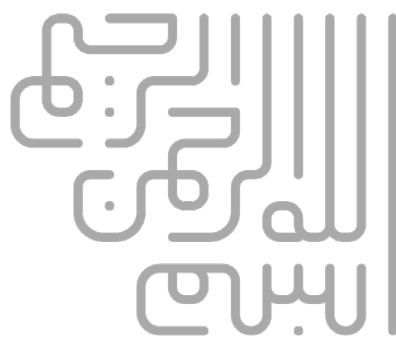


تحولات در اندازه مالی دولت: چارچوب‌های نظری و شواهد بین‌المللی از بخش عمومی





نمایه در پایگاه مرکز اطلاعاتی علمی جهاد دانشگاهی (SID)، پایگاه مجلات تخصصی نور (Noor Mags)

عنوان: تحولات در اندازه مالی دولت: چارچوب‌های نظری و شواهد بین‌المللی از بخش عمومی

نوع گزارش: طرح / لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه اقتصاد امور عمومی)

مدیر مطالعه: فاطمه تیمورا

ناظران علمی: سیدعباس پرهیزکاری، سیدمحمدحسین فاطمی، حسین اصلی پور

ناظر علمی خارج از مرکز: علی نصیری اقدم (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)

اظهار نظر کننده: حسین حاجی میرزا، محمد عبدالحسین زاده و مزده ناطقی (دفتر مدیریت -

گروه نظام اداری، ساختار و فرآیندهای دولت)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: علی سرزعی (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)،

ویدا ورهرامی (عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی)

گرافیک و صفحه آرایی: سعید احمدعلیزاده

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۶/۰۶



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۵/۷
Publish Date :2026/7/29



عنوان: تحولات در اندازمالی دولت: چارچوب‌های نظری و شواهد بین‌المللی از بخش عمومی
تهیه و تدوین کنندگان (Authors): زهرا ضیایی، فاطمه تیمورا
واژه‌های کلیدی: اندازه دولت، COFOG، GFS، مخارج عمومی
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI:

Permanent Link:

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

فهرست مطالب

۷	چکیده.....
۸	خلاصه مدیریتی.....
۱۰	۱. مقدمه.....
۱۱	۲. پیشینه.....
۱۱	۱-۲. سوابق مطالعاتی.....
۱۲	۲-۲. سوابق تقنین به همراه آسیب شناسی.....
۱۳	۳. سیر تحولات فکری در تعریف وظایف و حدود مداخله دولت از دیدگاه مکاتب اقتصادی.....
۱۵	۱-۳. دولت از دیدگاه اقتصاد کلاسیک.....
۱۷	۲-۳. چرخش به سوی مداخلات دولتی (مارژینالیسم ^۲ و توسعه اقتصاد رفاه نئوکلاسیک).....
۲۵	۳-۳. شکست دولت در رفع شکست بازار.....
۲۶	۴-۳. تغییر پارادایم از دولت رفاه به دولت بهینه.....
۲۷	۵-۳. گذر به کارایی دولت.....
۲۸	۶-۳. کارکردهای دولت در اقتصادهای مختلط و مسئله تاب آوری.....
۳۳	۴. مطالعه تجربی.....
۳۴	۱-۴. قلمرو دولت.....
۳۸	۲-۴. تحلیل توصیفی نمونه.....
۴۱	۳-۴. بررسی دامنه تغییرات مخارج دولت ها.....
۴۴	۴-۴. تقریب اثر ملاحظات داده ها بر دامنه مخارج دولت ها.....
۵۰	۵-۴. ترسیم اندازه دولت ها.....
۵۲	۶-۴. تحلیل اجزای مخارج دولت ها.....
۶۱	۵. جمع بندی.....
۶۱	۶. پیوست.....
۶۳	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول

۱۱	جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....
۱۲	جدول ۲. مجموعه قوانین مرتبط با حدود مداخله و اندازه دولت.....
۱۷	جدول ۳. خلاصه نظرات کلاسیک ها.....
۲۰	جدول ۴. تحلیل نقش دولت از دیدگاه نئوکلاسیک ها.....
۳۵	جدول ۵. قلمروهای اساسی فعالیت های عمومی.....
۳۷	جدول ۶. روش حسابداری به کار گرفته شده در محاسبات آمارهای مالی دولت توسط کشورهای مختلف.....
۶۲	جدول ۱. پیوست فهرست کشورها، علائم اختصاری، وضعیت درآمدی و عضویت در نهادهای اقتصادی.....

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. نمودار بازبگران اصلی شکل‌دهنده حرکت موجی در کنترل دولتی و تغییرات اندازه دولت در کشورهای پیشرو صنعتی.....	۳۱
شکل ۲. سیر تغییرات اندیشه‌های اقتصادی در بخش عمومی و نگرش اندیشمندان اقتصادی به وظایف دولت	۳۲
شکل ۳. نمودار دامنه نسبت هزینه‌های قلمرو عمومی به مخارج دولت عمومی در سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۲۱.....	۳۹
شکل ۴. نمودار داده‌های در دسترس برای مخارج دولت عمومی کشورهای مورد مطالعه در طول زمان.....	۴۰
شکل ۵. نمودار حرارتی تغییرات مخارج دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی کشورها از ۱۹۹۵ تا ۲۰۲۳.....	۴۱
شکل ۶. نمودار دامنه مخارج دولت عمومی، میانگین‌های زمانی و نوسانات آن به تفکیک هر کشور و گروه‌های اقتصادی و درآمدی.....	۴۳
شکل ۷. نمودار درصد مازاد نقدی و تعهدی مخارج دولت عمومی و سهم اختلاف آنها از مازاد نقدی در سال ۲۰۰۵.....	۴۴
شکل ۸. نمودار دامنه نسبت فرابودجه به تولید ناخالص داخلی.....	۴۶
شکل ۹. نمودار دامنه و میانگین‌های زمانی نسبت مخارج دولت مرکزی به مخارج دولت عمومی برای کشورهای مختلف و گروه‌های درآمدی و اقتصادی.....	۴۷
شکل ۱۰. دامنه و میانگین‌های زمانی نسبت مخارج دولت مرکزی با لحاظ مخارج صندوق‌های تأمین اجتماعی به مخارج دولت عمومی برای کشورهای مختلف و گروه‌های درآمدی و اقتصادی.....	۴۹
شکل ۱۱. نمودار تفاضل دو نسبت مخارج دولت مرکزی با و بدون لحاظ صندوق‌های تأمین اجتماعی به مخارج دولت عمومی برای کشورهای منتخب در بازه ۱۹۹۵ تا ۲۰۲۳ ...	۵۰
شکل ۱۲. نمودار نسبت مخارج دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی را به ازای هر کشور، گروه‌های اقتصادی و گروه‌های درآمدی مختلف در سال ۲۰۲۱.....	۵۱
شکل ۱۳. نمودار ترکیب مخارج دولت عمومی گروه‌های اقتصادی و درآمدی در سال ۲۰۲۱.....	۵۳
شکل ۱۴. نمودار ترکیب مخارج دولت عمومی را برای هر یک از کشورها و گروه‌های درآمدی و اقتصادی در سال ۲۰۲۱.....	۵۵
شکل ۱۵. نمودار مخارج دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی در گروه‌های اقتصادی از سال ۱۹۹۵ تا ۲۰۲۲.....	۵۶
شکل ۱۶. نمودار روند تغییرات در مخارج دولت عمومی و اجزای آن را در گروه‌های درآمدی در طول زمان.....	۵۷
شکل ۱۷. میانگین‌های زمانی اجزای مخارج دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی را برای گروه‌های اقتصادی.....	۵۹
شکل ۱۸. نمودار میانگین‌های زمانی اجزای مخارج دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی را برای گروه‌های درآمدی.....	۶۰



تحولات در اندازه مالی دولت: چارچوب‌های نظری و شواهد بین‌المللی از بخش عمومی

چکیده



مناقشات فزاینده در خصوص حدود مداخله و اندازه دولت در ایران، فضای تصمیم‌گیری سیاستی را با ابهام و برداشت‌های متعارض مواجه ساخته و امکان اجماع بر سر اصلاحات ساختاری را دشوار کرده است. در چنین بستری، گزارش حاضر با هدف ارتقای فهم تحلیلی از ادبیات نظری و شواهد تجربی مرتبط با اندازه مالی دولت، می‌کوشد تصویری روشن و قابل اتکا از تجربه کشورهای ارائه دهد تا به عنوان سنگ بنایی برای تحلیل‌های بومی و محاسبات داخلی مورد استفاده قرار گیرد تا اکید این گزارش بر بعد مالی اندازه دولت است و سایر ابعاد نقش‌آفرینی دولت، از جمله ابعاد تنظیم‌گری، نهادی و مالکیتی، موضوع بررسی مستقل قرار نگرفته‌اند. گزارش حاضر ضمن مرور نظام‌مند مکاتب اقتصادی از پیشاکلاسیک تا رویکردهای پسابحران، با تحلیل داده‌های مالی دولت در ۵۶ کشور جهان و با تمرکز بر طبقه‌بندی وظایف دولت (COFOG) ۲۰۲۳-۱۹۹۵، چارچوبی تحلیلی برای مواجهه آگاهانه‌تر با این ادبیات فراهم می‌سازد. یافته‌های نظری نشان می‌دهد که اگرچه در سیر تحول اندیشه‌های اقتصادی، تأکید بیشتری بر تحدید مداخلات مستقیم دولت در بازار شکل گرفته است، اما هم‌زمان دامنه وظایف دولت گسترش یافته و تمرکز تحلیل‌ها از اندازه به کارایی، کیفیت حکمرانی و تاب‌آوری منتقل شده است. نتایج تجربی نشان می‌دهد اندازه دولت در بلندمدت روند یکنواختی از کاهش را تجربه نکرده است؛ اگرچه نوعی روند هم‌گرایی در میزان تمرکز در حکمرانی مشاهده می‌شود. همچنین تعریف قلمرو دولت، روش‌های حسابداری و شمول اجزای مختلف بخش عمومی نقش تعیین‌کننده‌ای در تفسیر و مقایسه اندازه دولت‌ها ایفا می‌کند. در مجموع، گزارش حاضر بر ضرورت مواجهه‌ای چندبعدی با مسئله اندازه و نقش دولت تأکید دارد و نشان می‌دهد بهره‌گیری از تجربه کشورها برای ایران مستلزم توجه دقیق به ملاحظات نهادی و آماری مفاهیم نظری و تجربی است.

خلاصه مدیریتی



بیان / شرح مسئله

حدود مداخله دولت و تعریف وظایف آن از دیرباز یکی از بنیادی‌ترین و درعین حال مناقشه‌برانگیزترین موضوعات در عرصه حکمرانی و سیاستگذاری عمومی بوده است. این مسئله نه تنها در سطح عمل دولت‌ها، بلکه در حوزه نظری اندیشه‌های اقتصادی و مالیه عمومی نیز مفهومی پویا، وابسته به بستر و در حال تحول تلقی می‌شود. تحولات تاریخی نشان می‌دهد که هیچ تعریف ایستا و جهان‌شمولی از مرزهای دولت و بازار وجود نداشته و این مرزها همواره در واکنش به شرایط اقتصادی، اجتماعی، نهادی و بروز بحران‌های مختلف بازتعریف شده‌اند. از این رو، بررسی هم‌زمان مبانی نظری و تجربه عملی کشورها می‌تواند به فهم عمیق‌تر این مسئله و کاهش ابهام در مواجهه با چالش‌های سیاستی کمک کند. این گزارش صرفاً به بررسی بعد مالی دولت بر پایه آمارهای مالی دولت می‌پردازد و سایر ابعاد اندازه دولت خارج از دامنه این مطالعه است.

در این مطالعه، ابتدا تحولات اندیشه‌های اقتصادی مرتبط با بخش عمومی از مکاتب پیشاکلاسیک تا رویکردهای پساجبران به صورت نظام‌مند مرور شده تا چارچوب مفهومی تحلیل شکل گیرد. در کنار این بعد نظری، تجربه کشورها و شواهد تجربی مرتبط با مخارج و وظایف دولت، نقش مهمی در روشن‌سازی ابعاد مالی این بحث ایفا می‌کند. در چنین بستری، استفاده از چارچوب‌های آماری بین‌المللی امکان مقایسه و تحلیل نظام‌مند کشورها را فراهم می‌آورد، مشروط بر آنکه محدودیت‌ها و ملاحظات روش‌شناختی آن به درستی مورد توجه قرار گیرد. از این رو، در گام بعد، برای تحلیل تجربی از آمارهای مالی دولت صندوق بین‌المللی پول استفاده شده است. انتخاب این منبع به دلیل پوشش گسترده کشورها، استاندارد بودن تعاریف، قابلیت مقایسه بین‌المللی و امکان استخراج سری‌های زمانی نسبتاً بلندمدت صورت گرفته است. داده‌های ۵۶ کشور جهان، شامل ایران، برای دوره زمانی ۱۹۹۵ تا ۲۰۲۳ بررسی شده‌اند. کشورها بر اساس استاندارد نظام آمارهای مالی دولت طبقه‌بندی شدند و شاخص‌های مختلف اندازه دولت استخراج گردید. سپس با بهره‌گیری از داده‌های مبتنی بر نظام طبقه‌بندی وظایف دولت (COFOG)، مخارج دولت‌ها بر مبنای کارکردها و وظایف اصلی تفکیک شد تا علاوه بر سنجش اندازه دولت، ترکیب مخارج عمومی و روند تغییرات آن نیز بررسی شود. در این فرایند، به ملاحظات روش‌شناختی از جمله عدم شمول فرابودجه، تفاوت شیوه‌های حسابداری نقدی و تعهدی، نقش شرکت‌های دولتی و پوشش صندوق‌های بازنشستگی برای جلوگیری از تورش در تحلیل توجه شده است.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

یافته‌های نظری گزارش نشان می‌دهد که بنا بر اندیشه‌های اقتصادی تا قرن بیستم، تفکیک مرزهای دولت و بازار تابع یک قاعده ثابت و همه‌شمول نبوده و همواره به شرایط حاکم بر کشورها و مصلحت‌اندیشی وابسته بوده است. هرچند در طول زمان، مداخلات دولت در بازارها روشمندتر شده و در قرن بیستم مباحثی درباره اندازه بهینه دولت و کوچک‌سازی دولت‌ها مطرح گردید، اما هم‌زمان دامنه وظایف دولت گسترش یافته و نقش‌های جدیدی برای وی تعریف شده است. در ادبیات معاصر، تمرکز از اندازه دولت به کارایی، کیفیت حکمرانی و نقش تثبیت‌کننده دولت در اقتصاد منتقل شده است. در این چارچوب، دولت محدود لزوماً به معنای دولت کوچک تلقی نمی‌شود و ارزیابی عملکرد دولت مستلزم توجه به مجموعه‌ای از شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی (شاخص‌های رفاه اجتماعی و برابری، کارایی و تاب‌آوری) است. در بُعد تجربی، نتایج گزارش نشان می‌دهد که نحوه تعریف قلمرو دولت تأثیر قابل توجهی بر برآورد اندازه دولت دارد. تمرکز بر مخارج نهایی دولت که از اجزای تولید ناخالص داخلی است تنها بخشی از اندازه دولت را نشان می‌دهد و مصارف واسطه‌ای دولت را نادیده می‌گیرد. از این رو نسبت مخارج نهایی دولت به تولید ناخالص داخلی تمایل به کم‌برآوردی اندازه دولت‌ها دارد. در ضمن بسته به تعریف قلمرو دولت، اندازه

دولت‌ها می‌توانند بسیار متغیر باشد. طبق استانداردهای صندوق بین‌المللی پول از تعریف دولت، عدم شمول فرابودجه، دولت‌های محلی و استانی، صندوق‌های تأمین اجتماعی و شرکت‌های دولتی می‌تواند به کم‌برآوردی مخارج دولت منجر شود. همچنین تفاوت در شیوه‌های حسابداری نقدی و تعهدی نقش مهمی در ثبت مخارج و کسری‌ها ایفا می‌کند. بنابراین، نسبت بودجه به تولید ناخالص داخلی در بهترین حالت، تصویری ناقص و در بدترین حالت تصویر همراه‌کننده‌ای از وضعیت اندازه دولت‌ها ارائه می‌کند.

این در حالی است که در زمان نگارش گزارش حاضر وجود نوعی تصور مبنی بر کوچک‌سازی دولت‌ها قابل شناسایی است. حال آنکه تحلیل‌های بلندمدت بیانگر آن است که به‌طور کلی، دولت‌ها در سطح جهانی کاهش اندازه معناداری را تجربه نکرده‌اند. تصور حاضر از کوچک‌سازی دولت‌ها در نتیجه نوسانات ناشی از بحران کووید-۱۹، تخلیه شوک و بازگشت به روند است. لذا توصیه می‌شود در مطالعات توصیفی نیز تا حد ممکن تجزیه روند از نوسانات مدنظر قرار گیرد. با اتکا به داده‌های موجود، در برخی کشورها نوعی هم‌گرایی در الگوی مخارج عمومی مشاهده می‌شود. کشورهای با درآمد بالا نوسانات کمتری در مخارج دولت عمومی داشته‌اند، در حالی که کشورهای با درآمد متوسط و پایین با نوسانات بیشتری مواجه بوده‌اند که می‌تواند به ساختار اقتصادی، ترکیب مخارج و آسیب‌پذیری بیشتر آنها در برابر شوک‌ها مرتبط باشد. همچنین افزایش مخارج دولت در دوره‌های بحران، بر اهمیت نقش دولت در مدیریت ریسک‌ها و ارتقای تاب‌آوری اقتصادی دلالت دارد. برای مثال بررسی تجربه کشورها حاکی از آن است که جنگ موجب افزایش شدید مخارج دولت‌ها به‌ویژه در بخش فرابودجه می‌شود.

از طرفی در همه گروه‌های درآمدی و اقتصادی، پنج زیرگروه خدمات امور عمومی، امور اقتصادی، بهداشت و درمان، آموزش و حمایت اجتماعی بیشترین سهم را در مخارج دولت عمومی دارند. در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و کشورهای با درآمد بالا حمایت‌های اجتماعی و مخارج بهداشت و درمان بیش از ۵۰ درصد مخارج دولت عمومی را به‌خود اختصاص داده‌اند و حمایت‌های اجتماعی در صدر ترکیب مخارج دولت قرار دارد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مطابق با گزارش حاضر مواجهه سیاستی با مسئله اصلاح اندازه دولت، به‌ویژه در کشورهایی مانند ایران، مستلزم احتیاط تحلیلی و پرهیز از ساده‌سازی است. به‌نظر می‌رسد تمرکز صرف بر اندازه دولت، بدون توجه به کارایی مخارج، تاب‌آوری، ترکیب وظایف و نقش دولت در مدیریت بحران‌ها، تصویر کاملی از واقعیت ارائه ندهد. از این رو، می‌توان گفت که در صورت طرح اصلاحات، توجه به کارایی دولت، کیفیت تخصیص منابع عمومی و تاب‌آوری اقتصادی و اجتماعی اهمیت بیشتری نسبت به هدف‌گذاری صرف بر کاهش یا افزایش اندازه دولت دارد.

همچنین به‌نظر می‌رسد هرگونه مسیر اصلاحی، مقدم بر هر چیز، نیازمند تدقیق وضعیت موجود باشد. محدودیت داده‌های ایران، به‌ویژه عدم به‌روزرسانی شاخص‌های جامع اندازه دولت عمومی، استفاده از حسابداری نقدی و عدم شمول فرابودجه، یارانه‌های پنهان و صندوق‌های بازنشستگی، امکان تحلیل دقیق و ارائه توصیه‌های سیاستی متقن را محدود می‌کند. از این رو، بهبود نظام آماری، شفاف‌سازی قلمرو دولت و استفاده از روش‌های حسابداری تعهدی در کنار نقدی می‌تواند به‌عنوان پیش‌نیاز تحلیل‌های سیاستی دقیق‌تر مورد توجه قرار گیرد.



۱. مقدمه

مسئله تبیین و تعیین حدود مداخله و شرح وظایف دولت^۱ به عنوان یکی از مناقشه‌های مهم فکری و عملی در حوزه بخش عمومی، از دیرباز مطرح بوده است. مناقشه‌ای که ریشه در ساختار مختلط اغلب اقتصادها دارد. در اقتصاد مختلط، دولت و بخش خصوصی هر دو به فعالیت‌های اقتصادی مبادرت می‌ورزند و دولت رفتار بخش خصوصی را با ترکیب متنوعی از مقررات، مالیات‌ها و یارانه‌ها تحت تأثیر قرار می‌دهد. از این رو، اقتصادهای مختلط - در مقابل اقتصاد متمرکز با برنامه‌ریز دولتی - همواره با مسئله تعریف مرزهای فعالیت دولت و بخش خصوصی (بازار) روبه‌رو هستند. این مرز در طول تاریخ، در واکنش به شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، همواره دستخوش تغییر بوده است. با توجه به ناهمگنی کشورها در مراحل مختلف توسعه یافتگی و مشکلات اقتصادی‌شان، شناخت شرایط و نحوه تغییر حدود و ثغور مداخله دولت در بازارها و نحوه نظریه پردازی آنها در مکاتب اقتصادی حائز اهمیت است؛ زیرا این امر از تقلید کورکورانه و موج‌گونه از رفتار سایر اقتصادها پیشگیری و تعیین این مرز را براساس شرایط هر کشور و مبتنی بر دانش اقتصادی صورت‌بندی می‌کند [۱]. ضمن اینکه به نظر می‌رسد تغییر دیدگاه نسبت به نقش‌های دولت و بازگشت نسبی به نظریه‌ها و رویکردهای گذشته، جزء ثابت تحولات دولت‌هاست. برای مثال، سیاست‌های اقتصادی ژاپن و معجزه اقتصادی آن، سیاست‌های اقتصادی چین از اواخر قرن نوزدهم و سیاست‌های اقتصادی آمریکا از سال ۲۰۲۴ با روی کار آمدن دولت جدید، یک بازگشت به دوره مרקانتیلیسم را نشان می‌دهد. آنان به دنبال تکرار تجربه موفق انقلاب صنعتی (در انگلیس و سپس اروپا و آمریکا) با تشویق صنعت و تجارت (به ویژه صادرات)، حمایت از صنایع، جنگ تعرفه‌ای، جنگ و استعمار بوده و هستند. برهه‌ای از زمان که دولت‌ها بزرگ نبودند اما با هدف ایجاد مازاد تجاری به طرز ویژه‌ای در بازار مداخله می‌کردند. این نمونه‌ها بر پویایی مرز دولت و بازار و یکی از ابعاد آن، یعنی اندازه مالی دولت^۲ و استمرار مناقشه پیرامون حدود مداخله دولت دلالت دارد.

طی سال‌های اخیر، در ایران نیز توجه به مرز دولت و بازار (اندازه دولت) هم‌زمان با روندهای جهانی بیش از پیش در کانون توجه قرار گرفته است. این مناقشه در اسناد بالادستی و برنامه‌ای کشور نیز انعکاس یافته و در فصل ۲۳ قانون برنامه هفتم توسعه، در قالب تأکید بر کاهش حجم و اندازه دولت، صورت‌بندی شده است. در این راستا، گزارش حاضر با هدف تبیین ابعاد نظری و تجربی این موضوع، به بررسی پرسش‌هایی درباره اندازه و حدود مداخله دولت در دنیا، شیوه‌ها و چالش‌های سنجش اندازه دولت‌ها و جایگاه نسبت بودجه به تولید ناخالص داخلی - که در ایران به تواتر مورد استناد قرار می‌گیرد و مبنای برخی تحلیل‌ها و توصیه‌های سیاستی است - می‌پردازد.

در مکاتب مختلف اقتصادی به‌طور کلی، دورویکرد برای تعیین حدود و وظایف دولت قابل اشاره است:

- رویکرد غالب، تعیین وظایف دولت و موارد جایز برای مداخله دولت در بازار که در این صورت اندازه دولت و مرزهای آن در اقتصاد به‌صورت خودکار و درون‌زا تعیین خواهد شد؛
- رویکرد دیگر، تعیین اندازه دولت به‌صورت بهینه با توجه به یک هدف (غالباً رشد اقتصادی).

۱. در گزارش حاضر، مطابق رویه رایج در ادبیات مالی عمومی، منظور از «اندازه دولت» سنجه مالی قابل مقایسه آن، یعنی نسبت مخارج دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی است. گزارش حاضر در پی سنجش جامع همه ابعاد حضور دولت، از جمله شدت تنظیم‌گری، مالکیت مستقیم، کیفیت حکمرانی، ظرفیت اداری یا دامنه مداخله نهادی نیست. این ابعاد، هر چند در ادبیات مدیریت دولتی و حکمرانی عمومی واجد اهمیت‌اند و به عنوان شاخص‌های مکمل می‌توانند تا حدی ابعاد گسترده‌تر اندازه، نقش و دامنه حضور دولت را روشن سازند، خارج از قلمرو مطالعه حاضر قرار دارند و نیازمند پژوهشی مستقل هستند.

۲. در سراسر گزارش مقصود اندازه مالی دولت است که جهت اختصار به آن «اندازه دولت» گفته می‌شود.

نکته مهم آن است که به لحاظ نظری، اندازه دولت و مداخله دولت در بازار در راستای یکدیگر قرار دارد و دولت مداخله‌گر بزرگ‌تر از دولت غیرمداخله‌گر است، اگرچه در مطالعات تجربی، به دلیل چالش‌های اندازه‌گیری انواع مداخلات دولت، این دو مفهوم از هم فاصله می‌گیرند. بنابراین پس از بررسی نظریات اقتصادی، برای پاسخ به سایر سؤال‌های گزارش، بررسی تجربی اندازه (در چارچوب آماری آمارهای مالی دولت) و نقش‌های دولت (در طبقه‌بندی مبتنی بر کارکردها و وظایف) در ۵۶^۱ کشور جهان انجام خواهد شد تا با شناخت اندیشه‌ها و تجربیات، پاسخ مقتضی به دغدغه‌های کنونی کشور و اصل بومی‌سازی در استفاده از این ادبیات روشن‌تر شود.

در گزارش حاضر، پس از مرور پیشینه پژوهش، در بخش سوم به بیان مبانی نظری حدود و مداخله دولت پرداخته شده، سپس مطالعه تجربی اندازه و وظایف دولت در بخش چهارم مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در نهایت، با استخراج دلالت‌های نظری و تجربی، نتیجه‌گیری ارائه خواهد شد.

۲. پیشینه

به‌طور کلی، پیشینه مرتبط با موضوع گزارش حاضر را می‌توان در دو بعد سوابق مطالعاتی و قوانین و آیین‌نامه‌های مربوطه طبقه‌بندی نمود که در این بخش به بررسی آنها خواهیم پرداخت.

۲-۱. سوابق مطالعاتی

با وجود اهمیت روزافزون مسئله مداخله دولت و حدود آن، تاکنون مطالعات معدودی به آن پرداخته‌اند. لیست گزارش‌های پیشین این حوزه و توضیحات پیرامون هر یک در جدول ۱ آمده است.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر	توضیحات
۱	بررسی سهم دولت از تولید ناخالص داخلی [۲]	۱۳۷۴	۶۷۷	بررسی‌های اقتصادی	این گزارش به بررسی تجربی و برآورد اندازه دولت از بعد تولیدکننده در بازه ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۶ پرداخته است. در این گزارش سهم مخارج و سهم تولیدات دولت از تولید ناخالص داخلی حدود ۲۱ درصد و ۶۲ درصد برآورد شده است.
۲	پیرامون اصلاح نظام مالیاتی (۱): نظری بر جایگاه دولت در اقتصاد ملی [۳]	۱۳۷۸	۴۵۶۰	بررسی‌های اقتصادی	به بررسی لزوم وجود دولت از دیدگاه سیاسی-اجتماعی و با استناد بر وظایف جمعی و بین‌نسلی هویت جمعی پرداخته است. سپس به توجه به وظایف ضروری دولت، به اصول تأمین مالی این وظایف پرداخته است.
۳	مبانی نظری دخالت دولت در اقتصاد [۴]	۱۳۸۳	۶۹۶۳	مطالعات برنامه و بودجه	به بررسی جایگاه دولت در نظریه‌های اقتصادی از دیدگاه سه رویکرد افراطی به دولت و دیدگاه توسعه‌گرا و مسلط دهه ۹۰ پرداخته است.
۴	درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور (۱۳) اندازه و حجم دولت [۵]	۱۳۸۴	۷۶۶۰	مطالعات اقتصادی	به بررسی وضعیت اندازه دولت ایران براساس نسبت بودجه به تولید ناخالص داخلی در بازه ۱۳۸۳-۱۳۷۲ و میزان دستیابی به هدف کاهش اندازه بودجه در برنامه چهارم پرداخته است. نتایج حاکی از آن است که هدف مذکور در سال‌های اول و دوم محقق شده است. مجموع بودجه عمومی و بودجه شرکت‌های دولتی حداکثر حدود ۶۰ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است.

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر	توضیحات
۵	دولت و اندازه آن [۶]	۱۳۸۶	۸۸۴۳	مطالعات اقتصادی	به بررسی تعاریف واژگان مرتبط با دولت و مکاتب و وظایف دولت در اقتصاد اسلامی پرداخته است.
۶	تأثیر اندازه دولت بر رشد بخش‌های اقتصادی ایران [۷]	۱۳۸۶	۸۸۷۶	مطالعات اقتصادی	به بررسی اجمالی اندازه دولت از دیدگاه مکاتب اقتصاد کلان پرداخته است و در نهایت با عنایت به رشد متوسط سالیانه حداکثر ۳۰ درصدی بودجه در برنامه‌های دوم تا چهارم، حرکت به سوی اندازه بهینه دولت و کوچک‌سازی دولت را پیشنهاد کرده است.
۷	تحلیل و بررسی مسئله اندازه دولت در ایران [۸]	۱۴۰۳	۱۹۸۶۶	مطالعات مدیریت	با اذعان به وجود خلأ پژوهشی درباره اندازه دولت در ایران، به بررسی اندازه دولت با توجه به شاخص‌های بودجه به تولید ناخالص داخلی، تعداد کارکنان و تشکیلات دولتی در مقایسه با سایر کشورها پرداخته است. نتایج حاکی از آن است که دلیل متقنی دال بر بزرگ بودن دولت ایران وجود ندارد.

مأخذ: یافته‌های پژوهش تحقیق.

۲-۲. سوابق تقنین به همراه آسیب‌شناسی

جدول ۲. مجموعه قوانین مرتبط با حدود مداخله و اندازه دولت

ردیف	نام سند (قانون / تصویب‌نامه)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	مجلس خبرگان قانون اساسی	۱۳۵۸	اصول (۴۳) و (۴۴)	اصل (۴۳): «دولت وظیفه دارد زمینه مشارکت همه‌جانبه مردم را در امور اقتصادی فراهم کند». اصل (۴۴): «اقتصاد کشور باید براساس سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی انجام شود». این اصول، چارچوب حدود و نقش دولت را تعیین می‌کنند.
۲	قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی با اصلاحات و الحاقات	مجلس شورای اسلامی	۸ بهمن‌ماه ۱۳۸۶ (اصلاحات بعدی تا ۱۳۹۹)	فصل دوم- قلمرو فعالیت‌های هر یک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی مواد (۲ الی ۵)	در این قانون به‌ویژه در ماده (۲)، حدود مداخله مستقیم دولت در فعالیت‌های اقتصادی از طریق تفکیک حوزه‌های مجاز و غیرمجاز برای تصدی‌گری دولت تبیین شده و نقش دولت به‌تدریج از بنگاهداری به تنظیم‌گری و نظارت سوق داده شده است.
۳	سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی	مقام معظم رهبری	۱۳۸۴	بندهای «الف ب ج ه»	ابلاغ سیاست‌هایی از جمله توانمندسازی بخش خصوصی و کاهش بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش رقابت و شفافیت، و تعیین حدود مشارکت بخش دولتی در اقتصاد (محدودسازی مداخله مستقیم به موارد استثنایی تأکید شده است).
۴	قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۹	مواد (۲)، (۳)، (۴۴) و (۷۵)	شامل احکام مهار و ساماندهی تصدی‌گری دولت و تشویق بخش خصوصی در اقتصاد (تأکید بر واگذاری فعالیت‌های اقتصادی).

ردیف	نام سند (قانون / تصویب‌نامه)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۵	قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۵	مواد (۲)، (۴)، (۵)، (۶) و (۱۸)	هدف‌گذاری افزایش کارایی دولت، بهبود ساختار اداری صورت گرفته و بر تغییر ماهیت مداخله دولت از تصدی‌گری مستقیم به سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و نظارت تأکید شده و کنترل مداخله مالی و اجرایی دولت در اقتصاد مورد توجه قرار گرفته است.
۶	قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳	ماده (۵) – فصل ۲۳	دلالت‌های روشنی درباره بازتعریف مداخله دولت ارائه شده است؛ به‌گونه‌ای که بر کاهش تصدی‌گری، تمرکز بر سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری، چابک‌سازی ساختار اجرایی و مهار مداخله مالی دولت تأکید دارد.
۷	قانون مدیریت خدمات کشوری	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶ (اصلاحات)	مواد (۸)، (۱۱)، (۱۷) و (۲۴)	در این قانون مداخله دولت در قالب تصدی‌گری مستقیم محدود شده و بر تمرکز دولت بر نقش‌های سیاست‌گذاری، هدایت، نظارت و استفاده از ظرفیت بخش غیردولتی در ارائه خدمات عمومی تأکید شده است.

مأخذ: همان.

بررسی چارچوب‌های قانونی و اسناد بالادستی مرتبط با حدود و نحوه مداخله دولت نشان می‌دهد که در سطح هنجاری و تقنینی، جهت‌گیری نسبتاً منسجمی در گذار از تصدی‌گری مستقیم دولت به نقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و نظارتی شکل گرفته است. اصول قانون اساسی، سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و قوانین برنامه‌ای متوالی، همگی بر ضرورت تحدید مداخله اجرایی دولت و تقویت کارایی، رقابت‌پذیری و مشارکت بخش غیردولتی تأکید دارند. با این حال، تنوع احکام، پراکندگی ابزارهای اجرایی و تفاوت در صورت‌بندی مفاهیم در قوانین مختلف، موجب شده است که مرزهای عملی مداخله دولت به‌طور دقیق و یکپارچه قابل استخراج نباشد. از سوی دیگر، غلبه رویکردهای کیفی و هنجاری در این اسناد، در کنار فقدان شاخص‌های عملیاتی و نظام‌مند برای سنجش دامنه و شدت مداخله دولت، ارزیابی میزان تحقق اهداف قانونی را با ابهام مواجه می‌سازد. در چنین شرایطی، تمرکز صرف بر برخی جلوه‌های مالی یا ساختاری دولت، بدون توجه به کیفیت مداخله، کارایی نهادی و شکل ایفای نقش‌های حاکمیتی، می‌تواند به برداشت‌های ناقص یا ناهمسو با روح قوانین منجر شود. از این منظر، به‌نظر می‌رسد تکمیل چارچوب‌های قانونی موجود با تحلیل‌های تجربی منسجم و داده‌محور، پیش‌نیاز ضروری برای فهم دقیق‌تر وضعیت مداخله دولت و طراحی اصلاحات مبتنی بر واقعیت‌های نهادی و اجرایی کشور باشد.

۳. سیر تحولات فکری در تعریف وظایف و حدود مداخله دولت از دیدگاه مکاتب اقتصادی

از منظر اندیشه‌های اقتصادی اولیه، دولت و اقتصاد به‌مثابه اجزای درهم‌تنیده یک نظام اجتماعی واحد تلقی می‌شد؛ در حالی که در آثار متأخرتر، دولت و اقتصاد – یا دولت و بازار – غالباً به‌عنوان حوزه‌هایی با منطق و عملیات نسبتاً مستقل صورت‌بندی شدند. همین تحول مفهومی، زمینه طرح این پرسش بنیادین را فراهم ساخت که دولت تا چه اندازه و با چه منطقی باید در سازوکار بازار مداخله کند. ویژگی شاخص این دوره که از آن با عنوان اقتصاد پیشاکلاسیک^۱ یاد می‌شود، آن است که بخش قابل توجهی از اندیشه‌های اقتصادی، بر نوعی جهت‌گیری طبیعی یا



قانون طبیعی^۱ استوار بود. چنین نگاهی موجب می‌شد نقش دولت امری بدیهی و مفروض انگاشته شود، نه موضوعی که نیازمند واکاوی نظری یا ارزیابی تحلیلی باشد. در این آثار، نه نظریه‌ای منسجم درباره رفتار دولت شکل گرفت و نه تحلیلی جدی از توانمندی‌ها و محدودیت‌های دولت در ایفای وظایفی که به آن واگذار می‌شد. در مقابل، نظم طبیعی امور مفروض گرفته می‌شد و صرفاً تبیین می‌گردید که دولت چگونه باید عمل کند تا عملکرد نظام اجتماعی-اقتصادی با این قوانین طبیعی هم‌راستا و تسهیل شود.

در این چارچوب، در مکاتب یونانیان و اندیشمندان مدرسی،^۲ دولت به عنوان خالق بازار تلقی می‌شد. تحلیل‌های این دوره که عمدتاً متأثر از آثار افلاطون و ارسطو بود، حول مفهوم دولت-شهر و مقوله عدالت سامان می‌یافت و تمرکز آن بر تبیین ویژگی‌های زندگی خوب و نظم مطلوب اجتماعی قرار داشت. آشفتگی‌های اقتصادی‌ای که بستر شکل‌گیری این مباحث را فراهم آوردند، عمدتاً در پی رشد سریع فعالیت‌های اقتصادی پس از آزادی تجارت و گسترش مبادلات بین‌المللی پدیدار شده بودند. با توجه به پیامدهای نامطلوبی که افلاطون و ارسطو برای رشد اقتصادی قائل بودند، تحلیل‌های آنان بیش از آن که معطوف به پویایی اقتصادی باشد، بر حفظ وضعیتی نسبتاً ایستا از فعالیت اقتصادی با سطح مناسبی از رفاه تمرکز داشت. از این رو، هر دو متفکر بر وضع قوانین و اعمال محدودیت‌های سخت‌گیرانه دولت بر فعالیت‌های تجاری تأکید می‌کردند. ارسطو بازار را مخلوق دولت می‌دانست و بر همین مبنا، مجموعه‌ای از توصیه‌ها را برای تنظیم معاملات و کنترل فعالیت‌های تجاری ارائه می‌داد. می‌توان گفت مرکانتیلیسم^۳ نخستین مکتب اقتصادی است که بر نوعی از استقلال هویتی میان دولت و بازار قائل بود. اقتصاد سیاسی مرکانتیلیستی، در مقایسه با دیدگاه‌های پیشین، تأکید کمتری بر مباحث مربوط به ارزش و توزیع داشت و تمرکز خود را بر قدرت اقتصادی و سیاسی دولت‌ها معطوف کرد. هدف اصلی مرکانتیلیست‌ها، شکل‌دهی و تقویت ملت-دولت بود و بر این باور بودند که توان اقتصادی و سیاسی هر کشور در گروی دستیابی به مازاد تجاری است؛ مازادی که نهایتاً باید به صورت انباشت فلزات گران‌بها تجلی یابد. این تلقی، به ایفای نقشی گسترده و فعال برای دولت در سامان‌دهی و تنظیم امور اقتصادی انجامید. در عین حال، تداوم برخی از اندیشه‌های یونانیان و متفکران مدرسی در چارچوب مرکانتیلیسم قابل مشاهده است. مرکانتیلیست‌ها معتقد بودند پیروی از منافع شخصی افراد به مصرف بیش از حد کالاهای داخلی و خارجی می‌انجامد. امری که به کاهش ظرفیت صادراتی، افزایش قیمت کالاهای در نهایت، تضعیف تراز تجاری و کاهش ذخایر فلزات گران‌بهای کشور منجر می‌شود. از این رو، معیار اصلی ارزیابی هر سیاست اقتصادی نزد مرکانتیلیست‌ها، میزان تأثیر آن بر ذخایر فلزات گران‌بها بود. مرکانتیلیسم نسبت به اندیشه‌های پیشین، تغییر مفهومی مهمی را رقم زد؛ به گونه‌ای که اقتصاد به عنوان «قلمرویی مستقل با قوانین خاص خود» صورت‌بندی شد. در این چارچوب، رفاه اقتصادی بیش از هر چیز به توانمندی دولت در حکمرانی مؤثر بر اساس قوانین این قلمرو مستقل تلقی می‌شد. زیرا کنش‌های خودخواهانه افراد، از طریق ساز و کار بازار، قادر به حداکثرسازی ثروت ملی - که همان انباشت فلزات گران‌بها بود - به شمار نمی‌آمد [۹]. تحقق این اهداف مستلزم مجموعه‌ای از سیاست‌های اقتصادی بود که از جمله آنها می‌توان به گردآوری طلا و نقره و کنترل یا ممنوعیت صادرات آنها همراه با تقویت قدرت نظامی، کنترل نرخ ارز، اعمال سیاست‌های راهبردی در حمایت از صنایع مهم ملی و صنایع نوپا، مداخلات گسترده در بازار کار - از جمله جذب مهاجران، اعطای مشوق‌های یارانه‌ای به نیروی کار برای انتقال به مراکز تولیدی و حتی مجاز دانستن تجارت برده - و نیز کسب مستعمرات برای تأمین مواد اولیه و ایجاد بازارهای صادراتی اشاره کرد.

واکنش جدی به اندیشه‌های مرکانتیلیستی و مداخلات گسترده دولت در بازار، نخستین بار در میان متفکران مکتب فیزیوکراسی^۴ قرن هجدهم فرانسه شکل گرفت. این اندیشمندان به سیاست‌های کولبرتیستی^۵ دولت که توسعه صنایع را به بهای تضعیف بخش کشاورزی دنبال می‌کرد، انتقاد داشتند. به زعم آنان، این سیاست‌ها در کنار جنگ‌ها و فشارهای مالیاتی سنگین، موجب فقر کشاورزان و کند شدن پیشرفت بهره‌وری در بخش کشاورزی شده بود. در چارچوب تبیینی ملهم از مکتب فیزیوکراسی، تمامی توصیه‌های سیاستی باید بر اساس تأثیر آنها بر «محصول

1. Natural Law
2. Scholastics
3. Mercantilism
4. Physiocracy
5. Colbert's Policies

خالص» - که منحصرأ به بخش کشاورزی نسبت داده می‌شد - ارزیابی شوند [۱۰].

در برابر سیاست‌های مَرکانتیلیستی، این اندیشه استدلال می‌کرد که وظیفه اصلی دولت به تأمین امنیت، به‌ویژه دفاع ملی و برقراری نظام حقوقی مناسب و منطبق با قانون طبیعی محدود می‌شود. فیزیوکرات‌ها به‌طور کلی با مداخله دولت در امور تجاری مخالف بودند. آنان تصریح می‌کنند که «همه تجارت‌ها باید آزاد باشند» و کافی است دولت از رشد در آمد کشور صیانت کند، مانعی در برابر صنعت و کشاورزی ایجاد ننماید و به افراد اجازه دهد در آمد خود را مطابق با ترجیحاتشان مصرف کنند [۱۰]. با این حال، حمایت فیزیوکرات‌ها از اصل لسه‌فر^۱ (آزادی مطلق بازارها - عدم مداخله دولت) و در نتیجه ایده دولت حداقلی، ماهیتی انتخابی و مشروط داشت. آنان در کنار لغو محدودیت‌ها بر تولید کشاورزی و حمایت قیمتی از آن، از اعمال محدودیت‌های قانونی بر نرخ بهره به نفع کشاورزان و نیز محدودیت بر صادرات محصولات صنعتی حمایت می‌کردند [۱۱]. از این منظر، برخلاف برداشت رایج، فیزیوکرات‌ها خواهان دولتی حداقلی و منفعل نبودند؛ بلکه در پی جایگزینی سیاست‌های مَرکانتیلیستی با مجموعه‌ای از توصیه‌ها بودند که منافع بخش کشاورزی را در کانون توجه قرار می‌داد [۱۲].

۳-۱. دولت از دیدگاه اقتصاد کلاسیک

در قرائت کلاسیک‌های اولیه، دولت باید حداقل مداخله را در سازوکار بازار داشته باشد. با این حال، کلاسیک‌های متأخرتر، به تدریج و در واکنش به پیامدهای اجتماعی و اقتصادی انقلاب‌های صنعتی، از جمله تشدید نابرابری‌ها و آشکار شدن برخی نارسایی‌های بازار، پذیرای اصلاحات اقتصادی و گسترش محدود مداخله دولت شدند، هر چند نگرشی محتاطانه و غالباً بدبینانه نسبت به توانمندی دولت در مدیریت اقتصادی را حفظ کردند.

● بنیان‌های عدم مداخله دولت

بنیان نظری این رویکرد، در ادامه نقد فیزیوکرات‌ها بر مَرکانتیلیسم، توسط آدام اسمیت در کتاب ثروت ملل^۲ صورت‌بندی شد. اسمیت، به‌عنوان بنیان‌گذار اقتصاد کلاسیک، همچون فیزیوکرات‌ها از کاهش مداخله دولت و استقرار «نظام آزادی طبیعی» دفاع می‌کرد. با این تفاوت که ثروت ملی را نه در انباشت فلزات گران‌بها و نه در مازاد تولید کشاورزی، بلکه در ارزش کل تولیدات اقتصادی می‌دانست. از این منظر، نقش دولت نه هدایت مستقیم فعالیت‌های اقتصادی، بلکه فراهم‌سازی بستر نهادی لازم برای رشد ثروت ملی تلقی می‌شد.

در اندیشه اسمیت، تعقیب منافع شخصی دیگر امری نبود که نیازمند سرکوب دولتی - چنان‌که در اندیشه یونانیان و متفکران مدرسی دیده می‌شد - یا هدایت فعالانه از طریق سیاست‌های تشویقی - همانند مَرکانتیلیست‌ها و فیزیوکرات‌ها - باشد. آزادی طبیعی کنش‌های فردی، از طریق سازوکار «دست نامرئی»^۳، به‌طور خودکار به نفع کل جامعه عمل می‌کرد. بر همین اساس، اسمیت هشدار می‌دهد که «دولتمردی که بخواهد افراد را راهنمایی کند که سرمایه‌هایشان را در چه زمینه‌هایی به کار گیرند، نه تنها خود را گرفتار وظیفه‌ای طاقت‌فرسا می‌سازد، بلکه قدرتی را مطالبه می‌کند که نباید به هیچ فرد یا شورایی واگذار شود؛ قدرتی که در دستان انسانی که خود را شایسته چنین نقشی بداند، به‌ویژه خطرناک است» [۱۳].

اما از نظر آدام اسمیت مسئله صرفاً به ناتوانی دولت در هدایت کارآمد فعالیت‌های اقتصادی محدود نمی‌شد؛ بلکه او اساساً معتقد بود که بازار، در چارچوب «نظام آزادی طبیعی»، نیازی به هدایت مستقیم دولت ندارد. به‌زعم اسمیت، «با حذف کامل همه نظام‌های امتیازدهی و محدودیت‌ها، نظام ساده و آشکار آزادی طبیعی به‌طور خودکار برقرار می‌شود؛ هر فرد، مادامی که قواعد عدالت را نقض نکند، آزاد است منافع خود را به هر شیوه‌ای که می‌خواهد دنبال کند... و فرمانروا (دولت) از نظارت بر فعالیت‌های خصوصی معاف می‌شود؛ وظیفه‌ای که برای انجام صحیح آن، هیچ دانشی از بشر کافی نیست» [۱۳]. در این چارچوب، اسمیت برای دولت تنها سه وظیفه اساسی قائل بود: دفاع ملی، تأمین عدالت مدنی

1. Laissez-faire
2. Wealth of Nations
3. Invisible Hand



از طریق نظام قضایی و احداث و نگهداری آن دسته از پروژه‌ها و نهادهای عمومی که بخش خصوصی قادر به تأمین سودآور آنها نیست، اما برای جامعه منفعت دارد [۱۳]. این پروژه‌ها و نهادها شامل زیرساخت‌هایی چون راه‌ها، پل‌ها، کانال‌ها و بنادر برای تسهیل تجارت، آموزش همگانی، اعطای امتیازهای موقتی به شرکت‌های سهامی به منظور گسترش مسیرهای تجاری جدید، نظارت بر بهداشت عمومی و نیز آموزش مذهبی برای تقویت اخلاق اجتماعی می‌شد. افزون بر این، اسمیت استثنائاتی را برای آزادی تجارت مجاز می‌دانست. از جمله حمایت از صنایع حیاتی مرتبط با دفاع ملی، تنظیم پول و نظام بانکی، اعمال تعرفه‌ها با اهدافی همچون جبران مالیات‌ها، محدودسازی واردات صنعتی یا انگیزه‌های تلافی جویانه، تعیین سقف نرخ بهره به منظور مهار فعالیت‌های پرریسک و الزام به اخذ گواهی کیفیت برای برخی کالاها.

بر این اساس، نمی‌توان اسمیت را مدافع سرسخت و انعطاف‌ناپذیر اصل لسه‌فر تلقی کرد. او هر چند ذاتاً نسبت به توانایی دولت در مدیریت اقتصادی بدبین بود، اما هم‌زمان برخی سیاست‌های دولتی را برای ارتقای رفاه ملی ضروری می‌دانست. وی تصریح می‌کند که بازار بدون دولت قادر به کار کردن نیست و اقتصاد سیاسی را «شاخه‌ای از علم دولت و قانونگذاری» می‌داند [۱۳]. از نگاه او، اگرچه نظام آزادی طبیعی یک سازوکار هماهنگ‌کننده کارآمد را آشکار می‌سازد، اما تحقق کارکرد صحیح بازار، مستلزم وجود چارچوبی حقوقی و نهادی است که تنها از سوی دولت قابل تأمین است. بنابراین، مخالفت اسمیت نه با اصل وجود دولت، بلکه به سیاست‌های نادرست و ناکارآمد دولتی معطوف بود.

● مداخله محدود دولت در قالب برنامه اصلاحات اقتصادی از نظر کلاسیک‌های قرن نوزدهم

بررسی دقیق‌تر نظریات آدام اسمیت و اقتصاددانان کلاسیک قرن نوزدهم نشان می‌دهد که نگرش کلاسیک‌ها نسبت به نقش اقتصادی دولت، ماهیتی عمل‌گرایانه داشت. چنان‌که رابینز می‌نویسد: «اصل لسه‌فر در برخی موارد قابل اعتماد است، اما در بسیاری دیگر کاملاً بی‌مصرف است و ارجاع مداوم به آن بیش از آنکه به سیاستمدار یا فیلسوف شباهت داشته باشد، یادآور رفتار یک طوطی است» [۱۴].

کلاسیک‌ها در پی تعیین مجموعه‌ای از سیاست‌ها بودند که بر مبنای کارکرد اجتماعی و فایده عمومی، بیشترین منفعت را برای جامعه فراهم آورد و به‌طور قاطع با سیاست‌هایی مخالفت می‌کردند که منافع گروه‌های خاص را به بهای منافع عمومی تأمین می‌نمود. رابینز در این زمینه تصریح می‌کند که «دست نامرئی آدام اسمیت در حقیقت چیزی جز دست دولت قانونگذار نیست»؛ دستی که تعقیب منافع فردی را تنها در چارچوبی مجاز می‌داند که با خیر عمومی سازگار باشد. بر این اساس، در اندیشه کلاسیک، دولت نه به‌منزله «نگهبان شب» تلقی می‌شد و نه به‌عنوان یک برنامه‌ریز فراگیر؛ بلکه نقش اصلی آن، ایجاد و اجرای نظامی از قواعد و نهادها بود که رفتار اقتصادی افراد را به گونه‌ای سامان دهد که پیگیری منافع شخصی به بیشینه‌سازی منفعت اجتماعی بینجامد. تحقق این هدف، مستلزم آن بود که دولت نقشی فراتر از صرف ایجاد یک چارچوب حقوقی حداقلی ایفا کند [۱۴].

با گذر زمان و تحول اندیشه کلاسیک، دامنه وظایف دولت به تدریج گسترش یافت. کلاسیک‌ها اگرچه با انحصار، قیمت‌گذاری دولتی و مالیات‌های سنگین بر تولید مخالف بودند، اما هم‌زمان مجموعه‌ای از مداخلات ضروری دولت را به رسمیت شناختند. از جمله مقررات بهداشت عمومی و صنعتی، تأمین خدمات درمانی عمومی، مقررات ساختمانی (در قبال اسکان نامناسب در شهرک‌های صنعتی)، مقررات ایمنی و مسئولیت کارفرما برای حوادث کاری، مقررات قیمتی بر شرکت‌های خدمات عمومی، قوانینی برای محدود کردن کار کودکان و حق تشکیل اتحادیه‌های کارگری. کلاسیک‌های متأخر حتی از قوانین حمایت از فقرا - منوط بر آن که انگیزه کار را مختل نکند - پشتیبانی می‌کردند.

در این چارچوب، جان استوارت میل نسبت به بسیاری از کلاسیک‌های پیشین دیدگاهی متعادل‌تر اتخاذ کرد. او با کنار گذاشتن اصول خشک و انتزاعی، بر مصلحت عمومی^۱ به‌عنوان معیار اصلی تعیین حدود مداخله دولت تأکید داشت و می‌پذیرفت که وظایف دولت می‌تواند و باید گسترده‌تر از آن چیزی باشد که در نگاه نخست به نظر می‌آید. میل، به‌ویژه در بحث مالکیت، تصریح می‌کند که منابع طبیعی میراث مشترک نسل بشرند و تعیین حدود مالکیت خصوصی، امری ذاتاً سیاسی - حقوقی است که مستلزم تنظیم‌گری دولتی است. در حوزه قراردادهای نیز، او بر این نکته تأکید می‌کند که اعتبار و قابلیت اجرای قراردادهای صرفاً بر مبنای توافق داوطلبانه، بلکه براساس داوری حقوقی دولت تعیین می‌شود؛ از این رو، قراردادهای مبتنی بر اجبار یا فریب فاقد اعتبارند [۱۵].

جان استوارت میل زمینه‌ساز رویکردی است که در آن، هم بر اهمیت آزادی اقتصادی تأکید می‌شود و هم بر ضرورت تنظیم‌گری و مداخله محدود دولت برای تضمین عدالت و کارایی بازار. او با نقد هر دو قطب فکری - یعنی طرفداران دولت حداقلی مبتنی بر لسه‌فر مطلق و مدافعان دولت مداخله‌گر قوی - تصریح می‌کند که تعیین حدود اقدامات دولت فاقد راه‌حل‌های جهان‌شمول است و باید همواره با توجه به مصلحت و شرایط خاص هر مورد ارزیابی شود. در این چارچوب، میل میان دو نوع اقدام دولت تمایز قائل می‌شود: اقدامات مقتدرانه، که مستلزم اجبار یا منع برخی رفتارها هستند و اقدامات غیرمقتدرانه، که از طریق ارائه اطلاعات، مشاوره، خدمات و نهادها انجام می‌شوند و آزادی انتخاب افراد را محدود نمی‌کنند. از نظر او، اقدامات مقتدرانه «دامنه قانونی بسیار محدودتری» دارند و توجیه آنها نیازمند ضرورت‌های قوی‌تری است [۱۵]. میل از آزادی فردی در غیاب پیامدهای خارجی^۱ دفاع می‌کند، اما در مواردی که چنین پیامدهایی وجود دارد، این اصل را مطلق نمی‌داند و تأکید می‌کند که افراد همواره بهترین قاضی منافع خود نیستند. برای مثال در حوزه آموزش، از تأمین عمومی آموزش حمایت می‌کند، هرچند با انحصاری شدن آن توسط دولت مخالف است. با وجود این، میل نسبت به توانایی دولت در اجرای کارآمد بسیاری از وظایفی که جامعه از آن انتظار دارد، بدبین باقی می‌ماند و استدلال می‌کند که حتی در صورت سازمان‌دهی مناسب، محدودیت‌های اطلاعاتی و انگیزشی باعث می‌شود در بسیاری از حوزه‌ها بخش خصوصی عملکرد بهتری نسبت به بخش دولتی داشته باشد. بر همین مبنا، او نتیجه می‌گیرد که «عدم مداخله دولت باید قاعده کلی باشد» و هرگونه عدول از آن تنها در صورتی موجه است که منافع قابل توجهی را به همراه داشته باشد. در غیر این صورت، بار اثبات ضرورت مداخله بر عهده مدافعان آن است [۱۵]. جدول ۳ خلاصه نظرات این مکتب را نشان می‌دهد.

جدول ۳. خلاصه نظرات کلاسیک‌ها

آدام اسمیت و اغلب کلاسیک‌های اولیه	میل و کلاسیک‌های متأخرتر
طرفدار منعطف لسه‌فر، اسمیت ذاتاً بدبین به توانایی دولت برای مدیریت امور اقتصادی، پذیرفتن ضرورت برخی سیاست‌های دولتی برای ارتقای رفاه ملی ضروری، قائل به نظام آزادی طبیعی بازارها و لزوم وجود چارچوب قانونی و نهادی از سوی دولت‌ها برای عمل کردن مکانیزم بازار ایجاد شده توسط دولت	قائل به گسترش مداخله دولت در امور اقتصادی، حمایتی و بازتوزیعی؛ تأکید بر مصلحت و نه قواعد، بدبینی به دولت.

مأخذ: همان.

۲-۳. چرخش به سوی مداخلات دولتی (مارژینالیسم^۲ و توسعه اقتصاد رفاه نئوکلاسیک)

انقلاب نهاییون (مارژینالیست‌ها) شیوه تحلیل اقتصاددانان از نقش اقتصادی دولت را دستخوش تحول اساسی کرد. در این دوره، تحلیل‌های هنجاری - ناظر بر باید‌ها و نبایدهای اقدامات دولت، حدود وظایف آن و مباحث عدالت اجتماعی - به تدریج از کانون توجه خارج شد و ادبیات مالیه عمومی عمدتاً از پرداختن مستقیم به نقش مناسب دولت فاصله گرفت. تمرکز اصلی این حوزه به چگونگی تأمین منابع مالی لازم برای انجام وظایف دولت محدود شد و مباحثی چون مالیات، بدهی عمومی و کارایی، جایگزین پرسش‌های هنجاری پیشین گردید [۱۶]. بدین ترتیب، بررسی نقش و حدود مداخله دولت به حوزه نوظهور اقتصاد رفاه منتقل شد.

اگرچه در این مقطع، بحث صریح درباره حدود و وظایف دولت کمرنگ‌تر شد، اما گسترش تحلیل‌های اثباتی، زمینه‌های نظری لازم برای بازاندیشی در این حوزه را فراهم ساخت. از یک‌سو، اقتصاددانان اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم با پیامدهای مثبت و منفی صنعتی شدن و افزایش ازدحام مواجه شدند. از سوی دیگر، ابزارهای تحلیلی مارژینالیستی امکان شناسایی و صورت‌بندی نارسایی‌های بالقوه نظام آزادی طبیعی بازارها و محدودیت‌های سیاست لسه‌فر را فراهم آورد. براین‌دین تحولات، فراهم شدن مبنای نظری برای توجیه مداخلات سیاستی دولت با هدف ارتقای رفاه اجتماعی بود.

1. Externalities
2. Marginalism



● نظریه پردازی مداخله دولت با شکست بازار (هنری سیجویک)

پیش‌بینی‌های جان استوارت میل درباره شکست بازار^۱ در مواجهه با پیامدهای خارجی، توسط هنری سیجویک^۲ بسط نظری منسجم‌تری یافت. سیجویک با پذیرش این نکته که «انگیزه منافع شخصی به‌طور قدرتمند و مستمر عمل می‌کند»، تأکید داشت که کارکرد یک نظام اقتصادی به‌معنای بهینه بودن آن در همه زمان‌ها و مکان‌ها نیست. به‌زعم او، حتی در جامعه‌ای متشکل از «انسان‌های اقتصادی»، نظام آزادی طبیعی در برخی شرایط گرایشی به تحقق نتایج مفید ادا شده برای آن ندارد [۱۷]. برخلاف مارکس^۳ که سیاست‌های اصلاحی دولت را در بهترین حالت بی‌اثر و در مواردی بی‌ثبات‌کننده نظام بازار می‌دانست، سیجویک در امتداد اندیشه میل استدلال می‌کند که مداخلات اصلاحی دولت می‌تواند بخشی از پیامدهای منفی رفتارهای خودخواهانه را خنثی سازد.

سیجویک در تحلیل پیامدهای خارجی، دلالت‌هایی را مطرح می‌کند که به‌نحو قابل توجهی، پیشاپیش مضمون مقاله «مشکل هزینه اجتماعی» کوز^۴ را منعکس می‌سازد [۱۸]. او نشان می‌دهد که اگرچه در یک جامعه کاملاً آیدئال، افراد ممکن است داوطلبانه برای دفع خطرات مشترک همکاری کنند، اما در عمل، غفلت حتی تعداد اندکی از افراد می‌تواند تلاش اکثریت را بی‌اثر سازد [۱۷]. سیجویک با استفاده از تحلیل نهایی، مسائلی چون بهره‌برداری از منابع مشترک، از جمله شیلات را به‌عنوان نمونه‌های روشن نیاز به مقررات دولتی برای جلوگیری از اتلاف منابع مطرح می‌کند. از نظر او نادیده گرفتن منافع نسل‌های آینده - حتی در میان والدین - یکی از منابع مهم و پایدار شکست بازار است [۱۷]. به‌علاوه، سیجویک بر این نکته تأکید می‌کند که آزادی عمل افراد همواره به تصمیم‌گیری عقلایی منجر نمی‌شود. در مواردی که افراد قادر به تشخیص منافع بلندمدت خود یا مراقبت کافی از خویش نیستند، برخی مداخلات پدرسالارانه دولت توجیه‌پذیر می‌شود. از جمله مقررات بهداشتی مواد غذایی، صدور مجوز برای مشاغل حساس، مقررات ایمنی کار و محدودیت‌هایی بر آزادی قراردادها [۱۷]. او همچنین انحصار رانه‌تنها به‌دلیل کاهش تولید و افزایش قیمت، بلکه به سبب تضعیف انگیزه نوآوری و بهبود فناوری، مستوجب مداخله می‌داند.

سیجویک همچنین به مواردی اشاره می‌کند که در آنها بخش خصوصی به‌دلیل بازده ناکافی، انگیزه‌ای برای ارائه برخی کالاها و خدمات ندارد؛ از جمله فانوس‌های دریایی، جنگلداری، آموزش نیروی کار، اختراعات، زیرساخت‌های حمل‌ونقل، خدمات پستی و تلگراف و تأمین برخی خدمات عمومی. در چنین مواردی، نقش دولت نه به‌عنوان مانع، بلکه به‌مثابه تسهیل‌کننده کارکرد بازار و تجارت تعریف می‌شود. از این منظر، عدم هماهنگی گسترده میان منافع فردی و منافع اجتماعی موجب می‌شود که مداخله دولت نه صرفاً یک عنصر موقتی، بلکه به‌عنوان بخشی عادی از سازمان‌دهی فعالیت‌های اقتصادی و صنعتی تلقی گردد [۱۷]. باین حال، سیجویک رویکردی متعادل میان خوش‌بینی میل و بدبینی مارکس اتخاذ می‌کند. او تصریح می‌کند که وجود شکست بازار لزوماً به‌معنای ضرورت مداخله اصلاحی دولت نیست؛ زیرا مداخله دولتی خود می‌تواند با معایبی همراه باشد که در برخی موارد از هزینه‌های شکست بازار فراتر رود. این معایب شامل سوءاستفاده از قدرت، نفوذ گروه‌های ذی‌نفع، هزینه‌های اسراف کارانه، مشکلات نظارتی ناشی از گستردگی وظایف دولت، بار مالیاتی و ضعف انگیزشی کارکنان دولتی است. اما وی استدلال می‌کند که با پیشرفت اخلاقی و سیاسی جامعه، تقویت نهادها و بهبود حکمرانی، می‌توان این کاستی‌ها را کاهش داد و در نتیجه، دامنه فعالیت‌هایی را که دولت قادر است کارا تر از بازار انجام دهد، گسترش بخشید [۱۷].

● نهادینه شدن مداخله دولت در شکست بازار (نظریه رفاه پیگویی)

آرتور سیسیل پیگو^۵ موفق شد میان تحلیل «امکان شکست بازار» نزد سیجویک و چارچوب تحلیلی نهاییون پیوندی منسجم برقرار کند. پیگو در کتاب اقتصاد رفاه (۱۹۲۰) به این پرسش پرداخت که بازی آزاد منافع شخصی در چارچوب نهادی و قانونی موجود، تا چه اندازه به

1. Market Failure
2. Henry Sidgwick
3. Marx
4. Coase
5. Arthur Cecil Pigou

تخصیص منابع در جهت حداکثرسازی رفاه اجتماعی منجر می‌شود و در چه شرایطی دولت می‌تواند وضعیت حاصل شده را بهبود بخشد. در میان مصادیق مختلف انحراف میان منافع خصوصی و اجتماعی که پیگو مطرح می‌کند، مهم‌ترین آنها به موقعیت‌هایی بازمی‌گردد که در آن «شخص الف، هنگام ارائه خدمات به شخص ب، به‌طور ناخواسته منافع یا زیان‌هایی را برای اشخاص ثالث ایجاد می‌کند»؛ در حالی که امکان قیمت‌گذاری یا جبران این آثار برای طرف‌های ثالث وجود ندارد. پیگو این وضعیت‌ها را در قالب پیامدهای خارجی مثبت و منفی صورت‌بندی می‌کند. وی تصریح می‌کند که در برخی موارد، انحراف میان منافع خصوصی و اجتماعی ممکن است از طریق مذاکره میان طرف‌های قرارداد کاهش یابد؛ اما در حضور پیامدهای خارجی گسترده، چنین سازوکاری ناکارآمد است. در این شرایط، دولت می‌تواند با به‌کارگیری ابزارهایی چون مالیات، یارانه و مقررات، این انحراف‌ها را اصلاح کند [۱۹]. از نگاه او، پیامدهای خارجی نه‌استثنا، بلکه پدیده‌هایی فراگیر و اجتناب‌ناپذیر در اقتصادهای واقعی‌اند و همین امر، کفایت نظام آزادی طبیعی کلاسیک‌ها را به چالش می‌کشد.

پیگو صراحتاً ادعای خودتنظیمی کامل بازار را رد می‌کند: «هیچ دست‌نمائی‌ای رانمی‌توان برای ایجاد نظمی مطلوب از مجموع کنش‌های پراکنده افراد قابل اعتماد دانست؛ از این‌رو مداخله نهادی با دامنه‌ای گسترده‌تر برای حل مسائل جمعی ضروری است». به‌زعم او، «در هر صنعتی که بازی آزاد منافع شخصی به تخصیصی متفاوت از بهینه منافع ملی بینجامد، مبنای معتبری برای مداخله دولت وجود دارد» [۱۹]. با این حال، پیگو همانند سیجویک، به محدودیت‌های دولت نیز واقف است و هشدار می‌دهد که تنظیمات ناقص بازار نباید با الگوهای آرمانی و غیرواقع‌بینانه دولت مقایسه شود؛ چراکه مقامات دولتی نیز با ناآگاهی، فشار گروه‌های ذی‌نفع، فساد و محدودیت‌های سیاسی مواجه‌اند [۱۹]. با وجود این احتیاط‌ها، دیدگاه پیگو نسبت به امکان بهبود عملکرد بازار از طریق مداخله دولت، خوش‌بینانه‌تر از بدبینی کلاسیک‌ها باقی می‌ماند. در تحلیل رفاه پیگویی، کاستی‌های نظام آزادی طبیعی و توان بالقوه دولت برای اصلاح آنها، به‌نحوی نظام‌مند و قابل اثبات صورت‌بندی شد. این چارچوب نشان می‌داد که بازارهای کامل به‌طور کامل و بازارهای ناقص به‌طور ناقص عمل می‌کنند و در مقابل، دولت کارآمد می‌تواند حتی در بازارهای ناقص نیز به نتایجی نزدیک به بهینه اجتماعی دست یابد. بدین ترتیب، نگرانی‌های اقتصاد کلاسیک درباره توانایی دولت در اصلاح شکست‌های بازار، تقریباً از بین رفت و نقش دولت در برابر بازار از سطح مناقشات نظری و شواهد پراکنده تجربی فراتر رفت و در قالب تحلیلی علمی و مسلط در ادبیات اقتصادی تثبیت شد.

هم‌زمان با پیگو، جان مینارد کینز^۱ بنیان‌های اقتصاد کلان را پی‌ریزی می‌کرد. در بستر رکود بزرگ، نقش دولت در مقابله با نوسانات شدید اقتصادی و بحران‌های تقاضا توسط کینز نظریه‌پردازی شد و در نیمه دوم قرن بیستم به یکی از وظایف محوری دولت‌ها تبدیل گردید. از منظر اقتصاددانان کینزی، اندازه دولت بازتاب ترجیحات اجتماعی برای حضور فعال‌تر دولت و بازتوزیع گسترده‌تر منابع به‌منظور اصلاح شکست‌های بازار و تثبیت اقتصاد کلان است.

در ادامه خلاصه‌ای از نکات کلیدی مکاتب فوق در جدول ۴ ارائه شده است.

1. John Maynard Keynes

جدول ۴. تحلیل نقش دولت از دیدگاه نئوکلاسیک‌ها

انقلاب نهاییون و نئوکلاسیک‌ها	هنری سیجوتیک	آرتور سیسیل پیگو	جان مینارد کینز
تغییر تحلیل اقتصاددانان از تحلیل هنجاری (بایدها و نبایدهای دولت، وظایف دولت و عدالت اجتماعی) به تحلیل اثباتی و مالیه عمومی، پرهیز از بحث درباره نقش مناسب دولت؛ فراهم شدن پس زمینه‌های لازم برای نظریه‌پردازی حدود و وظایف دولت با ابزارهای تحلیل نهایی؛ نمایش نقص‌های بالقوه سیستم آزادی طبیعی بازارها و سیاست لسه‌فر، اذعان به توانایی سیاست‌های دولتی در اصلاح شکست بازارها	دیدگاه متعادل سیجوتیک بین خوش‌بینی میل و بدبینی مارکس؛ عدم نیاز به اقدام اصلاحی دولت در تمامی شکست‌های بازار؛ دیدگاه نسبتاً خوش‌بینانه به مداخله دولت و امکان اصلاح روندهای آن با پیشرفت اخلاقی و سیاسی در جامعه؛ قائل به کاهش کاستی‌های مداخله دولتی و گسترش دامنه فعالیت‌های آن با بهبود شفافیت و پاسخگویی دولت	انحراف منافع خصوصی و اجتماعی (پیامدهای خارجی) نهادینه‌سازی مداخله دولت از طریق مالیات، یارانه و مقررات برای ارتقای رفاه اجتماعی محدودیت‌های واقعی دولت تأکید بر ارزیابی موردی صلاحیت مداخله؛ پرهیز از مقایسه بازار ناقص با دولت ایدئال	محور نظری، نوسانات کلان و رکود اقتصادی نقش فعال دولت در تثبیت اقتصاد کلان؛ اندازه دولت بازتاب ترجیحات اجتماعی برای مداخله و بازتوزیع

مأخذ: همان.

در این چارچوب فکری، فاصله گرفتن از مباحث کلی درباره «نقش مطلوب دولت» به معنای کنار گذاشتن مسئله مداخله نبود؛ بلکه این بحث در قالب مسیرهای نظری مشخص تری باز تعریف شد. ادبیات نئوکلاسیک، از یک سو، با صورت‌بندی نظام‌مند شکست‌های بازار، مبانی نظری مداخله دولت را تبیین کرد؛ از سوی دیگر، ابزارهای تحلیلی لازم برای ارزیابی این مداخلات را بسط داد و نهایتاً کوشید این عناصر پراکنده را در چارچوبی منسجم برای تحلیل وظایف دولت گردآورد. زیربخش‌های پیش رو، این تحول را از منظرهای مکمل دنبال می‌کنند.

۱-۲-۳. خلأ نظریه‌پردازی در خصوص مخارج عمومی (گذار به سوی هنجاری شدن)

همان گونه که تا اینجا مشخص شده است، نظریه‌پردازی دقیق و منسجمی درباره مخارج عمومی دولت، برای مدت طولانی در ادبیات اقتصادی شکل نگرفته بود. پل ساموئلسون^۱ در سال ۱۹۵۵ با صراحت به این خلأ اشاره می‌کند و یادآور می‌شود که با وجود انجام «کارهایی با کیفیت و کمیت بالا در حوزه مالیات»، نظریه مخارج عمومی به‌طور قابل توجهی مورد غفلت قرار گرفته است. در این بین، وظایفی که به بخش عمومی نسبت داده می‌شدند، غالباً بدیهی فرض می‌شدند و تنها به‌صورت مختصر و غیرنظام‌مند بیان می‌گردیدند، بی آنکه نظریه‌ای منسجم برای تحلیل مخارج عمومی ارائه شود. در چنین چارچوبی، مالیه عمومی عمدتاً به بررسی ابزارهای مالیاتی و بدهی برای تأمین مالی این مخارج بدیهی محدود می‌ماند و خود مخارج عمومی، به‌عنوان یک مسئله نظری مستقل، کمتر مورد توجه قرار می‌گرفت [۲۰].

نخستین نقد جدی به این وضعیت را می‌توان در آثار باستبل^۲ یافت. او تصریح می‌کرد که حتی اقتصاددانان نیز از گنجاندن مسئله مخارج عمومی در قلمرو مالیه عمومی غفلت کرده‌اند. امری که از نظر وی نقصی اساسی به شمار می‌رفت، زیرا میان درآمد و هزینه‌های دولت پیوندی ناگسستنی وجود دارد و تحلیل هر یک بدون دیگری ناقص خواهد بود. باستبل این رابطه را با تشابه میان درآمد و مخارج فرد در نظریه مصرف‌کننده توضیح می‌دهد و بر این اساس، تحلیل «تعداد و ترتیب خواسته‌های دولت» را در کانون مالیه عمومی قرار می‌دهد. باین حال، او اذعان داشت که تدوین یک فرمول از پیش تعیین شده برای شناسایی این خواسته‌ها ناممکن است و پیشنهاد می‌کرد که تاریخ و روند تکامل فعالیت‌های دولتی می‌تواند راهنمایی عملی در این زمینه فراهم آورد [۲۱].

1. Paul Samuelson
2. Bastable

بر همین مبنا، باستنبیل تحلیل مخارج عمومی را ذیل حوزه‌هایی چون دفاع، عدالت و امنیت، تنظیم مقررات، حمایت از فقرا، آموزش، دین و تشویق صنعت و تجارت سازمان‌دهی کرد. رویکرد او ترکیبی از بررسی تاریخی تحولات فعالیت‌های دولتی، ارزیابی استدلالی انواع مخارج و استفاده از داده‌های مربوط به روندهای هزینه‌ای دولت بود [۲۱]. در مقابل، آدامز^۱ مالیه عمومی را شاخه‌ای از علم اقتصاد - نه علوم سیاسی - می‌دانست. از نگاه او، رویکردهای پیشین که به بیان کلی وظایف دولت بسنده می‌کردند و سپس مستقیماً به آمار و اطلاعات می‌پرداختند، کفایت نداشتند. آدامز بر ضرورت تحلیل نظری مخارج عمومی تأکید می‌کرد تا از دو افراط رایج پرهیز شود: رویکرد «انگلیسی»، معادل لسه‌فر در شدیدترین شکل آن و رویکرد «آلمانی»، که هر فعالیت اجتماعی جدیدی را مستوجب مداخله دولت می‌دانست [۲۰].

با این معیار، باستنبیل تحلیل مخارج عمومی را در قالب فصل‌هایی درباره دفاع، عدالت و امنیت، مقررات و حمایت از فقرا، آموزش و دین و نیز تشویق صنعت و تجارت و نگهداری دولت، سازمان‌دهی کرد. روش او آمیزه‌ای از بحث‌های تاریخی درباره چگونگی و چرایی تکامل فعالیت‌های دولتی، استدلال‌هایی در موافقت یا مخالفت با انواع مختلف مخارج و ارائه داده‌هایی درباره روندهای هزینه‌ای دولت در حوزه‌های مورد بحث بود [۲۱].

با وجود این تلاش‌ها، آنچه در این آثار اولیه آشکار است، آن است که سطح نظریه‌پردازی درباره مخارج عمومی، به‌سختی از چارچوبی فراتر می‌رود که پیش‌تر در ثروت ملل آدام اسمیت یا در خوش‌بینانه‌ترین تعبیر در اصل مصلحت عمومی جان استوارت میل (۱۸۴۸) ترسیم شده بود. کم‌توجهی به نظریه مخارج عمومی تا دهه ۱۹۲۰ همچنان با بایستی اعتنایی همراه بود یا صرفاً به‌عنوان یک دغدغه مطرح می‌شد. در این میان، دالتون^۲ نخستین اقتصاددانی بود که به‌طور نظام‌مند کوشید دو سوی درآمد و هزینه دولت را در چارچوبی نظری به یکدیگر پیوند دهد؛ تلاشی که در کتاب «اصول مالیه عمومی» (۱۹۲۳) صورت‌بندی شد. دالتون تأکید می‌کرد که مخارج و مالیات‌ها دو شاخه متقارن در مالیه عمومی‌اند و کنار گذاشتن مخارج عمومی از این حوزه، چنان‌که در آثار پیشین رایج بود، رویکردی غیر منطقی محسوب می‌شود. او در پی ارائه معیاری هنجاری برای ارزیابی مخارج دولتی بود که آن را «اصل بیشینه‌سازی مزیت اجتماعی»^۳ نامید [۲۲].

نخستین قاعده‌ای که دالتون برای تبیین این اصل مطرح کرد، برابری «مطلوبیت نهایی» در انواع مختلف مخارج عمومی بود. برابری‌ای که باید میان نیازهای حال و آینده نیز رعایت شود. هر چند او اجرای عملی این قاعده را دشوار می‌دانست، اما تأکید داشت که اهمیت اصلی آن در ارائه چارچوبی نظری برای توزیع کل مخارج دولت میان اهداف مختلف نهفته است. در گام بعد، دالتون به مسئله تعیین کل حجم مخارج نیز پرداخت و استدلال کرد که مخارج عمومی در هر حوزه باید تا جایی افزایش یابد که مزیت نهایی حاصل از آن دقیقاً با زیان ناشی از افزایش متناظر در مالیات یا سایر منابع درآمدی برابر شود. به‌زعم او نتیجه این فرایند، دستیابی به وضعیت تعادلی مطلوب هم در سمت هزینه و هم در سمت درآمد دولت است [۲۲].

با وجود توجهی که اصل دالتون بر انگیخت، این رویکرد با انتقادهایی نیز مواجه شد. از جمله آن که تحلیل هنجاری اساساً نباید بخشی از مالیه عمومی تلقی شود، یا آنکه به‌دلیل دشواری سنجش دقیق منافع و هزینه‌ها، قابلیت کاربرد عملی محدودی دارد. با این حال، باید توجه داشت که تحلیل هزینه‌ای دالتون عملاً مبنای نظری بخش درآمدی مالیه عمومی را فراهم می‌کرد. به این معنا که او از یک چارچوب هنجاری برای تعیین میزان درآمد مورد نیاز دولت بهره می‌گرفت، بدون آنکه مستقیماً به تعیین وظایف مناسب دولت بپردازد.

۲-۳. آغاز نظریه‌پردازی مخارج دولت با توسعه اقتصاد رفاه مدرن

در دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰، اگرچه تحول چشمگیری در نظریه مخارج عمومی به‌طور مستقیم رخ نداد، اما در سایر حوزه‌های اقتصاد تغییراتی در حال وقوع بود که بعدها نقشی تعیین‌کننده در دگرگونی مالیه عمومی ایفا کردند. بخشی از این تحولات ماهیتی درونی (نظری) داشتند و بخشی دیگر ناشی از تحولات اجتماعی و اقتصادی بودند که اقتصاددانان را به بازاندیشی در نقش دولت واداشتند. مهم‌ترین تحول نظری این دوره، چرخش به‌سوی تحلیل تعادل عمومی بود که از دهه ۱۹۴۰ آغاز شد و در نظریه‌پردازی‌های اقتصادی پس از جنگ جهانی دوم جایگاهی

1. Adams

2. Dalton

3. Principle of Maximum Social Advantage



محوری یافت. این رویکرد دو اثر اساسی بر تحول مالیه عمومی بر جای گذاشت:

۱) امکان پیوند مفهومی و صوری میان مالیات‌ها و مخارج دولتی را فراهم ساخت.

۲) به شکل‌گیری نسل جدیدی از نظریه‌های رفاه انجامید که مبنای نظری تازه‌ای برای تحلیل نقش دولت ایجاد کردند.

بخشی از این نظریه‌ها از بررسی ویژگی‌های ذاتی تعادل رقابتی نشئت گرفتند، بخشی دیگر از مباحث برنامه‌ریزی اقتصادی الهام پذیرفتند (مانند آثار اسکار لانگه^۱ و کنت ارو^۲) و گروهی نیز با بهره‌گیری از چارچوب تعادل عمومی به بازخوانی مسائل اقتصادی زمانه یا نقد فروض رایج در مدل بازار رقابتی پرداختند.

در این میان، ارائه تابع رفاه اجتماعی توسط برگسون^۳ (۱۹۳۸) یکی از نقاط عطف مهم به‌شمار می‌آید. این تابع، ابزاری ریاضی برای صورت‌بندی آثار سیاست‌های اقتصادی فراهم کرد و کوشید ارزیابی وضعیت‌های اقتصادی را بدون اتکا به مقایسه‌های بین فردی مطلوبیت انجام دهد [۲۳] با این حال، این رویکرد دیری نپایید؛ چراکه ارو نشان داد تحت مجموعه‌ای از شروط به‌ظاهر معقول برای تجميع ترجیحات فردی، دستیابی به یک نظام منسجم تصمیم‌گیری جمعی ناممکن است (قضیه عدم امکان ارو)^۴.

با وجود این محدودیت، آنچه بیشترین تأثیر را بر بازتعریف نقش دولت در اقتصاد بر جای گذاشت، قضایای بنیادین اقتصاد رفاه^۵ بود که توسط اقتصاددانانی چون آلیاس^۶ (۱۹۴۳) و ارو (۱۹۵۱) ارائه شدند. این قضایا دو گزاره کلیدی را مطرح می‌کردند: نخست آنکه هر تعادل رقابتی از منظر پارتو^۷، بهینه است و دوم هر تخصیص بهینه پارتویی را می‌توان از طریق سازوکار بازار و با انتخاب مناسب تخصیص اولیه محقق ساخت [۱]. این قضایا، از یک‌سو اعتماد اقتصاددانان به کارایی بازارهای رقابتی را تقویت کرد و از سوی دیگر، توجه آنان را به شرایطی معطوف ساخت که در آن این کارایی نقض می‌شود؛ شرایطی که در نهایت، مبنای نظری مداخلات دولت در چارچوب اقتصاد رفاه مدرن را شکل داد.

در این میان، یکی از تأثیرگذارترین مقالات، اثر کلاسیک ساموئلسون با عنوان نظریه محض مخارج عمومی (۱۹۴۵) است. ساموئلسون در این مقاله شرایط لازم برای تأمین بهینه کالاهای مصرفی جمعی یا کالاهای عمومی محض را تحلیل می‌کند و نشان می‌دهد که هیچ نظام قیمت‌گذاری غیر متمرکزی قادر به تعیین سطوح بهینه مصرف این کالاها نیست. دلیل اصلی این ناکارآمدی آن است که افراد در افزایش ترجیحات خود نسبت به کالاهای عمومی، انگیزه دارند اطلاعات نادرست ارائه دهند تا سهم مالیاتی خود را کاهش دهند؛ پدیده‌ای که به «مشکل سواری مجانی»^۸ معروف است. این تحلیل، نقطه عزیمت نظریه مدرن کالاهای عمومی به شمار می‌آید.

مسائل ناشی از کالاهای عمومی محض تنها یکی از چندین نقیصه موجود در نظریه بازار رقابتی بود که در میانه قرن بیستم مورد توجه اقتصاددانان قرار گرفتند. پیامدهای خارجی مثبت و منفی، نظیر صرفه‌های صنعت محور یا آلودگی، ابتدا از منظر اختلال در بهینگی بازار بررسی شدند و سپس این پرسش مطرح شد که دولت چگونه می‌تواند از طریق سیاست‌گذاری به اصلاح این شکست‌ها بپردازد.

نکته مهم آن است که بخش قابل توجهی از این مسائل و شکست‌های بازار، پیش‌تر نیز در ادبیات اقتصادی شناسایی شده بودند و غالباً به‌عنوان استثناهایی بر اصل عدم مداخله دولت مورد بحث قرار می‌گرفتند. با این حال، آنچه در چارچوب نظریه‌های جدید اقتصاد رفاه تغییر کرد، ارائه صورت‌بندی‌های صریح و نظام‌مند از امکان دستیابی به تخصیص بهینه از طریق مداخله دولت بود. این رویکرد، در نگاه نخست تصویری خوش‌بینانه از قابلیت سیاست‌گذاری دولت برای اصلاح ناکارآمدی‌های بازار ارائه می‌داد. با این وجود، مقاله مشهور لیپسی و لنکستر (۱۹۵۶)^۹

1. Lange

2. Arrow

3. Bergson

4. Arrow's Impossibility Theorem

5. Fundamental Theorems of Welfare Economics

6. Allais

7. Parro

8. Free Rider Problem

9. Lipsey and Lancaster

با عنوان «نظریه عمومی حالت دوم بهینه»^۱ این خوش‌بینی را به‌طور جدی به چالش کشید. آنان نشان دادند که اگر در یک بخش از اقتصاد، یک ناکارآمدی اجتناب‌ناپذیر وجود داشته باشد، تلاش برای تحقق شرایط بهینه در سایر بخش‌ها نه تنها الزاماً رفاه را افزایش نمی‌دهد، بلکه ممکن است وضعیت را بدتر کند. این نتیجه، که بر تحلیل تعادل عمومی استوار بود، هشدار می‌داد که سیاستگذاری‌های جزئی و موردی، در غیاب اصلاحات فراگیر، می‌تواند بی‌اثر یا حتی زیان‌بار باشد. افزون‌بر این، آنان تأکید کردند که شناسایی و اجرای راه‌حل بهینه دوم نیز به دلیل محدودیت‌های اطلاعاتی و پیچیدگی‌های اجرایی، معمولاً فراتر از توان سیاستگذاران است [۲۹].

با وجود این هشدارها، توسعه نظریه شکست بازار با جدیت ادامه یافت. اگرچه در برخی آثار به ملاحظات بهینه دوم اشاره می‌شد، تمرکز غالب همچنان بر شناسایی شکست‌ها و تجویز راه‌حل‌های مبتنی بر بهینه اول^۲ باقی ماند. انگیزه این تلاش‌ها، علاوه بر پیشرفت‌های نظری، به شدت تحت تأثیر مسائل عینی و دغدغه‌های اقتصادی زمانه بود. از جمله برنامه‌های عمرانی نیو دیل^۳ در ایالات متحده، ملی‌سازی صنایع در بریتانیای پس از جنگ، نگرانی‌ها درباره محدودیت منابع طبیعی و چالش‌های توسعه اقتصادی در کشورهای در حال توسعه. همچنین تجربه موفق برنامه‌ریزی اقتصادی در دوران جنگ، این تصور را تقویت کرد که دولت می‌تواند نقشی فعال‌تر و اثربخش‌تر در هدایت اقتصاد ایفا کند. مجموع این تحولات، به تضعیف تدریجی نگاه سنتی محتاطانه نسبت به مداخله دولت در بازار انجامید. چنان‌که لیندهولم^۴ (۱۹۵۰) اشاره می‌کند: «از دهه ۱۹۳۰، درک عمومی - و به تبع آن، پذیرش سیاسی - این ایده که مداخله اقتصادی دولت ممکن است برای عملکرد بهینه اقتصاد ضروری باشد، به‌طور چشمگیری افزایش یافته است» [۳۰].

۳-۲-۳. سیاستگذاری دولتی با بهره‌گیری از تحلیل هزینه-فایده

یکی دیگر از حوزه‌هایی که در همین دوره دچار تحول شد و پیوندی وثیق با نظریه شکست بازار پیدا کرد، تحلیل هزینه-فایده^۵ بود. این رویکرد نخستین بار در دهه ۱۹۳۰ و در واکنش به نیاز عملی دولت‌ها برای ارزیابی اقتصادی پروژه‌های بزرگ مهندسی شکل گرفت. در آن مقطع، مهندسان ارتش ایالات متحده مسئول اجرای پروژه‌هایی نظیر سدسازی، کانال‌کشی و توسعه زیرساخت‌های آبی بودند و دولت فدرال با این پرسش مواجه شد که آیا این طرح‌ها از منظر اقتصادی و اجتماعی توجیه‌پذیر هستند یا خیر. در پاسخ به این نیاز، اقتصاددانانی چون اکشتاین^۶، مک‌کین^۷ و کروتیلا اقدام به توسعه روش‌هایی کردند که امکان سنجش منافع و هزینه‌های اجتماعی پروژه‌ها را فراهم می‌کرد. این تلاش‌ها به تدریج به صورت‌بندی اصول تحلیل هزینه-فایده انجامید. با گسترش دامنه مداخلات دولت در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ - به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند آموزش، بهداشت، حمل‌ونقل و محیط‌زیست - تحلیل هزینه-فایده به عنوان یکی از ابزارهای اصلی ارزیابی سیاست‌های عمومی تثبیت شد [۱].

در این چارچوب، اقتصاددانان کوشیدند مفاهیم اقتصاد رفاه را به گونه‌ای عملیاتی کنند که شناسایی و کمی‌سازی منافع اجتماعی، ارزیابی هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم و مقایسه نظام‌مند این دو امکان‌پذیر شود. اوج استفاده از این رویکرد را می‌توان در مجموعه گزارش‌هایی مشاهده کرد که در اواخر دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ توسط سازمان‌هایی مانند اداره بودجه آمریکا و شورای مشاوران اقتصادی رئیس‌جمهور منتشر شد. در این اسناد، استفاده از تحلیل هزینه-فایده به عنوان شرط لازم برای تصویب پروژه‌های دولتی مورد تأکید قرار گرفت؛ رویکردی که بعدها در نهادهایی چون آژانس حفاظت محیط‌زیست و وزارت حمل‌ونقل آمریکا نیز نهادینه شد [۱].

1. General theory of Second Theory
2. First-Best
3. New Deal era
4. Lindholm
5. Cost-Benefit Analysis
6. Ekstien
7. McKean



هم‌زمان، اقتصاددانانی نظیر جک هیرشلیفر^۱ و هارولد هاگمن^۲ تلاش کردند چارچوب‌های نظری دقیق‌تری برای تحلیل پروژه‌های عمومی ارائه دهند. چارچوب‌هایی که فراتر از هزینه‌ها و منافع پولی، پیامدهای جانبی، آثار توزیعی و ارزش‌گذاری کالاها و خدمات غیربازاری -مانند کیفیت هوا یا کاهش آلودگی صوتی- را نیز در بر می‌گرفتند. حاصل این تلاش‌ها، شکل‌گیری شاخه‌ای متمایز از اقتصاد بود که گاه از آن با عنوان اقتصاد پروژه‌های عمومی یاد می‌شود. حوزه‌ای که امروزه به یکی از ارکان آموزش و پژوهش در مالیه عمومی و سیاست‌گذاری اقتصادی بدل شده است.

۴-۲-۳. نظریه خانوار عمومی: ماسگریو و تثبیت سنت نو

پیشروی تحلیل رفاه به‌سوی نظریه مخارج عمومی -به‌ویژه از مسیر نظریه کالاهای عمومی و تحلیل هزینه -فایده -زمینه را برای برخوردی نظام‌مندتر با نقش اقتصادی دولت فراهم ساخت. با این حال، تا میانه قرن بیستم، تلاش‌ها برای تبیین نظری دولت همچنان پراکنده، مسئله‌محور و فاقد چارچوبی منسجم بود که بتواند وظایف متنوع دولت را در قالبی واحد صورت‌بندی کند.

این خلأ نظری، در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ و به‌ویژه با آثار ریچارد ماسگریو،^۳ دستخوش تحول اساسی شد [۳۱]. ماسگریو با تدوین آنچه می‌توان «نظریه اقتصادی دولت»^۴ نامید، چارچوبی فراگیر برای تحلیل نقش دولت در مالیه عمومی ارائه کرد. چارچوبی که به‌صورت منسجم در کتاب اثرگذار او، نظریه مالیه عمومی (۱۹۵۹) صورت‌بندی شد. نقطه کانونی این اثر، تفکیک سه کارکرد بنیادین دولت در اقتصاد مدرن بود:

۱ توزیع درآمد، با تکیه بر ملاحظات عدالت اجتماعی همچون برابری و کفایت؛

۲ تثبیت اقتصاد کلان، معطوف به مدیریت نوسانات اقتصادی، اشتغال و تورم؛

۳ تخصیص منابع، مرتبط با نظریه رفاه و شکست بازار.

ماسگریو استدلال می‌کرد که هر یک از این کارکردها منطق تحلیلی، ابزارهای سیاستی و معیارهای ارزیابی خاص خود را می‌طلبد و نباید در هم آمیخته شوند.

در حوزه توزیع، او با تأکید بر ناتوانی بازار در دستیابی به نتایج عادلانه، از نقش سیاست‌های بازتوزیعی -نظیر مالیات‌های تصاعدی و پرداخت‌های انتقالی- دفاع می‌کرد و تصریح می‌نمود که «هدف نظام مالیاتی نباید اصلاح تخصیص منابع، بلکه تحقق اهداف توزیعی باشد» [۳۱].

در حوزه تثبیت، ماسگریو نقش دولت را در مقابله با نوسانات چرخه‌ای و بازگرداندن اقتصاد به سطح اشتغال کامل برجسته می‌ساخت و بر ضرورت سیاست‌های مالی ضد ادواری تأکید می‌کرد. از منظر او، بدون مداخله فعال دولت، اقتصاد ممکن است به‌طور خودکار به تعادل کلان مطلوب بازنگردد.

در کارکرد تخصیصی، ماسگریو نظریه کالاهای عمومی ساموئلسون را به‌عنوان مبنای تحلیلی پذیرفت و نشان داد که وجود کالاهای عمومی، آثار بیرونی و انحصارهای طبیعی، فروض کارایی بازار رقابتی را نقض می‌کنند. در چنین شرایطی، نقش دولت اصلاح نارسایی‌های بازار و هدایت تخصیص منابع به‌سوی بهینه اجتماعی است [۳۱].

نوآوری مهم ماسگریو در این چارچوب، مدل‌سازی دولت به‌عنوان یک «خانوار عمومی»^۵ بود؛ نهادی که همانند خانوار خصوصی، به‌عنوان یک عامل عقلایی و خیرخواه، در پی حداکثرسازی رفاه اجتماعی براساس ترجیحات جمعی است [۳۱]. این تصویر هنجاری از دولت، بعدها نقطه مقابل رویکردهای انتخاب عمومی^۶ قرار گرفت که با دیدگاهی بدبینانه‌تر، انگیزه‌ها و محدودیت‌های درونی دولت را برجسته می‌کردند. با این حال، ماسگریو آگاهانه از این نقطه شروع هنجاری دفاع می‌کرد و آن را برای تحلیل مالیه عمومی ضروری می‌دانست؛ زیرا بدون چنین

1. Jack Hirshleifer
2. Harold Hochman
3. Richard Musgrave
4. Theory of the Public Sector
5. Public Household
6. Public Choice

معیاری امکان دآوری درباره «آنچه باید باشد» فراهم نمی‌شود. در مجموع، سهم ماسگریو در تثبیت مالیه عمومی مدرن انکارناپذیر است. او با اتکا به بنیان‌های اقتصاد رفاه، چارچوبی نظری ارائه کرد که هم قدرت تحلیلی داشت و هم به‌طور مستقیم به پرسش‌های سیاستی پاسخ می‌داد. بدین ترتیب، در کنار اقتصاددانانی چون ساموئلسون، نقشی کلیدی در گذار از مالیه عمومی توصیفی به اقتصاد عمومی هنجاری و تحلیلی ایفا کرد.

۳-۳. شکست دولت در رفع شکست بازار

چارچوب نظری مبتنی بر شکست بازار و اقتصاد رفاه، تا اواخر قرن بیستم جایگاه مسلط خود را در تحلیل مداخله دولت حفظ کرد. با این حال، از دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، مجموعه‌ای از چالش‌های نظری و تجربی پدیدار شد که یک ضعف بنیادین این چارچوب را آشکار ساخت: اقتصاد نئوکلاسیک، در کنار نظریه‌ای منسجم درباره شکست بازار، فاقد نظریه‌ای متناظر درباره شکست دولت بود. این خلأ، به تدریج مشروعیت خوش‌بینی رفاه‌گرایانه نسبت به مداخله دولت را زیر سؤال برد.

نخستین و اثرگذارترین چالش، ماهیتی نظری داشت و به‌طور شاخص در مقاله معروف رونالد کوز با عنوان «مسئله هزینه اجتماعی»^۱ (۱۹۶۰) صورت‌بندی شد. کوز نشان داد که در چارچوب مفروضات استاندارد نئوکلاسیک، ابزارهای اصلاحی پیگیری برای رفع انحراف میان هزینه‌های خصوصی و اجتماعی، لزوماً ضروری نیستند. از نظر او، ریشه بسیاری از پیامدهای خارجی نه در ناکارآمدی ذاتی بازار، بلکه در شکست دولت در تعریف و تضمین حقوق مالکیت نهفته است. اگر حقوق مالکیت به روشنی تعریف و قابل اجرا باشند، طرف‌های ذی‌نفع می‌توانند از طریق مذاکره به تخصیص کارآمد دست یابند؛ گزاره‌ای که بعدها به «قضیه کوز» شهرت یافت. هرچند خود کوز بر وجود اجتناب‌ناپذیر هزینه‌های مبادله^۲ تأکید می‌کرد، اما نکته محوری تحلیل او این بود که چارچوب رایج اقتصاد رفاه، نقش دولت را به گونه‌ای بدیهی و بی‌مسئله فرض کرده و منشأ شکست بازار را به خطا صورت‌بندی کرده است؛ زیرا در بسیاری موارد، این شکست دولت است که به شکست بازار می‌انجامد [۱۸]. اندیشه کوز به شکل‌گیری و تثبیت نهادگرایی نوین^۳ انجامید. این مکتب، ضمن فاصله‌گیری از نهادگرایی سنتی توصیفی و روانشناسی، ابزارهای تحلیلی اقتصاد نئوکلاسیک، نظریه انتخاب عقلایی و مفهوم هزینه‌های مبادله را به کار گرفت. تمرکز نهادگرایی نوین بر حقوق مالکیت، قراردادهای مبادله و ساختارهای حکمرانی است و بر این نکته تأکید می‌کند که عملکرد بازار به کیفیت نهادهای پشتیبان آن - از جمله نظام قضایی، شفافیت حقوقی و ثبات نهادی - وابسته است. از این منظر، دولت نقشی دوگانه دارد: از یک سو، مسئول ایجاد و تضمین چارچوب نهادی بازار است و از سوی دیگر، خود نیز در معرض شکست‌های نهادی همچون فساد، ناکارآمدی بوروکراتیک و ضعف اجرایی قرار دارد. بنابراین، مسئله اصلی نه «بازار در برابر دولت»، بلکه کیفیت نهادهایی است که هر دو را شکل می‌دهند.

چالش دوم، ماهیتی تجربی داشت و بر فاصله میان نتایج نظری اقتصاد رفاه و عملکرد واقعی سیاست‌های دولتی تأکید می‌کرد. اگرچه نظریه نئوکلاسیک نشان می‌داد که مداخلات دولت می‌توانند در اصل به اصلاح شکست‌های بازار بینجامند، اما در عمل، محدودیت‌های اطلاعاتی، هزینه‌های اجرایی و خطاهای سیاست‌گذاری مانع دستیابی به بهینه اجتماعی می‌شدند. همان‌گونه که کوز (۱۹۶۰) یادآور شد، همان هزینه‌های مبادله‌ای که راه‌حل‌های بازار را دشوار می‌سازند، در مورد مداخلات دولتی نیز وجود دارند. در نتیجه، این امکان مطرح شد که «درمان شکست بازار» از خود بیماری پرهزینه‌تر باشد [۱۸]. در همین راستا، مکتب شیکاگو^۴ استدلال می‌کرد که پدیده‌هایی چون انحصار یا تمرکز صنعتی لزوماً ناکارآمد نیستند و اغلب یا موقتی‌اند، یا پاسخی عقلایی به شرایط بازار، یا محصول مداخلات پیشین دولت. حتی در حوزه کالاهای عمومی، مثال‌هایی چون ارائه خصوصی فانوس‌های دریایی^۵ در انگلستان قرن نوزدهم (کوز ۱۹۷۴)، روایت کلاسیک شکست بازار را با

1. The Problem of Social Cost
2. Transaction Costs
3. New Institutionalism School
4. Chicago

۵. نمونه کلاسیک شکست بازار فرضی.



تردید مواجه ساخت [۳۲]. این ادبیات، به‌نوعی بازگشت به رویکرد کلاسیک بود؛ تحلیل سیاستی که با عدم اطمینان به توانایی دولت در درست انجام دادن کارها، از نظر کارایی، آگاه شده بود. این کاستی‌های بیشتر مبتنی بر تجربیات گاهاً سطحی بود که این باور را ایجاد می‌کرد که بازارها آن قدر که برخی فکر می‌کنند بد نیستند و پتانسیل دولت آن قدر که نظریه رفاه ممکن است کسی را به باور برساند، بزرگ نیست. چالش سوم، از تحلیل انتخاب عمومی و اقتصاد سیاسی نهادی سر بر آورد. رویکردی که عمدتاً با آثار مکتب ویرجینیا^۱ و به‌ویژه جیمز بوکنان^۲ شناخته می‌شود. منتقدان این جریان، مدل ماسگریو از دولت را بیش از حد آرمان‌گرایانه می‌دانستند؛ مدلی که دولت را به‌مثابه یک عامل خیر خواه و بهینه‌ساز رفاه اجتماعی تصویر می‌کرد. در مقابل، بوکنان تأکید داشت که دولت مجموعه‌ای از بازیگران با منافع شخصی، محدودیت‌های نهادی و انگیزه‌های سیاسی است. از نظر او، نظریه اقتصادی دولت باید نه بر نتایج مطلوب، بلکه بر فرایندهای واقعی تصمیم‌گیری سیاسی استوار باشد. به‌جای پرسش از «آنچه دولت باید انجام دهد»، باید پرسید «دولت چگونه تصمیم می‌گیرد و چرا». تحلیل انتخاب عمومی، با به‌کارگیری منطق اقتصاد خرد در حوزه سیاست، نشان داد که فرایندهای قانونگذاری، بوروکراتیک و رأی‌گیری نیز مستعد ناهماهنگی میان منافع خصوصی و اجتماعی‌اند؛ ناهماهنگی‌هایی که این بار منشأ آنها نه بازار، بلکه خود دولت است. بدین ترتیب، مفهوم «شکست دولت» به‌عنوان مکمل و رقیب مفهوم شکست بازار مطرح شد و خوش‌بینی رفاه‌گرایانه نسبت به مداخله دولت را به چالش کشید. حاصل این تحول، دوپاره شدن مالیه عمومی در اواخر قرن بیستم بود: از یک‌سو، سنتی که همچنان بر تحلیل هنجاری و اقتصاد رفاه تکیه داشت و از سوی دیگر، رویکردی اثباتی که فرایندهای سیاسی، نهادها و انگیزه‌های کنشگران دولتی را در کانون تحلیل قرار داد [۳۳] [۳۴].

۳-۴. تغییر پارادایم از دولت رفاه به دولت بهینه

تا این مرحله، می‌توان از یک چرخش پارادایمی در مالیه عمومی سخن گفت: گذار از رویکردی که عمدتاً بر ابزارهای مالیاتی تمرکز داشت و نسبت به وظایف دولت موضعی توصیفی یا خنثی اتخاذ می‌کرد، به رویکردی که فعالیت‌های هزینه‌ای دولت را در کانون تحلیل قرار داد و آنها را با اتکا به نظریه رفاه ارزیابی کرد. با این حال، حتی در دوران سیطره تحلیل هنجاری، مالیه عمومی از نوعی ناپایداری درونی رنج می‌برد؛ ناپایداری‌ای که ریشه در شکاف میان فروض آرمانی نظریه رفاه و پیچیدگی‌های نهادی و انگیزشی سیاستگذاری واقعی داشت. این تنش، با ظهور تحلیل انتخاب عمومی، آشکارتر شد و مالیه عمومی را در دهه‌های پایانی قرن بیستم وارد مرحله‌ای از بازاندیشی بنیادین کرد. در این دوره، تلاش‌هایی برای تلفیق بینش‌های هنجاری نظریه رفاه با واقع‌گرایی نهادی و رفتاری انتخاب عمومی شکل گرفت، هرچند این تنش هنوز هم حل نشده باقی مانده است. از یک‌سو، چارچوب‌های ماسگریوی همچنان مبنای طراحی سیاست‌های دولتی قرار می‌گیرد. از سوی دیگر، ادبیات انتخاب عمومی با تأکید بر محدودیت‌های اطلاعاتی، نهادی و انگیزشی دولت، نسبت به توصیه‌های هنجاری محتاطانه‌تر برخورد می‌نماید. بر این اساس، طرح یک پرسش محوری است: اندازه بهینه دولت چقدر است؟

این پرسش از دهه ۱۹۸۰، هم‌زمان با موج کوچک‌سازی دولت در دولت‌هایی چون تاجر^۳ (بریتانیا) و ریگان^۴ (ایالات متحده آمریکا)، به‌طور جدی وارد دستور کار پژوهش‌های اقتصادی شد و با گسترش مطالعات تجربی در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ عمق بیشتری یافت. در این ادبیات، اندازه دولت - که معمولاً با نسبت مخارج عمومی به تولید ناخالص داخلی سنجیده می‌شود - نه از منظر هنجاری صرف، بلکه براساس آثار آن بر رشد اقتصادی تحلیل شد. ملتزر و ریچارد^۵ در چارچوبی که هم عناصر دولت خیر خواه پیگیری^۶ و هم ملاحظات انتخاب عمومی^۷

1. Virginia School
2. James M. Buchanan
3. Thatcher
4. Reagan
5. Meltzer and Richard

۶. دولت خیر خواهی که به اصلاح نارسایی‌ها و زیاده‌روی‌های یک بازار بی‌قیدوبند می‌پردازد.
۷. دولت‌انباری در دست گروه‌های ذی‌نفع خاص است که به همان اندازه که احتمال ایجاد انحراف را دارد، احتمال اصلاح بازار را نیز دارد.

را در بر می‌گرفت، نشان دادند که سطحی بهینه از مداخله دولت وجود دارد که ستانده بخش خصوصی را به حداکثر می‌رساند [۳۵]. بارو^۱ در مدل رشد درون‌زا، نشان داد که مخارج دولت می‌تواند بسته به سطح آن، آثار مثبت یا منفی بر رشد داشته باشد: سرمایه‌گذاری در آموزش و زیرساخت‌ها بهره‌وری را افزایش می‌دهد، اما افزایش بیش از حد اندازه دولت می‌تواند رشد را تضعیف کند [۳۶]. آلسینا و رودریک^۲ نیز با تمرکز بر سیاست‌های توزیعی استدلال کردند که افزایش اندازه دولت با هدف بازتوزیع، ممکن است از طریق تضعیف انگیزه‌های سرمایه‌گذاری، رشد اقتصادی را محدود سازد [۳۷].

مطالعات تجربی گسترده، این بینش‌ها را در قالب رابطه‌ای غیرخطی میان اندازه دولت و رشد اقتصادی صورت‌بندی کردند. رابطه‌ای که معمولاً به صورت منحنی U وارونه (منحنی آرمی)^۳ نمایش داده می‌شود. مطابق این نتایج، در سطوح پایین اندازه دولت (نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی)، افزایش مخارج دولت با فراهم‌سازی کالاهای عمومی، زیرساخت، آموزش و سلامت می‌تواند محرک رشد باشد؛ اما پس از عبور از نقطه‌ای معین، افزایش بیشتر اندازه دولت به ناکارایی، فشار مالیاتی، کاهش بهره‌وری و حتی فساد منجر می‌شود و رشد را تضعیف می‌کند. برآوردهای تجربی از اندازه به اصطلاح «بهینه» دولت دامنه‌ای نسبتاً وسیع دارند و به شدت به شرایط نهادی و ساختاری کشورها وابسته‌اند. برخی مطالعات، نسبت بهینه مخارج دولت را برای برخی از اقتصادهای پیشرفته کمتر از ۲۰ درصد گزارش کرده‌اند [۳۸]. کاراس^۴ (۱۹۹۶) میانگین جهانی اندازه بهینه دولت را حدود ۲۳ درصد برآورد می‌کند، با دامنه‌ای از حدود ۱۴ درصد در کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD)^۵ تا بیش از ۳۰ درصد در کشورهای آمریکای جنوبی [۳۹] [۴۰]. چوبانوف و ملادنووا^۶ (۲۰۰۹) این مقدار را برای کشورهای OECD نزدیک به ۲۵ درصد تخمین می‌زنند [۴۱]. نوری و کونی^۷ (۲۰۲۱) نیز بازه ۲۰ تا ۳۰ درصد را برای کشورهای منطقه MENA^۸ (از جمله ایران) پیشنهاد می‌کنند [۴۲]. به طور کلی بسیاری از برآوردها در بازه ۳۰ تا ۴۰ درصد قرار دارند، اگرچه نقطه بهینه در کشورهای مختلف تفاوت زیادی دارد [۴۳] [۴۴] [۴۵] [۴۶] [۴۷] [۴۸].

۳-۵. گذر به کارایی دولت

در حالی که بخش مهمی از ادبیات اواخر قرن بیستم بر تعیین «اندازه بهینه دولت» و آثار آن بر رشد اقتصادی متمرکز بود، جریان مکملی از پژوهش‌ها به تدریج این تمرکز را ناکافی دانست و توجه را از کمیت دولت به کیفیت عملکرد آن معطوف کرد. در این رویکرد، مسئله اصلی دیگر پاسخ به این سؤال نبود که دولت «چقدر بزرگ» است، بلکه تمرکز اصلی خود را بر چگونگی عملکرد دولت و میزان کارایی در به کار بستن منابع عمومی قرار داد.

در این چارچوب، تانزی و شوکنخت^۹ (۲۰۰۰) در اثر مهم خود «مخارج عمومی در قرن بیستم: چشم‌انداز جهانی»، تحولات اندازه و ترکیب مخارج دولت‌ها را در طول قرن بیستم بررسی کردند و نشان دادند که افزایش قابل توجه اندازه دولت در بسیاری از کشورها، لزوماً به بهبود عملکرد اقتصادی، ثبات مالی یا کارایی منجر نشده است. آنان نشان دادند که رشد مخارج عمومی، به‌ویژه در نیمه دوم قرن بیستم، عمدتاً نه از مسیر سرمایه‌گذاری‌های مولد مانند زیرساخت و آموزش، بلکه از طریق گسترش برنامه‌های بازتوزیعی، رفاه اجتماعی و یارانه‌ها رخ داده است؛ روندی که به‌ویژه در کشورهای اروپایی پس از جنگ جهانی دوم تشدید شده است [۴۳].

به زعم آنان، بزرگ شدن دولت اغلب با افزایش بار مالیاتی، تضعیف انگیزه‌های تولید و سرمایه‌گذاری، گسترش بوروکراسی و تخصیص منابع

1. Barro

2. Alesina, and Rodrik

3. Armey Curve

4. Karras

5. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

6. Chobanov and Mladenova

7. Nouria and Kouni

8. MENA

9. Tanzi and Schuknecht



از کانال‌های غیر بازاری همراه بوده است. آنان استدلال می‌کنند که دولت بزرگ‌تر الزاماً به معنای دولت کارآمدتر نیست و در بسیاری موارد، بزرگی بیش از حد دولت به ناکارایی، اتلاف منابع و دور شدن از وظایف اصلی آن منجر می‌شود. به‌ویژه، نشان می‌دهند که سطح واقعی مخارج عمومی - با احتساب تعهدات پنهان و هزینه‌های غیرمستقیم - غالباً بالاتر از مقادیر رسمی گزارش شده است و در بسیاری از کشورها ظرفیت قابل توجهی برای صرفه‌جویی حتی بدون لطمه زدن به تأمین کالاهای عمومی اساسی مانند دفاع یا بهداشت وجود دارد [۴۳] [۴۹]. تجربه کشورهای نظیر سوئد و کانادا در دهه ۱۹۹۰، که توانستند مخارج عمومی را به‌طور معناداری کاهش دهند بدون آنکه هزینه‌های اجتماعی چشمگیری متحمل شوند، از نگاه آنان شاهدهی بر ناکارایی پیشین دولت‌ها بود.

پیام محوری این رویکرد آن است که کیفیت مخارج عمومی بر کمیت آن تقدم دارد. تانزی و شوکنخت از دولتی «لیبرال - کارآمدگرا» دفاع می‌کنند: دولتی که بر ارائه هدفمند خدمات کلیدی - مانند آموزش، سلامت، زیرساخت و عدالت - تمرکز کند و از مداخلات گسترده، پرهزینه و کم‌اثر در بازار و بازتوزیع پرهیز نماید. تانزی (۲۰۲۰) در آثار متأخر خود نیز تصریح می‌کند که در اغلب موارد، چگونگی هزینه‌کرد منابع و نحوه گردآوری مالیات‌ها، مهم‌تر از سطح مطلق هزینه‌ها و مالیات‌هاست [۵۰].

این چرخش مفهومی در آثار بزلی^۱ (۲۰۱۷) صورت‌بندی صریح‌تری می‌یابد. بزلی استدلال می‌کند که تمرکز وسواس‌گونه بر اندازه دولت، اغلب موجب غفلت از پرسش‌های بنیادی‌تری می‌شود: آیا دولت در دستیابی به اهداف خود مؤثر است؟ قیود نهادی، اطلاعاتی و انگیزشی آن چیست؟ از نظر او، نه دولت بزرگ ذاتاً بد است و نه دولت کوچک ذاتاً خوب. بلکه معیار اصلی، اثرگذاری دولت در تحقق اهدافی چون رشد اقتصادی، ارائه خدمات عمومی و تضمین رفاه اجتماعی است. بزلی تأکید می‌کند که یک اقتصاد بازاری شکوفا به دولتی مقید، پاسخگو و کارآمد نیاز دارد، نه الزاماً دولتی کوچک. ناتوانی در تمایز میان «دولت کوچک» و «دولت محدود و مقید»، به همان اندازه گمراه‌کننده است که ساده‌انگاری در دفاع بی‌قید از مداخله دولت [۵۱].

۳-۶. کارکردهای دولت در اقتصادهای مختلط و مسئله تاب‌آوری

ریچارد ماسگریو با ارائه طبقه‌بندی سه‌گانه‌ی وظایف دولت، یکی از منسجم‌ترین چارچوب‌ها را برای سامان‌دهی انبوه نقش‌هایی که در طول تاریخ به دولت‌ها نسبت داده شده بود، فراهم کرد. در این چارچوب، دولت در یک اقتصاد مدرن سه وظیفه متمایز اما مکمل برعهده دارد: تخصیص منابع، توزیع درآمد و تثبیت اقتصاد کلان. این صورت‌بندی، نه تنها بازتعریفی از وظایف دولت در نظریه مخارج عمومی بود، بلکه مبنایی تحلیلی برای تفکیک منطق و ابزارهای مداخله دولت فراهم ساخت.

وظیفه تخصیصی دولت ناظر بر مواردی است که سازوکار بازار رقابتی در تخصیص بهینه منابع ناکام می‌ماند. از جمله ناتوانی بازار در تأمین کالاهای عمومی و اساسی، وجود پیامدهای خارجی، انحصارها و بازارهای ناقص و کاستی‌های اطلاعاتی. وظیفه توزیعی دولت به چگونگی توزیع دستاوردهای اقتصادی میان اعضای جامعه مربوط می‌شود و دربرگیرنده ملاحظات عدالت اجتماعی، برابری و مبادله میان کارایی و انصاف است. در نهایت، وظیفه تثبیتی دولت پاسخی به نوسانات کلان اقتصادی است؛ نوساناتی که می‌توانند اقتصاد را از مسیر اشتغال کامل و ثبات قیمتی منحرف کرده و به بحران‌های عمیق منجر شوند. هرچند بحران‌ها نیز در نهایت ریشه در شکست‌های بازار دارند، اما به دلیل ماهیت کلان خود، در شاخه‌ای متمایز از نظریه‌پردازی اقتصادی بررسی می‌شوند.

با وجود این چارچوب مفهومی، نظریه مخارج عمومی عمدتاً بر دو وظیفه تخصیصی و توزیعی متمرکز شده و در حوزه تثبیت، ظرفیت تحلیلی محدودی داشته است. با این حال، حتی در این دو حوزه نیز نظریه‌پردازان به ارائه نسخه‌ای جهان‌شمول یا پاسخ‌های قطعی درباره «بایدها»ی مداخله دولت نیست. واقعیت آن است که نقش دولت و دامنه آزادی بازارها در طول تاریخ، همواره در حال تغییر بوده و حاصل فرایندی طولانی از آزمون و خطا، تحولات نهادی و کشاکش اندیشه‌های سیاسی و اقتصادی است.

1. Besley

در سنت اندیشه کلاسیک، افلاطون و ارسطو بازار را مخلوق دولت می‌دانستند و بر مداخله گسترده در آن تأکید داشتند؛ رویکردی که بعدها در قالب مرکانتیلیسم تداوم یافت. این نگاه، با واکنش فیزیوکرات‌ها و سپس آدام اسمیت مواجه شد که با بدبینی نسبت به دولت، آزادی بازار و سیاست لسه‌فر را اصل راهنما قرار دادند. در سوی مقابل، جریان‌های سوسیالیستی - که ریشه‌هایی در همان سنت یونانی داشتند - در واکنش به افراط‌های بازار آزاد، بر برنامه‌ریزی مرکزی و دولت حداکثری تأکید کردند. حاصل این تقابل، طرح پرسشی بنیادین بود که تا امروز نیز پابرجاست. در اقتصادی متکی بر بازار، دولت چه نقشی باید ایفا کند و حدود مداخله آن کجاست؟

در قرن نوزدهم، با گسترش دموکراسی و تعمیق بازارها، این پرسش به صورت شفاف‌تری مطرح شد. لسه‌فر و سوسیالیسم پاسخ‌هایی کاملاً متضاد ارائه می‌دادند و هر دو، در اشکال افراطی خود، به بن‌بست‌هایی نظری و عملی رسیدند. تجربه تاریخی نشان داد که هم بازار آزاد بی‌قیدوبند مستعد شکست است و هم دولت مداخله‌گر حداکثری در معرض شکست نهادی. نتیجه این تجربه، شکل‌گیری اقتصادهای مختلط و آغاز اقتصاد رفاه بود؛ جایی که مداخله دولت نه به عنوان جایگزین بازار، بلکه به مثابه مکمل آن تعریف شد [۵۲].

در این بستر، تنظیم انحصارها، به رسمیت شناختن حقوق کارگران، گسترش آموزش عمومی، ایجاد نظام‌های بیمه و بازنشستگی و مداخله در پیامدهای خارجی منفی به تدریج نهادینه شد. در قرن بیستم، به‌ویژه پس از رکود بزرگ و با نظریه‌پردازی کینز، وظیفه تثبیت اقتصاد کلان نیز به مسئولیت‌های محوری دولت افزوده شد. پس از جنگ جهانی دوم، با گسترش دولت رفاه، مخارج عمومی و مالیات‌ها در کشورهای پیشرفته افزایش یافت و ایدئولوژی لسه‌فر ناب به حاشیه رانده شد [۴۳].

با این حال، گسترش نقش اقتصادی دولت همواره بدون مناقشه نبوده است. مکاتب محافظه‌کار - از شیکاگو و اتریش^۱ تا انتخاب عمومی - این تحول را منبع ناکارآمدی، کاهش رشد و تضعیف انگیزه‌های فردی دانسته‌اند. در مقابل، جریان‌های سوسیال‌دمکرات بر نقش دولت در ارتقای عدالت اجتماعی و کاهش نااطمینانی‌های اقتصادی تأکید کرده‌اند. مطالعات متعددی به بررسی اثر گسترش نقش اقتصادی دولت بر عملکرد اقتصاد کلان و سایر اهداف اجتماعی پرداخته‌اند. با این حال، همانند بسیاری از حوزه‌های اقتصاد سیاسی، گرایش‌های ایدئولوژیک پژوهشگران اغلب بر نتایج این مطالعات سایه می‌اندازد. به گونه‌ای که اقتصاددانان محافظه‌کار معمولاً پیامدهای منفی تری برای مداخله گسترده دولت گزارش می‌کنند، در حالی که اقتصاددانان سوسیال‌دمکرات این آثار منفی را محدود یا کم‌اهمیت ارزیابی می‌نمایند. حاصل این ناهمگونی آن است که حتی از دل این ادبیات گسترده نیز نمی‌توان با قطعیت نتیجه گرفت که کشورهایی با سطح بالاتر مخارج عمومی - مانند بسیاری از کشورهای اروپایی - الزاماً عملکرد اقتصادی ضعیف‌تری نسبت به کشورهایی با دولت کوچک‌تر داشته‌اند.

افزون بر این، هر چند رشد اقتصادی یکی از شاخص‌های مهم ارزیابی نقش و اندازه دولت محسوب می‌شود، اما در دهه‌های اخیر کفایت آن به عنوان معیار اصلی به طور جدی مورد تردید قرار گرفته است. منتقدان یادآور می‌شوند که در برخی کشورها، از جمله ایالات متحده، بخش قابل توجهی از رشد اقتصادی عمدتاً به نفع یک اقلیت از جامعه تحقق یافته است، در حالی که اکثریت جمعیت بهبود محسوسی در سطح زندگی خود تجربه نکرده‌اند. از این رو، ممکن است رشد اقتصادی هم‌زمان با تداوم یا حتی تشدید نابرابری‌ها رخ دهد و به ارتقای معنادار رفاه اجتماعی منجر نشود. شواهدی نظیر شاخص توسعه انسانی تعدیل شده با نابرابری نشان می‌دهد که هم کشورهایی با مخارج عمومی بالا و هم کشورهایی با مخارج پایین می‌توانند عملکرد مطلوبی در این شاخص‌ها داشته باشند. این امر دلالت بر آن دارد که تمرکز صرف بر نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی، تصویر کاملی از نقش دولت ارائه نمی‌کند [۵۲].

در همین راستا، بعد مهم دیگری از این بحث آن است که تأکید انحصاری بر اندازه دولت، خود می‌تواند گمراه‌کننده باشد. تعامل میان نقش دولت، کارایی بخش عمومی، میزان تاب‌آوری^۲ آن در برابر شوک‌ها و بحران‌ها و نیز اعتبار دولت نزد سرمایه‌گذاران، عواملی تعیین‌کننده‌تر از حجم صرف مخارج عمومی هستند. شواهد تجربی نشان می‌دهد که در برخی کشورهای اروپایی، امکان تحقق هم‌زمان سطح بالای مخارج

1. Austrian School
2. Resilience

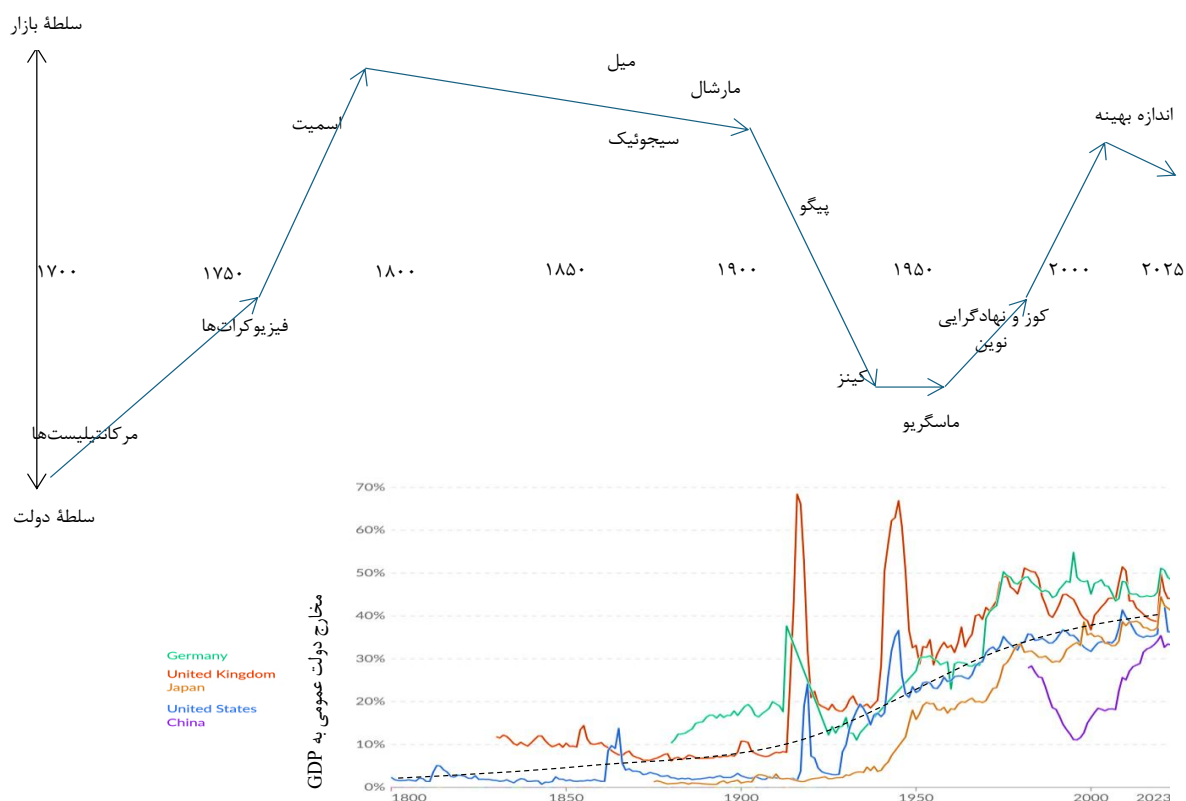
عمومی و کارایی قابل قبول در هزینه کرد دولت وجود دارد [۵۳]. بنابراین، مسئله اصلی نه صرفاً «بزرگ یا کوچک بودن» دولت، بلکه کیفیت حکمرانی، کارآمدی هزینه‌ها و ظرفیت نهادی دولت در تحقق اهداف اقتصادی و اجتماعی است.

پس از دوره‌ای از ثبات نسبی اقتصاد کلان در اواخر قرن بیستم و با پذیرش این واقعیت که دولت نیز همانند بازار، در معرض شکست قرار دارد، رویکردهای بازارمحور و کاهش مداخله مستقیم دولت برجسته‌تر شد. با این حال، وقوع بحران‌های مالی و به‌ویژه همه‌گیری کووید-۱۹ نشان داد که اتکای صرف به سازوکار بازار برای تضمین هم‌زمان کارایی، ثبات و پایداری کافی نیست و ضرورت بازاندیشی در نقش دولت را برجسته ساخت.

در این شرایط، معیار ارزیابی نقش و اندازه دولت صرفاً به مقایسه منافع و هزینه‌های مداخله محدود نماند و مفهوم تاب‌آوری به‌عنوان متغیری کلیدی وارد تحلیل شد. به بیان دیگر، دولت‌ها ناگزیر شدند علاوه بر سنجش آثار کارایی بخش یا ناکارای مداخلات خود، میزان آسیب‌پذیری اقتصاد در برابر شوک‌ها و ظرفیت و سرعت بازایی پس از بحران‌ها را نیز در نظر بگیرند. نتیجه این بازاندیشی آن بود که بسیاری از دولت‌ها، در عین ایفای نقش فعال‌تر در بازارها، هم‌زمان حساسیت بیشتری نسبت به سطح و ترکیب هزینه‌های عمومی از خود نشان دادند [۵۴].

در حقیقت، پس از عبور از بهینه‌گرایی رفاهی و تمرکز بر کارایی دولت، مسئله اصلی به بازتعریف کارکردهای دولت در اقتصادهای مختلط تبدیل می‌شود. در این چارچوب، دولت نه جایگزین بازار است و نه ناظر منفعل آن، بلکه نهادی است با وظایف متمایز تخصیصی، توزیعی و تثبیتی که کیفیت انجام هر یک، به ظرفیت نهادی، کارایی حکمرانی و توان تاب‌آوری در برابر شوک‌ها وابسته است. از این منظر، تمرکز صرف بر اندازه دولت یا سطح مخارج عمومی گمراه‌کننده بوده و تحلیل نقش دولت مستلزم توجه هم‌زمان به کارکردها، نهادها و کیفیت مداخله است. نکته‌ای اساسی در این میان آن است که اگرچه در مباحث نظری، «اندازه دولت» و «میزان مداخله یا کنترل دولتی» اغلب به‌طور ضمنی هم‌معنا تلقی می‌شوند، اما در عمل به دلیل نقصان شاخص‌ها در اندازه‌گیری مداخله دولت، باید بین اندازه دولت و کنترل دولتی تمایز قائل شد. شکل ۱ اثرگذاری تحولات دیدگاه‌های مکاتب مختلف بر میزان کنترل دولتی در سیر زمان و تحولات اندازه دولت‌ها در پنج کشور پیشرو در صنعتی شدن را نشان می‌دهد. **شواهد تاریخی نشان می‌دهد که بزرگ‌تر شدن دولت‌ها لزوماً به معنای افزایش کنترل مستقیم آنها بر فعالیت‌های اقتصادی نیست.** برای مثال، در یونان باستان، دولت‌ها از نظر مالی کوچک بودند و سهمی در حدود ۱۰ درصد از تولید ناخالص داخلی داشتند، اما کنترل گسترده‌ای بر حیات اقتصادی، سیاسی و حتی جان و مال افراد داشتند. در مقابل، با گذر زمان و تحول نهادها، دولت‌ها ضمن کاهش سلطه مستقیم بر بازارها، وظایف گسترده‌تری را در حوزه تأمین کالاهای عمومی، رفاه اجتماعی و تثبیت اقتصادی بر عهده گرفتند و از این مسیر، اندازه مالی آنها افزایش یافت. از این منظر، نه دولت بزرگ‌تر الزاماً دولت کنترل‌گستر است و نه دولت کوچک‌تر لزوماً به معنای آزادی بیشتر بازارهاست؛ آنچه اهمیت تعیین‌کننده دارد، کیفیت نهادها، چارچوب‌های حکمرانی و نحوه اعمال نقش دولت در تعامل با بازار است.

شکل ۱. نمودار بازیگران اصلی شکل‌دهنده حرکت موجی در کنترل دولتی و تغییرات اندازه دولت در کشورهای پیشرو صنعتی [۵۴]



شکل ۲ خلاصه‌ای از سیر تغییرات اندیشه‌های اقتصادی در بخش عمومی و نگرش اندیشمندان اقتصادی به وظایف دولت را نشان می‌دهد.



شکل ۲. سیر تغییرات اندیشه‌های اقتصادی در بخش عمومی و نگرش اندیشمندان اقتصادی به وظایف دولت [۵۴]



۴. مطالعه تجربی

این فصل به بررسی تجربی اندازه و حدود مداخله دولت در اقتصاد می‌پردازد و می‌کوشد با اتکا به داده‌های کمی، تصویری عینی‌تر از نقش دولت‌ها در گذر زمان و در مقایسه میان کشورها ارائه دهد. در کنار مباحث نظری مطرح شده در فصل پیشین، تحلیل‌های تجربی از آن‌رو اهمیت دارند که امکان مشاهده الگوهای رفتاری دولت‌ها، سنجش تغییرات نهادی و ارزیابی روندهای بلندمدت را فراهم می‌سازند و بدین ترتیب، تحلیل نقش دولت را از سطح انتزاعی به سطح کاربردی ارتقا می‌دهند. باین حال، استفاده سیاستی از این شواهد مستلزم توجه دقیق به فروض روش‌شناختی، محدودیت‌های آماری و تفاوت‌های نهادی کشورهاست و نمی‌توان نتایج تجربی را به صورت مکانیکی یا نسخه‌بردارانه تعمیم داد.

کمی‌سازی اندازه و حدود دولت ذاتاً با مناقشات مفهومی و آماری همراه است. دولت‌ها از مسیرهای متعددی بر اقتصاد اثر می‌گذارند؛ از ارائه مستقیم کالاها و خدمات عمومی و خرید نهاده‌ها و نیروی کار گرفته تا باز توزیع درآمد از طریق مالیات‌ها و پرداخت‌های انتقالی و نیز اعمال قوانین و مقررات. باین حال، شاخص‌های متعارف اندازه دولت عمدتاً مبتنی بر مخارج عمومی‌اند و تنها آن بخش از مداخلات دولت را ثبت می‌کنند که به صورت جریان‌های پولی قابل مشاهده هستند. در نتیجه، اشکال غیرمالی مداخله دولت - نظیر مقررات، استانداردها و معافیت‌های مالیاتی - در این سنجه‌ها بازتاب نمی‌یابند. از این رو، «اندازه دولت» لزوماً معادل «میزان مداخله دولت» نیست و ممکن است دولتی از نظر مالی بزرگ‌اما از حیث مداخله‌گری محدود، یا برعکس، کوچک‌اما بسیار کنترل‌گر باشد. با توجه به این تمایز، تمرکز فصل حاضر بر سنجش کمی اندازه دولت است، نه اندازه‌گیری جامع تمامی اشکال مداخله دولتی.

افزون بر این، انتخاب واحد اندازه‌گیری دولت خود محل مناقشه است. سنجه‌هایی مانند تعداد کارکنان، هزینه‌های اسمی، یا مقادیر سرانه، هر یک با محدودیت‌هایی مواجه‌اند و قابلیت مقایسه بین‌کشوری و بین‌زمانی محدودی دارند. به همین دلیل، در ادبیات تجربی، نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی به عنوان متعارف‌ترین شاخص اندازه دولت به کار می‌رود؛ چراکه اثر تورم و رشد جمعیت را تا حد زیادی تعدیل می‌کند و امکان مقایسه روندهای بلندمدت را فراهم می‌سازد. با وجود برخی نقدها نسبت به این شاخص، به‌ویژه در نوسانات کوتاه‌مدت، این معیار همچنان مناسب‌ترین گزینه برای تحلیل‌های مقطعی و زمانی در افق‌های بلندمدت تلقی می‌شود [۵۵].

در این مطالعه، با توجه به هدف مقایسه مقطعی و بین‌زمانی اندازه و نقش دولت‌ها، از استاندارد آمارهای مالی دولت صندوق بین‌المللی پول برای تعریف قلمرو دولت و از طبقه‌بندی وظایف دولت برای تحلیل کارکردهای هزینه‌ای استفاده شده است. این چارچوب‌ها، به دلیل اتکاپذیری بالا و استانداردسازی نسبی، امکان مقایسه بین‌کشوری را فراهم می‌کنند. براساس معیار حداکثرسازی پوشش داده‌ها، در نهایت ۵۶ کشور، شامل ایران، طی دوره ۱۹۹۵ تا ۲۰۲۳ مورد بررسی قرار گرفته‌اند. باین حال، این داده‌ها نیز خالی از محدودیت نیستند. زیرا تفاوت در رویه‌های گردآوری و گزارش‌دهی ملی و عدم انطباق کامل برخی کشورها با دستورالعمل‌های بین‌المللی، می‌تواند به تورش در برآورد اندازه دولت منجر شود. افزون بر این، وجود تعاریف مختلف از قلمرو دولت - از بودجه دولت مرکزی تا دولت عمومی - خود بر نتایج اثرگذار است. موضوعی که در مورد ایران، به دلیل محدودیت‌های آماری، اغلب به کم‌برآوردی اندازه واقعی دولت می‌انجامد.

بالحاظ این ملاحظات، در ادامه، ابتدا به مرور معیارهای مختلف سنجش اندازه دولت و مناقشات مفهومی و محاسباتی پیرامون آنها پرداخته می‌شود. سپس، با اتکا به داده‌های موجود، آثار نادیده گرفتن یا حذف ابعاد مختلف دولت بر برآورد اندازه آن بررسی می‌گردد. در نهایت، تحلیل‌های مقایسه‌ای بین‌کشوری و بین‌زمانی در افق‌های کوتاه‌مدت، بلندمدت و سری‌های زمانی ارائه می‌شود تا تصویری منسجم از تحول اندازه، قلمرو و نقش دولت‌ها در اقتصاد ترسیم گردد.

۴-۱. قلمرو دولت

پیش از سنجش «اندازه دولت»، به عنوان تعیین کننده ترین بازیگر بخش عمومی،^۱ لازم است روشن شود که در استاندارد آمارهای مالی دولت صندوق بین المللی پول، دولت دقیقاً با چه قلمرویی تعریف و تفکیک می شود. در این چارچوب، «حوزه عمومی» بر حسب کنشگران، به بخش عمومی و بخش خصوصی تقسیم می شود لذا حوزه عمومی متشکل از بخش عمومی و بخش خصوصی است. در بخش عمومی نیز دو لایه متمایز دولت عمومی و شرکت های دولتی وجود دارد. در بخش عمومی بخشی از کالاها و خدمات به قیمت معقول بازاری^۲ توسط شرکت های دولتی و بخش دیگر کالاها و خدمات به صورت غیرانتفاعی و غیر بازاری ارائه می شوند که تحت عنوان دولت عمومی از شرکت های دولتی تفکیک می شوند. مطابق این استاندارد، دولت عمومی از چهار جزء تشکیل می شود: دولت مرکزی، دولت ایالتی/استانی، دولت محلی و صندوق های تأمین اجتماعی. در درون دولت مرکزی نیز تمایز مهمی میان واحدهای بودجه ای و واحدهای فرابودجه ای برقرار است؛ از این منظر «بودجه دولت» کوچک ترین تعریف از قلمرو دولت است و لزوماً بخش های فرابودجه، دولت های محلی، استانی و صندوق های تأمین اجتماعی را دربر نمی گیرد.

در برخی مطالعات، بودجه دولت به همراه بودجه شرکت های دولتی ملاک قرار می گیرد. اما ایراد اصلی این رویکرد آن است که به دلیل تفاوت رویه های حسابداری و گزارش دهی شرکت های دولتی در کشورها، مقایسه بین کشوری را مخدوش می کند و تصویر قابل اتکایی از «اندازه نسبی دولت ها» به دست نمی دهد. چارچوب تفصیلی قلمروهای نهادی و نمونه های هر قلمرو، مطابق استاندارد بین المللی، در جدول ۵ ارائه شده است. این تعریف از قلمرو دولت و بخش عمومی، مبنای آمارهای مالی دولت در نهادهایی چون صندوق بین المللی پول، OECD و اتحادیه اروپا نیز قرار دارد [۵۶].

تحلیل تجربی اندازه و حدود مداخله دولت، ناگزیر مستلزم مقایسه میان کشورها و بررسی روندهای زمانی است. امری که بدون اتکا به دستورالعمل ها و چارچوب های استاندارد بین المللی عملاً امکان پذیر نیست. با این حال، باید توجه داشت که مقایسه بین کشوری در حوزه های اقتصادی، به طور کلی و به ویژه در موضوعی مانند قلمرو دولت، ذاتاً مناقشه برانگیز است. تفاوت های نهادی، ساختار حکمرانی، نظام های مالی، شیوه های حسابداری و حتی تعاریف قانونی از وظایف دولت، موجب می شود که هیچ چارچوبی نتواند به طور کامل واقعیت های پیچیده همه کشورها را بازنمایی کند.

۱. مطابق طبقه بندی استاندارد IMF و OECD حوزه عمومی دارای دو بازیگر خصوصی و دولتی است.

2. Reasonable Market Price

جدول ۵. قلمروهای اساسی فعالیت‌های عمومی [۵۶]

قلمرو نهادی		نحوه ثبت مبادلات در حساب‌های ملی		مثال‌ها	
بخش عمومی	دولت عمومی	دولت مرکزی	واحدهای اداری در دولت مرکزی؛ تمام نهادهای غیرانتفاعی غیر بازاری که توسط واحدهای دولت مرکزی کنترل و تأمین مالی می‌شوند.	وزارتخانه‌ها و بخش‌های دولت مرکزی؛ مدارس، بیمارستان‌ها و غیره که عمدتاً توسط دولت مرکزی تأمین مالی و کنترل می‌شوند ولی مالکیت آن با دولت نیست.	
		دولت ایالتی	واحدهای اداری در دولت ایالتی (استانی)؛ تمام نهادهای غیرانتفاعی غیر بازاری که توسط واحدهای دولت ایالتی (استانی) کنترل و تأمین مالی می‌شوند.	شعبه‌های ایالت‌ها (استان‌ها)؛ مدارس، بیمارستان‌ها و غیره که عمدتاً توسط دولت ایالتی یا استانی تأمین مالی و کنترل می‌شوند ولی مالکیت آن با دولت نیست.	
		دولت محلی	واحدهای اداری در دولت محلی تمام نهادهای غیرانتفاعی غیر بازاری که توسط واحدهای دولت محلی کنترل و تأمین مالی می‌شوند	شعبه‌های شهرستان‌ها، شهرداری‌ها؛ مدارس، بیمارستان‌ها و غیره که عمدتاً توسط دولت محلی تأمین مالی و کنترل می‌شوند ولی مالکیت آن با دولت نیست.	
	بخش خصوصی فعال در قلمرو عمومی	تأمین اجتماعی	تمام صندوق‌های تأمین اجتماعی در هر سطح از دولت.	صندوق سلامت، صندوق بیکاری، صندوق بازنشستگی.	
شرکت‌های دولتی		تولیدکنندگان بازاری، تحت کنترل دولت، که کالا یا خدمات را به قیمت اقتصادی معقولی می‌فروشند «شرکت‌های عمومی»: • (شبه) شرکت‌های مالی عمومی • (شبه) شرکت‌های غیرمالی عمومی	بانک‌های دارای مالکیت عمومی؛ بنادر، فرودگاه‌ها و شرکت‌های حمل‌ونقل دارای مالکیت عمومی.		
بخش خصوصی غیرفعال در قلمرو عمومی			تولیدکنندگان بازاری: • نهادهای غیرانتفاعی • نهادهای انتفاعی	بیمارستان‌های خصوصی انتفاعی یا غیرانتفاعی که برای مشتریان تحت پوشش بیمه دولتی در دسترس هستند.	
		نهادهای غیرانتفاعی خدمات رسان به خانوارها که توسط دولت تأمین مالی شده، اما تحت کنترل دولت نیستند: • نهادهای غیرانتفاعی خدمات رسان به خانوارها	مدارس، بیمارستان‌ها و غیره که عمدتاً توسط دولت تأمین مالی می‌شوند ولی نه مالکیت آن با دولت است و نه تحت کنترل آن هستند.		
		بنگاه‌های خصوصی با موقعیت بازاری متمایز و دارای امتیاز قانونی: • شرکت‌های خصوصی آب و برق دارای قرارداد منعقد شده برای فعالیت در بازارهای بسیار محدود (آب، انرژی، فاضلاب، دفع زباله، پست، به غیر از مخابرات) • انحصارهای قانونی بخش خصوصی	شرکت‌های انرژی و شرکت‌های حمل‌ونقل عمومی محلی که توسط مقامات عمومی برای ارائه خدمات قرارداد بسته‌اند؛ شرکت ملی راه‌آهن.		

از این رو، دستورالعمل‌های بین‌المللی - از جمله آمارهای مالی دولت - ناگزیر بر ساده‌سازی واقعیت‌های نهادهای مالی دولت‌ها استوارند. این ساده‌سازی‌ها لزوماً نقطه ضعف محسوب نمی‌شود، بلکه امکان ترسیم تصویری کلی، شناسایی الگوهای مشترک، بررسی حرکت‌های جمعی دولت‌ها و مقایسه روندهای بلندمدت را فراهم می‌کنند. بدون این سطح از همگن‌سازی مفهومی و آماری، تحلیل‌های مقطعی و بین‌زمانی عملاً به مجموعه‌ای از مطالعات موردی غیرقابل تعمیم تقلیل می‌یابد. با این حال، کاربست تحلیلی نتایج حاصل از این داده‌ها، مستلزم آگاهی دقیق از محل و ماهیت این ساده‌سازی‌هاست. عدم توجه به این ملاحظات می‌تواند به سوءتفسیر تفاوت‌های بین‌کشوری و برداشت‌های نادرست از نمودارها و روندهای ترسیم‌شده بینجامد.

در چارچوب آمارهای مالی دولت، مهم‌ترین ملاحظات کاربست داده‌ها در تحلیل‌های مقایسه‌ای را می‌توان در چهار محور اصلی دسته‌بندی کرد: شرکت‌های دولتی، جز فرابودجه، صندوق‌های تأمین اجتماعی و روش حسابداری.

۱ شرکت‌های دولتی

یکی از مناقشات مهم در سنجش اندازه دولت، لحاظ یا عدم لحاظ شرکت‌های دولتی و مؤسسات مورد حمایت دولت است. شرکت‌های دولتی، سازمان‌هایی هستند که خدمات بازار محور ارائه می‌دهند و درآمدهایی ایجاد می‌کنند که بخشی یا تمام هزینه‌های آنها را پوشش می‌دهد. خدمات پستی، شرکت‌های حمل‌ونقل مسافری، شرکت ملی نفت و شرکت‌های بیمه دولتی از نمونه‌های برجسته این دسته‌اند. در اغلب موارد، درآمدها و هزینه‌های شرکت‌های دولتی خارج از بودجه دولت ثبت می‌شود. مازاد درآمد این شرکت‌ها به خزانه واریز می‌شود و در مقابل، ممکن است یارانه یا وام از منابع عمومی دریافت کنند. فعالیت‌های آنها تنها در صورت دریافت یارانه، وام یا ایجاد مازاد بودجه در حساب‌های بودجه‌ای دولت منعکس می‌شود. این شرکت‌ها سهامدار خصوصی ندارند و سرمایه آنها عمدتاً از طریق خزانه تأمین می‌شود، هرچند برخی از آنها امکان جذب منابع مالی مستقل از دولت را نیز دارند. از منظر رفتاری، این شرکت‌ها ممکن است در تصمیمات اقتصادی روزمره، شباهت زیادی به بنگاه‌های خصوصی داشته باشند و در برخی بازارها با بخش خصوصی رقابت کنند یا حتی از موقعیت انحصاری برخوردار باشند. با این حال از حیث مالکیت، بخشی از دولت محسوب می‌شوند. همین دوگانگی موجب شده است که در ادبیات تجربی، دیدگاه‌های متفاوتی درباره لزوم گنجاندن آنها در اندازه دولت وجود داشته باشد.

علاوه بر شرکت‌های دولتی، سازمان‌های نیمه‌دولتی نیز وجود دارند که پیوندهای حقوقی یا نهادی خاصی با دولت دارند، اما ساختار مالکیت و مدیریت آنها مستقل از دولت است و بودجه دولتی دریافت نمی‌کنند. با این حال، این نهادها معمولاً در شرایط خاص یا بحرانی از حمایت دولت برخوردار می‌شوند. بسیاری از تحلیلگران بر این باورند که برای درک «اندازه واقعی دولت»، باید تمامی فعالیت‌هایی که تحت کنترل یا حمایت دولت انجام می‌شوند - حتی اگر بازار محور باشند - در نظر گرفته شوند [۵۵]. با وجود این مناقشات، داده‌های آمارهای مالی دولت عمدتاً تا سطح دولت عمومی به صورت منظم و قابل مقایسه منتشر می‌شوند و اطلاعات شرکت‌های دولتی به صورت پراکنده و موردی در دسترس است. از این رو، در این مطالعه نمونه مورد بررسی محدود به کشورهایی است که داده‌های مخارج دولت عمومی آنها در دسترس بوده و فعالیت شرکت‌های دولتی را به طور مستقیم دربر نمی‌گیرد.

۲ فرابودجه

مطابق چارچوب آمارهای مالی دولت، دولت مرکزی صرفاً به واحدهای بودجه‌ای محدود نمی‌شود و شامل واحدهای فرابودجه‌ای نیز هست. با این حال، در بسیاری از کشورها - و به ویژه در تحلیل‌های مبتنی بر داده‌های در دسترس - تمرکز صرفاً بر بودجه دولت مرکزی است. این رویکرد، هرچند به دلیل محدودیت داده‌ها رایج است، اما می‌تواند به کم‌برآوردی اندازه دولت‌هایی با بخش فرابودجه فربه منجر شود، زیرا بخشی از فعالیت‌های دولت که خارج از بودجه رسمی انجام می‌شود، در این شاخص منعکس نمی‌گردد.

۳ صندوق‌های بازنشستگی

همان‌طور که اشاره شد، طبق دستورالعمل آمارهای مالی دولت، مخارج دولت عمومی حاصل مجموع مخارج دولت مرکزی، دولت‌های ایالتی

(استانی)، دولت‌های محلی و صندوق‌های تأمین اجتماعی است. با این حال، شواهد نشان می‌دهد که برخی کشورها در مقاطعی از زمان، مخارج صندوق‌های تأمین اجتماعی را در محاسبه دولت عمومی لحاظ نکرده‌اند. این رویه موجب می‌شود اندازه دولت در مقایسه‌های بین‌کشوری یا بین‌زمانی کمتر از مقدار واقعی برآورد شود و نتایج تحلیل‌ها را تحت تأثیر قرار دهد.

۴ روش حسابداری

محاسبه شاخص مخارج دولت عمومی در بین کشورها با چالش‌هایی مواجه است. طبق استاندارد نهادهای بین‌المللی همه اجزای دولت عمومی باید به روش حسابداری تعهدی محاسبه شوند اما برخی کشورها لزوماً پایبند به این اصل نبوده‌اند و از حسابداری نقدی استفاده کرده‌اند [۵۷]. جدول ۶ روش حسابداری به کار گرفته شده در محاسبات آمارهای مالی دولت توسط کشورهای مختلف را نشان می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود برخی کشورها شامل ایران از روش حسابداری نقدی استفاده می‌کنند در حالی که در راهنمای نهادهای بین‌المللی آمارهای مالی دولت، شیوه حسابداری تعهدی مبنای استاندارد تولید داده‌هاست.

تمرکز بر حسابداری و جریان‌های نقدی سالیانه، این واقعیت بنیادین را نادیده می‌گیرد که تصمیمات سیاستی امروز دولت می‌توانند تعهدات و پیامدهای مالی بلندمدتی ایجاد کنند که لزوماً در مخارج نقدی همان سال منعکس نمی‌شوند. بخش قابل توجهی از برنامه‌ها و پروژه‌های دولتی ماهیتی تدریجی و چندساله دارند و هزینه‌های آنها در طول زمان انباشته می‌شود به گونه‌ای که حتی در غیاب تعهدات صریح، تعهدات هزینه‌ای ضمنی در سال‌های آتی شکل می‌گیرد. برای مثال، در پروژه‌های سرمایه‌گذاری چندساله - نظیر طرح‌های دفاعی - افزایش هزینه‌ها به واسطه تورم یا تغییرات قیمت نهاده‌ها، در محاسبات نقدی یک‌ساله قابل مشاهده نیست.

افزون بر این برخی مخارج اجباری دولت بدون هرگونه تغییر قانونی و صرفاً در نتیجه تحولات جمعیتی، به‌طور خودکار افزایش می‌یابند. هزینه‌های مستمری سالمندان نمونه بارز این پدیده است؛ به گونه‌ای که بازنشستگی نسل‌های پر جمعیت و افزایش امید به زندگی، تحت سیاست‌های موجود، رشد قابل پیش‌بینی هزینه‌های تأمین اجتماعی را در پی دارد. با این حال، این تعهدات آتی - هرچند از پیش ایجاد شده‌اند - در بودجه‌های جاری منعکس نمی‌شوند و غالباً برنامه مشخصی برای تأمین مالی آنها وجود ندارد.

جدول ۶. روش حسابداری به کار گرفته شده در محاسبات آمارهای مالی دولت توسط کشورهای مختلف [۵۷]

نام کشور	حسابداری	نام کشور	حسابداری	نام کشور	حسابداری	نام کشور	حسابداری
افغانستان	نقدی	دانمارک	تعهدی	ایرلند	تعهدی	لهستان	تعهدی
استرالیا	تعهدی	استونی	تعهدی	ایسلند	تعهدی	پرتغال	تعهدی
قزاقستان	نقدی	قرقیزستان	نقدی	ایتالیا	تعهدی	ژاپن	تعهدی
اتریش	تعهدی	فنلاند	تعهدی	کره جنوبی	تعهدی	رومانی	تعهدی
آذربایجان	نقدی	فرانسه	تعهدی	کویت	نقدی	روسیه	تعهدی
بلژیک	تعهدی	انگلستان	تعهدی	لیتوانی	تعهدی	سنگاپور	نقدی
بلاروس	نقدی	گرجستان	نقدی	مکائو	نقدی	السالوادور	تعهدی
برزیل	تعهدی	یونان	تعهدی	مالدیو	نقدی	سان مارینو	تعهدی
کانادا	تعهدی	گوآتمالا	نقدی	مالت	تعهدی	اسلوونی	تعهدی
سوئیس	تعهدی	هنگ‌کنگ	نقدی	مغولستان	نقدی	سوئد	تعهدی
شیلی	تعهدی	کرواسی	نقدی	موریس	تعهدی	سیشل	نقدی
چین	نقدی	مجارستان	نقدی	هلند	تعهدی	ترکیه	تعهدی
کاستاریکا	تعهدی	اندونزی	نقدی	نروژ	تعهدی	آمریکا	تعهدی
قبرس	تعهدی	ایران	نقدی	نپال	نقدی	آفریقای جنوبی	نقدی

در این چارچوب، استفاده از حسابداری تعهدی به جای حسابداری نقدی، این امکان را فراهم می‌سازد که تعهدات مالی دولت در زمان ایجاد، در بودجه و مخارج ثبت شوند. از این رو، روش‌های متفاوت حسابداری می‌توانند روایت‌های کاملاً متفاوتی از تغییرات اندازه دولت در طول زمان ارائه دهند. هر چند حسابداری تعهدی معمولاً تصویری واقع‌بینانه‌تر از وضعیت مالی دولت‌ها ترسیم می‌کند، اما به دلیل شناسایی زود هنگام تعهدات، اغلب تصویر نامطلوب‌تری نسبت به حسابداری نقدی نشان می‌دهد. میزان فاصله میان این دو تصویر، به حجم و ماهیت تعهدات آتی دولت بستگی دارد.

در مقابل، ضعف اساسی حسابداری جریان نقدی آن است که در اغلب موارد به تورش در برآورد مخارج دولت منجر می‌شود و پیامدهای بلندمدت سیاست‌های عمومی را نادیده می‌گیرد. از این رو، نتایج مبتنی بر حسابداری نقدی، به ویژه در مقایسه‌های بین‌کشوری و بین‌زمانی، باید با احتیاط تفسیر شوند.

۴-۲. تحلیل توصیفی نمونه

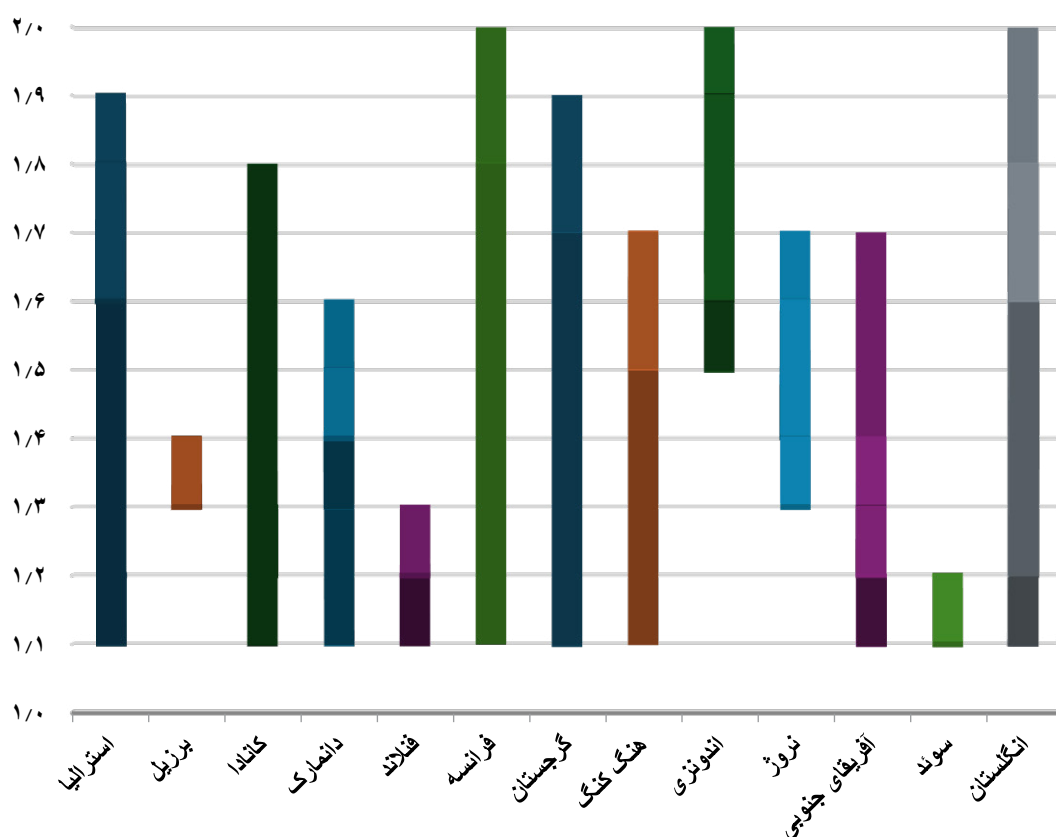
در مطالعه حاضر، بخش عمده تحلیل‌ها بر شاخص مخارج دولت عمومی استوار است. نکته حائز اهمیت آن است که شاخص مخارج دولت عمومی است که در آمارهای مالی دولت ارائه می‌شود با مخارج دولت که در تولید ناخالص داخلی گزارش می‌شود متفاوت است. در جزء مخارج دولت که سالیانه در تولید ناخالص داخلی ارائه می‌شود تنها مصارف نهایی دولت لحاظ و گزارش می‌شود در حالی که در شاخص مخارج دولت عمومی از مجموعه آمارهای مالی دولت، مصارف واسطه‌ای دولت علاوه بر مصارف نهایی لحاظ شده است. لذا شاخص مخارج دولت عمومی از آمارهای مالی دولت از عمومیت بیشتری برخوردار است و تصویر جامع‌تری از مخارج دولت ارائه می‌کند.

با اتخاذ رویکرد حداکثرسازی پوشش داده‌ها، قلمرو مکانی و زمانی تحلیل شامل ۵۶ کشور جهان، از جمله ایران در دوره ۱۹۹۵ تا ۲۰۲۳ است. همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، در شاخص مخارج دولت عمومی، فعالیت‌ها و مخارج شرکت‌های دولتی لحاظ نمی‌شود. از این رو در تحلیل حاضر اندازه دولت نه در قلمرو «بخش عمومی»، بلکه در سطح محدودتر «دولت عمومی» بررسی می‌شود. محدودیتی که ناشی از فقدان داده‌های جامع و قابل مقایسه در سطح بخش عمومی است. با این حال، با اتکا به داده‌های محدود موجود، تلاش شده است برآوردی از نسبت مخارج بخش عمومی به مخارج دولت عمومی ارائه شود تا تصویری تقریبی از سهم شرکت‌های دولتی در اندازه کل دولت‌ها به دست آید.

در این راستا شکل ۳ دامنه نسبت هزینه‌های قلمرو عمومی به مخارج دولت عمومی را برای ۱۳ کشور نمونه که داده‌های آنها در دسترس بوده، طی دوره ۲۰۰۱ تا ۲۰۲۱ نشان می‌دهد. مطابق شکل ۳، در کشورهایی که داده‌های مربوطه در دسترس بوده، نسبت مخارج بخش عمومی به مخارج دولت عمومی می‌تواند در بازه‌ای نسبتاً گسترده، از حدود ۱/۱ برابر تا نزدیک به دو برابر مخارج دولت عمومی نوسان داشته باشد. به بیان دیگر شواهد - هر چند محدود و غیر جامع - حاکی از آن است که سهم خالص فعالیت شرکت‌های دولتی در برخی کشورها ممکن است معادل ۱۰ تا ۱۰۰ درصد مخارج دولت عمومی باشد. از این رو، عدم لحاظ این بخش در تحلیل‌های مبتنی بر مخارج دولت عمومی، بالقوه می‌تواند به کم‌برآوردی اندازه واقعی دولت منجر شود؛ هر چند دامنه و شدت این تورش به ساختار نهادی و ترکیب بخش عمومی در هر کشور وابسته است. هر چند به دلیل محدودیت داده‌ها، نتایج حاضر بیشتر جنبه نشانه‌ای^۱ داشته و باید با احتیاط تفسیر شوند.

1. Indicative

شکل ۳. نمودار دامنه نسبت هزینه‌های قلمرو عمومی به مخارج دولت عمومی در سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۲۱ [۵۷].



در فرایند تحلیل داده‌های مخارج دولت عمومی، کشورها براساس دو معیار مکمل طبقه‌بندی شده‌اند. معیار نخست، سطح درآمدی کشورهاست که شامل گروه‌های کم‌درآمد، با درآمد متوسط و پردرآمد می‌شود. به گونه‌ای که دو گروه نخست عموماً به عنوان کشورهای در حال توسعه و نوظهور و گروه سوم به عنوان کشورهای توسعه یافته تلقی می‌شوند. معیار دوم، وضعیت عضویت کشورها در سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و یا اتحادیه اروپا است. اطلاعات مربوط به طبقه درآمدی، وضعیت عضویت نهادی، به همراه نام و اختصارات کشورها، در جدول ۱ پیوست ارائه شده است. شکل ۴ تصویری کلی از ترکیب کشورهای نمونه و دامنه زمانی داده‌های در دسترس برای هر یک از آنها ارائه می‌کند.

در این شکل، محور عمودی نشان دهنده نام کشورها و محور افقی بیانگر بُعد زمانی است. هر نوار افقی رنگی به یک کشور اختصاص دارد و طول آن دوره‌هایی را منعکس می‌کند که داده‌های مخارج دولت عمومی آن کشور در مجموعه داده‌های مورد استفاده قابل مشاهده بوده است. این نمایش، ناهمگنی پوشش زمانی داده‌ها میان کشورها را به طور شفاف نشان می‌دهد و امکان تفسیر دقیق تر نتایج را فراهم می‌سازد. در تحلیل حاضر ابتدا دامنه تغییرات مخارج دولت عمومی و میانگین‌های زمانی آنها مورد بررسی قرار می‌گیرد. استفاده از میانگین‌های زمانی، با کاهش اثر نوسانات مقطعی، امکان تمرکز بر روندهای بلندمدت و الگوهای ساختاری را فراهم می‌کند. اتخاذ این رویکرد از آن رو اهمیت دارد که مخارج دولت‌ها به طور ذاتی تحت تأثیر شوک‌ها، بحران‌ها و مداخلات کوتاه‌مدت قرار دارند و اتکا به مقادیر سالیانه می‌تواند تصویری ناپایدار یا گمراه کننده ارائه دهد.

شکل ۴. نمودار داده‌های در دسترس برای مخارج دولت عمومی کشورهای مورد مطالعه در طول زمان [۵۷]

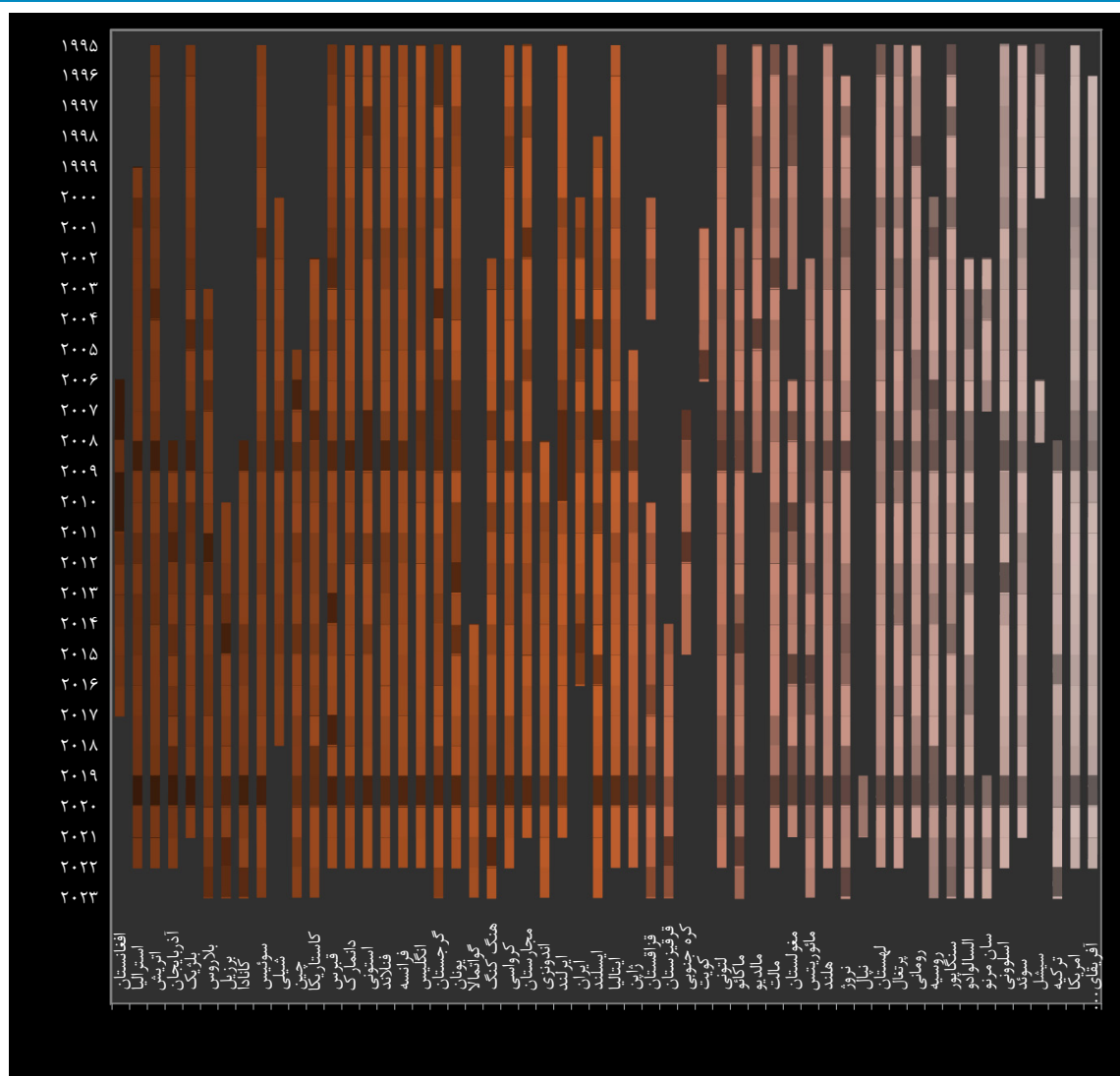


برای تعمیق تحلیل، تغییرات مخارج نسبی دولت عمومی هر کشور در قالب نمودار حرارتی شکل ۵ نمایش داده شده است. در این شکل، هر ستون بیانگر تغییرات سالیانه مخارج دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی است و شدت رنگ‌ها بازتاب‌دهنده بزرگی تغییرات نسبی در هر سال است؛ به گونه‌ای که رنگ‌های تیره‌تر نشان‌دهنده جهش‌های معنادارتر در مخارج دولت هستند. با توجه به اینکه یکی از ویژگی‌های بارز بحران‌های فراگیر، بروز هم‌حرکتی میان کشورها و مناطق مختلف در اثر سرریزهای اقتصادی و مالی است، مشاهده نوارهای افقی تیره در

سال‌های مشخص، حکایت از آغاز و گسترش شوک‌های مشترک در سطح جهانی دارد.

همان‌گونه که در شکل ۵ مشاهده می‌شود، بحران مالی جهانی و همه‌گیری کووید-۱۹ به ترتیب در سال‌های ۲۰۰۸-۲۰۰۷ و ۲۰۱۹ با جهش‌های قابل توجهی در مخارج نسبی دولت‌های عمومی در بخش بزرگی از کشورها همراه بوده‌اند. پس از بحران مالی ۲۰۰۸، دولت‌ها عمدتاً با هدف کاهش آثار رکود بر مصرف‌کنندگان و بنگاه‌های اقتصادی، سیاست‌های مالی انبساطی و مداخلات حمایتی را در پیش گرفتند. در پی همه‌گیری کووید-۱۹ نیز تمرکز سیاست‌های مالی بیش از پیش بر تقویت نظام‌های بهداشتی، آموزش و تداوم ارائه خدمات عمومی معطوف شد.

شکل ۵. نمودار حرارتی تغییرات مخارج دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی کشورها از ۱۹۹۵ تا ۲۰۲۳ [۵۷]



۴-۳. بررسی دامنه تغییرات مخارج دولت‌ها

این تحولات بیانگر آن است که پس از تجربه این بحران‌ها، میزان اتکای دولت‌ها به سازوکارهای خودتنظیم‌گر بازار برای بازیابی اقتصادی پس از شوک‌ها کاهش یافته است. در نتیجه، دولت‌ها در سال‌های اخیر حساسیت بیشتری نسبت به مخاطرات نوظهوری همچون شوک‌های انرژی، تغییرات اقلیمی و امنیت غذایی نشان داده‌اند و مداخلاتی را با هدف ارتقای تاب‌آوری اقتصاد در برابر این چالش‌های بلندمدت در دستور کار قرار داده‌اند.

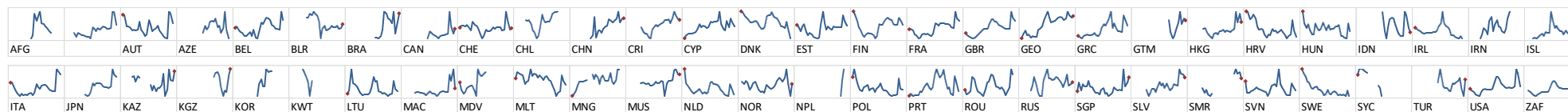
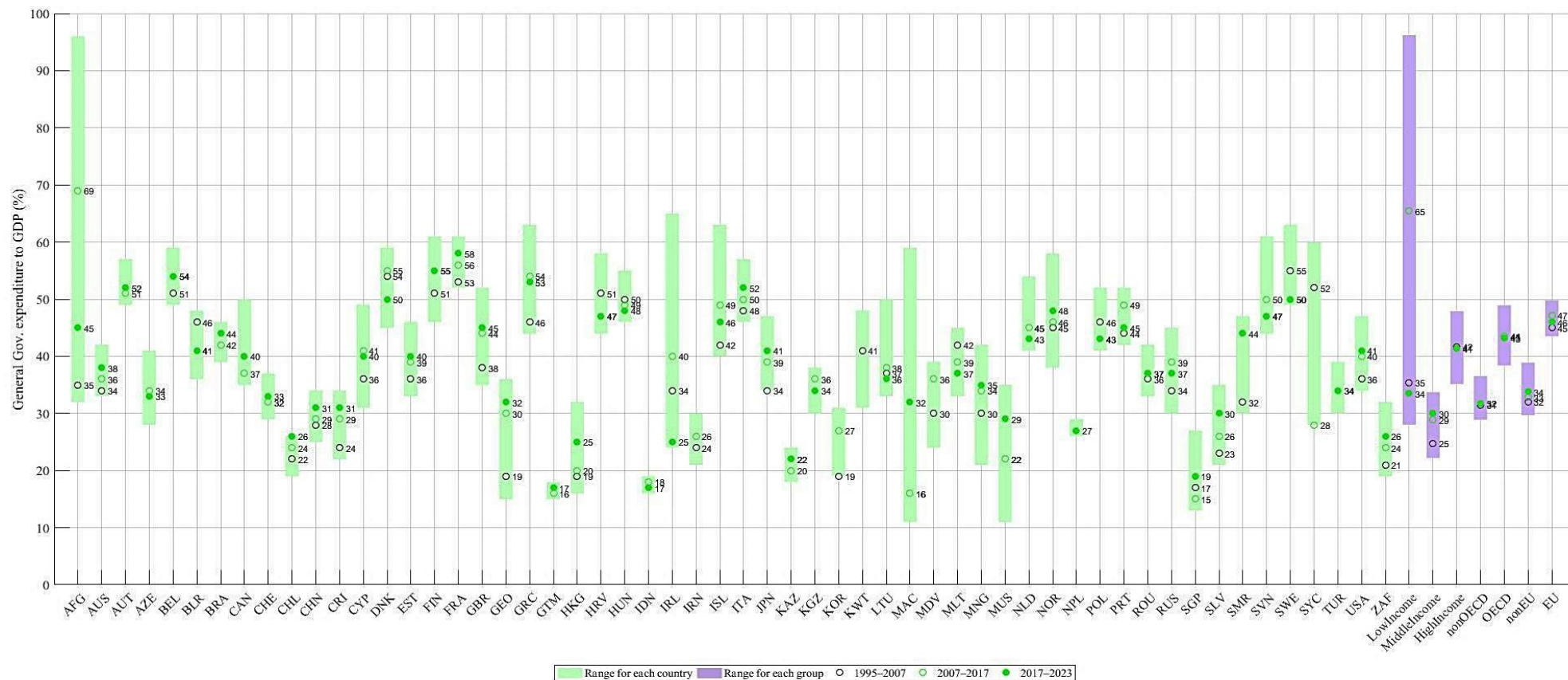
با اتکا به نتایج ارائه شده در شکل ۵، سه میانگین زمانی برای مخارج دولت عمومی محاسبه و در نهایت، دامنه تغییرات و میانگین‌های زمانی مخارج دولت‌ها در شکل ۶ ترسیم شده است. در این شکل، هر میله عمودی به یک کشور یا یک گروه از کشورها اختصاص دارد که کران پایین و بالای آن به ترتیب حداقل و حداکثر مخارج دولت عمومی به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی را در دوره مورد بررسی نشان می‌دهد. به منظور بررسی روندهای بلندمدت، سه میانگین زمانی برای دوره‌های ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۷ (دوره اول)، ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۷ (دوره دوم) و ۲۰۱۷ تا ۲۰۲۳ (دوره سوم) محاسبه شده و به صورت نشانگرهای دایره‌ای رنگی بر روی هر میله نمایش داده شده‌اند. افزون بر این، شکل‌های نوسانات نسبت مخارج دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی برای هر کشور نیز ضمیمه شده‌اند تا در کنار روندهای میانگین، شدت و الگوی نوسانات نیز قابل ردیابی باشد.

مطابق شکل ۶، دامنه اندازه دولت‌ها در میان کشورهای مورد مطالعه بسیار گسترده بوده و از حدود ۱۱ درصد تولید ناخالص داخلی (در کشورهای نظیر مائوریتس و ماکائو) تا حدود ۹۵ درصد (در افغانستان) متغیر است (حفظ کشور افغانستان در نمونه جهت بررسی آثار جنگ بر اندازه و ترکیب مخارج دولت‌هاست). در این میان، افغانستان، ماکائو و ایرلند بیشترین دامنه نوسان مخارج دولت عمومی را تجربه کرده‌اند. منشأ این نوسانات نیز ماهیتی متفاوت داشته است؛ به گونه‌ای که در افغانستان عمدتاً ناشی از جنگ و بی‌ثباتی‌های سیاسی، در ماکائو متأثر از شوک همه‌گیری کووید-۱۹ و در ایرلند در پی بحران مالی جهانی و تزریق گسترده منابع عمومی به مؤسسات مالی ورشکسته بوده است. این تفاوت‌ها به خوبی در موقعیت و جابه‌جایی نشانگرهای میانگین‌های زمانی بر روی شکل منعکس شده‌اند.

در سطح گروه‌های درآمدی و نهادی، گروه کشورهای کم‌درآمد به دلیل حضور افغانستان، بیشترین دامنه نوسان مخارج را نشان می‌دهد و الگوی رفتاری آن نیز در مقاطعی معکوس سایر گروه‌هاست. به طوری که جهش قابل توجه میانگین زمانی در دوره دوم، به طور مستقیم با تشدید درگیری‌ها در افغانستان هم‌زمان بوده است. در مقابل کشورهای عضو اتحادیه اروپا و کشورهای غیر عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی با دامنه نوسان حدود ۶ درصد، کم‌نوسان‌ترین گروه‌ها محسوب می‌شوند. پس از آن کشورهای غیر عضو اتحادیه اروپا با دامنه نوسان حدود ۹ درصد قرار دارند و در نهایت کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، کشورهای با درآمد بالا و کشورهای با درآمد متوسط با دامنه نوسانی در حدود ۱۲ درصد مشاهده می‌شوند.

از منظر سطح مخارج، گروه کشورهای عضو اتحادیه اروپا، کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و کشورهای با درآمد بالا، در تمامی دوره‌های زمانی، بالاترین میانگین‌های مخارج دولت عمومی را نسبت به سایر گروه‌ها به خود اختصاص داده‌اند. نکته‌ای که با ثبات نسبی این میانگین‌ها در طول زمان همراه بوده است. در مقابل، در کشورهای با درآمد متوسط و همچنین کشورهای غیر عضو این سازمان‌ها، روندی افزایشی در میانگین مخارج دولت عمومی مشاهده می‌شود. این الگو حاکی از نوعی هم‌گرایی تدریجی در اندازه دولت‌ها میان گروه‌های مختلف کشورهاست، به ویژه از منظر نقش و حضور مالی دولت در اقتصاد.

شکل ۶. نمودار دامنه مخارج دولت عمومی، میانگین‌های زمانی و نوسانات آن به تفکیک هر کشور و گروه‌های اقتصادی و درآمدی [۵۷]



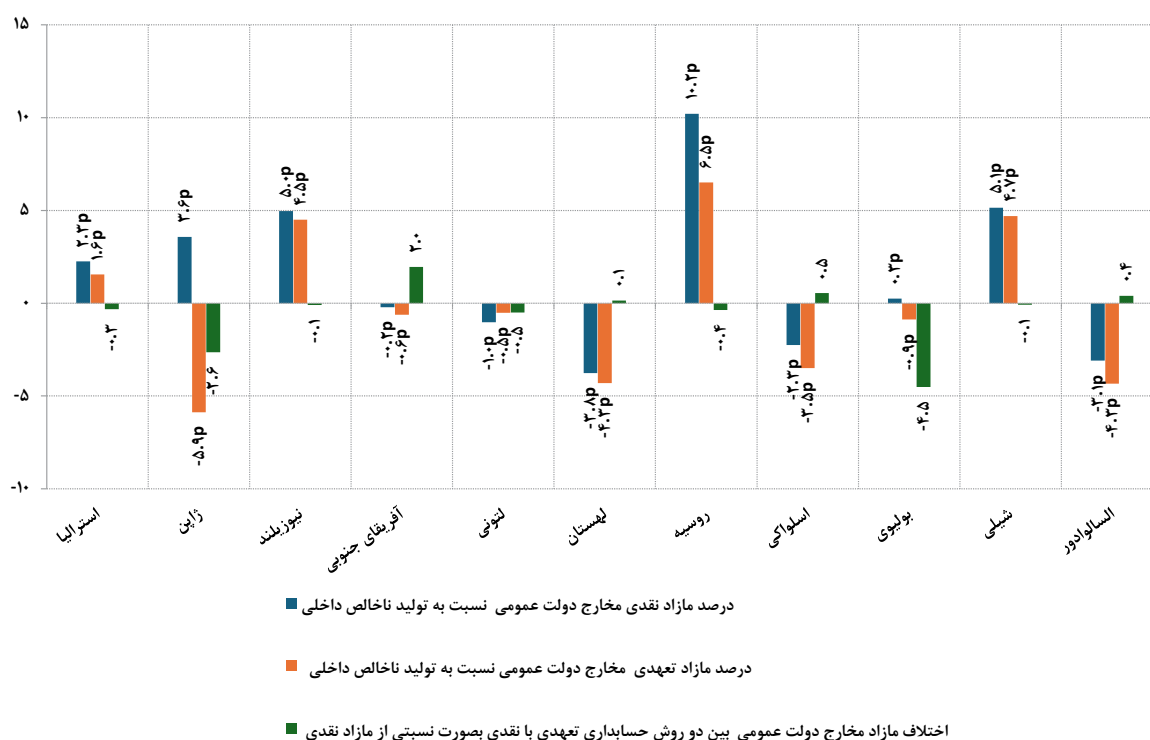
در مورد ایران، مخارج دولت عمومی در کل دوره مورد بررسی عمدتاً در بازه ۲۰ تا ۳۰ درصد تولید ناخالص داخلی قرار داشته است. این در حالی است که در طول دوره زمانی مطالعه تنها ۱۱ کشور مخارجی کمتر از ۲۰ درصد را تجربه کرده‌اند که از این میان، فقط ۶ کشور پس از سال ۲۰۰۷ و تنها ۳ کشور پس از سال ۲۰۱۷ در این سطح پایین قرار داشته‌اند. بررسی میانگین‌های زمانی نشان می‌دهد که در تمامی دوره‌ها، حدود ۴۰ کشور مخارج دولت عمومی بالاتری نسبت به ایران داشته‌اند. همچنین کمترین میانگین مخارج دولت‌ها در طول زمان همواره متعلق به گروه کشورهای با درآمد متوسط بوده است. با این حال، حتی در این گروه نیز میانگین مخارج از حدود ۲۶/۵ درصد در دوره نخست به حدود ۳۰/۱ درصد در دوره سوم افزایش یافته و در تمام دوره‌ها بالاتر از میانگین مخارج دولت عمومی ایران قرار داشته است.

۴-۴. تقریب اثر ملاحظات داده‌ها بر دامنه مخارج دولت‌ها

۴-۴-۱. روش حسابداری

داده‌های در دسترس برای ایران محدود به بازه زمانی ۲۰۰۱ تا ۲۰۱۶ بوده و بر مبنای روش حسابداری نقدی محاسبه شده‌اند. با توجه به اهمیت شیوه حسابداری در برآورد اندازه دولت، در این بخش تلاش می‌شود با اتکا به داده‌های موجود سایر کشورها، برآوردی از اثر تفاوت میان حسابداری نقدی و تعهدی بر کسری و اندازه دولت عمومی ارائه شود. شکل ۷ نسبت مازاد (یا کسری) نقدی و تعهدی مخارج دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی و همچنین نسبت اختلاف مازاد تعهدی و نقدی به مازاد نقدی را نمایش می‌دهد.

شکل ۷. نمودار درصد مازاد نقدی و تعهدی مخارج دولت عمومی و سهم اختلاف آنها از مازاد نقدی در سال ۲۰۰۵ [۵۷]



* علامت p در شکل نشان دهنده درصد است.

مطابق شکل فوق، در کشورهایمانند استرالیا، نیوزیلند، روسیه و شیلی، اگرچه مخارج دولت عمومی هم در حسابداری نقدی و هم تعهدی مازاد نشان می‌دهد، اما مازاد تعهدی به ترتیب حدود ۳۰، ۱۰، ۴۰ و ۱۰ درصد کمتر از مازاد نقدی است. در مقابل، ژاپن نمونه‌ای شاخص از واگرایی شدید میان دو روش حسابداری است. به طوری که علی‌رغم ثبت مازاد نقدی حدود ۳/۶ درصد تولید ناخالص داخلی، با لحاظ حسابداری تعهدی، کسری‌ای معادل ۵/۹ درصد مشاهده می‌شود. اختلافی که به معنای تغییر بیش از ۲۶۰ درصدی در ارزیابی وضعیت مالی دولت است. کشور بولیوی نیز الگوی مشابهی را تجربه کرده است.

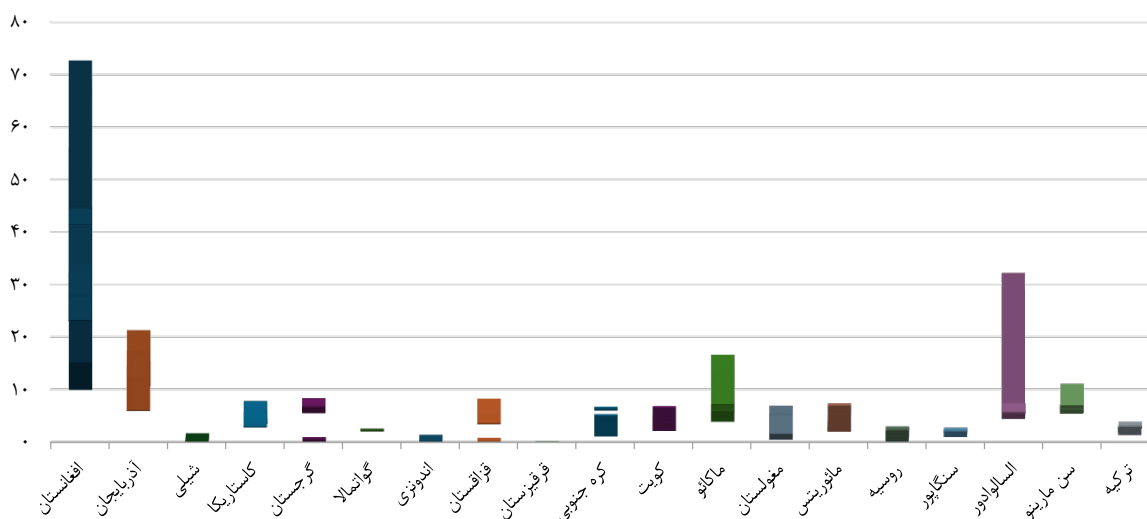
در سایر کشورها، مخارج دولت عمومی در هر دو روش حسابداری با کسری همراه است، اما تقریباً در تمامی موارد - به جز لتونی - کسری تعهدی از کسری نقدی بزرگ‌تر بوده و این اختلاف در دامنه‌ای حدود ۱۰ تا ۵۰ درصد نوسان دارد. بنابراین، به جز یک مورد استثنایی، استفاده از حسابداری تعهدی به جای نقدی منجر به افزایش برآورد اندازه دولت عمومی می‌شود. هرچند داده‌های لازم برای محاسبه این اثر در مورد ایران در دسترس نیست، اما شواهد بین‌المللی نشان می‌دهد که در اغلب موارد، حسابداری نقدی به کم‌برآوردی اندازه واقعی دولت می‌انجامد.

۲-۴-۴. جزء فرابودجه

عامل مهم دیگر در برآورد اندازه دولت، وجود یا عدم وجود اقلام فرابودجه‌ای است. طبق گزارش صندوق بین‌المللی پول نهادهای فرابودجه به نهادهای بخش عمومی اطلاق می‌شود که بودجه‌ای جداگانه دارند و به طور کامل تحت پوشش بودجه اصلی (یا عمومی) قرار نمی‌گیرند. این نهادها تحت نظر یا کنترل دولت مرکزی، ایالتی یا محلی فعالیت می‌کنند و ممکن است علاوه بر کمک‌های انتقالی بلاعوض از بودجه عمومی یا منابع دیگر، منابع درآمدی خاص خود را داشته باشند. اگرچه ممکن است بودجه آنها نیاز به تصویب قوه مقننه داشته باشد اما در مورد حجم و ترکیب هزینه‌ای خود اختیار عمل دارند.

طبق اعلام بانک مرکزی ایران در دوره مورد مطالعه، فرابودجه‌ای وجود نداشته که در اندازه دولت لحاظ شود. با این حال، اهمیت این مؤلفه در تجربه سایر کشورها به خوبی در شکل ۸ نمایان است. مطابق این شکل نسبت فرابودجه به تولید ناخالص داخلی بسته به شرایط کشورها، از صفر تا بیش از ۷۰ درصد متغیر بوده است. در افغانستان، در برخی مقاطع زمانی فرابودجه بیش از ۶۰ درصد تولید ناخالص داخلی را تشکیل داده که با مراجعه به داده اندازه دولت عمومی می‌توان دریافت که حدود دو سوم فعالیت‌های مالی دولت در خارج از چارچوب بودجه رسمی انجام شده است. در سایر کشورها نیز این نسبت از صفر تا بیش از ۳۰ درصد تولید ناخالص داخلی در نوسان بوده است. از این رو، فرابودجه بسته به ساختار بودجه‌ریزی هر کشور می‌تواند نقشی تعیین‌کننده در اندازه واقعی دولت در اقتصاد ایفا کند و عدم لحاظ آن به کم‌برآوردی قابل توجه اندازه دولت می‌انجامد.

شکل ۸. نمودار دامنه نسبت فرابودجه به تولید ناخالص داخلی [۵۷]



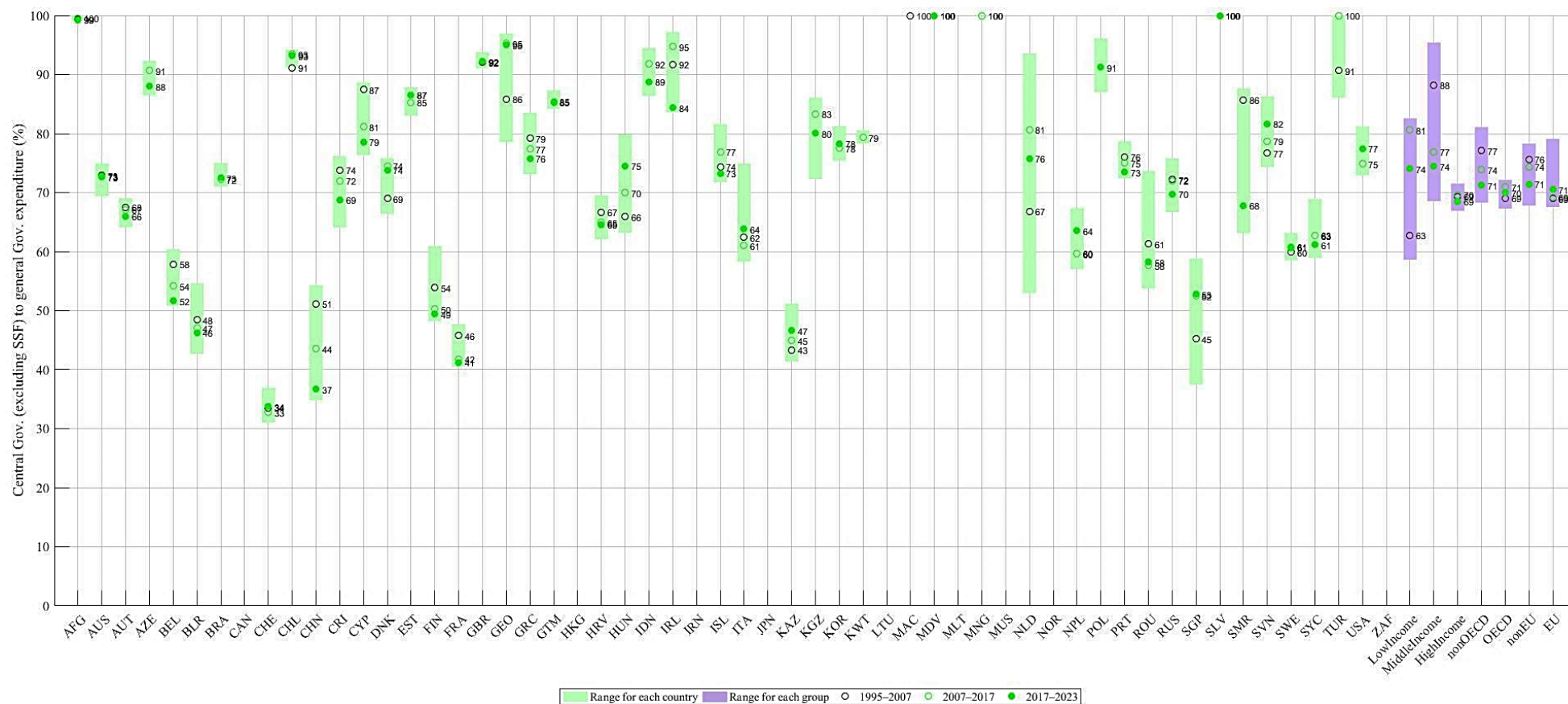
۳-۴-۴. صندوق بازنشستگی

جزء مهم دیگر در شاخص اندازه دولت، مخارج صندوق‌های تأمین اجتماعی است که برخی کشورها - برخلاف دستورالعمل‌های آمارهای مالی دولت - آن را در محاسبه مخارج دولت عمومی لحاظ نکرده‌اند. شکل‌های ۹، ۱۰ و ۱۱ اطلاعات معناداری درباره نقش صندوق‌های تأمین اجتماعی در اندازه دولت و نیز میزان تمرکز یا عدم تمرکز حکمرانی مالی ارائه می‌کنند. شکل ۹ دامنه و میانگین‌های زمانی نسبت مخارج دولت مرکزی به مخارج دولت عمومی را برای کشورهای مختلف و گروه‌های درآمدی و نهادی نشان می‌دهد. همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، طبق استاندارد آمارهای مالی دولت، مخارج دولت عمومی باید شامل مجموع مخارج دولت مرکزی، دولت‌های ایالتی (استانی)، دولت‌های محلی و صندوق‌های تأمین اجتماعی باشد.

مطابق شکل ۹، در تمامی دوره‌های زمانی، مجموع مخارج دولت‌های ایالتی، محلی و صندوق‌های تأمین اجتماعی حداقل حدود ۱۲ درصد از مخارج دولت عمومی را به خود اختصاص داده است. این سهم در میانگین زمانی دوره سوم (۲۰۱۷ تا ۲۰۲۳) برای تمامی گروه‌های درآمدی و نهادی به حداقل حدود ۲۶ درصد افزایش یافته است.^۱ این یافته نشان می‌دهد که برای دستیابی به تصویری جامع‌تر از نقش دولت در اقتصاد، توجه به سطوح مختلف حکمرانی و صندوق‌های تأمین اجتماعی در کنار دولت مرکزی می‌تواند تحلیل را غنی‌تر و تفسیر نتایج را دقیق‌تر سازد.

۱. توجه به این نکته ضروری است که شکل ۱۰ نسبت دولت مرکزی به دولت عمومی را نشان می‌دهد؛ بدیهی است که طبق تعریف قلمرو دولت مجموع مخارج دولت‌های ایالتی، محلی و صندوق‌های تأمین اجتماعی به دولت عمومی مکمل شخص مذکور است، یعنی یک منهای مقادیر ذکر شده در شکل.

شکل ۹. نمودار دامنه و میانگین‌های زمانی نسبت مخارج دولت مرکزی به مخارج دولت عمومی برای کشورهای مختلف و گروه‌های درآمدی و اقتصادی [۵۷]



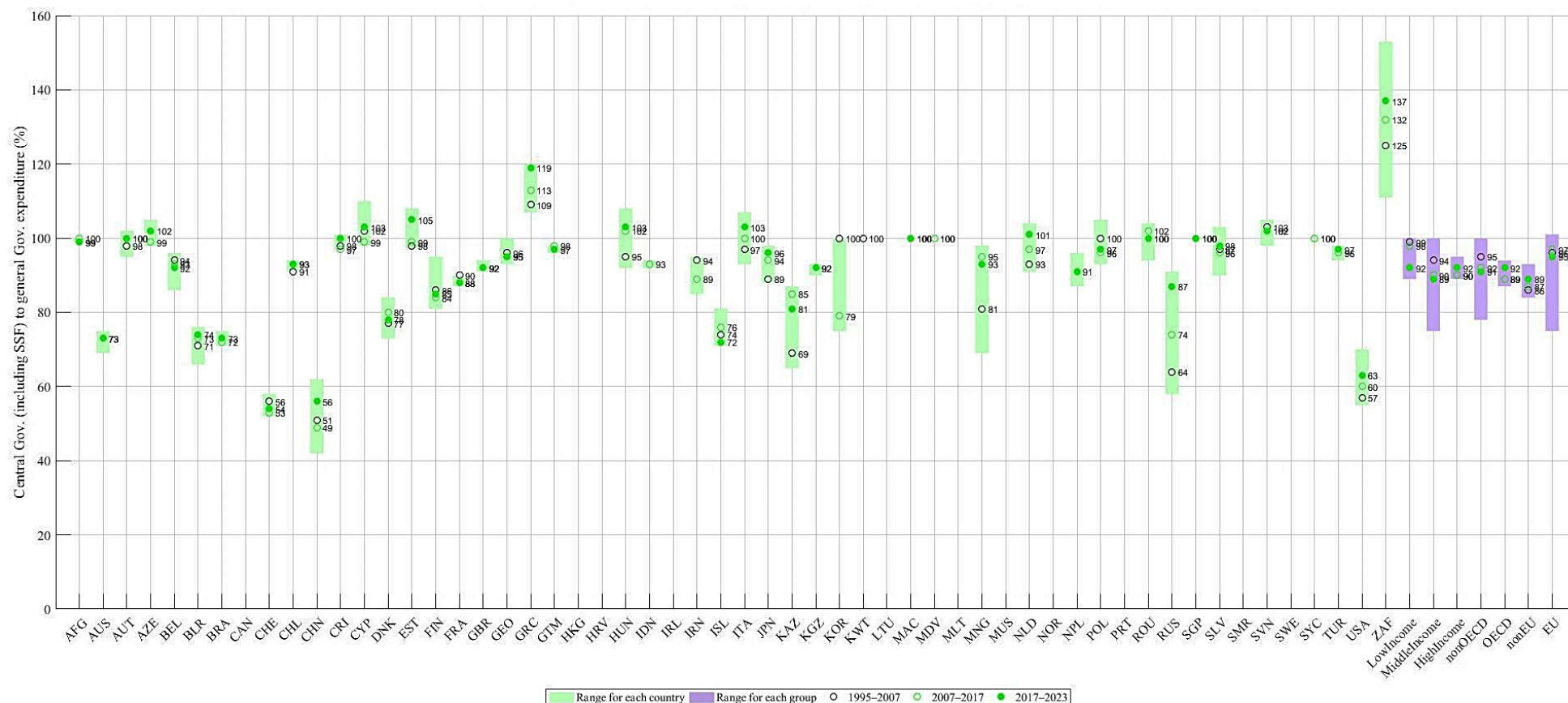
بررسی روندهای زمانی اشاره شده در شکل ۹ نشان می‌دهد که نوعی هم‌گرایی در میزان تمرکز حکمرانی مالی میان گروه‌های مختلف کشورها رخ داده است. کشورهای غیرعضو سازمان‌های اقتصادی با کاهش معنادار تمرکز به سمت ساختارهای غیرمتمرکزتر حرکت کرده‌اند، در حالی که کشورهای عضو این سازمان‌ها با تغییرات محدودتری، اندکی به سمت تمرکز بیشتر گرایش یافته‌اند. تمامی گروه‌های درآمدی کاهش تمرکز حکمرانی را تجربه کرده‌اند، اما شدت این کاهش در کشورهای با درآمد متوسط و کم‌درآمد بیشتر بوده است. از منظر نوسان، کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و کشورهای با درآمد بالا با دامنه نوسان حدود ۴ درصد، باثبات‌ترین الگو را نشان می‌دهند، در حالی که کشورهای با درآمد متوسط و کم‌درآمد نوساناتی بیش از ۲۰ درصد را تجربه کرده‌اند.

در میان کشورها، سوئیس غیرمتمرکزترین ساختار حکمرانی مالی را داشته و در مقابل کشورهایی مانند افغانستان، ماکائو، مالدیو، مغولستان، اسلوونی و ترکیه در مقاطعی حکمرانی کاملاً متمرکز را تجربه کرده‌اند. این مشاهده پرسشی اساسی را مطرح می‌کند: آیا این کشورها فاقد صندوق‌های تأمین اجتماعی بوده‌اند؟ زیرا در برخی دوره‌ها، نسبت مخارج دولت مرکزی به مخارج دولت عمومی در این کشورها به ۱۰۰ درصد رسیده است؛ امری که به معنای صفر بودن سهم دولت‌های محلی، ایالتی و صندوق‌های تأمین اجتماعی است.

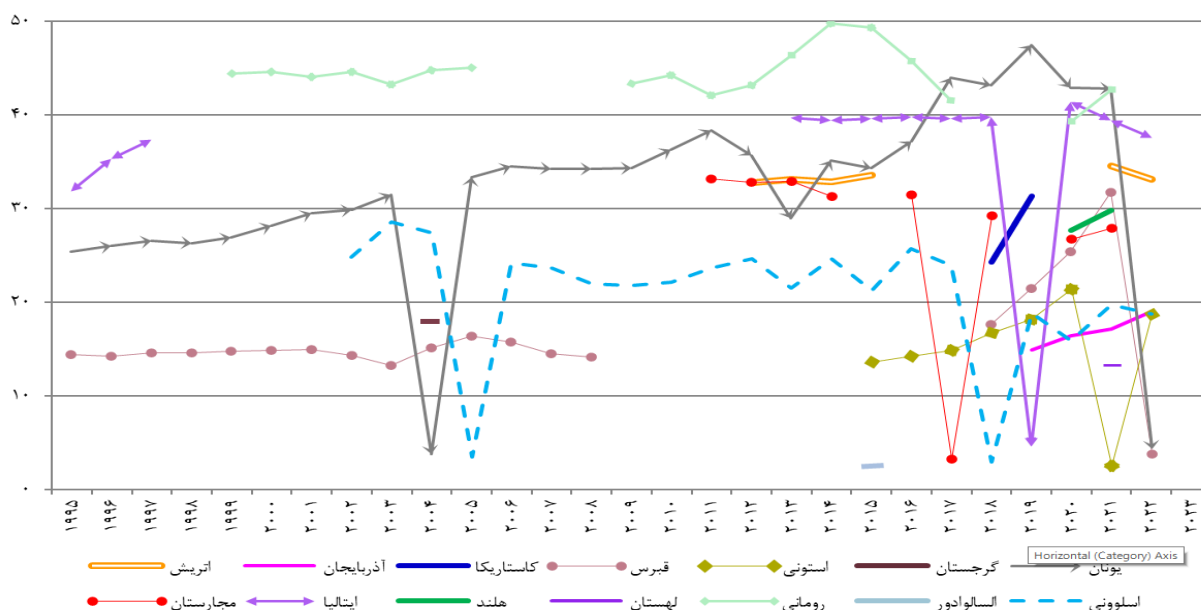
براساس فراداده‌های موجود، از میان ۵۶ کشور مورد مطالعه، تنها ۱۳ کشور از جمله افغانستان، استرالیا، برزیل، سوئیس، هنگ‌کنگ، اندونزی، ایرلند، مالدیو، مالت، نروژ، نپال و سیشل فاقد صندوق‌های تأمین اجتماعی هستند. بنابراین، از میان ۶ کشوری که حکمرانی کاملاً متمرکز را تجربه کرده‌اند، تنها افغانستان و مالدیو واقعاً فاقد صندوق تأمین اجتماعی بوده‌اند و چهار کشور دیگر (ماکائو، مغولستان، اسلوونی و ترکیه) مخارج صندوق‌های تأمین اجتماعی را در محاسبه مخارج دولت عمومی لحاظ نکرده‌اند.

علاوه بر این کشورها، بررسی شکل ۱۰ نشان می‌دهد که کشورهای دیگری نظیر اتریش، آذربایجان، قبرس، استونی، یونان، مجارستان، گرجستان، ایتالیا، هلند، لهستان، رومانی، السالوادور و آفریقای جنوبی نیز حداقل در برخی مقاطع زمانی، مخارج صندوق‌های تأمین اجتماعی را در مخارج دولت عمومی منظور نکرده‌اند. در نتیجه، اندازه دولت عمومی در این کشورها نیز کمتر از مقدار واقعی گزارش شده و با کم‌برآوردی مواجه است. برای برآورد میزان این تورش، تفاضل نسبت مخارج دولت مرکزی با و بدون لحاظ مخارج صندوق‌های تأمین اجتماعی به مخارج دولت عمومی محاسبه شده است. این شاخص تنها برای کشورهایی محاسبه شده که عدم لحاظ مخارج صندوق‌های تأمین اجتماعی در آنها با اطمینان قابل تشخیص بوده است. نتایج در شکل ۱۱ ارائه شده است.

شکل ۱۰. دامنه و میانگین‌های زمانی نسبت مخارج دولت مرکزی به لحاظ مخارج صندوق‌های تأمین اجتماعی به مخارج دولت عمومی برای کشورهای مختلف و گروه‌های درآمدی و اقتصادی [۵۷]



شکل ۱۱. نمودار تفاضل دو نسبت مخارج دولت مرکزی با و بدون لحاظ صندوق‌های تأمین اجتماعی به مخارج دولت عمومی برای کشورهای منتخب در بازه ۱۹۹۵ تا ۲۰۲۳

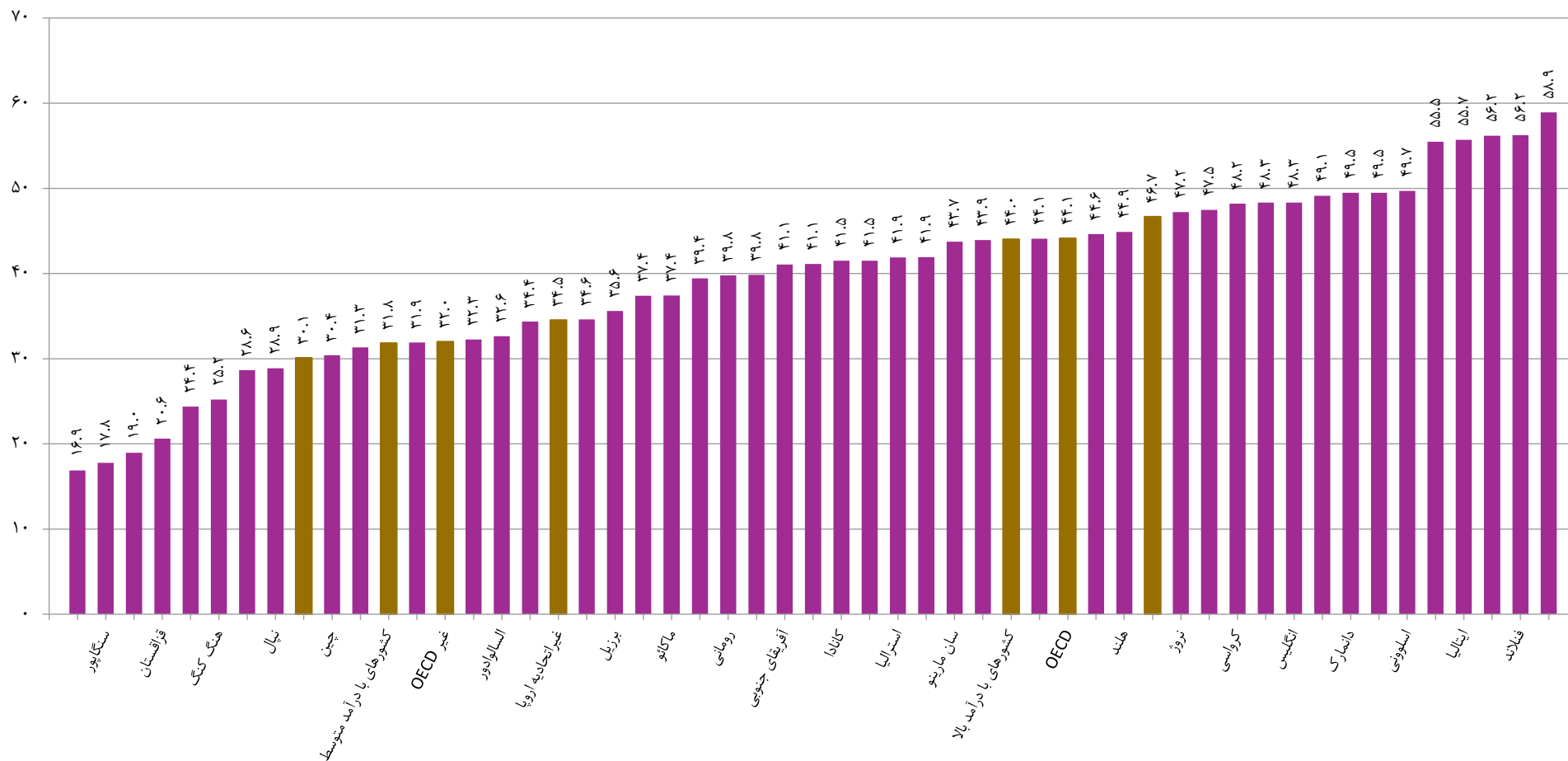


مطابق نتایج، مخارج صندوق‌های تأمین اجتماعی می‌تواند بین حداقل ۲ تا حداکثر ۵۰ درصد مخارج دولت عمومی گزارش شده را تشکیل دهد. این بدان معناست که بسته به ساختار نهادی کشور، اندازه واقعی دولت عمومی می‌تواند تا ۵۰ درصد بزرگ‌تر از مقدار ثبت شده در داده‌های رسمی باشد. نکته قابل توجه آن است که در اغلب این کشورها، عدم لحاظ مخارج صندوق‌های تأمین اجتماعی عمدتاً از سال ۲۰۱۷ به بعد رخ داده است. بنابراین، میانگین‌های زمانی دوره سوم بیش از دوره‌های پیشین در معرض تورش و کم‌برآوردی قرار دارند.

۴-۵. ترسیم اندازه دولت‌ها

با اتکا به تحلیل دامنه نوسانات، روندهای بلندمدت مخارج دولت‌ها و برآورد تورش‌های ناشی از ملاحظات روش‌شناختی در محاسبه مخارج عمومی در بخش‌های پیشین تصویری نسبتاً جامع از اندازه دولت‌ها ترسیم شد. هرچند بدیهی است که اندازه واقعی دولت‌ها، به‌ویژه در کشورهایی با سهم بالای شرکت‌های دولتی، فرابودجه یا مخارج ثبت‌نشده، عموماً بزرگ‌تر از مقادیر گزارش شده در آمارهای رسمی است، با این حال شاخص مخارج دولت عمومی مبتنی بر آمارهای مالی دولت، در مقایسه با شاخص حداقلی نسبت «بودجه به تولید ناخالص داخلی» تصویر گسترده‌تر، جامع‌تر و کم‌نقص‌تری از نقش مالی دولت ارائه می‌کند. افزون بر این، شاخص مذکور به دلیل استانداردسازی نسبی، امکان مقایسه بین کشورهای معنادار را فراهم می‌سازد. بر این اساس، در ادامه، مقایسه‌ای ایستا از اندازه دولت‌ها ارائه می‌شود. شکل ۱۲ نسبت مخارج دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی را برای هر کشور، گروه‌های اقتصادی و گروه‌های درآمدی مختلف در سال ۲۰۲۱ نشان می‌دهد. انتخاب سال ۲۰۲۱ از آن رو صورت گرفته است که داده‌های مخارج دولت عمومی برای بیشترین تعداد کشورها در این سال در دسترس است. بازگشت به سال ۲۰۱۸ تنها داده یک کشور اضافی را فراهم می‌کند، اما به بهای قدیمی شدن اطلاعات و کاهش کارایی تحلیلی مقایسه ایستا. از سوی دیگر، با توجه به اینکه انتشار آمارهای مالی دولت در ایران تا سال ۲۰۱۶ متوقف شده است، ایران در این مقایسه ایستا لحاظ نشده است.

شکل ۱۲. نمودار نسبت مخارج دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی را به ازای هر کشور، گروه‌های اقتصادی و گروه‌های درآمدی مختلف در سال ۲۰۲۱ [۵۷]



همان گونه که در شکل فوق مشاهده می‌شود گروه کشورهای عضو اتحادیه اروپا، کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و کشورهای با درآمد بالا، با نسبت مخارج دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی در بازه ۴۴ تا ۴۷ درصد، بالاترین سطح مخارج عمومی را به خود اختصاص داده‌اند. در مقابل، کشورهای غیر عضو اتحادیه اروپا، کشورهای غیر عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، کشورهای با درآمد متوسط و کشورهای با درآمد پایین، به ترتیب با نسبت‌های حدود ۳۵، ۳۲، ۳۱/۸ و ۳۰ درصد، سطوح پایین‌تری از مخارج دولت عمومی را تجربه کرده‌اند.

در میان کشورهای مورد بررسی، فرانسه بالاترین سهم مخارج دولت عمومی را داراست. همچنین از میان کشورهایایی چون دانمارک، سوئد، نروژ، فنلاند، سوئیس، هلند، ایسلند و ایرلند - که به ترتیب در زمره کشورهای دارای بالاترین رتبه در شاخص رفاه لگاتوم^۱ قرار دارند - تنها هلند، سوئیس و ایرلند سهمی از مخارج دولت عمومی کمتر از میانگین اتحادیه اروپا دارند. در این میان، هلند مخارج صندوق‌های تأمین اجتماعی را در مخارج دولت عمومی لحاظ نکرده است و با احتساب این اقلام، به احتمال زیاد به جمع کشورهای با سطح مخارج عمومی بالاتر از اتحادیه اروپا خواهد پیوست. چنان که نشانگرهای میانگین زمانی دوره سوم (۲۰۱۷، ۲۰۲۳، ۲۰۲۳) حاکی از آن است که سهم مخارج صندوق‌های تأمین اجتماعی در این کشور حدود ۲۳ درصد از کل مخارج عمومی دولت بوده است.

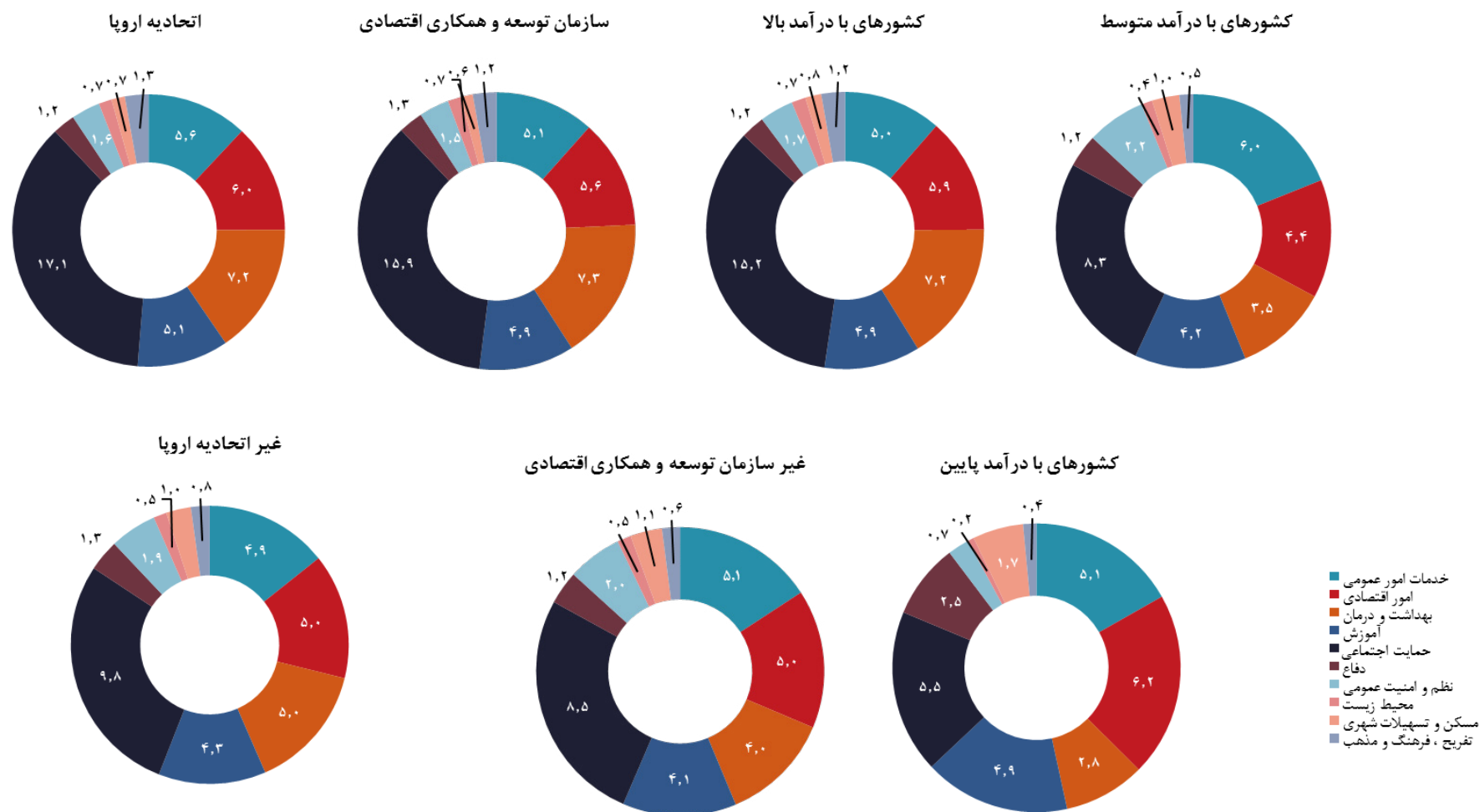
ایرلند نیز، به رغم قرار گرفتن در میان ۱۰ کشور برتر از نظر شاخص رفاه لگاتوم، سهمی حدود ۲۴ درصد از تولید ناخالص داخلی را به مخارج دولت عمومی اختصاص داده است. نسبتی که از تمامی گروه‌های اقتصادی و درآمدی پایین‌تر است. این مقایسه به روشنی نشان می‌دهد که بیش از اندازه دولت، کیفیت، ترکیب و کارایی مخارج عمومی تعیین‌کننده نتایج رفاهی و اقتصادی هستند و تمرکز صرف بر بزرگ یا کوچک بودن دولت، بدون توجه به نحوه هزینه‌کرد منابع، می‌تواند به برداشت‌های نادرست و گمراه‌کننده منجر شود.

۴-۶. تحلیل اجزای مخارج دولت‌ها

پرسش محوری در این بخش آن است که کدام اجزای مخارج دولت موجب شده‌اند سهم مخارج دولت عمومی در برخی کشورها و گروه‌ها به طور معناداری بزرگ‌تر از سایرین باشد. پاسخ به این پرسش مستلزم بررسی «ترکیب» یا «شکل» مخارج دولت‌هاست. چرا که تفاوت در اندازه دولت‌ها، بیش از آنکه صرفاً ناشی از سطح کلی هزینه‌کرد باشد، بازتاب تفاوت در اولویت‌های سیاستی و ساختار نهادی آنهاست. در بخش حاضر به ترتیب به بررسی ایستا، پویا و روندهای بلندمدت ترکیب مخارج دولت در کشورهای نمونه مورد بررسی خواهیم پرداخت.

شکل ۱۳ ترکیب مخارج دولت عمومی گروه‌های اقتصادی و درآمدی را در سال ۲۰۲۱، براساس طبقه‌بندی وظایف دولت، به صورت درصدی از تولید ناخالص داخلی نمایش می‌دهد. مخارج دولت‌ها در ۱۰ زیرگروه اصلی شامل خدمات امور عمومی، دفاع، نظم و امنیت عمومی، امور اقتصادی، حفاظت از محیط زیست، مسکن و تسهیلات شهری، بهداشت و درمان، تفریح، فرهنگ و مذهب، آموزش و حمایت اجتماعی تفکیک شده‌اند.

شکل ۱۳. نمودار ترکیب مخارج دولت عمومی گروه‌های اقتصادی و درآمدی در سال ۲۰۲۱/۵۷



بررسی این ترکیب در شکل ۱۳ نشان می‌دهد که در تمامی گروه‌های درآمدی و اقتصادی، پنج مؤلفه خدمات امور عمومی، امور اقتصادی، بهداشت و درمان، آموزش و حمایت اجتماعی بیشترین سهم را در مخارج دولت عمومی به خود اختصاص داده‌اند. با این حال، وزن نسبی این اجزا میان گروه‌ها به‌طور معناداری متفاوت است.

در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و کشورهای با درآمد بالا، حمایت‌های اجتماعی و مخارج بهداشت و درمان در مجموع بین ۲۲/۴ تا ۲۴/۳ درصد تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌دهند؛ یعنی بیش از نیمی از کل مخارج دولت عمومی. در این گروه‌ها، حمایت اجتماعی با سهمی معادل ۱۵/۱ تا ۱۷/۱ درصد تولید ناخالص داخلی بزرگ‌ترین جزء مخارج دولت محسوب می‌شود. در مقابل، در کشورهای غیر عضو اتحادیه اروپا، غیر عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و کشورهای با درآمد متوسط، اگرچه حمایت اجتماعی همچنان بزرگ‌ترین مؤلفه مخارج دولت عمومی است، اما سطح آن به مراتب پایین‌تر از کشورهای توسعه‌یافته قرار دارد. پس از حمایت اجتماعی، مخارج خدمات امور عمومی و امور اقتصادی بیشترین سهم را در این کشورها دارند. در کشورهای با درآمد پایین، امور اقتصادی به‌عنوان بزرگ‌ترین جزء مخارج دولت عمومی ظاهر می‌شود و حمایت اجتماعی در رتبه بعدی قرار می‌گیرد.

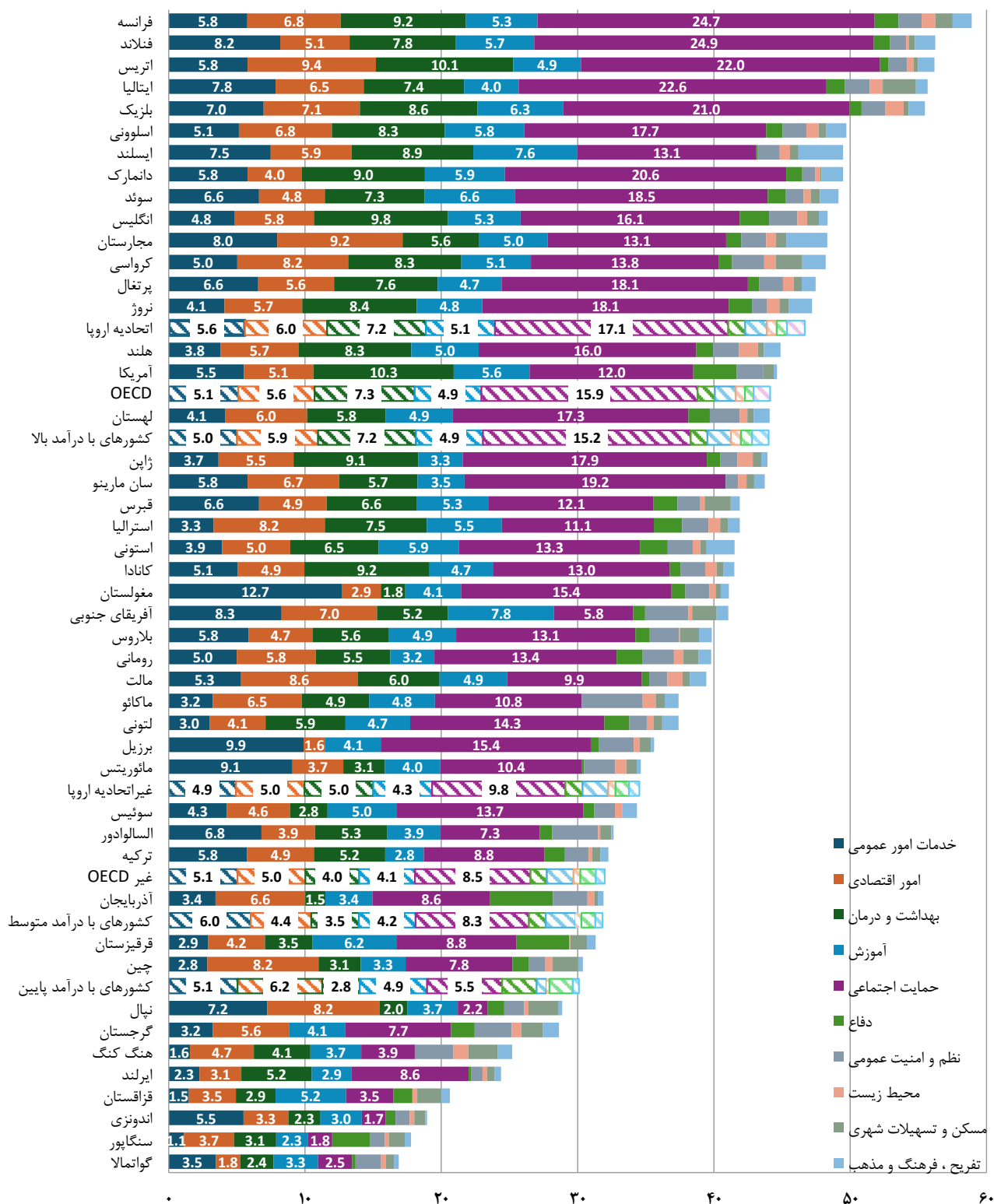
برای تکمیل این مقایسه، شکل ۱۴ ترکیب مخارج دولت عمومی را به تفکیک هر کشور و گروه‌های درآمدی و اقتصادی در سال ۲۰۲۱ ارائه می‌کند. این مقایسه نشان می‌دهد که با حرکت از کشورهای با اندازه دولت کوچک‌تر به سمت کشورهایی با دولت‌های بزرگ‌تر، سهم مخارج حمایت‌های اجتماعی به‌طور نظام‌مند افزایش می‌یابد.

همچنین مطابق شکل ۱۴، کشورهای دارای مخارج دولت عمومی بالاتر از ۴۱ درصد تولید ناخالص داخلی (کشورهایی که بالاتر از مغولستان در شکل قرار گرفته‌اند، به‌استثنای سان مارینو و لهستان)، حداقل ۶ درصد تولید ناخالص داخلی را به حوزه بهداشت و درمان اختصاص داده‌اند. در حالی که در کشورهای با اندازه دولت کوچک‌تر، این سهم غالباً کمتر از ۶ درصد است. از منظر اجزای خاص کشورهای، مغولستان، مائوریتس و برزیل بیشترین سهم مخارج خدمات امور عمومی؛ مجارستان و اتریش بالاترین سهم مخارج امور اقتصادی؛ و اتریش، فرانسه، ایالات متحده، ژاپن، دانمارک و کانادا بالاترین سهم مخارج بهداشت و درمان را دارا هستند.

پس از تحلیل ایستای اندازه و ترکیب مخارج، بررسی سری‌های زمانی امکان شناسایی الگوهای کوتاه‌مدت و واکنش دولت‌ها به شوک‌های اقتصادی را فراهم می‌کند. شکل ۱۵ روند تغییرات مخارج دولت عمومی و اجزای آن را در گروه‌های اقتصادی نشان می‌دهد. مطابق با شکل مذکور کشورهای عضو اتحادیه اروپا و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، در تمام دوره مورد بررسی، به‌طور ساختاری سطح بالاتری از مخارج دولت عمومی نسبت به اندازه اقتصاد خود داشته‌اند. در مقابل، مخارج دولت عمومی در کشورهای غیر عضو این دو نهاد، به‌طور متوسط در بازه ۳۰ تا ۴۰ درصد تولید ناخالص داخلی نوسان کرده است. در سال ۱۹۹۵ مخارج دولت‌های عضو اتحادیه اروپا و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی در حال نزول بوده است.

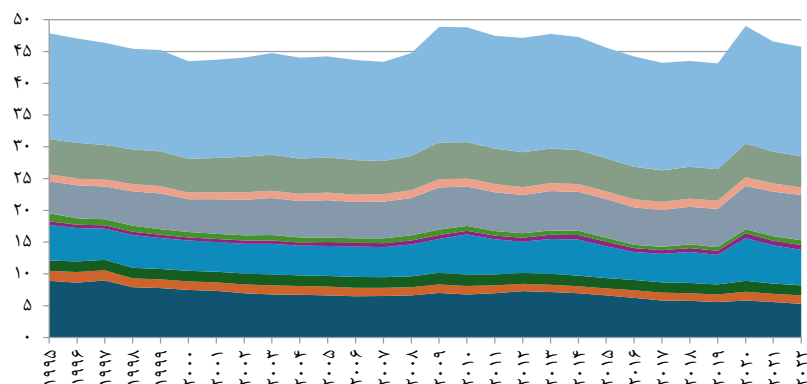
بررسی اثر بحران‌ها نشان می‌دهد که در نیمه دهه ۱۹۹۰، مخارج نسبی دولت‌های عضو اتحادیه اروپا و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی در مسیر نزولی قرار داشته است، روندی که می‌تواند بازتاب خروج تدریجی از رکود اوایل دهه ۱۹۹۰ و کاهش سیاست‌های انبساطی مالی باشد. این کاهش عمدتاً در مؤلفه‌های امور اقتصادی و خدمات امور عمومی مشاهده می‌شود. در مقابل، کشورهای غیر عضو در سال ۱۹۹۶ جهش محسوسی در مخارج نسبی دولت عمومی تجربه کرده‌اند که عمدتاً به بحران مالی آسیای شرقی و اصلاحات ساختاری پس از آن باز می‌گردد. بحران مالی جهانی ۲۰۰۸ و همه‌گیری کووید-۱۹ در سال ۲۰۱۹، در تمامی گروه‌های اقتصادی به جهش معنادار مخارج دولت عمومی منجر شده‌اند و بار دیگر نقش دولت‌ها در مواجهه با شوک‌های کلان را برجسته ساخته‌اند.

شکل ۱۴. نمودار ترکیب مخارج دولت عمومی را برای هریک از کشورها و گروه‌های درآمدی و اقتصادی در سال ۲۰۲۱ [۵۷]

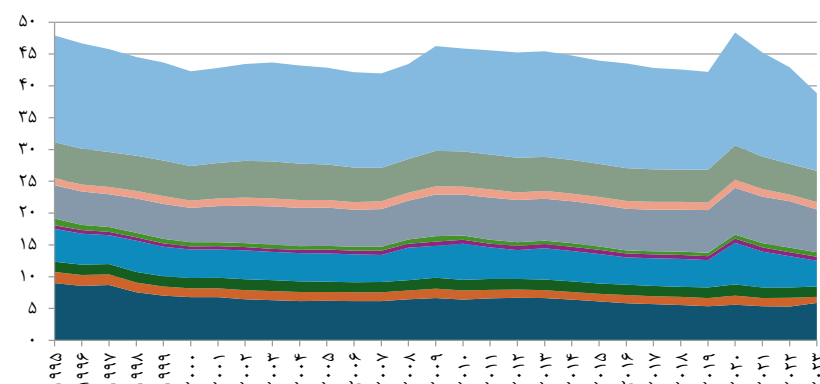


شکل ۱۵. نمودار مخارج دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی در گروه‌های اقتصادی از سال ۱۹۹۵ تا ۲۰۲۲ [۵۷]

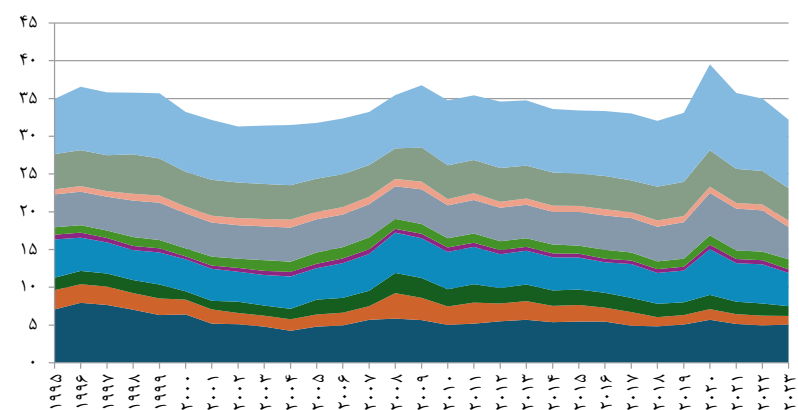
اتحادیه اروپا



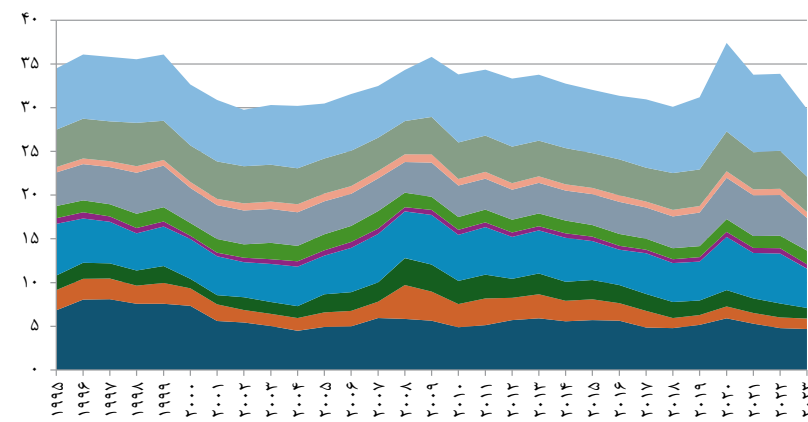
سازمان توسعه و همکاری اقتصادی



غیر اتحادیه اروپا



غیر عضو در سازمان توسعه و همکاری اقتصادی



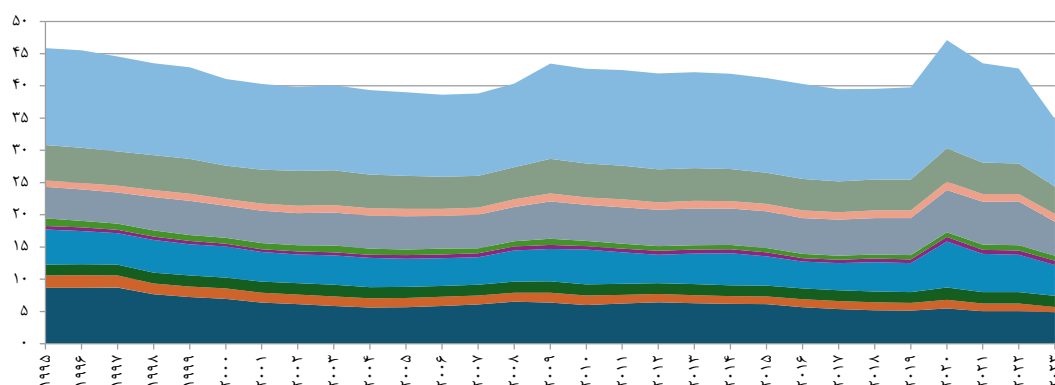
محیط زیست امور اقتصادی نظم و امنیت عمومی دفاع خدمات امور عمومی
حمایت اجتماعی آموزش تفریح فرهنگ و مذهب بهداشت و درمان مسکن و تسهیلات شهری

محیط زیست امور اقتصادی نظم و امنیت عمومی دفاع خدمات امور عمومی
حمایت اجتماعی آموزش تفریح فرهنگ و مذهب بهداشت و درمان مسکن و تسهیلات شهری

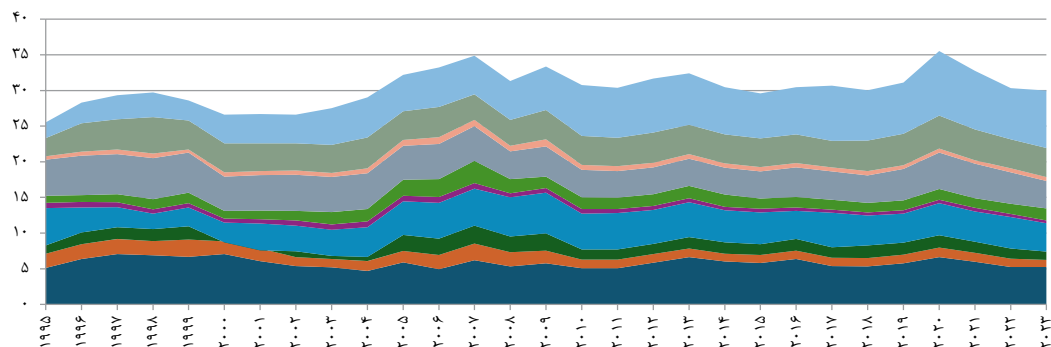
در راستای تحلیل بلندمدت گروه‌های درآمدی شکل ۱۶ روند تغییرات مخارج دولت عمومی و اجزای آن را در گروه‌های درآمدی نشان می‌دهد. نتایج بیانگر آن است که کشورهای با درآمد بالا، نوسانات کمتری در مخارج نسبی دولت عمومی تجربه کرده‌اند. در حالی که کشورهای با درآمد متوسط و پایین، نوسانات شدیدتری را از سر گذرانده‌اند. این تفاوت را می‌توان به سطح پایین‌تر تولید ناخالص داخلی، نوسانات اقتصادی بیشتر و در برخی موارد، مشکلات امنیتی و نهادی این کشورها نسبت داد. اثر بحران‌های شاخص نیز در این گروه‌ها به‌وضوح قابل مشاهده است.

شکل ۱۶. نمودار روند تغییرات در مخارج دولت عمومی و اجزای آن را در گروه‌های درآمدی در طول زمان [۵۷]

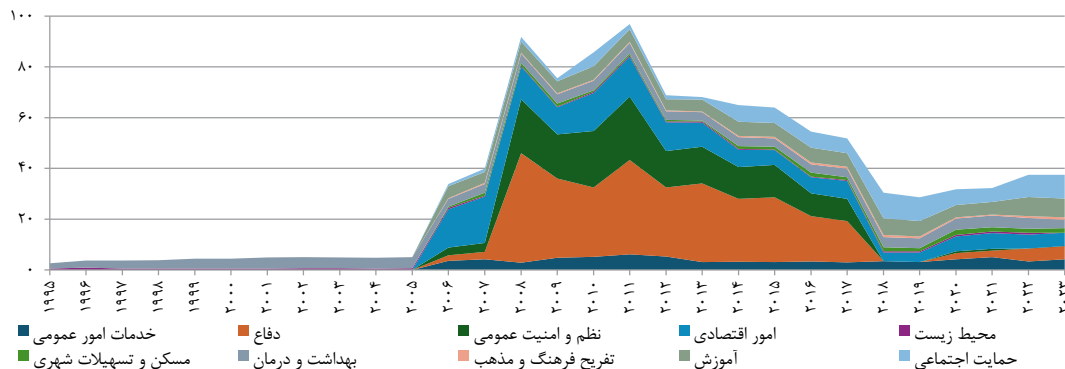
کشورهای با درآمد بالا



کشورهای با درآمد متوسط



کشورهای با درآمد پایین



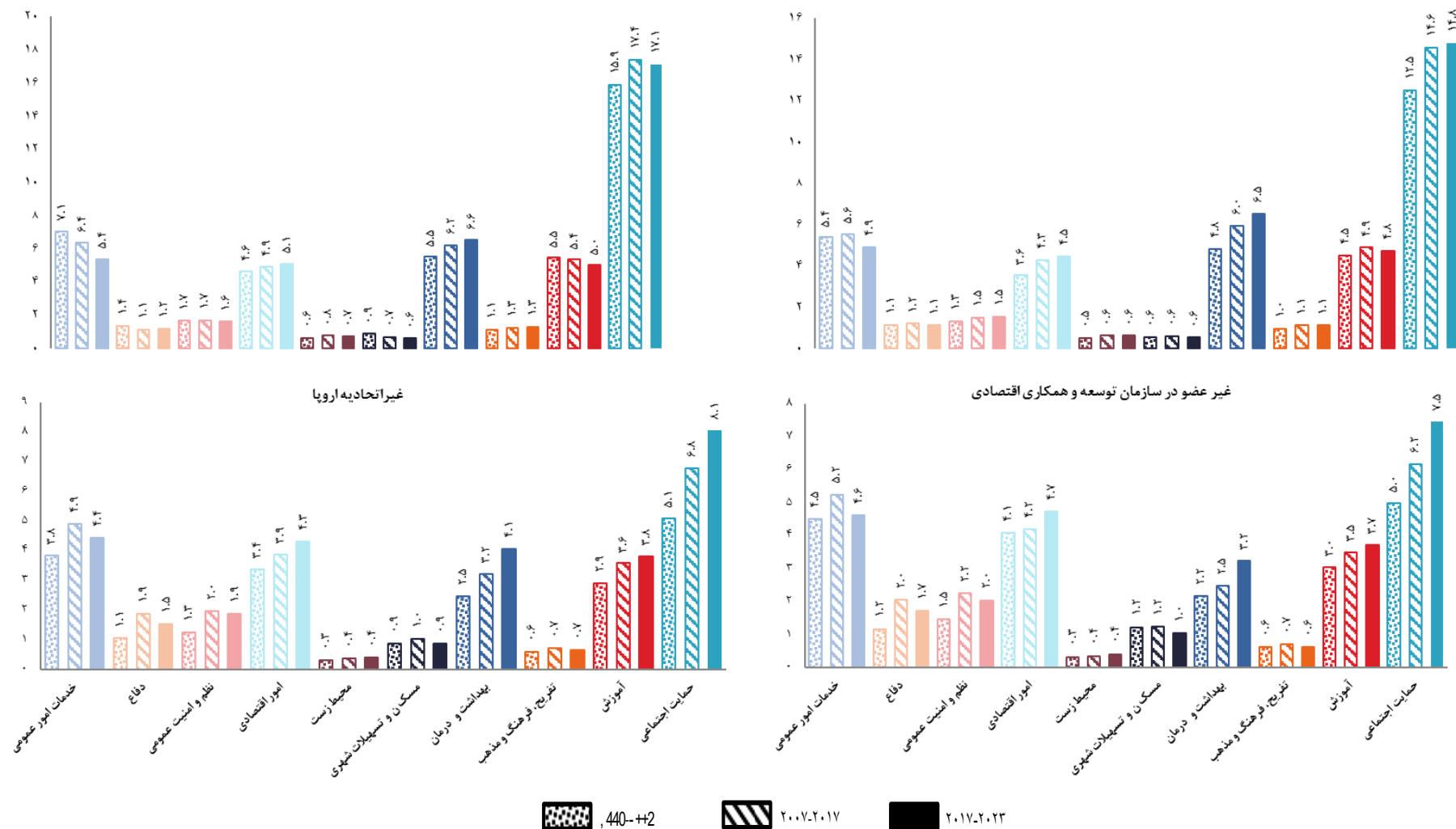
افزایش مخارج دولت عمومی در پی شوک‌های اقتصادی، دال بر عدم توانایی بازارها در رویارویی با بحران‌هاست. بنابراین در دوره پسا بحران، دولت‌ها بر اهمیت لحاظ تاب‌آوری اقتصادی در تنظیم رابطه دولت و بازارها تأکید دارند. اکنون بازتعریف نقش دولت‌ها در رویارویی با بحران‌های امنیت غذایی، انرژی، آب و تغییرات اقلیمی در دستور کار دولت‌ها قرار دارد.

پس از بررسی تحلیل کوتاه‌مدت شکل دولت و اثرپذیری آن از شوک‌های اقتصادی، به تحلیل مبتنی بر میانگین‌های زمانی پرداخته می‌شود تا روند بلندمدت تغییرات شکل دولت‌ها بررسی شود. شکل ۱۷ میانگین‌های زمانی اجزای مخارج دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی را برای گروه‌های اقتصادی نشان می‌دهد. بیشترین میانگین‌های زمانی متعلق به مؤلفه حمایت اجتماعی در اروپا و پس از آن به ترتیب متعلق به سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و کشورهای غیر عضو است. در تمامی گروه‌ها میانگین حمایت اجتماعی در دوره دوم رشد محسوسی نسبت به دوره اول داشته است، اما میزان رشد در کشورهای غیر اتحادیه اروپا و غیر عضو در سازمان توسعه و همکاری اقتصادی با ۳۳ و ۲۴ درصد، بیشتر از اتحادیه اروپا و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی با ۹ و ۱۷ درصد است. البته این کشورها با رشد بالای خود نتوانستند کاستی نسبی شدید خود را در سهم حمایت اجتماعی از تولید ناخالص داخلی جبران کنند. با کاهش نرخ رشد این مخارج در کشورهای غیر عضو به حدود ۲۰ درصد از دوره دوم به سوم، بدیهی است که سهم مخارج حمایت‌های اجتماعی در اتحادیه اروپا و سازمان همکاری اقتصادی هنوز هم حداقل حدود ۲ برابر کشورهای غیر عضو است.

پس از حمایت‌های اجتماعی، دومین مؤلفه متمایز بین کشورهای عضو با غیر عضو در سهم مخارج بهداشت و درمان از تولید ناخالص داخلی است. میانگین‌های زمانی سهم مخارج بهداشت و درمان همواره در اتحادیه اروپا بیشتر از سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و پس از آن به ترتیب، بیشتر از کشورهای غیر اتحادیه اروپا و غیر عضو در سازمان توسعه و همکاری اقتصادی بوده است. میزان رشد میانگین مخارج بهداشت و درمان (به تولید ناخالص داخلی) از دوره اول به دوم در گروه‌های عضو و غیر عضو اتحادیه اروپا به ترتیب ۱۲/۷ و ۲۸ درصد و همین‌طور، در کشورهای عضو و غیر عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی حدود ۲۵ و ۱۳/۶ درصد بوده است؛ لذا بدیهی است که میزان نابرابری بین کشورهای عضو و غیر عضو اتحادیه اروپا (از ۲/۲ به ۱/۹ برابر) کاهش و بین کشورهای عضو و غیر عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (از ۲/۱۸ به ۲/۴ برابر) افزایش یافته است. در دوره سوم و با شیوع کووید-۱۹، رشد مخارج نسبی بهداشت در کشورهای غیر عضو حدود ۲۸ درصد و به‌طور چشمگیری بیشتر از دو گروه اقتصادی دیگر با حدود ۷/۵ درصد رشد بوده است.

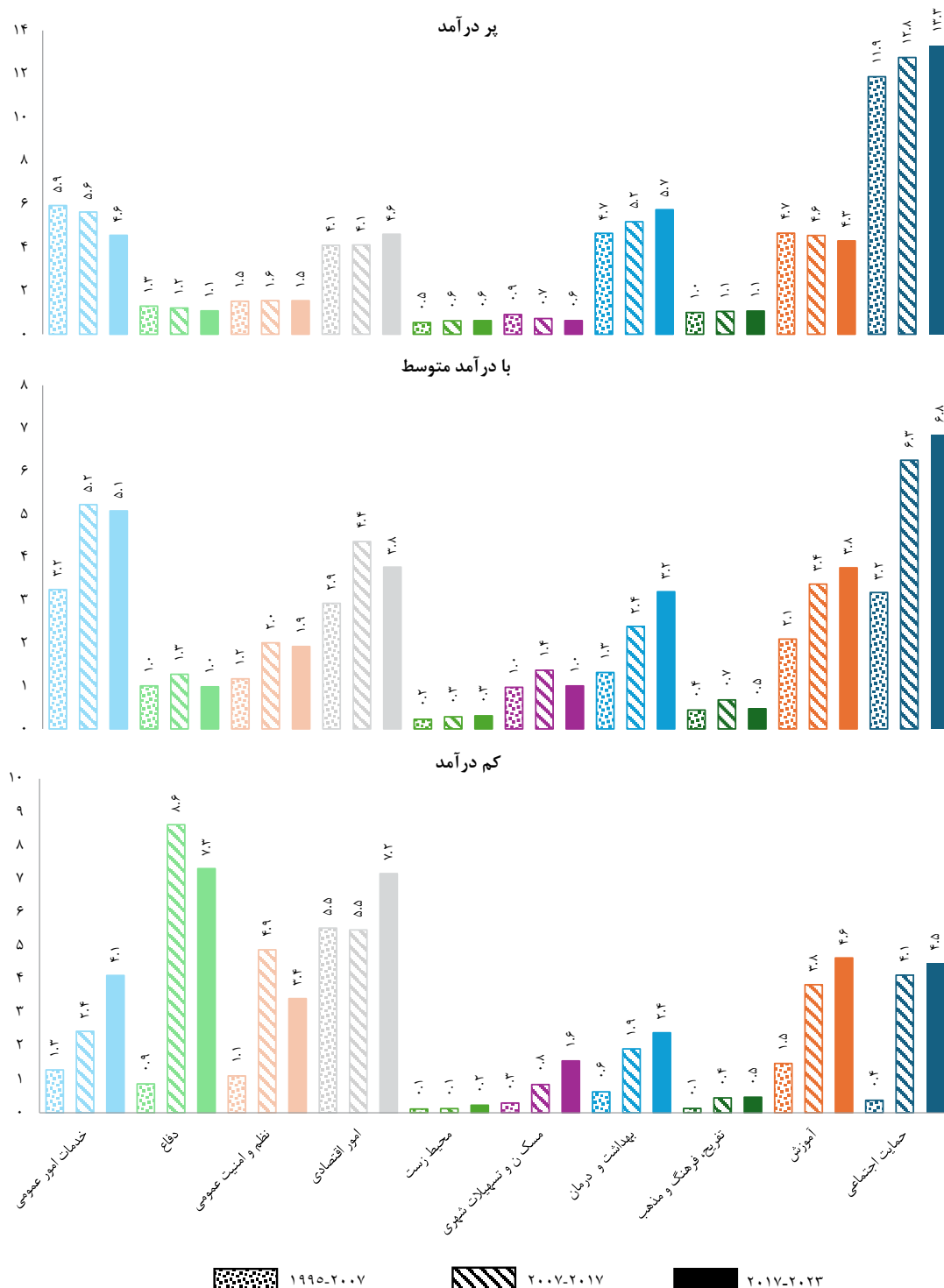
در دو مؤلفه خدمات امور عمومی و آموزش نیز همواره میانگین‌های زمانی در اتحادیه اروپا بیشتر از سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و پس از آن، بیشتر از کشورهای غیر عضو بوده است. با کاهش میانگین‌های زمانی سهم مخارج آموزش در اتحادیه اروپا و افزایش نسبی آن در سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، به‌همراه روند صعودی و تقریباً برابر آن بین کشورهای غیر عضو، مخارج مؤلفه آموزش بین این گروه‌ها هم‌گرا تر شده است. این هم‌گرایی در سهم مخارج خدمات امور عمومی نیز قابل شناسایی است.

شکل ۱۷. میانگین‌های زمانی اجزای مخارج دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی را برای گروه‌های اقتصادی [۵۷].



آخرین مؤلفه با سهم مخارج بیشتر از ۴ درصد تولید ناخالص داخلی، متعلق به امور اقتصادی است که میانگین‌های زمانی آن در تمام گروه‌های اقتصادی افزایش یافته است و به‌طور هم‌زمان، با رشد بالاتر کشورهای غیر عضو به کشورهای عضو اتحادیه اروپا و توسعه و همکاری اقتصادی هم‌گرا تر شده است. در نهایت، میانگین‌های زمانی اجزای مخارج دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی برای گروه‌های درآمدی مختلف در شکل ۱۸ نشان داده شده است.

شکل ۱۸. نمودار میانگین‌های زمانی اجزای مخارج دولت عمومی به تولید ناخالص داخلی را برای گروه‌های درآمدی [۵۷]



۵. جمع‌بندی

گزارش حاضر با محوریت بررسی مبانی نظری و شواهد تجربی مرتبط با اندازه دولت مورد بحث قرار گرفت. نتایج بررسی مکاتب نظری حاکی از آن است که اگرچه با مرور زمان مرزهای دولت و بازار مشخص‌تر شده است و توصیه بر مداخله کمتر دولت در بازار بوده است اما وظایف بیشتری برای دولت در نظر گرفته شده است. مطالعات متأخر در این حوزه، تأکید بیشتری بر کارایی دولت به جای میزان هزینه و اندازه دولت دارد. از دیدگاه آنان دولت باید محدود و مقید باشد اما مقید و محدود بودن دولت لزوماً به معنای کوچک بودن آن نیست. تعیین اندازه دولت عاملی تک‌بعدی نیست و علاوه بر رشد اقتصادی، باید شاخص‌های رفاه اجتماعی و برابری، کارایی و تاب‌آوری مدنظر قرار گیرد. در دوران پسا بحران اعتماد به مکانیزم بازار در بازایی از شوک‌ها کاهش یافته و با توجه به بحران‌های امنیتی، انرژی، محیط‌زیست و ... بازتعریف حدود و مرزهای دولت و بازار در جریان است.

نتایج کمی و تجربی نشان می‌دهد که نسبت بودجه به تولید ناخالص داخلی در بهترین حالت تصویر ناقص و در بدترین حالت، تصویر گمراه‌کننده‌ای از وضعیت اندازه دولت‌ها ارائه می‌کند که هرگونه توصیه سیاستی مبتنی بر آن را بی‌اعتبار می‌کند. روش حسابداری مخارج دولت، میزان فرابودجه، مخارج صندوق‌های تأمین اجتماعی و مخارج دولت محلی و ایالتی نقش قابل توجهی در اندازه دولت‌ها دارند. بنابراین، ارائه پیشنهاد سیاستی بر مبنای نسبت بودجه توصیه نمی‌شود. شاخص اندازه دولت عمومی از مجموعه آمارهای مالی دولت تصویر جامع‌تری از اندازه دولت ارائه می‌کند. با اتکا بر این شاخص، به‌طور کلی اندازه دولت‌ها کاهش نیافته است. مقایسه کشورها حاکی از آن است که دولت‌های با شاخص رفاه لگاتوم بالاتر در کشورهای توسعه‌یافته لزوماً دولت‌ها بزرگ‌تری نداشته‌اند، که دلالت بر اهمیت کارایی مخارج دولت به جای تمرکز صرف بر اندازه آن دارد. کشورهای عضو اتحادیه اروپا و عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی دولت‌های بزرگ‌تری نسبت به کشورهای غیر عضو دارند و نوسان کمتری در اندازه دولت را تجربه کرده‌اند. نوسانات مخارج عمومی دولت‌ها در زمان بحران‌ها، نشان‌دهنده ناتوانی بازارها در مدیریت بحران‌هاست. از این رو، در دوره پسابحران، تاب‌آوری اقتصادی به عاملی کلیدی در تنظیم رابطه دولت و بازار تبدیل شده است. در خصوص ترکیب مخارج دولت عمومی، پنج مؤلفه «خدمات عمومی»، «امور اقتصادی»، «بهداشت و درمان»، «آموزش» و «حمایت اجتماعی» بیشترین سهم را در مخارج دولت عمومی همه گروه‌های درآمدی و اقتصادی داشته‌اند. در میان این مؤلفه‌ها، مخارج حمایت اجتماعی سهم غالب را در ترکیب مخارج دولت عمومی کشورها به خود اختصاص داده است. میانگین مخارج «حمایت اجتماعی» نیز همواره روندی افزایشی داشته است. بر همین اساس، به نظر می‌رسد ترکیب مخارج عمومی کشورهای غیر عضو و کشورهای با درآمد متوسط و پایین، بارشد بیشتر این مؤلفه، در مسیر هم‌گرایی با ترکیب مخارج عمومی کشورهای عضو اتحادیه اروپا، کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و کشورهای با درآمد بالا قرار گرفته است.

در مورد ایران، کمبود داده‌های به‌روز و قابل اتکا (مانند شاخص اندازه دولت عمومی برای دوره پس از ۲۰۱۶) و مشکلات روش‌شناختی (مانند حسابداری نقدی و عدم شمول فرابودجه) ارائه توصیه سیاستی مقتضی را مختل ساخته است. بنابراین، پیش از هر اقدامی، تدقیق وضعیت موجود و بهبود نظام آماری ضروری است.

در مجموع، این گزارش نشان می‌دهد که بحث درباره اندازه دولت باید به کارایی، تاب‌آوری و نقش آن در مدیریت بحران‌ها معطوف شود، نه صرفاً ابعاد مالی. بازتعریف نقش دولت در عرصه‌های مختلف ادامه دارد و سیاست‌گذاری باید مبتنی بر داده‌های جامع و تحلیلی چندبعدی باشد.



۶. پیوست

پیوست ۱. فهرست اسامی کشورها

جدول ۱. پیوست فهرست کشورها، علائم اختصاری، وضعیت درآمدی و عضویت در نهادهای اقتصادی [۵۷]

علائم اختصاری	نام کشور	گروه درآمدی	عضویت در OECD	عضویت در EU	علائم اختصاری	نام کشور	گروه درآمدی	عضویت در OECD	عضویت در EU
AFG	افغانستان	پایین	غیر عضو	غیر عضو	ITA	ایتالیا	بالا	عضو	عضو
AUS	استرالیا	بالا	عضو	غیر عضو	JPN	ژاپن	بالا	عضو	غیر عضو
AUT	اتریش	بالا	عضو	عضو	KAZ	قزاقستان	متوسط	غیر عضو	غیر عضو
AZE	آذربایجان	متوسط	غیر عضو	غیر عضو	KGZ	قرقیزستان	پایین	غیر عضو	غیر عضو
BEL	بلژیک	بالا	عضو	عضو	KOR	کره جنوبی	بالا	عضو	غیر عضو
BLR	بلا روس	متوسط	غیر عضو	غیر عضو	KWT	کویت	بالا	غیر عضو	غیر عضو
BRA	برزیل	متوسط	غیر عضو	غیر عضو	LTU	لیتوانی	بالا	عضو	عضو
CAN	کانادا	بالا	عضو	غیر عضو	MAC	ماکائو	بالا	غیر عضو	غیر عضو
CHE	سوئیس	بالا	عضو	غیر عضو	MDV	مالدیو	متوسط	غیر عضو	غیر عضو
CHL	شیلی	بالا	عضو	غیر عضو	MLT	مالت	بالا	غیر عضو	عضو
CHN	چین	متوسط	غیر عضو	غیر عضو	MNG	مغولستان	متوسط	غیر عضو	غیر عضو
CRI	کاستاریکا	متوسط	عضو	غیر عضو	MUS	ماوریتس	متوسط	غیر عضو	غیر عضو
CYP	قبرس	بالا	غیر عضو	عضو	NLD	هلند	بالا	عضو	عضو
DNK	دانمارک	بالا	عضو	عضو	NOR	نروژ	بالا	عضو	غیر عضو
EST	استونی	بالا	عضو	عضو	NPL	نپال	پایین	غیر عضو	غیر عضو
FIN	فنلاند	بالا	عضو	عضو	POL	لهستان	بالا	عضو	عضو
FRA	فرانسه	بالا	عضو	عضو	PRT	پرتغال	بالا	عضو	عضو
GBR	انگلستان	بالا	عضو	غیر عضو	ROU	رومانی	بالا	غیر عضو	عضو
GEO	گرجستان	متوسط	غیر عضو	غیر عضو	RUS	روسیه	بالا	غیر عضو	غیر عضو
GRC	یونان	بالا	عضو	عضو	SGP	سنگاپور	بالا	غیر عضو	غیر عضو
GTM	گوآتمالا	متوسط	غیر عضو	غیر عضو	SLV	السالوادور	متوسط	غیر عضو	غیر عضو
HKG	هنگ‌کنگ	بالا	غیر عضو	غیر عضو	SMR	سان مارینو	بالا	غیر عضو	غیر عضو
HRV	کرواسی	بالا	غیر عضو	غیر عضو	SVN	اسلوونی	بالا	عضو	عضو
HUN	مجارستان	بالا	عضو	عضو	SWE	سوئد	بالا	عضو	عضو
IDN	اندونزی	متوسط	غیر عضو	غیر عضو	SYC	سیشل	بالا	غیر عضو	غیر عضو
IRN	ایران	متوسط	غیر عضو	غیر عضو	TUR	ترکیه	متوسط	عضو	غیر عضو
IRL	ایرلند	بالا	عضو	عضو	USA	آمریکا	بالا	عضو	غیر عضو
ISL	ایسلند	بالا	عضو	غیر عضو	ZAF	آفریقای جنوبی	متوسط	غیر عضو	غیر عضو



[1] J. E. Stiglitz and J. K. Rosengard, Economics of the public sector: Fourth international student edition. WW Norton & Company, 2015.

[۲] بررسی سهم دولت از تولید ناخالص داخلی، دفتر بررسی‌های اقتصادی، شماره مسلسل ۶۷۷، تهران، ۱۳۷۴.

[۳] پیرامون اصلاح نظام مالیاتی (۱): نظری بر جایگاه دولت در اقتصاد ملی، دفتر بررسی‌های اقتصادی - کمیته تخصصی مالیات، تهران، ۱۳۷۸.

[۴] مبانی نظری دخالت دولت در اقتصاد، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، تهران، ۱۳۸۳.

[۵] درباره لایحه بودجه ۱۳۸۵ کل کشور (۱۳): اندازه و حجم دولت، دفتر مطالعات اقتصادی، تهران، ۱۳۸۴.

[۶] دولت و اندازه آن، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۸۸۴۳، تهران، ۱۳۸۶.

[۷] تأثیر اندازه دولت بر رشد بخش‌های اقتصادی ایران، دفتر مطالعات اقتصادی، تهران، ۱۳۸۶.

[۸] تحلیل و بررسی مسئله اندازه دولت در ایران، دفتر مطالعات مدیریت (نظام اداری، ساختار و فرایند دولت)، شماره مسلسل ۱۹۸۶۶، تهران، ۱۴۰۳.

[9] L. Magnusson, "Introduction," in Mercantilist Economics, L. Magnusson Ed. Dordrecht: Springer, 1993.

[10] R. L. Meek, Economics of Physiocracy, 1st ed. Routledge, 1962.

[11] P. Steiner, "Wealth and Power: Quesnay's Political Economy of the "Agricultural Kingdom","" Journal of the History of Economic Thought, vol. 24, no. 1, pp. 91-110, 2002.

[12] W. J. Samuels, "The Physiocratic Theory of Economic Policy," in Essays in the History of Mainstream Political Economy: Springer, 1992, pp. 28-46.

[13] A. Smith, "1776 An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations," in Foundations of Monetary Economics, Vol. 1: Routledge, 2024, pp. 223-295.

[14] L. R. Robbins, The theory of economic policy: In English classical political economy. Springer, 1952.

[15] J. S. Mill, Principles of Political Economy, 7th ed. London: Longmans, Green, 1909.

[16] W. J. Baumol, "Welfare Economics and the Theory of the State," in The encyclopedia of public choice: Springer, 1952, pp. 937-940.

[17] H. Sidgwick, The principles of political economy. Kraus Reprint Company, 1901.

[18] R. Coase, "The problem of social cost. The Journal of Law and Economics, Vol. III, 1960, pp. 1-44," ed: Wiley Online Library, 1992.

[19] A. Pigou, The economics of welfare. Macmillan and Co., London, 1920.

[20] P. A. Samuelson, "Aspects of public expenditure theories," The review of Economics and Statistics, pp. 332-338, 1958.

[21] C. F. Bastable, Public finance. Macmillan and Company, limited, 1903.

[22] H. D. B. Dalton, Principles of Public Finance. G. Routledge, 1923.

[23] A. Bergson, "A reformulation of certain aspects of welfare economics, Quarf," J. Econ, vol. 52, 1938.

[24] H. Hotelling, "The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility Rates" in AC Darnell (ed.), The Collected Economics Articles of Harold Hotelling," ed: New York: Springer-Verlag, 1938.

[25] J. E. Meade, "Price and output policy of state enterprise," The Economic Journal, vol. 54, no. 215-216, pp. 321-339, 1944.

- [26] R. H. Coase, "The marginal cost controversy: some further comments," *Economica*, vol. 14, no. 54, pp. 150-153, 1947.
- [27] P. O. Steiner, "Peak loads and efficient pricing," *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 71, no. 4, pp. 585-610, 1957.
- [28] J. Hirshleifer, "Peak loads and efficient pricing: Comment," *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 72, no. 3, pp. 451-462, 1958.
- [29] R. G. Lipsey and K. Lancaster, "The general theory of second best," *The review of economic studies*, vol. 24, no. 1, pp. 11-32, 1956.
- [30] R. W. Lindholm, "Public finance and fiscal policy: An analysis of government spending, revenue, and debt," (No Title), 1950.
- [31] R. A. Musgrave and R. A. Musgrave, *The theory of public finance: A study in public economy*. McGraw-Hill New York, 1959.
- [32] R. H. Coase, "The lighthouse in economics," *The journal of law and economics*, vol. 17, no. 2, pp. 357-376, 1974.
- [33] D. C. Mueller, *Public choice III*. Cambridge University Press, 2003.
- [34] J. M. Buchanan and G. Tullock, *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. University of Michigan press, 1965.
- [35] A. H. Meltzer and S. F. Richard, "A rational theory of the size of government," *Journal of political Economy*, vol. 89, no. 5, pp. 914-927, 1981.
- [36] R. Barro, "Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth," *Journal of Political Economy*, vol. 98, pp. 103-125 (5)ed, 1990.
- [37] A. Alesina and D. Rodrik, "Distributive politics and economic growth," *The quarterly journal of economics*, vol. 109, no. 2, pp. 465-490, 1994.
- [38] R. K. Vedder and L. E. Gallaway, *Government size and economic growth*. The Committee, 1998.
- [39] G. Karras, "The optimal government size: further international evidence on the productivity of government services," *Economic inquiry*, vol. 34, no. 2, pp. 193-203, 1996.
- [40] G. Karras, "On the optimal government size in Europe: Theory and empirical evidence," *The Manchester School*, vol. 65, no. 3, pp. 280-294, 1997.
- [41] D. Chobanov and A. Mladenova, "What is the optimum size of government," *Institute for Market Economics, Bulgaria*, pp. 1-47, 2009.
- [42] R. Nourira and M. Kouni, "Optimal government size and economic growth in developing and MENA countries: A dynamic panel threshold analysis," *Middle East Development Journal*, vol. 13, no. 1, pp. 59-77, 2021.
- [43] V. Tanzi and L. Schuknecht, *Public spending in the 20th century: A global perspective*. Cambridge University Press, 2000.
- [44] P. Pevcin, "Does optimal size of government spending exist," *University of Ljubljana*, vol. 10, no. 1, pp. 101-135, 2004.
- [45] F. Facchini and M. Melki, "Efficient government size: France in the 20th century," *European Journal of Political Economy*, vol. 31, pp. 1-14, 2013.

- [46] C. Magazzino and F. Forte, "Optimal size of government and economic growth in EU-27," 2010.
- [47] A. Afonso and L. Schuknecht, "How"big" should government be?," EconPol Working Paper, 2019.
- [48] L. Schuknecht, Public spending and the role of the state: history, performance, risk and remedies. Cambridge University Press, 2020.
- [49] L. Schuknecht and V. Tanzi, "Reforming public expenditure in industrialised countries: are there trade-offs?," ECB Working Paper, 2005.
- [50] V. Tanzi, Advanced introduction to public finance. Edward Elgar Publishing, 2020.
- [51] T. Besley, "Size (of government) doesn't matter," in Economic Ideas You Should Forget: Springer, 2017, pp. 17-19.
- [52] A. Afonso, L. Schuknecht, and V. Tanzi, "The size of government," in Handbook on Public Sector Efficiency: Edward Elgar Publishing, 2023, pp. 6-31.
- [53] A. Afonso, L. Schuknecht, and V. Tanzi, "Public sector efficiency: an international comparison," Public choice, vol. 123, no. 3, pp. 321-347, 2005.
- [54] S. George, "Government in markets: Why competition matters—a guide for policy makers (September 2009)," 2011.
- [55] M. Labonte, Size and role of government: Economic issues. DIANE Publishing, 2010.
- [56] Oecd, Measuring Government Activity. Paris: OECD Publishing, 2009.
- [57] I. M. F. S. Dept., International Financial Statistics Yearbook, 2016. International Monetary Fund, 2016.



عنوان: تحولات در اندازه مالی دولت: چارچوب‌های نظری و شواهد بین‌المللی از بخش عمومی

DOI:

Permanent Link:

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

در تحول اندیشه‌های اقتصادی، ضمن تأکید بر تحدید مداخلات مستقیم دولت، دامنه وظایف دولت گسترش و تمرکز تحلیل‌ها از «اندازه» به «کارایی و کیفیت حکمرانی» تغییر یافته است. شواهد تجربی مبین عدم روند بلندمدت کاهشی یکنواخت در اندازه دولت‌هاست.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir