

# مفاهیم و تحول کارکردی دولت با نگاهی به برنامه سوم

کورس صدیقی - امیر هوشنگ شهیدی

## مقدمه

تجربیات تاریخی توسعه در جهان نشان می‌دهد که گسترش بی‌تناسب حجم فعالیت‌ها، تصدی‌ها و دخالت‌های اقتصادی دولت در روندهای بلندمدت، در نهایت به ناکارآمدی در تخصیص منابع و کندی جریان رشد اقتصادی منجر می‌شود. بزرگ‌شدن دولت و گسترش مداخلات آن در امور اقتصادی با ملاحظه کمیابی منابع به بیرون رانده شدن بخش‌های غیردولتی و همچنین محدود کردن عملکرد بازار و رقابت، کاهش کارایی و نوآوری، افزایش هزینه مبادلات، تضعیف خلاقیت‌های تولیدی و سرانجام لطمه زدن به فرآیند تحقق عدالت اجتماعی و رفاه مردم منتهی می‌گردد.

طی دو دهه گذشته در جریان تحولات اقتصادی - اجتماعی کشور و در انطباق با مبانی حقوقی و نظام اقتصادی تصویب شده در قانون اساسی، دولت با پذیرش وظایف و مسئولیت‌های جدید همراه با گسترش امور نوعاً تصدی‌گری و دخالت مستمر در توزیع منابع، توسعه بوروکراسی و با انبوهی از سیاست‌ها و مقررات متناقض با ماهیت محدودکننده، به ویژه از دیدگاه تولید و رشد صنعتی، به عاملی برای بیرون راندن بخش‌های غیردولتی و مآلاً کُند کردن جریان رشد اقتصادی مبدل گردید. این گونه گسترده‌گی وظایف دولت در تولید، تجارت و توزیع،

امور زیربنایی و خدمات اجتماعی و... که برخی از آنها در زمره وظایف طبیعی دولت و بخش‌های دیگری از آن ماهیتاً در شمار فعالیت‌های بخش‌های غیردولتی محسوب می‌شود، پیامدهایی را از لحاظ افزایش کارکنان بخش عمومی و توسعه سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت، افزایش نامتعادل بودجه، ایجاد فشارهای تورمی در اقتصاد ملی، رکود اقتصادی، رشد ناچیز تولید ناخالص داخلی، تشدید بیکاری و... دربرداشته است. بدین ترتیب گسترده شدن دولت در حوزه‌های غیراقتدار و غیرمرتبط با وظایف اصلی آن باعث شده است که از یکسو جریان انجام امور حاکمیتی دولت تضعیف شود و از سوی دیگر این فرآیند از جهت اتلاف منابع و همچنین کندکردن جریان رشد، تأثیرات نامطلوبی را بر اقتصاد کشور تحمیل نماید. بر این روال اگر شرایط اقتصادی موجود متحول نشود، امکانات و منابع حبس شده مولد در هر دو بخش دولتی و غیردولتی، با توجه به کاهش درآمدزایی بخش نفت، طی سال‌های پیش‌رو، انجام حرکت‌های اقتصادی را، به گونه‌ای که متضمن ثبات و تعادل و رشد و توسعه آینده کشور باشد، فراهم نخواهد ساخت و اقتصاد ملی همچنان با شرایط نامساعد و منفی رکود-تورمی دست به گریبان خواهد بود.

در همین حال شکل‌گیری چنین اقتصادی، با ویژگی‌های برشمرده، با اصول و دیدگاه‌های مطرح شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران منطبق است. در واقع پیش‌بینی‌های مندرج در قانون اساسی به تعبیری زمینه‌ها و فضای قانونی لازم را برای تحقق چنین ساختاری فراهم ساخته است. در اصول بیست و هشتم تا سی و یکم قانون اساسی و نیز در اصول چهل و سوم، چهل و چهارم، و چهل و پنجم قانون اساسی، مجموعه گسترده‌ای از وظایف برای دولت در نظر گرفته شده است که بسیاری از آنها در حوزه امور مرتبط با تولید و ایجاد ثروت و درآمد قرار دارد و بیشتر با طبیعت فعالیت‌های مردمی و مکانیزم و تأسیسات بازار سازگار است.

ورود دولت به عرصه این گونه فعالیت‌ها هم از نظر محدودیت منابع حقیقی و مالی در اختیار دولت و هم از جهت ضعف در مکانیزم‌های دولتی انجام امور اقتصادی و هم از لحاظ رقابت نابرابر با بخش‌های غیردولتی و ایجاد موانع برای شکل‌گیری فعالیت‌های مولد و ثروت‌زا، سبب استقرار نظام اقتصادی ناکارآمدی در کشور گردیده است که حاصل آن محروم کردن اکثریت مردم از دستیابی به رفاه نسبی و دریافت کالاها و خدمات مورد نیازشان بوده است. بنابراین یکی از جهت‌گیری‌های اساسی در آینده باید معطوف به بازآرایی اقتصاد ملی و ایجاد

تبادل در سهم و نقش بخش‌های نهادی از جمله بخش دولت باشد. قدر مسلم آن است که اصلاحات حقوقی- قانونی و کارکردی در جهت تجدید ساختار اقتصاد ملی و تعیین ضوابط و قلمرو فعالیت‌های بخش‌های دولتی- خصوصی- تعاونی بدون شناخت مفاهیم و تحول کارکردی این بخش‌ها و اصول حاکم بر فعالیت آنها و بررسی نقش و سهم‌شان در روندهای تاریخی توسعه اقتصادی- اجتماعی و همچنین بدون طبقه‌بندی و انتخاب مجموعه‌ای هماهنگ از وظایف برای بخش‌های سه‌گانه با نگاه به شرایط خاص ایران امکان‌پذیر نیست.

در این مقاله سعی شده است تا با شناخت مفهوم دولت و تحول کارکردی آن در روندهای تاریخی و همچنین در ایران چارچوبی برای تعیین وظایف و ضوابط و قلمرو فعالیت‌های بخش دولتی از دیدگاه مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، انجام امور حاکمیتی و نیز توسعه اجتماعی و برقراری عدالت مطرح شود. در همین زمینه با نگاهی به برنامه سوم به تحولات و اصلاحات ساختاری- نهادی پیش‌بینی شده در این برنامه نیز اشاره شده است.

### بخش دولتی: تعاریف و مفاهیم

دولت به مجموعه‌ی نهادهایی اطلاق می‌شود که ابزارهای اجبار مشروع را در اختیار داشته و آن را در محدوده سرزمین تعریف‌شده با جمعیت معین که از آن به جامعه تعبیر می‌شود اعمال می‌کند. دولت در حوزه حاکمیتی خود انحصار وضع قوانین و مقررات را در اختیار دارد.

دولت زاینده جریان تکاملی گروه‌بندی‌های انسانی است که از جماعات کوچک و ساده از قبیل خانواده، طایفه، عشیره و نظایر آن شروع شده و به تدریج به صورت مدینه و دولت‌شهر و نهایتاً به شکل دولت- کشور کنونی در آمده است. این فرایند تکاملی با جریان تحول روابط اجتماعی و تبدیل از ساده به پیچیده و از ناهمگون به همگون انطباق دارد. مفهوم کلاسیک دولت- کشور از پایان قرن پانزدهم و مقارن با ظهور اندیشه ملت استقرار گرفته، رشد کرده و به مرحله بلوغ رسیده است. بیان این مطلب منافی این واقعیت نیست که در ایام باستان نیز ساختارهای حکومتی و جماعت‌های سیاسی تکامل‌یافته‌ای در اندازه‌ها و شکل‌های گوناگون وجود داشته است و ترکیبی از عوامل نظیر فرهنگ، منابع و امکانات طبیعی، فرصت‌های تجارت و توزیع قدرت در چگونگی شکل‌گیری آنها تأثیرگذار بوده است (امپراتوری‌های بزرگ چین و هند و ایران در شرق و یونان و روم در غرب).

در مورد مفهوم دولت تعابیر گوناگونی مطرح شده است. گروهی دولت را به منزله جامعه و نوعی گروه‌بندی انسانی تلقی می‌کنند و گروهی دیگر مفهوم دولت را به یکی از عوامل تعیین‌کننده آن یعنی قدرت محدود می‌کنند و دولت را به منزله تجسم بخش قدرت حاکم، تشکیلات قهر و اجبار، ابزار سرکوب و یا همکاری اجباری قلمداد می‌نمایند. قدر مسلم آن است که دولت هیچ یک از دو مفهوم جامعه و یا قدرت را انحصاراً متضمن نیست، بلکه مفهومی است که از تلفیق این دو حاصل می‌شود. افزون بر این فضای جغرافیایی که گروهی انسان در آن زیست می‌کنند و قدرت فرمانروایی در آن به اجرا در می‌آید نیز از لوازم امکان استقرار و اعمال قدرت ملی است و همین مطلب دولت را به منزله یک شخصیت حقوقی از سایر دولت‌های دیگر متمایز می‌کند. بنابراین دولت در عین حال آمیخته‌ای از تجسم حقوقی ملت و شکلی از اشکال قدرت و کامل‌ترین و نهایی‌ترین نهاد سیاسی و برگردان اندیشه وطن و چارچوبی برای جریان یافتن حقوق و تکالیف افراد عضو جامعه است. بنابراین جمعیت، سرزمین و قدرت عمومی سه عامل اصلی برای شکل‌دادن به مفهوم دولت است. اشکال این نحوه تعریف دولت این است که مفهوم دولت با عوامل سازنده‌اش اشتباه می‌شود و اشاره‌ای به نفس و ماهیت دولت که برآیند عملکرد این عوامل است نمی‌شود. مشابه عوامل سه‌گانه یادشده در بسیاری گروه‌بندی‌های انسانی ابتدایی‌تر دیگر نیز مصداق دارد. اما در این گروه‌بندی‌ها نه اقتدار سیاسی در حدی است که در دولت نهادینه شده است، نه انسجام جمعیت در مرحله‌ای است که بتوان تعاریف ملت را در مورد آن جاری ساخت و نه قلمرو فضایی یا سرزمین به پایه سرزمین حوزه حاکمیت دولت می‌رسد. در همین حال این تفاوت‌ها بیشتر جهت کمی دارد و بنابراین نمی‌تواند به دقت تمایز ماهوی بین دولت-کشور را با سایر نهادها و جماعات ناقص‌تر منعکس کند، بنابراین برای تشخیص دولت از سایر نهادها باید معیارهای دیگری را که بیشتر جنبه کیفی دارد نیز مطرح ساخت. مهم‌ترین این معیارها را می‌توان چنین برشمرد:

- تقسیم‌کار بین نهادهای حکومتی و انحصار وضع قوانین؛
- نظام ضمانت اجرایی؛
- انحصار نیرومندترین وسائل مادی؛
- شخصیت حقوقی دولت.

یکی از ویژگی‌های دولت، تقسیم‌کار بین نهادهای حکومتی است. دولت عموماً از سه قوه

تشکیل می‌شود و هر یک از این سه قوه نقش معینی را عهده‌دار است: (الف) قوه مقننه که نقش آن وضع قوانین است (ب) قوه مجریه که اجرای قوانین را عهده‌دار است و (ج) قوه قضائیه که تفسیر و کاربرد قوانین را به عهده دارد (رفع منازعات و مرافعات و اختلافات مردم، تشخیص کج رفتاری‌ها از اوامر و نواهی قانون و تعیین کیفی‌های مناسب و...).

معیار دیگر سازمان و نظام ضمانت اجرایی یعنی تأسیساتی است که دولت برای تنفیذ قوانین و به کار بستن درست و منطقی آن در اختیار دارد. سازمان‌های انتظامی، تشکیلات دادگستری، قوانین و مقررات جزایی و آیین دادرسی، لازم‌الاجرا بودن احکام قطعی دادگاه‌ها و بسیاری دیگر از تأسیسات و سازمان‌ها و روش‌هایی که تضمین‌کننده اجرای قوانین است و نظم و پیچیدگی و سازمان‌یافتگی آنها از امتیازات دولت است.

در عین حال دولت انحصار نیرومندترین وسایل مادی را نیز در اختیار دارد. یک وجه این مطلب برخورداری از نیروهای مادی و سخت‌افزارهای نظامی و به‌طور کلی وسایلی است که اراده دولت را بر دیگران تحمیل می‌کند و برای ایجاد و حفظ امنیت داخلی و خارجی از آن استفاده می‌شود و وجه دیگر آن انحصار وضع و اجرای قوانین و مقرراتی است که تبعات مالی دارند، مثل قوانین مالیاتی و نظایر آن، و باز جهت دیگر این مطلب دارایی‌ها و مؤسساتی است که به‌طور طبیعی در حوزه مالکیت عمومی تعریف شده‌اند (مالکیت دولت بر معادن، منابع طبیعی و نظایر آن). گذشته از این موارد، دولت نهادی است برتر از نهادهای موجود درون آن و شخصیتی حقوقی است که از مجموع عناصر ترکیبی و همچنین از شخصیت حقیقی فرمانروایان و زمامداران منتزع شده است. به تعبیری "دولت بر حسب ماهیت دائمی است." بدین معنا که دولت نماد جماعت ملی و دارنده قدرت سیاسی است و لزوماً به صورت شخصیت حقوقی، حقوق عمومی را اعمال می‌کند.

مهم‌ترین ضابطه‌ای که مبین تفاوت ماهوی دولت با سایر نهادها است مطلب "حاکمیت" است.

از حاکمیت و مفهوم آن نیز تعابیر مختلفی شده است. در اصل پنجاه و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حاکمیت چنین تعریف شده است:

«حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خدا است و هم او، انسان را به سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت

منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طریق که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند.»

صرف نظر از تعبیر گوناگونی که از حاکمیت در قوانین اساسی کشورها مطرح شده و می‌شود، آنچه از دیدگاه شناخت مفهوم دولت حایز اهمیت است نفس حاکمیت است زیرا حاکمیت به دولت موجودیت می‌بخشد، حاکمیت از دولت تفکیک‌ناپذیر است و در واقع این دو مفهوم مرادف و هم‌زادند. حاکمیت عبارت از قدرت برتر فرماندهی و امکان اعمال اراده‌ای فوق اراده‌های دیگر است. دو مفهوم دولت و حاکمیت توأم‌اند. بدون وجود حاکمیت، دولت موجودیت ندارد و بدون دولت، حاکمیت مطرح نیست. نفی یکی نفی دیگری را به دنبال دارد. حاکمیت همچون مرکز تولید اقتدار به هر یک از دستگاه‌های فرمانروا، صلاحیت عملکرد یا اعمال اراده می‌دهد و همه اعمال فرازین قوای سه‌گانه و اعمال فرودین قوای عمومی به نام حاکمیت انجام می‌شود. استقرار قانون، حفظ نظم و امنیت، دفاع از کشور، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری و مقولاتی از این نوع همه ریشه در حاکمیت داشته و امور حاکمیتی محسوب می‌شوند. بنابراین آن بخش از وظایف دولت را که "به حوزه اقتدار و حاکمیت دولت" مربوط می‌شوند، باید وظایف اصلی دولت قلمداد کرد. دولت‌ها در شرایط خاص و متناسب با مراحل رشد و توسعه یافتگی کشورها و یا در جهت کسب اقتدار اقتصادی عموماً وظایف دیگری را به عهده گرفته‌اند و یا قانوناً به عهده‌شان گذاشته شده است و این مقوله اخیر "اعمال تصدی یا تصدی‌گری دولت" نام‌گذاری شده است. در قانون اساسی ایران اصول ۴۳ و ۴۴ و بعضاً چند اصل دیگر معطوف به حوزه‌های تصدی‌گری دولت است و سایر اصول قانون اساسی مستقیماً و یا غیرمستقیم به اعمال حاکمیت و امور حاکمیتی دولت مربوط می‌شود. در ایران طی دو دهه گذشته اشتغال دولت به امور تصدی‌گری و گسترده شدن دولت از یک سو موجب رانده شدن بخش‌های غیردولتی از مدار فعالیت‌های طبیعی‌شان گردیده است و از سوی دیگر با توجه به منابع و امکانات و توانمندی‌های محدودی که دولت در اختیار داشته گسترده شدن دولت در حوزه‌های غیراقتدار و غیرمرتبط با وظایف اصلی آن باعث شده است که جریان انجام امور حاکمیتی دولت تضعیف شود و این هر دو، هم از جهت اتلاف منابع و هم از جهت گُندکردن جریان رشد اقتصادی کشور، تأثیرات نامطلوبی را متضمن بوده است. بنابراین یکی از جهت‌گیری‌های اساسی در آینده باید معطوف به این باشد که فعالیت‌های دولت به عمده به

حوزه‌های اقتدار و حاکمیت یعنی انجام وظایف اصلی اش معطوف شود و امور مرتبط با ایجاد ثروت و تولید به بخش‌های تعاونی و خصوصی واگذار گردد.

## بخش دولتی: نقش و قلمرو

### الف. روندهای تاریخی

دولت از دید موضوعی و مادی یعنی از لحاظ سازمان‌بندی قدرت و نهادآرایی و جنبه‌های تشکیلاتی دستگاه‌های حکومتی، به آشکال و صورت‌های بسیار متفاوتی ظاهر شده است. لیکن مباحثاتی که از دیرباز درباره نقش و قلمرو حوزه‌های عمومی و خصوصی مطرح می‌گردیده متضمن چنین تنوع و گستره وسیعی از تفاوت‌های ماهوی نبوده است. در مقدمه ابن‌خلدون، در اثر معروف نیکولو ماکیاوولی با عنوان شهریار، در مکاتیب کنفوسیوس و در آثار سایر فلاسفه و نظریه‌پردازان، محور بحث‌ها همواره حول حقوق و تعهدات متقابل دولت و شهروندان استوار بوده است و تأمین و عرضه کالاهای عمومی اساسی و انجام امور حاکمیتی در زمره وظایف اصلی دولت قلمداد می‌شده است. اما در عرصه‌های وسیع‌تر از انجام این حداقل وظایف و به‌ویژه در مورد نقش دولت در فرایند توسعه این‌گونه تشابه آرا وجود نداشته است. در قرن هفدهم مرکاتیلیست‌ها (سوداگران) نقش عمده‌ای برای دخالت دولت در اقتصاد و هدایت جریان تجارت قائل می‌شدند، لیکن علمای کلاسیک عموماً برای بخش عمومی نقش محدودی را قائل بودند و آن را به مواردی مانند حفظ نظم و قانون و دفاع از کشور منحصر می‌دانستند. آدام اسمیت در کتاب ثروت ملل وظایف سه‌گانه دولت را چنین بر می‌شمارد:

«نخستین وظیفه دولت، حفظ و حراست اجتماع از قهر و حمله اجتماعات دیگر است که فقط به وسیله نیروی نظامی ممکن می‌شود. اما هزینه آماده کردن نیروی نظامی در زمان صلح، و به کاربردن آن در وقت جنگ، در حالات و مراحل گوناگون رشد اجتماعی متفاوت است. (ص ۲۱۳) ... و بر اثر پیشرفت تمدن در اجتماع رفته‌رفته افزایش می‌پذیرد... تغییر بزرگی که اختراع اسلحه آتشین در فنون جنگی پدید آورده است علاوه بر عوامل دیگر، هزینه تربیت و تنظیم یک قشون را در حال صلح، و به کاربردن آن را در زمان جنگ، افزایش داده است» (ص ۲۳۰) ...

«وظیفه دوم، حمایت از هر عضو اجتماع در برابر ظلم و زورگویی هر عضو دیگر آن- یعنی

استقرار یک عدلیه دقیق است... که در مراحل مختلف اجتماعی متضمن هزینه‌های گوناگونی است. در میان قبایل شکارچی، چون مالکیت خصوصی تقریباً وجود ندارد، در نتیجه قاضی منصوب، یا عدلیه منظمی در کار نیست... هر کجا مالکیت بزرگ وجود داشته باشد، نابرابری عظیمی مشاهده می‌شود... بنابراین تحصیل ملک وسیع و با ارزش الزاماً سبب ایجاد دولت می‌شود. جایی که مالکیت خصوصی - یا دست‌کم مالی که بیش از دو سه روز کار ارزش داشته باشد - نیست، وجود دولت لزوم چندانی ندارد» (ص ۲۳۲ - ۲۳۱)...

«سومین و آخرین وظیفه دولت... برپاداشتن و نگاهداری آن نهادهای اجتماعی و خدمات عمومی است که اگر چه ممکن است در نهایت درجه به سود اجتماع باشند، سود ناشی از آن هرگز هزینه (سرمایه‌گذاری خصوصی) آن را جبران نخواهد کرد و بنابراین نمی‌توان توقع داشت که یک فرد و یا تعداد کمی از افراد در ایجاد و حفظ آن بکوشند. انجام این وظیفه نیز در مراحل مختلف اجتماع به هزینه‌های گوناگون احتیاج دارد. غیر از نهادهای اجتماعی عمومی لازم برای دفاع از کشور و استقرار عدلیه که قبلاً از آنها نام بردیم، انواع دیگر این گونه خدمات و نهادها اغلب از آن قسم است که برای آسان‌کردن بازرگانی در اجتماع و تعلیم و تربیت مردم لازم است» (ص ۲۴۴)...

اهمیت کتاب ثروت ملل و اندیشه‌های آدام اسمیت که در اواخر قرن هجدهم مطرح شده، به‌ویژه از آن باب است که پیش از طرح این افکار هرگز جایگاه بازار به منزله بهترین ابزار تحقق رشد و ارتقای رفاه تشخیص داده نشده بود.<sup>۱</sup> از دیدگاه آدام اسمیت و اقتصاددانان کلاسیک بعد از او نقش و وظایف دولت باید به حوزه‌های محدودی نظیر تأمین کالاهای عمومی ضروری مانند دفاع، امنیت اشخاص و تضمین حقوق مالکیت، تنفیذ قراردادها و صیانت از آزادی‌های اقتصادی و سیاسی و آموزش شهروندان منحصر می‌شد و انجام این وظایف و امور نوعاً حاکمیتی، شرط لازم برای شکوفایی بازار تلقی می‌گردید. پیدایی و اشاعه این نگرش محافظه‌کارانه تا حدودی واکنش در مقابل دخالت گسترده دولت‌ها در عملکرد بازار در قرن هجدهم در اروپا بود.

۱. پیدایی نظام‌های اقتصادی مبتنی بر بازار در جریان رشد سرمایه‌داری و با گذار از فئودالیسم و مرحله انتقالی سوداگری (مرکانتیلیسم) شکل گرفت. ویژگی این سیستم را می‌توان چنین برشمرد: انگیزه سود به‌منزله محرک فعالیت‌های اقتصادی، تحرک اجتماعی و قانونی عوامل تولید، گسترش رقابت و پدیدارشدن تقاضا به‌منزله جهت‌دهنده به تولید و حاکمیت مصرف‌کننده و قواعد بازار.



اقتصاددانان کلاسیک این‌گونه دخالت‌ها را برای فعالیت اقتصادی زیان‌بار قلمداد می‌کردند و آن را مانعی برای رشد تلقی می‌نمودند. شاید به‌علت فراگیر شدن همین نگرش و تجربیاتی که از نتایج دخالت دولت‌ها در فعالیت‌های اقتصادی حاصل شده بود، در قرن نوزدهم نقش و دخالت دولت بسیار محدود گردید و آزادی فعالیت‌های اقتصادی به صورت فلسفه و اندیشه حاکم و مسلط درآمد. میانگین نسبت هزینه‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی در اواخر قرن نوزدهم در کشورهای صنعتی محدود و حول و حوش ۸ درصد بوده است. لیکن در همین شرایط نیز در اروپا، ژاپن، و امریکای شمالی دخالت دولت نقشی حیاتی را در توسعه و رشد بازارها عهده‌دار بود. در ایالات متحد که دخالت دولت در اقتصاد از لحاظ تاریخی همواره محدودتر از کشورهای اروپایی و ژاپن بوده است طی همین قرن نوزدهم دولت اقدامات مهمی را در جهت ایجاد زیربنای ارتباطی (نظیر ایجاد نخستین خط تلگراف بین واشنگتن و بالتیمور در اوایل دهه ۱۸۴۰)، اجرای برنامه حمایت از تحقیقات و خدمات ترویجی در بخش کشاورزی (قانون موریل ۱۸۶۳) و وضع قوانین بانکداری و تأسیس سازمان نظارت بر بانک‌ها (در سال ۱۸۶۳ و تأسیس بانک مرکزی- نظام فدرال رزرو- در سال‌های بعد) و نظایر آن به‌عمل آورد.

در قرن نوزدهم نقش دولت در بازتوزیع درآمدها بسیار محدود بود. در اروپا توزیع مجدد به عمده از طریق صدقات و اقدامات داوطلبانه خصوصی انجام می‌شد. نظام‌های مالیاتی عموماً به مواردی نظیر درآمدهای حاصل از گمرکات و مالیات‌های غیرمستقیم دیگری مانند مالیات بر فروش، انحصارات، مالیات‌های کالایی منحصر بود. مالیات بر درآمد که در اواخر قرن هجدهم در فرانسه و بریتانیا به مجموعه مالیات‌ها افزوده شده بود هنوز منبع درآمدی عمده‌ای را تشکیل نمی‌داد.

در پایان قرن نوزدهم با استقرار نخستین نظام بیمه اجتماعی ملی در آلمان که به ابتکار بیسمارک صدراعظم این کشور انجام گردید، نشانه‌های ضعیفی از تأسیس و شکل‌گیری دولت‌های رفاه در اروپا ظاهر گردید.

با استانداردهای کنونی تا اوایل قرن حاضر اندازه دولت‌ها کوچک باقی ماند و در سال‌های بعد از جنگ جهانی اول مجموعه‌ای از رخدادها باعث گردید که این روند دگرگون شود. نخستین حادثه، وقوع انقلاب روسیه در سال ۱۹۱۷ بود که موجب لغو کلی مالکیت خصوصی و

شکل‌گیری کنترل دولت بر کلیه فعالیت‌های اقتصادی و استقرار نظام برنامه‌ریزی متمرکز در این کشور شد. حادثه دیگر، کساد و رکود عظیم سال‌های ۱۹۳۰ بود که دولت‌ها را اجباراً به سوی اتخاذ و اعمال سیاست‌های ضد ادواری و احیای فعالیت‌های اقتصادی سوق داد.

حادثه سوم که عامل وقوع آن جنگ جهانی دوم بود فروپاشی امپراتوری‌های اروپایی است. این‌گونه تحولات ژئوپولیتیکی همراه با فشارها و الزامات ناشی از استقرار نظام‌های بیمه اجتماعی در کشورهای صنعتی، آغازگر یک سلسله مباحثات سیاسی طولانی در باب پذیرش نقش فعال‌تر برای دولت در حوزه فعالیت‌های اقتصادی-اجتماعی گردید.

دیدمان بعد از جنگ در زمینه گسترش نقش و قلمرو دولت در کشورهای پیشرفته صنعتی حول سه موضوع و جهت‌گیری مشخص سازمان یافته بود و در عمل نیز تا بروز اولین تکانه قیمت نفت در سال ۱۹۷۳ به وفاق نسبت به این سه مطلب خللی وارد نگردید و این جهت‌گیری‌ها به‌گونه گسترده‌ای پیگیری شد. اولین مطلب ضرورت حمایت و کمک‌های رفاهی به افراد و خانواده‌هایی بود که به علت از دست دادن موقتی درآمد یا شکل‌های دیگر محرومیت، نیازمند تشخیص داده می‌شدند. دومین مطلب مطلوبیت نظام‌های اقتصادی مختلط با مشارکت بخش‌های عمومی و خصوصی بود که در مواردی ملی کردن مجموعه‌ای از صنایع استراتژیک را الزام‌آور می‌ساخت. سومین مطلب پیگیری مجموعه سیاست‌های هماهنگ در زمینه مدیریت اقتصادی کلان در جهت ایجاد شرایط با ثبات در اقتصاد ملی بود که گاهی نیز به صورت صریح و در قالب هدف‌های تأمین اشتغال کامل، ثبات قیمت‌ها و تعادل در تراز پرداخت‌ها مطرح می‌شد.

بدین ترتیب در سال‌های بعد از جنگ نقش و سهم دولت‌ها در کشورهای صنعتی گسترش یافت و با توسعه فعالیت‌های زیربنایی و ارائه خدمات عمومی نظیر آب و برق و تلفن و... و همچنین حمایت گسترده‌تر دولت‌ها در حوزه‌های آموزش، بهداشت و افزایش پرداخت‌های انتقالی و یارانه‌ها، نسبت هزینه‌های عمومی به تولید ناخالص داخلی رشدی چشم‌گیر نمود. بین سال‌های ۱۹۱۳ تا ۱۹۹۰ میانگین سهم هزینه‌های دولت در تولید ناخالص داخلی در این کشورها از حدود ۹ درصد به حدود ۴۶ درصد افزایش یافت و اندازه دولت‌ها در این کشورها نیز با همین تعبیر در سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۰ تقریباً دو برابر گردید.

تحول سهم هزینه‌های دولت در تولید ناخالص داخلی ۱۸۷۰-۱۹۹۰<sup>۱</sup>

کشور	اواخر قرن نوزدهم حدود سال ۱۸۷۰	قبل از جنگ جهانی اول حدود سال ۱۹۱۳	پس از جنگ جهانی اول حدود سال ۱۹۲۰	قبل از جنگ جهانی دوم حدود سال ۱۹۳۷	پس از جنگ جهانی دوم سال ۱۹۶۰	۱۹۸۰	۱۹۹۰
اتریش	...	...	۱۴/۷	۱۵/۲	۳۵/۷	۴۸/۱	۴۸/۶
بلژیک	...	...	...	۲۱/۸	۳۰/۳	۵۸/۶	۵۵/۵
کانادا	...	...	۱۳/۳	۱۸/۶	۲۸/۶	۳۸/۸	۴۵/۸
فرانسه	۱۲/۶	۱۷/۰	۲۷/۶	۲۹/۰	۳۴/۶	۴۶/۱	۴۹/۸
آلمان	۱۰/۰	۱۴/۸	۲۵/۰	۴۲/۴	۳۲/۴	۴۷/۹	۴۵/۷
ایتالیا	۱۱/۹	۱۱/۱	۲۲/۵	۲۴/۵	۳۰/۱	۴۱/۹	۵۳/۲
ژاپن	۸/۸	۸/۳	۱۴/۸	۲۵/۴	۱۷/۵	۳۲/۰	۳۱/۷۷
هلند	۱/۹	۹/۰	۱۳/۵	۱۹/۰	۳۳/۷	۵۵/۲	۵۴/۰
نروژ	۳/۷	۸/۳	۱۳/۷	...	۲۹/۹	۳۷/۵	۵۳/۸
اسپانیا	...	۸/۳	۹/۳	۱۸/۴	۱۸/۸	۳۲/۲	۴۱/۸
سوئد	۵/۷	۶/۳	۸/۱	۱۰/۴	۳۱/۰	۶۰/۱	۵۹/۱
سوئیس	...	۲/۷	۴/۶	۶/۱	۱۷/۲	۳۲/۸	۳۰/۷
انگلیس	۹/۴	۱۲/۷	۲۶/۲	۳۰/۰	۳۲/۲	۴۳/۰	۳۹/۹
امریکا	۳/۹	۱/۸	۷/۰	۸/۶	۲۷/۰	۳۱/۸	۳۳/۳
میانگین	۸/۳	۹/۱	۱۵/۴	۱۸/۳	۲۸/۵	۴۳/۳	۴۵/۹
استرالیا	-	-	-	-	۲۱/۲	۳۱/۶	۳۴/۵
ایرلند	-	-	-	-	۲۸/۰	۳۹/۵	۳۹/۸
زلاتندو	-	-	-	-	۲۶/۹	۳۸/۱	۴۴/۰
میانگین	...	...	...	...	۲۵/۴	۴۲/۶	۴۴/۸
میانگین کل	۸/۳	۹/۱	۱۵/۴	۲۰/۷	۲۷/۹	۴۲/۶	۴۴/۸

۱. این مطلب شایان توجه است که در ایران در سال ۱۳۷۶ نسبت هزینه‌های بودجه عمومی دولت به تولید ناخالص داخلی حدود ۲۰ درصد بوده است.  
 مأخذ: مجله روند، نشریه علمی- تخصصی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سال هشتم، شماره ۲۴ و ۲۵، سال ۱۳۷۶.

بررسی ترکیب بودجه عمومی در کشورهای صنعتی نشان می‌دهد که در اوائل دهه ۱۹۹۰ بخش عمده‌ای از هزینه‌ها صرف پرداخت‌های انتقالی و یارانه‌ها می‌شده است. سهم هزینه‌های تأمین کالاهای عمومی اساسی در بودجه عمومی (یعنی هزینه‌های مرتبط با استقرار نظم و قانون و دفاع) در سال‌های نخستین دهه ۱۹۹۰ در این کشورها به‌طور متوسط به تقریباً ۱۰ درصد تقلیل یافته بود و در این سال‌ها، بیش از نیمی از درآمدهای مالیاتی مصرف پرداخت‌های انتقالی و یارانه‌ها می‌شده است. این دگرگونی در ترکیب هزینه‌ها تا حدودی معلول تغییر ترکیب جمعیت و به‌طور خاص پیرشدن جمعیت در این کشورها بوده است، که طبعاً موجبات رشد هزینه‌های مربوط به تقاعد و بازنشستگی و همچنین هزینه‌های بهداشتی را فراهم آورده است. در همین حال اولویت‌گذاری‌های ملی نیز در این مطلب دخالت داشته است. اندازه دولت سوئد در سال ۱۹۶۰ از دیدگاه سهم هزینه عمومی در درآمد ملی، همچنین سهم اشتغال دولتی در جمعیت تقریباً هم‌ارز و معادل با اندازه دولت ایالات متحد بوده است. اما در سال ۱۹۵۵ اندازه دولت سوئد با همین تعابیر به دو برابر اندازه دولت ایالات متحد متحول شده است. در توسعه چشم‌گیر و در عین حال تدریجی نقش دولت در اقتصاد در قرن بیستم یک سلسله عوامل سیاسی و ایدئولوژیک و رخدادهایی نظیر جنگ، بروز بحران‌های اقتصادی و نظایر آن دخالت داشته است. صرف‌نظر از عوامل تاریخی و سیاسی، تغییرات نگرشی نیز از دیدگاه ایجاد فضای مساعد برای پذیرش نقش گسترده‌تر و فعال‌تر دولت‌ها در فرایند اقتصادی تأثیرگذار بوده است.

اشاعه اندیشه‌های مارکسیستی و سوسیالیستی در قرن بیستم از جمله عوامل و نیروهایی بوده است که کشورهای سرمایه‌داری و اقتصادهای بازار را به پذیرش نقشی فعال‌تر در بازتوزیع درآمدها ترغیب کرده است. از دیدگاه اقتصاددانان کلاسیک وظایف اصلی دولت باید به اموری محدود می‌شد که بتواند کارآیی تخصیص منابع را افزایش دهد. ظهور کمونیزم در اتحاد جماهیر شوروی سابق و سپس در اروپای شرقی و جاذبه‌هایی که برنامه‌ریزی متمرکز نزد روشنفکران سایر مناطق جهان پیدا کرد گرایش را در جهت شکل‌گیری نظام‌های اقتصادی مختلط به وجود آورد و به موازات آن نقش دولت در اداره امور این‌گونه اقتصادها عمده شد، به گونه‌ای که به تدریج بازتوزیع درآمدها به صورت یک هدف سیاسی مهم مطرح گردید. تغییر در نظام‌های مالیاتی با تکیه بر به‌کارگیری نرخ‌های تصاعدی مالیات بر درآمد، پرداخت یارانه به کالاهای اساسی، و همچنین پرداخت‌های انتقالی و رفاهی و نظایر آن، با تأثیر مستقیم بر توزیع درآمد، و همچنین

رشد هزینه‌های عمومی در زمینه بهداشت و آموزش، با تأثیرگذاری غیرمستقیم بر توزیع درآمد، در مجموعه‌های سیاستی عموم کشورها به نحوی گنجانده شد. اموری که پیش از آن یا اصلاً مطرح نمی‌شد و یا به‌رحال از اهمیت چندانی برخوردار نبود.

با انتشار کتاب نظریه عمومی، اشتغال بهره و پول (۱۹۳۶) و رواج اندیشه‌های کینزی در سال‌های بعد، نگرش‌های جدیدی در زمینه نقش دولت و اتخاذ شیوه‌های نوین مدیریت اقتصادی به خصوص با تکیه بر حفظ درآمد سرانه افراد در جریان نوسانات تجاری و در جهت اداره این نوسانات مطرح گردید و همراه با این تغییر رویکرد در حوزه مدیریت اقتصادی، نهادسازی‌هایی برای تهیه و اجرای طرح‌های زیربنایی اشتغال‌زا در بخش عمومی، استقرار مکانیزم‌های بیمه بیکاری همراه با گسترش بخش دولتی و به‌کارگیری نظام‌های مالیاتی با سازوکار انعطاف‌پذیر درونی در جهت افزایش مالیات‌ها در دوره‌های رونق و کاهش آن در شرایط رکود، طرح‌های بیمه برای حمایت از بازنشستگان، انواع کمک‌ها و انتقال‌های درآمدی به اقشار آسیب‌پذیر در سطوح درآمدی پایین به‌عمل آمد. شرکت‌های دولتی با هدف ایجاد اشتغال در بخش عمومی به‌وجود آمدند. انگیزه اصلی در همه این تحولات ایجاد شرایط اقتصادی با ثبات و ضرورت اداره نوسانات اقتصادی عنوان می‌شد و این اعتقاد وجود داشت که کشورهایی که دارای بخش عمومی گسترده باشند کم‌تر در معرض ادوار تجاری و بحران قرار می‌گیرند. بدین ترتیب در چارچوب نظریه کینز توجهاتی برای توسعه نقش و سهم دولت در اقتصاد پدید آمد. علاوه بر تأثیراتی که تفکرات و نگرش‌های سوسیالیستی و کینزی در کم و کیف سیاست‌ها، و فعالیت‌های دولت داشته است، دگرگونی‌های فنی در علم اقتصاد در دهه ۱۹۵۰ و به‌ویژه مباحثات نظری مربوط به نارسایی بازار (کالاها، عمومی، اثرات خارجی، انحصارات طبیعی و بی‌قرینگی اطلاعات) نیز توجهات جدیدی را برای حضور فعال‌تر و گسترده‌تر دولت و توسعه مداخلات آن در حوزه‌های وسیعی نظیر بهداشت، آموزش، تحقیقات، حمل و نقل و... فراهم کرد. صرف‌نظر از مباحث ایدئولوژیک و نظری که پیش از این مطرح شد، و در رفتار دولت‌ها در همه کشورها تأثیرگذار بوده است، در مورد کشورهای در حال توسعه و در فرایند تاریخی توسعه بخش عمومی در این کشورها در نیمه دوم قرن بیستم نیز مجموعه‌ای از نیروها و عوامل فنی، اقتصادی و سیاسی و نگرش‌های ویژه توسعه تأثیرگذار بوده است.

از جهت دیدگاهی، برداشت‌ها و رویکردهای رایج در کشورهای در حال توسعه در دهه ۱۹۵۰

نسبت به سرمایه‌داری و سوسیالیسم و نگرش‌های ضداستعماری و استقلال‌طلبانه توأم با تبلیغات و عملکرد رشد اقتصادی در کشورهای کمونیستی (اتحاد جماهیر شوروی سابق، چین...) و همچنین خاستگاه رهبران سیاسی در این کشورها که عموماً از روشنفکران و نظامیان تشکیل می‌شدند و سوءظن آنها نسبت به فرایند بازار همراه با اعتماد و ایمانشان به توانایی‌های دولت و اداره امور عمومی از جمله عوامل تأثیرگذار در ایجاد فضای مساعد برای گسترش بخش عمومی در این کشورها بوده است.

از جهات اقتصادی و سیاسی حداقل دو یا سه عامل در رشد بخش عمومی و مداخله‌های مستقیم و غیرمستقیم دولت در اقتصاد در کشورهای در حال توسعه در سال‌های بعد از جنگ تأثیرگذار بوده است:

- کمبودهای ارزی و امکانات محدود وام‌گیری از خارج و شرایط نامناسب آن همراه با گرایش‌های استقلال‌طلبانه، زمینه‌های لازم را برای اتخاذ و اعمال استراتژی توسعه صنعتی مبتنی بر جایگزینی واردات و تشدید روند حمایت‌گرایی فراهم کرد. برای اجرای این سیاست ناگزیر باید برای سرمایه‌گذاری‌های معطوف به تولید کالاهای ضروری با به‌کارگیری ابزارهای ارزی، اعتباری و مالیاتی انگیزه‌هایی ایجاد شود و در مقابل با ایجاد ممنوعیت و ضد انگیزه از تولید و واردات کالاهای غیر ضروری ممانعت به عمل آید. این مجموعه سیاستی ناگزیر به بوروکراسی گسترده‌تری احتیاج داشت که بتواند دخالت‌های مستقیم و غیرمستقیم دولت را در اقتصاد سامان دهد و میسر سازد.

- ضعف ظرفیت‌های فنی، سرمایه‌ای، مدیریتی و کارآیی در بخش خصوصی، محدود بودن اندازه بازار و... همراه با اعتقاد به برتری و امتیاز بخش دولت هم از لحاظ بسیج مردم و تجهیز پس‌اندازها و سرمایه‌ها و هم از لحاظ مهارت‌های مدیریتی و عدم امکان انجام فعالیت‌ها و طرح‌های بزرگ تولیدی و صنعتی با نیازهای سرمایه‌ای عظیم و الزامات تخصصی و اطلاعاتی قابل ملاحظه توسط بخش خصوصی، موجب گردید که دولت در حوزه‌های مهمی از فعالیت‌های اقتصادی جایگزین بازار شود و عملاً بخش وسیعی از تصدی‌گری اقتصادی را به عهده گیرد.

- تکیه بر تأمین نیازهای اساسی و نگرانی از بروز بحران‌های شدید شهری در شرایط عدم ایجاد انگیزه و حمایت‌های لازم از بخش کشاورزی موجب رشد پارانه‌های غذایی و غیر آن

گردید و این مطلب نیز به متورم شدن بودجه‌های عمومی و گسترده تر شدن دولت در کشورهای در حال توسعه کمک نمود و در عین حال سبب گردید که به تولید کشاورزی لطمه وارد شود و واردات مواد غذایی به سرعت افزایش یابد.

بدین ترتیب در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ بدینی نسبت به برون‌گرایی و توسعه صادرات، تکیه مفرط بر توسعه اقتصادی مبتنی بر رهبری دولت، اتخاذ استراتژی جایگزینی واردات، تکیه بر عدالت‌جویی و تأمین نیازهای اساسی و همچنین گرایش به پندار برتری مالکیت و مدیریت دولتی، بی‌اعتنایی به اهمیت رقابت و رقابت‌پذیری، و عدم تشویق سرمایه‌گذاری‌های خارجی از جمله روندها و گرایش‌های مسلط در عموم کشورهای در حال توسعه بوده است که عملاً موجبات توسعه بخش عمومی و دخالت‌های دولت را فراهم کرد و این دو دهه را به عصر طلایی گسترش دولت مبدل ساخت. ضمن آن که این روندها و به خصوص شرایط عدم رقابت، به کندی جریان رشد کمی و کیفی ظرفیت‌های کارآفرینی در بخش‌های دولتی و خصوصی نیز منجر شد.

طی این دو دهه روندهای کلی توسعه بخش عمومی در جهان، مطلب کساد و بحران بزرگ دهه ۱۹۳۰ و تلقی آن به منزله شکست سرمایه‌داری و بازار، موفقیت‌های ناشی از دخالت‌های دولتی در کشورهای پیشرفته - طرح مارشال، مدیریت تقاضای کینزی و شکوفایی اقتصادی دولت‌های رفاه - در نگرش‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی کشورهای در حال توسعه به‌طور عام و کشورهای تازه استقلال‌یافته به‌طور خاص تأثیر گذاشت و همراه با اشاعه مباحث نظری مربوط به نارسایی یا شکست بازار و اهمیت و نقش دولت در تصحیح شرایط ناشی از شکست بازار و جاهتی که برنامه‌ریزی متمرکز، و ضرورت دخالت دولت در گسترش و تعمیق فرایند صنعتی شدن و حمایت از صنایع نوزاد پیدا کرد، این نگرش در چارچوب‌های نظری و در بحث‌های صوری و متون توسعه به گونه‌ای رسمی وارد شد. ناسیونالیسم اقتصادی و تکیه بر رشد درون‌زا با اتکای به فعالیت بنگاه‌های تولیدی و تجاری دولتی و بخش خصوصی بومی نیز به این مجموعه افزوده شد و موجب گردید گستره دخالت دولت به حوزه‌های وسیعی از امور از جمله تعیین قیمت‌ها و قیمت‌گذاری، کنترل تجارت، اداره بازارهای مالی و ارز و تنظیم بازار کار و... تسری یابد.

در دهه ۱۹۷۰ اندک‌اندک هزینه‌های اتخاذ این استراتژی و تالی فاسدهای آن روشن شد. اما

در همین دهه افزایش قیمت‌های نفت و چند برابر شدن آن فشار جدیدی را در جهت گسترش‌های بیشتر بخش عمومی در کشورهای در حال توسعه غیرنمونه نفت خیز ایجاد کرد. با بروز بحران بدهی‌ها و کاهش بهای نفت در دهه ۱۹۸۰ هزینه‌های اتخاذ و اعمال این استراتژی توسعه به نحو آشکار مشخص گردید و در سال‌های بعد فروپاشی اتحاد شوروی و نظام‌های با برنامه‌ریزی متمرکز و شواهد شکست دولت، شرکت‌های دولتی و دخالت‌های دولتی، آغازگر شکل‌گیری دیدمان‌های جدیدی در توسعه و سیاست‌گذاری‌های توسعه گردید (دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰).

کوشش‌هایی که در کشورهای در حال توسعه ظرف دو دهه اخیر برای برقراری توازن مجدد در ساختار بودجه‌ای کشورها همراه با بازاریابی بخش عمومی به عمل آمده است در همه موارد هماهنگ و جهت‌دار نبوده است. در کشورهایی که با بحران دیون خارجی رویاروی بوده‌اند اغلب به جای کوچک کردن دولت، واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و انحلال شرکت‌های زیان‌ده و اقداماتی از این قبیل از هزینه‌های آموزش، و امور زیربنایی کاسته شده است و بودجه‌های عمرانی از این رهگذر بیش از بودجه‌های جاری زیان دیده است. در آفریقا، کشورهای اتحاد جماهیر شوروی سابق و بخش‌هایی از آمریکای لاتین غفلت از انجام پاره‌ای از وظایف اصلی و امور حاکمیتی که دولت بر عهده دارد به جریان شکل‌گیری و تقویت تأسیساتی که میبانی اصلی توسعه بازارها را تشکیل می‌دهد خدشه وارد ساخته است. اما در پاره‌ای کشورهای دیگر نیز به تدریج بازارها و سازمان‌های غیرحکومتی و به معنای وسیع‌تر جامعه مدنی جایگزین دولت‌ها می‌شود. قدر مسلم آن است که بر اساس تجربه نیم قرن گذشته می‌توان این مطلب را مطرح کرد که: توسعه با راهبری و سلطه دولت محکوم به شکست است اما توسعه بدون وجود یک دولت کارآمد نیز امری ممتنع و امکان‌ناپذیر است.

در مجموع و به‌طور خلاصه اکنون قریب دو قرن است که مباحثات مربوط به نقش مناسب دولت در فرایند اقتصادی و تأثیرات آن از دیدگاه رشد و توسعه مطرح بوده است. عموم علمای اقتصادی کلاسیک نقش دولت را به وظایف اصلی و عمده حاکمیتی دولت محدود می‌دانستند و معتقد بودند که حوزه فعالیت‌های دولت نباید از اموری نظیر استقرار نظم و قانون و دفاع، حفظ امنیت و آزادی‌های اقتصادی و سیاسی افراد و تضمین حقوق مالکیت و تنفیذ قراردادها و آموزش شهروندان فراتر رود. در دموکراسی‌های پیشرفته صنعتی استقرار و گسترش دولت‌های رفاه طی یک قرن (سال‌های ۱۸۷۰ تا ۱۹۷۰) موجب توسعه نقش و قلمرو فعالیت‌های بخش



دولتی و تعرض آن به محدوده‌هایی فراتر از حدود تعیین‌شده در مباحث نظری طرح‌شده از سوی علمای کلاسیک گردید. اما در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ شرایط اقتصادی در مواردی باعث شد که فرایند گسترش قلمرو دولت کُند و محدود گردد و تا حدودی از حجم تخصیص‌های رفاهی نامتناسب با رشد اقتصادی کاسته شود. در کشورهای در حال توسعه نیز در سال‌های بعد از ۱۹۵۰ مباحثات مربوط به نقش و سهم و قلمرو فعالیت‌های بخش دولتی و همچنین مداخله دولت در فرایند اقتصادی به‌ویژه در مراحل نخستین رشد به‌گونه‌ای جدی مطرح گردید. طی نیم قرن اخیر سه جریان عمده در تغییرات نقش دولت در اقتصاد در کشورهای در حال توسعه تأثیرگذار بوده است:

نخست، نگرش‌های سیاسی، دوم وضعیت اقتصاد جهانی و مرحله رشد کشورها و سوم تجربه‌های موفق توسعه و توجه به نقش بازارهای رقابتی در موفقیت فرایند توسعه در کشورهای نوظخته صنعتی (از دهه ۱۹۸۰ به بعد). در همین حال باید توجه داشت که اکنون گروهی از کشورهای در حال توسعه مراحل نخستین رشد و خیزش اقتصادی را گذرانده و به مراحل پیشرفته‌تر و پیچیده‌تری از لحاظ فن‌آوری وارد شده‌اند و در شرایط گسترش تجارت و رقابت بین‌المللی و در اقتصادهای متنوع‌تر کنونی کشورهای در حال توسعه، ادامه روندهای گذشته در زمینه مالکیت و مدیریت دولتی بر ابزار تولید دیگر نمی‌تواند با شرایط متحول بازار و رشد فن‌آوری‌های جدید و پیشرفته سازگار باشد و ناگزیر باید عرصه فعالیت‌های دولت به حوزه‌های حاکمیتی و تنظیم و ارشاد اقتصادی محدود گردد و با استقرار و توسعه تأسیسات کارآمد بازار، زمینه رشد بخش‌های غیردولتی در جهت ارتقای رقابت‌پذیری و در اختیار گرفتن سهم بیشتری از بازارهای منطقه‌ای و بین‌المللی و تداوم جریان رشد اقتصادی در این کشورها فراهم شود.

در ایران نیز طی سه دهه ۱۳۳۰ تا ۱۳۵۰ عواملی نظیر ضرورت صنعتی‌شدن کشور، ضعف ظرفیت‌های فنی و کارآفرینی در بخش خصوصی، اندازه بازار و سرانجام اتخاذ و اعمال استراتژی تجاری صنعتی جایگزینی واردات موجبات گسترش نقش و مداخله‌های بخش دولتی را در اقتصاد فراهم آورد. اما در عین حال طی این سه دهه زمینه‌های رشد بخش خصوصی نیز تا حدودی فراهم گردید. در تجربه ایران همواره عامل نفت و مالکیت و مدیریت عمومی بر منابع نفتی تأثیری تعیین‌کننده در نقش و سهم دولت و گسترش قلمرو و فعالیت‌های بخش دولتی

داشته است. وقوع انقلاب اسلامی و تحولات سیاسی و اقتصادی بعد از آن موجب شکل‌گیری شرایط جدیدی گردید و طی دو دهه گذشته، بخش عمومی به نحو بی‌رویه‌ای گسترده شد. این روند توأم با مداخله‌های روزافزون و بیش از اندازه دولت در امور اقتصادی و تدوین و به‌کارگیری مقررات مزاحم سبب بیرون رانده شدن بخش خصوصی از مدار فعالیت‌های مولد گردیده است. در سال‌های آینده با ملاحظه کاهش درآمدزایی بخش نفت، ضرورت ایجاد اشتغال در مقیاس‌های گسترده ناشی از جوانی جمعیت، تحولات سریع فن‌آوری و شکل‌گیری رقابت‌های شدید تجاری-اقتصادی در بازارهای منطقه‌ای و جهانی، سازمان‌دهی کنونی اقتصادی کشور با ویژگی سلطه بخش دولتی قابل تداوم نبوده و باید با کوچک‌کردن و کارآمد کردن دولت از یک‌سو و استقرار تأسیسات مناسب برای عملکرد مؤثر بازار، زمینه‌های رشد بخش‌های تعاونی و خصوصی و گسترش و تعمیق فرایند صنعتی شدن کشور فراهم شود.

#### ب. چارچوب قانونی قلمرو بخش عمومی در ایران

وظایف دولت را در چارچوب قانون اساسی ایران می‌توان به سه گروه وظایف مرتبط با اداره امور کشور، وظایف ویژه اجرایی و وظایف زمینه‌سازی دولت طبقه‌بندی کرد. وظایف مرتبط با اداره امور کشور مشتمل است بر اداره امور حاکمیتی (اکثر اصول قانون اساسی ناظر به این امور است)، اعمال تصدی و اداره امور بخش دولتی متضمن موارد مشروح و مندرج در اصل ۴۴ و اداره امور انفال و ثروت‌های عمومی (موضوع اصل ۴۵). صرف نظر از این موارد بر اساس اصول ۲۹، ۳۰، ۴۹ تکالیف ویژه دیگری نیز برای دولت به شرح زیر تعیین شده است.

- تأمین خدمات و حمایت‌های مربوط به تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی، حوادث و سوانح، خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی برای یک‌یک افراد کشور از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم (اصل ۲۹).
- تأمین وسائل آموزش و پرورش رایگان برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه و گسترش وسائل تحصیلات عالی تا سرحد خودکفایی کشور به‌طور رایگان (اصل ۳۰).
- اخذ ثروت‌های غیر مشروع و استرداد آن به صاحب حق و یا به بیت‌المال در صورت معلوم‌نبودن صاحب حق (اصل ۴۹).

امور دیگری که زمینه‌سازی برای تحقق آن در قانون اساسی به عهده دولت واگذار شده به قرار زیر است:

- ایجاد زمینه لازم برای داشتن مسکن متناسب با نیاز هر فرد و خانواده ایرانی؛
- تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل؛
- قرارداد و سائل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل ندارند؛
- تأمین شرایط برای ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و تعمیم بیمه؛
- تقویت کامل بنیه دفاعی ملی از طریق آموزش نظامی عمومی برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی و نظام اسلامی کشور؛
- گسترش توان توسعه علوم و تکنولوژی کشور از طریق تقویت روح بررسی و تتبع و ابتکار و استفاده از علوم و فنون و تجارت پیشرفته بشری و تلاش در پیشبرد آنها و حصول خودکفایی در علوم و فنون مربوط به صنعت، کشاورزی، امور نظامی و مانند اینها؛
- منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام؛
- ایجاد نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری به منظور رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه.

در همین حال در قانون اساسی قلمرو بخش‌های نهادی سه‌گانه (دولتی - تعاونی - خصوصی) جنبه‌ای پویا داشته و متناسب با هر یک از مراحل رشد و ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور قابل تغییر و انعطاف‌پذیر پیش‌بینی شده است، اما در همه حال دولت نباید "به یک کارفرمای بزرگ مطلق" تبدیل شود. این مطلب اخیر هم با قلمرو تعریف‌شده بخش دولتی در اصل ۴۴ مغایر است و هم با قلمرو واقعی (و سهم) بخش عمومی در اقتصاد ایران در شرایط کنونی که گستره وسیعی را در بر می‌گیرد.

بنابراین قدر مسلم آن است که قلمرو بخش عمومی در ایران باید مجدداً تفسیر و تعریف شود. در این تفسیر و تعریف مجدد باید اصول زیر را دخالت داد:

۱. متناسب‌کردن وظایف دولت با توانمندی‌ها و ظرفیت‌های واقعی دولت؛
۲. کاهش شدید فعالیت‌های تصدی‌گری و واگذاری این امور به بخش‌های تعاونی و خصوصی (حوزه ایجاد ثروت و تولید)؛

۳. تمرکز روی امور حاکمیتی و وظایف اصلی دولت (حوزه اقتدار)؛
۴. محدود کردن حوزه عمل اقتصادی- اجتماعی دولت به فعالیت‌هایی که انجام آن از عهده بازار بر نمی آید (دفاع، آموزش ابتدایی، جاده‌های روستایی، بیمه‌های اجتماعی و نظایر آن)؛
۵. محدود کردن دخالت‌های دولت به حوزه‌هایی که کارایی بازار را افزایش می‌دهد. همراه با کاهش کنترل‌های مستقیم و مقداری، مقررات‌زدایی و جایگزین کردن دخالت‌های موردی مستقیم با فضا سازی و مدیریت اقتصادی.
۶. استقرار نظام تأمین اجتماعی جهت‌دار و هدفمند در راستای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر به جای نظام‌های فراگیر یارانه‌ای.

دخالت دولت در امور اقتصادی- اجتماعی منطقاً باید یا معطوف به افزایش کارایی باشد یا ایجاد عدالت اجتماعی. کالاها و خدماتی را که دولت به واسطه نارسایی بازار<sup>۱</sup> باید در تولید و عرضه آن یا مستقیماً و یا به گونه غیرمستقیم دخالت نماید می‌توان در چهار گروه به شرح زیر طبقه‌بندی کرد:

۱. کالاها یا خدمات عمومی مانند حفظ نظم و امنیت کشور، ایجاد نظم حقوقی و استقرار عدالت قضایی، حفاظت و حراست کشور در مقابل تعرض بیگانگان، مدیریت نظام اقتصادی، مدیریت فرهنگی، تنظیم و ساماندهی بازارها، تنظیم روابط خارجی، حفاظت محیط زیست و ... اینها کالاهایی (یا در واقع خدماتی) است که نوعاً باید دولت آنها را تولید و عرضه کند و هزینه آنها را از مالیات‌دهنده باز ستاند (مقوله امور حاکمیتی و اداره امور عمومی).
۲. کالاهایی که متضمن اثرات خارجی مثبت و یا منفی هستند و بنابراین بازار آنها را کم‌تر یا

۱. رفتار سودجویانه شخصی، مکانیزم بازار و انگیزه‌ها، علائم و فشارهای ناشی از سه عامل سود، قیمت و رقابت موجب می‌شود که بنگاه‌ها و مؤسسات تولیدی به گونه‌ای کارآمد کالاها و خدمات مورد نیاز مصرف‌کنندگان را که در تقاضای مؤثرشان منعکس می‌شود تولید کنند. نارسایی یا شکست بازار به مجموعه شرایطی اطلاق می‌شود که، در صورت تحقق آن شرایط، بازار قادر نخواهد بود که تخصیص منابع را به نحو کارآمد انجام دهد. ناکارآمدی سه وجه عمده دارد: (الف) ناکارآمدی در ترکیب محصول تولیدشده به معنای تولید اضافی پاره‌ای از کالاها و خدمات و تولید نقصانی پاره‌ای دیگر؛ (ب) ناکارآمدی مبادلاتی به معنای قرارگرفتن کالاها و خدمات در اختیار کسانی که بیشترین ارزش را برای آن کالاها و خدمات قائل نیستند و بنابراین مبادله کالاها و خدمات می‌تواند رفاه جامعه را به مفهوم پارتویی ارتقا دهد؛ (ج) ناکارآمدی تولیدی به معنای عدم استفاده بهینه از امکانات و توانمندی‌های تولیدی. عوامل تأثیرگذار در ایجاد نارسایی و شکست بازار متعدد و متنوع است و میزان شکست یا نارسایی بازار می‌تواند درجات گوناگونی داشته باشد. برای رفع نارسایی‌های بازار، دولت ناگزیر باید در اقتصاد دخالت کند اما شیوه این دخالت و نقشی که دولت می‌پذیرد به اعتبار و متناسب با شکل‌ها و انواع مختلف شکست یا نارسایی بازار متفاوت خواهد بود.

بیشتر از حد لازم تولید می‌کند. بهداشت عمومی و آموزش در زمره کالاهایی محسوب می‌شوند که دارای اثرات خارجی مثبت‌اند و ارزش اجتماعی‌شان بیشتر از ارزش آنها نزد مصرف‌کنندگان است. بنابراین کمک دولت به تأمین آنها و یا تأمین مستقیم این کالاها از سوی دولت، کارآیی را افزایش می‌دهد. آلودگی‌های صنعتی و مواردی نظیر آن در شمار کالاهایی با اثرات خارجی منفی است و دخالت دولت در این زمینه‌ها با وضع مقررات و ممنوعیت‌ها در نهایت به افزایش رفاه اجتماعی منجر می‌شود.

۳. انحصارات طبیعی مانند شبکه‌های انتقال گاز، شبکه‌های حمل و نقل و سایر خدمات زیربنایی که کارآمدترین وجه تولید آنها، تولیدشان توسط یک بنگاه واحد است طبقاً به انحصار می‌انجامد و انحصار خصوصی با تعیین قیمت بالا و عرضه کم‌تر از حد لازم، به کارآیی لطمه می‌زند و بنابراین دولت خود رأساً باید انحصار آن را در اختیار گیرد و یا در جهت افزایش کارآیی به تنظیم انحصارات خصوصی فعال در این حوزه‌ها اقدام کند.

۴. بی‌قرینگی اطلاعات و ناکامل بودن بازار در عرصه‌هایی مانند خدمات بیمه‌ای مصداق پیدا می‌کند. عملاً شرایطی را به وجود می‌آورد که دولت باید برای تضمین پوشش فراگیر خدمات و پایین نگاه‌داشتن هزینه‌ها با تنظیم مقررات و نظارت بر بنگاه‌های بیمه خصوصی و یا عرضه مستقیم خدمات بیمه‌ای، در فرایندهای اقتصادی مرتبط با این امور دخالت فعال داشته باشد. صرف‌نظر از موارد فوق که هدف دخالت دولت معطوف به افزایش کارآیی است دولت وظیفه‌ای را نیز در زمینه تصحیح عملکرد بازارها در جهت تحقق توزیع مطلوب‌تر درآمدها و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر عهده‌دار است.

### ج. اولویت‌بندی وظایف اصلی دولت

وظایف اصلی دولت را می‌توان در حوزه‌های حاکمیتی و تصحیح نارسایی بازار و برقراری عدالت اجتماعی در دو زمینه طبقه‌بندی و در هر مورد برحسب اهمیت آن را اولویت‌بندی کرد.

#### نخست- اعمال حاکمیت و اداره امور عمومی

اولویت ۱. تأمین کالاهای عمومی شامل دفاع، برقراری نظم و قانون، تعریف و تضمین حقوق مالکیت، مدیریت اقتصادی کلان و تأمین بهداشت عمومی و نظایر آن؛

اولویت ۲. آموزش ابتدایی، حفاظت محیط زیست، تنظیم انحصارات و تدوین قوانین ضد

انحصار و مقررات ناظر بر ارائه خدمات عمومی (نظیر آب، برق، تلفن و...)، حمایت از مصرف‌کننده، تنظیم بازارهای مالی و بیمه و نظایر آن؛  
اولویت ۳. ایجاد و سامان‌دهی بازارها.

### دوم- تأمین عدالت اجتماعی

اولویت ۱. اجرای برنامه‌های مبارزه با فقر، کمک به آسیب‌دیدگان از سوانح و بلایای طبیعی و...  
اولویت ۲. استقرار نظام تأمین اجتماعی و بیمه همگانی (بهداشت، بیکاری، بازنشستگی و...)  
اولویت ۳. توزیع درآمد و ثروت (از طریق مکانیزم‌های مالیاتی)

در رهنمودهای برنامه سوم در جهت محدودکردن قلمرو بخش دولتی، به حوزه‌های حاکمیتی و وظایف اصلی دولت، با نگاهی بودجه‌ای، پیش‌بینی‌های زیر به عمل آمده است:

- در تنظیم بودجه‌های سالانه تأمین منابع مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری و امور جاری مربوط به اِعمال وظایف حاکمیتی دولت با تأکید بر ارتقای کارایی و نیز بهبود کیفیت ارائه خدمات، از محل درآمدهای عمومی صورت می‌پذیرد و از اولویت کامل برخوردار خواهد بود.

- تصدی‌های انتفاعی در قالب شرکت‌ها انجام خواهد شد و دستگاه‌های ستادی - وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی) از انجام اِعمال تصدی منع می‌گردند.

- تصدی‌های غیرانتفاعی که در اختیار دولت باقی می‌ماند (امور آموزش و پرورش، درمان، تربیت‌بدنی و...) در قالب نهادهای عمومی غیردولتی نظیر شهرداری‌ها و... و زیر نظر شوراهای اسلامی اداره خواهد شد و پرداخت‌های دولت از محل بودجه عمومی، در قالب پرداخت‌های انتقالی به آنان صورت خواهد پذیرفت.

- طرح‌های تولیدی انتفاعی دولت، از محل منابع داخلی شرکت‌های دولتی و در حالت خاص از محل منابع بودجه عمومی و به‌عنوان وام تأمین خواهد گردید.

بر همین اساس در ماده ۶۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، در زمینه تعریف و طبقه‌بندی وظایف دولت و الزامات بودجه‌ای آن پیش‌بینی‌هایی به عمل آمده است که به لحاظ اهمیت آن و اتصال و پیوندش با موضوع مورد بحث اینک متن این ماده عیناً مطرح می‌شود:

«ماده ۶۴- اعتبارات جاری و عمرانی این قانون جهت درج در لوائح بودجه سالانه کل کشور، با رعایت اصول و طبقه‌بندی وظایف دولت، مذکور در این ماده و رعایت اولویت‌های زیر بنا به

پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیئت وزیران برحسب امور و فصل بین بخش‌های مختلف تقسیم خواهد شد و برنامه‌های اجرایی هر بخش متناسب با اعتبارات پیش‌بینی شده از محل درآمدهای عمومی و منابع غیردولتی تنظیم می‌گردد:

الف. وظایف اعمال حاکمیت دولت که منافع حاصل از انجام آن شامل همه اقشار جامعه می‌گردد و بهره‌مندی افراد از این نوع خدمات نه تنها موجب ایجاد محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود بلکه تحقق آن اقتدار دولت را نیز افزایش می‌دهد، از قبیل مدیریت ملی و اداره امور کشور، وضع قوانین و مقررات، ایجاد نظم اجتماعی و استقرار عدالت اجتماعی، حفظ نظم و امنیت عمومی، عدالت قضایی و دفاع از مرزهای کشور و تقویت کمی و کیفی بسیج مستضعفان.

ب. وظایف مربوط به تصدی‌های اجتماعی که منافع اجتماعی حاصل از آنها نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد جامعه می‌گردد، از قبیل آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای، بهداشت و درمان، تربیت بدنی و ورزش، فعالیت فرهنگی، هنری و تبلیغات دینی.

اعتبار مورد نیاز برای انجام این وظایف از محل منابع بودجه عمومی و مشارکت بخش غیردولتی تأمین خواهد شد و دستگاه‌های ذی‌ربط موظف‌اند زمینه‌های لازم برای توسعه فعالیت‌های بخش غیردولتی و واگذاری بخشی از فعالیت‌های فعلی دولت را به این بخش فراهم کنند.

صد درصد منابع حاصل از واگذاری این گونه فعالیت‌ها به بخش غیردولتی، برای توسعه فعالیت‌های دولت در مناطقی که بخش غیردولتی رغبتی به سرمایه‌گذاری ندارد و، همچنین افزایش کیفیت خدمات فعلی هزینه خواهد شد.

ج. اعتبار لازم برای اجرای طرح‌های عمرانی غیرانتفاعی که موجب تقویت آن گروه از زیر ساخت‌های اقتصادی و اجتماعی می‌گردد که امکان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در آن وجود ندارد، از طریق بودجه عمومی دولت تأمین خواهد شد.

د. وظایف مربوط به تصدی‌های اقتصادی در بخش‌های تولیدی و زیربنایی، از محل منابع داخلی شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و یا سایر منابع غیروابسته به بودجه عمومی دولت تأمین اعتبار خواهد شد، مگر در مواردی که با توجه به حجم بالای سرمایه‌گذاری و سایر ضرورت‌ها، با تصویب هیئت وزیران سرمایه‌گذاری بخش دولتی ضروری تشخیص داده شود. در زمینه سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی علاوه بر سرمایه‌گذاری شرکت‌های

دولتی متولی امور زیربنایی از محل منابع داخلی، چنانچه شرکت‌های صنعتی و معدنی دولتی و یا غیردولتی نسبت به سرمایه‌گذاری در این زمینه‌ها برای تأمین نیازهای خود اقدام نمایند، هزینه‌های مزبور به عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی منظور خواهد شد. بخشی از وظایف دولت در این قسمت در دوران برنامه به تدریج به بخش غیردولتی واگذار می‌گردد.»

ایجاد فضای مناسب برای سرمایه‌گذاری‌های تولیدی و گسترش نقش و قلمرو بخش‌های غیردولتی (تعاونی و خصوصی) از جمله جهت‌گیری‌های مهم برنامه سوم توسعه کشور محسوب می‌شود. روی همین اصل در قانون برنامه سوم و در راهکارهای اجرایی آن در جهت حذف مقررات زاید و رفع موانع تولید، سرمایه‌گذاری و افزایش قدرت رقابت داخلی و همچنین بازاریابی بخش عمومی با تکیه بر کاهش انحصارها و تصدیهای بخش دولتی پیش‌بینی‌هایی به عمل آمده که بعضی از موارد مهم آن را می‌توان چنین برشمرد:

- واگذاری شرکت‌های دولتی از طریق مزایده و/یا بورس به استثنای شرکت‌هایی که (الف) در فعالیت آنها به طور طبیعی انحصار وجود دارد و (ب) بخش غیردولتی انگیزه‌ای برای وارد شدن به آن فعالیت‌ها را ندارد. (ماده ۴)

اجازه واگذاری برخی فعالیت‌های انحصاری بخش دولتی به بخش غیردولتی شامل: خدمات پستی و مخابراتی، توزیع، خرید و فروش و فرآوری چای، تولید، توزیع، واردات و صادرات دخانیات، تولید و توزیع قند و شکر، عملیات پالایش، پخش و حمل و نقل مواد نفتی و فرآورده‌های اصلی و فرعی آن. لغو انحصار عقد قرارداد بیمه دستگاه‌های اجرایی با بیمه مرکزی ایران و همچنین مکلف نمودن دولت به لغو انحصارات دولتی که به موجب دستورالعمل‌ها و مقررات ایجاد شده است، طی مدت یک سال. (فصل چهارم، مواد ۲۸ تا ۳۵)

ایجاد زمینه فعالیت مجاز مؤسسات، سازمان‌ها و واحدهای اعتباری غیربانکی غیردولتی توسط بانک مرکزی و امکان تأسیس بانک توسط بخش غیردولتی با نظارت بانک مرکزی. (مواد ۹۲ و ۹۸)

- امکان فعالیت بخش غیردولتی در فعالیت‌های پستی و مخابراتی نظیر شبکه تلفن همراه، شبکه پی‌جو، مراکز تلفن کم ظرفیت، شبکه انتقال داده‌ها و برخی خدمات پستی. (ماده ۱۲۴)

- امکان فعالیت بخش غیردولتی در حمل و نقل ریلی، ترابری هوایی و زمینی. (ماده ۱۲۸)



## نتیجه گیری

ظرف دو دهه گذشته عواملی نظیر توسعه مالکیت و مدیریت دولتی و مقررات و کنترل‌های دولتی بر سازمان‌ها و نهادهای اقتصادی، نامشخص ماندن نظام ارزشی انگیزه‌ها در زمینه وضع مالکیت، کسب سود، تراکم و تکاثر سرمایه و ضوابط گسترش واحدهای تولیدی موجود یا سرمایه‌گذاری مجدد و دیگر عناصر پایه‌ای رشد اقتصادی و همچنین وجود ابهام‌های نهادی، حقوقی و قانونی در زمینه روابط اجتماعی و به‌ویژه در حوزه فعالیت‌های اقتصادی و تغییرات پیاپی سیاست‌های اقتصادی، شرایط تورمی و بی‌ثباتی اقتصادی، در مجموع موجبات بیرون رانده شدن بخش‌های تعاونی و خصوصی را از مدار فعالیت‌های مولد فراهم آورده و نقش و قلمرو فعالیت این بخش‌ها را محدود ساخته است.

این روندها و گرایش‌ها در آینده نه می‌تواند و نه باید ادامه یابد. واقعیت‌های موجود نشان از آن دارد که سرمایه‌گذاری‌های مولد که رکن اصلی پیشرفت و توسعه اقتصادی است هنوز در مقایسه با تولید ناخالص داخلی نسبت محدود و پایینی دارد و حتی سرمایه‌گذاری‌های دولت در بخش‌های زیربنایی- اجتماعی، تنها در شرایط ثبات اقتصادی بلندمدت و علاقه بخش‌های تعاونی و خصوصی به سرمایه‌گذاری تولیدی، بازده مؤثر خواهد داشت. بخش خصوصی در شرایط کنونی هنوز به سوی فعالیت‌های خدماتی و اکثراً دارای ارزش افزوده ناچیز گرایش دارد. بخش دولتی گسترده‌تر از آن است که امکان رشد نیروهای تولیدی را در مقیاس بازارهای جهانی و توسعه صادرات مشابه دیگر کشورهای صنعتی نوحاصله فراهم آورد. جمعیت کشور در حال افزایش است و جوانی جمعیت اجبارهایی را در زمینه اشتغال و درآمد و افزایش عرضه کالاها و خدمات برای بازار داخلی مطرح می‌سازد. پیگیری استراتژی صادرات با شکل‌بندی کنونی تولید کشور با تکیه بر مداخلات گسترده دولت و سهم بالای آن در اقتصاد ملی همخوانی ندارد همچنین وجود هرگونه تنش در روابط خارجی با کشورهای صنعتی یا شرکت‌های بزرگ با ماهیت چند ملیتی با اعمال و اجرای خط‌مشی تولید و صادرات انبوه کالاها و خدمات هماهنگ نیست. آزادسازی اقتصادی هنوز به درستی شکل مناسب خود را بازنیافته و در وضعیت نوسانی قرار دارد. شرایط تولید از نظر برخی قوانین متضاد و رفتارهای بروکراتیک و سلب‌کننده امنیت سرمایه‌گذاری، انگیزه سرمایه‌گذاران خصوصی را تضعیف می‌کند. این عوامل همراه با کاهش درآمدزایی بخش نفت در آینده و مرحله رشد اقتصادی ایران و

به ویژه ظرفیت‌های کارآفرینی ایجاد شده در بخش‌های تعاونی و خصوصی و منابع سرمایه‌ای و انسانی موجود و ضرورت تغییر جریان رشد القایی نفت به رشدی متکی بر بالندگی بخش‌های تعاونی و خصوصی، ضرورت کاستن از حوزه‌های تصدی و مداخلات دولت در امور اقتصادی و فضا سازی برای استقرار یک جریان رشد پایدار و متکی بر گسترش و تعمیق جریان صنعتی شدن را در راستای تحولات بلندمدت کشور الزام‌آور و گریزناپذیر می‌سازد.

مصوبات و راه کارهای برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نخستین گام را در گشودن راه‌های جدید توسعه فعالیت‌های بخش‌های تعاونی و خصوصی در اقتصاد کشور برداشته است، مشروط بر آن‌که در عمل نیز دستگاه‌های ذی‌ربط با درک شرایط دشوار اقتصاد کنونی و نیازها و ضرورت‌های آینده آن، با تمایل به کاستن از حوزه مسئولیت‌های خود، گام‌های عملی لازم را در این زمینه بردارند تا هدف کوچک‌تر شدن قلمرو و حوزه‌های بخش دولتی به ویژه در فعالیت‌های تصدی‌گری تحقق یابد.

## منابع

قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ۷۹/۰۰/۱۰، اردیبهشت ۱۳۷۹.

کاتوزیان، محمدعلی؛ آدام اسمیت و "ثروت ملل"، شرکت سهامی کتاب‌های جیبی، چاپ اول، ۱۳۵۸.  
رنانی، محسن؛ بازار یا نابازار؟ بررسی موانع نهادی کارآیی نظام اقتصادی بازار در اقتصاد ایران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ۷۶/۰۰/۱۵، ۱۳۷۶.

شیرینی‌نژاد، علی‌اکبر؛ گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران: الگوی منابع و مصارف، نشر نی، چاپ اول، ۱۳۷۵.  
صدیقی، کورس. "درهم‌آمیزی‌های اقتصادی بین‌المللی: موقعیت ایران"، مجله بورس، شماره ۹، نیمه مرداد-نیمه شهریور، ۱۳۷۷.

Greer, Douglas F., *Business, Government and Society*, Macmillan Publishing Company, New York, 1987.

Finer, S. E. *Comparative Government*. Penguin Books, 1970.

The World Bank, *World Development Report: The State in a Changing World*, Oxford: Oxford University Press, 1997.