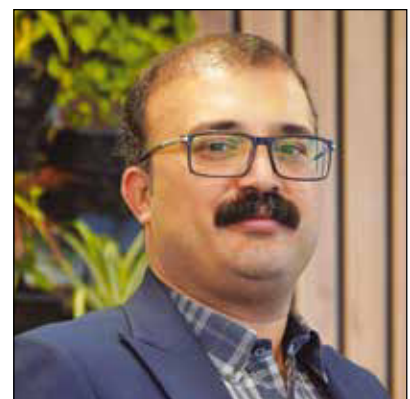


۴ پرده از ناکارآمدی تاریخی اصلاحات اقتصادی در ایران



عدم اثربخشی اصلاحات اقتصادی، کشور را با شرایطی بغرنج مواجه نموده است، به گونه‌ای که برخی صاحب نظران آن را «امتناع توسعه» خوانده‌اند.



دکتر علی جعفری شهرستانی

دکترای اقتصاد توسعه و برنامه‌ریزی و مدرس دانشگاه علامه طباطبائی

/// اقتصاد ایران از اواخر دهه ۱۳۳۰ تا به امروز همواره دستخوش سیاست‌هایی با شعار اصلاحات اقتصادی با هدف دستیابی به رشد اقتصادی بالا و بهبود توزیع درآمد بوده است؛ سیاست‌هایی که عموماً موفقیت‌آمیز نبوده‌اند. علاوه بر برنامه‌ریزی توسعه که در کشور قدمتی ۷۰ ساله دارد، در ادوار مختلف سیاست‌هایی نیز با پشتیبانی و حمایت تام دستگاه‌های حکومتی تحت عناوینی چون انقلاب سفید، انقلاب اقتصادی، طرح تحول و غیره اجرا شده است که از آن جمله می‌توان اصلاحات ارضی سال‌های ۱۳۴۱ و ۱۳۴۲، سیاست‌های خصوصی‌سازی مبتنی بر اصل ۴۴ قانون اساسی در نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ و سیاست‌های موسوم به هدفمندسازی یارانه‌ها در ابتدای دهه ۱۳۹۰ را نام برد که تقریباً هیچ کدام به اهداف متصور اولیه دست نیافتند.

۱- سیاست اصلاحات ارضی

پیش از اعمال سیاست‌های اصلاحات ارضی، ۳۰ درصد از فقیرترین بهره‌برداران، فقط ۳ درصد از زمین‌های کشاورزی را در اختیار داشتند (عظیمی، ۱۳۸۷: ۳۵۳) و تقریباً همه ۱۶/۶ میلیون هکتار زمین کشاورزی در ایران متعلق به مالکان غیابی بود. این زمین‌ها را حدود ۲/۱ میلیون نفر زارع که به ازای کارشان سهمی کمتر از محصول دریافت می‌کردند، زیرکشت می‌بردند. در طول ۱۰ سال پس از آغاز اصلاحات ارضی، تقریباً ۹۲ درصد از سهم‌بران قبلی به دهقانان صاحب زمین تبدیل شدند، اما کماکان ۵۰ درصد زمین‌های زراعی در مالکیت زمین‌داران غایب بود و حداقل ۷۵ درصد از همه دهقانان صاحب زمین در طول اصلاحات ارضی کمتر از ۷ هکتار زمین دریافت نمودند. این در حالی است که اگر همه این زمین‌ها را میان کشاورزانی که از حق نسق برخوردار می‌بودند به‌طور مساوی تقسیم می‌کردند، به هریک ۷/۹ هکتار زمین می‌رسید. این رقم نزدیک به رقم ۷ هکتاری است که کارشناسان کشاورزی و جامعه‌شناسان مسائل روستایی ایران آن را حداقل زمین لازم برای تأمین معاش یک

ساله یک خانواده ۵ نفری روستایی در سطحی متوسط می‌دانند؛ اما در عمل میانگین مساحت زمینی که زارعان به دست آوردند در حدود ۴ هکتار یعنی فقط ۰/۸ هکتار به ازای هر نفر در خانوار بود (هوگلاند، ۱۳۹۲: ۱۸۰-۱۴۳). نابرابری در توزیع زمین به حدی بود که ۳۴/۵ درصد از زارعان کمتر از یک هکتار، ۱۴/۷ درصد بین ۱ تا ۳ هکتار و از آن‌سو ۸/۶ درصد از زارعان، بیش از ۱۰ هکتار تا ۵۰ هکتار زمین دریافت نمودند (خسروی، ۱۳۵۷: ۹۶). این واقعیت بر زندگی زارعان، سطح تولید کشاورزی و اهداف کلی اصلاحات ارضی تأثیری جدی گذاشت و در عمل اصلاحات ارضی، قشری دهقان صاحب زمین به‌وجود آورد که شامل اقلیت کوچکی از کشاورزان سودجو و توده انبوهی از کشاورزان فقیر بود که قادر به تأمین معاش خود نبودند. البته بررسی نحوه توزیع درآمد میان بهره‌برداران پیش و بعد از پرداخت سهم مالکان در سال ۱۳۳۹ نیز به‌خوبی نشان می‌داد که اصلاحات ارضی پیشنهادی سال ۱۳۴۱ نمی‌توانسته است به‌خودی‌خود اثری بر الگوی توزیع درآمد میان بهره‌برداران داشته باشد (عظیمی، ۱۳۸۷: ص ۳۵۸). این وضعیت به مهاجرت دائمی و یا فصلی این قشر به مراکز شهری پس از سال ۱۳۵۰ منجر شد، به گونه‌ای که در فاصله سال‌های ۱۳۵۱ تا ۱۳۴۵ مهاجرت روستایی ۸۰ درصد بیشتر از دوره مشابه قبلی بود (سوداگر، ۱۳۶۹: ۲۷۹). معضلات حاصل از اجرای ناحیج این سیاست به حدی بود که حتی در برخی مطالعات به «افزایش اتکای ایران به مواد غذایی وارداتی به سبب نقصان در تولیدات کشاورزی» اشاره شده است (فوران، ۱۳۸۳: ۴۷۹).

۲- سیاست‌های موسوم به برنامه تعدیل ساختاری

سیاست‌های موسوم به برنامه تعدیل ساختاری^۱ نیز که پس از پایان جنگ تحمیلی، در دولت سازندگی در دستور کار قرار گرفت، سرنوشته مشابه داشت و نتوانست اهداف متصور شده را تأمین نماید؛ این برنامه‌ها بر اساس طراحی بانک جهانی،



نرخ رشد نقدینگی نیز بر اساس برنامه با روندی کاهنده از ۱۰/۸ درصد در سال ۱۳۶۸ به ۳/۵ درصد در سال ۱۳۷۲ تقلیل می‌یافت، اما عملکرد اقتصاد کشور در فاصله زمانی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ نشان‌دهنده آن است که وجه مشخصه خاصی را که بیانگر توجه و اهمیت دادن به اتخاذ سیاست‌های ثبات اقتصادی که بتواند متضمن تحقق اهداف برنامه در بعد پولی و مالی باشد، نمی‌توان یافت. چرا که در طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲، هزینه‌های مصرفی دولتی و نقدینگی به‌عنوان محرکه‌های اصلی تقاضای کل، به لحاظ نرخ رشد دارای ویژگی روند

اصلاح ساختار مالکیت در بودجه، کاهش ارزش پول، افزایش نرخ بهره واقعی، اصلاح رژیم تجارت خارجی، آزادسازی و تعدیل قیمت‌ها، آزادسازی مالی، خصوصی‌سازی، سرمایه‌گذاری در نیروی انسانی، کاهش محدودیت در بازار کار و کاهش دستمزدها. هدف مشخص دولت در اجرای سیاست‌های تعدیل آن بود که تا پایان برنامه اول، قیمت‌های تعادلی در کلیه بازارها برقرار گردد. مطابق با برنامه اول، باید هزینه‌های مصرفی دولت پس از یک جهش در سال ۱۳۶۹ نسبت به سال ۱۳۶۸ تا پایان برنامه اول، روندی کاملاً با ثبات را طی می‌نمود و

به‌طور کلی سه هدف زیر را برای حل مشکلات اقتصادی کشورهای در حال توسعه، تعقیب می‌نمودند:

- اصلاح کسری بودجه دولت یا ایجاد تعادل داخلی،
 - اصلاح کسری موازنه پرداخت‌ها یا ایجاد تعادل خارجی،
 - اصلاح انگیزه‌ها و نهادهای اقتصادی جامعه.
- سیاست‌های برنامه تعدیل برای نیل به اهداف فوق نیز عبارت بودند از: اصلاح نظام مالیاتی، تجدیدنظر و آزادسازی قیمت کالاها و خدمات دولتی، کاهش و عقلایی کردن سوبسیدها، کاهش مخارج عمرانی غیر کارا،

افزایشی توأم با نوسان بوده‌اند. از سوی دیگر عملکرد اقتصاد کشور طی دهه‌های اخیر نشان می‌دهد که تولید به میزان قابل توجهی به واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای وابسته است و لذا وجود نوسان در واردات می‌تواند حرکت نوسانی در تولید ایجاد نماید؛ بررسی روند تجارت خارجی طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۴ حاکی از آن است که واردات برخلاف صادرات کشور که از ثبات چشم‌گیری برخوردار بوده، دچار نوسان بسیار زیادی بوده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۷). طی سال‌های ۱۳۷۲ و ۱۳۷۳ به واسطه شناورسازی نرخ ارز، از باب حساب ذخیره تعهدات ارزی، مبلغی معادل ۱۳ هزار میلیارد ریال بار مالی به دولت تحمیل نمود که با در نظر گرفتن ضریب تکاثر پول، موجب افزایش نقدینگی به میزان ۳۵ هزار میلیارد ریال فقط در دو سال مزبور شد و طی یک دوره هشت ساله، حجم نقدینگی هشت برابر گردید (مؤمنی، ۱۳۸۶: ۳۱۹) که نتیجه این روند، تورم ۴۹/۵ درصدی سال ۱۳۷۴ و متعاقب آن شورش‌های فقرا در برخی نقاط شهری بود. همچنین در حالی که کل بدهی شرکت‌های

دولتی تا پایان سال ۱۳۶۷، رقمی کمتر از ۱۰۳ هزار میلیارد تومان بود تا سال ۱۳۷۳ این رقم بالغ بر ۹۷۳ میلیارد تومان شده و در سال ۱۳۷۵ به رقم نجومی ۲۳۰۰ میلیارد تومان بالغ گشت؛ یعنی در طی هشت سال، بدهی شرکت‌های دولتی نزدیک به ۲۳ برابر افزایش یافت (همان: ۳۲۰). در نهایت نیز در حالی که در پایان سال ۱۳۶۷، شاخص دخالت دولت در اقتصاد که عبارت از نسبت بودجه کل کشور به تولید ناخالص ملی است، حدود ۴۰ درصد بود، پس از اجرای برنامه تعدیل ساختاری با شعار کاهش دخالت دولت در اقتصاد، این شاخص طی سال‌های ۱۳۷۲ به بعد به بالای ۶۰ درصد جهش نمود (همان: ۳۲۱). در ارزیابی صورت گرفته توسط نظریه‌پردازان تعدیل نیز به صراحت آمده است که این سیاست‌ها در بعد ثبات اقتصادی و خصوصی‌سازی توفیق ناچیزی داشته و آزادسازی قیمت‌ها در این فضای بی‌ثبات و تورمی، هزینه‌های هنگفتی را به جامعه تحمیل نمود و در مجموع سیاست‌های تعدیل به شیوه‌ای که به اجرا درآمد، پیامدهای زیان‌باری را برای کشور در پی داشته است (نیلی، ۱۳۷۶).



۳- سیاست‌های خصوصی‌سازی مبتنی بر اصل ۴۴ قانون اساسی

در زمینه سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی نیز گزارش رسمی سازمان خصوصی‌سازی به‌خوبی گویای انحرافات بزرگ از اهداف اولیه این سیاست‌هاست؛ بر مبنای این گزارش، متوسط سهم بخش خصوصی واقعی از کل واگذاری‌های انجام شده در دوره ۱۳۸۰ تا ۱۴۰۲ حدود ۱۰ درصد بوده و بیشترین سهم از کل واگذاری‌های انجام شده (حدود ۸۶ درصد) متعلق به بخش عمومی غیردولتی شامل نهادهای نظامی، نهادهای عمومی، نهادهای انقلاب اسلامی و... بوده است که حدود ۵۶ درصد از آن به‌صورت رد دیون و ۳۰ درصد با خرید بلوکی از بازار سرمایه محقق شده است. چهار درصد واگذاری‌ها نیز بابت سهام عدالت بوده که در آن اگرچه مالکیت منتقل شده، اما مدیریت کماکان در اختیار دولت باقی مانده است (سازمان خصوصی‌سازی، ۱۴۰۳).

لازم به ذکر است، رد دیون، مرتبط با واگذاری‌های انجام شده توسط دولت به طلبکاران خود است و دولت بدین وسیله به‌جای واگذاری بنگاه‌ها در فرایند خصوصی‌سازی و کسب درآمد و پرداخت دیون، به‌صورت مستقیم اقدام به واگذاری بنگاه‌ها به طلبکاران خود می‌کند. نتیجه چنین فرایندی نیز ایجاد عدم اطمینان از آینده بنگاه دولتی و بروز ناکارایی شدید در اقتصاد خواهد بود، زیرا ملاحظات موردنیاز برای واگذاری بنگاه انجام نمی‌شود. همچنین شیوه انجام شده برای سهام عدالت منجر به افزایش کارایی و اصلاحات اقتصادی نمی‌شود، چرا که انتقال مدیریت و مالکیت به‌صورت همزمان اتفاق نمی‌افتد و انتقال این سهام بیشتر با هدف تأمین اقشار آسیب‌پذیر و بهبود وضعیت آنان صورت می‌گیرد (زنوز، ۱۳۹۳). لذا باید گفت اهداف اولیه سیاست‌های خصوصی‌سازی از جمله رفع انحصارهای ناکارآمد دولتی و باز کردن فضا برای فعالیت بخش خصوصی در محیط رقابتی، عملاً محقق نگردیده است.

در فاز اول هدفمندسازی یارانه‌ها، سهم ۳۰ درصدی بخش تولید از محل منابع صرفه جویی ناشی از حذف یارانه‌ها از سوی دولت به شکلی که در قانون ذکر گردیده بود، پرداخت نگردید. لذا بنگاه‌های اقتصادی در عمل با افزایش هزینه‌ها مواجه بودند که می‌بایست با افزایش قیمت محصول نهایی جبران می‌گردید، لیکن به دلیل اعمال سرکوب قیمتی از سوی دولت، این امر در بسیاری از بنگاه‌ها به وقوع نپیوست و در نتیجه بخش قابل توجهی از تولیدکنندگان از ادامه فعالیت بازماندند.



۴- سیاست‌های موسوم به هدفمندسازی یارانه‌ها

در مورد هدفمندسازی یارانه‌ها که از آن به‌عنوان طرح تحول اقتصادی نیز یاد شده است، نتایج بررسی‌های علمی نشان می‌دهد هر چند پرداخت نقدی یارانه‌ها توانست تا حدی آثار سوء توزیعی افزایش قیمت‌ها را خنثی و بخشی از کاهش قدرت خرید خانوارها را جبران کند، اما به‌تدریج آثار مثبت توزیعی پرداخت‌های جبرانی کمتر شده و در مقیاس‌های توزیع قدرت خرید که قیمت برای آن کنترل شده، نابرابری حتی اندکی افزایش یافته است (مزیک، ۱۳۹۶). در زمینه میزان مصرف فرآورده‌های نفتی نیز نتایج به‌دست آمده از توابع کنش و واکنش نشان می‌دهد که اگرچه مصرف نفت، بنزین و گازوئیل بر اثر تغییر قیمت این فرآورده، ابتدا به‌صورت کاهشی بوده اما در مدت زمان کوتاهی افزایش یافته است (همان). همچنین علی‌رغم اینکه هدف دولت از اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، اصلاح الگوی مصرف انرژی و در نهایت کاهش حجم یارانه‌های نقدی بوده است، در سال ۱۳۹۰ میزان یارانه‌ای که دولت پرداخت نموده، افزایش یافته و نیز هزینه‌های جاری دولت نیز رشد یافته است. همچنین، نحوه

توزیع یارانه انرژی در بخش‌های مختلف نیز به‌شدت نامتوازن شده و نسبت توزیع یارانه‌های انرژی به‌جای آنکه به نفع بخش‌های مولد باشد به سمت استفاده مصرفی سوق یافته است (جبل عاملی و گودرزی فراهانی، ۱۳۹۳). نگاهی به سهم بخش‌های مختلف نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۷ میزان یارانه انرژی پرداختی به بخش خانگی تنها ۲۳ تا ۲۵ درصد از کل یارانه بوده، اما بر اساس قانون بودجه سال ۱۳۹۰ این سهم با توجه به پرداخت یارانه نقدی به ۷۴ درصد افزایش یافته است، جدول شماره (۱).

در فاز اول هدفمندسازی یارانه‌ها، سهم ۳۰ درصدی بخش تولید از محل منابع صرفه‌جویی ناشی از حذف یارانه‌ها از سوی دولت به شکلی که در قانون ذکر گردیده بود، پرداخت نگردید. لذا بنگاه‌های اقتصادی در عمل با افزایش هزینه‌ها مواجه بودند که می‌بایست با افزایش قیمت محصول نهایی جبران می‌گردید، لیکن به دلیل اعمال سرکوب قیمتی از سوی دولت، این امر در بسیاری از بنگاه‌ها به وقوع نپیوست و در نتیجه بخش قابل‌توجهی از تولیدکنندگان از ادامه فعالیت بازماندند. از سوی دیگر، استقراض ۵۷۰۰ میلیارد تومانی دولت از بانک

مرکزی جهت تأمین مالی طرح هدفمندی یارانه‌ها، موجب افزایش پایه پولی و رشد نقدینگی گردید که به نوبه خود به تشدید تورم منجر شد. همچنین نحوه پرداخت مستقیم یارانه‌ها موجب افزایش سطح مصرف گردید که با عنایت به تضعیف بخش عرضه داخلی، وابستگی به واردات جهت تأمین تقاضای داخلی را تشدید نمود (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهور، ۱۳۹۲).

عدم اثربخشی اصلاحات اقتصادی، کشور را با شرایطی بغرنج مواجه نموده است، به‌گونه‌ای که برخی صاحب‌نظران آن را «امتناع توسعه» خوانده‌اند (رنانی، ۱۳۸۹). در ارزیابی علل ناکامی این سیاست‌ها، به موارد گوناگونی از جمله کیفیت نامناسب نهادها و سیاست‌های اقتصادی اشاره شده است. بر پایه این استدلال‌ها، چون سیاست‌های اقتصادی اتخاذ شده معطوف به حل موانع نهادی و ساختاری نبوده، منتج به نتیجه نشده است و یا اگرچه بخشی از سیاست‌گذاری‌های صورت گرفته معطوف به رفع این موانع ساختاری بوده است، اما تمهیدات اندیشیده شده، فاقد اثربخشی بوده‌اند (زنوز، ۱۳۹۳). در بررسی علل ناکامی این سیاست‌ها، کنکاش در نقش دولت (به مفهوم گسترده آن)، اهمیتی ویژه دارد؛ چرا که از یک‌سو، عملکرد خوب بازارها به نهادهایی منتسب است که دولت‌ها باید ایجاد کنند و از سوی دیگر فساد و رانت‌جویی دولت‌ها مسبب ایجاد زیان‌های جدی بر اقتصاد است. علت این امر را نیز باید در کارکردهای درونی دولت و کنش متقابل میان عناصر تشکیل‌دهنده آن و نیز نحوه تعامل آن با گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ موجود در جامعه جستجو کرد. ///

جدول شماره (۱) مقایسه سهم بخش‌های مختلف از یارانه انرژی (مأخذ: ترازنامه انرژی، ۱۳۹۰)

سال	خانگی	صنعت	کشاورزی	حمل‌ونقل	تجاری	عمومی
۱۳۷۹	۲۵/۴	۲۴/۴	۷/۸	۳۳/۵	۳/۶	۵/۳
۱۳۸۷	۲۳/۹	۱۹/۱	۸/۳	۴۰/۳	۳/۶	۴/۷
۱۳۹۰	۷۴/۱	-	-	۲۵/۹	-	-