

## نگاهی به اصلاحات با یک نزن متفاوت

هادی زمانی

۱۶ مارس ۲۰۲۴

[www.hadizamani.com](http://www.hadizamani.com)

در چند دهه گذشته برنامه‌های اصلاح ساختار اقتصادی در کشورهای متعددی در پهنه جهان به اجرا گذاشته شده است که در بسیاری از موارد ساختار اقتصادی و سیاسی کشورهای مزبور را کاملاً دگرگون کرده است. گستردگی و تنوع این تجربیات به نظریه پردازان امکان داده است تا تئوری‌های مربوط به چگونگی اصلاح سیستم‌ها را بازبینی کنند تا پاسخ‌های بهتری برای سوال‌های کلیدی این فرایند پیدا کنند. برای مثال، برای کسب نتیجه مطلوب، اصلاحات را باید به چه ترتیبی انجام داد؛ باید با اصلاح سیاسی شروع کرد یا اصلاح اقتصادی؟ اصلاحات باید تدریجی باشد یا یکباره تا سیستم را شوک درمانی کند؟ دامنه و عمق اصلاحات باید به چه میزان باشد؟ ... بازنگری تجربه اصلاحات جمهوری اسلامی (ج.ا.) از پشت این عینک خالی از فایده نیست.

### ترتیب رفورم

یک سوال پایه‌ای که به ویژه در فضای آکادمیک بسیار مطرح می‌شود این است که اصلاحات را باید از کجا شروع کرد. اصلاح سیاسی مقدم است یا اصلاح اقتصادی؟ از یک منظر پاسخ به این سوال نسبتاً آسان است. اصلاحات را باید با بر طرف کردن عاملی شروع کرد که چرخ توسعه اقتصادی و سیاسی را متوقف ساخته است.

طرفداران نظریه مدرنیزاسیون که یک نظریه متداول است تاکید را بر توسعه اقتصادی و به تبع آن تقدم اصلاح ساختار اقتصادی می‌گذارند. بدیهی است که توسعه اقتصادی با بالا بردن سطح درآمد سرانه، بالا بردن سطح آموزش و آگاهی جامعه، رشد طبقه متوسط و توسعه نهادهای جامعه مدنی، با فراهم کردن بستر مناسب می‌تواند نهایتاً به توسعه سیاسی بیانجامد. همچنین، بدیهی است که توسعه سیاسی در شرایطی که بستر آن فراهم نباشد، دشوار و حتی نشدنی است. این هم قابل درک است که تحولات فرهنگی و سیاسی غالباً تدریجی تر هستند و با مقاومت بیشتری مواجه می‌شوند. اما از این مقدمات درست نه می‌توان نتیجه گرفت که همیشه و همه جا تقدم با اصلاحات اقتصادی است و نه می‌توان نتیجه گرفت که توسعه اقتصادی الزاماً و خود به خود به آزادی سیاسی و دموکراسی می‌انجامد.

اگر نظام حاکم ضرورت اصلاحات اقتصادی را به هیچ وجه نپذیرد، اجرای برنامه اصلاحات اقتصادی عملاً میسر نخواهد بود. نظریه مدرنیزاسیون در شرایطی کاربرد دارد که ساختار سیاسی ضرورت اصلاحات اقتصادی را بپذیرد و اراده انجام آن را داشته باشد. در نظامی که ضرورت اصلاحات اقتصادی را نمی‌پذیرد، انجام اصلاحات اقتصادی مستلزم درجه ای از اصلاحات سیاسی خواهد بود تا حاکمیت را مجبور به پذیرش اصلاحات اقتصادی کند. افزون بر این، تنها پذیرش ضرورت اصلاحات اقتصادی کافی نیست. موفقیت اصلاحات اقتصادی مستلزم آن است که حاکمیت دارای رویکردی عقلایی و واقع‌گرایانه، پایبند به قانون، کارآمدی و پاسخگویی باشد. تامین این مقتضیات در نظامی که فاقد آن‌ها است خود یک گام بلند در جهت اصلاحات سیاسی است.

افزون بر این، هیچ جبر تاریخی و قطعیتی وجود ندارد که توسعه اقتصادی الزاماً به آزادی سیاسی و دموکراسی بیانجامد. اینکه توسعه اقتصادی بستر توسعه سیاسی و دموکراسی را فراهم می‌کند و اینکه دسترسی به توسعه پایدار و متوازن در یک ساختار دموکراتیک ممکن است آسانتر و محتمل تر باشد به این معنی نیست که توسعه اقتصادی خود به خود و الزاماً به دموکراسی می‌انجامد. دموکراسی را باید ساخت و این نه تنها مستلزم مبارزه برای آزادی است، بلکه مستلزم رویکرد و تدابیری است که با توجه به ویژگی‌ها و امکانات جامعه مورد نظر، دموکراسی را از یک پروژه نظری و آرمانی به یک پروژه عملی تبدیل کند.

در عمل، در بسیاری از موارد رژیم‌هایی که بر اولویت توسعه اقتصادی پافشاری و آن را مطلق می‌کنند، غالباً خواهان توسعه اقتصادی بدون آزادی‌های سیاسی و دموکراسی هستند و تا حد ممکن در برابر روند دموکراتیزاسیون جامعه مقاومت می‌کنند، حتی اگر شرایط آن فراهم باشد. در جامعه ای که استبداد هم مانع توسعه اقتصادی است و هم مانع آزادی‌های فردی، اجتماعی و سیاسی و حکومت کلیه آزادی‌های فردی، اجتماعی و سیاسی شهروندان را پایمال می‌کند، مطالبه آزادی سیاسی به یک اولویت تبدیل می‌شود.

بین ساختار سیاسی و ساختار اقتصادی یک رابطه ارگانیک و متقابل وجود دارد، به این معنی که هر یک از دیگری تغذیه می‌کند و بر سیر تحولات آن تاثیر می‌گذارد. وقتی سیاست دچار تصلب ایدئولوژیک و ساختاری باشد، مانند لباس آهنین تنگی که بر تن ساختار اقتصادی باشد، مانع از رشد آن می‌شود. به همین ترتیب، انسداد و عقب ماندگی ساختار اقتصادی

می تواند مانع توسعه سیاسی شود. اما از این همبستگی ها نمی توان یک رابطه علت و معلولی یک طرفه و قطعی، به ویژه در مورد رابطه بین توسعه اقتصادی و دموکراسی را نتیجه گرفت. اینکه تقدم با توسعه اقتصادی است یا توسعه و آزادی های سیاسی تنها یک مسئله نظری مجرد نیست. بلکه به شرایط جامعه مد نظر و تجربه تاریخی آن بستگی دارد.

وقتی که شرایط لازم برای اجرا و موفقیت اصلاحات اقتصادی فراهم باشد، آنگاه سوال های دقیق تری در مورد زمان بندی، سرعت و دامنه و عمق آن مطرح می شوند.

## زمان بندی رفورم

در فرایند اصلاحات اقتصادی، به دلیل بر هم خوردن نظم موجود و اختلال هایی که در پروسه مدیریت و تولید به وجود می آیند، معمولاً درآمد سرانه ابتدا شدیداً افت می کند. سپس، با شکل گیری نظم جدید افت آن به تدریج آهسته و نهایتاً متوقف می شود و با قوام گرفتن نظم جدید با سرعت فزاینده ای رو به رشد می گذارد.

گفته می شود که اگر گشایش فضای سیاسی در زمانی به اجرا گذاشته شود که درآمد سرانه هنوز در حال افت است، مخالفین اصلاحات اقتصادی از گشایش فضای سیاسی استفاده می کنند تا مردم متضرر را علیه اصلاحات بسیج کنند. نا آرامی سیاسی ناشی از این امر می تواند موجب بدتر شدن وضعیت اقتصادی، افت بیشتر درآمد سرانه و احتمالاً شکست برنامه اصلاحات شود. لذا، گشایش فضای سیاسی می بایست زمانی به اجرا گذاشته شود که نظم جدید شکل گرفته، درآمد سرانه رو به رشد گذاشته و مردم از مزایای اصلاحات اقتصادی به اندازه کافی بهره مند شده باشند که بتوانند به آن اعتماد داشته و به آن پایبند بمانند.<sup>1</sup>

پدیده بالا در موارد متعددی مشاهده شده است. اما در موارد متعدد دیگری نیز مشاهده نشده است. لذا نمی توان آن را تعمیم داد و از آن یک حکم کلی نتیجه گرفت. در این معادله عوامل متعدد دیگری نیز فعال هستند که نباید آنها را ندیده گرفت، مانند نقش موافقین رفورم، سرعت رفورم، تنظیم و ایجاد تعادل بین هزینه ها و دست آوردهای رفورم و مدیریت انتظارات. برای مثال، پدیده بالا تنها نقش مخالفین رفورم را مد نظر دارد. اما تاخیر در گشایش فضای سیاسی می تواند موافقین رفورم را نیز ناراضی کند و مانع از حضور فعال آنها در صحنه شود. برای موفقیت رفورم توجه به نقش هر دو گروه ضروری است. سرعت رفورم، تنظیم هزینه ها و منافع رفورم و مدیریت انتظارات از جمله عوامل دیگری هستند که نقش مهمی در موفقیت برنامه ایفا می کنند.

## سرعت رفورم

یک چالش دیگر که غالباً مطرح می شود تعیین سرعت مطلوب اصلاحات است. اینکه اصلاحات باید آهسته و در چند مرحله به اجرا گذاشته شود یا اینکه بسیار سریع باشد، بصورتی که سیستم را شوک درمانی کند. تعیین این امر از یکسو به مشخصات ساختاری که باید اصلاح شود و نوع اصلاحاتی که باید انجام بگیرد بستگی دارد و از سوی دیگر به شرایط سیاسی جامعه، از جمله توازن قوا بین موافقین و مخالفین اصلاحات.

در شرایطی که طرف داران حفظ وضعیت موجود به لحاظ سیاسی نیرومند باشند، ممکن است طرفداران اصلاحات از هر گشایش سیاسی که به وجود می آید استفاده کنند تا اصلاحات را با حداکثر سرعت در کوتاهترین زمان به اجرا بگذارند. این شتابزدگی غالباً به نتیجه مطلوبی نمی انجامد. اما آهستگی بیش از اندازه اصلاحات می تواند، از یکسو منافع اصلاحات را نا محسوس و انگیزه حامیان اصلاحات برای دفاع از آن را تضعیف کند و از سوی دیگر به مخالفین اصلاحات فرصت دهد تا با تجدید قوای خود اصلاحات را متوقف کنند. به این ترتیب مدیریت سرعت اصلاحات باید با توجه به شرایط موجود تعادل مطلوبی بین این جهات بوجود بیاورد.

## دامنه و عمق رفورم

پایه های ترین مسئله در تدوین استراتژی اصلاحات تعیین دامنه و عمق اصلاحات است که در درجه نخست به این بستگی دارد که هدف اصلاحات حل یک مشکل بخشی (sectoral) است که محدود به یک یا چند بخش معین است یا یک مشکل سیستمی که منشأ آن در ساختار اقتصادی و سیاسی قرار دارد و پیامدهای آن غالباً بخش ها را درگیر کرده است.

<sup>1</sup> اگر درآمد سرانه را در نموداری ترسیم کنیم که محور عمودی آن سطح درآمد سرانه و محور افقی آن زمان را نشان بدهد، شکل منحنی درآمد سرانه شبیه «∩» خواهد بود. یعنی با شروع اصلاحات اقتصادی ابتدا شدیداً افت میکند؛ سپس افت آن به تدریج آهسته و نهایتاً متوقف میشود و بعد از توقف با سرعت فزاینده ای رو به رشد می گذارد. اصلاحات سیاسی نباید در نیمه چپ منحنی، قبل از آنکه افت درآمد سرانه متوقف شده باشد به اجرا گذاشته شود. بلکه باید در نیمه سمت راست که درآمد سرانه در حال افزایش است به اجرا گذاشته شود. آن هم اواسط سمت راست منحنی که جامعه از مزایای اصلاح اقتصادی به اندازه کافی بهره مند شده باشد که بتوان به حمایت آن از برنامه اصلاحات اطمینان داشت.

یک اصلاحات سیستمی ممکن است به صورت تدریجی و در چند مرحله به اجرا گذاشته شود. اما این شیوه اجرا اصلاحات سیستمی را به یک اصلاحات بخشی فرو نمی‌کاهد. اصلاحات سیستمی با توجه به هدف آن دارای طراحی، استراتژی اجرایی و مقتضیات بسیار متفاوتی است. حل یک مشکل سیستمی از طریق اصلاحات بخشی نتیجه بخش نیست و به شکست می‌انجامد.

اصلاحات لهستان و جمهوری چک نمونه‌های موفق اصلاحات سیستمی هستند که با سرعت و به شیوه یکباره و شوک درمانی به اجرا گذاشته شدند. اصلاحات چین نمونه موفق اصلاحات سیستمی تدریجی است که چین را به یک سرمایه‌داری دولتی تبدیل کرد. در مورد چین حاکمان نظم موجود خود به بنیان اصلاحات سیستمی و طرفداران سرسخت آن تبدیل شدند. این امر پیشبرد برنامه اصلاحات را از جهات مختلف تسهیل کرد. همچنین، بزرگی کشور اجازه داد تا دولت ساختارهای اقتصادی موازی درست کند که در آن موسسات دولتی و خصوصی با یکدیگر رقابت می‌کردند و موسساتی که توانایی رقابت را نداشتند حذف می‌شدند. این شیوه اجرا کارایی بخش دولتی را بالا برد و شرایط لازم برای رشد یک بخش خصوصی کارآمد را فراهم کرد. از سوی دیگر مانع از آن شد تا منافع رفورم تدریجی در طول زمان کم رنگ و نامحسوس شوند. تمرکز زدایی، اعطای خودگردانی اقتصادی به مناطق مختلف و ایجاد رقابت بین آنها نقش مشابهی ایفا کردند.

## اصلاحات ج.ا

اصلاحات ج.ا. با دیدی غیر سیستماتیک، با خرده کاری و پراکنده کاری، با برنامه اصلاحات اقتصادی محدود دولت آقای رفسنجانی بعد از پایان جنگ ایران و عراق شروع شد؛ در دولت آقای خاتمی وجه سیاسی آن در یک حوزه محدود برجسته شد؛ با ریاست جمهوری آقای احمدی نژاد و سرکوب ۸۸ دچار آشفتگی بیشتر شد؛ در دولت آقای روحانی بخش اقتصادی آن به همان صورت نامنظم و خرده‌کاری پیشین ادامه یافت و در دولت آقای رئیسی به ضد اصلاحات تبدیل شد. این فرایند فاقد یک استراتژی منسجم بوده و از کلیه جهاتی که در بالا به آنها اشاره شد دچار مشکلات بنیادی بوده است، به ویژه به لحاظ برخورداری از دامنه و عمق لازم.

مشکلات ج.ا. ناشی از بنیان‌های نظام، یعنی ایدئولوژی و ساختارهای اقتصادی و سیاسی آن است. در عرصه ایدئولوژی، درک بنیادگرایانه از اسلام همراه با غرب ستیزی، تجدد ستیزی و اسلامی سازی آمرانه، کشور را از مسیر توسعه خارج کرده است. در عرصه اقتصادی، انتقال بخش بزرگی از ثروت کشور به روحانیون و حامیان نظام و تاسیس مجموعه بزرگی از موسسات ناکارآمد و غیر پاسخگو و تبدیل نظام حقوقی، اداری و بانکی کشور به ابزاری برای تولید و توزیع رانت، چرخ اقتصاد را متوقف کرده که نتیجه آن بیکاری، تورم، فقر، اتلاف انبوه منابع و فساد بسیار گسترده است. در عرصه سیاسی، استبداد و خودکامگی ناشی از اصل ولایت فقیه، بی قانونی، انحلال و تضعیف نهادهای مدرن حکمرانی و تاسیس نهادهای وابسته به ولایت فقیه که به صورت دولت در دولت عمل می‌کنند، تقسیم مداوم جامعه به خودی و غیر خودی، عدم پاسخگویی، نظامی‌گری و سرکوب، ماشین حکمرانی کشور را از کار انداخته است.

در عمل مشکلات این عرصه‌های مختلف چنان در هم تنیده شده‌اند که حل مشکلات یک عرصه بدون حل مشکلات عرصه‌های دیگر عملاً غیر ممکن است. برای مثال، خصوصی سازی یک موسسه صنعتی در شرایطی که کل قوانین کسب و کار و اقتصاد کلان در هم ریخته اند و سیاست های کلان کشور بر پایه ملاحظات ایدئولوژیک نظام تنظیم می‌شوند که با مقتضیات توسعه اقتصادی ناسازگار هستند، عملاً نتیجه ای جز شکست، اتلاف منابع و فساد نخواهد داشت. در چارچوب ج.ا.، حل این مشکلات از طریق اصلاحات در صورتی میسر است که اصلاحات عملاً تغییر کامل ایدئولوژی، ساختار، سیاست‌ها و قوانین پایه‌ای حکومت را هدف قرار دهد و از پشتیبانی رژیم نیز برخوردار باشد، مانند آنچه که در چین روی داد. اینکه آیا چنین تحولی اساساً در ج.ا. میسر است و در صورت تحقق، آیا می‌تواند موفق شود و در صورت تحقق موفقیت آمیز، می‌تواند به یک نظم دموکراتیک بیانجامد، بسیار سوال برانگیز است.

به این ترتیب، اصلاح ساختار اقتصادی و سیاسی ایران در عمل به گذار از ج.ا. منوط خواهد بود. برای این تحول شکل‌های مختلفی می‌توان متصور شد. اما با اطمینان می‌توان گفت که تحقق اهداف مورد نظر در یک گذار خشونت پرهیز که بتواند کشور را با کمترین هزینه از وضعیت موجود خارج سازد از بیشترین شانس موفقیت برخوردار خواهد بود.<sup>2</sup> در این شرایط نیز نکاتی که در بالا به آن‌ها اشاره شد همچنان مطرح خواهند بود.

<sup>2</sup> برای توضیحات بیشتر به دو مقاله زیر در سایت «[www.hadizamani.com](http://www.hadizamani.com)» مراجعه کنید.

- چشم انداز ایران در آینه نظریه های گذار
- چند ملاحظه پیرامون چالش‌های توسعه اقتصادی و سیاسی ایران