

نقش دولت در اقتصادهای در حال توسعه صادرکننده نفت

نوشته دکتر مسعود کارشناس

ترجمه علیرضا طیب

توضیح مترجم: نوشته حاضر بازگردان فصل نخست از کتاب نفت، صنعتی شدن، و دولت ایران به قلم همین نویسنده است که ترجمه کامل آن به زودی منتشر و در دسترس علاقمندان قرار خواهد گرفت

۱.۱ مقدمه

پیچیده‌ای که رشد سریع و تغییرات ساختاری شتابان را از سر می‌گذرانند ممکن است روش بهینه‌سازی (optimization methodology) مناسب این‌گونه ارزیابی‌ها نباشد. در عوض، معیارهای بدیلی ارائه خواهیم کرد که بر پایه امکان پذیر بودن مسیر رشد چه در مدت عمر منابع نفتی و چه در طول دوران بلندمدت ترگذار از يك اقتصاد مبتنی بر نفت به يك اقتصاد کاملاً صنعتی استوار است. در بخش ۱.۵ نیز به تحلیل سازوکارهای سیاستگذاری مشخصی خواهیم پرداخت که عایدات نفتی می‌تواند از طریق آنها بررود و رشد و دگرگونی ساختاری در بستر يك اقتصاد مختلط نیمه صنعتی اثر بگذارد. از دید ما تمایز قائل شدن میان دو جنبه از تأثیر سیاست دولت در این‌گونه اقتصادها اهمیت دارد: جنبه درآمدزایی (income generating) و جنبه ظرفیت‌زایی (capacity generating). درحالی که بیشتر نوشته‌های موجود در زمینه برنامه‌ریزی در اقتصادهای صادرکننده نفت حول جنبه‌های ظرفیت‌زایی سیاست دولت متمرکز است به نظر ما درآمدزا بودن بهره‌برداری از عایدات نفت چه در دازمدت و چه در کوتاه‌مدت به همان اندازه حائز اهمیت است. نوشته حاضر را با بخش ۱.۶ به پایان می‌بریم و طی آن می‌کوشیم با بسط چارچوب تحلیلی خویش عناصری را که به تحلیل توصیفی (descriptive) نقش دولت در فرآیند رشد کمک می‌کند در آن بگنجانیم.

تأثیر اصلی بخش نفت بر اقتصاد کشورهای صادرکننده این کالا بیش از آنکه ناشی از پیوندهای مستقیم این بخش با دیگر بخش‌های اقتصاد باشد نتیجه اثر درآمدی نفت است. از همین رو دولت که دریافت‌کننده اصلی درآمد نفت در اقتصاد ملی است نقش مهمی در منتقل ساختن تأثیر بخش نفت به دیگر بخش‌های اقتصاد داخلی بازی می‌کند. هدف از نوشته حاضر، برپا کردن چارچوبی تحلیلی (analytical framework) برای بررسی مشکلاتی است که بهره‌برداری از عایدات نفت می‌تواند در دازمدت برای دولت‌های نیمه صنعتی و دارای اقتصاد مختلط به وجود آورد.

در دو بخش بعدی، به کمک‌های بالقوه‌ای نظر خواهیم داشت که در يك چارچوب ساختارگرا (structuralist framework) درآمد نفت می‌تواند به رشد اقتصادی برساند. براساس چنین چارچوبی، در بستر ترتیبات نهادی يك کشور توسعه‌نیافته، رشد اقتصادی به واسطه تنگناهای ناشی از کمبود برخی کالاها و خدمات کلیدی محدود می‌شود. در بخش ۱.۴ به بررسی شیوه‌های خاصی خواهیم پرداخت که برای ارزیابی نحوه بهره‌برداری دولت‌های نفتی مشخص از منابع نفتی خویش وجود دارد. استدلال ما آن است که در اقتصادهای

را برآورده سازد (ر.ک. به: Dasyupta et al., 1978).

از سوی دیگر مدل‌های ساختارگرا یا تنگنامحوری (bottleneck models) مطرحند که در آنها [کمیابی] منابع مشخصی که با توجه به انعطاف‌ناپذیری «ساختاری» (structural rigidities) اقتصادهای کمتر توسعه یافته نمی‌توان آن را به کمک سازوکارهای جایگزینی معمول در نزد نوکلاسیک‌ها برطرف ساخت ممکن است در هر برهه زمانی خاص، رشد را محدود سازد. در این نوشته‌ها، انواع اصلی کمیابی منابع تولید که کشورهای درحال توسعه در جریان رشد فراروی خود می‌یابند به سه گروه اصلی تقسیم شده است: الف) عرضه منابع انسانی، ب) عرضه پس‌اندازهای داخلی، و پ) عرضه کالاها و خدمات کلیدی. کمبود عرضه کالاها و خدمات کلیدی - مانند کالاها سرمایه‌ای، برق و سیستم حمل‌ونقل، مواد غذایی، مواد خام و فرآورده‌های واسطه - را که نتیجه انعطاف‌ناپذیری ساختاری کشورهای کمتر توسعه یافته است اصولاً می‌توان از طریق واردات برطرف ساخت. اما اگر به دلیل موانع ساختاری موجود در راه متنوع‌سازی و گسترش صادرات، نرخ رشد درآمدهای ارزی هم محدود باشد دیگر این راه حل عملی نخواهد بود. بنابراین موارد اساسی انعطاف‌ناپذیری ساختاری که مانع از امکان بالا بردن سطح تولید کالاها مشخص - خواه برای صدور یا برای مصرف در داخل - می‌شود معمولاً در قالب محدودیت‌هایی نمود می‌یابد که تراز پرداخت‌ها بر رشد تحمیل می‌کند.

نکته تمییزکننده در بحث ساختارگرایان، تعریف «تنگناهای ساختاری» (structural bottleneck) است. تنگناهای ساختاری را باید از دیگر موارد زودگذرتر انعطاف‌ناپذیری که به دلیل ثابت ماندن مقطعی ظرفیت‌های تولیدی در هر اقتصادی بروز می‌کند تمیز داد. مدل‌های ساختارگرا برعلل نسبتاً پایدارتر عدم تعادل میان الگوی دستیابی به منابع و الگوی تقاضای منابع، در فرآیند توسعه تأکید دارند. ساختارگرایان در نوشته‌های خود عمدتاً به بحث از شرایط مشخص حاکم در کشورهای مختلف کمتر توسعه یافته اکتفا کرده‌اند و در نتیجه هنوز تعریف عمومی‌تری از اصطلاح «ساختاری» به دست نداده‌اند. در اینجا می‌توانیم با الهام گرفتن از متون مختلفی که این اصطلاح را به کار برده‌اند تنگنای ساختاری را چنین تعریف کنیم: آن دسته شرایط اجتماعی و فنی تولید در بخش‌های مختلف اقتصاد یا کل نهادها و اقتصادی هر کشور که هم مداخله مؤثر دولت در اقتصاد و هم عملکرد سازوکار بازار را مشروط و محدود می‌سازند. اینگونه تنگناهای ساختاری از تجربه تاریخی طولانی توسعه مایه می‌گیرند و از همین رو می‌توانند در مراحل گوناگون توسعه کشورهای مختلف، اشکال متفاوتی پیدا کنند. بنابراین، رویکرد ساختاری نوعی چارچوب تحلیلی کلی است که در قالب آن، براساس تجربه توسعه کشورهای خاص یا به منظور تجویز سیاست‌های کلی برای گروه مشخصی از کشورها که

از آنجا که در اقتصادهای صادرکننده نفت، عایدات نفتی بی‌واسطه به دست دولت مرکزی می‌رسد می‌توان با نگاه کردن به چگونگی تخصیص مستقیم این درآمدها در حساب‌های بخش عمومی، به جنبه مهمی از اثرات درآمدهای نفتی بر توسعه پی برد. اما چه بسا بدین ترتیب تصویری یک‌سویه ترسیم گردد. حتی در کشورهایی که پس از واریز شدن درآمد نفت به حساب‌های ویژه، از آن برای طرح‌های مشخص توسعه استفاده می‌شود - تا حدودی مانند ایران در دهه ۱۹۶۰ - باز نمی‌توان از روی الگوی تخصیص مستقیم این درآمدها توسط دولت، به تأثیر نهایی عایدات نفتی پی برد. برای نمونه، دسترسی دولت به درآمد نفت می‌تواند بر سیاست‌های مالیاتی و دستمزدی آن اثر بگذارد و از این راه پیامدهای مهمی برای الگوی تخصیص منابع (pattern of resource allocation) در کل اقتصاد به بار آورد. چه بسا آنچه در نگاه نخست استفاده از درآمدهای نفتی برای مقاصد سرمایه‌گذاری به نظر رسد در تحلیل نهایی، جایگزین ساختن نفت در اقتصاد داخلی به جای پس‌اندازهای بالقوه تجهیزپذیر باشد. از همین رو باید ارزیابی شایسته نقش دولت در بهره‌برداری از عواید نفت را در چارچوبی کلی که تمام اقتصاد را دربرگیرد انجام دهیم و آن را از کل سیاست‌های درآمدی و هزینه‌های دولت جدا نهنداریم.^۱ در نوشته حاضر به همین جنبه کلی تر بهره‌برداری از درآمدهای نفتی نظر داریم.

۱.۳ درآمد نفت و تنگناهای ساختاری رشد

اگر از منظر کل اقتصاد به مسئله نگاه کنیم باید نقش درآمدهای نفتی در فرآیند رشد را برحسب کمکی به تحلیل گذاریم که این درآمدها به امر تجهیز و تخصیص تمامی منابع تولیدی در اقتصاد می‌کنند. می‌توان نوشته‌های موجود در زمینه توسعه را براساس نوع برداشتی که از ماهیت کمیابی‌های محدودکننده رشد دارند به دو گروه تقسیم کرد. از یک سو نظریه‌های موسوم به نوکلاسیک (neo-classic) را داریم که همگی در فرض جایگزینی و پیوستگی با هم مشترکند و برای ایجاد تعدیلاتی در عرضه که در طول فرآیند رشد ضروری است به سازوکار قیمت تکیه می‌کنند. در یک مدل نوکلاسیک، تمامی منابع همزمان و پیوسته همچون تنگنایی برای رشد به شمار می‌آیند. بنابراین در اینگونه مدل‌ها درآمد نفت هیچ تفاوتی با دیگر انواع درآمد ندارد و تخصیص آن به این یا آن بخش واجد ارزش یا ضد ارزش خاصی نیست؛ البته مشروط بر آنکه طرح اعتباربندی شده از محل این درآمدها شرایط نهایی ضروری برای تخصیص «بهینه» و بین دوره‌ای منابع در اقتصاد

اقتصادی سخت‌اندیش منحنی‌های عرضه‌ارز را تابع افزایشی و هموار نرخ واقعی مبادله نهنداریم بلکه آن را دارای یک بریدگی پرشیب بدانیم.

یکی دیگر از زمینه‌های مهم کاربست مدل‌های ساختارگرا استفاده از آنها برای تفسیر فرآیندهای تورمی (inflationary processes) در اقتصادهای مختلط و نیمه صنعتی آمریکای لاتین بوده است (ر.ک. به: Furtado 1970; Baer & Kerstenentzky 1963). هرچند اینگونه بررسی‌های موردی تجربی برپایه شرایط مشخص کشورهای مورد نظر استوار است ولی مشابهت‌های ساختاری کلی این کشورها موجب شده است صورت‌بندی‌های ساختارگرایانه کلی‌تری از فرآیندهای تورمی در اقتصادهای مختلط و نیمه صنعتی به دست آید (ر.ک. به: Taylor 1983; Fitzgerald 1983; Wells & Malan 1981; Kalecki 1953; Diamond 1978; Kaldor 1971; Seers 1962).

پیشفرض‌های اصلی این صورت‌بندی‌های کلی را چهار ویژگی ساختاری کلی اقتصادهای مختلط و نیمه صنعتی تشکیل می‌دهد. نخست، کمبود عرضه مواد غذایی نتیجه عقب‌ماندگی شرایط تولید در بخش کشاورزی است. دوم، یکپارچه نبودن بخش تولید کارخانه‌ای موجب اتکای شدید به واردات کالاهای سرمایه‌ای و کالاهای ساخته شده واسطه می‌گردد. سوم، عدم تنوع صادرات و آهسته بودن نسبی آهنگ رشد آن نتیجه عقب‌ماندگی تکنولوژیک و ناکارایی بخش تولید کارخانه‌ای است. این ویژگی‌ها را از آن رو «ساختاری» می‌خوانند که نمی‌توان آنها را در کوتاه تا میان‌مدت و به کمک سیاست‌های اقتصادی مبتنی بر عملکرد نیروهای بازار از مجرای تعدیل قیمت‌ها تصحیح کرد. علت این امر تنها پایین بودن کشش‌پذیری قیمتی عرضه و تقاضا در اثر شرایط فنی تولید نیست بلکه به شکل اساسی‌تر نتیجه آن دسته فشارهای اجتماعی است که خواه ناخواه در برابر اثرات توزیعی تغییر نسبی قیمت‌ها پامی‌گیرد. هسته تبیین ساختاری فشارهای تورمی در اقتصادهای نیمه صنعتی را همین نکته تشکیل می‌دهد. سیاست‌های توصیه شده نیز عمدتاً در قالب مداخله مستقیم دولت برای تجدید ساختار بخش تولید صنعتی، تغییر روابط تولید و مبادله در بخش کشاورزی، و کاستن از موانع موجود در راه تحرك عوامل تولید صورت‌بندی شده است. چهارمین ویژگی ساختاری اقتصادهای مختلط و نیمه صنعتی که زنجیره عوامل سببی زاینده فشارهای رو به رشد تورمی را کامل می‌کند انعطاف‌ناپذیری ساختارپولی دولت است. این درحالی است که برای تأمین هزینه‌های فزاینده عمومی در جهت پشتیبانی از فرآیند توسعه، انعطاف‌پذیری امری ضروری است. عدم توازن پولی که بدین واسطه بروز می‌کند توانایی دولت را برای اجرای وظایف ضروری خود در زمینه تجدید ساختارها در طول فرآیند رشد محدودتر می‌سازد و موجب بروز چرخه‌های مکرری از نرخ‌های رشد متوسط به بالایی می‌شود که در پی خود تورم چشمگیر و بحران تراز

دچار تنگنای مشابهی هستند مدل‌های مختلفی تدوین شده است. هر یک از این مدل‌ها بر پیشفرض‌های مشخصی در مورد حدود و ثغور مداخله دولت و تأثیر سازوکار قیمت پایه گرفته است.

برای نمونه، داب (Dobb 1969) و سن (Sen 1968) مسئله انتخاب شیوه دستیابی به رشد بیشینه را در یک اقتصاد دارای مازاد نیروی کار که عمده‌ترین محدودیت رشدش حجم مازاد عرضه شده کشاورزی است به تحلیل می‌گذارند.^۱ نتیجه‌گیری این دو در مورد سرمایه‌بر بودن شیوه‌های تولیدی که به رشد بیشینه می‌انجامد به شکلی قاطع وابسته به فرضی است که آنان در مورد محدودیت نهادی شدید قدرت دولت برای افزایش حجم مازاد عرضه شده کشاورزی خواه از طریق بالا بردن تولید کل یا کنترل کردن مصرف غذا در بخش روستایی مبنا قرار می‌دهند. با مجموعه نه چندان متفاوتی از فرض‌ها در مورد دامنه کنترل‌های دولتی یعنی تصور شرایطی که محدودیت اصلی رشد در آن نه حجم مازاد عرضه شده محصول کشاورزی بلکه کل این محصول باشد و دولت نیز کنترل مؤثرتری بر مصرف واقعی در نواحی شهری و روستایی داشته باشد می‌توان به نتیجه کاملاً متفاوتی در مورد انتخاب شیوه دستیابی به رشد بیشینه در یک اقتصاد دارای مازاد نیروی کار رسید (ر.ک. به Kalecki 1972, chapter 10).

فلدمن (Feldman 1928)، ماهالانوبیس (Mahalanobis 1953)، و رای و سن (Raj and Sen 1961) با استفاده از مدل‌های ساختارگرا به تحلیل این مسئله پرداخته‌اند که در یک اقتصاد بی‌بهره از توان چشمگیر واردات که عمده‌ترین محدودیت رشدش به کوچک بودن حجم بخش کالاهای سرمایه‌ای بازمی‌گردد الگوهای مختلف سرمایه‌گذاری در بخش‌های گوناگون چه پیامدهایی برای رشد اقتصاد دارد.^۲ در این مدل‌ها محدودیت دسترسی به ارز می‌تواند ناشی از عوامل ساختاری گوناگونی باشد که جلوی رشد صادرات را می‌گیرند. صادرات کالاهای اولیه که اصلی‌ترین بخش صادرات کشورهای کمتر توسعه‌یافته را تشکیل می‌دهد عمدتاً به واسطه پایین بودن کشش‌پذیری درآمدی (income elasticity) تقاضا برای چنین کالاهایی نمی‌تواند همپای نیازهای ارزی این کشورها افزایش یابد. صادرات مواد اولیه کشاورزی همچنین می‌تواند در اثر آن دسته عوامل نهادی که به وجود مناسبات عقب‌مانده تولید در بخش کشاورزی مربوط می‌شود با محدودیت عرضه روبرو باشد. رشد صادرات کالاهای ساخته شده نیز که در اینگونه اقتصادها شرط قطعی دستیابی به رشد پایدار بدون گرفتار شدن به مشکلات تراز پرداخت‌هاست بستگی به توانایی انتقال گام به گام از تولید کالاهای صنعتی ساده‌تر به کالاهای پیچیده‌تر دارد؛ و این فرآیندی است که خود در گرو توانایی حفظ رشد پایدار اقتصادی در طول یک دوره نسبتاً طولانی است. در این شرایط، کشش‌پذیری قیمتی (price elasticity) صادرات واقعی (برحسب قدرت خرید بین‌المللی) بسیار پایین خواهد بود و شاید منطقی‌تر آن باشد که برخلاف نظریات

نوکلاریک یا تنگنا محور محض ترسیم می‌کنند» (Stewart 1976, p. 125). اما همانگونه که سعی کردیم در بحث بالا نشان دهیم تفاوت‌های اساسی این دو رویکرد بیش از اینهاست. رویکرد ساختارگرا با تأکید بر انواع شرایط اجتماعی و فنی تولید که عملکرد سازوکار بازار را تعیین می‌کنند می‌تواند چارچوب کلی‌تری برای بررسی فرآیندهای رشد در کشورهای کمتر توسعه یافته به دست دهد تا چارچوب نوکلاریک که بر پایه فرض‌های خاصی در مورد رفتار «عاملان اقتصادی» (economic agents) و انعطاف‌پذیری سازوکار قیمت استوار است.^۷

در چارچوب رویکرد ساختارگرا کمک فوری و مستقیمی که درآمد نفت به رشد می‌کند با سرشت محدودیت‌هایی در ارتباط است که می‌توان آنها را به کمک همین درآمدها برطرف کرد. عایدات نفت که اساساً به شکل ارز حاصل می‌شود می‌تواند به کاهش عدم توازن‌هایی که احتمالاً در جریان رشد میان ساختار عرضه تقاضای داخلی بروز خواهد کرد کمک رسانند. به عبارت دیگر، در اقتصادی که دچار مشکل تراز پرداخت‌هاست این درآمدها می‌تواند امکان افزایش نرخ سرمایه‌گذاری و رشد را فراهم سازد. در عین حال، درآمد نفت نوعی افزوده خالص به منابع قابل مصرف اقتصاد ملی است و به کمک آن می‌توان بدون نیاز به محدود ساختن هزینه‌های مصرفی در کوتاه مدت، نرخ رشد سرمایه‌گذاری را بالا برد و به آهنگ کلی رشد اقتصاد نیز شتاب بخشید. می‌توان گفت در اقتصادی که هیچ‌یک از این تنگناها مانعی بر سر راه افزایش نرخ رشد آن نیست، ظرفیت جذب (absorptive capacity) اقتصاد، نرخ رشد را محدود می‌سازد. در یک اقتصاد دارای مازاد نیروی کار مفهوم ظرفیت جذب به کمبود شدید مهارت‌های انسانی اشاره دارد. در این حالت درآمدهای فوق‌العاده نفتی نمی‌تواند کمک چندانی به رشد کند و حتی پس از مرحله‌ای ممکن است اثر منفی به جا گذارد. در ادامه به این مسئله بازخواهیم گشت.^۸ مسلماً جز در صورت ایجاد تغییرات ساختاری ضروری که با فرآیند رشد ملازم است نمی‌توان برای حفظ نرخ رشد بلندمدت اقتصاد به افزایش مستمر درآمدهای نفتی اتکا کرد. نفت منبعی پایان‌پذیر است و بسته به آهنگ استخراج آن، ذخایر نفتی دیر یا زود تمام خواهد شد. از وجه تقاضا هم محدودیت‌هایی برای نرخ رشد صادرات نفت در میان مدت وجود دارد.^۹ بنابراین بهتر از همه آن است که درآمدهای نفتی را نوعی عامل تسهیل‌کننده موقت بدانیم که می‌تواند به ایجاد انعطاف‌پذیری ساختاری ضروری برای رشد پایدار و خودبها کمک کند. درآمدهای نفتی با کاستن از شدت محدودیت‌های ناشی از تنگناها و فراهم ساختن امکان دستیابی به نرخ رشد کلی بالاتری در کوتاه مدت، می‌تواند به انحاء مختلف به افزایش انعطاف‌پذیری ساختاری اقتصاد کمک کند. برای نمونه، در اقتصادی که نرخ رشد تولیدات کشاورزی به دلیل عقب‌ماندگی مناسبات تولید در این بخش پایین است درآمد نفت

پرداخت‌ها را به همراه می‌آورند. انعطاف‌ناپذیری ساختار پولی درآمدهای دولت را زاده سرشت مناسبات سیاسی دانسته‌اند که توانایی دولت را برای مالیات گرفتن از سرمایه‌داران و طبقات متوسط یعنی همان سودبرندگان اصلی از فرآیند رشد محدود می‌سازد (رک. به: Kaldor 1971; Furtado 1970, p.97; Fitzgerald 1977, 1978).

سرانجام باید از مدل‌های شکاف دوگانه (dual-gap models) به عنوان ساده‌ترین و متداول‌ترین مدل‌های ساختارگرا یاد کرد. مدل‌های شکاف دوگانه بر پایه مفروضات ساختارگرایانه‌ای استوارند که حاصل درک بسیار محدودی از زمینه‌های احتمالی سیاست‌گذاری مؤثر دولت در اقتصاد داخلی است و حول نیاز به سرمایه خارجی برای تأمین مالی رشد دور می‌زند.^۵

وجه تمایز رویکرد ساختارگرا از رویکرد نوکلاریک و به‌طور کلی‌تر وجه تمایز آن از رویکرد بازار محور سخت‌اندیش، تنها بازشناسی امکان وجود دسته‌ای از محدودیت‌های ساختاری نیست که مانع بهره‌برداری کامل از منابع تولیدی می‌شوند و در هر برهه مشخص از زمان حجم تولید ملی را محدود می‌سازند. رویکرد ساختاری گذشته از این با انگشت گذاشتن روی مسئله مکمل بودن (complementarity) بخش‌های مختلف اقتصاد در فرآیند رشد، برای برخی الگوهای مشخص تغییر ساختاری اهمیت پیشی ویژه‌ای قائل است. کمی جلوتر به این ملاحظات پیشی بازخواهیم گشت. در اینجا تنها یادآور می‌شویم که این جنبه‌های بویای الگوهای مختلف رشد بخش‌ها، دلایل بیشتری برای مداخله دولت با هدف هدایت منابع به سوی بخش‌های مشخص اقتصاد به دست می‌دهد چرا که با تصمیمات فردی متأثر از تغییر قیمت‌ها نمی‌توان به این مهم دست یافت (Kaldor 1964). بنابراین در چارچوب رویکرد ساختارگرا، کمک بالقوه درآمدهای نفتی تنها کاستن از تنگناهای خاصی نیست که اقتصاد را زمین‌گیر می‌سازد بلکه بویایی‌هایی را هم که هزینه‌کرد درآمدهای نفتی می‌تواند در درازمدت در یک اقتصاد در حال توسعه ایجاد کند در برمی‌گیرد. برخلاف چارچوب نوکلاریک، در اینجا این واقعیت که نفت منبعی پایان‌پذیر است و درآمدهای نفتی به شکل ارز حاصل می‌شود اهمیت خاصی پیدا می‌کند. از این گذشته، نحوه تعامل جریان درآمدهای نفتی با اقتصاد داخلی هم که تعیین‌کننده الگوی تغییر ساختاری است اهمیت قاطعی دارد.^۶

شاید از یک جهت بیراه نباشد اگر بگوییم تفاوت میان چارچوب‌های نوکلاریک و ساختارگرا در نهایت به میزان کشش‌پذیری‌های قیمتی مربوطه که اساساً باید در سطح تجربی به حل آن پرداخت بازمی‌گردد. ممکن است در برخی موارد میزان جایگزین‌پذیری منابع و کشش‌پذیری عرضه چشمگیر باشد حال آنکه در برخی دیگر شاید مدل تنگنا محور تقریب بهتری از واقعیت به دست دهد. «احتمالاً واقعیت پیچیده‌تر از آن تصویری است که مدل‌های

مصرف بدون ایجاد اثرات پویایی چشمگیر در ساختار تولیدی کل اقتصاد استفاده کرد. ولی این نتیجهٔ احتمالی نیست. با توجه به فشارهای اجتماعی و سیاسی موجود برای دستیابی به رشد اقتصادی، و نگرش توسعه‌خواهانهٔ دیوانسالاران نو در کشورهای توسعه نیافته می‌توان انتظار پیگیری نوعی استراتژی سرمایه‌گذاری و رشد شتابان را داشت. اما در پیش گرفتن استراتژی رشد «بیشینه» لزوماً و به خودی خود نشانهٔ برنامه‌ریزی معقول برای يك اقتصاد صادرکنندهٔ نفت نیست. در يك اقتصاد صادرکنندهٔ نفت با توجه به ظرفیت جذب اقتصاد که سبب محدود شدن بیشینهٔ نرخ رشد سرمایه‌گذاری می‌گردد مسیرهای بسیاری برای دستیابی به چنین رشد بیشینه‌ای وجود دارد که هر يك با نرخ مشخصی از پایان یافتن منابع نفت و الگوی خاصی از دگرگونی ساختاری مشخص می‌شود. معضل فراروی يك اقتصاد صادرکنندهٔ نفت انتخاب نوعی مسیر رشد و دگرگونی ساختاری است که هم در بلندمدت و هم در میان‌مدت پایا باشد. معضل مطرح در بلندمدت، انتخاب مسیر خاصی برای رشد است که انعطاف‌پذیری لازم را در ساختار تولیدی اقتصاد به وجود آورد تا بدین ترتیب دورهٔ اتکا به نفت به آرامی و نرمی پشت سر گذاشته شود. در میان‌مدت نیز مسئله، اطمینان یافتن از همخوانی نرخ رشد نیاز به درآمد نفت با رشد تقاضا برای صادرات نفت کشور در بازار بین‌المللی است. در غیر این صورت، فرآیند رشد با نوسانات ادواری شدیدی همراه خواهد بود که جدای از اثرات نامطلوبی که در کوتاه‌مدت دارد سبب از دست رفتن تولید بالقوه در بخش نزولی چرخه رشد خواهد شد و این چیزی است که با توجه به ظرفیت جذب بلندمدت اقتصاد، جبران شدنی نیست.

۱.۳.۱ ظرفیت جذب

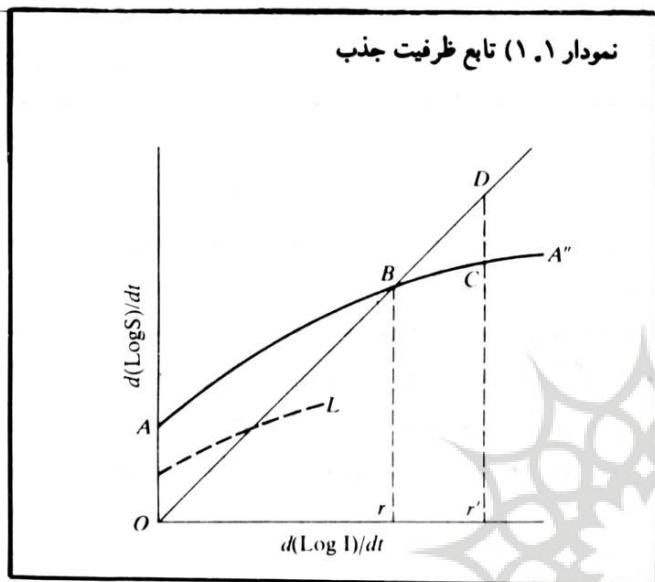
مطابق تعریف ارائه شده در نوشته‌های توسعه، مفهوم ظرفیت جذب اشاره به ظرفیت سازمانی و نیز ظرفیت مهارت نیروی انسانی برای اجرای طرح‌های جدید سرمایه‌گذاری دارد. در این نوشته‌ها ظرفیت جذب یا به عنوان نوعی محدودیت اکید برای نرخ ممکن رشد سرمایه‌گذاری شناخته می‌شود (رک. به: Chenery and Strout 1966, Marris 1970). یا گونه‌ای مرز قلمداد می‌گردد که پس از آن سرمایه‌گذاری بیشتر سبب بزرگتر شدن نمو نسبت سرمایه به تولید می‌شود (رک. به: Adler 1965, Kalecki 1966, Eckaus 1972). این محدودیت‌ها که گویا هم در کوتاه‌مدت و هم در بلندمدت مطرح است طبق فرض، نتیجهٔ کمبود ظرفیت مدیریتی و اجرایی، و نبود مهارت در کشورهای کمتر توسعه یافته می‌باشد. فرض وجود سقفی برای نرخ رشد بلندمدت سرمایه‌گذاری در يك اقتصاد دارای مازاد نیروی کار بر پایهٔ این واقعیت توجیه می‌گردد که آهنگ کسب این مهارت‌ها به فرآیندهای یادگیری مطرح در خود فعالیت

می‌تواند از راه خنثی کردن اثرات آشفتگی‌زای گذرایی (مانند کمبود مواد غذایی) که احتمال بروز آنها در جریان اجرای برنامهٔ اصلاحات کشاورزی می‌رود مجال بیشتری برای مداخلهٔ دولت فراهم سازد. اگر پایین بودن نرخ رشد بخش کشاورزی ناشی از انبوهی بیش از حد جمعیت یا وجود مازاد نیروی کار در این بخش باشد با افزایش نرخ کلی رشد اقتصاد و در نتیجه جذب مازاد نیروی کار در دل دیگر بخش‌های اقتصاد، پویایی بخش کشاورزی دوچندان خواهد شد (Kaldor 1972a). اما در این میان، مهم‌ترین اثر پویایی بالقوه مربوط به بخش تولید کارخانه‌ای است. رشد این بخش در آغاز متضمن اتکای شدید به واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه است. از سوی دیگر، برای آنکه بخش تولید کارخانه‌ای از مرحلهٔ «نوزادی» به مرحلهٔ «بلوغ» برسد و آنقدر رقابت‌پذیر گردد که قادر به صدور کالا شود به گذشت زمان نیاز است. درآمدهای نفتی می‌تواند با کاستن از تنگناهای عرضه و نیز ایجاد تقاضای داخلی رو به رشد برای کالاهای ساخته شده، نرخ رشد بخش تولید کارخانه‌ای را بالا ببرد. ^{۱۰} رشد بخش مصنوعات، خود اثرات پویایی مهمی در کل اقتصاد ایجاد می‌کند. بخش تولید کارخانه‌ای ویژگی‌های مشخصی دارد که مؤید گسترش سرمایه و ماشین‌آلات، کاربست علم و تکنولوژی، و رواج شیوه‌های نوکار است (Rosenberg 1976). گذشته از این، وجه مشخصهٔ این بخش وجود صرفه‌های مهم و پویای مقیاس یا صرفه‌های تخصص‌یابی است (Young 1928, Kaldor 1967, Cripps et al 1973). وانگهی، در مراحل آغازین تا متوسط توسعهٔ اقتصادی، کشش‌پذیری درآمدی تقاضا برای تولیدات کارخانه‌ای معمولاً رقمی بیش از واحد است (UN 1979). در نتیجهٔ ترکیب این ویژگی‌ها، بخش تولید کارخانه‌ای نه تنها توانایی دستیابی به نرخ‌های رشدی بسیار بالاتر از بقیهٔ اقتصاد را دارد بلکه رشد تولید در این بخش همزمان موجب رشد اشتغال و بهره‌وری نیروی کار می‌گردد. از این رو بخش تولید کارخانه‌ای از دوره‌ای می‌تواند به رشد دیگر بخش‌های اقتصاد یاری رساند. از يك سو، از طریق جذب مازاد نیروی کار به تجدید ساختار شرایط اجتماعی و فنی تولید در دیگر بخش‌های اقتصاد کمک می‌کند و شرایط لازم را برای انباشت سرمایه و به کارگیری تکنولوژی نو در آن بخش فراهم می‌سازد. از دیگر سو، با تأمین محصولات صنعتی نو این تغییر فنی را در دیگر بخش‌ها امکان‌پذیر می‌سازد. ^{۱۱} اهمیت قاطعی که ایجاد يك بخش تولید کارخانه‌ای رقابت‌پذیر و ادغام شده در پیکر اقتصاد برای دستیابی به رشد خودبقا دارد بدان معنی است که توسعه‌زایی درآمدهای نفت در يك اقتصاد توسعه نیافتهٔ صادرکنندهٔ نفت با حصول این مقصود عملاً به پایان می‌رسد.

اما وجود درآمدهای نفتی به خودی خود سبب پا گرفتن این فرآیندهای پویا نخواهد شد بلکه به برنامه‌ریزی و دوران‌اندیشی دولت هم نیاز است. از نفت می‌توان با کوتاه‌بینی برای افزایش کوتاه‌مدت سطح

مهمی در بالا بردن سطح ذخیره دانش موجود در کل جامعه داشته باشد ولی نمی‌تواند جانشین آن دسته فرآیندهای یادگیری شود که در دل سرمایه‌گذاری و تولید عملی نهفته است. شکل تابع ظرفیت جذب که تمهیدی برای نمایش همین دسته دوم از فرآیندهای یادگیری است بستگی به نهادهای اجتماعی و اقتصادی موجود در کشور دارد و بر پایه فرض معلوم بودن مهارت‌های مکملی ترسیم می‌شود که آموزش‌های رسمی می‌تواند به ذخیره مشترک دانش جامعه بیفزاید.

نمودار ۱.۱ (۱) تابع ظرفیت جذب



در نقطه O که نرخ رشد سرمایه‌گذاری ناخالص صفر است نرخ تغییر توانایی‌های سازمانی و فنی اقتصاد در کمترین مقدار مثبت خود و برابر با OA است. این مقدار مثبت عرض از مبدأ تابع ظرفیت جذب، نمایانگر اثر آن دسته فرآیندهای یادگیری است که تا حدودی در نتیجه پیشرفت مهارت‌های افراد و سازمان‌های دست‌اندرکار سطح جاری فعالیت‌های سرمایه‌گذاری (که البته نرخ بازگشت کاهنده‌ای خواهد داشت) و تا حدودی هم به واسطه تکوین مهارت‌های جدیدی که مستقیماً از خود فعالیت سرمایه‌گذاری پا می‌گیرند به جریان می‌افتد. شیب تابع ظرفیت جذب مقدار مثبتی است و همین نشان می‌دهد که بالا بردن نرخ رشد فعالیت‌های سرمایه‌گذاری نیازمند افزایش نرخ رشد تشکیل مهارت‌هاست. علامت مشتق دوم این تابع - مادام که شیب تابع از واحد بیشتر نباشد - تأثیری در بحث ما ندارد ولی می‌توان به شکلی پذیرفتنی استدلال کرد که تابع ظرفیت جذب تابعی کوژ است.^{۱۲}

در یک اقتصاد دارای مازاد نیروی کار که تابع ظرفیت جذبی چون منحنی AA'' داشته باشد نقطه تقاطع تابع با نیمساز ربع اول (یعنی نقطه B) نرخ رشدی را برای سرمایه‌گذاری مشخص می‌سازد که با رشد ظرفیت سرمایه‌گذاری در اقتصاد داخلی سازگار است. این ظرفیت را می‌توان ظرفیت جذب بلندمدت اقتصادی دانست که تابع ظرفیت جذبش که براساس برآیند نهادهای اجتماعی و اقتصادی جامعه تعیین می‌شود

سرمایه‌گذاری بستگی دارد. اما بیشتر منابع مورد اشاره در بالا برای تحلیل تمامی نتایج این فرضیه «یادگیری عملی» یا بررسی شرایطی که در بستر آن این شیوه اقدام می‌تواند به همان نوع مفروض محدودیت‌های سرمایه‌گذاری منجر شود تلاشی صورت نداده‌اند. در این بخش خواهیم کوشید با درهم آمیختن اندیشه‌هایی که در منابع بالا از سوی جریان‌های فکری مختلف ارائه شده است مفهوم ظرفیت جذب را به شکل پرداخته‌تری معرفی می‌کنیم.

رابطه پویای موجود میان نرخ افزایش ظرفیت جذب یک اقتصاد و رشد سرمایه‌گذاری را که از فرآیند یادگیری مستتر در خود فعالیت سرمایه‌گذاری نتیجه می‌شود می‌توان در قالب نوعی «تابع ظرفیت جذب» (absorptive capacity function) شبیه «تابع پیشرفت فنی» (technical progress function) کالدور نمایش داد (رک. به: Kaldor 1957). در نمودار ۱-۱ منحنی AA'' مشخص‌کننده شکل قابل قبول چنین تابعی برای یک اقتصاد در حال توسعه نمونه است. در این نمودار، محور افقی نمایانگر نرخ رشد سرمایه‌گذاری ناخالص (I) و محور عمودی نشان‌دهنده نرخ تغییر شاخص ظرفیت جذب (S) است که در دل خود نرخ توسعه مهارت‌های فنی و سازمانی لازم برای انباشت سرمایه را هم دارد. این مهارت‌های فنی و سازمانی، ناظر بر توانایی جامعه برای طرح‌ریزی، اجرا، و اداره مؤثر طرح‌های جدید سرمایه‌گذاری است. شاخص ظرفیت جذب در این معنا نماینده همان چیزی است که ویلن آن را «ذخیره مشترک دانش» (common stock of knowledge) of جامعه می‌خواند (Veblen 1932). فرآیندهای یادگیری فردی بستگی به توان جامعه برای تولید از دل ذخیره مشترک و موجود دانش همان جامعه دارد و اثربخشی آن فرآیندها هم در گرو افزایش این توان است. همین گفته در مورد تلاش‌های دولت در زمینه آموزش و کارآموزی فنی هم صدق می‌کند. توانایی دولت برای برنامه‌ریزی آموزشی بستگی به ذخیره موجود دانش جامعه دارد و تأثیر برنامه‌ریزی دولت بر تقویت توان تولیدی اقتصاد یا افزودن بر ذخیره موجود دانش جامعه نیز در گرو سازگاری آن برنامه‌ها با این ذخیره است. برای نمونه، نهادهای آموزشی یک اقتصاد توسعه نیافته که ممکن است یا تقلیدی از نهادهای مشابه در اقتصادهای پیشرفته باشند یا صرفاً به کار تقسیم مشاغل اندک و پردرآمد در بخش نوبنیاد اقتصاد بیایند لزوماً توان تولیدی جامعه را بالا نمی‌برند. این حقیقت نشان از اهمیت فعالیت سرمایه‌گذاری در انتشار و جذب مهارت‌های تکنولوژیک و سازمانی دارد. از این منظر، اهمیت سرمایه‌گذاری نه تنها محدود به فرآیندهای یادگیری مستتر در تک تک موارد اقدام به سرمایه‌گذاری نیست بلکه با مشخص ساختن سمت و سوی تحصیل مهارت‌های جدیدی که برای تقویت توان تولیدی اقتصاد لازم است نقش اجتماعی و کلان اقتصادی گسترده‌تری دارد. آموزش‌های رسمی اگر به‌درستی برنامه‌ریزی شود می‌تواند نقش تکمیل‌کننده

اقتصاد دارای مازاد نیروی کار است. با معلوم بودن مقدار نسبت سرمایه به تولید، نقطه B تنها مسیر رشد پیشینه برای چنین اقتصادی را نیز مشخص می‌سازد. اگر به دلایلی که به وجود دیگر انواع کمبودهای کوتاه مدت در اقتصاد بازمی‌گردد نرخ سرمایه‌گذاری دچار افت ادواری باشد این مسیر جدید رشد پیشینه درآمد‌ها همواره زیر مسیر قبلی قرار خواهد گرفت. مطابق تفسیر دوم از مرز ظرفیت جذب، هر چند چنین بی‌نظمی‌های گذرای در رشد تولید را به طور اصولی می‌توان جبران کرد ولی چنین کاری متضمن تحمل هزینه بسیار گزافی است که از نسبت فزاینده سرمایه به تولید ناشی می‌شود و در کوتاه مدت می‌تواند فشارهای نابه‌جایی بر سطح مصرف در يك اقتصاد توسعه نیافته وارد سازد.

اساساً منظور از طرح مفهوم ظرفیت جذب، مشخص ساختن مرزی برای نرخ رشد سرمایه‌گذاری است که به وسیله تمامی عوامل داخلی تولید که یا نمی‌توان آنها را وارد ساخت یا بهای وارداتی شان به سرعت رو به افزایش می‌گذارد تعیین شده است. از این نگاه می‌توان عواملی همچون نیروی برق، حمل و نقل، و زیرساخت‌های عمومی را نیز منظور نمود. اما باید یادآور شویم اهمیت کمبود مهارت‌های انسانی ناشی از این واقعیت است که نرخ رشد این مهارت‌ها ارتباط بسیار نزدیکی با خود فرآیند توسعه دارد و پس از مرز معینی نمی‌توان با سرمایه‌گذاری بیشتر، آن را به میزان چشمگیری بالا برد. این درحالی است که سایر کمبودها را می‌توان با هدایت سرمایه‌گذاری لازم به سمت آنها در درازمدت بدون هیچ حد و مرزی برطرف ساخت. بروز چنین کمبودهایی در يك اقتصاد نو عمدتاً می‌تواند ناشی از کوتاه‌بینی و سیاست‌گذاری‌های نادرست حکومت یا شوک‌های خارجی پیش‌بینی نشده باشد. از همین روست که ما این مفهوم ثانوی ظرفیت جذب را بحرانی (conjunctural) یا کوتاه مدت می‌خوانیم.

اینگونه کمبودهای کوتاه مدت - که در واقع به دلیل نبود اطلاعات کامل در دست برنامه‌ریزان و واحدهای تصمیم‌گیری خصوصی، در حد متوسط لازمه رشد اقتصادی است - می‌تواند در اثر نامتناسب بودن عرضه و تقاضای مهارت‌های مشخص هم پیش بیاید. بروز این کمبودها را تا آنجا که پیامی برای هدایت منابع به مجاری مطلوب است و سبب برانگیخته شدن مؤسسات خصوصی به سرمایه‌گذاری در آن فعالیت‌ها می‌شود حتی می‌توان سودمند دانست (رک. به: Hirschman & Lindblom 1962, Hirschman 1958). اما اگر بخواهیم با واردسازی سریع منابع خارجی سعی در بالا بردن چشمگیر نرخ رشد سرمایه‌گذاری در کوتاه مدت کنیم این کمبودها دیگر از حالت هشدار دهنده بیرون می‌آید و به موانع رشد تبدیل خواهد شد. در این صورت، اقتصادی ملتهب خواهیم داشت که وجه مشخصه‌اش بالا بودن غیرعادی نسبت سرمایه به تولید، تورم نفس‌گیر، و بروز همزمان انواع کمبودهای فوق خواهد بود؛ به این معنا که کاستن از شدت هر يك از

همان منحنی AA^۲ است. چنانچه نرخ رشد سرمایه‌گذاری جایی در سمت چپ نقطه B باشد وجه مشخصه اقتصاد تشدید رکود مهارت‌های فنی و سازمانی در طول زمان خواهد بود. همانگونه که در بخش پیشین یادآور شدیم این وضعیت شاخصه کشور کمتر توسعه یافته‌ای است که با تنگنای ارزی یا کمبود پس‌اندازها روبه‌روست. در چنین اقتصادی می‌توان از منابع خارجی برای بالا بردن نرخ رشد تا مرز ظرفیت جذب (یعنی تا نقطه B) استفاده کرد.^{۱۳} ولی اگر نرخ رشد سرمایه‌گذاری ناخالص در سمت راست نقطه B قرار گیرد در این صورت اقتصاد با کمبود هرچه شدیدتر مهارت‌های مشخصی روبه‌رو خواهد شد که نمی‌توان آنها را از درون اقتصاد ملی تأمین کرد.^{۱۴}

از این شیوه نمایش مفهوم ظرفیت جذب می‌توان برای برجسته‌تر ساختن دو تعریف اصلی مرز ظرفیت جذب که بالاتر به آنها اشاره شد استفاده کرد. از يك سو، اقتصاددانانی که مرز ظرفیت جذب را همچون سقف نرخ رشد بلندمدت سرمایه‌گذاری می‌دانند به دلایل محکمی اعتقاد دارند که برای بالا بردن همیشگی نرخ رشد سرمایه‌گذاری و رساندن آن به سطحی فراتر از نقطه B در نمودار ۱-۱ نمی‌توان به واردسازی مهارت‌ها تکیه کرد. کالکی (Kalecki 1960) دو دلیل برای این امر ارائه می‌کند. نخست، هر چند وارد ساختن برخی خدمات بسیار تخصصی کاردانان فنی بیگانه امکان‌پذیر (و در بسیاری موارد، ضروری) است ولی در مورد شمار چشمگیری از مهارت‌های واسطه این کار به دلایل سیاسی نشدنی است. چنین اقدامی بویژه در اقتصادهای بزرگی که بلوغ نیافته‌اند و بخش بزرگی از نیروی کار بومی آنها بیکار است پیامدهای سیاسی ناگواری دارد.^{۱۵} دوم، در چنین نرخ رشد بالایی احتمالاً برای هر واحد افزایش درآمد به وارد سازی مقدار بسیار چشمگیری سرمایه و کالاهای واسطه نیاز خواهد بود. بنابراین حتی در يك اقتصاد نفتی هم بعید است که نرخ رشد درآمدهای ارزی بتواند هم‌های مخارج ارزی فزاینده ناشی از ورود چشمگیر کارگران ماهر بیگانه افزایش یابد. چون در بحث از ظرفیت جذب، مسئله محدودیت‌های ارزی را نادیده می‌گیریم لذا هنگام قائل شدن سقفی برای رشد بلندمدت سرمایه‌گذاری، نخستین دلیل از دو دلیل اقامه شده در بالا بیشتر خودنمایی می‌کند. از سوی دیگری می‌توان نقطه B را مرز ظرفیت جذب در بلندمدت دانست به این معنی که چنانچه رشد سرمایه‌گذاری ناخالص از آن مرز فراتر رود بازدهی سرمایه‌گذاری رو به کاهش خواهد گذاشت. این پدیده می‌تواند ناشی از وارد آمدن فشار بیش از حد بر عرضه کارگران ماهر داخلی و استفاده فزاینده از مهارت‌های خارجی باشد که معمولاً بسیار گرانتر از به‌کارگیری مهارت‌های مشابه داخلی تمام می‌شود.

از این رو براساس تفسیر نخست، نقطه B در نمودار ۱-۱ مشخص کننده سقف نرخ رشد بلندمدت سرمایه‌گذاری ناخالص در يك

است و نمی‌توان آن را در کوتاه‌مدت با سیاست‌های دولتی برطرف ساخت. انعطاف‌ناپذیری ساختار صنعتی در قالب تابع وارداتی بازگو می‌شود که در آن نرخ رشد تولید ناخالص ملی تابع ثابت حداقل واردات ضروری (غیرقابلی) است. در این مدل‌ها صادرات هم بر وزن فرض می‌شود. بیشینه پس‌اندازهای بالقوه قابل تجهیز هم تابع ثابتی از تولید ناخالص ملی انگاشته می‌شود که محدودیت‌های نهادی و سیاسی مطرح برای توانایی دولت جهت افزایش پس‌اندازها را هم در دل خود دارد.

در اقتصادی با این ویژگی‌ها هرگونه برنامه‌ریزی برای شتاب بخشیدن به آهنگ رشد اقتصاد سبب بروز شکافی میان پس‌اندازهای ملی پیش‌بینی شده (ex-ante) و سرمایه‌گذاری لازم می‌شود؛ شکافی که تنها برحسب تصادف می‌تواند با شکاف پیش‌بینی شده میان درآمدهای صادراتی و نیازهای وارداتی برابر باشد - هرچند عملاً و به حسب واقع (ex-post) باید این دو شکاف با هم برابر باشند. در مدل‌های شکاف دوگانه، منابع خارجی لازم برای ایجاد نرخ رشدی معین، و بهره‌وری کمک‌های خارجی از لحاظ رشد تولید ناخالص ملی، برپایه آن شکافی محاسبه می‌شود که برای اقتصاد مورد بررسی تنگنای گرفتارکننده است. اگر اتفاقاً محدودیت گرفتارکننده، شکاف پس‌اندازها باشد در این صورت اقتصاد باید با آهنگی دست به واردات بزند که از حداقل لازم برای تحقق نرخ رشد مشخص تولید ناخالص ملی بیشتر است. اما از این واردات اضافی نمی‌توان برای مقاصد سرمایه‌گذاری استفاده کرد چرا که عوامل داخلی لازم برای تولید در دسترس نیست. چنانچه محدودیت گرفتارکننده، شکاف تجاری باشد در این صورت برای پرهیز از رکود کینزی باید پس‌اندازهای داخلی کمتر از مقدار بالقوه خود باشد. در این حالت پس‌اندازهای بالقوه اضافی را نمی‌توان سرمایه‌گذاری کرد زیرا عرضه عوامل خارجی مکمل تولید کمتر از حد لازم است. در این چارچوب به راحتی می‌توان دید که ناکارایی بهره‌برداری از منابع خارجی تنها محدود به وضعیتی است که میان دو شکاف پیش‌بینی شده اختلافی وجود داشته باشد - البته با فرض این مطلب که از منابع خارجی عملاً برای برطرف ساختن شکاف غالب استفاده شود.

در مدل‌های شکاف دوگانه تنها امکان قابل تصور برای پی‌گیری مسیر رشدی کارآمدتر در درازمدت، برطرف ساختن اختلاف میان دو شکاف در حالتی است که شکاف تجاری گرفتاری آفرین باشد. در این حالت، می‌توان از پس‌اندازهای بالقوه قابل تجهیز (یعنی شکاف میان دو شکاف) نه برای بالا بردن رشد تولید ناخالص ملی بلکه برای گسترش دادن صنایع جایگزین‌کننده واردات و توسعه دهنده صادرات استفاده کرد (هم نرخ سرمایه‌گذاری و هم نسبت سرمایه به تولید افزایش می‌یابد که نتیجه آن کاهش شکاف تجاری و رسیدن آن به اندازه شکاف پیش‌بینی شده پس‌اندازها در نرخ رشدی معین است).

کمبودها به شکل دایره‌وار در گرو برطرف ساختن پیشاپیش کمبودی دیگر است. در یک اقتصاد نه‌چندان ملتهب، بالا رفتن نسبت سرمایه به تولید نتیجه تأخیرهایی است که در اثر تنگنای زیرساختی و به درازا کشیدن دوره تشکیل ذخیره سرمایه - که خود ناشی از کمبود مهارت‌های فنی و سازمانی است - بروز می‌کند. از نقطه مشخصی به بعد، سرمایه‌گذاری بیشتر به جای افزایش تولید به قول کالکی منجر به «محبوس شدن سرمایه» می‌گردد (Kalecki 1972, p.44). در چنین شرایطی، افزایش سرمایه‌گذاری حتی می‌تواند در اثر قطع عرضه مواد خام برای واحدهای موجود تولید، بورس بازی، و باز توزیع نامطلوب درآمدها به زیان صاحبان سرمایه و تولیدکنندگان و به نفع اقشار متوسط و بازرگانان، بازده منفی به بار آورد. این وضعیت را که اقتصاد ایران پس از افزایش بهای نفت در سال ۱۹۷۴ به آن دچار شد می‌توان به سیاستگذاری‌های نادرست دولت نسبت داد و آن را نتیجه نبود اطلاعات یا به قول اقتصاددانان نبود سازوکارهای شایسته کنترل ندانست.

۱.۴ خط‌مشی دولت و کارایی درازمدت بهره‌برداری از درآمدهای نفت

کارکرد دوگانه درآمدهای نفتی در کوتاه‌مدت یعنی تقویت منابع ارزی و کمک به بالا بردن سطح پس‌اندازها، با تأثیر ورود سرمایه خارجی شباهت دارد. چارچوب ساختارگرایانه‌ای که بالاتر به شکل فشرده ارائه شد در واقع چارچوب اساسی مدل‌های شکاف دوگانه‌ای (dual-gap models) است که در طول دهه ۱۹۶۰ برای برآورد میزان نیازمندی کشورهای کمتر توسعه‌یافته به کمک‌های خارجی و سنجش بهره‌وری این کمک‌ها در شرایط وجود انواع کمبودهای گرفتارکننده تدوین شد (برای نمونه ر.ک. به: OECD 1967, Chenery & Strout 1966, McKinnon 1966). اینگونه مدل‌ها را می‌توان به سهولت در مورد کشورهای صادرکننده نفت نیز به کار بست. اما مفروضات بنیادی مدل‌های شکاف دوگانه، آنها را برای ارزشیابی بلندمدت سیاست دولت در اقتصادهای صادرکننده نفت بیش از حد محدود می‌سازد. با وجود این، چون مدل‌های شکاف دوگانه در بسیاری از مفروضات خود با برخی مدل‌های برنامه‌ریزی که اخیراً در مورد ایران بسط یافته است (برای نمونه، ر.ک. به: Motamen 1979, Razavi 1982, 1983) اشتراک دارند پس بجاست بحث خودمان را با ارزیابی انتقادی مفهوم کارایی بلندمدت (long-term efficiency) استفاده از منابع خارجی در این قبیل مدل‌ها آغاز کنیم.

مدل‌های شکاف دوگانه بر فرض اساسی وجود انعطاف‌ناپذیری ساختاری پایه می‌گیرند که وجه مشخصه اقتصادهای توسعه نیافته

بهره برداری از منابع خارجی دربرگیرنده امکان‌هایی می‌شود که بسیار گسترده‌تر از امکان برطرف ساختن اختلاف پیش‌بینی شده میان دو شکاف پیش‌گفته است.^{۱۹}

در يك اقتصاد رو به رشد، کنش و واکنش پیچیده‌ای میان الگوهای گوناگون توزیع درآمدها، پس‌انداز، بازرگانی خارجی و سرمایه‌گذاری بانسبت‌های مختلف سرمایه به تولید وجود دارد. در این شرایط، ساده‌انگارانه است اگر بگوئیم برای اقتصادی که روند شتابان رشد و دگرگونی ساختاری را از سر می‌گذراند مسیرهای بهینه رشد بلندمدت را - بویژه با استفاده از روابط ساختاری تخمینی به‌دست آمده از روی کار نمود گذشته اقتصاد و داده‌های عملاً موجود - تعیین کنیم.^{۲۰} معقول‌تر و از نظر ارزشیابی سیاست‌ها سودمندتر آن است که کارایی بلندمدت بهره‌برداری از منابع خارجی را برحسب مسیرهای امکان‌پذیر رشد تعریف کنیم. ما در این نوشته مسیر رشدی را برای يك اقتصاد صادرکننده نفت کارآمد می‌دانیم که در چارچوب آن نرخ بالا و معقولی از رشد نزدیک به ظرفیت جذب آن اقتصاد با نوعی الگوی دگرگونی ساختاری همراه باشد که امکان‌پذیری مسیر رشد را در بلندمدت و میان‌مدت به معنای ارائه شده در بخش ۱.۳ تضمین کند.

۱.۵ چارچوب سیاست‌گذاری برای يك اقتصاد مختلط صادرکننده نفت

تا اینجا کمک بالقوه درآمدهای نفتی به توسعه، راه‌های ممکن برای ارزیابی عملکرد رشد در اقتصادهای صادرکننده نفت را در بافت کلی مسائلی مورد بررسی قرار دادیم که کشورهای کمتر توسعه‌یافته در فرآیند رشد فراروی خود دارند. اینک می‌کوشیم با در نظر گرفتن مشکلات سیاست‌گذارانه مشخصی که وجود درآمدهای نفتی می‌تواند در بلندمدت در چارچوب يك اقتصاد مختلط به وجود آورد تحلیل خود را ملموس و مشخص‌تر سازیم.

همانگونه که بالاتر اشاره رفت در اقتصادهای صادرکننده نفت دسترسی آسان به منابع خارجی این امکان را فراهم می‌سازد که بدون نیاز فوری به ایجاد تغییرات ساختاری مناسب و سریع در اقتصاد داخلی به نرخ رشد معقولی دست یابیم. این می‌تواند منجر به نوعی فرآیند «رشد دروغین» ('perverse growth') گردد یعنی روند رشدی که در بلندمدت پایانیست و در میان‌مدت هم دستخوش نوسانات ادواری شدیدی خواهد شد.^{۲۱} هرچند فرآیند رشد دروغین که در قالب بحران‌های ادواری تراز پرداخت‌ها رخ می‌نماید اساساً به تعدیل نامناسب عرضه در اقتصاد بازمی‌گردد ولی ترسیم شایسته‌عللی که چنین فرآیندی را سبب می‌شوند و ارزیابی انتقادی نقش دولت در این فرآیند باید با نگاه به هر دو دسته عوامل طرف عرضه و طرف تقاضا

یادآوری این نکته حائز اهمیت است که در شکل اولیه مدل‌های شکاف دوگانه و در بخش اعظم بحث‌هایی که به دنبال آن برپا شد^{۱۶} تنها منبع ناکارایی در بهره‌برداری از منابع خارجی، ناتوانی از سرمایه‌گذاری پس‌اندازهای بالقوه قابل تجهیز در شرایطی بود که شکاف تجاری پیش‌بینی شده تنگنای گرفتارکننده می‌بود.

سیاست‌های پیشنهادی این مدل‌ها نیز متوجه برطرف ساختن همین نوع ناکارایی بود. در این نوشته‌ها امکان مطلوب بودن مداخله دولت برای برطرف کردن اختلاف میان دو شکاف در شرایطی که شکاف پس‌اندازها گرفتاری‌آفرین باشد تلویحاً مردود شمرده می‌شد. این از جهتی معادل آن است که بگوئیم با توجه به میزان ورود منابع خارجی، مسیر رشدی که براساس محدودیت پس‌اندازها تعیین شده باشد - صرفنظر از اینکه نرخ پس‌انداز ملی چه باشد - همواره با مسیر رشد اجتماعی بهینه متناظر خواهد بود در اینجا فرض شده است که یا بالا بردن نرخ پس‌انداز داخلی عملی نیست - که به معنی ثابت فرض کردن عواملی چون توزیع درآمدها و مالیات دولت است که بر پس‌اندازهای بالقوه تأثیر می‌گذارند - یا اینکه مداخله مستقیم دولت برای افزایش نرخ پس‌انداز داخلی سبب بروز ناکارایی‌هایی می‌شود و به تخصیص بین‌دوره‌ای غیر بهینه منابع می‌انجامد. شکل نوکلاسیک تحلیل شکاف دوگانه (رک. به: Findley 1971) حاوی چنین فرضی است. طبق این روایت، در شرایط بازار آزاد، پس‌اندازهای داخلی که براساس شرایط صرفه‌جویی و بهره‌وری در اقتصاد تعیین می‌شود، به علاوه جریان منابع خارجی وارد شده به اقتصاد تعیین‌کننده نرخ سرمایه‌گذاری است و رقابت‌پذیری واردات به نحوی تغییر می‌کند که تراز تجاری متعادل شود.

یکی از پیش‌شرط‌های واقع‌بینانه بودن فرض‌های بالا آن است که مداخله مستقیم دولت در اقتصاد ناچیز انگاشته شود.^{۱۷} اما در کشورهای کمتر توسعه‌یافته چنین شرایطی وجود ندارد زیرا بخش بزرگی از کل جذب داخلی آنها متعلق به بخش عمومی است.^{۱۸} بویژه در اقتصادهای صادرکننده نفت که بخش قابل ملاحظه‌ای از درآمد ملی آنها به صورت درآمدهای نفتی مستقیماً به‌دست دولت می‌رسد دولت نفوذ مستقیم و غیرمستقیم مهمی بر تخصیص منابع میان مصرف و سرمایه‌گذاری و مصرف، و غیرمستقیم از طریق تقسیم هزینه‌های بخش عمومی میان سرمایه‌گذاری و مصرف، و غیرمستقیم از طریق تأثیری که سیاست‌های دولت در زمینه هزینه‌ها و درآمدها بر توزیع درآمد و الگوی تقاضای کل می‌گذارد. هیچ دلیل پیش‌انگاشته‌ای وجود ندارد که نرخ موجود پس‌انداز داخلی را که تا این اندازه بستگی به تصمیم‌گیری‌های سیاسی دارد در بالاترین حد ممکن یا به معنای دقیق کلمه در حد بهینه بدانیم. همین که هر دو تابع پس‌انداز و بازرگانی را تحت کنترل سیاست‌گذاری درآوریم مسئله کارایی بلندمدت

شکست یا ناشی از ناتوانی دولت از تجهیز منابع کافی برای هدف مزبور یا نتیجه تخصیص نادرست منابعی است که در اختیار دارد. برای نمونه، فیتزجرالد (Fitzgerald 1977, 1978) علت اصلی بروز بحران‌های مکرر در تراز پرداخت‌های اقتصادی آمریکای لاتین را ناتوانی دولت از تجهیز منابع کافی برای ایفای موفقیت‌آمیز وظایف مستقیمی می‌داند که در زمینه تجدید ساختار اقتصاد دارد. وی شکست دولت را عمدتاً نتیجه نپرداختن مالیات توسط بورژوازی می‌داند. بیشتر مطالبی هم که درباره برنامه‌ریزی بخش عمومی و بهره‌برداری از درآمدهای نفتی در اقتصاد ایران نوشته شده است حول فعالیت‌های دولت برای ایجاد مستقیم ظرفیت‌های تولیدی دور می‌زند.^{۲۳} اثرات بی‌واسطه‌ای که مداخله اقتصادی دولت بر طرف عرضه می‌گذارد در روند رشد اقتصادهایی که با انعطاف‌ناپذیری ساختاری روبرو هستند اهمیت اساسی دارد. اما نه تمامی اشکال ممکن و مختلف مداخله دولت در چنین اقتصادهایی به همین وظایف مستقیم محدود می‌شود و نه آنها همه وجوه تأثیر مداخله مستقیم دولت بر فرآیند رشد را بازگو می‌نمایند. دولت همچنین می‌تواند از طریق تدابیر سیاستگذارانه غیرمستقیمی که لزوماً نیازمند کنترل مستقیم منابع اقتصادی نیست دگرگونی‌هایی در ساختار تولیدی اقتصاد به وجود آورد. اینگونه مداخلات سیاستگذارانه معمولاً از طریق تغییر نسبی قیمت‌ها (مانند سیاست بازرگانی) یا تعیین میزان دسترسی عاملان مختلف به منابع اقتصادی (مانند سیاست اعتباری) یا حفظ یا تغییر مناسبات تولیدی و اشکال نهادی خاص (همچون اصلاحات ارضی، مناسبات کارگری و غیره) بر اقتصاد اثر می‌گذارد. چارچوب سیاستگذاری در اندیشه نوکلاسیک معمولاً برحسب اثراتی صورت‌بندی می‌شود که اینگونه تدابیر سیاستگذارانه غیرمستقیم بر طرف عرضه می‌گذارد. پدیده رشد دروغین که بالاتر به آن اشاره رفت عمدتاً برحسب مداخله نابجای دولت یا سایر کاستی‌هایی تبیین می‌شود که عملکرد سازوکار بازار را مختل می‌سازد. در مدل‌های تحلیلی که شالوده اینگونه تشخیص‌های سیاستگذارانه را تشکیل می‌دهند طرف تقاضای اقتصاد به هیچ‌گرفته می‌شود (Strassmann 1956, Pasinetti 1981).

اما همانگونه که بالاتر یادآور شدیم هر دو نوع مداخله مستقیم و غیرمستقیم دولت در اقتصاد جدای از تأثیر بی‌واسطه‌ای که بر ظرفیت‌زایی دارد به ایجاد درآمدهای جدید و تغییر توزیع درآمدها میان طبقات مختلف جامعه منجر می‌شود. اثرات مداخله دولت بر طرف تقاضا در اقتصادهای مختلط نقش مهمی در روند دگرگونی ساختاری دارد. بویژه در اقتصادهای صادرکننده نفت جنبه‌های درآمدزای سیاست هزینه‌ها و درآمدهای دولت می‌تواند مهم‌تر از آن چیزی باشد که در نوشته‌های موجود تصریح شده است. آن دسته از چارچوب‌های سیاستگذاری که از وابستگی متقابل موجود میان اشکال مختلف مداخله دولت غفلت دارند یا تنها روی یک جنبه از تأثیر سیاست دولت

صورت گیرد. در اینجا تأثیر اشکال مختلف مداخله اقتصادی دولت بر فرآیند رشد را هم از لحاظ اثرات مستقیمی که بر طرف عرضه دارد و هم از حیث اثرات انتقال یافته از طریق طرف تقاضا مورد تجزیه و تحلیل قرار خواهیم داد.

انواع مختلف مداخله اقتصادی دولت در یک اقتصاد مختلط را بسته به اینکه از طریق کنترل مستقیم مازاد اقتصادی صورت گیرد یا به شکل تدابیر مختلف سیاستگذاری با هدف تأثیر گذاشتن بر تصمیمات افراد یا نهادها در بخش خصوصی باشد می‌توان زیرعنوان کلی مداخله مستقیم یا غیرمستقیم دسته‌بندی کرد. در هر دو حالت، مداخله دولت تأثیری دوگانه بر فرآیند رشد به جا می‌گذارد. از یک سو تأثیری فوری بر تشکیل ظرفیت‌های تولیدی در اقتصاد دارد؛ از دیگر سو بر فرآیند ایجاد درآمد در اقتصاد اثر می‌گذارد و از طریق تغییر الگو و سطح مطلق تقاضای مؤثر، آهنگ و ساختار رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.^{۲۴}

رشد مداخله مستقیم دولت در طرف عرضه اقتصادهای مختلط نیمه‌صنعتی و در طول مراحل متوالی صنعت گسترده‌تری از طریق جایگزینی واردات، پدیده مستند و شناخته شده‌ای است. نقش اقتصادی دولت در اقتصادهای مختلط و نیمه‌صنعتی فراتر از نقش کلاسیک فراهم‌سازی پیش‌شرط‌های عمومی لازم برای انباشت است که اقتصادهای سرمایه‌داری تجربه کرده‌اند. جدای از وظایف سنتی پشتیبانی - یعنی فراهم‌سازی زیرساخت اجتماعی و فیزیکی - در گذر ایام دولت در این اقتصادها نقش مستقیم و فزاینده‌ای در تولید کالایی پیدا می‌کند. مداخله مستقیم و روبه رشد دولت در فرآیند انباشت در اقتصادهای نیمه‌صنعتی عمدتاً در بخش‌های استراتژیک همچون صنایع سنگین یا سرمایه‌گذاری‌های کشاورزی پر مخاطره‌ای متمرکز می‌شود که دوره‌های شکل‌گیری آنها طولانی است و خواه به دلیل ضعف سرمایه‌های خصوصی یا پایین بودن سوددهی یا مخاطره‌آمیز بودن چنین سرمایه‌گذاری‌هایی، سرمایه‌های خصوصی جلب آنها نمی‌شود (رک. به: UN 1979, Chapter x, 1965, 1966, Fitzgerald 1977, 1978, 1983). دولت با به عهده گرفتن چنین فعالیت‌هایی مستقیماً در فرآیند تشکیل ظرفیت‌های تولیدی تازه در اقتصاد مداخله می‌کند.^{۲۵} اینگونه فعالیت‌های دولت مسلماً از طریق اثرات خارجی و نیز ایجاد تقاضا، اثرات ثانویه‌ای بر فرآیند شکل‌گیری ظرفیت‌ها در کل اقتصاد به جا می‌گذارد. انبوه نوشته‌هایی که درباره برنامه‌ریزی بخش عمومی در کشورهای کمتر توسعه یافته تدوین گشته و در دوره پس از جنگ جهانی دوم منتشر شده است عمدتاً حول نقش مستقیمی متمرکز است که دولت از طریق تشکیل ظرفیت‌های تازه در فرآیند رشد بازی می‌کند. در این نوشته‌ها بروز بحران‌های مکرر در فرآیند انباشت در اقتصادهای نیمه‌صنعتی عمدتاً نتیجه شکست دولت در انجام وظایف مستقیمی قلمداد می‌گردد که در زمینه تجدید ساختار اقتصاد دارد. این

سه دسته کلی از عوامل تبیین کننده را تشخیص داد. این نوشته‌ها بسته به آنکه در جریان تبیین برای کدام يك از این سه دسته عوامل نقش محوری قائل باشند رویکردهای مختلفی را که برای برخورد با پرسش فوق وجود دارد مشخص می‌سازند.

نخستین دسته عوامل تبیین کننده نقش دولت در توسعه اقتصادی به ویژگی‌های ساختاری اقتصاد اعم از نیروها و مناسبات تولید اشاره دارند که به طور کلی تعیین کننده وظایف دولت در حمایت از انباشت می‌باشند. این وظایف، محتوای مداخله دولت را در مراحل مختلف انباشت معین می‌کند و دسته‌ای از ترتیبات نهادی را که می‌توان برای اجرای آن وظایف ایجاد کرد مشخص می‌سازد. برای نمونه در مورد ایران در سال‌های پس از ۱۹۵۳ عقب‌ماندگی تاریخی سرمایه صنعتی و انعطاف‌ناپذیری ساختار کشاورزی ایجاب می‌کرد که دولت برای به راه انداختن فرآیند صنعت گسترده سرمایه‌داری از بالا، دست به مداخله مستقیم بزند. این مداخله از طریق فراهم‌سازی و کنترل اعتبارات برای بخش خصوصی، تدوین الگوی مؤثری از مشوق‌ها برای سرمایه‌گذاری خصوصی، سرمایه‌گذاری مستقیم دولت در خطوط مکمل تولید مانند صنایع سنگین، و مداخله مستقیم برای تجدید ساختار مناسبات تولید کشاورزی صورت گرفت. اما اگر این عامل به عنوان عامل محوری یا تنها عامل تبیین کننده قلمداد شود نظریه‌ای کارکردگرایانه (functionalist) درباره دولت به دست خواهد آمد که بر پایه نوعی تقلیل‌گرایی اقتصادی (economic reductionism) محدودنگر استوار است. در این نظریه، شکل دولت و نهادهای اقتصادی آن بازتاب زیربنای اقتصادی، و مداخلات دولت نیز بازتاب نیازهای اقتصاد در مراحل مختلف توسعه به‌شمار می‌آید.^{۲۵} هرچند این رویکرد موجب انجام بررسی‌های ارزشمند بسیاری در مورد نقش دولت در کشورهای مختلف شده ولی به طور کلی هدف انتقادات مختلفی قرار گرفته است. همانگونه که جساب (Jessop 1982) یادآور شده است با کنار گذاشتن این پیشفرض ذاتی تقلیل‌گرایی اقتصادی که اقتصاد نظامی بازتولیدکننده خود و دارای قوانین درونی خاصی برای توسعه است تناقضات این رویکرد آشکار می‌شود. چه در این صورت ساختار اقتصادی نمی‌تواند مسیر توسعه یگانه‌ای را مشخص سازد و دولت نیز در قبول و اجرای استراتژی خاصی برای توسعه در معرض نفوذها و مقاومت‌های نیروهای اجتماعی - سیاسی قرار می‌گیرد و اسیر توانایی‌های سازمانی خویش می‌شود. اگر شیوه استدلال تک‌علتی را که تقلیل‌گرایی اقتصادی موعظه‌گر آن است کنار بگذاریم می‌توانیم با طرح این گزاره که زیربنای اقتصادی تنها ساختار کلی انتخاب‌های فراروی دولت را تعیین می‌کند و به عنوان راه‌های ممکن برای مداخله در اقتصاد، طیفی از استراتژی‌های عملی را در پیش پای دولت قرار می‌دهد قضیه محوری آن مکتب را به شکلی انعطاف پذیرتر بیان کنیم.^{۲۶}

انگشت می‌گذارند می‌توانند برای چنین اقتصادهایی تجویزات نادرست و گمراه کننده‌ای صادر کنند. مکن است در يك اقتصاد مختلط صادرکننده نفت رشد دروغین بیشتر نتیجه تأثیر درآمدزای مداخله مستقیم دولت در اقتصاد و اثرات این مداخله برطرف عرضه باشد تا نتیجه وجود کمبودهایی در برنامه‌ریزی طرف عرضه یا اثرات «اعوجاجی» صنعت گسترده از طریق جایگزینی واردات.

۱.۶ نقش دولت در مراحل مختلف رشد

تا اینجا تحلیل ما حول کمک‌های بالقوه‌ای که درآمد نفت می‌تواند به رشد اقتصاد کند، معیارهای ممکن برای ارزیابی سیاست دولت از حیث ویژگی‌های ساختاری فرآیند رشد، و عنایت به جنبه‌هایی از خط‌مشی دولت که در چارچوب يك اقتصاد مختلط صادرکننده نفت می‌تواند تأثیر شگرفی بر رشد اقتصادی و دگرگونی ساختاری داشته باشد دور می‌زد. با الهام از واژگانی که آدولف لوه (Lowe 1976) وضع کرده است می‌توان گفت که تا اینجا بیشتر به تحلیل اقتصادی تجویزی نظر داشته‌ایم یعنی به آن دسته ویژگی‌های ساختاری پرداخته‌ایم که برای گذار از وضعیت يك اقتصاد توسعه نیافته صادرکننده نفت به يك اقتصاد صنعتی در مدت عمر منابع نفتی تحقق‌شان ضروری است. در این بخش نگاه ما عمدتاً متوجه تحلیل «توصیفی» خواهد بود یعنی به مفاهیمی خواهیم پرداخت که می‌تواند به تبیین نقش عملی دولت در فرآیند رشد اقتصاد ایران کمک کند. متوقف ماندن در سطح تحلیل تجویزی بر این پیشفرض پایه می‌گیرد که دولت را همچون عاملی کاملاً خودفرمان و دارای سلسله مراتب روشن و همساز از اولویت‌ها بدانیم که مصمم به ایجاد اقتصادی بی‌شکل یا کاملاً شکل‌پذیر است. اما این پیشفرض با روش‌شناسی ساختارگرایانه‌ای که تا اینجا به کار برده‌ایم در تعارض آشکار است. برعکس، نقطه آغاز بحث ما تلقی دولت به عنوان نهاد اجتماعی نسبتاً خودفرمانی است که در هر لحظه از زمان از يك سو با يك نظام اقتصادی واجد ساختار عینی مشخص و از سوی دیگر با مناسبات سیاسی ریشه گرفته از نیروهای اجتماعی محدودکننده توانایی دولت برای مداخله در اقتصاد و مشروط کننده محتوای این مداخله روبه‌روست. ارزیابی انتقادی نقش دولت در توسعه اقتصادی و تدوین سیاست‌های بدیل واقع‌بینانه و مؤثر نیازمند شناخت این عوامل محدودیت‌زا در هر دو سطح اقتصادی و سیاسی است.^{۲۲} از همین‌رو در ادامه کوشش خواهیم کرد چارچوب تحلیلی خودمان را بسط دهیم و عناصری را که می‌تواند راهنمای بررسی نقش دولت در مراحل مختلف رشد اقتصاد ایران باشد در آن بگنجانیم.

در نوشته‌هایی که درباره نقش دولت در توسعه وجود دارد می‌توان

ازای تخصیص منابع دولتی پایه گرفته بود بی آنکه دولت آگاهانه خواسته باشد تأثیر مهمی بر سرشت انباشت سرمایه و توزیع بعدی آن داشت. از دیگرسو ممکن است نهادهای دولتی به دلیل نحوه تأثیرگذاری بر مداخلات هدفمند دولت اهمیت داشته باشند.^{۲۷} دلیل چنین مداخلات هدفمندی را همانگونه که در بحث از نخستین دسته عوامل تبیین کننده گفتیم می توان در وضعیت اقتصادی سراغ گرفت. اما ممکن است عوامل دیگری هم زمینه ساز مداخلات هدفمند دولت باشند. همانگونه که اسکاچپول (Skocpol 1985) یادآور شده است دولت های ملی نو در معرض چالش های مکرر و نیز جریان پیوسته اندیشه ها و اطلاعات تازه ای قرار دارند که می تواند دولت را برای شکل دهی دوباره اقتصاد از بالا به مداخله ترغیب نماید. اعتقاد بر آن است که دولت بویژه در هنگام بروز بحران های سیاسی و اقتصادی برای به دست گرفتن ابتکار عمل و تحمیل راه حل های خود در فرادست منافع طبقه هایی که غلبه اقتصادی دارند آمادگی خاصی دارد.^{۲۸} در این دیدگاه، نهادهای دولتی هم از نظر گردآوری اطلاعات و تدوین سیاست ها و هم از حیث توانایی دولت برای اجرای سیاست هایش اهمیت آشکاری دارند. در نوشته هایی که پیرامون مداخله هدفمند دولت نگاشته شده برخی وجوه نهادهای دولتی پیش شرط موفقیت آمیز بودن اقدام دولت قلمداد شده است. از این لحاظ منابع مالی دولت عامل برجسته ای است. براساس نظریکی از مراجع سرشناس مورد استناد این نوشته ها ابزارهایی که دولت برای کسب و تجهیز منابع مالی در اختیار دارد بیش از هر عامل دیگری توضیح می دهد که دولت از چه اهرم های نفوذی برای تحقق اهداف مورد نظر خود بهره مند است.^{۲۹} وجود دیوانسالاری توسعه یافته ای که از انسجام صنعتی کافی نیز برخوردار باشد از دیگر پیش شرط های مهمی است که برای مؤثر بودن اقدام دولت برشمرده اند (Evans & Rueschmeyer 1985). این نیز به نوبه خود بستگی به آن دارد که دیوانسالاری دولتی در طول تاریخ همراه با دیگر نهادهای اجتماعی - اقتصادی و سیاسی به چه نحو تکامل یافته و چگونه با دیگر ساختارهای دولتی گره خورده باشد. برای نمونه، همانگونه که خواهیم دید در ایران در دهه های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ با وجود پیدایش دستگاه دیوانسالاری گسترده ای که به تازگی تجدید قوا کرده بود و به منابع مالی هنگفت حاصل از بخش نفت هم دسترسی داشت باز به دلیل آنکه دیوانسالاری زبردست و تابع دربار بود و شکل نمایندگی دولت هم سرشتی تحت الحمايه پرور (clientelistic) داشت فعالیت های هدفمند دیوانسالاری به مانع برمی خورد.

این سه دسته عوامل تبیین کننده یعنی شرایط اقتصادی، مناسبات طبقاتی و ساختارهای دولتی در بسترهای تاریخی مشخص به شیوه ای پیچیده و به هم وابسته تکوین می یابند. بنابراین نابع است اگر بکوشیم با قائل شدن اولویت منطقی یا تاریخی برای هر یک از این عوامل در

این شیوه استدلال با دو دسته دیگر از عوامل تبیین کننده هم که در زیر مورد بحث قرار خواهیم داد سازگاری دارد.

دومین دسته از عوامل تبیین کننده به توازن نیروهای طبقاتی و سرشت ائتلافات سیاسی ای باز می گردد که مهار قدرت را در دست دارند. از نظریه های طبقاتی دولت نمونه های گوناگونی عرضه شده است که در تمام آنها نهادهای دولتی عرصه کارزار طبقاتی یا افزار اجرا و ابزار حکومت طبقاتی شناخته می شوند. در این حالت، مداخله دولت برحسب منافع ائتلافات سیاسی صاحب قدرت تبیین می شود. گاه این رویکرد به واسطه تمرکز روی اقدام سیاسی مستقل برای دگرگون سازی زیربنای اقتصادی، رنگ و بویی اراده گرایانه (voluntaristic) به خود می گیرد و حالتی حشوآمیز پیدا می کند چرا که همواره می توان مداخله دولت را به اعتبار آنچه عملاً رخ داده است برحسب منافع طبقاتی که از چنین مداخله ای سود برده اند تبیین کرد. همچنین برخی روایت های این رویکرد به دلیل پذیرش این فرض که زیربنای اقتصادی، تعیین کننده توازن نیروهای سیاسی در مبارزه بر سر به چنگ آوردن قدرت دولت است به تقلیل گرایی اقتصادی بسیار نزدیک می شود (رک. به: Jessop 1982). از نظریه های طبقاتی به دلیل نارسا بودن درکی که از ماهیت یک طبقه اجتماعی واجد فعالیت سیاسی دارند انتقاد شده است. گفته شده است که فعالیت های طبقاتی در سطح سیاسی، از صافی سازمان های سیاسی جامعه می گذرد و از این رو ساختارهای دولتی برپا گرفتن قدرت طبقاتی، تعریف منافع طبقاتی در سطح سیاسی، و شکل گیری اهداف ائتلاف سیاسی مهاردار جامعه نفوذ مستقلی دارند (Przeworski 1985, chapter 2, Jessop 1982, Poulantzas 1973). اما این استقلال عمل از دو جهت نسبی است و مطلق نیست. نخست از لحاظ این که خودساختارهای دولتی محصول تاریخی مناسبات اجتماعی - اقتصادی و سیاسی مشخصی هستند و دوم از این جهت که همین مناسبات تعیین کننده اشکال ممکن مداخله دولت و نیز مشروط سازنده نتیجه چنین مداخله ای می باشند. بدین ترتیب به سومین دسته از عوامل تبیین کننده ای می رسمیم که سرشت استقلال عمل نسبی دولت را مشخص می سازند.

سومین دسته عوامل تبیین کننده به ساختارهای دولتی یعنی به اشکال نهادینه نمایندگی، سازمان درونی، و مداخله دولت اشاره دارند. تأثیر مستقل ساختارهای دولتی و الگوی کلی فعالیت آنها را می توان از دو زاویه در مدنظر قرار داد. نخست، همانگونه که پیش تر یادآور شدیم ممکن است این ساختارها به دلیل نوع تأثیری که بر شکل گیری اتحادهای طبقاتی معین و اقدامات دسته جمعی دارند حائز اهمیت باشند و مطرح شدن برخی موضوعات سیاسی و اقتصادی و حذف بقیه را امکان پذیر سازند. برای نمونه، همانگونه که خواهیم دید در ایران در سال های پس از ۱۹۵۳ شکل تحت الحمايه پرور (clientelistic) نمایندگی دولت که بر پایه دریافت حمایت سیاسی در

زیر نویس ها

۱. این شیوه فکری در دو اثر زیر و در بحث از چگونگی ارزیابی تأثیر کمک‌های خارجی شکل گرفته است: (Singer (1965), Kalecki (1966)
۲. به یقین مدل سن بدیل‌های دیگری غیر از رشد پیشینه را در دل خود دارد ولی فرض محدود بودن عرضه غذا در همه آنها وجود دارد.
۳. البته کالکی (Kalecki 1966) صریحاً به تفاوت فرض‌های خودش با فرض‌های داب و سن اشاره نمی‌کند.
۴. به یقین، یک فرض دیگر تمامی این مدل‌ها انتقال‌ناپذیر بودن سرمایه ثابت میان شاخه‌های تولید است.
۵. مدل‌های شکاف دوگانه را در بخش ۱-۴ با تفصیل بیشتری مورد بحث قرار خواهیم داد.
۶. منظور این نیست که در چارچوب نوکلاسیک، درآمدهای نفتی هیچ تأثیری بر توزیع بازده و اشتغال میان بخش‌های اقتصاد ندارد. در واقع حجم فزاینده‌ای از نوشته‌های نوکلاسیک که درباره پدیده «بیماری هلندی» ('Dutch Disease') نگاشته شده است دقیقاً به همین مسئله تخصیص دوباره منابع میان بخش‌های تجاری و غیرتجاری اقتصاد می‌پردازد (ر.ک. به: Corden 1984, Corden 1957, Mead & Russell 1982, Neary & Corden 1984). و اما در چارچوب نوکلاسیک، این تخصیص دوباره منابع اهمیت خاصی برای فرآیند توسعه ندارد.
۷. برای نمونه، یکی از نکات اصلی مورد تأکید در نوشته‌های ساختارگرایان، تبیین انواع شرایط اجتماعی و فنی تولید در بخش‌های مختلف اقتصاد است که دامنه تغییرات در قیمت‌های نسبی را محدود می‌سازند (ر.ک. به: Wells & Malan 1981, Fitzgerald 1983, Diamond 1978, Kaldor 1971, 1972, 1977).
۸. برای تعریف ظرفیت جذب ر.ک. بخش ۱-۳.
۹. هرچند در کوتاه‌مدت می‌توان با استقرار خارجی تا حدودی از شدت این مشکل کاست ولی لزوم بازپرداخت اصل و فرع وام‌ها این امکان را خیلی زود از میان برمی‌دارد.
۱۰. چون در اینجا اساساً به کمک «بالقوه» ای نظر داریم که درآمد نفت به رشد می‌رساند نگاه خود را به اثرات این درآمدها بر طرف عرضه متمرکز خواهیم ساخت. اثرات طرف تقاضا را که در بستر نهادی یک اقتصاد مختلط اهمیت می‌یابد در بخش ۱-۵ مورد بحث قرار خواهیم داد.
۱۱. این مسئله بویژه در مورد بخش کشاورزی اهمیت خاصی دارد چرا که در این بخش باید تکنولوژی وارداتی را با مناسبات بوم‌شناختی محلی و منابع موجود سازگار ساخت (ر.ک. به: Rosenberg 1976, Chapter 9, part VI).
۱۲. کوز بودن تابع ظرفیت جذب نتیجه این واقعیت است که با بالا رفتن نرخ رشد سرمایه‌گذاری، نسبت مهارت‌های جدید الاکتساب و بنابراین کم تجربه، در ذخیره موجود چنین مهارت‌هایی افزایش می‌یابد.
۱۳. این همان استدلال جاافتاده‌ای است که در نوشته‌های توسعه برای تأیید دریافت کمک‌های خارجی اقامه می‌شود.
۱۴. مسلماً امکان اینکه نرخ رشد سرمایه‌گذاری ناخالص در کشورهای کمتر توسعه یافته غیرنفتی از ۲ فراتر رود بسیار بعید است مگر آنکه تلاش‌های دولت برای تحقق توسعه چنان ناچیز باشد که حتی در نرخ‌های متوسط رشد سرمایه‌گذاری هم اقتصاد با کمبود مهارت‌ها رو به رو باشد. این وضعیت با تابع ظرفیت جذب L در نمودار ۱-۱ متناظر است.
۱۵. این یکی از تفاوت‌های مهمی است که میان اقتصادهای نفتی با مازاد نیروی کار کوچک مانند کویت و عربستان که به طور کلی دچار کمبود نیروی کارند و اقتصادهای نفتی با مازاد نیروی کار بزرگ مانند ایران وجود دارد.

تعیین دو دسته دیگر، نوعی نظریه عمومی قیاسی در مورد نقش دولت پی‌ریزیم (Evans et. al. 1986, Jessop 1982). این گفته بویژه در مورد اقتصادهای درحال گذاری همچون ایران صدق می‌کند که تشکیل یافته از بافت پیچیده‌ای از اشکال مختلف تولید وام گرفته شده از کشورهای سرمایه‌داری غرب هستند که از بالا به وسیله نهادهای دولتی به جامعه تحمیل شده است. هدف از مرور فشرده این سه دسته عوامل تبیین‌کننده، پرداختن نظریه‌ای درباره نقش دولت در ایران یا سایر کشورهای صادرکننده نفت نبود بلکه می‌خواستیم رهنمودهای مقدماتی چندی را بیان کنیم که به تدوین آنچه جساپ (Jessop 1962) تفسیر تجربی «برخوردار از غنای نظری» از نقش دولت در مراحل گوناگون رشد در ایران می‌خواند کمک کند. بنابراین وظیفه عملی نه انتخاب از میان این عوامل تبیین‌کننده بلکه در هم آمیختن این اندیشه‌ها و تلاش برای تفسیر کنش‌های متقابل دولت و اقتصاد است آن هم به شیوه‌ای که از انسجام تحلیلی برخوردار باشد.

ویژگی‌های برجسته چارچوب ساختارگرایانه‌ای را که در این نوشته معرفی کردیم می‌توان چنین خلاصه نمود. رویکرد ساختارگرایانه نه یک مدل نظری قیاسی فراگیر بلکه چارچوب تحلیلی گسترده و به حد کافی انعطاف‌پذیری است که عوامل مشخص شالوده ساز تجربه رشد در مراحل مختلف انباشت را در خود جای می‌دهد. این «عوامل مشخص» رویدادهای یگانه‌ای که به تصادف رخ دهند و به تجربه رشد در سلسله‌ای از دوره‌های زمانی گسسته شکل بخشند نیستند. برعکس، مناسبات اقتصادی و عوامل نهادی هستند که ترجمان اندام‌وار روند تاریخی رشد اقتصادی به شمار می‌آیند. رشد اقتصادی در هر مرحله به رغم موانعی پیش می‌رود که از دل ساختار تاریخی مشخص مناسبات اقتصادی بیرون آمده‌اند. و هر مرحله از انباشت نیز برحسب همین موانع و مناسبات ساختاری شالوده‌ساز آنها تعریف می‌شود. از همین رو، ویژگی گذار از یک مرحله از توسعه به مرحله‌ای دیگر، شکل‌گیری ترتیبات نهادینه تازه‌ای است که رشد اقتصاد را بر پایه‌ای نو استقرار می‌بخشد. این پویا رشد و دگرگونی نهادی به شکلی تک خطی و از پیش تعیین شده صورت نمی‌گیرد بلکه نتیجه واکنش بازیگران اجتماعی به مسائل اقتصادی تازه در چارچوب محدودیت‌های ناشی از توانایی‌های مادی و سازمانی خود آنهاست. دولت که «نیروی متمرکز یافته و سازمان‌دار جامعه» است به ناگزیر در این فرآیند نقش برجسته‌ای بازی می‌کند. تحلیل نقش دولت باید بر اساس تجربه تاریخی عملی و با عنایت به مجموعه عوامل مرتبط با وضعیت اقتصادی، مناسبات طبقاتی، و نیز «استقلال عمل نسبی» دولت صورت گیرد. تأثیر درآمد نفت بر توسعه اقتصادی نیز باید برحسب اثری که این درآمدها بر ساختار نهادی اقتصاد و دولت می‌گذارد و نیز اینکه چگونه همین ساختار نهادی شیوه بهره‌برداری از درآمد نفت و الگوی دگرگونی ساختاری و رشد را معین می‌کند به تحلیل گذاشته شود.

منتقدان آن می‌داند.

۲۵. این شیوه تفسیر براساس مدل «زیربنا - روبنا» وجه مشخصه نوعی از نظریات مارکسیستی (ر.ک. به Cohen 1978) است که نوشته‌های پراکنده مارکس و انگلس بویژه 1936, Marx 1972, Marx & Engels 1965 را دستمایه کار خود قرار می‌دهد. برای ملاحظه مروری انتقادی بر این نوشته‌ها ر.ک. به: Jessop 1982. نوتی (Nuti 1979) این رویکرد را به طرز مؤثر برای بررسی مراحل مختلف انباشت در اتحاد شوروی به کار می‌برد و فیترزجرالد (Fitzgerald 1974) با پیروی از همین شیوه، طرح جالب توجهی از دگرگونی نقش دولت‌های آمریکای لاتین در مراحل مختلف صنعت‌گستری از طریق جایگزینی واردات ترسیم می‌کند. کتاب گرشنکرون (Gershenkron 1962) را هم که سرشت مداخله دولت را از نیازهای فنی صنعت‌گستری نتیجه می‌گیرد می‌توان در همین گروه جای داد.

۲۶. بویژه در اقتصادهای صادرکننده نفت، وفور منابع مالی ارزی اساساً طیف انتخاب‌ها را از نظر اهداف و نیز استراتژی‌های توسعه فراخ‌تر می‌سازد. در ۱۹۵۳ یا به قولی در اقتصاد پیش از نفت و پس از نفت ایران شده است.

۲۷. این رویکرد اقدام‌گرا در قبال مسئله استقلال نسبی دولت، در نوشته‌های نو وبری جدیدی بارز است که از طریق پژوهش تاریخی تطبیقی در جستجوی پیش‌شرط‌های مختلف مداخله هدفمند دولت هستند. ر.ک. به: Evans et al. 1985.

۲۸. ر.ک. به Evans & Rueschemeyer 1985. روایت اصلی این دیدگاه را می‌توان در Marx 1859 در بحث از دولت بنایاری یافت هرچند دیدگاه مارکس با رویکرد اقدام‌گرایانه منبع بالا در قبال نقش دولت فاصله بسیاری دارد.

۲۹. Skopol 1985, p. 17. البته ریشه این اندیشه را باید در بحث و بریرامون دیوانسالاری نو سراغ گرفت. ر.ک. به: Weber 1978, pp. 963-9.

منابع مقاله در دفتر ماهنامه موجود است.

پیامدهای سیاسی ورود حجم بزرگی از کارگران بیگانه در مورد گروه دوم شدیدتر از گروه نخست است.

۱۶. برای ملاحظه نقد نوکلاسیکی مدل‌های شکاف دوگانه ر.ک. به: Michalopoulos 1975, Findley 1971, Joshi 1970, Nelson 1970.

۱۷. باید یادآور شد که حتی در صورت برقرار بودن تمامی فرض‌های اساسی تعادل عمومی از نظر نوکلاسیک‌ها و وجود اشتغال کامل در حالت تعادل، باز ممکن است سطح پس‌اندازها از نظر اجتماعی در سطح بهینه نباشد (Dobb 1969, chapter 2).

۱۸. علت این امر سیاست‌های نادرست اقتصادی یا دلایلی از این دست نیست. بالا بودن میزان مداخله مستقیم دولت در اقتصاد کشورهای کمتر توسعه‌یافته ناشی از ضرورت کارکردی مداخله دولت در طرف عرضه اقتصاد برای برطرف ساختن انعطاف‌ناپذیری ساختاری اقتصاد این کشورهاست (ر.ک. به: UN 1965, 1966, Fitzgerald 1978).

۱۹. این گفته بویژه در مورد کشورهای کمتر توسعه‌یافته با درآمد متوسط صدق می‌کند که دولت آنها با مشکل پایین بودن شدید سطوح درآمد و انعطاف‌ناپذیری شدید ساختار اقتصاد روبرو نیست.

۲۰. در مورد تلاش برای ارزیابی عملکرد اقتصاد ایران در این دوره برپایه مقایسه مسیرهای بهینه مختلف رشد ر.ک. به: Razavi 1983.

۲۱. اصطلاح رشد دروغین را از کالکی (Kalecki 1966) گرفته‌ام.

۲۲. در چارچوب این تعریف می‌توان دیگر اشکال فعالیت‌های ظرفیت‌زای دولت همچون آموزش و پرورش و کارآموزی نیروی انسانی، تحقیق و توسعه، و ایجاد زیرساخت‌های عمومی را نیز منظور نمود.

۲۳. برای ملاحظه بررسی جالب توجهی که از همین دیدگاه درباره برنامه‌ریزی بخش عمومی در ایران صورت گرفته است ر.ک. به: Baldwin 1967.

۲۴. چاکراواری (Chakravarty 1987) در بررسی جالب توجهی پیرامون تجربه برنامه‌ریزی در هند بی‌توجهی به تحلیل توصیفی یا «تحلیل نیروها»ی لوهه را عمده‌ترین کاستی تجربه اولیه برنامه‌ریزی در هند و نیز استدلال‌های