

دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار
تجربه ایران

هادی زمانی

دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار

تجربه ایران

هادی زمانی

Democracy & Sustained Economic Development, Case of Iran

Dr. Hadi Zamani

2004

فهرست

7	یادداشت
9	فصل اول
9	درآمد
15	فصل دوم
15	دموکراسی
18	1. شاخص های دموکراسی
22	فصل سوم
22	دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار
23	1. ثبات سیاسی
25	2. نا اطمینانی سیاست های اقتصادی
26	3. آزادی اقتصادی
27	4. آزادی سیاسی
28	دموکراسی و سرمایه گذاری خصوصی
29	دموکراسی و سرمایه گذاری بر روی نیروی انسانی
30	دموکراسی و توزیع درآمد
32	دموکراسی و رشد جمعیت
33	دموکراسی و تورم
34	ارزیابی تجربی
36	5. آزادی اقتصادی و آزادی سیاسی
39	6. دموکراسی پایدار

40	7. جمع‌بندی
41	فصل چهارم
41	دوران پهلوی
49	فصل پنجم
49	جمهوری اسلامی
50	1. سلطه بخش دولتی
52	2. قوانین نامناسب
57	3. سرمایه‌گذاری
61	4. فساد اقتصادی و رانت خواری
65	5. اقتصاد زیر زمینی
68	6. وابستگی به یارانه های دولتی
70	7. انفجار جمعیت
71	8. رفاه اقتصادی
74	فصل ششم
74	بحران بیکاری
74	1. وضعیت موجود
75	2. چشم انداز آینده
78	3. تدابیر اتخاذ شده
80	4. علل بنیادین بحران بیکاری
82	فصل هفتم
82	نا به هنجاری بازار کار
82	1. قانون کار
86	2. نبود اتحادیه های مستقل
86	3. کمبود نیروی کار ماهر و ناهمخوانی عرضه و تقاضا
86	4. کم تحرکی نیروی کار

87	5. جمع‌بندی
88	فصل هشتم.....
88	نا به هنجاری سیستم یارانه ها.....
89	1. انواع یارانه های غیر مستقیم.....
90	یارانه انرژی
93	سایر یارانه ها.....
95	2. راه برون رفت
97	فصل نهم.....
97	سیاست های ارزی.....
98	1. سیستم چند نرخي
103	2. پیامدهای سیستم چند نرخي.....
107	3. وضعیت موجود.....
108	4. چشم انداز آینده.....
109	فصل دهم.....
109	سیاست های ج.ا. در زمینه واردات.....
110	1. مالیات بر واردات
111	2. کنترل های اداری.....
112	3. وضعیت کنونی.....
114	4. رانت واردات
117	فصل یازدهم.....
117	تناقض سیاست های صادراتی.....
118	1. سیاست های کنترلی.....
121	2. سیاست های تشویقی.....
129	3. جمع‌بندی
131	فصل دوازدهم

131	.....نظام بانکی
132	.....1. ویژگی های نظام بانکی
135	.....2. پیامدهای نظام بانکی ج.ا.
137	.....3. اصلاح نظام بانکی
142	.....فصل سیزدهم
142	.....اقتصاد سیاسی دیکتاتوری
142	.....1. مکانیزم دیکتاتوری
143	.....2. انواع نظام های دیکتاتوری
144	.....3. توزیع رانت
147	.....4. دیکتاتوری و پیشرفت اقتصادی
149	.....5. عوامل موثر

یادداشت

کتاب حاضر مجموعه مقالاتی است در زمینه اقتصاد سیاسی ایران که طی سال گذشته در نشریه ها و سایت های ایرانی به چاپ رسیده است. موضوع اصلی کتاب بررسی رابطه بین دموکراسی و توسعه اقتصادی بطور عام و تجربه ایران بطور خاص است. طی سده گذشته مبارزه مردم ایران برای استقرار دموکراسی هر بار با ناکامی مواجه شده است. مجموعه حاضر تلاشی است برای بررسی و درک برخی از علل این ناکامی از منظر اقتصاد سیاسی.

تجربه نوسازی و توسعه اقتصادی ایران طی پنج دهه گذشته با صراحتی انکارناپذیر بیانگر این واقعیت است که در بلند مدت آزادی اقتصادی و آزادی سیاسی لازم و ملزوم یکدیگر بوده و توسعه اقتصادی پایدار مستلزم هم آزادی اقتصادی و هم آزادی سیاسی است. استقرار دموکراسی و پیشبرد برنامه نوسازی و توسعه اقتصادی ایران مستلزم درک روشن این مفاهیم و شناخت اقتصاد سیاسی کشور است. نوشته حاضر تلاش کوچکی است در این گذر.

در این مجموعه، فصل اول یک دورنمای کلی از موضوع مورد بحث ارائه میدهد. فصل های دوم و سوم به بررسی نظری دموکراسی و رابطه آن با توسعه اقتصادی میپردازند. فصل چهارم یک بررسی اجمالی است از تجربه ایران در دوره پهلوی، به ویژه دوره 1962-1978. فصل های پنجم تا دوازدهم به بررسی تجربه ج.ا. پرداخته و فصل پایانی بررسی مختصری است از مبانی نظری اقتصاد سیاسی دیگتاتوری.

در اینجا لازم میدانم که مراتب قدردانی و سپاسگزاری خود را از خانم هایدن نفریه که در جریان آماده کردن این کتاب از ابتدا تا پایان مرا تشویق و یاری کردند بیان کنم.

هادی زمانی
لندن، ژانویه 2004

فصل اول

در آمد

توسعه اقتصادی و ساختار سیاسی دارای رابطه تنگاتنگ و متقابل میباشند. موفقیت و دوام هر ساختار سیاسی، چه ساختار تمامیت خواه و چه دموکراسی، وابسته به توسعه، کارایی اقتصاد و کیفیت سیاست های اقتصادی دولت است. اما عملکرد اقتصاد، به نوبه خود، هم در مرحله تدوین و تکوین سیاست های اقتصادی و هم در مرحله اجرا، وابسته به ماهیت و کیفیت ساختار سیاسی کشور میباشد. توسعه اقتصادی در بستر نهادهای سیاسی جامعه انجام می پذیرد که پارامترهای سیاسی و اقتصادی توسعه اجتماعی را تعیین میکنند.

ملاحظات نظری و تجربه جهانی مبین این واقعیت است که آزادی اقتصادی و توسعه اقتصادی پایدار بدون آزادی سیاسی میسر نمیباشند. توسعه اقتصادی پایدار غالباً در کشورهایی صورت گرفته است که دارای نظامی دموکراتیک میباشند. برعکس، در کشورهای غیر دموکراتیک امر توسعه اقتصادی غالباً ناپایدار بوده و بعد از حداکثر چند دهه، با بروز بحران های سیاسی و اقتصادی متوقف شده است.

دموکراسی با ایجاد چارچوبی قانونمند برای حل مسالمت آمیز رقابت های اقتصادی و سیاسی موجب تقویت ثبات سیاسی کشور و ارتقا رقابت های سازنده شده و امکان توسعه اقتصادی پایدار را تقویت میکند. بدون آزادی سیاسی، منافع توسعه اقتصادی به انحصار گروه حاکم در میآید.

این امر غالباً به پیدایش انحصارها، تخصیص نامطلوب منابع، توسعه نا به هنجار، پیدایش بحران های اقتصادی، نا آرامی اجتماعی، بی ثباتی سیاسی و نهایتاً فروپاشی نظام منجر میگردد. همچنین، وجود دموکراسی رفتار سیاستمداران و احزاب سیاسی را کنترل کرده، مانع از آن میشود که سیاستمداران بتوانند سیاست های نامتعادل و نادرست در پیش گیرند. در صورت اتخاذ سیاست های نادرست، دموکراسی، با تامین روشی مسالمت آمیز برای تغییر دولت، هزینه اقتصادی و اجتماعی تصحیح سیاست های نادرست را کاهش داده، موجب افزایش ظرفیت بلند مدت اقتصاد میگردد. در واقع دموکراسی سیستمی موثر و کم هزینه برای تعدیل و تصحیح سیستماتیک سیاست های دولت میباشد، تا آنها را با خواستها و مطالبات مردم هماهنگ سازد.

آزادی سیاسی، ثبات سیاسی و ثبات سیاست های اقتصادی سه بعد اصلی هر نظام سیاسی میباشد که شالوده سیاسی مدیریت اقتصاد را تشکیل میدهند. این ابعاد هم مستقیماً و هم غیر مستقیم، از طریق تاثیرگذاری بر روی عوامل تعیین کننده رشد اقتصادی، مانند تورم، سرمایه گذاری، سرمایه نیروی انسانی، توزیع درآمد، حقوق مالکیت و رشد جمعیت بر رشد اقتصادی تاثیر میگذارند. بی ثباتی سیاسی و اقتصادی موجب کاهش سرمایه گذاری، سقوط ارزش پول، پیدایش تورم های نجومی، فرار سرمایه، ائتلاف انبوه منابع اقتصادی و رکود اقتصادی میگردد. توسعه اقتصادی مستلزم جوی است که در آن بخش های مختلف جامعه بتوانند برای فعالیت های خود برنامه ریزی کرده و سرمایه خود را درگیر فعالیت های بلند مدت کنند.

از سوی دیگر ملاحظات نظری و تجربه جهانی دال بر آن است که آزادی سیاسی و توسعه اقتصادی هر دو مستلزم آزادی اقتصادی میباشد. اقتصاد دولتی ثروت جامعه را به انحصار دولت در میآورد و موجب میشود تا هم قدرت اقتصادی و هم قدرت سیاسی در یک نهاد و در دست عده معدودی متمرکز گردد. این شدت تمرکز پایه های دموکراسی را سست کرده موجب فروپاشی آن میشود. اساساً دموکراسی در چنین بستری پا نمیگیرد. فزون براین، اقتصاد دولتی با حذف انگیزهای مالکیت و رقابت موجب افت کارایی اقتصاد و گسترش فساد اقتصادی و اجتماعی میشود که به نوبه خود موجب سست شدن پایه های دموکراسی

میگردد. در عمل تا کنون هیچیک از سیستم های متکی بر اقتصاد دولتی نتوانسته اند نه آزادی سیاسی و نه توسعه اقتصادی پایدار را تامین کنند. بر عکس، نظام های متکی بر اقتصاد آزاد در مجموع در امر تامین آزادی سیاسی، کارایی و توسعه اقتصادی پایدار موفق تر بوده اند.

تجربه نوسازی و توسعه اقتصادی ایران طی سده گذشته گواه روشنی بر مشاهدات نظری بالا است. دوره سلطنت محمد رضا پهلوی بی شک یکی از موفق ترین دوره های نوسازی و توسعه اقتصادی ایران در قرن بیستم میباشد. با این همه برنامه توسعه اقتصادی ایران در این دوره دارای دو اشتباه بنیادین بود که در نهایت به فروپاشی سلطنت پهلوی انجامید. به لحاظ اقتصادی، استراتژی توسعه اقتصادی ایران در این دوره متکی بر برداشتی ساده انگارانه از روند توسعه اقتصاد بود که توسعه اقتصادی را برابر رشد سطح تولید میدانند و به جنبه های دیگر آن، مانند اشتغال، بهبود توزیع درآمد و تامین ساختار رقابتی و به هنجار اهمیت نمیدهد. اما اشتباه به مراتب بنیادی تر آن بود که این استراتژی متکی بر نظامی غیر دموکراتیک، غیر شفاف و بیش از حد متمرکز بود که مکانیزم موثری برای بازبینی و تصحیح اشتباهات خود نداشت.

طی دهه 1962-1972 نرخ رشد تولید ناخالص ملی ایران بالغ بر 11% در سال بود. نیروی محرک این رشد سریع، تقاضای داخلی بود که پیش از آن توسط واردات برآورده میشد. تاسیس و ارتقا صنایع "جانشین کننده واردات" در پناه دیوارهای حمایت تعرفه ای و تخصیص کمک های مالی به بخش صنایع انجام پذیرفت که با سرعت اقتصاد کشور را تبدیل به سیستمی غیر رقابتی کرد. همزمان بی توجهی به بخش کشاورزی ابعاد گسترده ای یافت. مجموعه این سیاست ها برنامه توسعه و نوسازی ایران را به مکانیزمی یک بعدی تبدیل کرد که نتوانست اشتغال لازم برای جمعیت رو به رشد کشور را تامین کند و اقشار کم درآمد را در دستاوردهای توسعه سهیم نماید. طی این دوره، علیرغم رشد سریع تولید، نرخ بیکاری به 9% افزایش یافت، سهم 40% فقیر جامعه در کل مصرف به 14% تنزل کرد در حالیکه سهم 20% ثروتمند جامعه به 52% افزایش یافت.

در فاصله 1972-1974 در آمد ایران از بابت صادرات نفت از 2.4 بلیون دلار به 18.5 بلیون دلار افزایش یافت. این امر برای نوسازی ایران فرصتی طلایی بود که متأسفانه به دلیل نبود یک ساختار سیاسی مناسب به هدر داده شد. هنگامیکه شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور پیگیری یک برنامه اقتصادی متعادل را ایجاب میکرد، رهبری سیاسی، علیرغم توصیه کارشناسان، بودجه کشور را چهار برابر کرد و اقتصاد را با سرعتی چند برابر گذشته در مسیر استراتژی دهه 60 به پیش تازاند. همانطور که انتظار میرفت، نرخ تورم از 4% در سال 1972 به 25% در سال 1977 افزایش یافت. فشار تورم به ویژه در بخش های ساختمان سازی و خدمات به این دلیل که دولت نمیتوانست کمبود تولید را با افزایش واردات جبران کند بسیار شدید تر بود. در نتیجه، سرمایه در جستجوی حداکثر سود از بخش های کشاورزی و صنایع خارج و بسوی بخش های ساختمان سازی و خدمات جاری شد.

فرآیند این سیاست ها رکود بیشتر بخش های کشاورزی و صنایع سنتی بود که موجب تشدید مهاجرت روستائیان به شهرهای بزرگ، گسترش بیکاری، افزایش نابرابری توزیع درآمد و تشدید بحران های اجتماعی گردید. در شرایطی که نرخ رشد تولید ناخالص ملی از مرز 12% گذشته بود، نرخ بیکاری به 10% در سال 1976 افزایش یافت، ضریب نابرابری توزیع درآمد 11% بالا رفت و واردات کشور متجاوز از 412% افزایش یافت. دولت در مقابله با تشدید موج های تورمی، به جای تصحیح سیاست های خود، به دستگیری و مجازات "گران فروشان" پرداخت. این امر موجب تشدید ناآرامی های اجتماعی و سیاسی گردید و بازار را که طی دهه گذشته تا حدودی از نیروهای مذهبی- سنتی جامعه فاصله گرفته بود، به دامان این نیروها بازگرداند. به علت نبود آزادی های سیاسی، جامعه نتوانست رفتار رهبران سیاسی خود را کنترل کرده و سیاست های آنرا به نحوی مطلوب تصحیح کند.

تجربه دهه 70 با صراحتی انکار ناپذیر بیانگر ضرورت آزادی های سیاسی برای توسعه اقتصادی پایدار است.

تحولات اقتصادی و سیاسی ایران در دوره ج.ا. با دولتی کردن اقتصاد موجب تمرکز قدرت اقتصادی و سیاسی، افق کارآیی و ائتلاف انبوه

ثروت کشور گردیده و نوسازی کشور را اسیر مجموعه ای از نا به هنجاری ها و تنگناهای ساختاری کرده است. مجموعه این عوامل سبب شده است تا اقتصاد کشور از اقتصادی پویا و جوان به اقتصادی بیمار و مبتلا به نا به هنجاری های عمیقاً ساختاری تبدیل شود.

طی 25 سال گذشته جمعیت کشور 2 برابر شده، میانگین نرخ رشد اقتصادی از 10% در سال به 2.6% تنزل کرده، درآمد سرانه بیش از 40% کاهش یافته، نرخ بیکاری 2.5 برابر شده، بهره وری سرمایه 500% کاهش یافته، بهره وری کل عوامل تولید نزدیک به 30% کاهش یافته، سهم کشور در کل بازرگانی جهان به کمتر از نیم در صد تنزل کرده، خالص ذخایر خارجی از 8.9 میلیارد دلار در سال 1980 به منفی 11 میلیارد دلار (در سال 2000) رسید، ریسک سرمایه گذاری بطور سیستماتیک چندین برابر شده و رانت خواری و فساد اقتصادی در تمامی بدنه جامعه و دستگاه دولتی گسترش یافته است. اکنون ایران با 1% جمعیت دنیا و 1% مساحت کره خاکی دارای تنها 33 صدم درصد سطح تولید ناخالص دنیا است و تولید ناخالص سرانه آن به قیمت جاری کمتر از یک سوم میانگین دنیا میباشد.

به لحاظ سیاسی، مسئله تامین آزادیهای سیاسی همچنان در دستور کار است. از سوی دیگر، بی ثباتی سیاسی، تضعیف نهادهای مدنی و سازمان های سیاسی و اجتماعی مدرن، بی ثباتی سیاستهای اقتصادی و تنشهای سیاسی با جامعه بین المللی امر نوسازی کشور را با مشکلات جدیدی روبرو ساخته است. طبیعتاً، مجموعه این شرایط چارچوب مطلوبی برای پیشبرد نوسازی، استقرار دموکراسی و توسعه اقتصادی کشور در دنیای امروزین نیست.

توسعه اقتصادی پایدار ایران مستلزم آزادی سیاسی، ثبات سیاسی، آزادی اقتصادی و ثبات سیاست های اقتصادی است. برای پیشبرد این اهداف جامعه میبایست بر مبنای خردگرا و آینده نگر سازمان داده شود تا بتواند با درک پارادایم های جهان کنونی موانع دموکراسی و توسعه اقتصادی را از سر راه برداشته و کار استقرار دموکراسی و توسعه اقتصادی کشور را سامان دهد. اکنون اقتصاد جهانی با چنان سرعتی در حال تحول است که شکست در برنامه اصلاحات اقتصادی و سیاسی میتواند ایران را به

حاشیه اقتصاد جهانی براند و در فرصتی کوتاه آنرا اسیر دور تسلسل باطل عقب ماندگی کند.

فصل دوم

دموکراسی

بررسی رابطه بین توسعه اقتصادی و دموکراسی مستلزم درک روشن این مفاهیم و داشتن شاخص هایی است که از طریق آنها بتوان میزان دموکراسی و توسعه اقتصادی را سنجیده و رابطه بین آنها را به لحاظ تجربی ارزیابی کرد.

در تعریف شومپیتر¹، اقتصاددان برجسته آمریکایی، دموکراسی ساختاری نهادی برای تصمیم گیری های سیاسی است که در آن افراد حق مشارکت در تصمیم گیری را از طریق رقابت های انتخاباتی بدست می آورند. در این تعریف اداری و سازمانی، دموکراسی فاقد ارزشی ذاتی مانند مطلوبیت سعادت فرد و برابری است. اما حتی در تعریف غیر ارزشی شومپیتر، همانطور که خود خاطر نشان میکند، موفقیت دموکراسی به شرایطی بستگی دارد که چندان هم فارغ از قضاوت های ارزشی نمیباشند مانند:

1. وجود سیاست مدارانی که دارای شهامت اخلاقی و توانایی سیاسی باشند
2. محدود و مشروط بودن قدرت و اختیارات دولت

¹ Shumpeter, J., 1976 Capitalism, Socialism, and Democracy. London, Allen & Unwin

3. وجود یک دستگاه دیوانسالار درستکار و موثر
4. پایبندی به سیستم انتخاباتی و پذیرش نتایج آن و
5. فرهنگ مدارا.

این شرایط در واقع نشان می‌دهند که در نظر شومپتر هدف از دموکراسی حمایت از آزادی فرد، از طریق ارتقا فرهنگ مدارا، خویشتن داری در استفاده از قدرت و محدود کردن نفوذ دولت در جامعه می‌باشد.

لیپست²، هانتینگتون³ و پرژورسکی⁴، مانند شومپتر، دموکراسی را از نقطه نظر نظم نهادی و سازمانی تعریف می‌کنند. لیپست دموکراسی را سیستمی سیاسی میداند که امکان و فرصت منظم و ادواری تغییر دولت را از طریق قانون فراهم می‌آورد. هانتینگتون دموکراسی را نظامی سیاسی میداند که در آن پر قدرت ترین تصمیمگیران از طریق انتخابات ادواری برگزیده میشوند، همه افراد بالغ دارای حق رای میباشند و نامزدهای انتخابات برای کسب رای مردم آزادانه با یکدیگر رقابت میکنند. بالاخره، پرژورسکی دموکراسی را سیستمی تعریف میکند که در آن برکناری حزب سیاسی حاکم از طریق انتخابات همواره میسر است، زیرا که قدرت برخاسته از رای مردم است.

برداشت حداقلی یا فرمالیست از آزادی سیاسی، دموکراسی را مترادف با برگزاری انتخابات منصفانه، منظم و ادواری میداند. اما برداشت جامع تر، برندگان انتخابات را الزاما صاحبان اصلی قدرت نمیداند و معتقد است که حسابدگی و انتخاب سیاسی واقعی مستلزم وجود آزادی و جمعگرایی گسترده تری است. در این راستا، برخی از محققان، مانند

² Lipset S. M., 1959, Some Social Requisite of Democracy, Economic Development and Political Development, *American Political Science Review* 53.

³ Huntington, Samuel, 1984, Will More Countries Become Democratic? *Political Science Quarterly* 99.

⁴ Przeworski Adam, 1991, Democracy and Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge, *Cambridge University Press*.

سارتوری⁵ بر آنند که دموکراسی مفهومی ارزشی و آرمانی است. مفهوم لیبرال دموکراسی از این دسته میباشد که بر ارزش ذاتی آزادی سیاسی در دموکراسی تاکید دارد. برای مثال مارگولیس⁶، لیبرال دموکراسی را سیستمی میداند که در آن هدف اولیه دولت کمک به رشد فردیت و تامین آزادی های فردی میباشد. رکن دیگر لیبرال دموکراسی حق مشارکت در تصمیم گیری های سیاسی و اجتماعی است. در این راستا، بولن⁷، دموکراسی را متشکل از دو عنصر اصلی میداند:

1. آزادی سیاسی، یعنی حق آزادی عقیده، بیان و تشکیل احزاب سیاسی برای کلیه شهروندان.

2. حکومت دموکراتیک، یعنی پاسخگویی دولت به مردم و حق افراد برای مشارکت در دولت بطور مستقیم و یا از طریق انتخاب نماینده.

برداشت دموکراتیک از دموکراسی دامنه لیبرال دموکراسی را گسترش داده، بر آن است که تامین آزادی سیاسی مستلزم آن است که شهروندان در بهره برداری از امکانات اقتصادی و آزادی های سیاسی از فرصت های برابر بهره مند باشند. لذا، برای دولت این حق را قائل است که آزادی اقتصادی، از جمله حق مالکیت خصوصی و توزیع درآمد را تنظیم کند⁸. البته، تا آنجا که این دخالت، ارکان لیبرال دموکراسی، یعنی آزادی های فردی، اقتصادی و سیاسی را متزلزل نکند. این برداشت طیف وسیعی را در بر میگیرد. جناح لیبرال دموکرات بر آزادی های فردی و

⁵ Sartori G., 1987, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatman House Publisher

⁶ Margolis M. 1979, *Viable Democracy*, New York, St. Martin's Press

⁷ Bolen K. A. 1993, *Liberal Democracy: Conceptual and Measurement Traps*, *Studies in Comparative International Development* 25

⁸ برای مطالعه مبانی تئوریک این نظریه به کتاب لیبرالیسم سیاسی، نوشته جان رالز (John Rawls)، انتشارات دانشگاه کلمبیا مراجعه کنید (1993)

اقتصادی تاکید میکند و خواهان حداقل دخالت دولت میباشد. در مقابل، جناح سوسیال دموکرات به تامین فرصت های برابر اهمیت بیشتری میدهد و دست دولت را در تنظیم امور اقتصادی بازتر میگذارد.

جناح میانه، سوسیال لیبرال دموکرات، تلاش میکند تا بین دو سوی این معادله تعادلی مطلوب فراهم آورد. در واقع، تعیین سطح مطلوب دخالت دولت در آزادی اقتصادی تا حدودی به ساختارهای اقتصادی و سیاسی جامعه و تجربه تاریخی آن بستگی دارد. برای مثال، جامعه ایران همواره از دیکتاتوری رنج برده، ساختار اقتصادی آن متکی بر سرمایه داری دولتی است و طبقه حاکمه با استفاده از باورهای مذهبی و مناسبات اجتماعی پیشا صنعتی سلطه ایدئولوژیک، اقتصادی و سیاسی خود را بر جامعه تحمیل میکند. در چنین جامعه ای اصلاحات اجتماعی مستلزم عقب راندن مرزهای دخالت دولت، تامین آزادی های فردی و تامین آزادی های سیاسی و اقتصادی میباشد. در این چارچوب، تامین فرصت های برابر در بهره برداری از امکانات اقتصادی، عمدتاً از طریق تولید اشتغال، تامین دسترسی به آموزش، بهداشت و بیمه اجتماعی انجام میگردد.

از سوی دیگر، مکتب مارکسیسم آزادی های سیاسی و اقتصادی را در چارچوب ستیز طبقاتی بررسی کرده و آنها را ابزاری برای تامین منافع طبقاتی میداند. این نظریه در وجه لنینیستی آن، دیکتاتوری پرولتاریا، تا آنجا پیش میرود که هم آزادی سیاسی و هم آزادی اقتصادی را حذف و نقض و انحصار کامل آنها توسط دولت را نهادینه میکند.

1. شاخص های دموکراسی

ارزیابی تجربی رابطه بین دموکراسی و توسعه اقتصادی مستلزم داشتن شاخص هایی است که توسط آنها بتوان رابطه بین این دو پدیده را به لحاظ کمی مطالعه کرد. شاخص های سنجش دموکراسی عمدتاً بر دو نوعند:

- مقطعی یا ناپیوسته، مانند شاخص تغییر رژیم گاسیوروسکی⁹ یا شاخص دموکراسی پرژورسکی¹⁰
- شاخص های پیوسته مانند شاخص نهادهای دموکراسی گور¹¹، شاخص حقوق سیاسی و آزادی های مدنی گاستیل¹² و شاخص لیبرال دموکراسی بولن¹³.

بررسی های کمی و اقتصاد سنجی دموکراسی مستلزم کاربرد نوع دوم این شاخص ها است که مشخصات عمده آنها به قرار زیر است:

- شاخص لیبرال دموکراسی بولن: در برداشت بولن لیبرال دموکراسی دارای دو بعد اصلی است: 1- آزادی سیاسی؛ 2- حاکمیت مردم. بعد اول توسط میزان آزادی مطبوعات و آزادی اجتماعات و احزاب سنجیده میشود. بعد دوم بر مبنای منصفانه بودن انتخابات، به ویژه انتخابات پست ها و ارگان های اجرایی و قانونگذاری ارزیابی میگردد. شاخص های اپوزیسیون سیاسی بانک¹⁴، حقوق سیاسی گاستیل و شاخص کارایی ارگان های قانون گذاری بانک، متغیرهایی میباشند که بر مبنای آنها شاخص بولن محاسبه میشود. ارزش

⁹ Gasiorowski M.J. 1996, An Overview of Political Regime Change Data Set, *Comparative Political Studies*, 29.

¹⁰ Przeworski et. al. 2000, Democracy and Development: Political Regimes and Economic Performance, 1950-1990, Cambridge, *Cambridge University Press*.

¹¹ Gurr T.D. and et. al. 1990, Polity II: Political Structure and Regime Change, 1800-1986. *Inter-University Consortium for Political and Social Research*.

¹² Gastile R.D. 1983 and 1989. Table of Independent Nations: Comparative Measures of Freedom, *Freedom at Issue* 106.

¹³ Bollen K. A. 1993. Liberal Democracy: Conceptual and Measurement Traps. *Studies in Comparative International Development* 25.

¹⁴ Bank A.S. 1979, *Manual for Cross-National Time Series Data*. Binghamton, N.Y.

شاخص لیبرال دموکراسی بولن بین 0 و 100 می‌باشد که 100 مبین لیبرال دموکراسی کامل است. شاخص بولن برای 102 کشور و برای سه سال 1960، 1965 و 1980 موجود است.

- شاخص دموکراسی نهادینه گور: شاخص دموکراسی نهادینه گور شاخصی است مرکب که از سه عنصر تشکیل می‌شود: 1- مشارکت در قدرت سیاسی از طریق رقابت؛ 2- تضمین باز بودن و شفافیت گزینش پست های اجرایی؛ 3- وجود نهادهای اجتماعی موثر برای کنترل و نظارت بر اعمال قدرت اجرایی دولت. شاخص گور بین 0 تا 10 تغییر میکند که 10 مبین دموکراسی کامل می‌باشد. پوشش زمانی شاخص گور از سال 1800 (برای 22 کشور) آغاز می‌شود و در حال حاضر برای متجاوز از 150 کشور موجود است.
- شاخص حقوق سیاسی گاستیل: شاخص حقوق سیاسی گاستیل میزان مشارکت در قدرت سیاسی و دموکراتیک بودن روش های موجود برای مشارکت در قدرت سیاسی را میسنجد. این شاخص کشور ها را بر اساس سطح حقوق سیاسی بین 1 تا 7 رتبه بندی میکند که 1 مبین وجود بیشترین سطح حقوق سیاسی است.
- شاخص آزادی مدنی¹⁵: این شاخص کشور ها را بر اساس سطح آزادی های مدنی بین 1 تا 7 رتبه بندی میکند که 1 مبین وجود بیشترین سطح آزادی مدنی می‌باشد. تاکید شاخص آزادی مدنی بر میزان آزادی بیان، اجتماعات، احزاب، اتحادیه ها، آزادی مطبوعات، آزادی مذهب، استقلال دستگاه قضایی و آزادی اقتصادی می‌باشد.

هر یک از چهار شاخص فوق دارای کاستی ها و برتری های معینی می‌باشند. شاخص بولن به لحاظ تئوریک از سایر شاخص ها منسجم تر است اما پوشش زمانی و کشوری آن بسیار محدود می‌باشد. پوشش زمانی و کشوری شاخص گور بسیار گسترده است اما مقطعی که ساختار سیاسی کشورها در آن متحول شده است را در بر نمی‌گیرد. این امر کاربرد شاخص گور را بسیار محدود می‌کند. شاخص های حقوق سیاسی

¹⁵ Freedom House Survey 1990-1997, Table of Independent States: Comparative Measures of freedom. *Freedom Review*

و آزادی مدنی 201 کشور را در بر میگیرند اما پوشش زمانی آن ها محدود میباشد و وقایع قبل از سال 1972 را در بر نمیگیرند. بعلاوه، این شاخص ها هر یک تنها یک جنبه از دموکراسی را می پوشانند. علیرغم این کاستی ها با استفاده مناسب از این شاخص ها میتوان میزان دموکراسی را سنجیده و رابطه بین دموکراسی، توسعه اقتصادی و عوامل تعیین کننده آنرا مورد بررسی تجربی قرار داد.

فصل سوم

دموکراسی و توسعه اقتصادی پایدار

توسعه اقتصادی و ساختار سیاسی دارای رابطه تناتنگ و متقابل میباشند. موفقیت و دوام هر ساختار سیاسی، چه ساختار تمامیت خواه و چه دموکراسی، وابسته به توسعه، کارایی اقتصاد و کیفیت سیاست های اقتصادی دولت است. اما عملکرد اقتصاد، به نوبه خود، هم در مرحله تدوین و تکوین سیاست های اقتصادی و هم در مرحله اجرا، وابسته به ماهیت و کیفیت ساختار سیاسی کشور میباشد. در بلند مدت توسعه اقتصادی مستلزم آزادی سیاسی، آزادی اقتصادی، ثبات سیاسی و قابل پیش بینی بودن سیاست های اقتصادی است.

توسعه اقتصادی در بستر نهادهای سیاسی جامعه انجام می پذیرد که پارامترهای سیاسی و اقتصادی توسعه اجتماعی را تعیین میکنند. درک رابطه بین دموکراسی و توسعه اقتصادی مستلزم شناخت ساختار انگیزه هایی است که در نهادهای سیاسی جامعه نهفته اند. نهادهای سیاسی قوانین آشکار و نا آشکار بازی را تعیین میکنند. در این چارچوب، سازمانها، مانند شرکت ها، اتحادیه های کارگری، تعاونی ها، احزاب، سازمان های قانون گذاری و غیره بازی کنان بازی هستند که متشکل از افرادی با اهداف مشترک میباشند. نهادهای سیاسی دارای ویژگی های سیستماتیک میباشند که توسط نرم ها و معیارهایی مانند لیبرال دموکراسی (از نظر آزادی سیاسی) و سرمایه داری (به لحاظ آزادی اقتصادی) و

رفتارهای نهادینه شده ای مانند ثبات سیاسی و ثبات سیاست های اقتصادی هدایت میشوند.

آزادی سیاسی، ثبات سیاسی و ثبات سیاست های اقتصادی سه بعد اصلی هر نظام سیاسی میباشند که شالوده سیاسی مدیریت اقتصاد را تشکیل میدهند. این ابعاد هم مستقیماً و هم غیر مستقیم، از طریق تاثیر گذاری بر روی عوامل تعیین کننده رشد اقتصادی، مانند تورم، سرمایه گذاری، سرمایه انسانی، توزیع درآمد، حقوق مالکیت و رشد جمعیت بر روی رشد اقتصادی تاثیر میگذارند. این سه جنبه، مشترکاً محیط و فضای سیاسی را که در آن توسعه اقتصادی انجام می گیرد تعیین و تصمیمات اقتصادی افراد را شکل میدهند.

از میان این چهار عامل (آزادی سیاسی، آزادی اقتصادی، ثبات سیاسی و ثبات سیاست های اقتصادی) نقش آزادی سیاسی یا دموکراسی در رشد اقتصادی بحث برانگیز تر است. نظریه هایی که رابطه بین دموکراسی و رشد اقتصادی را بررسی میکنند غالباً دامنه کار را به بررسی تاثیر مستقیم دموکراسی بر رشد اقتصادی محدود میکنند. اما علاوه بر رابطه مستقیم بین این دو پدیده، میبایست به تاثیر غیر مستقیم دموکراسی بر رشد اقتصاد، از کانال عواملی که این رشد را تعیین میکنند (مانند سرمایه گذاری، تورم، رشد جمعیت، و توزیع درآمد) نیز توجه داشت.

1. ثبات سیاسی

هر نظام سیاسی دارای مجموعه سیاست هایی است که پایدار بوده و بطور بنیادین دگرگون نمیشوند. تغییرات بنیادین در این سیاست ها عملاً به مثابه تغییر رژیم است. لذا، ثبات سیاسی را میتوان از طریق میزان احتمال تغییر دولت و یا تغییر رژیم سنجید. ثبات سیاسی به چهار عامل بستگی دارد: 1- شرایط اقتصادی، مانند بیکاری، تورم، سقوط ارزش پول کشور؛ 2- وقایع سیاسی که میتواند موجب تغییر دولت شوند، مانند اعتصابات عمومی و ترورهای سیاسی؛ 3- ساختارهای سیاسی، مانند سیستم انتخاباتی؛ 4- شرایط بین المللی.

هرچه احتمال تغییرات بنیادین در سیاست های اقتصادی بیشتر باشد بازده فعالیت های اقتصادی کمتر و مدیریت اقتصاد دشوارتر خواهد بود. احتمال تغییرات بنیادین در سیاست های اقتصادی به نوبه خود به دو عامل بستگی دارد: 1- احتمال تغییر دولت؛ 2- شدت قطبی بودن سیاست ها و مطالبات اقتصادی و سیاسی گروه های اجتماعی. چنانچه مطالبات گروه های سیاسی قطبی باشند، پیشبرد برنامه توسعه اقتصادی دشوارتر خواهد بود و تغییر دولت احتمالاً موجب تغییر بنیادین در سیاست های اقتصادی و سیاسی و احتمالاً تغییر رژیم خواهد شد که موجب رکود اقتصادی می‌گردد.

ثبات سیاسی پیش شرط تامین توسعه اقتصادی بلند مدت و پایدار است. بی ثباتی سیاسی و تغییر متناوب دولت به طرق مختلف موجب کاهش نرخ رشد اقتصاد و پیدایش بحران های اقتصادی می‌گردد. برای مثال:

- سطح سرمایه گذاری به ارزیابی سرمایه گذاران از بازده آتی سرمایه گذاری بستگی دارد. بی ثباتی سیاسی و افزایش ریسک موجب کاهش ارزش مورد انتظار¹⁶ بازده سرمایه و لذا کاهش سطح سرمایه گذاری می‌گردد. برعکس، ثبات سیاسی، با کاهش ریسک های پایه ای موجب افزایش ارزش سرمایه گذاری و لذا تشویق سرمایه گذاری و ارتقا رشد اقتصادی خواهد شد.
- همچنین، بی ثباتی سیاسی موجب تضعیف انگیزه پس انداز و تقویت مصرف گرایی میشود که به نوبه خود انگیزه و امکان سرمایه گذاری را مجدداً تضعیف میکند. در چنین شرایطی صاحبان سرمایه ترجیح خواهند داد که سرمایه گذاری را به آینده موکول کرده، سرمایه های خود را نقد و مصرف کنند تا آنکه آنرا صرف یک سرمایه گذاری بلند مدت کنند که بازده آن نا مطمئن می‌باشد.

¹⁶ Expected value

- بعلاوه، بی ثباتی سیاسی موجب سقوط ارزش ارز کشور، فرار سرمایه ها و پیدایش تورم های نجومی می گردد که فضای نامناسبی برای سرمایه گذاری و فعالیت های اقتصادی بوجود میآورند.
- دولت های غیر دموکراتیک غالباً مجبور به خرید حمایت شهروندان خود میشوند. این امر موجب تشدید مصرف گرایی و پیدایش و تشدید تورم، گسترش فعالیت های انگلی و شیوع فساد اجتماعی و اقتصادی میگردد.
- بالاخره، دولت های غیر دموکراتیک ضعیف غالباً نمیتوانند کسری بودجه خود را از طریق افزایش مالیات تامین کنند، لذا به چاپ پول و اخذ وام های گران متوسل میشوند که بر فشارهای تورمی اقتصاد افزوده، موجب اتلاف انبوه منافع اقتصادی میگردد.

2. نا اطمینانی سیاست های اقتصادی

منظور از نااطمینانی سیاست های اقتصادی بی ثباتی ای است که در اثر تغییر سیاست های اقتصادی دولت بوجود میآید و نه بی ثباتی ناشی از تغییر رژیم. این بی ثباتی غالباً توسط ضریب پراکندگی¹⁷ شاخص های اقتصادی سنجیده میشود، مانند ضریب های پراکندگی تورم، رشد تولید ناخالص ملی، رشد عرضه پول، بسط اعتبارات داخلی، کمبود بودجه دولت، ما به تفاوت نرخ ارز آزاد از ارز رسمی، قیمت واقعی ارز (پس از احتساب نرخ تورم)، تغییرات در قانون اساسی و ساختار نهادی اقتصاد. توزیع غیر عادلانه درآمد موجب قطبی شدن مطالبات اقتصادی و سیاسی و بروز برخوردهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی میگردد. لذا برخی از پژوهشگران از ضریب نابرابری توزیع درآمد¹⁸ به عنوان شاخص میزان نا اطمینانی سیاست های اقتصادی استفاده کرده اند.

¹⁷ Standard Deviation

¹⁸ Gini Coefficient

توسعه اقتصادی مستلزم جوی است که در آن بخش خصوصی بتواند برای فعالیت های خود برنامه ریزی کرده و سرمایه خود را درگیر فعالیت های بلند مدت کند، به ویژه پروژه های ساختاری و پایه ای که موتور توسعه اقتصادی و تحولات تکنولوژیکی میباشند. این پروژه ها غالباً مستلزم سرمایه گذاری سنگین بوده و تنها در افق های بلند مدت سود آور میباشند. نا اطمینانی نسبت به سیاست های اقتصادی موجب میشود که صاحبان سرمایه نتوانند بازده بلند مدت سرمایه خود را با اطمینان کافی محاسبه کنند. افزایش نا اطمینانی سیاست های اقتصادی موجب کاهش ارزش مورد انتظار بازده سرمایه، کاهش سطح سرمایه گذاری و لذا ایستایی و رکود اقتصادی میگردد.

3. آزادی اقتصادی

لوسون و بلاک¹⁹ برای آزادی اقتصادی دو شرط قائلند: 1. حق مالکیت خصوصی؛ 2. آزادی بهره برداری و مبادله. افراد هنگامی دارای آزادی اقتصادی میباشند که آنچه را که قانوناً بدست آورده اند از تجاوز دیگران مصون باشد و بتوانند آنرا بدون پایمال کردن حقوق دیگران استفاده و یا مبادله کنند.

حق مالکیت، انگیزه تولید ثروت را به حداکثر میرساند و با تولید ثروت خصوصی مانع از آن میشود که کلیه ثروت جامعه به انحصار دولت در آید. همچنین، حق مالکیت، با تولید ثروت، امر دستیابی به مصالحه سیاسی، تدوین و اجرای قراردادهای اجتماعی را تسهیل کرده و برای تدوین و اجرای سیاست ها و برنامه های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی یک مرکز ثقل شفاف و موثر به وجود میآورد. از سوی دیگر، آزادی مبادله موجب افزایش کارایی تولید، تخصیص بهینه منابع تولیدی، حداکثر سازی سطح تولید و نهایتاً تولید حداکثر رفاه برای جامعه میگردد.

¹⁹ Lawson and Block,

تجربه جهانی مبین این واقعیت است که توسعه اقتصادی مستلزم آزادی اقتصادی است. تا کنون هیچیک از سیستم های متکی بر اقتصاد دولتی نتوانسته اند توسعه اقتصادی پایدار را تامین کنند. بر عکس، نظام های متکی بر اقتصاد آزاد در مجموع در امر تامین کارایی و توسعه اقتصادی پایدار موفق تر بوده اند. در واقع تمام اقتصاد های توسعه یافته متکی بر آزادی اقتصادی و سیستم بازار آزاد میباشند.

4. آزادی سیاسی

رشد پایدار و پیوسته اقتصاد مستلزم آن است که دولت دارای مشروعیت سیاسی باشد. مشروعیت دولت موجب ثبات سیاسی، کاهش ریسک سرمایه گذاری، جلب سرمایه گذاری خارجی و داخلی و افزایش رشد اقتصاد میگردد. همچنین، وجود دموکراسی رفتار سیاستمداران و احزاب سیاسی را کنترل کرده، مانع از آن میشود که سیاستمداران بتوانند سیاست های نامتعادل و نادرست در پیش گیرند (احتمال این امر را کاهش میدهد). در صورت اتخاذ سیاست های نادرست، دموکراسی، با تامین روشی مسالمت آمیز برای تغییر دولت، هزینه اقتصادی و اجتماعی تصحیح سیاست های نادرست را کاهش داده، موجب افزایش ظرفیت بلند مدت اقتصاد میگردد. در واقع دموکراسی سیستمی موثر و کم هزینه برای تعدیل و تصحیح سیستماتیک سیاست های دولت میباشد تا آنها را با خواستها و مطالبات مردم هماهنگ سازد. تغییر متناوب، سیستماتیک، منظم و قانونی دولت، احتمال بروز تغییرات بنیادین مانند انقلاب و تغییر رژیم را که توان رشد و توسعه اقتصادی جامعه را به هدر میدهند کاهش میدهد. توسعه سریع و پایدار اقتصادی مستلزم نظامی است که بتواند خطاهای خود را به نحوی منظم و پیوسته تصحیح کند.

آزادی سیاسی موجب ارتقا آزادی اقتصادی میگردد. دموکراسی با ایجاد چارچوبی قانونمند برای حل مسالمت آمیز رقابتهای اقتصادی و سیاسی موجب تقویت ثبات سیاسی کشور و ارتقا رقابت های سازنده شده و امکان توسعه اقتصادی پایدار را تقویت میکند. در دموکراسی اجتناب از خشونت برای حل تنش های اقتصادی و سیاسی، پایه نظام ارزشی مردم

است که در ساختار اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه نهادینه می‌شود. همچنین، در دموکراسی تعهدات دولت از اعتبار بیشتری برخوردار می‌باشد زیرا دولت‌های دموکراتیک ذاتاً برای حکومت قانون احترام بیشتری قائل می‌باشند. این امر هزینه نظارت و اجرای قراردادهای اجتماعی را کاهش داده، موجب رونق سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی می‌گردد. دموکراسی با ایجاد فضای باز سیاسی هزینه تبادل اطلاعات را کاهش داده، مصالحه، همکاری و تعاون اجتماعی را تسهیل می‌کند. این امر شرایط مناسب تری برای توسعه اقتصادی فراهم آورده و موجب کاهش هزینه و افزایش کارایی فعالیت‌های اقتصادی می‌گردد. برعکس، نقض آزادی سیاسی موجب بی‌ثباتی سیاسی، قطبی شدن مطالبات گروه‌های سیاسی، گسترش اعتصابات و اغتشاش‌های سیاسی شده که برای توسعه اقتصادی پایدار مضر می‌باشند.

همانطور که در بالا بدان اشاره شد، علاوه بر تاثیر مستقیم، تاثیر آزادی سیاسی بر توسعه و رشد اقتصادی تا حدود زیادی غیر مستقیم و از کانال متغیرهایی است که میزان رشد اقتصادی را تعیین می‌کنند، مانند سطح سرمایه‌گذاری خصوصی، سرمایه‌گذاری بر روی نیروی انسانی، نرخ رشد جمعیت، توزیع درآمد، نرخ تورم و سطح و کیفیت تجارت بین‌المللی. در زیر به اختصار به بررسی این تاثیرات غیر مستقیم می‌پردازیم.

دموکراسی و سرمایه‌گذاری خصوصی

سرمایه‌گذاری یکی از عمده‌ترین عوامل تعیین‌کننده رشد و توسعه اقتصادی است. سطح و کیفیت سرمایه‌گذاری به ویژه سرمایه‌گذاری خصوصی بسته به متغیرهای متعددی است که از آن میان آزادی اقتصادی، ثبات سیاسی و آزادی سیاسی دارای اهمیت ویژه‌ای می‌باشند.

آزادی سیاسی، ثبات سیاسی و ثبات سیاست‌های اقتصادی هر سه بر روی تصمیم‌فرد نسبت به سرمایه‌گذاری و مشارکت در بازار تاثیر می‌گذارند و به این ترتیب موجب ارتقا و یا کاهش رشد اقتصادی می‌شوند. تصمیم‌های اقتصادی هر فرد به ارزیابی وی از شرایط سیاسی‌ای که در آن فعالیت اقتصادی انجام می‌گیرد بستگی دارد. تصمیم افراد به سرمایه

گذاری مستقیماً به ثبات سیاسی، آزادی سیاسی و ثبات سیاست های اقتصادی وابسته است. هیچ یک از این سه عامل به تنهایی برای رشد اقتصادی کافی نیست، اما مشترکاً نقش تعیین کننده ای در رشد اقتصاد ایفا میکنند.

نظام دموکراتیک با ایجاد ثبات سیاسی و تامین حق مالکیت خصوصی از جمله حق مالکیت مخترعین و مبتکرین، موجب تقویت پیوندهای بنیادین بین نهادهای سیاسی و سرمایه گذاری میشود. در شرایط بی ثباتی، مردم ترجیح خواهند داد که سرمایه های خود را به صورت نقد یا به اشکالی که سریعاً قابل نقد کردن باشد نگاه دارند. در چنین شرایطی میزان پس انداز و سرمایه گذاری هر دو تنزل میکنند. بی ثباتی همچنین موجب ائتلاف و تخصیص نامطلوب منابع اقتصادی میگردد.

شرایط خارجی و روابط اقتصادی و سیاسی دوستانه با جامعه جهانی عامل تعیین کننده دیگری در سطح و کیفیت سرمایه گذاری است. میزان باز بودن اقتصاد و داشتن روابط با بازار جهانی موجب افزایش سرمایه گذاری میشود. از سوی دیگر تنش های بین المللی موجب کاهش سرمایه گذاری و رکود اقتصادی میشوند. ثبات و آزادی سیاسی غالباً مشارکت در بازار جهانی و جلب سرمایه و تجارت بین المللی را تسهیل کرده موجب رونق اقتصادی میگردد.

رانت خواری و فساد اقتصادی یکی از علل اصلی ائتلاف و تخصیص نادرست منابع اقتصادی است که موجب کاهش سرمایه گذاری و لذا کاهش رشد و توسعه اقتصاد میگردد. آزادی سیاسی غالباً مانع از شکل گیری رانت خواری و گسترش فساد اقتصادی میشود.

بالاخره، مدل های آماری نشان میدهند که تاثیر آزادی مدنی بر روی شاخص "سهم سرمایه گذاری در تولید ناخالص ملی" مثبت و بسیار قوی است.

دموکراسی و سرمایه گذاری بر روی نیروی انسانی

رشد اقتصادی مستقیماً به متغیرهایی مانند "در صد جمعیت با سواد" و میانگین سواد جمعیت (تعداد سالهای آموزش رسمی) وابسته است.

سرمایه گذاری بر روی نیروی انسانی، علاوه بر افزایش باروری کار، از طرق متعدد دیگری نیز موجب تشویق رشد اقتصادی میشود مانند: بهبود شرایط اجتماعی، کاهش تخلفات، بالا بردن میزان اختراعات و ابداعات صنعتی و پیشبرد علم.

افراد و خانواده ها با این انگیزه برای کسب علم و دانش سرمایه گذاری میکنند که این سرمایه گذاری موجبات بهبود زندگی خود و فرزندانشان را فراهم کند. بی ثباتی اجتماعی و سیاسی با ناآرام کردن محیط آموزش و پرورش، اختلال در کارکرد و مدیریت مراکز آموزشی، تضعیف روحیه آموزگاران و دانشجویان و بالاخره کاهش بازده اقتصادی سرمایه گذاری موجب کاهش سرمایه گذاری بر روی نیروی انسانی و لذا کاهش نرخ رشد اقتصاد میگردد.

دموکراسی با تامین ثبات اجتماعی پایدار و بهبود توزیع درآمد به نفع طبقه متوسط و زحمتکشان موجب افزایش میزان و کیفیت آموزش و مهارت نیروی انسانی شده و از این طریق موجب ارتقا رشد اقتصادی میگردد. در واقع، تاثیر مثبت دموکراسی بر روی رشد اقتصادی تا حدود زیادی از طریق بهبود آموزش و مهارت نیروی انسانی انجام میپذیرد. الگوهای آماری نشان میدهند که وجود دموکراسی موجب افزایش سرمایه گذاری بر روی نیروی انسانی میشود.

دموکراسی و توزیع درآمد

توزیع درآمد عادلانه، برابری در مقابل قانون و داشتن فرصت های برابر از اهداف اصلی دموکراسی میباشد. دموکراسی موجب انتقال قدرت سیاسی از طبقه ثروتمند به طبقه متوسط و زحمتکشان و لذا بهبود توزیع درآمد میشود. در کوتاه مدت ممکن است دموکراسی موجب افزایش مصرف، کاهش سرمایه گذاری و لذا کاهش رشد اقتصادی شود، اما در بلند مدت، توسعه اقتصادی پایدار مستلزم توزیع درآمد عادلانه است.

چنانچه منافع توسعه اقتصادی نصیب زحمتکشان نشود، اقبال کم درآمد نسبت به توسعه اقتصادی مایوس شده، جلب حرکت های سیاسی رادیکال

میشوند که نهایتاً جامعه را نآرام کرده و موجب کاهش رشد اقتصادی میگردد. همچنین، دولت برای مقابله با نآرامی مجبور خواهد شد که بخش قابل توجهی از ثروت و منابع تولیدی کشور را از فعالیت های تولیدی خارج کرده، به فعالیت های غیر تولیدی، یعنی امور نظامی و پلیسی اختصاص دهد. لذا افزایش نابرابری در توزیع درآمد موجب بی ثباتی سیاسی و رکود اقتصادی میگردد. بعلاوه، فقر و توزیع نابرابر ثروت و درآمد موجب میشود که بخش قابل توجهی از جامعه دارای توان لازم برای سرمایه گذاری بر روی نیروی انسانی نباشد. این امر نهایتاً موجب کاهش بیشتر نرخ رشد اقتصاد خواهد شد.

افزایش درآمد دارای دو اثر متقابل بر روی نرخ رشد جمعیت میباشد. از یکسو، امکانات اقتصادی را برای داشتن فرزندان بیشتر فراهم میآورد (معروف به اثر "درآمدی"). اما از سوی دیگر، با افزایش سطح فرهنگ و ایجاد فرصت های اجتماعی و فرهنگی بیشتر موجب کاهش نرخ رشد جمعیت میشود (معروف به اثر "جانشینی تغییر درآمد"، به این معنی که موجب جابجایی یا جانشینی تقاضا میگردد). شواهد موجود مبین آن است که پس از سطح معینی از درآمد (که نسبتاً پایین میباشد) اثر منفی "جانشینی" بر اثر مثبت "درآمدی" غلبه میکند. لذا افزایش درآمد و بهبود توزیع درآمد موجب کاهش نرخ رشد جمعیت میگردد که امکان تخصیص منابع بیشتر به فعالیت های سرمایه گذاری را میسر کرده و موجب تسریع رشد اقتصاد میشود. به این ترتیب، دموکراسی با بهبود توزیع درآمد موجب کاهش نرخ رشد جمعیت، افزایش سرمایه گذاری به ویژه سرمایه گذاری بر روی نیروی انسانی و لذا تسریع رشد اقتصادی میشود.

دموکراسی با بهبود توزیع درآمد محیط مناسبتری برای توسعه اقتصادی پایدار فراهم میسازد. ملاحظات نظری و تجربی نشان میدهند که توزیع نابرابر درآمد دارای تأثیری منفی بر روی رشد اقتصاد میباشد. با استفاده از مدل های آماری که اجازه میدهند تأثیر عوامل مختلف را بر روی توزیع درآمد مطالعه و سنجید، میتوان مشاهده کرد که دموکراسی به خودی خود (با حفظ و کنترل تأثیر سایر عوامل) دارای تأثیری مثبت بر روی برابری توزیع درآمد است. برای مثال، در مدل های چند متغیری، افزایش دموکراسی (افزایش شاخص های حقوق سیاسی گاستیل، لیبرال

دموکراسی و شاخص طول عمر دموکراسی) مستقیماً با کاهش نابرابری در توزیع درآمد همبسته است. تاثیر شاخص طول عمر دموکراسی به ویژه قابل ملاحظه است، زیرا این شاخص نشان دهنده پایداری دموکراسی نیز میباشد.

دموکراسی و رشد جمعیت

نبود آزادی سیاسی و ثبات سیاسی به طرق مختلف موجب رشد جمعیت میشود. اما، رشد جمعیت موجب انتقال ثروت و منابع اقتصادی از چرخه تولید به مصرف شده و نهایتاً موجب رکود اقتصادی میگردد که به نوبه خود بر شدت بی ثباتی سیاسی و اقتصادی می افزاید. برای مثال:

- نبود آزادی و ثبات سیاسی، با کاهش انگیزه پس انداز و سرمایه گذاری و ایجاد رکود اقتصادی، هزینه فرصت های از دست رفته²⁰ داشتن فرزند را کاهش داده، موجب رشد جمعیت میشود.
- کاهش درآمد و فقر حاصل از رکود اقتصادی موجب تشدید رشد جمعیت و رکود اقتصادی میشود، زیرا خانواده های فقیر به فرزند به عنوان بیمه ای برای تامین آینده خود مینگرند.
- همچنین، بی ثباتی و کاهش درآمد موجب کاهش سرمایه گذاری بر روی نیروی انسانی، کاهش سطح فرهنگ، سست شدن پایه های فرهنگ مدرن و احیا فرهنگ سنتی میشود که افزایش جمعیت را مجدداً تشویق کرده، موجب رکود اقتصادی و بی ثباتی بیشتر میگردد.
- بی ثباتی، ریسک تلفات انسانی را افزایش داده و بر انگیزه داشتن فرزندان بیشتر می افزاید.

²⁰ Opportunity cost

- بالاخره، به هنگام بی ثباتی سیاسی، دولت توانایی برنامه ریزی و کنترل افزایش جمعیت را از دست میدهد.

دموکراسی و تورم

تورم یک پدیده اقتصادی و در عین حال سیاسی است. ساختار سیاسی جامعه، از جمله ثبات و آزادی سیاسی دارای تأثیر تعیین کننده ای بر روی عملکرد اقتصاد کلان، از جمله تورم و سرمایه گذاری میباشد.

نظام های دموکراتیک، در بلند مدت غالباً از ثبات اقتصادی و سیاسی بیشتری برخوردار میباشند که موجب تضعیف روندهای تورمی میشود. بی ثباتی سیاسی موجب تضعیف انگیزه پس انداز و تقویت مصرف گرایی میگردد که به نوبه خود موجب افزایش نقدینگی و تشدید تورم میشوند. بعلاوه، بی ثباتی سیاسی موجب سقوط ارزش ارز کشور و فرار سرمایه ها میگردد که بستگی به شدت آن میتواند موجب تورم های نجومی گردد. دولت های غیر دموکراتیک ضعیف غالباً نمیتوانند کسری بودجه خود را از طریق افزایش مالیات تامین کنند، لذا به چاپ پول و اخذ وام های گران متوسل میشوند که منجر به تشدید تورم میگردد. همچنین، دولت های غیر دموکراتیک غالباً مجبور به خرید حمایت شهروندان خود میشوند که افزایش مصرف گرایی و پیدایش و تشدید تورم را به همراه میآورد. بالاخره، در جوامع غیر دموکراتیک غالباً بانک مرکزی فاقد استقلال بوده و مدیریت آن عمدتاً در خدمت تامین نیازهای کوتاه مدت سیاسی و اقتصادی دولت میباشد. پیامد این امر تقویت روندهای تورمی در جامعه است.

قطبی شدن و عدم تجانس مطالبات اجتماعی و اقتصادی کار کنترل تورم را دشوارتر میکند. چنین جوامعی غالباً دچار بی ثباتی سیاسی و اقتصادی میباشند که به طرق فوق الذکر موجب تشدید روند تورم میشوند. دموکراسی با ترغیب روحیه همکاری و تعاون موجب تضعیف روندهای تورمی میگردد.

ارزیابی تجربی

همانطور که در بالا نشان داده شد، تاثیر آزادی سیاسی بر روی توسعه اقتصادی تا حدود زیادی از کانال متغیرهایی است که میزان رشد اقتصادی را تعیین میکنند، مانند: سطح سرمایه گذاری، مهارت نیروی انسانی، نرخ تورم، نرخ رشد جمعیت، سطح و کیفیت تجارت بین المللی، ساختار اقتصادی و غیره. وجود این کانال های غیر مستقیم سبب میشود که تاثیر مستقیم آزادی سیاسی بر روی توسعه اقتصادی به وضوح قابل مشاهده نباشد. لذا، برای مشاهده تاثیر مستقیم دموکراسی بر روی توسعه اقتصادی میبایست از طریق تدوین مدل های ریاضی-آماري تاثیر کانال های غیر مستقیم را کنترل کرده تا بتوان تاثیر مستقیم دموکراسی بر روی توسعه اقتصادی را ارزیابی نمود.

الگوهای آماری نشان میدهند که سطح اولیه رشد اقتصادی دارای تاثیری مثبت بر نرخ رشد اقتصاد میباشد. این تاثیر به ویژه در مراحل اولیه توسعه چشمگیر است. در مراحل بعدی، به تبعیت از قانون افت بازده، تاثیر سطح اولیه رشد بر روی آهنگ رشد اقتصادی آهسته میگردد زیرا با استفاده از فرصت های موجود به مرور فرصت های محدودتری برای رشد اقتصادی باقی میماند مگر آنکه انقلاب تکنولوژیک پارادایم های موجود را کاملاً متحول کرده و توسعه در یک پارادایم نوین را در دستور کار قرار دهد.

غالب الگو های اقتصاد سنجی نشان میدهند که متغیر "سهم سرمایه گذاری در تولید ناخالص ملی" دارای تاثیری مثبت و چشمگیر بر روی سطح و آهنگ رشد اقتصادی میباشد. این تاثیر در رابطه با سرمایه گذاری بر روی نیروی انسانی به ویژه بسیار قوی است تا آنجا که برخی از اقتصاد دانان برآنند که "توسعه مبتنی بر دانش" شامل قانون کاهش بازده نمیشد و نرخ بازده آن ثابت و حتی فزاینده است. این الگوها همچنان نشان میدهند که در بلند مدت تاثیر بهبود توزیع درآمد بر رشد اقتصادی مثبت و تاثیر رشد جمعیت بر روی رشد اقتصادی منفی میباشد. رابطه بین تورم و رشد اقتصاد پیچیده و چندگانه است. افزایش تورم موجب کاهش نرخ واقعی بهره و لذا افزایش سرمایه گذاری میشود. از سوی دیگر، چشم انداز تورم موجب افزایش مصرف، کاهش فعالیت های

اقتصادی و لذا کاهش سرمایه گذاری و کاهش نرخ رشد اقتصاد می‌گردد. اما چنانچه کشش جانشینی بین-زمانی²¹ مصرف پایین باشد، تاثیر تورم بر روی افزایش مصرف و لذا کاهش سرمایه گذاری قابل ملاحظه نخواهد بود. تغییرات شدید و پی در پی در نرخ تورم (که توسط ضریب پراکندگی نرخ تورم سنجیده میشود) در واقع بیانگر وجود جو نا اطمینانی و بی ثباتی اقتصادی است که موجب کاهش فعالیت های اقتصادی و سرمایه گذاری و لذا کاهش آهنگ رشد اقتصاد می‌گردد.

نابه هنجاری ساختاری اقتصاد، مانند سلطه انحصارات، رانت خواری، نبود رقابت اقتصادی، عدم تناسب رشد بخش های مختلف اقتصاد، توسعه سرطانی بخش های تجاری و خدمات، کم توسعه یافتگی بخش مالی، تک محصولی بودن اقتصاد و وجود قوانین نا مناسب و دست و پاگیر موجب تخصیص نامطلوب منابع اقتصادی، کاهش کارایی، کاهش سرمایه گذاری و نهایتاً کاهش رشد اقتصاد می‌گردد. الگوهای آماری تائید میکنند که نا به هنجاری ساختار اقتصاد دارای تاثیر منفی بر روی رشد اقتصاد میباشد، حال آنکه تاثیر ثبات سیاسی، ثبات سیاست های اقتصادی و آزادی اقتصادی بر رشد اقتصادی مثبت و بسیار قوی است. هرچه احتمال ادامه حیات رژیم موجود کمتر باشد، بی ثباتی سیاسی بیشتر و سطح رشد اقتصادی پایینتر خواهد بود. همچنین، هرچه خواسته ها و مطالبات گروه های سیاسی جامعه قطبی تر باشند، ثبات سیاست های اقتصادی و لذا رشد اقتصادی کمتر خواهد بود.

الگو های اقتصاد سنجی نشان میدهند که دموکراسی با بهبود ساختار اقتصادی، افزایش سرمایه گذاری خصوصی به ویژه سرمایه گذاری بر روی نیروی انسانی، بهبود توزیع درآمد، کاهش رشد جمعیت و کاهش فشارهای تورمی همبسته بوده و از طریق تاثیر گذاری بر روی این متغیرها و ایجاد محیطی مناسب برای سرمایه گذاری، موجب افزایش رشد و توسعه اقتصاد می‌گردد. الگوهای اقتصاد سنجی همچنین نشان میدهند که دموکراسی، علاوه بر تاثیر غیر مستقیم (از طریق عوامل

²¹ Elasticity of inter-temporal substitution

تعیین کننده رشد اقتصادی)، مستقیماً نیز دارای تأثیری مثبت بر روی توسعه اقتصادی میباشد.²²

در بلند مدت، لیبرال دموکراسی شالوده مطلوبی برای توسعه اقتصادی پایدار فراهم می‌آورد زیرا در یک جامعه دموکراتیک نه تنها نظام سیاسی ذاتاً پایدار میباشد، بلکه در چنین جامعه‌ای میتوان سیاست‌های اقتصادی را بمنظور تأمین توسعه اقتصادی سریع اما پایدار به نحوی مطلوب تصحیح و بهینه کرد. همچنین، آزادی سیاسی موجب کاهش ناطمینانی در بازار میگردد که به نوبه خود به ارتقا رشد اقتصادی کمک میکند. نبود آزادی سیاسی غالباً به پیدایش رانت خواری، سوء استفاده از قدرت سیاسی برای تصاحب منابع و منافع اقتصادی، فساد دستگاه اداری دولت، گسترش فساد اجتماعی و اقتصادی، پیدایش انحصارات و نقض حقوق بشر و حقوق مدنی منجر میگردد که از طرق مختلف موجب تخصیص نامطلوب منابع اقتصادی، گسترش ناکارایی و کاهش توان و آهنگ رشد اقتصاد میگردد.

5. آزادی اقتصادی و آزادی سیاسی

رابطه بین آزادی سیاسی و آزادی اقتصادی رابطه‌ای بغرنج، پویا و متقابل است. در بلند مدت آزادی سیاسی بدون آزادی اقتصادی و آزادی اقتصادی بدون آزادی سیاسی تعادل‌های پایداری نمی‌باشند.

نئوری‌های مدرنیته، از مارکس گرفته تا انواع معاصر آن (مانند نظریه هانتینگتون) تماماً تأکید بر آن دارند که پیدایش و گسترش آزادی سیاسی مستلزم توسعه و رشد اقتصادی است. این نظریه‌ها در مجموع جامعه انسانی را در حال گذار از فرم‌اسیون‌های ساده به فرم‌اسیون‌های بغرنج میدانند و بر آنند که در این سیر تکاملی، به مرور که کشورها از توسعه اقتصادی و ثروت بیشتری برخوردار میشوند، ساختار سیاسی آنها بسوی دموکراسی تکامل می‌یابد. این حکم با تجربه جهانی سازگار است، زیرا پیدایش و گسترش دموکراسی عمدتاً در اقتصادهای توسعه یافته موفق

²² Y.I. Feng, 2003, Democracy, Governance, and Economic Performance, The MIT Press.

بوده است. از سوی دیگر ملاحظات نظری و تجربه جهانی حاکی از آن است که توسعه اقتصادی به نوبه خود مستلزم وجود آزادی اقتصادی است. تاکنون، نظام های متکی بر اقتصاد آزاد در تامین توسعه اقتصادی پایدار بسیار موفق تر بوده اند. برعکس، توسعه اقتصادی در نظام های دولت سالار در مجموع نا پایدار و نا موفق بوده است. از این دو حکم نظری و تجربی میتوان نتیجه گرفت که آزادی سیاسی مستلزم آزادی اقتصادی میباشد. تجربه جهانی با صراحت نشان میدهد که نبود آزادی اقتصادی پیدایش و گسترش دموکراسی را دشوار و چه بسا غیر ممکن میسازد. تمام دموکراسی های موجود و پایدار متکی بر اقتصاد بازار آزاد میباشند. برعکس، هیچ یک از تجارب اقتصاد دولتی تا به حال با دموکراسی همراه نبوده و به استقرار دموکراسی منجر نگردیده است.

از سوی دیگر، ملاحظات نظری و مشاهدات متعدد دال بر آن است که آزادی اقتصادی و توسعه اقتصادی پایدار بدون آزادی سیاسی میسر نمیباشد. توسعه اقتصادی پایدار غالباً در کشورهایی صورت گرفته است که دارای نظامی دموکراتیک میباشد. برعکس، در کشورهای غیر دموکراتیک امر توسعه اقتصادی غالباً ناپایدار بوده و بعد از حداکثر چند دهه، با بروز بحران های سیاسی و اقتصادی متوقف شده است. بدون آزادی سیاسی، منافع توسعه اقتصادی به انحصار گروه حاکم در میآید. این امر غالباً به نا آرامی های اجتماعی، تخصیص نامطلوب منابع، توسعه نا به هنجار، پیدایش بحران های اقتصادی، بی ثباتی سیاسی و نهایتاً فروپاشی نظام منجر میگردد. آزمون گرنجر²³ متکی بر این نظریه است که گذشته میتواند موجب آینده شود، اما آینده نمیتواند موجب گذشته شود. لذا اگر نشان دهیم که پدیده Y در زمان $(t+1)$ به پدیده X در زمان t بستگی دارد، میتوان نتیجه گرفت که X عامل Y است. در این چارچوب الگوهای اقتصادسنجی نشان میدهند که آزادی اقتصادی مستلزم آزادی سیاسی است²⁴.

²³ Granger's statistical test

²⁴ Y.I. Feng, 2003, Democracy, Governance, and Economic Performance, The MIT Press.

از احکام و مشاهدات فوق میتوان نتیجه گرفت که توسعه اقتصادی پایدار مستلزم هم آزادی اقتصادی و هم آزادی سیاسی است. نبود هر یک موجب تضعیف دیگری شده، احتمال پیدایش بی ثباتی و بحران اقتصادی و نهایتاً فروپاشی سیستم را افزایش میدهد. مطلوبترین سناریو برای توسعه اقتصادی پایدار شرایطی است که در آن هر دو شرط تامین شده باشند. بر عکس، بدترین سناریو برای توسعه اقتصادی عبارت است از بی ثباتی سیاسی، همراه با قطبی شدن خواست های اقتصادی و سیاسی گروه های اجتماعی و نبود یک چارچوب دموکراتیک برای حل مسالمت آمیز تنش های ناشی از مطالبات متضاد.

اگر در قرن 19 و نیمه اول قرن بیستم تاکید بر آن بود که استقرار دموکراسی مستلزم توسعه اقتصادی است، از دهه 80 به این سو بر این تاکید میشود که دموکراسی پیش شرط توسعه اقتصادی پایدار است. عوامل متعددی به این تغییر نگرش کمک کرده اند از جمله فروپاشی کمونیسم و پایان جنگ سرد، رشد نئو لیبرالیسم در کشورهای توسعه یافته غرب، جهانی شدن سرمایه داری، تاثیر جنبش دموکراسی خواهی در کشورهای در حال رشد و عدم توفیق کشورهای توسعه نیافته در امر پیشبرد برنامه توسعه اقتصادی. در چند دهه گذشته رشد اقتصادی در بیشتر کشورهای توسعه نیافته بسیار آهسته بوده است. برای مثال، بین 1965 تا 1990 میانگین نرخ رشد سالانه تولید ناخالص ملی سرانه در بیشتر کشورهای آفریقایی، جامائیکا، بولیوی، پرو و ونزوئلا منفی بوده است. بسیاری، از جمله بانک جهانی و سایر بانک های توسعه بین المللی علت این عملکرد ضعیف را در دولت محوری بودن برنامه های توسعه اقتصادی میدانند.

دسترسی به منابع اقتصادی (ثروت) و موقعیت سیاسی دو منشا اصلی قدرت میباشند. تمرکز بیش از حد قدرت، چه قدرت سیاسی و چه قدرت اقتصادی، غالباً به گسترش فساد، افت کارایی نظام اقتصادی و سیاسی، بحران های ساختاری، بی ثباتی، و نهایتاً فروپاشی کل نظام منجر میگردد. اما، مخرب ترین تمرکز هنگامی صورت میگیرد که هر دو قدرت (اقتصادی و سیاسی) همزمان در دست تعداد معدودی متمرکز گردد. اقتصاد دولتی با نقض آزادی های اقتصادی امکان چنین تمرکزی را فراهم آورده و آنرا نهادینه میکند. از سوی دیگر، اقتصاد آزادی که

آزادی های سیاسی را نقض کند، همانطور که در بالا نشان داده شد، در بلند مدت دچار همان بیماری ها و بحران های اقتصاد دولتی میگردد.

6. دموکراسی پایدار

چنانچه دموکراسی به بی ثباتی سیاسی و هرج و مرج اقتصادی منجر شود پایدار نخواهد بود. یک دموکراسی متزلزل و نا پایدار که در آن دولت و سیاست های اقتصادی و سیاسی آن مدام در حال تغییر باشند موجب رکود اقتصادی خواهد شد که متعاقبا منجر به بی ثباتی سیاسی و تضعیف بیشتر دموکراسی خواهد گردید. در دموکراسی های نوپا رادیکالیزه شدن نیروی کار میتواند موجب ناآرامی های اقتصادی-اجتماعی و افزایش حقوق های سنگین گشته و با ایجاد موج های تورمی شدید موجب رکود و نابسامانی اقتصاد گردد. بعلاوه، دولت های غیر دموکراتیک ضعیف غالبا نمیتوانند کسری بودجه خود را از طریق افزایش مالیات تامین کنند لذا به چاپ پول و اخذ وام های گران متوسل میشوند که موجب تشدید تورم میشود²⁵. همچنین، دولت های غیر دموکراتیک غالبا مجبور به خرید حمایت شهروندان خود میشوند که موجب افزایش مصرف گرایی و تشدید مجدد تورم میگردد. طبق نظریه "رشد فرسایشی" دموکراسی میتواند به شرایطی بیانجامد که در آن مطالبات متضاد گروه های فشار و تنش های ناشی از آنها پیشبرد برنامه توسعه اقتصادی را برای دولت دموکراتیک دشوار و گاه غیر ممکن سازد²⁶.

در نهایت دموکراسی موجب انتقال قدرت سیاسی از طبقه ثروتمند به طبقه متوسط و لذا بهبود توزیع درآمد میشود. چنانچه قشر اجتماعی که بیشترین رای را دارد کم درآمد باشد، میل به آن خواهد داشت که با استفاده از مکانیزم های موجود مانند نظام مالیاتی، تا حد ممکن توزیع

²⁵ دولت میتواند کسر بودجه خود را از سه طریق تامین کند: 1- افزایش مالیات، 2- اخذ وام، و 3- چاپ اسکناس.

²⁶ Foxley, Mac Pherson and O'Donald, 1986, Development, Democracy, and the Art of Trespassing: Essays in Honour of A.O. Hirschman, University of Notre Dame Press.

درآمد را به نفع خود تغییر دهد. در دموکراسی خرد گرا این امر تا آنجا ادامه پیدا خواهد کرد که توزیع بیشتر درآمد موجب رکود اقتصاد و کاهش درآمد کلیه اقشار جامعه نگردد. لذا، به لحاظ نظری دموکراسی موجب استقرار تعادل بهینه ای بین رشد اقتصادی و توزیع درآمد میشود. اما در دموکراسی های نوپا این روند میتواند از حالت تعادل خارج گشته، موجب پیدایش موج های تورمی شدید و رکود اقتصادی گردد.

در دموکراسی، هرچه که سرمایه و درآمد قشری که دارای بیشترین رای است کمتر باشد، سطح مالیات بالاتر و نرخ رشد اقتصاد پایین تر خواهد بود. برعکس، هر چه سطح رفاه جامعه بالاتر و توزیع درآمد آن متعادلتر باشد، احتمال آنکه دموکراسی موجب کاهش نرخ رشد اقتصاد گردد کمتر خواهد بود. در این چارچوب، استقرار دموکراسی در کوتاه مدت میتواند موجب کاهش نرخ رشد اقتصادی شود به ویژه هنگامیکه اقشار اجتماعی از سیستم اقتصادی و محدودیت های آن شناخت کافی نداشته باشند. گروه های سیاسی نقش تعیین کننده ای در این معادله دارند. چنانچه گروه های سیاسی، جامعه را بیش از حد ظرفیت سیاسی و اقتصادی آن رادیکالیزه کنند، احتمال آنکه دموکراسی موجب رکود اقتصادی گردد بیشتر خواهد بود. طبیعتا چنین شرایطی برای یک دموکراسی نوپا مناسب نبوده و در نهایت میتواند موجب فروپاشی آن گردد. توجه به این امر برای کشور های در حال رشد دارای اهمیت ویژه ای است، زیرا در مراحل اولیه توسعه، رشد اقتصاد مستلزم بسیج منابع و انباشت انبوه سرمایه است.

7. جمع بندی

از مجموعه بررسیهای فوق میتوان نتیجه گرفت که در بلند مدت آزادی اقتصادی و سیاسی لازم و ملزوم یکدیگر بوده و توسعه اقتصادی پایدار مستلزم هم آزادی اقتصادی و هم آزادی سیاسی است. تجربه نوسازی و توسعه اقتصادی ایران در سده گذشته به ویژه در پنج دهه اخیر، همانطور که در فصلهای بعدی نشان داده خواهد شد، گواه روشنی است بر این حکم.

فصل چهارم

دوران پهلوی

توسعه برنامه مند اقتصاد ایران پس از به پایان رسیدن اشغال نظامی ایران توسط نیروهای متفقین (1941-1944) آغاز شد. اما سابقه نوسازی ایران به زمان رضا شاه باز می‌گردد. تجربه صنعتی کردن ایران طی 1921 تا 1941 (دوره رضا شاه) متکی بر یک برنامه ناسیونالیستی بود که بر مبنای مجموعه ای از پروژه های زیر ساختی به پیش برده شد. علیرغم دست آوردهای چشمگیر دوره رضا شاه، ردپای اشتباه استراتژیک برنامه نوسازی ایران در دوران بعدی را میتوان در این دوره به وضوح مشاهده کرد. برنامه نوسازی ایران به سرعت در مسیر نفی آزادی های سیاسی قرار گرفت. در این مسیر، دولت به موازات پیشبرد برنامه نوسازی اقتصاد، تبدیل به ابزاری شد برای انباشت سرمایه شخصی و ایجاد ساختارهای انحصاری. به لحاظ اقتصادی، به نقش کشاورزی و اصلاح ساختاری آن توجه نشد. طی 1928-1941، 50% بودجه کشور به اداره دستگاه دولت و بقیه آن عمدتاً به پروژه های زیرساختی و صنعتی تخصیص داده شد. طی 1934-1941 سهم صنایع در تخصیص بودجه از 3% به 24% افزایش یافت ولی میانگین سهم کشاورزی از 2.5% تجاوز نکرد.

اولین برنامه هفت ساله توسعه اقتصادی ایران در سال 1949 آغاز به کار کرد، اما پس از مدتی با شروع جنبش ملی کردن نفت، عملاً کنار گذاشته شد. برنامه هفت ساله دوم در سال 1955 پس از شکست جنبش ملی و از

سرگرفتن تولید نفت در سال 1954 با کمک های مالی و فنی ایالات متحده آمریکا آغاز به کار کرد. برنامه دوم (1955-1962) تلاش کرد تا اقتصاد ایران را از طریق سیاست های مالی انبساطی و ارتقا صنایع جانشین واردات بازسازی کند. اما رونقی که با استفاده از سیاست های مالی انبساطی فراهم آمده بود در سال 1960 به پایان رسید. در پایان 1960 دولت ناچار شد تا برای تثبیت شرایط اقتصادی متوسل به سیاست های صرفه جویی شود. نتیجه این سیاست رکود اقتصادی شدیدی بود که نهایتاً به ناآرامی های 1962 منجر شد.

تجربه 1955-1960 نشان داد که ساختار اقتصادی و اجتماعی ایران فاقد توانایی و پویایی لازم برای پیشبرد برنامه نوسازی کشور بود. لذا، در سال 1961 محمد رضا شاه، با تشویق دولت کندی، برنامه اصلاحات ارضی کشور را در دستور روز قرار داد. بی شک اصلاحات ارضی یکی از مهم ترین سیاست های دوره محمد رضا شاه میباشد به ویژه در دوره اول که دارای دستاوردهای چشمگیری بود. اما با افزایش درآمد نفت و بدست آوردن کنترل جناح لیبرال-محافظه کار، رژیم اصول بنیادین برنامه اصلاحات ارضی را رها کرده، اقدام به نوسازی کشاورزی ایران در چارچوب واحدهای بزرگ کشاورزی-صنعتی نمود. مرحله دوم اصلاحات ارضی عملاً آنرا به قانون اجاره نشینی تبدیل کرد و مرحله سوم دهقانان (مستاجرین) را مجبور کرد تا زمین های خود را به شرکت های تعاونی واگذار کنند و معادل ارزش آن را از شرکت های مزبور سهام دریافت کنند. همزمان دولت اقدام به خرید زمین های خرده مالکان کرد و زمین های مربوطه را به صورت شرکت های سهامی بزرگ در اختیار سرمایه گذاران ایرانی و خارجی قرارداد. در این فرایند، بیشتر امکانات مالی و فنی دولت به واحدهای کشاورزی بزرگ تخصیص داده شد. اما علیرغم تمام پشتیبانی های دولت تنها 30% زمین هایی که به واحدهای بزرگ تخصیص داده شده بود مورد بهره برداری قرار گرفت. بسیاری از این شرکت ها عملاً ورشکسته شدند و بقیه نتوانستند سطح تولید و کارایی مورد نظر خود را بدست بیاورند.

همزمان با چرخش سیاست فوق، با استفاده از افزایش درآمد نفت، دولت سرعت صنعتی کردن اقتصاد را تشدید کرد. این سیاست جدید توسط برنامه های توسعه سوم و چهارم به اجرا گذاشته شد که مجموعاً سال

های 1962-1972 را در بر گرفت. طی این دوره ارزش افزوده در بخش مصنوعات صنعتی بطور متوسط 12.3% در سال رشد کرد. میانگین نرخ رشد در صنایع تولید کننده نهاده های تولید (مانند فولاد و مواد صنعتی) و کالاهای صنعتی به ترتیب 19% و 21% در سال بود. نیروی محرک این رشد سریع، تقاضای داخلی بود که پیش از آن توسط واردات برآورده میشد. تأسیس و ارتقا صنایع "جانشین کننده واردات" در پناه دیوارهای حمایت تعرفه ای و تخصیص کمک های مالی به بخش صنایع انجام پذیرفت که با سرعت اقتصاد کشور را به سیستمی غیر رقابتی تبدیل کرد. همزمان بی توجهی به بخش کشاورزی ابعاد گسترده تری یافت. طی این دوره تنها 8% بودجه توسعه به بخش کشاورزی تخصیص داده شد، در حالیکه بالغ بر 72% بودجه به بخش صنایع (شامل حمل و نقل، آب و برق و خانه سازی) اختصاص یافت. این تدابیر، همراه با تعیین حداکثر قیمت برای محصولات کشاورزی موجب رکود این بخش گردید.

مجموعه این سیاست ها برنامه توسعه و نوسازی ایران را به مکانیزمی یک بعدی تبدیل کرد که نتوانست اشتغال لازم برای جمعیت رو به رشد کشور را تامین کند و اقشار کم درآمد را در دستاوردهای توسعه سهیم نماید. طی این دوره نرخ رشد تولید ناخالص ملی بالغ بر 11% در سال بود، اما نرخ بیکاری از 7% به 9% افزایش یافت، سهم 40% فقیر جامعه در مصرف از 16% به 14% تنزل کرد در حالیکه سهم 20% ثروتمند جامعه از 50% به 52% افزایش یافت.

در مجموع دوره 1962-1972 یکی از موفق ترین دوره های نوسازی ایران در قرن بیستم میباشد. اما، به لحاظ سیاسی، از آغاز این دوره نظام سیاسی کشور با سرعت به استبداد فردی فروغلتید، تا آنجا که در آستانه 1973 مکانیزم موثری برای حسابرسی فعالیت های نظام وجود نداشت. نبود رقابت سیاسی به سرعت به شکل گیری انحصارات و تخصیص امتیازات اقتصادی بر مبنای روابط سیاسی منجر گردید، به نحوی که پیشبرد هیچ پروژه بزرگی بدون جلب موافقت و احتمالاً مشارکت رده های بالای نظام سیاسی میسر نبود. تمرکز بیش از حد قدرت و نبود آزادی های سیاسی موجب افت کارایی دستگاه های اقتصادی و اداری گردید. از اوایل دهه 70، ساختار سیاسی کشور با سرعتی فزاینده به

مانعی در برابر توسعه اقتصادی کشور تبدیل شد، تا بالاخره با کمک شوک های حاصل از افزایش قیمت نفت در سال 1979 از هم پاشیده شد.

درآمد دولت از بابت صادرات نفت در ظرف دو سال، از 2.4 بلیون دلار در سال 1972 به 18.5 بلیون دلار در سال 1974 افزایش یافت. این امر برای نوسازی ایران فرصتی طلایی بود که متأسفانه به دلیل نبود یک ساختار سیاسی مناسب نه تنها به هدر داده شد، بلکه عملاً به سم مهلکی برای رژیم و آینده نوسازی ایران تبدیل شد. هنگامیکه شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور مستلزم پیگیری یک برنامه اقتصادی متعادل بود، رهبری سیاسی کشور، علیرغم توصیه کارشناسان داخلی و خارجی، اقتصاد کشور را با سرعتی چند برابر گذشته در مسیر استراتژی دهه 70 به پیش تازاند. با بروز نشانه های بحران، رهبری سیاسی به جای تصحیح سیاست های خود، با سرسختی بیشتری به این سیاست ها ادامه داد. سلطه استبداد فردی و نبود آزادی های سیاسی مانع از آن شد تا جامعه بتواند به نحوی مطلوب به سیاست های اشتباه دولت پایان دهد.

برنامه توسعه پنجم، که در سال 1973 به تصویب رسید، با تخصیص 2460 بلیون ریال به سرمایه گذاری، برنامه ای بلند پروازانه بود که جامعه را در چارچوب مناسبات اقتصادی و سیاسی موجود، تا سر حد ظرفیت جذب²⁷ و توانائیش به پیش رانده بود. در سال 1973 کمبود نیروی کار ماهر و تنگناهای ساختاری گسترش یافته بود، اقتصاد کشور در مدار تورمی قرار داشت و سیل مهاجران روستایی به شهرهای بزرگ، کشور را با بحرانی اجتماعی و سیاسی روبرو کرده بود. با این همه، در سال 1974 با افزایش قیمت نفت، برنامه پنجم بر خلاف توصیه کارشناسان به کنار گذاشته شد و برنامه پنجم جدید با بودجه ای نزدیک به سه برابر برنامه اولیه آغاز به کار کرد. در سال 1976 این برنامه نیز به کنار گذاشته شد و برنامه ششم با بودجه ای باز هم بیشتر شروع به کار کرد. در سال 1978 محمد رضا شاه اعلام کرد که ایران دیگر به برنامه های پنج ساله نیازی ندارد و مدیریت اقتصاد کشور را تحت هدایت برنامه های سالانه قرار داد. این استراتژی جدید عملاً مبتنی بر این برداشت ساده انگارانه بود که با درآمد نفت "هر چیزی را میتوان وارد کرد".

²⁷ Absorptive capacity

همانطور که انتظار میرفت، افزایش بیش از حد تقاضا موجب تشدید موج های تورمی شد. نرخ تورم از 4% در سال 1972 به 25% در سال 1977 افزایش یافت. فشار تورم در بخش هایی که دولت میتواند کمبود تولید را با افزایش واردات جبران کند (مانند کالاهای صنعتی، مصرفی و کشاورزی) نسبتاً کمتر بود. اما در بخش هایی که این امکان وجود نداشت، مانند ساختمان سازی و خدمات، نرخ تورم به مراتب بالاتر بود. این امر موجب کاهش نسبی نرخ سودآوری بخش های صنایع و کشاورزی، نسبت به نرخ سود در بخش های ساختمان و خدمات گردید. در نتیجه، سرمایه در جستجوی حداکثر سود از این بخش ها خارج و بسوی بخش های ساختمان سازی و خدمات جاری شد که موجب رکود بخش های صنایع و کشاورزی گردید و عملاً دست آوردهای اقتصادی دهه 70 را تضعیف کرد. این عملکرد زیان بار در مورد بخش های کشاورزی و صنایع سنتی، از جمله صادرات غیر نفتی، بسیار شدید بود. زیرا این بخش ها دارای ساختار ضعیف تری بوده و از حمایت دولت، به ویژه حمایت های تعرفه ای برخوردار نبودند. بخش کشاورزی نه تنها تحت فشار شدید رقابت با کالاهای وارداتی ارزان قرار داشت، بلکه از سوی دیگر، دولت با تعیین سقف قیمت برای محصولات کشاورزی موجب تضعیف بیشتر سود آوری این بخش گردید.

برآیند سیاست های فوق، رکود بخش های کشاورزی و صنایع سنتی بود که موجب تشدید مهاجرت روستائیان به شهرهای بزرگ و تشدید بحران های اجتماعی و سیاسی گردید. همچنین، با توجه به نقش کلیدی بخش های کشاورزی و صنایع کوچک در ایجاد اشتغال و توزیع درآمد، سیاست فوق موجب تشدید بحران بیکاری و نابرابری بیشتر توزیع درآمد گردید. در شرایطی که بودجه اقتصادی کشور چهار برابر شده بود و نرخ رشد تولید ناخالص ملی از مرز 12% گذشته بود، نرخ بیکاری به 10% (در سال 1976) افزایش یافت، ضریب نابرابری توزیع درآمد 11% بالا رفت (از 0.47 در سال 1972 به 0.52 در سال 1976)، سهم 20% ثروتمند جامعه در مصرف از 52% در سال 1973 به 57% در سال 1976 افزایش یافت، در حالیکه سهم 40% فقیر جامعه از 14% به 11% کاهش یافت و نسبت مصرف مناطق شهری به روستایی، پس از احتساب تفاوت جمعیت، به پنج برابر در سال 1975 رسید.

در فاصله 1973 تا 1978 واردات کشور متجاوز از 412% افزایش یافت که معادل نرخ رشدی برابر با 46% در سال میباشد. ساختار اقتصادی کشور، به ویژه شبکه حمل و نقل، انبارها، سردخانه ها، و دستگاه اداری دولت، ظرفیت جذب، ترخیص و توزیع این افزایش سریع در حجم واردات را نداشت. لذا، از سال 1976 کالاهای وارداتی در بنادر و انبارهای گمرک کشور انباشته شد و سرعت ترخیص و توزیع آنها کاهش یافت که متعاقبا موجب افزایش قیمت ها شد. به این ترتیب، از توانایی بخش واردات در تخفیف فشارهای تورمی کاسته شد و روند تورمی شدت بیشتری گرفت. دولت در مقابله با تشدید موج های تورمی، به جای تصحیح سیاست های خود، به دستگیری و مجازات "گران فروشان" پرداخت. این امر موجب تشدید ناآرامی های اجتماعی گردید و بازار را که طی دهه گذشته تا حدودی از نیروهای مذهبی-سنتی جامعه فاصله گرفته بود به دامان این نیروها سوق داد.

رابطه تنگاتنگ سرمایه داران و دولت در مراحل اولیه توسعه، کار پیشبرد برنامه توسعه اقتصادی را تسهیل کرد. اما در مراحل بعدی موجب گسترش فساد و نابه هنجاری ساختاری نظام اقتصادی و سیاسی کشور گردید. عدم شفافیت سیستم و نظارت نادرست دولت بر سیستم بانکی کشور سبب شد که بانک ها به سرمایه دارانی که صاحب قدرت سیاسی بودند بیش از اندازه، بدون توجه به ظرفیت آنها وام بدهد. این سرمایه داران به نوبه خود بدون ارزیابی دقیق اقتصادی بر روی پروژه های پر ریسک سرمایه گذاری کردند. سرمایه دارانی که به نظام وابسته بودند از امکانات به مراتب بیشتری برخوردار بودند و تحت حمایت سیاسی حکومت و به دور از رقابت بازار جهانی و رقابت سایر سرمایه داران رشد میکردند. در این محیط، راز بقا داشتن وابستگی سیاسی بود نه کارایی اقتصادی. برخی از سرمایه داران بزرگ به اتکای روابط سیاسی خود آنقدر از سیستم بانکی قرض کرده بودند که ورشکست کردن آنها برای نظام بانکی میسر نبود، زیرا ورشکستگی آنها موجب ورشکستگی بسیاری از شرکت های دیگر و در نهایت خود بانک ها میشد. به این ترتیب، اقتصاد کشور وابسته به مجموعه ای از صنایع بزرگ و ناکارآمد شد که شالوده اقتصادی و مالی آنها متزلزل بود. این امر بر میزان نا به هنجاری ساختاری اقتصاد کشور افزود.

تورم، سرمایه گذاری های نادرست، افت کارایی، تخصیص نامطلوب منابع، پروژه های نمایشی و مصرف گرایی بی رویه موجب اتلاف انبوه منابع تولیدی گردید. از سوی دیگر، بخش متناهی از ثروت کشور از طریق افزایش بی رویه بودجه نظامی به هدر داده شد. طی 1972 تا 1978 بودجه نظامی از 13% تولید ناخالص ملی به 20% افزایش یافت و سهم کالاهای نظامی در کل واردات کشور از مرز 30% گذشت (در مقایسه با 12% در سال 1972). به این ترتیب، کشوری که در سال 1974 دارای مازاد تراز پرداخت هنگفتی بود، در سال 1976 ناچار شد برای حل بحران مالی خود به صندوق بین المللی پول روی آورد.

استراتژی توسعه دهه های 60 و 70 به لحاظ اقتصادی، متکی بر برداشتی ساده انگارانه از روند توسعه اقتصاد بود که توسعه اقتصادی را برابر رشد سطح تولید میدانند و به جنبه های دیگر آن، مانند اشتغال، بهبود توزیع درآمد، و تامین ساختار رقابتی و به هنجار اهمیت نمیدهد و بر پایه دوگانه گی هایی نادرست، مانند تقابل صنعتی کردن با توسعه کشاورزی، تقابل جانشین سازی واردات با توسعه صادرات و تقابل رشد سطح تولید با بهبود توزیع درآمد بنا شده است. به لحاظ سیاسی، این استراتژی متکی بر نظامی غیر دموکراتیک، غیر شفاف و بیش از حد متمرکز بود که مکانیزم موثری برای بازبینی و تصحیح اشتباهات خود نداشت. بعلاوه، با افزایش درآمد نفت، رهبری سیاسی کشور واقع بینی خود را از دست داد و دچار توهمات و خود بزرگ بینی های نابخردانه گشت²⁸.

علیرغم شرایط مناسب بین المللی و دست آوردهای چشمگیر گذشته، استراتژی دهه 70 موجب تشدید نا به هنجاری اقتصادی و اجتماعی گردید. رهبری سیاسی، کشور را با سرعت به سراشیب بحرانی راند که توانایی کنترل آنرا نداشت. از سوی دیگر، به علت نبود آزادی های سیاسی، جامعه نتوانست رفتار رهبران سیاسی خود را کنترل کرده و سیاست های آنرا به نحوی مطلوب تصحیح کند. مجموعه این سیاست ها و نبود یک آلترناتیو سیاسی مناسب و موثر سبب شد تا کشور در فرصتی

²⁸ برای توضیحات بیشتر به نوشته زیر مراجعه کنید:

Hadi Zamani, 1988, Growth, Employment and Income Distribution: An Input-Output and General Equilibrium Study of Iran, 1959-1986, Ph.D. Thesis, London University.

نسبتاً کوتاه به شرايطی فروغلتد که بنا به ماهیت خود، نه توان استقرار دموکراسی را داشت و نه توان توسعه اقتصادی و نوسازی کشور را. تجربه دهه 70 با صراحتی انکار ناپذیر بیانگر ضرورت آزادی های سیاسی برای توسعه اقتصادی پایدار است.

فصل پنجم

جمهوری اسلامی

به لحاظ اقتصادی، نتیجه تجربه 25 سال حکومت ج.ا. مجموعه ای از تغییرات ساختاری است که موجب اتلاف ثروت کشور گردیده و نوسازی کشور را اسیر تنگناهای ساختاری کرده است. مجموعه این عوامل سبب شده است تا اقتصاد کشور از اقتصادی پویا و جوان به اقتصادی بیمار و مبتلا به نا به هنجاری عمیقاً ساختاری تبدیل شود. به عبارت دقیق تر، اقتصاد ایران از اقتصادی با جمعیت کم و رشد اقتصادی بالا، به اقتصادی با جمعیت بالا، رشد اقتصادی کم، درآمد سرانه پایین، تورم و نرخ بیکاری بالا، بهره وری پایین عوامل تولید، شدیداً نا به هنجار، غیر رقابتی، متکی به دریافت انواع و اقسام یارانه ها و شدیداً آلوده به مناسبات رانت خواری و فساد اقتصادی تبدیل شده است.

طی 25 سال گذشته جمعیت کشور 2 برابر شده، میانگین نرخ رشد اقتصادی از 10% در سال به 2.6% (میانگین 1982-2002) تنزل کرده، درآمد سرانه بیشتر از 40% کاهش یافته، نرخ بیکاری 2.5 برابر شده، بهره وری سرمایه متجاوز از 500% کاهش یافته، بهره وری کل عوامل تولید نزدیک به 30% کاهش یافته، سهم کشور در کل بازرگانی جهان به کمتر از نیم در صد تنزل کرده، ریسک سرمایه گذاری بطور سیستماتیک چندین برابر شده و رانت خواری و فساد اقتصادی در تمامی بدنه جامعه و دستگاه دولتی گسترش یافته است. اکنون ایران با 1% جمعیت دنیا و 1% مساحت کره خاکی، دارای تنها 33 صدم درصد سطح

تولید ناخالص دنیا است و تولید ناخالص سرانه آن به قیمت جاری کمتر از یک سوم میانگین جهان می‌باشد.

همانطور که در فصل‌های قبل نشان داده شد توسعه اقتصادی پایدار مستلزم ثبات سیاسی، آزادی‌های اقتصادی، ثبات سیاست‌های اقتصادی و آزادی سیاسی است. بی‌ثباتی سیاسی، نقض آزادی‌های اقتصادی، بی‌ثباتی سیاست‌های اقتصادی و نقض آزادی‌های سیاسی کارنوسازی و توسعه اقتصادی کشور را بطور بنیادین دشوار می‌سازد.

1. سلطه بخش دولتی

با روی کار آمدن ج.ا. بخش قابل توجهی از اقتصاد کشور، از یکسو تحت تأثیر بحران‌های ناشی از انقلاب و فرار سرمایه و از سوی دیگر تحت تأثیر تفکرات و فشار گروه‌های سیاسی چپ، با پیگیری سیاست ملی کردن صنایع، بانک‌ها و بازرگانی خارجی به مالکیت بخش دولتی در آمد. در جولای 1979 یعنی 6 ماه پس از پیروزی انقلاب، 28 بانک خصوصی که مجموعاً 44% کل سرمایه بانکی را در اختیار داشتند ملی اعلام شدند. همزمان، تمامی صنایع ماشین‌سازی، مس، فولاد، آلومینیوم و تمامی کارخانجات و موسسات متعلق به 51 سرمایه‌دار بزرگ کشور ملی اعلام گردید. همچنین مالکیت و مدیریت تمامی دارائی‌های مصادره شده به بنیاد مستضعفان واگذار گردید.

در سال 1982، بنیاد مالک 203 کارخانه صنعتی، 472 مجتمع کشاورزی بزرگ، 101 شرکت ساختمان‌سازی معظم، 238 شرکت بازرگانی و خدمات و 2786 قطعه زمین و ساختمان بزرگ بود. در این سال 96% کارخانه‌ها بی‌بی‌که دارای بیش از 1000 پرسنل بودند و 38% واحدهایی که دارای 50 تا 999 پرسنل بودند تحت مدیریت دولت قرار داشتند.

در این روند، در سال 1988 تعداد شرکت‌های دولتی به 268 شرکت و در سال 1999 به 562 شرکت افزایش یافت که با احتساب شرکت‌های

وابسته بالغ بر 16447 شرکت گردید. در سال 2000 به علت عدم کارایی و زیان های سنگین تعداد این شرکت ها از 562 شرکت به 550 شرکت کاهش یافت. در سال 2002 با افزایش شدت زیاندهی این شرکت ها و آغاز خصوصی سازی، تعداد شرکت های دولتی به 505 شرکت کاهش یافت. در سال 2002 سهم شرکت ها و موسسات دولتی در بودجه کل کشور بالغ بر 66% بود²⁹.

به لحاظ نیروی انسانی، تعداد کارکنان دولت از سال 1978 تا سال 2001 حدود چهار برابر شده است یعنی از 557 هزار به 2 میلیون و 329 هزار نفر افزایش یافته است. این آمار شامل نیروی نظامی و انتظامی، کارکنان وزارتخانه های اطلاعات، دفاع و پشتیبانی، نیروهای مسلح و شرکت های تحت پوشش شرکت های دولتی نمیشود. با احتساب این موارد، افزایش تعداد کارکنان دولت در دوره ج.ا. نزدیک به سه برابر افزایش جمعیت بوده است.

این تغییر ساختاری بی شک یکی از عمده ترین دلایل عملکرد ضعیف توسعه اقتصادی، افت کارایی، پیدایش کمبودها و تنگناهای اقتصادی، بالا رفتن هزینه تولید، افزایش تورم، بحران بیکاری، سقوط ارزش ریال، بحران بدهی های خارجی و تراز پرداخت ها و گسترش سرطانی فساد اداری و رانت خواری در ج.ا. است. بر مبنای برآوردهای موجود عدم کارایی و زیاندهی شرکت های دولتی به حدی است که بدون دریافت یارانه بیش از 60% آنها ورشکست خواهند شد³⁰. سودآوری بقیه نیز غالباً به سبب برخورداری از موقعیتی انحصاری است. در صورت وجود رقابت موثر، بخش قابل توجهی از این شرکت ها نیز ورشکست خواهند شد.

بین سالهای 1977 تا 2000 بودجه دولت 55 برابر شد. اما این رشد سرسام آور، به جای تسریع رشد اقتصاد موجب اتلاف انبوه منابع اقتصادی گردید و نا به هنجاری و بحران اقتصادی عمیقی را برای کشور به ارمغان آورد.

²⁹ اقتصاد ایران، مارس 2002، جلد چهارم شماره 35.

³⁰ همانجا.

طی دهه گذشته ج.ا. تلاش کرده است تا بخشی از موسسات دولتی را مجدداً به بخش خصوصی منتقل کند. اما این سیاست به دلیل نبود جو مناسب برای فعالیت های بخش خصوصی، نبود ثبات سیاسی و اقتصادی، بالا بودن ریسک سرمایه گذاری، وجود قوانین نامناسب و وجود نا بهنجاری ساختاری تا کنون ناموفق بوده و به احتمال قوی اجرای مطلوب آن بدون انجام تغییرات بنیادین در ساختار اقتصاد سیاسی کشور میسر نخواهد بود.

2. قوانین نامناسب

با روی کار آمدن ج.ا. مجموعه ای از قوانین نسنجیده بر اداره اقتصادی کشور تحمیل شد که همواره به صورت موانعی ساختاری در برابر توسعه اقتصادی کشور عمل کرده اند. برخی از این قوانین با پایان جنگ و اصلاحات متعاقب آن، به ویژه طی چند ساله اخیر بر چیده شده اند که مهمترین آنها عبارتند از قوانین مربوط به کنترل صادرات، واردات و مبادلات ارزی. علیرغم این اصلاحات، اقتصاد کشور همچنان اسیر مجموعه گسترده ای از قوانین نادرست است که مانع نوسازی و توسعه اقتصادی کشور میباشند. قوانین مربوط به بازار کار، نظام بانکی و سرمایه گذاری خارجی تنها سه مورد عمده از اینگونه نا بهنجاری های ساختاری میباشند.

قانون کار

قانون کار ج.ا. در گرما گرم انقلاب، بمنظور دفاع از منافع کارگران و زحمتکشان و ارتقاء سطح رفاه آنان تدوین و تصویب شد، اما در عمل نتایجی کاملاً خلاف آرمان اولیه خود به بار آورد.

اقتصاد ج.ا. گرفتار نا بهنجاری ساختاری عمیق و گسترده ای است. ایران دارای 4 تا 5 میلیون بیکاری پنهان است. بسیاری از موسسات تولیدی سودآور نبوده و تنها با دریافت یارانه های کلان میتوانند به

فعالیت خود ادامه دهند. بسیاری از صنایع کشور نزدیک به 40% زیر ظرفیت تولیدی خود کار میکنند. در مجموع کارآیی کار و سرمایه پایین است. با وجود این شرایط، اقتصاد کشور اگر به مرور ورشکسته نشود، نرخ رشد بالایی را هم که برای حل بحران اقتصادی و اجتماعی کشور، به ویژه بحران بیکاری، لازم است، نمیتواند تامین کند.

حل این مشکل مستلزم عقلایی کردن ساختار و روند تولید و انتقال سرمایه و نیروی کار از موسسات و بخش های غیر سودآور به موسسات و بخش های سودآور است. اما قوانین موجود بازار کار مانع از انجام این تعدیل و تصحیح ساختاری میشوند و عملاً به زیان زحمتکشان کار میکنند.

برای مثال، ماده 21 قانون کار که مربوط به انفصال قرارداد کار است، به وضوح تصریح میکند که کارفرما اجازه ندارد قرارداد کار کارگر یا کارمند خود را پایان دهد مگر آنکه قرارداد برای مدت محدودی باشد، یا اینکه کارگر/کارمند از عهده انجام وظایف محوله بر نیاید و یا از قوانین انضباطی کار تخطی کرده باشد. ماده 27 قانون کار تصریح میکند که کارفرما تنها در صورتی میتواند کارگر/کارمند خود را به علت عدم کارآیی و یا سرپیچی از قوانین انضباطی کار اخراج کند که عدم کارآیی یا سرپیچی کارگر/کارمند مورد تأیید نماینده کارگران باشد³¹.

موارد دیگری از قانون کار نیز با تحمیل تصمیم های غیر اقتصادی و هزینه های غیر لازم موجب افت کارآیی و سودآوری تولید میشوند. قوانین مربوط به پرداخت مزایای غیر نقدی و اضافه کار از آن جمله اند.

حقوق کارمند میتواند بخشاً به صورت مزایای غیر نقدی، بصورت مسکن رایگان یا ارزان، کالای مصرفی، خدمات آموزشی، بهداشتی و غیره پرداخت شود. تصمیم در مورد اینکه چه مقدار از حقوق به صورت غیر نقدی پرداخت شود و به صورت چه کالاهایی، میبایست بر اساس موازین اقتصادی اتخاذ شود. گاه کارفرما میتواند کالا یا خدمات معینی را به قیمتی کمتر از بازار، تولید یا فراهم کرده و آنها را به صورت بخشی از حقوق در اختیار کارمندان خود قرار دهد و مابه تفاوت قیمت بازار و

³¹ برای توضیحات بیشتر به فصل هفتم مراجعه کنید.

هزینه تولید/تامین را به نسبت مطلوبی بین خود و کارمندان تقسیم کند. این امر به کارفرما اجازه میدهد که در حین کاهش هزینه تولید، عملاً حقوق بیشتری به کارمندان خود بپردازد. اما قانون کار این امر را مطلق کرده و از همه کارفرماها میخواهد که کالاها و خدمات متعددی را به صورت مزایای غیر نقدی در اختیار کارمندان خود قرار دهند - مانند مسکن (ماده 149 قانون کار)، حمل و نقل بین خانه و محل کار (ماده 152)، امکانات ورزشی (ماده 154)....

تصمیم در باره پرداخت اضافه کار از منطبق مشابهی پیروی میکند و میبایست بر مبنای موازین اقتصادی اتخاذ شود. اما مواد 58 و 61 قانون کار امکان استفاده بهینه از اضافه کار را تا حدود زیادی محدود میکنند. حل بحران اقتصادی کشور و تامین سطح لازم رشد اقتصادی، نیازمند ایجاد پروژه های سودآور جدید است. اما در شرایط موجود، سرمایه گذاران به ناچار با احتیاط بسیار زیاد اقدام به سرمایه گذاری بر روی پروژه های جدید میکنند. زیرا چنانچه سودآوری پروژه کمتر از تخمین اولیه باشد و یا اینکه ترکیب بخشی آن احتیاج به تعدیل داشته باشد به علت انعطاف ناپذیری قوانین کار نخواهند توانست سطح تولید را پایین آورده و آنرا بهینه کنند و برای همیشه مجبور به پرداخت زیان های غیر ضروری خواهند بود.

سیستم بانکی

سیستم بانکی کشور و ابزارهایی که میتواند برای دریافت سپرده ها، دادن وام و تنظیم و اجرای سیاست های مالی کشور استفاده کند توسط قانون بانک داری اسلامی 1982 تعیین شده است. بیشتر مشکلات نظام بانکی ج.ا. به ویژه عدم کارایی و عدم شفافیت آن و مشکلات ساختاری که برای کل اقتصاد کشور بوجود آورده است، ناشی از این قانون و دخالت دولت در مدیریت و کارکرد بانک ها میباشد.

نظام بانکی ج.ا. نظامی نه تنها کاملاً دولتی است، بلکه دولت مستقیماً کلیه نرخ های بهره را تعیین کرده و توسط بخشنامه های بانکی مشخص میکند که چند درصد سرمایه بانک ها میتواند به نسبت ها و نرخ های بهره دیکته شده به بخش های مختلف اقتصاد وام داده شود. طی دهه 90

بطور متوسط نرخ بهره بین 6% تا 15% زیر نرخ رسمی تورم بوده است. در مقایسه با نرخ صوری بهره، نرخ واقعی بهره بین منفی 15% تا منفی 25% بوده است.

منفی بودن نرخ بهره موجب کاهش سطح پس انداز و لذا سرمایه گذاری می‌گردد که در بلند مدت موجب افت کارایی اقتصاد شده و مصرف گرایی را دامن می‌زند. این امر همچنین موجب افزایش نقدینگی و جلب آن به فعالیت های دلالی و مصرفی شده و منجر به افزایش تورم می‌گردد. از سوی دیگر، پایین بودن نرخ بهره وام ها در واقع بمنزله اعطای نوعی سوبسید به دریافت کنندگان وام است که موجب اتلاف انبوه منابع اقتصادی می‌گردد. بعلاوه، تحمیل تخصیص بخشی وام ها توسط دولت به نرخ های از پیش تعیین شده سبب می‌شود که نرخ بهره وام ها نتواند ریسک فعالیت های مورد نظر را به درستی منعکس کند. این امر موجب اتلاف بیشتر سرمایه های کشور می‌گردد.

طبق برآوردهای موجود سیستم بانکی ج.ا. نیازمند تزریق 1.5 تا 2 بلیون دلار سرمایه است تا بتواند زیان های ناشی از وام های نسنجیده را جبران کند. در مجموع، نظام بانکی ج.ا موجب افزایش هزینه ها و نبود یک سیستم مطلوب برای ارزیابی، نظارت و کنترل ریسک شده است. مدیران بانکهای دولتی غالباً نمیتوانند در مقابل فشار سیاسی وام خواهان پرنفوذ برای دریافت وام های کم بهره دوام بیاورند. این پدیده همراه با نبود یک سیستم حسابرسی شفاف به سرعت سبب شیوع فساد اداری و پیدایش باندهای مافیایی گشته است.

سیاست پولی یکی از روش های اصلی مدیریت و تنظیم اقتصاد کلان، از جمله تنظیم تقاضا، سرمایه گذاری، اشتغال و کنترل تورم میباشد. این سیاست از طریق ابزار مختلفی اعمال میشود که مهمترین آنها نرخ بهره میباشد. نظام بانکی ج.ا. با مختل کردن این ابزار عملاً مدیریت اقتصاد کلان کشور را دشوار و پر هزینه کرده است.

سرمایه گذاری خارجی

قانون سرمایه گذاری خارجی بعد دیگر ساختار حقوقی نا به هنجار ج.ا. میباشد که توسعه اقتصادی کشور را در چنبره خود محبوس کرده است. برای مثال، در زمینه نفت ماده 81 قانون اساسی استفاده از قراردادهای

مشارکت در تولید که شیوه متداول قراردادهای بین المللی برای سرمایه گذاری در صنعت نفت میباشد را عملاً غیر ممکن ساخته است. این امر موجب شده تا سرمایه گذاری در بخش نفت به مراتب دشوارتر و پرهزینه تر گردد.

در سال های اخیر شرکت ملی نفت ایران کوشیده است تا با استفاده از قراردادهای "بازخرید" (Buy Back) این مانع حقوقی را دور بزند. اما ساختار این نوع قراردادها، به ویژه تناسب ریسک - بازده آن به دلایل مختلف برای سرمایه گذاری در بخش نفت مناسب نمیباشد. برای مثال، در چارچوب این نوع قراردادها سرمایه گذار خارجی هیچگونه کنترلی بر روی مراحل بعد از توسعه نخواهد داشت. این امر از دید سرمایه گذار خارجی موجب افزایش ریسک پروژه و لذا کاهش بازده پروژه میگردد. شرکت نفت کوشیده است تا با تضمین کارایی پروسه تولید بر این مشکل فائق آید. اما ساختار حقوقی نامناسب همچنان به صورت مانعی در برابر جلب سرمایه گذاری خارجی عمل میکند. این در شرایطی است که 25 سال کوتاهی در سرمایه گذاری در پروژه های زیر ساختی صنعت نفت سلامت اقتصادی این بخش و نهایتاً کل اقتصاد را با خطری جدی مواجه کرده است.

در ژوئن 2001 شورای نگهبان لایحه سرمایه گذاری خارجی را که در ماه مه به تصویب مجلس رسیده بود رد کرد. در ماه نوامبر مجلس این لایحه را با تغییرات بسیار زیاد دوباره تصویب کرد که در ماه دسامبر مجدداً توسط شورای نگهبان رد شد. بالاخره در مه 2002 این لایحه با تغییرات باز هم بیشتر و با پا در میانی مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسید و در ژانویه 2003 برای اجرا به دولت ابلاغ شد. گرچه این لایحه قدمی است در جهت درست، اما پاسخگوی نیازهای کشور نمیباشد. جلب سرمایه گذاری بطور کل و سرمایه خارجی بطور خاص مستلزم اصلاح بنیادین نظام حقوقی کشور در عرصه های مختلف میباشد.

3. سرمایه گذاری

سطح نا مطلوب سرمایه گذاری یکی از مشکلات پایه ای ج.ا. است. مسئولین حکومت با روشهای گوناگون، از جمله ایجاد مناطق تجاری آزاد و ایجاد تسهیلات برای سرمایه گذاری های خارجی و دعوت از ایرانیان خارج از کشور تلاش کرده اند تا بر این مشکل فائق آیند. اما تا کنون این تلاش ها در مجموع نا موفق بوده اند، زیرا علل اصلی پایین بودن سرمایه گذاری در ج.ا. در ساختار سیاسی و نهادی حکومت نهفته است.

همانطور که در بخش های قبلی اشاره شد، نرخ سرمایه گذاری بخش خصوصی در اقتصاد به بازده سرمایه گذاری و میزان ریسکی که با آن مواجه است بستگی دارد³². میزان ریسک و رابطه آن با بازده سرمایه تعیین میکند که به چه میزان، در چه کشورهایی، در چه مناطقی و در چه بخش هایی سرمایه گذاری شود. سرمایه گذاری، بخصوص نوع خارجی آن دستکم با پنج نوع ریسک مواجه است: ریسک سیاسی، ریسک های مربوط به حقوق و قوانین سرمایه و کار، ریسک تغییر سیاست های دولت، ریسک ارزی و ریسک اقتصادی. ساختار اقتصادی و سیاسی ج.ا. بطور سیستماتیک موجب افزایش بسیار زیاد ریسک های فوق و لذا کاهش شدید سرمایه گذاری در کشور شده است. علل عمده این امر عبارتند از:

1. تکثر مراکز قدرت و تصمیم گیری و ناروشنی نقش و رابطه این مراکز با یکدیگر. از جمله، وجود دستکم سه مرکز قانون گذاری موازی رسمی، یعنی مجلس، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت، وجود ارگان های اجرایی موازی، وجود مراکز قدرت غیر رسمی در درون رژیم که خارج از قانون عمل میکنند، مانند گروه های فشار غیر قانونی.

³² به عبارت دقیقتر، میزان سرمایه گذاری به بازده واقعی سرمایه گذاری بستگی دارد که برابر است با حاصلضرب بازده صوری سرمایه گذاری و احتمال یا ریسک بازده آن. برای مثال بازده واقعی پروژه ای با بازده 10% و ریسک موفقیت 80%، برابر 8% است.

2. تداخل قوای سه گانه کشور، یعنی قوه مقننه، مجریه و قوه قضائیه و کشمکش پیوسته بین آنها، به ویژه در سالهای اخیر که یک دیگر را فلج کرده اند.
3. شفاف نبودن قوانین و وجود برداشت های متفاوت و متناقض از آنها در تمام عرصه های حکومتی. همچنین، وجود قوانین نامناسب و دست و پاگیر، مانند قانون کار، قوانین مالکیت، قوانین بانکی و قوانین گمرکی.
4. ناسازگاری ج.ا. با جامعه بین المللی و اهمیت پارامترهای خارجی در سیاست داخلی. برای مثال، تحریم اقتصادی آمریکا، مسئله اسرائیل و فلسطین، تنش های مذهبی و ایدئولوژیکی با کشورهای منطقه، تروریسم و مسئله بحران سلاحهای هسته ای.
5. ایدئولوژی زدگی سیاست های اقتصادی و اجتماعی دولت و دستگاه اداری آن.
6. عدم سازگاری و تجانس ایدئولوژی و فرهنگ حکومت با فرهنگ مردم، به ویژه شهرنشینان، طبقه متوسط، زنان، جوانان و
7. نقض آزادی های اقتصادی.
8. نقض سیستماتیک آزادی های مدنی و سیاسی شهروندان توسط دولت.
9. بی ثباتی سیاسی و بی ثباتی سیاست های اقتصادی دولت.
10. فساد اقتصادی گسترده، به ویژه در دستگاه اداری و اجرایی دولت و سلطه باند بازی در کلیه شئون اقتصادی و اجتماعی که بهره وری سرمایه گذاری را کاهش داده و منجر به افزایش هزینه و ریسک سرمایه گذاری شده است.

11. سیاست های نا درستی که منجر به نابسامانی اقتصادی، مانند تورم، بیکاری، کسری بودجه، بدهی های خارجی و تشدید تنگنای ساختاری شده و توان کشور را در جذب سرمایه های خارجی کاهش داده اند.

12. قطبی بودن خواست های اجتماعی و اقتصادی و وجود اپوزیسیون خارج از حاکمیت که خواهان دگرگونی بنیادین ساختار سیاسی میباشد.

شاخص بهره وری سرمایه در ایران از 257 واحد در سال 1976 به 46 واحد در سال 2001 کاهش یافته است.³³ شاخص بهره وری کل عوامل تولید در سال 2001 برابر با 128 واحد بود، در حالیکه در 25 سال پیش از مرز 168 واحد گذشته بود.³⁴

شاخص بهره وری مبین ناکارایی عوامل اقتصادی در استفاده از منابع است. پایین بودن این شاخص ها بیانگر نبود زیر ساخت های فیزیکی مناسب، نبود قوانین مناسب، فقدان امنیت و ثبات سیاسی و نبود نیروی کار ماهر است. در چنین شرایطی سرمایه داران به ویژه سرمایه داران خارجی تنها در صورتی در ایران سرمایه گذاری خواهند کرد که به آنها امتیازاتی استثنایی داده شود. در فاصله 1959 تا 1977 میانگین نرخ رشد سرمایه گذاری ثابت در کشور بالغ بر 15% در سال بود. اما در فاصله 1977 تا 2000 سرمایه گذاری ثابت در کشور بطور متوسط نزدیک به 1% در سال کاهش یافت.

بنا بر گزارش بانک جهانی میزان سرمایه گذاری خارجی در ایران طی دوره سه ساله 1997-2000 بطور متوسط برابر 39 میلیون دلار در سال بوده است. این میزان از سرمایه گذاری کمتر از یک صدم کل صادرات و کمتر از چهار هزارم تولید ناخالص داخلی ایران است. طی دو دهه اخیر علاوه بر کاهش میزان سرمایه گذاری ثابت در اقتصاد،

³³ بنا به تخمین دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور. برای توضیحات بیشتر به مقاله ع. علوی، "اقتصاد ایران و سرمایه گذاری خارجی" مراجعه کنید.

³⁴ Total factor Productivity.

کیفیت سرمایه‌گذاری نیز تنزل کرده است که در افست شاخص بهره‌وری سرمایه منعکس می‌باشد.

از میزان خروج سرمایه از کشور آمار دقیقی در دست نیست. اما اطلاعات مندرج در روزنامه‌های دولتی حاکی از آن است که طی 5 سال اخیر حدود 16.5 میلیارد دلار سرمایه از کشور خارج شده است. به این ترتیب میانگین سالانه خروج سرمایه از کشور 3.3 میلیارد دلار است که بیش از 85 برابر ورود سرمایه به داخل کشور می‌باشد. با توجه به قوانین و شرایط کشور، این رقم تنها می‌تواند توسط سرمایه‌داران وابسته به حکومت از کشور خارج شده باشد. این عملکرد سرمایه‌داران خودی تنها می‌تواند مبین پایین بودن بهره‌وری سرمایه و بالا بودن ریسک سرمایه‌گذاری باشد. چنین شرایطی نمی‌تواند حاوی پیام مثبتی برای سرمایه‌گذاران خارجی و سرمایه‌گذاران داخلی غیر خودی باشد.

همزمان با افست میزان و کیفیت سرمایه‌گذاری ثابت و خروج سرمایه‌های مالی کشور، بخش انبوهی از سرمایه‌نیروی انسانی نیز از کشور خارج شده است. طبق آمار صندوق بین‌المللی پول، ایران در بین 91 کشور در حال توسعه و توسعه‌نیافته رتبه اول فرار مغزها را دارد. برابر اعلام وزارت علوم و فناوری در سال 2002 بیش از 220 هزار نفر از نخبگان کشور را ترک کرده‌اند. همچنین، 92% برندگان المپیادهای علمی ایران کشور را ترک می‌کنند. این عملکرد مختص به یک یا چند سال نمی‌باشد، بلکه میزان فرار مغزها درج.ا. همواره بسیار بالا بوده است. این اتلاف انبوه سرمایه‌نیروی انسانی کشور که یکی از علل مهم نابسامانی اقتصادی کشور می‌باشد پیامد طبیعی ساختار فرهنگی، اجتماعی و سیاسی ج.ا. است.

در مجموع در دوره ج.ا. ایران از اقتصادی پویا به اقتصادی ناکارآمد و مصرف‌گرا تبدیل شده است. طی 25 سال گذشته درآمد ایران از محل صادرات نفت بالغ بر 400 بلیون دلار بوده است. از این مبلغ تنها 20% صرف سرمایه‌گذاری و باقیمانده عمدتاً صرف امور مصرفی شده است. در واقع استفاده از پس‌انداز و ثروت ملی، به جای تولید ثروت یکی از ویژگی‌های عمده ج.ا. می‌باشد. تحولاتی که در ساختار اجتماعی و

فرهنگی کشور طی این دوران صورت گرفته است بر شدت روند مصرف گرایی افزوده است.

4. فساد اقتصادی و رانت خواری

بنا به تعریف بانک جهانی، فساد اقتصادی- اداری عبارت است از استفاده از امکانات و منابع عمومی در جهت منافع و سود شخصی از سوی مدیران، کارگزاران و پاپوران سازمانهای اداری و موسسات. پیدایش و گسترش فساد اقتصادی-اداری غالباً در شرایطی رخ میدهد که:

1. به لحاظ اقتصادی، عرضه برخی از کالاها و خدمات در انحصار یک موسسه و یا سازمان باشد و امکان جایگزینی وجود نداشته باشد.

2. از منظر اداری، دستگاه اداری و اجرایی دولت فاقد ظرفیت، توانایی و کارایی لازم باشد، به ویژه هنگامیکه وجود قوانین غیر ضروری و دست و پاگیر از یکسو موجب پیدایش فعالیت ها و مراجعین غیر ضروری گشته و از سوی دیگر موجب کاهش کارایی دستگاه اداری شود.

3. به لحاظ عدالت اجتماعی، توزیع درآمد در جامعه بسیار نابرابر باشد، به ویژه هنگامیکه سطح حقوق کارمندان و دیوانسالاران پایین بوده و سطح دستمزد آنها با نیازها و بازده کارشان منطبق نباشد.

4. از منظر سیاسی، نبود آزادیهای سیاسی، به ویژه فقدان نهادهای مدنی قدرتمند و رسانه های آزاد مانع از آن شود که ارگان های مقتنه، قضائیه و مجریه دولت در برابر جامعه پاسخگو باشند.

5. به لحاظ فرهنگی، سابقه طولانی استبداد سیاسی سبب شده باشد که جدایی بین دولت و مردم و بی احترامی به قوانین و دور زدن و نقض مقررات اجتماعی در فرهنگ جامعه نهادینه شده باشد.

فساد اقتصادی پدیده جدیدی در ایران نیست. اما تحولاتی که در دوران ج.ا. در ساختار اقتصادی و سیاسی کشور صورت گرفته است موجب گسترش بیسابقه این پدیده شده، به نحوی که آنرا به وجه غالب مناسبات اقتصادی و سیاسی کشور تبدیل کرده است. مهمترین این تغییرات عبارتند از:

- دولتی شدن اقتصاد، رشد انحصارات در قالب بخش های عمده اقتصاد و افزایش نابه هنجاری ساختاری و وجود قوانین نامطلوب.
- ادغام نهادهای دین و دولت و کاهش استقلال قوای مقننه، قضائیه و مجریه دولت.
- غلبه بنیادگرایی اسلامی، احیا مناسبات پیشا صنعتی و پیدایش الیگارشی های قدرت مذهبی- سیاسی- اقتصادی
- تضعیف نهادهای مدنی و نقض سیستماتیک آزادی های مدنی و آزادی های فردی.
- افزایش وابستگی رژیم به تولید و توزیع رانت اقتصادی به عنوان ابزاری برای استقرار و تحکیم سلطه سیاسی خود.
- افزایش نابه هنجاری ساختاری اقتصاد در اثر اتخاذ سیاست های اقتصادی و سیاسی نادرست.

در جمهوری اسلامی کاربرد سیاست توزیع رانت و فرهنگ رانت خواری بسیار رایج و پر دامنه است. علت این امر را علاوه بر دولتی کردن اقتصاد، وجود قوانین نامطلوب، نبود آزادی های سیاسی، عدم پاسخگویی حکومت به شهروندان و شیوع فساد سیاسی، میباید در ایدئولوژی حاکم جست که با تحمیل فرهنگ و مناسبات اجتماعی پیشا

صنعتی موجب قطبی شدن بیش از حد جامعه شده و نظام را بطور فزاینده ای به استفاده از سیاست توزیع رانت برای خرید پشتیبانی مردم وابسته کرده است.

بررسی سیاست های اقتصادی ج.ا. نشان میدهد که طی دو دهه 80 و 90 تنها از طریق سیاست های واردات و ارزی هر ساله نزدیک به 10% تولید ناخالص ملی کشور به صورت رانت اقتصادی به تجار بازارو مدیران نهادها پرداخت شده که احتمالاً بخش عمده آن نصیب سران و حامیان حکومت شده است.³⁵ به این مقدار میبایست رانت تولید شده توسط نظام بانکی³⁶، سیاست های صادراتی³⁷، تخصیص پروژه های دولتی، دادن امتیاز تاسیس موسسات انحصاری به سرمایه داران خودی، توزیع کالاها، خدمات و امتیازات غیر نقدی را نیز اضافه کرد. در یک برآورد محافظه کارانه میتوان میزان رانتی را که طی این دوره در اقتصاد کشور تولید شده است نزدیک به 20% کل تولید ناخالص ملی تخمین زد که یکی از مکانیزم های اصلی انباشت سرمایه توسط سرمایه داران وابسته به رژیم بوده است.

تولید و توزیع رانت، مانند یک سیاست مالیاتی نادرست، اقتصاد را از پویایی بازداشته، سبب افزایش هزینه تولید، کاهش پس انداز و سرمایه گذاری و کاهش خلاقیت و نوآوری میشود و با هدایت انرژی مردم به سوی فعالیت های غیر تولیدی انرژی قابل ملاحظه ای را به هدر میدهد.

همچنین، سیستم رانت خواری موجب پیدایش مناسبات نادرست در نظام اداری کشور میشود. در چنین سیستمی، پس از مدتی، تکنوکرات های وزارتخانه ها با مدیران بنگاههای اقتصادی تبانی میکنند تا حداکثر درآمد را برای خود و نه برای دولت و کشور تامین کنند. همانگونه که مدیران بنگاه های تولیدی برای تحویل سودهای انحصاری در بازار کمبودهای ساختگی بوجود میآورند، مدیران ادارات دولتی برای ایجاد فرصت های رشوه گیری و تحویل حداکثر درآمد، دستگاه اداری دولت را انباشته از

³⁵ برای توضیحات بیشتر به فصل دهم کنید.

³⁶ برای توضیحات بیشتر به فصل دوازدهم کنید.

³⁷ برای توضیحات بیشتر به فصل یازدهم مراجعه کنید.

قوانین غیر ضروری و دست و پاگیر میکنند. این امر کانال های تصمیم گیری سیستم اداری را مسدود کرده، آنرا از کارایی و موثر بودن می اندازد و زیان های هنگفتی بر اقتصاد وارد می آورد که در نهایت میتواند سبب از هم پاشیدگی دستگاه اداری و اقتصادی شود.

پی آمدهای منفی سیاست رانت خواری در نظام ج.ا. در مقایسه با سایر سیستم های تمامیت خواه به مراتب شدیدتر است. زیرا در جمهوری اسلامی توزیع رانت سبب انتقال منابع اقتصادی از قشرهای مدرن به قشرهای سنتی میشود که نسبتا از مهارت و پویایی اقتصادی کمتری برخوردار میباشند.

مجموعه عوامل فوق، همراه با رکود اقتصادی و کاهش سطح درآمد سرانه موجب گسترش بیسابقه فساد اقتصادی-اداری شده است. فساد اداری دارای جلوه های گوناگون است، مانند رشوه خواری، اختلاس، دزدی و استفاده از اموال عمومی برای منافع شخصی. اما وجه عمده آن داد و ستد انواع خدمات در درون نظام اداری توسط باندهای قدرت و الیگارشلی و خانواده های ذی نفوذ است. این داد و ستد ها گرچه با مبادله وجوه نقدی آغاز نمیشود، اما نهایتا به دست آوردهای مالی هنگفت میانجامد.

در ج.ا. ادغام نهادهای سیاسی و مذهبی، وجود منابع مشروعیت دوگانه در سازمانهای اجرایی، عدم شفافیت و پاسخگویی دستگاه های اداری و رشد مناسبات سنتی و خاندان سالاری محیط مناسبی برای رشد سرطانی فساد اداری بوجود آورده است. این مکانیزم روش عمده برای تقسیم امتیازات اقتصادی مانند واگذاری پروژه های کلان دولتی به سرمایه داران خودی، اعطای انحصار واردات و صادرات، دریافت ارز و وام های ارزان از نظام بانکی، اجازه تاسیس انحصارات و موسسات تولیدی و خدماتی، دریافت یارانه های مستقیم و غیر مستقیم و سایر امتیازات اقتصادی کلان میباشد.

در این فرایند، با استفاده از عناوینی همچون امور خیریه، بسیاری از قانون شکنی ها مشروع جلوه داده میشود. سرمایه داران خودی در مقابل دریافت امتیازات اقتصادی بخشی از سود معاملات خود را به عنوان

خیریه و تبرعات به مسئولین میپردازند. مسئولین مربوطه با صرف وجوه مربوطه برای اعطای کمک های نقدی و غیر نقدی به گروه اجتماعی مورد نظر خود، وجوه مربوطه را ابتدا به قدرت سیاسی و در دور بعدی قدرت سیاسی را به قدرت اقتصادی تبدیل میکنند³⁸.

بنا به تحقیقات بین المللی، شاخص فساد ایران معادل 3.25 میباشد که ایران را در رده فاسدترین کشورهای جهان قرار میدهد³⁹. بر اساس این تخمین فساد اداری در ایران 70% بیشتر از کشورهای بالای جدول، مانند کشورهای توسعه نیافته آفریقایی و آمریکای جنوبی است. از نظر شاخص خط قرمز قانونی یعنی رعایت قانون، ایران دارای 1.25 امتیاز (از 10 امتیاز) است. کارایی نظام حقوقی ایران و ساختار دولت، با امتیازهای 2 و 2.17 دارای وضع مشابهی است. ارگان های حکومتی میکوشند که فساد اقتصادی-اداری را امری فردی جلوه دهند و آنرا به عنوان جرم مورد پیگرد قضایی قرار دهند. اما واقعیت آن است که گسترش فساد اقتصادی-اداری پیامد طبیعی ساختار سیاسی و اقتصادی ج.ا. است و حل آن مستلزم دگرگونی بنیادین ساختار سیاسی کشور است.

5. اقتصاد زیر زمینی

اقتصاد زیر زمینی یا غیر رسمی شامل فعالیت هایی میشود که به راحتی قابل اندازه گیری نبوده و در تولید ناخالص ملی منعکس نمیشوند. این فعالیت ها میتوانند قانونی، نیمه قانونی و غیر قانونی باشند.

بخش قانونی شامل فعالیت هایی میشود مانند خانه داری، کارگرهای خانگی، کارهای داوطلبانه و مبادلات پایاپای. بخش نیمه قانونی فعالیت هایی را در بر میگیرد که عمدتاً پا در اقتصاد رانت خواری دارند، مانند

³⁸ برای توضیحات بیشتر در باره فساد اقتصادی در ایران به مقاله "فساد اقتصادی در ایران" از ی. علوی مراجعه کنید.

³⁹ کشورهای سوئیس و اسکاندیناوی با شاخص 10 دارای کمترین فساد میباشند. برای توضیحات بیشتر به مقاله زیر مراجعه کنید:

P. Mauro, 1995, Corruption, and Growth, Quart. J. Econ. Aug. 1995.

گرفتن کمیسیون، خرید و فروش کالاهای سهمیه بندی شده، خرید و فروش اجازه نامه های واردات و صادرات و سایر امتیازات اقتصادی، فعالیت های شبکه مالی غیر رسمی بازار، فعالیت هایی که برای دور زدن محدودیت های قانون کار تعداد واقعی کارگران خود را اعلام نمی کنند، فروش کالاها و خدمات دولتی به قیمتی بالاتر از حد تعیین شده و سایر فعالیت هایی که اساسا قانونی میباشند اما برای گریز از مالیات و یا قوانین دست و پاگیر سطح واقعی فعالیت خود را اعلام نمیکنند. از سوی دیگر، بخش غیر قانونی شامل فعالیت هایی مانند قاچاق مواد مخدر، فحشا، پولشویی و غیره میشود.

اقتصاد زیر زمینی در تمام کشور های دنیا، به ویژه کشورهای در حال توسعه که فعالیت های غیر رسمی قانونی بخش قابل ملاحظه ای از اقتصاد را تشکیل میدهند وجود دارد. اما اقتصاد زیر زمینی غالبا زائده ناخواسته سیستم بوده و مورد حمایت دولت نمیباشد. ولیکن، درج.ا. اقتصاد زیرزمینی نه یک زائده ناخواسته سیستم اجتماعی، بلکه پیامد طبیعی ساختار سیاسی و اجتماعی نظام حاکم است. لذا حکومت آگاهانه فعالیت این بخش را نا دیده گرفته و گاه آنرا تشویق نیز میکند.

ج.ا. با وارد کردن نهاد مذهب به عرصه حکومتی موجب پیدایش یک ساختار حکومتی دوگانه و رشد اقتصاد زیر زمینی گردیده است. وابستگی بعد اول نظام، یعنی نهادهای مذهبی به درآمد خمس و زکات و فرهنگ سنتی یکی از عوامل اصلی رشد اقتصاد زیرزمینی است. مبالغ هنگفتی که به صورت خمس و زکات به نهادهای مذهبی پرداخت میشود توسط دولت و نهادهای مربوطه ثبت نمیشود و در ارقام تولید ناخالص ملی منعکس نمیباشد.

از سوی دیگر، بخش دولتی با مداخله در فعالیت های اقتصادی و نقض آزادی های اقتصادی، اجتماعی و ترغیب مناسبات رانت خواری موجب رشد سیستماتیک اقتصاد زیر زمینی شده است. بخش دولتی برای پیشبرد اهداف و برنامه های سیاسی خود غالبا وارد فعالیت های زیر زمینی شده است. سپاه، وزارت دفاع و بسیاری از وزارتخانه های دیگر اقدام به تاسیس شرکت های خصوصی متعددی کرده اند که تراز مالی آنها غالبا نا آشکار بوده و در سطح تولید ناخالص ملی منعکس نمیباشد. همچنین

پرداخت امتیازات غیر نقدی (مانند خانه، زمین، ماشین و کالاهای مصرفی) به طرفداران حکومت که غالباً به منظور خرید حمایت سیاسی آنها انجام میگیرد، معمولاً مستند نبوده و در تولید ناخالص ملی منعکس نمیشد.

بافت ایدئولوژیک، فرهنگی و اجتماعی ج.ا. علت دیگر رشد اقتصاد زیر زمینی در ج.ا. است. دخالت دولت در امور شخصی و نقض حقوق مدنی شهروندان، از قبیل محدودیت هایی که در زمینه های مصرفی، فرهنگی و اجتماعی بر زندگی شهروندان تحمیل شده است، موجب رشد اقتصاد زیرزمینی و پیدایش فعالیت هایی گردیده که سطح تولید آنها در تولید ناخالص ملی منعکس نمیشد.

همچنین محدودیت های اجتماعی و فرهنگی که ج.ا. برای اشتغال زنان بوجود آورده است موجب روی آوری این بخش از جامعه به اقتصاد زیر زمینی شده است. اتخاذ سیاست های نادرست اقتصادی، عدم شفافیت سیاست ها و دستگاه های اداری دولت، گسترش فساد اقتصادی، رشد باندهای مافیایی و ناتوانی دستگاه اجرایی دولت در تامین و اجرای قانون از جمله علل دیگر رشد اقتصاد زیر زمینی در ج.ا. است که غالباً دارای علل ساختاری میباشد.

طبق تخمین های موجود اقتصاد زیر زمینی اکنون نزدیک به 25% اقتصاد را در بر میگیرد⁴⁰. رشد اقتصاد زیر زمینی از یکسو موجب

40 حجم اقتصاد زیرزمینی مستقیماً قابل اندازه گیری نیست. اما از طریق شاخص هایی مانند رشد نقدینگی، افزایش فاصله بین درآمد و هزینه خانوارها، و رشد سطح اشتغال غیر دستمزدی میتوان حجم اقتصاد زیرزمینی را تخمین زد. طبق آمارهای بانک مرکزی نسبت نقدینگی به تولید ناخالص ملی از 15.8 در سال 1979 به 244 افزایش یافته است. این رشد سرسام آور دارای عوامل متعددی است که رشد اقتصاد زیر زمینی یکی از آنها میباشد. آمارهای ج.ا. نشان میدهد که در سال 2001 هزینه خانوارها در مناطق شهری 8% و در مناطق روستایی 13% کمتر از درآمد آنها بوده است. همچنین، آمارهای موجود نشان میدهند که سطح اشتغال بدون دستمزد طی 20 سال گذشته افزایش یافته است. طبق برآوردهای موجود اکنون سطح اشتغال بدون دستمزد در مناطق شهری بالغ بر 12% است (برای توضیحات بیشتر به مقاله جهانگیر آموزگار در MEES شماره 36 سپتامبر 2003 مراجعه کنید).

گسترش فساد اقتصادی و اجتماعی می‌گردد و از سوی دیگر مدیریت اقتصاد را دشوار می‌سازد. رشد اقتصاد زیرزمینی موجب کاهش درآمد مالیاتی دولت و لذا افزایش کسری بودجه، افزایش بدهی های دولت و روی آوری آن به چاپ اسکناس برای تامین کسری بودجه، کاهش سرمایه گذاری و در نهایت کاهش نرخ رشد اقتصاد می‌گردد.

6. وابستگی به یارانه های دولتی

سیاست اقتصادی نا درست ج.ا. طی 25 سال گذشته اقتصاد کشور را شدیداً به دریافت یارانه های دولتی وابسته کرده که موجب پیدایش نابه هنجاری های گسترده از جمله پیدایش انحصارات مصنوعی، افت کارایی اقتصاد و پیدایش یک سیستم یارانه دهی بسیار بغرنج شده که حجم قابل ملاحظه ای از منابع تولیدی ایران را به هدر میدهد.

وضعیت یارانه های ضمنی، یعنی یارانه هایی که بطور غیر مستقیم از طریق عرضه ارزان کالا و خدمات پرداخت میشوند به ویژه قابل توجه است. حجم این یارانه ها بالغ بر 15% تولید ناخالص ملی میباشد که دو سوم آن مربوط به یارانه های انرژی (برق و سوخت) است⁴¹. توجهی که برای پرداخت این یارانه ها ارائه میشود حمایت از اقشار کم درآمد و مبارزه با فقر میباشد. اما در عمل حجم عمده این یارانه ها نصیب اقشار پر درآمد میشود. برای مثال، مبالغی که از طریق یارانه های نان، دارو، گاز، و نفت سفید نصیب پر درآمدترین دهک (percentile) جامعه میشود به ترتیب 2 برابر، 4 برابر، 32 برابر و 3.5 برابر سهم فقیرترین دهک جامعه است. وجود این یارانه ها سبب میشود که قیمت ها نتوانند هزینه واقعی تولید و فرصت های از دست رفته را منعکس کنند که به نوبه خود موجب تخصیص نامطلوب منابع اقتصادی و به هدر رفتن ثروت کشور می‌گردد.

در پی تلاش برای پیوستن به سازمان تجارت جهانی در مارس 2002 سیستم چند نرخ ارز در ایران برچیده شد و جای خود را به یک سیستم

⁴¹ برای توضیحات بیشتر به فصل هشتم مراجعه کنید.

تک نرخی شناور داد که قرار است بر مبنای موازین اقتصادی اداره شود! اما متجاوز از بیست سال این سیاست ارزی خسارات هنگفتی بر اقتصاد ایران وارد آورد. این سیاست ارزی از یکسو موجب گسترش و تشدید ناکارایی در بخش های تولیدی، تخصیص نامطلوب منابع، نابهنجاری ساختار تولید، نابهنجاری الگوی مصرف، تضعیف تولیدات داخلی، تضعیف صادرات غیر نفتی، رشد بیمارگونه بخش تجاری و اتلاف انبوه منابع اقتصادی شده و از سوی دیگر فساد اقتصادی و اداری پر دامنه و بیسابقه ای را پدید آورده است.

طبق برآوردهای موجود طی این مدت بالغ بر 6% تولید ناخالص ملی از طریق سیستم ارزی بطور غیر مستقیم به بخش های دولتی و غیر دولتی پرداخت شده است که بخش قابل ملاحظه ای از آن به صورت رانت اقتصادی نصیب سران و حامیان حکومت شده است⁴². این سیاست، در کلیت خود نظام اقتصادی کشور را تبدیل به سیستمی بس نابهنجار کرده که برون رفت از آن مستلزم یک تلاش ملی و سال ها ممارست است. در سیستم چند نرخی گذشته بطور متوسط متجاوز از 80% درآمد ارزی دولت با نرخی نزدیک به یک پنجم نرخ بازار در اختیار موسسات دولتی و نهادهای انقلابی گذاشته میشد. در سیستم تک نرخی جدید این موسسات ارزش خود را به قیمت بازار تامین میکنند، اما بخش قابل ملاحظه ای از ما به تفاوت بین نرخ بازار و نرخ رسمی گذشته به آنها پرداخت میشود. بدون کاهش این یارانه ها، سیستم ارزی جدید عمدتاً یک شگرد حسابداری محسوب خواهد شد که تنها هزینه یارانه هایی را که قبلاً بطور ضمنی پرداخت میشد، اکنون آشکار میسازد.

سیاست های دولت در زمینه کنترل واردات و صادرات از وضعیتی مشابه برخوردار است. سیاست های دولت در بخش واردات تا سال 2001 به شدت متکی بر مجموعه ای بغرنج از قوانین اداری مانند صدور پروانه واردات و سیستم تخصیص ارز چند نرخی بود که موجب گسترش فساد اقتصادی و اتلاف منابع گردید و عملاً به صورت سیستمی برای دادن یارانه به بخش واردات و تولید رانت عمل کرد⁴³.

⁴² برای توضیحات بیشتر به فصل نهم مراجعه کنید

⁴³ برای توضیحات بیشتر به فصل دهم مراجعه کنید.

در زمینه صادرات، سیاست های ج.ا. دوگانه و متضاد است. از یکسو، رژیم با کاربرد سیاست های نادرست ارزی و بانکی، دادن یارانه های غیر مستقیم به واردات و ایجاد قوانین دست و پاگیر در بخش صادرات موجب برهم زدن تناسب قیمت ها و رقابت به زیان صادرات غیر نفتی میگردد. از سوی دیگر، بخش قابل توجهی از درآمد نفتی کشور را به صورت وام های سوبسید شده صرف ارتقا صادرات غیر نفتی میکند. این سیاست متضاد امکانات محدود مالی کشور را به هدر داده⁴⁴، سبب شده است تا صادرات غیر نفتی کشور، در بهترین شرایط از حد 5% تولید ناخالص ملی تجاوز نکند که نه با توان اقتصاد کشور متناسب بوده و نه پاسخگوی معضلات آن، به ویژه بحران بیکاری میباشد.

7. انفجار جمعیت

طی 25 سال اخیر جمعیت ایران نزدیک به دو برابر شده و اکنون متجاوز از 66 میلیون نفر است. بخش عمده این افزایش مربوط به سالهای 1991-1978 میباشد که به علت احیا باورها، فرهنگ و مناسبات اجتماعی سنتی، رها کردن سیاست کنترل جمعیت و بی ثباتی سیاسی و اقتصادی، میانگین نرخ رشد سالانه جمعیت کشور به 4% افزایش یافت. این انفجار جمعیت موجب دگرگونی عمیقی در ترکیب جمعیتی کشور شده که دارای پیامدهای اجتماعی و سیاسی گسترده ای میباشد.

هم اکنون ایران سومین کشور دارای جمعیت جوان در جهان است که 50% جمعیت آن زیر 19 سال میباشد. بیش از 70% جمعیت کنونی در دوران پس از انقلاب اسلامی پرورش یافته اند که حدود هفت میلیون تن از آنها بین 15 تا 19 سال دارند. به لحاظ ترکیب جنسی، اکنون بیش از نیمی از جمعیت کشور را زنان تشکیل میدهند که به دلیل پامال شدن سیستماتیک حقوق سیاسی و اجتماعی و اجتماعیشان توسط ج.ا. خواهان تحولات بنیادین در ساختار اجتماعی و سیاسی کشور هستند. همچنین، نزدیک به 65% جمعیت کشور شهرنشین میباشد.

⁴⁴ برای توضیحات بیشتر به فصل یازدهم مراجعه کنید.

بعلاوه، به علت گسترش وسیع راه سازی، توسعه شبکه برق و ارتباطات و سایر خدمات رفاهی بخش مهمی از جمعیت روستایی به لحاظ فرهنگی تقریباً شهری شده اند و دارای خواست ها و توقعاتی مشابه طبقه متوسط شهری میباشند. بدینسان در فاصله دو دهه ایران از یک جامعه نیمه شهری به جامعه ای بطور عمده شهری تبدیل شده است. به لحاظ اقتصادی این رشد سریع جمعیت موجب افت شدید بهره وری نیروی کار و کاهش درآمد سرانه شده است.

8. رفاه اقتصادی

رفاه اقتصادی جامعه به عوامل متعددی بستگی دارد، به ویژه نرخ رشد تولید ناخالص ملی، نرخ رشد جمعیت، نرخ بیکاری و توزیع درآمد. مجموعه عوامل فوق موجب شده است تا میانگین رشد اقتصادی کشور از 11% در فاصله 1962 تا 1972 به 2.6% طی 1982 تا 2002 کاهش یابد. تولید ناخالص ایران در سال 1980 برابر 93 میلیارد دلار بود. در سال 2000 یعنی 20 سال بعد، سطح تولید ناخالص ملی به رقم 99 میلیارد دلار رسید که تنها 6% بیشتر از سال 1980 میباشد.

کاهش نرخ رشد تولید ناخالص ملی، همراه با افزایش سرسام آور جمعیت که در فاصله 1979 تا 2003 متجاوز از دو برابر شد، موجب شده است که درآمد سرانه کشور به قیمت واقعی متجاوز از 40% کاهش یابد. طبق آمار بانک جهانی سطح تولید ناخالص سرانه ایران کمتر از یک سوم میانگین تولید ناخالص سرانه جهان است و از نظر رده بندی جهانی ایران در رده صد و یازدهم جهان قرار دارد (سالنامه 2000). درآمد سرانه ایران حتی نسبت به کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا نیز پایین تر است. در آمد سرانه ایران در سال 2000 برابر 1640 دلار بود، حال آنکه میانگین درآمد سرانه منطقه برابر 2020 دلار بود. ج.ا. از نظر جمعیت هجدهمین کشور جهان است اما به لحاظ حجم تولید ناخالص ملی در رده سی و چهارم جهان قرار دارد.

بحران بیکاری بیش از همیشه ثبات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی ایران را تهدید میکند. طبق برآوردهای موجود نرخ بیکاری در ایران بالغ بر 20% است. نرخ بیکاری بین جوانان به مراتب بالاتر بوده و بین 30% تا 40% برآورد میشود. در ایران نزدیک به 20 میلیون دانش آموز وجود دارد که تعداد قابل ملاحظه ای از آنها به ناچار به خیل بیکاران خواهند پیوست. هر سال نزدیک به 250 هزار نفر فارغ التحصیل دانشگاهی وارد بازار کار میشوند که تنها برای 70 هزار نفر از آنها کار وجود دارد. متجاوز از 11% نیروی شاغل ایران دارای تحصیلات دانشگاهی میباشند که در مقایسه با کشورهای هم‌ردیف ایران نرخ نسبتاً بالایی است. میانگین نرخ بیکاری نیروی کار روستایی 1 تا 2 درصد بالاتر از نرخ بیکاری شهری است.

با توجه به رشد باروری نیروی کار، تثبیت نرخ بیکاری در سطح کنونی مستلزم ایجاد بیش از یک میلیون شغل جدید در سال است. برای تحقق این امر، نرخ رشد تولید ناخالص ملی میبایست به 7% در سال، یعنی 2% بیشتر از میانگین تاریخی آن (5%) افزایش یابد. در غیر اینصورت، تا سال 2010 نرخ بیکاری از مرز 23% فراتر خواهد رفت. برای آنکه بتوان تا سال 2010 نرخ بیکاری را به 10% کاهش داد، تولید ناخالص ملی کشور میبایست بطور متوسط نزدیک به 10% در سال رشد داشته باشد⁴⁵. انجام این کار در چارچوب مناسبات اقتصادی موجود، اگر غیر ممکن نباشد، بسیار دشوار خواهد بود.

به لحاظ توزیع درآمد، اقتصاد ایران در دوره ج.ا. مانند دوره 1962 تا 1978 همچنان دارای توزیع درآمد بسیار نامطلوبی است. 10% ثروتمندترین طبقات درآمدی جامعه بیش از 30% از کل مصرف جامعه را به خود اختصاص میدهند، در حالیکه این سهم برای 10% فقیرترین طبقه حدود 1.5% است. متجاوز از 50% مصرف کل جامعه به 20% بالای جامعه تعلق دارد.

⁴⁵ برای توضیحات بیشتر به فصل ششم مراجعه کنید

جدول شماره 1: مقایسه شاخص های توسعه اقتصادی ایران در دوره های 1978-1959 و 2002-1982

بعد از انقلاب	قبل از انقلاب	
1986-1976 طی 3.9% 1991-1986 طی 2.5% 2001-1991 طی 1.7% 2002-1978 طی 2.7%	1976-1966 طی 2.7%	نرخ رشد جمعیت، میانگین سالانه
2002-1982 طی 2.5% 2000-1977 طی 1.5%	1978-1959 طی 9% 1972-1962 طی 11%	نرخ رشد تولید ناخالص ملی، میانگین سالانه
2.8% طی 1982 تا 2002	15% طی 1977-1959 23% طی 1977-1974	نرخ رشد سرمایه سرمایه گذاری ثابت، میانگین سالانه
1977 - 2000 = 60	1977 - 1974 = 100	مقایسه درآمد سرانه
20% طی 1981 - 2001	16% طی 1977 - 974	نرخ تورم، میانگین سالانه
در سال 2002: 16% (آمار رسمی)، 25% برآوردهای مستقل	7% در سال 1962 9% در سال 1972 10% در سال 1976	نرخ بیکاری
48% در سال 1984 51% در سال 2000	50% در سال 1969 52% در سال 1973 57% در سال 1976	سهم 20% بالای خانوارها (از نظر سطح درآمد) در کل مصرف خانوارها
15% در سال 1984 13% در سال 2000	16% در سال 1969 14% در سال 1973 11% در سال 1976	سهم 40% پایین خانوارها (از نظر سطح درآمد) در کل مصرف خانوارها
0.44 در سال 1984 0.48 در سال 2000	0.44 در سال 1969 0.47 در سال 1973 0.52 در سال 1976	ضریب نابرابری توزیع درآمد (Gini coefficient)
1% در سال 1982 15% در سال 1992 19% در سال 2002	26% در سال 1970 10% در سال 1974 7% در سال 1976	نسبت صادرات غیر نفتی در کل صادرات

فصل ششم

بحران بیکاری

بحران بیکاری بیش از همیشه ثبات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی ایران را تهدید میکند. طبق آمار رسمی، نرخ بیکاری در ایران بالغ بر 16% میباشد. برای کنترل و کاهش نرخ بیکاری به سطحی قابل پذیرش، نرخ رشد اقتصاد ایران طی دهه آینده میبایست حداقل دو برابر شود. انجام این کار در چارچوب مناسبات اقتصادی موجود، اگر غیر ممکن نباشد، بسیار دشوار خواهد بود. با توجه به ابعاد گسترده بیکاری پنهان، در بهترین شرایط، به ویژه بالا بودن درآمد صادرات نفت، حتی حفظ شرایط موجود برای اقتصاد نا به هنجار ایران چالشی عظیم خواهد بود. در مجموع، حل معضل بیکاری بدون تغییرات بنیادی در ساختار اقتصاد سیاسی کشور میسر نخواهد بود.

1. وضعیت موجود

جمعیت فعال عبارت است از افراد بین 15 تا 65 سال (یعنی سن رسمی کار) که قادر و مایل به اشتغال میباشند. لذا، دانش آموزان، دانشجویان، سربازها، زنان خانه دار ... جزو جمعیت فعال محسوب نمیشوند. نرخ بیکاری عبارت است از نسبت بیکاران به جمعیت فعال. ایران با جمعیتی بالغ بر 65 میلیون نفر، دارای 20 میلیون جمعیت فعال است که از این

تعداد نزدیک به 3.3 تا 4 میلیون نفر، یعنی 16% تا 20% جمعیت فعال، بیکار میباشند.

نرخ بیکاری بین جوانان به مراتب بالاتر بوده و بین 30% تا 40% برآورد میشود. در ایران نزدیک به 20 میلیون دانش آموز وجود دارد که تعداد قابل ملاحظه ای از آنها به ناچار به خیل بیکاران خواهند پیوست.

هر سال نزدیک به 250 هزار نفر فارغ التحصیل دانشگاهی وارد بازار کار میشوند که تنها برای 70 هزار نفر از آنها کار وجود دارد. متجاوز از 11% نیروی شاغل ایران دارای تحصیلات دانشگاهی میباشند که در مقایسه با کشورهای هم‌ریف ایران نرخ نسبتاً بالایی است (گرچه کیفیت آموزش عالی تنزل کرده که موضوع جداگانه ای است). ایران 1.9 میلیون دانشجو دارد که طبق روال موجود 70% آنها به خیل بیکاران تحصیل کرده خواهند پیوست. این امر موجب پیدایش پدیده جدید بیکاری نیروی کار تحصیل کرده شده است که رو به افزایش داشته و جامعه ایران را با چالش اجتماعی و سیاسی جدیدی روبرو کرده است.

در سال 1990 نرخ بیکاری زنان نزدیک به سه برابر نرخ بیکاری مردان بود. اما در فاصله 1990-96 این نرخ بطور چشمگیری کاهش یافت. اکنون نرخ بیکاری زنان نزدیک به 20% برآورد میشود.

میانگین نرخ بیکاری نیروی کار روستایی 1 تا 2 در صد بالاتر از نرخ بیکاری شهری است. طی 25 سال گذشته در صد جمعیت شهر نشین ایران از 50% به 63% افزایش یافته که در مقایسه با کشورهای هم‌ریف ایران 4%-5% بالاتر است. بین 1% تا 1.5% از رشد نیروی کار شهری (بطور مطلق) به دلیل مهاجرت مازاد نیروی کار روستائیان به مناطق شهری میباشد.

2. چشم انداز آینده

نرخ رشد سالانه جمعیت ایران از 4% در دهه 80 به 1.6% تنزل یافته است. اما به علت پیامدهای انفجار جمعیت دهه 80 و روند رو به رشد

شرکت زنان در بازار کار، انتظار می‌رود که نیروی کار تا سال 2010 بطور متوسط 3.6% در سال رشد کند. این مسئله موجب خواهد شد که سالانه 800 هزار نفر به خیل جویندگان کار اضافه شود.

طی 20 سال گذشته، باروری کار بطور متوسط 2% در سال رشد کرده است که بطور نسبی 25% از روند بلند مدت آن کمتر می‌باشد. با توجه به رشد باروری نیروی کار، تثبیت نرخ بیکاری در سطح 16% مستلزم ایجاد بیش از یک میلیون شغل جدید در سال است. برای تحقق این امر، نرخ رشد تولید ناخالص ملی میبایست به 7% در سال، یعنی 2% بیشتر از میانگین بلند مدت آن (5%) افزایش یابد. در غیر اینصورت، تا سال 2010 نرخ بیکاری از مرز 23% فراتر خواهد رفت. برای آنکه بتوان تا سال 2010 نرخ بیکاری را به 10% کاهش داد، تولید ناخالص ملی کشور میبایست بطور متوسط 9.1% در سال رشد داشته باشد. احتمالاً این تخمین محافظه کارانه است، زیرا احتمال شرکت بیشتر زنان در بازار کار و گسترش بیکاری پنهان را در نظر نمی‌گیرد.

بیش از نیمی از جمعیت ایران را زنان تشکیل می‌دهند، اما تنها 14.8% آنها در بازار کار فعال می‌باشند. این نرخ در مقایسه با کشورهای مشابه ایران بسیار پایین است. برای مثال، در تونس نزدیک به 25% زنان در بازار کار فعالند. نرخ رشد 9.1% که در بالا بدان اشاره شد، بر مبنای این فرض محاسبه شده است که نرخ شرکت زنان در بازار کار تا سال 2010 به 25% افزایش خواهد یافت. با توجه به کاهش باروری (از 6.1 بچه در از هر زن طی 1980-85 به 2.7 طی 1990-95) افزایش میانگین سن ازدواج (از 19.8 سال در 1986 به 22.4 سال در 1996) و افزایش در صد باسوادی زنان، احتمال قابل ملاحظه‌ای وجود دارد که نرخ شرکت زنان در بازار کار تا سال 2010 از مرز 25% فراتر رود. برای مثال، افزایش این نرخ از 25% به 30% بدین معنی است که نزدیک به یک میلیون نفر دیگر به جویندگان کار اضافه خواهد شد.

بیکاری پنهان عبارت است از جمعیتی که رسماً دارای شغل درآمدزا می‌باشند، اما کار آنها موجب افزایش تولید نیست، یا به عبارت دیگر خروج آنها از چرخه تولید سبب کاهش تولیدات جامعه نمیشود. علاوه بر بیکاری آشکار، طی دو دهه اخیر بیکاری پنهان بطور بیسابقه‌ای رشد

و گسترش یافته است. برای مثال، 25 سال پیش، ایران سطح کنونی تولید ناخالص ملی را تنها با 11 میلیون نیروی کار شاغل تولید میکرد. در ایران "کشش اشتغال زایی رشد تولید"⁴⁶ نزدیک به 0.5 میباشد (میانگین دهه 90) که نزدیک به یک سوم میانگین کشورهای عضو شورای همیاری خلیج فارس است (محاسبات بانک جهانی). در بخش مصنوعات صنعتی⁴⁷ کشش اشتغال زایی رشد تولید نزدیک به صفر است. طبق برآوردهای موجود، بخش مصنوعات ایران نزدیک به 40% زیر ظرفیت تولیدی خود کار میکند. لذا، افزایش تولید میتواند بدون افزایش قابل ملاحظه اشتغال انجام پذیرد. در بخش کشاورزی کشش اشتغال زایی رشد تولید نزدیک به 0.1 است (محاسبات بانک مرکزی). بخش های ساختمان سازی و خدمات با کشش اشتغال زایی 1.1 و 0.5 دارای بیشترین توان اشتغال زایی بوده اند.

طبق برآوردهای موجود، بیکاری پنهان ایران بین 4 تا 5 میلیون نفر تخمین زده میشود. با پیشرفت برنامه اصلاحات اقتصادی (خصوصی سازی، تصحیح نا به هنجاری بخش دولتی و بهبود کارایی در بخش خصوصی) بیکاران پنهان به تدریج از چرخه تولید خارج شده و به لشکر بیکاران رسمی خواهند پیوست. این امر، بسته به سرعت پیشرفت اصلاحات اقتصادی، میتواند 2 تا 3 میلیون دیگر به جویندگان کار اضافه نماید.

با توجه به روند رو به رشد شرکت زنان در بازار کار، افزایش کارایی نیروی کار و گسترش بیسابقه بیکاری پنهان، کنترل و حل مشکل بیکاری به احتمال قوی نیازمند نرخ رشد تولیدی متجاوز از 10% در سال خواهد بود. علاوه براین، مشاغل جدیدی که تولید میشوند، میبایست با ترکیب جنسی، سنی و مهارت نیروی کار نیز متناسب باشند. انجام این کار در چارچوب مناسبات اقتصادی موجود اگر غیر ممکن نباشد، بسیار دشوار خواهد بود.

⁴⁶ Employment elasticity of non-oil GDP growth

⁴⁷ Manufacturing

3. تدابیر اتخاذ شده

در واکنش به بحران بیکاری، دولت ج.ا. تدابیری اتخاذ کرده است که میتوان آنها را در سه گروه تقسیم بندی کرد:

1. تاسیس موسسات دولتی و خصوصی جدید برای ارائه آموزش های حرفه ای به کارگران و جویندگان کار. هر سال نزدیک به 1 میلیون نفر با کمک مالی دولت در دوره های آموزشی 1 تا 3 ماهه ثبت نام میکنند، اما درباره عملکرد و کارایی این موسسات اطلاعاتی در دسترس نیست.

2. تاسیس بانک اطلاعاتی جویندگان کار. هدف این بانک اطلاعاتی که توسط مرکز خدمات وزارت کار تاسیس شده، عبارت است از کارایی برای جویندگان کار از طریق جمع آوری اطلاعات در باره متقاضیان و کارهای موجود در مناطق مختلف کشور. در سال 2001-2002 نزدیک به 1 میلیون نفر در این بانک اطلاعاتی ثبت نام کردند که برای 100 هزار نفر از آنها مشاغل مناسب یافته شد.

3. تخصیص اعتبار و معافیت مالیاتی به موسسات اشتغال زا:

- معافیت از پرداخت مالیات های مربوط به بیمه های کار و بهداشت (به ترتیب 23% و 3% در صد حقوق) برای موسساتی که از بانک اطلاعاتی مرکز خدمات، کارگر و کارمند جدید استخدام میکنند.
- معافیت کارگران تازه استخدام شده از پرداخت مالیات بر درآمد برای سه سال (در واقع اکثر کارگران تازه استخدام شده زیر حد نصاب مالیات دهی میباشند).
- تخصیص 1.1 بلیون ریال به بانک های تجاری برای عرضه وام های کم بهره به موسسات تولیدی کوچک (کمتر از 5 نفر) که از بانک اطلاعاتی مرکز خدمات کارگر و کارمند استخدام کنند (حد اکثر 3 میلیون تومان، با بهره ترجیحی 5% به مدت 5 سال). این موسسات موظف خواهند بود که کارگر/کارمند مزبور را در طول مدت وام نگاه دارند (در صورت لزوم

میتوانند وی را اخراج کنند مشروط به آنکه یک کارگر/کارمند دیگر از بانک اطلاعاتی استخدام کنند).

- تخصیص وام به افرادی که دارای پروژه مناسبی برای ایجاد یک کسب جدید برای خود میباشند و میتوانند بانک را متقاعد کنند که پروژه مزبور از نظر تجاری و مالی عملی است (حد اکثر 3 میلیون تومان، با بهره ترجیحی 5% به مدت 5 سال).
- تخصیص ارز خارجی، از محل صندوق پول نفت⁴⁸ به شرکت های خصوصی صادراتی که میتوانند مشاغل جدید تولید کنند. مبلغ تخصیصی سالانه تعیین میشود. این مبلغ در سال 2001-2002 بالغ بر یک میلیون دلار بود.
- تخصیص اعتبارات جدید از محل صندوق پول نفت به بخش های صنایع و معادن جهت افزایش سرمایه گذاری و حفظ مشاغل موجود.
- تخصیص 3% از کل ذخائری که بانک های تجاری به بانک مرکزی سپرده اند به بانک های مسکن، تجارت و صنایع و معادن جهت تامین نیازهای مالی پروژه های اشتغال زا در بخش خصوصی.
- تخصیص بخشی از درآمد مازاد نفت برای ایجاد اشتغال در مناطق توسعه نیافته. در سال 2001-2002 جمعاً 4.5 بلیون ریال به این منظور اختصاص داده شد (2.1 بلیون ریال برای استان تهران و 2.4 بلیون ریال برای سایر استانها).
- بالاخره نظام بانکی موظف است که حداقل 70% از سپرده های قرض الحسنه را (بعد از کسر ذخایر لازم) بصورت وام بدون بهره برای خرید وسایل و ابزار کار در اختیار متقاضیان قرار دهد.

این تدابیر، عمدتاً با تخصیص تسهیلات مالی به بخشهای اشتغال زا، طبعاً گامی مثبت در جهت کاهش نرخ بیکاری میباشند. اما، از آنجا که این تدابیر علل ساختاری و بنیادین بحران بیکاری را هدف قرار نمیدهند، برد

⁴⁸ Oil Stabilization Fund (OSF)

و کارآیی آنها محدود است. بعلاوه، این تدابیر تا حدود زیادی متکی بر روش‌ها و مکانیزم‌های اداری می‌باشند. با توجه به رواج فساد در دستگاه اداری کشور، این نگرانی وجود دارد که این تدابیر عمدتاً بصورت مکانیزمی برای رانت‌دهی و رانت‌خواری عمل کنند، تا مکانیزمی برای حل مسئله بیکاری.

4. علل بنیادین بحران بیکاری

علل بنیادین بحران بیکاری ایران عبارتند از:

- سیطره دولت بر امور اقتصادی، از جمله سیاست زدگی مدیریت اقتصاد، تخصیص منابع بر مبنای موازین اداری، فساد دستگاه اداری، رانت خواری ...
- نا به هنجاری ساختاری بازار کار
- نا به هنجاری ساختاری بخش بانکی و پولی کشور
- نا به هنجاری ناشی از سیاست‌های نامطلوب ارزی و تجاری
- نا به هنجاری ناشی از سطح و ساختار یارانه‌های آشکار و پنهان
- نا به هنجاری بخش آموزشی
- سلطه انحصارات و نبود رقابت اقتصادی موثر
- پایین بودن کارایی کار و سرمایه در کلیه بخش‌های اقتصادی
- نبود محیط مناسب برای رشد بخش خصوصی
- وابستگی به نفت و تکنولوژی سرمایه بر
- فرار مغزها
- تحریم اقتصادی
- بی‌ثباتی سیاسی

حل معضل بیکاری ایران بدون تغییرات بنیادین در ساختار اقتصاد
سیاسی کشور میسر نخواهد بود.

فصل هفتم

نا به هنجاری بازار کار

نا به هنجاری بازار کار یکی از علل رشد بیکاری، به ویژه بیکاری ساختاری است. عوامل و اشکال مهم نا به هنجاری در بازار کار ایران عبارتند از: وجود قوانین نا مطلوب، تنظیم نا مناسب بازار کار، عملکرد نامناسب سازمان های صنفی، نا هم خوانی بین نیازهای بازار کار و نظام آموزشی و عدم تحرک منطقه ای و بخشی نیروی کار. این نا به هنجاری ها مانع از عملکرد مکانیزم بازار شده و در نهایت موجب پیدایش و رشد بیکاری میشوند.

1. قانون کار

قانون کار ج.ا. ایران نمونه بارز قوانینی است که برای پیشبرد آرمانی ارزنده تهیه و تدوین میشوند اما در عمل نتایجی کاملا خلاف آرمان اولیه خود به بار میآورند.

قانون کار ایران در گرما گرم انقلاب، بمنظور دفاع از منافع کارگران و زحمتکشان و ارتقاء سطح رفاه آنان تدوین و تصویب شد. ماده 21 قانون

کار که مربوط به انفصال قرارداد کار است به وضوح تصریح میکند که کارفرما اجازه ندارد قرارداد کار کارگر یا کارمند خود را پایان دهد مگر آنکه قرارداد برای مدت محدودی باشد و یا اینکه کارگر/کارمند از عهده انجام وظایف محوله بر نیاید و یا از قوانین انضباطی کار تخطی کرده باشد. وقتی که کارگر/کارمند برای انجام وظایف غیر دائم، برای مدت معینی استخدام شده باشد، کارفرما مجبور به تمدید قرارداد کار بعد از انقضای مدت مربوطه نیست. اما ماده 7 قانون کار تصریح میکند که حداکثر مدت قراردادهای مدت دار میبایست توسط وزارت کار و امور اجتماعی تعیین شود و به تائید شورای عالی وزیران برسد.

ماده 27 قانون کار تصریح میکند که کارفرما تنها در صورتی میتواند کارگر/کارمند خود را به علت عدم کارایی و یا سرپیچی از قوانین انضباطی کار اخراج کند که عدم کارایی یا سرپیچی کارگر/کارمند مورد تائید نماینده کارگران باشد. اگر انفصال قرارداد کار مورد تائید نماینده کارگران باشد، کارفرما موظف خواهد بود که در ازای هر سال سابقه کار یک ماه حقوق به کارگر/کارمند مربوطه بپردازد (ماده 27). کارگر/کارمند اخراجی میتواند به تصمیم مربوطه اعتراض کرده و از هیئت حل اختلاف کار تقاضای تجدید نظر کند. اگر هیئت حل اختلاف به نفع کارگر/کارمند رای دهد، کارفرما موظف به پرداخت جریمه خواهد بود (ماده 29) اما اگر رای هیئت به نفع کارفرما باشد، کارفرما همچنان موظف به پرداخت یک ماه حقوق در ازای هر سال سابقه کار میباشد و کارگر مربوطه موظف به پرداخت هیچگونه هزینه و جریمه ای نخواهد بود (ماده 165).

اقتصاد ج.ا. گرفتار نا بهنجاری ساختاری عمیق و گسترده ای است. همانطور که خاطر نشان شد، ایران دارای 4 تا 5 میلیون بیکاری پنهان است. بسیاری از موسسات تولیدی سودآور نبوده و تنها با دریافت یارانه های کلان میتوانند به فعالیت خود ادامه دهند. بسیاری از صنایع کشور نزدیک به 40% زیر ظرفیت تولیدی خود کار میکنند. در مجموع کارایی کار و سرمایه پایین است. با وجود این شرایط، اقتصاد کشور اگر به مرور ورشکسته نشود، نرخ رشد بالایی را هم که برای حل بحران اقتصادی و اجتماعی کشور به ویژه بحران بیکاری، لازم است نمیتواند تامین کند. حل این مشکل مستلزم عقلایی کردن ساختار و روند تولید و

انتقال سرمایه و نیروی کار از موسسات و بخش های غیر سودآور به موسسات و بخش های سودآور است. اما قوانین موجود مانع از انجام این تعدیل و تصحیح ساختاری میشوند و عملاً به زیان زحمتکشان کار میکنند.

حل بحران اقتصادی کشور و تامین رشد اقتصادی لازم، همچنان نیازمند ایجاد پروژه های سودآور جدید است. اما در شرایط موجود، سرمایه گذاران به ناچار با احتیاط بسیار زیاد اقدام به سرمایه گذاری روی یک پروژه جدید میکنند. زیرا چنانچه سودآوری پروژه کمتر از تخمین اولیه باشد و یا اینکه ترکیب بخشی آن احتیاج به تعدیل داشته باشد، به علت انعطاف ناپذیری قوانین کار، نخواهند توانست سطح تولید را پایین آورده و آنرا بهینه کنند. در نتیجه برای همیشه مجبور به پرداخت زیان های غیر ضروری خواهند بود.

موارد دیگری از قانون کار نیز با تحمیل تصمیم های غیر اقتصادی و هزینه های غیر لازم موجب افت کارایی و سودآوری تولید میشوند. قوانین مربوط به پرداخت مزایای غیر نقدی و اضافه کار از آن جمله اند.

حقوق کارمند میتواند بخشاً به صورت مزایای غیر نقدی، بصورت مسکن رایگان یا ارزان، کالاهای مصرفی، خدمات آموزشی، بهداشتی و غیره، پرداخت شود. تصمیم در مورد اینکه چه مقدار از حقوق به صورت غیر نقدی پرداخت شود و به صورت چه کالاهایی، میبایست بر اساس موازین اقتصادی اتخاذ شود. گاه کارفرما میتواند کالا یا خدمات معینی را به قیمتی کمتر از بازار تولید یا فراهم کرده و آنها را به صورت بخشی از حقوق در اختیار کارمندان خود بگذارد و مابه تفاوت قیمت بازار و هزینه تولید/تامین را به نسبت مطلوبی بین خود و کارمندان تقسیم کند. این امر به کارفرما اجازه میدهد که در حین کاهش هزینه تولید، عملاً حقوق بیشتری به کارمندان خود بپردازد. اما قانون کار این امر را مطلق کرده و از همه کارفرماها میخواهد که کالاها و خدمات متعددی را به صورت مزایای غیر نقدی در اختیار کارمندان خود قرار دهد. مانند مسکن (ماده 149 قانون کار)، حمل و نقل بین خانه و محل کار (ماده 152)، امکانات ورزشی (ماده 154)....

طبعاً، برخی از کارفرماها در تولید و تامین این کالاها و خدمات دارای مزیت نسبی نمیباشند، یعنی نمی توانند آنها را به قیمتی کمتر از بازار تامین کنند. در نتیجه ارزش افزوده ای تولید نمیشود که بین کارفرما و کارمند تقسیم شود. در عمل، کارفرما بابت انجام کاری که در آن تخصص ندارد هزینه ای هم متحمل میشود. این مسئله موجب افزایش هزینه تولید شده و در بلند مدت موجب کاهش رشد اقتصاد و افزایش بیکاری میشود. در واقع، این بخش از قانون کار مانند یک مالیات یکسکان بر سود عمل میکند که نه تنها موجب کاهش رشد میشود، بلکه تناسب بخشی اقتصاد را نیز مخدوش میکند (زیرا نسبت به تمام بخش ها، بدون توجه به نرخ سودآوریشان، یکسکان عمل میکند). علاوه بر این، برخی از کارمندان ممکن است به این کالاها و خدمات نیازی نداشته باشند و یا برای آنها ارزشی کمتر از ارزش بازار قائل باشند. لذا، این سیاست با تحمیل یک الگوی مصرف نامطلوب بر جامعه موجب نا به هنجاری اقتصاد و به هدر رفتن منابع تولیدی میشود.

تصمیم در باره پرداخت اضافه کار از منظر مشابهی پیروی میکند و میبایست بر مبنای موازین اقتصادی اتخاذ شود. اما مواد 58 و 61 قانون کار امکان استفاده بهینه از اضافه کار را تا حدود زیادی محدود میکنند.

بطور کلی، روش مطلوب آنست که دولت تصمیمگیری پیرامون سطح و چگونگی پرداخت مزایای غیر نقدی، اضافه کار و موارد مشابه را به بازار کار (که در آن نمایندگان کارگران و کارفرماها نیز حضور دارند) واگذار کند و هم خود را متوجه تعیین و تضمین استانداردهای بهداشت و امنیت محیط کار کند.

تنظیم بازار کار ضروری است، اما این مهم میبایست به نحوی سنجیده انجام پذیرد تا به نتایج نا مطلوب نیانجامد.

2. نبود اتحادیه های مستقل

کارکرد درست بازار کار مستلزم وجود سازمان های مستقل کارگری و صنفی است که بتوانند کارگران و کارفرماها را در بازار کار نمایندگی کنند. این سازمان ها نقش بسیار مهمی در تدوین، تنظیم و اجرای قوانین کار ایفا میکنند. وجود این سازمان ها، چنانچه سیاست زده نباشند و بر مبنای موازین اقتصادی عمل کنند، سبب بهبود کارکرد بازار کار شده و از ضرورت اتکا بیش از حد به مکانیزم های اداری برای تنظیم بازار کار میکاهد.

در ایران سازمانهای کارگری و صنفی عموماً به عنوان بخشی از ماشین اداری دولت عمل میکنند و موجب تنظیم نامطلوب بازار کار میشوند. به ویژه آنکه، این سازمان ها مانند اکثر ارگان های دولتی شدیداً ایدئولوژیک و سیاست زده هستند و تا حدود زیادی به صورت مکانیزمی برای توزیع رانت و اعمال ایدئولوژی و سیاست عمومی حکومت عمل میکنند.

3. کمبود نیروی کار ماهر و ناهمخوانی عرضه و تقاضا

کمبود نیروی کار ماهر و ناتوانی نظام آموزشی در تامین نیازهای بازار کار یکی از علل مهم نا به هنجاری بازار کار بشمار میرود. بازار کار ایران دچار کمبود نیروی کار ماهر با مهارت های حرفه ای و مدیریت است. هر سال نزدیک به 259 هزار نفر از دانشگاه های ایران فارغ التحصیل میشوند. اما 38% آنها فارغ التحصیل علوم اسلامی هستند.

4. کم تحرکی نیروی کار

عدم تحرک نیروی کار یکی از عوامل بیکاری ساختاری است. در ایران توزیع منطقه ای نیروی کار بسیار ناهمگون است. این امر تا حدود زیادی به دلیل پایین بودن تحرک نیروی کار میباشد. برای مثال، نرخ

بیکاری در یزد نزدیک به 7% است، حال آنکه در کرمانشاه متجاوز از 25% میباشد. چنانچه نیروی کار دارای تحرک بخشی و منطقه ای کافی باشد، جابجایی نیروی کار از مناطق و بخش هایی که در آنها نرخ بیکاری بسیار بالا است به مناطق و بخش هایی که نیازمند نیروی کار جدید هستند و یا سطح بیکاری آنها پایین است، موجب یکسانی نرخ بیکاری خواهد شد. این امر از تمرکز بیکاری در یک منطقه و یا یک بخش جلوگیری کرده و حل مشکل بیکاری را آسانتر و کم هزینه تر میکند. در ایران پایین بودن تحرک نیروی کار مانع از عملکرد این مکانیزم میشود.

یکی از علل پایین بودن تحرک نیروی کار عبارت است از نبود یک سیستم امنیت و رفاه اجتماعی و وابستگی بیکاران به مناسبات و حمایت های خانوادگی. ایجاد یک نظام موثر بیمه بیکاری و خدمات اجتماعی به تدریج بر این مشکل فائق آمده و موجب افزایش تحرک نیروی کار خواهد شد. پایین بودن سطح مهارت نیروی کار دلیل دیگر کمبود تحرک نیروی کار است. تاسیس موسسات آموزشی حرفه ای برای آموزش مهارت های جدید به نیروی کار، به ویژه مهارت هایی که در بخش ها و مناطق در حال توسعه مورد نیاز میباشند، موجب افزایش تحرک نیروی کار و تسهیل حل مشکل بیکاری خواهد شد.

5. جمع بندی

نا به هنجاری بازار کار، از جمله قوانین نا مناسب، تقلیل مکانیزم و ارگان های بازار کار به اهرم هایی برای توزیع رانت و تحمیل ایدئولوژی حکومت، نا هم خوانی بین نظام آموزشی و نیازهای بازار کار و نبود سازمان های سندیکایی مستقل، موجب پیدایش و گسترش بیکاری شده و هزینه سنگینی را بر اقتصاد بیمار کشور تحمیل میکنند. حل مشکل بیکاری ایران بدون بر طرف کردن این موانع ساختاری میسر نخواهد بود.

فصل هشتم

نا به هنجاری سیستم یارانه ها

سیاست ج.ا. طی 25 سال گذشته موجب پیدایش سیستم یارانه دهی بسیار بغرنجی شده است که حجم قابل توجهی از منابع تولیدی ایران را به هدر میدهد. وضعیت یارانه های ضمنی، یعنی یارانه هایی که بطور غیر مستقیم از طریق عرضه ارزان کالا و خدمات پرداخت میشوند، به ویژه قابل توجه است. حجم این یارانه ها بالغ بر 15% تولید ناخالص ملی میباشد که دو سوم آن مربوط به یارانه های انرژی (برق و سوخت) است.

توجهی که برای پرداخت این یارانه ها ارائه میشود حمایت از اقشار کم درآمد و مبارزه با فقر میباشد. اما، این یارانه ها یک یا چند گروه اجتماعی معین، مثلا اقشار کم درآمد را هدف قرار نمیدهند بلکه غالباً تمام گروه های اجتماعی را در بر میگیرند. در واقع، حجم عمده این یارانه ها غالباً نصیب اقشار پر درآمد میشود. برای مثال، مبالغی که از طریق یارانه های نان، دارو، گاز و نفت سفید نصیب پر درآمدترین دهک (percentile) جامعه میشود به ترتیب 2 برابر، 4 برابر، 32 برابر و 3.5 برابر سهم فقیرترین دهک جامعه است. وجود این یارانه ها سبب میشود که قیمت ها نتوانند هزینه واقعی تولید و فرصت های از دست رفته را منعکس کنند. این امر موجب تخصیص نامطلوب منابع اقتصادی و به هدر رفتن ثروت کشور میگردد.

حل بحران اقتصادی ج.ا. و پیشبرد برنامه اصلاحات اقتصادی مستلزم حذف این یارانه ها است، مشروط برآنکه درآمد حاصله صرف سرمایه گذاری و رشد اقتصاد شود. افزایش تولید موجب افزایش اشتغال و کاهش بیکاری خواهد شد که عمده ترین علت فقر در ایران کنونی است. همچنین بخشی از درآمد حاصله را میتوان صرف ایجاد یک سیستم امنیت اجتماعی جهت حمایت از اقشار کم درآمد جامعه نمود. اجرای مطلوب این سیاست مستلزم تغییرات بنیادین در ساختار اقتصاد سیاسی کشور است.

1. انواع یارانه های غیر مستقیم

سیستم توزیع یارانه های غیر مستقیم ج.ا. ترکیبی است از یارانه ها، کنترل قیمت ها و سهمیه بندی. در مجموع قیمت 39 کالای مصرفی توسط دولت تعیین و کنترل میشود. قیمت برق، آب و سوخت مستقیماً توسط مجلس تعیین میشود. اما قیمت سایر کالاها، مانند نان، برنج، شکر، روغن خوراکی، شیر بچه، دارو، مواد پاک کننده، کاغذ، روزنامه، کودهای شیمیایی و ... توسط سازمان حمایت از مصرف کننده و تولید کننده تعیین میگردد.

در مورد نان، آب، برق، بنزین، گازوئیل و نفت مصرف کنندگان میتوانند این کالاها را به هر مقدار که میخواهند خریداری و مصرف کنند. مصرف دارو منوط به داشتن نسخه پزشک میباشد و توسط نظام پزشکی کنترل میشود. اما، مصرف سایر کالاها توسط سیستم سهمیه بندی، از طریق صدور کوپن، کنترل میگردد. در دوران جنگ با عراق سیستم اخیر بسیار گسترده شد، اما اکنون تنها چند قلم کالا از طریق کوپن توزیع میشوند که مهمترین آنها عبارتند از: قند و شکر، روغن خوراکی و نوعی پنیر.

هزینه یارانه هایی که از این طریق پرداخت میشود، بالغ بر 15% تولید ناخالص ملی است که نزدیک به 11% آن مربوط است به انرژی (برق، نفت، گاز، بنزین، گازوئیل...).

یارانه انرژی

قیمت انرژی عبارت است از میانگین قیمت برق، نفت، گاز، بنزین و گازوئیل. در چند سال اخیر دولت قیمت انرژی را تا حدودی بالا برده است، اما هنوز قیمت داخلی بسیار پایین تر از قیمت صادراتی میباشد. قیمت صادراتی انرژی - یعنی میانگین قیمت صادراتی کالاهایی چون بنزین، گازوئیل و غیره - بطور متوسط 4 تا 5 برابر قیمت این کالاها در بازار داخلی است. این در واقع یک یارانه نا پیدا (ضمنی) است که از طریق انرژی به مصرف کنندگان و تولید کنندگان پرداخت میشود. در سال 2001/2 ارزش یارانه ای که از طریق انرژی پرداخت شد بالغ بر 10% تولید ناخالص ملی بود. بطور متوسط ارزش یارانه انرژی طی دهه گذشته برابر 11% تولید ناخالص ملی بوده است.

ارزانی انرژی موجب مصرف بیرویه و به هدر رفتن منابع تولید میشود. مقدار انرژی ای که به سبب پایین بودن قیمت داخلی به هدر میرود میتواند صادر شده و درآمد حاصل از آن صرف تولید و توسعه اقتصاد شود. به این ترتیب، شکاف بیش از حد بین قیمت داخلی و صادراتی انرژی دارای "هزینه فرصت از دست رفته" (opportunity cost) بالایی است که موجب کاهش رشد و رفاه اقتصادی میشود.

در بخش مصرف خانگی، زیان ناشی از ارزانی انرژی نزدیک به 3.5% تا 4.3% تولید ناخالص ملی برآورد میشود. در بخش تولیدی اقتصاد ابعاد اتلاف انرژی به مراتب گسترده تر است. برای مثال، مصرف انرژی کارخانه های سیمان ایران 35% بیشتر از کارخانه های ژاپن است، مصرف انرژی کارخانه ذوب آهن و فولاد اصفهان 58% بیشتر از کارخانه های مشابه در ژاپن میباشد، مصرف انرژی یخچال های ساخت ایران 70% بیشتر از یخچال های وارداتی است، مصرف سوخت اتومبیل های ایران بالاتر از مصرف اتومبیل های وارداتی است⁴⁹....

⁴⁹ استراتژی افزایش کارایی مصرف انرژی در ایران، بانک جهانی

.1994

همچنین، یارانه های انرژی موجب تشدید نابرابری درآمد میشوند. مصرف سرانه انرژی در خانوارهای پر درآمد چندین برابر مصرف سرانه خانوارهای کم درآمد است. لذا، بخش عمده یارانه های انرژی نصیب خانوارهای پر درآمد میشود که نابرابری توزیع درآمد و مصرف را تشدید میکنند. برای مثال، یارانه ای که از طریق مصرف انرژی نصیب مرفه ترین دهک جامعه میشود 12 برابر یارانه ای است که نصیب فقیرترین دهک میشود. اگر مبلغ یارانه ها بطور یکسان بین افراد جامعه تقسیم شود، درآمد فقیرترین دو دهک جامعه 60% افزایش خواهد یافت (112% در مناطق روستایی). چنین سیاستی میتواند فقر را در ایران ریشه کن کند.

مجلس ج.ا. تا کنون دو بار لایحه افزایش قیمت انرژی را به دلیل مخاطرات ناشی از پیامدهای اقتصادی و اجتماعی آن رد کرده است. در حال حاضر کمیسیونی تشکیل شده است تا پیامدهای احتمالی افزایش قیمت انرژی را بررسی کرده و سیاست مناسبی را برای انجام آن تدوین کند.

تاثیر افزایش قیمت انرژی بر روی اقتصاد یکبارہ نبوده و احتمالاً نزدیک به 2 تا 3 سال طول خواهد کشید تا بطور کامل تاثیرتورمی خود را نمایان سازد. برای مثال، اگر سهم انرژی در سبد کالاهای مصرفی 20% باشد، 100% افزایش در قیمت انرژی، در دور اول مستقیماً موجب 20% افزایش هزینه زندگی (تورم) خواهد شد. در دور دوم، موجب افزایش هزینه تولید کالاهایی خواهد شد که در تولیدشان از انرژی استفاده میشود (کالاهای X). در دور سوم، موجب افزایش هزینه تولید کالاهایی خواهد شد که در تولید از کالاهای X استفاده میکنند. و الی آخر. علاوه بر این، افزایش هزینه زندگی موجب بالا رفتن سطح دستمزدها خواهد شد که به نوبه خود موجب افزایش هزینه تولید و افزایش مجدد هزینه زندگی میشود.

طبق محاسبات موجود که با استفاده از جدول نهاده - ستاده ها انجام گرفته، افزایش قیمت داخلی انرژی به سطح میانگین قیمت صادراتی دهه گذشته موجب 30% تورم خواهد شد (بطور مطلق). چنانچه افزایش قیمت انرژی موجب کاهش مصرف خانوارها و استفاده از تکنولوژی

های مناسبتر (کاهش مصرف انرژی در خط تولید) شود و چنانچه اثر تورمی آن بر بازار کار بسیار شدید نباشد، تورم ناشی از افزایش قیمت انرژی احتمالا کمتر از 30% خواهد بود.

تصحیح نا به هنجاری قیمت انرژی، به دلیل شدت تورم زایی آن بسیار دشوار میباشد، اما از آن گریزی نیست زیرا حل بحران اقتصادی ج.ا. و پیشبرد برنامه اصلاحات اقتصادی بدون آن میسر نخواهد بود. برای تسهیل امر، میتوان اینکار را در چند مرحله (طی چند سال) انجام داد و با استفاده از ابزار اقتصادی مناسب تاثیر منفی آنرا بر اقشار کم درآمد خنثی کرد.

برای مثال میتوان قیمت انرژی را طی سه سال (هر سال یک سوم مقدار مورد نظر) بالا برد و مقداری از درآمد حاصله را صرف پرداخت یارانه نقدی به خانوارهای کم درآمد کرد. برای پرداخت این یارانه ها میبایست سیستم مناسبی تدوین کرد که خود موجب ایجاد نا به هنجاری نشود.

اولا یارانه های نقدی میبایست تنها برای یک مدت معین و از پیش اعلان شده (مثلا 5 سال) پرداخت شوند. دوما، سیستم مورد نظر میبایست شفاف و کم هزینه باشد و اجرای آن مستلزم دستگاه اداری عریض و طویلی نباشد. برای مثال میتوان بخش معینی از درآمد حاصله را بطور یکسان بین تمام خانوارها تقسیم کرد، بطوریکه اثر افزایش قیمت انرژی را بر روی (مثلا) سه دهک (30%) فقیر جامعه خنثی کند. سپس، مبلغ مورد نظر را میتوان هر ماهه از طریق سیستم بانکی به خانوارهایی که برای مطالبه آن به بانک مراجعه می کنند پرداخت کرد. این روش موجب بهبود توزیع درآمد به نفع خانوارهای فقیر خواهد شد و اجرای آن نسبتا کم هزینه و شفاف خواهد بود. بعلاوه، چنانچه مبلغ پرداختی ثابت باشد، یعنی با نرخ تورم تعدیل نشود، حذف سیستم آسانتر خواهد بود. در عمل، سیستم های متعددی میتوان تدوین کرد که هر یک دارای برتری ها و کاستی های معینی خواهند بود. تدوین و انتخاب سیستم مطلوب مستلزم کاربرد شیوه های کارشناسی و استفاده از روشهای مدیریت مدرن میباشد.

موفقیت سیاست افزایش قیمت انرژی متکی بر این فرض است که موسسات تولیدی و خدماتی مصرف انرژی خود را بهینه کرده و با استفاده از روش های مطلوب مصرف انرژی خود را کاهش دهند. این مکانیزم در بخش خصوصی عمل خواهد کرد زیرا در واکنش به افزایش قیمت انرژی، کارفرما مجبور خواهد شد یا مصرف انرژی را کاهش دهد و یا آنکه برای حفظ نرخ سود قیمت تولید را بالا ببرد. اما وجود رقابت و خطر ورشکستگی باعث خواهد شد که تولید کننده نتواند تمامی افزایش قیمت انرژی را به مصرف کننده منتقل کند. لذا، برای حفظ سود و ادامه فعالیت مجبور خواهد شد تا با استفاده از تکنولوژی و روش های کارا از مصرف انرژی خود بکاهد.

اما در بخش دولتی، آمادگی دولت برای پرداخت کسر بودجه ناشی از افزایش قیمت انرژی مانع از عملکرد این مکانیزم خواهد شد. لذا دولت میبایست از یکسو از تامین کسری بودجه موسسات دولتی خودداری کند و به آنها اجازه بدهد تا بخش قابل ملاحظه ای از افزایش هزینه تولید را از طریق افزایش قیمت به مصرف کنندگان منتقل کنند. از سوی دیگر، دولت میبایست برای موسسات دولتی انگیزه لازم را فراهم آورد تا مانند بخش خصوصی مصرف انرژی خود را با استفاده از تکنولوژی مناسب و شیوه های مطلوب مدیریت کاهش دهند. این امر در نهایت مستلزم اصلاح بخش دولتی طی یک برنامه حساب شده و چند مرحله ای میباشد.

تصحیح قیمت انرژی پیش شرط مهمی برای پیشبرد و موفقیت برنامه اصلاحات اقتصادی است. این کار نه تنها منشا نا بهنجاری در تخصیص منابع را از پیش پا برخواهد داشت، بلکه بودجه لازم برای اجرای اصلاحات را نیز تامین خواهد کرد.

سایر یارانه ها

در مورد سایر کالاهایی که در بالا اشاره شد (مانند نان، برنج، شکر، روغن خوراکی، شیر بچه، دارو، مواد پاک کننده، کاغذ، روزنامه، کودهای شیمیایی...) پرداخت یارانه غیر مستقیم به دو صورت انجام میگردد. اولاً، دولت بخشی از درآمد ارزی نفت را با نرخ دلاری 175 تومان در مقایسه با نرخ ارز آزاد دلاری 800 تومان در اختیار ارگان

های دولتی و نهادها میگذارد تا بتوانند کالای مورد نیاز خود را با ارزش ارزان دلاری 175 تومان وارد کنند. این در واقع حکم پرداخت یارانه غیر مستقیم به واردات را دارد که به ارگان های دولتی و نهادها داده میشود. علاوه بر این، دولت برخی از کالاهای مصرفی، مانند گندم را از تولید کنندگان به قیمت بازار خریداری کرده و به قیمت ارزانتر در اختیار مصرف کنندگان قرار میدهد.

در سال 2001/2 تنها حجم یارانه های غیر مستقیم ارزی بالغ بر 5 بلیون دلار یعنی 21% بودجه رسمی دولت بود. این یارانه های غیر مستقیم ارزی، نه تنها موجب مصرف بیهوده و تخصیص نامطلوب منابع اقتصادی میشوند، بلکه با پایین آوردن هزینه واردات کفه ترازوی رقابت را به زیان تولیدکنندگان داخلی برهم میزنند.

تا قبل از یکسان سازی نرخ ارز در مارس 2002، هزینه این یارانه های ارزی در بودجه دولت منعکس نبود. این یارانه ها هنوز پرداخت میشوند، اما بعد از مارس 2002 به بودجه دولت یک قلم جدید اضافه شده است تا هزینه این یارانه ها را منعکس کند. اگرچه نا به هنجاری های ناشی از پرداخت این یارانه ها همچنان ادامه دارد، اما آشکار کردن آنها در بودجه دارای اهمیت است زیرا اکنون مسئولین امور میتوانند متوجه هزینه فرصت های از دست رفته این سیاست باشند.

اکنون که هزینه این یارانه ها روشن و آشکار شده است، میبایست طی یک برنامه سنجیده آنها را حذف و با استفاده از مکانیزم های مناسب (همانطور که در بالا توضیح داده شد) اثر تورمی حذف آنها را بر اقشار کم درآمد خنثی کرد.

در سال 2001/2 هزینه مربوط به یارانه های داروهای وارداتی بالغ بر 505 میلیون دلار بود - 395 میلیون دلار بابت ارزش ترجیحی برای تمام واردات و 110 میلیون دلار برای داروهایی که تمامی هزینه واردات آن توسط دولت پرداخت میشود و به صورت رایگان در اختیار مصرف کنندگان قرار میگیرد. در این مورد میتوان یارانه های ارزی را کاملاً حذف و کمک هزینه مربوطه را از طریق بیمه بهداشت که هم اکنون 80% جمعیت را در برمیگیرد، بطور مستقیم در اختیار بیماران قرار داد.

اما باید توجه داشت که نظام بیمه بهداشت ایران 20% جمعیت را که بسیاری از آنها افراد کم درآمد میباشند در بر نمیگیرد. لذا، انجام این سیاست مستلزم ایجاد مکانیزمی است که این بخش از جمعیت را نیز تحت پوشش قرار دهد.

2. راه برون رفت

سیستم یارانه های غیرمستقیم (نا پیدا) زیان هنگفتی را بر اقتصاد کشور تحمیل میکند و موجب به هدر رفتن منابع اقتصادی و تخصیص نا مطلوب آنها میشود. طبق برآوردهای موجود حجم یارانه های غیر مستقیم بالغ بر 15% تولید ناخالص ملی ایران میباشد. حذف این سیستم نه تنها موجب بهبود تخصیص منابع و افزایش کارایی خواهد شد، بلکه درآمد حاصله از آن میتواند سرمایه لازم برای حل بحران اقتصادی و پیشبرد برنامه اصلاحات اقتصادی را نیز فراهم کند. همچنین، بخشی از درآمد حاصله را میتوان صرف ایجاد یک نظام امنیت اجتماعی کرد تا فشار تورمی حاصله را بر افشار کم درآمد خنثی کند.

برای انجام این کار:

- ابتدا باید تمام یارانه های نا پیدا را در بودجه دولت نمایان ساخت، به ویژه یارانه های مربوط به انرژی که هنوز در بودجه رسمی دولت منعکس نیستند.
- سپس، میبایست تمام این یارانه ها را تا حد امکان حذف کرد.
- برای یارانه هایی که نمیتوان آنها را کاملاً حذف کرد میبایست سیاستی مناسب تدوین کرد تا بتوان بخشی از یارانه های مورد نظر را بصورتی کارا و کم هزینه، برای یک مدت معین و از پیش تعیین شده به صورت کمک هزینه های نقدی به مصرف کنندگان پرداخت کرد.
- بعد از مدت مورد نظر، میبایست این یارانه ها بطور کامل حذف شده و به جای آنها سیستم بیمه امنیت و رفاه اجتماعی جایگزین گردد، تا

بتوان با پرداخت کمک هزینه زندگی به اقشار کم درآمد آثار تورمی حذف یارانه ها را خنثی کرد.

در حال حاضر ج.ا. دارای 28 برنامه مختلف برای پرداخت کمک هزینه مستقیم و غیر مستقیم به خانوارهای کم درآمد است. این برنامه ها ، که بسیاری از آنها توسط موسسات نیمه مذهبی و نهاد ها اداره میشوند، کارهای یکدیگر را تکرار کرده و هزینه دوباره کاری قابل ملاحظه ای را بر جامعه تحمیل میکنند. اکنون دولت مشغول تهیه استراتژی جدیدی است که این سازمان ها را با هم هماهنگ کرده و یک سیستم بیمه و خدمات اجتماعی واحد و منظمی را جانشین آنها کند. اما این برنامه به دلیل عدم همکاری سازمان های مذهبی و نهادها که نمیخواهند استقلال خود را از دست بدهند، به کندی پیش میرود. در حال حاضر بخش عمده ای از جمعیت ایران تحت پوشش بیمه بازنشستگی نمیباشند. بخشی از درآمد حاصله از حذف یارانه های غیر مستقیم میتواند صرف انجام این امر شود.

فصل نهم

سیاست های ارزی

در پی تلاش برای پیوستن به سازمان تجارت جهانی، در مارس 2002 سیستم چند نرخ ارز در ایران برچیده شد و جای خود را به یک سیستم تک نرخ شنور داد که قرار است بر مبنای موازین اقتصادی اداره شود. اما متجاوز از بیست سال این سیاست ارزی خسارات هنگفتی بر اقتصاد ایران وارد آورد. این سیاست ارزی از یکسو موجب گسترش و تشدید ناکارایی در بخش های تولیدی، تخصیص نامطلوب منابع، نابهنجاری ساختار تولید، نابهنجاری الگوی مصرف، تضعیف تولیدات داخلی، تضعیف صادرات غیر نفتی، رشد بیمارگونه بخش تجاری و اتلاف انبوه منابع اقتصادی شده و از سوی دیگر فساد اقتصادی و اداری پرممانه و بیسابقه ای را پدید آورده است. این سیاست، در کلیت خود نظام اقتصادی کشور را تبدیل به سیستمی بس نابهنجار کرده که برون رفت از آن مستلزم یک تلاش ملی وسال ها ممارست است.

موفقیت سیستم ارزی جدید مستلزم پیشبرد و تعمیق برنامه اصلاحات اقتصادی به ویژه رفع نابهنجاری ساختاری اقتصاد، اصلاح بنیادین بخش دولتی، رفع موانع رشد بخش خصوصی، رفرم سیستم بانکی، رفرم سیستم یارانه ها، تصحیح سیاست های مالی دولت، کنترل تورم و مدیریت صحیح اقتصاد کلان است. در غیر این صورت سیاست جدید پایدار و موثر نخواهد بود. در سیستم چند نرخ گذشته بطور متوسط متجاوز از 80% درآمد ارزی دولت با نرخ نزدیک به یک پنجم نرخ بازار در اختیار موسسات دولتی و نهادهای انقلابی گذاشته میشد. در سیستم تک نرخ جدید این موسسات ارز خود را به قیمت بازار تأمین

میکنند اما ما به تفاوت بین نرخ بازار و نرخ رسمی گذشته به آنها پرداخت میشود. بدون کاهش این یارانه ها، سیستم ارزی جدید عمدتاً یک شگرد حسابداری محسوب خواهد شد که تنها هزینه یارانه هایی را که قبلاً بطور ضمنی پرداخت میشد اکنون آشکار میسازد.

1. سیستم چند نرخی

روی کار آمدن ج.ا. همراه بود با بحران ارزی که به دلیل اتخاذ سیاست های اقتصادی نامناسب و به دنبال آن اشغال سفارت آمریکا، تحریم اقتصادی آمریکا و سپس جنگ ایران و عراق ابعادی غیر قابل کنترل یافت. لذا، طی دهه هشتاد سیاست ارزی ج.ا. عبارت بود از انحلال بازار آزاد، ثابت (فیکس) کردن نرخ برابری ریال، تخصیص منابع ارزی از طریق دستگاه اداری دولت و کنترل مرکزی تجارت خارجی. طی دهه 90 پس از پایان جنگ عراق، دولت ج.ا. طی چند مرحله اقدام به ساده کردن نظام ارزی کشور و ابقا تدریجی مکانیزم بازار آزاد کرد. با اینهمه، طی این دهه نظام ارزی همچنان یک سیستم چند نرخی باقیماند که شدت کنترل و میزان پیچیدگی و محدودیت های آن در واکنش به شرایط داخلی و خارجی به ویژه نوسانات قیمت نفت تغییر میکرد.

در 21 ژانویه 1991 دولت تعداد نرخ های رسمی (دولتی) ارز را از 7 نرخ به 3 نرخ تقلیل داد که عبارت بودند از:

1. نرخ رسمی 70 ریال در برابر یک دلار آمریکا برای صادرات نفتی، واردات کالاهای ضروری، واردات پروژه های استراتژیک، پرداخت بدهی های خارجی و ارز دانشجویی
2. نرخ رقابتی 600 ریال برای هر دلار برای واردات کالاهای سرمایه ای، لوازم تولید، مواد خام و کالاهای خدمات تولیدی که شامل ارز رسمی نمیشدند
3. نرخ شناور توسط بانکها، بر مبنای نرخ آزاد تعیین میشد برای صادرات غیر نفتی، واردات غیر ضروری و خدمات

علاوه بر سه نرخ رسمی، یک نرخ ارز آزاد نیز معرفی شد که توسط بازار آزاد تعیین و برای انجام سایر مبادلات آزادانه خرید و فروش میشد.

در 21 مارس 1993 دولت سه نرخ رسمی فوق الذکر را حذف و یک نرخ نیمه شناور واحد را جایگزین آنها کرد. همزمان بسیاری از محدودیت های ارزی و وارداتی نیز کنار گذاشته شد. سطح نرخ جدید که ابتدا برابر 1500 ریال در مقابل دلار آمریکا اعلام شد، بصورت روزانه توسط بانک مرکزی تعیین و اعلان میگردد. نرخ جدید بخش قابل ملاحظه ای از پرداخت های ارزی یعنی پرداخت های مربوط به بدهی های خارجی و واردات ضروری را شامل نمیشد که همچنان بر مبنای نرخ رسمی دلاری 70 ریال انجام میگرفتند. با اینهمه، به علت افزایش فشار بدهی های خارجی و رشد بیرویه واردات و متعاقبا کاهش قیمت نفت، سیاست جدید دوام نیاورد. در دسامبر 1993، برای مقابله با این وضعیت دولت مجبور شد نرخ رسمی را در سطح بالاتر یعنی دلاری 1750 ریال ابقا کند.

در ماه مه 1994 یک نرخ رسمی جدید، موسوم به نرخ صادراتی نیز به بازار ارز اضافه شد که در سطح 2345 ریال در برابر دلار آمریکا، تمام مبادلات مربوط به صادرات غیر نفتی و واردات غیر ضروری را شامل میشد. در سال بعد، افزایش نرخ تورم و تشدید تحریم اقتصادی آمریکا موجب کاهش ارزش ریال شد. در مه 1995 نرخ صادراتی به 3000 ریال و نرخ بازار آزاد به 6200 ریال افزایش یافت.

در جولای 1997 بانک مرکزی اقدام به عرضه اوراق ارزی در بازار بورس تهران کرد. به این ترتیب نرخ جدید دیگری موسوم به نرخ بورس تهران وارد بازار ارز شد که سطح آن در ابتدای کار نزدیک به 5000 ریال در برابر دلار آمریکا بود. در دو سال اول که درآمد نفت پایین بود، بانک مرکزی نتوانست مقدار ارزی را که برای تامین سطح تقاضا لازم بود به بازار بورس عرضه کند. لذا، برای کنترل فشار تقاضا اقدام به سهمیه بندی ارز کرد. وارد کنندگان، حتی آنها که دارای پروانه رسمی بودند میبایست مدتی طولانی منتظر بمانند تا اعتبار نامه ارزی لازم را دریافت کنند. در نتیجه، اضافه قیمت ارز آزاد به نرخ بورس تهران از 20% به 50% افزایش یافت. بالاخره، در سال 1999 بانک مرکزی

مجبور شد تا قیمت ارز را در دو مرحله، 20% در مارس 1999 و 16% در مه 1999 افزایش دهد. در مجموع، طی سال مالی 1998/99 قیمت دلار در بازار بورس تهران 42% و در سال 1999/2000 20% افزایش یافت.

بین جولای 97 و مارس 2000 در ایران چهار نرخ رسمی وجود داشت که عبارت بودند از:

1. نرخ رسمی، که بین 1736 تا 1767 ریال در برابر دلار آمریکا نوسان میکرد و برای پرداخت بدهی های خارجی، واردات ضروری و کلیه واردات موسسات دولتی و نهادها بکار میرفت.

2. نرخ صادراتی، برابر 3000 ریال در مقابل دلار، برای صادرات غیر نفتی.

3. نرخ بورس تهران، یک نرخ نیمه شناور که در سال 2000 حول 8000 ریال نوسان میکرد و برای سایر واردات بکار میرفت.

4. نرخ بین بانکی یا مذاکره ای که توسط بانک ها، برای انجام مبادلات بین بانکی مذاکره و تعیین میشد. این نرخ در اواخر 1998 و اوایل 1999 که عرضه ارز در بازار بورس تهران کم بود و سهمیه بندی میشد، به میزان قابل ملاحظه ای بالاتر از نرخ ارز بورس تهران بود. اما در سال 2000 که عرضه ارز در بورس تهران افزایش یافت، با فاصله کمی حول نرخ ارز بورس تهران نوسان میکرد.

علاوه بر چهار نرخ رسمی فوق، ارز توسط صراف های رسمی، به قیمت کمی بالاتر از نرخ بورس تهران نیز خرید و فروش میشد. همچنین یک بازار سیاه ارز وجود داشت که توسط صراف های غیر رسمی کنترل میشد و عمدتاً مبادلات غیر رسمی و قاچاق را در بر میگرفت.

بین ماه مه 1999 و مارس 2000 بانک مرکزی توانست با استفاده از افزایش قیمت نفت عرضه ارز را در بازار بورس تهران افزایش دهد و نرخ دلار را در این بازار حول 8000 ریال تثبیت کند. به این ترتیب،

فزونی نرخ ارز آزاد به نرخ ارز بورس تهران به 2% کاهش یافت و به تدریج وارداتی که قبلاً به قیمت ارز صادراتی انجام میگرفت به ارز بورس تهران منتقل شد. در مارس 2000 نرخ ارز صادراتی حذف و نرخ بورس تهران به نرخ غالب برای انجام مبادلات بخش خصوصی تبدیل شد.

طی سال مالی 2001/2002 نرخ رسمی تورم بطور متوسط نزدیک به 12% بود و دولت، به علت افزایش قیمت نفت، دارای درآمد ارزی قابل ملاحظه ای بود. لذا، بانک مرکزی توانست نوسانات نرخ ارز بورس تهران را همچنان حول 8000 ریال حفظ کند.

برای آنکه بتوان در پس این ساختار بخرنج و تغییرات پی در پی ویژگی برجسته سیاست ارزی ج.ا. را در یافت، میبایست به سهم بخش دولتی در تخصیص منابع ارزی و عملکرد آن در برابر نوسانات درآمد ارزی نفت توجه کرد. به علت رشد بیرویه بخش دولتی سهم بسیار بزرگی از درآمد ارزی کشور به بخش دولتی تخصیص داده میشود. بعلاوه، به علت پایین بودن کارایی و نا به هنجاری ساختاری، بخش دولتی هنگام کاهش درآمد ارزی نفت نمیتواند تقاضای ارزی خود را با سرعت و به نسبت مناسب کاهش دهد، اما هنگام افزایش درآمد ارزی به سرعت بسط یافته و ارز بیشتری را میبلعد. در نتیجه، در این معادله بخش خصوصی به زانده ای تبدیل میشود که همواره سهم کوچکی از درآمد ارزی نفت به آن تخصیص داده میشود. بخش خصوصی از افزایش درآمد ارزی به نسبت بهره کمتری میبرد اما از کاهش درآمد ارزی به نسبت بیشتر متاثر میشود.

طی دوره مورد نظر، بطور متوسط نزدیک به 80% درآمد ارزی نفت با قیمت ارزان، یعنی یک پنجم بهای ارز آزاد، جهت تامین نیازهای موسسات دولتی و نهادها (از جمله پرداخت بدهی های خارجی و تامین واردات ضروری) به بخش حکومتی (یعنی موسسات دولتی و نهادها) تخصیص داده میشود. در مجموع، وقتیکه قیمت نفت و در نتیجه درآمد ارزی دولت کاهش مییابد، از بودجه ارزی بخش حکومتی به همان نسبت کاسته نمیشود. لذا، عرضه ارز به بخش خصوصی شدیداً کاهش یافته، محدودیت های ارزی و وارداتی- صادراتی تشدید شده و حجم ناچیزی از مبادلات توسط ارز آزاد انجام میگردد. برعکس، هنگامیکه قیمت نفت

بالا می‌رود، تخصیص ارز به بخش خصوصی افزایش یافته، محدودیت های ارزی و وارداتی- صادراتی کاسته شده و حجم بیشتری از مبادلات توسط ارز آزاد انجام می‌گیرد. برای مثال، بین مارس 1997 و مارس 2000 با افزایش قیمت نفت سهم نرخ رسمی در کل ارز فروخته شده توسط دولت از 96% به 72% کاهش یافت.

علاوه بر قیمت نفت، شرایط اقتصاد داخلی نیز در انتخاب سیاست ارزی دولت اثر می‌گذارد. افزایش نسبی نرخ تورم (نسبت به سایر کشورها) سبب کاهش ارزش ریال می‌شود. طی دهه 90 هر گاه که افزایش نرخ تورم شدید بوده است، دولت به منظور جلوگیری از سقوط ریال به سیاست ارزی بسته روی آورده، برای مبادلات ارزی نرخ های رسمی ثابت تعیین کرده و با وضع قوانین متعدد اقدام به کنترل تقاضای ارز کرده است.

همچنین، هر زمان که به علت افت درآمد نفت تخصیص ارز به بخش خصوصی شدیداً کاهش یافته است، دولت به منظور کنترل تقاضای ارز، بخش خصوصی را به لایه های مختلفی تفکیک کرده و با توجه به ویژگی های اقتصادی هر لایه و ملاحظات سیاسی، برای هر لایه نرخ ارز خاصی را تعیین و با وضع قوانین و با استفاده از ابزار اداری اقدام به کنترل تقاضای ارز کرده است.

کنترل قیمت نفت در بازار جهانی در اختیار ایران نیست. لذا، در مکانیزم فوق عامل بازدارنده اصلی در اجرای یک سیاست ارزی مطلوب بخش دولتی است، که به علت رشد بیرویه، پایین بودن کارایی، و نا به هنجاری ساختاری بیشترین حجم درآمد ارزی کشور را می‌بلعد و بخش قابل ملاحظه ای از آنرا به هدر می‌دهد. در سوی دیگر این معادله، یعنی عرضه ارز، این مناسبات مانع از آن میشوند که بخش خصوصی بتواند نقش مطلوب خود را ایفا کرده و از طریق افزایش صادرات غیر نفتی ارز لازم را برای کشور تامین کند. در واقع مناسبات موجود، با برهم زدن سیستم انگیزه ها، سودآوری فعالیت های تولیدی را کاهش داده و بخش خصوصی را به سوی فعالیت های دلالی می‌راند.

برای تقلیل شدت ضربه پذیری اقتصاد کشور در برابر نوسانات قیمت نفت، اخیراً دولت اقدام به تاسیس صندوق پول نفت⁵⁰ کرده است. لذا، وقتیکه قیمت نفت بالا است، بخشی از درآمد ارزی نفت در این صندوق پس انداز میشود تا در مواقعی که قیمت نفت به زیر روند بلند مدت خود تنزل میکند مصرف شود. این سیاستی درست است که میبایست سال ها قبل اتخاذ میشد. اما باید توجه داشت که این سیاست اقتصادی هنگامی میتواند کارا باشد که اقتصاد داخلی کما بیش در حالت تعادل باشد. وقتیکه اقتصاد داخلی دچار نا بهنجاری شدید ساختاری است و برای مدتی طولانی کاملاً از تعادل خارج شده است، این سیاست حلال مشکلات نخواهد بود. بر عکس، به احتمال قوی بخش قابل ملاحظه ای از سرمایه آن برای کنترل فشار ناشی از نا بهنجاری ساختاری به هدر خواهد رفت.

2. پیامدهای سیستم چند نرخی

ویژگی اصلی سیاست ارزی ج.ا. عبارت بوده است از پرداخت یارانه به واردات. همانطور که اشاره شد، دولت بخش عمده درآمد ارزی نفت را به قیمتی برابر یک پنجم نرخ بازار آزاد در اختیار ارگان های دولتی و نهادها میگذارد تا بتوانند کالاهای مورد نظر را با ارز ارزان (دلاری 175 تومان) وارد کنند. در واقع، این پرداخت یارانه بطور غیر مستقیم به واردات است. در سال 2001/2 ارزش یارانه های غیر مستقیم ارزی بالغ بر 5 بلیون دلار، یعنی 21% بودجه رسمی دولت بود. در مجموع، حجم کل یارانه های غیر مستقیم ارزی بالغ بر 6% تولید ناخالص ملی کشور است. این یارانه ها دارای پیامدهای منفی گسترده ای برای اقتصاد کشور بوده اند که عمده ترین آنها به قرار زیر است:

1. یارانه های غیرمستقیم ارزی با پایین آوردن هزینه واردات، تناسب سودآوری بخش ها را به زیان تولیدات داخلی برهم زده،

⁵⁰ Oil Stabilisation Fund

موجب تضعیف رشد تولیدات داخلی، از جمله صادرات غیر نفتی میشوند.

2. در بخش تولیدات داخلی، یارانه های مذکور موجب تشویق بخش هایی میشوند که در روند تولید از کالاهای وارداتی بیشتر استفاده میکنند (بخش های واردات بر و سرمایه بر). این امر موجب تضعیف مجدد تولیدات داخلی میشود.

3. تضعیف تولیدات داخلی و ترغیب تولیدات سرمایه بر و واردات بر (یعنی مکانیزم های 1 و 2 بالا) موجب پایین آمدن ضریب اشتغال زایی فعالیت های اقتصادی میشود که مبارزه با بحران بیکاری را دشوارتر میکند.

4. بخش عمده این یارانه ها به موسسات دولتی و نهادها تخصیص داده میشود که در آنها باروری و کارایی تولید به دلایل گوناگون بسیار پایین است. لذا، سیاست ارزی مزبور موجب تخصیص نامطلوب منابع اقتصادی شده، بخش قابل توجهی از این منابع را به هدر میدهد و مانع از آن میشود که منابع تولیدی به بخش های پویا و کارای اقتصاد سرازیر شوند. در واقع، این مکانیزم اقتصاد کشور را در چنبره رکود محبوس میکند و مانع از تحصیل رشد اقتصادی لازم برای حل بحران اقتصادی کشور میشود.

5. یارانه های غیر مستقیم ارزی سبب میشوند که قیمت ها نتوانند هزینه واقعی تولید و فرصت های از دست رفته را منعکس کنند. در زمینه کالاهای مصرفی، این امر موجب مصرف بیرویه و پیدایش یک الگوی مصرف غیر بهینه میشود. در عرصه تولید، نا به هنجاری سیستم قیمت ها موجب کاهش کارایی و باروری تولید و انتخاب تکنولوژی نامطلوب میشود. بر این اساس، مکانیزم، تخصیص نامطلوب منابع و به هدر رفتن ثروت کشور است.

6. توجیهی که غالباً برای پرداخت این یارانه ها ارائه میشود حمایت از اقشار کم درآمد و مبارزه با فقر میباشد. اما، این

یارانه ها تنها اقشار کم درآمد را هدف قرار نمیدهند، بلکه تمام گروه های اجتماعی را در بر میگیرند. در واقع، حجم عمده این یارانه ها غالباً نصیب اقشار پر درآمد میشود. برای مثال، مبالغی که از طریق یارانه های غیر مستقیم ارزی نصیب پر درآمدترین دهک (percentile) جامعه میشود بین 2 تا 4 برابر سهم فقیرترین دهک جامعه است.

حذف این سیستم نه تنها موجب بهبود تخصیص منابع و افزایش کارایی خواهد شد، بلکه درآمد حاصله از آن میتواند سرمایه لازم برای حل بحران اقتصادی و پیشبرد برنامه اصلاحات اقتصادی را نیز فراهم کند. همچنین، بخشی از درآمد حاصله را میتوان صرف ایجاد یک نظام امنیت اجتماعی کرد تا فشار تورمی حاصله را بر اقشار کم درآمد خنثی کند (برای توضیحات بیشتر به فصل قبل، "نا به هنجاری سیستم یارانه ها" مراجعه کنید). برای مثال، چنانچه دولت یارانه های غیر مستقیم ارزی را حذف و مبلغ حاصله را بطور مساوی بین افراد کشور تقسیم کند، سطح رفاه مصرفی جامعه 6.9% افزایش خواهد یافت که 72% آن نصیب خانواده های کم درآمد خواهد شد. استفاده بخشی از این مبلغ برای افزایش سرمایه گذاری و ارتقا باروری تولید تأثیر مثبت به مراتب بیشتری خواهد داشت.

علاوه بر کنترل عرضه ارز، دولت با وضع قوانین و با استفاده از ابزار اداری مختلف تقاضای ارز را نیز کنترل کرده است. اشکال و ابزار عمده این کنترل عبارتند از:

- گروه بندی کالاهای وارداتی بر اساس درجه الویت و تعیین نرخ ارزی و ضوابط وارداتی مشخص برای هر گروه
- صدور پروانه واردات و جلوگیری از وارداتی که دارای پروانه رسمی نمیشوند
- لزوم گشایش اعتبار ارزی قبل از اقدام به خرید کالا و سپردن وجوه لازم به بانک مرکزی

- گرفتن تعهد از صادر کنندگان برای فروش درآمد ارزی خود به بانک مرکزی به قیمت تعیین شده و ظرف حداکثر یک مدت معین.

این مکانیزم موجب پیدایش یک دستگاه اداری عریض و طویل و تشدید بیسابقه فساد اقتصادی شده است. برگه پروانه واردات، به محض دریافت، دارای ارزش میباشد و به قیمت قابل ملاحظه ای در بازار خرید و فروش میشود. دریافت پروانه واردات، علاوه بر ضوابط اقتصادی به درجه وابستگی سیاسی به رژیم و آمادگی پرداخت رشوه نیز بستگی دارد. زیاد قید کردن قیمت واردات و کم قید کردن قیمت صادرات برای دریافت ارز بیشتر (با استفاده از فاکتورهای نادرست و پرداخت رشوه) یکی دیگر از اشکال فساد اقتصادی این مکانیزم اداری است.

همچنین، مکانیزم فوق انباشته از قوانین دست و پاگیری است که موجب افت کارایی و تضعیف تولیدات داخلی، از جمله صادرات غیر نفتی میشود. برای مثال صادر کنندگان متعهدند درآمد ارزی خود را، پس از خروج کالا از مرزهای کشور، ظرف مدت تعیین شده (تزدیک 3 تا 8 ماه) و به قیمت تعیین شده که تا سال 2000 کمتر از نصف قیمت ارز در بازار آزاد بود، به بانک مرکزی واگذار کنند. اما در مورد برخی از کالاها (مانند فرش) صادر کنندگان غالباً کالای خود را به صورت اعتباری به وارد کننده خارجی میدهند و پول خود را تنها هنگامی دریافت میکنند که وارد کننده کالای مزبور را فروخته باشد. در این موارد قوانین موجود سبب میشوند که صادرکنندگان ایرانی نتوانند کالاهای خود را با قیمت و ضوابط مطلوب صادر کنند.

طی دو دهه گذشته، ویژگی دیگر سیاست ارزی ج.ا. همانطور که در بالا اشاره شد، عبارت بوده است از تغییرات پی در پی و شدید نرخ ارز. میزان این تغییرات غالباً بیشتر از نرخ سود متداول در بخش تولیدی بوده است. در چنین فضایی بخش خصوصی نمیتواند اقدام به برنامه ریزی بلند مدت برای سرمایه گذاری و رشد تولید کند. در نتیجه به فعالیت های تجاری و فعالیت های سطحی و کوتاه مدت روی آورده است.

در مجموع، سیاست ارزی ج.ا. یکی از اهرم های عمده مکانیزم رانت خواری در این رژیم بوده که علاوه بر شیوع فساد، بخش قابل ملاحظه

ای از ثروت کشور را به هدر داده است. همچنین، این سیاست با مخدوش کردن سیستم انگیزه های اقتصادی موجب رشد بیرویه و نا متناسب بخش تجاری و تشدید نا به هنجاری ساختاری اقتصاد شده است. سیاست ارزی ج.ا. دچار یک تناقض بنیادین است، به این معنی که برای کنترل بحران ارزی دولت تدابیری اتخاذ میکند که با تضعیف تولیدات داخلی، ترغیب واردات و تشدید نا به هنجاری ساختاری بحران ارزی را بازتولید میکند.

3. وضعیت موجود

در پی تلاش برای پیوستن به سازمان تجارت جهانی، در مارس 2002 سیستم ارز چند نرخ برچیده شد و جای خود را به یک سیستم تک نرخ شنور داد که توسط سیستم بانکی کنترل و تنظیم میشود. با توجه به بالا بودن قیمت نفت، دولت توانسته است نرخ جدید را حول 8400 ریال در برابر دلار تثبیت کند. اما باید توجه داشت که در سیستم تک نرخ جدید، گرچه موسسات دولتی و نهادهای انقلابی ارز خود را به قیمت بازار تامین میکنند، اما ما به تفاوت بین نرخ بازار و نرخ رسمی گذشته توسط دولت به آنها پرداخت میشود. طی 18 ماه گذشته بخش عمده اندوخته صندوق پول نفت (Oil Stabilisation Fund) صرف پرداخت این یارانه ها شده است.

این تغییر، حتی در حد محدود خود، دارای اهمیت است. تا قبل از یکسان سازی نرخ ارز در مارس 2002، هزینه این یارانه های ارزی در بودجه دولت منعکس نبود. اما بعد از مارس 2002 به بودجه دولت یک قلم جدید اضافه شده است تا هزینه این یارانه ها را منعکس کند. آشکار کردن هزینه یارانه های ارزی به خودی خود دارای اهمیت است، زیرا اکنون مسئولین امور حداقل میتوانند متوجه هزینه فرصت های از دست رفته سیاست های ارزی خود باشند.

اما نکته کلیدی آن است که یارانه های غیر مستقیم ارزی هنوز پرداخت میشوند و نا به هنجاری ناشی از پرداخت آنها همچنان ادامه دارد. بدون

کاهش این یارانه ها، سیستم ارزی جدید عمدتاً یک شگرد حسابداری محسوب خواهد شد که تنها هزینه یارانه هایی را که قبلاً بطور ضمنی پرداخت میشدند، اکنون آشکار میسازد.

4. چشم انداز آینده

بدون کاهش و حذف یارانه های ارزی که به موسسات دولتی و نهادها پرداخت میشود، سیستم ارزی جدید پایدار نخواهد بود - به ویژه، چنانچه قیمت نفت تنزل کند. اما حذف این یارانه ها بدون تغییرات بنیادین در ساختار اقتصاد سیاسی کشور میسر نخواهد بود. همانطور که در بالا اشاره شد، عامل بازدارنده اصلی از تصحیح سیستم ارزی کشور عبارت است از بخش دولتی که به علت رشد بیرویه، پایین بودن کارایی و نا به هنجاری ساختاری بیشترین حجم درآمد ارزی کشور را میبلعد و بخش قابل ملاحظه ای از آنرا نیز به هدر میدهد. در سوی دیگر این معادله، یعنی عرضه ارز، مناسبات حاکم بر اقتصاد ایران مانع از آن میشود که بخش خصوصی بتواند نقش مطلوب خود را ایفا کرده و از طریق افزایش صادرات غیر نفتی ارز لازم را برای کشور فراهم آورد. در واقع مناسبات موجود، با برهم زدن سیستم انگیزه ها، سودآوری فعالیت های تولیدی را پایین آورده و بخش خصوصی را به سوی فعالیت های دلالی میراند.

تصحیح نظام ارزی کشور مستلزم پیشبرد و تعمیق برنامه اصلاحات اقتصادی، به ویژه رفع نا به هنجاری ساختاری اقتصاد، رفرم بنیادین بخش دولتی، رفع موانع رشد بخش خصوصی، رفرم سیستم بانکی، رفرم سیستم یارانه ها، تصحیح سیاست های مالی دولت، کنترل تورم و مدیریت صحیح اقتصاد کلان است. انجام این امور در چارچوب مناسبات حاکم بر کشور اگر غیر ممکن نباشد، بسیار دشوار و پر هزینه خواهد بود.

فصل دهم

سیاست های ج.ا. در زمینه واردات

در ج.ا. کنترل حجم و ساختار واردات همواره از سه طریق اصلی انجام گرفته است که عبارتند از سیستم تخصیص ارز، مالیات بر واردات و اعمال کنترل های اداری به ویژه سیستم صدور پروانه واردات. ویژگی ها و مشکلات نظام ارزی ج.ا. را در فصل پیش بررسی کردیم. در این فصل به بررسی دو مورد دیگر می پردازیم.

بررسی اجمالی زیر نشان میدهد که سیاست های نادرست ج.ا. در زمینه واردات و تخصیص ارز موجب پیدایش سیستمی نا به هنجار شده که هر ساله نزدیک به 10% از تولید ناخالص ملی کشور را به صورت رانت به وارد کنندگان منتقل کرده است. تدابیری که طی چند سال گذشته، در پی تلاش برای پیوستن به سازمان تجارت جهانی اتخاذ شده، کارکرد این مکانیزم تولید و توزیع رانت را محدود کرده است. اما، چنانچه دولت نتواند توان بالقوه این اصلاحات را به توسعه و رشد اقتصادی تبدیل کند، بخش قابل ملاحظه ای از تجار از این تغییرات متضرر شده و احتمالاً به خیل ناراضیان خواهند پیوست. به دلیل گستردگی نا به هنجاری بنیادین نظام، تحقق این امر در چارچوب مناسبات اقتصادی- سیاسی حاکم بر کشور بسیار دشوار خواهد بود. در ایران پیشبرد برنامه اصلاحات اقتصادی بدون تغییرات بنیادین در ساختار اقتصاد سیاسی کشور به ویژه اصلاح بخش دولتی و بر چیدن نهادها موثر نخواهد بود.

1. مالیات بر واردات

در ج.ا. دو نوع مالیات بر واردات وجود دارد که عبارتند از: تعرفه های گمرکی و مالیاتی موسوم به مالیات منافع تجاری. هرگونه تغییر در تعرفه های گمرکی مستلزم تصویب مجلس است حال آنکه تغییر مالیات های تجاری توسط بخشنامه های دولتی انجام میگیرد. لذا، طی دو دهه اخیر مالیات های تجاری به مراتب بیشتر استفاده شده و به تدریج اهمیت بیشتری یافته اند. علاوه بر این دو، مالیات های داخلی (مالیات بر فروش و مالیات بر درآمد) نیز دارای تاثیر اندکی بر تجارت خارجی میباشند زیرا این مالیاتها با نرخ های متفاوتی به فعالیت های داخلی و خارجی تعلق میگیرند.

در مجموع، تا سال 2000/2001 سطح مالیات بر واردات در ج.ا. همواره نسبتاً پایین بوده زیرا کنترل حجم و ساختار واردات عمدتاً از طریق اعمال محدودیت های کمی، توسط سیستم صدور پروانه واردات و سیستم ارز چند نرخی صورت گرفته است. برای مثال، در سال 2000 کل مالیاتی که از طریق واردات جمع آوری شد برابر 2.7% ارزش واردات کشور بود. در این سال، میانگین غیر موزون نرخ مالیات بر واردات (مشمول بر هر دو نوع مالیات بر واردات) نزدیک به 6% بود⁵¹. طی 1996 تا 1998 میانگین غیر موزون تعرفه برای کل کشورهای در حال رشد نزدیک به 13.8% بود. میانگین غیر موزون تعرفه در کشورهای پاکستان، مراکش، هندوستان و مصر به ترتیب عبارت بود از 42%، 37%، 35% و 31%. از این مطلب نمیتوان نتیجه گرفت که موانع تجارت خارجی در ایران در مقایسه با سایر کشورهای در حال رشد بسیار کمتر است. زیرا، همانطور که اشاره شد در ج.ا. کنترل کمی واردات عمدتاً توسط مکانیزم های اداری از طریق صدور پروانه واردات انجام میگیرد. حال آنکه در سایر کشورهای در حال رشد استفاده از ابزار کمی-اداری رواج چندانی ندارد.

⁵¹ این از میانگین موزون (2.7%) بالاتر است، زیرا افزایش نرخ مالیات همواره سبب کاهش میزان واردات میشود.

2. کنترل های اداری

در ایران تنها به کالاهایی اجازه واردات داده میشود که نام آنها در فهرستی موسوم به "فهرست مثبت" ثبت شده باشد. بعلاوه، هر بار که وارد کننده میخواهد محموله ای را به کشور وارد کند میبایست برای ورود محموله مربوطه از یک و گاه از چند وزارتخانه تقاضای صدور پروانه واردات کند. فهرست وزارتخانه هایی که اجازه آنها برای هر کالا لازم میباشد توسط وزارت بازرگانی در سندی موسوم به "قوانین واردات و صادرات" مشخص شده است. این سند در مجموع 5113 قلم کالا را در بر میگیرد که با استفاده از ارقام بین 0 تا 9 رده بندی شده اند. واردات کالاهایی که با عدد 1 شروع میشوند مستلزم اجازه وزارت بازرگانی است و عدد 2 به معنی لزوم اجازه وزارت صنایع است. کالایی که کد آنها با عدد 12 آغاز میشود نیازمند اجازه از هر دو وزارتخانه میباشد.

طی دهه های 80 و 90 مکانیزم صدور پروانه واردات به شدت اعمال میشد. علاوه بر این، کنترل سطح و ساختار واردات از طرق دیگری بر اساس منبع ارز خارجی وارد کننده و شیوه پرداخت بهای واردات نیز انجام میگرفت. برای مثال، تا سال 2000 دریافت اجازه پروانه واردات مستلزم داشتن برگه بانکی واردات بود که تنها به صادر کنندگان کالاهای غیر نفتی داده میشد. صادر کنندگان کالاهای غیر نفتی موظف بودند که درآمد ارزی خود را به قیمت تعیین شده به بانک مرکزی واگذار کنند. در مقابل، علاوه بر معادل ریالی، یک برگه بانکی به مقدار ارز واگذار شده نیز دریافت میکردند که در بازار آزاد به قیمت دلاری 3000-4000 ریال خرید و فروش میشد. همچنین، وارد کنندگان مجبور بودند برای واردات خود اعتبار نامه ارزی باز کنند و قبل از وارد کردن کالای خود کل مبلغ مربوطه را به بانک مرکزی بسپارند. بدین ترتیب بانک مرکزی میتواند تقاضای ارز برای واردات را کنترل و پیش بینی کند.

کنترل های اداری فوق، مانند مالیات بر واردات باعث کاهش سطح واردات و دگرگونی ترکیب آن میشوند. اما بر خلاف مالیات های وارداتی، مولد درآمدی برای دولت نمیشوند. طبق محاسبات وزارت صنایع و معادن ایران، تاثیرکنترل های غیر تعرفه ای بر 3000 قلم

کالایی که واردات آن توسط این وزارتخانه کنترل میشد برابر 35% تعرفه میباشد. با توجه به اینکه شدت کنترل بر 2000 قلم کالای دیگری که واردات آنها در نظارت وزارت صنایع نمیباشند نسبتاً کمتر میباشد، معادل تعرفه ای کنترل های غیر تعرفه ای برای کل اقتصاد ایران طی دهه 90 نزدیک به 30% برآورد میشود. طبق این برآورد، معادل تعرفه ای سیستم تعرفه ای و غیر تعرفه ای ج.ا. طی دهه 90 برابر 33% بوده که در مقایسه با سایر کشورها نرخ بسیار بالایی است. اما مهمتر آنکه، متجاوز از 90% این کنترل از طریق مکانیزم های اداری و کمی اعمال شده که دارای زیان های بسیار بوده و موجب افت کارایی اقتصاد، اتلاف انبوه منابع و گسترش بیسابقه فساد اقتصادی و اجتماعی شده است.

3. وضعیت کنونی

طی چند سال اخیر، در پی تلاش برای پیوستن به سازمان تجارت جهانی ج.ا. در چند مرحله اقدام به اصلاح سیاست های وارداتی خود کرده است. برای مثال، در سال 2000 پوشش "لیست مثبت" واردات از 29 گروه ابتدا به 41 و سپس به 77 گروه افزایش یافت. در مارس 2000 وزارت صنایع و معادن 781 قلم از کالاهایی که کد آنها با 1،2 آغاز میشود (که واردات آنها مستلزم اجازه دو وزارتخانه بازرگانی و صنایع بود) به گروه کد 1 منتقل کرد تا واردات آنها دیگر مستلزم اجازه نامه وزارت صنایع نباشد. همچنین 114 کالای دیگر را از قید گرفتن اجازه نامه از سایر وزارتخانه ها معاف کرد. در مجموع، تا نوامبر 2000 تعداد کل کالاهایی که واردات آنها مستلزم کسب اجازه نامه بود به 2318 قلم کاهش یافت. علاوه بر این، محدودیت های مربوط به منبع تامین ارز واردات و گشایش اعتبار ارزی که در بالا به آنها اشاره شد، نیز کاهش یافت. ماده 29 قانون بودجه 2001 مجموعه ای از کالاهای "لیست مثبت" را مانند ماشین آلات و قطعات یدکی از این قید که هزینه ارزی واردات کالاهای "لیست مثبت" میبایست از محل درآمد ارزی صادرات غیر نفتی تامین شود معاف کرد. همچنین، وارد کنندگان دیگر مجبور نمیباشند که برای کسب اعتبارنامه ارزی و اجازه واردات از پیش کل بهای واردات مربوطه را به بانک مرکزی بسپارند. بالاخره در مارس 2002 تعداد

کل کالاهایی که واردات آنها مستلزم دریافت پروانه واردات میباشد به 350 قلم کاهش داده شد.

همزمان با اقدامات فوق، میزان مالیات بر واردات افزایش داده شد تا سطح سدی که برای حمایت از تولید کنندگان داخلی وضع شده بود در همان حد قبلی باقی بماند. در واقع، موانع غیر تعرفه ای واردات به معادل های تعرفه ای تبدیل شدند. برای برخی از کالاها افزایش تعرفه های حاصله بسیار قابل ملاحظه بود. برای مثال، نرخ تعرفه منسوجات، پوشاک، محصولات چرمی و وسایل نقلیه موتوری به ترتیب به 74%، 93%، 75% و 37% افزایش یافت. در مجموع، میانگین نرخ کنونی مالیات بر واردات برای کل اقتصاد ایران نزدیک به 30% تا 35% برآورد میشود. این نرخ متجاوز از دو برابر میانگین کشورهای در حال رشد میباشد که اقتصاد ایران را به لحاظ شدت بسته بودن و موانع تجارت خارجی در صدر جدول، همپای پاکستان قرار میدهد. بنا بر محاسبات بانک جهانی، کاهش حداکثر مالیات بر واردات به 25% موجب 0.7% رشد درآمد ملی خواهد شد. با این همه، تبدیل کنترل های غیرتعرفه ای واردات به معادل های تعرفه ای، به خودی خود اقدامی است در جهت درست که احتمالاً موجب کاهش فساد اقتصادی و تقلیل ائتلاف منابع خواهد شد.

تبدیل کنترل های غیر تعرفه ای به معادل های تعرفه ای (tariffication) موجب افزایش درآمد دولت و افزایش تولید ناخالص ملی خواهد شد. در شرایط مطلوب، طبق محاسبات بانک جهانی این اصلاحات میبایست بتوانند درآمد ملی و در آمد دولت را به ترتیب 3.4% و 1.4% افزایش دهند. اما به علت نا به هنجاری ساختاری، احتمالاً بخش قابل ملاحظه ای از توان بالقوه این اصلاحات تحقق نخواهد یافت. باید توجه داشت که اصلاحات اقتصادی در نظام هایی که دچار نا به هنجاری بنیادین میباشند، میبایست بطور سیستماتیک و چند جانبه انجام پذیرد. بخش های اقتصادی مانند ظروف مرتبطه به یگدیگری پیوسته اند. لذا، اصلاح بخش هایی که شدیداً به هم مرتبط میباشند میبایست هماهنگ انجام پذیرد. در غیر اینصورت ائتلاف انرژی از یک بخش به سایر بخش ها منتقل خواهد شد. در ایران پیشبرد برنامه اصلاحات اقتصادی بدون

تغییرات بنیادین در ساختار اقتصاد سیاسی کشور به ویژه اصلاح بخش دولتی بر چیدن نهادها و حذف سیستم رانتی رژیم موثر نخواهد بود.

4. رانت واردات

مالیات بر واردات، موجب افزایش قیمت کالاهای وارداتی در بازار داخلی شده و عرضه واردات را کاهش میدهد. بر عکس، کنترل کمی سطح واردات از طریق محدودیت های اداری (مانند صدور پروانه واردات) موجب کاهش عرضه کالاهای وارداتی و سپس افزایش قیمت آنها در بازار داخلی میشود. بعلاوه، در سیستم مالیاتی ما به تفاوت بین قیمت کالا در بازار داخلی و هزینه تامین آن از بازار جهانی (قیمت خرید و هزینه حمل و نقل) توسط دولت جمع آوری میشود. اما در سیستم اداری این مابه تفاوت به صورت رانت اقتصادی نصیب وارد کنندگان میشود (مربع D در نمودار زیر). در عمل وارد کنندگان مجبور میشوند که بخشی از این رانت را برای دریافت پروانه واردات و عبور از موانع اداری، به صورت رشوه به کارمندان و عوامل دولت بپردازند.

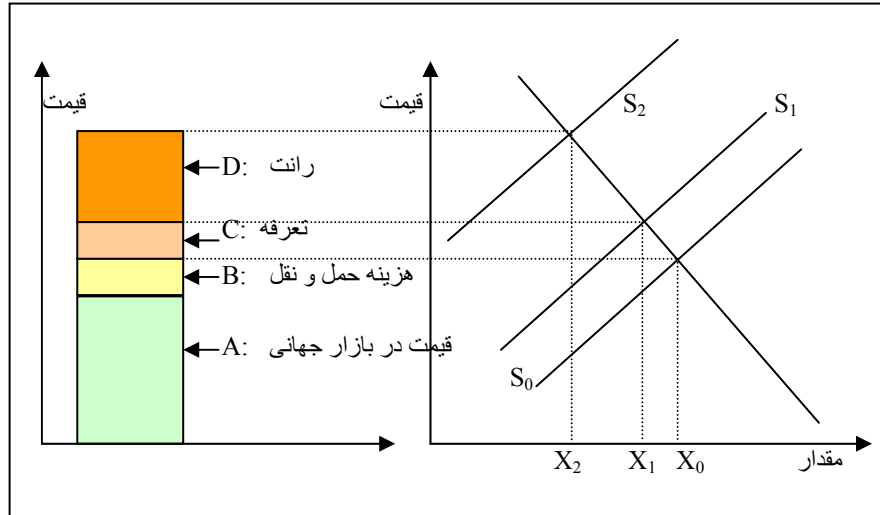
همانطور که در بالا اشاره شد، حذف کنترل های کمی واردات (مساحت D) بدون آنکه سطح قیمت ها در بازار داخلی تغییر کند مستلزم آن است که میانگین مالیات بر واردات از 3% ارزش واردات به 33% افزایش داده شود. این در واقع بدین معنی است که طی دهه های 80 و 90 هر ساله نزدیک به 30% ارزش کل واردات کشور یعنی تقریباً 5% تولید ناخالص ملی بصورت رانت اقتصادی توسط واردکنندگان ضبط شده است.

به رقم بالا میبایست رانتی را که از طریق عرضه ارز ارزان به وارد کنندگان داده میشد نیز اضافه کرد که مقدار آن نزدیک به 6% تولید ناخالص ملی میباشد (برای توضیحات بیشتر به فصل قبل مراجعه کنید). لذا، طی دو دهه 80 و 90 تنها از طریق سیاست های وارداتی رژیم هر سال نزدیک به 10% تولید ناخالص ملی کشور به صورت رانت اقتصادی به تجار بازار و مدیران نهادها پرداخت شده که احتمالاً بخش

عمده آن نصیب سران و حامیان حکومت شده است. این یکی از مکانیزم های اصلی انباشت سرمایه توسط سرمایه داران وابسته به رژیم بوده است.

تدابیری که طی چند سال گذشته، در پی تلاش برای پیوستن به سازمان تجارت جهانی اتخاذ شده کارکرد این مکانیزم تولید و توزیع رانت را محدود کرده است. سرمایه داران بزرگ نظام که طی دو دهه گذشته موقعیت خود را تثبیت کرده و فعالیت ها و معاملات کلان را به انحصار خود در آورده اند این زیان را توسط سودهای انحصاری معاملات و پروژه های کلان جبران خواهند کرد. اما این امر در مورد بسیاری از تجار صدق نخواهد کرد. چنانچه دولت نتواند توان بالقوه این اصلاحات را به توسعه و رشد اقتصادی تبدیل کند، بخش قابل ملاحظه ای از تجار از این تغییرات متضرر شده و احتمالاً به خیل ناراضیان رژیم خواهند پیوست. اما، همانطور که اشاره شد به دلیل گستردگی نا به هنجاری بنیادین، تحقق این امر در چارچوب مناسبات اقتصادی-سیاسی حاکم بر کشور بسیار دشوار خواهد بود.

نمودار 1: رانت سیاست های وارداتی



فصل یازدهم

تناقض سیاست های صادراتی

از بدو تشکیل ج.ا. ارتقا صادرات غیر نفتی و کاهش وابستگی کشور به نفت همواره یکی از اهداف اصلی سیاست اقتصادی ج.ا. بوده است. با این وصف، سیاست های نا درست اقتصادی ج.ا. موجب تضعیف بخش صادرات غیر نفتی شده است. عوامل اصلی این عملکرد عبارتند از سیاست های نادرست ارزی، وارداتی و یارانه ای که موجب برهم زدن تناسب قیمت ها به زیان تولیدات داخلی از جمله صادرات غیر نفتی شده اند، قوانین دست و پاگیری که برای اداره و کنترل صادرات غیر نفتی تدوین شده اند، نا به هنجاری بخش بانکی و سیاست های پولی کشور، نبود جو مناسب برای رشد بخش خصوصی و جلب سرمایه گذاری خارجی، سیطره دولت و نهادها بر امور اقتصادی کشور، فساد گسترده و سوء مدیریت بخش دولتی و نبود یک نظام موثر برای حسابرسی و کنترل تصمیمات دولت. این عوامل سبب شده اند که صادرات غیر نفتی کشور در بهترین شرایط از حد 5% تولید ناخالص ملی تجاوز نکند که متناسب با توان اقتصاد کشور نبوده و پاسخگوی معضلات آن به ویژه بحران بیکاری نمیباشد.

سیاست های صادراتی ج.ا. دوگانه و متضاد است. از یکسو، حکومت با کاربرد سیاست های نادرست موجب برهم زدن تناسب قیمت ها و رقابت به زیان صادرات غیر نفتی میگردد و از سوی دیگر، بخش قابل توجهی

از درآمد نفتی کشور را به صورت وام های سوبسید شده صرف ارتقا صادرات غیر نفتی میکند. این سیاست متضاد امکانات محدود مالی کشور را به هدر میدهد. ارتقا صادرات غیر نفتی پیش از آنکه نیازمند دریافت یارانه باشد، مستلزم حذف عوامل و موانعی است که موجب تضعیف بنیادین آن میشوند.

1. سیاست های کنترلی

سیاست هایی که ج.ا. برای کنترل صادرات بکار برده است عبارتند از:

- ممنوعیت صادرات
- صدور پروانه صادرات
- کنترل کیفیت
- گرفتن تعهد از صادر کنندگان برای آنکه درآمد ارزی خود را پس از خروج کالا از مرزهای کشور، ظرف مدت و قیمت تعیین شده به بانک مرکزی واگذار کنند.

از سال 2000 در پی تلاش ج.ا. برای پیوستن به سازمان تجارت جهانی بسیاری از ممنوعیت ها و کنترل های صادراتی به تدریج بر چیده شده اند. تا سال 1999 صادرات 32 گروه کالا یا بطور کلی ممنوع و یا مستلزم دریافت اجازه نامه از وزارت بازرگانی بود. در سال 2000 این کالاها در 7 گروه کلی تر ادغام شدند و صادرات برخی از آنها مانند مرغ، پیاز، سیب زمینی، عدس، مواد پاک کننده، صابون، شیشه و لاستیک ماشین آزاد شد. متعاقباً تعداد این کالاها به سه گروه کلی محدود شد: عتیقه جات و کالاهایی که صادرات آنها به دلایل مذهبی ویا محیط زیست ممنوع میباشد، کالاهای مصرفی که قیمت آنها توسط دولت سوبسید میشوند (مانند قند، شکر و دارو) و بالاخره حیوانات زنده، مواد خام و کالاهایی که در تولید محصولات صنعتی بکار میروند (مانند سنگ معدن، قطعات آهن، پوست حیوانات وغیره). ممنوعیت صادرات کالاهای گروه دوم ضروری میباشد زیرا در غیر این صورت یارانه های تخصیص داده شده به جای کمک به اقشار کم درآمد نصیب مصرف

کنندگان خارجی خواهند شد. هدف از ممنوعیت کالاهای گروه سوم حمایت از تولید کنندگان داخلی میباشد. اما، این سیاست چنانچه درست تدوین و اجرا نشود میتواند موجب رشد صنایعی شود که اقتصاد کشور در آنها دارای مزیت نسبی نمیشود.

کنترل کیفیت صادرات توسط موسسه استاندارد و پژوهش های صنعتی ایران انجام میپذیرد. این موسسه نزدیک به 5000 استاندارد تدوین کرده است که عموماً مبتنی بر استانداردهای بین المللی میباشد. کنترل کیفیت صادرات توسط دولت متکی بر این منطق است که خوشنامی صادرات کشور یک کالای همگانی است که منافع آن نصیب همه صادر کنندگان میشود و عدم رعایت آن توسط یک صادر کننده منجر به زیان تمام صادر کنندگان میگردد. اما باید توجه داشت که اجرای این سیاست مستلزم هزینه و وقت است که نهایتاً موجب افزایش قیمت صادرات میشود. چنانچه دستگاه اداری دولت فاسد و فاقد کارایی باشد این هزینه ها از حد بیرون شده موجب تضعیف صادرات کشور میگردد. همچنین، برخی از شواهد موجود حاکی از آن است که صادر کنندگان بزرگ از مکانیزم کنترل کیفیت برای ایجاد سدهای مصنوعی، افزایش هزینه تولید و بیرون راندن حریفان کوچکتر از میدان رقابت سو استفاده میکنند. اما کاهش رقابت و افزایش قیمت در نهایت موجب تضعیف صادرات کشور میگردد.

تا چندی قبل صادر کنندگان متعهد بودند که درآمد ارزی خود را پس از خروج کالا از مرزهای کشور ظرف مدت تعیین شده (3 تا 8 ماه) و به قیمت تعیین شده که تا سال 2000 کمتر از نصف قیمت ارز در بازار آزاد بود به بانک مرکزی واگذار کنند. این قوانین دست و پا گیر موجب افت کارایی بخش صادرات و شیوع بیسابقه فساد اقتصادی شده است. برای مثال، در مورد بسیاری از کالاها (مانند فرش) صادر کنندگان غالباً کالای خود را به صورت اعتبار به وارد کننده خارجی میدهند و پول خود را تنها هنگامی دریافت میکنند که وارد کننده کالای مزبور را فروخته باشد. در این موارد قوانین موجود سبب میشوند که صادر کنندگان ایرانی نتوانند کالای خود را با قیمت و ضوابط مطلوب صادر کنند. چنانچه صادر کننده نتواند کالای خود را ظرف مدت معین بفروشد مجبور خواهد بود با استفاده از سرمایه در گردش خود و یا قرض از بانکهای خارجی

ارز مربوطه را به بانک مرکزی پرداخت کند که هزینه غیر لازمی را بر صادرات کشور تحمیل میکند. علاوه بر این، کم قید کردن قیمت صادرات برای دریافت ارز بیشتر با استفاده از فاکتورهای نادرست و پرداخت رشوه یکی از پیامدهای متداول این سیاست میباشد.

همانطور که در فصل قبلی توضیح داده شد دولت بخش عمده درآمد ارزی نفت را به قیمتی برابر یک پنجم نرخ بازار آزاد در اختیار موسسات دولتی و نهادها میگذارد تا بتوانند کالاهای مورد نظر را با ارز ارزان وارد کنند. ارزش این یارانه ها که علیرغم تک نرخی شدن نظام ارزی همچنان پرداخت میشوند بالغ بر 6% تولید ناخالص ملی کشور است. یارانه های غیرمستقیم ارزی با پایین آوردن هزینه واردات تناسب سودآوری بخش ها را به زیان تولیدات داخلی برهم زده موجب تضعیف رشد تولیدات داخلی از جمله صادرات غیر نفتی میشوند.

در مجموع، قوانین دست و پاگیر علیه صادرات و سیاست تخصیص ارزی غلط موجب رشد فساد و تضعیف بیسابقه صادرات غیر نفتی کشور شده است. طی دهه 90 سهم صادرات غیر نفتی در تولید ناخالص ملی کمتر از 4% بود. این نسبت در کشورهای هم‌ریف ایران طی دهه گذشته نزدیک به 10% بوده است. به دنبال اصلاحاتی که در بالا اشاره شد، در سال 2002 سهم صادرات غیر نفتی در تولید ناخالص ملی کشور به 4.7% افزایش یافت. اما، علیرغم این بهبود نسبی بخش صادرات غیر نفتی هنوز دچار نابه‌هنجاری بنیادین و ساختاری است و نمیتواند نقش بالقوه خود را در توسعه اقتصادی کشور ایفا نماید. علیرغم تک نرخی شدن نظام ارزی، در عمل تخصیص ارز ارزان به موسسات دولتی و نهادها برای تامین واردات همچنان ادامه دارد. فساد و ناکارایی دستگاه اداری کشور همچنان هزینه سنگین و بیموردی را بر صادرات غیر نفتی تحمیل میکند. علاوه بر اینها، نا امنی سیاسی و نبود جو مناسب برای رشد بخش خصوصی مانع از سرمایه‌گذاری و رشد تولیدات داخلی از جمله صادرات غیر نفتی میگردد.

2. سیاست های تشویقی

برای تشویق صادرات غیر نفتی ج.ا. تدابیر متعددی اتخاذ کرده است. اما، به علت فساد و پایین بودن کارایی دستگاه اداری دولت و نبود جو مناسب برای سرمایه گذاری و رشد بخش خصوصی، این تدابیر غالباً نا موفق بوده اند. موارد عمده این سیاست عبارتند از:

1. بازگرداندن تعرفه های پرداخت شده
2. معافیت از پرداخت تعرفه های وارداتی
3. تاسیس مناطق تجارت آزاد و مناطق ویژه اقتصادی
4. تاسیس بانک توسعه صادرات و صندوق ضمانت صادرات

سه مورد اول تدابیری هستند که برای بهبود دسترسی بخش صادرات به واردات مواد خام، ماشین آلات و سایر نهاده های تولید بکار میروند. از سوی دیگر، هدف از تاسیس موسسات مالی توسعه صادرات و بهبود دسترسی بخش صادرات به سرمایه مالی میباشد.

در تولید صادرات غالباً از کالاهایی استفاده میشود که یا وارداتی بوده و یا در تولید آنها از کالاهای وارداتی استفاده شده است. لذا، تعرفه های وارداتی موجب افزایش قیمت کالاهای صادراتی میگردد. دسترسی صادرکنندگان به کالای وارداتی بدون پرداخت تعرفه مانع از افزایش قیمت صادرات شده و موجب رشد صادرات غیر نفتی میگردد. این امر به سه صورت میتواند انجام پذیرد: باز پرداخت تعرفه گمرکی، معافیت از پرداخت تعرفه گمرکی و تاسیس مناطق تجارت آزاد.

باز پرداخت تعرفه گمرکی: در روش اول که به سیاست بازگرداندن تعرفه گمرکی معروف است تعرفه های گمرکی ابتدا پرداخت میشوند، اما صادرکننده پس از خروج کالای خود از مرزهای بازرگانی کشور به سازمان گمرک مراجعه کرده و با ارائه مدارک لازم تعرفه های پرداخت

شده را از دولت پس میگیرد. مدارک لازم برای این کار عبارتند از: گواهی کالای صادر شده، گواهی تعرفه های پرداخت شده که در تولید صادرات مزبور بکار رفته اند و ضریب های فنی نهاد - ستاده ها که توسط وزارت صنایع و معادن صادر شده و برای تخمین واردات مربوطه و تعرفه های پرداخت شده به ویژه واردات غیرمستقیم بکار میروند. شیوه عملکرد این مکانیزم و چگونگی محاسبات مربوطه در ماده 25 قانون صادرات- واردات و ماده 14 قانون صادرات-واردات 1993 مستند شده است. این پروسه مستلزم وقت و هزینه قابل ملاحظه ای است و موفقیت آن به کارایی و شفافیت دستگاه اداری دولت بستگی مستقیم دارد. علاوه بر این، بخش قابل ملاحظه ای از سرمایه تولید کننده برای مدتی طولانی که بسته به پروسه تولید میتواند بین چند ماه تا چند سال باشد درگیر این داد و ستد میشود که مولد ارزش افزوده ای نمییابد.

معافیت از تعرفه گمرکی: در روش دوم که به معافیت تعرفه ای و یا واردات موقت معروف است به تولید کننده کالای صادراتی اجازه داده میشود تا کالای مورد نیاز خود را بدون پرداخت تعرفه گمرکی وارد کند. برای دریافت اجازه نامه وارد کننده میبایست به دولت تعهد و در صورت لزوم ضمانت مالی بسپارد که کالای مربوطه را تنها برای تولید کالای صادراتی استفاده کند. کالاهایی که از معافیت تعرفه گمرکی استفاده نموده اند میبایست حداکثر ظرف یک سال صادر شوند. در موارد استثنایی صادر کننده میتواند برای یک سال این مهلت را تمدید کند. چنانچه وارد کننده نتواند کالای مزبور را ظرف مدت تعیین شده صادر کند موظف خواهد بود که سه برابر تعرفه مربوطه را به دولت به عنوان جریمه بپردازد.

مزیت این روش بر روش بازگرداندن تعرفه گمرکی آن است که در این روش بخشی از سرمایه تولید/صادر کننده برای پرداخت تعرفه موقت از چرخه تولید خارج نمیشود. اما، این روش نیز، مانند روش بازگرداندن تعرفه گمرکی وقت گیر و پر هزینه بوده و موجب گسترش فساد اداری میشود. همچنین، دولت در گرفتن ضمانت مالی از وارد کنندگان یکسان عمل نمیکند. موسسات دولتی، نهادها و موسسات خودی یا از دادن ضمانت مالی معاف میباشند و یا ضمانت نسبتاً کمی میسپارند. حال آنکه ضمانتی که از موسسات کوچک و غیر خودی گرفته میشود بسیار هنگفت

بوده که بسته به نوع کالای مورد نظر میتواند تا دو برابر ارزش کل کالای وارداتی باشد. این تبعیض موجب کاهش رقابت و نهایتاً تضعیف صادرات غیر نفتی کشور میگردد. علیرغم این ضمانت های سنگین نزدیک به 20% واردات موقت صادر نمیگردد که احتمالاً در بازار سیاه بفروش میرسد. جزئیات و ضوابط مکانیزم واردات موقت در ماده 12 قانون صادرات-واردات 1993 و ماده 24 احکام اجرایی قانون صادرات- واردات مستند شده است.

برخی از کشورها، مانند کره شمالی، تایوان و هنگ کنگ توانسته اند دو مکانیزم فوق را با موفقیت بکار بگیرند. اما در ایران به علت پایین بودن کارایی و فساد گسترده دستگاه اداری دولت، کاربرد هر دو مکانیزم ناموفق بوده است. طبق آمار رسمی در ایران تنها 5% صادر کنندگان از مکانیزم های معافیت و باز پرداخت تعرفه گمرکی استفاده میکنند. علت این امر آن است که به علت عدم کارایی و فساد دستگاه اداری دولت هزینه استفاده از این مزایا نسبت به منافع حاصل از آنها بیشتر است.

منطقه تجارت آزاد: که برای ارتقا صادرات تاسیس میشود در واقع تعمیم سیاست معافیت از تعرفه گمرکی است. به این معنی که کارخانه هایی که در منطقه آزاد مستقر میشوند به تولید صادرات اشتغال داشته و از پرداخت تعرفه گمرکی معاف میشوند. این روش، با گرد آوردن تولید کنندگان صادرات در یک منطقه موجب کاهش هزینه تولید و صادرات شده و اجرای سیاست معافیت تعرفه گمرکی را تسهیل میکند. بعلاوه، موسساتی که در منطقه تجارت آزاد فعالیت میکنند از محدودیت های مربوط به قوانین کار، سیاست های ارزی و سرمایه گذاری خارجی معاف میشوند (برای توضیحات بیشتر به فصل های قبل مراجعه کنید).

منطقه ویژه اقتصادی: مانند منطقه تجارت آزاد است با این تفاوت که موسساتی که در آن مستقر هستند مانند موسسات داخلی مشمول کلیه محدودیت های قانون کار و نظام ارزی و بانکی میشوند. همچنین، تاسیس منطقه ویژه اقتصادی غالباً ترفندی است برای کمک به توسعه اقتصادی مناطق توسعه نیافته و پیشبرد تقسیم کار بین مناطق کشور بر مبنای برتری نسبی و توان منطقه ای. برای مثال، در ایران منطقه اقتصادی یزد به منظور استفاده از توانایی های یزد در زمینه نساجی تاسیس شده است و

منطقه ویژه اقتصادی سنگ لرسنجان از برتری نسبی منطقه در تولید سنگ های معدنی بهره میگیرد.

موفقیت مناطق ویژه اقتصادی و تجارت آزاد تا حدود زیادی بستگی به توانایی دولت در جلب سرمایه گذاری به ویژه سرمایه گذاری خارجی دارد. در ایران به دلیل نبود جو مناسب برای رشد بخش خصوصی، نا توانی دولت در جلب سرمایه خارجی و کاربرد سیاست های غلط، تجربه دولت در هر دو زمینه نا موفق بوده است. تا کنون این مناطق عمدتاً به صورت مکانیزمی برای گریز از موانع و محدودیت های قوانین واردات عمل کرده اند تا مراکزی برای توسعه صادرات غیر نفتی کشور.

سه منطقه تجارت آزاد ایران عبارتند از جزایر کیش، قشم و چاه بهار که هر سه در خلیج فارس واقع شده و به اقیانوس هند و بازار کشورهای مشترک المنافع دسترسی دارند. هر منطقه توسط یک شرکت مستقل اداره میشود که سرمایه آن متعلق به دولت بوده و دارای یک هیئت مدیره 3 تا 5 نفره میباشد که مدیر عامل آن توسط رئیس جمهور از میان اعضای هیئت مدیره انتخاب میگردد.

منطقه تجارت آزاد کیش با مساحت 90 کیلو متر مربع و 15000 جمعیت در عمل مرکز خرید و تفریح توریست های داخل کشور است نه یک منطقه تجارت آزاد به معنی درست عبارت. برای مثال، در سال 1999 فروش منطقه تجارت آزاد کیش به توریست های ایرانی نزدیک به 49 برابر ارزش کل صادرات آن بود که بیشتر آن هم به داخل کشور صادر شده بود (یعنی 87 میلیون دلار در مقایسه با 1.8 میلیون دلار). در سال 2000، 65 شرکت صنعتی در کیش مشغول بکار و 50 شرکت دیگر در مرحله برنامه ریزی و کسب اجازه تاسیس بودند. عمده تولیدات صنعتی این شرکت ها در زمینه های کامپیوتر، وسایل الکترونیک، تلویزیون، وسایل برقی، پوشاک، اسباب بازی کودکان، صنایع چوبی و مواد شستشو و پاک کننده میباشد. به علت نبود جو مناسب برای رشد بخش خصوصی، تنها تعداد معدودی سرمایه گذار داخلی و خارجی در کیش سرمایه گذاری کرده اند. همچنین، منطقه تجارت آزاد کیش دارای بندر عمیق نمیباشد. لذا، کالاهای وارداتی میبایست ابتدا در یک بندر عمیق تخلیه شده سپس توسط کشتی های کوچکتر به کیش منتقل شوند که موجب

افزایش قیمت حمل و نقل و نهایتاً افزایش قیمت کالاهای صادراتی می‌گردد.

بندر تجارت آزاد قشم: بندر قشم با 75000 جمعیت بزرگترین جزیره خلیج فارس میباشد. این بندر به سبب داشتن ذخائر گاز طبیعی فراوان و سواحل عمیق (که برای ساختن بندرگاه‌های بزرگ مناسب میباشند) و موقعیت سوق الجیشی مناسب دارای استعداد (برتری نسبی) بی نظیری برای تاسیس یک منطقه تجارت آزاد واقعی جهت تولید و صدور محصولات پتروشیمی و صنایع سنگین میباشد. با اینهمه، ج.ا. هنوز نتوانسته است این بندر را به یک منطقه تجارت آزاد واقعی تبدیل کند.

منطقه تجارت آزاد قشم مانند کیش، عمدتاً مکانیزمی است برای دور زدن قوانین واردات نه پایگاهی برای تولید و صدور کالای غیر نفتی به سایر کشورها. در این مکانیزم کالا آزادانه به منطقه تجارت آزاد وارد میشود، بعد پروسه شده و سپس به عنوان صادرات بدون برخورد با موانعی که برای کنترل واردات ایجاد شده اند به داخل کشور فرستاده میشود. برای مثال، در سال 1998 واردات منطقه آزاد قشم بالغ بر 480 میلیون دلار بود در حالیکه صادرات آن به خارج از کشور از یک میلیون دلار تجاوز نکرد. در سال 2000 نزدیک به 145 شرکت در منطقه آزاد قشم به ثبت رسیده بودند که از این رقم تنها تعداد معدودی به صادرات به معنای معمول کلمه اشتغال داشتند. زمینه فعالیت این شرکت ها عمدتاً عبارت است از تولید محصولات شیمیایی، مواد ساختمانی، لوازم خانگی، محصولات غذایی، لوازم برقی، لوازم الکترونیکی و لاستیک که بخش عمده آنها برای تامین مصارف داخلی است. بعلاوه بندر قشم فاقد زیر ساخت تاسیساتی مناسب مانند شبکه های برق رسانی و آب رسانی است.

منطقه تجارت آزاد چاه بهار که در جنوب شرقی کشور در ساحل دریای عمان واقع شده است منطقه بسیار مناسبی برای پروسه کردن صادرات و ترانزیت کالا به کشورهای آسیای مرکزی است. همچنین این بندر دارای ذخایر دریایی غنی است و پایگاه مناسبی برای توسعه صنعت ماهیگیری و صنایع وابسته به آن و صدور کالاهای مربوطه به کشورهای آسیای مرکزی است. در مقایسه با مناطق تجارت آزاد کیش و قشم، چاه بهار به

مفهوم واقعی منطقه تجارت آزاد نزدیکتر میباشد. در سال 2000، 185 شرکت در چاه بهار به ثبت رسیده بودند که بسیاری از آنها به امر صادرات به خارج از کشور در زمینه هایی مانند محصولات الکترونیکی، قطعات برقی، تلویزیون، دوچرخه، صنایع غذایی و کودهای شیمیایی اشتغال داشتند. اما، در مجموع تنها بخش کوچکی از توان بالقوه بندر چاه بهار به عنوان یک منطقه تجارت آزاد بکار گرفته شده است. زیرا انجام این امر، علاوه بر وجود جو مناسب برای رشد بخش خصوصی و جلب سرمایه، مستلزم زیر ساخت تاسیساتی مناسب است. چاه بهار دارای زیرساخت تاسیساتی بسیار ضعیفی است و فاقد شبکه های برق رسانی، آب رسانی و شبکه راه و فرودگاه میباشد.

مناطق ویژه اقتصادی: ایران دارای 17 منطقه ویژه اقتصادی است که عبارتند از: سیرجان، سرخس، خوزستان، سلفچگان، خرمشهر، جلفا، ارگ جدید، بندر بوشهر، بندر انزلی 1، بندر انزلی 2، بندر امیرآباد بهشهر، بندر شهید رجایی، عسلویه، سنگ لرستان، منطقه صنعتی شیراز، کشتی سازی خلیج فارس و نساجی یزد. غالب این مناطق نزدیک به مرزهای آبی و زمینی مستقرند تا از فرصت های واردات-صادرات با کشورهای همسایه استفاده کنند. هدف از تاسیس مناطق ویژه اقتصادی، علاوه بر ارتقا صادرات غیر نفتی، توسعه مناطق عقب افتاده نیز میباشد. شرکت های مستقر در مناطق ویژه برخلاف شرکت های مستقر در مناطق تجارت آزاد تابع کلیه ضوابط و محدودیت های قوانین کار و بیمه های اجتماعی میباشد و نمیتوانند از خدمات بانکها و شرکت های بیمه خارجی استفاده کنند. اما میتوانند تولیدات خود را به هر دو صورت عمده فروشی و خرده فروشی به داخل کشور صادر کنند. بیشتر مناطق ویژه اقتصادی ایران در مراحل اولیه توسعه میباشد و دارای سطح تولیدات و صادرات چشمگیری نمی باشند. مهمترین آنها منطقه ویژه اقتصادی سیرجان در جنوب شرقی کشور است که در سال 90 تاسیس شده و دارای 50 شرکت صنعتی میباشد که به تولید پوشاک، تلویزیون رنگی و تعدادی دیگر از کالاهای مصرفی اشتغال دارند. در مجموع، مناطق ویژه اقتصادی دچار همان مشکلات و کاستی های مناطق تجارت آزاد هستند.

هدف از تاسیس موسسات مالی توسعه صادرات عبارت است از بهبود دسترسی بخش صادرات به سرمایه مالی. این کار به شیوه های مختلف میتواند انجام پذیرد که متداول ترین آن دادن وام بانکی به موسسات صادراتی با نرخ بهره و ضوابط ترجیحی است.

بانک توسعه صادرات ایران در سال 1991 با سرمایه اولیه 12 میلیون دلار که توسط 5 بانک تجاری کشور در اختیار آن گذاشته شده بود آغاز به کار کرد. بانک توسعه صادرات از پرداخت مالیات بر سود معاف است و موظف است که سرمایه خود را برای ارتقا فعالیت های صادراتی استفاده کند. سرمایه فعلی بانک توسعه بالغ بر 40 میلیون دلار میباشد. همچنین، در بودجه دولت پیش بینی شده است که مبلغ 100 میلیون دلار دیگر توسط بانک مرکزی به آن واگذار شود.

فعالیت عمده بانک توسعه صادرات عبارت است از دادن وام های کوتاه مدت (کمتر از یک سال) با نرخ های ترجیحی به موسسات صادراتی کوچک و متوسط. این وام ها بین حداقل 20 هزار دلار تا حداکثر 5 میلیون دلار میباشند و مبلغ متوسط آن 70 هزار دلار است. نرخ بهره وام های دلاری 2.5 تا 3 درصد بالای نرخ بهره بین بانکی لندن (LIBOR) است. نرخ بهره وام های ریالی حداکثر 18% است که از نرخ بهره سایر بانک ها که بین 19% تا 25% است بیشتر میباشد.

در چند سال اخیر، بانک توسعه صادرات نزدیک به 25% سرمایه خود را صرف وام های میان مدت (برای ایجاد ظرفیت صادراتی) کرده است مانند خرید کارخانه و ماشین آلات برای تولید و صادرات داروهای گیاهی، کمپوت میوه، میوه های خشک، رب گوجه و عصاره سیب.

در سال 1999 حجم کل وام های بانک توسعه صادرات بالغ بر 100 میلیون دلار یعنی نزدیک به 20% کل صادرات غیر نفتی کشور بود که تنها 10 میلیون دلار آن مربوط به وام های دلاری میباشد. این در واقع پارانه قابل توجهی است که از طریق بانک توسعه به بخش صادرات واگذار شده است. مقدار قابل ملاحظه ای از این پارانه ها به صادر کنندگان پسته و فرش پرداخت شده است. صادر کنندگان سایر کالاهای

سنتی غالباً مجبورند نیازهای مالی خود را از طریق بازار و با بهره‌های بیشتر تامین کنند.

صندوق تضمین صادرات ایران در سال 1975 تاسیس شد، اما عملاً تا سال 1997 فعال نبود. صندوق تضمین صادرات به صورت شرکت سهامی خصوصی به ثبت رسیده و تمام سرمایه آن متعلق به دولت میباشد. این صندوق شامل قانون مالیات بر سود میشود، اما سود بعد از مالیات را به دولت نمی‌پردازد و برای ارتقا صادرات غیر نفتی بکار میبرد. علاوه بر این، هر ساله دولت مبلغی معادل 1% ارزش واردات غیر دولتی را به سرمایه صندوق اضافه میکند. در حال حاضر سرمایه رسمی صندوق بالغ بر 34 میلیون دلار است که تمامی آن پرداخت نشده است.

علاوه بر خدمات بانکی، صندوق در زمینه‌های بیمه و سرمایه‌گذاری مشترک در شرکت‌های ایرانی نیز فعال است. نرخ بهره وام‌های صندوق حداکثر 18% است. این وام‌ها غالباً به موسساتی داده میشود که در زمینه تولید و صادرات کالاها صنعتی فعالیت میکنند. فعالیت‌های بانکی صندوق عمدتاً بر سه نوعند:

1. اعتبار خرید: هنگام تحویل کالای صادراتی به خریدار خارجی، صندوق بهای محموله را به صادرکننده ایرانی می‌پردازد و به خریدار خارجی فرصت (اعتبار) میدهد که در ظرف یکسال مبلغ مربوطه را به صندوق بپردازد.
2. پشت‌نویسی: صندوق به بانک خارجی که صادرکننده ایرانی از آن وام گرفته است تضمین میدهد که وام صادرکننده ایرانی پرداخت شود. این امر به صادرکنندگان ایرانی کمک میکند تا از بانک‌های خارجی وام‌های بلندمدت و میان‌مدت دریافت کنند.
3. اعتبار فروش: وقتی که تولیدکننده کالای صادراتی برای تامین نیاز تولیدات خود اقدام به ورود جنس از خارج میکند، صندوق به فروشنده خارجی تضمین میدهد که خریدار ایرانی ظرف مدت تعیین شده بهای کالای مربوطه را بپردازد.

اخذ وام از صندوق صادرات مستلزم سپردن پشتوانه ملکی یا چکی است. در حال حاضر 44% پشتوانه های دریافت شده توسط صندوق ملکی و 56% چکی میباشند. اخیراً، تحت فشار صادرکنندگان و با وساطت نمایندگان مجلس، صندوق پذیرفته است که در مورد صادرکنندگان بزرگ مقدار پشتوانه لازم را به 25% ارزش وام تقلیل دهد که میبایست بصورت ملکی پرداخت شود.

3. جمع بندی

سیاست های صادراتی ج.ا. دوگانه و متضاد است. از یکسو، دولت ج.ا. با کاربرد سیاست های نادرست موجب برهم زدن تناسب قیمت ها و رقابت به زیان صادرات غیر نفتی میگردد و از سوی دیگر، بخش قابل توجهی از درآمد نفتی کشور را به صورت وام های سوبسید شده صرف ارتقا صادرات غیر نفتی میکند. این سیاست متضاد امکانات محدود مالی کشور را به هدر میدهد. ارتقا صادرات غیر نفتی پیش از آنکه نیازمند دریافت یارانه باشد، مستلزم حذف عوامل و موانعی است که موجب تضعیف بنیادین آن میشوند. مهمترین این عوامل عبارتند از:

- سیاست های نادرست ارزی، وارداتی و یارانه ای که موجب برهم زدن تناسب رقابت به زیان تولیدات داخلی از جمله صادرات غیر نفتی شده اند.
- قوانین دست و پاگیری که برای اداره و کنترل صادرات غیر نفتی تدوین شده اند.
- نابه هنجاری بخش بانکی و سیاست های پولی کشور
- نبود جو مناسب برای رشدبخش خصوصی و جلب سرمایه گذاری خارجی
- سیطره دولت و نهادها بر امور اقتصادی کشور
- فساد گسترده و سوء مدیریت بخش دولتی
- نبود یک نظام موثر برای حسابرسی و کنترل تصمیمات دولت

این عوامل سبب شده اند که صادرات غیر نفتی کشور در بهترین شرایط از حد 3 تا 4 بلیون دلار تجاوز نکند که متناسب با توان کشور نبوده و پاسخگوی معضلات اقتصادی آن به ویژه بحران بیکاری نمیباشد.

فصل دوازدهم

نظام بانکی

نظام بانکی ج.ا. نظامی کاملاً دولتی است که در آن نه تنها مالکیت بانک‌ها متعلق به دولت می‌باشد بلکه دولت مستقیماً کلیه نرخ‌های بهره را تعیین کرده و طبق بخشنامه‌های بانکی مشخص می‌کند که چند درصد سرمایه بانک‌ها می‌تواند به نسبت‌ها و نرخ‌های دیکته شده به بخش‌های مختلف اقتصاد وام داده شود.

طی دهه 90 بطور متوسط نرخ بهره بین 6% تا 15% زیر نرخ رسمی تورم بود. این بدین معنی است که در مقایسه با نرخ واقعی تورم، نرخ واقعی بهره بین منفی 15% تا منفی 25% بوده است. منفی بودن نرخ بهره موجب کاهش سطح پس‌انداز و لذا سرمایه‌گذاری می‌گردد که در بلندمدت موجب افت کارایی اقتصاد شده و مصرف‌گرایی را دامن می‌زند. این امر همچنین موجب افزایش نقدینگی و جلب آن به فعالیت‌های دلالی و مصرفی شده و موجب افزایش تورم می‌گردد. از سوی دیگر، پایین بودن نرخ بهره وام‌ها در واقع بمنزله اعطای نوعی سوبسید به دریافت‌کنندگان وام است که موجب اتلاف انبوه منابع اقتصادی می‌گردد. علاوه بر این، تحمیل تخصیص بخشی وام‌ها توسط دولت به نرخ‌های از پیش تعیین شده سبب می‌شود که نرخ بهره وام‌ها نتواند ریسک فعالیت‌های مورد نظر را به درستی منعکس کند. این امر موجب اتلاف بیشتر سرمایه‌های کشور می‌گردد. طبق برآوردهای موجود سیستم بانکی ج.ا.

نیازمند تزریق 1.5 تا 2 بلیون دلار سرمایه است تا بتواند زیان های ناشی از وام های نسنجیده را جبران کند.

پیشبرد برنامه اصلاحات اقتصادی و اجتماعی و حل بحران های اقتصادی کشور مستلزم اصلاح بنیادین نظام بانکی است. اما در نظامی که در آن مافیای اقتصادی ریشه گرفته و بر اقتصاد کشور مسلط می باشد انجام مطلوب این امر مستلزم استقرار دموکراسی سیاسی است.

1. ویژگی های نظام بانکی

در ایران 10 بانک بزرگ وجود دارد: 6 بانک تجاری که پس اندازهای مردم را جمع آوری کرده و به بخش های خصوصی و دولتی وام میدهند و چهاربانک تخصصی که عبارتند از بانک مسکن، بانک کشاورزی، بانک صنایع و معادن و بانک توسعه صادرات. سرمایه بانک های تخصصی توسط بانک های تجاری، بانک مرکزی و سایر منابع دولتی تامین میشود.

سیستم بانکی کشور و ابزاری که بانک ها میتوانند برای دریافت سپرده ها و دادن وام استفاده کنند توسط قانون بانک داری اسلامی 1982 تعیین شده است. مشخصات عمده این سیستم عبارتند از:

- کلیه بانک های اصلی کشور تماما در مالکیت دولت میباشند که مشترکا متجاوز از 99% سرمایه نظام بانکی کشور را دربر میگیرند.
- تمام بانکها، از جمله بانکهای تجاری، مستقیما تحت کنترل بانک مرکزی قرار دارند. بانک مرکزی تعیین میکند چند درصد سرمایه بانک ها میبایست به صورت ذخیره نگاه داشته شود و چند درصد آن میتواند به نسبت ها و نرخ های تعیین شده به بخش های مختلف اقتصاد وام داده شود.

- تخصیص بخشی وامها عمدتاً توسط بانک مرکزی تعیین میشود یعنی بانک مرکزی به بانک ها ابلاغ میکند که وام های آنها میبایست به چه نسبت بین بخش های مختلف اقتصاد مانند مسکن، کشاورزی، صنایع، صادرات و موسسات دولتی تقسیم شوند. بانک ها میتوانند تنها 20% سرمایه خود را آزادانه به نسبت های دلخواه خود به بخش های مختلف اقتصاد تخصیص دهند.
- حداکثر نرخ بهره ای که بانک ها مجاز میباشند برای انواع پس اندازها و وام ها استفاده کنند توسط بانک مرکزی تعیین میگردد.
- بانک های تجاری مجاز به گشایش سه نوع حساب میباشند: حسابهای جاری، پس انداز و سرمایه. پرداخت بهره به حساب های جاری مجاز نمیشود. تنها بهره ای که میتواند به حساب های پس انداز پرداخت شود از طریق یک سیستم قرعه کشی انجام میگردد که جایزه آن بطور متوسط معادل 2% بهره است. پرداخت بهره به حساب های سرمایه ای مجاز میباشد و میزان آن بستگی به مدت زمانی دارد که پس انداز در حساب میماند. پرداخت بهره برای داد و ستدهای بین بانکی مجاز است، اما به ندرت استفاده میشود زیرا در عمل تمام بانک ها برای تامین نیازهای نقدینگی خود به بانک مرکزی متکی میباشند. به این دلایل متجاوز از دو سوم پس اندازها در حساب های سرمایه ای قرار دارند.
- در مجموع، نرخ های تعیین شده بسیار کمتر از میانگین نرخ تورم بوده اند. طی دهه 90 بطور متوسط نرخ بهره قبل از مالیات بین 6% تا 15% زیر نرخ رسمی تورم (23%) بوده است - حساب های سرمایه کوتاه مدت 15%، حسابهای 5 ساله 6% (جدول 1 را ملاحظه کنید). در مقایسه با نرخ واقعی تورم که به مراتب بیشتر از 23% بوده است نرخ واقعی بهره حساب های سرمایه بسته به مدت سر رسید حساب بین منفی 15% تا منفی 25% بوده است. این بدین معنی است که در ظرف 5 سال پس انداز مربوطه عملاً ارزش خود را از دست میدهد.

مالیات بر سود که به ارزش کتابی بهره تعلق میگیرد موجب کاهش بیشتر نرخ واقعی بهره میگردد.

- نرخ بهره در بخش بازار بطور متوسط بین 50 تا 60 درصد و گاه متجاوز از 80% میباشد. این نشان میدهد که نرخ های بهره دولتی تا چه میزان زیر حد نصاب لازم بوده و چه مقدار از ثروت ملی کشور از طریق وام های کم بهره به موسسات دولتی، نهاد ها و حامیان حکومت در بخش خصوصی منتقل شده است.

- تنوع در سطح نرخ بهره ای که برای موارد مختلف بکار میرود بسیار اندک بوده و متناسب با تنوع سطح ریسک پروژه ها و ریسک وام خواهان نمیشود. پروژه های پر ریسک میبایست نرخ بهره بالاتری از پروژه های کم ریسک داشته باشند و تفاوت در سطح نرخ های بهره میبایست متناسب با تفاوت در سطح ریسک پروژه ها باشد. این امر در مورد وام هایی که به افراد داده میشود نیز صادق است. اما در نظام بانکی ج.ا. این اصول رعایت نمیشوند.

- تمام وام های بزرگ میبایست مستقیما به تائید بانک مرکزی برسند.

- بانک های ج.ا. در مجموع دارای 12000 شعبه میباشند. این تعداد بیش از اندازه بوده و بر مبنای ملاحظات تجاری قابل توجیه نمیشود. برای مثال، تعداد شعبات بانکی در ج.ا. دو برابر اندونزی است در حالیکه حجم پول در گردش در ج.ا. نزدیک به نصف حجم پول در گردش در اندونزی میباشد.

- طی دو سال اخیر تغییراتی در قانون بانکی ج.ا. داده شده است تا تاسیس و فعالیت بانک های خصوصی و خارجی را در ایران میسر کند. اما هنوز حضور بانک های خصوصی و خارجی در ج.ا. بسیار ناچیز و صوری است. این بانک ها عمدتا در مناطق تجارت آزاد فعال میباشند که فعالیت آنها اساسا آزاد بوده و هست.

2. پیامدهای نظام بانکی ج.ا.

بیشتر مشکلات نظام بانکی ایران به ویژه عدم شفافیت آن ناشی از دخالت دولت در مدیریت و کارکرد بانک ها میباشد. بانک ها ناچارند در تخصیص اعتبارات به بخش های اقتصادی از سهمیه بندی دولت تبعیت کنند و موظف به اجرای اهداف اجتماعی و سیاست هایی میباشند که به دقت تعیین نشده و غالباً متناقض میباشند. تمام بانکها از جمله بانک مرکزی توسط مجموعه متعددی از کمیسیون ها، کمیته ها و زیر کمیته ها اداره میشوند که وظایف آنها دقیقاً مشخص نبوده و غالباً کارهای یکدیگر را تکرار و گاه نقض میکنند.

همانطور که اشاره شد، طی دهه 90 بطور متوسط نرخ بهره قبل از مالیات بین 6% تا 15% زیر نرخ رسمی تورم بوده است. در مقایسه با نرخ واقعی تورم، نرخ واقعی بهره بین منفی 15% تا منفی 25% بوده است. منفی بودن نرخ بهره موجب پایین بودن سطح پس انداز و لذا سرمایه گذاری میگردد که در بلند مدت موجب افت کارایی اقتصاد شده و مصرف گرایی را دامن میزند. این امر همچنین موجب افزایش نقدینگی و جلب آن به فعالیت های دلالی و مصرفی شده و موجب افزایش تورم میگردد. از سوی دیگر، پایین بودن نرخ بهره وام ها در عمل بمنزله اعطای نوعی سوبسید به وام گیران است که موجب اتلاف انبوه منابع اقتصادی میگردد. علاوه بر این، تحمیل تخصیص بخشی وام ها توسط دولت به نرخ های از پیش تعیین شده سبب میشود که نرخ بهره وام ها نتوانند ریسک فعالیت مورد نظر را به درستی منعکس کنند. این امر موجب اتلاف بیشتر سرمایه های کشور میگردد.

در نظام بانکی دولتی زیان های ناشی از اعطای وام های نسنجیده تماماً به دولت منتقل میگردد. اما در نظام بانکی خصوصی این زیان ها ابتدا توسط سرمایه خصوصی پرداخت شده و سپس در صورتیکه مبلغ زیان از کل سرمایه خصوصی تجاوز کند مازاد آن از محل سرمایه دولتی پرداخت میشود. تضمین دولت مبنی بر اینکه در صورت مطالبه سپرده ها تمام مبلغ مربوطه را به صاحبان آنها پرداخت خواهد کرد تنها پس از آنکه سرمایه خصوصی تماماً مصرف شده باشد مورد خواهد داشت. لذا، در نظام بانکی آزاد مالکیت خصوصی و حجم هنگفت سرمایه خصوصی

به بانک‌ها انگیزه لازم را می‌دهند تا ریسک‌ها را با دقت ارزیابی و کنترل کنند، کالاها و خدماتی را ارائه دهند که پاسخگوی نیازهای بازار باشد، هزینه اداره سیستم را به حداقل برسانند و با کاربرد خلاق منابع، پویایی سیستم را در بلندمدت تامین کنند. در نظام دولتی عاملی که نقش سرمایه خصوصی را در تامین کارایی سیستم ایفا می‌کند میزان حقوقی است که مدیران در صورت برکنار شدن از دست خواهند داد.

در نظام بانکی ج.ا. سیطره دولت، تخصیص تحمیلی وام‌ها و نرخ‌های بهره پایین سبب عدم کارایی سیستم و ائتلاف انبوه منابع گردیده است. همچنین، نقایص این نظام موجب افزایش هزینه‌ها و نبود یک سیستم مطلوب برای ارزیابی، نظارت و کنترل ریسک شده است.

مدیران بانکهای دولتی غالباً نمیتوانند در مقابل فشار سیاسی وام‌خواهان پرنفوذ برای دریافت وام‌های کم بهره دوام بیاورند. این پدیده همراه با نبود یک سیستم حسابرسی شفاف به سرعت سبب شیوع فساد اداری و پیدایش باندهای مافیایی می‌گردد. لذا، در نظام دولتی اعطای وام به پروژه‌های با ریسک بالا که قادر به بازپرداخت وام نمیشوند امری متداول است.

عملکرد نظام بانکی ج.ا. نمونه کاملی از مشکلات بانکداری دولتی است. طبق آمار رسمی، سود قبل از مالیات نظام بانکی ج.ا. طی دهه 90 کمتر از 0.2 درصد کل دارایی‌های آن بوده است. به علت چگونگی سیستم حسابداری جاری در نظام بانکی ج.ا. این رقم به درستی زیان‌های ناشی از وام‌های نسنجیده را که دریافت‌کنندگان آن به احتمال قوی قادر به بازپرداخت آنها نمیشوند منعکس نمیکند. طبق استانداردهای بین‌المللی، سرمایه بانک میبایست برابر 8% ارزش دارایی‌های آن پس از احتساب ریسک⁵² باشد. براین اساس، سیستم بانکی ج.ا. نیازمند تزریق 1.5 تا 2 بلیون دلار سرمایه است. به این رقم که تخمینی از ارزش وام‌های به هدر رفته را بدست میدهد میبایست ارزش سوپسیدی را که از طریق عرضه وام‌های کم بهره داده شده است نیز اضافه کرد تا بتوان تخمینی از پیامدهای مستقیم سوء مدیریت نظام بانکی ج.ا. بدست آورد. احتمالاً رقم 1.5 بلیون دلار یک تخمین محافظه‌کارانه از زیان‌های مستقیم نظام

⁵² 8% of risk-weighted assets

بانکی ج.ا. است. باید توجه داشت که اثر نهایی این سوء مدیریت به مراتب بیشتر از ارزش زیان های مستقیم آن میباشد، زیرا تصمیمات نادرست سیستم بانکی دارای پیامدهای غیر مستقیم گسترده ای برای کل اقتصاد کشور میباشد. در حال حاضر دولت ج.ا. برنامه ای برای تزیق نیم بلیون دلار سرمایه به نظام بانکی در دست دارد که عمدتاً برای جبران خسارات ناشی از وام های نسنجیده نظام بانکی به موسسات دولتی و نهاد ها میباشد.

علیرغم تعداد زیاد شعبات بانکی در ج.ا. کل اعتبارات تخصیص داده شده به بخش خصوصی نزدیک به 20% تولید ناخالص ملی است که در مقایسه با کشورهای هم‌ردیف ایران حتی کشورهایمانند تونس و مصر بسیار پایین تر میباشد. نسبت حجم پول⁵³ به تولید ناخالص ملی اخیراً به 40% تا 45% رسیده است که تازه هم طراز کشورهای فقیری چون پاکستان شده است. این شاخص ها نشان میدهند که نظام بانکی و سیاست های پولی کشور متناسب با نیازهای اقتصادی آن نمیباشند و به سبب عدم رشد و پویایی لازم به صورت مانعی در برابر توسعه اقتصادی کشور عمل میکند.

سیاست پولی یکی از روش های اصلی مدیریت و تنظیم اقتصاد کلان از جمله تنظیم تقاضا، سرمایه گذاری، اشتغال و کنترل تورم میباشد. این سیاست از طریق ابزارهای مختلفی اعمال میشود که مهمترین آنها نرخ بهره میباشد. نظام بانکی ج.ا. با مختل کردن این ابزار و تحمیل یک نظام عقب مانده عملاً مدیریت اقتصاد کلان کشور را دشوار و پر هزینه کرده و زیان های هنگفتی بر اقتصاد کشور وارد آورده است.

3. اصلاح نظام بانکی

اصلاح سیستم بانکی ایران نهایتاً مستلزم آن است که مالکیت بخش قابل ملاحظه ای از آن طبق ضوابطی صحیح به بخش خصوصی واگذار گردد. در بخشی که انجام این کار میسر نمیباشد میبایست سیستمی تدوین

⁵³ در تعریف عام آن، یعنی broad money

کرد که در آن سطح درآمد و امنیت شغلی مدیران بانک‌ها مستقیماً به عملکرد و سودآوری بانک وابسته باشد. همچنین، از آنجا که در این بانک‌ها تمام سرمایه متعلق به دولت می‌باشد، عملکرد درست بانک‌ها، علاوه بر ایجاد یک سیستم حسابداری شفاف و کارآمد مستلزم سیستم نظارتی دقیقی است که بتواند ریسک‌های پذیرفته شده را تنظیم و کنترل کند.

مؤسساتی که از نظام بانکی وام گرفته‌اند شدیداً به یارانه‌های ارزی، انرژی و سایر یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم دولت وابسته می‌باشند. همانطور که در فصل‌های پیش گفته شد، ارزش این یارانه‌ها در ج.ا. متجاوز از 15% تولید ناخالص ملی می‌باشد. کاهش این یارانه‌ها موجب خواهد شد که بسیاری از این مؤسسات نتوانند وام‌هایی را که از بانک‌ها دریافت کرده‌اند پرداخت کنند. لذا، دولت مجبور خواهد شد بیشتر این وام‌ها را متقبل شود و مبلغ لازم را به صورت تزریق سرمایه به بانک‌های مربوطه بپردازد. بنا بر این، پیش از یا همزمان با اصلاح نظام بانکی دولت می‌بایست اقدام به اصلاح سیستم یارانه‌ها و ساختار مالکیت و مدیریت بخش‌های تولیدی به ویژه مؤسسات دولتی و نهادها بکند. بدون انجام این امر اصلاح بنیادین نظام بانکی به ویژه مشارکت بخش خصوصی در مالکیت و مدیریت آن میسر نخواهد بود زیرا ریسک‌هایی که در کنترل نظام بانکی نمی‌باشند هرآن می‌توانند به بخش بانکی منتقل شده و سودآوری آنها دگرگون کنند.

قبل از آنکه دولت اقدام به خصوصی سازی گسترده مؤسسات بزرگ از جمله بانک‌ها بکند می‌بایست:

1. ابتدا سیاست‌های اقتصادی خود را در زمینه‌های ارزی، واردات، صادرات، تخصیص یارانه‌ها، بازار کار و غیره تصحیح کند.
2. سپس، طی یک حسابرسی دقیق و شفاف ارزش واقعی مؤسسات دولتی و نهادها را در فضای سیاست‌های جدید محاسبه کند.
3. بعد، آن بخش از بدهکاری مؤسسات دولتی به نظام بانکی را که در فضای جدید قادر به پرداخت آنها نمی‌باشند متقبل شود و خسارت بانک‌ها را با تزریق سرمایه لازم جبران کند.

4. سپس، طی یک حسابرسی دقیق ارزش بانک ها را بر مبنای جدید ارزیابی کند.

5. آنگاه، طی یک برنامه حساب شده اقدام به خصوصی سازی موسسات مزبور و بانک ها بکند.

تا حد امکان، بخشودگی بدهی موسسات دولتی به نظام بانکی و جبران خسارت بانک ها توسط دولت میبایست همزمان با خصوصی سازی موسسات مقروض و بانک های مربوطه انجام پذیرد. چنانچه این امر میسر نباشد، خصوصی سازی میبایست با کمترین تاخیر بعد از بخشودگی بدهکاری ها و جبران خسارات بانک ها صورت گیرد. در غیر این صورت، همانطور که تجربه کشورهای اروپای شرقی نشان میدهد این خطر وجود خواهد داشت که بخشودگی بدهکاری موسسات دولتی و جبران خسارات بانک ها موجب تشدید سوء مدیریت موسسات دولتی گشته و به خسارات و بدهکاری های بزرگتری بیانجامد. خصوصی سازی فوری موسسات دولتی بعد از تقلیل وام های موسسات مقروض و جبران خسارات بانک ها موجب خواهد شد مسئولیت مدیریت و ریسک های آتی این موسسات به بخش خصوصی منتقل گردد. حال آنکه انجام این اصلاحات بدون خصوصی سازی نه تنها عرصه را برای تکرار اشتباهات گذشته باز خواهد گذاشت، بلکه در مدیران دولتی این باور را بوجود خواهد داد که در صورت تکرار سوء مدیریت و فساد اداری، دولت مجدداً به یاری آنها شتافته و بدهکاری ها و خسارات آنها را دوباره متقبل شود.

در مورد موسساتی که خصوصی سازی سریع آنها میسر نمیشد میبایست برنامه و اهداف موسسه و مدیران آنها به دقت تعیین کرده سپس با ایجاد یک سیستم حسابرسی کارآ و شفاف، درآمد و امنیت شغلی مدیران موسسات را به سود آوری و موفقیت اقتصادی موسسات تحت مدیریتشان وابسته کرد. موفقیت این امر در اقتصادی مانند اقتصاد ج.ا. که در آن مافیای اقتصادی ریشه گرفته و براققتصاد کشور مسلط گشته است مستلزم وجود دموکراسی سیاسی است.

اصلاح بخش بانکی پیش شرط رشد بخش خصوصی است. اما این کار در عین آنکه اجتناب ناپذیر میباشد، دشوار بوده و ریسک های جدیدی را

با خود همراه خواهد داشت. در نظام دولتی موجود بانک‌ها غالباً فاقد تخصص و مهارت لازم برای ارزیابی ریسک پروژه‌ها و تخصیص اعتبارات بر مبنای ریسک پروژه می‌باشند. کانون توجه نظام فعلی در آن است که بانک‌ها را مجبور کند تا در تخصیص منابع، سهمیه بندی‌ها و نرخ‌های بهره دیکته شده را رعایت کنند. انتقال به سیستم جدید بدون داشتن تخصص‌های لازمه حامل ریسک می‌باشد. لذا قبل از تغییر نظام بانکی دولت می‌بایست مهارت‌های لازمه را به پرسنل بانکی آموزش بدهد.

بعلاوه، همانطور که تجربه اصلاح بخش مالی در سایر کشورها نشان داده، استفاده صحیح از تجربه، مهارت‌ها، تکنولوژی و توان مالی بانک‌های خارجی می‌تواند کار اصلاح نظام بانکی را تسهیل کرده و ریسک‌های آنرا کاهش دهد.

پیشبرد برنامه اصلاحات اقتصادی و اجتماعی و استفاده مطلوب از توان اقتصاد کشور مستلزم اصلاح بنیادین نظام بانکی است که طی 25 سال گذشته دچار عقب افتادگی مزمنی شده است. اما انجام این امر مستلزم وجود دموکراسی سیاسی است. در نظام‌هایی که در آن مافیای اقتصادی ریشه گرفته و بر اقتصاد مسلط گردیده استقرار دموکراسی سیاسی غالباً پیش شرط موفقیت برنامه اصلاحات اقتصادی می‌باشد.

جدول 1: نرخ بهره پس اندازها و وام ها

واقعی	صوری	نرخ بهره پس اندازها (1990-2001)
-15.4%	7.6%	• کوتاه مدت
-10.8%	12.2%	• 6 ماهه
-9.4%	13.5%	• یکساله
-8.3%	14.6%	• 3 ساله
-6.3%	16.7%	• 5 ساله
23%		نرخ تورم (طبق آمار رسمی) 2001-1990
		<u>نرخ بهره وام ها، 2001-02</u>
15%-14%		• کشاورزی
18%-16%		• صنایع و معادن
16%-15%		• مسکن
23%		• تجارت و خدمات
18%		• صادرات
		<u>نرخ بهره در بازار (غیر رسمی) 2001</u>
48%		• تهران
54%		• سایر شهرهای بزرگ
60%		• سایر شهرهای کوچک

ماخذ: بر مبنای آمارهای بانک جهانی، گزارش سالانه 2002/3
 صوری: بدون احتساب نرخ تورم
 واقعی: بعد از احتساب نرخ تورم

فصل سیزدهم

اقتصاد سیاسی دیکتاتوری

برای شناخت چگونگی تحولات جوامع دیکتاتوری و تدوین یک استراتژی مناسب برای توسعه اجتماعی و اقتصادی پایدار بررسی اقتصاد سیاسی دیکتاتوری می‌تواند راه گشا باشد.

1. مکانیزم دیکتاتوری

در نظام های دیکتاتوری، دیکتاتورها ناچارند برای حفظ رژیم همواره بر قدرت خود بیافزایند. اما افزایش قدرت، مردم را نسبت به رژیم بیگانه تر کرده و برهراس و نا امنی دیکتاتور از مردم می افزاید. برای غلبه بر این معضل، دیکتاتورها همواره از دو ابزار استفاده میکنند:

1. سرکوب

2. خرید و جلب پشتیبانی و وفاداری مردم.

افزایش سرکوب هزینه ابراز مخالفت و نافرمانی را بالا برده و از احتمال وقوع آن میکاهد. سرکوب از یکسو شامل تدابیری میشود که حقوق

شهروندان را برای انتقاد از دولت محدود میکند (مانند محدود کردن آزادی احزاب و رسانه های عمومی) و از سوی دیگر شامل ابزاری میشود که برای اعمال کنترل و نظارت بر مردم و تنبیه نافرمانی بکار میروند. این امر دیکتاتور را به ابزار و دستگاههای سرکوب وابسته میکند. برای تخفیف این ریسک تدابیر و تاکتیک های گوناگونی بکار گرفته میشود. اشکال عمده این تدابیر عبارتند از: اولاً، تقسیم دستگاه نظامی و امنیتی به شاخه ها و ساختارهای فرماندهی مختلف به گونه ای که هر شاخه بتواند قدرت سایر شاخه ها را کنترل و نظارت کند. دوماً، ایجاد جو رعب و وحشت در بین نیروهای امنیتی و نظامی از طریق ایجاد رقابت بین نهادها و فراقسیون ها و انجام تغییرات ادواری اما گسترده در سازماندهی دستگاه های نظامی و امنیتی.

به موازات سرکوب، دیکتاتورها همچنان از تدابیری استفاده میکنند تا بخش هایی از جامعه را به نظام وابسته کرده و آنها را به رژیم وفادار نگاه دارند. این تدابیر بر دو گونه اند:

- تدوین و ترویج ایدئولوژی
- توزیع رانت اقتصادی.

2. انواع نظام های دیکتاتوری

نظام های دیکتاتوری را میتوان براساس میزان و ترکیب استفاده آنها از سیاست های سرکوب و جلب وفاداری به سه دسته عمده تقسیم کرد:

1. دیکتاتوری تمامیت خواه
2. اتوکراسی
3. دیکتاتوری خودکامه.

دیکتاتوری تمامیت خواه از هر دو ابزار سرکوب و جلب حمایت بیشترین استفاده را میکند. برعکس، وابستگی اتوکراسی به ابزارهای سرکوب و جلب حمایت نسبتاً کمتر میباشد. دیکتاتوری خودکامه مقوله ای است ما

بین دو نظام تمامیت خواه و اتوکراسی، بدین معنی که از سیاست سرکوب استفاده فراوان میکند اما استفاده آن از سیاست های تطمیع و جلب حمایت نسبتاً اندک است.

ویژگی عمده دیکتاتوری تمامیت خواه عبارت است از دخالت همه جانبه دولت در تمام جنبه های زندگی اجتماعی و اقتصادی شهروندان برای تحمیل ایدئولوژی. به عبارت دقیقتر، دیکتاتوری تمامیت خواه رژیمی است که در آن حاکمیت تمام نیروی قهریه دولت را برای دگرگون کردن مناسبات اجتماعی و اقتصادی، عقاید، باورها، ارزش ها و گرایشات روحی و روانی جامعه و افراد بکارمیگیرد. آلمان هیتلری و جوامع سوسیالیستی بلوک شرق مثال های تاریخی این پدیده اند.

در رژیم اتوکراسی دخالت دولت در امور اجتماعی و زندگی روزمره مردم نسبتاً محدود است. در چنین نظامی، هدف اصلی دیکتاتوراز سرکوب مردم و قبضه انحصار قدرت سیاسی عبارت است از تامین حداکثر ثروت و مصرف.

در چند دهه اخیر اشکال جدیدی از نظام دیکتاتوری تمامیت خواه در پهنه جهان شکل گرفته که بر پایه ایدئولوژی و پایگاه اجتماعی سنتی و آپارتاید مذهبی بنا شده اند و بطور گسترده در امور شخصی افراد دخالت میکنند. این نظامها بخش وسیعی از جامعه به ویژه جوانان و زنان را از رژیم رانده و دامنه کاربرد تدابیر جلب حمایت را محدود کرده، موجب کاهش کارایی آنها میشوند. بعلاوه، این نوع رژیم های دیکتاتوری به علت ایدئولوژی و پایگاه سنتی خود فاقد پویایی اقتصادی میباشد که امر تامین هزینه دستگاه دیکتاتوری را دشوار میسازد.

3. توزیع رانت

دیکتاتورها نمیتوانند از راه کارهای متداول در دموکراسی اعتماد و پشتیبانی مردم را بدست بیاورند. عرضه رانت اقتصادی در برابر دریافت پشتیبانی شیوه متداول دیکتاتورها برای جلب اعتماد و پشتیبانی مردم است.

دیکتاتورها با دخالت در مناسبات اقتصادی و توزیع امتیازهای اقتصادی به نفع طرف داران خود (توزیع رانت) میکوشند تا برای رژیم خود پایگاهی اجتماعی فراهم آورند. اما اینگونه توزیع منابع بر موازین اقتصادی مبتنی نبوده و به نا به هنجاری ساختار اقتصاد و کاهش کارایی آن منجر میگردد.

اینگونه سیاست ها، مانند یک سیاست مالیاتی نا درست اقتصاد را از پویایی بازداشته، سبب کاهش پس انداز و سرمایه گذاری و کاهش خلاقیت و نوآوری میشوند. بعلاوه، این سیاست ها با هدایت انرژی مردم به سوی فعالیت های غیر تولیدی و ترغیب فرهنگ رانت خواری انرژی قابل ملاحظه ای را به هدر میدهند و اساسا فرهنگی را دامن میزنند که برای توسعه اقتصادی و اجتماعی مضر میباشد.

همچنین، سیستم رانت خواری موجب پیدایش مناسبات نادرست در نظام اداری کشور میشود. در چنین سیستمی، پس از مدتی تکنوکرات های وزارتخانه ها با مدیران بنگاههای اقتصادی تبنانی میکنند تا حداکثر درآمد را برای خود و نه برای دولت و کشور تامین کنند. بعلاوه، همانگونه که مدیران بنگاه های تولیدی برای تحصیل سودهای انحصاری در بازار کمبودهای ساختگی بوجود میآورند، مدیران ادارات دولتی برای ایجاد فرصت های رشوه گیری و تحصیل حداکثر درآمد دستگاه اداری دولت را انباشته از قوانین غیر ضروری و دست و پاگیر میکنند. این امر کانال های تصمیم گیری سیستم اداری را مسدود کرده، آنرا از کارایی و موثر بودن می اندازد و زیان های هنگفتی بر اقتصاد وارد میآورد که در نهایت میتواند سبب از هم پاشیدگی دستگاه اداری و اقتصادی شود.

اداره هر سیستمی نیاز به اطلاعات مفید و قابل اطمینان دارد. در نظام های دیکتاتوری بین مردم و رژیم یک بی اعتمادی و ترس متقابل وجود دارد که مانع تبادل اطلاعات صحیح میشود. این امر منجر به کمبود اطلاعات مفید و معتبر میگردد که در نهایت سیستم تصمیمگیری را از پای درمیآورد.

در آن دسته از دیکتاتوری های تمامیت که متکی بر مناسبات اجتماعی سنتی میباشد کاربرد سیاست توزیع رانت و فرهنگ رانت خواری

بسیار رایج و پر دامنه است. علت این امر را باید در ایدئولوژی این رژیم ها جست که با قطبی کردن خواستها و سلیقه های جامعه و تشویق شهروندان به عدم بردباری و نپذیرفتن خواستهای یک دیگر نظام را بیش از حد و بطور فزاینده ای به استفاده از سیاست توزیع رانت وابسته میکند.

پیآمدهای منفی سیاست رانت خواری در دیکتاتوری های متکی بر مناسبات سنتی در مقایسه با سایر سیستم های تمامیت خواه به مراتب شدیدتر است. زیرا در این رژیمها توزیع رانت سبب انتقال منابع اقتصادی از قشر های مدرن به قشرهای سنتی میشود که نسبتا از مهارت و پویایی اقتصادی کمتری برخوردار میباشند.

روش های عمده توزیع رانت عبارتند از: سهمیه بندی در تخصیص مشاغل، تبعیض شغلی، سهمیه بندی در موسسات آموزشی، توزیع پروانه های صادرات و واردات به حامیان رژیم، عرضه ارز ارزان، سهمیه بندی کالاهای مصرفی، توزیع زمین رایگان به خانوارها و واحدهای تولیدی، توزیع رایگان یا ارزان خانه، ماشین و کالای مصرفی، توزیع پروانه کسب به حامیان رژیم، توزیع مواد خام و کالای سرمایه ای با نرخ های ترجیحی و ضوابط آسان، معافیت های مالیاتی، توزیع وام های ارزان و آسان و

ثروتی که از این طریق نصیب حامیان رژیم دیکتاتوری میشود بسیار هنگفت است. اما در بلند مدت این سیاست ها سبب افت کارایی اقتصاد و کاهش درآمد ملی میشوند. این امر از یکسو از میزان طرفداران رژیم میکاهد و از سوی دیگر تامین هزینه ی سرکوب و تطمیع را دشوار و نهایتا غیر ممکن میسازد. در دراز مدت این سیاست ها حتی منافع سرمایه داران وابسته به رژیم را به خطر می اندازد و آنان را به سوی اردوگاه مخالفان میراند.

4. دیکتاتوری و پیشرفت اقتصادی

رابطه بین شرایط اقتصادی و استبداد سیاسی رابطه ای است پیچیده که از عوامل گوناگون تاثیر میپذیرد. در این زمینه بررسی سه ویژگی شایان توجه است.

تجربه نشان میدهد که در مجموع دخالت بیش از حد دولت در امور اقتصادی سبب کاهش کارایی اقتصاد میشود. با این همه، برخی از رژیم های تمامیت خواه در مراحل معینی از توسعه خود توانسته اند در عرصه اقتصاد نرخ های رشد چشمگیری بدست آورند. برای مثال میتوان از رژیم های تمامیت خواه شوروی سابق نام برد. یکی از علل این امر را میبایست در جهان بینی این سیستمها جست که در پی علمی بودن، صنعتی کردن اقتصاد و مدرنیزه کردن جامعه بوده اند. علت شکست نهایی این نظام ها در نادرستی شیوه هایی است که برای دستیابی به این اهداف در پیش میگیرند.

آن دسته از نظامهای دیکتاتوری تمامیت خواه که بر پایه مناسبات اجتماعی سنتی استوار میباشند غالباً در امر توسعه اقتصادی ناموفق تر میباشند. علت این امر در جهان بینی آنها است که نه تنها در پی علمی بودن و صنعتی کردن اقتصاد نیست بلکه اساساً با اصول مدرنیته و علم نا سازگار است. به علاوه، رشد اقتصادی در این نوع نظامها تا آنجا که بتوانند آنرا تامین کنند به علت پایگاه اجتماعی آنها غالباً بر مناسبات دلالی متکی است که در بلند مدت فاقد پویایی لازم برای تحول صنعتی جامعه است.

هزینه اداره دستگاه حکومتی رقمی نجومی است. ادامه تامین این هزینه فزاینده برای یک اقتصاد بیمار میسر نیست. معمولاً حرکت اصلاحات از بالای رژیمهای دیکتاتوری بخشا تلاشی است برای کاهش و تامین این هزینه. در عرصه اجتماعی، هدف این تدابیر تعدیل شرایطی است که مردم را از رژیم رانده و شرایط را برای جلب حمایت مردم دشوار و پر هزینه کرده است. در عرصه اقتصادی و اداری هدف از این تدابیر افزایش کارایی اقتصاد و ماشین اداری دولت است. وجود جناح های مختلف در یک رژیم این امکان را فراهم میآورد تا اجرای این تدابیر از

طریق مسابقه سیاسی سازمان داده شود. این حرکت در مرحله نخست تعدیل شرایط اقتصادی و اداری را هدف قرار میدهد داد که توسط جناح اقتصادی رهبری میشود. در مرحله بعد دامنه این حرکت به تعدیل شرایط اجتماعی گسترش داده میشود که رهبری اصلاحات از بالا را به جناح دیگری منتقل میکند. اما غالباً مبارزات مردم و ناتوانی ذاتی این نوع رژیمها برای انجام این تحولات به دلایلی که در بالا اشاره شد ابتکار عمل را از دست حاکمیت خارج کرده، رژیم را به یک بن بست اقتصادی و سیاسی میکشاند.

نکته سوم در رابطه بین رونق اقتصادی و شدت سرکوب نهفته است. در نظام های تمامیت خواه هدف اصلی دیکتاتور عبارت است از اعمال حداکثر کنترل، حال آنکه در اتوکراسی هدف اصلی دیکتاتور عبارت است از تحصیل حداکثر ثروت با هزینه کردن حداقل مخارج (مخارج دستگاه های سرکوب و هزینه های مربوط به خرید حمایت مردم). بهبود شرایط اقتصادی میزان حمایت و وابستگی مردم به سیستم را افزایش میدهد. دیکتاتور اتوکرات که در پی تحصیل حداکثر سود است از این فرصت استفاده کرده، برای پایین بردن هزینه های خود از شدت سرکوب میکاهد. اما در رژیم تمامیت خواه که در آن دیکتاتور عمدتاً در پی اعمال حداکثر کنترل بر مردم است و کمتر نگران هزینه ماشین دیکتاتوری خود میباشد، رونق اقتصادی برای دیکتاتور این فرصت را فراهم میآورد تا بر شدت اعمال قدرت و سرکوب خود بیافزاید. به این ترتیب، در دیکتاتوری های تمامیت خواه بهبود شرایط اقتصادی غالباً با افزایش شدت اختناق و سرکوب همراه است، حال آنکه در اتوکراسی بهبود شرایط اقتصادی غالباً موجب کاهش شدت اختناق میشود. بنا بر این استدلال، دیکتاتوریهایی تمامیت خواه در شرایط رونق نسبی اقتصاد میل به افزایش انحصارطلبی و سرکوب خواهند داشت.

5. عوامل موثر

توانایی دیکتاتورها در اعمال دیکتاتوری و ادامه حیات رژیم به عوامل متعددی بستگی دارد، از جمله:

1. توانایی و کارایی دستگاه سیاسی رژیم دیکتاتوری در جلب حمایت، تولید و انباشت قدرت.
2. توانایی و کارایی رژیم در تامین رشد اقتصادی.
3. توانایی و کارایی رژیم در تامین و کنترل هزینه دستگاه دیکتاتوری.
4. توانایی رژیم در تاثیرگذاری بر منافع و سیاست سایر کشورها، به ویژه از طریق روابط بازرگانی و دادن امتیازهای اقتصادی، رقابت نظامی و توانایی در دیپلماسی و تاثیر گذاری بر افکار عمومی سایر کشورها.
5. میزان دستیابی شهروندان به رسانه های مستقل و دریافت اطلاعات معتبر و توانایی و کارایی این رسانه ها در رساندن اطلاعات و تاثیر گذاری بر اذهان عمومی.

نظام تمامیت خواهی که بر پایه یک ایدئولوژی و مناسبات اجتماعی پیشا صنعتی بنا شده باشد، به دلایلی که درپیش اشاره شد، در تمام موارد بالا اساسا نا توان میباشد. تحمیل مناسبات کهنه و قشری مردم به ویژه جوانان، زنان و گروه های اجتماعی مدرن از حکومت بیگانه میسازد. این امر تدابیر جلب حمایت را کم اثر و پر هزینه میکند. همچنین سرشت عقیدتی و اجتماعی این نوع رژیم ها برای نوسازی، توسعه و رشد اقتصادی مطلوب نیست. خصوصا آنکه تامین هزینه روز افزون دستگاه دیکتاتوری توسط یک اقتصاد بیمار میسر نمیشود. بالاخره، بنیادگرایی و ماجراجویی این نوع حکومتها را در عرصه جهانی منزوی کرده و سیاست خارجی آنها را بی اثر میسازد.

از سوی دیگر بابد توجه داشت که دیکتاتوری غالبا درجوامعی متولد میشود که در آنها خواستهای اجتماعی قطبی شده اند و گرایش شهروندان و گروههای سیاسی به مصالحه و ائتلاف بر سر منافع مشترک اندک

است. در چنین شرایطی جامعه در چنبره بی عملی گرفتار میشود تا آنکه بخشی از جامعه تحت رهبری یک فرد و یا یک گروه بتواند کنترل جامعه را در دست بگیرد. بر عکس، دموکراسی در جوامعی پا میگیرد که در آنها خواستهای اجتماعی قطبی نشده باشند و شهروندان و گروههای سیاسی بتوانند بر سر منافع مشترک مصالحه و ائتلاف کنند. لذا، برای استقرار یک نظام دموکراتیک رهبران جامعه میبایست نزدیکی خواستهای اجتماعی و ائتلاف بر سر منافع مشترک را تشویق کنند. استقرار یک نظام دموکراتیک به جای دیکتاتوری در چنین شرایطی غالباً بر پایه یک همبستگی ملی میسر است تا بتواند با اتخاذ تدابیر مناسب و تشویق پروسه تجانس، گذار به یک جامعه دموکراتیک را میسر سازد.