

ابوالفضل خاوری نژاد

بحثی درباره

حوزه و قلمرو وظایف دولت در اقتصاد

✽

دولت، نهادی سیاسی است که اراده خویش را بر افراد و سازمانهای دیگر مجری می‌دارد. اما پیچیدگی دوران ما در هم تنیدگی فزاینده جوامع مختلف و قدرت بلامنازع پول در این دوران، به هویت بالذات سیاسی این پدیده تاریخی ابعاد اقتصادی قابل توجهی بخشیده است. اما اقتصاد هم سازوکارهای خودش را دارد و باید با احتیاط و مهارت به این حوزه وارد شد.

بر اساس تئوریهای اقتصادی مسلم است که دخالت دولت در اقتصاد متغیرهای عمده اقتصادی را متاثر می‌سازد، و این اثر بر حسب گستردگی و عمق این نوع فعالیتها، تغییر می‌کند. بررسی تاریخی که در دوران معاصر در مقابل اقتصاد دانان قرار دارد این است که حد بهینه دخالت دولت در اقتصاد کجاست و چگونه می‌توان آثار زیانبار دخالتهای دولت در اقتصاد را به حداقل ممکن تقلیل داد؟

این پرسش در جوامعی که از آنها بعنوان جهان سوم یاد می‌شود طبعی دیگری دارد، دست کم به این دلیل ساده که دولتهای جهان سومی، تا اندازه زیادی، محصول فزاینده رشد و تحول تاریخی خود آن جوامع (تحول درونزا) نبوده‌اند. از طرف دیگر مسائل این نوع جوامع با جوامع توسعه یافته متفاوت است. دولتهای جهان سوم چه وظایفی را باید برعهده بگیرند و چگونه باید آنها را انجام بدهند؟ این نوشتار تنها دریچه‌ایست برای ورود به این مبحث.

۱ - مقدمه

بحث درباره دولت، سازمان، قلمرو و عملکرد آن، که بصورت مسئله‌ای اساسی در جوامع گوناگون امروزی مطرح است، اصول و بنیادهای روش شناختی تعریف شده‌ای دارد که این اصول به نوبه خود

بر روی مبانی نظری و معرفت‌شناسی (۱) خاصی قرار گرفته اند. بخش مهمی از مباحث مربوط به دولت، ملاحظات و ابهام نظری عمدتاً ای را شامل می‌شود که غالباً توجه کافی به آن معطوف نمی‌گردد. — اما این وصف اگر بخواهیم، از دیدگاه نظری صرف به موضوع دولت و قلمرو دولت که در مقاطع مختلف تاریخی یافته‌اند، درمی‌یابیم که این مسئله، علیرغم پاسخهای متفاوت و نگاه متضادی که در مقاطع مختلف تاریخی یافته‌اند، همچنان بصورت موضوعی بفرنج و حل نشده باهرجاست. در واقع در زمینه‌هایی از این دست، نمی‌توان به حل قطعی مسائل امید بست، بلکه باید از حل تاریخی — نظری آنها، در چارچوب مفهوم "دوران"، سخن به میان آورد. — تنها با این تعبیر است که می‌توان گفت ده‌ها اخیر ده‌ها پیروزی نظریه تجدید قلمرو و عملکرد دولت در اقتصاد می‌باشد.

تاریخ اندیشه بشری تاکنون شاهد مجموعه عظیمی از مسائلی بوده است که علیرغم برانگیختن تعارض‌های بسیار، هنوز نتوانسته‌اند، از دیدگاه صرفاً نظری، پاسخی قاطع بپایند. با وجود این، بشریت هیچگاه متوقف نشده، زیرا "دوران"، همواره راه حلی تاریخی — نظری ارائه داده و در نهایت مباحثات را به محافل آکادمیک می‌راند است. در دوران مانیزیا تمام مشخصات پیدایش او پنهانش برآیند حل تاریخی — نظری تک تک مسائلی از این دست می‌باشد. تأکیدی هر چند مجمل بر این نکته از آنرو ضروری است تا روشن شود که چاره جویی و حل نهایی پرسش در خصوص محدود و قلمرو دولت بدون قرار گرفتن در متن زمینه تاریخی آن، به ذنیت گزائی صرف و بدون بذل توجه به مبانی نظری آن، به عمل زندگی بی‌حاصل می‌انجامد.

۲ - دولت در قلمرو اقتصاد

محدوده تأثیرگذاری دولت و اقتصاد، در قرن حاضر در تحول اساسی شده است. — پیچیدگی نظام اجتماعی ضرورت‌های تازه‌ای را ایجاد کرده است که دولت به عنوان قدرت نسبتاً متمرکز مسئولیت پاسخگویی به این ضرورت‌ها بر عهده گرفته است. در گذشته‌های دورتر، وجود حکومتها به‌نگام صلح، با وصول خراج و مالیات و در زمان جنگ با سر بازگیری ملموسی می‌گشت. در حالت حکومتها به زندگی عادی مردم محدود بود و به چند وظیفه اصلی خلاصه می‌شد. انقلاب صنعتی مرکز ثقل اقتصاد را از روستا به شهر کشانید و طبقات اقتصاد جدیدی را بوجود آورد. پیدایش بورژوازی صنعتی، به عنوان موتور محرک جامعه تحول یافته جدید، با پیدایش تفکر نوین همراه گشت.

۱) Epistemology

در عرصه اقتصاد اگرچه " دست نامرئی " (۱) در طرز نگرش فیزیوکراتها ریشه داشت امامیانی تحلیلی آن ، نخستین بار توسط آدام اسمیت و مکتب کلاسیک مدلل گشت . این عالم اقتصادی در کتاب ثروت ملل (۲) گفته است که عمل افراد که از انگیزه منف شخصی مآب می‌گیرد ، به نیرویی گسترش یابنده در افزایش ثروت یک ملت بدل می‌گردد . وظیفه دولت ، از این نقطه نظر ، ایجاد نیروی دفاعی مبتنی بر قانون و کارآمد است تا زمینه را برای فعالیت آزادانه افراد مهیا سازد . انحراف از این الگو به باور کلاسیک‌ها ، منابع را به اتلاف کشانده و ثروت را کاهش می‌دهد .

این اندیشه توسط اقتصاد دانان مکتب نئوکلاسیک بسط یافت . نئوکلاسیک‌ها علاوه بر آزادی در فعالیت تولیدی و انباشت ، آزادی انتخاب در مصرف را نیز به میان کشیدند و شواهد تحلیلی بیشتری را مبنی بر اینکه رقابت آزاد و ترجیحات آزاد مصرف‌کنندگان رفاه اقتصادی جامعه را در مدل رقابت کامل پیشینه می‌کند ، ارائه کردند . مطابق این اندیشه ، وجود دولت در صورتی سودمند خواهد بود که عسلاوه بر وظایف یاد شده توسط کلاسیک‌ها ، فعالیت‌های غیر رقابتی و انحصاری را غیر قانونی ساخته و با ابزارهایی که در اختیار دارد ، آنها را درهم شکنند .

با آشکار شدن ناتوانی اقتصاد بازار آزاد در قرن بیستم ، در تأمین اهداف اجتماعی نظیر اشتغال کامل و رشد یابنده ، فکر ضرورت مداخله دولت در اقتصاد مطرح گردید و انقلاب کینیزی نقش بسیار عمده ای در زایش این فکر ایفا نمود . اساس آنچه که با نام اقتصاد بخش عمومی مشهور گشته است به لحاظ نظری در ناتوانی وضع اقتصاد بازار در تأمین اهداف مورد نظر نهفته است . در شرایط ضعف عملکرد نیروهای بازار ، قیمت‌ها منعکس کننده منافع یا هزینه‌های نهایی اجتماعی کالاها یا عوامل تولید نخواهند بود . همچنین سود بازار را نمی‌توان لزوماً با فایده خالص اجتماعی برابر دانست . و دیگر اینکه ناتوانی مکانیزم بازار در تخصیص کارآیی منابع نه‌آزمنده عملیات مکمل تخصیص منابع مانند فراهم آوردن کالاهای عمومی و یا بررسی ابزارهای تصحیح‌کننده مکانیزم قیمت (مالیات‌ها و سوبسیدها) بمنظور ایجاد کارایی بیشتر است .

دیدگاه مخالف ، ثمر بخشی مداخله دولت در اقتصاد را مورد تردید قرار می‌دهد . باور بسیاری از اقتصاد دانان این است که مداخله دولت ، کارایی را بیش از پیش کاهش می‌دهد . این گروه از اقتصاد دانان

۱) Invisible hand

۲) Wealth of Nations

در مقابل فرضیه شکست عملکرد نیروهای بازار (۱)، تز شکست دولت یا شکست عملکرد عوامل غیربازار (۲) در تخصیص منابع را مطرح می‌کنند. براساس این نگرش، دولت هزینه‌های پیش‌بینی نشده‌ای را در نتیجه اجرای سیاست‌های خود به بار می‌آورد. چنانکه سیاست‌های توزیعی ممکن است حتی بسه‌نابرابری بیشتری به‌انجامد.

مسئله هزینه‌های دولت که نشانه‌ای از میزان دخالت دولت در اقتصاد به شمار می‌رود تاکنون مورد بررسی‌ها و مطالعات بسیاری بوده است. این بررسی‌ها ریبی کشف یک قانون توضیح‌دهنده چگونگی رشد هزینه‌های دولت در طول زمان، نتایجی نیز ارائه داده‌اند. مهمترین و مشهورترین این تحقیقات حاصل تلاش آدولف واگنر (A. Wagner) می‌باشد، که بنام وی، قانون واگنر (۳) نام‌گذاری شده است. این قانون می‌گوید که سهم بخش عمومی در اقتصاد با توسعه اقتصاد - در نتیجه گسترش فعالیت‌های موجود و پدیدایش فعالیت‌های جدید - افزایش می‌یابد. تاکنون به منظور آزمون پذیر ساختن این فرضیه تعامیر متفاوتی از آن شده است، از آنجمله:

- ۱- هزینه‌های دولت با نرخ بالاتر از تولید ملی افزایش می‌یابد.
 - ۲- در اقتصادهای در حال رشد، سهم هزینه‌های مصرفی عمومی در درآمد ملی رو به افزایش است.
 - ۳- در اقتصادهای در حال رشد، در فعالیت‌های بخش عمومی افزایشی ایجاد خواهد شد. نسبت افزایش، وقتی در قالب هزینه‌ای بیان شود، از نرخ افزایش در تولید سرانه فراتر خواهد رفت.
 - ۴- وقتی درآمد سرانه افزایش می‌یابد، سهم بخش عمومی از درآمد ملی بالا می‌رود (کشش هزینه‌های عمومی، به عنوان سهمی از تولید سرانه بیشتر از واحد است).
- نتایج بدست آمده از این آزمون‌ها، صرف‌نظر از اختلاف‌نظران، فقد آن عمومی‌تی که قوانین معمولاً مبین آن هستند را آشکار می‌سازد و نشان می‌دهد که پیچیدگی مربوط به روند رشد هزینه‌های دولتی بیشتر از آن است که با این نوع آزمون‌ها قابل بررسی باشد.

ماگربو (Musgrave) برداشتی غیرکلی را پیشنهاد می‌کند که مطالعه جداگانه اجزای هزینه‌های دولت، نظیر تشکیل سرمایه، مصرف و پرداخت‌های انتقالی را دربرگیرد. بررسی وی نشان می‌دهد که با افزایش نسبت هزینه کل سرمایه‌گذاری به درآمد ملی در مراحل رشد و توسعه اقتصادی، سهم

۱) Market Failure

۲) Government or non market Failure

۳) Wagner law

هزینه های سرمایه گذاری دولت ، نسبت به درآمد ملی کاهش می یابد . روستو (Rostow) نیز بر مبنای این الگو اظهار می دارد که بانیل به مرحله بلوغ رشد و توسعه اقتصاد ی ترکیب هزینه های دولت تغییر می کند ، به گونه ای که هزینه های سرمایه گذاری در زمینه خدمات رفاهی ، آموزش و بهداشت بهای کاهش هزینه های زیربنائی ، افزایش می یابد . همچنین در مرحله مصرف انبوه توجه دولت بیشتر معطوف به برنامه هائی برای حفظ درآمد و توزیع مناسب رفاه بین افراد جامعه می شود و لذا هزینه های لازم برای تامین اهداف اجتماعی نسبت به هزینه های دیگر بخش عمومی ود درآمد ملی بطور نسبی افزایش می یابد . باید اذعان نمود که روشهای آماری محدود پتھای خاص خود را دارند و استفاده از آنها در حد وین و تد اړك شاخصهای مفید ، برای شناسائی عوامل تعیین کننده هزینه های پیشرفتی ایجاد نکرده است .

تئوریها و مطالبات نشان می دهند که جستجوی قانونی که بتوان بر اساس آن نحوه تعیین هزینه های عمومی را تدوین نمود ، بهبود یافته است - چنانکه برد (Bird) در مطالعاتش درباره هزینه های عمومی ، کاناد اهاد آورده است ارائه شناخت کاملی از هزینه های دولتی و علل رشد آن در طول يك دوره زمانی ، نیازمند مشخص ساختن عوامل سیاسی و اجتماعی است - وی مجموعه عوامل محیطی ، تکنولوژیکی ، اقتصادی ، سیاسی و مدیریتی را در رشد هزینه های عمومی دانند .

مصرف نظرا مسائل نظری بحث درباره قلمرو دولت در اقتصاد دارای ابعاد مختلفی است و بر حسب آنکه نگرش به موضوع از کدام زاویه صورت بگیرد ، نتایج متفاوت و بعضاً متعارضی حاصل می شود . یکی از ابعاد عمدتاً نگرش به مطلب به جنبه های حقوقی جایگاه دولت و تعیین حوزه مسئولیتهای دولت و به تبع آن تعیین حیطه عمل به مسئولیتهای اساسی قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه مملکتی مربوط می شود . این بعد از مسئله رومی توان الزامات حقوقی و قانونی نظام نامید که عطف توجه به آن در هرگونه تصمیم گیری در زمینه تعیین قلمرو دولت در اقتصاد از ضروریات تلقی می شود .

بطور کلی طرح موضوع قلمرو دولت در اقتصاد می باید بر اساس ملاحظات نظری بصورت عام آن که نشان دهند تلقی های مختلف و بعضاً متعارض نهاد های مذ هبی ، فرهنگی ، اجتماعی و سیاسی کشور در رابطه با وظایف و حوزه عمل دولت است ، مورد بحث قرار گیرد . شکل خاص این ملاحظات در رابطه با وظایف و تکالیف و حوزه عمل دولت ، توجه دقیق به قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه کشور را ایجاب می نماید . در صورتیکه این بعد قضیه در حد عطف توجه و ملاحظات کلی نسبت به الزامات اساسی محدود باشد ، می توان با تمس عین و تسامح ، امکانات اجرایی و مالی دولت در هر مقطع را ، بدون ایجاد تعهد

نسبت به آینده و نسلهای آتی، در تعیین قلمرو بخش دولت عمده نمود - در غیر این صورت لازم است که در تبیین و تشریح جنبه های حقوقی و قانونی مربوط به حوزه وظایف دولت، قوانین مکملی وضع گردد که بر مبنای آن ملاحظات و الزامات اساسی بصورت مشخص و معین باتعمین درجه و میزان کنترل و مالکیت و شاخص های مشابه، با امکانات اجرایی و مالی دولت تلاقی داده شود. در بررسی حاضر این بعد از قضیه، یعنی شناسایی الزامات اساسی و تعیین ضوابط اجرائی برای آن، مورد نظر نمی باشد و در صورت تاکید بر الزامات اساسی، لازم است که گروهی حقوقدان موضوع قلمرو وظایف دولت و محدوده های قابل اجرا از الزامات اساسی و سایر قوانین موضوعه را مورد بررسی دقیق قرار دهند.

یکی دیگر از ابعاد عمده در تکرش به قلمرو دولت در اقتصاد به امکانات مالی و سازمانی دولت از یک طرف و التفتات به نتایج منبعت از آن از جنبه های کارآیی در نظام اقتصادی از طرف دیگر مربوط می شود. در تعیین قلمرو نقش دولت در نظام اقتصادی کشور توجه دقیق به امکانات اجرائی و مالی نظام و منابع و اختیارات و تنبیه درجه انعطاف پذیری بالای دخواستی حوزه مد اخله بمنظور انقباض و انبساط آن در شرایط بدت متغیر محیطی، اهمیت درخور توجهی دارد. در بررسی این جنبه از قضیه باید توجه داشت که دولت هاد بصورت شناسایی مسئولیتهای تاریخی خود در قبال نسلهای آتی و عمل به آن، از مشروعیت و توجیه تاریخی در ارتقاء به منافع بالقوه و ثروت ملی برخوردار خواهند شد. دولتها نمی توانند اجازه دهند که مسئولیتهای تاریخی آنان در قبال نسلهای آتی تحت تاثیر فشار نسل حاضر، که حضوری فعال و قوی در زندگی اجتماعی دارد، رنگد باز و ملاحظات کوتاه مدت بر تکالیف بلند مدت چیره شود. لذا در تعیین وظایف و نقش دولت از جهت ارتقاء به امکانات بالفعل و بالقوه کشور توجه به پویایی اقتصاد و شکل دهی نظام به گونه ای که ارائه خدمات و انجام وظایف در بلند مدت دوام داشته باشد، ضرورت تام دارد.

مطلب دیگری که در ارزیابی امکانات اجرائی و مالی کشور در عمل به وظایف و تعیین قلمرو دولت مطرح می شود، شناسایی شرایط به شدت متغیر بیرونی اقتصاد ملی و به تبع آن تغییر و نوسان ناگهانی و وسیع امکانات در اختیار، خصوصاً برای کشورهای در حال توسعه و بطور اخص کشورهای صادرکننده نفت، می باشد. بدنبال شناسایی این واقعیت لازم است که در تعیین و تنظیم قلمرو دولت، محدوده های تعریف شده از انعطاف پذیری لازم برخوردار باشند و قلمرو دولت خالت دولت به دوایچند حوزه ثابت و سیال بر حسب الویتهای تفکیک شود. توجه به این جنبه، محدود پیمانی را در تعیین و تعیین قلمرو دولت ایجاد

می نماید - براساس این برداشت ، در توسعه و تعمیم وظایف و مسئولیتهای فزاینده ، دولت در مقابل جمعیت ، باید همواره وحتى المقدور محدودیتهای امکانات مالی و اجرایی بالفعل کشور را مل قرار گیرد و دولت به فراخور توسعه امکانات ، مسئولیتهای جدید را پذیرا شود - این بعد از بررسی وظایف و مسئولیتهای دولت نیز در گزارش حاضر مورد نظر نمی باشد - بررسی تحلیلی این موضوع مستلزم انجام یک ارزیابی واقع بینانه از ثروت ملی و منابع قابل احتمال آن و سپس تنظیم یک نظام بهره برداری از این منابع در طول زمان می باشد ، بگونه ای که منابع مورد نظریه ارزش واقعی اولیه بدست نسلهای آینده سپرده شود -

۳ - دولت در جهان سوم

در بررسیهای مربوط به جایگاه حقوقی و وظایف قانونی دولت در کشورهای جهان سوم غالباً شکاف عمیقی بین برداشتهای نظری و حقوقی و امکانات مالی و اجرایی وجود دارد - این شکاف عمیق در برداشتهای آن جهت بوجود می آید که معمولاً بررسیهای حقوقی و تبع آن الزامات قانونی در ارتباط با دولت در یک روند تاریخی - تطبیقی تعیین می شود - این شیوه از تعیین تکلیف قانونی و ایجاد و شکل گیری انتظارات و توقعات بعنوان یک روند بلند مدت و طبیعی معمولاً بدون عطف توجه به امکانات و صرفاً براساس ملاحظات تاریخی - نظری صورت می گیرد - وجه مشخصه این برداشت تاریخی نسبت به دولت ، تجدید نظر در تلقی های سنتی نسبت به دولت است که غالباً ایجاد وظایف جدید و تعیین تکالیف فزاینده برای دولت همراه می باشد - در مقابل این تلقی برداشت دوم بیشتر بر محدودیت امکانات و ضرورت پایه ریزی نظام اقتصاد ملی با ماهیت پویا و ظرفیتی قابل دوام توجه می نماید - ایجاد یک تلفیق مناسب از این دو برداشت نسبت به تلمرود دولت در طول تاریخ همواره از معضلات دستگاههای حکومتی بوده است و عدم توجه به ضرورت این هماهنگی ، نظامات سیاسی ریشه داری را در طول تاریخ آسیب پذیر ساخته است -

در کشورهای جهان سوم تعارض بین سنت و تجدید ، ناهمگونی راه سطح دیگری می کشاند - تاثیر آنچه از گذشته برجای مانده غیر قابل انکار است - اما تجدید هم ضرورتی است که نیروهای پیشرو را از روبرو وارد می سازد - کشش های این دو ، شاید تنهادهای مواردی ندارد ، همچون ژاپن یا برخی جوامع آسیای شرقی ، همسوگشته یادست کم به تقابل باهم برنخاسته اند - در بیشتر موارد ، جوامع جهان سومی در نوسان بین سنت و تجدید هست و نیست خود راه باد می دهند - عدم وجود عقلا نیت به عنوان یکی از خصایص سه

دوران، راه مصیبت های برخاسته از سنت را بازگذاشته و در نهایت آنچه برجای می ماند چیزی جز هزینه های جبران ناپذیر نیست. دولت ها در جهان سوم برای فائق آمدن بر تضاد ها به خشونت و زور متوسل می شوند و اغلب باتکیه بر قدرت خارجی راه استبداد را در پیش می گیرند.

هنوز بسیاری از کشورهای جهان سوم فاقد زیرساخت های اقتصادی لازم هستند. بیوادی و بهره وری پائین نیروی کار، مسایل و موانع فرهنگی و اجتماعی، فقرغذایی و بهداشتی گسترده و مهمتر از همه میل به توسعه و ضرورت پاسخگویی به آن، نیازمند نیروی راهبرنده و منسجمی است که، با ملاحظه پیچیدگیهای روابط در دنیا، معاصرون نیروهای موثر در آن، تنهاده دولت می تواند این وظیفه را به عهده بگیرد.

بنظرمی رسد که در دهه اخیر، چرختی اساسی و امیدوارکننده در وضعیت اقتصاد سیاسی بسیاری از کشورهای در حال توسعه دیده شده است. برخی از کشورهای جهان سوم در آسیای شرقی، موانع ساختاری اقتصادی و اجتماعی را پشت سر گذاشته اند و به پویایی قابل توجهی در اقتصاد نائل آمده اند. مطالعه تجربیات این گروه از کشورها اگرچه الگوی کاملی در اختیار دیگران قرار نخواهد داد، اما به علت مشابهت های بسیاری که وجود دارد می تواند دست کم الهام بخش باشد.

ما سه گروه وظیفه اصلی برای دولت برمی شمرد: وظایف تخصیصی (۱)، توزیعی (۲)، و تثبیتی (۳). در کشورهای در حال توسعه باید "وظیفه توسعه ای" را نیز به عنوان حلقه ارتباط دهنده وظایف بالا، معرفی کرد. این وظیفه نهم به عنوان وظیفه ای در عرض وظایف سنتی، بلکه به عنوان چارچوبی که وظایف سنتی در آن تعریف می گردند و معنی می یابند، طرح می گردد. طرح این وظیفه حاکی از پذیرش نقطه نظری خاص در مقوله توسعه نیست بلکه به جایگاه این نوع جوامع در دنیا و امروز جهت گیری اعمال و تصمیمات دولت های آنها تاکید می کند. دیدگاه توسعه ای در برنامه ها و فعالیت های دولت، لزوماً با نظریات کلاسیک در تضاد قرار نمی گیرد، اگرچه قطعاً از آن فراتر می رود.

فرآیند برنامه ریزی یکی از ابزارهای قدرتمند در مبحث توسعه است. با این وصف بازنگری اساسی در آن ضروری بنظرمی رسد. غالباً اصطلاح برنامه ریزی، تمرکززایه ذهن متبادر می سازد. تجربیات نشان داده است که بهره گیری از برنامه ریزی غیرمتمرکز و کثرت گرا، استفاده از پتانسیل بازار و اتوماسیون آن - که با هزینه اجتماعی کمتری همراه است - را ممکن می گرداند. برنامه ریزی متمرکز و دستوری در چارچوب

۱) Allocation Function

۲) Distribution Function

۳) Stabilization Function

اقتصاد سیاسی ملی و بین المللی معینی قابل تعریف است که بنظرمی رسد بسه لحاظ تاریخی - نظری، حل و فصل شده باشد، می دانیم در هر فرآیند برنامه ریزی به دو نکته باید توجه داشت: ۱ - ارتباط اجزا برنامه بایکدیگر، ۲ - ارتباط کلیت برنامه باخارج از خود.

بسیاری از کشورهای در حال توسعه، در نتیجه سرمایه گذارهای دولتی طی سالهای گذشته، صاحب منابع، کارخانه ها و سرمایه ثابت کلانی شده اند. اما هر یک از این سرمایه ها مانند جزایر پراکنده ای در یک اقیانوس بنظرمی آیند. عدم وجود ارتباطی ارگانیک بین اجزای برنامه یکی از مشکلات برنامه ریزی است. ارتباط ارگانیک مبین ارتباط متقابل و تکمیلیت متقابل است. اما پویایی این مجموعه ارگانیک زمانی محقق می گردد که به منظور ایجاد زمینه هایی مناسب برای بکارگیری توان بخش غیردولتی و نه به عنوان مجموعه ای " خود هدف " ایجاد شده باشد. وجود بازار رقابتی قابل اتکاد را داخل که بتواند به عنوان طرف مکمل سیاست های اقتصاد ی دولت عمل کند، پیام هایش را دریافت کرده و بد آن پاسخ مناسب و به موقع بدهد، شرط اساسی یک برنامه ریزی غیر متمرکز مبتنی بر بازار است. استفاده مناسب از ابزارهای پولی (نرخ بهره) و مالی (مالیات و سوبسید) می تواند بدون ایجاد هزینه های غیر قابل توجیه اقتصاد ی و اجتماعی، فعالیت های نامطلوب اقتصاد ی را، از لحاظ سود آوری اقتصاد ی، منطفی ساخته و منابع مالی و غیر مالی موجود را به سوی فعالیت های برنامه ای سوق دهد.

بسط قلمرو دولت و بسطیدن بخش غیردولتی که زمانی به غلط تنها روش اجرا هد اف برنامه سه قلمداد می شد، مدیریت ضعیف تر، کارایی کم تر و بوروکراسی حجیم تر را در پی خواهد داشت. اداره متمرکز دولتی، احساس مسئولیت و دغدغه نسبت به نتایج کار را از طریق نادیده گرفتن واحدهای منفرد به حداقل می رساند و منابع کمیاب مالی و تکنیکی بخش خصوصی را بخصوص در جهان سوم به فعالیت های غیر اقتصاد ی و غیر مولد می راند (سفته بازی یکی از این فعالیتهاست که به خودی خود می تواند تمام سعی فعالیت های توزیعی دولت را خنثی سازد). تئوریهای اقتصاد ی موجود در زمینه مالیه عمومی بسروری تتمرکززدایی (۱) و خصوصاً تتمرکززدایی مالی، تاکید ویژه ای دارند. بنظر ما گریو، از دیدگاهی که ما به یک سیستم نگاه می کنیم وظایف مالی بین تعداد بیشمار از واحدها تقسیم شده است و اگر چه وظایف تجمیعی و توزیعی باید در سطح مرکزی (فدرال) انجام گردد، وظیفه تجمیعی یا فراهم ساختن کالاهای اجتماعی، سیستمی غیر متمرکز را طلب می کند. مالیه غیر متمرکز الگوی بودجه را با ترجیحات مناطق تعریف شده معین

۱) Decentralization

تطبيق می دهد - بنظری بسیاری از کالاهای اجتماعی (به استناد فاع) به جای اینکه بمسرت متمرکز تولید شوند قابل تولید در سطح منطقه ای ومحلی می باشند - مسلمانايل بسیاری در ایجاد تعادل بین نیازهاومنايع موجود دولت های منطقه ای ومحلی وجود خواهد داشت که به گمان وی، حل این مسایل از جمله مهمترین مباحث در موضوعات مالی وماليه عمومی است .

شرط لازم برای برنامه ریزی منطقه ای، وجود دولت های منطقه ای ومحلی است - در اینصورت نظام حقوق سیاسی داخلی، در جهت کاهش هزینه های عمومی وعقلانی کردن نظام بودجه ای نیازمند بازنگری اساسی در اصول وپایه هاخواهد بود - دولت مرکزی در چنین نظامی، عهده د اراجرا، طرحهای کلان ملی، پروژه های بزرگ تحقیقاتی، انتقال تکنولوژی از صاحبان آن به داخل و رساندن آن به برنامه ریزان منطقه ای ونیز برخی وظایف حمایتی دیگر از برنامه ریزی در سطوح منطقه ای خواهد بود - دولت مرکزی باید تمام تلاش خود را صرف نماید تا نظام خود تعادلی (۱) در مناطق به اجرا، درآید واز سنگینی بار مالی که در نهایت به جامعه منتقل می گردد کاسته شود - سازمانهای برنامه در این میان به عنوان طراح ومجری (کارفرما)، در سطح دولت مرکزی ودولتهای منطقه ای، باید وارد عمل گردند - پراکنده گی طرحهای اجرایی مختلف، امکان انحراف از برنامه رافزایش داده، کنترل و ممیزی صورت حسابهای مالی طرحها را مشکل بناممکن می سازد - در موارد متعدد دی حسابهای طرحهای عمرانی وسرمایه گذاری، از امور مالی جاری دستگاهها ووزارتخانه ها قابل تفکیک نمی باشد وبعضا انتقال مالی قابل توجهی از محل اعتبارات وامکانات طرحها برای تامین مالی وچرخش امور جاری دستگاهها صورت می گیرد - تکیه بر یک دستگاه حسابرسی دقیق در مرکزومناطق، امکان د اوری عمومی را در یک نظام غیر متمرکز فراهم می گرداند .

در رقابت فشرده ای که در دنهای امروز وجود دارد بهمراه ملاحظه کمیابی وگرانی منابع، هرگونه اتلافی، غیرموجه است - در نظام اقتصادی کشور ضمن توجه به تغییرات بنیادی لازم جهت حرکت به سمت عدم تمرکز، خصوصاً عدم تمرکز مالی وایجاد اصلاحات ضروری بمنظور تقویت نقش دستگاه برنامه ریزی در سطح مرکزومناطق جهت تحصیل اطمینان بیشتر در تخصیص بهینه منابع سرمایه گذاری کشور، لازم است که فعالیتهای عمده دولت در زمینه اداره عمومی کشور، اعمال تمدیها، توزیع درآمد وتامین اجتماعی، اجرای برنامه های عمرانی، عملیات از محل درآمد های اختصاصی وسایر زمینه های مشخص دیگر، مورد تفکیک

۱) Self-balancing

قرارگیری در این حوزه هابراساس ملاحظات نظری باتنظیمی اولویت بندی شوند. در تعیین الیوتها لازم است که محدوده های تعریف شده از انعطاف پذیری لازم برخوردار باشند و قلمرو عملیات در وقت به حوزه های ثابت و سیال تفکیک شوند تا بتوان در وجه شوك پذیری اقتصاد رابرای مقابله با شرایط ناساعد محیطی افزایش داد. بحث در مورد چگونگی تنظیم چارچوب حسابداری مشخص و مناسب در زمینه های تفکیکی فعالیتهاى خدماتی در وقت و پیشنهاد شکل حقوقی خاص در هر زمینه ونحوه قیمت گذاری کالاها و خدمات در رابطه با ضرورت موازنه درآمد ها و هزینه ها و احتساب میزان مجازکرد درآمد هانسبت به هزینه ها در زمینه های تفکیکی و در بعد منطقه ای، مقولاتی است که فقط در موارد خاص می توان برای آنها پاسخ مشخص ارائه داد. همین قدر لازم است اشاره شود که در صورت ایجاد هماهنگی بین نظام حقوقی، به معنای وسیع کلمه، با مقتضیات اقتصادی واجتماعی می توان به استفاده بهینه از منابع و در نهایت قرارگرفتن اقتصاد کشور در مسیر توسعه، امید واریود.

۴ - نتیجه

براساس دیدگاهی که وجوه نظری موضوع حد و قلمرو خود حالت در وقت را هم می انگارد، گفتیم که وضعیت فعلی که حاکی از تعوق نظریه تحدید قلمرو عملکرد در وقت است برآیند حل تاریخی - نظری مسئله فوق در دوران ماضی باشد و این بررسی نیست که بتوان يك بار و برای همیشه بدان پاسخی قاطع داد. مسئله جایگاه، حد و وظایف و قلمرو دولت در جامعه - از هروجیبی که نگریسته شود - انعکاسی وضعیت سیاسی و اقتصاد سیاسی جامعه است.

اشاره کردیم که دولت‌های آموزنده چگونه خواست خود را - صرف نظر از امید او منشا آن - از طریق تکنیکهای مبتنی بر ساز و کار جامعه تحقق بخشند تا کمترین هزینه و بیشترین منفعت عاید گردد (سببگیری اجتماعی). این سوال که توفیق دولت‌ها در تأمین اهداف مورد نظر در خورتوجه بوده است یا نبوده، از دیدگاهی که به در مان یکباره در د های اندیشد، پاسخ منفی و از دیدگاه مقابل، پاسخی مثبت می یابد. ماسه نظری رسد که ملاحظات تاریخی، از نگرش دوم به عنوان نگرش واقع گرایانه و عملی حمایت می کنند. در باب قلمرو دولت در اقتصاد گفتیم که در لنهاد ريك قرن اخیر، وظایف متعدد دی را بر عهده گرفته اند و به همراه آن در هزینه های دولتی نیز افزایش سریعی ایجاد شده است. اما بدیم که تلاشهای که تاکنون به منظور بدست دادن يك قانون عمومی توضیح دهند چگونه این افزایش، با استفاده از روشهای آماری در عرصه اقتصاد سنجی صورت گرفته است. قرین موفقیت نبوده است و شاید هیچگاه نتوان

با این روشها، سازوکار آن را بیان نمود. در نهایت بیشتر بنظر می رسد که مجموعه ای از عوامل محیطی، سیاسی، تکنولوژیکی و... در رشد هزینه های دولتی دخیل باشند.

در بحث دولت در کشورهای جهان سوم، وجود تضاد های بالقوه و پیرانگیزی را یاد آور شدیم که سه غفلت از آنها، هزینه های گزافی را در پی خواهد داشت و دیدیم که دولت ها در جهان سوم برای فائق آمدن بر مشکلات ساختاری و کارکردی اقتصاد، نیازمند تجدید نظری اساسی در نظر گاههای سنتی خویش می باشند. تاکید بر "وظیفه توسعه ای"، مقدم بر وظایف معمول دولت، بر تفاوت ماهوی این نوع جوامع با جوامع توسعه یافته دلالت دارد، اما دیدگاههای سنتی محث توسعه و ابزارهای آن همچون برنامه ریزی، تمرکز، عوامل بازار و... نیز محتاج بازنگری هستند. برنامه ریزی مبتنی بر بازار در نظامی غیر متمرکز، همراه با هماهنگی نظام حقوقی موازی با آن، راه حلی است که بیشتر به ساختار نظام مالی دولت بعنوان زیرمجموعه ای از کل نظام اقتصادی - حقوقی جامعه نظردارد تا به عملکرد آن. اما این نکته نیز بیگانه نخواهد بود اگر بگوئیم که تنها از این ساختار (ونه از هر ساختاری) می توان توقع عملکرد متناسب با اهدافی را داشت که اوضاع کنونی در عرصه اقتصاد اقتضا دارد. تذکر این نکته نیز ضروری است که اتکا به چنین ساختاری را نباید برای نیل به اهداف کافی دانست. بهر حال تعیین خطوط، حدود، شکل و جزئیات این بنا نیازمند بررسی جدی است که در آن ابعاد گوناگون اجتماعی، سیاسی، حقوقی و اقتصادی به تفکیک و ارتباط باید یکدیگر را مورد ملاحظه جدی قرار گیرد.

مسئله اقتصاد همواره مسئله انتخاب بوده است. در کوتاه مدت می توان برای اجتناب از نابسامانیهای مالی، با ملاحظه لزوم تخصیص بهینه منابع، بدون ایجاد تعهدی برای نسلهای آینده، هزینه های دولتی را بر اساس تفکیک حوزه های ثابت و سیال قلمرو و حالت دولت، طبقه بندی کرد تا در شرایط شدت متغیر محیطی که جوامعی نظیر جامعه ما را شدید آسیب پذیر می سازد، بتوان زبانهای احتمالی را به حد اقل رسانید. برخی از تدابیر دیگر برای جلوگیری از اتلاف منابع و هدایت آنها به اهداف برنامه ای همچون تمرکز "طراحی و اجرای برنامه های عمرانی تحت مسئولیت سازمانی واحد نیز ضروری است که اتخاذ کرد. اما این تدابیر کوتاه مدت نیز هنگامی معنی می یابند که در مجموعه ای تعریف شده باشند که در چارچوب آن تکیه بر عدم تمرکز خصوصاً بر عدم مالی، اعمال انضباط مالی، و تخصیص بهینه منابع مورد نظر قرار گرفته باشد.

منابع و ماخذ :

۱ - Public Finance in theory & Practice

R.A Musgrave

P.B Musgrave

۲ - Government Budgeting & expenditure controls

A. Premchand

۳ - Fiscal Decentralization & The Mobilization & use of National Resources For Development: Issues, experience & Policies in the ESCAP Region, ESCAP secretariat, UN Publication, Bangkok 1991.

- | | |
|---------------------------|--|
| دکتر جمشید یزویان | ۴ - اقتصاد بخش عمومی |
| دکتر سعید جواد پور مقیم | ۵ - اقتصاد بخش عمومی |
| | ۶ - منظومه سیاستگذاری در برنامه ریزی توسعه - اطلاعات سیاسی - |
| دکتر ناصر خادم آدم | اقتصادی شماره ۵۴ - ۵۳ |
| ترجمه دکتر احمد فرجی دانا | ۷ - ضد اقتصاد - ژاک اتالی و مارک گیوم |
| | تهران : انتشارات پیشبرد ۱۳۶۸ |