



«روح ابلاغیه‌ها در محاق»

کلاف سردرگم دولت و بازار و دور باطل توسعه‌نیافتگی

فرشاد مومنی*

چکیده:

روح کلی ابلاغیه‌های دوگانه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی عبارت از؛ محور قرار دادن دانش و تحقیقات میدانی به همراه تقدم ملاحظات توسعه ملی نسبت به منافع گروه‌های خاص است. از همین روست که در ابلاغیه اول ابتدا اساساً هیچ اشاره‌ای به جابه‌جایی مالکیت بنگاه‌های دولتی ننموده است و در عوض از دولت، مجلس و مجمع تشخیص مصلحت نظام خواسته شده است که با طراحی برنامه‌های پژوهشی مشخص و نظام‌های کنترل و نظارت کارآمد بسترهای مناسبی برای ارتقاء توان رقابت اقتصاد ملی فراهم سازند. مؤلفه‌های اصلی این اقدامات با عنوان برنامه‌های توانمندسازی دولت بخش تعاونی و بخش خصوصی می‌بایست سازمان یابد. آنچه که در عمل مشاهده شده و در متن نهایی لایحه تقدیمی دولت همراه با اصلاحات مورد نظر مجلس شورای اسلامی انعکاس یافته به روشنی حکایت از آن دارد که تقریباً هیچ‌یک از مضامین محوری مورد تأکید ابلاغیه اول مورد توجه کافی قرار نگرفته است.

در این مقاله تلاش شده است تا با رویکرد تاریخی و با استناد به تجربیات گذشته خصوصی سازی در کشور راه‌گشایی جهت‌گیری‌های ابلاغیه اول توضیح داده شود و در پایان نتیجه گرفته شده است که تا زمانی که زیربناهای نرم‌افزاری اعم از مطالعاتی و سازمانی مورد نظر ابلاغیه فراهم نشده باشد، کوشش‌هایی که بر محور توزیع رانت از طریق جابه‌جایی مالکیت سامان یافته قطعاً کمکی به پیشبرد اهداف توسعه ملی به گونه‌ای که در هر دو ابلاغیه آمده است نخواهد کرد.

مقاله با این توصیه خاتمه می‌یابد که لایحه به دولت بازگشت داده شده و از آنها خواسته شود که با انجام مطالعات کافی لایحه جدیدی بر محور دو ابلاغیه تقدیم مجلس نمایند.

مقدمه:

در سال‌های اولیه بعد از جنگ جهانی دوم تصور غالب چنین شکل گرفته بود که می‌توان با بهره‌گیری از دستاوردهای نظری اقتصاد خرد و اقتصاد کلان و با تمرکز بر شرایط خاص کشورهای در حال توسعه کوشش‌هایی را سامان داد که در نهایت مشکلات ناشی از فقر و عقب‌ماندگی را یکجا حل و فصل نماید. اما در تجربه عملی به هر میزانی

*عضو هیئت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی

که بر شدت اتکاء به ابزارهای تحلیلی سطح خرد و سطح کلان افزوده می‌شد، میزان یأس و ناامیدی از نتایج حاصله افزایش می‌یافت زیرا سیاست‌گذاران و نخبگان جهان سومی آن روز به وضوح مشاهده می‌کردند که کار بست ابزارهای مزبور به هیچ‌وجه با تحقق انتظارات تئوریک همراستا نیست و در این میان علاوه بر ناکامی در مشاهده نتایج مطلوب موج جدیدی از مسائل و مشکلات پیچیده‌تر نیز فرا روی ایشان قرار می‌گرفت.

از اینجا بود که ایده دورهای باطل به مثابه سرمنشأ بازتولید توسعه‌نیافتگی مورد توجه نظریه‌پردازان پیشگام توسعه قرار گرفت و چنین تصور شد که تنها پس از غلبه بر دورهای باطل است که در این کشورها امکان شکوفائی و اعتلاء^۱ فراهم می‌شود. به این ترتیب تلاش برای شناسایی مهمترین دورهای باطل در دستور کار قرار گرفت. اما از آنجایی که بسترها و لوازم دستیابی به شناخت عالمانه از این دورهای باطل فراهم نبود در این عرصه نیز ناگزیر رهبران کشورهای تازه استقلال یافته پس از جنگ جهانی دوم چشم به غرب و شرق دوختند و از کارشناسان و استراتژیست‌های کشورهای مزبور خواستند تا به آنها گفته شود که منشأ دورهای باطل بازتولیدکننده توسعه‌نیافتگی چیست.

در واکنش به این تقاضای فراگیر و همگانی پاسخ ارائه شده از سوی هر دو بلوکی که در ظاهر درگیر جنگ سرد بودند و رقابتی آشتی‌ناپذیر در عرصه‌های ایدئولوژیک تبلیغاتی و سیاسی با یکدیگر داشتند پاسخی «یکسان» بود که با تعبیری متفاوت در چارچوب ملاحظات ایدئولوژیکی متفاوت آنها ارائه می‌شد. مفهوم «کمبود پس‌انداز» که از سوی بلوک غرب به عنوان سرمنشأ دورهای باطل توسعه‌نیافتگی مطرح شد این گمان را محوریت بخشید که پس‌انداز اندک به سرمایه‌گذاری اندک و به تولید و درآمد اندک می‌انجامد که نتیجه آن گسترش فقر و عقب‌ماندگی است و جامعه فقیرتر و عقب‌مانده‌تر در دور بعدی فعالیت خود ناگزیر قابلیت کمتری برای پس‌انداز داشته و بنابراین کمتر سرمایه‌گذاری و تولید خواهد کرد.

در تبیین جناح مقابل نیز دقیقاً همین فرایند مورد توجه قرار می‌گرفت اما با این تفاوت که به جای کمبود پس‌انداز در ترمینولوژی اردوگاه رقیب از مفهوم «مازاد اندک» استفاده می‌شد. در غایت کار نیز به جای آنچه که در اردوگاه غرب دایره شوم یا شیطنی عقب‌ماندگی^۲ خوانده می‌شد از شرارت‌ها و بی‌بندوباری‌های طبقه به اصطلاح سرمایه‌دار شکوه به عمل می‌آمد. صرف نظر از ارزش علمی این تبیین‌ها که در آزمایشگاه تاریخ با ادله بی‌شمار

نظری و تجربی به چالش کشیده شده است نفس ضرورت توجه به دوره‌های باطل همچنان ارزش علمی خود را در ادبیات توسعه حفظ کرده است.

امروز که ما در ربع اول قرن بیست و یکم قرار داریم و برای بخش عظیمی از کشورهای جهان مسئله توسعه نیافتگی همچنان موضوعیت دارد، با صراحت و وضوح بیشتری می‌توان از اهمیت شناخت دوره‌های باطل توسعه نیافتگی سخن به میان آورد اگر هنوز در بخشی از کشورهای در حال توسعه مسئله کمبود پس انداز و انباشت ناچیز سرمایه مسئله‌ای قابل تأمل به شمار می‌رود در میان اکثریت قریب به اتفاق نظریه پردازان توسعه این توافق همگانی وجود دارد که در مورد کشورهای نفتی مسئله قطعاً به کمبود پس انداز و انباشت ناچیز سرمایه مربوط نیست و از این زاویه است که از سال‌های اولیه دهه ۱۹۸۰ نوعی وفاق فزاینده همگانی در حال شکل‌گیری است که مضمون اصلی و محوری آن ناکامی نظام تصمیم‌گیری این کشورها در تشخیص درست صورت مسائل و مواضع اصلی بازتولیدکننده دوره‌های باطل در میان آنهاست.

در این مقاله تلاش می‌شود تا مشخص گردد که واکاوی طرز تلقی‌ها و جهت‌گیری‌های نظام تصمیم‌گیری و تخصیص منابع ملی حکایت غم‌انگیزی را نمایان می‌سازد و بازتولید و استمرار این حکایت غم‌انگیز است که بایست به عنوان سرمنشأ دوره‌های باطل در کشور ما در نظر گرفته شود و اگر قرار است کوشش‌های صادقانه و نظام‌وار و هدفمندی به سمت توسعه ساماندهی شود قبل از پرداختن به هر مسئله دیگری باید مشکلاتی که در این حوزه وجود دارد مورد توجه قرار گیرد.

در فرایند تبیین این مسئله نوع نگاه به مسئله دولت و بازار به مثابه یک مطالعه موردی و یک تجربه حیرت‌انگیز در دوران پس از انقلاب اسلامی مورد توجه و ارزیابی قرار خواهد گرفت. به طور طبیعی تمرکز اصلی بحث بر روی فرایندهایی است که به ابلاغیه‌های اول و دوم سیاست‌های کلی اصل ۴۴ منجر شد و در نهایت به تصویب لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سطح هیئت وزیران و انجام تغییراتی در آن در مجلس شورای اسلامی منتهی گردیده است.

این مقاله در شرایطی نوشته می‌شود که برآیند تبدیل لایحه مزبور به قانون هنوز به انتها نرسیده اما به واسطه تجربیات تاریخی موجود بررسی‌های تا همین سطح نیز می‌تواند



نکات بسیار مهمی را آشکار ساخته و خطوط اصلی خروج از دور باطل نظام تصمیم‌گیری در این زمینه را مشخص کند.

مروری بر سه دهه پرفراز و نشیب

گزارش پیوست شماره یک برنامه اول توسعه کشور در دوران بعد از انقلاب اسلامی حکایت از این دارد که مجموع هزینه‌های حاکمیتی و تصدی‌گری دولتی که در قالب بودجه کل کشور انعکاس می‌یابد، در سال‌های پایانی حکومت پهلوی نسبت به تولید ناخالص ملی معادل رقمی حدود ۶۳ درصد بوده است که حکایت از گستردگی چشمگیر دخالت‌های دولت در اقتصاد ایران در سال‌های شکوفایی درآمد نفتی آن دوران دارد.

با پیروزی انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی که در آن مسئولیت‌های به مراتب گسترده‌تری برای دولت در نظر گرفته شده بود انتظار می‌رفت که به طور طبیعی بر گستره و عمق دخالت دولت در اقتصاد ایران افزوده شود اما هنگامی که اصول اقتصادی قانون اساسی به تصویب رسید و سازماندهی نظام اقتصادی ایران در دوران جمهوری اسلامی به ترتیبی قرار گرفت که در آن دولت نقشی محوری در امر توسعه ملی و به ویژه در حوزه اقتصاد پیدا کرده بود گسترده‌ترین واکنش‌ها بر علیه این جهت‌گیری به ویژه آنچه که در اصل ۴۴ قانون اساسی آمده بود در مقام حمله به رویکرد به اصطلاح سرمایه‌مدارانه قانون اساسی بود و در این میان به ویژه آیت‌الله شهید دکتر سیدمحمد حسینی بهشتی آماج ناجوانمردانه‌ترین و کوبنده‌ترین حملات بود. هنگامی که دولت موقت و سپس دولت‌های شورای انقلاب و شهید رجائی با این واقعیت تلخ روبرو شدند که بخش مهمی از سرمایه‌داران بزرگ و صاحبان بنگاه‌های تولیدی از ترس برخورد قاطعانه انقلاب به واسطه روابط فسادآلود ایشان با بانک‌های خصوصی تجاری دارایی‌های خود را تبدیل به پول نقد کرده و از کانال بانک‌های تجاری خصوصی به ضمانت بانک مرکزی آن دارایی‌ها را به ارز مبدل ساخته و خود نیز به همراه آن ارزها از کشور خارج شدند دولت موقت با مساعدت شورای انقلاب اسلامی لایحه قانونی موسوم به لایحه ۶۷۳۸ را به تصویب رساند که براساس آن دولت اجازه می‌یافت تا زمان تعیین تکلیف واحدهای صنعتی رها شده مسئولیت «مدیریت» آنها را برعهده گیرد. به این ترتیب به طور طبیعی مسئولیت‌های تصدی‌گری

دولت نیز افزایش یافت و از این زاویه نیز انتظار می‌رفت که دخالت دولت در اقتصاد ایران باز هم افزایش یابد.

در نیمه سال ۱۳۵۹ با حمله ناگهانی ارتش صدام حسین و اشغال بخش‌هایی از سرزمین ایران جمهوری نوپای اسلامی در معرض یک جنگ ناخواسته و تحمیلی قرار گرفت که به مدت ۸ سال به درازا کشید و از آنجا که در همه تجربیات تاریخی مشاهده شده در قرن بیستم گسترش دخالت دولت در اقتصاد در شرایط جنگی اجتناب‌ناپذیر است انتظار می‌رفت که از این ناحیه نیز ابعاد جدیدی از دخالت گسترده دولت در اقتصاد موضوعیت پیدا کند.

اما آنچه که در عمل مشاهده شد به کلی متفاوت از انتظارات مبتنی بر موارد سه‌گانه پیش‌گفته و در جهت عکس تبلیغاتی بود که به صورت لاینقطع در طی سال‌های جنگ بر علیه مدیریت اقتصادی وقت کشور و به ویژه بر علیه رئیس دولت وقت در جریان بود سند پیوست برنامه اول توسعه پس از انقلاب اسلامی شهادت می‌دهد که نسبت مجموع هزینه‌های تصدی‌گری و حاکمیتی دولت به تولید ناخالص داخلی که بیانگر میزان دخالت دولت در اقتصاد است در سال ۱۳۶۷ یعنی سال پایان جنگ تحمیلی به رقمی معادل ۴۰ درصد رسیده است.

بی‌اغراق باید گفت که این پدیده یکی از مسائل نادر مشاهده شده در کل تجربه‌های مدیریت توسعه ملی در قرن بیستم است و واکاوی و تبیین علمی دلایل آن می‌توانست منشأ رمزگشایی از بخشی از مهمترین دوره‌های باطل توسعه‌نیافتگی در ایران باشد اما در عمل این‌گونه نشد و دولت پس از جنگ همراستا با جنگ روانی مستمری که مخالفان دولت در دوران جنگ تحمیلی به راه‌انداخته بودند و علی‌رغم آنکه سند پیوست برنامه را خود منتشر ساخته بود موج جدیدی از تبلیغات را ساماندهی نمود که محور اصلی آن حمله به دولت و مدیریت اقتصادی دوران جنگ بود، جالب آن‌که اتهام عمده کسانی که دخالت دولت را از ۶۳ درصد در دوران صلح به ۴۰ درصد در پایان جنگ رساندند گرایش‌های به اصطلاح دولت‌محورانه آن‌ها و افزایش مداخلات دولت در اقتصاد ایران بود!!

اگر ادعا شود که ژرف‌کاوی و تلاش عالمانه برای شناسایی دلایل کاهش چشمگیر دخالت دولت در اقتصاد علی‌رغم درگیری در یک جنگ هشت‌ساله و افزایش حجم

تصدی‌های عمدتاً ناخواسته دولتی هم به واسطه ملاحظات قانون اساسی هم به اعتبار فرار بخشی از سرمایه‌داران و هم ملاحظات اجتناب‌ناپذیر اقتصاد جنگی می‌تواند یک ذخیره دانش عظیمی فراهم سازد که یکی از مهمترین دوره‌های باطل توسعه ایران را از سر راه برداریم سخنی به گزاف گفته نشده است. اما آنچه که در عمل اتفاق افتاد و به روشنی در چارچوب الگوی نظری اقتصاد سیاسی رانتی قابل تبیین است مسئله را به سمت دیگری کشاند.

نکته بسیار جالب در این زمینه این است که به دلایل متفاوتی حتی اگر تجربه تاریخی ایران در این سمت‌گیری جدید در دوره پس از جنگ نیز به دقت و با انصاف علمی و با عمق لازم مورد واکاوی قرار گیرد باز هم به لحاظ نظری یک فرصت تاریخی استثنایی دیگری برای خروج از دوره‌های باطل مربوط به ترکیب مناسب دولت و بازار در فرایند توسعه ایران فراهم می‌گردد اما با کمال تأسف در این زمینه نیز چشم‌انداز روشنی مشاهده نمی‌شود و ما چه در درون نهادهای پژوهشی و سیاست‌گذاری دولت و چه در مقیاس آکادمیک با نوعی سکوت معنی‌دار و اجتناب از ورود به این عرصه و تلاش برای رمزگشایی از این دو تجربه متعارض روبرو هستیم.

در تجربه جدید که به طور مشخص از سال ۱۳۶۸ آغاز شد دولت وقت بدون توجه به سندی که خود منتشر ساخته بود و نشان می‌داد که میزان مداخله دولت در اقتصاد ایران در سال پایانی جنگ به میزان فاحشی از سال‌های پایانی حکومت پهلوی نیز کمتر بوده تبلیغات گسترده‌ای را به راه‌انداخت که بعدها معلوم شد این تبلیغات به منظور توجیه اجرای غیرقانونی برنامه تعدیل ساختاری سازماندهی شده است. حملات بی‌امان و گسترده‌ای که از اولین ماه‌های شروع به کار دولت جدید آغاز شد و مضمون آن این بود که ریشه همه مشکلات به تمایلات ایدئولوژیک و اصرار دولت قبل برای مداخله هرچه بیشتر در اقتصاد باز می‌گردد زمینه‌ای برای توسل به سیاست‌هایی همچون آزادسازی واردات، خصوصی‌سازی، کاهش سوبسیدها، تعدیل نیروی انسانی شاغل در بخش دولتی چه در عرصه‌های حاکمیتی و چه در عرصه‌های تصدی‌گری و ... بود. تک‌تک این سیاست‌ها در مقیاس جهانی به عنوان ابزارهایی استاندارد برای کاهش دخالت دولت در اقتصاد شناخته می‌شوند اما در تجربه ایران براین اقدامات دولتی که با شدت به دولت قبل از خود حمله می‌کرد که چرا دخالت‌های وسیع در اقتصاد را سازماندهی

کرده و در این تبلیغات خصمانه به هیچ وجه عنایتی به مؤلفه‌های سه‌گانه اقتضائات قانون اساسی، فرار سرمایه‌داران و شرایط جنگی نداشت، این بود که از سال ۱۳۷۲ تاکنون علی‌رغم آنکه همه اقتضائات پیشین یا منتفی شده بودند و یا نادیده گرفته شدند هرگز از ۶۵ درصد کاهش نیافته است.

احتمالاً اگر ادعا شود که این تجربه جدید نیز علی‌رغم تعارض بنیادی با تجربه قبلی به اندازه‌های اهمیت دارد که واکاوی علمی و تلاش برای تبیین آن به همان اندازه تجربه قبلی می‌تواند منشأ سامان یافتن یک ذخیره دانش عظیمی شود که در صورت بکارگیری درست می‌تواند زمینه‌های خروج اقتصاد ایران از یک دور باطل تعیین‌کننده و حیاتی باشد سخنی به گزاف گفته نشده است.

اگر ما بتوانیم با روش و منطق علمی توضیح دهیم که چرا در سال ۱۳۶۷ با وجود آنکه همه چیز حکم به آن می‌کند که دخالت دولت در اقتصاد ایران افزایش چشمگیری نسبت به سال‌های ۱۳۵۶ و ۱۳۵۷ داشته باشد واقعیت‌های مشاهده شده دقیقاً عکس انتظارات اولیه است به مسائلی برخورد خواهیم کرد که فهم درست آنها می‌تواند منشأ دستاوردهای بسیار بزرگی شود همانطور که اگر بتوانیم توضیح دهیم که چرا با وجود پایان یافتن جنگ و توسل به ابزارهایی که در همه جای دنیا دخالت دولت در اقتصاد را کاهش می‌دهند سیاست‌های اعمال شده در دوره سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ شرایطی را برای ایران فراهم کرده که مداخله دولت در اقتصاد ابعادی نجومی پیدا کرده و آنچنان تارهای مرئی و نامرئی کوچک و بزرگی را به هم تنیده که با وجود ادعای همه دولت‌های پس از سال ۱۳۶۸ مبتنی بر اهتمام به کوچک‌سازی دولت و صرف‌نظر از اعتبار علمی و تجربی این ادعاها هر روز بیش از روز قبل گستره و عمق دخالت دولت افزایش می‌یابد و با وجود آنکه همواره دم از خصوصی‌سازی و ایجاد شرایط برای جلب مشارکت هرچه بیشتر بخش خصوصی زده می‌شود عملاً به صورت فزاینده‌ای با از میدان به در کردن بخش خصوصی از اقتصاد ایران روبرو هستیم. به واقع خواهیم توانست به دانسته‌هایی دست یابیم که هر کدام از آنها می‌تواند رمز عبور از یکی از مهمترین دوره‌های باطل بازتولیدکننده توسعه‌نیافتگی در کشورمان باشد بدون تردید شناسایی و تحلیل دلایل عدم تمایل به رمزگشایی از این جعبه‌های سیاه متضاد نیز برملاکننده بسیاری از مسائل بنیادی موجود در نظام تولید علم اقتصاد و اقتصاد سیاسی ایران است و به روشنی نشان می‌دهد که استمرار عدم شفافیت

چه در عرصه علمی و چه در عرصه تبلیغات رسمی نقش قلب و مغز بازتولید شرایط رانته را برعهده دارد و هرگونه تلاش رمزگشایانه در این زمینه شایسته تأمل و بررسی جدی می‌باشد و بی‌گمان در آن صورت است که افق‌های جدیدی به روی مدیریت توسعه ملی گشوده خواهد شد.

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و حواشی قبل و بعد آن

از سال ۱۳۷۶ به تدریج یک سلسله مطالعاتی صورت گرفته و نتایج آن انتشار یافت که هر کدام به نوبه خود می‌تواند سهمی در ارتقاء بصیرت‌ها و آگاهی‌های ما راجع به واقعیت‌های اقتصادی ایران و جایگاه واقعی دولت و بازار در کشورمان داشته باشد. ویژگی مشترک این مطالعات آن است که عمدتاً از سوی کسانی سازماندهی شده و به اجرا درآمده که نه تنها هیچ‌گونه مشکل نظری با گسترش و اعتلای بخش خصوصی نداشته‌اند بلکه برخی از آنها چه از موضع فردی و به عنوان شخصیت حقیقی و چه از موضع نهادی و از موضع شخصیت حقوقی بیشترین تلاش‌ها را برای محور قرار دادن ملاحظات بازار در تخصیص منابع و گسترش بخش خصوصی صورت دادند و به واقع دلبستگی ایدئولوژیک به این رویکرد نظری دارند!

۲۲۴

به عبارت دیگر صرف نظر از سطح بصیرت‌های متفاوت این افراد نسبت به علم اقتصاد و اقتصاد ایران و صرف نظر از کارکردهای عملی سیاست‌گذاری‌های ایشان از موضع شخصیت‌های حقوقی یافته‌های پژوهشی آنها ارزش واکاوی جدی دارد. بنابراین انتظار می‌رفت که انتشار نتایج پژوهشی اینگونه افراد و شخصیت‌های حقیقی و حقوقی بستری برای ایجاد تفاهم و عبور از گرد و غبارهای توهم‌آلود ایجاد شده توسط کسانی که حیات و منافع خود را فقط و فقط در کادر دامن زدن به عدم شفافیت‌ها جستجو می‌کنند فراهم سازد. از میان این مجموعه مطالعات اولین گزارش انتشار یافته به مرکز تحقیقات اتاق بازرگانی تعلق داشت. این گزارش که در بهمن ماه ۱۳۷۶ انتشار یافت از این جهت حائز اهمیت است که امضای اتاق بازرگانی را بر پای خود دارد یعنی نهادی که فلسفه وجودی خود را حمایت از بخش خصوصی می‌داند.

این گزارش علاوه بر نکات ارزشمند بسیاری که در خود دارد و برخی از آنها همین امروز هم در صورت جدی گرفته شدن می‌تواند راهگشایی‌های قابل ملاحظه‌ای در

جهت پیشبرد توسعه ملی به همراه داشته باشد در مواجهه با این آموزه‌ایدئولوژیک که به طرز افراطی و چشم‌پسته از سوی طرفداران نظریه اقتصاد بازار ترویج می‌شود و مضمون آن این است که در درجه اول از بخش دولتی جز شر و ناکارآمدی چیز دیگری نباید انتظار داشت و در درجه بعدی از دل اصل موضوعه غیرقابل بحث خود مبنی بر ناکارآمدی دولت نتیجه می‌گیرند که چون بخش دولتی ناکارآمد است پس بخش خصوصی ضرورتاً و قطعاً کارآمد است. راه دیگری را برای داوری برگزیده است. مطالعه مزبور برای روش علمی ارزشی بالاتر از تعصب‌های بی‌منطق قائل بود. گزارش اتاق بازرگانی اذعان می‌کند که با بررسی تجربی عملکرد بخش‌های دولتی و خصوصی در تاریخ اقتصادی ایران هیچ مبنای علمی برای طرح ادعای کارآمدتر و توانمندتر بودن بخش خصوصی نسبت به بخش دولتی وجود ندارد (مرکز تحقیقات اتاق بازرگانی، ۱۳۷۶: ۳۸-۲).

به نظر می‌رسد مطرح شدن چنین ایده‌ای صرف‌نظر از ارزشمندی ذاتی آن هنگامی که از زبان اتاق بازرگانی بیان می‌شود ارزش دو چندان می‌یابد زیرا نسبت به عدم شفافیت‌های ایجادکننده منافع ویژه برای گروه‌های ویژه خوار موضع‌گیری نموده و راه را برای برخوردی منطقی و واقع‌بینانه با مسئله دولت و بازار هموار می‌سازد.

مطالعه دوم گزارشی است که در فروردین ۱۳۷۷ با عنوان «ارزیابی سیاست خصوصی‌سازی در ایران» از سوی دفتر هماهنگی امور شرکت‌های سازمان برنامه و بودجه وقت انتشار یافت از آنجا که مدیریت سازمان برنامه و بودجه به ویژه از سال ۱۳۶۸ به بعد همواره یک پای ثابت دامن زدن به تب خصوصی‌سازی در ایران بوده و در بخش اعظم این دوره از همه ابزارهای موجود حداکثر استفاده را در جهت ترویج ایدئولوژی بازار به کار برده بود و تنها در برخی مقاطع کوتاه تاریخی حرکت‌هایی در جهت خلاف این مسیر از خود نشان داده بود و به ویژه از آنجا که بخش اعظم مسئولیت‌های کلیدی در این سازمان از سال ۱۳۷۶ به بعد نیز همچنان برعهده کسانی گذاشته شده بود که علاوه بر دلبستگی ایدئولوژیک به اقتصاد بازار حیثیت سیاسی خود را نیز در این می‌دیدند که از پدیده خصوصی‌سازی چهره‌ای نسبتاً آبرومند عرضه کنند گزارشی که در آن دوره زمانی انتشار می‌دهند، می‌تواند در جای خود از اهمیت ویژه‌ای برخوردار باشد.

نکات بسیار جالب و متنوعی در این گزارش وجود دارد که شرح تفصیلی آنها از عهده این مقاله خارج است و در اینجا صرفاً به دو، سه نکته از آنها اشاره می‌شود. اولین نکته در

این گزارش تصریح به نقش صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در ایجاد گرایش جهانی به خصوصی‌سازی می‌باشد (دفتر هماهنگی امور شرکت‌های سازمان برنامه، ۱۳۷۷: ۲). این در حالی است که در طی سال‌های اجرای برنامه تعدیل ساختاری مسئولان سیاسی و اقتصادی کشور همواره به طور رسمی وجود هرگونه رابطه‌ای میان اجرای سیاست‌های مزبور و پافشاری نهادهای موسوم به اجماع واشنگتنی را انکار می‌کردند.

نکته دوم در این گزارش آن است که در هنگام برشمردن ریشه‌های اصلی ناکارآمدی شرکت‌های دولتی به عوامل اشاره می‌کند که اکثریت قریب به اتفاق آنها در ناکارآمدسازی فعالیت‌های تولیدی خصوصی نیز می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای داشته باشد و بنابراین نشان می‌دهد که در کشور ما تا قبل از حل و فصل این مشکلات هرگونه تلاش برای جابه‌جایی مالکیت به امید بهبود عملکرد اقتصاد ملی تلاشی ناسنجیده و بی‌ثمر خواهد بود. از دیدگاه این گزارش اهم موانع موجود بر سر راه شرکت‌های دولتی عبارتند از: مشکلات و تنگناهای ارزی، اشکال در نحوه قیمت‌گذاری تولیدات داخلی، کمبود نیروی انسانی متخصص، عدم وجود قوانین و مقررات کامل و صریح، مشکلات حقوقی مشکلات مربوط به نیروی کار و (همان: ۲۵ و ۲۶).

در ادامه نیز این گزارش ضمن مطرح کردن مسائل متعددی که هر یک در جای خود بسیار ارزشمند و قابل توجه است در قسمت پایانی خود از تعبیر ناکامی سیاست خصوصی‌سازی در تجربه ده ساله ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۷ استفاده کرده و می‌افزاید؛ عدم توجه دقیق به ویژگی‌های بخش خصوصی کشور از حیث میزان نقدینگی و توان فنی مدیریتی نحوه نگرش بخش خصوصی به بخش دولتی، وضعیت قوانین و مقررات مربوط به گسترش فعالیت‌های بخش مزبور و ... به طور کلی ساختار اقتصادی کشور در طراحی این سیاست از عوامل اصلی عدم تحقق اهداف مورد نظر بوده است و در ادامه می‌افزاید؛ از دیگر عواملی که بخشی از دلایل ناکامی سیاست خصوصی‌سازی را تشریح می‌کند عدم تفکیک اهداف اقتصادی از اهداف اجتماعی مورد انتظار از اجرای سیاست مزبور است (همان: ۵۴).

در آخرین فراز این گزارش نیز تصریح شده که اکثر شرکت‌های مشمول واگذاری دارای بافت و ساخت سالمی نبوده و توان سودآوری و درآمدزایی قابل اتکائی ندارند ضمن آنکه اکثریت قریب به اتفاق آنها نیازمند تغییر شکل حقوقی هستند (همان: ۶۰).

در صفحه پایانی این گزارش نیز به صراحت آمده که فقدان چتر نظارتی مناسب بر اجرا که خود ناشی از برنامه‌ریزی غیردقیق اولیه است. از عوامل اصلی ضعف اجرایی سیاست خصوصی‌سازی به شمار می‌رود. همچنین به صرف انتقال مالکیت سهام شرکت‌های دولتی، خصوصی‌سازی پایان یافته تلقی شده در حالی که برای ارزیابی یک سیاست توجه به روند اجرا و پیامدهای آن در اقتصاد کشور حائز اهمیت بیشتری است (همان: ۶۲).

گزارش سوم در مهرماه ۱۳۷۷ توسط دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه انتشار یافت. عنوان این گزارش «طرح ساماندهی شرکت‌های دولتی» بود. در این گزارش نیز به نکات ارزشمند بسیاری توجه شده که ارزش بازخوانی مجدد دارد و ناگزیر از ذکر تفصیلی آنها نیز صرف نظر می‌کنیم. اما در لابه‌لای این انبوه مسائل دو نکته بسیار مهم مطرح شده که برای پی‌گیری اهداف این مقاله بسیار حائز اهمیت است. نکته اول این است که از دیدگاه تهیه‌کنندگان این گزارش یکی از مسائل و مشکلات عمومی شرکت‌های دولتی تبدیل شدن آنها به ابزاری در جهت حل مسائل مالی و محدودیت‌های وزارت‌خانه‌ها دانسته شده است (دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه، ۵: ۱۳۷۷).

به عبارت دیگر، در این گزارش به تلویح گفته شده که آنچه به نام میزان سود ابراز شده شرکت‌های دولتی مطرح شده و کارآمدی شرکت‌های مزبور به اعتبار آنها مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، تنها بخش کوچکی از واقعیت عملکرد آنها را منعکس می‌سازد و سود واقعاً تحصیل شده این شرکت‌ها بسیار فراتر از میزانی است که به طور رسمی اعلام می‌شود و به این ترتیب نشان می‌دهد که در زمینه عدم شفافیت مربوط به عدم و رقم عملکرد و سودآوری این شرکت‌ها نیز حکمت‌هایی وجود دارد که فقط در کادر ملاحظات اقتصاد سیاسی قابل درک است و گویی منافع خاصی ایجاب می‌کند که گمان عمومی در کشورمان در مورد عملکرد شرکت‌های دولتی سمت و سوی خاصی پیدا کند.

نکته دوم در این گزارش آن است که به صراحت بر ایده موهوم ترویج شده از سوی مدیریت اقتصادی کشور در دوره پس از جنگ نیز خط بطلان کشیده و تصریح می‌کند که نمی‌توان از گزاره «شرکت‌های دولتی خوب کار نمی‌کنند» نتیجه گرفت که شرکت‌های خصوصی‌شده خوب کار خواهند کرد. عین عبارت به کار رفته در این گزارش چنین است: «بخش خصوصی ایران هنوز انگیزه و توان اقتصادی کافی و نیز اطمینان لازم را برای خرید امکانات تولیدی عمده دارا نیست.» (همان: ۳)



این جمله برای فهم ملاحظات اقتصاد سیاسی مستقر در ایده خصوصی سازی در کشورمان از اهمیت خارق العاده‌ای برخوردار است. زیرا به روشنی نشان می‌دهد که خصوصی سازی در ایران تا زمانی که در چارچوب الگوی تک‌محوری جابه‌جایی مالکیت جستجو می‌شود با هر هدف و انگیزه‌ای که صورت گرفته باشد قطعاً نسبتی با بهبود عملکرد اقتصادی نخواهد داشت زیرا تا زمانی که بی‌انگیزگی و ناتوانی اقتصادی بخش خصوصی با احساس ناامنی آنها توأم باشد امکان ندارد که انتظار بالندگی تولید و شکوفایی اقتصادی از آن بخش عینیت و تحقق یابد.

در خرداد سال ۱۳۸۲ گزارش دیگری منتشر شد که از جهات متعددی منشأ برانگیخته شدن بحث‌های بیشماری در عرصه نظام تصمیم‌گیری اقتصادی کشور شد. عنوان این گزارش «خلاصه مطالعات طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور» بود. صرف نظر از همه بحث‌هایی که به این گزارش مربوط می‌شود در صفحه ۷۹ این گزارش جدولی انعکاس یافته که حاوی اطلاعات زیر می‌باشد.

جدول ۱

سهم بخش خصوصی	سهم بخش عمومی	کل نگاه‌ها	کل نگاه‌ها	کل نگاه‌ها	کل نگاه‌ها
نسبت از کل (درصد)	نسبت از کل (درصد)	تعداد	تعداد	تعداد	تعداد
۶	۶۱	۱۰۲۲۲	۶۱۲	۶۵۱۹	تعداد پلگاه‌ها
۳۹	۶۱	۸۶۸۱۹۲	۳۳۴۵۳	۵۳۱۶۶۹	تعداد کارکنان
۵۲	۴۸	۱۰۴۶۶۷۰	۷۲۲۲۲۲	۵۷۱۲۲۲۹	هزینه پرداختی به کارکنان (میلیون ریال)
۵۹	۴۱	۵۵۷۵۸۶۵۵	۳۳۷۹۱۲۸۵	۳۳۶۷۳۷۰	ارزش افزوده (میلیون ریال)
۴۱	۵۹	۷۵۶۲۶۳۱	۳۰۷۱۶۷۱	۴۴۹۰۹۶۰	سرمایه گذاری (میلیون ریال)
۶۵	۳۵	۴۵۲۲۰۰۱	۲۹۵۰۵۶۴	۱۵۸۲۲۲۷	هزینه انرژی (میلیون ریال)
۷۱	۲۹	۱۲۵۷	۸۸۷	۳۶۹	صادرات (میلیون ریال)

مأخذ: آمار کارگاه‌های صنعتی کشور، سال ۱۳۷۸، مرکز آمار ایران

یک محاسبه سرانگشتی و پردازش اولیه داده‌های این جدول که براساس آمار کارگاه‌های صنعتی کشور در سال ۱۳۷۸ که توسط مرکز آمار ایران انتشار یافته، تنظیم گردیده نشان می‌دهد که بهره‌وری نیروی کار در بخش خصوصی ایران ۳۲/۵ درصد کمتر از بهره‌وری نیروی کار شاغل در بخش عمومی است، ضمن آنکه این جدول همچنین نمایانگر این واقعیت است که در حالی که بهره‌وری سرمایه در بخش خصوصی حدود ۵/۱ درصد می‌باشد این شاخص برای بخش دولتی بالغ بر ۱۰/۷ درصد است یعنی چیزی بیش از دو برابر بخش خصوصی (مسعود نیلی و همکاران، ۱۳۸۲: ۷۹).

صرف نظر از هر تحلیلی که درباره چرایی این مسئله وجود داشته باشد که در جای خود بسیار مهم بوده و می‌بایست حتماً به بحث‌های مربوط به آن دامن زد انتشار این جدول و سپس توجه به ویژگی‌های فکری تیم انجام دهنده این طرح مطالعاتی و سوابق اجرایی آنها در کنار جهت‌گیری‌هایی که در گزارش مزبور برای توسعه صنعتی کشور علی‌رغم این واقعیت‌ها توصیه شده است به سهم خود مشخص کننده نکات بسیار ارزشمند دیگری از واقعیت‌های اقتصاد سیاسی ایران است که از حوصله بحث ما خارج می‌باشد. اما حداقل نکته‌ای که از این گزارش دریافت می‌شود این است که تصورات قبلی، فعلی و احتمالاً آتی تهیه‌کنندگان این گزارش نسبت منطقی و روشنی با این بخش از واقعیت‌های ایران که خود منتشر ساخته‌اند ندارد!!

در زمستان سال ۱۳۸۲، گزارش دیگری منتشر شده که حاوی یافته‌های پیمایشی در ۲۸ استان کشور بوده و منظور از انجام این پیمایش سنجش ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان می‌باشد. در فصل بیست و هشتم این گزارش که عنوان آن نگرش ایرانیان به خصوصی سازی است جدولی تهیه شده که توجه به مفاد این جدول نیز برملاکننده مسئله دیگری است و آن هم عبارت از فهم ایرانیان از واقعیت‌های آن چیزی است که به نام خصوصی سازی و در یک فضای غیرشفاف صورت پذیرفته است.

نگاهی به تک تک مؤلفه‌های جدول شماره ۲ به روشنی نشان می‌دهد که اگر قرار است کاری به واقع در راستای مصالح ملی و بهبود وضعیت مردم صورت پذیرد باید حاوی چه ویژگی‌هایی باشد و از چه سازوکارهایی حتماً پرهیز نماید. یک بار دیگر به تک تک ارقام این جدول نگاه بیندازید (دفتر طراح ملی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۲: ۲۲۹). در چنین فضایی از بحث‌های نظری و کوشش‌های علمی در حوزه خصوصی سازی



جدول ۲

مخالف	مردد	موافق	نمی‌دانم	تعداد پاسخ معتبر	
۷۸/۴	۴/۶	۱۷/۱	۱۱۲	۲۴۶۹	بیمارستان‌ها
۸۰/۲	۴/۸	۱۵	۹۸	۲۴۸۲	مدارس
۸۱	۵/۷	۱۲/۲	۱۴۴	۲۴۲۷	دانشگاهها
۶۵/۷	۸/۲	۲۶/۱	۱۹۲	۲۲۸۹	بانکها
۷۸/۲	۶/۸	۱۵	۱۷۰	۲۴۱۱	آب و برق
۶۴/۲	۷	۲۸/۸	۱۸۶	۲۲۹۵	رادیو و تلویزیون
۸۱/۹	۶/۱	۱۲	۱۹۸	۲۲۸۲	نفت و گاز
۶۷/۹	۸/۱	۲۴/۱	۲۴۵	۲۲۲۶	راه آهن و هواپیمایی
۷۰	۷	۲۲	۱۹۹	۲۲۸۲	مخابرات
۶۷/۸	۶/۵	۲۵/۷	۲۰۵	۲۲۷۶	بیمه

یافته‌های پیمایش در ۲۸ کشور، ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان، موج دوم، ویرایش اول، طرح‌های ملی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، زمستان ۱۳۸۲

که در طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۳ به وجود آمده و در میان مردم نیز استنباط‌هایی به شرح جدول شماره ۲ ایجاد نموده است در تاریخ اول خرداد ۱۳۸۴ اولین ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ اعلام گردید.

در مقدمه این ابلاغیه به منظور آنکه هرگونه شائبه دور زدن قانون اساسی از بین برود تصریح شده که اجرای این سیاست‌ها فقط زمانی می‌تواند موضوعیت یابد که قوانین جدیدی تصویب شده و یا تغییراتی در قوانین موجود پدید آمده باشد. نکته دوم تصریح به مسئولیت خطیر مجمع تشخیص مصلحت نظام در زمینه اتخاذ تدابیر لازم و طراحی سازوکارهای نهادمند برای نظارت بر حسن اجرای آنها و نیز متعهد شدن مجمع در زمینه ارائه گزارش‌های نظارتی به صورت سالانه و منظم یا به تعبیر به کار گرفته شده در متن ابلاغیه در «وقت معین» است.

برجسته‌ترین نکته در مقدمه این ابلاغیه آن است که تصریح دارد در این ابلاغیه هیچ بحثی از واگذاری و جابه‌جایی مالکیت مطرح نیست و به این ترتیب فرصت و مجالی پدید می‌آورد که نظام تصمیم‌گیری و اجرایی کشور به دور از هرگونه دغدغه رانت‌جویانه و



شائبه تلاش برای توزیع رانت برنامه‌های مشخصی در زمینه توانمندسازی بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی سازی طراحی کنند که محور اصلی آن توسعه سرمایه انسانی، ارتقاء توان رقابت اقتصاد ملی و افزایش کارایی اقتصاد ملی است.

در قسمت پایانی مقدمه این ابلاغیه تصریح شده که در مورد سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی پس از دریافت گزارش‌ها و مستندات و نظریات مشورتی تفصیلی مجمع راجع به رابطه خصوصی سازی با هر یک از عوامل ذیل اصل ۴۴، نقش عوامل مختلف در ناکارآمدی بعضی از بنگاه‌های دولتی، آثار انتقال هر یک از فعالیت‌های صدر اصل ۴۴ و بنگاه‌های مربوط به بخش‌های غیردولتی، میزان آمادگی بخش‌های غیردولتی و ضمانت‌ها و راه‌های اعمال حاکمیت دولت اتخاذ تصمیم خواهد شد.

توجه به این مسئله بسیار راهگشا خواهد بود که بدانیم مطالعه‌های مطالبه شده دقیقاً ناظر بر مواردی است که هرگاه در این کشور بخواهیم یک ترکیب خردمندان و توسعه‌گرا از دولت و بازار در راه نیل به توسعه ملی انتخاب کنیم حتماً باید در این زمینه‌ها اطلاعات دقیق و روشنی داشته باشیم و تا قبل از آنکه ابهامات مزبور برطرف گردد هرگونه تلاش برای جابه‌جایی مالکیت پیشاپیش محکوم به شکست بوده و فقط می‌تواند اشتباهی سیری ناپذیر رانت‌جویان را اندکی تسکین دهد.

اکنون بیش از دو سال از انتشار این ابلاغیه می‌گذرد. این در حالی است که در این فاصله نه قانونی نهایی شده نه سازوکارهای نظارتی مطالبه شده، طراحی گردیده و نه گزارش‌های نظارتی مطلوب انتشار یافته و نه در هیچ‌یک از موارد مطالعاتی شش‌گانه مطالبه شده گزارش رسمی مشخصی انتشار یافته است.

تحلیل و واکاوی این نحوه واکنش از سوی دولت، مجلس و مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌تواند روزشنگر بسیاری از مسائل ساختاری و ملاحظات اقتصاد سیاسی مستتر در آن دسته از الگوهای رفتاری و ذهنی است که نقش تعیین‌کننده‌ای در بازتولید دوره‌های باطل توسعه‌نیافتگی در کشورمان دارد.

در دهم تیرماه سال ۱۳۸۵ ابلاغیه دوم انتشار یافت و در آن ضمن تأکید مجدد بر اصول و موازین مطرح شده در ابلاغیه اول به مسائل مربوط به جابه‌جایی مالکیت و واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی اشاره شده است. تنها پس از انتشار این ابلاغیه اخیر است که



تلاش‌هایی در دولت و مجلس صورت گرفت و برآیند آن لایحه‌ای است که با تأخیر فراوان دولت به مجلس تقدیم کرد و مجلس نیز در آن تغییرات قابل ملاحظه‌ای پدید آورد و هنوز فرایندهای تبدیل لایحه به قانون نهایی نشده است.

با مروری اجمالی به متن نهایی شده توسط مجلس شورای اسلامی که ترکیبی از دیدگاه‌های دولت و مجلس را به همراه دارد به روشنی ملاحظه می‌شود که از سر تا پای این مصوبه نشان از شتاب‌زدگی مفرط در تنظیم این متن دارد. ضمن آنکه بخش اعظم ملاحظات مربوط به توانمندسازی دولت، بخش خصوصی و بخش تعاونی به کلی مسکوت گذاشته شده است. نه کوچکترین گزارش کارشناسی تهیه شده که نشان دهد مهمترین مؤلفه‌های ناتوانی‌های بخش‌های سه‌گانه مزبور را به صورت علمی و مستدل بر ملا سازد و نه کوچکترین تحلیلی درباره اینکه برای توانمندی هر یک از آنها به چه مسائلی باید توجه شود، ارائه می‌شود، نه بحثی از ویژگی‌های فضای کسب و کار ایران به میان است، نه مسئله حقوق مالکیت و آثار آن بر رفتارهای بخش خصوصی و تعاونی مورد توجه قرار گرفته و نه تحلیلی از چگونگی تحول در دستگاه قضائی به منظور ایجاد اطمینان در بخش خصوصی به میان آمده است و نه اقتضائات رقابت در مقیاس جهانی و با اقتصاد جهانی شده آن مورد کوچکترین اعتنایی قرار گرفته است.

کل مسئله یک امر اجرایی بسیار ساده در نظر گرفته شده و محوریت مطلقه در آن با جابه‌جایی مالکیت می‌باشد. نقش محوری در نظر گرفته شده برای وزارت امور اقتصادی و دارایی هم نشان از نگرش عمدتاً مالی به این مسئله خطیر دارد ضمن آنکه شدت شتاب‌زدگی به حدی است که در این قانون هیچ سخنی از هدف یا اهداف قانون‌گذار برای اتخاذ این تصمیمات به میان نیامده و در متن آن نیز در حالیکه مسائل بنیادی مطرح شده در دو ابلاغیه تقریباً جایگاه خاصی را به خود اختصاص نداده شدت پرداختن به مسائل بسیار جزئی به اندازه‌ای است که انسان را به شگفتی دچار می‌سازد. با آنکه در متن ابلاغیه تمرکز خارق‌العاده‌ای به اهدافی چون کارایی، بهره‌وری و توان رقابت وجود دارد در متن این کار نگرش مسلط در ساختار انگیزشی همچنان نگرش رانت‌زده است که با تمرکز افراطی به مسئله واگذاری و نادیده گرفتن وجوه دیگر همراستایی شگفت‌انگیزی دارد.

کوچکترین حمایتی که معطوف به افزایش مهارت، دانایی و پژوهش در بخش‌های

مولد باشد در این سند مشاهده نمی شود اما بی شمار معافیت های رانت زده سابقه دار در اقتصاد ایران در کنار تمرکز افراطی به مسئله واگذاری با وضوح قابل مشاهده است. در قسمت مفاهیم تعریف شده نیز رویکردی به چشم می خورد که به واقع اعجاب برانگیز است این مسئله به خصوص از این زاویه حائز اهمیت است که اکثریت دست اندرکاران این مسئله در دولت و مجلس فلسفه وجودی و مشروعیت خود را در حوزه اقتصادی اساساً در نقد سمت گیری های دولت ها و مجلس های پیشین جستجو می کنند اما به قدری مفاهیم سطحی و سهل انگارانه تعریف شده اند که به جرأت می توان گفت که اگر نزدیک به صد سال قبل به یک کارشناس عادی اقتصادی مأموریت داده می شد که این مفاهیم را تعریف کند گزارشی که ارائه می کرد اگر از آنچه که در فصل اول این سند آمده با کیفیت تر نمی بود قطعاً از آن کمتر هم به نظر نمی رسید. دست اندرکاران این متن به گونه ای رفتار کردند که گویی نه اشرافی به مبانی نظری موضوع داشتند نه اعتنایی به تجربیات تاریخی مکتوب دو دهه اخیر داشته اند و نه اهمیتی به مطالعه دقیق دو ابلاغیه رهبری نشان داده اند.

واکنش طرفداران و دست اندرکاران برنامه تعدیل ساختاری

با مراجعه به مطبوعات کشور در دوره ای که مجلس مشغول به تصمیم گیری درباره لایحه پیشنهادی دولت در زمینه اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بود به روشنی ملاحظه می شود که طیف خاصی از کسانی که دلبستگی های نظری به آموزه بازار دارند در این مدت به طور منظم بر تقدم آزادسازی نسبت به خصوصی سازی پافشاری می کنند. با وجود آنکه تلقی های متفاوتی از آزادسازی و نحوه اجرای آن در میان طیف طرفداران اقتصاد بازار وجود دارد، اما ویژگی مشترک همه آنها این است که در درجه اول علی رغم گذشت بیش از هفتاد سال از ظهور اقتصاد کینزی و با وجود همه مسایلی که در تجربه شکست خورده برنامه تعدیل ساختاری و واکنش های موسوم به اجماع پساواشنگتنی پدید آورد، همچنان هرگونه دخالت دولت را شر مطلق به حساب می آورند و در درجه بعدی بازار را یک نظم خودجوش و متکی به خود محسوب می کنند و به این قاعده معتقدند که خصوصی سازی قبل از آزادسازی فقط به تمایلات رانت جویی دامن می زند. به قاعده عرف برای تبیین و درک این گونه واکنش ها می بایست سری به ادبیات موضوع از دید گروه



خاصی از اقتصاددانان رفت که آثار برخی از آنها توسط برخی از همین افراد ترجمه هم شده است. زیرا این قبیل افراد بدون آنکه نیازی به مطالعه رویکردهای رقیب احساس کنند، صرف نظر از واقعیت‌های مشاهده شده دوست دارند در همه حال بر یک طبل خاص بکوبند! برای مثال؛ بوکانان به صراحت اظهار می‌دارد که فعالیت رانت‌جویی مستقیماً به دامنه و طیف فعالیت‌های دولت در یک اقتصاد مربوط است (بوکانان^۳، ۹: ۱۹۸۰) و این چنین است که این افراد هم بر همین طبل می‌کوبند. همان‌طور که وید اساساً فلسفه وجودی دولت را انگیزه تخصیص رانت دانسته و از همین زاویه به هرگونه مداخله‌ای که فراتر از نیاز اقتصاد برای برپایی رقابت آزاد است اعتراض می‌نماید (وید^۴، ۲۷۶: ۱۹۸۵) و کروگر با تأکید بر ضرورت دامن زدن به بحث‌های مربوط به رانت‌جویی در میان کشورهای در حال توسعه به ویژه روی این نکته تأکید می‌ورزد که در این کشورها به واسطه آنکه دولت دخالت نسبتاً قابل توجهی در اقتصاد دارد تمایلات رانت‌جویانه به طور معنی‌داری قابل مشاهده خواهد بود (کروگر^۵، ۲۹۱: ۱۹۸۴).

در مورد بازار نیز این جمله معروف اسمیت که به شکل‌های گوناگونی توسط فریدمن و حتی هایک نیز مطرح شده اما همین مضمون را تعقیب می‌کند کاملاً گویا است. وی می‌گوید؛ ما به خاطر خیرخواهی قصاب و بقال و نانوا نیست که چشم انتظار نان شب خود هستیم. چشمداشت ما از آن رو است که آنان منافع خود را در نظر می‌گیرند. ما نه به انسانیت خودمان کاری داریم نه به انسانیت آنان. ما با خودخواهی آنان سروکار داریم. ما از نیازهای خود حرفی نمی‌زنیم بلکه از مطلوبیت خود و سود آنان سخن می‌گوییم (اسمیت^۶، ۱۳: ۱۷۷۶).

همان‌طور که هایک در سال‌های پایانی قرن بیستم اظهار می‌دارد؛ آنچه که امروزه زندگی یک اروپایی یا آمریکایی را با حوادث رخ داده در استرالیا و ژاپن و ژئیر مربوط می‌سازد دستاوردهای انتقال یافته به وسیله شبکه مناسبات بازاری است (هایک^۷، ۲۲۲: ۱۹۹۱). استیگلیتز از موضع نقد این دیدگاه به این نکته اشاره می‌کند که واقعیت‌های مشاهده شده حکایت از آن دارد که اقتصادهای موفق در عمل مبتنی بر نظام بازار آزاد نیستند بلکه معمولاً از اقتصادهای مختلط همراه با دولت‌های بزرگ تشکیل شده‌اند (استیگلیتز^۸، ۴: ۱۹۹۴).

موضع دیگر نقد به این دیدگاه به واقعیت‌های مربوط به خودجوشی نظم بازار است در این زمینه برجسته‌ترین دیدگاه‌ها توسط کارل پولانی مطرح شده که نشان می‌دهد بازار بدون

دولت نه شکل می‌گیرد نه ادامه حیات می‌دهد و نه کارایی خاصی خواهد داشت. به عبارت دیگر، فعالیت اقتصادی در بند انواع بیشماری از شبکه‌ها، نهادها و مناسبات غیراقتصادی است (پولانی،^۹ ۳۴: ۱۹۹۲).

نکته دیگری که اسلیتر و تونکیس مطرح می‌کنند این است که شواهد تاریخی بیشمار مواردی را گزارش می‌کند که در آن انواع بازارهای موجود به طرق مختلف با استفاده از دارندگان اکثریت سهام یا با وضع عوارض بر مصرف و استفاده از مقررات و ضوابط قانونی تخریب، مهار یا محدود می‌شوند و از این واقعیت نتیجه می‌گیرد که نوع نگاه لیبرال‌ها و نئولیبرال‌ها به دولت و بازار مضمونی تناقض‌آلود دارد زیرا مقررات‌زدایی لیبرالی و نئولیبرالی با تکثیر و ازدیاد تعداد سازمان‌های نیمه‌مستقل دولتی، ناظران صنعتی، پیمانکاران عمومی، سازمان‌های حمایت از مصرف‌کنندگان، بازرسان، گروه‌های نظارتی و فرایندهای حسابرسی خود به جنگل انبوهی از خلق مقررات منتهی شده است و به این ترتیب نتیجه می‌گیرد که لیبرالیسم و نئولیبرالیسم واقعاً مشاهده شده را باید به مثابه رویکردی به امور اقتصادی در نظر گرفت که ضرورتاً متمایل به دولت‌سالاری است و نه اینکه صرفاً آزادکننده ساختارهای بازار باشد زیرا برای ایجاد، حفظ و کنترل ساختارهای بازار از ابزارهای سیاست‌گذاری استفاده می‌کند (اسلیتر و تونکیس، ۱۳۸۶: ۲۳۲ و ۲۳۳). اینجانب در مقاله دیگری به انبوه تناقض‌های موجود در رویکرد اقتصاد بازار به پدیده‌های دولت و بازار اشاره کرده‌ام و دیگر نیازی به تکرار آنها نیست (مؤمنی، ۱۳۸۴: ۱۴۹-۱۳۲).

اما در ارتباط با مطلب اسلیتر و تونکیس و در ادامه آن به روشنی باید پرسید که این ایده آزادسازی آیا باید به صورت خودبه‌خودی اتفاق بیفتد یا باید کسانی آن را ایجاد کنند اگر آن‌طور که از زبان بوکانان و دیگران ملاحظه کردیم کارگزاران دولتی صرفاً به انگیزه کسب رانت وارد دستگاه دولتی می‌شوند و منافع آنها صرفاً به قاعده نفع شخصی و تمایلات رانت‌جویانه تنظیم می‌شود. چرا آنها باید دست به کاری بزنند که به گمان شما مغایر نفع شخصی خودشان است.

نکته بسیار جالب‌تر این است که کروگر با این الگوی تبیینی هنگامی که اقدام به توصیه سیاستی می‌کند ضمن حمایت از اقدامات دولت در زمینه برقراری حکومت گمرکی و سود بازرگانی فقط و فقط سهمیه‌بندی واردات را مورد نکوهش قرار داده و آن را زمینه‌ساز دامن زدن به رفتارهای رانت‌جویانه می‌کند (کروگر، ۲۹۵: ۱۹۷۴).



این در حالی است که به قاعده تجربیات مشاهده شده اتفاقاً استمرار اتکاء دولت به درآمدهای ناشی از حقوق گمرکی و سود بازرگانی منشأ نوعی اعتیاد برای دولت‌های در حال توسعه شده و در عین حال در شرایط فقدان یک برنامه ارتقاء بنیه تولید ملی بیش از آنکه به معنی دقیق کلمه حمایتی از بخش‌های مولد به حساب آید یکی از مهمترین عوامل درجا زدن و تشدید عقب‌ماندگی آنها شده است و برعکس در تمامی تجربه‌های موفق توسعه در قرن بیستم مؤلفه محوری توضیح‌دهنده موفقیت در این زمینه اعمال حداکثر سخت‌گیری‌ها در زمینه تغییر رفتارهای مصرفی شهروندان قبل از ارتقاء بنیه تولید ملی است.

تکرار کلیشه‌ای این مطالب در ایران باتوجه به شرایط بسیار پیچیده اقتصاد سیاسی ایران از سوی این گروه افراد عملاً به واسطه تناقض‌ها و نقائص و کاستی‌های بیشماری که دارد دستاویزی برای استمرار سیاست‌های غیرمنطقی و شتابزده دولتمردان بوده است و در کل کشور را در معرض یک دو قطبی کاذب قرار می‌دهد که یک سر آن رهاسازی و هرج و مرج است به گونه‌ای که کشور را در سال‌های اولیه دهه ۱۳۷۰ با بحران بدهی‌های خارجی و روند لجام‌گسیخته افزایش قیمت‌ها روبرو ساخت و یک سر دیگر آن نیز بی‌اعتنایی به توصیه‌های کارشناسی و اصرار بر کارهای شتاب‌زده و ناسنجیده با استناد به نامربوطی توصیه‌های نئولیبرال‌های وطنی و به نام «تثبیت» است و در این میان این اقتصاد و ملت ایران است که در وسط این دو قطبی کاذب از هر دو طرف با بحران روبرو می‌شود و صدمه می‌بیند.

جمع‌بندی و پیشنهادات:

در ادبیات مدیریت توسعه قانون اساسی به مثابه مجموعه‌ای از خط‌مشی‌های فراگیر آینه تمام‌نمای باورها، ارزش‌ها و آرمان‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جامعه را در برابر تصمیم‌گیرندگان بخش عمومی قرار می‌دهد (الوانی، ۲۸: ۱۳۶۹) و مهمترین کارکردهای آن تأمین ثبات و ایجاد نظم در رفتار و قابلیت پیش‌بینی اعمال حکومت می‌شود (هیوود، ۱۹۶: ۲۰۰۰).

از همین روست که اقتصاددانان نهادگرا قانون اساسی را مهمترین نهاد رسمی یک کشور می‌دانند که با توجه به نحوه اجرای آن نقش تعیین‌کننده‌ای در عملکرد اقتصادی

جوامع ایفاء می‌کند. نهادگرایان هر نوع تغییر را در این قانون متضمن هزینه فرصت بسیار بالایی می‌دانند. در عین حال، براساس آراء آنها حقوق مالکیت در زمره نهادهای تعیین‌کننده اقتصادی است و چگونگی تعریف و اجرای آن از سوی دولت آثار مهمی را بر عملکرد اقتصادی بر جای می‌گذارد باید تأکید نمود که ذکر این موارد به معنای لایتغیر دانستن اصول قانون اساسی و به ویژه اصول اقتصادی آن نیست بلکه مهم آن است که هرگونه تلاش برای تغییر یا تفسیر آن همانگونه که در متن قانون اساسی ما نیز آمده می‌بایست متکی و مستند به مجموعه‌ای از شواهد و استدلال‌های متقن و قابل دفاع باشد. در جای دیگری توضیح داده شده است که تجربه سه دهه گذشته اقتصاد ایران بیش از هر چیز نمایانگر عمق بصیرت و توانایی تدوین‌کنندگان اصول اقتصادی قانون اساسی در زمینه ادغام ملاحظات علمی و اسلامی با مهمترین دستاوردهای نظری و تجربی تاریخ توسعه و نیز تاریخ اقتصادی ایران بوده است.

تغییر قانون اساسی یا ارائه تفسیری از آن همانگونه که در متن ابلاغیه‌های دوگانه مربوط به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز تصریح شده می‌بایست متکی به طیف گسترده‌ای از ملاحظات و طراحی برنامه‌های اجرایی و نظارتی متناسب باشد. نگاه تک‌عاملی و رانت‌زده به سیاست‌های کلی و غفلت از فلسفه وجودی، اهداف و زیربنای نرم‌افزاری و سخت‌افزاری مورد نیاز تحقق آن اهداف بیش از آنکه کمکی به توسعه ملی در ایران نماید نظام ملی را با چالش‌ها و دشواری‌های جدیدی روبرو خواهد ساخت.

بنابراین، به نظر می‌رسد مسئولیت مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان قانون اساسی در این زمینه بسیار خطیر و تعیین‌کننده است و بنابراین توصیه اکید می‌شود که با کان لم یکن تلقی کردن دست پخت مشترک مجلس و دولت هرگونه بررسی لوایح و طرح‌های ایشان در این زمینه منوط به تهیه کردن مطالعه‌های مطالبه‌شدن در متن ابلاغیه‌های سیاست‌های کلی و نیز ارائه برنامه‌های مشخص برای توانمندسازی دولت بخش تعاونی و بخش خصوصی باشد.

پس از ارائه این مطالعه‌ها و برنامه‌ها فضا و فرصتی ایجاد شود که نهادهای پژوهشی و حوزه‌های تخصصی دانشگاهی درباره ارزش علمی و میزان کارآمدی آن مطالعه‌ها و برنامه‌ها داوری کنند و در آخرین مرحله روال قانونی لازم برای عملیاتی کردن سیاست‌های کلی در چارچوب قانون عادی طی گردد.



پی‌نوشت‌ها:

۱- گوهر مفهوم Development

- ۲- Vicious-circle
- ۳- Buchanan
- ۴- Weede
- ۵- Krueger
- ۶- Smith
- ۷- Hayek
- ۸- Stiglitz
- ۹- Polanyi
- ۱۰- Heywood

منابع فارسی:

-اسلیتر دن و فرن تونکیس (۱۳۸۶)، «بازار و نظریه اجتماعی مدرن»، ترجمه حسین قاضیان، نشر نی، چاپ اول، تهران.
 -الوانی، سیدمهدی (۱۳۶۹)، «تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولت»، انتشار سمت، چاپ اول، تهران
 -دفتر طرح‌های ملی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (۱۳۸۲)، گزارش موج دوم سنجش ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان.
 -سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۷)، گزارش ارزیابی سیاست خصوصی سازی در ایران، معاونت امور اقتصادی، دفتر هماهنگی امور شرکت‌ها.
 - _____ (۱۳۷۷)، گزارش طرح ساماندهی شرکت‌های دولتی، معاونت اقتصادی، دفتر اقتصاد کلان.
 -مؤمنی، فرشاد (۱۳۸۴)، «ترکیب خردمندانه دولت و بازار در اصول اقتصادی قانون اساسی»، فصلنامه اقتصاد و جامعه شماره ۳، بهار ۱۳۸۴، مؤسسه مطالعات دین و اقتصاد.
 -مرکز تحقیقات اتاق بازرگانی (۱۳۷۶)، مالکیت فراگیر به عنوان ابزاری برای فقرزدایی، گسترش عدالت اجتماعی و توسعه اقتصادی.
 -نیلی مسعود و همکاران (۱۳۸۲)، خلاصه مطالعات طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور، انتشارات دانشگاه صنعتی شریف، چاپ اول، تهران.

منابع انگلیسی:

-Buchanan, James M. (1980), Reform in the Rent-Seeking Society, in: James M. Buchanan/ Robert D. Tollison/GORDON TULLOCK (eds), op.cit, pp.3-15.
 -Hayek, F. Von (1991), Spontane Ous ("grown") order and organized ("made") order, in. Thomson, J. Frances, R. Levacic and J. Mitchell (eds).
 -Heywood A. (2000), Key concepts in politics, Palgrave.
 -Kreuger Anne O. (1974), The Political Economy of Rent-Seeking Society A.E.R, Vol. 64, No. 3, Pp. 291-303.
 - _____ (1984), Comparative Advantage and Development Policy 20 Years later in: Moshe Syrquin and et.al. (eds), Economic Structure and performance. Essays in Honour of Hollis B. Chenery, Orlando etc, pp.135-156.
 -Polanyi, K. (1992), The Economy as an Instituted process, in M. Granovetter and R. Swedberg(eds), the Sociology of Economic life. Boulder, Co: Westview Press.
 -Smith, A. (1776), The Wealth of nations. London: Everyman's Library.
 -Stiglitz J.E. (1994), Whither Socialism? Cambridge, MA: MIT Press.