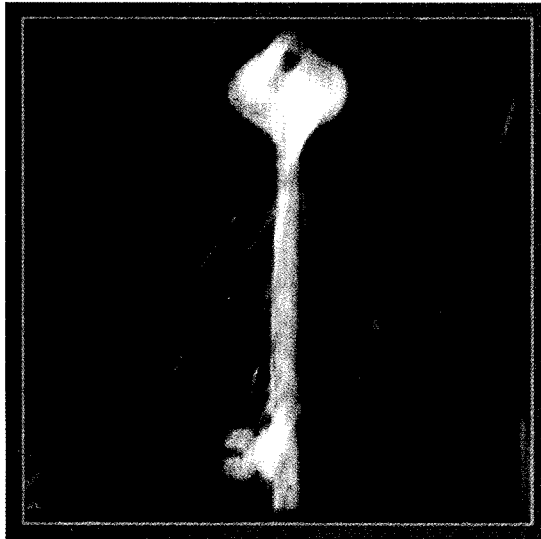


فکرش دولت در اقتصاد

(مجموعه مقالات)

سعید فراهانی فرد



ماهیت و ساختار دولت در ایران^۱

دکتر محسن رنانی*

چکیده

این نوشته می‌کوشد تا تصویری از تحوّل در مفهوم و ساختار دولت، در تاریخ معاصر ایران را ارائه دهد. برای این منظور، نخست، تعاریف، ماهیت و معیارهای دسته‌بندی انواع دولت‌ها را مرور می‌کند. در میان معیارهای گوناگون دسته‌بندی دولت‌ها، این نوشتار بر معیار «قلمرو دخالت دولت در اقتصاد» متمرکز می‌شود و طیفی از دولت‌ها را بر پایه این معیار معرفی می‌کند. شاخص‌های کاربردی که معیار مداخله برگزیده می‌شود، حجم فعالیت‌های مکمل و جانشین به‌وسیله دولت است. بر پایه این دو شاخص، نشان داده می‌شود که ساختار دولت در ایران، از دولت بی‌تفاوت در سال‌های پیش از مشروطیت، نخست به دولت مترصد و سپس به دولت متناقض (باگرایش رفاهی) تحوّل یافته است. این نوشته همچنین می‌کوشد تا با

۱. قسمت‌هایی از بخش دوم و چهارم این مقاله، نخستین بار به‌وسیله نگارنده، در مقاله‌ای با عنوان پویش‌های درونی در ترکیب دولت و بازار در همایش «پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران» که در اسفندماه ۱۳۷۷ هجری شمسی در دانشگاه علامه طباطبایی برگزار شد، ارائه شده است.

* استادیار دانشگاه اصفهان.

تکیه بر درکی شهودی از تاریخ معاصر ایران، تحوّل در نظریه دولت و نیز تحوّل در ماهیت دولت در ایران را گمانه‌زنی کند.

دولت: تعریف، ماهیت و انواع

شاید ارائه هر تعریفی از دولت، مستلزم تعریف مفاهیم دیگری است که خود، پس از مفهوم دولت شکل گرفته است. بسیاری از علوم جدید، بر مفاهیم نخستینی مبتنی هستند که هیچ‌گاه تعریف فراگیر اجتماعی، از آن‌ها ارائه نشده است.^۱ شاید یگانه مفهومی که پیش از مفهوم دولت، به گونه‌ای ملموس و فراگیر، از همان آغاز آفرینش بشر، با زندگی انسان آمیخته شد و انسان هنوز نتوانسته تعریف اجتماعی پذیرفته‌ای از آن ارائه دهد، مفهوم «خدا» است. انسان (خواسته یا ناخواسته) با خدا به دنیا می‌آید. با خدا زیست می‌کند و با خدا می‌میرد، و زندگی‌اش سرشار از مفهوم خدا است؛ بدون آن که نتوانسته باشد، تعریفی پذیرفته، اجماعی و بین‌الذهانی از خدا ارائه دهد.

دولت نیز یکی از موضوعات یا پدیده‌هایی است که زندگی انسان از آن آکنده است و ردّ پای آن را در همه جا (حتی در شکل‌گیری تصوّرات ما) می‌توان پی جست؛ اما از ارائه تعریف فراگیری از آن ناتوانیم. به گونه‌ای وصفی اگر بگوییم: «دولت، ضرورترین، قدیم‌ترین، فراگیرترین، تکامل یافته‌ترین و در عین حال ناکاراترین نهاد ساخته بشری» است، باز لازم می‌آید که واژگان فراگیر، تکامل یافته، ناکارا و نهاد را تعریف کنیم، و تعریف «نهاد» خود حکایت پیچیده‌ای دارد؛ پس اگر دولت را مفهوم نخستینی بینگاریم که تعریف جامعی از آن وجود ندارد، آن‌گاه درحالی که هیچ تعریفی را فراگیر نمی‌دانیم، می‌توان با توجه به

۱. به‌طور مثال در علم اقتصاد، یگانه مفهوم محوری، «بازار» است؛ اما هنوز هیچ توافق فراگیری در مورد مفهوم بازار میان اقتصاددانان وجود ندارد. بحث گسترده در مورد اختلاف نظرها در مورد مفهوم را می‌توان در منبع زیر یافت: محسن رنایی: بازار یا نابازار؟، فصل دوم.

موضوع، تعاریف متفاوتی را برگزید. اکنون خواه دولت را «عالی‌ترین اجتماع سیاسی» بدانیم یا آن را «گروه انسان مستقر در سرزمین معینی که از یک قدرت عمومی که مأمور حفظ منافع عمومی و تابع اصول حقوق است، اطاعت می‌کنند» به‌شمار آوریم، یا بر پایه نظر دال^۱ آن را «نهادی بدانیم که به گونه‌ای موفقیت‌آمیز، با کاربرد انحصاری و مشروع زور فیزیکی، در داخل یک سرزمین، قواعد و مقررات خودش را اجرا کند»^۲، در واقع آنچه را از آن اراده می‌کنیم، نهادی^۳ است که همچون رشته تسبیح، عناصر و اجزای جوامع جدید را به گونه‌ای نظام‌مند به هم پیوند داده و برای دستیابی به اهداف مشترک، به خدمت گرفته است؛ چنان‌که نهاد فراگیر و قدرتمندی که اگر یک لحظه آن را از عرصه اجتماع حذف کنیم، همه چیز فرومی‌ریزد. این نهاد، چنان ریشه‌دار است که حتی وقتی حکومت‌ها و رژیم‌های سیاسی (حتی با انقلاب) عوض می‌شوند، همچنان در دوره‌گذار، سایه خود را بر مناسبات اجتماعی و سیاسی جامعه گسترده است.

ماکس وبر، دو راه برای تعریف دولت یافته است: ا. تعریف دولت بر حسب اهداف آن
ب. تعریف دولت بر حسب ابزار و وسایلی که به کار می‌گیرد. از نظر ماکس وبر تعریف دولت بر حسب اهداف آن، ممکن نیست؛ زیرا هر هدفی را که تصور کنیم، در طول تاریخ، دولتی

1. Dahl.

۲. برای آگاهی از انواع تعاریفی که از دولت ارائه شده است، ر.ک:

حسن ارسنجانی: حاکمیت دولت‌ها، فصل دوم.

۳. «نهاد» به‌طور ساده، عبارت است از: «هر گونه ترتیباتی که رفتار جمعی را در زمینه‌ای خاص، شکل می‌دهد».

نهاد می‌تواند رسمی یا غیررسمی، قانونی یا غیرقانونی، سازماندهی شده یا بی‌سازمان و... باشد؛ بنابراین، قانون اساسی یک نهاد است. بانک مرکزی نیز یک نهاد است. اولی چارچوب رفتاری مردم را در حوزه قانون‌گذاری‌های کلان برای اداره امور یک ملت تعیین می‌کند، و دومی، چارچوب رفتاری مردم را در زمینه مسائل پولی شکل می‌دهد. بر این اساس، اتحادیه کارگری، ازدواج، دین، دولت، مجلس قانون‌گذاری، خانواده، و... همگی نهادهایی هستند که هر کدام بخشی از رفتار جمعی را سازماندهی می‌کنند. درباره مفهوم «نهاد» عملکرد آن‌ها ر.ک:

داگلاس سی، نورث: نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی.

وجود داشته که در پی آن بوده باشد. هیچ وظیفه‌ای، وظیفه همیشگی و جاودان دولت‌ها نیست. از نظر ماکس وبر، تعریف دولت بر حسب ابزار، ممکن است. از دید او، «زور» ابزاری است که به‌طور انحصاری به دولت تعلق دارد؛ بنابراین، «دولت، کاربرد مشروع زور فیزیکی است». بیش‌تر تعاریفی که پس از ماکس وبر از دولت ارائه شده است، به این نکته توجه داشته و آن را از وبر اقتباس کرده‌اند؛ اما معمولاً تعاریفی که از دولت ارائه می‌شود، پاسخ‌هایی است که به پرسش‌های ماهوی نهفته در وصف دولت داده می‌شود. می‌پرسیم: دولت چیست؟ پاسخ‌های صوری (وصفی) فراوانی به این پرسش می‌توان داد. به‌طور مثال:

دولت، قدرت عمومی فائق بر حکام و اتباع است که از طریق انحصار منابع قدرت، در یک سرزمین یا واحد سیاسی، نظم و استمرار زندگی اجتماعی را تضمین می‌کند؛^۱

اما این پاسخ صوری، انباشته از عناصری است که در تعریف آن‌ها، از مسائل ماهوی گفت‌وگو خواهد شد. مفهوم قدرت، قدرت عمومی، انحصار، واحد سیاسی، زندگی اجتماعی و... همگی نیازمند تعاریفی ماهوی هستند؛ بنابراین، تعریف دولت، در نهایت، تعریفی ماهوی خواهد شد. به دیگر سخن، ارائه هر تعریفی از دولت، بر نظریه‌هایی در باب قدرت، واحد سیاسی، اجتماع و... مبتنی خواهد بود؛ بنابراین می‌توان به‌جای گفت‌وگو از تعریف دولت، نگرش خویش را بر نظریه‌های دولت متمرکز سازیم. عمده‌ترین نظریه‌های دولت را می‌توان به دو دسته حقوقی - هنجاری، و جامعه‌شناختی - تاریخی دسته‌بندی کرد. نظریه‌های دسته اول، به دنبال تعیین ماهیت و غایت‌های دولت و دربرگیرنده دیدگاه‌هایی درباره طبیعت آدمی، نیازها و ارزش‌های بنیادین او هستند. از این دیدگاه، دولت متضمن ارزش‌ها و غایات اساسی انسان است؛ اما نظریه‌های دسته دوم (جامعه‌شناختی - تاریخی) دولت را معمولاً یک حوزه خاص از حوزه کلی جامعه و نتیجه ناپایدار عوامل تاریخی و اقتصادی تلقی می‌کنند.^۲

۱. اندرو وینست: نظریه‌های دولت، ص ۳۱۳.

۲. همان، ص ۳۱۴.

در چارچوب پاسخ‌های ماهوی (هنجاری و جامعه‌شناسی) می‌توان پنج دسته نظریه را برای دولت‌شناسایی کرد: «نظریه‌های دولت مطلقه»، «نظریه‌های دولت مشروطه»، «نظریه‌های اخلاقی دولت»، «نظریه‌های طبقاتی دولت» و «نظریه‌های کثرت‌گرایانه دولت». اگرچه هر یک از این نظریه‌ها، بر فروزی مبتنی هستند که اگر آن فروض در عمل محقق شوند، کارکرد متفاوتی از دولت نتیجه می‌شود، هیچ تضمین بیرونی وجود ندارد که بر اساس آن بتوان پیش‌بینی کرد کارکرد اقتصادی، اجتماعی و تاریخی این دولت‌ها چگونه خواهد بود. گرچه ممکن است تجربه تاریخی بیانگر این باشد که مثلاً عملکرد واقعی دولت‌های کثرت‌گرا، کم‌هزینه‌تر و پایدارتر بوده است، پیشاپیش نمی‌توان هیچ حکمی در مورد عملکرد (مثلاً منفعت خالص اجتماعی یا تاریخی) نمونه‌های عینی هر یک از این دولت‌ها ارائه کرد. بانک جهانی، در گزارش توسعه جهانی ۱۹۹۷ میلادی همه انواع عینی دولت در یک قرن گذشته را که هر یک ملهم از یک اندیشه ذهنی دولت بوده‌اند در مقاطع و شرایط زمانی خاصی، شکست خورده، و در مقاطعی کامیاب دیده است. گرچه گزارش بانک جهانی، بر کامیابی‌های اقتصادی متکی است، فراموش نکنیم که هیچ کامیابی پایدار و بلندمدت اقتصادی، بدون وجود حدی از سازگاری نهادی در دولت، امکان‌پذیر نیست.^۲

صرف نظر از نظریه‌های مربوط به ماهیت دولت، برای تقسیم‌بندی انواع دولت، می‌توان با نگرش به کارکرد و تظاهرات بیرونی دولت، معیارهای کاربردی گوناگونی را برگزید. به‌طور مثال بر اساس رابطه دولت با شهروندان می‌توان چهار دسته دولت را شناسایی کرد:

نخست، «دولت دارای حاکمیت مطلق» است که موجودیت آن متمایز و مافوق شهروندان

۱. اندرو وینست: نظریه‌های دولت، فصول دوم تا ششم.

۲. گزارش توسعه جهانی ۱۹۹۷ میلادی، تحت عنوان «The State in Changing World» به چاپ رسید که در ایران نیز با مشخصات زیر منتشر شده است:

نقش دولت در جهان در حال تحول، گروه مترجمین، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، تهران،

می‌باشد. در این مفهوم، دولت، محافظ و مجری منافع ملت (و نه شهروندان) است. چنین دولتی، مفسر طبیعی نفع عمومی است و نظرش را که طبق قاعده، برآورنده نفع عمومی تلقی می‌شود، تحمیل می‌کند. چنین دولتی انتخابی نیز می‌تواند باشد؛ اما پس از انتخاب، حاکم است، نه وکیل؛ و قیومیت دارد، نه نمایندگی.

نوع دوم، «دولت تعلق عام» یا «جمهوری» است. در این مفهوم، حاکمیت به ملت تعلق دارد و دولت جایگاه تلافی شهروندان در تطابق با منافعشان است. نفع جمعی نیز بر نفع افراد مبتنی است و دولت فقط دستگاهی در دست شهروندان و نمایندگان آنها، برای اداره کشور و تأمین منافع آنها است.

«دولت طبقاتی»، سومین دسته از دولت‌هایی است که بر اساس معیار رابطه با شهروندان می‌توان شناسایی کرد. در این مفهوم، دولت ابزاری در اختیار طبقه مسلط و انعکاس عملی دیدگاه‌های طبقه حاکم است. در این باره، دیکتاتوری یک طبقه بر دیگران برقرار است و حتی اگر آیین‌های انتخاباتی نیز در چنین دولتی برقرار باشد، دموکراسی نیست و مردم سالاری به وجود نمی‌آورد.

سرانجام، می‌توان به «دولت نفوذهای ناهمگن» اشاره کرد. این دولت، مجموعه ناهمگنی از گروه‌های همسود یا ذینفع^۱ است که هر گروه در پی حداکثرسازی منافع خویش (و نه منافع دولت یا منافع جامعه، در جایگاه یک کل) است. در این حالت، دولت سازمانی نامنسجم است؛ یعنی با توجه به این که گروه‌های داخل دولت (مثل احزاب، حکومت‌های محلی، باندهای سیاسی و...) و گروه‌های خارج از دولت (مثل سندیکاها، اتحادیه‌ها، گروه‌های ذینفع یا فشار و...) هر یک دارای هدفی خاص و عکس‌العملی‌هایی در مقابل رفتار دیگران است، نمی‌توان برای دولت هدفی حقیقی متصور شد؛ بنابراین، رفتار دولت نفوذهای ناهمگن، ناپایدار و دولت در عمل، فاقد مرکز تصمیم‌گیری واحد است؛ درحالی که در سه نوع اول

دولت می‌توان هدف حقیقی، مرکز واحد تصمیم‌گیری، رفتار عقلایی (قابل پیش‌بینی) و حتی عدم خودمختاری (مسئولیت در برابر مردم) را برای دولت متصور شد.^۱

به همین ترتیب، دولت‌ها را می‌توان از جنبه وظایف اقتصادی (اهداف اقتصاد کلانی) که بر دوش می‌گیرند، به سه دسته «دولت تخصیص»، «دولت توزیع» و «دولت تثبیت» تقسیم کرد؛ اما این دسته‌بندی، مفهوم دولت را بسیار کوچک می‌کند و تا حد حکومت^۲ یا همان هیأت دولت فرو می‌کاهد؛ در حالی که آنچه از دولت اراده می‌شود، مفهومی فراگیر است. از این گذشته، معمولاً دولت‌ها، ترکیبی از این سه دسته وظایف را هدف خود برمی‌گزینند و شناسایی یک دولت تخصیصی یا توزیعی یا تثبیتی محض، ناممکن است.^۳

از دیدگاه رابطه دولت با فرایند توسعه اقتصادی و تکامل جامعه مدنی نیز دولت‌ها را می‌توان دسته‌بندی کرد. «دولت توسعه خواه»، دولتی است که با هدف تغییر بنیادین در اساس اقتصادی جامعه، توانایی کافی برای تضمین نرخ‌های بالای رشد اقتصادی و ارتقای سطح زندگی مردم را دارد. مشروعیت این دولت از فرایند نظارت بر افزایش توانمندی‌های اقتصادی جامعه و افزایش رفاه جامعه، سرچشمه می‌گیرد. بر این اساس، یک دولت توسعه‌خواه، الزاماً دارای مشروعیت دموکراتیک نیست؛ بنابراین، دولت‌های توسعه‌خواه ممکن است بر ایدئولوژی‌های گوناگونی استوار باشند؛ اما آنچه اهمیت اساسی دارد، این نکته است که یک دولت توسعه‌خواه، همراه با فرایند توسعه، به تدریج قدرت خود را به جامعه مدنی وامی‌گذارد و تا جایی که به فرایند توسعه و تکامل جامعه لطمه‌ای وارد نشود، از

۱. بحث گسترده در زمینه دسته‌بندی دولت‌ها از دیدگاه ارتباط با شهروندان را می‌توان در منبع زیر یافت:

اقتصاد بخش عمومی، مجموعه مقالات درسی دوره دکتری، دکتر محمدحسین تمدن جهرمی، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.

2. Government.

۳. در مورد وظایف تخصیصی، توزیعی و تثبیتی دولت، ر.ک:

ر.ا. ماسگریو و پ.ب. ماسگریو: مالیه عمومی در تئوری و عمل، ج ۱، فصل اول.

عرصه خصوصی جامعه عقب‌نشینی می‌کند. در این مرحله، جامعه مدنی آن اندازه تکامل یافته است که خود، حد بهینه دولت را مشخص سازد.

از این دیدگاه، نوع دوم دولت، «دولت مردّد» است. این دولت نیز همانند نوع اول، مداخله‌جو است و تلاش او بر سیاست‌هایی متمرکز دارد که در ظاهر به رشد اقتصادی، ارتقای رفاه اجتماعی و توسعه صنعتی می‌انجامد؛ اما نقطه افتراق این دولت با نوع توسعه خواه، در این است که با پاگرفتن فرایندهای صنعتی و رشد اقتصادی و با پیدایش زمینه‌های تحرّک و تکامل در جامعه مدنی، دولت مردّد حاضر به عقب‌نشینی و واگذاری اقتدار خود به جامعه مدنی نیست.

سرانجام، نوع سوم دولت از این دید، «دولت کارشکن» است. چنین دولتی نه تنها هدف توسعه اقتصادی و ارتقای رفاه جمعی را مدنظر ندارد، بلکه آگاهانه نیز در راه توسعه و تکامل نهادهای جامعه مدنی، مانع‌تراشی می‌کند.^۱

به همین ترتیب، دولت‌ها را می‌توان بر پایه شیوه حضور آنها در جامعه دسته‌بندی کرد. بر این اساس می‌توان دولت‌ها را به «دولت حاکمیتی»، «دولت نمایندگی» و «دولت کارفرمایی» تقسیم کرد. دولت حاکمیتی در پی آن است که تعهدات خود را در برابر نسل حاضر به خوبی انجام دهد. این تعهدات، ماهیت وظیفه‌ای و نهادی دارد؛ اما درباره ماهیت این وظایف، دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد. دولت نمایندگی، دولتی است که در نقش نماینده تمام نسل‌ها عمل می‌کند و حفاظت از منافع آنها را بر عهده می‌گیرد. سرانجام، دولت کارفرمایی، دولتی است که به شکل یک هویت فردی عمل می‌کند و همچون یک واحد خصوصی به تصمیم‌گیری و اقدام دست می‌زند.

یکی از مهم‌ترین معیارهای دسته‌بندی، تقسیم بر پایه قلمرو دخالت دولت در اقتصاد است. بر این پایه، دولت‌ها را به سه دسته کلی تقسیم می‌کنند:

۱. بحث گسترده از انواع دولت‌ها بر پایه ارتباط آنها با فرایند توسعه اقتصادی و جامعه مدنی را می‌توان در این مقاله

پی‌جست:

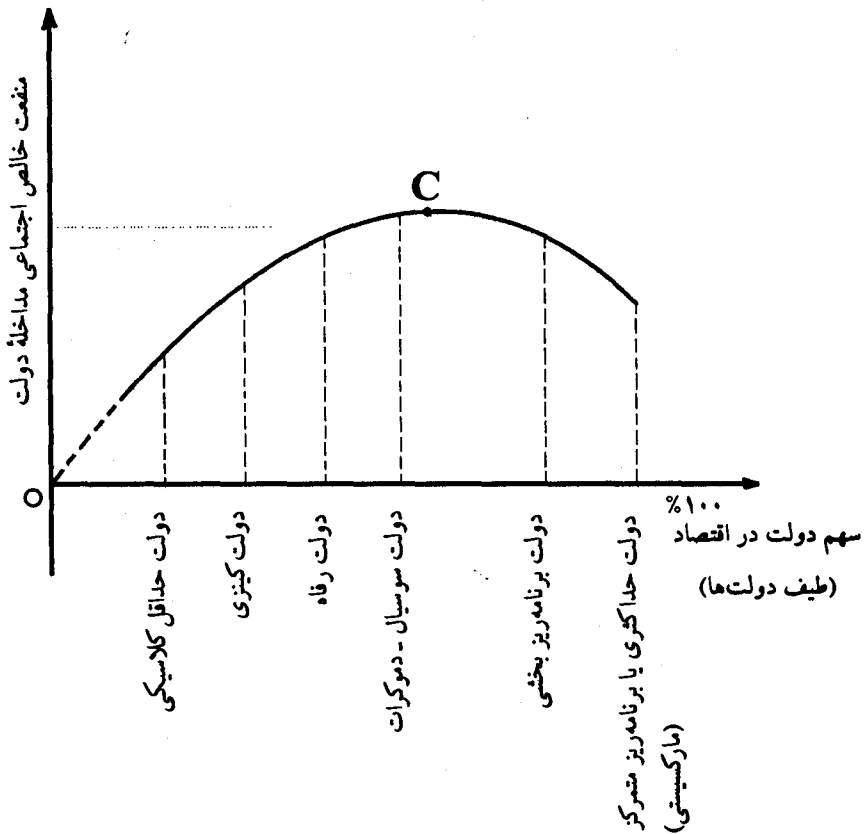
دکتر هوشنگ امیرامحمدی: نقش دولت و جامعه مدنی در فرایند توسعه، ص ۲-۱۵.

نخست، دولت کلاسیک (یا دولت حداقل) است. در این نوع دولت، هم مالکیت عمومی و هم میزان مداخله دولت در حداقل لازم است. در این نوع دولت، ترجیحات انفرادی، محترم و منافع اجتماعی بر منفعت فردی مبتنی است، و دولت فقط نقص‌ها و کاستی‌های مکانیزم بازار را جبران می‌کند. حد تصدّی‌گری اقتصادی در این نوع دولت، به تصدّی‌گری در تولید کالاها عمومی^۱ (مثل دفاع ملی، خدمات قضایی، خدمات پلیس و...) محدود می‌شود که بخش خصوصی به علت عدم امکان جبران هزینه‌هایش، حاضر به فعالیت در آن‌ها نیست. نوع دوم، دولت کینزی است. دولتی که نه از طریق تملک ابزارهای تولید، بلکه از طریق مدیریت اقتصادی کلان، به مداخله و تنظیم دست می‌زند. در این نوع دولت، باور عمومی بر این است که به دلیل اطلاعات ناقص، واسطه‌گری پول، عدم انعطاف‌ها، عدم تحرّک و... از انتخاب‌های فردی غیر متمرکز و پراکنده، نمی‌توان به نفع عمومی جامعه رسید؛ بنابراین، دولت بدون این که خود را وارد فرایند بازار کند، با توجه به اهداف کلی، به تنظیم اقتصاد کلان جامعه دست می‌زند. سرانجام، دولت مارکسیست (دولت حداکثری یا دولت برنامه‌ریز متمرکز)، قطب مخالف دولت حداقل قرار دارد. در این دولت، نه تنها تمام ابزارهای تولید به تملک دولت در می‌آید، بلکه تمام تصمیم‌های اقتصادی نیز به‌طور متمرکز از سوی دولت اتخاذ می‌شود. در این دولت، تفاوت بخش خصوصی و عمومی حذف و به جامعه به صورت یک بنگاه بزرگ اقتصادی نگریسته می‌شود و دولت یک نهاد داخلی در این بنگاه است که با هدف برنامه‌ریزی مجدد روابط تولیدی، به اقدام دست می‌زند.

اکنون می‌توان طیفی از انواع دولت‌ها را حد فاصل میان دو حد افراطی این تقسیم‌بندی (حد فاصل میان دولت حداقل کلاسیکی و دولت برنامه‌ریز متمرکز مارکسیستی) شناسایی کرد؛ اما می‌توان پیش‌بینی کرد که منفعت خالص اجتماعی مداخله دولت، در طول طیف دولت‌ها، با دور شدن از دولت حداقل، افزایش می‌یابد و پس از رسیدن به قله، با حرکت

1. Public goods.

به سوی یک دولت برنامه ریز مارکسیست دوباره کاهش می یابد. اگر نسبت هزینه های دولت را به کل درآمد جامعه، به صورت یک شاخص مداخله در نظر بگیریم، این نسبت برای یک دولت کلاسیکی حداقل، بسیار کوچک و برای یک دولت برنامه ریز متمرکز مارکسیستی که کل درآمد جامعه به مثابه مالیات به خزانه دولت می رود، و از آن جا دوباره توزیع می شود، برابر یک خواهد بود. این مسأله را می توان در نمودار شماره ۱ به گونه ای روشن مشاهده کرد. در این نمودار، محور عمودی، منفعت خالص اجتماعی مداخله دولت را نشان می دهد و محور افقی بیانگر طیف دولت ها است که از دولت حداقل کلاسیکی شروع و به دولت حداکثر مارکسیستی (مداخله صد درصد) ختم می شود.



نمودار شماره ۱: توزیع فرضی منفعت خالص اجتماعی مداخله طیف دولت ها در اقتصاد

همان‌گونه که در نمودار شماره ۱ مشاهده می‌شود، با حرکت از یک دولت حداقل به دولت‌هایی با سطوح بالاتر مداخله، منفعت خالص اجتماعی، نخست افزایش می‌یابد و پس از رسیدن به یک نقطه حداکثر، دوباره کاهش می‌یابد. روشن است که نقطه حداکثر C در نمودار، یک موقعیت فرضی است و این نقطه با توجه به ساختار اقتصاد مورد نظر، و درجه پیشرفتگی نهادهای اقتصادی و اجتماعی، و نیز سطح فن‌آوری جامعه، ممکن است به سمت راست یا چپ حرکت کند. آنچه در این نمودار قابل پیش‌بینی است، این نکته است که با ساختار معین اقتصادی، هر چه مداخله دولت از سطح یک دولت حداقل کلاسیکی به سوی یک دولت حداکثر مارکسیستی فراتر رود، منفعت خالص اجتماعی، نخست افزایش و سپس کاهش خواهد یافت. گرچه به‌طور منطقی ناممکن نیست که نقطه C در متتالیه سمت چپ، یعنی فراز یک دولت حداقل، یا متتالیه سمت راست یعنی بر فراز یک دولت برنامه‌ریز متمرکز، واقع شود، می‌توان استدلال کرد که لااقل با ساختار جوامع امروزی، احتمال بیش‌تری دارد که نقطه C جایی در حد فاصل این دو گونه دولت افراطی واقع شود. از این گذشته، این احتمال نیز وجود دارد که در قسمتی از طیف دولت‌ها، منفعت خالص اجتماعی، برای یک جامعه معین، زیر خط افقی واقع شود. (در یک جامعه معین، ممکن است استقرار یک گونه خاص از دولت، موجب منفعت اجتماعی منفی شود؛ یعنی مجموع زیان اجتماعی آن دولت، بیش از مجموع منافع اجتماعی آن باشد.) این نکته نیز قابل ذکر است که احتمال دارد بارشد تکنولوژی (به‌ویژه تکنولوژی‌های اطلاع‌رسانی) و گسترش تحرک عوامل تولید، همراه با گسترش و تعمیق نهادهای جوامع مدنی، نقطه C، در هر جامعه معین، به سمت دولت حداقل جابه‌جا شود.^۱

از آن جا که معیار تقسیم‌بندی دولت‌ها بر پایه قلمرو مداخله آن‌ها در اقتصاد، یک معیار به‌طور نسبی پذیرفته، روشن و از جنبه عینی دارای شاخص‌های کاربردی قابل قبولی است،

۱. برای بحث گسترده درباره مفاهیم دولت مدرن، ر.ک:

همچنین از آن جا که مطالعات تجربی سازمان‌های بین‌المللی در مورد دولت‌ها در قرن بیستم، بر پایه این تقسیم‌بندی قرار دارد^۱ و نیز با توجه به سهولت کاربرد این معیار برای شناسایی ساختار دولت در ایران، بخش بعدی را به گسترش این مفهوم از تقسیم‌بندی دولت، و معرفی شاخص‌های کاربردی در این زمینه، اختصاص می‌دهیم.

دولت جانشین و دولت مکمل

از دیدگاه اقتصاد نهادگرا،^۲ دولت و بازار و بنگاه، سه نهاد اصلی اقتصادی است که هم مکمل و هم جانشین یکدیگرند؛ اما دولت (به علت در دست داشتن انحصار قدرت) بر دو نهاد دیگر اشراف دارد و تمام تصمیم‌ها و حرکاتش، بر فضایی که دو نهاد دیگر در آن به فعالیت اقتصادی می‌پردازند، تأثیر می‌گذارد. به دیگر سخن، خدماتی که دولت به جامعه ارائه می‌دهد یا کالایی که تولید می‌کند، گاه به‌طور کامل جانشین کالاها و خدماتی می‌شود که بازار و بنگاه ارائه می‌دهند و گاه مکمل آن‌ها است. در هر صورت نیز مقدار و قیمت کالاها و خدماتی که دولت ارائه می‌دهد، بر تصمیم‌های اقتصادی که در بازار و بنگاه گرفته می‌شود، تأثیر می‌گذارد.

هر تصمیم، سیاست یا قانونی را که دولت اتخاذ کند، به منزله تغییر در مقدار و قیمت خدمات و کالاهایی است که به اقتصاد عرضه می‌کند؛ بنابراین بر تصمیم‌های دیگر رقیبان یا همکاران خود (بازار و بنگاه) تأثیر می‌گذارد. از دید اقتصادی، دولت (در نقش یک رقیب - همکار دارای انحصار قدرت)، همچون هر انحصارگر دیگری، هنگامی به اندازه مطلوب خود نزدیک می‌شود، یا هنگامی در سطوح نزدیک به کارایی، نزدیک، و بنابراین از شرایط نامطلوب انحصار دور می‌شود که فعالیتش در زمینه‌های مکمل بازار و بنگاه، به حداکثر ممکن و در زمینه‌های جانشین بنگاه و بازار به حداقل لازم برسد. (وقتی انحصارگری که کالای

۱. نتایج این مطالعات را می‌توان در کتاب نقش دولت در جهان پرتحول، ملاحظه کرد.

مکمل تولید می‌کند، در حداکثر ممکن از نظر اقتصادی تولید کند، بنگاه‌های دیگر که کالای آن‌ها مکمل تولیدات انحصارگر است، می‌توانند بدون نگرانی از فقدان تقاضا، کالاهای خود را تولید کنند. به همین ترتیب هر چه سهم بنگاه انحصاری در بازار کوچک شود، قدرت انحصاری آن کم و امکان و انگیزه رقیبان برای حضور و فعالیت، بیش تر می‌شود؛ بنابراین در زمینه کالاهای جانشین، هر چه سهم انحصارگر، یعنی دولت کم تر باشد، بهتر است.

گرچه این معیار، معیاری دقیق و قابل کاربرد برای تمام زمینه‌های فعالیت دولت نیست، به صورت یک معیار عمومی تا حدود زیادی می‌تواند انحرافات دولت را از نقش اصلی و قابل قبول خود در اقتصاد روشن سازد. منظور از حداقل لازم، مقداری است که کم تر از آن می‌تواند دولت را با بحران مشروعیت (و بنابراین از دست دادن انحصار قدرت) روبه‌رو سازد. همچنین، حداکثر ممکن به توانایی‌های عملی دولت اشاره دارد.

بر اساس این معیار، دولت در زمینه‌هایی که فعالیت بازار و بنگاه، به ارائه خدمات دولتی در آن زمینه‌ها وابسته است (مثل حقوق مالکیت، دستگاه قضایی، امنیت، تعریف استانداردها، ثبات اقتصاد و حتی راهسازی و ...)، باید فعالیت خود را گسترش دهد و به حداکثر ممکن برساند. به احتمال زیاد و به علت تنگناهای مالی، معمولاً حداکثر ممکن فعالیت در این زمینه‌ها برای دولت، از مقدار بهینه برای اقتصاد کم تر خواهد بود. خدماتی که دولت در این زمینه‌ها ارائه می‌دهد، نهادهایی است که بخش خصوصی برای تولید به کار می‌گیرد؛ چرا که بی‌گمان، اگر همه عوامل تولید وجود داشته باشد، ولی به طور مثال امنیت نباشد، بخش خصوصی، تولید نخواهد کرد. بخش بزرگی از کالاهای عمومی که (هم از جنبه تولید و هم از جنبه مصرف، غیر قابل خصوصی سازی باشند) در این دسته از فعالیت‌ها جای می‌گیرند.

به این ترتیب، بر اساس این معیار، لازم است دولت در زمینه‌هایی که خدمات یا کالاهای تولیدی‌اش، جانشین خدمات و کالاهای تولید شده در بخش خصوصی می‌شود، فعالیت خود را به حداقل لازم برساند. برای مثال، در زمینه تولید کالاهای عمومی قابل تولید به شیوه خصوصی، یا کالاهای خصوصی دارای آثار جانبی^۱ مثبت، یا حتی کالاهای خصوصی

1. Externalities.

معمولی (که به عللی تولید آن‌ها به وسیله بخش خصوصی را اجازه نمی‌دهد) فعالیت دولت، جانشین فعالیت بازار و بنگاه می‌شود؛^۱ بنابراین، دولت باید معیار حداقل لازم را در این گونه فعالیت‌ها مراعات کند. (حداقل زیان فعالیت بیش از حد دولت در زمینه‌هایی که جانشین بازار و بنگاه می‌شود، این است که دولت نمی‌تواند وظایف خود را در زمینه فعالیت‌های مکمل بازار و بنگاه، به گونه مطلوب اجرا کند؛ مگر آن‌که دولت را در دنیایی بدون کمیابی در نظر بگیریم.)

جدول شماره ۱: دسته‌بندی انواع دولت، با توجه به تمرکز بر انواع فعالیت (حالت حدی)

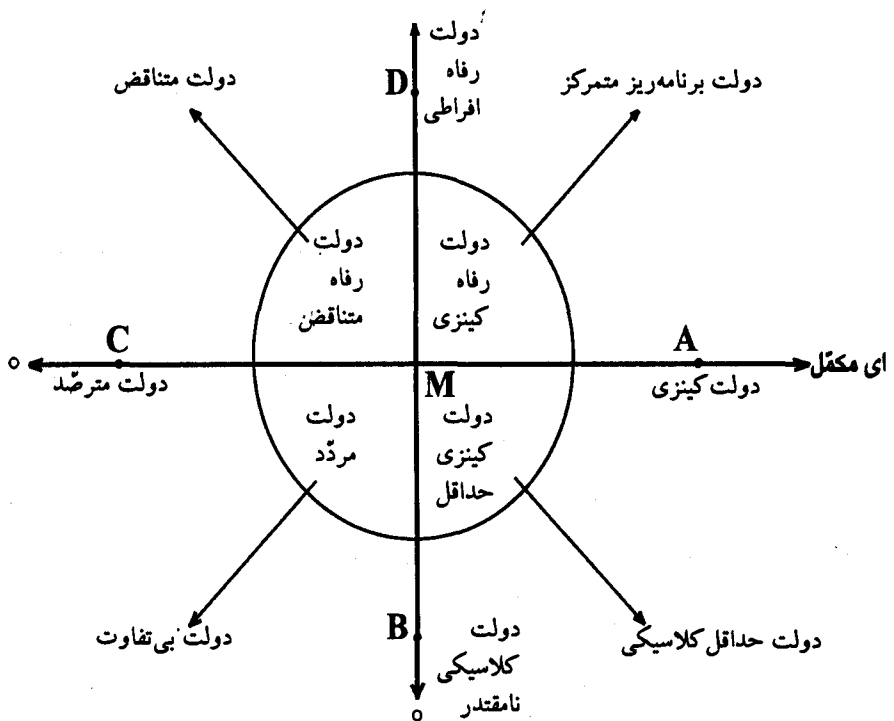
فعالیت‌های مکمل بنگاه و بازار		نوع فعالیت دولت	
حداقل لازم	حداکثر ممکن	مقدار فعالیت	
دولت متناقض	دولت برنامه‌ریز متمرکز	حداکثر ممکن	فعالیت‌های
دولت بی‌تفاوت	دولت حداقل کلاسیکی	حداقل لازم	جانشین بنگاه و بازار

بر اساس این معیار، می‌توان چهار دسته کلی دولت را تشخیص داد. این دسته‌بندی در جدول شماره ۱ آمده است. دولت می‌تواند کوشش‌های خود را میان دو دسته فعالیت که یا مکمل بازار و بنگاه یا جانشین آن دو هستند، تقسیم کند. در هر دسته فعالیت نیز می‌تواند دو حالت حدی و افراطی «حداقل لازم» و «حداکثر ممکن» را دنبال کند؛ بنابراین ساختار هر دولت، در حالت حدی و افراطی می‌تواند به یکی از حالت‌های چهارگانه‌ای که در جدول آمده است، متمایل شود.

۱. برای بحث گسترده از انواع تقسیم‌بندی کالاها، ر. ک. ر. ا. ماسگریو و پ. ب. ماسگریو: *مالیه عمومی در تئوری و عمل*، فصل سوم.

همان‌گونه که گذشت، حالت‌های چهارگانه جدول شماره ۱ حالت‌های حدی و افراطی هستند و در عالم واقع، طیف گسترده‌ای از ساختارهای دولت وجود دارد که در هیچ‌کدام از این گروه‌های چهارگانه‌ای قرار نمی‌گیرند. برای نزدیک شدن به واقعیت، می‌توان دامنه پیوسته‌ای از هر دو دسته فعالیت مکمل و جانشین را برای دولت در نظر گرفت که وقتی دولت به حالت‌های حدی این دامنه‌ها مایل می‌شود، ساختارهای چهارگانه یاد شده پدیدار می‌شود. چنین وضعیتی در نمودار شماره ۲ ترسیم شده است.

فعالیت‌های جانشین



نمودار شماره ۲: دامنه دو دسته فعالیت جانشین و مکمل و انواع ساختارهای حدی و میانی برای دولت

همان‌گونه که از نمودار شماره ۲ پیداست، محور افقی، حجم فعالیت‌های مکمل، و محور عمودی، حجم فعالیت‌های جانشین به وسیله دولت را نشان می‌دهد. همچنین مبدأ مختصات (نقطه M)، مقداری مثبت است (که می‌توان آن را به گونه‌های مختلفی تعریف کرد. مثلاً براساس متوسط سهم هزینه‌های بخش‌هایی در مجموعه‌ای از کشورها) و با حرکت به سمت چپ یا پایین، به صفر میل پیدا می‌کند. چهار ساختار ارائه شده در جدول شماره ۱ فقط حالت‌های حدی نمودار شماره ۲ را بیان می‌کنند؛ اما ساختارهای میانی دیگری نیز قابل شناسایی است. مثلاً در نقطه‌ای مثل A می‌توان یک دولت کینزی و در نقطه‌ای مثل B یک دولت حداقل کلاسیکی ضعیف (نامقدر) را شناسایی کرد. به همین ترتیب نقطه‌ای مثل C می‌تواند بیانگر یک دولت مترصد (که در صدد است برخی دشواری‌ها و کاستی‌های اقتصاد را رفع و جبران کند؛ اما نمی‌تواند شرایط لازم را برای همکاری قدرتمند بنگاه و بازار فراهم سازد) باشد و نقطه‌ای مثل D می‌تواند بیانگر یک دولت رفاهی افراطی (که البته توسعه‌خواه است؛ اما به علت تأکید یک‌سویه بر فعالیت‌های جانشین، رفتارشان سازگاری دارد و نمی‌تواند اقتصاد را به گونه‌ای تجهیز کند که با تمام قدرت به سوی پیشرفت برود) باشد.

بدین ترتیب، صرف نظر از این‌که علت پیدایش و ماهیت دولت‌ها را چه بدانیم و صرف نظر از این‌که عوامل رشد و انگیزه‌های گسترده حوزه نفوذ دولت‌ها چه بوده‌اند، هر دولت می‌تواند ساختاری به خود بگیرد که ترکیب ویژه و یگانه‌ای از فعالیت‌های مکمل و فعالیت‌های جانشین باشد. بی‌گمان درباره برتری یکی از گونه‌های دولت واقع در سمت راست محور عمودی نمی‌توان داور کامل و قاطعی ارائه کرد؛ چراکه داور، به شرایط و ساختار نهادی جامعه‌ای بستگی دارد که دولت مورد نظر در آن مستقر است؛ اما می‌توان استدلال کرد در بسیاری از کشورهای جهان سوم که ساختار دولت در سمت چپ محور عمودی قرار دارد، حرکت به سوی یکی از ساختارهای دولت در سمت راست محور عمودی، حرکتی سازنده و مطلوب است؛ زیرا دولت بی‌تفاوت یا دولت متناقضی که در هر جامعه‌ای مستقر باشد، بیش از آن که

جامعه را در دستیابی به سطح رفاه بالاتر و بهزیستی اجتماعی یا به طور کلی در دستیابی به توسعه اقتصادی، یاری رساند، مانعی بر سر راه ارتقای طبیعی و پیشرفت خود انگیزه اجتماعی است.^۱

دولت بی تفاوت، بایی تفاوتی (خواه از روی عمد و آگاهی یا به اجبار و به علت تنگناهای مختلف اقتصادی، سیاسی) از یک سو فقط نظاره گر حجم انبوه برخوردهای منفعتی افراد و واحدهای اقتصادی، حجم عظیم آثار جانبی درونی نشده فعالیت‌های اقتصادی، بلا تکلیفی حقوق مالکیت و در یک کلام، هزینه مبادله سنگین^۲ در اقتصاد است و از سوی دیگر نیز هیچ کوششی در جهت بهبود توزیع درآمد، حمایت از لایه‌های آسیب پذیر اجتماع، تولید کالاهای عمومی لازم که بخش خصوصی حاضر به تولید آنها نیست، شالوده‌سازی‌های اقتصاد، سرمایه گذاری در نیروی انسانی کشور و... انجام نمی‌دهد.

دولت متناقض نیز گرچه انگیزه‌های لازم برای حرکت به سوی توسعه اقتصادی را دارد، از آن‌جا که کوشیده است خود به تنهایی متولی این کار شود، حجم عظیمی از فعالیت خود را در زمینه‌هایی که جانشین بخش خصوصی است، به کار می‌اندازد؛ بنابراین، دولت متناقض، دولت فربه‌ای است که از یک سو جا را برای حضور پویای بخش خصوصی (فعالیت بازار و بنگاه) تنگ کرده، و از سوی دیگر، بایی توجهی به فعالیت‌ها و نهادهایی که بستر فعالیت بازار و بنگاه را هموار می‌سازند، انگیزه‌های مشارکت بخش خصوصی در فرایند توسعه را نیز از بین برده است. بدین ترتیب، حرکت دولت‌ها از ساختار دولت بی تفاوت یا ساختار دولت متناقض، به سوی ساختارهای دیگر، برای فعالیت بازار و بنگاه، انگیزاننده، سازنده و مطلوب است.^۳

۱. برای بحث گسترده از مفهوم و کارکرد دولت متناقض، ر.ک: محسن رنانی: بازار یا نابازار، فصول ۱۰ و ۱۱.

2. Transaction Cost.

۳. در مورد مسیر تحول و دگرگونی ساختار دولت‌ها به سوی ساختارهای مطلوب، ر.ک:

محسن رنانی: پویای‌های درونی در ترکیب دولت و بازار.

دولت در ایران

مسأله دولت در ایران را می‌توان از دو زاویه اندیشه رایج یا مسلط در مورد دولت در هر دوره، یا ساختار بالفعل دولت در هر دوره نگریست. تأکید بخش بعدی این نوشته بر شناسایی ساختار دولت در ایران، با توجه به قلمرو مداخله آن در اقتصاد، و با تکیه بر ترکیب فعالیت‌های اقتصادی آن است؛ چرا که نگرستن از این زاویه، به دلیل امکان ارائه شواهد تجربی، نه تنها واجد کم‌ترین خطا خواهد بود، بلکه ارائه راهبردهای سیاستی برای اصلاح ساختار دولت را نیز ساده‌تر می‌سازد؛ اما ساختار بالفعل دولت در هر دوره نمی‌تواند بیانگر اندیشه یا نظریه رایج درباره دولت در همان دوره باشد؛ چرا که ساختارها معمولاً از گذشته به ارث می‌رسند و اصلاح آن‌ها نه تنها پرهزینه است، بلکه با کندی نیز صورت می‌گیرد؛ اما اندیشه‌های امروز، ساختارهای فردا را متحول می‌سازند؛ البته شناسایی نظریه‌های مسلط دولت در هر دوره، در ایران، نه تنها کاری بس دشوار و نیازمند تتبعات جدی در مفاهیم زیربنایی اندیشه جامعه یا اندیشه حاکمان در هر دوره است، بلکه از حوصله و توان این نوشته نیز بیرون است. در این جا فقط می‌کوشیم به گونه‌ای بسیار گذرا، با توجه به انواع نظریه‌ها و نیز انواع دسته دسته‌بندی‌هایی که در بخش اول، از دولت ارائه شد، و فقط با تکیه بر «درک شهودی» از تاریخ معاصر ایران، نظریه‌های مسلط یا انواع عین دولت در تاریخ معاصر ایران را گمانه‌زنی کنیم. (تأکید و تکرار این نکته مهم است که ادعاهای بندهای بعدی، فقط بر درک شهودی نویسنده از تاریخ معاصر ایران مبتنی است. در این باره استدلال‌ها و استنادهای بسیاری نیز می‌توان ذکر کرد؛ اما چنین کاری، هم خارج از اهداف مقاله حاضر است و هم به کاوش در تاریخ معاصر ایران نیاز دارد؛ بنابراین آنچه ذکر می‌شود، فقط به منظور تقریب ذهن و یافتن ما به ازای عینی برای مباحث بخش‌های پیشین است)؛ آنگاه در بخش بعدی، ساختار دولت در ایران را با تکیه بر شاخص‌های تجربی می‌کاویم.

با توجه به دسته‌بندی پنجگانه نظریه‌های دولت (بخش اول) می‌توان گفت که در تمام دوره‌های پیش از مشروطیت، دیدگاه‌های رایج درباره دولت در ایران، بیانگر نظریه دولت

مطلقه بوده و قدرت و مشروعیت در ایران قرون میانی از زور و خشونت فیزیکی، سرچشمه می‌گرفته است؛ حتی این ارتباط سلسله مراتبی، هیچ تغییری در ماهیت و شیوه حکومت پادشاهانی که مشروعیت خویش را از خلفای عباسی کسب می‌کردند، نمی‌داد. با انقلاب مشروطیت، اندیشه دولت مشروطه، وارد فضای فکری ایرانیان شد. این اندیشه تا هنگام انقلاب اسلامی همواره ترویج و در عمل نیز در قوانین اساسی و قوانین موضوعه گنجانده شد؛ اما نه تنها هیچ‌گاه (هم در میان حاکمان و هم در میان جامعه) نگرش مطلقه به دولت، از میان نرفت، بلکه رگه‌هایی از نگرش طبقاتی به دولت نیز از همان سپیده دم انقلاب مشروطیت مشاهده شد. ترکیبی که در فرمان مشروطیت برای نمایندگان مجلس مؤسسان پیش‌بینی شد و ساختار طبقاتی مجالس بعدی، نشان از حضور جدی اندیشه طبقاتی دولت دارد.

می‌توان گفت اگر از سال‌های پیش از مشروطیت تا امروز، اندیشه ایرانیان از برتری نظریه دولت مطلقه به سوی برتری نظریه کثرت‌گرایانه از دولت معطوف شده است، این تحول، با گذار از اندیشه دولت طبقاتی و اندیشه دولت مشروطه، انجام گرفته است.

در دوران انقلاب اسلامی و سال‌های آغازین پس از پیروزی، دیدگاه رایج درباره دولت، یک نظریه اخلاقی دولت به شمار می‌رفت. دیدگاه‌هایی که درباره ماهیت و غایت دولت و نیز دیدگاه‌هایی که درباره طبیعت آدمی و نیازها و ارزش‌های او، در این دوران رواج یافت، بیانگر شکل‌گیری یک نظریه اخلاقی درباره دولت بود؛ اما آنچه سرانجام در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به صورت تبلور اندیشه رهبران انقلاب به تصویب رسید، حاکی از برتری یک دیدگاه اخلاقی - کثرت‌گرایانه از دولت است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ترکیبی از اصولی است که در آن‌ها بر نقش مردم در تعیین سرنوشت خود همراه با نقش تعیین‌کننده نهادهای حافظ اصول و ارزش‌های دینی - اخلاقی، تأکید شده است. گویا در سال‌های پس از انقلاب، به‌طور عملی نیز ترکیبی اخلاقی - کثرت‌گرایانه از دولت بر سایر اندیشه‌های مربوط به دولت، برتری یافته است.

از جنبه ماهیت بالفعل دولت و شکل عینی که دولت در ایران به خود گرفته است نیز

می‌توان بر پایه تقسیم‌بندی‌های گوناگونی که در بخش اول ارائه شد، دادرسی کرد. بر پایه معیار رابطه دولت با شهروندان، می‌توان گفت که در تمام سال‌های پیش و پس از مشروطیت تا انقلاب اسلامی، همواره دولت حاکمیت مطلق مستقر بوده است که گاهی، در دوره‌های کوتاهی، شکل دولت نفوذهای ناهمگن را به خود گرفته است.

سال‌های نخستین پس از انقلاب مشروطیت و نیز سال‌های دهه بیست، نمونه روشنی از حضور گسترده، اما ناهمگون گروه‌های ذینفع در عرصه حاکمیت ملی بوده است.

انقلاب اسلامی، سپیده دم پیدایش دولت تعلق عام (جمهوری) در ایران است. در سال‌های پس از انقلاب، بارزترین مشخصه دولت تعلق عام (یعنی آیین‌های انتخابات آزاد) هیچ‌گاه تعطیل نشد. گرچه در عمل، مجموعه‌ای از نفوذهای ناهمگن شکل گرفت که در چارچوب رقابت گروه‌های ذینفع، ساختار سیاسی کشور را متأثر ساخت، از آن‌جا که همواره بر آیین انتخابات آزاد که سازوکار اصلی دولت‌های کثرت‌گراست، تأکید شده، به تدریج ویژگی‌های دولت تعلق عام، جلوه برجسته‌تری یافته است.

باز می‌توان بر پایه وظایف اقتصادی که در هر دوره تاریخی، دولت متوجه آن‌ها شده است، ماهیت بالفعل دولت در ایران را شناسایی کرد؛ اما نباید فراموش نمود که تقسیم‌بندی دولت‌ها از این جنبه فقط زمانی ممکن است که دولت از شکل یک ساختار سیاسی خنثا و منفعل درباره سرنوشت اقتصادی جامعه، بیرون آمده باشد. دولت نباید ماهیت دولت مردد یا دولت بی تفاوت را دارا باشد (با توجه به نمودار شماره ۲)؛ بنابراین، صرف نظر از دولت‌های پیش از مشروطیت که بی تفاوت یا مردد محسوب می‌شوند، در عصر پس از مشروطیت (دورانی که درآمدهای نفتی، مهم‌ترین عامل تأثیرگذار بر ساختار اقتصاد است) کارکرد یا وظیفه اصلی دولت، مسأله توزیع (پخش کردن درآمدهای نفت، در جامعه) است؛ البته روشن است که توزیع درآمدهای نفتی، در تمام عصر نفت، با توجه به دیگر اهداف دولت انجام پذیرفته است؛ بنابراین، دولت در فرایند توزیع درآمدهای نفتی، گاهی اهداف تخصیصی اقتصاد کلان و گاهی اهداف تئبیتی آن را مورد توجه قرار داده است. بر این اساس، در هر یک

از این دوره‌ها، دولت با حفظ نقش یا وظیفه اصلی توزیعی برای خود، ویژگی‌های تشبیتی یا تخصیصی نیز به خود گرفته است؛ اما به‌طور کلی می‌توان کارکرد فراگیر و مسلط دولت را در دوران پس از مشروطیت، کارکرد توزیعی دانست؛ اما قدرت خرید واقعی درآمدهای نفتی، در سال‌های پس از ۱۳۵۵ هجری شمسی رو به کاهش گذارد. (این مسأله به دو علت رخ داد: نخست، وجود تورم جهانی که روز به روز قیمت کالاهای وارداتی را افزایش و بنابراین ارزش واقعی دلارهای نفتی را کاهش می‌داد، و دوم کاهش ارزش جهانی قیمت دلار، در مقایسه با دیگر ارزها)؛^۱ بنابراین در سال‌های بعد نیز دولت در ایران همچنان به درآمدهای نفتی متکی بود؛ اما فشار ناشی از کاهش واقعی درآمدهای نفتی، دولت را به اتخاذ رویکردهای مستقلی مجبور ساخت. به‌طور مثال، در دهه اول پس از انقلاب اسلامی (صرف‌نظر از پایین بودن یا بالا بودن درآمدهای نفتی) عمده‌ترین رویکرد دولت در ایران، رویکرد توزیعی بود؛ اما در دهه دوم به تدریج بر رفتار دولت رویکرد تخصیصی غلبه یافت. به نظر می‌رسد که در دهه سوم پس از انقلاب، رویکرد تشبیت، مهم‌ترین رویکرد اقتصادی دولت باشد.

از دیدگاه نقش دولت، در فرایند توسعه اقتصادی و تکامل جامعه مدنی نیز می‌توان داوری کرد. دولت در سال‌های پیش از مشروطیت، بی‌گمان ماهیت دولت کارشکن را داشته است. واگذاری انحصارهای قانونی به خارجیان و در نتیجه، کاستن از قدرت رقابتی بنگاه‌های داخلی، مالیات‌های سنگین بر واردات، صادرات و تولید، عدم امنیت سرمایه‌های تولیدی، فقدان قوانین اجتماعی مدوّن و... از مشخصه‌های برجسته این دوران است؛ بنابراین، مانع اصلی توسعه در این دوران، خود دولت بوده است.

عصر پس از مشروطیت را تا انقلاب اسلامی می‌توان عصر دولت مردد انگاشت. گرچه زیربناهای صنعتی و اقتصادی در دوره پهلوی، به سرعت و به کمک درآمدهای نفتی پدید

۱. در مورد کاهش مداوم قدرت خرید دلارهای نفتی، رک: ...

بانک مرکزی: تغییرات قدرت خرید درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت ایران و برآوردی از این درآمدها به قیمت ثابت.

آمد، دولت در این دوره، هرگز حاضر نشد به تدریج، اقتدار خود را به جامعه مدنی واگذارد. نهادهای مدنی، در این دوره نتوانستند مراحل بلوغ خود را طی کنند. پدیدار شدن انقلاب اسلامی، نماد آشکاری از ناتوانی نهادهای مدنی از یک سو، و شکاف اقتدار میان دولت و جامعه از سوی دیگر است.

در سال‌های پس از انقلاب اسلامی نیز رگه‌هایی از ساختار دولت مردّد تداوم یافت؛ اما گفت‌وگوی فراگیری که در سال‌های اخیر میان جامعه و دولت در گرفته، نشان از کاهش شکاف اقتدار میان جامعه و دولت دارد و طلیعه استقرار دولت توسعه خواه را در ایران نوید می‌دهد. از جنبه شیوه حضور دولت در جامعه نیز می‌توان داوری کرد. می‌توان گفت در تمام تاریخ پیش از مشروطیت، شیوه حضور دولت در ایران، حضور حاکمیتی بوده است. آنچه برای دولت در این دوره اهمیت داشته، اعمال حاکمیت و (در بهترین حالت) اجرای برخی از وظایف در قبال نسل جاری بوده است. در این دوره، دولت به خوبی در برابر تهاجم خارجی ایستادگی می‌کرد و امنیت را (صرف نظر از شیوه آن) به خوبی برقرار می‌ساخت و...؛ اما در این دوره هیچ‌گاه ملاحظه این نکته نمی‌شد که آیا اقدام یا تصمیمی، به نفع نسل‌های آینده نیز هست. واگذاری امتیاز منابع زیرزمینی به خارجی‌ان در دوران قاجاریان، نمونه بارز این عملکرد است.

در سال‌های پس از مشروطیت، به‌ویژه از هنگام افزایش درآمدهای نفتی، دولت در ایران در بسیاری از موارد، شکل دولت کارفرمایی به خود گرفت؛ یعنی در کنار اعمال حاکمیت، مدیریت و تصدّی بسیاری از فعالیت‌های حوزه خصوصی را نیز خود عهده‌دار شد. این ساختار، کم و بیش در سال‌های پس از انقلاب نیز تداوم یافت؛ اما هرچه به این سو آمده‌ایم، حضور دولت به شکل نماینده تمام نسل‌ها، پررنگ‌تر شده است. یکی از موارد بارز دولت نمایندگی، عملکرد دولت در جریان ملی کردن نفت بود. به همین ترتیب، انقلاب اسلامی و استقرار جمهوری اسلامی، نوعی تأکید بر دولت نمایندگی بود. با استقرار یک نظام جمهوری، حق تمام نسل‌ها برای حاکمیت بر سرنوشت خویش، تضمین شد؛ البته نباید

فراموش کرد که در همه حال، حضور حاکمیتی دولت، همواره برقرار می‌ماند. آنچه ممکن است در کنار این حضور حاکمیتی، پررنگ‌تر و کم‌رنگ‌تر شود، حضور کارفرمایی و حضور نمایندگی دولت است. در هر صورت، دولت هر سه حضور را همزمان در جامعه بروز می‌دهد.

واپسین معیار دسته‌بندی دولت که در بخش نخست ارائه شد، معیار حضور بر پایه قلمرو مداخله در اقتصاد است. از آن جا که این معیار به‌طور مبسوط، در بخش دوم بررسی شد، در بخش بعدی، ساختار دولت در ایران را از دیدگاه این معیار، به‌گونه‌ای گسترده بررسی خواهیم کرد.

قلمرو مداخله دولت در اقتصاد ایران را از دو جنبه می‌توان نگریست. نخست از جنبه قلمرو کلی مداخله که برای این منظور، حجم و سهم کلی دولت در اقتصاد نگریسته می‌شود. دوم، از جنبه ساختار دولت که در این حالت، سهم هر کدام از فعالیت‌های دولت در زمینه‌های مکمل و جانشین بخش خصوصی، مطالعه می‌شود.

قلمرو کلی مداخله دولت در ایران

در آستانه انقلاب مشروطیت، سهم بودجه دولت در تولید ناخالص ملی، نزدیک به دو درصد برآورد شده است.^۱ نیم قرن بعد، در سال ۱۳۲۶ هجری شمسی این سهم به ۱۷ درصد افزایش یافت؛^۲ آن‌گاه از سال ۱۳۲۷ هجری شمسی اجرای برنامه‌های عمرانی آغاز شد و سه دهه بعد (۱۳۵۷ ه. ش) سهم دولت به بیش از ۶۰ درصد رسید. پس از آن نیز در سال‌های پس از انقلاب اسلامی، به‌طور متوسط نزدیک ۵۰ درصد اقتصاد (فقط از دیدگاه هزینه یا نهاده‌ها) در تسلط دولت بوده است.^۳

۱. ج. باری‌یر: اقتصاد ایران، ص ۷ و ۲۷.

۲. محسن رناتی: بازار یا تابازار، ص ۱۸۳.

۳. همان، ص ۱۸۹.

هیچ تحوّل نهادی در جامعه رخ نمی‌دهد؛ مگر آن‌که یا دو طرف عرضه و تقاضای تحوّل، در یک همکاری رقابت‌آمیز (همچون رقابت در بازار) آن را محقق سازند یا آن‌که یکی از دو طرف عرضه و تقاضا، با داشتن قدرت انحصاری برای ایجاد تحوّل، طالب تحوّل باشد و آن را به طرف مقابل نیز تحمیل کند (باز همانند یک بازار دارای ساخت انحصاری).

پس از انقلاب مشروطیت و با استقرار سلطنت پهلوی، دولت در ایران (به هر علتی) پرچمدار تحولات اقتصادی شد. دستیابی به این هدف، مستلزم مداخله‌های گسترده دولتی در اقتصاد به‌منظور شالوده‌سازی و ایجاد تحرّک در اقتصاد بود؛ بنابراین دولت در جایگاه عرضه‌کننده تحوّل نهادی «گسترش سهم بخش عمومی در اقتصاد»، دست به اقدام زد؛ اما خود این اقدام به دیوارها و محدودیت‌های طرف تقاضا محدود می‌شد.

این در حالی بود که طرف تقاضای تحوّل نهادی (جامعه)، آمادگی کافی و توان لازم برای پرداخت همه هزینه‌های این تحوّل را نداشت. دولت با داشتن قدرت انحصاری در طرف عرضه، تا حد ممکن خواست خود را بر جامعه تحمیل می‌کرد؛ اما این تحمیل نمی‌توانست از ظرفیت پذیرش طرف تقاضا فراتر رود. به‌طور مثال، حدود ۷۲ درصد هزینه‌های دولت در دوره ۱۳۰۷ تا ۱۳۱۲ هجری شمسی، از طریق درآمدهای گمرکی، و بقیه به‌طور عمده از طریق عواید حاصل از مالکیت‌های دولتی تأمین شده؛ در حالی که درآمدهای مالیاتی دولت در این دوره بسیار ناچیز بوده است. این مسأله بیانگر آن است که توان انحصاری دولت برای تحمیل (عرضه) تحوّل نهادی، در چارچوب دیوارهای ظرفیت درآمد گمرکی محدود می‌شده است؛ اما با ورود درآمدهای نفت (۱۳۱۰ ه.ش به بعد)، دولت (عرضه‌کننده تحوّل) به تدریج خود را از تنگنای محدودیت‌های طرف تقاضا رها کند و بدین ترتیب سهم درآمدهای مالیاتی (شامل درآمدهای گمرکی) در درآمدهای دولت رو به کاهش نهاد. از این پس، حجم این تحوّل نهادی (گسترش سهم بخش عمومی در اقتصاد که البته خود با انگیزه عرضه یک تحوّل دیگر یعنی رشد اقتصادی صورت می‌گرفت) در ایران، یک‌سره به تصمیم طرف عرضه و انهاده شد.

چنین شد که دولت، بدون به آمدگی و توانایی جامعه برای تحمل و پرداخت هزینه‌های آن، و صرفاً به علت تمایل خودش و فقدان محدودیت‌های هزینه‌ای، عرضه تحوّل نهادی مورد نظر (رشد حجم بخش عمومی به منظور تسریع توسعه اقتصاد) را آغاز کرد. ارقام جدول شماره ۲ بیانگر چنین وضعیتی است. با وارد شدن نفت به اقتصاد، به سرعت اتکای دولت به مالیات‌ها (از ۷۱/۹ درصد در اوایل این قرن به ۱۹/۶ درصد در میانه دهه پنجاه) کاهش یافته است. در همین دوره است که سهم دولت در اقتصاد از حدود دو درصد در سال‌های مشروطیت، به ۱۷ درصد در میانه دهه بیست سپس به بیش از ۶۰ درصد در میانه دهه پنجاه رسیده است؛ بنابراین هرچه اجرای تصمیم طرف عرضه (دولت) بیش تر به همکاری طرف تقاضا (پرداخت مالیات از سوی مردم) وابسته بوده، قدرت انحصاری اش (برای تحمیل تحوّل)، کم تر بوده است؛ سپس با حذف این وابستگی، قدرت انحصاری فزونی گرفته و بنابراین، تحوّل مورد نظر نیز تسریع شده است.

جدول شماره ۲: سهم درآمدهای مالیاتی در بودجه عمومی دولت در ایران، در دوره‌های گوناگون (درصد)

دوره زمانی	۱۳۱۲-۱۳۰۷	۱۳۲۲-۱۳۱۳	۱۳۲۲-۱۳۲۱	۱۳۵۲-۱۳۴۸	۱۳۵۲-۱۳۵۳	۱۳۶۲-۱۳۵۸	۱۳۷۲-۱۳۶۸
نسبت درآمدهای مالیاتی به بودجه عمومی دولت	۷۱/۹ *	۴۹/۶	۳۳/۸	۲۸/۲	۱۹/۶	۲۴/۳	۲۵/۵

* فقط شامل درآمدهای گمرکی است.

برگرفته از: محسن رنانی: بازار یا نایابزار، ص ۲۰۰

همان گونه که در جدول شماره ۲ مشاهده می شود، در سال های پس از انقلاب اسلامی، دوباره سهم درآمدهای مالیاتی دولت افزایش یافته و این مسأله از کاهش تدریجی درآمدهای

حقیقی نفت نشأت گرفته است. در این دوره، افزون بر کاهش قیمت نفت (به جز دوره‌های کوتاه افزایش)، کاهش ارزش جهانی دلار که قدرت خرید درآمدهای نفتی را کاهش داده، و تورّم جهانی که قیمت کالاهای وارداتی را افزایش داده است نیز باعث کاهش درآمد حقیقی دولت شده‌اند. در واقع خرید درآمدهای نفتی ایران از سال ۱۳۵۵ هجری شمسی به بعد، رو به کاهش بوده است؛^۱ بنابراین، قدرت انحصاری دولت در تحمیل خواسته‌اش به جامعه، به وضعیت درآمدهای غیرمالیاتی بستگی شدید داشته است. به دیگر سخن، افزایش سهم دولت در اقتصاد، افزایشی خودانگیخته برآمده از همکاری رقابت‌آمیز دو طرف عرضه و تقاضا (دولت و جامعه) نبوده است. بدین ترتیب شاید هیچ یک از نظریه‌هایی که تبیین‌کننده علل افزایش سهم بخش عمومی در اقتصاد بوده‌اند، نتواند این تحوّل را در ایران به خوبی تبیین کنند؛ زیرا همه آن نظریه‌ها بر یک پیش فرض مبتنی بوده‌اند و آن این‌که دولت، انحصار مشروع قدرت دارد و با تکیه بر مشروعیت خود، منابع لازم برای هزینه‌های خود را از طریق مالیات گردآوری می‌کند.

بر این اساس بود که واگنر^۲ رشد حجم دولت را نتیجه طبیعی مدنیت می‌دید. قانون‌نگل^۳ انتظار افزایش سهم دولت (در نقش تولیدکننده برخی کالاها و خدمات لوکس) را همراه با افزایش درآمد توجیه می‌کرد. نظریه‌های انتخاب عمومی^۴ نگران افزایش حجم دولت از طریق ایجاد بدهی (و نه افزایش جمعیت) عامل افزایش حجم دولت را می‌دید، و حتی پکوک^۵ و وایزمن^۶ شوک‌ها و تحولات برون‌زا مثل جنگ را (که آمادگی ذهنی مردم را برای پرداخت

۱. محسن رنایی: بازار یا نابازار، ص ۲۰۲.

2. Adolph Wagner.

3. Ernst Engle.

4. Public choice theory.

5. Peacock.

6. Wiseman.

مالیات‌های بیش‌تر افزایش می‌دهد) عامل گسترش سهم دولت می‌دیدند؛^۱ بنابراین، از آن جا که تحوّل در سهم دولت، در اقتصاد مبتنی بر تأمین درون‌زای این هزینه‌ها (از طریق مالیات) نبوده، نمی‌توان در مورد درستی یا نادرستی این تبیین‌ها برای ایران داوری کرد. تمام آن نظریه‌ها، افزایش سهم بخش عمومی را در واقع از دیدگاه رفتار طرف تقاضا تبیین کرده‌اند؛ در حالی که دیدیم، این تحوّل نهادی در ایران در اصل از رفتار انحصارگراانه طرف عرضه تحوّل نهادی (یعنی دولت) متأثر بوده است.

ساختار دولت در اقتصاد ایران

ساختار دولت در اقتصاد ایران، حاصل تعامل میان عرضه و تقاضا بوده است. شواهد تجربی بیانگر آن است که هیچ‌گرایش جدّی و پی‌گیرانه‌ای از سوی عرضه تحوّل نهادی (دولت) در این مورد که اقتصاد ایران به تدریج به سوی یک اقتصاد بازاری پویا و کارآمد، با یک دولت حداقل کلاسیکی سیر کند، ابراز نشده است. برعکس، تمایل به این تحوّل نهادی که دولت در اقتصاد در نقش جانشین بازار و بنگاه عمل کند، در طرف عرضه تحوّل نهادی به‌طور نسبی جدّی بوده است.

از سال ۱۳۲۷ هجری شمسی که برنامه‌ریزی در ایران آغاز شد، این امکان فراهم آمد که تمایلات طرف عرضه نهادی، به‌طور دقیق در برنامه‌ها ثبت شود. ترکیبی از ساختار فعالیت‌های دولت که در برنامه‌های عمرانی و توسعه‌ای ایران پیشنهاد و پیش‌بینی شده است، به‌طور دقیق بیانگر گرایش‌ها و تمایلات طرف عرضه تحوّل نهادی است. جدول شماره ۳ نسبت هزینه‌های عمرانی پیش‌بینی شده مربوط به فعالیت‌های دولت در زمینه‌های مکمل را به مجموع هزینه‌های عمرانی دولت در هر دو زمینه مکمل و جانشین، در برنامه‌های عمرانی و

۱. بحث گسترده از نظریه‌های ثوری‌های مربوط به رشد حجم دولت را می‌توان در پویش‌های درونی در ترکیب دولت و بازار، ص ۹-۱۶ ملاحظه کرد.

توسعه‌ای گذشته نشان می‌دهد.^۱

جدول شماره ۳: سهم هزینه‌های عمرانی پیش‌بینی‌شده برای فعالیت‌های دولت بر زمینه‌های مکمل بر برنامه‌های

عمرانی و توسعه

برنامه‌ها	اول	دوم	سوم	چهارم	پنجم	اول	اول	دوم
شاخص	۱۳۳۴-۱۳۳۷	۱۳۴۱-۱۳۳۴	۱۳۴۶-۱۳۴۱	۱۳۵۱-۱۳۴۷	۱۳۵۶-۱۳۵۲	پس از انقلاب *	پس از جنگ	پس از جنگ
سرمایه‌گذاری در								
<u>فعالیت‌های مکمل</u>	۰/۲۸۶	۰/۱۰۵	۰/۱۸۴	۰/۱۹۱	۰/۲۵۶	۰/۱۵۵	۰/۲۵	۰/۱۵
سرمایه‌گذاری در								
مکمل و جانشین								

* اجرای این برنامه، متوقف شد.

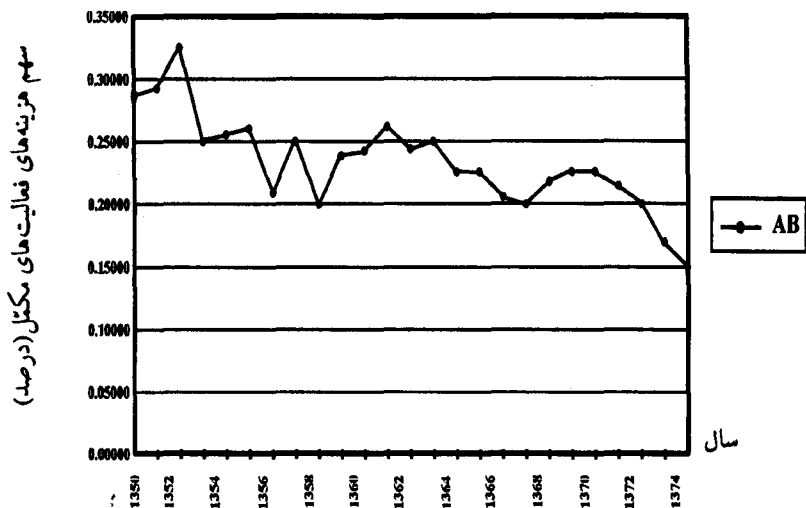
مأخذ: بر اساس قوانین برنامه‌ها، محاسبه شده است.

۱. فعالیت‌های دولت در زمینه‌های مکمل، فعالیت‌هایی هستند که خدمات حاصل از آن‌ها، از سوی بنگاه و بازار در جایگاه نهادهٔ مکمل در تولید به کار گرفته می‌شود و فقدان آن‌ها، باعث عدم امکان فعالیت مؤثر بنگاه و بازار می‌شود. فعالیت‌هایی که هزینه‌های آن‌ها را در زمرهٔ فعالیت‌های مکمل به‌شمار آورده‌ایم، تمام هزینه‌های امور عمومی (تنظیم روابط قوای سه‌گانه، قانون‌گذاری، ادارهٔ عمومی کشور، ادارهٔ امور قضایی و ثبتی، اجرای سیاست داخلی کشور، حفظ نظم و امنیت داخلی کشور، ادارهٔ روابط خارجی، ادارهٔ امور مالی، آمار و خدمات عمومی فنی، اطلاعات و ارتباطات جمعی، ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی، ادارهٔ امور نیروی کار)، افزون بر آن، هزینه‌های مربوط به فصل راه و ترابری و ارتباطات که ارتباط بازارها و تحرک عوامل تولید را تضمین می‌کند، و هزینه‌های فصل «حفاظت محیط زیست» و فصل «عملیات چندمنظورهٔ توسعهٔ نواحی» را در برمی‌گیرد. فصل‌هایی از امور اجتماعی و امور اقتصادی را که اصولاً در شرایط عادی (صرف‌نظر از مصالح سیاسی یا اجتماعی) قابل واگذاری به بخش خصوصی است، در فعالیت‌های جانشین دسته‌بندی کرده‌ایم.

همچنین مجموع هزینه‌های دولت در زمینهٔ فعالیت‌های مکمل و جانشین را به هزینه‌های امور سه‌گانه (اقتصادی، اجتماعی و عمومی) محدود نموده‌ایم؛ چرا که هزینه‌های امور دفاعی - گرچه طبق قاعدهٔ جزو فعالیت‌های مکمل است - به‌شدت متحوّل و تابع تحولات برون‌زا (مثل جنگ) یا بلندپروازی‌های سیاست‌مداران (نه برنامه‌ریزان) بوده است. همچنین هزینه‌های متفرقه (سایر هزینه‌ها) را که معمولاً به تقویت بنیهٔ دفاعی یا برخی موارد سری دیگر اختصاص می‌یافته (و باز تابع تمایلات سیاست‌مداران بوده است) مستثنا کرده‌ایم.

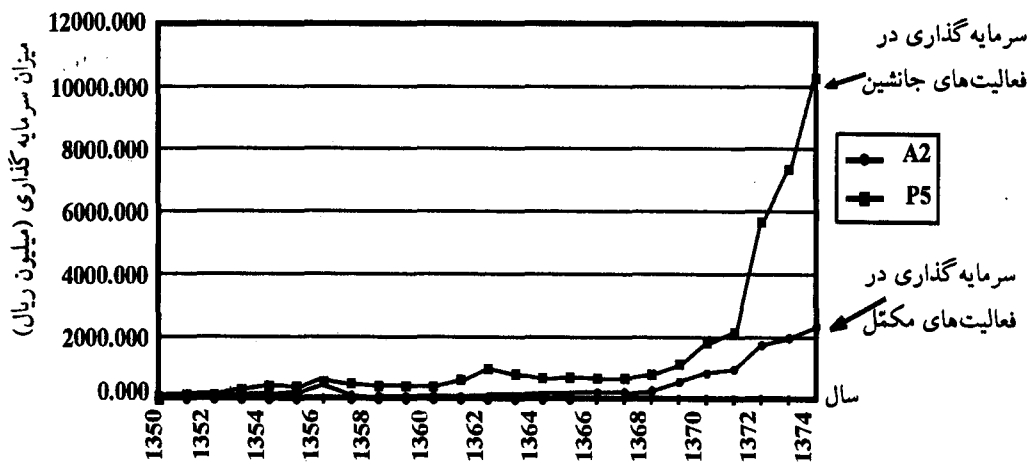
همان‌گونه که از جدول شماره ۳ پیداست، نسبت فعالیت‌های دولت در زمینه‌های مکمل در کل هزینه‌های هر دو دسته فعالیت، نه تنها در تمام دوران نیم‌قرنی تسلط برنامه‌ریزی، بسیار پایین بوده است، بلکه هیچ‌گرایش مداوم به بهبود نیز در آن‌ها مشاهده نمی‌شود. به دیگر سخن، مداخله‌های دولت در اقتصاد، به‌منظور تسریع رشد و توسعه اقتصادی بوده است؛ اما هدف بسترسازی برای فعالیت خودانگیخته بنگاه و بازار و درون‌پو کردن رشد و توسعه اقتصادی را به‌گونه‌ای پیگیرانه و آگاهانه دنبال نکرده؛ بنابراین در ظاهر از طرف عرضه تحوّل نهادی، اقدام آگاهانه و برنامه‌ریزی شده‌ای در مورد ساختار دولت صورت پذیرفته است. از سوی دیگر، نسبت واقعی (تحقق یافته) فعالیت‌های مکمل و جانشین دولت، در عمل در سه دهه اخیر، به زیان فعالیت‌های مکمل در حال تغییر بوده است. مقادیر واقعی، بیانگر برابند سه نیرو، یعنی گرایش طرف عرضه، تمایلات طرف تقاضا، تنگناها یا گشایش‌های عالم واقع (درآمدهای نفت) بوده است؛ بنابراین، شواهد تجربی، این واقعیت را بیان می‌کند که در عمل، برابند مجموع نیروهای دو طرف عرضه و تقاضای تحوّل نهادی به کاهش سهم فعالیت‌های مکمل انجام گرفته به‌وسیله دولت منجر شده است.

نمودار شماره ۳ نشان می‌دهد که سهم هزینه‌های کل دولت در فعالیت‌های مکمل، در مجموع هزینه‌های کل مربوط به امور مکمل و جانشین، در سه دهه اخیر در حال سقوط بوده است؛ بنابراین در سال‌های اخیر، با وجود کاهش در آمد نفت، باز دولت به‌سوی یک ساختار متناقض‌گرایش عملی داشته است. این مسأله زمانی جدی‌تر می‌شود که هزینه‌های عمرانی (سرمایه‌گذاری) مربوط به فعالیت‌های مکمل و جانشین را مقایسه کنیم. در واقع، هزینه‌های جاری (و کل) در آینده، از سرمایه‌گذاری‌های امروز متأثر است. افزایش سرمایه‌گذاری امروزه در هر دسته از فعالیت‌ها به این مفهوم است که ساختار دولت در آینده به آن طرف گرایش بیش‌تری خواهد یافت. همان‌گونه که از نمودار شماره ۴ می‌توان دریافت، افزایش سریع هزینه‌های مربوط به سرمایه‌گذاری در امور جانشین، در مقایسه با افزایش اندک سرمایه‌گذاری در امور مکمل، بیانگر آن است که دولت در آینده نیز به‌سوی یک ساختار به‌شدت متناقض میل خواهد کرد.



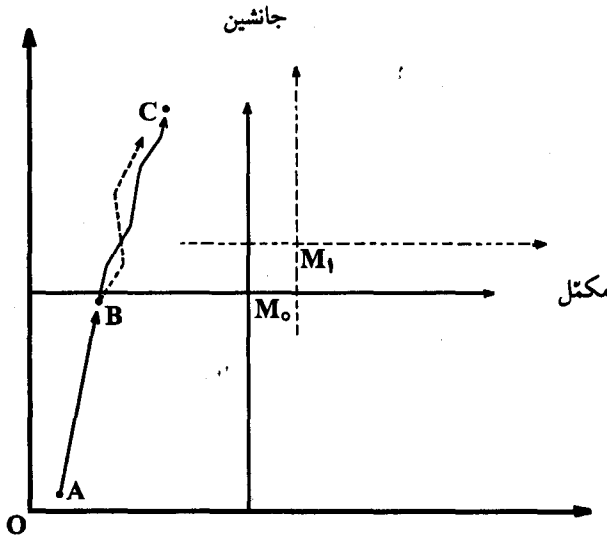
نمودار شماره ۳: سهم کل هزینه‌های دولت در فعالیت‌های مکتل، در کل هزینه‌های دولت در هر

دو دسته فعالیت



نمودار شماره ۴: مقایسه سرمایه‌گذاری در امور مکتل و امور جانشین

ساختار دولت در اقتصاد ایران، از یک دولت بی تفاوت (با حجم و سهم اندک) در عصر مشروطیت، به سوی یک دولت مترصد که حجم و سهمش در اقتصاد بیش تر شده و دارای انگیزه برای ایجاد رشد است، اما با تکیه بر فعالیت های جانشین، بازار و بنگاه را در خدمت رشد خود انگیزه اقتصاد قرار نمی دهد، حرکت کرده است؛ سپس با حفظ نسبی همان ساختار (همراه با رشد اقتصاد) به رشد حجم و سهم خود در اقتصاد ادامه داده تا به یک دولت متناقض تبدیل شده است. مجموعه این تحولات را می توان در نمودار شماره ۵ ملاحظه کرد.



نمودار شماره ۵: تحوّل در ساختار دولت در ایران، در سال های پس از مشروطیت

در این نمودار، ساختار دولت در سال های نخستین پس از مشروطیت، در نقطه ای نظیر A رسم شده است. تا پیش از سال های برنامه ریزی (میانه دهه بیست)، حجم و ساختار دولت به نقطه ای مثل B جابه جا شده (ساختار دولت مترصد)؛ پس حجم و سهم دولت در اقتصاد

افزایش یافته است؛ بنابراین حجم هر دو دسته فعالیت‌های مکمل و جانشین بالا رفته؛ اما این افزایش، با تغییرات جزئی، به طور عمده به سود فعالیت‌های جانشین بوده است؛ بنابراین ساختار کنونی دولت در وضعیتی مثل نقطه C قرار دارد. از آن جا که حجم اقتصاد، طی این سال‌ها رشد کرده (بنابراین متوسط حجم دولت نیز باید متناسب با آن رشد کرده باشد)، محورهای مختصات نیز به راست و بالا جابه‌جا شده است؛ بنابراین، وضعیت امروز نقطه C، با مختصات مبدأ M_1 مقایسه می‌شود. در این صورت، ساختار دولت در ایران همچنان یک ساختار متناقض باقی مانده و ممکن است (با توجه به افزایش نسبی سهم سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های جانشین) در آینده نیز این ساختار همچنان باقی بماند.

جهت‌گیری برنامه‌ها نیز در نیم قرن اخیر، مسیری شبیه خط شکسته نقطه‌چین را به سوی یک دولت متناقض داشته است؛ بنابراین، گرچه حرکت واقعی ساختار دولت با ساختاری که در برنامه‌ها پیش‌بینی شده است، یکسان نیست، هر دو در نهایت به یک ناحیه‌گرایی داشته‌اند (حرکت از نقاط A به B و به C بیانگر افزایش حجم دولت است که با افزایش هر دو دسته فعالیت‌های مکمل و جانشین نمایش داده شده است. جهت یا شیب خطوط، تغییر در ساختار دولت را نشان می‌دهد که به سود فعالیت‌های جانشین بوده است. سرانجام، انتقال محورها و مبدأ مختصات از M_0 به M_1 نیز بیانگر گسترش حجم اقتصاد در این دوره است). اکنون پرسش این است که برآیند نیروهای طرف تقاضا و طرف عرضه تحوّل نهادی (جامعه و دولت) چگونه به چنین ساختاری از دولت در ایران انجامیده است. بدون آن‌که بکوشیم تلاشمان را در این زمینه، پاسخ نهایی قلمداد کنیم، می‌توان دو دسته شرایط و جهت‌گیری را در دو طرف عرضه و تقاضا شناسایی کرد.

در طرف عرضه، از یک سو با درآمدهای نفت و بنابراین فقدان فشارهای کنترل‌کننده هزینه‌ای روبه‌رو هستیم که دست سیاست‌گذار را در جهت‌گیری خود کاملاً باز می‌گذارد. از سوی دیگر، ارقام برنامه‌های عمرانی و توسعه، بیانگر گرایش نسبتاً پایداری به اختصاص

بخش اصلی منابع دولت به فعالیت‌های جانشین است؛ بنابراین می‌توان گفت که یا هیچ راهبرد جدی بلندمدتی در زمینه ساختار دولت وجود نداشته، و ساختار، تحت تأثیر فشار عرضه و تقاضا شکل می‌گرفته است یا این که جهت‌گیری ساختار دولت به سوی فعالیت‌های جانشین، بر اساس یک برنامه حساب شده بوده است.

در هر دو حالت، می‌توان حرکت یاد شده را بر اساس نظریه انتخاب عمومی تا حدودی روشن ساخت. وقتی که هیچ فشار هزینه‌ای متوجه طرف عرضه (یعنی دولت) نباشد، دست سیاست‌مداران و بوروکرات‌ها در حداکثرسازی قدرت، منفعت و محبوبیت خود باز است.^۱ از یک سو، نمایندگان طبقات و مناطق کشور یا بخش‌های اقتصاد (نمایندگان مجلس، سیاست‌مداران، وزیران، بوروکرات‌ها...) به منظور افزایش قدرت (اعم از قدرت سازمانی، اجتماعی یا سیاسی) یا محبوبیتشان، فشار خود را متوجه هدایت بودجه به سوی فعالیت‌های جانشین و جذب آن در حوزه‌های مربوط به خود می‌کنند. از سوی دیگر، امکان رنت‌جویی^۲ و سواری مجانی^۳ در فعالیت‌های مکمل، بسیار پایین، و در فعالیت‌های جانشین، بسیار بالا است. (امکان رنت‌جویی گروه‌های ذینفع را هنگام گسترش دستگاه قضایی یا نیروی انتظامی یا سازمان ثبت، با امکان آن در احداث کشت و صنعت‌ها و کارخانه‌ها و معادن و... از سوی دولت، مقایسه کنید)؛ بنابراین، به تدریج در طرف عرضه تحول نهادی (دولت و گروه‌های وابسته) مجموعه‌ها و گروه‌های ذینفع (گروه‌های همسود) تشکیل می‌شود که از طریق چانه‌زنی سیاسی و قانونی، و تأثیرگذاری بر فرایند قانون‌گذاری، منابع مالی را به سوی فعالیت‌های

۱. برای بحث گسترده از نظریه انتخاب عمومی، ر.ک:

Mueller, D. Cl (1991), "Public Choice Theory", in Companion to Contemporary Economic Thought, Routledge.

2. Rent - seeking.

3. Free - riding.

جانشین، سوق می‌دهند.

این‌گونه می‌شود که طیف گسترده‌ای از گروه‌های فعال در امور اقتصادی در پیرامون دولت تشکیل می‌شود که از طریق ارتباطات خویش سعی در گرفتن سواری مجانی از اقتصاد دارند. بدین ترتیب، در طرف عرضه، فشار درونی برای حرکت ساختاری دولت به سوی تولید کالاها و خدمات جانشین، بسیار جدی است. در واقع وجود درآمدهای نفت در ایران، ماهیت دولت را در ایران به سوی دولت نفوذهای ناهمگن سوق داده است. چون دولت از نظر منابع درآمدی در تنگنا نبوده است، گروه‌های مختلف ذینفع توانسته‌اند خود را به دولت نزدیک سازند و با چانه‌زنی‌های سیاسی و ارتباطات سازمانی یا خانوادگی، سهم خویش را از درآمدهای نفتی، حداکثر سازند؛ بنابراین، فشارهای ناهم‌ساز این گروه‌ها برای کسب منافع بیش‌تر، اجازه نداده است که دولت به وظایف اصلی و کلاسیک خود (فعالیت‌های مکمل) به اندازه کافی بپردازد. منفعت این گروه‌ها در این بوده که دولت به فعالیت‌های جانشین (که امکان سودجویی و رنت‌خواری برای آنان وجود دارد) بپردازد؛ بنابراین، فشار این گروه‌های همسو، دولت را در ایران به ساختاری متناقض سوق داده است.

از سوی دیگر، طرف تقاضا نیز فشار مشابهی را پدید می‌آورد. باز، با استفاده از ابزارهای تحلیلی نظریه انتخاب عمومی می‌توان رفتار طرف تقاضا را نیز تبیین کرد. بر اساس قضیه معمای زندانی^۱ و قضیه عدم امکان آرو،^۲ روش انتخاب بر اساس قاعده اکثریت نمی‌تواند بهینه اجتماعی را پدید آورد.^۳ مردم - حتی اگر از بهینه اجتماعی آگاهی داشته باشند و بدانند

1. Prisoner's dilemma.

2. Arrow impossibility theorem.

۳. درباره بهینه اقتصادی و قاعده اکثریت، رک: ر.ا. ماسگریو و پ.ب. ماسگریو: *مالیه عمومی در تئوری و*

عمل، فصل ۶.

همچنین برای آگاهی از «قضیه عدم امکان آرو» بنگرید به:

Jackson, P. M. (1993), "Current Issues in Public Sector Economics", Macmillan, PP. 137 - 42.

که تمرکز دولت بر فعالیت‌های مکمل به سود آن‌ها است و با بسترسازی نهادی برای ترکیب مطلوب بازار، دولت و بنگاه، امکان کسب درآمد و سود را برای آن‌ها افزایش می‌دهد. در رفتار خود و در تقاضای خود که در اقتصاد، به منزله اعلام در مطالبه‌گری اجتماعی خود، به گونه‌ای عمل می‌کنند که سود شخصی آن‌ها - (رنت‌جویی در رأی دادن)؛ بنابراین آن‌ها با رفتار اقتصادی خود فشار تقاضا کالاهای جانشین که اکنون به علت درآمدهای نفتی، قیمت آن‌ها نیز پایین است، را بدین ترتیب، فشار طرف تقاضای تحوّل نهادی نیز به سوی گسترش حجم کالا تولید شده به وسیله دولت، جهت‌گیری می‌شود. (مصرف نان یا بنزین یارانه‌ای ملموس‌تر و مقبول‌تر است تا این‌که اداره آگاهی یا دادگستری یا سازمان ثبت دست‌آوردهای فن‌شناختی مجهز شوند).

نتیجه‌گیری و برخی پیشنهادها

بدین ترتیب همان‌گونه که ملاحظه شد، ساختار دولت در ایران از هر دو سو طرف تقاضای تحوّل نهادی، برای حرکت به سوی یک ساختار متناقض در همان‌گونه که مشاهده کردیم، در عمل نیز به سوی این ساختار حرکت کرده است از عوامل تشدیدکننده این روند، وجود درآمدهای نفتی بوده است که ارتباط فارغ از فشارهای اصلاح‌کننده از سوی هزینه‌ها، به تصمیم و اقدام دست زد اکنون پرسش این است که آیا اقتصاد ایران در شرایط کنونی نیز می‌تواند ساختار دولت به پیش رود. آیا چنین ساختاری از دولت می‌تواند در نظر امروز، اقتصاد ایران را به مسیر توسعه رهنمون سازد؟

به نظر می‌رسد پدیدار شدن برخی شرایط جدید جهانی و همراه با بدرونی در اقتصاد ایران، تداوم چنین وضعیتی را، هم ناممکن و هم زیان‌

که تمرکز دولت بر فعالیت‌های مکمل به سود آن‌ها است و با بسترسازی نهادی برای اقتصاد و ترکیب مطلوب بازار، دولت و بنگاه، امکان کسب درآمد و سود را برای آن‌ها در آینده افزایش می‌دهد - در رفتار خود و در تقاضای خود که در اقتصاد، به منزله اعلام رأی است و در مطالبه‌گری اجتماعی خود، به گونه‌ای عمل می‌کنند که سود شخصی آن‌ها حداکثر شود (رنت‌جویی در رأی دادن)؛ بنابراین آن‌ها با رفتار اقتصادی خود فشار تقاضا را به سوی کالاهای جانشین که اکنون به علت درآمدهای نفتی، قیمت آن‌ها نیز پایین است، روانه می‌کنند. بدین ترتیب، فشار طرف تقاضای تحوّل نهادی نیز به سوی گسترش حجم کالاهای جانشین تولید شده به وسیله دولت، جهت‌گیری می‌شود. (مصرف نان یا بنزین یاران‌های برای مردم ملموس‌تر و مقبول‌تر است تا این‌که اداره آگاهی یا دادگستری یا سازمان ثبت به واپسین دست‌آوردهای فن‌شناختی مجهز شوند.)

نتیجه‌گیری و برخی پیشنهادها

بدین ترتیب همان‌گونه که ملاحظه شد، ساختار دولت در ایران از هر دو سوی طرف عرضه و طرف تقاضای تحوّل نهادی، برای حرکت به سوی یک ساختار متناقض در فشار بوده است و همان‌گونه که مشاهده کردیم، در عمل نیز به سوی این ساختار حرکت کرده است. بی‌گمان یکی از عوامل تشدیدکننده این روند، وجود درآمدهای نفتی بوده است که ارتباط عرضه و تقاضا، فارغ از فشارهای اصلاح‌کننده از سوی هزینه‌ها، به تصمیم و اقدام دست زده‌اند. اکنون پرسش این است که آیا اقتصاد ایران در شرایط کنونی نیز می‌تواند همچنان با همین ساختار دولت به پیش رود. آیا چنین ساختاری از دولت می‌تواند در نظام اقتصادی جهانی امروز، اقتصاد ایران را به مسیر توسعه رهنمون سازد؟

به نظر می‌رسد پدیدار شدن برخی شرایط جدید جهانی و همراه با برخی ویژگی‌های درونی در اقتصاد ایران، تداوم چنین وضعیتی را، هم ناممکن و هم زیانبار می‌سازد. نخست

می‌توان به کاهش قیمت نفت و بنابراین کاهش درآمدهای ارزی دولت اشاره کرد. با درآمدن سوخت‌های پاک و کاهش نسبی تقاضای نفت که به نظر می‌رسد در آینده همچنان تداوم داشته باشد، دیگر نمی‌توان درآمدهای نفتی را نقطه اتکایی برای تجهیز مالی دولت و اقتصاد ایران دانست؛ در حالی که ساختار کنونی دولت بر اساس چنین درآمدهایی شکل گرفته است. از این گذشته، وجود درآمدهای نفتی در چندین دهه گذشته در ایران، از یک سو به پدیدار شدن دولتی حجیم و با دیوانسالاری نا کارآمدی منجر شده است که تاکنون به واسطه وجود درآمدهای نفت به روشنی قابل مشاهده نبود، و از سوی دیگر، همین درآمدها موجب کاهش فشار مالیاتی دولت بر مردم بود که این وضعیت، آمادگی ذهنی مردم را برای پرداخت مالیات و تجهیز مالی دولت، در سطح بسیار پایینی قرار داده است؛ به گونه‌ای که آنان پرداخت مالیات به دولت را نوعی بی‌عدالتی تلقی می‌کنند. این نکته را بیفزاییم که حتی اگر این فرهنگ‌گریز از مالیات نیز تصحیح شود، شرایط اقتصادی ایران اکنون در مسیری قرار گرفته است که تأمین مالی یک دولت حجیم از طریق مالیات، فشارهای سنگینی را بر مردم تحمیل خواهد کرد.

از دیدگاه جهانی نیز دو تحول بزرگ در حالی پدیدار است که بازنگری در ساختار دولت را ضرور می‌سازد. از یک سو، فرایند همگرایی جهانی به یک پارچه شدن اقتصادهای ملی در اقتصاد جهانی منجر شده است. در چنین شرایطی، فشار رقابتی اقتصاد جهانی بسیار شکننده است. اگر دولت بخواهد همچنان به فعالیت در زمینه‌های جانشینی بازار ادامه دهد و همچنان تصدی بنگاه‌های بسیاری را در اختیار داشته باشد، برای حفظ و تداوم این‌گونه فعالیت‌ها و بنگاه‌ها (در برابر فشار شکننده رقابت جهانی) مجبور به مداخله و حمایت بیشتر و بیشتر است، و این نیز در جای خود به گسترش حجم دولت می‌انجامد.

از سوی دیگر، فشار انقلاب‌های ذره‌ای در علم و تکنولوژی، سرعت پیشرفت در تکنولوژی را روز به روز فزاینده ساخته است. با پیشرفت تکنولوژی، آثار جانبی حاصل از آن نیز با سرعت چشم‌گیری گسترده‌تر می‌شود؛ بنابراین حفاظت قانونی (تعریف و تضمین

قانونی) حقوق مالکیتی حاصل از تکنولوژی و شیوه‌های جدید تولید، مستلزم ابزارهای نرم‌افزاری و سخت‌افزاری جدید و شیوه‌ها و نهادهای متناسب با آن‌ها است. در چنین شرایطی دولت مجبور است حجم بزرگی از توجه و فعالیت خویش را به امور مربوط به حل و فصل برخوردهای منفعتی مردم و کارگزاران اقتصاد معطوف سازد و گرنه فعالیت طبیعی آنان در اقتصاد مختل خواهد شد؛ بنابراین با سرعت گرفتن رشد تکنولوژی، دولت نه تنها باید عقب‌ماندگی‌های نهادی گذشته را در این زمینه جبران کند، بلکه لازم است با تحوّل در ساختارهای نهادی و قانونی مربوط به حفاظت از حقوق مالکیت مردم، این ساختارها را متناسب با تکنولوژی، بهبود بخشد. چنین کاری نیز نیازمند سرمایه‌گذاری‌های عظیمی در فعالیت‌های مکمل است.

بدین ترتیب، دولت از یک سو با کاهش درآمد نفت، ناکارایی نظام اداری، و عدم آمادگی همراه با ناتوانی پرداخت مالیات از سوی مردم، و از سوی دیگر، با فشارهای خریدکننده فرایند یک پارچگی اقتصاد جهانی، همراه با تحولات سریع تکنولوژی، روبه‌رو است. برون رفت از چنین وضعیتی - اگر امکان کمک‌های خارجی را ضعیف بینگاریم - فقط از یک طریق ممکن است و آن کاهش حجم دولت، همراه با تمرکز بر جهت‌گیری به سوی فعالیت‌های مکمل بازار و بنگاه است؛ بنابراین انتظار می‌رود ساختار برنامه‌های توسعه اقتصادی ایران در آینده، با جهت‌گیری کاملاً تازه‌ای پدیدار شود که می‌کوشد فعالیت‌های تصدّی‌گرانه و تولید کالاها را جانشین را تا حد ممکن به دست بنگاه و بازار بسپارد و دولت در جایگاه نهادی بیش‌تر مکمل و کم‌تر جانشین، برای بنگاه و بازار به فعالیت پردازد.