

بحشی درباره

حوزه قلمرو وظایف دولت در اقتصاد

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

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

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

۱ - مقدمه

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

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

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

۲ - دولت در قلمرو اقتصاد

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

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

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

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

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

۱) Invisible hand

۲) Wealth of Nations

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

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

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

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

۱) Market Failure

۲) Government or non market Failure

۳) Wagner law

هزینه های سرمایه گذاری دولت ، نسبت به درآمد ملی کاهش می یابد - روستو (Rostow) نیز بر مبنای این الگو اظهار می دارد که بانیل به مرحله بلوغ رشد و توسعه اقتصادی ترکیب هزینه های دولت تغییر می کند ، به گونه ای که هزینه های سرمایه گذاری در زمینه خدمات رفاهی ، آموزش و بهداشت به بهای کاهش هزینه های زیربنایی ، افزایش می یابد . همچنین در مرحله مصرف انبوه توجه دولت بیشتر معطوف به برنامه هائی برای حفظ درآمد و توزیع مناسب رفاه بین افراد جامعه می شود و لذا هزینه های لازم برای تامین اهداف اجتماعی نسبت به هزینه های دیگر بخش عمومی و درآمد ملی بطور نسبی افزایش می یابد . باید اذعان نمود که روشهای آماری محدود و پستیهای خاص خود را دارند و استفاده از آنها در تدوین شاخصهای مفید ، برای شناسائی عوامل تعیین کننده هزینه های پیشرفتی ایجاد نکرده است . تئوریها و مطالعات نشان می دهند که جستجوی قانونی که بتوان بر اساس آن نحوه تعیین هزینه های عمومی را تدوین نمود ، بهبود یافته است - چنانکه برد (Bird) در مطالعاتش درباره هزینه های عمومی کانادا ابداع آورده است ارائه شناخت کاملی از هزینه های دولتی و علل رشد آن در طول یک دوره زمانی ، نیازمند مشخص ساختن عوامل سیاسی و اجتماعی است . وی مجموعه عوامل محیطی ، تکنولوژیکی ، اقتصادی ، سیاسی و مدیریتی را در رشد هزینه ها موثر می داند .

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

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

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

یکی د دیگر از ابعاد عمد ه د ر نگرش به قلمرو د ولت د ر اقتصا د به امکانات مالی و سازمانی د ولت از یک طرف و التفتات به نتایج منبعت از آن از جنبه های کارآیی د ر نظام اقتصادی از طرف دیگر مربوط می شود. د ر رتعمین قلمرو و نقش د ولت د ر نظام اقتصادی کشور توجه دقیق به امکانات اجرایی و مالی نظام و منابع د ر اختیار د ولت و تعبیه د رجه انعطاف پذیری بالا د ر حواشی حوزه مد اخله بمنظور انقباض و انبساط آن د ر شرایط شدت متغیر محیطی، اهمیت د ر خور توجهی د ارد. د ر بررسی این جنبه از قضیه باید توجه داشت که د ولت هاد ر صورت شناسایی مسئولیتهای تاریخی خود د ر قبال نسلهای آتی و عمل به آن، از مشروعیت و توجیه تاریخی د ر انکاء به منافع بالقوه و ثروت ملی برخوردار خواهند شد. د ولتها نمی توانند اجازه دهند که مسئولیتهای تاریخی آنان د ر قبال نسلهای آتی تحت تاثیر فشار نسل حاضر، که حضوری فعال و قوی د ر زندگی اجتماعی د ارد، رنگ ببازد و ملاحظات کوتاه مدت بر تکالیف بلند مدت چیره شود. لذ ا د ر تعیین وظایف و نقش د ولت از جهت انکاء به امکانات بالفعل و بالقوه کشور توجه به پویایی اقتصاد و شکل د هی نظام به گونه ای که ارائه خدمات و انجام وظایف د ر بلند مدت د وام داشته باشد، ضرورت تام د ارد.

مطلب دیگر که د ر ارزیابی امکانات اجرایی و مالی کشور د ر عمل به وظایف و تعیین قلمرو د ولت مطرح می شود، شناسایی شرایط به شدت متغیر بیرونی اقتصاد ملی و به تبع آن تغییر و نوسان ناکهانی و وسیع امکانات د ر اختیار، خصوصاً برای کشورهای د ر حال توسعه و بطور اخص کشورهای صاد رکننده نفت، می باشد. بد نبال شناسایی این واقعیت لازم است که د ر تعیین و تنظیم قلمرو د ولت، محدوده های تعریف شده از انعطاف پذیری لازم برخوردار باشند و قلمرو د ولت به د ویاچند حوزه ثابت و سیال بر حسب الویتهای تفکیک شود. توجه به این جنبه، محدوده یتهائی را د ر تعیین و تعمیم قلمرو د ولت ایجاد

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

۳ - دولت در جهان سوم

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

در کشورهای جهان سوم تعارض بین سنت و تجدید، ناهمگونی راه سطح دیگری می کشاند. تاثیر آنچه از گذشته برجای مانده غیر قابل انکار است. اما تجدید هم ضرورتی است که نیروهایش را از روبرو وارد می سازد. کوششهای این دو، شاید تنهادر مواردی نادر، همچون ژاپن یا برخی جوامع آسیای شرقی، همسو گشته یادست کم به تقابل با هم برنخاسته اند. در بیشتر موارد، جوامع جهان سومی در نوسان بیسن سنت و تجدید هست و نیست خود راه می دهند. عدم وجود عقلا نیت به عنوان یکی از خصایص

دوران، راه عمیبت های برخاسته از سنت را بازگذاشته ود رنهایت آنچه بر جای می ماند چیزی جز هزینه های جبران ناپذیر نیست. دولت هاد ر جهان سوم برای فائق آمدن بر تضاد هابه خشونت و زور متوسل می شوند واغلب باتکیه بر قدرت خارجی راه استبداد را در پیش می گیرند.

هنوز بسیاری از کشورهای جهان سوم فاقد زیر ساخت های اقتصادی لازم هستند. بیسواد ی و بهره وری پائین نیروی کار، مسایل وموانع فرهنگی واجتماعی، فقر غذایی و بهداشتی گسترده و مهمتزاز همه میل به توسعه و ضرورت پاسخگوئی به آن، نیاز مند نیروی راه برنده و منسجمی است که، باملاحظه پیچیدگیهای روابط در دنیای معاصر و نیروهای موثر در آن، تنهاد ولت می تواند این وظیفه را به عهده بگیرد.

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

ما سگر پوسه وظیفه اصلی برای دولت برمی شمرد: وظایف تخمینی (۱)، توزیعی (۲)، و تشبیهتی (۳). در کشورهای در حال توسعه باید " وظیفه توسعه ای " رانیز به عنوان حلقه ارتباط دهند و وظایف بالا، معرفی کرد. این وظیفه نهمه عنوان وظیفه ای در عرض وظایف سنتی، بلکه به عنوان چارچوبی که وظایف سنتی در آن تعریف می گردند ومعنی می یابند، طرح می گردد. طرح این وظیفه حاکی از پذیرش نقطه نظری خاص در مقوله توسعه نیست بلکه به جایگاه این نوع جوامع در دنیای امروز وجهت گیری اعمال و تصمیمات دولت های آنها تاکید می کند. دیدگاه توسعه ای در برنامه ها و فعالیت های دولت، لزوماً با نظریات کلاسیک در تضاد قرار نمی گیرد، اگرچه قطعاً آن فراتر می رود.

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

۱) Allocation Function

۲) Distribution Function

۳) Stabilization Function

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

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

بسط قلمرو دولت و بلعیدن بخش غیر دولتی که زمانی به غلط تنها روش اجرا هد اف برنامه قلمداد می شد، مدیریت ضعیف تر، کارایی کمتر و بوروکراسی حجیم تر را در پی خواهد داشت. اداره متمرکز دولتی، احساس مسئولیت و دغدغه نسبت به نتایج کار را از طریق نادیده گرفتن واحدهای منفرد به حد اقل می رساند و منابع کمیاب مالی و تکنیکی بخش خصوصی را بخصوص در جهان سوم به فعالیتهای غیر اقتصادی و غیر مولد می راند (سفته بازی یکی از این فعالیتهاست که به خودی خود می تواند تمامی فعالیتهای توزیعی دولت را خنثی سازد). تئوریهای اقتصادی موجود در زمینه مالیه عمومی بر روی تمرکززدایی (۱) و خصوصاً تمرکززدایی مالی، تاکید ویژه ای دارند. بنظر ماسگریو، از دیدگاهی که ماهی یک سیستم نگاه می کنیم وظایف مالی بین تعداد بیشتری از واحدها تقسیم شده است و اگر چه وظایف تثبیتی و توزیعی باید در سطح مرکزی (درازا) انجام گردد. وظیفه تخصیص یا فراهم ساختن کالاهای اجتماعی، سیستمی غیر متمرکز را طلب می کند. مالیه غیر متمرکز الگوی بودجه را با ترجیحات مناطق تعریف شده معین

تطبیق می دهد . بنظروى بسیاری از کالاهای اجتماعى (به استثناء فاع) به جای اینکه بصورت متمرکز تولید شوند قابل تولید در سطح منطقه ای و محلى می باشند . مسلمانسایل بسیاری د رایجاد تعادل بین نیازها و منابع موجود د ولت های منطقه ای و محلى وجود خواهد داشت که به گمان وی ، حل این مسایل از جمله مهمترین مباحث د موضوعات مالی و مالیه عمومى است .

شرط لازم برای برنامه ریزی منطقه ای ، وجود د ولت های منطقه ای و محلى است . د راینصورت نظام حقوق سیاسى د اخلی ، د رجبت کاهش هزینه های عمومى و عقلانى کردن نظام بودجه ای نیازمند بازنگرى اساسى د اصول و پایه ها خواهد بود . د ولت مرکزی د رچنین نظامى ، عهده د اراجراء طرحهای کلان ملی ، پروژه های بزرگ تحقیقاتى ، انتقال تکنولوژى از صاحبان آن به داخل و رساندن آن به برنامه ریزان منطقه ای و نیز برخى وظایف حمایتى د یگراز برنامه ریزی د سطوح منطقه ای خواهد بود . د ولت مرکزی باید تمام تلاش خود را صرف نماید تا نظام خود تعادلى (۱) د مناطق به اجرا د آید و از سنگینی بار مالی که د ر نهایت به جامعه منتقل می گردد کاسته شود . سازمانهای برنامه د ر این میان به عنوان طراح و مجبرى (کارفرما) ، د سطح د ولت مرکزی و د ولت های منطقه ای ، باید وارد عمل گردند .

پراکندگی طرحها بین د ستگاههای اجرائى مختلف ، امکان انحراف از برنامه را افزایش داده ، کنترل و ممیزی صورت حسابهای مالی طرحها مشکل یاناممکن می سازد . د موارد متعدد دى حسابهای طرحهای عمرانى و سرمایه گذارى ، از امور مالی جارى د ستگاهها و وزارتخانه ها قابل تفکیک نمى باشد و بعضى انتقال مالی قابل توجهی از محل اعتبارات و امکانات طرحها برای تامین مالی و چرخش امور جارى د ستگاهها صورت می گیرد . تکیه بر یک د ستگاه حسابرسى دقیق در مرکز و مناطق ، امکان د اوری عمومى را د ر یک نظام غیر متمرکز فراهم می گرداند .

د رقابت فشرده ای که د ر د نیای امروز وجود دارد به همراه ملاحظه کمیابى و گرانى منابع ، هرگونه اتلافى ، غیرموجه است . د نظام اقتصادى کشور ضمن توجه به تغییرات بنیادى لازم جهت حرکت به سمت عدم تمرکز ، خصوصاً عدم تمرکز مالی و ایجاد اصلاحات ضرورى بمنظور تقویت نقش د ستگاه برنامه ریزی د سطح مرکز و مناطق جهت تحمیل اطمینان بیشتر د ر تخصیص بهینه منابع سرمایه گذارى کشور ، لازم است که فعالیتهاى عمده د ولت د ر زمینه اداره عمومى کشور ، اعمال تصدیها ، توزیع درآمد و تامین اجتماعى . اجرای برنامه های عمرانى ، عملیات از محل درآمد های اختصاصى و سایر زمینه های مشخص د یگر . مورد تفکیک

۱) Self-balancing

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

۴ - نتیجه

بر اساس دیدگاهی که وجوه نظری موضوع حد و قلمرو دولت را می انگارد، گفتیم که وضعیت فعلی که حاکی از تفوق نظریه تحدید قلمرو عملکرد دولت است برآیند حل تاریخی - نظری مسئله فوق در دوران مامی باشد و این پرسشی نیست که بتوان یک بار و برای همیشه بدان پاسخی قاطع داد. مسئله جایگاه، حد و وظایف و قلمرو دولت در جامعه - از هروجبهی که نگریسته شود - انعکاس وضعیت سیاسی و اقتصاد سیاسی جامعه است.

اشاره کردیم که دولت‌های آموزند که چگونه خواست خود را - صرف نظر از مبدا او منشأ آن - از طریق تکنیکهای مبتنی بر ساز و کار جامعه تحقق بخشند تا کمترین هزینه و بیشترین منفعت نماید گردد (بهبینگی اجتماعی). این سوال که توفیق دولت‌ها را تا مین اهداف مورد نظر درخور توجه بوده است یا نه، از دیدگاهی که به در زمان یکبار در دهامی اندیشد، پاسخ منفی و از دیدگاه مقابل، پاسخی مثبت می یابد. سابه نظری رسد که ملاحظات تاریخی، ازنگرش دوم به عنوان نکرش واقع گرایانه و عملی حمایت می کنند. در باب قلمرو دولت در اقتصاد گفتیم که دولت‌ها در یک قرن اخیر، وظایف متعدد دی را بر عهده گرفته اند و بهرراه آن در هزینه های دولتی نیز افزایش سریعی ایجاد شده است. اما دیدیم که تلاشهایی که تاکنون به منظور بدست دادن یک قانون عمومی توضیح دهند چگونگی این افزایش، با استفاده از روشهای آماری در عرصه اقتصاد سنجی صورت گرفته است قرین موفقیت نبوده است و شاید هیچگاه نتوان

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

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

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

منابع و ماخذ :

۱. Public Finance in theory & Practice
 R.A Musgrave
 P.B Musgrave
۲. Government Budgeting & expenditure controls
 A. Premchand
۳. Fiscal Decentralization & The Mobilization & use of National Resources For Development: Issues, experience & Policies in the ESCAP Region, ESCAP secretariat, UN Publication, Bangkok 1991.
- ۴ - اقتصاد بخش عمومی
 دکتر جمشید پژویان
- ۵ - اقتصاد بخش عمومی
 دکتر سید جواد پور مقیم
- ۶ - منظومه سیاستگذاری در برنامه ریزی توسعه - اطلاعات سیاسی -
 دکتر ناصر خادم آدم
- اقتصادی شماره ۵۴ - ۵۳
 ترجمه دکتر احمد فرجی دانا
- ۷ - ضد اقتصاد - ژاک اتالی و مارک گیوم
 تهران : انتشارات پیشبرد ۱۳۶۸