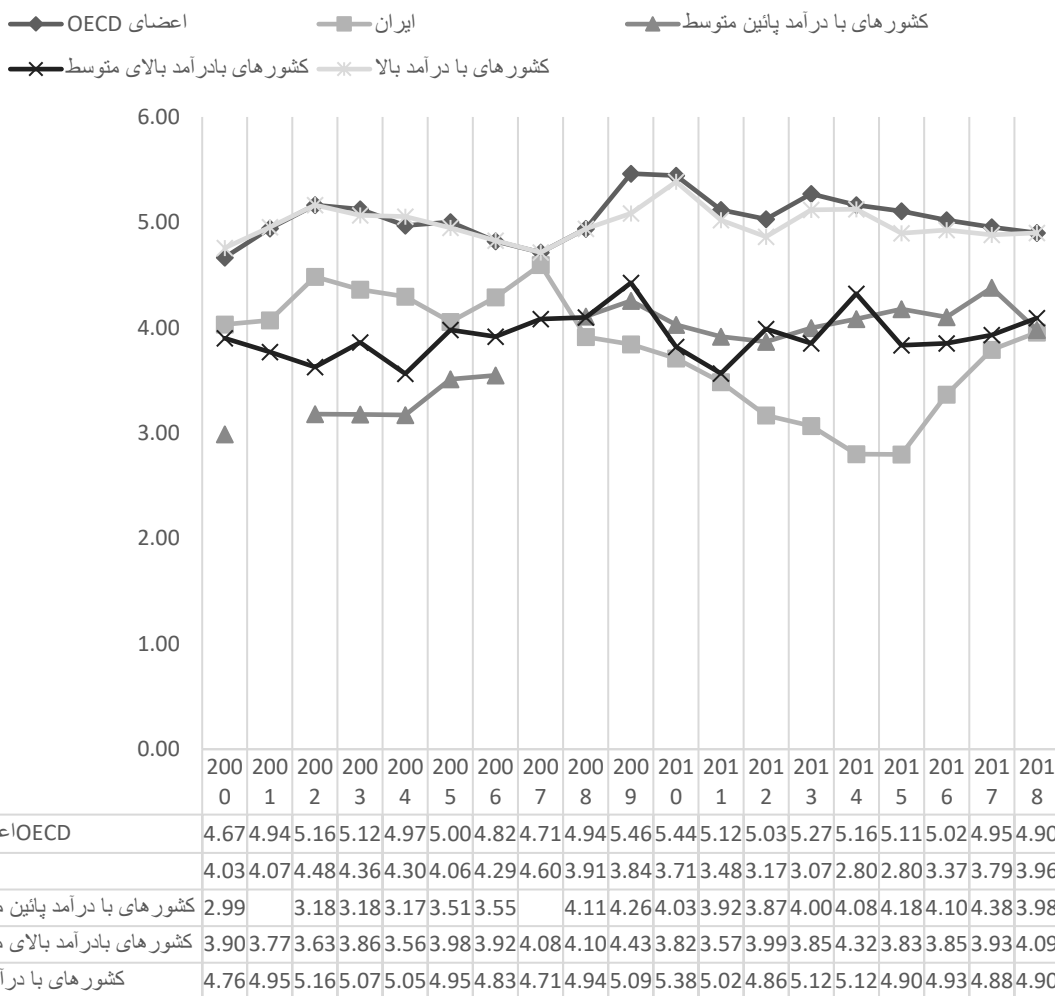
نمودار ۲- نمودار مقایسه اندازه دولت مرکزی



منبع: World Bank Data، محاسبات نویسنده

از داده‌های تجربی فوق‌چنین برمی‌آید که هم‌زمان با اصلاحات اقتصادی پس از سال ۶۸ دولت عمومی در ایران با آهنگی جدی کوچک‌تر شده است و دولت ایران کالاهای عمومی کمتری تولید کرده است. در فاصله یک و نیم دهه اخیر سهم دولت در آموزش عمومی نسبت به کل تولید ناخالص داخلی به‌مثابه امری با یک اثر بیرونی مثبت بر کل جامعه روندی کاهشی داشته است. این شاخص در دو سال ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵ در ایران در مقایسه با گروه کشورهای مورد مقایسه در این مقاله، بسیار پایین‌تر از سهم سایر دولت در آموزش است و در آخرین سال مورد مطالعه نیز کماکان پایین‌ترین است. نمودار سه نشان می‌دهد که هرچند در آغاز و پایان دوره منعکس شده در نمودار، سهم هزینه دولت نسبت به تولید ناخالص داخلی تقریباً ثابت است؛ اما میانگین این شاخص در طول پانزده سال در ایران به دلیل کاهش‌های جدی سال‌های ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۷، به عدد ۳۸ درصد GDP و معادل کشورهای با درآمد پایین متوسط رسیده است.

نمودار ۳- نمودار نسبت هزینه آموزشی دولت به تولید ناخالص داخلی



منبع: World Bank Data، محاسبات نویسنده

مجموع شواهد تجربی فوق نشان می‌دهد فعالیت دولت در تأمین کالاهای عمومی و جبران اثرات جانبی کمتر شده است. از شواهد ارائه شده می‌توان استنباط کرد که اندازه دولت در ایران از منظر فعالیت‌های دولت عمومی در طول زمان کوچک‌تر شده است؛ این بدین معناست که فعالیت دولت ایران در تأمین کالاهای عمومی و جبران اثرات جانبی در طول زمان کمتر شده است، اما در مقابل فعالیت تأمین و تولید مستقیم کالای

خصوصی توسط دولت در قالب شرکت‌های دولتی روندی رو به رشد داشته است. شواهد ارائه شده نشان می‌دهد که کوچک شدن دولت نه معلول ناگزیر فشارهای بودجه-ای بلکه محصول انتخاب سیاست‌گذار بوده است. با توجه به مفاد برنامه‌های پنج‌ساله پنجم و ششم، می‌توان نتیجه گرفت که سیاست‌گذار در تحقق کوچک‌سازی دولت موفق بوده است؛ اما درک سیاست‌گذار از کوچک‌سازی به جای آنکه معطوف به تصدی‌گری دولت باشد، ناظر به اعمال دولت عمومی بوده است. این درک نه صرفاً در مقام عمل بلکه در اسناد برنامه پنجم و ششم نیز وجود داشته است. بر اساس مفاد ماده ۲۸ برنامه ششم توسعه دولت مکلف به «کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرایی به استثنای مدارس دولتی» بوده است به طوری که «در طول اجرای قانون برنامه، حداقل به میزان (۱۵٪) نسبت به وضع موجود» برسد. هرچند در صدر این ماده از عبارت «منطقی سازی اندازه دولت» به جای کوچک‌سازی دولت استفاده شده است، اما مفاد ماده کاملاً ناظر به کوچک‌سازی است. همچنین در ماده ۶۵ قانون برنامه پنجم توسعه، به منظور «کاهش نیروی انسانی و کوچک‌سازی دولت» تعیین شده بود.

در برنامه‌های توسعه سوم و چهارم برخلاف دو برنامه اخیر، در مقام تدوین قانون نگاه سیاست‌گذار معطوف به کاهش تصدی‌گری بود. در برنامه سوم در مواد ۱، ۴، ۶۴، ۱۲۰، ۱۲۷، ۱۳۶ و ۱۸۲ اعمال حاکمیت و تصدی دولت تفکیک شده است و در ذیل ماده ۶۴ تصریح شده بود که وظایف دولت در تصدی اقتصادی می‌بایست کاهش یابد. در بند الف این ماده تصریح شده بود که اعتبار وظایف اعمال حاکمیت دولت که منافع حاصل از انجام آن شامل همه اقشار جامعه می‌گردد و بهره‌مندی افراد از این نوع خدمات نه تنها موجب ایجاد محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود؛ بلکه تحقق آن اقتدار دولت را نیز افزایش می‌دهد، از قبیل مدیریت ملی و اداره امور کشور، وضع قوانین و مقررات، ایجاد نظم اجتماعی و استقرار عدالت اجتماعی، حفظ نظم و امنیت عمومی، عدالت قضایی و دفاع از مرزهای کشور و تقویت کمی و کیفی بسیج مستضعفان از محل درآمدهای عمومی تأمین می‌شود و بر اساس افزایش کارایی دستگاه‌های ذی‌ربط، منابع اختصاص یافته جهت بهبود کیفیت ارائه خدمات به مردم در دوران برنامه سوم توسعه افزایش می‌یابد. در بند ب این ماده مقرر شده بود که اعتبار وظایف مربوط به تصدی‌های اجتماعی که منافع اجتماعی حاصل از آن‌ها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب

بهبود وضعیت زندگی افراد جامعه می‌گردد، از قبیل آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای، بهداشت و درمان، تربیت بدنی و ورزش، فعالیت‌های فرهنگی، هنری و تبلیغات دینی از محل اعتبار عمومی تأمین می‌شود. قانون برنامه سوم توسعه این نوع امور را هم در زمره وظایف ثانوی دولت قلمداد کرده بود و در نتیجه ضمن پذیرش مشارکت بخش غیردولتی تصریح کرده بود که (۱۰۰٪) منابع حاصل از واگذاری این گونه فعالیت‌ها به بخش غیردولتی، برای توسعه فعالیت‌های دولت در مناطقی که بخش غیردولتی رغبتی به سرمایه‌گذاری ندارد و همچنین افزایش کیفیت خدمات فعلی هزینه خواهد شد. در ماده ۱۴۵ برنامه چهارم توسعه نیز «به منظور کاهش حجم تصدی‌ها و افزایش مشارکت مردم در اداره امور کشور و کوچک‌سازی دولت» تکالیفی مشخص شده بود. بر اساس بند ب مقرر بود که سالانه ۳ درصد از تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی، تولیدی، خدماتی و... دولت کاسته شود. همچنین بر اساس بند ج همین ماده شروع هر نوع طرح و پروژه تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سطوح ملی و استانی به استثنای موارد مربوط به امور حاکمیتی و زیربنایی ممنوع شده بود. همچنین در بند د مشارکت و سرمایه‌گذاری‌های جدید شرکت‌های دولتی در سایر شرکت‌ها و سازمان‌ها و تفکیک و تکثیر آن‌ها در قالب شرکت‌های موسوم به نسل دوم با ممنوعیت مواجه شده بود. در دوره برنامه چهارم (۸۴-۸۹) علی‌رغم تصریح قانون و توافق دولت و مجلس در تمیز بین وظایف حاکمیت و تصدی‌گری و تصریح بر کاهش فعالیت‌های ناظر به تولید مستقیم کالا و خدمات خصوصی، شواهد حاکی از آن است که در مقام عمل مسیر کوچک‌سازی دولت در جهت افزایش تصدی و کاهش اعمال اصلی ناظر به تأمین کالای عمومی و کالاهای دارای اثر جانبی مثبت بوده است.

نتیجه‌گیری

دولت به‌عنوان یک واقعیت پذیرفته‌شده و مهم‌ترین هستی زندگی سیاسی نمی‌تواند نسبت به اقتصاد بی‌توجه باشد. در مکاتب مختلف دلایل متفاوتی برای توجیه حضور و میزان مداخله دولت در اقتصاد مطرح شده است. رقابت ناقص در برخی بازارها، پیامدهای خارجی، تولید کالاهای عمومی، باز توزیع درآمد، فقدان انگیزه بخش خصوصی در تحقیق و توسعه، اطلاعات نامتقارن، وجود انحصار و عواملی از این دست در زمره دلایل توجیهی مداخله دولت در اقتصاد است. روشن است تعدد وظایف و تکثر کارویژه‌های

دولت موجب بزرگ‌تر شدن اندازه آن خواهد شد و در مقابل وظایف محدودتر موجب دولت کوچک‌تر و چابک‌تر خواهد بود. مستقل از داوری در باب هر یک از دلایل پیش‌گفته در باب توجیه مداخله دولت در اقتصاد، به‌هرروی موضوع اندازه دولت یکی از موضوعات مهم در اقتصاد سیاسی است. برخلاف برداشت‌هایی که مبنای تصمیم‌گیری در اسناد فرادستی حکمرانی هم در ایران قرار گرفته است و آن‌گونه که نورث، والیس و وینگاست نشان داده‌اند دولت‌های توسعه‌یافته عموماً از اندازه بزرگ‌تری برخوردارند (نورث و وینگاست، ۱۳۹۷:۵۱). اما شواهد تجربی آن‌گونه که در این مقاله نشان داده شد گویای آن است که در دهه‌های گذشته اندازه دولت عمومی در ایران کاهش داشته است. چنین وضعیتی با مفاد نظریه عرضه، در تبیین اندازه اقتصاد دولت سازگار است؛ چراکه دولت به‌مثابه انحصار منابع قدرت خود چگونگی گسترش یا کاهش ابعاد خود را در عرصه‌های مختلف تعیین کرده است. در این میان بخش کالای عمومی که هیچ تأمین‌کننده دیگری ندارد و بخش مورد تقاضای عمومی شهروندان است، در اندازه دولت روندی کاهشی داشته است. چنین نقشی بیش از هر چیز موجب کاهش کیفیت مداخله دولت در اقتصاد شده است به تعبیر دیگر، در کنار موضوع اندازه دولت کیفیت و نحوه مداخله دولت در اقتصاد هم حائز اهمیت است؛ اگر دولت برای ایفای کارویژه اصلی خودش، مأموریت‌های تصدی‌گرانه را وانهد و منابع بیشتری برای ایفای کارکردهای تنظیمی و تأمین کالای عمومی و جبران پیامدهای جانبی در نظر بگیرد، کارآمدی افزون‌تری خواهد داشت؛ اما در ایران روند طی شده در سال‌های گذشته روندی معکوس بوده است. این روند نه‌فقط در عمل خود را نشان داد؛ بلکه عموماً ریشه در برداشت سیاست‌گذار از مفهوم کوچک‌سازی دولت داشت که بدون توجه به تمایز نوع وظایف دولت در قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه عملاً حکم به کوچک کردن اعمال مربوط به تأمین کالای عمومی و تأمین کالاها و امور دارای اثر جانبی مثبت عمومی کرد.

منابع

الف) فارسی

- بار، نیکولاس (۱۳۹۹) نظریه اقتصادی دولت: مبانی اقتصادی دولت رفاه، ترجمه علی سرزعی و مریم حاجی قربانی دولابی، تهران: نشر کرگدن.
- دژپسند، فرهاد و گودرزی، حسین . (۲۰۱۰). اندازه دولت و رشد اقتصادی در ایران؛ روش رگرسیون آستانه‌ای. پژوهش‌های اقتصادی ایران. 14(42), 189-207.
- عجم اوغلو، دارون؛ لیسبون، دیوید و لیست، جان ای. (۱۳۹۷) کلیات علم اقتصاد، ترجمه سید علیرضا حسینی بهشتی شیرازی و محمدحسین نعیمی پور، تهران: نشر روزنه.
- مداح، مجید؛ جیحون تبار، فوزیه و نجفی، زهرا (2015). بررسی شش تفسیر از قانون واگنر در اقتصاد ایران به‌عنوان یک کشور صادرکننده نفت بر اساس تکنیک‌های اقتصادسنجی . سیاست‌گذاری اقتصادی. 7(13), 111-132 ,
- نورث، داگلاس؛ والیس، جان جوزف و وینگاست، باری (۱۳۹۷)، خشونت و نظم‌های اجتماعی: چارچوب مفهومی برای تفسیر تاریخ ثبت‌شده بشر، ترجمه جعفر خیرخواهان و رضا مجیدزاده، تهران: نشر روزنه.
- نیلی، مسعود و مصلحی، سیده سولماز (۱۳۸۷)، فعالیت‌های دولت و رشد اقتصادی ایران، در مسعود نیلی و همکاران، دولت و رشد اقتصادی در ایران، تهران: نشر نی
- هایک، فریدریش فون (۱۳۸۲)، در سنگر آزادی، ترجمه عزت‌الله فولادوند، تهران: لوح فکر

ب) انگلیسی

- Alipour, M. S., Hakimipoor, N., Alahrezaee, A., Faramarzi, A., & Shabbak, A. (2016). The Effects of Government Size on Inequality in Iran. *International Journal of Research and Reviews in Applied Sciences*, 26(1), 20.
- Bernauer, T., & Koubi, V. (2006). States as Providers of Public Goods: How Does Government Size Affect Environmental Quality? *Available at SSRN 900487*.
- Blankenau, W. F., Simpson, N. B., & Tomljanovich, M. (2007). Public education expenditures, taxation, and growth: Linking data to theory. *American Economic Review*, 97(2), 393-397.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1977). Towards a tax constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics*, 8(3), 255-273.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). *The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press.
- Colin H. (2004), "Re-Stating Politics Re-Politicizing the State: Neoliberalism Economic Imperatives and the Rise of the Competition State", Special Issue of the Political Quarterly, Vol.75.
- Dar, A. A., & AmirKhalkhali, S. (2002). Government size, factor accumulation, and economic growth: evidence from OECD countries. *Journal of policy modeling*, 24(7-8), 679-692.
- Deakin N. (2004), *Welfare and the State: Crisis of the Welfare States*, Taylor & Francis.

- Dizaji, S. F. (2012). Exports, Government Size and Economic Growth (Evidence from Iran as a developing oil-export based economy). *ISS Working Paper Series/General Series*, 535(535), 1-41.
- Dizaji, S. F., Farzanegan, M. R., & Naghavi, A. (2016). Political institutions and government spending behavior: theory and evidence from Iran. *International Tax and Public Finance*, 23(3), 522-549.
- Engen, E. M., & Skinner, J. S. (1992). Fiscal policy and economic growth.
- Fölster, S., & Henrekson, M. (2001) Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries. *European Economic Review*, 45(8), 1501–1520.
- Hollander J.H. (2012), *Economic Liberalism*, Literary Licensing
- Kormendi, R. C., & Meguire, P. (1986). Government debt, government spending, and private sector behavior: Reply. *The American Economic Review*, 76(5), 1180-1187.
- Landau, D. (1983). Government expenditure and economic growth: a cross-country study. *Southern economic journal*, 783-792.
- Niskanen, William (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Olson, Mancur. 1965 *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pahlavani, M., Abed, D., & Pourshabi, F. (2011). Investigating the Keynesian view and Wagner's Law on the size of Government and Economic Growth in Iran. *International Journal of Business and Social Science*, 2(13).
- Pigou, A. C. (1923). Prices and Wages from 1896-1914. *The Economic Journal*, 33(130), 163-171.
- Ram, R. (1986). Government size and economic growth: A new framework and some evidence from cross-section and time-series data. *The American economic review*, 76(1), 191-203.
- Tanzi, V., & Schuknecht, L. (2000). *Public spending in the 20th century: A global perspective*. Cambridge University Press
- Williamson, J. (2009). A short history of the Washington Consensus. *Law & Bus. Rev. Am.*, 15,7.
- World Bank Data available at <https://databank.worldbank.org/home.aspx>

استناد به این مقاله: دین پرستی صالح، فائز. (۱۴۰۱). کارآمدی دولت فراتر از اندازه آن: بررسی روند تحول اندازه دولت در ایران از ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۹. *دولت پژوهی*. ۸(۳۱)، - . doi: 10.22054/tssq.2022.66641.1231



The State Studies Quarterly is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.