**چكيده 1**

**ارزيابى نسبت‏بودجه ساليانه با روند فقر به دو صورت امكانپذيراست:اول به صورت بررسى ميزان تخصيص‏ها در امورى كه فقر را تحت‏تاثير قرار مى‏دهد.دوم به صورت تمركز بر جهت‏گيرى‏ها و سياست‏هاى اتخاذ شده.در تجربه بودجه ريزى كشورمان همواره رويكرد اولى در دستور كارقرار داشته و به همين خاطر معمولا آسوده خاطرى سياستگزاران دركوتاه مدت به همراه داشته است زيرا گمان مى‏برده‏اند كه باتخصيص منابع براى اشتغال و نيازهاى اساسى مردم ديگر جائى براى‏نگرانى نيست در حالى كه عملكردها معمولا نتايج معكوسى را نشان‏داده است. اين مقاله با تاكيد بر جهت‏گيرى دوم و انواع راه‏گشايى‏هاى آن، نارسايى‏هاى رويكرد اولى را از طريق بررسى تجربه‏شكست‏خورده تعديل ساختارى در ايران مورد اشاره و بررسى قرارداده است.**

**مقدمه:**

**در ادبيات بودجه‏بندى و بودجه نويسى سه تلقى متفاوت از مفهوم‏بودجه وجود دارد به اين معنا كه گاه بودجه به عنوان يك‏«مجوز» براى دريافت‏ها و پرداخت‏هاى معين مورد توجه قرارمى‏گيرد. گاه از آن به عنوان ابزارى براى «پيش‏بينى‏» عمليات‏استفاده مى‏شود و بالاخره معمولا بودجه به عنوان «برنامه‏»يكساله اقتصادى دولت‏ها در نظر گرفته مى‏شود. البته ميان‏تلقى‏هاى مزبور از بودجه رابطه‏ها و تعامل‏هاى وسيع وجود دارداما بر حسب آنكه در كشورى تخصيص منابع با رويكرد «رانتى‏»باشد يا رويكرد «توسعه‏اى‏»، نقطه عزيمت و تلقى اصلى متفاوت‏خواهد بود. 1- در رويكرد رانتى، نقطه عزيمت محورى دربحث‏هاى مربوط به بودجه و تلقى حاكم از آن، عبارت از بودجه به‏عنوان يك «مجوز» است كه بر اساس آن مكانيسم دريافت‏ها وپرداخت‏هاى دولت مشخص مى‏شود و محور اصلى بحث‏ها و تلاش‏ها نيزعبارت از كسب حداكثر امكانات و تخصيص‏ها و اخذ بيشترين‏معافيت‏ها از هر گونه پرداخت است. در چارچوب رويكرد رانتى نيزالبته از بودجه به عنوان برنامه يكساله دولت‏سخن به ميان‏مى‏آيد اما بديهى است كه از اين حد فراتر نرفته و جنبه‏هاى‏عملياتى و اجرايى آن نسبتى با «برنامه‏» به مفهوم متعارف آن‏نخواهد داشت‏براى مثال در همين دوره اخير در چارچوب اجراى‏برنامه تعديل ساختارى در كشورمان بر اساس محاسبات انجام شده‏توسط مسؤولان سازمان برنامه و بودجه، با اينكه هدف محورى‏برنامه مزبور، تلاش براى اتخاذ رويكردى جهت‏بهينه‏سازى سيستم‏تخصيص منابع بوده است‏بواسطه اتخاذ نگرش رانتى در عمل، اتلاف‏هاو اسراف‏هاى بسيار غير متعارفى در اقتصاد ايران صورت گرفت. يك‏نمونه عادى اين مساله را در نحوه تخصيص منابع در زمينه‏بيمارستان سازى طى برنامه مزبور مى‏توان مشاهده كرد. محاسبات سازمان برنامه نشان مى‏دهد كه طى دوره تعديل، تعداد 22هزار تخت‏بيمارستانى در جاهايى ساخته شده كه تقاضايى براى آن‏وجود ندارد در عين حال از جاهايى كه نيازى بالغ بر 11 هزارتخت‏بيمارستانى وجود داشته است. عملا هيچ تخت‏بيمارستانى جديداحداث نشده فقط به اين دليل كه در رقابت‏هاى رانت جويانه‏مسؤولان اين مناطق نتوانسته‏اند راه به جايى ببرند. و البته‏مساله به همين جا هم ختم نمى‏شود زيرا بر اساس محاسبات موجود،علاوه بر اينكه دولت‏بطور همزمان مرتكب خطاى نوع اول و نوع دوم‏در اين عرصه شده است احداث بيمارستان در جايى كه نمى‏بايد وعدم احداث آن در جاهايى كه مى‏بايد در عين حال كه نياز به‏تخصيص منابع جديد براى احداث تخت‏هاى بيمارستانى همچنان وجوددارد، دولت مى‏بايست‏سالانه رقمى نزديك به 1500 ميليارد ريال‏نيز جهت‏حفاظت و نگهدارى از تاسيسات احداث شده و بدون مشترى‏مزبور هزينه مستمر داشته باشد. 2 2- اما در رويكرد توسعه‏اى،بيشترين بحث‏ها حول چارچوب نگرش‏ها، نوع روابط تابعى ميان‏متغيرهاى تصميم گيرى دولت، ميزان كارآمدى سياست‏هاى مورد نظردولت در بودجه و ميزان سازگارى‏هاى درونى و بيرونى سياست‏هاى‏مزبور است. در چارچوب اين رويكرد نيز بديهى است كه درباره‏مجوزها و تخصيص‏ها بحث مى‏شود اما نقطه عزيمت «برنامه‏» دولت‏بر اساس اهداف و استراتژى‏هاى مشخص مى‏باشد. تاريخ 50 ساله‏برنامه‏ريزى و تقريبا 90 ساله بودجه‏ريزى كشور نشان مى‏دهد كه‏همواره رويكرد مسلط در برنامه‏ها او بودجه‏هاى كشورمان رويكرداولى بوده است. و به همين خاطر چه در برنامه‏ها و چه دربودجه‏ها همواره جدال بر سر كسب رانت هر چه بيشتر بوده است واسناد برنامه‏ها نيز متاثر از اين واقعيت تلخ نشان مى‏دهد كه‏برنامه‏هاى ما چيزى فراتر از تعيين تكليف 5 ساله براى دريافت‏هاو پرداخت‏هاى دولت نيست و آنچه كه كمتر مورد توجه بوده و درباره‏اش حث‏شده، سياست‏ها و جهت‏گيرى‏هاى پشت‏سر اين پرداختهااست و بى شك بخش مهمى از نارسايى‏ها و ناكارآمدى‏هاى اقتصادايران نيز ناشى از اتخاذ رويكردى نادرست در امر برنامه ريزى وبودجه ريزى رويكرد رانتى بوده است. و بديهى است كه هرگونه اقدام اصلاحى نيز اولين گام خود را مى‏بايست ايجاد تحول درنگرش‏هاى حاكم در اين زمينه قرار دهد و رويكرد توسعه‏اى راجايگزين رويكرد رانتى سازد و در فرآيندهاى تصميم‏گيرى، بيش ازآنكه معين كنيم به هر فرد يا گروه يا بخش چه ميزان ارز و ريال‏تعلق مى‏گيرد، جهت‏حركت در سياست‏هاى اتخاذ شده را مورد بحث وچون و چرا قرار دهيم. اين مساله‏اى است كه حدود دو دهه است‏به‏صورت فعال در ادبيات توسعه مطرح شده 3 اما همچنان تاكنون درايران جدى گرفته نشده است و اميد آن مى‏رود كه هر چه سريعترمورد توجه شايسته قرار گيرد. در طى سالهاى گذشته به كرات‏شاهد اين تجربه تلخ و ناگوار بوده‏ايم كه مسؤولان دولت صادقانه‏و با حسن يت‏خواسته‏اند اتفاقاتى معين در زمينه فقر زدايى،كاهش وابستگى و از اين قبيل صورت پذيرد و بواسطه آن كه ارز وريال كافى هم براى آن تدارك ديده شده بوده، اطمينان داشته‏اندكه دستاوردهاى موفقى را به زودى شاهد خواهند بود اما بى توجهى‏به روابط تابعى يا علت و معلولى چارچوب نظرى حاكم بر سياست‏هاى‏دولت و تناسب آن با شرايط، نيازها و مسايل ايران، عليرغم‏تخصيص منابع ارزى و ريالى بسيار زياد، نتايج‏حاصل يا عكس آنچه‏كه انتظار مى‏رفته بوده و يا فاصله‏اى عظيم با انتظارات مسؤولان‏كشور داشته است و مساله اصلى هم عدم تامل كافى نسبت‏به‏مبانى و چارچوب‏هاى حاكم بر آن تخصيص‏ها بوده است. در مقاله‏حاضر تلاش شده است كه به جاى ارزيابى مساله فقر از كانال‏ميزان منابع تخصيص يافته به اين مساله بر جهت‏گيرى‏ها وسياست‏هاى اقتصادى دولت تاكيد شود و از اين كانال موضوع موردبررسى قرار گيرد و به همين خاطر، با اينكه لايحه بودجه سال‏1378 از مجارى قانونى لازم عبور كرده و به «قانون‏» تبديل شده‏است، بنا به دلايل زير، محور بررسى و ارزيابى خود را لايحه بودجه‏قرار داده‏ايم. 1- معمولا بحث‏هاى مربوط به بودجه در مجلس‏حداقل اعتنا را به جهت‏گيرى‏ها و سياست‏ها يا به تعبير دقيق‏تر«برنامه‏» حاكم بر بودجه دارد و عمدتا بحث‏بر سر نحوه و موضع‏اصابت تخصيص منابع است ضمن آنكه در همين زمينه‏ها نيز جز موارداستثنايى، تغييرات رخ داده در مجلس نسبت‏به لايحه پيشنهادى‏دولت، ناچيز است. در حالى كه تاكيد اصلى مى‏بايست‏بر روى منطق‏و سياست‏هاى حاكم بر آن تخصيص‏ها باشد. 2- معمولا هنگام تقديم لايحه بودجه رئيس دولت در گذشته نخست وزير و اكنون‏رياست جمهورى ضمن نطقى در مجلس رؤوس سياست‏ها واهداف برنامه‏اى‏بودجه را مورد توجه قرار مى‏دهد متن اين نطق كه معمولا توسطسازمان برنامه و بودجه تهيه مى‏شود و با اصلاحات محدودى از سوى‏رياست دولت همراه است، شايد تنها سندى است كه در آن راجع به‏مضمون برنامه‏ها و ساز و كارهاى اجرايى مبتنى بر چارچوب نظرى‏حاكم بر سياست‏هاى بودجه بحث‏هاى قابل تاملى وجود داردبنابراين استفاده از لايحه بودجه بواسطه سازگارى منطقى ميان‏لايحه تقديمى و جهت‏گيرى‏هاى مطرح شده از منطق بيشترى برخورداراست زيرا مسايل قبل از انجام تغييرات از سوى مجلس را شامل‏مى‏شود. 3- معمولا مسؤولان اجرايى امور اقتصادى كشور ادعامى‏كنند كه آنچه به مجلس تقديم مى‏شود از تناسب‏ها و سازگارى‏هاى‏كارشناسى برخوردار است. اما فعل و انفعالات و تغييراتى كه‏در مجلس اتفاق مى‏افتد، نوعى بهم ريختگى ايجاد مى‏كند كه مسؤوليت‏آن با نظام اجرايى كشور نيست و مسؤولان اجرايى فقط مى‏بايست‏آنچه را جنبه قانونى پيدا كرده است مبناى عمل قرار دهند.بديهى است اين سخنان تا آن جا كه به جابه جايى‏هاى اعمال شده‏در تخصيص منابع مربوط مى‏شود. در مجموع قابل قبول به نظر مى‏رسداما بواسطه آن كه معمولا در مجلس درباره جهت‏سياست‏ها و خطمشى‏ها بحث زيادى نمى‏شود، از اين زاويه مى‏توان بهتر نشان دادكه از يكسو جهت‏گيرى‏هاى اتخاذ شده تا چه ميزان با اهداف اعلام‏شده تناسب دارد و از سوى ديگر مسؤوليت‏هاى نظام اجرايى نيز درموضع اصلى خود قابل پى‏گيرى**

**خواهد بود. اهميت موضوع**

**در گذشته‏هاى نه چندان دور، مواجهه با مساله فقر و نابرابرى‏حداكثر به عنوان يك مساله اخلاقى مطرح بود و با همين تلقى‏وارد ساختن آن را در مباحث علمى و سياستگزارى‏هاى عالمانه غيرضرورى مى‏دانستند اما امروز با مجموعه تحولاتى كه در عرصه‏هاى‏گوناگون انديشه و عمل اتفاق افتاده. از يكسو نوعى اتفاق نظروجود دارد كه مرز بندى‏هاى و Normative درباره‏گزاره‏هاى علمى به هيچ وجه به شكلى كه در گذشته مطرح بوده نه‏امكانپذير است و نه مطلوب و اساسا امروز ملاك و معيار تفكيك‏گزاره‏هاى علمى و غير علمى ديگر به گونه سابق نيست و از سوى‏ديگر با روشن شدن اثرات تعيين كننده فقر اقتصادى و ميزان آن‏بر الگوهاى مصرف توليد جنبه‏هاى انگيزشى انسان، روندهاى‏تخريب محيط زيست، سطح انباشت‏سرمايه‏هاى انسانى، ثبات سياسى وارزشهاى اجتماعى و... ديگر كسى برخورد با مساله فقر را يك‏رويكرد صرفا اخلاقى به شمار نمى‏آورد و به يك اعتبار مى‏توان گفت‏كه سرنوشت هر برنامه توسعه يكساله يا چند ساله با نحوه‏برخورد آن برنامه با مساله فقر روشن مى‏شود. به همين خاطر است‏كه ديگر برداشتهاى اقتصادگراى محض از توسعه كه همه چيز را برمحور نرخ رشد اقتصادى مى‏ديد طرفدار چندانى ندارد و با رويكردى‏انسانى توسعه را فرايندى براى رشد انسان‏ها در جهت دنبال كردن‏اهداف ارزشمند خويش تعريف مى‏كنند آمارتياسن، اقتصاددان‏برجسته هندى و استاد ممتاز دانشگاه هاروارد كه جايزه نوبل‏اقتصاد در سال 1998 را به خود اختصاص داد تصريح مى‏كند كه‏مشخصه اصلى توسعه در اين نگرش، شكوفايى توانايى انسان است وتوانايى انسان را نيز مجموعه‏اى از عملكردهاى متفاوت معرفى‏مى‏كند كه فرد مى‏تواند از ميان آنها اقدام به انتخاب نمايد. ازنظر او به اين اعتبار است كه مفهوم توانايى، به ناگزير بامفهوم آزادى و گوناگونى انتخاب‏هاى فرد ارتباط مى‏يابد زيرا اين‏گوناگونى انتخاب‏هاست كه به فرد امكان مى‏دهد كه تصميم بگيردمى‏خواهد چه نوع از زندگى را در پيش بگيرد. به نظر او در چنين‏تفسيرى از توسعه، فقر حقيقى ديگر صرفا به معناى محروميت مادى‏نيست‏بلكه همچنين به معناى فقدان امكان‏هاى واقعى انتخاب‏شيوه‏هاى ديگر زندگى در نتيجه تنگناهاى اجتماعى يا شرايط شخصى‏است. 4**

**منشاهاى فقر**

**در چارچوب نگرش بالا به مساله توسعه،بديهى است كه در باره هر مساله‏اى از جمله مساله فقرمى‏بايست‏با نگرشى چند وجهى و به صورت فرا رشته‏اى رو به رو شد.براى مثال كنت‏با ولدينگ تلاش كرده تا نشان دهد كه فقر فرهنگى‏كه ناظر به شرايط عدم آمادگى روحى افراد براى پذيرفتن هزينه‏روحى روانى پولدار شدن و پذيرش شيوه زندگى طبقه متوسط است‏نيز مى‏تواند مستقلا موضوعيت داشته باشد 5 و مشابه چنين‏بررسى‏هايى در زمينه نقش عوامل سياسى و اجتماعى در توليد ياباز توليد فقر نيز ادبيات وسيعى را به خود اختصاص داده كه ازورود به اين عرصه‏ها خوددارى كرده و صرفا مساله را در كادرمشخص فقر اقتصادى دنبال مى‏كنيم. تا آنجا كه به موضوع مقاله‏حاضر مربوط مى‏شود مى‏بايست سبت‏بودجه را با فقر اقتصادى‏دريابيم ديديم كه فقر اقتصادى يكى و تنها يكى از زمينه‏هاى‏ايجاد فقر است. ندارى، يعنى فقر اقتصادى، به دلايل مختلف‏مى‏تواند بروز كند و در وضعيتهاى گوناگون مى‏تواند تداوم يابد.بررسى دلايل بروز و تداوم ندارى مى‏تواند زمينه را براى رفع‏بحران ندارى آماده سازد. دلايل مختلفى براى بروز ندارى مى‏تواندوجود داشته باشد. در زير به آن موارد اشاره مى‏شود. يكم:ركود اقتصادى و پايين آمدن امكانات دستيابى به اشتغال دوم: افزايش نابرابريها سوم: فقدان برنامه توسعه‏اى متكى به حفظ منافع طبقات كم درآمدو ندار جامعه چهارم: بالارفتن درجه حاشيه‏نشينى در سياست‏يكپارچه سازى تجارت‏جهانى و كيهانى كردن جريانهاى مالى بين‏المللى پنجم: بالا رفتن نرخ زاد و ولد ششم: وجود بيماريهاى علاج‏ناپذير و آسيب رساننده هفتم: شدت گرفتن تخريب منابع طبيعى هشتم: بالارفتن مهاجرت از محل سكونت‏به نقطه‏اى ديگر درداخل و خارج كشور نهم: گسترش دامنه كاهش در رفاه اجتماعى و هزينه‏هاى ملى لازم‏براى بالابردن ميزان رفاه دهم: بالا رفتن درجه تبعيض در درون خانواده يازدهم: بالارفتن شدت بيكارى به ويژه در مواردى كه بيكارى‏ماهيت‏حاد دارد دوازدهم: افزايش هزينه‏هاى اقتصادى و اجتماعى سيزدهم: بالا رفتن مقدار زمان صرف شده براى انجام كارها به‏گونه‏اى كه اتلاف وقت گسترش يابد چهاردهم: ادامه روند جهانى شدن و سياست آزاد سازى پانزدهم: گسترش آزادسازى در بازار كار شانزدهم: تغييرات سريع جمعيتى و بالا رفتن ميزان مهاجرت به‏مناطق شهرى هفدهم: گسترش فعاليتهايى كه بهره‏ورى اندكى دارند يا به طور كلى‏به صورت نيمه‏پنهانى در بخش زيرزمينى انجام مى‏پذيرند هجدهم: دشوار شدن دسترسى به منابع مولد نوزدهم: ناكفايى توسعه تامين مسكن شهرى و تجهيز ناكافى‏زيربناهاى اقتصادى بيستم: بروز جنگ، درگيريهاى داخلى و خارجى و اختلاف‏هاى سياسى بيست و يكم: شدت يافتن بحرانها و نابسامانيهاى اقتصادى و مالى بيست و دوم: افزايش اختلالهاى زيست محيطى بيست و سوم: ايستا و دنباله رو بودن سياستهاى دستمزد بيست و چهارم: محدود شدن رابطه بين كارآيى و امكان كسب ياتداوم اشتغال 6 بديهى است كه هر يك از اين موارد از نظر شدت تاثير بر فقر،پوشش ايجاد فقر از نظر گروه‏ها و طبقات اجتماعى، مناطق‏جغرافيايى و... با يكديگر تفاوت‏هاى اساسى دارند. اما اگر مساله را در چارچوب برنامه‏هاى توسعه يا بودجه‏هاى‏برنامه‏اى مورد توجه قرار دهيم نوعى اتفاق نظر در اين باره‏وجود دارد كه برنامه‏هاى تعديل ساختارى و بودجه‏هايى كه برمبناى چارچوب نظرى برنامه تعديل ساختارى تهيه و تنظيم مى‏شوند،نقش سيستماتيك در ايجاد و باز توليد فقر اقتصادى دارند. «علل اقتصادى فقر را عمدتا ناشى از وجود بحران‏هاى اقتصادى،سياست‏هاى اقتصادى داخلى و اجراى برنامه‏هاى تعديل ساختارى‏مى‏دانند زيرا اجراى اين برنامه‏ها باعث كاهش درآمد، افزايش‏نابرابرى، بيكارى و كاهش در پوشش نيازهاى اساسى و خدمت‏اجتماعى مى‏شود كه هر كدام مستقيما در ميزان فقر تاثيردارد.» 7 در توضيح نقش برنامه تعديل ساختارى در زمينه ايجاد فقر، نظريه‏پردازان اقتصاد و توسعه هر يك بر جنبه‏هاى ويژه‏اى اقتصاددان برجسته دانشگاه MIT حساسيت‏اصلى را نسبت‏به رويكرد نرخ بهره واقعى مثبت در برنامه مزبورنشان مى‏دهد از نظر او، نرخ‏هاى بالاى بهره براى سرمايه در گردش‏معمولا توسط بنگاه‏هاى اقتصادى به قيمت‏بالاتر كالاها انتقال‏مى‏يابد. (بويژه اگر اين بنگاه‏ها دست‏بالا را در بازار داشته‏باشند) به دليل افزايش هزينه‏هاى توليد عرضه نيز كاهش يافته و درنتيجه ركود تورمى پيدا مى‏شود. هزينه‏هاى بالاى وام‏گيرى به همراه‏محصول كمتر، تقاضا براى سرمايه‏گذارى را نيز كاهش خواهد دادنرخ‏هاى بهتر براى سپرده‏ها مى‏تواند منابع مالى را از بازارهاى‏غير رسمى به سوى خود بكشد و لذا جريان اعتبارات را در اين بازاركند مى‏سازد و منجر به افزايش هزينه‏هاى دريافت وام مى‏شود اين‏امر نيز اثرات نامطلوبى بر محصول و سطح قيمت‏ها بر جا خواهدگذاشت. نمونه برزيل نشان مى‏دهد كه نرخ‏هاى بالاى بهره همراه باحجم پايين سرمايه‏گذارى، منجر به رويكردهايى مى‏شود كه احتكار وسفته‏بازى را به اوج رسانده و زمينه‏ها را براى يك سقوط بزرگ‏فراهم مى‏آورد 8 پاتريشيوملر بر نوع، نگاه به درآمدهاى مالياتى‏در اين برنامه تاكيد كرده و تصريح مى‏كند كه درآمدهاى مالياتى(اعم از مستقيم و غير مستقيم) در فرآيند اجراى برنامه تعديل‏ساختارى روندى كاهشى را نشان داد از نظر او دو عامل اساسى دراين زمينه وجود دارد عامل اول آنست كه در طول اجراى برنامه‏تعديل ساختارى در امريكاى لاتين اصلاحات اقتصادى بر روى كاهش‏نقش دولت متمركز گرديد. بنابراين اصلاحات مالياتى به طور كلى ازدستور كار خارج شد تا از آنچه كه آثار منفى بر روى نقش پوياى‏مورد نظر براى بخش خصوصى در فرآيند بهبود و رشد خوانده مى‏شدپيشگيرى شود. 9 اما سياستى كه بيش از همه مورد توجه و تاكيدقرار دارد و نقطه محورى و مشترك در همه تجربه‏هاى تعديل‏ساختارى در سطح كشورهاى توسعه نيافته است. سياست تضعيف ارزش‏پول ملى است. و نوعى اتفاق نظر درباره آثار مخرب آن وجوددارد. گزارش مشترك از بانك جهانى و Reecardo-Faini از دانشگاه جان هاپكينز يكى از برجسته‏ترين وپر سر و صداترين كارها در اين زمينه است زيرا با جمع‏آورى‏داده‏هاى مربوط به 83 كشور طى 25 سال گذشته كه به اجراى سياست‏مزبور متوسل شده‏اند، نشان دادند كه اين رويكرد نسبت‏به تحقق‏اهداف اصلى خود كاهش واردات و افزايش صادرات عقيم است امانقش تعيين كننده در كاهش توليد داخلى دارد. 10 اين يافته‏هادقيقا با نتايج كار مشترك «سباستين ادواردز» و «احمدلياقت‏» كه در سال 1986 انتشار يافت همسوئى داشت كه در آن‏تصريح شده بود كه سياست تضعيف ارزش پول ملى از سه طريق به‏انقباض عرضه كل و كاهش توليد منجر مى‏شودكه عبارتنداز: افزايش‏هزينه‏هاى جارى واردات كالاهاى واسطه‏اى، تغيير اجتناب‏ناپذير درسطح دستمزدها و كاهش حجم اعتبارات واقعى شركت‏ها 11 اين يافته‏هاپژوهشگر را به ياد مقاله مشهور جان‏مينارد كينز مى‏اندازد كه‏نزديك به 80 سال پيش گفته بود: براى واژگون نمودن اساس يك‏جامعه، هيچ وسيله‏اى ظريف‏تر و مطمئن‏تر از كاهش ارزش پول رايج‏نيست. اين فرآيند تمام نيروهاى پنهان قانون اقتصادى را از جهت‏نابودى به خدمت مى‏گيرد و اين كار را طورى انجام مى‏دهد كه حتى‏يك نفر از ميليون‏ها نفر نيز متوجه آن نمى‏شود. 12 بواسطه‏مجموعه سياست‏هاى اين چنينى است كه در هر يك از بررسى‏هاى كشورى،قاره‏اى و جهانى كه در باره عملكرد برنامه تعديل ساختارى صورت‏پذيرفته نوعى اتفاق نظر وجود دارد مبنى بر اين كه نرخ رشدتوليد ناخالص ملى در دوره‏هايى كه برنامه مزبور اجرا نمى‏شده‏است‏به مراتب بيشتر از دورانى است كه اين برنامه به اجرا درمى‏آيد 13 تا آنجا كه به مساله فقر مربوط مى‏شود حتى نرخ‏هاى‏تورم 5 رقمى نيز در تجربه تعديل كم سابقه نبوده است 14 بر اساس‏مستنداتى كه سازمان يونيسف تهيه كرده است از زمان به اجرادرآمدن اين برنامه تاكنون سالانه 500 هزار كودك به واسطه‏محدوديت‏هاى بودجه‏اى اعمال شده بر بخش‏هاى بهداشت و درمان‏كشورهاى توسعه نيافته جان خود را از دست مى‏دهند 15 در سطح‏قاره‏اى نيز تحقيقات كميسيون اقتصادى سازمان ملل متحد درآفريقا نمايانگر آن است كه طى دهه 1980 كه بواسطه حاكميت‏برنامه تعديل ساختارى از آن با عنوان دهه از دست رفته يادمى‏شود در كشورهايى كه اين برنامه را به اجرا درآورده‏اندهزينه‏هاى امور بهداشتى به ميزان 50% و هزينه‏هاى آموزشى 25%كاهش يافته است 16 و در تجربه‏هاى كشورى نيز نمونه شيلى قابل‏ذكر است. نتايج‏يك بررسى در مورد تاثير سياست‏هاى تعديل برزندگى اهالى پايتخت كشور مزبور نشان مى‏دهد كه طى سالهاى 1979تا 1988 نسبت‏خانوارهايى كه فقير محسوب مى‏شوند از 36% جمعيت‏به 7/49% جمعيت‏شهر افزايش يافته بيشترين افزايش‏ها در ميان آن‏گروه از خانوارهايى است كه به شدت فقير محسوب مى‏شوند يعنى‏خانوارهايى كه درآمدشان حتى براى تامين مالى مواد غذايى كفاف‏نمى‏دهد . 17**

**فقر و تعديل ساختارى در ايران**

**ارزيابى عملكرد برنامه تعديل ساختارى در ايران از هر جنبه‏اى كه صورت‏پذيرفته، مشابهت‏هاى تكان دهنده‏اى را با همه تجربه‏هاى ديگر دركشورهاى توسعه نيافته نشان داده است و بررسى‏هاى عميق‏ترى رامى‏طلبد اما به نظر مى‏رسد كه استناد به اظهارات دست اندركاران‏مستقيم برنامه مزبور در ايران تا حدود زيادى ما را از نياز به‏جمع‏آورى شواهد و استنادات بيشتر مستغنى سازد. كتاب اقتصادايران از انتشارات مؤسسه عالى پژوهش در برنامه‏ريزى و توسعه‏وابسته به سازمان برنامه و بودجه با جمع آورى مقالاتى از مسعودروغنى زنجانى، محمد طبيبيان، مسعود نيلى و... تجربه و عملكردتعديل ساختارى در كشورمان را از موضع مدافعان و مجريان برنامه‏مزبور به بحث گذاشته است در مورد انتظارات مجريان از نتايج‏برنامه تعديل ساختارى در ايران آمده است: «سياست‏هاى‏تعديل اقتصادى، با هدف برقرارى قيمت‏هاى تعادلى در تمام‏بازارها، تا پايان برنامه اول در كشورمان به اجرا درآمد تلقى‏كلى آن بود كه در سال 1373 از يك سوى در مورد هيچ كالا ياخدمتى بازار دوگانه وجود نخواهد داشت و از سوى ديگر دولت‏بابودجه‏اى متوازن و بدون اثرهاى فزاينده پولى و در زمينه‏اى غيرتورمى، هدايت اقتصاد كشور و نيز ارائه خدمات عمومى كه تداوم‏خواهد بخشيد، سياست‏هاى اعلام شده حاكى از آن بود كه قيمت‏هاى‏بازار آزاد به ميزان چشمگيرى كاهش خواهد يافت و وفور ناشى ازتوليد انبوه واحدهاى توليدى، وضعيت رفاهى مطلوبى براى جامعه‏پديد خواهد آورد.» 18 درباره منزلت قانونى آنچه كه به نام‏برنامه تعديل ساختارى در ايران به اجرا درآمد مى‏خوانيم:«منطق حاكم بر اعمال تدريجى سياست‏هاى تعديل اقتضا مى‏كرد كه‏مراحل زمانى، نحوه اجرا، پيامدهاى مورد انتظار، سياست‏هاى پولى- مالى و حمايتى و ابزارهاى لازم در كنار يكديگر و به صورت‏هماهنگ و سازگار قرار داده شوند. لازمه اين هماهنگى و سازگارى‏انجام اصلاحات ساختارى (تعديل اقتصادى) بر اساس برنامه‏هاى‏اجرايى در زمينه‏هاى مختلف پولى - مالى - ارزى - تامين‏اجتماعى و جز اينها در چارچوب سياستهاى كلى برنامه اول بود.در مقابل شكل ديگر آن بود كه هدايت كار بدون مقيد شدن به‏چارچوبى مدون و به صورت روزمره انجام پذيرد... آنچه كه ملاك‏عمل قرار گرفت اداره روز به روز سياست‏هاى تعديل بود.» 19 در مورد سياستهاى ارزى طى برنامه مزبور آمده است: «...تلقى آن بود كه با كاهش قيمت ارز رقابتى، هزينه توليد كاهش‏مى‏يابد و در نهايت قيمت محصولات پايين خواهد آمد. دوم آنكه‏قيمت واقعى ارز در حالت تعادلى حتى از 600 ريال هم كمتراست...عدم سازگارى بين سياست‏هاى تعديل نرخ ارز و سياست‏هاى‏تعديل قيمت كالا در نهايت‏سياست تعديل اقتصادى را دچار مشكلى‏كرد كه خود براى مقابله با آن ايجاد شده بود.» 20 درباره روندهاى رشد اقتصادى كشور مى‏خوانيم: «رشد اقتصادى در سالهاى 1371 و 1372 به مراتب پايين‏تر از سالهاى 1369 و1370 بود و در مقابل حجم نقدينگى طى سالهاى 1368 تا 1371 تقريبا به‏ميزان 100% افزايش يافته بود و در نتيجه ظرف فاصله زمانى ذكرشده جامعه افزايش 76 درصدى شاخص قيمت‏ها را تجربه نموده بود.از سوى ديگر بر اساس مبانى نظرى جديد مقبوليت‏سياستها، نقش‏تعيين كننده‏اى را در شكل‏گيرى انتظارات و واكنش مردم ايفامى‏نمايد و انتظارات نيز در كوتاه مدت عامل تعيين كننده نرخ‏ارز است. از آن جا كه پيش‏بينى‏هاى به عمل آمده و اعلام شده درمورد نرخ ارز به دفعات در طول زمان به ميزان چشمگيرى متفاوت‏از آنچه كه در عمل تحقق يافت گرديده بود. به نظر مى‏رسد كه برخلاف مقاطع ابتدايى اعمال سياست‏هاى تعديل سياست اعمال شده به‏لحاظ مقبوليت نيز در مقطع زمانى اعمال شده دچار مشكل اساسى‏بود.» 21 در مورد رابطه تعديل اقتصادى و فقر در تجربه‏كشورمان نيز آمده است: «نبود يك نظام تعريف شده تامين‏اجتماعى در كنار سياست‏هاى تعديل اقتصادى باعث‏شد كه... افزايش‏نرخ تورم، قدرت خريد قشرهاى مورد حمايت را تقليل دهد... 22 ... آزادسازى قيمت‏ها، با حفظ ساختار انحصارى... از لحاظ رفاهى‏بويژه عدالت اجتماعى تبعات نامطلوبى به بار مى‏آورد» 23 درباره مسايل ديگر مربوط به اين تجربه مى‏خوانيم: «حجم نقدينگى به عنوان مهمترين محركه تقاضاى كل در اقتصاد ايران‏ظرف سالهاى 1368 تا 1372 بطور كامل رها شده و خارج از كنترل‏بوده است. در نتيجه طى دوره ياد شده با متوسط رشد 2/25 درصددر سال بالاترين نرخ رشد سالانه حجم نقدينگى تاريخ اقتصاد كشوررا داشته‏ايم كه عامل اصلى تورم ايجاد شده ظرف اين دوره بوده‏است... تحليل مساله چگونگى شكل‏گيرى بدهى‏هاى خارجى و بروزبحران بازپرداخت‏بدهى‏ها بدليل عدم ارتباط مستقيم با سياست‏هاى‏تعديل اقتصادى از حوصله گزارش حاضر خارج است.» 24 و بالاخره در باره دلايل توقف اين برنامه مى‏خوانيم: «عملكرد اقتصاد كشور در فاصله سالهاى 1370 تا 1373 تصويرى معكوس راارائه نمود. رشد اقتصادى سير نزولى چشمگيرى را پيمود و درمقابل نرخ تورم با شدت زيادى از كمتر از 10% در سال 1369 به‏بيش از 35% در سال 1373 رسيد. قيمت‏بازار آزاد ارز كه علاوه برنقش متعارف اقتصادى خود به عنوان شاخصى از توان دولت درپيشبرد سياست‏هاى تعديل شناخته شده بود نيز نه تنها كاهش نيافت‏بلكه طى فاصله سالهاى 1368 تا 1373 بيش از 80% افزايش يافت...در اين دوره خالص بدهى دولت‏به بانك مركزى با شدت بى سابقه‏اى‏افزايش يافت و سرانجام به رشد متوسط سالانه 28% نقدينگى ظرف‏فاصله سالهاى 1370 تا 1373 رسيد. مجموعه موارد فوق منتهى به‏وضعى گرديد كه قيمت‏هاى بازار آزاد در حال افزايش بودند وقيمت‏هاى رسمى با تحميل هزينه‏هاى سنگين براى مردم و دولت...دورى را ترسيم مى‏نمود كه فرآيندى پر هزينه و واگرا را براى‏اقتصاد كشور در پى داشت. 25 تا آنجا كه به رابطه برنامه‏تعديل با فقر اقتصادى مربوط مى‏شود، ادبيات برنامه تعديل‏ساختارى حاكى از آن است كه فقرا ممكن است از سه طريق در معرض‏پيامدهاى اين برنامه قرار گيرند: 1- از طريق كاهش هزينه‏هاى‏عمومى (بويژه در زمينه‏هاى بهداشت، آموزش و پرورش و آموزش‏حرفه‏اى) 2- از طريق افزايش قيمت كالاها و خدمات مصرفى 3-از طريق كاهش اشتغال و سطح دستمزدها و درآمدهاى واقعى.» 26 در تجربه ايران نيز مراجعه به گزارش‏هاى رسمى، بويژه گزارشهاى‏مربوط به بودجه خانوارهاى شهرى و روستايى نمايانگر آن است كه‏بطور كلى از سال 1369 به بعد همواره هزينه خانوار نسبت‏به‏درآمدهايش چه در روستا و چه در شهر، بيشتر بوده است اما درزمينه موارد سه‏گانه بالا نيز شواهد نمايانگر تاثير پذيريهاى‏شديد كشورمان از پيامدهاى تعديل ساختارى بوده است در مقاله‏اى‏كه در تاريخ 6/10/1376 در واكنش به انتشار اسناد لايحه بودجه‏1377 آمده است مى‏خوانيم كه بر اثر تامين نشدن بودجه موردنياز وزارت آموزش و پرورش سرانه دانش آموزى به قيمت‏هاى ثابت‏از سال 1372 سير نزولى شديدى را آغاز كرده است‏براى مثال درحالى كه نسبت دانش‏آموز به معلم در دوره‏هاى راهنمايى ودبيرستان در عربستان 12، سوريه 18، قطر 7، پاكستان 19، عمان‏17، كويت 11، اردن 20، ژاپن 17 و مالزى 19 ست‏شاخص مزبور دركشورمان به 32 رسيده است همچنين با توجه به هزينه‏بر بودن‏آموزشهاى فنى و حرفه‏اى در مقايسه با آموزشهاى نظرى و نيزفشارهاى مالى وارده بر آموزش و پرورش طى سالهاى اخير درصد هنرجويان به كل دانش‏آموزان دوره متوسطه تنزل يافته و به حدود 13%رسيده، است. و درصورت تصويب لايحه بودجه پيش‏بينى شده كه سهم‏آموزش و پرورش از بودجه عمومى درست‏به پايين‏ترين سطح خود طى‏سالهاى پس از انقلاب اسلامى برسد كه معادل رقمى كمتر از 3%توليد ناخالص داخلى است درحالى كه ميانگين جهانى نسبت مزبوررقمى بالاتر از 5% است. 27 در مورد روندهاى افزايش قيمت كالاها وخدمات پيشتر اشاره‏هاى لازم صورت گرفت. در مورد سوم نيز كافى‏است‏به اظهارات يكى از مقامات مسؤول در اين زمينه توجه كنيم‏كه اخيرا با صراحت اظهار داشته است كه طى دوره 1370 تا 1376تنها بالغ بر چهارصد هزار نفر از كانال‏هاى رسمى و قانونى حكم‏اخراجى دريافت نموده‏اند 28 و اين در حالى است كه طى سالهاى‏مزبور مرتبا اعلام مى‏شده كه سطح بيكارى در كشورمان كاهش يافته‏است. از نظر سطح دستمزدها و درآمدهاى واقعى نيز با توجه به‏اينكه در ايران شاخص مزد و حقوق دريافتى فقط براى كارگران‏ساختمانى و كاركنان واحدهاى صنعتى وجود دارد. اين دو مورد رامى‏توان به عنوان وضعيت مجموعه نيروى كار فعال در بخش توليدغير كشاورزى كشور به شمار آورد. بررسى شاخص‏هاى دستمزد كارگران‏ساختمانى در مناطق شهرى كشور براى دوره‏هاى 1369 تا مهرماه‏1376 نشان مى‏دهد كه دستمزد كارگران ساختمانى در اين فاصله 3/4برابر شده است. پايين‏ترين افزايش در اين مجموعه به كاركنان‏تخصصى ساختمان مثل نقاش، آسفالت‏كار و مقنى مربوط بوده است.مزد و حقوق بنا باعدد شاخص (4/474) در مهر 1376 بالاترين‏افزايش را داشته است. پس از آن مزد و حقوق كارگران ساده قرارداشته كه شاخص آن به عدد 5/447 رسيده است. مقايسه اين ارقام‏با شاخص بهاى كالاها و خدمات مصرفى در مناطق شهرى، شاخص بهاى‏عمده‏فروشى كالاها و شاخص بهاى توليدكننده براى همين دوره به‏وضوح نشان مى‏دهد كه افزايش مزد و حقوق كارگران ساختمانى به‏اندازه افزايش قيمت‏ها نبوده است. مقايسه مزد و حقوق كارگران‏ساختمانى با شاخص‏هاى خرده‏فروشى نشان مى‏دهد كه افزايش قيمت‏هادر اين دوره 2/52% بيش از افزايش دستمزد كارگران بوده است. به‏عبارت ديگر نيروى كار ساختمانى بخش بزرگى از قدرت خريد خود رادر اين دوره از دست داده است. وقتى مزد و حقوق اين كارگران باشاخص بهاى توليد كننده مقايسه مى‏شود، افزايش قيمت‏ها 5/26% بيش‏از افزايش مزدها بوده است. اين وضع نشان مى‏دهد كه در طول دوره‏1369 تا 1376 سهم نيروى كار در هزينه توليد كاهش يافته است.به بيان ديگر بخشى از گرانى با تضعيف ارزش كار پوشش داده شده‏است نبايد از اين گفته چنين استنباط كرد كه نيروى كار بازده‏بيشتر داشته است. به نظر مى‏رسد كه نيروى كار در رويارويى باعارضه افت قدرت خريد و تحمل بخشى از بار هزينه افزايش توليد، بهره‏ورى خود را كاهش داده باشد. در نهايت ادامه اين وضع نه به‏سود نيروى كار عمل كرده و نه به كارفرما بهره‏اى رسانده است.در مقابل كشور به درون دور باطل افت‏بهره‏ورى و كاهش قدرت‏خريد سوق داده شده است. وضعيت مشابهى در مورد مزد و حقوق‏كاركنان واحدهاى صنعتى كشور مشاهده مى‏شود. در اين مورد، مزد وحقوق و مزاياى پرداختى به كارگران و كاركنان واحدهاى بزرگ‏صنعتى در فاصله 1369 تا شهريور 1375 تقريبا 2/5 برابر شده‏است. وقتى ارقام نقدى اين مجموعه نسبت‏به تورم تعديل مى‏شود،رقم شاخص از عدد 100 در سال 1369 به 7/116 در شهريور 1375محدود مى‏شود. مقايسه مستقيم ارقام با تورم نشان مى‏دهد كه قدرت‏خريد سبد مزد و حقوق و مزاياى كاركنان از سال 1372 به بعد سيرنزولى داشته است. اين در حالى است كه تعداد كاركنان واحدهاى‏بزرگ صنعتى نيز افزايش داشته است. به بيان ديگر، مزد و حقوق ومزاياى سرانه پرداختى به كاركنان واحدهاى بزرگ صنعتى، بيش ازارقام ذكر شده قدرت خريد خود را از دست داده است. 29 تذكر اين‏نكته ضرورى است كه در مورد سطح دستمزدها و تحولات آن بر حسب‏تغييرات سطح قيمت‏ها تعمدا به گزارش منتشره از سوى اتاق‏بازرگانى استناد شده است كه ديگر جاى هيچ گونه بحث و ترديدى‏باقى نماند.**

**فقر و بودجه سال 1378**

**هنگامى كه روندهاى اقتصادى كشور فرايندهاى تشديد بى‏ثباتى و واگرايى‏را به شرحى كه از زبان مسعود نيلى آورديم طى مى‏كرد با رسيدن به‏آستانه انفجار اجتماعى - سياسى در ماههاى اوليه سال 1374فرمان توقف برنامه مزبور صادر گرديد و مجموعه‏اى از رويكردهاى‏بى‏سابقه كنترل جايگزين رهاسازى‏هاى قبلى شد. در گزارش‏اقتصادى سال 1373 درباره پى آمدهاى برنامه تعديل ساختارى به‏صراحت آمده است: كاهش استقراض از سيستم بانكى به صفر، دربودجه عمومى دولت، اگر چه مى‏تواست در كاهش روند نقدينگى وتخفيف فشارهاى تورمى در جامعه مؤثر باشد لكن وجود دو عامل درطى سالهاى اخير باعث‏شد كه نه تنها اين تاثير خنثى شود بلكه‏روند نامطلوب گذشته تشديد شود. عامل اول، ايجاد حساب ذخيره‏تعهدات ارزى در سال 1372 به دنبال شناور شدن نرخ ارز از ابتداى‏اين سال است. با شناور شدن نرخ ارز با توجه به اينكه ايفاى‏تعهدات ارزى دستگاههاى اجرايى كه با نرخ ارز 70 ريال گشايش‏شده بودند و به هنگام سررسيد بايد به نرخ شناور پرداخت‏مى‏گرديدند. با مشكل مواجه شده بود مقرر گرديد ما به التفاوت‏مذكور از محل حساب ذخيره تعهدات ارزى كه به همين منظور افتتاح‏گرديده بود تامين شود و مانده اين حساب در پايان هر سال به‏حساب بدهى دولت‏به بانك مركزى جمهورى اسلامى ايران منظور گردد.بار مالى ناشى از اين امر طى سالهاى 1372 و 1373 مجموعا بالغ‏بر 13 هزار ميليارد ريال بوده است كه با در نظر گرفتن ضريب‏تكاثر پولى موجبات افزايش نقدينگى به ميزان 35 هزار ميلياردريال را طى دو سال مزبور فراهم آورده است. عامل دوم بدهى‏شركت‏هاى دولتى به سيستم بانكى است... مانده بدهى اين شركت‏هاكه در سال 1367 حدود 1028 ميليارد ريال بود طى دوره 1367 تا1373 حدودا 9 برابر شد و به رقم 3/9734 ميليارد ريال بالغ‏گرديد. 30 درباره ساير عوارض تضعيف ارزش پول ملى نيز در گزارش‏مزبور مى‏خوانيم: «شاخص ضمنى هزينه‏هاى مصرفى دولت در سال‏1372 نسبت‏به سال قبل حدود 70% رشد داشته است. فروش بخش‏بزرگترى از درآمدهاى ارزى دولت در اين سال به نرخ شناور اين‏امر را موجب شده است.» 31 در اين گزارش همچنين تصريح شده‏است كه طى سالهاى 1368 تا 1373 نرخ رشد قيمت كالاهاى سرمايه‏اى‏در مقايسه با كالاها و خدمات مصرفى بيشتر بوده و در موردكالاهاى مصرفى نيز سبد مصرفى دولت در مقايسه با خانوارها ازتورم آسيب بيشترى ديده است. 32 با انتشار گزارش اقتصادى سال‏1374 آثار دست‏برداشتن از ايجاد فضاى بى‏ثبات از طريق كنترل‏قيمت ارز آشكار شد. با اين كه حدود سه ماه از اين سال همچنان‏سياست‏هاى گذشته اعمال مى‏شد و نيز عليرغم آنكه شوك كنترلى دولت‏در اين سال بسيار شديد بود گزارش مزبور به روشنى نشان مى‏دهدكه دست‏برداشتن دولت از ناامن سازى فضاى عملكرد اقتصادى ازطريق دستكارى و تضعيف مكرر ارزش پول ملى آثار خود را بلافاصله‏بر روى رشد اقتصادى، به ويژه رشد بخش‏هاى مولد و كاهش بالنسبه‏شديد خدمات بازرگانى و افزايش سرمايه ثابت تشكيل شده نشان‏داده است. در اين گزارش مى‏خوانيم: «با به اجرا درآمدن‏سياست‏هاى تثبيت اقتصادى، رشد اقتصادى روندى فزاينده يافت و از6/1% به قيمت ثابت‏سال 1361 در سال 1373 به 5/4% در سال 1374رسيد... رشد ارزش افزوده بخش كشاورزى در سال 1374 به 7/3%رسيد كه در مقايسه با 2% مربوط به سال 1373 افزايش قابل توجهى‏را نشان مى‏دهد... رشد ارزش افزوده بخش صنعت در سال 1374 به‏8/5% رسيد... در حالى كه رقم سال قبل معادل 4/3% بود... رشدسرمايه‏گذارى بخش خصوصى در بخش مسكن نسبت‏به سال 1373 در سال‏1374 معادل 8/35% بود... سهم كاهش خدمات بازرگانى نسبت‏به سال‏قبل 7/4% بود و...رشد تشكيل سرمايه ثابت ناخالص داخلى از 4/3%در سال 1373 به 7/3% در سال 1374 افزايش يافته است.» 33 با روى كار آمدن دولت جديد پس از دوم خرداد 1376 انتظار مى‏رفت‏كه با استفاده از فضاى مساعدى كه در سطح ملى ايجاد شده شور ونشاط مضاعف مردم و انگيزه‏اى وسيع‏تر مشاركت ملى در كناراستفاده از تجارب پيش گفته، فرايند بى انتهاى آزمون و خطاى‏دوران تعديل ساختارى جاى خود را به اتخاذ رويكردهاى انديشيده‏و منطبق بر شناخت واقعيت‏هاى اقتصادى - اجتماعى كشورمان دهداما با كمال تاسف طرفداران برنامه تعديل ساختارى كه مجددا ازموقعيت‏بالنسبه قدرتمندى در مديريت اقتصادى كشور برخوردارشدند به جاى پندگيرى از تجربيات پيشين بدنبال آزمونى مجدد ازتجربه شكست‏خورده تعديل ساختارى برآمدند. علائم اوليه چنين‏رويكردى را به وضوح از متن سخنان تهيه شده براى رياست محترم‏جمهورى به مناسبت ارائه لايحه بودجه سال 1377 در آذرماه 1376يعنى در حالى كه كمتر از 6 ماه از آغاز مسؤوليت اجرايى دولت‏جديد مى‏گذشت مى‏توان مشاهده نمود در صفحه 4 اين گزارش 2 بار به‏صورت مكرر سخن از «فراهم كردن زمينه اصلاحات ساختارى‏» به‏ميان مى‏آيد. 34 و در صفحه 9 آن سخن از اتخاذ سياستى به ميان‏مى‏آيد كه موجب مى‏شود منابع بانكى به فعاليت‏هاى اقتصادى بابازدهى بيشتر تخصيص يابد 35 اين رويكرد سنتى نئوكلاسيكى كه براى‏انواع كالاها و خدمات هيچ مرتبه بندى خاصى قايل نيست و نقش‏ارزش افزوده بيشتر ايجاد كردن - ايجاد بازدهى بيشتر - را علامت‏درست، و مناسب بودن فعاليت‏به حساب مى‏آورد در دوره تعديل‏آزمايش خود را پس داد و جامعه ما شرايطى را به واسطه آن شاهدبود كه از يكسو حجم بسيار عظيمى از منابع صرف واردات كالاهاى‏تجملى و لوكس و با مضمون ضدتوسعه‏اى بود و از سوى ديگر دربيمارستان‏هاى كشور مرگ و ميرهاى ناشى از در دسترس نبودن‏ابتدايى‏ترين داروها و امكانات اتفاق افتاد. فلسفه اساسى عنايت‏ويژه به كالاهاى اساسى‏» و نيز تاكيد قانون اساسى بر ضرورت خودكفايى در برخى اقلام معين محصولات كشاورزى و... نيز همگى‏واكنش‏هايى منطقى و متكى به تجربيات طولانى تاريخى در اين زمينه‏بوده است. همه مى‏دانند كه در ايران فعاليت‏هاى غير مولد«بازدهى‏» غير متعارفى دارند و اين بازدهى غير متعارف منشاپويايى وسيع اين بخش و اختصاص بيش از اندازه منابع كشور به آن‏و تعميق ناموزونى‏هاى موجود در كل ساختار اقتصادى كشور شده است‏براى مثال در حالى كه بحران اصلى اقتصاد كشور، نارسايى‏هاى‏ساختارى در قسمت عرضه كالايى است و عدم تعادل بسيار شديد موجودميان عرضه كل و تقاضاى كل نيز به همين مساله بازگشت دارد، درطى فاصله سالهاى 1355 تا 1373 در حالى كه در مجموع رقمى حدود5/61% بر سطح اشتغال در كل كشور افزوده شده است (افزايش جمعيت‏در همين دوره حدود 80% بوده است.) بخش‏هاى كشاورزى، صنايع ومعدن يعنى مهمترين بخش‏هاى مولد كشور به ترتيب فقط 6/11% و 4/35%بر سطح اشتغال خود افزوده‏اند اما در همين مدت شمار شاغلان بخش‏خدمات افزايشى معادل 1/143% داشته است 36 بنابراين دامن‏زدن به‏رونق اين بخش و ايجاد محدوديت‏هاى جديد بر سر راه بخش‏هاى مولدصرفا به واسطه آن كه «بازدهى‏» اين بخش بالاتر است نمى‏تواندبراى اقتصاد «بيمار» ايران راه گشايى داشته باشد و رهنمودهاى‏اقتصاد نئوكلاسيكى تطابق بسيار ناچيزى با شرايط، مسايل ونيازهاى جامعه ايران دارد. تا آنجا كه به بودجه 1378 مربوطمى‏شود رويكرد مزبور - نگاه نئوكلاسيكى به مسايل اقتصادى ايران- به شكل‏هاى گوناگون در تبصره‏هاى بودجه قابل مشاهده است وبه نظر مى‏رسد همچنان بر روى تلاش جهت‏حل مسايل اقتصادى كشور باتكيه صرف بر ابزارهاى پولى در مركز توجهات مديريت اقتصادى‏كشور قرار داشته باشد. براى مثال در حالى كه در اسناد رسمى‏سازمان برنامه - از جمله گزارش‏هاى اقتصادى سالانه، مكرر بحث ازآثار زيان‏بار تضعيف‏هاى مكرر ارزش پول ملى بر روى متغيرهاى‏كلان اقتصاد كشور و نيز دامن زدن به بى‏ثباتى اقتصادى به ميان‏آمده است در اين لايحه از يكسو به بانك مركزى اجازه داده شده‏است كه نرخ فروش ارز را به گونه‏اى تعيين كند كه از اين محل رقمى‏معادل 86/11 هزار ميليارد ريال درآمد كسب شود و از سوى ديگردر بند 4 - ج از تبصره 29 مقرر شده كه كسرى ريالى پرداخت‏تعهدات خارجى از طريق حساب ذخيره تعهدات ارزى تامين شود كه‏به شرحى كه قبلا آمد اثرات مخرب آن از جهت افزايش پايه پولى وتورم ناشى از آن اجتناب‏ناپذير خواهد بود به اين رويكردمى‏بايست افزايش وسيع قيمت كالاها و خدمات عرضه شده از سوى دولت‏را نيز افزود كه به دو صورت در لايحه بودجه آمده است. صورت اول‏آن عبارت از افزايش مستقيم قيمت هاست كه از بنزين و پست ومخابرات گرفته تا عوارض برق و نفت و گاز و... را در برمى‏گيردو صورت دوم آن در نظر گرفتن افزايش‏هاى بسيار شديد در سودانتظارى بنگاه‏هاى دولتى است و از آنجائى كه در كوتاه مدت فرصت‏يكساله- امكان در نظر گرفتن تمهيدات با مضمون توسعه‏اى‏براى افزايش سود بسيار بعيد است على القاعده راهى جزافزايش‏هاى بسيار وسيع‏تر در قيمت كالاها و خدماتى كه به صراحت‏در بودجه نيامده است‏باقى نخواهد ماند. به علاوه با توجه به‏اينكه از طريق بندهاى مختلف تبصره 2 رويكرد انتقال منابع قابل‏سرمايه‏گذارى شركت‏ها به بودجه دولت انتخاب شده است، عملا انتظارمى‏رود كه كاهش معنى‏دارى را در امر سرمايه‏گذارى شركت‏هاى دولتى‏شاهد باشيم. سهم بخش صنايع نيز از كل اعتبارات امور اقتصادى‏از 7/1% در سالهاى 1376 و 1377 به 15/1% رسيده همچنين سهم‏اعتبار مربوط به توسعه و ايجاد صنايع فلزى و ذوب فلز نيز ازحدود 31% در سالهاى 76 و 77 به 15% در سال 78 رسيده است درمجموع رقمى بالغ بر 13000 ميليارد ريال نيز انتظار مى‏رودبه واسطه عواملى مانند حساب ذخيره تعهدات - تعهدات جديد دولت‏به‏سيستم بانكى - تخفيف سود برخى اعتبارات - طرح‏هاى عمرانى كه‏روى آنها كار شده ولى هنوز دولت پرداختى بابت آنها نداشته‏و... بر حجم بدهيهاى دولت افزوده شود 37 كه در مجموع نشان ازچشم‏اندازى به غايت تورمى دارد. بنابراين با وجود آنكه منابع‏مالى نسبتا قابل توجهى از طريق بندهاى مختلف تبصره 11 براى‏اشتغال در نظر گرفته شده، اما از سوى ديگر در تبصره 38 مجوزلازم براى بازخريد كاركنان دستگاه‏هاى دولتى صادر شده ضمن آنكه‏هيچ تمهيد خاصى براى برطرف كردن موانع ساختارى و انگيزشى‏ايجاد فرصت‏هاى شغلى مولد ديده نشده است‏بنابراين هنگامى كه به‏اين مسايل چشم‏اندازهاى تورمى نيز اضافه شود مى‏بايست انتظاربروز مشكلات بيشترى از نظر گسترش و تعميق فقر را داشت. توصيه‏هاى كلى اين جانب براى مواجهه با اين وضعيت در نهايت‏اختصار فهرست‏وار به شرح زير مى‏باشد: 1- تغيير رويكردتوزيع رانت‏به تمركز بر جهت‏گيريها هنگام تصميم‏گيرى درباره‏لوايح برنامه و بودجه. اين مساله به ويژه در سالهايى كه ما با Political Cycle رو به رو هستيم از اهميت‏بيشترى برخوردارمى‏شود زيرا معمولا در اين چنين ايامى مصحلتهاى سطح خرد (اعم ازشخصى يا منطقه‏اى) اولويت ويژه‏اى پيدا مى‏كند و تخصيص منابع رابا اختلال‏هاى شديد مواجه مى‏سازد. 2- در مداخله‏هاى دولت اعم از ماليات‏گيرى يا ارائه يارانه‏ها مى‏بايست تمركز غيرمتعارف موجود بر فعاليت‏هاى مولد و غفلت از فعاليت‏هاى غير مولدجاى خود را به رويكردى جديد كه حمايت‏ها را متوجه فعاليت‏هاى‏مولد نمايد بدهد همچنين است تمركز غير متعارفى كه در عرصه‏ماليات‏گيرى روى گروه‏هاى كم‏درآمد وجود دارد و در عمل موفق‏ترين‏عرصه اصابت‏هاى مالياتى اين گروه‏ها هستند در حاليكه مسير اصلى‏عبارت از تمركز بر گروه‏هاى پردرآمد است. 3- مجموعه‏سياست‏هايى كه ناظر بر ايجاد تقاضاى كاذب است مى‏بايست‏باتجديد نظر همراه شود رويكردهايى مثل رونق دادن به پيش‏فروش خودروها-حج عمره- نرخ‏هاى نسبتا بالا به سپرده‏هاى ثابت و پرداخت‏نرخ‏هاى غير متعارف سود به اوراق مشاركت كه هيچ تناسبى با بخش‏حقيقى اقتصاد نداشته و ندارد همگى بيش از آن كه حل كننده‏مشكلات باشند بر پيچيدگى و عمق آنها مى‏افزايند. 4- با توجه‏به اينكه در شرايط كنونى اقتصاد ايران، جهت عليت از «تورم‏»به «پول‏» است. درست‏بر عكس تصور رايج در مكتب پولى - اعمال‏حداكثر حساسيت نسبت‏به عوامل بى‏ثباتى مانند نرخ ارز - نرخ‏بهره و سهم دلالى و واسطگى در اقتصاد براى مهار تورم نقش بسيارتعيين كننده دارد. 5- با توجه به حجم عظيم انباره پول ومحدوديت‏هاى شديدى كه قسمت عرضه اقتصاد رو به روست، تعديل وتصحيح انتظارات مردم از اهميت ويژه‏اى برخوردار است‏بنابراين‏مديريت اقتصادى كشور با اعمال رفتارهاى صرفه جويانه و پرهيز ازدامن زدن به بى‏ثباتى مى‏تواند در اين زمينه نقش فعال‏ترى داشته‏باشد. 6- و بالاخره تذكر اين نكته مهم را نيز ضرورى مى‏دانم‏كه بر خلاف تبليغات طرفداران برنامه تعديل ساختارى، شكست‏برنامه مزبور در ايران، فقط ناشى از اجراى بد آن نبوده بلكه‏اساسا به واسطه نارسايى‏ها و تناقض‏هاى نظرى بيشمار در آن مى‏باشدبنابراين اصرار بر تداوم جهت‏گيرى‏هاى مورد نظر برنامه تعديل وآزمون مجدد يك برنامه كست‏خورده عملا منجر به افزايش فقر،تعميق وابستگى و گسترش انواع بى‏ثباتى‏ها خواهد شد كه بالقوه‏مى‏تواند به عنوان بزرگ‏ترين عامل تهديد كننده دستاورهاى مقطعى‏فرهنگى و سياسى دولت‏باشد.**