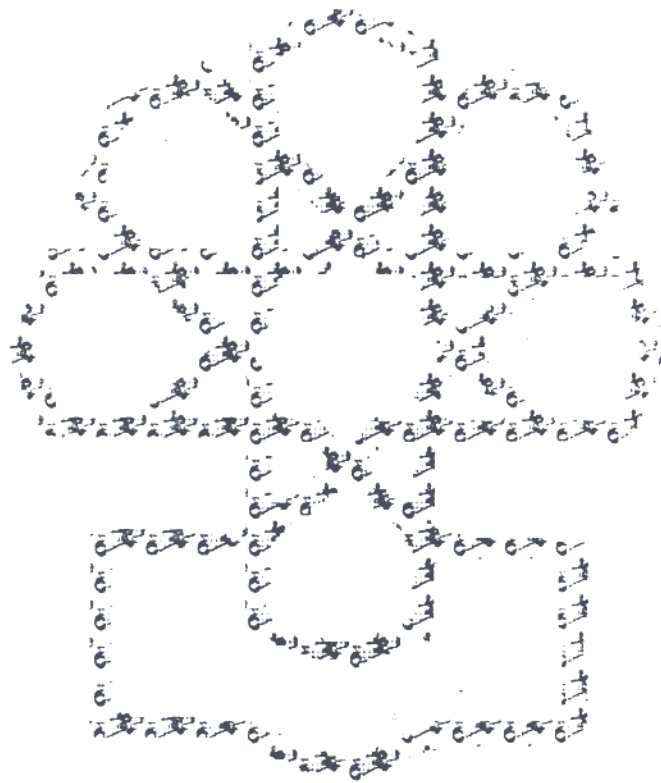


دیدگاه‌های اصلی پیرامون نحوه تدوین برنامه سوم



معاونت پژوهشی
شهریور ۱۳۷۷

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی پارلمانی
شماره: ۹۴۸۵
تاریخ: ۷۷/۸/۱۰

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

کد گزارش: ۱۶۰۳۶۰۱

در کمیته تخصصی برنامه سوم که یکی از کمیته‌های تخصصی فعال در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی می‌باشد، دیدگاه‌های مختلفی در خصوص نحوه تدوین برنامه سوم مطرح شده است که در زیر ارائه می‌گردد. این تفاوت در دیدگاه‌ها عموماً ناشی از اختلاف نظرها در مورد دامنه نقش دولت در پیشبرد اهداف اقتصادی، فراگیر بودن برنامه‌ریزی با توجه به اولویت‌های اقتصادی یا محدود کردن آن به پاره‌ای اهداف کلان اقتصادی و نقش نهادهای بازار در تخصیص بهینه منابع اقتصادی بوده و به‌طور کلی تا حدودی دیدگاه‌های فکری مختلف را در مورد چگونگی برخورد با مسائل اقتصادی کشور نشان می‌دهد. چهار دیدگاه در این رابطه مطرح می‌شود. دیدگاه اول، طرح تعدیل ساختاری یا حرکت معقول به سمت اقتصاد بازار باتمامی مؤلفه‌های آن را چارچوب اصلی حل مسائل اقتصادی کشور و تعیین جهت‌گیری‌های اصلی در برنامه سوم توسعه معرفی می‌کند. دیدگاه دوم، تأکید بر لزوم برخورد ساختاری با مسائل اقتصادی کشور برای حصول به اهداف ملی معینی را دارد. دیدگاه سوم، لزوم دنبال کردن چند هدف ملی کلان را مورد تأکید قرار می‌دهد تا بدین ترتیب تعارض بین اهداف مختلف و در نتیجه احتمال چرخش در سیاست‌ها به حداقل ممکن کاهش یابد. دیدگاه چهارم بسیار نزدیک به دیدگاه اول می‌باشد و در واقع انتخاب مرکز پژوهش‌ها از بین دیدگاه‌های مطرح شده در کنار برخی ملاحظات اساسی مورد توجه است. دیدگاه چهارم توجه به شرایط و موقعیت اقتصاد کشور را ضروری می‌داند و در اصل می‌توان آن را شکل توسعه یافته تعدیل ساختاری با توجه به شرایط ویژه کشور قلمداد نمود.

دیدگاه اول: تعدیل ساختاری^۱

باور اصلی این است که اقتصاد، در مرحله ماقبل برنامه و برنامه‌ریزی قرار دارد. برنامه پنج‌ساله سوم همانند برنامه‌های پنج‌ساله اول و دوم عقیم و بی‌نتیجه خواهد بود. علت این امر نیز وجود مشکلات ساختاری و بحث وجود ثروت‌های بادآورده (وجود رانت و فعالیت‌های جویای رانت) در اقتصاد ایران می‌باشد. به دلیل وجود این نوع مشکلات برنامه‌ریزی به شیوه‌های قبل امکان‌پذیر نبوده و نیاز به یک برنامه تعدیل ساختاری که در واقع یک مرحله گذار برای اقتصاد، محسوب می‌گردد، داریم. طبق این طرح ابتدا می‌باید اقتصاد را از یک اقتصاد متکی بر تصمیمات اداری به سمت پذیرش ضوابط و معیارهای تصمیم‌گیری منطقی اقتصادی حرکت و جهت دهیم. برای حل مشکلات ساختاری به ابزارها و سیاست‌های ویژه‌ای نیاز داریم که با ابزارهای معمول سیاست‌های اقتصادی متفاوت می‌باشند. تعدیل ساختاری روش‌های نو و ساز و کارهای

۱. این دیدگاه به‌طور کامل در دو گزارش مرکز به نام‌های «دو پیشنهاد در باب چگونگی مطالعه برنامه سوم» (کد ۲۴۰۳۳۱۴) و «دبیاچه‌ای بر تحولات فراساختاری در اقتصاد ایران» (کد ۲۴۰۳۴۱۸) آمده است.

نورامی طلبد و احتیاج به شهامت و گذشت دارد. احتمال خطر و عدم موفقیت نیز در آن وجود دارد ولی اجرا و پیاده کردن آن اجتناب‌ناپذیر است و قطعاً هر چه زمان می‌گذرد با توجه به تعمیق بیشتر این مشکلات، هزینه‌های اجتماعی آن بیشتر و فشار ناشی از انجام این تعدیل بر روی مردم بیشتر خواهد شد. به عبارت دیگر امروز بهتر از فرداست و نباید فرصت‌ها را در دنیایی که جنگ سرد و گرم تبدیل به جنگ تجاری و اقتصادی شده است از دست بدهیم.

ویژگی اصلی برنامه‌های تعدیل ساختاری توجه به مسئله‌کارایی در نظام اقتصادی و ارتقای آن می‌باشد. در واقع با ارائه چارچوب اجرایی معین نظام اقتصادی معینی تعریف می‌گردد که مسئله‌کارایی را به بهترین نحو ممکن حل نماید. به عبارت خیلی ساده می‌توان گفت که برنامه‌تعدیل ساختاری، برنامه‌حل مشکل کارایی از طریق تعریف یک نظام اقتصادی مبتنی بر اصول عمومی و کنی می‌باشد.

تعقیب هدف کارایی از طریق تعریف نظام اقتصادی متفاوت با اهداف برنامه‌ریزی به شیوه جاری است که عمدتاً هدف رشد متعادل را همراه با مسئله توزیع درآمد مدنظر قرار می‌دهند. در چنین شرایطی در واقع برنامه‌ها هدف رشد متعادل اقتصادی را در شرایط عدم کارایی دنبال می‌نمایند.

بنابراین همان‌گونه که در زیر نشان خواهیم داد برنامه‌ریزی به شیوه کنونی نه امکان‌پذیر بوده و نه ضرورت دارد. امکان‌ناپذیر بودن برنامه‌ریزی به شیوه جاری به دلیل اشکالات محتوایی یا نظری و نیز مشکلات اجرایی ناشی از نظام برنامه‌ریزی نامناسب در ایران می‌باشد. در زیر برخی از مشکلات برنامه‌ریزی به شیوه کنونی، کنیات طرح تعدیل ساختاری، تأثیر سیاست‌های تعدیل ساختاری، بررسی تجربه کشورهای دیگر، اهداف و پیش‌نیازهای لازم برای اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری، بررسی نظریات مخالف با برنامه‌های تعدیل ساختاری و لزوم پیاده نمودن طرح تعدیل ساختاری ارائه خواهد شد.

۱- مشکلات ناشی از ضعف تئوریک یا روش‌ها و تکنیک‌های برنامه‌ریزی

۱-۱- اصولاً انجام پیش‌بینی مناسب میان مدت و بلندمدت با مدل‌های چند معادله‌ای و چند جمله‌ای همراه با کمبود آمار و اطلاعات یا با آمار و اطلاعات موجود که اعتمادی به آنها به اندازه کافی نداریم، امکان‌پذیر نمی‌باشد.

۱-۲- الگوهای کلان برنامه‌الگوهای مکانیکی است و در آن مفاهیم اقتصادی برای عملکردها، نقش بسیار محدودی را بازی می‌کنند. معادلات رفتاری مندرج در مدل‌ها در شرایط بی‌ثباتی، وجود الیگوپولی‌ها و انحصارات دولتی، معادلات نامناسب و ناکارایی هستند.

۱-۳- مبانی مدل‌ها از نظر تئوری اقتصادی بسیار سست و متزلزل است.

۱-۴- اهداف گاهاً متناقض در برنامه‌ها وجود دارد.

۱-۵- ارتباط و هماهنگی فعالیت‌های برنامه‌ها با یکدیگر در راستای اهداف برنامه‌ها بسیار ضعیف بوده و برنامه‌ها به صورت مجموعه‌ای از فعالیت‌های پراکنده به نظر می‌رسند. ارتباط میان مدل کلان و مدل‌های بخشی کاملاً نامشخص می‌باشد. به عبارت دیگر برنامه‌های پیشنهادی در بخش اهداف، استراتژی‌ها و سیاست‌ها شکلی به هم آمیخته دارد.

۱-۶- اقتصاد ایران بسیار متأثر از شوک‌های نفتی است. در چنین حالتی پیش‌بینی این تغییرات و تأثیر آن بر مدل تا حد بسیار زیادی غیرممکن می‌باشد.

- ۷-۱- در مدل‌های مورد استفاده و باشیوه برنامه‌ریزی معمولاً نمی‌توان اثرات موانع و مشکلات ساختاری را پیش‌بینی نمود و نیز امکان پیش‌بینی روند متغیرهای اقتصادی بعد از انجام اصلاحات ساختاری وجود ندارد.
- ۸-۱- برنامه‌ها بیشتر برنامه‌های مالی هستند و نه برنامه‌های اقتصادی. این امر به دلیل فقدان اطلاع راجع به قیمت‌ها (نرخ ارز واقعی، نرخ دستمزد واقعی، نرخ بهره واقعی و...) می‌باشد. در چنین شرایطی تخصیص منابع به صورت برنامه‌ای قطعاً تخصیص منابعی ناکارا خواهد بود.
- ۹-۱- افق زمانی و زمان بندی در برنامه‌ها محل تردید است. اولاً برخی اهداف فوری و برخی دیگر بلندمدت‌تر و ... به عبارتی مجموعه‌ای از اهداف بدون رعایت زمان‌بندی مناسب و توالی مناسب مطرح می‌گردند. ثانیاً مدل‌ها شاید در بهترین حالت بتوانند پیش‌بینی‌های کوتاه مدت به دست دهند.
- ۱۰-۱- برنامه‌های عملیاتی و دستورالعمل‌های اجرایی در کنار سیاست‌های پیشنهادی در برنامه و مکانیزم هماهنگی برنامه در سطح خرد و کلان وجود ندارد.
- ۱۱-۱- جدول داده - ستاده که جهت برنامه ریزی بخشی و ایجاد هماهنگی بین برنامه بخش‌ها و برنامه کلان اقتصادی قرار می‌گیرند، به طور کامل وجود ندارد.
- ۱۲-۱- در رابطه با پویاسازی مدل‌ها مشکلات بسیار وجود دارد.
- ۱۳-۱- در الگوهای اقتصادسنجی نباید هیچگونه تأکیدی بر استفاده بیش از اندازه از روابط رفتاری یا اتحاد صورت گیرد. زیرا در هر دو حالت برآوردها تورش‌دار خواهند بود. این تورش‌ها که تورش‌های همفرونی (Aggregation Bias) نامیده می‌شوند گاه آنچنان شدید هستند که موجب تغییر علامت پارامتر می‌گردند و گاهی نیز مقدار این تورش بیش از ده برابر مقدار پارامتر خواهد بود.
- بدیهی است در این وضع محاسبه ضرایب تکاثر با تورش‌های مضاعف مواجه بوده و حتی می‌تواند بر همگرایی یا واگرایی رفتار مدل نیز مؤثر باشد. به عبارت دیگر مقدار تورش ممکن است به حدی زیاد باشد که رفتار همگرایی یک متغیر را به صورت رفتار واگرا نشان دهد؛ به همین علت تأکید بر بررسی دقیق ساختار اقتصادی و توجه به نوع حساب‌های ملی ممکن است در کاهش این تورش مفید باشد.
- ۱۴-۱- مکانیزم تبدیل برنامه به بودجه مشخص نمی‌باشد. ما به بودجه‌های خود، نگرش برنامه‌ای نداریم. تنظیم بودجه براساس نگهداشت سقف صورت می‌گیرد.
- ۱۵-۱- معیاری در دست نیست که چگونه منابع خود را بین بخش‌های مختلف و متعدد اقتصاد تقسیم کنیم که از آن بهترین نتیجه ممکن به دست آید.
- ۱۶-۱- به نظر می‌رسد هیچ‌گونه تقدم و تأخیری در انجام پروژه‌های برنامه‌ها وجود ندارد.
- ۱۷-۱- در پیش‌بینی درآمدهای نفتی و مالیاتی چندان موفق نبوده‌ایم و هدف‌های کمی کلان اقتصادی کشور به طور قابل ملاحظه‌ای در گرو تحقق درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت است.
- ۱۸-۱- نظام ارزشیابی انگیزشی در برنامه‌ها وجود ندارد.
- ۱۹-۱- به برنامه‌ها به صورت یک امر جریانی نگریسته نشده است.
- ۲۰-۱- بخش خصوصی مکمل بخش دولتی است. در حالی که از لحاظ منطق اقتصادی می‌باید بخش دولتی مکمل بخش خصوصی باشد.
- ۲۱-۱- در برنامه‌ها بخش دولتی نه تنها مکمل بخش خصوصی نبوده بلکه در بسیاری از موارد به صورت

غیر موجه جانشین بخش خصوصی و رقیب بخش خصوصی بوده است. از این روست که ما تنها دولتی در دنیا داریم که با ملتش تجارت و سوداگری می‌کند و رفتار بیش از حد سوداگرانه دارد.

۲۲-۱- ملاک‌های تخصیص منابع بین بخشی مشخص نیست.

۲۳-۱- چگونگی توزیع اعتبارات بانکی بین بخش دولتی و خصوصی مشخص نیست.

۲- اشکالات برنامه از لحاظ نظام برنامه‌ریزی

۲-۱- عدم وجود تعریف دقیق و کامل از برنامه و ویژگی‌های آن؛

۲-۲- عدم تشکیل بسیاری از کمیته‌ها و شوراهای پیش‌بینی شده در نظام برنامه‌ریزی یا بی‌نتیجه بودن فعالیت آنها؛

۲-۳- مشخص نبودن ضیف برنامه‌ریزی؛

۲-۴- مکانیزم درگیر شدن بخش‌ها، بنگاه‌ها، سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها در تهیه، تدوین، تصویب و اجرای برنامه معلوم نشده است؛

۲-۵- مکانیزم درگیر شدن مناطق (استان‌ها) در تهیه، تدوین و اجرای برنامه تعیین نشده است؛

۲-۶- مکانیزم تلفیق برنامه‌های بین بخشی مشخص نمی‌باشد؛

۲-۷- مکانیزم اتصال بین دولت و مجلس در فرایند تهیه و نظارت بر اجرای برنامه مشخص نمی‌باشد؛

۲-۸- مفاهیم به درستی در برنامه‌ها تعریف نشده‌اند و مراحل و قدم‌های برنامه‌ریزی مشخص نمی‌باشند.

۲-۹- مانورهای سیاسی بر برنامه مؤثر است؛

۲-۱۰- ناهماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی و برنامه‌ریزی وجود دارد. ما هیچ‌گاه یک نظام اجرایی مناسب طراحی نکرده‌ایم، بلکه به همان نظام قدیمی بخش‌هایی را اضافه یا بخش‌هایی را کم کرده‌ایم. رویه‌های اجرایی مبتنی بر صف و ستاد، رویه‌های نامناسبی هستند.

با توجه به مشکلات یادشده می‌توان عدم امکان برنامه‌ریزی یا بی‌حاصل بودن برنامه‌ریزی به شیوه کنونی را نتیجه گرفت. اما همان‌گونه که قبلاً نیز ذکر شد، این نوع برنامه‌ریزی علاوه بر امکان‌پذیر نبودن، غیر ضروری نیز می‌باشد. اگر باور ما این است که مشکلات اقتصاد ایران مشکلاتی ساختاری هستند و نیز در اقتصاد ایران مسئله بسط روزافزون فعالیت‌های جویای رانت باعث عملکرد ناکارای سیستم همراه با تبعیض‌های اجتماعی - اقتصادی فراوان و بیش از اندازه شده است و نیز باور داریم که برای حل این مشکلات راه‌حل‌های کلاسیک و مندرج در برنامه‌ها کفایت نمی‌کنند. بنابراین می‌باید یک مرحله گذار را برای اقتصادمان طراحی کنیم. در این مرحله گذار با هدف افزایش کارایی سیستم اقتصادی از طریق تعریف یک نظام معین، مجموعه‌ای از اصلاحات و رفرم‌هایی پیشنهاد و طراحی می‌گردند. بنابراین تدوین یک برنامه تعدیل ساختاری امروز دیگر یک ضرورت است. برنامه‌ای که مشتمل بر یک سری رفرم‌های معین و هماهنگ و سازگار می‌باشد.

ذکر یک نکته در اینجا ضرورت دارد و آن این نکته است که مهم‌ترین مشکل در سر راه پیاده کردن برنامه‌های تعدیل ساختاری مسئله فشارهای درآمدی و هزینه‌های اجتماعی آن می‌باشد. این نوع برنامه‌ها در کوتاه مدت فشارهای ناشی از تعدیل و برخی کمبودها را که ناشی از تغییر تخصیص منابع است، به مردم تحمیل می‌نماید و نیز ممکن است موجب افزایش نارضایتی کسانی گردد که از وضع موجود بهترین استفاده

را می‌برند و درآمدهای نجومی‌شان که ناشی از رانت‌های موجود است به خطر بیافتد. لذا بروز مقاومت و مخالفت از جانب این گروه اخیر به ویژه قابل پیش‌بینی است. در رابطه با سایر اقشار مردم نیز می‌باید در کنار برنامه‌های تعدیل ساختاری به برنامه‌های حمایتی توجه خاص مبذول داشت.

۳- کلیات طرح تعدیل ساختاری

همان‌گونه که یاد شد هدف عمده در طرح تعدیل ساختاری گذار از یک اقتصاد و برنامه متمرکز به تصمیم‌گیری‌هایی است که بر اساس ضوابط و معیارهای اقتصادی صورت می‌گیرد. در اینجا نظام انگیزشی جایگزین نظام دستوری و اداری می‌گردد. باور اصلی این است که انگیزه کلید رشد اقتصادی است. در این نظام نقش اقتصادی دولت محدود به تکمیل فعالیت‌های بخش خصوصی و نیز مسئله توزیع درآمد و نیز از طریق توزیع اطلاعات و گسترش مبانی اطلاعاتی کاهش ریسک فعالیت برای فعالین اقتصادی را فراهم می‌آورد.

این طرح از سه قسمت اصلی تشکیل می‌گردد:

۱- کلیات یا سیاست‌های بستر سازی

۲- سیاست‌ها و رفرم‌های کلان اقتصادی

۳- رفرم‌های بخشی و برنامه‌های امور زیربنایی

۱- بستر سازی

در این قسمت از طرح مباحث بیشتر متوجه تغییرات و اصلاحات قانونی، نهادی و سازمانی می‌باشد. محورهای اصلی در مبحث بستر سازی عبارتند از:

- بررسی لزوم انجام اصلاحات در قوانین اساسی و سایر قوانین؛

- بررسی لزوم اصلاحات در قوانین کار، سرمایه‌گذاری خارجی و...؛

- بررسی لزوم حذف مقررات دست و پاگیر در کلیه فعالیت‌های اقتصادی؛

- بررسی چگونگی ادغام یا حذف سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دولتی؛

- بررسی لزوم استقلال بانک مرکزی و اقدامات موازی؛

- بررسی انتزاع گمرک از وزارت امور دارایی و اقتصادی و الحاق آن به وزارت بازرگانی؛

- بررسی طرح تعدیل نیروی انسانی؛

- تهیه و تنظیم قوانین و مقررات جهت جلوگیری از بروز انحصارات و حذف انحصارات موجود؛

- بررسی مسائل مربوط به نظام شورایی و نظام تصمیم‌گیری در یک نظام اقتصاد انگیزشی - ارزشیابی.

۲- سیاست‌ها و رفرم‌های کلان اقتصادی

در این قسمت از طرح نیز رفرم‌ها و اصلاحات در سطح کلان و ارزیابی اثرات آن بر بودجه دولت و توزیع درآمد مورد بررسی قرار می‌گیرد. رفرم‌هایی که در سطح کلان اقتصادی مورد نظر می‌باشند عبارتند از:

- تثبیت مجدد انگیزه‌های بازار (Reestablishment of market incentives)

- رفرم تجاری (Trade Reform)

- رفرم مالی (Fiscal Reform)

- رفرم بخش پولی و مالی (بازارهای مالی (پولی و سرمایه‌ای) (Financial Sector Reform)
 - مبحث سیاست‌های حمایتی (Saftey net program)
 - رفرم در بخش خدماتی (Service Sector Reform)
 - رفرم‌های ارزی و بحث رژیم ارزی مناسب (Exchange rate , Exchange regiem)
- اما سؤالات و موضوعاتی که تحت عناوین یاد شده به آنها پرداخته خواهد شد عبارتند از:
- ۱-۲- هدف از انجام اصلاح مورد نظر چیست؟
 - ۲-۲- کمی کردن اهداف در قالب برنامه زمان‌بندی و رعایت تقدم و تأخر؛
 - ۳-۲- روشن نمودن وضع موجود؛
 - ۴-۲- تعیین روش‌های روشن و معین و نیز ارائه راه‌کارها و سیاست‌های اجرایی مشخص جهت حصول به اهداف مورد نظر؛
 - ۵-۲- تأثیر اصلاح و رفرم‌های مورد نظر بر سطح زندگی (روستایی، شهری) و توزیع درآمد؛
 - ۶-۲- تأثیر اصلاح و رفرم مورد نظر بر بودجه دولت؛
 - ۷-۲- زمان‌بندی و مرحله‌بندی دقیق اجرایی انجام رفرم‌های مورد نظر.
- ۳- سیاست‌ها و رفرم‌های بخشی و برنامه‌های امور زیربنایی
- همراه با انجام اصلاحات و رفرم‌ها در سطح کلان اقتصادی، لازم است که رفرم‌ها و اصلاحاتی نیز در بخش‌های اقتصادی مانند کشاورزی (با توجه به زیر بخش‌هایش)، صنعت، انرژی، نیرو، نفت و گاز، حمل و نقل، آموزش و پرورش و... صورت گیرد.
- در رابطه با انجام اصلاحات مورد نظر در این بخش‌ها محورهای مطالعاتی و تحقیقاتی زیر توصیه می‌گردند:
- ۱-۳- مشکلات ساختاری بخش مورد نظر؛
 - ۲-۳- تعریف شاخص‌های عمده جهت ارزیابی وضعیت ساختار در بخش مورد نظر؛
 - ۳-۳- وضع موجود شاخص‌های ساختاری؛
 - ۴-۳- وضع مطلوب شاخص‌ها با توجه به قید زمان و استانداردهای بین‌المللی؛
 - ۵-۳- روش دقیق و روشن حصول به نتایج مطلوب؛
 - ۶-۳- مرحله‌بندی و زمان‌بندی اصلاحات ساختاری در بخش مورد نظر؛
 - ۷-۳- پیش‌بینی تأثیر این اصلاحات بر متغیرهای کلان اقتصادی (تولید، اشتغال، قیمت، بودجه دولت و...)
 - ۸-۳- سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی لازم.

۴- تأثیر سیاست‌های تعدیل ساختاری

به طور کلی می‌توان گفت که برنامه تعدیل ساختاری سه سطح سیاست را شامل می‌گردد. از جهت اقتصاد کلان، برنامه اصلاحی شامل سیاست‌های پولی و مالی است که تقاضای کل، نرخ ارز، مالیات بر صادرات و تعرفه‌ها و سوبسیدها را به منظور تغییر انگیزش‌های نسبی میان کالاهای قابل تجارت و غیرقابل تجارت کاهش می‌دهد. از جهت اقتصاد خرد، برنامه رفع اختلالات قیمتی و امکان رقابت بیشتر و حذف کنترل‌های اداری «مقررات زدایی» و بنابراین بهبود کارایی در استفاده از منابع را الزامی می‌دارد. در حوزه فعالیت‌های

غیربازاری، عقلایی کردن هزینه‌های دولت و مدیریت بنگاه‌های عمومی در امر خصوصی سازی لازم است. از لحاظ تأثیری که این سیاست‌ها بر درآمدها و توزیع آن دارند سیاست‌ها را به سه نوع کلان، ساختاری و Meso طبقه‌بندی می‌کنند. سیاست‌های کلان و ساختاری به طور اساسی مرتبط با تعیین درآمدهای اولیه بوده در حالی که سیاست‌های Meso که توجه به انتقال درآمدهای اولیه از طریق مالیات‌ها، سوبسیدها و کالاهای عمومی دارد. به ضرور اساسی مرتبط با درآمدهای ثانویه است. اگرچه برخی از سیاست‌های Meso می‌تواند درآمدهای اولیه فقرا را تحت تأثیر قرار دهد (برای مثال، طرح‌های اعتباری ویژه به منظور بسط دسترسی افراد فقیر و جهت‌دهی و تعمیم آموزش و پرورش برای این افراد).

در نتیجه ملاحظه می‌گردد که طرح‌ها و برنامه‌های تعدیل ساختاری به نسبت فراگیر بوده و مشتمل بر یک سری اصلاحات اقتصادی و بعضاً نهادی می‌باشد. در این برنامه‌ها اخیراً به مسئله درآمد و تأثیر آنها بر توزیع درآمد بیشتر توجه می‌گردد. دلیل این امر هم فشارهای درآمدی است که از پیاده کردن این برنامه‌ها بر افراد وارد می‌گردد. طرح‌های جدید با عنوان تعدیل ساختاری با چهره انسانی^۱ مطرح گردیده و در این برنامه‌ها بحث سیاست‌های حمایتی از اقشار کم درآمد یا درآمدهای ثابت، وزن و اهمیت بیشتری پیدا کرده است.

۵- بررسی تجربه کشورهای مختلف

با بررسی وضعیت کشورهای که به توصیه صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی از طرح‌های تعدیل ساختاری پیروی کرده‌اند ملاحظه می‌گردد که این طرح‌ها در بسیاری از کشورها به دلیل عدم موفقیت و فشارهای سیاسی که به وجود آورده‌اند، مجبور به توقف گردیده‌اند.

بسیاری از کشورهای امریکای لاتین و آفریقایی و نیز برخی کشورهای آسیایی (مانند سری لانکا، بنگلادش، فیلیپین...) با مشکلاتی مواجه گردیده‌اند که عمدتاً مشکلات به مسئله تأثیرات درآمد و توزیع درآمدی بر می‌گردد.

دو بحث در این ارتباط وجود دارد. یکی بحث «انطباق» و دیگری بحث «امکان‌پذیری» است. در بحث انطباق این سؤال مطرح است که آیا می‌باید کشورها تابع فعل به فعل برنامه‌های بانک جهانی و صندوق باشند یا می‌توانند حداقل در مرحله‌بندی و زمان‌بندی طرح‌ها به‌طور مستقل عمل نمایند. در این بحث ترکیب نیروهای اجتماعی - اقتصادی بسیار اهمیت دارد.

دومین بحث یعنی بحث امکان‌پذیری به شرایط لازم جهت موفقیت بیشتر این طرح‌ها در کشورهای مورد نظر می‌پردازد. امکان‌پذیری یا اثر بخشی تعدیل ساختاری به دو عامل زیر بستگی دارد:

الف- اصل رقابت بازار که سیاست تعدیل ساختاری از آن حمایت می‌کند.

ب- دستورالعمل واحد مناسب نبوده و امکان‌پذیری به شرایط خاص هر کشور در حال توسعه بستگی دارد. شرایطی که اجرای این طرح‌ها را هر چه بیشتر امکان‌پذیر می‌نماید عبارتند از:

الف- کشورهایی که درآمد سرانه متوسط به‌بالا داشته و نظام اقتصادی بازار به نسبت توسعه یافته بوده و نیز نظام اداری توسعه یافته‌تر داشته باشند، در اجرا و پیاده‌نمودن طرح تعدیل (S.A) موفق‌تر خواهند بود و بالعکس.

ب- هرچه کشورها منابع طبیعی غنی و جمعیت کمتر داشته باشند موفق‌تر خواهند بود. در اینجاریانت

1. Structural Adjustment with Human Face.

طبیعی می‌تواند به عنوان منبع اصلی انباشت سرمایه جهت اجرای طرح‌های مختلف مورد استفاده قرار گیرد.

ج- غالباً نهادها و سیاست‌ها و فرهنگ سیاسی زیربنایی اقتصاد، نقش قاطعی بازی می‌کنند. حتی گاهی با وجود مساعد بودن شرایط (الف) و (ب) فقدان شرط (ج) مانع امکان‌پذیری برنامه‌های تعدیل ساختاری می‌گردند و نیز مواردی وجود دارند که این علت بر شرایط نامساعد ناشی از عوامل (الف) و (ب) فائق آمده و آن را به شرایط مساعد تبدیل می‌کنند. از نمونه‌های موفق می‌توان کره جنوبی، ترکیه و تا حدودی اندونزی، مالزی و تایلند را نام برد و از نمونه‌های ناموفق نیز بنگلادش و سری لانکا قابل ذکر می‌باشند.

۶- اهداف و پیش‌نیازهای لازم برای اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری

به‌طور کلی می‌توان هدف اصلی سیاست تعدیل ساختاری^۱ را توسعه اقتصاد بازار قلمداد نمود. این سیاست به منظور پر کردن فاصله بین تقاضای کل و عرضه کل از طریق کاهش تقاضا و افزایش عرضه اعمال می‌گردد. ادامه این فاصله منجر به بحران بدهی خارجی خواهد شد. لذا برای اجتناب از این بحران، سیاست تعدیل دنبال می‌گردد. اما این امر بدین معنی نیست که این سیاست بدون هزینه می‌باشد. قدر مسلم همان‌گونه که بحث شد اعمال این سیاست فشار اقتصادی به گروه‌های فقیر جامعه خواهد آورد.

نکته مهم دیگر، علی‌رغم این‌که بر سر اهداف اصلی برنامه‌های تعدیل ساختاری توافق وجود دارد (بهبود مالی، حفظ رشد و تعدیل خرد اقتصادی) اما سه مسئله اساسی از لحاظ اجرایی وجود دارد که می‌باید مورد توجه طراحان قرار گیرد.

الف- از مجموعه ابزارهای سیاستی در دسترس برای حصول به اهداف مورد نظر چه ابزارهایی به کار گرفته شود. این مسئله به مسئله انتخاب ابزارهای سیاستی^۲ موسوم است.

ب- چه تغییراتی^۳ در ابزارهای سیاستی باید به کار بسته شود. این مسئله به مشکل بستگی^۴ موسوم است.

ج- زمان مناسب اعمال هر کدام از این تغییرات سیاستی چه زمان می‌باشد. این مسئله موسوم به مسئله مرحله‌بندی^۵ می‌باشد.

از لحاظ اجرایی سه وضعیت می‌باید به تفکیک از یکدیگر مشخص شوند. بسته سیاستی که حداکثر رشد صادرات را در طی برنامه (فرضاً ۵ سال) فراهم می‌آورد، که فرضاً آن را با E نشان می‌دهیم. بسته سیاستی که حکومت خود را ملزم به اجرای آن می‌داند که آن را با P نشان می‌دهیم. بسته سیاستی که دستگاه اداری قادر به پیاده کردن آن می‌باشد، که آن را با A نشان می‌دهیم. در بسیاری از کشورها و از جمله ایران $A < P < E$ می‌باشد. در نتیجه برای پیاده کردن برنامه تعدیل ساختاری با محدودیت‌های اداری مواجه می‌باشیم. در تعیین P نقش گروه‌های مختلف سیاسی و موازنه قدرت بین طبقات مختلف، تعیین کننده می‌باشد.

به باور ما مهم‌ترین مسئله از لحاظ اجرا، مسئله ترتیب اعمال سیاست‌هاست. چرا که بسیاری از این سیاست‌ها نتایج متناقض به بار می‌آورد (کاهش در مخارج عمرانی دولت مانند جاده، آبیاری، اعتباری و ...)

1. Structural Adjustment (S.A).
2. Choice of policy Instruments.
3. Variation.
4. Tightness.
5. Sequencing.

ممکن است منجر به کاهش عرضه به ویژه محصولات کشاورزی گردد یا برداشتن کنترل‌های ارزی زمانی که نرخ بهره داخلی در یک حداکثر قانونی محکم می‌گردد. منجر به فرار سرمایه خواهد شد و... از این رو لازم است که ترتیب اجرای سیاست‌ها و اصلاحات مختلف در مجموعه سیاست‌های تعدیل را بدانیم. به عنوان مثال می‌توان ترتیب ذیل را در پیاده کردن یک برنامه S.A دنبال نمود (جدول شماره ۹).

جدول ۹- یک مرحله بندی ممکن برای تعدیل ساختاری

مرحله	تثبیت	فاز اصلاحات طرف عرضه		
		۱	۲	۳
سازمان	صندوق بین‌المللی پول	بانک جهانی		
اقدام سیاستی	<ul style="list-style-type: none"> - کاهش ارزش پول رسمی به منظور حفظ موازنه خارجی. - افزایش مانیات به منظور حفظ موازنه داخلی - سطح بادوام هزینه‌های واقعی عمرانی 	<ul style="list-style-type: none"> - آزادسازی نرخ بهره داخلی - برداشتن محدودیت‌های سهمیه‌ای (احتمالاً همراه با افزایش برخی از نرخ‌های تعرفه) 	<ul style="list-style-type: none"> - برداشتن کنترل‌های ارزی - عقلایی‌سازی ساختار تعرفه 	<ul style="list-style-type: none"> - سیاست‌هایی به منظور افزایش رقابت داخلی در بازارهای کالا

۷- بررسی نظریات مخالف با برنامه‌های تعدیل ساختاری

همان‌گونه که گفته شد این سیاست‌ها در برخی کشورها به دلیل عدم وجود زمینه‌های لازم منجر به افزایش بدهی خارجی آنها گردیده است. در این رابطه عمده‌ترین مخالفتی که با برنامه‌های تعدیل ساختاری صورت می‌گیرد توسط طرفداران مکتب وابستگی جدید می‌باشد. ایشان بر علیه این نوع سیاست‌ها که آن را به اصطلاح استراتژی‌های مسلط^۱ می‌نامند بر دو پایه استدلال می‌نمایند. این دو پایه تحت عنوان مکانیزم قیمت‌گذاری و «بازپرداخت وام‌ها و بهره وام‌ها» مطرح می‌گردند.

در استدلال مکانیزم قیمت‌گذاری نکته مهم این است که یکی از ارکان قیمت کالا، دستمزد کارگر است. در رابطه با این عامل اختلاف سطح فاحشی بین کشورهای صنعتی و توسعه نیافته وجود دارد. از نظر نهادهای بین‌المللی چون بانک جهانی، این نابرابری درآمد، ناشی از نابرابری واقعی بهره‌برداری بین کشورهای جنوب و شمال است. گرچه اختلاف محسوسی بین بهره‌وری کار در کشورهای غنی و فقیر وجود دارد، اما نابرابری عظیم در درآمد واقعی بین دو قطب توسعه یافته و توسعه نیافته را نمی‌توان تنها با اختلاف در بهره‌وری آنها توجیه کرد.

طرفداران مکتب وابستگی جدید معتقدند که در برابر یک دلار درآمد صادراتی در کشورهای توسعه نیافته، ۳ تا ۱۰ دلار ارزش افزوده خدماتی از راه دلالی و واسطه‌گری همین کالاها در کشورهای صنعتی ایجاد می‌شود. لازم به یادآوری است که در ۱۰ سال گذشته که قیمت کالاها در صادراتی مرتباً کاهش یافته، سهم دلال، دولت مالیات بگیر، واردکننده و منافع واسطه‌ها مرتباً افزایش یافته است. این‌گو در مورد اکثریت قریب به اتفاق کالاها در صادراتی صنعتی کشورهای جهان سوم صدق می‌کند.

1. Dominant Strategies.

طبق آمار، یک پیراهن که در ویتنام یا تایلند تولید می‌شود در محل حدود ۴ دلار ارزش دارد. اما در پاریس ۴۵ دلار به فروش می‌رسد و بدین ترتیب محصول ناخالص ملی ویتنام را ۴ دلار و کشور فرانسه را ۴۱ دلار افزایش می‌دهد.

ایشان معتقدند که اساس سیاست‌های کلان اقتصادی برنامه‌های تعدیل ساختاری (S.A) پایین نگه داشتن دستمزد نیروی کار از راه سیاست‌های مالی و اقتصادی گوناگون است.

اما درباره مسئله «بازپرداخت وام‌ها و بهره وام‌ها» استدلال ایشان این گونه است که برقراری رابطه پرداخت اصل و فرع وام‌ها بین کشورهای جهان سوم یک نوع قیومیت اقتصادی بر این کشورها تحمیل کرده است و باعث شده که روند صادرات سرمایه به صورت معکوس از جنوب به شمال جریان یابد. بنابراین پایه دوم انتقال ارزش از کشورهای توسعه نیافته به کشورهای صنعتی، بازپرداخت اصل و فرع وام‌ها به بانک‌های بین‌المللی نهاده شده است.

البته انتقاداتی به این مکتب فکری وارد است از جمله تأکید بیش از حد به برنامه‌های W.B و IMF در تخریب اقتصاد ملی کشورها و انتقاد مهم‌تر این که طرفداران این مکتب هیچ راه حل سومی معرفی نمی‌نمایند. در نهایت تحقیقات در این زمینه نشان می‌دهد که در بسیاری کشورها که از این برنامه پیروی نموده‌اند بحران‌های اقتصادی تشدید گردیده و تأثیرات سیاسی و اجتماعی نیز به دنبال داشته است و نیز از دید بین‌المللی، تغییر تقسیم کار جهانی بر مبنای جنبه‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری تکنولوژی می‌باشد که بر اساس تعقیب این سیاست‌ها در عرضه بین‌المللی حادث شده است.

حال با توجه به این نکات چه جمع‌بندی کلی می‌توان برای اقتصاد ایران با توجه به شاخص‌های آماری که ارائه گردید. به دست داد؟ آیا می‌باید با انطباق بسیار زیاد با برنامه‌های IMF و W.B اقدام به تعدیل ساختار نماییم یا باید برنامه تعدیل را با توجه به ویژگی‌های اقتصادی - نهادی در ایران طراحی و اجرا نمود.

۸- اقتصاد ایران و لزوم پیاده نمودن طرح تعدیل ساختاری

همان‌گونه که در ابتدای گزارش ملاحظه گردید رشد اقتصاد ایران وابستگی بسیار زیاد به منابع ارزی و درآمدهای ارزی ناشی از صادرات نفت دارد. این وابستگی در دوران پس از انقلاب همچنان باقی مانده و بیشتر نیز گردیده است. شاید بتوان گفت که این وابستگی معلول چندین برنامه توسعه صنعتی بر اساس استراتژی جایگزین واردات می‌باشد.

به هر حال قدر مسلم به یکی از سه دلیل ورود مواد جایگزین، افزایش هزینه‌های تولید واحد محصول از قیمت واحد نفت و به اتمام رسیدن منابع نفتی، درآمدهای نفتی دیربازود دچار نقصان خواهد گردید.

حال اگر به این تصویر، بازپرداخت بدهی‌های خارجی را اضافه نماییم، محدوده زمانی تنگ‌تر خواهد گردید. باز به این تصویر، رشد جمعیت و کاهش قدرت خرید درآمدهای ارزی حاصل از فروش نفت (به دلیل بدتر شدن رابطه مبادله) را اضافه نمایید، آن‌گاه روند بسیار نگران‌کننده خواهد بود. به هر حال بحران یا بهتر است بگوییم فاجعه اقتصادی بسیار نزدیک است. با ادامه روند کنونی تا چند سال دیگر در میان برج‌ها و ساختمان‌های عظیم که روز به روز پیرتر و بیشتر مستهلک می‌گردند، مردمی فقیر با توزیع درآمدی بسیار ناعادلانه زندگی خواهند کرد. اتومبیل‌هایی قدیمی و از رده خارج شده در خیابان‌ها در حرکت خواهند بود. فساد اخلاقی و مشکلات اجتماعی، به حد بحران‌آمیز خواهد رسید. استاندارد زندگی افراد بسیار کاهش

خواهد یافت. قدر مسلم مردم برای تأمین نیازهای اساسی خود دچار اشکال خواهند بود. اتوبان‌ها و جاده‌هایی که به حالت مخروبه درخواهند آمد، شهرهایی پر از آلودگی و فساد، نرخ رشد جمعیت مجدداً فزونی گرفته و مشکلات و تنگناها را بیشتر و بحران‌آمیزتر می‌کند. خدمات بهداشتی، درمانی و آموزشی به سطح بسیار پایین تنزل خواهد کرد. بیکاری و کمبود مسئله اساسی خواهد بود و... این تصویری است که در صورت ارائه روند کنونی و هیچ اقدامی از طرف ما، حاکم خواهد بود.

آنچه که در اقتصاد ایران نگران‌کننده است وضعیت موجود نیست بلکه روند موجود است. روند بیش از وضعیت اهمیت دارد. سؤال اساسی که مطرح می‌گردد این است که چه باید کرد؟ چند اتفاقی ممکن است بیافتد و نیز می‌توانیم در انتظار اتفاقات دست روی دست نگذاریم.

ممکن است متکی به صادرات مواد خام و اولیه دیگری گردیم و مجدداً با اتکا بر رانت طبیعی و انباشت سرمایه مبتنی بر این رانت اقتصاد خود را سر و سامان دهیم. این دورنما خیلی محتمل نمی‌باشد. منابع معدنی ایران اهمیت اقتصادی چندانی نداشته و در حال حاضر بازارهای مناسبی ندارند و به دست آوردن رانت از این منابع غیر محتمل می‌نماید.

دوم ممکن است تصمیم به برنامه ریزی به شکل معمول آن بگیریم. یعنی کاری که ظرف ۱۰ سال گذشته انجام داده‌ایم. برنامه‌هایی در قالب پنج‌ساله با محوریت برنامه کلان اقتصادی که در ارتباط با برنامه‌های بخشی تنظیم می‌گردد. در جایی دیگر نشان داده‌ایم که حداقل به ۳۲ دلیل این گونه برنامه‌ریزی امکان‌پذیر نبوده و به جز بدتر کردن شرایط هیچ تأثیر دیگری بر اقتصاد ما نخواهد داشت. به عبارت دیگر نشان داده‌ایم که اقتصاد ایران در دورانی قرار دارد که آن را «دوران ماقبل برنامه» می‌نامیم. چرا که مشکلات عمده ایران مشکلات طرف عرضه (عدم کارایی، کاهش ظرفیت‌های تولیدی، عدم بهبود شرایط فنی، ساختارهای بازار انحصاری و الگوی پولی دولتی و...) می‌باشد.

حال راه سوم، این است که به تبعیت از بسیاری از کشورها که در شرایطی تقریباً مانند ما قرار داشته‌اند عمل نماییم. یعنی از طریق تعدیلات ساختاری، مرحله گذار اقتصادی را تجربه نماییم. در این مرحله همان‌گونه که دیدیم، نقش اقتصادی دولت تا حد ممکن کاهش یافته و مکانیسم بازار جایگزین دست مرئی دولت خواهد گردید.

اما تجربه برنامه‌های تعدیل ساختاری در بسیاری از کشورها ناموفقیت‌آمیز بوده و این کشورها ناچار به عقب‌گرد شده‌اند. چه تضمینی وجود دارد و تحت چه شرایطی تعدیل می‌تواند به اهداف مورد نظرش در ایران دست یابد.

۹- مشکلات اساسی برای پیاده نمودن طرح تعدیل ساختاری در ایران

پیاده کردن سیاست‌های تعدیل ساختاری (S.A) با انطباق بسیار بالا با برنامه‌های بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در ایران بسیار خطرناک است. مشکلات اساسی که در این رابطه وجود دارند عبارتند از:

الف- نظام اداری و حاکمیت دیوانسالاری سنتی و مذهبی: نظام اداری موجود و مدیران اجرایی نه تنها قابلیت بلکه ذهنیت انجام پیاده کردن این طرح‌ها را ندارند. لذا باید ترکیب به نفع تکنوکرات‌ها تغییر کند.

ب- نظام حقوقی: ما یک نظام حقوقی جامع که بتوان در آن بستره حقوقی، نظام بازار را که مبتنی بر اصل مالکیت خصوصی است شکل دهیم، در اختیار نداریم.

ج- مشکلات سیاسی: چه از بعد داخلی و چه از بعد خارجی مواجه با مشکلات سیاسی می‌باشیم که بر سر راه پیاده نمودن (S.A) ایجاد مانع می‌نمایند. دموکراسی و ایجاد نهادهای دموکراتیک و برقراری روابط مسالمت‌آمیز در عرصه بین‌المللی از ضروریات است.

د- مشکلات فرهنگی: فرهنگ حاکم بر جامعه یک فرهنگ ضد توسعه‌ای است که نیاز به تغییر دارد. در جایی که جو بی‌اطمینانی و بی‌ثباتی وجود دارد و این عنصر، عنصر فرهنگی غالب می‌باشد. نمی‌توان دست به اصلاحات اقتصادی زد.

ه- طبقات اقتصادی: شکل‌گیری طبقه بورژوازی متوسط از ضروریات است. این طبقه همراه با تکنوکرات‌ها نقش آفرینان اصلی خواهند بود.

اگر این زمینه‌سازی‌ها صورت نگیرد و صرفاً به برنامه‌های تک بعدی تعدیل ساختاری که از طرف سازمان‌های بین‌المللی توصیه می‌گردند اکتفا نماییم، حتماً متحمل هزینه‌های جبران‌ناپذیر شده و حتی شاید از ادامه برنامه منصرف شویم.

نکته دیگری که در ارائه کلیت بحث اهمیت دارد این که علاوه بر بسترسازی لازم در کنار برنامه تعدیل ساختاری می‌باید به مسئله سیاست‌های حمایتی^۱ توجه خاصی مبذول گردد.

۱۰- پیشنهاد طرح تغییر فراساختاری اقتصادی - اجتماعی ایران

طرحی که پیشنهاد می‌گردد، طرحی است فراگیر که با جزئیات سازگار و همساز و به نسبت دقیق تنظیم گردیده است. این طرح از طرح‌های تعدیل ساختاری معمول فراگیرتر بوده و بحث اصلاحات نهادی - سیاسی، حقوقی، فرهنگی و... را شامل می‌گردد. همچنین در این طرح تمام مراحل کار با در نظر گرفتن اولویت لازم و همراه با زمان‌بندی مناسب، تعریف می‌گردد. فرضاً اگر قرار بر خصوصی سازی باشد، لیست واحدها و مؤسسات مختلفی که می‌باید خصوصی گردند همراه با مکانیسم خصوصی سازی و نیز اولویت بندی ارائه خواهد گردید.

در این طرح همچنین یک برنامه حمایتی همان‌طوری که ذکر شد از اهمیت بسیار زیاد برخوردار است، که طراحی و پیشنهاد می‌گردد.

از ویژگی‌های دیگر طرح مورد نظر ما، تعریف نظام اقتصادی و انجام تعدیل در قالب نظام تعریف شده می‌باشد.

این طرح کاربردی بوده و تمام تأثیرات عمده پیاده کردن این طرح بر بودجه دولت و شاخص‌های رفاه اقتصادی، اجتماعی محاسبه و ارزیابی می‌گردد.

به اعتقاد ما تنها راه حل مشکلات اقتصادی ایران در تدوین و پیاده کردن چنین طرح جامعی است. طرحی که طراحان و مجریان خود را نیز به وجود می‌آورد. طرحی که پویاست و روز به روز قابلیت‌های طراحی و اجرایی خود را بیشتر کرده و براساس قابلیت‌های جدید، خود را تعدیل می‌نماید.

سعی خواهد شد که در قالب این طرح محورهای توسعه‌آتی نیز پیشنهاد و استراتژی‌های مناسب در این راستا ارائه گردد. باور ما این است که محور کشاورزی یا صنعت جهت توسعه با توجه به وضعیت کنونی اقتصاد ایران کمی اغراق‌آمیز است و باید با توجه به نیروی انسانی به نسبت خوب و موقعیت ژئوپلیتیک

1. Safety Net.

ایران محورهای جدیدی را ارائه نمود.

در خاتمه باید این نکته را تأکید نماییم که فردا دیر است و زمان‌های از دست رفته در عصری که آن را عصر رقابت تجاری نامیده‌اند، غیرقابل جبران خواهد بود.

دیدگاه دوم: نوساختارگرایی

در آستانه شروع کار برای برنامه سوم این پرسش مطرح می‌شود که تجربه دو برنامه توسعه‌ای گذشته را چگونه باید به کار گرفت تا مجموعه فعالیت‌های مجلس و دولت را برای توسعه اقتصادی کشور مفید نمود. نگاهی به وضعیت اقتصادی کشور و عملکرد برنامه‌های توسعه‌ای نشان می‌دهد که:

الف: در حال حاضر دولت از نظر برآورد منابع مالی قابل اتکا برای برنامه‌ریزی در وضعیتی بسیار شکننده قرار دارد. منابع مالی در دست دولت بیشتر منابع برون‌زا هستند که افزایش یا کاهش آنها حاصل بهبود یا تضعیف وضعیت اقتصاد کشور نیست. در هر صورت در حال حاضر به نظر می‌رسد که دولت در نقطه پایین بودن درآمد قرار دارد و چشم‌انداز آینده هم چندان روشن نیست.

ب: در دو برنامه پیشین دولت آن قدر انحراف بینشی داشته که برنامه‌ها از همان ابتدا غیرقابل استفاده گشته است. در برنامه اول برای بخش صنعت ارقام سال پایه حدود ۷۰ درصد نسبت به ارقام اعلام شده نهایی انحراف داشت. در برنامه دوم از همان سال شروع، بودجه دولت به کلی از مسیر برنامه منحرف شد. در هر دو برنامه بخش‌های پولی و جهت‌گیری تورم آن قدر از واقعیت دور بود که حتی به کوچک‌ترین خواسته‌های برنامه هم نرسید. به عبارت دیگر، مجموعه رفتاری مدون شده در برنامه نه زمینه اقتصاد را درست تشخیص داده بود و نه می‌توانست آن را تحریک کند تا در مسیر مطلوب دولت حرکت نماید.

پ: برخلاف اظهار نظرهای گوناگونی که می‌گوید اقتصاد باید مطابق ساخت رفتاری بازار برنامه‌ریزی شود و به رغم تمایل گسترده‌ای که در مورد پذیرش اصول بازار وجود دارد، پس از اجرای برنامه‌هایی که به قصد رسیدن به این خواسته‌ها اجرا شده است، حضور دولت در اقتصاد کشور گسترده‌تر گشته است. به بیان دیگر، سیاست‌ها تأثیری درست عکس خواسته برنامه‌ریزان داده است.

ت: با وجود تمایل شدید دولت به فقرزدایی و بالا بردن سطح رفاه عامه مردم، به نظر می‌رسد که حاصل سیاست‌های اجرا شده در کشور، گسترش فقر تا مرزهای غیرقابل تحمل شدن رسیده باشد. در همین راستا نابرابری ملموس و مشهود توزیع درآمد وضعی را به وجود آورده که به سادگی می‌توان دید به حال اقتصاد ملی زیان‌آور است. در نهایت تأسف دولت هم‌کاری برای بهبود وضع نمی‌تواند انجام دهد زیرا ابزارهای متعارف نمی‌توانند روی اصلاح وضع مؤثر باشند.

ث: در تلاش برای توسعه صادرات غیرنفتی و دستیابی به ارزآوری حاصل از فعالیت‌های اقتصادی، دولت ارزش پول ملی را به‌طور رسمی به کمتر از ۴ درصد ارزش سال‌های پیش از برنامه‌های اول و دوم و به‌طور مؤثر به کمتر از ۲ درصد ارزش مؤثر آن زمان رسانیده است. با وجود این هنوز آن شکوفایی و رونقی که با در نظر گرفتن حجم منابع اقتصادی کشور و نیروی انسانی مولد موجود در ایران و در بین ایرانیان، خواسته‌ای دست یافتنی تلقی می‌شود، حاصل نشده است. برعکس کشور هر روز بیش از گذشته به منابع نفتی و درآمدهای اتفاقی وابسته شده است. اغراق نیست اگر گفته شود که هیچ یک از

اقدام صادراتی کشور طی سال‌های برنامه نتوانسته‌اند ثباتی در بازارهای بین‌المللی به دست آورند. بررسی روندهای رفتاری کالاهای صادراتی به وضوح این نکته را نشان می‌دهد که صادرات ایران پیوسته به صورت پسماند در بازارهای جهانی حضور داشته است. اگر به این مجموعه نگرسته شود، به سادگی می‌توان گفت که وضعیت مشهود باید ترکیبی از عوامل زیر باشد:

یکم: ساخت تصمیم‌گیری در کشور و در سطح بنگاه‌ها به صورتی دگرگون شده است که به یک بازسازی بنیادی نیاز دارد.

دوم: اختلال‌های قانونی و رفتاری در اقتصاد آن قدر زیاد است که مقدم بر هرگونه ساماندهی باید به اصلاح آنها پرداخته شود.

سوم: وضعیت قدرت خرید مردم چنان دگرگون شده است که نمی‌توان بدون پرداختن جدی به آن، انتظار داشت ثباتی به وجود آید.

با این اوصاف به نظر می‌رسد که اقتصاد کشور از حداقل انسجام لازم برای شروع یک برنامه توسعه‌ای برخوردار نباشد. بنابراین دور از انتظار نیست که این روش نگرش به آینده میان مدت در وضعیت کنونی کنار گذاشته شود. به نظر می‌رسد که این واقعیت که «تعدیل» و «تثبیت» با مفاهیم استفاده شده هر دو به یک نتیجه رسیده و نتوانسته است وضعیت اقتصادی کشور را بهبود ببخشد، به روشنی نشان می‌دهد که درجه کنش‌پذیری اقتصاد کشور بسیار محدود شده است. به این ترتیب در وضعیت کنونی باید تدبیری اندیشیده شود که اقتصاد کشور با اجرای یک برنامه اقتصادی ویژه گذر به حالتی درآید که آن قدر کنش‌پذیر شود که تنظیم آن امکان‌پذیر باشد. برنامه مورد بحث ویژگی‌هایی دارد که در زیر به آن اشاره می‌شود:

یکم: اصول

- پذیرش هدف‌گذاری برای حرکت؛
- پذیرش اصول و مکانیسم‌های متکی به انگیزه؛
- پذیرش لزوم رعایت عدالت اجتماعی - اقتصادی؛
- حفظ امنیت ملی در رفتارهای اقتصادی؛
- جهان‌نگری و تشخیص جایگاه ایران در جهان.

دوم: خواسته‌های غایی

- دستیابی به توسعه پایدار به مفهوم اکید موضوع.
- (تراز کامل بین توسعه انسانی، توسعه منابع طبیعی و توسعه منابع سرمایه‌ای) اقتصاد با نفت ولی بهینه به جای اقتصاد بدون نفت.

سوم: ماهیت

بازگردانیدن توان فعالیت و کنش‌پذیری به اقتصاد ملی.

چهارم: تفاوت با برنامه عادی توسعه‌ای

- ۱- تغییر ساخت و رفتار اقتصاد ملی به تریبی که پیوند بین گذشته و آینده بسیار محدود می‌شود.
- ۲- تمرکز جدی بر محوری که اصلاح ساخت را به وجود می‌آورد و اجتناب از اجرای طرح‌هایی که این محوریت را از بین می‌برد یا کاهش می‌دهد.

- ۳- آینده‌نگری مطلق، یعنی روندهای گذشته مفهوم خود را برای برنامه‌ریزی از دست می‌دهد. ممکن است این نکته پرسیده شود که چرا برنامه ویژه گذر باید اجرا شود. به جز نارسایی‌های ذکر شده، موارد ملموس دیگری هم وجود دارد که در زیر به مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود:
- درآمد ملی سرانه کشور در سال‌های دهه ۱۹۷۰ به‌طور متوسط ۳۰ درصد بالای جهان بوده است. در سال‌های اخیر ۳۰ درصد زیر جهان قرار دارد.
 - سهم مادر تجارت جهانی پیوسته کوچک می‌شود.
 - برنامه‌های اقتصادی جهت‌گیری‌های مورد نظر برنامه‌ریزان را ارائه نمی‌دهد.
 - به نظر می‌رسد که بهترین کنترل ما می‌تواند تورمی در حد ۱۷ درصد را به وجود آورد که با هر معیار، بزرگ است.
 - بخش زیرزمینی اقتصاد بسیار بزرگ شده است و این قسمت هیچ کنترل‌پذیری ندارد.
 - دولت به نظر نمی‌رسد که هیچ کاری را بتواند به موقع تمام کند. همیشه تأخیر در کارها وجود دارد.
 - ساخت برنامه اقتصادی ویژه گذر به این ترتیب است که یک محور اصلی دارد و مجموعه اقتصاد به دور آن محور سازمان می‌یابد. محور اصلی پیشنهادی برای برنامه، احیای بخش‌های اقتصادی به گونه‌ای است که جایگاه از دست رفته را به اقتصاد ملی بازگرداند. حدود تحمل حکومت در مورد پذیرش زیان‌های حاصل از سیاست‌های اقتصادی به صورت زیر مشخص شده است:
 - الف: مردم نباید از وضع موجود فقیرتر شوند زیرا تحمل بی‌عدالتی و فقر ورای وضعیت کنونی برای حکومت ناگوار است.
 - ب: پول ملی نباید بیش از این تضعیف شود زیرا با منابع موجود در کشور (انسانی و طبیعی) پس‌روی فراسوی وضعیت کنونی، آبروی حکومت را خدشه‌دار می‌سازد.
 - پ: دوری‌گزیدن از صحنه‌های اقتصادی جهان بیش از حد فعلی برای حکومت ناخواسته و نامطلوب است. دولت می‌پذیرد که ملت می‌خواهد با جهان رابطه اقتصادی داشته باشد و کارگزاران خصوصی به‌طور عام قادرند منافع خود و اقتصاد را حفظ کنند.
 - ت: درگیری حکومت در امور اقتصادی به حالت کنونی و گریز آن از انجام وظایف حاکمیتی به مرزهای غیرقابل قبول رسیده است.
- در این چارچوب برنامه اقتصادی ویژه گذر با در نظر گرفتن حدود تحمل حکومت، در سه زمینه کل اقتصاد، ارز و بودجه دولت خواسته‌هایی را به شرح زیر مطرح می‌کند:

کل اقتصاد

اصول

- پذیرش هدف رسیدن به وضعی که مجموعه اقتصادی بتواند با کاربرد ابزارهای متعارف تنظیم شود و به جهتی که مطلوب برنامه‌ریزان است برود.
- به وجود آوردن پایه‌های شناسایی انگیزه‌ها و واکنش نشان دادن نسبت به آن انگیزه‌ها.
- توزیع منابع براساس رعایت اصل عدالت اقتصادی - اجتماعی.

روش کار

- اجرای طرح مالکیت فراگیر برای به وجود آوردن پایگاه‌های حرکتی (واگذاری دو مرحله‌ای مدیریت و مالکیت).
- برآورده کردن مجموعه اقتصادی به وضعیتی که پس از اجرای طرح به وجود می‌آید.

ارز

اصول

- پذیرش هدف حداکثر کردن خالص ارزآوری.
- پذیرش اصل ایجاد انگیزه برای کسانی که به هدف پیشین کمک می‌کنند. ماهیت انگیزه «بالا بردن تراز ریالی مؤثرترین افراد و دستیابی به وضعی» است «که عملیات به صورت خودکار انجام شود».
- در جریان بالا بردن میزان ارزآوری سیستم اقتصادی کشور، هر یک از کارگزاران به اندازه نفعی که به مجموعه اقتصادی می‌رسانند، از آن بهره‌مند شوند (عدالت اقتصادی).
- در همین چارچوب، نفع رسانی به ارزآوران نباید سبب شود که اقتصاد ملی و گروه‌های عادی مردم خسارتی را متحمل شوند که آنها را از مسیر توسعه پایدار و به‌طور خاص، توسعه انسانی باز دارد.

بودجه دولت

اصول

- پذیرش هدف محدود شدن فعالیت‌های دولت به امور حکومتی.
- ایجاد مکانیسم‌های تکیه بر منابع قطعی برای از بین بردن کسری بودجه دولت.
- تخصیص منابع و اعطای تخفیف به گروه‌هایی که در اقتصاد ملی نقش سازنده دارند (مثل تخفیف مالیاتی برای گروهی که به‌طور خالص ارز آورند) یا به گروه‌هایی که به‌طور واقعی و نسبی از لحاظ اجتماعی آسیب‌پذیرند.

روش کار

- بودجه بندی صفر؛
- واگذاری بدهی‌ها و تعهدات معوق مانده دولت به هیئت واگذاری برای تسویه حساب؛
- بودجه نویسی حلقه‌ای که در سطوح مختلف تحقق درآمد، تحقق هزینه را به صورت مشخص بیان نماید؛
- روشن کردن تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه‌کاره با تعیین حدود کارهایی که دولت می‌تواند بپذیرد.
- مواردی نیز به صورت پرسش کلی مطرح می‌شود که نوشته حاضر به آن به اختصار پاسخ می‌گوید. عمده‌ترین موارد به شرح زیر است:
- به‌عنوان یک نکته نهایی به تفاوت برنامه پیشنهادی حاضر با برنامه تعدیل ساختاری که در قبل و در دیدگاه اول ارائه گردید، اشاره می‌شود.^۱

- ۱- برنامه حاضر فرض می‌کند و این فرض را می‌پذیرد که اقتصاد کشور در حالت عدم تعادل کامل به سر می‌برد و دست کم در موارد چهارگانه‌ای که ذکر شد به مرزهای غیرقابل تحمل بودن از نظر حکومت

۱ لازم به ذکر است که این تفاوت‌ها از نقطه نظر نگارنده دیدگاه دوم بیان شده و ممکن است در مواردی مورد پذیرش نگارنده دیدگاه اول نباشد.

- رسیده است. در برنامه تعدیل ساختاری چنین حساسیت‌هایی وجود ندارد بنابراین اقتصاد به نقطه‌ای حرکت می‌کند که از نظر ویژگی‌ها بسیار نامشخص‌تر از برنامه گذر است.
- ۲- ثبات و ایجاد ساخت قانونمند بر اساس یک محور اصلی خواسته برنامه گذر است. در برنامه تعدیل ساختاری این خواسته مطرح نمی‌شود یا دست کم شفاف نیست.
- ۳- عدالت اجتماعی در برنامه گذر به دلیل پذیرش لزوم توسعه انسانی بسیار شفاف و مشخص مطرح می‌شود. مردم حق دارند ثروت و درآمد داشته باشند و دولت باید در این راه به همه کمک کند. این خواسته در برنامه تعدیل ساختاری شکل دستوری دارد و حق نیست.
- ۴- واگذاری فعالیت‌های اقتصادی در برنامه گذر فراگیر و به صورت دو مرحله‌ای (مدیریتی و مالکیتی) است ولی در برنامه اصلاح تعدیل ساختاری حرفی از نحوه واگذاری به میان نمی‌آید.
- ۵- زمان بندی رفتارها در برنامه گذر. حتی در مورد سیاست‌هایی که به ظاهر مشابه به برنامه تعدیل ساختاری است. با آن برنامه یکسان نیست. از آن جا که ترتیب اجرای برنامه‌ها در تغییر دستاوردهای آنها مؤثر است. نمی‌توان گفت که دو برنامه در اجرای سیاست‌های مشابه به نتایج مشابه می‌رسند.
- ۶- به نظر می‌رسد که ایجاد مکانیسم‌های درونی و کنش پذیرسازی اقتصاد ملی در برنامه گذر در مقایسه با برنامه تعدیل ساختاری. بسیار الزامی‌تر است. بنابراین در مورد توسعه صادرات، به عنوان مثال، نقطه اصلی تأکید، به وجود آوردن ساختی از تولید است که معیارهای بین‌المللی را بشناسد و بتواند آزادانه وارد بازار شود. در برنامه تعدیل ساختاری، موضوع قیمت ملاک اصلی است. بنابراین برنامه‌ریزان فرض می‌کنند که وقتی قیمت اصلاح شد تولیدکننده واکنش نشان می‌دهد. امر واقع این است که در مرحله‌ای از حالت عملکرد، بخش تولید برای احیای خود به قیمتی نیاز دارد که بیش از هر چیز باید قابل پیش‌بینی باشد. تغییر لحظه‌ای قیمت برای صادرات این ثبات را مختل می‌سازد.

دیدگاه سوم: گزینش چند هدف اصلی

۱- مقدمه

تجربه برنامه‌ریزی اقتصادی در کشور را به واقع نمی‌توان یک تجربه موفق قلمداد نمود، چرا که برنامه‌های کشور چنان اهداف متعدد و آرمان‌گرایانه‌ای را دنبال نموده است که گویی با هیچ‌گونه محدودیت منابع و اولویت در تخصیص آنها روبه‌رو نیست. در نتیجه، آنچه در عمل به وقوع می‌پیوندد آن است که به دلیل تعدد اهداف، محدودیت منابع و تضاد در سیاست‌ها، اکثر قریب به اتفاق اهداف مورد نظر حاصل نمی‌گردد و چرخش در سیاست‌ها امری معمول می‌شود. به عنوان مثال، توسعه صادرات غیرنفتی یکی از اهداف اصلی برنامه دوم توسعه است. اما در همین برنامه، کشاورزی محور توسعه قلمداد می‌شود که به دلیل محدودیت آب و خاک اصولاً قادر به ایفای نقش اساسی در توسعه صادرات نیست. آنچه در سطور زیر می‌آید، دیدگاهی جایگزین در امر برنامه‌ریزی است که فقط چند هدف اصلی را دنبال می‌کند و اجازه می‌دهد تا سایر متغیرها به تبع آن شکل بگیرند.

۲- اهداف مورد نظر

اگر یک برنامه بتواند چند متغیر اصلی و با اولویت را به دست آورد به مراتب بهتر از آن است که صدها هدف ریز و درشت را دنبال نماید و به هیچ یک از آنها نیز نرسد. اما این اهداف کدامند؟ به نظر ما، این اهداف با توجه به شرایط حاکم و روندهای آتی قابل تعیین هستند. در شرایط فعلی به نظر می‌رسد اهداف زیر از بیشترین اولویت برخوردار باشند.

۲-۱- توسعه صادرات غیرنفتی

وابستگی کشور به درآمدهای حاصل از صدور نفت خام از یک سو و نوسانات شدید این درآمدها و پایان پذیری ذخایر نفتی کشور به ما می‌گوید که باید هر چه سریع‌تر به قطع این وابستگی همت گماریم.

۲-۲- افزایش اشتغال

رشد سریع جمعیت در سال‌های پس از انقلاب و مشارکت روزافزون زنان در بازار کار و عدم تکافوی یک شغل در تأمین معیشت خانواده باعث گردیده است تا جمعیت طالب شغل به شدت افزایش یابد. بدیهی است که عدم پاسخ‌گویی به این نیاز، گذشته از گسترش دامنه فقر، دارای تبعات خاص سیاسی و اجتماعی خواهد بود.

۲-۳- مردمی کردن اقتصاد

حضور بیش از حد دولت در اقتصاد نه تنها او را از امور اصلی باز داشته بلکه به صورت مانعی در جهت جلب مشارکت مردم در اقتصاد درآمده و اصل کارایی را نیز به شدت تضعیف نموده است. بنابراین، کاهش تصدی‌های غیر ضرور دولت نه تنها مشوق رقابت و کارایی در شرکت‌های دولتی خواهد شد بلکه این امکان را فراهم خواهد ساخت که دولت در مورد وظایف اصلی خویش اهتمام بیشتری به عمل آورد.

۲-۴- ثبات قیمت‌ها

تجربه نشان داده است که تورم به بدتر شدن توزیع درآمدها و فشار بر اقشار آسیب‌پذیر منجر می‌شود. بنابراین، در شرایط فعلی لازم است ترتیبی اتخاذ شود که قیمت‌ها افزایش نامعقولی پیدا ننمایند و ضمن جلوگیری از تشدید فشار بر گروه‌های کم‌درآمد، جنبه عدالت اجتماعی برنامه توسعه نیز حتی الامکان رعایت شده باشد و حمایت سیاسی لازم برای ادامه برنامه به خطر نیفتد. برخی از مطالبات نشان داده‌اند که تورم خفیف لطمه‌ای به روند توسعه وارد نمی‌سازد اما تورم‌های شدید به روند مزبور لطمه وارد می‌سازند.

۳- هماهنگی اهداف مورد نظر

اگر اهداف تعیین شده مستلزم سیاست‌های متضاد باشند، دست‌یابی به آنها دشوار خواهد شد. گرچه حتی در این صورت نیز نظریه‌های اقتصادی حاکی از آن است که اگر تعداد ابزارهای سیاستی مساوی تعداد اهداف باشند با جهت‌گیری هر ابزار به سمت هدفی که بیشترین تأثیر را از آن می‌پذیرد، می‌توان به اهداف متضاد نیز دست یافت.^۱

خوشبختانه بین اهداف مورد نظر ما تناقض جدی به چشم نمی‌خورد و تنها تضاد مشهود بین اهداف فوق، میان اهداف «خصوصی سازی» و «افزایش اشتغال» دیده می‌شود؛ زیرا تجربه جهانی نشان داده است که خصوصی سازی در کوتاه مدت باعث می‌شود تا میزان اشتغال در شرکت‌های خصوصی شده تا حدود ۳۰ درصد کاهش یابد. بدیهی است که دولت می‌تواند با بخشی از عواید حاصل از واگذاری شرکت‌ها به مردم، در زمینه

۱. این بحث در اقتصاد، تحت عنوان "Assignment Problem" مطرح گردیده است.

بازآموزی نیروی کار اخراج شده اقدام نماید و با فعال سازی طرح‌هایی که هم‌اکنون به دلیل کمبود اعتبارات راکد مانده‌اند به سرعت نسبت به جذب آنها به بازار کار اقدام نماید. پس این تضاد نیز قابل حل است.

۴- برنامه توسعه

همان‌گونه که می‌دانیم یک برنامه توسعه اقتصادی تنها به هدف‌های مذکور در صفحات قبل محدود نمی‌گردد؛ بلکه باید در زمینه زیربخش‌هایی نظیر صنعت، کشاورزی و... نیز حرف‌هایی برای گفتن داشته باشد. سیاست‌های پولی، مالی و ارزی باید تبیین شود و از همه مهم‌تر، تخصیص منابع باید به شکلی دقیق صورت گیرد. آیا چارچوب پیشنهادی ما حرفی در این زمینه‌ها برای گفتن دارد. جواب ما مثبت است. وقتی چند هدف اصلی تعیین شوند، اهداف و سیاست‌ها و تخصیص منابع در بخش‌ها و زیربخش‌ها به تبع آنها تعیین خواهند شد و چارچوب کلی برنامه به دست خواهد آمد.

به عنوان مثال، محوریت صادرات غیرنفتی دارای الزامات زیر خواهد بود:

۴-۱- تخصیص منابع باید به سمت صنایع تولیدکننده کالاهای صادراتی یا دارای مزیت نسبی سوق داده شود و استراتژی تجاری کشور باید از جایگزینی واردات به توسعه (جایگزینی) صادرات تغییر کند.

۴-۲- نرخ مؤثر واقعی ارز (قیمت کالاهای خارجی به داخلی) نباید کاهش یابد. به عبارت دیگر، یا نرخ ارز باید شناور شود یا در صورت تثبیت نرخ رسمی ارز صادراتی باید اجازه افزایش نرخ واریز نامه در بورس داده شود.

۴-۳- در صورت نیاز به سرمایه و تکنولوژی خارجی باید زمینه لازم برای استفاده از آنها فراهم گردد.

۴-۴- انضباط پولی و مالی باید به جد تعقیب شود تا ضمن دستیابی به هدف تثبیت قیمت‌ها، از افزایش‌های بی‌رویه هزینه تولید در داخل کشور که باعث تضعیف موقعیت رقابتی صادرات ما می‌شود، جلوگیری شود. خصوصی سازی با کاهش کسری بودجه دولت به این هدف کمک خواهد کرد.

۴-۵- در تخصیص اعتبارات ارزی و ریالی باید طرح‌های صادراتی از اولویت برخوردار شوند و سیاست‌های مالی کشور نیز باید تشویق‌کننده صادرات و سرمایه‌گذاری در صنایع صادراتی باشد.

۴-۶- برای شرکت‌های دولتی باید اهداف صادراتی تعیین شود و با فروش بخشی از سهام آنها به سرمایه‌گذاران خارجی، زمینه صادرات آنها تقویت گردد.

برای ایجاد اشتغال نیز الزامات زیر ضرورت خواهد داشت.

۴-۷- افزایش سرمایه‌گذاری و ایجاد فرصت‌های شغلی: این امر مستلزم جذب پس‌اندازهای داخلی و خارجی است که ثبات نسبی قیمت‌ها از طریق مثبت کردن نرخ واقعی سود، گام مؤثری در این زمینه خواهد بود.

۴-۸- افزایش سریع اشتغال مستلزم سرمایه‌گذاری در صنایع کاربر است که شناورسازی نرخ ارز و جهت‌دهی منابع به سمت بخش‌های صادراتی که عمدتاً صنایع کاربر و انرژی‌بر هستند، در راستای این هدف خواهد بود.

۴-۹- توسعه صنایع صادراتی از آنجا که با مسئله کیفیت نازل تولیدات داخلی و بازار محدود کشور مواجه نیست، قادر است فرصت‌های شغلی بیشتری ایجاد نماید.

۴-۱۰- اختصاص بخشی از عواید خصوصی سازی به فعال سازی طرح‌های عمرانی راکد می‌تواند ایجاد

اشتغال نماید.

۵- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تعیین چند هدف اصلی و هم‌جهت و تابع ساختن سایر اهداف و سیاست‌ها نه تنها شانس دستیابی به اهداف اصلی را زیاد می‌کند بلکه به ما امکان می‌دهد با تمرکز بر آنها بر مشکلات اصلی کشور فایز آیم. طبعاً چنین برنامه‌ای به دلیل شفافیت آن قابل اجرا تر نیز خواهد بود و مانع از چرخش در سیاست‌ها خواهد شد به ویژه آن‌که چنین برنامه‌ای از ابتدا واقع‌گرایانه و با توجه به زمینه‌های سیاسی و اجتماعی لازم برای اجرای کامل آن طراحی شده باشد.

دیدگاه چهارم: برنامه توسعه اقتصادی ملی

با بررسی سه دیدگاه مطرح شده، تجربه دو برنامه توسعه در کشور، تجربه سایر کشورها در جهت نیل به اهداف تعیین شده و نقطه‌نظرات جدید مطرح شده^۱ که لزوم توجه به شرایط ویژه کشورها را در طراحی برنامه‌ریزی‌های اقتصادی ضروری می‌پندارد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی معتقد به اجرای برنامه توسعه اقتصادی ملی است که از چارچوب زیر تبعیت می‌نماید:

- ۱- قرابت این برنامه با برنامه تعدیل ساختاری؛
- ۲- توجه به شرایط و ویژگی‌های اقتصاد کشور؛
- ۳- اصلاح قیمت‌های نسبی و کنترل نرخ تورم به منظور حصول به تعادل داخلی و خارجی و دستیابی به ساختار مناسب انگیزه‌ها؛
- ۴- ثبات اقتصادی کلان؛
- ۵- سیاست‌های اقتصادی مورد نیاز به منظور تحقق فرایند یادگیری تکنولوژی و انباشت دانش ملی؛
- ۶- حمایت مؤثر از گروه‌های درآمدی پایین از طریق ایجاد تورهای ایمنی.

به اعتقاد ما حذف عدم کارایی‌های ناشی از قیمت‌های غیرتعادلی را نمی‌توان موکول به اصلاح زیرساخت‌ها نمود. رانت‌های اقتصادی و عدم کارایی‌های حاصل از انحرافات قیمتی اثرات مخربی بر رشد اقتصادی بلندمدت می‌گذارد. با این حال اصلاح قیمت‌های نسبی به هیچ‌عنوان شرط کافی برای توسعه اقتصادی محسوب نمی‌شود. توسعه زیربنایها و ایجاد نهادها و بنیادهای لازم برای ایجاد فرایند یادگیری تکنولوژی، انباشت دانش فنی و توسعه انسانی جزء لاینفک هر برنامه‌ای برای حل مسائل توسعه نیافتگی کشورها بوده و تلاش بسیار سخت را می‌طلبد. در این برنامه پیشنهادی که حرکت به سمت اصلاح قیمت‌های نسبی از اهمیت زیادی برخوردار است، تأکید زیادی نیز به چگونگی توالی سیاست‌ها و سرعت اجرای آن با توجه به شرایط و مقتضیات خاص اقتصاد کشور می‌گردد. حرکت به سمت توسعه تجارت خارجی از طریق سیاست‌های ارزی و اصلاح ساختار تعرفه‌ها و دیگر سیاست‌های تشویقی در یک برنامه بلندمدت مورد توجه خاص قرار می‌گیرد. حمایت باقی‌مانده از صنایع داخلی باید تنها با هدف ایجاد فرایند

۱. حتی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نسبت به دیدگاه‌های قبلی خود تجدیدنظر نموده و برای اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری توجه به شرایط ویژه هر کشور را ضروری می‌پندارند.

یادگیری تکنولوژی صورت پذیرد. تقویت نهادهای مالی کارآمد به منظور تبدیل پس اندازها به سرمایه گذاری های مولد نیز در این برنامه مورد توجه است.

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی ظرف چند ماه آینده چارچوب های کلی برنامه توسعه اقتصادی ملی را ارائه خواهند نمود که بدین وسیله نقد و ارزیابی برنامه سود نیز در یک چارچوب مشخص و منطقی صورت خواهد پذیرفت.

پاسخ به چند پرسش پیرامون مجلس و برنامه سوم

● نقش مجلس در قبال برنامه سوم چگونه باید باشد؟

مجلس دو نوع برخورد می تواند داشته باشد:

یکم: برنامه سازی؛ برای این کار مجلس باید خود یک الگوی اقتصادی داشته باشد و همتای سازمان برنامه به پردازش چارچوب های ممکن پردازد. در وضعیت کنونی این امکانات در اختیار مجلس نیست. بنابراین برنامه سازی ناممکن است.

دوم: چارچوب سازی؛ مجلس می تواند خواسته های خود را مقدم بر تدوین برنامه به دولت اعلام کند. این حالت با وضعیت و امکانات کنونی مجلس سازگاری دارد. دولت نیز موظف است این خواسته های نمایندگان ملت را بپذیرد.

● حرف های کلی در قبال برنامه سوم از سوی کدام منابع زده می شود؟

- مقام رهبری؛

- ریاست جمهوری؛

- مجمع تشخیص مصلحت نظام؛

- سازمان برنامه و بودجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی؛

- مجلس.

● جریان کار چگونه باید باشد؟

- ماهیت شناسایی وضعیت جهان و تأثیرپذیری از جهان باید مشخص شود.

- ساخت برخورد با برنامه باید به صورت چارچوب رفتاری مشخص شود.

● دوره برنامه چه مدت باشد؟

برنامه توسعه ای پنج ساله با ساخت حکومت سازگاری ندارد. در مورد برنامه های توسعه ای هم شرط ثابت بودن برنامه باید جای خود را به گردان بودن بسپارد.

● بودجه بندی برنامه چگونه باشد؟

- اکید (غیر قابل انعطاف)؟

- سست (قابل انعطاف)؟

- انگیزشی با ارائه شواهد؟

● مبانی رفتاری برنامه چگونه است؟

- مطلق (یعنی بدون توجه به گذشته کشور و روند جهان)؟

- نسبی در مقایسه با گذشته کشور و روند جهان؟

● مبانی ارزش‌گذاری بر دستاوردهای برنامه چگونه باید باشد؟

آمارها و اطلاعات بهنگاه، نهایی شده و تدوین شده براساس مبانی پذیرفته شده بین‌المللی، باید ملاک شناخت عملکرد باشد. هیچ توجیهی وجود ندارد که سازمان‌های مسئول به میل خود آمار و اطلاعات را تعریف و تفسیر می‌کنند و هر زمان که می‌خواهند از انتشار آمار و اطلاعات به دلایل غیر قابل استناد خودداری می‌ورزند. اگر زیان‌های حاصل از اطلاع‌رسانی نادرست و خارج از زمان ارزیابی شود، به سادگی می‌توان دید که خسارت‌های وارد آمده به کشور از این بابت در حد خسارات ناشی از یک جنگ می‌تواند باشد. کشور باید نهادهای جامعه مدنی را در کلیه زمینه‌ها به وجود آورد. در زمینه‌های اقتصادی وجود این نهادها ضرورت دارد. این نهادها در ارزیابی عملکرد دولت و ملت نقش مهمی دارند.

جمع‌بندی

در کمیته تخصصی برنامه سوم که یکی از چندین کمیته تخصصی فعال در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی می‌باشد، پس از چندین جلسه کار کارشناسی سه دیدگاه پیرامون نحوه تدوین برنامه سوم مطرح گردید. در کنار این سه دیدگاه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با توجه به تجارب دو برنامه، تجارب سایر کشورها در جهت نیل به اهداف تعیین شده و توجه به شرایط ویژه کشور، دیدگاه چهارم تحت عنوان برنامه توسعه اقتصادی ملی را مطرح نموده است.

از نقطه نظر دیدگاه اول که بر مبنای طرح تعدیل ساختاری طراحی شده است نیز اقتصاد را در مرحله ماقبل برنامه و برنامه‌ریزی قنم‌داد می‌نماید و علت این امر رانیز وجود مشکلات ساختاری ذکر می‌نماید. براساس این دیدگاه نیاز به یک برنامه تعدیل ساختاری که در واقع یک مرحله گذار برای اقتصاد محسوب می‌گردد، داریم. برای حل مشکلات ساختاری به ابزارها و سیاست‌های ویژه‌ای نیاز داریم که با ابزارهای معمول سیاست‌های اقتصادی متفاوت می‌باشند. تعدیل ساختاری روش‌های نو و ساز و کارهای نو را می‌طلبد و احتیاج به شهامت و گذشت دارد.

ویژگی اصلی برنامه‌های تعدیل ساختاری توجه به مسئله کارایی در نظام اقتصادی و ارتقای آن می‌باشد. به عبارت ساده می‌توان گفت که برنامه تعدیل ساختاری، برنامه حل مشکل کارایی از طریق تعریف یک نظام اقتصادی مبتنی بر اصول عمومی و کلی می‌باشد.

در طرح تعدیل ساختاری نظام انگیزشی جایگزین نظام دستوری و اداری می‌گردد. در این نظام نقش اقتصادی دولت محدود به تکمیل فعالیت‌های بخش خصوصی، مسئله توزیع درآمد و نیز کاهش ریسک فعالیت برای فعالان اقتصادی از طریق توزیع اطلاعات و گسترش مبانی اطلاعاتی است.

طرح تعدیل ساختاری از سه قسمت اصلی تشکیل می‌گردد:

- ۱- کلیات یا سیاست‌های بستر سازی؛
- ۲- سیاست‌ها و رفرم‌های کلان اقتصادی؛
- ۳- رفرم‌های بخشی و برنامه‌های امور زیربنایی.

البته بر اساس این دیدگاه طرحی پیشنهاد می‌گردد که از طرح تعدیل ساختاری معمول فراگیرتر بوده و بحث اصلاحات نهادی را شامل می‌گردد. همچنین در این طرح تمام مراحل کار با در نظر گرفتن اولویت لازم و همراه با زمان بندی مناسب، تعریف می‌گردد. از ویژگی‌های دیگر طرح مورد نظر، تعریف نظام اقتصادی و انجام تعدیل در قالب نظام تعریف شده می‌باشد.

از نقطه نظر دیدگاه دوم اقتصاد کشور حتی از حداقل انسجام لازم برای شروع یک برنامه توسعه‌ای برخوردار نیست و معتقد است که تعدیل و تثبیت با مفاهیم استفاده شده هر دو به یک نتیجه رسیده و نتوانسته است وضعیت اقتصادی کشور را بهبود ببخشد و این رانسانه‌ای از محدود شدن درجه کنش پذیری اقتصاد کشور قلمداد می‌نماید. به این ترتیب در وضعیت کنونی معتقد است که باید تدبیری اندیشیده شود که اقتصاد کشور با اجرای یک برنامه اقتصادی ویژه گذر به حالتی درآید که آن قدر کنش پذیر شود که تنظیم آن امکان پذیر باشد. در برنامه مورد بحث ویژگی‌هایی به ترتیب زیر عنوان شده است:

۱- اصول: پذیرش هدف‌گذاری برای حرکت، پذیرش اصول و مکانیسم‌های متکی به انگیزه، پذیرش لزوم رعایت عدالت اجتماعی - اقتصادی، حفظ امنیت ملی در رفتارهای اقتصادی و جهان‌نگری و تشخیص جایگاه ایران در جهان.

۲- خواسته‌های غایی: دستیابی به توسعه پایدار به مفهوم اکید موضوع و تراز کامل بین توسعه انسانی، توسعه منابع طبیعی و توسعه منابع سرمایه‌ای.

۳- ماهیت: بازگرداندن توان فعالیت و کنش پذیری به اقتصاد ملی.

۴- تفاوت با برنامه عادی توسعه‌ای: تغییر ساخت و رفتار اقتصاد ملی به ترتیبی که پیوند بین گذشته و آینده بسیار محدود می‌شود. تمرکز جدی بر محوری که اصلاح ساخت را به وجود می‌آورد و آینده نگری مطلق. ساخت برنامه اقتصادی ویژه گذر به این ترتیب است که یک محور اصلی دارد و مجموعه اقتصاد به دور آن محور سازمان می‌یابد. محور اصلی پیشنهادی برای برنامه، احیای بخش‌های اقتصادی به گونه‌ای است که جایگاه از دست رفته را به اقتصاد ملی بازگرداند.

بر اساس دیدگاه سوم تجربه برنامه‌ریزی اقتصادی در کشور را یک تجربه موفق قلمداد ننموده؛ چراکه برنامه‌های کشور چنان اهداف متعدد و آرمان‌گرایانه‌ای را دنبال نموده است که گویی با هیچ‌گونه محدودیت منابع و اولویت در تخصیص آنها رو به رو نبوده است. در نتیجه آنچه در عمل به وقوع می‌پیوندد آن است که به دلیل تعدد اهداف، محدودیت منابع و تضاد در سیاست‌ها، اکثر قریب به اتفاق اهداف مورد نظر حاصل نمی‌گردد و چرخش در سیاست‌ها امری معمول می‌شود. بنابراین این دیدگاه، دیدگاهی جایگزین در امر برنامه‌ریزی را مطرح می‌نماید که فقط چند هدف اصلی دنبال می‌گردد و اجازه می‌دهد تا سایر متغیرها به تبع آن شکل بگیرند.

بر اساس دیدگاه چهارم که می‌توان آن را شکل توسعه یافته تعدیل ساختاری با توجه به شرایط ویژه کشور قلمداد نمود، اصلاح قیمت‌های نسبی به منظور حصول به ساختار مناسب انگیزه‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. همچنین چگونگی توالی سیاست‌ها و سرعت اجرای آن با توجه به شرایط و مقتضیات خاص اقتصاد کشور مورد توجه است. حمایت مؤثر از گروه‌های درآمدی پایین در حین اجرای سیاست‌ها نیز مورد تأکید است. توسعه زیربنایها و ایجاد نهادها و بنیادهای لازم برای ایجاد فرایند یادگیری تکنولوژی، انباشت دانش فنی و توسعه انسانی ضروری است. نظام اقتصادی مورد توجه در این برنامه، متکی به مکانیزم

بازار می باشد. لازم به ذکر است دیدگاه مورد توجه مرکز پژوهش ها که به طور مختصر در دیدگاه چهارم ارائه شده است. قرابت زیادی با دیدگاه اول دارد.

از تمایزات دیدگاه اول و دوم می توان بر این اشاره داشت که بر اساس دیدگاه دوم، اقتصاد کشور در حالت عدم تعادل کامل در نظر گرفته شده و در بسیاری از موارد وضعیت را به مرزهای غیر قابل تحمل از نظر حکومت نزدیک می بیند؛ بنابراین لزوم در نظر گرفتن دوره گذری در حدود ۵ سال را قبل از پیاده نمودن سیاست های تعدیل و تثبیت، ضروری می پندارد. در دیدگاه اول نیز به دوره گذر اشاره شده است ولی برنامه تعدیل ساختاری را خود یک مرحله گذار برای اقتصاد محسوب می نماید.

واگذاری فعالیت های اقتصادی در برنامه گذر بر اساس دیدگاه دوم، دو مرحله ای (مدیریتی و مالکیتی) است؛ در حالی که در دیدگاه اول نحوه واگذاری احتمالاً به صورت یک مرحله ای (مالکیتی) صورت خواهد پذیرفت.

ترتیب اجرای برنامه ها در دو دیدگاه متفاوت است و بنابراین به دستاوردهای متفاوتی نیز نایل خواهند شد.

بر اساس دیدگاه دوم پول منی نباید بیش از این تضعیف شود؛ در حالی که در دیدگاه اول، تضعیف پول ملی یکی از محورهای سیاست تثبیت اقتصادی قلمداد شده و برای انجام اصلاحات ضروری قلمداد می گردد.

بر اساس دیدگاه دوم مردم نباید از وضع موجود فقیرتر شوند در حالی که دیدگاه اول لزوم شهادت و پذیرش گذشت را ضروری می پندارد و این در حالی است که سیاست های حمایتی در کنار برنامه های تعدیل ساختاری تأکید دارد.

بر اساس دیدگاه دوم، قیمت مقدم بر ساختار نیست و نمی تواند تعیین کننده همه چیز باشد. همچنین قیمت نمی تواند ساختار را اصلاح نماید. به بیان دیگر این دیدگاه معتقد است که ساخت مقدم بر قیمت است. در حالی که بر اساس دیدگاه اول اصلاح ساختار انگیزه ها مبتنی بر مکانیزم های بازار بسیار با اهمیت است.