

■ دولت و امنیت اقتصادی؛ از آرزو تا واقعیت

سید احمد میرمطهری

دولت یا جامعه سیاسی، تحصیل بزرگترین خیرها در عالی‌ترین صور آن برای اعضای جامعه سیاسی است.

بحث درباره امنیت اقتصادی و وارد شدن به این مقوله، «قضایای ارزشی» در مورد نقش دولت در ایجاد امنیت اقتصادی است. اما به هر حال جز دولت یا اجتماع سیاسی که عبارتست از حکومت قانونی، چه کسی نقش آفریننده را در امنیت اقتصادی دارد و یا جز دولت چه کسی را در بی‌رنگ کردن و کم رنگ کردن امنیت اقتصادی باید سرزنش کرد؟ تدبیر جویی و مال‌اندیشی سیاسی و برنامه‌گذاری اقتصادی از وظایف دولت است که باید در چارچوب نظام جهانی و ساختار کنونی و آینده آن به گونه‌ای ریشه‌ای و تاریخی صورت گیرد.

به راستی مشخصه‌های امنیت اقتصادی چیست و در مورد این شاخص‌ها از دیدگاه سرمایه‌گذاران داخلی خارجی تا چه اندازه اتفاق نظر وجود دارد؟ آیا آنچه از نظر

ارسطو در رساله «سیاست»، کتاب اول، فصول یکم و دوم در تعریف سرشت و ماهیت دولت می‌گوید:

«هر دولتی عبارت از نوعی جامعه است و هر جامعه به این منظور که سودی به اعضای خود برساند، تأسیس شده است؛ زیرا که فعالیت افراد بشر همواره به این قصد صورت می‌گیرد که آنچه را به خیر و صلاح آنهاست به دست آورد. اما اگر غرض نهایی جامعه، تحصیل خیر و صلاح باشد، غرض دولت یا جامعه سیاسی عبارت از تحصیل بزرگترین خیرها در عالیترین صور آن برای اعضای جامعه سیاسی است.»

این تعریف در طول قرون و اعصار متوالی از دیدگاه نظری، فلسفی و کاربردی دچار تغییرات پی‌درپی شده است. گاهی ابعاد اقتصادی و در بعضی موارد مسائل اجتماعی و بسیاری موارد وزن سیاسی زیاد از حد، در تعریف سرشت و ماهیت دولت نقش تعیین‌کننده داشته است. با این حال بیان ارسطو هنوز نافذ است که «غرض

سرمایه‌گذار بومی امنیت اقتصادی تلفی می‌شود، سرمایه‌گذار خارجی نیز همان تلفی را دارد؟

در ادبیات عسلم اقتصاد، برای «سرمایه‌گذاری» تعاریف متعددی شده است. مثلاً گفته شده است که سرمایه‌گذاری، مبادله پول در برابر یک شکل مالکیت است که انتظار می‌رود با دوام و مشر باشد و یا مالکیت‌های دیگری است که اصل آن باقی بماند و درآمد رضایت بخشی را عاید سازد. اما به طور وسیع‌تر تغییر شکل سرمایه‌های نقد به غیرنقد، تشکیل سرمایه ثابت و افزایش تعداد ذخایر، احداث و ترمیم ساختمانها، ایجاد واحدهای تولیدی صنعتی و کشاورزی، همه و همه «سرمایه‌گذاری» خوانده می‌شود که در نهایت شکلی از را مالکیت تشکیل می‌دهد. پس امنیت اقتصادی می‌تواند به مفهوم وجود فضایی مناسب برای فعالیت‌های سرمایه‌گذاری باشد؛ فضایی که در آن مالکیت‌ها شکل می‌گیرد. اما بدون حمایت قانون از این مالکیت‌ها این مفاهیم چه تعریف‌هایی دارد؟ می‌توان گفت که مالکیت طبیعی وجود ندارد و مالکیت، تماماً مخلوق قانون است. مالکیت چیزی جز اساس انتظار و توقع معینی نیست؛ یعنی انتظار و توقع کسب برخی امتیازات از چیزی که اکنون در تملک داریم و به دلیل ارتباطی که با آن چیز داریم.

و اما امنیت در مورد مالکیت به این معنی است که در انتظاراتی که افراد، بر اساس قانون، برای داشتن نصیب معینی از ثروت دارند، هیچ اختلالی پدید نیاید. قانونگذار

باید به چنین انتظاراتی حرمت بسیار نهد. زیرا اینها انتظاراتی است که او خود به وجود آورده است. برای خوشبختی اجتماع اساساً لازم است که قانونگذار این انتظارات را نافرجام نگذارد و نظر او به هر اندازه که با آن انتظارات تعارض یابد، به همان اندازه موجب ضرر و زیان خواهد شد.

قانونگذار که اشتیاق دارد، کار خود را با توجه کامل به اصل امنیت انجام دهد؛ درباره اموالی که از قبل در جامعه وجود داشته است، چه حکمی باید بدهد؟ آیا نباید عملاً شیوه توزیعی را که تثبیت شده است، حفظ کند؟

اما چگونه ممکن است نظام جدیدی را در توزیع اموال ایجاد کرد، بی آنکه از افراد چیزی را که از قبل مالک آن بوده‌اند، گرفته نشود؟ ممکن است، ایراد بگیرند که قوانین مالکیت برای دارندگان ثروتهای بزرگ خوب است و عرصه را بر کسانی که چیزی ندارند تنگ می‌کند؛ یعنی با وضع این قوانین، تسهیلستان نسبت به قبل مستمندتر و تیره‌روزر خواهند شد. ولی در پاسخ باید گفت: قوانین ایجاد حق مالکیت، ثروت را به وجود آورده‌اند، لیکن تهیدستی به هیچ وجه زاده قوانین نیست. در واقع می‌توان به عنوان یک اصل کلی قانونگذاری، نظام معینی را جهت کمک به نیازمندان مقرر کرد. کم‌اینکه قانون اساسی کشور چنین کرده است.

لذا از مشخصه‌های اصلی امنیت اقتصادی یکی مالکیت است؛ آنهم مالکیتی که حدود آن محترم شمرده می‌شود و با مصادره، بخشنامه و یا تفسیر از قوانین به خطر نمی‌افتد. بنابراین یکی از مهمترین وظایف

گزارش ویژه

دولتی از هر نظر به خیر و صلاح است. اگر قانون بسی نقص است و ناشی از اراده همگانی است، کارگزاران دولت نباید به تفسیر آن بنشینند و از زوایای مسؤلیت خویش آن را تحلیل کنند. هر چقدر قانون خوب نوشته شود، تا مجری آن معرفت و کمال نداشته باشد نتیجه‌ای حاصل نمی‌شود و شجاعت دولت، زمانی ظاهر می‌شود که قانون را به اجرا درآورد و خود پاسدار حریم قانون باشد.

مشخصه دیگر امنیت اقتصادی وجود عدالت است. بر اساس آیین معروف نظارت و موازنه، در هر حکومتی سه قوه وجود دارد: مقننه، مجریه و قضاییه و هر کدام از آنها از دیگری جداست. فلسفه این جدایی از آنجا ناشی می‌شود که هر یک از قوا می‌تواند بر قوای دیگر نظارت کند و متقابلاً از جانب همان قوا زیر نظارت قرار گیرد، اما در این بحث بیشترین انتظار ما از قوه قضاییه است. قوه‌ای که پاسدار عدالت و حافظ حریم حرمت قانون است. این عدالت کی طلبیده می‌شود؟ وقتی که بعضی از مردم پا را از حریم خود و قانون فراتر گذاشتند و به کارهایی دست زدند که برای انجام آنها محملی قانونی ندارند. دقت و سرعت در رسیدگی به تظلمات و داوری درست و احقاق حقوق مظلومین را باید از ساززترین مشخصه‌های امنیت اقتصادی می‌شود قلمداد کرد.

اما وجود امنیت در مالکیت، وجود

دولت، حمایت از مالکیت خصوصی است. از دیگر مشخصه‌های امنیت اقتصادی وجود قوانین روشن، دقیق و غیرقابل تفسیر است. قوانینی که تعریف قانون را در خود مستتر داشته باشد. شاید بتوان قانون را به مثابه عملی از اراده همگانی تعریف کرد یا آنکه گفت: قوانین، چیزی جز بیان اراده خود افراد نیست. پس چون قانون از اراده همگانی ناشی می‌شود، هدف آن نیز یک هدف همگانی باید باشد. در هر کشوری، انواع گروههای فشار وجود دارند و فشاری که وسیله هر گروه اعمال می‌شود تابع عوامل گوناگونی است. در وضع قوانین باید از زیر نفوذ قرار گرفتن قانون و رعایت نظرات هر یک از گروههای فشار به شدت پرهیز کرد و اراده همگانی را حاکم ساخت و از وضع قوانین گوناگون که فقط منافع کارفرمایان و یا بالعکس کارگران را رعایت کند و یا از منابع مالکیتی اراضی و یا بالعکس فقط کشاورزان جانبداری کند، باید به شدت دوری جست. اما اجرای قوانین با دولت است و نقش دولت در ایجاد یک خصیصه دیگر در امنیت اقتصادی همینجا ظاهر می‌شود.

سقراط عقیده دارد که «دولت مثل انسان است و دولت کامل همان صفات انسان کامل را دارد.» اگر انسان کامل دارای چهار فضیلت عقل، شجاعت، اعتدال و عدالت است، دولت کامل هم این فضایل چهارگانه را دارد. هر رأی و تصمیم و اقدام چنین

قوانین روشن و صریح و غیرقابل تفسیر و دستگاه عدالت قوی در جهان امروز به تنهایی نمی‌تواند مشخصه‌های امنیت اقتصادی را عرضه بدارد. وجود متغیرهای خاص اقتصادی در تفسیر بود یا نبود امنیت اقتصادی، امروزه نقش مهمی را پیدا کرده است.

در تعاریف اولیه از مالکیت، گفتیم که هر سرمایه‌گذاری، شکلی از مالکیت است اما شروع به سرمایه‌گذاری و یا در واقع رفتن به سوی مالکیت هر چیزی مستلزم اندازه‌گیری ریسک (خساست‌پذیری) ناشی از سرمایه‌گذاری است. سرمایه‌گذاری را می‌توان قبول خطر در مالکیت خاصی تلقی کرد و سرمایه‌گذار ضمن پذیرفتن خطر در سرمایه‌گذاری، مایل است تا آنجا که مقدور است، ریسک را محاسبه و آنگاه مبادرت به سرمایه‌گذاری کند. ملاک او در محاسبه ریسک، تعدادی عوامل درونی در آن سرمایه‌گذاری خاص و برخی عوامل بیرونی ناشی از اقتصاد ملی و سیاست خارجی است. هر کدام از این عوامل در شکل‌گیری تصمیم‌نهایی مؤثر هستند. عوامل درونی می‌تواند حجم بازار، قیمت فروش، نرخ رشد بازار، سهم بازار، مخارج سرمایه‌گذاری، هزینه‌های ثابت و عملیاتی، نرخ بازده و نظایر آن باشد که این مقاله به آنها نمی‌پردازد و تنها به عوامل بیرونی که ناشی از تصمیمات دولت است اشاره بیشتری می‌شود. در اینجا ضرورتاً به تحلیل بعضی از این عوامل در اقتصاد ایران می‌پردازیم:

۱- دور نمای اقتصادی: رشد اقتصادی سالانه و درصد آن و رقمی که برای رسیدن به آن برنامه‌ریزی می‌شود.

۲- رشد تورم: ساختار بنیانی آن، پیش‌بینی افزایش تورم، ساختار هزینه‌های دولت و سیاست کنترل قیمت‌ها.

۳- سیاستهای پولی و مالی دولت: سیاست کسر بودجه، سیاست پولی و انقباضی، نرخ سود سپرده‌های بلند مدت، سیستم بانکی و عملکرد آن و پیش‌بینی حرکت‌های بعدی بانک مرکزی در مورد تعیین ارز، مقررات گشایش اعتبار و نظایر آنها.

۴- سیاستهای ارزی: شناور کردن پول ملی، کاهش ارزش پول ملی، تأثیر مسائل سیاسی روی تغییر ارزش پول ملی و تضعیف بیشتر آن تأثیر مسایل اقتصادی روی تغییر ارزش پول ملی و تضعیف بیشتر آن، تخریفات بی‌درپی در سیاستها و سردرگمی.

۵- تراز پرداختها: کاهش واردات، در نوسان بودن قیمت نفت، بدهیهای معوق سر رسید شده خارجی.

۶- بدهی به خارج: عدم امکان وام‌گیری و اعتبار از خارج به علت بدهیهای قبلی و بالا بردن نرخ.

۷- پیش‌بینی‌های مربوط به بخشهای گوناگون اقتصادی:

۷-۱- بخش صنعت: حرکت به سوی اقتصاد بازار آزاد و خصوصی‌سازی و درجه تحقق و موقعیت و حجم سرمایه‌گذاریها

گزارش ویژه

اگرچه بخشی از سرمایه‌گذاران که خاصیت ریسک‌پذیری بیشتری دارند وارد عرصه می‌شوند، ولی در شرایط تغییرات پی‌در پی هیچ سرمایه‌گذاری توان محاسبه خطر و قدرت فعل سرمایه‌گذاری را ندارد.

و نهایت آنکه امنیت اقتصادی به دورنمای سیاسی کشور و جهت‌گیریهای سیاست خارجی آن نیز مرتبط می‌شود.

کلام آخر آنکه امنیت اقتصادی، آرزویی است که همه دولت‌ها در پی آن هستند و از ابعاد اجتماعی، سیاسی و اقتصادی سعی در تحقق بخشیدن آن را دارند. برخی از کشورها خود را بهشت مالیاتی و برخی دیگر خود را سرزمین بدون اتحادیه‌ها نامیده‌اند، بعضی مرزهای خود را روی هر کس گشوده‌اند و بعضی هم مناطق امن سرمایه‌گذاری ایجاد کرده‌اند. چنین به نظر می‌رسد که دولت‌ها برای این مقوله جایگاه خاصی قائل هستند و برای دستیابی به آن کوشش فراوانی می‌کنند.

بنابراین، با ذکر مقدمه گفته شده، لازم به نظر می‌رسد که اندیشمندان و دلسوختگان توسعه کشور، بحث‌های دامنه‌دارتری را آغاز کنند، تا دستاوردهای آن، حاصل نیکویی برای کشور داشته باشد.

□ □ □

۲-۷- بخش کشاورزی: مسأله مالکیت اراضی، بود یا نبود حمایت از خرده مالکین، تضمین حداقل قیمت‌ها یا نبود هر قیمتی، برنامه‌های دولت برای محصولات این بخش و دخالت خود دولت در این موارد

۳-۷- بخش گاز، نفت و انرژی: افزایش ظرفیتها، میزان مشارکت بخش خصوصی و میزان تکیه به امکانات داخلی، نرخ و برنامه تحولات در انرژی، مشارکت خارجی‌ها در سرمایه‌گذاریها، نبود برق کافی.

۴-۷- بخش حمل و نقل: میزان استفاده از هر یک از این امکانات مواصلاتی و هزینه‌های آن.

هر یک از عوامل اشاره شده در بالا به طور جدی در تصمیم‌گیری سرمایه‌گذار دخیل است و تغییرات پی‌درپی در سیاستها که بعضاً به صورت لحظه‌ای نیز اتخاذ می‌شود (مخصوصاً در سیاستهای پولی و ارزی)، توان پیش‌بینی را از سرمایه‌گذار سلب کرده و وضعیت را به گونه‌ای در آورده است که محاسبه ریسک را، حتی اگر بسیار بالا هم باشد غیرممکن ساخته است. اینجاست که در القای این نظر نیست که حرکتی شود که ریسک پایین بیاید، بلکه سعی در ارائه این نظر است که حتی سیاستهای غیراصولی و نامناسب اگر از ثبات برخوردار باشد، به مراتب از تغییرات پی‌در پی بهتر است. چراکه بالاخره سرمایه‌گذار با ریسکی بالاتر شرایط را یا می‌پذیرد و سرمایه‌گذاری را انجام می‌دهد و یا منصرف می‌شود،