

اقتصادی را ایجاد و تسبیح می‌کنند و معتقد است وظایف عمده دولت عبارتند از (۱) تسهیلات  
 به‌یمن محکومین به امر و تقویت حقوق به‌یمن دیگران به‌یمن اینها متغیبات اختیار و اختیار مالیه را  
 به‌یمن عیناً و به‌یمن سایرین به‌یمن و به‌یمن اینها و به‌یمن اینها و به‌یمن اینها و به‌یمن اینها و به‌یمن اینها  
 که این کار به‌یمن اینها و به‌یمن اینها و به‌یمن اینها و به‌یمن اینها و به‌یمن اینها و به‌یمن اینها  
 و به‌یمن اینها و به‌یمن اینها و به‌یمن اینها و به‌یمن اینها و به‌یمن اینها و به‌یمن اینها و به‌یمن اینها

**دولت و توسعه اقتصادی**

ایجاد زمینه برای آمادگی پذیرش تغییرات اقتصادی در بین طبقات  
 آمادگی پذیرش، مستلزم ایجاد تغییرات در کسب تفکر اجتماعی و فرهنگی و به‌یمن اینها و به‌یمن اینها  
 اشاره

از دهه ۱۹۸۰ میلادی به بعد، آموزه‌های مبتنی بر اندیشه‌های کلاسیک که بر اصول تقلیل  
 فعالیت‌های دولت در حوزه‌های اقتصادی استوار بود. در قالب اندیشه‌های نئوکلاسیکی از  
 خواب پنجاه ساله برخاست و با محورهایی به مراتب دگماتیسم‌تر از قبل، به کشورهای در حال  
 توسعه تحمیل شد. این محورها هر کدام حاوی نسخه‌هایی از قبل پیچیده شده بود و اینگونه  
 و نمود گردید که، راه برون رفت از فقر و فلاکت این کشورها فقط مستلزم نوشاندن دارویی است  
 که از سوی نهادهای دست‌آموز تغییر وظیفه داده، چون صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی  
 به فروش می‌رسد.

تزریق این داروها و تنظیم و اجرای برنامه‌های استوار شده بر اندیشه‌های ارتدوکسی، پس از  
 گذشت کمتر از یک دهه پاسخ داد و هنگامی که خود طراحان و نسخه پیچان این نحله فکری به  
 ارزیابی عملکرد این برنامه‌ها پرداختند، شواهد بیانگر آن بود که در اکثریت قریب به اتفاق این  
 کشورها، بیماری نه تنها تسکین نیافت، بلکه بحران‌های جدیدی نیز حادث شد. تجارب عملی  
 نشان داد که تحولات اقتصادی و اجتماعی منوط به وجود دولت توسعه خواه<sup>(۱)</sup> است که نقش  
 اساسی این دولت‌ها، ایجاد زمینه جهت استقرار نهادهای دخیل در امر توسعه است و بدون  
 وجود این دولت با ویژگی‌های خاص خود، تحول و پیشرفت کشورهای در حال توسعه ممکن

1. Development state. *Journal of Economic Surveys*, London: Allen and Unwin, 1985, p. 11.

\* عضو هیأت علمی دانشگاه تربیت مدرس

Parham, 1987, p. 811. *Journal of International Law*, G. A. International

(۲) نیست.

در مقاله حاضر، ابتدا ادبیات نظری نقش دولت در توسعه اقتصادی به طور خلاصه مرور می‌گردد. در قسمت بعدی، عملکرد دولت در اقتصاد ایران مورد آسیب‌شناسی قرار می‌گیرد و در این خصوص، وجه غالب فعالیت‌های دولت که در سیاست‌های مالی و پولی انعکاس می‌یابد مورد نقد و بررسی قرار می‌گیرد. سرانجام، پیش شرط‌های استقرار یک دولت توسعه‌خواه و کارآمد در ایران بررسی می‌شود. احیای اخلاق بازرگان دهی شروع تحقیقاتی در زمینه سیاست‌های پولی و اعتباری، سرمایه‌های مالی، قانونی به ساختن یک سلسله محتاج بادخواهی.

### ۱- دولت و توسعه: سستی ارائه نظام‌های بدیلی توسط اساتذات مستشار شده و کنار گذاشته

تبادل در رشد بخش‌های مختلف اقتصادی، جهت نیل به توسعه متوازن، مستلزم ایجاد توازن بین عرضه و تقاضا در تمام بخش‌هاست. در این راستا، غالب اقتصاددانان قطع نظر از مکتب فکری خود، بر این نکته اتفاق نظر دارند که، برای غلبه بر تنگناهای موجود در کشورهای در حال توسعه، مداخله دولت در فعالیت‌های اقتصادی ضرورت دارد. اهمیت دخالت دولت از آنجا ناشی می‌شود که در این گونه کشورها، معضلات و مشکلات، چنان پیچیده و وسیع است که نمی‌توان راه حل فائق آمدن بر این مشکلات را به عهده مکانیزم قیمت‌ها و بازار آزاد گذاشت تا دولت به عنوان یک ناظر بی طرف عمل کند. ابزارهای مداخله دولت، سیاست‌های پولی و مالی است که به روش‌های کنترل فیزیکی مستقیم و یا غیر مستقیم صورت می‌پذیرد و این ابزارها عامل بالقوه مثبتی است در جهت تعدیل نابرابری‌های اقتصادی عمیق و ناهنجاری‌های اجتماعی در کشورهای در حال توسعه.

«گوئوتامیردال» معتقد است: «از میان بردن شکاف‌های اجتماعی و اقتصادی و ایجاد شرایط سیاسی، روانی و عقیدتی مناسب برای تقویت توسعه اقتصادی از وظایف مهم دولت در کشورهای در حال توسعه به شمار می‌رود.»<sup>(۳)</sup> «لوئیس» زمینه‌های دخالت دولت در فعالیت‌های

۲. رجوع کنید به دولت در جهان در حال تحول، گزارش توسعه سال ۱۹۹۷ بانک جهانی، ترجمه مرکز پژوهش‌های بازرگانی، سال ۱۳۷۹.

3. Myrdal, G. "Economic Theory and Undeveloped Region", New York: Pantheon, 1967, P. 811.

اقتصادی را بسیار وسیع تر می‌داند و معتقد است وظایف عمده دولت عبارتند از: «ایجاد خدمات عمومی، تحت تأثیر قرار دادن افکار عمومی، تشکل نهادهای اقتصادی، ایجاد فرصت‌های مناسب برای استفاده مطلوب‌تر از منابع، توزیع مطلوب‌تر درآمدها و ثروت‌ها، کنترل کمی پول، کنترل نوسانات اقتصادی، تضمین اشتغال کامل و ایجاد فرصت‌های مناسب برای سرمایه‌گذاری».<sup>(۴)</sup>

فرایند سازی برای رشد و توسعه اقتصادی در کشورهای در حال توسعه، رابطه تنگاتنگی با ایجاد زمینه برای آمادگی پذیرش تغییرات اقتصادی در بین طبقات مختلف جامعه دارد. این آمادگی پذیرش، مستلزم ایجاد تغییرات در طرز تفکر اجتماعی و فرهنگی مردم در این کشورهاست، چراکه یکی از ویژگی‌های کشورهای در حال توسعه آن است که اکثر این جوامع دارای آنچنان خصوصیات فرهنگی و اجتماعی هستند که، مانع از شتاب در روند توسعه اقتصادی می‌گردد. به زبان دیگر، چارچوب نهادی این جوامع به نحوی است که تصمیم‌گیری فردی نمی‌تواند درجه رقابت و تولید مثبت اقتصادی را تشویق نماید و نیاز به اصلاحات اجتماعی از اهمیت بسزایی برخوردار است. نکته قابل توجه، ضرورت رویکرد تدریجی به روند تغییرات یا اصلاحات اجتماعی است به گونه‌ای که تغییر در نهادهای موجود، باعث ناخشنودی ناآرامی، آشوب و تنش‌های اجتماعی نگردد. «فرانسیس هسو»<sup>(۵)</sup> معتقد است که بیش از ده قرن یا بیشتر طول کشید که کشورهای اروپایی بتوانند شرایط لازم برای توسعه اقتصادی بر اساس قدرت تصمیم‌گیری فردی را ایجاد کنند که نتیجه آن، آغاز روند توسعه اقتصادی این کشورها در سه قرن اخیر بوده است. انتظار ایجاد چنین تغییراتی در یک دوره کوتاه مدت ده تا بیست ساله کاری عیث است. این تغییرات به یکباره ظاهر نشده، بلکه جریان ظهور آنها تدریجی بوده است. مهم‌تر آنکه این روند، نوسانات زیادی دارد. هر جامعه‌ای که تلاش کند به سرعت از ثمرات تغییرات ناگهانی اجتماعی بهره‌مند شود، تنها دچار بی‌علاقگی عمومی و شورش‌های همگانی خواهد شد. ایجاد بسترهای مناسب برای تغییرات اجتماعی و فرهنگی از وظایف بسیار مهم

4. Lewis, W.A. "The Theory of Economic Growth", London: Allen and Unwin, 1955, P.

376-383.

5. Francis HSU. 6. Myrdal, G, "An International Economy",...

دولت‌ها به شمار می‌رود و در این بین، جایگزین نمودن نهادهای کارآمد اجتماعی و یا اصلاح نهادهای موجود از اهمیت زیادی برخوردار است. علاوه بر لزوم تغییر در طرز تفکر اجتماعی، یکی دیگر از پیش شرطها در فرایند سازی توسعه اقتصادی، آموزش و پرورش است. به اعتقاد میردال، «شروع برنامه توسعه ملی بدون گسترش سطح آموزشی کشورها و رها کردن توده‌های مردم در غفلت بیسوادی، بی‌ثمر است»<sup>(۶)</sup> کیفیت نیروی کار در توسعه اقتصادی عامل بسیار مهمی است و تنها از طریق سرمایه‌گذاری‌های بالاسری اجتماعی است که می‌توان بازدهی نیروی کار را افزایش داد و هزینه‌های تولید را کاست. با توجه به اهمیت فوق العاده سرمایه‌گذاری در آموزش، یکی از وظایف اصلی دولت، تهیه برنامه‌های بلندمدت برای گسترش امکانات آموزشی و اصلاح و بهبود شرایط آموزشی است. سازماندهی بازار، عوامل تولید به ویژه بازار، نیروی کار نیز تنها در حیطه وظایف دولت قرار می‌گیرد. یکی از عوامل مهم در افزایش بهره‌وری نیروی کار، بازار سازمان یافته کار می‌باشد که دولت از طریق به رسمیت شناختن اتحادیه‌های کارگری و نهادهای دیگر بازار کار، به سازماندهی نیروی کار کمک می‌کند. همچنین دولت‌ها از طریق تأسیس مراکز اطلاعاتی در مناطق روستایی و بنگاه‌های کاریابی در مراکز شهری نه تنها برای افراد جامعه اشتغال ایجاد می‌کنند. بلکه جریان مهاجرت بی‌رویه شهرها را نیز تحت کنترل خود در می‌آورند و بدین ترتیب دولت می‌تواند نقش فعالی در تحرک نیروی کار ایفاء کند.

به موارد بی‌شمار دیگری نیز می‌توان اشاره نمود که ضرورت حضور و مداخله دولت در امور اقتصادی را از نقطه نظر مبانی نظری و همچنین تجارب عملی توجیه می‌نماید و همانطور که در ابتدا گفته شد، اکثر اقتصاددانان، با آموزه‌های متفاوت فکری بر آن تأکید دارند.

## ۲- جایگاه و نقش دولت در رشد و توسعه اقتصادی ایران:

در این قسمت تلاش می‌شود عملکرد دولت در اقتصاد ایران را در دو دهه اخیر مورد تحلیل و بررسی قرار دهیم. از آنجایی که وجه غالب نقش دولت در اقتصاد کشور، نشأت گرفته از

۶. وزارت امور اقتصادی و دارایی - معاونت امور اقتصادی، دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی، گزارش نسبت



ابزارهای غیر کارا و شبه مالی به پی‌گیری همان اهداف ادامه دهند. در واقع اگر دولتی هدف تشویق یک فعالیت اقتصادی را داشته باشند، شیوه منطقی آن است که این کار را از طریق بودجه عمومی و اعطای یارانه به فعالیت مزبور انجام دهد. همچنین اگر دولتی بخواهد یک فعالیت اقتصادی را محدود نماید، بهترین راه استفاده از حربه مالیات است.

متأسفانه در کشور ایران، گرایش به فعالیت‌های شبه مالی که منجر به سیاست اقتصادی ناکارآمدتر و به ویژه نقش مغشوش‌تر دولت انجامیده، همواره در مقایسه با ابزارهای سیاست‌های مالی نقش مسلط‌تری داشته و دلیل عمده آن ساده‌تر بودن به کارگیری ابزارهای شبه مالی به جای ابزارهای مالی بوده است. به همین علت، ابزارها کارایی لازم را به گونه‌ای که با به کارگیری آنها بتوان تغییرات قابل توجهی در هدف سیاستی را نتیجه گرفت نداشته است. اغلب حمایت‌ها با ایجاد محدودیت‌های برنامه‌ریزی شده اقتصادی توسط ابزارهای شبه مالی انجام می‌گیرد. بنابراین خارج از مکانیزم بودجه عمومی و جانشین وظیفه مالیات - مخارج بودجه می‌گردد. با بررسی مجموعه قوانین و مقررات در کشور، موارد زیادی راجع به قوانین شبه مالی مشاهده می‌شود. یکی از فعالیت‌های شبه مالی از طریق سیستم ارز خارجی شکل گرفته است. مکانیزم سیاست‌گذاری نرخ‌های ارز چندگانه برای صادرات و واردات کالا از جمله فعالیت‌های شبه مالی است که در طول برنامه‌های توسعه اقتصادی وجود داشته و موجب عدم کارایی ابزار سیاست مالی گردیده است. ناکارایی در مدیریت نرخ ارز توسط سیستم پولی کشور موجب افزایش بی‌رویه نرخ ارز و کاهش ارزش پول داخلی شد و تفاوت زیاد بین نرخ ارز رسمی و آزاد را سبب گردید. در این شرایط برای حمایت از قیمت کالاهای تولیدی که به شدت وابسته به واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای بود و همچنین برای واردات کالاهای اساسی، ارز ارزان قیمت (در مقایسه با نرخ آزاد ارز) به این گونه کالاها اختصاص یافت. این سیاست به معنای اعطای یارانه به شکل ضمنی به مصرف‌کنندگان کالاهای وارداتی است، که این یارانه از کانال بودجه عمومی، به طور صریح پرداخت نشده و بدون آنکه تأثیر ظاهری بر سطح مخارج داشته باشد، اعطاء گردیده است. از طرفی، صادرکنندگان کالا مکلف گردیدند تا ارزی که از ناحیه صدور کالا و خدمات کسب نموده‌اند را به میزان کمتری از آنچه که می‌توانستند بابت فروش آن در بازار آزاد به دست آورند، به بانک مرکزی بفروشند که این عمل به معنای اخذ مالیات به شکل ضمنی از صادرکنندگان کالا و خدمات است و این مالیات نیز به طور صریح به بودجه عمومی

واریز نشده و اثری بر سطح درآمدهای بودجه عمومی نداشته است. بدیهی است که به ازای مقدار و شمول نرخ‌های ارز اثری که یارانه و مالیات‌های ضمنی به دلیل به کارگیری ابزارهای شبه مالی در اقتصاد بر جای گذاشته، عمده و قابل ملاحظه بوده است. فعالیت‌های شبه مالی از طریق سیستم مالی نیز به اجرا درآمده و اکثر آنها منجر به مالیات ضمنی برای برخی گروه‌ها و یارانه ضمنی برای گروه‌های دیگر گردیده و هیچ یک از این موارد منجر به درآمد صریح مالیاتی یا مخارج صریح نشده است. در این میان، می‌توان از تأمین مخارج مالی توری یا استقراض دولت از بانک مرکزی جهت تأمین منابع مالی بودجه اشاره کرد که یک فعالیت شبه مالی است و به معنای مالیات ضمنی بر دارندگان پول نقد می‌باشد. همچنین، الزام نهادهای مالی به دریافت نرخ‌هایی متفاوت از نرخ‌های سود واقعی جهت اعطای وام به دولت یا مؤسسات اقتصادی معرفی شده از سوی دولت، از جمله موارد استفاده از ابزارهای شبه مالی می‌باشد. به علاوه، مکلف نمودن بانک‌ها جهت نگهداری ذخایر و نیازهای اندوخته‌ای جبران نشده یا کمتر جبران شده بالا نزد بانک مرکزی باعث گردیده که دولت یک اعتبار یارانه‌ای را به دست آورد. کمی کردن تمامی موارد مذکور و سایر مواردی که قابل شناسایی هستند، قادر است وسعت دخالت این ابزارها در اقتصاد کشور را نشان دهد.

قطع نظر از تسلط فعالیت‌های شبه مالی و جایگزین شدن نسبی آن با ابزارهای مالی، عناصری که ساختار بودجه عمومی را نیز تشکیل داده و در قالب ابزارهای مالی مطرح می‌شوند، از ضعف‌های زیادی برخوردار است. یکی از این عناصر، مالیات هاست که نقش مهمی در مجموعه درآمدهای دولت ایفا می‌نماید. یکی از معیارهایی که قدرت ابزار سیاست مالی دولت را اندازه‌گیری می‌نماید، نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی است که نشان دهنده کوشش سیستم مالیاتی در جمع‌آوری مالیات با توجه به ارزش افزوده ایجاد شده در کشور می‌باشد. این معیار از آن جهت می‌تواند ملاک توانایی ابزار سیاست مالی به شمار رود که در واقع، تأمین‌کننده منابع مالی دولت جهت هزینه نمودن درآمدهای حاصله و تأثیرگذاری بر متغیرهای کلان اقتصادی است. متوسط نسبت مذکور طی چند ساله اخیر در ایران حدود ۵ درصد بوده که در مقایسه با سایر کشورهای جهان بسیار اندک است. یک دلیل قلت نسبت به مالیاتی در کشور، به وصول بخش وسیعی از درآمدها در ایران که طبق استانداردهای پذیرفته شده جهانی دارای ماهیت مالیاتی هستند ولی بر اساس قوانین موجود، توسط نهادها و سازمان‌های متعدد وصول

می‌گردند، باز می‌گردد. این امر باعث گردیده که منابع درآمدی کشور به صورت پراکنده مورد استفاده قرار گرفته و نتوان در به کارگیری این منابع در چارچوب سیاست‌های مالی و با جامع‌نگری به اهداف مورد نظر سیاست‌های مالی نائل آمد. مطالعات نشان می‌دهند که با جمع شدن کلیه درآمدها در بودجه عمومی کشور و جامع‌نگری در نحوه هزینه کردن آنها، کشور قادر است با اتخاذ هرگونه سیاست مالی، نزدیک به  $\frac{1}{6}$  تولید ناخالص داخلی را تحت الشعاع قرار دهد.<sup>(۷)</sup> به لحاظ نظری، در صورتی که سیاست‌های مالی به طور مناسبی اجرا شود، نقش مهمی بر تثبیت اقتصادی خواهد داشت. به زبان دیگر، هرگاه به دلایل مختلف، تولید از روند بلند مدت خود انحراف حاصل کند، سیاست‌های مالی بایستی در جهت صحیح واکنش نشان داده و در مقابل این انحراف نقش خود را ایفا نماید. مطالعات تجربی بیانگر آن است که طی دوره‌های برنامه توسعه اقتصادی قبل و بعد از انقلاب، سیاست‌های مالی تنها در دوره محدود (۱۳۵۵-۶۹) در مقابل انحراف‌های تولید ملی از روند بلند مدت خود، واکنش مناسب و صحیح نشان داده است و در سایر سال‌ها، این سیاست‌ها یا خنثی بوده و یا در جهت عکس عمل نموده و به انحراف دامن زده است.<sup>(۸)</sup>

علاوه بر موارد مذکور، از آنجایی که کسری بودجه در برخی از سال‌ها توسط استقراض از سیستم بانکی تأمین مالی شده و یا بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی به نظام بانکی با افزایش مواجه گردیده، لذا انتظار می‌رود که سیاست‌های مالی بر نقدینگی و نرخ تورم نیز مؤثر بوده است. اگر چه کسری بودجه الزاماً در تمامی موارد تورم‌زا نیست. لیکن منابع تأمین کسری بودجه به ویژه در صورتی که توسط پول بیرونی تأمین مالی شود تورم‌زا خواهد بود. مطالعات تجربی نشان می‌دهد با یک میلیارد ریال افزایش کسری بودجه، نرخ تورم حدود  $0/0027$  درصد با افزایش مواجه می‌شود. افزایش مذکور موجب افزایش معادل  $0/0021$  درصد رشد در نقدینگی می‌گردد. همان‌طور که مشاهده می‌گردد اثر کسری بر نرخ تورم بیشتر از نرخ رشد نقدینگی است و دلیل آن این است که کسری بودجه در اقتصاد ایران بیشتر از طریق پول بیرونی

۷. وزارت امور اقتصادی و دارایی - معاونت امور اقتصادی، دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی، گزارش بررسی



تأمین مالی شده که اثر آن روی تورم به مراتب بیشتر از تأثیر پول درونی روی تورم است.<sup>(۹)</sup>

۲-۲) سیاست‌های پولی در ایران: یکی دیگر از اقداماتی که از سوی دولت‌ها به منظور متأثر ساختن فعالیت‌های اقتصادی و غالباً در جهت کنترل و تنظیم تقاضای کل مورد استفاده قرار می‌گیرد، سیاست‌های پولی است و ابزار عمده و اصلی آن، عرضه پول می‌باشد. در ایران رشد فزاینده پول در سال‌های اخیر باعث کاهش قدرت خرید پول گردید و این کاهش به طور نسبی از اوایل سال ۱۳۷۳ آغاز شد. در دو سال اول برنامه دوم توسعه اقتصادی، میانگین نرخ تورم نسبت به دوره‌های قبل به مقدار قابل توجهی افزایش یافت به طوری که تورم در سال ۱۳۷۴ به بالاترین سطح خود طی نیم قرن اخیر رسید (۴۹/۵ درصد)، افزایش سریع سطح قیمت‌ها همراه با نرخ رشد نسبتاً بالای نقدینگی، طی چند سال اخیر تورم را به یکی از عمده‌ترین مشکلات اقتصادی تبدیل کرده است. مطالعات تجربی نشان می‌دهد که استمرار روند صعودی نرخ تورم اثرات منفی و قابل توجهی بر فرایند شکل‌گیری انتظارات تورمی دارد. تشدید انتظارات تورمی نه تنها امکان تشدید فشارهای تورمی را به همراه دارد، بلکه امکان توفیق سیاست‌های تثبیت را نیز کاهش می‌دهد. نوسانات نرخ تورم را تا حد زیادی نوسانات رشد پایه پولی توضیح می‌دهد.<sup>(۱۰)</sup>

برخی دیگر از مطالعات نشان می‌دهد که عوامل مؤثر در رشد نقدینگی بخش خصوصی در مورد ایران، دارای ابعاد سیاسی نیز می‌باشد. با در نظر گرفتن توسعه نیافتگی بازارهای سرمایه و اوراق قرضه در ایران، تقریباً همه نیازهای بخش‌های خصوصی و دولتی از طریق نظام بانکی اجابت می‌شود و بنابراین، گسترش اعتبار به بخش‌های دولتی و خصوصی از مهم‌ترین عواملی است که باعث رشد عرضه پول و تورم می‌شود.<sup>(۱۱)</sup>

۹. «سیاست‌های پولی مناسب جهت تثبیت فعالیت‌های اقتصادی». معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سال ۱۳۷۹.

۱۰. روندهای اقتصادی و سیاست‌های کلان در ایران در دوران پس از انقلاب، هاشم پسران، گزیده اقتصادی،

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۶، مرداد ماه ۱۳۷۸.

۱۱. سیاست‌های پولی مناسب جهت تثبیت فعالیت‌های اقتصادی، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور

در شرایط کنونی اقتصاد ایران، وجود رکود اقتصادی عمدتاً به دلیل فقدان تقاضای مؤثر و کاهش قدرت خرید واقعی خرید به سبب تورم می‌باشد. رکود طرف تقاضا در سال ۱۳۷۴ که اقتصاد نرخ تورم حدود ۵۰ درصد را تجربه نمود از علائم بارزی به شمار می‌رفت که رکود مزبور با وقفه زمانی به سمت تولید نیز قابل سرایت باشد که این امر بعد از سال ۱۳۷۵ اتفاق افتاد. برای رفع مشکل رکود سیاست تثبیت اقتصادی لازم است که مؤلفه اصلی آن اتخاذ سیاست‌های پولی انبساطی همراه با اتخاذ سیاست‌های مناسب در جهت انقباض مالی است. به زبان دیگر، شرایط اقتصاد کشور در حال حاضر نیازمند تقویت تقاضای مؤثر است که، این پدیده در صورت افزایش عرضه پول درونی و تقویت ضریب فزاینده پولی امکان‌پذیر است.

انبساط مالی مستلزم بودجه ریزی منطقی و تلاش در جهت کاهش فعالیت‌های شبه مالی است، که در قسمت قبل به آن پرداخته شد. انقباض مالی هم در سطح خرد (در سطح بودجه ریزی دستگاه‌ها و سازمان‌ها) و هم در سطح کلان (تخصیص منابع بودجه به فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و...) از اهمیت بسزایی برخوردار است. اما اتخاذ سیاست پولی انبساطی که در شرایط موجود می‌تواند مؤثر واقع شود، کاهش نرخ ذخیره قانونی بانک‌ها و کاهش نرخ سود سپرده بانک‌ها می‌باشد که گرچه این دو مورد در چند ماهه اخیر اتفاق افتاد ولی کامل نبوده است.

بدیهی است، افزایش حجم پول درونی از طریق کاهش نرخ ذخیره قانونی و افزایش منابع آزاد بانک‌ها امکان‌پذیر است. نرخ‌های ذخیره قانونی بانک‌های تجاری قبل از اصلاح آن در چند ماهه اخیر، برای سپرده‌های دیداری ۳۰ درصد، برای سپرده‌های قرض‌الحسنه پس‌انداز و سرمایه‌گذاری کوتاه مدت و یکساله ۲۵ درصد، برای سپرده‌های سرمایه‌گذاری دو ساله و سه ساله ۱۵ درصد و بالاخره برای سپرده‌های سرمایه‌گذاری پنج ساله ۱۰ درصد بود. لازم به ذکر است که ابزار نرخ ذخایر قانونی به مثابه یک اهرم در اختیار بانک مرکزی، در شرایطی قادر به اعمال سیاست‌های انقباضی است که بانک‌های تجاری از مزایای منابع آزاد برخوردار باشند و به واسطه تکلیف قوانین بودجه سنواتی با محدودیت سقف اعتباری مواجه نباشند. بدیهی است در این شرایط ابزار مذکور از کارایی چندانی برخوردار نخواهند بود. لیکن در شرایطی نظیر سال

۱۳۷۶ که رشد سپرده‌های بخش خصوصی از ۳۷/۶ درصد سال قبل از آن به ۱۳/۶ درصد کاهش می‌یابد و بانک‌های تجاری با کسری منابع آزاد رو برو می‌شوند، نرخ سپرده قانونی به عنوان یک عامل محدودکننده اعتباری کارایی خود را به دست می‌آورد و اعمال سیاست‌های پولی انبساطی به تأکید بر بخش خصوصی و رفع کمبود نقدینگی برخی از واحدهای تولیدی از طریق افزایش قدرت اعتباردهی بانک‌ها و به کارگیری ابزار مربوطه یعنی کاهش نرخ ذخیره قانونی، ضرورت می‌یابد. اگرچه این نرخ در چند ماهه اخیر با کاهش مواجه گردید، لیکن مصالعات تجربی در خصوص تأثیر پذیری ضریب تکاثری پول در صورت تغییر نرخ‌های ذخیره قانونی نشان می‌دهد که نرخ مذکور می‌توانست برای بانک‌های تجاری تا ۷/۵ درصد برای سپرده‌های بانک‌های تخصصی تا مرز ۵ درصد کاهش یابد.

علاوه بر کاهش نرخ ذخیره قانونی، باید در نظر داشت که نرخ سود پرداختی بانک مرکزی بابت سپرده‌های قانونی بانک‌ها در شرایط کنونی حدود یک درصد می‌باشد و این نرخ مربوط به زمانی است که متوسط نرخ سود پرداختی بانک‌ها بابت سپرده‌های بخش خصوصی ۴ درصد بوده و متناسب با آن تعیین شده بود. ولی در شرایط فعلی که متوسط هزینه مستقیم تجهیز منابع حدود ۱۵ درصد می‌باشد، نرخ مذکور نیز بایستی به سمت بالا تعدیل و افزایش یابد. نکته‌ای که بایستی بدان توجه نمود و بر آن تأکید کرد، آن است که وجوهی که از ناحیه سیاست‌های فوق حاصل می‌شود، به طور کامل به گونه‌ای سمت دهی شوند که بتوان حداکثر بهره‌وری از این وجوه را به دست آورد. لذا لازم است ابتدا اولویت‌های سرمایه‌گذاری یا رویکرد تخصیص منابع آزاد شده به فعالیت‌هایی که ارزش افزوده و اشتغال بیشتر ایجاد می‌نماید، به صورت کارشناسی مشخص و از گرایش‌های بخشی و منافع دستگاهی به شدت اجتناب گردد.

**(۳) پیش شرط‌های استقرار دولت توسعه خواه و کارآمد:** نتیجه به دست آمده از مطالعه و تحقیق در این زمینه، به شرح زیر است:

در نطق‌های انتخاباتی ریاست محترم جمهور جناب آقای خاتمی به درستی بر اصلاح ساختار اقتصادی به مثابه اولویت برنامه یاد شده است. به عبارتی با به حرکت در آمدن موتور نوین اقتصادی روح تازه‌ای بر کالبد اصلاحات دمیده خواهد شد. در ادبیات اقتصادی اصلاحات ساختاری غالباً به دو شکل عمده مطرح می‌گردد. اول به صورت تغییر در سهم و نقش متغیرهای واقعی و بخش‌های اقتصادی در تولید ملی، و دوم به شکل تغییر در نظام تصمیم‌گیری و

تخصیص منابع. بدون شک با توجه به سهم و نقش دولت در اقتصاد ملی هر گونه تغییر ساختاری بدون تحول در ساختار مدیریتی اقتصاد جامعه امکان‌ناپذیر است. سؤال اساسی که بایستی پاسخ داده شود این است که چرا بعد از ۵۳ سال برنامه‌ریزی در کشور و اتخاذ استراتژی‌های مختلف توسعه، تا کنون دستاورد قابل قبولی برای رهایی اقتصاد از شکل تک محموله‌ای و پر نوسان نداشته‌ایم؟ چرا مسکن نفت کماکان پرکننده خلأهای مالی مان بوده است و هیچ‌گاه قادر به استفاده معقول از این ثروت حیاتی برای توسعه بلند مدت نبوده‌ایم؟ چرا با ورود ثروت‌های عظیم طبیعی و انسانی دارای درآمد سرانه‌ای در حد کشورهای نسبتاً فقیر هستیم؟ (۱۷۵۰ دلار). چرا با وجود شعار عدالت خواهی یکی از بدترین توزیع درآمدها در جهان را داریم؟ (ضریب جینی ۰/۴۸۵)، چرا خیل عظیمی از نیروهای مستعد، علاقه‌مند و وطن پرستان بایستی از امکان فعالیت و آبادانی و وطنشان محروم و بیکار بمانند؟ چرا حق تحقیق و تفحص و شفاف سازی اقتصادی به عنوان اصل مهم قانون اساسی مورد بی مهری قرار گیرد؟ چرا فرار مغزها و سرمایه‌ها کماکان ادامه دارد؟ چرا منابع محدود جامعه‌مان صرف پروژه‌هایی می‌گردد که فاقد سنخیت لازم با مزیت‌های نسبی کشور است؟ چرا با وجود همه کوشش‌های انجام شده هنوز جزو کشورهای پر ریسک باقی مانده‌ایم؟ و بالاخره با عزم و همت والای دولت مردم سالار چه باید انجام دهیم و استراتژی اصلاحات در وادی اقتصادی چگونه تدوین گردد؟ پیش شرط پاسخ به این سؤالات و استقرار مجموعه‌ای از عناصر توسعه خواه، با انگیزه، کارآمد و پاسخگو در ترکیب دولت است که به حرکت قطار اصلاحات شتاب و تداوم بخشد، این عناصر تصمیم گیر بایستی دارای انسجام حداقلی بینشی برای تصمیم‌گیری‌های اساسی و جهت‌گیری استراتژیک و به کارگیری ابزارهای واحد کارآمد باشند و گرنه دولت کارآمد جای خود را به کلوپ روشنفکری خواهد داد که بایستی بر سر القبا مباحث نظری جدل کنند. وظیفه برخورد نقادانه بر عهده، مطبوعات و نهادهای مردمی است و نه هدایت کنندگان قطار اصلاحات.

دومین شرط اصلاحات ساختاری، تدوین یک استراتژی توسعه‌ی زمان بندی شده برای تعیین اهداف کوتاه، میان و بلند مدت و ابزارهای مورد نیاز می‌باشد. این استراتژی بایستی آرایش نیروهای همراه، خشن و مخالف اصلاحات را برآورده کند و برای دموکراتیزه کردن روند برنامه‌ریزی اقدام کند. اصلاحات حتی‌الامکان بایستی پر زهر و باشد و بتواند از حداکثر توان

موجود برای رسیدن به هدفی مشترک استفاده کند. و از چپ روی‌های کودکانه و راست روی‌های مماشات گرایانه به دور باشد. جنبش رکنی که در افق سبز ملت پیشینش و کوشش در بختی با توجه به تنوع اقلیمی و فرهنگی و سطح توسعه در کشور، اتخاذ استراتژی توسعه الزاماً برای همه مناطق یکسان نیست. هر چند استراتژی عمومی کشور با توجه به دو اصل مردم سالاری و شایسته سالاری توسعه انسانی و خلق مزیت نسبی است، ولی اولویت بخشی و جهت‌گیری درون‌گرایانه و یا برون‌گرایانه الزاماً برای همه بخش‌ها یکسان نیست. مهم‌ترین وظیفه بخش‌های صنایع مادر و بالادستی کماکان گسترش ارتباطات زنجیره‌ای با واحدهای پایین دستی خواهد بود و با توجه به موانع ساختاری که در ابتدای مقاله اشاره شد، اصلاحات در چارچوب رفع این موانع انجام می‌گیرد که مشتمل بر بندهای ذیل است:

- ۱- اصلاح نظام برنامه ریزی و بودجه
  - ۲- اصلاح ساختاری مدیریتی و تصمیم‌گیری دولت
  - ۳- اصلاح ساختار نظارتی، شفاف سازی و پاسخگویی نهادهای اقتصادی
  - ۴- اصلاح ساختار بازار، سرمایه، کار، کالا و خدمات
  - ۵- اصلاح ساختار مالی، پولی و گمرکی
  - ۶- اصلاح ساختار تجارت خارجی و سرمایه‌گذاری خارجی
- و واحدهایی که تولیدکننده کالاها و خدمات پایین دستی و یا مصرفی هستند جهت جانش صادرات مورد حمایت قرار گیرند.
- ۱- اصلاح نظام برنامه ریزی و بودجه
- با وجودی که کشورمان یکی از پیشگامان برنامه ریزی در میان ملل در حال توسعه است و سابقه ۵۳ سال برنامه ریزی تجربه گرانبهایی برای نیل به نظامی کارآمد می‌باشد، ولی رهاوردهای آن اندک بوده است. خوشبختانه روح کلی برنامه سوم در جهت رفع نواقص گذشته و بازسازی آن می‌باشد. لازم است برای هماهنگی اهداف آن با روند اصلاحات کشور و کارآمد سازی ابزارهای نیل به آن اقدام شود.

برنامه‌های عمرانی کشورمان به غیر از دو برنامه سوم و چهارم دهه ۱۳۴۰ فاقد هرگونه استراتژی مشخص و تعریف شده بود. فقدان استراتژی مشخص از یک طرف به ناهمگونی مدیریت اقتصادی کشور و عدم اجماع نظری در دولت مربوط است و از طرفی دیگر غیر قابل پیش‌بینی بودن بسیاری از متغیرهای برونزای اقتصاد کلان، برنامه ریزی را به روزمرگی دچار کرده است. روش‌های مرسوم آزمون و خطا هزینه‌های گزافی را برای جامعه به دنبال داشته است.

با توجه به دوگانگی اقتصادی در کشور، تنوع در سطح توسعه مناطق و برونزا بودن بسیاری از متغیرهای تعیین‌کننده از جمله نفت، لازم است که نظام برنامه ریزی کشور از وضعیت جامع مرکزی و با اهداف ثابت تبدیل به برنامه‌ای دموکراتیک، منطقه‌ای و با اهداف موجه تبدیل گردد. شکل دموکراتیک برنامه‌ریزی به معنی مشارکت عمومی در برنامه‌ریزی می‌باشد. تاکنون برنامه‌ها به شکل فن سالارانه ارائه می‌گردید. به عبارتی دیگر کارشناسان مربوطه مستقر در سازمان برنامه وظیفه تدوین، اصلاح و اجرای آن را بر عهده داشته‌اند و جهت بررسی مراحل تصویب هیأت دولت مجلس و شورای نگهبان را می‌گذرانند؛ روشی که در بسیاری از کشورها متداول است. ایراد این روش آن است که حجم عظیمی از اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای و در مواردی ناقص اساس تصمیم‌گیری‌هایی می‌گردد که مسکن است از دقت کافی برخوردار نباشد. به علاوه زمان بررسی کارشناسی برای حجم وسیعی از مفاد برنامه‌های کوتاه و مراحل بوروکراتیک بسیار طولانی است. در برخی کشورهای دموکراتیک با تمرکز زدایی برنامه‌ریزی در سطح استانی یا ایالتی و اعطای اختیارات لازم به مناطق، از تمرکز بوروکراتیک جلوگیری می‌شود.

به علاوه با توجه به عدم قطعیت در درآمدهای نفتی و دیگر ارکان درآمدی که وابسته به تزریقات عواید نفتی می‌باشند، برنامه ریزی غلطان می‌تواند عملی تر باشد.

یکی دیگر از چالش‌های نظام برنامه ریزی عدم همزمانی دوره ریاست جمهوری با دوره برنامه است. در این حالت تعهدات و انگیزه‌های دولت تدوین‌کننده ممکن است با دولت بعدی سازگار نباشد و در نتیجه عملاً برنامه‌ها به کنار گذاشته شوند. توصیه می‌شود که طول دوره برنامه‌ها به دلیل غیر قابل پیش‌بینی بودن دوره‌های میان مدت به دوره‌های چهار ساله تقلیل یافته و شروع برنامه هم‌زمان با آغاز دوره جدید ریاست جمهوری باشد. به عبارتی مردم به برنامه کارشناسی شده دولت رأی دهند.

## اصلاح ساختار نظام تصمیم‌گیری و تخصیص منابع

نظام تصمیم‌گیری در کشورمان بر پایه تمرکزگرایی، اطلاعات محدود بخش‌نگری، منافع کوتاه مدت و اعمال سلبه‌های غیر تخصصی، فاقد شفافیت لازم و غیر پاسخگو بوده است. در سال‌های اخیر اصلاحات سیاسی سعی بر شفاف سازی و پاسخگویی نظام اداری داشته است و توفیقاتی هم دارا بوده ولی در موارد دیگر اشاره شده که با موانع جدی روبرو بوده‌ایم. از تحولات ساختاری لازم در این زمینه رقابتی کردن بازار اطلاع رسانی از طریق نهادینه سازی جریان آزاد اطلاعات، تشکیل یک شورای عالی توسعه برای سمت‌گیری واحد همه بخش‌ها برای نیل به اهداف دولت، الزام عملی به شایسته سالاری بر مبنای تخصص و تجربه لازم در اعطای مسؤلیت‌های دولتی، تثبیت قوانین بعد از طی مراحل کار کارشناسی و در معرض چالش عمومی قرار دادن مباحث کارشناسی (تا آنجائیکه به امنیت جامعه لطمه‌ای وارد نسازد).

اعطای تدریجی اختیارات به استان‌ها، دامنه فشار بوروکراتیک، تراکم و خدمات و سیل مهاجرت را به مرکز کاهش خواهد داد. استراتژی دولت می‌تواند حرکت تدریجی به سمت فدرالیته باشد. با توجه به گستردگی روزافزون مسائل مناطق، دولت مرکزی توان به دوش کشیدن بار عظیم تصمیم‌گیری‌ها را نخواهد داشت و بخش عمده‌ای از انرژی آن صرف حل مسائل حاشیه می‌گردد.

اصلاح نظام نظارتی از طریق یکپارچه‌سازی سازمان‌های نظارتی و گسترش نهادهای نظارتی مردمی و پاسخگویی همه نهادها به مجلس و رکن چهارم از عناصر مهم اصلاح اداری می‌باشند.

## رقابتی کردن بازار، سرمایه، کار، کالا و خدمات

انحصار زودرس در بازارهای جهان سوم از جمله کشور ما ناشی از وجود قدرت انحصاری سیاسی، نظام رانتی، تمرکز ثروت و درآمد غیر مکانیزه بودن اطلاع رسانی و بالاخره محدودیت‌های عرفی و قانونی انتقال آزادانه اطلاعات است. با گسترش دموکراسی، قدرت به شکل عادلانه‌تری توزیع می‌گردد و رقابت سالم قانونی و حزبی جایگزین خشونت استبدادی می‌گردد. در چنین شرایطی رانت‌های انحصاری و باندهای فساد در معرض کنترل و نظارت مردمی قرار می‌گیرند. ابزارهای لازم برای این منظور قانونمند ساختن روند خصوصی سازی، سرمایه‌گذاری در عرصه تکنولوژی اطلاعات، کاهش دوگانگی مالی و رفع محدودیت‌های غیر منطقی برای جذب سرمایه‌های خارجی است.

- جمع بندی و نتیجه گیری  
تحولات اقتصادی - اجتماعی دهه اخیر به ویژه کشورهای در حال توسعه، نشانگر آن است که نه تنها وجود دولت کارآمد و توسعه خواه برای استقرار نهادهای دخیل در امر توسعه لازم است، بلکه از شروط کافی نیز برخوردار است. کاهش شکاف های اجتماعی و اقتصادی و ایجاد امنیت برای نیل به اهداف توسعه اقتصادی این کشورها، ایجاد خدمات عمومی، استقرار نهادهای اقتصادی و ایجاد فرصت های مناسب برای استفاده مطلوب از منابع و توزیع مطلوب تر درآمدها و ثروت ها، گسترش سطح آموزش، سرمایه گذاری های بالاسری و اجتماعی و... از وظایف مهم و ضروری دولت ها به شمار می رود.

مطالعات تجربی در خصوص نقش دولت در رشد و توسعه اقتصادی ایران در قالب سیاست های مالی و پولی نشانگر آن است که این سیاست ها از توفیق برخوردار نبوده است. گسترش فعالیت های شبه مالی و به کارگیری ابزارهایی که جانشین وظیفه مالیات - مخارج گردیده، مدافعان واقعی دولت در اقتصاد را با ابهام مواجه ساخته است. به علاوه، تعدد وصول عوارض و مالیات توسط دستگاه های مختلف و فقدان برنامه ریزی متمرکز برای مصرف درآمدهای عمومی از جمله مواردی به شمار می رود که نقش سیاست های مالی دولت را تضعیف نموده است.

در زمینه سیاست های پولی، استفاده از نرخ ذخایر قانونی و ابزارهای کیفی، سیاست های پولی فاقد عملکرد مناسب و مطلوب بوده است. این سیاست ها نه تنها منجر به افزایش تقاضای مؤثر نگردیده، بلکه با ایجاد تورم موجب گسترده تر شدن رکود اقتصادی نیز گشته است. پیش شرط های ایجاد یک دولت توسعه خواه و کارآمد، مستلزم اصلاحات ساختاری در نظام برنامه ریزی و بودجه، اصلاح مدیریتی و نظام تصمیم گیری، اصلاح ساختار نظارتی و پاسخگویی، اصلاح ساختار مالی، پولی، گمرکی و تجارت خارجی می باشد.