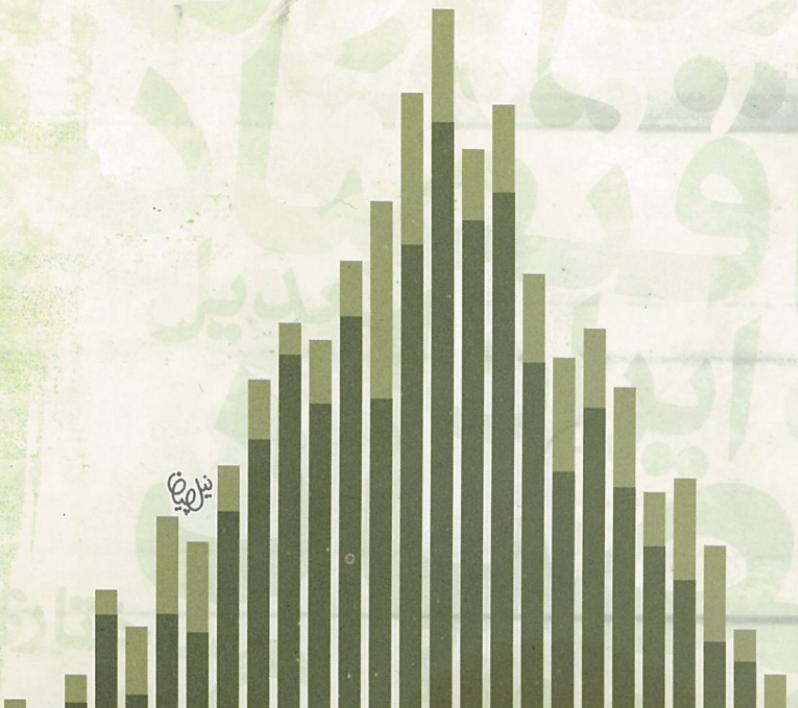


اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری

فرشاد مؤمنی



اقتصاد ایران

در دوران تدبیر ساختاری

اقتصاد ایران

در دوران تغییل ساختاری

فرشاد مؤمنی



نقش و نگار

سروشانه	:	مؤمنی، فرشاد، ۱۳۳۴
عنوان و پدیدآور	:	اقتصاد ایران در دوران تغییر ساختاری / مؤلف
فرشاد مؤمنی	:	
مشخصات نشر	:	تهران: نقش و نگار، ۱۳۸۶
مشخصات ظاهری	:	۳۷۶ ص.: جدول
شابک	:	978-964-7002-43-2
وضعیت فهرست نویسی	:	فیبا
یادداشت	:	کتابنامه به صورت زیرنویس.
موضوع	:	تغییر اقتصادی - ایران
موضوع	:	ایران - سیاست اقتصادی
موضوع	:	ایران - اوضاع اقتصادی
رده‌بندی کنگره	:	HC ۴۸۰ ت ۷ / الف ۷
رده‌بندی دیوبی	:	۳۳۸ / ۰۹۵۵
شماره کتابخانه ملی	:	۱۰۹۷۸۵۹



نقش و نگار

تهران - انقلاب، ۱۲ فروردین، شهدای چاندارمری، شماره ۲۲۴
تلفن: ۶۶۴۹۶۲۴۹-۶۶۹۵۰۷۲۵

اقتصاد ایران در دوران تغییر ساختاری

دکتر فرشاد مؤمنی

طرح جلد: حسین نیلچیان

چاپ و صحافی: آرین

لیتوگرافی: بهروز

تیراز: ۱۶۵۰ نسخه

نوبت چاپ: اول

سال نشر: ۱۳۸۶

کلیه حقوق محفوظ و مخصوص انتشارات نقش و نگار است.

۳۹۰۰ تومان

تقدیم به استاد فقید میرمصطفی عالی نسب
بزرگواری که در زمینه بصیرت و غیر تمدنی نسبت به
اقتصاد ملّی، بسیار نکته‌ها از ایشان آموخته‌ام و تا ابد
و امدادارشان خواهم بود.

فهرست مطالب

- ۹ - مقدمه
- ۲۱ - دو نوع تعديل (نگاهی به مفهوم برنامه تعديل ساختاری)
- ۶۱ - اهمیت پرداختن به مفهوم «ساختار انگیزشی برنامه تعديل»
- ۸۷ - منافع «فردی» و «جمعی» در فرایند تعديل ساختاری
- ۱۱۱ - تعديل ساختاری برنامه توسعه یا ضد توسعه
- ۱۲۷ - اقتصاد سیاسی قیمتگذاری
- ۱۵۹ - اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی
- ۱۸۳ - نگاهی به آثار سیاست تضعیف ارزش پول ملی با تأکید بر مسائل بخش کشاورزی
- ۱۹۹ - بودجه ۱۳۷۸ و مستله فقر
- ۲۲۵ - مروری بر فرایند شکل‌گیری برنامه تعديل ساختاری در ایران
- ۲۴۷ - تأثیر سیاست‌های اقتصادی بر امنیت عمومی (مطالعه موردي، تجربه برنامه تعديل ساختاری در ایران)
- ۲۸۵ - نگرشی کلی به مدیریت اقتصادی کشور در دوران جنگ تحملی
- ۳۱۱ - برخورد سیاسی با واقعیت‌های اقتصادی
- ۳۳۳ - دوم خرداد ناهمگونی در مدیریت اقتصادی دولت اصلاحات
- ۳۴۳ - مسائل نظری و عملی جنبش اصلاح طلبی در حوزه اقتصاد

مقدمه

تجربه برنامه تعديل ساختاری در ربع پایانی قرن بیستم را می‌بایست یکی از گسترده‌ترین و پرهزینه‌ترین تجربیات تاریخ بشر به حساب آورد. تجربه‌ای که در برخی دوران بالغ بر ۱۱۰ کشور در حال توسعه جهان در آن به صورت‌های انفعالی و فعال مشارکت داشته‌اند. به لحاظ نظری، برخی برآوردها حکایت از آن دارد که مجموعه بحث‌هایی که بر له و علیه این برنامه به ویژه در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ انتشار یافته، تقریباً با کل ادبیات ایجاد شده در زمینه اندیشه توسعه برابر می‌کند. بنابراین هرگونه آشنایی با چنین برنامه‌ای، به معنی آشنایی با مهمترین مسائل مبتلا به نزدیک به نیمی از جمعیت جهان در آستانه هزاره سوم است. از طرف دیگر، گرچه کشور ما با یک وقفه تقریباً ده ساله نسبت به موج اول کشورهای اجرائی‌شده این برنامه به جرگه مزبور پیوست و گرچه برخلاف اکثریت قریب به اتفاق کشورهای درگیر در موج اول که صرفاً به واسطه افزایش غیر متعارف بدھی‌های خارجی خود با اجبار نهادهای مستول جهانی و با اکراه تمام، تن به اجرای این برنامه دادند، ما جزو محدود کشورهایی هستیم که اجرای برنامه تعديل ساختاری راهنمگامی آغاز کردیم که بدھی خارجی مان نزدیک به صفر بود. اما در عین حال، آنچه که در فراز و فرودهای بیشمار این برنامه در تجربه ایران برای ما می‌تواند باقی بماند؛ درس گرفتن از این تجربة خسارت‌بار و به غایت پرهزینه است.

از بسیاری جهت‌ها چه فرایند اجرای این برنامه و چه نتایج حاصل از آن، تجربه ایران مشابهت‌های بسیار نزدیکی با تجربه‌های نوع آفریقا و آمریکای لاتینی برنامه تعديل ساختاری دارد. این در حالی است که برخلاف تجربه‌های

مزبور، واکاوی تجربه ایران در این زمینه مستلزم بسیاری پیش‌بازهای نهادی و ساختاری می‌باشد که بخشی از آنها هنوز هم در کشورمان موجود نیست. در عین حال همگان بر این مسئله اتفاق نظر دارند که بالاخره باید از جایی شروع کرد. برای جامعه‌ای که هنوز هم کم و بیش در زمان $\frac{1}{2}$ هیچ ارزیابی انتقادی جدی و مؤثر درباره سیاست‌هایی که در دستور کار قرار دارد نمی‌توان مطرح ساخت، همانطور که در زمان $\frac{1}{2}$ کمتر ارزیابی مثبت و همدلانه نسبت به همان سیاست‌ها می‌توان داشت؛ درست‌گیری از تاریخ به همان اندازه که ضروری است، دشوار می‌نماید. هنگامی که در مواجهه با ارزیابی‌های انتقادی، اوضاع و احوال شخصی متقدان بیشتر مورد توجه قرار نمی‌گیرد تا مباحثی که مطرح می‌سازند و مزیت پویای انگذتی و سیاست‌زدگی، عنصر محوری بخش مهمی از فرهنگ بازیگران عرصه سیاست است، مباحث کارشناسی هر قدر هم محتاطانه و با مرزیندی کامل نسبت به جناح‌های درگیر در بازی سیاست همراه باشد، به واسطه همپوشانی‌هایی که ناگزیر در برخی زمینه‌ها با برخی از مواضع گروه‌های رقیب سیاسی پیدامی کند؛ آماج حملات مشترک سیاست‌پیشگان قرار می‌گیرد.

تا آنجا که به تجربه جهانی مربوط می‌شود، دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ با عنوانی همچون «دهه از دست رفته» و «دهه پرفاجعه» مورد خطاب قرار گرفته و نوعی اتفاق نظر در این زمینه وجود دارد که این برنامه به دلایل گوناگونی که بخشی از آنها در متن کتاب مورد واکاوی قرار گرفته نقشی بزرگ در باز تولید دورهای باطل توسعه‌یافته است.

نکته بسیار جالب در این زمینه، آن است که فلسفه وجودی برنامه تغییر ساختاری براساس تعابیر صریح کارشناسان صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، عبارت از «حل و فصل بحران بدھی‌های خارجی» بوده است. این درحالی است که مطالعات موجود نشان می‌دهد که طی بیست سال یعنی در فاصله سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۹ بسیاری از کشورهایی که از سر اضطرار و با فشارهای هم‌جانبه نظام سلطه جهانی ناگزیر به اجرای این برنامه شدند تا مسئله

بدهی خارجی خود را به اصطلاح «حل و فصل» کنند هر روز بیش از روز قبل در باتلacco بدھی خارجی پیش رفتند. براساس یکی از مطالعات موجود در فاصله مزبور، کشور آرژانتین ۳۰ بار برای وام گیری جدید به صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی مراجعه کرده است. کشورهای آفریقایی غنا و ساحل عاج ۲۶ بار، مراکش ۲۲ بار، کنیا و فیلیپین هر کدام ۱۹ بار و زامبیا ۱۸ بار طی این دوره نیاز به وام گیری جدید پیدا کردند. نکته بسیار جالب در مطالعه مورد اشاره این است که مجموعه کشورهایی که در سال‌های آغازین دوره مورد بررسی، یعنی اولین سال‌های دهه ۱۹۸۰ از نظر صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی بیشترین اولویت و اضطرار را برای دریافت وام داشته‌اند، در پایان دوره نیز همچنان در صدر مضرطان جهان قرار داشته‌اند، ضمن آنکه در عین عدم موفقیت در این زمینه طیف گسترده‌ای از دورهای باطل را نیز تجربه کرده‌اند.

این مسئله بهویژه در زمینه سیاست تضعیف ارزش پول ملی و خصوصی‌سازی مشهودتر است. کافی است توجه داشته باشیم که برای مثال در ترکیه در آغاز سال ۱۹۸۰ یعنی اولین ماه‌های پس از کودتای نظامیان، یک دلار آمریکا با ۳۰ لیر ترک قابل مبادله بود، ولی در سال‌های میانی دهه ۱۹۹۰ یک دلار آمریکا

با چیزی حدود ۱/۵ میلیون لیر ترک مبادله می‌شد. (Easterly, 2002)

ارزیابی‌های سازمان ملل متحده از آثار و پیامدهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و زیست‌محیطی این برنامه ارائه کرده است نیز به نوبه خود مثال‌زدنی است. خوشبختانه گزارش مزبور به زبان فارسی نیز ترجمه و در سال ۱۳۷۰ توسط مرکز مدارک و انتشارات سازمان برنامه و پویش تحت عنوان «بحران بدھی» انتشار یافته است. از نظر اقتصادی براساس استانداردهای سازمان ملل متحده، قاعده سرانگشتی معمولی این است که اصل و فرع اقساط سر رسید شده بدھی خارجی، نباید از ۲۵ درصد درآمدهای حاصل از صادرات یک کشور در حال توسعه بگذرد اما بنابر تخمین‌های صندوق بین‌المللی پول تا سال ۱۹۸۹ نسبت مزبور برای ۱۵ کشور بسیار بدھکار جهان برابر ۴۱ درصد درآمدهای صادراتی آنها بوده است. کمیسیون اقتصادی آفریقا که به سازمان ملل متحده

تعلق دارد، نسبت مزبور را در کشورهای قاره آفریقا برای همان سال ۴۰ درصد برآورد کرده است. در حالی که در زمان آغاز بحران بدھی‌ها، کل بدھی خارجی کشورهای در حال توسعه به زحمت به حدود ۵۷۰ میلیارد دلار می‌رسید، ولی پس از یک دهه اجرای برنامه تغییر ساختاری که مأموریت اصلی آن بنا به تعریف «حل و فصل» بحران بدھی‌ها بوده، بدھی خارجی کشورهای در حال توسعه از مرز ۱/۳ تریلیون دلار عبور کرده است. کافی است توجه داشته باشیم این مبلغ معادل تقریباً نصف مجموع محصول ناخالص ملی این کشورها و حدود دو برابر کل درآمدهای صادراتی سالانه آنهاست، ضمن آنکه تعهدات مربوط به بازپرداخت بدھی‌ها و کاهش دریافت‌های گمرکی، کاستن از کسری بودجه را نیز برای آنها بسیار دشوارتر ساخت و موجب شد که دولتها ناگزیر به استقرارض داخلی گسترده نیز روی آورند و همزمان به چاپ بیشتر پول داخلی متousel شوند.

از جنبه اجتماعی، برآورد گزارش سازمان ملل متعدد درباره بحران بدھی‌ها حکایت می‌کند که تأمین مالی هزینه بحران مزبور حداقل از پنج طریق مردم عادی کشورهای در حال توسعه را تحت تأثیر قرار داده است که عبارتند از:

۱- از دست دادن قدرت خرید به واسطه تورم‌زاویه برنامه تغییر ساختاری، در کنار کاهش یا حذف کمک‌های مالی دولت،

۲- فشار ناشی از جستجوی بیهوده برای کار در بخش رسمی و در عین حال تلاش برای ایجاد منابع درآمدی دیگر از طریق بخش غیررسمی،

۳- خسارات‌ها و خطرات ناشی از مهاجرت به خارج از کشور به سبب نبودن کار در داخل،

۴- گسترش فقر و فحشا و رنج و خطر و خفت ملازم با آن برای زمانی که راه دیگری برای کسب درآمد به ویژه برای زنان وجود ندارد،

۵- پرداخت مالیات‌های تحمیلی فزاینده به واسطه نیاز دائم را به افزایش دولت به درآمدهای جدید.

از جنبه زیست محیطی، گزارش سازمان ملل متحده نشان می‌دهد که برخی از کشورهای بدهکار با کاستن یا چشم پوشی از ضوابط بهداشتی، درمانی و ایمنی محیط یا به طور کلی به کار نگرفتن این ضوابط امیدوارند که بتوانند هزینه‌های تولید را کاهش دهند و زمینه را برای جلب سرمایه‌های خارجی فراهم کنند. در اثر این اقدامات، نوعی حساسیت‌زدایی ویژه نسبت به مواد و زیاله‌های سمی در این کشورها به وجود آمده که به طور همزمان منشأ گسترش آلودگی آب و خاک و هوا شده است. همچنین هجوم دیوانه‌وار به جنگل‌های بارانی واقع در سواحل گرمسیری و مناطق استوایی و تخریب آنها یکی از عوامل عمدۀ ایجاد اثر گلخانه‌ای ارزیابی شده که خسارت‌های آن صرفاً شامل ساکنان این کشورها نمی‌شود، بلکه عوارض آن به همه ساکنان کره زمین تحمل می‌گردد.

از نظر سیاسی نیز گزارش مذبور مستقیماً بخشی از سخنان خاوری پرز دکوئیار دیگر کل وقت سازمان ملل متحده را منعکس ساخته که در آن وی به صراحت اظهار می‌دارد که در اثر بحران بدھی‌ها و سیاست‌های تحریمی تعديل ساختاری بر اکثریت کشورهای در حال توسعه ثبات سیاسی مستقیماً مورد تهدید قرار گرفته و نبرد برای زندگی بهتر به خیابان‌ها کشیده شده است و بسیاری از مردم در کشورهای در حال توسعه بر سر این مسئله جان خود را از دست داده‌اند (سازمان ملل متحده، ۱۳۷۰ - ۱۷).

کسانی که تجربه اجرای برنامه تعديل ساختاری در کشورمان را دنبال کرده‌اند نیک می‌دانند که اکثریت قریب به اتفاق موارد مذبور با شدت و ضعف متفاوت عمدتاً به واسطه امکان‌پذیری چران یا پنهان‌سازی برخی از عوارض سیاست‌های مذبور از طریق درآمدهای نفتی اینجا هم اتفاق افتاده است. با این حال، به واسطه ویژگی‌های خاص یک اقتصاد سیاسی رانتی، برخی از دست‌اندرکاران برنامه مذبور در فراز و نشیب‌های سیاسی که تعدادشان در کشور ما کم هم نیست و به واسطه ضعف‌های چشمگیر جامعه مدنی به خود اجازه می‌دهند که در این زمینه یا به شیوه‌های مختلف فرافکنی کنند و یا آنکه گستاخانه شکست تلخ و خسارت‌بار برنامه تعديل ساختاری را صرفاً به اجرای بد آن در کشورمان تحويل نمایند.

جالب‌ترین نکته در تجربه کشورمان به مسئله جایگاه و نقش دولت در اقتصاد باز می‌گردد به گواه سند پیوست برنامه اول توسعه کشور در حالی که نسبت مجموع هزینه‌های حاکمیتی و تصدی‌گری دولت به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۵۶ حدود ۶۳ درصد بوده است نسبت مزبور در سال ۱۳۷۷ یعنی پس از طی شدن یک دوره طولانی اقتصاد جنگی به ۴۰ درصد رسیده است.

هنگامی که دولت پس از جنگ تصمیم به اجرای برنامه تعديل ساختاری گرفت موج گسترده و غیرمتعارفی از تبلیغات در کشورمان به راه اندشتند که مضمون اصلی آن عبارت از این بود که دخالت دولت در اقتصاد از حدود متعارف فراتر رفته و سعی کردند ضرورت اجرای برنامه شکست خورده تعديل ساختاری را از این زاویه توجیه نمایند صرف‌نظر از آنکه اصل مدعای ایشان به گواه استنادی که خود متشر ساخته‌اند غیرواقعی و نادرست بود طنز تلخ قضیه این است که از سال ۱۳۶۸ به بعد و با بکارگیری افراطی اکثر سیاست‌های استاندارد شناخته شده برای کاهش نقش دولت در اقتصاد مانند خصوصی‌سازی، آزادسازی واردات، تعديل نیروی انسانی، کاهش چشمگیر سویسیدها و ... شرایطی را رقم زدند که در عمل از سال ۱۳۷۲ تاکنون نسبت مجموع هزینه‌های حاکمیتی و تصدی‌گری دولت به تولید ناخالص داخلی در کشورمان هرگز از ۶۵ درصد کمتر نبوده است.

گمان اینجاتب این است که اگر یک واکاوی ژرفانگر و عمیق از دلایل کاهش دخالت دولت در اقتصاد ایران علی‌رغم درگیری کشور در طولانی‌ترین جنگ ۴۰۰ ساله گذشته کشورمان و نیز دلایل افزایش چشمگیر دخالت دولت در اقتصاد ایران علی‌رغم به کارگیری افراطی ایزارهای استاندارد و شناخته شده برای کاهش میزان دخالت دولت صورت پذیرد، می‌توان به بصیرت‌های خارق‌العاده‌ای در زمینه ماهیت اقتصاد سیاسی ایران دست یافت.

با کمال تأسف این مسئله با همه اهمیتی که دارد به واسطه درهم‌تندی‌گی شدید منافع گروه‌های ذی‌نفوذ با پابرجا ماندن ابهام و عدم شفافیت در این زمینه

با نوعی توطئه سکوت مواجه است و امید می‌رود هرچه سریع‌تر به دور از هرگونه حب و بغض فردی و گروهی و منفعتی مورد واکاوی جدی قرار بگیرد. بی‌گمان درک بسیاری از نارسایی‌ها و ناهنجاری‌های موجود در اقتصاد ایران بدون داشتن تحلیل مشخصی از چند و چون اجرای برنامه تدبیل ساختاری در ایران امکان‌پذیر نیست. فصول مختلف کتاب حاضر که در ابتدای هر یک، از نکات تاریخی خاص مربوط به زمینه‌ها و دلایل مطرح شدن آنها آورده شده به گونه‌ای منعکس‌کننده تلاش‌های یک فرد دانشگاهی در یک دوره زمانی نسبتاً طولانی است. بدیهی است اگر امروز می‌خواستم درباره هر یک از این مباحث مقاله‌ای ارائه نمایم به واسطه دسترسی بسیار گسترده‌تر به منابع داخلی و خارجی و نیز اشتغال مستمر به کار دانشگاهی، قطعاً مواجهه‌ای کامل‌تر با هر یک از آن مسائل و موضوعات می‌داشتم اما ترجیح دادم که اصالت تاریخی آنها محفوظ بماند تا نشان داده شود که درست در بحبوحه اتخاذ سیاست‌های ناستجیده تقلیدی و ترجمه‌ای، چگونه تلاش نموده‌ام تا با بهره‌گیری حداکثر از امکانات محدود در دسترس یک پژوهشگر در حد وسع وظیفه دانشگاهی، دینی و ملی خود را از موضع امر به معروف و نهی از منکر به انجام برسانم.

در ارزیابی‌هایی که به صورت مقایسه‌ای از خسارت‌های ناشی از اجرای این برنامه در مقیاس کشورهای در حال توسعه صورت پذیرفت، نشان داده شده است که به طور نسبی زیان‌های واردہ به نظام ملی در ایران به طور نسبی کمتر از بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین و آفریقا بوده است.

اگر این مبنا را بپذیریم می‌توان با لحاظ کردن همه اثوبه متغیرهای دیگری که در این زمینه مؤثر بودند برای نقش فعال متقدین این برنامه نیز جایگاه و سهمی در نظر گرفت. در آن صورت باید گفت که این پدیده دو پیام بسیار مهم برای حال و آینده کشورمان به همراه دارد: نخست آنکه این تجربه به روشنی باطل‌کننده همه ادعاهایی است که در راستای توجیه کمکاری‌ها و بی‌مسئولیتی‌های اجتماعی از لفظ پرطمطراق «فایده‌ای ندارد» یا «گوش شنایی وجود ندارد»

۱۶ □ اقتصاد ایران در دوران تغییر ساختاری

فرافکننه استفاده می‌کنند. دوم آنکه به قاعده تربیت اسلامی، همه ما باید دائماً این آموزه اسلامی را آویزه گوش خود کنیم که حتی اگر به واقع تلاش‌های ما فایده‌ای نداشته باشد و گوش شنوایی برای انتقادها در دسترس نباشد هم چیزی از بار مستولیت‌های دینی و ملی ما کاسته نمی‌شود. ما باید بدانیم که تنها هنگامی می‌توانیم از دولت انتظار عملکرد به قاعده و بهنجار داشته باشیم که از عهده انجام حداقل وظایف فردی و اجتماعی خود برآمده باشیم.

همانطور که از فهرست مطالب و نیز محتوای مباحث بر می‌آید موضوع این کتاب عمده‌تاً ناظر بر برنامه‌های سنتی تغییر ساختاری است یعنی برنامه‌ای که با مشابهت‌های بسیار و تفاوت‌های اندک در طی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ در اکثر کشورهای در حال توسعه به اجرا درآمده است.

خوانندگان آگاه نیک می‌دانند که به واسطه شدت آثار سوء برنامه مزبور اکثربت قریب به اتفاق سازمان‌های تخصصی وابسته به سازمان ملل متعدد همچون سازمان بین‌المللی کار، یونیسف، برنامه محیط زیست سازمان ملل، برنامه توسعه ملل متحد و ... از نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ شروع به انتقادهای گسترده از آن نمودند و در این راستا با حمایت‌های وسیع از سوی اتحادیه‌های کارگری، سازمان‌های طرفدار حقوق زنان، سازمان‌های طرفدار حقق بشر، سازمان‌های طرفدار محیط زیست و ... رویرو شدند و در نهایت، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی را ناگزیر به انجام برخی تغییرات و برخی تجدیدنظرها در این زمینه نمودند به طوری که در گذر زمان و در کنار تلاش‌های مزبور تجربه‌هایی همچون عملکرد اقتصاد چین که مرزبندی قاطع و عمیقی با توصیه‌های صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی داشت و توانست دو دهه رشد اقتصادی دو رقمی را تجربه کند در کنار تجربه فاجعه‌آمیز اقتصادهای در حال گذار که گوش‌های بسیار شنوایی برای توصیه‌های نهادهای مزبور داشتند و در اثر آن کارنامه‌ای مأیوس‌کننده رقم زدند موجب شد که عملاء از سال‌های اولیه دهه ۱۹۹۰ حرکتی آرام و بسیار کند در صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در جهت پذیرفتن اشکالات و انتقادات جدی وارد بر این برنامه

آغاز شود که در سال های پایانی دهه ۱۹۹۰ به انتقادهای صریح در درون این نهادها و انجام برخی تجدیدنظرهای جدی متهمی شد که با عنوان «اجماع پساواشنگتنی» از آنها نام برده می شود. امیدوارم در آینده فرصتی فراهم شود تا نقاط قوت و ضعف اجماع پساواشنگتنی و نسبت آن با شرایط و اقتضایات توسعه ملی در کشورمان را نیز به بحث بگذاریم. اما طنز تلخی در این میانه وجود دارد که ذکر آن خالی از لطف نیست: در حالی که تدوین کنندگان برنامه تعديل ساختاری بالاخره برخی از واقعیت‌ها را پذیرفته‌اند و به برخی از آنها در اسناد رسمی خود اذعان نموده‌اند مقلدان و دنباله‌روان وطنی آنها بعض‌اً همچنان بر موضع پیشین اصرار می‌ورزند که تحلیل کم و کیف این اصرار ورزی و منطق آن یکی از از کارهای ضروری دیگری است که باید در زمان مناسب به آن نیز پرداخته شود.

واقعیت این است که ما در کشوری زندگی می‌کنیم که افرادی خود کتاب اقتصاد خرد به اصطلاح پیشرفتی می‌نویستند و اذعان می‌نمایند که یکی از مهمترین کاستی‌های اقتصاد بازار آن است که حرفی درباره عدالت اجتماعی ندارد و ساز و کارهای موجود در آن آموزه نظری، در عین تشديد نابرابری‌ها، ایده‌ای برای حل و فصل آن ندارد. عده‌ای دیگر نیز درباره سراب عدالت مطلب‌ها می‌نویستند و سال‌ها در این زمینه قلم‌فرسایی و پاشاری می‌کنند و بعد ناگاه این دو گروه مشترکاً به این جمع‌بندی می‌رسند که در جهان، اگر یک آموزه نظری وجود داشته باشد که بتواند عدالت اجتماعی برقرار کند فقط و فقط این آموزه اقتصاد بازار است که چنین صلاحیتی دارد و بس. امیدوارم این دوستان که بعض‌اً بیشترین نقش را در تحمیل خسارت‌های برنامه تعديل ساختاری به اقتصاد و توسعه ایران داشته‌اند روزی فرصت کنند و تحولات نظری و تجربی اتفاق افتاده از نیمه دوم قرن نوزدهم تا امروز را نیز اندکی در ارزیابی‌های خود داخل نمایند و آگاهانه مرز خود را با جزم‌اندیشی و راست‌کیشی مشخص نمایند.

اما به هر حال نمی‌توان این مسئله را نادیده گرفت که در مورد برنامه تعديل ساختاری ردگیری مواضع این مجموعه از ذست‌اندرکاران و حامیان اجرای برنامه تعديل نیز خود می‌تواند یک موضوع جذاب و ماندگار در تاریخ

اندیشه‌ورزی اقتصادی این مرز و بوم قلمداد شود. طیف نوسانات موضع در این زمینه به اندازه‌ای گسترده است که تقریباً فاصله یک مدار صفر تا ۱۸۰ درجه را پوشش می‌دهد به طوری که از یکسو برخی از آنها اصل شکست برنامه تغییر ساختاری در ایران را پذیرفته و منشأ آن را فقط و فقط اجرای بد آن می‌دانند، گروهی دیگر ادعا می‌کنند که اصلاً آنچه در اینجا اجرا شد برنامه تغییر ساختاری نبود، و بالاخره اخیراً کسانی نیز پیدا شده‌اند که ادعا می‌کنند برنامه تغییر ساختاری در ایران موفق بوده و باید از آن دفاع کرد.

امیدوارم روزی فرا برسد که براساس ارتقاء توان نظام تصمیم‌گیری و تخصیص منابع کشور و در راستای پندگیری از تجربیات تاریخی و سیاست‌های اعمال شده در ایران، مطالعه‌ای عمیق و همه‌جانبه صورت گیرد تا بسیاری از واقعیت‌های دیگر مربوط به کارنامه تغییر ساختاری در ایران با ضوابط و معیارهای علمی آشکار شود و نتایج حاصل نیز به جای آنکه به قاعده سنت مألوف اهل سیاست در کشورمان، به مثابه ابزاری برای تداوم جنگ‌های حیدری – نعمتی در حوزه سیاست مورد استفاده قرار گیرد؛ در خدمت ارتقاء بصیرت نظام سیاست‌گذاری و پیشبرد بهتر توسعه ملی باشد.

اکثریت قریب به اتفاق مقالاتی که در این مجموعه انتشار می‌یابد آنها بی‌هستند که عمدتاً در سمینارهای علمی داخلی و بین‌المللی ارائه شده‌اند. در طول این زمان اینجانب از طریق مصاحبه با انواع رسانه‌های مکتوب و شفاهی به سهم خود تلاش نمودم تا حوزه عمومی را نیز از این زاویه با مسائل جدی مبتلا به کشور آشنا نمایم. قطعاً اگر همراهی و حساسیت گسترده‌تری از سوی محافل دانشگاهی و روشنفکری در جهت مشارکت فعال‌تر در نقد سیاست‌های اقتصادی کشور وجود می‌داشت شرایط به مراتب بهتری را برای کشورمان مشاهده می‌کردیم ضمن آنکه در طی این دوره خاطرات بسیاری از این تلاش‌های اصلاحی و واکنش‌های ناشی از آن برایم رقم خورده که امیدوارم روزی آنها نیز به همراه آنچه که در رسانه‌های مکتوب از تلاش‌های اینجانب باقی مانده انتشار یابد و در اختیار نسل‌های جوان حال و آینده کشور قرار گیرد.

طی نزدیک به دو دهه که از اجرای برنامه تعديل ساختاری در ایران می‌گذرد، به قاعده هر برنامه وارداتی، برنامه‌ریزان و مجریان در هر زمان روی بخش یا بخش‌هایی از آن تأکید بیشتری داشته‌اند که در متن کتاب مورد بحث قرار گرفته، اما مسئله این است که در واکنش به مجموعه اقدامات مزبور اقتصاد ایران در معرض یک دور باطل سیاست‌گذاری جدید واقع شده است که محور اصلی آن دوقطبی کاذب و غیر توسعه‌ای تعديل – ثبیت می‌باشد.

در دو نقطه عطف مشخص این دوره یعنی سال‌های ۱۳۷۴ و ۱۳۸۴ جامعه ما شاهد مجموعه‌ای از سیاست‌گذاری‌ها بوده که گرچه در واکنش نسبت به آثار خسارت‌بار برنامه تعديل ساختاری موضوعیت یافته اما از منظر نگرش مکانیکی، کلیشه‌ای و نفس‌الامری به برنامه‌ریزی اقتصادی در عمل همچون روی دیگر سکه تعديل عمل کرده و به نوبه خود آن هم زیان‌های بیشمار کوتاه‌مدت و بلندمدت به اقتصاد، توسعه و ملت ایران تحمیل کرده است.

«تعديل ساختاری» چنانکه در مقاله اول نشان داده شده، اگر در کادر یک برنامه توسعه ملی یا توسعه توان رقابت اقتصاد ملی طراحی شود و سمت‌گیری‌های خود را براساس مشاهده واقعیت‌ها و اندیشه‌ورزی توسعه‌گرا انتخاب نماید، می‌تواند به نوبه خود دستاوردهای قابل ملاحظه‌ای را به همراه داشته باشد، چنانکه در تجربه برنامه‌های تعديل ساختاری کشورهای صنعتی تا حدودی با آن رویرو هستیم. اما اگر نگرش ایدئولوژی زده و چشم‌بسته و تقليدی محور طراحی برنامه تعديل ساختاری باشد، آن‌گونه که در تجربه اکثر قریب به اتفاق کشورهای در حال توسعه مشاهده شد، ثمره‌ای جز گسترش و تعمیق بحران‌های اقتصادی – اجتماعی نخواهد داشت.

با کمال تأسف گزینه به اصطلاح رقیب تعديل، یعنی ثبیت طی دوره مورد بحث در کادر یک دو قطبی کاذب و با همان مشخصه‌های تعديل اثر عملی چندان متفاوتی برای اقتصاد و جامعه ما به بار نیاورده است و این هم یکی دیگر از خسارت‌های سنگینی است که می‌باشد درباره آن کاری جدی صورت پذیرد.

۲۰ □ اقتصاد ایران در دوران تغییل ساختاری

واقعیت این است که نگاه کلیشه‌ای و نفس‌الامری به تثیت، گاه چنان صدماتی به جامعه وارد می‌کند که مجریان و طرفداران تغییل را با کارنامه‌ای که بخش‌هایی از آن در این کتاب مطرح شده، در موضع طلبکاری از ملت هم قرار می‌دهد!!

بی‌گمان هر کس در هر جای دنیا اقدام به یک کار پژوهشی و مطالعاتی می‌نماید، و امدادار همه کسانی است که در طول تاریخ، ذخیره دانش قابل مراجعته‌ای در آن حوزه تدارک دیده‌اند و من هم از این قاعده مبارک مستثنی نیستم. همچنین به واسطه آنکه در فرایند نگارش هر یک از مقالات این مجموعه توفیق درک محض تئی چند از استادان و همکاران و کارشناسان و دانشجویان بیشماری را داشته‌ام و از آنها نیز بسیار آموخته‌ام، لازم می‌دانم که مراتب سپاس خود را به همه این عزیزان نیز تقدیم دارم.

بدیهی است که من به صورت کامل محتوای هیچ‌یک از متون را برنگزیده‌ام و به همه توصیه‌ها نیز به صورت کامل عمل نکرده‌ام؛ بنابر این اگر نقطه‌قوت یا حسن قابل توجهی در هر قسمت ملاحظه شد، می‌بایست سهم اصلی را برای همه این عزیزان و بزرگان در نظر گرفت و اگر اشکالی ملاحظه می‌شود، قطعاً مسئولیت آن متوجه اینجانب است و امیدوارم با تذکر آنها زمینه برخورد اصلاح‌گرانه برایم فراهم گردد و منت بر من گذاشته شود. اما در این میان باید اذعان کنم که سایه لطف و زحمات هیچ‌کس بر من به اندازه برادر عزیزم جناب آقای ناصر ذاکری و همکار ارجمند سرکار خانم مریم مهآبادی نبوده که طی مدتی نسبتاً طولانی همه متن را با دقت و وسوس مطالعه کرده و تذکرات اصلاحی و تکمیلی ارزشمندی داده‌اند؛ انصاف این است که بیش از همه از ایشان سپاسگزار باشم. در عین حال، بسیاری از ایده‌های محوری کتاب را مرهون همنشینی و بحث و بهره‌مندی از ذخیره بیکران دانش و تجربیات بی‌بدیل استاد فقید مرحوم میرمصطفی عالی‌نسب هستم و از همین رو کتاب را به ایشان تقدیم می‌نمایم.

دو نوع تتعديل نگاهی به مفهوم برنامه تتعديل ساختاری

در پاییز سال ۱۳۷۳، همایش تقدیر برنامه اول و ارزیابی جهت گیری های پیشنهادی برنامه دوم توسط دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی برگزار شد. در آن ایام، برنامه تتعديل ساختاری، طی یک دوره پنج ساله با فراز و فرودها و کاستی ها و فزونی های غیر متعارف در کشورمان به اجر اراده آمده بود. با این حال، دستگاه های مجری و سیاستگذار، در طول این پنج سال حتی یک کتاب و مقاله درجهت معرفی آنچه عمل می کردند، منتشر نساخته بودند و به نظر می رسید ژرف کاری در باب مفهوم تتعديل ساختاری، گامی در جهت افزایش آگاهی ها در این زمینه باشد.

به همین دلیل، مقاله «دونوع تتعديل، نگاهی به مفهوم برنامه تتعديل ساختاری» را برای ارائه در همایش تهیه کردم و امیدوار بودم این حرکت گامی در جهت گسترش این مباحث باشد.

متاسفانه با گذشت چندین سال از دوران اجرای برنامه تتعديل ساختاری، هنوز حجم و تعداد متون علمی در باب این تجربه، بسیار ناقص و اندک است. گویند این تجربه به عنوان یکی از مهمترین و اثرگذارترین تحولات اقتصادی تاریخ معاصر ایران، به همین راحتی به بوثة فراموشی سپرده شده است و نیاز به تحلیل، تقدیر، ارزیابی و درس گرفتن از آن ایام خطیر احساس نمی کنیم!

اهمیت پرداختن به مفهوم

برخی از نظریه پردازان معتقدند در تلاش برای تبیین مسائل کشورهای توسعه نیافته و همچنین پیش بینی روندهای آتی در این کشورها، مناسب ترین نقطه

برای شروع، پرداختن به مفاهیم است. علوم در بیشتر کشورهای توسعه نیافرته خصلت درونزا ندارند، و بنابراین کوشش‌های علمی در اصل، متکی به ترجمه آثار و بهره‌جویی از دستاوردهای فکری دیگران است.

حتی در شرایط متعارف و با مبانی علمی - پژوهشی درونزا نیز به دلایل گوناگون بر مفهوم‌سازی^۱ و ارائه تعاریف دقیق و عملیاتی از تک تک مفاهیم در یک پژوهش معین تأکید می‌شود. به طوری که بیان مفهومی پدیده‌های موضوع تحقیق (مفهوم‌سازی) در زمرة مهم‌ترین ابعاد ساختمان یک مدل تحلیلی دانسته می‌شود و مدل تحلیلی بدون آن، زیربنای قرص و محکم و دقیق نخواهد داشت.^۲

باید دانست که مفهوم‌سازی، کاری بیشتر از تعریف ساده یا قراردادی واژگان فنی یک علم است. بلکه این کار، در واقع عبارت از ساختن مفهوم انتزاعی برای فهمیدن امر واقعی است. بنابراین در مفهوم‌سازی به همه جنبه‌های واقعیت مورد نظر توجه نمی‌شود، بلکه فقط آن جنبه‌هایی برگرفته می‌شود که از نظر محقق اصلی است.^۳ به عبارت دیگر، این محقق است که بر هر مفهوم، معنی خاصی می‌بخشد و این معنی خاص بسته به مورد، تمام یا بخشی از ویژگی‌های یک پدیده معین را در بر دارد.^۴ بنابراین، هر دانشی که در قلمرو رفتارهای انسانی - فردی یا اجتماعی - به بحث می‌پردازد، از این نظر با مشکلات اساسی رویدروست.^۵

به علاوه، با بیان بردن برخی از پژوهشگران و اندیشمندان به محتوای ارزشی - ایدئولوژیکی مفاهیم موجود در علوم، مباحث گسترده‌ای نیز تحت عنوان

1- Conceptualization

۱- ریمون کیوی، لوک وان کامپنهود، روش تحقیق در علوم اجتماعی، ترجمه عبدالحسین نیک گهر، انتشارات فرهنگ معاصر، چاپ اول، بهار ۱۳۷۰، ص ۸۴.

۲- همان مأخذ، ص ۱۱۴.

۳- مصطفی ازکیاء، روش تحقیق نظری، انتشارات دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۶۹، ص ۳۴.

۴- جان بست، روش تحقیق در علوم تربیتی، ترجمه نرگس طالقانی و حسن شریفی پاشا، انتشارات رشد، ۱۳۶۶، ص ۲۲.

باز تولید ایدئولوژیکی آموزش مطرح شد. به این ترتیب، جنبه دیگری از اهمیت پرداختن به مفاهیم، تحت عنوان‌هایی همچون رابطه آموزش با نظام اجتماعی، اعمال سلطه از طریق آموزش، و اهمیت سیاسی نظام‌های آموزشی مطرح گردید.^۱ هم‌اکنون، این نکته که مفاهیم از ایده‌ای نظری‌الهام گرفته، و دارای چارچوب فکری کلی‌تری به نام پارادایم هستند؛ به عنوان یک امر بدیهی در کوشش‌های علمی به رسمیت شناخته شده است.^۲

در مورد کشورهای توسعه نیافته یک نکته دیگر نیز به موارد اهمیت پرداختن به مفاهیم اضافه می‌شود و آن هم عبارت از خصلت انتقالی و ترجمه‌ای مفاهیم است که احتمال بروز پدیدهای به نام آگاهی کاذب^۳ را در پژوهش‌های علمی به همراه دارد. زیرا واژگان بار فرهنگی خاص خود را دارند، در حالی که مادرکوشش‌های علمی متعارف، با تجارت، ذهنیت‌ها و فرهنگ خود با مفاهیم رویه‌رو می‌شویم^۴ و الزاماً این دو همتراز و واحد نیستند. معمولاً برای ساختن مفهوم در پژوهش‌های علمی دو شیوه وجود دارد که هر یک از آنها با سطح متفاوتی از مفهوم‌سازی متناظر است. یکی شیوه استقرایی است که از طریق آن «مفاهیم عملی منفرد» ساخته می‌شود و دیگری شیوه قیاسی است که از طریق آن، مفاهیم دستگاهی ساخته می‌شود. مفهوم عملی منفرد (مجزاً) مفهومی است که

۱- در این مورد، متابع زیر قابل مراجعت هستند:

- ریمون کیوی و لوک وان کامپنهود، همان مأخذ، ص ۸۴.

- مازین کارنوی، آموزش و پرورش در خدمت اپریالیسم فرهنگی، مترجم مجتبیه مهاجر، انتشارات امیرکبیر.

- ادوارد برمن، کنترل فرهنگ، مترجم حمید الیاسی، نشر نی، ۱۳۶۶.

- جان کنت گالبرایت، کالبدشناسی قدرت، ترجمه احمد شهسا، ناش: مترجم، ۱۳۶۸.

- زولین فرونده، اراء و نظریه‌ها در علوم انسانی، ترجمه عبدالحسین نیک‌گهر، مرکز نشر دانشگاهی، ۱۳۷۷.

۲- ریمون کیوی و لوک وان کامپنهود، همان مأخذ، ص ۱۱۸.

3- False Consciousness

۴- فرشاد مؤمنی، علیرضا ناصری، مقاله «تفکر و برنامه استقلالی پیش‌شرط اساسی موفقیت برنامه‌های توسعه و بازسازی»، در مجموعه مقالات اولین سمینار بازسازی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات دانشگاه تربیت مدرس، چاپ اول، بهار ۱۳۷۱، ص ۱۰۷۵.

به طور تجربی بر مبنای مشاهدات مستقیم یا اطلاعاتی ساخته می‌شود که دیگران جمع‌آوری کرده‌اند. در حالی که مفاهیم دستگاهی ترکیبی و قیاسی می‌باشد و بنای آن بر منطق روابطی استوار است که میان اجزای یک نظام وجود دارد.^۱ در مباحث روش تحقیق، مسئله مفهوم‌سازی و ضرورت ارائه تعاریف عملیاتی از واژگان، به شدت مورد تأکید قرار می‌گیرد و علت آن نیز وجود پیچیدگی‌های عمیق موجود در این زمینه و امکان پنهان‌سازی اغراض و اهداف پژوهشگر در قالب ارائه مفاهیم مجرد و انتزاعی در یک پژوهش علمی است.^۲ بنابراین در ارائه تعریف از یک مفهوم معین، دو نکته باید مورد توجه قرار گیرد؛ نخست آنکه تعریف باید طوری باشد که فضای مفهوم واژه به طور پایدار تثبیت شود تا همه افراد تحت آن واژه فقط یک مطلب را بفهمند و امکان تغییر مفهوم و تعبیرهای گوناگون از آن وجود نداشته باشد.

نکته دیگر آنکه تعریف باید به گونه‌ای دقیق باشد که به سادگی قابل بررسی باشد. به این معنی که صفات و اصطلاحات به کار گرفته شده برای تعریف یک واژه، خود دقیقاً تعریف شده و دارای فضای مفهوم مشخص و صریح باشند، به طوری که از یک طرف به لحاظ تجربی قابل بررسی باشد و از طرف دیگر نتوان آنها را به طرق گوناگون تغییر کرد.^۳

در تجربیات کشورهای توسعه‌نیافته پس از جنگ جهانی دوم، اهمیت توجه به این مسئله (مفهوم‌های محتوا) با پرداخت هزینه‌های بسیار سنگین درک گردید. شرایط آرمانی و ایده‌آل این کشورها که ابتدا تحت عنوان «توسعه اقتصادی» مطرح می‌گردید، بعدها با پسوندهایی چون «توسعه اقتصادی – اجتماعی»،

۱- ریمون کیوی و لوک وان کامپن‌هور، همان مأخذ، صص ۱۱۶-۱۱۸.

۲- در این زمینه مباحث ارزش‌های در دو کتاب زیر مطرح شده است:

- موریس دو ورژه، *جامعه‌شناسی سیاسی*، ترجمه محمد قاضی، انتشارات شرکت سهامی کتاب‌های جیبی، ۱۳۵۷.

- گونار میرال، عینیت در پژوهش‌های اجتماعی، ترجمه مجید روشنگر، انتشارات مروارید، ۱۳۵۷.

۳- فرامرز رفیع پور، *کندوکاوهای پنداشته‌ها*، شرکت انتشار، چاپ دوم، ۱۳۷۷، صص ۴ و ۱۴۳.

«توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی»، «توسعه درونزا»، «توسعه انسانی»، «توسعه پایدار»، «توسعه ارتباطی»، «توسعه عدالانه»... همراه شد، در هر دوره‌ای ذهن نظام‌های سیاستگذاری و اجرایی این کشورها را به یک یا چند وجه معین و محدود معطوف ساخت. در حالی که روند تطور پسوندهای اضافه شده به مفهوم انتزاعی توسعه استمرار دارد، و حرکت بهسوی آنچه که در اغلب موارد جز سوابی بیش نبوده، همچنان ادامه دارد.

در طی چند سال گذشته، این دگرگونی در مفهوم تعديل ساختاری نیز تکرار شده است. گویی تجربه مربوط به مفهوم توسعه در همان قالب‌ها و به همان آشکال در حال تکرار است. ابتدا «تعديل ساختاری» متراffد با «ثبتیت» در نظر گرفته می‌شد که حاکی از یک برنامه حداقل ۱۸ ماهه برای کنترل تقاضا در چهت دستیابی به اهداف خاص بوده است. در مرحله بعد «برنامه تعديل ساختاری» به عنوان یک برنامه پنج تا هفت ساله در نظر گرفته شد که با اعمال یک سلسله قواعد معین، هدف رشد اقتصادی را از طریق کنترل تقاضا، محور خود قرار داده بود. سپس همین برنامه، تحت عنوان برنامه‌ای به مدت حداقل سه سال برای کشورهای کمتر توسعه یافته ارائه گردید.

از سال‌های ۱۹۸۵-۱۹۸۶ به بعد، بحثی توسط صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی مطرح گردید که ناظر بر ضرورت توجه به ابعاد اجتماعی در برنامه تعديل ساختاری بود.^۱ کتاب مشهور گای استنдинگ به نام «بهسوی تعديل اجتماعی» در زمرة مهم‌ترین منابع موجود در چهت تبیین این جنبه از مسئله است.^۲ با مذاکراتی نیز که میان صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی از یک طرف و

1- Richard Gerster, Basic Development Policy Questions on Structural Adjustment Programs: Adjustment as if People Mattered, in: New World Order Series, vol. 12.

2- Guy Standing, "Towards Social Adjustment", I.L.O., 1991.

سازمان بین‌المللی کار و یونیسف از طرف دیگر صورت پذیرفت، بحث تغییر با چهاره انسانی مطرح گردید.^۱

سؤال این است که این روند با چه دگرگونی‌هایی در آینده رویه‌رو خواهد شد و تا چه زمان ادامه خواهد داشت و در این مسیر چه هزینه‌های جدیدی برکشورهای توسعه‌نیافته تحمیل خواهد شد؟ چه جنبه‌های بسیار مهم دیگری وجود دارد که همچنان تأثیرگذار شده‌اند؟ این هاست‌وال‌هایی است که تا هنگامی که یک درک متعارف از مفهوم برنامه تغییر ساختاری به وجود نیامده است همچنان قابل طرح خواهد بود و برای گریز از اعوجاجات معرفت شناختی که تأثیرات انکارناپذیری در عرصه‌های سیاستگذاری و اجرای برنامه مزبور خواهد گذاشت، چاره‌ای جز نگاهی عمیق‌تر به مفهوم برنامه تغییر ساختاری نداریم.

مفهوم تغییر

تغییر یکی از معادلهایی است که برای واژه *adjustment* انتخاب شده است. فرهنگ یک جلدی انگلیسی به فارسی آریانپور معادلهای دیگری مانند سازگاری، تنظیم، تطبیق، تسویه و اصلاح را برای آن مناسب دانسته است.^۲ به لحاظ مفهومی، تغییر عبارت از سازگاری با تغییرات است. این سازگاری می‌تواند در چارچوب مواجهه اصولی با تغییرات ناگهانی وسیع و غیرمنتظره یا واکنش مساعد در برابر شوک‌هایی که وارد می‌شود، و یا تصحیح، تکمیل و یا تنظیم مجموعه‌ای از سیاست‌ها مطرح باشد.

1- A: Azizurrahman Khan , Structural Adjustment, Income Distribution; A Review of Issues & Experiences, Working Paper, No. 31, International Labour Office, Geneva, December, 1991.

B: Paul Streeten, Structural Adjustment; A Survey of the Issues & Options, World Development, No. 12. 1987, P.1475, vol. 15.

۲- عیاس و منوچهر آریانپور کاشانی، فرهنگ فشرده انگلیسی به فارسی، امیرکبیر، چاپ نهم، ۱۳۶۶، ذیل عنوان تغییر.

در هر جامعه‌ای تغیرات تکنیکی، جمعیتی، بوم شناختی و تغیراتی که توسط ناسازگاری‌های اقتصادی و سیاسی و ایدئولوژی‌های متضاد حادث می‌شود، به چشم می‌خورد. سؤال اساسی این است که چه چیزی، در چه سطحی و با چه سرعتی دگرگون می‌شود. به علاوه باید بدانیم چه نوع تغیراتی با چه وسعت و قلمرو و جهتی در شرف تکوین است. مطلب بعدی جهت تغیر است. واژه «جهت» به آینده پدیده و خصوصیات درونی آن اشاره دارد. «جهت تغیر» می‌تواند خطی و یا چرخشی دیده شود و یا با واژگانی از قبیل بالاتر، پایین‌تر، واپس‌گرا یا پیشرو توضیح داده شود و یا با مقاهمی مانند پیشرفت، اصلاح، کاهش یابنده، مارپیچ یا رو به تکامل ارزیابی شود.^۱

از دیدگاه آیزنشتاد، تمایل به تغیر در تمامی جوامع انسانی ذاتی است، چرا که آنها با مسائلی رویرو می‌شوند که هیچ راه حل دائمی برای آن وجود ندارد.^۲ بنابراین در هر مورد خاص باید مشخص کنیم که هدف از تعديل چیست؟ تعديل در برابر چه شوک‌هایی مورد نیاز است؟ به تعديل چه عوامل و نیروهایی نیازمندیم؟ این تعديل درجهت منافع چه کسانی باید باشد و در بردارنده ضرر برای چه کسانی خواهد بود؟ تعديل به چه صورتی باید انجام شود؟ در چه زمان مناسبی؟ توسط چه کسانی؟ برای چه کسانی؟ و ... تنها در این چارچوب است که می‌توان با ریزیمنی و دقت و وسوس این راه حل‌های مناسب را جستجو کرد.

مفهوم تعديل ساختاری

جامعه‌شناسان، ساختار را سازمان درونی جامعه یا روابط میان اجزاء با کل آن در نظر می‌گیرند.^۳ از دیدگاه ایشان ساختار به الگوهایی از روابط نسبتاً پایدار

۱- استفان واگر، درآمدی بر تئوری‌ها و مدل‌های تغیرات اجتماعی، ترجمه احمد رضا غروی‌زاد، انتشارات ماجد، چاپ اول، بهار ۱۳۷۳، صص ۷-۸.

۲- همان مأخذ، ص ۳۵.

۳- ریمون بودون، منطق اجتماعی، ترجمه عبدالحسین نیک‌گهر، انتشارات جاویدان، ۱۳۶۹.

واحد اجتماعی و لغت کارکرد به نتایج هر فعالیت اجتماعی اطلاق می‌شود که موجب تطبیق یا سازگاری اجزاء مختلف ساختار می‌گردد. به عبارت دیگر ساختار به الگوهای نسبتاً پایدار سیستم و کارکرد به فرایند پویای درون ساختار اجتماعی گفته می‌شود.

ساختارها قسمت‌های مختلف نظام اجتماعی هستند. ساختارهای اصلی جامعه، انواع اجتماعات، نهادها، خانواده، دولت، اقتصاد، مذهب، آموزش و پژوهش است و در تحلیل روابط میان این نهادها مورد توجه است. هر ساختار و هر جزء از ساختار بزرگ‌تر کارکردهایی دارد که به عملکرد و بقای جامعه کمک می‌کند.

دینی اجتماعی به عنوان یک کل و ترکیبی از اجزاء دارای روابط متقابل است. محققان در تحلیل این اجزاء به هم پیوسته، به این مسئله توجه دارند که چگونه این اجزاء، پیش‌شرط‌های ضروری نظام را به عنوان کل تأمین می‌کنند و چطور این نظام متعادل را حفظ می‌کنند.^۱

sistم‌های اقتصادی معمولاً به عنوان یکی از نیروهای اساسی تغییر اجتماعی، در نظر گرفته می‌شوند. اگرچه اهمیت این عامل در میان نظریه‌پردازان متفاوت است.

از دیدگاه آلن بیرو مضمون ساخت و ساختار در تحلیل اقتصادی، امکان درکی بهتر از کل اقتصاد، اجزای تشکیل دهنده آن و وابستگی‌های متقابل آنان به وجود می‌آورد و موجب تسهیل در شناخت تمایزات مقطوعی (روابط میان فعالیت‌ها)، جغرافیایی (اقتصادهای منطقه‌ای) و جامعه شناختی (نقش گروه‌های اجتماعی) را فراهم می‌سازد.

یان تین برگن ساختار را مجموع ضرایبی تعریف می‌کند که با هم، تصویری از کل بنای اقتصاد را به دست می‌دهند. در حالی که، از دیدگاه فرانسوا پرو

ساختار عبارت است از نسبت‌ها و روابط مشخص کننده یک مجموعه اقتصادی که از نظر زمان و مکان وضع مشخصی دارد.^۱ کوزنتس ساختار را یک چارچوب نسبتاً سازگار از بخش‌های بهم پیوسته و به هم مربوط می‌داند که هر یک، نقش مشخصی دارند اما با یکدیگر براساس مجموعه‌ای از اهداف مشترک هماهنگ شده‌اند.^۲ ساختار همچنین به نسبت‌هایی که از روابط رفتاری یا فنی استخراج شده‌اند نیز اطلاق می‌شود، مانند ضرایب داده - ستانده (روابط فنی) و نسبت پسانداز کل (روابط رفتاری). بیشترین کاربرد واژه ساختار در توسعه و تاریخ اقتصادی به اهمیت نسبی بخش‌ها در اقتصاد و در مباحث تولید و کاربرد عوامل بازگشت دارد، و در این قالب، صنعتی شدن، فرایند اصلی تغییر ساختاری است. ساختار به عنوان ترکیبی از اجزاء که یک کل را می‌سازند، اعم از هر کلی دانسته می‌شود که در فرایند صنعتی شدن نقش معینی بر عهده دارند؛ مانند ساختار تقاضا یا تجارت. مهم‌ترین تغییرات ساختاری که در ادبیات توسعه مورد توجه و تأکید قرار گرفته، عبارتند از:

- افزایش‌هایی که در نرخ انباشت محقق می‌شود؛ روستو و لوئیس،

- تغییراتی که در ترکیب بخشی فعالیت اقتصادی اتفاق می‌افتد،

الف: از جنبه میزان نیروی کار؛ فیشر و کلارک،

ب: از جنبه سهم عوامل؛ چنری و لوئیس.

- تغییر در مکان فعالیت اقتصادی،

- سایر جنبه‌های صنعتی شدن مانند تغییرات جمعیتی و توزیع درآمدی.^۳

۱- آلن بیرو، فرهنگ علوم اجتماعی، ترجمه دکتر باقر ساروخانی، انتشارات اطلاعات، چاپ اول، ۱۳۶۸، ص ۱۱۱.

2- Symon Kuznets, "The Comparative Study of Economic Growth & Structure, New York, R.N.B., 1959, P. 162.

3- H. Chenery, T.N. Srinivasan, Hand Book of Economic Development, Elsevier Science Publishers Co, Vol. 1, 1988, P. 206.

تحلیل ساختاری از دو جنبه در مباحث اقتصادی ظاهر می‌شود: اولین و جدیدترین آنها به طرز کار اقتصادها، بازارها، نهادها، سازوکارهای تخصیص منابع، ایجاد درآمد و نحوه توزیع آن و ... مربوط می‌شود. این تحلیل‌ها در درجه اول یک رویکرد خرد است و تأکید بسیار ناچیزی به تاریخ یا فرایندهای بلندمدت تغییر ساختاری دارد.

از جنبه دوم، به اقتصاد توسعه به عنوان مجموعه‌ای از فرایندهای تأثیرات مقابله تغییرات ساختاری که با رشد همراه است، نگریسته می‌شود. وجود اساسی این رویکرد ناظر بر پدیده‌ای عمیقاً اقتصادی است از قبیل صنعتی شدن، شهرنشینی و تحولات کشاورزی، که براساس آنچه که کوزنتس رشد نوین اقتصادی تعریف کرد، مورد توجه قرار می‌گیرد. این جنبه اساساً یک رویکرد مقایسه‌ای است و داده‌های خود را از تحولات تاریخی و تأثیرات مقابله عوامل داخلی تغییرات ساختاری و رشد اخذ می‌کند. بخش عمدهٔ ادبیات اولیه توسعه در چارچوب این نحوه تلقی، ساختاری بوده است و براساس آن توسعه عبارت است از تحقق تغییرات ساختاری از طریق گذار از یک اقتصاد روستاوی با محصولات کشاورزی و درآمد کم به یک اقتصاد شهری - صنعتی که اساساً از یک درآمد سرانه بالاتر برخوردار است.^۱

براساس این دیدگاه است که استریتن در مقاله ارزشمند خود، تبدیل ساختاری، مروری بر مسائل و گزینه‌ها، اصل و اساس و جوهره توسعه اقتصادی را تبدیل ساختاری می‌داند. زیرا معتقد است که همه کشورها به منظور تحقق اهداف توسعه اقتصادی مانند رشد، برابری، فقرزدایی، خودکفاپی، حفاظت از محیط زیست، ارزش‌های فرهنگی و غیره، گهگاه ناچار به رویارویی و تطابق و تبدیل خود در برابر تغییرات سریع و ناگهانی هستند. از دیدگاه او، در این گونه موارد، تبدیل عبارت از تطابق و رویارویی با دگرگونی‌ها و تغییرات ناگهانی و غیرمنتظره است.

به نظر استریتن این دگرگونی‌ها از چند جنبه باید مورد توجه قرار گیرد:

۴۱ □ دو نوع تعديل (نگاهی به مفهوم ...)

الف. این تغییرات گاه در راستای اهداف توسعه‌ای هستند و گاه در مقابل آنها. در مورد تغییرات گروه اول، مسئله اساسی بهره‌برداری حداکثر از این تغییرات (تغییرات مطلوب) است و در مورد تغییرات گروه دوم مسئله اساسی عبارت از به حداقل رساندن هزینه‌های اجتماعی آنهاست و منظور آن است که تا حد امکان از اهداف توسعه‌ای دور نشویم و آثار و پی‌آمدهای جانبی نامساعد در راه تحقق اهداف توسعه‌ای را به حداقل برسانیم.

ب. این تغییرات می‌تواند هم منشأ داخلی داشته باشد و هم منشأ خارجی. دستیابی به یک تکنولوژی جدید، تغییر در ذاته‌ها و سلیقه‌ها، ورود رقبای جدید به بازار، افزایش شدید و ناگهانی قیمت برخی کالاهای وارداتی، مواجهه با اعتراضات و ... در زمرة این‌گونه تغییرات هستند.

ج. این تغییرات می‌تواند از نوع حوادث غیرمنتقبه باشد و یا تغییراتی که تحقیق‌شان چندان غیرمنتظره نیست. همچنین هرکدام از این نوع حوادث می‌تواند خوب یا بد باشد. مانند دستیابی به یک محصول خوب در سال معین، بهبود قابل ملاحظه در رابطه مبادله از طریق افزایش قیمت کالاهای صادراتی یا کاهش قابل ملاحظه قیمت کالاهای وارداتی.

د. تغییرات می‌تواند در چارچوب گذار از مجموعه سیاست‌های نادرست به سمت سیاست‌های بهتر نیز مطرح شود. استریتن در ادامه بحث خود به دلیل آسیب‌پذیری شدید کشورهای توسعه‌نیافته از روند تحولات اقتصادی بین‌المللی به چهارده مورد مشخص از تغییرات مهم اشاره می‌کند که مواجهه اصولی با آنها ضروری است و عبارتند از:

- افزایش روزافزون بهره وام‌های بدھی خارجی،

- روند نزولی رابطه مبادله،

- رشد بطئی اقتصاد کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی

OECD

- نوآوری‌های تکنولوژیکی مانند آن گروه از تغییرات که منجر به تغییر مکان

صنایع الکترونیکی شده‌اند،

- سطح نسبتاً بالای تورم در جهان،
 - افزایش مداوم جمعیت،
 - توسعه روز افرون شهرنشینی،
 - کمبود زمین و برخی مواد اولیه،
 - کمبود مواد غذایی،
 - سیاست‌های حمایتی کشورهای توسعه یافته،
 - آلودگی محیط زیست،
 - مهاجرت‌های بین‌المللی،
 - آفات و بلایای طبیعی مانند خشکسالی‌های مداوم،
 - آفات انسان ساخته مانند مسابقات تسليحاتی و جنگ‌ها.^۱
- طیعتاً علاوه بر این عنوانین که در بردارنده برخی از مهم‌ترین مسائل مشترک کشورهای توسعه نیافته است، بایستی در هر مورد خاص، مسائل اختصاصی کشور مورد بررسی نیز به فهرست مزبور افزوده شود. به علاوه، اکثر موارد مزبور شامل مسائلی می‌شود که هم برای کشورهای توسعه یافته مطرح است (البته به اشکال خاص خود)، و هم برای کشورهای توسعه نیافته. بنابراین تغییر در مفهوم کلی خود اولاً خصلت تاریخی دارد. ثانیاً به اعتبار شرایط و مسائل خاص هر کشور راه حل ویژه‌ای را طلب می‌کند. ثالثاً در چارچوب فرایند حرکت به سمت مطلوب و ایده‌آل یک کشور معین معنی خود را می‌یابد و خطمشی‌ها و سیاست‌های اجرایی مترب پر آن الزاماً تحت تأثیر سه ویژگی مهم مزبور خواهد بود.

در قالب این مفهوم است که گفته می‌شود همه کشورها، همواره در همه عرصه‌ها نیازمند تغییر هستند و مسئله اساسی هر کشور عبارت از شناخت کلیه عدم تعادل‌های اساسی، مرتبه بعدی آنها و ترسیم خطوط اصلی نحوه مواجهه با آنهاست و هدف تغییر ساختاری دستیابی به آنچنان قابلیت‌های انعطاف و سازگاری است که اقتصاد را در برابر شوک‌های آینده هرچه مقاوم‌تر سازد.

برنامه تعديل ساختاری

هنگامی که بحث از یک برنامه برای تحقق هدف تعديل ساختاری به میان می‌آید، مسئله عبارت از یک مجموعه از فعالیت‌های زمانبندی شده، براساس یک نگرش خاص و در جهت پرطرف کردن مسائل مشخصی است.

مانند هر برنامه‌ای، برنامه‌های تعديل ساختاری نیز طبقتاً می‌باشد از خاستگاه تاریخی، چارچوب نظری، اهداف، خطمشی‌ها و سیاست‌های اجرایی ویژه برخوردار باشند. لکن آنچه که موجب اشتباہات اساسی و برخی سوءتفاهمات و یا بروز توهمنات جدی گشته، عبارت از آن است که از اواخر دهه ۱۹۷۰ دو برنامه یا دو خاستگاه تاریخی متفاوت و براساس اهداف، خطمشی‌ها و سیاست‌های اجرایی متفاوت تحت یک عنوان - تعديل ساختاری - مطرح بوده‌اند، که ریشه بسیاری از مغالطه‌ها و اشتباہات نیز یکسان تصور کردن این دو نوع تعديل به دلیل تشابه اسمی آنهاست.

تعديل از نوع اول

الف. از خاستگاه تاریخی

نوع اول تعديل ساختاری به کشورهای توسعه یافته مربوط است. از دیدگاه تاریخی، تعديل ساختاری در کشورهای توسعه یافته اساساً از مرتفع شدن مسائل مربوط به دوره جنگ و آمادگی برای رویارویی جدید با مسائل ناشی می‌شود. در طی سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم، دولت در این کشورها در جهت بازسازی خرابی‌های پس از جنگ، ملاحظات مربوط به دولت رفاه و همچنین از جهت آمادگی‌های کافی جهت مواجهه تدریتمدانه در عرصه جهانی، دخالتی نسبتاً وسیع در اقتصاد پیدا کرد. ویتوتانزی کارشناس ارشد صندوق بین‌المللی پول روند مزبور را با مقایسه شاخص‌های دخالت دولت در اقتصاد این کشورها طی فاصله سال‌های ۱۹۶۰-۱۹۸۳ به شرح زیر نشان داده است:^۱

1- Vito Tanzi, The Growth of Public Expenditure in Industrial Countries, An International and Historical Perspective, I.M.F., February, 1986.

شاخص دخالت دولت در اقتصاد نسبت هزینه‌های عمومی دولت به GDP

نام کشور	۱۹۶۰	۱۹۸۳
آمریکا	% ۲۷/۵	% ۳۸/۱
ژاپن	% ۱۸/۳	% ۳۴/۸
آلمان غربی	% ۲۲/۴	% ۴۸/۶
فرانسه	% ۲۴/۶	% ۵۱/۵
ایتالیا	% ۳۰/۱	% ۵۷/۴
کانادا	% ۲۸/۹	% ۴۶/۸
نروژ	% ۲۹/۹	% ۴۸/۹
سوئد	% ۳۱/۱	% ۶۶/۸

براساس محاسبات وی که برای چند کشور صنعتی صورت پذیرفته بود، مشخص شد در حالی که میانگین دخالت دولت در اقتصاد برای این کشورها به طور متوسط در سال ۱۹۶۰ معادل ۲۶٪ بوده است، این نسبت در سال ۱۹۸۳ به رقمی معادل ۴۷٪ رسیده است.

این مطلب حداقل از سه جنبه قابل تأمل است: اول آنکه برخلاف آنچه که احتمالاً به صورت ابتدا به ساکن ممکن است به ذهن خطرور کند که با پایان پذیرفتن دوران جنگ، باید بلا فاصله حالت عادی در اقتصاد اعلام شود، حالت فوق العاده در این کشورها لائق به لحاظ اقتصادی سال‌ها پس از جنگ نیز ادامه داشته است و تنها هنگامی که اطمینان‌های کافی در زمینه استمرار حرکت بالندۀ فعالیت‌های اقتصادی احراز شده، دولت با اقداماتی سنجیده، به تدریج در زمینه نسبت سهم خود در اقتصاد اقداماتی را جهت تجدیدنظر آغاز کرده است.

نکته دوم آن است که روند تحولات مربوط به دخالت دولت در اقتصاد برای این کشورها نشان دهنده تبعیت کامل سیاستگذاران از شرایط و انتضای خاص هر مرحله از فرایند پیشرفت بوده و به هیچ وجه از احساسات یا ... ایدئولوژی لبرال یا مارکسیستی تبعیت ننموده است. در واقع، آنچه که تحت عنوان خصلت تاریخی مفهوم کلی تعديل ساختاری مطرح شد، که عبارت از انجام تغییرات مناسب با شرایط والزامات خاص تاریخی است، به وضوح در عملکرد این کشورها قابل مشاهده است.

برای آنکه مسئله به صورت روشن تری مطرح گردد، می‌توان به مورد انگلستان به عنوان خاستگاه اصلی و اولیه علم اقتصاد سنتی پرداخت و ملاحظه نمود که چگونه شاخص دخالت دولت در اقتصاد این کشور، به اعتبار شرایط و مسائل خاصی در هر دوره در معرض دگرگونی قرار داشته، و علی‌رغم همه فعالیت‌های ایدئولوژیک و تبلیغاتی در زمینه به حداقل رساندن دخالت دولت در اقتصاد و آثار و تبعات منفی دخالت دولت‌ها، این کشور هرگز مصالح عمومی خود را براساس گزاره‌های علم اقتصاد سنتی تنظیم نکرده است. شاید بی‌جهت نبوده که فردیک لیست، نظریه‌پرداز برجسته مکتب تاریخی آلمان تا آنجا پیش رفته که گزاره‌های مزبور را در زمرة اقلام صادراتی انگلستان - و به گزاره‌هایی برای عمل - ارزیابی کرده است.^۱

^۲ روند تحولات دخالت دولت در اقتصاد انگلستان به شرح زیر است:

جدول ۱- دخالت دولت در اقتصاد انگلستان

سال	درصد دخالت دولت	۱۹۰۵	۱۹۱۵	۱۹۲۵	۱۹۳۵	۱۹۴۵	۱۹۵۵	۱۹۷۵	۱۹۸۲
۱۲/۳	۳۵	۲۲٪	۲۴٪	۶۶	۳۶٪	۴۶٪	۴۷٪	۴۷٪	۴۷٪

۱- آندره آنیکین، جوانی یک علم، ترجمه ناصر ایرانی، انتشارات تیرنگ، بدون تاریخ.

۲- جدول فوق براساس مطالب دو منبع زیر تنظیم شده است:

A: Malcolm C. Sawyer, The challenge of Radical Political Economy, Yale University and Simon & Schuster International Group, 1989, P.302.

B: Vito Tanzi, Op. Cit.

نگاهی به وقایع و تحولات هر یک از دوره‌های مزبور به خوبی قادر است بخش عمده‌ای از تدبیلهای واقع‌بینانه سهم دولت را در اقتصاد توضیح دهد. بالاخره نکته سوم آن است که در این موارد به وضوح می‌توان یک فرایند طولانی، عمیق و ریزبینانه تفکر و پژوهش را قبل از اتخاذ هر نوع تصمیم یا آغاز به یک اقدام جدی ملاحظه کرد که در آن با مشارکت دادن کلیه نهادها و نیروهای فکری جامعه تا سطح آحاد مردم تلاش می‌شود تا آن جا که امکان دارد، کلیه عوامل و موانع موجود بر سر راه هر مسئله به درستی و با دقیقت شناسایی شود، تا هنگام اجرا احتمال بروز مسائل پیش‌بینی نشده به حداقل برسد. برخلاف آنچه که موازین ارتدوکسی اقتصاد مطرح ساخته، جایه‌جایی نسبت‌های دخالت دولت و بخش خصوصی در اقتصاد به این اعتبار مطرح نیست که دولت، جای بخش خصوصی را تنگ کرده و سازوکار از میدان بدر کردن موضوعیت دارد. مسئله این‌هم نیست که دولت ناتوان باشد و بخش خصوصی تواند؛ بلکه طی بحث‌های عمیق و براساس درک ضرورت وجود یک ترکیب خردمندانه از دولت و بخش خصوصی، دولت‌ها نه برای استراحت و خود را راحت کردن که برای پرداختن به هم و غم‌های استراتژیک، بخش‌هایی از مسئولیت‌های قدیمی خود را واگذار می‌کنند تا به مسئولیت‌های مهم‌تری پردازند.^۲ و در این مسیر به هیچ وجه مسئولیت مهم و کلیدی خود یعنی حصول اطمینان نسبت به استمرار عرضه کالاها و خدمات ضروری برای جامعه را فراموش نکرده و هنگام واگذاری مسئولیت به بخش خصوصی، تصمیم‌های کافی جهت احراز اطمینان در زمینه‌های یاد شده را فراموش نمی‌کنند.^۳

1-Crowding Out

۲- براساس مندرجات بولتن تحقیقاتی بانک جهانی در اکتبر ۱۹۹۲، تاکنون خصوصی‌سازی به ۵۷ شیوه متفاوت در این کشورها به اجرا درآمده است.

۳- آلوین تافلر، جایه‌جایی در قدرت، ترجمه شهین‌دخت خوارزمی، نشر تو، ۱۳۷۳.

وقتی صورت مسائل، ریزبینانه و طی چند دهه شناسایی شد و گزینه‌های مختلفی که می‌تواند برطرف کننده مسائل مزبور باشد، دقیقاً مورد شناسایی قرار گرفت، ابزارهای مورد نیاز، پیش‌بینی‌های مربوط به آثار اجتماعی، سیاسی، فرهنگی هر سیاست و نحوه واکنش قشراهای گوناگون جامعه بررسی شد و ظرفیت‌های موجود در همه عرصه‌ها مورد مطالعه قرار گرفت، در هر زمینه اهداف، خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی مشخص می‌گردد و سپس اقدامات عملی در دستور کار قرار می‌گیرد.

این فرایند طی چند ساله گذشته تحت عنوانین اصلاحات اقتصادی، تجدید ساختار اقتصاد و برنامه تعديل ساختاری مطرح گشته و برای سیاست‌های اجرایی آن نیز به تناسب عنوانین چون خصوصی‌سازی، اجازه به نیروهای بازار برای عملکرد آزادانه ... انتخاب گشته، پس از تهیه مقدمات سیاسی، بین‌المللی و اجتماعی اقدامات آغاز شده است.

در عرصه بین‌المللی نیز این سوال قابل طرح است که آیا روی کارآمدن تقریباً همزمان ژیسکار دستن، تاچر، ناکازونه و ریگان در کشورهای فرانسه، انگلستان، ژاپن و امریکا تصادفی است؟

بنابراین گرچه فروپاشی بلوک شرق سابق ابعاد جدیدی به حرکت مزبور بخشید که البته بیشترین آثار آن در عرصه تبلیغات سیاسی - ایدئولوژیک انعکاس یافت، و تبلور آن نیز مقاله مشهور فرانسیس فوکویاما به نام «پایان تاریخ» بود که در فصلنامه منافع ملی انتشار یافت، اما حتی این بحث‌ها نیز روند آرام اما محکم کشورهای مزبور را در جهت تعديل ساختاری چندان تحت تأثیر قرار نداد.

تعديل از نوع دوم

برنامه تعديل ساختاری نوع دوم، براساس مطالبی که در مقدمه بحث مطرح شد، تاکنون نوسانات و دگرگونی‌های بسیاری را به خود دیده است. اما در طول زمان و علی‌رغم همه تغییراتی که در قالب‌ها و اشکال این برنامه ظاهر شده است،

یک نکته محوری در آن همچنان بدون تغییر باقی مانده که عبارت از محور بودن بدھی خارجی کشورهای توسعه نیافته در این برنامه هاست.

از اولین سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم تاکنون، همواره تلاش برای دستیابی به رشد اقتصادی یکی از محورهای اساسی برنامه‌ریزی توسعه در کشورهای توسعه نیافته بوده است. سازماندهی نظام اقتصادی بر مبنای هدف دستیابی به رشد بیشتر، در چارچوب الگوهای تولید سنتی کشاورزی و صنعت در این کشورها میسر نبود. زیرا ارزش افزوده این فعالیت‌ها بسیار ناقیز بود. بنابراین واردات ماشین‌آلات و کارخانجات از کشورهای توسعه نیافته به منظور نیل به رشد بیشتر مورد توجه قرار گرفت. محقق ساختن این ایده نیز مستلزم دستیابی به ارز نسبتاً قابل توجهی بود که در آن دوران جز از طریق توسل به کشورهای صنعتی و سازمانهای مالی بین‌المللی به سرعت و سهولت میسر نبود.

فضای سیاسی - اجتماعی بین‌المللی سال‌های اولیه پس از جنگ جهانی دوم نیز موجب گشت تا رهبران کشورهای توسعه نیافته به طور جدی چندان تردیدی درباره ماهیت، دلایل و اهداف کشورهای صنعتی به خود راه ندهنند، زیرا در آن دوران همه جا سخن از بیزاری از جنگ و تبعیض و استثمار بود!

سال‌ها طول کشید تا مسئولان کشورهای صنعتی به صراحة درباره آن روی سکه سخن گویند و اعتراف کنند که از دیدگاه کشورهای صنعتی، بسیاری از انتقاداتی که از کمک‌های خارجی شده، بدین سبب است که این معتقدان می‌اندیشیدند که هدف، به دست آوردن رشد اقتصادی بوده است؛ در حالی که چنین هدفی اصلاً در کار نبود. احتمالاً هدف، خرید یک پایگاه یا به دست آوردن یک رأی مساعد در سازمان ملل یا حفظ کشوری از تجزیه یا

جلوگیری از دادن امتیاز پایگاه هوانی به کشورهای دیگر - یا به هر دلیل دیگری - بوده است. تقریباً هدف هر چیزی است جز توسعه اقتصادی.^۱

خاستگاه تاریخی برنامه تعديل

در مورد سازمان‌های اقتصادی بین‌المللی، مهم‌ترین سازمانی که بر مبنای اساسنامه خود ملزم به همکاری و کمک به کشورهای عضو بود، سازمانی جز صندوق بین‌المللی پول نبود. سیدنی دل در مقاله مشهور خود درباره شرایط صندوق بین‌المللی پول اشاره می‌کند که در اساسنامه اولیه صندوق بین‌المللی پول تصریح شده بود صرف اعلام یک کشور عضو مبنی بر تیاز به پرداخت ارزی برای تأمین مایحتاج کشور، برای تبدیل ارز مورد نظر به پول ملی خود کافی است. اما با فشار آمریکایی‌ها در هشتم ماه مه ۱۹۴۷ هیأت مدیره صندوق تصمیم گرفت که اختیار امتناع از پرداخت مبلغ درخواست شده را به صندوق واگذار کند، به شرط آنکه صندوق دلایل کافی برای این امر داشته باشد.^۲ این امر سنگ بنای اولیه مشروط کردن کمک‌های صندوق بین‌المللی پول بود.

در سال ۱۹۵۲ مدیریت صندوق تصمیم گرفت به شرطی تسهیلات خود را در اختیار کشورهای توسعه نیافته قرار دهد که بازپرداخت وام حداکثر تا پنج سال صورت پذیرد، و برای مشکلات تراز پرداخت‌ها نیز چاره‌جویی شود. در اوایل دهه ۱۹۷۰ شوک اول نفتی منجر به افزایش بی‌سابقه تقاضای کشورهای توسعه نیافته برای منابع مالی خارجی شد. این افزایش تقاضا دو دلیل اساسی داشت: دلیل نخست، افزایش قیمت تمام شده کالاهای تولیدی کشورهای صنعتی بود و دلیل دوم افزایش قیمت نفت در بازارهای جهانی.

۱- پل سوئیزی، نقدی بر پاره‌ای از نظریه‌های رایج در سرمایه‌داری غرب، ترجمه منوجهر ستاجیان، انتشارات چاویدان، چاپ اول، ۱۳۵۶، صص ۳۸-۳۹.

2- Sidney Dell, On Grand Motherly, The Evolution of I.M.F. Conditionality, Princeton University press, PP. 3-4.

۴ □ اقتصاد ایران در دوران تغییر ساختاری

تحولات مربوط به قیمت نفت، بازارهای مالی جهان را با پدیده جدیدی به نام دلارهای نفتی^۱ اشبع ساخت و بانکهای خصوصی بین‌المللی را به نحو بی‌سابقه‌ای وارد مسئله استقراض خارجی کشورهای توسعه‌نیافته کرد. صندوق نیز به سهم خود، آماده مواجهه با شرایط جدید شد. زیرا براساس اساسنامه صندوق، هرگاه عضوی تقاضای وام به میزان بیش از ۲۵٪ سهمیه خود بنماید، وام به صورت مشروط داده می‌شود. بنابراین صندوق خطوط کلی شرایط وام دهی خود را به شرح زیر مطرح ساخت:

۱- کشور وام گیرنده باید سیاست‌هایی اتخاذ کند که مانع بروز عدم تعادل در تراز پرداخت‌ها شود.

۲- به دلیل آنکه در پاره‌ای از موارد، برنامه‌های تغییر نمی‌تواند ظرف یک سال به نتیجه برسد، کشور وام گیرنده می‌بایست برنامه را برای یک دوره سه ساله اعمال کند.

۳- برنامه‌های صندوق حکم یک قرارداد بین‌المللی را ندارد. بنابراین عدم دسترسی به اهداف برنامه به کشور وام گیرنده این حق را نمی‌دهد که آن را نقض تعهد بین‌المللی تلقی کند و به صندوق نیز امکان می‌دهد که برنامه‌های خود را به زبانی روشی و غیرمبهم ارائه کند.

۴- در تعیین برنامه‌ها و سیاستگذاری‌ها برای تصحیح مشکلات موازنۀ پرداخت، صندوق باید اهداف اجتماعی کشور وام گیرنده را در نظر گیرد. بنابراین بعض‌اً لازم است چندین راه یا چندین سیاست مختلف برای رسیدن به هدف مورد نظر به کشور وام گیرنده پیشنهاد شود.

۵- طی دوره‌ای که تسهیلات توسط کشور وام گیرنده مورد استفاده قرار می‌گیرد، مشورت با صندوق در مورد سیاست‌های اعمال شده به طور مداوم صورت خواهد گرفت.

۶- در برخی موارد برخی از شرایط مورد نظر صندوق بایستی قبل از اعطای وام تأمین شود تا صندوق اطمینان باید که وام به مصرف لازم خواهد رسید.

۶۱ دو نوع تغییر (نگاهی به مفهوم... □

در بسیاری از موارد بررسی کیفیت عملکرد و نیز مرحله‌بندی اعطای وام این منظور را خود به خود تأمین می‌نماید.

۷- استفاده از تراش اولیه، مستلزم رعایت هیچ‌گونه پیش‌شرطی نیست. اما برای استفاده از تراش‌های بعدی عملکرد اقتصادی کشور وام گیرنده می‌باشد مورد بررسی قرار گرفته و تسهیلات نیز به صورت مرحله‌ای اعطای گردد.

۸- سیاست‌های صندوق می‌باشد در مورد کشورهای مختلف تا آنجا که ممکن است یکسان باشد به طوری که هیچ‌گونه تعییضی احساس نشود. بدیهی است که این امر به معنای آن نیست که برای همه کشورها یک سیاست اعمال شود. بلکه هدف این است که با کشورهای دارای شرایط یکسان، به یک نحو عمل شود.

۹- بررسی نحوه عملکرد کشور وام گیرنده به تعیین آنچه که صندوق برای ارزیابی اجرایی برنامه‌های کشور مزبور نیاز دارد، منحصر می‌شود. این معیارها شامل حدود توسعه اعتبارات بانکی و نیز حد اعتبارات اعطایی به دولت است.

۱۰- هرگاه کشور وام گیرنده تواند برای کل دوره برنامه، معیارهای نحوه عملکرد را مشخص سازد یا وقتی دوره برنامه بیش از یک‌سال است، این معیارها می‌باشد در فواصل زمانی مناسب تجدیدنظر شوند تا با شرایط زمان منطبق گردد.

۱۱- صندوق بایستی گزارش ارزیابی برنامه‌های کشور وام گیرنده را تهیه کند.

۱۲- هیأت اجرایی صندوق باید برنامه‌های کشور وام گیرنده را بررسی کند، تأثیر آنها را ارزیابی نماید، و میزان رعایت برنامه توسط کشور عضو و نتایج حاصل از اجرای برنامه را مورد بررسی قرار دهد.^۱

۱- حسن گلریز، سازمان‌های پولی و مالی بین‌المللی، انتشارات دانشکده علوم بانکی، چاپ اول، ۱۳۷۹، صص ۵۰-۵۲.

با این همه، تا قبل از دهه ۱۹۸۰ گرایش بسیار محدودی نسبت به وام‌گیری از صندوق وجود داشت و جز در موارد اضطراری، کشورهای نیازمند به منابع مالی ترجیح می‌دادند که نیازهای خود را از طرق دیگری تأمین کنند. این مسئله در درجه اول به خاطر شرایطی بود که صندوق به کشور وام‌گیرنده تحمیل می‌کرد و در درجه بعدی به خاطر نظارت بر موارد مصرف وام بود.

از اوخر دهه ۱۹۷۰ همزمان با وقوع شوک دوم نفتی و وقوع بحران در اقتصادهای صنعتی، تجارت جهانی افت قابل ملاحظه‌ای پیدا کرد. کاهش رشد اقتصادی در کشورهای صنعتی، تقاضا برای صادرات کشورهای توسعه‌نیافته را کاهش داد. این وضعیت با اعمال سیاست‌های حمایتی در کشورهای پیشرفته، پیدا شدن هرچه بیشتر جایگزین‌های مصنوعی برای مواد خام و افزایش قیمت کالاهای وارداتی به کشورهای توسعه‌نیافته رو به وحامت بیشتری گذاشت. مطرح شدن بازار واحد اروپایی نیز به وحامت اوضاع افزود. مجموعه این مسائل کشورهای توسعه‌نیافته را در یک بحران بی‌سابقه بدھی‌ها وارد کرد.

تا اوخر دهه ۱۹۷۰ حدود ۵٪ از تسهیلات صندوق بین‌المللی پول به کشورهای توسعه‌نیافته تعلق گرفت. هنگامی که بدھی خارجی این کشورها تا اواسط دهه ۱۹۸۰ به مرز هزار میلیارد دلار رسید، افزایش شدید ترخهای بهره به طور متوسط از ۵٪ در دهه ۱۹۷۰ تا حدود ۱۷٪ در دهه ۱۹۸۰ بحران کشورهای مزبور را ابعاد بی‌سابقه و انفعارآمیزی بخشید.^۱ با مطرح شدن بحران بدھی‌ها و به خصوص موضع‌گیری ریس جمهور وقت مکزیک در اجلاس گروه ۷۷ در سال ۱۹۸۲ شرایط نسبتاً سهل وام‌گیری با شرایط بسیار دشوار تحمیلی از سوی موسسات مالی بین‌المللی جایگزین شد.

1- Bade Onimode, Structural Adjustment, Its Economic, Social and Regional Dimensions and the Role of Economic & Social Interest Groups, University of Ibadan, Nigeria, 15th Annual Meeting of APC/EEC Representatives, 1991, P.2.

دو نوع تعديل (نگاهی به مفهوم... □ ۴۳

اوج گیری بحران بدھی‌ها موجب گردید که کشورهای صنعتی با تشکیل جلسات پی‌درپی نهایتاً مشویت جدید را بر عهده صندوق قرار دهند. پدین ترتیب:

اولاً حل و فصل بحران بدھی‌ها بر عهده صندوق گذاشته شد و کشورهای صنعتی، به خصوص آمریکا و آلمان بارها به صراحت کمک‌های خود به کشورهای بدھکار را منوط به تبعیت از شرایط و برنامه‌های پیشنهادی صندوق نمودند، تا این اهرم فشار نیز مسئله بدھی‌ها را هرچه سریع‌تر به نفع ایشان خاتمه بخشد.

ثانیاً وظیفه خلق اعتبار برای کشورهای نیازمند وام نیز به صندوق واگذار گشت به این ترتیب که نظر به اطلاعات عمیق و همه جانبه صندوق از جزئیات مسائل کشورهای توسعه نیافرته و انواع ناظمینانی‌هایی که به واسطه بروز بحران بدھی‌ها متوجه مؤسسات وام‌دهنده شده بود. تعیین درجه اعتبار اقتصادی کشورهای نیازمند وام نیز بر عهده صندوق گذاشته شد و طبیعتاً صندوق تأیید اعتبار این کشورها را موكول به اجرای برنامه مورد نظر خود نمود.^۱

از آن زمان تاکنون صحة گذاشتن بر روندهای اقتصادی کشورها خواه به منظور وام‌گیری از مؤسسات مالی خصوصی بین‌المللی و خواه به منظور وام‌گیری از صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، موكول به اجرای برنامه‌ای است که به نام برنامه تعديل ساختاری یا برنامه اصلاح ساختاری اشتھار یافته است. در چارچوب این خاستگاه تاریخی، برنامه مزبور، چارچوب نظری، اهداف، خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی مشخصی دارد که با هماهنگی کامل میان این دو نهاد تنظیم شده و براساس تقسیم کار دقیق میان آنها، در اختیار کشورهای نیازمند وام قرار داده می‌شود.

براساس توافق بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، هر کشور در حال توسعه که با مشکل عدم توازن در تراز پرداخت‌ها رویه‌رو می‌شود، ابتدا می‌بایست

۱- سازمان ملل متحد، بحران بدھی‌ها، ترجمه کورس صدیقی، مرکز مدارک و انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۰.

برای کسب اعتبارات مربوط به قرار احتیاطی به صندوق بین‌المللی پول مراجعت کند، و تقاضا برای کمک‌های مالی بانک جهانی صرفاً پس از حصول توافق با صندوق مورد بررسی قرار می‌گیرد. اجرای این قرارداد دولت‌ها را ملزم می‌سازد که پیش از آغاز برنامه‌های افزایش عرضه تحت هدایت بانک، امور کلان اقتصادی خویش را توسط برنامه‌های ثبیت مالی و پولی زیر نظر صندوق سر و سامان دهد. در هیأت‌های اعزامی هر یک از این دو نهاد، کارشناسی به عنوان نماینده نهاد دیگر همراه می‌شود تا از هماهنگی توصیه‌ها اطمینان حاصل شود. اما این اصل پذیرفته شده است که ضرورت متعادل کردن حساب‌های خارجی از طریق هیأت‌های صندوق بین‌المللی پول و ضرورت کارائی تخصیص منابع از طریق هیأت‌های بانک جهانی دنبال شود. در سال‌های اولیه دهه ۱۹۸۰ به این قرارداد به صورت اکید عمل می‌شد. تا اوایل سال ۱۹۸۹ حتی یک مورد از وام‌های تغییر ساختاری بانک بدون آنکه قبل از آن یک قرار احتیاطی با صندوق به اجرا درآمده باشد، مورد توافق قرار نمی‌گرفت.^۱

چارچوب نظری

هیچ یک از کسانی که درباره برنامه تغییر به بحث پرداخته‌اند، تردیدی به خود را نداده‌اند که چارچوب نظری برنامه تغییر، رویکرد نوکلاسیکی دارد. اما دکتر آنیمود در این باره چنین می‌گوید: گرچه نوعاً به وضوح بیان نمی‌شود، بنیان ایدئولوژیک برنامه تغییر ساختاری، آزادی اقتصادی یا سرمایه‌داری لیبرال است. این را می‌توان از تأکید برنامه تغییر ساختاری بر انکاء به نیروهای بازار به منظور دریافت علائم قیمتی صحیح، مقررات زدایی، آموزه خصوصی‌سازی بنگاه‌های بخش عمومی، آزادسازی و توجه بسیار زیاد به بخش خصوصی دریافت.^۲

1- Paul Mosley, Jane Harrigan, John Toy, Aid and Power: The World Bank and Policy Lending, Based vol.1 , P. 96.

2- Bade Onimode, Op. Cit. P. 7.

گای استندینگ و ویکتور توکمن نیز تصویری می‌کنند که برنامه‌های تعديل ساختاری از نقطه نظر مبانی فکری بر تحقیم و تحقق اقتصاد بازار استوارند.^۱ این چارچوب نظری بر یک سلسله پیش‌فرضها استوار است. برخی نظریه‌پردازانی که از موضع ارزیابی متداول‌وژیک علاقمند به بررسی برنامه تعديل ساختاری بوده‌اند، به فرانخور موضوع، به برخی از مهم‌ترین پیش‌فرض‌های این برنامه اشاره کرده‌اند.

لنس تیلور استاد دانشگاه M.I.T. در مقاله مشهور خود تحت عنوان «چرا رویکرد نوکلاسیک قادر به برطرف کردن مشکلات کشورهای توسعه‌نیافته نیست؟» به یک جنبه مهم از این پیش‌فرض‌ها اشاره دارد:

«مدل برنامه تعديل ساختاری صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی پیشنهادهای خود را در حد اختلال‌های ناچیزی می‌داند که می‌توان آن را در مورد اقتصادهای در حال استغال کامل روا داشت و در آن، احتمالاً سرمایه‌گذاری‌ها از محل پس‌اندازهای موجود شکل می‌گیرد و سایر عوامل هم ثابت در نظر گرفته می‌شوند. وقتی این فرضیات در مدل‌های رشد مبتنی بر سرمایه‌گذاری جای داده شوند، حمایت از یک بخش معین به شرطی که تقاضا برای سرمایه‌گذاری را افزایش دهد و پیشرفت درونزای تکنولوژیک را میسر کند، به آسانی موجبات توسعه سریع را فراهم خواهد ساخت. در یک مدل نوکلاسیک تمام عیار، پس‌اندازهای مورد نیاز از طریق بازنگری و بررسی مجدد محدودیت‌ها و موانعی که به لحاظ زمانی در بودجه وجود دارد، فراهم می‌شود».^۲

سه فرض بنیادین دیگر طرز تلقی صندوق عبارتند از:

1- Guy Standing, Victor Tokman, Towards Social Adjustment, International Labour Office, Geneva, 1991, p. 6.

2- Lance Taylor, "Polonius lectures Again; The World Development Report, The Washington Consensus & How Neoliberal sermons won't solve the Economic Problems of the Developing World", M.I.T., December, 1991, P. 23.

۱- اقتصاد کشورهای اجرائکنده برنامه تعديل ساختاری از انعطاف‌پذیری کافی برای واکنش نسبت به قواعد استاندارد تعديل، بدون هزینه زاید و غیرضروری برخوردار است.

۲- به طور کلی مشکلات این کشورها از نوع کوتاه‌مدت هستند و می‌توان و باید در یک چارچوب زمانی کوتاه‌مدت به آنها رسیدگی کرد.

۳- در چارچوب سیاست‌های مشخص دولت، تکیه بر نیروهای بازار

به منظور انجام تعديل مورد نیاز، مناسب‌ترین اقدام ممکن است.^۱

به علاوه در چارچوب رویکرد شوکلاسیکی برنامه تعديل، فرض بر آن است که رشد اقتصادی در مرتبه نخست اهمیت و اولویت قرار دارد و با پیگیری همه جانبیه آن می‌توان رفاه را به حداقل رساند. سازوکار ادعایی این رویکرد عبارت از رخدنه به پایین^۲ بوده و حاکی از فرض فراگیر بودن آثار رشد اقتصادی است. این رویکرد مدعی است مزیت‌های آثار توزیعی و دیگر آثار و مزایای دخالت دولت کمتر از خالص زیان‌هایی است که با بت از دست رفتن کارایی به اعتبار دخالت دولت حاصل می‌شود. به علاوه فرض بر آن است که بهترین راه دستیابی به رشد سریع، واگذاری تصمیمات اقتصادی بر عهده افراد و نهادهای خصوصی است که با یکدیگر در حال رقابت هستند. بالاخره چنین فرض می‌شود که اعمال مقررات و دخالت‌های دولت به ویژه در بازارهای سرمایه و نیروی کار و همچنین کالاهای قابل تجارت مانع می‌شود که افراد و بنگاه‌ها سودبخش‌ترین راه‌های سرمایه‌گذاری را آزادانه انتخاب کنند و به این ترتیب موجب سوء تخصیص منابع می‌شوند.^۳

1- Sidney Dell, "Stabilization, the Political Economy of Overkill", in: "The Political Economy of Development & Underdevelopment, Charles Wilber & others (Editors). Fourth Editions, 1989, P. 235.

2- Trickle-down

3- Clive Hamilton, "The Irrelevance of Economic Liberalization in the third World", World Development, vol. 17, No. 10, 1989.

اهداف برنامه تعديل ساختاری

اهداف برنامه تعديل ساختاری را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد:

۱- اهداف صندوق بین‌المللی پول به عنوان تدوین‌کننده برنامه مزبور،

۲- اهداف برنامه تعديل از دیدگاه کشورهای اجراءکننده آن،

۳- اهداف برنامه از دیدگاه کارشناسان و نظریه‌پردازان موافق و مخالف برنامه.

صندوق بین‌المللی پول همواره تأکید کرده است که به لحاظ سیاسی بی‌طرف است و پاشتاریش بر اجرای برنامه‌های تثبیت و تعديل ساختاری، برای احرار اطمینان نسبت به بازپرداخت وام‌هایی است که کشورهای وام‌گیرنده اخذ کرده‌اند.^۱ این مسئله به خصوص از سال ۱۹۸۲ که وظيفة حل و فصل بحران بدھی‌ها به طور مشخص از سوی کشورهای صنعتی بر عهده صندوق بین‌المللی پول قرار داده شد، به طور جدی‌تری مطرح شد.

اهداف کشورهای اجراءکننده نیز طی دوره‌های زمانی مختلف، متفاوت بوده‌اند، زمانی اهداف توسعه‌ای، زمانی اضطرارهای ناشی از سررسید بدھی‌ها و زمانی نیز علاقه‌ای دنیاگردی و سیاسی - به خصوص از سال ۱۹۸۹ به بعد - مورد توجه زمامداران و سیاستگذاران کشورهای وام‌گیرنده بوده است.

کارشناسان وابسته به صندوق عمده‌ای از اهداف خرد و کلان تأکید کرده‌اند، برای مثال محسن خان و موریس گلدشتاین هدف از اجرای برنامه تعديل را کسب مطلوبیت هرچه بیشتر از متابع کمیاب و دستیابی به سطح قابل قبولی از رشد اقتصادی دانسته‌اند.^۲

گروهی دیگر از کارشناسان صندوق بر اهداف کلان تأکید داشته و معتقدند که این برنامه دارای اهداف کلان نظیر بهبود عدم تعادل در تراز پرداخت‌ها،

۱- آنتونی سمسون، ریاخواران، ترجمه مصطفی قریب، انتشارات چاپخش، چاپ اول، ۱۳۶۵، ص ۶۰۶.

2- Mohsin Khan & Morris Goldstein, "Growth-Oriented Adjustment Programs", I.M.F., 1989, P. 28.

افزایش مطلوبیت ناشی از بهره‌وری تولید بالقوه و زمینه‌ساز برای رشد بلندمدت اقتصادی نیز هست.^۱

استریتن با تلفیق اهداف یک برنامه تعديل به معنی عام و برنامه تعديل ساختاری مورد نظر صندوق، اهداف زیر را برای یک برنامه تعديل ساختاری مطرح ساخته است:

۱- کاهش یا حذف کسری موازنۀ پرداخت‌ها،

۲- نیل به رشد نسبتاً بالای اقتصادی،

۳- تحقق آن تغییرات ساختاری که مانع بروز کسری در تراز پرداخت‌ها و

افزایش قدرت انطباق‌پذیری اقتصاد می‌شود،

۴- انعطاف در بازار کالاها و بازار عوامل تولید.^۲

اما آنیمود، اقتصاددان نیجریایی، معتقد است که برنامه تعديل ساختاری هدفی

جز ادغام اقتصادی کشورهای توسعه‌نیافته به اقتصاد جهانی را تعقیب می‌کند.^۳

مجموعه کسانی که از موضع انتقادی به برنامه تعديل ساختاری نگاه کرده‌اند،

با طرح عدم تعادل‌های اساسی کشورهای توسعه نیافته مانند فقدان توانایی‌های

ساختاری جهت مواجهه اصولی و بلندمدت با پدیده سیاست‌های مداخله‌جویانه

در عرصه‌های جریان کالاها و سرمایه‌های بین‌المللی، رکود چشمگیر، افزایش

نابرابری‌ها، بیکاری وسیع، افزایش فقر مطلق و...^۴ همچنین ساختارهای

واقعی تولید، مصرف، تکنولوژی، توزیع، تجارت، مشارکت مردم، مناسبات و

روابط قدرت و ... که به شدت نیازمند تعديل هستند،^۵ این سؤال جدی و

مهم را مطرح ساخته‌اند که به راستی اگر صندوق هدفی جز حل کردن

1- I.M.F., The International Aspects of the Design of I.M.F. Supported Adjustment Program, I.M.F., Washington D.C. Sep.1987, Study by the Research Department of I.M.F., P.3.

2- Paul Streeten, OP. Cit. P. 1470.

3- Bade Onimode, OP. Cit. P. 7.

4- Gus Edgren & M. Muqtada & S. Sethuraman, "Structural Adjustment, by Whom, for Whom", I.L.O., ARTEP, 1989, P. 11.

5- Bade Onimode, OP. Cit. P. 8.

۶۹ دو نوع تعديل (نگاهی به مفهوم ... □

مسائل کشورهای صنعتی را از طریق برنامه‌های تعديل ساختاری تعقیب می‌کند، چرا فقط به رفع دو عدم تعادل پعنی کسری تراز پرداخت‌ها و کسری بودجه تأکیدی می‌ورزد و نسبت به عدم تعادل‌های اساسی و مهم که دو عدم تعادل پیش‌گفته تنها بخش کوچکی از عوارض آنها هستند، کوچک‌ترین اعتنایی نشان نمی‌دهد؟

خط مشی‌های برنامه تعديل

پاتریشیو ملر با تلفیق مجموعه ویژگی‌های برنامه‌های تعديل ساختاری صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، به طور کلی چهار استراتژی را به شرح زیر برای برنامه تعديل معرفی می‌کند:

- ۱- آزادسازی بازارها و بخش خارجی که مهم‌ترین جزء آن آزادسازی واردات است،
- ۲- ایجاد انواع انگیزه‌ها برای گسترش صادرات از قبیل کاهش ارزش پول ملی، ایجاد یک نرخ تبدیل واقعی ثابت، و حذف مالیات‌های وضع شده بر صادرات،
- ۳- تبدیل بخش خصوصی (اعم از داخلی یا خارجی) به موتور رشد اقتصادی که این استراتژی در غالب موارد، بیان پوشیده و مبهمی برای خصوصی‌سازی بنگاه‌های متعلق به بخش عمومی است،
- ۴- برقراری یک سلسله مقررات اقتصادی ثابت و دائمی به موازات دخالت کمتر دولت در اقتصاد و به همراه آن کاهش حجم فعالیت‌های دولت در اقتصاد.^۱

سیاست‌های اجرایی برنامه تعديل

بنا به ملاحظاتی که در قسمت بعدی مورد بحث قرار خواهد گرفت، گرچه مجموعه سیاست‌های اجرایی مورد نظر صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به صورت «یک مجموعه» در اختیار کشورهای وام‌گیرنده قرار داده می‌شود،

1- Patricio Meller, "Criticism & Suggestions on the Cross- Conditionality of the I.M.F. & Bank", Cepal Review, No.37, April 1989, P. 71.

۵ □ اقتصاد ایران در دوران تعديل ساختاری

اما بر حسب برخی موارد و شرایط، امکان دستکاری‌های جزئی در این سیاست‌ها وجود دارد. لکن تعدادی از سیاست‌های اجرایی کلیدی در این برنامه وجود دارد که تقریباً بدون استثناء در کشورهای اجراکننده برنامه، مورد عمل قرار می‌گیرد. نکته دیگر آن است که در برخی موارد، تفکیک اهداف از خطمشی‌ها و تفکیک عناصری از این دو نسبت به سیاست‌های اجرایی بسیار دشوار است. ولی به هر حال، براساس منابع موجود، کامل‌ترین لیست از سیاست‌های اجرایی برنامه تعديل ساختاری توسط پروفسور آنیمود نیجریایی تهیه شده است. وی این سیاست‌ها را به شرح زیر بر شمرده است:

- اخراج کارگران به نام تعديل نیروی انسانی بدون پیش‌بینی مشاغل جایگزین برای ایشان و اغلب بدون پرداخت مزایای مربوط،
- کاهش عظیم، کلی و دیر پای ارزش پول ملی که در بسیاری از موارد به میزان بیش از ۲۰٪ در عرض یک سال نسبت به دلار آمریکا پیش رفته است،
- فعال کردن صرافی‌ها به منظور عمل کردن نظام آزاد ارزی،
- آزادسازی تجاری به ویژه از بین بُردن کلیه کنترل‌هایی که بر واردات اعمال می‌شده است،
- حرکت به سمت نرخ‌های بالای بهره به منظور دستیابی به نرخ بهره واقعی مثبت،
- خصوصی‌سازی که در عمل عبارت از فروش بنگاه‌های متعلق به بخش عمومی است،
- بازپرداخت سریع بدھی‌های خارجی از طریق نسبت‌های بالای خدمات بدھی خارجی که اغلب متجاوز از ۴۰ درصد عایدات مربوط به صادرات،
- قطع مؤثر بودجه‌ها و اعمال سیاست شدید انقباضی در مورد اعتبارات همه فعالیت‌ها و همه بخش‌ها،
- حذف سویسیدهای مربوط به کالاهای خدمات و حذف کمک‌های دولت به بخش‌هایی مانند آموزش و پرورش، کشاورزی و بهداشت و درمان،
- تقلیل نقش دولت در اقتصاد و مساعد کردن زمینه‌ها برای بخش خصوصی،

- مساعدت‌های کلی در زمینه صادرات به ویژه در زمینه مواد خام، تولیدات اولیه و صادرات سنتی،
- اصلاحات نهادی مورد نیاز برنامه تعديل مانند بازنگری در نظام مالیاتی و تعرفه‌ها.^۱

چند سؤال بپاسخ

استریتن از وام‌دهی مشروط به عنوان یک تنافض یاد می‌کند و می‌پرسد اگر شرایط صندوق به واقع دربردارنده منافعی برای کشورهای وام‌گیرنده است، چرا سیاستگذاران این کشورها خود رأساً آنها را به اجرا در نمی‌آورند؟ اگر بتوان سیاستگذاران مزبور را درباره درستی سیاست‌ها و شرایط وام‌دهندگان متقاعد ساخت، چه نیازی به پرداخت پول به آنهاست؟ زیرا در شرایط متعارف و طبیعی برای استفاده از راهنمایی صحیح و مطلوب بایستی پول هم پرداخت، نه این‌که به خاطر عمل کردن به راهنمایی صحیح جایزه نیز پرداخته شود!^۲ او سپس به قول عزیزالرحمن خان کارشناس ارشد بانک جهانی، ده دلیل برای وجود چنین تنافضی مطرح می‌سازد، که بسیار قابل تأمل است، دلایل مزبور به شرح زیر می‌باشند:

- سیاستگذاران ممکن است نسبت به روابط علت و معلولی (عوامل اقتصادی) جاهم و نیازمند آموزش باشند.

- تجزیه و تحلیل آنها از روابط علت و معلولی ممکن است با تجزیه و تحلیل وام‌دهندگان متفاوت باشد. مثلاً ممکن است آنها از آثار کاهش نرخ برابری ارز، ارزیابی دیگری داشته باشند و یا ممکن است تصور کنند کنترل‌های مستقیم مؤثرتر است.
- پیش‌بینی آنها از آینده اقتصاد جهانی به گونه دیگری باشد. یک گروه ممکن است قیمت بالاتری برای نفت در ده سال آینده پیش‌بینی کند و گروه

1- Bade Onimode, OP. Cit., P. 10.

2- Paul Streeten, OP. Cit., P. 1480.

دیگر قیمت پایین‌تر! یا وام‌گیرنده ممکن است ظرفیت و توان اداری خود را برای انجام اصلاحات دست بالا بگیرد، اما وام‌دهنده برای آنها توان کمتری قائل باشد.

- اهداف آشکار و پنهان سیاستگذاران با اهداف وام‌دهنگان متفاوت باشد.
- وام‌دهنده و وام‌گیرنده ممکن است اهمیت متفاوتی برای اهداف قائل باشند، مثلاً ممکن است وام‌گیرنگان به دنبال افزایش منافع اشاری باشند که تکیه‌گاه حکومت آنها هستند؛ ولی وام‌دهنگان در بی افزایش منافع اشاره دیگری باشند.
- فلسفه و ایدئولوژی آنها ممکن است متفاوت باشد. مثلاً ممکن است دولت وام‌گیرنده به افزایش قدرت و منزلت بخش دولت اعتقاد داشته باشد، حال آنکه وام‌دهنگان بر عکس طرفدار تقویت بخش خصوصی باشند.
- کاستن از ریسک و خطر در اتخاذ سیاست‌ها ممکن است نزد دو طرف متفاوت باشد.

- دو طرف ممکن است افق‌های زمانی متفاوت داشته و براساس آن امتیازات مالی متفاوتی را در نظر داشته باشند. مثلاً ممکن است دولت به باقی‌ماندن بر سر قدرت اشتیاق داشته، و براساس آن خواهان حصول نتایج مربوط در افق زمانی کوتاه‌مدت باشد، حال آنکه وام‌دهنگان در فکر منافع دور مدت باشند.

- سیاستگذاران کشور وام‌گیرنده ممکن است بخواهند تغییر اتخاذ این گونه سیاست‌های را که به‌هر حال وجود خواهند داشت، به گردن سازمان‌های بین‌المللی بیندازند. آنها ممکن است به دنبال تراشیدن عوامل خارجی باشند، که در این صورت وام‌دهنگان خارجی، زمینه مناسبی برای این هدف دارند.
- وام‌گیرنگان ممکن است در افق‌های زمانی، تجزیه و تحلیل عوامل، پیش‌بینی‌ها، اهداف و آمادگی در برابر خطرات با وام‌دهنگان هم عقیده باشند و ولی ارزیابی آنها از هزینه انتقال به سیاست‌های جدید اساساً متفاوت باشد و اعمال سیاست‌های جدید را بدون کمک‌های اضافه نامساعد بدانند.^۱

1- Azizurrahman Khan, "Policy Conditionality of Bank Lending: Some Issues," Country Policy Department, Washington D.C., World Bank, February. 1986.

دومین نکته را نویسنده‌گان کتاب «کمک‌ها و قدرت» مطرح ساخته‌اند که همگی جزو کارشناسان برجسته بانک جهانی هستند. ایشان بیان می‌دارند: «در حالی که منطقاً معمول نیست که بیماران با پزشک معالج خود چانه بزنند، چانه‌زنی در مرکز روابط بانک جهانی و دولت‌های وام‌گیرنده قرار دارد. این نحوه رابطه قدرت میان وام‌دهنده و وام‌گیرنده است که اغلب ماهیت نسخه تجویز شده بانک به عنوان جزئی از مجموعه شرایط را تعیین می‌کند و نه شدت بیماری اقتصادی که یک کشور از آن رنج می‌برد این حقیقت که به جای بیمار، پزشک معالج است که مبلغی به بیمار می‌پردازد تا او نسخه را بپذیرد به نوعی از رابطه چانه‌زنی اشاره دارد که با آنچه میان پزشکان و بیمارانشان معمول است، متفاوت می‌باشد».^۱

شواهدی دال بر وجود یک حرکت درونی ریشه‌ای در بانک به سمت تجویز اضافی (افراط در مصرف دارو) وجود دارد که مهار آن مشکل است. تعداد شرایط مربوط به وام‌های تعديل ساختاری و وام‌های تعديل بخشی با گذشت زمان علامتی از کم شدن نشان نمی‌دهند. موارد زیادی وجود دارد که پس از عملیات بلندپروازانه بانک با درجه کمتری از اجرای عملی آنها توسط کشور مربوط ماند وام تعديل ساختاری کنیا در سال ۱۹۸۳، عملیات دیگری از سوی بانک تجویز شد که باز هم کمتر به آن عمل می‌شد، مانند اولین وام بخش کشاورزی کنیا در سال ۱۹۸۶. این حرکت و تمایل درونی بانک ریشه در چه چیزی دارد؟ پیش از هر چیز، یک کارشناس حرفه‌ای در بانک از طرح و تدوین یک برنامه جامع اصلاحی که در ظاهر به تمام فشارهای عمدۀ واردشده بر قسمت عرضه می‌پردازد و نه یک برنامه محتاطانه که به مثابه تسليم به گروه‌های فشار و منافع کشور وام‌گیرنده باشد، خیلی چیزها به دست می‌آورد. اگر او با دولت وام‌گیرنده، به توافق برسد، از جانب هیأت اجرایی بانک تشویق خواهد شد و به همین علت نیز تشویق دیگر مستولان بالا دست خود را در بانک خواهد داشت.

۴۵ □ اقتصاد ایران در دوران تعديل ساختاری

در مرحله بعد اساساً شکل وام‌های تعديل ساختاری به گونه‌ای است که رقابت بخش‌های مختلف بانک را بر می‌انگيزد، (بخش‌های مربوط به امور کشاورزی، حمل و نقل، نیرو و غیره) تا برای قسمت خود موفقیت کسب کنند و با همکاری اعضای مختلف هیأت اجرایی، اصلاحات جزئی مربوط به بخش خود را در کشوری به اجرا درآورند که سرگرم مذاکره با بانک است. پروژه‌های بانک، درخت کریسمس فرآگیری به وجود می‌آورد که حتی مسئول‌ترین حکومت‌ها نیز نمی‌توانند آن را به انجام رسانند.

سوم اگر برنامه بلندپروازانه غلط از آب درآید، هیچ کارشناسی در بانک چیزی از دست نخواهد داد. تعیین موفقیت یا شکست عملیات اجرایی یک برنامه همواره مشکل است و نمی‌تواند آنگونه که درخصوص کمک به پروژه میسر است، در نظر بازده واقعی فعالیت‌های اقتصادی تجسم یابد. اگر هم شکست برنامه‌ای اعلام شود، همواره می‌توان آن را به کشور وام‌گیرنده یا رویدادهای خارجی نسبت داد و نه به چگونگی طرح و تدوین برنامه توسط بانک جهانی.

چهارم اینکه تا قضاوت و ارزیابی‌های مربوط به یک طرح انجام شود مسئولان و برنامه‌ریزان آن طرح در بانک به احتمال زیاد به مستولیت و میز دیگری در ارتباط با کشور دیگری منتقل شده‌اند.

جمع‌بندی

معمولًا برای ارزیابی یک نظریه که مبنای تدوین برنامه‌ای قرار می‌گیرد، به دو شکل می‌توان عمل کرد: یا میزان واقع‌نمایی فروض اساسی آن را محک می‌زنند و یا نتایج حاصل از کاریست آن را مورد بررسی قرار می‌دهند. به نظر می‌رسد که تکلیف کشورهای توسعه‌نیافته از هر دو جهت روشن باشد. برآیند آن نیز نامیدن دهه ۱۹۸۰ به نام «دهه از دست رفته» است. اما از آنجا که مجموعه گوناگون دلایلی که کشورهای توسعه‌نیافته را ناگزیر به ادامه این برنامه با چنین مبانی نظری و پیش‌فرض‌ها و با چنان دستاوردها ساخته است،

دارای آنچنان پیچیدگی‌هایی است که مجال طرح آن فعلًا نیست، فقط به طرح چند نکته اکتفا می‌کنیم بدان امید که نظام تصمیم‌گیری کشور را به کار آید.

برنامه تعديل، یک برنامه کوتاه‌مدت است.

این نکته مورد تأکید اکثر قریب به اتفاق مقالات و کتاب‌هایی است که بر له و علیه برنامه تعديل ساختاری نوشته شده است. البته ویژگی مزبور مبانی دقیق و روشن هستی شناختی و متداول‌تریک دارد که در مقاله دیگری به آن پرداخته خواهد شد. ولی به هر حال نکته مهم آن است که بی‌توجهی به این ویژگی و تأکید بر استمرار چنین برنامه‌ای، در افق‌های میان مدت یا بیشتر، می‌تواند نتایج مصیبتباری به همراه داشته باشد. ارزیابی‌هایی که در این قالب صورت پذیرفته است، نشان می‌دهد که در درجه اول، شاخص‌های هدف برنامه مزبور یعنی کسری‌های بودجه و تراز پرداخت‌ها افزایش می‌یابد که خود مستلزم فشارهای شدیدتری بابت بازپرداخت بهره‌های مربوط است.^۱ به علاوه لنس تیلور با تکیه بر شواهد متعدد نتیجه گرفته است که هرگاه مجموعه سیاست‌های اصلاحی برنامه تعديل ساختاری صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به کار گرفته شده‌اند، موجب کاهش کارایی تولیدی شده و سرانجام متوجه به افزایش هزینه اعتبارات گشته است. از جمله نتایج دیگر آنها تورم توأم با رکود (بهره‌برداری زیر ظرفیت به همراه تورم شدیدتر)، کاهش تقاضا برای سرمایه‌گذاری، هرج و مرچ، احتکار و سفت‌بازی و سرانجام سقوط مالی بوده است.^۲

برنامه تعديل ساختاری، برنامه توسعه نیست.

به علت ویژگی کوتاه‌مدت این برنامه از یک طرف و درگیر بودن کشورهای توسعه‌نیافته با انبوه مسائل و مشکلات بنیادی، تاریخی و ساختاری از طرف دیگر،

1- Gus Edgren & M. Muqtada & S. Sethuraman, OP. Cit., P. 11.

2- Lance Taylor, OP. Cit., P. 26.

این برنامه ماهیتاً نمی‌تواند یک برنامه توسعه باشد. نکته مهم‌تر آنکه استناد و مطالعات انجام شده در صندوق نیز تاکنون کمتر اشاره‌ای به چنین ادعایی داشته‌اند. دیدیم که در بهترین حالت، یک سلسله اهداف خرد و کلان مطرح شده و در شرایط واقعی نیز هدفی جز فیصله دادن به بحران بدھی‌ها، البته از موضع طلبکاران، برای آن مطرح نساخته‌اند. به علاوه، همانطور که با تکیه بر مفهوم بنیادین تغییر و تغییر ساختاری نشان داده شد، حتی در بهترین حالت، به دست آوردن آمادگی‌های کافی جهت سازگاری با تغییرات و تحولات پیش‌آمده، به معنی پایان کار توسعه نیست. بلکه این توانایی صرفاً ایزاری است که از طریق آن، اهداف مشخص توسعه‌ای با تکیه بر خصلت تاریخی آن قابل دستیابی خواهد بود.^۱

برنامه تغییر، حتی به رفع دو عدم تعادل ادعایی خود نیز از موضع طلبکاران نگاه می‌کند. پیشتر از موضع پروفوسور آنیمود گفتیم که برنامه تغییر ماهیتاً هدف ادغام کشورهای توسعه نیافته در نظام مسلط را تعقیب می‌کند. این مسئله را از زبان هلموت اشمیت یکی از برجسته‌ترین استراتژیست‌های آلمان، اروپا و غرب چنین می‌خوانیم: «برنامه‌های اقتصادی تغییر ساختاری مورد نظر صندوق بین‌المللی پول کاملاً معقول و منطقی است. اما این برنامه‌ها لزوماً شرایط سیاسی داخلی کشورهای بدھکار را به حساب نمی‌آورد. برنامه‌های ریاضتی که خیلی سخت باشند، دردرس و دشواری تولید می‌کنند... ارتشی‌ها را برمی‌انگیزد تا قدرت را دویاره به دست بگیرند...». با این‌همه، ایالات متحده و اروپای غربی سیاست‌های اقتصادی خود را کم و بیش منحصرًا از زاویه مسائل داخلی خود پی‌گیری می‌کنند. انگار که جز مشکلات جدی بانک‌ها و نظام اعتباری آنها هیچ مسئله دیگری وجود ندارد.^۲

1- Gus Edgren & others, OP. Cit., P.4.

۲- هلموت اشمیت، استراتژی بزرگ، ترجمه هرمز همایون‌پور، مؤسسه انتشارات آموزش انقلاب اسلامی، چاپ اول، ۱۳۹۹، صص ۱۲۸-۱۲۹.

نتیجه چنین برخوردي آن است که تلاش برای حل و فصل بحران بدھي‌ها و ادعای موقفيت در اين زمينه، در شرایطی مطرح می‌شود که تنها در طی ۱۰ سال اول اجرای برنامه تعديل ساختاري به صورت گستردگ در آفریقا، ميزان بدھي کشورهای مزبور از ۴۸۳ ميليارد دلار در سال ۱۹۷۹ به ۲۳۰ ميليارد دلار در سال ۱۹۸۸ رسيد.

رقم بدھي‌هاي کل کشورهای توسعه‌نيافته نيز از رقمي کمتر از ۵۰۰ ميليارد دلار در سال‌هاي آخر دهه ۱۹۷۰ به حدود سه برابر آن در اواخر دهه ۱۹۸۰ رسيد.^۱ ملر تلاش کرده است تا يك جنبه از دلایل مربوط به افزایش شدید بدھي خارجي کشورهای توسعه نياfته را به اعتبار نحوه برخورد صندوق با مسائل کشورهای مزبور توضیح دهد. وي می‌نویسد: طی دهه ۱۹۸۰ دولت‌هاي کشورهای آمریکای لاتین با يك وضعیت بسیار دشوار رویبرو شدند. آنها در زمانی که وضعیت اجتماعی داخلی مرتبأ بدتر می‌شد، مجبور بودند که به اعتبار اجرای برنامه تعديل ساختاري عدم تعادل شدید مالي خود را کاهش دهند. به علاوه در آمد های مالياتي نيز در اين کشورها روبه کاهش داشت. همزمان با اين دو مسئله، بازپرداخت اصل و فرع بدھي‌هاي داخلی و خارجي نيز در حال افزایش بود. همچنین به اعتبارات خارجي برای تأمین مالي کسری‌هاي بخش عمومي نيز امكان دسترسی وجود نداشت. اين تناقض‌هاي پیچideh و راي نرخ تورم بسیار بالا و تاثرانگيز و لجام‌گسيخته‌اي بود که آمریکای لاتین در طول دهه ۱۹۸۰ تجربه کرد.^۲

دیدگاه ستي، عدم تعادل خارجي را به عدم تعادل داخلی ربط می‌دهد: مازاد هزینه‌هاي داخلی (صرف) بر درآمد ملي موجب ايجاد کسری در حساب جاری می‌شود. سياست پيشنهادي استاندارد، تركيبی است از سياست‌هاي کاهش هزینه‌ها (تطبيق هزینه‌ها با محدودیت‌هاي درآمدی) و سياست‌هاي تبدیل هزینه‌ها به تولید از طریق تغییر نسبت قیمت‌ها.

1- Bade Onimode, OP. Cit., P.7.

2- Patricio Meller, "Latin American Adjustment & Economic Reforms: Issues & Recent Experience, UNCTAD Discussion Papers, NO. 5 3, December 1992, p. 12.

برای مثال تضعیف ارزش پول ملی موجب افزایش تولید کالاهای قابل تجارت می شود و در همان زمان این امر به کاهش مصرف کالاهای قابل تجارت می انجامد و به این ترتیب به کاهش عدم تعادل خارجی کمک می کند. هنگامی که صندوق بین المللی پول و بانک جهانی اولویت اول را به بازپرداخت کامل و به موقع اصل و فرع بدھی های خارجی می دهنده و نرخ های بهره بین المللی دائماً در حال افزایش هستند؛ این امر، حجم کسری مالی بخش عمومی را افزایش می دهد. یعنی یک عامل خارجی، موجب افزایش کسری مالی می شود.^۱

تناقض بهبود وضعیت از طریق اجرای برنامه تغییر

فعالیت های سیاسی - تبلیغاتی صندوق بین المللی پول و بانک جهانی به گونه ای است که هر از چند گاهی، تجربیات به اصطلاح موفقی را مطرح می سازند. گرچه درباره ماهیت و ابعاد و اصل این موفقیت ها براساس مواردی که مطرح می شوند، بحث های بسیار وجود دارد، اما نکته بسیار قابل توجه این است که مطالعات عمیق تر در زمینه های مطرح شده نمایانگر آن است که اگر احياناً در حین اجرای برنامه مزبور، لااقل در برخی زمینه ها، در این کشورها بهبود وضعیت مشاهده می شود، دقیقاً به دلیل آن است که در آن زمینه ها جهت گیری های نظام سیاستگذاری درست برخلاف مسیری بوده که کارشناسان این دو نهاد توصیه می کردند.

نویسنده ای کتاب «تغییر ساختاری، توسط چه کسانی و برای چه کسانی»^۲ مقداری از این تجربیات را با مصادیق فعالیت هایشان به تفصیل مطرح ساخته اند.^۳ و یکی از دست اندکاران برنامه تغییر در غنا نیز با دقت توضیح داده است که اگر بهبود وضعیت در آن کشور اتفاق افتاده است، صرفاً از طریق توجه به نیازهای مردم و پرداخت سوسیده های بسیار کلان به ایشان به همراه کنترل بسیار شدید و همراه با حساسیت فراوان تورم و ... منشأ بهبودهای حاصل

1- Ibid. PP. 5-6.

2- Gus Edgren & others, OP. Cit. P. 6.

بوده‌اند.^۱ و از این مهم‌تر و دقیق‌تر تحلیل ملر است که با تکیه بر شواهد موجود در آمریکای لاتین اثبات کرده است که اساساً برنامه تعديل بدون اتکا به قدرت‌های خارجی و کمک‌های مدام ایشان استمرار نخواهد داشت^۲ و این در چارچوب مفهوم برنامه تعديل ساختاری به کلی نقض غرض است.

نظم‌نوین و برنامه تعديل

در آخرین سال‌های دهه ۱۹۸۰، دکوئیار دبیر کل وقت سازمان ملل گفت: سیاست‌های تعديل اقتصادی، نتایج عینی و مشخص به بار نیاورده است. بنابراین به تدریج سیاست‌های مذبور مقبولیت خود را نزد مردم از دست داده و همگان معتقد می‌شوند که ایثارها و فداکاری‌های ایشان برای توسعه ملی ثمری نداشته و از آن مستله فقط بستانکاران خارجی متتفع خواهند شد. به علت این‌گونه فشارها شماری از دولت‌ها برنامه‌های بلندپروازانه تعديل ساختاری را یا رها کرده و یا لااقل محدود ساخته‌اند.^۳

گفتیم برنامه تعديل از موضع سهامداران عمدۀ صندوق با مسائل اقتصادی - اجتماعی کشورهای توسعه نیافته رویه‌رو می‌شود. بنا به ارزیابی اقتصاددانان آمریکایی طی سال‌های ۱۹۹۱-۱۹۹۲ به دلیل گرایش بیشتر کشورهای توسعه نیافته به اجرای برنامه تعديل، واردات این کشورها از آمریکا به میزان ۳۰٪ افزایش یافته و موجب نجات اقتصاد نابسامان این کشور شده است. این گروه می‌افزایند با توجه به مسائلی که میان آمریکا، اروپای غربی و ژاپن اتفاق افتاده بود، اگر کشورهای توسعه نیافته با واردات انبوه خود به داد آن کشورها نمی‌رسیدند، اقتصاد آمریکا با کسادی وخیم‌تری رویه‌رو می‌شد. براساس آمارهای ارائه شده، در سال ۱۹۹۲ واردات کشورهای

۱- ژوزف امین، مقاله شرایط موفقیت اصلاحات اقتصادی در کشورهای در حال رشد، روزنامه اطلاعات، پنجشنبه ۱۸ آبان، ۱۳۹۸، ص ۱۲.

2- Patricio Meller, OP. Cit., PP. 44.

۳- سازمان ملل متحد، بحران بدھی‌ها، مترجم کورس صدیقی، مرکز مدارک و انتشارات سازمان برنامه و پرورش، ۱۳۷۰.

۶۰ □ اقتصاد ایران در دوران تغییر ساختاری

در حال توسعه از آمریکا به ۱۶۷ میلیارد دلار رسید که نسبت به سال ۱۹۹۱ از ۱۴٪ افزایش پرخوردار بوده است. افزایش صادرات آمریکا به کشورهای توسعه نیافتد که با کاهش تقاضا در اروپا و ژاپن به مخاطره افتاده بود، به اقتصاد این کشور کمک شایانی کرد.^۱

نظریه پردازانی مانند جیمز پتراس، پری گیلز، جون روکامورا و دیگران بالهای از مدل گالتونگ در مورد سلطه، برنامه تغییر ساختاری را وجه اقتصادی آنچه که در حوزه‌های فرهنگی و سیاسی «امپریالیسم فرهنگی همراه با دموکراسی رقیق» خوانده می‌شود، می‌دانند.^۲ اندرو ور پژوهشگر مشهور انگلیسی که کارهای خود را از طریق رادیو تلویزیون دولتی انگلیس ارائه می‌کند نیز در سخنرانی خود در دانشگاه لندن با استناد به گزارشی که درباره فعالیت‌های سیاست‌گذاری جهان سوم تهیه کرده است، می‌گوید: نقش سیاست‌پردازی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، به خصوص در آفریقا، بسیار حائز اهمیت است و با تفویذ که این دو مؤسسه در جهت تعیین حرکت‌های اقتصادی و سیاسی به دست آورده‌اند، استفاده از سازمان سیاست‌گذاری موارد دیگر لزومی ندارد.^۳

درباره کارکرد این برنامه در زمینه آنچه که برانت آن را رخنه از پایین یا رخنه به بالا نامیده است نیز بحث‌های فراوانی قابل طرح است که فعلاً از آنها در می‌گذریم، به خصوص در زمینه فرار سرمایه‌ها و منابع انسانی که به شکل حیرت‌انگیزی در کنار فرار سرمایه مالی قرار گرفته‌اند.

۱- روزنامه اطلاعات، ستون گزیده اخبار اقتصادی، شنبه ۶ شهریور ۱۳۷۲، ص ۴.

۲- الف: جیمز پتراس، امپریالیسم فرهنگی، ماهنامه نگاه نو، شماره‌های ۱۸ و ۱۹، بهمن و اسفند ۱۳۷۲.

ب: دموکراسی رقیق، ماهنامه نگاه نو، ۲۰/۲۱ فروردین و اردیبهشت ۱۳۷۳.

۳- روزنامه جمهوری اسلامی، شماره ۱۸۶۷، شنبه ۱۸ مهر ۱۳۷۱، ص ۱۶.

اهمیت پرداختن به مفهوم ساختار انگیزشی برنامه تعديل

این مقاله نیز همچون مقاله اول، در همایش تقدیرنامه اول و ارزیابی جهت‌گیری‌های پیشنهادی برنامه دوم (پاییز ۱۳۷۳) ارائه شد.

علاقه شخصی من به طرح مباحث مرتبه با برنامه تعديل ساختاری و تلاش برای جبران کمبود منابع در این باب، مرا بر آن داشت که علاوه بر مقاله اول که ذکر آن گذشت، مقاله حاضر را نیز تهیه و ارائه کنم. از سوی دیگر برای ارائه این موضوع نیز داوطلب دیگری قدم به میدان نگذاشته بود.

هدف من این بود که در حد توان خود، علاوه بر روشنگری در زمینه مفهوم تعديل ساختاری، ناسازگاری‌های هستی‌شناختی - فرهنگی برنامه مزبور را با شرایط اجتماعی - فرهنگی کشورمان که مورد انکای جدی دست‌اندرکاران برنامه تعديل ساختاری بود، به نحوی گوشزد کرده باشم.

مقدمه

عمل اجتماعی را می‌توان به عنوان برآیندی از مجموعه نیروهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و بین‌المللی در نظر گرفت که بسته به منظور خاص و تحت تأثیر شرایط زمانی و مکانی معین، یک یا چند نیرو در آنها به عنوان عوامل تعیین‌کننده مطرح می‌گردد.

حرکتی که در عرصه علوم اجتماعی از زمان دکارت به شکل روزافزونی تداوم یافته، عبارت از تجزیه این کل و مطالعه آن با عینک‌های مشخص و

جداگانه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی یا بین‌المللی بوده است. این حرکت، البته منجر به دستاورهای بسیار برجسته‌ای شده و موجب گردیده که در هر یک از عرصه‌های مزبور، شناخته‌های نسبتاً عمیق و قابل توجه حاصل آید. اما به تدریج، به دلیل مطلق‌انگاری‌ها و تعصباتی‌های که در میان اندیشمندان هر یک از این رشته‌ها به وجود آورد، زمزمه‌هایی را دال برانکار یا نفی دخالت حوزه‌های دیگر مطرح ساخت و موجب گردید که نظریه‌پردازان هر یک از رشته‌های گوناگون علوم انسانی به گونه‌ای ایده‌های خود را ارائه دهند که گویی کل رفتارهای انسانی، نتیجه و ثمرة نیروهای انتزاعی مورد بررسی در هر یک از این رشته‌هاست و حوزه‌های دیگر، یا هیچ تأثیری در رفتارها و اعمال انسان ندارند و یا اگر اجمالاً بتوان برای آنها تأثیراتی نیز در نظر گرفت، این تأثیرات به قدری ناچیز است که به راحتی می‌توان از آنها صرف‌نظر کرد.

نقطه اوج این مشکل را به اعتبار گستره تأثیراتی که ایجاد نمود، می‌توان در عرصه مباحث توسعه از نیمه دوم قرن حاضر ملاحظه کرد. تأکید افراطی نسبت به جنبه اقتصادی توسعه و غفلت از سایر جنبه‌ها، موجب بروز واکنش‌های بسیار شدید مردمی برعلیه آنچه که توسعه نامیده می‌شد، گردید. از این رهگذر، علاوه بر آنکه مناسب‌ترین فرصت‌های برای جبران عقب‌ماندگی‌های دوران استعمار زدگی از کشورهای توسعه‌نیافته گرفته شد، خسارات انسانی و مادی بسیار عظیمی نیز پدید آمد. در بازنگری مجدد جهت ریشه‌یابی دلایل ناکامی تلاش‌های پیشین، یکی از حوزه‌هایی که فوق العاده مورد توجه قرار گرفت، حوزه ارزش‌ها و انگیزش‌ها بود. به خصوص تلاش‌های جامعه‌شناسان توسعه، در کتاب‌برخی نظریه‌پردازان اقتصاد توسعه روشن ساخت که بخش‌های عمدۀ‌ای از ناکامی‌های قبلی را می‌توان در این چارچوب توضیح داد.

به نظر می‌رسد به دلیل نافرجام ماندن اکثر قریب به اتفاق کوشش‌هایی که در قالب برنامه‌های تغییر ساختاری صورت پذیرفته است، بازنگری در زمینه ساختار انگیزشی برنامه تغییر نیز خواهد توانست رهگشای ما نسبت به بسیاری از مسائل باشد.

تعریف ارزش‌های اجتماعی

یکی از دیرپاترین شکافها در حوزه علوم اجتماعی، تضاد میان دو رشته نظری است که به طور مشخص به دیدگاه‌های آدم اسمیت و امیل دورکهایم در تعریف انسان اقتصادی^۱ و انسان جامعه‌گرا^۲ بازگشت دارد. رفتار انسان اقتصادی بناست بر مبنای خردگرایی ابزاری هدایت گردد، در حالی که رفتار انسان جامعه‌گرا به وسیله ارزش‌های اجتماعی دیکته می‌شود. اولی به وسیله چشم‌انداز پاداش‌های آنی فعال می‌شود، در حالی که دومی از پشت سر و تحت فشارهای نیمه جبری به حرکت در می‌آید. اولی خود را همراه با شرایط متغیر ویراساس، چشم‌اندازهای بهبود وضعیت تطبیق می‌دهد، دومی حتی اگر حق انتخاب جدید و به ظاهر بهتری در دسترس باشد، با پاییندی به شرایط وضع شده، نسبت به شرایط، غیرحساس است. اولی به شکل ساده و اغراق‌آمیزی به عنوان یک هسته انتزاعی با خصلت غیراجتماعی مطرح است، و دومی به عنوان بازیچه‌ای بی‌فکر که در اختیار نیروهای اجتماعی است.^۳

بدیهی است که در واقع امر، پذیرفتن ارزش‌های اجتماعی به عنوان یک سازوکار محرك، الزاماً نفی کننده اهمیت انتخاب عقلایی نیست و در اغلب اوقات نتیجه عبارت است از یک ترکیب میان آنچه که ارزش‌ها مقرر می‌دارند و آنچه که خردگرایی دیکته می‌کند. گاهی اوقات عقلانیت به عنوان یک فشار بر ارزش‌های اجتماعی عمل می‌کند و بر عکس ارزش‌های اجتماعی نیز می‌توانسته به عنوان یک نیروی فشار بر خردگرایی عمل نماید. رقابت کشنده در بازار می‌تواند با طرفداری شدید از ارزش‌ها همراه باشد.^۴

ارزش‌ها، که بنا به دلایل خاص متداول‌یک مدت‌ها از سوی اقتصاددانان نادیده گرفته می‌شدند، یکی از مهم‌ترین زیرسیستم‌های فرهنگ هرجامعه هستند.

1- Homo Economicus

2- Homo Sociologicus

3- John Elster, "Social Values & Economic Theory," Journal of Economic Perspectives, Vol.3, No.4-1, fall 1989, P.99.

4- Ibid., P. 102.

هائزی مندراس ارزش‌ها را به عنوان اموری متعالی و برتر، چون چیزی بدیهی و مطلق، که عالی تر کردن آن امکان پذیر، اما انکار کردن آن معمولاً غیرممکن است و خود را بر افراد تحمیل می‌کند، تعریف کرده است.^۱ ارزش‌های اجتماعی به وسیله مردم دسته‌بندی و تأثیرگذاری به وسیله رضایت یا عدم رضایت آنان حفظ می‌شود. ارزش‌ها همچنین به وسیله احساسات پریشانی، اضطراب، احساس گناه و شرم‌سازی که یک فرد در صورت تخطی از آن ارزش‌ها متتحمل می‌شود، حفظ می‌گردند.^۲

به طور کلی ارزش‌های اجتماعی هنجارها و معیارهایی هستند که اعضای یک جامعه به آنها دل بسته‌اند و آنها را سزاوار و شایسته می‌دانند و می‌کوشند رفتارشان را مطابق الگوهایی درآورند که از این ارزش‌ها ساخته‌اند.^۳ دایک آنها راعبارت از اموری معرفی کرده است که شایستگی برخوردار بودن، انجام دادن و باقی ماندن داشته باشند.^۴

اهمیت ارزش‌ها

جامعه‌شناسان و نظریه‌پردازان توسعه هر یک به جنبه یا جنبه‌هایی از حوزه‌های تأثیرات ارزش‌ها توجه دارند که بر روی فرایند تغییر اجتماعی و توسعه اثر می‌گذارند. برخی از ایشان ارزش‌های اجتماعی را به این اعتبار مورد توجه قرار می‌دهند که از مهم‌ترین عوامل شخصیت و رفتار انسانی هستند و معتقدند که این گونه ارزش‌ها بر روی ادراک ما از واقعیت‌ها تأثیر می‌گذارند.^۵ برخی دیگر پا را از این نیز فراتر گذاشته و ارزش‌ها را معیارهایی می‌دانند که به فرهنگ کلی و به جامعه معنی می‌دهند، به این ترتیب که نظام پاداش و کیفر مورد استفاده در هر جامعه و همچنین اعتبار، اهمیت و ارزش هر چیزی

۱- هائزی مندراس، مبانی جامعه‌شناسی، ترجمه باقر پرها، انتشارات جیبی، ۱۳۵۵، ص ۱۶۲.

۲- John Elster, Ibid.

۳- عبدالحسین نیک‌گهر، مبانی جامعه‌شناسی، انتشارات رایزن، چاپ سوم بهمن، ۱۳۷۹، ص ۳۰.

۴- C. Dyke, Philosophy of Economics, Prentice Hall, 1987, P.16.

۵- فرامرز رفیع پور، کند و کاوها و پنداشته‌ها، انتشارات شرکت سهامی انتشار، ۱۳۶۵، ص ۹۰.

اعم از ثروت، قدرت، اصالت خانوادگی و درجات تحصیلی در آخرین تحلیل بر نظام ارزشی هر جامعه استوار است.^۱ این نکته‌ای است که در قلمرو خاص مسائل اقتصادی نیز مورد توجه قرار گرفته و اعطای هستی به موضوعات اقتصادی و معنی و مفهوم بخشیدن به آنها، به ارزش‌ها نسبت داده شده است.^۲

از دیدگاه برخی دیگر از نظریه‌پردازان، نظام‌های ارزشی به این دلیل که غایت فعالیت‌هارا مشخص کرده و بر انتخاب‌های اساسی حاکم بر زندگی جمعی تأثیر می‌گذارند بایستی، با اهمیت تلقی شوند زیرا این‌گونه جهت‌گیری‌ها هستند که برای افراد، نوعی سلسله مراتب در موضوعات و پدیده‌های اجتماعی به وجود می‌آورند و مشخص می‌کنند که چه چیزهایی با اهمیت و چه چیزهایی فاقد اهمیت هستند.^۳ این نکته‌ای است که به گونه‌ای مورد تأکید هانزی مندراس نیز قرار گرفته است. او معتقد است که ارزش‌ها سازمان می‌یابند و به صورت یک آرمان در می‌آیند که جامعه آن را به افراد عرضه می‌کند، و آنگاه راهنمای اندیشه‌ها و اعمال افراد می‌شوند.^۴ در این قالب، ارزش‌ها به عنوان عامل انسجام و هماهنگی اجتماعی معرفی شده و بر نقش آنها به عنوان تعیین‌کننده انتخاب‌های ایفادی نقش‌های اجتماعی و ایجاد انگیزه لازم برای عمل تأکید شده،^۵ و به خصوص نقش استثنایی آنها به اعتبار قدرت خارق‌العاده‌ای که برای برانگیختن احساسات شدید دارند، به بحث گذاشته شده است.^۶

دورکهایم معتقد است که اساساً جامعه بدون آرمان تشکیل نمی‌شود و بنابراین با توجه به نقش محوری ارزش‌ها در تعیین آرمان‌های یک جامعه بهتر می‌توان به اهمیت ارزش‌ها پی‌برد.^۷ این مسئله، در میان آن دسته از نظریه‌پردازان

۱- عبدالحسین نیک‌گهر، همان مأخذ، صص ۲۹۲-۲۸۰.

۲- C. Dyke, *Philosophy of Economics*, Prentice Hall, 1987, OP. Cit., P.137.

۳- موریس دوورژه، *جامعه‌شناسی سیاسی*، ترجمه محمدقاسمی، انتشارات جیبی، ۱۳۰۰ ص ۱۶.

۴- هانزی مندراس، همان مأخذ، ص ۱۶۳.

۵- آدام شاف، *جهان به کجا می‌رود*، ترجمه عبدالحسین نوابی، انتشارات آگاه، ۱۳۷۱، ص ۲۲۷.

۶- John Elster, Ibid, P. 100.

۷- هانزی مندراس، همان مأخذ، ص ۱۶۳.

۶۶ □ اقتصاد ایران در دوران تغییر ساختاری

که درباره قدرت ملی و ارکان آن صحبت کرده‌اند نیز به شکل خاص خود مطرح شده، و با توجه به نقش آرمانگاری در روحیه ملی و نقش روحیه ملی به عنوان یکی از ارکان مهم قدرت ملی، نسبت به آن موضع گیری کرده و آن را از عوامل مهم قدرت ملی به شمار آورده‌اند.^۱ آبرت هیرشمن نظریه‌پرداز برجسته اقتصاد توسعه، عامل مهم وحدت جوامع و پسیج آنها برای توسعه را مجموعه‌ای از ارزش‌ها می‌داند که آثار خود را بر تعاملی سیستم منعکس می‌سازند. وی معتقد است که وجود انگیزه برای توسعه، از طریق پسیج ملی، انگیزه بیشتر و بنابراین رشد بیشتری به همراه می‌آورد.^۲

گی روش با استناد به تحلیل توسعه اقتصادی مربوط به تعدادی از کشورهای صنعتی بین سال‌های ۱۹۲۵ و ۱۹۵۰ نشان می‌دهد کشورهایی که در سال ۱۹۲۵ انگیزه موقیت در آنها قوی‌تر بوده پیشرفت و توسعه اقتصادی‌شان سریع‌تر از دیگران صورت گرفته است. وی همچنین نشان می‌دهد مطالعه مشابهی نیز که در مورد ۴۵ جامعه باستانی صورت پذیرفته، بیانگر آن است که جوامعی که دارای فعالیت اقتصادی گسترده بوده‌اند که انگیزه موقیت در آنها بیشتر بوده است.^۳ حوزه‌های دیگری از رابطه میان سرنوشت نهایی یک کشور و نحوه رویه‌رو شدن سیاستگذاران آن کشور یا مردم و مسائل ارزشی و انگیزشی آنها مورد توجه نظریه‌پردازان گوناگون قرار گرفته است.

جان استوارت میل معتقد است که اگر دولتی شهر و ندان خود را تحریر کند و آنها را تا حد ابزارهای مطیع متزل سازد، به زودی درخواهد یافت که با مردان کوچک هیچ کاریزگی رانمی‌توان تحقق یافشید.^۴ آمارتیاسن در کنفرانس سالانه بانک جهانی در مورد توسعه اقتصادی در سال ۱۹۹۰ خاطرنشان کرد

۱- ای-ک ارگانسکی، سیاست جهان، ترجمه دکتر حسین فرهودی، بنگاه ترجمه و نشر کتاب تهران، چاپ اول، ۱۳۴۴، صص ۲۳۰-۲۳۶.

2- Charles Wilber & Steve Francis, "The Methodology of Hirschman, in: World Development", Vol. 14, No. 2, 1986, P.184.

۳- گی روش، تغییرات اجتماعی، ترجمه دکتر منصور وثوقی، نشر تی، ۱۳۶۶، ص ۱۸۸.

۴- ویلیام اینشتاین و ادوین ناگلمن، مکاتب سیاسی معاصر، نشر فرهنگ، ۱۳۵۳، ص ۲۵۷.

که در ۵۰ سال اخیر هرگز در کشوری که امکان نظارت عمومی مردم از طریق مطبوعات آزاد وجود داشته، قحطی اتفاق نیافتد است.^۱

از دیدگاه کنت ارو برای اشخاص، اعتماد به گفته یکدیگر مفید است. زیرا در غیاب این اعتقاد ترتیب دادن گزینه‌های آلترا نایو مجازات و تضمین‌ها بسیار پرهزینه خواهد شد و برای تحقق بسیاری از فرصت‌ها، مشارکت سودمند متقابل لازم خواهد بود. وی به نقل از بنفیلد بیان می‌دارد که فقدان اعتماد را در واقع می‌بایستی به عنوان یکی از علل مهم توسعه‌نیافتگی دانیست.^۲

به نظر آرتور لیونگستن، افراد انسانی، منابع حیاتی اقتصادی هستند. انسان‌ها هم وسیله و هم هدف برنامه‌ریزی ملی هستند. اگر افراد انسانی از جنبه‌های جسم، روح و احساس فلنج شده باشند، درحقیقت برای اجرای حتی بهترین برنامه توسعه ملی نیز ایجاد مشکل می‌کنند، مشکلی که به سادگی قابل حل نخواهد بود.^۳ و بالاخره جان کنت گالبرایت یکی از کانون‌های بحران در نظریه‌های توسعه را این نکته می‌داند که در میان نظریه‌پردازان توسعه، آنهایی که بتوانند رابطه افکار و آرمان‌های بندپایه مذهبی و فلسفی را با مسائل مربوط به توسعه بیان کنند، انگشت شمارند.^۴

نکته بسیار مهمی که در نقل قول‌های بالا مطرح نشده، اما از اهمیتی دست کم همطراز با اصل ضرورت توجه به ساختار ارزشی - انگیزشی برنامه‌های اجتماعی برخوردار است کارکرد متعارض ارزش‌هاست. به این ترتیب که ارزش‌ها به صورت یک شمشیر دو دم عمل می‌کنند و به همان اندازه که برخورد واقع‌بینانه با آنها می‌تواند منشأ حرکت و پیشرفت باشد، در صورت ناتوانی در

1- Finance & Development, Sept. 1991, P.5.

2- Kenneth Arrow, Political & Economic Evaluation of Social Effects & Externalities, Amsterdam, North Holland, 1971, P.22.

3- آرتور لیونگستن، سیاست اجتماعی در کشورهای در حال توسعه، ترجمه حسین عظیمی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۶، ص ۲۱.

4- ج. ک. گالبرایت، روش‌های توسعه اقتصادی، ترجمه هوشنگ نهادنی، مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۴۴، ص ۳.

تنظيم و تصحیح و هدایت آنها نیز می‌تواند منشأ تخریب تا سرحد اضمحلال یک جامعه باشد. این مسئله به خصوص از این جهت حائز اهمیت است که ارزش‌های اجتماعی الزاماً دائمی و ابدی نیستند و تحت تأثیر عواملی چون میزان حساسیت نظام‌های سیاستگذاری، نحوه تنظیم سیستم پاداش و تنبیه اجتماعی، میزان پایبندی مدعیان آن ارزش‌ها و ... در معرض تغییر قرار دارند و به همین دلیل نیز در کانون توجهات جوامع رقب و نظام‌های سلطه جای گرفته‌اند، زیرا رخنه فرهنگی - ارزشی، در واقع یکی از کارآمدترین شیوه‌های نفوذ در یک کشور است.

ساختار انگیزشی برنامه تغییر

ارزیابی ساختار انگیزشی برنامه تغییر از سه طریق امکان‌پذیر است:

۱- مراجعة به بنیان‌های فلسفی و چارچوب نظری برنامه تغییر،

۲- مراجعة به رهنمودهای عملی و سیاست‌های اجرایی برنامه تغییر،

۳- مراجعة به نتایج عملی به کار بستن رهنمودهای اجرایی برنامه تغییر.

در بحث نگرشی بر مفهوم برنامه تغییر ساختاری، با استناد به مدارک کافی نشان داده شد که چارچوب نظری این برنامه بر رویکرد نوکلاسیک اقتصاد استوار است. بنابر این ادامه بحث براساس موازین رویکرد مزبور ارائه می‌شود.

الف. دیدگاه هستی شناختی برنامه تغییر

از دیدگاه هستی شناختی، رویکرد مزبور، جهان را در یک تعادل دائمی و مکانیکی فرض می‌کند. به علاوه در این دیدگاه، جوامع انسانی نیز به عنوان جزئی از کل جهان، مشمول این حکم دانسته شده و بنابراین هرگونه نابسامانی و مشکلات موجود در جوامع، زودگذر و کوتاه‌مدت ارزیابی می‌شوند و چنین ادعا می‌شود که کلیه سیستم‌های اجتماعی به طور ذاتی به سمت تعادل حرکت می‌کنند. سامان دادن عدم تعادل‌ها، در هر نظام اقتصادی از طریق دستی نامرئی صورت می‌پذیرد و اگر احیاناً کسانی بخواهند این سیستم را

از طریق دخالت‌های خود دستکاری کنند، جز تشدید اختلال‌ها و بر هم زدن نظام سیستم، کاری از پیش نخواهد برد.^۱

از دیدگاه این نظریه پردازان، حکم مزبور کلی و در همه عرصه‌ها صادق است. بنابراین تفاوت‌های موجود در میان جوامع به لحاظ ارزشی، اعتقادی، سیاسی، اجتماعی و ... هیچ‌گونه مشکلی در زمینه احکام جهان‌شمول این رویکرد ایجاد نخواهد کرد، و در تمام کشورها اعم از فقیر و غنی، با بخش‌های سنتی یا صنعتی جاری است. از این دیدگاه پیشرفت اقتصادی صرفاً بر محور تکیه بر نیروهای بازار، رقابت آزاد و فردگرایی قابل حصول است.^۲

گرفتین معتقد است که سمت‌گیری‌های مزبور رابطه بسیار ناچیزی با نحوه عملکرد سیستم‌های اقتصادی دارد و اساساً ایدئولوژیکی است. وی می‌نویسد که خصوصت با دخالت‌های دولت و دیوان‌سالاری، تمایل شدید به سازوکار بازار و بخش خصوصی، تمایلی ارزشی را منعکس می‌سازد. فردگرانی، اتکا به خود و رقابت، فی نفسه هدف محسوب می‌شود. البته اگر بشود نشان داد که آنها موجب افزایش رشد و کارایی هم می‌شوند، بهتر خواهد بود. در غیر این صورت باز همچنان ارزشمند هستند. به علاوه آزادی اقتصادی یک ارزش ابزاری است، زیرا به عنوان لازمه آزادی سیاسی نگریسته می‌شود. از این رو هر پدیده‌ای که مخل آزادی اقتصادی باشد، مانند عمل جمعی، تعاونی‌ها، تأمین اجتماعی و مداخله دولت در اقتصاد به عنوان تهدیدی برای لیبرالیسم و آزادی محسوب گشته و بدون توجه به پی‌آمدهای اقتصادی آن مورد مخالفت خواهد بود.^۳

مفروض گرفتن یا به عبارت صحیح تر نادیده گرفتن نقش عوامل ارزشی و انگیزشی و همچنین شرایط اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در رفتارهای اقتصادی افراد، از جنبه‌های گوناگون مورد بررسی و ارزیابی نظریه پردازان علم اقتصاد

۱- گونار میردال، تئوری اقتصادی و مناطق کم رشد، ترجمه غلامرضا سعیدی.

2- Charles Kindleberger & Bruce Herrick, "Economic Development" McGraw-Hill, 4Th Edition, 1983, P. 50.

3- Keith Griffin, Alternative Strategies for Economic Development, Oxford University Press, 1990, PP. 35-45.

و توسعه قرار گرفته است. اما شاید قابل تأمل ترین آنها متعلق به جیمز بوکانان است که ادعای جهانشمولی رهنمودها در اقتصاد نوکلاسیک را نوعی تلاش برای ایفای نقش خداوند تلقی کرده است.^۱

در برخی ارزیابی‌های دیگر نیز بر خصلت‌های خودمدارانه و نژادگرایانه‌ای که در آخرین تحلیل، تأسی از الگوهای غربی را راه حل همه جوامع می‌دانند، تأکید بیشتری صورت پذیرفته است.^۲ دایک در این زمینه می‌گوید: اگر نظریه بازار در همان مسیری بود که ما به واقع در آن قرار داریم، دیگر نیازی به تشویق و تعلیم ما برای تقلید و دنباله روی مطرح نبود. واقعیت آن است که نظریه بازار، آنچه را که ما «هستیم» بیان نمی‌دارد، بلکه درباره آنچه که ما «خواهیم بود» یا «باید باشیم» بحث می‌کند. البته، نظریه مزبور باید‌ها را تحت پوشش اصطلاح انسان اقتصادی خردمند پنهان می‌سازد. باید‌ها به این دلیل عیان نمی‌گردند که به وسیله مطرح شدن تیپ ایده‌آلی به نام انسان اقتصادی ریوده می‌شوند. در اینجا دیگر مسئله این نیست که آیا قوانین در واقعیت عمل و عینیت خارجی تأیید می‌شوند یا نه، بلکه بحث بر سر آن است که ما الزاماً می‌بایست قوانین را پذیریم. در چنین شرایطی، تأیید یا رد قوانین دیگر، براساس آزمون تجربی مطرح نمی‌شود، بلکه براساس یک سلسله ملاحظات دیگر تعیین می‌شوند.^۳

ب. دیدگاه انسان شناختی

اقتصاددانان با مفروض گرفتن مجموعه گسترده‌ای از واقعیت‌ها، برای منحصر کردن عوامل انگیزشی و عقلانی انسان به عوامل اقتصادی، یک فرد متشر و مفروض را به نام انسان اقتصادی معروفی می‌کنند.

از دیدگاه آرتور لوئیس، اقتصاد نوکلاسیک در این زمینه ره افراط پیموده و مفهومی به غایت ساده شده از رفتار انسان ارائه می‌دهد. انسان مورد نظر اقتصاددان نوکلاسیک، موجودی اتمیستیک: مجرد از یکدیگر، عقلانی، خودخواه،

1- J. M. Buchanan, & R. O. Tollison, "Theory of Public Choice," The University of Michigan Press, 1946, P. 4.

۲- اینکمار فابرلند، تعلیم و تربیت و توسعه ملی، ترجمه سید مهدی سجادی، انتشارات تربیت، چاپ اول، اسفند ۱۳۷۰، ص ۳۷.

3- C. Dyke, OP. Cit., P.148.

محاسبه‌گر و حداکثر کننده مطلوبیت است.^۱ بنا به نظر گریفین، یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های چنین انسان‌هایی آن است که اساساً غیرقابل تمیز و تفکیک از یکدیگرند.^۲

نیازی به تذکر نیست که چنین تلقی از انسان، بر مبنای یک الگوی خاص ایدئولوژیکی و هستی شناختی و نیز یک سلسله فروض استوار است. و طبیعتاً یک سلسله پی‌آمدهای عملی را نیز به اشکال معینی ایجاد می‌نماید، که درنهایت اختصار، برخی از وجوده آن را مورد بررسی قرار می‌دهیم:

مرحوم دکتر شریعتی برای نشان دادن ابعاد گوناگون این پدیده به تشریح ایده تک محصولی می‌پردازد. وی معتقد است برای غرب تک محصولی بودن یکی از پدیده‌های استعماری است. زیرا استعمار، خود را آقای دنیا و تمام دنیا را نیز مزرعه خودش می‌داند. این است که یک رشته کردن محصول کشورها را به عنوان یکی از پدیده‌های استعماری تعقیب می‌کند. مثلًاً می‌بیند که در کووا نیشکر خوب تولید می‌شود و آن وقت ملت آنجا که نان ندارند بخورند، باید گندم را از آمریکا وارد کنند. یا ملت‌های مسلمان شمال آفریقا چون آفتاب خوب دارند، بایستی همه انواع کشت‌های خود را نابود کنند و فقط در آنجا درخت انگور کاشته شود تا از آن شراب فراهم گردد. با آنکه همگی مسلمانند و اصلاً شراب نمی‌خورند و هیچ چیز دیگری هم ندارند که بخورند. این یک تشابه لفظی بسیار زیبایی است که لغت culture هم به معنی «مزروعه» است و هم به معنی «فرهنگ» و یک کولتور کردن زراعت و تولید دنیای غیرغربی و یک کولتور کردن تمدن‌ها، تاریخ‌ها و فرهنگ‌ها در جهان هر دو کار استعمار است. همانطور که در کشورهای ضعیف مزارع را یک کشته (تک محصولی) می‌کنند، به طوری که اگر محصولشان را به غرب نفوذ‌شند، باید از گرسنگی بمیرند؛ از نظر culture معنوی یعنی فرهنگ نیز همه مزارع

1- J. D. Wisman, "The Methodology of Arthur W. Lewis, in World Development", Vol. 14, No.2, 1986, P.172.

2- Keith Griffin, OP. Cit., P. 48.

فرهنگی دنیا که در طول چندین قرن و چندین هزار سال، نبوغ‌های بشری و تجربه‌های گوناگون داشته‌اند و هنرهای گوناگون، ذائقه‌های گوناگون، زیبایی‌شناسی‌های گوناگون، معنویت‌های بزرگ و فرهنگ‌های معنوی بزرگ ساخته‌اند، همگی باید نقی شوند و تراکتور استعمار فرهنگی بیاید و تمدن‌های آسیایی، آفریقایی، ایران و همه جوامع اسلامی را درو کند. برای اینکه فقط فرهنگی در آنجا کشت شود و ملت‌ها دارای هر نژاد، هر تاریخ و هر تمدنی که هستند بایستی به صورت کوزه‌های خالی شبیه به هم درآیند که هیچ چیز نداشته باشند جز یک حلقه تشنۀ باز و حفره خالی، برای آنکه فقط و فقط به دم ماشین تولید فکری و تولید اقتصادی غرب وصل شود، آن را بمکند و عامل مصرف شوند نه عامل تولید.^۱

هنگامی که تحلیل کلاسیک – و بعد‌هانتوکلاسیک – به طور ضعیی می‌پذیرد که رابطه انسان با اشیاء و با طبیعت، مستقل از جامعه و فرهنگ است؛ این امکان را می‌یابد که مفهوم نیاز به عنوان منشأ مصرف را به عنوان مفهومی مستقل از شیوه و روابط تولید مطرح کند. این فرضیه غلط دارای پی‌آمدهای مهمی است، زیرا بر مبنای آن، مصرف و رشد مصرف بدیهی می‌نماید.^۲

براساس این دیدگاه، در زمینه مصرف، به عنوان هدف اساسی هر انسان، تنها و تنها آراء دلاری تکلیف را مشخص می‌سازد. منطق حاکم در این زمینه، حاکمیت آراء دلاری است. وقتی نیاز انسان‌ها به عنوان عنصر فرعی مطرح شد، منطق «یک دلار یک رای» جایگزین آراء انسانی می‌شد. بنابراین، بر اساس گفته پل ساموئل森، اگر در چنین شرایطی علی‌رغم وجود هزاران کودک گرسنه و دچار سوء‌هاضمه، سگ‌ها و گریه‌های اشخاص متمول از حداکثر امکانات لبني و پروتئین برخوردار بودند، جای هیچ گونه ایرادی نیست.^۳

۱- علی شریعتی، مجموعه آثار شماره ۴، «بازگشت»، انتشارات الهام، چاپ سوم، ۱۳۶۹، صص ۱۵-۱۶.

۲- ژاک انالی، ضد اقتصاد، ترجمه دکتر فرجی دانا، نشر پیشبرد، چاپ اول، ۱۳۶۸، ص ۲۰.

۳- Paul Samuelson & W. Nordhaus, "Economics", 14th Edition.

مسئله قائل شدن اصالت برای فرد و نادیده گرفتن و یا موضع گیری در برابر اصالت‌های گروهی و جمعی، وجهه دیگری از ایدئولوژی برنامه تعديل است. دورکهایم می‌گفت جامعه بدون آرمان تشکیل نمی‌شود. کوزر نیز با نقل عبارات دیگری از قول وی، تصریح می‌کند که حتی نظام‌های برخوردار از همبستگی ارگانیک بسیار پیشرفته نیز اگر نخواهد به صورت توده‌ای از افراد خودبین و متتجاوز به حقوق یکدیگر متلاشی شوند، باید بر یک ایمان مشترک یا وجودان جمعی بنا شوند.^۱

این مسئله به بیان دیگری نیز توسط ریمون آرون مطرح شده است. وی می‌نویسد: فرد فقط در جامعه‌ای که در آن وجودان جمعی، بخشی از صلابت چیره‌کننده خویش را از دست داده باشد؛ می‌تواند نوعی استقلال رأی و عمل داشته باشد. به نظر او بقای جامعه، از هر نوع که باشد، بسته به آن است که خارج از قلمرو قراردادها یا بر فراز آنها، فرامین، ممنوعیت، ارزش‌ها و مقدسات جمعی‌ای وجود دارند که عامل پیوند اشخاص با کل اجتماعی می‌شوند.^۲

براین اساس است که خانم هانا آرنت ظهور پدیده‌های ضدانسانی فاشیسم و نازیسم را محصول طبیعی تکیه غیرمتعارف و نادرست بر اصالت فرد و تفعی شخصی دانسته است.^۳ اکنون مدت‌هast است که در غرب دیگر کسی به طور جدی چنین ایده‌ای را ترویج نمی‌کند. بنابراین، جای این سؤال به طور جدی وجود دارد که چرا چنین ایده‌ای به کشورهای توسعه نیافته صادر شده و با افراطی ترین وجود ممکن نیز ترویج می‌شود؟

جیمز پتراس برای این سؤال پاسخی دوگانه دارد. وی می‌نویسد: «دو هدف عمده، سیاسی و اقتصادی، برای این قضیه قابل تصور است. به نظر او هدف اقتصادی این اقدام، تسخیر بازارها و هدف سیاسی آن، ایجاد سلطه از طریق

۱- لوقس کوزر، اندیشه و زندگانی بزرگان جامعه‌شناسی، ترجمه محسن ثلثی، انتشارات علمی، ص ۱۹۱.

۲- ریمون آرون، مراحل اساسی اندیشه جامعه‌شناسی، ترجمه باقر پرهام، مؤسسه انتشارات آموزش انقلاب اسلامی، چاپ دوم، سال ۱۳۹۹، ص ۳۵۶.

۳- هانا آرنت، نوتالیتاریسم، ترجمه محسن ثلثی، انتشارات جاویدان، سال ۱۳۷۷.

شکل دادن به افکار عمومی است. در حوزه سیاسی، امپریالیسم فرهنگی در جدعاً کردن مردم از ریشه‌های فرهنگی و سنت‌های همبستگی تأثیر عمده‌ای می‌گذارد و به جای آن نیازهایی را پدید می‌آورد که ساخته و پرداخته رسانه‌ها هستند و با هر کارزار تبلیغاتی تازه‌ای عرض می‌شوند. اثر سیاسی این اقدام، بیگانه کردن مردم با پیوندهای سنتی، طبقاتی و اجتماعی و انزوا و انفراد انسان‌ها از یکدیگر است.

به نظر می‌رسد که نفوذ فرهنگی، سلطه سیاسی و استمار اقتصادی رابطه‌ای نزدیک با یکدیگر دارند. مداخله نظامی آمریکا در حمایت از رژیم‌های کشتارگر آمریکای مرکزی که حافظ منافع اقتصادی آمریکا هستند، با رخته فرهنگی پردازهای همراه است. کشیش‌هایی که از آمریکا پول می‌گیرند تا به روستاهای سرخپوستان سرازیر می‌شوند و پیام تسلیم و اقیاد را در میان قربانیان سرخپوست دهقان بنشانند.

کنفرانس‌های بین‌المللی برای روشنگری رام شده برگزار می‌کنند تا درباره دموکراسی و بازار به بحث پردازنند و برنامه‌های تلویزیونی نیز با تکیه بر واقعیت‌گریزی، بذر توهم دنیاگیر دیگر را می‌پاشند.

در واقع نفوذ فرهنگی، ادامه جنگ ضدشورش با ابزارهای غیرنظمی است. این ابزار از طریق دیگری نیز تعقیب می‌شود. پتراس برای یکی از این شیوه‌ها عنوان دستکاری فرهنگی را انتخاب کرده است، که در واقع نام دیگری است برای سیاست تحریب زبان! به نظر او در اروپای شرقی، بورس بازی و زمین‌بازی و سفت‌بازی و ثروت به هم زدن اکنون اصلاح‌طلبی خوانده می‌شود و در غرب تمرکز قدرت مطلق برای استخدام و اخراج در دست مدیریت و آسیب‌پذیری و نالمنی نیروی کار را انعطاف‌پذیری نیروی کار می‌خوانند! در جهان سوم نیز فروش مؤسسات عمومی به انحصارات غول‌آسای چندملیتی را شکستن انحصار! انتقال قدرت تنظیم اقتصاد از دولت رفاه ملی به بانکداری بین‌المللی و نخبگان قدرت چندملیتی را مقررات‌زادایی! و انتقال ذخایر! به سرمایه‌گذاران و کاهش دستمزد کارگران را نیز تعدیل ساختاری! می‌نامند و حمله به هرگونه

همبستگی و اتفاق نظر و یا ارزش‌های اجتماعی نیز تحت عناوینی چون «جهانی شدن یا بین‌المللی شدن» توجیه می‌شود^۱

اروپا و آمریکا به بهانه بین‌المللی‌گرایی، صادرکننده مسلط شکل‌هایی از فرهنگ شده‌اند که موجب سیاست‌زادایی و ناچیزانگاری زندگی روزمره می‌شود. تصویرهای تحرک‌کفردی، شخص خود ساخته، تأکید بر موجودیت خود محور و ... اینزارهای مهم کنونی برای سلطه بر جهان سوم به شمار می‌آیند.

هنچارهای جدید فرهنگی شامل خصوصی در برابر عمومی، فردی در برابر اجتماعی و احساسی و خشونت‌آمیز در برابر واقعیات اجتماعی هم در خدمت القای ارزش‌های خودخواهانه‌ای هستند که اقدام جمعی را تضعیف می‌کنند. آمریکایی‌سازی فرهنگ به معنی جلب توجه عموم به مشاهیر، شخصیت‌ها و شایعات خصوصی است و نه به ابعاد اجتماع، ماهیت اقتصاد و وضعیت انسان! امپریالیسم فرهنگی توجه اذهان را از مناسبات قدرت منحرف ساخته و صورت‌های جمعی عمل اجتماعی را از بین می‌برد. فرهنگ رسانه‌ای «امور موقت» را تجلیل می‌کندا فرهنگ آمریکایی شمالی روابط زودگذر و شخصی را آزادی و انmod می‌کند و می‌ستاید.^۲

مجموعه مسائل مربوط در این حوزه توسط لنس‌تیلور استاد اقتصاد و توسعه دانشگاه M.I.T به خلاصه‌ترین وجه ممکن به صورت زیر مطرح شده است:

شک نیست که نسخه تجویز شده توسط صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی بی‌اندازه ساده است. اما همان طور که نویسنده‌گان چون قانلی، فرنکل، روزن و رس، تیلور و سازمان ملل متحده خاطرنشان کرده‌اند، این نسخه مسائل و مشکلات ویژه نهادی، تاریخی و به ویژه اقتصادی کشورهای توسعه نیافته را به کلی نادیده گرفته است.^۳

۱- جیمز پتراس، امپریالیسم فرهنگی در پایان قرن بیستم، ترجمه مجید رضایی، ماهنامه نگاه نو، شماره ۱۸، بهمن و اسفند ۱۳۷۲، صص ۵۸-۶۴.

2- Lance Taylor, Polonius Lectures Again, Why Liberal Sermons won't Solve The Economic Problems of Developing Countries, M, T, 1991, P.2.

سیاست‌های اجرایی برنامه تعديل

در این قسمت برخی توصیه‌ها و رهنمودهای عملی و سیاست‌های اجرایی پیشنهادی برنامه تعديل را در کنار نتایج عملی ناشی از به کار بستن رهنمودهای اجرایی آن مورد بررسی قرار می‌دهیم، تا ساختار انگیزشی این برنامه را در عمل نیز هرچند به اختصار، محک بزنیم.

از آنجایی که به اعتبار چارچوب نظری این برنامه، حاکمیت از آن آراء دلاری است و انسان به اعتبار منزلت انسانی خود مورد توجه نیست، بلکه فقط در چارچوب میزان قدرت اقتصادی قادر به رفع نیازهای خوش خواهد بود؛ این آراء دلاری هستند که رفتارهای افراد را معین می‌کنند. کلیه آحاد مردم با دو عنوان کلی تولیدکنندگان و مصرف کنندگان از طریق آراء دلاری نظرات خود را اعمال می‌کنند. این پدیدهای است که از آن تحت عنوان حاکمیت سرمایه نام برده می‌شود.

در این بحث‌ها حاکمیت سرمایه را یک بار در عرصه‌هایی که مردم یک کشور توسعه نیافته حیات و زندگی‌شان در برابر مصلحت برهمافزایی سرمایه‌ها قرار می‌گیرند، و در مرتبه بعدی هنگامی که مصالح ملی این مردم در برابر مصالح حاکمان جهان سرمایه‌داری و برهمافزایی سرمایه‌ها در سطح بین‌المللی قرار می‌گیرد، به بحث می‌گذاریم.

در شرایطی که حاکمیت سرمایه مطرح نیست یا به شکل حادی اعمال نمی‌شود، مسئله اساسی دولت‌ها عبارت از سازماندهی سیستم اقتصادی به نحوی است که منابع محدود جامعه صرف نیازهای اساسی گردد، اما در برنامه تعديل ساختاری ارتباط مصرف کنندگان یا کالاهای و خدمات نه بر حسب نیاز که براساس درآمد تنظیم خواهد شد. بنابراین عمل تخصیص منابع به گونه‌ای سازمان می‌یابد که در بردارنده خواست و اراده صاحبان درآمدهای بیشتر باشد. روش است که به دلیل ویژگی‌های خاص الگوی مصرفی گروه‌های پردرآمد، منابع محدود جامعه به سمت نیازهای غیراساسی کشانده می‌شود. به علاوه حتی در زمینه نیازهای اساسی نیز، حاکمیت سرمایه نقش ویژه خود را

ایفای می‌کند. بنابراین دولت‌های ملی با استیضاح گیری‌های معطوف به مهار تقاضای گروههای پردرآمد جامعه را حتی در زمینه نیازهای اساسی به کنار گذاشته و میدان را برای حاکمیت سرمایه در این زمینه نیز خالی کنند.

از دیدگاه ملاحظات توسعه‌ای، یکی از مهم‌ترین زمینه‌هایی که تا قبل از حاکمیت سرمایه، دولت‌ها خود را کاملاً مسؤول می‌دانسته‌اند، مسئله آموزش نیروی انسانی است. براساس گزارش سازمان بین‌المللی کار در بسیاری از کشورهای در حال توسعه امکان دسترسی و نیز کیفیت آموزش در کلیت خود به صورت معکوس با بحران اقتصادی ناشی از فشارهای سنگین مالی و برنامه تعديل ساختاری مربوط گشته است.

«اعلامیه جهانی آموزش و پرورش برای همه، پاسخگویی به نیازهای اساسی آموزشی» که در کنفرانس جهانی «بررسی مسائل آموزش و پرورش برای همه» در شهر جامیتن تایلند در ماه مارس سال ۱۹۹۰ به تصویب رسید و به صورت مشترک توسط برنامه عمران سازمان ملل UNDP ، یونیسف، یونسکو و بانک جهانی تهیه شده بود، بیانگر یک عقب‌گرد مهم در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه یافته (LDC) به خصوص در زمینه آموزش و پرورش ابتدایی است. چند ماه قبل از آن نیز (در ماه نوامبر سال ۱۹۸۹) کمیته اشتغال سازمان بین‌المللی کار چنین اعلام کرده بود: «مهم‌ترین و بیشترین جنبه نامطلوب بودن این روند عمومی کاهش در تأمین مالی برای آموزش و کارآموزی، آن است که در درازمدت می‌تواند آثار منفی و گاه غیرقابل جبران بر روی ظرفیت بازدهی در بخش‌های اقتصادی مربوط داشته باشد. به علاوه موجب شکاف بیشتر و عمیق‌تر در زمینه معرفت علمی و تجربی موجود میان کشورهای شمال و جنوب گردد».

یک تحقیق انجام شده توسط یونیسف نشان می‌دهد که حدود یک سوم کشورهای آفریقایی،^{۱۰} کشور آمریکای لاتین و دو کشور آسیایی، در سال‌های اخیر هزینه سرانه آموزش و پرورش خود را کاهش داده‌اند. در برخی از کشورهای آفریقایی هزینه سرانه واقعی هر دانش‌آموز بین سال‌های ۱۹۸۶ و ۱۹۸۰

برای مدارس ابتدایی ۲۵٪ و برای تحصیلات متوسطه تا ۳۵٪ کاهش داشته است. براساس تخمین‌های موجود، هزینه سرانه هر محصل به قیمت‌های واقعی در مقطع ابتدایی در متباوز از نیمی از کشورهای کمتر توسعه یافته از سال ۱۹۸۰ تاکنون متباوز از ۵۰٪ کاهش نشان می‌دهد. همچنین نسبت تعداد دانش‌آموزان به ازای هر معلم نیز در بعضی موارد ابعاد خارق‌العاده‌ای پیدا کرده و به ۶۰ تا ۱۰۰ دانش‌آموز در ازای هر معلم رسیده است. همچنین در طی سال‌های اخیر به دلیل بروز تورم و عدم افزایش حقوق معلمان در کشورهای مزبور، طی سال‌های اخیر قدرت خرید معلمان معادل ۶۰٪ و گاه بیشتر کاهش یافته است.^۱

این مسئله در زمینه مسائل مربوط به آموزش عالی نیز قابل بررسی است. به گفته «تیلاک» در بیشتر کشورها با واگذاری بخشی از وظایف آموزش عالی به بخش خصوصی، عملًا مشاهده شده است که در بیشتر کشورها، دانشکده‌های آموزش عالی خصوصی اصولاً سرمایه زیادی در آموزش دانشجویان به کار نمی‌برند. وی می‌نویسد نه تنها تعداد دانشگاه‌های خصوصی که در امر فعالیت‌های تحقیقاتی سرگرم هستند بسیار اندک است، بلکه همین تعداد اندک نیز فقط آموزش‌های ارزان قیمت و حرفه‌ای هنرستانی را ارائه می‌دهند. این مسئله به ویژه در بیشتر کشورهای آمریکای لاتین و دانشکده‌های موازی ایالت کرالا در هند مشاهده می‌شود.

هیچ دانشکده خصوصی در بولیوی، آموزش عالی را در رشته‌های حقوق، طب، علوم پایه و مهندسی ارائه نمی‌دهد. در عوض ۵۸٪ رشته‌های تحصیلی را رشته‌های بازارگانی و ۱۲٪ را علوم انسانی تشکیل می‌دهد.^۲ جمیز پتراس در مقاله «افسانه و واقعیت در بازارهای آزاد آمریکای لاتین» نشان می‌دهد که در کلیه حوزه‌های دیگر زندگی و نیازهای اساسی انسانی نیز مسئله به همین ترتیب است

۱- Report No. IVI: "Adjustment and Human Resources Development", International Labour Office, Geneva, First Edition, 1992, PP. 8-9.

۲- «تیلاک»، خصوصی کردن آموزش عالی، ترجمه رضا حائز، گزیده مسائل اقتصادی- اجتماعی، شماره ۱۲۵، خرداد و تیر ۱۳۷۱، ص ۲۸.

و همواره حیات و نیازهای اساسی انسان‌ها تحت الشعاع حاکمیت سرمایه هستند و افراد صرفاً به دلیل ناتوانی‌های مالی، در معرض فشارهای گوناگون ناشی از حاکمیت سرمایه قرار می‌گیرند. وی می‌نویسد: بین سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۹ در آمد سرانه کل کشورهای منطقه امریکای لاتین ۱۵٪ کاهش یافت. حداقل حقوق شهربانی‌ها یعنی حقوقی که متجاوز از نیمی از کل نیروی کار منطقه دریافت می‌کردند، در پیرو ۷۴٪، در اکوادور ۵۸٪، و در مکزیک ۵۰٪ کاهش نشان می‌داد که یک ریاضت مضاعف در چارچوب برنامه تعديل ساختاری است. بعدلاوه گفتنی است بین سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ تعداد کسانی که در امریکای لاتین زیر خط فقر زندگی می‌کردند، ۱۶٪ افزایش یافت؛ در حالی که در خلال سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۸ این رقم معادل ۲۷٪ افزایش نشان می‌داد.

در طی دهه ۱۹۸۰، در این منطقه دولت‌های سوسیالیستی را که قبلاً طبقات عامه از آنها استفاده می‌کردند قطع نموده و دستمزدهای کارگران دولتی را به شدت کاهش دادند. به طوری که دستمزد به عنوان درصدی از هزینه دولت مرکزی در کشورهای امریکای لاتین و کارائیب از ۲۰٪ در سال ۱۹۷۹ به ۱۵٪ در سال ۱۹۸۸ کاهش یافت.^۱

در قسمت عرضه کالاهای خدمات نیز، عرضه کنندگان (اعم از تولیدکنندگان، توزیعکنندگان و واردکنندگان) نوع و سطح عرضه کالا و خدمات خود را براساس میزان سودآوری آن تنظیم می‌کنند. کشش‌های قیمتی تقاضا نیز که در واقع تعیین کننده جهتگیری این گروه است، بیش از هر چیز تحت تأثیر درآمد و سلیقه مصرفکنندگان (صاجبان آراء دلاری) است.

تبلور می‌نویسد که این سمتگیری دو عارضه اساسی برای اقتصادهای توسعه‌نیافته ایجاد کرده است: از یک طرف تولید و واردات کالاهای لوکس و غیرضروری افزایش چشمگیری یافته است و از طرف دیگر، حذف کنترل‌های ارزی به تغییر وی نوعی دعوت علی‌برای خروج سرمایه‌ها بوده.

۱- جیمز پترس و استیو وی آس، مقاله افسانه و واقعیت در بازارهای آزاد امریکای لاتین، ترجمه رضا رئیس طوسی، مجله ایران‌قردا، شماره ۳۰، مهر و آبان ۱۳۷۱، صص ۷۰-۷۱.

است.^۱ این امر بیانگر آن است که حاکمیت سرمایه و سمت و سوی فعالیت‌های ناشی از آن، نه تنها الزاماً در راستای منافع فردی و جمعی انسان‌ها قرار نداشته است، بلکه در اغلب موارد بر علیه آنها سازمان می‌یابد.

مسئله اساسی‌تر آن است که نقطه اوج حاکمیت سرمایه عبارت از محور قرار گرفتن نرخ بهره به عنوان قیمت سرمایه و هدایت‌کننده فعالیت‌هاست. هنگامی که سیاست‌های مالی دولت با سیاست‌های پولی جایگزین می‌گردد، نرخ بهره به عنوان عنصر کلیدی، راهنمای فعالیت‌های اقتصادی می‌شود. در شرایط متعارف، یک نرخ تبدیل واقعی، با ارزش معقول و ثابت را می‌توان انگیزه مناسبی برای صادرات به حساب آورد. اما این امر مستلزم اتخاذ یک سلسله تدابیر توسعه‌ای و دخالت‌های آگاهانه دولت برای بهبود زیرساخت‌ها و شرایط اقتصادی است.

در حالی که به دلیل ویژگی‌های خاص سیاست تضییف ارزش پول ملی و نیز به دلیل خصلت کوتاه مدت این سیاست، عملأً هر تضییف ارزش پولی ملی منشأ کاهش‌های جدید ارزش پولی ملی گشته، و هریار با بر هم زدن بیشتر تعادل میان عرضه و تقاضای پول منجر به افزایش قیمت پول (نرخ بهره) می‌گردد؛ این امر از یک طرف به برخورداری بسیار غیرمتعارف برای صاحبان سرمایه و از طرف دیگر به تحمل رنج‌های غیرمتعارف برای انسان‌های فاقد سرمایه منجر می‌شود. به عبارت دیگر، با توجه به آنکه نرخ‌های رو به تزايد بهره، تأثیرات تعیین‌کننده‌ای بر روی قیمت تمام شده کالاها و خدمات تولیدی و وارداتی می‌گذارد؛ گروه‌های ضعیف درآمدی می‌باشد توانانهای بسیار سنتگینی برای حاکمیت یافتن سرمایه از این جنبه نیز بپردازند. تیلور در این زمینه چنین می‌نویسد: نرخ‌های بالای بهره برای سرمایه در گرداش، معمولاً توسط بنگاه‌های اقتصادی به قیمت‌های بالاتر کالاها انتقال می‌یابد. این مسئله به ویژه اگر این بنگاه‌ها در بازار دست بالا را داشته باشند، حادتر است. به دلیل افزایش هزینه تولید، عرضه نیز کاهش خواهد یافت و در نتیجه تورم رکودی

پیدا می‌شود. هزینه‌های بالای وام گرفتن و محصول کمتر، تقاضا برای سرمایه‌گذاری را نیز کاهش خواهد داد. نرخ‌های بهتر سپرده‌ها می‌تواند منابع مالی را از بازارهای غیررسمی به سمت خود بکشاند. بنابراین جریان اعتبارات در این بازار کند می‌شود و هزینه‌های دریافت وام بالا می‌رود. این امر آثار نامطلوبی بر میزان محصول و سطح قیمت‌ها به جا خواهد گذاشت.^۱

این مسئله موجب شده که عوارض دیگری نیز در حوزه‌های متفاوت در سطح کلان اقتصاد ظاهر شود. برای مثال در حالی که در چارچوب برنامه تعديل ساختاری هنوز برنامه خصوصی‌سازی در دستور کار دولت مکزیک قرار نگرفته بود، طی سال‌های ۱۹۸۳-۱۹۸۱ تنها در بخش رسمی اقتصاد صرفاً به دلیل اجرای سیاست تضعیف ارزش پول ملی، $1/5$ میلیون شغل از بین رفت.^۲ و در شیلی، یعنی کشوری که قرار بود نقش نمونه یک اقتصاد موفق نوبلیرا ال را ایفا کند، در حالی که رقم رشد تولید ناخالص داخلی سرانه طی سال‌های ۱۹۷۱-۱۹۶۱ معادل $4/6\%$ بود برای سال‌های ۱۹۷۴-۱۹۸۹ یعنی دوران حاکمیت پینوشه و به اصطلاح بچه‌های شیکاگو به $2/6\%$ تنزل یافت.^۳

معمولًا تورم، ظالمانه‌ترین مالیات بر فقراء خوانده می‌شود؛ اما آن بلایندر و ریکا بلاتک نشان داده‌اند که در برخی از کشورها فقراء از «بیکاری و رکود» بیشتر در رنج قرار می‌گیرند تا «تورم». بنابراین گفته‌اند که در آنجا می‌بایست بیکاری را ظالمانه‌ترین مالیات بر فقراء خواند.^۴ در این زمینه به راحتی می‌توان گفت که نتایج حاصل از اجرای برنامه تعديل ساختاری احتیاط را از دست نداده و با ایجاد رکود تورمی، کوچک‌ترین تردیدها را نسبت به سمت گیری‌های خود درباره فقراء از بین برده است. زیرا بنا به گفته تیلور، هرگاه که مجموعه سیاست‌های

1- Lance Taylor, OP. Cit. P.27-28.

2- H. Bienen & J. Water Bury, "The Political Economy of Privatization in Developing Countries", in The Political Economy of Development & Under Development, Charles Wilber (Editor), P.388.

۳- جیمز پتراس و استیو وی آس، همان مأخذ، ص ۷۰.

4- P. Sreeten, Structural Adjustment: A Survey of Issue Options, in World Development, Vol.15. No. 12, 1987, P. 1476.

به اصطلاح اصلاحی برنامه تعديل ساختاری صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به کار گرفته شده‌اند، موجب کاهش کارایی و متنزل شدن امور تولیدی به واسطه مسائل مالی گشته و به افزایش هزینه اعتبارات منجر گردیده است. به علاوه از جمله دیگر نتایج آن تورم رکودی (بهره‌برداری زیر ظرفیت به همراه تورم شدید)، کاهش تقاضا برای سرمایه‌گذاری، هرج و مرج، احتکار، سفت‌بازی و سرانجام سقوط مالی بوده است.^۱

در عرصه بین‌المللی نیز مسئله به همین ترتیب است و هیچ‌گونه ضابطه عقلی و آرمان‌خواهانه انسانی روابط میان کشورها را نمی‌تواند به شکل کامل و قابل قبولی توضیح دهد. ژان فوراسیته اقتصاددان و آینده‌شناس فرانسوی به درستی می‌گوید: «حتی در سال‌های ۱۹۵۰-۱۹۶۰ که آمریکا به وضوح بر جهان (به اصطلاح) آزاد مسلط بود، اقتصاد این جهان بیانگر تعقل یا عدالت درخشنان نبود. اما پس از پایان دهه ۱۹۶۰ وضع بسیار بدتر شده است. روابط به صورت روابط فردی براساس زور درآمده، و روش‌های حقیرانه‌ای به آنها حاکم شده است. واژه‌هایی چون عدالت، تساوی حقوق، حقوق بشر بر همه لب‌ها چاری است و در همه متون دیده می‌شود؛ اما در عمل، همه‌جا، در روابط دولت‌ها با دولت‌ها و گروه‌ها با گروه‌ها همواره نیروی قدرت بر حق مرجع است.^۲

تبیین فوراسیته از بخشی از واقعیت‌های موجود در عرصه نظام بین‌المللی سخن به میان آورده است. اما قانون جنگل یا حاکمیت سرمایه در چارچوب برنامه تعديل ساختاری برای کشورهای توسعه نیافته که قادر زور و سرمایه کافی هستند، به واقع وضعیتی دردنگ و غیرقابل قبول به وجود می‌آورد. اگر از ساده‌ترین نقطه شروع کنیم، برای مثال تا قبل از آغاز برنامه تعديل، مستقل از ملاحظات مهمی مانند قانون اساسی یا موائزین ایدئولوژیک، اگر یک شهروند ایرانی تصمیم به مشارکت و سرمایه‌گذاری مشترک با خارجیان

۱- جیمز پتراس و استیو وی آس، همان مأخذ، ص ۳۶.

۲- ژان فوراسیته، تمدن سال ۲۰۰۱، ترجمه خسرو رضایی، چاپ اول، انتشارات سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، ۱۳۷۱، صص ۱۰۱ و ۱۰۲.

در رشته خاصی می‌گرفت، به ازای هر یک میلیون دلار سرمایه طرف خارجی، سرمایه‌گذار ایرانی نیازمند استفاده از هفت میلیون تومان از پس‌اندازهای قبلی خود بود. اما اکنون طرف ایرانی جهت برابری با سرمایه‌گذار خارجی پیش‌گفته می‌باشد. رقیم متجاوز از ۴۰ برابر سرمایه قبلی را در اختیار داشته باشد. این مسئله در مورد تک تک سیاست‌های اجرایی پیشنهادی برنامه تعديل قابل بررسی و مشاهده است. آنجا که بحث از خصوصی‌سازی مطرح است، در واقع این سیاست پوششی برای نقد کردن بدھی‌هاست.^۱ آنجا که بحث از آزادسازی تجاری به میان می‌آید، به آزادسازی واردات برای کشورهای توسعه نیافته می‌انجامد و ذره‌ای از قواعد و معیارهای حمایتگرایانه در کشورهای توسعه یافته را شامل نمی‌شود و ...

به عبارت دیگر، در سایه برنامه تعديل ساختاری، کشورهای صنعتی، بر حسب سلسله مراتب قدرت اقتصادی خود، از شرایط جدید کشورهای توسعه نیافته بهره‌مند می‌شوند. به گفته اقتصاددانان آمریکا، کشورهای توسعه نیافته با افزایش واردات خود از آمریکا به میزان ۲۰٪ طی سال‌های ۱۹۹۲-۱۹۹۱ موجب نجات اقتصاد نابسامان این کشور شده‌اند. به گفته این اقتصاددانان در اوضاع و احوالی که اقتصاد اروپا و ژاپن در وضع شکل ناگرفته‌ای بود، اگر کشورهای توسعه نیافته با واردات انبوه خود از آمریکا به داد آن کشور نمی‌رسیدند، اقتصاد آمریکا با کسدای و خیمی رویه‌رو می‌شد. صادرات آمریکا به کشورهای در حال توسعه در سال ۱۹۹۲ به ۱۶۷ میلیارد دلار رسید که ۱۴٪ نسبت به سال ۱۹۹۱ افزایش داشته است.^۲ بیل کلیتون رئیس جمهور وقت آمریکا به صراحت اظهار داشت که تأکید بر آزادسازی تجاری و افزایش گسترده دخالت‌های گات در سرنوشت بازرگانی جهان تا سال ۲۰۰۰، سالانه بین ۱۰۰ تا ۲۰۰ میلیارد دلار برای اقتصاد آمریکا منافع در برخواهد داشت و صدها هزار شغل جدید در این کشورها به وجود خواهد آورد.^۳

۱- Lance Taylor, OP. Cit., P. 30.

۲- روزنامه اطلاعات، شنبه، ۶ شهریور، ۱۳۷۲، ص ۴.

۳- ماهنامه سپله؛ شماره ۷، خرداد ۱۳۷۳.

این مسئله در مورد اقتصادهای صنعتی دیگر نیز قابل طرح است و به خصوص ژاپن و آلمان، بیش از سایر کشورها از شرایط ایجاد شده منفعت خواهند برد. برای مثال برپایه محاسبه کارشناسان اداره آمار آلمان این کشور در تجارت با جهان سوم از سال ۱۹۸۰ میلادی، میلیاردها مارک سود برد است. همچنین بهای کالاهای صادراتی آلمانی به کشورهای جهان سوم نیز افزایش یافته است، رابطه مبادله کالا بین سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۹۳ میلادی ۴۹٪ به سود آلمان افزایش یافته است. به گونه‌ای که آلمانی‌ها اینک در ازای صدور مقدار مساوی کالا به جهان سوم، ۴۹٪ بیشتر از جهان سوم دریافت می‌کنند.^۱ این است که تیلور با صراحة می‌نویسد: اگر قرار می‌شد که لزوم حقیقت‌گویی در تبلیغات برای رهنماهی سیاستگذاری اقتصادی هم رعایت شود، در آن صورت هر نسخه‌ای که برای آزادسازی تجاری نوشته می‌شد، ناگزیر با این یادآوری همراه می‌بود: «اخطر! نمی‌توان اثبات کرد که آزادسازی تجاری موجب ارتقاء کارآیی فنی می‌شود و تجربه‌های عملی نیز تاکنون چنین چیزی را نشان نداده‌اند».^۲

بنابراین دریافت نکته که چرا از سال‌های آغازین دهه ۱۹۸۰ کشورهای صنعتی به ویژه آلمان، ژاپن و آمریکا هر نوع ارائه به اصطلاح کمک به کشورهای توسعه نیافته را موقول به اجرای برنامه تعديل ساختاری کرده‌اند، چندان دشوار نخواهد بود.^۳

اندرو ور، پژوهشگر مشهور انگلیسی پا را از این نیز فراتر گذاشته است. به عقیده وی، نبود ابرقدرت شوروی در صحته رقابت سیاسی آفریقا، علت خوبنرسدی نسبی مقامات آمریکایی در مورد جریانات سیاسی موجود در این قاره است. زیرا بنابر تحلیل آن‌ها در فقدان چنان رقابتی، غرب قادر خواهد بود با سلاح اقتصادی، روند بسیاری از تحولات منطقه را در کنترل بگیرد. به نظر او با نفوذی که صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در تعیین جهت

۱- روزنامه اطلاعات، دوشنبه، ۱۴ تیر ماه، ۱۳۷۲، ص ۴.

2- Lance Taylor, OP. Cit., P. 26.

۳- سازمان ملل متحد، بحران بدھی‌ها، ترجمه کورس صدیقی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

حرکت اقتصادی و سیاسی به دست آورده‌اند، استفاده از سازمان سیا در بسیاری موارد دیگر لزومی ندارد.^۱

البته در زمینه اجرای برنامه تعديل ساختاری می‌باشد میان دو گروه کشورها تفاوت قائل شد. برای آن دسته از کشورهایی که در ابتدای دهه ۱۹۸۰ بحران بدھی‌ها دامنگیرشان شد؛ از بسیاری جهات شاید اجرای برنامه تعديل ساختاری اجتناب‌ناپذیر بود. اما آن دسته از کشورهایی که به خصوص بعد از فروپاشی بلوک شرق مرعوب تبلیغات ایدئولوژیک و سیاسی غرب شدند و چنین پنداشتند که رهنمودهای غرب چون از طریق موازین علم اقتصادستی نیز پشتیبانی می‌شوند، پس لابد علمی هستند و باید عمل شوند و بدون آنکه مشکلی در زمینه تراز پرداخت‌ها داشته باشند، وارد چنین میدانی شدند؛ می‌باشد به طور جدی، به خصوص به اعتبار ملاحظات انگیزشی برنامه تعديل در ارزیابی‌های خود تجدیدنظر اساسی نمایند.

منافع «فردی» و «جمعی» در فرایند تعديل ساختاری

با همت اداره کل ارشاد اسلامی تهران، همایشی با عنوان «اولویت منافع جمعی» در سال ۱۳۷۷ برگزار شد، من به درخواست دست‌اندرکاران همایش، مقاله‌ای تهیه و ارائه کردم.

با توجه به مجموعه مسائلی که پس از برگزاری این همایش پدید آمد، به نظرم رسید که این موضوع مهم و قابل تأمل را باید در سطح گسترده‌تری مطرح کنم، تا به گونه‌ای مورد توجه صاحبان اندیشه و قلم قرار گیرد، به همین دلیل، مقاله مذکور با اعمال برخی تجدیدنظرها و اختلافات در مجله علمی - پژوهشی نامه مفید، سال ششم، شماره سوم، شماره پیاپی ۲۳، پاییز ۱۳۷۹، به چاپ رسید.

جهت گیری‌های این مقاله از آن رو جالب توجه و تأمل برانگیز است که من در آن زمان تسلط کافی به رویکرد نظری نهادگرایان نداشتیم، اما در عین حال، منطق مطالب به گونه‌ای ساماندهی و ارائه شده است که کاملاً با رویکرد این گروه برای غلبه بر معصل بنیادی «فرد در برابر جمع» سازگاری دارد.

مقدمه

یکی از مهم‌ترین مسائل قرن بیستم که به موازات حرکت به سمت سال‌های پایانی قرن مزبور همواره از اهمیت فزاینده‌تری برخوردار شده است، مسئله پیشرفت‌های خارق‌العاده علمی و فنی و تغییرات اجتماعی‌ناپذیر ناشی از آن است. روند پرستاب این تحولات از یکسو مسئله انطباق و تطبیق را مطرح می‌سازد،

و از سوی دیگر منشأ برانگیختن تأملات بنیادی‌تری می‌شود، مبنی بر اینکه در کجا قرار داریم، به کدام سو می‌رویم و به کدام سو باید برویم؟ برای کشورهای توسعه نیافتنه مواجهه عالمانه با این تحولات در عین حال که بسیار دشوارتر است، از درجه اضطرار بیشتری نیز برخوردار می‌باشد و البته محدودیت‌های خاص خود را هم دارد. دشوارتر بودن این مواجهه به واسطه آن است که کشورهای مزبور در تحقق دستاوردهای علمی- فنی سهم بسیار ناچیزی دارند و معمولاً با میوه‌ها و ثمرات آنها رویه‌رو می‌شوند، بدون آنکه در جریان فرایندهای منتهی به ظهور آنها قرار داشته باشند. به همین خاطر همواره در معرض خطر تحويل^۱ مجموعه‌های بسیار پیچیده اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی به عناصر و محصولات نهایی و ثمرات حاصل شده قرار دارند، که به بسط نوعی سطحی‌نگری و ساده‌اندیشی در قالب یک فرهنگ مسلط کمک می‌کند. همین امر در مرحله بعد استمرار عقب‌ماندگی را به صورت‌های گوناگون باز تولید خواهد کرد.

اما برخورداری از درجه اضطرار بیشتر ناشی از آسیب‌پذیری بسیار شدید این کشورها از روندهای تحولات مزبور در کنار قدرت انعطاف و تطابق بسیار محدود و ناچیز آنها است. زیرا قدرت انعطاف و هضم تحولات بزرگ منوط و موکول به وجود ظرفیت‌های بسیار بالای نهادی و سازمانی برای بسیج توانایی‌های فکری است و هرگونه تطابق عالمانه مستلزم شناخت عمیق «خود» با همه پیچیدگی‌هایش، شناخت عمیق «هر تحول در هر عرصه‌ای» و با همه پیچیدگی‌هایش و شناخت «سازوکارهای انتظامی» با همه پیش‌نیازها و ابزارها و تجهیزات آن است.

فقدان مجموعه ظرفیت‌ها و توانایی‌های مزبور، واکنش‌هایی را نسبت به هرگونه دستورد فکری، علمی یا فنی به وجود می‌آورد که در سطح متوقف می‌شود و به شناخت صورت و شکل بسته می‌کند و با عنادی‌بینی همچون تقلید بی‌ضابطه و بی‌منطق یا مدگرایی مورد خطاب قرار می‌گیرد.

تا آنجا که به مصلحت جمیع و موضوعیت یافتن و جدی شدن آن به عنوان یک مسئله اجتماعی طی سال‌های اخیر مربوط می‌شود، بدون کمترین تردیدی می‌باشد بینان‌های «فکری - فلسفی» حاکم بر رفتار و سیاست‌های مدیریت توسعه کشور را مورد توجه قرار داد. زیرا مطرح شدن یک مسئله یا نیاز، در یک ساخت توسعه نیافته آن هم با تجربه نیم قرن برنامه‌ریزی توسعه، خواه ناخواه ناشی از نادیده گرفتن یا انتخاب نادرست در آن عرصه خواهد بود. در طی ۱۰ سال گذشته، هرچند با فراز و نشیب‌های بسیار، آنچه که در مرکز اندیشه و عمل مدیریت توسعه کشور قرار داشته، برنامه تعديل ساختاری است، یعنی برنامه‌ای که در آن سازماندهی نظام اقتصادی - اجتماعی بر فلسفه «اصالت فرد» و خداکثرسازی «سود فردی» استوار است.^۱ در چارچوب این نگرش، «کل» یا «جامعه» هیچگونه اصالتی ندارد و چیزی جز مجموع تک تک «افراد» نمی‌باشد به حساب آید. بنابراین تا آنجا که به علم اقتصاد مربوط می‌شود، تقاضای کل^۲ یا «عرضه کل» به صورت مستقل موضوعیت و اصالت ندارند و چیزی بیش از جمع افقی تک تک عرضه‌ها و تقاضاهای انفرادی نخواهند بود.^۳ فقط و فقط «فرد» و تک تک افراد به صورت کاملاً مجزا و مستقل از یکدیگر و بدون هیچگونه تعاملی باهم موضوعیت دارند و می‌باشد به عنوان یک واقعیت قائم به ذات در نظر گرفته شوند. جامعه (ملت) قبل از هر چیز تجلی اراده معنی دار یکایک افرادی است که می‌خواهند در چنین ساختی زندگی کنند.^۴

طبیعی است که در چارچوب چنین روشی، مصلحت جمیع یا هر چیزی که بر هویت جمیع منطبق باشد چیزی جز یک پندار یا اعتبارسازی نیست. این نفع شخصی و انگیزه‌های فردگرایانه است که مستقلًا واقعیت و موضوعیت

۱- لستر تارو، رویارویی بزرگ، ترجمه عزیز کیاوند، نشر دیدار، چاپ اول، ۱۳۷۳، ص ۲۹.

۲- اکثر کتاب‌های درسی اقتصاد خرد در این زمینه قابل مراجعت هستند.

۳- ژولین فروند، جامعه‌شناسی ماکس ویر، ترجمه عبدالحسین نیک‌گهر، نشر نیکان، چاپ اول، ۱۳۶۲، ص ۱۲۳.

دارد و یک موجود قائم به ذات است. اگر اکنون پس مدت‌ها مسئله مصلحت جمعی و نسبت آن با نفع شخصی مطرح می‌شود، در واقع می‌بایست آن را واکنشی در برابر رویکرد فردگرایانه برنامه تعديل ساختاری دانست. همانطور که با تغییر دولت و انتخاب رئیس جمهور جدید و در چارچوب آنچه که به نام «طرح ساماندهی اقتصاد کشور» خوانده شده صراحتاً اظهار شده است که رویکرد جدید، به مسائل اقتصادی، نگرش اقتصادی – اجتماعی است و نه نگرش اقتصادی محض. گرچه تصریح نمی‌شود که در چارچوب برنامه تعديل ساختاری تصور می‌شد می‌توان با نگرش اقتصادی محض برنامه تنظیم کرد. در دوران تعديل ساختاری به صراحت سخن از اولویت نداشتن توزیع عادلانه درآمدها و ثروت‌ها به میان می‌آمد و همه چیز منوط و موکول به افزایش تولید اعلام می‌گشت و بحث از توزیع قبل از تولید را چیزی جز تقسیم فقر نمی‌دانستند. در مقابل در طرح ساماندهی بسیار صریح و روشن اظهار می‌شود که هرگاه احیاناً تعارضی میان رویکردهای معطوف به افزایش تولید و دستیابی به رشد اقتصادی و مسئله توزیع عادلانه درآمدها و ثروت‌ها پیدا شد، دولت به نفع عدالت اجتماعی و وجه اقتصادی آن، از رشد صرف‌نظر خواهد کرد.^۱

پیام اصلی این تحقیق آن است که در کل نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی توسعه کشور باید این توجه و دقت نهادینه شود که در هر برنامه اقتصادی، طیف وسیعی از پیش فرض‌ها و پیش‌نیازهای فرهنگی – سیاسی و اجتماعی وجود دارد که توجه به آنها به همان اندازه توجه به اطراف و جوانب اقتصادی مسئله از اهمیت برخوردار است و می‌بایست ریزبینانه مورد توجه و تأمل قرار گیرد. در غیر این صورت، تا آنجا که به موضوع حاضر مربوط می‌شود، تلاش برای پیش افتادن از برنامه به هر قیمت ممکن و تلاش برای تبرئه خود به قیمت متهم ساختن دیگران (که در دوران اجرای برنامه تعديل ساختاری

۱- وزارت امور اقتصادی و دارایی، طرح ساماندهی اقتصاد کشور، انتشارات وزارت امور اقتصادی و دارایی، چاپ اول، ۱۳۷۷.

به صورت فرهنگ مسلط اجزاء مدیریت توسعه کشور درآمده بود، و به طور همزمان هم فلسفه برنامه‌ریزی توسعه را مخدوش می‌ساخت و هم به واسطه بد گمانی‌ها و اختلاف افکنی‌هایی که ایجاد می‌کرد) می‌تواند آثار مخرب مادی – انسانی خود را همچنان به کشورمان تحمیل نماید!

بنیان فردگرایی روشن شناختی برنامه تعديل ساختاری
 در کلیه آثاری که به بنیان‌های نظری برنامه تعديل ساختاری پرداخته‌اند، نوعی اتفاق نظر اساسی در باب نگاه نوکلاسیکی حاکم بر برنامه مزبور وجود دارد.
 به واسطه اشتراک نظر کامل میان اقتصاددانان کلاسیک و اقتصاددانان نوکلاسیک بر محورهای کارایی نیروهای بازار، راهگشایی رقابت آزاد و رویکرد اصالت فرد، می‌توان نگاه نوکلاسیکی به مسائل اقتصادی را دقیقاً دنباله نگاه کلاسیک دانست. با این تفاوت که به واسطه تمرکز فوق العاده و تأکید بنیادی اقتصاددانان نوکلاسیک به مسئله تخصیص کارآمد منابع و نقش تعیین‌کننده سیستم قیمت‌ها،^۱ به رویکرد مزبور مکتب پولی نیز اطلاق می‌شود.^۲

امروزه چنین است که اقتصاد پولی در بسیاری از دانشگاه‌های غرب جا افتاده، سیاست‌های اقتصادی را در آمریکا و انگلستان رهبری کرده و بر سیاست‌های اقتصادی قاره اروپا اثرگذاشته است. سازمان‌های بین‌المللی، خصوصاً بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول ضمن پشتیبانی از تفکر پولی، سعی کرده‌اند آن را در کشورهایی از جهان سوم که خواهان کمک از آنها بوده‌اند، ترویج دهند.^۳
 کنت ارو اقتصاددان بر جسته و مشهور «اصالت فرد» را به عنوان یک قاعده و معیار در نگاه نوکلاسیکی معرفی کرده است. او تصریح می‌کند که ما

۱- Bruce Herrick & Charles Kindleberger, "Economic Development", McGraw-hill, New York, 4th Edition, 1963, P.5.

۲- کیت گرینین، راهبردهای توسعه اقتصادی، ترجمه حسین راغفر و محمدحسین هاشمی، نشر نی، چاپ اول، ۱۳۷۵، صص ۶۹-۱۰۷.

۳- همان مأخذ، ص ۷۶.

آموخته‌ایم در مطالعات خود، در قضایت‌هایمان درباره هر پژوهش اقتصادی، در تبیین رفتارها و مسائل و در پیشنهاد سیاست‌های معین همواره به این اصل که همه اندیشه‌ها و پیشنهادهای ما می‌باشد صرفاً مبتنی بر فردگرایی و در چارچوب عمل افراد و نه سایر تحولات اجتماعی باشد، پایبندی نشان دهیم.^۱ بنابراین همه مباحث و اصول دیگری که در این نحوه نگاه بر مسائل مشاهده می‌شود، از قبیل نگاه خاصی که به دولت و حدود دخالت آن در اقتصاد می‌شود، نگاه خاصی که به مسئله برابری و توجیه ضرورت نابرابری می‌شود، نگاه خاصی که به رابطه انسان و اجتماع می‌شود، می‌باشد در همین چارچوب مورد توجه قرار گیرد. بتام اجتماع را پیکره‌ای تخیلی می‌دانست که در آن، آنچه که واقعیت و اصالت دارد، افراد هستند.^۲

همان طور که هایک نیز اجتماع را چیزی جز یک تجربید مردم‌پسند معرفی می‌کرد که دانشمندان علوم اجتماعی نمی‌باشد آن را با واقعیت اشتباه بگیرند،^۳ انسان اقتصادی موردنظر دیدگاه نوکلاسیکی، انسانی است که رفتارهایش می‌باشد به صورت ذره‌ای و اتمیستیک مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد، یعنی جدای از طبیعت و جدای از سایر انسان‌ها! بنیان فلسفی جدایی انسان‌ها از یکدیگر، فلسفه‌ای است که در آن تجربه فرد به عنوان سنگ محک حقیقت است، همانطور که جدایی انسان از طبیعت، قالب فلسفی خود را در جدایی واقعیات از ارزش‌ها و «است» از «باید» می‌باشد،^۴ که در هر حال بنیان روشن شناختی خود را از پارادایم نیوتونی و موازین حاکم بر آن گرفته است.

1- Kenneth J. Arrow, "Methodological Individualism & Social Knowledge", American Economic Review, Vol. 84, No.2, May 1994, P.1.

2- Jeremy Bentham, "Introduction to the Principles of Morals and Legislation" Chapter I, Paragraph IV.

3- Friedrich V. Hayek, "The Counter Revolution of Science", Collier Macmillan, 1955, P. 38.

4- آنتونی آریلاستر، ظهور و سقوط امپریالیسم غرب، ترجمه عباس مخبر، نشر مرکز، چاپ اول، ۱۳۹۹، ص. ۳۱

دست اندر کاران عمدۀ مکتب نوکلاسیک، نظام اقتصادی را همانند جهانی مادی (طبيعي) که در مکانیک نیوتون انعکاس می‌یافتد می‌رساند. امور اقتصادی از این دیدگاه، تابع قوانینی است که گرچه کشف آنها توسط انسان میسر است ولی خود بپرون از فرمان او هستند. پس عاقلانه این است که اشخاص، در امور روزانه‌شان خواص این قوانین را درک کنند، تا بتوانند هوشمندانه رفتار نمایند. به این ترتیب، این امر به عنوان یک هدف عمدۀ اقتصادی قرار گرفت که اهمیت قوانین مزبور - قوانین طبیعی - به عموم فهمانده شود.^۱

از همین روست که تحولات و تغییرات اقتصادی - اجتماعی در این دیدگاه در چارچوب الگوی تعادلی پایدار مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد که براساس آن فرض شده است سیستم‌های اقتصادی - اجتماعی نیز مانند جهان طبیعت از یک نظام، تعادل ایستای ابدی برخوردارند. «عدم تعادل‌ها» در آن اساساً جزئی، موقتی و زودگذر هستند و بنابراین هیچ نیازی به دستکاری و - دخالت نیست. دخالت‌ها، به ویژه دخالت دولت - هرچند از سر حسن نیت - پیش از آنکه منجر به از بین بردن عدم تعادل‌های مزبور شود، خود منشأ اختلال‌های جدید نیز خواهد شد. از این منظر، با پدیده فقر و نابرابری هم نمی‌باشد به هیچ وجه برخورد کرد. زیرا اولاً فقر نیز مانند مسائل دیگر از قبیل مرگ، بیماری، زمستان یا هر نوع پدیده طبیعی دیگر است، و ثانیاً فقر نیز مانند هر مسئله اجتماعی دیگر منشأ فردی دارد. از دیدگاه اقتصاد سیاسی لیرال، فقر جنبه فردی محض داشته و به عواملی از قبیل ریاکاری و راحت‌طلبی، اسراف یا بدشانسی افراد مربوط می‌شود.^۲

پس ساماندهنده همه امور، دست نامرئی است و «دخالت‌ها» جز آثار تخریبی بیشتر ثمری ندارند. از دیدگاه طرفداران اقتصاد کلاسیک و نوکلاسیک، جهان طبیعت و نظام اقتصادی - اجتماعی که جزئی از آن مجموعه بزرگ است،

۱- ویلیام، جی، باربر، سیر اندیشه‌های اقتصادی، ترجمه حبیب‌الله تیموری، انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، چاپ اول، ۱۳۷۰، صص ۱۰-۱۳.

۲- آتنوی آر بلامت، همان مأخذ، صص ۳۹۰-۳۹۴.

چونان ساعتی دقیق و کم نظر ساخته شده است. تأثیف و همسازی آن به گونه‌ای ماهرانه و استادانه انجام یافته است که به محض راه افتادن آن و آغاز به کار، دیگر همه چیز مطابق طرح نخستین مهندسی آن رخ خواهد داد، و حرکات آن دیگر محتاج دخالت‌های نو به نوی خود مهندس سازنده ساعت و یا گماشته عاقل دیگری از سوی او نیست. بلکه مطابق طرح عالم و تأثیف نخستین کارخانه، کار خود را در جای خود انجام خواهد داد و از این منظر هدف، کشف قوانین حاکم بر آن رفتار است و سپس انطباق خود با آن قوانین. بنابراین قوانین را می‌بایست اموری ادرائی دانست که فاعل‌های مختار و عاقل، رفتار خود را می‌بایست بر وفق آنها تنظیم کنند.^۱

سؤال دیگری که می‌بایست در این چارچوب به آن پاسخ مناسبی داده شود نسبت میان فرد و جامعه و منافع فردی و مصالح جمیع است. پاسخ نیز در یک بیان ساده به این است که گرچه در چارچوب مکتب اصالت فرد، همه در راستای منافع شخصی عمل می‌کنند، و هر کس تلاش می‌کند تا به نحو دلخواه خود از اموال، اندیشه، هنر و فعالیت خود منطبق بر اقتضایات نفع شخصی بهره‌برداری کند، ولی آزادی همگانی و وجود رقابت آنچنان نظم طبیعی ساده و روشنی در جامعه ایجاد می‌کند که افراد ناگزیر از مرااعات حال یکدیگر هستند و تضاد و تصادمی بوجود نمی‌آید، بلکه سرانجام هر کس به صورت ناخودآگاه و در حالی که در تعقیب نفع شخصی خویشتن است، عامل خوشبختی دیگران گشته و سعادت انفرادی او در سراسر جامعه تعمیم یافته و به یک سعادت کامل و جامع اجتماعی منجر می‌گردد. به عبارت دیگر، نظم طبیعی خود سامان به صورت خودبه‌خودی یک نظم حقوقی - اجتماعی خودسامان را نیز بوجود آورده و مبنای عمل اجتماعی قرار می‌گیرد.^۲

- ۱- ادوین آرتور برت، مبادی مابعدالطبیعتی علوم نوین، ترجمه عبدالکریم سروش، انتشارات علمی فرهنگی، چاپ اول، ۱۳۱۹، ص ۱۹۳.
- ۲- روز گورویچ، مبانی جامعه‌شناسی حقوقی، ترجمه حسن حبیبی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۴۸، ص ۷۱.

جوش خوردن منافع فرد با مصلحت جمیع در سایه سازوکار دست نامرفتی، به گونه‌ای که با موازین خودخواهانه و در چارچوب نفع شخصی و نیز با نگاه اتمیستیک به همه مسائل نیز سازگاری داشته باشد، توسط اسمیت در کتاب ثروت ملل تشریح شده است^۱ و تا همین امروز به همان صورت مورد استفاده قرار می‌گیرد. نمونه اعلای هماهنگی بین منافع فردی و مصالح جمیع در تمثیل مشهور میلتون فریدمن – درباره تولید مداد – آمده است.

هیچیک از افراد به تنها بی نمی‌داند که چگونه باید یک مداد را تولید کند: تولید مداد به همکاری تعداد زیادی از افراد نیاز دارد. هیزمشکن‌ها برای بریدن درختان به اره، کامیون، طناب و دیگر لوازم احتیاج دارند تا آنها را قطع کنند و حرکت دهند. تمامی این وسایل به مهارت معدنچیان، فولادسازان، کارگران ذوب فلز، کارگران تولید و طناب‌سازی نیاز دارد. با این همه، درختان باید پس از آن توسط افراد دیگری خرد و به وسیله رنده صاف شود. مغز مداد باید در کشورهایی مانند سریلانکا از معدن استخراج شود و سپس به وسیله تجار دریانورد به آن سوی دریاها حمل شود. به همان ترتیب، ته فلزی مداد باید از سنگ آهن استخراج و عیار زده شود و سپس به ورق تبدیل گردد و با دستگاه پرس شکل بگیرد. پاک کن ته مداد به لاستیک و روغن گیاهی نیاز دارد که باید عمل آید، استخراج، حمل و سپس ساخته شود و همین طور الی آخر! مسئله از زبان فریدمن این است که هیچیک از هزاران نفری که در کار تولید مداد درگیر هستند، ظایف خود را به این علت که مداد لازم داشته‌اند، انجام نمی‌دهند. بعضی از آنها هرگز مدادی را نمی‌بینند و اصلاً نمی‌دانند مداد به چه دردی می‌خورد. هر یک از آنها کار خود را به عنوان وسیله‌ای برای به دست آوردن کالاها و خدماتی که می‌خواهد، دنبال می‌کند....

بدین ترتیب، منافع شخصی افراد در فرایند تولید، فعالیت‌های آنها را هماهنگ می‌سازد و تضمین می‌کند که خواسته‌های مصرف‌کنندگان نه تنها

در تقاضای آنها برای مداد، بلکه برای تمام کالاها و خدمات مورد نیاز آنها ارضاء شود. به علاوه، نظام بازار تضمین می‌کند که این خواست‌ها با پایین‌ترین هزینه ممکن ارضاء شود، زیرا این هدف نیز با منافع افراد درگیر در فرایند تولید هماهنگ خواهد بود.^۱

بدیهی است که در چارچوب رویکرد نوکلاسیکی، این امر منحصر به تولید مداد نیست و در فرایند تولید همه کالاها و خدمات می‌تواند موضوعیت داشته باشد. اما وجود هماهنگی خودکار و خود سامان فرد و جامعه در بینش مزبور، مشکل را به راحتی حل می‌کند. هرچند که در قسمت‌های بعدی توضیح داده خواهد شد که تبیین‌های مزبور با چه نارسانی‌هایی رویه روت است. به هر حال، از نگاه نوکلاسیکی، هر فرد در تلاش است تا پریقه‌ترین کار را برای هر نوع سرمایه‌ای که در اختیار دارد، بیابد. اما فرایندهای مربوط به این عمل، ناگزیر وی را با نهادهای اجتماعی رویه رو می‌سازد که یکی از آنها نهاد بازار است. بدین ترتیب که «بازار آزاد» که در آن تولیدکنندگان در تلاش خودخواهانه برای سودبیشتر با یکدیگر رقابت می‌کنند، متضمن هدایت سرمایه و کار در جهتی خواهد بود که بازدهی بیشتر دارد. همچنین بازار آزاد تضمین می‌کند که کالای تولید شده بیش از همه مورد درخواست و نیاز مصرف‌کنندگان باشد، خواست و نیازی که با امکانات و آمادگی برای پرداخت بهای آن کالاها سنجیده می‌شود. به علاوه بازار موجب تلاش مداوم برای بهبود کیفیت کالاها و سازماندهی تولید می‌گردد به صورتی که بالاترین کارایی و کمترین هزینه ممکن را داشته باشد.

تمامی این فعالیت‌های سودمند، نتیجه مستقیم رقابت افراد خودخواهی است که هر یک به دنبال منافع خود هستند... نهاد اجتماعی شکفت‌آوری که این همه را ممکن می‌سازد، بازار آزاد و بدون محدودیت یعنی عرضه و تقاضاست... که مهم‌ترین حسن آن این است که نیازی به هیچگونه راهنمایی،

۱- ریمون باتلر، اندیشه‌های اقتصادی میلتون فریدمن، ترجمه فریدون تقضی، نشر نی، چاپ اول، ۱۳۷۷، صص ۲۳۱-۲۳۰.

هدایت و محدودیت پدرسالارانه ندارد... اقتصاد مبتنی بر بازار با نظمی طبیعی که در آن رفاه هر یک از افراد و همینطور رفاه تمامی جامعه که در نهایت امر تنها مجموعه‌ای است از افرادی که آن را به وجود می‌آورند، به حد اکثر می‌رسد.^۱

بررسی تجارب عملی

در توجیه ملاحظات و موازین پیش‌گفته، مهم‌ترین استدلالی که مطرح است، تجربه موفق کشورهای صنعتی، به ویژه انگلستان و امریکاست. گفته می‌شود این دو کشور براساس رویکرد اصالت فرد، با تکیه بر الگوهای اقتصادی کلاسیک و نئوکلاسیک و در سایه اجازه عملکرد آزادانه به نیروهای بازار توانسته‌اند دستاوردهای خیره‌کننده‌ای ظاهر سازند.

در مواجهه با چنین استدلالی، چند گروه واکنش از سوی اقتصاددانان ظاهر گشته است. گروهی ارزیابی روش شناختی از مبانی و مفروضات بنیادین اقتصاد نئوکلاسیک را وجهه همت قرار داده وسعي کرده‌اند نارسایی‌های نظری روش شناختی آن را عمدۀ سازند.

گروهی دیگر مراجعه به تاریخ را راهگشا دانسته و چنین تصور کرده‌اند که مراجعه به تاریخ می‌تواند نشان دهنده میزان پایبندی عملی مدیریت توسعه در کشورهای صنعتی به رهنمودهای اقتصاد نئوکلاسیک باشد. و بالاخره گروهی نیز توجیه آنچه را که در کشورهای صنعتی اتفاق‌افتدۀ است، از طریق رویکردهای نظری رقیب دنبال کرده‌اند، که اقتصاددانان مکتب تاریخی، نهادگرایان و مارکسیست‌ها را می‌بایست در زمرة مهم‌ترین آنها دانست.

گری芬، گمراه کننده دانستن ادعاهای نئوکلاسیک‌ها - به ویژه فریدمن - به واسطه نارسایی‌های عظیم و بنیادی در قلمرو مفروضات و پیش‌نیازهای اقتصاد بازار از جمله پیش‌فرض مهم «اطلاعات کامل و مجانية» را مورد توجه

۱- ای.ک. هانت، تکامل نهادها و ایدئولوژی‌های اقتصادی، ترجمه شهراب بهداد، انتشارات شرکت سهامی کتاب‌های جیبی، چاپ اول، ۱۳۵۸، ص ۲۴.

قرار می‌دهد و می‌نویسد: این جمله فریدمن را که اگر انجام معامله‌های بین دو نفر اختیاری باشد، آن معامله واقع نمی‌شود، مگر اینکه طرفین باور داشته باشند که از انجام آن سود می‌برند، باید ساده‌اندیشانه و گمراه کننده دانست. زیرا حالات‌های متعددی را می‌توان در نظر گرفت. مثلاً ممکن است این دو در تشخیص منافع خود اشتباه کنند یا اطلاعات لازم و قضاوت صحیح نداشته باشند و در نتیجه نتوانند موارد را آگاهانه و به درستی انتخاب کنند. بسیاری از مصرف‌کنندگان هنگام رویارویی با طیفی از کالاهای توصیه شده در اقتصاد نوین، کاملاً در مورد مشخصات و خصوصیات کالاهای عرضه شده در جهل هستند و این مطلب در مورد همه کالاهای از پودر صابون گرفته تا ماشین ظرفشویی و اتومبیل و لوازم صوتی و تصویری و غیره صادق است. تولیدکنندگان یا کارفرمایانی هم که از قابلیت‌ها و استعدادهای مزدگیران خود غافلتند، دچار جهل هستند. بی‌اطلاعی به اندازه‌ای در اقتصاد فراگیر است که موجب شده تا نظریه‌های خاصی برای مبارزه با آن تدوین شود.

جوزف استیگلیتز این نظریه را الگوی اطلاعات ناقص خوانده و نشان داده است که حتی با این فرض که مؤسسات دیرتر در صدد تقلیل هزینه‌های کسب اطلاعات برآیند، اقتصاد به احتمال زیاد در هر لحظه مفروض تاریخ در شرایط بهینه پارتو نخواهد بود، یعنی اقتصاد به احتمال زیاد با عدم کارایی رویه‌رو خواهد بود و این امر چنین می‌رساند که اصولاً مجموعه‌ای از دخلات‌های دولتی – مالیات و سویسیدها – وجود دارند که باعث می‌شوند افراد از وضع مادی بهتری برخوردار شوند.^۱

کنت ارو نیز تصریح می‌کند که با در نظر گرفتن نقش اطلاعات، محدودیت‌های روش سناختی فردگرایی ظاهر می‌شود. نقطه عزیمت پارادایم فردگرایانه، این واقعیت ساده است که همه تعامل‌های اجتماعی، درنهایت، تعامل میان افراد است. فرد در اقتصاد یا جامعه همانند اتم در دانش شیمی است. هر آنچه که اتفاق می‌افتد، در نهایت می‌تواند در چارچوبی معطوف به افراد

توضیح داده شود و تغییر گردد. البته افراد به صورت جداگانه عمل نمی‌کنند، آنها نسبت به یکدیگر واکنش نشان می‌دهند. پس هر یک از کشش‌های افراد، در میان زنجیره‌ای از عوامل محدودکننده رفتار دیگران صورت می‌پذیرد؛ همانطور که عوامل محدودکننده شخصی نیز برای هر فرد وجود دارد، مانند ثروت و قدرت افراد. به علاوه بازار از نظر یک اقتصاددان نمایش آشکاری از یک وضعیت اجتماعی است که ناشی از تعامل میان افراد است. مسئله «تراکم» در جوامع انسانی، مثلاً در جاده‌ها یا روی پل‌ها نیز یک حوزه بسیار بالهمیت و تیازمند مطالعه است... حتی در مدل عمومی تعادل رقابتی نیز که در آن افراد و بنگاه‌ها با قیمت‌های داده شده رو به رو هستند... در چگونگی انتخاب‌های تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان، عناصر تعیین‌کننده دیگری وجود دارد که همگی ماهیت اجتماعی دارند مانند سلیقه افراد، میزان ریسک‌پذیری افراد، تلقی افراد از مسئله ریسک، انتظارات آتی و ... همچنین است مسئله قیمت‌های بازاری که همه اقتصاددانان نئوکلاسیک اعتراف می‌کنند که اساساً مضمون و ماهیت غیرفردی دارند که در نهادهای اجتماعی و نه به وسیله نهادهای مزبور تعیین می‌شود.

مسئله پی‌آمدهای خارجی¹ نیز حداقل نزدیک به یک قرن است که اگر بخواهیم درباره آنها صریح و بی‌پرده صحبت کنیم، چیزی جز تعامل‌های اجتماعی غیر مربوط به بازار نیستند و در بردارنده مسائلی مانند محیط زیست، آلودگی، گرم شدن دمای زمین، ضایعات و زیالهای سمی و مسئله تراکم هستند. مسائل بعدی نیز عبارت از «علم» و «دانش فنی» و اطلاعات هستند که عمدتاً هویت اجتماعی دارند و در زمرة عوامل اصلی و تعیین‌کننده در هر اقتصاد به شمار می‌آیند². و البته باید دانست که نارسایی‌های رویکرد نظری مزبور بسیار فراتر از موارد اشاره شده مزبور است و در اینجا صرفاً به عنوان نمونه‌ای جزئی و فقط برای تأمل برانگیزی مطرح می‌شوند. عرصه دیگر بحث،

1- Externalities

2- Kenneth Arrow, OP. Cit., PP. 1-6.

شواهد تجربی است و در آن نشان داده شده است که عوامل غیربازاری و غیرمعطوف به «فرد» و «نفع شخصی»، آثار تعیین‌کننده در سرنوشت کشورهای صنعتی داشته‌اند، بلکه می‌توان ادعا کرد که پیشرفت‌های اساسی به دست آمده، عمده‌تاً ناشی از عدول از رهنمودهای اقتصاد بازار است و نه پاییندی به آنها!^۱

در اوایل قرن ۱۷ مسئله انباشت سرمایه در انگلستان به طرز چشمگیری با دزدی دریایی گره خورده بود. شرکت‌های خاصی به وجود آمده بودند که امر سازماندهی دزدان دریایی را بر عهده داشتند و به شدت مورد حمایت ملکه الیزابت بودند. بخشی از غنایم و اموال مسروقه به وی هدیه می‌شد و ماهرترین و پرکارترین دزدان در ناوگان سلطنتی انگلستان به مقام دریاسالاری نائل می‌شدند.^۲ سابقه حمایت‌گرایی و مخالفت با موازین تجارت آزاد نیز در انگلستان به سال ۱۵۲۰ می‌رسد که برای اولین بار صادرات پشم خام از این کشور ممنوع و صدور کالاهای ساخته شده مورد تشویق قرار گرفت.^۳

مسئله بعدی ایجاد شکل‌های اتحادی – استعماری است که به هیچ وجه تناسبی با اقتصاد ذره‌ای در بردارنده بی‌نهایت عاملان همطراز از نظر قدرت، دانش فنی و سرمایه ندارد. در این زمینه نیز باید دانست که اولین شرکت مهم از این دست کمپانی هند شرقی انگلیس است که سابقه تأسیس آن به سال ۱۶۰۰ میلادی باز می‌گردد. این کمپانی با ادغام ملاحظات سیاسی و اقتصادی و زیر نظر مستقیم ملکه انگلیس تشکیل شد و بنا به روایت شاردن زمام سیاست خارجی و امور تجاری بریتانیا با ممالک شرقی را به طور دریست در اختیار داشت و در تعیین میزان مالیات و قوانین و مقررات نقش تعیین‌کننده ایفا می‌کرد و انتخاب سفیر کیران و کنسول‌های کشور انگلستان در قلمرو مزبور نیز با ایشان بوده است.^۴

۱- آگیا سوا، *تاریخ سده‌های میانه*، ترجمه رحیم ریس‌نیا، انتشارات پیام، سال نشر ۱۳۵۳، ص. ۲۶۱.

۲- آندره آنیکین، *جوانی یک علم*، ترجمه ناصر ایرانی، انتشارات تیرنگ، ص. ۵۶.

۳- سیاحت‌نامه شاردن، ترجمه محمد عباسی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم، جلد اول، صفحه ۹۱.

نقش بسیار فعال دولت در امر حمایت‌گرایی نیز تا آنجا پیش رفته بود که در نیمه دوم قرن ۱۷ مهاجرت نیروی کار ماهر از یک کشور اروپایی به کشور دیگر با مجازات‌های بسیار سنگین همراه بود. برای مثال در ایتالیا اعدام مزبور منجر به زندانی شدن و مصادره اموال، در هلنلند به ضبط اموال و محرومیت از حقوق مدنی و در انگلیس به مصادره اموال و در مواردی اعدام متنه می‌گردید.^۱

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، در این زمینه نیز بحث بسیار است و گستره و عمق آن را تا حدود بسیار عظیمی می‌توان بسط داد.^۲ و بالاخره عرصه دیگری از این بحث، آن است که با بررسی فرایند توسعه کشورهای صنعتی معلوم می‌شود ابتدا در این کشورها یک انقلاب فرهنگی اتفاق افتاده که طی نزدیک به سه قرن دستاوردهای مربوط را درونی ساخته است (رنسانس). با تکیه بر دستاوردهای دوره رنسانس است که سپس یک انقلاب اجتماعی رخ می‌دهد و از طریق آن ما با استقرار نهادهای مدنی رو به رو هستیم (قراردادهای اجتماعی). در مرحله بعدی، انقلاب صنعتی به عنوان ثمره و میوه دو انقلاب پیشین رخ می‌نماید. این در شرایطی بوده است که با تکیه بر دستاوردهای دو انقلاب پیشین (انقلاب فرهنگی و اجتماعی)، در عین حال که به شدت درباره آزادی‌های فردی بحث و گفتگو صورت می‌گرفته و اقدامات کافی در جهت ترویج آن معمول می‌گشته است، اما آزادی‌های فردی از کمال نهادهای اجتماعی به گونه‌ای هدایت شده بودند که در عین امکان‌پذیری حفظ و گسترش انگیزه‌های فردی بر محور نفع شخصی، مصلحت‌های اجتماعی نیز کاملاً در آنها ادغام شده بودند.^۳

۱- خان‌بابا میانی، *تاریخ عمومی، تفوق و برتری فرانسه*، انتشارات دانشگاه تهران، جلد اول، ص ۹۱.

۲- علاقمندان برای پیگیری بیشتر این بحث می‌توانند به مقاله زیر مراجعه کنند: فرشاد مؤمنی، «برخی مشکلات فکری ایران در زمینه صادرات غیرنفتی» در کتاب «علم اقتصاد و بحران اقتصاد ایران»، انتشارات مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۴.

۳- تفصیل این مسئله را در این کتاب می‌توان یافت: دکتر محمد ستاری‌فر، درآمدی بر سرمایه و توسعه، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی، چاپ اول، تهران.

در مورد کشورهای توسعه نیافته، بحث بر سر آن است که مستقل از تجربه کشورهای صنعتی، با همه نکاتی که در عرصه‌های گوناگون این تجربه وجود دارد، رهنمودهای اقتصاد نوکلاسیک و مکتب پولی که در چارچوب برنامه تغییر ساختاری برای کشورهای مزبور سازماندهی شده‌است، تا چه میزان از قابلیت و امکان‌پذیری برخوردار است؟

پاسخی که اغلب اقتصاددانان نوکلاسیک به چنین سوالی می‌دهند، عبارت «کاملانه» است. آنها ادعا می‌کنند که با استفاده از این چارچوب نظری می‌توان رفتار اقتصادی را در هر کشور خواه فقیر، خواه غنی و در هر بخش اقتصادی خواه سنتی، خواه صنعتی توضیح داد.^۱

در حالی که آلبرت هیرشمن برنده جایزه نوبل اقتصاد، تصریح می‌کند که اساساً فلسفه بوجود آمدن علم اقتصاد توسعه، نفی ادعایی است مبنی بر مونوکلونومی یا یک علم اقتصاد برای همه کشورهای جهان اعم از توسعه‌یافته و توسعه‌نیافته.^۲ در ادبیات توسعه، فصل مستقلی به بحث درباره مجموعه کشورهای توسعه‌نیافته اختصاص دارد با عنوان «تغییر شرایط». در چارچوب این بحث چنین گفته می‌شود که مستقل از درست بودن یا درست نبودن مونوکلونومی و بهره‌گیری از رهنمودهای اقتصاد مرسوم برای حل مسائل کشورهای توسعه‌نیافته، مسئله امکان‌پذیری استفاده از تجربه کشورهای صنعتی مطرح است. به عبارت دیگر، به واسطه مجموعه تغییراتی که در طی این مدت به وجود آمده، کشورهای توسعه نیافته از یکسو بسیاری از فرصت‌های در اختیار کشورهای صنعتی را از دست داده‌اند و از سوی دیگر با مجموعه‌ای از دست به‌گیریانی‌ها در هنگام آغاز فرایند توسعه رویه‌رو هستند که هیچ‌یک از آنها، لاقل در ابعاد موجود، در زمانی که کشورهای صنعتی فرایند توسعه خود را بهطور جدی آغاز کردند، وجود نداشته است.

1- Bruce & Kindleberger, OP. Cite., P.50.

2- آلبرت هیرشمن، ظهرور و اقول علم اقتصاد توسعه، ترجمه غلامعلی فرجادی، فصلنامه برنامه و توسعه.

مهمنترین فرصت‌های تاریخی از دست رفته برای این کشورها عبارتند از: استعمار، انتقال بحران، سواری مجانی، امکان پذیری اعمال کامل حاکمیت و بالاخره دستیابی به قدرت تولیدی قبل از آگاهی سیاسی، اجتماعی و ملی. البته شرح و بسط هر یک از این عناوین از حوصله این مقاله خارج است.^۱ در اینجا برای نمونه صرفاً به یک جنبه از موارد مزبور اشاره‌ای مختصر خواهیم داشت و آن هم فرصت تاریخی کشورهای اروپایی برای مواجهه‌ای راحت و بسیار کم‌هزینه با بحران انفجار جمعیت است:

«گاه فراموش می‌کنیم که اروپا طی انقلاب صنعتی تا چه حد به صدور مازاد نیروی کار خود به سرزمین‌های خالی پرداخت. اگر فرقاً قادر تأمین زندگی مناسبی راند اشتند، آزاد بودند تا اروپا اترک‌گویند و میلیون‌ها اروپایی چنین کردند. بین سال‌های ۱۸۴۳ و ۱۹۱۳ شمار مهاجران از بریتانیا به ایالات متحده آمریکا، مستعمره‌های امپراطوری بریتانیا و دیگر کشورها، جمعاً یک میلیون و هشتاد و چهار هزار نفر بود. در سوئد طی دهه ۱۸۸۰ در حدود ۶۰٪ از رشد طبیعی جمعیت به خارج مهاجرت کردند... در نتیجه بین سال‌های ۱۸۷۰ و ۱۹۱۳ جمعیت در فرانسه، بریتانیا، ایتالیا، نروژ و سوئد کمتر از ۱٪ رشد سالانه داشت... امروزه در اغلب کشورهای جهان سوم فقرآ آزادند تا سرزمین خود را ترک کنند، ولی برخلاف اروپای قرن نوزدهم، جایی برای رفتن ندارند... آمریکا امروزه سهمیه‌های مهاجرتی دقیقی دارد که به نفع مهاجران دارای مهارت‌های بالرزش و نیز مهاجران دیگر مالک توسعه یافته است... به این ترتیب هیچ منفذی برای خروج مازاد نیروی کار در اختیار کشورهایی که دیرتر از کشورهای توسعه یافته وارد مسیر توسعه شده‌اند، نیست و این مشکل اساسی است. به دیگر سخن وجود منفذی برای خروج نیروی کار مازاد و مفری برای فقر و بیکاری از طریق مهاجرت به خارج، یکی از امتیازات بزرگی بود که بسیاری از

-۱- برای مروری اجمالی بر ابعاد این مسئله می‌توان به مقاله زیر مراجعه کرد: فرشاد مومنی، «جمعیت و توسعه»، فصلنامه نامه مفید، سال سوم، شماره دوم، تابستان ۱۳۷۶، صص ۲۰۱-۲۲۲.

کشورهای غنی طی دهه‌های اول توسعه خود از آن بهره جستند و این امر بدون شک به آهنگ تحول اقتصادی آنان یاری رساند.^۱

پنج دست به گریبانی اساسی کشورهای توسعه نیافته که برای کشورهای توسعه یافته در زمان آغاز فرایند توسعه نه به این شکل و نه در این ابعاد موضوعیت نداشته است، عبارتند از: آثار نمایشی (که ناظر بر تقليدهای بی منطق و سازوکارهای استعماری و دستکاری ظرفیت‌های ذهنی نیروی انسانی در کشورهای توسعه نیافته است)، آثار درهم آمیختگی (که ناظر بر انواع دوگانگی‌ها و انواع وابستگی‌ها در ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشورهای توسعه نیافته است)، آثار فشردگی (که ناظر بر شکاف بسیار عظیم میان کشورهای پیشرفته و عقب‌مانده از نظر سطح علمی، فرهنگی، ظرفیت‌های سرمایه‌های انسانی و مادی و... است)، آثار پیشگیری (که ناظر بر هزینه بسیار زیاد هر اشتباہ استراتژیکی یا تاکتیکی برای کشورهای توسعه نیافته در شرایط کنونی است) و بالاخره آثار اسلوبی (که ناظر بر دشواری‌های بومی‌سازی و انکا به خود در عرصه فرایندهای گوناگون توسعه ملی است).^۲

بی‌جهت نیست که در برخی ارزیابی‌ها از اجرای برنامه تغییر ساختاری که به لحاظ نظری نقطه عزیمت خود را مونواکونومی قرار داده است، صرفاً با عنوان دنباله‌روی از یک مد روز نام برده می‌شود^۳ و عجیب‌تر آنکه طرفداران و برخی از مجریان برنامه تغییر نیز در آثاری که درباره تجزیه ایران منتشر ساخته‌اند، مدبون و رایج بودن برنامه مذبور را به عنوان یکی از مهم‌ترین استدلال‌های اجرای برنامه مذبور در ایران مطرح ساخته‌اند.^۴ این در حالی است

۱- گریفین، همان مأخذ، صص ۲۷-۲۸.

۲- مجید تهرانیان، تکنیک‌های اجتماعی توسعه ملی ایران، انتشارات سازمان مدیریت صنعتی، چاپ دوم، تهران، ۱۳۵۳.

3- Gus Edgaren, M. Muqtada and S. Sethuraman, "Structural Adjustment, by Whom, for Whom", I.L.O. ARTEP, New Delhi 1987, P. 1.

۴- مسعود نیلی، اقتصاد ایران (مجموعه مقالات)، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۶.

که امروزه حتی در خود اروپا یا آمریکا نیز مسئله مالکیت فردی و سازماندهی فعالیت‌های اقتصادی بر محور نفع شخصی، دیگر چندان موضوعیت ندارد و این تعهد اجتماعی و سیستم‌های نهادمند کنترل و نظارت است که بیشترین تأثیر را در عملکرد اقتصادهای پیشرفته صنعتی چه در سطح خرد چه در سطح کلان برجا می‌گذارد. براساس مطالعات موجود، امروزه در انگلستان و ایالات متحده آمریکا مالکیت شرکت‌ها اساساً در دست مؤسسات مالی یا به اصطلاح مؤسسه‌های سرمایه‌گذار^۳ نظیر شرکت‌های بیمه، صندوق‌های تعاون، سازمان‌های بازنیستگی و غیره است. در اغلب کشورهای دیگر صنعتی نیز پدیده مالکیت متقاطع^۴ سهام شرکت‌ها موضوعیت دارد، و سهامداری یک شرکت توسط شرکت‌های دیگر و بالعکس پدیده‌ای رایج است.^۵

به عبارت دیگر، با جدا شدن تقریباً کامل مالکیت‌ها از مدیریت‌ها مسائل اقتصادی اساساً به گونه دیگری مطرح می‌شود و شاید به همین خاطر است که اجرای برنامه تبدیل ساختاری را به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای حاکمیت‌здایی در سطح کشورهای توسعه نیافرده مطرح کرده‌اند.^۶ و تأکید افراطی بر «فردگرایی» و «نفع شخصی» را نیز در زمرة مهم‌ترین ابزارهای اعمال سلطه فرهنگی به شمار می‌آورند و اصطلاحاتی مانند جهانی شدن را نیز از این موضوع سخت قابل تأمل می‌یابند!

مد شده که برای توجیه حمله به هرگونه همبستگی و اتفاق نظر یا ارزش‌های اجتماعی، اصطلاحاتی نظیر جهانی شدن را به کار می‌برند. اروپا و آمریکا به بهانه بین‌المللی گرایی، صادرکنندگان مسلط شکل‌هایی از فرهنگ شده‌اند که سبب سیاست‌здایی و ناچیزانگاری زندگی روزمره می‌شود.

1- Institutional Investors

2- Cross Ownership

۳- اصغر وهابی، مطالعه‌ای تطبیقی در باره نظام‌های مالی، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۸، بهمن و اسفند ۱۳۷۷، ص ۱۲۲.

۴- الکساندر کینگ و برتراند اشنایدر، نخستین انقلاب جهانی، ترجمه شهیندخت خوارزمی، ویراسته عبدالحسین آذرنگ، انتشارات احياء کتاب، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۴.

تصویرهای تحرک فردی، شخص خودساخته، تأکید بر موجودیت خودمحور (که صنعت رسانه‌ای آمریکا به صورت انبوه تولید و توزیع می‌کند)، اینک ابزار مهمی برای سلطه بر جهان سوم به شمار می‌رود. هنگارهای جدید فرهنگی (خصوصی در برابر عمومی، فردی در برابر اجتماعی و ...) همه در خدمت القای ارزش‌های خودخواهانه‌ای هستند که اقدام جمعی را تضعیف می‌کند... آمریکایی‌سازی فرهنگ شامل یورشی همچنانه به سنت‌های فرهنگی به بهانه مدرنیزاسیون، حمله به تعهدات جمعی به بهانه فردیت و نقی دموکراسی از طریق کارزارهای عظیم رسانه‌ها با تأکید بر اشخاص است.^۱

این در حالی است که حتی امروز در سطح خود کشورهای پیشرفته صنعتی به ویژه اروپایی‌ها، علاوه بر تأکید بر سنت‌ها و هویت‌های ملی، در جستجوی تعریف هویت‌های جمعی دیگری هستند که بتواند آنها را نسبت به حملات فرهنگی آمریکایی‌ها واکسینه کند.^۲

البته بدیهی است که این تناقض‌ها را نمی‌بایست منحصر و محدود به یک عرصه خاص یا صرفاً در سطح خرد دانست. برای مثال، در عرصه سیاست بین‌المللی، الگوی تصمیم‌گیری سازمان ملل شایسته تأمل است. از سویی هنگام تأسیس سازمان ملل متحده، به واسطه تلفات حیرت‌انگیز در جنگ جهانی و نفرت عمومی از جنگ و خونریزی و به منظور پیشگیری از تکرار جنگ، قرار شد که همه کشورهای مستقل جهان، فارغ از همه تفاوت‌هایی که میان آن‌ها از نظر وسعت سرزمین، مقدار جمعیت، سطح علمی و فنی، میزان قدرت نظامی و... وجود دارد، دارای حق رأی مساوی باشند. اما در عمل، اثر اجرایی و میزان نفوذ تصمیماتی که در مجمع عمومی سازمان ملل متحده اتخاذ می‌شود، چیزی نزدیک به صفر است و بخش اصلی قدرت اجرایی

۱- جیمز پتراس، امپریالیسم فرهنگی در آستانه پایان قرن بیستم، ترجمه مجید رضایی، ماهنامه نگاه نو، شماره ۱۸، بهمن و اسفند ۱۳۷۲، ص ۶۶.

۲- ریکاردو پتلا، آینده علوم- فناوری و جامعه، ترجمه محمد اسماعیل ریاحی، ویژه‌نامه آینده فصلنامه رهیافت، شماره ۱۶، پاییز ۱۳۷۶.

در شورای امنیت متمرکز شده است، یعنی جایی که در آن هر یک از قدرت‌های بزرگ، از حق و تو برخوردارند. اما به مسائل و مشکلات کشورهای توسعه نیافته به صورت انفرادی رسیدگی می‌شود.

در عرصه اقتصادی بین‌المللی نیز همان‌گونه که پل ساموئلسن اقتصاددان منصف و صریح‌الهجه آمریکایی اظهار داشته است؛ حق، از آن آراء دلاری است^۱ و مسئله حق تصمیم‌گیری‌های اقتصادی بین‌المللی در مجتمعی مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی براساس قدرت اقتصادی و میزان سهام اعضا تعریف شده است، و بنابراین عملاً به گونه‌ای است که در صورت اتفاق نظر نصف بعلاوه یک اعضای گروه هفت درباره هر مسئله‌ای، همان موضع به تصویب خواهد رسید. جالب آنکه صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نیز هنگام موضوعیت یافتن مسائل و برنامه‌های کشورهای توسعه نیافته، به کارها و درخواست‌های ایشان صرفاً در قالب انفرادی و مورد به مورد رسیدگی می‌کنند.

در سال‌های آغازین دهه ۱۹۷۰، هنگامی که تلاش‌های نهضت عدم تعهد و گروه ۷۷ در قالب یک خواست مشخص یعنی ایجاد نظام نوین اقتصادی بین‌المللی، منشأ تحرکات وسیع اکثریت اعضای مجمع عمومی سازمان ملل متحد شده بود و تشکل‌های جهان سومی کشورهای صادرکننده انواع مواد خام در کنار انرژی‌های فسیلی خواستار تعادل و توازن منصفانه‌تری میان روندهای قیمت‌کالاهای ساخته شده کشورهای صنعتی و قیمت مواد خام و انرژی که تنها منبع یا عمدۀ ترین منبع – البته تمام شدنی – کسب ارز توسط جهان توسعه نیافته بودند، تنها پیش شرط بلوک کشورهای صنعتی، مذاکره انفرادی و مورد به مورد با کشورهای توسعه نیافته بود.

از جنبه فرهنگی نیز هرگونه تلاش برای دستکاری ارزش‌ها و آرمان‌ها معطوف به یک مجموعه با طیف مشخص به نام نخبگان یا برگزیدگان جوامع توسعه نیافته نیست، بلکه امروز رسانه‌ها و به ویژه تلویزیون با افراد اتمیستیک

آن هم در خانه‌ها رابطه برقرار می‌کنند، و به بهانه فردیت، پیوندهای اجتماعی و هویت‌های ملی را مورد حمله قرار می‌دهند یا سعی می‌کنند که از مضمون و محتوای خود تهی سازند.

در سطح بنگاه‌های اقتصادی نیز در حالی که «ادغام» حتی در بین غول‌های باسابقه چندملیتی در صنایعی مانند مخابرات، اتومبیل‌سازی، هواپیماسازی، نفت، داروسازی و ... ابعاد حیرت‌انگیز وی سابقه‌ای یافته است، در جهان توسعه نیافته، در کادر آنچه که «خصوصی سازی» نامیده می‌شود، فرایندهای تجزیه بنگاه‌های اقتصادی در سطح وسیعی ترویج و تشویق می‌شوند. به یک اعتبار، می‌توان در همه این عرصه‌ها جای پای یک سنت قدیمی و تاریخی را مشاهده کرد که پرچمی را با شعار «تفرقه بینداز و حکومت کن» در دست داشت و مشکلات خود را از این طریق به حداقل می‌رساند و حل می‌نمود.

جمع‌بندی

در جای جای این مقاله، به مناسبات‌های گوناگون و با تعابیر متفاوت مکرر تصریح شد که اولویت داشتن مصالح جمعی نسبت به منافع فردی، به هیچ وجه به معنی نقی و انکار یا احیاناً سرکوب اندیشه حب ذات و نفع شخصی نیست؛ بلکه به معنای سازماندهی و استقرار نهادهای اقتصادی - اجتماعی در کادری است که اولاً بتواند اقدامات مبتنی بر نفع شخصی را در جهت مصالح اجتماعی هدایت نماید، ثانیاً ما را از هر نوع مطلق‌انگاری نسبت به حدود توانایی رویکرد «نفع شخصی» و «اصالت فرد» که بی‌تردید آثار و پی‌آمدایی به غایت منفی بر جای گذاشت، برحدز دارد و بالاخره ما را از هرگونه غفلت نسبت به ساحت اجتماعی، برحدز دارد. زیرا امروزه اثبات شده که موضوعیت آن مستقل از افراد است و دارای قواعد و قانونمندی‌های خاص خود می‌باشد و ما باید بالاخره روزی به این سطح از اندیشه دست یابیم که بتوانیم ترکیبی خردمندانه از نگرش فردی و اجتماعی را مبنای اقدامات و سیاست‌ها و برنامه‌های خود قرار دهیم. شواهد تجربی نمایانگر آن است که

در اجرای کامل برنامه تغییر ساختاری دیکتاتوری نظامی، سرکوب شدید مخالفان، خشونت شدید دولت علیه مردم شهرنشین همراه با استراتژی توسعه مکتب پولی بوده است. از طرف دیگر، تجربه برخورد همراه با مطلق‌گرایی نسبت به هویت جمعی نیز در چارچوب احزاب کمونیست و با شعار دیکتاتوری پرولتاویا به تقلیل مشارکت مردم و محدود شدن برخی آزادی‌ها انجامیده است.^۱

در هر حال، حرکت به سمت رویکردهای قبلی، نه تنها مسائل توسعه‌نیافتنگی را به سمت حل شدن هدایت نمی‌کند، بلکه خود منشأ اتفاق‌های وسیع در منابع انسانی و مادی خواهد شد. اولویت‌دادن به مصالح جمعی را در این چارچوب می‌بایست سطحی از بلوغ فکری – اجتماعی دانست که نشان می‌دهد نفع شخصی ما ایجاب می‌کند تا جامعه‌ای قدرتمند و باثبات داشته باشیم. هنگامی که از این منظر به تجربیات تاریخی یکصدسال گذشته خود نگاه می‌کنیم، درمی‌یابیم که بالاترین سطوح شکوفایی علمی، فرهنگی، اقتصادی در کشورمان، دقیقاً دوره‌هایی اتفاق افتاده است که بلوغ فکری پیش‌گفته جنبه عمل یافته است و مردم، آگاهانه مصالح جامعه را بر منافع آنی و زودگذر شخصی خویش ترجیح داده‌اند. چندساله اول انقلاب مشروطیت، نهضت ملی شدن نفت، و انقلاب اسلامی مقاطعی هستند که از این منظر ارزش مطالعه و تأمل جدی‌تر را دارند.

نکته آخر اینکه توسعه همه جانبی، مستلزم نگرشی همه‌جانبه است و باید بکوشیم که نگرش همه جانبی به مسائل توسعه ملی را از حد شعار صرف خارج سازیم و به آن عینیت و تحقق بخشیم.

تعديل ساختاری برنامه توسعه یا ضد توسعه

اوایل دهه ۱۳۷۰ در کلاس درس اقتصاد توسعه با دانشجویانم که در دوره کارشناسی ارشد اقتصاد در حال تحصیل بودند، بخش داشتم مبنی بر اینکه با توجه به گستردگی و شمول اجرای برنامه تعديل ساختاری در بین کشورهای در حال توسعه، نمی‌توان شناخت دقیقی از مسائل جاری توسعه به دست آورده، مگر آنکه حداقل آشنایی کلی با برنامه تعديل ساختاری و ابعاد و پیامدهای آن وجود داشته باشد.

بدین لحاظ با درخواست دانشجویان، بنا شد یک جلسه به بحث کلی در باب بر زامه مزبور اختصاص داده شود. مطالب ارائه شده در آن جلسه، با همت یکی از دانشجویان عزیز آن دوره، تحریر شده و با اصلاحات و ویرایش مختصر توسط من، در روزنامه سلام انتشار یافت.

انتشار این مطالب در آن ایام، بازتاب وسیع و چشمگیری داشت. بدین لحاظ به نظر می‌رسد آوردن آن در مجموعه حاضر و مرور مجدد آن البته با توجه به تاریخ انتشار اولیه، خالی از لطف نباشد.

تعديل ترجمه کلمه **adjustment** به معنی تطبیق، اصلاح و سازگاری است و مفهوم آن سازگاری در برابر تغییرات است. از این دیدگاه، تعديل را معادل توسعه^۱ می‌گیرند که مراد از آن ایجاد مجموعه توانایی‌هایی است که یک سیستم اقتصادی،

اجتماعی به وسیله آن بتواند در برابر تغییرات عکس العمل مناسب نشان دهد. این همان توانایی‌هایی است که در توسعه دنبال می‌شود.

منظور از تغییرات، الزاماً تغییرات بد و نامطلوب نیست. یک اقتصاد باید در مقابل تغییرات مطلوب نیز قادر به انجام واکنش مناسب باشد. اگر اقتصادی قادر به انجام واکنش‌های مناسب نباشد، حتی دگرگونی‌های مثبت نیز عملکردی ضد توسعه‌ای و عوارضی نامطلوب خواهد داشت. مناسب‌ترین نمونه، شوک نفتی ۱۹۷۳ است که برای کشورهای تولیدکننده نفت یک شوک مثبت بود و درآمدهای آنها را تا چهار برابر افزایش داد. برای کشورهایی که سال‌ها فکر می‌کردند مهم‌ترین محدودیت آنها محدودیت درآمدی و ارزی است، این افزایش درآمد تغییر بسیار مطلوبی بود. اما آنها توانایی واکنش مناسب در برابر این تغییر مطلوب را نداشتند، در نتیجه این شوک مثبت عارض ناخوشایندی به همراه داشت که مهم‌ترین آنها تعمیق دوگانگی اقتصادی و اجتماعی وابستگی بود.

از سوی دیگر، همین تغییرات برای کشورهای واردکننده نفت نامطلوب بود. آن دسته از کشورهای واردکننده نفت که توانایی انجام واکنش مناسب را نداشتند، به عارض سوئی گرفتار شدند و این تغییرات یکی از ارکان اساسی بحران بدھی‌هایی‌هایی هاست. اما همین تغییرات نامطلوب برای بسیاری از کشورهای توسعه یافته واکنش‌های مناسبی را به وجود آورد، به طوری که آنها در طی ۱۹۸۴-۱۹۷۳ مصرف نفت خود را تا حدود ۲۰ درصد کاهش دادند و مجموعه توانایی‌های جدیدی را در خود ایجاد کردند که بدون مواجهه با آن شوک، عملی نمی‌شد. با این تعبیر، تعديل می‌تواند معادل توسعه باشد و بنابراین در این چارچوب، همه کشورها در همه زمان‌ها نیازمند تعديل هستند. به طور مثال این تعديل می‌تواند انجام واکنش‌های مناسب در برابر تغییرات تکنولوژی نیز باشد که یک فرایند همیشگی است.

وقتی از تغییر ساختاری^۱ سخن می‌گوییم، کمی از مفهوم پیشین دور می‌شویم. منظور از تغییر ساختاری ایجاد مجموعه توانایی‌هایی در ساختار اقتصادی و اجتماعی است که اقتصاد را قادر به انجام واکنش‌های خودجوش، خود به خودی و اتوماتیک در برابر تغییرات و دگرگونی‌ها سازد. راهبردهای متفاوتی برای چگونگی ایجاد چنین توانایی‌هایی در ساختار اقتصادی و اجتماعی وجود دارد و در ادبیات توسعه از آنها تحت عنوان «استراتژی توسعه» نام برده می‌شود.

موضوع این بحث نیز «برنامه تغییر ساختاری»^۲ است که در بردارنده راهبردی ویژه و برنامه‌ای برای تحقق اهداف مزبور است و مثل هر برنامه‌ای بر سابقه تاریخی، چارچوب نظری، اهداف، استراتژی و سیاست‌های اجرایی خاصی مبتنی است و متولی خاصی نیز در سطح بین‌المللی دارد. به یک اعتبار، این برنامه به صورت پراکنده از سال‌های دهه ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ در گروهی از کشورها اجرا شده است. اما به اعتبار دیگری، سابقه تاریخی آن به طور مشخص به ۱۹۸۲ به بعد بر می‌گردد، که وظایف جدیدی از جمله حل و فصل بحران بدھی‌ها، بر عهده صندوق بین‌المللی پول گذاشته شد. از ۱۹۸۵ بانک جهانی نیز به این منظمه پیوست و سپس کارهایی بین آنها تقسیم شد. چارچوب نظری برنامه، رویکرد نوکلاسیکی در اقتصاد است. راهبرد پیشنهادی این رویکرد، اتکا به نیروهای بازار است. اعتقاد حاکم بر این رویکرد این است که سیستم بازار یک سیستم خودسامان است و خود به خود در مقابل تغییرات واکنش مناسب نشان می‌دهد.

همان‌طور که استاد صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نشان می‌دهد، مهم‌ترین هدف این برنامه، حل و فصل بحران بدھی‌هاست. همچنین می‌توان از رشد اقتصادی و مهار تورم به عنوان اهداف دیگر این برنامه نام برد.

1- Structural Adjustment

2- Structural Adjustment Program

۱۱۴ □ اقتصاد ایران در دوران تعديل ساختاری

علاوه بر این، وضع کسری تراز پرداخت‌ها و رفع کسری بودجه به عنوان مهم‌ترین موانع تعديل ساختاری، جزو اهداف ویژه این برنامه است. مدیران این برنامه معتقدند با رفع این دو عدم تعادل، همه عدم تعادل‌های دیگر هم از بین خواهد رفت.

برنامه تعديل ساختاری دارای دو استراتژی مهم است: یکی اتکا به نیروهای بازار در عرصه‌های داخلی و بین‌المللی و دیگری تأکید بر بخش خصوصی به عنوان مotor توسعه یا تعديل ساختاری. به طور مشخص ۱۳ مورد از مهم‌ترین سیاست‌های اجرایی برنامه تعديل ساختاری به شرح ذیل است:

- ۱- کاهش نقش دولت،
 - ۲- کاهش ارزش پول ملی،
 - ۳- آزادسازی تجاری به خصوص رفع کلیه کنترل‌های اعمال شده بر واردات،
 - ۴- خصوصی‌سازی بینگاه‌ها و فروش شرکت‌ها،
 - ۵- حذف یارانه‌ها،
 - ۶- بازپرداخت سریع بدھی‌های خارجی،
 - ۷- کاهش کارگران و کارمندان از طریق اخراج‌های داوطلبانه یا اجباری،
 - ۸- افزایش نرخ بهره،
 - ۹- مساعدت دولت در زمینه صادرات به ویژه مواد خام، تولیدات اولیه و صادرات سنتی،
 - ۱۰- فعال کردن صرافی‌ها به منظور عملی کردن سیستم ارز شناور،
 - ۱۱- آزادی ورود و خروج سرمایه (واگذاری امتیازات به انحصارات و شرکت‌های چندملیتی، استقراض و...)،
 - ۱۲- کاهش مؤثر بودجه دولت و اعمال سیاست‌های انقباضی،
 - ۱۳- انجام اصلاحات نهادی مانند بازنگری در نظام مالیاتی.
- هر یک از موارد فوق و از جمله این ادعا که منشاً همه عدم تعادل‌ها، کسری تراز پرداخت‌ها و کسری بودجه است و نادیده گرفتن بسیاری از عدم تعادل‌های اقتصادی و اجتماعی دیگر در کشورهای توسعه نیافته،

به تفصیل قابل بررسی و پاسخگویی است. به طور مثال، باید دید در یک کشور توسعه نیافته تکیه به نیروهای بازار تا چه حد واقع بینانه است. اما همه این مباحث تفصیلی در چارچوب برنامه تعديل ساختاری نادیده گرفته شده است.

مشکل دیگر، وجود برخی اشتراکات لفظی فریبنده است که عدم توجه و دقت در مفهوم آنها در بررسی‌های علمی، می‌تواند از دستیابی به نتایج مطلوب جلوگیری کند. به طور مثال وقتی گفته می‌شود یکی از وظایف صندوق بین‌المللی پول، حل و فصل بحران بدھی‌است، باید توجه داشت که این حل و فصل از نظر کشورهای بستانکار به معنی رفع نگرانی آنها، هرچند به قیمت تداوم بدھکاری و حادتر شدن و انفجارآمیز شدن این بحران است. در صورتی که از نظر کشورهای مقروض، این بحران بایستی به شکل دیگری حل و فصل گردد.

در اجلاس گروه ۷۷ که در مکزیک برگزار شد، رئیس جمهور وقت مکزیک اعلام کرد، کشور به دلیل عدم ناتوانی در پرداخت بدھی نمی‌تواند دیون خود را پردازد و از دیگر کشورهای مقروض درخواست همبستگی کرد. در نتیجه بسیاری از کشورهای مقروض دیگر، در این خودداری از پرداخت دیون با او همراه شدند. در واقع، مأموریت صندوق برای حل و فصل بحران مزبور، به معنی بستن همه راههای گریز از پرداخت بدھی‌ها محسوب شد.

این اشتراکات لفظی فریبنده، به همین مورد محدود نمی‌شود و بسیاری از تعابیر برنامه تعديل به همین صورت فریبنده‌اند. به طور مثال، گفته می‌شود هم‌اکنون همه کشورها و از جمله کشورهای توسعه یافته در حال انجام برنامه تعديل ساختاری یا تجدید ساختار^۱ هستند. گرچه تجدید ساختاری که در کشورهای توسعه یافته به آن عمل می‌شود، به طور کامل با شرایط

ساختاری آنها سازگار است و در حقیقت یک برنامه توسعه است؛ اما برنامه تغییر ساختاری هیچگونه تناسبی با شرایط کشورهای در حال توسعه نداشته و به طور کامل ضد توسعه است.

به طور مثال، خصوصی‌سازی^۱ یکی از سیاست‌هایی است که در برنامه تغییر ساختاری مورد توجه جدی است و گفته می‌شود در کشورهای توسعه یافته‌ای مانند انگلیس نیز در چارچوب تغییر ساختاری به کار گرفته می‌شود. اما همین سیاست با چند مسئله مهم و مورد توجه همراه است: مسئله اول، دلایل خصوصی‌سازی است. ریشه‌های خصوصی‌سازی به اواخر دهه ۶۰ میلادی باز می‌گردد که در کشورهای توسعه یافته سهم دولت در اقتصاد، یعنی نسبت هزینه‌های عمومی به تولید ناخالص ملی، به بیش از ۴۰ درصد می‌رسید. در آن زمان محافل روشنگری و آکادمیک برای اولین بار در انگلیس این زمزمه را مطرح کردند که با توجه به پایان یافتن شرایط جنگ و بازسازی، باید به طور مجدد محدوده مطلوب دخالت دولت در اقتصاد بررسی شود. از آن زمان تا اوایل دهه ۸۰ برای این ایده یعنی انتقال مسئولیت‌های بیشتر اقتصادی به بخش خصوصی، دلایل دیگری مطرح شد. برخی از این دلایل ذکر می‌شود تا معلوم شود چه تفاوت عمیقی بین اهداف و عملکردهای آنها و سیاست خصوصی‌سازی وجود دارد.

دلیل اول آن است که بخش خصوصی خسارت دیده از جنگ، در طی ۲۰ سال پس از جنگ توانسته بود خود را بازسازی کند و توانایی به عهده گرفتن مسئولیت‌های خود را به طور مجدد کسب نماید.

دلیل دوم، مجموعه‌ای از دلایل است که می‌توان آنها را دلایل استراتژیک نامید. این دلایل که الیین تأثیر از آن با عنوان «هم و غم‌های استراتژیک» نام می‌برد، به اعتبار روند پرشتاب تحولات علمی در جهان اقامه شده است. این روند امروزه بشر را در آستانه توانایی‌های بی‌سابقه و خارق العاده‌ای قرار

داده است و هر کشوری که سریع تر به این توانایی‌ها دست یابد، فاصله معنی‌داری با دیگران پیدا خواهد کرد. بر همین اساس کشورهای پیشرفته در یک مسابقه کشنده برای پیشی گرفتن از رقبا در دستیابی به این توانایی‌ها وارد شده‌اند. به طور مثال، در حال حاضر پیشرفته‌ترین کامپیوترها که نسل چهارم کامپیوترها محسوب می‌شوند، در هر ثانية قادر به انجام یک‌صد میلیون عملیات هستند و این توانایی‌ها ذر نسل پنجم کامپیوترها تا یک‌هزار برابر افزایش خواهد یافت. برای تصور درست یک صد میلیارد عملیات در یک ثانية، فرض کنید در کشوری ریاضیدان‌هایی حضور دارند که قادرند پیچیده‌ترین محاسبات را در یک ثانية انجام دهند، تلاش ۵۰ نفر از این ریاضیدان‌ها در طی ۲۰۰ سال، معادل یک ثانية عملیات کامپیوترهای نسل آتی است.

به عنوان مثالی دیگر گفته می‌شود بشر در آستانه دستیابی به انرژی گداخت هسته‌ای^۱ است که با داشتن آن در هر ثانية می‌تواند معادل همه انرژی‌های مصرف شده در طول عمر بشر افزای آزاد کند. باید توجه داشت که وقتی مهم‌ترین محدودیت همیشگی انسان‌ها محدودیت انرژی باشد، این توانایی چقدر مهم و استراتژیک خواهد بود.

در اوایل دوران حاکمیت گوریاچف در شوروی سابق و شروع اصلاحات، ۴۰۰ نفر از کارشناسان برجسته سیا برای بورسی ماهیت تحولات آن نظام، از شوروی بازدید کردند. آنها در گزارش مفصلی که تهیه کردند، ابعاد بسیاری از آن نظام، از جمله بعد نظامیگری را غیرقابل اعتماد توصیف کردند. اما گفته بودند از نظر تکنولوژی انفورماتیک، برای غرب مشکلی به وجود نخواهد آورد. زیرا با محاسبات آنها روس‌ها ۶ تا ۴ سال از آمریکا عقب بودند و همین فاصله چند ساله، برای آنها حاشیه اطمینان مهمی در رقابت‌های جهانی بود.

صدها نمونه دیگر از موارد استراتژیک فوق را نیز می‌توان نام برد. بنابراین، به اعتبار دلایل فوق گفته‌ند حال که فعالیت‌ها و نگرانی‌های بسیار مهم‌تر

و استراتژیک‌تری وجود دارد، دولت باید به آن امور مهم‌تر پردازد و بارهای گران‌تر را به دوش بگیرد و به هیچ‌وجه هدف این سیاست، استراحت و پارهای پا گذاردن و یا حذف دولت نبوده است.

دلیل سوم دلیل تکنولوژیک است. از نیمه دهه ۱۹۸۰ به بعد، فرایند تولید به سمت تجزیه شدن پیش رفت و هم اکنون نیز این روند سرعت یافته است. گفته می‌شود دیگر برای هیچ واحد تولیدی به صرفه نخواهد بود که همه مراحل تولید را خود به تنها بی‌عده بگیرد، زیرا پیشرفت تکنولوژی به گونه‌ای است که یک بنگاه در همه امور نمی‌تواند دارای مزیت باشد. بنابراین واحدهای اقتصادی باید فعالیت خود را در امور دارای مزیت (مراکز سودآوری) مرکز کنند. برخلاف گذشته، هم‌اکنون هر واحد تولیدی تنها روی چند مورد خاص مرکز می‌شود. فعالیت بنگاه‌ها تنها به دو مورد طراحی تولید و مونتاز نهایی محدود می‌شود. انجام بقیه مراحل تولیدی از جمله ساخت قطعات را به واحدهای تولیدی کوچک‌تر و اگذار می‌کنند که دارای تخصص بیشتری هستند. بنابراین دولت‌ها نه می‌توانند و نه ضروری است که در این واحدها فعالیت کنند و باید این امور را نیز به بخش خصوصی واگذار نمایند.

دلیل چهارم، دلیل ایدئولوژیک است. غربی‌ها معتقدند فروپاشی شوروی به معنی پیروزی ماست، و برای تجلی عینی و بیرونی این پیروزی باید بخش خصوصی وزن بیشتری از فعالیت‌های اقتصادی را به دست آورد. به اعتبار مجموعه دلایل فوق در کشورهای پیشرفته غربی، خصوصی‌سازی، سیاست معنی‌داری خواهد بود. بنابراین دلایل و اهداف سیاست‌های خصوصی‌سازی به طور کامل مناسب و مقتضی شرایط آنهاست.

مسئله دوم این است که وقتی اصل ضرورت خصوصی‌سازی پذیرفته می‌شود، مسئله اخذ تضمین از بخش خصوصی برای حرکت مناسب در راستای اهداف مورد نظر مطرح می‌گردد. واگذاری واحدهای دولتی به بخش خصوصی

تنها در قبال اخذ تضمین‌های مهمی صورت می‌گیرد که مهم‌ترین شرایط و تضمین‌ها عبارتند از:

- ۱- با واگذاری و خصوصی‌سازی، صاحبان جدید باید نسبت به توسعه و ارتقای تکنولوژی موجود اقدام نمایند.
- ۲- باید شرکت‌ها با حفظ ثبات قیمت‌ها به کار خود ادامه دهند. بخش خصوصی می‌تواند سود خود را نه از طریق افزایش قیمت بلکه با افزایش کارآبی ارتقا دهد.
- ۳- سهام باید به عموم مردم فروخته شود نه به عده‌ای خاصی؛ زیرا انحصار خصوصی بسیار آسیب‌زننده‌تر از انحصار دولتی است.
- ۴- شرکت یا واحد تولیدی باید به کار خود تداوم بخشد و نوع تولید خود را تغییر ندهد.

مهم‌ترین تعهد و تضمین بخش خصوصی این است که حق اخراج کارگران را ندارند. در مواردی هم که دولت با اخراج کارگران موافقت می‌کند، مدیران واحدهای خصوصی متعهد می‌شوند کارگران اخراجی را تا هرچند سال که لازم باشد و تا حد توانایی خود آموزش دهند، یا برای آنان امکانات آموزشی فراهم کنند تا خود بتوانند در واحد خاصی به صورت خود اشتغالی فعال شوند. فلسفه خود اشتغالی در غرب این‌گونه مطرح شد و آنچه که تحت این نام در بسیاری از کشورهای توسعه نیافته اجرا می‌شود، در واقع کاریکاتوری از این فلسفه است نه خود آن.

در انگلستان دولت تا پر خصوصی‌سازی را پس از ۱۵ سال تحقیق و بررسی دقیق دولت‌های قبلی آغاز کرد. در پایان دوره هم تنها ۱۳ واحد دولتی را به بخش خصوصی آن هم پس از وضع قوانین ضد انحصاری واگذار کرد. در واقع، برخلاف آنچه که در کشورهای توسعه نیافته از قبیل کشور ما صورت می‌گیرد، خصوصی‌سازی دارای یک قانون جهان شمول نیست و باید در مورد یکایک واحدهای موردنظر بررسی‌های لازم انجام شود.

مسئله سوم، سؤال از نحوه خصوصی‌سازی است. مطالعاتی که در سطح محافل فکری بین‌المللی صورت پذیرفته، نشان دهنده این است که تاکنون ۵۷ نوع خصوصی‌سازی با ۵۷ روش متفاوت برای خصوصی‌سازی به ثبت رسیده است و در بیش از ۱۵ درصد از این روش‌ها مالکیت واحدهای خصوصی شده به طور مطلق تغییر نکرده است و دولت همچنان صد درصد مالکیت آنها را به عهده دارد. نمونه بارز، خصوصی‌سازی راه‌آهن دولتی ژاپن است که بدون آنکه مالکیت تغییر کند، این حریه را برای اتحاد سندیکای کارگران راه‌آهن دولتی که مهم‌ترین تشکل کارگری در مقابل دولت بوده، به کار گرفتند. مقررات زدایی^۱، اجاره^۲ و... از جمله راه‌های مهم خصوصی‌سازی کشورهای توسعه یافته است.

مسئله چهارم این است که واحدهای دولتی به چه کسی و با چه خصوصیاتی واگذار شود؟ آیا می‌توان یک واحد دولتی را به یک اتحادیه‌گر خصوصی واگذار کرد یا باید به عموم مردم واگذار کرد؟ کشورهای توسعه یافته اغلب روش دوم، یعنی فروش عمومی سهام شرکت‌ها را در پیش گرفتند، زیرا یکی از اهداف مهم آن کشورها، به حد اکثر رساندن استفاده از پس‌اندازهای عامه مردم بود. به طور معمول گفته می‌شود در کشورهای توسعه یافته تصمیم‌گیری‌ها بسیار کند و اجرای آنها بسیار سریع است. برخلاف آن، در کشورهای توسعه یافته تصمیمات خیلی سریع گرفته می‌شوند، اما در عمل همیشه با مشکلات فراوانی رویه‌رو می‌شوند. در شیلی در یک فرایند تصمیم‌گیری، در طول یک شب بیش از ۹۵ درصد از واحدهای دولتی به بخش خصوصی واگذار شد و پس از چند سال با توصل به روش‌های نظامی‌گرانه و بسیار خشن، بعضی از آنها دوباره پس گرفته شد. روشن است

که هر کدام از این تصمیمات تنش‌های جدی در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی به دنبال خواهد داشت.

متأسفانه امروزه در جامعه ما نیز آنچه مهم است حل مسائل خصوصی‌سازی نیست، بلکه خصوصی‌سازی خود یک اصل مهم شده است. در اوایل سال گذشته سمیناری از سوی وزارت اقتصاد و دارایی برگزار شد که یکی از نهادهای تحقیقاتی بانک جهانی هم در آن حضور داشت، در مراسم افتتاحیه این سمینار، رئیس دانشکده امور اقتصادی مهم‌ترین هدف خصوصی‌سازی را کاهش حجم فعالیت‌های دولت اعلام کرد. بلاfacile پس از وی وزیر وقت اقتصاد و دارایی، هدف خصوصی‌سازی را افزایش کارایی بیان کرد. توجه به همین مسئله نشان می‌دهد که در کشور ما حتی تزدیک‌ترین افراد به یکدیگر از نظر سازمانی، آن هم در وزارت‌خانه‌ای که نقش اساسی در این سیاست دارد، یک درک واحد و بینش مشترک نسبت به خصوصی‌سازی ندارند.

سؤال مهم این است که خصوصی‌سازی چه جایگاهی را در کشورهای توسعه نیافته در چارچوب برنامه تغییر ساختاری دارد؟ به تعبیر دیگر، چرا با اینکه خصوصی‌سازی تناسبی با شرایط کشورهای در حال توسعه ندارد، به عنوان یک سیاست ملی پیگیری می‌شود؟ پاسخ این سوال را باید در اهداف برنامه تغییر جستجو کرد، یعنی کاهش کسر بودجه از طریق واگذاری شرکت‌های دولتی، کاهش هزینه‌های دولت، کسری تراز پرداخت‌ها و حل و فصل بحران بدھی‌ها. به نظر می‌رسد مهم‌ترین هدف توجیه کننده خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه، حل و فصل بدھی‌های آنهاست. در چارچوب برنامه تغییر، خصوصی‌سازی در کنار آزادسازی و ورود و خروج سرمایه‌ها صورت می‌گیرد و در حقیقت ابزار بسیار نرم و آرامی برای نقد کردن بدھی‌های^۱ کشورهای در حال توسعه است که به وسیله آن کشورهای توسعه یافته بدون کوچک‌ترین خشونتی و در قالب یک سیاست ملی،

تملک این واحدهای در دست می‌گیرند و طلب خود را نقد می‌کنند. به طور مثال، گفته می‌شود بزرگی طی ۱۹۸۶-۱۹۸۷ حدود ۶۰ میلیارد دلار از بدھی‌های خود را به همین روش، یعنی واگذاری واحدهای ملی به کشورهای بستانکار پرداخت نمود. یکی دیگر از مهم‌ترین سیاست‌های اتخاذ شده در چارچوب برنامه تغییر، سیاست تضعیف ارزش پول ملی^۱ است، که از نظر طراحان برنامه تغییر یکی از ارکان برنامه و کلیدی‌ترین سیاست به شمار می‌رود. سیاست‌های دیگر ممکن است در برخی از کشورها اجرا نشود، اما این سیاست بدون استثنای در همه کشورهای اجرا کننده برنامه تغییر اجرا شده است.

مبناً نظری و دلیل‌گوی طراحان تغییر به این سیاست آن است که به اعتبار رابطه معکوس بین تغییرات ارزش پول ملی و صادرات از یک طرف و رابطه مستقیم بین تغییرات ارزش پول ملی و واردات از طرف دیگر، انتظار می‌رود که با کاهش ارزش پول ملی، صادرات افزایش و واردات کاهش و در نتیجه تراز پرداخت‌های خارجی بهبود یابد.

علاوه بر این از آنجایی که درآمد ارزی اغلب کشورهای توسعه نیافرته به طور عمده از صدور یک یا چند محصول مشخص تأمین می‌شود، و این درآمد هم به طور عمده در اختیار دولت‌هاست، انتظار می‌رود با اجرای این سیاست، درآمدهای دولت افزایش یابد و مشکل کسری بودجه نیز به شکل مطلوبی حل شود. به طور مثال وقتی در ایران نرخ رسمی دلار از ۷۰ ریال به ۷۰۰ ریال افزایش یافت، درآمد ریالی دولت ۱۰ برابر شد. اما تحقیقات انجام شده توسط بانک جهانی در ۸۳ کشور که این سیاست را اجرا کرده‌اند، اعلام می‌کند حتی یک مورد که نشان‌دهنده وقوع تحولات مورد انتظار باشد، مشاهده نشده است. این سیاست نه تنها مشکل فوق را حل نکرده است، بلکه منشأ بروز مجموعه‌ای از عوارض اقتصادی، اجتماعی و سیاسی نیز شده است، به طوری که در بین متقدان برنامه تغییر، در این کشورها بیشترین انتقادها

از جانب نتایج حاصل از این سیاست بوده است. در یکی از شماره‌های مجله تازه‌های اقتصاد - که زیر نظر بانک مرکزی یکی از صاحبان مهم این برنامه در کشور ما منتشر می‌شود - گفته شده است، با اجرای سیاست‌های تغییر در کشورهای مختلف بعد از یک سال هفت دولت سقوط کرده است و ۱۴ وزیر اقتصاد برکنار شده‌اند.

وقتی انتظارات خاص مورد نظر از یک سیاست حاصل نمی‌شود، علل این عدم موفقیت را باید در مبانی نظری این سیاست جستجو کرد. در چارچوب مبانی نظری نکاتی مطرح شده است که علل ناکامی و حتی وصول نتایج معکوس سیاست کاهش ارزش پول ملی را توضیح می‌دهد.

نکته اول مربوط به خصلت کوتاه‌مدت بودن این سیاست است. گفته شده که اصل‌ابرname تغییر براساس رویکرد نوکلاسیک در اقتصاد و چارچوب الگوی تعادل پایدار طراحی شده است. در این چارچوب همه عدم تعادل‌ها جزئی و زودگذر تلقی می‌شوند. بنابراین تنها به آثار کوتاه‌مدت توجه شده و از آثار بلندمدت غفلت شده است. به طور مثال هر ناظر آگاهی می‌داند که در اقتصاد ایران بزرگ‌ترین مصرف‌کننده، بخش دولتی است. بنابراین نتایج سوء کاهش ارزش پول ملی یا کاهش قدرت خرید پول، بیش از همه دامنگیر خود دولت می‌شود. برای دستیابی به درک مطلوب نسبت به این مسئله، کافی است روند تحولات بودجه ایران را طی پنج سال آخر دوران جنگ و پنج سال بعد از آن که برنامه تغییر اجرا شده است، با یکدیگر مقایسه کنید. با یک جهش ناگهانی، بودجه دولت از چهار هزار یا پنج هزار میلیارد ریال به بیش از ۵۰ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. باید توجه داشت که با این سیاست، اگرچه ممکن است در یک شب درآمد خزانه‌داری دولت ۱۰ برابر شود، اما از آن سو قدرت خرید دولت نیز تا ۱۰ برابر یا بیشتر، کاهش می‌باید و هزینه‌ها نیز به همان نسبت افزایش خواهد یافت.

نکته دوم به شرط مارشال لرنر معطوف می‌شود که براساس آن، سیاست کاهش ارزش پول ملی، تنها در شرایطی آن آثار مثبت مورد انتظار را

در پی خواهد داشت که مجموع کشش صادرات و واردات کشور بزرگتر یا برابر یک باشد، یعنی $e_x + e_m \geq 1$. در صورتی که در اغلب کشورهای در حال توسعه این شرط وجود ندارد.

نکته سوم با توجه به ویژگی‌های پول ملی کشورهای توسعه نیافته بیان شده است. پول ملی کشورهای مختلف را می‌توان به دو نوع پول‌های قیمت‌گذار و پول‌های قیمت‌پذیر طبقه‌بندی کرد. انتظارات مورد نظر از سیاست فوق در بهترین حالت، برای پول‌های قیمت‌گذار که متعلق به کشورهای پیشرفته صنعتی است، حاصل می‌شود. پول ملی کشورهای توسعه نیافته در حقیقت نقش رسید اثبات در یک بنگاه را ایفا می‌کنند و تنها در جغرافیای خاص خودشان به رسمیت شناخته می‌شوند.

علاوه بر ملاحظات نظری، گروه دومی از ملاحظات وجود دارد که آنها را ملاحظات مربوط به وضع موجود می‌نامیم.

نکته اول آن است که روابط فوق به شرطی عمل می‌کنند که تقاضا برای کالاهای وارداتی به اندازه‌ای با کشش باشد که با کاهش ارزش پول ملی، امکان صرف‌نظر از واردات آنها وجود داشته باشد. البته این نیز خود ممکن به دو شرط دیگر است: اول امکان تولید مشابه آن کالا به قیمت ارزان‌تر، و دوم امکان صرف‌نظر از مصرف در صورت افزایش قیمت این کالا. اما نگاهی به وضع موجود در کشورهای توسعه نیافته نشان می‌دهد که این شرایط صادق نیست. بیش از ۸۰ درصد از واردات آنها را کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای تشکیل می‌دهد که امکان جایگزینی آنها با اقلام داخلی حداقل در کوتاه‌مدت میسر نیست. این کشورها ناگزیر به واردات این کالاهای به هر قیمت ممکن هستند. پس این سیاست نمی‌تواند در جهت کاهش واردات عمل کند.

نکته دوم این است که در کشوری که چنین سیاستی را اتخاذ می‌کند، باید ظرفیت‌های لازم برای گسترش تولید و صادرات وجود داشته باشد. اما در کشورهای توسعه نیافته، وجه مسلط صادرات را صدور کالاهای تولید شده به روش سنتی تشکیل می‌دهد و بنابراین کشورهای یاد شده در بهترین حالت،

با یک وقفه زمانی یک ساله، قادر به انجام واکنش در جهت افزایش تولید هستند که در این خصوص نیز اولاً ظرفیت‌های لازم وجود ندارد، ثانیاً توانایی انجام واکنش محدود است.

نکته سوم اینکه باید کشش قیمتی اقلام صادراتی در کشورهای مصرف‌کننده این کالاهای از یک بزرگتر باشد، و با کاهش قیمت کالاهای صادراتی، افزایش معنی‌داری در مصرف و تقاضای آنها ایجاد شود. اما اغلب کالاهای صادراتی کشورهای توسعه نیافته، کالاهای لوکس تفتی و یا فاقد کشش لازم هستند. به طور مثال، برای خریداران فرش ایران، قیمت فرش همیشه یک پارامتر فرعی به شمار می‌رود.

نکته چهارم مربوط به اقلام وارداتی است. شرط وصول این سیاست به نتایج مورد انتظار، آن است که توزیع درآمد متوازن باشد و مردم نسبت به افزایش قیمت‌ها واکنش نشان دهند. در صورتی که در اغلب کشورهای توسعه‌نیافته توزیع درآمد به اندازه‌ای نامتوازن است که مقاضیان بسیاری از کالاهای خارجی نسبت به افزایش قیمت‌ها بی‌تفاوت هستند.

این ملاحظات در چارچوب شرایط کشورهای توسعه نیافته مطرح است. اما حتی در سطح کشورهای توسعه یافته نیز به لحاظ نظری در مباحث اقتصاد کلان، اکنون سؤال می‌شود که آیا می‌توان تنها با تحولات اسمی مانند کاهش ارزش پول ملی، تحولات حقیقی ایجاد نمود؟ تردیدهای جدی نسبت به وقوع این انتظار وجود دارد. پاسخ به این سؤال در اغلب موارد منفی است و گفته می‌شود که برای ایجاد تحولات حقیقی باید از ابزارهای حقیقی استفاده کرد. به عبارت دیگر، ابزارهای اسمی تنها به تغییرات اسمی و نه حقیقی منجر می‌شود. برجسته‌ترین مثال‌ها در این زمینه مربوط به تحولات تراز پرداخت‌های آمریکا و ژاپن است. در طی ۲۰ سال گذشته ژاپن به طور دائم ارزش پول ملی خود را تقویت کرده است. و به طور هم زمان تراز پرداخت‌هایش نیز بهبود یافته است. بر عکس آمریکا به طور دائم ارزش دلار خود را کاهش داده است، اما روند کسری تراز پرداخت‌های این کشور به یک بحران منجر شده است.

اینک سوال مهم این است که سیاست کاهش ارزش پول ملی در چارچوب برنامه تغییر چه جایگاهی دارد؟

توضیحات فوق نشان می‌دهد که با رویکرد اقتصادی صرف، نمی‌توان دلایل گرایش به این سیاست را توجیه نمود. بنابراین باید دلایل این سیاست را در اقتصاد سیاسی و از جمله روند تحولات ایجاد شده در ساختار قدرت‌های جهانی و ملی جستجو کرد. در حقیقت، کلید پاسخگویی به این سوال در چارچوب اقتصاد سیاسی یافته می‌شود. این مسئله هم در عرصه ملی و هم در عرصه بین‌المللی قابل بحث است. اگر صندوق بین‌المللی پول را به صورت یک شرکت سهامی در نظر بگیرید که هیأت مدیره، همه تلاش خود را برای بزرگ‌ترین سهامداران مصروف می‌کند؛ چنین سیاستی مسائل این سهامداران را حل می‌کند و منافع آنها را تأمین می‌کند. اما آیا با منافع ما و دیگر کشورهای در حال توسعه نیز همسویی دارد؟ به نظر می‌رسد با این سیاست، بیش از همه، منافع ما با خطر مواجه خواهد شد و در قالب اقتصاد ملی نیز، همسو با مسیر بین‌المللی، فعالیت‌های سودگرایانه و ضدتوسعه‌ای گسترش می‌یابد و فعالیت‌های مفید و توسعه‌ای محدود می‌شود.

در مورد یکایک سیاست‌های دیگر برنامه تغییر، اهداف، استراتژی‌ها و... می‌توان به همین شیوه و به تفصیل به بحث و بررسی پرداخت و نتیجه گرفت که برنامه تغییر، یک برنامه ضدتوسعه است، که در این بحث فقط به همین دو مورد فوق بستنده شد.

اقتصاد سیاسی قیمتگذاری

در سال ۱۳۷۷ از طرف مستولان محترم دانشگاه مفید برای ایراد سخنرانی دعوت شدم. متن سخنرانی با عنوان «اقتصاد سیاسی قیمتگذاری» با همت متولیان محترم جلسه مزبور، با انجام اصلاحات و ویرایش مختصر در قالب مقاله به ضمیمه پرسشن و پاسخ‌های انتهای جلسه، در شماره ۱۵ فصلنامه علمی - پژوهشی مفید به چاپ رسید.

از آنجا که این مقاله به شهادت عنوان خود، ارتباط بسیار نزدیک با مباحث برنامه تعديل ساختاری و جایگاه محوری اصلاح قیمت‌ها در آن دارد، به نظر می‌رسد که گنجاندن آن در مجموعه حاضر بی‌مناسب نباشد.

چکیده

از رویکردهای مهمی که برای بررسی مسائل کشورهای توسعه نیافرته باید از آن کمک گرفت، مسئله اقتصاد سیاسی است. موضوع قیمتگذاری نیز از مباحث مهم و زنده در علم اقتصاد است. در این مقاله، ضمن تبیین تلقی‌های مختلف از اقتصاد سیاسی و بیان مراد نگارنده از آن، موضوع قیمتگذاری با رویکرد اقتصاد سیاسی مورد کنکاش قرار گرفته که همراه با مثال‌های روشی از وضعیت موجود اقتصاد ایران و زمینه‌های صادرات و واردات، منابع و مخارج دولت، مصرف انرژی، کشاورزی، میزان دستمزد، محیط زیست و کاهش ارزش پول ملی است.

مشروع پرسش‌ها و پاسخ‌های مطرح شده در جلسه نیز پایان‌بخش این نوشتار است.

اقتصاد سیاسی

اغلب صاحبینظران معتقدند در کشورهای توسعه نیافته نمی‌توان با رویکرد مرسوم علم اقتصاد، مسائل را به اندازه ضرورت به خوبی بررسی کرد؛ بلکه باید از رویکردهای دیگر کمک گرفت، تا گستره و عمق شناخت افزایش یابد. یکی از رویکردها که به خصوص در یکی دو دهه اخیر از اقبال نسبتاً گسترده‌تری برخوردار بوده، رویکرد اقتصاد سیاسی است. درباره مفهوم اقتصاد سیاسی، تعاریف یا طرز تلقی‌های مختلفی وجود دارد می‌توان آنها را به هفت مورد به شرح زیر تقسیم کرد:

اول: مفهوم اقتصاد سیاسی در طرز تلقی ستی از آن است که در برابر مفهوم تدبیر منزل قرار می‌گیرد.

دوم: تلقی مارکسیستی از مفهوم اقتصاد سیاسی است که قدری گسترده‌تر از تلقی ستی است. چون در رویکرد مارکسیستی نیز اگر چه مفهوم اقتصاد سیاسی به عنوان مفهوم متراffد با علم اقتصاد مطرح است، ولی در عین حال، نگرش تاریخی که ناظر بر تحولات ساختاری است، به تلقی مرسوم اضافه می‌گردد. البته پیش‌فرض بنیادی مارکسیست‌ها در زمینه زیرینا - روینا نیز در آن ملحوظ گردیده است. در این زمینه اغلب آثار کلاسیک مارکسیستی قابل مراجعته‌اند.

سوم: اقتصاد سیاسی به عنوان رویکردی است که بر طبق آن می‌توان به وسیله ابزارها و تحلیل‌های اقتصادی، علاوه بر توضیح رفتارهای اقتصادی، رفتارهای غیراقتصادی نظری رفتارهای سیاسی را هم تبیین کرد. از جمله کارهای برجسته در این زمینه، تلاش اقتصاددان شهری آمریکایی گری بکر^۱ است.

چهارم: مفهوم اقتصاد سیاسی به عنوان نگرش خاص در مسائل اقتصادی است، که بر طبق آن پژوهشگر برای توضیح و تبیین مسائل اقتصادی خود را در چارچوب نظریه‌های مرسوم علم اقتصاد محصور نمی‌کند. اغلب

اقتصاددانان جامعه شناس و جامعه شناسان اقتصاددان که به صورت بین رشته‌ای تحلیل‌های خود را ارائه می‌کنند، جزو این گروه قرار می‌گیرند.^۱

پنجم: طرز تلقی است که یکی از مشهورترین تعبیرها در مورد مفهوم اقتصاد سیاسی می‌باشد و بر اساس آن، اقتصاد سیاسی، رابطه میان سیاست و اقتصاد را با تأکید بر نقش قدرت در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی مطرح می‌کند.

به عبارت دیگر، در این دیدگاه، اقتصاد سیاسی مجموعه‌ای از جریان‌های اجتماعی و نهادی دانسته می‌شود که از طریق آنها، گروه‌های ذینفع در هر جامعه اعم از صاحبان نفوذ اقتصادی یا سیاسی، برای تخصیص منابع در جهت منافع خود تلاش می‌کنند.^۲

ششم: دیدگاه خاصی است که کاتوزیان در کتاب ایدئولوژی و روش در اقتصاد مطرح می‌کند که بر اساس آن: «اقتصاد سیاسی را می‌توان نوعی نگرش ژرف اندیش به حساب آورد که در چارچوب آن می‌توان مسائل اقتصادی- اجتماعی را به صورت بنیادی‌تر مورد توجه و تحلیل قرار داد».^۳

تعريف موردنظر این مقاله از مفهوم اقتصاد سیاسی، به این تلقی نزدیک‌تر است.

هفتم: تعبیری است که ناظر بر کارهای جدیدتر اقتصاددانان نئوکلاسیک است و به شکل واکنش در برابر نظریه پردازان اقتصاد رفاه و اقتصاد توسعه و از موضع رفع برخی از نارسایی‌ها و محدودیت‌های اقتصاد سنتی نئوکلاسیکی مطرح شده است. این طرز تلقی، با به رسمیت شناختن نادرستی برخی فروض بنیادی اقتصاد نئوکلاسیک، اقتصاد سیاسی را به اعتبار ضرورت دخالت دولت

۱- نیل اسمیلس، جامعه‌شناسی اقتصادی، ترجمه محسن کلامچی، انتشارات کویر، ۱۳۷۶.
اسمیلس در این کتاب از گروه اول، آدام اسمنیت، کارل مارکس و جان میتارد کنیز و از گروه دوم، اپنیس، دورکیم و ماکس ویر را نام برده است که البته در هر دو گروه اسامی بیشمار دیگری را نیز می‌توان به آنها افزود.

۲- در این رابطه می‌توان به کتاب زیر مراجعه نمود:
مایکل تودارو، توسعه اقتصادی در جهان سوم، ترجمه غلامعلی فرجادی، انتشارات سازمان برنامه و پودجه، جلد اول، چاپ اول، تهران، ۱۳۶۶.

۳- محمدعلی (همایون) کاتوزیان، ایدئولوژی و روش در اقتصاد، ترجمه م. قائد، نشر مرکز، چاپ اول، اسفند ۱۳۷۴، صص ۱۸۲-۱۸۷.

۱۳۰ □ اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری

در اقتصاد برای به حداقل رساندن آثار منفی ناشی از شکست بازار^۱ و عرضه کالاهای عمومی مورد توجه قرار داده است.

تجربه تاریخی در کشورهای پیشروته نشان می‌دهد که تحولات سیاسی، اغلب از تحولات اقتصادی تبعیت کرده‌اند. شاید به همین خاطر در آنجا نوعی ثبات و استمرار و امنیت در حوزه رفتارهای اقتصادی وجود داشته است. این در حالی است که در کشورهای توسعه نیافته به طور کلی، و در ایران به طور مشخص، عنصر اصلی و مسلط، عنصر سیاسی بوده است. حتی مالکیت‌ها نیز در قلمرو اقتصاد به تبع دگرگونی‌های سیاسی همواره تغییر یافته است. در کشور ما طی چند قرن گذشته همواره مالکیت‌ها با تغییر حکومت‌ها تغییر می‌کرده و جا به جا می‌شده است.

با اغماص از برخی تفاوت‌ها و فراز و نشیب‌ها، روح کلی حرکت‌های اجتماعی و اقتصادی در ایران به لحاظ تاریخی به این صورت بوده است که معمولاً دستیابی به قدرت سیاسی، نقطه عزیمت برای دست اندازی به حوزه‌های دیگر قدرت به حساب می‌آمده است؛ در حالی که در کشورهای صنعتی دقیقاً عکس آن اتفاق افتاده است.

در این بحث هرگاه صحبت از اقتصاد سیاسی به میان می‌آید تلاش می‌کنیم که اندکی از محدوده‌های اقتصاد مرسوم فراتر رویم و با یک نگاه فرارشته‌ای تحولات اقتصادی، اجتماعی را در یک ساخت توسعه نیافته مثل ایران توضیح بدهیم. زیرا شواهد تجربی بی‌شمار حاکی از آن است که نگرش ژرف – به تعبیر کاتوزیان – به اقتصاد ایران در چارچوب رویکرد اقتصاد سیاسی در دو حوزه نظری و عملی می‌تواند بسیار راهگشا باشد.

در حوزه نظری، این رویکرد فضایی به وجود می‌آورد که می‌توانیم رفتارهای اقتصادی را به تعبیر جامعه‌شناسان در چارچوب ساخت نظام کنش مقابله، مشاهده کنیم و تعامل‌ها و داد و ستد هایی را که بین زیرسیستم اقتصادی و سایر زیرسیستم‌ها به ویژه زیر سیستم سیاسی مورد توجه قرار دهیم.

به واسطه آنکه زیرسیستم سیاسی از اهمیت و برجستگی بیشتری برخوردار است، در تعیین عنوان اقتصاد سیاسی به آن توجه خاصی شده است. در حوزه عملی نیز این رویکرد به ما کمک می‌کند تا با توجه به اینکه از اجرای هر سیاست اقتصادی، چه کسانی متفع یا متضرر می‌شوند، بتوانیم به تحلیل‌های اقتصادی خود، عمق بیشتری بیخشیم.

سیستم قیمت‌ها، قیمتگذاری و اصلاح قیمت‌ها

رویکرد پولی به مسائل اقتصادی، از رویکردهای مهم علم اقتصاد متعارف است که در واقع نقطه عزیمت و شعار محوری آن در زمینه تحلیل‌های اقتصادی و ارائه راه حل‌هایی اجرایی و عملی، اصلاح قیمت‌ها است. سؤال این است که اصلاح قیمت‌ها فضای عملکرد اقتصادی را به چه شکل تحت تأثیر قرار می‌دهد؟ در این راستا تلاش می‌کنیم در چارچوب مسائل اقتصادی ایران و به طور مشخص در طی سال‌های اخیر این موضوع را مورد بررسی قرار دهیم.

در بحث سیستم قیمت‌ها، دید کلی آن است که تحت شرایط معین، نظام متنکی به بازار رقابتی با استفاده از روش‌های ریاضی به مجموعه سؤالاتی که برای تخصیص منابع در هر نظام اقتصادی وجود دارد؛ پاسخ‌هایی می‌دهد که به لحاظ نظری ایده‌آل‌ترین و مطلوب‌ترین جواب‌هایی است که می‌توان تصور کرد. به عبارت دیگر، در پاسخ به این سؤال که چه کالایی با چه روشی و برای چه کسانی تولید شود و در هنگام بروز عدم تعادل و نوسان‌های معنی‌دار، چه راه حل‌هایی برای تأمین پویایی‌ها و انعطاف‌های لازم برای یک سیستم وجود دارد، در چارچوب سیستم قیمت‌ها گفته می‌شود: عملکرد آزادانه نیروهای بازار منجر به نتیجه‌ای با سه ویژگی حداکثر کارایی حداکثر بهینگی ممکن و حداکثر آزادی ممکن خواهد شد.

منظور از حداکثر کارایی ممکن در چارچوب رویکرد پولی به مسائل اقتصادی، این است که تولید هیچ کالایی نمی‌تواند افزایش یابد؛ مگر آنکه از تولید کالاهای دیگر کم شود. مقصود از بهینگی نیز آن است که هیچ یک از

واحدهای مصرفی اعم از افراد و خانوارهای نمی‌توانند در سطح بالاتری از مطلوبیت قرار گیرند، مگر آنکه از مطلوبیت دیگری کاسته شود.

محوز و مبنای این سیستم، تصمیم‌گیری‌های ذره‌ای - انفرادی و به اصطلاح اتمیستیک به حساب می‌آید. بنابراین ادعا می‌شود که در چنین فضایی از رفتارهای اقتصادی، قدرت اقتصادی به شکل کاملاً مطلوب توزیع می‌شود و عاملان اقتصادی از ظرفیت‌ها و توانایی‌های همگن برخوردارند. به واسطه اهمیتی که زیر سیستم اقتصادی در کل رفتارهای اجتماعی دارد، ادعا می‌شود که توزیع همگن قدرت اقتصادی به همراه خود، آزادی‌هایی را به وجود می‌آورد که علاوه بر قلمرو اقتصاد، در عرصه‌های دیگر هم امکان انتخاب آزاد برای همه افراد فراهم می‌شود.^۱

بنابراین وقتی بحث اقتصاد سیاسی قیمتگذاری مطرح می‌شود، هدف آن است که از یک طرف میزان کارایی شعار محوری آن یعنی انجام اصلاحات بر محور اصلاحات قیمتی برای یک کشور توسعه‌نیافرته بررسی شود. از طرف دیگر، اصلاحات ادعا شده در این چارچوب از نظر الگوی توزیع قدرت و گروه‌ها و طبقات و اقسام متتفع و متضرر، به صورت دقیقت‌کنکاش شود تا معین گردد که این سمت‌گیری در عملکرد سیستم اقتصادی چگونه منعکس می‌شود و چه آثار سیاسی - اجتماعی به بار می‌آورد.

اهمیت موضوع و ضرورت بحث در آن

پس از جنگ جهانی دوم، برای مدت‌های نسبتاً طولانی در علم اقتصاد، هم در حوزه نظری و هم اجرایی و عملی رویکرد مداخله‌گرا حاکم بود. اما بعد از جنگ سرد، با یک موج نسبتاً گسترده‌ای از اقبال مجدد به رویکرد مبتنی بر مکتب پولی مواجه شدیم، که اصلاح قیمت‌ها را به عنوان نقطه عزیمت خود برای هر نوع اصلاحات ساختاری در اقتصاد در نظر می‌گیرد.

۱- تفصیل این بحث را می‌توان در کتاب زیر یافت: جرج و شوری، تخصیص منابع، ترجمه عبدالله جیرونده، انتشارات پایپروس، چاپ اول، تهران، ۱۳۶۶.

لاقل از ۱۹۹۰ تاکنون نزدیک به ۱۱۰ کشور جهان در سطوح مختلف تلاش کرده‌اند که در چارچوب برنامه تعديل ساختاری، مدیریت اقتصادی خود را ساماندهی کنند. حال اگر ارزیابی مشخصی از این مسئله صورت نگیرد، عملاً امکان درک معنی دار از وضعیت موجود اقتصادی کشورهای توسعه یافته وجود ندارد. مسائل اقتصادی ایران در سال‌های اخیر جدا از روندهای کلی کشورهای توسعه یافته نبوده است. بنابراین در مورد کشورمان نیز با عنایت به این موضوع برخی از جنبه‌های عملکرد اقتصادی را مورد بررسی و کنکاش قرار می‌دهیم.

همان طوری که گفتند، رویکرد معطوف به مکتب پولی، نقطه عزیمت خود را در عرصه سیاستگذاری کلان در کشورهای توسعه یافته از جمله ایران مثل همه تجربه‌های دیگر بر اصلاحات قیمت گذاشت. در سال‌های بعد از ۱۳۷۸ مدیریت اقتصادی جدید در ایران نیز ادعا می‌کرد که از طریق اصلاحات قیمت می‌تواند مسائل بناپاری و ساختاری را در اقتصاد ایران حل کند. در میان انواع قیمت‌هایی که می‌توانست در معرض دید مدیریت اقتصادی کشور باشد قیمت ارز یا به اصطلاح اصلاح سیستم قیمت‌ها در بازار ارز به عنوان نکته محوری در جهت‌گیری‌های کلی آن زمان مطرح بود. تصور می‌شد که اصلاح قیمت‌ها در این بازار مجموعه تحولاتی را در اقتصاد ایران به دنبال خواهد داشت که زمینه اصلاح ساختاری و بناپاری در بقیه عرصه‌های نظام اقتصادی را فراهم خواهد کرد.^۱

به لحاظ نظری هم، در چارچوب رویکرد پولی، تصور کلی بر این بود که از طریق آنچه که به اصطلاح قیمت ارز خوانده می‌شد، می‌توان وضعیت صادرات را به صورت فزاینده‌ای بهبود بخشید. همچنین با گران شدن نسبی

۱- بیان مبسوط درباره چنین طرز تلقی به عنوان کلید حل مسائل اقتصادی ایران، علاوه بر تحلیل‌ها، سخنرانی‌ها و مصاحبه‌های پیشمار مسئلان اقتصادی کشور طی سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۷۸، بهطور مشخص در کتاب زیر آمده است: سازمان برنامه و بودجه، تعديل اقتصادی (مجموعه مقالات)، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۳.

کالاهای خارجی در این اقتصاد، از طریق سیستم قیمت‌ها می‌توان تا حدود زیادی واردات را نیز محدود کرد. با توجه به برآیند این دو اتفاق، می‌توان انتظار داشت که وضعیت بهبود یابد. همچنین تصور می‌شود که به واسطه افزایش معنی دار تقاضا برای کالاهای صادراتی و نیز کالاهایی که قرار بود جایگزین واردات شوند، می‌توان شاهد بهبود تولید ملی بود.

در تجربه اقتصاد ایران، این انتظارات نظری به هیچ وجه در اندازه‌هایی که انتظار می‌رفت، محقق نشد. نه تحول معنی داری در ساختار کالاهای صادراتی پدید آمد و نه کاهش معنی داری در واردات کشور اتفاق افتاد. بلکه آنچه که در عمل به وقوع پیوست، لاقل از یک جنبه نمایانگر حالت معکوس انتظار نظری مزبور بود. یعنی بالاترین میزان واردات کالا و خدمات را در دورانی داشتیم که افراطی‌ترین سمت‌گیری‌های معطوف به تضعیف ارزش پول ملی اعمال گردید.

از همه مهم‌تر، به اعتبار جهت‌گیری‌های مدیریت اقتصادی وقت، انتظار می‌رفت آنچه که به اصطلاح اصلاح قیمت ارز خوانده می‌شد علاوه بر دستاوردهای پیش گفته، ارمنان بسیار بزرگ دیگری را نیز در پی داشته باشد که رفع مشکل منابع و مصارف دولت و به حداقل رسیدن کسری بودجه دولت می‌باشد. اما در این زمینه هم، شواهد تاریخی و آمارهای رسمی در اقتصاد ایران نشان می‌دهد، دستاوردها هیچ تناسبی با انتظارات نظری نداشته است.

به عبارت روشن‌تر، گرچه مدیریت اقتصادی کشور در یک دوره نسبتاً طولانی در تبلیغات ادعا می‌کرد که با کسری بودجه صفر - بودجه متوازن - عملکرد اقتصادی خود را پیش می‌برد، اما به دنبال این واقعیت که هیچ یک از انتظارات اجرایی و عملی ناشی از پیامدهای کسری بودجه صفر اتفاق نیفتاد، به تدریج مدیریت اقتصادی وقت ناگزیر شد که در برابر ایده کسری بودجه صفر، ایده جدیدی را مبنی بر وجود کسری بودجه «واقعی» نسبتاً بالا مطرح کند. این مفهوم جدید به طور تلویحی حکایت از آن داشت که

به واسطه ناتوانی در کاهش کسری بودجه، تلاش شده است تا با تغییر تعريف کسری بودجه مشکل حل شود!

به عبارت دیگر و به صورت عدد و رقم می‌توان چنین گفت: در حالی که میزان کل بدھی دولت به سیستم بانکی تا پایان ۱۳۶۷ حدود ۱۰/۰۰۰ میلیارد ریال بود، در پایان سال ۱۳۷۲ رقم مزبور بالغ بر ۳۲/۰۰۰ میلیارد شد. یعنی در شرایطی که ادعا می‌شد سیستم در چارچوب کسری بودجه صفر عمل می‌کند، در یک دوره پنج ساله، بدھی دولت بیش از سه برابر افزایش یافت. در فاصله سال‌های ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۵ نیز مجموع بدھی بخش دولتی که شامل بدھی‌های مربوط به بودجه عمومی کشور و بدھی‌های مربوط به شرکت‌ها و مؤسسات دولتی است، از رقم ۳۲/۰۰۰ میلیارد ریال به حدود ۶۶/۰۰۰ میلیارد ریال یعنی بیش از دو برابر رسید که با انتظارات نظری کاملاً مخالف بود. در واقع روند بدھی دولت نه تنها رشد آرامتری را طی نکرد بلکه عملاً با یک شدت غیرمعارف افزایش یافت.

در واقع آنچه که عملاً در آن دوره انجام شد، کاهش کسری بودجه واقعی نبوده است؛ بلکه مدیریت اقتصادی کشور در آن دوره تلاش نمود که از طریق تغییر تعريف کسری بودجه، نوعی ابزار تبلیغاتی برای خود تدارک بییند. بدین صورت که برخلاف رویه مرسوم در اقتصاد ایران، کسری بودجه را صرفاً در محدوده بودجه عمومی تعريف کردند و بخش اصلی و عمدۀ بدھی‌ها را به قسمت شرکت‌های دولتی منتقل نمودند، که در نتیجه، در فاصله سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۵ مجموع بدھی‌های شرکت‌های دولتی تقریباً نه برابر افزایش یافت. ملاحظه می‌شود که هیچ یک از انتظارات نظری مكتب پولی برای متغیرهای کلان اقتصاد ایران برآورده نشد.

نکته دیگری که شاید از جهاتی اهمیت بیشتری داشته باشد و ضرورت بحث در رویکرد اصلاح قیمت‌ها در اقتصاد ایران را بیش از پیش مشخص کند؛ آن است که ادعا می‌شد اصلاح قیمت‌ها در چارچوب قانون برنامه دوم توسعه، می‌تواند منشأ افزایش معنی‌دار کارآیی در سیستم اقتصادی هم بشود. یکی از

زمینه‌هایی که بیشترین توجه را در سطح جامعه به خود جلب کرد، گرایش مدیریت اقتصادی کشور به تحديد مصرف انرژی بوده است. اکنون مدت‌هاست که در کشورمان از صرف میلیاردها دلار و ده‌ها میلیارد ریال یارانه‌برای انرژی صحبت به میان می‌آید. مدیریت اقتصادی کشور ادعا می‌کرد که اگر اجازه داشته باشد که افزایش معنی‌داری را در قیمت انرژی اعمال کند، سرعت رشد مصرف انرژی در کشور کاهش می‌یابد.

در همین راستا، انتظار می‌رفت افزایش قیمت فرآورده‌های نفتی در طی برنامه پنج ساله دوم از یک سو به شکلی بی‌سابقه و بسیار فوق العاده بتواند زمینه‌های رفع نگرانی‌های کشور را در زمینه مصرف فزاینده انرژی فراهم آورد و از سوی دیگر، منشأ جدیدی برای درآمدهای دولت باشد. براساس همین دیدگاه، در بند دوم تبصره ۱۹ قانون برنامه دوم توسعه کشور، تصویب شد که دولت موظف است در طول برنامه دوم، سیاست‌های خود را به نحوی تنظیم کند که رشد مصرف این فرآورده‌ها در هر سال از سه درصد تجاوز نکند. براساس همین مجوز بود که در طی برنامه پنج ساله اول، به طور متوسط قیمت فرآورده‌های انرژی‌زا بیش از سه برابر افزایش پیدا کرد.

تصویر کلی این بود که از طریق افزایش معنی‌دار در قیمت فرآورده‌های نفتی می‌توانیم نوعی اصلاح ساختار اقتصادی را تحقق بخشیم، و لاقل مصرف بی‌رویه در زمینه انرژی را تا حدود زیادی مهار کنیم. اما آنچه که در عمل اتفاق افتاد، این بود که نه تنها با افزایش معنی‌دار قیمت فرآورده‌های نفتی، آهنگ رشد مصرف این فرآورده‌ها کاهش نیافت؛ بلکه روند افزایش، چشمگیرتر هم شد. به عنوان نمونه، نرخ رشد مصرف بتزین در کشور، در حالی که در طی بیست سال قبل از برنامه دوم به طور متوسط $5/8$ درصد بود، در طول برنامه پنج ساله دوم که جهش‌های قیمتی هم در آن اتفاق افتاده بود، به 6 درصد رسید.

در واقع با این بیان می‌خواهیم روند پیشین تحولات مصرف انرژی را که مبتنی بر اصلاح ساختار قیمت‌ها بوده است، ارزیابی کنیم. یعنی آنچه را که

در عمل اتفاق افتاده است، با آنچه که به لحاظ نظری انتظار می‌رفت، مقایسه شود. همان طور که گفته شد، براساس قانون دوم برنامه توسعه کشور، متوسط رشد مصرف فرآوردهای نفتی می‌باشد ۳ درصد باشد، در حالی که متوسط رشد مصرف مجموعه فرآوردهای نفتی از آغاز برنامه پنج ساله دوم تاکنون با یک فاصله بسیار معنی دار، بالغ بر ۸ درصد بوده است.

طبعی است که بپرسیم، این تفاوت انتظارها و واقعیات به چه معناست؟ در واقع، جستجوی جواب این پرسش، کانون مهم تصحیح یا تعديل نگرش‌های مدیریت اقتصادی کشور در سیاستگذاری‌های آینده کشور خواهد بود. به عبارت دیگر، داشتن ارزیابی مشخص و روشن از تجربیات برنامه‌های قبلی از جنبه‌های مختلف، می‌تواند برای مدیریت اقتصادی کشور در تدوین برنامه‌های بعدی راهگشا باشد.

کشاورزی قلمرو بارز دیگری بود که از طریق اصلاح قیمت‌ها، برای اصلاح ساختار آن اقدام شده است. در این حوزه نیز مدیریت اقتصادی کشور و نهادهای ذی‌ربط همواره سعی کرده‌اند که از طریق افزایش معنی دار در قیمت محصولات کشاورزی، مجموعه تنگناها و محدودیت‌هایی را که این بخش از اقتصاد ایران با آن مواجه است، مرتفع نمایند، و به تغییر خودشان، فضای را برای اقدامات توسعه‌ای هموار کنند.

البته از این نکته غافل نیستیم که برای توضیح تحولاتی که در هر عرصه‌ای اتفاق می‌افتد، به هیچ وجه نمی‌توانیم تنها به یک عامل بستنده کنیم؛ بلکه باید متغیرهای متعدد و متنوعی را زیر ذره‌بین قرار دهیم و به روندهای توجه کنیم. اما از آنجا که در چارچوب مکتب پولی، اصلاح قیمت‌ها به عنوان منشأ اصلی همه تحولات مثبت دیگر، در نظر گرفته می‌شود؛ به این اعتبار می‌توان گفت، به دنبال آنچه که اصلاح قیمت‌ها خوانده می‌شود، در دورانی که بالاترین سطوح افزایش قیمت‌ها در طول بیست سال گذشته اتفاق افتاده است، به خصوص در زمینه کالاهای کشاورزی استراتژیک که برای آن مدیریت ویژه و سازماندهی خاص در نظر گرفته شده بود، انتظار می‌رفت که نیاز کشور

اطلاعات سیاسی - اقتصادی در سال ۱۳۷۶ به چاپ رسید. در این مصاحبه وی بدون آنکه بخواهد به چنین نتیجه‌های برسد، نشان داد که چگونه حرکت از سمت قیمت‌ها موجب شد که علاوه بر نارسایی‌های تولید و بهره‌وری، از نظر مهاجرت روستایی هم وضعیت ناهنجارتری داشته باشیم. مکرراً تأکید می‌شود که تأثیر پذیری از این عنصر را باید در کنار مجموعه جهت‌گیری‌هایی که در چارچوب تبدیل ساختاری بوده است، مورد ارزیابی و توجه قرار داد.

همان طور که می‌دانیم آثار چنین پدیده‌ای، منحصر و محدود به حوزه اقتصادی نیست؛ چون متروک ماندن تعداد قابل توجهی از روستاهای پیامدهای اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و حتی امنیتی هم برای اقتصاد ملی به همراه خواهد داشت. به همین دلیل در کتاب‌های درسی گذشته و حال در مورد توسعه و توسعه روستایی، بیان می‌شود که انتکای صرف به اصلاحات قیمتی در بخش کشاورزی در زمرة خسارات بارترین اقدامات ضد توسعه است که مدیریت توسعه در یک کشور می‌تواند انجام دهد.^۱

نکته مهم و جالب دیگری که در چارچوب مکتب پولی در رویکرد قیمت‌گرا مشاهده می‌شود، این است که در تمام عرصه‌ها مقصود از اصلاح قیمت‌ها، دقیقاً حرکت افزایشی قیمت‌هاست. ولی در مورد انسان‌ها رویکرد مکتب پولی از زاویه دیگری به مسئله نگاه می‌کند و معتقد است که هر چه قیمت کار یا بهای انسان‌ها ارزان‌تر باشد، مطلوب‌تر است.

در واقع در تمام نظریه‌های مربوط به بهبود تراز پرداخت‌های کشور از جمله برتری مطلق، برتری نسبی و حتی نظریه‌های بعدی تغییر وفور عوامل، محور کلیدی و اصلی مزیت از دیدگاه اصلاحات قیمتی، تفاوت‌های شرایط آب و هوا و میزان منابع در دسترس است. به عبارت دیگر در چارچوب

۱- در این خصوص می‌توان به کتاب زیر مراجعه کرد:
کیت گریفین، راهبردهای توسعه اقتصادی، ترجمه حسین راغفر و محمدحسین هاشمی، نشر نی، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۵.

نظریه‌های مرسوم، قابل رقابت بودن کالاهایی که در یک کشور تولید می‌شود، به هیچ‌وجه به معنای بالاتر بودن سطح تکنولوژی تولید نیست؛ بلکه در این باره نوعی توافق عمومی وجود دارد که توسعه اقتصادی به یک اعتبار به معنی تغییر بنیادی شرایط اولیه یک کشور است.^۱

به عبارت روشن‌تر، در چارچوب مراودات بازارگانی بین کشورها، توسعه اقتصادی برای یک کشور توسعه نیافته به معنای از بین بردن مزیت‌های مطلق و نسبی موجود در شرایط توسعه نیافتگی است. یعنی به هر دلیلی اگر کشوری در یک ساختار توسعه نیافته در برخی از کالاها - نظیر تولید فرش یا بقیه صنایع دستی و یا تولید کالاهای کشاورزی به شیوه‌های سنتی - مزیت مطلق یا نسبی داشته باشد؛ توسعه در آن کشور، به معنای متاحول کردن این وضعیت است. در این دیدگاه، تأکید بر چنین مزیت‌هایی که مضمون و محتوای تکنولوژی ندارند، به معنای گسترش و تعمیق عقب‌ماندگی و تشدید توسعه نیافتگی خواهد بود.

در ادبیات توسعه، مقاهیم جدیدی در این زمینه به کار گرفته می‌شود که به اعتبار رویکرد پولی، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. به این بیان که از دیدگاه منطق هزینه و قیمت، اصرار بر تداوم و القای مزیت‌های مطلق و نسبی در چارچوب ساختار توسعه نیافته، موجب موفقیت خیل کارگران فقیر و اغلب بی‌ساده در آزمون می‌شود. چون دستمزد بسیار پایین این اقسام باعث می‌گردد که هزینه تولید و قیمت تمام شده کالاها ارزان‌تر باشد و به اصطلاح، سیستم اقتصادی با نوعی کارآیی هزینه رو به روست که به هیچ‌وجه منعکس کننده قدرت اقتصاد یک کشور نیست، بلکه دقیقاً نشان‌دهنده ضعف و ناتوانی یک سیستم اقتصادی است.

۱- یکی از ارزنده‌ترین بحث‌ها در این زمینه، در مقاله زیر آمده است:
K. Sauyal Kalyan, Paradox of Competitiveness and Globalization of Underdevelopment, in Economic and Political Weekly, June 1993, PP. 1326-1332.

باتوجه به این دیدگاه، گفته می‌شود در این چارچوب آنچه که فروخته می‌شود فقر است نه قدرت تکنولوژی. پس هرگاه شاخص دستمزد، شاخص کارایی باشد، کارایی هزینه یعنی قیمت نازل انسان‌ها که به معنای پیشروی در باتلاق توسعه نیافتگی و عقب‌ماندگی است. برخی از نظریه‌پردازان توسعه نیز از همین مفهوم فقرفروشی استفاده کرده و می‌گویند مصادیق فقرفروشی را باید فقط در بازار نیروی کار جستجو کرد، بلکه در هر جایی که استیصال عرضه‌کننده موضوعیت داشته باشد، فقر فروشی هم موضوعیت دارد. بنابراین حتی در بازار کالا هم، عرضه کالا یا خدمات از روی ناچاری، نوعی فقرفروشی است.

محدودیت بسیار مهم دیگری که کارایی هزینه در این چارچوب دارد و این روزها مورد توجه روزافزون نظریه‌پردازان توسعه قرار گرفته است، نوع دیگر فقر فروشی از طریق دخالت ندادن هزینه‌های تخریب محیط زیست در قیمت تمام شده کالاهاست. به این اعتبار، به ویژه به علاقمندان مباحث اقتصاد توسعه در کشورهای توسعه نیافته تذکر داده می‌شود که علاوه بر توجه به صورت مفاهیم، به مضمون و محتوای آن هم باید دقت جدی داشته باشند. ممکن است تصور شود که کارایی در هر عرصه‌ای و به هر قیمتی که باشد به خودی خود مطلوب است. ولی با این توضیحات مشخص می‌شود که حساسیت به محتوا و مضمون مفاهیم، تا چه اندازه اهمیت دارند.

در چارچوب فقر از طریق نادیده گرفتن عنصر محیط زیست و ایده توسعه پایدار، توجه به روندهای جدید الگوی تقسیم کار بین‌المللی دارای اهمیت بسیار است. در واقع، در شرایطی که بحران محیط زیست به طور جدی در کشورهای صنعتی مورد توجه قرار گرفته است، شاهد نوعی تسهیلات بی‌سابقه در فرایند انتقال منطقه جغرافیایی تولید برخی از کالاها هستیم. کشورهای توسعه‌یافته از طریق استراتژی انتقال بحران، تسهیلات بی‌سابقه‌ای برای انتقال صنایع کثیف یا آلودگی‌زا به کشورهای توسعه‌نیافته فراهم کرده‌اند. به طوری که

از سال ۱۹۷۰ صنایعی نظیر سیمان، فولاد، لاستیک، فرآورده‌های نفتی، آلومینیوم و مانند آنها به آسانی در اختیار کشورهای توسعه نیافته قرار داده می‌شوند. در این شرایط، کشورهای پیشرفت‌های صنعتی به سمت مجموعه‌ای از صنایع که صنایع تمیز خوانده می‌شوند و اغلب آنها صنایع خدماتی هستند، هدایت شده‌اند که مزیت‌های اصلی و کانون‌های مهم ارزش افزوده به این منابع اختصاص دارد. فعالیت‌هایی مانند: سیستم‌های بانکی، بیمه‌ای، گرفتن حق مالکیت معنوی و واگذار کردن فعالیت‌های فیزیکی سخت‌افزاری آلدگی‌زا به کشورهای توسعه نیافته، در زمرة این الگوی تقسیم کار جدید بین‌المللی است. بنابراین زمانی که اصلاح قیمت‌ها به انسان‌ها می‌رسد، جهت حرکت قیمت معکوس می‌شود و روند نزولی بهای انسان‌ها که در قالب حقوق و دستمزد ظاهر می‌شود، کارآیی محسوب می‌گردد.

موضوع مهم دیگری که نوعی جنگ روانی علیه فقراء در کشورهای توسعه نیافته است، مقایسه قیمت‌ها در پهنه ملی با قیمت‌های جهانی است. مثلاً علی‌رغم آنکه طبق آخرین ارزیابی‌ها در اقتصاد ایران، میانگین دستمزد دریافتی نیروی کار به ازای هر ساعت حدود ۳۴ سنت و میانگین دستمزد همچ‌گونه مقایسه‌ای صورت نمی‌گیرد؛ اما در زمینه نیازهای اساسی آنان نظیر انرژی، موادغذایی و غیره، مقایسه‌ها جنبه بین‌المللی پیدا می‌کند و در شرایطی که گروه‌های فقیر جامعه با گرفتاری‌های خاص خودشان دست به گیریانند، بر آنها منت گذاشته می‌شود که چه ارقامی از انواع یارانه‌ها به آنها پرداخت می‌شود. این در حالی است که هیچ کدام از فقراء، اساساً دریافت چنین یارانه‌ای را احساس نمی‌کنند. ریشه این وضعیت متناقض را باید در دستکاری ارزش پول ملی جستجو کرد، زیرا حلقه تکمیلی فرایند انتکای محض به قیمت‌ها سیاست تضعیف ارزش پول ملی است. در این عرصه نیز مانند موضوع قیمت انسان‌ها، اصلاح قیمت‌ها از طریق تضعیف و کاهش ارزش پول ملی تعقیب می‌شود.

بررسی این موضوع از موضع اقتصاد سیاسی، اقتضا می‌کند که آثار این سیاست‌ها را هم در پهنه ملی و هم در پهنه بین‌المللی مورد توجه قرار دهیم. این بررسی نشان می‌دهد که فرایند نزولی قیمتگذاری برای انسان‌ها و ارزش پول ملی، علاوه بر گسترش و تعمیق فقر در پهنه ملی، موجب می‌شود که صاحبان قدرت اقتصادی خارج از مرزها، بتوانند نیروی کار و ثروت مادی داخل را با بهای بسیار نازلت‌تری، برای تأمین نیازهای خود به کار گیرند. رویکرد نزولی ارزش پول ملی که شریان حیات اقتصاد ملی است، باعث می‌شود که دسترنج نیروی کار و منابع مادی موجود کشور به بهای بسیار ارزان‌تر در اختیار قدرت‌های اقتصادی جهان قرار گیرد، و به این ترتیب شکاف فقیر و غنی در سطوح بین‌المللی و ملی به شدت به نفع اغنية افزایش یابد.

در خاتمه به عنوان جمع‌بندی مطالب پیش‌گفته، بایستی چند نکته مورد توجه و تأکید قرار گیرد:

۱- نارسایی‌هایی که در اقتصاد ایران از طریق تکیه محض بر متغیرهای اسمی مشاهده می‌شود، نمی‌بایست ضرورتاً متوجه نظریه‌های مربوط دانسته شود؛ بلکه بیشتر به کسانی باز می‌گردد که بدون توجه به «مفروضات» و «شرایط» این نظریه‌ها و نسبت آنها با واقعیات اقتصاد ایران، چشم بسته و با شیفتگی غیرمتعارف، اصرار بر به کار گیری آنها در اقتصاد کشورمان دارند. برای مثال، لابد طرفداران اقتصاد نوکلasisک می‌دانند که فرآورده‌های نفتی، دارای جانشین‌های محدودی هستند و به علاوه جایگزینی آنها با یکدیگر، مستلزم انجام سرمایه‌گذاری‌های کافی برای ایجاد تغییرات فنی مناسب یا وسائل سرمایه‌ای مناسب دارد، بنابراین قبل از انجام آن گروه از اقدامات و صرفاً از طریق افزایش قیمت نمی‌توان به اهداف مورد نظر دست یافت.

۲- با توجه به اینکه برخلاف دیدگاه اقتصاددانان کلاسیک، «قیمت‌ها» به لحاظ سیاسی بی‌طرف نیستند؛ بنابراین بر توزیع درآمد اثر خواهند گذاشت، و به این ترتیب ساختار قدرت را در عرصه‌های ملی و بین‌المللی تحت تأثیر قرار خواهند داد. برای مثال وقتی در بخش کشاورزی سعی می‌کنیم همه

مشکلات را از طریق افزایش قیمت محصولات کشاورزی حل کنیم، در حالی که هیچ نهاد مؤثری برای حذف فعالیت‌های مخرب سلف‌خرها، ریاخوارها و واسطه‌ها از یک طرف و کاهش ضایعات و افزایش بهره‌وری از طرف دیگر ایجاد نکرده باشیم، بخش اعظم اضافه درآمد ناشی از افزایش قیمت‌ها، همچنان در اختیار گروه‌های سه گانه مزبور قرار خواهد گرفت و سهم تولیدکنندگان تغییر چندانی نخواهد یافت.

بنابراین نه کمکی به افزایش انگیزه تولید می‌شود و نه امکان افزایش ظرفیت‌های مولد از طریق سرمایه‌گذاری‌های جدید به وجود می‌آید؛ بلکه بر عکس موجب افزایش نسبی سطح عمومی قیمت‌ها می‌گردد که به معنی فشارهای جدید به گروه‌های کم درآمد از جمله خود تولیدکنندگان روستایی است.

جنبه دیگر این فشارها، نارسایی‌هایی است که به واسطه از بین رفتن ارزش پساندازهای محدود آنان و ناتوانی در جایگزینی ابزارهای تولید تو و در نتیجه زمین‌گیر شدن ساخت تولید روستایی و باز تولید عقب‌ماندگی به وجود خواهد آمد. بالاخره آثار و عوارض این‌گونه تصمیمات، منشأ تحریک روستاییان به مهاجرت و تحمل کردن فشارهای جدید به فرایند توسعه ملی از جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خواهد شد.

۳- این مسئله، همان طور که ساختار قدرت را به نفع گروه‌های غیرمولد تغییر می‌دهد و اختلال‌های معنی‌داری در فرایند توسعه ملی به وجود می‌آورد، در عرصه بین‌المللی نیز الگویی از تجارت خارجی را شکل می‌دهد که عمدتاً معطوف به تحلیل منابع طبیعی و استثمار وحشتناک نیروی کار داخلی و متوقف ساختن الگوهای تولید در طی چند دهه و گاه چندین قرن در حد الگوهای تولید معیشتی خواهد بود. این مسئله به معنای افزایش روزافزون فاصله میان کشور مورد نظر با کشورهای دیگر و تبدیل تدریجی آن به جزیره پسمانده در عرصه روابط اقتصادی بین‌المللی است.

این فرایند با اسراف‌ها و اتلاف‌های وسیع در بخش تولید، همچنان استمرار خواهد یافت. زیرا وقتی انجام همه اصلاحات بر عهده قیمت‌ها

گذاشته می شود، واحدهای تولیدی اجازه می یابند که بار همه اسرافها و اتلافهای خود را بر دوش مصرف کنندگان قرار دهند و از هر گونه اقدامی در جهت بهبود کارآیی و بهرهوری خودداری نمایند و به این ترتیب، با فشارهای عظیمی که بر مصرف کنندگان وارد می سازند، عملأ آنها را به واکنشهای غیرطبیعی و همراه با آشوب دعوت و تشویق می نمایند.

به نظر می رسد در این زمینه به خصوص، مطالعه روند نسبت سرمایه به تولید در کشورمان از یک سو و استمرار اتکای چند صد ساله در اقلام صادرات غیرنفتی در کشورمان از سوی دیگر به اندازه کافی هشدار دهنده است و می بایست هرچه سریع تر درباره آنها چاره اندیشی شود.

پرسش و پاسخ

باتوجه به مشکلاتی نظیر بازسازی، خالی بودن خزانه، اثر تحریم‌های اقتصادی گذشته و مانند آنها، در ابتدای برنامه اول و همچنین با عنایت به اینکه اجرای دقیق برنامه‌ها عملأ غیرممکن است؛ آیا نکات مثبتی هم در برنامه‌های اجرا شده ملاحظه می فرماید، یا آنکه تمام مشکلات به اصل تئوری‌ها و نظریه‌های مربوط بر می گردد؟

به نظر می رسد یکی از موضوعاتی که در ارزیابی اقتصاد ایران از اهمیت بسزایی برخوردار است و در هر بحثی نیز مطرح است؛ توجه به ملاحظات روش‌شناختی است. به عبارت روشن‌تر، وقتی بحث در سطح خرد مطرح می شود، انتظار می رود از زاویه خاصی به مسائل اقتصادی بنگریم و آنگاه که در سطح کلان بحث می کنیم، بحث شکل دیگری به خود می گیرد. بنابراین پرسش‌هایی از این قبیل، در عین حال که بیانگر نهایت صدق، صفا، و روشن‌بینی سؤال‌کننده محترم است ولی تناسبی با سطح بحث ندارد.

بهنگام بحث در سطح کلان، باید متغیرهای کلان را به عنوان شاخص‌های ارزیابی در نظر گرفت. در بررسی متغیرهای کلان، برآیندها و آثار در سطح کلان، مورد توجه است و این بیان به هیچ وجه به معنای نفی و

انکار بعضی از اقدامات مثبت در هر دوره نیست. بنابراین با عنایت به شاخص‌های مختلف و ارزیابی روند متغیرها در سطح کلان، معتقدم که در مجموع، در دوره‌ای که اقتصاد ایران در چارچوب رویکرد مکتب پولی مدیریت شده است، عملکرد موفقی نداشته‌ایم. البته دقت شود که این عقیده به معنی نفی هرگونه اتفاق موقفيت‌آمیز در این دوره نیست؛ بلکه قبول داریم که در بسیاری از واحدهای خرد تحولات مثبتی هم اتفاق افتاده است؛ ولی توجه ما به برآیند تحولات است.

به عنوان نمونه، در بخش صنعت در سال آخر برنامه اول یعنی سال ۱۳۷۲، در برخی از زمینه‌ها و رشته‌های تولید صنعتی با جهش‌های بسیار معنی‌داری رو به رو بوده‌ایم؛ اما بررسی عملکرد بخش صنعت در سطح کلان در سال مزبور نشان می‌دهد که رشد ارزش افزوده این بخش کمتر از یک درصد بوده است، که با هیچ یک از سال‌های قبل از آن قابل مقایسه نیست. این عملکرد در حالی صورت پذیرفت که منابع تخصیص یافته به این بخش بسیار فراتر از پیش‌بینی برنامه بوده است. اما رشد حاصل بسیار پایین‌تر از آن چیزی است که برنامه اول - با پیش‌بینی منابع ارزی و ریالی بسیار کمتر - در نظر گرفته بود. نمونه دیگر مربوط به اصطلاح سازندگی است. همان طوری که می‌دانیم، آن دوره رامتولیانش به عنوان دوران سازندگی نامیده‌اند. انصافاً هم سازندگی‌های وسیع و گسترده‌ای در آن دوره در سطح خرد اتفاق افتاد. ولی ارزیابی آن دوران با شاخص‌های کلان نشان می‌دهد که هم به اعتبار اهداف اعلام شده، هم به اعتبار منابع صرف شده؛ و هم به اعتبار مقایسه با دوره‌های قبل از آن، نه تنها دوره درخشانی را در آن سال‌ها شاهد نبوده‌ایم، بلکه این دوره در زمرة دوره‌هایی قرار می‌گیرد که با پایین‌ترین سطح کارآیی مواجه بوده‌ایم.

مثلاً اگر تبلور سازندگی را با شاخص میزان سرمایه‌گذاری‌های انجام شده بستجیم، پراساس گزارش سازمان برنامه و بودجه از ارزیابی عملکرد برنامه پنج ساله اول، برای انکاس آنچه که تحقق یافته است، بدون ذکر رقم‌های دقیق و با استفاده از یک مثال می‌توان چنین گفت: فرض کنید در طول

سال‌های برنامه اول (۱۳۶۸-۱۳۷۲) قرار بود ۱۰۰ واحد ارز و ۱۰۰۰ واحد ریال صرف گردد و پیش‌بینی شده بود که نتیجه، ظهور ۱۰۰ واحد افزایش در ظرفیت‌های سرمایه‌ای کشور خواهد بود. اما در عمل، ۱۳۵ واحد ارز و پیش از ۲۵۰ واحد ریال هزینه شد و نتیجه آن ۸۰ تا ۸۵ واحد افزایش در ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری بوده است. به این اعتبار می‌گوییم اگر چه در سطح خرد دستاوردهای قابل توجهی به دست آمد، اما در سطح کلان به اعتبار شاخص‌های اعلام شده و معیارهایی که به صورت الزام قانونی برای دولت وقت درآمده بود، این دوره از نظر سازندگی، هم از دوره‌های ناموفق بوده است. نکته دیگری که شاید ذکرش بی مورد نباشد، این است که طی سال‌های گذشته مکرر ادعا شده آنچه که به عنوان سازندگی در دوره ۱۳۷۵-۱۳۶۸ اتفاق افتاده است، با هیچ دوره‌ای از تاریخ اقتصادی بعد از انقلاب اسلامی قابل مقایسه نیست؛ اما در عمل، تبلیغات با واقعیات و عملکرد تناسب ندارد. چنانکه مروری بر پروژه‌های کلیدی و مهم افتتاح شده در این دوره نشان می‌دهد که هیچ کدام از آنها متعلق به این دوره نیستند. با فرض حمل بر صحت نیز می‌توان گفت، مدیریت جدید در آن دوره، فقط حدود ۵ درصد باقیمانده عملیات طرح‌هایی را که ۹۵ درصد آن در دوره‌های گذشته انجام شده بود تکمیل کرده است و بدون ذکر خیر از بانیان ۹۵ درصد انجام شده، افتتاح این پروژه‌ها را عمدتاً به نام خود تبلیغ کرده است.

بنابراین باید به عنوان کارشناس به این تحولات با ظرافت خاصی توجه کنیم. در نتیجه در جواب سوال مزبور باید گفت: اگر چه در دوره پنج ساله اول، کارهای قابل ملاحظه‌ای در سطح خرد به وقوع پیوست، ولی به هیچ وجه، در حد ادعاهای مطرح شده یا حتی الزام قانونی نبوده است. در حالی که برای تحقیق همین اندازه، منابع صرف شده به مراتب بیشتر از میزان پیش‌بینی شده قانونی بوده است.

همان طوری که فرمودید، مدیریت اقتصاد کشورمان بر طبق الگوی پولی، مشکلات عدیدهای را به دنبال دارد. سؤال این است که الگوی مورد نظر شما برای برنامه توسعه کشور چیست؟

پاسخ کامل این سؤال، فرصت وسیع تری را می‌طلبد. ولی به صورت کلی با قطع و یقین می‌توان گفت که مسلماً در آن دوره نباید به سمت تضعیف ارزش پول ملی می‌رفتیم و از این به بعد هم به هیچ وجه چنین توصیه‌ای به هیچ یک از مدیران اقتصادی کشور نمی‌کنیم. فرایندهای تضعیف ارزش پول ملی، هیچ یک از انتظارات نظری خود را در اقتصاد ایران برآورده نکرد؛ اما اختلال‌های بسیار معنی‌داری در سیستم اقتصادی ما به وجود آورد.

به عبارت دیگر، در چارچوب نظریه‌ها می‌توان گفت: به طور کلی عده‌ای از صاحب‌نظران یکی از مشخصه‌های برنامه تعديل ساختاری را این می‌دانند که در ذات خود حاوی تناقض‌های بی‌شماری است. در اقتصاد ایران نیز به اعتبار سمت‌گیری‌های پولی در این دوره می‌توانید شماری از این تناقض‌ها را مشاهده کنید. مثلاً از مهمترین انتقادات مدیریت معتقد به مكتب پولی به مدیریت قبل از خود، این بود که آهنگ رشد نقدینگی در دوره‌های قبل، شتاب فوق العاده‌ای داشته است و به همین دلیل اصلاحات پولی در این دوره را بر مبنای کاهش شدید روند رشد نقدینگی سازماندهی کرده بودند. ولی حجم نقدینگی از حدود ۱۵ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۷۸ به حدود ۱۱۶ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۷۵ رسید. در واقع میزان رشد نقدینگی که در این سال‌ها داشته‌ایم، در تاریخ اقتصادی ایران کم سابقه است.

نکته جالب دیگری که به تناقض‌آلود بودن برنامه تعديل ساختاری برمی‌گردد، این است که در همین دوران که افزایشی‌ترین و بی‌سابقه‌ترین روند رشد نقدینگی در اقتصاد ایران بود، مهمترین و حادترین بحران در اقتصاد ایران، بحران نقدینگی بوده است؛ به طوری که در طول چهار سال گذشته، مشکل بخش مهمی از ظرفیت‌های بلااستفاده تولیدی در اقتصاد ایران ناشی از همین بحران بوده است. یعنی بالاترین سطوح رشد نقدینگی در شرایطی اتفاق افتاد

که با حادترین شرایط کمبود نقدینگی رو به رو بوده‌ایم و واحدهای تولیدی به واسطه عدم دسترسی به منابع، ناگزیر به کاهش ظرفیت‌های خود شدند. اثر نامطلوب این سیاست، منحصر به مورد مذکور نیست، بلکه آثار زنجیره‌ای روی اقتصاد ملی دارد. چنانکه در همین دوره، بی‌سابقه‌ترین روندهای تورمی را تجربه کردیم؛ در حالی که برنامه تغییر ساختاری در ایران در آغاز بر مهار تورم همت گماشته بود.

همچنین، مدیریت اقتصادی کشور در چارچوب برنامه تغییر اقتصادی قصد داشت، حجم دخالت دولت در اقتصاد را کاهش دهد. در حالی که میزان دخالت دولت ایران در اقتصاد در دوران تغییر اقتصادی، تقریباً ۵۰ درصد بیشتر از میزان دخالت آن در دوره جنگ بوده است. تناقض در هدف و عملکرد در این مورد آنگاه آشکارتر می‌شود که بدایم تمام تجربه‌های اقتصادی جهان گویای آن است که بالاترین سطوح دخالت دولت‌ها در اقتصاد، در دوران جنگ اتفاق می‌افتد. متأسفانه این فهرست پرتناقض را در عرصه‌های متعدد عملکرد مدیریت اقتصادی کشور در دوران اجرای برنامه تغییر اقتصادی می‌توان برشمود. همان طور که ملاحظه شد، همه این مقایسه‌ها به اعتبار اهداف اعلام شده، مانند کاهش رشد نقدینگی، کاهش حجم دخالت دولت، کاهش میزان واردات و نظایر آن، انجام گرفت. همچنین مقایسه این دوران هشت ساله سازندگی با هشت سال قبل آن یعنی دوران جنگ که اهداف مزبور، مورد ادعای مدیریت اقتصادی کشور در آن دوران نبود، نکات بسیار جالبی را روشن می‌کند که به برخی از آنها اشاره شد و علاقمندان می‌توانند به مقاله‌ای که در آن به مقایسه عملکرد مدیریت اقتصادی کشور در این دو دوره پرداخته‌ام مراجعه نمایند.^۱

به نظر حضر تعالی بزرگترین مشکل اقتصادی کشور در حال حاضر چیست؟ اگر چنانچه مشکلات موجود در راه توسعه ملی را به یک اعتبار به «محدودیت‌های مادی» و «محدودیت‌های فکری و نرم‌افزاری» تقسیم کنیم؛

شخصاً از کسانی هستم که محدودیت‌های اخیر را محدودیت بنیادی و کلیدی برای توسعه ملی ایران می‌دانم. به بیان روشن‌تر می‌توان گفت، به لحاظ نظری در فرایندهای انتقال و آموزش علم اقتصاد با مجموعه موانع جدی رو به رو هستیم - که تا حدودی در کتاب «علم اقتصاد و بحران در اقتصاد ایران» آن را توضیح داده‌ام - به طوری که دستیابی به ادراک مطابق با واقع از صورت مسئله‌های اقتصادی در کشورمان را بسیار دشوار می‌کند. وقتی صورت مسئله خوب درک نشد، طبیعی است راه حل‌هایی که برای آن در نظر گرفته می‌شود، کاملاً جنبه تصادفی دارد. به این اعتبار هم می‌توانید تنافض‌های بی‌شماری را در وضعیت اقتصادی کشورمان مشاهده کنید که به‌وضوح نشان می‌دهد در مفاهیمی که استعمال می‌کنیم با بحران جدی رو به رو هستیم. چون فکر می‌کنیم که همگی درک یکسانی از مسئله‌ها دارند در حالی که به هیچ وجه این گونه نیست.

به طور نمونه، وقتی به تاریخ اقتصادی کشورهای پیشرفته و صنعتی جهان می‌نگریم، با یکسری نقاط عطف رو به رو می‌شویم. مثلاً بحران بزرگ سال ۱۹۲۹ یکی از آن نقاط عطف است. مضمون و محتوی این بحران بزرگ که موجب انقلابی در علم اقتصاد سرمایه‌داری و منشأ یک انقلاب فکری، اجرایی و سیاستگذاری شده است؛ بیکاری بالای ۲۰ درصد است. در حالی که در کشور ما با ظرفیت‌های بلااستفاده انسانی در سطح ۴۰ درصد، آنقدر احساس آرامش و آسودگی می‌کنیم که به سادگی در مورد تدوین و اجرای یک برنامه توسعه تصمیم می‌گیریم.

نمونه دیگر در مورد نرخ بیکاری است. در آمارهای رسمی اعلام می‌شود که نرخ بیکاری در ایران، کمی بیشتر از ۹ درصد است و در کتاب‌های درسی اقتصاد، نرخ طبیعی بیکاری را ۷ درصد اعلام می‌کنند. یعنی کشوری که دارای ۹ درصد بیکاری باشد، در آستانه اشتغال کامل یعنی ایده‌آل ترین حالت برای توسعه یافتنگی است. اما در همان حال که ادعا می‌کنیم دارای نرخ بیکاری ۹ درصدی هستیم، هر از چند گاه شاهد تشکیل ستادی برای رفع «بحران» بیکاری و رکود هستیم و اصلًا هم احساس نمی‌کنیم که اینها با هم تعارض دارند.

این واقعیت‌هانشان می‌دهد مفاهیمی که به کار می‌بریم، مفاهیم روشی نیستند و خیال می‌کنیم که همه آنها از مضمون‌ها و محتواهای معینی برخوردارند و به همین دلیل همان دستگاه‌هایی که نرخ بیکاری را ۹ درصد اعلام می‌کنند، همزمان بیشترین نگرانی‌ها را نسبت به بحران‌هایی نظیر بیکاری و رکود ابراز می‌دارند.

بنابراین در شرایط فعلی، ما با محدودیت‌های بسیار زیادی برای درک واقعیت‌ها و صورت مسئله‌های موجود رو به رو هستیم که به موجب آن، باید انتظار داشت که اگر سیاستی هم توصیه می‌شود، در اغلب موارد مانند رها کردن تیر در تاریکی باشد که ممکن است به طور تصادفی به هدف بخورد. ولی روی سیستمی که به صورت تصادفی سازماندهی شده است، نمی‌توان بستری باثبات و مطمئن شکل داد.

فرمودید در مدیریت اقتصادی کشور در دوره سازندگی، نگرش پولی حاکمیت داشت. آیا در دولت آقای خاتمی هم همین نگرش حاکم می‌باشد یا اولویت‌های نوینی مد نظر آنهاست؟

علی‌رغم آنکه شخصاً به آقای خاتمی ارادت مخصوص دارم و از کسانی بودم که پس از انتخاب ایشان خداوندرا بسیار شکرگزاری کردم؛ ولی با کمال تأسف باید گفت آنچه که به عنوان مدیریت اقتصادی کشور هم‌اکنون مطرح هست، فاقد نگرش همسو، منسجم و مشخص است. در واقع، مجموعه‌ای ناهمگون و متعارض از دیدگاه‌ها، کنار هم جمع شده‌اند و مدیریت اقتصادی این دولت را به عهده دارند. بنابراین به واسطه این خصلت‌های ناهمگون و تناقض‌آمده، اطلاق یک جهت‌گیری خاص و معین، مقداری با دشواری رو به روست. اما در چارچوب بحث‌هایی که خود ایشان در زمان تقدیم لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ و فرایند تصویب آن مطرح کرده‌اند، چنین استتباط می‌شود که اگر چه حرکت‌های بی‌محابای قبلی تا حدودی مهار شده است؛ ولی با کمال تأسف، جهت حرکت و نوع نگاه به مسائل اقتصادی، چارچوب قبلی خود را حفظ کرده است.

البته مدت مديدة این سؤال فکرم را مشغول کرده بود که در این شرایط که فضای نسبتاً مساعدتری برای مشارکت فعال در روند تصمیم‌سازی ایجاد شده است، وظیفه ما چیست؟ به نظر می‌رسد که اگر بخواهیم تحلیل‌های درست و مشخص خودمان را مطرح کنیم، ایجاد تفاهم قدری دشوار باشد. به همین دلیل در اوآخر سال گذشته در مصاحبه‌ای، بحث‌ها و استدلال‌ها را فقط بر اسنادی که سازمان برنامه و بودجه منتشر کرده بود متصرکز کردم؛ به طوری که تعابیر و عدد و رقم‌ها نیز مبنی بر گزارش‌های اقتصادی سالانه سازمان مزبور بود. در واقع در آن مصاحبه روشن کردم که به بیان سازمان برنامه و بودجه که متولی این سیاست‌های نادرست بوده است، در دوره‌ای که اقتصاد ایران در چارچوب نظریه مکتب پولی اداره شده است، شاهد کاهش معنی دار در نرخ رشد سرمایه‌گذاری، افزایش معنی دار در حجم بدھی‌ها، تحقق بالاترین سطوح تورم و بسیاری از نابسامانی‌های دیگر بوده‌ایم.

به نظر می‌رسید منطقی که در آن مصاحبه به کار گرفتم و استادی که به آنها توسل جسته بودم، کفایت نکرد و در عمل این سمت‌گیری‌ها کماکان اجرا می‌شود. به همین دلیل مجدداً در اوآخر سال گذشته در مصاحبه‌ای دیگر به بیان جدیدی، همان مطالب را به عنوان آنچه که خطر جدی برای آینده اقتصاد ایران می‌دانستم مطرح نمودم. امیدوارم به تکلیف عمل کرده باشم. شما نیز اگر با من هم عقیده هستید، انشاء... از طریق گسترش این بحث‌ها برای دولتی که خود اعلام کرده که می‌خواهد پاسخگو باشد، به وظیفه خود عمل خواهید کرد، تا به تفاهمی برسیم.

در شرایط فعلی، سرمایه‌گذاری در کدام بخش در اولویت است که از طریق آن در حل مشکلات اقتصادی، توفیق بیشتری داشته باشیم؟ در پاسخ سؤال اول، به لحاظ روش شناختی، نکته‌ای را تذکر دادم که رعایت سطح بحث بود. نکته مهم دیگری که در بحث‌ها دارای اهمیت است، توجه به افق بحث می‌باشد. به بیان روشن‌تر، در جواب به این سؤال نمی‌توان

به صورت مطلق جهت‌گیری‌های مشخصی را معین کرد، چون سیاست‌های پیشنهادی معکن است اقدامات فوری، کوتاه‌مدت، میان‌مدت، و یا بسترسازی برای افق‌های دورتر باشد. پاسخ در هر یک از این عرصه‌ها، طبیعتاً متفاوت خواهد بود. علاوه بر آن، قبل از بیان ایده مشخص در این زمینه باید توضیحات مقدماتی برای بیان چارچوب و بنیان نظری بحث ارائه گردد تا بتوان آن نظریه را مورد ارزیابی قرار داد، و گرنه تعیین بخش خاص بدون بیان مقدمات مزبور، چیزی را حل نمی‌کند.

البته یک سری مسائلی وجود دارد که برای هر اقدام در هر زمان و هر افقی از برنامه‌ریزی‌ها و مدیریت اقتصادی، باید راجع به آنها به طور جدی فکر کرد. مثلاً پرداخت حدود ۲۰ درصد به هر نامی، به سپرده‌های بلندمدت و معاف نمودن آن از مالیات بر درآمد، مالیات بر ارث و مانند آن، آیا زمینه‌ای باقی می‌گذارد که کسی به سرمایه‌گذاری مولد فکر کند؟

همچنین در حالی که با گذشت نزدیک به ۴۰ سال از عملکرد سیستم حساب‌های ملی در ایران، هنوز امکان محاسبات ملی از طریق درآمدها وجود ندارد - که خود گویای آن است که عده‌ای با حداقل زحمت، دردرس و مشغولیت، بالاترین سطوح برخورداری را دارا هستند - آیا می‌توان راجع به تولید ملی و مسائل بعدی آن فکر کرد؟ آیا اصلاً تولید شکل می‌گیرد تا راجع به کارآیی آن فکر کنیم؟ باید از خود پرسید که آیا افزایش حجم اقتصاد دولتی تا این حد - به ویژه در دوره‌ای که همه سمت‌گیری‌ها معطوف به خصوصی‌سازی، کاهش هزینه‌های عمرانی، کاهش یارانه‌ها و از این قبیل بوده است - امری تصادفی است؟ آیا این واقعیت به معنی آن نیست که به نام برقراری سیستم قیمت‌ها، عملأً آن گروه از بخش خصوصی را که فعالیت‌هایش می‌توانست مضمون توسعه‌ای داشته باشد، از میدان بیرون فرستاده‌ایم؟ آیا باز کردن دروازه‌های جدید برای ورود بی‌حساب کالاهای خارجی به عناوین مختلف مانند منطقه آزاد تجاری، منطقه ویژه تجاری و نظیر آن در شرایط بحران حاد کمبود درآمد ارزی، زمینه‌ای برای سخن از اقدامات اصلاحی باقی می‌گذارد؟

به نظر من فوری‌ترین و مهمترین وظیفه، ایجاد انضباط در مدیریت و نظام تصمیم‌گیری اقتصادی کشور است. با کمال تأسف در شرایط فعلی، هم در نیمه دوم سال ۱۳۷۶ و هم در چارچوب قانون بودجه سال ۱۳۷۷ سمت‌گیری‌های انضباطی که مضمون توسعه‌ای دارند، به طور جدی مورد توجه قرار نگرفته‌اند. به عنوان نمونه، در حالی که با فزونی بسیار شدید تقاضای کل نسبت به عرضه کل رو به رو هستیم؛ مدیریت پولی کشور آنچنان جویا زی کرد که به اصطلاح خودشان تبصره‌های تکلیفی از نظر قدر نسبت و مطلق، کاهش یافت. این بیان به تعبیری که در استناد منتشر شده توسط مدیریت اقتصادی کشور آمده است، بدین معنی است که سیستم بانکی، منابع خود را به سمت فعالیت‌هایی سوق‌خواهد داد که بازده بیشتری دارند. یعنی انضباط‌های شدید پولی به ساختارهای تولیدی کشور معطوف می‌شود و گسترش فعالیت‌های واسطه‌ای و دلالی را در پی خواهد داشت.

بنابراین بدون تحقق انضباط مزبور و انسجام در مدیریت اقتصادی، نمی‌توان انتظار نتیجه رضایت بخش داشت. با کمال تأسف بخش عمده نیروی محدود و کوچک مدیریت اقتصادی کشور در حال حاضر، صرف خشی کردن یکدیگر می‌شود که باید به این وضعیت خاتمه داد، و گرنه اصلاً فضایی برای ارائه پیشنهادات اصلاحی به وجود نمی‌آید.

یکی از نظریات مطرح در ادبیات توسعه، نظریه توطئه است. آیا ارائه برنامه تعديل از سوی مؤسسات بین‌المللی براساس نظریه توطئه قابل توجیه است؟

نگرش به این موضوع می‌تواند چندشکل داشته باشد. یکی از آنها این است که به جای بررسی وجود یا عدم توطئه و فعالیت تارهای مرئی و نامرئی توطئه‌گران، به صورت اثباتی به دنبال مشاهده عالمانه واقعیت‌ها و سپس چاره‌اندیشی باشیم. اینجانب اگر چه اصل توطئه را انکار نمی‌کنم، ولی نگرش توطئه‌ای را برای توضیح واقعیت‌های اقتصادی - اجتماعی کافی نمی‌دانم.

در واقع تجربه انقلاب اسلامی نشان می‌دهد که صدھا توطنھ بزرگ و کوچک برای براندازی انقلاب و نظام اسلامی، مورد استفاده قرار گرفت، ولی ضرایب اثربخشی آنها بسیار متفاوت بوده است. این واقعیت، بیانگر آن است که توطنھ، عنصر اصلی نیست؛ اگر چه می‌تواند فرایندھای را کند یا تشدید نماید. ولی نهایتاً این شرایط داخلی است که اجازه می‌دهد توطنھای موفق یا ناموفق گردد. البته رویکرد کلی خودم در مسائل توسعه، رویکرد معطوف به شناخت است. در چارچوب این رویکرد، گفته می‌شود اصلاً نیازی به مراکزی برای طراحی توطنھ وجود ندارد. چون سیستم تربیت کارشناس لاقل در حوزه اقتصاد از محدودیت‌های بنیادی در رنج است که موجب می‌شود دستیابی به تحلیل مطابق با واقع با دشواری‌های همراه باشد. بنابراین در بسیاری از موارد، بدون زحمت دادن به توطنھ‌گران، با قصد قربت کارهایی می‌کنیم که هیچ توطنھ‌گری نمی‌تواند انجام دهد. پس باید به این جنبه بیشتر توجه داشت. چون عنصر تعیین‌کننده و نهایی، عوامل داخلی می‌باشند.

با عنایت به آنکه عنوان مبحث مطرح شده، اقتصاد سیاسی است، بفرمایید
برآیند دو جناح با دو دیدگاه اقتصادی متفاوت در کابینه آفای خاتمی
چه خواهد بود و چه برنامه‌ای دارد؟

چون تخصصی در مسائل سیاسی ندارم، بهتر است اظهار نظر در این زمینه را به متخصصین آن واگذار کنم. ولی می‌توان به نکته‌ای اشاره نمود که در شرایط فعلی که به طور نسبی آزادی اندیشه و نبرد اندیشه‌ها با موازین عقل سليم به طرز معنی‌دارتری امکان پذیر شده است، برآیند مورد نظر، بازتابی از تلاش شهروندان در جامعه مدنی است. به نظر اینجانب لاقل برای بخشی از مدیریت اقتصادی کشور، اصل، باقی ماندن در مستند خدمتگزاری است و جهت سیاست‌ها جنبه ثانوی دارند. البته کار کردن با چنین افرادی محسن و معایبی دارد، اما آنچه که به جهت‌گیری آنها شکل می‌دهد، نیروی غالب

سیاسی و اجتماعی است. بنابراین شهر و ندان و صاحب نظران باید از ابزارهای مناسب برای انعکاس دیدگاه‌های مختلف به خوبی استفاده کنند که انشاء ... در حوزه اقتصادی هم در نهایت اتباع احسن، که به ما آموزش داده شده است، تحقق باید. گرچه روش موجود و استمرار اتکا به چنین افرادی را اصولاً به نفع کشور نمی‌دانم.

فرمودید مهمترین مشکل ما در اقتصاد ایران، مسئله نگرش یا ادراک مطابق با واقع و در حقیقت در حوزه مباحث نظری است. به نظر حضرت عالی، برای اصلاح این مشکل چه باید کرد؟ به عبارت روشن‌تر، دانشجوی رشته اقتصاد برای تصحیح نگرش خود در مطالعه اقتصادی چه باید کند؟ این سؤال مربوط به مباحثی است که علاقه شخصی وافری به آن دارد و امیدوار بودم که دانشگاه مفید و دانشجویان آن با ویژگی‌های خاص خود، برای رفع آن قدم‌هایی بردارند؛ ولی تاکنون شاهد اقدامات قابل توجهی نبوده‌ایم. به هر حال، معتقدم که سیستم آموزش ما، در فرایند کسب ادراک علمی در قلمرو اقتصاد، با سه حلقه مفقوده مهم رو به روست که عبارتند از: «حوزه روش‌شناسی علم اقتصاد»، «تاریخ اقتصادی ایران» و «جامعه‌شناسی اقتصادی ایران». انتظار می‌رود که هرگاه فرایندهای تولید ادبیات و اندیشه در این عرصه‌ها شروع شود، گام‌های زیربنایی برای اصلاح بینایی برداشته شده است. البته باید در قدم‌های اول، انتظارات را محدودتر کنیم و به سادگی از هرگونه اصلاحی مأیوس نشویم.

تا زمانی که سیستم رسمی آموزشی ما، توانایی پوشش نیازهای موجود در عرصه این سه حوزه را ندارد، ناگزیر باید به صورت جنبی، هر کس آن را در حد امکان و توان دنبال کند. بدیهی است هر چه جدی‌تر به این قلمرو توجه شود، می‌توان به آینده علم اقتصاد در ایران امیدوارتر بود. امیدواری از این جهت که راهگشایی عالمانه و واقع‌بینانه‌تری برای مسائل موجود اقتصاد ایران ارائه گردد.

اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی

از همان زمان که مسئله خصوصی‌سازی به طور گسترده مورد توجه مستولان امر قرار گرفت، انتقادهای جدی در باب ویژگی‌ها و کاستی‌های رویکرد مسلط متولیان امر به این مسئله مطرح شد و البته گفتن ندارد که این انتقادات نیز همانند بسیاری از انتقادی‌های دیگر در نظام تصمیم‌گیری و سیاستگذاری مان مورد بیش توجهی و بی‌مهری قرار گرفت! در فروردین ماه ۱۳۷۷، سازمان برنامه و بودجه گزارشی را به عنوان «ارزیابی تجربه خصوصی‌سازی در ایران» منتشر ساخت که حاوی نکات بسیار ارزشمندی بود، زیرا به گونه‌ای بر صحبت و حقانیت انتقادات پیش‌گفته مهرتأثید زده شده بود، آن هم در سنندی رسمی و کارشناسی که توسط نهاد متولی امر برنامه‌ریزی کشور انتشار یافته بود. انتشار این گزارش با محتواهای انتقادی، این امید را در دل مستقدان پدید آورد که در تدوین برنامه سوم توسعه کشور با استفاده از این تجربیات، اثری از اشتباہات گذشته دیده نشود و نیز سازوکارهایی برای مواجهه منطقی با این مسئله در آینده ارائه شود. با این حال، متأسفانه با انتشار اسناد اولیه لایحه برنامه سوم، مشخص شد که امید به استفاده از این تجربیات پرهزینه و درس گرفتن از اشتباہات گذشته، امیدی بی‌جا و انتظاری بی‌مورد بوده است! گویی هرگز بنا نداریم از گذشته‌مان درس بگیریم و خطاهای خود را تکرار نکنیم.

در آن ایام و با آرزوی اینکه طرح بعضی مطالب شاید حداقل تأثیری بر برخی افراد دست‌اندرکار داشته باشد و جلو برخی اشتباہات گرفته شود، در مصاحبه‌ای با روزنامه بیان، مسائل خصوصی‌سازی را مطرح ساختم که در شماره‌های ۱ و ۲ آن روزنامه به چاپ رسید. اینک مطالب آن مصاحبه با اندک اصلاحات و ویرایش تقدیم می‌گردد.

به نظر شما رویکرد اقتصاد مرسوم به خصوصی‌سازی که مبنای نظری سیاست‌های دولت طی ده ساله گذشته بوده است، چه نارساپی‌هایی دارد و چگونه می‌توان آنها را برطرف ساخت؟

رویکرد مزبور، عملکرد آزادانه نیروهای بازار و تلقی مطلق‌گرایانه‌اش درباره نقش بخش خصوصی را براساس مجموعه‌ای از فروض و شرط‌ها برای اقتصاد ملی راهگشا می‌داند، اما بحث بر سر این است که اغلب آن مفروضات و پیش‌شرط‌ها حتی در اقتصادهای پیشرفته صنعتی نیز موضوعیت ندارد تا چه رسید به کشوری توسعه نیافتد ایران!

حتی در مورد کشورهای پیشرفته نیز در چارچوب قضیه گرینوالد، استیگلیتز با این استدلال که دنیای واقعیت‌ها دنیای رقابت کامل نیست و با توجه به واقعیت‌هایی مانند عدم تقارن اطلاعات، وجود بازارهای ناقص، انواع ناطمینانی‌ها و عدم قطعیت‌ها و...، اثبات می‌شود که دستیابی به بهینه پارتی، خیالی بیش نیست و دستیابی به شرایط بهینه، به طرز اجتناب‌ناپذیری مستلزم دخالت دولت است. اما برخلاف رویکردهای سنتی مداخله‌گرا به این نکته نیز اشاره می‌شود که دخالت دولت هم بی‌هزینه نیست. بنابراین مستلزم ترکیب خردمندانه‌ای از دولت و بازار را مطرح می‌سازند که این ترکیب را لزوماً باید با شناخت عالمانه متقاضی به مشاهده علمی واقعیت‌های خارجی در هر کشوری مشخص ساخت. به عبارت دیگر از طریق تقلید بی‌ضابطه تجربه دیگران و یا ترجمه‌ای اندیشی راه به جایی نمی‌توان برد. به نظر اینجانب، گام نخست در جهت اصلاح نگرش‌های مطلق انگلارانه حاکم بر سیاست‌های اقتصادی کشور طی ده سال گذشته، اصلاح بیش‌ها و نگرش‌های حاکم است. نقطه عزیمت آن نیز تغییر چارچوب نظری نئوکلاسیکی و تکیه بر رویکرد اقتصاد سیاسی است.

منظور شما از مفهوم اقتصاد سیاسی از این منظر چیست؟

سؤال بسیار خوبی است. زیرا براساس آنچه که در پاسخ به سؤال قبلی مطرح کردم، امروز حتی بسیاری از اقتصاددانان نئوکلاسیک، نگرش‌های سنتی

نئوکلاسیکی را نارسا و ناکافی دانسته و نگرش از زاویه اقتصاد سیاسی را تجویز می‌کنند. در اوایل دهه ۱۹۶۰ جورج استیگلر^۱ در مقاله مشهور خود به نام «روشنفکران و جایگاه بازار» به صراحت اظهار داشت که ما هرگز با یک کاندیدای سیاسی مواجه نمی‌شویم که بگوید من و همسر و همکاران و معاونینم می‌توانیم در عرصه سیاست بیشتر از جاهای دیگر منفعت کسب کنیم، به همین خاطر است که می‌خواهم به مقامی برسم! او از آنجا این بحث را مطرح ساخت که همواره باید توجه داشته باشیم که زبان نفع عمومی، بخش قابل توجهی از منافع شخصی را نیز پوشش می‌دهد. بنابراین تحلیل‌های سنتی اقتصاد سیاسی تلاش می‌کنند تا در نگاه به مسائل اقتصادی، ملاحظات معطوف به ساخت قدرت را نیز دخیل کنند.

کاتوزیان از اینجا یک قدم جلوتر رفته و تصریح می‌کند که همین توجه، نگرش‌های اقتصادی را دقیق‌تر و واقعی‌تر می‌سازد و بنابراین اقتصاد سیاسی را رویکردی ژرف‌اندیش می‌خواند. باید توجه داشت که حدود ۱۵۰ سال پیش فردریک لیست از بنیانگذاران مکتب تاریخی، اقتصاد سیاسی را دانشی معرفی کرد که شرایط و اوضاع و احوال خاص هر ملت را در نظر می‌گیرد و برای آنکه چنین امری امکان‌پذیر شود، بیش از هر چیز به تجربیات تاریخی هر ملت انتکاء و استناد می‌نماید. تلقی اینجانب از اقتصاد سیاسی ترکیبی از هر سه دیدگاه مزبور است و معتقدم تنها از این طریق است که می‌توان به این سؤال که چرا علی‌رغم نافرجام ماندن کوشش‌های معطوف به خصوصی‌سازی طی چند ده سال گذشته، بدون آنکه شکست‌های مزبور ریشه‌یابی شود یا قدمی اساسی در جهت اصلاح نارسایی‌ها برداشته شود، ما همچنان شاهد کوییدن بر طبل خصوصی‌سازی در کشورمان هستیم! رویکرد اقتصاد سیاسی می‌تواند به ما نشان دهد که چگونه طیف‌های متنوع سیاسی- اجتماعی در کشورمان هر کدام بر حسب علائق و سلایق خود تصورات ویژه‌ای از مفهوم

خصوصی‌سازی دارند، و بنابراین با رویکردهای گاه متضاد، بر یک مشترک لفظی به نام خصوصی‌سازی اصرار می‌ورزند!

خصوصی‌سازی در ایران از چه زمان و در چه دوره‌هایی تجربه شده و روند آن چگونه بوده است؟

یکی از مسائل بسیار مهمی که در طی چند دهه اخیر و به خصوص در دو دهه گذشته در اقتصاد ایران منشأ تخصیص منابع مادی و انسانی گسترده‌ای بوده و بخش قابل توجهی از وقت و نیروی مستولان اصلی سیاستگذار کشور را به خود اختصاص داده است، موضوع خصوصی‌سازی است.

نگرش تاریخی به این موضوع نشان می‌دهد که از اواسط دوره قاجاریه هر وقت امکانات خزانه دولت به انتهای می‌رسیده، شعار واگذاری منابع تولیدی، موضوعیت می‌یافته و همواره با این شعار که دولت تاجر خوبی نیست، بحث از ضرورت واگذاری امکانات تولیدی در اختیار دولت به بخش خصوصی مطرح شده است. در دوره رضا شاه، متین دفتری با روش حساب شده و پیچیده‌ای وی را مقاعده می‌کند که بخشی از بنگاه‌های اقتصادی متعلق به دولت به بخش خصوصی واگذار شود. اما در آن دوره هم مانند دوره قاجاریه، به مجرد اینکه این فکر به سمت اجرایی و عملیاتی شدن رفت، بحران‌هایی با خود به همراه آورد که بلافضله دستور توقف آن صادر شد.

در دوره پهلوی دوم نیز این فرایند به شکل دیگری اتفاق افتاد. طی بیش از ۱۰۰ سال در ایران مرتبأ در سطح مقامات اقتصادی و سیاستگذار کشور سخن از ضرورت خصوصی‌سازی و کوچک‌کردن اندازه دولت به میان می‌آید. اما در عمل مرتبأ حجم، اندازه و میزان دخالت دولت در اقتصاد افزایش پیدا می‌کند. نظام‌های تصمیم‌گیری نیز بدون واکاوی عملی دلایل این فراز و نشیب‌ها و بدون طراحی سازوکارهای مناسب برای رفع نارسایی‌ها، پس از وقفه‌ای نه چندان طولانی در همان قالب‌های سنتی، مجددأ بر طبل خصوصی‌سازی می‌کویند.

روندی‌های خصوصی‌سازی در ۱۰ سال اخیر چگونه بوده است؟

آخرین تجربه‌ای که در این زمینه داریم، مربوط به دوره سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۶۸ است. البته باید این نکته را مذکور شد که در دوره بعد از انقلاب برای اولین بار در قانون بودجه ۱۳۵۹ کشور، دولت موظف شد تا تدبیری برای واگذاری بنگاه‌های اقتصادی دولتی به بخش خصوصی بیندیشد. اما به صورت نظامی‌افته و در قالب یک برنامه، خصوصی‌سازی به طور مشخص در دوره سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۶۸ سخت مورد توجه قرار گرفت. البته گفتنی است به دنبال بحران آفرینی و شکست برنامه تعدیل ساختاری در ایران، مانند اغلب کشورهای توسعه نیافته، در سال ۱۳۷۴ همراه با توقف همه اجزای دیگر برنامه اقتصادی دولت وقت، فرمان توقف خصوصی‌سازی هم صادر شد. اما بلافضله در دوره دولت بعدی هم از طریق اعمال نظر مجلس نسبت به لایحه بودجه سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ در قالب تبصره‌های ۱۰ و ۳۵ قانون بودجه، دولت موظف شد که به طور جدی در مورد خصوصی‌سازی تمهداتی بیندیشد. در لایحه برنامه سوم هم حداقل سه فصل از کل فصول لایحه به شکلی، معطوف به موضوع خصوصی‌سازی است.

چه عواملی وجود دارد که همه این تلاش‌های گسترده‌ای که در طول پیش از یک قرن گذشته در ایران در زمینه خصوصی‌سازی صورت گرفته، نافرجام بماند و در اغلب موارد نه تنها اهداف را محقق نکرده، بلکه به ضد خودش تبدیل شده و ناهمجارتی‌ها و نارسانی‌های سیستم اقتصادی و حجم و اندازه دخالت دولت در اقتصاد را افزایش داده است؟

مفهوم خصوصی‌سازی اولاً مفهوم یگانه و واحدی نیست. آخرین تحقیقاتی که در پانک جهانی صورت گرفته است، نشان می‌دهد که در دو دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۹۰ میلادی مجموعاً ۵۷ نوع اقدام متفاوت با یک عنوان، یعنی خصوصی‌سازی در دستور کار کشورهای توسعه یافته و توسعه نیافته قرار داشته است. بنابراین، یک وجه مستله این است که درک مرسوم و رایج در میان مستولان

اقتصادی کشور طی ده ساله گذشته، درکی یک بعدی و اساساً ناظر بر انتقال مالکیت بوده است. نکته دوم، مسئله هدفگذاری است. با اینکه در سطح مدیریت اقتصادی کشور تقریباً همه می‌دانند که واقعیت گرایش به خصوصی‌سازی در ایران چیزی بیشتر از نوعی تلاش برای تسکین مشکلات بودجه‌ای دولت نیست، اما معمولاً از عبارات پرطمطران و اهداف بسیار رویایی سخن به میان می‌آید. در عمل، مسئله در همان قادر رفع مشکلات کوتاه مدت دولت باقی می‌ماند.

به علاوه یک وجه بسیار مهمی که منشأ این تناقض در اقتصاد ایران در طول ۱۵۰ سال گذشته شده است، این است که هرکس از خصوصی‌سازی یک انتظار ویژه‌ای دارد و تصورش این است که اگر خصوصی‌سازی صورت بپذیرد، آن انتظار محقق خواهد شد. بنابراین به واسطه آن انتظاری که دارد به صفت طرفداران خصوصی‌سازی می‌پیوندد؛ ولی در عمل، متوجه می‌شود این رویکردی که در زمینه خصوصی‌سازی در دستور کار مدیریت اجرایی کشور قرار می‌گیرد، قادر به تحقق آن نیست. در طی زمانی که این آزمون و خطای توهمند آسود به سرخوردگی می‌رسد، مدیریت اقتصادی کشور منابع زیادی را اتلاف می‌کند و زمان زیادی را از دست می‌دهد و به خواسته‌های مورد نظرش هم نمی‌رسد. تناقض شکست‌های متواتی و استمرار اصرار بر خصوصی‌سازی را می‌توان در دوره اخیر در چارچوب تمایلات یا هشت گروه از انتظارات تقسیم نمود که براساس یک سری تصورات ناقص، نارسا یا به طور کلی نادرست، گرایش به خصوصی‌سازی شکل می‌گیرد و براساس انتظاراتی این چنین کسانی پرچم خصوصی‌سازی را بر می‌افرازند و به پیش می‌روند. اما این انتظارات پیش از آنکه واقعیتی برای آن تصور کنیم، عملداً توهمندی بیش نیستند و در عمل به شکست متهی می‌شوند و به این ترتیب پس از یک دوره ناشی از سرخوردگی، آن تمایلات و توهمندات مجدداً باز تولید شده و فضای را برای آزمونی مجلد - و البته فارغ از تحلیل علمی - مساعد می‌گرداند.

اولین توهمندی در این زمینه به بدآموزی‌های اقتصاد مرسوم و بی‌ربطی آن با مسائل توسعه نیافتگی مربوط می‌شود. در چارچوب موازین متعارف در اقتصاد مرسوم که به شدت تحت تأثیر پارادایم نیوتونی قرار دارد، گروهی تصور می‌کنند که دولت در عرصه اقتصاد، دقیقاً در نقطه مقابل بازار قرار دارد. یعنی تصور می‌کنند که اقتصاد یا باید مطلقاً تکیه خود را بر دولت بگذارد، یا مطلقاً به بازار تکیه کند. این موضوع، هم به اعتبار ملاحظات روش شناختی و هم به اعتبار تجربیات علمی، مشخص شده است، اما در ایران همچنان طرفدار دارد. اینکه در ایران آموزش علم اقتصاد همچنان در قادر تغییرناپذیر اقتصاد مرسوم باقی مانده و به صورت سیستمی در معرض تحولات و یافته‌های جدید قرار ندارد، در واقع ذهن نظام کارشناسی که بر این اساس تربیت می‌شود به طرز نادرستی شکل می‌گیرد و این توهمندی منشأ این می‌شود که وقتی اینها در مقام تصمیم‌سازی یا تصمیم‌گیری قرار می‌گیرند تمرکز خود را روی حذف یکی از این دو در عرصه اقتصاد قرار می‌دهند که هر دو نادرست است.

اندیشه رایج بر اساس موازین عقل سليم و براساس مجموعه تجاربی که از دوران پس از انقلاب صنعتی وجود دارد، نمایانگر آن است که ما باید به یک ترکیب خردمندانه از نقش دولت و بازار در اقتصاد دست پیدا کنیم و برای بازار و دولت انتظارات و توقعاتی متناسب با توانایی‌ها و محدودیت‌هایشان در نظر بگیریم و نگاه ما به بازار و دولت یک نگاه تکمیل‌کننده باشد. یعنی بازار و دولت مکمل هم هستند نه رقیب و در برابر هم.

همه دستاوردهای نظری و تجربی راهگشاپی که در طی دوره انقلاب صنعتی تا امروز در جهان وجود داشته، بر روی این نتیجه صحه می‌گذارد. بنابراین اولین توهمندی زدایی که باید صورت بگیرد، مشخص کردن این نکته است که اتکای مطلق به دولت یا بازار، مانند تلاش برای راه رفتن بر روی یک پا است. اگر به زحمت و تحت شرایط استثنایی برای مدت بسیار کوتاهی بتوانیم روی یک پا (بازار یا دولت) راه برویم، این روند قابل تداوم نیست.

همین طور باید این نکته هم مشخص شود که بر پا کردن انتظارات غیرواقع‌بینانه از هر کدام از آنها نیز لاجرم مشکل آفرین خواهد بود و باید به طور عالمانه از آن اجتناب کرد.

در مورد میزان دخالت دولت در اقتصاد درجه کارایی و ناکارآمدی آن چه توهمناتی وجود دارد؟

براساس همان آموزه‌های سنتی اقتصاد مرسوم، تصور می‌شود که هر نوع دخالت از سوی دولت حتماً منشأ ناکارایی خواهد شد. بنابراین، به اعتبار این موضع‌گیری ایدئولوژیکی که در اقتصاد مرسوم وجود دارد، گفته می‌شود که دولت یا بنگاه‌های اقتصادی متعلق به آن ذاتاً منشأ ناکارآمدی هستند و باید کنار گذاشته شوند. تجربیات موجود جهان این واقعیت را نشان می‌دهد که به هیچ وجه نمی‌توان از چنین دیدگاهی دفاع کرد. در این زمینه برای افزایش ضریب واقع‌بینی نظام سیاستگذاری کشورها چند نکته ارائه می‌کنند.

۱- در تجربیات بیشمار چه در کشورهای پیشرفته صنعتی و چه در کشورهای توسعه نیافرته موارد مکرری را نشان می‌دهند که عملکرد بنگاه‌های اقتصادی تحت مالکیت و مدیریت دولت با هر معیاری از فعالیت‌های مشابه خود در بخش خصوصی، کارآمدتر بوده و این مسئله حتی در گزارش توسعه جهانی بانک جهانی که هر ساله منتشر می‌شود، به کرات مورد تأکید و تصریح قرار گرفته است.

برای اولین بار در گزارش توسعه جهانی ۱۹۸۳، بانک جهانی تصریح کرد که مالکیت یک بنگاه به خودی خود هیچ تأثیری در نحوه عملکرد آن ندارد. در گزارش توسعه جهانی سال ۱۹۹۷ نیز بانک جهانی به صراحت اظهار کرده که بسیاری از برجسته‌ترین دستاوردهای علمی و فنی موجود بشر، محصول بنگاه‌های دولتی است، و یکی از برجسته‌ترین آنها اینترنت است که با ابتكارات ناسا صورت گرفته ایجاد شده است.

۲- حتی اگر پذیریم که بنگاه دولتی ناکارآمد است، تردیدی وجود ندارد که این ناکارآمدی به مالکیت بنگاه بر نمی‌گردد. بنابراین باید دید دلایل

منشأ ناکارآمدی بنگاه چیست؟ و ثانیاً باید مشخص کنیم که منظور ما از ناکارآمدی چیست؟ اگر بخواهیم ناکارآمدی را صرفاً براساس نرخ بازدهی بستجیم، در آن صورت این ایده مطرح می‌شود که باید دید کارآمدی به معنای حداکثرسازی سود چگونه به دست می‌آید و چه بهایی برای آن پرداخت می‌شود و چه هزینه‌هایی را در بر دارد؟ بعد در چارچوب ملاحظات توسعه ملی می‌توان داوری کرد که آیا یک بنگاه دولتی اگر به قصد حداکثر سازی سود آن هزینه را به اقتصاد ملی یا به آن فعالیت تحمیل کند، توسعه ملی سود می‌برد یا زیان می‌بیند. برای مثال در مطالعاتی که نهادهای اقتصادی بین‌المللی مختلف صورت داده‌اند، مشخص شده است که بخش قابل توجهی از سهم نسبتاً پایین‌تر سود در بنگاه‌های دولتی، به واسطه تعهد بیشتری است که این بنگاه‌ها نسبت به رعایت استانداردهای بهداشتی و یا نسبت به حقوق و رفاه نیروی کار و یا برداشتن بارهای بزرگ از روی دولت دارند. بنابراین مدیریت کلان کشور داوری کند که اگر بنگاهی تعهد بیشتری به اجرای قوانین و مقررات دارد؛ و یا به واسطه دولتی بودن، کنترل‌های شدیدتری بر آن واحدها اعمال می‌شود تا تخطی از قوانین را برای آنها بسیار دشوارتر سازد و به اعتبار این ملاحظات سود کاهش پیدا می‌کند؛ می‌توان آن را به ناکارآمدی بنگاه نسبت داد و یا نه؟

۳- گاه به واسطه اینکه بنگاه‌های دولتی عموماً از اندازه بزرگتری برخوردار هستند سهم سود پایین‌تری را نشان می‌دهند که این را به هیچ وجه به عملکرد بنگاه نمی‌توان نسبت داد. چون در زمان طراحی این بنگاه‌ها مصلحت‌های کلان ملی مد نظر بوده و اندازه بنگاه در آن چارچوب - و نه در چارچوب صرفاً سودآوری با منطق اقتصاد خرد - در نظر گرفته شده است.

۴- با توجه به اینکه یک عارضه عمومی در اقتصادهای توسعه نیافته وجود دارد و آن هم ظرفیت‌های محدود توانایی تکنولوژیکی و نیروی انسانی است، معمولاً هر قدر واحدهای تولیدی اندازه بزرگتری داشته باشند، از یک طرف بخش‌هایی از ظرفیت خود را نمی‌توانند فعالیت بینشند و از طرف دیگر به واسطه اینکه هزینه ثابت آنها بالاست، سهم و نقش هزینه‌های ثابت در شرایط

تولید زیر ظرفیت افزایش پیدا می‌کند و به این اعتبار از نظر سودآوری بنگاه دچار مشکل می‌شود. بعضی از افراد در این زمینه اعمال فشارهای سیاسی بر مدیران را مطرح می‌کنند. البته باید توجه داشت در یک ساخت توسعه نیافته و در شرایطی که دولت پاسخگو نیست و فرایند تصمیم‌گیری دولت شفاف نیست، فشار سیاسی بر واحدهای خصوصی هم تحمیل می‌شود. به این اعتبار تفاوت چندانی میان واحدهای خصوصی و دولتی نیست و خصوصی‌سازی باعث کاهش فشارهای سیاسی نخواهد شد. مضاراً اینکه اگر هم واقعاً می‌پذیرند که این اعمال فشارهای سیاسی نامطلوب است، باید ما آنها را بر طرف کنیم، و گرنه تغییر مالکیت به خودی خود چیزی را تغییر نمی‌دهد.

چه شاخص‌هایی مبنای کارآمدی دولت یا بخش خصوصی است و مطالعات اقتصاد ایران چه نتایجی را در این زمینه به ما نشان می‌دهد؟ توهمندی‌گری که معمولاً ذکر می‌شود، این است که دولت ناکارآمد است و بلافضله نتیجه‌گیری می‌شود که پس بخش خصوصی کارآمد است. تائنجایی که به اقتصاد ایران مربوط می‌شود، هیچ یک از مطالعاتی که در زمینه عملکرد بنگاه‌های خصوصی در اقتصاد ایران صورت گرفته، قادر نیست که بر روی این مسئله صحه بگذارد. به عبارت دیگر، هیچ اطمینان و تضمینی بر اساس مطالعات علمی در اقتصاد ایران وجود ندارد که نشان دهد در همه موارد لزوماً بنگاه‌های خصوصی از بنگاه‌های دولتی کارآمدتر باشند و حتی برخی شواهد درست، حاکی از عکس این نتیجه‌گیری می‌باشند. برای مثال، در گزارش طرح ساماندهی شرکت‌های دولتی که در مهر ماه سال ۷۷ توسط دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه منتشر شده است، تصریح می‌شود که بخش خصوصی ایران در شرایط فعلی هنوز انگیزه و توان اقتصادی کافی و نیز اطمینان لازم را برای خرید امکانات تولید عمدۀ دارا نیست.

بنابراین باید از دوستان سازمان برنامه پرسید که اگر شما در یک گزارش رسمی چنین می‌اندیشید، پس این همه اصرار غیرمتعارف برای خصوصی‌سازی با چه منطقی صورت می‌پذیرد؟

نکته مهم دیگر در این زمینه، آن است که در گزارش طرح مالکیت فرآگیر که در سال ۱۳۷۶ توسط اتاق بازرگانی منتشر شده، باز هم تصریح می‌شود که «از ریاضی کارآیی سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی در ایران، اساساً غیرممکن است». به عبارت دیگر، به هیچ وجه هیچ یک از مطالعاتی که حتی توسط نهادهای صنفی و تشکل‌های بخش خصوصی در ایران صورت گرفته‌اند، نمی‌تواند چنین اطمینانی را به نظام تصمیم‌گیری کشور بدهد که در صورت واگذاری این بنگاه‌ها به بخش خصوصی، اوضاع و عملکرد اقتصاد بهتر خواهد شد.

بعضی از طرفداران اقتصاد مرسوم، در کادر مباحثی که در حول و حوش قرن ۱۷ تا ۱۸ (و تا اوایل ۱۹) مطرح شده است، مسائل انگیزشی را مطرح و تصور می‌کنند که بخش خصوصی کارآمدتر عمل خواهد کرد، زیرا «انگیزه سودآوری» قوی‌تری ایجاد می‌کند. در حالی که در این زمینه هم تا آنجایی که به کشورهای پیشرفته مربوط می‌شود، از اواسط قرن نوزدهم به این سو و در مورد کشورهای توسعه نیافرته از اوایل قرن بیستم به این سو، با ایجاد شرکت‌های سهامی و با گسترش جدایی مالکیت از مدیریت در بنگاه‌های متوسط به بالا، دیگر نمی‌توان به این انگیزه نیز اشاره کرد. چون هم‌اینک در بنگاه‌های خصوصی متوسط به بالا هم عمدتاً مالکیت از مدیریت جداست. بنابراین، همان احساسی که یک مدیر واحد خصوصی‌سازی دارد؛ مدیر بنگاه دولتی نیز خواهد داشت.

دولت از طرفی مسئولیت‌های بزرگی دارد که در امور اجتماعی و زندگی مردم باید به آنها پردازد. از طرفی شعار خصوصی‌سازی و واگذاری بزای افزایش کارآیی و کاهش هزینه دولت مطرح می‌شود. در این مورد

به نظر شما چگونه می‌توان تفکیک قائل شد؟ و دولت چگونه باید به وظایف خود عمل کند؟

توهم دیگری که وجود دارد، این است که دولت از یک طرف مسئولیت‌های بسیار سنگینی دارد و از طرف دیگر بنگاه‌هایی در تملک خود دارد که بر آنها هزینه‌های بسیار زیاد تحمیل می‌کند. بنابراین تصور می‌کند که از طریق خصوصی‌سازی دولت می‌تواند دفع شر کند و با انتقال مشکلات به بخش خصوصی به استراحت پردازد. در حالی که، در شرایطی که از نیمه دوم قرن بیستم در کشورهای توسعه نیافرته به وجود آمده است، دولت حتی نسبت به واحدهای خصوصی هم بی‌تعهد نیست. حتی اگر بگوییم به واحدهای خصوصی بیش از واحدهای دولتی تعهد دارد، سخن گزافی نیست.

نکته بعدی اینکه در هیچ یک از تجربه‌های موفق خصوصی‌سازی هم دولت خصوصی‌سازی را به منظور کاستن از بار مسئولیت خود در دستور کار قرار نمی‌دهد؛ بلکه با توجه به تحولات عظیمی که در عرصه علوم و تکنولوژی اتفاق افتاده، و عرصه‌های جدیدی از هم و غم‌های استراتژیک را مطرح کرده است، اگر غفلتی در آن زمینه‌ها صورت بگیرد، امنیت ملی به مخاطره می‌افتد. لذا دولت با توجیه اینکه باید بار مسئولیت‌های سنگین‌تری را بردارد، بارهای کم اهمیت‌تر را زمین می‌گذارد.

بنابراین نباید تصور شود که دز هیچ یک از کشورهای صنعتی هم با این توجیه که دولت به استراحت پردازد، مسئله خصوصی‌سازی در دستور کار قرار گرفته باشد. شواهد بیشماری را در این زمینه می‌توان نشان داد که به خاطر تحولات شگرفی که در عرصه علوم و تکنولوژی اتفاق می‌افتد و امنیت ملی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، دولت گستره فعالیت خود را کوچکتر می‌سازد و به عبارتی بارهای کم اهمیت‌تر را زمین می‌گذارد. زیرا می‌خواهد در زمینه‌هایی سرمایه‌گذاری کند که حریم امنیت ملی اش با ضریب اطمینان بیشتری محفوظ بماند. پس خصوصی‌سازی وسیله‌ای برای آسوده خاطری دولت و شانه خالی کردن از مسئولیت‌ها نیست. در تجربیات موفق خصوصی‌سازی

به هیچ وجه و در هیچ مورد با چنین رویکردي از سوی دولت، خصوصی‌سازی به موقعيت نرسیده است. اما برعکس، دولت دقیقاً در کادر انتظاراتی که برای خصوصی‌سازی دارد، تضمین‌های لازم را از بنگاه‌های خصوصی می‌گیرد و با تمرکز بر توانمندی‌های خود، وظایف ناظری مشخصی برای تحقق اهداف مزبور بر عهده می‌گیرد. به طور مشخص، در تجربیات موفق خصوصی‌سازی در دنیا، دولت‌ها معمولاً از صاحبان جدید بنگاه‌هایی که خصوصی شده‌اند، حداقل سه تضمین می‌گیرند: ۱- تضمین در زمینه قیمت ۲- تضمین در زمینه اشتغال ۳- تضمین در زمینه سرمایه‌گذاری. واحدهایی که به این ترتیب خصوصی می‌شوند، متعهد می‌گردند که حاشیه سود خود را نه از طریق افزایش قیمت تولیدات بلکه از طریق افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه‌های تولید کسب کنند. بعد هم گفته می‌شود که سطح سودآوری در دوره مالکیت دولتی در چارچوب استفاده از این نیروی کار موجود بوده است. بنابراین اگر یک مدیر خصوصی ادعا می‌کند که توانمندی بیشتری دارد، موظف می‌شود بدون آنکه حتی یک مورد اخراجی داشته باشد و با همین نیروی کار، ارتقاء بهره‌وری را عملی کند. اگر هم تحت شرایطی مجوزهای بسیار موردی و محدود برای اخراج نیروی شاغل داده می‌شود، از مدیر خصوصی تضمین گرفته می‌شود که یا خود رأساً شغل دیگری برای فرد بیکار شده پیدا کند، یا منابع مالی در اختیارش بگذارد تا بتواند یک بنگاه جدید به وجود بیاورد، یا اینکه آموزش‌هایی به او بدهد که مورد نیاز تقاضای بازار کار است تا فرد بیکار مطمئن شود که وقتی از بنگاه خارج می‌شود حتماً یک فرصت شغلی دیگر در اختیار دارد. بالاخره مسئله سوم یعنی سرمایه‌گذاری هم ناظر بر این است که دولت در چارچوب دغدغه‌های استراتژیک ترجیح می‌دهد که منابع خود را در آن زمینه‌ها سرمایه‌گذاری کند. از طرف دیگر به دلیل آنکه بنگاه‌های موجود را بیشتر نیازمند سرمایه‌گذاری می‌بیند، تضمین‌های کافی می‌گیرد که آن سرمایه‌گذاری‌هایی که ضروری است حتماً توسط مالکان خصوصی صورت پذیرد.

گاهی تحولات و موج خصوصی‌سازی در جهان بر اقتصاد ایران تأثیر می‌گذارد و برنامه‌ریزان به آن توجه دارند. در این زمینه چه مشکلات احتمالی به وجود می‌آید؟

گروهی تصور می‌کنند که اگر احياناً چیزی در سطح جهان به صورت یک موج گسترده مطرح شد و به صورت یک مد درآمد، این مستله لزوماً می‌تواند دلیل سودمندی و صحت آن باشد. در گزارشی که سازمان برنامه و بودجه به عنوان ارزیابی تجربه خصوصی‌سازی در ایران منتشر کرده است، تصریح می‌کند که یکی از مهمترین عوامل گرایش شتابزده و غیرقانونمند خصوصی‌سازی در ایران در سال‌های ۱۳۶۸ به بعد، فضای جهان بود که به شدت تعیین‌کننده‌ای که محاذل اقتصادی بین‌المللی به خصوص صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی داشته‌اند تصریح می‌نمایند.

گاه ممکن است مسائلی که در فضای جهانی مطرح می‌شود، تحت شرایطی دقیقاً با مناسبات و نیازهای توسعه ملی ما سازگار باشند، ولی حکم قطعی نمی‌توان برای آن صادر کرد. به خودی خود به صرف تبلیغات جهانی نمی‌توانیم سیاست‌های اقتصادی خود را تنظیم کنیم. در این زمینه هم به نظر می‌رسد که کشور ما همواره در معرض این مشکل در عرصه‌های مختلف قرار داشته است.

توهم دیگری که وجود دارد این است که گروهی تصور می‌کنند خصوصی‌سازی رفع کننده مشکلات مالی دولت خواهد بود. به نظر می‌رسد این رویکرد در ایران هم طرفدارانی دارد. در بودجه‌های سالیانه هم معمولاً پیش‌بینی می‌شود به ازای هزینه‌های جاری کشور، بخشی از درآمدها از محل فروش بنگاه‌های دولتی تأمین شود. اشکال اساسی این تلقی، آن است که با توجه به شرایط خاص یک اقتصاد توسعه نیافرته مثل اقتصاد ایران، وقتی که دولت از محل فروش نفت، منابع ارزی و ریالی خود را تأمین می‌کند (باتوجه به اینکه نفت یک ثروت بین‌نسلی است)، در زمانی که این بنگاه‌ها احداث شده‌اند، توجیه‌شان این بود که یک ثروت بین‌نسلی یعنی نفت،

به ثروت بین نسلی دیگری، یعنی یک بنگاه تولیدی، تبدیل شده است؛ بنابراین دولت فقط در کادری که ثروت بین نسلی جدیدی به وجود می‌آید باید مجوز داشته باشد منابع حاصل را مصرف کند؛ و گرنه اگر دولت به این اهرم به عنوان اهرمی برای رفع مشکلات کوتاه‌مدت خود نگاه کند؛ در میان مدت به واسطه خلاً ناشی از سرمایه‌های بین نسلی هدر می‌رود و دشواری‌ها و تنگناهای جایگزین‌سازی آن سرمایه‌ها در جهت رفع نیاز جامعه، مشکلات و بحران‌هایی به وجود می‌آید که گاه غیرقابل جبران است.

به نظر می‌رسد یکی از مهمترین دلایلی که باعث می‌شود در ایران مجموعه تصمیماتی که در زمینه خصوصی‌سازی اتخاذ می‌شود، از نوعی شتابزدگی غیرمتعارف برخوردار باشد؛ ناشی از غفلت از همین رویکرد است. گرچه در فرایندهای قانونی شدن درباره اهداف خصوصی‌سازی، شعارهای دلچسب و عالی مطرح می‌شود؛ اما چون در عمل خود می‌دانند که مشکل اصلی تنگناهای مالی و جاری برای رفع نیازهای جاری است. به همین خاطر رویکردهایی که خصلت توسعه‌ای دارند و در قوانین به خصوص برنامه‌های توسعه باید مطرح شوند، به هیچ وجه در حد مطلوب در دستور کار قرار نمی‌گیرند. برای مثال، در گزارش سازمان برنامه و بودجه درباره ارزیابی سیاست‌های خصوصی‌سازی در ایران که در فروردین ۱۳۷۷ منتشر شده، به صراحةً آمده است که: «هنوز (در سال ماقبل پیانی برنامه دوم) آئین نامه اجرایی مفاد تبصره ۴۱ قانون برنامه دوم به تصویب نرسیده است»؛ در حالی که براساس قانون برنامه، مهلت قانونی برای تهیه این آئین نامه شش ماه بوده است. طبیعتاً همان طور که در این گزارش هم تصریح شده است، بخش قابل توجهی از ناکامی‌های سیاست‌خصوصی‌سازی در ایران، ناشی از همین اصالت دادن به مسائل فوری و رفع نیازهای کوتاه مدت در امر خصوصی‌سازی است.

رابطه بین آزادی سیاسی و آزادسازی اقتصادی و برداشت‌های متفاوت از آن در این زمینه، چه مشکلاتی می‌تواند ایجاد کند و در جهت جلب مشارکت و خصوصی‌سازی چه فرایندی به دنبال داشته است؟

توهم دیگری که اخیراً از درجه شیوع بیشتری برخوردار شده، این است که در چارچوب نظریاتی که در اقتصاد مرسوم مطرح است و به خصوص توسط «فریدمن» در مقاله مشهور وی راجع به رابطه آزادی اقتصادی و آزاد سیاسی آمده به خصوصی‌سازی به عنوان بخشی از فرایندهای معطوف به آزادی‌های اقتصادی نگریسته می‌شود که خود پیش نیاز و عنصر تضمین‌کننده آزادی سیاسی می‌باشدند.

این مسئله به خصوص در میان طیف متنوع طرفداران جنبش دوم خرداد در ایران از تعداد بسیار بیشمارتری برخوردار است و بسیاری از کسانی که حتی به لحاظ سیاسی جهت گیری رادیکالی دارند، به واسطه این توهمندی از رویکرد خصوصی‌سازی دفاع می‌کنند که «اگر آزادی اقتصادی وجود نداشته باشد آزادی سیاسی هم امکان‌پذیر نخواهد بود». در حالی که شواهد تجربی بیشمار در پهنه تاریخی ایران نشان دهنده این است که مهار قدرت سیاسی در کشور صرفاً از طریق مهار قدرت اقتصادی آن امکان‌پذیر نیست و ما اگر چنین هدفی داریم، که هدف بسیار درستی هم هست، باید ذهن خود را به عرصه‌های دیگر معطوف کنیم. یعنی در شرایطی که دولت تعهدی به اجرای قانون نداشته باشد، فرایندهای تصمیم‌گیری خود را شفاف نکرده باشد، و تمرین زیادی در زمینه پاسخگویی نداشته باشد؛ در هر عرصه‌ای که احساس نیاز کند، خلاً قدرت اقتصادی خود را به واسطه موقعیت انحصاری واستثنایی که دارد بلافضله جبران می‌کند و هر قدمی را هم که در این زمینه‌ها برداشته شده باشد، می‌تواند به سرعت به ضد خود تبدیل کند.

با اینکه تحولات سیاسی دوره بعد از انقلاب را در تاریخ سیاسی ایران جهش‌های بزرگ به سمت جلو می‌توان تصور کرد، اما در تجربه شکست خورده تبدیل ساختاری در ایران، مشاهده می‌شود که برای مثال تا قبل از بحران سال ۱۳۷۴ دولت رأساً و با طی همه فرایندهای لازم و در چارچوب قانون اقدام به فروش ارز در بازار سیاه می‌کرد. هنگامی که در سال ۷۴ به این نتیجه رسیدند که این سیاست قابل استمرار نیست و بسیار بحران ساز است، طی یک آئین‌نامه‌ای که توسط دولت به تصویب رسید و اعلام شد، تصویب کردند که هر کس ارزی را که تا قبل از آن دوره از طریق مشروع و قانونی و

حتی از بانک‌ها خریداری کرده است، اگر بلا فاصله به بانک تحویل ندهد؛ ارز به عنوان قاچاق تلقی و با صاحب آن به عنوان قاچاقچی برخورد خواهد شد. بنابراین باید به این نکته توجه داشت که تا یک اصلاحات بنیادی‌تری در زمینه شفاف نمودن فرایندهای تصمیم‌گیری دولت و همین طور تعهد و التزام دولت به پاسخگویی و قانونگرایی ایجاد نشود، آزادی اقتصادی هیچ تضمینی در زمینه مهار قدرت سیاسی به دست نخواهد داد.

نکته دوم در این زمینه، آن است که با توجه به ساختار نامتوازن و ناهمگون الگوهای توزیع ثروت، قدرت و منزلت در ایران، باید دید تا زمانی که دولت، معهود به قانونگرایی، پاسخگویی و شفاقت نشده است؛ چه کسانی می‌توانند از خصوصی‌سازی به شیوه‌های رایج کنونی از جمله مذاکره مستقیم یا مزايدة بهره‌مند شوند؟

تجربه اخیر خصوصی‌سازی در ایران نشان داد تا زمانی که فضای اقتصادی غیرشفاف و غیر رقابتی است، و دولت نیز چندان تمرین پاسخگویی ندارد، خصوصی‌سازی عملأً گرایش به سوی اختصاصی‌سازی پیدا می‌کند، و به یک نوع جابجایی در توزیع رانتها و تمرکز بیشتر قدرت برای صاحبان قدرت‌های سیاسی - اقتصادی خواهد انجامید. این انحصار و تمرکز جدید، رویکرد استقرار نهادهای مدنی را با مخاطرات بیشتری رو به رو خواهد کرد، و درست در خلاف جهت تقویت نهادهای مدنی عمل می‌کند. زمینه‌ای که تا حدودی با ملاحظات بحث جامعه مدنی سازگاری دارد، روش خصوصی‌سازی از طریق بورس است. در این زمینه نیز باید توجه داشت که براساس گزارش طرح ساماندهی شرکت‌های دولتی عملأً در ایران در فاصله سال‌های ۶۸-۷۷ درصد مجموعه جابجایی‌هایی که از طریق بورس در مالکیت بنگاه‌های دولتی شده، بین خود شرکت‌های دولتی بوده که در واقع نقض غرض است.

نکته مهم دیگر در این زمینه، آن است که در شرایطی که دولت آن ویژگی‌های سه‌گانه را پیدا نکرده است و فضای اقتصاد کلان یک فضای رقابتی نیست؛ اساساً امکان اینکه بتوان ارزش‌های واقعی دارایی‌های بنگاه‌های دولتی را برآورد کرد، وجود ندارد. بنابراین، کسانی که قدرت و توانایی تملک این واحدهای دارند، کسانی هستند که در عمل، به نام خصوصی‌سازی، از سوی سیدهای

بسیار شدید بهره‌مندی شوند و از طریق قیمت‌های غیرواقعی، مالک دارایی‌های بالرزشی می‌شوند که چندین برابر قیمت‌های معامله شده ارزش دارند. بنابراین، براساس مجموعه تجربیاتی که در ایران و در بقیه کشورهای توسعه نیافته وجود دارد؛ خصوصی‌سازی در عمل، وسیله‌ای می‌شود برای رانت‌جویی‌های بسیار شدید. این در حالی است که در همان زمان، دولت با توصل به توجیهاتی نادرست، عملأً یارانه‌های اقتضای نیازمند را در زمینه‌هایی که مستقیماً به تداوم حیات آنان مربوط می‌شود، کاهش می‌دهد؛ اما به صاحبان سرمایه عمده‌ای سوداگرانه بدون اینکه هیچ تضمینی برای گرایش‌های تولیدی آنان وجود داشته باشد، صرفاً به خاطر روایطی که با برخی صاحبان قدرت سیاسی دارند، یارانه‌های بسیار عظیم پرداخت می‌کنند و توزیع ثروت و قدرت را بهشدت قطبی تر می‌سازد. این فرایند را هم خصوصی‌سازی می‌نامند! همه اینها عملأً به کانون‌های جدید برای بحران سازی تبدیل می‌شود.

نکته دیگری که در این زمینه وجود دارد، آن است که اگر رقم ارائه شده توسط رئیس محترم سازمان برنامه^۱ در زمینه بازدهی شرکت‌های دولتی را رای تخمین ارزش دارایی‌های شرکت‌های دولتی مبنی قرار دهیم؛ و مسئله درگیر بودن شرکت‌های دولتی در زمینه جابجایی مالکیت‌ها در بورس را نیز نادیده بگیریم؛ و درخشنان‌ترین سال عملکرد بورس را نیز مبنی قرار دهیم؛ زمانی حدود ۷۰۰ سال طول خواهد کشید تا خصوصی‌سازی در ایران از طریق بورس تحقق یابد.

نقش بخش خصوصی در بحران آفرینی، همچنین حل بحران‌های اقتصادی در تاریخ اقتصادی چگونه بوده است؟

کسانی با توهمندی علاقمندی و طرفداری از بخش خصوصی، ایده خصوصی‌سازی را دنبال می‌کنند. من خوب به خاطر دارم که مستولان دولت قبلی، با این شعار که «ما از طریق به میدان آوردن بخش خصوصی از ظرفیت‌های بالقوه موجود

۱- ایشان گفتند: «بازدهی شرکت‌های دولتی رقمی معادل ۳٪ درصد سرمایه‌های بدکار رفته در آنهاست».

(از نظر سرمایه انسانی و مادی) آنها در جهت منافع کشور استفاده بیشتری خواهیم کرد، ایده خصوصی‌سازی را توجیه می‌کردند. در عمل مشاهده کردیم که در شرایط بحرانی ماههای اول سال ۷۴، در تحلیل‌هایی که همین افراد داشتند (درست یا نادرست)، منشأهمه بحران‌آفرینی‌هارا توانایی‌های فزاینده و بی‌مهراری اعلام کردند که به صورت قطبی و تمرکز یافته، در اختیار بخش معدودی از بخش خصوصی کشور قرار گرفته بود. به همین خاطر، بخشی از واکنش‌های آنها را می‌توان نوعی انتقام‌گیری از بخش خصوصی کشور ارزیابی کرد. باید توجه داشت اگر کسانی درباره ظرفیت‌ها و توانایی‌های بخش خصوصی برای عهده‌دار شدن مستولیت‌های سنتگین‌تر در اقتصاد ایران ابراز تردید می‌کنند، چه بسا اینان دوستداران واقعی بخش خصوصی باشند. اگر یک بچه نابالغ هوس برداشتن بار چند صد کیلویی را داشته باشد و کسی ممانعت کند، آن فرد دشمن آن بچه نیست بلکه کسی است که در بالاترین سطح، دغدغه سلامتی آن کودک را دارد و معتقد است که هر باری را در هر سنی نمی‌توان برداشت. به نظر من روح و فلسفه نگرش خاصی که بخش اقتصادی قانون اساسی در زمینه توزیع بار مستولیت‌های اقتصادی کشور بین بخش‌های خصوصی، تعاوینی، و دولتی دارد؛ ناشی از همین مستله است. نه اینکه تصویب کنندگان قانون اساسی با بخش خصوصی مخالفت داشتند، بلکه آنها معتقد بودند که بخش خصوصی ماکه طی قرن‌های متعدد به دلایل گوناگون از الگوهای رفتاری خاص برخوردار شده است. در دوران پس از انقلاب باید حتماً یک دوران سالم‌سازی و بهسازی را تجربه کند تا بتواند در خدمت توسعه ملی قرار گیرد. این دقیقاً چارچوبی است که خصوصی‌سازی در کشورهای پیشرفته نیز با آن مطابقت دارد. طی سال‌های اخیر، مشخصاً در چند کنفرانس بین‌المللی درباره خصوصی‌سازی شرکت کردم که در آنها تجربیات موفق خصوصی‌سازی در کشورهای صنعتی هم ارائه می‌شد. مقامات مستول خصوصی‌سازی در آن کشورها در توجیه اینکه چرا یک کشور بسیار پیشرفته صنعتی در آستانه قرن ۲۱، در برخی رشته‌های فعالیت، تازه اقدام به خصوصی‌سازی می‌کند، توضیح می‌دادند مهم‌ترین دلیل این است که بخش خصوصی ما تا این تاریخ به ظرفیت و توانایی لازم برای انجام این کار مهم دست پیدا نکرده است.

من فکر می‌کنم تجربه تلغی سال‌های ۱۳۶۹-۱۳۷۳ نیز به خوبی این مسئله را نشان داد. کسانی که تصور می‌کردند از طریق میدان دادن بی‌حد و مرز به بخش خصوصی به این بخش خدمت کرده‌اند، متوجه شدند که بخش خصوصی سالم و مولد ایران از این فرایند سود نبرد، دولت و ملت نیز به شرح ایضا!! بنابراین، توصیه کلی که می‌توانم داشته باشم، به خصوص برای نظام تصمیم‌گیری کشور و نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی در تصویب برنامه سوم کشور، این است که از نظر زمانبندی اولویت، را به توانمند سازی دولت از طریق مبارزه جدی و بدون تعارف و بی‌امان با فساد و شفاف ساختن فرایندهای تصمیم‌گیری و پاسخگویی دولت بدهند.

اگر چنین چیزی انجام شود و ما به یک حد نصابی از استقرار نهادهای مدنی و تعهد و التزام دولت به موارد گفته شده برسیم، و همزمان به بسترسازی برای توانمندتر کردن بخش خصوصی نیز عمل شود؛ تنها در آن صورت است که ما می‌توانیم خصوصی‌سازی با مضمون توسعه‌ای داشته باشیم. تا آن زمان به نظر می‌رسد بهتر آن است که دولت تلاش خود را به جای صرف در عرصه خصوصی‌سازی، به گسترش و توانمندسازی خود و بخش خصوصی اختصاص دهد، بسترهای لازم را برای ایجاد یک فضای رقابتی و رشد سالم بخش خصوصی هموار کند، و پس از آن متناسب با نیازهای توسعه ملی اقدام نماید. در غیر این صورت، به احتمال زیاد با توجه به ویژگی‌های بنگاههای دولتی ما (که عموماً وضعیت انحصاری یا شبه انحصاری دارند) شاهد جایگزینی انحصار خصوصی به جای انحصار دولتی خواهیم بود که همه صاحب‌نظران اقتصادی با هر دیدگاه فکری و علی‌رغم اختلافات زیادی که با هم دارند، روی این مسئله اتفاق نظر دارند که انحصارهای خصوصی، اقتصادهای توسعه نیافته را با مشکلات به مرتب پیچیده‌تری نسبت به انحصارهای دولتی مواجه می‌کند.

در گزارش توسعه انسانی سال ۱۹۹۳ برنامه عمران ملل متحد^۱ با عنوان «هفت خطر یا هفت گناه در فرایند خصوصی‌سازی» تصریح شده که اگر دولتی

قبل از توانمند ساختن خود و مشخص کردن پاسخ‌های خود در زمینه اهداف، روش‌ها و تضمین‌ها اقدام به خصوصی‌سازی کند، این خصوصی‌سازی وضعیت خاصی را ایجاد می‌کند که در هفت عنوان زیر خلاصه شده و با عنوان «گناه» نسبت به مصلحت‌های توسعه ملی یاد می‌شود.

این هفت گناه خصوصی‌سازی شامل چه موضوعاتی می‌شود؟

- هفت گناه خصوصی‌سازی از دیدگاه برنامه عمران متحدد به شرح زیر است:
- ۱- در حالی که هدف اصلی می‌باید خلق یک فضای رقابتی باشد؛ در عمل، حداقل سازی درآمدها عمل به هدف اصلی تبدیل می‌شود.
 - ۲- با توجه به ساختار شرکت‌های دولتی، عملاً انحصارهای خصوصی جایگزین انحصارهای دولتی می‌شوند.
 - ۳- در حالی که مهمترین سرمایه دولت اعتماد عمومی است، اتخاذ رویه‌های دلخواه و روندهای غیرشفاف برای سرعت بخشیدن به خصوصی‌سازی منشأ گسترش فساد در دستگاه اجرایی و مخدوش شدن اعتماد عمومی می‌شود.
 - ۴- در حالی که تسربه بدھی‌های دولتی (داخلی و خارجی) از بالاترین اولویت برخوردار است؛ عملاً درآمدهای حاصل از فروش بنگاه‌های بخش عمومی به ابزاری برای تأمین مالی کسری بودجه تبدیل می‌شود.
 - ۵- در حالی که معمولاً در زمان کاهش سرمایه‌گذاری اقدام به خصوصی‌سازی می‌کنند، اعمال رویه‌های انحصاری در بازارهای مالی فعالیت‌های جاری، بخش خصوصی مولد را نیز با مشکل رو به رو می‌سازد.
 - ۶- بی‌اعتنایی‌ها، سهل‌گیری‌ها و بی‌توجهی‌ها در فرایند خصوصی‌سازی موجب می‌شود که به بهای اندک سرمایه مالی جذب شده، بخش قابل توجهی از ثروت‌های سرمایه‌ای انسانی کشور بیکار شوند.
 - ۷- شتابزدگی در فرایند خصوصی‌سازی موجب می‌شود که اتخاذ رویه‌ای سالم و اقناع عامه در این زمینه، جای خود را به رویه‌های خشک اداری در یک رأی آمرانه بدهد.

برای پرهیز از این گناهها چه باید کرد؟

برای پرهیز از این گناهانی که هر یک به سهم خود، فرایندهای توسعه ملی را با اختلال‌های معنی‌دار رو به رو می‌کند، توصیه کلیدی این است که برخلاف جهت‌گیری لایحه برنامه سوم که تصویح شده محور اساسی اقدامات دولت، کوچکسازی دولت است؛ باید به سمت رویکرد توانمندسازی دولت پیش برویم. تنها یک دولت توانمند شفاف و پاسخگوست که می‌تواند یک بخش خصوصی موفق و همراه با مضماین توسعه‌ای را سامان بدهد و تمهدات نظارتی برای تضمین اهداف پیش‌بینی شده داشته باشد.

در برنامه سوم هزینه‌های بودجه تا ۲/۴ برابر هزینه‌های بودجه در برنامه دوم بالا می‌رود. وقتی بودجه این‌گونه رشد می‌کند، طبیعی است که دولت نیز کوچکتر نمی‌شود و بزرگ‌تر می‌شود. نظر شما چیست؟ وقتی دولت هنوز توانمند نشده و فرایندهای تصمیم‌گیری‌ش شفاف نیست و خود را ملزم به رعایت قانون و موازین پاسخگویی نکرده است، فرایند خصوصی‌سازی به واسطه تبعیضاتی که به وجود می‌آورد؛ عملًا باعث افزایش حجم و اندازه دولت و میزان دخالت آن در اقتصاد می‌شود. در دوره ۱۳۷۵-۱۳۸۶ نیز عملًا مشاهده کردیم که به واسطه اجرای شتابزده، غیرقانونی، و عمل کردن گسترده و نیندیشیده خصوصی‌سازی، دولت در عمل با اندازه‌های بسیار بزرگتر و در عین حال بسیار ناکارآمدتر مواجه شد.

اگر در انتهای طرح مطلب دیگری را ضروری می‌دانید، به آن هم اشاره داشته باشید.

نکته اول اینکه در طی ده ساله گذشته، همواره کسانی مسئولیت واحدهایی مثل سازمان صنایع ملی یا سازمان گسترش و نوسازی را بر عهده داشته‌اند که اگر نگوییم در زمرة طرفداران افراطی یا معتدل خصوصی‌سازی بوده‌اند، به هیچ وجه در زمرة رادیکال‌ها محسوب نمی‌شده‌اند. بنابراین، آنان به لحاظ فکری از هر نظر آمادگی کافی برای پذیرش خصوصی‌سازی را داشته‌اند.

تحلیل‌های اقتصادی مرسوم، تلاش می‌کند تا شکست خصوصی‌سازی را علی‌رغم حاکمیت چنین بیش‌هایی صرفاً در چارچوب «منافع مدیران دولتی» توضیح دهد که به نظر اینجانب گرچه آن مسئله می‌تواند موضوعیت داشته باشد، اما لزوماً مهمترین عامل نیست.

خوب است لحظه‌ای از این زاویه نیز مسئله دیده شود که خصوصی‌سازی به شیوه‌ای که در طی ده سال گذشته در دستور کار قرار داشته است، به اندازه‌ای فاقد جهت‌گیری‌های مورد انتظار در جهت منافع ملی بود که حتی طرفداران فکری آن مسئله را نیز در عمل به مقاومت وا می‌داشته است. بنابراین لاقل برای دولت جدید بهتر است قبل از اندیشه و تأمل جدی در چند و چون مسئله، از تکرار تجربیات شکست خورده قبلی اجتناب کند.

نکته دوم اینکه خصوصی‌سازی در کشورهای توسعه نیافته معمولاً همزمان با سیاست‌های دیگری مانند تضعیف ارزش پول ملی، آزادسازی ورود و خروج سرمایه... همراه است. در تجربه امریکای لاتین در دهه ۱۹۸۰ حتی یانک جهانی نیز پنهان نمی‌کرد که در واقع خصوصی‌سازی ابزاری بوده است برای نقد کردن بدهی‌ها یا آنچه که Capitalization of debts نامیده می‌شد؛ متنهای به صورتی که با تکیه بر سیاست تضعیف ارزش پول ملی، ثروت‌های ملی را به ثمن بخس به خارجیان تقدیم می‌نمود. با توجه به اینکه جهت‌گیری‌های مزبور، کم و بیش در میان مدیریت اقتصادی کشور نیز طرفداران جدی دارد، توصیه می‌کنم که مسئله از این جنبه نیز با دقت کافی مورد بررسی قرار گیرد.

نگاهی به آثار سیاست تضعیف ارزش پول ملی با تأکید بر مسائل بخش کشاورزی

با ادغام وزارت خانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی، مستولیت اداره مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی که از ترکیب واحدهای پژوهشی مشابه در دو وزارت خانه سابق تشکیل شده بود، به عهده دوست عزیز و برادر صاحب‌صلاحیتی قرار گرفت و به معین خاطر دعوت به شرکت در جلسات برنامه‌ریزی راهبردی آن مؤسسه را پذیرفتم.

در طی آن جلسات، من این دیدگاه را مطرح ساختم که آسیب‌پذیری بخش کشاورزی از سیاست‌های فرابخشی دولت بسیار شدیدتر از آسیب‌های ناشی از تنگنگاه‌های درونی بخش است.

به دنبال مباحثات مریوط به این موضوع بنا شد مجموعه مقالاتی درباره آثار و پامدهای سیاست تضعیف ارزش پول ملی بر بخش کشاورزی گردآوری و منتشر شود. مقاله حاضر در آن مجموعه مقالات در تاریخ ۱۳۸۱ انتشار یافت.

با هر تصوری از شرایط اقتصادی یک کشور معین و با هر رویکرد نظری به مسائل اقتصادی، «نرخ ارز» در زمرة متغیرهای بسیار مهم قرار می‌گیرد و به تعییر اقتصاددانان توسعه جزو «قیمت‌های کلیدی» محسوب می‌شود. با توجه به شرایط خاص یک اقتصاد در حال توسعه مانند اقتصاد ایران از یک سو و نیز با توجه به یکی از مهمترین فلسفه‌های برنامه‌ریزی توسعه که عبارت از شفاف‌سازی و تعهد دولت نسبت به سمت‌گیری‌های اساسی در جهت ایجاد

یک فضای اطمینانبخش نسبت به آینده برای عاملان اقتصادی از سوی دیگر، ضروری است که جهت‌گیری‌های دولت در زمینه قیمت‌های کلیدی، به ویژه نرخ ارز، به روشنی و با شفافیت کامل در سند برنامه مطرح شده و نظام تصمیم‌گیری درباره آن به توافق رسیده باشند. اما آنچه در عمل مشاهده شد، چیز دیگری بود.

در مجموعه اسناد برنامه سوم، جز دربخش خط‌مشی‌ها و رهنمودهای کلی که اشاره‌ای در نهایت اختصار و ایجاد به تأکید بر ضرورت تقویت ارزش پول ملی آمده بود، چیز دیگری به صورت واضح و شفاف مشاهده نمی‌شد. در متن لایحه تقدیمی دولت نیز با آنکه فصل مستقلی - فصل ۹ - به سیاست‌های پولی و ارزی اختصاص یافته بود، عملاً هیچ بحث روشن و مستقلی درباره «نرخ ارز» و نگاه برنامه سوم به آن وجود نداشت. در لایحه مذبور، تنها در مواد ۸۴ و ۸۵، بحث از تشکیل کمیته‌ای به ریاست رئیس جمهور و عضویت وزرای امور اقتصادی و دارایی، بازارگانی، امور خارجه، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، رئیس سازمان برتابه و بودجه و دو نفر از وزرا به انتخاب هیأت وزیران، به منظور «تنظيم و ایجاد تعادل در بازار ارز و تشویق خرید کالا و خدمات از داخل کشور» مطرح شد (ماده ۸۴ لایحه برنامه). در ماده ۸۵ نیز بحث از لزوم تهیه یک آینه‌نامه اجرایی برای مشخص کردن نحوه تصمیم‌گیری برای خرید از داخل، نحوه واریز مابه التفاوت‌های نرخ ارز به خزانه و نحوه پرداخت به دستگاه اجرایی ذیریط، نحوه صدور تضمین خرید به تولیدکنندگان و ... به میان آمده بود.

سازوکار تنظیم بازار کالاهای مذکور بنا به پیشنهاد وزارت بازارگانی، بانک مرکزی و سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیأت وزیران مطرح بود. در این دو ماده همان طور که مشاهده می‌شود، دولت «تلویح‌آ» نظام چند نرخی را برای ارز به رسمیت شناخته، اما کماکان بخشی مشخص از «نرخ ارز» و چشم‌انداز آن طی سال‌های برنامه مطرح نیست.

تنها نکته‌ای که راه را برای استنباط نوع نگاه برنامه به «نرخ ارز» در سند لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران هموار می‌سازد، جداول پیوست لایحه است. از میان جداول نه گانه مذکور که به ترتیب شامل پیش‌بینی تولید و سرمایه‌گذاری، پیش‌بینی هزینه مصرف بخش‌های خصوصی و دولتی، پیش‌بینی منابع و مصارف ارزی، پیش‌بینی حجم نقدینگی و نرخ تورم، پیش‌بینی عرضه و تقاضای نیروی کار، پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های بودجه عمومی دولت، پیش‌بینی هزینه‌های عمومی دولت، پیش‌بینی درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام و پیش‌بینی وجوده واریزی به خزانه از محل درآمد حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی بود؛ به طور مشخص جداول ۱ و ۲ که در زیر ارائه شده‌اند، کمک می‌کنند که درک اجمالی از جهت گیری‌های برنامه درباره نرخ ارز فراهم آید. گرچه هر دو جدول در راستای سیاست شفاف‌سازی تصمیمات در متن سند قانون برنامه حذف شدند!

جدول ۱ - پیش‌بینی منابع و مصارف ارزی در لایحه پیشنهادی دولت (میلیون دلار)

برنامه سال	جمع سال‌های						شرح
	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	
<u>مصارف ارزی:</u>							
۱۱۲۴۳۷	۲۰۰۰۸	۲۲۹۴۶	۲۲۳۱۳	۲۰۸۹۴	۱۹۷۲۶	۱۶۹۹۰	واردات کالا و خدمات
۹۲۷۶۹	۲۱۰۸۲	۱۹۷۰۰	۱۸۴۱۰	۱۷۲۴۲	۱۶۲۸۰	۱۳۸۱۷	کالا
۱۹۶۶۸	۴۴۷۵	۴۱۹۱	۳۹۰۳	۳۶۵۲	۳۴۴۶	۳۱۷۳	خدمات
<u>منابع ارزی:</u>							
۱۰۵۶۴۷	۲۲۸۰۷	۲۲۷۹۷	۲۱۰۷۹	۱۹۰۰۰	۱۸۴۱۴	۱۸۱۰۲	صادرات کالا و خدمات
۶۴۱۶۹	۱۳۰۴۹	۱۳۰۹۱	۱۲۰۴۳	۱۲۳۱۹	۱۲۶۴۷	۱۲۹۲۱	نفت و گاز و فرآورده
۳۸۷۷۳	۸۰۰	۸۲۰۷	۷۱۸۸	۵۹۴۷	۴۰۸۱	۳۹۰۸	کالاهای غیرنفتی
۷۷۲۵	۱۰۰۸	۱۳۶۹	۱۳۶۸	۱۲۲۴	۱۱۸۶	۱۲۲۳	خدمات
۷۷۹۰	۱۷۰۱	۱۱۴۹	۱۲۲۴	۱۳۹۴	۱۳۱۲	-	سایر منابع

مأخذ: جداول ۳ پیوست لایحه

۱۸۶ □ اقتصاد ایران در دوران تبدیل ساختاری

جدول ۲- پیش‌بینی درآمدهای هزینه‌های بودجه عمومی دولت در لایحه برنامه سوم

ردیف	نام	جمع بودجه (میلیارد ریال)	۱۳۸۳ (میلیارد ریال)	۱۳۸۴ (میلیارد ریال)	۱۳۸۵ (میلیارد ریال)	۱۳۸۶ (میلیارد ریال)	۱۳۸۷ (میلیارد ریال)	۱۳۸۸ (میلیارد ریال)	۱۳۸۹ (میلیارد ریال)	۱۳۸۰ (میلیارد ریال)	تل
۱-۱A	درآمدات	۱۷۷۵۰۰۰	۱۷۷۵۰۰۰	۱۷۷۵۰۰۰	۱۷۷۵۰۰۰	۱۷۷۵۰۰۰	۱۷۷۵۰۰۰	۱۷۷۵۰۰۰	۱۷۷۵۰۰۰	۱۷۷۵۰۰۰	درآمدات
۱۱F	برآوردی مصروفات خدمت غیر	۹۹۱۷۷۴۰	۱۱۱۶۶۹	۱۱۱۶۶۹	۱۱۱۶۶۹	۱۱۱۶۶۹	۱۱۱۶۶۹	۱۱۱۶۶۹	۱۱۱۶۶۹	۱۱۱۶۶۹	برآوردی مصروفات خدمت غیر
-۱-۷	برآوردی مصروفات فقره صنعتی خارج	۱۳۸۱۷	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	برآوردی مصروفات فقره صنعتی خارج
۱۱G	درآمد حاصل از فروش ارز	۱۳۹۱۱۳۷	۹۰۶۰۰	۹۰۶۰۰	۹۰۶۰۰	۹۰۶۰۰	۹۰۶۰۰	۹۰۶۰۰	۹۰۶۰۰	۹۰۶۰۰	درآمد حاصل از فروش ارز
۱۱H	درآمدات ملکی	۱۰۵۰۰	۱۱۱۱۱۱۱	۱۱۱۱۱۱۱	۱۱۱۱۱۱۱	۱۱۱۱۱۱۱	۱۱۱۱۱۱۱	۱۱۱۱۱۱۱	۱۱۱۱۱۱۱	۱۱۱۱۱۱۱	درآمدات ملکی
۱۱I	سایر درآمدات	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	سایر درآمدات
-	درآمد از اشتغال تحت طبقه ارزی	۱۱۱۷۷	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	درآمد از اشتغال تحت طبقه ارزی
-	عمرانی مهندسی مهندسی ارزی	۱۷۷۵۰	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	۱۰۷۵۰	عمرانی مهندسی مهندسی ارزی
۱۱J	سایر	۱۱۱۱۱۱۱	۱۱۱۱۱۱۱	۱۱۱۱۱۱۱	۱۱۱۱۱۱۱	۱۱۱۱۱۱۱	۱۱۱۱۱۱۱	۱۱۱۱۱۱۱	۱۱۱۱۱۱۱	۱۱۱۱۱۱۱	سایر
۱۱K	کل درآمدات	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	کل درآمدات
۱۱L	کل هزینه‌ها	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	کل هزینه‌ها
۱۱M	هزینه‌های جاری	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	هزینه‌های جاری
-	کمک به خانوارهای کم‌جدل و گروهی آسیب‌پذیر	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	کمک به خانوارهای کم‌جدل و گروهی آسیب‌پذیر
-	بهبود کیفیت زندگی خدمات دولتی	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	بهبود کیفیت زندگی خدمات دولتی
۱۱N	سایر هزینه‌های جاری	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	سایر هزینه‌های جاری
۱۱O	هزینه‌های غیر عرضی	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	هزینه‌های غیر عرضی
-	عمرانی ارزی (موضوع تصریه ۱۴۰ قانون تقدیر دوم)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	عمرانی ارزی (موضوع تصریه ۱۴۰ قانون تقدیر دوم)
-	بهبود مصارف ارزی	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	بهبود مصارف ارزی
-	نتایج از تغییر طرح جعل اشتغالزا	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	نتایج از تغییر طرح جعل اشتغالزا
۱۱P	سایر نتایج اشتغال عرضی	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	۱۷۷۵۰	سایر نتایج اشتغال عرضی
۱۱Q	کسری بودجه	-۷۰۰	-۲۰۰	-۱۰۰	-۱۰۰	-۱۰۰	-۱۰۰	-۹۰	-۸۰	-۸۰	کسری بودجه

مأخذ: جداول ۶ پیوست لایحه

توجه: در این جدول هزینه‌های جاری و عمرانی براساس پیش‌بینی هزینه‌های عمومی به قیمت ثابت و نرخ تورم پیش‌بینی شده در برنامه سوم محاسبه شده است.

۱

همان‌گونه که از جدول ۱ مشاهده می‌شود، تدوین کنندگان لایحه برنامه، یک روند صعودی برای واردات کالاهای و خدمات در طی سال‌های برنامه در نظر گرفته‌اند، که از رقم ۱۷۷۵۰ میلیون دلار سال پایانی برنامه سوم (۱۳۸۳) می‌رسد. مقایسه مصارف ارزی ذکر شده در آن جدول با منابع ارزی که براساس جدول مزبور از رقم ۱۸۱۷۲ میلیون دلار در سال پایانی برنامه می‌رسد، به روشنی حکایت از آن دارد که قرار نیست به سبک گذشته منابع رو به تزایدی از آن دارد در خدمت سیاست

فروش ارز گران قیمت‌تر در بازار غیررسمی قرار گیرد. اما نگاهی به جدول ۲ نشان می‌دهد که قرار است درآمد حاصل از فروش ارز از رقمی معادل ۱۵۳۲۹۸ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۸، به رقمی معادل ۷۵۷۵۰/۲ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۳ برسد. به عبارت دیگر، در اثر فروش مقادیر معینی ارز طی این سال‌ها، درآمد ریالی دولت از محل فروش ارز نزدیک به ۵ برابر افزایش می‌یابد.

از طرف دیگر، در زمان بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور، در نهایت، بندي در تبصره ۲۹ به تصویب رسید که با تأیید شورای نگهبان در حکم یک الزام قانونی برای دولت درآمد.

براساس مفاد بند «ث» تبصره ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور آمده است: دولت مکلف است در نیمه اول سال ۱۳۸۰ با انجام مطالعات و بررسی‌های کارشناسی، مقدمات قانونی و امکانات اداری و مالی لازم برای یکسانسازی نرخ ارز را فراهم و لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور را بر مبنای نرخ یکسان ارز به مجلس ارائه کند، به طوری که:

۱- باعث افزایش بدنهای دولت به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۸۱ و سال‌های بعد نشود،
۲- نرخ کالاهای اساسی و خدماتی که ارز آنها با نرخ دولتی تأمین شده، افزایش نیابد،

۳- تعادل تعرفه‌های بازرگانی دچار نوسانات شدید نگردد،
۴- سیاست‌هایی را اتخاذ نماید که موجبات تقویت تولید ملی و صادرات غیرنفتی را فراهم سازد.

همانگونه که ملاحظه می‌شود، پایین‌دی به رهنمودهای پنج‌گانه مزبور، عمل‌آ دولت را به اتخاذ تدبیری در جهت تقویت ارزش پول ملی فرامی‌خواهد. در حالی که مسائل نانوشتۀ سیاست‌گذاری اقتصادی و اقتصاد سیاسی ایران، جهت‌گیری‌های دیگری را در مورد نرخ ارز اقتضا می‌کند. در این میان،

این دولت و نظام سیاستگذاری اقتصادی کشور است که می‌بایست با انتخاب نوع جهت‌گیری خود، در واقع اولویت‌ها و ترجیحات خود را مشخص سازد. آنچه که در عمل اتفاق افتاد، این بود که با وجود تصریح قانون بودجه سال ۱۳۸۰، مطالعه خاصی که اطمینان‌های اولیه برای تحقق شرط‌های پنج‌گانه مورد نظر بند ث تبصره ۲۹ را فراهم آورد، صورت نکرفت. به علاوه، انتخاب نرخی نزدیک به بالاترین سطوح قیمت ارز در بازار آزاد، عملأً موجب شد که به نام یکسان‌سازی نرخ ارز، سیاست تضعیف ارزش پول ملی در دستور کار قرار گیرد. در حالی که نرخ موثر ارز طی سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ حول و حوش ۵۰۰ تومان بود، یکباره در اثر این نحوه تصمیم‌گیری نرخ مزبور نزدیک به ۳۰۰ تومان افزایش یافت یا به عبارت دیگر یک تضعیف جدید نزدیک به ۶۰ درصد، به ارزش پول کشور تحمل گردید. سؤال اساسی این است که چرا با وجود تجارب طولانی تاریخی در کشورهای در حال توسعه در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ نیز تجربیات کشورمان طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۳ دولت تصمیم به آزمون مجدد این سیاست گرفت.

واقعیت این است که اغواگری‌های این سیاست، به اندازه‌ای است که هر مشمول اقتصادی را به هوس آزمون مجدد می‌اندازد. نظریه‌های مرسوم پیش‌بینی می‌کنند که تحت شرایط خاص در اثر اقدام به این سیاست در یک فاصله زمانی بسیار کوتاه، با ارزان شدن نسبی قیمت کالاهای و خدمات تولیدشده در داخل برای مقاضیان خارجی این کالاهای و خدمات، صادرات افزایش می‌یابد. همچنین به واسطه گران‌تر شدن نسبی قیمت کالاهای وارداتی در داخل کشور، تمایل به جایگزینی واردات در سطح اقتصاد ملی افزایش می‌یابد.

اگر شرایط لازم برای تحقق عملی این دو انتظار نظری فراهم باشد، بدین معنی است که به سرعت، هم به اعتبار افزایش صادرات و هم به اعتبار کاهش معنی دار واردات، تولید ملی به صورت جهشی افزایش می‌یابد و در کنار آن، تراز پرداخت‌ها نیز بهبود چشمگیر پیدا می‌کند.

نتیجه طبیعی این دو تحول آن است که سطوح اشتغال و رفاه ملی نیز افزایش پیدا کند.^۱ اما نتایج عملی این سیاست در اکثر قریب به اتفاق تجربه‌های جهانی دقیقاً عکس انتظارات نظری پیش‌بینی شده بوده است. زیرا شرایطی که نظریه براساس آن چنان انتظاری را ایجاد کرده، به ویژه برای کشورهای در حال توسعه در کوتاه‌مدت و حتی گاه میان‌مدت نیز دست‌یافتنی نیست.

برای مثال در یک گزارش پژوهشی تحت عنوان «تعدیل ساختاری، سرمایه‌گذاری و نرخ واقعی ارز» که توسط جیم دیملو از بانک جهانی و ریکاردو فیانی از دانشگاه جان هاپکینز تهیه شده، با مطالعه تجربیات عملی ۸۳ کشور در فاصله زمانی سال‌های ۱۹۶۵ تا ۱۹۹۰، چنین نتیجه گرفته شده که کاهش ارزش پول ملی نه تنها به بهبود تراز بازرگانی این کشورها متنه نشده، بلکه در عمل به کاهش معنی دار تولید ملی نیز انجامیده است.^۲

طبیعی است که اجرای این سیاست‌ها که به همراه خود گسترش و تعمیم فقر و بیکاری و بدھی خارجی را می‌آورد، آثار و پیامدهای سیاسی خاص خود را نیز داشته باشد. به طور مثال بررسی‌هایی که در این زمینه در کشورهای جهان سوم صورت گرفته، نشان می‌دهد که هفت دولت بعد از اقدام به تضعیف ارزش پول ملی، سرنگون شده‌اند. البته بدیهی است بسیاری از عوامل دیگر نیز غیر از تضعیف ارزش پول ملی نیز در این جریان نقش داشته‌اند.

از جمله این هفت کشور، کاستاریکا و کلمبیا در سال ۱۹۶۵ هستند که هر دو با تعویض دولت مواجه شدند. فیلیپین هم که در سال ۱۹۷۵ ارزش پول ملی خود را کاهش داد، شاهد از قدرت افتادن رئیس جمهور مکاپال بود. در پرو و اکوادور نیز بعد از اعمال این سیاست، تغییراتی در دولت به وجود آمد و در مجلس کانادا نیز محافظه‌کاران اکثربت آراء را پس از اعمال این سیاست

۱- البته موضع اصلی اغواگری این سیاست، چشم‌اندازهای خیره‌کننده درآمدهای دولت برای کشورهایی است که دولت در آنها از منزلت انحصاری کسب درآمدهای ارزی ناشی از صدور کالاهای عمدتاً نک محصولی برخوردار باشد، که در اثر آن کسری بودجه کاهش معنی داری پیدا می‌کند و درآمدهای سرشار موجب تحقق مازاد منابع مالی دولت می‌شود.

2- Africa Recovery, October-December 1990, Vol.4, No.304, P.52.

۱۹۰ □ اقتصاد ایران در دوران تدبیل ساختاری

از دست دادند. حزب کنگره هند نیز در سال ۱۹۷۶ قدرت را برای یک سال از دست داد.

اما مسئله برای وزرای دارایی و خیم تراست. مطالعه نشان می‌دهد که ۱۴ نفر از این وزرا یکسال پس از کاهش ارزش پول ملی سقوط کرده‌اند، هفت نفر از این وزرا همزمان با تغییر کابینه عوض شده‌اند، اما هفت نفر دیگر در کشورهای آرژانتین، کلمبیا، هند، کره جنوبی (دو مرتبه) پاکستان و فیلیپین، با وجود تعویض نشدن دولت، نتوانستند در شغل‌های خود باقی بمانند و از کار بر کنار شدند.^۱

گفته‌یم که تحقق آن انتظارات نظری به شروطی بستگی دارد که قریب به اتفاق آنها در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران وجود ندارد. به طور مثال، لازمه افزایش تقاضای خارجیان برای کالاهای کشور مبادرت کننده به تضعیف ارزش پول ملی، این است که ظرفیت‌های نرم‌افزاری، سخت‌افزاری و نهادی لازم برای گسترش تولید و صادرات در کوتاه‌مدت وجود داشته باشد و اقلام صادراتی نیز از کشش قیمتی مناسب برخوردار باشند. همچنین لازمه کاهش واردات در اثر کاهش ارزش پول ملی، آن است که در درجه اول برای کالاهای وارداتی، امکان تولید در داخل برای جایگزینی واردات در کوتاه‌مدت وجود داشته باشد؛ ضمن آنکه کالاهای وارداتی نباید در زمرة کالاهای ضروری باشند، به طوری که برای صرفنظر کردن از واردات آنها در صورت افزایش قیمت و عدم امکان تولید در داخل، زمینه‌های لازم وجود داشته باشد. فقدان این شرایط موجب می‌گردد که انتظارات نظری مزبور محقق نشود، اما در عوض طیف وسیعی از مشکلات تشدید گشته و مشکلات جدید در سطوح ملی و بخش‌های مولذ ظاهر گردد.

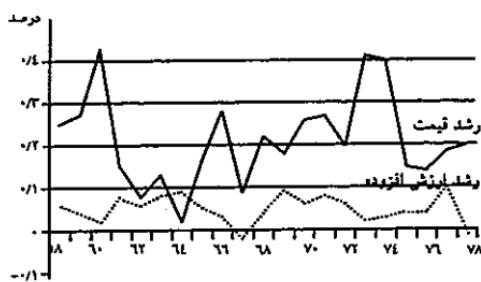
تا آنجا که به سطح ملی باز می‌گردد، در تجربه ایران طی روند فزاینده تضعیف ارزش پول ملی، نه تنها تراز پرداخت‌ها بهبود نیافت، بلکه کشورمان

۱- مجله اقتصادی، نشریه معاونت اقتصادی وزارت اقتصاد و دارایی، شماره ۱، فروردین ۱۳۷۰، صص ۸-۹.

بی سابقه‌ترین شرایط بدهی خارجی را در طول یکصد سال گذشته تجربه کرد. همچنین در اثر تضعیف ارزش پول ملی، با وجود آنکه دولت صاحب انحصار ارزهای حاصل از صدور نفت بود، با وجود افزایش چند ده برابری درآمدهای ریالی ناشی از فروش گرانتر ارز در کوتاه مدت، نه تنها وضعیت مالی دولت بهبود نیافت، بلکه طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۵ یعنی در یک دوره هشت ساله، بدهی ریالی دولت به سیستم بانکی هشت برابر شد، ضمن آنکه بدهی شرکت‌های دولتی به سیستم بانکی طی همین مدت بالغ بر ۲۳ برابر گردید.

تا آنجا که به بخش کشاورزی مربوط می‌شود، ممکن است تصور شود که افزایش چشمگیر قیمت‌ها و از جمله قیمت محصولات کشاورزی انگیزه‌های تولید را تقویت کند. اما واقعیت‌ها بنا به دلایل متعدد حکایت از نامریو طی این دو روند دارند. نمودار ۱ به روشنی این مسئله را نشان می‌دهد.

نمودار ۱- رشد قیمت محصولات کشاورزی و ارزش افزوده بخش کشاورزی



براساس شواهد موجود طی دوره ۱۳۶۷-۱۳۷۳، یعنی دوره اصرار دولت وقت به استمرار سیاست تضعیف ارزش پول ملی، از ۱۰۰ درصد تشکیل سرمایه در اقتصاد کشور، تنها ۵/۸ درصد آن به بخش کشاورزی اختصاص یافته است، در حالی که سهم این بخش در تولید ناخالص داخلی کشور حدود ۲۷ درصد بوده است. همچنین در سال ۱۳۷۳ از کل ارزش افزوده بخش کشاورزی،

تنها ۲/۶ درصد صرف تشکیل سرمایه در آن بخش شده است، در حالی که این نسبت در بخش‌های غیرکشاورزی بالغ بر ۲۱/۸ درصد بوده است. به عبارت دیگر، سرمایه‌گذاری در این بخش، حتی استهلاک سالانه سرمایه‌های موجود در بخش را نیز پوشش نمی‌دهد.^۱ یک نتیجه طبیعی این وضعیت، همان چیزی است که در سند پیوست شماره ۲ برنامه سوم توسعه کشور از آن با عنوان «بحران مکانیزاسیون» نام برده شده است.^۲ به عبارت دیگر، سیاست‌های نادرست دولت در زمینه نرخ ارز موجب گردیده است که در آستانه قرن بیست و یکم و شرایطی که از آن با عنوان «عصر دانایی» یاد می‌شود، و سرعت و شتاب تحولات علمی و فنی ابعاد بی‌سابقه‌ای یافته، و رقابت در سطح بین‌المللی به ریشه‌دارترین و پیچیده‌ترین شرایط تاریخی خود رسیده است، کشاورزان ایرانی ناگزیر از بازگشت به سنت‌های تولیدی براساس الگوهای کشاورزی چند صد سال قبل شده و از گاوآهن و بیل و... برای پیشیرد امور خود بهره‌برندازند. اما باز هم این، همه داستان نیست. واقعیت این است که آثار و پیامدهای شرایط ایجاد شده برای این بخش، تنها به خود آن محدود نمی‌شود؛ بلکه موجب می‌گردد که این بخش نه تنها از انجام وظایف متعارف و مرسوم خود در فرایند توسعه ملی باز ماند، بلکه چالش‌ها و دشواری‌های مهمی را به سطح ملی تحمیل نماید. به طوری که توسعه ملی در کلیت خود دچار اختلال می‌گردد. نظریه پردازان توسعه با نشان دادن سازوکارهای تشدید بحران هویت،^۳ تشدید بحران مشروعيت،^۴ تشدید بحران

۱- مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی، گزارش ارزیابی وضعیت بخش کشاورزی و زیربخش‌های مرتبه، مهر ۱۳۷۷، ص ۷.

۲- سازمان برنامه و پژوهش، سند برنامه سوم توسعه کشور، پیوست شماره ۲۵، جلد دوم، شهریور ۱۳۷۸، ص ۳۳.

۳- ترجمه فاطمه فراهانی و حمید زرین قلم، شرکت‌های فرامی و توسعه درون‌زا، «مجموعه مقاله»، انتشارات کمیسیون ملی یونسکو، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۲.

۴- ساموئل هاتینگتون، سامان سیاسی، ترجمه محسن ثلاثی، انتشارات جاویدان، چاپ اول، تهران، ۱۳۶۷.

وابستگی فزاینده،^۱ تشدید ناکارآمدی‌های نظام دیوان‌سالاری دولتی^۲ و بالاخره تشدید بحران‌های آمیشی و زیست محیطی در اثر بی‌توجهی به بخش کشاورزی و جامعه روستایی، به روشنی نشان داده‌اند که از یک سو هزینه‌های بی‌توجهی به بخش کشاورزی و جامعه روستایی تنها به خود بخش محدود نیست و بسطح ملی نیز تسری پیدا می‌کند، و از سوی دیگر مناسب‌ترین نقطه عزیمت برای حل و فصل همه مسائل و مشکلات و موانع توسعه ملی، بخش کشاورزی و جامعه روستایی است.

تا آنجا که به مسئله نوع نگاه دولت به ارزش پول ملی مربوط می‌شود، باید توجه داشت که در درجه اول این آثار تنها به بخش کشاورزی و جامعه روستایی محدود نیست و کل بخش‌های مولد را شامل می‌شود. در اینجا آگاهانه از طرح آثار این سیاست بر بخش صنعت که اگر بدتر از آنچه که بر بخش کشاورزی گذشته است نباشد، بهتر از آن هم نیست، صرفنظر شده و به مجال دیگری واگذار شده است.

همچنین است وضعیت فقرای جامعه شهری که واکنش‌های آنها نیز به صورت مجموعه‌ای از اعتراضات گسترده در آن دوره ظاهر شد.

در درجه بعدی توجه به این مسئله در تجربه‌های قبلی ایران نیز قابل تأمل است که به محض صرفنظر کردن هر چند مقطوعی دولت از این سیاست منخرب، روند اوضاع برای بخش‌های مولد بهتر و برای بخش‌های غیرمولبدتر شده است. برای مثال براساس مندرجات گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۴ کشور که در سال ۱۳۷۵ توسط سازمان برنامه و بودجه وقت منتشر شده است، به روشنی آمده است که به محض بروز ثبات نسبی در بازار ارز، بخش‌های مولد شروع به رشد کردند و در این میان رشد بخش کشاورزی چشمگیرتر بود. به طور همزمان بخش‌های غیرمولد با کاهش رشد رو به رو شده‌اند و در میان آنها رشد

۱- سعید حجازیان، «ناموزونی فرایند توسعه سیاسی در کشورهای پیرامونی، راهبرد شماره ۲، زمستان ۱۳۷۲».

۲- نیکوس موزلیس، «نوگرایی توسعه نوین و جامعه مدنی»، ترجمه علی اویسی، روزنامه جامعه، شماره ۵۵، ۱۳۷۷/۱۰/۸، ص. ۱۰.

زیربخش خدمات بازرگانی از سایر زیربخش‌ها کاهنده‌تر بوده است، ضمن آنکه سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی دولت نیز به شکل معنی‌داری افزایش نشان می‌دهند. در باب چشم‌اندازهای آنچه یکسان‌سازی نرخ ارز در سال ۱۳۸۱ خوانده شده است، با توجه به احتمال زیاد تکرار تجربه تلغی آزمون‌های پیشین، و به حکم تجربیات جهانی و تجربه سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۵ کشورمان چند توصیه به نظام مدیریت اقتصادی کشور قابل ذکر است:

۱- بخش کشاورزی مناسب‌ترین نقطه عزیمت برای پیگیری سیاست‌های اصلاحی بومی و ملی دولت است. زیرا نزدیک به ۹۸ درصد عاملان آن خصوصی هستند و دولت با حداقل دغدغه‌های تصدی‌گری می‌تواند سیاست‌های اندیشه‌ده و عالمانه را جایگزین سیاست‌های ترجمه‌ای و غیرمنتاسب با مسائل و نیازهای این بخش سازد. در این میان بالاترین سهم مسئولیت متوجه دست‌اندرکاران وزارت جهاد کشاورزی است. زیرا می‌باشد از یک سو دقت نظر بیشتری نسبت به سیاست‌های به طور مستقیم مربوط به امر کشاورزی و توسعه روستایی اعمال کنند و از سوی دیگر به واسطه آسیب‌پذیری شدید بخش از سیاست‌های نادرست کلان اقتصادی، ترتیبات نهادی و نظام کارشناسی خود را به گونه‌ای تجهیز کنند که صدای نارسای کشاورزی و روستاییان مظلوم این دیار را به موقع به گوش مشهولان برسانند و قبل از نهایی شدن تصمیمات کلان اقتصادی، آثار و پیامدهای احتمالی آن را بر روی جامعه روستایی و بخش کشاورزی بستجد و اعلام نمایند.

۲- واقعیت این است که بخش کشاورزی از جایگاه و منزلت ویژه‌ای در ساختار قدرت بهره‌مند نیست. به همین خاطر نه صدای روستاییان و کشاورزان به موقع شنیده می‌شود، و نه به خواسته‌های آنها اعتمای جدی صورت می‌پذیرد. به طور مثال در حالی که در سال ۱۳۶۵ بالغ بر ۷۰ درصد و در سال ۱۳۷۵ هنوز بالغ بر ۴۸ درصد شاغلان بخش کشاورزی به کلی بیسود بوده‌اند، به تصریح استاد برنامه‌های سه‌گانه توسعه کشور، همواره استراتژی محوری کشور، گسترش دوره‌های تکمیلی آموزش عالی بوده است. همچنین نظام تصمیم‌گیری کشور، صدای بحران مکانیزاسیون را اول بار از درون جامعه

روستایی و بخش کشاورزی نشنید؛ با اینکه بحران مزبور، مشقت‌های کار کشاورزی را چند برابر ساخته بود. صدای آن بحران از درون شهر و در توجه به اعتراض تولیدکنندگان ماشین آلات کشاورزی که محصولاتشان متقاضی نداشت، شنیده شد. مثال‌های متعدد دیگر در این زمینه به روشنی حکایت از آن دارد که ایجاد و تقویت نهادهای مدنی روستایی و کشاورزی در کنار تشکل‌های تخصصی معطوف به امور مزبور در زمرة مهمترین اولویت‌هاست. در عین آنکه ایجاد و گسترش رسانه‌های اختصاصی - تخصصی مؤثر برای جامعه روستایی و بخش کشاورزی نیز بسیار ضروری است و نباید این اقدامات به مثابه کاری در کنار کارهای دیگر تلقی شود؛ بلکه باید آن را به عنوان یک کار فوری و ضروری مورد توجه قرار داد.

-۳- به واسطه کم‌کاری‌ها و بی‌توجهی‌های بسیار، نظام تصمیم‌گیری کشور با حداقل اعتنا به مسائل این جامعه و بخش، کار خود را چلو می‌برد و از این واقعیت غافل است که در همه جهان، هزینه‌های بسیار گزافی از بابت بی‌اعتنایی به جامعه روستایی و بخش کشاورزی بر توسعه ملی تحمیل شده است که قبل‌اً به بخش‌هایی از آن نیز اشاره شد. دستیابی به بلوغ فکری در این زمینه برای نظام تصمیم‌گیری کشور، کاری ضروری و عاجل است که می‌بایست با مشارکت دولت، ستادهای تخصصی سیاستگذاری اقتصادی، نهادهای دست‌اندرکار توسعه روستایی و دانشگاه‌ها سامان مناسبی یابد. در این زمینه توجه به نکات زیر که چند سال پیش توسط یک استاد پرجسته مطرح شده حالی از فایده نیست:

الف. هیچ کشوری توسعه یافته‌ای در جهان وجود ندارد که بخش کشاورزی آن آن عقب مانده باشد.

ب. هیچ کشور عقب مانده‌ای در جهان وجود ندارد که بخش کشاورزی آن پیشرفت‌هه باشد.

۴- تا آنجا که به سیاست‌های معطوف به ارزش پول ملی و آثار آن بر بخش کشاورزی مربوط می‌شود، شاید مناسب‌ترین، ارزشمند‌ترین و فوری‌ترین

عرصه تمرکز انرژی و توان دولت و نظام سیاستگذاران کشور، ایجاد ترتیبات نهادی مناسب برای مهار زیاده خواهی‌ها و آثار منفی عملکرد رباخواران، سلف‌خران و واسطه‌های فعال در بخش کشاورزی باشد که با کمترین زحمت و ریسک، بالاترین سطوح برخورداری از نتایج و دسترنج کشاورزان را تجربه می‌کنند. ویژگی مهم چنین رویکردی به مسائل بخش، آن است که به روشنی مشخص خواهد کرد که بخش کشاورزی و جامعه روستایی ایران بیش و پیش از آنکه به «ارز» و «ریال» دولت نیازمند باشد، به اراده، بصیرت و سازمان مناسب نیاز دارد تا در کوتاه‌ترین دوره زمانی قابل تصور دستاوردهای شگرف ناشی از «درست دیدن» و «به موقع دیدن» مسائل بخش و جامعه روستایی را در سطوح بخشی، منطقه‌ای و ملی آشکار سازد.

۵- مجموعه مقالات حاضر، در نیمه دوم سال ۱۳۸۰ تهیه شده و در آن نسبت به عواقب سیاست تضعیف ارزش پول ملی که این بار و برای سال ۱۳۸۱ تحت نام «یکسان‌سازی نرخ ارز» در دستور کار قرار گرفته است هشدارهایی داده شده است.

در فرایند تصویب سیاست مزبور، دست‌اندرکاران امور پولی و مالی کشور در واکنش به هشدارهای مشابه آنچه که در این مجموعه آمده است، مکرر تصریح می‌کردند که به هیچ وجه نگرانی‌ها و هشدارهای مطرح شده موضوعیت ندارد و با تکرار انتظارات نظری از اعمال سیاست تضعیف ارزش پول ملی، اظهار می‌داشتند که در اثر آنچه که یکسان‌سازی نرخ ارز نامیده می‌شد، فرآیندهای تخصیص منابع شفاف‌تر می‌شود و زمینه‌های رانت جویی به حداقل می‌رسد. نگرانی از بابت آثار تورمی این سیاست نیز به زعم ایشان بی‌مورد بود؛ چرا که ادعا می‌شد جابجایی‌های منابع و تخصیص‌های دولت در واکنش به این سیاست صرفاً در حد جابجایی‌های «حسابداری» است و بر حجم نقدینگی و رشد تورم نخواهد افزود. اما در آخرین روزهای آماده‌سازی مجموعه حاضر برای چاپ و انتشار، اداره برقی‌ها و سیاست‌های اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۸۱/۵/۷ اقدام به انتشار گزارشی

با عنوان «پیش‌بینی متغیرهای مالی کشور در سال ۱۳۸۱» نموده که توجه به فرازهایی از آن برای درک بخشی از پیچیدگی مسائل اقتصادی - مالی ایران در فرایند تصمیم‌گیری، خالی از لطف نیست.

در مقدمه گزارش مذبور آمده است:

«با بررسی و پیش‌بینی متغیرهای اساسی مالی اقتصاد کشور برای سال ۱۳۸۱، انتظار می‌رود که در سال جاری نیز همانند سال گذشته بخش قابل توجهی از منابع مالی مورد پیش‌بینی از محل درآمد و فروش نفت در قالب بودجه دولت و بخشی از سایر درآمدهای غیرقابل تحقق دولت از محل منابع بانک مرکزی تأمین شود. وضعیت عدم تعادل مالی طی دو سال گذشته و پیش‌بینی استمرار آن در سال جاری، وضعیت بالقوه تورمی در اقتصاد ایجاد خواهد نمود، که با وجود شکاف نقدینگی بسیار بالا طی دو سال اخیر و اعمال سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز در شروع سال جاری، درنهایت علائم و نشانه‌های خود را با شدت نسبتاً سریع تر و بیشتری در روندهای تورمی سال جاری منعکس خواهد ساخت».

در صفحه ۶ این گزارش برای تعیین سطح نیاز بودجه سال ۱۳۸۱ به منابع بانک مرکزی جهت تأمین منابع ریالی حاصل از فروش ارز، دو سناریو مطرح شده است. در سناریوی اول پیش‌بینی شده ۸۰ درصد ارز در بازار عملأ به فروش برسد و در دیگری فقط ۵۸ درصد میزان مورد نظر را در بازار قابل فروش می‌داند سناریوی اول متنکی به فروضی است که قبلأ در صفحات ۴ و ۵ این گزارش غیرواقعی بودن آن در عمل نشان داده شده است. بنابراین فرض دوم که حاکی از فقدان تقاضا برای ارز، با قیمت‌های موجود در حد نصاب مورد انتظار است، محتمل‌تر ارزیابی می‌شود. گزارش مذبور شواهد دو سال اخیر را نیز مؤید فرض دوم دانسته است. در نتیجه تصریح می‌کند که محتمل است که نزدیک به نیمی از منابع ریالی مورد نیاز در بودجه (۴۲ درصد) ناگزیر از سوی بانک مرکزی تأمین مالی شود. در صفحه ۷ گزارش آورده است که در صورت انتشار اوراق قرضه در حد سال گذشته، کشور در سال ۱۳۸۱ با رشد نقدینگی معادل ۴۸/۹ درصد و در صورت انتشار مبلغی معادل ۱۰ هزار

۱۹۸ □ اقتصاد ایران در دوران تبدیل ساختاری

میلیارد ریال اوراق مشارکت جدید، رشد نقدینگی به سطح ۳۸/۱ درصد بررسد!!

شاید مناسب‌ترین عبارت برای مشخص کردن نسبت این مطالب با محتوای این مجموعه، آن باشد که آفتاب آمد دلیل آفتاب!! البته با تذکر این مطلب که موارد مزبور تنها بخشی از آثار و پیامدهای سوء این سیاست در سطح ملی است و نه همه آنها، سؤال این است که اگر به واقع در زمان مناسب به آن تذکرات و هشدارها با ضوابط علمی، عنایتی در خور صورت می‌گرفت، پرداخت این هزینه‌های سنگین در سطح ملی قابل پیشگیری نبود؟ و اگر نهادهای تخصصی مدنی سهمی شایسته‌تر در نظام تصمیم‌گیری داشته باشند، چشم‌انداز آینده بهبود نخواهد یافت؟

بودجه ۱۳۷۸ و مسئله فقر

در نیمه دوم سال ۱۳۷۷، دست‌اندرکاران فصلنامه علمی - پژوهشی «نامه مغید» از من خواستند تا مقاله‌ای درباره نوع رویکرد بودجه سال ۱۳۷۸، به مسئله فقر بنویسم. مقاله حاضر براساس این پیشنهاد تهیه شد و در شماره ۱۷ فصلنامه که اختصاص به مسئله فقر داشت، به چاپ رسید.

- ارزیابی نسبت بودجه سالانه با روند فقر به دو صورت امکان‌پذیر است:
- ۱- بررسی میزان تخصیص‌ها در اموری که فقر را تحت تأثیر قرار می‌دهد.
 - ۲- تمرکز بر جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های اتخاذ شده.

در تجربه بودجه‌ریزی کشورمان، همواره رویکرد اولی در دستور کار قرار داشته است و به همین خاطر معمولاً سیاستگذاران در کوتاه مدت آسوده خاطر بوده‌اند؛ زیرا گمان می‌برده‌اند که با تخصیص منابع برای اشتغال و نیازهای اساسی مردم، دیگر جایی برای نگرانی نیست. در حالی که عملکردها معمولاً نتایج معکوسی را نشان داده است. این مقاله با تأکید بر جهت‌گیری دوم و انواع راهگشایی‌های آن، نارسایی‌های رویکرد اول را از طریق بررسی تجربه شکست خورده تعديل ساختاری در ایران مورد توجه و بررسی قرار داده است.

مقدمه

در ادبیات بودجه‌بندی و بودجه‌نویسی، سه تلقی متفاوت از مفهوم بودجه وجود دارد. گاه بودجه به عنوان یک «مجوز» برای دریافت‌ها و پرداخت‌های معین مورد توجه قرار می‌گیرد؛ گاه از آن به عنوان ابزاری برای «پیش‌بینی» عملیات استفاده می‌شود؛ و بالاخره معمولاً بودجه به عنوان «برنامه» یکساله اقتصادی دولت‌ها در نظر گرفته می‌شود. البته میان تلقی‌های مذبور از بودجه رابطه‌ها و تعامل‌های وسیع وجود دارد، اما بر حسب آنکه تخصیص منابع در یک کشور رویکرد «راتنی» داشته باشد یا رویکرد «توسعه‌ای»، نقطه عزیمت و تلقی اصلی متفاوت خواهد بود.

در رویکرد راتنی، نقطه عزیمت محوری در بحث‌های مربوط به بودجه و تلقی حاکم از آن، عبارت از «مجوز» بودن بودجه است که براساس آن سازوکار دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت مشخص می‌شود. محور اصلی بحث‌ها و تلاش‌ها نیز کسب حداقل امکانات و تخصیص‌ها و اخذ بیشترین معافیت‌ها از هرگونه پرداخت است. در چارچوب رویکرد راتنی نیز از بودجه به عنوان برنامه یکساله دولت سخن به میان می‌آید. اما بدیهی است که از این حد فراتر نرفته است و جنبه‌های عملیاتی و اجرایی آن نسبتی با «برنامه» به مفهوم متعارف آن نخواهد داشت. به طور مثال، در همین دوره اخیر، در چارچوب اجرای برنامه تغییر ساختاری در کشورمان، براساس محاسبات انجام شده توسط مستولان سازمان برنامه و بودجه، با اینکه هدف محوری برنامه مذبور تلاش برای اتخاذ رویکردی جهت بهینه‌سازی سیستم تخصیص منابع بوده است، به واسطه اتخاذ نگرش راتنی، در عمل ائتلاف‌ها و اسراف‌های بسیار غیرمتعارفی در اقتصاد ایران صورت گرفت. یک نمونه عادی این مسئله را در تحویه تخصیص منابع در زمینه بیمارستان‌سازی طی برنامه مذبور می‌توان مشاهده کرد.

محاسبات سازمان برنامه نشان می‌دهد که طی دوره تغییر، تعداد ۲۲ هزار تخت بیمارستانی در جاهایی ساخته شده که تقاضایی برای آن وجود ندارد.

در عین حال، در جاهایی که نیازی بالغ بر ۱۱ هزار تخت بیمارستانی وجود داشته است، عملأً هیچ تخت بیمارستانی جدیدی احداث نشده است؛ فقط به این دلیل که در رقابت‌های رانت‌جویانه، مستولان این مناطق نتوانسته‌اند راه به جایی ببرند. البته مسئله به همین جا ختم نمی‌شود. زیرا براساس محاسبات موجود، از یک طرف دولت به طور همزمان مرتكب خطای نوع اول و نوع دوم در این عرصه شده است (احداث بیمارستان در جایی که نمی‌باید و عدم احداث آن در جاهایی که می‌باید). از طرف دیگر، در عین حال که نیاز به تخصیص منابع جدید برای احداث تخت‌های بیمارستانی در مناطقی که از قلم افتاده بودند همچنان وجود دارد؛ دولت می‌باشد سالانه رقمی نزدیک به ۱۵۰۰ میلیارد ریال نیز جهت حفاظت و نگهداری از تأسیسات احداث شده و بدون مشتری مزبور هزینه مستمر داشته باشد.^۱

اما در رویکردهای توسعه‌ای، بیشترین بحث‌ها حول چارچوب نگرش‌ها، نوع روابط تابعی میان متغیرهای تصمیم‌گیری دولت، میزان کارآمدی سیاست‌های مورد نظر دولت در بودجه و میزان سازگاری درونی و بیرونی سیاست‌های مزبور است. در چارچوب این رویکرد نیز بدیهی است که درباره مجوزها و تخصیص‌ها صحبت می‌شود. اما نقطه عزیمت، «برنامه» دولت براساس اهداف و استراتژی‌های مشخص است.

تاریخ ۹۰ ساله برنامه‌ریزی و تقریباً ۹۰ ساله بودجه‌ریزی کشور نشان می‌دهد که همواره رویکرد مسلط در برنامه‌ها و بودجه‌های کشورمان رویکرد اول بوده است. به همین خاطر، چه در برنامه‌ها و چه در بودجه‌ها همواره جدال بر سر کسب رانت هرچه بیشتر بوده است. اسناد برنامه‌ها نیز این واقعیت تلغی را نشان می‌دهد که برنامه‌های ما چیزی فراتر از تعیین تکلیف ۵ ساله برای دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت نیست. آنچه که کمتر مورد توجه بوده و درباره‌اش بحث شده، سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های پشت سر این پرداخت‌هاست.

۱- اظهارات معاون امور اجتماعی سازمان برنامه در این زمینه در روزنامه‌های تاریخ مقدمه اردیبهشت سال ۱۳۷۵ نقل شده است.

بیشک بخش مهمی از نارسایی‌ها و ناکارآمدی‌های اقتصاد ایران ناشی از اتخاذ رویکرد نادرست در امر برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی، یعنی رویکرد رانتی بوده است. بدینه است که هر گونه اقدام اصلاحی نیز اولین گام خود را می‌بایست ایجاد تحول در نگرش‌های حاکم در این زمینه قرار دهد و رویکرد توسعه‌ای را جایگزین رویکرد رانتی سازد. در فرایندهای تصمیم‌گیری، پیش از آنکه معین کنیم به هر فرد یا گروه یا بخش چه میزان ارز و ریال تعلق می‌گیرد، جهت حرکت در سیاست‌های اتخاذ شده را باید مورد بحث و چون و چرا قرار دهیم. این مسئله‌ای است که حدود دو دهه است به صورت فعال در ادبیات توسعه مطرح شده^۱، اما همچنان تاکنون در ایران جدی گرفته نشده است. امید آن می‌رود که هر چه سریع‌تر مورد توجه شایسته قرار گیرد.

در طی سال‌های گذشته به کرات شاهد این تجربه تلخ و ناگوار بوده‌ایم که مسئولان دولت، صادقانه و با حسن نیت خواسته‌اند اتفاقاتی معین در زمینه فقرزادی، کاهش واپستگی و ... صورت پذیرد. آنان به واسطه آنکه ارز و ریال کافی نیز برای این منظور تدارک دیده بودند، اطمینان داشته‌اند که دستاوردهای رضایت‌بخشی را به زودی شاهد خواهند بود. اما به دلیل بی‌توجهی به روابط تابعی یا علت و معلولی چارچوب نظری حاکم بر سیاست‌های دولت و تناسب آن با شرایط، نیازها و مسائل ایران، علی‌رغم تخصیص منابع ارزی و ریالی بسیار زیاد، نتایج حاصل یا کاملاً بخلاف انتظار بوده است و یا فاصله‌ای عظیم با انتظارات مسئولان کشور داشته است. مسئله اصلی هم عدم تأمل کافی نسبت به مبانی و چارچوب حاکم بر آن تخصیص‌ها بوده است.

در مقاله حاضر تلاش شده است که به جای ارزیابی مسئله فقر از کانال میزان منابع تخصیص یافته به این مسئله، بر جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های اقتصادی دولت تأکید شود، و از این کانال موضوع مورد بررسی قرار گیرد. به همین خاطر، با اینکه لایحه ۱۳۷۸ از مجاری قانونی لازم عبور کرده و

۱- برای تمعنه به جمع‌بندی عالمانه و راهگشای پل استریتن از کل تجارت عملی و شواهد نظری توسعه در کتاب ارزشمند پیشگامان توسعه مراجعه شود.

به «قانون» تبدیل شده است؛ بنا به دلایل زیر، محور بررسی و ارزیابی خود را متن لایحه بودجه قرار داده ایم:

۱- معمولاً بحث‌های مربوط به بودجه در مجلس حداقل اعتنا را به جهت‌گیری‌ها و سیاست‌ها یا به تعبیر دقیق‌تر «برنامه» حاکم بر بودجه دارد، و عمدتاً بحث بر سر نحوه و موضع اصابت تخصیص منابع است. ضمن آنکه در همین زمینه‌ها نیز جز موارد استثنایی، تغییرات رخ داده در مجلس نسبت به لایحه پیشنهادی دولت ناچیز است. در حالی که تأکید اصلی می‌باشد بر روی منطق و سیاست‌های حاکم بر آن تخصیص‌ها باشد.

۲- معمولاً هنگام تقدیم لایحه بودجه، رئیس دولت - درگذشته نخست وزیر و اکنون رئیس جمهور - ضمن نظری در مجلس، رئوس سیاست‌ها و اهداف برنامه‌ای بودجه را مورد توجه قرار می‌دهد. متن این نظری که معمولاً توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه می‌شود و با اصلاحات محدودی از سوی ریاست دولت همراه است، شاید تنها سندی است که در آن، راجع به مضمون برنامه‌ها و سازوکارهای اجرایی مبتنی بر چارچوب نظری حاکم بر سیاست‌های بودجه بحث‌های قابل تأمل وجود دارد. بنابراین استفاده از لایحه بودجه به واسطه سازگاری منطقی میان لایحه تقدیمی و جهت‌گیری‌های مطرح شده نسبت به قانون بودجه، بیشتر قابل دفاع است؛ زیرا مسائل قبل از انجام تغییرات از سوی مجلس را شامل می‌شود.

۳- معمولاً مستولان اجرایی امور اقتصادی کشور ادعا می‌کنند که آنچه به مجلس تقدیم می‌شود از تناسب‌ها و سازگاری‌های کارشناسی برخوردار است، اما فعل و انفعالات و تغییراتی که در مجلس اتفاق می‌افتد؛ نوعی بهم ریختگی ایجاد می‌کند که مستولیت آن با نظام اجرایی کشور نیست. مستولان اجرایی فقط می‌باشد آنچه را جنبه قانونی پیدا کرده است، مبنای عمل قرار دهنده. بدیهی است این سخنان تا آنجا که به جایه‌جایی‌های اعمال شده در تخصیص منابع مربوط می‌شود، در مجموع قابل قبول به نظر می‌رسد؛ اما به واسطه آنکه معمولاً در مجلس درباره جهت سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها بحث زیادی نمی‌شود،

از این زاویه می‌توان بهتر نشان داد که از یک سو جهت‌گیری‌های اتخاذ شده تا چه میزان با اهداف اعلام شده تناسب دارد و از سوی دیگر مستولیت‌های نظام اجرایی نیز در موضع اصلی خود قابل پیگیری خواهد بود.

اهمیت موضوع

در گذشته‌های نه چندان دور، مواجهه با فقر و نابرابری، حدأکثر به عنوان یک مسئله اخلاقی مطرح بود و با همین تلقی وارد ساختن آن را در مباحث علمی و سیاستگذاری‌های عالمانه غیرضروری می‌دانستند. اما امروز با مجموعه تحولاتی که در عرصه‌های گوناگون اندیشه و عمل اتفاق افتاده است، از یکسو نوعی اتفاق نظر وجود دارد که مرزبندی‌های اثباتی و دستوری درباره گزاره‌های علمی، به هیچ وجه به شکلی که در گذشته مطرح بوده، نه امکان‌پذیر است و نه مطلوب. اساساً امروز ملاک و معیار تفکیک گزاره‌های علمی و غیرعلمی، دیگر به گونه سابق نیست. از سوی دیگر با روشن شدن آثار تعیین‌کننده فقر اقتصادی و میزان تأثیر آن بر الگوهای مصرف، تولید، چنبه‌های انگیزشی انسان، روندهای تخریب محیط زیست، سطح انبیاش سرمایه‌های انسانی، ثبات سیاسی، ارزش‌های اجتماعی و... دیگر کسی برخورد با فقر را یک رویکرد صرفاً اخلاقی به شمار نمی‌آورد. به یک اعتبار، می‌توان گفت که سرنوشت هر برنامه توسعه یکسااله یا چند ساله با نحوه برخورد آن برنامه با مسئله فقر روشن می‌شود. به همین خاطر است که دیگر برداشت‌های اقتصادگرای محض از توسعه که همه چیز را بر محور نرخ رشد اقتصادی می‌دید، طرفدار چندانی ندارد. اینک با رویکردی انسانی، توسعه را فرایندی، برای رشد انسان‌ها از نظر دنبال کردن اهداف ارزشمند خویش تعریف می‌کنند. آمارتیا سن، اقتصاددان بر جسته هندی و استاد ممتاز دانشگاه هاروارد که جایزه نوبل اقتصاد در سال ۱۹۹۸ را به خود اختصاص داد، تصویر می‌کند که مشخصه اصلی توسعه در این نگرش، شکوفایی توانایی انسان است. وی توانایی انسان را مجموعه‌ای از عملکردهای متفاوت معرفی می‌کند

که فرد می‌تواند از میان آنها اقدام به انتخاب نماید. از نظر او، به این اعتبار است که مفهوم توانایی، به ناگزیر با مفهوم آزادی و گوناگونی انتخاب‌های فرد ارتباط می‌یابد. زیرا این گوناگونی انتخاب‌هاست که به فرد امکان می‌دهد تصمیم پنگرد می‌خواهد چه نوع زندگی را در پیش بگیرد. به نظر او در چنین تفسیری از توسعه، فقر حقیقی دیگر صرفاً به معنی محرومیت مادی نیست؛ بلکه به معنی فقدان امکان واقعی انتخاب شیوه‌های دیگر زندگی در نتیجه تنگناهای اجتماعی یا شرایط شخصی نیز هست.^۱

منشأهای فقر

در چارچوب نگرش بالا به توسعه، بدیهی است که دریاره هر مسئله‌ای از جمله فقر می‌باشد با نگرشی چند وجهی و به صورت فرا رشته‌ای رو به رو شد. به طور مثال، بولدینگ تلاش کرده تا نشان دهد که فقر فرهنگی نیز که ناظر به شرایط عدم آمادگی روحی افراد برای پذیرفتن هزینه روحی - روانی بولدار شدن و پذیرش شیوه زندگی طبقه متوسط است، می‌تواند مستقلًا موضوعیت داشته باشد.^۲ مشابه این بررسی‌ها، نقش عوامل سیاسی و اجتماعی در تولید یا بازتولید فقر نیز ادبیات وسیعی را به خود اختصاص داده که از ورود به این عرصه‌ها خودداری و صرفاً مسئله را در کادر مشخص فقر اقتصادی دنبال می‌کنیم. تا آنجا که به موضوع مقاله حاضر مربوط می‌شود، می‌باشد نسبت بودجه را با فقر اقتصادی دریابیم. دیدیم که فقر اقتصادی یکی و تنها یکی از زمینه‌های ایجاد فقر است. نداری، یعنی فقر اقتصادی، به دلایل مختلف می‌تواند بروز کند و در وضعیت‌های گوناگون می‌تواند تداوم یابد. بررسی دلایل بروز و تداوم نداری می‌تواند زمینه را برای رفع بحران نداری آمده سازد. دلایل مختلفی برای بروز نداری می‌تواند وجود داشته باشد، که در ادامه به آن اشاره می‌شود:

۱- آمارتیاسن، «انتخاب مسیر»، ماهنامه پیام یونسکو، شماره ۳۱۶، اردیبهشت، ۱۳۷۶، ص ۱۰
2- Kenneth, E. Boulding, *Reflection on Poverty*, Colombia University Press, 1961, New York, P 55.

۲۰۶ □ اقتصاد ایران در دوران تعديل ساختاری

- ۱- رکود اقتصادی و پایین آمدن امکانات دستیابی به اشتغال،
- ۲- افزایش نابرابری‌ها،
- ۳- فقدان برنامه توسعه‌ای متکی به حفظ منافع طبقات کم درآمد و ندار جامعه،
- ۴- بالا رفتن درجه حاشیه‌نشینی در سیاست یکپارچه سازی تجارت جهانی و کیهانی کردن جریان‌های مالی بین‌المللی،
- ۵- بالا رفتن نرخ زاد و ولد،
- ۶- وجود بیماری‌های علاج‌ناپذیر و آسیب رساننده،
- ۷- شدت گرفتن تخریب منابع طبیعی،
- ۸- بالارفتن مهاجرت از محل سکونت به نقطه‌ای دیگر در داخل و خارج کشور،
- ۹- گسترش دامنه کاهش در رفاه اجتماعی و هزینه‌های ملی لازم برای بالا بردن میزان رفاه،
- ۱۰- بالا رفتن درجه تبعیض در درون خانواده،
- ۱۱- بالا رفتن شدت بیکاری بهویژه در مواردی که بیکاری ماهیت حاد دارد،
- ۱۲- افزایش هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی،
- ۱۳- بالارفتن مقدار زمان صرف شده برای انجام کارهابه گونه‌ای که اتفاق وقت گسترش یابد،
- ۱۴- ادامه روند جهانی شدن و سیاست آزاد سازی،
- ۱۵- گسترش آزادسازی در بازار کار،
- ۱۶- تغییرات سریع جمعیتی و بالا رفتن میزان مهاجرت به مناطق شهری،
- ۱۷- گسترش فعالیت‌هایی که بهره‌وری اندکی دارند یا به طور کلی به صورت نیمه پنهانی در بخش زیرزمینی انجام می‌پذیرند،
- ۱۸- دشوار شدن دسترسی به منابع مولد،
- ۱۹- ناکفایی توسعه تأمین مسکن شهری و تجهیز ناکافی زیربنای اقتصادی،
- ۲۰- بروز جنگ، درگیری‌های داخلی و خارجی و اختلاف‌های سیاسی،
- ۲۱- شدت یافتن بحران‌ها و نابسامانی‌های اقتصادی و مالی،
- ۲۲- افزایش اختلال‌های زیست محیطی،
- ۲۳- ایستا و دنباله رو بودن سیاست‌های دستمزد،

۴- محدود شدن رابطه بین کارآیی و امکان کسب یا تداوم اشتغال.^۱
بدیهی است که هر یک از این موارد از نظر شدت تأثیر بر فقر، پوشش
ایجاد فقر از نظر گروه‌ها و طبقات اجتماعی، مناطق جغرافیایی و... با یکدیگر
تفاوت‌های اساسی دارند.

اما اگر مسئله را در چارچوب برنامه‌های توسعه یا بودجه‌های برنامه‌ای
موردنمایی و بودجه‌هایی که بر مبنای چارچوب نظری برنامه تعديل ساختاری
تهیه و تنظیم می‌شوند؛ نقش نظام یافته در ایجاد و باز تولید فقر اقتصادی دارند.
«علل اقتصادی فقر را عمدتاً ناشی از وجود بحران‌های اقتصادی،
سیاست‌های اقتصادی داخلی و اجرای برنامه‌های تعديل ساختاری می‌دانند.
زیرا اجرای این برنامه‌ها باعث کاهش درآمد، افزایش نابرابری، بیکاری و
کاهش در پوشش نیازهای اساسی و خدمات اجتماعی می‌شود که هر کدام
مستقیماً در میزان فقر تأثیر دارد.»^۲

در توضیح نقش برنامه تعديل ساختاری در زمینه ایجاد فقر، نظریه پردازان
اقتصاد و توسعه هر یک بر جنبه‌های ویژه‌ای تأکید نموده‌اند. لانس تیلور
اقتصاددان بر جسته دانشگاه M.I.T حساسیت اصلی را نسبت به رویکرد
نرخ بهره واقعی مثبت در برنامه مزبور نشان می‌دهد. از نظر او، نرخ‌های بالای
بهره برای سرمایه در گردش، معمولاً توسط بنگاههای اقتصادی به قیمت بالاتر
کالاها انتقال می‌یابد (به ویژه اگر این بنگاه‌ها دست بالا را در بازار داشته باشند).
به دلیل افزایش هزینه‌های تولید، عرضه نیز کاهش می‌یابد و در نتیجه رکود تورمی
پیدا می‌شود. هزینه‌های بالای وام‌گیری به همراه محصول کمتر، تقاضا برای
سرمایه‌گذاری را نیز کاهش خواهد داد. نرخ‌های بهتر برای سپرده‌ها می‌تواند
منابع مالی را از بازارهای غیررسمی به سوی خود بکشد؛ بنابراین
جريان اعتبارات را در این بازار کند می‌سازد و منجر به افزایش هزینه‌های

۱- انتشارات مرکز تحقیقات و پرسنی‌های اتاق ایران، مالکیت فرآگیر به عنوان ابزاری برای
فقرزدایی، بهمن ۱۳۷۶، صص ۵، ۶، ۷ از فصل سوم.

۲- موریس گودایه، «فقر در جهان»، مترجم مسعود محمدی، گزیده مسائل اقتصادی- اجتماعی،
شماره ۱۰۵-۱۰۶، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، صص ۱۲۹-۱۳۴.

دریافت وام می‌شود. این امر نیز آثار نامطلوبی بر محصول و سطح قیمت‌ها بر جا خواهد گذاشت. نمونه برزیل نشان می‌دهد که نرخ‌های بالای بهره همراه با حجم پایین سرمایه‌گذاری، منجر به رویکردهای می‌شود که اختصار و سفته بازی را به اوج رسانده و زمینه را برای یک سقوط بزرگ فراهم می‌آورد.^۱

پاتریشیو مول بر نوع نگاه به درآمدهای مالیاتی در این برنامه تأکید، و تصریح می‌کند که درآمدهای مالیاتی (اعم از مستقیم و غیرمستقیم) در فرایند اجرای برنامه تغییر ساختاری روندی کاهشی را نشان می‌دهد. از نظر او، دو عامل اساسی در این زمینه وجود دارد: عامل اول آن است که در طول اجرای برنامه تغییر ساختاری در آمریکای لاتین، اصلاحات اقتصادی بر روی کاهش نقش دولت مرکزی گردید. بنابراین اصلاحات مالیاتی به طور کلی از دستور کار خارج شد تا از آنچه که آثار منفی بر روی نقش پویای بخش خصوصی در فرایند بهبود و رشد خوانده می‌شد، پیشگیری شود.^۲

اما سیاستی که بیش از همه مورد توجه و تأکید قرار دارد و نقطه محوری و مشترک در همه تجربه‌های تغییر ساختاری در سطح کشورهای توسعه نیافته است، سیاست تضعیف ارزش پول ملی است که نوعی اتفاق نظر دریاره آثار مخرب آن وجود دارد. گزارش مشترک جیم دملو از بانک جهانی و ریکاردو فیانی از دانشگاه جان هاپکینز، یکی از برجسته‌ترین و پرسروصد اترین کارها در این زمینه است؛ زیرا با جمع‌آوری داده‌های مربوط به ۸۳ کشور که طی ۲۵ سال گذشته به اجرای سیاست مزبور متولی شده‌اند، نشان می‌دهد که این رویکرد نسبت به تحقق اهداف اصلی خود، یعنی کاهش واردات و افزایش صادرات، عقیم است؛ اما نقش تعیین کننده در کاهش تولید داخلی دارد.^۳ این یافته‌ها دقیقاً با نتایج کار مشترک سباستین ادواردز و احمد لیاقت که در

1- Lance Taylor, Why Neoliberal Sermons Won't Solve Economic Problem's of Developing Countries, M.I.T. press, 1989, PP.27-28.

2- Patricio Meller, Latin American Adjustment, Discussion Paper No. 53, UNCTAD, Dec. 1992, PP. 11-12.

3- Africa Recovery, Oct-Dec. 1990, Vol.4 No. 3 & 4, P.52.

سال ۱۹۸۶ انتشار یافت، همسویی داشت که در آن تصویح شده بود سیاست تضعیف ارزش پول ملی از سه طریق به انقباض عرضه کل و کاهش تولید منجر می‌شود. این سه طریق عبارتند از: افزایش هزینه‌های جاری واردات کالاهای واسطه‌ای، تغییر اجتناب ناپذیر در سطح دستمزدها، و کاهش حجم اعتبارات واقعی شرکت‌ها.^۱ این یافته‌ها پژوهشگر را به یاد مقاله مشهور جان مینارد کینز می‌اندازد که نزدیک به ۸۰ سال پیش گفته بود:

برای واژگون نمودن اساس یک جامعه، هیچ وسیله‌ای ظرفیتر و مطمئن‌تر از کاهش ارزش پول رایج نیست. این فرایند تمام نیروهای پنهان قانون اقتصادی را از جهت نابودی به خدمت می‌گیرد و این کار را طوری انجام می‌دهد که حتی یک نفر از میلیون‌ها نفر نیز متوجه آن نمی‌شود.^۲

به واسطه مجموعه سیاست‌های اینچنینی است که در هر یک از بررسی‌های کشوری، قاره‌ای و جهانی که دریاره عملکرد برنامه تعديل ساختاری صورت پذیرفته نوعی اتفاق نظر وجود دارد مبنی بر اینکه نرخ رشد تولید ناخالص ملی در دوره‌هایی که برنامه مزبور اجرا نمی‌شده است، به مراتب بیشتر از دورانی است که این برنامه به اجرا در می‌آید.^۳ تا آنجا که به مسئله فقر مربوط می‌شود، حتی نرخ‌های تورم پنج رقمی نیز در تجربه تعديل کم‌سابقه نبوده است.^۴

۱- Sebastian Edwards & Ahmad Liaqat, Economic Adjustment and Exchange Rates in Developing Countries, The University of Chicago Press, 1986, P.34.

۲- John Maynard Keynes, "The Economic Consequences of Peace," London, Macmillan Press, 1920, P.220.

۳- گزارش توسعه جهانی W.D.R. که هر ساله توسط بانک جهانی انتشار می‌یابد، در شماره سال ۱۹۹۰ خود در این زمینه اعترافات نکان‌دهنده‌ای دارد. علاوه بر آن گزارش تحقیقی پاتریشیوملر دریاره نتایج عملکرد برنامه تعديل در آمریکای لاتین نیز همین مسئله را تایید می‌کند.

۴- پاتریشیوملر، در ص ۴ مقاله خود به ارقام ۲۸ هزار درصد تورم که با صفت «لجام‌گسیخته» از آن یاد شده برای بولیوی در سال ۱۹۸۵ و تورم ۳۰ هزار درصدی برای نیکاراگوئه در سال ۱۹۸۸ اشاره دارد.

۲۱۰ □ اقتصاد ایران در دوران تعديل ساختاری

براساس مستنداتی که سازمان یونیسکو تهیه کرده است، از زمان به اجرا درآمدن این برنامه تاکنون سالانه ۵۰۰ هزار کودک به واسطه محدودیت‌های بودجه‌ای اعمال شده بر بخش‌های بهداشت و درمان کشورهای توسعه نیافته جان خود را از دست می‌دهند.^۱

در سطح قاره‌ای نیز تحقیقات کمیسیون اقتصادی سازمان ملل متعدد در آفریقا نمایانگر آن است که طی دهه ۱۹۸۰، که به واسطه حاکمیت برنامه تعديل ساختاری از آن با عنوان دهه از دست رفته یاد می‌شود، در کشورهایی که این برنامه را به اجرا درآورده‌اند، هزینه‌های امور بهداشتی به میزان ۵۰٪ و هزینه‌های آموزشی ۲۵٪ کاهش یافته است.^۲

در تجربه‌های کشوری نیز نمونه شیلی قابل ذکر است. نتایج یک بررسی در مورد تأثیر سیاست‌های تعديل بر زندگی اهالی پایتحت کشور مزبور نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۹۷۹ تا ۱۹۸۸ نسبت خانوارهایی که فقیر محسوب می‌شوند، از ۳۶٪ جمعیت به ۴۹٪ جمعیت شهر افزایش یافته است. بیشترین افزایش‌ها در میان آن گروه از خانوارهایی است که به شدت فقیر محسوب می‌شوند یعنی خانوارهایی که درآمدشان حتی برای تأمین مالی مواد غذایی کفاف نمی‌دهد.^۳

فقر و تعديل ساختاری در ایران

ارزیابی عملکرد برنامه تعديل ساختاری در ایران از هر جنبه‌ای که صورت پذیرفته، مشابهت‌های تکان‌دهنده‌ای را با همه تجربه‌های دیگر در کشورهای توسعه نیافته نشان داده است و بررسی‌های عمیق‌تری را می‌طلبد. اما به نظر می‌رسد که

۱- پال روگن اشتاین، علیه بانک جهانی و علیه صندوق بین‌الملل پول، ترجمه کاظم رشاد، نشر یادآوران، چاپ اول ۱۳۷۱، ص ۱۰۰.

۲- ماهنامه اتفاق بازرگانی، شماره ۱۰، سال ۱۳۷۲، ص ۹.

۳- میکوئل رامیرز، سیاست‌های تعديل در آمریکای لاتین، نگرش ساختاری برنامه جدید، ترجمه احمد سیف، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۰۳-۱۰۴، فروردین و اردیبهشت ۱۳۷۵، ص ۱۱۴.

استناد به اظهارات دست‌اندرکاران مستقیم برنامه مزبور در ایران، تا حدود زیادی ما را از نیاز به جمع‌آوری شواهد و استنادات بیشتر بی‌نیاز سازد. کتاب اقتصاد ایران از انتشارات موسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه وابسته به سازمان برنامه و بودجه با جمع‌آوری مقالاتی از مسعود روغنی زنجانی، محمد طبیبیان، مسعود نیلی و... تجربه و عملکرد تعديل ساختاری در کشورمان را از موضع مدافعان و مجریان برنامه مزبور به بحث گذاشته است. در این کتاب، در مورد انتظارات مجریان از نتایج برنامه تعديل ساختاری در ایران آمده است:

«سیاست‌های تعديل اقتصادی، با هدف برقراری قیمت‌های تعادلی در تمام بازارها، تا پایان برنامه اول در کشورمان به اجرا درآمد. تلقی کلی آن بود که در سال ۱۳۷۳، از یک سو در مورد هیچ کالا یا خدمتی بازار دوگانه وجود نخواهد داشت؛ و از سوی دیگر دولت با بودجه‌ای متوازن و بدون اثرهای فزاینده پولی و در زمینه‌ای غیرتورمی، هدایت اقتصاد کشور و نیز ارائه خدمات عمومی را تداوم خواهد بخشید. سیاست‌های اعلام شده حاکی از آن بود که قیمت‌های بازار آزاد به میزان چشمگیری کاهش خواهد یافت، و وفور ناشی از تولید انبوه واحدهای تولیدی، وضعیت رفاهی مطلوبی برای جامعه پدید خواهد آورد.»^۱

درباره منزلت قانونی آنچه به نامه برنامه تعديل ساختاری در ایران به اجرا درآمد می‌خوانیم:

«منطق حاکم بر اعمال تدریجی سیاست‌های تعديل اقتصادی کرد که مراحل زمانی، نحوه اجرا، پیامدهای مورد انتظار، سیاست‌های پولی - مالی و حمایتی و ابزارهای لازم، در کنار یکدیگر و به صورت هماهنگ و سازگار قرار داده شوند. لازمه این هماهنگی و سازگاری انجام اصلاحات ساختاری (تعديل اقتصادی) براساس برنامه‌های اجرایی در زمینه‌های مختلف پولی،

۱- مسعود نیلی (تدوین و تنظیم کننده)، اقتصاد ایران، انتشارات موسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه، چاپ اول، ۱۳۷۶، صص ۳۹۷-۳۹۸.

مالی، ارزی، تأمین اجتماعی و جز اینها در چارچوب سیاست‌های کلی برنامه اول بود. در مقابل شکل دیگر آن بود که هدایت بدون مقید شدن به چارچوبی مدون و به صورت روزمره انجام پذیرد. آنچه که ملاک عمل قرار گرفت، اداره روز به روز سیاست‌های تعديل بود.^۱

در مورد سیاست‌های ارزی طی برنامه مزبور آمده است:

«... تلقی آن بود که با کاهش قیمت ارز رقابتی، هزینه تولید کاهش می‌یابد و در نهایت قیمت محصولات پایین خواهد آمد. دوم آنکه قیمت واقعی ارز در حالت تعادلی حتی از ۶۰۰ ریال هم کمتر است. عدم سازگاری بین سیاست‌های تعديل نرخ ارز و سیاست‌های تعديل قیمت کالا، در نهایت سیاست تعديل اقتصادی را دچار مشکلی کرد که خود برای مقابله با آن ایجاد شده بود.»^۲

دریناره روندهای رشد اقتصادی کشور می‌خوانیم:

«رشد اقتصادی در سال‌های ۱۳۷۱ و ۱۳۷۲ به مرتب پایین‌تر از سال‌های ۱۳۶۹ و ۱۳۷۰ بود و در مقابل حجم تقاضنگی طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۱ تقریباً به میزان ۱۰۰٪ افزایش یافته بود. در نتیجه ظرف فاصله زمانی ذکر شده، جامعه افزایش ۷۶ درصدی شاخص قیمت‌ها را تجربه نموده بود. از سوی دیگر براساس مبانی نظری جدید، مقبولیت سیاست‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای را در شکل‌گیری انتظارات و واکشن مردم ایفا می‌نماید، و انتظارات نیز در کوتاه‌مدت عامل تعیین‌کننده نرخ ارز است. از آنچه که پیش‌بینی‌های به عمل آمده و اعلام شده در مورد نرخ ارز، به دفعات در طول زمان به میزان چشمگیری متفاوت از آنچه که در عمل تحقق یافت گردیده بود؛ به نظر می‌رسد که برخلاف مقاطع ابتدایی اعمال سیاست‌های تعديل، سیاست اعمال شده به لحاظ مقبولیت نیز در مقطع زمانی اعمال شده دچار مشکل اساسی بود.»^۳

۱- همان مأخذ، ص ۳۶۱.

۲- همان مأخذ، ص ۳۷۱.

۳- همان مأخذ، صص ۳۷۲-۳۷۳.

در مورد رابطه تعدیل اقتصادی و فقر در تجربه کشورمان نیز آمده است:
«نبود یک نظام تعریف شده تأمین اجتماعی در کنار سیاست‌های تعدیل اقتصادی، باعث شد که ... افزایش نرخ تورم، قدرت خرید قشرهای مورد حمایت را تقلیل دهد.»^۱

«آزادسازی قیمت‌ها، با حفظ ساختار اتحاصاری - از لحاظ رفاهی به ویژه عدالت اجتماعی تبعات نامطلوبی به بار می‌آورد.»^۲
دریاره مسائل دیگر مربوط به این تجربه می‌خوانیم:

«حجم نقدینگی به عنوان مهمترین محركه تقاضای کل در اقتصاد ایران ظرف سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ به طور کامل رها شده و خارج از کنترل بوده است. در نتیجه طی دوره یاد شده با متوسط رشد ۲۰٪ درصد در سال، بالاترین نرخ رشد سالانه حجم نقدینگی تاریخ اقتصاد کشور را داشته‌ایم که عامل اصلی تورم ایجاد شده ظرف این دوره بوده است. ... تحلیل مسئله چگونگی شکل گیری بدھی‌های خارجی و بروز بحران بازپرداخت بدھی‌ها به دلیل عدم ارتباط مستقیم با سیاست‌های تعدیل اقتصادی، از حوصله گزارش حاضر خارج است.»^۳

و بالاخره دریاره دلایل توقف این برنامه می‌خوانیم:
«عملکرد اقتصاد کشور در فاصله سال‌های ۱۳۷۰ تا ۱۳۷۳ تصویری معکوس را ارائه نمود. رشد اقتصادی سیر نزولی چشمگیری را پیمود و در مقابل نرخ تورم با شدت زیادی از کمتر از ۱۰٪ در سال ۱۳۶۹ به بیش از ۲۵٪ در سال ۱۳۷۳ رسید. قیمت بازار آزاد ارز نیز که علاوه بر نقش متعارف اقتصاد خرد، به عنوان شاخصی از توان دولت در پیشبرد سیاست‌های تعدیل شناخته شده بود، نه تنها کاهش نیافت، بلکه طی فاصله سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۳ بیش از ۸۰٪ افزایش یافت. ... در این دوره، خالص بدھی دولت به بانک مرکزی با شدت

۱- همان مأخذ، ص ۲۸۳.

۲- همان مأخذ، ص ۲۸۷.

۳- همان مأخذ، ص ۳۹۷.

بی سابقه‌ای افزایش یافت و سرانجام به رشد متوسط سالانه ۲۸٪ تقدینگی طرف فاصله سال‌های ۱۳۷۰ تا ۱۳۷۳ رسید. مجموعه موارد فوق متنه به وضعی گردید که قیمت‌های بازار آزاد در حال افزایش بودند و قیمت‌های رسمی با تحمل هزینه‌های سنگین برای مردم و دولت... دوری را ترسیم می‌نمود که فرایندی پرهزینه و واگرا را برای اقتصاد کشور در پی داشت.^۱

تا آنجا که به رابطه برنامه تغییر با فقر اقتصادی مربوط می‌شود، ادبیات برنامه تغییر ساختاری حاکی از آن است که فقر امکن است از سه طریق در معرض پیامدهای این برنامه قرار گیرند:

۱- از طریق کاهش هزینه‌های عمومی (به ویژه در زمینه‌های بهداشت، آموزش و پرورش، آموزش حرفه‌ای)،

۲- از طریق افزایش قیمت کالاها و خدمات مصرفی،

۳- از طریق کاهش اشتغال و سطح دستمزدها و درآمدهای واقعی.^۲

در تجربه ایران نیز مراجعت به گزارش‌های رسمی، به ویژه گزارش‌های مربوط به بودجه خانوارهای شهری و روستایی، نمایانگر آن است که به طور کلی از سال ۱۳۶۹ به بعد، همواره هزینه خانوار نسبت به درآمدهای افزایش چه در روستا و چه در شهر، بیشتر بوده است. اما در زمینه موارد سه‌گانه بالا نیز شواهد موجود نمایانگر تأثیر پذیری‌های شدید کشورمان از پیامدهای تغییر ساختاری بوده است.

بر اثر تأمین نشدن بودجه مورد نیاز وزارت آموزش و پرورش، سرانه دانش‌آموزی به قیمت‌های ثابت از سال ۱۳۷۲ سیر نزولی شدیدی را آغاز کرده است. به طور مثال، در حالی که نسبت دانش‌آموز به معلم در دوره‌های راهنمایی و دبیرستان در عربستان ۱۲، سوریه ۱۸، قطر ۷، پاکستان ۱۹، عمان ۱۷، کویت ۱۱، اردن ۲۰، ژاپن ۱۷ و مالزی ۱۹ است؛ شاخص مزبور در کشورمان

۱- همان مأخذ، ص ۳۹۸.

2- System of social compensation of structural Adjustment, case of Honduras, occasional, paper, No. 5, II o, March 1993, P.2.

به ۳۲ رسیده است. همچنین با توجه به هزینه‌بر بودن آموزش‌های فنی و حرفه‌ای در مقایسه با آموزش‌های نظری و نیز فشارهای مالی وارد بر آموزش و پرورش، طی سال‌های اخیر درصد هنرجویان به کل دانش‌آموزان دوره متوسطه تنزل یافته و به حدود ۱۳٪ رسیده است. در صورت تصویب لایحه بودجه، پیش‌بینی شده سهم آموزش و پرورش از بودجه عمومی درست به پایین‌ترین سطح خود طی سال‌های پس از انقلاب اسلامی بررسد که معادل رقمی کمتر از ۰/۳٪ تولید ناخالص داخلی است. در حالی که میانگین جهانی نسبت مزبور رقمی بالاتر از ۵٪ است.^۱

در مورد روندهای افزایش قیمت کالاهای و خدمات، پیشتر اشاره‌های لازم صورت گرفت. در مورد سوم نیز کافی است به اظهارات یکی از مقامات مسئول در این زمینه توجه کنیم که اخیراً با صراحة اظهار داشته است که طی دوره ۱۳۷۰ تا ۱۳۷۶ تنها بالغ بر چهار صد هزار نفر از کانال‌های رسمی و قانونی حکم اخراجی دریافت نموده‌اند.^۲ و این در حالی است که طی سال‌های مزبور مرتب‌با اعلام می‌شده که سطح بیکاری ذر کشورمان کاهش یافته است. از نظر سطح دستمزدها و درآمدهای واقعی نیز با توجه به اینکه در ایران شاخص مزد و حقوق دریافتی فقط برای کارگران ساختمانی و کارکنان واحدهای صنعتی وجود دارد، این دو مورد را می‌توان به عنوان وضعیت مجموعه نیروی کار فعال در بخش تولید غیرکشاورزی کشور به شمار آورد.

بررسی شاخص‌های دستمزد کارگران ساختمانی در مناطق شهری کشور برای دوره‌های ۱۳۶۹ تا مهرماه ۱۳۷۶، نشان می‌دهد که دستمزد کارگران ساختمانی در این فاصله ۴/۳ برابر شده است. پایین‌ترین افزایش در این مجموعه به کارکنان تخصصی ساختمان مثل نقاش، آسفالت‌کار و مقنی مربوط بوده است. مزد و حقوق بنا با عدد شاخص (۴۷۴/۴) در مهر ۱۳۷۶ بالاترین افزایش را

۱- هادی عزیزاده، پی‌آمدهای تنگنای مالی در آموزش و پرورش، روزنامه اطلاعات ۱۳۷۶/۱۰/۶، ص ۴.

۲- روزنامه سلام، ۱۳۷۷/۱۱/۱۱، ص ۲.

داشته است. پس از آن مزد و حقوق کارگران ساده قرار داشته که شاخص آن به عدد ۴۷/۵ رسیده است. مقایسه این ارقام با شاخص بھای کالاها و خدمات مصرفی در مناطق شهری، شاخص بھای عمدۀ فروشی کالاها و شاخص بھای تولیدکننده برای همین دوره، به وضوح نشان می‌دهد که افزایش مزد و حقوق کارگران ساختمانی به اندازه افزایش قیمت‌ها نبوده است. مقایسه مزد و حقوق کارگران ساختمانی با شاخص خردۀ فروشی نشان می‌دهد که افزایش قیمت‌ها در این دوره ۲/۰٪ بیش از افزایش دستمزد کارگران بوده است. به عبارت دیگر نیروی کار ساختمانی بخش بزرگی از قدرت خرید خود را در این دوره از دست داده است. وقتی مزد و حقوق این کارگران با شاخص بھای تولیدکننده مقایسه می‌شود، معلوم می‌گردد افزایش قیمت‌ها ۷/۵٪ بیش از افزایش مزدها بوده است. این وضع نشان می‌دهد که در طول دوره ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۶ سهم نیروی کار در هزینه تولید کاهش یافته است. به بیان دیگر، بخشی از گرانی با تضعیف ارزش کار پوشش داده شده است.

نباید از این گفته چنین استبطاط کرد که نیروی کار بازده بیشتر داشته است. به نظر می‌رسد که نیروی کار در رویارویی با عارضه افت قدرت خرید و تحمل بخشی از بار هزینه افزایش تولید، بهره‌وری خود را کاهش داده باشد. در نهایت، ادامه این وضع نه به سود نیروی کار عمل کرده و نه به کارفرما بهره‌ای رسانده است. در مقابل، کشور به درون دور باطل افت بهره‌وری و کاهش قدرت خرید سوق داده شده است.

وضعیت مشابهی در مورد مزد و حقوق کارکنان واحدهای صنعتی کشور مشاهده می‌شود. در این مورد، مزد و حقوق و مزایای پرداختی به کارگران و کارکنان واحدهای بزرگ صنعتی در فاصله ۱۳۶۹ تا شهریور ۱۳۷۵ تقریباً ۵/۲ برابر شده است. وقتی ارقام نقدی این مجموعه نسبت به تورم تغییر می‌شود، رقم شاخص از عدد ۱۰۰ در سال ۱۳۶۹ به ۱۱۷/۷ در شهریور ۱۳۷۵ محدود می‌شود. مقایسه مستقیم ارقام با تورم نشان می‌دهد که قدرت خرید سبد مزد و حقوق و مزایای کارکنان، از سال ۱۳۷۲ به بعد سیر نزولی داشته است.

این در حالی است که تعداد کارکنان واحدهای بزرگ صنعتی نیز افزایش داشته است. به بیان دیگر، مزد و حقوق و مزایای سرانه پرداختی به کارکنان واحدهای بزرگ صنعتی، بیش از ارقام ذکر شده، قدرت خرید خود را از دست داده است.^۱

تذکر این نکته ضروری است که در مورد سطح دستمزدها و تحولات آن بر حسب تغییرات سطح قیمت‌ها، عمدتاً به گزارش منتشر شده از سوی اتاق بازرگانی استناد شده است که دیگر جای هیچ گونه بحث و تردیدی باقی نماند.

فقر و بودجه سال ۱۳۷۸

هنگامی که روندهای اقتصادی کشور، فرایندهای تشديدی بی ثباتی و واگرایی را به شرحی که از زبان مسعود نیلی آوردیم، طی می‌کرد؛ با رسیدن به آستانه انفجار اجتماعی - سیاسی در ماههای اوایل سال ۱۳۷۴، فرمان توقف برنامه مزبور صادر گردید و مجموعه‌ای از رویکردهای بی‌سابقه کنترل جایگزین رهاسازی‌های قبلی شد.

در گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۳ درباره پیامدهای برنامه تعديل ساختاری به صراحت آمده است:

کاهش استعراض از سیستم بانکی به صفر در بودجه عمومی دولت، اگر چه می‌توانست در کاهش روند نقدینگی و تخفیف فشارهای تورمی در جامعه مؤثر باشد، لیکن وجود دو عامل در طی سال‌های اخیر باعث شد که نه تنها این تأخیر خنثی شود، بلکه روند نامطلوب گذشته تشديد شود.

عامل اول، ایجاد حساب ذخیره تعهدات ارزی در سال ۱۳۷۲ به دنبال شناور شدن نرخ ارز از ابتدای این سال است. با شناور شدن نرخ ارز، با توجه به اینکه ایفای تعهدات ارزی دستگاه‌های اجرایی که با نرخ ارز ۷۰ ریال گشایش شده بودند و به هنگام سرسید باید به نرخ شناور پرداخت می‌گردیدند،

با مشکل مواجه بود؛ مقرر گردید مابهالتفاوت مذکور از محل حساب ذخیره تعهدات ارزی که به همین منظور افتتاح گردیده بود، تأمین شود و مانده این حساب در پایان هر سال به حساب بدھی دولت به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران منتظر گردد. بار مالی ناشی از این امر طی سال‌های ۱۳۷۲ و ۱۳۷۳ مجموعاً بالغ بر ۱۳ هزار میلیارد ریال بوده است که با در نظر گرفتن ضریب تکاثر پول، موجبات افزایش نقدینگی به میزان ۳۵ هزار میلیارد ریال را طی دو سال مزبور فراهم آورده است.

عامل دوم، بدھی شرکت‌های دولتی به سیستم بانکی است. مانده بدھی این شرکت‌ها که در سال ۱۳۷۶ حدود ۱۰۲۸ میلیارد ریال بود، طی دوره ۱۳۷۷ تا ۱۳۷۳ حدوداً ۹ برابر شد و به رقم ۹۷۳۴/۳ میلیارد ریال بالغ گردید.^۱ درباره سایر عوارض تضعیف ارزش پول ملی نیز در گزارش چنین آمده است: شاخص ضمنی هزینه‌های مصرفی دولت در سال ۱۳۷۲ نسبت به سال قبل حدود ۷۰٪ رشد داشته است. فروش بخش بزرگتری از درآمدهای ارزی دولت در این سال به نرخ شناور، این امر را موجب شده است.^۲

در این گزارش همچنین تصریح شده است که طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۳ نرخ رشد قیمت کالاهای سرمایه‌های در مقایسه با کالاهای خدمات مصرفی بیشتر بوده^۳ و در مورد کالاهای مصرفی نیز سبد مصرفی دولت در مقایسه با خانوارها از تورم آسیب بیشتری دیده است.

با انتشار گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۴، آثار دست برداشتن از ایجاد فضای بی‌ثبات از طریق کنترل قیمت ارز آشکار شد. با اینکه حدود سه ماه از این سال همچنان سیاست‌های گذشته اعمال می‌شد و نیز علی‌رغم آنکه شوک کنترلی دولت در این سال شدید بود، گزارش مزبور به روشنی نشان می‌دهد که دست برداشتن دولت از نامن‌سازی فضای عملکرد اقتصادی از طریق دستکاری و تضعیف مکرر

۱- سازمان برنامه و بودجه، گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۳، چاپ اول، استفتاده، ۱۳۷۳، ص ۳۴.

۲- همان مأخذ، ص ۷۴.

۳- همان مأخذ، ص ۷۶.

ارزش پول ملی، آثار خود را بلاfacسله بر روی رشد اقتصادی به ویژه رشد بخش‌های مولد و کاهش بالنسیه شدید خدمات بازارگانی و افزایش سرمایه ثابت تشکیل شده نشان داده است. در این گزارش آمده است: «با به اجرا در آمدن سیاست‌های تثبیت اقتصادی، رشد اقتصادی روندی فراینده یافته و از ۱/۶٪ به قیمت ثابت سال ۱۳۶۱ در سال ۱۳۷۳، به ۴/۵٪ در سال ۱۳۷۴ رسید. ... رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی در سال ۱۳۷۴ به ۰/۳٪ رسید که در مقایسه با ۰/۲٪ مربوط به سال ۱۳۷۳ افزایش قابل توجهی را نشان می‌دهد. ... رشد ارزش افزوده بخش صنعت در سال ۱۳۷۴ به ۰/۵٪ رسید، در حالی که رقم سال قبل معادل ۳/۴٪ بود. ... رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش مسکن نسبت به سال ۱۳۷۳، در سال ۱۳۷۴ معادل ۰/۳۵٪ بود. ... سهم کاهش خدمات بازارگانی نسبت به سال قبل ۰/۴٪ بود و... رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی از ۰/۳٪ در سال ۱۳۷۳ به ۰/۳٪ در سال ۱۳۷۴ افزایش یافته است.»^۱

با روی کار آمدن دولت جدید پس از دوم خرداد ۱۳۷۶ انتظار می‌رفت که با استفاده از فضای مساعدی که در سطح ملی ایجاد شده، شور و نشاط مضاعف مردم و انگیزه وسیع‌تر مشارکت ملی در کنار استفاده از تجارب پیش‌گفته، فرایند بی‌انهای آزمون و خطای دوران تعديل ساختاری جای خود را به اتخاذ رویکردهای اندیشه‌ید و منطبق بر شناخت واقعیت‌های اقتصادی - اجتماعی کشورمان دهد. اما با کمال تأسف طرفداران برنامه تعديل ساختاری که مجدداً از موقعیت بالنسیه قدرتمندی در مدیریت اقتصادی کشور برخوردار شدند، به جای پندگیری از تجربیات پیشین، به دنبال آزمونی مجدد از تجربه شکست‌خورده تعديل ساختاری برآمدند. علامت اولیه چنین رویکردی را به وضوح از متن سخنان تهیه شده برای رئیس‌جمهور به مناسب ارائه لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ در آذر ماه ۱۳۷۶، یعنی در حالی که کمتر از شش ماه از آغاز مسئولیت اجرایی

۱- سازمان برنامه و بودجه، گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۴، چاپ اول، اسفند ماه ۱۳۷۵، صص ۴۱-۴۹

دولت جدید می‌گذشت، می‌توان مشاهده نمود. در صفحه ۴ این گزارش، دو بار به صورت مکرر سخن از «فرآهم کردن زمینه اصلاحات ساختاری» به میان می‌آید^۱ و در صفحه ۹ آن سخن از اتخاذ سیاستی به میان می‌آید که موجب می‌شود منابع بانکی به فعالیت‌های اقتصادی با بازدهی بیشتر تخصیص یابد.^۲

این رویکرد سنتی نوکلاسیکی برای انواع کالاها و خدمات هیچ مرتبه بندهی خاصی قائل نیست و ایجاد ارزش افزوده بیشتر را علامت درست، و مناسب بودن فعالیت به حساب می‌آورد. این رویکرد در دوره تغییر آزمایش خود را پس داد و جامعه ما را در شرایطی قرار داد که از یک سو حجم بسیار عظیمی از منابع صرف واردات کالاهای تجملی و لوكس و با مضمون ضد توسعه‌ای شده بود، و از سوی دیگر در بیمارستان‌های کشور مرگ و میرهای ناشی از در دسترس نبودن ابتدایی‌ترین داروها و امکانات اتفاق افتاد. فلسفه اساسی عنایت ویژه به کالاهای اساسی و نیز تأکید قانون اساسی بر ضرورت و متکی به تجربیات طولانی تاریخی در این زمینه بوده است.

همه می‌دانند که در ایران فعالیت‌های غیرمولد، «بازدهی» غیرمتعارفی دارند. این بازدهی غیرمتعارف منشأ پویایی وسیع این بخش و اختصاص پیش از اندازه منابع کشور به آن و تعمیق ناموزونی‌های موجود در کل ساختار اقتصادی کشور شده است. برای مثال، در حالی که بحران اصلی اقتصاد کشور نارسایی‌های ساختاری در قسمت عرضه کالایی است و عدم تعادل بسیار شدید موجود میان عرضه کل و تقاضای کل نیز به همین مسئله بازگشت دارد، در طی فاصله سال‌های ۱۳۵۵ تا ۱۳۷۳ در حالی که در مجموع رقمی حدود ۶۱٪ بر سطح اشتغال در کل کشور افزوده شده است (افزایش جمعیت در

۱- سازمان برنامه و بودجه، متن سخنان ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران به مناسب ارایه لایحه بودجه سال ۱۳۷۷، آذرماه ۱۳۷۶، ص ۴.

۲- همان مأخذ، ص ۹.

همین دوره حدود ۸۰٪ بوده است). بخش‌های کشاورزی، صنایع و معدن یعنی مهمترین بخش‌های مولد کشور به ترتیب فقط ۱۱٪ و ۳۵٪ بر سطح اشتغال خود افزوده‌اند. اما در همین مدت شمار شاغلان بخش خدمات، افزایشی معادل ۱۴٪ داشته است.^۱ بنابراین، دامن زدن به رونق این بخش و ایجاد محدودیت‌های جدید بر سر راه بخش‌های مولد صرفاً به واسطه آنکه «بازدهی» این بخش بالاتر است، نمی‌تواند برای اقتصاد «بیمار» ایران راهگشایی داشته باشد. رهنمودهای اقتصاد نوکلاسیکی تطابق بسیار ناچیزی با شرایط، مسائل و نیازهای جامعه ایران دارد.

تا آنجا که به بودجه ۱۳۷۸ مربوط می‌شود، رویکرد مزبور، یعنی نگاه نوکلاسیکی به مسائل اقتصادی ایران، به شکل‌های گوناگون در تبصره‌های بودجه قابل مشاهده است و به نظر می‌رسد همچنان تکیه صرف بر ابزارهای پولی برای حل مسائل اقتصادی کشور، در مرکز توجهات مدیریت اقتصادی قرار داشته باشد. به طور مثال، در حالی که در اسناد رسمی سازمان برنامه از جمله گزارش‌های اقتصادی سالانه، مکرراً بحث از آثار زیان بار تضعیف‌های چندباره ارزش پول ملی بر روی متغیرهای کلان اقتصاد کشور و نیز دامن زدن به بی‌ثباتی اقتصادی به میان آمده است، در این لایحه از یکسو به بانک مرکزی اجازه داده شده تا نرخ فروش ارز را به گونه‌ای تعیین کند که از این محل رقمی معادل ۱۱٪ هزار میلیارد ریال درآمد کسب شود، و از سوی دیگر در بند ۴ - ج از تبصره ۲۹ مقرر شده که کسری ریالی پرداخت تعهدات خارجی از طریق حساب ذخیره تعهدات ارزی تأمین شود، که به شرحی که قبل‌آمد، آثار مخرب آن از جهت افزایش پایه پولی و تورم ناشی از آن اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

علاوه بر این می‌بایست افزایش وسیع قیمت کالاهای و خدمات عرضه شده از سوی دولت را نیز در نظر داشت که به دو صورت در لایحه بودجه آمده است: صورت اول آن عبارت از افزایش مستقیم قیمت‌هاست که از بتزین و

پست و مخابرات گرفته تا عوارض برق و نفت و گاز و... را در بر می‌گیرد. صورت دوم آن در نظر گرفتن افزایش‌های بسیار شدید در سود انتظاری بنگاه‌های دولتی است. از آنجایی که در کوتاه مدت - فرصت یکساله - امکان در نظر گرفتن تمدیدات با مضمون توسعه‌ای برای افزایش سود بسیار بعید است، بدیهی است راهی جز افزایش‌های بسیار وسیع تر در قیمت کالاهای خدماتی که به صراحت در بودجه نیامده است، باقی نخواهد ماند.

به علاوه با توجه به اینکه از طریق بندهای مختلف تبصره ۲ رویکرد انتقال منابع قابل سرمایه‌گذاری شرکت‌ها به بودجه دولت انتخاب شده است، عملأً انتظار می‌رود که کاهش معنی‌داری را در امر سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی شاهد باشیم. سهم بخش صنایع نیز از کل اعتبارات امور اقتصادی از ۱/۷٪ در سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ به ۱/۱۵٪ رسیده است. همچنین سهم اعتبار مربوط به توسعه و ایجاد صنایع فلزی و ذوب فلز نیز از حدود ۰/۳۱ در سال‌های ۷۶ و ۷۷ به ۰/۱۵٪ در سال ۷۸ رسیده است. در مجموع، رقمی بالغ بر ۱۳۰۰۰ میلیارد ریال نیز انتظار می‌رود به واسطه عواملی مانند حساب ذخیره تعهدات، تعهدات جدید دولت به سیستم بانکی، تخفیف سود برخی اعتبارات، طرح‌های عمرانی که روی آنها کار شده ولی هنوز دولت پرداختی بابت آنها نداشته و ... بر حجم بدھی‌های دولت افزوده شود^۱ که در مجموع نشان از چشم‌اندازی به غایت تورمی دارد. بنابراین با وجود آنکه منابع مالی نسبتاً قابل توجهی از طریق بندهای مختلف تبصره ۱۱ برای اشتغال در نظر گرفته شده است؛ اما از سوی دیگر در تبصره ۳۸، مجوز لازم برای بازرگانی دستگاه‌های دولتی صادر شده است. در عین حال، هیچ تمدید خاصی برای برطرف کردن موانع ساختاری و انگیزشی ایجاد فرصت‌های شغلی مولد دیده نشده است. بنابراین هنگامی که به این مسائل چشم‌اندازهای تورمی نیز اضافه شود، می‌بایست انتظار بروز مشکلات بیشتری از نظر گسترش و تعمیق فقر را داشت.

۱- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش ارزیابی لایحه بودجه ۷۸ از دید کلان، بهمن ۷۷.

با توجه به آنچه گذشت، برای مواجهه با این وضعیت توصیه‌های کلی زیر در نهایت اختصار قابل ارائه است:

- ۱- تغییر رویکرد توزیع رانت به تمرکز بر جهت‌گیری‌ها هنگام تصمیم‌گیری درباره لوایح برنامه و بودجه. این مسئله به ویژه در سال‌هایی که ما با چرخه سیاسی رو به رو هستیم، از اهمیت بیشتری برخوردار می‌شود. زیرا عموماً در چنین ایامی مصلحت‌های سطح خرد (اعم از شخصی یا منطقه‌ای) اولویت ویژه‌ای پیدا می‌کند و تخصیص منابع را با اختلال‌های شدید مواجه می‌سازد.
- ۲- در مداخله‌های دولت اعم از مالیات‌گیری یا ارائه یارانه‌ها، می‌بایست تمرکز غیرمتعارف موجود بر فعالیت‌های مولد و غفلت از فعالیت‌های غیرمولد، جای خود را به رویکردی جدید به صورت حمایت از فعالیت‌های مولد بدهد. همچنین است تمرکز غیرمتعارفی که در عرصه مالیات‌گیری روی گروه‌های کم‌درآمد وجود دارد و در عمل موفق‌ترین عرصه اصابت‌های مالیاتی این گروه‌ها هستند. در حالی که مسیر اصلی، تمرکز بر گروه‌های پردرآمد است.
- ۳- مجموعه سیاست‌هایی که ناظر بر ایجاد تقاضای کاذب است، می‌بایست با تجدیدنظر همراه شود. رویکردهایی مثل رونق دادن به پیش‌فروش خودروها، حج عمره، نرخ‌های نسبتاً بالا به سپرده‌های ثابت و پرداخت‌های نرخ‌های غیرمتعارف سود به اوراق مشارکت که هیچ تناسبی با بخش حقیقی اقتصاد نداشته و ندارد، همگی بیش از آنکه حل کننده مشکلات باشند بر پیچیدگی و عمق آنها می‌افزایند.
- ۴- با توجه به اینکه در شرایط کنونی اقتصاد ایران، جهت‌علیت از «تورم» به «پول» است، درست بر عکس تصور رایج در مکتب پولی، اعمال حداکثر حساسیت نسبت به عوامل بی‌ثباتی مانند نرخ ارز، نرخ بهره، و سهم دلالی و واسطگی در اقتصاد برای مهار تورم نقش بسیار تعیین‌کننده‌دارد.
- ۵- با توجه به حجم عظیم انباره پول و محدودیت‌های شدیدی که قسمت عرضه اقتصاد با آنها رو به روست، تعدیل و تصحیح انتظارات مردم از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. بنابراین مدیریت اقتصادی کشور با اعمال رفتارهای

صرفه‌جویانه و پرهیز از دامن زدن به بی‌ثباتی می‌تواند در این زمینه نقش فعال‌تری داشته باشد.

۶- و بالاخره تذکر این نکته مهم نیز ضروری است که برخلاف تبلیغات طرفداران برنامه تعديل ساختاری، شکست برنامه مزبور در ایران، فقط ناشی از اجرای بد آن نبوده، بلکه اساساً به واسطه نارسایی‌ها و تناقض‌های نظری بی‌شمار در آن است. بنابراین اصرار بر تداوم جهت‌گیری‌های مورد نظر برنامه تعديل و آزمون مجدد یک برنامه شکست خورده، عملآ منجر به افزایش فقر، تعمیق وابستگی، و گسترش انواع بی‌ثباتی‌ها خواهد شد که بالقوه می‌تواند بزرگترین عامل تهدید کننده دستاوردهای مقطوعی فرهنگی و سیاسی دولت باشد.

مروری بر فرایند شکل‌گیری برنامه تتعديل ساختاری در ایران

در سال‌های اولیه بعد از جنگ تحمیلی، اندیشه اصلاح امور کشور، ترمیم خرابی‌های جنگ، و آغاز حرکت در مسیر آرامانی توسعه و پیشرفت مداوم، در ذهن همه عاشقان این مرز و بوم پرورانده می‌شد. در آن ایام، مدیریت اقتصادی کشور، براساس جمع‌بندی‌های خود به این نتیجه رسید که سیاست تعديل اقتصادی را در کشور به اجرا بگذارد. بی‌تر دید آن سال‌ها یکی از حساس‌ترین دوران‌ها و مقاطع تاریخ معاصر کشورمان است، زیرا در شرایطی استثنائی و در موقعیتی غیرقابل انکار، تصمیمی بسیار خطیر و سرنوشت‌ساز گرفته شد و مسیر حرکت آینده اقتصاد ایران تعیین گردید. در آن سال‌ها من به عنوان فردی که مخالف به کارگیری چنین سیاست‌هایی بودم، در مخالف مختلف، در جریان نقطه نظرات برخی کارشناسان، مدیران اجرایی و صاحب‌نظرانی قرار می‌گرفتم که مخالف یا موافق این سیاست‌ها بودند و انتظار داشتم مدیران ارشد کشور با ایجاد خطوط ارتباطی کارآمد با مخالف علمی و با پسیچ تمام توان علمی و تجربی کشور، تا حد امکان به تصمیمی درست و مناسب برسند. لازمه این کار از یک طرف اطلاع‌رسانی درست در باب سیاست‌های اتخاذ شده و از طرف دیگر تلاش برای آگاهی از دیدگاه‌های مخالفان و موافقان سیاست‌های جدید و تجزیه و تحلیل دلایل هر دو طرف بود. صرف‌نظر از دیدگاهی که در باب این سیاست‌ها داشتم و دارم، روش رسیدن به این تصمیم، چگونگی اعلام این سیاست در سطح جامعه، و میزان استفاده از دانش و تجربیات جامعه علمی کشور این مرحله خطیر تصمیم‌گیری، از نظر من بسیار قابل مطالعه بوده و ارزش تأمل بسیار دارد.

این مقاله در سال ۱۳۷۲ نوشته شد، ولی بنا به دلایلی در آن ایام امکان نشر نیافت. تلاش من در این مقاله، بر این بود که به گونه‌ای روش‌های اطلاع‌رسانی و جلب هم‌فکری مخالف علمی کشور را در عرصه تصمیم‌گیری برای اجرای سیاست‌های تعديل اقتصادی بررسی و تحلیل کنم.

مروری بر فرایند

تلاش برای تغییر مسیر در یک اقتصاد، بازبینی روش‌ها و اقدامات گذشته و تجدیدنظرهای جدی در آنها، به تنهایی نمی‌تواند نکته‌ای منفی تلقی شود. هر جامعه‌ای باید بادقت و فراست کافی، تحولات جاری اقتصاد جهانی را تحلیل و با به کارگیری توان فکری اندیشمندان دلسوز خود و بسیج تمام توان و دانش آنان، مسیر حرکت خود را تصحیح و بهسازی کند.

اما سخن این است که این تجدیدنظر چگونه انجام می‌گیرد و چگونه مطرح می‌شود. آیا متولیان این امر، با اطلاع‌رسانی کافی و با نظرخواهی از عموم کارشناسان درباره ضرورت تجدیدنظر سخن می‌گویند؟ آیا هزینه‌ها و عواید این تجدیدنظر به اطلاع عموم رسانده می‌شود؟ آیا از تمام توان فکری جامعه و متخصصان دلسوز استفاده می‌شود؟ آیا اطلاع درست در باب آثار و تبعات این تجدیدنظر به مسئولان عالی رتبه ارائه می‌شود؟ آیا تمام مراحل رسیدن به تصمیم و تجدیدنظر با بحث کارشناسی و اقناع صورت می‌گیرد؟ به طوری که ملاحظه می‌شود، می‌توان چنین تجدیدنظرها و تغییر مسیرهایی را از دو منظر ارزیابی کرد:

۱- محتوای تجدیدنظر و مبانی نظری و فکری روش‌های جدید تا چه اندازه عالمانه و قابل دفاع هستند؟

۲- روش اطلاع‌رسانی و ارائه شفاف اطلاعات به عموم مردم، نخبگان جامعه، نهادهای قانونی تصمیم‌گیر و مقامات مسئول چگونه است؟ آیا اطلاعات کافی برای قضاؤت و ارزیابی به صورت صادقانه ارائه شده است؟

برنامه تغییر ساختاری رانیز که از سال ۱۳۶۸ در ایران مورد توجه قرار گرفت، می‌توان به عنوان یک تلاش برای تغییر مسیر و به کارگیری سیاست‌های جدید، به همین شکل مورد ارزیابی قرارداد. از یک‌سو، می‌توان چارچوب نظری برنامه و پشتونه فکری آن را مورد نقد و بررسی قرار داد و از سوی دیگر، می‌توان روش مطرح شدن آن در جامعه و روش جلب نظر مساعد مسئولان ذی‌ربط و مقامات تصمیم‌گیرنده را مطالعه نمود.

در این مقاله بیشتر توجهمان به بررسی روش اطلاع‌رسانی و کارکرد نظام تصمیم‌گیری و چگونگی رسیدن به اجماع کارشناسی و اقنان همگانی در باب سیاست‌های مذکور است.

آیا سیاست تعديل اقتصادی یک تجدیدنظر است؟

سیاست تعديل اقتصادی زمانی مطرح شد که برنامه پنج ساله اول در حال اجرا بود؛ برنامه‌ای که «اهداف، خطمشی‌ها و سیاست‌های خاصی را به کار می‌گرفت. بدین لحاظ، اولین سؤال قابل طرح این است که این سیاست چه جایگاهی در مباحث برنامه داشته است؟ آیا تناقضی بین سیاست تعديل با برنامه مصوب وجود نداشت؟ آیا حداقل اجرای این سیاست به نوعی تقدم و تأخیر در اهداف و سیاست‌های برنامه مصوب نبود؟ اهمیت این بحث به این دلیل است که اگر تجدیدنظری در برنامه صورت می‌گیرد، باید مراحل تصویب منطقی خود را طی کند. اگر این تجدیدنظر در حدی نیست که تصویب نهادهای قانون‌گذار را بخواهد؛ حداقل باید بدنه کارشناسی و مدیران ذی‌ربط توجیه شوند و با همفکری کلیه نهادها این امر انجام پذیرد. اگر هم کاملاً مطابق برنامه است که اصلًا حرف جدیدی زده نشده است.

قدم‌های اساسی برای اعلام برنامه و روش جدید

در ابتدا بینیم مسئولان دست‌اندرکار سیاست تعديل اقتصادی چگونه با این مسئله برخورد کرده‌اند. برای این مقصود، لازم است با در نظر گرفتن سیر زمانی، دیدگاه‌های ذکر شده از سوی مسئولان ذی‌ربط را تحلیل و مقایسه کنیم:

الف. در طول سال ۱۳۶۸ که اولین سال فعالیت دولت وقت بود - و طبعاً ارائه دیدگاه‌های جدید از طرف این دولت به عنوان رئوس برنامه مورد نظر دولت مورد ارزیابی قرار می‌گیرد - تیم اقتصادی دولت چندین بار مطالبی را در باب سیاست‌ها و رویکرد جدید دولت ارائه کرده‌اند که به اختصار به آنها اشاره می‌کنیم:

دیدگاه‌های وزیر وقت اقتصاد و دارایی از جمله سخنان وی در اولین سمینار بازسازی اقتصادی که در سال ۱۳۶۸ در دانشگاه تربیت مدرس برگزار شد، در مطبوعات روز بیستم مهر ماه ۱۳۶۸ به شرح زیر آمده است:

- ۱- اقتصاد کشور دچار عدم تعادل است و ظاهر آن در وضعیت اشتغال ناقص و قیمت‌های رو به افزایش در چند سال گذشته (دوران دفاع مقدس) مشاهده می‌گردد.

- ۲- در کوتاه مدت در نظر داریم تا ظرفیت‌های خالی واحدهای تولیدی را با استفاده از ارز آزاد پر کنیم، تا از این طریق بتوانیم بخشی از نیازهای دولت را تأمین نماییم. افزایش تولید باعث خواهد شد عدم تعادل به سمت کاهش سوق نماید؛ به علاوه استفاده از منابع بانکی کاهش خواهد یافت. همچنین بار نقدینگی با توجه به نحوه تأمین ارز مورد نیاز، از نقدینگی بخش خصوصی تأمین خواهد شد. بنابراین نرخ آزاد ارز تغییر می‌شود، مسیر نزولی طی می‌کند و قیمت واقعی خود را به این ترتیب خواهد یافت.

- ۳- نرخ ارز به صورت پلکانی پایین خواهد آمد.

- ۴- به صلاح است که روی یک نرخ ارز باثبات توافق کنیم.

- ۵- بسیاری از فعالیت‌هایی که هم‌اکنون بخش دولتی انجام می‌دهد می‌تواند توسط بخش خصوصی انجام گیرد و هزینه‌های مورد نیاز توسعه کشور از طریق نقدینگی بخش خصوصی تحصیل گردد.

به دنبال این اظهارات که نشان از یک سیاست جدید داشت، دیدگاه‌های رئیس وقت بانک مرکزی در باب برنامه تعادل پولی در مطبوعات روز دوم آبان همان سال به شرح زیر منعکس شد:

برنامه تعادل پولی شامل مجموعه اقداماتی است که یکی پس از دیگری به اجرا در می‌آید و هدف از آن سالم‌سازی روابط اقتصادی جامعه است، و ابعاد آن از دخالت صرف در بازار آزاد ارز فراتر می‌رود. به همین جهت، به دنبال طرح اول که ارز رقابتی - ترجیحی در اختیار بخش‌های خاصی قرار گرفت؛ در مرحله دوم لیست کالاهای مشمول طرح گستردگی شد و شامل مواد اولیه،

قطعات، ابزارآلات و اجزاء و تجهیزات واحدهای تولیدی و صنعتی گردید. گشایش اعتبار برای کلیه واحدهای تولیدی امکان‌پذیر است و از ارز رقابتی ترجیحی می‌توانند استفاده کنند. مشخصه اصلی این طرح، افزایش تولید است که باعث افزایش عرضه و کاهش قیمت‌ها می‌گردد. جذب سرمایه‌ها به طرف تولید، کنترل بازار معاملات ارزی تحت نظر سیستم بانکی از جمله دیگر مشخصات طرح است. این طرح صرفاً ارزی نیست، بلکه در چارچوب یک برنامه مدون است که هدفش ایجاد تعادل پولی می‌باشد.

همچنین مطبوعات روز ششم آبان ۱۳۶۸، مطالب دیگری را از قول وزیر وقت اقتصاد و دارایی نقل کردند:

۱- بازار آزاد ارز در آینده به سوی یک نرخ تعادلی گام برمی‌دارد و در آینده یقیناً نرخ بازار آزاد ارز زیر قیمت ارز رقابتی خواهد بود. سیستم بانکی با حریه رقابت با دست‌اندرکاران بازار ارز مواجه خواهد بود و دوران حاکمیت یک عدد سودجو در بازار آزاد به سر رسیده است....

۲- سیستم بانکی مصمم است به صورت رقابتی در بازار باشد و انگیزه سودآوری بازار آزاد ارز را از بین ببرد. وی ادامه می‌دهد حرکت ما در جهت تعادل اقتصادی است و برای رسیدن به این هدف دولت کنترل شدیدی بر بازار ارز خواهد داشت و یک تعیین‌کننده قوی نرخ‌ها خواهد بود....

۳- اولین برنامه‌ما تنظیم بازار ارز بود که گام‌های موقتی برداشته شد و برنامه بعدی تعادل بودجه دولت است که ریشه بسیاری از عدم تعادل‌ها است.

همچنین مطالب دیگری از قول وی در باب تشریح اقدامات وزارت اقتصاد و دارایی و بانک مرکزی در مطبوعات ۲۰ آبان ۱۳۶۸ منعکس شده است: بانک مرکزی و وزارت اقتصاد و دارایی در پی آنند که به گونه‌ای عمل شود که فعالیت‌های تولیدی صادراتی افزایش و همچنان ادامه یابد. دولت علاقمند است فعالیت‌های اصیل اقتصادی در زمینه تولید و صادرات تشویق شود و همچنان در حال گسترش باشد. موضوع این نیست که یک نرخ ثابتی برای ارز به دست آید،

بلکه هدف استفاده از ابزارهایی است که تصویر روشی از نرخ ارز به تولیدکنندگان و صادرکنندگان داده شود تا آنها بتوانند فعالیت‌های اقتصادی خود را تنظیم کنند. در مطبوعات روز شانزدهم آذر ماه ۱۳۶۸ نیز از قول وی چنین نقل شده است:

در حال حاضر عدم تعادل در وضعیت سیاست‌های اقتصادی، مالی، پولی، تراز پرداخت‌ها و بازارهای ارزی و واردات همه به رشد تولید بستگی دارد و باید در سه بخش بازار کالا، بازار پول و ارز، و اشتغال تعادل ایجاد شود. در مطبوعات همین روز مطلبی از قول رئیس جمهور وقت در باب سیاست جدید دولت آمده است:

فروش سهام کارخانه‌ها در بورس یکی از کارهای بسیار لازم و ضروری بود که انجام گرفت و می‌تواند بسیاری از سرمایه‌های سرگردان را جذب کند. به طوری که ملاحظه می‌شود، براساس این نقل قول‌ها دولت حرکت‌هایی را در جهت ایجاد تغییرات خاص در اقتصاد شروع کرده است، اما به هیچ وجه سخن از یک مجموعه سیاست خاص با عنوان برنامه تدبیل اقتصادی که اصول مشخص و اهداف و ضوابط روشن دارد، به میان نیامده است و به طریق اولی یحشی در باب اینکه حرکت جدید آیا منافعی با اهداف و روش‌های برنامه پنج ساله اول دارد یا نه، نشده است.

ب. در سال ۱۳۶۹، گزارشی با عنوان «برنامه تدبیل اقتصادی» توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه شد. این گزارش که دازای طبقه‌بندی «سری» بود، به صورت بسیار محدود تکثیر شد؛ به طوری که در اختیار کمتر از نصف اعضای هیأت دولت و درصد بسیار ناچیزی از نمایندگان مجلس قرار گرفت. یعنی حتی به تعداد وزرا و نمایندگان مجلس هم توزیع نشد که همه این افراد در جریان این برنامه و سیاست جدید قرار گیرند! به فاصله اندکی از انتشار این گزارش، بانک مرکزی هم دست به کار شد و گزارش با عنوان «سیاست تدبیل اقتصادی» منتشر ساخت که صد البته این گزارش هم طبقه‌بندی «سری» داشت.

براساس مجموعه بحث‌های این دو گزارش، برنامه عملی مستولان اقتصادی کشور طی این دو سال (که بنابر تعریف، جزو سال‌های اجرای برنامه اول توسعه کشور محسوب می‌شود) در چارچوب طراحی اقداماتی به منظور «سالم‌سازی نظام اقتصادی» و «کاهش قیمت‌ها» قابل توضیح است که هدف عمدۀ آن نیز افزایش تولید است و مهم‌ترین ابزار تحقق این هدف هم دستکاری در نرخ ارز می‌باشد. در حاشیه این مباحث، صحبت‌هایی نیز در زمینه کاهش دخالت دولت در اقتصاد، تلاش برای حاکمیت بخشیدن به سیستم قیمت‌ها و عنایین جزئی‌تر در این راستا مطرح می‌شد.

به این ترتیب، ملاحظه می‌شود که تا آخر سال ۱۳۷۹، مستولان اقتصادی کشور به صورت تلویجی و با اشارات بسیار مبهم - که معنی آن بعدها بهتر مشخص شد - چنین نشان دادند که عملاً برنامه‌ای که در حال اجراست، در بهترین حالت، فقط بخش‌هایی بسیار جزئی و کوچک از برنامه مصوب، یعنی برنامه پنج ساله اول را عمدۀ کرده و نکاتی بسیار عظیم و بالهمتی را کثار گذاشته است. محورهای اصلی و عمدۀ برنامه عیلی مزبور به شرح زیر است:

هدف

گزارش «برنامه تعديل اقتصادی» از انتشارات دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه، ایجاد تعادل در بخش‌های مختلف اقتصادی را یکی از حرکت‌های اولیه و ضروری در جهت تحقق روند سالم‌سازی بافت‌های اقتصادی می‌داند و معتقد است که در دوران سیاست‌های تعديل اقتصادی بایستی سطح تولید بالارود، سرمایه‌گذاری تشویق شود، رشد اقتصادی حاصل شود و اسباب توسعه فراهم گردد و به علاوه از طریق ایجاد «فضای رقابتی» بساط فسادهای ناشی از عدم حاکمیت ساز و کار بازار نیز باید برچیده شود.

گزارش «سیاست تعديل اقتصادی» بانک مرکزی، بحران کنونی اقتصادی کشور را صرفاً ناشی از تخصیص‌های نادرست منابع دانسته و معتقد است که

اگر به نیروهای بازار اجازه عملکرد آزادانه داده شود؛ مشکلات اقتصادی کشور یکی پس از دیگری مرتفع می‌گردد. بنابراین یکی از مهمترین رسالت‌های برنامه تغییر اقتصادی را حاکم نمودن مکانیزم قیمت‌ها در تخصیص منابع کشور می‌داند.

براساس مطالبی که در آن ایام از قول رئیس جمهور، وزیر امور اقتصادی، رئیس بانک مرکزی و دیگر دست‌اندرکاران امور اقتصادی کشور در مطبوعات منتشر شده است؛ علاوه بر اهداف بالا، افزایش سطح اشتغال، افزایش صادرات غیرنفتی، کاهش تورم و رسیدن به قیمت‌های تعادلی نیز در زمرة اهداف مورد انتظار از اجرای برنامه تغییر اقتصادی ذکر گردیده است.

خط مشی‌ها

در گزارش «برنامه تغییر اقتصادی» در باب خطمشی‌ها آمده است:

اصولاً پس از پذیرش این اصل که باید به سوی نرخ تعادلی ارز حرکت نمود، باید در صدد ساخت یک الگو و مکانیزم مناسب برای رسیدن به این نرخ برآمد. در این راستا اینکه نرخ ارز چه رقمی باشد آنقدر اهمیت ندارد که کیفیت مکانیزم مزبور....

اعمال قیمت‌های مختلف ارز، موجب اختلال در قیمت‌های نسبی شده و موجب می‌گردد که هم تولیدکننده علاوه صحیحی مبنی بر اینکه چه کالایی را و به چه میزان تولید کند، دریافت نمی‌کند و هم اینکه تقاضاکننده به دلیل عدم تشخیص قیمت واقعی کالا، تقاضای واقعی خود را نمی‌تواند آشکار سازد..... اصولاً هر نوع سیاست حمایتی باید حداقل تداخل را با بخش تولید داشته باشد به طوری که بخش تولید بتواند مستقلأً و صرفاً براساس مکانیزم‌های خودکار و درونزا به فعالیت خود ادامه دهد.....

هم‌اکنون سیاست کلی جدید دولت مبنی بر کاهش دخالت‌ها و کنترل‌های بروزنزا بر اقتصاد و فعل نمودن مکانیزم‌های خودکار و درونزا گردیده است....

تا به حال چتر حمایتی (از مصرف‌کنندگان) به صورت کنترل شده و سهمیه‌بندی کالا مستقیماً انجام می‌شده است؛ اما از آنجاکه در وضعیت تعادل، این شیوه حمایتی با اصول بازار تعادلی و قیمت تعادلی اصطکاک و مغایرت پیدا می‌کند، لازم است شیوه ستی حمایتی به گونه‌ای تغییر نماید که علامت‌های اقتصادی یک نظام آزاد تعادلی در هدایت فعالیت‌های اقتصادی از قدرت اثرگذاری عقیم نگردد....

حمایت به شکل پرداخت ریالی همسنگ با عرضه فیزیکی کالاهای کوپنی صورت می‌گیرد.... در این حالت هر فرد با علامت اقتصادی قیمت مأتوس می‌گردد و آن را مبنای اصلاح تصمیم یا رفتار اقتصادی خود قرار می‌دهد. بدین ترتیب، تخصیص بهینه منابع در تولید، مصرف، سرمایه‌گذاری و پس‌انداز براساس علامت‌های معنی‌دار اقتصادی شکل می‌گیرد....

در فرایند آزادسازی فعالیت‌های اقتصادی، به نحوی که فضای رقابتی ایجاد شود، قطعاً ضرورتی برای کنترل قیمت‌ها وجود نخواهد داشت. لکن در بعضی موارد مکانیسم بازار عمل نمی‌کند و شکل‌های انحصاری به وجود می‌آید. در این گونه موارد بایستی قیمتگذاری از طرف دولت صورت گیرد....

در حالت آزادسازی اقتصادی، جریان تأمین اطلاعات از زمینه‌های مختلف بازارگانی خارجی به تصمیم گیرندگان اقتصادی نقش بسیار مهمی در افزایش کارایی و جلوگیری از اتلاف منابع ایفا می‌کند.... مکانیسم بازار و ایجاد شرایط رقابتی در آن، در واقع، تمام کنترل‌های لازم را در جهت حفظ منافع مصرف‌کننده و تخصیص بهینه منابع فراهم آورده و مراقبت‌های لازم را به طور خودکار به عمل خواهد آورد.

بعضًا مشاهده می‌شود، برای چاره‌اندیشی و کاهش فشار الگوی رفتاری جامعه مبادرت به تعریف الگوی مصرف می‌شود که این خود، به معنی انحرافی دیگر از اصول نظام اقتصادی می‌باشد. چطور می‌توان از یک طرف هر عامل تصمیم‌گیر اقتصادی را به رعایت نظام تعادلی بازار تشویق نمود و از طرف دیگر آنها را به خاطر رفتار و الگوی مصرفی خودشان مورد انتقاد قرار داد؟

در ساز و کار تعادلی بازار وقتی بین کارابی و درآمد افراد جامعه یک ارتباط منطقی و اقتصادی وجود داشته باشد، الگوی مصرف مبتنی بر آن درآمد، یک الگوی سازگار خواهد بود.

سیاست‌های اجرایی

الف. نرخ ارز

در مقدمه گزارش برنامه تعديل اقتصادی سازمان برنامه، در مورد رابطه برابری ریال با سایر ارزها در چارچوب به اصطلاح برنامه تعامل اقتصادی چنین آمده است:

.... این پذیرش حاصل شده است که نرخ واقعی ارز به مراتب بیشتر از نرخ ۷۰ ریال می‌باشد و نیز این مطلب مورد توافق سیاستگذاران است که هرگونه بی‌نظمی و اختشاش در بازار ارز، کل اقتصاد را دستخوش تزلزل خواهد کرد و بنابراین دولت بر آن شده که بازار ارز را هرچه بیشتر به تعادل نزدیک کند.

ب. طبقه‌بندی کالاها

گزارش مذبور در باب طبقه‌بندی کالاها می‌گوید:

... طبقه‌بندی کالا براساس یک مبنای اقتصادی دارای این مزیت است که امکان اتخاذ هر تصمیم اقتصادی را برای تصمیم‌گیرنده فراهم می‌آورد و اثرات و تبعات این تصمیم‌گیری را بر سایر اجزای اقتصادی به طور ملموس از قبیل روشن خواهد ساخت. طبقه‌بندی پیشنهادی برای این منظور طبقه‌بندی واردات بر حسب گروه‌های عمدۀ اقتصادی است. با قبول سیاست عدم اعتباردهی به بخش تولیدی (عدم تخصیص و واگذاری ارز زیر قیمت تعادلی به این بخش همانند آنچه که تا به حال عمل شده) واضح می‌گردد که در امر تخصیص ارز در تولید و یا واردات کالاها باید دید که هر کالا تا چه اندازه در امر تولید مؤثر است. در شرایط حاضر، دخالت‌های موجود در فرایند تولید (از جمله تخصیص ارز ارزان قیمت) که سدی در مقابل بروز و رفیت علامت صحیح

اقتصادی بهشمار می‌روند، هرچه بیشتر کاسته گردد. یکی از بهترین معیارهای تخصیص ارز، توجه به ماهیت اقتصادی کالاها از نقطه‌نظر سرمایه‌ای، واسطه‌ای و مصرفی بودن آنهاست. هریک از این گروه کالاهای اقتصادی، بر حسب اینکه تا چه میزان در بودجه خانوار دارای اهمیت می‌باشد و یا به بیان دیگر، کدامیک از این اقلام به طور مستقیم در سبد کالاهای مصرفی خانوار نقش دارند، به دو گروه عمده تحت عنوان مؤثر و غیر مؤثر تقسیم می‌گردد. در گروه کالاهای مؤثر نیز می‌توان دو گروه را از یکدیگر مجزا کرد. این دو گروه اخیر را تحت عنوانی مؤثر مستمر (مثل نان) و مؤثر غیرمستمر (مثل دارو) تقسیم می‌نماییم. گروه کالاهای سرمایه‌ای که ضمناً در بودجه خانوار مستقیماً نقشی را ایفا نمی‌کنند، بیشترین اولویت را برای انتقال از سبد ارز ارزان قیمت به سبد ارز گرانقیمت‌تر دارند.

ج. حذف تدریجی حمایت‌ها از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان در گزارش «برنامه تعديل اقتصادی» آمده است:

... کالاهای از نقطه‌نظر درجه اولویت و یا به بیان دیگر «درجه ضرورت» انتقال به سبد ارزی گران‌تر به گروه تقسیم شده‌اند که گروه اول، اولین اولویت یعنی بیشترین درجه ضرورت را از نقطه‌نظر ملاحظات اقتصادی برای دریافت ارز به قیمت تعادلی دارا می‌باشد و گروه‌های بعدی به ترتیب درجه اولویت آنها کمتر می‌شود، حال چنانچه مقررات این انتقال طی دوره سه ساله ۱۳۷۰-۱۳۷۲ صورت پذیرد، می‌توان برنامه زمانبندی این انتقال را بدین صورت در نظر گرفت که فرضآ در سال اول انتقال در مورد کالاهای مندرج در اولویت اول که قریب ۱۰۰ کالا را در بر می‌گیرد، اعمال گردد. در سال دوم انتقال کالاهای مندرج در اولویت‌های دوم، سوم و چهارم که حدوداً ۸۰ قلم کالا را شامل می‌شود، صورت گیرد و بالاخره در سال سوم مابقی کالاهای که در اولویت‌های پنجم، ششم، هفتم، هشتم و نهم قرار دارند مشمول انتقال قرار گیرند.... کالاهایی که

در حال حاضر به قیمت سویسیدی به جامعه عرضه می‌گردد به سه روش توزیع می‌گردد: ۱- روش کوپنی ۲- روش دفترچه‌ای (ادعایی) ۳- روش اتفاقی.

۱- گروه کوپنی

کالاهای این گروه ابتدا به دو زیر گروه تقسیم می‌شوند؛ زیر گروه اول هم مشمول ارز دولتی بوده و هم براساس قیمت تمام شده سویسید نیز به آنها تعلق می‌گرفته است. (در مورد این گروه) همان خواست و حساسیت عمل شده و تنها مکانیسم حمایت تغییر خواهد نمود. کالاهای مشمول این زیر گروه عبارتند از: قند و شکر، روغن، پودرهای پاک‌کننده، صابون زیر گروه دوم کالاهای کوپنی را در بر خواهد داشت که میزان فیزیکی سهمیه‌بندی آن تا آخر برنامه به صفر میل می‌کند. این زیر گروه شامل کالاهای: شیرخشک، پنیر، برنج، گوشت، مرغ و تخم مرغ می‌گردد. روش حمایتی صریح در هر گروه به این صورت است که به اندازه سهمیه در نظر گرفته شده برای هر نفر در سال معادل ریالی که عبارت خواهد بود از تفاضل قیمت سویسیدی کالا از قیمت تعادلی بازار پرداخت گردد.

۲- گروه ادعایی

اقلام تشکیل دهنده این گروه عبارتند از: شیر، سیگار، چای، لوازم التحریر و مصالح ساختمانی. روش حمایتی صریح تنها لوازم التحریر و مصالح ساختمانی را در بر گرفته و بقیه اقلام با توجه به اینکه در حال حاضر نیز آنچنان تحت حمایت قرار ندارند، از پوشش حمایتی خارج می‌شوند.

پیامدهای نامطلوب اجرای برنامه

بدیهی است آنچه که تحت عنوان اهداف برنامه تغییر اقتصادی مورد اشاره قرار گرفت، در زمرة پیامدهای مطلوب و مورد انتظار برنامه مزبور قرار دارد. اما در مسیر رسیدن به اهداف فوق، مسائل دیگری پدید می‌آید که از سوی

طراحان برنامه از آنها به عنوان مسائل دوران‌گذار یاد می‌شود و در اینجا به تعدادی از آنها که مورد تصریح و تأکید قرار گرفته‌اند اشاره می‌شود.
در صفحه ۲ گزارش برنامه تعديل اقتصادی چنین آمده است:

... البته نباید از نظر دور داشت که در شرایط فعلی اعمال یکباره نرخ تعادلی ممکن است در کوتاه‌مدت پیامدهای نامطلوبی از جمله افزایش سریع قیمت بسیاری از کالاها و کاهش رفاه طبقات محروم، کمبود نقدینگی واحدهای تولیدی برای خرید ارز و گران شدن محصول برخی از واحدهای تولیدی به نحوی که قادر به یافتن مشتری برای محصول خود نباشد را به دنبال داشته باشد.

بنابر این ملاحظه می‌گردد که سیاست‌های اجرایی پیشنهادی از قبیل پذیرفتن اصل ضرورت حمایت از گروه‌های کم درآمد البته نه به صورت حمایت کالایی سابق بلکه به صورت پرداخت سوسيد ریالی تحت عنوان مابه‌التفاوت قیمت‌های حمایتی و قیمت‌های تعادلی، همچنین آزاد گذاشتن سقف‌های مجاز اعتباری سابق و اتکا به مکانیزم بازار و عرضه و تقاضا در بازار اعتبارات براساس پیش‌بینی این پیامدها معنی‌دار می‌گردد. باید توجه داشته باشیم که برنامه، در مورد سیاست‌های اجرایی لازم جهت رویارویی با پیامد آخری که رکود همراه با تورم است، ساكت می‌باشد.

برداشت متفاوت دست‌اندرکاران برنامه تعديل

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، سازمان برنامه و بودجه برای مجموعه اقداماتی که تحت عنوان «تعديل اقتصادی» مورد توجه قرار داده بود پیشوند «برنامه» را انتخاب کرده بود؛ ولی بانک مرکزی از پیشوند «سیاست» بهره می‌جست و این به معنای دقیق کلمه ناشی از وجود ابهامات بی‌شمار و نکات افتراق متعدد در میان گردانندگان و سیاستگذاران برنامه مزبور در سطح مسئولان اقتصادی وقت‌کشور است، که البته بعدها در ابعاد گسترده‌تری آثار خود را منعکس ساخت و خسارت‌های ناشی از اجرای برنامه مزبور را در کشورمان افزایش داد. این مسئله از همان ابتدا به روشنی مشخص می‌ساخت که گرچه به لحاظ تبلیغاتی

کاری بی سابقه توسط مسئولین اقتصادی کشور سازمان یافته بود، اما حتی در میان این افراد نیز شناخت مشخص و روشنی از برنامه مزبور وجود نداشته است.

این مسئله، با وضوح بیشتری حتی در زمینه سیاست‌های اجرایی برنامه مزبور نیز قابل مشاهده است. برای مثال روزنامه‌های روز یکشنبه ۱۹ اردیبهشت سال ۱۳۷۲ مشترکاً مطلبی به شرح زیر را به چاپ رساندند:

دکتر محسن نور بخش در مراسم افتتاحیه سمینار بررسی تحلیل خصوصی‌سازی ... گفت: خصوصی‌سازی به معنای وسیع کلمه نوعی فعالیت تکمیلی در مجموعه برنامه تغییر اقتصادی است... هدف از این اقدام، نوعی مقررات زدایی برای ایجاد تحرک لازم در فعالیت‌های اقتصادی در جهت استفاده مؤثرتر از منابع است.... در مجموعه دولت خصوصی‌سازی را همسو با افزایش کارایی و کسب راندمان بالاتر در استفاده از منابع و امکانات می‌داند... دولت از میدان دادن به بخش خصوصی به طور متقابل انتظار دارد... هدف‌های کوتاه‌مدت را مدنظر قرار ندهند... بخش خصوصی ... باید جرأت و جسارت رسک را داشته باشد... هدف از خصوصی‌سازی کوچک کردن حجم فعالیت دولت نیست، بلکه در نظر است سیاست تغییر اجرا شود... دکتر علی‌اکبر عرب مازار، رئیس دانشکده امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی... گفت: کاستن از حجم فعالیت‌های اجرایی دولت و اهمیت بخشیدن به نقش نظارتی و کنترلی آن از اهداف عمدۀ اقتصادی برنامه اول بوده است، سیاست‌های مختلفی در این جهت نظیر واگذاری شرکت‌های دولتی و ملی شده به مردم که به سیاست خصوصی‌سازی مشهور شده از آن جمله است».

به عبارت دیگر، چنین به نظر می‌رسد که تمکن به برنامه تغییر ساختاری و دوری جستن از برنامه مصوب توسعه کشور، بیش از آنکه بنیان منطقی و علمی داشته باشد؛ تحت تأثیر علاقه ایدئولوژیک برخی دست‌اندرکاران مسائل اقتصادی کشور بوده است به سیستم قیمت‌ها و اقتصاد بازار و نیز بمباران‌های تبلیغاتی غرب پس از دوران فروپاشی بلوک شرق در زمینه برتری‌های الگوی غرب

برای اداره نظام‌های اقتصادی - اجتماعی؛ به طوری که ملاحظه می‌شود، در قالب گزارش‌های پیش‌گفته که البته همان‌طور که ذکر شد بعضاً جنبه سری داشت، دیدگاه‌های پراکنده مطرح شده در سال ۱۳۶۸، به صورت یک برنامه و با جدیت بیشتر و منسجم‌تر ارائه شده‌اند. به عبارتی سیاست‌گذاران اقتصادی کشور اهداف و منویات خود را روشن‌تر و واضح‌تر بیان کرده‌اند. اما سؤال این است که تا این حد محترمانه و سری؟!

از ابتدای سال ۱۳۷۰ و با توجه به اینکه انتشار گزارش‌های طبقه‌بندی شده «برنامه تعديل اقتصادی» از طرف سازمان برنامه و بودجه و «سیاست تعديل اقتصادی» از طرف وزارت اقتصادی و دارایی در سال ۱۳۶۹، واکنش خاصی در سطح دولت و مجلس نیز بر نینتگیخت، مستولان اقتصادی کشور، فضای را برای آشکارتر ساختن آن علاقه ایدئولوژیک مساعدتر یافتند و از هر فرصتی برای ابراز این دلستگی‌ها استفاده نمودند.

در گزارش ارزیابی عملکرد برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال‌های ۱۳۶۸ و ۱۳۶۹ - قسمت اول - شاخص‌های کلان اقتصاد که در سال ۱۳۷۰ انتشار یافت برای اولین بار به طور مشخص در یک گزارش رسمی، البته با رعایت احتیاط بسیار و بدون استناد صریح به مفاد برنامه مصوب، با تکیه بر «مضمون‌های استنباطی» تویستن‌گان از محتوای برنامه مصوب، بحث‌های جدیدی به شرح زیر درباره متغیرهای کلان اقتصاد ایران مطرح می‌شود:

... اولین سیاست مهم و سرنوشت‌ساز موجود در برنامه، ایجاد تعادل در بازار کالا، خدمات و منابع اقتصادی است که در پنده ۵ سیاست‌های قانون برنامه، برقراری قیمت‌های تعادلی در بازارها به عنوان مهم‌ترین شاخص تعادل موردنظر معرفی شده است. این تعادل به ویژه در بازار منابع اقتصادی یعنی ارز، سرمایه و نیروی کار نیز بایستی برقرار گردد. طبق مضمون بند ۵-۱، دخالت دولت در امر قیمت‌گذاری کالاهای کشاورزی، دامی، صنعتی و خدماتی بایستی کاهش یابد و محدود به موارد بسیار اندک و حسب ضرورت گردد. البته

ناگفته نماند عرضه و تقاضا و قیمت حاصله از تلاقي این دو در شرایط بازار در واقع «حقانیت» ادعای مصرفی جامعه را چک می‌کند. (ص ۳)
 (در نقدی که مرکز تحقیقات استراتژیک ارائه کرده است) گفته شده است که کشورهای در حال توسعه همیشه تقليد بی‌چون و چرا از کشورهای پیشرفته نموده‌اند. اگر تقليدشان در گذشته درست نبوده است، مرام اولیه خودشان هم درست نبوده است؛ چرا که در مرام سنتی به تجربه آموخته‌اند که کاری از پیش نخواهند برد. (ص ۴)

به طوری که ملاحظه می‌شود، به تدریج در طول سال‌های ۱۳۶۸، ۱۳۶۹ و ۱۳۷۰ خطمشی کلی دولت و اصول برنامه تعديل واضح‌تر و شفاف‌تر شده و به صورت صریح‌تر در جامعه مطرح گشته است. به عبارت دیگر مسئولان وقت به جای طرح صریح و بی‌پرده دیدگاه‌های خود و تلاش برای اقناع نخبگان، سیاستمداران و عامه مردم، سعی کرده‌اند ابتدا برنامه خود را پیش‌ببرند و به تدریج شرایط را برای اعلام برنامه تعديل اقتصادی آماده کنند.

استقراض خارجی

تا اسفند سال ۱۳۷۰، مسئولان اقتصادی کشور هرگز صحبتی در باب اینکه برنامه تعديل اقتصادی در راستای اخذ وام است و به عبارتی دیگر، کشور در حال اجرای توصیه‌های نهادهای پولی و مالی بین‌المللی است و به زودی موفق به اخذ تسهیلات خواهد شد، به میان نیاورده بودند. به عبارت دیگر، مجموعه مدیریت اقتصادی مکرر ادعا می‌کردند که اجرای این برنامه، تلاشی خودجوش و براساس تصمیم‌آگاهانه داخلی بود و نه به دلیل توصیه نهادهای خارجی و ضرورت اجرای نسخه استاندارد این نهادها.

در مصاحبه‌ای که وزیر وقت امور اقتصادی و دارالی ب اتفاق رئیس وقت بانک مرکزی با نشریه «امید» انجام داده و ترجمه آن در صفحه ۶ روزنامه سلام چهارشنبه ۲۱ اسفند ۱۳۷۰ به چاپ رسیده، از قول وزیر مزبور آمده است: «ترجمی دهیم که وام‌های سبکتری با سررسید بلندمدت که توسط بانک جهانی

ارائه می‌شود دریافت کنیم. چرا که امکانات بانک جهانی، پیروی از قوانین مجلس که مستلزم بازپرداخت وام بعد از آغاز بازدهی طرح می‌باشد را آسان‌تر می‌کند.

من در طول دیدار خود از بانکوک، در جلسه بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول با رئیس بانک جهانی دیدار و گفتگو داشتم و در این ملاقات برنامه و طرح جدید دریافت وام ۱/۵ میلیارد دلاری خود را برای ساخت سدآبی - برقی کارون ۳، کارخانه تولید برق در تبریز و طرح‌های مشابه دیگر ارائه دادم. مذاکرات بسیار امیدبخش بود. در آینده نیز از بانک جهانی درخواست وام‌های بیشتری خواهیم کرد؛ اما خیال نداریم از صندوق بین‌المللی پول تقاضا کنیم چرا که وام‌های این صندوق برای تراز پرداخت‌ها هستند که خوب‌بختانه ما با چنین مشکلی رویه‌رو نیستیم.»

رئیس وقت بانک مرکزی نیز ضمن تشریح روندهایی که به شدت تورم‌زا هستند و ناگزیر در اقتصاد ایران باید تداوم یابند، تصریح می‌کند: از نظر من، این یک اصل مهم است که دولت هزینه‌های خود را قطع کند تا به این ترتیب، فشار بر بانک مرکزی کاهش یابد. این امر یکی از جوانب اصلی اصلاحات ما به شمار می‌آید. در واقع، ما با این هدف که دولت سرانجام نقش خود را به عنوان مباشر، ناظر و طراح بپذیرد در حال انتقال فعالیت‌ها و مسئولیت‌ها به مردم هستیم. بانک مرکزی در ایالات متحده، آلمان و برخی از کشورهای دیگر در چارچوب سیاست‌های بلندمدت دولت فعالیت می‌کند و هدف ما نیز آن است که همان روش‌ها را اقتباس کنیم.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، حتی تا اوآخر سال ۱۳۷۰ نیز همچنان به صراحة اعلام می‌شود که ما هیچ مشکل خاصی در زمینه تراز پرداخت‌ها نداریم؛ ولی با این وجود ارتباطات فعال و گسترده‌ای با صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی برقرار کرده‌ایم و بالاخره بحث از قطع هزینه‌های دولت و اقتباس برخی تجارب از کشورهای دیگر نیز به نوبه خود وجود دارد.

درس‌هایی برای آینده

با توجه به اطلاعات ارائه شده که عمدتاً استناد به انعکاس مطبوعاتی سخنان مقامات ذیریط داشت، می‌توان موارد زیر را به عنوان جمع‌بندی و نتیجه‌گیری بیان کرد:

- ۱- مسئولان ذیریط تناقض بین برنامه اول را با برنامه تعديل اقتصادی کاملاً مسکوت گذاشته‌اند و به همین دلیل نیازی به جلب نظر موافق برای برنامه جدید یا اصلاح شده، احساس نشده است!
- ۲- مسئولان ذیریط، از ابتدا برنامه جامعی را مدنظر داشته‌اند، اما از همان ابتدا مطرح نکرده‌اند؛ بلکه سعی شده است در سکوت کامل، محورهای اصلی برنامه اجرا شود و کار پیش برود. بدین ترتیب، مخالفان و متقدان برنامه، در مقابل عمل انجام شده قرار گرفته‌اند!
- ۳- یکی از اهداف اجرای برنامه تعديل، دسترسی آسان‌تر به منابع مالی خارجی به صورت گسترده بوده است. با این حال، این هدف هرگز اعلام نشده، تا مخالفان و متقدان، فرصت اعلام نظر و ایجاد موج مخالفت را نداشته باشند.
- ۴- در طول اجرای این برنامه، اقسام محروم سختی بسیاری کشیدند و زیر فشار تورم له شدند. بدھی عظیم خارجی شکل گرفت. چند سال فرصت تاریخی کشور از بین رفت. اما دستاوردهای چندان مثبتی به دست نیامد.
- ۵- اگر از همان ابتدا این برنامه اعلام می‌شد، مخالفان و متقدان می‌گفتند که این برنامه در سایر کشورها اجرا شده و اثر مثبت نداشته است و به همین دلیل، دهه ۱۹۸۰ را دهه از دست رفته نامیده‌اند و نباید این تجربه شکست‌خورده را ما هم تکرار کنیم؛ زیرا «من جرب المجبوب حلت به النداء».
- ۶- روش نادرست اطلاع‌رسانی و نظام نادرست تصمیم‌گیری موجب این خسارت بزرگ شد و این فشار جدی را به اقسام محروم کشور تحمیل کرد. زیرا اگر در تدوین این برنامه تلاش می‌شد از تمام توان فکری جامعه

استفاده شود و از «محرمانه» کاری و نامحرم‌پنداری خودداری می‌شد، می‌توانستیم از این خسارت بزرگ ملی جلوگیری کنیم.

۷- در چارچوب اتخاذ این روش، همه ضرر کردند: جامعه یک فرصت تاریخی و منابع ارزی و انسانی عظیمی را از دست داد؛ دولتمردان، اعتبار و اعتماد عمومی را؛ و اکثریت قاطع جامعه، حداقل رفاه خود را از دست دادند. این در حالی است که ما از انبوی نهادهای نظارتی رسمی هم برخوردار بوده‌ایم که نتوانسته‌اند در زمان مناسب و به شیوه کارآمد از عهده مسئولیت خود برآیند. بنابراین، ما به یک جامعه مدنی قادرمند نیاز داریم که بر فراز دولت و بازار از توانمندی‌های هر دوی آنها استفاده کند، اما کاستی‌ها و محدودیت‌های آنها را نیز به حداقل برساند.

تأثیر سیاست‌های اقتصادی بر امنیت عمومی مطالعه موردي، تجربه برنامه تعديل ساختاري در ايران

این مقاله در سال ۱۳۷۵ به منظور شرکت در همایشی که به صورت مشترک توسعه وزارت کشور و جهاد دانشگاهی برگزار شده بود، تهیه و همانجا ارائه شد. هدف من از ارائه این مقاله، آن بود که با طرح مسئله و روشن ساختن پاره‌ای از ابعاد آن به قدر وسع، حساسیت نظام تصمیم‌گیری را نسبت به ابعاد اهمیت موضوع برانگیزم، با این امید که زمینه‌های طرح گسترشده‌تر و عمیق‌تر این بحث فراهم گردد و از این راه بتوان فرایند توسعه کشور را با آرامش و موقیت به پیش برد.

در آن ایام، علی‌رغم طرح ایده‌هایی چون «اقتصاد بدون نفت» و «چشم‌انداز ایران ۱۴۰۰» که ناظر بر فعال شدن نظام برنامه‌ریزی کشور جهت طراحی خطوط استراتژیک برنامه‌ریزی ملی بود، به نظر می‌رسید نوعی بی‌توجهی به تجارب گذشته خودمان و نیز به ضرورت مطالعه در باب تأثیر متقابل برنامه‌های اقتصادی با سایر زیرساخت‌های نظام اجتماعی وجود دارد. در همین راستا ملاحظه می‌شد که در زمینه اجرای برنامه تعديل ساختاري، حتی علاائم روشی در باب انجام مطالعات اقتصادی به چشم نمی‌خورد، تا چه رسید به مطالعات ضروري دیگر. این امر نیز حساسیت و جدیت مرا برای طرح این گونه مطالعه و نلاش برای جلب توجه هر چه بیشتر به مباحث مرتبط دوچندان می‌کرد.

نکته جالب و گفتنی درباره مقاله زیر این است که در همایش امنیت عمومی و توسعه به طور غیررسمی به من گفته شد که این مقاله در زمرة مقالات ممتاز و برگزیده همایش تعیین شده است. تحسین و تشويق‌های زمان ارائه و پس از ارائه نیز مؤيد این «علام غیررسمی» بود. با اين حال بنا به برخی ملاحظات خارج از حوزه علم، اين مقاله ظاهراً برگزیده و ممتاز در قالب مجموعه مقالات همایش، امكان انتشار نيافت. بدین لحاظ در اين مجموعه برای اولين بار ارائه می‌شود.

مفهوم امنیت عمومی

معمولًاً امنیت در سطح ملی بیشتر ناظر بر تهدیدهای خارجی است و در قلمرو مباحث آن، شرایطی مورد توجه قرار می‌گیرد که امکان محافظت از نظام ملی را در برابر اعمال نفوذ دشمن و یا حفظ ارزش‌های داخلی را در برابر تهدیدات خارجی فراهم می‌سازد. از چنین نقطه عزیمتی است که مؤلفه‌های عناصر داخلی مستله نیز طبقه‌بندی می‌شود. اما به هر حال، در بحث‌های مربوط به امنیت، به لحاظ مفهومی دونکته معمولًاً مورد اتفاق نظر است: نخست خصلت چندوجهی این پدیده و دوم ناهمگونی و عدم برخورداری از اهمیت یکسان ابعاد مصادیق گوناگون آن به دلیل تفاوت‌های کیفی در شرایط و هدف‌گذاری‌های نظام ملی. اگر نقطه مقابل امنیت را نامنی و بی‌ثباتی در نظر بگیریم، این مستله در مورد پدیده‌های مزبور نیز موضوعیت خواهد داشت.^۱

مفهوم امنیت بر حسب موضوع مورد پژوهش و اهداف پژوهشگر، به صورت‌های گوناگون طبقه‌بندی شده است. در این پژوهش، صرفاً امنیت از جنبه داخلی مورد توجه قرار می‌گیرد و منظور، ایجاد چنان زمینه‌هایی است که واکنش‌های قهرآمیز و سوءرفتارهای اختلال‌آفرین مردم را به صورت فردی و گروهی به حداقل برساند. برنامه عمران ملل متحد (UNDP) هفت زمینه تحریک‌آمیز را مورد توجه قرار می‌دهد و تصریح می‌کند که احساس ناتوانی و بی‌دفاعی در مقابل مرض، گرسنگی، بیکاری، جنایات، تعارضات اجتماعی، سرکوب سیاسی و خطرات زیست‌محیطی، مهم‌ترین مواردی است که امنیت اجتماعی را به خطر می‌اندازد و مردم را تحریک به واکنش می‌کند.^۲ بعبارت دیگر، از دیدگاه UNDP امنیت عمومی که ناظر بر جنبه‌های داخلی امنیت ملی است، دارای هفت وجه عمله به شرح صفحه بعد است:

۱- احمد میدری، «بی‌ثباتی سیاسی در اندیشه اقتصاددانان»، *فصلنامه راهبرد*، شماره ۵، زمستان ۱۳۷۳، ص ۱۶۹.

۲- برنامه عمران ملل متحد، *گزارش توسعه انسانی*، ۱۹۹۴. گفتنی است که عنوان اختصاصی گزارش سال ۱۹۹۴، «ابعاد تازه امنیت انسانی» است.

- امنیت اقتصادی
- امنیت غذایی
- امنیت بهداشتی
- امنیت زیست محیطی
- امنیت شخصی یا فردی
- امنیت اجتماعی
- امنیت سیاسی

بدیهی است که امنیت عمومی با این ویژگی‌ها و وجوده، رابطه‌ای کارکرده با امنیت ملی در مفهوم عام خود دارد که مسئله اخیر نیز علی‌رغم اهمیتی که دارد، در این گزارش مورد بحث قرار نمی‌گیرد.

برنامه تعديل ساختاری

تعديل یکی از معادلهایی است که برای واژه انگلیسی *adjustment* به کار برده شده است. در طی سال‌های اخیر، متراffد‌های دیگری مانند اصلاح و تطبیق نیز مورد استفاده قرار گرفته‌اند و منظور از آن، ایجاد توانایی کافی برای همسازی و سازگاری در برابر تغییرات است. اما اصلاح یا تعديل ساختاری عبارت از برنامه‌هایی است که خاستگاه تاریخی، چارچوب نظری، اهداف، خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی معینی دارد.

در این قالب مفهومی، الگوی عمومی فرایند تعديل به طور معمول شامل دو مرحله است که عبارتند از ثبت و تعديل؛ به طوری که از طریق ثبت، زمینه‌های لازم برای انجام تعديل فراهم می‌گردد. ثبت دو محور عمده دارد که عبارتند از تخفیف ارزش پول ملی و کاهش قابل توجه هزینه‌های عمومی. ادعا می‌شود که از طریق این اقدامات، راه برای تحقق تحول ساختارهای اقتصادی - اجتماعی که از طریق درجات مختلفی از مقررات‌زادایی،

خصوصی‌سازی، کاهش دخالت‌های دولت در اقتصاد و افزایش صادرات امکان‌پذیر دانسته می‌شود، هموار خواهد گردید.^۱

دوره زمانی ثبیت معمولاً حداقل ۱۸ ماه در نظر گرفته می‌شود. برای فرایند تعديل نیز بر حسب قدرت چانه‌زنی کشور اجراکننده بین سه تا هفت سال زمان منظور می‌گردد.^۲

گرچه خاستگاه تاریخی این برنامه، حاوی مطالب بسیار آموزنده و قابل تأملی است، برای پرهیز از پرگویی، از آن صرفنظر و بحث را به طرح چارچوب نظری یا اهداف، خطمشی‌ها و سیاست‌های اجرایی آن محدود می‌کنیم.

در همه تلاش‌هایی که برای معرفی، ارزیابی و تقدیم برنامه تعديل ساختاری صورت پذیرفته است، اتفاق نظر کاملی درباره چارچوب نظری آن وجود دارد. بدون استثناء، همگان تصریح کرده‌اند که بنیان فکری و نظری این برنامه، براساس رویکرد نئوکلاسیکی اقتصاد سازمان داده شده است. سمت‌گیری‌های انتخاب شده بر محور سه پیش‌فرض عمده توجیه می‌شوند که عبارتند از:

- ۱- اقتصاد کشورهای اجراکننده برنامه تعديل ساختاری از انعطاف‌پذیری کافی برای واکنش نشان دادن نسبت به قواعد استاندارد تعديل پرخوردارند. به طوری که این واکنش هیچ‌گونه هزینه زائد و غیرضروری ایجاد نمی‌کند.
- ۲- مشکلات این کشورها اساساً خصلت کوتاه‌مدت دارند.
- ۳- تکیه بر نیروهای بازار به منظور انجام تعديل مورد نیاز، مناسب‌ترین گزینه است.^۳

1- P. Mosley & J. Toye, "The Design of Structural Adjustment Programmes," Development Policy Review, Vol.6, No.4, 1988, PP. 395-6.

2- R. Gerster, "Basic Development Policy Questions on Structural Adjustment programmes: Adjustment as if People Mattered", in New World Order Series, Vol. 12, Eds. H. W. Singer, N. Hatti, R. Tandon; Indus Publishing Co, New Delhi, 1991, P.45.

3- S. Dell, "Stabilization, The political Economy of Over kill", In: The Political Economy of Development and under Development", Eds. C. Wilber and others, 14th Edition, 1989, P.235.

برای برنامه تعديل ساختاری، اهداف گوناگونی تاکنون مطرح شده است. پل استریتن با تأکید بر بینان مفهومی «تعديل ساختاری» مستقل از آنچه که به نام یک برنامه مشخص از سوی نهادهای بین‌المللی معین، طراحی، تدوین و پیگیری می‌شود؛ تصریح کرده است که منظور از تعديل ساختاری، تحقق آن تغییرات ساختاری است که موجب گردد قدرت انعطاف‌پذیری نظام اقتصادی مانع بروز کسری در تراز پرداخت‌ها شود.^۱

اما صندوق بین‌المللی پول همواره تأکید کرده است که به لحاظ سیاسی بی‌طرف است و پاافشاری آن بر اجرای برنامه‌های ثبیت و تعديل ساختاری، احراز اطمینان نسبت به وام‌هایی است که کشورهای وام گیرنده اخذ کرده‌اند.^۲ این ادعا با شواهد تاریخی نیز تأیید می‌شود؛ زیرا اولین کشورهایی که به اجرای این برنامه رو می‌آوردند، کشورهای آمریکای لاتین بودند و اساساً نطقه بحران بدھی‌های نیز در سال ۱۹۸۲ در همین منطقه بسته شد که به دنبال آن نیز کشورهای آفریقایی ناگزیر از اجرای این برنامه شدند. به علاوه، اگر صندوق بین‌المللی پول را مانند یک شرکت سهامی در نظر بگیریم، طبیعی است که اهداف و منافع اکثریت سهامداران، مبنای هرگونه اقدام و عمل در چنین شرکتی باشد. بنابراین با توجه به نقش تعیین‌کننده کشورهای بزرگ صنعتی در آن و تهدید منافع آنها در اثر بحران بدھی‌ها، طبیعی است که مسئله به همین ترتیب باشد و بالاخره ساختار سیاست‌های اجرایی برنامه و نیز نتایج عملی آن، به وضوح نشان‌دهنده آن است که مسائل مطرح شده، دقیقاً از موضع کشورهای صنعتی و در چارچوب منافع آنها سازماندهی شده است. برای مثال یکی از مهم‌ترین وظایف جدیدی که به دنبال بحران بدھی‌ها برای صندوق در نظر گرفته شد، حل و فصل بحران مزبور بود. طبیعی است که «حل و فصل» از دیدگاه طلبکاران همان چیزی است

1- P. Streeten, "Structural Adjustment, A Survey of the Issues and Option," World Development, Vol. 15, No. 12, 1987, P.1470.

2- آتنونی سمسون، ریاضواران، ترجمه مصطفی قریب، انتشارات چاپخشن، چاپ اول، ۱۳۶۵ ص ۶۰۶

که صندوق اعلام کرده است، یعنی «احراز اطمینان نسبت به بازپرداخت وام‌های اخذ شده»؛ در حالی که از دیدگاه بدهکاران، «حل و فصل» به معنای پایان یافتن مشکل است.

شواهد آماری نشان‌دهنده این واقعیت است که مجموع بدهی‌های خارجی کشورهای در حال توسعه در سال ۱۹۷۰ معادل ۷۰ میلیارد دلار بوده است. با عبور از دو شوک بزرگ نفتی در سال‌های ۱۹۷۳ و ۱۹۷۹ و در سال پایانی دهه ۱۹۷۰ این رقم به ۳۰۰ میلیارد دلار رسیده بود.^۱

با اجرای برنامه تغییر ساختاری در آمریکای لاتین و آفریقا، در حالی که از دیدگاه صندوق، مسئله بدهی‌ها «حل و فصل» شده بود؛ حجم بدهی‌های کشورهای مذبور در پایان دهه ۱۹۸۰ نزدیک به سه برابر افزایش نشان می‌داد. روند فزاینده رقم کل بدهی‌های کشورهای در حال توسعه نیز همچنان به افزایش بی‌مهار خود ادامه داده و بار مشکلات کشورهای بدهکار را در زمینه بازپرداخت اصل و فرع آن به مرزهای انفجارآمیز رسانده است.

اما به هر حال، اکتفا به تنها یک هدف و تصریح بر پی‌جوبی اهداف کشورهای صنعتی پیشرفت، نوعی مقاومت در برابر این برنامه به وجود می‌آورد، که البته آورده. بنابراین می‌بایست چند هدف نیز در راستای مسائل کشورهای توسعه نیافته به آن افزوده می‌شد. به همین دلیل از سوی کارشناسان صندوق اهدافی نظیر بهبود عدم تعادل در تراز پرداخت‌های خارجی، افزایش کارایی و بهره‌وری تولید و افزایش بلندمدت نرخ رشد اقتصادی نیز به عنوان دیگر اهداف برنامه مذبور عنوان شده است.^۲

۱- همان مأخذ، ص ۲۱۵.

۲- در این زمینه آمارها و تحلیل‌های کتاب زیر قابل مراجعة است: سازمان ملل، متحده، بحران بدهی‌ها، مترجم کرسی صدیقی، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، چاپ اول، ۱۳۷۰.

۳- I.M.F., "The International Aspects of the Design of I.M.F. Supported Adjustment programmes", Study by the Research Department of I.M.F., Washington D.C. 1987, PP. 1-3.

علی‌رغم اعمال سلیقه در مطرح ساختن خط‌مشی‌های برنامه تعديل ساختاری، اکثر قریب به اتفاق کسانی که در این باره بحث کرده‌اند، درباره استراتژی‌های آزادسازی بازارها، تبدیل بخش خصوصی به موتور رشد اقتصادی، اتخاذ رویکرد بروونگرا و کاهش حجم فعالیت‌ها و دخالت‌های دولت در اقتصاد به عنوان محورهای اصلی تأکید داشته‌اند.^۱

این مسئله عیناً در مورد سیاست‌های اجرایی برنامه مزبور نیز موضوعیت دارد. ولی به هر حال، در یکی از جامع‌ترین جمعبندی‌هایی که درباره این سیاست‌ها صورت پذیرفته، موارد زیر به عنوان محورهای اصلی سیاست‌های اجرایی آن مطرح شده است:

تعديل نیروی انسانی، تضعیف ارزش پول ملی، فعال کردن صرافی‌ها، آزادسازی تجاری، نرخ‌های بهره بالا به منظور دستیابی به نرخ بهره مثبت، خصوصی‌سازی، بازپرداخت سریع بدھی‌های خارجی، حذف سویسیدهای سمت‌گیری‌های انقباضی بودجه‌ای و اعتباری، کاهش نقش دولت در اقتصاد و اصلاحات نهادی مورد نیاز برنامه تعديل به ویژه در زمینه مالیاتی و تعرفه‌ای.^۲

نسبت برنامه تعديل ساختاری با امنیت عمومی

برنامه تعديل ساختاری، یک برنامه «اقتصادی» است. این مسئله را مروری کوتاه و فشرده بر چارچوب نظری، اهداف، خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی آن به وضوح نشان داد. اما واقعیت این است که در یک نظام اجتماعی، هیچ‌یک از زیرنظام‌ها نمی‌توانند فعالیت‌های خود را انجام دهند بدون آنکه به صورت‌های افقی و عمودی با سایر زیرسیستم‌ها و نیز کلیت نظام اجتماعی رابطه‌ای کارکردی برقرار سازند. بنابراین، با تکیه بر معیارها و موازین علمی،

1- P. Meller, "Criticism and Suggestions on the Cross-Conditionality of the I.M.F. and World Bank", Cepal Review, No.37, April 1989, P. 71.

2- B. Onimode, "Structural Adjustment: Its Economic and Social Dimensions," University of Ibadan, Nigeria, 1991, P. 2.

می‌توان تأثیرات متقابل میان زیرسیستم‌های مورد نظر را بررسی و برنامه‌ها را از این زاویه ارزیابی کرد. سوال اساسی این است که سنجش نسبت یک برنامه اقتصادی و آثار اجتماعی آن چگونه امکان‌پذیر خواهد بود؟

از نگاه یک جامعه‌شناس، هر مجموعه از سیاست‌های اقتصادی را می‌توان از دو زاویه مورد نقد و ارزیابی قرار داد: الف- سازگاری سیاست‌های اقتصادی با محیط اجتماعی ب- پیامدهای اجتماعی سیاست‌های اقتصادی.^۱

سازگاری مجموعه‌ای از سیاست‌های اقتصادی با محیط اجتماعی، از یک سو ناظر بر ارزیابی اهداف، ابزارها و اولویت‌های برنامه و گستره و اندازه موافقان (فعل برندگان) و مخالفان (زیان‌دیدگان) آن، و از سوی دیگر ناظر بر ارزیابی الگوهای رفتاری و ویژگی‌های اجتماعی مفروض آن است. به طور طبیعی، هر قدر مفروضات رفتاری و اجتماعی یک برنامه، انتباخ بیشتری با ویژگی‌های ارزشی، نهادی و فرهنگی جامعه داشته باشد؛ احتمال موفقیت آن افزون‌تر خواهد بود و برعکس.^۲

پیامدهای اجتماعی سیاست‌های اقتصادی معمولاً در زمینه‌های زیر مورد ارزیابی قرار می‌گیرند:

- ۱- محیط طبیعی و انسانی،
- ۲- کثرفتاری و بی‌سازمانی اجتماعی،
- ۳- انسجام جامعه و مشروعيت نظام حاکم بر آن.

در محور نخست، جامعه‌شناسان معمولاً پیامدهای سیاست‌های اقتصادی را در تخریب محیط زیست مورد بحث قرار می‌دهند، در حالی که در چارچوب محور دوم، روندهای کثرفتاری اجتماعی در فرایند اجرای برنامه مورد توجه است. در محور سوم نیز عملتاً به تعارض احتمالی میانی فرهنگی جامعه

۱- احمد میدری، علیرضا علوی تبار، «معیارهای اجتماعی در ارزیابی سیاست‌های اقتصادی»، فصلنامه راهبرد، سال دوم، شماره ۲، زمستان ۱۳۷۳، انتشارات مرکز تحقیقات استراتژیک،

ص ۷.

۲- همان مأخذ، ص ۸.

با مبانی فرهنگی سیاست‌های اقتصادی و تأثیر این سیاست‌ها بر انسجام و ثبات جامعه از زاویه بررسی تأثیر سیاست‌های اقتصادی بر نابرابری، تورم، بیکاری و تأثیر این پدیده‌ها بر مسئله مشروعیت و انسجام جامعه نگریسته‌اند.^۱ با توجه به اهداف گزارش حاضر، به نظر می‌رسد پایین‌تری به الگوی ارائه شده توسط برنامه عمران ملل متحد در گزارش توسعه انسانی سال ۱۹۹۴ در بالاترین سطح، ارزیابی نسبت میان برنامه تعديل ساختاری با امنیت عمومی را امکان پذیر می‌سازد. به عبارت دیگر، مروری بر بنیان‌های نظری برنامه تعديل و نیز شواهد تجربی مربوط به آن، بر اساس محورهای هفتگانه پیش گفته، به روشنی منظور این پژوهش را برآورده خواهد ساخت. البته در این زمینه، یک موضوع نسبتاً مهم را آگاهانه کثار خواهیم گذاشت که عبارت از رابطه میان مبانی فرهنگی جامعه با مبانی فرهنگی برنامه تعديل ساختاری است. پیش‌فرض‌های هستی‌شناختی، معرفت‌شناختی و روش‌شناختی رویکرد نئوکلاسیکی اقتصاد، کاملاً صریح و مشخص هستند. در این چارچوب، اصل بر حاکمیت سرمایه با تکیه بر بنیان‌های فکری - فلسفی اصالت فرد و تفعیل‌پرستی محض مادی است و این مسئله به روشنی در ادبیات وسیع موجود بیان شده است.

بنا به تصریح پل ساموئلسن، یکی از وفادارترین و در عین حال منصف‌ترین طرفداران این رویکرد در چینن سیستمی، تخصیص منابع، از ضابطه آراء دلاری تبعیت می‌کند و نه از ضابطه حیاتی‌ترین نیازها. بنابراین، به سادگی ممکن است شیری که می‌تواند موجب تداوم سلامت یک بچه فقری شود؛ نصیب گریه یک فرد متمول گردد. زیرا سازوکار بازار، کالا را صرفاً به دست کسانی می‌دهد که قادر به پرداخت بهای بیشتری هستند، یعنی آنها بیشترین آراء پولی را در اختیار دارند.^۲

۱- همان مأخذ، صص ۸-۹.

2- P. Samuelson & W.D. Nordhouse, "Economics", 12th Edition 1983, P.49.

بر محور عناصر هفتگانه پیشنهادی برنامه عمران ملل متحد، ادبیات وسیعی در زمینه ارزیابی برنامه تغییر ساختاری وجود دارد که از طرح تفصیلی و یک به یک آنها نیز خودداری می‌شود. تلاش خواهیم کرد تا با توجه به جامعیت پدیده فقر و تحت تأثیر قرار گرفتن همه موارد هفتگانه امنیت عمومی از دیدگاه برنامه عمران ملل متحد، بحث‌های خود را حول محور فقر سازماندهی و از داده‌های موجود بر حسب مورد و در این راستا استفاده کنیم. زیرا مطالعات موجود به وضوح نشان می‌دهد که رابطه معنی‌داری میان فقر با امنیت اقتصادی، غذایی و بهداشتی از یک سو و نیز با جنبه‌های گوناگون امنیت فردی، اجتماعی، سیاسی و زیست‌محیطی از سوی دیگر وجود دارد. این مسئله‌ای است که با صراحة حتی از سوی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نیز مورد تأکید قرار گرفته^۱ و به همین دلیل است که از نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ میلادی به بعد، مسئله فقرزدایی به صورت گسترده‌تر و جدی‌تری

۱- در این زمینه منابع بیشماری قابل ذکر است. در اینجا برای رعایت اختصار صرفاً به سه منبع که هر یک از جنبه خاصی اهمیت دارند، اکتفا می‌شود:

الف. در سال ۱۹۹۲ روابط عمومی صندوق بین‌المللی پول اقدام به انتشار نشریه زیر کرد که کاملاً جنبه تبلیغاتی داشته، در جهت پاسخگیری به موج پر فشار افکار اعمومی جهان بر علیه برنامه تغییر ساختاری مورد تأیید ایشان قرار گرفته است:

I.M.F., "Ten Common Misconceptions about the I.M.F.", External Relation Department, Washington D.C., 1992.

ب. بانک جهانی نیز مکرر در گزارش‌های توسعه جهانی که هر ساله منتشر می‌نماید، براین مسئله تأکید داشته است. اما یکی از جالب‌ترین مقالاتی که در نشریات پژوهشی بانک جهانی انتشار یافته، مقاله زیر است که به طرزی بدیع، ابعاد گوناگون مسئله را تشریح کرده است:

Luis Serven & Andreas Solimano, "Private Investment and Macroeconomic Adjustment: A Survey". The World Bank Research Observer, Vol. 7, No.1, January 1992, PP. 95-114.

ج. بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، مشترکاً نشریه‌ای چاپ می‌کنند به نام Finance and Development. تاکنون در این نشریه نیز مکرر درباره این مسئله به صراحة اشاره شده است. برای نمونه، یکی از جالب‌ترین آنها به شرح زیر معرفی می‌شود:

George Kopits, "Reforming Social Security Systems", Finance and Development, June 1993.

در دستور کار صندوق بین‌المللی پول و سپس بانک جهانی قرار گرفت^۱ و در ادامه آن، ایده تعديل یا چهره انسانی مطرح گشت.^۲

در اینجا ذکر یک خاطره تاریخی بمناسبت نیست. زیرا در عین حال که به مشخص‌تر شدن ماهیت برنامه تعديل ساختاری کمک می‌کند، فضای امیدوارکننده‌ای نیز برای ملل توسعه نیافرته می‌تواند فراهم سازد، و بالاخره به هوشیاری و حساسیت نظام تصمیم‌گیری ما نسبت به پیامدهای برنامه تعديل ساختاری خواهد افزود.

در سال ۱۹۶۸ دویچک نخست وزیر وقت چکسلواکی، ایده سوسیالیسم با چهره انسانی را مطرح ساخت. در واکنش به این حادثه، برزنف دکترین حاکمیت محدود را در مورد کشورهای بلوك شرق ارائه کرد و براساس آن، زمینه‌های داخلی و اینتلولوژیک برای تجاوز به جمهوری چکسلواکی را فراهم ساخت و بالاخره یکی از خشونت‌بارترین و وفاخت‌آمیزترین تجربه‌های نقض حاکمیت ملی را به نمایش گذاشت.

آندره فوتتن، تحلیلگر بر جسته مسائل استراتژیک جنگ سرد، معتقد است که یکی از مهم‌ترین دلایل این اندازه عصبانیت و سبعیت که در مورد دویچک و نهضت او اعمال گردید، این است که ایده سوسیالیسم با چهره انسانی بلاfaciale این سؤال را به ذهن متبار می‌سازد که آیا مفهوم مخالف این عنوان، غیرانسانی بودن سوسیالیسم موجود نبود؟^۳

این مسئله به طور جدی درباره برنامه تعديل ساختاری نیز قابل طرح است. به ویژه اگر دقت کنیم که در اغلب کشورهای آمریکای لاتین، آفریقا، و حتی آسیا هنگامی که در ابتدای دهه ۱۹۸۰ میلادی، موج تحمیلی بر تامه تعديل ساختاری آغاز شد، حکومت را به دست نظامیان سپردند تا هرگونه واکنش

1- R. Gerster, OP. Cit.

2- Bo.Karlstrom & Goran Hyden, "Structural Adjustment as a Policy Process", World Development, 1992, P.1399.

3- آندره فوتتن، یک بستر و دو رویا: تاریخ تنش‌زدایی، ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی، نشر نو، چاپ اول، صص ۱۳۰-۱۳۳.

اجتماعی در برابر این برنامه را با حداقل خشونت پاسخ گویند: در این میان، به خصوص بانک جهانی تلویحاً مهم‌ترین شرط سیاستی موقبیت برنامه‌های تبدیل ساختاری در کشورهای توسعه نیافته را برخورداری از رژیم‌های خودکامه می‌دانسته و در این راستا تلاش می‌کرده است.^۱

نکته مهم و قابل تأمل دیگر، روند همزمان جایگزینی رژیم‌های دیکتاتوری نظامی با دموکراسی‌هایی از نوع به اصطلاح رقیق کشورهای توسعه نیافته با مطرح شدن ایده تبدیل با ابعاد انسانی است. نکته مهمی که در این چارچوب نظر استراتژیست‌ها را به خود جلب کرده است، تأثیرپذیری شدید این حاکمان جدید از صندوق بین‌المللی پول و آمریکاست.^۲ بعد از یک دوره مطالعات نسبتاً طولانی، در یک ارزیابی که از سوی بانک جهانی برای بررسی ریشه‌های بحران دائم‌دار در کشورهای جنوب صحرای آفریقا صورت پذیرفت، به طور صریح و بی‌پرده‌ای در یک گزارش رسمی بانک، گفته شد که ریشه مشکلات توسعه آفریقا، در بحران حکومت و نظام اداری نهفته است.^۳

سپس در گزارش توسعه جهانی در سال ۱۹۹۱ نیز تصريح گردید که تجربه تبدیل، ما را با واقعیت تلغی دولت‌های بی‌کفایت و غالباً فاسد، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه رویه‌رو ساخته است. راه حل پیشنهادی نیز به این ترتیب بیان گردید که آزادسازی سیاسی، عدم تمرکز اداری،

۱- یکی از منصفانه‌ترین و جامع‌ترین منابع در این زمینه کتاب زیر است:
John Toye, "Structural Adjustment and Employment Policy: Issues and Experience", Geneva, International Labour Office, 1995. PP. 3-8.

اما برای بحث بسیار جامع‌تر در این زمینه، منبع زیر که توسط سه تن از برجسته‌ترین همکاران بانک جهانی تهیه شده است، توصیه می‌گردد:

P. Mosley, J. Harrigan & J.Toye, Aid and Power: The World Bank and Policy Based Lending, Rout ledge, 1991.

2- Billis & J.Rocamorn, Low Intensity Democracy, Third World Quarterly, Vol.13, No.3, 1992.

این مقاله در ماهنامه ماه نو، فروردین، اردیبهشت ۱۳۷۲ ترجمه و انتشار یافته است.

3- Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, Washington D.C., the World Bank, 1989, P.60.

کاهش کنترل‌های اداری و اصلاح نظام اداری بر پایه مدل‌های غربی شرط لازم برای آزادسازی و رشد اقتصادی هستند.^۱ چنین به نظر می‌رسد که بانک جهانی در فرایند آزمون و خطای خود در مورد کشورهای توسعه نیافته، به یک استراتژی دووجهی دست یافت، البته این دو وجه از یکدیگر جدا و قابل تفکیک نیستند. این دو استراتژی عبارت بودند از اعمال حساسیت بیشتر نسبت به نحوه عملکرد دولت در کشورهای توسعه نیافته – که البته با برخوردهای موهن و تحقیرآمیز همراه بود – و نیز مطرح کردن گسترده و جدی اندیشه فقرزدایی. به نظر می‌رسد که خصلت پنهان‌کاری که ویژگی مشترک حکومت‌های خودکامه است، در طی تجربیات برنامه تعديل، زمانی مشولان بانک جهانی را از رسیدن جوامع توسعه نیافته به مرز انفجار آگاه می‌کرد که کار از کار گذشته و امکان تصحیح اشتباهات و مهار انفجار محدود بود. البته این پدیده یعنی مشروط ساختن وام و کمک‌ها به برقراری نظام خوب حکومتی و دموکراسی، در تاریخ معاصر کشورهای توسعه نیافته پدیده جدیدی نیست. برای مثال، برنامه جان کنندی به نام «اتحاد برای پیشرفت» که در چارچوب موازین جنگ سرد برای کشورهای امریکای لاتین طراحی شده بود، درباره چنین شرایطی تصریح داشت.^۲ نکته مهم دیگری که می‌بایست مورد توجه قرار گیرد، تفاوتی است که میان یک استراتژی درونزای فقرزدایی با آنچه که در چارچوب برنامه تعديل ساختاری سازماندهی می‌شود، وجود دارد.^۳

در اولی سمت‌گیری‌ها خصلت رادیکال دارند و یک مانع اساسی توسعه را به شکل بنیادی از میان بر می‌دارند؛ در حالی که در دومی، جهت‌گیری‌ها اصولاً

1- World Bank, World Development Report, New York: Oxford University Press, 1991, P.20.

2- M.Robinson, "Will Political Conditionality Work", IDS Bulletin, Vol. 24, No.1, 1993, PP. 58-9.

3- Irma Adelman, "A Poverty Focused Approach to Development Policy, in: The Political Economy of Development and Under Development, 1989, P.494.

جنبه بخشی دارد، و تا آنجا به مسئله فقر اهمیت می‌دهد که زمینه امکان‌پذیری تداوم برنامه تعديل ساختاری را فراهم سازد.^۱ از همین روست که در دیدگاه اول، محور و تکیه‌گاه اصلی تدوین یک استراتژی جامع اشتغال و آموزش و تلاش برای ارتقاء سرمایه‌های انسانی است، در حالیکه در دومی اساساً دستگیری از فقرا مورد توجه است. به دلیل اهمیت استثنایی مسئله فقر و نقش تعیین‌کننده آن بر روی جنبه‌های داخلی و خارجی امنیت ملی – بهویژه نقشی که در ایجاد گرایش به انواع انحراف‌ها و سوءرفتارهای اجتماعی داشته و می‌تواند منشأ گسترش انواع ناامنی‌ها و بی‌ثباتی باشد – در ادامه، بحث را براین محور دنبال خواهیم کرد.

تعديل ساختاری، فقر و امنیت عمومی

الف: مبانی نظری

برنامه تعديل ساختاری، اساساً یک برنامه کنترل تقاضاست و برای اعمال کنترل مزبور از طریق ترکیبی از تضعیف ارزش پول ملی، کاهش قابل توجه یارانه‌ها و سمت‌گیری‌های انقباض بودجه‌ای و اعتباری اقدام می‌شود. این اقدام به نوبه خود آثار قابل توجهی بر قسمت عرضه اقتصاد بر جای می‌گذارد و منجر به افت تولید کل می‌گردد. برای مثال تنها اعمال سیاست تضعیف ارزش پول ملی از سه طریق مستقیماً به انقباض عرضه کل می‌انجامد که عبارتند از: افزایش هزینه‌های جاری، واردات کالاهای واسطه‌ای، تغییر در دستمزدها به واسطه واستگی دستمزدها به نرخ ارز و کاهش حجم اعتبارات واقعی شرکت‌ها.^۲

به علاوه، به دلیل کاهش قابل توجه بودجه واقعی دولت از یک سو، و نقش تعیین‌کننده سرمایه‌گذاری‌های دولتی در اقتصادهای توسعه نیافته

1- A: G. Kopits, Ibid, P. 22. B: G. Edgaren, M. Moqtada and S. Sethuraman, "Structural Adjustment, by Whom, for Whom, I.L.O/Artep, New Delhi, 1987, P.4.

2- S. Edwards & A. Liaquat, "Economic Adjustment and Exchange Rates in Developing Countries", The University of Chicago Press, 1986, P. 34.

از سوی دیگر، ظرفیت‌های آتی تولیدی نیز تحت تأثیر این فرایند قرار می‌گیرند. همچنین در طول اجرای برنامه تعديل، معمولاً اصلاحات مالیاتی به طور کلی از دستور کار خارج می‌شود تا از آثار منفی آن بر روی نقش پویای مورد نظر برای بخش خصوصی در فرایند بهبود و رشد پیشگیری شود. این دقیقاً آن چیزی است که در تجربه آمریکای لاتین در دهه ۱۹۸۰ مشاهده گردید.^۱ همچنین تلاش برای دستیابی به نرخ‌های بهره مثبت منجر به افزایش قابل توجه نرخ بهره می‌شود. نرخ‌های بالای بهره نیز معمولاً منجر به افزایش بیشتر قیمت کالاهای تولیدی می‌شود، و سطح تولید را کاهش می‌دهد. هزینه‌های بالای وام گرفتن و محصول کمتر، تقاضا برای سرمایه‌گذاری را کاهش می‌دهد و به این ترتیب تورم همراه با رکود پدید می‌آید.^۲ این پدیده هنگامی که در کنار مجموعه‌ای از دیگر سیاست‌های اجرایی برنامه تعديل ساختاری از قبیل آنچه که به نام تعديل نیروی انسانی اشتهر یافته و عملاً حاکی از اخراج‌های وسیع نیروی کار به خصوص در بخش دولتی است، خصوصی‌سازی و آزادسازی اقتصادی قرار می‌گیرد، عملاً این مشکل را از هر سو با گسترش چشمگیر مواجه می‌سازد. به طوری که بی‌سابقه‌ترین ارقام تورم و بیکاری، به طور همزمان در کشور اجرا کننده این برنامه ظاهر می‌گردد. در اینجا نظریه‌پردازان و ارزیابی‌کنندگان برنامه تعديل ساختاری هر یک به تناسب دیدگاه خاص خود و تأکید بر جنبه‌های معین، بازنگاری این امر را بر روی فقر از زاویه نگرش ویژه‌ای مورد توجه قرار داده‌اند. برای مثال در پژوهشی که از سوی سازمان بین‌المللی کار در این زمینه انجام شده، تصریح شده است که فقر از سه طریق عمدۀ در معرض پی‌آمدهای برنامه تعديل ساختاری قرار می‌گیرند که عبارتند از:

۱- P. Meller, "Latin American Adjustment and Economic Reforms: Issues and Recent Experience," UNCTAD, Discussion Paper, No. 53, December, 1992, P.12.

۲- L. Taylor, "How Neoliberal Sermons Won't Solve the Economic Problems of the Developing World, M.I.T., December 1991, PP. 8-27.

- ۱- کاهش هزینه های عمومی به ویژه در زمینه های بهداشت و آموزش و پرورش،
- ۲- افزایش قیمت کالاها و خدمات مصرفی،
- ۳- کاهش اشتغال و سطح دستمزد ها و درآمدهای واقعی.^۱

در حالی که در پژوهشی دیگر، مسئله به ترتیب زیر مورد توجه قرار گرفته است:

- ۱- سیاست های تعديل ممکن است به خاطر تعديل قیمت ها و حذف یارانه های پرداختی به کشاورزان، باعث افزایش قیمت محصولات کشاورزی و غذایی گردند و از این طریق قدرت خرید اقشار فقیر را به ویژه در شهرها کاهش دهنند و امنیت غذایی اقشار آسیب پذیر شهری را به مخاطره اندازند.
- ۲- گروه هایی به نام فقرای جدید، در اثر از دست دادن مشاغل خود در بخش رسمی، پدیدار می شوند، و به هر حال بیکاری به عنوان یکی از علل اصلی فقر در کوتاه مدت افزایش می یابد.
- ۳- محدودیت های مالی دولت، که گاه منجر به کاهش امکان دسترسی اقشار فقیر به خدمات بهداشتی، آموزشی و در نتیجه فقر بیشتر آنها می گردد.^۲ پل استریتن جمع بندی بسیار جالبی را در این زمینه ارائه کرده است. وی می گوید: به طور کلی فشارهای وارد به فقرا در فرایند برنامه تعديل، از دو کanal عملده وارد می شود که عبارتند از تورم و بیکاری . بنا به تصریح وی، گاه تورم ظالمانه ترین مالیات بر فقرا خوانده می شود و ... گاه بیکاری را ظالمانه ترین مالیات بر فقرا می خوانند.^۳ همان گونه که ملاحظه گردید، در فرایند برنامه تعديل ساختاری، تورم رکودی در بی سابقه ترین ابعاد تاریخی خود ظاهر می گردد و بنابراین طاقت فرسانه این فشارها را از هر دو سو بر فقرا ظاهر می سازد. برخی نظریه های پردازان، رابطه بسیار معنی داری میان سمت گیری های انقباض اقتصادی دولت، افزایش تورم و بیکاری، و گسترش چشم گیر جرم و

1- System of Social Compensation, in Structural Adjustment, the Case of Honduras, Occasional Paper No. 5, I.L.O., March 1993, p.20

۲- علوی تبار، علیرضا. «فقر و سیاست های تعديل ساختاری در ایران»، فصلنامه راهبرد، شماره ۴، پاییز ۱۳۷۳، ص ۱۲۴.

3- P. Streeten, OP. Cit., P.1476.

جنایت قائل هستند و برای این ادعای خود شواهد تجربی تکان‌دهنده‌ای را نیز ارائه می‌دهند.^۱ این پدیده، رابطه میان برنامه تعديل ساختاری را با جنبه‌های فردی و اجتماعی امنیت بر حسب طبقه‌بندی برنامه عمران ملل متحد، البته با میانجی گری فقر، مشخص می‌سازد. در مورد امنیت زیست محیطی، رابطه فقر با روندهای پر شتاب تخریب محیط زیست نیز درست مانند جنبه‌های غذایی، بهداشتی و اقتصادی امنیت روش‌تر از آن هستند که نیاز به استدلال داشته باشند. البته در بحث شواهد تجربی مسئله، اطلاعات بیشتری ارائه خواهد گردید و بالاخره جنبه سیاسی مسئله نیز به اعتبار واکنش‌های ناشی از چنین وضعیتی موضوعیت پیدا می‌کند.

«تعديل ساختاری با ایجاد مصائبی سنگین برای تهی دستان و گروههای کم درآمد ... غالباً سبب ایجاد بی ثباتی می‌شود، موج شورش‌های گرسنگان در دهه ۱۹۸۰ این مسئله را تأیید می‌کند».^۲ و به این ترتیب است که به تدریج جنبه‌های داخلی و خارجی امنیت ملی با یکدیگر رابطه پر قرار می‌کنند. به نظر می‌رسد که این عبارت صریح که توسط یکی از برجسته‌ترین استراتژیست‌های معاصر اروپا مطرح شده است، به اندازه کافی گویا باشد که «فقر و ناآرامی، خارجی‌ها را به دخالت دعوت می‌کند».^۳

در اینجا می‌توان به طور جدی این سوال را مطرح ساخت که چرا کشورهای پیشرفته صنعتی استعمار هر نوع کمک و وامدهی به کشورهای در حال توسعه را منوط به اجرای برنامه تعديل ساختاری کرده‌اند.^۴ و تصریح می‌گردد که با فعال شدن برنامه‌های تعديل ساختاری، بسیاری از

۱- J. K. Galbraith , "The World Economy Today: The Larger View." I.L.O., Geneva, 1993, pp. 5-8.

۲- J. Walton & D. Seddon, "Free Markets and Food Riots: The Politics of Global Adjustment" Oxford, Black Well Publishers, 1994, ch.1.

۳- هلموت آشمیت، استراتژی بزرگ، ترجمه هرمز همایون پور، موسسه انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، چاپ اول، ۱۳۷۹، ص. ۱۲۰.

۴- سازمان ملل متحد، بحران بدھی‌ها، ترجمه کورس صدیقی، انتشارات مرکز استاد و مدارک اقتصادی - اجتماعی، سازمان برنامه و پروژه.

سرمایه‌گذاری‌ها در امور جاسوسی و کسب اطلاع، غیرضروری تشخیص داده شده است.^۱

ب. خواهد تجربی

یکی از رایج‌ترین تعابیری که برای دهه ۱۹۸۰ یعنی دوران اجرای برنامه تعديل ساختاری در آمریکای لاتین و آفریقا انتخاب شده، عنوان دهه از دست رفته است و اغلب ناظر بر تخریب‌ها و اتلاف‌های عظیم در زمینه سرمایه‌های انسانی و فیزیکی و تاریکاتر شدن چشم‌اندازهای توسعه در این قسمت از جهان ماست: «دهه ۱۹۸۰ در آمریکای لاتین، دهه از دست رفته نامیده شده است. متوسط نرخ‌های رشد سالانه در کشورهای آمریکای لاتین که تا قبل از سال ۱۹۸۰ برای دو دهه قبل (۱۹۶۰-۱۹۸۰) معادل ۵٪ بود، در طی سال‌های ۱۹۹۰-۱۹۸۰ به رقم متوسط سالانه ۱۳٪ رسید. با توجه به نرخ رشد به نسبت بالای جمعیت (۲٪ در طی دهه ۱۹۸۰ و ۰٪ در طی دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۶۰) سطح درآمد سرانه متوسط در سال ۱۹۹۰ معادل ۹٪ کمتر از سال ۱۹۸۰ بود. در برخی از کشورها مانند آرژانتین، بولیوی، پرو و ونزوئلا در سال ۱۹۹۰ سطح درآمد سرانه متوسط حتی از سطح مشابه سال ۱۹۷۰ هم کمتر شد.^۲ گستره و عمق دستاوردهای تأسیس‌بار این دوره در هر یک از زیرسیستم‌های نظام اجتماعی، به تنهایی می‌تواند منشأ وقفه‌های بنیادی در فرایند توسعه هر کشور باشد، که ذکر جزئیات آنها از حوصله بحث حاضر خارج است. ما در چارچوب انتخابی برای این بحث سعی خواهیم کرد که «سرمایه‌های انسانی» و نحوه برنامه تعديل آنها را در مرکز توجه قرار دهیم و دو عنصر کلیدی تورم و بیکاری در این زمینه بیشتر مورد توجه قرار خواهد گرفت. ابتدا و با هدف ارائه معیاری برای مقایسه، توجه به این نکته لازم است که در کشور ما در هیچ‌یک از سال‌های درگیری و جنگ تحمیلی نرخ تورم از مرز ۳٪ تجاوز نکرد.

۱- روزنامه جمهوری اسلامی، شنبه، ۱۸ مهر ۱۳۷۱، ص. ۱۶.

2- Patricio Meller, OP. Cit., P.4.

ضمن آنکه در سال ۱۳۶۴ یعنی سال قبل از شوک معکوس نفتی، تورم یک رقمی (کمتر از ۰.۵٪) در کارنامه عملکرد اقتصادی ایران، آنهم در شرایط جنگ ثبت شده است.

با در نظر گرفتن آثار تورمی در این سطح و حساسیت و واکنش‌هایی که بر می‌انگیخت، کافی است توجه کنیم که در برخی از کشورهای آمریکای لاتین در سال‌های میانی دهه ۱۹۸۰؛ تجربه تورم با نرخ بالغ بر ۲۸ هزار درصد ثبت شده است.^۱ کافی است توجه کنیم که در شرایط تورمی، وقتی در آستانه تورمی با نرخ‌های بالای ۱۰٪ در یک جامعه متعارف قرار می‌گیریم، پیامدهای گسترده آن در عرصه مسائل اجتماعی و ایجاد تزلزل در رفتارها و اخلاقیات مردم به حدی است که حتی در کتاب‌های اقتصادی در کنار ارزیابی آثار وسیع اقتصادی تورم بر روی الگوهای تولید، مصرف، وضعیت تراز پرداخت‌ها، توزیع درآمدها و ثروت‌ها و ...، به صراحت بحث از اثر اخلاقی مطرح می‌شود و نسبت به این زمینه نیز به سیاست‌گذاران هشدار داده می‌شود.^۲

این در حالی است که بدون استثناء، در تجربیات عملی تعدیل ساختاری، همزمان با موج فزاینده و سرکش قیمت‌ها، سطح دستمزدهای واقعی نیز با کاهش‌های عملی رویه رومی گردد، به ریاضت اقتصادی ابعادی مضاعف می‌بخشد، و شکنندگی سیستم را به غایت افزایش می‌دهند. براساس شواهد موجود، در تجربه آمریکای لاتین در دهه ۱۹۸۰ میزان حداقل حقوق یعنی دریافتی‌های بالغ بر ۵۰٪ کل نیروی کار شهری، کاهش‌های چشمگیری را نشان می‌دهد. این مستله با معیارهای گوناگون مورد توجه نظریه‌پردازان مختلف قرار گرفته است. به طور مثال دستمزد به عنوان درصدی از کل هزینه‌های دولت مرکزی در کشورهای این منطقه از ۲۰٪ در سال ۱۹۷۹ به ۱۵٪ در سال ۱۹۸۸

1- Ibid. P.4.

۲- به عنوان یک نمونه مبحث تورم به کتاب زیر مراجعه شود: دکتر فریدون تفضلی، اقتصاد کلان، نشر نی، چاپ اول، تهران، ۱۳۹۶.

رسیده است و حدائق دستمزد نیروی کار شهری در پر ۷۴٪، در اکوادور ۰۸٪ و در مکزیک ۵٪ کاهش نشان می‌دهد.^۱

در تجربه ترکیه، اجرای برنامه تعديل ساختاری موجب گردید که نرخ دستمزد واقعی بین سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۸ به میزان ۲۵٪ کاهش یابد؛ بعلاوه سهم دستمزد در ارزش افزوده صنایع کارخانه‌ای نیز از ۳۸٪ در سال ۱۹۷۹ یعنی سال قبل از روی کارآمدن ژنرال‌های کودتاچی به ۲۲٪ در سال ۱۹۸۵ رسید.^۲ براساس مطالعات و پژوهش‌های یونیسف، به طور هم‌زمان شوک‌های دیگری نیز بر سرمایه‌های انسانی کشورهای توسعه‌یافته وارد می‌شود که در تکمیل حلقه‌های پیش‌گفته و ایجاد زمینه‌های تحریک و بحران آفرینی به سهم خود نقش ایفا می‌کند. برای مثال، مطالعات مزبور نشان می‌دهد که یک‌سوم کشورهای آفریقایی، ده‌کشور آمریکای لاتین و چند کشور آسیایی در طی سال‌های اخیر هزینه سرانه آموخت و پرورش خود را کاهش داده‌اند. در برخی از کشورهای آفریقایی هزینه سرانه واقعی هر دانش‌آموز بین سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۶ برای مدارس ابتدایی ۲۵٪ و برای تحصیلات متوسطه تا ۳۵٪ کاهش و افت داشته است. براساس تخمین‌های موجود، هزینه سرانه هر محصل به قیمت واقعی در مقطع ابتدایی در متجاوز از نیمی از کشورهای کمتر توسعه یافته در طی دهه ۱۹۸۰ بالغ بر ۵۰٪ کاهش نشان می‌دهد.^۳

براساس مدارک منتشر شده توسط یونیسف، به واسطه اعمال سیاست‌های مورد نظر صندوق بین‌المللی پول در چارچوب برنامه تعديل ساختاری،

۱- جمز پترس و استیو وی‌آمن، افسانه و واقعیت در بازارهای آزاد آمریکای لاتین، ترجمه رضا رئیس طوسی، ایران فردا، شماره ۳، مهر و آبان ۱۳۷۱، صص ۷۱-۷۰.

2- Yeldan, A. E, "Surplus Creation and Extraction under Structural Adjustment: Turkey, 1980-1992", Review of Radical Political Economy, Vol. 27, 1993, P.54.

3- Adjustment and Human Resource Development, Report No. VI, ILO, Geneva, 1992, PP.8-9.

در بخش بهداشت و اعمال محدودیت در زمینه ارائه خدمات بهداشتی، سالانه ۵۰۰ هزار کودک جان خود را از دست می‌دهند.^۱

در یک مطالعه موردی درباره مسائل بهداشتی در کشور پرو، مشخص گردید که با افزایش قیمت معادل ۵۰٪ در خدمات بهداشتی و درمانی پس از حذف یارانه‌های مربوط، میزان استفاده از این خدمات به طور متوسط ۱۷٪ کاهش یافته است.^۲ در زیر نیز به واسطه واگذاری بخش بهداشت به بخش خصوصی با وجود بهبود وضع ساختمانی درمانگاه‌ها و پرشدن قفسه‌ها از دارو، به علت گرانی ویزیت از تعداد مراجعین کاسته شد. همچنین در نمونه‌ای مشابه در بیمارستان شهر دانشگاهی ایباوان در نیجریه، عده بیماران مراجعت کننده به کمتر از یک سوم تعداد مراجعین نسبت به سال ۱۹۹۰ کاهش یافت.^۳ شبیه چنین روندهایی را در زمینه بیکاری نیز می‌توان ملاحظه نمود. براساس آمارهای موجود در آمریکای لاتین، در فاصله سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۸ رقم بیکاران به حدود ۴۴٪ کل نیروی کار رسید.^۴ براساس آمارهای یونیسف در کشورهای آفریقایی اجرایکننده برنامه تعديل ساختاری، ۳۵ تا ۵۰ درصد فارغ‌التحصیلان و ۶۰ تا ۸۰ درصد ترک تحصیل کنندگان با بیکاری مواجه بودند.^۵

در یک ارزیابی از عملکرد برنامه تعديل ساختاری در زمینه اشتغال در تجربه مکریک نیز چنین آمده است: اغلب به نظر می‌رسد که آثار اجتماعی - اقتصادی سایر اجزای برنامه‌های تعديل، نسبت به آنچه که به خصوصی‌سازی مربوط می‌گردد، جدی و فوری‌تر است. تثییت حقوق‌های پرداختی، تنزل دستمزدها، قطع بودجه‌های سرمایه‌گذاری و خدمات اجتماعی، کاهش سوسیلهای

۱- روگن اشتیاس، پاول، «علیه بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول» ترجمه کاظم رشد، نشر یادآوران، چاپ اول، ۱۳۷۱، ص ۱۰۰.

۲- معاونت امور اقتصادی وزارت اقتصاد و دارایی، سیاست‌های حمایتی از قشرهای آسیب‌پذیر، ۱۳۷۲، ص ۲۲.

۳- مقاله بانک جهانی و برنامه شکست خورده، روزنامه اطلاعات، ۱۳۷۴/۸/۳۰، ص ۱۲.

۴- جیمز پتراس و استیو وی‌آس، همان مأخذ، صص ۷۰-۷۱.

۵- Bade Onimode, OP. Cit, P.2.

صرف کنندگان، تضعیف ارزش پول ملی احتمالاً با سرعت بیشتری نسبت به خصوصی سازی نتایج خود را آشکار می‌سازند. این مسئله قابل ملاحظه است که در مکزیک بین سال‌های ۱۹۸۱-۱۹۸۳، تنها در بخش رسمی اقتصاد ۱/۵ میلیون فرست شغلی از بین رفت و این در حالی بود که هنوز خصوصی سازی در دستور کار قرار نگرفته بود.^۱

در ارزیابی تجربه مکزیک که به کی از بی‌سابقه‌ترین انفجارهای اجتماعی - سیاسی منجر گردید، تصریح شده است که بر حسب نظر کارشناسان صندوق، عدم تعادل داخلی مالی، سرمنشأ اصلی گرفتاری‌های اقتصادی و مالی به حساب می‌آمد. بنابراین اهداف اصلی برنامه، بازسازی و برقراری تعادل کلان اقتصادی و پیشگیری از انحراف جدی مسیر قیمت‌ها بود. اهداف عمده مهار تورم و تقلیل کسری تراز پرداخت‌ها اعلام شد.

دو ابزار مدیریتی و هدایتی مورد استفاده در جهت دستیابی به این هدف‌ها، تغییر کسری بودجه و کاهش ارزش پزو در مقابل سایر ارزها بود. به علاوه، گرچه اهداف مربوط به دستمزدها به صراحة ذکر نمی‌شد، اما تضعیف ارزش پول ملی، تغییر دستمزدهای واقعی را نیز الزامی می‌ساخت. در عمل برنامه شامل دو مرحله بود: در خلال گام اول با یک شوک از پیش تعیین شده، تغییر فاحشی در کسری بودجه به عمل آمد و پول ملی مکزیک نیز یک تضعیف اساسی را تحمل نمود. نتایج حاصل، با عنایت به تورم، آنچنانکه انتظار می‌رفت، امیدبخش نبود و کاهش تولید بسیار بیشتر از میزان پیش‌بینی شده اتفاق افتاد. برنامه صندوق بین‌المللی پول برای سال ۱۹۸۳، تورمی با نرخ ۵۰٪ را در سال مزبور در نظر گرفته بود، که در عمل بالغ بر ۸۰٪ گردید. ضمن آنکه نرخ رشد تولید ناخالص داخلی نیز که صفر در نظر گرفته شده بود، عملاً ۴/۲٪ کاهش داشت دستمزدهای واقعی به کلی متتحمل یک کاهش شدید

1- H. Bienen & J. Waterbury, "The Political Economy of Privatization in Developing Countries", In The Political Economy of Development and Under Development, 1989, P.388.

معادل نزدیک به ۳۰٪ طی دوره ۱۹۸۲-۸۵ شد. علاوه بر این، سهم دستمزدها در کل درآمد از ۴۲٪ در سال ۱۹۸۱ به ۳۱/۲٪ در سال ۱۹۸۵ تقلیل یافت مخارج سرانه واقعی در آموزش و پرورش، بهداشت عمومی و تأمین اجتماعی به ترتیب معادل ۷۶٪، ۷۸٪ و ۶۳٪ سهم آنها در سال ۱۹۸۲ بود به این ترتیب افزایش قابل ملاحظه‌ای در بزهکاری مشاهده گردید.

نرخ رشد بزهکاری در سال ۱۹۸۲، ۹٪ و در سال ۱۹۸۳ (سالی که بیشترین کاهش در تولید و دستمزد به وقوع پیوست) ۱۵٪ افزایش داشت اسفبارتر اینکه با وجود تلاش‌های دولت (و باید اضافه نمود، شکیبایی وصف ناپذیر مردم مکزیک) نه ثبات قیمت‌ها و نه رشد اقتصادی هیچکدام تا سال ۱۹۸۵ به حال اولیه خود برنگشت.^۱

بررسی تجربه ایران

از آنچه که در چارچوب مباحث نظری و شواهد عام تجربی مطرح گردید؛ علی‌رغم تفاوت‌های چشمگیر میان شرایط، مسائل، امکانات و محدودیت‌های بین کشورها، به روشنی ملاحظه می‌شود که گرچه گستره و عمق خصلت فقر‌آفرینی برنامه تعديل بر حسب هر کشور می‌تواند متفاوت باشد، اما به هر حال، درباره اصل مسئله کمتر می‌توان تردید کرد.

در مورد تجربه کشورمان در زمینه اجرای برنامه تعديل، ذکر چند نکته مقدماتی ضروری به نظر می‌رسد:

هنگامی که برنامه تعديل در ایران عملاً به اجرا گذاشته شد، هنوز پایه‌های قانونی آن فراهم نشده بود؛ بلکه به تازگی و فقط چند ماه قبل از آغاز برنامه تعديل ساختاری و بهدبناهی کش و قوس‌های طولانی، برای اولین بار پس از پروژی انقلاب اسلامی، اولین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور با طی فراز و نشیب‌های کارشناسی و قانونی برای اجرا به دولت ابلاغ شده بود.

1- Economic Crisis, Adjustment and Life-Level in Mexico, World Development, Vol. 18, No.10, 1990, PP.1325-42.

مسئلان اقتصادی وقت، تا مدتی درباره وجود برنامه دیگری غیر از برنامه مصوب نظام به کلی سکوت می‌کردند و مدعی بودند که اقدام اولیه‌شان در زمینه تضعیف ارزش پول ملی و با شعار ارز رقابتی، صرفاً گامی در جهت حرکت به سمت قیمت‌های تعادلی است و نه بیشتر. مطرح کردن ایده «قیمت تعادلی» به عنوان یک قیمت معین که با سازوکار مزبور می‌توان به آن دست یافت، از نظر آکادمیک فاقد هرگونه وجاهت علمی بود. دانشجویان رشته اقتصاد در همان اولین روزهای آغاز تحصیل در این رشته، هنگامی که با مفاهیم پایه‌ای علم اقتصاد آشنا می‌شوند، می‌آموزند که منحنی‌های عرضه و تقاضا، «مکان هندسی» نقاط تعادلی هستند که به ازای هر مقدار معین در عرضه کل، سطح قیمت خاصی را نشان خواهند داد. با همه انتقادات و اعتراضاتی که در سطح دانشگاهها و رسانه‌ها نسبت به مغایرت این سیاست با مفاد برنامه مصوب توسعه کشور مطرح گردید؛ این سیاست همچنان تعقیب شد و تنها به این وعده اکتفا گردید که قیمت ارز را به صورت پلکانی پایین خواهیم آورد. گری خود نیز می‌دانستند که تضعیف ارزش پول ملی آن هم در سطح تکان‌دهنده‌ای که اتفاق افتاد، حل کننده مشکلات کشور نخواهد بود.

در مرحله بعدی و به صورتی به ظاهر برنامه‌ریزی نشده، سایر اجزای برنامه تعديل ساختاری - به عنوان جهت‌گیری‌های جدید اقتصادی - از سوی مسئلان وقت مطرح شد. به این ترتیب بود که آزادسازی واردات، حذف سویسیدها، خصوصی‌سازی، تعديل نیروی انسانی، کاهش حجم و اندازه دخالت دولت در اقتصاد، حرکت به سمت قواعد استاندارد بازار و ... یکی بعد از دیگری مطرح و به موقع به اجرا گذاشته شدند، بدون آنکه کوچکترین اشاره‌ای به منزلت قانونی این اقدامات در چارچوب برنامه توسعه مصوب نظام صورت گیرد. تا آنکه پس از حدود ۵ سال که از اجرای عملی برنامه تعديل می‌گذشت، جزوه‌ای که مبنای همه این اقدامات قرار گرفته بود، و در ابتدا در سطحی بسیار محدود و با طبقه‌بندی «سری» توزیع شده بود، به صورت آشکار و علنی و در ردیف نشريات عادی و همگانی از سوی

سازمان برنامه و بودجه منتشر و در معرض فروش قرار گرفت.^۱ با کمال تأسف با وجود حاکمیت نظام اسلامی و با وجود پایگاه وسیع مردمی نظام، فشارهای وارد بر گروههای ضعیف درآمدی طی این دوره، ابعاد کم‌سابقه‌ای در دوران بعد از پیروزی انقلاب اسلامی پیدا کرد که بر محور مثلث تورم، بیکاری، فقر و رابطه آنها با امنیت عمومی بحث را ادامه می‌دهیم.

در مورد روند تورم در دوره اجرای برنامه تجدید ساختاری با توجه به آنکه ارقام رسمی به اندازه کافی گویاست و همه آحاد مردم آثار آن را با پوست و گوشت خود لمس می‌کنند، نیاز چندانی به استدلال و تحلیل وجود ندارد. در گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۳ تصریح شده است که:

«طی سال‌های اخیر سطح عمومی قیمت‌ها روندی صعودی داشته است. این روند در سال ۱۳۷۳ نیز ادامه یافت، به طوری که در سطح خرده فروشی و عمده فروشی کالاها در این سال، به ترتیب به $\frac{35}{2}$ و $\frac{24}{4}$ درصد رسید... نرخ تورم در سطح عمده فروشی آهنگ فزاینده‌ای داشته و طی ۶ سال بیش از دو برابر شده است... تورم در سطح خرده فروشی نیز با آهنگی کنتر همین روند را طی نموده است... همچنین نرخ رشد قیمت کالاهای سرمایه‌ای در مقایسه با کالاهای و خدمات مصرفی بیشتر بوده، و در مورد کالاهای مصرفی نیز سبد مصرفی دولت در مقایسه با خانوارها از تورم آسیب بیشتری دیده است... اگر شکاف تقاضا را بر حسب تقديرنگی به تولید ناخالص داخلی واقعی تعريف کنیم، این شاخص در سال ۱۳۷۳، نسبت به سال قبل ۲۵۰ درصد رشد نموده است».^۲

۱- گزارش «برنامه تجدید ساختاری براساس تجدیدنظر در نرخ ارز و جران‌های اقتصادی آن»، دفتر اقتصاد کلان، سازمان برنامه و بودجه، اسفند ۱۳۶۹. این گزارش ابتدا با طبقه‌بندی سری چاپ شد اما در سال ۱۳۷۷ در زمرة نشریات عادی سازمان برنامه و بودجه انتشار عمومی یافت.

۲- سازمان برنامه و بودجه، گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۳، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات، چاپ اول، ۱۳۷۵، صص ۷۳-۷۶.

میانگین نرخ تورم در طی دوران اجرای برنامه تغییر ساختاری ۲۵٪ بوده است.^۱ این نسبت طی ۵۰ سال اخیر در تاریخ اقتصادی ایران بسیار بوده و حتی قابل مقایسه با میانگین تورم کشور طی سال‌های دوره جنگ تحمیلی هم نیست. با توجه به ابعاد مسائل کشور در دوران جنگ تحمیلی و مقایسه آن با امکانات موجود از یک طرف، و شرایط دوره بعدی از سوی دیگر، عمق آثار برنامه تغییر ساختاری بهتر درک خواهد شد.

در مورد مسئله بیکاری، ابهامات موجود قدری بیشتر است. از یک طرف هنگامی که لایحه پیشنهادی دولت برای برنامه پنج ساله کشور تدوین می‌شد، در پیوست لایحه مزبور تصریح شده بود که به دلیل وضعیت بحرانی کشور در این زمینه، به رغم همه تمییداتی که در طی برنامه اول تدارک دیده خواهد شد، میزان بیکاری جمعیت فعال، کم و بیش در حد سال قبل از اجرای برنامه باقی خواهد ماند. به علاوه پیش‌بینی شده بود که ۶۳٪ از فرصت‌های شغلی جدید ایجاد شده، مربوط به بخش ساختمان و مسکن و صنایع و خدمات وابسته به آن باشد.^۲ در پیوست قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، فصل مربوط به جمعیت، نیروی انسانی و اشتغال به کلی حذف شد و هیچ بحثی در این زمینه صورت نگرفت. تنها در قسمت «تصویر کلان برنامه» بدون هیچ توضیح مشخصی گفته شده است که هدف کمی برنامه، تقلیل نرخ بیکاری از ۱۵/۹٪ فعلی به ۱۳/۴٪ در انتهای برنامه است.^۳

۱- اداره بررسی‌های اقتصادی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگاه‌های اقتصادی، شماره ۵، سه ماهه دوم سال ۱۳۷۵، ص ۱.

۲- سازمان برنامه و بودجه، پیش‌نویس لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۸، ص ۱۸۴.

۳- سازمان برنامه و بودجه، پیوست قانون برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۲-۱۳۷۸)، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات، چاپ اول، ۱۳۷۹، ص ۲-۱۰.

اگر این دومی را مبنای عمل قرار دهیم، با توجه به اینکه سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های کلی تغییری نکرده، و صرفاً بر حجم سرمایه‌گذاری‌های پیش‌بینی شده در لایحه افزوده شده است، ملاحظه می‌گردد روند مزبور از یکسو منوط به انجام همه سرمایه‌گذاری‌های پیش‌بینی شده است و از سوی دیگر نقش بخش ساختمان و مسکن همچنان اساسی و کلیدی است. در گزارش عملکرد برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور که در سال ۱۳۷۱ انتشار یافت و سال‌های ۱۳۶۸، ۱۳۶۹ و ۱۳۷۰ را در بر می‌گیرد، در زمینه روند تحولات سرمایه‌گذاری و نیز بخش مسکن و ساختمان چنین آمده است: «بعد از روند چندین ساله کاهش سرمایه‌گذاری که نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی را تا حد ۱۲/۱٪ در سال ۱۳۶۷ تقلیل داده بود، برنامه اول توسعه درجهت اصلاح روند مزبور، با پیش‌بینی برنامه‌های تشویقی برای سرمایه‌گذاری، ارتقاء این نسبت را در سه سال اول برنامه به ترتیب ۱۴/۸، ۱۲/۳ و ۱۹/۸ درصد در نظر گرفته بود ... این نسبت در سه سال اخیر تنها معادل ۷/۴، ۱۳/۳ و ۱۲/۱ درصد افزایش یافت. روند رشد سرمایه‌گذاری طی سه سال اول برنامه به طور متوسط حدود ۱۰/۶ درصد در سال بوده که پایین‌تر از رشد ۱۹/۷ درصدی پیش‌بینی شده در برنامه اول است.

پایین همین صفحه تصریح شده که نسبت‌های مزبور مبتنی بر برآوردهای سازمان برنامه است؛ در حالی که اگر برآوردهای بانک مرکزی مبنای داوری و ارزیابی باشد، نسبت‌های تحقق یافته سرمایه‌گذاری، نسبت به اهداف برنامه سقوط شدیدتری را نشان می‌دهد. براساس گزارش مزبور، اختلاف برآورد میان بانک مرکزی و سازمان برنامه فقط برای سال ۱۳۷۰ به اندازه تفاوت میان رقم ۸۰۵۴ میلیارد ریال برآورد سرمایه‌گذاری انجام شده براساس برآورد بانک مرکزی و رقم ۸۵۰۰ میلیارد ریال برآورد شده توسط سازمان برنامه است.^۱

۱- سازمان برنامه و بودجه، عملکرد برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۰-۱۳۶۸)، ص.۳

در همین زمینه، روزنامه همشهری در تاریخ بیستم شهریور ماه ۱۳۷۲ مصاحبه‌ای با رئیس وقت موسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه انجام داده است که توضیحات وی برای تکمیل این بحث مفید است. براساس اظهارات وی، در برنامه اول پیش‌بینی شده بود نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی ۱۹/۷ درصد در سال رشد کند. اما عملاً این نسبت طی چهار سال اول برنامه فقط ۱۰/۶ درصد در سال رشد کرده است. نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی از ۱۲/۱ درصد در سال ۱۳۶۷ به ۱۳/۲ درصد در سال ۱۳۷۱ رسیده است. وی ادame می‌دهد که همچنین باید توجه داشت که ارقام ذکر شده برای سرمایه‌گذاری در بالا دربرگیرنده استهلاک سرمایه‌های موجود بین ۱۰ تا ۱۲ درصد از تولید ناخالص داخلی است و این نمایانگر آن است که سرمایه‌گذاری خالص در کشور بسیار ناچیز است. نکته مهم دیگر تفکیک بین سرمایه‌گذاری دولتی و غیردولتی است. رشد سرمایه‌گذاری غیردولتی طی ۴ سال اول برنامه ۱۴/۱ درصد بود. اما رشد سرمایه‌گذاری غیردولتی در همین مدت تنها ۸ درصد بوده است. یعنی نسبت سرمایه‌گذاری غیردولتی به تولید ناخالص داخلی، اصلًاً افزایش نیافرته است.^۱

بالاخره در گزارش ارزیابی عملکرد برنامه اول ادعا شده است که در نتیجه سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در طول برنامه، نسبت تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی به تولید ناخالص داخلی به ۱۷/۳ درصد در سال ۱۳۷۳ رسید که از رقم پیش‌بینی شده در برنامه (۱۷ درصد) بیشتر است. اما جدول ۲ که در انتهای همین گزارش آمده، نشان می‌دهد که جز سال مزبور در همه سال‌های دیگر طول برنامه، عملکرد سرمایه‌گذاری نسبت به اهداف پیش‌بینی شده در قانون برنامه فاصله نسبتاً تکان‌دهنده‌ای دارد. جدول مزبور فاصله‌ها را به شرح زیر تصویر کرده است:^۲

۱- روزنامه همشهری، ۲۰ شهریور ۱۳۷۲، ص ۱۰.

۲- سازمان برنامه و بودجه، گزارش ارزیابی عملکرد برنامه اول، ص ۱-۲ و جدول ۲.

جدول ۱- تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی طی سالهای ۱۳۷۲-۱۳۶۸

۱۳۷۲		۱۳۷۱		۱۳۷۰		۱۳۶۹		۱۳۶۸		سال
تشکیل سرمایه	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	ثابت ناخالص داخلی
۱۷/۳	۱۷	۱۶/۶	۱۸/۲	۱۶/۴	۱۹/۸	۱۲/۹	۲۰/۰	۱۲/۸	۱۷	مأخذ: جدول ۳ گزارش ارزیابی عملکرد برنامه اول

براساس گزارش ارزیابی عملکرد سه ساله اول برنامه، در حالی که برای بخش ساختمان در سه سال اول برنامه رشدی معادل $18/9$ درصد به طور متوسط پیش‌بینی شده بود، متاسفانه رشد این بخش در سال اول همچنان منفی ($-1/7$ - درصد) و در سال دوم رشد اندک $2/9$ درصد را داشت. اما در سال 1370 رشد این بخش به میزان $8/8$ درصد رسید. با این حال رشد متوسط $3/2$ درصد در سال، طی سه سال اول، با اهداف پیش‌بینی شده فاصله بسیار دارد.^۱ و بالاخره در گزارش نهایی ارزیابی عملکرد برنامه اول توسعه کشور آمده است که در برنامه اول با در نظر گرفتن حجم بازسازی‌های مورد نیاز کشور، رشد ارزش افزوده این بخش معادل $14/5$ درصد در سال پیش‌بینی شد. اما در عمل این رقم به $3/5$ درصد در سال محدود گردید.^۲

با توجه به اطلاعات فوق، می‌توان گفت حتی اگر برنامه تعديل ساختاری نیز در کشورمان به اجرا در نیامده بود روندهای مربوط به بیکاری در کشورمان، وضعیت حادتری را می‌بایست نشان دهد. زیرا با توجه به نقش تعیین کننده سرمایه‌گذاری‌های پیش‌بینی شده در ایجاد فرصت‌های شغلی و به ویژه اهمیت استثنایی بخش ساختمان در این زمینه، فاصله‌های تکان‌دهنده ذکر شده در بالا به اندازه کافی در این زمینه روشنگر است. بنابراین، هنگامی که آثار منحوب سیاست‌هایی چون تضعیف ارزش پول ملی، آزادسازی واردات، خصوصی‌سازی،

۱- سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد برنامه اول توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی، ۱۳۶۸-۷۰، ص ۲.

۲- سازمان برنامه و بودجه، گزارش ارزیابی عملکرد برنامه اول، توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی، ص ۲-۱.

کاهش حجم و اندازه دولت در اقتصاد و بالاخره به اصطلاح تعديل نیروی انسانی را نیز به این لیست اضافه کنیم، ابعاد حاد و وحشتناک بیکاری در کشورمان بهتر نمایانده می‌شود. در این زمینه کافی است توجه داشته باشیم که براساس محاسبات انجام شده، هر یک میلیارد دلار واردات کالاهای ساخته شده به معنی حداقل از دست دادن امکانات شغلی بیش از ۱۰۰ هزار نفری نیروی کار در شرایط ایران و در طی یک سال محسوب می‌گردد.^۱

يعنى صرفاً از طریق یکی از سیاست‌های اجرایی برنامه تعديل ساختاری، یعنی آزادسازی واردات، وضعیت بیکاری در کشورمان تا این اندازه ملتهدتر خواهد شد. پیوند برنامه تعديل ساختاری با ویژگی برجسته ساخت جمعیتی کشور - جوان بودن بیش از اندازه - چشم‌اندازهای امنیت عمومی کشور را همراه با مخاطرات بسیار جدی نشان می‌دهد. زیرا استراتژی‌های امنیت عمومی در کشورهای توسعه‌نیافته بر این نکته اتفاق نظر دارند که هر قدر جمعیت بیکار و جوان بیشتر باشند، بی ثباتی سیاسی افزایش می‌یابد. زیرا هزینه فرست مشارکت در آشوب‌های سیاسی برای جوانان و بیکاران بسیار اندک است.^۲

مطالعات موجود، حکایت از آن دارد که نیمی از خانواده‌های ایرانی (حدود ۶ میلیون خانوار) در شرایط نامناسبی از نظر گذران زندگی قرار گرفته‌اند. تقریباً دو سوم این خانواده‌ها به بخش‌های ساختمن و خدمات (عمومی - اجتماعی - شخصی) وابسته‌اند، و بقیه عمدها به سطوح کارگری بخش‌های صنعت و معدن، رده‌های پایین شغلی (حمل و نقل، اتبارداری و ارتباطات) و خدمات بانکی تعلق دارند، و یا در جرگه کشاورزان بدون زمین‌اند.^۳

۱- محمد تقی‌زاده، «ژاپن و سیاست‌های امنیت اقتصادی آن»، نشر نگارش، چاپ اول، تابستان ۱۳۶۶، ص ۱۰۹.

۲- احمد میدری، همان مأخذ، صص ۱۷۲-۱۷۳.

۳- محمد علیزاده و محمد ماهر «بهره‌وری نیروی کار نمادی از تابه‌بری‌های شدید درآمدی در ایران»، «فصلنامه اقتصاد کشاورزی و توسعه، ویژه جمعیت و نیروی انسانی»، ۱۳۷۳، ص ۱۲۷.

جنبه مهم دیگر مسئلله، ظهور ابعاد بی‌سابقه‌ای از پدیده پرکاری و چندپیشگی در نیروی کار موجود کشور است که آثار و پی‌آمدهای امنیتی - اجتماعی آن در کوتاه‌مدت ظاهر شده و آثار تخریبی آن بر فرایند توسعه کشور در میان مدت و بلندمدت ظاهر می‌شود. این پدیده به تدریج به شکل روزافزونی سلامت نظام اقتصادی و نظام شغلی جامعه را به خطر انداخته، در جریان طبیعی ورود نیروی کار چوان به عرصه تولید ایجاد اختلال می‌کند و جامعه را با زمینه‌های آسیب‌پذیری اجتماعی تازه‌ای روبه رو می‌سازد.

شایان ذکر است که ورود این پدیده به صحنه تولید فعالیت‌های اقتصادی کشور، ناشی از خواست، اراده و تمایل خود نیروی کار نیست. بلکه زایده و عارضه شرایط تورمی اقتصاد و صعود بی‌رویه قیمت‌هاست که با وجود تلاش‌های جدی مسئولان امور، همچنان تداوم دارد و در نتیجه لحظه به لحظه از ارزش دستمزد و حقوق افراد و توان خرید و امکان ارضای نیازهای اساسی می‌کاهد. این کاهش توان خرید، دارندگان درآمدهای ثابت را ناگزیر از متنع ساختن منابع درآمدی و رو آوردن به مشاغل و فعالیت‌های متفاوتی کرده است. حتی در مواردی، افراد را به سمت اعمال رویه‌هایی سوق داده است که حاصل آن برای نظام اقتصادی و اجتماعی کشور جز تزلزل و فروپاشی هنجارها نبوده است. از جمله این رویه‌ها، توصل به رشوه‌دهی و رشوه‌گیری، سوءاستفاده از موقعیت‌های اداری - اجرایی در کسب امتیازهای مالی و اجتماعی برای پیشبرد فعالیت‌های پنهان خصوصی است، که متأسفانه نتایج شوم آن بیش از هر بنیاد و نهادی، گریزان‌گیر نظام آموزش‌های پایه شده که مهم‌ترین عامل رشد و تحول و دارای بالاترین و بیشترین بازده اجتماعی است.^۱

براساس محاسبات مرکز آمار ایران، اگر بتوان ساعت‌های کار هفتگی را ملاک و میزان سنجش کم‌کاری و پرکاری جمعیت - البته با رعایت احتیاط‌های لازم - قرار داد، در این صورت، حدود ۵۰/۶ درصد از جمعیت شاغل کشور به سبب

۱- محمد علیزاده، اشتغال جمعیت در ایران، نگرش‌ها و گرایش‌ها، دفتر برنامه‌ریزی نیروی انسانی و اشتغال سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۵- ص ۱۴.

انجام بیش از ۴۹ ساعت کار در هفته در رده افراد پرکار جامعه‌اند (۷۰۲۹ میلیون نفر از ۱۳۷۱ میلیون نفر کل جمعیت شاغل گزارش شده در سال ۱۳۷۳).^۱ نکته بسیار تکان‌دهنده آن است که ۱۰/۱ درصد یا ۱/۴۰۶ میلیون نفر از جمعیت شاغل (سال ۱۳۷۳) را افرادی با بیش از ۲۱ سال سابقه کار تشکیل می‌دهند که متوسط ساعات اشتغال به کار ۵۷/۶٪ از آنها یعنی ۷۹۶ هزار نفر، از ۵۰ ساعت در طول هفته بیشتر است. همچنین ۲۰ درصد از افرادی که در طول هفته بیش از ۷۰ ساعت کار می‌کنند، حقوق‌بگیر دولت هستند. براساس آمارهای سال ۱۳۷۳ که از سوی مرکز آمار ایران انتشار یافته است، حدود ۸/۷ درصد از جمعیت شاغل کشور بیش از ۶۰ سال سن دارند (۳۲ درصد کل جمعیت ۶۰ سال به بالای کشور). و نزدیک به ۶۳ درصد جمعیت شاغل مسن، در مشاغل کشاورزی و صیادی مشغول کارند یعنی فعالیت‌هایی که حتی جوانان روستایی هم رغبت و تمایلی به قبول آن ندارند.^۱

در چنین شرایط خطیری دولت به واسطه پاییندی به برنامه تغییر ساختاری، سیستم‌های حمایتی خود را در زمینه توزیع جیره‌بندی شده حداقل نیازهای اساسی به شدت کاهش داده است (جدول ۲). در کوتاه مدت خانوارهای فقیر با تغییر مظلومانه الگوی مصرف مواد غذایی حیاتی خود، نسبت به این مستله واکنش نشان داده‌اند (جدول ۳). اما پاسخ به این سؤال که روند مزبور تا چه زمانی قابل تداوم است و آثار و پی‌آمدی‌های مجموعه آنها بر امنیت عمومی کشور چه خواهد بود، مطلبی است که نیاز به تأمل بیشتری دارد.

اما به هر حال، واقعیت این است که بروز پذیده‌های کم‌سابقه از واکنش‌های دسته‌جمعی گروه‌های اجتماعی گوناگون، روندهای فزاینده ناهنجاری‌های اجتماعی و عصیان‌های شبه شورش‌های اجتماعی در مناطق متعددی از کشور، مسئلان کشور را از اوایل سال ۱۳۷۴ به تأمل و اداشت و نتیجه عملی آن نیز شوک بسیار شدید کترنی دولت در برخی از عرصه‌های مشمول آزادسازی و نیز تصحیح نسبی روندهای تعیین‌کننده فقر و نابرابری است. در چنین شرایطی،

کشور و نظام تصمیم‌گیری. آن، به ویژه در حوزه اقتصادی در معرض آزمونی بسیار سخت قرار گرفته‌اند. از یکسو اقدامات صورت پذیرفته در دوره بعد از ۱۳۷۴ کاملاً جنبه مسکن داشته و با مظاهر و پتانسیل‌های بحران آفرین فقر و تعديل ساختاری برخورد بینیادی نشده است؛ وازسوسی دیگر، پخش قابل توجهی از ساختار نظام تصمیم‌گیری کشور به ویژه در حوزه اقتصادی، همچنان بر باورهای عمیق و ایدئولوژیک خود نسبت به اقتصاد بازار پاشاری دارند که البته از ناحیه گروههای فشار اقتصادی - که حاکمیت سرمایه و آزادسازی، منافع چشمگیری برای آنها به همراه دارد - مورد حمایت قرار دارند. از جنبه بین‌المللی نیز نظام سلطه جهانی با تولید عظیم فکری خویش با پشتوانه محافل علمی و پژوهشی ملی و بین‌المللی، به حمایت فکری از این سمت‌گیری‌ها می‌پردازد. اغلب کشورهای صنعتی نیز با صراحت هرگونه کمک و حمایتی را منوط و موکول به میزان پایین‌تری کشورهای توسعه نیافته به اجرای برنامه تعديل ساختاری کرده‌اند. این یکی از مهم‌ترین تناقض‌هایی است که به هر حال می‌باشد به صورت خردمندانه‌ای با آن برخورد کرد. تناقض، عبارت از هرگونه سمت‌گیری توسعه‌ای به طور ضمئی شامل انباشت سرمایه‌های انسانی و فیزیکی در یک زمینه تقسیم کار داخلی رو به گسترش، افزایش انواع گوناگون کالاهایی که در داخل تولید می‌شود و آسیب‌پذیری کمتر در مقابل نظام جهانی است.^۱

در چارچوب برنامه تعديل ساختاری، به موازات فشارهای شکننده‌ای که بر اکثریت مردم کشورهای در حال توسعه وارد می‌شود؛ اتکا به کمک‌ها و حمایت‌های خارجی اجتناب‌نپذیر خواهد شد. زیرا بنا بر تصریح ملر^۲ به دلیل کثار زدن مردم و بی‌اعتتایی نسبی به آنها، تداوم برنامه تعديل ساختاری اساساً بدون اتکا به نیروهای خارجی امکان‌پذیر نخواهد بود و به محض بروز کوچک‌ترین اختلالی، این غده‌های چرکین سریاز خواهد کرد. تناقض مهم دیگر،

۱- الین سو، «دیدگاهها و نظریات واپستگی جدیده»، ترجمه حبیب مظاہری، فصلنامه راهبرد، شماره ۵، زمستان ۱۳۷۳، ص ۲۱۸.

آن است که حمایت‌های خارجی معمولاً در چارچوب منافع ملی و دسته‌جمعی قدرت‌های بزرگ معنی‌دار است، و این به معنای سقوط منزلت و موقعیت ملی در یک کشور توسعه‌نیافرته نسبت به کشورهای خارجی و بروز پدیده‌ای به نام بحران مشروعیت است. از جنبه اقتصادی درک این مسئله نسبتاً آسان‌تر است. برای مثال، در شرایط قبل از اجرای برنامه تغییر ساختاری در کشورمان، حتی اگر قرار می‌شد که سمت‌گیری‌های معطوف به ادغام در نظام بین‌المللی تعقیب شود، در هر سرمایه‌گذاری مشترک، به ازای هر یک میلیون دلاری که از سوی شریک خارجی ارائه می‌شد؛ طرف ایرانی می‌باشد تنها ۷۰ میلیون ریال سرمایه‌گذاری کند تا بتواند همطرازی خود را در مشارکت حفظ کند. در حالی که با تضعیف شدید ارزش پول ملی، همطرازی با طرف خارجی در مثال بالا، مستلزم تأمین رقمی حدود سه میلیارد ریال از سوی طرف ایرانی است.

اما در ابعاد اجتماعی - فرهنگی، مسئله از پیچیدگی بیشتری برخوردار است که به تعبیر جامعه‌شناسختی آن، تنها در چارچوب دیالکتیک سوردل قابل توضیح است^۱ و از این جنبه نیز می‌تواند مؤلفه‌های مهم امنیت عمومی در کشورمان را در معرض تهدید قرار دهد. به نظر می‌رسد که در چنین شرایطی، راه چاره عبارت از «تغییر ساختاری» آن‌گونه که کارشناسان صندوق بین‌المللی پول به صراحت مطرح کرده‌اند و با کمال تأسف برخی جناح‌های سیاسی داخل نیز ناگاهانه آن را به کار می‌برند، نیست؛ بلکه می‌باشد تغییر ساختاری را به طور بنیادی و با همه ابعاد شناخت و سپس تصمیم گرفت. پیشنهاد مشخص در اینجا، آن است که برنامه مزبور بر محور خاستگاه تاریخی، چارچوب نظری (پیش‌فرض‌های هستی‌شناسختی، معرفت‌شناسختی و روش‌شناسختی) اهداف، خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی، «ماهیت» حمایتگران بین‌المللی آن و شواهد

۱- علی شریعتی، بازگشت، (جلد چهارم از مجموعه آثار)، انتشارات حسینه ارشاد، چاپ اول، ۱۳۷۵، ص ۴۶.

تجربی مبتنی بر آثار و پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آن در سطح ملی به بحث گذاشته شود.

تا آنجا که بحث به رابطه برنامه تعديل ساختاری و امنیت عمومی مربوط می‌شود، همان‌گونه که ملاحظه گردید، تورم‌های سرکش و کم‌سابقه، در کنار رکود و بیکاری گسترده و عمیق، پایه‌های امنیت عمومی را از هر حیث می‌لرزاند و شرایط را برای عصیان عمومی و تغییرات کوچک و بزرگ در سطح دولت فراهم می‌سازد.

شواهد موجود نیز این مسئله را تایید کرده است. برای مثال یک تحقیق گسترده نشان داده است که در تجربیات کشورهای توسعه نیافرته - به واسطه نقش تعیین‌کننده سیاست تضعیف ارزش پول ملی در بروز تورم‌های شدید منجر به بیکاری گسترده (رکود ترأم با تورم) در دهه ۱۹۸۰ - هفت دولت بعد از این اقدام سرنگون شده‌اند. در دو مورد این امر منجر به از قدرت افتادن رئیس جمهور گردیده و در گزارش تصریح شده است که سقوط رئیس جمهور علی‌رغم کوششی بوده است که وی برای جلب قشر بازرسان از طریق این سیاست داشته است. اما مطالعه مزبور نشان می‌دهد که مسئله برای وزرای دارایی وخیم‌تر است. زیرا ۱۴ نفر از این وزرا یک‌سال بعد از کاهش ارزش پول ملی سقوط کرده‌اند. هفت نفر از این وزرا همزمان با تغییر کابینه دولت عوض شده‌اند. اما هفت نفر دیگر با وجود عدم تعویض دولت، نتوانسته‌اند در شغل خود باقی بمانند و از کار برکنار شده‌اند.^۱

با توجه به اینکه در تجربه کشورمان نیز، وزیر وقت اقتصاد دارایی نتوانست رأی اعتماد مجلس را جلب کند، و نیز رئیس وقت بانک مرکزی کشور هم با پایان یافتن دوره‌اش عملًا کنار گذاشته شد، حساسیت و اهمیت مسئله به خوبی نشان داده می‌شود. در عین حال که در طی این دوره، چند تجربه شورش‌های

۱- «مجله اقتصادی» از معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، شماره ۱، فروردین ۱۳۷۰، صص ۸-۹ به نقل از: "Currency Devaluation in Developing Countries", PP. 500-502.

کوچک و بزرگ شهری هم در کشور اتفاق افتاد، و کار به جایی رسید که تجربه اختصاصات گسترده محافظه کارترین و غیرسیاسی ترین اقتضای جامعه از قبیل طلافروشان و ... را نیز طی همین دوره داشته‌ایم.

اما علاوه بر این التهابات کوچک و بزرگ اجتماعی، شواهد تجربی نشان می‌دهد که بسیاری از ناهنجاری‌ها و سوء رفتارهای اجتماعی که ارکان ارزش‌های اجتماعی، اعتماد و بالاخره امنیت عمومی را به لرزه در می‌آورد، با روندی بی‌سابقه طی همین دوره در کشورمان اتفاق افتاده‌اند. برای مثال، در یک بررسی در باب خودکشی در ایران، مشخص شده است که ویژگی مشترک ۶۳٪ از کسانی که اقدام به خودکشی کرده‌اند، «بیکاری» آنها بوده است.^۱ همچنین روندهای مربوط به وقوع سرقت و رابطه معنی‌دار آن با بیکاری و تورم است که به واقع تکان‌دهنده است. براساس تحقیقات موجود، به ازای هر ۱٪ افزایش در نرخ تورم، سرقت با نرخ ۵/۲۶ در هزار و به ازای هر ۱٪ افزایش در بیکاری سرقت با نرخ ۰/۰۶ در هزار افزایش یافته است. تذکر این نکته ضروری است که نسبت نازل‌تر رابطه سرقت و بیکاری به ملاحظات خاص مربوط به تنگی‌های آماری این مسئله بازگشت دارد و قبلًا درباره آن بحث شده است. تحقیقی که در این زمینه‌ها مورد استناد قرار گرفته است، نشان‌دهنده همبستگی‌های تکان‌دهنده‌تری در زمینه رابطه تورم با روند ارتقاء، اختلاس و صدور چک‌بی محل است که به سهم خود گستره و عمق نالمنی را در زیرسیستم اقتصاد و توسعه ملی به شدت افزایش می‌دهد. در چارچوب این مطالعه، مشخص شده که به ازای هر ۱٪ افزایش در نرخ تورم، نرخ ارتقاء و اختلاس ۸۷/۲ در هزار افزایش یافته است و رقم مشابه برای صدور چک‌بی محل افزایش با نرخ ۹۴۵ در هزار به ازای ۱٪ افزایش در نرخ تورم است.^۲

۱- روزنامه سلام ۱۳۷۴/۷/۲۰ به نقل از جزو شماره ۱۲ «خودکشی»، موسسه تحقیقاتی فرهنگی در راه نور.

۲- هادی رحمتی زاده، بررسی آثار اقتصادی - اجتماعی تورم در ایران (رساله کارشناسی ارشد رشته اقتصاد)، تهران، ۱۳۷۵، صص ۱۱۳-۱۲۲.

امید است که مرور این موارد، از یک سو اهمیت و حساسیت مسئله را تا حدودی روشن ساخته باشد و از سوی دیگر، زمینه را برای تحقیقات گسترده‌تر برای روشن ساختن هزینه‌های سیاسی - اجتماعی تحملی شده به نظام با همه ابعاد گسترده پیچیده و ناگفته‌ای که دارند، فراهم سازد.

جدول ۲- نسبت توزیع کوبنی به کل مصرف برخی از اقلام غذایی

سال	مواد غذایی	۱۳۷۱	۱۳۷۰	۱۳۶۸	۱۳۶۳
قند و شکر		۶۰/۱	۷۹/۹	۸۹/۱	۹۳/۴
روغن نباتی		۴۹/۹	۶۱/۷	۶۸	۸۴/۲
شیر خشک		۲۷/۱	۳۹/۷	۵۴/۰	۹۷/۶
پنیر		۱/۲	۲۲/۲	۰۰/۳	۸۲/۰
تخم مرغ		-	۲۲/۷	۷۳/۷	۹۰/۱
برنج		۸/۸	۱۴/۲	۲۵/۱	۶۱/۶
گوشت قرمز		۹/۲	۱۲/۸	۲۷/۸	۵۴/۴
گره		-	۰/۸	۱۲/۶	۰۱
مرغ		-	۱۲	۰۳/۸	۸۷/۴

منبع: مجله روند، شماره ۱۴ و ۱۵، ۱۳۷۳، ص ۸۴.

جدول ۳- متوسط مقدار مصرف سالانه برخی از اقلام خواراکی یک خانوار شهری (۱۳۶۳-۷۲)

مقدار: کیلوگرم

سال	انواع گوشت دام	انواع گوشت پرندگان	انواع گوشت حیوانات دریانه	سبزه‌زمینی	انواع تخم پرندگان	انواع کربه	انواع سرمه‌ها
۱۳۶۳	۶۰۴/۰۵	۱۷۱/۱۲	۱۲۷/۷۷	۳۰/۸۳	۱۶۷/۰۹	۹۲/۸۱	۱۶۷/۲۸
۱۳۶۴	۷۷۷/۴۴	۱۸۲/۲۶	۹۸/۸۸	۲۰/۰۲	۲۰/۹۰	۸۹/۴	۱۱۳/۲۲
۱۳۶۵	۶۹۴/۱۸	۱۱۷/۰۳	۱۰۲/۰۸	۱۴/۴۶	۲۰۰/۸۰	۹۳/۲۱	۴/۷۷
۱۳۶۶	۷۲۷/۹۲	۱۱۷/۲۸	۹۱/۱۹	۱۸/۴۶	۱۹/۰۹	۹۱/۱۲	۷۹/۶
۱۳۶۷	۷۷۸/۱	۱۲۲/۷۸	۶۷/۰۶	۱۷/۸۸	۱۶۲/۰۲	۸۱/۰۲	۸/۰۱
۱۳۶۸	۷۳۱/۸۶	۹۴/۷۶	۴۰/۷۹	۱۲/۶۰	۱۶۰/۹۹	۴۴/۱۳	۳/۷۲
۱۳۶۹	۷۲۶/۱۰	۹۱/۰۲	۰۷/۲۹	۱۴/۹۲	۱۹۹/۹۸	۰۶/۸	۴/۲۲
۱۳۷۰	۷۰۷/۷۱	۹۴/۰۲	۰۳/۱۸	۱۷/۸۹	۲۰/۷۷	۲۲/۱۰۴	۴/۱۲
۱۳۷۱	۷۰۹/۰	۸۸/۷۲	۰۹/۷۷	۱۰/۰۶	۲۲۱/۰۴	۴/۱۲	۳/۷۰
۱۳۷۲	۷۰۱/۳۱	۷۸/۷۲	۷۰/۷۹	۱۶/۰۷	۲۲۲/۳۴	۴۰/۱۳	۳/۸۱

منبع: مجله روند، شماره ۱۷، ۱۳۷۴، ص ۵۰.

نگرشی کلی به مدیریت اقتصادی کشور در دوران جنگ تحملی

مقاله حاضر به سفارش یکی از نهادهای انقلابی که مصمم به تهیه و انتشار ویژه‌نامه‌ای درباره جنگ تحملی بود، نوشته شد. تعهد اولیه مستولان محترم این بود که صرف نا ملاحظات علمی، مبنای انتشار یا عدم انتشار مقاله باشد. با این حال، از آنجا که یافته‌های این مقاله، بنا به اعلام غیررسمی، گردانندگان نشریه مزبور را به لحاظ سیاسی دچار مشکل می‌نمود، از انتشار آن عذرخواهی کردند؛ در حالی که مقاله تأیید داوران علمی نشریه مزبور را نیز کسب کرده بود.

به هر حال، بعد از چند ماه از تدوین مقاله و بالطمینان از انصراف قطعی آن دوستان از انتشار مقاله، نسخه‌ای از آن را برای فصلنامه مفید ارسال کرد، که در سال ۱۳۷۴ به چاپ رسید.

برای ارزیابی عملکرد اقتصادی کشور در دوران جنگ، لزوماً به یک یا چند ضابطه و معیار نیاز خواهیم داشت. سؤال این است که چگونه می‌توان ضوابط و معیارهای مناسبی برگزید تا ما را به شناختی هرچه عالمانه‌تر و هرچه نزدیک‌تر به واقعیت نایل کنند؟

به طور کلی برای ارزیابی عملکرد یک اقتصاد در یک دوره معین، از چند روش می‌توان بهره جست:

روش اول: اصالت دادن به نقاط عطف

معمولًا کشورها در طول تاریخ خود با نقاط عطف کوچک و بزرگ مواجه می‌شوند. بحران‌های بزرگ، سوانح طبیعی عمدۀ و اساسی، جنگ و انقلاب برخی از مصادیق مهم چنین نقاط عطفی هستند. در چنین مقایسه‌ای، مقایسه‌ها مستقل از شرایط، توانایی‌ها و محدودیت‌های نظام اقتصادی به بررسی گذاشته می‌شود و تلاش می‌شود تا به اعتبار نقش پرجسته‌ای که برای آن نقطه عطف قائل هستند، روند تحولات متغیرهای عمدۀ و اساسی اقتصادی کشور را در دوره‌های قبل و بعد از آن مورد مطالعه قرار دهند.

برحسب آنکه نقطه عطف تعیین شده چگونه ظرفیت‌های روحی، مادی و سازمانی یک کشور را تحت تأثیر قرار دهد، استفاده از این روش البته مزایایی دارد. اما به اعتبار نادیده گرفتن شرایط جامعه طی دو دوره متفاوت، لزوماً در چنین تحلیلی کاستی‌ها و ضعف‌هایی راه پیدامی کند و نیز راه را برای برداشت‌های تعصب آلد بر له یا علیه یک دوره معین تا حدودی هموار می‌سازد. در این روش، می‌توان مقایسه را به صورت‌های گوناگون و در سطوح متفاوت انجام داد. مقایسه عملکرد کلی اقتصاد از طریق مطالعه روندهای مربوط به رشد تولید ناخالص ملی یا دیگر متغیرهای سطح کلان اقتصاد نیز از این طریق عملی است.

برای مثال یکی از انتقاداتی که به عملکرد اقتصادی کشور، در طی دوران جنگ تحمیلی وارد شده، سهم نسبتاً نازل سرمایه‌گذاری‌های انجام شده به تولید ناخالص ملی کشور است. در حالی که مستقل از مشکلات و ابهاماتی که در مفهوم سرمایه‌گذاری وجود دارد، و طرز تلقی‌های اساساً متفاوتی که در عرصه نظریه‌های گوناگون از آن ارائه شده است، باید دید آیا در شرایط جنگی امکان آزاد کردن منابع چشمگیر به منظور سرمایه‌گذاری امکان‌پذیر هست یا نه؟ و در صورت مثبت بودن پاسخ، آیا اصولاً چنین اقدامی عقلائی و منطقی ارزیابی می‌شود؟ این مسئله به خصوص برای تجربه کشور خودمان در دوران جنگ تحمیلی و به طور مشخص برای دوره ۱۳۶۵ تا زمان پذیرش

قطعه‌نامه ۵۹۸، که استراتژی دشمن بر انهدام تأسیسات اقتصادی کشور استوار گشته بود، به طور جدی نیازمند بررسی‌های بیشتر است.

هر چند عملکرد دوره جنگ با همه ملاحظات پیش‌گفته هنگامی که با دوران بعد از جنگ لاقل طی دوران برنامه پنج ساله اول که اسناد عملکرد آن انتشار یافته است، مقایسه می‌شود؛ حکایت از آن دارد که میانگین نسبت سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی انجام شده طی دوران جنگ، اگر از میانگین مشابه طی سال‌های برنامه اول توسعه کشور بیشتر نباشد؛ کمتر از آن هم نیست. در این زمینه لازم است به خوبی دقت شود که آمارها و تحلیل‌های مورد استناد برای ادعای مزبور، توسط کسانی تنظیم و ارائه شده است که با جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های اقتصادی کشور در دوران جنگ تحمیلی مخالف بوده و مسئولیت عمدۀ تدوین و اجرای برنامه اول کشور را نیز خود بر عهده داشته‌اند.

روش دوم: اصلاحات دادن به شرایط خاص

در ادبیات دانش اقتصاد و نیز اقتصاد توسعه دسته‌بندی‌های گوناگون از کشورهای جهان صورت پذیرفته است. بر حسب هر یک از این طبقه‌بندی‌ها، کشورهای جهان به اعتبار یک یا چند ویژگی مشترک با یکدیگر هم‌طریز و هم‌گروه در نظر گرفته می‌شوند. قرارگرفتن در یک منطقه معین، برخورداری از توانایی‌های مشترک و یکسان علمی - فنی، تولید یک یا چند محصول عمدۀ یا مواجهه با مسائل واحد و معین را می‌توان به عنوان مصادیقی از آن شرایط خاص در نظر گرفت. برای مثال در طی دوران جنگ و به خصوص در پایان آن، در محافل سیاسی و آکادمیک ایران و نیز بسیاری از کشورهای جهان مقایسه‌هایی میان میزان بدھی‌های خارجی ایران و عراق صورت می‌گرفت و نوعی تعجب و ابراز شگفتی همگانی در این زمینه وجود داشت که چطور ایران با درآمدی تقریباً یکسان، با ذخایر ارزی بسیار کمتر از عراق در هنگام شروع جنگ، با جمعیتی بیش از دو برابر عراق و در حالی که از یک سو ایران با ناجوانمردانه‌ترین و گسترده‌ترین تحریم‌ها از سوی عرضه‌کنندگان کالاهای و

خدمات مورد نیاز خود رو به رو بود، و از سوی دیگر عراق از بی سابقه‌ترین گشاده‌دستی‌ها در عرصه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی پرخوردار می‌گشت، بدھی خارجی ایران در زمان پذیرش قطعنامه صفر و بدھی خارجی عراق بالغ بر ۷۰ میلیارد دلار شده است.^۱ این روش نیز مانند روش اول، گرچه حاوی برخی نکات و اطلاعات بسیار مفید است، اما به هر حال محدودیت‌های روش شناختی خاص خود را نیز به همراه دارد.

روش سوم: اصالت دادن به اهداف اعلام شده

در مباحث مربوط به مدیریت توسعه در کشورهای در حال توسعه یکی از مهمترین مطالبی که مطرح می‌شود، ضرورت سازماندهی کلیه منابع و امکانات براساس اهداف نظام اجتماعی است. از آنجا که معمولاً حتی در دوره‌هایی که کشورهای در حال توسعه فاقد برنامه‌های توسعه هستند، فرض بر آن است که بودجه‌های سالانه حکم برنامه‌های یک ساله مصوب کشور را دارند؛ ارزیابی و تحلیل عملکرد سیستم اقتصادی براساس اهداف، یکی از مناسب‌ترین روش‌های قابل تصور برای مطالعه روندهای جامعه مورد بررسی است.

۱- با کمال تأسف در سال‌های بعد از پایان دفاع مقدس، طرح ارقام گوناگون به عنوان میزان بدھی خارجی کشور ناشی از آن ایام، به یک «مد» روز تبدیل شد که افراد و محاکل سیاسی با انگیزه‌های گوناگون به آن دامن می‌زدند. این مسئله ابتدا با سوءتفاهم و سوءبرداشت از یک گواش کارشناسی منتشر شده در سطح بسیار محدود آغاز شد، و با آلوده شدن به غرض ورزی‌های سیاسی و مستقل از واقعیت خارجی گسترش حریت‌انگیز یافت. در حالی که بدھکار نبودن به خارجی‌ها یک «فضل» عظیم بود که تمام دشمنان انقلاب اسلامی نیز به آن شهادت داده بودند. قبل از مناسبتی دیگر و با تکیه بر هفت گروه استدلال عده، نشان داده‌ام که وجود بدھی خارجی کشور طی دوره جنگ به هیچ وجه صحت ندارد. برای پیگیری کامل‌تر موضوع به منیع زیر مراجعه شود:

فرشاد مومنی، کالبدشناسی یک برنامه توسعه، انتشارات مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس، چاپ اول، ۱۳۷۴.

علاوه بر این سه روش می‌توان روش‌های دیگری را نیز مورد توجه قرار داد. ارزیابی‌هایی که ناظر بر مطالعه عملکرد یک دوره معین براساس منطق «هزینه - فایده» است، ارزیابی‌هایی که بر محور «هزینه فرصت از دست رفته» صورت می‌پذیرد و ارزیابی‌هایی که با تکیه بر یک بنیان نظری مشخص، نوع مواجهه با مسائلی را که به لحاظ نظری اساسی و صاحب اولویت هستند، مورد بررسی قرار می‌دهد؛ در این زمرة قرار دارد. ضمن آنکه هیچ الزامی به محدود شدن در یکی از قالب‌های مطرح شده وجود ندارد و بر حسب هدف یا اهداف ارزیابی، می‌توان ترکیبی از دو یا بیشتر از این روش‌ها را مورد توجه قرار داد.

باتوجه به این نکته که هر یک از این روش‌ها تکیه بر یک سلسله مفروضات دارند و لزوماً یکی بر دیگری رجحان خاصی ندارد، این شرایط خاص جامعه و نیز اهداف پژوهش است که روش انفرادی یا ترکیبی مناسب‌تر را معین می‌کند.

جنگ تحمیلی به لحاظ زمانی هنگامی آغاز گردید که مردم ما اولین سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی را تجربه می‌کردند. هنوز مدت زیادی از زمان تصویب قانون اساسی که در واقع تبلور آرمان‌ها و اهداف نظام اسلامی بود، نمی‌گذشت. جهت‌گیری‌ها، تخصیص منابع و سیاستگذاری‌ها به شدت تحت تأثیر آن فضا قرار داشته است. جنگ نیز اگر نگوییم رواییه انقلابی و آرمانخواهانه را تشدید کرد، لاقل تا حدود زیادی از فروکشن کردن سریع آن به شکلی که در سایر انقلاب‌ها قبل مشاهده است، جلوگیری نمود.

به نظر می‌رسد که روش سوم برای ارزیابی عملکرد آن دوره ترجیح داشته باشد؛ در عین حال که در فرایند بکارگیری این روش لزوماً از روش‌های دیگر نیز استفاده خواهد شد. از جنبه اقتصادی شعارهای مردم در طی سال‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی، اصول اقتصادی قانون اساسی و نیز مواضع صریح امام امت (ره) به طور عمدی بر دو محور استقلال و توزیع عادلانه درآمدها و ثروت‌ها قرار داشته است. بنابراین تلاش می‌شود تا در نهایت اختصار

عملکرد اقتصاد ایران در دوران جنگ تحمیلی از این دو جنبه مورد بررسی قرار گردید.

استقلال اقتصادی

اصول اقتصادی قانون اساسی، دستیابی به توان داخلی برای گسترش ظرفیت‌های تولیدی، رفع وابستگی‌ها به خصوص در عرصه‌های نرم‌افزاری و خودکفایی در اقلام استراتژیک عمده و برقراری رابطه‌ای به دور از سلطه‌گری و سلطه‌پذیری با سایر کشورها را به عنوان مهمترین ارکان تحقق آرمان استقلال اقتصادی معرفی می‌کند. بنابراین، مستقل از مباحث نظری مربوط به این مسئله و ملاحظات نسبتاً پیچیده روش شناختی جهت ارائه تعریفی دقیق از مفهوم استقلال اقتصادی که در جای خود حائز اهمیت بوده و نیاز به کارهای وسیع‌تر دارد، می‌توان پذیرفت که چگونگی مواجهه با ابعاد گوناگون و پیچیده پذیرفت دوگانگی اقتصادی، نمایانگر فرایندی است که از طریق آن، به طور اجمالی نزدیک‌تر شدن یا دور شدن سیستم اقتصادی به آرمان مزبور قابل اندازه‌گیری باشد.

با کمال تأسف، علی‌رغم اهمیت آرمانی و حتی عقیدتی استقلال اقتصادی، هنوز هم تعداد پژوهش‌های علمی انجام گرفته جهت تبیین این مسئله مهم، شاید حتی به عدد اندکشان یک دست نرسد.^۱

ولی به هر حال یکی از کارهای شناخته شده موجود در این زمینه در سطح آکادمیک، که به صورت کمی مسئله را بررسی کرده است، اثر مشهور اقتصاددان بر جسته فرانسوی «فرانسو پرو» یعنی کتاب استقلال اقتصادی است.

۱- دو نمونه از کارهای انجام شده در این زمینه عبارتند از:

الف: فرشاد مومنی، تشخیص و بررسی مهم‌ترین مسائل مربوط به استقلال اقتصادی، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، ۱۳۹۹.

ب: فرشاد مومنی، چند نکته پرامون اهمیت آرمانی و استراتژیک استقلال اقتصادی (فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی نشریه علمی - پژوهشی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی)، شماره اول، سال اول، بهار ۱۳۷۴.

شاید تنها مطالعه‌ای که در آن قالب متداول‌ژیک برای اقتصاد ایران صورت گرفته است، تلاش تحسین‌برانگیز علی‌اصغر بانوی و زند وکیلی است که متأسفانه هنوز به زبان فارسی انتشار نیافته است.^۱

در پژوهش مزبور با تکیه بر روش داده - ستانده و محاسباتی که بر مبنای آن در مورد اقتصاد ایران در سال‌های ۱۳۵۳ و ۱۳۶۳ صورت پذیرفته است، روندهای مربوط به پیوندهای پیشین و پسین فعالیتها و بخش‌های عمدۀ اقتصاد ایران به صورت‌های مستقیم و غیرمستقیم مورد مطالعه قرار گرفته است. در تحقیق مذکور، باتوجه به نارسایی‌هایی که در جهت امکان‌پذیر ساختن مقایسه جداول مزبور وجود داشته است (جدول سال ۱۳۵۳ که توسط سازمان برنامه تهیه شده شامل ۱۰۱ بخش و جدول سال ۱۳۶۳ که توسط سازمان برنامه تهیه شده شامل ۹۲ بخش است)، ابتدا بر پایه جدول سال ۱۳۶۳، تعديل‌های لازم در جدول سال ۵۳ انجام گرفته و سپس به دلیل محدودیت‌های سخت‌افزاری ماشین‌های محاسب در دسترس در زمان تهیه مقاله، ماتریس ۹۲ بخشی به یک ماتریس ۴۳ بخشی هم‌فروزنی شده و سپس پیوندهای مستقیم و غیرمستقیم پیشین و پسین جداول ۴۳ بخشی برای سال‌های ۱۳۵۳ و ۱۳۶۳ محاسبه شده‌اند. این مطالعه به وضوح نشان می‌دهد که ارتباطات و پیوندهای پیشین و پسین در اقتصاد ایران در سال ۱۳۶۳ نسبت به سال ۱۳۵۳ هم به صورت پیوندهای مستقیم و هم به صورت پیوندهای غیرمستقیم افزایش چشمگیری یافته است. جدول زیر نتایج پژوهش مزبور را در تمامی ۴۳ بخش مورد مطالعه به نمایش می‌گذارد^۲.

۱- خوشبختانه اطلاع حاصل گردید که این مقاله ارزشمند در آخرین شماره در دست انتشار مجله پژوهشی Iranian Economic Review توسط دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران به چاپ خواهد رسید. مشخصات این مقاله به شرح زیر است:

Sectoral Interrelatedness and the Iranian Economy during Pre and Revolution scene: An input-output Analysis.

۲- ارقام ذکر شده به صورت درصدی و علامت مثبت یا منفی نشان‌دهنده افزایش یا کاهش پیوندهاست.

۴۹۲ □ اقتصاد ایران در دوران تبدیل ساختاری

جدول ۱- نسبت های تغییرات بین پخش آثار پیشین و پسین «مستقیم» و «مستقیم و غیر مستقیم» در اقتصاد ایران طی سال های ۱۳۵۳ و ۱۳۶۳

** آثار مستقیم و غیر مستقیم		* آثار مستقیم		نام پخش
۴	۳	۲	۱	
۲۳	۲۳	۰۰	۵۰	۱. تولید کشاورزی
۲۶	۲۲	۶۲	۶۰	۲. دامپروری، جنتگله داری و ماهیگیری
۵	۳	۱۶	۳۱	۳. فلت خام
۲۳	۲۶	۷۷	۵۲	۴. سایر کانی های معدنی
۲۰	۲۸	۵۱	۷۶	۵. نفت
۸	۲۲	۲۷	۶۷	۶. سایر خواراکی ها
۳۱	۲۲	۷۸	۷۱	۷. تولیدات نفتی
۱۷	۳۶	۳۰	۷۴	۸. غلات آسیاب شده
۲۳	۰	۰۲	۲۵	۹. نان و شیرینی
۲۳	۶	۰۰	۳۰	۱۰. شکر
۷	-۲	۴۱	-۷۵	۱۱. خوراک حیوانات
۲۲	۱۰	۴۹	۲۴	۱۲. نوشیدنی ها
۲۸	-۲۰	۴۷	-۲۵۰	۱۳. دخانیات
۱۱	-۱۴	۳۵	۳۱	۱۴. ریستندگی و تولید پوشک
-۵	۱۴	۰	۷۸	۱۵. منسوجات بجز تولید پوشک
۲۱	۱۲	۴۸	۵۷	۱۶. پارچه
۳۱	۰	۶۴	۵۶	۱۷. قالی و قالیچه
۲۰	۳۶	۰۰	۷۸	۱۸. سایر منسوجات
۲۳	۱۱	۰۲	۶۴	۱۹. تولید پوشک بجز کفشه
۱۶	۳۹	۳۷	۸۳	۲۰. دباغی و تولیدات چرمی
۱۰	۱۰	۴۳	۳۵	۲۱. چوب و تولیدات چوبی
۱۶	۱	۴۱	۳	۲۲. کاغذ و تولیدات کاغذی
۲۴	۹	۶۸	۲۰	۲۳. مواد شیمیایی ضروری
۲۱	-۸	۷۷	-۱۲۰	۲۴. کرد و سمرم دهن آفات
۱۸	۲۵	۴۶	۴۸	۲۵. الیاف مصنوعی و رنگ ها و محورکننده ها
۲۲	۲	۰۷	۶۱	۲۶. دارو

نگرشی کلی به مدیریت اقتصادی ... □ ۲۹۴

۱۸	۱۶	۴۶	۳۶	۲۷. صابون، پاک کننده‌ها و تولیدات مشابه
۱۳	۰	۳۱	۰	۲۸. پلاسکوهای نفت
۱۶	۱۱	۴۵	۶۰	۲۹. سایر تولیدات نفت و ذغال سنگ
۱۹	۱۳	۴۶	۲۴	۳۰. لاستیک، تیوب و سایر تولیدات پلاستیکی
۱۶	۲۱	۴۰	۴۰	۳۱. تولیدات معدنی و غیر فلزی
۲۰	۲۴	۴۵	۵۴	۳۲. تولیدات فلزات اساسی
۸	۲۴	۲۲	۰۰	۳۳. تولیدات فلزی
۱۴	۳۴	۳۴	۷۱	۳۴. ساخت ماشین آلات غیر الکتریکی
۱۷	۱۲	۳۷	۶۷	۳۵. ساخت ماشین آلات الکتریکی
۱۶	۳۹	۳۹	۸۲	۳۶. تجهیزات حمل و نقل
۱۳	۲۷	۳۲	۶۱	۳۷. سایر تولیدات صنعتی
۲۲	۱	۷۳	۲	۳۸. آب و برق
۲۲	-۱۲	۴۹	-۲۵	۳۹. ساختمان
۲۳	۲۲	۵۱	۵۷	۴۰. حمل و نقل و ارتباطات
۱۰	-۵	۳۱	-۱۲	۴۱. بازار کانی، رستوران و هتلداری
۲۸	۷	۶۳	۱۷	۴۲. خدمات مؤسسات مالی
۰	-۲	-۲	-۵	۴۳. سایر خدمات

* پیوندهای مستقیم پیشین و پسین پخش‌ها از ضرایب داده - ستانده که معیار کمی ارتباطات مستقیم پخش‌ها را نشان می‌دهند، محاسبه می‌گردد.

*پیوندهای مستقیم و غیر مستقیم پیشین و پسین پخش‌ها از محاسبه معکوس ماتریس ضرایب داده - ستانده که واپتکنی‌های متقابل زنجیره‌ای داده‌های پخش‌های مختلف را نشان می‌دهند، محاسبه می‌گردد.

از آنجا که در اواخر سال بعد (۱۳۶۴) جنگ قیمت‌ها در اوپک آغاز گردید و به کاهش چشمگیر درآمدهای حاصل از صدور نفت خام منجر شد، انتظار می‌رود به دلیل ملاحظات مربوط به بیماری هلندی که ناظر بر رابطه معکوس میان میزان سهم صنعت استخراجی صادراتی با صنعت ساخت داخلی است، کاهش متزلت درآمدهای ناشی از صنعت استخراجی صادراتی، پیوندهای

پیشین و پسین را نسبت به دوره مورد بررسی تا پایان جنگ تحمیلی به طرز چشمگیرتری افزایش داده باشد.^۱

این مسئله یعنی حرکت به سمت استقلال اقتصادی، علاوه بر این حرکت چشمگیر در ساختار تولیدی کشور، به وضوح در تحولات و دگرگونی‌هایی که در الگوی مصرف جامعه پس از پیروزی انقلاب اسلامی اتفاق افتاد و بدخصوصی در دوران جنگ تحمیلی نیز قابل مشاهده است. برایند این دو تحول از طریق توجه به این واقعیت کاملاً قابل مشاهده است که با وجود شرایط به کلی متفاوت کشور از هر نظر، و با وجود آنکه واردات کشور در سال ۱۳۶۵ کمتر از یک سوم واردات در سال ۱۳۵۶ بوده است، نرخ تورم در سال‌های ۱۳۵۶ و ۱۳۶۵ تقریباً برابر بوده است.

باتوجه به میزان جمعیت، نسبت جمعیت شهری و روستایی به کل جمعیت کشور و قدرت خرید دلار در هر یک از این دو مقطع از یک سو و میزان درآمدهای ارزی کشور از محل صدور نفت در این دو سال از سوی دیگر، عمق دگرگونی و تحولی که در اثر مدیریت اقتصادی کشور در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی به ویژه در دوران جنگ تحمیلی اتفاق افتاده است، به شکل مناسب‌تری قابل تحلیل خواهد بود.

گستره و عمق این مسئله در بخش کشاورزی چشمگیرتر است. این واقعیتی است که حتی از دید کارشناسان سازمان‌های اقتصادی گوناگون بین‌المللی نیز

۱- نکته بسیار مهمی که باید در این زمینه اضافه کرد، آن است که تحقیقات جدیدتر، همچنان نمایانگر این واقعیت است که تأثیرات مربوط به بیماری هلتندی صرفاً به کشورهای در حال توسعه محدود نمی‌شود. بلکه برای مثال توسعه منابع نفت دریای شمال برای انگلستان به همراه سیاست‌های کلان اقتصادی این کشور، موجب رکود صنعت کارخانه‌ای در آنجا شد. همچنین ورود عمدۀ سرمایه در اوایل دهه ۱۹۸۰ به آمریکا منجر به افزایش شدید قیمت دلار شد که دارای همان اثر بود. برای اطلاعات بیشتر به منبع زیر و ارجاعات آن می‌توان مراجعه نمود:

ریچارد کرپر، ثبات اقتصادی و مسئله بدهی در کشورهای در حال توسعه، ترجمه غلامرضا آزاد، چاپ اول، ۱۳۷۳، ناشر مترجم.

که بعد از دوران جنگ فرصت کافی برای مطالعه روندهای اقتصادی کشور در دوران جنگ را از نزدیک یافتند، پنهان نماند. آنها در اغلب گزارش‌های او لیه خود به عملکرد شکرف بخش کشاورزی ایران اعتراف نموده‌اند.^۱

در اینجا تذکر این نکته ضروری است که دستاوردهای مزبور، به ویژه در بخش کشاورزی در شرایطی حاصل شده است که طی سال‌های جنگ تحملی، ۶ استان کشور مستقیماً عرصه نبرد با متジョازین بوده‌اند و به علاوه بخش مهمی از سرمایه‌های انسانی و تجهیزات و سرمایه‌های فیزیکی بخش نیز از فرایند تولید جدا شده و در خدمت دفاع مقدس قرار گرفته بودند.

توزيع عادلانه ثروت‌ها و درآمدها

اصول اقتصادی قانون اساسی، برابری فرصت‌ها و امکانات در دستیابی به آموزش، اشتغال، سرمایه و ابزار کار برای همه، تأمین حداقل نیازهای اساسی مردم، کاهش تفاوت میان درآمد و ثروت اشخاص و از بین بردن انحصارها را به عنوان مهمترین شرایطی مطرح ساخته است که به منظور تحقق هدف فوق لازم‌الاجرا هستند. مسئله توزیع عادلانه درآمدها و ثروت‌ها از جمله مواردی است که چه در کشور ما و چه در سایر کشورها و در همه جا خواه در میان سیاستگذاران و خواه نظریه‌پردازان و آکادمیسین‌ها، علی‌الظاهر هیچ کس با اصل آن مخالفتی ندارد و همه خواهان آن هستند! اما اینکه مشکل کجاست که علی‌رغم این وفاق جهانی هر روز ابعاد نابرابری در سطح محلی، ملی، منطقه‌ای و جهانی افزایش می‌یابد، بخشی است که می‌بایست کمی درباره آن تأمل نمود.

در عرصه علم اقتصاد و مطالعات توسعه، به نظر می‌رسد که دو مسئله بنیادی فکری است که صاحبان آراء و نظریه‌ها را در این باره از یکدیگر متمایز می‌سازد و عبارتند از:

۱- یکی از نمونه‌های مهم از این گونه مطالعات منبع زیر است:

I.M.F., Iran-Economy in transition, I.M.F., 1990.

۱- نقطه عزیمت صاحبظران و سیاستگذاران ۲- بنیاد هستی شناختی آن.

در زیر توضیح مختصری درباره این دو مسئله ارائه می‌گردد:
 در درجه اول هیچ کس ظاهراً با اصل مسئله مخالف نیست. اما
 به خصوص در عرصه داشت توسعه، بیشترین اختلاف‌ها بر سر اولویت‌هاست!
 سؤال این است که برای تحقق این هدف آیا باید از تولید شروع کرد و به آن
 اولویت داد یا از توزیع؟

نظریه‌پردازان علم اقتصاد سنتی و اخلاق اقتصاددان یا اقتصاد توسعه‌دان
 آنها معتقدند که می‌باشد اولویت را به تولید داد. زیرا اساساً اگر تولیدی
 وجود نداشته باشد، توزیع موضوعیت پیدا نمی‌کند. یا بنا به قول مشهور
 این گروه نظریه‌پردازان، اولویت دادن به توزیع قبل از تولید، چیزی جز
 « تقسیم فقر » نیست.

نکته دوم عبارت از آن است که حتی اگر به هر شکل مسئله اول را حل
 کردم، آیا می‌باشد مجموعه‌ای از اقدامات مشخص را برای تحقق هدف
 توزیع عادلانه درآمدها و ثروت‌های انسان‌گردانی کنیم، یا با حل شدن مسئله تولید،
 مشکل توزیع به خودی خود حل خواهد شد؟

در پاسخ به این سؤال نیز نظریه‌پردازان علم اقتصاد سنتی و همفکران
 ایشان تا امروز معتقد به شق دوم هستند و با تکیه بر بنیادهای هستی شناختی،
 معرفت‌شناسنامه و روش‌شناسنامه خاص الگوی « تعادل پایدار » تحقق خود به خودی
 آن را وعده می‌دهند.

۱- برای آکاهی بیشتر از این الگو و ابعاد آن، منابع زیر قابل مراجعه هستند:
 الف: گونارمیرداد، نظریه اقتصادی و کشورهای کم رشد، ترجمه غلامرضا سعیدی، نشر
 اندیشه، چاپ اول، ۱۳۴۴.

ب: مایکل تودارو، توسعه اقتصادی در جهان سوم، ترجمه غلامعلی فرجادی، انتشارات
 سازمان برنامه و بودجه، چاپ دوم، ۱۳۶۶.

سمت‌گیری‌های مزبور هم با تکیه‌گاه‌های تجربی و هم با ملاحظات بیشمار استدلالی و نظری مردود شناخته شده است.^۱ بنابراین می‌توان سؤال کرد که چرا با وجود این ملاحظات تجربی و عقلی، ادبیات مسلط اقتصاد و توسعه، به خصوص در طی ده ساله اخیر با اصراری بی‌سابقه بر همان موازین پای می‌فشارد؟ تمامی آزمون‌های تجربی بدون استثناء بر این واقعیت صححه می‌گذارند که :

اولاً تأکید بر اولویت تولید تاکتون در هیچ جامعه توسعه نیافته و نیز هیچ گروهی از کشورهای توسعه نیافته با هر ملاکی که طبقه‌بندی شده‌اند، عملاً محقق نشده است. در عمل اولویت دادن به تولید، قبل از حل کردن مسئله توزیع و نابرابری‌ها، از یک طرف تولید را به عنوان اولین قربانی خود انتخاب کرده است، و از طرف دیگر گستره و ابعاد فقر و نابرابری را نیز به طرز چشمگیری افزایش داده است.

ثانیاً عملکرد خود به خودی نیروهای بازار در جهت حل مسئله توزیع و برطرف کردن فقر و نابرابری حتی در کشورهای توسعه یافته نیز هرگز مشاهده نشده است. میردال تصویری کرده است که در کشورهایی که به مراحل عالی توسعه رسیده‌اند، مناطق بسیاری وجود دارند که در حال عقب‌ماندگی، رکود یا حتی نزدیک به فقر مانده‌اند و اگر تصمیم‌نهایی در این مورد به نیروهای بازار واگذار شود، فقر این مناطق و فاصله آنها با مناطق پیشرفته باز هم افزون‌تر خواهد شد.^۲

حتی پل ساموئل森 اقتصاددان بر جسته نوکلاسیک معاصر و استاد قدیمی هاروارد نیز تصویری می‌کند که دست نامری ممکن است ما را به تقاضی خارج

۱- اطلاعات تفصیلی بیشتر درباره شواهد تجربی و ملاحظات نظری تغصن‌کننده منطق طرفداران اقتصاد سنتی را در کتاب زیر می‌توانید ملاحظه فرمایید:

فرشاد مومنی، کالبدشناسی یک برنامه توسعه، چاپ اول، انتشارات مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۴.

۲- گونار میردال، پیشین، ص ۴۳.

از منحنی امکانات تولید بکشاند، ولی لزوماً درآمدها را به طریق قابل قبولی توزیع نخواهد کرد. وی می‌افزاید: «علم اقتصاد مانند یک آژانس مسافرتی خوب است. شما به عنوان یک مسافر، باید تصمیم بگیرید که «آنتاب» می‌خواهید یا «برف»! اما هنگامی که شما انتخاب خود را کردید، آژانس می‌تواند به شما کمک کند که با سرعت زیاد و هزینه کم به آنجا برسید».^۱ به عبارت دیگر، مادام که یک اراده جدی مبتنی بر انتخاب، شور و آگاهی وجود نداشته باشد، مسئله توزیع عادلانه درآمدها و ثروت‌ها به خودی خود برطرف نخواهد شد.

شاید یکی از دلایل آنکه تدوین کنندگان قانون اساسی کشور ما، سازوکارهای عملی و اجرایی مشخصی را برای تحقق این آرمان بزرگ در نظر گرفته‌اند، همین تفاوت بنیادی است که در نگاه «جهان شناختی»، «معرفت شناختی» و «روش شناختی» آنها با نظریه پردازان علم اقتصاد ستی و همچوکران امروزی آنها وجود دارد.

ذریاره روندهای متغیر توزیع عادلانه درآمدها و ثروت‌ها، به خصوص بر حسب شاخص شناخته شده آن (ضریب جینی) در دوره‌های قبل از پیروزی انقلاب اسلامی و دوره بعد از آن به ویژه دوران جنگ تحملی نوعی اتفاق نظر وجود دارد. همگان به درستی بر این باور هستند که دوران پس از پیروزی انقلاب اسلامی، دوران بهبود چشمگیر توزیع درآمدها و ثروت‌ها در کشور است. سمت‌گیری‌های شورای انقلاب اسلامی در زمینه ملی کردن بانک‌ها، تصویب قانون حفاظت و توسعه صنایع ایران، تصویب قانون جدید زمین و یادگارهای دولت شهید رجایی در زمینه به حداقل رساندن فاصله میان حداقل و حداقل حقوق و مزایای پرداختی به کارکنان دولت، برقراری سیستم سهمیه‌بندی کالاهای اساسی و طرح بر جسته و مشهور ایشان (طرح شهید رجایی) به اضافه الزام‌های قانون اساسی در این زمینه مانند از بین بردن انحصارهای

خصوصی، ممانعت از ورود بخش خصوصی در زمینه برخی فعالیت‌های به غایت سودآور و مستولیت‌های جدید دولت در زمینه مسکن، آموزش و بهداشت تمامی آحاد جامعه، پایه‌ها و ستون‌هایی بودند که نظام اجتماعی را به سمت هرچه عادلانه‌تر شدن درآمدها و ثروت‌ها به پیش برداشت، و تقریباً همه آنها تا پایان جنگ تحملی پا بر جا و استوار باقی ماندند. بنابراین، حتی در میان دشمنان انقلاب اسلامی نیز تردیدی نسبت به بهبود وضعیت جامعه در دوران جنگ نسبت به دوران قبل از انقلاب ابراز نشده است.

اما در مقایسه با دوران بعد از جنگ تحملی، اختیاراً برخی از دست‌اندرکاران تدوین و اجرای برنامه اول توسعه کشور ادعا می‌کنند وضعیت توزیع درآمدها و ثروت‌های دوران برنامه اول نسبت به دوران جنگ تحملی بهبود یافته است. بدون تردید این ادعا در صورت برخورداری از ممتاز علمی، افتخار بزرگی است برای جمهوری اسلامی ایران و ذخیره الهی عظیمی است برای همه کسانی که توانایی‌های خود را در راه این هدف مقدس به کار گرفته‌اند.

از آنجایی که مطالب متشر شده در این زمینه قادر داده‌های کافی برای ارزیابی علمی این ادعایت و نیز به دلیل آنکه سبک نگارش و نوع کاربرد آن اساساً خصلت ژورنالیستی داشته است^۱ در زیر به چند نکته که متنضم تردیدهایی درباره ارزش علمی ادعای مذبور است اشاره می‌شود. به امید آنکه تداوم این بحث منشأ آگاهی و حساسیت هر چه بیشتر اندیشمندان کشور نسبت به این مسئله اساسی گردد که «اساس الملک» دانسته شده است:

۱- منطقی که گزارش حاضر اتخاذ نموده، ارزیابی عملکردها بر محور اهداف اعلام شده است. بر این اساس، اولین نکته‌ای که به نظر می‌رسد، این است که اگر آن طور که ادعا شده، واقعاً در طی دوره برنامه پنج ساله اول

^۱- در اینجا به خصوص منظور ما گزارش «پرامون برنامه اول و برنامه دوم» نوشته دکتر محمد طبیبیان است که در اسفند ماه ۱۳۷۴ توسط مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه سازمان برنامه و بودجه انتشار یافت، و مدت کوتاهی بعد، با مختصر تغییراتی طی چند شماره در روزنامه همشهری به چاپ رسید.

وضعیت توزیع درآمدها و ثروت‌ها نسبت به دوره قبل بهتر شده باشد، دست‌اندرکاران برنامه اول به خصوص مدیریت وقت سازمان برنامه و بودجه، به هیچ وجه نباید آن را به جساب خود، دیدگاه‌ها و برنامه‌هایشان بگذارند. زیرا هدف برنامه بنا به تصریح دست‌اندرکاران تحقیق چنین امری نبوده است. در صفحه‌های ۱-۱۰ کتاب پیوست برنامه اول به طور صریح و گویا آمده است: «هر چند که سیاست‌های اصلاح توزیع درآمدها در کوتاه مدت ممکن است که رفاه نسبی برای قشر محروم ایجاد کند، ولی در بلندمدت تا درآمد ملی افزایش نیابد، سطح عمومی رفاه اجتماعی افزایش نخواهد یافت.

بنابراین در ابتدای مراحل توسعه اقتصادی کشور باید توجه داشت که توزیع درآمد هر چقدر هم که به طور عادلانه تنظیم شده باشد، ولی اگر رشدی در درآمد کل جامعه اتفاق نیفتد، غیر از گسترش عمومی فقر و محرومیت در جامعه نتیجه‌ای نخواهد داشت».

براساس چنین بینشی بود که مسئولان اقتصادی دولت، با صراحة شعار «اولویت تولید» را مبنای تبلیغات و اقدامات خود قرار دادند. همان‌گونه که از متن مورد استناد قابل مشاهده است، شباهت تعبیر بکار گرفته شده با ادبیات علم اقتصاد سنتی و نیز اقتصاد نئوکلاسیک به واقع تکان‌دهنده است.

۲- در گزارش «پیرامون برنامه اول و برنامه دوم، غیر از استناد به جدولی که در آن، سهم گروه‌های عمدۀ از کل هزینه مصرفی خانوارها در سال‌های ۱۳۷۲ و ۱۳۷۸ البته بدون ذکر مأخذ آمده است (و البته توجه داریم که سال ۱۳۷۸ مدیریت جدید اقتصادی کشور مسئولیت را بر عهده داشته)، در صفحه ۳ گزارش تعبیر مبهمن مطرح شده و کل بهبود وضعیت ادعایی به آن نسبت داده شده است. به این مضمون که... «به دلیل اقدامات گوناگونی است که در سال‌های بعد از پیروزی انقلاب و خصوصاً طی برنامه اول انجام شده است». اما به هیچ یک از اقدامات مربوط طی دوران برنامه اول اشاره مشخصی نشده است. در صفحه ۵ گزارش نیز جدولی آورده شده که حاکی از روندهای مربوط به خانوارهای دارای برق، آب لوله‌کشی، یخچال، تلویزیون، اجاق‌گاز،

حمام در منزل و خانوارهای فاقد فرد با سواد طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ است که در این سطح برای اثبات ادعای ابراز شده به هیچ وجه کفایت نمی‌کند. برای مثال نشريه روند وابسته به بانک مرکزی در شهریور ۱۳۷۴ در شماره ۱۷ (۱۳۷۴/۶/۸) گزارشی را به چاپ رسانده است که حاوی برخی نتایج مربوط به بودجه خانوار در مناطق شهری طی سال‌های ۱۳۶۳-۱۳۷۲ است. براساس این گزارش نشان داده شده که طی این مدت درصد خانوارهایی که دارای اتومبیل شخصی بوده‌اند، از ۲۰٪ در سال ۱۳۶۳ به ۱۶/۵٪ در سال ۱۳۷۲ رسیده است.^۱ با توجه به قیمت متوسط اتومبیل از یک سو و اضافه رفاه حاصل از کل مواردی که جناب طبییان^۲ بر شماره‌های از سوی دیگر، مستلزم قابل تأمل می‌نماید.

اما مطلب تکان‌دهنده‌تر، جدول شماره ۶ در همان شماره نشريه است که شامل متوسط مقدار مصرف سالیانه برخی از اقلام خوراکی یک خانوار شهری است. این ارقام ضمن آنکه تردیدهایی را تسبیت به وضعیت مورد ادعا طی دوره مطرح شده در گزارش به وجود می‌آورد، دگرگونی قابل ملاحظه‌ای را در توانایی خانوارهای شهری در زمینه برخی از مهمترین اقلام نیازهای اساسی طی دوره‌های جنگ و بعد از آن به نمایش می‌گذارد.

در این جدول به خصوص تحولاتی که در زمینه میزان مصرف سرانه نان و سبزی‌زمینی از یک سو و میزان مصرف سرانه انواع گوشت دام، گوشت پرنده‌گان، گوشت حیوانات دریایی و... از سوی دیگر اتفاق افتاده است، به وضوح سطح رفاه را طی دوره‌های جنگ و پس از جنگ نمایان می‌سازد. ۳- در این زمینه حتی طی دوره مورد بررسی (۱۳۷۲-۱۳۶۸) کشور با نرخ‌های بی‌سابقه تورم رو به رو بوده است، ستاد بسیج اقتصادی به شدت تضعیف گشته، بخش‌های قابل توجهی از سرمایه‌گذاری‌های مصوب قانون برنامه محقق نشده، برنامه تعديل به اجرا گذاشته شده و اتفاق‌های وسیع و

۱- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ماهنامه روند، شماره ۱۷، (۱۳۸۴/۶/۸)، ص.

۲- به پاورقی شماره ۱۱ مراجعته کنید.

۳۰۴ □ اقتصاد ایران در دوران تعديل ساختاری

کم سابقه منابع محدود کشور از طریق آزادسازی واردات اتفاق افتاده است. در کنار حجم بسیار عظیم واردات کالاهای لوکس، تجملی و غیر ضروری، تقریباً در هیچ یک از سال‌های برنامه واردات کالاهای اساسی به میزان مصوب انجام نگرفته است. با این حال، تنها وقوع امور غیرمتعارف می‌تواند برای چنین ادعایی مورد استناد قرار گیرد. به خصوص که تویستنده محترم آن مقاله به لحاظ منطقی نتوانسته کوچک‌ترین استدلالی جهت توضیح ادعای خود مطرح نماید.

**جدول ۲- متوسط مقدار مصرف سالانه برخی از اقلام خوراکی یک خانوار شهری طی سال‌های
مقدار: کیلوگرم**

سال	تعداد نان	تعداد گوشت دام	تعداد گوشت پرندگان	تعداد گوشت حیوانات دریانی	تعداد سبزیجنبی	تعداد پرندگان	تعداد کره	تعداد روغن‌ها و چربی‌ها
۱۳۷۵	۶۰۴۰۰	۱۷۱۷۲	۱۲۷۷۷	۳۰۰۸۳	۱۷۷۸	۹۷۸۱	۱۷۷۸	۳۷۶
۱۳۷۶	۶۷۶۴۴	۱۸۷۳۲	۹۷۸۸	۲۰۰۰۲	۸۷۰۴	۱۲۷۲۲	۱۷۷۲	۳۹۸۵
۱۳۷۷	۶۶۴۱۸	۷۳۷۶۲	۱۳۷۰۳	۱۰۲۰۸	۱۴۳۶	۹۷۷۱	۱۷۷۷	۴۷۷
۱۳۷۸	۶۷۳۶۲	۱۲۷۲۸	۹۱۱۹	۱۹۰۰۹	۹۱۱۲	۹۱۱۲	۷۷۶	۳۹۸۳
۱۳۷۹	۶۷۶۷۱	۱۲۷۰۷	۹۷۷۰	۱۷۷۸	۱۲۷۰۷	۸۱۰۲	۸۱۰۲	۴۰۷۰
۱۳۸۰	۶۷۶۷۱	۱۲۷۰۷	۹۷۷۰	۱۷۷۸	۱۲۷۰۷	۸۱۰۲	۸۱۰۲	۴۰۷۰
۱۳۸۱	۶۷۳۶۸	۱۲۷۰۷	۹۷۷۰	۱۷۷۸	۱۲۷۰۷	۸۱۰۲	۸۱۰۲	۴۰۷۰
۱۳۸۲	۶۷۳۶۸	۱۲۷۰۷	۹۷۷۰	۱۷۷۸	۱۲۷۰۷	۸۱۰۲	۸۱۰۲	۴۰۷۰
۱۳۸۳	۶۷۳۶۸	۱۲۷۰۷	۹۷۷۰	۱۷۷۸	۱۲۷۰۷	۸۱۰۲	۸۱۰۲	۴۰۷۰
۱۳۸۴	۶۷۳۶۸	۱۲۷۰۷	۹۷۷۰	۱۷۷۸	۱۲۷۰۷	۸۱۰۲	۸۱۰۲	۴۰۷۰
۱۳۸۵	۶۷۳۶۸	۱۲۷۰۷	۹۷۷۰	۱۷۷۸	۱۲۷۰۷	۸۱۰۲	۸۱۰۲	۴۰۷۰
۱۳۸۶	۶۷۳۶۸	۱۲۷۰۷	۹۷۷۰	۱۷۷۸	۱۲۷۰۷	۸۱۰۲	۸۱۰۲	۴۰۷۰
۱۳۸۷	۶۷۳۶۸	۱۲۷۰۷	۹۷۷۰	۱۷۷۸	۱۲۷۰۷	۸۱۰۲	۸۱۰۲	۴۰۷۰
۱۳۸۸	۶۷۳۶۸	۱۲۷۰۷	۹۷۷۰	۱۷۷۸	۱۲۷۰۷	۸۱۰۲	۸۱۰۲	۴۰۷۰
۱۳۸۹	۶۷۳۶۸	۱۲۷۰۷	۹۷۷۰	۱۷۷۸	۱۲۷۰۷	۸۱۰۲	۸۱۰۲	۴۰۷۰

منبع: نشریه روند شماره ۱۷، ص ۵۰، ۱۳۷۴/۷/۸

بخی برداشت‌های نادرست درباره مدیریت اقتصادی دوران جنگ براساس مطالبی که به صورت بسیار فشرده و مختصراً مطرح گردید، ملاحظه می‌شود که در مجموع، مدیریت اقتصادی کشور در دوران جنگ حول دو محور «استقلال اقتصادی» و «توزیع عادلانه درآمدها و ثروت‌ها» در مجموع نسبت به دوره‌های قبل و بعد از آن موفق‌تر بوده است. باید دقت کرد که طرح این واقعیت نه به معنای نادیده گرفتن کاستی‌ها و ضعف‌های بیشمار آن دوران است، و نه می‌توان از آن چنین برداشت نمود که صرف موفق‌تر عمل کردن در چارچوب دو هدف مزبور به معنای برتری مطلق و در همه عرصه‌ها نسبت به دوره‌های دیگر است.

از طرف دیگر در فرایند رویارویی‌ها و مبارزات سیاسی، گاه افراد و جریان‌هایی تلاش می‌کنند که همه دستاوردهای یک دوران تاریخی را به فرد یا افراد خاصی نسبت دهند و در مقابل، گروهی نیز در راستای تصفیه حساب‌های شخصی یا گروهی خود با فرد یا افراد خاص، تیشه به ریشه تلاش‌ها و دستاوردهایی می‌زنند که به یک ملت تعلق دارد.

باتوجه به خصلت مردمی انقلاب اسلامی و مشارکت عظیم و بی‌سابقه همه آحاد ملت در دوران جنگ تحمیلی، نسبت دادن دستاوردهای بزرگ و تاریخی آن دوران به فرد یا افراد خاص و نادیده گرفتن مجاہدت‌های عمومی و همگانی یک ملت بزرگ، همان قدر نادرست است که نادیده گرفتن نقش افراد خاص که بر حسب مسئولیت‌های بزرگتر و مسئولیت شناسی بیشتر خود به طور نسبی از جایگاه و منزلت رفیع‌تری برخوردارند. در این میان نقش منحصر به فرد و استثنایی امام امت (ره)، سران وقت قوای سه گانه و بالاخره رئیس وقت دولت که با حمایت همه جانیه امت و امام در حد توان خود بر اصول و مواضع انقلاب پای فشرد، شایسته تذکر و قدردانی است.

اما در این میان، بخی برداشت‌های نادرست نیز درباره عملکرد اقتصادی کشور در دوران جنگ وجود دارد که بازنگری درباره آنها و تأمل در

ریشه‌های گسترش و تداوم آن برداشت‌ها می‌تواند راهگشای ملت و دولت در تلاش‌های آتش جهت تحقق آرمان‌های انقلاب اسلامی باشد.

در سطور پیشین درباره توهمندی خارجی در دوران جنگ به اختصار اشاره‌ای شد. می‌توان به روشنی نشان داد که ایران در دوران جنگ، بدهی خارجی نداشته است. این نکته قابل توجه است که نه در متن قانون برنامه اول توسعه و نه در پیوست آن کوچکترین اشاره‌ای به مسئله بدهی‌ها نشده است.

لایحه برنامه اول پس از دستکاری‌ها و تغییرات کوچک و بزرگ بسیار، توسط دولت جدید به مجلس داده شد. تردیدی نیست که اگر توهمندی‌های خارجی کوچکترین نشانه‌ای از واقعیت می‌داشت، حتماً در قانون و پیوست برنامه می‌باشد تکلیف بدهی‌های کشور در طی سال‌های اجرای برنامه اول توسعه مشخص شود. همان طور که در برنامه دوم که در زمان تدوین و تصویب آن کشور بدهی خارجی پیدا کرد، در متن قانون و پیوست آن به صراحت درباره بدهی مزبور تعیین تکلیف شده است. اما برخی برداشت‌های نادرست وجود دارد که حتی در سطوح کارشناسی و متون رسمی نیز راه پیدا کرده است، که در زیر به دو نمونه از آنها اشاره مختصری می‌شود:

الف. دخالت گسترده دولت در اقتصاد

در طی دوران جنگ، تبلیغات گسترده‌ای به صورت جنگ روانی بر علیه نظام تصمیم‌گیری کشور در زمینه میزان دخالت دولت در اقتصاد صورت می‌گرفت. البته انگیزه‌های طیف وسیع کسانی که در این جنگ روانی مشارکت داشتند، به کلی با یکدیگر متفاوت بود. ولی اساساً همگی بر این نکته توافق داشتند که دولت بر همه زمینه‌های اقتصادی کشور سیطره‌ای بلا منازع دارد. در این میان، مطرح شدن مسئولیت‌های جدید برای دولت در چارچوب اصول اقتصادی قانون اساسی، بر عهده گرفتن مسئولیت سهمیه‌بندی کالاهای اساسی به دلیل شرایط خاص جنگی و نیز مسئولیت‌هایی که در چارچوب قانون حفاظت و توسعه صنایع کشور به دلیل شرایط خاص پس از پیروزی انقلاب اسلامی

بر عهده دولت قرار گرفته بود، زمینه‌های ذهنی کافی برای القاء شبه پیرامون این مسئله ایجاد می‌کرد؛ و غرض وزان و کینه‌توزان با آماده کردن برچسب‌ها و انگهای گوناگون از این شرایط حداقل استفاده را برد، تا سرحد توان خود بر علیه نظام اجرایی کشور بر این جنگ روانی دامن می‌زند؛ به طوری که حتی تا امروز نیز شاید اکثریت بر صحبت این ادعا گمان بپرند.

اما واقعیت غیر از این است و شاید طرح این مسئله که علی رغم ضرورت دخالت هرچه‌گسترده‌تر دولت در اقتصاد در شرایط جنگی، میزان دخالت دولت در اقتصاد ایران در دوران جنگ، هم نسبت به دوره قبل از انقلاب اسلامی و هم نسبت به دوره بعد از جنگ کمتر بوده است؛ برای بسیاری تکان‌دهنده و حیرت‌انگیز باشد. در ادبیات علم اقتصاد، میزان دخالت دولت در اقتصاد براساس معیار نسبت هزینه‌های عمومی دولت به تولید ناخالص ملی صورت می‌پذیرد. اما با توجه به شرایط خاص جوامع توسعه نیافته و وجود بنگاه‌ها و شرکت‌های متعدد دولتی، بهتر است که میزان دخالت دولت در اقتصاد را براساس جمع هزینه‌های عمومی دولت و شرکت‌های دولتی محاسبه کرد.

براساس مندرجات کتاب پیوست قانون برنامه اول توسعه، سهم بودجه کل کشور (دولت + شرکت‌های دولتی) در محصول ناخالص داخلی که در سال ۱۳۵۶ معادل ۶۵ درصد بوده، در سال ۱۳۶۷ به ۴۰/۷ درصد رسیده است.^۱

کاهش میزان دخالت دولت در اقتصاد کشور طی دوران جنگ نسبت به دوره قبل از انقلاب اسلامی، عمدتاً ناشی از سمت‌گیری‌های معطوف به عدالت اجتماعی و کاهش پرداخت به مدیران سطوح بالا، کاهش چشمگیر هزینه‌های غیرضروری و از همه مهمتر برقراری بی‌سابقه‌ترین سطح پیوند و مشارکت میان دولت و ملت بوده است. برای آنکه صرفاً نوعی تقریب ذهنی

۱- سازمان برنامه و بودجه، پیوست قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۷۷-۱۳۶۸، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات، چاپ اول، ۱۳۶۸، ص ۳-۱.

پدید آید، تصور کنید که اگر دولت قرار بود که طبق موازین متعارف و مرسوم ارتش‌ها در زمان جنگ، سیستم پرداخت‌های خود را سازمان دهد، میزان هزینه‌های جاری دولت می‌بایست چه ابعادی پیدا کند. حال آن رقم را در برابر این واقعیت قرار دهید که بدنه اصلی سیستم دفاعی کشور را کسانی تشکیل داده بودند که نه تنها توقعی از بابت پرداخت حقوق و انواع فوق العاده پرداخت‌ها نداشتند، بلکه به خاطر احساس یکدلی با مدیریت اجرایی کشور، پس اندازه‌ای خود را نیز تقدیم رهبران انقلاب اسلامی جهت هزینه کردن در راه جنگ می‌نمودند. در مورد دوره بعد از جنگ نیز لازم است دقت شود که در حالی میزان مداخله دولت در اقتصاد ایران طی دوره مزبور افزایش بسیار چشمگیر نسبت به دوره جنگ پیدا کرد، که یکی از شعارهای محوری سیاستگذاران اقتصادی کشور، کاهش حجم و اندازه دخالت دولت در اقتصاد بوده و این امر با کاهش یارانه‌ها، خصوصی‌سازی و کاهش خدمات معطوف به توسعه انسانی از سوی دولت تعقیب شده است.

البته تحلیل عالمانه این مسئله که نقش تعیین‌کننده‌ای در تصحیح تلقی‌های مرسوم از کارکرد سیستم اقتصادی دولت در ایران دارد، خود موضوع مستقلی است که می‌بایست با رویکرد اقتصاد سیاسی در جای خود مورد مطالعه قرار گیرد.

ب. ترویج مصرف‌گرایی

در کتاب پیوست قانون برنامه اول، با انتقاد از سیاست‌های اقتصادی دولت در دوره جنگ آمده است در دوره مزبور «سیاست‌های اقتصادی به گونه‌ای تنظیم شده است که مصرف ارزان‌تر را امکان پذیر سازد.»^۱ و در سطور بعدی صراحتاً آنچه را که سیاست معطوف به «ارز ارزان» می‌نامد، محور کلیدی سیاست‌های مزبور به شمار می‌آورد.

این تحلیل نیز یکی از طرز تلقی‌های رایج درباره مدیریت اقتصادی کشور در دوران جنگ است که احتمالاً هنوز هم طرفدارانی داشته باشد. مستقل از ملاحظات نظری مربوط به نرخ برابری و مسائل مربوط به ارزش پول ملی، باید توجه داشت که تحلیل مزبور حاوی تناقض‌های نظری و تجربی بیشماری است. این تناقض‌ها آثار خود را هم در کتاب پیوست قانون برنامه اول به کرات ظاهر می‌سازند و هم در ارزیابی عملکرد اقتصادی دوره‌های قبل از پیروزی انقلاب اسلامی و پس از جنگ ابهامات متعددی می‌آفريند.

برای مثال در مورد نمونه‌ای از تناقض‌های موجود، در این کتاب، متن زیر جالب توجه است: «در ده سال گذشته کل هزینه‌های مصرفی جامعه (صرف خصوصی + صرف دولتی) به طور متوسط سالانه دو درصد تنزل نموده است. ترکیب هزینه‌های مصرفی در مقطع ۱۳۵۶-۱۳۷۷ نشان می‌دهد که هزینه مصرف خصوصی سالانه ۱/۲ درصد و هزینه مصرف دولتی معادل ۳/۸ درصد کاهش یافته است... بدین جهت سطح پایین مصرف جامعه را در حال حاضر باید به عنوان یکی از نقاط قوت شرایط بعد از جنگ تلقی کرده و از آن باید در جهت استفاده هرچه بیشتر منابع در فعالیت‌های تولیدی سود جست».¹

همانگونه که ملاحظه می‌شود تناقض‌گویی در تحلیل مسائل اقتصادی ایران بر محور «نرخ ارز» به اندازه‌ای آشکار است که به هیچ توضیح بیشتر نیاز ندارد. اما می‌توان مسائل دیگری را نیز مورد توجه قرار داد. با سمت‌گیری‌های مشخص دولت درباره نرخ ارز در طی سال‌های جنگ، واردات کشور در سال ۱۳۷۷ حدود یک سوم واردات سال ۱۳۵۶ است. این در حالی است که در درجه اول، جمعیت کشور تقریباً نزدیک به دو برابر جمعیت سال ۱۳۵۶ بوده است و در درجه بعدی، قدرت خرید دلار حدود ۸۰٪ طی این مدت کاهش یافته بود. بالاخره بخش قابل توجهی از منابع ارزی کشور نیز به صورت مستقیم و غیرمستقیم به جنگ اختصاص می‌یافت.

نکته بعدی مربوط به دوره بعد از جنگ است. در این دوره و براساس تحلیل مزبور، سیاست «ارز گران» در پیش گرفته شد. اما در عمل نه تنها آن طور که در کتاب پیوست قانون برنامه پیش‌بینی شده بود، در سطح کلان سهم هزینه‌های مصرفی کاهش پیدا نکرد؛ بلکه بسیار فراتر از پیش‌بینی برنامه اول، به تب مصرف‌گرایی دامن زد. با این تفاوت که در دوران سیاست به اصطلاح ارز ارزان، بنا به تصریح کتاب برنامه «ترکیب هزینه‌های ارزی کشور در سال‌های مزبور، به ویژه در سال‌های جنگ نشان می‌دهد که هزینه‌های ارزی دفاع و کالاهای اساسی و حساس عمدترين اقلام بودجه ارزی کشور را تشکیل می‌داده است.^۱

به عبارت دیگر، تخصیص آگاهانه و خردمندانه ارز، گرچه به قیمت به اصطلاح ارزان، مانع از هرگونه انحراف منابع ارزی کشور از تخصیص یافتن به نیازهای حیاتی و اصلی کشور شده است. اما در دوره اعمال سیاست ارز گران، از یک سو منابع ارزی مصرف شده بسیار بیشتر از سقف مصوب و قانونی بود؛ و از سوی دیگر، میزان سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی انجام شده بسیار کمتر از ارقام مصوب بود و بالاخره میزان واردات کالاهای اساسی و حیاتی نیز در طی همه سال‌های برنامه از مقادیر مصوب و قانونی پایین‌تر بود. به عبارت دیگر، در عین اعمال سیاست ارز گران، بی‌سابقه‌ترین امواج مصارف لوکس، تجملی و ضد توسعه‌ای در کشورمان در سال‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در طی همین دوران اعمال سیاست ارز گران اتفاق افتاده است.^۲

بحث درباره سوء برداشت‌هایی که از سیاست‌های اقتصادی کشور در دوران جنگ وجود داشته است، بی‌تردید به موارد اشاره شده محدود نیست و

۱- همان مأخذ، فصل اول، ص ۲.

۲- برای اطلاع بیشتر از ابعاد این مسئله، به منیع زیر مراجعه نمایید: فرشاد مؤمنی، علم اقتصاد و بحران در اقتصاد ایران، انتشارات مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس، چاپ اول، ۱۳۷۴.

می توان آن را گسترش بسیار داد. اما به نظر می رسد که تفصیل آن از حوصله مقاله حاضر خارج باشد.

شاید یکی از مهمترین نتایج حاصل از مقایسه عملکرد مدیریت اقتصادی کشور در دوران جنگ تحمیلی، اثبات این نکته باشد که پاییندی به اصول و آرمان‌گرایی عالمانه نظام تصمیم‌گیری، نه تنها تعارضی با عملکرد با نتایج درخشنان ندارد، بلکه لاقل در طی یکصد ساله اخیر، تاریخ اقتصادی کشورمان گواهی می دهد که هرقدر اصول‌گرایی و مردم‌گرایی در سمت‌گیری‌های اقتصادی کشور بیشتر بوده، نتایج درخشنانتری ظاهر گشته است. امید آنکه توفيق استفاده از تجربیات گرانقدر دوران جنگ تحمیلی همواره و در همه عرصه‌ها باقی باشد.

برخورد سیاسی با واقعیت‌های اقتصادی

در سال ۱۳۷۷ وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه و بودجه مشترکاً گزارشی تحت عنوان «خطوط کلی سیاست‌های اقتصادی کشور برای تحقق عدالت اجتماعی، مهار تورم، افزایش تولید و اشتغال و توسعه مشارکت مردمی» منتشر کردند.

این گزارش در اصل جوابیه‌ای برای طرح ساماندهی اقتصادی کشور تلقی می‌شود. اهمیت مباحثت مربوط به ساماندهی اقتصادی کشور ایجاب می‌کند که چنین مباحثی هرچه بیشتر مورد توجه و تأمل قرار گیرد.

از سوی دیگر، اهمیت دو دستگاه مهم اقتصادی کشور نیز مزید بر علت است. به همین دلیل در زیر به بررسی برخی جنبه‌های این گزارش می‌پردازم.

با روی کار آمدن دولت اصلاحات در سال ۱۳۷۶، به دنبال نظرخواهی از طیف گسترده‌ای از دانشگاهیان و مدیران اقتصادی کشور، ستادی برای بررسی وضعیت اقتصادی کشور و ارائه پیشنهادهایی برای ساماندهی آن تشکیل شد که مسئولیت آن با وزیر محترم وقت امور اقتصادی و دارایی بود.

این ستاد، متن اولیه طرح ساماندهی اقتصاد کشور را تهیه کرد و بنا بود این متن مقدماتی با اظهارنظر و پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی تکمیل و نهایی گردد و درنهایت به تصویب هیأت وزیران برسد.

با این حال، با فاصله کوتاهی از انتشار این گزارش مقدماتی، در فروردین ماه ۱۳۷۷ توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی برای اظهارنظر در جلسه هیأت دولت،

مدیران وقت سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی به انتشار گزارشی با عنوان «خطوط کلی سیاست‌های اقتصادی کشور برای تحقق عدالت اجتماعی، مهار تورم، افزایش تولید و اشتغال و توسعه مشارکت مردمی» اقدام کردند که بعدها عنوان «خطوط اساسی سیاست‌های اقتصادی کشور» برای آن انتخاب شد. همانطور که در مقدمه این گزارش آمده بود، در اصل این گزارش، جوابیه‌ای به طرح ساماندهی اقتصاد کشور تلقی می‌شد.

به نظر می‌رسید انتشار این گزارش، علاوه بر آن‌که نوعی بی‌توجهی به ضرورت همراهی با قواعد بازی جمعی در درون هیئت دولت و شخص رئیس جمهور بود؛ نوعی تلاش برای تحریف تاریخ اقتصادی ایران نیز می‌توانست محسوب شود. به عبارت دیگر، این دو دستگاه باید به جماعت‌آوری نظرات سایر دستگاه‌ها و با بهره‌گیری از توان کارشناسی بدنه دولت، به اصلاح و تکمیل طرح ساماندهی اقدام می‌کردند، نه این‌که «جوابیه» بدهند و در آن، برخی کاستی‌های اساسی ناشی از اجرای برنامه تغییر ساختاری را نادیده بگیرند یا به گونه‌ای دیگر جلوه دهند.

این مقاله در واکنش به آن نحوه برخورد تهیه شد و تاکنون در جایی به صورت عمومی انتشار نیافته است.

روحیه غیرمشارکتی و خودمحورانه

قرار بود پس از انتشار طرح ساماندهی اقتصادی کشور، همه اعضای دولت و نیز برای اولین بار گروه قابل توجهی از دانشگاهیان و صاحب‌نظران نیز مشارکت کنند، نقاط ضعف آن را اصلاح، کم‌بودهایش را نیز تکمیل و با عزمی مشترک برنامه‌ای واحد را مبنای اقدامات و سیاستگذاری‌های دولت قرار دهند. با کمال تأسف، در گزارش سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی جز همان اشاره ناقص به فلسفه وجودی گزارش مورد نظر که عبارت از پرداختن به نقاط قوت و ضعف طرح ساماندهی اقتصاد کشور است، در هیچ جای دیگر آن به هیچ یک از جهت‌گیری‌های طرح ساماندهی اشاره‌ای نشده است. گوینی

این دو دستگاه که در یک مجموعه مسئولیت مشترک دارند، علی‌رغم دستور رئیس جمهور و انتظاری که به لحاظ اخلاقی از آنها می‌رفته است، نخواسته‌اند اعتنایی به طرح ساماندهی اقتصاد کشور کنند و با تظاهر به روحیه‌ای خودمحورانه، فقط آنچه را که خود مناسب و درست می‌دانسته‌اند، مطرح کرده و حاضر به استفاده از ظرفیت‌های کارشناسی موجود در دستگاه‌های خود برای اصلاح و تکمیل طرح ساماندهی نشده‌اند. گویی مشارکت و همراهی اعضای دولت، تنها در چارچوب دیدگاه‌های مستولان سازمان برنامه و بانک مرکزی معنی‌دار است و همه باید بر مبنای دیدگاه‌های مزبور فعالیت‌های خود را سازماندهی کنند. طبیعی است که با چنین روحیه‌ای، کار جمعی بسیار دشوار است و اگر مستولان سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی خود حریم ریاست جمهور و مصوبات دولت را محترم نشمارند، چگونه انتظار دارند که در راستای سیاست‌های پیشنهادی خودشان، فضایی باثبات و تصمیم‌گیری‌های اندیشه‌یده ایجاد شود؟ حتی اگر طرح ساماندهی هیچ نقطه قوتی نمی‌داشت، که البته دارد، از نظر اصول همکاری مشترک و رعایت دستور رئیس جمهور می‌باشد ابتدا به طور مشخص نقاط ضعف گزارش مزبور از سوی این دو دستگاه نیز مانند بقیه مطرح می‌شد و سپس استدلال می‌کردند که چرا طرح مزبور هیچ نوع راهگشایی برای کشور ندارد؛ سپس بر مبنای آن استدلال‌ها و البته با هماهنگی رئیس جمهور و هیأت وزیران طرح پیشنهادی خود را مطرح می‌کردند.

امید است لاقل از این پس شاهد چنین روحیه غیرمشارکتی و خودمحورانه از سوی مستولان سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی نباشیم.

بیانیه سیاسی به جای گزارش کارشناسی

در مقدمه گزارش مذکور آمده است: «مجموعه تحولاتی را که اقتصاد کشور طی سال‌های پس از جنگ تحمیلی شاهد بوده است، می‌توان حول دو محور بهبود ساختار اقتصاد و سازندگی کشور خلاصه نمود».۱

باید توجه داشت طی دوره ۸ سال مزبور بی‌سابقه‌ترین بحران‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز بروز نموده، و به طور طبیعی هر یک از این بحران‌ها، هزینه‌ها و خسارت‌های انسانی – مادی شدیدی را بر کشور تحمیل کرده است. به همین دلیل، انتظار می‌رفت برای ایجاد حداقل خوش‌بینی نسبت به دیدگاه‌های ارائه شده، این نکته توضیح داده شود که روندهای مشکلات بنیادی و ساختاری اقتصاد ملی طی این دوره چه شکلی داشته، سپس به چه صورت درآمده و چه مشکلات جدیدی نیز برای مدیریت اقتصادی کشور در اثر سیاست‌های اجرا شده طی دوره مزبور پدید آمده است. همچنین می‌باشد توضیحی داده می‌شود که سرنوشت متغیرهایی که براساس رویکرد پولی به مسائل اقتصادی کشور از درجه حساسیت و اهمیت فوق العاده‌ای برخوردار بوده‌اند، در اثر اعمال سیاست‌های تغییر اقتصادی به چه وضعیتی درآمده است. زیرا تنها براساس یک نگرش بی‌طرفانه و واقع‌بینانه است که سیستم کارشناسی، ابتدا مشکلات را همانطور که هست مشاهده علمی می‌کند و سپس راه حل‌های مناسب با آن ارائه می‌دهد. اما اگر ما به دلایل سیاسی چشم خود را بر روی بخش‌های مهمی از واقعیت بستیم، دیگر چه انتظاری از ارائه راه حل‌های عالمانه می‌توان داشت؟

در این زمینه، حتی اگر به آمارهای بانک مرکزی و سازمان برنامه، علی‌رغم همه کاستی‌ها و تناقض‌هایی که دارند، بستنده کنیم؛ ملاحظه می‌شود که در طی دوره مزبور با وجود همه تلاش‌ها و زحماتی که کشیده شده است، هیچ‌یک از مسائل و مشکلات بنیادی توسعه ملی نه تنها حل نشده‌اند، بلکه در برخی موارد بر ابعاد نگرانی‌ها بسیار افزوده شده است.

۱- سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی، گزارش خطوط کلی سیاست‌های اقتصادی کشور برای تحقق عدالت اجتماعی، مهار تورم، افزایش تولید، اشتغال و توسعه مشارکت‌های مردمی، فوروردین ۱۳۷۷، ص ۲.

در این زمینه به خصوص گزارش «ارزیابی سازمان برنامه از عملکرد نخستین برنامه توسعه کشور» راهگشاست، و مشخص می‌کند که الگوی مصرف و سهم هزینه‌های مصرفی در تولید ناخالص ملی در آغاز سال ۱۳۶۸ چگونه بوده، و در اثر سیاست‌های تعديل ساختاری به چه وضعیتی چهار شده است.

همچنین در زمینه سرمایه‌گذاری‌های انجام شده طی دوره مزبور، اگر سهم جبران استهلاکات را از کل سرمایه‌گذاری‌های انجام شده کم کنیم، مشخص می‌شود که طی دوره مزبور، علاوه بر هزینه کردن کل درآمدهای نفتی، بالغ بر ۴۰ میلیارد دلار بدھی خارجی هم برای کشور ایجاد شده است. با این حال، میزان ظرفیت‌های افزایش یافته تولیدی کشور در مقایسه با منابع صرف شده طی دوره مزبور چندان رضایت‌بخش نیست.

در دوره مزبور، زحمات زیادی در عرصه سازندگی کشور کشیده شده است. با این حال، در نتیجه اجرای سیاست‌های نادرست، الگوی مصرف کشور تغیر یافته و سهم سرمایه‌گذاری در کل منابع، حتی از سال‌های جنگ هم کمتر شده است.^۱ از سوی دیگر، حجم بالای بدھی خارجی برای کشور ایجاد شده است. بی‌سابقه‌ترین امواج تورمی که حتی در ایام جنگ هم سابقه نداشت، به کشور تحمیل شده است. علاوه بر همه اینها، سیاست‌های به کار گرفته شده، موجب بروز شورش‌های شهری متعدد شده و ناهمجارتی‌های اجتماعی را بهشدت افزایش داد. به طوری که روندهای مربوط به جرم و جنایت، سرقت، طلاق، صدور چک بی‌ محل و ... به صورت نجومی افزایش یافت. با عنایت به این همه، دیگر نمی‌توانیم آنچه را که اتفاق افتاده است، حول دو محور بهبود ساختار اقتصاد و سازندگی کشور خلاصه کنیم.

حتی اگر نسبت به متغیرهای حساس از دیدگاه مکتب پولی نیز ارزیابی اجمالی از دوره مزبور داشته باشیم، رساندن حجم نقدینگی کشور از رقمی حدود ۱۵ هزار میلیارد ریال در ابتدای سال ۱۳۶۸ به رقمی بالغ بر ۴۸ هزار

۱- در این رابطه می‌توان به گزارش آماری مربوط به سال‌های ۱۳۶۸-۷۵ مراجعه نمود که توسط سازمان برنامه و بودجه منتشر شده است.

میلیارد ریال در سال ۱۳۷۲ و افزایش آن تا مرز ۱۲۰ هزار میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۷۵ چیزی نیست که بشود آن را به اصلاح ساختار اقتصاد یا سازندگی کشور نسبت داد و به آن افتخار نمود. با همه حساسیت‌هایی که نسبت به بدھی دولت به سیستم بانکی طی دوره مزبور البته در سطح شعارهای تبلیغاتی و نه در عمل وجود داشته است، و یکی از محورهای حمله به دولت زمان جنگ حجم قابل توجه بدھی دولت به سیستم بانکی دانسته می‌شد؛ در سال پایان جنگ، کل بدھی دولت به سیستم بانکی بوزحمت به رقم ۱۰ هزار میلیارد ریال می‌رسید. اما بر اثر سیاست‌های تغییر، این رقم در سال ۱۳۷۲ به رقمی بالغ بر ۲۲ هزار میلیارد ریال و سپس در پایان سال ۱۳۷۵ به رقمی نزدیک به ۶۶ هزار میلیارد ریال رسیده است.

تناقض‌هایی که در گزارش مورد بررسی مشاهده می‌شود، بسیاری جالب توجه‌تر از مباحثت فوق است. در زیر فقط به یک نمونه از آنها اشاره می‌شود و اگر لازم باشد می‌توان به اندازه یک جزوه مستقل تناقض‌های همین گزارش ۴۷ صفحه‌ای را استخراج نمود:

در حالی که در صفحه دوم این گزارش از بهبود شرایط رفاهی مردم و افزایش نرخ بهره‌مندی از امکانات و تسهیلات رفاهی به عنوان نمونه‌ای از تحولات اساسی در هشت سال سازندگی سخن به میان آمده است، در صفحه ۳ از همان گزارش تصریح می‌کند که: بدیهی است استمرار شرایط تورمی در اثر افزایش قابل توجه مخارج دولت و حجم نقدینگی، می‌تواند موجب نامطلوب‌تر شدن توزیع درآمد، کاهش قدرت خرید صاحبان درآمدهای ثابت و ... گردد.

با توجه به روندهای پیش‌گفته درباره حجم نقدینگی و نیز با توجه به اینکه میانگین نرخ تورم در دوره مزبور، سالانه نزدیک به ۲۵٪ بوده که در تاریخ ۵۰ ساله اخیر اقتصاد ایران بی‌سابقه است، و با توجه به اینکه طی ۵۰ سال گذشته تنها در این دوره است که نرخ‌های تورمی بیش از ۴۰ درصد اتفاق افتاده است، صحبت ادعاهای مربوط به بهبود وضعیت مردم، بهتر قابل ارزیابی است. همچنین اگر روندهای جایگزینی فرآورده‌های پروتئینی و لینی بانان و سیب‌ازمینی

و نیز نسبت خانوارهایی که دارای اتومبیل شخصی هستند، در دوره‌های قبل و بعد از تغییر ساختاری را براساس داده‌های بانک مرکزی مورد مطالعه قرار دهیم، باز هم به همین نتیجه خواهیم رسید.

بنابراین، مشاهده می‌شود که ادعای مزبور، علاوه بر آنکه با متن گزارش مشترک سازمان برنامه و بانک مرکزی تناقض آشکار دارد، با واقعیت‌های موجود نیز فاصله‌ای عظیم را نشان می‌دهد. به این ترتیب، چنین برمی‌آید که بی‌اعتنایی به تصمیم رئیس جمهور و خودداری از ارائه ارزیابی مشخص نسبت به طرح ساماندهی، در واقع نوعی واکنش سیاسی است تا یک جهت‌گیری علمی و کارشناسی. از آنجایی که هم رئیس سازمان برنامه و بودجه و هم رئیس کل بانک مرکزی تعلقات حزبی مشخص دارند،^۱ شاید گمان برده‌اند که نفس پذیرفتن ایده ضرورت ساماندهی اقتصاد ایران، نوعی اعتراف به مجموعه نابسامانی‌هایی است که در طی دوره ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۵ یا به وجود آمده‌اند و یا وجود داشته و طی دوره مزبور تشید شده‌اند. بنابراین از اجرای خواسته رئیس جمهور خودداری کرده و با ارائه گزارش مستقلی با عنوانی غیر از ساماندهی، به صورت غیرمستقیم خواسته‌اند از این وضعیت تلغی طفره بروند و در این راه به ارائه یک بیانیه سیاسی اکتفا نموده‌اند. هرچند که بخش قابل توجهی از مجموعه ظرفیت‌های کارشناسی موجود در این دو دستگاه نیز با تحلیل‌هایشان توافقی نداشته باشند.

پایبندی جانبدارانه به مکتب پولی و اغتشاش فکری و عملی ناشی از آن در صفحه سه گزارش تصریح شده است که شرط حصول به موفقیت در سیاست‌های تغییر اقتصادی، برخورداری از شش ویژگی عمدی است که چهار شرط آن به کلی در ایران موجود نیست (چارچوب‌های قانونی و نهادهای لازم برای کارکرد صحیح اقتصاد متکی بر سیستم قیمت‌ها، شبکه‌های تأمین اجتماعی، ساختار اصلاح شده بنگاه‌ها، فضای باثبات در سطح کلان).

۱- در تاریخ نگارش این مقاله، هر دو مقام موردنظر عضو حزب کارگاران سازندگی بودند.

سؤالی که بلاfacile به ذهن می‌آید، این است که رئیس بانک مرکزی، معاون اقتصادی سازمان برنامه و دست‌اندرکاران مؤسسه پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه، همگی از نقش فعال در جهت اجرای غیرقانونی برنامه تعديل ساختاری در ایران برخوردار بودند^۱ و از همان سال اجرای برنامه مزبور مشمولیت‌های اساسی در اقتصاد ایران به عهده داشتند. آیا مجموعه مزبور از همان ابتدا به این شش شرط وقوف داشته یا نه؟ اگر وقوف داشته و می‌دانستند که چنین شرط‌هایی در ایران موجود نیست، پس چرا به اجرای سیاست‌های مزبور مبادرت ورزیدند، به طوری که کشور از اوآخر سال ۱۳۷۳ تا اوایل سال ۱۳۷۴ در معرض یک بحران جدی سیاسی - اجتماعی - اقتصادی قرار بگیرد و خسارت‌های شدیدی بر کشوری تحمیل گردد. اگر آن موقع از چنین پیش‌شرط‌هایی آگاهی نداشتند و اکنون به آن وقوف یافته‌اند، سؤال این است که اگر قبول دارید که هنوز هم آن شرط‌ها در اقتصاد ایران محقق نیست، پس این اصرار غیرمتعارف بر ضرورت تکرار تجربه ناموفق و شکست خورده تعديل ساختاری در ایران به چه مناسبت صورت می‌گیرد؟ به نظر می‌رسد تدوین‌کنندگان گزارش با طرح شروط شش‌گانه، در عین حال که از ابتدا تا انتهای گزارش پیشنهادی خود تلاش کرده‌اند تا مانند دوره قبل به صورت غیرعلمی، تنها راه نجات اقتصاد ایران را تمسک به برنامه تعديل ساختاری نشان دهند، با طرح شرط‌هایی که به قول خودشان در ایران موضوعیت ندارد و لذا برنامه مزبور این بار هم در صورت اجرا به شکست دیگری متهم خواهد شد، پیش‌اپیش از خود سلب مشمولیت کرده‌اند؟ گویی بناست باز هم با شکست مجدد برنامه تعديل، انگشت بر روی این شش شرط بگذارند و بگویند ما که از قبل گفته بودیم تا این شش شرط محقق نشود، این برنامه به موقیتی دست نخواهد یافت. بدین لحاظ به نظر می‌رسد، تدوین‌کنندگان گزارش

۱- اجرای برنامه تعديل ساختاری از آن جهت غیرقانونی "تلقی شده است، که در تضاد با قانون برنامه اول مصوب مجلس بوده است.

مذبور برای تبرئه خود و سیاست‌های نادرستی که پیشنهاد کرده و می‌کنند، واقعیت اقتصادی را به گونه‌ای که هست مطرح نمی‌سازند.

گفته شده است سیاست‌های تعديل اقتصادی در فضایی بی‌ثبات و در سطح کلان به اجرا درآمده و از مظاهر بی‌ثباتی، افزایش شدید و نوسانی حجم پول و مخارج دولت و واردات و بی‌ثباتی در سیاستگذاری را مورد اشاره قرار داده است. (ص ۳ گزارش)

آیا واقعاً مشکلات مذبور مانع موفقیت برنامه تعديل بوده‌اند یا اساساً به واسطه اجرای برنامه تعديل ساختاری این مشکلات به حدی رسید که فشارهای بی‌سابقه‌ای را به ملت و دولت وارد کرد؟ حتی مراجعه‌ای ابتدایی به اسناد و مکتوبات سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی به روشنی نشان می‌دهد که مشکلات حاد مذبور و بسیاری مشکلات حاد دیگر معلوم برنامه تعديل ساختاری بوده‌اند و نه علت شکست آن!

دریاره روندهای مربوط به حجم نقدینگی، پیشتر اشاره‌ای داشتم و مشخص شد که در اثر برنامه تعديل ساختاری و به خصوص سیاست محوری آن یعنی تضعیف ارزش پول ملی بود که در یک دوره ۷-۸ ساله حجم نقدینگی هشت برابر افزایش یافت!

در گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۳ که توسط سازمان برنامه و بودجه انتشار یافته است (توجه داریم که در آن سال آقایان زنجانی به عنوان رئیس سازمان برنامه، طبییان به عنوان معاون اقتصادی سازمان برنامه و نوریخش به عنوان رئیس بانک مرکزی مسئولیت‌های کلیدی اقتصاد کشور را بر عهده داشته‌اند) تصریح شده است که فقط طی دو سال ۱۳۷۲ و ۱۳۷۳ به واسطه شناورسازی نرخ ارز، از باب حساب ذخیره تعهدات ارزی مبلغی معادل ۱۳ هزار میلیارد ریال بار مالی به دولت تحمیل گشت که با در نظر گرفتن ضریب تکاثر پول موجب افزایش نقدینگی به میزان ۳۵ هزار میلیارد ریال فقط طی دو ساله مذبور شد.^۱ همچنین در اثر اجرای سیاست تعديل اقتصادی در ایران،

۱- بانک مرکزی، گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۳، ص ۳۴

در حالی که کل بدهی شرکت‌های دولتی به سیستم بانکی تا پایان سال ۱۳۶۷ رقمی کمتر از ۱۰۳ میلیارد تومان بوده است، تا سال ۱۳۷۳ این رقم بالغ بر ۹۷۳ میلیارد تومان شده و در پایان سال ۱۳۷۵ به رقم نجومی دو هزار و سیصد میلیارد تومان بالغ گشت. یعنی در طی ۸ سال، بدهی‌های شرکت‌های دولتی در اثر اجرای سیاست‌های تعديل ساختاری نزدیک به ۲۳ برابر افزایش یافت. این افزایش وحشتناک و بی‌سابقه بدهی‌های شرکت‌های دولتی در حالی اتفاق افتاده است که مثلاً آتموبیل پیکان که تا سال ۱۳۶۷ به رقمی کمتر از یکصد هزار تومان فروخته می‌شد؛ در همان آغاز تصدی طرفداران تعديل ساختاری تحت عنوان قطع منافع واسطه‌ها به رقمی حدود یک میلیون تومان افزایش قیمت یافت. در مورد سایر کالاها و خدمات دولتی نیز چنین رویدای دنبال شد. به عبارت دیگر، علی‌رغم افزایش‌های گنجومی در قیمت کالاها و خدمات تولید شده توسط شرکت‌های دولتی، حجم بدهی‌های این شرکت‌ها چنان افزایش وحشتناکی پیدا کرده است. بنابراین نمی‌توان مطابق آنچه که در ابتدای گزارش موردنظر مطرح شده است؛ بدون در نظر گرفتن واقعیات، کل تحولات ۸ ساله را در دو محور اصلاح ساختار اقتصاد و سازندگی کشور خلاصه نمود.

در مورد میزان مداخله دولت در اقتصاد نیز مراجعه به سند پیوست برنامه اول توسعه کشور به اندازه کافی راهگشاست. بر مبنای سند مذبور، در پایان سال ۱۳۶۷ شاخص دخالت دولت در اقتصاد ایران که عبارت از نسبت بودجه کل کشور بر تولید ناخالص ملی است؛ حدود ۴۰٪ است. این رقم بیان کمی دخالت اقتصادی دولت در سالی است که سال پایانی یک جنگ هشت ساله است و همگان می‌دانند که دخالت دولت در اقتصاد در شرایط جنگی ناگزیر افزایش می‌باشد. بد نیست توجه کنیم که همین شاخص برای دولت انگلستان به عنوان یکی از سردمداران اقتصاد آزاد در سال پایانی جنگ جهانی دوم حدود ۶۶٪ بوده است.

با وجود این، در دوران اجرای برنامه تعديل ساختاری و با شعار کاهش دخالت‌های دولت در اقتصاد، کارنامه طرفداران تعديل نسبت بالای ۶۰ درصدی دخالت دولت را طی سال‌های ۷۲ به بعد در اقتصاد ایران به نمایش می‌گذارد. در مورد نوسانات واردات نیز مسئله بسیار جالب است و مانند موارد قبلی به خوبی کفایت مکتب پولی و طرفداران آن را برای سیاستگذاری در اقتصاد ایران به نمایش می‌گذارد. براساس رهیافت مزبور، یکی از فلسفه‌های تضعیف ارزش پول ملی، گران‌تر شدن قیمت کالاهای وارداتی و در نتیجه به حداقل رساندن تقاضا برای واردات است. شواهد تجربی ایران در این زمینه نیز بسیار جالب و عبرت‌آموز است. زیرا در حالی که بی‌سابقه‌ترین و افراطی‌ترین روندهای تضعیف ارزش پول ملی در کشورمان طی دوران تعديل به اجرا درآمده است، بالاترین رکورد واردات را نیز در طول تاریخ اقتصادی کشور در همین سال‌ها داشته‌ایم.

اما جالب است که علی‌رغم واقعیاتی به این روشنی، پاییندی، افراطی و جانبدارانه به رهنماهای مکتب پولی موجب می‌شود که مسئولان سازمان برنامه و بانک مرکزی نتوانند مسائل را همانطور که هستند، بیینند.

نکته بسیار مهم دیگری که طرفداران تعديل ساختاری هنوز نتوانسته‌اند بی‌طرفانه با آن مواجه شوند، این است که به زعم آنان تعديل ساختاری در ذات خود اجتناب‌ناپذیر و مقید بوده است و صرفاً به‌واسطه اجرای بد آن سیاست‌ها ما در ایران با مشکل رویمرو شده‌ایم. در حالی که این برنامه ماهیتاً یک برنامه ناسازگار و ناهمگون بوده و در درون خود حاوی تناقض‌های بی‌شمار است. با اینکه موارد تناقض‌های درونی برنامه تعديل ساختاری بسیار زیاد است، در اینجا فقط به ذکر یک نمونه اکتفا می‌شود. البته سعی می‌شود که نمونه انتخاب شده موردي باشد که طرفداران تعديل ساختاری بیشترین حساسیت و علاقه‌مندی را در آن زمینه دارند.

مسئله کسری بودجه دولت، در زمرة متغیرهایی است که به لحاظ نظری بیشترین حساسیت‌ها را در میان طرفداران مکتب پولی برمی‌انگیزد. تصور کلی

آن است که خصلت تورمزا بدهی های دولت به سیستم بانکی، از این طریق خسارت های بی شماری را به اقتصاد ملی تحمل می کند. جهت گیری هایی چون تضعیف ارزش پول ملی و حذف یارانهها نیز از این رو در برنامه تعديل ساختاری توصیه می شوند که از یک طرف به واسطه انحصار دولتی منبع اصلی درآمد ارزی کشور، درآمدهای ریالی دولت ناگهان چندین برابر افزایش می یابد (مثلًا در ایران هنگام تبدیل درآمدهای نفتی به ریال، به اندازه مابه التفاوت ۱۷۵ تومان با ۷ تومان، درآمدهای ریالی دولت جهش پیدامی کند) و از سوی دیگر حذف یارانهها، تعهدات ریالی دولت را کاهش می دهد. بنابراین به لحاظ نظری، انتظار می رود که مشکل بدهی دولت به سیستم بانکی به حداقل برسد. اما شواهد تجربی نشان می دهد که مثلًا در اثر اجرای سیاست تضعیف ارزش پول ملی، در عین حال که بسیاری ناهنجاری های اقتصادی - اجتماعی گریبانگیر دولت می شود؛ هدف عمدۀ که عبارت از تقلیل بدهی های دولت به سیستم بانکی است برآورد نمی شود، بلکه بر عکس به صورت جهشی افزایش می یابد. در زیر به چند مورد از نیروهایی که موجب می شوند سیاست تضعیف ارزش پول ملی اهداف مربوط به کاهش کسری بودجه را به ضد خود تبدیل کند و ابعاد بدهی های دولت به سیستم بانکی را به طرز فوق العاده ای افزایش دهد، اشاره می شود:

۱- معمولاً کشورهای اجرائتنده برنامه تعديل ساختاری در زمرة کشورهای بدهکار به خارجیان قرار دارند. ایران هنگام آغاز برنامه تعديل ساختاری بدهی خارجی نداشت و این مسئله در اسناد اویین برنامه پنج ساله توسعه کشور نیز به روشنی منعکس است. اما به واسطه اجرای برنامه مزبور، در یک دوره کوتاه، بالغ بر چهل میلیارد دلار بدهی خارجی به کشورمان تحمل شد (به گزارش تحقیق و تفحص مجلس از بانک مرکزی مراجعه شود). در چنین شرایطی، بازپرداخت ارزی بدهی خارجی که بر حسب پول ملی محاسبه می شود، فشار مالی شدیدی را به دولت تحمل می کند. در تجربة

کشورمان نیز این مسئله تحت عنوان حساب ذخیره تعهدات ارزی آثار خود را روی میزان بدھی دولت به سیستم بانکی منعکس ساخته است.

۲- محور اصلی برنامه‌های تعدل ساختاری، کنترل تقاضاست. این امر موجب می‌شود که سیستم اقتصادی در عین حال که با شدیدترین روندهای تورمی در اثر اجرای تعدل ساختاری رویبروست، با رکود قابل توجه نیز مواجه شود. گسترش و تعمیق رکود، لاجرم حجم موجودی اتباع بنگاهها را افزایش می‌دهد و آنها را ناگزیر از کاهش سطح تولید می‌سازد. به این ترتیب، دولت از دو سو با کاهش درآمد رویه‌رو می‌شود. از یک سو به واسطه آنکه در ایران از کل ارزش افزوده بخش صنعت بالغ بر ۷۰٪ آن مربوط به بنگاه‌های دولتی است، این امر موجب کاهش سود و گاه زیان‌ده شدن بنگاه‌های دولتی می‌شود و فشار مالی را بر دولت افزایش می‌دهد. از سوی دیگر کاهش تولید و درآمد بنگاه‌های تولیدی - اعم از دولتی یا خصوصی - به معنی کاهش مالیات دریافتی از بنگاه‌ها و کاهش درآمد دولت خواهد بود.

۳- در تجربه ایران، برنامه تعدل ساختاری با نوعی رسوبی و بدنامی به واسطه ناتوانی در بازپرداخت به موقع بدھی‌های خارجی همراه بود. دولت با وجود پرداخت هزینه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی سنگین، توانست مهلتی از طلبکاران بگیرد و عملًا بخش قابل توجهی از بدھی‌هایی را که خود ایجاد کرده بود، بر عهده دولت بعد از خود گذاشت. براساس آخرین اسناد رسمی منتشر شده از سوی بانک مرکزی در سال ۱۳۷۷، دولت با رقمی معادل پنج میلیارد و سیصد و هشتاد و چهار میلیون دلار بدھی شرسید شده مواجه است.^۱ سرسید این بدھی‌ها دولت را ناگزیر از کنترل واردات می‌سازد و این مسئله علاوه بر آثار قابل توجهی که روی سطح تولید کشور دارد و از آن طریق درآمدهای مالیاتی دولت را کاهش می‌دهد، از زاویه کاهش واردات نیز منجر به کاهش درآمدهای ریالی دولت از محل حقوق گمرکی و سود بازرگانی می‌شود.

۴- یکی از جهت‌گیری‌های اصلی برنامه تغییر ساختاری تلاش برای دستیابی به نرخ بهره واقعی مثبت است (تفاوت نرخ بهره پرداختی اسمی با نرخ تورم موجود). این مسئله‌ای است که در گزارش سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی نیز به کرات مطرح گشته و خواهان آن هستند که نرخ بهره پرداختی از سطح موجود نیز فراتر رود. برای مثال در حالی که فقط طی سال‌های ۱۳۷۵-۱۳۶۷ دولت دو بار نرخ بهره پرداختی به سپرده‌های یک‌ساله تا پنج‌ساله را تغییر داده است، روسای بانک مرکزی و سازمان برنامه و بودجه این مقدار افزایش نرخ بهره را نیز کافی ندانسته و خواهان افزایش نرخ بهره به سطوح بالاتری هستند. در چنین شرایطی، دولت از یکسو برای جلب پس‌اندازهای مردم و از سوی دیگر برای بازپرداخت اصل و فرع بدھی‌های داخلیش می‌بایست بهای سنتگین‌تری پردازد. این امر ناگزیر حجم پرداخت‌های ریالی دولت را افزایش می‌دهد و با افزایش هزینه‌های دولت، عملاً گرایش به سمت کسری بودجه بیشتر را دامن می‌زند. توجه داریم که این، تنها اثر منفی نرخ‌های بالای بهره نیست و دولت از این طریق خسارت‌های دیگری را نیز متحمل می‌شود که از تفصیل آن درمی‌گذریم.

۵- به واسطه تضعیف‌های شدید ارزش پول ملی، توازن نسبی میان عرضه و تقاضای پول، بهشدت برهم می‌خورد و اقتصاد با شرایط فزونی شدید تقاضا نسبت به عرضه پول رویه رو می‌شود. در چنین شرایطی، بنگاه‌ها ترجیح می‌دهند که بخش قابل توجهی از نقدینگی خود را در حساب‌های سرمایه‌گذاری مدت‌دار و ... - حتی المقدور به نام اشخاص حقیقی - بگذارند و از یک سود تضمین شده نسبتاً بالا و معاف از مالیات برخوردار شوند و نیازهای مالی خود را از طریق وام‌گیری تأمین کنند. با توجه به اینکه هزینه‌های تأمین مالی (بهره پرداختی) جزو هزینه‌های قابل قبول سیستم مالیات‌گیری کشور است، از یک سو سپرده‌های مزبور، تعهدات ریالی سیستم بانکی را افزایش می‌دهد و از سوی دیگر به واسطه آنکه حداقل مالیات پرداختی بنگاه‌های اقتصادی

به دولت معادل ۵۰٪ سود سالانه آنهاست، عملاء ۵۰٪ نرخ بهره پرداختی بنگاه‌ها از حساب درآمدهای مالیاتی دولت کسر می‌گردد.

۶- با تضعیف ارزش پول ملی، درآمدهای اسمی دولت ناگهان افزایش می‌یابد، اما افزایش متناسب هزینه‌های دولت با یک وقفه زمانی همراه است. در این فاصله کارگزاران دولتی با پدیده‌ای به نام توهم پولداری رویه‌رو می‌شوند. این توهم موجب افزایش سرسام آور هزینه‌های غیرضروری و انواع ریخت‌وپاش‌های می‌شود. نگاهی به روند تجمل‌گرایی در همه عرصه‌های هزینه‌ای دستگاه‌های دولتی از سال ۱۳۶۸ به بعد، به خوبی این مسئله را نشان می‌دهد. به این ترتیب، از این زاویه نیز هزینه‌های دولت افزایش معنی‌داری پیدا می‌کند. شاید به همین خاطر باشد که حتی گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۳ نیز تصريح کرده که به واسطه آنکه دولت در اقتصاد ایران بزرگترین مصرف‌کننده است، طی سال‌های ۱۳۷۳-۱۳۶۸ در مورد کالاهای مصرفی نیز سبد مصرفی دولت در مقایسه با خانوارها از تورم آسیب‌بیشتری دیده است.^۱

۷- در اکثر قریب به اتفاق تجربه‌های اجرای برنامه تعديل ساختاری، دولت‌ها نه تنها نتوانسته‌اند مشکلات اقتصادی کشور را بهبود بخشنند، بلکه کشور را با عوارض جدی سیاسی، اجتماعی و فرهنگی نیز درگیر ساخته‌اند. در چنین شرایطی که نارضایتی عمومی افزایش یافته، ناهنجاری‌ها تا مرز اعتراض‌های دست جمعی گسترش می‌یابد، و بحران‌ها یکی پس از دیگری سر می‌رسد، دولت‌های اجراکننده برنامه تعديل ساختاری با تزلزل سیاسی رویه‌رو می‌شوند، و به طور نسبی بیش از هر زمان دیگر تسلیم گروه‌های فشار می‌شوند. این شرایط موجب می‌شود که از یک سو هزینه‌های دولت به شدت افزایش یابد، و از سوی دیگر کارآمدی این هزینه‌ها به شدت کاهش یابد. از این جهت نیز بحران کسری بودجه حادتر می‌شود. نگاهی به عملکرد اقتصادی دولت ایران در دوران تعديل ساختاری از این نظر نیز عبرت‌آموز است. اگر تسلیم شدن به خواست گروه‌های فشارادرز مینه احداث بیمارستان در زمرة

سالم‌ترین امتیازات قابل تصور اهدایی به گروه‌های فشار در نظر بگیریم، در طی دوره تغییر ساختاری، دولت ناگزیر به احداث بیمارستان‌ها در مناطق شده است که نیاز چندانی به تخت‌های بیمارستانی جدید نداشته‌اند. از این‌بابت، ما هم‌اکنون با حدود ۲۲ هزار تخت بیمارستانی مازاد در این‌گونه مناطق رویه‌رو هستیم. این در حالی است که به‌طور همزمان، دولت با کمبود حدود ۱۱ هزار تخت بیمارستانی در مناطقی رو به روز است که به شدت نیازمند بیمارستان هستند، اما هنوز اقدامی برایش صورت نپذیرفته است.

براساس گزارش‌های سازمان برنامه و بودجه و نیز وزارت بهداشت و درمان سرمایه‌گذاری‌های بی‌مورد مزبور هزینه‌های عظیمی را به دولت تحمیل کرده است. هم‌اکنون نیز سالانه رقمی حدود ۱۵۰۰ میلیارد ریال برای حفاظت و نگهداری این سرمایه‌گذاری‌ها مورد نیاز است. به عبارت دیگر، آن سرمایه‌گذاری‌های بی‌مورد نه تنها ثمره‌ای از نظر خدمات رسانی یا افزایش رفاه عامه به همراه نداشته است، بلکه هزینه‌های قابل توجهی را نیز همچنان به دولت تحمیل می‌کند. بر این مبنای، می‌توان بسیاری دیگر از به اصطلاح سرمایه‌گذاری‌هایی را که طی دوره تغییر در ایران صورت گرفته، مورد ارزیابی قرارداد تا مشخص شود که سدسازی‌های نسنجیده، فرودگاه‌سازی‌های نسنجیده و ... اولاً چه رابطه‌ای با افزایش تولید و رفاه داشته‌اند، و ثانیاً چه بار گرانی را به دولت تحمیل می‌نمایند و چه نقشی در افزایش بدهی‌های دولت به سیستم بانکی بر عهده داشته‌اند.

۲- عدالت اجتماعی

نگاهی سطحی به گزارش سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی نشان می‌دهد که یک سوم حجم گزارش تنظیمی به دیدگاه‌ها و پیشنهادات مربوط به عدالت اجتماعی اختصاص یافته است. با منطق ارزیابی کمی، می‌توان گفت که بهای خارق‌العاده از سوی تدوین‌کنندگان گزارش مزبور به این امر داده شده است که البته در همین حد هم مغتنم است. اما هنگامی که به جزئیات نظر می‌افکریم،

ملاحظه می‌شود که از دید این دو نهاد رسمی هیچ درک مشخص و واحدی از مسئله وجود ندارد و حتی ابهامات مفهومی اساسی نیز در این زمینه موجود است. باید پس از روشن شدن مفهوم، ابتدا اطلاعات و آمار مورد نیاز آن به سیستم‌های تولید آمار و اطلاعات کشور داده شود و سپس یک سری طرح‌های مطالعاتی ناظر بر تبیین ارتباط بین متغیرهای کلان اقتصادی و شاخص‌های عدالت اجتماعی انجام پذیرد.^۱ در صفحات بعدی گزارش هم به جنبه‌های حقوقی و قضایی عدالت اجتماعی به عنوان مقوله‌ای ارزشی پرداخته شده، و بالاخره تا پایان بحث، جنبه‌های اقتصادی آن از دیدگاه سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی مورد بحث قرار گرفته است.

اولین سؤال این است که اگر تعاریف و شاخص‌های مربوط به عدالت اجتماعی همچنان مبهم است، چگونه رئیس و معاون اقتصادی اسبق سازمان برنامه در هنگام تدوین دومین برنامه توسعه کشور ادعا و در مقدمه سند برنامه دوم نیز تصریح کرده‌اند که محور اصلی برنامه مزبور، عدالت اجتماعی بوده است؟ آیا بهتر نبود که در چنین فضای غبارآلود و مبهمی که ادعا شده است در این زمینه وجود دارد، لااقل در این گزارش دیدگاه‌های صریح و تعاریف و شاخص‌های مورد نظر سازمان برنامه، مؤسسه پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه و بانک مرکزی ارائه می‌شد تا بر آن اساس راهکارهای پیشنهادی مورد ارزیابی قرار گیرد؟

در صفحه ۱۱ گزارش مذکور آمده است: «آنچه بی‌مجامله می‌توان گفت، این است که هرگونه سیاست اقتصادی که رشد و رونق اقتصادی را به ارمغان آورد و وضعیت توزیع درآمد را بدتر نکند، قطعاً در افزایش رفاه آحاد جامعه موثر است». تدوین‌کنندگان گزارش که سخت متعهد به چارچوب نظری برنامه تعديل ساختاری هستند باید توضیح می‌دادند که آیا چنین شرطی در برنامه‌های تعديل ساختاری اساساً قابل تصور و تحقق هست یا نه؟ شواهد تجربی دهه ۱۹۸۰ در آمریکای لاتین و آفریقا نشان داده است که

۱- سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی، همان مأخذ، ص ۷ و ۸.

در آن مناطق به نام اولویت داشتن رشد، توزیع درآمدها و ثروت‌ها بلا فاصله بدتر شد و به واسطه تناقض‌های ذاتی برنامه تغییر، رشد اقتصادی نیز عملاً طی دوره اجرای برنامه تغییر نسبت به دوره‌های مشابه قبل کاهش یافت. سیاست‌های اجرایی پیشنهاد شده نیز (افزایش رقابت، کاهش انحصارات، کاهش دخالت دولت، سمت‌گیری معطوف به صادرات سنتی و ...) عمدتاً در برگیرنده سیاست‌های گسترش نظام بازار است. آیا مقصود نویسنده‌گان گزارش آن است که از طریق اقتصاد بازار به عدالت اجتماعی خواهیم رسید؟ در حالی که برجسته‌ترین و حتی متعصب‌ترین نظریه‌پردازان اقتصاد بازار نیز این رویکرد را ناتوان از تحقق عدالت اجتماعی دانسته‌اند؟

توجه به این نکته نیز قابل تأمل است که حتی در سطح تحلیل ارائه شده نیز ما به تحويل گرایی‌های افراطی و ساده‌اندیشی‌های تکان‌دهنده‌ای رویه‌رو هستیم که آشنایی حداقل نویسنده‌گان محترم گزارش را با شرایط اقتصاد ایران مورد تردید قرار می‌دهد. برای مثال کل زمینه‌های افزایش رقابت و بروز کارآبی را به تدوین، تصویب و اعمال قوانین ضد تراست تحويل نموده‌اند و یا صرف کاهش دخالت دولت در زمینه فعالیت‌های اعمال تصدی (به خصوص فعالیت‌های تولیدی) را به منزله ایجاد میدان عمل وسیع‌تر آحاد جامعه برای فعالیت اقتصادی تلقی کرده‌اند.^۱ آیا چنین رویکردی تعیین افراطی شرایط اقتصادهای پیشرفته به یک اقتصاد توسعه نیافرته نیست؟ آیا واقعاً ما در شرایط اشتغال کامل به سر می‌بریم که فعالیت‌های بخش دولتی منجر به از میدان به در کردن بخش خصوصی^۲ شود؟ آیا اساساً بسیاری از زمینه‌های فعالیت و اعمال تصدی دولتی به واسطه ریسک‌گریزی و فقدان انگیزه سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی نبوده است؟

همانگونه که ملاحظه می‌شود، در حالی که حتی نظریه نئوکلاسیک و مکتب پولی نیز شرط تحقق کارآبی و بهینگی را همگن بودن رقبا دانسته است،

۱- همان مأخذ، ص ۱۱.

با وجود بدیهی بودن فقدان این شرط در اقتصاد ایران، در این قسمت هیچ بحثی از چگونگی رفع فقر و محرومیت و کاهش نابرابری‌ها به میان نیامده است. بدلاً از تمام رهنمودهای ارائه شده ماهیتاً در بلندمدت قابل تحقق هستند؟

یعنی زمانی که به قول جان مینارڈ کیتز همه ما مرده‌ایم!

شاید همه این تناقض‌گویی‌ها و مبهم‌گویی‌ها ناشی از این واقعیت است که برنامه تعديل ساختاری ماهیتاً در تعارض بنیادی با عدالت اجتماعی است. وقتی حتی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به صراحت در سال ۱۹۸۷ ایده تعديل با چهره انسانی را مطرح و تلویحًا اعتراف کردند که این برنامه ماهیتی خدالسانی داشته است، این چه اصراری است که ما واقعیت‌ها را نادیده بگیریم و براساس مفروضاتی مبهم و گاه به کلی نادرست مطالبی را مطرح کنیم که نه سازگاری درونی دارند و نه اساساً قابل اجرا هستند؟

۳- انکار شواهد تجربی ایران

آنچه که بیش از همه در گزارش مورد بررسی جلب نظر می‌کند، پایین‌دستی افراطی و جانبدارانه تدوین‌کنندگان این گزارش به مکتب پولی حتی به قیمت ۱۵ نادیده گرفتن شواهد مسلم تجربی در کشورمان است. برای مثال در صفحه گزارش آمده است که پایین بودن قیمت نسبی فرآورده‌های نفتی موجب تغیب نسل فعلی به تشديد مصرف فرآورده‌ها گردیده و باید رویکرد افزایش قیمت‌ها را در این عرصه تعقیب کنیم. از آنجایی که این افزایش قیمت ذیل عنوان کلی عدالت اجتماعی توصیه شده است، در ادامه می‌خوانیم که پیشنهاد شده است افزایش پیشنهادی برای قیمت فرآورده‌ها با سیاست‌های جبرانی و یا توزیع جیره‌بندی شده به میزان حداقل نیاز تعریف شود و عرضه مابقی به قیمت‌های بین‌المللی باشد!

گفتنی است میانگین رشد مصرف فرآورده‌های نفتی در کشورمان در طی چند دهه گذشته $5/6\%$ بوده است و به موجب بند ۲ تبصره ۱۹ قانون برنامه دوم، پیش‌بینی نموده بودند که با افزایش ۴۰۰ درصدی قیمت فرآورده‌های

نفتی نرخ رشد متوسط مصرف آنها را در طی سال‌های برنامه به ۳٪ برسانند. اینکه در حالی که تحولات قیمتی مربوط، به طور کامل انجام شده است، اما تا پایان سال ۱۳۷۶ نرخ رشد مصرف فرآورده‌های نفتی بالغ بر ۸٪ شده است. به عبارت دیگر، افزایش قیمت، متنه به کاهش نرخ رشد مصرف تا حد مطلوب نشده است. باید توجه داشت بیش از ۵۰٪ کل مصرف فرآورده‌های نفتی کشور در بخش دولتی اقتصاد اتفاق می‌افتد، که در آن افزایش قیمت تأثیری بر روندهای مصرفی ندارد، و کلاً کشندهای قیمتی تقاضا در مورد فرآورده‌های نفتی به شدت تاچیز و محدود است. حتی کشورهای عضو آژانس بین‌المللی انرژی نیز اصلاح الگوی مصرف انرژی را صرفاً از طریق دستکاری قیمت فرآورده‌های نفتی دنبال نکرده‌اند. با این حال، تدوین کنندگان گزارش معتقد هستند که مرغ همچنان یک پادردا! و دستکاری قیمت‌ها یگانه راه اصلاح ساختار اقتصادی است. درباره توصیه جیره‌بندی از سوی مجموعه تدوین کنندگان گزارش نیز بهتر است چیزی نگوییم.

در صفحه ۱۶ گزارش نیز می‌خوانیم: «ازادسازی قیمت‌ها، به جز اقلام بهخصوص، اگر با کنترل تورم همراه باشد، شکاف‌های درآمدی را گسترش نمی‌دهد و در نتیجه اصلاح قیمت‌ها در کوتاه‌مدت فقر را تشدید نمی‌کند. باید پرسید اولاً این اقلام بهخصوص کدامند و چرا این‌قدر مبهم مطرح شده‌اند؟ ثانیاً این «اگر» مطرح شده چقدر قابل تحقق است و در حالی که به کرات سیاست‌های تعديل در این زمینه آزمون شده است، آیا به روشی آن می‌ارزد که یک بار دیگر نیز فرایندهای آزمون و خطای در کشورمان ادامه یابد؟ در دولت قبلی چند بار در تحلیل‌ها و گزارش‌های رسمی نوشته شد که بین قیمت‌ارز در بازار آزاد و قیمت رسمی ارز هیچ رابطه‌ای وجود ندارد و سپس دولت را در معرض انواع بحران‌ها به واسطه چنین تحلیلی قرار دادند. آیا با سابقه‌ای این‌گونه از تحلیل‌های نادرست، باز هم می‌توان به این دیدگاه دل بست؟ و بالاخره اگر این اصلاح قیمت‌ها در کوتاه مدت فقر را تشدید نمی‌کند، پس کی خواهد کرد؟ از یک طرف به کرات در این گزارش درباره آثار مخرب تورم

بر اقتصاد کشور و زندگی عامه مردم بحث شده و از طرف دیگر اعتراف می‌شود که طی سال‌های گذشته مبارزه و جلوگیری از تورم برای شورای پول و اعتبار از اولویت لازم برخوردار نبوده، مگر در شرایط اضطراری. پس چگونه باز هم اصرار بر تضعیف مدام ارزش پول ملی و افزایش نرخ بهره و افزایش قیمت فرآورده‌های نفتی و ... می‌شود؟ آیا با این سمت‌گیری‌ها می‌خواهند عدالت اجتماعی را محقق سازند؟

در تجربه قبلی اجرای تعديل ساختاری، توصیه‌های اینچنینی، دولت را به یک ستاد رفع روزمره بحران‌ها تبدیل کرد. به نظر می‌رسد که این بار گزارش مشترک سازمان برنامه و بودجه روز مرگی دولت را توجیه نظری نیز نموده و از آن یک حرکت تکاملی ساخته است. به جملات زیر دقت کنید:

«به طور طبیعی منابع انسانی و مالی محدود این امکان را نمی‌دهد که ظرف مدت زمانی کوتاه همه مشکلاتی که کشور طی سال‌های متتمادی با آن مواجه بوده است، برطرف گردد. لذا چاره‌ای نیست جز آنکه در هر مقطع زمانی، مشکلات پیش روی را شناسایی نموده و بر حل آن همت گماشت. این سیر تکاملی توسعه کشور را ترسیم می‌نماید.»

دوم خرداد

ناهملگویی در مدیریت اقتصادی دولت اصلاحات

این مقاله به درخواست آقای محسن آرمین در سال ۱۳۷۶ در اولین ماههای پس از انتخاب سید محمد خاتمی به ریاست جمهوری اسلامی ایران تهیه شد و در کتابی به نام «بیمه‌ها و امیدهای به چاپ رسید.^۱

علت قرار دادن این مقاله در مجموعه حاضر که به مسائل اقتصاد ایران در دوران اجرایی سیاست تعديل ساختاری اختصاص دارد، این است که از یک سو دولتی که در سال ۱۳۷۶ روی کار آمد، به هر تقدیر با آثار و تبعات سیاست‌های تعديل ساختاری که در دولت گذشته اجرا شده بود، دست به گریبان بود و از سوی دیگر نمی‌توان ظهور پادشاهی دوم خرداد را در بعد اقتصادی، به گونه‌ای متأثر از سیاست‌های آن ایام تلقی ننمود.

این مقاله به امید آشنا ساختن مدیریت جدید اجرایی کشور با آن تجربه تاریخی و مسئولیت‌های خطیر ایشان برای مواجهه با آثار و پیامدهای انسانی برنامه شکست خورده تعديل ساختاری به نگارش درآمد.

حادثه دوم خرداد، به یک اعتبار، نقطه عطفی در تاریخ ایران در طول قرون و اعصار بهشمار می‌آید و شاید یک نقطه گستالت جنبه الگوی رفتار سیاسی ملت و دولت باشد؛ به این معنی که در طول تاریخ کشورمان، معمولاً گفت و شنود

۱- محسن آرمین (گردآورنده)، بیمه‌ها و امیدهای انتشارات همشهری، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۶.

میان ملت و دولت همواره با ابزارهای غیرمسالمت‌آمیز و توأم با خشونت همراه بوده است. گزینه‌های این گفت و شتود نیز در قالب الگوی «همه یا هیچ» و «ازنگی زنگ یا روم» موضوعیت پیدا می‌کرده است. اما در این حادثه، شاید برای اولین بار در این گستره و عمق، جامعه ایران بلوغی شگرف از خود نشان داد و تلاش کرد تا اختلافات و سوء تفاهمنامه را از طریق شیوه‌ای مسالمت‌آمیز و غیرخشن برطرف سازد. بدون هیچ مجامله‌ای باید گفت که سهم اصلی و عظیم این رویداد متعلق به ملت است؛ در حالی که این امر، همه مسئله نیست. «دولت» و «حاکمیت» نیز با آنکه از ابزارهای قهرآمیز برخوردار بود و حتی در معرض تحريك‌هایی برای استفاده از این ابزارها هم قرار داشت؛ اما این نهاد نیز به نوبه خود بلوغی در خور و کم سابقه از خود نشان داد و نسبت به خواست و رأی ملت تمکین کرد. به نظر من رسید این هم یک جنبه بسیار مهم در تاریخ سیاسی کشورمان است که به اندازه قدر و منزليتش مورد مطالعه و پژوهش علمی قرار نگرفته و باید به آن نیز اهمیتی درخور داد. اما در این نقطه عطف یا گستالتاریخی دو نکته باریک وجود دارد:

نخست اینکه از هنگام پیروزی انقلاب اسلامی تا دوم خرداد سال ۱۳۷۶، کمتر سابقه داشت که سوءتفاهمنامه میان دولت و ملت به وجود آید. بنابراین، حادثه مزبور را می‌توان یک نقطه گسترتاریخ انقلاب اسلامی به حساب آورد. نحوه برخورد با فنته تروریسم و جنگ تحمیلی که باشکوه‌ترین تجلی همراهی دولت و ملت بود، شاهد مثال‌هایی برای این ادعاست.

از طرفی این حادثه شگرف در تاریخ ایران، به نوعی محصول و برآیند همه تلاش‌های فکری و فرهنگی دوران جمهوری اسلامی است. در ادبیات توسعه، گفته می‌شود که انقلاب‌های آزادی بخش عمولاً در فرآیند مبارزه با یادگیری و افزایش نفرات جبهه انقلاب، اقدام به گسترش و تعمیق آگاهی‌ها می‌نمایند. اما هنگامی که حرکت آزادی بخش به پیروزی رسید، همان آگاهی‌ها و حساسیت‌ها مانع استمرار حرکت انقلاب می‌شد. دلیلی که برای آین ادعا آورده می‌شود آن است که کشور تازه از بند رسته قبل از آنکه بتواند به تولید خود سر و سامان

دهد، و قادر به افزایش چشمگیر در عرصه اقتصاد شود، با این‌به انتظارات رو به رو می‌گردد. به این ترتیب، اگر به این انتظارات پاسخ دهد، مشکلات دیگری از جمله انباشت سرمایه و ظرفیت‌سازی‌ها را پیش روی خواهد داشت؛ و اگر پاسخ ندهد با بحران مشروعیت و مشارکت رو به رو خواهد شد.

انقلاب اسلامی از طریق دوم خرداد توانسته است نوعی راهگشایی در ادبیات توسعه همه جانبه ایجاد کند؛ به این معنی که از بدو پیروزی انقلاب، افزایش آگاهی‌ها در ایران نه تنها به این‌به انتظارات متنه نشد، بلکه عکس آن اتفاق افتاد. به طور مثال، در سال ۱۳۵۶ در حالی که کشور جمعیتی کمتر از ۳۰ میلیون نفر داشت و بیش از ۶۰ درصد آن هم در روستاهای ساکن بودند، رژیم پهلوی با درآمد ارزی بالغ بر ۲۴ میلیارد دلار، آن سال را با یک تورم ۲۵ درصدی به پایان برد. اما ده سال بعد، یعنی در سال ۱۳۶۵ بلوغ فکری دولت و ملت و همدلی و مشارکت آنها موجب گردید هر چند درآمد ارزی کشور تقریباً ۸ میلیارد دلار^۱ بود، کشور با تورمی در حدود ۲۵ درصد اداره شود؛ در حالی که جمعیت کشور به حدود ۵۰ میلیون نفر رسیده و نسبت ساکنان روستایی حدود ۵۰ درصد بود، و از سویی، جنگ و انواع مشکلات و محدودیت‌های ناشی از انقلاب و پذیرش بیش از دو میلیون نفر آواره و مهاجر خارجی و نظایر آن، مزید بر علت بود. با این همه، کوچکترین اثری از نارضایتی و عصیان و اعتراض نیز مشاهده نگردید.

بنابراین، عنصر آگاهی در انقلاب اسلامی نه تنها کوچکترین مانعی بر سر راه انباشت سرمایه و ایجاد ظرفیت‌های توسعه به وجود نیاورد، بلکه خود به نوعی زمینه‌ساز آن شد و این امر، فضل عظیمی است. هرچند طرفداران تعديل اقتصادی بعدها به تب نابرابری و مصرف‌گرایی دامن زدند و در جهت از بین بردن دستاوردهای انقلاب اسلامی در این زمینه کوشیدند؛ اما آنان در پی برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور به صراحت از موقعیت ممتازی

۱- گفتنی است قدرت خرید این دلارها نسبت به دلارهای سال ۱۳۵۶، حدود ۷۰ درصد کاهش یافته بود.

که انقلاب در زمینه الگوی مصرف کشور به وجود آورده بود، قدردانی کردند؛ اگر چه خود بنا به اقتضای سیاست‌های اجرایی تعديل، این موقعیت استثنایی را از بین بردن.

واقعه دوم خرداد، علاوه بر نمایش واکنش آگاهانه ملت نسبت به تغییر جهت‌گیری مدیریت اقتصادی کشور، نوعی اعتراض به تبعیض، نابرابری، اسراف، تبذیر و مصرف‌گرایی وابسته تلقی می‌شود؛ زیرا موارد یاد شده از جنبه سیاسی - اجتماعی بسیار حائز اهمیت است و این واکنش برای آینده توسعه ملی نقش آفرین است. به این معنی، بر خلاف آنچه در طی اجرای برنامه‌های تعديل ساختاری ترویج و تبلیغ شد که مسائل اجتماعی اعم از اقتصادی، سیاسی و فرهنگی باید به دست فن سالاران سپرده شود و مردم نباید هیچ گونه دخالت و نظارتی در آنها داشته باشند؛ رشد سیاسی و بلوغ فکری- فرهنگی ملت سبب شد نسبت به جهت‌گیری و آینده ایران به شدت حساس و نگران باشند.

این است که می‌گوییم دوم خرداد را باید نقطه عطفی به حساب آورد که مردم در آن، آگاهانه نسبت به نحوه نگرش مدیریت اقتصاد و توسعه کشور درباره انسان و آینده کشور اعتراض کردند. البته این اعتراض آثار سیاسی، اجتماعی و فرهنگی خاصی نیز به همراه داشت.

در برنامه تعديل ساختاری که بر محور اندیشه «حاکمیت سرمایه» استوار است، انسان‌ها تا حد ابزارهای درجه دوم و بی‌اهمیت متزل شده بودند. در چارچوب حاکمیت سرمایه، انسان‌ها صاحب هیچ گونه «حق» و کرامتی به حساب نمی‌آیند و «ازرشن» هر انسان و «حقوق» او برای برخورداری از امکانات سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی بسته به «قدرت مالی» یا به تغییر ساموئلسن «آرای دلاری» اوست. در چنین وضعیتی، پول تعديل به تنها ارزش و معیار ارزش‌ها می‌شود و با «دلاری شدن» اقتصادهای توسعه نیافته، همه چیز بر مبنای معیار «دلار» سنجیده می‌شود. این با معیارهای انسانی - اسلامی ناسازگار است. مردم هم عملاً با حرکت دوم خرداد آن را مردود اعلام کردند.

در اینجا بد نیست به نکته‌ای اشاره کنم. در اغلب کشورهای توسعه نیافته، دهه ۱۹۸۰ که دهه اجرای تعديل ساختاری در آمریکای لاتین، آفریقا و بخش‌هایی از آسیا بود، در ادبیات توسعه به دهه فاجعه‌آفرین مشهور شد. به این ترتیب برخی از روشنفکران در کشورهای یاد شده معتقد بودند لازمه شعار «برنامه تعديل آزادی اقتصادی»، آزادی‌های سیاسی است. آنان بدون آنکه از محتوا، مضمون و خاستگاه تاریخی این برنامه‌ها در کشورهای توسعه نیافته اطلاع و تحلیلی داشته باشند، بی‌محابا به دفاع از آن برخاستند؛ در حالی که متولیان بین‌المللی این برنامه در عمل، اجرای آن را به دست دیکتاتوری خودکامه و اقتدارگرا و عمدتاً نظامی سپرندند. بدین ترتیب، دوران تعديل در زمرة سیاهترین دوران از نظر منزالت‌های انسانی و حقوق اجتماعی - سیاسی مردم در آن سرزمین‌ها قرار گرفت. واکنش‌های اعتراض آمیز مردم و گروه‌های اجتماعی موجب شد که از سال ۱۹۸۷ براساس یک توافق بین‌المللی میان سازمان‌هایی که به نوعی در عرصه‌های مختلف مستولیت‌هایی داشتند (از جمله صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی، سازمان بین‌المللی کار و یونیسف) نظریه «تعديل با چهره انسانی» مطرح شود. در درون این مفهوم جدید، دنیایی از واقعیت‌های تلخ و اعتراف متولیان تعديل نهفته است.

به هر حال، نه تنها در چارچوب تعديل ساختاری، کرامت‌ها و حقوق انسانی انسان‌ها به اعتبار توانایی‌های دلاری آنها سنجیده می‌شد و از مشارکت فعال سیاسی آنها به اتحاد مختلف جلوگیری می‌شد، بلکه عملاً استفاده از تکنولوژی‌های سرمایه‌بر با بالاترین سطوح پیچیدگی، و نیاز به مهارت و علم در دستور کار قرار گرفت. با توجه به وضعیت موجود سرمایه‌های انسانی در کشورهای توسعه نیافته، این رویکرد به حذف نیروی کار از صحنه مشارکت در امور اقتصادی نیز منجر شد.

بنابراین، در عمل حتی همان شعار «آزادی اقتصادی» نیز معنی خود را از دست می‌دهد و تنها دست چند ملیتی‌ها و قدرت‌های بزرگ اقتصادی را در شؤون اقتصادی - اجتماعی این کشورها بازتر می‌کند. رویکردهایی مانند

آزادسازی تجاری، که عملاً به آزادسازی واردات می‌انجامد، خیل بنگاه‌های ورشکسته را در کشورهای توسعه نیافته ایجاد می‌کند. نمونه آن را به شکل رقتبار در صنایع نساجی کشورمان طی آن سال‌ها شاهد بودیم. تدبیل نیروی انسانی، که راه را برای اخراج‌های دسته‌جمعی هموار می‌سازد، همچنین حذف یارانه‌ها که خیل بیکاران و ورشکستگان را حتی برای تأمین نیازهای اساسی در برابر فشار پول و سرمایه‌بی دفاع می‌گذارد، در کنار شعار آزادسازی ورود و خروج سرمایه و تشویق سرمایه‌گذاری خارجی و بستن قراردادهای به اصطلاح انتقال تکنولوژی به صورت «کلید در دست»^۱، جنبه‌هایی از این واقعیت تلغی را به نمایش می‌گذارد.

به عبارت دیگر، در فرآیند تدبیل ساختاری، مردم از هر گونه مشارکت در بیاره سرنوشت خود، خواه در عرصه سیاست و خواه در عرصه اقتصاد، کنار گذاشته شده و به انحصار مختلف تحقیر می‌شوند. احساس حقارت در اثر تبلیغات سرمایه سالارانه در این دوره شدت می‌یابد. در این زمینه، اشاره به یک تجربه تلغی و دردنگ در کشورمان بی‌فائده نیست:

بنابر تصریح کتاب پیوست برنامه اول توسعه کشور، که عملاً برنامه تدبیل به شکل غیرقانونی جایگزین آن شد، از کل جمعیت فعال کشور چیزی حدود ۴۰٪ هیچ نقشی در تولید ملی کشورمان نداشتند. مهمترین شعار مدیریت تدبیل ساختاری در طی آن سال‌ها، دغدغه نحوه پر کردن اوقات فراغت مردم بود.

در حالی که به سبب ساخت سنی جمعیت، به تدریج بر تعداد بیکاران و جویندگان کار افزوده می‌شد، به جای ایجاد فرصت‌های شغلی، تعداد کانال‌های تلویزیونی افزایش یافت و اگر هم گاهگاهی در پرتو عنایات تعدیلی! فکری برای اشتغال می‌شد، حد آن عبارت از ایستادن در صف‌های شبانه‌روزی بانک‌های عرضه‌کننده «ارز» و یا رفتن به کیش و قشم بود، تا دلالی برای کالاهای خارجی تا اعمق خانواده رسوخ کند و هر کس نجات خود را در بازاریابی برای خارجی‌ها جستجو نماید!

در چنین فضایی، وقتی خاتمی صحبت از حقوق انسان‌ها، کرامت آنها و توسعه همه جانبه را مطرح ساخت؛ طبیعی بود که با نوعی اقبال عمومی رو به رو شود. رهایی از آن حقارت‌ها و تحریرها و تبعیض و نابرابری، در واقع، تبدیل به یک خواست ملی شده بود. از آنجایی که در بیان خاتمی نوعی اخلاص و صدق و تعهد نسبت به شعارهای یاد شده نیز مشاهده می‌شد، با نوعی انفجار احساسات انسانی نسبت به او و شعارهایش، که در واقع همان آرمان‌های مشترک مردم در قانون اساسی بود، رو به رو شدیم. مردم می‌خواستند در عرصه‌های سیاسی و اقتصادی مشارکت فعالی داشته باشند و از انقلاب اسلامی و دستاوردهای آن محافظت کنند و این چیزی بود که به تمامی، در دوران تعديل از آنها دریغ می‌شد.

همواره در تبلیغات سیاسی مدیران تعديل اقتصادی، مردم به صبر و انتظار دعوت می‌شدند و وعده داده می‌شد که پس از عبور از یک پدیده موهوم به نام «پیچ خطروناک»، همه چیز مرتب و آماده شود و مردم از آن پس به جای فقر و محرومیت از دستاوردهای تعديل استفاده بکنند! اما در عمل خلاف آن اتفاق می‌افتد و پی در پی به پیچیدگی آن نیز افزوده می‌گشت.

اگر تحلیل و پژوهش عالمانه و بی‌طرف درباره آثار اجتماعی تعديل ساختاری در ایران صورت پذیرد، مشخص می‌شود رویکردهای معطوف به فرایندگی اقتصادی مستقل از مشارکت فعال سیاسی، اجتماعی، اقتصادی چه هزینه سنگینی از نظر ارزشی - اخلاقی و سوءرفتارهای اجتماعی به کشورمان تحمل کرده است. خسارتنی که برای اصلاح و جبران آن باید منابع عظیم انسانی و مادی را بسیج کرد. این در حالی است که خسارت‌های وارد آمده بر فرآیند توسعه کشورمان از جنبه اقتصادی نیز هنوز به صورت علمی محاسبه نشده است و تنها به برخی عوارض ظاهری آن مانند بی‌سابقه‌ترین روندهای تورم، ابعاد بدھی خارجی، افت تولید و بحران یکاری اشاره‌ای شده است.

به هر حال، در چنین وضعیتی خاتمی سخن از «حقوق» انسان‌ها به میان آورد، بر بی‌ضابطگی‌های ناشی از حاکمیت سرمایه تاخت، و بر «قانون» در حیثیت و

شأن انسان‌ها تأکید کرد. او در واقع نسل انقلابی را متوجه همه میثاق‌های دوران انقلاب ساخت. اغلب تعبیری که به کار می‌برد، به همان شکل در قانون اساسی هم آمده بود، اما مدتی بود که کمتر درباره آنها سخن به میان می‌آمد. از همه مهمتر آنکه وی در شعارهای خود نوعی سازوکار اجرایی و عملی برای محقق ساختن آرمان‌ها در نظر گرفت. جامه مدنی و استقرار نهادهای جامعه مدنی شعار کلیدی وی محسوب می‌شد. از دیدگاه جامعه‌شناسان مهمترین ویژگی یک نهاد اجتماعی، «استقرار» و «تداوم» آن است و انباشت هرگونه سرمایه انسانی و فیزیکی که نهایتاً به توسعه همه جانبی شکل می‌بخشد، تنها در صورت وجود نهادهایی تحقق می‌یابد که بر حاکمیت قانون و ضابطه و غیر شخصی شدن اصول حاکم بر روابط اجتماعی مبنی باشد.

وقتی شعار توسعه همه جانبی مطرح می‌شود، پیشایش بر اصل همبستگی و تناسب میان زیرسیستم‌های یک نظام اجتماعی صحه گذاشته و پذیرفته‌ایم که اجزاء و زیر سیستم‌های نظام اجتماعی مانند ظروف مرتبط عمل می‌کنند یا به تعبیری هر یک آینه دیگری هستند و با یکدیگر تعامل کامل دارند. در حالی که به نظر می‌رسد ترکیب دولت و برنامه‌های آقای خاتمی، انعکاسی از این واقعیت عالمانه نیست. از نزدیک به چهل سال پیش تاکنون، در ادبیات توسعه نوعی توافق نظر وجود داشته است، مبنی بر اینکه مهمترین پیش‌نیاز توسعه همه جانبی، وجود یک دولت توسعه‌گرا و توانمند است. مهمترین ویژگی چنین دولتی، وجود استنباط واحد از مسائل و جهت‌گیری امور توسعه است. در حالی که در ترکیب دولت به هیچ وجه رعایت هیچ یک از آن اصول و موازین به چشم نمی‌خورد و این مهمترین ضعف دولت و برجسته‌ترین عامل بازدارنده برای تحقق شعارهای رئیس آن به شعار می‌آید.

تا آنجا که به اقتصاد مربوط می‌شود، نه اصل شایسته‌سالاری در برخی انتساب‌های کلیدی رعایت شده و نه استنباط واحدی درباره مسائل و جهت‌گیری اقتصادی میان ایشان وجود دارد. آنچه از مهمترین کارکردهای یک جامعه مدنی مورد نظر است - اصل شفافیت دیدگاه‌ها و جهت‌گیری‌ها -

دست کم در بخش‌هایی از ترکیب مدیریت اقتصادی دولت به هیچ وجه رعایت نشده و به کسانی اتکا می‌شود که در طی مدت مسئولیت خود چندین بار به گونه بنیادی تغییر ایدئولوژی اقتصادی داده‌اند.^۱

من فکر نمی‌کنم کسانی که مدت‌هاست دیدگاهها و چارچوب نظری خود را «شناور» ساخته‌اند^۲، بتوانند کمترین خدمتی به تحقق اهداف خاتمی بکنند. حتی اگر بهترین حالت نیز در نظر گرفته شود - یعنی نیتی پاک و خالص برای کمک به خاتمی و آرمان‌هایش وجود داشته باشد و آنها دست از دیدگاه شناور برداشته و کمر به خدمت صادقانه بسته باشند - به واسطه توانایی‌هایی که در عمل از خود نشان داده‌اند و در ذات رویکرد ابزارگرایانه نهفته است، اساساً نمی‌توانند معضلاتی را که اغلب ساخته و پرداخته خود ایشان است؛ برطرف نمایند.

شواهد تاریخی بی‌شمار در ایران و غیر ایران نشان می‌دهد که مخالفان داخلی و خارجی برنامه‌های اصلاح گرایانه و مشخص مصلحان، تنها به سبب چنین نقاط ضعفی که در نظام اصلاحات وجود دارد، کارشکنی‌های بسیاری می‌کنند. اگر این نقاط ضعف بر طرف شوند - که امیدوارم هر چه سریع‌تر چنین شود - مخالفت‌های بی‌منطق، منفعت طلبانه و خودخواهانه مخالفان نه تنها فرآیند اصلاحات را دچار وقفه نمی‌سازد، بلکه بر بالندگی و پیشرفت آن خواهد افزود و جبهه اصلاح‌گری را در زمینه یارگیری و جدیت بیشتر و

۱- ادعای تغییر ایدئولوژی اقتصادی مستolan مورد نظر، با استناد به مدارک کافی در باب نحوه عملکرد آنان در ایام مسئولیت و نیز دیدگاه‌هایی که در دوره‌های زمانی مشخص ارائه کرده‌اند، مطرح شده است.

۲- هر چند در یک متن علمی و تحقیقی جایی برای طنز نیست و من نیز علاقه‌ای به این طرز بیان ندارم، با این حال، گاه بازی تقدیر به گونه‌ای ایجاد می‌کند که گروهی از مدیران و مستolan اجرایی به دنبال دست کشیدن از باورهای اولیه خود و پیوستن سریع به اردوگاه فکری دیگر و در حالی که از خود تعهدی به پایبندی به مشرب فکری و آرمانی خاصی نشان نداده و به عبارتی مصدق «مدلینین بین ذلک» می‌شوند و به بیان خودمان در بین دو دیدگاه کاملاً معارض شناور می‌شوند؛ در عین حال، از نظام نرخ ارز شناور نیز دفاع می‌کنند، به راستی انسان هرقدر هم از بیان طنزآورد ابا کند، نمی‌تواند این دو «شناوری» را مشابه و لازم و ملزم هم نداند!

اصرار بر اصول خود راسخ‌تر خواهد ساخت. از همین‌جاست که نقطه مفارقت ما با طرفداران نظریه توطنه مشخص می‌شود. نقطه ضعف نظریه توطنه این نیست که به واقعیتی خارجی به نام توطنه توجه می‌کند؛ بلکه آن است که به توطنه اصالت بخشیده و آن را مطلق می‌کند و نیروهای اجتماعی را برای رویارویی آگاهانه با آن به کلی ناتوان و ناکارآمد می‌بیند.

به گمان من، نیروهای مخالف اصلاحات بنیادی در جمهوری اسلامی ایران، فقط آهنگ حرکتی را که خاتمی آغاز کرده است، کند یا تند می‌کنند. اما اصل، آن چیزی است که او و دستیارانش انجام می‌دهند. اگر حرکت او درست باشد – که به گمان اینجانب در عرصه اقتصاد تردیدهایی وجود دارد و امیدوارم با سمت‌گیری‌های جدید ایشان در عمل رفع تردید شود – شر مخالفان، مانع جدی و بازدارنده‌ای نخواهد بود. آنگونه که فیلسوفان اسلامی گفته‌اند، شرور عدم‌اند و هر جا که موضوعیت پیدا می‌کنند به واسطه فقدان خیر و نیکوبی است. نفس ایجاد حرکت درست و به جریان انداختن آن، شرور را خلع سلاح می‌کند. تاریکی، اصالت بالذات ندارد؛ بلکه باید آن را صرفاً در حد فقدان «نور» دانست. کافی است نور اصلاحات عالمانه و واقع‌بینانه به هر حوزه‌ای برسد تا مشاهده کنیم که تاریکی وجود ندارد و با آمدن نور به طور خودکار محو می‌شود و چنین باد!

مسائل نظری و عملی جنبش اصلاح طلبی در حوزه اقتصاد

این مقاله در قالب یک مصاحبه در آستانه دور دوم انتخاب سید محمد خاتمی (سال ۱۳۸۰) و از موضع ارزیابی عملکرد ایشان در دور اول ریاست جمهوری مطرح شد و سپس در کتاب «مشروعت اصلاحات و آینده آن» انتشار یافت. آنچه که به عنوان علت قرار دادن مقاله سیزدهم در این مجموعه ذکر شد، در مورد این مقاله هم صدق می‌کند.

در ارزیابی کلی روند جریان اصلاح طلبی در سال‌های گذشته؛ موانع پیش روی این جریان و میزان موقتیت اصلاح طلبان را در از میان برداشتن این موضع چگونه تحلیل می‌کنید؟

اصلاحات به اعتباری در برابر سمت‌گیری‌های موسوم به سازندگی مطرح شد. بسیاری از ائتلاف منابع و اسرافها و کارهای نسبتی دوره سازندگی، در این دوره یا متوقف شد و یا به حد معقولی رسید. پس مشخص است که در مجموع، جامعه ما گام‌های بزرگی را رو به جلو برداشته است. طبیعتاً گام‌هایی که در سطوح سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی برداشته شده است، با یکدیگر همگون و همگن نبودند. اما در مجموع، می‌توان گفت نسبت به دوره قبل قدم‌های مثبتی برداشته شده است.

در ارزیابی موضع اصلاحات، باید دو دسته از موانع را از یکدیگر تفکیک کنیم: یکی موضع ذهنی است. از مسائل مهمی که طرفداران اصلاحات و

شخص آقای خاتمی با آن مواجه بودند، بدفهمی‌ها و کجفه‌های از مضمون و ماهیت و اهداف اصلاحات بود، که با روشنگری‌های صورت گرفته در این زمینه، می‌توان گفت که تا حدود زیادی رو به جلو حرکت کرده‌ایم. اینکه آقای خاتمی در دوره دوم انتخابات ریاست جمهوری از دوره اول بیشتر رأی آورده، نشان می‌دهد که کارکرد درخشنان مطبوعات و سایر رسانه‌ها به ویژه رسانه‌های مکتوب (از جمله کتاب) مخاطبان را اقناع و سوئت‌قاهم‌ها را تا حدی برطرف کرده است. در تاریخ سیاسی ایران بعد از انقلاب اسلامی، بی‌سابقه است که رئیس جمهوری در دوره دوم نامزدی خود از دوره اول رأی بیشتری بیاورد. این دستاوردهای بازتاب سرمایه‌گذاری‌های جدی در حوزه اندیشه و فرهنگ است.

دسته دیگر از موانع حرکت اصلاح طلبی در کشور، مسائلی است که به منافع برخی از افراد و گروه‌ها مربوط است. در واقع، رویکرد معطوف به اصلاحات، چون مسائل را در چارچوب شفافیت و پاسخگویی و جلب مشارکت عامه مردم مطرح می‌کند، به طور طبیعی با منافع برخی از گروه‌های ذی‌نفع پشت پرده و متسب به همه جناح‌ها، در تعارض قرار می‌گیرد. چنین به نظر می‌رسد که حداقل بخشی از کارشناسی‌ها و مخالفت‌ها و بهانه‌جویی‌ها در برابر اصلاحات، ناشی از آن است که یا برخی منافع به طور مشخص جایه‌جا شده، یا اینکه برخی افراد با احساس خطر از به هم ریخته شدن حساب‌های سابق، برای پیش‌گیری مقاومت می‌کنند.

اشارة‌ای که به مسئله منافع و جایگاه آن در مقاومت علیه اصلاحات کردم، به این تحلیل نیز می‌گردد که در ساخت سیاسی- اجتماعی ایران، به شکل‌های گوناگون و با تکیه بر کانون‌های رانت متفاوت، همواره یک ساخت مسلط رانتی وجود داشته است. بقای این ساخت رانتی هم در واقع، بر پایه پنهان‌کاری و عدم شفافیت استوار بوده است. گروه‌های اجتماعی ذینفعی که می‌توانند از فضای پنهان‌کارانه و غیرمسالمت‌آمیز و متکی بر خشونت و زور بهره بگیرند، به طور طبیعی ممکن است در هر دوره‌ای لباس‌های جدیدی بر تن کنند. یکی از

در خشنان‌ترین کانون‌های توجه رویکرد اصلاحات، شفافسازی فرآیندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع است. در این زمینه، متأسفانه در حد لزوم کارهای بایسته انجام نشده است، اما در همین حد هم، مستقل از سایر کارکردهای مطبوعات، بی‌تردید نقش مطبوعات اصلاح طلب ارزنده و برجسته بوده است. تاکنون بسیاری از کانون‌های توزیع رانت و بهره‌مندی از رانت در جامعه ما شناسایی شده‌اند و حساسیت‌های خوبی در این زمینه به وجود آمده است.

مثلاً در ۵۰ یا ۶۰ سال گذشته، همواره یکی از کانون‌های توزیع رانت، اعطای مجوز ورود انواع کالاهای به گروه‌ها و افراد خاص بوده است؛ اما در یکی دو سال گذشته، حرکت کاملاً امیدبخشی را ملاحظه می‌کنیم که به محض اینکه مثلاً از واردات خودرو بحث به میان می‌آید، خیلی زود مردم نسبت به صلاحیت‌های حقوقی و تخصصی واردکنندگان حساس می‌شوند و سوالات خود را از طریق مطبوعات منعکس می‌کنند. به طور مشخص، باید بگوییم وقتی اعطای سهمیه‌ای برای واردات خودرو به تعاونی پسته‌کاران مطرح شد، همه از خود پرسیدند و به شکلی در مطبوعات منعکس کردند که چه نسبت مشخصی میان تولید پسته و واردات خودرو وجود دارد. بسیار جالب بود که اتحادیه دامداران کردستان در اطلاعیه‌ای اعلام کرد که نیاز دامداران کردستان به این نحوه توزیع رانت بیش از پسته‌کاران رفستنچان است.

به اعتقاد من، اینها دستاوردهای بسیار بزرگی است که از لحاظ اقتصاد سیاسی معنی‌دار است و آینده اجرایی - عملیاتی مشخصی را برای ایران رقم می‌زنند. اگر دولت به تدریج برنامه اجرایی - عملیاتی مشخصی را برای شفافسازی فرآیندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع در دستور کار قرار دهد، می‌توانیم با سرعت بیشتری رو به جلو حرکت کنیم.

به طور کلی، توسعه ملی مستلزم انباشت دو گروه سرمایه‌است: سرمایه‌های انسانی؛ سرمایه‌های فیزیکی. بیش نیاز هر دو گروه این انباشتها بیش از هر چیز فضایی عاری از خشونت است. جامعه‌ای که به سطحی از بلوغ برسد که بتواند اختلاف‌نظرها را از طرق غیرخشونت‌آمیز حل و فصل کند،

درواقع استطاعت و توانایی پیشبرد اهداف توسعه ملی را دارد. از این منظر، من دوم خرداد ۷۶ را نقطه عطف بزرگی در تاریخ سیاسی و اجتماعی کشورمان می‌دانم. زیرا در هرم حاکمیت ایران، در انتخابات سال ۱۳۷۶ همه ارکانی که از همه ابزارهای اعمال قانونی خشونت برخوردار بودند، با اینکه می‌توانستند اعمال خشونت بکنند، ترجیح دادند که این کار را نکنند و به رأی مردم اعتماد و از آن تمکین کنند. این در واقع سرمایه بزرگ و بی‌سابقه‌ای در تاریخ سیاسی ایران است.

در تاریخ سیاسی ایران، انتقال قدرت همواره با زور همراه بوده است. در مجموعه انتخاباتی هم که در دوره جمهوری اسلامی انجام شد همواره فضا - به خصوص از هفتم تیر ۱۳۶۰ به بعد - به گونه‌ای بود که تقریباً همگان، نتیجه انتخابات را از پیش می‌دانستند و شرکت در انتخابات را نوعی بیعت با نظام حاکم و رهبری برمی‌شمردند. رقابت، تنها در هفتمنی دوره انتخابات ریاست جمهوری مطرح شد. بسیاری از ارکان حکومت هم آشکارا تعامل خود را به انتخاب رقیب آقای خاتمی نشان دادند و همه تلاش خود را به کار بستند تا از طرق قانونی و حقوقی و یا با استفاده از ابزارهای دیگر مسیر حرکت مردم را عوض کنند، اما ناموفق بودند. گرچه آنان نیز در نهایت، در این بلوغ فکری مشارکت داشته‌اند و این نقطه عطف بسیار خوبی برای آینده بود.

سیاست‌ها و پژوهه‌های به جای مانده از دوران سازندگی چه اثری در برنامه‌های اقتصادی آقای خاتمی داشت؟ نقش گروه مدیریت اقتصادی دولت آقای خاتمی را در این زمینه چگونه ارزیابی می‌کنید؟

یکی از مقاومت‌های مطرح در اقتصاد سیاسی به گروگان گرفتن دولت‌های بعدی به دست دولت‌های قبلی است. به طور مشخص بر این باورم که در چارچوب سیاست‌های موسوم به سازندگی، از وجوده و زوایای متعددی دولت بعدی، که به اصطلاح دولت اصلاحات خوانده می‌شود، از پیش به گروگان گرفته شده بود. یعنی این دولت حتی اگر برنامه اجرایی - عملیاتی مشخصی هم در حوزه اقتصادی

می‌داشت، برای پی‌گیری آن برنامه با محدودیت‌های جدی رویه‌رو بود. مثلاً یکی از کانون‌های گروگان‌گیری دولت آقای خاتمی این بود که دولت قبلی بازپرداخت بخش عمدۀ‌ای از بدھی‌های خارجی بازمانده از گذشته را بر عهده دولت آقای خاتمی گذاشت. این به بدان معنی است که دولت، به طور متوسط در چهار سال گذشته بین ۱۵ تا ۳۰ درصد از درآمدهای ارزی خود را می‌باشد برای بازپرداخت اصل و فرع بدھی‌هایی تخصیص بدهد که دولت قبلی ایجاد کرده بود. از این رو گستره انتخاب‌های دولت جدید، با محدودیت جدی رویه‌رو بود.

یکی دیگر از کارهای غیرمتعارف در آن دوره این بود که به گواهی استناد و مدارکی که سازمان برنامه و پویشگه سابق منتشر کرد، میزان پروژه‌های جدیدی که در سال‌های ۷۵ و ۷۶ شروع شدند، از مجموع پروژه‌هایی که در کل دوره پنج سال برنامه اول توسعه شروع شد، بیشتر بوده است. یعنی درواقع دولت قبلی با علم به اینکه در اوایل سال ۷۶ باید عرصه قدرت را ترک کند، اولویت‌ها و ترجیحات خود را به دولت بعدی تحمیل و امکان انتخاب براساس اولویت‌های جدید را از آن دولت تا حدودی سلب کرد.

به مجموعه این حلقه‌ها، که معطوف به تشکیل دولت آقای خاتمی بود، یک اشتباه استراتژیک هم اضافه شد. اکثر مدیران اقتصادی کشور از میان کسانی انتخاب شدند که اساساً عملکردن در دوره تعديل ساختاری دقیقاً مباین با رویکردهای معطوف به اصلاحات بود. اینان افرادی بودند که به دوره موسوم به سازندگی هم تعلق خاطر حیشی و هم تعلق خاطر حزبی داشتند. طبیعتاً چنین کسانی، نه قادر به نظریه‌پردازی مناسب در حوزه اصلاحات اقتصادی بودند، نه باور چندانی به آن داشتند و نه قادر به اجرای منویات اصلاحات بودند. از این منظر، می‌توان گفت که ما تا حدودی دوره زمانی چهار ساله‌ای را از دست دادیم. به نظر من، این دستاوردها بیش از آن که محصول عملکرد چنین ترکیبی از مدیریت اقتصادی باشد، بازتابی است از وضع بازار جهانی نفت و ویژگی‌های شخصی رئیس جمهور. بدین معنی که آقای رئیس جمهور تمایلی

به کارهای نمایشی نداشتند و بنابراین الگوی اتلاف منابع در دولت قبلی، تا حدود زیادی مهار شد. زیرا ایشان کسانی را که تمایلی به کارهای نمایشی نشان می‌دادند، تشویق نمی‌کردند. برای ایشان بسیار مهم بود که نهاد دولت به کانون امن و مرکز اعتماد و اطمینانی در سطح ملی تبدیل شود. به همین سبب هم بود که دولت ایشان گام‌هایی هرچند کوچک در جهت بازپرداخت ریالی بدھی‌های گذشته دولت به نهادهای دیگر برداشت. این موارد را عموماً ناشی از وضع درآمد ارزی کشور و نیز ویژگی‌های شخصی آقای خاتمی می‌توان دانست که برای پیشبرد اهداف اصلاحات در حوزه اقتصاد لازم اما ناکافی است. شرط کفايت هم تمهیدات لازم در حوزه‌های اندیشه و انگیزش و سازمان مناسب برای پیشبرد اهداف اصلاحات خواهد بود.

دولت برای کارآمد ساختن برنامه‌های اقتصادی خود باید چه استراتژی‌هایی را در این بخش در نظر گیرد؟
 ما در سه حوزه باید به طور جدی کار کنیم: حوزه اول حوزه اندیشه است. در این حوزه بحث محوری این است که اصلاحات در هیچ‌یک از زیرسیستم‌های نظام اجتماعی، خود به خود و بدون برنامه و پشتونه نظری مشخص، محقق نمی‌شود و باید برای هر یک از زیرسیستم‌ها برنامه دقیق و مشخص داشته باشیم. بعد از آنکه مسائل مربوط به حوزه اندیشه حل و فصل شد، نوبت به ایجاد انگیزش‌های اجتماعی برای جلب مشارکت عامه می‌رسد که اصطلاحاً به آن عزم ملی برای توسعه می‌گویند. تصور من این است که از بین بردن الگوی رانتی تصمیم‌گیری و تخصیص منابع، همراه با برنامه اجرایی - عملیاتی شفاف‌سازی فرایندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع و برنامه جامع مبارزه با فساد و توزیع عادلانه ثروت‌ها و درآمدها، حداقل دلستگی و امید به آینده را در این جامعه به وجود خواهد آورد و مردم را بیش از پیش به اصلاحات امیدوار خواهد کرد. بنابراین در این حوزه هم باید کارهای جدی صورت گیرد، زیرا تنها سرمایه‌گذار اصلاحات مردم‌اند. پس باید از طریق برنامه‌های

عدالت طلبانه و مخالف فساد و همین طور برنامه‌های شفاف‌سازی فرایندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع، عزم ملی برای اصلاح کشور و حمایت مردمی را به وجود آورد. مرتبه بعدی، سازماندهی و مدیریت و اجرای اصلاحات است. در آنجا هم شرط اول آن است که کسانی نقش فعال‌تری داشته باشند که در عمل به اصلاحات پایبند باشند و بیزاری خود را از نابرابری‌ها و رانت‌های به ناحق توزیع شده، نشان داده باشند.

در چنین صورتی، محیط آماده می‌شود تا ما به طور مشخص در حوزه اقتصاد به دستاوردهای روشنی برسیم. در اصطلاح اقتصاد رانتی می‌گویند که مهم‌ترین عارضه این اقتصاد آن است که فعالیت‌های مولد را منکوب اراده و خواست منافع گروه‌های غیرمولد می‌کند. برای گذار از این دوره و کسب دستاوردهای روشن، شناسایی سازوکارهایی که از طریق سیاست‌های اقتصادی دولت منجر به آسیب دیدن شدید فعالیت‌های مولد و رونق گرفتن فعالیت‌های غیرمولد شده‌اند، باید در دستور کار قرار گیرد. در اینجا به روشنی و صراحة اظهار می‌دارم که بخش اعظم سیاست‌های پولی و مالی و بازرگانی خارجی ایران در ده سال گذشته بر پایه اراده و منافع و علائق و انتقامات گروه‌های غیرمولد بوده و نتیجه آن هم این است که به گواهی استاد پیوست برنامه سوم توسعه، همه بخش‌های مولد در اقتصاد ایران با کم و زیاد و شدت و ضعف به شدت در معرض مشکلات و دشواری‌ها قرار دارند.

در سند پیوست شماره دو برنامه سوم، صراحتاً مفاهیمی مثل بحران بدھی‌های خارجی، بحران ماشین‌سازی در بخش کشاورزی و بحران سرمایه‌گذاری صنعتی مطرح شده است. این مفاهیم، در واقع نشان‌دهنده آن است که به خصوص در ده سال گذشته، تصمیم‌گیری و تخصیص منابع در ایران به نفع گروه‌های غیرمولد بوده است؛ لذا باید به ایجاد تحول در عرصه این سیاست‌های مشخص هم توجه کرد.

به اعتقاد شما، نظام تصمیم‌گیری و تخصیص منابع کشور به چه تغییر و تحولاتی نیاز دارد؟

ما باید در نظام‌های تصمیم‌گیری و تخصیص منابع خود، تحول ساختاری ایجاد کنیم. هم قوانین بودجه و هم قوانین برنامه ما براساس شرایط و اقتضایات ساخت رانتی تصمیم‌گیری و تخصیص منابع، شکل گرفته‌اند. در ساخت رانتی تصمیم‌گیری و تخصیص منابع، تمام تمرکز حواس بر روی کسب منابع ارزی و ریالی و داشتن سهم بیشتری از رانت‌های درحال توزیع است. بنابراین، به فرایندها و سیاست‌های به کارگیری رانت‌ها کمتر توجه می‌شود و مستولیتی هم در زمینه تحقق اهداف مورد انتظار پیش‌بینی نشده است. مثلاً در قانون بودجه ایران، اگر کسی ده‌ها برابر نیاز خود رانت و منابع ارزی و ریالی کسب نکند و هیچ‌یک از اهداف تعهد شده خود را هم محقق نکند، تبیه و مذاخره نمی‌شود. در حالی که در چارچوب رویکرد توسعه‌گرا، مستله اصلی این است که به ازای هر میزان منابعی که تخصیص پیدا می‌کند، دستاوردهای مشخصی هم تعهد می‌شود و اگر آن دستاوردها محقق نشوند، پیگیری و بازخواست موضوعیت پیدا می‌کند. بنابراین، کل نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی ما باید متتحول شود و ساختار رانتی آن به ساختار توسعه‌گرا تغییر کند. این مستله را می‌توان ریزتر کرد و نشان داد که در تک‌تک موضع، آسیب‌پذیری‌های توسعه ملی در ایران کدام‌هast.

نکته دیگر این است که متولیان اصلاحات و به طور مشخص رئیس جمهور و مجلس باید به اجرایی و عملیاتی کردن شعارهای اصلاحی خود پایبندی بیشتری نشان دهند. مثلاً از نظر من، دادن مستولیتی چنین خطیر به کسی که هیچ‌گونه صلاحیت علمی و تجربی برای بر عهده گرفتن مستولیت تدوین استراتژی توسعه کشور ندارد، در واقع خروج از اصول و موازین شناخته‌شده اصلاحات است که شایسته محوری از ارکان آن است. بنابراین در این حوزه نیز باید تحولی جدی رخ دهد و اگر احیاناً در این زمینه دولت قصوری داشت،

مجلس نباید از اصول و موازین اعلام شده خود به نفع ملاحظات کم‌اهمیت کوتاه بیاید.

مهمنتر از همه موارد پیشگفته، این است که به لحاظ نظری می‌گویند ما در واقع امری با یک الگوی مدیریت و تخصیص منابع به نام بازار، و الگوی دیگری به نام دولت روپروریم. هر کدام از این دو، که برای اقتصاد ایران مثل دو بال‌اند، ظرفیت‌ها و هنچنین محدودیت‌هایی دارند. یعنی در واقع حتی از رئیس‌جمهور و دولت و مجلس و دستگاه قضایی، تا حدودی می‌توان انتظار داشت و بیش از آن با محدودیت روپرورو می‌شوند. اینجاست که نهادهای مدنی در جایگاه بسیار تعیین‌کننده‌ای مطرح می‌شوند. در تمامی تجربه‌های موفق پیشبرد امور به شیوه اصلاحی نیز، این نهادهای مدنی اند که سیستم‌های نظارت تخصصی - مدنی و عمومی - مدنی را شکل می‌دهند و در واقع نقش ناظران آگاه و فعالی را بازی می‌کنند که هم درماندگی‌ها و نارسایی‌های بازار را رفع می‌کنند، و هم بر درماندگی‌ها و نارسایی‌های دولت غلبه می‌کنند و آثار منفی آنها را نیز به حداقل می‌رسانند.

بنابراین ما به سه حلقة مکمل یکدیگر احتیاج داریم که باید همتراز با هم رشد کنند: بازار، دولت، نهادهای مدنی. از هیچ‌کدام از این موارد نمی‌توان به نفع دیگری صرف‌نظر کرد. ترکیب خردمندانه این سه عنصر است که مسئله را به بهترین شکل به جلو می‌برد. بنابراین راهکارهایی مثل تشویق و ترغیب مطبوعات آزاد و مستقل، و گسترش تمایل برای شکل‌گیری احزاب و نهادهای تخصصی - مدنی به همان اندازه اهمیت دارد که ایجاد فضای رقابتی برای عملکرد منطقی نیروهای بازار و سیستم‌هایی که در واقع کارآیی دولت را به حد اکثر می‌رسانند. همه اینها باید در کنار هم دیده شوند. این موارد با هم رابطه طولی ندارند، بلکه باید در عرض یکدیگر موضوعیت بیابند و گام به گام رو به جلو حرکت کنند.

بنابراین برای اینکه برنامه راهگشایی داشته باشیم، باید از ظرفیت‌ها، توانمندی‌ها، محدودیت‌ها، ضعف‌ها، و درماندگی‌های بازار آگاه باشیم.

این آگاهی‌ها درباره دولت هم موضوعیت دارد. نهادهای مدنی هم بر فراز دولت و بازار سیستم‌های کنترل و نظارت تخصصی و عمومی را شکل می‌دهند و راه را بر هر نوع سوء تخصیص منابع به واسطه درماندگی‌های دولت و بازار سد می‌کنند. من فکر می‌کنم برای حل و فصل امور امنیتی ایران، چارچوبی که در قانون اساسی پیش‌بینی شده است، چه در حوزه اقتصاد، چه در حوزه سیاست و چه در حوزه فرهنگ کاملاً راه‌گشاست.

یکی از خطرهایی که اصلاحات را تهدید می‌کند، این است که ما بر بخش‌هایی از قانون اساسی تأکید کنیم و بخش‌های دیگری از آن را نادیده بگیریم. به اعتقاد من، رویکرد معطوف به اصلاحات باید پایین‌دست متهدانه خود را به همه وجوده قانون اساسی نشان بدهد. این به هیچ وجه به معنی مطلق انگاری درباره قانون اساسی نیست. واقعیت این است که قانون اساسی محصول و دستاوردهای بشری است، بنابراین در معرض کاستی‌ها و کمبودهایی؛ اما تا زمانی که از طریق راه‌های پیش‌بینی شده در خود قانون اساسی تجدید نظری صورت نگرفته است، همه باید خود را به اجرای همه اصول قانون اساسی متعهد بدانند.

حرکت اصلاح طلبی در حوزه اقتصاد با چه مسائل و مشکلات نظری مواجه است؟

اصلاحات اقتصادی در دو حوزه با مشکل جدی نظری رویه‌روست: اول، نوع رابطه و نحوه تعامل زیرسیستم‌های نظام اجتماعی در فرایند اصلاحات و پیشبرد اهداف آن است. در واکنش به رویکردهای اکونومیستی محضی که در ایران سابقه نسبتاً طولانی هم دارد، برخی از دوستان طرفدار اصلاحات، مسیر اصلاحات را به گونه‌ای تبیین می‌کنند که خطر در غلطیدن از آن طرف بام را دارد. یعنی در مقابل اصرار و پاشاری افراطی که در دوره موسوم به سازندگی بر چنین‌های اقتصادی می‌شد، این تصور وجود دارد که توسعه سیاسی مطلقاً و به خودی خود هدف نهایی محسوب می‌شود، در حالی که به هیچ وجه

این گونه نیست. توسعه سیاسی از گام‌هایی است که ما باید در فرایند توسعه همه‌جانبه برداریم. البته تقدم درستی که برای آن قائل شده‌اند، به هیچ وجه به این معنی نیست که تحقق اهداف برنامه توسعه سیاسی، همه مسائل ما را حل خواهد کرد. باید یادآور شد که اصلاحات سیاسی در انقلاب مشروطه هم دستخوش همین اشتباه تاریخی شد. تمرکز غیرمتعارف و افراطی روی حوزه اصلاحات سیاسی و بی‌اعتنایی کامل به معنکس کردن آثار اصلاحات در این حوزه در زندگی و معیشت مردم باعث شد که انقلاب مشروطه خیلی سریع پشتوانه مردمی خود را از دست بدهد و در معرض آسیب‌پذیری‌های جدی قرار گیرد.

به اعتقاد من، اینکه نوع ارتباط و تعامل بین حوزه‌های مختلف زیرسیستم‌های نظام اجتماعی چیست، از مسائل بسیار مهم نظری است که تیازمند نظریه‌های بزرگ تحولات اجتماعی است. ما باید از آن‌ها بهره بگیریم و موقعیت خود را با راه‌گشایی‌هایی که این نظریه‌ها دارد، انتباط دهیم و نسبت آنها را تا حد امکان با ضوابط علمی و مطابق با واقع شناسایی کنیم. از ذخایر درخشنانی که در اختیار ماست، مقدمه دو جلدی این‌خلدون است که به گمان اینجانب، بیشتر از همه نظریه‌های موجود، دگرگونی اجتماعی، شرایط، و اقتضایات جامعه ما را در نظر گرفته است. به تعبیر امروزی، رابطه‌ای که این‌خلدون میان زیرسیستم‌های نظام اجتماعی برقرار می‌کند، شبیه قانون ظروف مرتبط است. من از این ایده این‌خلدون این گونه استفاده می‌کنم که اصلاحات در حوزه سیاسی اولویت دارد، اما پایداری و استمرار و تداوم آن منوط به این است که ما در بقیه زیرسیستم‌ها هم برنامه‌ها و نظریه‌های مشخص اصلاح‌گرایانه داشته باشیم. همچنین به ازای هر دستاوردهای متناسبی که در حوزه سیاسی کسب می‌شود، آثار و دستاوردهای متناسبی در بقیه زیرسیستم‌ها به صورت برنامه‌ای در نظر بگیریم.

یکی دیگر از کانون‌های نظری آسیب‌پذیری اصلاحات در ایران، تصور و تلقی برخی از دوستان درباره نوع رابطه میان آزادی سیاسی و اقتصادی است.

میلتون فریدمن، اقتصادشناس معروف آمریکایی، در مقاله بسیار مهم و ارزنده خود با عنوان «سرمایه‌داری و آزادی» این بحث را مطرح می‌کند که آزادی اقتصادی پیش‌نیاز و پیش‌شرط تحقق آزادی سیاسی است. این نظر تا آنجایی که به تجربه اروپایی‌ها به طور مشخص و کشورهای صنعتی به طور کلی مربوط می‌شود، درست است. زیرا در آن جوامع، معمولاً فرایندهای توزیع قدرت و ثروت و متنزلت به این ترتیب است که ابتدا تحولاتی در زیرسیستم اقتصادی اتفاق می‌افتد و گروه‌ها و طبقات اجتماعی مشخصی به سطحی از توانایی و بالتدگی می‌رسند. سپس گروه‌ها و طبقات اجتماعی با اتكا به توان و قدرت اقتصادی خود سنگرهای قدرت سیاسی و اجتماعی را هم فتح می‌کنند. بنابراین در آن جوامع، کاملاً منطقی است که آزادی اقتصادی بر آزادی سیاسی اولویت داشته باشد، اما در کشورهای در حال توسعه به طور کلی و در ایران به طور مشخص، نهاد دولت به قاعده در نیامده و روندهای تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی و تخصیص منابع شفاف نشده است، و رویه پاسخگویی و تعهد و مستولیت‌شناسی و تربیبات نهادی تضمین‌کننده حقوق مردم در برابر دولت شکل‌نگرفته و ریشه‌دار نشده است. در همه تجربیات تاریخی ایران، سمت‌گیری‌های معطوف به آزادی اقتصادی قبل از اصلاحات سیاسی منجر به تصلب سیاسی و ایجاد ساختاری اقتدارگرایانه و آمرانه و به شدت سرکوبگر شده است.

این تصور خام چندان قابل دفاع نیست که در ایران، تا زمانی که تعهد و التزام به قانون در نهاد دولت ریشه‌دار نشده باشد، با تضعیف پایه‌های اقتدار اقتصادی دولت می‌توان آن نهاد را در برابر مردم به تمکین و ادار کرد. شواهد تاریخی کاملاً عکس این مطلب است. بدین معنی که اتفاقاً چنان‌اندازی‌های دولت به حقوق اقتصادی مردم و ریشه‌دار نشدن پدیده حفاظت از حقوق مالکیت در این کشور، همزمانی تکان‌دهنده‌ای با تزلزل قدرت اقتصادی دولت داشته است. این تصور درست نیست که با متزلزل کردن توان اقتصادی دولت، می‌توان آن را به سمت مردم و خواسته‌های آنان متمایل کرد. اتفاقاً در این صورت

اقتدارگرایی و سرکوب و خشونت بیشتر جلوه خواهد کرد، بنابراین بدون آنکه بخواهم فراتر از مباحث مطروح شده خود، داوری مشخصی بکنم، حداقل این را کانون جدی مجادله نظری می‌دانم و معتقدم هر قدر دولت ما دیرتر رابطه منطقی میان آزادی سیاسی و اقتصادی را در شرایط تاریخی و اجتماعی و سیاسی ایران تبیین کند، در معرض آسیب‌های بیشتری قرار خواهیم گرفت و فرصت‌های طلایی موجود را نیز مانند گذشته از دست خواهیم داد.

ممکن است رویکرد آزادسازی اقتصادی ناشی از این تلقی باشد که اصلاحات در حوزه سیاسی و اقتصادی باید به گونه‌ای سامان پیدا کند که فضای انتخاب‌ها و تخصیص منابع به فضای رقابتی تبدیل شود. تحلیل شما از این نحوه ارزیابی و نتیجه‌گیری چیست؟

مهمنترین پیش‌نیاز معنی‌دار شدن رقابت، این است که رقبا همگن و همتراز باشند. به عبارت دیگر، تا زمانی که دولت اصلاحات برنامه بنیادی توزیع عادلانه درآمدها و ثروت‌ها را طراحی نکند، رقابت و فضای رقابتی در ایران شکل نخواهد گرفت. پس اینکه بدون تغییر وضع موجود از حیث الگوی توزیع ثروت‌ها و درآمدها بتوانیم فضای رقابتی ایجاد کنیم، تصور بسیار خامی است. به اعتقاد من، در این زمینه نکته جالبی که ده‌ها سال پیش خانم «جون راینسون» مطرح کرده، الهام بخش ماست. ایشان تصریح می‌کنند که اگر بخواهیم با موازین علمی، نظریه‌های اقتصادی را ارزیابی کنیم؛ نظریه اقتصاد بازار را باید کمونیستی‌ترین نظریه موجود در عرصه اندیشه بشمری به حساب آوریم. دلیل آن هم این است که از لحاظ اقتصاد بازار، برای آنکه رقابت معنی‌دار شود، عاملان اقتصادی باید خصلت ذره‌ای داشته باشند؛ یعنی همگی همتراز و همگن باشند و هیچ‌کدام قدرت اثرگذاری در بازار و قیمت آن را نداشته باشند. ورود و خروج هم در همه بازارها آزاد باشد و به هیچ‌وجه ترکیبات نهایی بازار را دچار اختلال نکند. بنابراین یکی از وجوده بسیار مهمی که باید بدان

توجه کرد این است که رقابت، هم ضروری و هم شدنی است اما پیش شرط‌ها و پیش‌نیازهایی دارد که باید به آنها نیز توجه کرد.

حتی بر جسته‌ترین نظریه پردازان اقتصاد بازار بر این نکته تأکید دارند که رقابت، با همه دستاوردها و محاسبش، دو محدودیت و تنگنای اساسی دارد که انتخاب‌ها را تا زمان ایجاد فضای رقابتی بسیار دشوار و پیچیده می‌کند؛ ایجاد فضای رقابتی هم بسیار زمان‌بر و هم بسیار هزینه‌بر است. حتی اقتصاددانان بر جسته‌ای چون هایک، این نکته را مطرح می‌کنند که به اعتبار این دو ویژگی، می‌توانیم در جستجوی راه حل‌های بدیلی بر آییم که هم ما را به سمت فضای رقابتی برد و هم هزینه‌ها را به حداقل برساند. سازوکارهایی مثل تقویت نهادهای مدنی، که در اقتصاد سیاسی با عنوان voice (یعنی امکان مطرح کردن صدا و اعتراض و انتقاد) مطرح می‌شود، و آنچه در تجربه ژاپنی با عنوان وفاداری جمعی مطرح می‌شود، در واقع راه حل‌های بدیلی‌اند که در دوره گذار به ما کمک می‌کنند با حداقل هزینه به سمت فضای رقابتی حرکت کنیم.

بنابراین کسانی که دم از رقابت می‌زنند، اما با توزیع عادلانه درآمدها و ثروت‌ها مخالف هستند؛ گریی درواقع، درک درستی از مفهوم رقابت و زمینه پیش‌نیازهای آن ندارند. فرایند اصلاحات در ایران چون در پی الگوی توسعه هم‌جانبه است، چاره‌ای جز این ندارد که برنامه‌های اجرایی - عملیاتی مشخصی برای توزیع عادلانه قدرت و ثروت و منزلت تدارک بینند و تا زمانی که چنین برنامه‌ای تدارک دیده نشده باشد، نمی‌توان به پایداری و موفقیت اصلاحات امید زیادی داشت.

نکته مهم دیگر این است که توزیع عادلانه قدرت و ثروت و منزلت، هیچ‌کدام قابل مصادره به نفع دیگری نیست. یعنی هر یک از آنها مستقل‌اً موضوعیت دارند؛ هرچند به لحاظ رتبه می‌توان برای آنها تقدم و تأخیرهایی قائل شد.

نکته مهم دیگری که به نظر من شایسته تأمل است و در ارزیابی انتقادی از چهار سال گذشته می‌توان مطرح کرد، این است که ما برای اصلاحات

در همه زیرسیستم‌های نظام اجتماعی، هم به نظریه و برنامه احتیاج داریم و هم به مجریانی که وفادار به اصول و آرمان‌های اصلاحات باشند. بنابراین در این زمینه، چه در درون دولت، چه در مجلس و چه در دستگاه قضایی، هرگونه اهمال و سستی که روا داشته شود، طبیعتاً روئند اصلاحات را تهدید می‌کند.

براساس قانون اساسی، کدام الگوی اقتصادی باید در دستور کار دولتی اصلاح طلب قرار گیرد؟

قانون اساسی در این باره دو کار انجام داده است: اول سلسله اصولی برای شروع به کار نظام اسلامی مطرح کرده که در این اصول، جهت‌گیری به سمت دولت است. اما نکته‌ای که بسیاری از دوستان به آن توجه ندارند، آن است که این جهت‌گیری در واقع ناظر بر تعصب تنظیم‌کنندگان قانون اساسی درباره دولت نیست، بلکه ناشی از رفاندیشی و واقع‌بینی آنان درباره این مستله است. آنان بر این تصور بوده‌اند که در دوره بعد از انقلاب صنعتی، که ارتباطات و پیوندهای فعال‌تری میان اقتصاد ایران و اقتصاد جهانی موضوعیت یافت، بخش خصوصی ایران در معرض بسیاری از آسیب‌ها و بدآموزی‌ها قرار داشته است که در دوره بعد از انقلاب اسلامی باید از طریق فرآیندهای حقوقی، قانونی و نهادی اصلاحات و بازآموزی‌های لازم در آن صورت بگیرد و گرایش‌های مولده همراه با احساسات ملی‌گرایانه جلوه بیشتری در بخش خصوصی پیدا بکند. در خود قانون اساسی، این مستله پیش‌بینی شده است که به محض اینکه چنین ظرفیت‌ها و توانمندی‌هایی در بخش خصوصی ایجاد شد، بتوان تجدید ساختار کرد، و مستولیت‌های جدید را بر عهده بخش خصوصی قرار داد.

فکر می‌کنم تجربه برنامه شکست خورده تغییر ساختاری در ایران، به خوبی ژرفاندیشی‌های تدوین‌کنندگان قانون اساسی را نشان داد. در آن برنامه، وقتی بارهای سنگینی که خارج از طاقت و توان بخش خصوصی بود، بر عهده

این بخش قرار گرفت، کشور به سمت انواع بحران‌های حاد اجتماعی و سیاسی و اقتصادی کشیده شد. گناه این بحران‌ها، درواقع بیش از آنکه متوجه بخش خصوصی باشد، متوجه سیاستگذارانی بود که ظرفیت‌ها و توانایی‌های بخش خصوصی را نشناخته بودند و بارهایی خارج از طاقت بر عهده آن گذاشتند. درواقع، اینها حرکتی دیالکتیکی کردند که یک سمت آن افراط و سمت دیگر آن تقریط بود.

از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۰ نظام را به زعم خودشان برای فعالیت بخش خصوصی به طوری رویه باز کردند. در ماه‌های آخر سال ۱۳۷۳ و ماه‌های اول سال ۱۳۷۴، به سرعت به بن‌بست رسیدند و کشور در آستانه انفجار اجتماعی گسترده‌ای قرار گرفت. در واکنش به این شرایط، این افراد از آن طرف بام افتادند. اگر به روزنامه‌های آن روز مراجعه کنید، تلاش سازمان یافته‌ای را مشاهده می‌کنید که می‌خواهد گناه همه کاستی‌ها و تقصیرها و ناتوانی‌ها و بی‌صلاحیتی‌هایی را که در نظام سیاستگذاری اقتصادی آن روز ایران وجود داشته است، به گردن بخش خصوصی بیندازد. راه انداختن تعزیرات به آن شکل و با آن سروصدایها و متهم به احتکار کردن کسانی که چند حلب روغن در انبارهای خود داشتند، و تبدیل کردن اخبار این مسائل جزئی و بی‌اهمیت به تیتر اول روزنامه‌ها، درواقع نشان دهنده وجه دیگری از این تجربه تلغیت بود که به نظر من، بخش مهمی از دستاوردهای بعد از دوران انقلاب اسلامی در زمینه اصلاح بخش خصوصی را با مخاطره رویه رو کرد. شاید جالب باشد که بدایید متأسفانه هنوز تحقیق دقیقی در این زمینه صورت نگرفته است. خسارت‌ها و صدماتی که دوره آزادسازی و خصوصی‌سازی به بخش خصوصی وارد شد، مطلقاً در دوره جنگ وارد نشده بود.

این هزینه بسیار گزارف، که به لحاظ اجتماعی به ایران تحمیل شد، و تعداد چکهای برگشته که ابعاد نجومی دارد، درواقع بازتاب این واقعیت است که وقتی بار خارج از طاقت بر دوش بخش خصوصی گذاشته می‌شود، دولت و ملت و بخش خصوصی و جامعه مدنی همگی دچار زیان می‌شوند.

فکر می‌کنم این تجربه تلخ و پرهزینه به نحوی ژرف‌اندیشی تدوین کنندگان اصول اقتصادی قانون اساسی را آشکار کرد. باید یادآور شد که اغلب نظریه‌پردازان بزرگ اقتصاد و توسعه معتقدند که اقتصاد بازار فقط در یکجا کاملاً تحقق پیدا کرده و آن هم در کتاب‌های درسی است. بدین معنی که اکنون در حدود ۷۰ سال از زمانی که طرح اقتصاد مختلط مطرح شده، می‌گذرد. مهم‌ترین نکته موجود در اقتصاد مختلط، این است که دولت و بازار، هیچ‌یک به تنهایی توان حل و فصل مسائل و مشکلات اقتصادی را ندارند. نکته دیگر این است که دولت و بازار علیه یکدیگر نیستند، بلکه مکمل یکدیگرند. درواقع، شرایط و اوضاعیات هر مرحله از توسعه ملی، کفه تقسیم کار را به نفع یکی از آنها سنجین و به ضرر دیگری سبک می‌کند؛ اما هرگز و تحت هیچ شرایطی نمی‌توان دولت و بازار را به کلی از میدان عمل اقتصادی راند. این نکته بدیهی و روشن ده‌ها سال است که نظریه‌پردازی شده و در دستور کار عملی قرار داشته است. ولی برخی از تمایلات افراد گرایانه از هر دو سو موجب شده است که تصورات نادرستی در این زمینه به وجود بیاید.

ما در اقتصاد ایران هم هرگز نخواهیم توانست مطلقاً با تکیه بر دولت و مستقل از بخش خصوصی و یا با تکیه بر بخش خصوصی و مستقل از دولت اهداف توسعه ملی را پیش ببریم. مهم، شناختن ترکیب خردمندانه این دو در هر یک از مراحل پیشرفت اقتصادی کشور است.

تعدیل اقتصادی، یکی از مهمترین و اثرگذارترین تحولات اقتصادی تاریخ معاصر ایران است که در حساس‌ترین دوران و استثنایی‌ترین شرایط کشور به اجرا گذارد شد. گستردگی طیف نظرات و موضع در خصوص علل و عوامل این تجربه تلخ، ناموفق و خسارت‌بار از یک سو و محدودیت مطالب منتشر شده در این خصوص به منابع صرفاً ترجمه‌ای و همسو با موج ایجاد شده، آن هم در فضای تئوریک و بدون توجه به نتایج اجرایی آن در کشورهای مختلف، ضرورت انتشار این کتاب را نمایان می‌کند.

موضوع این کتاب، عمدتاً ناظر به برنامه‌های سنتی تعدیل ساختاری است که با مشابهت‌های بسیار و تفاوت‌های اندک طی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ در اکثر کشورهای در حال توسعه به اجرا درآمد و نتایج اجرایی آن، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول را در سال‌های پایانی ۱۹۹۰ و اداره به تجدید نظرهای جدی در اصول اولیه ارائه شده برای این برنامه‌ها کرد. اصولی که هنوز منابع ترجمه‌ای موجود و حامیان سیاست‌های مزبور شدیداً بر آن اصرار می‌ورزند.

این کتاب شامل مجموعه مقالاتی است حاصل تلاش نویسنده در سال‌های طرح و اجرای سیاست تعدیل اقتصادی که در قالب سخنرانی در همایش‌ها، مصاحبه‌ها و ارائه مقالات مختلف به تناسب زمان و موضوع، مطرح و عیناً به چاپ رسیده است. کتاب حاضر، سندی تاریخی است که نشان می‌دهد سیاست‌های ناسنجیده و نتایج خسارت بار آنها، نه به دلیل نبود نظرات کارشناسانه و متناسب با شرایط بومی کشور، که به دلیل نادیده گرفتن آنهاست. تجربه‌ای که باید از آنها درس گرفت و مانع تکرارش شد.



انتشارات نقش‌ونگار

تهران - انقلاب، ۱۲، فرودین، بـدای ژاندارمی، شماره ۲۳۴

تلفن: ۰۶۹۵۰۷۲۵ - ۰۶۶۴۹۶۲۴۹

ISBN: 964-7002-43-2

۳

۳

۹۱۷۸۹۶

002431