

ریشه‌یابی علل غیر اقتصادی نابسامانی اقتصادی

علی صادقی تهرانی

عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبایی

۱. تصویری از اقتصاد نابسامان

اقتصاد ایران پس از تجربه‌ی یک دهه رشد سریع و متوازن، از سال ۱۳۵۳ تاکنون با نوسانات نامتعادل بحران‌زا مواجه بوده است. برنامه‌ی بلند پرواز پنجم که با درآمد سرشار نفت مستی می‌نمود روند تحولات اقتصادی کشور را ناموزون و متلاطم ساخت. از پایان برنامه‌ی پنجم تا آغاز دوره‌ی موسوم به سازندگی، اقتصاد کشور بحران‌های ناشی از دوران انقلاب و جنگ را تجربه کرد و از نظر تحولات ساختاری به لحاظ ندانم‌کاری‌های انقلابی نابسامان‌تر از دوران قبل گردید. طی یک دهه دوران برنامه‌ی اول و دوم سازندگی، اقتصاد کشور که ساختاری بشدت بیمار و نظامی ناموزون داشت از آثار منفی سیاست‌های ناسنجیده و ناهماهنگ موسوم به سیاست تعدیل و روش‌های ناسالم مدیریت، آسیب مضاعف دید و همچنان نابسامان ماند. در آستانه‌ی برنامه‌ی سوم، رکود توأم با تورم از یک‌طرف و سنگینی بازپرداخت‌های اصل و فرع بدهی‌های خارجی از طرف دیگر، همراه با روند کاهشی شاخص‌های عمده‌ی اقتصادی، تحولی ساختاری در برنامه‌ریزی اقتصادی کشور را الزامی نمود.

دولت جدید در شرایطی مسئولیت را عهده‌دار شد که علیرغم تبلیغات دوران سازندگی، معضلات اقتصادی غیرقابل کتمان بود. گزارش‌های رسمی سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی، وضع اقتصادی کشور را بشدت نابسامان نشان می‌دادند و در طرح‌های پیشنهادی ساماندهی، سیاست‌ها و برنامه‌های متداول اقتصادی را در سالم‌سازی

اقتصادی ناتوان می‌دیدند و در پی به‌کارگیری روش‌های نو جهت هدایت تحولات اقتصادی بودند.

تولید ناخالص داخلی واقعی که طی یک دهه قبل از انقلاب از رشد متوسط $۱۲/۴$ درصد در سال برخوردار بود از انقلاب تا ۱۳۶۸ روند کاهشی داشت و پس از پایان جنگ از رشد قابل قبولی برخوردار نشد. کاهش شدید تولید ناخالص داخلی در سال‌های ۱۳۶۷ و ۱۳۶۸ به میزان $۷/۸$ و ۳ درصد سبب شد که دو سال بعد، با بهبود درآمد ارزی، ظرفیت‌های بیکار مانده به سرعت به کار افتد و تولید ناخالص داخلی را از رشد $۱۲/۱$ و $۱۰/۹$ درصدی برخوردار کند. از آن پس اشباع ظرفیت قبلی اقتصاد، رشد تولید ناخالص داخلی را کاهشی نمود و به رقم ناچیز $۱/۸$ درصد در سال ۱۳۷۷ رسانید.

در دوره‌ی سازندگی بهره‌وری نیروی کار در صنعت تقریباً بدون تغییر باقی ماند و بخش خدمات از افزایش بهره‌وری ناچیزی برخوردار بود. بخش کشاورزی از بهره‌وری مثبت نیروی کار بهره‌مند شد اما علت آنرا باید عمدتاً در مهاجرت نیروی انسانی اضافی از بخش کشاورزی دانست. نسبت جمعیت روستایی به جمعیت کل کشور از $۴۴/۱$ درصد در سال ۱۳۶۸ به $۳۸/۱$ درصد در سال ۱۳۷۶ رسید.

عدم تغییر مثبت بهره‌وری نیروی کار با تأمین بیشتر رفاه عمومی و رشد تسامیلات مصرفی جمعیت شهری و روستایی همراه بود. شاخص‌های رفاه اجتماعی همچون بهره‌مندی از برق، گاز، تلویزیون، حمام آب گرم در منزل و از این قبیل، روند صعودی داشت و به عنوان دست‌آورد دوره‌ی سازندگی تبلیغ می‌شد. حاصل جمع این دو وضع، یعنی عدم افزایش بهره‌وری واقعی نیروی انسانی همراه با افزایش شاخص‌های رفاه عمومی، وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی و وام ارزی را شدت بخشید. در این زمینه نکته‌ی مهم آن است که مشکل بهره‌وری نیروی کار را نباید کوتاه مدت و بازتاب دوران رکود اقتصادی دانست. روند نزولی نسبت هزینه‌های آموزشی به تولید ناخالص داخلی، حتی طی دوره‌ی پس از جنگ، بسیار هشدار دهنده و از دیدگاه توسعه‌ی اقتصادی - اجتماعی کشور نگران کننده بوده است. طی سال‌های $۷۵-۱۳۶۸$ متوسط رشد سالانه‌ی هزینه‌های آموزشی نسبت به تولید ناخالص داخلی منفی و برابر $۰/۳۸$ - درصد بود. همین نسبت در مورد هزینه‌های

ریشه‌یابی علل غیر اقتصادی نابسامانی اقتصادی □ ۱۳

بهداشتی در مدت مشابه رقم ۴/۶۹- درصد را نشان می‌دهد. این در حالی است که جمعیت کشور به‌طور مداوم افزایش یافته و تعداد کل دانش‌آموزان سالانه ۴/۱۶ درصد اضافه شده‌اند. تعداد دانشجویان دانشگاه‌های دولتی در همین مدت سالانه ۱۰/۷۵ درصد رشد کرده است. حال آن‌که نسبت هزینه‌های آموزشی به بودجه‌ی عمومی دولت سالانه ۶/۵۸ درصد کاهش یافته است. می‌بینید که مشکل بهره‌وری نیروی کار، در کشوری که از ضریب بالای جوانی جمعیت برخوردار است (حدود ۴۰٪) جنبه‌ی ساختاری دارد.

بهره‌وری نیروی کار در بیست سال گذشته سالانه به‌طور متوسط ۱/۵ درصد کاهش یافت و سرمایه‌گذاری سرانه با رشد منفی ۴/۳٪ در سال مواجه بود. لاجرم درآمد سرانه‌ی واقعی جمعیت کشور که در سال‌های ۵۵-۱۳۳۴ از رشد مثبت سالانه ۵/۲ درصد برخوردار بود از ۳۰۹/۷ هزار ریال در ۱۳۵۵ به ۱۵۴/۷ هزار ریال در ۱۳۶۸ و ۲۲۲/۲ هزار ریال در ۱۳۷۷ رسید. این در حالی است که متوسط رشد اقتصادی دو دهه‌ی اخیر کشورهای توسعه یافته ۳/۵٪ و در حال توسعه ۵/۳٪ در سال بوده است.

در یک کلام شاخص‌های اقتصادی رشد و توسعه تماماً گویای وضع نابسامان اقتصادی کشور آن هم در آغاز قرن جدید است. چه در مقایسه با رشد اقتصادی قبل از انقلاب و چه در مقایسه با رشد و توسعه کشورهای در حال توسعه‌ی همسایه و دور دست، در دو دهه‌ی اخیر، عقب‌گرد فاحش و نگران‌کننده‌ای داشته‌ایم. اگر درآمد سرانه ایران در ۱۳۵۲ را ۱۰۰ فرض می‌کردیم درآمد سرانه ترکیه ۴۳، سوریه ۴۴ و کره‌ی جنوبی ۳۶ بود. بیست سال بعد همین ارقام برای ایران ۱۰۰، ترکیه ۱۱۸، سوریه ۱۲۳ و کره‌ی جنوبی ۲۳۷ شد. این اوضاع آشفته برنامه‌ریزان کشور را بر آن داشت تا به وضوح اوضاع نگران‌کننده‌ی اقتصادی را به تصویر بکشند و ساماندهی اقتصادی را حیاتی بشمارند.

۲. امنیت: ضرورت ساماندهی

دولت جدید به‌عنوان مینا و راهنمای ساماندهی اقتصاد مجموعه‌ای از سیاست‌های اقتصادی-اجتماعی را تهیه و تحت عنوان ساماندهی اقتصاد به مقام معظم رهبری تقدیم نمود و در مردادماه ۱۳۷۷ تماماً مورد تأیید و حمایت ایشان قرار گرفت.

در اولین مبحث این مجموعه، تأمین اشتغال و کاهش نرخ بیکاری با واژه‌های غیر اقتصادی و جدید دل‌مشغولی و دغدغه به عنوان اهداف حیاتی مدنظر قرار گرفت و لازمی جلویی از افزایش درصد بیکاری (به عنوان خواست حداقل) رشد سالانه‌ی تولید به میزان حداقل ۶ درصد اعلام شد. یعنی طی برنامه‌ی سوم باید تولید ملی از رشد کمتر از ۲ درصد فعلی به رشد سالانه حداقل ۶ درصد صعود کند. چنین تحولی بی‌شک نیاز به سرمایه‌گذاری کلان از یکسو و تحول در بهره‌وری کار و سرمایه از سوی دیگر دارد. در مورد مرجع سرمایه‌گذاری، جزو‌هی ساماندهی اقتصاد تصریح می‌کند:

"نظر به این‌که اعتبارات و منابع دولتی محدودند و وظایف خدماتی و اعمال حاکمیت دولت نیز خواه ناخواه روزافزون می‌باشند و بهبود کیفی تولید هم علاوه بر رشد کمی باید مورد توجه باشد، در نتیجه اعتبارات دولتی، با فرض افزایش بهره‌وری، فقط منابع مورد نیاز برای انجام وظایف مربوط به اعمال حاکمیت را تأمین می‌کنند و برای سرمایه‌گذاری در آن دسته از طرح‌های اقتصادی که رشد یاد شده را تحقق می‌بخشد منبعی باقی نمی‌ماند. علاوه بر این رسیدن به رشد و توسعه‌ی اقتصادی مستلزم مدیریت کارآ و اداره‌ی صحیح سرمایه‌های مالی و به‌کارگیری نوآوری‌ها و ابتکارهای متعدد در بهره‌برداری از واحدهای تولیدی و خدماتی است. نیل به این هدف نیز تنها با حضور و مشارکت مردم در ایجاد و اداره‌ی واحدهای اقتصادی متعلق به خود آنها عملی است. بنابراین... باید منابع مالی بخش خصوصی و اعتبارات و سرمایه‌های خارجی، به کار گرفته شوند و محدودیت‌های موجود در زمینه به‌کارگیری این منابع برطرف گردند و در واقع امنیت سرمایه‌گذاران و حمایت از آنها مد نظر باشد."

در این زمینه اولین قدم را در آزاد کردن قیمت کالاها و خدمات، به‌عنوان مشوق افزایش سرمایه‌گذاری و رشد تولید دیده‌اند و ساختار دولتی و انحصاری اقتصاد کشور را مانع موفقیت نظام مبتنی بر بازار و آزادی قیمت‌ها دانسته‌اند. بدین ترتیب، برچیدن انحصارهای غیر ضروری و خصوصی‌سازی واحدهای دولتی و عمومی دو سیاست کلیدی اقتصادی در جهت تأمین رشد حداقل ۶ درصد در سال اعلام گردیده و طی فصول سوم و چهارم قانون برنامه‌ی سوم تبیین شده‌اند.

در مبحث دوم بند ۴ تحت عنوان تأمین منابع برای سرمایه‌گذاری آمده است:
"برای حضور فعال بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی کشور باید زمینه‌های لازم و شرایط کافی فراهم شود و با جلب اعتماد مردم و گسترش آن، منابع بخش خصوصی در اقتصاد کشور فعال گردد."

به این منظور مهمترین اقدامی که باید انجام پذیرد تعیین شده است:
"جهت ایجاد اطمینان برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی داخلی و خارجی باید تضمین‌های لازم مبنی بر مصونیت از تعرض به سرمایه و سود حاصل از فعالیت‌های اقتصادی قانونی داده شود."

۳. تأمین امنیت در قانون

قانون برنامه سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳) که در مجلس پنجم تصویب شد سرانجام در فروردین ماه سال جاری به دولت ابلاغ گردید و در آغاز اردیبهشت ماه در اختیار سازمان برنامه و بودجه قرار گرفت تا به اجرا درآید. این قانون برنامه که فاقد اهداف کمی است عمده‌تأ به منزله‌ی اختیاراتی است که دولت از مجلس گرفته است تا در انجام وظایفش تجدید سازماندهی کند. امید که موفق و مؤید باشد. اما نکته مهم آن است که علی‌رغم تأکید مکرر سیاست‌های اصولی مصوب دولت و رهبری در تأمین امنیت و بسترسازی برای حضور فعال مردم در صحنه‌ی سرمایه‌گذاری و تولید، قانون برنامه سوم فصلی و اصلی در این زمینه ندارد. قانون برنامه از تغییر در ترکیب اعضای شورای عالی اداری و تصریح وظایف آنان آغاز می‌شود و به ساماندهی شرکت‌های دولتی از طریق تغییر در سازماندهی آنان می‌رسد. شرکت‌های دولتی در قالب شرکت‌های مادر و تخصصی سازماندهی جدیدی می‌یابند تا جهت واگذاری گزینش شوند. فصل چهارم به تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی می‌پردازد و در این زمینه طی مواد ۲۸ تا ۳۵ برای خدمات پستی و مخابرات، خرید برگ سبز چای، راه آهن، دخانیات، توزیع قند و شکر، نفت و گاز و بیمه، راه حضور بخش غیر دولتی را باز می‌کند. در فصول دیگر قانون نیز روشن نمی‌شود که چگونه می‌خواهند تأمین امنیت کنند. فصل ۲۴ مربوط به امور قضایی است که از ماده‌ی ۱۸۷ آغاز می‌شود و در ۵ ماده

پایان می‌پذیرد. این ماده با جملات امیدوار کننده‌ای آغاز و به تحدید حقوق اهل حقوق ختم می‌شود:

"به منظور اعمال حمایت‌های لازم حقوقی و تسهیل دستیابی مردم به خدمات قضایی و حفظ حقوق عامه، به قوه قضاییه اجازه داده می‌شود تا نسبت به تأیید صلاحیت فارغ‌التحصیلان رشته‌ی حقوق جهت صدور مجوز تأسیس مؤسسات مشاوره‌ی حقوقی برای آنان اقدام نماید". حضور مشاوران مذکور در محاکم دادگستری و ادارات و سازمان‌های دولتی و غیر دولتی برای انجام امور وکالت متقاضیان مجاز خواهد بود. تأیید صلاحیت کارشناسان رسمی دادگستری نیز به طریق فوق امکان‌پذیر است."

چهار ماده بعدی هم از این ماده جزئی‌نگرتر و غیر برنامه‌ای‌تر است. نمی‌دانم چگونه مواد مربوط به قوه قضاییه جزء برنامه ۵ ساله آمده است. مگر نمی‌شد جزء قوانین عادی باشد؟ بهر جهت قانون برنامه بارسنگین رشد و توسعه اقتصادی را برعهده‌ی مردم نهاده است ولی نسبت به فراهم‌آوری بسترهای حقوقی جهت جذب نیروی انسانی کارآمد و پس‌اندازهای خرد و کلان مسکوت مانده است. این مقاله برآن است تا این مسئله‌ی مسکوت مانده را مطرح کرده، مورد تجزیه و تحلیل قرار دهد.

۴. بخش خصوصی در برنامه‌ی سوم

دولت، طبق قانون برنامه‌ی سوم اختیار تغییر سازمانده‌ی درونی خود را به دست آورده است تا کارا تر شود، اما اهداف کمی الزام‌آوری پیش روی ندارد تا عملکردش قابل ارزیابی کمی باشد. سیاست‌گذاری‌ها و حمایت‌های دولت از یک‌طرف و مشارکت وسیع مردم در سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال باید چنان وسیع و همه‌جانبه انجام پذیرد که نرخ سالانه‌ی ایجاد شغل جدید از ۲۸۹۰۰۰ (متوسط بیست سال گذشته بوده است) به متجاوز از ۷۶۵۰۰۰ شغل برسد. در این صورت نرخ بیکاری در حد ۱۲/۵ درصد متوسط نرخ بیکاری در دوره‌ی برنامه‌ی دوم باقی می‌ماند و اوضاع بدتر از وضع قبلی نمی‌شود؛ بهبود شرایط اشتغال نیاز به رشد بالاتری دارد.

توجه به این نکته مهم است که سیاست خصوصی‌سازی، اگر با موفقیت اجرا گردد، نیروی کار مازاد بر نیاز واحدهای خصوصی شده را بیکار خواهد کرد و لذا سرمایه‌گذاری

مردم در خرید واحدهای دولتی نه تنها سرمایه‌گذاری جدید تلقی نمی‌شود، بلکه بر خیل بیکارشدگان خواهد افزود. در نتیجه، علاوه بر سرمایه‌گذاری مردم در خریداری واحدهای دولتی، اقتصاد جامعه نیاز به سرمایه‌گذاری انبوه داخلی و خارجی در پروژه‌های جدید دارد تا بتواند سطح افزایش اشتغال را به حدود سه برابر متوسط بیست سال گذشته برساند.

نگاهی به سرمایه‌گذاری کل (دولتی و خصوصی) به قیمت ثابت ۱۳۶۱ در دوره‌ی برنامه‌ی دوم نشان می‌دهد که از حجم کم و ثابتی برخوردار بوده است. در ۱۳۷۳ حجم سرمایه‌گذاری کل (به قیمت ثابت ۱۳۶۱) ۲۲۰۶ میلیارد ریال بود. این رقم در ۱۳۷۷ به ۲۳۰۷ میلیارد ریال رسید. در سال جاری و چهار سال بعد چه اتفاقی رخ خواهد داد که حجم سرمایه‌گذاری بسخس خصوصی چنان افزایش انفجاری می‌یابد که هم هزینه خصوصی‌سازی را می‌پذیرد و هم جانشین دولت در سرمایه‌گذاری تولیدی می‌شود و هم سطح اشتغال جدید را سه برابر می‌کند.

چنین جهشی مستلزم بیش از دو برابر شدن نرخ پس‌انداز ملی از حدود ۱۶ درصد فعلی است. سرمایه‌گذاری خارجی در کشور ما در دهه‌ی اخیر بین منفی ۱۷۰ میلیون دلار و مثبت ۲۲ میلیون دلار با جمع جبری منفی، در نوسان بوده است. این روند نیز مطابق اهداف ساماندهی اقتصاد باید چنان تحول یابد و ایران را برای سرمایه‌گذاران خارجی جذاب کند که جبران مافات کرده حجم سرمایه‌گذاری خود را از چند میلیون دلار به چند میلیارد برسانند تا برنامه‌ی سوم با موفقیت به انجام برسد. قابل ذکر است که طرح ساماندهی اقتصاد، که علی‌القاعده مبنای قانون برنامه‌ی سوم بوده است، بر کاراسازی حاکمیت دولت، کوچک‌سازی تصدی اقتصادی دولت و خصوصی‌سازی تکیه دارد. این سه هدف جدید مختص برنامه‌ی سوم نیست. از برنامه‌ی دوم سال‌های دوران قبل از انقلاب، و خصوصاً طی دو برنامه‌ی بعد از انقلاب، این اهداف به کرات مطرح شده‌اند. برنامه‌های گذشته، در این زمینه‌ها، اهداف کمی و قوانین و راه‌کارهای مشخص نیز ارائه می‌دادند. خصوصی‌سازی و گریز از مالکیت و مدیریت دولتی و تحول در کارآیی دولت حتی در اولین طرح پیشنهادی برنامه‌ی اقتصادی کشور مربوط به دوره پس از جنگ جهانی دوم، هم مطرح بوده است. در تمام دوره‌ی ۵۰ ساله‌ی برنامه‌ریزی کشور به فراخور حال چنین اهدافی را دنبال می‌کردند اما عملاً به نتایج عکس رسیده‌اند. حجم تصدی دولت پیوسته فزونی یافته، بوروکراسی حجیم‌تر گردیده و بخش خصوصی ملی همچنان پراکنده و ناتوان مانده است. واژه‌ی ملی در

عبارت بخش خصوصی معنای خاص دارد. در طول تاریخ طولانی این کشور پیوسته از حوزه‌ی سیاست به صحنه‌ی اقتصاد روی می‌آورده‌اند و دولتیان، دولتمردان اقتصادی را تشکیل می‌داده‌اند.

به دیگر بیان، وابستگان به جناح قدرت، با بهره‌گیری از رانت سیاسی، به قدرت اقتصادی تبدیل می‌شده‌اند. این جناح همیشه از دولت و بخش خصوصی ملی قوی‌تر و در صحنه‌ی تصمیم‌گیری و تحرک اقتصادی رهاتر بوده است. این بخش را نباید بخش خصوصی نامید. لاقلاً باید با واژه‌ای بخش خصوصی غیر دولتمرد را از دولتمردان اقتصادی جدا کرد. انتقال واحدهای تحت تصدی دولت به دولتمردان، فاسدسازی ساختار اقتصادی است و نه کارآسازی آن. به هر جهت اگر به عملکرد خصوصی‌سازی واحدهای دولتی خصوصاً در دهه‌ی اخیر بنگرید، علی‌رغم تأکیدات مکرر در برنامه‌های اول و دوم، نشان از عدم موفقیت در جلب و جذب کارآفرینان داشته است. مثلاً علی‌رغم اهداف برنامه‌های اول و دوم سازندگی، بودجه‌ی شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت که در سال ۱۳۶۷ برابر با ۵۶٪ بودجه‌ی کل کشور بود در سال ۱۳۷۸ به ۶۷٪ بودجه‌ی کل رسید و طی ۱۱ سال بودجه‌ی آنها ۳۵۲۱ درصد افزایش یافت. فقط در سال ۱۳۷۵ وام و اعتبارات عمرانی و کمک به زیان شرکت‌های مذکور ۳/۵ برابر در یافت دولت به صورت سود سهام و مالیات از آنها بوده است. خلاصه‌ی کلام آن‌که نباید پنداشت که در برنامه‌ی سوم به دنبال اهداف جدیدی رفته‌ایم. مهم آن است که علل شکست خود را در نیل به اهداف قدیمی و تکرار شده بدانیم تا جهت دستیابی به آنچه بارها خواسته‌ایم به بسترسازی مناسب بپردازیم.

تأمین مال و ناامنی جان

جمله‌ای از جزوه‌ی ساماندهی اقتصاد را تکرار می‌کنم: "برای حضور فعال بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی کشور ... دادن تضمین‌های لازم مبنی بر مصونیت از تعرض به سرمایه و سود حاصل از فعالیت‌های اقتصادی قانونی ضروری است." دقت کنید که در این جمله مصونیت از تعرض به سرمایه و سود مطرح شده است. مقدم بر هر دو، مصونیت از تعرض به جان و حقوق آزادی‌های طبیعی است. اگر سرمایه و سود شما از تعرض مصون باشد، اما خود شما یا همسر و فرزندان شما ناامن و قلم شکسته و زبان بسته شوید آیا باز هم جذب می‌شوید؟ تأمین اقتصادی در بستر تحدید اجتماعی به سرمایه‌گذاری

تولیدی پایدار نمی‌انجامد، بلکه در هر زمان عده‌ای از فرصت استفاده کوتاه مدت کرده ثروت‌اندوزی می‌کنند تا به‌هنگام مناسب به محل امن بگریزند. بی‌علت نیست که ایران مشهور به صدور مهاجران تحصیل کرده ممتاز و یا کارآفرین موفق شده است. استعداد‌های برجسته، چه در حوزه‌ی علم و اندیشه و یا تجارت و تولید، سال‌ها است که پس‌اندازهای معنوی و مادی خود را به دیگر کشورها منتقل می‌کنند تا خود، وابستگان و اندوخته‌های خود را از تعرض مصون دارند. لابد می‌گویید مصونیت جان را از آن نظر که بدیهی است قید نکرده‌اند. فرض بجایی است، اما می‌دانید که نظریه‌ی آزادی اقتصادی همراه با استبداد سیاسی در این کشور سابقه‌ی تاریخی دارد و هنوز هم هستند مخالفان حقوق طبیعی و آزادی‌های مدنی که از آزادی اقتصادی حمایت می‌کنند.

آیا هدف‌گذاری تأمین مصونیت سرمایه و سود، جدید و مربوط به مستندات برنامه سوم است؟ چنین نیست. این هدف قدمتی دیرینه‌تر از برنامه‌ی خصوصی‌سازی دارد و سال‌ها است که آن را در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ها آورده‌اند، اما عملاً در تأمین آن ناموفق بوده‌اند. مهم آن است که ریشه‌های عدم موفقیت در این هدف آشنا نیز بررسی شود تا در برنامه‌ی سوم با بسترسازی مناسب آنچه را که در عملکرد برنامه‌های گذشته دیده نمی‌شود آرزو کنیم. تا اینجای گفتارم در این جمله خلاصه می‌شود که برنامه‌ی سوم از یک طرف فاقد اهداف کمی است تا معیار سنجش عملکرد دوره قرار گیرد و از طرف دیگر بر اهداف ناکام مانده‌ی قدیمی متکی است بدون آنکه قانون، برنامه‌ی بسترسازی حقوقی جدید و مناسبی را در دستور کار قرار داده باشد تا امیدوار به دستاوردهای مورد نظر برنامه شویم.

راستی مسئله‌ی تأمین مصونیت جان و مال در این سرزمین با چه مشکلی روبرو است؟ آیا در این زمینه قانون اساسی کشور حقوق اولیه‌ی مردم را تصریح نکرده است و یا در قانون‌گذاری دست بسته و ناتوانیم؟ اصولاً آیا در این‌گونه موارد نقص از قوانین مصوب کشوری است و یا مردمی متعرض و چپاولگر و متجاوز داریم؟ آیا تعرض به حقوق دیگران در سطح مدنی معضل آفرین بوده است و یا از تعرض حاکمیت، ناروشنی جایگاه و ماهیت قانون و بی‌پناهی نهاد‌های مدنی در برابر قدرتمندان سیاسی رنج می‌بریم؟

۶. تضاد درونی در نظام تأمین حقوق

واقع قضیه این است که نظام سیاسی کشور نسبت به تأمین مصونیت حقوقی دچار یک

تضاد فاحش درونی است. از یک طرف به سنت دیرینه‌ی تاریخی کشورمان، حکومت خود را ذیصلاح برای عمل به مصلحت می‌داند و می‌تواند یک طرفه قراردادها را نقض کرده حقوق مدنی را زیر و رو کند و از طرف دیگر به قرن‌ی وارد شده‌ایم که در آن تولید و صنعت و سرمایه به سرعت فراملی شده و فرار مغزها و سرمایه‌ها عملاً سهل و سریع شده است. مغزها و سرمایه‌ها از هر کجاکه هستند می‌توانند در خدمت کشورهای دیگر در آیند و یا به راحتی به مراکز جذب سرمایه‌ی انسانی و مادی بروند. کنترل نه‌ممکن است و نه مطلوب، باید یا قدرت جذب را تحول بخشید و یا به مرور محکوم به تلاشی و پراکندگی گردید. بازارها در عصر ما به صورت نهادهای بین‌المللی درآمده‌اند و لذا جذب آنان به منطقه‌ای خاص مستلزم بسترسازی‌های مساعد سیاسی، اجتماعی است. وجود نظام‌های حقوقی و سیاسی بانیات که متعهد و مسئول در برابر حقوق فردی باشد شرط نخستین موفقیت است. حقوق فردی در شرایط رقابتی بین‌المللی جدید، معانی وسیع‌تری از گذشته دارد. امروز دولت‌ها در برابر تأثیر سیاستگذاری‌های‌شان بر حقوق افراد حقیقی و حقوقی پاسخگو و متعهد شده‌اند و ملزم به رعایت قواعد بازی هستند. قوانین مصوب نیز نباید ناقض حقوق خصوصی و متعددی به حقوق اساسی شهروندان شوند. تعرض به حقوق خصوصی حتی وقتی به جبران خسارت می‌انجامد نیز به حداقل ضروری تقلیل یافته است. در چنین فضای بین‌المللی که برای جذب مغز و سرمایه فراهم آمده است مگر می‌توان به صرف تأکید بر لزوم تأمین مصونیت به نتایج مورد انتظار دلخوش داشت؟

کشور ما اینک تا آنجا که اینجانب اطلاع دارم، تنها کشور جمهوری قانونمندی است که در آن میزان رأی ملت است و قانون اساسی مصوب همین نسل را دارد اما در آن، قانونگذاری به استناد مصلحت، حتی اگر خلاف قانون اساسی باشد، قانونی است. نمایندگان مجلس قانوناً می‌توانند حقوق مورد تأکید قانون اساسی را نقض کرده، وضع قانون نمایند. مصوبات قانونی آنان به دلیل مغایرت با قانون اساسی و یا موازین اسلامی از طرف شورای نگهبان به مجلس برگردانده می‌شود. مجلس در صورت تصویب مجدد آن را به مجمع تشخیص مصلحت می‌فرستد و در آنجا با اکثریت آراء، تصویب می‌شود. جالب است که در مجمع، فقهای شورای نگهبان حضور دارند تا علل مغایرت قانون مورد بحث با اسلام را تشریح کنند اما مخالفت مصوبه مجلس با قانون اساسی تشریح و توضیحی از طرف حقوقدانان شورای نگهبان نمی‌خواهد و با اکثریت آراء بدون حضور آنان، تصویب می‌شود. ریشه ناامنی

تاریخی در همین تفکر و نظم سیاسی نهفته است. علت تاریخی توسعه نیافتگی در حالی که از استعداد انسانی و طبیعی مطلوبی برخوردار بوده‌ایم، در همین اندیشه و بیان سیاسی است. قدرت حاکمه در طول تاریخ طولانی کشور ما به هر چه مصلحت می‌دید فرمان می‌داد و متکی بر ضوابط و اصولی که حتی خود وضع می‌کرد نبود.

فرمان سلطان، هر چه بود، لازم‌الاجرا می‌گردید. او حتی قوانین الهی را به مصلحت نقض می‌کرد و بدون قید و شرط حق صدور فرمان داشت. بدین لحاظ او امر ملوکانه هر چه هم که در جهت تأمین حقوق شهروندان بود هرگز مصونیت‌زای با ثبات نمی‌شد، بلکه تابع مزاج شاه و مصلحت حکومت هر لحظه قابل تغییر بود. جالب است که مسئولیت تام و تمام تأمین امنیت بعهدہ شخص شاه بود در حالی که او فاقد مسئولیت بود و به هیچکس پاسخگو نبود. در همین حال از نظر شخصی در فضایی کاملاً ناامن زندگی می‌کرد و از لذت احساس امنیت بی‌بهره بود.

در صد ساله‌ی اخیر تلاش‌های وسیعی برای ضابطه‌گرایی و قانون‌گذاری متکی بر اصول قانون اساسی مصوب ملت انجام پذیرفته است، اما در برابر تلاش مردم و مجاهدات روشنفکران خیراندیش، میراث سیاسی کهن و نهادهای اجتماعی وابسته به آن متقابلاً فعال بوده‌اند. میراث نظام استبداد شرقی، خود آگاه و ناخود آگاه، تفکر سیاسی ما را بین دموکراسی مبتنی بر حقوق فردی و اداره‌ی مبتنی بر مصلحت اندیشی رجال سیاسی گیج و نابسامان کرده است. آمیزش و پیوند اندیشه‌ی سیاسی سنتی با نظام مدرن جمهوری، مجموعه‌ای با تضاد درونی و بن‌بست‌های آشکار را به وجود آورده و از متن قانون اساسی کشور تا سطح شهر و روستا را متأثر کرده است. برای برون شدن از بن‌بست‌های ناشی از این تضاد و حرکت روبه‌پیش، به ناچار مسئولین کشوری تدابیری اندیشیده‌اند. مجمع تشخیص مصلحت نظام یکی از آن تدابیری است که جهت رهاسازی قوه قانون‌گذاری کشور از بن‌بست قانونی تشکیل شده است. بیاد می‌آورد که بسیاری از قوانین مصوب مجلس در شورای نگهبان متوقف می‌شد و مغایر قانون اساسی و یا شرع مقدس اعلام می‌گردید. اگر پابندی به میثاق‌ها و باورهای عمومی در سابقه‌ی تاریخی کشور مانع اجتناب‌ناپذیر شده بود اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان با تحولی در تفکر فقهی و قدرت انطباق مصالح جامعه با اصول قانون اساسی حل می‌گردید. روحیه‌ی مدرسه‌ای اعضای شورای نگهبان و یا مصلحت‌سنجی‌های ناپخته‌ی نمایندگان ارتقاء کیفی می‌یافت و یا در نهایت، در موارد حیاتی، تغییر در قانون

اساسی ضرورت می‌یافت.^۱ اما در کشور ما ایران، با سابقه دیرینه «فرمان به استناد مصلحت»، سرانجام مجمع تشخیص مصلحت به موجب اصل ۱۱۲ قانون اساسی تجدیدنظر شده، برای مصوبات مردود مجلس راهی گشود تا نمایندگان مردم بتوانند با جلب نظر اکثریت اعضاء مجمع تشخیص مصلحت نظام، قانونگذاری کنند. مجمع یک تیر با دو یا سه نشان است. هم تشخیص مصلحتی نمایندگان را از مانع قانون اساسی رها می‌کند و هم از قیود شرعی و گاهی خود مستقلاً به مصلحت، قانونگذاری می‌کند.

به این ترتیب، حق قانونگذاری بی‌قید و شرطی به مجلس و مجمع تفویض شده است و این در حالی است که کشور حکومتی دینی با قانون اساسی معتبر دارد. حکومت در کشور ما، از نظر تصمیم‌گیری براساس مصلحت سنجی و نه مبتنی بر احکام دینی، یک نظام سکولار محسوب می‌شود زیرا قانوناً می‌تواند هر چه را مصلحت می‌بیند قانونی کند. عدم التزام به قوانین شرعی یعنی حکومت سکولار. در حکومت سکولار دولت و نمایندگان می‌توانند متدین و مذهبی باشند اما در تصمیم‌گیری اجتماعی با تشخیص عقلایی خود رأی می‌دهند و نه الزاماً مطابق با فتاوی فقهی. اما حکومت‌های سکولار متعهد به تبعیت از قانون اساسی هستند و در بن‌بست‌های جدی ناشی از سستی قانون اساسی، تغییر در قانون اساسی را به ملت پیشنهاد می‌کنند. در کشور ما نظام سیاسی نه تنها قانوناً مقید به رعایت قوانین مذهبی نیست، بلکه با رأی اکثریت اعضای حاضر در جلسه رسمی مجمع، قانون اساسی نیز نقض می‌شود. نمونه‌ی چنین نظامی را در سابقه‌ی تاریخی کشورمان باید یافت، با این تفاوت فاحش که در دوران گذشته شاه‌امر به مصلحت می‌نمود و اینک آمیزه‌ای از نمایندگان مردم و مسئولان کشوری چنین می‌کنند. ماهیت مصلحت‌اندیشی‌ها در این دوره نسبت به دوران قبل تفاوت فراوان یافت، اما عدم پایداری به میثاق‌های عمومی همچنان باقی است. در حال حاضر، در این کشور، هیچ راهی برای تأمین پایدار مصونیت جان و مال وجود ندارد. هیچ یک از مفاد قانون اساسی کشور و یا اصول بارز اسلامی که حقوق فردی را تأمین می‌کنند قابل اتکاء نیست زیرا در این سرزمین قانون‌گذاران قانوناً حق دارند که هر وقت مصلحت بدانند قانون اساسی و شرع مبین و قوانین قبلی را نقض کنند. جالب است که نمایندگان مجلس در

۱. جهت ملاحظه‌ی علل تشکیل مجمع به مقاله قانونگذاری و مصلحت - اثر سید حسین یوسفی در مجله

سوگندنامه‌ای که مطابق با اصل ۶۷ قانون اساسی می‌خوانند به دفاع از قانون اساسی قسم می‌خورند و نه تعهد به اصول آن. در چنین نظام قانونگذاری باید پرسید که کدام مقام و قوه و دستگاه رسمی کشور می‌تواند تعهد شرعی و وجدانی قول تأمین حقوق مردم را تقبل کند. چه کسی و یا چه نهادی چنین حقوق و اختیاری دارد تا اجرای آن را به مردم وعده دهد؟ هیچ قول و فرمان و قانونی در این کشور ضمانت قانونی ندارد و لذا احساس امنیت پایدار که جوهر رشد و توسعه‌ی درون‌زا است در این سرزمین کهنسال و تاریخی همچنان کیمیای نایاب مانده است.

در دوره‌ی اقتدار حکومت پهلوی، مجلس تحت نفوذ فرمان شاه بود اما در تمامی مواردی که شاه نظری و فرمانی ویژه نداشت دو مجلس شورا و سنا مقید به رعایت قانون اساسی کشور بودند. بدین لحاظ حقوق مدنی از نظر قانون سامان گرفت اما حقوق اساسی که به نظام سیاسی بر خورد می‌نمود معطل ماند. در دوره‌ی جدید رعایت قوانین شرعی به التزام به قانون اساسی انقلاب اضافه شد، اما جملگی در تمامی قوانین قابل نقض شده‌اند و بدین لحاظ نمی‌توان انتظار سامان‌یابی حقوقی داشت. مصوبات عجیب و غریب مجلس پنجم آن‌هم در روزهای آخر زندگی، مؤید این حقیقت تلخ است که سرنوشت حقوقی مردم و نهادهای مدنی به مزاج و فهم مجلس و مجمع متکی است.

اگر این تحلیل درست و منطقی باشد باید اثرات آن در شکل‌گیری سرمایه‌گذاری‌های کلان ملی و ماهیت سرمایه‌گذاری خارجی مشاهده شود. بخش خصوصی ملی از قبول مسئولیت‌های سنگین پیوسته‌گریزان بوده، به عملیات سوداگری، پخش سرمایه در فعالیت‌های گوناگون و سرمایه‌گذاری تولیدی زود بازده و پرتحرک روی می‌آورده است. سرمایه‌گذاری‌های کلان خصوصی از طرف دولتمردان و با اتکا به کمک‌ها و اعتبارات دولت شکل می‌گرفته و پیوسته با حفظ ترازهای منفی لحظه‌ی گریز را پیش‌بینی می‌کرده است. سرمایه‌گذاران خارجی هم متکی بر قدرت سیاسی دولت‌های خود پا پیش می‌گذاشتند و اگر در بدو ورود به صورت فردی سرمایه‌گذاری می‌کردند، به سرعت در می‌یافتند که باید سهم خود را به دولت خود بفروشتند و یا با او شریک شوند تا بتوانند با بهره‌گیری از قدرت سیاسی دولت خود، تأمین مصونیت کنند. از امتیاز داری گرفته تا قرارداد تالوت می‌توان همراهی قدرت سیاسی کشور سرمایه‌گذار را با سرمایه‌گذاران خارجی مشاهده نمود. این است علت بدبینی فرهنگی ما به سرمایه‌گذاران خارجی. ما با مفهوم سرمایه‌گذاری عادی خارجی آشنا

نشده‌ایم همانگونه که با کلان سرمایه گذار غیر دولتمرد نیز آشنا نیستیم. هر که پا پیش می‌گذارد باید جای پای خود را محکم کرده باشد یا با اتکا به قدرت حکومت و یا متکی بر قدرت کشور خارجی. در چنین بستر حقوقی، خصوصی سازی به معنای انتقال سرمایه‌های ملی به دولتمردان و نهادهای اقتصادی وابسته به آنهاست. دعوت از سرمایه‌گذاران خارجی نیز به معنای فراخوان قدرت‌های بیگانه به کشور است تا پایگاه‌های حضور مستقیم خود را مجدداً سامان دهند.

در عصر ما سرمایه و فناوری مورد نیاز ما جنبه‌ی بین‌المللی دارد و در بازاری رقابتی و عادی به وفور یافت می‌شود. جذب چنین سرمایه‌هایی الزاماً مغایر فرهنگ و استقلال کشور ما نیست، اما جامعه باید با دستگاه قضایی و فضای قانونی خود بتواند تأمین امنیت کند. در غیر این صورت سرمایه و دانش فنی را همراه با نفوذ سیاسی و قدرت نظامی به بهای سنگین می‌فروشند.

کلام واپسین

خلاصه‌ی گفتار آن که نیل به اهداف اقتصادی برنامه‌ی سوم مستلزم جلب و جذب بهینه‌ی نیروی انسانی کارآفرین و پس‌اندازهای ملی و خارجی است. نجات از بحران‌های عمیق اجتماعی سیاسی محتوم ایجاب می‌کند که با حداقل رشد مستمر اقتصادی ۶ درصد در سال اداره شویم و دولت محبوب ما با چنین وظیفه‌ی سنگینی روبرو است. امسال اولین سال اجرای برنامه‌ی سوم است و برای بقای استقلال و آرامش کشور باید به اهداف برنامه برسیم. نیل به اهداف برنامه با اندیشه‌ی سیاسی غیر متعهد به میثاق‌های عمومی محال و ناشدنی است. اگر شدنی بود باید تاکنون، کشور ما ایران، با منابع فیزیکی سرشار، سرمایه‌ی انسانی هوشمند و صبور، موقعیت استراتژیک استثنایی و فرهنگی غنی، از نظر رشد و توسعه‌ی اقتصادی جایگاه بهتری می‌داشت. نظام قانون‌گذاری مصلحتی، در طول تاریخ این ملت، عمل به مصلحت و نه قانون را به تمامی نهادهای اجتماعی و افراد قوی و ضعیف جامعه سرایت داده است. هر شخص حقیقی و حقوقی، در برابر هر قانون و ضابطه‌ی مغایر با منافع، راه‌گریز مصلحتی را می‌جوید و قانون‌گریز می‌شود.

تمدن به معنای پایبندی جمعی به قوانین و ضوابط حیات مدرن است و رشد و توسعه‌ی پایدار در جامعه‌ی متمدن تحقق‌پذیر و بدست آوردنی است. بهبود مستمر کیفیت زندگی نسل حال و نسل‌های آینده یک ملت مستلزم تعهد اخلاقی و پایبندی عمیق به قوانین و

اصولی است که آینده‌نگری و مصونیت جان و مال را تضمین می‌کند. این شرط اخلاقی لازمه‌ی تمدن‌سازی مستقل و ماندنی است. عدم پابندی نهادهای سیاسی کشور به قوانین اساسی و معتقدات عمومی بستر رشد و توسعه را از بنیان تخریب می‌کند. امنیت قانونی نیروی انسانی، سرمایه و مدیریت را به مخاطره‌ی عمیق می‌افکند و آینده‌نگری در عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی را ناممکن می‌کند. این ناامنی ساختاری، تمامی بخش‌های اقتصادی کشور، چه دولتی، چه خصوصی و حتی نهادهای نه دولتی و نه خصوصی اما وابسته به قدرت سیاسی را از مدیریت کارآ و تخصیص بهینه‌ی منابع محروم می‌سازد. در چنین فضایی، برنامه‌ی خصوصی سازی و مبارزه با انحصار، از یک طرف بر احساس ناامنی مدیریت دولتی و نهادها می‌افزاید و از طرف دیگر بخش خصوصی کارآفرین را نمی‌پرورد. احساس ناامنی تاریخی که شاه و ملت را می‌آزرد، در این محیط، دولتمردان اقتصادی را نیز نگران و گریزپای می‌کند. به بیان دیگر، در فضای سیاسی-اقتصادی موجود، جابجایی سرمایه و مدیریت از یک بخش به بخش دیگر و یا تغییر در نظام اداری کشور، الزاماً به تحول در کارآیی و افزایش بهره‌وری کار و مدیریت و سرمایه نمی‌انجامد. از این رو است که نمی‌توان راه حل معضلات اقتصادی کشور را از سیاست‌های اقتصادی متداول و برنامه‌های رایج خصوصی‌سازی و تعدیل انتظار داشت. اقتصاددانان پوزیتیو^۱ و تئوری‌های اقتصادی مدرن برای حل معضلات اقتصادی جامعه‌ای با شرایط سیاسی و فرهنگی مارا حل اقتصادی ندارند. بسترهای اجتماعی لازم برای رشد و توسعه‌ی اقتصادی، عموماً ماهیت غیر اقتصادی دارند. بدین لحاظ است که مطالعات جامعه‌شناختی در ریشه‌یابی نهادهای سیاسی-فرهنگی میراث دوران استبداد و گونه‌های جدید آن در اولویت نخست قرار دارند.

مجلس شورای اسلامی، سازمان برنامه و بودجه و دیگر سیاستگذاران اقتصادی کشور، در شرایط فعلی، بیش از نیاز به مهندسان و مدل‌سازان اقتصادی، به اندیشمندان علوم اجتماعی ایران‌شناس و شجاع محتاج‌اند. فراموش نمی‌کنیم که در قرن‌های هجده و نوزده کشورهای توسعه یافته‌ی فعلی از دانشمندان علوم اجتماعی هنجاری و فیلسوفان اجتماعی بهره می‌بردند و اخلاق و تاریخ و اقتصاد با هم بود. جداسازی علمی رشته‌های علوم اجتماعی و تخصصی شدن اقتصاد، نباید این رشته از علوم اجتماعی را در جایگاه نامناسب بنشانند و مهندسان اقتصادی جامعه را با توقع بیش از توان مواجه کند.

منابع

- تحولات شاخص‌های اقتصادی - اجتماعی کشور در دوره‌ی سازندگی (۱۳۶۸-۷۶) سازمان برنامه و بودجه تیرماه ۱۳۷۶.
- جزوه ساماندهی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران (۱) سازمان برنامه و بودجه - روند گذشته، جاری و آینده بازار کار ایران (۴۵-۱۳۸۳) - مستندات برنامه سوم - جلد ششم آذرماه ۱۳۷۸ سازمان برنامه و بودجه.
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۷۹).
- گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۷۷ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. بانک مرکزی.
- گزارش مرحله اول فعالیت‌های نظام برنامه ریزی، سازمان برنامه و بودجه، بهمن ۱۳۷۷.
- مجموعه مباحث و مقالات اولین همایش برنامه سوم توسعه کشور، جلد دوم، سازمان برنامه ۱۳۷۷.