

## بررسی علل بزرگ شدن دولتها

نویسنده: دکتر فیروزه خلعت بری

### مقدمه

رشد فعالیت و حجم عملیات دولت در مقایسه با نیازهای اقتصادی یکی از موضوعاتی است که باید به آن توجه داشت. اگر دولت بزرگ می‌شود، این رشد باید با حجم فعالیت‌ها و نیازهای اقتصادی ارتباطی داشته باشد، وگرنه بزرگ شدن دولت برای مردم، دلپذیر نیست.

بزرگ شدن دولت موضوعی است که فقط در کشورهای در حال توسعه دیده نمی‌شود بلکه کشورهای بزرگ صنعتی و حتی کشورهای بزرگ سرمایه‌داری نیز به آن دچار شده‌اند. امروز، همه پذیرفته‌اند که در هر جامعه سازمان یافته‌ای، باید دولتی وجود داشته باشد و این دولت باید وظایفی را برعهده بگیرد. بنابراین، بودجه به عنوان یک سند اقتصادی، بارزترین نشانه هدفها و برنامه‌های این دولت است. تناسب بودجه دولت با در نظر گرفتن حجم عملیاتی که در جامعه به دوش دولت نهاده می‌شود، اندازه مطلوبی به دولت می‌بخشد که از دیدگاه جامعه مقبول است. به عبارت دیگر، تنها زمانی بودجه و حجم دولت می‌تواند مطلوب و مقبول باشد که دولت به اندازه‌ای درآمد که به مردم و جامعه خدمت ارائه می‌دهد. هدف این مقاله، شناخت ارتباط بین اندازه بودجه و دامنه فعالیت‌های دولت است. به این ترتیب، عواملی که به رشد دولت منجر می‌شود، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### دولت از دیدگاه جامعه

می‌کنند، نخست باید بدانیم چرا بوجود می‌آیند.	عواملی که سبب بوجود آمدن یک دولت
دیدگاه جامعه و بویژه اقتصاددانان درباره	می‌شود، در واقع همان عوامل مهم در بزرگ شدن
نقش دولت، در گذر زمان تغییرات چشمگیری	آن است. پس اگر بخواهیم بدانیم چرا دولتها رشد

ارسطو معتقد بود که دولت همیشه به این دلیل در کنار بشر وجود داشته است که بشر ماهیتی اجتماعی دارد و در وجود خود خواهان نظم و کنترل است. بنابراین، رشد دولت همراه با گسترش جامعه می‌باشد و هرچه جامعه از لحاظ ساخت و دسته بندی خانوادگی سیر تکاملی بی‌پیماید، نیاز به دولت بیشتر می‌شود.

دیدگاه دیگر، نظریه قرارداد<sup>۵</sup> است. بر اساس این دیدگاه بشر پیش از بوجود آمدن دولت و حکومت زندگی می‌کرده است. قرارداد دولت نشان دهنده مجموعه شروط و مقرراتی است که بر اساس آن افراد توافق می‌کنند پاره‌ای از آزادی‌های خود را از دست بدهند. جان لاک<sup>۶</sup> از هواداران اصلی این نظریه بود. با وجود این، به گفته «لاک» هدف نهایی دولت در حفظ زندگی، آزادی و نگاهداری و حراست از اموال مردم خلاصه می‌شود.<sup>۷</sup>

از سوی دیگر، فردریک باستیا معتقد بود که

داشته است. بسیاری از نظریه پردازان اقتصاد سیاسی معتقدند که وجود دولت ضرورت ندارد، بنابراین بهترین برنامه دولت این است که «در حد امکان از خرج کردن خودداری ورزد و تا آنجا که می‌تواند از مالیات گرفتن از مردم بپرهیزد»<sup>۱</sup>. به گفته «سه» لزومی برای بودن دولت وجود ندارد.<sup>۲</sup> در مکتب آنارشیسم نیاز به دولت مردود شمرده می‌شود، زیرا مردم باید نسبت به یکدیگر حس همکاری داشته باشند و با حضور این ارتباط نیازی به پرداخت هزینه برای تشکیل دولت وجود ندارد. در مکتب مارکسیسم یا دست کم از نظر فردریش انگلس زمانی که نیاز حفاظت از اموال فردی از بین برود، دولت و حکومت نیز بکلی برچیده می‌شود.<sup>۳</sup>

به طور کلی، دو مکتب فکری درباره ریشه‌های دولت وجود دارد. دیدگاه سنتی و دیدگاه سازمانی<sup>۴</sup>. اغلب فلاسفه عصر باستان از این دیدگاه به دولت می‌نگریستند. به عنوان مثال،

۱ - مراجعه شود به مقاله:

Tanzi, vito; "The Growth of Public Expenditure in Industrial Countries: An International and historical perspective"; paper presented at conference on "PUBLIC SPENDING: THE KEY ISSUES", Organized by the Institute of public Administration; Dublin, Ireland; 14th Nov. 1985.

2- Say, J.B. ; "cours complet d'Economic politique pratique"; 3 rd Edition; part 7; chapter 14.

۳ - مراجعه شود به دایرة المعارف آمریکانا، جلد ۱۳، صفحه ۱۲۷.

4- Organic View

5- Theory of contract

6- John Locke

۷ - مراجعه شود به کتاب : Second Treatise of civil government

دولتی که بیش از ۱۵ درصد محصول ناخالص ملی از مردم مالیات می‌گیرد، دولتی افراط کار است. در نخستین فصل کتاب قرارداد اجتماعی ژان ژاک روسو<sup>۱۱</sup> می‌خوانیم: «بشر آزاد متولد می‌شود و در همه جا در بند باقی می‌ماند». این گفته عمق نگرانی‌های روسو را درباره علت وجود دولت و حدود مشروع آن نشان می‌دهد. در اواخر سالهای دهه ۱۹۵۰، ماسگریو در کتاب معروفش به نام «نظریه تأمین منابع عمومی»<sup>۱۲</sup>، نقش دولت را اینگونه خلاصه کرد: نخست: توزیع منابع، دوم: تثبیت فعالیتهای اقتصادی، سوم: توزیع درآمد. از نظر ماسگریو، دفتر برنامه و بودجه باید از سه مدیریت جداگانه تشکیل شود و وظیفه توزیعی دولت باید به مهمترین مدیریت سپرده شود، زیرا این وظیفه مهمترین علت وجودی دولت است. کینز وظیفه تثبیتی دولت را بسیار با اهمیت می‌شمرد<sup>۱۳</sup>. به گفته وی اقتصاد متکی به بازار از

دولت نمی‌تواند جز دفاع از حقوق فردی وظیفه‌ای را پذیرا شود<sup>۸</sup>. پس وظیفه دولت در دفاع از آب و خاک محدود می‌شود. آدام اسمیت برای دولت وظایف مشخصی را برشمرد<sup>۹</sup>. به گفته او دولت سه وظیفه دارد:

نخست: حفاظت از جامعه در برابر تجاوزات ملل دیگر، دوم: حفاظت از تک تک افراد جامعه در برابر بی‌عدالتیها یا سرکوبی‌های سایر افراد جامعه و سوم: انجام دادن کارها و برپا کردن سازمان‌هایی که بخش خصوصی از آنها سر باز می‌زند. خدمات عمومی برای تسهیل تجارت در جامعه ضرورت دارد و دولت باید مسؤول عرضه این خدمات باشد.

اقتصاددان فرانسوی، لُرا بولیو<sup>۱۰</sup>، حدود یک قرن پیش گفته است: بهترین دولت، دولتی است که مالیاتی که از مردم می‌گیرد بیش از ۶ درصد محصول ناخالص ملی نباشد. اگر مالیات‌ها از ۱۰ تا ۱۲ درصد بالاتر رود، براستی بار سنگینی است و

8- Bastiat, Fré'deric; "Harmomies of political Economy"; part II; page 458.

9- Smith, Adam; "An Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations"; General Editors: R.H. Compbell and A.S.Skinner; Clarendon press; 1976.

10- Leroy - Beaulieu, pouli; "Traite' de la science des Finance"; Tome premier; Des Revenue Publics; Paris; 1888; PP 127-8.

11- Rousseau, J.J. "Du contrat social, ou principes du Droit Politique"; paris; Ernest Flammarion; ch. 1; page 6.

عبارت به شرح زیر است:

"L'homme est ne' libre, et partout il est dans les fers".

12- Musgrave, Richard A.; "The Theory of public Finance"; New York; McGraw - Hill Book Company; 1959.

13- Keynes, John M.; "General Theory"; 1936.

در این قالب است که مسأله بزرگ شدن دولت‌ها را باید ارزیابی کرد و مثبت یا منفی بودن ماهیت رشد آنها را سنجید.

### عوامل مؤثر در بزرگی دولت

چندین علت برای بزرگ شدن دولت‌ها وجود دارد. پاره‌ای از این عوامل با سازندگی و بالارفتن کارایی در اقتصاد، ارتباط دارد و برخی دیگر صرفاً مصرفی و غیر مولد است. اینک به برخی از این عوامل اشاره می‌شود:

#### الف - عرضه کالاها و خدمات عمومی

یکی از نخستین وظایف دولت آن بوده است که کالاها و خدمات عمومی را در اختیار افراد بگذارد و با رفع موانع، از بار زندگی آنان بکاهد. با توجه به اینکه هدف این بررسی، علل اقتصادی وجود و رشد دولت است، می‌توان حالتی را فرض کرد که دولت فقط برای عرضه کالا و خدمات عمومی وجود دارد. در چنین جامعه‌ای هرچه تقاضا برای کالاها و خدمات عمومی بیشتر باشد، منطق وجود دولت قوی‌تر می‌شود. در واقع رشد دولت با رشد تقاضا برای این کالاها و خدمات همراه و دمساز می‌گردد.

پرسشی که در این مرحله مطرح می‌شود این است که تقاضا برای کالاها و خدمات عمومی به

بی‌ثباتی ذاتی رنج می‌برد و پیوسته به جانب رکود میل می‌کند. دولت از طریق فعالیتهای بودجه‌ای باید عامل ثبات در اقتصاد باشد، «حتی اگر این ثبات به بهای بی‌ثباتی بودجه تمام شود»<sup>۱۴</sup>.

بررسی دیدگاههای مختلف از دولت این نکته را روشن می‌کند که وظایفی که امروز به دولت منسوب می‌شود و انجام دادن آنها برای دولت «طبیعی» و «ضروری» است، همیشه جزو وظایف طبیعی و ضروری دولت نبوده است. پایین بودن نرخ مالیات دریافتی دولت از مردم، نشان می‌دهد تاپیش از جنگ جهانی اول، دولت در واقع خود را ضامن اجرای وظایف توزیعی می‌دانسته و از این حد بندرت پا فراتر نهاده است. دولت‌ها فقط از راه تجربه دریافتند که پاره‌ای از وظایفی که به آنها محول شده، از عهده آنان خارج است. به عنوان مثال، وظیفه دولت به عنوان تثبیت کننده اقتصاد با بروز مشکل تورم توأم با رکود<sup>۱۵</sup>، دچار آشفتگی شد. وظیفه توزیع درآمد نیز با مسأله فرار از مالیات<sup>۱۶</sup> و ایجاد اقتصاد زیرزمینی<sup>۱۷</sup> به نابسامانی رسید. از آن گذشته، هدایت منابع مالی به سوی طبقه فقیر به گونه‌ای که از انگیزه کار و فعالیت کاسته نشود نیز به برنامه‌ریزیهای خاصی نیاز دارد که اغلب دولت‌ها در عمل از اجرای آن ناتوان مانده‌اند.

۱۴ - نقل از مقاله مندرج در زیر نویس شماره ۱، صفحه ۶

15- Stagflation

16- Tax Evation

17- Underground Economy

بالارفتن درآمد و کسش پذیری تقاضا نسبت به این درآمد است. هرچه مردم دارا تر شوند، نیاز به دولت می تواند بیشتر شود. این گفته با عقاید لاک و اسمیت سازگاری دارد.

الگو از این حد پا فراتر می گذارد. تأثیر افزایش قیمت کالای مورد تقاضا بر تقاضا منفی است، اما تأثیر آن بر ارزش کالای تقاضا شده می تواند مثبت یا منفی باشد. بنابراین، در دو وضعیت،  $P_G D_G$  افزایش خواهد یافت:

یکم: قیمت کالاها و خدمات عمومی در مقایسه با قیمت کالاها و خدمات خصوصی افزایش یابد و در عین حال تقاضای عموم برای این کالاها و خدمات کسش ناپذیر باشد.

دوم: قیمت کالاها و خدمات عمومی در مقایسه با قیمت کالاها و خدمات خصوصی کاهش یابد و در عین حال تقاضای عموم برای این کالاها و خدمات کسش پذیر باشد.

به طور خلاصه، دولتی که کالاها و خدمات عمومی را با تقاضای کسش ناپذیر عرضه می کند، به شرطی به سوی رشد گام برمی دارد، که قیمت این کالاها و خدمات در مقایسه با کالاها و خدمات خصوصی روند نزولی داشته باشد. برعکس، دولتی که کالاها و خدمات عمومی را با تقاضای کسش پذیر عرضه می کند، رشد خود را در صعودی بودن روند قیمت این کالاها و خدمات، در مقایسه با قیمت کالاها و خدمات خصوصی می بیند.

چه عواملی بستگی دارد و در چه ضوابطی رشد می کند. چنین تقاضایی در آغاز به درآمد او مربوط است، پس از آن به مصرف وی از کالاها و خدمات خصوصی، سلیقه، قیمت کالاها و خدمات خصوصی در مقایسه با قیمت کالاها و خدمات عمومی و عوامل متفرقه دیگر بستگی دارد. بنابراین، اگر

X;	کالاها و خدمات خصوصی
G;	کالاها و خدمات عمومی
$P_X$ ;	قیمت کالاها و خدمات خصوصی
$P_g$ ;	قیمت کالاها و خدمات عمومی
Y;	درآمد فرد
Z;	سلیقه فردی

باشد، در آن صورت تقاضای فرد به صورت

$$D_G = D(X, P_X, P_G, Y, Z)$$

نوشته می شود. دولت برگزیده باید بتواند کالاها و خدمات عمومی را عرضه کند. طبیعتاً ارزش کالاهای عرضه شده،  $P_G D_G$ ، حجم دولت را نشان می دهد.

در این قالب، بزرگی دولت به مجموع  $D_G$  بستگی دارد<sup>۱۸</sup>. نظریه تقاضا، رابطه بین هریک از عوامل مؤثر بر تقاضا را با کل تقاضا نشان می دهد و جهت کنش پذیری را نمایان می کند. بنابراین، افزایش درآمدها، تقاضا را افزایش می دهد و کسش پذیری تقاضا در مقابل درآمد عموم عامل افزایش  $P_G D_G$  است. پس یک عامل رشد دولت،

۱۸ - به این ترتیب، یکی از دلایل بزرگ شدن دولت، رشد جمعیت است، زیرا دولت باید مقداری کالا و خدمات عمومی به هر فرد عرضه نماید و هر چه تعداد افراد زیر پوشش دولت بیشتر باشد، دولت هم باید بزرگتر شود.

در صورت اثبات وجود این فرض می‌توان بزرگی دولت را به بالا رفتن درآمد منسوب دانست. در کشورهای در حال توسعه، بندرت به موارد عملی مطالعه در مورد کالاها و خدمات عمومی برمی‌خوریم و این کمبود در ایران نیز وجود دارد. نکته دیگری که باید به آن توجه داشت، کشش تقاضا در برابر قیمت است. در بیشتر موارد دولت به طور عمده عرضه‌کننده خدمات عمومی است، مانند بهداشت و آموزش. تقاضا برای این خدمات، کشش‌پذیری اندکی دارد، بنابراین رشد دولت به افزایش قیمت این خدمات بستگی دارد. به‌هرحال، در بخشهای خدماتی نیز نمی‌توان انتظار داشت که کارایی به طرز چشم‌گیری افزایش یابد.<sup>۲۰</sup> اغلب بررسی‌هایی که درباره بهره‌وری و کارایی در دولت انجام شده است، به صورت مستقیم یا غیرمستقیم این نظر را تأیید می‌کند که عقب‌افتادگی بهره‌وری و کارایی در بخش دولتی در مقایسه با بخش خصوصی عارضه‌ای است که از بزرگ شدن بی‌رویه دولت سرچشمه می‌گیرد، ولی این عقب‌افتادگی علت بزرگ شدن دولت نیست.<sup>۲۱</sup>

ب - توزیع ثروت و درآمد  
دولت را می‌توان عامل توزیع ثروت و

تأثیر سلیقه عموم بر تقاضا نیز با همین روش می‌تواند عامل بزرگ یا کوچک شدن دولت عرضه‌کننده کالاها و خدمات عمومی باشد. دولتی که براساس سلیقه مردم، کالاها و خدمات عمومی را عرضه می‌کند، می‌تواند رشد کند و بزرگ شود. از رونق افتادن این کالاها و خدمات، ستاره اقبال دولت را رو به افول می‌راند. متأسفانه، این نظریه ساده وقتی به مرحله عمل می‌رسد، مشکلات بسیاری به بار می‌آورد. وجود عوامل برون‌زای اختلال برانگیز<sup>۱۹</sup> همیشه بر سلیقه عموم اثر می‌گذارد و باز هم متأسفانه نمی‌توان این عوامل را از کالاها و خدمات عمومی جدا کرد. بالا رفتن رفاه در جامعه شهرنشین با افزایش آلودگی هوا همراه می‌شود و در نهایت به مرحله‌ای می‌رسد که مطلوبیت شهرنشینی را بکلی نابود می‌کند. به این ترتیب، وجود یک پارکینگ عمومی چندین طبقه در وسط یک شهر پرجمعیت مطلوبیت بسیار زیادی دارد، در حالی که در یک روستای کوچک، هیچ نیازی به وجود آن حس نمی‌شود. درباره تأثیر درآمد نیز کشش‌پذیری تقاضا برای کالاها و خدمات عمومی نسبت به درآمد، موضوعی است که باید مطالعه و بررسی شود و فقط

### 19 - Externalities

۲۰ - مورد استثنا بر این قاعده کلی، بخش خدمات نظامی است. این بخش سرمایه‌بری گسترده‌ای دارد که پیشرفت فنی را در آن ممکن می‌سازد. در کشورهایی که سازنده کالاهای تسلیحاتی هستند، پیشرفت فنی در این بخش دولت کاملاً مشهود است. البته کاربرد کامپیوتر به مقیاس وسیع هم در بالا بردن دانش فنی در بخشهای مختلف دولت مؤثر بوده است.

۲۱ - به عنوان مثال، مراجعه شود به مقاله:

Buchanan, James M.; "Why does government grow?"; in Borchering, Thomas E.; "Budgets and Bureaucrats: the sources of government growth"; Duke University Press; 1977.

ثروت خرج کند، هریک از افراد جامعه به یک اندازه از وجوه دولتی بهره‌مند می‌شوند. پس می‌توان حالتی را در نظر گرفت که در آن متوسط درآمد سرانه افراد اجتماع  $\bar{y}$  = و نرخ مالیات بر درآمد  $t$  = باشد، در این حالت اگر سهم سرانه افراد از محل درآمد دولت  $g$  = باشد، در یک بودجه متعادل<sup>۲۴</sup> رابطه زیر وجود دارد:

$$g = t \bar{y}$$

بالاترین رقمی که فرد می‌تواند در جامعه مصرف کند، مصرف کل درآمد است. درآمد قابل خرج کردن هر فرد به صورت زیر بدست می‌آید<sup>۲۵</sup>:

$$c = (1 - t)y + g \geq 0$$

دولت به نرخ  $t$  مالیات می‌گیرد<sup>۲۶</sup> و به هرکس معادل  $g$  درآمد می‌بخشد. افراد در شبانه‌روز

درآمد نیز به حساب آورد. به گفته برخی از اقتصاددانان، هر عمل دولت، عاملی توزیعی دارد که نباید از نظر دورماند<sup>۲۷</sup>. این دولت است که تصمیم می‌گیرد خط مترو از کدام نقاط تهران بگذرد. در واقع تهران مترو داشته باشد، یا اینکه کدام شرکت برای ساختن متروی تهران فعالیت کند. در هریک از این تصمیم‌گیریها در واقع یک شخص یا یک گروه بر دیگران برتر شمرده می‌شود و کالا و خدمات عمومی به سوی آن فرد یا گروه هدایت می‌گردد.

برای مشاهده اثر توزیعی دولت و ارتباط آن با بزرگ شدن دستگاه دولت سالاری، می‌توان از الگوی نظری ساده‌ای استفاده کرد که ملتزر و ریچارد آن را طراحی کرده‌اند<sup>۲۸</sup>. اگر دولت تمام درآمدها را برای فعالیتهای مؤثر بر توزیع درآمد و

۲۲ - به عنوان مثال، مراجعه شود به مقاله:

Aranson, Peter H.; and Peter C. Ordeshook; "Regulation, Redistribution, and Public Choice"; Public Choice; Vol 37; 1981; PP 69-100.

۲۳ - مراجعه شود به مقالات زیر:

a - Meltzer, Alan H.; and Scott F. Richard; "Why government grows in a Democracy"; public interest; vol 52; summer 1978; PP 111-18.

b - -----; "A Rational theory of size of government"; Journal of political Economy"; vol 89; Oct. 1981; PP 914- 27.

c - -----; "Tests of Rational theory of size of government"; public choice; vol 41; 1983; PP 403-18

d - Mueller, Dennis C.; "The growth of government : A public choice perspective" IMF; May 1986.

۲۴ - وجود بودجه متعادل (Balanced Budget) در الگویی مانند الگوی بالا که متغیرهای آن به قیمت واقعی هستند و تورم وجود ندارد به این معنی است که در توزیع منابع واقعی جا به جا می‌شود. در این الگو، کالا و خدمات عمومی وجود ندارد.

۲۵ - پس‌انداز بنا به فرض صفر است و تمام درآمد مصرف می‌شود.

۲۶ - مالیات خطی فرض می‌شود. این امر گرچه محدود کننده است، در ادبیات مربوط به بودجه سابقه‌ای طولانی دارد.

$$u_c[(1-t)nq + g, 1-n] \cdot (1-t)q + u_l[(1-t)nq + g, 1-n] - (-1) = 0$$

$$(1-t)q \cdot u_c[(1-t)nq + g, 1-n] = u_l[(1-t)nq + g, 1-n]$$

$$\text{در این رابطه } u_c = \frac{\partial u}{\partial c} \text{ و } u_l = \frac{\partial u}{\partial l}$$

پرداختهای دولت،  $g$ ، در واقع حداقل معیشت را نشان می‌دهد.<sup>۲۹</sup> بنابراین، کسی که بیکار باشد، باید به درآمد  $g$  بسنده کند، اما چنین شخصی اصلاً کار نمی‌کند، بنابراین برای او  $n=0$  است. وضعیت بهینه برای فرد بیکار به صورت زیر است:

$$(1-t)q \cdot u_c(g, 1) = u_l(g, 1)$$

بنابراین ظرفیت چنین فردی عبارت است از:

$$q_0 = \frac{u_l(g, 1)}{(1-t) \cdot u_c(g, 1)}$$

بیکاران در این اجتماع ظرفیتی دارند که در بهترین حالت معادل  $q_0$  است.<sup>۳۰</sup>

تأثیر نرخ مالیات در این الگو تعیین کننده است. بالا رفتن نرخ از یک سو برای دولت و برای فرد درآمد بیشتر بوجود می‌آورد<sup>۳۱</sup> و از سوی دیگر، درآمد بدست آمده از کار را می‌کاهد. بنابراین، افراد رغبت بیشتری به استراحت نشان می‌دهند و نسبت به کار بی‌میل‌تر می‌شوند.

درصدی از وقت خود را صرف کار می‌کنند<sup>۲۷</sup> و برای باقی‌مانده اوقات خود، برنامه‌های تفریحی می‌گذارند. پس اگر:

درصدی از اوقات فرد که صرف کار می‌شود  $n =$

و میزان استراحت روزانه افراد  $l =$

باشد، در این صورت  $l = 1 - n$

درآمد افراد این جامعه به دو عامل بستگی دارد: میزانی که کار می‌کنند و توان فردی آنها. پس اگر ظرفیت و توان فردی هر یک از افراد اجتماع  $q$  باشد، درآمد وی به شرح زیر خواهد بود:

$$y = nq$$

فرد، ساعات کار و میزان مصرف خود را در قالب برنامه‌های رفاهی دولت،  $g$ ، و میزان مالیات پرداختی،  $t$ ، چنان تعیین می‌کند که با سطح مشخص توان فردی اش،  $q$ ، بتواند مطلوبیت مصرف و استراحت  $u(c, l)$  خود را به حداکثر برساند<sup>۲۸</sup>. با در نظر گرفتن تعاریف  $c$  و  $l$  هدف به صورت حداکثر کردن تابع

$$u[(1-t)nq + g, 1-n]$$

به صورتی است که  $0 \leq n \leq 1$ . شرط لازم بهینه سازی عبارت است از:

$$\frac{du}{dn} = 0 \Rightarrow$$

۲۷ - طبیعتاً ساعات کار نیز به ظرفیت و توان فردی بستگی دارد، یعنی در واقع  $n = n(q)$  است.

۲۸ - بنا به فرض، تابع مطلوبیت، تابعی اکیداً مقعر بر حسب  $c$  و  $l$  است.

۲۹ - اگر دولت حداقل معیشت را در لبه خط فقر جامعه قرار دهد، میزان خاصی از مالیات بدست می‌آید.

۳۰ - ملتر و ریچارد نشان می‌دهند که راه حل آنها در واقع جواب حداکثر را بدست می‌دهد: یعنی شرط مرتبه دوم حداکثر سازی برآورده می‌شود. این راه حل، تنها جواب موجود بر مسأله مورد بحث است.

۳۱ - به دلیل بالا رفتن  $g$  در نتیجه بالا رفتن  $l$ .



حق رأی عمومی و آزادسازی رأی دهی در انتخابات، درآمدی که نقش تعیین کننده را در تصمیم گیری ها برعهده دارد، درآمد میانه<sup>۳۲</sup> در اقتصاد است<sup>۳۳</sup>. رأی دهندگانی که درآمدها از درآمد میانه پایین تر است با مالیات بندی بیشتر و در نتیجه توزیع گسترده تر درآمد موافقت می کنند. برعکس، رأی دهندگانی که درآمدها از درآمد میانه بالاتر است، از سیاست مالیاتی پایین تر و توزیع درآمد محدودتر حمایت می کنند. با وجود این، نرخ مالیات بر اساس متوسط درآمد معین می شود. وقتی متوسط درآمد در مقایسه با درآمد میانه افزایش می یابد، نرخ مالیات زیاد می شود و برعکس. با افزایش تعداد رأی دهندگان و ورود درصد بزرگتری از افراد کم درآمد در میان جمعیت واجد شرایط رأی دادن، درآمد میانه نسبت به درآمد متوسط، در سطحی به مرتب پایین تر قرار می گیرد. این امر سبب افزایش نرخ مالیات و در نتیجه بزرگتر شدن دولت می شود<sup>۳۴</sup>.

خلاصه اینکه، وقتی نقش توزیعی خدمات دولت اهمیت می یابد، گسترش تعداد رأی دهندگان سبب می شود که دولت متکی به

ارتباط بین نرخ مالیات و میزان مصرف نیز اهمیت دارد. در مقیاس کلی، بودجه دولت متعادل است، اما هر رأی دهنده با داشتن درآمد  $y^*$  نرخ از مالیات را ترجیح می دهد که مصرفش را در بالاترین سطح ممکن نگاه دارد. بنا به تعریف:

$$c = (1-t)y^* + g$$

$$= (1-t)y^* + t\bar{y}$$

پس:

$$\frac{dc}{dt} = -y^* + \bar{y} + t \frac{d\bar{y}}{dt}$$

شرط لازم مطلوب بودن نرخ مالیات از نظر هر فرد است، اما  $\frac{d\bar{y}}{dt} < 0$  یعنی با افزایش نرخ مالیات درآمد متوسط کاهش می یابد. پس  $y^* = \bar{y} + t \frac{d\bar{y}}{dt}$  این مفهوم را می رساند که هرچه درآمد اکتسابی فرد بیشتر باشد، نرخ مطلوب مالیات از نظر وی پایین تر است، در حالی که بیکاران در واقع نرخ بالای مالیاتی را ترجیح می دهند و رسیدن به حداکثر نرخ مالیاتی عملاً مصرف بیکاران را به بالاترین سطح ممکن می رساند.

اگر طبقه بندی درآمدی افراد مستقل از انتخاب  $g$  و  $t$  باشد، رابطه معکوس بین نرخ مالیات و درآمد فرد این مفهوم را می رساند که با برقراری

### 32 - Median income

۳۳ - برای اثبات این نکته مراجعه شود به مقاله:

Roberts, Kevin W.S.; "Voting over income Tax Schedules"; *Journal of public Economics*; no 8; Dec. 1977; PP 329-40

۳۴ - با توسل به همین استدلال می توان افزایش بی رویه بدهیهای دولتها را نیز مورد بررسی قرار داد. رأی دهندگان امروز بسیار راغبند که رأی دهندگان ثروتمند فردا، مالیات بیشتری پردازند. وام گیری دولت در واقع مالیات بندی آینده است. در هر حال می توان این الگوی ساده را با افزایش امکان پس انداز، انباشت سرمایه و کالاها و خدمات عمومی بسط داد و نتایج مشابهی بدست آورد.

پرسیده شود چرا قوه مقننه حاضر به پذیرش این رقم بزرگتر می‌شود؟ دست کم دو پاسخ برای این پرسش وجود دارد:

یکم: قوه مجریه و دستگاه دولت سالاری شکل ویژه‌ای از انحصار دو طرفه<sup>۳۶</sup> را بوجود می‌آورند. درست است که دولت سالاری به قوه مقننه محتاج است تا بتواند خود را حفظ کند، اما اعضای قوه مقننه هم بخوبی می‌دانند که اگر برخوردی خصومت بار نسبت به برنامه‌های دولت نشان دهند، بار افت عرضه خدمات و کالاهای عمومی را باید بر دوش بکشند، بنابراین در انتخابات دوره بعد خشم رأی دهندگان، نام آنها را به صندوق‌ها نخواهد ریخت. به این ترتیب، در بهترین حالت، بودجه مصوب برای کالا یا خدمت خاص، رقمی بالاتر از حداقل لازم و پایین‌تر از بودجه پیشنهادی دولت خواهد بود.

دوم: چیزی که به دولت سالاران کمک می‌کند تا بودجه پیشنهادی خود را از تصویب مجلس بگذرانند، این است که قوه مقننه بندرت از کم و کیف عرضه و حتی ماهیت کالا یا خدمت

رأی‌گیری رشد کند و حجم مالیات بندی و عملیات خود را گسترش دهد<sup>۳۵</sup>. در بررسی عملی ارتباط حجم عملیات دولت با نقش توزیعی آن، باید بتوان سهم سایر عملیات دولت را مشخص کرد. در هر حال راههای دیگری نیز برای تغییر توزیع درآمد وجود دارد که دولت‌ها می‌توانند بدون گسترش بی‌رویه عملیات خود به توزیع دلخواه دست یابند.

پ - دولت سالاری

اجرای وظایف دولت در دست دستگاه دولتی و سازمان‌هایی است که هر یک زیر نظر مدیران برگزیده دولت فعالیت می‌کنند. این مجموعه دستگاه دولت سالاری<sup>۳۷</sup> را بوجود می‌آورد.

تأثیر دولت سالاری را می‌توان به این ترتیب به زبان آورد که دولت سالاران معمولاً به جای ارائه تابع عرضه، بودجه مطلوب خود را اظهار می‌کنند. بنابراین بسیار دیده می‌شود که به دلیل بزرگ بودن بیش از حد مطلوب دستگاه‌های دولتی، بودجه بیان شده بیش از حداقل لازم برای ارائه کالا و خدمات عمومی است. ممکن است

۳۵ - در این بررسی نظری فرض شده که جهت‌گیری فعالیت توزیعی بودجه به جانب طبقه فقیرتر جامعه است. در واقع، بسیاری از طرح‌های بودجه‌ای، جهت عکس حالت بالا دارد. برنامه‌های گسترش و احیای صنایع از این جمله‌اند. از این دید درباره ایتالیا مطالعه‌ای عملی وجود دارد. برای توضیح بیشتر مراجعه شود به:

**Fratianni, Michele; and Franco Spinelli; "The growth of government in Italy:**

**Evidence from 1861 to 1979"; public Choice; Vol 39; 1982; PP 221-43.**

با وجود این، باید توجه داشت که برنامه ریزی به قصد بالا بردن رفاه طبقه کم درآمد چندان ساده نیست و در عمل با مشکلاتی مواجه می‌شود که فرار از فعالیت در این گروه از جمله عوارض آن است.

36 - Bureaucracy

37 - Bilateral Monopoly

دستگاه، مدیران هنوز به نفعی که می‌خواهند نمی‌رسند. در شرکت‌های خصوصی، مدیری که یک شرکت بزرگ را با درآمد سالانه ۱۰ میلیارد ریال اداره می‌کند، می‌تواند درآمدی به مراتب بالاتر از مدیری داشته باشد که شرکتی را با درآمد سالانه ۱۰۰ میلیون ریال رهبری می‌کند. این وضع در دستگاه‌های دولتی وجود ندارد. درآمد مدیران به درآمد شرکت مربوط نمی‌شود. از آن گذشته در بسیاری از موارد، به دلایل غیرکاری، رؤسای بلند پایه برگزیده می‌شوند که فقط چند سالی در پست ریاست باقی می‌مانند و سپس به محل دیگری انتقال داده می‌شوند. به این ترتیب، بزرگ شدن دستگاه‌های دولتی شکلی خاص به خود می‌گیرد: یعنی به گونه‌ای که مزایای مدیران را افزایش می‌دهد. در هر حال، اگر دستگاهی رو به رشد باشد، احتمال ترفیع گرفتن کارکنان بیشتر می‌شود. این وضع برای کوشش در راه بزرگ نمایاندن دستگاه انگیزه‌ای بوجود می‌آورد که حاصل آن بزرگ شدن دولت است، در حالی که احتمالاً<sup>۳۸</sup> جامعه نیازی به آن نخواهد داشت<sup>۳۹</sup>.

برای بررسی نظری اثر دستگاه‌های دولتی

عرضه شده بدرستی آگاه می‌شود. در بسیاری از موارد اندازه‌گیری دقت و صحت عملکرد دولت، غیر ممکن است. به عنوان مثال، چگونه می‌توان میزان کار اداره شهربانی را در جلوگیری از بزه کاری اندازه گرفت؟ یا به چه ترتیب می‌توان نقش وزارت دفاع را در تأمین امنیت ملی سنجید؟ حتی در مورد وزارتخانه‌هایی مانند آموزش و پرورش که در ظاهر برای اندازه‌گیری کیفیت عمل آنها معیارهایی مانند تعداد شاگردان قبول شده وجود دارد، در واقع این معیارها، بسیار بی‌دقتند، زیرا بین قبول شدن در امتحانات و بالارفتن دریافته‌ها و دانش دانش‌آموزان چه ارتباطی می‌توان بیان کرد؟ در واقع ماهیت انحصاری وزارتخانه سبب می‌شود که کیفیت از نظر دور بماند و قوه مقننه نمی‌تواند عرضه کالا و خدمات دولت سالاری را با عرضه کالا و خدمات دستگاهی دیگر مقایسه کند. در چنین مواردی، پایین آوردن هزینه، معادل افت کیفیت است. دستگاه‌های دولتی اغلب راه‌هایی برای گریز از کاهش بودجه می‌یابند<sup>۳۸</sup>.

یکی از مشکلات دستگاه‌های دولتی این است که حتی با افزایش نفرت و بزرگ شدن

۳۸ - بیشتر دستگاه‌های دولتی می‌خواهند بودجه خود را به حداکثر برسانند و راه مطمئنی که برای این کار می‌یابند، بالا بردن تعداد کارکنان و بزرگ کردن دستگاه است. برای مطالعه این موضوع مراجعه شود به:

a - Baumol, William J; "Business Behavior, Value and Growth"; Macmillan; 1959.

b - Marris, Robin; "The Economic theory of 'Managerial' capitalism"; free press; 1964.

c - Williamson, Oliver E.; "The Economics of Discretionary Behavior"; prentice hall; 1964.

۳۹ - در سه مقاله زیر، در زمینه تأثیر دستگاه‌های دولتی در بزرگ شدن دولت و واداشتن مردم به قبول دولتهای بزرگتر، مطالعاتی عملی وجود دارد:

a - Romer, Thomas; and Howard Rosenthal; "political Allocation, controlled Agendas, and the status Quo"; Public Choice; Vol 33; Winter 1978; PP 27-43.

b - -----; "Bureaucrats vs. Voters: on the political Economy of resource Allocation by Direct Democracy"; Quarterly Journal of Economics; vol 93; Nov. 1979; PP 562-87

c - -----; "Setters, Reversions, and Median voters: Evidence from school expenditure referenda"; mimeographed; 1980.

بسادگی می توان دید که با بزرگ شدن بودجه، رشد بودجه متکی به دولت سالاری، بزرگتر از رشد محصول ناخالص ملی خواهد شد.

#### ت - گروههای فشار

عامل دیگری که سبب بزرگ شدن دولت می شود، وجود منافع گروهی متمایز از منافع کلی اجتماع است. گروههای فشار می توانند خواست خود را به دولت بقبولانند و به این ترتیب بر بار مالی دولت بیفزایند. اولین کسی که در کلی ترین شکل به این موضوع اشاره کرد، «تولاک»<sup>۴۰</sup> بود. او نشان داد که اگر انتخاب دولت بر اساس رأی اکثریت باشد، اکثریت می تواند خواست خود را به جامعه تحمیل کنند و این خواست می تواند بار مالی جامعه را افزایش دهد. گروههای فشار همین عمل را به مقیاس وسیع انجام می دهند. تعاونیهای توزیع می خواهند دولت حداکثر امکانات را در اختیار آنها قرار دهد، در حالی که زاغه نشینان مایلند دولت برنامه های رفاهی و خانه سازی خود را با گسترده ترین شکل پیگیری کند<sup>۴۱</sup>. به این ترتیب، هزینه هایی که از فشارهای این گروهها سرچشمه می گیرد، به مراتب بیش از حدی است که توزیع مطلوب منابع اقتضا می کند. ماهیت دقیق تأثیر گروههای فشار را نمی توان در الگویی ساده و گویا

بر بزرگ شدن حجم بودجه، فرض کنید که کالاها و خدماتی که دولت به عموم عرضه می کند معادل  $G_t$  واحد ارزش در زمان  $t$  باشد. در این زمان بودجه دولت  $B_t$  است که در صورت بزرگ شدن آن توسط دستگاههای دولتی، رابطه زیر برقرار خواهد بود:

$$B_t = b(B_t).G_t$$

در اینجا، ضریب تأثیر دستگاههای دولتی بر بودجه

$$b(B_t) =$$

طبیعتاً به درجه تأثیر اندازه بودجه بستگی دارد و اگر اثر دستگاهها مثبت باشد،  $b(B_t) > 1$  خواهد بود.

اگر تقاضا برای کالاها و خدمات عمومی رشدی معادل رشد محصول ناخالص ملی داشته باشد، اگر

رشد سالانه محصول ناخالص ملی  $= m$  در آن صورت

$$G_t = ae^{mt}$$

بنا به فرض  $a > 0$  و عددی ثابت است. رشد بودجه را می توان به شرح زیر محاسبه کرد:

$$B_t = b(B_t) ae^{mt}$$

$$\Delta B_t = \Delta b(B_t) ae^{mt} + amb(B_t)e^{mt}$$

پس:

$$\frac{\Delta B_t}{B_t} = \frac{\Delta b(B_t)}{b(B_t)} + m$$

40 - Tullock, Gordon; "some problems of majority voting"; journal of political economy"; vol 67; Dec. 1959; PP 571-79.

۴۱ - برای مشاهده چگونگی تأثیر گروههای فشار بر بزرگی دولت، مراجعه شود به:

Becker, Gary C.; "A theory of competition Among pressure groups for political influence"; Quarterly Journal of economics; vol 98; August 1983; PP 371-400.

بررسی کرد<sup>۴۲</sup>.

ث - توهم بودجه‌ای

دولتها می‌توانند با ایجاد توهم بودجه‌ای<sup>۴۳</sup> نیز رشد کنند. بر اساس نظریه توهم بودجه‌ای، دولت می‌تواند بودجه‌ای تنظیم کند که عموم را درباره اندازه بودجه به توهم دچار کند. در بیشتر موارد، مردم بزرگ شدن دولت را با زیاد شدن مالیاتهای پرداختی به دولت اندازه می‌گیرند. ردپای دولت در همه فعالیتها دیده می‌شود و مردم دخالت دولت را حس می‌کنند. دولت می‌تواند برای مالیات‌بندی عمومی، راههایی را برگزیند که مردم بار مالیاتی دولت را احساس نکنند. به این ترتیب، مالیات مستقیم که در هر شکل ملموس‌ترین نوع مالیات است، برای رشد بیش از حد دولت به کار نمی‌رود و مالیاتهای غیر مستقیم بهترین روش برای بوجود آوردن توهم بودجه‌ای است. به این ترتیب، دولت می‌تواند ورای امکانات اقتصاد بزرگ شود.

ماهیت تأثیر توهم بودجه‌ای بر بزرگ شدن

دولت بخوبی روشن نیست و نمی‌توان گفت که تأثیر کوتاه مدت است یا اینکه نوسانات بلندمدت در بودجه ایجاد می‌کند. در هر صورت درجه تأثیر نیز مشخص نیست: یعنی نمی‌توان گفت چه میزان توهم می‌تواند در حجم بودجه یک درصد افزایش بوجود آورد<sup>۴۴</sup>.

ج - برنامه‌های بلند پروازانه

این عارضه بویژه در کشورهای در حال توسعه دیده می‌شود. دولتها در این موارد برنامه‌های بزرگ توسعه را پیش‌بینی می‌کنند و در جریان کار به موانعی از قبیل نداشتن امکانات فنی هماهنگ، بدست نیاوردن بودجه پیش‌بینی شده، پایین بودن مشهود کارایی و پیشرفت نکردن کارها بر می‌خورند. به این ترتیب، برنامه‌ها یا بکلی متوقف می‌شود یا با هزینه‌ای چند برابر هزینه برآورد شده اولیه به پایان می‌رسد. در تمام موارد، بار بلندپروازیهای دولت بر دوش شهروندان سنگینی خواهد کرد. دولتهایی که نمی‌توانند با گرفتن مالیات بیشتر منابع لازم را بدست آورند، به

۴۲ - در مقاله:

Mueller, Denis C.; and Murrell, Peter; "Interest groups and the size of government"; public choice; vol 48; 1986; PP 125-145.

فرض شده است که هم گروههای فشار و هم بزرگی دولت، متغیرهای درون زای الگو باشند که بتوان مقیاس عمل آنها را از مجموع عملیات اقتصاد برآورد کرد. با وجود این، حتی در این الگو مکانیسمی برای بیان دقیق ماهیت ارتباط و تأثیر این دو متغیر بیان نشده است.

#### 43 - Fiscal Illusion

۴۴ - بررسیهای نظری درباره توهم بودجه‌ای بسیار زیاد است. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به مقاله:

Oates, wallace E.; "on the nature and measurement of fiscal illusion: A survey"; working paper 85-13; university of maryland; 1985.

که انگیزه کارکردن برای دولت در آنها قوی است، بقیه متخصصان، کارفرمایان خصوصی را به کارفرمایان دولتی ترجیح می دهند. درست است که از نظر سیاسی، بالا رفتن میزان اشتغال از طرف دولت، عامل محبوبیت محسوب می شود، ولی افت دستمزدها در بلند مدت، نارضایتی به بار می آورد و دیر یا زود مسأله بزرگ شدن دولت مطرح می گردد.

ح - اعطای کمکهای مالی به شرکتهای و مؤسسات دولتی

کمکهای مالی دولت به گروههای مختلف، از جمله عوامل افزایش حجم بودجه است. کمکهای رفاهی به عموم در قالب وظیفه توزیعی دولت مشاهده می شود. در بسیاری از موارد دولت مجبور است به سازمانها و مؤسسات تحت کنترل خود کمک مالی کند. به عنوان مثال، زیان سنواتی بانکها باید در بودجه منظور شود و زیان شرکتهای دولتی بر دوش دولت است. بار مالی این قبیل کمکها گهگاه چشمگیر است. مشکل هنگامی شکلی حاد به خود می گیرد که دولتها مبلغی هم بابت پایین بودن کارایی شرکتهای و مؤسسات دولتی زیان می بینند. در واقع، دولت هرگز نمی تواند زیان وارد شده به یک سازمان دولتی را برحسب عوامل

وامگیری از داخل و خارج روی می آورند. از آنجا که در تنظیم بودجه هرگز حجم بدهیهای دولت در نظر گرفته نمی شود<sup>۴۵</sup>، دولتها می توانند بسادگی تا مدتها از پاسخگویی به عموم بپرهیزند. اگر از تعهدات بودجهای با دقت پیروی نشود، دولتها می توانند با تأخیر در پرداخت اقساط، از نمایش بدهیهای خود در بودجه جلوگیری کنند<sup>۴۶</sup>. در هر حال، تأخیر در پرداخت تعهدات، می تواند به دلایل مختلف انجام شود.

#### ج - نقش دولت به عنوان کارفرما

در برخی از کشورها، دولت خود را متعهد می داند که برای مردم کار فراهم کند. این تعهد در نوع خود مطلوب و مقبول است، اما می تواند عاملی باشد در بزرگ شدن دولت. در این موارد، دولت به عنوان کارفرمای نهایی<sup>۴۷</sup> عمل می کند. بنابراین اشتغال، بیش از توان دولت گسترش می یابد، زیرا درباره اشتغال، کارایی ضابطه تصمیم گیری نیست. در مواردی دیده شده که گسترش اشتغال با افت عمومی دستمزدها همراه بوده است. به این ترتیب افراد متخصص که می توانند در بخش خصوصی با درآمدی بیشتر کارکنند، کم کم از مشاغل دولتی روی گردان می شوند. در نتیجه بجز معدود کارکنانی

۴۵ - بودجه بنا به ماهیتی که دارد، حساسی است که فقط جریانات پرداخت و دریافت را نشان می دهد. بنابراین، اگرچه همه اقساطی که دولت بابت وامهای دریافتی می پردازد، در بودجه انعکاس می یابد، اما مانده بدهیهای دولت هرگز در حساب بودجه دیده نمی شود. کسری بودجه در واقع نمایش نیازهای جاری تأمین نشده دولت است و نیازهای آینده دولت را هرگز منعکس نمی کند.

۴۶ - این وضع در سالهای اخیر بسیار مشاهده شده است. بدهیهای دولت به بانک مرکزی برای تعهدات بیانه الجزایر نمونه بارز این قبیل بدهیهای موقه است. نمونه هایی نیز وجود دارد که دولت برای طرحهای مختلف از بانک مرکزی تأمین منابع کرده، ولی باز پرداخت مطالبات بانک را به تأخیر انداخته است.

دولت تأخیر بهره‌وری<sup>۴۸</sup> وجود داشته باشد<sup>۴۹</sup>. بر این اساس، دولت در پذیرش و گزینش دانش فنی در مقایسه با بخش خصوصی تأخیر دارد.

ذ - سایر عوامل

عوامل دیگری نیز در بزرگی دولت مؤثرند. از آن جمله می‌توان به رشد جمعیت، برخوردهای سیاسی دولت با اجتماع و مسائل متفرقه اداری اشاره کرد. تأثیر این عوامل فقط به صورت موردی قابل بررسی است. تنها مورد مشخص، رشد جمعیت است که باید تأثیر مثبتی بر حجم بودجه دولت داشته باشد.

### روند حرکت دولت در ایران

نخستین گام در راه شناخت روند حرکت دولت، پیدا کردن معیاری است که بتواند روند حرکت را نشان دهد و مفهوم جهت‌گیری آن روشن باشد. ساده‌ترین معیار حجم بودجه دولت به قیمت جاری است. در دوره زمانی ۶۹-۱۳۵۰، روند کلی حرکت بودجه صعودی بوده، هرچند تا سال ۱۳۵۶ روند صعودی، نظمی کامل داشته است (جدول شماره ۱). در مجموع طی دو دهه، بودجه دولت ۱۹/۷ برابر شده، در حالی که جمعیت کل کشور در این دوره ۱/۹ برابر شده است. این برخورد بی‌گمان

مؤثر در آن تفکیک کند. از آنجا که ورشکسته شدن یک سازمان دولتی از دید عموم به معنی ورشکستگی خود دولت است، دولت بار همه‌گونه کمک‌های مالی را می‌پذیرد تا از عاقبت ورشکستگی پرهیزد. طبیعتاً در این جریان بار مالی بودجه هم افزایش می‌یابد.

خ - رونق اقتصادی و افزایش درآمد

یکی از عواملی که می‌تواند دولت را بزرگ کند، قرار گرفتن در مرحله رونق اقتصادی و افزایش درآمد افراد است. بهبود زندگی عموم سبب می‌شود که تقاضا برای کالاهای عمومی و خدمات دولتی افزایش یابد و در این قالب دولت در دوره رونق، بزرگ می‌شود.

د - دانش فنی

تغییرات فنی، بر ساخت نهادهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی دولت تأثیری عمیق می‌گذارد. این تأثیر به صورت مستقیم و غیر مستقیم، هزینه‌های دولت را تغییر می‌دهد. از یک سو، بهبود فنی به دلیل صرفه‌جویی‌هایی که در پی دارد می‌تواند عاملی باشد در کاهش هزینه‌ها و از سوی دیگر به دلیل بالابردن تقاضا برای کالاها و خدمات دولتی تأثیری گسترشی بر حجم عملیات دولت دارد. در هر حال به نظر می‌رسد که در عملیات

#### 48 - Productivity - lag

۴۹ - فرضیه تأخیر بهره‌وری نخستین بار توسط آدولف واگنریان شد. بعدها نویسندگان دیگر، آن را به صورتهای مختلف بسط دادند. برای بررسی بیشتر مراجعه شود به مقاله:

Diamond, Jack; and Tait Alan A.; "The growth of government expenditures: A review of Quantitative analysis; IMF working paper; Feb. 1988.

رفت. در مجموع از سال ۱۳۵۷، بودجه سرانه دوره‌های کوتاه مدتی را پیموده که به آن روندی صعودی بخشیده است. از معیار بودجه سرانه به این دلیل انتقاد می‌شود که در بین تمام عوامل فقط تغییرات جمعیتی را در نظر دارد که به هیچ یک از عوامل تعیین کننده، بویژه به شبکه تولید، ربطی ندارد.

رشد عملیات بودجه‌ای دولت در مقایسه با تولید و درآمد کشور برای نمایش تغییرات دولت معیار نسبتاً مطلوبی است. مشکل این معیار از آنجا سرچشمه می‌گیرد که برای ملاک قرار دادن نوع خاصی از هزینه‌های دولت قاعده خاصی وجود ندارد. گفته می‌شود که هزینه‌های دولت را باید با توجه به نقش دولت در اجتماع ارزیابی کرد. پس با پذیرش این نکته که دولت، مصرف کننده، تولیدکننده، کارفرما، توزیع کننده و تخصیص دهنده است، معیارهای هزینه‌ای گوناگونی باید در نظر گرفته شود.<sup>۵۰</sup> طبیعتاً دلیلی وجود ندارد که دولتی که از لحاظ تولیدکنندگی بزرگ شده باشد، از لحاظ مصرف کنندگی هم رشد کرده باشد.

اگر دولت به عنوان یک مصرف کننده در نظر آورده شود، باید درصدی از تولید نهایی جامعه را که متعلق به دولت است، اندازه گیری کرد. در این حالت تمام هزینه‌های دولت بجز پرداخت‌های انتقالی را باید در نظر گرفت. این هزینه‌ها شامل کالاهای نهایی خریداری شده از بخش خصوصی و کالاهای نهایی تولید شده توسط خود دولت است

ساده بینی است و بررسی معیارهای دقیق‌تر برای شناخت ماهیت حرکت دولت ضرورت دارد. اگر بودجه به قیمت ثابت در نظر گرفته شود، سیر صعودی بودجه در سال ۵۴ متوقف می‌شد و از آن پس بودجه مسیر نزولی می‌پیمود به ترتیبی که در پایان سال ۶۸ در سطحی پایین‌تر از سال ۵۰ قرار می‌گرفت. سیر صعودی بودجه به قیمت ثابت دوباره از سال ۶۹ آغاز شده است. این تصویر نیز با همه واقع نگری، به اندازه کافی گویا نیست و تغییراتی بنیادی مانند رشد جمعیت را در نظر نمی‌گیرد. چگونه می‌توان تأثیر هزینه‌ای مشخص و ثابت را بر جمعیتی نابرابر ارزیابی کرد؟ در هر حال مسأله بودجه به قیمت ثابت هم فقط از دید رفاهی کاربرد دارد و گرنه بزرگ شدن دولت با معیارهای جاری اندازه گیری می‌شود.

محاسبه بودجه سرانه (جدول شماره ۲) می‌تواند تاحدی بازگوکننده تحولات حرکت دولت باشد. در جایی که در سال ۱۳۵۰ دولت فقط ۱۰/۹ هزار ریال در سال برای هر ایرانی خرج می‌کرد، در سال ۱۳۵۶ هزینه هرکس برای دولت به ۷۱/۳ هزار ریال رسید. این رقم پس از آن تا سال ۱۳۵۸ سیر نزولی پیمود، آنگاه با حرکتی صعودی تا ۸۳/۰ هزار ریال در سال ۱۳۶۲ افزایش یافت. با افت امکانات مالی دولت، یک بار دیگر حرکت نزولی آغاز شد و در سال ۱۳۶۵ به حد ۶۳/۸ هزار ریال رسید. پس از آن بودجه سرانه، سیر صعودی یافت و در سال ۱۳۶۹ تا ۱۱۰/۶ هزار ریال بالا

50 - Bird, R.M.; "The growth of government spending in canada"; canadian tax papers; no 51; July 1970.



دهنده در نظر گرفته شود، باید دید که بدون دولت تخصیص منابع تا چه حد با وضع موجود در اقتصاد متفاوت است. اندازه گیری این رقم حتی برای کشورهای توسعه یافته هم که آمارهای تفصیلی دقیقی دارند، دشوار و حتی ناممکن است.

در مورد ایران برآوردهایی از حرکت دولت به عنوان تولیدکننده و کارفرما می توان تهیه کرد. برآوردی با دقت کم تر، در مورد دولت توزیع کننده و مصرف کننده، قابل تحصیل است، ولی در هیچ حالتی نمی توان نقش دولت را به عنوان یک تخصیص دهنده ارزیابی کرد. به دلیل تقریبی بودن برآوردها در تمام موارد، کل هزینه های دولت به عنوان معیار در نظر گرفته می شود. نوسانات گسترده این هزینه ها در برابر محصول ناخالص ملی، عرضه هیچ طرحی را ممکن نمی سازد. تنها می توان به این نکته اشاره کرد که دولت تا سال ۱۳۵۷ به نسبت بزرگتر از دولت در سالهای پس از آن بوده است (جدول شماره ۲).

آزمون نظریه واگنر<sup>۵۱</sup> درباره دولت ایران هم نتیجه مثبتی ندارد. بر اساس این نظریه، هر زمان که درآمد سرانه رو به افزایش باشد، سهم دولت در محصول ناخالص ملی هم روندی صعودی می پیماید. اگر سهم جاری دولت در نظر گرفته شود، هم روندی درآمد سرانه با این سهم تا سال ۱۳۵۵ مشهود است. پس از آن یک دوره نوسانی تا سال ۱۳۵۹ وجود دارد و سرانجام از سال ۱۳۵۹ به بعد حرکت دو متغیر در جهت عکس

که ارزش اخیر، از مجموع حقوق و مزایای پرداختی توسط دولت و بازده سرمایه های دولت بدست می آید.

اگر دولت به عنوان یک تولید کننده در نظر گرفته شود، باید ارزش محصول تولید شده توسط دولت، مد نظر قرار گیرد. مشکل این است نمی شود، پس قیمتی برای آن وجود ندارد. به همین دلیل، ارزش افزوده توسط دولت به عنوان ملاک عملکرد دولت به عنوان یک تولیدکننده ملاک می شود. در این حالت، مجموع مزد و حقوق پرداختی توسط دولت و بازده سرمایه های دولت باید محاسبه شود.

دولتی که نقش کارفرما را دارد، درصدی از منابع موجود در اقتصاد را به استخدام خود درآورده است، پس باید درصدی از درآمد عوامل تولید را که از دولت منشأ می گیرد، محاسبه کرد. نزدیک ترین برآورد همان رقمی است که دولت به عنوان یک تولیدکننده به آن می رسد.

درحالتی که دولت توزیع کننده باشد، در آن صورت باید درصدی از درآمد خصوصی را که از مجرای دولت به سایر بخشها و از جمله به خود دولت انتقال می یابد، محاسبه کرد. در این حالت باید خالص انتقال به واحدهای کسب و کار، خالص مالیات هزینه شده، خالص انتقال به بخش خصوصی و بهره پرداختی بابت بدهیهای دولت را به عموم معیار گرفت.

سرانجام، اگر دولت به عنوان تخصیص

آورده شود، هنوز این طرح کلی مشهود است، هر چند که دوره استثنای بعد گسترده تری می یابد (۵۹-۱۳۵۷). بزرگ شدن دولت با توسل به توهم بودجه ای که از سال ۱۳۶۲ شدت گرفته، از سال ۱۳۶۸، شکل بی سابقه ای یافته است (جدول شماره ۱).

مشاهده بار سرانه سیاست توهم بودجه ای نیز جالب است. مالیات غیرمستقیم سرانه تا سال ۱۳۵۶ روندی صعودی پیموده است. در دو سال ۱۳۵۷ و ۱۳۵۸ آشفستگی مالیاتی وجود دارد و پس از آن، رقم سیر صعودی تندتری را آغاز کرده است. سرعت افزایش سالانه مالیات غیرمستقیم سرانه در فاصله ۵۵-۱۳۵۰ به طور متوسط ۲۲/۸ درصد و در فاصله ۶۳-۱۳۵۸ به طور متوسط ۲۵/۰ درصد بوده است. مالیات غیر مستقیم سرانه در سال ۱۳۶۹، ۶ برابر سال ۱۳۶۷ و ۸/۷ برابر سال ۱۳۵۶ است (جدول شماره ۲).

اگر خالص مالیات غیرمستقیم سرانه در نظر گرفته شود، دوره های صعودی و نزولی، پیوسته مشاهده می شوند. نکته مسلم آنکه متوسط رقم در هر دوره صعود روند بیش از رقم مشابه دوره صعودی پیشین است، یعنی سیر کلی، این بار نیز صعودی است. به این ترتیب، متوسط خالص مالیات غیرمستقیم سرانه برای دوره ۵۲-۱۳۵۰

یکدیگر است. اگر سهم واقعی دولت در نظر گرفته شود، وسعت دوره نامشخص، کاهش می یابد (سال ۱۳۵۸)، ولی دو دوره متمایز همچنان وجود دارد. ذکر یک نکته نهایی در مطالعه روند حرکت دولت ضروری است: در هر صورت بخش قابل ملاحظه ای از درآمد دولت از صادرات نفت تأمین می شود و نوسانات درآمد بدست آمده از این صادرات مسیر کلی حرکت بودجه را تغییر می دهد. از این رو شاید بهتر باشد درآمدهای مالیاتی دولت در نظر گرفته شود (جدول شماره ۱). مسیر تغییر این درآمدها به طور کلی صعودی است، اما دو سال ۱۳۵۸ و ۱۳۵۹ را باید سالهای تحول به حساب آورد. این معیار می تواند نشان دهد که به هر ترتیب بار دولت رو به افزایش بوده است.

برای نشان دادن کاربرد توهم بودجه ای، می توان ارقام مالیاتهای غیر مستقیم دریافتی توسط دولت را بررسی کرد<sup>۵۲</sup>. روند کلی این مالیاتها صعودی است، ولی دو سال ۱۳۵۷ و ۱۳۵۸ استثنا است، زیرا تحولات جامعه وضع دولت را نیز متأثر کرده بود. به نظر می رسد که دولت اندک اندک حجم مالیاتهای غیرمستقیم دریافتی خود را افزایش داده و به گونه ای نامحسوس، بویژه در سالهای اخیر تحت عنوان فروش ارز، حجم خود را بزرگ کرده است. اگر خالص مالیاتهای غیر مستقیم<sup>۵۳</sup> در نظر

۵۲- این ارقام، ارقام رسمی است. با وجود این، اقلامی هست که ماهیت مالیاتی دارد، ولی در لیست بالا منظور نشده است. در واقع حجم مالیات غیرمستقیم به مراتب بیش از ارقام ستون ۱۰ در جدول شماره ۱ است. به عنوان مثال می توان به مبالغ اضافی دریافتی بابت فروش ارز اشاره کرد که در واقع نوعی مالیات غیرمستقیم است.

۵۳- مالیاتهای غیرمستقیم پس از کسر سوسیدها و کمکهای واسطه ای پرداختی.

ارقام مستدل به تحقیقات بیشتری نیاز دارد.

### کلام نهایی

در این گزارش علل بزرگ شدن بار دولت و روشهای شناخت آن به صورت نظری بررسی شده است. درباره ایران، وجود نفت به عنوان یک عامل درآمد خارج از شبکه تولید داخلی و نوسانات گسترده در دریافتی حاصل از آن، سبب شده است که پاره‌ای از معیارهای اندازه‌گیری بزرگی دولت، تغییر جهت بدهند. با وجود این، اگر مالیاتها به عنوان معیار فعالیت دولت برگزیده شود، بزرگ شدن تدریجی دولت در مقیاس کلی و به صورت بار اضافی بردوش افراد بخوبی دیده می‌شود. در این قالب است که می‌توان بر نظری که گفته می‌شود «دولت پیوسته بزرگتر می‌شود»، مهر تأیید گذاشت.

گزارش به دو نکته نمی‌پردازد: ۱- ماهیت فعالیت دولت از لحاظ بالا بردن توان تولید و بهره‌وری، ۲- نقش بخش عمومی به عنوان بزرگترین چهره دولت. تردیدی نیست که این چهره عام هر روز بزرگتر شده است، ولی بررسیهای عملی به آمارهای تفصیلی نیاز دارد.

برابر ۲/۵ هزار ریال درسال، برای دوره ۵۶-۱۳۵۳ معادل ۳/۴ هزار ریال درسال، برای دوره ۶۷-۱۳۶۰ برابر ۶/۰ هزار ریال و در سال ۱۳۶۸، ۲۰/۲ هزار ریال است. سیر صعودی پس از آن نیز باید ادامه داشته باشد (جدول شماره ۲).

اندازه‌گیری میزان تغییر دولت بر اساس سایر معیارها با مشکلاتی مواجه می‌شود. درباره نقش توزیعی دولت و ارتباط آن با رأی دهندگان، به دلیل پایین آمدن میانگین درآمد رأی دهندگان، بالا رفتن میل به مالیات‌گیری قابل توجیه است، ولی محاسبه آن به اطلاعات بیشتری نیاز دارد. تأثیر دولت‌سالاری راه، به رغم مشهود بودن، نمی‌توان به سادگی سنجید، زیرا عامل اختلال درآمد نفت، نوسانات گسترده‌ای در رشد بودجه بوجود می‌آورد. تأثیر گروههای فشار هم قابل اندازه‌گیری نیست، زیرا اطلاعات موردی کافی وجود ندارد. با این همه، مثبت بودن این گروهها را در زمینه بزرگ کردن حجم دولت در مواردی مانند تجارت خارجی و تخصیص ارز به وضوح می‌توان دید. عارضه‌های ناشی از پایین بودن بهره‌وری در بخش دولتی در مقایسه با بخش خصوصی نیز از مدتها پیش بحث اقتصاد ما بوده است، هرچند که ارائه



جدول شماره ۲: معیارهایی برای اندازه گیری بزرگی دولت

سال	بودجه دولت به قیمت ثابت	بودجه سرانه به قیمت جاری	نسبت بودجه مالیات به محصول غیرمستقیم	خالص مالیات غیرمستقیم سرانه	سهم دولت درامد سرانه سهم دولت در محصول ناخالص ملی	درآمد سرانه سهم دولت در محصول ناخالص ملی	سهم دولت در محصول ناخالص ملی به قیمت جاری	به قیمت ثابت
	(۱۶) و (۲)	(۱۷) و (۲)	(۱۷) و (۱۰)	(۱۷) و (۱۱)	(۸) و (۷)	(۱۶) و (۱۴)	(۱۷) و (۱۳)	
	میلیارد ریال	هزارریال	هزارریال	هزارریال	درصد	درصد	درصد	درصد
۱۳۵۰	۴۲۷/۱	۱۰/۹	۳۴/۷	۲/۲	۲۳/۶	۳۷/۷	۱۹/۳	
۱۳۵۱	۵۳۶/۲	۱۳/۸	۳۵/۴	۲/۷	۲۲/۶	۲۸/۹	۱۹/۱	
۱۳۵۲	۶۶۳/۷	۱۸/۵	۳۳/۳	۳/۲	۲/۷	۵۵/۶	۲۱/۴	
۱۳۵۳	۱,۵۱۱/۳	۴۸/۶	۴۹/۱	۳/۶	۲/۰	۹۶/۵	۳۱/۲	
۱۳۵۴	۱,۶۱۵/۹	۵۵/۷	۵۰/۸	۴/۸	۲/۴	۱۰۶/۹	۳۷/۵	
۱۳۵۵	۱,۵۶۶/۲	۶۱/۳	۴۲/۸	۶/۱	۳/۸	۱۳۹/۷	۳۹/۳	
۱۳۵۶	۱,۵۵۵/۷	۷۱/۳	۴۲/۶	۶/۱	۵/۳	۱۶۷/۴	۳۴/۷	
۱۳۵۷	۱,۲۵۳/۰	۶۰/۸	۴۱/۳	۵/۴	۴/۸	۱۴۷/۰	۴۱/۵	
۱۳۵۸	۱,۰۴۹/۹	۵۴/۵	۳۲/۲	۳/۷	-۰/۱	۱۶۹/۱	۲۹/۹	
۱۳۵۹	۹۲۸/۶	۵۷/۳	۳۲/۵	۵/۴	۴/۳	۱۷۶/۳	۳۱/۷	
۱۳۶۰	۹۰۸/۷	۶۶/۲	۳۲/۴	۵/۷	۲/۶	۲۰۴/۳	۳۰/۵	
۱۳۶۱	۸۹۱/۷	۷۴/۵	۲۹/۴	۷/۵	۳/۲	۲۵۲/۹	۲۶/۵	
۱۳۶۲	۸۷۸/۳	۸۳/۰	۲۶/۷	۱۰/۵	۶/۳	۳۱۰/۷	۲۲/۸	
۱۳۶۳	۷۲۵/۷	۷۳/۳	۲۲/۳	۱۰/۸	۷/۱	۳۳۹/۰	۱۹/۷	
۱۳۶۴	۶۸۹/۰	۶۹/۷	۲۱/۷	۱۰/۶	۶/۶	۳۲۱/۲	۱۹/۹	
۱۳۶۵	۵۴۳/۴	۶۳/۸	۱۹/۶	۹/۰	۷/۲	۳۲۵/۸	۱۸/۴	
۱۳۶۶	۴۸۳/۷	۶۹/۶	۱۷/۴	۹/۸	۷/۹	۴۱۳/۸	۱۵/۰	
۱۳۶۷	۴۳۳/۵	۷۹/۹	۲۰/۳	۸/۹	۶/۹	۳۹۴/۲	۱۴/۶	
۱۳۶۸	۴۸۵/۴	۸۰/۵	۱۷/۷	۲۳/۱	۲۰/۲	۴۵۵/۶	۱۲/۷	
۱۳۶۹	۵۰۳/۴	۱۱۰/۶	۱۹/۶	۵۳/۱	۲۰/۹	۵۶۳/۷	۱۳/۱	