

بررسی نقش دولت و مجلس در تغییر سیاست‌های اقتصادی ایران مطالعه موردی: برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۲-۱۳۶۸)

وحید سینائی*

استادیار علوم سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد

سمیه زمانی

کارشناس ارشد علوم سیاسی

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۱۰/۲۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۳/۱۳

چکیده

اولویت سیاست‌های ایران پس از پایان جنگ (۱۳۶۷) بازسازی مناطق جنگ زده و اقتصاد کشور بود. در این هنگام اکثریت اعضای دولت و نمایندگان سومین دوره مجلس شورای اسلامی در زمره هواداران اقتصاد برنامه‌ریزی شده و مداخله دولت در اقتصاد بودند. اما بازسازی با تغییر سیاست‌های اقتصادی گذشته و گرایش به اقتصاد آزاد مصادف شد. مهم‌ترین نماد این دگرگونی در سیاست‌های اقتصادی، تصویب برنامه اول توسعه و سیاست تعدیل اقتصادی بود. این مقاله چگونگی بروز این تحول در سیاست‌های اقتصادی ایران در سال‌های تصویب و اجرای برنامه اول و نقش نهادهای دولتی و مجلس در آن را بررسی می‌کند. تحلیل داده‌های موجود نشان می‌دهد در تدوین و تصویب سیاست‌های اقتصادی، دولت و مجلس بیشتر نقش تبعی و تاییدگر داشته‌اند و ائتلافی از روحانیون عمل‌گرا و تکنوکرات‌ها که در نهادهای دولتی و مجلس با نفوذ بودند نقش تعیین‌کننده را داشتند.

واژه‌های کلیدی: سیاست اقتصادی، بازسازی، خصوصی سازی، دولت، مجلس، ایران

طبقه‌بندی JEL: A۱۴, A۱۳, H۱۱

A Survey on the Role of the Iranian Government and Parliament in the Changing of Economic Policies (Case Study: The First Economic, Social and Cultural Plan ۱۹۸۹-۱۹۹۳)

Vahid Sinaee

Assistant Professor, Ferdowsi University of Mashhad

Somayyeh Zamani

MA In Political Science, Ferdowsi University of Mashhad

Abstract

After the Iran- Iraq war (۱۹۸۰-۱۹۸۸), the priority of Iran's policies was modernization of economy and the reconstruction of destructions caused by the war. Reconstruction coincided with the change of economic policies and a tendency towards capitalist economy. This changing of policies occurred despite the fact that the majority of the members of the cabinet and the Islamic Consultive Assembly (Majlis) were in favour of an interventionist state economy. This article studies the changing of economic policies in ۱۹۸۹-۱۹۹۳ and the role of governmental institutions and Majlis in it. Analyzing the data gathered shows the cabinet and Majlis in this transition have had a subordinate and conforming role, whereas a coalition of pragmatist clergies and technocrats played an effective role.

Keywords: Iran, reconstruction, economic policy, Islamic Consultive Assembly (Majlis), government.

JEL: A۱۴, A۱۳, H۱۱

۱- مقدمه

پایان جنگ ایران و عراق و طرح موضوع بازسازی و سازندگی موجب آغاز دوران جدیدی در سیاست‌های اقتصادی ایران شد. برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های عمرانی و اقتصادی نیازمند شرایط باثبات در سیاست داخلی و روابط خارجی بود. این امر عملگرایی را در بین سیاستمداران و زمامداران اجرایی قوت بخشید. پایان دوران نخست‌وزیری میرحسین موسوی و آغاز ریاست‌جمهوری علی اکبر هاشمی رفسنجانی به تحول رویکردهای اقتصادی در ایران شتاب داد. سیاست‌های اقتصادی با الگوهای اقتصاد سرمایه‌داری هماهنگ تر شد و رهایی از اقتصاد دولتی و

رویکردهای سوسیالیستی در دستور کار قرار گرفت. به موازات این تحولات، سیاست به معنای زمامداری نیز دچار تغییر شد. دولت به مدیریت و اداره امور اجرایی کشور پرداخت و سیاست به بلوکی ائتلافی از نخبگان حاکم منتقل شد. پرسش اصلی این مقاله معطوف به شناخت نقش دولت و مجلس در تحول سیاست های اقتصادی و چگونگی راهیابی این سیاست ها به تقویم سیاست گذاری ایران در سال های تدوین، تصویب و اجرای برنامه اول است. به نظر می رسد در حالی که مجلس و دولت در این تحول نقش تبعی و تاییدگر داشتند، ائتلافی از روحانیون عملگرا و تکنوکرات ها که در هر دو نهاد به ویژه در بخش های اقتصادی و برنامه ریزی آنها نفوذ داشتند با استفاده از ساختارهای قدرت فرآیند گذار را مدیریت و کارگردانی کردند.

۲- نظریه و روش تحقیق

این مقاله در چارچوب نظریه ساختار- کارگزار نگاشته شده است. در این نظریه نقش نهادها در سیاست گذاری و نوسان موجود در این نقش از دو دسته عوامل ساختاری و کنشگری متأثر است. بر این اساس ساختارهای قانونی، رسمی و حقیقی و روابط و تعامل های آنها در زندگی واقعی از سویی و کنشگران اعم از مقامات رسمی و گروه های صاحب قدرت و نفوذ از سوی دیگر به نقش نهادها در سیاست گذاری ها شکل می دهند. امروزه توجه به ارتباط بین ساختار و عامل (کنشگر یا کارگزار) در مرکز مطالعات نظریه پردازان علوم اجتماعی قرار دارد (پارکر، ۱۳۸۳: ۵۴). ارائه یک تصویر ساده از علیت اجتماعی، سیاسی یا اقتصادی یک پدیده به طور ضمنی یا صریح به اندیشه هایی درباره ساختار و کارگزار^۱ باز می گردد. در این رویکرد کنشگران محصول نادانسته ساختارها نیستند بلکه فاعلانی آگاه و با اراده هستند که حتی می توانند محیط خود را شکل دهند. در این دیدگاه ساختار و کارگزار منطقاً مستلزم یکدیگرند. یعنی یک ساختار اجتماعی یا سیاسی تنها به واسطه قید و بندهایی که بر کارگزار می زند یا فرصتهایی که برای آن تدارک می بینند تداوم می یابد. بنابراین تصور ساختار بدون دست کم تصویری اجمالی از کارگزار که ممکن است تحت تاثیر آن محدود یا توانا شود معنا ندارد (مارش و استوکر، ۱۳۸۴:

۱. Structure and agency

۳۰۴). در این تحقیق نشان داده می‌شود که چگونگی در ناتوانی و نوپایی ساختارها، کنشگران البته درون روابط و مناسبات ساختاری موجود، به ایفای نقش‌های تعیین کننده توانا می‌شوند. داده‌های این پژوهش به صورت کتابخانه‌ای - اسنادی به ویژه از مشروح مذاکرات سومین دوره مجلس شورای اسلامی، خاطرات و مصاحبه‌های بازیگران اصلی تدوین سیاست‌های اقتصادی در دولت و مجلس در دوره مورد تحقیق و مصاحبه نگارندگان با تنی چند از نمایندگان سومین دوره مجلس شورای اسلامی گردآوری شده و سپس مورد تحلیل قرار گرفته است.

۳- سیاست‌گذاری

اداره کشور نیازمند سیاست‌هایی است که مدیران را در برآوردن نیازها و تامین اهداف‌شان یاری رسانند. از این رو سیاست‌گذاری امری مهم و مرحله محوری فرآیند سیاسی تلقی می‌شود. نخستین واژه در تعریف سیاست‌گذاری "Policy" است که معنای لغوی آن خط‌مشی، سیاست، اساسنامه، مرام‌نامه، روش و رویه است (تسلیمی، ۱۳۷۸: ۱۰). سیاست مرحله‌ای از عمل حکومت است که به تصمیم‌سنجیده با شرایط دست می‌زند و باید آن را از فلسفه حکومت متمایز دانست. سیاست‌ها طرح‌های عملی هستند که از طریق آن‌ها، فلسفه حکومت یا مجموعه مشخصی از عقاید و ارزش‌ها در عمل اجرا می‌شود (James, ۱۹۹۷: ۲, ۳). بنابراین منظور از سیاست‌گذاری برقراری و ایجاد سیاست یا تعیین، تدوین و ارائه ضوابط و موازینی است که در آن اراده کلی دولت اعمال و مصالح جمعی ملت تامین شود (هاشمی، ۱۳۶۶: ۴۹). این امر از مدیریت سیاسی به شمار می‌رود که متکی به اصول مهم برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل است (اقتداری، ۱۳۶۶: ۲۸).

اگر سیاست را نوعی تصمیم‌گیری بدانیم، خط‌مشی‌گذاری از این دیدگاه معادل تصمیم‌گیری است. زیرا هنگامی که خط‌مشی تعیین می‌شود، در همان جایگاه تصمیم اتخاذ شده است. با این تفاوت که خط‌مشی نسبت به تصمیمات موردی و ثانویه، بالاتر و اساسی‌تر است. سازمان یا جامعه برای تداوم حیات، باید از موقعیت موجود به مطلوب برسد. اما قبل از این که امکانات و توان رسیدن به موقعیت مطلوب مطرح شود خط‌مشی، قاعده و اصول کلی و لازم برای اقدامات و حرکت‌های برنامه‌ای مطلوب را فراهم می‌نماید (ترنر و هیوم، ۱۳۷۹: ۷۱). در یک جامعه فرضی، تمامی مسائل اجتماعی، امکان تبدیل شدن به یک سیاست را دارند. اما برای تبدیل یک مسئله به

موضوع یک سیاست و یا به اصطلاح راهیابی به تقویم سیاست گذاری سه اقدام باید صورت گیرد:

۱- نخبگان (سندیکایی، دیوانی- سیاسی) و شهروندانی کم و بیش منسجم، مسأله‌ای را به عنوان یک پرسش اساسی مطرح نمایند. زیرا آنها تمایز میان آن چه را که هست و آن چه را که باید باشد و یا بود را به خوبی درک می‌کنند.

۲- کشف یک مسأله با یک فرآیند عنوان گذاری همراه است که نشان دهنده حوزه صلاحیت صاحب‌منصبان عمومی باشد.

۳- دخالت جامعه سیاسی؛ البته مسأله عدم دخالت و به عبارتی، دست روی دست گذاردن نیز در این حوزه قرار می‌گیرد (مولیر، ۱۳۷۸: ۴۵).

پس از انتخاب موضوع، سیاست گذاری آغاز می‌شود. سیمون جیمز سیاست گذاری را فرآیندی شش مرحله‌ای می‌داند. اولین مرحله طرح یک موضوع به عنوان مسئله و مشکل و دومین مرحله قرار گرفتن مسئله در دستور کار سیاست است. قانون گذاری، اجرا و بازنگری، رسیدگی حکومت به مسئله و تصمیم‌گیری مراحل دیگر آن را شکل می‌دهد (James, ۱۹۹۷: ۳, ۴). «هاگ وود» و «گان» نیز مدلی سودمند و پیچیده از سیاست گذاری ارائه داده‌اند. به نظر آن‌ها سیاست-گذاری فرآیندی کم و بیش پیوسته و دارای نه مرحله است: تصمیم گرفتن برای تصمیم‌گیری (جست‌وجوی مسأله یا تهیه تقویم کاری)، تصمیم گرفتن برای چگونه تصمیم گرفتن، تعریف مسأله، پیش‌بینی، تعیین اهداف و اولویت‌ها، تحلیل گزینه‌ها، اجرای سیاست، مشاهده و کنترل، ارزیابی و بازبینی، حفظ، ادامه یا پایان سیاست (تنسی، ۱۳۷۹: ۲۴۹). به نظر جویس لوئیس در هر دو مدل چند مؤلفه محوری یافت می‌شود: طرح مسأله، نیاز به تصمیم‌گیری و اجماع در فرآیند تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی (Louise, ۲۰۰۵: ۲۶۰). اجرا نمودن برنامه به وسیله سیاست‌ها رخ می‌دهد. از نظر او سه پرسش اساسی در مرحله تصمیم‌گیری مطرح می‌شود:

چه کسی تصمیم می‌گیرد؟ (مشروعیت)

این تصمیم چگونه مشروع می‌شود؟ (سؤال رویه‌ای)

چه چیز به تصمیم مشروعیت می‌دهد؟ (سؤال ذاتی) (Ibid: ۲۸۱)

در پاسخ به پرسش نخست می‌خواهیم بدانیم آیا اکثریت و اراده جمعی در تصمیم‌گیری نقش دارند یا تنها عده‌ای خاص بر مبنای منافع فردی تصمیم می‌گیرند. پاسخ به سؤال دوم به فرآیند تهیه و تدوین سیاست مربوط می‌شود. مشروعیت بخشیدن به سیاست‌ها نیازمند قانون است. پس قانون نیز پاسخ پرسش سوم است. بدین ترتیب در هر کشور مجموعه‌ای از سیاست‌های کلان مسیر جامعه را مشخص می‌نماید. لیکن مدیریت و اداره جامعه به سیاست‌های خرد نیز نیاز دارد. بنابراین قوه مجریه ناگزیر از تدوین سیاست‌های متنوع و متناسب با زمان و مکان است. تصویب این سیاست‌ها از طریق طرح‌ها و لوایح به مجلس و اجرای آنها به قوه مجریه سپرده می‌شود.

تصویب و اجرای سیاست مکتبی به سلسله تلاش‌هایی است که تنها با مشارکت و مساعی هماهنگ ارکان زمامداری و اجرا در مجموعه حاکمیت امکان‌پذیر است و بنابراین نمی‌توان آن را در عهده یک فرد و یا مقام هر چند عالی تصور نمود. سیاست‌ها و قوانین نمی‌توانند فارغ از خواست‌های جامعه حرکت نمایند. تقاضاهای گروه‌های ذی نفوذ تنها در صورتی جنبه عملی به خود می‌گیرد که توسط نهادهای سیاست‌گذار به صورت قانون درآید و بر اساس نوعی قاعده پذیرفته شده تصمیم‌گیری، توسط مقامات دولتی به اجرا گذاشته شود. نفوذهای اقتصادی، اجتماعی و شخصی هنگامی اهمیت می‌یابند که بر نهادهای حکومتی همچون مجالس قانون-گذاری، کابینه‌ها، وزارتخانه‌ها و دوایر قوه مجریه و دادگاه‌ها تأثیر بگذارند یا در درون این نهادها نمود پیدا کنند. چرا که بخش اعظم سیاست‌های عمومی از درون سازمان حکومتی پا می‌گیرد و به وسیله وزارتخانه‌ها و ادارات مختلف، سناتورها و نمایندگان قدرتمند و حتی مقام‌های قضایی تدوین می‌شود (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۵: ۱۹۰). بدین گونه مشاهده می‌شود، از همان مرحله آغازین سیاست‌گذاری که دریافت مشکل و طرح آن می‌باشد تا مراحل راهیابی و انتخاب، صاحبان قدرت بر تعیین سیاست‌ها، اعمال نفوذ می‌کنند. از این رو سیاست‌گذاری فرآیندی مبتنی بر قدرت و نفوذ است. سیاست‌ها یا خط‌مشی‌ها زاینده اختلافات، بده و بستان‌ها، مطالعه کردن‌ها و متقاعد ساختن‌های بسیار، همراه با احساسات و هیجان هستند (الوانی، ۱۳۷۴: ۹۹). پس سیاست-گذاری در متن قدرت و سیاست و تبلور آن در ساختارهای سازمانی روی می‌دهد.

۳-۱- پایان جنگ و ضرورت بازسازی اقتصاد

انقلاب اسلامی در ایران به سرنگونی رژیم سلطنتی، تغییرات بنیادی سیاسی و اجتماعی و تحوّل بخش اقتصادی منجر شد. تحولات اقتصادی ریشه در چند عامل داشت: انقلابیون حاکم همواره با انتقاد از ساختار اقتصادی ایران، خواستار اصلاح و تغییرات اساسی در آن بودند. آنان اقتصاد اسلامی را به عنوان بدیلی برای سرمایه‌داری و سوسیالیسم مطرح می‌کردند و به دنبال فرصت مناسبی برای تحقق آن بودند. مشکلات بعد از انقلاب نیز ضرورت دست زدن به اقدامات سریع در بخش اقتصاد را ضرورت بخشید (فوزی، ۱۳۸۶: ۱۵۳).

گام بنیادی برای تأسیس نظام اقتصادی جدید یا اسلامی کردن اقتصاد با مصوبات شورای انقلاب و سپس در قالب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برداشته شد. اصل ۴۴ قانون اساسی، نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران را بر پایه سه بخش خصوصی، تعاونی و دولتی قرار داد اما در عمل بخش دولتی بر دیگر بخش‌ها سلطه یافت (سمیعی، ۱۳۸۶: ۴۸۰). تحت تأثیر فضای انقلابی و حاکم بر کشور و فرار سرمایه‌ها صنایع، بانک‌ها و بازرگانی خارجی دولتی شدند. آشفتگی اقتصادی کشور که از یک سال پیش از پیروزی انقلاب آغاز شده بود با تشدّد در تصمیم‌گیری‌ها، تعدّد مراکز قدرت، تازه کار بودن مدیریت، فقدان نظارت و کنترل، درهم ریخته‌گی نظام بانکی و وجود تنگناهای مالی، کمبود شدید مواد اولیه، پیدا شدن مشکل سوخت‌رسانی، سست شدن انضباط کار و به هم خوردن روابط بین منابع عرضه مواد، ماشین‌آلات، قطعات و دانش فنی واحدهای تولیدی تحت مدیریت‌های جدید تشدید شد (رشیدی، ۱۳۷۱: ۷).

وضعیت اقتصادی ایران پیش از شروع جنگ دارای ویژگی‌هایی چون (۱) گسترش حجم و اندازه دولت و دولتی شدن بانک‌ها، بیمه‌ها، تجارت خارجی، صنایع و معادن بزرگ و نیز ملی شدن نزدیک به پانصد شرکت و مؤسسه تولیدی (۲) افزایش کسری بودجه و تأمین نزدیک به ۷۰ درصد آن از منابع بانکی (۳) کاهش صدور نفت (۴) کاهش تولید واحدهای صنعتی به دلیل کمبود مواد اولیه و... (۵) کاهش نزدیک به ۲۵ درصدی سرمایه‌گذاری (۶) بالا بودن سهم واردات کالاهای مصرفی (۷) وجود داشتن نظام دو گانه ارزی (۸) بالا بودن نرخ تورم (۲۳/۵ درصدی) بود (دژپسند و رثوفی، ۱۳۸۷: ۸۸). این مسائل باعث شد اقتصاد ایران در آستانه جنگ در وضعیت نامطلوبی قرار گیرد.

با آغاز جنگ بخشی از بودجه کشور به امور دفاعی و بخش بسیاری از سرمایه‌های انسانی و سایر منابع به امور جنگ تخصیص یابد. سال‌های ۱۳۵۹ تا ۱۳۶۰ دوره رکود اقتصادی بود که در

ادامه رکود اقتصادی نیمه پایانی ۱۳۵۶ قرار داشت. در این دوره با وجود بالا بودن قیمت نفت در بازارهای جهانی درآمدهای نفتی ایران به دلیل کاهش تولید و صادرات کاهش یافته بود. رکود اقتصادی، وضعیت نامطلوب شاخص‌های کلان اقتصادی، بالا بودن قیمت نفت، تولید و صادرات پایین نفت و کم‌تر از ظرفیت کشور، فشارهای سیاسی و بین‌المللی و فعال بودن نبردهای زمینی از جانب هر دو طرف درگیر از جمله خصوصیات این دوره بود.

در سال‌های ۱۳۶۱ تا ۱۳۶۴ وضعیت اقتصادی نسبتاً بهبود یافت. شاخص‌های اقتصادی در مقایسه با سال‌های نخست بعد از جنگ بهتر شد (عظیمی، ۱۳۸۰: ۲۸). اما در سال‌های ۱۳۶۵ تا ۱۳۶۷ رکود اقتصادی بازگشت. وضعیت نگران‌کننده شاخص‌های اقتصادی، کاهش شدید قیمت نفت و درآمدهای نفتی، فشارهای شدید بین‌المللی، افزایش نبردهای زمینی، تشدید حملات عراق به مراکز اقتصادی و غیر نظامی، گسترش و تشدید جنگ نفت‌کش‌ها، حضور ناوگان جنگی قدرت‌های شرق و غرب و درگیری مستقیم با آمریکا از خصوصیات این دوره بود (دژپسند و رئوفی، ۱۳۸۷: ۹۶-۹۸).

در مجموع در سال‌های ۱۳۶۲ تا ۱۳۶۷ به دلیل فشارهای ناشی از جنگ، تورم و رکود، سیاست‌گذاری موضعی جانشین تصمیمات استراتژیک شد. نتیجه این امر شکل‌گیری یک اقتصاد متناسب با اوضاع و شرایط پیچیده جنگی بود. بنابراین اقتصاد دوران جنگ در ایران نوعی اقتصاد جنگی مبتنی بر مداخلات دولت برای اداره بحران‌های کوتاه‌مدت و از یک برنامه پیش‌اندیشیده و منسجم اقتصادی دور بود (کارشناس و پسران، ۱۳۷۲: ۱۰).

پس از صدور قطعنامه ۵۹۸ و اعلام مواضع «نه رد و نه قبول» از جانب ایران فشار بین‌المللی شدت گرفت. وزیر خارجه انگلیس جفری هاو در مصاحبه با تلویزیون بی بی سی گفت: «اکنون شورای امنیت برای اولین بار به اتفاق آراء خواستار برقراری آتش‌بس شده و اگر این فرصت کنار زده شود نتیجه آن بسیار خطرناک خواهد بود.» همچنین وزارت امور خارجه آمریکا اعلام کرد که برای برقراری یک تحریم جهانی اسلحه علیه ایران تلاش خواهد کرد مگر آن که تهران طرح آتش‌بس سازمان ملل را بپذیرد (رسالت، ۱۱ شهریور ۱۳۶۶: ۱۲). سرانجام تحت تأثیر عوامل نظامی، جنگ شهرها، استفاده فزاینده عراق از جنگ‌افزارهای شیمیایی، حملات عراق علیه تأسیسات نفتی و خطوط کشتی‌رانی ایران، اوضاع نابسامان اقتصادی، انزوای سیاسی ایران و افزایش قدرت میانه‌روها در دستگاه حکومت ایران قطعنامه ۵۹۸ پذیرفته شد (درویان، ۱۳۸۲: ۱۱۷-۱۱۸).

جنگ خسارت‌های فراوانی به بار آورد. در گزارش‌های سازمان برنامه و بودجه خسارت‌ها به دو قسمت مستقیم و غیر مستقیم تفکیک شده است. خسارت‌های مستقیم آن دسته از امکانات و تجهیزات و ظرفیت‌هایی است که بر اثر ضربه‌های مستقیم دشمن نابود شدند؛ این خسارت‌ها شامل خسارت‌های وارده بر ساختمان‌ها و تأسیسات، ماشین‌آلات و تجهیزات و مواد و کالا می‌باشد. خسارت‌های غیر مستقیم آن دسته امکانات و ظرفیت‌هایی است که در صورت عدم بروز جنگ می‌توانست مورد بهره‌برداری قرار گیرد و همچنین منابعی که در این مدت به جنگ اختصاص یافت که در صورت عدم بروز جنگ بهره‌برداری از آن برای فعالیت‌های اضافی مورد استفاده در بخش‌های اقتصادی امکان‌پذیر بود. به طور کلی تخریب در ۱۲۰۰ کیلومتر مرز مشترک با عراق تا عمق ۸۰ کیلومتری در خاک ایران انجام گرفت و ۸۷ شهر (۶۹ شهر جنگ‌زده و ۱۸ شهر بمباران و موشک‌باران شده) و ۲۶۷۶ روستا در ۱۶ استان کشور آسیب کلی دیدند. دامنه ویرانی‌ها چنان وسیع بود که هیئت اعزامی سازمان ملل به ایران در سال ۱۳۶۹ با مشاهده بخشی از خرابی‌ها آن را یک تراژدی غیر قابل تصور نامید. بر اساس برآوردهای به عمل آمده سازمان برنامه و بودجه میزان کل خسارت‌های مستقیم ناشی از جنگ تحمیلی طی دوره ۱۳۵۹ تا ۱۳۶۷ معادل ۳۰۸۱۱/۴ میلیارد ریال بوده است. از کل خسارت‌های مستقیم ۳۲/۲ درصد به ساختمان‌ها و تأسیسات، ۳۱ درصد به ماشین‌آلات و تجهیزات و ۳۶/۸ درصد به مواد و کالا بوده است. از کل خسارت‌های مستقیم، بخش کشاورزی ۱۷۸۳۳۷۷ میلیون ریال، بخش معدن ۳۵۷۹۰ میلیون ریال، بخش صنعت ۱۶۲۶۸۶۰ میلیون ریال، بخش نفت ۷۳۸۲۶۲۵ میلیون ریال، بخش برق، آب و گاز ۱۳۱۳۷۳۵ میلیون ریال، بخش ساختمان ۲۷۵۴۸۸ میلیون ریال و بخش خدمات با زیر بخش‌های بازرگانی و هتل‌داری ۷۲۶۷۵۴ میلیون ریال، حمل و نقل و ارتباطات ۱۲۳۰۴۸۸ میلیون ریال، مؤسسات پولی و بانکی ۱۴۱۳۳۰ میلیون ریال، خدمات عمومی ۱۵۷۷۱۴۲۰ میلیون ریال و خدمات اجتماعی و خانگی ۵۲۳۵۷۷ میلیون ریال را به خود اختصاص داده‌اند. بیشترین خسارت‌ها که معادل ۱۰۵۵۸۶۵۹ میلیون ریال و ۳۴/۲ درصد از خسارت‌های کل استان‌هاست به استان خوزستان تحمیل شد. سهم عظیمی از خسارت‌های سایر استان‌ها که مربوط به خدمات عمومی و دفاعی بود نیز به این استان تعلق داشت. میزان کل خسارت‌های غیر مستقیم وارد شده بر کشور طی دوران جنگ در مجموع ۳۴۵۴۲۳۲۶ میلیون ریال بوده است که بخش‌های کشاورزی و نفت به ترتیب با ۱۴۱۷۳۹۵۵ و ۱۳۴۱۶۹۱۵ میلیون ریال بیشترین سهم را در خسارت نسبت به سایر بخش‌ها متحمل

شد. بر اساس ارقام موجود کل خسارت‌های مستقیم و غیر مستقیم ناشی از جنگ تحمیلی بر بخش‌های اقتصادی ۶۵۳۵۳۷۵۰ میلیون ریال بوده است که بخش خدمات با ۲۲۸۲۷۸۶۸ میلیون ریال و بخش نفت با ۲۰ ۷۹۹۵۴۰ میلیون ریال و بخش کشاورزی با ۱۵۹۵۷۳۳۲ میلیون ریال بالاترین صدمات و ضایعات را نسبت به سایر بخش‌های اقتصادی متحمل شد (گزارش دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۹ به نقل از: درپسند و رئوفی، ۱۳۸۷: ۱۸۵-۱۸۸).

وضعیت نامطلوب اقتصادی ایران در این سال‌ها در پیوست قانون برنامه اول توسعه چنین بازتاب یافته است: «به طور کلی عملکرد گذشته اقتصاد و همچنین ادامه روند موجود وضعیت مطلوبی را ترسیم نمی‌کند. از نظر تحلیل مسائل کلان اقتصاد کشور، وجود عدم تعادل‌های اقتصادی و همچنین چگونگی تخصیص منابع به بخش‌های مختلف اقتصادی از مهم‌ترین مسائلی است که باید در تدوین برنامه توسعه برای سال‌های آینده و تنظیم سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها به آن پرداخته شود. وجود شکاف بین درآمدها و هزینه‌های دولت (کسری بودجه)... وجود شکاف بین عرضه و تقاضای پول و... وجود شکاف بین سرمایه‌گذار و پس‌انداز (عدم تعادل مالی)... وجود شکاف بین واردات و صادرات (عدم تعادل در موازنه پرداخت‌ها)... وجود بی‌کاری به مثابه عدم تعادل در بازار نیروی کار... همه عواملی هستند که اگر در چارچوب مجموعه سازگار اهداف و خط‌مشی‌های مشخص یک برنامه به آنها پرداخته نشود در سال‌های آینده بحران‌های جدی را برای اقتصاد کشور در پی خواهند داشت (پیوست قانون برنامه اول، بخش ۱، ۱۳۶۸: ۵۱-۶۱).

۲-۳- بازسازی و تحول در سیاست‌های اقتصادی

نخستین اقدام پس از پایان جنگ بازسازی اقتصاد ویران شده و مناطق جنگ زده بود. این اقدام امید داشتن روزهایی بهتر را به مردم می‌داد (قبادزاده، ۱۳۸۱: ۲۰۰). شواهد متعددی از تغییر فضای کشور پس از پایان جنگ حکایت می‌کند. شعارهای آرمان‌گرایانه انقلابی مانند «نجات مستضعفان عالم»، «مبارزه با سرمایه‌داری جهانی»، «صدور انقلاب»، «فقرستیزی» و «نابودی استکبار» به شعارهایی چون «بازسازی ویرانه جنگ»، «اشتغال‌زایی»، «تنش‌زدایی»، «توسعه اقتصادی»، «حمایت از سرمایه‌گذاران»، «ایجاد امنیت سرمایه» و نظایر آن‌ها تبدیل شدند (شادلو، ۱۳۸۱: ۲۰۶ و ۲۰۷).

تغییر شعارها که حاکی از انتظارات جدید بود باعث شد زمامداران شکست برنامه‌های بازسازی و اصلاحات اقتصادی را به عنوان یک خطر ارزیابی نمایند (حکیمیان و مشاور، ۱۳۸۳: ۱۹۴). در نتیجه گروهی از روحانیون مانند رئیس مجلس، رئیس جمهور و تکنوکرات‌های تحصیل کرده در غرب در صدد تغییر برآمدند (Hashim, ۱۹۹۵: ۱۰). در مسیر جدیدی که توسط زمامداران جمهوری اسلامی ایران در پیش گرفته شد جامعه بسته و یکنواخت که محصول انقلاب و جنگ بود و تهییج و حماسه را تقویت می‌نمود به جامعه‌ای نسبتاً باز تغییر یافت. سازندگی و توسعه موجب ایجاد فضای متکثر، مصلحت‌گرایی و عقلانی شدن امور شد. در واقع فرآیند گذار به بازسازی با انتقال به جامعه‌ای توسعه‌نگر با روحیه‌ای میانه‌رو و مصرفی همراه بود. در این زمان نسل جدیدی از رهبران سیاسی شکل گرفتند که عملگرایانه قصد تعدیل ساختارهای ارزشی و سیاسی جامعه جنگ‌زده را داشتند. در نتیجه دوران جدیدی در جمهوری اسلامی آغاز شد که برخی از آن به جمهوری دوم یاد می‌کنند (یزدی، ۱۳۷۹: ۴۴۱). در جمهوری دوم ائتلاف روحانیون عملگرا و تکنوکرات، گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار آزاد را شتاب بخشید. سیاست‌های اقتصادی جدید باعث ایجاد مجموعه‌ای از تحولات فرهنگی و سیاسی در لایه‌های جامعه ایران شد که نمودهای آن در سال‌های بعد آشکار شد.

عنوان سیاست‌های جدید «سازندگی» نام گرفت. سازندگی به برنامه‌هایی اطلاق می‌شود که طی سال‌های ۱۳۷۶ - ۱۳۶۸ اجرا و به سیاست‌های دوران سازندگی یا تعدیل اقتصادی معروف شدند (نیلی، ۱۳۷۶: ۵). غلامرضا حیدری نماینده سومین دوره مجلس می‌گوید: هاشمی بر این باور بود که پس از پایان جنگ وارد عرصه سازندگی شده‌ایم و باید علاوه بر بازسازی مناطق جنگی و واحدهای آسیب دیده بر فراهم نمودن زیرساخت‌های لازم توسعه تأکید نماییم. به نظر حیدری این برنامه در دوران خاتمی نیز ادامه یافت (حیدری، ۱۳۸۸/۸/۳). علی محقر از نمایندگان مجلس سوم نیز ایده سازندگی را برگرفته از بازسازی می‌داند. او می‌گوید: پس از جنگ آرامش نسبی در کشور به وجود آمد. هنوز دولت موسوی بر سر کار بود که بازسازی مناطق جنگی مطرح و به تدریج این ایده پرورانه و گفته شد به دلیل وقوع جنگ فرصتی پس از پیروزی ۱۳۵۷ نیافتیم که بر اساس الگوی انقلاب اسلامی به سازندگی بپردازیم؛ پس حالا به جای بازسازی منطقه جنگی و جنگ‌زده بگوییم بازسازی کل کشور و اسمش را سازندگی بگذاریم. پس از فوت امام، بازنگری قانون اساسی، حذف سمت نخست‌وزیری و ریاست جمهوری هاشمی بازسازی محور اصلی

برنامه‌های هاشمی و شعار دولت او سازندگی گردید (محرّر، ۱۳۸۸/۸/۷).

برنامه‌ها و سیاست‌های دوران گذار در راستای جبران خسارت‌ها و خرابی‌های ناشی از جنگ و بهبود وضعیت اقتصادی کشور معطوف به تحکیم زیرساخت‌های اقتصادی کشور بود. هدف برنامه اول اعاده استعداد و توانایی‌های کشور (بازسازی و تجدید بنیه دفاعی)، بازسازی و توسعه مناطق خسارت دیده از جنگ، اصلاح و بازسازی ساختار اداری و سیاست‌های دولت، کنترل جمعیت و رشد اقتصادی بود (قانون برنامه اول توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی، قسمت اهداف). به طور کلی خط‌مشی برنامه اول حول چند محور اساسی شکل گرفته بود. توجه به بازسازی و راه‌اندازی چرخ‌های تولید، توسعه امکانات فیزیکی و زیربنایی توسعه، خدمات اجتماعی و رفع عدم تعادل‌های عمده در توزیع امکانات بین مناطق مختلف. این برنامه چارچوبی برای آزادسازی اقتصادی^۱ و نفی مدیریت متمرکز بر منابع و تخصیص آن‌ها، که در دوران جنگ برقرار شده بود؛ ایجاد کرد (Hakimian, Karshenas, ۲۰۰۰:۴۴). هدف از این خط‌مشی ایجاد انگیزه برای افزایش کارایی و واقعی نمودن قیمت‌ها و هزینه‌ها و تجهیز منابع برای بازسازی و سرمایه‌گذاری‌های جدید بود. به این معنی که تورم دوران جنگ، استهلاك ماشین‌آلات و امکانات هزینه‌های تولید واحدهای مختلف دولتی را افزایش داده بود در حالی که سیاست کنترل قیمت‌ها درآمدهای این واحدهای را تثبیت بلکه کاهش داده بود (کردزاده کرمانی، ۱۳۸۰:۱۰۰).

تدابیر اقتصادی در راستای آزادسازی اقتصادی و نفی مدیریت متمرکز بر منابع و تخصیص آنها بدین قرار بودند: ۱- فراهم آوردن زمینه برای افزایش سرمایه‌گذاری در امور زیر بنایی ۲- افزایش تولید و تخصیص بهینه منابع ۳- کاهش نوسانات نرخ ارز و ایجاد زمینه لازم برای نیل به نرخ تعادل ارز ۴- ایجاد تعادل در بازار پول و جهت‌دهی به نقدینگی‌های بخش خصوصی ۵- کاهش کسری بودجه ۶- مهار تورم، کاهش محدودیت‌ها و کنترل‌ها در نظام تولید و توزیع ۷- حمایت از صنایعی که دارای مزیت نسبی اند ۸- آزادسازی تجارت خارجی ۹- محدود کردن فعالیت دولت در امور اقتصادی ۱۰- ایجاد تسهیلات در جهت تشویق صادرات ۱۱- گسترش حوزه فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد ۱۲- ایجاد تسهیلات و تشویق ورود سرمایه‌های خارجی

۱. Economic liberalization

۷۳ad۱۷f۸۷e۹d) قانون برنامه اول در :

- <http://www.irec.ir/Contents.aspx?p=۱۷e۰f۳f۳-۵۹۸۸-۴۰۶۹-a۸۹b> .

برنامه اول از طریق خصوصی سازی و آزادسازی و در کل کاهش کنترل دولت و محدود کردن دخالت آن در امور اقتصادی درصدد نیل به وضعیت تعادل بود. خصوصی سازی، توسعه صادرات و تشویق سرمایه گذاری خارجی، عناصر محوری در سیاست های اقتصادی بودند. این سیاست در واقع با نام تعدیل اقتصادی در عرصه جهانی شناخته می شود. بنابراین تعدیل اقتصادی و خصوصی سازی دو محور اساسی برنامه اول بودند.

تعدیل ساختاری مبتنی بر رشد اقتصادی و جلب سرمایه گذار خارجی بود. دولت در اجرای این برنامه از رویکرد توزیعی گذشته به سمت رویکرد تولیدی (که مبتنی بر رشد اقتصادی بود)، گرایش یافت. خصوصی سازی و کاهش دخالت دولت در عرصه اقتصاد، حذف یارانه، برقراری نظام تک نرخ ارز و جلب سرمایه خارجی (امیراحمدی، ۱۳۷۷: ۶) تغییر استراتژی توسعه از جانشینی واردات به توسعه صادرات (سمیعی، ۱۳۸۶: ۴۸۶) از مهم ترین اجزای این سیاست بود. هاشمی درباره سیاست اقتصادی دولتش می گوید: «استراتژی اقتصادی و سیاست های کلی که من بعد از جنگ به دنبال آن بودم صرفاً در خصوصی سازی و غیر دولتی کردن اقتصاد خلاصه نمی شد. ما یک استراتژی کلی تعدیل داشتیم که بخشی از آن تعدیل اقتصادی بود. اصل برنامه سازندگی بود» (زیباکلام، ۱۳۸۷: ۱۲۹). از منظر هاشمی سیاست تعدیل اقتصادی در دولت او، دارای سه جهت اساسی بود: کاهش یارانه ها، تثبیت نرخ ارز و خصوصی کردن (همان: ۱۲۹). این سیاست زمانی به مورد اجرا گذاشته شد که شاخص تولید ناخالص واقعی از ۱۰۰ در ۱۳۵۶ به ۸۰ در ۱۳۶۷ رسیده بود در حالی که مصرف سرانه نیز از ۱۰۰ به ۶۴ کاهش یافته و سهم سرمایه گذاری در تولید ناخالص داخلی از ۲۷/۴ به ۱۵ درصد رسیده بود (کردزاده کرمانی، ۱۳۸۰: ۹۳).

برای عملی نمودن سیاست تعدیل، طبق قانون اول توسعه باید اقدامات ذیل صورت می گرفت: تزریق پول به اقتصاد به ویژه از طریق استقراض وسیع از بانک مرکزی، تقلیل کنترل ارزی و محدودیت های بازرگانی خارجی، استقراض خارجی، ایجاد مناطق آزاد بازرگانی، باز پرداخت عوارض گمرکی، برخی معافیت های مالی، اعطای تسهیلات اعتباری، تأکید بر گسترش نقش بخش خصوصی و جلب سرمایه خارجی (قانون برنامه اول توسعه، ۱۳۶۸). در گزارش برنامه تعدیل اقتصادی سیاست های اجرایی تحت سه عنوان: الف- نرخ ارز ب- طبقه بندی کالاها ج- حذف

تدریجی حمایت‌ها از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان آمده است (مؤمنی، ۱۳۸۶: ۲۳۴ و ۲۳۵). اقدامات اصلاحی که دولت در این زمینه‌ها انجام داد شامل موارد ذیل بود:

۱- خصوصی‌سازی صنعت، معادن و سایر فعالیت‌های تولیدی صنعتی و غیرصنعتی ۲- مقررات‌زدایی فعالیت‌های اقتصادی در حوزه خدمات مالی و بانکی ۳- فعال‌سازی، توسعه و نوسازی بازار بورس تهران ۴- تشویق سرمایه‌گذاری‌های خارجی در حوزه اقتصاد داخلی ۵- دریافت قرضه خارجی ۶- ایجاد مناطق آزاد تجاری در سراسر کشور ۷- کاهش ارزش ریال ۸- کاهش تدریجی یارانه‌ها ۹- آزادسازی تجارت و جهت دادن به آن در چارچوب بخش خصوصی ۱۰- آزادسازی قیمت‌ها و ۱۱- برگرداندن متخصصین و سرمایه‌داران ایرانی خارج از کشور (احتشامی، ۱۳۷۸: ۲۴). خصوصی‌سازی به عنوان راهبرد جدید، ضرورتی برای بهبود وضعیت اقتصادی، کوچک‌سازی سازمان دولت، افزایش راندمان تولید (آرمان، ۱۳۷۳: ۲۷) و بهره‌گیری از توانمندی‌های بخش خصوصی بود. اعتقاد بر این بود که بخش خصوصی دارای میلیاردها دلار سرمایه سرگردان است که دولت باید مبادرت به جذب آن‌ها در روند فعالیت‌های آزاد اقتصادی نماید. در نتیجه دولت باید به بخش خصوصی اجازه دهد تا فعالیت‌هایی را به انجام برساند که قبلاً از انجام آن منع می‌گردید.

خصوصی‌سازی به عنوان یک سیاست و با هدف ارتقاء کارآیی‌های دولت در تدوین و تصویب برنامه‌های بازسازی در چارچوب قانون برنامه اول مورد توجه قرار گرفت. مفاد تبصره ۳۲ و بندهای ۴-۳۷ و ۱-۸ الی ۳-۸ خط‌مشی‌های قسمت یکم این قانون، لزوم اتخاذ سیاست‌هایی در خصوص بهبود عملکرد شرکت‌های دولتی و بخش عمومی و حضور هر چه فعال‌تر بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی را مورد توجه قرار داد. واگذاری شرکت‌های دولتی یکی از سیاست‌های با اهمیتی تلقی گردید که می‌توانست به اهداف و سیاست‌های برنامه اول جامه عمل بپوشاند. از ابتدای سال ۱۳۶۹ فعالیت‌های مربوط به واگذاری شرکت‌های دولتی با توجه به مفاد تبصره ۳۲ آغاز گردید و در اوایل ۱۳۷۰ با انتشار بیانیه رسمی دولت، اهداف و جهت‌گیری‌های واگذاری و خصوصی‌سازی دامنه، حجم و مراحل واگذاری‌ها اعلام شد. دولت اهداف خود را از اجرای این سیاست این‌گونه برشمرد: ارتقا کارآیی‌های فعالیت‌های دولتی، بهبود عملکرد شرکت‌ها، استفاده بهینه از منابع و امکانات کشور. دامنه، حجم و مراحل واگذاری به غیر از شرکت‌هایی که به لحاظ مبانی قانونی و ارزشی و یا تحلیل‌های اقتصادی امکان واگذاری و فعالیت

در بازار را ندارند تمامی شرکت‌های دولتی را در بر گرفت. حالات مختلف این سیاست بدین شرح بود: واگذاری مالکیت، واگذاری مدیریت، واگذاری برخی از فعالیت‌های شرکت و یا انحلال به عنوان حالات واگذاری و به کارگیری روش‌های بورس به عنوان اولویت اول مزایده و مذاکره (مستندات برنامه دوم و عملکرد برنامه اول، ۱۳۷۲: ۱۴-۱۵). این سیاست به گونه‌ای برنامه‌ریزی شد که میزان مشارکت بخش خصوصی از ۲۵-۳۰ درصد فعالیت‌های اقتصادی در اواخر دهه ۱۳۶۰ به ۷۵-۸۰ درصد در دهه ۱۳۷۰ افزایش یابد. در سال ۱۳۷۰ دولت از خصوصی‌سازی حدود چهار درصد شرکت‌های دولتی خبر داد (احتشامی، ۱۳۷۸: ۲۳-۲۵).

در راستای آزادسازی اقتصادی مهم‌ترین اقدام احیای بازار بورس بود. هدف آن افزایش سرمایه‌گذاری مالی و نیز تشویق بخش خصوصی به مشارکت در بازسازی کشور بود. در نتیجه شورای اقتصاد هدایت سازمان‌های دولتی را برای مشارکت در مبادله واحدهایی که وابسته به دولت هستند در اختیار گرفت. همزمان با این روند شورای اقتصاد تلاش نمود تا اصلاحات مالیاتی و تجارتي را به انجام رسانده و مقررات قانونی را در این رابطه به مرحله اجرا گذارد (احتشامی، ۱۳۷۸: ۲۵). دولت به اصلاح سیاست‌های مالی و پولی به عنوان شالوده اصلی سیاست خود در روند بازسازی اقتصادی دست زد. هدف اصلی دولت بهبود بخشیدن به شرایط پولی برای رقابت با سایر ارزهای بین‌المللی بود. این امر از طریق فرمولی انجام پذیرفت که بر اساس آن نرخ ارز در مقیاس انعطاف‌پذیری سه‌گانه (ارز رقابتی، رسمی و شناور) قابل سنجش بود. هدف دولت تثبیت نرخ ریال در پایان برنامه بود. در این راستا اصلاحات نرخ ارز فراز و نشیب‌هایی را طی نمود. از سال ۱۳۶۷ دولت سیاست شناور و تک‌نرخ بودن ارز و حذف و تسهیل مقررات یا آزادسازی سیستم اقتصادی را با باز نمودن حساب سرمایه‌پی‌گیری کرد، اما همراه افزایش بدهی‌های خارجی کسر بودجه و تورم منجر به کاهش شدید قیمت ریال در تعادل ارزهای خارجی و از طرف دیگر خروج سرمایه از کشور شد. ناپایداری نرخ ارز تا سال ۱۳۷۳ که خرید و فروش ارز ممنوع شد؛ همچنان باقی ماند (کردزاده کرمانی، ۱۳۸۰: ۱۰۱).

۳-۳- نقش دولت در فرآیند تغییر سیاست‌های اقتصادی

هدف اصلی و اولیه مقامات بلندپایه ایران از سازندگی برطرف ساختن موانع رشد و توسعه

ایران در دهه اول انقلاب بود. آن‌ها برای نیل به این امر دستورات عملی را برای اداره امور عمومی جامعه تنظیم نموده و حمایت علنی و کاملاً مشخص امام خمینی را نیز به دست آوردند. آن‌ها امید داشتند تا از طریق راهبرد جدید بتوانند به طور اجتناب‌ناپذیری جامعه ایران را به سمت جهان خارج رهنمون سازند (احتشامی، ۱۳۷۸: ۸۶).

در شهریور ۱۳۶۷ آیت الله خامنه‌ای رئیس‌جمهور، هاشمی رفسنجانی رئیس مجلس، موسوی اردبیلی رئیس دیوان عالی کشور و میر حسین موسوی نخست‌وزیر در نامه‌ای به امام خمینی در باره حدود اختیارات خود در بازسازی کسب تکلیف کردند: «در شرفیابی هیئت دولت در تاریخ ۱۳۶۷/۶/۸ فرمودید که بازسازی زیر نظر هیئتی از رؤسای سه قوه و نخست‌وزیر انجام گیرد. اکنون مستدعی است محدوده اختیارات هیئت مزبور را به طوری که در وظایف دستگاه‌های مختلف برنامه‌ریزی و اجرایی تداخل ایجاد نشود مشخص نمایید...» (رسالت، ۱۳۶۷/۷/۱۲: ۲). در پاسخ، امام خمینی محورها و خطوط اصلی سیاست‌های بازسازی را اعلام نمودند. محور نخست تأکید بر حفظ مسیر انقلاب اسلامی بود. امام بر سیاست «نه شرقی نه غربی» تأکید و عدول از آن را «خیانت به اسلام و مسلمین و باعث زوال عزت و اعتبار و استقلال کشور» دانست. از نظر امام در مسئله «بازسازی و سازندگی»، «شخصیت‌های رده بالای نظام و مسئولین محترم و نیروهای وفادار انقلاب و کشورمان چون گذشته هرگز قبول نمی‌کنند که نیل به این هدف به ... وابستگی ایران اسلامی به شرق و یا غرب تمام شود... شرعاً بر همه واجب است که همت کنید تا آخرین رنگ و ریشه‌های وابستگی این کشور به بیگانگان را در هر زمینه‌ای قطع نمایند که این شاء... خواهیم کرد... تا زنده‌ام نخواهم گذاشت مسیر سیاست واقعی ما عوض شود. مسئولین نیز چیزی غیر از این نمی‌خواهند و انتظاری غیر از این از آنان نمی‌رود...» (صحیفه امام، ج ۲۱، ۱۳۷۸: ۱۵۵). در پیام امام خطوط اصلی سیاست بازسازی عبارت بودند از: «تقویت بنیه دفاعی، تقدّم کشاورزی و احیای موات و مهار آب‌ها، بازسازی مراکز صنعتی، توسعه مراکز علمی و تحقیقاتی، استفاده از نیروی عظیم مردم، حفظ ارزش‌ها و شئون اخلاقی، اجتماعی و ...» (صحیفه امام، ج ۲۱، ۱۳۷۸: ۱۵۷). در بخش دیگری از پیام تعیین اولویت‌های سیاست سازندگی بر «عهد سران محترم و متعهد سه قوه و آقای نخست‌وزیر» گذاشته شد اما با توجه به حجم کار و ضرورت تسریع در «تعیین خط مشی بازسازی و سازندگی» توصیه شد حتماً از نظرات کارشناسان و صاحب‌نظران خصوصاً هیئت دولت و وزراء و کمیسیون‌های مربوط... و نیز از مسئولین هر امری استفاده نمایند. وزیر یا مسئول مربوطه

نیز در نتیجه گیری نهایی سران و نخست وزیر صاحب رأی می باشد. «چرا که آنان نیز به خوبی دریافته اند که بازسازی و سازندگی جز از طریق تعاون و همفکری میسر نیست.» (صحیفه امام، ج ۲۱، ۱۳۷۸: ۱۵۷ و ۱۵۸).

پس از ابلاغ پیام امام، شورای عالی بازسازی برای تعیین سیاست های کلی سازندگی و هدایت تلاش ها و اقدامات بازسازی تشکیل شد (مشروح مذاکرات مجلس سوم شورای اسلامی، الویری، جلسه ۳۷، شماره سند ۱۲۷۲۶: ۲۷). با تشکیل شورای عالی بازسازی، تدوین سیاست های بازسازی از هیأت دولت خارج و در شورای متشکل از سران سه قوه و نخست وزیر متمرکز شد. در این شورا تنی چند از نمایندگان مجلس، حسب مورد اعضای کابینه و گروهی از شخصیت ها و کارشناسان رشته های مختلف نیز برای تضمین در تسریع طرح ها حضور داشتند (رسالت، ۱۳۶۷/۷/۲۷: ۲). اما در هر حال شورای عالی بازسازی در جایگاهی فراتر از دولت و مجلس قرار داشت. در آن زمان «احساس عمومی مسئولان این بود که اگر شرایطی ایجاد شود که امام در قید حیات نباشند، جامعه و نظام سیاسی کشور با چالش های مختلفی روبرو خواهد شد و درگیری ها و مشکلات افزایش خواهد یافت. بنابراین در همه کارها تسریع می شد» (روغنی زنجانی در مصاحبه با امویی، ۱۳۸۵: ۲۰۶).

به فاصله کوتاهی از تشکیل شورای عالی بازسازی کشور، رئیس جمهور و رئیس شورای سیاست گذاری بازسازی کشور، مصوبات این شورا را اعلام کرد: «این سیاست گذاری ها بر اساس رهنمودهای امام به چهار عنوان کلی تقسیم شده است: ۱- تلاش های مربوط به رشد و توسعه کشور در زمان بازسازی ۲- تقویت بنیه دفاعی کشور ۳- رسیدگی به خانواده های شهداء، جانبازان، اسراء و مفقودین... ۴- تأمین رفاه نسبی برای عامه مردم همچنین «کارهای بنیادی کشور از جمله فعالیت های مربوط به مسکن، کشاورزی، صنایع، ... در این شورا از سوی صاحب نظران و کارشناسان مورد بررسی قرار می گیرد و در شورای سیاست گذاری مطرح می شود و در صورت لزوم به تصویب می رسد» (رسالت، ۱۳۶۷/۷/۲۷: ۲).

چارچوب اصلی بازسازی ویرانی های جنگ و توسعه اقتصادی کشور برنامه اول پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور بود. فرآیند تدوین برنامه اول توسعه از سال ۱۳۶۷ مدتی پیش از پایان جنگ و پس از تشکیل مجلس سوم آغاز شده بود. در این راستا شورای عالی بازسازی نیز هیئتی مشورتی تشکیل شد که به گفته رئیس جمهور «وظیفه اصلی آن فراهم کردن

زمینه کاری برای اجرای وظیفه عمده شورای بازسازی یعنی سیاست‌گذاری و اولویت‌بندی» بود (رسالت، ۱۳۶۷/۷/۳۰: ۱۱). قربانعلی درّی نجف‌آبادی به ریاست این هیئت انتخاب شد. این هیئت دارای هفت کمیته تخصصی به ریاست یکی از وزراء بود. هیئت هفته‌ای یک بار تشکیل جلسه می‌داد و پس از اتخاذ تصمیم نهایی درباره موضوعات ارائه شده، رئیس‌جمهور آن‌ها را به شورای سیاست‌گذاری انتقال می‌داد (رسالت، ۱۳۶۷/۷/۳۰: ۱۱).

درباره سیاست‌های بازسازی نظرات متفاوتی وجود داشت. آن‌گونه که محسن نوربخش نایب رئیس کمیسیون برنامه و بودجه مجلس سوم می‌گوید: «یک طرز تفکر می‌اندیشید با توجه به اتمام جنگ و تحولات بین‌المللی باید وارد سیستم بین‌المللی شد، از امکانات آن استفاده کرد، مرادوات بین‌المللی را افزایش داد و به مقولاتی چون صادرات غیرنفتی، استفاده از امکانات و جذب سرمایه خارجی به طور جدّی توجه نمود. این امر مستلزم نگرش جدید به اقتصاد بود» (امویی، ۱۳۸۵: ۹۷). از این نظریه جناح بازار، نویسندگان روزنامه رسالت، جناح راست میانه‌رو به رهبری هاشمی و راست محافظه کار به رهبری آیت‌الله مهدوی کنی و رئیس‌جمهور وقت حمایت می‌کردند. آن‌ها به واگذاری امور اقتصادی به مردم، عدم دخالت گسترده دولت در امور اقتصادی و یک اقتصاد آزاد و فردگرایانه تأکید داشتند (شادلو، ۱۳۸۱: ۲۰۸). هاشمی از افراد برجسته این گروه درباره سیاست‌های پس از جنگ می‌گوید: تمرکز دولتی در زمان جنگ یک ضرورت بود و حالا این ضرورت به آن شکل وجود ندارد «ما بنا داریم آزادی‌های وسیعی در زمینه تجارت و تولید به مردم بدهیم» (رسالت، ۶۷/۹/۹: ۲ و ۶۷/۹/۵: ۶). آن‌ها معتقد بودند «بهترین حمایت از محرومین، بالا بردن تولید و حذف تورّم و ایجاد اشتغال برای آنهاست... اگر عده‌ای بتوانند با شعار دروغین حمایت اقتصادی از محرومین و تهمت حمایت از سرمایه‌داری به حامیان واقعی مستضعفین، رأی و حمایت محرومین را به خود جلب کنند پابرهنگان را به استضعاف کشانده‌اند و در نتیجه کاری‌ترین ضربه را به آنها و انقلاب زده‌اند» (آذری قمی به نقل از: رسالت، ۶۷/۱/۱۱: ۵). برخی از آن‌ها «راه درست و صحیح» را این می‌دانستند که «ما از خودمان شروع کنیم و تصویر درستی از آینده مملکت داشته باشیم و برای بخش‌های اساسی مختلف کشور طرح داشته باشیم و در انجام و تحقق آن طرح‌ها از امکانات فاینانس که در اختیار داریم چه منبعث از قدرت خزانه‌ی ما و چه منبعث از اعتبارات ناشی از وضعیّت سیاسی بهترین استفاده را بکنیم (لاریجانی به نقل از: رسالت، ۱۳۶۷/۶/۲۴: ۱۱).

به نظر نوریبخش دیدگاه دوم می‌خواست: «ساختار دولت به همان صورت قبل باقی بماند اما به جای اختصاص منابع به جنگ، آنها را در سرمایه‌گذاری تغییر جهت داده و همان پوسته بسته را حفظ نماییم» (اموی، ۱۳۸۵: ۹۷). این طرز تفکر متعلق به جناح چپ شامل نخست وزیر، بهزاد نبوی و محمد سلامتی، غالب روحانیون چپ و اقتصاددانانی همچون فرشاد مؤمنی، حسین عظیمی و حسین نمازی بود. این دسته بر این باور بودند که جناح راست می‌خواهد سرمایه‌داری و لیبرالیسم اقتصادی را ترویج کند (شادلو، ۱۳۸۱: ۲۰۹). آن‌ها با ورود کارشناسان غربی و دریافت وام و سرمایه‌گذاری خارجی مخالف بودند و آن را باعث از بین رفتن اقتدار ملی و پرداخت سودهای گزاف به بانک‌های خارجی می‌دانستند. اقتصاد مردمی و مشارکتی که مشخصه آن تشکیل تعاونی-ها بود همراه با احترام به سود جمعی مورد تأکید آن‌ها قرار داشت: «ما از طریق منابع داخلی خود می‌توانیم شکوفاترین اقتصاد را به وجود آوریم. افرادی که با تعبیر پر زرق و برق می‌گویند ما باید از دانش خارجی در عمران کشور استفاده کنیم یا غافلند و یا مزدور. به جای این که روی وام فکر کنند بیایند روی منابع داخلی کشور فکر کنند. این مردم قیام کردند و به قیمت هزاران هزار شهید، شرکت‌های چند ملیتی را با خفت و خواری از کشور بیرون راندند و بعد از انقلاب در این رابطه همه مصائب را تحمل کردند، حالا چطور می‌توانیم بگوییم برای بازسازی، دوباره این شرکت‌ها و بیگانگان وارد کشور شوند؛ این برای انسان‌های وارسته قابل تحمل نیست» (محتشمی پور به نقل از: کیهان، ۱۳/۶/۶۷: ۳). نخست وزیر نیز هم‌سو با جناح چپ می‌گفت: «شعار دفاع از محورین و مستضعفین نباید با جوسازی‌های طرفداران اسلام آمریکایی و سرمایه‌داران و زراندوزان به سستی گراید» (رسالت، ۹/۴/۶۷: ۱۱). این سخنان آشکارا نشان می‌داد میر حسین موسوی و تعدادی از اعضای کابینه او از جمله محمدجواد ابروانی در وزارت اقتصاد و دارایی و قاسمی رئیس بانک مرکزی با رویکردهای اقتصادی کمیته‌های شورای عالی بازسازی از جمله کمیته تدوین برنامه اول هم‌سو نبودند. آن‌ها با محورهای اصلی برنامه شامل سیاست تعدیل اقتصادی، خصوصی سازی، استقراض و سرمایه‌گذاری خارجی نیز مخالف بودند.

با شروع فرآیند برنامه‌ریزی سازمان برنامه و بودجه نقش برجسته‌تری در دولت یافت. روی آوردن به برنامه‌ریزی اقتصادی عامل مؤثری در ایفای این نقش بود: «اصولاً آن چه بر نقش این نهاد می‌افزود ضرورت برنامه‌ریزی اقتصاد بعد از جنگ بود که برنامه‌ریزی را لازم نموده بود. همچنین ضرورت همیشگی وجود منابع خارج از اقتصاد که به خزانه دولت ریخته می‌شود» (بایزید

مردوخی در مصاحبه با امویی، ۱۳۸۷: ۱۲۰). اما دیدگاه‌های سازمان برنامه و بودجه و پیش آن مسعود روغنی زنجانی درباره سیاست‌ها و برنامه‌های بازسازی با نخست وزیر تفاوت داشت. روغنی زنجانی در این باره می‌گوید: «ما به این نتیجه رسیده بودیم که راه‌حل‌های هشت نه ساله سنتی گذشته پاسخگو نیست و ما را از بحران نجات نمی‌دهد. سازمان برنامه به عنوان بازوی کارشناسی دولت ناچار بود که این حرف‌ها را بزند و این هیأت دولت بود که باید تصمیم می‌گرفت. به تدریج احساس کردم در بسیاری از دیدگاه‌ها با هاشمی زمینه مشترک داریم. در مقابل موسوی راه‌حل‌های ارائه شده‌ی مرا با دیدگاه خود ناسازگار می‌دید و کم‌کم احساس می‌کرد این برنامه دیگر برنامه ناشی از دیدگاه او نیست. دیدگاه‌های مان از سال ۶۶ و ۶۷ از هم فاصله گرفت (امویی، ۱۳۸۵: ۱۶۳-۱۶۵). روغنی زنجانی می‌گوید: «طبیعی بود که سازمان برنامه و من به عنوان رئیس آن از پیش‌تازان و ارائه دهندگان آن فضای جدید باشیم. همین امر باعث شده بود تا سازمان برنامه و بودجه با این دیدگاه به تهیه برنامه در این راستا اقدام نماید» (امویی، همان: ۱۶۶).

عدول و عبور از سیاست‌های گذشته موجب شد تا موسوی در جلسه‌ای برنامه اول را «بسته بانک جهانی» بنامد. او معتقد بود این‌ها خط مشی‌هایی است که بانک جهانی به کشورهای در حال توسعه تحمیل می‌کند (نیلی در مصاحبه با امویی، ۱۳۸۵: ۲۷۹). روغنی زنجانی در این باره می‌گوید: «موسوی پیش نویس را نسخه بانک جهانی نامید اما هنگامی که همین پیش نویس به هاشمی رسید با ما سازگاری داشت و به تعامل رسیدیم» (امویی، ۱۳۸۵: ۱۶۶). شورای بازسازی نیز که از جایگاه بالاتری در فرآیند تدوین برنامه برخوردار بود حامی سازمان برنامه و بودجه بود. شورای بازسازی در آن مقطع استفاده از منابع خارجی برای احداث برخی از نیروگاه‌ها و سد‌ها را پذیرفته بود (نیلی در مصاحبه با امویی، ۱۳۸۵: ۲۷۵). گرایش سازمان برنامه و بودجه متأثر از کارشناسان آن به خصوص محمد طیبیان بود (محقق، ۸۸/۸/۷، هادی خامنه‌ای، ۸۸/۸/۱۰). کارشناسان دیگر که تفکر خود را در قالب برنامه شکل دادند عبارت بودند از: نوربخش، روغنی زنجانی، عادل‌الدلی و الویری، عبدالعلی زاده و جهانگیری در مجلس (محقق، ۸۸/۸/۷).

به موازات بروز اختلاف بین سازمان برنامه و بودجه و دولت، برخی از وزرای نیز که همسو با موسوی بودند از او فاصله گرفته و به رئیس جمهور نزدیک شدند. از جمله وهاجی وزیر بازرگانی به مخالفت با دیدگاه‌های موسوی درباره تجارت خارجی پرداخت. او با نظر رئیس جمهور مصوباتی را تدوین کرد که نخست وزیر آن‌ها را نمی‌پذیرفت. همین امر باعث شد تا موسوی

احساس کند کسان دیگری به جایش تصمیم می‌گیرند (روغنی زنجانی در مصاحبه با امویی، ۱۳۸۵: ۱۶۶)

سیاست‌های موسوی با دیدگاه‌های غالب در جریان بازسازی که در نظرات هاشمی متجلی می‌شد هم‌خوانی نداشت. با وجود این او تلاش زیادی برای اعمال نظرات خود نکرد. او پس از استعفا در شهریور ۱۳۶۷ و سپس باز پس‌گیری آن تا شهریور ۱۳۶۸ که ریاست دولت را ترک گفت: «خیلی تلاش و سعی نمی‌کرد و فقط به دنبال این بود که دولت را جمع و جور کند و به جانشین خود تحویل دهد ولی اگر می‌خواست بماند، برنامه را به این شکل نمی‌پذیرفت. او روند تدوین برنامه را به گونه‌ای هدایت کرد تا برنامه برای رفتن به هیأت دولت نهایی شود» (روغنی زنجانی در مصاحبه با امویی، ۱۳۸۵: ۱۶۷). با ارتحال امام، موسوی مهم‌ترین حامی‌اش را در ساختار قدرت از دست داده بود. در شرایط جدید او حتی نمی‌توانست استعفا دهد. آیت‌الله خامنه‌ای به مقام رهبری رسیده بود و با تغییر قانون اساسی سمت نخست‌وزیری حذف و هاشمی آماده کسب مقام ریاست جمهوری می‌شد. بیشتر اعضای کابینه او مورد قبول جناح راست و رهبر نبودند؛ بخشی از آن‌ها هم که اساساً با او هم‌آهنگ نبودند. در چنین شرایطی تغییر و تحول وزراء هم موضوعیت نداشت. بنابراین او ترجیح داد دوران گذار آرامی را شاهد باشد. با وجود این که سیاست‌ها و راهکارهای پیشنهادی میان مدت و بلندمدت سازمان برنامه در تعارض با دیدگاه‌های موسوی و دولتش بود و در شورای اقتصاد هم نظرات متفاوتی ارائه می‌داد اما در اجرا به طور صادقانه وظایفی را که بر عهده‌اش بود انجام می‌داد. او تصمیم به تغییر نداشت (نیلی در مصاحبه با امویی، ۱۳۸۵: ۲۷۹-۲۸۰).

۳-۴- نقش مجلس در فرآیند تغییر سیاست‌های اقتصادی

در حالی که نخست‌وزیر با دیدگاه‌های سازمان برنامه و بودجه مخالف بود هاشمی به عنوان رئیس مجلس از سازمان و کمیسیون برنامه و بودجه مجلس که هر دو طرفدار تفکر باز بودند حمایت می‌کرد (نوربخش در مصاحبه با امویی، ۱۳۸۵: ۹۷). پیش از شروع بررسی برنامه در مجلس جلسات غیر علنی متعددی در باره موضوعات بحث برانگیزی مانند «سرمایه‌گذاری و استفاده از امکانات خارجی» به ریاست هاشمی برگزار شد و در نهایت مجلس به این جمع‌بندی

رسید که اگر می‌خواهیم در داخل کشور بازسازی صورت گیرد باید اجازه استفاده از منابع خارجی را بدهیم که البته دولت با آن مخالف بود (همان: ۹۵-۹۷).

هاشمی بر تدوین و تصویب برنامه هماهنگ با تفکرات کارشناسان سازمان برنامه اصرار داشت و بالاخره این فکر که هاشمی رئیس‌جمهور بعدی است (خامنه‌ای، ۸۸/۸/۱۰) باعث شد تا تفکر اقتصاد آزاد غالب شود. حمایت هاشمی از سازمان برنامه در حدی بود که محمد علی نجفی از وزرای دولت موسوی و رؤسای بعدی سازمان برنامه و بودجه آن را مایه قوت قلب و موجب خوشحالی کادر کارشناسی سازمان برنامه می‌داند. زیرا «دولت به دلیل مخالفت با نظریات کارشناسان از آنها حمایت نمی‌نمود» (امویی، ۱۳۸۵، ۳۹۲). سازمان برنامه و بودجه برای کاهش مخالفت‌های احتمالی مجلس سوم با برنامه از ابتکاری بهره گرفت و به موازات فرآیند برنامه‌ریزی در سازمان برنامه، یک نظام بررسی، تدوین و تصویب برنامه هم برای افزایش نقش و چگونگی مشارکت مجلس در فرآیند برنامه‌ریزی از ابتدا تا انتها پیش‌بینی نمود» (نیلی در مصاحبه با امویی: ۱۳۸۵: ۲۶۷). به گفته روغنی زنجانی این ابتکار به همین جا ختم نشد. برای پی‌گیری روند برنامه و بررسی نقاط ضعف و قوت، آن جلسات ماهیانه‌ای با اعضای شورای اقتصاد، هیئت رئیسه مجلس و اعضای کمیسیون‌های آن تشکیل شد (امویی، ۱۳۸۵: ۲۵۹). بایزید مردوخی نیز تصویب برنامه را نشانه‌ای از هم‌بانی می‌داند که در اثر کار دو سه ساله سازمان برنامه و بودجه در نشست‌های مشترک با مجلس فراهم شده بود (امویی، ۱۳۸۷: ۱۱۳). همفکری دو گروه حاکم بر کمیسیون و سازمان برنامه و بودجه و وفاق ایجاد شده بین آن‌ها به ایفای نقش سازمان برنامه به عنوان بازوی مشورتی مجلس منجر شد (بایزید مردوخی در مصاحبه با امویی، ۱۳۸۷: ۱۱۵). قبل از ارائه برنامه به دولت نیز کمیسیون مشترک مجلس و دولت به ریاست هاشمی (رئیس مجلس) به بررسی آن پرداختند. به نظر روغنی زنجانی از آن جا که هاشمی قصد ورود به انتخابات ریاست‌جمهوری را داشت، در تدوین برنامه تلاش نمود (امویی، ۱۳۸۵: ۱۶۷).

پس از تصویب برنامه در هیات دولت و ارائه آن به مجلس با وجود انتقاد تند برخی از نمایندگان جناح چپ از رویکردهای اقتصادی برنامه (هراتی، جلسه ۳۷، ۱۳۶۷/۷/۱۹: ۲۸ و ۲۹، فدایی، جلسه ۳۸، ۱۳۶۷/۷/۲۱: ۲۳، شهریاری، همان: ۲۸، اسلامی، همان: ۲۶، اصغرزاده، همان: ۲۱، صفایی، همان، ۱۳۶۷/۷/۱۹: ۳۰) شور اول برنامه در ۲۴ مهر ۱۳۶۷ از تصویب مجلس گذشت. در فاصله شور اول تا دوم امام خمینی رحلت کرد. قانون اساسی بازنگری شد و هاشمی به ریاست

جمهوری رسید. با روی کار آمدن دولت هاشمی بار دیگر برنامه در دولت به بحث گذاشته شد. روغنی زنجانی می‌گوید: «هاشمی پس از دست گرفتن دولت، دوباره برنامه را در دولت مطرح کرده و با تغییر یک سری اعداد و ارقام آن را به مجلس فرستاد» اما «چون خودشان در جریان تدوین برنامه بودند، خیلی وقت برای آن صرف نشد» (امویی، ۱۳۸۵: ۱۶۷). روغنی زنجانی دلیل مطرح شدن دوباره برنامه در دولت را وزرای جدیدی می‌داند که در جریان برنامه قرار نداشتند و باید کاملاً آگاه می‌شدند که تعهد به چه برنامه‌ای می‌دهند (همان: ۲۰۵). اما در جای دیگری می‌گوید: «دولت تازه گرایش به اقتصاد مدرن، بخش خصوصی و بازار داشت لازم بود که این گرایش خود را به نوعی در برنامه نشان بدهد» (همان: ۲۰۶).

تغییرات صورت گرفته در برنامه با اعتراض برخی نمایندگان روبه رو شد. بیست و چهار نماینده در شور دوم طرحی درباره «کیفیت طرح برنامه پنج ساله» ارائه دادند. آن‌ها خواستار بررسی برنامه به صورت یک شوری و دقیقاً همانند بودجه سالانه کشور بود. اما مهدی کروی رئیس مجلس این پیشنهاد را نپذیرفت. او گفت: «لایحه دو شوری مطرح شده، شور اول به مجلس آمده و حالا برای شور دوم این دو فوریت قابل طرح نیست». اما نمایندگان معترض معتقد بودند لایحه تغییر ماهیت داده است (مشروح مذاکرات مجلس، جلسه ۱۷۲، ۷/۹/۱۳۶۸: ۲۱). محقر می‌گوید: «در شرایط جدید با تغییراتی که بعضاً ماهیت اقتصادی داشت نه سیاسی، برنامه اول هاشمی به مجلس آمد» (محقر، ۸۸/۸/۷). از نظر بهزادیان هم «لایحه موسوی برنامه دیگری بود و هاشمی لایحه‌ای دیگر آورد. در جلسه علنی مجلس تذکر دادم که روندی که لایحه هاشمی طی کرده و مستقیم به رأی در شور دوم آمده است قانونی نیست اما کروی عصبانی شد». تفاوت در لایحه به خصوص در تبصره ۲۹ که به بحث فاینانس و استقراض خارجی می‌پرداخت مشهود بود (بهزادیان، ۸۸/۸/۵). هنگام بحث درباره تبصره ۲۹ مخالفین پیشنهاد حذف آن را دادند. از نظر آن‌ها این تبصره در لایحه دچار تغییر و بندهایی به آن اضافه شده بود. حائری‌زاده با استناد به این که خیلی از بندها در شور دوم اضافه شده گفت: «در شور اول بند ج، و، ز، ح، ط نبود که اسکلت استراتژی توسعه صادرات را می‌سازد که کشورهای پیاده‌ساز آن بدهکارترین کشورها هستند» (مشروح مذاکرات مجلس، حائری‌زاده، جلسه ۱۸۷، ۴/۱۰/۱۳۶۸: ۳۸ و ۳۹). او خواهان حذف تبصره ۲۹ و دسته دیگری از نمایندگان خواستار کاهش میزان استقراض بودند (بهزادیان، همان، جلسه ۱۷۸، ۱۹/۹/۱۳۶۸: ۲۶). در پاسخ موافقین تبصره ۲۹ که از اعضای کمیسیون برنامه و بودجه بودند می‌-

گفتند « تبصره ۲۹ جان کلام برنامه اول است و حذف آن حذف برنامه است...» (مشروح مذاکرات مجلس، جهانگیری، جلسه ۱۸۷، ۱۳۶۸/۱۰/۴: ۲۵). با وجود همه دیدگاه‌های مخالف و مخالفت‌هایی که با برنامه شد سرانجام در تاریخ ۶۸/۹/۱ در شور دوم نیز مجلس آن را تصویب کرد.

در توضیح علل تصویب برنامه در مجلس سوم به عوامل چندی می‌توان اشاره داشت. در حالی که نمایندگان موافق برنامه که بیشتر در کمیسیون برنامه و بودجه بودند با توانایی و آگاهی خود به فعال نمودن کمیسیون برنامه و بودجه و تصویب برنامه کمک کردند بیشتر نمایندگان مجلس فاقد تئوری و دانش اقتصادی بودند. (مشروح مذاکرات مجلس، حائری زاده، جلسه ۱۸۷، ۱۳۶۸/۱۰/۴: ۳۸ و ۳۹) روغنی زنجانی در این باره می‌گوید: نمایندگان چپ بعدها اظهار می‌کردند که در مورد استقراض و دریافت وام فریب خورده‌اند در حالی که خودشان رأی داده بودند آن‌ها در هنگام رأی دادن منافع و گرایش سیاسی خود را در نظر نداشتند و یا نمی‌دانستند این منافع چیست (امویی، ۱۳۸۵: ۲۰۶-۲۰۷). خامنه‌ای معتقد است: «استدلال موافقین برنامه چون نوبت به قوی‌ترین نماینده حامی آن بود و حمایت هاشمی که هنگام ریاست مجلس به صورت ترجیحی خارج از نوبت به این نمایندگان وقت می‌داد باعث می‌شد تا نظرات نمایندگان عوض شود چون کلیت موضوع را نمی‌دانستند و نظرات این‌ها را می‌پذیرفتند و رأی دادند، اما نمایندگان چپی مثل من رأی ندادند.» (خامنه‌ای، ۸۸/۸/۱۰)

چند دستگی جناح چپ و دیدگاه‌های متفاوت اقتصادی آن‌ها از دیگر عوامل مؤثر در تصویب برنامه بود. دیدگاه‌های اقتصادی چپ‌ها از آن‌چه در وهله اول به نظر می‌رسد متکثرتر و پراکنده‌تر بود. در میان آن‌ها سه گرایش اقتصادی وجود داشت: ۱- طرفداران اقتصاد دولتی، درونگرا و کاملاً سوسیالیستی مبتنی بر مشارکت مردم و تشکیل تعاونی‌ها و شوراهای ۲- طرفداران اقتصاد مختلط نیمه‌دولتی و تا حدودی برونگرا و متضمن اختیارات بیشتر برای بخش خصوصی ۳- طرفداران اقتصاد کاملاً آزاد و مبتنی بر بازار آزاد و خصوصی‌سازی و کاهش اختیارات دولت (شادلو، ۱۳۸۱: ۲۲۱). کروی یکی از اعضای بلندپایه جناح چپ با تأیید این گرایش‌ها می‌گوید: علیرغم نظرات مشترک که مهم‌ترین آن صلاح فقرا و مستضعفین است، موارد اختلافی نیز وجود دارد «مثلاً موضوع فعالیت اقتصادی نمونه‌ای بر این اختلاف است. عده‌ای هستند که به آزادی اقتصادی بدون وابستگی به دولت اعتقاد دارند و در این زمینه خط‌مشی خاصی را خواهانند ولی

گروه ما به همکاری و تعاونی معتقد است، زیرا این راه را نزدیک‌ترین راه به افکار امام خمینی می‌دانیم ولی حتی آن کسانی از جناح چپ که می‌خواهند تسلیم اقتصاد آزاد شوند یعنی پیروی از این خطّ مشی خاص اقتصادی بکنند و جزو نیروهای چپ هستند معتقد به ضروری بودن رقابت و اشراف حکومت بر فعالیت‌ها هستند برخلاف جناح راست که رقابت را رد می‌کنند» (سلام، ۷۱/۱/۲۴ به نقل از شادلو، ۱۳۸۱: ۲۲۲). در جریان تصویب برنامه گرایش‌های دوم و سوم با نمایندگان میانه رو حامی هاشمی و جناح راست مجلس هم سو شدند. بهزادیان تصویب برنامه را نتیجه همکاری بخشی از اکثریت چپ مجلس با جناح راست می‌داند. «فکر تازه‌ای توسط دولت هاشمی مطرح شده بود و وزیرای هاشمی هم در ایجاد آن بی‌تأثیر نبودند؛ مجلس هم به نظرات وزراء و هاشمی توجه داشت». پس با همکاری بخشی از نمایندگان چپ و راست لایحه برنامه اول تصویب شد. بهزادیان هر چند هاشمی را در فرآیند تصویب برنامه مؤثر می‌داند اما می‌گوید تاثیرگذاری شخصیت هاشمی به میزان صلاحیت و توانمندی نمایندگان وابسته بود (بهزادیان، ۸۸/۸/۵).

در نقطه مقابل برخی از نمایندگان مباحث کارشناسی و تغییر شرایط کشور را دلیل رأی مجلس به برنامه می‌دانند. محقر می‌گوید: «از منظر کارشناسی شرایط متفاوت یک کشور راه‌حل‌های متفاوت می‌طلبد.» شرایط جنگی در هر مکانی با هر گرایشی راه‌حل مشابهی دارد و عقلای هر کشور با هر نوع تفکر به یک راه می‌رسند که بیشتر شباهت دارد تا تفاوت. بنابراین «اگر دولت و مجلس سوم در شرایط جنگی به گونه‌ای دیگر عمل می‌کردند دلیل نمی‌شود با تغییر شرایط همان راه را بروند. وقتی مقتضیات ایجاب می‌نماید که به سمت اقتصاد آزاد برویم نباید بگوییم چون تفکرمان دولتی است حق نداریم به گونه دیگر عمل نماییم». نمایندگان مجلس سوم که به مباحث کارشناسی آگاه بودند تصمیم به تصویب برنامه گرفتند. چون کارشناسی همین است، اجتهاد است و اجتهاد در کشورداری امری لازم است. آنچه اختلاف مجلس و دولت را در زمان هاشمی شکل می‌داد سرعت و بلندپروازی‌های طرفداران اقتصاد آزاد بود چرا که آنها پس از جنگ به طور ضربتی و با سرعت سیاست‌هایی را اجرا کردند که باید به طور تدریجی و در بلند مدت پیاده می‌شد (محقر، ۸۸/۸/۷).

۴- جمع بندی و نتیجه گیری

با پایان جنگ بازسازی و تحقق وعده‌های انقلابی در باره توسعه، پیشرفت و رفاه به ضرورتی اجتناب ناپذیر در سیاست ایران تبدیل شد. خطوط اصلی سیاست‌های بازسازی در شورای عالی بازسازی توسط سران سه قوه تعیین و دولت مأموریت یافت آن‌ها را در قالب برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تدوین کند. روی آوردن به برنامه‌ریزی برای توسعه به محوریت وزارت برنامه و بودجه در دولت انجامید. اما دیدگاه‌های این سازمان و رئیس آن در برنامه‌های توسعه با نظرات نخست وزیر و برخی از اعضای کابینه متفاوت بود. در این میان شورای عالی بازسازی، رئیس جمهور و رئیس مجلس از دیدگاه‌های سازمان برنامه و بودجه حمایت می‌کردند. تا زمانی که جنگ ادامه داشت موسوی با استناد به ضرورت‌های زمان جنگ از اقتصاد دولت محور حمایت و در عمل سیاست‌های خود را اجرا می‌کرد. اما با کاهش درآمدهای نفتی، وسعت ویرانی‌ها و هزینه‌های رو به تزاید جنگ و پیامدهای آن مانند کاهش سرمایه گذاری و افزایش بیکاری، به ویژه پس از پذیرش قطعنامه ۵۹۸ و خاتمه جنگ او در دفاع از سیاست‌های اقتصادی اش تنها مانده بود. در چنین شرایطی با وجود مخالفت‌های موسوی، برنامه اول در هیات دولت تصویب و به مجلس ارائه شد. اکثریت کرسی‌ها، هیات رئیسه و کمیسیون‌های مجلس سوم که اندکی پیش از پایان جنگ شروع به کار کرده بود در اختیار جناح چپ بودند. اما چپ‌گرایان مجلس در دیدگاه‌های اقتصادی خود اختلافات شدیدی داشتند. بیشتر آن‌ها به دلایل مختلف مدافع اقتصاد آزاد و بخش خصوصی و حامی سیاست‌های اقتصادی سازمان برنامه بودند که از سوی هاشمی رفسنجانی رئیس مجلس سوم حمایت می‌شد. با ارتحال امام، بازنگری در قانون اساسی و ریاست جمهوری هاشمی رفسنجانی ائتلاف جدید قدرت مرکب از روحانیون عمل‌گرا و تکنوکرات‌ها بیش از پیش قدرتمند شدند. آن‌ها با پایان دوران دولت موسوی با حضور در کابینه و مجلس فرایند تغییر سیاست‌های اقتصادی را شتاب دادند. برنامه اول پس از تغییراتی در محتوی و اعداد و ارقام آن در دولت هاشمی، در شور دوم در مجلس به تصویب رسید. تصویب این برنامه و سیاست‌ها و اقداماتی که به دنبال آن در راستای سیاست تعدیل اقتصادی و خصوصی سازی صورت گرفت بیانگر آغاز فصل جدیدی در سیاست‌های اقتصادی جمهوری اسلامی بود که با فراز و نشیب‌هایی در دو دهه بعدی نیز تداوم یافت.

- ۱- آرمان، بهمن، (۱۳۷۳)، خصوصی سازی خسته در ابتدای راه، مجلس و پژوهش، ش ۷.
- ۲- احتشامی، انوشیروان، (۱۳۷۸)، سیاست خارجی ایران در دوران سازندگی، ترجمه: ابراهیم متقی، زهره پوستین چی، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- ۳- اقتداری، علی محمد، (۱۳۶۶)، سازمان و مدیریت، چاپ هجدهم، تهران: انتشارات مولوی.
- ۴- الوانی و شریف زاده. مهدی وفتاح، (۱۳۸۵)، فرآیند خط مشی گذاری عمومی، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
- ۵- الوانی، مهدی، (۱۳۷۴)، تصمیم گیری و تعیین خط مشی دولتی، تهران: انتشارات سمت، چاپ چهارم، زمستان.
- ۶- امویی، بهمن، (۱۳۸۵)، اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: گام نو.
- ۷- _____، (۱۳۸۷)، مردان جمهوری اسلامی چگونه تکنوکرات شدند؟ تهران: گام نو.
- ۸- امیر احمدی، هوشنگ، (۱۳۷۷)، انقلاب های طبقه متوسط در جهان سوم، علی طایفی، اطلاعات سیاسی اقتصادی، سال ۱۳، شش و ۵.
- ۹- بهزادیان، محمدرضا، (۱۳۸۸/۸/۵)، تهران: مصاحبه.
- ۱۰- پارکر، جان (۱۳۸۳)، ساختار بندی، ترجمه امیر عباس سعیدی، تهران: نشر آگاه.
- ۱۱- ترنر، هیوم. مارک، دیوید، (۱۳۷۹)، حکومتداری، مدیریت و توسعه، ترجمه: عباس منوریان، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- ۱۲- تسلیمی، محمد سعید، (۱۳۷۸)، تحلیل فرآیند خط مشی گذاری، تهران: سمت.
- ۱۳- تنسی، استفان دی (۱۳۷۹)، مبانی علم سیاست، ترجمه حمید رضا ملک محمدی، تهران: نشر دادگستر.
- ۱۴- حکیمیان، حسن. مشاور، زیبا (۱۳۸۳)، اقتصاد سیاسی گذار در خاورمیانه، ترجمه عباس حاتمی زاده، تهران: کویر.
- ۱۵- حیدری، غلامرضا، (۱۳۸۸/۸/۳)، تهران: مصاحبه.
- ۱۶- خامنه ای، هادی، (۱۳۸۸/۸/ ۱۰)، تهران: مصاحبه.
- ۱۷- صحیفه امام، (۱۳۷۸)، ج ۲۱، تهران: مرکز نشر و تنظیم آثار امام خمینی.
- ۱۸- درودیان، محمد، (۱۳۸۲)، پایان جنگ: بررسی و تحلیل رویدادهای سیاسی- نظامی جنگ تا اشغال کویت، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات جنگ.

- ۱۹- دژپسند، فرهاد. رئوفی، حمید رضا، (۱۳۸۷)، اقتصاد ایران در دوران جنگ تحمیلی، تهران: مرکز اسناد دفاع مقدس (مرکز مطالعات و تحقیقات جنگ).
- ۲۰- رسالت، (۱۳۶۶/۶/۱۱)، ش ۴۷۸، اخبار جهان
- ۲۱- _____، (۱۳۶۷/۱/۱۱)، ش ۶۴۴، آیت الله آذری قمی
- ۲۲- _____، (۱۳۶۷/۴/۹)، ش ۷۱۴، میر حسین موسوی
- ۲۳- _____، (۱۳۶۷/۶/۲۴)، ش ۷۷۷، محمدجواد لاریجانی
- ۲۴- _____، (۱۳۶۷/۷/۱۲)، ش ۷۹۳، اخبار داخلی
- ۲۵- _____، (۱۳۶۷/۷/۲۷)، ش ۸۰۵، اخبار داخلی
- ۲۶- _____، (۱۳۶۷/۷/۳۰)، ش ۸۰۷، اخبار داخلی
- ۲۷- _____، (۱۳۶۷/۹/۵)، ش ۸۳۶، علی اکبر هاشمی رفسنجانی، اخبار نماز جمعه
- ۲۸- _____، (۱۳۶۷/۹/۹)، ش ۸۴۰، علی اکبر هاشمی رفسنجانی
- ۲۹- رشیدی، علی، (۱۳۷۱)، تحولات اقتصادی در دوره پس از انقلاب، اطلاعات سیاسی اقتصادی، ش ۶۶-۶۵، اسفند و بهمن.
- ۳۰- زیباکلام، صادق، (۱۳۸۷)، هاشمی بدون روتوش، گفت و گو با هاشمی، تهران: انتشارات روزنه.
- ۳۱- سازمان برنامه و بودجه، (۱۳۶۸)، پیوست قانون برنامه اول توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- ۳۲- سمیعی، علیرضا، (۱۳۸۶)، دولت مطلقه مدرن ونوسازی اقتصادی- اداری در ایران (۱۳۷۶-۱۳۰۴)، دولت مدرن در ایران، به اهتمام رسول افضلی، قم: انتشارات دانشگاه مفید.
- ۳۳- شادلو، عباس، (۱۳۸۱)، تکثرگرایی در جریان اسلامی، تهران: نشر وزراء.
- ۳۴- عظیمی، حسین، (۱۳۸۰)، تحلیل شرایط و سیاست‌های اقتصادی در دوره جنگ ایران و عراق، فصلنامه مطالعات دفاعی و امنیتی، دانشکده فرماندهی و ستاد سپاه پاسداران، ش ۲۷.
- ۳۵- فوزی، یحیی، (۱۳۸۴)، تحولات سیاسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- ۳۶- قانون برنامه اول توسعه
- ۳۷- <http://www.irec.ir/Contents.aspx?p=17e0f3f3-5988-4069-a89b>
- ۳۸- قباد زاده، ناصر، (۱۳۸۱)، روایتی آسیب شناختی از گسست نظام و مردم در دهه دوم انقلاب،

تهران: فرهنگ گفتمان.

۳۹- کارشناس، مسعود. پسران، هاشم، (۱۳۷۲)، نقش بازار و برنامه‌ریزی در بازسازی اقتصاد ایران،

ترجمه مسعود خرسند، جامعه سالم، سال سوم، ش ۱۰۰.

۴۰- کردزاده کرمانی، (۱۳۸۰)، اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی، تهران: مرکز چاپ و نشر وزارت

امور خارجه.

۴۱- کیهان، ۱۳/۶/۱۳۶۷، ش ۱۳۴۱۰.

۴۲- مارش، دیوید، استوکر، جری (۱۳۸۴)، روش و نظریه در علوم سیاسی، ترجمه امیر محمد

حاجی یوسفی، تهران: انتشارت پژوهشکده مطالعات راهبردی.

۴۳- محقر، علی، (۱۳۸۸/۸/۶)، تهران: مصاحبه.

۴۴- مشروح مذاکرات مجلس سوم شورای اسلامی، دوره سوم، جلسات متعدد.

۴۵- [http://ical.ir/fa/index.php?option=com_mmx&task=view1&td=3&ts=1&ttocid=](http://ical.ir/fa/index.php?option=com_mmx&task=view1&td=3&ts=1&ttocid=100000&tpage=1&tpagec=)

[100000&tpage=1&tpagec=](http://ical.ir/fa/index.php?option=com_mmx&task=view1&td=3&ts=1&ttocid=100000&tpage=1&tpagec=)

۴۶- مولیر، پیر، سیاستگذاری عمومی، (۱۳۷۸)، حمیدرضا ملک محمدی، تهران: نشر دادگستر.

۴۷- مومنی، فرشاد، (۱۳۸۶)، اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری، تهران: نقش و نگار.

۴۸- نیلی، مسعود، (۱۳۷۶)، اقتصاد ایران، تهران: موسسه عالی پژوهش و برنامه‌ریزی اقتصادی.

۴۹- هاشمی، سید محمد، (۱۳۶۶)، مدیریت سیاسی، تهران: انتشارات ریاست جمهوری.

۵۰- یزدی، ابراهیم، (۱۳۷۹)، سه جمهوری، تهران: جامعه ایرانیان.

۵۱- Hashim, Tahmed (۱۹۹۵), the crises of the Iranian state, London: oxford university press

۵۲- Hassan Hakimian and Massoud Karshenas. (۲۰۰۰), Reform & reconstruction in Iran (in the economy of Iran dilemma of an Islamic state) edited by Parvin alizade, London; New York: I.B. Tauris; New York.

۵۳- James, Simon (۱۹۹۷), British government reader in policy making, London: Rutledge

۵۴- Luise, Matri (۲۰۰۵), The Sources of Legitimacy of Political Decisions: Between Procedure and Substance, The theory and practice of legislation, edited by luc j.wintgws, ashgate publishing limited.

Received: ۲ Jun ۲۰۱۲

Accepted: ۹ Jan ۲۰۱۳

