

نقد و ارزیابی جهت‌گیریها و هدفهای کلی برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی*

نویسندگان: دکتر محمود ختائی

بهروز هادی زنوز

دکتر اکبر نفری

دانشگاه علامه طباطبائی

مقدمه

مقاله حاضر حاصل مطالعه آخرین روایت از جهت‌گیریها و هدفهای کلی برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی می‌باشد^۱ که در سمینار نقد و بررسی برنامه دوم ارائه شده است. این مقاله شامل هفت بخش است:

۱. محیط اجتماعی و سیاسی برنامه و تأثیر آن بر تحقق اهداف برنامه

* این مقاله اولین بار در مهر ۱۳۷۳ در سمینار نقد و بررسی برنامه دوم در دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه ارائه گردیده است. تحولات اقتصاد ایران در چند سال اخیر پیش‌بینیهای آن را تأیید می‌کنند. نویسندگان مقاله ترجیح داده‌اند که مقاله را بدون تغییر محتوای آن و فقط با انجام برخی اصلاحات ویرایشی در معرض قضاوت خوانندگان قرار دهند.

۱. سازمان برنامه و بودجه، برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی، خط مشی‌ها و اهداف کلان و بخشی، ۱۳۷۲.

۲. تمایز برنامه ریزی ارشادی و دستوری
۳. رشد تولید ناخالص داخلی و تغییر ترکیب آن
۴. تجارت خارجی
۵. دولت و سیاستهای مالی
۶. سیاستهای پولی و بانکی و بازار سرمایه
۷. افزایش سریع جمعیت و مسئله اشتغال

گفتنی است که در تهیه مقاله، صرفاً از اسناد و اطلاعات انتشار یافته استفاده شده است و به همین جهت، نویسندگان نمی‌توانند بر صحت و قطعیت تمامی مطالب ارائه شده اصرار ورزند، و هرگونه اظهار نظر دقیقتر را مستلزم دسترسی به اطلاعات تفصیلی می‌دانند.

به علاوه، نقد در لغت به معنای جدا کردن سره از ناسره و خوب از بد است. لذا، اگر در این مقاله بر نکات مثبت برنامه دوم کمتر اشاره شده، این بدان معنی نیست که نویسندگان مقاله نکات مثبت برنامه را نادیده گرفته‌اند، بلکه به این دلیل است که تنظیم کنندگان برنامه، در جهت اثبات دیدگاههای خود توضیحات لازم را ارائه داشته‌اند.

۱. محیط اجتماعی و سیاسی برنامه و تأثیر آن بر امکان تحقق اهداف برنامه

برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در محیط اجتماعی‌ای که اقشار مختلف با منافع متعارض در آن فعالیت دارند به مورد اجرا گذاشته خواهد شد: بازرگانان، صاحبان صنایع، مدیران بخش عمومی، کارگران، و کشاورزان، همگی، منافع و اهداف خاص خود را دنبال می‌کنند که لزوماً و همواره با وفاق جمعی قرین نیست. این گروهها نمایندگان خود را در مجلس، دولت، ارکان حاکمیت و تشکلهای صنفی دارند لذا، می‌توان گفت که هر قدر اهداف برنامه با آمال و منافع گروههایی که در حاکمیت نقش برتری دارند نزدیکتر باشد، به همان نسبت اجرای برنامه موفقیت آمیزتر خواهد بود. به عبارت دیگر، برنامه باید با عزم سیاسی همراه گردد. اگر تفاهم لازم در بینش و جهت‌گیریهای استراتژیک اقتصادی میان دولت که مجری برنامه خواهد

بود، و قوه قانونگذاری که تصویب برنامه و لوایح و قوانین لازم برای اجرای آن را برعهده دارد، و بانک مرکزی که علی‌الاصول باید مستقل از دولت بتواند به اعمال سیاستهای پولی و بانکی اقدام نماید وجود داشته باشد، بستر مناسبی برای اجرای موفقیت آمیز برنامه به وجود خواهد آمد. در غیر این صورت، اجرای برنامه با موانع متعددی روبه‌رو خواهد شد و مسیر واقعی سیاستها و اقدامات اجرایی به سویی متفاوت از جهت‌گیریهای تعیین شده برنامه‌گرایش خواهد یافت.

تجربه بسیاری از کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که تعدیل ساختاری، در عمل، می‌تواند به زیان کارمندان دولت و سایر مزد و حقوق‌بگیران عمل کند. تورم ناشی از کاهش ارزش ریال، کاهش و یا حذف سوبسیدهای گوناگون دولت به مصرف‌کنندگان، تغییر مقررات قانون کار به نفع گردانندگان واحدهای اقتصادی، کاهش کارکنان دولت، تأخیر زمانی در تعدیل دستمزدها که در پی تورم قیمتها ضرورت می‌یابد، تماماً، نارضایتی و اثرات منفی اجتماعی در برخواهد داشت. دولت باید در محدوده سیاستهای تعدیل اقتصادی حتی‌الامکان تلاش کند تا با گسترش نظام تأمین اجتماعی، تعدیل دستمزدها، پرداخت سوبسید مستقیم به طبقات آسیب پذیر، و اعمال سیاستهای مالیاتی مناسب از اثرات منفی تعدیل اقتصادی بکاهد.

در ارتباط با محیط بین‌المللی، اشاره به این نکته ضروری است که برقراری صلح کامل با عراق، حل مناقشات مرزی در خلیج فارس و تحکیم مناسبات سیاسی و اقتصادی با کشورهای پیشرفته صنعتی می‌تواند در اجرا و پیشبرد برنامه دوم نقش بسیار مثبتی ایفا کند زیرا، با انجام موارد فوق در هزینه‌های نظامی صرفه‌جویی خواهد شد، انتقال تکنولوژی و مدرن به کشور به نحو بهتر و مطلوبتری انجام خواهد گرفت، و سرمایه‌گذاری خارجی، و توسعه صادرات غیرنفتی تسهیل خواهد شد.

۲. تمایز برنامه‌ریزی ارشاد و دستوری

به رغم تأکید برنامه دوم فقط بر مدیریت اقتصاد در سطح کلان، سامان‌دهی بازارهای کالا، سرمایه و کار، خصوصی سازی بخشهای تولیدی و خدماتی، این برنامه به نحوی تنظیم شده که گویا برای یک اقتصاد دولتی، و توسط مقامات برنامه‌ریزی مرکزی، با ذکر جزئیات و اهداف کمی

طرح‌ریزی شده است. این برداشت از این جا ناشی می‌شود که سطح تولید ناخالص داخلی، به تفکیک زیربخشها، ترکیب تولید ناخالص داخلی، و پیش‌بینی صادرات غیرنفتی در افق زمانی برنامه دوم با دقت و جزئیات وسیعی تعیین شده‌اند حتی، در بخشهایی که دولت نمی‌تواند بر آنها نظارت کامل داشته باشد، اهداف کمی، با ذکر جزئیات مشخص شده است، به عنوان مثال، می‌توان به پیش‌بینی عملکرد محصولات زراعی، باغی، و دام و طیور، به تفکیک سالهای برنامه در بخش کشاورزی اشاره کرد.

طرفداران آزادسازی اقتصادی با اتکاء به نقش مکانیسم بازار، ماهیتاً، نقش برنامه‌ریزی در توسعه اقتصادی را کم رنگ می‌بینند. حتی، اگر وجود تعارض بنیادی در طرز تفکر مقامات برنامه‌ریزی اقتصادی را نادیده بگیریم؛ واقع‌بینی ایجاب می‌کند که میان اجرای دستوری برنامه که مربوط به عرصه‌های نظارت و تصدی بخش خصوصی است، تمایز قابل شوم در غیر این صورت، برنامه شکل سندی را پیدا خواهد کرد که تحقق آن بیشتر به تصادف بستگی خواهد داشت.

اساساً، تحقق اجزاء دستوری برنامه در کشور ما، یا در هر کشور دیگری، منوط به انجام هزینه‌های مصرفی دولت و سرمایه‌گذاریهای عمرانی است. طبق سناریوی دوم برنامه، در طول سالهای برنامه ۵۳/۴ درصد از درآمدهای دولت از محل عایدات نفت تأمین خواهد شد^۱ ولی، پیش‌بینی قیمت این ماده خام، و در نتیجه درآمد دولت، برای یک دوره زمانی ۵ ساله با تخمین بسیار همراه است. با توجه به اینکه چند شرکت عمده نفتی آمریکایی و اروپایی بر بخش عظیمی از تولید و بازار نفت در جهان، و در نتیجه بر قیمت جهانی نفت، کنترل دارند^۲، مشکل پیش‌بینی درآمد حاصل از نفت آشکارتر شده و لذا، نمی‌توان از تحقق جزء دستوری برنامه نیز با اطمینان سخن گفت.

تا جایی که به جزء ارشادی برنامه مربوط است، باید گفت بخش خصوصی در کشاورزی، صنعت، معدن، ساختمان، حمل و نقل، مستغلات و خدمات فعالیت دارد اما، حجم سرمایه‌گذاری

۱. سازمان برنامه و بودجه، "جهت‌گیریها و هدفهای کلی برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران"، صفحه ۲۷، سناریوی دوم، جدول شماره (۵)، صفحه ۲۷.
 ۲. همان مأخذ، صفحات ۲۱-۲۰.

بخش خصوصی در این امور متأثر از عواملی نظیر ثبات سیاسی، چارچوب حقوقی مناسب برای مالکیت، مقررات قانون کار، سیاستهای ارزی و بازرگانی خارجی دولت، نحوه مدیریت اقتصاد کلان کشور، شرایط اعطای تسهیلات بانکی و حجم منابع مالی تخصیص یافته برای این منظور، چگونگی دسترسی به نیروی انسانی متخصص، فراهم بودن یا نبودن امکانات زیربنایی و نحوه قیمت‌گذاری کالاها و خدمات است. اما، تعیین برآیند این تعداد عوامل به صورت پیش بینی ارقام مشخص، برای سرمایه گذاری بخش خصوصی در زیربخشهای مختلف اقتصاد، کاری بسیار مشکل است.

۳. رشد تولید ناخالص داخلی و تغییر ترکیب آن

منشأ تولید ناخالص داخلی کشور در پایان برنامه دوم، در مقایسه با سال ۱۳۷۰، به شرح جدول ذیل تغییر خواهد کرد.^۱

جدول ۱. تحول سهم فعالیتهای اقتصادی در تولید ناخالص داخلی در سالهای ۱۳۷۰ و ۱۳۷۷ (قیمتهای ثابت ۱۳۶۱ و درصد)

ترکیب تولید	۱۳۷۰	۱۳۷۷
	سناریو ۱	سناریو ۲
کشاورزی	۲۶/۶	۲۴/۵
نفت	۲۱/۲	۱۸/۴
صنایع و معادن	۲۴/۲	۲۳/۶
خدمات	۲۸	۳۳/۵
	۱۰۰	۱۰۰

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، جهت‌گیریها و هدفهای کلی برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۲، جدول (۲)، صفحات ۲۱-۲۰

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در طول برنامه دوم سهم بخشهای کشاورزی و نفت در تولید ناخالص داخلی، به ترتیب، از ۲۶/۶٪ و ۲۱/۲٪ در سال ۱۳۷۰ به ۲۴/۴٪ و ۱۸/۳٪ در سال ۱۳۷۷ کاهش خواهد یافت. در مقابل، سهم بخش خدمات در تولید ناخالص داخلی از ۲۸٪ در سال ۱۳۷۰ به ۳۳/۲٪ در سال ۱۳۷۷ افزایش پیدا خواهد کرد. شایان توجه است که سهم صنایع و معادن در طول سالهای فوق‌الذکر تقریباً ثابت خواهد ماند.^۱ این در حالی است که تجربه کشورهای جدیداً صنعتی شده نشان می‌دهد که رشد و توسعه، تقریباً، هرکشوری بستگی به گسترش بخش صنعت و صادرات کالاهای صنعتی آن کشور دارد. در واقع، به رغم تأکید فراوان بر اهمیت رشد بخش صنعت در تحلیلهای سیاست‌گذاران، در برنامه دوم، عملاً، کم توجهی به این بخش همچنان ادامه خواهد یافت.

مطابق با سناریوی دوم، در سال ۱۳۷۷ تولید ناخالص داخلی سرانه به قیمتهای ثابت سال ۱۳۶۱ به ۲۶۲۰۰۰ ریال افزایش خواهد یافت.^۲ براساس گزارشهای سالیانه بانک مرکزی و تعدیلات ساده قیمتی سال ۱۳۵۶ به قیمتهای ثابت سال ۱۳۶۱، ۴۲۱۰۰۰ ریال بوده است. البته، بخش عمده کاهش تولید سرانه ناشی از ۸ سال جنگ تحمیلی، کاهش نسبی قیمتهای نفت و افزایش سریع جمعیت است. اگر تولید ناخالص داخلی سرانه فوق‌تر را به قیمتهای سال ۱۳۷۲ (براساس شاخص ۶۶۸/۸ برای ۱۳۷۲) محاسبه کنیم^۳، تولید ناخالص داخلی سرانه به قیمتهای ۱۳۷۲ بالغ بر ۱۷۵۲۰۰۰ خواهد بود. اگر نرخ برابری دلار با ریال را در ۱۳۷۲ حدود ۲۰۰۰ ریال فرض کنیم، تولید ناخالص داخلی سرانه در ۱۳۷۷ به قیمتهای ۱۳۷۲ برحسب دلار فقط ۸۷۶ دلار خواهند بود که در مقایسه با درآمد سرانه بسیاری از کشورهای در حال توسعه در سطح پایینی قرار دارد. چنین سطح پایینی از درآمد سرانه امکان پس‌انداز و تشکیل سرمایه در مقیاس گسترده را مشکل می‌سازد.

علاوه بر این، توجه به این نکته نیز ضروری است که به دنبال افزایش چشمگیر قیمتهای نفت، در سالهای قبل از انقلاب و متعاقب آن، افزایش درآمدها و بالا رفتن ظرفیت وارداتی کشور،

۱. همان مأخذ، صفحات ۲۱-۲۰.

۲. همان مأخذ، صفحه ۱۵.

۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۷۲، ۱۳۷۴.

الگوی مصرف جدیدی شکل گرفت. به رغم هشت سال جنگ و کاهش درآمد سرانه، افشار جامعه هنوز آن الگوی مصرف را کم و بیش حفظ کرده‌اند که به نوبه خود، مانع از پس انداز و تشکیل سرمایه کافی می‌شود. بی‌تردید، ناکافی بودن پس انداز ملی و تشکیل سرمایه تحقق نرخهای رشد برنامه را دشوار می‌سازد.

ترکیب تولید ناخالص داخلی در برنامه دوم به شرح جدول ۲ خواهد بود.

جدول ۲. تحول ترکیب تولید ناخالص داخلی ایران، ۷۷-۱۳۷۰

(درصد)

۱۳۷۷	۱۳۷۰		ترکیب تولید
سناریو ۲	سناریو ۱		
۶۹/۲	۶۹/۶	۶۹/۲	مصرف خصوصی
۱۰/۷	۱۰/۹	۱۲	مصرف دولتی
			سرمایه گذاری خصوصی
۲۰/۱	۱۹/۵	۱۸/۸	سرمایه گذاری دولتی
۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	

مأخذ: جهت‌گیریها و هدفهای کلی برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۲، صفحات ۲۳-۲۷.

طبق ارقام این جدول، سرمایه‌گذاری ناخالص داخلی به تولید ناخالص داخلی از ۱۸/۸ درصد در سال ۱۳۷۰ به ۱۹/۵ درصد در سناریوی اول و به ۲۰/۱ درصد در سناریوی دوم افزایش خواهد یافت^۱. تحقق سرمایه‌گذاری ناخالص پیش‌بینی شده منوط به این است که در طول برنامه دوم میانگین رشد سالانه مصرف ۵/۴ درصد و سرمایه‌گذاری ناخالص داخلی ۱۱ درصد باشد. با توجه به توضیحات فوق و عملکرد برنامه اول که نرخ رشد مصرف را بیش از دو برابر نرخ رشد تولید

۱. مستخرج از جداول منضم به جهت‌گیریها و هدفهای کلی برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

ناخالص داخلی نشان می‌دهد، دستیابی به نرخهای رشد پیش بینی شده، عملاً، غیرممکن به نظر می‌رسد^۱ زیرا، طبق سناریوی دوم سایر اجزای هزینه کل یعنی، صادرات از رشد ۲/۴ درصد برخوردار بوده و کاهش نرخ رشد هزینه‌های مصرف دولت عملی نمی‌باشد.

اگر تراز بازرگانی خارجی را در طول برنامه دوم منفی در نظر بگیریم، شاید بتوان گفت که نرخهای رشد پیش بینی شده اجزای هزینه کل - یعنی مصرف، سرمایه‌گذاری، مخارج دولت و صادرات با کمک واردات و منابع مالی حاصل از ورود سرمایه تحقق خواهد یافت؛ ولی تراز بازرگانی خارجی در سالهای برنامه دوم مثبت در نظر گرفته شده است لذا، به جهت مبانی حسابداری ملی انتخاب اهداف فوق در زمینه ترکیب تولید ناخالص داخلی ناسازگار و به جهت تحقق غیرعملی خواهد بود.

شاید، تنها با پیشرفت فنی و افزایش بهره‌وری بتوان به نرخهای رشد پیش بینی شده دست یافت ولی، تغییر ساختار فنی تولید، مستلزم زمانی طولانی و سرمایه نسبتاً بالایی است. همچنین، افزایش بهره‌وری نیاز به سرمایه‌گذاری وسیع در آموزش دارد.

۴. تجارت خارجی

میزان واردات کشور در طول برنامه دوم براساس سناریوی اول و دوم، به ترتیب ۸۸/۳ و ۹۳/۴ میلیارد دلار پیش بینی شده است^۲. این حجم واردات بسیار کمتر از واردات کشور در سالهای برنامه اول می‌باشد. اگر افزایش قیمتهای کالاهای وارداتی را نیز در نظر بگیریم، کاهش واقعی واردات به مراتب بیش از کاهش اسمی آن خواهد بود. از طرف دیگر، در برنامه دوم پیش بینی شده که تولید ناخالص داخلی براساس سناریوی اول و دوم، به ترتیب، ۳۰ درصد و ۳۳/۱ درصد افزایش خواهد یافت^۳ همچنین، برآورده شده که نسبت واردات به تولید ناخالص داخلی از ۲۱ درصد در سال ۱۳۷۰ به ۱۲ درصد در سال ۱۳۷۷ کاهش خواهد یافت^۴ ولی، می‌دانیم که پیش

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش اقتصادی و ترازنامه سال ۱۳۷۳، ۱۳۷۴.

۲. سازمان برنامه و بودجه، همان مأخذ، جدول (۷) صفحات ۳۱-۳۰.

۳. همان مأخذ، جدول شماره (۳)، صفحات ۲۳-۲۴.

۴. همان مأخذ، جدول شماره (۸)، صفحات ۳۳-۳۴.

شرط رشد بالای اقتصادی سرمایه‌گذاری وسیع در صنایع مختلف به ویژه، در صنایع تولیدکننده ابزار تولید است که در حالت کشورهای در حال توسعه - از جمله کشور خودمان - بخش عظیمی از آن باید از طریق واردات تأمین شود. تجربه کره جنوبی و کشورهای نظیر آن نشان می‌دهد که واردات کالاهای سرمایه‌ای و نیمه ساخته توسط این کشورها در سالهای رشد بالا و توسعه اقتصادیشان فوق‌العاده افزایش یافته است. به عنوان مثال، تراز تجاری کره جنوبی در تمام سالهای ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۵ کسری نشان می‌دهد^۱، حال این سؤال مطرح می‌شود که چگونه می‌توانیم همزمان با کاهش واردات، سرمایه‌گذاری لازم را انجام دهیم و از رشد بالای اقتصادی برخوردار باشیم؟ در مورد صادرات، براساس دو سناریوی اول و دوم برنامه، صادرات غیرنفتی کشور، به ترتیب ۲۳ و ۲۳/۸ میلیارد دلار پیش‌بینی شده است^۲. هرچند این ارقام حدود دو برابر صادرات غیرنفتی تحقق یافته در برنامه اول است و دستیابی به آن آسان نیست ولی، در مقایسه با صادرات برخی از کشورها - از جمله کره جنوبی - رقمی بسیار نازل است. شایان توجه است که در سال ۱۹۶۰ صادرات غیرنفتی ایران و کره جنوبی، تقریباً، برابر و هر یک معادل ۳۳۰ میلیون دلار بود؛ در حالی که بین سالهای ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۳ صادرات کره جنوبی به بیش از ۹۰ میلیارد دلار افزایش یافته است^۳. میانگین سالانه صادرات غیرنفتی پیش‌بینی شده ما در برنامه دوم از ۵ درصد صادرات کره جنوبی تجاوز نمی‌کند. بی‌تردید، کره جنوبی و کشورهای نظیر آن سیاستهای معینی را برای تشویق و گسترش تولیدات صنعتی و صدور آنها به بازارهای جهانی اعمال کرده‌اند. با توجه به این مهم که تنها راه برون رفت کشور از تنگنای اقتصادی و تأمین ارز مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری لازم افزایش تولیدات صنعتی و عرضه آن در بازارهای بین‌المللی می‌باشد، ضروری است که از تجربیات کشورهای جدیداً صنعتی شده بهره‌گیریم، و براساس آن شرایط لازم را برای گسترش تولید کالاهای صنعتی و صدور کالاهای غیرنفتی به ویژه، کالاهای صنعتی خود فراهم آوریم.

در مورد صادرات نفتی، طبق سناریوی ۲، درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت ۱۳۷۲

1. Byung-Nak Song, *The Rise of the Korean Economy*, Oxford University Press, 1990, Table 51. pp.60-61

۲. سازمان برنامه و بودجه، همان مأخذ، جدول (۷)، صفحات ۳۱-۳۰.

3. Ibid, Table 51, pp.60-61

تنها ۱۳/۷ میلیارد دلار - حدوداً ۳۵ درصد کمتر از درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت در سال ۱۳۵۶ - برآورد شده است. با توجه به افزایش قیمت کالاهای وارداتی از کشورهای پیشرفته صنعتی^۱ و کاهش ارزش دلار در مقابل پولهای کشورهای طرف مبادله اصلی ایران^۲ می‌توان این نتیجه را گرفت که ۲۱ میلیارد دلار درآمد نفتی در سال ۱۳۵۶، احتمالاً، معادل ۶۰ میلیارد دلار سال ۱۳۷۲ است. بدیهی است که ۱۳/۷ میلیارد دلار درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت در سال ۱۳۷۳، طبق سناریوی ۲، نمی‌تواند جوابگوی همه نیازهای ارزی کشور باشد. افزایش سریع جمعیت در این فاصله زمانی، لزوم سرمایه‌گذاریها، بازسازیهای ویرانه‌های ناشی از جنگ، و بازپرداخت دیون خارجی مؤید این نکته است و انتظار می‌رود که تنگناهای ارزی بازدارنده تحقق اهداف برنامه باشد.

چه باید کرد؟ راه حل مسئله در کوتاه مدت قبول واقعیتها از طرف مردم و مسئولان برنامه‌ریزی، و اعمال سیاستهای اقتصادی بر مبنای محدودیتهای ارزی کشور؛ و در بلندمدت افزایش صادرات غیرنفتی است که راهی دشوار ولی، ظاهراً تنها راه است. بدیهی است که دستیابی به این هدف سیاستها و پیش شرطهای خاصی را می‌طلبد که باید تدوین و اعمال گردد.

۵. دولت و سیاستهای مالی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

خط مشی‌های درآمدی، هزینه‌ای و عمومی پیشنهادی برنامه در چارچوب سیاست تثبیت اقتصادی تدوین شده و منطقی به نظر می‌رسد مع هذا، در این ارتباط ذکر چند نکته ضروری است:

۱. در برنامه دوم "کاهش ابعاد دولت" مورد توجه قرار گرفته است.

ظاهراً، این مهم از طریق "حذف دستگاههای موازی"، "حذف بوروکراسی پیچیده اداری"، "انتقال

1. Jeffrey D. Sachs and Felipe Larrain, *Macroeconomics in The Global Economy*, New York: Harvester Wheatsheaf, 1993. Table 11.1, p 329, and David Heathfield and Mark Russell, *Modern Economics* (Second edition), New York: Harvester Wheatsheaf, 1992, p.223.

2. Rudiger Dornbusch and Stanley Fisher, *Macroeconomics* (Fifth Edition), New York: McGraw-Hill Publishing Company, 1990. Table 6.2, p.183.

قسمتی از فعالیتهای بخش دولتی در زمینه‌های خدمات اجتماعی به بخش غیردولتی^۱، کاهش بودجه جاری بخشهای مربوط به فصول امور اقتصادی از طریق کاهش فعالیتهای اعمال تصدی دولت^۲ و ادامه و تسریع واگذاری شرکتهای دولتی به بخش غیردولتی^۳ صورت خواهد گرفت. بی تردید، انجام این کار با توجه به عدم کارایی بسیاری از دستگاههای دولتی و تورم نیروی کار در آنها و شیوع فساد اداری و مالی امری است ضروری، اما اصلاح نظام اداری کاری است زمان‌بر و کاهش پرسنل دولت در مقیاس گسترده می‌تواند به تشنهای اجتماعی و سیاسی بیانجامد. جالب توجه است که براساس آمار موجود این برداشت را می‌توان داشت که در طول سالهای برنامه دوم "ابعاد دولت" چندان کوچک هم نخواهد شد. به عنوان مثال در ۱۳۷۰ نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی ۱۷/۳ درصد بود. این رقم در ۱۳۷۲ به ۲۶ درصد افزایش پیدا کرد. البته، تلاش بر این است که تا ۱۳۷۷ نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی به ۲۲/۲۵ درصد کاهش یابد.^۱ مطابق با سناریوی اول و دوم، میانگین رشد سالانه کل هزینه‌های دولت به قیمت جاری به ترتیب، ۲۲/۷ و ۲۳ درصد خواهد بود.^۲ با توجه به اینکه در طول برنامه دوم نرخ تورم سالانه تنها ۱۲/۴ درصد و طبق سناریوی اول و دوم نرخ رشد سالانه تولید ناخالص داخلی به ترتیب، ۵/۳۹ درصد و ۵/۸۹ درصد پیش بینی شده است.^۳ می‌توان نتیجه گرفت که کل هزینه‌های دولت به قیمت ثابت، نسبت به تولید ناخالص داخلی، افزایش خواهد یافت. البته، نرخ رشد سالانه مصرف دولتی به قیمتهای ثابت ۱۳۶۱ در طول برنامه کمتر از رشد تولید ناخالص داخلی، و برابر دو سناریوی اول و دوم به ترتیب، ۳/۸ و ۳/۸۵ درصد پیش بینی شده است که تحقق آن گام مثبتی در شرایط اقتصادی کشور خواهد بود.^۴

۲- در صفحه ۴، "جهت‌گیریها و هدفهای کلی برنامه دوم ... آمده است:

۱. سازمان برنامه و بودجه، همان مأخذ، جدول شماره (۸)، صفحات ۳۳-۳۲.
۲. همان مأخذ، جدول شماره (۵)، صفحات ۲۷-۲۶.
۳. همان مأخذ، جدول شماره (۲)، صفحه ۱۷، صفحات ۲۳-۲۲.
۴. همان مأخذ، جدول شماره (۲)، صفحات ۲۳-۲۲.

بودجه عمومی دولت در طول برنامه متعادل فرض شده است^۱ بنابراین، استقراض دولت از بانک مرکزی در حد صفر باقی خواهد ماند.

اما، در جداول (۶) و (۷) همین مأخذ در محاسبه پایه پولی، نقدینگی و نرخ تورم، خالص بدهی دولت به بانک مرکزی افزایش نشان می‌دهد - از ۱۴۷۵۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۳ به ۱۷۷۸۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۷ (رشدی معادل ۳/۸ درصد در سال) افزایش خواهد یافت. اضافه بر این تناقض، نکته درخور توجه این است که خالص بدهی شرکتهای دولتی به بانک مرکزی از ۳۶۵۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۳ به ۹۱۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۷ (با رشدی برابر ۲۰ درصد در سال) افزایش پیدا خواهد کرد. در واقع، کسری بودجه کل کشور به مراتب بیش از کسری بودجه عمومی خواهد بود. اهمیت این نکته زمانی روشنتر می‌شود که بدانیم دولت در برنامه اول به طور عمودی، و با توسل به فروش دلارهای نفتی به قیمتهای بازار آزاد کسری بودجه خود را جبران کرد، و در سال ۱۳۷۲ حجم پرداختهای بودجه کل را از ۱/۸۹۰۲ میلیارد ریال به ۴/۵۴۲۳۵ میلیارد ریال (یعنی، افزایشی معادل ۸۷/۷ درصد) رساند^۲.

۳ - در صفحه ۱۶، سند 'جهت‌گیریها و هدفهای کلی برنامه دوم ...' می‌خوانیم:

'رشد درآمدهای مالیاتی در هر دو حالت (سناریو) معادل ۳/۲۹ درصد در سال، نسبت به برآورد عملکرد ۱۳۷۲^۳ خواهد بود'. اما در جدول شماره ۵ این رقم ۸/۲۴ درصد ذکر شده است. همچنین، آمار مندرج در این جدول نشان می‌دهند که نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی از ۵/۹۱ درصد در سال ۱۳۷۰ به ۸/۱۹ درصد در سال ۱۳۷۷ افزایش خواهد یافت؛ و نسبت مالیاتها به هزینه‌های جاری بودجه عمومی دولت از ۷/۴۹ درصد در سال ۱۳۷۰ به ۵/۵۶ درصد در سال ۱۳۷۷ افزایش پیدا خواهد کرد. این ارقام بیانگر این واقعیت است که در پایان برنامه دوم، هنوز، ۴۳/۵ درصد هزینه‌های جاری بودجه عمومی از محل منابعی غیر از درآمدهای مالیاتی تأمین

۱. سازمان برنامه و بودجه: جهت‌گیریها و هدفهای کلی برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، بی‌تا، ص ۴.
۲. سازمان برنامه و بودجه، معاونت امور اقتصادی، آشنایی با کلیات قانون بودجه سال ۱۳۷۲ کل کشور، جدول شماره (۳)، صفحه ۲۷.
۳. سازمان برنامه و بودجه؛ همانجا ص ۱۶.

خواهد شد، و این در شرایطی است که قرار است درآمدهای مالیاتی در سال ۱۳۷۷ سه برابر درآمدهای مالیاتی سال ۱۳۷۲ باشد که تحقق آن دشوار به نظر می‌رسد.

۴- اشاره به این نکته ضروری است که استقراض دولت، فی‌نفسه، بد نیست.

مثبت یا منفی بودن اثر استقراض را نحوه هزینه کردن آن تعیین می‌کند. تجربه کشورهای اروپای غربی که در جنگ جهانی دوم متحمل خسارات سنگینی شدند نشان می‌دهد که این کشورها جهت بازسازی اقتصاد خود وامهای قابل ملاحظه‌ای دریافت کردند، و آن استقراض لطمه‌ای به روند بازسازی و رشد اقتصادی آنها وارد نساخت.

۵- بخش مهمی از بودجه عمومی دولت از طریق درآمدهای حاصل از صادرات نفت تأمین می‌شود. تجربه گذشته نشان می‌دهد که دولت همیشه افزایش درآمدهای خود را صرف گسترش حجم بودجه عمومی (جاری و عمرانی)، نه بازپرداخت دیون خود به بانک مرکزی، کرده است. به عبارت دیگر، درآمدهای نفتی همواره در بودجه کشور انعکاس یافته و مستقل از توازن جذب اقتصاد هزینه شده است که نمی‌تواند ضرورتاً با مقتضیات سیاستهای مالی سازگار باشد.

۶. سیاستهای پولی و بانکی و بازار سرمایه

در برنامه دوم اصلاحاتی در بازار پول و سرمایه پیش بینی شده است که در ضرورت انجام این مهم تردیدی نیست، از جمله:

الف - اعطای تسهیلات بانکی به متقاضیان صرفاً براساس ضوابط اقتصادی و توجیحات فنی و مالی، بدون تبعیض میان مؤسسات و شرکتهای دولتی و غیردولتی.

ب - بازنگری در قوانین و مقررات و ضوابط ناظر بر فعالیت مؤسسات مالی در بازارهای پولی و سرمایه، به منظور هماهنگی با شرایط جدید ناشی از تحولات داخلی و بین‌المللی.

ج - جلب مشارکت هر چه بیشتر بخشهای خصوصی و تعاونی در ارائه خدمات بانکی.

د - استفاده از ابزارهای مالی نوین از قبیل، گواهی سپرده، اوراق سرمایه‌گذاری و اوراق قرضه

در بازار سرمایه.

ه - توسعه و تقویت بازار اوراق بهادار.

و - ایجاد فضای مناسب و امن برای سرمایه‌گذاری مالی عامه مردم. تحت عنوان اهداف کمی برنامه دوم، وضعیت پایه پولی، نقدینگی، و تورم در سالهای ۷۷-۱۳۷۲ پیش‌بینی شده است.^۱ در این ارتباط چند نکته در خور توجه است:

الف - از ثابت بودن پایه پولی و حجم نقدینگی در دو سناریوی مختلف برنامه دوم این نتیجه‌گیری را می‌توان داشت که بخش پولی الگوی برنامه از سایر فعالیتهای اقتصادی منفک شده است. بدیهی است که تفکیک بخش پولی از دیگر فعالیتهای اقتصادی خلاف واقعیات دنیای واقعی است زیرا، سیاستهای پولی و مالی را نمی‌توان مستقل از حجم فعالیتهای اقتصادی اتخاذ کرد به علاوه، این تفکیک برخلاف این ادعاست که در برنامه دوم از ابزارهای پولی و مالی جهت تنظیم امور اقتصادی استفاده خواهد شد.

ب - ظاهراً، برنامه‌ریزان خود اعتقاد چندانی به اهداف کمی تعیین شده در مورد حجم نقدینگی و نرخ تورم ندارند زیرا، در سند "جهت‌گیریها و هدفهای کلی برنامه دوم توسعه ... آموخته است: "تحقق حدود ۱۲/۴ درصد متوسط رشد سطح قیمتها طی دوره، منوط به تحقق هدف مربوط به رشد نقدینگی است. از آنجا که سطح عمومی قیمتها در کشور به نحو قابل ملاحظه‌ای تحت تأثیر نرخ رشد حجم نقدینگی قرار دارد، افزایش نقدینگی بیش از هدف تعیین شده، به طور قطع، سطح تورمی بیش از نرخ ارائه شده در جدول (۶) را دربر خواهد داشت."^۲

ج - براساس ارقام مندرج در جدول (۶) نوشته مورد بحث، در هر دو سناریو میانگین رشد سالانه خالص بدهیهای شرکتهای دولتی به بانک مرکزی ۲۰ درصد خواهد بود. این افزایش تأکید بر کسری بودجه دولت در طول برنامه می‌باشد. به عبارت دیگر، اقتصاد کشور مجدداً متأثر از افزایش حجم پول بیرونی خواهد بود که به دلیل اثر ثروتی بر سطح قیمتها اثر افزایشی بیشتر خواهد

۱. همان مأخذ، جدول شماره (۶)، صفحات ۲۹-۲۸.

۲. سازمان برنامه و بودجه: جهت‌گیریها و هدفهای کلی برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۲ ص ۱۷.

داشت.

د - علی‌الاصول، یک برنامه‌ریز با تجربه باید این آگاهی را داشته باشد که آینده براساس آمال و آرزوهای او شکل نمی‌گیرد: صرف اعلام اهداف معین برنامه، تحقق آن اهداف تضمین نمی‌شود. معمولاً، براساس رویدادهای گذشته انتظاراتی برای آینده شکل می‌گیرد. به احتمال زیاد، روند نیازها و محدودیتهای مالی خارجی کشور در گذشته نرخ رشد نقدینگی بالاتری را طلب می‌کند، و برنامه‌ریز باید این رشد مورد نیاز را در برنامه بگنجانند. به علاوه، شکل‌گیری تورم انتظاری براساس نرخهای واقعی تورم در گذشته (که میانگین آن در سالهای اخیر بیش از ۲۰ درصد بوده است) بدون تغییر سایر شرایط، یک رشد نقدینگی اسمی، حداقل، معادل همین نرخ تورم را طلب می‌کند.

ه - در کشورهای پیشرفته صنعتی فروش اوراق قرضه و اوراق سرمایه‌گذاری بسیار متداول است ولی، فروش این نوع اوراق نیاز به دو پیش شرط دارد: ۱) اعتماد مردم به سیستم بانکی و دولت؛ و ۲) مثبت بودن نرخ واقعی بهره‌ای که به خریداران اوراق قرضه پرداخت می‌شود. اگر فرض کنیم که در ارتباط با پیش شرط اول مشکلی نیست، استفاده از ابزار اوراق قرضه زمانی می‌تواند به صورت گسترده متداول گردد که نرخ بهره دریافتی، حداقل، برابر نرخ تورم جاری باشد. در غیر این صورت، مردم تمایلی به خرید اوراق قرضه نخواهند داشت. از طرف دیگر، پرداخت یک چنین نرخ بهره‌ای توسط دولت، نرخهای عمومی بهره را افزایش خواهد داد که آثار منفی بر سطح سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی دارد. شاید راه فرار از این دایره بسته، کاهش نرخ تورم و منطقی کردن همزمان نرخهای بهره باشد که راهی دشوار ولی، اجتناب‌ناپذیر است. در مورد اوراق قرضه توجه به این نکته نیز ضرورت دارد که این اوراق به هر حال در تعریف گسترده پول منظور گردیده و به جهت افزایش سطح قیمت (تا اندازه‌ای مانند انتشار پول) آثار منفی به دنبال خواهد داشت و نمی‌تواند جانشین راه حل درازمدت تعادل بودجه باشد.

و - سیاست سهمیه بندی اعتبارات بانکی و دخالت مستقیم مقامات پولی در تخصیص منابع مالی بین بخشهای اقتصادی مناسب نیست و می‌تواند بر تخصیص بهینه منابع کمیاب مالی اثر منفی داشته باشد. برای رهاسازی این سیاست و توسل به ابزارهای غیرمستقیم کنترل اعتبارات، باید

نرخهای بهره سپرده‌ها و اعتبارات بانکی براساس عرضه و تقاضا تعیین شود تا به نرخ تعادلی نزدیک گردد اما، تا زمانی که اقتصاد کشور با تورم دو رقمی مواجه است دستیابی به این هدف دشوار خواهد بود.

ز - سخن آخر - ولی، نه کم اهمیت در این زمینه - استقلال بانک مرکزی است. بانک در گذشته از استقلال کافی بهره‌مند نبوده، و بیشتر به عنوان تأمین‌کننده منابع مالی بخش عمومی و حسابدار دولت ایفای نقش نموده است. نقش حفظ ارزش پول و اعمال آگاهانه سیاستهای پولی در گرو استقلال بانک مرکزی، به صورت قانونی و عملی، و فراهم نمودن زمینه‌های اجرایی برای استفاده از ابزار شناخته شده سیاستهای پولی است.

۷- افزایش سریع جمعیت و مسئله اشتغال

در سالهای ۷۷-۱۳۷۲، میانگین نرخ رشد جمعیت کشور حدود ۲/۵ درصد پیش بینی شده که در مقایسه با دوره ۷۲-۱۳۶۵ (۳/۲ درصد) کاهش نشان می‌دهد.^۱ در برنامه دوم کنترل و کاهش باروری و تنظیم خانواده جزو خط مشی‌های جمعیتی دولت قرار گرفته است. اتخاذ این سیاست، با توجه به آثار مخرب رشد سریع جمعیت بر منابع طبیعی و نیز، کاهش درآمد سرانه، گسترش فقر، و بیکاری ضرورت مبرم دارد. در صورت تحقق اهداف برنامه در این زمینه، انتظار می‌رود ساختار سنی جمعیت بهبود یابد و از جوانی جمعیت کاسته شود. در این صورت، سهم جمعیت کمتر از ۱۵ سال در کل جمعیت از ۴۴/۱ درصد در سال ۱۳۷۰ به ۳۹/۳ درصد در سال ۱۳۷۷ کاهش خواهد یافت.^۲ در برنامه دوم سناریوی اول ایجاد ۲۱۸۱/۳۸ هزار شغل جدید پیش بینی شده است.^۳ اگر این تعداد شغل جدید ایجاد شود، نسبت جمعیت شاغل به کل جمعیت از ۲۲/۹ درصد در سال ۱۳۷۰ به ۲۳/۷ درصد در سال ۱۳۷۷ افزایش پیدا خواهد کرد. این بهبود اندک در میزان مشارکت جمعیت در اشتغال، به هیچ وجه، نمی‌تواند جوابگوی نیازهای کشور به ایجاد فرصتهای اشتغال باشد. یادآوری این نکته ضروری است که این نسبت در کشورهای پیشرفته صنعتی بین ۴۵ تا ۵۰

۱. همان مأخذ، جدول شماره (۹)، صفحه ۳۴.

۲. همان مأخذ، جدول شماره (۹)، صفحه ۳۴.

۳. همان مأخذ، جدول شماره (۱۰)، صفحه ۳۵.

درصد است و در ایران با توجه به ساختار سنی جمعیت در سال ۱۳۷۷ قابل افزایش به ۳۸ درصد است.^۱ این مسئله بیانگر جوان بودن جمعیت و عدم استفاده مطلوب از منابع انسانی در اقتصادهای در حال گذار است. نکته قابل تعمق این است که حل مشکل بیکاری ساختاری که ناشی از بی‌تناسبی رشد جمعیت با رشد فرصتهای شغلی است را نمی‌توان بدون انتقال جامعه به یک اقتصاد صنعتی و کنترل رشد جمعیت ممکن ساخت. به علاوه، همان‌طور که ملاحظه می‌شود حتی، در صورت تحقق اهداف برنامه دوم در زمینه اشتغال، بهبود اساسی در وضع بیکاری جامعه رخ نخواهد داد و مهمتر اینکه همین پیش‌بینی نیز خوشبینانه است.

در برنامه دوم سرمایه‌گذاری لازم برای ایجاد هر شغل به قیمتهای ثابت سال ۱۳۶۱، ۶/۶ میلیون ریال برآورد شده که با توجه به شاخص قیمتها در سال ۱۳۷۲ در حدود ۴۴ میلیون ریال خواهد بود.^۲ بدیهی است در صورت عدم تحقق اهداف سرمایه‌گذاری، حتی، اشتغال مورد انتظار تحقق نخواهند یافت. در این ارتباط یادآوری این نکته ضروری است که دولت در نظر دارد که از طریق حذف بوروکراسی پیچیده، حذف سازمانهای موازی و اخراج یا بازخرید نیروی کار زائد در خدمات دولتی بهره‌وری نیروی کار شاغل در بخش دولتی را افزایش دهد. انجام این مهم به اضافه واگذاری صنایع بخش عمومی به بخش خصوصی و تغییر قانون کار موجب کاهش اشتغال در بخش دولتی و صنایع واگذار شده به بخش خصوصی می‌شود. در عمل، بخشی از شغل‌های جدید توسط افراد بیکار شده تصاحب خواهد شد که به نوبه خود تحقق اهداف برنامه دوم در زمینه اشتغال را تضعیف خواهد کرد.

در خط مشی‌های دولت در زمینه اشتغال و نیروی انسانی که در برنامه دوم پیش‌بینی شده نکات زیر می‌توانست مورد توجه قرار گیرد:

۱. "ایجاد ارتباط بین آموزش و نیازهای کمی و کیفی بازار کار" مستلزم تحول اساسی در نظام آموزش متوسطه، آموزش فنی و حرفه‌ای و آموزش دانشگاهی است ولی، در برنامه دوم چنین

۱. برآورد کارشناس براساس فرض عرضه نیروی کار مردان در سنین ۲۴ تا ۶۵ سال و افزایش مشارکت زنان در نیروی کار و اشتغال.

۲. این رقم از نسبت کل سرمایه‌گذاری پیش‌بینی شده در برنامه به تعداد فرصت‌های شغل جدید، در طی دوران برنامه، به دست آمده است.

تحولی پیش‌بینی نشده است.

۲. در برنامه دوم "توسعه و حمایت از صنایع کوچک، صنایع و مشاغل خانگی و خدمات فنی و توسعه و احیاء صنایع دستی با اولویت مناطق روستایی" پیش‌بینی شده است ولی، در برنامه سیاستهای مشخص برای حمایت از صنایع کوچک پیشنهاد نشده است لذا، بیم آن می‌رود که بسیاری از صنایع کوچک که با حمایت جهادسازندگی در مناطق روستایی بنیان گذاشته شده به علت سیاستهای "آزادسازی اقتصاد" با مشکلات جدی مواجه شوند.

۳. به نظر نمی‌رسد که کاهش وسیع نیروی کار غیرضروری در سیستم اداری بدون پیامدهای اجتماعی - سیاسی قابل اجرا باشد. کم‌اینکه در برنامه اول نیز پیشرفت چندانی در این زمینه صورت نگرفت.

