

دولت، توسعه و اصلاحات مالی در فضای جهانی شده

بهزاد عطارزاده¹، سید مصطفی سید حسینی²

تاریخ دریافت: 1390/8/11 تاریخ پذیرش: 1390/11/24

چکیده

تراکم شدید زمان و فضا، حمل و نقل گسترده‌ی کالا و افراد در ترمینال‌ها، کم‌رنگ شدن مرزهای حاکمیت مطلق دولت‌های ملی در اثر نفوذ نهادهای فراملی، گسترش روزافزون تجارت و گردش سرمایه، ضمن تماس‌ها و برخوردهای چشمگیر فرهنگ‌ها و ایده‌های سابقا دوردست در اثر گسترش ارتباطات و پیشرفت تکنولوژی، که در دهه‌های اخیر به شدت اوج گرفته است نشانه‌های پدیده‌ایست که از آن به عنوان جهانی شدن یاد می‌کنیم. این پدیده بسته به شرایط ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی زمینه‌ها و پیامدهای متفاوتی برای کشورها اعم از فرصت‌های سودآور و محدودیت‌های هزینه‌بر ایجاد می‌کند. در صورتی که به لحاظ روش‌شناختی فضای جهانی شده را یک ساختار در نظر بگیریم، دامنه‌ی محدودیت‌هایی که این ساختار ایجاد می‌کند، برای کارگزاران قدرتمند در هر سطح می‌تواند فرصت‌ساز و برای ضعیفان محدودیت و هزینه‌زا باشد. تا آنجا که به کشورهای در حال توسعه مربوط می‌شود آنها انتخاب‌هایی محدودی در مواجهه با این پدیده دارند. آنان در صورتی از فرصت‌ها و مواهب این عرصه برخوردار خواهند بود که همزمان توانایی‌ها و ظرفیت‌های خود را به منظور مواجهه و سازگاری با محیط جدید افزایش دهند تا هم به یک برنامه‌ی توسعه‌ی ملی به عنوان نیازی اساسی جامه‌ی عمل بپوشانند و هم در برابر آسیب‌های این فرآیند خود را ایمن کنند. در این فضا و زمان متراکم به نظر می‌رسد دولت‌ها و سرآمدان حاکم مهم‌ترین کارگزاران برنامه‌ی توسعه در این کشورها می‌باشند و می‌بایست مدیریت نوسازی و اصلاحات در عرصه‌های اساسی را به عهده گیرند. این دولت‌ها باید اصلاحاتی مبنایی در زمینه‌ی زیرساخت‌های فیزیکی، نهادها، و سیاست‌ها (سیاست‌گذاری و رویکردهای حکمرانی) برای تولید قدرت و توانمندسازی کشور به منظور تطبیق با اقتضانات فضای جدید اعمال کنند. مجموع این اصلاحات سه‌گانه منجر به افزایش هزینه‌های عمومی شده و نیاز به سیاست‌گذاری مناسب در حوزه‌ی مالی را ضروری می‌سازد. در این مقاله با دیدگاهی نهادگرایانه به بحث نوسازی و اصلاحات در کشورهای در حال توسعه (با تاکید بر ایران و نه یک مطالعه موردی) پرداخته و نشان داده‌ایم که فرآیند اصلاحات و آزادسازی اقتصادی در این کشورها منجر به افزایش هزینه‌ی عمومی می‌شود که این امر، اصلاحات در حوزه‌ی مالی و بهینه‌سازی سیستم مالیاتی را ضروری می‌سازد.

کلمات کلیدی: اقتصاد سیاسی، جهانی شدن، توسعه، دولت توسعه‌خواه، نوسازی، اصلاحات مالی.

”برای من اهمیتی ندارد که گربه سیاه باشد یا سفید. تا زمانی که موش‌ها را شکار کند گربه‌ی خوبیست.

...بله! [سیستم] مادامی که کار کند مهم نیست که کمونیستی باشد یا سرمایه‌داری.“³

¹ - کارشناسی ارشد علوم سیاسی دانشگاه تهران، پژوهشگر (مسئول مکاتبات)

behzad.attarzadeh@gmail.com

² - کارشناسی ارشد حسابداری دانشگاه تهران، پژوهشگر.

m.hosseini.ut@gmail.com

جهانی شدن می‌تواند به وجوه مختلفی تفسیر و تاویل شود، با این حال یکی از ویژگی‌های اساسی آن را می‌توان در این واقعیت نهفته دید که کشورهای دنیا را به شکل گسترده‌ای به یکدیگر نزدیک ساخته است. نیروی انسانی، کالا و خدمات با هزینه‌ی به نسبت کم به نقاط مختلف جهان انتقال می‌یابند، دسترسی به منابع و ارتباطات میان انسان‌ها روزبه‌روز آسان‌تر می‌شود، گسترش فناوری بشر را بیشتر از پیش به یکدیگر نزدیک و از دیگری متاثر کرده و در یک وضعیت وابستگی متقابل، اتفاقاتی که در حوزه‌های اقتصادی نقاط مختلف جهان (اعم از کشورها و نهادها) رخ می‌دهد بسیاری از فعالیت‌های داخلی دولت‌ها را تحت تاثیر قرار می‌دهد.

دیدگاه غالب، جهانی شدن را به طور عام پدیده‌ای جدید می‌داند. شروع پدیده‌ی جهانی شدن بر این اساس از دوره‌ی 1870 میلادی تا جنگ جهانی اول است. در این دوره اقتصاد نسبتاً باز، سرمایه و کالا به مقدار گسترده و آزاد بین کشورها در گردش و شمار زیادی مهاجر به مقصدهای دور به قصد یافتن فرصت‌های جدید در حرکت بوده‌است. برخی سه موج جهانی شدن را از هم تفکیک می‌کنند.⁴ بر این مبنا جریان موج سوم جهانی شدن که از دهه 1970 میلادی آغاز شد و هنوز ادامه دارد همراه با رویدادهای عظیمی چون سقوط شوروی و رفع موانع ایدئولوژیک [بر سر راه سرمایه‌داری و تجارت آزاد بین‌المللی]، پیوستن چین به سرمایه‌داری اقتصادی و رشد چشمگیر فن‌آوری ابعاد همراه بوده که به مراتب ابعاد گسترده‌تری را نسبت به دوره‌های پیشین تجربه کرده است. به این ترتیب آن‌چنان که تارو (1383) می‌گوید جهانی شدن یک فرآیند متأخر است که با سایر فرآیندهای اجتماعی نظیر فراصنعتی شدن و فرانوگرایی یا شالوده شکنی سرمایه داری همراه است.

لوییز امریج (Louis Emerij) پژوهشگر اقتصاد توسعه، جهانی شدن را در چهار بعد مورد بررسی قرار می‌دهد. در بعد اقتصادی، جهانی شدن به پذیرش بازارهای آزاد و شرکت‌های خصوصی به عنوان سازوکارهای اصلی توسعه‌ی فعالیت‌های اقتصادی منجر شده است. در بعد اجتماعی، شامل آداب و رسوم و روابط اجتماعی، الگوهای مصرف و سبک زندگی می‌شود. بعد فرهنگی هم شامل تسلط ارزش‌ها، مذهب و هویت، از طریق رسانه‌های همگانی می‌شود. در سطح سیاسی، جهانی شدن به گسترش نظام‌های پلورالیستی، دموکراسی چند حزبی، انتخابات آزاد، قضاوت مستقل و حقوق بشر منجر می‌شود. (به نقل از عبدالحی، 1390: 172)

سریع‌القلم (1384) مفاهیم کلیدی فرآیند جهانی شدن را در 1- نوسازی بر پایه‌ی علم و صنعت - که از قرن هفدهم آغاز گشته، 2- ارتباط میان ارکان فرآیند جهانی شدن (نهادهای داخلی دولت‌ها و نهادهای خارجی) 3- قاعده‌مندی روابط میان دولت‌ها، نهادها و ملت‌ها و 4- دسترسی سهل و گسترده به اطلاعات می‌داند. در این میان هر دولت که قدرتمند است - به لحاظ اقتصادی و متعاقب آن سیاسی و فرهنگی - توانایی قاعده‌سازی در مدیریت جهانی شدن را دارد. فراگیری این فرم تازه‌ی جهانی شدن عمیقاً

3- «اگر از منظر صرف روابط اقتصادی و به ویژه تجارت بین‌المللی نگاه کنیم می‌توانیم سه موج بزرگ جهانی شدن را از نیمه دوم قرن نوزدهم تاکنون شناسایی کنیم.» (غنی‌نژاد، 1386) موج اول 1870 تا 1914 را دربرمی‌گیرد. «در این دوره زمانی حجم تجارت به طور بی‌سابقه‌ای افزایش یافت و ادغام‌های گسترده‌ای در صنایع بزرگ اتفاق افتاد.» (بهکیش، 1381 به نقل از غنی‌نژاد، همان). «دوره زمانی 1945 تا 1970 را می‌توان به عنوان موج دوم جهانی شدن توصیف کرد که در سایه تشکیل سازمان‌های بین‌المللی به راه می‌افتد اما دامنه آن به دلیل موانع ایدئولوژیک [...] محدود است.» (همان) و موج سوم جهانی شدن که از دهه 1970 میلادی آغاز شده و هنوز ادامه دارد.

4- طی سه دهه اخیر تجارت جهانی با سرعت بیسابقه‌ای رشد کرده است. در سال 1970 میزان کل واردات و صادرات بین‌المللی بالغ بر 26٪ تولید ناخالص جهان بود. در سال 1980 این شاخص به 40٪ و در سال 2000 به 50٪ افزایش یافت. (ر.ک. زمانی، 1384، 12)

مرتبط است با گسترش روزافزون تجارت میان جوامع مختلف⁵، فناوری نوین، سهولت و سرعت در انتقال و دستیابی به اطلاعات، کاهش عظیم هزینه‌های انتقال کالا، انسان و سرمایه که در دهه‌های اخیر اوج گرفته است و انتقال سریع سلطه از کشورها به سازمان‌های بین‌المللی و میثاق‌های جهانی که زاده‌ی فرآیند آزادسازی تجارت بوده‌اند.

امروز ما با جهانی مواجه هستیم که کشورها انتخابی برای منزوی ماندن برایشان باقی نمانده‌است. جهانی که اقتصاد هر کشوری به شدت متأثر از حوادث دیگر نقاط جهان است و بسیاری از سیاست‌های داخلی با دیدگاهی جهانی بازتعریف شده و حتی تحت نفوذ یا دخالت خارجی‌ها تحمیل شده‌اند. آنچنان که تارو می‌گوید کشورها می‌توانند دست رد بر سینه جهانی شدن بزنند اما کناره‌گیری از جریان جهانی شدن شاید به معنای کناره‌گیری از فرآیند کنونی توسعه اقتصادی باشد. (تارو، 1383). دولت‌ها در گذشته می‌توانستند منزوی باقی بمانند اما اکنون این سیاست به هزینه‌های بالایی برای آنها می‌انجامد. البته هزینه‌دار بودن انزوا به این معنا نیست که ورود به فرآیند جهانی شدن کم هزینه و رایگان است. همانگونه که فرصت‌ها در عرصه‌ی جهانی شدن گسترش می‌یابند، محدودیت‌ها نیز افزایش می‌یابند. اگر پدیده‌ی جهانی شدن را به لحاظ روش‌شناختی به مثابه‌ی ساختار در نظر بگیریم، در آن صورت فرصت‌های این ساختار به سود کارگزاری تعریف می‌شود که دارای قدرت و توانایی است و محدودیت‌ها به ضرر ضعیفان و زیر دستان.⁶ اگر عرصه‌های گوناگون و سطوح مختلف تحلیل قدرت سیاسی و اقتصادی کشورها را در حوزه‌های مختلف داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی در این چارچوب از ساختار و کارگزار قرار دهیم، در آن صورت در می‌یابیم که بهره بردن از فرصت‌ها و تحمل هزینه‌ی محدودیت‌ها مسئله قدرت است.

بدین ترتیب ورود به فرآیند جهانی شدن برای بسیاری از کشورها یک انتخاب از میان گزینه‌های محدود است. منافع و هزینه‌های این انتخاب مشخصاً در سیاست‌های اقتصادی قابل تشخیص است. هزینه‌ها معمولاً در کوتاه مدت خود را نشان می‌دهند در حالی که منافع شاید در دراز مدت قابل دستیابی باشند. ورود به این فرآیند ممکن است به‌ویژه در شروع گرایش به تمرکز در بین گروه‌هایی ویژه داشته‌باشد که در نتیجه توزیع درآمد در کشورها معمولاً ناعادلانه می‌شود. این مسئله مهم یکی از علل نگرش بدبینانه‌ی بعضی اقشار جامعه و اقتصاددانان نسبت به جهانی شدن می‌باشد. (به عنوان مطالعه‌ی انتقادی و ژرف رک استیگلیتز، 1387)

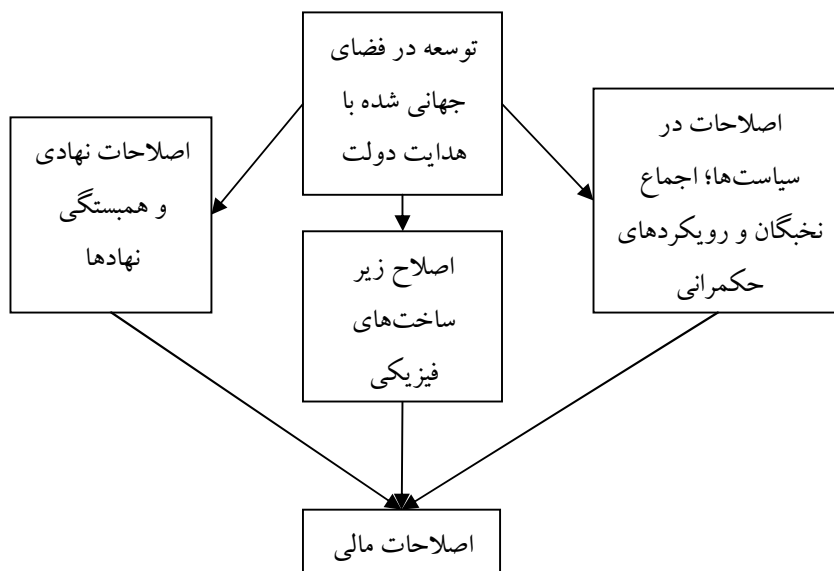
شرایط یک کشور در دستیابی آن به منافع جهانی شدن معیاری تعیین کننده‌است. کشوری که به لحاظ آموزشی پیشرفته است و کمتر گرفتار سنت‌های قوی و سیاست‌های قدیمی است، همچنین توزیع درآمد عادلانه، جمعیتی همگن و شکاف‌های اجتماعی کمتری دارد احتمالاً از منافع جهانی شدن سود بیشتری می‌برد و این منافع را به صورت گسترده‌ای در جامعه پخش می‌کند. لیکن کشورهایی با شکاف‌های اجتماعی متراکم و کمبودهای اساسی که جمعیت درگیر منازعات قومی و فرقه‌ای، دربند سنت‌های محدود کننده‌ی قدیمی و سطح تحصیلات پایین است هستند، سخت می‌توانند از منافع جهانی شدن بهره‌مند شوند و نیاز به زمان دارند تا لوازم بهره‌مندی از این منافع را ایجاد کنند. این تفاوت‌ها بر میزان دخالت و نقش دولت به عنوان موجودیتی که واجد فراگیرترین توانایی و قدرت برای اجماع منافع و منابع سطح داخلی دولت - ملت است، در هدایت برنامه‌های اقتصادی کشور در فضای جهانی شدن مرتبط می‌باشد.

5- این به این معنی است که ارزش تولید کشورها در ارتباط با منابع مولد آنها رشد می‌کند.

6- درباره‌ی بحث ساختار-کارگزار رک. کالین‌های (1388: 303-327)

در این مقاله سعی بر آن است که توسعه اقتصادی در کشورهای در حال توسعه⁷ را در بستر روند پرشتاب جهانی شدن که با خصوصیات توسعه‌ی سرمایه‌داری، نوسازی و فرانسو سازی، رشد تولید، فن‌آوری و تجارت بین‌المللی قابل شناسایی است به بررسی بگذاریم. اهداف این تحقیق را با نگاهی از سطح کلان به خرد این‌گونه می‌توان نشان داد:

توسعه و نوسازی در فضای متراکم جهانی شدن همچنان‌که با مسئله‌ی رفاه ملی و قدرت در سطوح مختلف مرتبط است به ضرورتی ناگزیر برای دولت‌ها تبدیل شده است. در این راستا کشورهای در حال توسعه‌ای (چون ایران) که با تعارضات و شکاف‌های اجتماعی عمیقی دست و پنجه نرم می‌کنند، به لحاظ اجتماعی نیازمند اجماع ایده‌ها بر سر استراتژی نیل به توسعه⁸ (Catch-up) و تعریف مشخص از هویت ملی به منظور انسجام اجتماعی و بسیج منابع برای دستیابی به توسعه می‌باشند. این الزامات توجه به اصلاحات در سطح دولت، شیوه‌ها و رویکردهای حکمرانی و نقش سرآمدان (Elits) فکری و به ویژه سیاسی (تصمیم‌گیرندگان و مجریان سیاست) و اجماع آنان بر سر سیاست‌گذاری‌ها را ضروری می‌سازد. از سوی دیگر مشکل دیگر این کشورها ضعف زیرساخت‌های فیزیکی که تسهیل‌کننده انتقال امن کالا و افراد از و در یک نقطه‌ی جغرافیایی با هزینه‌ای که کارآیی اقتصادی را تضمین کند می‌باشد. سومین عرصه‌ای که نیازمند اصلاحات اساسی است، نهادها؛ متشکل از سازمان‌ها و رویه‌های قانونی و همچنین الگوهایی فرهنگی از رفتار جمعی و فردی که سازوکار مبادلات میان عرصه‌ی خصوصی و عمومی و همچنین تضمین‌کننده‌ی فعالیت‌های عقلانی گروه‌های مختلف می‌باشد. هرکدام از این اصلاحات سه‌گانه نیاز به صرف منابع مالی و افزایش هزینه‌ی عمومی دولت به عنوان نهاد هدایت‌کننده‌ی برنامه‌ی توسعه، دارد. در واقع مجموع اصلاحات سه‌گانه اساسی برای نیل به توسعه، نیازمند اصلاحات مالی با توجه به وضعیت داخلی و اجتماعی - سیاسی کشورها، میزان توسعه صنعتی و فضای متراکم جهانی شده می‌باشند. رابطه‌ی این متغیرها را در شکل زیر می‌توان مشاهده کرد.



7- اگرچه به عنوان یک مطالعه‌ی موردی در مورد ایران، اما با تاکید بر وضعیت ایران به عنوان کشوری در حال توسعه و واجد خصوصیات اجتماعی و فرهنگی خاص.

8- Catch-up Strategy به معنای رسیدن نیل به توسعه یافتگی غرب است.

شکل 1. توسعه و اصلاحات مالی

مبانی نظری بحث

سرنوشت دولتها در فرآیند جهانی شدن، با مسئله‌ی توسعه آنها پیوند پیدا کرده‌است. سرمایه‌داری همانگونه که از مرزهای ملی پا را فراتر گذاشت، حامل الگوهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی نیز برای جوامع جدید بود. جوامعی که شرایط داخلی خود را در برخورد با این پدیده‌ی میهمان نتوانستند آماده و تقویت کنند، هزینه‌های زیادی پرداختند. با گسترش این الگوها در فضای جهانی شده، دولت‌های در حال توسعه و توسعه نیافته، نیازی اساسی به تقویت و مهیا ساختن شرایط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی به منظور ایجاد فضای زیستی بهتر و سازگارتر برای دولت و جامعه‌ی خود دارند. این شرایط عموماً ذیل مسئله‌ی توسعه مورد مطالعه و توجه قرار می‌گیرند.

مبنای نظری این پژوهش دیدگاهی نهادگرا به اقتصاد و توسعه است و بر این فرض استوار می‌باشد که بافت و زمینه‌ی اجتماعی و اقتصادی و نهادهای آن، ضمن تجربه‌های تاریخی توسعه (چه داخلی و چه خارجی) بر رفتار و عملکردهای اقتصادی و به تبع آن شکل و برنامه‌ی توسعه‌ی هر جامعه، تعیین کننده‌اند. بنیاد معرفت‌شناختی این تحقیق بر آن است که اقتصاد باید به عنوان یک نهاد یا مجموعه کامل و واحد تشکیلات که تمام اجزای آن با یکدیگر ارتباط دارند، مورد بررسی قرار گیرد. در این مورد، مطالعه یک دوره کامل از زمان را نمی‌توان صرفاً با بررسی اجزای آن به صورت قسمت‌های مجزا و منفصل از یکدیگر مورد بررسی قرار داد. «نهاد» تنها یک مؤسسه برای انجام هدف خاصی نظیر تعلیم، هماهنگی، خدمات اقتصادی، اتحادیه و یا بانکی نیست؛ بلکه الگویی متشکل از رفتار جمعی یا گروهی است که به‌عنوان جزء و بخش اساسی یک فرهنگ پذیرفته می‌شود. نهادگرایی تمایل دارد تا درنگاه خود به نهادها، بسیاری از عوامل دیگر سیاسی و اجتماعی را دخیل سازد. در این روش بر خلاف برداشتهای تعادل ایستا مکاتب کلاسیک، اقتصاد را در زمینه‌ای فرهنگی، اجتماعی بررسی کرده که دست‌خوش تغییرات و تاثیرات متغیرهای گوناگون است. به نظر جان راجر کامونز، اعمال افراد از نظر رفتار فردی یا تصمیم برای خرید کالا، تصمیماتی هستند که نسبت به شرایط زمان و مکان گرفته می‌شود.

تاکید نهادگرایی در تحلیل، بر رفتارگروهی^۱ است که روش زندگی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و از این رو در مقایسه با فردگرایی مطلق کلاسیک و نئوکلاسیک، رفتارهای جمعی از اهمیت بیشتری از انتخاب‌های عقلایی فرد برخوردار است. این رویکرد با نظریه‌ی تعادل ایستا که به دنبال کشف حقایق مبنایی و عام اقتصاد بوده و رفتار اقتصادی را بی‌توجه به تفاوت‌های زمینه‌ای خاص، جهان‌شمول فرض می‌کند و به تغییراتی که دائماً تحقق می‌یابند نظری ندارد، مخالف است. به نظر تورستن وبلن روند اقتصادی برعکس تصور نئوکلاسیک‌ها به سوی تعادل و ثبات نبوده و مرتب به سوی بی‌ثباتی پیش می‌رود. او مدعیست رفتارهای انسان تحت تأثیر امور نهادی قرار می‌گیرد، از این رو انسان ممکن است دنبال رفتار مطلوبیت‌گرایانه نباشد. (رک. تفضلی، 1372)

نهادگرایان معتقد به وجود تضاد منافع هستند و انسان را موجودی اجتماعی و تعاونی می‌دانند که برای حفظ منافع متقابل و مشترک خود با دیگران اقدام به تشکیلات گروهی می‌کند. با این وجود، میان منافع گروه‌های مختلف جامعه نظیر بنگاه‌های بزرگ در مقابل بنگاه‌های کوچک، مصرف‌کننده در مقابل تولیدکننده، کشاورز در مقابل شهرنشین و کارفرما در مقابل کارگر تضادهایی به وجود می‌آید. در این صورت، دولت باید تضادهای مربوط به رفاه عمومی و تضادهای مربوط به عملکرد کارآمد نظام اقتصادی را بایکدیگر آشتی دهد. بدین ترتیب ضمن نهادگرایی تاکید بر نقش دولت در ترتیبات اقتصادی (اگرچه نه به عنوان حاکم بر اقتصاد)

از برنامه اصلاحات اجتماعی به منظور توزیع عادلانه‌تر ثروت و درآمد نیز حمایت می‌کند. دولت باید نقش اساسی در بخش‌هایی از اقتصاد که در آن احتیاجات جامعه به طور کافی ارضا نشده است، به عهده بگیرد.

داگلاس نورث به عنوان یکی از متفکران برجسته نهادگرایی جدید به نقش و جایگاه ایدئولوژی در خلال تغییرات نهادی تاکید می‌کند. در نگاه نورث، ایدئولوژی عاملی است که در دامنه انتخاب‌های قابل قبول انسان‌ها جای می‌گیرد؛ از اهداف انسان‌ها در زندگی به شمار می‌آید؛ در ایجاد تفکر بی‌طرفی و مشروعیت نهادها نقش بسزایی دارد؛ قادر است بدون هزینه بر مشکلات فائق آید؛ منجر به شکل‌گیری گروه‌هایی می‌شود که قادر به اعمال فشارهای سیاسی‌اند و در نهایت عاملی است که بر تصمیمات سیاستمداران و قضات، تأثیرات بنیادینی می‌گذارد.⁹ (رک نورث، 1379)

توسعه‌ی اقتصادی و سرمایه‌داری در کشوری که خواهان توسعه است به حکومتی قوی با رفتاری عقلایی نیاز دارد. آنگونه که فردریک لیست مدعی بود «ملل کمتر پیشرفته» لازم است برای رسیدن به توسعه از دولت استفاده کنند تا «توسعه‌ی اقتصادی ملت را اجرا و تکمیل کرده و آن را برای پذیرش در جامعه‌ی جهانی آینده آماده کنند.» (به نقل از لفتویچ، 1387: 156) در این پژوهش توجه اخلاقی دخالت دولت در عرصه‌ی اقتصاد و بازتوزیع کالا را مبتنی بر نظریه‌ی عدالت جان رالز قرار داده‌ایم. رالز (1972) دو اصل عدالت را مطرح می‌سازد که بر اساس آن نخست افراد می‌بایست از آزادی برابر در حصول به فرصت‌ها بهره‌مند باشند و دوم آنکه در توزیع کالاها فقط نابرابری‌هایی مجاز است که به نفع کم‌امتیازترین اقشار جامعه باشند.

در ادامه ضمن بررسی شرایط و تأثیرات عصر جهانی شدن بر اقتصاد دولت‌ها، مسئله‌ی نوسازی و اصلاحات در کشورهای در حال توسعه را تحلیل کرده و پیامدهای آن بر سیاست‌های مالی را نشان می‌دهیم. دو بخش نخست این مقاله در چارچوب رویکردهای جامعه‌شناختی و اقتصاد سیاسی به بحث در مورد الزامات توسعه در فضای جهانی شدن و اصلاحات سه‌گانه در عرصه‌های زیرساختی، نهادی و سیاستی (سیاست‌گذاری و رویکردهای حکمرانی) پرداخته و در بخش سوم به اصلاحات مالی با توجه به نیاز و ظرفیت دولت‌ها در فضای جهانی شده می‌پردازیم.

1- جهانی شدن و الزامات توسعه

جهانی شدن عرصه‌ایست که کشورهای توانمند که پاسخ مثبت به آن می‌دهند می‌توانند فرصت‌های تازه‌ای برای شهروندان خود بسازند. جهانی شدن برای آنها این فرصت را فراهم می‌کند که بازار هر محصولات آنها را (که فروش دارد) گسترده می‌سازد، کمک می‌کند که کشورها امکان هدایت منابع مولد خود را به سوی تولید کالا یا خدماتی ببرند که تقاضای وسیع‌تری دارد و بنابراین سود بیشتری به آن تعلق بگیرد.¹⁰ همچنین کشورها بر مبنای این واقعیت که در محیطی جهانی شده می‌توانند کالاهای مصرفی و مواد اولیه را با قیمت پایین‌تر یا به واسطه‌ی پرداخت هزینه‌ی بالاتر، کیفیت بالاتر تهیه کنند، از جهانی شدن منتفع می‌شوند. افزایش بهره‌وری کارگران¹¹، تسهیل دسترسی به فن‌آوری، ابزارهای مدیریتی و سازمانی و دستیابی راحت‌تر به

9- درباره‌ی نهادگرایی بنگرید به تفضلی (1372)، دادگر (1383)، امامی (1385) و قدیری اصل (1376)

10- جهانی شدن امکان این را فراهم می‌کند که کارگران در فضای رقابت، بهره‌وری خود را بالاتر ببرند که در بلند مدت عامل اصلی رشد درآمد سرانه و یا افزایش استاندارد زندگی مصرف‌کنندگان است.

11- سرانه‌ی تولید ناخالص داخلی پورتوریکو در سال 2000 معادل 10000 دلار بوده و نرخ مشابه آن سال در کوبا برابر با 1700 دلار. این نسبت در سال 2010 به 16300 دلار برای پورتوریکو و 9900 دلار برای کوبا رسیده است. بنگرید به: <http://www.topuertorico.org/economy.shtml>

سرمایه‌های خارجی از دیگر منافع جهانی شدن است. به منظور روشن‌تر ساختن بحث اینجا به سه گروه دوگانه از کشورها را مقایسه می‌کنیم که حدود چهار دهه‌ی گذشته شرایط مشابه یکدیگر به لحاظ منابع درآمد و شیوه‌ی زندگی داشتند؛ یک دسته اقتصاد خود را بسته نگه داشته و دسته‌ی دیگر با باز کردن درهای اقتصاد به روی جهان همگام با توأمندسازی اقتصاد داخلی به رشد چشمگیری رسیدند. این سه گروه شامل کوبا و پرتوریکو¹²، برمه و تایلند (in Driven From Above, n.d.)، کره‌ی شمالی و کره‌ی جنوبی¹³ هستند. اکنون کشورهای دسته‌ی دوم درآمد سرانه‌ای ده برابر یا بیشتر از کشورهای دسته‌ی اول دارند. آنچنان که می‌توان بررسی کرد، تفاوت اندک نرخ رشد میان دو کشور در بلند مدت تفاوت بزرگی در درآمد سرانه ایجاد می‌کند. (Tanzi, 2004: 526)

در اینجا برخی آثار مثبت جهانی شدن را شمردیم. اما اگر دولتی بستر مناسب در برخورد با جهانی شدن را دارا نباشد، این منافع بیش از سرابی نخواهد بود. از جمله آثار زیان‌بار جهانی شدن بر اقتصاد کشورهای توسعه نیافته را میتوان این گونه برشمرد: کارگران صنعتی‌ای که کار خود را از دست دادند، کشاورزانی که با فروپاشی قیمت محصول دست و پنجه نرم می‌کنند، تولیدکننده‌ای که به دلیل عدم توانایی رقابت با محصول خارجی ورشکست می‌شود و ... در کشورهایی که فعالیت‌های اقتصادی خود را با تعرفه‌های بالا محافظت می‌کنند، بانک‌ها دارایی‌ها را با نرخ بهره‌ی پایین انباشت می‌کند، بازار کار بسیار کنترل شده است در نتیجه تحرک کارگران و آزادی شرکت‌ها برای استفاده از کارگران با بهترین کارآیی محدود شده است، قیمت‌های اساسی به بهانه‌ی حمایت از مصرف‌کننده کنترل می‌شود و به دلیل سیاست‌های خاص دولت بخشی از گروه‌های غیر مولد می‌توانند از رانت استفاده کنند، این کشورها ناگزیر به تحمل سختی‌های ناشی از ورود سریع فرآیند جهانی شدن به مرزهایشان، می‌شوند. موافقان جهانی شدن ممکن است استدلال کنند، پیوستن به جهانی شدن به مثابه‌ی هر تغییری هزینه‌بر است. اما هزینه‌ی این تغییر بزرگ بسیار گزاف‌تر از هزینه‌های یک تغییر ساده است. جدای از این، هزینه‌ای که در کوتاه مدت به دوش جامعه و دولت می‌افتد نتایج بلند مدت خواهد داشت، به ویژه اگر تغییر سیاست‌ها و اصلاحات لازم در کشوری که می‌خواهد همراه با فرآیند جهانی شدن باشد اعمال نشود.

در هر جامعه معمولاً گروه‌هایی حضور دارند که به دلایل نزدیکی به قدرت حکومتی، تحصیلات، آموزش‌های پیشینی، ایستارهای شخصی، ارتباط با خارج و یا دستیابی ساده‌تر به سرمایه‌های مالی، راحت‌تر از دیگر افراد جامعه از فرصت‌های جهانی شدن استفاده می‌کنند. این افراد خاستگاه اجتماعی طبقاتی بالا دارند یا به قدرت سیاسی نزدیک هستند و درصد بالایی از درآمد را

12- مقایسه‌ی سرانه‌ی تولید ناخالص داخلی دو کره:

بازه‌ی زمانی	قیاس نرخ سرانه‌ی تولید ناخالص داخلی دو کره (به %)												
	۶۵-۷۰	۷۱-۸۰	۸۱-۹۰	۹۱	۹۲	۹۳	۹۴	۹۵	۹۶	۹۷	۹۸	۹۹	۰۰
کره‌ی جنوبی	۱۰.۴	۹.۱	۹.۰	۹.۲	۵.۴	۵.۵	۸.۳	۸.۹	۶.۸	۵.۰	۶.۷	۱.۰	۸.۸
کره‌ی شمالی				۳.۵	۶.۰	-۴.۲	۱.۸	-۴.۶	۳.۷	۶.۳	۱.۱	۶.۰	۱.۳

(see Ju, 2010 and Won Hwang, 2002)

13- اصلاحات فیزیکی برای هر کشوری ضروری است اما در شرایط جهانی شدن این مفهوم برجسته‌تر می‌شود چراکه بخش بزرگ‌تری از تولید کشورها می‌بایست صادر شود. آزادسازی و گشایش اقتصاد، نیازمند سرمایه‌گذاری بزرگی با هدف افزایش کیفیت زیرساخت‌های فیزیکی کشورهاست، و به ویژه زیرساخت‌هایی که آن‌ها را به بقیه‌ی نقاط جهان متصل می‌کند.

به خود اختصاص می‌دهند. بعضی از این گروه‌ها می‌توانند به سرعت ثروت خود را افزایش دهند که این باعث بدتر شدن وضعیت توزیع درآمد و بالا رفتن ضریب جینی می‌شود، خاصه آن‌جا که بهره‌مندان تبدیل به گروه مشخص و متفاوتی از جامعه می‌شوند. این وضعیت - آنچنان که در بعضی از کشورها دیده شده - حتی باعث سقوط رژیم سیاسی می‌شود. با این‌که جهانی شدن می‌تواند به ثروتمندتر شدن کشورها بیانجامد، مسبب بسیاری از این نارضایتی‌ها را هم بوده است. با توجه به این‌که در بسیاری از جوامع توزیع ثروت به شیوه‌ی عادلانه‌ای صورت نمی‌گیرد چالشی دامن زده می‌شود که باعث رشد سیاست‌ها جنبش‌های پوپولیستی می‌شود، که این خود از آفت‌های خطرناک بر سر راه توسعه است. (جنکینز در موثقی، 1389)

از بحث فوق دو نتیجه می‌توان گرفت. نخست آنکه انزوا از فرآیند جهانی شدن، کشور را متحمل هزینه‌های بالایی می‌کند، نرخ رشد آن را نسبت به کشورهای دیگر پایین نگه می‌دارد و در بلند مدت باعث ایجاد فاصله‌ی زیادی میان کشورهای توسعه‌یافته و توسعه‌نیافته می‌شود. نتیجه‌ی دوم اینست که در کشورهایی که اقتصاد خود را به روی فرآیند جهانی شدن می‌گشایند، دولت‌ها می‌بایست با نوسازی و ایجاد بسترهای لازم نقش مهمی در تسهیل این سیاست ایفا کنند و مخالفت با این سیاست را کاهش دهند. اینجاست که اهمیت اصلاحات برجسته می‌شود.

2- اصلاحات و نقش دولت

نقش دولت در توسعه شامل جنبه‌هاییست. نخست رفع موانع که می‌توانند جلوی عوامل موفقیت اقتصادی در محیط باز را بگیرد. دوم طراحی سیاستی که توانایی مقابله با شکست بازار را داشته باشد. سوم این مسئله که باید متضرران بزرگ نوسازی و سیاست آزادسازی اقتصاد داخلی را کمک کند تا با فضای جدید کنار بیایند و خود را سروسامان دهند. در بسیاری از کشورها موانعی وجود دارد که از عملی شدن بازار آزاد تا مرحله‌ی بالای کارایی را در بر می‌گیرد. در اینجا آنها را به موانع فیزیکی، نهادی و رویکردهای ناکارآمد حاکمان و سیاست‌گذاری‌های اشتباه که در ارتباط با اصلاحات سه‌گانه مورد بحث می‌باشد دسته‌بندی می‌کنیم. فرآیند ساختن یک اقتصاد بهتر و آماده برای محیطی بازتر و رقابتی نیازمند تغییر در هر سه دسته است.

2-1- زیرساخت‌های فیزیکی

آنچنان که یک پژوهشگر توسعه عنوان می‌کند «زیرساخت‌های فیزیکی و توسعه‌ی اقتصادی [موضوعاتی] درهم آمیخته‌اند.» (Jojola, 2007: 2). زیرساخت‌های فیزیکی شامل: جاده‌ها، بندرگاه‌ها، فرودگاه‌ها، پل‌ها، تونل‌ها، خطوط برق، سرویس‌های آب‌رسانی، فاضلاب و ... هستند. این زیرساخت‌ها تسهیل‌کننده‌ی حرکت افراد و کالاست که باعث می‌شود در یک نقطه‌ی جغرافیایی، کالا بدون هزینه‌های گزاف به دست مصرف‌کننده برسد و هزینه‌ی زیاد حمل و نقل، کارایی اقتصاد را دچار خسران نکند. این اصلاحات مستلزم صرف منابع و سرمایه‌گذاری‌هایی است که به طبع هزینه‌های دولت را افزایش می‌دهد.¹⁴

2-2- زیرساخت‌های نهادی

دادلی سیرز عنوان می‌کند که برای تحقق توسعه، رشد اقتصادی لازم است ولی فراتر از آن تجدید سازمان‌ها و نهادهای سیاسی و ... حتی با نرخ رشد پایین نیاز است تا در دراز مدت توسعه محقق شود. (کرو و تورپ در موثقی، 1387: 42) یک اقتصاد خوب

¹⁴ - همچنین اگر چارچوب و قوانین رقابت نهادینه نشود و پشتیبانی اجرایی نداشته‌باشد خصوصی‌سازی به شدت زیان‌آور خواهد بود، مانند آنچه پس از خصوصی شدن شرکت تلفن در ساحل عاج روی داد. (ن.ک. استیگلیتز، 1389، ص 82)

نیازمند نهادهای کارآمد است. اگر کشوری می‌خواهد با دیگر کشورها رقابت داشته باشد و اگر محدودیت‌های بروکراسی اداری هزینه‌های صادرات را افزایش ندهد تا سرمایه‌گزاران خارجی را دلسرد نکند، کیفیت نهادهای کشور باید خوب و متناسب باشد. نهادهای یک کشور در خصوص فعالیت‌های اقتصادی باید: بستن قراردادهای سرمایه‌گذاری را تسهیل کنند و به‌طور کارآمد و موثر بر اجرای آن‌ها نظارت داشته باشند. از مالکیت و حقوق مالکیت دفاع کنند. دولت با میانجی‌گری مناقشات بین صاحبان منافع را به سرعت حل کند. در فعالیت‌های جدید که شامل تاسیس شرکت‌های جدید می‌شود به‌طور شفاف وارد شود. ورود به فعالیت‌های جدید را تسهیل کند. وضعیت خروج از برخی فعالیت‌ها که مغایر با محیط جدید است را ایجاد کند. داوطلبان از میان نیروهای کارگری را آموزش دهد و فرصت‌های جدید برای کارگرانی که شغل خود را از دست داده‌اند فراهم کند. انتقال سرمایه از حالت انفعال به سرمایه‌گذاری و از سرمایه‌گذاری به دیگر بخش‌های را تسهیل کند و

در اقتصاد بازار نهادها به یکدیگر وابسته هستند و تاثیر مشترک دارند. هنگامی که یک نهاد - مثلاً سیستم قضایی یا آموزشی - از کار می‌افتد، تاثیر منفی مشخصی در روند فعالیت‌های اقتصادی می‌گذارد و اقتصاد آسیب خورده تاثیر منفی بر دیگر بخش‌ها می‌گذارد. برای مثال اگر یک سیستم قضایی ناقص باشد، بر یک اقتصاد قانون‌مند تاثیر منفی باقی می‌گذارد، انگیزه و نگاه سرمایه‌گذاران و اجتماعی فعالان اقتصادی را سرد و بدبین می‌سازد و همچنین یک سیستم خوب مالیاتی را تخریب می‌کند، چراکه آنهایی را که از پرداخت مالیات فرار می‌کنند یا غیرقانونی عمل می‌کنند، مورد پیگرد قرار نمی‌دهد.¹⁵ نقص در یک سیستم آموزشی باعث می‌شود که شهروندان و کارگران فاقد آگاهی‌های لازم و آموزش دیده و مدیران ناکارآمد به عرصه‌ی عمومی وارد شوند. دانشگاهی که در جایگاه نهادی خود به تولید علم و نیروی توانمند در زمینه‌های مختلف نمی‌پردازد نه محقق و طراح برنامه‌ی توسعه تربیت می‌کند و نه مجری و تکنیسین مورد نیاز آن برنامه را. آنگونه که تجربه‌ی ژاپن نشان می‌دهد نرخ سواد بالا و توسعه‌ی منابع انسانی در آغاز برنامه‌ی صنعتی شدن آن کشور یکی از عوامل موثر در موفقیت و توسعه‌ی آن کشور بود. تجربه‌ی ژاپن به میزان قابل توجهی بر کشورهای منطقه آسیای جنوب شرقی تاثیر گذاشت. «آموزش هدفمند و گسترده در این جوامع موجب انباشت سرمایه‌ی اجتماعی هنگفت شد که نه تنها بر سرمایه‌ی مالی تقدم زمانی داشت بلکه خود از طریق تاثیر بر فرهنگ اقتصادی و ارتقا آن زیربنای لازم برای توسعه‌ی اقتصادی بعدی را فراهم ساخت.» (نقیب‌زاده و صادقی‌زاده، 1390: 341) در مقابل طی یک تجربه‌ی مستمر آنگونه که ژیل کوپل (1382) عنوان می‌کند در میان کشورهای اقتدارگرا و بسته مانند دول بلوک کمونیستی و برخی کشورهای خاورمیانه، دولت‌ها ترجیح می‌دهند مهندس برای تعمیر تجهیزات تکنولوژیک و پزشک برای درمان تربیت کنند تا روشنفکرانی که ایده و برنامه‌ای برای توسعه‌ی کشور دارند.

برای کشوری که می‌خواهد وارد محیط جهانی شود بسیار مهم است که نهادهایی متناسب با محیط جدید نیز داشته باشد. این درسی است که از بحران 1997 در کشورهای آسیای جنوب شرقی می‌توان گرفت. مشکل آن‌ها عدم هماهنگی میان توسعه‌ی نهاد اقتصادی با دیگر نهادهای کشور بود. (برای اطلاعات در زمینه‌ی بحران 1997 ر.ک استیگلیتز، 1389، 119-168. همچنین ر.ک مدیریت پژوهش توسعه و مطالعات اسلامی، 1377) در مورد پیامدهای توسعه‌ی نامتوازن عرصه‌های اقتصادی و سیاسی می‌توان به وضعیت ایران در دهه‌ی 1970 اشاره داشت که سرانجام باعث سرنگونی محمدرضا شاه گردید. (ر.ک آبراهامیان، 1377)

¹⁵ - آنچه گفته شد مربوط به زیرساخت‌های نهادی بود. هر کشور در حال توسعه در سطحی بالاتر نیازمند تشکلهای، موسسات و مجامع علمی، پژوهشی، صنعتی، مطبوعاتی و سیاسی می‌باشد که هر کدام از این نهادها باید مستقل از دولت، متنوع، مولد ثروت و دانش (بستگی به کارکرد هر نهاد) و کارآمد باشند. (ر.ک عظیمی، 1385)

ایجاد زیرساخت‌های نهادی کافی نیازمند هزینه‌های مضاعف در دولت و همچنین نیازمند ترک شیوه‌های سنتی انجام کارهاست. برای مثال جایگزینی سیستمی اقتصادی که بر مبنای روابط بیشتر غیر رسمی و شخصی استوار است با سیستمی که بر پایه‌ی نقش‌های مشخص و برای همه شفاف و عقلانی می‌باشد. این بخش از اصلاحات غالباً اصلاحات مالی و اقتصادی نیستند بلکه بیشتر در حوزه‌ی سیاسی یا اجتماعی صورت می‌گیرند. سیاستمداران و مدیران دولت نیز هرچند که صادق باشند اما هنگامی که تفکر سنتی و قدیمی دارند خود مانعی بزرگ بر سر راه توسعه خواهند بود.¹⁶

2-3- اصلاحات سیاسی و رویکردهای حکومتی

مهم‌ترین عامل جهت‌گیری کشور به سمت توسعه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه از جمله ایران دولت است. با نقش محوری که در این مقاله برای اصلاحات و هدایت توسعه به دوش دولت گذاشتیم می‌بایست به بررسی لزوم اصلاح در حوزه‌ی دولت، سرآمدان حاکم بر نهادهای دولتی و سیاست‌ها نیز پردازیم. یک کشور ممکن است زیرساخت‌های فیزیکی یا نهادی عالی داشته باشد، اما یک سیاست‌گذاری غلط در محیط جهانی شده باعث می‌شود عملکرد یک دولت خوب نباشد. سیاست‌مداران ممکن است در انتخاب سیستم مالیاتی، تنظیم نرخ بهره و تعیین و ترکیب هزینه‌های عمومی دچار اشتباه شوند. این اشتباه ممکن است در محیط اقتصاد بین‌المللی شده بسیار پرهزینه‌تر از فضای اقتصاد بسته باشد. یکی از دلایل این امر اینجاست که جهانی شدن به سیاست‌گذاران این امکان را می‌دهد که به جریان‌های بزرگ‌تری از منابع مالی دسترسی داشته باشند. کشورهایی که سیاست‌های اقتصادی بهتری را دنبال می‌کنند، اکنون قدرت ایجاد نرخ رشد بالاتری را نسبت به سابق دارند. برای نمونه: کره جنوبی، چین، تایلند، تایوان، ایرلند و شیلی را می‌توان مثال زد. دسترسی بیشتر به سرمایه، تکنولوژی و بازارهای خارجی که با جهانی شدن میسر شده است این امکان را می‌دهد.

نکته‌ی دیگر آنکه بازارها نیاز به ایفای نقش دولت در برابر شکست‌های بازار دارند. این شکست‌ها معمولاً مربوط به تخصیص منابع هستند. در یک تفسیر اقتصادی کمتر سنتی این شکست‌ها ناشی از توزیع درآمد می‌باشند. یک توزیع درآمد با ضریب جینی بسیار بالا نشانه‌ی شکست بازار است. در تفسیری فنی‌تر از شکست بازار، دولت نیاز دارد که نقش قاطعانه‌ای در اجرای قوانین رقابت به عهده بگیرد تا از ایجاد انحصارات جلوگیری کند. به خصوص وقتی که این انحصارات دست خارجی‌ها باشند. توانایی دولت در اجرای قوانین رقابت و مقابله با شکست بازار نیازمند شفافیت و اصلاحات کامل در فعالیت‌های اقتصادی است. لازم است که دولت سیاست‌گذاری مناسبی در تعامل با بخش خصوصی برای تنظیم و مدیریت استراتژیک بازار داشته باشد.

تحقیقان لغتویچ نشان می‌دهد که توسعه‌خواهی و دموکراتیک بودن دولت ملازمی با یکدیگر ندارند (لغتویچ، 1387: 127) بلکه کشورهای غیردموکراتیکی که توسعه یافتند این امتیاز را داشتند که محدودیت‌ها و موانع عمده سد راه رشد و همچنین توسعه را با مشکلات کمتری از میان بردارند. «سیاست‌های رشد ثمربخش، آنهایی هستند که مهم‌ترین محدودیت‌ها را شناسایی می‌کنند.» (رودریک، بی تا) شناسایی و تغییرات نهادی این محدودیت‌ها به عقیده‌ی رودریک پیش شرط توسعه‌ی اقتصادی است. در

¹⁶ - استیگلیتز می‌گوید: «تفاوت بین چین و روسیه مربوط به ایجاد این تفاوت بوده است که در چین در اوایل روند خصوصی‌سازی شان به دنبال گسترش و ایجاد فرصت‌ها بودند و آنچه مورد توجه شان بوده ایجاد فرصت بوده است نه تنها مساله خصوصی‌سازی. ولی مشکل روسیه این بود که فقط به مساله خصوصی‌سازی توجه کرد و فقط زیرساخت‌های موجود را مورد توجه قرار داد و همچنین به ایجاد چارچوب برای شرکت‌های جدید پرداخت؛ در حالی که چین با ایجاد یک بخش خصوصی درست توانست تمامی این کارها به طور درست و هماهنگ انجام دهد.»

این میان مهم نیست که دولت دموکراتیک باشد یا غیر دموکراتیک، بلکه مسئولیت و تعهد دولت نسبت به سیاست‌های توسعه تعیین کننده است.

آنطور که سریع‌القلم (1381) در تحقیقی پیرامون آینده‌ی توسعه یافتگی در ایران می‌گوید، اجماع نخبگان فکری و عملی پیرامون مسئله‌ی توسعه از پیش‌نیازهای آینده‌ی توسعه یافتگی در کشورهای در حال توسعه است. از یک سو نخبگان سیاسی این کشورها باید این باور را در خود رشد دهند که قدرت و حکومت وسیله‌ای برای نیل به توسعه است نه هدف. از سوی دیگر باید بر سر مفاهیم توسعه، چشم‌انداز و مبانی آن به اجماع برسند. بر خلاف آنچه که در برخی کشورها باب شده است، توسعه مفهوم پیچیده‌ای نیست. اقتصاد توسعه یافته نمونه‌ایست که در غرب، آسیای شرقی و چین می‌توان آن را یافت. مسئله‌ی امروز این کشورها نباید چالش عمیق بر سر هستی‌شناسی مسئله توسعه باشند بلکه باید تلاش فکری و عملی به منظور اجماع بر سر الگو و چشم‌اندازی برای توسعه صورت گیرد. دولت‌های در حال توسعه برای توفیق در این راه محتاج همراهی جامعه‌ی مدنی (در صورت وجود و هرچند ضعیف) نیز هستند. اگر دولت اجماع گسترده‌ی نخبگان فکری و متخصصان را همراه خود داشته و خیز او به سوی توسعه تجهیز تئوریک شده باشد، جامعه‌ی مدنی که خود پدیده‌ای مدرن و هوادار نوسازی است به طبع می‌بایست حامی اجماع و همراه دولت برای نوسازی و توسعه شود. این نظر احتمالاً خوش‌بینانه است، اما هنگامی که از اجماع نخبگان فکری که بخشی از جامعه‌ی مدنی را تشکیل می‌دهند سخن می‌گوییم، آنچه حائز اهمیت است آن هست که بخشی از جامعه‌ی مدنی به صورتی فعال در کنار دولت توسعه‌خواه قرار بگیرد و به مثابه پایگاه طبقاتی آن عمل کند. کما اینکه با روند منسجم، نیرومند و محسوس توسعه‌ی اقتصادی و نوسازی در کنار آزادی‌های آکادمیک و جذب بخش‌هایی از جامعه، برخی شکاف‌های اجتماعی فعال را آرام می‌کند.¹⁷

از سوی دیگر دولت می‌بایست ضمن فراخوانی نخبگان و جذب جامعه‌ی مدنی پایگاه تخصصی بروکراسی خود را با کمترین نظارت‌های ایدئولوژیک نیرومند کند و سیاست فرهنگی و آموزشی‌ای را در پیش گیرد که مردم به جامعه، برنامه‌ی توسعه و آینده‌ی توسعه یافتگی کشور احساس تعلق و امیدواری کنند و فراتر از آن معیارهای فرهنگ توسعه به مثابه‌ی معیارهایی تعیین کننده در فرهنگ فردی، اجتماعی و سیاسی خود بپذیرند. استقلال نسبی دولت از طبقات اجتماعی، آنچنان که لف‌ویچ عنوان می‌کند یکی از عوامل موفقیت دولت توسعه‌خواه است. (1389، 163) اما شکل حاد استقلال ساختاری دولت از طبقات و جامعه که به‌طور تاریخی در کشورهایی مانند ایران می‌توان یافت بگونه‌ای دولت را مستقل و بی‌نیاز از طبقات اجتماعی می‌سازد خود مانعی بر سر راه توسعه است. (ر.ک عطارزاده، 1389) دولت اگر می‌خواهد تغییرات بلند مدت داشته باشد و واقعا بر رفتار کارگزارانی که موفقیت اصلاحات را تعیین می‌کنند اثر بگذارد، حاکمیت مطلق قانونی موضوعه، غیرشخصی و مردمی بپذیرد و - آن‌گونه که رودریک می‌گوید - به «قواعد بازی» یعنی مسیری را که انجام سیاست تجاری یا مالی را به شیوه‌ای مدرن، شفاف و عقلانی تعیین می‌کند تن در دهد.

2-3-1- کارویژه‌های اساسی دولت

در این راستا حکومت متقبل وظایفی است. از جمله «استقرار حکومت قانون، ایجاد یک سیستم موثر برای تعیین و اعمال حقوق مالکیت، تنظیم قوانین شرکتها، تنظیم بازار به ویژه بازارهای کار و سرمایه، تنظیم رقابت و کنترل انحصارات، ایجاد تاسیسات و زیرساختهای مناسب برای توسعه اقتصادی، ارائه کالاها و خدماتی که بازار به آنها نمی‌پردازد، آموزش نیروی کار و مشارکت در

17- تجربه‌ی انفعال شکاف‌های محلی و پیشامدرن در دوره‌ی آزادی‌های نسبی دولت ختامی در ایران می‌تواند تاییدی بر این ادعا باشد.

سرمایه گذاری برای ایجاد ظرفیتهای صنعتی و انتقال تکنولوژی» (زمانی، 1384: 9). همانطور که استیگلیتز می گوید گام مهم دیگری که حکومت باید بردارد ایجاد ارتباط نزدیکی با بخش خصوصی می باشد. ^۱ (استیگلیتز، 1386) و این خود یک راه کم کردن شکاف دولت و جامعه است.

مسئله مبارزه با فساد مالی باید از مهم ترین دغدغه های دولتی توسعه خواه باشد. استقلال و اصلاح سیستم قضایی می بایست از اولویت های اصلاحات نهادی باشد. سلامت سیستم قضایی منجر به ایجاد اعتماد برای سرمایه گذار خصوصی می شود. یک سیستم قضایی مستقل که بر اعمال دولت مردان نیز منصفانه نظارت کند می تواند مانع فرآیند خصوصی سازی خدعه آمیزی شود که طی آن دولتی ها در سایه ناکارآمدی دستگاه قضایی به وسیله رانت جویی، اختلاس در سود بنگاه ها و انتقال ثروت های دولتی به اطرافیان، به ثروت اندوزی شخصی دست بزنند. آمارها نشان می دهد که در طول سال های 2008، 2009 و 2010 رتبه ی فساد مالی ایران در میان 180 کشور جهان به ترتیب 141، 168 و 146 (با نمره ی 2.2 از 10) بوده است (see Transparency International: همچنین رک مومنی در گفت و گو با تابناک، 5/آبان/1387) این آمار و همچنین مسئله ی اختلاس تاریخی سال 1390 ضرورت اصلاحات قضایی در این زمینه و الزام دولت برای مبارزه ی شفاف، اصولی و منصفانه با فساد را نشان می دهد. مبارزه ای که نه تنها ایجاد فضای رعب برای صاحبان سرمایه و تولیدکنندگان و فعالین اقتصادی نکند بلکه امنیت آینده ی سرمایه گذاری و فعالیت آن ها را در چارچوب قانون تامین کند. تجربه ی موفق کمیسیون های ضد فساد در سنگاپور و هنگ کنگ (see Heilbrunn, 2004) نشان می دهد که توسعه ی موفق نیازی حیاتی به مبارزه با فساد دارد.

مراد از اصلاحات سیاسی و تغییر رویکردها به سوی حکمرانی خوب در این پژوهش، حکومت در چارچوب دولت بروکراتیک توسعه خواه است که ضمن اصلاحات نهادی، تعاملی شفاف و اصولی با بخش خصوصی در اقتصاد داشته باشد، قواعد بازی را روشن، شفاف و عقلانی به سمت نوسازی نهادینه کند و شرایطی را فراهم کند که سرمایه به جای آنکه در زمین و مستغلات ساکن بماند، به سرمایه گذاری مولد و در گردش بدل شود. جامعه ی مدنی را تا حد امکان با خود همگام و همراه کند، با فساد مالی به صورت اساسی مقابله کرده، از سیاست های پوپولیستی که آفتی در راه توسعه است بپرهیزد و به مراکز تحقیقی دانشگاهی و رسانه اجازه دهد که علیه آن مبارزه ی فکری صورت دهند، و در نهایت سیستم حمایتی کارآیی برای حمایت و آموزش اقشاری که از سیاست های تازه ضرر می بینند پیاده کند. حکمرانی خوب در چارچوب دولت توسعه خواه در واقع حکومت قانون، شرکت دادند طبقات و گروه های بیشتر در فعالیت های سیاسی و اقتصادی و همچنین هدایت برنامه ی توسعه است. آنچه در مورد بعضی کشورها مانند ایران باید به آن توجه داشت خاصیت دولت رانتیر است. مادامی که رانت نفت حکومت را نسبت به جامعه بیگانه می کند، جایگاه کارفرما در برابر کارگر به آن می بخشد و جامعه ای تنبل (Lazy society) و ناامید از فعالیت تربیت می کند نه می توان به تلاش های متعهدانه ی بخش خصوصی امید داشت و نه حکومت نیازی برای توسعه ای یکپارچه و ساختاری احساس خواهد کرد.

گشایش اقتصادی سریع بر روی امواج جهانی شدن و «پیوستن به اقتصاد جهانی غالباً با برنامه های گسترده ای برای آزاد سازی تجارت و بازار مالی و خصوصی سازی همراه است که اجرای این برنامه ها غالباً هزینه اقتصادی و اجتماعی سنگینی را بر جامعه به ویژه اقشار کم درآمد تحمیل میکند» و منجر به شکل گرفتن گروه هایی از افراد می شود که در برابر تغییرات اقتصادی متحمل زیان های بسیار می شوند. به ویژه در کوتاه مدت این افراد شامل کسانی هستند که در شرکت های عمومی فعالیت می کردند و پس از خصوصی شدن این شرکت ها شغل خود را از دست داده اند، یا کشاورزانی که در برابر واردات محصولات با کسر درآمد مواجه شده اند، صاحبان و کارگران شرکت های صنعتی که کالاهای مصرفی تولید می کردند و در برابر دیوار بلندی از تعرفه ها و سهمیه ها

قرار گرفته‌اند. برخی از این‌ها می‌توانند به سرعت شغل خود را عوض کنند و به سمت فعالیت‌های گسترش یافته جذب شوند. اما بسیاری از آنها به دلیل پیری یا فقدان مهارت، در یافتن شغل جدید و فعالیتی دیگر ناتوان هستند. «مدیریت بهینه این پروسه و حمایت از اقبال ضربه پذیر عمدتاً در مسئولیت دولت است.» (زمانی، 1384: 61) در ارتباط با چنین افرادی دولت می‌بایست برنامه‌هایی برای پیش‌بینی معضلات طراحی و اجرا کند. مستمری‌های بازنشستگی، هزینه‌های جبرانی و بیکاری، برنامه‌های بازآموزی، وام‌های شروع فعالیت‌های جدید و غیره. «خصوصی‌سازی باید بخشی از یک برنامه‌ی جامع باشد که در آن، ایجاد مشاغل تازه همزمان با از بین رفتن مشاغل در نتیجه‌ی خصوصی‌سازی دیده شده باشد.» (استیگلیتز، 1389: 84) همانطور که اشاره شد گروه‌هایی توانایی بهره‌مندی از مزایای این سیاست‌های آزادسازی اقتصادی را دارند و در نتیجه به سرعت درآمد خود را افزایش می‌دهند. در نتیجه توزیع درآمدها وضعیت بدی پیدا می‌کند. تا زمانی که دولت نتواند جلوی زیان‌های آنهایی که از کاهش درآمد زیان می‌بینند را بگیرد، نمی‌تواند جلوی افرادی که درآمدهای کلان و سریع کسب می‌کنند را بایستد. این گروه‌ها باید در تامین مالیات مناسب برای هزینه‌های عمومی بیشتر همکاری منصفانه‌ای داشته باشند. اصلاحات مالی از این نظر بسیار ضرورت می‌یابد. این خود زمینه‌های اخلاقی دخالت دولت در اقتصاد را مهم می‌سازد.

در دفاع از زمینه‌های اخلاقی دخالت دولت در فراهم نمودن و بازتوزیع کالاها اندیشمندانی چون رالز (1972) و همچنین دورکین (1977) دست به نظریه‌پردازی زده‌اند. رالز معتقد است که در توزیع کالاها فقط نابرابری‌هایی مجاز شمرده می‌شوند که به نفع کم‌امتیازترین قشر اجتماع است. با این تفسیر تکرر در اهداف توزیع همه کالاها به غیر از کالاهای اولیه مجاز می‌باشد. از سوی دیگر باید شرایطی نهادی فراهم باشد که افراد در جامعه از آزادی برابر در حصول به فرصت‌ها بهره‌مند باشند. با مبنا قرار دادن این دو اصل عدالت رالز، به نظر می‌رسد که دولت در جوامع در حال توسعه می‌باید ضمن مدیریت و اجرای کاویژه‌های توسعه‌ی اقتصادی، وظیفه‌ی مهم توانمندسازی اقبال ضربه‌پذیر و کم‌توان و برقرار شرایط نهادی برابری فرصت‌ها برای افراد را نیز به عهده بگیرد.

مجموع آرای‌هایی که در دو بخش پیشین ارائه گردید لزوم در پیش گرفتن سیاست‌های مالی مناسبی را ضرورت می‌بخشد. در بخش سوم به بحث و بررسی اشکال متناسب سیاست‌گذاری مالی با توجه شرایط کشورهای در حال توسعه در فضای جهانی شدن می‌پردازیم.

3- آزادسازی اقتصادی و اصلاحات مالی

در واقع آزادسازی اقتصادی به معنای قوام گرفتن نظام بازار آزاد و آزادی فعالیت و مالکیت بخش خصوصی می‌باشد که به مرور موجب بزرگ شدن نقش مردم در اقتصاد و کمرنگ شدن نقش دولت در این عرصه می‌گردد (جنوبی، 1386). با این حال آزادسازی اقتصادی و فرآیند توسعه در فضای جهانی شده‌ی کنونی شکل ویژه‌ای از رویکرد «نوسازی از بالا» را به خود می‌گیرد؛ به این ترتیب که در ابتدای مسیر، بخش مهمی از اصلاحات به ویژه اصلاحات مالی را یک دولت توسعه‌خواه متقبل می‌شود. جهانی شدن ساختار اقتصادی کشورهایی که درگیر آن می‌شوند را دستخوش تغییراتی می‌کند، که در این میان هم کشورهای صنعتی و هم کشورهای در حال توسعه به فراخور ساختار اقتصادی خود از این مهم متاثرند.

مقایسه وضعیت اقتصادی کشورهای در حال توسعه و صنعتی نشان از پایین بودن شاخص درآمدها و هزینه‌ها نسبت به تولید ناخالص ملی در کشورهای در حال توسعه دارد. میزان شاخص درآمد مالیات به تولید ناخالص ملی در کشورهای در حال توسعه در بین سال‌های 1996 تا 2001 حدود 13% بوده است، حال آنکه در همین دوره این نسبت برای کشورهای صنعتی 21% برآورد

شده است (نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی در ایران برابر با 7 درصد در سال 1389 بود. قادری در گفتگو با فارس: 1389/8/15). از طرفی شاخص هزینه‌های دولت نسبت به تولید ناخالص ملی در کشورهای در حال توسعه 14.1% و در کشور های صنعتی 19.1% بوده است (UNPAN Statistical database, دسترسی 2007). جهانی شدن برای هر یک از این ساختار درآمد و هزینه الزامات خاص خود را می طلبد.

در کشورهای در حال توسعه حمایت‌های اجتماعی از راههایی همچون (1) کنترل قیمت‌ها بر برخی کالاها (2) شاغلان زیاد در شرکت‌های دولتی (3) پایین بودن قیمت صنایع عمومی مانند برق و گاز و تلفن (4) یارانه‌های اعتباری دولتی (5) مسکن‌های دولتی و کنترل اجاره‌ها (6) تعیین حداقل درآمد و... تامین می‌شود. اگر جهانی شدن باعث از بین رفتن شبکه‌ی حمایت‌های اولیه شود، فشار زیادی بر دولت برای جایگزین کردن سیستم رسمی و مدرن‌تری از حمایت اجتماعی به‌جای سیستم‌های سابق، وارد می‌شود. برای بیشتر کشورهای در حال توسعه که سطح هزینه‌های عمومی‌شان هنوز بسیار پایین‌تر از کشورهای صنعتی است، آزادسازی اقتصاد افزایش هزینه‌های عمومی و به تبع آن افزایش مالیات‌ها را در پی خواهد داشت. می‌توان اینگونه پنداشت که جهانی شدن نیاز به افزایش هزینه‌های عمومی و مالیات‌ها را در بسیاری از کشورهای در حال توسعه گریز ناپذیر نموده است. از طرفی در کشورهای صنعتی که بخش دولتی در راستای الزامات دولت رفاه، بسط یافته است، اصلی‌ترین مسئله‌ی مالی سطح بالای مالیات-هامی باشد. بنابراین در کشورهای صنعتی تمایل به کاهش هزینه‌های عمومی دیده می‌شود. در این دست کشورها افزایش محسوس در هزینه‌های عمومی طی نیمه‌ی دوم قرن گذشته دیده می‌شود که این افزایش به‌ویژه نتیجه‌ی بالا رفتن پرداخت‌های انتقالی و یارانه به خانواده‌ها و شرکت‌ها به‌دلیل کارکردهای دولت رفاه بوده است. نکته‌ای که باید به آن توجه کرد این است که این پرداخت‌های انتقالی به طرف افراد فقیرتر هدفمندی نشده بود، بلکه به دلیل فشارهای سیاسی و دیدگاه‌های دولت رفاه در مورد نقش دولت - حمایت از گهواره تا گور از همه کس - پرداخت‌های انتقالی به تمامی اقشار صورت می‌پذیرفت. این مسئله امروز به عنوان یکی از چالش‌های پیش روی کشورهای صنعتی تبدیل شده، به طوری که به عنوان نمونه تنها بخشی از هزینه‌های عمومی دولت آمریکا مربوط به خدمات درمانی می‌باشد که از حدود 5 درصد GDP در سال 1960 به 16 درصد GDP در سال 2008 رسیده و همچنان روندی صعودی دارد (بانک اطلاعات آماری OECD, 2009). وجود چنین روندی قطعاً مستلزم افزایش درآمد ناخالص ملی از محل مالیات‌ها خواهد بود که این مهم با وجود نرخ‌های بالای مالیات در این کشورها، امری دشوار به نظر می‌رسد. (به عنوان بحثی مشابه رک: Tanzi, 2004: 533)

کشورهای در حال توسعه باید از موقعیت جهانی شدن استفاده کرده و اصلاحات مالی را که می‌بایست پیشتر انجام میدادند، اعمال می‌کنند. ابزارهایی که دولت‌ها با استفاده از آن می‌توانند در ساختار اقتصادی خود تغییر ایجاد کنند در قالب سیاست‌های مالی و پولی قابل طبقه بندی می‌باشند. سیاست‌های مالی به طور خاص مربوط به مخارج دولت و سیاست‌های مالیاتی آن می‌شود حال آنکه سیاست پولی، مجموعه تدابیری است که بانک مرکزی برای تغییر در حجم پول و نقدینگی در راستای تثبیت اوضاع اقتصادی اعمال می‌کند. تغییرات اساسی در ساختار اقتصادی اغلب از طریق سیاست‌های مالی شکل می‌گیرد و سیاست‌های پولی تنها به منظور ایجاد توازن در کوتاه مدت و در راستای اهداف خاص استفاده می‌شود. درآمدهای مالیاتی، هزینه‌ها، بدهی‌های احتمالی، ماهیت چرخه‌ای متغیرهای مالی و نوسان پذیری منابع مالیاتی از جمله چالش‌هایی است که یک دولت توسعه‌خواه اغلب با آن رو به رو می‌باشد.

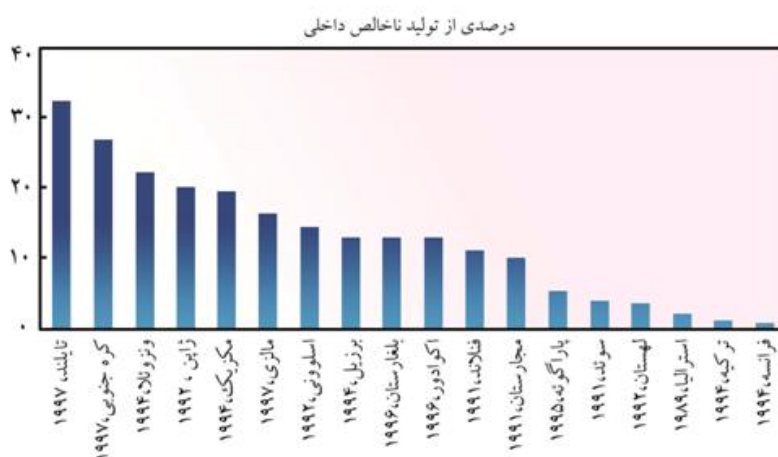
3-1- چالش‌ها و سیاست‌های مالی یک دولت توسعه خواه

علی‌رغم اینکه نیاز به هزینه‌های عمومی در کشورهای در حال توسعه نسبت به کشورهای صنعتی بیشتر است اما نرخ هزینه‌های عمومی و درآمدهای مالیاتی نسبت به تولید ناخالص داخلی در کشورهای در حال توسعه کمتر از کشورهای صنعتی است. دولت‌ها در کشورهای توسعه‌نیافته اغلب از ایفای نقشی کارآ در فرآیندهای اقتصادی ناتوان هستند و کمتر عملکردی مطلوب داشتند. هیدی (2004) اعتقاد دارد که اکثر کشورهای در حال توسعه از اجماع در خصوص وجود یک نهاد آمرة در حوزه سیاست‌های مالی ناتوان می‌باشند، که وجود چنین شرایطی منجر به کاهش منابع مالی نزد دولت‌ها، کاهش پایه‌های مالیاتی، ضعف در سیستم مالیاتی و شایع شدن فرار مالیاتی می‌شود. گردون و لی (2005) نشان دادند که در کشورهای در حال توسعه‌ای که درآمد سرانه‌شان بین سال‌های 1996 تا 2001 کمتر از 9206 دلار بوده است، 30.1% تولید ناخالص داخلی اقتصاد آن‌ها مربوط به نهادهای غیر قانونی می‌باشد که تحت نظارت دولت نبوده‌اند. از طرفی در همین دوره این نرخ برای کشورهایی که درآمد سرانه‌ای بیش از 9206 دلار داشته‌اند برابر با 14 درصد GDP بوده است. می‌توان انتظار داشت زمانی که حدود یک سوم تولید ناخالص داخلی یک کشور به شکل غیر قانونی تولید می‌شود و دولت توان اخذ مالیات را از این گروه نداشته باشد درآمد مالیاتی دولت به طور چشم‌گیری کاهش می‌یابد. والترز (2005) وجود چشم‌گیر فعالیت‌های غیرقانونی در کشورهای در حال توسعه را هزینه‌های سنگین ورود به بخش قانونی می‌داند. وی اعتقاد دارد که دولت‌ها می‌توانند با اصلاح مقررات و کاهش هزینه‌های ورود به بخش‌های قانونی از درآمدهای مالیاتی این گروه نیز بهره‌مند شوند. مسئله دیگری که در خصوص مالیات می‌توان به آن اشاره نمود پایین بودن شاخص درآمد مالیاتی به تولید ناخالص داخلی در کشورهای در حال توسعه می‌باشد. از آنجایی که کشورهای در حال توسعه در فرآیند جهانی شدن نیاز به افزایش سطح هزینه‌های عمومی خود دارند لازم است تا بخشی از این منابع از محل درآمدهای مالیاتی فراهم آید. از طرفی باید دقت داشت که افزایش نرخ‌های مالیات یک سیاست مالی انقباضی از سوی دولت تلقی می‌شود که منجر به کاهش انگیزه تولیدکنندگان و به تبع آن کاهش عرضه کالا و خدمات و تقاضای نیروی کار از سوی تولیدکنندگان خواهد شد. یکی از سیاست‌هایی که دولت‌ها در این موقعیت می‌توانند از آن به عنوان یک ابزار کنترلی استفاده کنند انتقال بار مالیاتی از تولیدکنندگان به اقشار پردرآمد جامعه است. گردون و لی (loc cit) نشان دادند که در کشورهای صنعتی تنها 17.8% از درآمدهای مالیاتی دولت از محل مالیات از تولیدکنندگان است، در عوض این رقم برای کشورهای در حال توسعه 42.3% است. این آمار نشان از این دارد که در کشورهای صنعتی علی‌رغم بالا بودن نرخ مالیات، سعی بر آن است که فشار مالیاتی زیادی بر تولیدکنندگان وارد نیاید. همچنین سیستم مالیات شخصی به سبک شناور طراحی می‌شود به طوری که افراد با سطح درآمد بیشتر در طبقات مالیاتی بالاتری قرار گرفته و مالیات با نرخ بیشتری از ایشان اخذ می‌شود.

همان‌طور که عنوان شد هزینه‌های عمومی یک دولت توسعه‌خواه در طی فرآیند توسعه افزایش خواهد یافت، با این حال توان افزایش مالیات از سوی دولت‌ها محدود است، بنابراین بخشی از تطبیق حساب‌های مالی می‌بایست از راه ارتقا کارآمدی هزینه‌های عمومی برآورده شود. علاوه بر پیش‌نیازهای اصلاحات مالی که پیشتر عنوان شد، کاهش هزینه‌های عمومی و یارانه‌ها و افزایش مالیات بدون در نظر گرفتن واقعیت‌های اجتماعی و برنامه‌ای تدریجی نه تنها سودی برای توسعه ندارد بلکه باعث سقوط اقتصادی نیز می‌شود (ر.ک استیگلیتز، 1389: 97). در چنین شرایطی لازم است تا دولت اصلاحاتی در سیستم مالی خود ایجاد کند، یعنی به شکل دقیق و سیستماتیک حساب‌های مالی خود را به سمتی برود که (1) هزینه‌های عمومی را به هزینه‌های واقعا اساسی محدود و هزینه‌هایی که اساسی نیستند را حذف کند (2) مطمئن شود که در طبقه‌بندی هزینه‌های ضروری و اساسی ناکارآمدی و نارسایی به حداقل خود رسیده است. تر میناسیان (2007) در خصوص تغییر ساختار هزینه‌ها در فرآیند جهانی شدن اعتقاد دارد که دولت در کشورهای در حال توسعه باید هزینه‌های بیشتری در حوزه زیر ساخت‌ها صورت دهند حال آنکه این هزینه‌ها در کشورهای

صنعتی باید بیشتر در حوزه کالاهای عمومی متمرکز باشد. افزایش هزینه‌های عمومی از سوی دولت‌ها یک سیاست مالی انبساطی محسوب می‌شود که افزایش درآمد ناخالص ملی را در پی دارد. با افزایش هزینه‌های دولت در صورت ثابت بودن مقدار حقیقی پول، تقاضا برای پول و نرخ بهره افزایش می‌یابد که افزایش نرخ بهره برای یک دولت توسعه‌خواه در بلند مدت ناخوشایند است زیرا باعث افزایش نرخ تورم و کاهش انگیزه سرمایه‌گذاران در حوزه سرمایه‌گذاری در اوراق سرمایه‌ای می‌شود. در چنین مواقعی است که دولت‌ها از ابزار دیگر خود یعنی سیاست‌های پولی برای کنترل نرخ بهره استفاده می‌کنند تا میل به پس‌انداز از سوی سرمایه‌گذاران را کاهش و ایشان را به سرمایه‌گذاری در بخش تولیدی تشویق نمایند.

پدید آمدن بدهی‌های احتمالی نیز در فرآیند توسعه از جمله چالش‌هایی است که یک دولت توسعه‌خواه با آن رو به رو است. به بیانی می‌توان بدهی‌های احتمالی را به عنوان نوعی از هزینه‌های جهانی شدن تلقی نمود. فشارهای هزینه‌ای آزادسازی و نوسازی اقتصادی گاه منجر به ورشکستگی برخی از صنایع می‌شود که دولت مجبور است برای کنترل بازار کار و تولید کالا و خدمات اقدام به دستگیری (Bail out) از این صنایع نماید. کامینسکی و رین هارت (1999) در مطالعه‌ای میان کشورهای در حال توسعه و صنعتی دریافتند که آزادسازی بازارهای مالی احتمال وقوع بحران‌های مالی را در کوتاه مدت افزایش می‌دهد. آنها نشان دادند که از 26 بحران در صنعت بانکداری کشورهای صنعتی و در حال توسعه در دهه‌های 1980 و 1990، تعداد 18 بحران در یک بازه زمانی 5 ساله بعد از آزادسازی بازارهای مالی رخ داده است. وقوع چنین بحران‌هایی همواره همراه با هزینه‌های قابل توجهی است که دولت‌ها به ناچار مجبور به تحمل آن هستند. نمودار شماره یک نشان دهنده هزینه‌های بحران‌های مالی در دهه 1990 بر حسب درصدی از تولید ناخالص ملی می‌باشد. بدهی‌های احتمالی اغلب در فاصله زمانی کمی بعد از آزادسازی بازارهای مالی به وقوع می‌پیوندد و لازم است تا دولت‌ها تمهیدات لازم را برای مقابله چنین هزینه‌هایی ببیندیشند و این مبالغ را به شکل احتمالی در مخارج خود در نظر گیرند.



نمودار 1. تخمینی از هزینه‌های مالی و شبه مالی (هونومان و لینگیل، 2003)

چرخه‌های تجاری همواره متغیرهای اقتصادی را تحت تاثیر قرار می‌دهند حال آنکه این حساسیت در کشورهای در حال توسعه بیشتر از کشورهای صنعتی می‌باشد. در خصوص ماهیت چرخه‌های تجاری دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد. در یک سو کینزگرایان قرار دارند که چرخه‌های تجاری را پدیده‌ای طبیعی و قابل پیش بینی در اقتصاد می‌دانند و اعتقاد دارند که دولت‌ها

بایستی سیاست‌های مالی خود را به نحوی تدوین کنند تا بتوانند اثرات مخرب چرخه‌های تجاری را کنترل کنند. در سویی دیگر طرفداران اقتصاد بازار قرار دارند که چرخه‌های تجاری را پیامد دخالت‌های دولت در اقتصاد دانسته و اعتقاد دارند که در صورت عدم دخالت دولت در مکانیزم‌های اقتصاد، چرخه‌های تجاری پدید نخواهند آمد. بارو (1979) به بررسی فرضیه تعادل ریکاردویی (Ricardian Equivalence) پرداخت که در آن فرض بر این است که نهادهای اقتصادی توان پیش‌بینی تغییرات محتمل را در اقتصاد داشته و انتظارات خود را با توجه به آن تطبیق می‌دهند. در چنین شرایطی دولت تنها باید در خصوص پیامدهایی سیاست‌گذاری کند که قابل پیش‌بینی نبوده‌اند و نسبت به سایر عوامل چرخه‌های تجاری که قابل پیش‌بینی می‌باشد باید بی‌تفاوت باشند. در چنین شرایطی انتظار می‌رود که بین چرخه‌های تجاری و سیاست‌های مالی نباید همبستگی وجود داشته باشد. نتایج تحقیق نشان از عدم همبستگی برای کشورهای G7 داشت حال آنکه برای کشورهای در حال توسعه نتایج به گونه‌ای بود که نمی‌توان آن را در یکی از طبقات کینزگرایی یا تعادل ریکاردویی جای داد. بارو اعتقاد دارد که کشورهای در حال توسعه به واسطه محدودیت‌هایی که در خصوص پایه‌های مالیاتی و عدم انعطاف‌پذیری در هزینه‌ها دارند رفتارهایی همسو با چرخه‌های تجاری صورت می‌دهند. به این معنی که در دوره‌های رونق اقتصادی پایه‌های مالیاتی و هزینه‌ها افزایش یافته و در دوران رکود روندی عکس به خود می‌گیرند. چنین سیاست‌هایی قطعاً می‌تواند خسارات زیادی را به یک دولت توسعه‌خواه در فرآیند جهانی شدن وارد آورد، زیرا در این حالت کشورهای در حال توسعه که متغیرهای اقتصادی ایشان تاثیر بیشتری از چرخه‌های تجاری می‌گیرند، با چرخه‌های تجاری همسو شده و نوسانات زیادی را در خود می‌بینند. تالوی (2005) با توجه به استدلال بارو اقدام به بررسی رفتار کشورهای در حال توسعه و صنعتی در چرخه‌های تجاری نمود. نتایج این تحقیق تجربی نشان از تایید فرضیه تعادل ریکاردویی در کشورهای صنعتی داشت حال آنکه در کشورهای توسعه نیافته نتایج حاکی از آن بود که دولت‌ها در دوران رونق اقتصادی اقدام به افزایش پایه‌های مالیاتی می‌نمودند و مبالغ صرف ناشی از آن را در فرآیندهای ناکارآمد هزینه و آن را برای دروان رکود سرمایه‌گذاری نمی‌کردند. با توجه به مطالب عنوان شده می‌توان گفت وضعیت مالی کشورهای در حال توسعه اغلب ماهیتی چرخشی دارد، که این امر می‌تواند در کوتاه مدت منجر به تشدید بحران‌های مالی شود. یک دولت توسعه‌خواه باید در فرآیند توسعه نسبت به حساسیت متغیرهای اقتصادی خود به چرخه‌های تجاری آگاه بوده و رفتارهای تجاری صورت ندهد. چرخه‌های تجاری تاثیر بیشتری بر روی متغیرهای اقتصادی کشورهای در حال توسعه به نسبت کشورهای صنعتی می‌گذارد. این امر می‌تواند منابع مالیاتی کشورهای در حال توسعه را دچار نوسان بیشتری کند. وجود چنین نوساناتی مانع از اجرای برنامه‌های توسعه می‌شود زیرا منابع مورد نیاز دولت دچار نوسان بالایی می‌شود و احتمال به وقوع پیوستن کسری و اضافی بودجه همواره سیاست‌های دولت را تحت تاثیر قرار می‌دهد. همچنین به عنوان یک سیاست موثر در خصوص کاهش اثرات نوسان منابع مالی لازم است تا دولت‌ها منابع مازاد در دوران رونق اقتصادی را در مسیر بهینه سرمایه‌گذاری و یا آن را ذخیره نمایند.

نتیجه

جهانی شدن فرآیندی جدید و فراگیر است که هماهنگ با توسعه‌ی سرمایه‌داری، تجارت، فن‌آوری و نوسازی حرکت می‌کند. انزوا از فرآیند جهانی شدن، کشورهای توسعه‌نیافته را متحمل هزینه‌های بالایی می‌کند؛ نرخ رشد آن‌ها را نسبت به کشورهای دیگر پایین نگه داشته و در بلند مدت باعث ایجاد فاصله‌ی زیادی میان توسعه‌ی اقتصادی کشورهای توسعه‌یافته و توسعه‌نیافته می‌شود. اگرچه آغوش باز نشان دادن به فرصت‌های جهانی شدن برای کشورهایی که آمادگی، توانایی و ظرفیت‌های نهادی، سیاسی، اقتصادی و تجاری لازم را نداشته باشد جز محدودیت نخواهد بود. در کشورهایی که اقتصاد خود را به روی فرآیند

جهانی شدن می‌گشایند، دولت‌ها می‌بایست با اصلاحات و نوسازی بسترهای لازم جهت بهره‌برداری از فرصت‌ها و منافع جهانی شدن را مهیا کرده و مخالفت با این سیاست را کاهش دهند. دولت در کشورهای در حال توسعه می‌بایست در یک نظام قانون‌مدار، شرایط را برای فعالیت بخش خصوصی، نوسازی و توسعه‌ی سرمایه‌داری فراهم کند. توسعه مسئله‌ای منحصر به حوزه‌ی اقتصادی نیست، بلکه باید تحولی در ساختار اجتماعی و سیاسی کشور نیز ایجاد کند. این مسئله مقدور نیست مگر آنکه اجماعی میان نخبگان و سرآمدان فکری و عملی (سیاسی) کشور پیرامون مسئله و برنامه‌ی توسعه ایجاد شود. در اینجا باید توجه داشت که نقش دولت برنامه‌ریزی متمرکز توسعه نیست، بلکه همانطور که دکتر حسین عظیمی معتقد بود، سازمان‌ها و نهادهای حکومتی (سازمان برنامه در دوره‌ی ایشان) باید «دبیرخانه تهیه برنامه توسعه» باشد، نه تهیه‌کننده برنامه. در این صورت حکومت می‌بایست بر اساس ایدئولوژی توسعه‌خواه و نه تصمیمات ایدئولوژیک فرقه‌گرا، با بهره‌گیری از نخبگان، اندیشمندان و فعالین توسعه‌خواه، فارغ از تعصبات خاص، کشور را در مسیر توسعه هدایت کند. به عبارتی **وظیفه تصمیم‌گیرندگان در دولت نه حکومت بر سر نوشت انسان‌ها بلکه مدیریت ترتیبات عمومی و برنامه‌های نوسازی به منظور نیل به توسعه و ایجاد فضای عقلانی و پیش‌بینی پذیر برای یک زندگی مرفه انسانی است.** دولت در این راه نیازمند اعمال اصلاحاتی اساسی در زمینه‌های فیزیکی، نهادی و سیاستگذاری است تا با ایجاد توازن و انسجام میان بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی برنامه‌ی موفق‌تری را پیش ببرد. این اصلاحات خود هزینه‌ی عمومی را بالا می‌برند.

حکمرانی خوب (Good Governance) را حکومت در چارچوب دولت بروکراتیک توسعه‌خواه، که بدو حاصل اجماع نخبگان در سطح سیاسی و فکری است، نامیدیم. دولت توسعه‌خواه با تنظیم قواعد و قوانین بازار رقابتی، دست به نوسازی و اصلاحات در سطح فیزیکی، نهادی و سیاسی - حکمرانی می‌زند، موانع توسعه و نوسازی را کاهش می‌دهد، با فساد مالی مقابله می‌کند، جامعه‌ی مدنی را تا حد مقدور همراه خود ساخته و در راه اصلاحات و مبارزه با فساد و انحراف از برنامه‌ی توسعه و نوسازی از آن بهره می‌گیرد و سرانجام سیستم حمایتی جدیدی برای ابقای متضرر از نوسازی از یک سو و فعالین، تولیدکنندگان و کارآفرینان محیط جدید از سوی دیگر ایجاد می‌کند. بدین ترتیب همانگونه که هزینه‌های ناشی از این اصلاحات و فعالیت‌ها، دولت را نیازمند یک سیستم مالی بهینه و کارآمدتر می‌سازد، بحث تحقیق حاضر را به سمت بررسی اصلاحات مالی در کشورهای در حال توسعه می‌کشاند.

دولت‌ها به فراخور موقعیت اقتصادی خود در فضای جهانی، ملزم به اصلاحات در حوزه‌ی مالی خواهند بود. جهانی شدن فشارهایی هم بر کشورهای صنعتی و هم در حال توسعه برای اعمال اصلاحات مالی و اقتصادی وارد می‌کند. کشورهای صنعتی نیاز دارند که طی اصلاحاتی نقش بیشتری برای بخش خصوصی قائل باشند. در مقابل کشورهای در حال توسعه نیازمند سیاست‌گذاری‌هایی هستند که هزینه‌های عمومی آن‌ها را ناگزیر افزایش می‌دهد. (بدین ترتیب در چارچوب این بررسی ایران را باید به عنوان یک کشور در حال توسعه در نظر گرفت.) دولت باید اصلاحات مالی را به عنوان یکی از مهمترین وظایف خود مورد توجه قرار داده و اصلاحاتی در حوزه درآمدهای مالیاتی و هزینه‌های عمومی انجام دهد. در خصوص درآمدهای مالیاتی لازم است تا قوانین و مقررات محدودکننده‌ای که مانع از ورود بخش غیرقانونی به عرصه‌های تحت نظارت دولت می‌شود، کاهش یافته تا دولت بتواند از منابع مالیاتی این گروه نیز بهره‌مند شود. تغییر ساختار منابع مالیاتی نیز می‌تواند یکی دیگر از اصلاحات مالی یک دولت توسعه‌خواه تلقی شود به طوری که بتوان بار مالیاتی را از بخش تولیدی با الگویی شناور به عایدات شخصی انتقال داد. دولت‌ها همچنین باید ساختار هزینه‌های خود را اصلاح و از هزینه‌های غیرضروری خودداری نموده و در بودجه خود بدهی‌های احتمالی ناشی از شکست صنایع خرد در فرآیند آزادسازی اقتصادی را در نظر بگیرند. سیاست‌گذاری برای مقابله با

اثرات مخرب چرخه‌های تجاری و در نظر گرفتن نوسان پذیری منابع مالیاتی نیز می‌تواند روند اجرای سیاست‌های یک دولت توسعه‌خواه را بهبود بخشد.

فهرست منابع

- آبراهامیان، یرواند (1377) "ایران بین دو انقلاب. درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران معاصر". ترجمه‌ی محمدابراهیم فتاحی ولی‌اللهی و احمد گل محمدی. تهران نشر نی.
- استیگلیتز، جوزف (1389)، "جهانی‌سازی و مسائل آن. ترجمه‌ی حسن گلریز تهران نشر نی.
- (1386)، "همایش جهانی شدن، خصوصی‌سازی و عدالت اقتصادی". تهران.
- امامی، سید حسین (1385)، "مبانی فکری نهادگرایان". روزنامه ایران، شماره 3579 به تاریخ 1385/12/5، صفحه 8 (اقتصاد).
- بهکیش، محمد مهدی (1381)، "اقتصاد ایران در بستر جهانی شدن"، نشر نی.
- تارو، لستر (1383)، "جهانی شدن، بخت با شجاعان یار است"، ترجمه‌ی عزیز کیاوند. تهران نشر فرا.
- تودارو، مایکل (1389 الف)، "شیوه‌های توسعه اقتصادی در کشورهای مختلف. برزیل؛ تلاش برای توسعه با معنا تر"، ترجمه فرجادی، غلامعلی. روزنامه‌ی دنیای اقتصاد.
- تودارو، مایکل (1389 ب)، "شیوه‌های توسعه اقتصادی در کشورهای مختلف. شیلی و لهستان"، ترجمه فرجادی، غلامعلی. روزنامه‌ی دنیای اقتصاد.
- جنکینز، ریس (1389)، "توسعه کاپیتالیستی در NICs. در اقتصاد سیاسی توسعه و توسعه نیافتگی". به کوشش احمد موثقی گیلانی صص 139 تا 153. انتشارات دانشگاه تهران.
- جنوبی، پیمان (1386)، "آزادسازی اقتصاد اولویت اول توسعه کشور". روزنامه مردم سالاری.
- زمانی، هادی (1384)، "ایران: فرصت‌ها و چالش‌های جهانی شدن". انتشارات بال.
- سریع‌القلم، محمود (1381)، "عقلانیت و آینده توسعه یافتگی ایران"، تهران: مرکز پژوهش‌های علمی و مطالعات استراتژیک خاورمیانه.
- سریع‌القلم، محمود (1384)، "ایران و جهانی شدن چالش‌ها و راه‌حل‌ها". تهران: مجمع تشخیص مصلحت، مرکز تحقیقات استراتژیک.
- عبداللهی، محسن (1390)، "جهانی شدن، توسعه و مدیریت جدید حکومتی؛ (تجربه‌ی آمریکای لاتین)", فصلنامه‌ی سیاست. دوره‌ی 41، شماره‌ی 1، صص 181-171.
- عطارزاده، بهزاد (24/دی/1389)، "درآمدی بر دولت فراطبقاتی در ایران". تارنمای انجمن پژوهشی ایران شهر. <http://iranshahr.org/?p=10635>
- عظیمی، حسین (1385)، "مدارهای توسعه نیافتگی در ایران". تهران: نشر نی.
- غنی‌نژاد، موسی (1386)، "جهانی شدن و توسعه اقتصادی"، روزنامه‌ی دنیای اقتصاد.
- قدیری اصل، باقر (1376)، "سیری اندیشه اقتصادی". تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- کپل، ژیل (1382)، "پیامبر و فرعون، جنبش‌های نوین اسلامی در مصر"، ترجمه حمید احمدی. تهران: کیهان.

کرو، بن و مارس تورپ (1389)، "تولید، بازتولید، انباشت و صنعتی شدن"، در اقتصاد سیاسی توسعه و توسعه نیافتگی. به کوشش احمد موثقی گیلانی صص 31 تا 44. انتشارات دانشگاه تهران

لفتویچ، آدریان (1389)، "حکمرانی، دموکراسی و توسعه در جهان سوم" در اقتصاد سیاسی توسعه و توسعه نیافتگی. به کوشش احمد موثقی گیلانی صص 115 تا 138. انتشارات دانشگاه تهران.

لفتویچ، آدریان (1389)، "به سوی مدلی از دولت توسعه خواه: توجهی دوباره به سیاست" در اقتصاد سیاسی توسعه و توسعه نیافتگی. به کوشش احمد موثقی گیلانی صص 156 تا 177. انتشارات دانشگاه تهران.

مدیریت پژوهش توسعه و مطالعات اسلامی (1377)، "بحران در آسیای جنوب شرقی یک بررسی فرانگر". مؤمنی در گفت و گو با تابناک. "پس رفت 53 رتبه ای اقتصاد در زمینه فساد مالی". تاریخ انتشار: 5/آبان/1387.

نقیب زاده، احمد و سلمان صادقی زاده (1390)، "علل توسعه ای اقتصادی در آسیای جنوب شرقی"، فصلنامه ی سیاست. دوره ی 41، شماره ی 1، صص 347-335

نورث، داگلاس (1379)، "ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی"، ترجمه غلامرضا آزاد ارملکی. تهران: نشر نی.

دادگر، یدالله (1383)، "تاریخ تحولات اندیشه اقتصادی". قم: انتشارات دانشگاه مفید.

Barro, Robert. (1979) 'Are Government Bonds Net Wealth?' *Journal of Political Economy*, vol.82, pp.1095-1117.

Gordon, Roger. and Wei. Li (2005) 'Tax structures in developing countries: many puzzles and a possible explanation', Working Paper 11267, National Bureau of Economic Research

Doyle, Richard and Junior Sophister(n.d.) , *Fiscal Policy in Post-Independence Ireland* , available on: www.tcd.ie/Economics/SER/sql/download.php?key=231

Dworkin, Richard (1977) *Taking Rights Seriously*. Lond: Duckworth.

Driven From Above: The Role of the Elites in the Economic Development of Burma and Thailand. Available on: <http://pdf.rincondelvago.com/burma-and-thailand.html>

Mellett, Russell (2010) *Canada's spending cuts in the 1990s: lessons for the UK?*, in *Devolution Matters*.

Heady, Christopher (2004) 'Taxation policy in low-income countries', in Addison and Roe (eds).

Heilbrunn , John R. (2004) *Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?*, World Bank Institute, 21 pages. Stock No. 37234.

Joumard, I. and W. Suyker (2002), *Options for Reforming the Finnish Tax System*, OECD Economics Department Working Papers, No. 319, OECD Publishing.

Jojola ,Ted (2007) *Physical infrastructure and economic development*. Prepared for the *National Congress of American Indians Policy Research Center*

Jo ,Dongho (2010) "Comparison of the North and South Korean Economies", Ewha Womans University . last accessed: 10/29/2011. available on

[:http://www.iamo.de/fileadmin/uploads/forum2010/papers_forum2010/Korea_Session/Dongho_Jo_IAMO_Forum_2010_Special_Session.pdf](http://www.iamo.de/fileadmin/uploads/forum2010/papers_forum2010/Korea_Session/Dongho_Jo_IAMO_Forum_2010_Special_Session.pdf)

Kirby Pear (2003), *The Irish Model: A Cautionary tale of the social costs of economic success in globalised world*, occasional commentary on economics. available on: www.tascnet.ie/upload/file/PDF%20documents/PKirby-slant_22-03-03.pd

Rawls, John (1972) *The Theory of Justice*. Oxford: Clarendon Press.

Reinhart, Carmen M., Kenneth S. Rogoff, and Miguel A. Savastano, 2003, "Debt Intolerance," *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 2003, No. 1, pp. 1-74.

Talvi, E. and Carlos. Vegh (2005) 'Tax base variability and procyclical fiscal policy in developing countries', *Journal of Development Economics*, 78(1): pp. 156-90.

Tanzi, Vito (2004) "Globalization and the need for fiscal reform in developing countries" *Journal of Political Modeling*. pp. 525-542

Ter-Minassian, Teresa (2007) 'Globalization, Financial Markets, and Fiscal Policy', *International Monetary Fund, Prepared by the Fiscal Affairs Department*
Social Development Notes, (2003) *Case Study 1 - Ireland: Participation in Macroeconomic Policy Making and Reform*

Won Hwang ,Jung (2002) "Comparison of South and North Korea". available on:

http://econc10.bu.edu/economic_systems/Country_comparisons/Korea_North_South.htm

گزارش‌های آن‌لاین:

OECD (2000), <http://www.OECD.org> (website for OECD fiscal information).

Transparency International, the global coalition against corruption
<http://www.transparency.org>

آمار سال 2010 در این آدرس:

http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

آمار سال 2009:

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table

آمار سال 2008:

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008/cpi_2008_table

آخرین تاریخ دسترسی‌ها 6/Aug/2011

