

## دولت در علم اقتصاد و توسعه اقتصادی

دکتر حسین عظیمی\*

**چکیده:** مطالب در سه بخش اساسی تدوین گردیده است. ابتدا تحت عنوان دولت ژاندارم، دیدگاه نظام سرمایه داری ناب در ارتباط با نقش دولت مطرح گردیده است. در بخش دوم، نظریه و عمل اقتصادی در باب دولت‌های معاصر مورد ملاحظه قرار گرفته شده و سرانجام در بخش پایانی مباحث جمع بندی شده است.

### بخش اول - دولت ژاندارم و نظام ناب سرمایه داری

#### ۱- دولت ژاندارم

علم اقتصاد مدرن در سال ۱۷۷۶ با انتشار کتاب ثروت ملل توسط فیلسوف انگلیسی (آ. اسمیت) پایه گذاری شد.<sup>(۱)</sup> خلاصه و فشرده این کتاب را می توان در قانون اقتصادی زیر که اولین قانون کشف شده در علم اقتصاد است خلاصه کرد:

"پی گیری نفع شخصی در شرایط رقابت به افزایش تولید کل"

"همراه با نوآوری های فنی، کاهش هزینه تولید، افزایش بازدهی،"

"کاهش قیمت و افزایش رفاه عمومی منجر می گردد."

در صورت صحت اصل فوق، پدیدهی است که برای تأمین منفعت اجتماعی فقط می توان از نوع خاصی از دولت به عنوان دولت "سازگار" نام برد. این چنین دولتی باید دارای ویژگیهای

اساسی زیر باشد:

- حافظ و حراست کننده از پی‌گیری نفع شخصی و به تبع آن حافظ و حراست‌کننده از

مالکیت خصوصی

- حافظ و حراست‌کننده وضعیت رقابت بین بنگاه‌های اقتصادی

- احتراز از هر گونه دخالت در امور اقتصادی بنگاهها

این چنین دولتی را در ادبیات اقتصادی، "دولت ژاندارم" می‌نامند و نظام اجتماعی - سیاسی حاکم بر آن را "نظام ناب سرمایه داری" گفته‌اند.<sup>(۲)</sup> پس نظام ناب سرمایه داری نظامی است که بر پایه "پی‌گیری نفع شخصی در محیط رقابت" بنیان می‌گیرد. در این نظام مالکیت خصوصی مقدس است و اساس حفظ نظم و امنیت دولتی و حکومتی معطوف به حفظ حریم حرمت مالکیت خصوصی و جلوگیری از تجاوز هر تنابنده‌ای به این حریم قدسی است. به علاوه که دولت حق هیچ‌گونه دخالت در امور اقتصادی را ندارد و باید فقط در اندیشه جلوگیری از انحصار و حفظ فضای رقابتی باشد. در این شرایط روشن است که مالیاتها در حداقل ممکن است، دولت از نظر اندازه بسیار کوچک است، نشان و علامتی از نظام تأمین اجتماعی وجود ندارد، آموزش و بهداشت همچون سایر خدمات اجتماعی در حوزه امور خصوصی است و فقط آنکه توان مالی و امکان استفاده از این خدمات را دارد می‌تواند از آن برخوردار شود، قانون کار و روابط کارگری به صورتی که مثلاً حداقلی از دستمزد را تعیین کند و یا ضوابطی را بر تعیین تعداد ساعات کار در روز تحمیل نماید وجود ندارد، دزدی جرم کبیره است حتی اگر برای به دست آوردن لقمه‌ای نان برای زنده ماندن باشد و ضمناً همه چیز آزاد است. به عبارت دیگر در همین شرایط است که هر گدازده‌ای نیز آزاد است که با "اتخاذ تصمیمات صحیح" و یا "تخصیص بهینه منابع" بر تخت شاهی نشیند، ثروت افسانه‌ای به دست آورد، خدم و حشم داشته باشد و... قوانین جامعه آنچنان عادلانه است که به قول طنز نویس مشهور انگلیسی، این قوانین "درکمال شکوه و اقتدار؛ همه مردم کشور، چه گدا و چه ثروتمند را؛ به صورت یکسان و برابر، از اینکه شبها در خرابه‌ها و یا زیر پله‌های عمومی شهر بخوابند ممنوع می‌کند" و چه برابری و عدالتی شکوهمندتر از این قوانین که دارای شمول برابر و یکسان برای تمامی مردم کشور از غنی و فقیر، از صاحب جاه و از خادم می‌باشند.

## ۲- صاحبان سرمایه

در هر حال در نظام سرمایه داری خالص یا نظام ناب سرمایه داری با نظم "بیگذار هر کار در نظم آزاد خود انجام شود"<sup>(۱)</sup> مواجهیم، سرمایه گذاران موجوداتی هستند که هر چند به دنبال نفع شخصی خود هستند، ولی در عمل باعث رشد تولید، ایجاد اشتغال، ایجاد تعادلهای مختلف در جامعه و نهایتاً فراوانی کالا در عین نوآوری، تنوع و ارزانی می‌شوند. در این نظام جامعه و به تبع آن تک تک آمار آن در نهایت به بالاترین حد رفاه "ممکن، معقول، و عادلانه" دست خواهند یافت. این همه فقط در شرایط رعایت چند اصل زیر حاصل خواهد شد:

- پیگیری نفع شخصی در انجام امور اقتصادی نه تنها مقبول، که محترم، مطلوب و مورد تشویق باشد.

- مالکیت خصوصی مقدس و به دور از هرگونه تجاوز و تعدی قرار داشته باشد.

- دولت از هرگونه دخالت در امور اقتصادی دست بکشد و فقط وظیفه خود بداند که با حداقل هزینه ممکن نظم و امنیت متکی بر تقدس مالکیت خصوصی و محترم بودن پیگیری نفع شخصی را دنبال کند و دفاع از مملکت، آن هم دفاع پر تهاجم، را سامان دهد.

- رقابت در میان تمامی عمال اقتصادی (سرمایه داران، کارگران، مصرف کنندگان) برقرار باشد و کسی حق نخواهد داشت که این رقابت را خدشه دار سازد.

این نکته را نیز مورد تأکید قرار دهیم که این همه به خاطر دفاع از صاحب سرمایه، و یا دفاع از ثروتمندان نیست. آنچه در این تئوری مورد دفاع بوده است، "دفاع از افزایش تولید" است. پس بی جهت نیست که در کتاب ثروت ملل (کتاب آسمانی نظام ناب سرمایه داری) می‌خوانیم که منافع صاحبان سرمایه با منافع اجتماع سازگار نیست، چرا که منافع صاحب سرمایه در انحصار و احتکار است، حال آنکه منافع اجتماع در رقابت قرار دارد. مسأله این است که در فرآیند رقابت از میان صدها صاحب سرمایه که همه می‌کوشند تا سود خود را ماکزیم کنند، تنها چند سرمایه‌دار نوآور می‌توانند به فنون جدید برای کاهش هزینه، کاهش قیمت، و افزایش تولید دست یابند. این صاحبان سرمایه موفق می‌شوند و دیگران زندگی خود را بر سر این رقابت می‌بازند. در این فرآیند چند سرمایه گذار سود بیشتری می‌برند ولی تعداد بسیار زیادتری از سرمایه داران ورشکست شده و از صحنه زندگی سرمایه داران خارج می‌گردند. ولی در همین فرآیند روش تازه‌ای از تولید، و یا کالایی تازه، با هزینه‌ای کمتر برای جامعه تولید می‌شود،

قیمتها سقوط می‌کند و همگی مردم منتفع می‌شوند. چه باک که در این فرآیند فنی چند از صاحبان سرمایه ثروتمند شده‌اند، جریان زندگی متوقف نشده و در دور بعدی رقابت؛ چه بسا که همین سرمایه داران ورشکست شوند و... پس آنچه می‌ماند این است که:

- سرمایه داران فراوان در فضای رقابتی مداوماً در تلاشند که نوآوری داشته باشند، کالای متنوع‌تر، کم هزینه‌تر، فراوان‌تر و ارزانتر به مردم ارائه کنند.

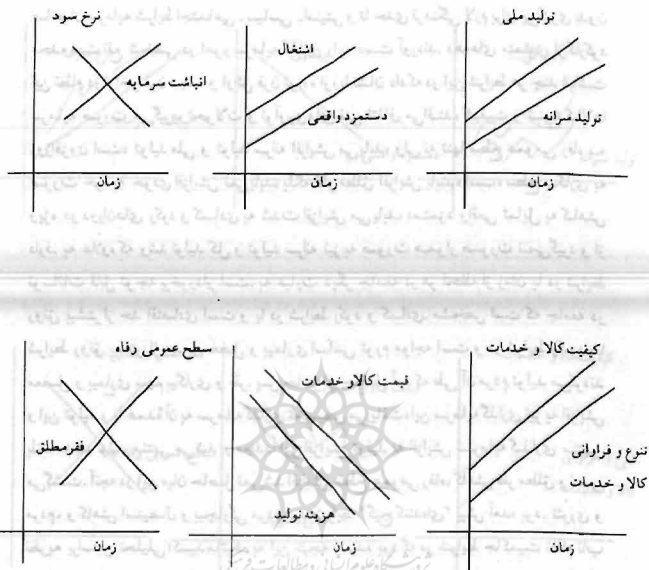
- در این فرآیند، به سرمایه داران مجبورند مصرف خود را به حداقل برسانند و پس‌انداز سرمایه‌گذاری خود را به حداکثر کنند.

- مداوماً تعدادی قابل توجه از سرمایه‌گذاران ورشکست می‌شوند و سرمایه آنها با قیمت‌های بسیار کم توسط سایرین خریداری می‌شود. پس سرمایه برای جامعه می‌ماند هر چند مداوماً دست به دست می‌گردد.

- حجم سرمایه‌گذاری کل جامعه به شدت افزایش می‌یابد، مجموعه ذخائر فنی جامعه مداوماً گسترش می‌یابد، مداوماً کالاهای جدید و ارزانتر و متنوع‌تر به مصرف‌کننده ارائه می‌شود، تخصیص منابع در کل جامعه بهینه می‌شود و بهشت موعود مصرف‌کننده فرا می‌رسد.

### ۳- دست نامرئی

این همه بر اساس مکانیسم "دست نامرئی" صورت می‌گیرد و این دست نامرئی نیز چیزی جز کارکرد قانونی عرضه و تقاضا (تعیین قیمت کالاها بر اساس برخورد عرضه و تقاضا در بازار بدون دخالت دولت و حکومت)، ایجاد انگیزه حرکت اقتصادی، بر اساس قیمت تعیین شده برای فعالان اقتصادی، هدایت امور اقتصادی بر اساس قیمت‌های نسبی و نوآوری‌های فنی نیست. تصویر خلاصه شده‌ای از حرکت متغیری عمده اقتصادی در این نظام، بر اساس پیش‌بینی‌های تئوریک، به شرح نمودار زیر خواهد بود.

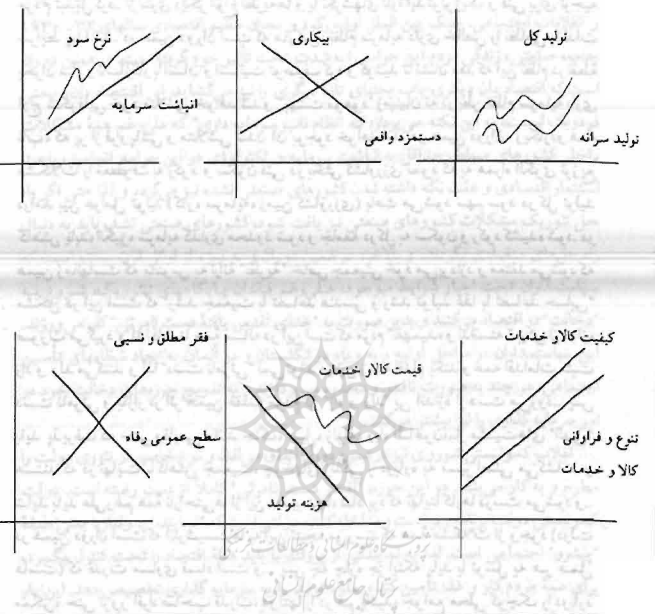


نمودار ۱- روند بلند مدت حرکت متغیرهای عمده اقتصادی در نظام ناب سرمایه داری:

پیش‌بینی تئوریک

پیدایش و تکمیل نظریه فوق، همراه و همگام با تحولات عمده اجتماعی فرهنگی اروپای قرنهای پانزده، شانزده، هفده و هجده به تدریج، انقلابی اجتماعی-سیاسی را در کشورهای عمده اروپایی و به ویژه در انگلستان به وجود آورد که طی آن نظام ناب سرمایه داری ابتدا در انگلستان

و سپس در سایر کشورهای اروپائی استقرار یافت. دولت و حکومت ژاندارم شکل گرفت و صاحبان سرمایه شرایط اجتماعی - سیاسی - امنیتی و تا حدی فرهنگی لازم برای پی گیری بدون محدودیت نفع شخصی در امور سرمایه گذاری را به دست آوردند. دهه های متمادی از کارکرد این نظام در اواخر قرن هجده و اوائل قرن نوزده اروپا نشان داد که در این شرایط هر چند انباشت سرمایه صورت می گیرد، تحولات و نوآوری های فنی اتفاق می افتد، کیفیت و تنوع کالاها روزافزون است، تولید ملی و تولید سرانه افزایش می یابد، ولی نه تنها سطح عمومی رفاه به صورت خود به خودی افزایش نمی یابد، بلکه فقر مطلق افزایش یابنده است، سطح بیکاری به ویژه در دوران های رکود و کساد به شدت افزایش می یابد، دستمزد واقعی تمایل به کاهش دارد. به علاوه که رشد تولید کل و تولید سرانه نیز به صورت هموار صورت نمی گیرد و از نوسانات قابل توجه برخوردار است. به عبارت دیگر جامعه در هر لحظه از زمان یا در شرایط رونق بیشتر از حد قتصادی است و یا در شرایط رکود و کساد. مشخص است که جامعه در شرایط رونق بیشتر از حد با معضل و بیماری اساسی تورم مواجه است و در شرایط رکود با معضل و بیماری سهم بیکاری و فقر. پس جامعه ای حاصل آمد که طی آن مردم تولید می کردند و این تولید و یا عمده آن به سرمایه گذاری تخصیص می یافت، این سرمایه گذاری نیز به افزایش بلند مدت تولید منتهی می شد و مجدداً این افزایش تولید به افزایش سرمایه گذاری منتهی می گشت. آنچه در این میان حاصل نمی شد افزایش سطح عمومی رفاه، کاهش فقر مطلق و نسبی مردم، و کاهش استیصال و بیچارگی مردم بود. شرایط "گیج کننده ای" پیش آمد - برد. تئوری و نظریه براساس تحلیلی اکسیدماتیک به این نتیجه رسیده بود که در شرایط حاکمیت نظم ناب سرمایه داری، هر مشکلی که در اقتصاد پیش آید، مشکلی زود گذر و مقطعی است. باید کمی حوصله کرد، دست نامرئی همه کارها را رو به راه خواهد کرد. نظام ناب سرمایه داری حاکم شده بود ولی مشکلات اقتصادی عملاً روی دست دولتها و جامعه مانده بودند و ظاهراً "دست نامرئی" از صحنه عمل خارج شده بود، چراکه مشکلات مورد بحث اقتصادی پایدار مانده بودند و به نظر نمی رسید مقطعی و زود گذر باشند. تصویر عملی و واقعی کارکردها از دیدگاه نحوه حرکت متغیرهای اقتصادی به جای آنکه براساس نمودار (۱) ظاهر شوند شکل و حالات نمودار شماره (۲) را پیدا کرده بودند.



نمودار ۲ - چگونگی حرکت متغیرهای عمده اقتصادی در نظام ناب سرمایه داری:  
عملکرد واقعی

۴- گسترش فقر و محرومیت، آشوب‌های اجتماعی و انباشت سرمایه  
در این شرایط بود که از یکسو ناآرامی‌های اجتماعی در کشورهای اروپایی شدت یافت و تمامی

قرن نوزدهم و دهه‌های اولیه قرن بیستم را به دوران آشوب اجتماعی و قرن اعتراض عمومی مردم تبدیل کرد. از سوی دیگر انواع نظریه‌ها و یا نگرشهای تازه ایدئولوژیک و فنی برای توجیه شرایط پیدا شد. در همین دوران است که مارکس، نظام سرمایه داری خالص را نظامی با لذات بحران ساز و ناسازگار با انسان و انسانیت توصیف کرد و کوشید تا نشان دهد که این نظام در نقطه اوج شکوفایی خود متلاشی خواهد شد و "بهشت موعود" زمینیان نه در بطن نظام سرمایه داری ناب، که پر از فروپاشی و متلاشی شدن آن بوجود خواهد آمد. در همین دوران، ریکاردو همه مشکلات را معطوف به رکود و سکون فنی در بخش کشاورزی نمود که به همراه الگوری توزیع درآمد بین عوامل تولید (کار، سرمایه، زمین کشاورزی) باعث می‌شود سهم سود در کل تولید کاهش یابد، انگیزه سرمایه‌گذاری محدود شود و جامعه در کل به سکون و رکود کشیده شود. در همین زمانهاست که مانوس به ارائه "نظریه" خاص جمعیتی خود می‌پردازد و معتقد می‌شود که مشکل در این است که "رشد جمعیت با تصاعد هندسی و رشد تولید غذا با تصاعد حسابی" صورت می‌گیرد و لذا قاعدتاً همه مسئله در این است که مردم "نهمیده و ندانسته" بیش از اندازه زاد و ولد می‌کنند و لذا "دست نامرئی" نمی‌تواند در این زمینه اقدام بکند و همه اقدامات مثبت دست نامرئی و بازار در اثر همین غفلت مردم در "زاد و ولد" بی اندازه از دست می‌رود... پس باید پذیرفت که حتی وقایعی مانند جنگ، سیل، زلزله، وباء، طاعون... از مشیت‌های "الهی" هستند که در نهایت با کاهش جمعیت، جرخهای زندگی را دوباره به مسیر اصلی می‌کشاند و شاید باید علی‌رغم همه ناراحتی‌ها از این مصیبت‌ها، شاد بود که نهایتاً کارها درست می‌شود و.. در همین دوران است که آنارشئیست‌ها به این نتیجه می‌رسند که همه مشکلات از وجود (دولت هاست) که ندرت مساوی فساد است و... پس چه چاره جز اینکه باید با توسل به هر عمل ممکن، حتی ترور افراد صاحب قدرت، دولت‌ها را در هم پاشید، جوامع محلی کوچک را دوباره سامان داد تا این جوامع کوچک محلی مشکلات خود را چاره کنند. باز هم در همین دوران است که "سوسیالیست‌های به اصطلاح تخیلی" راه حل‌های دیگری پیشنهاد می‌کنند و مثلاً سیسموندی در ابتدای کتاب خود بحث را با این نکته آغاز می‌کند که "سرمایه و ثروت ناشی از دزدی است و..."

طی دهه‌های متمادی از اوایل قرن نوزدهم تا شروع جنگ دوم جهانی (۱۹۳۹) نظریه پردازهای مختلف برای یافتن پاسخ به مشکلات نظام ناب سرمایه داری ادامه می‌یابد و در



همین دوره مصیبت‌ها و بدبختی‌های اقتصادی، دوران‌های شدید رکود و تورم اقتصادی، آشوب و انقلابات اجتماعی، جنگ بین الملل اول، رکود و بحران عظیم اقتصادی سالهای ۳۲ - ۱۹۳۰ جامعه صنعتی، زندگی مردم این جوامع را به شدت تحت تأثیر خود گرفته است. در همین دوران است که اقتصاد دان دیگری باب بحثهای تازه دیگری را نیز می‌گشاید. این اقتصاد دان، یعنی فردریک لیست، به این نکته می‌پردازد که "نظام ناب سرمایه داری" که علی‌رغم همه مشکلات داخلی کشورهای مسلط، حداقل به انباشت سرمایه و تکنولوژی در این جوامع انجامید، باعث استثمار اقتصادی و عقب نگه داشته شدن کشورهای صنعتی نشده نیز می‌گردد و لذا حتی اگر راه حل تئوریک مشکلات کشورهای صنعتی نیز یافت شود، کشورهای صنعتی نشده باید به دنبال راه حل‌های متضادی بگردند. و بالاخره در همین دوران و به ویژه از اوایل قرن بیستم است که سیاستمداران تحت اجبار شرایط موجود، علی‌رغم فقدان پایگاههای تئوریک، شروع به "دخالت" در اقتصاد می‌کنند و بدین صورت به "خدای تقدس یافته دست نامرئی" کفر می‌ورزند. این سیاستمداران در مراحل اولیه و به ویژه در انگلستان و در آلمان به ایجاد نظامهای تأمین اجتماعی، هر چند به صورت ناقص و محدود می‌پردازند و به تدریج حوزه‌های دخالت خود در امر سرمایه‌گذاری را نیز بیشتر می‌کنند.

انقلاب کمونیستی شوروی نیز در همین دوران اتفاق می‌افتد و نوع خاصی از تئوری دولت را مطرح و به کار می‌بندد. در این حوزه، "اقتدار دست نامرئی" کاملاً از دست رفته است. دولت کمونیستی دولت برنامه ریز است و مداخله کننده دولتی است که "نماینده" پرولتاریا یعنی طبقه "پیشرو" اجتماعی است. لذا به نمایندگی از پرولتاریا باید همه اقتصاد را تحت کنترل بگیرد، برای همه مردم کار و غذا تأمین کند و مازاد تولید را به سرمایه‌گذاری تخصیص دهد. این بار "دولت کمونیستی" است که باید بهشت زمینی را فراهم آورد و خود پر از فراهم آمدن این بهشت "استفاده" و به کناری بنشینند. پس چه باک اگر "دست نامرئی" شکست خورده، اکنون دست مرئی پرولتاریاست که از آستین حزب کمونیست (حزب طبقه پیشرو اجتماع) و در لباس روشنفکران و فیلسوفان سر بر آورده تا هر چیز را در جای خود قرار دهد و اوضاع را بسامان کند.

بدین صورت ملاحظه می‌کنیم که جوامع صنعتی امروز بیشتر از ۱۶۰ سال را در چنگال تحولات اقتصادی - اجتماعی ناشی از به کارگیری نظام ناب سرمایه داری می‌گذرانند و در تمامی این دوران مجبور می‌شوند که با انواع مصیبت‌ها و بلاهای وحشتناک فقر، محرومیت،

آشوب و بی‌نظمی و بیکاری یسازند و حتی در جنگلهای منطقه‌ای و ملی جان و هستی خود و خانواده و عزیزانشان را فدا سازند. در همین حال، کلیت جامعه نیز افزایش تولید، افزایش سرمایه‌گذاری، ساختن شهرهای بزرگ، خطوط آهن و جاده‌های فراوان، بنادر آباد را تجربه می‌کند. باز هم در طی همین دهه هاست که کشفیات علمی فراوان صورت می‌گیرد، سختی عین کشفیات را به شیوه‌های جدید را در صحنه اقتصاد عملی به موفقیت می‌رسانند و دستاوردهای اعجاب آوری مانند رادیو، هواپیما، کشتی‌های غول پیکر، اتومبیل، تلویزیون، بمب اتمی،... را برای جامعه یادگار می‌گذارند.

### ۵- سر در گمی اندیشه و آغاز راهیابی‌های تازه علمی ۱۹۲۰-۵۰

اما هنوز در صحنه اندیشه و نظریه‌پردازی سخن تازه و قانع‌کننده‌ای به دست نیامده است. "دولت ناب سرمایه‌داری" هنوز سر در گم حل مشکلات و معضلات اقتصادی مردم خویش است، دولت برنامه‌ریز کمونیستی دارای مبانی تئوریک قانع‌کننده و کارساز نیست و عملاً به دولت دیکتاتور خشن و بی‌رحم از نوع استالینیستی تبدیل شده، و کشورهای جهان سوم نیز در چنگال تب و تاب‌های اولیه دولت‌های ناپایدار، متزلزل و عمدتاً بی‌کفایت ناسیونالیستی - دیکتاتوری که ضمناً به طور مستقیم و صریح و یا به صورت غیر صریح مستعمره نیز هستند گرفتار آمده‌اند. در این راستاست که جهان در انتظار شکوفایی "کلمه" در انتظار پاسخ اندیشه‌ای و نظریه‌ای باقی مانده است و مشخص است که تا اندیشه لازم فراهم نیاید نمی‌توان به اوضاع سر و سامانی داد و مشکلات و مسائل را حل کرد. این تجربه عظیم، حداقل به آنان که در پی درک قوانین زندگی و در پی چاره جوئی برای "بیچارگی" زندگی هستند نشان داد و می‌دهد که "تئوری" و "اندیشه" تا چه حد برای سامان دادن زندگی مهمند. این همه نشان می‌دهد که "نظریه‌پردازی" که به تعبیری برای برخی از مردمان ممکن است "فلسفه بافی" یا "کلی‌گویی" بنماید تا چه حد می‌تواند در کاهش یا در افزایش آلام بشری مؤثر باشد.

در هر حال، این تحولات باعث گردید تا در دهه‌های ۱۹۲۰-۴۰ سه مسیر مهم در باز اندیشی مفهوم دولت از دیدگاه اقتصادی و با توجه به واقعیات زندگی مطرح و مورد نظر باشد. این سه دیدگاه و این سه مسیر عبارت بودند از:

- باز اندیشی و نظریه‌پردازی در زمینه چگونگی اصلاح نظام ناب سرمایه‌داری و تشخیص و

تبیین دولت سازگار و متناسب در این حوزه  
 - بازاندیشی و نظریه پردازی در زمینه نظام اقتصادی و دولتی متناسب در کشورهای توسعه  
 نیافته غیر کمونیستی  
 - بازاندیشی و نظریه پردازی در زمینه نظام و دولت کمونیستی

## بخش دوم - نظریه و عمل اقتصادی در باب دولت‌های معاصر

### ۱- نظام و دولت کمونیستی

در زمینه نظریه و اندیشه مربوط به نظام و دولت کمونیستی پس از این زمان می‌توان به طور خلاصه اشاره کرد که هیچ نوآوری تازه‌ای طی دهه‌های متمادی در این راستا صورت نگرفت. دولت در این کشورها عمدتاً در همان مسیرهای قبلی عمل و سیاست‌گذاری باقی ماند. برنامه ریزی جامع اقتصاد و متولی‌گیری کامل دولت ادامه یافت. رقابت‌های جهانی بین این کشورها و نظام سرمایه داری بخش عمده‌ای از منابع فکری، مالی و اقتصادی کشورهای کمونیست را معطوف به تحقیق و تتبع در امور نظامی و سرمایه گذاری در این حوزه‌ها نمود. پیشرفت‌های قابل توجهی نیز در این زمینه‌ها در کشورهای مورد بحث حاصل شد. با این همه عدم کارایی اقتصادی نهادینه شده در این جوامع، همراه با محدودیت منابع باقی مانده برای سرمایه گذاری در زمینه‌های غیر نظامی، همراه با فشارهای ناشی از جهانی شدن اقتصاد، و همراه با عدم توفیق در یافتن پاسخ‌های علمی در نظریه پردازی مربوط به ساختار دولت در این کشورها، نهایتاً باعث فروپاشی کامل این نظام سیاسی و به همراه آن فروپاشی ایده و نظریه دولت برنامه ریز و فعال مایشاء اقتصادی شد.

### ۲- نظام و دولت جامعه رفاه

اما، در زمینه نظریه و اندیشه مربوط به نظام و دولت ناب سرمایه داری پیشرفته‌ای تئوریک قابل توجهی حاصل و به کار گرفته شد. در این زمینه همانگونه که خواهیم دید با انجام پاره‌ای اصلاحات، نظام ناب سرمایه داری (همانگونه که شومپیتر، یکی از اقتصاد دانان و جامعه شناسان برجسته جهان صنعتی مطرح و پیش بینی کرد) از صحنه گیتی حذف و دولت و جامعه

رفاه<sup>(۱)</sup> به تدریج جای نظام مورد بحث را گرفت. البته همانگونه که ذیلاً اشاره خواهیم کرد، در نظام سیاسی - اجتماعی "دولت و جامعه رفاه" برخی از پایه‌های مهم نظام سرمایه‌داری ناب پابرجا ماند و برخی دیگر از ستونهای این نظام اصلاحاتی را پذیرا گردید. از جمله باید تأکید کرد که در این نظام و حکومت جدید نیز پی‌گیری نفع شخصی و مقدس بودن مالکیت خصوصی پابرجا ماند. آنچه مورد اصلاح واقع شد، از یکسو معطوف به نقش و وظیفه دولت بود و از سوی دیگر مربوط به حقوق می‌شد که تحت عنوان "حقوق بشر" تبیین و برخورداری از آنها بدون تکیه بر "فعالیت و دستاوردهای فردی" آحاد جامعه به عنوان حقوق قانونی مردم شناخته شد و پایه‌گذاری نظام جامع تأمین اجتماعی را بر عهده گرفت. در سطور زیر می‌کشیم تا به صورت خلاصه به این نکات بپردازیم.

#### الف - کینز و مدیریت تقاضا

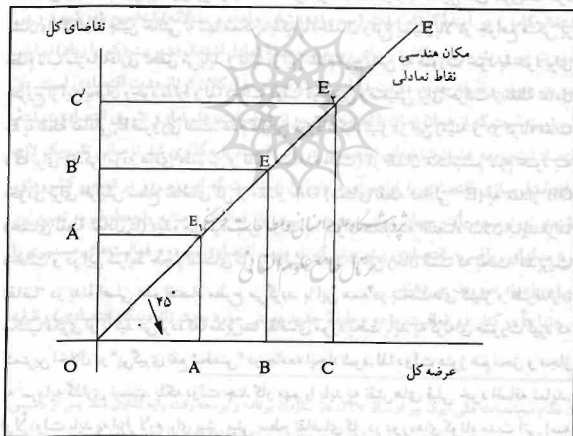
اولین و اساسی‌ترین دستاورد تئوریک در زمینه نظام اقتصادی در جامع سرمایه‌داری در دهه ۴۰-۱۹۳۰ و نهایتاً توسط کینز<sup>(۲)</sup> اقتصاد دان مشهور انگلیسی در کتاب "تئوری عمومی اشتغال، بهره و پول"<sup>(۳)</sup> به صورت تحلیلی و علمی تبیین و ارائه گردید.

خلاصه سخن و نظریه کینز این بود که هر چند به کارگیری "دست نامرئی" کلاسیک در نظام اقتصادی می‌تواند از هر دو دیدگاه کلان و خرد تعادل را در بازارهای مختلف اقتصادی به وجود آورد، ولی این تعادل، الزاماً تعادل اشتغال کامل نیست. به عبارت دیگر تعادل اقتصادی که در جامعه سرمایه‌داری بر اساس "دست نامرئی" ایجاد می‌شود می‌تواند تعادل در سطح اشتغال ناقص (بیکاری گسترده) و یا تعادل در حد استفاده بیشتر از حد از ظرفیت‌ها (شرایط تورمی) باشد. مهم‌تر این که، هیچ نوع مکانیسم خود به خود در سطح کلان جامعه برای حرکت دادن تعادل عملی حاصله در یک اجتماع به سوی نقطه تعادل اشتغال کاری در بطن نظام ناب سرمایه‌داری وجود ندارد. برای درک ساده این نکات می‌توان اشاره کرد که تعادل کلان در یک جامعه از دیدگاه اقتصادی زمانی حاصل می‌شود که عرضه کل معادل تقاضای کل باشد. پس اگر

1. J. Keyens, General Theory & Employonet, interest and Money.

این کتاب توسط آقای دکتر منوچهر فرهنگ به فارسی ترجمه و منتشر گردیده است.

در یک دستگاه مختصات و به عنوان مثال عرضه کل را روی محور افقی، و تقاضای کل را روی محور عمودی نشان دهیم، خط نیمساز مکان هندسی نقاط تعادل خواهد بود. لذا در یک اقتصاد از دیدگاه توریک وضعیت‌های مختلفی از تعادل می‌تواند حاصل شود. نکته این است هر یک از این وضعیت‌های تعادلی دارای همتای ویژه‌ای از دیدگاه اشتغال می‌باشد. برخی از این نقاط تعادل، با توجه به پائین بودن حجم عرضه (تولید) نمی‌توانند اشتغال کافی که تأمین‌کننده خواست جمعیت از این دیدگاه است را فراهم کنند و لذا در این حالت با تعادل اشتغال ناقص مواجهیم، بیکاری بر جامعه مستولی است، رکود و فقر به دنبال آن می‌آید و... نقاط تعادلی دیگری ممکن است با توجه به برنامه ریزی برای حجمی از تولید که به مراتب بالاتر از توان فنی و توان انسانی و توان سرمایه‌ای جامعه است شکل گیرد. در این شرایط جامعه الزاماً مواجه با تورم و در هم ریختگی اقتصادی خواهد شد. (نمودار ۳).



نمودار ۳. عرضه و تقاضای کل و مکان هندسی نقاط تعادلی کل در اقتصاد

بر اساس آنچه گفته شد خط OE در نمودار ۳ مکان هندسی نقاط ممکن تعادل اقتصادی کلان در یک جامعه است. با این همه اگر نقطه تعادلی  $E_0$  نقطه‌ای باشد که در آن نقطه مقدار عرضه کل (OB) اشتغال را در سطح جامعه فراهم نماید که بیکاری در جامعه وجود نداشته باشد، این نقطه را نقطه تعادل اشتغال کاری خواهیم نامید. در این وضعیت کل عرضه (تولید) جامعه معادل OB و کل تقاضا معادل  $OB'$  خواهد بود. به علاوه عرضه و تقاضای نیروی کار نیز در این حد از تولید در تعادل و لذا اشتغال کامل وجود خواهد داشت. پس اقتصاد در حالت مطلوب خواهد بود. ولی همانگونه که گفته شد، بر اساس نظریات کینز ممکن است جامعه بر اثر کارکرد "دست نامرئی" در نقطه تعادلی  $E_1$  قرار گیرد. در این نقطه حجم عرضه معادل OA و حجم تقاضا معادل  $OA'$  خواهد بود. در این شرایط حجم تولید جامعه معادل AB از حجم تولیدی که برای اشتغال کامل لازم است کمتر خواهد بود و متناسباً در جامعه بیکاری ایجاد خواهد شد و مشکلات اقتصادی وابسته به این بیکاری نیز در جامعه ظاهر خواهد شد. کینز با تحلیل‌های تئوریک خود نشان داد که اولاً چنین حالتی نه تنها ممکن، بلکه با احتمال وقوع بسیار بالا در جوامع متکی بر نظام ناب سرمایه‌داری تحقق می‌یابد و ثانیاً در این نظام هیچ راهی به صورت خود به خود برای خروج از این بحران وجود ندارد و لذا دخالت دولت در چنین وضعیتی برای حرکت از نقطه تعادل  $E_1$  به نقطه تعادلی  $E_0$  ضروری است. عدم کارآیی مورد تأکید کینز در این زمینه و در کوتاه مدت (که برای زندگی مردم عادی ملموس و قابل مشاهده است) در فقدان مکانیسم لازم خود به خودی برای افزایش سطح تقاضای کل از مقدار  $OA'$  (همتای نقطه تعادلی  $E_1$ ) به مقدار  $OB'$  (همتای نقطه تعادل  $E_0$ ) دیده می‌شود. پس دولت به عنوان نماینده اقتصاد کلان باید الزاماً دخالت و در این شرایط حجم تقاضای کل را افزایش دهد. از این زمان است که بحث "مدیریت تقاضا" در بدنه اصلی علم اقتصاد مطرح می‌گردد. با این همه در بحث‌های کینز و طرفداران مکتب فکری او تأکید می‌گردد که، مدیریت تقاضای مورد بحث باید به گونه‌ای صورت گیرد که کمترین اختلال در "پی‌گیری نفع شخصی" در جامعه ایجاد شود. لذا دولت هنوز هم محق و مجاز به سرمایه‌گذاری نیست. بلکه دولت چند کار مهم را باید به نقش‌های قبلی خود اضافه نماید. اولاً دولت باید به ابزار لازم برای پیش‌بینی سطح تقاضای کل در دوره‌های کوتاه مدت آتی (سه ماهه، شش ماهه و سالانه) مجهز شود. برای این کار از یکسو لازم است که دولت به انجام محاسبات لازم در سطح کلان اقتصادی بپردازد. حجم و ترکیب تولید در زمان فعلی و در گذشته

را به دقت اندازه‌گیری نماید و مقدار درآمد ناشی از تولید در هر مقطع را نیز به دقت اندازه‌گیری کند. در این راستا و از همان زمان "نظام حسابهای ملی" پایه‌گذاری گردید و به تمامی دولتهای غیر کمونیستی جهان توصیه شد تا با استفاده از روشهای استاندارد شده به انجام محاسبات ملی اقتصادی بپردازند. این نظام که پس از جنگ جهانی دوم پایه‌گذاری شد مداوماً مورد بحث و بررسی محققان و صاحب نظران اقتصاد بوده و اکنون مجموعه‌ای بسیار تفصیلی از روشها، تعاریف و مفاهیم را در بر می‌گیرد. به علاوه که کلیه کشورهای جهان سالهاست که بر مبنای این مجموعه از تعاریف، مفاهیم و روشها به اندازه‌گیری تفصیلی حجم تولید و درآمد در جامعه به خود می‌پردازند و اطلاعات حاصله را در چارچوبهای استاندارد چه در داخل کشور و چه در خارج از کشور (توسط سازمان ملل متحد) منتشر می‌سازند.<sup>(۲)</sup>

اما باید توجه داشت که این محاسبات اساساً با این هدف صورت می‌گیرد که با شناخت حرکات تولید و درآمد در حال و گذشتهٔ جامعه بتوان سطح تقاضای کل مناسب (سازگار با اشتغال کامل) در آیندهٔ کوتاه مدت (سه ماهه، شش ماهه، و سالانه) تخمین زده شود و در صورت ضرورت دولت تقاضا را برای رسیدن به نقطهٔ تعادل اشتغال مدیریت (کم یا زیاد) نماید. پس در همین وظیفه جدید دولت در این زمینه ایجاد مدل کلان کوتاه مدت اقتصادی است. در این زمینه است که از همان زمان با استفاده وسیع از ریاضیات، علم آمار و تئوری اقتصادی، رشتهٔ اقتصادسنجی به عنوان شاخه‌ای تخصصی در علم اقتصاد پایه‌گذاری شد تا مبنای تئوریک لازم برای مدل سازی اقتصادی را فراهم آورد. در این راستاست که امروزه روز در تمامی کشورهای صنعتی و توسعه یافته جهان دولتی: حجم وسیعی از فعالیت و منابع را معطوف به تعبیه این نوع مدلهای ریاضی-اقتصادی پیش بینی کوتاه مدت اقتصادی نموده و فعالیت‌های مستمری را در این زمینه صورت می‌دهند.

نهایتاً در کنار دو فعالیت یا دو وظیفهٔ جدید دولتی مورد بحث (از دیدگاه اقتصادی) وظیفه

۲. نظام محاسبات ملی ایران نیز از سال ۱۳۳۷ در سازمان برنامه و بودجه وقت پایه‌گذاری شد. پس از تأسیس بانک مرکزی در سال ۱۳۳۹ انجام این محاسبات و انتشار نتایج حاصله به این بانک محول گردید. چند سالی است که در مرکز آمار ایران مقدمات لازم برای انتقال این وظیفه از بانک مرکزی به مرکز آمار ایران در حال شکل‌گیری است با این همه هنوز انجام این وظیفه بر عهده بانک مرکزی می‌باشد.

سوم دولت، تدوین و اعمال سیاستهای اقتصادی متناسب بر اساس پیش بینی‌های مدل مورد بحث می‌باشد. در این راستا، دولت‌ها وظیفه خود دانسته و می‌دانند که با تخصیص منابع، مطالعات و تحقیقات و نظریه پردازیهای مناسب برای شناخت ساز و کارهای اقتصاد از منظر سیاستگذاری اقتصادی به عنوان وظیفه‌ای اجتناب‌ناپذیر بردارند. در این راستا است که دولت‌ها می‌توانند و باید با تدوین و اعمال سیاستهای عالی یا پولی و یا مجموعه‌ای از هر دو دست از این سیاستها، حجم تقاضای کل جامعه را به نحوی مدیریت نماید که در هر زمان این حجم از تقاضا در نقطه‌ای قرار گیرند که نزدیکترین نقطه تعادل به نقطه تعادل اشتغال کامل (نقطه EO در نمودار ۳) برای جامعه به دست آید. در این راستاست که دولت‌ها جدای از فعالیت‌های اعمال حاکمیت، مجاز گردیده‌اند که با دست زدن به سیاستهایی مانند کاهش یا افزایش مقدار مالیات، انتشار یا بازخرید اوراق قرضه دولتی، و کم یا زیاد کردن کسری بودجه، بر حجم تقاضای کل اثر گذارند و آن را در جهت لازم برای رسیدن به تعداد مطلوب حرکت دهند. با توجه به این نکات است که اولاً مباحث تئوریک وسیعی در رابطه با بودجه و نقشهای آن در ساماندهی اقتصادی، انواع مالیاتها و اثر هر نوع خاص از مالیات بر تقاضا و تولید کل، و مقداری از این قبیل در علم اقتصاد به وجود آمده و تحقیقات دامنه داری در این زمینه صورت پذیرفته در حال انجام است. ملاحظه می‌شود که نوآوری تئوریک کینز باعث گردید که در "نظام ناب سرمایه داری" تغییراتی صورت پذیرد و نقش و وظائف تازه‌ای در این نظام بر عهده دولت قرار گیرد. این نقشها عبارتند از: جمع آوری مستمر و نظامدار آمار و اطلاعات تفصیلی اقتصادی، تعبیه مدل‌های تفصیلی متکی بر مطالعات تئوریک اقتصاد سنتجی برای پیش بینی کوتاه مدت حجم تقاضای کل، انجام مطالعات وسیع تئوریک در زمینه سیاستگذاری اقتصادی به ویژه در حوزه‌های بودجه و سیاستهای پول، و تدوین و اجرای سیاستهای اقتصادی متکی بر قوانین علم اقتصاد برای مدیریت تقاضای کل. این تحولات، نظام ناب سرمایه داری را به نظام سرمایه داری هدایت شده تبدیل کرد و این نظام به طور مشخص و منسجم از سالهای پس از جنگ دوم جهانی در تمامی کشورهای توسعه یافته جهانی به کار گرفته شد.

ب - تحقیق و توسعه، نوآوری و حفظ نرخ رشد

پس از حل و فصل تئوریک و عملی مسائل فوق، بررسیهای اندیشه‌ای و تئوریک در نظام



سرمایه داری هدایت مثل معطوف به مسأله مهم دیگری می‌گردید. این مسأله عبارت بود از حفظ نرخ رشد مطلوب برای پویا نگه داشتن جامعه سرمایه داری در این زمینه نیز مطالعات وسیعی صورت گرفت و مشخص شد که برای حفظ پویایی نظام سرمایه داری هدایت شده از دیدگاه اقتصادی لازم است که مداوماً "کالاهای جدید و نو" روانه بازار گردد. در عین حال مشخص گردید که این فرآیند دائم نوآوری نیازمند انجام مداوم، منسجم و سازمان یافته فعالیت‌های "تحقیق و توسعه" است. به عبارت دیگر روشن شد که بدون نوآوری نمی‌توان صرفاً با توسل با سیاستهای مدیریت تقاضا، اقتصاد را در حالت پویا و شکوفا نگهداشت. از طرف دیگر مطالعات نشان داد که با توجه به پیچیدگی‌های حاصله در باب روشهای تولید، انجام نوآوری فنی را نمی‌توان همچون گذشته در اختیار "دست نامرئی" بازار گذاشت. در این زمینه نیز، تحقیقات انجام شده نهایتاً به این نتیجه رسیده‌اند که دولتها مجبور به هدایت امور تحقیق و توسعه و سامان دهی شرایطی هستند که "سرمایه فکری" جامعه و به عبارت دقیق‌تر "دانائی ملی" در بالاترین درجه ممکن از قانونمند شدن و رشد قرار گیرد. در این زمینه نیز تحقیقات وسیعی در جریان بوده و هست که چگونه می‌توان با زنده نگهداشتن مشارکت عمومی و انگیزه خصوصی در سازماندهی این فعالیتها به نحوی عمل نمود که ضمن دولتی نشدن کامل این فعالیتها، سطح مطلوب فعالیت در این زمینه در کل جامعه حفظ شود. در این راستا بودجه‌های قابل توجه دولتی مصرف کمک به سازمانهای خصوصی مسئول این نوع فعالیتها گردیده و در موارد متعددی نیز دولت شخصاً و مستقیماً انجام این امور را بر عهده گرفته است.

### ح - طراحی و اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی

نهایتاً مسأله طراحی، تدوین و اجرای نظام جامعی از تأمین اجتماعی به عنوان یکی از مسئولیتهای اصلی "دولت و جامعه رفاه" شناخته شده است. مطالعات وسیع انجام شده در این راستا نشان داده که تأمین اجتماعی مطلوب در هر جامعه در گرو آن است که نظامات مختلف زیر هر یک به صورت مطلوب فعال باشند:

۱- نظام اقتصادی

۲- نظام خانواده

۳- نظام بیمه‌های اجباری اجتماعی

- نظام بیمه‌های خصوصی

- نظام حمایت‌ها و مساعدت‌های اجتماعی

- نظام امدادی

به عبارت ساده‌تر، مطالعات وسیع در باب فقر، محرومیت، توزیع درآمد ثروت نشان داده است که نظام اقتصادی، هر چند به صورت نظام اقتصادی هدایت شده کینزی نمی‌تواند به صورت خود به خود به تأمین اجتماعی و برقراری نوعی از الگوی توزیع مواهب مادی تولیدی بین اقشار جامعه بیانجامد که دارای حداقلی از تصور "عدالت" که سازگار با ثبات اجتماعی است باشد. به عنوان مثال در مطالعه‌ای که پروفیسور لایدال در جامعه انگلیس انجام داد. نتایج تفصیلی تحقیق آماری، کمی نامبرده نشان داد که حتی در جامعه نسبتاً توسعه یافته انگلستان، وضعیت نابرابری ناشی از مسائل خارج از اراده انسانها به نحوی است، که وقتی کودک در خانواده‌ای به دنیا می‌آید، این زادگاه خانوادگی تا حدود ۸۰ درصد درآمد کودک در دوران بلوغ از پیش تعیین شده است.<sup>(۱)</sup> به عبارت دیگر کودک در بدو تولد و قبل از آن که کوچکترین فرصتی برای تصمیم‌گیری و تلاش در "بازار" را داشته باشد، کوله باری عظیم از عوامل موفقیت یا شکست در دوران زندگی را بر دوش دارد. به عنوان مثال ویژگیهای ژنتیک به ارث رسیده به کودک سهمی عظیم در وضعیت آتی اقتصادی او خواهد داشت. به علاوه که ثروت و فرهنگ خانواده، کودک را در جهت برخورداری یا محرومیت از آموزشهای خاص، تربیت ویژه، سرمایه و دارایی برای شروع کار به شدت تحت تأثیر می‌گذارد. و بالاخره منطقه و محل جغرافیایی مورد تولد کودک نیز تأثیرات فراوان دیگری بر زندگی آتی او می‌گذارد.

نکته این است که در چنین شرایطی چگونه می‌توان نوجوانان و جوانان امروز را که همان کودکان دیروزند در "بازار آزاد" در مقابل و در مقابل با یکدیگر قرار داد و انتظار داشت نتایج حاصله "عادلانانه" باشد و عادلانه تصور شود. در این شرایط و به ویژه در دوران ظهور طبقه متوسط و گسترش نظام اطلاعاتی برای حفظ ثبات نظام اقتصادی، که ضرورت اولیه بقاء هر نظام سیاسی - اجتماعی است، نمی‌توان همه چیز را به دست "دست نامرئی بازار" و قیمت‌های نسبی سپرد و انتظار داشت که اکثریت مردم از "نظم عادلانه" حاصله راضی و متعهد به حفظ ثبات نظام باشند. در این راستا وظیفه تازه‌ای برای تمامی دولت‌ها در نظام هدایت شده سرمایه داری تثبیت گردید. که همانا ایجاد و سرپرستی نظامهای اجباری بیمه اجتماعی، برقراری

نظامهای گسترده حمایت‌ها و مساعدت‌های اجتماعی، و ایجاد و اعمال نظامهای امدادی است. در کنار همگی مسائل فوق، مطالعات اقتصادی به تدریج نشان داد که در زمینه‌هایی خاص با پدیده "شکست بازار" مواجه هستیم. به علاوه که پیچیدگی‌های فنی و کارکردهای بازار به مواردی می‌انجامد که "انحصارهای طبیعی" نامیده می‌شود و نهایتاً علاوه بر بحث "کالاهای عمومی"، مسائل مربوط به "صرفه جویی‌های خارجی" نیز وجود دارد که در تمامی این زمینه‌ها، "دست نامرئی" بازار از تخصیص بهینه منابع کوتاه است و در پاره‌ای از موارد الزاماً باید دولت مستقیماً در کنار بخش خصوصی وارد فرآیند سرمایه‌گذاری و تولید شود. به عبارت دیگر هر چند کارایی اقتصادی در سرمایه‌گذاری از کارایی متشابه توسط بخش خصوصی در حوزه‌های که مربوط به شکست بازار، انحصار طبیعی، کالای عمومی، و صرفه جویی‌های خارجی نیست کمتر است، ولی در این موارد کارایی عملی دولت در مقیاس کلان از کارایی انگیزه خصوصی به طور نسبی بالاتر و لذا دولت مجاز به سرمایه‌گذاری مستقیم در پاره‌ای موارد نیز می‌باشد.

### د - خلاصه‌ای از وظایف دولت در جامعه رفاه

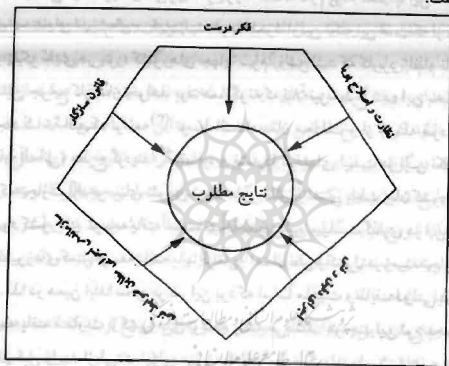
مجموعه مباحث فوق نشان می‌دهد که نقش و وظیفه دولت در دوران پایه‌گذاری و ساختمان جامعه صنعتی به شدت متحول بوده است. این نقش از عدم دخالت کامل در امور اقتصادی تا دخالت‌های حساب شده، اندیشیده شده، و فراوان در اقتصاد از "نظام دولت رفاه" متحول گردیده است. وظایف اقتصادی دولت در این راستا را می‌توان در جهان صنعتی در جدول زیر خلاصه کرد:

- ۱- محترم شمردن پی‌گیری نفع شخصی از فعالیت‌های اقتصادی
- ۲- حفظ احترام مالکیت خصوصی و امنیت سرمایه
- ۳- تلاش در جهت حفظ رقابت در بازارهای مختلف اقتصادی
- ۴- جمع‌آوری تفصیلی اطلاعات و داده‌های آماری در حوزه‌های اقتصادی (انتشار مداوم و منسجم و نظام‌مند این اطلاعات)
- ۵- ایجاد زمینه‌های مطالعات منسجم اقتصادی در زمینه سیاست‌گذاری اقتصادی
- ۶- تدوین و به‌کارگیری مدل‌های اقتصاد سنجی کوتاه مدت، بررسی وضعیت گذشته و پیش‌بینی آینده
- ۷- تدوین و به‌کارگیری مجموعه‌ای کارا از سیاست‌های مالی - پولی برای مدیریت تقاضای کل
- ۸- استقرار نظام جامع تحقیق و توسعه در کشور و تلاش در جهت حفظ و شکوفایی و رشد مداوم دانش و دانایی ملی
- ۹- تدوین، طراحی و اعمال نظام‌های بیمه‌های اجباری اجتماعی
- ۱۰- تدوین، طراحی و اعمال نظام‌های حمایت و مساعدت‌های اجتماعی
- ۱۱- تدوین، طراحی و اعمال برنامه‌های سرمایه‌گذاری مستقیم و حوزه‌های مربوط به شکست بازار، انحصارات طبیعی، کالاهای عمومی در صرفه‌جویی‌های خارجی

نمودار ۴ - وظایف و نقش‌های اقتصادی دولت در نظام "دولت و جامعه رفاه"

نهایتاً و قبل از به پایان بردن بحث در زمینه نظام "جامعه و دولت رفاه" باید تأکید کرد نقش‌های مطرح شده برای چنین دولت‌ها را نباید به صورت مکانیکی و فقط در قالب عناوین مطرح شده و ایجاد تشکیلات برای بر عهده گرفتن این نقش‌ها خلاصه کرده انجام مؤثر این نقش‌ها در همین حال در گرو به‌کارگیری تفکر و اندیشه در طراحی تشکیلاتی، در تدوین سیاست‌های موردی، و در نحوه اجرا و نظارت بر اجرای چنین وظائفی نهفته است. به عبارت دیگر مسأله

فقط این نیست که دولتها در جوامع صنعتی امروز نقشهای فوق را بر عهده دارند، بلکه مسأله احتمالاً مهم‌تر این است که این دولتها می‌کوشند این نقشها را بر اساس موازین حاصل از تئوری و اندیشه اجتماعی به انجام رسانند و گرنه صرف بر عهده گرفتن این وظائف توسط یک دولت دردی از دردهای اجتماعی را چاره نمی‌کند. به عبارت دیگر باید فکر درست (ناشی از تفکر علمی) با قانون سازگار، سازماندهی مناسب اجرائی، اجرای دقیق و فنی، و نظارت و اصلاح و پویایی مناسب همراه شود تا نتیجه مطلوب حاصل شود. به عبارت دیگر اگر نتیجه مطلوب در مرکز یک نمودار قرار گیرد باید به پنج ضلعی علمی فنی احاطه کننده آن (نمودار ۵) عنایت لازم را مبذول داشت.



نمودار ۵ - عوامل کلان در ساختار دولت مطلوب

مطالب مطرح شده در فوق، دنیایی وسیع از تحقیقات را سامان داده و نتایج فراوان نیز حاصل شده است. بر این اساس است که مثلاً باید دولتها حصول ساختاری مناسب از بودجه را وجهه همت خویش قرار دهند، در دست یازیدن به هر سیاست اقتصادی، تصمیمات لازم را بر اساس مجموعه‌ای وسیع از مطالعات و تحقیقات اتخاذ نماید و...  
با این همه هنوز در کشورهای صنعتی مسائل فراوانی در ارتباط با حصول به دولت مطلوب

حل و فصل نشده باقی مانده و به عبارت ساده تر هنوز باب اندیشه و تفضیل و باب ایجاد تحول در کمیت و کیفیت دولت بسته نشده است.

### ۳- نظام و دولت در کشورهای کمتر توسعه یافته

#### الف - مقدمه

در زمینه نظریه و اندیشه مربوط به دولت در کشورهای کمتر توسعه یافته نیز طی دهه‌های اخیر پیشرفت‌های تئوریک فراوانی صورت گرفته، هر چند این نظر، گاه با توجه به وضعیت خاص سیاسی - اجتماعی در کشورهای مزبور کمتر مورد استفاده لازم بوده است. با این همه لازم است حد اقل به بحث‌های اندیشه‌ای در این زمینه توجه نمود. اولین نکته این است که از همان ابتدای اندیشه و تفکر جدی در مورد کشورهای جهان سوم روشن شد که کاربرد "نظام ناب سرمایه داری" در این جوامع کار ساز نخواهد بود. همانگونه که قبلاً نیز مطرح شد، این بحث در ابتدا و قبل از ایجاد شاخه اقتصاد توسعه<sup>(۳)</sup> توسط اقتصاد دانان مختلف و از جمله فردریک لیست (اقتصاد دان آلمانی) مطرح گردید.<sup>(۴)</sup> عصاره و فشرده بحث‌های لیست در این نکته خلاصه می‌گردد که تجارت آزاد بر مبنای تئوری مزیت‌های مطلق و نسبی باعث زیان کشورهای توسعه نیافته و سود کشورهای توسعه یافته است، نتیجه بدیهی این سیاست گذاری در این زمینه اینکه دولت در کشورهای کمتر توسعه یافته باید الزاماً به اعمال نظر و کنترل در زمینه تجارت خارجی روی آورد. لذا در همین ابتدا سخن بر سر این بود که اساساً ماهیت و وظایف دولتی در کشورهای کمتر توسعه یافته متفاوت از کشورهای توسعه یافته می‌باشد. هر چند این نوع بحث‌ها توسط اقتصاد دانان قبل و بعد از لیست نیز به صورت مختلف مطرح گردید ولی شروع بحث و بررسی جدی موضوع پس از جنگ جهانی دوم و همراه با پیدایش اقتصاد توسعه مطرح گردید.

۳. این شاخه از علم اقتصاد عمدتاً معطوف به بحث و بررسی قوانین و نظریه‌های اقتصادی با محدودیت کشورهای کمتر توسعه یافته می‌باشد.

4. Friedrich List, The Nation system & Politic & Economy, london, 1904.

منن فارسی این کتاب در سال ۱۳۷۰ با ترجمه‌های ناصر معتمدی تحت عنوان "نظام ملی اقتصاد سیاسی" توسط شرکت سهامی انتشار در تهران منتشر شده است.

مطالعات و پژوهشهای انجام شده در این زمینه نکات مختلفی را روشن ساخته و جهت استفاده عملی مطرح نموده است. این نکات در حد فرصت این نوشته، ذیلاً مورد اشاره قرار می‌گیرند.

### ب - تفاوت شرایط در شرایط گذار توسعه‌ای در دنیای معاصر

اولین نکته این است که در مباحث توسعه نیز پذیرفته شده که باید حرکت ساختار دولتی در جهتی باشد که در نهایت، فعالیتهای اقتصادی در حداکثر ممکن توسط انگیزه خصوصی و با دخالت‌های محدود دولت سامان گیرد. به عبارت دیگر در اقتصاد توسعه نیز این نکته مورد قبول و تفاهم است که در نهایت (یعنی آنگاه که جامعه توسعه یافت) در جامعه در حال توسعه نیز باید دولت همان ساختار، نقش و وظایفی را داشته باشد که دولتها در جوامع توسعه یافته دارند.

اما سؤال مهم این است که در "دوران گذار" توسعه‌ای چگونه دولتی می‌توان و باید داشت؟ آیا از همان ابتدای دوران گذار توسعه‌ای باید در ساختار، نقش و وظائف دولت از کشورهای توسعه یافته تقلید کرد؟ پاسخ تمامی توسعه‌شناسان به این سؤال منفی است. اقتصاد دانان توسعه هر یک در گوشه‌ای از این موارد پژوهش و تحقیق کرده و نظریه خود را مطرح کرده‌اند و در مباحث مطرح شده بر این نکته تأکید می‌گردد که شرایط اساسی محیطی کشورهای در حال توسعه در زمان شروع فرایند گذار توسعه ماهیتاً و اساساً با شرایط زیربسط در دوران گذار توسعه‌ای کشورهای صنعتی متفاوت است. این تفاوتها به ویژه در چهار حوزه زیر به صورت روشن‌تری قابل مشاهده‌اند:

اولاً کشورهای اروپایی، دوران گذار خویش را در زمانی شروع کردند که اقتصادهای مسلطی را در برابر خود نداشتند. به عبارت دیگر گذر تاریخ از دوران سستی به دوران مدرن (فرایند توسعه) در جوامعی همچون انگلیس و فرانسه در شرایطی آغاز شد که این کشورها یا خود اقتصاد مسلط دوران بودند و یا به هر حال با رقابت‌های سنگین کشورهای دیگری که از نظر علمی - فنی به مراتب پیشرفته‌تر از آنان باشند رو به رو نبودند. به علاوه که به هر حال حجم ارتباطات بین‌المللی آن زمان نیز، با توجه به امکانات اطلاعاتی و ارتباطی جهانی، به نسبت این ارتباطات در دوران حاضر به مراتب محدودتر بوده است. از اینجاست که باید در تحلیل قانونمندی توسعه اقتصادی در کشورهایی که با تأخیر قابل توجه زمانی وارد این فرایند می‌گردند به وجود سلطه اقتصادی ناشی از بیش از ۲ قرن توسعه و پیشرفت فنی در کشورهای توسعه یافته

عنایت داشت و اثر وجه و سلطهٔ فنی مورد بحث در رفتار اقتصادی سرمایه گذاران و مصرف کنندگان را به روشنی و صراحت در تحلیل‌های اقتصادی وارد کرد.

ثانیاً: ملاحظات تاریخی نشان می‌دهد که اکثریت مردمی که به عنوان «کارگر» در واحدهای تولیدی سرمایه داران دوران گذار اروپا در مناطق شهری و آزاد شده از تسلط فئودالیسم به کار مشغول می‌شدند، دچار فقر مادی شدید بودند. اما معیار مقایسه‌ای وضع زندگانی برای آنان، گذشته پر فقر و مذلت زندگی روستایی در املاک فئودالی بود. به عبارت دیگر، آنان همچون مردم امروز کشورهای در حال گذار در جهانی زندگی نمی‌کردند که دارای شبکه‌های وسیع ارتباط جمعی باشد و به تدریج با زندگی مرفه اقتصادی کشورهای دیگر آشنا شده باشند. به علاوه که چنین کشورهایی هنوز به وجود نیامده بودند. با این همه همین «کارگران» شهری اروپایی بودند که در دامان فقر و جهل ناشی از کارکردهای نظام سرمایه داری محض به «مواد اولیه» تب و تاب تحولات سیاسی تبدیل شدند و قرن نوزدهم اروپا را به قرن آشوبهای اجتماعی تبدیل کردند. به علاوه در این دوران «دولتهای رفاه گستر» و متوالی «تأمین اجتماعی» نیز هنوز پا به عرصهٔ وجود نگذاشته بودند که به دفاع از «حداقل زندگی» برای کارگران بپردازد. اما این همه در شرایط امروزی کشورهای در حال گذار شدیداً متحول گردیده است. لذا به نظر می‌رسد که امروز دیگر نمی‌توان مردم را مجبور کرد که برای سالهای متمادی به زندگی فقیرانه و پرمذلت تن دهند تا دست نامرئی بازار به تدریج فرزندان و اعقاب آنان را به نان و نمایی برساند. اکثریت مردم این کشورها از امکانات بهتر زندگی آگاهند و طالب استفاده از این موهبتها هستند. آنان از وجود انواع داروها و خدمات پزشکی اطلاع دارند و دیگر نمی‌توانند مرگ جگر گوشه‌های خود را در اثر کمیابی داروهای اصلی و یا عدم توانایی خرید این داروها تحمل کنند. آنان می‌دانند که در جهان امروز هر کس حق دارد که صاحب شغل باشد و کار باید بتواند کفاف زندگی عادی یک خانواده را بدهد و آنان می‌دانند که زندگی در فقر و مذلت، در جهل و بی‌اطلاعی، تقدیری نیست که توسط آفریدگار برای آنان نوشته شده باشد، بلکه خداوند توان خروج انسان از این بلاها و مصائب را در فکر و اندیشه آنان به ودیعه نهاده است و... به علاوه که دولتها به اجبار و یا اختیار پذیرای این نکته گشته‌اند که به هر حال دولت مسئولیت شکوفا سازی اقتصادی و تأمین حداقلهای لازم زندگی را بر عهده دارد. این همه بدین معنی است که دیگر نمی‌توان در تحلیل وضعیت اقتصادی به قوانینی متکی گردید که باعث پایداری فقر و مذلت برای سالهای طولانی گردد. در اینجا ذکر



این نکته می‌تواند روشنگر بحث باشد که بازار کار به علل مختلف در جوامع در حال گذار، با افزایش ساختاری عرضه بر تقاضا مواجه است. به عنوان مثال به نظر می‌رسد که در صورت آزادسازی کامل بازار کار در ایران عرضه نیروی کار در شرایط حاضر به بیش از حدود ۲۵ میلیون نفر بالغ گردد، در حالی که در شرایط مزبور تقاضای بازار کار کشور در سطح دستمزدهای فعلی احتمالاً از حدود ۱۰ میلیون نفر بالاتر نخواهد بود. آزادسازی بازار کار در این شرایط طبیعتاً به سقوط قابل توجه دستمزد خواهد انجامید و به احتمال قریب به یقین، دستمزد روزانه اکثریت مردم را به زیر خط حداقل معیشت کاهش خواهد داد. نتیجه چنین وضعیتی افزایش شدید مرگ و میر در میان اکثریت ائشار جامعه خواهد بود. بدیهی است که این وضعیت در شرایط پیش گفته به گسترش ناامنی، انواع جرایم و نهایتاً به بی‌ثباتی سیاسی انجامیده و عملاً سرمایه‌گذاری اقتصادی را نیز دچار لطمات فراوان خواهد ساخت. لذا مشخص است که در شرایط تغییر مبانی رفتار اقتصادی که اجباراً در کشورهای در حال گذار حاصل شده است، باید این نکته نیز در یافتن قانونمندیهای اقتصادی حرکت این جوامع مورد توجه قرار گیرد.

ثالثاً، عقب ماندگی شدید اقتصادی در کشورهای در حال گذار و تشدید روزافزون مشکلات این جوامع باعث گردیده که دولتها و مردم در جوامع مورد بحث به دنبال کوتاه کردن قابل توجه زمان گذار تاریخی از جامعه سنتی به جامعه مدرن باشند. این وضعیت به صورت اساسی و بنیادی با وضعیت گذار تاریخی جوامع اروپایی متفاوت است. در دوران انتقال اروپا، جامعه به تازگی وارد انقلاب صنعتی شده بود و دستاوردهای این انقلاب آینده‌ای روشن را به مردم نوید می‌داد. حال آن که عقب ماندگی تاریخی جوامع در حال گذار باعث گردیده که نه تنها آینده‌ای روشن در افق تحولات آنان نمایان نباشد، بلکه اکثر مردم نگران وخیم‌تر شدن اوضاع باشند. این همه باعث گردیده که عامل «زمان» و محدودیت آن به صورت یکی از تعیین‌کننده‌های رفتار اقتصادی در جوامع در حال گذار باشد. این نکته باید الزاماً در تحلیل قانونمندی حرکت اقتصادی این جوامع مورد توجه باشد.

رابعاً: پیشرفتهای فنی و تمرکز سرمایه و دانش فنی طی دو یا سه قرن اخیر باعث شده است که به ویژه در کشورهای در حال گذار امروز نتوان به ایجاد بازار رقابت کامل و با وضعیتهای نزدیک به آن به ویژه در حوزه‌های اصلی فعالیت اقتصادی امید زیادی داشت. در حالی که این وضعیت، در دوران گذار اروپا کاملاً متفاوت بوده است.

ج - اصول بدیهی حاکم بر فعالیت اقتصادی در کشورهای توسعه نیافته کنونی لذا به طور خلاصه می‌توان چنین نتیجه گرفت که اصول بدیهی مورد استفاده در علم اقتصاد در قرون هجدهم و نوزدهم اساساً متفاوت از این اصول برای کشورهای در حال گذار فعلی است. این اصول بدیهی در قرون هجدهم و نوزدهم عبارت بودند از:

- ۱- رفتار انسان در حوزه امر اقتصادی بر اساس کسب حداکثر درآمد - سود صورت می‌گیرد.
  - ۲- انسانها در رفتار اقتصادی عقلایی عمل می‌کنند.
  - ۳- وضعیت تولید از نظر مقدار سرمایه و روشهای فنی به گونه‌ای است که شرایط رقابت کامل یا وضعیتهای بسیار نزدیک به این حالت در فرآیند تولید امکان‌پذیر است.
- در کنار اصول بدیهی سه گانه فوق که با صراحت درکتاب ذی‌ربط اعلام می‌گردیدند و در تحلیلهای آکسیدماتیک آن زمان علم اقتصاد به کار گرفته می‌شدند، نظارت و اصول دیگری نیز به صورت تلویحی محیط، حمل این اصول بدیهی را فراهم می‌ساخت. اهم این نکات عبارت بودند از:

- ۴- سلطه اقتصادی ناشی از برتری علمی - فنی قابل توجه، در کشور دیگری وجود ندارد.
  - ۵- زمان از حساسیت قابل توجهی برخوردار نیست و به هر حال آینده روشن و مطلوب است.
  - ۶- مردم هر چند فقیرند ولی به هر حال در گذشته نیز فقیر بوده‌اند و استانداردهای بهتری برای زندگی و مقایسه وضعیت در پیش روی ندارند.
  - ۷- مسیر حرکت گذار تاریخی کند و بسیار تدریجی است.
- قانونمندیهای اولیه علم اقتصاد به نحوی که در شاخه‌های اقتصاد خرد و کلان به دست آمده عموماً متکی بر اصول بدیهی هفت گانه فوق است. اما وضعیت امروز کشورهای در حال گذار باعث تغییرات اساسی در اصول بدیهی مزبور می‌گردد. این تغییرات از یک طرف به معنی گسترش اصول بدیهی صریح علم اقتصاد از سه اصل اولیه مندرج در فوق (اصول ۳ - ۱) به هفت اصل کامل می‌باشد. از طرف دیگر پاره‌ای از این اصول اساساً نسبت به قبل متفاوت شده‌اند. لذا، اصول بدیهی هفت گانه مورد بحث، که اصول بدیهی بحث‌های توسعه اقتصادی محسوب می‌شوند، عبارتند از:
- ۱- رفتار انسان در حوزه امر اقتصادی بر اساس کسب حداکثر درآمد - سود صورت می‌گیرد.

- ۲- انسانها در رفتار اقتصادی، عقلایی عمل می‌کنند.
  - ۳- رقابت کامل و یا شرایطی بسیار نزدیک به آن در شرایط امروزی جهان به ویژه در کشورهای در حال گذار در بسیاری از زمینه‌های مهم فعالیت اقتصادی قابل حصول نیست.
  - ۴- سلطه اقتصادی ناشی از برتری علمی - فنی قابل توجه در کشورهای دیگر وجود دارد.
  - ۵- زمان از حساسیت قابل توجهی برخوردار است در صورت تداوم روندهای موجود، آینده بسیار نامطمئن و تاریک است.
  - ۶- حرکت گذار تاریخی باید با شتاب فراوان همراه باشد.
  - ۷- وجود فقر گسترده در بستر عدم تعادل شدید توزیع درآمد، زمینه ساز ناهنجاریهای سیاسی - اجتماعی و متوقف کننده حرکت موفقیت آمیز گذار تاریخی است.
- مقایسه در مجموعه بالا از اصول بدیهی مورد نیاز و تحلیلهای دوران گذار تاریخی (مجموعه اول مربوط به قرن هجده و نوزده، مجموعه دوم مربوط به اواخر قرن بیستم) نشان می‌دهد که تنها دو اصل شماره ۱ و ۲ در دو مجموعه یکسان و بقیه اصول، (اصول ۳-۷) ماهیتاً متفاوت می‌باشند.

### ۱- برنامه ریزی توسعه و تفاوت‌های ماهوی آن با برنامه ریزی کمونیستی

تحلیلهای متکی بر مجموعه دوم از اصول بدیهی هفت گانه فوق نشان می‌دهد که موفقیت در گذار تاریخی جهان کم توسعه یافته و چاره جویی عقب ماندگی اقتصادی، جز در سایه برنامه ریزی صحیح و منسجم، و اجرای علمی - فنی این برنامه‌ها میسر نیست. اما باید بلافاصله تأکید کرد که نوع برنامه ریزی توسعه به صورت کیفی و ماهوی با برنامه ریزی‌های کمونیستی متفاوت است. این تفاوتها را می‌توان در حوزه‌های زیر خلاصه کرد:

#### تأکید یا تکذیب مالکیت خصوصی:

در برنامه ریزی کمونیستی اساساً بحث مالکیت خصوصی در تولید مورد تأیید قرار نمی‌گیرند و حداقل در حوزه بنگاههای تولیدی متوسط و بزرگ، مالکیت دولتی به صورت اصل غیر قابل خدشه مورد تأکید است. حال آنکه در برنامه ریزی توسعه نه تنها مالکیت خصوصی پذیرفته شده، بلکه همانگونه که خواهیم دید، تمامی هدف برنامه ریزی ایجاد شرایط و بسترهایی است

که شرایط محیطی با ثبات برای فعالیت سرمایه و انگیزه خصوصی فراهم گردد. بی‌اعتباری برنامه ریزی جامع:

در برنامه ریزی کمونیستی، نگرش اساسی برنامه، نگرشی جامع است.<sup>(۱)</sup> به عبارت دیگر در این نوع جوامع، تلاش نظام برنامه ریزی این است که برنامه‌های اقتصادی به نحوی تهیه و اجرا شوند که کلیه عمال اقتصادی و تمامی بخشهای اقتصادی جامعه را شامل شود. حال آنکه در برنامه ریزی توسعه، اساس کار بر این است که برنامه‌ها علی‌الاصول برنامه‌های محدود و هسته‌ای<sup>(۲)</sup> باشند. در این نوع از برنامه‌ها بنا به شرایط کشور حوزه‌های محدودی که از نظر تأثیرات کل اقتصاد مهم هستند انتخاب و برنامه ریزی معطوف و محدود به همین حوزه‌ها می‌گردد.

عدم تأیید حق انحصاری دولت در برنامه ریزی توسعه:

در برنامه ریزی کمونیستی، فعالیت برنامه ریزی انحصاراً در اختیار دولت است و در تشکیلات مشخصی که به این منظور در ساختار دولتی به وجود آمده صورت می‌پذیرد. بدین صورت امر برنامه ریزی، امری سیاسی - اداری گردید، معمولاً از محتوای اندیشه‌ای تا حد زیادی خالی می‌گردد. و نهایتاً در تار و پود پیچیده بوروکراسی گرفتار آمده و دچار عدم کارایی‌های نهادینه می‌شود. حال آنکه در برنامه ریزی توسعه، امر برنامه ریزی، امری است که باید بر اساس و در کمیته‌هایی که عمده اعضا آنان را تشکیلات و اشخاص غیر دولتی تشکیل می‌دهند صورت می‌گیرد. تشکیلات دولتی ایجاد شده برای تنظیم و تدوین برنامه، صرفاً نقش و وظیفه دبیرخانه تهیه برنامه را دارد و نه آنکه رأساً تهیه کننده برنامه باشد. در این شرایط کمیته‌هایی برای هسته‌های تعیین شده مربوط به برنامه تشکیل می‌گردد. در هر کمیته اعضایی با وابستگی‌های زیر عضویت می‌یابند:

- نمایندگان تشکیلات سازمانی ذریبط (کارگران، کارفرمایان،...)

- مدیران برجسته و شناخته شده و صاحب تجربه و نوآوری در زمینه ذریبط

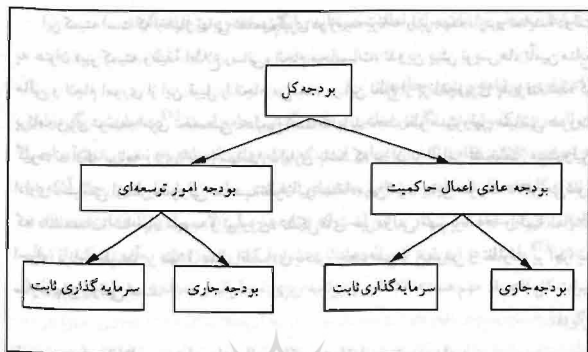
- متخصصان برجسته و شناخته شده در نظریه پرداز در زمینه ذریبط

- نماینده دولت

این کمیته است که اختیار نهایی تصمیم‌گیری در زمینه برنامه را بر عهده دارد و نماینده دولت به عنوان دبیر کمیته وظیفه اطلاع رسانی، انجام محاسبات، تدوین پیش نویس‌ها، تأمین منابع مالی و انجام اموری از این قبیل را انجام می‌دهد. در این نظام از برنامه ریزی پذیرفته شده که برنامه ریزی توسعه امری تخصصی - علمی است که باید تحت نظر مشرولین سیاسی صورت گیرد، نه آنکه برنامه ریزی امری سیاسی - اداری باشد که در آن بر اساس تشخیص مشرولین اداری - سیاسی از نظر مشورتی صاحب نظران نیز استفاده می‌شود. بدین صورت تلاش می‌شود که دانشمندان، صاحبان تجربه و نوآوری، تشکلهای غیر دولتی مهم برنامه‌ها را تهیه نمایند. اجرای برنامه طبیعتاً بر عهده عمال اقتصادی بخش خصوصی و عمومی و نظارت بر اجرا با سازمانهای دولتی است.

### ضرورت استقلال و جدایی اعمال حاکمیت از امور توسعه‌ای:

در نظام برنامه ریزی کمونیستی، معمولاً تشکیلات برنامه ریزی در رأس سایر تشکیلات دولتی است، چراکه عمده عملیات مربوط به طراحی و اجرای تخصیص منابع در این دستگاه صورت می‌گیرد. حال آنکه در تشکیلات برنامه ریزی توسعه، تلاش می‌شود که سازمانی مستقل، مدرن، با سرمایه انسانی قابل توجه، با محوریت تخصص و شایسته محوری، با بودجه‌های از پیش مشخص شده سرمایه‌ای امر برنامه ریزی محدود هسته‌ای را عهده دار باشد. در چنین شرایطی الزاماً دولت دارای دو بودجه مستقل و در عین حال هماهنگ شده خواهد بود: بودجه عملیات عادی اعمال حاکمیت، و بودجه امور توسعه‌ای، بدیهی است که در هر یک از این دو بودجه به صورت جداگانه دارای بودجه‌های جاری و سرمایه گذاری ثابت نیز خواهیم بود (نمودار ۶)



نمودار ۶ - شمه‌ای کلی ساختار بودجه‌ای بر اساس ضوابط برنامه ریزی توسعه

### موقتی بودن امور توسعه‌ای:

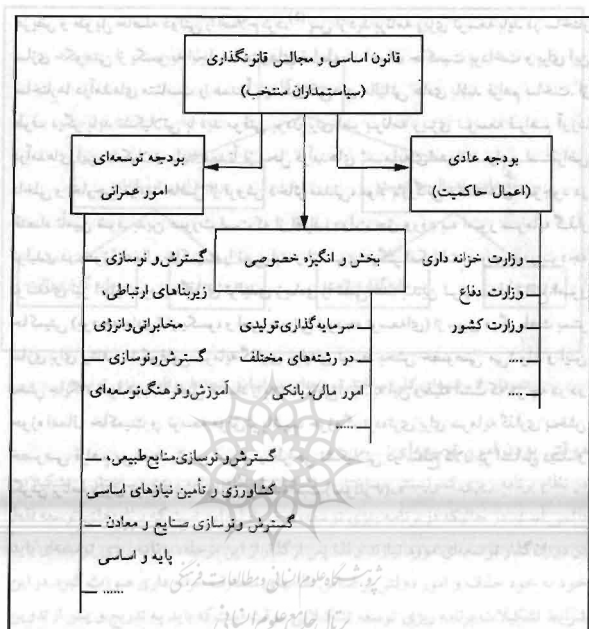
در نظام برنامه ریزی کمونیستی، ساختار و تشکیلات نظام برنامه ریزی، ساختار و تشکیلاتی دائمی است. در حالیکه در برنامه ریزی توسعه، فرض اولیه این است که برنامه‌های توسعه فقط در دوران گذار توسعه‌ای مورد نیازند و لذا پس از گذار از این مرحله، برنامه ریزی توسعه‌ای باید خود به خود حذف و امور دولتی بر اساس نظامهای متعارف خزانه داری صورت گیرد. در این شرایط تشکیلات برنامه ریزی توسعه تشکیلاتی موقت است که باید به تدریج و پس از تدوین و اجرای چندین برنامه توسعه کوچک نهایتاً حذف گردد.

بدین ترتیب لازم است که از ادغام و اختلاط تشکیلات بودجه عادی دولت با تشکیلات بودجه عمرانی و توسعه‌ای به شدت و با وسواس فراوان احتراز کرد. در غیر این صورت ادغام تشکیلات توسعه‌ای در تشکیلات عادی دولتی اتفاق می‌افتد، درآمدهای با ماهیت توسعه‌ای مصروف امور عادی حاکمیت می‌شود، ضوابط از دست می‌رود به سادگی نمی‌توان تشکیلات

عریض و طویل حاصله دولتی را اصلاح کرد.<sup>(۵)</sup> پس از دید برنامه ریزی توسعه باید در ساختار سازی حکومتی از یکسو به ایجاد ساختارهای ضابطه مند اعمال حاکمیت پرداخت و برای این ساختارها درآمدهای متناسب را عمدتاً باید دریافتی‌های مالیاتی عادی باشد فراهم ساخت. از طرف دیگر باید تشکیلاتی با دید موقتی بودن برای امر برنامه ریزی توسعه فراهم آورد. درآمدهای این تشکیلات باید عمدتاً از محل درآمدهای "سرمایه‌ای" همانند وام و استقراض داخلی و خارجی درآمد حاصل از فروش ذخائر معدنی، مواد بازرگانی و افت‌های موجود در اقتصاد تأمین شود. بدین صورت است که از اطراف دولت حق ورود به امور سرمایه گذار تولیدی در حوزه اعمال حاکمیت را نمی‌یابد و از سوی دیگر امکانات موجود در بودجه توسعه‌ای نیز اجازه سرمایه گذاری تولیدی زیادی را نمی‌دهد. بدین ترتیب، در واقع امور حاکمیتی (بودجه عادی) از یکسو، و امور عمرانی (بودجه توسعه‌ای) از سوی دیگر باعث بستر سازی برای رشد و شکوفایی سرمایه گذاری تولیدی توسط بخش خصوصی می‌شوند و این بخش جایگاه خود در بدنه اصل اقتصاد را به دست می‌آورد. به این وسیله است که هر چه در دو حوزه اعمال حاکمیت و توسعه موفق‌تر باشیم، حوزه گسترده‌تری برای سرمایه گذاری بخش خصوصی فراهم می‌شود. ره‌وس عمده در طراحی تشکیلاتی در سطح کلان بر اساس دید و نگرش برنامه ریزی توسعه در نمودار زیر آمده است. (نمودار ۷)

شعبه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
مجلس شورای اسلامی  
سال چاپ ۱۳۸۰

۵. نگاهی به تجربه خاص ایران در این زمینه بسیار گویاست: تشکیلات عادی و توسعه‌ای ایران از حدود سال ۱۳۵۰ در هم ادغام گردیده و اکنون حدود ۳۰ سال از این ادغام می‌گذرد. در طی این مدت تمامی درآمدهای ماهیت توسعه‌های کشور (مثلاً درآمدهای حاصل از صادرات نفت، عمده درآمدهای حاصل از سود بازرگانی دریافتی از واردات به تدریج به امور غیر توسعه‌ای عادی دولت اختصاص یافته، دستگاه دولتی به شدت گسترش یافته، تشکیلات دچار عدم کارآیی شده این بدنه سنگین بوروکراسی در مقابل هر اقدام اصلاحی به شدت مقاومت و نگرش اصلاح‌گرا را خنثی کرده است.



نمودار ۷ - شمای کلی ساختار تشکیلات و سازمان‌های

اجرائی بر اساس نگرش برنامه‌ریزی توسعه

سخن کوتاه، که بحث‌های اولیه در اقتصاد توسعه، مبین این نکته است که در کشورهای کم توسعه یافته، الزاماً باید به برنامه‌ریزی توسعه با ویژگیهای اساسی مطرح شده در فوق روی آورد. لذا مشخص است که انجام امور اقتصادی در این کشورها رانمی‌توان دولتهای مقتدر نظام ناب سرمایه داری نام گذارد. در این راستا، اولین و اساسی‌ترین وظیفه دولت در کشورهای کم

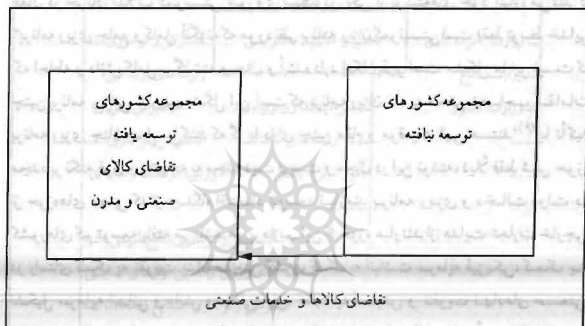


۱۷۳ توسعه یافته سامان دادن به امر برنامه ریزی توسعه است. در عین حال باید تأکید کرد که منظور آن نیست که "برنامه ریزی" به جای "نظام بازار" حلال مشکلات کم توسعه یافتگی است، نکته این است که "برنامه ریزی دارای محتوای فکری و اندیشه‌ای علمی است که می‌تواند حلال مشکلات باشد و نه هر برنامه ریزی، این نکته که هنوز نیز برای برخی از افراد روشن نیست، دهه‌های متعددی است که حتی برای پاره‌ای از متفکران کمونیستی نیز که طرفدار صد در صد نظام برنامه ریزی بوده‌اند شناخته شده است. به عنوان مثال، تروتسکی که یکی از فیلسوفان فعال در جریان انقلاب کمونیستی شوروی است، در یکی از نوشته‌های خود اشاره می‌کند که "برنامه ریزی جامع و کامل آنگونه که مورد نظر برنامه ریزان کمونیستی است فقط توسط خدایی که احاطه و دانش کامل برگزیده و حال و آینده دارد امکان‌پذیر است. مشکل ما این نیست که چنین برنامه ریزانی نداریم، مشکل این است که برنامه ریزان ما، به محض تصاحب مقامات برنامه ریزی چنان عمل می‌کنند که گویا دارای چنین مقام و موقعیت الهی هستند" (۶) با تأکید مجدد بر نکته فوق و با توجه به محدودیت فرصت و مجال در این نوشته، ذیلاً فقط شش حوزه از حوزه‌های مهمی که از دیدگاه اقتصاد توسعه نیازمند برنامه ریزی و دخالت دولت در کشورهای کم توسعه یافته می‌باشد می‌پردازیم. این ۶ حوزه عبارتند از: هدایت تجارت خارجی در راستای کمک به تقویت بنیان صنعتی کشور، کمک به انباشت سرمایه فیزیکی، کمک به تشکیل سرمایه انسانی و دانش و دانائی ملی، کمک به گسترش و تقویت نهادهای صنعتی اقتصادی - مالی - تولیدی و غیر دولتی، کمک به طراحی و ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی، و کمک به استقرار سایر نهادهای پشتیبان از تولید.

#### ه- هدایت تجارت خارجی در راستای تقویت بنیان صنعتی کشور

اولین حوزه‌ای که از دیدگاه تئوریک نیازمند برنامه ریزی است، مقررات مربوط به تجارت خارجی در کشورهای در حال توسعه است. در این ارتباط باید توجه داشت که بنا به تعریف در کشورهای توسعه یافته، هر کالای مدرن و صنعتی را می‌توان ارزانتر و با کیفیت‌تر از کشورهای در

حالت توسعه تولید کرد. در عین حال طبیعی است که مصرف کنندگان همیشه مایلند که کالای ارزان تر و بهتر را مصرف کنند. و لذا تقاضای مصرف کنندگان معطوف به مصرف این چنین کالایی است. بر این اساس در صورتی که روابط تجاری آزاد باشد طبیعی است که کل تقاضای جهان (در هر دو مجموعه توسعه یافته و نیافتة) برای مصرف کالاها و خدمات مدرن بلاواسطه و در اولین قدم معطوف به کشورهای صنعتی توسعه یافته خواهد بود (نمودار ۸).

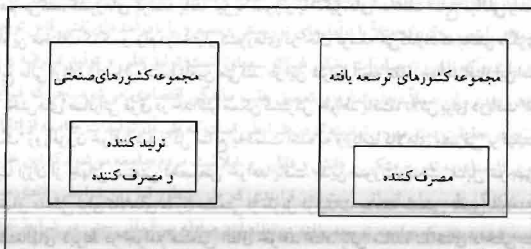


نمودار ۸ - معطوف شدن تقاضای کالاها و خدمات صنعتی به کشورهای توسعه یافته

اکنون برای لحظه‌ای در جهت روشن شدن مسأله، تصور کنید که کشورهای توسعه نیافته از نظر پرداخت بهای کالاها و خدمات وارداتی مشکلی نداشته باشند.<sup>(۷)</sup> در این شرایط آنچه اتفاق خواهد افتاد این است که کل تولید صنعتی جهان در کشورهای توسعه یافته اتفاق خواهد افتاد و

۷. این فرض، غیر واقعی است ولی در دنباله بحث این فرض را حذف و در دنیای واقعی تر بحث را دنبال خواهیم کرد.

مصرف این کالاها بین دو مجموعه توسعه یافته و توسعه نیافته توزیع خواهد شد. (نمودار ۹)



نمودار ۹ - وضعیت مجموعه‌های صنعتی و توسعه یافته جهانی در ارتباط با مصرف و تولید

#### کالای مدرن

اکنون اجازه دهید به دنیای واقعی‌تر قدم گذاریم که مجموعه کشورهای توسعه نیافته مجبور به پرداخت بهای کالاها و خدمات دریافتی از مجموعه کشورهای توسعه یافته هستند. در این شرایط با توجه به وجود سلطه فنی کشورهای توسعه یافته، صادرات کالاهای صنعتی مدرن از مجموعه کشورهای توسعه نیافته غیر عملی است. پس صادرات باید معطوف به زمینه‌هایی شود که از دید تولید متکی بر مزیت‌های صنعتی نباشند. این زمینه‌ها در حوزه‌هایی به دست می‌آید که کشورهای توسعه نیافته در آنها می‌توانند دارای مزیت باشند. این حوزه‌ها عبارتند از:

- صادرات مواد معدنی که متکی بر مزیت‌های اقلیمی است.

- صادرات کالاهای خاص کشاورزی که متکی بر مزیت‌های آب و هوایی است.

- صادرات کالاهای دستی و سنتی که متکی بر مزیت نیروی کار ساده ارزان و در حقیقت

متکی بر استیصال مردم فقیر و محروم است.

- جذب توریست و جهانگرد که متکی بر انگیزه دیدار از نقاط و نواحی غیر متعارف جهانی

توسط مردم کشورهای توسعه یافته و استفاده از خدمات رفاهی - خدمت‌گزاری ارزان نیروی کار

ساده کشورهای در حال توسعه است. در کنار این گونه صادرات که حجمی از منابع برای تأمین مالی واردات کالاهای صنعتی را فراهم می‌کند. کشورهای توسعه یافته نیز به صورت و با انگیزه‌های مختلف منابع مبالغی را تحت عناوین مختلف کمک و وام در اختیار کشورهای در حال توسعه می‌گذارند که بخش دیگری از منابع مالی ارزان برای واردات را تأمین می‌کند. در این شرایط آنچه اتفاق خواهد افتاد این است، که بخش‌های صادراتی فوق در حداکثر ممکن گسترش خواهد یافت؛ تلاش برای دریافت انواع کمک، روزافزون خواهد شد و کل منابع به دست آمده به واردات کالاهای مصرفی پر کیفیت و نسبتاً ارزان از جهانی صنعتی تخصیص خواهد یافت. بدین صورت، بخش نابل توجهی از تقاضای داخلی برای کالاهای مدرن صنعتی از طریق تولیدات جامعه صنعتی تأمین خواهد شد و اشتغالهای ذریبط در جوامع صنعتی اتفاق خواهد افتاد. باقی مسانده تقاضای داخلی برای کالاهای مدرن صنعتی که دیگر با صادرات یا کمکهای مورد بحث قابل تأمین نیست الزاماً معطوف به تولید کننده داخلی خواهد گردید. اما باید دقت داشت که "باقیمانده" تقاضا به تولید کننده داخلی معطوف خواهد گردید. در کنار و همراه با این پروسه، طبیعتاً ذهن‌های خلاق‌تر جامعه، نوآوری‌های خود را معطوف به بخشهایی خواهند کرد که یا معطوف به صادرات سنتی مطرح شده است، یا به دریافت کمکهای خارجی، یا به واردات، چرا که این بخشهاست که مدرن است و شکوفا. لذا در این زمینه نیز "ذهن‌های خلاق" معطوف به بخش تولید صنعتی داخلی نخواهد شد و در اینجا نیز تولید صنعتی داخلی مجبور به قبرل باقی مانده "ذهن‌ها خواهد بود. همین فرآیند در زمینه سرمایه فیزیکی هم اتفاق خواهد افتاد. در اینجا هم، سرمایه فیزیکی "باقیمانده" به بخش مزبور راه خواهد یافت. بدین صورت است که بخش مدرن صنعتی در کشورهای توسعه یافته الزاماً واجد ویژگیهای زیر خواهد شد:

- عدم ثبات نهادینه شده ناشی از رشد یا رکود بخش‌های صادراتی غیر صنعتی در کشور
- ضعف شدید بنیه از دیدگاه سرمایه انسانی، سرمایه فیزیکی و تقاضا
- تولید کم بازده، کم کیفیت و به طور نسبی گران

ضمناً در همین راستا، جامعه دچار دوگانگی در ساختار طبقات اجتماعی گردیده، بخشی از جمعیت به صورت فعالان و تصمیم گیران بخش مدرن به گروه‌های فشار تبدیل شده، و افت‌های فراوانی را ایجاد و تصاحب خواهند کرد. در ساختار دولتی نفوذ کرده و آن را تحت تأثیر قرار

می دهند، توزیع درآمد و ثروت شدیداً نامتعادل خواهد شد. در این راستا آنچه عملاً برای جامعه باقی خواهد ماند، تداوم و تعمق توسعه نیافتگی است. تأکید می کنیم که این شرایط حتی می تواند با افزایش تولید کل و تولید سرانه نیز همراه باشد. به عبارت دیگر به سادگی می توان جامعه ای را تصویر کرد که مثلاً با درآمدهای توریستی وسیع و یا با درآمدهای نفتی قابل توجه و رشد یابنده، که ناشی از صادرات بخش غیر توسعه ای است تولید ملی و تولید سرانه را نیز افزایش دهد، ولی عملاً دچار تداوم و تعمیق عقب ماندگی اقتصادی می شود. چرا که فرآیند توسعه در حقیقت دسترسی و نهادینه کردن شرایطی است که طی آن تولیدات جامعه از اتکاء به نیروی کار ساده به تدریج متکی بر دانش و دانایی و خلاقیت مردم جامعه می شود که این خود در گرو شکل گیری سرمایه انسانی است. در فرایندی که طی سطور قبل در شرایطی آزادی مبادله ترسیم شد، دیدیم که جامعه توسعه یافته در نظام آزاد مبادله بین المللی حتی در شرایط افزایش تولید نیز فقط در مسیر انحطاط و عقب ماندگی بیشتر حرکت خواهد کرد.

با توجه به این نکات است که یکی از مهم ترین وظایف دولت در کشورهای کمتر توسعه یافته هدایت توسعه ای تجارت خارجی است. این هدایت به معنی مثلاً افزایش حقوق و عوارض گمرکی، جلوگیری از واردات، دادن سوبسیدهای صادراتی و مقدماتی از این قبیل نیست. هدایت توسعه ای تجارت خارجی معطوف به تصحیح فرآیندهای مطرح شده در فوق می باشد. به عنوان مثال، دولت باید ضمن تأکید اولیه بر صادرات سنتی، از تخصیص منابع ارزی حاصله به ورود کالاهای مصرفی جلوگیری نماید و این منابع را در جهت سرمایه گذاری در بخش تولید کالاهای مدرن هدایت نماید. در عین حال باید به تدریج با دریافت عوارض افزایش یابنده ویژه از این نوع صادرات (صادرات سنتی) و تخصیص این عوارض ها به ایجاد کارآیی داخلی و صادراتی تولید کالاهای مدرن، صادرات سنتی را محدود و صادرات مدرن را افزایش داد. در عین حال باید کوشید تا با جمع آوری و رانت های حاصله در زمینه صدور کالاهای سنتی، این رانت ها را به سوی تولیدات مدرن صنعتی به صورت حساب شده و با توجه به شاخص های ارتقاء کارآیی هدایت کرد. به این صورت با محدود کردن سودآوری در صادرات سنتی، و افزایش سودآوری در تولید کالاهای مدرن صنعتی می توان ذهن های خلاق جامعه را به بخشهای مزبور هدایت کرد و... در اینجا، حوصله و مجال بحث تفصیلی در این زمینه ها نیست، فقط باید تأکید کرد که اولاً هدایت تجارت خارجی برای تحقق توسعه در دنیای جدید در کشورهای کمتر توسعه

یافته صد در صد ضروری است و ثانیاً این هدایت باید متکی بر اندیشه‌های علمی و به صورت "مهندسی تفصیلی" صورت گیرد و از برخوردهای مکانیکی با این امر اجتناب شود. ثالثاً باید انجام این عملیات را به طور کامل از بدنه تشکیلات عادی اعمال حاکمیت دولت جدا نمود و آن را در چارچوب تشکیلات توسعه‌ای جامعه به انجام رسانید. با این عمل، منابع حاصله از سود و عوارض گمرکی مازاد بر حق اعمال حاکمیت (مثلاً مازاد بر ۱۰ یا ۱۵ درصد) وارد بودجه حاکمیت نمی‌گردد و بودجه عادی دولت را به این درآمدها معتاد ننموده و اقتصاد بسته را در جامعه نهادینه نمی‌نماید. به علاوه که منابع حاصله مثلاً از طریق صندوقهای خاص مستقیماً معطوف حمایت از صنایع مدرن داخلی می‌شود. نهایتاً که پس از زمانی محدود می‌توان با ایجاد بنیادهای رقابتی در صنایع داخلی سدهای گمرکی را شکست و به صورت معقول وارد بازار اقتصادی صادرات جهانی شد. در پایان این قسمت از بحث می‌توان اشاره کرد که اگر در کشورهایی مانند ژاپن و کره، هنوز بحث مربوط به تجارت خارجی و بنیان صنعتی داخلی در یک مجموعه تشکیلاتی توسعه‌ای صورت می‌گیرد، این امر ناشی از درک تئوریک تشریح شده فوق می‌باشد. به عنوان مثال در ژاپن سیاست گذاری تجارت بین‌المللی و صنعت در "میتی" متمرکز گردیده است. (۸)

### و کمک به انباشت سرمایه فیزیکی

حوزه دیگری که به شدت نیازمند برنامه ریزی در کشورهای در حال توسعه و لذا دخالت دولت است مربوط به تشکیل پس انداز و انجام سرمایه گذاری فیزیکی است. در این ارتباط، نکته اساسی این است که منابع پس انداز بالقوه محدود کشورهای در حال توسعه در صورت عدم مراقبت به راحتی می‌تواند به جای تخصیص به سرمایه گذاری، به مصارف خصوصی در داخل یا خارج کشور و عمدتاً توسط قشر مرفه جامعه تخصیص یابد در این زمینه نیز لازم است. با "مهندسی تفصیلی اجتماعی" از طریق کار و تلاش تحقیقاتی پر حوصله در نظام مالیاتی، نظام گمرکی، و نظام بانکی کشور تلاش شود تا با یافتن و اعمال روشهای مناسب، قیمت‌های نسبی به نحوی تغییر یابند که:

- مصارف معیشتی اصلی عامه مردم با قیمت‌های نسبتاً ارزان تأمین گردد. به این صورت با حذف اصولی فقر و محرومیت نسبی می‌توان امیدوار بود که شرط اولیه تبدیل نیروی انسانی جامعه به سرمایه انسانی فراهم و اولین قدم در جهت ایجاد بستر لازم برای شکل‌گیری دانش و دانایی ملی برداشته شود.

- خرید، انتقال و به کارگیری دانش فنی در حوزه‌های مختلف فعالیت‌های تولید ارزان و به صرفه باشد.

- هزینه واقعی استفاده از نیروی کار ساده و بدون آموزش به تدریج افزایش یابد و در مقطعی پیش‌بینی و مشخص شده از زمان، استفاده از این نیروی کار در فعالیت‌های تولید صنعتی و خدمات مستمر مقرون به صرفه نباشد.

- هزینه واقعی استفاده از ابزار سرمایه‌های مدرن به طور نسبی و مقرون به صرفه باشد.

- خرید و مصرف کالای مصرفی بالاتر از عرف معیشت به صورت تصاعدی با بالا رفتن درجه "هر کس" بودن کالا به گرانی و گرانتر و کمتر مقرون به صرفه باشد.

در این زمینه نیز باید تأکید کرد که درآمدهای حاصله از اعمال سیاست‌های فوق باید الزاماً به خزانه مربوط به بودجه عادی کشور واریز نشود و نباید عملیات اعمال حاکمیت را معتاد به استفاده از این نوع از درآمدها نمود.

به عنوان مثال اگر لازم باشد که در مقطعی از مقاطع توسعه و مثلاً از طریق اخذ مالیات بر ارزش افزوده بر مصرف تلویزیون‌های رنگی فرضاً ۱۴ اینچ به بالا، مصرف داخلی این تلویزیونها را محدود کنیم، باید دقت نمود که منابع حاصله به هیچ وجه وارد بودجه عادی درست نگردد و مصرف امور اعمال حاکمیت نشود. بلکه باید این منابع را مثلاً در صندوق ویژه قرار داد و بر اساس نظامی از پیش تدوین و ارائه شده مصروف کمک به ارتقاء کارآیی و کیفیت تولید تلویزیون رنگی نمود تا ضمن از دست رفتن بخشی از بازار داخلی برای تلویزیون مورد بحث (در نتیجه گران شدن تلویزیون رنگی برای مصرف کننده) و در جهت جبران این بازار از دست رفته بتوان با ورود به بازار جهانی و صادرات تلویزیون، امکان رشد کمی و کیفی این صنعت را فراهم آورد. بدیهی است که در شرایطی که بتوان نشان داد که نهایتاً کشور در تولید مثلاً تلویزیون رنگی دارای مزیت رقابتی نیست، باید وجوه مزبور را معطوف به کمک به ارتقاء کیفی صنایع با مزیت نسبی از یکسو، و کمک به خروج واحدهای تلویزیون سازی مورد بحث از صحنه عمل

اقتصادی جامعه نمود. به این صورت است که ساختار صنایع کشور، ساختاری نهادینه شده و همراه با مزیت نسبی و با امکان صادراتی خواهد شد. در همین راستاست که به تدریج امکان رابطه معنی دار تجاری با خارج با حقوق و عوارض گمرکی محدود فراهم می‌شود، اقتصاد بسته به اقتصاد باز دارای بازدهی و کارایی تبدیل می‌شود. و مصرف‌کننده از مزیت بازارهای رقابتی (تنوع، نوآور، کیفیت، قیمت نسبی پایین) بهره‌مند می‌گردد. با توجه به اهمیت مسأله باز هم تأکید می‌کنیم که در صورت ادغام این امور توسعه‌ای در امور اعمال حاکمیت، متأسفانه تمامی این دستاوردها از دست می‌رود و عمل؛ خواستار دولتی تبدیل به گروه فشار می‌شود که مانع توسعه، آزاد سازی، و رشد شکوفایی تولید خواهد بود.

### ز - کمک به تشکیل سرمایه انسانی و دانش و دانایی ملی

یکی از مهم‌ترین دستاوردهای تحلیل اقتصادی معاصر در کشف این نکته نهفته است که حصول بازده‌های اقتصادی قابل توجه (به عنوان دستاوردهای اقتصادی توسعه) در جامعه در گرو تشکیل "دانش و دانایی ملی" است. به عبارت دیگر امروزه روز این مسأله از یافته‌های روشن و مسلم تحلیلهای اقتصادی است که بازده اقتصادی در سطح بالا و با قدرت پایداری دیگر در گرو وجود منابع طبیعی یا سرمایه فیزیکی عظیم نیست. آنچه سازنده اصلی این مقوله است، همانند سرمایه انسانی و دانش و دانایی ملی است. شواهد روشن این مدعا وجود کشورهایی مانند سوئیس و ژاپن است که علیرغم مواجه بودن با محدودیت شدید منابع طبیعی داخلی، بالاترین درآمدهای سرانه جهان را دارند. درآمد سرانه سوئیس در سال جاری حدود ۳۹ هزار دلار (بالاترین درآمد سرانه جهانی)، و درآمد سرانه ژاپن در همین سال حدود ۳۷/۹ هزار دلار و مقام سوم درآمد سرانه پس از سوئیس و آمریکا برآورد می‌شود. تولید درآمد سرانه در همین شرایط در کشورهای کمتر توسعه یافته بسیار محدود است. به عنوان مثال درآمد سرانه ایران برای سال جاری توسط همین منابع حدود ۱۵۰۰ دلار تخمین زده شده است و در هر حال نکته این است که در مباحث توسعه روشن شده که عامل اولیه در حصول بازدهی‌های متناسب با جامعه صنعتی را باید در متغیرهای سرمایه انسانی، و دانش و دانایی ملی جستجو کرد. تأکید می‌کنیم که در بحث‌های توسعه ضرورت انباشت سرمایه فیزیکی و یا دسترسی به منابع اولیه طبیعی برای حصول بازدهی اقتصادی انکار نمی‌شود. بلکه این نکته مورد تأکید قرار می‌گیرد که در صورت



تشکیل سرمایه انسانی و در صورت حصول دانش و دانایی ملی، سرمایه فیزیکی و سایر متغیرهای سازنده بازدهی می‌تواند با سهولت قابل توجه شکل گیرد. اما حصول دانش و دانای ملی و تشکیل سرمایه انسانی در گرو تشکیل نهادها و سازمانهای ویژه‌ای است که خصلاً و ماهیتاً نمی‌تواند در مراحل اولیه گذار توسعه‌ای مورد توجه ویژه افراد قرار گرفته و با انگیزه خصوصی «حداکثر کردن درآمد و سود از فعالیت اقتصادی» سامان گیرد. در این زمینه به ویژه باید توجه داشت که علی‌الاصول با سه دسته اقدامات خاص مواجهیم. از یکسو باید نهادها و سازمانهای فراوان برای انجام امور نظریه پردازان علمی و شکل دهی اختراعات فنی را سامان دهیم، از سوی دیگر باید با تخصیص حجم وسیعی از منابع به استقرار و ارتقاء کیفی آموزشهای عمومی و پایه در سطح وسیع (تمامی آحاد جامعه) بپردازیم، و نهایتاً به تدوین، طراحی و اجرای مجموعه‌ای قابل توجه از آموزشهای فنی و حرفه‌ای در سطوح مختلف کوتاه، میانی، و بلند مدت اداری فنی - حرفه‌ای، تحصیلات سطوح کاشناسی و کارشناسی ارشد در دانشگاهها، دوره‌های کوتاه مدت آموزشهای فنی کاربردی، ... نیازمندیم. دقت در این عملیات نشان می‌دهد که در مراحل اولیه گذار توسعه‌ای، یعنی در شرایطی که هنوز شرکتهای بزرگ و جهانی شده تولیدی شکل نگرفته، و یا هنوز تشکلهای صنفی - صنعتی در حد لزوم استقرار نیافته و نهادینه نشده‌اند، نمی‌توان انتظار داشت که «انگیزه و سرمایه خصوصی» دارای آنچنان توان و دوراندیشی باشد که از امروز در ایجاد مؤسسات نظریه‌پردازی برای پرورش دانشمندان، و یا در استقرار شبکه وسیع R&D برای حصول اختراعات فنی سرمایه‌گذاری نماید به این امید که در آینده نسبتاً دوردور از افق دید سرمایه‌گذاران، مثلاً بالاتر از ۳ سال) بتواند سودهای گزاف و فراوان به دست آورد. همین نکته در زمینه آموزشهای عمومی و پایه کشور نیز مطرح است و نمی‌توان انتظار داشت که در شرایط فقر و محرومیت جمع و وسیعی از مردم کشور، بتوان این نوع فعالیت‌ها را بر اساس کارکرد انگیزه خصوصی سرمایه‌گذاری در سطح وسیعی سامان داد. تجربه نشان داده، که حتی در زمینه آموزشهای فنی و حرفه‌ای همه در مراحل اولیه توسعه، انگیزه خصوصی نمی‌تواند با سرعت لازم این خدمات را فراهم آورد.

ضمناً باید توجه داشت و تأکید کرد، که انجام این امور در مراحل اولیه گذار توسعه‌ای و در مقایسه با بازدهی سرانه موجود کشور، از یکسو نیازمند تخصیص حجم قابل توجهی از منابع است و از سوی دیگر نیازمند دادن آزادی عمل وسیع درونی به این سازمانهاست که برای دوره‌ای

چند ساله می‌تواند "اتلاف منابع" را نیز به همراه داشته باشد. ولی راهی برای جلوگیری از این اتلاف منابع اولیه نیز وجود ندارد. در هر حال تمامی این نکات است که دولتها و کشورهای کمتر توسعه یافته را ملزم می‌سازد که سامان بخشیدن به امر تشکیل سرمایه انسانی و مسأله تشکیل دانش و دانایی ملی را در سر لوجه عملیات برنامه ریزی توسعه‌ای خود قرار دهند و علاوه بر ترغیب بخش غیر دولتی برای انجام این امور، رأساً منابع لازم را فراهم آورند تا مؤسسات و بنیادهای لازم در این زمینه شکل گیرند. البته در این راستا دولتها می‌کوشند که مدیریت درونی این بنگاهها را از حالت مدیریت دولتی خارج سازند و تبدیل به مدیریت عملی غیر انتفاعی بخش عمومی نمایند. به عنوان مثال، ضمن اینکه معمولاً دولت تمام یا تقریباً تمام منابع مالی آموزشهای دانشگاهی را تأمین می‌کند، معمولاً تلاش می‌شود که در تأسیس یک دانشگاه، فعالیت‌ها به نحوی سامان یابد که: اولاً استاد بر اساس دانش و معلومات و توان تعلیم و تربیت انتخاب شود، دانشجو بر اساس استعداد و آمادگی انتخاب شود و آنگاه اداره امور آموزشی، پژوهشی و اداری مالی آن متکی بر اساتید باشد. به عبارت دیگر شورایی از اساتید به انتخاب خود آنان، شورای اجرایی دانشگاه را با اختیارات تام تشکیل دهد و این شورا مقامات اداره کننده (ریاست دانشگاه...) را انتخاب نماید. نکته مهم این است که خود دولت به حد لازم از "بلوغ عقل" برسد که پذیرای این امر باشد که نباید در امور دانشگاه دخالت کرد، وظیفه دولت تأمین مالی دانشگاه و پس از آن سپردن کامل امور به اساتید است. لذا در این زمینه هم همانگونه که ملاحظه می‌شود تأکید بحث بر این نیست که دانشگاهها و یا مؤسسات نظریه‌پردازی علمی، دولتی شوند. مسأله این است که دولت تأمین منابع می‌کند و اجازه می‌دهد که این مؤسسات به صورت نهادهای غیر دولتی، بر اساس اصول و موازین علمی استقرار یابند و اداره شوند. در غیر این صورت این دانشگاهها یا مدارس، گسترش مؤسسات نظریه‌پردازی و تخصیص حجم عظیم منابع به این فعالیتها از طرف دولت نیز نمی‌تواند راهگشا باشد. در این زمینه هم مانند سایر زمینهها، انجام "مهندسی تفصیلی و با حوصله اجتماعی"، سعه صدر دولتی، توجه و تأکید بر کیفیت، رعایت دقیق ضوابط علمی - فنی در سازماندهی و رواج، از ضرورت‌های اساسی موفقیت و حصول نتایج است. در هر حال و به طور خلاصه می‌توان تأکید کرد که در زمینه‌های مورد بحث دولت نقش اصلی را از نظر ایجاد فضای لازم و از نظر تأمین منابع بر عهده دارد، در عین آنکه باید از نگرش مکانیکی به مسأله "و دولتی کردن" این مؤسسات به شدت احتراز کند. اهم

اموری که باید در این زمینه توسط دولت مورد توجه و تأکید قرار گیرد عبارتند از:

- استقرار مؤسسات نظریه پردازی علمی (مؤسساتی که عمدتاً با تخصیص منابع اولیه قابل توجه توسط دولت و نهادهای عمومی و خصوصی به صورت نهاد غیر انتفاعی تشکیل می‌گردند، خدمات وسیع و روزآمد پشتیبانی تحقیق را به صورت رایگان و کارآمد برای نظریه پردازان فراهم می‌آورند، تأمین معیشت دانشمندان را به عنوان وظیفه‌ای مهم بر عهده می‌گیرد و... در عین حال در تمامی این فعالیت‌ها از دخالت‌های سیاسی - اداری - بوروکراتیک دولت دورند و نهایتاً به پرورش نوآوران علمی، یعنی دانشمندان، می‌پردازند. تأکید می‌شود

که بدون این مؤسسات، نمی‌توان در جامعه‌ای دانشمند داشت و بدون دانشمند نمی‌توان خود اتکایی لازم در امور اقتصادی را به دست آورد. این نکته را هم اضافه کنیم که دانشگاهها معمولاً محل پرورش دانشمندان نیستند. دانشگاه علی‌الاصول محل انتقال دانش از گروهی (معلمین و اساتید) به گروهی دیگر (دانشجویان) می‌باشد. بخشهای ویژه‌ای از دانشگاه می‌تواند وظیفه مؤسسات نظریه پردازی را بر عهده داشته باشد ولی به هر حال باید با توجه و تأکید ویژه برای ایجاد مؤسسات نظریه پردازی جدای از دانشگاهها، وسواس و وقت لازم را داشت.

- استقرار شبکه‌های وسیع تحقیق و توسعه (R&O). این شبکه‌ها، مجموعه‌ای از مؤسسات و نهادها را در بر می‌گیرد که محل پرورش مخترعین است. وظیفه این مؤسسات در کشورهای در حال گذار عبارت است از: مطالعه در وضعیت موجود و روش سازماندهی تولید در کشور، مطالعه و تحقیق و جمع آوری اطلاعات در زمینه روشهای موجود تولید در سطح جهانی و روشهای سازماندهی تولید در کشورهای مختلف، بررسی و تحقیق در زمینه چگونگی تحقیق ارتقاء محتوای فنی تولید در کشور، و تحقیق بررسی در زمینه اختراع به روشهای تازه تولید با تکیه بر کشفیات علمی. در این ارتباط باید تأکید کرد که در کشورهای توسعه یافته، بخش عمده این فعالیتها توسط شرکتهای بزرگ تولیدی و بر اساس انگیزه خصوصی شکل می‌گیرد. تحولات جدید در این زمینه نشان می‌دهد که، تأکید روزافزون بر اهمیت علمی این فعالیتها توسط شرکتهای بزرگ تولیدی و بر اساس انگیزه خصوصی شکل می‌گیرد. تحولات جدید در این زمینه نشان می‌دهد که تأکید روز افزون بر اهمیت عملی این فعالیتها نیز مورد پذیرش فعالان اقتصادی دنیای توسعه یافته است.

به عنوان مثال طی چند سال گذشته، یکی از روندهای شناخته شده در جریان جهانی شدن

اقتصاد، ادغامهای فراوان در بین پنگاههای بزرگ تولیدی چند ملیتی در رشته‌های مختلف است. یکی از مهم‌ترین انگیزه این ادغامها، دستیابی به مقیاسی از تولید است که بتواند پاسخگوی تأمین مالی هزینه‌های تحقیق و توسعه برای تداوم نوآوری در صنایع و فعالیت‌های تولیدی مورد بحث باشد. اصول تفصیلی در سازماندهی و در اجرای امور در این مؤسسات نظام، همانند حالت قبلی متکی بر تأمین مالی دولت، بستر سازی دولت، اداره امور به صورت مستقل و بر اساس ضوابط، علمی - فنی استوار است.

- استقرار شبکه وسیع آموزشی عمومی و پایه (آموزش کودکان تا سنین ۱۴ سالگی). در این زمینه باید تأکید کرد که پایه توسعه با توسعه نیافتگی در هر کشور در این مقطع از آموزشها گذارده می‌شود. چرا که بخش قابل توجهی از مبانی لازم برای تشکیل سرمایه انسانی، و تشکیل دانش و دانایی ملی در همین سنین و در همین مقطع از آموزشها باید سامان گیرد. به عبارت دیگر، آموزشهای پایه و عمومی باید تبدیل به گنجینه روشهایی شود که کودکان و نوجوانان جامعه را از حالت ماده خام انسانی تبدیل به انسانهای پرورش یافته و دارای فرهنگ مشارکت فعال، آگاهانه، علمی، انسانی در امور جامعه نماید. بر این اساس، آموزشهای عمومی و پایه بر دو دسته فعالیت اساسی متکی می‌شود:

- پرورش اجتماعی - فرهنگی کودکان و نوجوانان در جهت درک و فهم دنیای جدید، و پرورش فرهنگ مشارکت و استقرار این دنیا در این کودکان و نوجوانان

- ارائه آموزشهای اولیه خواندن و نوشتن، عملیات اصلی محاسبه، ریاضیات، پایه، آشنایی با کامپیوتر، آشنایی با طبیعت و جهان، آشنایی با تاریخ و جوامع بشری، آشنایی با روشهای اولیه پژوهش و...

نکته مهمی که باید در این زمینه مورد تأکید قرار گیرد این است که پرورش اجتماعی - فرهنگی در این آموزشها محوریت دارد و آموزشهای اولیه مطرح شده در فوق، بخش کم اهمیت‌تر در این مقطع از آموزشهاست. با توجه به این نکته است که سازماندهی مدارس عمومی و پایه به عنوان کانونهای پرورش اجتماعی در هر کشور دارای وظایف خاص است. معلم و مدیر در این کانونهای پرورش اجتماعی دارای مسؤلیتی بس سنگینی می‌باشند. و باید برای این کار آموزشهای خاص داشته باشند. فضاها و تسهیلات و تجهیزات آموزشی آثار تعیین کننده بر این وضعیت دارند و به همین گونه روشها و کتابهای مورد استفاده مشخص است که در

این شرایط، دولتها باید در زمینه این بخش از آموزش‌ها حوصله و وسواس فراوان به خرج دهند و تلاش کنند که از دخالت‌های سیاسی - اداری در این کانونها احتراز کنند. این کانونها درگیر امور بوروکراتیک نکنند، در تخصیص منابع به آنان گشاده دستی داشته باشند، در انتخاب معلم و مربی و وسواس فراوان علمی - فنی به خرج دهند. تحقیقات کافی برای یافتن روشهای مناسبی که خلالت کودکان را پرورش می‌دهند سامان دهند و... به علاوه که اجباراً باید این آموزش فراگیر باشد و مجموعه آحاد جامعه را پوشش دهد. در اینجا نیز باید دقت داشت که اداره امور، "دولتی" به معنای مرسوم می که در جهان کمتر توسعه یافته فهمیده می‌شود، نگردد. باز هم باید تأکید کرد که گسترش کمی آموزشهای پایه و عمومی (ابتدایی - راهنمایی) نیست که لازمه توسعه است، بلکه گسترش کمی این آموزشها با رعایت دقیق ضوابط علمی - فنی در ساماندهی این مدارس، یعنی این کانونهای پرورش اولیه سرمایه انسانی برای توسعه است که راهگشای مسأله توسعه خواهد شد.

استقرار بانکهای اطلاعاتی و مراکز اسناد و مدارک در زمینه‌های مختلف علمی، فنی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی. در این ارتباط باید تأکید کرد که دسترسی سریع و وصول به اطلاعات منسجم، تفصیلی، و روزآمد از ضرورت‌های پایه گذاری یک اقتصاد شکوفا و ناسالم در دوران معاصر است. ضمناً این فعالیت نمی‌تواند با سرعت لازم توسط انگیزه خصوصی و سرمایه‌گذاران خصوصی شکل بگیرد. لذا دخالت دولت در این امر با هدف تسهیل و تسریع دسترسی عمومی به این اطلاعات یکی از ضرورت‌های توسعه در مراحل اولیه گذار توسعه‌ای است.

استقرار شبکه گسترده نظام آموزشهای فنی و حرفه‌ای کاربردی در زمینه‌های مختلف. این مجموعه از نهادها نیز از ضرورت‌های افزایش بازدهی و ساماندهی تشکیل سرمایه انسانی است که باید تحت نظارت و هدایت عمومی دولت و با کمک وسیع بخش غیر دولتی در یک جامعه در حال توسعه ایجاد شود.

ح - کمک به تشکیل نهادهای صنفی اقتصادی، مالی و تولیدی غیر دولتی  
 حصول توسعه در نهایت در گرو مشارکت هر چه بیشتر آحاد جامعه در فرآیندهای تحولات تولیدی است. این مشارکت‌ها معمولاً در قالب و لباس فردی کنفایت نمی‌کند و ضروری است که

در موارد متعددی تشکل‌ها و سازمانهای غیر دولتی برای ساماندهی وضعیت اقتصادی - تولیدی در رشته‌های مختلف فعالیت اقتصادی در جامعه ایجاد شود و هر یک از این تشکل‌ها در چهارچوب قوانین و مقررات و ضوابط فنی به ساماندهی و به دفاع از منافع ذریبیط اقدام نماید. این تشکیلات بازوهای اجرائی ایجاد ارتباطات لازم از یکسو بین فعالان اقتصادی در یک رشته خاص و از سوی دیگر ایجاد ارتباطات لازم بین دولت و فعالان اقتصادی جامعه است. وجود شبکه‌های قوی تشکیلاتی در این زمینه‌هاست که یکی از پایگاههای اصلی عقلانی شدن ساختار دخالتهای دولتی در ساماندهی اقتصادی کلان جامعه را شکل می‌دهد، ثبات اقتصادی ایجاد می‌کند و از تصمیم‌گیریهای مقطعی و روزمره غیر متکی بر فعالیت کارشناسی تا حد زیادی می‌کاهد.

#### ط - طراحی و کمک به استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی

در این زمینه نیز، مطالعات توسعه‌ای نشان داده است که حد مشخصی از مصرف معیشتی را باید با توجه به ارتباط و بزرگی آن یا بازدهی نیروی انسانی به عنوان سرمایه گذاری تلقی کرد. به عبارت دیگر مخارج مصرفی تا حد استاندارد و خاص یکی از پایگاههای لازم برای شکل‌گیری سرمایه انسانی است. ضمن آنکه پس از گذر از استاندارد مصرفی مورد بحث مصارف مازاد بر این مقادیر و استانداردها معمولاً تأثیر مستقیمی بر فعالیت‌های تولیدی از دیدگاه ارتقاء بازدهی ندارد و باید به عنوان مصرف به مفهوم مرسوم آن در نظر گرفته شود که باعث افزایش سطح رفاه می‌شود. با توجه به این و با توجه به وجود فقر و محرومیت گسترده در کشورهای کمتر توسعه یافته و با توجه به وجود ریسک‌های بسیار فراوان در حوزه‌های مختلف تأمین زندگی و عدم امکان برای آحاد جامعه در سطوح پائین درآمدی برای پوشانیدن بیمه‌های این ریسک‌ها، لازم است که نظام جامع تأمین اجتماعی کشور توسط دولت طراحی و به تدریج با اخذ حد اکثر مشارکت غیر واقعی زمینه‌های اجرای این نظام فراهم آید. در این زمینه نیز سخن بسیار است که با توجه به مجال اندک موجود در این نوشته از پرداختن به این نکات احتراز می‌شود.

#### ۶- کمک به ایجاد و گسترش سایر نهادهای حمایت‌کننده از تولید

در این زمینه نیز در جهت شکوفایی اقتصاد، ضروری است که سایر نهادهای حمایت‌کننده از

تولید مورد توجه ویژه قرار گیرند. از جمله این نهادها می‌توان به نهادها و سازمانهای مربوط به ارائه خدمات پشتیبانی تولید و از جمله به نهادهای مربوط به تدوین استانداردها، نهادهای مربوط به بررسی مداری چگونگی رعایت استانداردها در فعالیت تولیدی، نهادهای بیمه‌ای برای پوشش خطرات و ریسکهای عمده فعالیت اقتصادی، نهادهای مربوط به بازار پول و بازار سرمایه، نهادهای مربوط به گسترش زیر بنای ارتباطی و مخابراتی اشاره کرد. استقرار این شبکه بر هزینه از نهادها نیز در مراحل اولیه گذار توسعه‌ای در توان انگیزه خصوصی و دست نامرئی بازار نیست و الزاماً باید با ایفای نقش مؤثر هدایت و اجرایی دولت همراه باشد.

### ک - خلاصه و جمع‌بندی وظایف دولت در کشورهای کمتر توسعه یافته

نکات و مسائل مطرح شده فوق، که اساساً با توجه به مبانی بحث‌های نظری در شاخه توسعه اقتصادی مطرح گردیده‌اند. نشان می‌دهد که نقش و وظائف دولت در کشورهای کمتر توسعه یافته، نقشی به مراتب فراگیرتر از نقش دولت در کشورهای صنعتی است. در این راستاست که باید تأکید کرد که بحث سالم سازی و ساختار سازی مؤثر نظام اجرایی دولتی، مهم‌ترین و احتمالاً اصلی‌ترین پایگاه توسعه در کشورهای کمتر توسعه یافته است. تأکید می‌گردد که این نیز همانگونه که گفته شد به معنی دولتی کردن اقتصاد و اعمال برنامه ریزی جامع در سطح کشور نیست. دولتی کردن اقتصاد و برنامه ریزی جامع از ویژگیهای نظام و دولت‌های کمونیستی است. در کشورهای کمتر توسعه یافته آنچه ضروری است ایجاد و استقرار دولت مقتدر متکی به موازین فنی - علمی سازگار برای ایفای نقش‌های یاد شده می‌باشد. در این ساختار سازی باید دقت داشت که از برخورد مکانیکی احتراز شود و از این نگرش که گویا "با توسل به دولت می‌توان هر مسأله‌ای را حل کرد" دور شد. نکته این است که دولتی کارساز و حلال مشکلات خواهد بود که ضمن تدوین یک استراتژی فراگیر توسعه متکی بر نظریات علمی ذیربط در حوزه‌های مختلف علوم اجتماعی و از جمله علم اقتصاد در شاخه اقتصاد توسعه، سازماندهی‌های لازم را به نحوی فراهم آورد که در آخرین حد ممکن در هر زمینه استقلال علمی - فنی سازمانها و نهادهای پایه‌ای توسعه از دخالت‌های سیاسی - اداری - بوروکراتیک حفظ گردد. ضمن آنکه حمایت‌های مالی - قانون لازم برای کارکردهای این نهادها فراهم باشد. در هر حال در این چارچوب است که دولت‌های کشورهای کمتر توسعه یافته باید وظائف خلاصه شده در

جدول زیر را بر عهده گیرند و در اجرای این وظایف بر اساس مطالعات تفصیلی علمی و شناخت‌های تفصیلی موازین علمی و فنی کوشش کنند. (نمودار ۱۰)

۱- وظایف مرسوم اعمال تصدی در تشکیلات مستقل و جداگانه که در بودجه عادی کشور منعکس می‌گردد.

۲- وظایف توسعه‌ای که باید در تشکیلات و سازمان‌های مستقل از سازمان‌های اعمال حاکمیت و بر اساس بودجه توسعه‌ای سامان یابد:

- برنامه ریزی توسعه مشتمل بر تدوین و طراحی استراتژیهای میان بلندمدت حرکت معقول و مؤثر در فرآیند توسعه.

- هدایت تجارت خارجی در راستای تقویت بهینه صنعتی کشور

- کمک به اثبات سرمایه فیزیکی

- کمک به تشکیل سرمایه انسانی و دانش و دانایی ملی

- کمک به تشکیل نهادهای صنعتی اقتصادی، مالی و تولیدی غیر دولتی

- طراحی و کمک به استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی

- ایجاد و گسترش سایر نهادهای حمایت کننده از تولید

نمودار ۱۰ - شمای تلخیص شده از وظایف عمده دولت در کشورهای کمتر

توسعه یافته

۴- ساختار مناسب دولتی بر اساس مراحل مختلف توسعه

الف - تعریف و مراحل توسعه

در سطور قبل اشاره شد که ساختار سازی مناسب برای دولت در جوامع توسعه یافته از ضروریات اولیه و پایه برای حرکت مؤثر به دوران توسعه است. در این راستا مسائل و موازین متعددی براساس مطالعات توسعه‌ای شناخته شده که از جمله این مباحث می‌توان به ضرورت تحول در ساختار دولتی در مراحل مختلف توسعه است. لذا دولت‌ها باید در تدوین فراگیر



استراتژیهای عمدی، این نکته بسیار مهم را نیز در نظر داشته باشند.

در این ارتباط متخصصین توسعه مراحل مختلفی از گذار توسعه‌ای را در نظریه‌های توسعه‌ای خود مطرح نموده‌اند. یکی از فراگیرترین این نظریه‌ها، مباحثی است که ابتدا توسط اقتصاددان برجسته آمریکائی، دلبیو، روستو در اوائل دهه ۱۹۶۰ مطرح گردید.<sup>(۹)</sup> در این نظریه، توسعه به صورت تلویحی به صورت فرآیندی تعریف شده که طی آن جامعه از وضعیت سنتی به وضعیت تولید انبوه متحول می‌شود و در این جریان تحول بنیادی از مراحل مختلف زیر می‌گذرد:

- جامعه سنتی

- مرحله پیش از خیز: فروپاشی ساختارهای سنتی

- مرحله خیز اقتصادی

- مرحله بلوغ فنی

- مرحله مصرف انبوه.

پس بر اساس این نظریه، جامعه توسعه یافته، جامعه‌ای است که پس از گذر از مراحل فروپاشی ساختارهای سنتی، خیز اقتصادی، و بلوغ فنی به مرحله مصرف انبوه رسیده باشد. به عبارت ساده‌تر جامعه توسعه یافته جامعه‌ای است که بتواند مصرف انبوه مردم خود و یا سطح بالایی از رفاه اقتصادی جامعه را به صورت نهادینه شده و با توجه به پیشرفتهای سازمانی، اقتصادی و فنی سامان دهد.

ب - جامعه سنتی

در این جا به دنبال توضیح تفصیلی این مراحل و یا چگونگی گذر از یک مرحله به مرحله دیگر نیستیم. آنچه مورد توجه ماست اشاره به ویژگیهای هر مرحله در حد ضرورت روشن نمودن این نکته است که ساختار وظائف دولت در هر یک از این مراحل متفاوت از مرحله قبلی است. ضمناً در توضیحات ذیل نه تنها متکی بر استفاده از نظریات روستو می‌باشیم، بلکه مطالعات

۹. جهت اطلاع بیشتر به کتاب کلاسیک روستو تحت عنوان مراحل رشد اقتصادی مراجعه کنید:

تکمیلی بعدی را نیز در ارائه مطالب مورد نظر قرار داده‌ایم. بر این اساس باید توجه داشت که در مرحله جامعه سنتی، جامعه اساساً بر محورهای فرمان<sup>(۱)</sup> و سنت<sup>(۲)</sup> متکی است. به عبارت دیگر هر امری از امور جامعه و از جمله امور اقتصادی کشور یا براساس فرمان صادره از سوی «حکام، فئودالها، اربابان و...» صورت می‌گیرد و یا اگر فرمانی در زمینه‌ای صادر نشود، عمال اقتصادی امور مربوط را بر اساس رویه‌های شناخته شده قبلی (سنت‌ها) به انجام می‌رسانند. به عبارت ساده‌تر (به عنوان مثال) در انجام کشت و کار، یا اربابان و حکام دستور می‌دهند که چه چیزی باید کاشته شود، یعنی الگوی کشت را تعیین و تحمیل می‌کنند و یا آنکه در صورت فقدان چنین فرمان یا فرمانهایی، کشاورزان به کشت و کار بر اساس الگوهای مرسوم و روشهای مرسوم سالهای گذشته (و قرنهای گذشته) مشغول می‌شوند. در این چنین جوامعی، حکومت متکی بر اقتدار حاصل از اشرافیت است و وظیفه حکومت به تبع این مبنای مشروعیت آن (اشرافیت) اساساً وظایفی محدود در حد جمع آوری مازاد اقتصادی، تخصیص این مازاد به مصرف نخبگان، اعمال وظایف حفظ و نگهداری از اموال حکومت (که مردم عادی یعنی عامه هم جزو اموال حکومتند و پس) بر اساس ذاتی و میل حکام خلاصه می‌شود. بدیهی است که در این شرایط، کشور گشایی حکام به معنی بسط اموال و ثروت آنان است و لذا فعالیتی مطلوب و در محور کار حکام قرار می‌گیرد و طبیعی است که از اموال حکومت و منجمله از مردم می‌توان و باید در جهت این کشورگشایی و بسط اموال خرج کرد. پس جنگها، کشورگشایی‌ها، کشت و کشتار وسیع و قتل عام در جریان این جنگها نیز از نمادهای مشهور این جوامع و این دولتهاست به عبارت ساده‌تر در جامعه سنتی دولت در مفهوم «حکومت»<sup>(۱)</sup> و نه در مفهوم «اداره امور»<sup>(۲)</sup> استقرار و استحکام می‌یابد. بدیهی است که در این شرایط مفهوم‌های جدید «ملت»<sup>(۳)</sup> و «ملیت»<sup>(۴)</sup> و «کشور»<sup>(۵)</sup> و مفاهیمی از این قبیل در محور توجه نیستند. بحث محوری در این جوامع بحث خاندان‌های سلطنتی است و دوره‌های تاریخی همه با نام یک یا چند خاندان قدرتمند یا ضعیف پادشاهی، خانی، متمایز و شناخته می‌شود.

### ج - فروپاشی جامعه سنتی

اما در جریان و در فرآیند توسعه در دنیای صنعتی شده کنونی، معمولاً برخوردهایی بین این

جوامع سنتی و کشورهای توسعه یافته پیش می‌آید و در این برخوردها عمدتاً شکست‌های سخت و نه‌آیدینه شده بر پیکر جامعه سنتی وارد می‌آید. این نوع برخوردها شروع فروپاشی ساختارهای سنتی و شروع مرحله ماقبل خیز یا مرحله فروپاشی این ساختارها را مشخص می‌سازد. در این وضعیت است که به تدریج ایده‌های جدید ملت، ناسیونالیسم، کشور، دولت، مطرح می‌گردد. ضمناً جامعه به تدریج از "عقب ماندگی" نهادی و اساسی خود باخبر می‌شود و نسبت به آثار شدید این عقب ماندگی که عمدتاً در استعمار، در وابستگی و در فقر و محرومیت وسیع و در بین رفتن هویت و اقتدار فرهنگی نمایان می‌شود و قنرف می‌یابد. فعالیت‌های مختلف برای اصلاح امور شروع می‌شود و با شروع فعالیت ضربه‌ای تازه بر پیکر جامعه سنتی فرود می‌آید. نطفه‌های ساختارهای جدید سیاسی، اجتماعی، اقتصادی در جامعه شکل می‌گیرد. ارتش نوین پایه گذاری می‌شود، ساختار نظام آموزشی جدید شروع به نشو و نما می‌کند، ساختار قضایی جدید شروع به گسترش می‌کند، مالکیت خصوصی مطرح و مورد توجه قرار می‌گیرد. ایده‌های مربوط به "رعیت" بودن عامه مردم و "مالک الرقاب" بودن سلطان و خاقان و حاکم و ارباب مورد تردید قرار می‌گیرد، بخشی از عقاید و ایده‌های مربوط به فرهنگ مذهبی که حمایت‌کننده ساختارهای سنتی بوده مورد شک و بازنگری قرار می‌گیرد، نطفه‌های به کارگیری فنون جدید در تولید در جامعه بسته می‌شود و... با این همه آنچه نمود و شاخص اصلی این مرحله از توسعه است، فروپاشی ساختار حکمرانی قبلی و ایجاد و استقرار دولتی جدید بر اساس تمرکز امور در ساختارهای نوین حکومتی و بر اساس نگرش‌ها و ایدئولوژیهای ناسیونالیستی و با جهت‌گیری اساسی بازسازی اقتدار و قدرت فرهنگی - اجتماعی - اقتصادی و نظامی ملی است.

## د- خیز اقتصادی

در این فرآیند است که پس از شکل‌گیری این چنینی دولتی که الزاماً باقی مانده‌های نگرش‌های مستبدانه و دیکتاتور گرایانه دوره قبلی را نیز با خود دارد، در صورت توفیق در این مرحله به تدریج جامعه قدرت می‌یابد که بخش قابل توجهی از تولید جامعه را به صورت پس انداز صرفه جویی و عمده این پس انداز را به جای تخصیص به مصرف نخبگان، به امر سرمایه گذاری معطوف نماید. آنگاه که جامعه بتواند درصدی قابل توجه از منابع تولیدی را به این صورت

روانه فرآیند سرمایه گذاری نماید، کشور وارد مرحله خیز اقتصادی می شود. در این ارتباط باید توضیح دهد که معمولاً نرخ رشد جمعیت در جامعه سنتی محدود و ضریب سرمایه نیز با توجه به سادگی تکنولوژی پائین است. لذا در این جوامع برای حفظ تولید سرانه تخصیصی، مقدار محدودی از تولیدات (معمولاً کمتر از ۵ درصد) برای سرمایه گذاری کفایت می کند. اما در مرحله فروپاشی جامعه سنتی، به تدریج رشد جمعیت افزایش می یابد و جامعه آماده مرحله ورود به دوران "انفجار جمعیت" می شود. به علاوه که با معرفی فنون جدید به صحنه تولید، ضریب سرمایه افزایش می یابد. لذا در این مرحله انجام سرمایه گذاری برای حفظ درآمد سرانه به مقادیری بسیار بالاتری (معمولاً بالای ۱۰ درصد از تولید) افزایش می یابد. به علاوه که در همین مرحله خیز اقتصادی باید به شرایطی دست یافت که جامعه بتواند به صورت نهادینه شده و خود اتکا و سرمایه گذاری لازم برای افزایش مستمر در آمد سرانه و برای جبران استهلاک را نیز انجام دهد. این حجم از سرمایه گذاری در شرایط امروز جهان، در کشورهای در حال توسعه معمولاً حجمی بالاتر از ۲۰ درصد از تولید ناخالص داخلی را در بر می گیرد. پس در مرحله خیز اقتصادی عمده تلاش باید در این جهت معطوف گردد که از یکسو امکان پس انداز نسبی بیشتر فراهم شود و از یکسو امکان به کارگیری این پس اندازها در فرآیند تولید و مدرن سازی ابزار تولیدی نیز دنبال شود. در این مرحله همانگونه که ملاحظه می شود نقشهای متفاوتی بر عهده دولت قرار می گیرد. از یک طرف بحث تقویت قدرت کارآفرین مدرن مطرح می شود که در مراحل قبلی توسعه وجود نداشته، و از سوی دیگر به کارگیری مکانیسم هایی که پس انداز سرمایه گذاری را افزایش دهد. گذر از این مرحله می تواند بسیار طولانی باشد و به هر حال کاری بسیار سخت همراه با ایجاد انواع ناهماهنگی هاست. در این مرحله معمولاً دیوارهای بلند گمرکی ساخته می شود، بازارها اکثراً حالت های کنترل شده دولتی و نیمه انحصاری می یابد، سرمایه گذاری در فعالیتهای بسیار متنوع اقتصادی بدون توجه ویژه به مزیت های نسبی صورت می گیرد، قیمت های نسبی در سطح جامعه پر انحراف و تخصیص منابع غیر بهینه است، دولت و ساختار دولتی مجموعه ای از نهادها، سازمانها، قوانین و مقررات سنتی مدرن است و تلفیق این مجموعه غیر ممکن و لذا بوروکراسی وسیع است و دست و پاگیری ساختار دولتی به وجود می آید و... در جهت ملموس نمودن بحث می توان اشاره کرد که احتمالاً دوران فروپاشی جامعه سنتی ایران از زمان شکست عباس میرزا از لشکر روسیه تزاری شروع و در حول و حوش

سال ۱۳۳۴ شمسی به پایان رسیده و جامعه ایران از سال مزبور وارد دوران خیز اقتصادی شده و هنوز نیز در این مرحله باقی مانده است (بیش از ۴۵ سال)

## ۵- بلوغ فنی

اما پس از این که جامعه مرحله فوق را به صورت موفقیت‌آمیز به سرانجام رسانید، یعنی توان ایجاد پس انداز کافی (بیش از ۲۰ درصد تولید عملی) و تخصیص این پس انداز به سرمایه گذاری به صورت خود اتکا و از منابع دولتی (بدون محاسبه اقلامی که از طریق فروش ذخائر معدنی کشور حاصل و سرمایه گذاری می‌شود و یا از کشورهای خارجی وام گرفته می‌شود)، آنگاه جامعه پا به مرحله جدید و بسیار مهم بلوغ فنی می‌گذارد. گفتیم که در مرحله قبلی ضمن دستاورد عظیم مربوط به "توان پس انداز و سرمایه گذاری خود اتکا"، عدم تعادل‌های وسیع و قابل توجه در ساختار دولت ایجاد شده است. به عبارت دیگر در مرحله قبل ضمن اینکه در اکثر حوزه‌های اقتصادی از تکنولوژی جدید استفاده شده ولی هنوز به دلایل عمده زیر "بازدهی" لازم حاصل نیامده است و لذا در درآمد سرانه در سطوح نسبتاً ناازل باقی مانده است:

- فعالیت‌های تولیدی جامعه عمدتاً در پشت دیوارهای گمرکی وسیع صورت می‌گیرد و لذا از نظر توان رقابت بین‌المللی بسیار ضعیف است.

- فعالیت‌های تولیدی عمدتاً در فضای اقتصادی بسته و در شرایط کنترل وسیع قیمت و بازارهای پراکنده صورت می‌گیرد و لذا تخصیص بهینه منابع صورت نمی‌گیرد.

- کنترل‌های عمده دولتی اساساً از طرق "مکانیکی" صورت می‌گیرد و ضوابط فنی - علمی در اداره امور به اندازه کفایت به کار گرفته نشده و لذا تولید دچار تار و پود در هم پیچیده بوروکراسی اداری است.

- انواع بیش از حدی از فعالیت‌های اقتصادی در رشته‌های متعدد و متنوع شکل گرفته و لذا بحث مزیت‌های نسبی در ساختار فعالیت اقتصادی نهادینه نشده.

- ارتباط بافت صنعتی فعالیت تولیدی و بازار جهانی محدود و عمدتاً یکطرفه (ورود دانش فنی، ابزار سرمایه داری و مواد خام صادرات محدود سنتی) است.

مرحله بلوغ فنی مرحله‌ای است که طی آن باید به تصمیم مشکلات فوق پرداخت. در این مرحله است که تخصیص حداقل ۲ درصد از تولید ملی به امور تحقیق و توسعه برای دهه‌های

طولانی، ایجاد شبکه‌های وسیع مؤسسات تحقیقات علمی - فنی - اقتصادی ایجاد شبکه‌های وسیع مؤسسات نظریه‌پردازی علمی، تشکیل سرمایه انسانی، تشکیل و گسترش دانش و دانائی ملی مورد توجه ویژه قرار می‌گیرد. بدیهی است که در این مرحله که خود می‌تواند دهه‌های متعددی را در بر گیرد، ماهیت و نقش دولت نسبت به مرحله دولت متحول می‌گردد و عمده فعالیت‌های دولت باید با توجه به مشکلات پیش گفته شده مصروف اصلاح ساختار خود دولت شود. در این مرحله است که باید در تمامی نگرش‌های حکومتی تجدید نظر اساسی کرد و در هر زمینه به نکات ریز فنی توجه نمود. به عنوان مثال در پایان این مرحله، معمولاً مجالس قانونگذاری به صورت نهادینه شده به وجود آمده‌اند. ولی در این مرحله باید ساختار داخلی و نحوه کار آنها را منطبق با موازین تفصیلی علمی - فنی نمود. به عبارت دیگر، اکنون بحث این است که برای اعمال مؤثر وظایف نمایندگی ملت در مجلس قانونگذاری باید چه رویه‌هایی پیش گرفته شود، چه آموزش و مشاوره‌هایی به صورت استاندارد به نمایندگان ارائه شود،... این نکته در مورد همگی ابعاد حکومت مطرح است. لذا در بحث اقتصادی حکومت نیز مسأله اصلاح، بازسازی و نوسازی ساختارهای سیاست‌گذاری به شدت مورد توجه قرار می‌گیرد. به عنوان مثال در این مرحله است که هدایت‌های صنعتی کشور از حالت‌های عمدتاً مکانیکی خارج و با ضوابط شناخته شده در اختیار صندوق‌هایی که عمدتاً شکل‌های عمومی غیر دولتی هستند قرار می‌گیرد، ساختار مالیاتها و حقوق و عوارض گمرکی بنیاداً متحول می‌شود، ساختار بودجه مورد بازنگری اساسی قرار می‌گیرد.

#### و - مصرف‌انبوه و جامعه

در هر حال در صورتی که جامعه در گذراندن این مرحله نیز توفیق حاصل کند، آنگاه این توان را به دست آورده که با کاربرد روز آمد و خود اتکامطالعات فنی در حوزه تولید، و با برخورداری حمایت‌های یک دولت کارآمد، بازدهی تولید در رشته‌ای منتخب خود (رشته‌های با مزیت نسبی جهانی) را افزایش دهد، به بازار جهانی وارد شود، با صنایع جهانی رقابت کند... و نهایتاً بازدهی سرانه و درآمد سرانه قابل توجهی را برای مردم فراهم آورد. در این مرحله است که جامعه وارد مرحله بعدی، یعنی مرحله مصرف‌انبوه می‌شود.

در مرحله مصرف‌انبوه، به تدریج نقش توسعه‌ای دولت حذف و دولت همگان با حذف

تدریجی این نقش تبدیل به "دولت رفاه" با نقشهای تعریف شده قبلی می‌گردد.

### بخش سوم - خلاصه و جمع بندی مباحث

در این نوشته با برخوردی گذرا به مسأله دولت از دیدگاه تئوری اقتصادی و با تکیه بر مباحث توسعه به بحث و بررسی این نکته پرداختیم که نقش و وظائف دولت از دیدگاه تئوریهای مزبور باید چگونه ترسیم شود. در این مباحث دیدیم که ساختار، نقش، و وظائف دولتی همراه با گذر زمان و همراه با تجارب حاصله و مطالعات علمی ذریبند در تحول دائم بوده و فرآیند ویژه‌ای را از این نظر طی کرده است. در این فرآیند نهایتاً پنج نوع دولت و حکومت به شرح زیر از یکدیگر متمایز گردیده است:

- حکومت و دولت در جامعه سنتی

- حکومت و دولت در جامعه کمونیستی

- حکومت و دولت در جامعه ناب سرمایه داری

- حکومت و دولت در نظام جامعه رفاه

- حکومت و دولت در کشورهای کمتر توسعه یافته

همانگونه که ملاحظه شد حکومت و دولت در جوامع سنتی، در جوامع کمونیستی و در جوامع متکی به نظام ناب سرمایه داری مختلف تئوریک و تجربی، در دنیای امروز دارای اهمیت علمی - کاربردی و لذا عملی نیست. چرا که همگی این نظامها در شرایط فعلی جهان فروپاشیده و احتمال استقرار مجدد آنان نیز بسیار ناچیز و در حد صفر است. آنچه باقی می‌ماند مربوط به دو نوع آخری دولت و حکومت، یعنی دولت و حکومت در نظام جامعه رفاه از یکسو، و دولت و حکومت در کشورهای کمتر توسعه یافته از سوی دیگر است. آنچه در زمینه این دو نوع از دولت و حکومت با تأکید بر وجود اقتصادی مسأله در این نوشته مطرح گردید نشان داد که:

۱- در بحث نوع مناسب و سازگار دولت نباید با دیدگاه متعصبانه و با قشریت ناشی از جهل و ناآگاهی به دنبال اثبات این مسأله بود که فقط یک نوع و یک حکومت برای همیشه و برای همه جا "دولت و حکومت مناسب" است و هر چیزی جز آن یک اشتباه اساسی است. ملاحظه شد که دولت و حکومت نیز پدیده‌های اجتماعی هستند و به این معنی آفریده دست و ذهن

انسانی و یا گروه‌های انسانی می‌باشند. بدین صورت بر اساس شرایط متفاوت، شکل‌هایی متفاوت از دولت را باید دولت سازگار متناسب تعریف کرد.

۲- زمان فعالیت انحصاری، مستبدانه و مقتدرانه "دست نامرئی" برای سازماندهی امور اقتصادی در همه کشورهای جهان، چه توسعه یافته و چه توسعه نیافته سپری شده است.

۳- دولت و جامعه رفاه، پیشرفته‌ترین شکلی از نظام حکومتی و دولتی است که تا کنون توسط بشریت تجربه شده و لذا در کلیت امور حتی در جهان توسعه نیافته نیز باید مسیرها و استراتژی‌های حرکت را به گونه‌ای تدوین کرد که حصول به وضعیت دولت و جامعه رفاه مقدور و میسر باشد. در این تصویر از دولت، جامعه و اقتصاد مسلماً انگیزه خصوصی جایگاهی بسیار مهم در ساماندهی اقتصادی دارد ولی جایگاه ایجاد نظم، هدایت و حمایت از آن دولت، به صورت انحصاری از آن حکومت باقی می‌ماند.

۴- دولت در جامعه کمتر توسعه یافته، در فرآیند گذار توسعه‌ای نقش کلیدی را بر عهده دارد. ضمناً باید توجه داشت که دولت در کشورهای توسعه‌ای باید نقش پل ارتباطی بین دولت‌های سنتی و دولت‌های جامعه رفاه را بازی کنند. لذا باید دقت کنند که به صورت مداوم هر چند تدریجی باید از دولت سنتی (متکی بر فرمان و سنت) دور شده و به سوی دولت مدرن (متکی بر اداره امور بر پایه مشارکت فراگیر تشکلهای غیر دولتی) حرکت کرد. لذا دولت در کشورهای کمتر توسعه یافته بیش از هر چیز باید "دولت متحول" و "متحول کننده" باشد. در این فرآیند تحولی باید مراحل گذار توسعه‌ای و متناسب سازی ساختار دولت با مرحله مورد بحث مورد توجه اساسی باشد. ضمناً همه جا تأکید گردید که محور قرار دادن این چنین دولتی برای توسعه، به هیچ وجه به معنای دولتی کردن اقتصاد نیست. دولتی کردن اقتصاد و انحصاری کردن بازارها را می‌توان طی زمانی کوتاه مثلاً ۵ ساله به انجام رسانید. اگر توسعه معادل دولتی کردن اقتصادی بود، امکان حصول توسعه در زمانهای کمتر از ۵ سال هم وجود می‌داشت. اگر تئوری توسعه پذیرفته که هر یک از مراحل توسعه می‌تواند نیازمند گذر بیش از ۲ دهه زمان باشد و کلیت توسعه را احتمالاً در کمتر از حدود یک قرن نمی‌توان تحقق بخشید به این دلیل ساده است که در تئوری توسعه دولتی شدن اقتصاد پذیرفته نشده است، ضمن این که ضرورت دولت متناسب برای حصول توسعه در مسیری هموار و با تلفات محدود منابع و انسانها در تمامی نظریه‌های توسعه‌ای پذیرفته شده است. در صورت عدم توان جامعه به ساماندهی این چنین دولتی، به نظر



می‌رسد که جامعه مداوماً در تب و تاب التهابات و آشوبهای اجتماعی انقلابات، فروپاشی‌های کل نظام باقی خواهد ماند. در این مسیر طبیعتاً منابع محدود در جامعه به گرداب اتلاف کشیده خواهد شد و امید فراوانی به بقاء یکپارچه و منسجم کشور باقی نخواهد ماند. در این شرایط متأسفانه به نظر می‌رسد که جامعه چاره‌ای جز پیمودن مسیر اضمحلال را ندارد و مردم نیز چاره‌ای جز تحمل مصیبت‌های ناشی از التهابات اجتماعی - اقتصادی را نخواهد داشت. امیدوار باشیم که جامعه ایران نه در مسیر مصیبت بار اضمحلال، که در مسیر سازندگی توسعه‌ای حرکت کند و برای این کار با دقت، حوصله، رسواس، احترام به علم و نظریات علمی و پذیرش موازین علمی - فنی به بازسازی و نوسازی ساختار دولت بپردازیم. به قول افلاطون در یکی از نوشته‌هایش، "در ابتدا باید به فکر اصلاح دولت بود."

ترجمه فلسفی مقاله حاضر به سر تیتر انسانی (Human Care) می‌باشد البته در تحلیل وضعیت عمومی مکتوب مذکور در ایران به چالش‌های رشد اقتصادی می‌پردازند که لازمه کارآمد سازی و سادمان ذهنی ملت باشد. در این مقاله به سواد، گذران و استفاده از ابزارهای استاندارد علمی و تجربه‌های علمی می‌پردازند. این نوشته به صورت غیر مستقیم می‌تواند به اصلاح ساختار دولت کمک کند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی