اقتصاد دولتی بزرگتر، خطر رشد اقتصادی آهسته تر

شمیرانی، ماندا

مقدمه

به تازگی در زمینهء حجم فعالیّتها و دخالتهای دولتها در اقتصاد و چگونگی تاثیرات آن بر رشد اقتصادی کشورها، تحقیقی توسط دو نفر از کارشناسان صندوق بین المللی پول‏ ( IMF )به نامهای ویتو تاتنزای( Vito Tanzi )رئیس بخش‏ امور مالی و لاجر شانکشت( Ludger Schunknecht ) صورت گرفته است.

در این تحقیق که رشد مخارج عمومی را در کشورهای‏ صنعتی از سال 1870 تاکنون مورد تحلیل قرار می‏دهد، مواردی از قبیل زمینهء فعالیت دولتها در اقتصاد،میزانی که‏ دولتها در فعالیتهای خود باید هزینه کنند و نیز رشد بخش‏ عمومی غیرکارآمد در اقتصاد بین الملل و احتمال کاهش‏ رشد اقتصادی،بررسی می‏شوند.

بررسی نشان می‏دهدکه خط مشی عمومی دولتها و نقش‏ آنها در اقتصاد،بتدریج،بطور قابل ملاحظه‏ای تغییر کرده‏ است بطوریکه نقش فزایندهء دولت در حمایت از افراد در مقابل آشفتگی‏های اقتصادی و اجتماعی،اجتناب‏ناپذیر بوده است.در نتیجه،رفته رفته موانع نهادی هزینه‏های‏ دولت کمتر شدند که این خود افزایش قابل ملاحظهء سهم‏ مخارج عمومی از تولید ناخالص داخلی( GDP ) را در کشورهای صنعتی بوجود آورد.

تا اوایل دههء 1960،رشد قابل ملاحظهء مخارج عمومی، بطور عمده ناشی از فراهم آوردن انواع مختلف و فزایندهء حمایتهای اجتماعی برای مردم بود.حتی هنگامی که سهم‏ مخارج عمومی از تولید ناخالص داخلی در بیشتر کشورهای‏ صنعتی به 20 درصد رسید،باز هم هزینه‏های دولت به‏ سادگی توجیه‏ناپذیر بودند.اما از دههء 1960 به بعد،این‏ رابطهء مثبت و مستقیم بین رشد مخارج عمومی و رفاه‏ انسانی اندک‏اندک کم‏رنگتر شد.

در این بررسی استدلال می‏شود که در بلند مدت،کاهش‏ قابل ملاحظهء مخارج عمومی-به سطح 30 تا 40 سال‏ گذشته-در کشورهای صنعتی نه تنها امکان‏پذیر است‏ بلکه می‏تواند مطلوب هم باشد.این اقدام لزوما به‏ آشفتگی‏های گستردهء اجتماعی منجر نخواهد شد و در حقیقت می‏تواند دستیابی به رشد سریعتر و منافع‏ رفاهی بیشتر را تسهیل نماید.به منظور کاهش مؤثر اندازهء دولت،موانع قانونی و کنترل‏های سازمانی بر مخارج‏ عمومی،از اهمیت بسیار زیادی برخوردارند.

نقش در حال تغییر دولتها

در طول قرن گذشته،کشورهای صنعتی سطح مخارج‏ خود را بطور قابل ملاحظه‏ای تغییر داده‏اند.اواخر قرن‏ نوزدهم متوسط سهم مخارج عمومی از تولید ناخالص‏ داخلی 3/8 درصدبود که در دامنهء کمتر از 4 درصد برای‏ ایالات متحده امریکا و حدود 6/12 درصد برای فرانسه، قرار داشت در این دوره،دیدگاه مسلط توسط اقتصاددانان‏ کلاسیک و فلاسفهء سیاسی ابراز می‏شد که همواره از دولت‏ کوچکتر حمایت می‏کردند.ایشان بر این عقیده بودند که‏ نقش دولت تنها باید به دفاع ملی،اعمال قانون و حکومت‏ و نیز فعالیتهای ضرروری عمومی محدود شود.

با شروع جنگ جهانی اول و فراگیر شدن مخارج سنگین‏ نظامی،این الگوی فکری به آرامی تغییر پیدا کرد.منابع‏ درآمدی دولت‏ها بدلیل جنگ افزایش یافته بود.مخارج‏ غیرنظامی نیز تا سال 1920 بیشتر شده بود.در نتیجه سهم‏ مخارج عمومی کشورهای صنعتی از تولید ناخالص- داخلی افزایش یافت و بطور متوسط به 4/15 درصد رسید.

گسترده بودن الگوی مصرف دولتها پس از جنگ جهانی‏ اول در میان کشورهای صنعتی تنها به دلیل داشتن منابع‏ بیشتر درآمدی نبود.دلیل اصلی این امر،رضایت فزایندهء مردم از دخالت دولت در اموری که تحت پوشش فعالیتهای‏ اقتصادی بخش خصوصی قرار نداشت،بود.به همین سبب‏ بسیاری از کشورهای اروپایی تا اواخر دههء 1920،سیستم‏ بیمهء اجتماعی را در شکل اولیهء خود برپا کردند.رکود بزرگ‏ نیز موجب شد تا ایالات متحده امریکا توسعه مشابه را یک‏ دهه بعد آغاز کند.

جریانی مشابه آنچه گفته شد و حتی قویتر از آن،پس‏ از جنگ جهانی دوم تکرار شد.دولتها بار دیگر مخارج‏ نظامی سنگین متحمل شدند که این خود موجب شد تا مردم در اروپا،ایالات متحده امریکا و ژاپن تقاضای‏ بیشتری در فراهم آوردن رفاه از دولتهای خود داشته باشند.

تمایل دولتها نیز تقاضا بیشتری در فراهم آوردن رفاه‏ از دولتهای خود داشته باشند.تمایل دولتها نیز به خرج‏ بیشتر با از بین رفتن موانع سنتی بر مخارج عمومی،تقویت‏ شد.به عنوان نمونه در آلمان غربی و سوئیس،یکسری مواد قانونی در جهت امکانپذیر ساختن اجرای سیاستهای‏ مداخل‏گرایانه توسط دولت،به قانون اساسی این‏ کشورها افزوده شد؛در ایالات متحده امریکا نیز این عمل‏ از طریق قوه مقننه صورت گرفت.تأمین پولی کسری‏های‏ دولت بطور کلی در کشورهای صنعتی،کنترل بر مخارج‏ را بیش از پیش ضعیف‏تر ساخت.

ملاحظات مالی

سیاستهای مخارجی،ابعاد مالی چندی را به شرح‏ زیر دربر می‏گفت:

\*بین سالهای 1937 و 1960 سهم مخارج عمومی از تولید ناخالص داخلی در کشورهای صنعتی شامل اتریش،کانادا، هلند،سوئد،سوئیس،و ایالات متحده امریکا بطور متوسط از 7/20 درصد به 9/27 افزایش یافت.

\*طی سالهای 1960 تا 1980 مخارج این کشورها بار دیگر به شدت افزایش یافت و به 6/42 درصد رسید.

در شماری از کشورها-از جمله بلژیک،ایرلند،ژاپن، اسپانیا،سوئد،و سوئیس،مخارج عمومی تقریبا 2 برابر شد.هیچکدام از کشورهای صنعتی نتوانستند سهم مخارج‏ عمومی خود را از تولید ناخالص داخلی،کمتر از 30 درصد نگه دارند و تنها استرالیا،ژاپن،اسپانیا،سوئیس وایالات‏ متحده امریکا توانستند سهم مخارج خود را نزدیک این‏ سطح ثابت کنند. هنگامی که این وضعیت تثبیت شد،کاستن از مخارج‏ عمومی بسیار مشکل و تا حدودی ناممکن بود.حتی زمانی‏ که مردم رفته رفته نسبت به بار سنگین تأمین مالی یک‏ دولت رفاه‏مدار در دهه 1970 واقف شدند،مخارج عمومی‏ باز هم افزایش یافت گرچه این با روند آهسته‏تری داشت.

تا سال 1994 متوسط سهم مخارج دولتها در کشورهای‏ صنعتی به تولید ناخالص-داخلی به 2/47 درصد رسید.

تا این اواخر منابع فزایندهء درآمدی دولت،همچنان‏ هزینه‏های دولت‏های رفاه‏مدار را تأمین می‏کرد.به عنوان‏ نمونه در سال 1960،سهم کل درآمدهای دولت‏ در کشورهای صنعتی از تولید ناخالص داخلی 2/28 درصد بود که از سهم 9/27 درصدی هزینه‏های عمومی از تولید ناخالص داخلی بیشتر بود.

در این حالت وضعیت بودجه متوازن حاکم شد.حتی دولت‏ در کشورهایی که اصطلاحا«مصرف‏کنندگان بزرگ» نامیده می‏شدند-از جمله اتریش،فرانسه،آلمان غربی‏ هلند و انگلستان-توانست به سادگی نرخ بالای مخارج‏ را بدون بوجود آمدن کسری بودجه نگه دارد.اما پس‏ از این،و تا سال 1994،شرایط به‏طور قابل ملاحظه‏ای‏ تغییر کرد.اکنون در شرایطی که سهم درآمدها از تولید ناخالص تا بیش از 43 درصد افزایش یافته بود،مخارج‏ نیز با شتابی سریعتر رشد کرده بود.

ملاحظات اجتماعی

بین سالهای 1870 تا 1960،هنگامی که دولتهای رفاه‏ مدار در ابتدای راه بودند،گسترش منافع عمومی میان مردم‏ توسط دولت،نقش مهمی در پیشبرد جامعه از نظر عملکرد اقتصادی و رفاه اجتماعی داشت.سطح تحصیلات بطور متوسط بالا رفت،طول عمر افراد جامعه افزایش یافت و برای شمار زیادی از مردم بازنشستگی از نظر مالی‏ امکانپذیر شد.با این حال از دههء 1960،رشد هنگفت‏ مخارج عمومی،مزایای قابل ذکر دیگری در تأمین امنیت‏ اقتصادی و اجتماعی فراهم نکرد.

مسیر پیش‏رو

امکان زیادی برای کاهش نقش دولتها در کشورهای‏ صنعتی وجود دارد.با این حال،این امر بستگی مستقیم به‏ توانایی دولتها در کنترل پرداختهای بابت یارانه(سوبسید) و سایر انتقالات در شرایطی که کاهش آنها ممکن نباشد، دارد.اما به‏هرحال در نهایت کاهش باید از طریق همین‏ پرداختنی‏ها صورت بگیرد.در چنین شرایطی،اگر روند تغییرات دقیق و حساب‏شده باشند،با کمترین هزینهء اجتماعی دستیابی به پس‏اندازهای عمده در بودجه دولتها، حمتی خواهدبود.در اینجا هدف باید تأمین فعلی بخش‏ عمومی باشد،بطوریکه همزمان سطح مخارج عمومی‏ کنترل می‏شود؛زیرا که«زمان را نمی‏توان عقب برد و در حقیقت نباید هم به عقب برد.»

هرگونه تلاش جدی که برای کنترل مخارج عمومی‏ صورت می‏گیرد باید در جهت خصوصی کردن هرچه بیشتر اقتصاد باشد و می‏تواند مواردی از قبیل تحصیلات عالی‏تر، تأمین بهداشت و مراقبتهای پزشکی و برخی حقوق‏ بازنشستگی را دربر داشته باشد.در این شرایط،مسئولیت‏ جدید دولت باید تدوین«قوانین بازی»به جای بازی‏ مستقیم باشد.

اصلاح‏طلبان در کشورهای صنعتی باید به موفقیتهای‏ اخیر اقتصادهای تازه صنعتی شده در جلوگیری‏ از بوجود آمدن دولتهای رفاه‏مدار،اهمیت بیشتری بدهند.

این اقتصادها(کشورهای تازه صنعتی شده)طی‏ عملکردهای خود از مزایای حتمی بهره‏مند شده‏اند.

هنگامی‏که سطح کلی مخارج عمومی در این کشورها نسبتا پائین بود-بطور متوسط 2/18 درصد از تولید ناخالص داخلی-هزینه‏های بهداشت و آموزش‏ و پرورش در سطح استاندارد کشورهای صنعتی‏ قرار داشت.این کشورها برخلاف اقتصادهای بزرگ، بطور قابل ملاحظه‏ای،کمتر در یارانه‏ها و انتقالات هزینه‏ کرده‏اند.درواقع در این کشورهاست که پس‏اندازهای‏ هنگفت وجود دارد.

موقعیت بسیاری از اقتصادهای تازه صنعتی شده درواقع‏ نتیجهء تغییرات بنیادی در رژیم‏های سیاسی حاکم بوده‏ است.در شیلی به عنوان نمونهء نتایج مؤثر از طریق ترکیب‏ اصلاحات مدوّن و نیمه مدوّن که قوانین و سیاستهای‏ اقتصاد شیلی را به‏طور اساسی دگرگون می‏کرد،بدست آمد.

نتیجهء اصلی این امر تکمیل موفقیت‏آمیز اصلاحات مالی‏ بود که کاهش شدید مخارج عمومی را از 1/34 از تولید ناخالص داخلی در سال 1982 به 8/21 درصد در سال‏ 1993،شامل می‏شد،نتایج،قابل مقایسه‏ای نیز در نیوزیلند حاصل شد.در این کشور اهداف مطلوب از طریق‏ جناح قوی مجری قانون که قادر بود خواسته‏هایش‏ را از طریق پارلمان اجرا کند،بدست آمد.در نیوزیلند نیز مانند شیلی اصلاحات نهادی،ایجاد تغییرات عمده را در قوانین‏ و سیاستهای اقتصادی سهولت بخشید؛که از آن جمله‏ می‏توان به کاهش سریع در مخارج عمومی از 6/45 درصد از تولید ناخالص داخلی در سال 1988 به 7/35 درصد در سال 1994،اشاره کرد.آگاهی هرچه بیشتر از این‏ نمونه‏های موفقیت‏آمیز می‏تواند دیگر کشورها را نیز به‏ الگوبرداری تشویق کند.

گذشته از این‏ها و فراتر از سطح ملی کشورها،نفوذ بالقوهء رقابت بین المللی می‏تواند دولتها را به تجدیدنظر در اولویت‏های مالی‏شان وادار سازد.هرچه اقتصاد جهانی‏ بیشتر رقابتی شود و هرچه سرمایه و نیروی کار بطور فزاینده‏ای قابل جابجایی شود،کشورها با بخش عمومی‏ بزرگ و بویژه غیرکارآمد،خطر از دست دادن شتاب رشد و رفاه اقتصادی را متحمل خواهند شد.