

۱-۲-۴. چالش دولت بزرگ و ناکارآمد

حجم دولت در کشور ما بزرگ است و هر دولت که می‌آید، بند ناف گروه یا فعالیت یا صنعت جدیدی را به خودش می‌بندد. از این رو دولت هر روز بزرگتر می‌شود - بویژه در دوره‌هایی که درآمد نفت افزایش می‌یابد، حاتم بخشی‌های دولتیان - چه با انگیزه خیر چه با انگیزه‌های سیاسی - هر روز زائده‌های جدیدی برای دولت ایجاد می‌کند. هر سال ردیف‌های بودجه‌ای جدیدی به بودجه افزوده می‌شود و «روزی» جمع تازه‌ای به کیسه دولت - بگو به درآمد نفت - پیوند می‌خورد. همان‌گونه که وقتی کلنگی برای طرحی زده شد، آن طرح تا سالها از بودجه دولت اعتبار می‌طلبد، همین که یک بار گروهی، نهادی، صنعتی و منطقه‌ای مزه اعتبارات و کمک‌های دولتی را چشید، دیگر هر ساله - و البته با راههای قانونی - بیشتر از سال پیش طلب خواهد کرد. و این‌گونه می‌شود که هر دولتی می‌آید وعده می‌دهد که رژیم لاغری خواهم گرفت اما آنگاه که می‌رود، فربه‌تر شده است. هجده سال است که سیاست خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت جزء سیاست‌های محوری دولت‌ها در ایران است. یعنی ما هجده سال است داریم صنایع دولتی را می‌فروشیم و نهادها و اشتغال دولتی را تعدیل می‌کنیم. اما در این مدت حجم دولت بیش از دو برابر شده است (مشخصاً از سال ۱۳۶۸ تا سال ۱۳۸۳ نسبت بودجه عمومی دولت به تولید ناخالص داخلی کشور بیش از ۱۲۵ درصد افزایش داشته است. این روند از آن پس نیز بسیار تشدید شده است).^۱ همچنین از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۵ جمعیت کشور دو برابر شده است در حالی که تعداد دستگاههای دولتی ۳ برابر و تعداد کارکنان آن، خیلی خوش بینانه و بدون احتساب نیروهای نظامی و انتظامی، بیش از ۴ برابر شده است.

در واقع دولت در ایران بزرگتر از آن است که باید باشد و فربه‌تر از آن است که بتواند تحرکی و تحولی در خود یا در اقتصاد ایران ایجاد کند. بخش‌های مختلف دولت در ایران - بدون توجه به تناسب نیاز واقعی و توانایی عملی جامعه، و عمدتاً چون درآمد نفت وجود داشته است - به گونه‌ای ناموزن بزرگ شده‌اند. برای نمونه، جمعیت کشور ما حدود ۲/۷ برابر جمعیت مالزی (۲۶ میلیون در سال ۲۰۰۶) است، در حالی که مجموع نیروهای نظامی در کشور ما حدود ۹ برابر مجموع نیروهای نظامی در مالزی است.^۲ همچنین جمعیت ایران

۱. بحث مبسوط در زمینه تحولات ساختاری در نقش و سهم دولت در اقتصاد ایران در سالهای پس از انقلاب را می‌توان در رساله دکتری زیر دنبال کرد:

- تأثیر تمرکززدایی مالی بر اندازه دولت در ایران، نگارش حسن فرازمنند، پایان‌نامه دکتری اقتصاد، به راهنمایی محسن رنایی و مرتضی سامتی، دانشگاه اصفهان، بهمن ۱۳۸۴.

۲. اطلاع دقیقی از تعداد نیروهای نظامی ایران در آمارنامه‌های رسمی داخلی وجود ندارد. بانک جهانی تعداد شاغلین نیروهای نظامی کشور (بدون بسیج و بدون نیروهای وظیفه) را ۵۸۵ هزار نفر ذکر می‌کند (برای سال ۲۰۰۵). دقیقاً معلوم نیست که آیا این

تقریباً برابر جمعیت ترکیه است، در حالی که مجموع کارکنان بخش دولتی در ایران ۴/۷۳ برابر مجموع کارکنان دولتی در ترکیه است.^۱ این وضعیت یک پیام مهم دارد و آن این که ساختار مناسبات جامعه و دولت در سالهای پس از انقلاب در ایران به گونه ای شکل گرفته است که اگر خود دولت هم طرح بدهد و نمایندگان جامعه هم تصویب کنند که دولت باید کوچک شود این کار در عمل شدنی نیست. نه جامعه می‌گذارد و نه دولت می‌تواند - یعنی ناکارآمدتر از آن است که بتواند - کوچک شود.

البته عوامل چندی دست به دست هم داده‌اند تا چنین وضعیتی به وجود آید. بی‌گمان ساختار قانون اساسی، ساخت نظام سیاسی موجود، بی‌اعتمادی تاریخی جامعه ایران به موجودی به نام حکومت و بنابراین وجود مجوز اخلاقی برای فرار از قوانین عمومی^۲، سوء استفاده از مذهب، تضعیف ارزشها و در نتیجه کاهش سرمایه اجتماعی و ... - که اندیشمندان معمولاً به آنها توجه کرده‌اند - همگی دخیل هستند. اما یک عامل مغفول نیز وجود داد و آن نیز نظام اداری فربه شکل گرفته در پس از انقلاب است. بوروکراسی یا نظام اداری - که به عنوان قوه چهارم نظامهای سیاسی شناخته می‌شود^۳ - در ایران نه تنها بسیار فربه شده است، بلکه آنچنان

ارقام شامل هر دو نیروهای نظامی ارتش و سپاه است یا نه. در سال ۱۳۸۳ تعداد بیمه شدگان اصلی سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح ۷۰۰ هزار نفر بوده است. اگر همین رقم ملاک قرار دهیم و آن را بعلاوه تعداد سربازان وظیفه (حدود نیم میلیون نفر) بکنیم (بدون احتساب نیروهای شبه نظامی بسیجی) به رقم یک میلیون و دویست هزار نفر می‌رسیم که حدود ۹ برابر ۱۳۵ هزار نفر نیروهای نظامی مالزی (۲۰۰۵) است.

۱. بر اساس سالنامه آماری سال ۱۳۸۵ مجموع کارکنان بخش دولتی ایران، اعم از تابعان قانون استخدام کشوری و تابعان قانون کار ۲۲۵۰۶۹۲ نفر بوده‌اند. با افزودن ۷۰۰ هزار نفر کارکنان دولت که به صورت قراردادی شرکتی در خدمت دستگاههای دولتی هستند و ۱۷۵۸۶۰ نفر کارمندان سیستم بانکی و نیز هفتصد هزار نفر اعضای نیروهای نظامی و انتظامی (بدون احتساب سربازان وظیفه)، مجموع کارکنان بخش دولتی در ایران (بدون در نظر گرفتن نیروهای بسیج و نیز بدون احتساب شرکت هایی که با یک یا چند واسطه وابسته به دولت هستند)، بالغ بر ۳۸۲۶۵۵۲ بوده‌اند. در سال ۲۰۰۴ شاغلین بخش دولتی در ترکیه ۸۰۸ هزار نفر بوده‌اند.

۲. توجه کنیم که ممکن است فردی به لحاظ سیاسی طرفدار حکومت هم باشد اما در عمل رفتارش به گونه ای باشد باشد که گویی دولت را مشروع نمی‌داند. می‌توان مصادیق بسیاری یافت از کسانی که اهل مناسک دینی هستند و نماز و روزه و روضه شان ترک نمی‌شود، اما همین افراد به راحتی دست به فرار مالیاتی می‌زنند یا راههای گریز از مالیات را به یکدیگر نشان می‌دهند. این رفتار به زبان بی‌زبانی به معنی عدم اعتقاد و اعتماد به دولت است.

۳. همان گونه که در عرف سیاسی، مطبوعات را «رکن چهارم» دموکراسی می‌نامند، در دانش مدیریت، کارکنان ثابت بدنه نظام اداری (یعنی کارمندی غیر از سیاستمداران و بوروکراتها) را قوه چهارم (در مقابل سه قوه متعارف اجرایی، قضایی و قانونگذاری) می‌نامند.

آموخته و قدرتمند نیز شده است که ظرف مدت کوتاهی سیاستمداران - بویژه تازه کاران - را گروگان می‌گیرد و به مسیری که خود می‌خواهد می‌کند. بوروکراتها، با انگیزه‌های مختلف، همواره سیاستمداران - که معمولاً فرصت و امکان بررسی عمیق مسایل فنی را ندارند - را با ارائه اطلاعات ناقص و ناهمگون، پراکنده و آمیخته به مسایل فنی کلی، گمراه می‌کنند!

در هر صورت در تمامی سه دهه اخیر، همواره هم تمایل روزافزونی در بیشتر ارکان نظام وجود داشته است که دولت روزبه‌روزه وظایف بیشتری بر عهده بگیرد و در عرصه‌های بزرگتری مداخله کند و بخش خصوصی را و جامعه مدنی را عقب براند و هم جامعه پس از طی کردن یک دوره فرایند عادت - شرطی شدن، اکنون به این خو گرفته است که از امنیت گرفته تا آب و برق، آهن و سیمان و نان و نوشابه، همه را و همه از دولت بخواهد. و حاصل این تمایل دو طرفه این شده است که اکنون در بودجه دولت برای ارتش و پلیس، بندر و انبار، گاز و مخابرات، سیب زمینی و پیاز، مترو و قطار، بندر و فرودگاه، مسجد و امام زاده، کتاب و قلم، حوزه و دانشگاه، روزنامه و سینما، صدا و سیما و هزاران قلم کالا و خدمت دیگر، بودجه تعیین می‌شود در حالی که بسیاری از آنها را جامعه (بخش خصوصی)، خود می‌توانسته است تولید آنها را بر عهده گیرد، اما یا دولت نگذاشته است یا جامعه تمایل نداشته است که چنین شود. اکنون به یاد آوریم که این جامعه به رخوت نشسته و آن دولت فربه‌شده، در آیند ای نزدیک، با چالش‌های مهمی - که برخی را گفتیم و برخی را خواهیم گفت - نیز روبه‌رو خواهند شد. بدون درآمد سرشار نفت، نه چنین جامعه‌ای توان بر پای خود ایستادن دارد، و نه چنین دولتی توان مدیریت هیچ بحرانی را. دقت کنیم، دولتی که نمی‌تواند حتی خودش را مدیریت کند، یعنی مصوبات خود را در مورد خودش هم نمی‌تواند اجرا کند (نمونه خصوصی سازی در دو دهه گذشته) یا قوانین خودش را خودش هم قبول ندارد (نمونه عدم التزام عملی و نظری دولت نهم به قانون برنامه چهارم کشور) چگونه می‌تواند جامعه‌ای رخوت زده و بی‌اعتماد را با تجربه سی ساله اش در عدم التزام به مقررات، و اقتصادی که برای تأمین پودر لباس شویی اش هم به دولت - بگو به درآمد نفت - وابسته است در شرایط بحرانی مدیریت کند و آن را به تحرک و خلاقیت وا دارد؟

در پایان این بحث بگذارید تمام دانشم درباره اقتصاد ایران را در یک جمله فنی و اقتصادی خلاصه کنم ولی توضیحش را بگذارم برای مجال دیگری: در ایران امروز - به علل متعدد نهادی و تاریخی - کالاها و خدماتی که در الگوی «تابع مطلوبیت» خانوارها قرار دارد، با کالاها و خدماتی که از درون الگوی «تابع تولید»

۱. اگر بخواهیم مافیایی که آقای احمدی نژاد از آن نام می‌برند را مصداق یابی کنیم باید به نظام بوروکراسی اشاره کنیم.

بنگاهها به جامعه ارائه می‌شود، تطابق ندارد؛ پیش نیازهای نهادی، سیاسی، امنیتی، حقوقی و مادی که دولت باید برای حضور واقعی بخش خصوصی فراهم کند، مهیا نیست؛ عناصر و مولفه‌های «تابع مطلوبیت» خانوارها با عناصر و مولفه‌های «تابع هدف اجتماعی» که دولت برای جامعه تعریف می‌کند ناسازگار است؛ بنابراین شکاف بین خواسته‌های دولت و ملت در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی روز افزون است؛ و در چنین شرایطی تداوم حیات اقتصادی و اجتماعی جامعه ما تنها به کمک تزریق مداوم مازادهایی از بیرون سیستم (یا کمک خارجی یا درآمد نفت) امکان‌پذیر است.