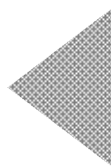


# ردپای برنامه‌های تعدیل اقتصادی در سیاست‌گذاری اقتصادی ایران



علی اصغر قائمی نیا<sup>۱</sup>

(تاریخ دریافت ۹۳/۱۰/۵ - تاریخ تصویب ۹۴/۲/۲)

## چکیده

اقتصاد ایران در روزگار کنونی، طیف وسیعی از مشکلات را تجربه کرده، اما جالب‌تر آنکه حداقل در طول سی سال گذشته، انواع راه‌حل‌ها نیز برای مشکلات تجویز شده است. انواع بیماری‌ها و در مقابل اقسام روش‌های درمانی در این اقتصاد فعلاً نتیجه‌ای جز وخامت اوضاع اقتصادی ندارد که تورم و بیکاری دو رقمی و رشد اقتصادی منفی از مهم‌ترین مصادیق این وضعیت می‌باشد. یکی از نسخه‌هایی که تجویز آن فراوانی زیادی در طول حداقل دو دهه گذشته داشته است، برنامه‌های تعدیل اقتصادی است. در این مقاله به صورت مستند به دنبال یافتن ردپای برنامه‌های تعدیل در سیاست‌گذاری اقتصادی ایران هستیم و برنامه‌های پنج ساله توسعه را به عنوان بهترین معیار برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران در نظر گرفته‌ایم. از آنجایی که هدف بررسی نفوذ و رسوب برنامه‌های تعدیل در برنامه‌های اقتصادی است، بنابراین بررسی عملکرد اقتصادی در طول این سالها خارج از هدف این تحقیق است، فارغ از اینکه این عملکرد نیز متأثر

از برنامه‌های تعدیل اقتصادی باشد یا خیر. طبق بررسی‌ها، برنامه‌های تعدیل اقتصادی در هر پنج برنامه توسعه بعد از انقلاب نفوذ داشته است؛ هرچند این نفوذ دارای شدت و ضعف می‌باشد که تناسب و ترابط برنامه‌های پنج‌ساله با برنامه‌های تعدیل ساختاری بخشی از ناسازگاری میان برنامه‌های اقتصادی و شرایط و مقتضیات کشور را نشان می‌دهد.

**واژگان کلیدی:** برنامه‌های تعدیل ساختاری، برنامه‌ریزی، خصوصی‌سازی، آزادسازی.

## ۱- مقدمه

اقتصاد ایران در روزگار کنونی، طیف وسیعی از مشکلات را تجربه کرده، اما جالب‌تر آنکه حداقل در طول سی سال گذشته، انواع راه‌حل‌ها نیز برای مشکلات تجویز شده است. انواع بیماری‌ها و در مقابل اقسام روش‌های درمانی در این اقتصاد فعلاً نتیجه‌ای جز وخامت اوضاع اقتصادی ندارد که تورم و بیکاری دو رقمی و رشد اقتصادی منفی از مهم‌ترین مصادیق این وضعیت می‌باشد. یکی از نسخه‌هایی که تجویز آن فراوانی زیادی در طول حداقل دو دهه گذشته داشته است، برنامه‌های تعدیل اقتصادی است. این تجویز گاهی شدیدتر و صریح‌تر بوده و در مواقعی به صورت ضمنی و در لابلای برنامه‌های اقتصادی می‌باشد. اما مسأله در اینجا است که سیاست‌های اقتصادی به خصوص بعد از اتمام جنگ تحمیلی تاکنون تأثیرپذیری قابل ملاحظه‌ای از برنامه‌های تعدیل اقتصادی داشته است. برای مثال بدهی‌های ارزی که به واسطه‌ی یوزانس از نهادهای بین‌المللی اقتصادی در طول دوران سازندگی صورت پذیرفت، ۱۲ میلیارد دلار تعهدات ارزی برای کشور ایجاد نمود و در نهایت به تورم شتابان در آن دوره منجر شد. ضرورت این تحقیق به این واقعیت باز می‌گردد که برنامه‌های تعدیل اقتصادی ماهیت ایدئولوژیک دارند؛ بنابراین ناسازگاری ذاتی آنها با اهداف اقتصادی در ایران عملاً به تنازعی در برنامه‌ریزی اقتصادی منجر می‌شود که نتیجه آن یا شکست این برنامه و عدم کارایی آن برای اقتصاد ایران است و یا ادغام و همسویی اقتصاد ایران با منویات و اهداف برنامه‌های تعدیل اقتصادی. عدم تناسب برنامه‌های تعدیل اقتصادی با ساختار و الزامات کشورهای مقصد تنها به ایران ختم نمی‌شود که ذکر مثالی در این زمینه راهگشاست. فلسفه وجودی برنامه‌های تعدیل ساختاری براساس تعابیر صریح کارشناسان صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، همانا حل

بحران بدهی‌های خارجی بوده که از قضا، طی بیست سال اجرای این برنامه در کشورهای افریقایی و امریکای لاتین، بدهی‌های خارجی این کشورها تشدید نیز شده است؛ طوری که آرژانتین، غنا، ساحل عاج، مراکش، کنیا و فیلیپین در این دوره هر کدام بیش از ۱۵ بار برای مراجعه وام به صندوق و بانک جهانی مراجعه کرده‌اند و همچنان در صدر بالاترین بدهی‌های خارجی بوده‌اند (مؤمنی، ۱۳۸۶: ۱۱-۱۰).

در بُعد ایدئولوژیک برنامه‌های تعدیل اقتصادی باید به خاستگاه آنها یعنی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی توجه نمود. می‌توان نهادهای جهانی را بنگاه‌های انحصاری تلقی نمود که اهداف سیاسی-اقتصادی خاص خود را در قالب ایدئولوژی نئولیبرالیسم دنبال می‌کنند. خصوصی‌سازی سریع در کشورهایی که بخش خصوصی ضعیفی دارد، در چارچوب ایده اقتصاد آزاد، تنها منجر به ورود سرمایه مستقیم خارجی و شرکت‌های چندملیتی می‌گردد که اغلب این شرکت‌ها، محدود به چند کشور پیشرفته دنیا هستند.<sup>۱</sup> حمایت و نگاه ویژه به دول و احزابی که وابستگی سیاسی به امریکا دارند، تخصیص وام‌های پر ریسک به کشورهای در حال توسعه، و اصرار بر حذف موانع تجارت بین‌الملل در جهت ورود به بازارهای کشورهای در حال توسعه که معمولاً منجر به افزایش نرخ بیکاری در کشورهای هدف می‌گردد، تنها بخشی از تفکراتی است که بر روح نهادهای بین‌المللی حاکم است. به کلام استیگلیتز (۱۳۸۷: ۱۶): «با کمال تأسف، و البته نه چندان تعجب‌آور، در دوره‌ای که عضو و سپس رئیس شورای مشاوران اقتصادی کاخ سفید بودم، و نیز در بانک جهانی، می‌دیدم که غالباً، تصمیمات به ایدئولوژی‌ها و یا سیاست آلوده‌اند. در نتیجه اقدامات خط‌آمیز بسیاری صورت می‌گرفت، اقداماتی که به حل مشکل موجود کمک نمی‌کرد ولی در خدمت منافع یا باورهای صاحبان قدرت بود.»

در این مقاله به صورت مستند به دنبال یافتن ردپای برنامه‌های تعدیل در سیاست‌گذاری اقتصادی

۱- بیش از دو سوم از تجارت بین‌المللی تحت کنترل ۵۰۰ شرکت است. آمارها نشان می‌دهد که از این ۵۰۰ شرکت، ۱۷۹ شرکت مستقر در امریکا، ۱۰۷ شرکت در ژاپن، ۳۸ شرکت در بریتانیا، ۳۷ شرکت در آلمان و ۳۷ شرکت در فرانسه هستند و تنها مالکیت یک شرکت بر عهده کشور مسلمان مالزی است. به همین ترتیب، ایالات متحده امریکا، جایی که فقط ۴/۶ درصد از جمعیت جهان در آن زندگی می‌کنند، بیش از ۵۵ درصد از سود تجارت جهانی را دریافت می‌کند. همچنین کشورهای در حال توسعه‌ای همچون هند و چین، که عمده‌ترین واردکنندگان نفت هستند، مالک شرکت‌های مهم نفتی با گردش مالی چند میلیون دلاری هستند (محمدی، ۱۳۸۷: ۸۸).

ایران هستیم و برنامه‌های پنج ساله توسعه را به عنوان بهترین معیار برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران در نظر گرفته‌ایم. از آنجایی که هدف بررسی نفوذ و رسوب برنامه‌های تعدیل در برنامه‌های اقتصادی است، بنابراین بررسی عملکرد اقتصادی در طول این سالها خارج از هدف این تحقیق است، فارغ از اینکه این عملکرد نیز متأثر از برنامه‌های تعدیل اقتصادی باشد یا خیر.

در این تحقیق به دنبال تطبیق دادن برنامه‌های توسعه با برنامه تعدیل ساختاری هستیم، بنابراین ابتدا تعریفی از برنامه تعدیل ساختاری ارائه می‌دهیم که طبق آن بتوان مؤلفه‌ها و شاخص‌های اصلی برنامه‌های تعدیل ساختاری را استخراج نمود؛ سپس با این شاخص‌ها به سراغ مطالعه برنامه‌های پنج ساله توسعه خواهیم رفت. بنابراین روش شناسایی تحقیقی، روش اسنادی و بررسی متون می‌باشد. همچنین روش تجزیه و تحلیل، روش تحلیل محتوا خواهد بود. روش تحلیل محتوا ناظر به تحلیل‌های کمی متن است و میزان تکرار واژه یا مفهوم در متنی مشخص را بررسی می‌کند.

این مقاله دارای سه بخش است. در بخش اول ابتدا تبیین دقیقی از برنامه‌های تعدیل ساختاری صورت می‌گیرد و مفهوم تعدیل ساختاری، روش‌های اجرای برنامه و مبانی نظری آن محل بحث خواهد بود. سپس با آنچه به عنوان برنامه‌ی تعدیل ساختاری در این بخش می‌شناسیم به سراغ اقتصاد ایران و برنامه‌های پنج ساله توسعه خواهیم رفت. در بخش انتهایی جمع‌بندی و نتیجه‌گیری از مقاله تقدیم خواهد شد.

## ۲- برنامه‌های تعدیل ساختاری

تبیین برنامه‌های تعدیل ساختاری نیازمند مقدماتی است. چرا که این برنامه‌ها در بستر تاریخی و اجتماعی خاصی شکل گرفته‌اند و به صورت مشخص توسط نهادهای بین‌المللی نظیر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول اشاعه یافته‌اند. بنابراین نمی‌توان در این بخش نسبت به خاستگاه نظری و تاریخی برنامه‌های تعدیل ساختاری بی‌تفاوت بود. از طرفی به دلیل نسبت دادن طیف وسیعی از برنامه‌های اقتصادی به تعدیل ساختاری در ادبیات اقتصادی، در این بخش نیازمند تنقیح برنامه‌ها و سامان آن در چند عملکرد مشخص اقتصادی هستیم تا با آنها به سراغ تحلیل برنامه‌های اقتصاد ایران برویم.

## ۲-۱- مفهوم

برنامه‌های تعدیل ساختاری<sup>۱</sup> (SAPs) مفهومی در ادبیات اقتصادی است که اشاره به «حاکم کردن نیروهای بازار و به حداقل رساندن نیروهای مداخله‌گر» (کاظمی و یسری، ۱۳۸۲: ۲۱) دارد. لفظ «تعدیل»، در توصیف مجموعه سیاست‌های اقتصاد خرد و اقتصاد کلان مرتبطی بکار می‌رود که به دنبال دستیابی به تثبیت قیمت‌ها و تعادل داخلی و خارجی پایدار است.<sup>۲</sup> تاکنون تعریف‌های متنوعی از این برنامه‌ها ارائه شده که تمامی آنها به نوعی مفهوم فوق را تبیین نموده‌اند (بینید: کمالی دهکردی، ۱۳۷۲: ۲۱) و اشاره بدان‌ها ضرورتی ندارد. اما چیزی که بیشتر از مفهوم-پردازی برنامه‌های تعدیل ساختاری واجد اهمیت است، رئوس برنامه‌های تعدیل اقتصادی می-باشد که در دهه‌های اخیر توسط نهادهای مجری آن یعنی بانک جهانی<sup>۳</sup> (WB) و صندوق بین-المللی پول<sup>۴</sup> (IMF) اجرا و به کار رفته است. این برنامه‌ها عبارتند از:

- آزادسازی نرخ ارز و حذف کنترل واردات
- کاهش ارزش پول داخلی
- برنامه‌های ضد تورمی
  - کنترل اعتبارات بانکی، بالابردن نرخ‌های بهره و افزایش ذخایر قانونی
  - کنترل کسری بودجه دولتی، کاهش مخارج بودجه عمومی، افزایش مالیات‌ها و حذف سوبسیدهای مصرفی
  - کنترل افزایش دستمزدها
  - حذف کنترل قیمت‌ها
- زمینه‌سازی برای سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی<sup>۵</sup> (FDI) (کمالی دهکردی، ۱۳۷۲: ۳).

این سیاست‌ها را می‌توان در دو مفهوم آزادسازی اقتصادی<sup>۶</sup> و خصوصی‌سازی<sup>۱</sup> نیز خلاصه

۱- Structural Adjustment Programs

۲- Summers & Pritchett, 1993: 383

۳- World Bank

۴- International Monetary Fund

۵- Foreign Direct Investment

۶- Economic Liberalization

کرد (کمالی دهکردی، ۱۳۷۲: ۳). آزادسازی اقتصادی یا مقررات‌زدایی<sup>۲</sup> سیاست‌هایی از جمله آزادسازی قیمت‌ها، آزادسازی مالی، آزادسازی تجاری، آزادسازی نرخ ارز، آزادسازی سرمایه‌گذاری و آزادسازی حساب سرمایه را دربر می‌گیرد که به دنبال به حداقل رساندن نقش دولت در اقتصاد است (رحیمی بروجردی، ۱۳۸۶). همچنین خصوصی‌سازی را می‌توان حرکت به سوی اقتصاد بازار از طریق سیاست‌گذاری اقتصادی، توسعه بخش خصوصی و خصوصی کردن بنگاه‌های دولتی دانست (پاکدامن به نقل از بهکیش، ۱۳۸۹: ۱۱۰-۱۱۱).

برای ارائه تاریخچه‌ای از برنامه‌های تعدیل ساختاری، نیازمند معرفی دو نهاد بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول هستیم که محصول کنفرانس برتن‌وودز<sup>۳</sup> هستند. در این کنفرانس ۴۴ کشور موافقت‌نامه برتن‌وودز را منعقد کردند که به دنبال وجود نظام پولی بین‌المللی و تسریع بازسازی‌های بعد از جنگ جهانی دوم، تشکیل صندوق بین‌المللی پول (کمیسون اول) و بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه (کمیسون دوم) را پیشنهاد می‌داد (محتشم دولتشاهی، ۱۳۷۵: ۶۸). صندوق بین‌المللی پول با هدف بسط و گسترش همکاری‌های بین‌المللی پولی، ایجاد تسهیلاتی در جهت گسترش و رشد تجارت بین‌المللی، بوجود آوردن نرخ‌های با ثبات ارز بین کشورها و جلوگیری از رقابت کشورهای عضو در کاهش متقابل ارزش پول داخلی خود، و نهایتاً ایجاد سیستم مناسب پرداخت‌های بین‌المللی و از بین بردن محدودیت‌های ارزی تشکیل شد (محتشم دولتشاهی، ۱۳۷۵: ۷۳-۷۲). همچنین بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه که بعدها به بانک جهانی مشهور شد، ابتدا به دنبال بازسازی خرابی‌های ناشی از جنگ جهانی دوم در اروپا بود، اما در ادامه هدف اصلی خود را کمک به گسترش زیربنای اقتصادی کشورهای در حال توسعه از قبیل احداث جاده‌ها، بنادر و امثالهم قرار داد (محتشم دولتشاهی، ۱۳۷۵: ۷۶).

صندوق بین‌المللی پول از همان ابتدای تاسیس سیاست‌هایی را در راستای تثبیت اقتصاد کلان انجام می‌داد و تغییر ساختار اقتصادی را در راستای رسیدن به تثبیت اقتصادی ضروری می‌دانست.

---

۱- Privatization

۲- Deregulation

۳- Bretton woods (1- 22th July: 1944)

بانک جهانی با همین منطق در دهه ۱۹۸۰ شروع به اعطای وام‌های تعدیل ساختاری<sup>۱</sup> نمود، اما کشورهای نامزد دریافت بودند که سیاست‌های اقتصادی خود را طبق ضوابط بانک جهانی تغییر می‌دادند.<sup>۲</sup> اعطای این وام‌ها سرآغاز برنامه‌هایی بود که امروزه از آن به عنوان تعدیل ساختاری یاد می‌شود. از آنجایی که دو نهاد اقتصادی مستقر در واشنگتن یعنی بانک جهانی و صندوق بین-المللی پول پرچمدار اجرای برنامه‌های تعدیل ساختاری هستند، از این برنامه‌ها با عنوان «اجماع واشنگتنی» نیز یاد می‌شود.

## ۲-۲- روش‌ها

برنامه‌های تعدیل اقتصادی مجموعه‌ای از سیاست‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت است که در کوتاه مدت به مدیریت اقتصادی، در میان مدت به حداقل نمودن هزینه‌ها و تسریع فرآیند تعدیل و در بلندمدت به بازسازی و تجدید ساختار اقتصادی جهت نیل به تعادل با ثبات می‌پردازند (مهدوی عادل و کلائی، ۱۳۸۹: ۳۲) تعدیل اقتصادی از این منظر پروژه‌ای است که ابتدا با تثبیت شرایط اقتصادی جهت تحرک نیروهای بازار آغاز می‌گردد و در نهایت با بهره‌مندی از کارایی اقتصادی اقتصاد را در وضعیت رشد با ثبات قرار می‌دهد. این وضعیت در اصطلاح اقتصاد رشد، به وضعیت تعادل پایدار<sup>۳</sup> معروف است.

دولت در این میان با اعمال سیاست‌های پولی، مالی، درآمدی و ارزی بصورت منفعلانه در خدمت برنامه‌های تعدیل اقتصادی قرار می‌گیرد. سیاست مالی به معنای تغییرات مخارج و درآمدهای دولت، و سیاست‌های پولی به معنای تغییر در حجم پول می‌تواند به تثبیت شرایط اقتصادی در مراحل اولیه برنامه‌های تعدیل اقتصادی کمک کند. همچنین سیاست‌های درآمدی از جمله کنترل دستمزد و قیمت، و سیاست ارزی به معنای قیمت‌گذاری پول ملی نسبت به اسعار خارجی در میان مدت و بلندمدت مسیر تعدیل اقتصادی را هموار می‌سازند.

تأکید بر منفعلانه بودن این سیاست‌ها از آنجایی ناشی می‌شود که دولت در مقام سیاست‌گذار اقتصادی ملزم به اعمال سیاست‌های خود به گونه‌ای است که هم‌راستا با برنامه‌های تعدیل باشد و

۱- Structural Adjustment Loans

۲- Summers & Pritchett, 1993: 383

۳- Steady State

بروز و ظهور شرایط نامطلوب اقتصادی نظیر فقر و توزیع نامتوازن درآمد، مجوزی برای دخالت دولت از طریق سیاست‌گذاری نیست؛ مگر برنامه‌های تعدیل اقتصادی پیش‌بینی چنین وضعیتی را نموده و راه‌حلی برای آن پیش روی دولت گذاشته باشد.

## ۲-۳- مبانی نظری

پژوهش‌هایی که بر چارچوب نظری برنامه تعدیل ساختاری تمرکز یافته‌اند، به این نکته اذعان دارند که برنامه‌های مزبور به لحاظ تئوریک بر چارچوب رویکرد نئوکلاسیک استوار است (لیوک سیلا، ۱۹۹۹؛ به نقل از مهدوی عادل و کلائی، ۱۳۸۹: ۲۷) واژه «نئوکلاسیک» اولین بار توسط وبلن<sup>۱</sup> در سال ۱۹۰۰ میلادی به منظور توصیف مارشال و اقتصاد مارشال به کار رفته است. وی با این کار قصد داشت تا بین اقتصاد مارشال و اقتصاد کلاسیک تمایز قائل شود و از این رو به هیچ شباهتی در ساختار تئوریک بین این دو اشاره نمی‌کند. او مکتب کمبریج مارشال را پیرو اقتصاد کلاسیک در رویکرد متعارف مطلوبیت‌گرایی<sup>۲</sup> و فرض لذت‌طلبی<sup>۳</sup> معرفی می‌کند. هرچند بعد از وبلن برخی اقتصاددانان از جمله کینز، نئوکلاسیک را با اندکی مسامحه، معادل اقتصاد کلاسیک در نظر گرفته‌اند. اما تعریف مورد توافق از این رویکرد، بعد از جنگ جهانی دوم ارائه شد که به «بسط نظریه نهایی‌گرایی<sup>۴</sup> به‌طور عام» اشاره دارد و می‌توان آنرا در دو اصل زیر خلاصه کرد:

- ۱- رقابت، منابع (به‌ویژه نیروی کار) را به سمت اشتغال کامل سوق می‌دهد.
  - ۲- در بازار رقابتی، دستمزد نیروی کار و سرمایه، برابر با ارزش نهایی تولید آنهاست.<sup>۵</sup>
- در این نگاه، دولت جایگاهی در اقتصاد ندارد و انسان‌ها دولت را با هدف حمایت از حقوقشان ایجاد می‌کنند و ورای این کارکرد، بهترین حکومت، حکومتی است که کمتر حکومت کند (کلارک، ۱۳۸۹: ۱۰۱). شأن دولت پاسبانی از سه ارزش محوری یعنی آزادی اقتصادی،

---

۱- Veblen

۲- Utilitarianism

۳- Hedonism

۴- Marginalism

۵- Asproumorgos, 2008.



رقابت و مالکیت خصوصی است؛ در حالی که بازار عامل کارایی، ثبات و رشد اقتصادی است. بنابراین برنامه‌های تعدیل همانطور که در ابتدا آمد به دنبال حاکم کردن بازار در تخصیص منابع و حداقل کردن نیروهای مداخله‌گری در این فرایند چون دولت می‌باشد. این دیدگاه حداقلی نسبت به دولت بازگشت به تفکرات کلاسیک اقتصادی است که بعد از آشکار شدن ناکارآمدی دولتی شدن اقتصاد کشورهای پیشرفته بعد از جنگ جهانی دوم، در اواخر دهه ۱۹۶۰ صورت پذیرفت. در این رویکرد جدید که توسط پیروان مکتب شیکاگو یا نئولیبرال‌ها طرح و دنبال شد، دولت باید فعالیت‌هایش را به مدیریت اقتصاد کلان (معطوف به بازار) و تأمین کالاهای عمومی محدود سازد و دیگر فعالیت‌های اقتصادی را در اختیار بخش خصوصی قرار دهد (مهدوی عادل و کلائی، ۱۳۸۹: ۲۹). نئولیبرالیسم نظریه‌ای در باب نظامی در حوزه اقتصاد سیاسی می‌باشد که بر طبق آن با گشودن راه برای تحقق آزادی‌های کارآفرینانه و مهارت‌های فردی در چارچوبی نهادی که ویژگی آن حقوق مالکیت خصوصی قدرتمند، بازارهای آزاد و تجارت آزاد است، می‌توان رفاه و بهروزی انسان را افزایش داد و برنامه‌های تعدیل اقتصادی محصول چنین تفکری است.

### ۳- تعدیل ساختاری در ایران

در این بخش از مقاله، ابتدا با توجه به تعاریفی که از برنامه‌های تعدیل اقتصادی صورت پذیرفت به سراغ برنامه‌ها و سیاست‌های اقتصادی ایران بعد از پیروزی انقلاب می‌رویم و بعد از شناسایی برنامه‌های همخوان و سازگار با تعدیل اقتصادی به تبیین آنها خواهیم پرداخت. اما پیش از این، ذکر نکاتی لازم است.

می‌توان برنامه‌ها و قوانینی که بصورت صریح یا ضمنی در راستای آزادسازی نرخ ارز و حذف کنترل واردات، کاهش ارزش پول داخلی، کنترل اعتبارات بانکی، بالابردن نرخ‌های بهره، افزایش ذخایر قانونی، کنترل کسری بودجه دولتی، کاهش مخارج بودجه عمومی، افزایش مالیات‌ها و حذف سوبسیدهای مصرفی، کنترل افزایش دستمزدها، حذف کنترل قیمت‌ها و زمینه‌سازی برای سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی اجرا شده‌اند، را در دایره برنامه‌های تعدیل ساختاری جای داد. هرچند می‌توان انطباق و سازگاری برنامه‌ها و قوانین اقتصادی با برنامه‌های تعدیل ساختاری را بصورت یک طیف در نظر گرفت و برنامه‌های اقتصادی کشور را از نظر اهتمام به

موارد فوق، دورتر یا نزدیک‌تر به برنامه‌های تعدیل اقتصادی دانست.

در این تحقیق برنامه‌هایی به عنوان برنامه‌های تعدیل اقتصادی معرفی و تحلیل می‌شوند که با صورت صریح توسط مقامات و نهادهای ذیربط وقت از آنها به عنوان سیاست تعدیل نامبرده شده باشد، و یا با برنامه‌های تعدیل به لحاظ محتوایی سازگار باشند. این نکته از آنجایی حائز اهمیت است که صحبت در باب برنامه‌های تعدیل اقتصادی در کشور تا کنون بیشتر از آن که جنبه اقتصادی داشته باشد، جنبه سیاسی داشته و مرزبندی بین برنامه‌های تعدیل اقتصادی و غیر از آن نیازمند مذاقه‌های علمی است.

در نهایت لازم به ذکر است بررسی برنامه‌های اقتصادی کشور از نظر سازگاری با برنامه‌های تعدیل اقتصادی تنها در دوره بعد از پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون حائز اهمیت می‌باشد. چرا که تنها در این دوره نظام اسلامی مستقر بوده و سازگاری یا ناسازگاری برنامه‌های اقتصادی یک نظام اسلامی با برنامه‌های تعدیل اقتصادی می‌تواند محل تأمل باشد. آنچنان که در مبانی نظری برنامه‌های تعدیل اقتصادی از نظر گذشت، این برنامه محصول تفکر نئولیبرالیستی است که در مقابل تفکر اقتصاد اسلامی قرار دارد.

### ۳-۱- برنامه پنج‌ساله اول توسعه

اقتصاد ایران بعد از پایان یافتن جنگ تحمیلی در سال ۱۳۶۷ مشکلات عدیده‌ای را تجربه می‌کرد. افت درآمدهای ارزی از فروش نفت به واسطه‌ی افت قیمت نفت در بازارهای جهانی، افزایش کسری بودجه دولت به دلیل افزایش هزینه‌های نظامی، افت تولید ناخالص داخلی به دلیل کاهش واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای و روند افزایشی نرخ تورم تنها بخشی از مشکلات اقتصاد آن دوره بود. در این برهه برنامه پنج ساله اول بهترین فرصت برای ارائه برنامه تعدیل ساختاری بود و تعدیل زیرساخت‌های اقتصادی، آزادسازی اقتصادی و کاهش کنترل‌های دولتی و نهایتاً خصوصی‌سازی<sup>۱</sup> مورد تأکید این برنامه قرار گرفت (کمالی دهکردی، ۱۳۷۲: ۱۴۸). کار تدوین این برنامه از سال ۱۳۶۶ شروع و تا سال ۱۳۶۸ به طول انجامید که ادامه برخی از مصوبات

۱- در این دوره برای اولین بار موضوع خصوصی‌سازی بصورت رسمی اعلام شد و اتفاقاً استقبال مناسبی از سوی بخش خصوصی از این طرح صورت پذیرفت؛ لکن پس از اینکه آشکار شد که دولت اعتقاد لازم و نیز برنامه صحیح برای خصوصی‌سازی ندارد، بخش خصوصی عقب‌نشینی کرد (کاظمی ویسری، ۱۳۸۲: ۹۹)

این برنامه که دلالت بر برنامه تعدیل ساختاری دارند از نظر می‌گذرد:

در بخش چهارم از هدف‌های کلی این برنامه، به «ایجاد رشد اقتصادی در جهت افزایش تولید سرانه، اشتغال مولد و کاهش وابستگی اقتصادی با تأکید بر محصولات استراتژیک از طریق مهار تورم اشاره شده است». استفاده از حداکثر ظرفیت‌های موجود مالیاتی در جهت تأمین بخش وسیع‌تری از هزینه ارائه خدمات دولتی و بهبود قیمت‌های نسبی بخش کشاورزی و ایجاد زمینه‌های تعادل بخشی از راهکارهای تحقق هدف مذکور می‌باشد. لازم به ذکر است که رشد اقتصادی از طریق مهار تورم و استفاده از حداکثر ظرفیت‌های موجود مالیاتی با توجه به وضعیت اقتصادی آن دوران، نتیجه‌ای جز کاهش مخارج عمومی دولت، کاهش درآمد قابل تصرف، افزایش نرخ بیکاری و در نهایت کاهش رفاه مصرف‌کننده ندارد. اما از آنجایی که این سیاست به عنوان یکی از استراتژی‌های اصلی برنامه‌های تعدیل ساختاری بود، شاهد تبلور آن در برنامه اول توسعه هستیم که اساساً تعبیر «له شدن زیر چرخ‌های توسعه» مربوط به این موضوع است.

در بخش سوم از تصویر کلان برنامه، بودجه و وضع مالی دولت بر کاهش کسری بودجه دولت تأکید شده است. طبق بند ۳-۳ این بخش «کسری بودجه دولت از حدود ۲۱۴۶.۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۶۷ به ۹۲.۵ میلیارد ریال در سال ۱۳۷۲ کاهش یافته و سهم آن در کل بودجه از ۵۱ درصد به ۱.۴ درصد تقلیل می‌یابد». همچنین طبق بند ۳-۴ همین بخش «نسبت کسری بودجه به تولید ناخالص داخلی از ۹.۶ درصد در سال ۱۳۶۷ به ۰.۲ درصد در سال ۱۳۷۲ کاهش می‌یابد». سیاست کاهش کسری بودجه دولت و رساندن آن به سه درصد از تولید ناخالص داخلی از اهداف سیاستی بانک جهانی در برنامه تعدیل ساختاری بود که تبدیل به یکی از شعارهای اقتصادی دولت در آن زمان شد؛ بدون توجه به شرایط اقتصادی بعد از جنگ و بدون توجه به این موضوع که با چه مکانیزم انقباضی می‌توان سهم کسری بودجه از تولید ناخالص داخلی را با چنین شیب تندی کاهش داد. مرحوم نوربخش رئیس بانک مرکزی وقت در این زمینه اذعان دارد: «... مطلوب ما این بود که کسری بودجه از سه درصد GNP هر سال بیشتر نشود، ولی در اجرا بیشتر می‌شد!» (احمدی امویی، ۱۳۸۵: ۷۶)

در بخش چهارم از تصویر کلان برنامه به کاهش نرخ تورم اینگونه اشاره شده است: «با توجه به نرخ رشد تولید ناخالص داخلی و حجم نقدینگی مورد پیش‌بینی در برنامه، رشد شاخص بهای کالا و خدمات مصرفی از حدود ۲۸.۵ درصد در سال ۱۳۶۷ به ۸.۹ درصد در سال ۱۳۷۲ کاهش

خواهد یافت»<sup>۱</sup>.

در قسمت دوم از بخش پنجم به روند افزایشی در واردات اشاره می‌گردد: «حجم کل واردات کالا در سال ۱۳۶۷ که حدوداً معادل ۱۲ میلیارد دلار برآورد می‌گردد، در طی پنجساله برنامه اول روند افزایشی داشته به طوری که طی دوره ۷۲-۱۳۶۸ مجموعاً به ۱۱۴.۳ میلیارد دلار بالغ خواهد گشت». این نوع از حذف کنترل واردات با توجه به عدم توان رقابت‌پذیری صنایع داخلی با محصولات وارداتی، به تشدید واردات به ویژه در حوزه کالاهای مصرفی و لوکس منجر شده است. اساساً این نقد جدی به سیاست آزادسازی واردات در برنامه تعدیل ساختاری وجود دارد؛ چرا که عمده کشورهای توسعه نیافته که ناچار به اجرای این برنامه شده‌اند، در فاصله کوتاهی با تضعیف بخش تولیدی داخلی مواجه و تبدیل به بخشی از زنجیره مصرفی تولیدات کشورهای صنعتی و پیشرفته شده‌اند.

در بخش ششم اهداف کمی یعنی بخش نیروی انسانی و اشتغال داریم: «اتخاذ سیاست‌های مالی، پولی، مالیاتی و تنظیم مقرراتی که در چارچوب هدفهای توسعه کشور زمینه کاربرد منابع سرمایه‌ای بخش خصوصی را در امور تولیدی تسهیل کند». همچنین «حذف و جرح و تعدیل کلیه مقررات و ضوابطی که باعث انقباض بازار کار و عدم ایجاد اشتغال شده‌اند» در دستور کار این بخش بود.

برنامه توسعه اول، اشاره‌های متعددی به لزوم نرخ ارز چندنرخ‌دار دارد که کمیته تخصیص ارز مسئول هدایت این منابع طبق سهمیه‌های تعیین شده است. برای مثال تبصره ۲۸ به استفاده دانشجویان از ارز دولتی اشاره دارد، همچنین در تبصره ۴۲ آمده است «در طول برنامه پنجساله، نرخ ارز برای واردات قطعات، ماشین‌آلات، تجهیزات و یا کالاهای قابل ساخت در داخل نباید از نرخ ارز تخصیصی جهت تولید داخلی همان اقلام ارزان‌تر باشد». در قسمت چهارم بخش چهارم اهداف کمی، به نرخ ارز ترجیحی برای تولید کالاهای ضروری اشاره می‌شود. این سیاست در تضاد با آن چیزی است که برنامه تعدیل اقتصادی تحت عنوان آزادسازی نرخ ارز به دنبال آن است و به نظر می‌رسد در شرایط اقتصادی آن دوران، سهمیه‌بندی ارز و چندنرخ‌

۱- توجه به کاهش تورم به خودی خود سیاستی از جنس برنامه‌های تعدیل ساختاری نیست؛ بلکه زمانی که به عنوان بخشی از سایر برنامه‌های تعدیل مورد توجه قرار می‌گیرد می‌توان آن را به عنوان یکی از شاخص‌های برنامه تعدیل ساختاری مطرح کرد.

کردن آن بهترین گزینه برای کنترل بازار ارز بود. اما در واقعیت اتفاق دیگری رخ داد و سیاست‌گذاری‌های دولت به سمت آزادسازی نرخ ارز و تک‌نرخی کردن آن رفت. روغنی زنجانی در تأیید این موضوع معتقد است که در مواردی (سال‌های تعدیل) ما به ناچار متقاعد می‌شدیم که آزادسازی نرخ ارز برای تشویق صادرات ضروری است: «وقتی می‌خواهید صادرات را توسعه دهید و قیمت ارز را کنترل می‌کنید و آنرا پایین‌تر از ارزش بازار نگه می‌دارید، صادرکننده انگیزه‌ای برای صادرات ندارد. کشور در بحران بود و باید شرایطی فراهم می‌شد تا صادرکنندگان به دنبال انگیزه‌های بیشتری برای صادرات باشند. عقل سیاسی و حکومت‌داری نیز حکم می‌کرد که باید انگیزه افراد را برای کسب سود بیشتر کرد. این بود که یواش یواش منطق بازار آزاد و مکانیزم قیمت‌ها خود را نشان می‌داد...» (احمدی امویی، ۱۳۸۵: ۱۶۲).<sup>۱</sup>

### ۲-۳- برنامه پنج ساله دوم توسعه

برنامه توسعه دوم اقتصادی مطابق با اهداف و سیاست‌های اعلام شده در اسناد آن، صراحتاً مبنی بر آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی تهیه شد و رشد و توسعه اقتصادی از اصلی‌ترین اهداف کشور در این دوره مدنظر قرار گرفت. برخی از بخش‌های این برنامه که در ترابط نزدیک با برنامه‌های تعدیل اقتصادی است ارائه می‌گردد:

در بحث آزادسازی نرخ ارز، در بخش اول از سیاست‌های کلی به نظام ارزی شناور مدیریت شده است که اولاً نرخ ارز یکسان‌سازی شود و ثانیاً پول رایج کشور به اسعار خارجی براساس نرخ شناور تبدیل گردد. همچنین در تبصره ۲۲ قانون برنامه آمده است: «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است معادل ارز مورد نیاز برای خریدهایی که بر حسب ضرورت از خارج انجام می‌شود، را به نرخ شناور محاسبه نماید و در اختیار دستگاه ذیربط قرار دهد.» در بخش سیاست‌های پولی و تنظیم بازار به «حفظ و تنظیم رابطه مستقیم میان رشد تولید ناخالص ملی و افزایش حجم اسکناس و نقدینگی جامعه به منظور کنترل تورم» اشاره شده است.

۱- به نظر می‌رسد سیاستگذاران وقت تمایل بالایی نسبت به اجرای آموزه‌های اقتصاد متعارف و به تبع آن برنامه‌های تعدیل ساختاری بدون توجه به شرایط اقتصادی آن دوران داشتند. به اعتقاد دکتر نیلی «اگر به گزارش‌های اقتصادی سازمان برنامه در سالهای ۶۰ و ۶۱ و از سال ۶۵ به این طرف مراجعه کنید، نشانه‌های شکل‌گیری تفکر اقتصاد مدرن را ملاحظه خواهید کرد. نمود بارز این مطلب در نرخ ارز بود...» (احمدی امویی، ۱۳۸۵: ۲۶۲).

در تبصره ۱۰ قانون برنامه، بر اجرای اصل ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی در جهت ایجاد توازن بین سه بخش خصوصی، دولتی و تعاونی تأکید شده است. در این تبصره آمده است: «به منظور کمک به تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فقر و محرومیت، ایجاد اشتغال و حمایت از بنگاه‌های اقتصادی کوچک، دولت مکلف است در جهت اجرای اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی ایجاد تعادل در سهم بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی در اقتصاد کشور، افزایش سهم فعالیت‌های اقتصادی بخش تعاونی و همچنین اجرای طرح‌های اشتغال‌زا (خود اشتغالی)، از طریق پرداخت تسهیلات ارزان قیمت بانکی حمایت‌های لازم را به عمل آورد». همچنین یکی از اهداف کیفی مذکور در این برنامه، ایجاد تعادل در بخش‌های اقتصادی (تعاونی، خصوصی و دولتی) است. «تلاش در جهت افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی از تولید ناخالص داخلی» و «واگذاری بخش‌هایی از فعالیت‌های دولت که با حاکمیت دولت منافاتی ندارد به بخش‌های خصوصی و تعاونی با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی» دو رکن اساسی در رسیدن به این هدف می‌باشد. تفکر محاط بر برنامه اول و دوم توسعه «همان تفکر بازکردن فضای اقتصادی و خروج از سیستم متمرکز دولتی و میدان دادن به بخش خصوصی و سرمایه‌های خصوصی و تجارت آزاد» است؛ (احمدی امویی، ۱۳۸۵: ۱۶۶) در حالی که به زعم سیاست‌گذاران اقتصادی وقت «بخش خصوصی در آن دوران فاقد کاردانی و لیاقت و توان مالی بالا بود» (احمدی امویی، ۱۳۸۵: ۲۰۸)<sup>۱</sup> و اساساً یکی از علل کلیدی عدم توفیق سیاسی خصوصی‌سازی در آن دوران، فقدان فضای مناسب برای خصوصی‌سازی و نبود بررسی‌های دقیق در خصوص توانایی‌های بخش خصوصی درباره امکانات مالی و مدیریتی آنان دانست (بهکیش، ۱۳۸۹: ۱۲۱).

ماده ۱۱۵ برنامه تأکید مستقیم بر حذف کنترل واردات بدین صورت دارد: «دولت موظف است برای رونق تجارت خارجی موانع غیر تعرفه‌ای و غیرفنی را با رعایت ممنوعیت‌های شرعی حذف و نسبت به تهیه برنامه زمانبندی اصلاح نرخهای معادل تعرفه و اعلام آن به صورت پیش‌آگهی و تعیین تعرفه‌های گمرکی اقدام کند».

سیاست درآمدی این برنامه معطوف به تأمین هزینه‌های جاری صرفاً از طریق افزایش سهم

۱- این نکته مورد تأکید دکتر نیلی نیز قرار گرفته است: «...شاید یکی از ایراداتی که آن موقع به خصوصی‌سازی وارد بود این بود که دو ویژگی ارائه اطلاعات به صورت شفاف و عرضه یک فضای رقابتی را نداشت.» (بهکیش، ۱۳۸۹: ۲۹۹).

درآمدهای مالیاتی همراه با کاهش ابعاد دولت است. افزایش سهم مالیات‌های مستقیم در درآمدهای مالیاتی کشور، و حذف تدریجی معافیت‌های مالیاتی اعطا شده به بخش‌ها، رشته فعالیت‌ها و مؤسسات مختلف همراه با اصلاح قیمت‌ها و تخصیص بودجه و بازنگری نظام مالیاتی بر اساس تعریف پایه درآمد برخی از روش‌های این سیاست است. تأکید بر کاهش بودجه جاری بخش‌های مربوط به فصول امور اقتصادی از طریق کاهش فعالیت‌های اعمال تصدی دولت نیز وجود دارد هرچند اشاره مستقیمی به کاهش کسری بودجه به چشم نمی‌خورد.

در سال ۱۳۷۳-۷۴ عملاً این سیاست کنار گذاشته شد و دولت به یک اقتصاد روزمره و به نوعی دولتی روی آورد. خصوصی‌سازی مدنظر در این دو برنامه، اقدامی شتابزده و سطحی بود و توسعه‌ای که در جامعه صورت گرفت میان تهی و فصلی بود که هیچ یک از معضلات ساختاری اقتصاد را برطرف نکرد (یوسف‌پور، ۱۳۸۱: ۱۸۰).

### ۳-۳- برنامه پنج‌ساله سوم توسعه

برنامه‌ی سوم توسعه در شرایطی تدوین شد که التزام صریح به برنامه‌های تعدیل ساختاری در دو برنامه قبلی محل تردید و انتقاد بود. اما این برنامه متأثر از طرح ساماندهی اقتصاد کشور (۱۳۷۷) بود که توسط ریاست جمهوری وقت ابلاغ شد. در این طرح به صراحت و در بند ۱۲، بر خصوصی‌سازی و متمرکز ساختن فعالیت‌های اساسی دولت در حوزه اعمال حاکمیت و کاستن دامنه‌دار از تصدی‌ها تأکید شده است. در مستندات برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۳)، اصلاحات اقتصادی مبتنی بر رویکرد توسعه اقتصاد رقابتی از طریق حرکت به سمت آزادسازی نظام اقتصادی همراه با شکل‌گیری نظام جامع تأمین اجتماعی و اصلاحات قانونی و نهادی و لغو انحصارات برای فراهم شدن زمینه‌های مشارکت بخش خصوصی و کاهش تصدی‌گری دولت راهبرد اصلی برنامه سوم معرفی شده است.

در ماده ۹ از این برنامه آمده است: «به منظور ارتقاء کارآیی و افزایش بهره‌وری منابع مادی و انسانی کشور و کارآمد کردن دولت در عرصه سیاست‌گذاری و توسعه توانمندی بخش‌های خصوصی و تعاونی، سهام شرکت‌های قابل واگذاری بخش دولتی در شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیرضروری است، طبق مقررات این قانون با اولویت ایثارگران در شرایط مساوی، به بخش‌های تعاونی و خصوصی فروخته خواهد شد.» (بهکیش، ۱۳۸۹: ۱۲۴-۱۲۶). در مورد روند خصوصی‌سازی پیش‌بینی شده در این برنامه، آنرا شتابان و فراگیر توصیف

می‌کند و رویکردهایی برنامه سوم در زمینه خصوصی‌سازی را به بوته‌ی نقد می‌گذارد. برای مثال یکی از موارد نگران‌کننده برای دولت سرعت زیاد در واگذاری‌ها بوده است و واحدهایی تولیدی که تا چندی پیش ۱۴ سازمان نظارتی بر آنها نظارت داشته‌اند به یکباره کاملاً آزاد می‌شوند و تابع قانون تجارت می‌شوند.

### ۳-۴- برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه

برنامه چهارم با تأسی از سند چشم‌انداز (۱۳۸۲) تدوین شد؛ چرا که در بخش آخر سند چشم‌انداز به لزوم تناسب داشتن برنامه‌های اقتصادی اعم از بودجه‌ها و برنامه‌های پنج‌ساله با اهداف سند تأکید شده بود. این برنامه مؤید الگوی «رشد پایدار اقتصادی مبتنی بر محور دانایی و رویکرد جهانی» در قالب چشم‌انداز بلندمدت اقتصادی تهیه و تدوین شده است (مستندات برنامه چهارم، ۱۳۸۳). بنابراین سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان وقت صراحتاً به دنبال ورود ایران به چرخه تولید جهانی و گسترش مناسبات تجاری ایران با دنیای خارج بودند که این مسأله در تلاش دولت اصلاحات برای پیوستن به سازمان تجارت جهانی نیز مشهود است. برخی از بخش‌های برنامه چهارم که متناسب با برنامه‌های تعدیل ساختاری است ارائه می‌گردد:

در بند الف از ماده دو این قانون آمده است: «دولت مکلف است سهم اعتبارات هزینه‌ای تأمین شده از محل درآمدهای غیرنفتی دولت را به گونه‌ای افزایش دهد که تا پایان برنامه چهارم، اعتبارات هزینه‌ای دولت به‌طور کامل از طریق درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای غیرنفتی تأمین گردد.» در ماده چهارم هم به صراحت برقراری هرگونه تخفیف، ترجیح و یا معافیت از پرداخت مالیات ممنوع شده است که این حاکی از عزم برنامه چهارم در افزایش مالیات‌هاست.

این برنامه به نسبت برنامه‌های قبلی با شدت بیشتری از اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی صحبت می‌کند و در ماده ششم می‌نویسد: «به‌منظور تداوم برنامه خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیردولتی در توسعه کشور به دولت اجازه داده می‌شود از همه روش‌های امکان‌پذیر، اعم از مقررات‌زدایی، واگذاری مدیریت (نظیر اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت) و مالکیت (نظیر اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال) تجزیه به‌منظور واگذاری، انحلال و ادغام شرکتها استفاده شود.»

ماده ۱۰ این قانون به سیاست‌های ضدتورمی اشاره دارد: «به منظور تأمین رشد اقتصادی و کنترل تورم و بهبود بهره‌وری منابع مالی سیستم بانکی، دولت مکلف است بدهی خود به بانک مرکزی



و بانک‌ها را طی سالهای برنامه چهارم با منظورکردن مبالغ بازپرداخت در بودجه‌های سنواتی کاهش دهد. همچنین افزایش در مانده تسهیلات تکلیفی بانکها طی سالهای برنامه چهارم، به‌طور متوسط سالانه بیست درصد (۲۰٪) نسبت به رقم مصوب سال ۱۳۸۳ کاهش می‌یابد.

در این برنامه سرفصل مجزایی تحت عنوان «تعامل فعال با اقتصاد جهانی» آمده است که خود حکایت از نگاه برنامه‌نویسان به مسأله اقتصاد دارد. این فصل که معطوف به تسهیل روابط تجاری است در ماده ۳۳ خود می‌نویسد: دولت باید «نسبت به حذف کلیه موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی با رعایت موازین شرعی و وضع نرخ‌های معادل تعرفه‌ای با زمانبندی معین و در قالب پیش‌آگهی حداکثر تا پایان سال اول برنامه اقدام نماید».

فصل سوم از برنامه تحت عنوان «رقابت‌پذیری اقتصادی» است که نفس این نام‌گذاری خود در چارچوب گفتمان تعدیل اقتصادی معنا دارد:

- ماده اول این فصل (ماده ۳۷) «ایجاد فضا و بسترهای مناسب برای تقویت و تحکیم رقابت‌پذیری و افزایش بهره‌وری نیروی کار» را هدف گرفته است و دولت را ملزم نموده «نظام‌های قانونی، حقوقی، اقتصادی، بازرگانی و فنی مناسب را در جهت تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد فراهم نماید».
- ماده ۳۹ قیمت‌گذاری را صراحتاً به «کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی» محدود می‌کند.
- طبق ماده ۴۱ دولت موظف است، در جهت بهبود فضای کسب و کار در کشور و زمینه‌سازی توسعه اقتصادی و تعامل با جهان پیرامون، اقدام‌هایی را اجرا کند که سازگار با برنامه‌های تعدیل است. «کنترل نوسانات شدید نرخ ارز در تداوم سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز»، «تنظیم تعرفه‌های واردات نهاده‌های کالایی تولید (ماشین‌آلات و مواد اولیه) مبتنی بر حمایت منطقی» و «بازنگری قانون و مقررات مربوط به نیروی کار به گونه‌ای که لایحه جامع تسهیل رقابت و کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات تصویب شود» بخشی از این فعالیت‌هاست.

### ۳-۵- برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه

برنامه پنجم توسعه متأثر از فرامین مقام معظم رهبری به ویژه نام‌گذاری دهه چهارم انقلاب به نام دهه پیشرفت و عدالت تدوین شد. در این برنامه که به جای توسعه از عبارت «پیشرفت و عدالت»

استفاده شده است، سیاست‌های کلی برنامه‌ی پنجم توسعه (۱۳۸۷) که در چارچوب سند چشم‌انداز بیست ساله و با رویکرد مبنایی پیشرفت و عدالت به دولت ابلاغ شده، چارچوب برنامه و اهداف آنرا مشخص کرده است. بخش‌های مدنظر این برنامه به قرار زیر است:

بخش اول از فصل پنجم (اقتصادی) برنامه پنجم مرتبط با «بهبود فضای کسب و کار» است. در این راستا ماده ۷۴ به شکل‌گیری بازارهای رقابتی و ماده ۷۷ به «تقویت و ساماندهی تشکلهای خصوصی و تعاونی تقویت و ساماندهی تشکلهای خصوصی و تعاونی» اشاره دارد.

در ماده ۸۱ برنامه پنجم آمده است: «نظام ارزی کشور، شناور مدیریت شده است. نرخ ارز با توجه به حفظ دامنه رقابت‌پذیری در تجارت خارجی و با ملاحظه تورم داخلی و جهانی و همچنین شرایط اقتصاد کلان از جمله تعیین حد مطلوبی از ذخایر خارجی تعیین خواهد شد.»

طبق ماده ۱۰۳ این برنامه «برقراری موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی برای واردات در طول سال‌های برنامه به جز در مواردی که رعایت موازین شرع اقتضا می‌کند، ممنوع است. در صورت وجود چنین موانعی دولت مکلف است با وضع نرخ‌های معادل تعرفه‌ای نسبت به رفع آن اقدام کند.»

در بند «و» ماده ۱۰۴ برنامه پنجم می‌خوانیم: «دولت موظف است ضمن ایجاد همسویی قوانین و مقررات بخش تجاری کشور با قوانین و مقررات اتحادیه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی از جمله سازمان تجارت جهانی، نسبت به آماده‌سازی و توانمندسازی ارکان اقتصادی کشور برای عضویت در سازمان توسعه تجارت جهانی (WTO) اقدام قانونی نماید.»

ماده ۱۱۱ مستقیماً به زمینه‌سازی برای سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی توجه دارد: «شناسایی و اصلاح قوانین و مقررات برحسب ضرورت و تعیین و اعمال مشوقها به تناسب نیاز روز و رقابتهای بین‌المللی برای جذب بیشتر سرمایه‌گذاری خارجی.»

در تبصره بند ج ماده ۱۱۷ کنترل کسری بودجه دولت مورد تأکید است: «تأمین کسری بودجه دولت از محل استقراض از بانک مرکزی و سیستم بانکی ممنوع است.»

### جمع‌بندی

در این تحقیق به دنبال شناسایی ردپای برنامه‌های تعدیل ساختاری در نظام برنامه‌ریزی ایران و به صورت مشخص برنامه‌های پنج‌ساله توسعه بعد از انقلاب بودیم. لذا ابتدا با تعریف مشخصی از برنامه‌های تعدیل، شاخص‌هایی نظیر آزادسازی نرخ ارز و حذف کنترل واردات، کاهش ارزش

پول داخلی، برنامه‌های ضد تورمی (کنترل اعتبارات بانکی، بالابردن نرخ‌های بهره و افزایش ذخایر قانونی، کنترل کسری بودجه دولتی، کاهش مخارج بودجه عمومی، افزایش مالیات‌ها و حذف سوبسیدهای مصرفی، کنترل افزایش دستمزدها و حذف کنترل قیمت‌ها)، زمینه‌سازی برای سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را احصا نموده و با آنها به سراغ تحلیل برنامه‌های پنج ساله رفتیم. هرچند در این میان توجه به اصطلاحاتی نظیر آزادسازی اقتصادی یا مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی که پایه‌های اصلی برنامه‌های تعدیل هستند نیز راهگشا بود.

برنامه اول و دوم توسعه به دلیل مقتضیات آن دوران و ارتباط گسترده دولت وقت با صندوق و بانک جهانی ارتباط صریح و وثیقی با آموزه‌های اقتصاد متعارف و برنامه‌های تعدیل ساختاری دارد. دکتر نیلی معاون وقت سازمان برنامه در این ارتباط معتقد است: «در ادبیات انقلابی می‌گویند که انقلاب فرزندان خودش را می‌خورد. من همیشه به‌عنوان طنز این را مطرح می‌کردم که شما (سازمان برنامه) همین بلا را بر سازمان برنامه آوردید. سازمان برنامه در زمان دولت قبلی که تفکر فراگیر و غالب آن تفکر بسته و درونگرا بود، تفکر اقتصاد مدرن را مطرح کرد و آن را زنده نگه داشت و به تدریج هم در بعد کارشناسی آن را رشد داد و در افکار عمومی هم آن را به تدریج مطرح کرد که در نهایت آن را در برنامه اول متجلی کرد» (احمدی امویی، ۱۳۸۵: ۳۱۷). این ارتباط در برنامه سوم به حداقل می‌رسد، اما در آن زمان نمی‌توان طرح ساماندهی اقتصادی دولت را بی‌وجه با برنامه‌های تعدیل دانست. دو برنامه پنج‌ساله آخر یعنی برنامه چهارم و پنجم هرچند به تاسی از سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه پنجم محدود شده‌اند، اما همچنان مفاهیم و مضامین مرتبط با برنامه‌های تعدیل در بندهای آنها به چشم می‌خورد. این مسأله بی‌ارتباط با سیاست‌های اصل ۴۴ نمی‌باشد؛ چرا که این سیاست‌ها هرچند فی‌نفسه مؤید برنامه‌های تعدیل نیست، اما جواز سوءاستفاده از خصوصی‌سازی را به دولت‌ها می‌دهد.

می‌توان این‌گونه نتیجه‌گیری کرد که یکی از دلایل عدم توفیق برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (عطف نظر به برنامه‌های پنج‌ساله) به مسأله ناسازگاری برنامه‌ها با شرایط و مقتضیات اقتصادی کشور بازمی‌گردد. تناسب و ترابط برنامه‌های پنج‌ساله با برنامه‌های تعدیل ساختاری بخشی از ناسازگاری را نشان می‌دهد. لذا فارغ از چالش همیشگی میان برنامه‌ریزان و مجریان اقتصادی که هر یک توپ را به زمین دیگری می‌اندازند، می‌توان به عدم تناسب برنامه‌های اقتصادی کشور با شرایط و مقتضیات اقتصادی آن اذعان داشت.

## منابع

- \_\_\_\_، **متن قانون برنامه پنج ساله چهارم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۵-۱۳۸۹)**.  
 \_\_\_\_ (۱۳۷۷)، **طرح ساماندهی اقتصاد کشور**.  
 \_\_\_\_ (۱۳۸۲)، **سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴**.  
 \_\_\_\_ (۱۳۸۳)، **مستندات برنامه چهارم توسعه**، دفتر اقتصاد کلان، سازمان برنامه و بودجه.  
 \_\_\_\_ (۱۳۸۷)، **سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه**.  
 \_\_\_\_، **متن قانون برنامه پنج ساله اول توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴-۱۳۷۰)**.  
 \_\_\_\_، **متن قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)**.  
 \_\_\_\_، **متن قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۷۵)**.  
 \_\_\_\_، **متن قانون برنامه پنج ساله سوم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۰)**.  
 احمدی امویی، بهمن (۱۳۸۵)، **اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران، گام نو، چاپ اول.  
 استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۷)، **جهانی‌سازی و مسائل آن؛ ترجمه حسن گلریز؛ تهران، نشر نی، چاپ چهارم**.  
 بهکیش، محمد مهدی (۱۳۸۹)، **اقتصاد ایران در بستر جهانی شدن**، نشر نی، چاپ پنجم.  
 رحیمی بروجردی، علیرضا (۱۳۷۲)، **درآمدی بر سیاست‌های تعدیل ساختاری**، دانشگاه آزاد اسلامی.  
 رحیمی بروجردی، علیرضا (۱۳۸۶)، **آزادسازی اقتصادی از تئوری تا عمل**، سمت.  
 سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۸)، **مستندات برنامه دوم توسعه**، گزارش عملکرد برنامه اول توسعه، جلد یازدهم.  
 کاظمی ویسری، عبدالکریم (۱۳۸۲)، **تعدیل اقتصادی در تئوری و تجربه**، سازمان مدیریت صنعتی.  
 کمالی دهکردی، پروانه (۱۳۷۲)، **سیاست‌های تعدیل اقتصادی در کشورهای کره جنوبی، غنا، نیجریه و جمهوری اسلامی ایران**، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.  
 محترم دولتشاهی، طهماسب (۱۳۷۵)، **سازمان‌های اقتصادی بین‌المللی**، تهران، نشر وینستار.  
 محمدی، علی (۱۳۸۷)، **جهانی‌شدن و استعمار دوباره، موردشناسی کشورهای اسلامی در قرن بیست و یکم**، تهران، نشر نی.  
 مهدوی عادل، محمدحسین و محمدرضا کلاتی (۱۳۸۹)، **بررسی کارآمدی اصلاح قیمت‌های نسبی در بستر افتراق میان اهداف و نتایج تعدیل ساختاری**، **مجله دانش و توسعه**، شماره ۳۰.  
 مؤهنی، فرشاد (۱۳۸۶)، **اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری**، تهران، انتشارات نقش و نگار.  
 هاروی، دیوید (۱۳۸۶)، **تاریخ مختصر نولیبرالیسم**، مترجم: محمود عبدالله‌زاده، تهران، نشر اختران.

- یوسف پور، علی (۱۳۸۱)، *مبانی تصمیم‌گیری سیاسی-اقتصادی دولت آقای هاشمی رفسنجانی (۱۳۶۸-۷۶)*، پایان نامه مقطع کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی.

- Aspromourgos, Tony(2008), "'Neoclassical'." The New Palgrave Dictionary of Economics. Second Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan.
- Summers, L. H., & Pritchett, L. H. (1993), The Structural-Adjustment Debate, *The American Economic Review (evanston)*, 83, 2, 383-389