

احمدعلی زارعشاهی / محقق پژوهشکده مطالعات راهبردی

بی‌ثباتی سیاسی و امنیت اقتصادی؛ و تأثیر آن بر

عوامل تولید در ایران

چکیده

مؤلف در این مقاله به رابطه بین ثبات سیاسی و امنیت اقتصادی اشاره دارد و اینکه، وجود ثبات سیاسی مقدمه ضروری و لازم برای نیل به امنیت اقتصادی می‌باشد. برای تبیین این ارتباط و کاربردی نمودن آن، مؤلف از اصطلاح "ریسک ملی" استفاده می‌نماید که چهارگونه ریسک (سیاسی، سیاستگذاری اقتصادی، ساختار اقتصادی و نقدینگی) را شامل می‌شود. تحلیل آمارهای مربوط به شاخص‌های چهارگانه فوق در گستره جهانی حکایت از بالا بودن رقم ریسک ملی در جمهوری اسلامی ایران دارد که این به نوبه خود دلالت بر کاهش ضریب امنیت اقتصادی دارد. مؤلف در پایان به ارائه راهکارهایی همت می‌گمارد که گمان می‌رود بتوانند در کاهش ریسک ملی مؤثر باشند. محور اصلی این راهکارها را که ریشه در بحث "ریسک ملی" دارند، اتخاذ سیاست‌هایی در حوزه سیاست و اقتصاد شامل می‌شود که به نحوی به حاکمیت قانون، اصلاح نظام نقدینگی و گردش سرمایه در کشور و بالاخره نوع اعمال حاکمیت، منجر می‌شود.

فهرست

222

مقدمه

222

الف - بی‌ثباتی سیاسی و امنیت اقتصادی

231

ب - امنیت اقتصادی در ایران و واکنش عوامل تولید

239

نتیجه‌گیری

241

یادداشتها

کلید واژه‌ها

ایران

امنیت

ثبات

سیاست

اقتصاد

فرهنگ

مقدمه

در جهان "بدون مرز" امروزی، اگر چه عوامل فراملی نقش انحصاری دولتها را به ویژه در عرصه فعالیتهای اقتصادی به مخاطره افکنده‌اند، اما ساختار اقتصادی کشورها، مخصوصاً کشورهای در حال توسعه همچنان در برابر عوامل نامطلوب داخلی ضربه‌پذیر است. این عوامل با تأثیرگذاری بر امنیت اقتصادی کشورها، تمام عوامل و زمینه‌های تولید را مخدوش ساخته و روند تولید را از حالت طبیعی خارج می‌کند. بی‌ثباتی سیاسی، در مقام مهمترین عامل داخلی اما برون ساختاری (اقتصادی)، نزدیکترین و معنادارترین تعامل را با مفهوم امنیت اقتصادی در تأثیرگذاری بر عوامل تولید داراست.

الف : بی‌ثباتی سیاسی و امنیت اقتصادی

دو سیستم سیاسی و اقتصادی در تعامل گسترده‌ای نسبت به یکدیگر به سر می‌برند و نظریات معطوف به تقدم هر کدام بر دیگری، بر وجهی از تقلیل‌گرایی گرفتار آمده است. پویای امنیت در سیستم سیاسی، نزدیکترین تعامل با وجوه سیستم اقتصادی را داراست، به طوری که بر بُعد امنیت در هر دو ساختار عنایت شایانی می‌گردد. علاوه بر محیط داخلی، تعاملات این دو سیستم در محیط بین‌المللی نیز به روشهای مختلف به مطالعه در آمده است. (1)

از سال 1945 میلادی، بر امنیت اقتصادی در کنار تعاملات سیاسی توجه گردید. باری بوزان می‌نویسد: در این مقطع "در غرب از حکومتها خواسته می‌شود که برای مردم خود امنیت اقتصادی ایجاد کنند و دولت نیز همین اهداف را دنبال می‌کند" (2) البته شایان ذکر است که امنیت اقتصادی در تعامل با امنیت سیاسی و رفع شرایط خشونت‌آمیز معنا می‌یابد.

در حال حاضر متغیرهای کمی به مدلهای ارتباط بین سیاست و اقتصاد وارد شد و معادلات گوناگون نیز در این زمینه به طراحی درآمده است و در نهایت براین امر تأکید می‌گردد که تحقق امنیت اقتصادی مستقل و مجرد از امنیت سیاسی، اجتماعی و امنیت ملی قابل پیگیری نیست و براین اساس امنیت اقتصادی از زمینه‌های مورد وفاق عمومی می‌تواند باشد.

شاید به طور دقیق نتوان ارتباطی بین امنیت سیاسی و امنیت اقتصادی ترسیم کرد، اما داده‌های عینی و ملاحظات مؤثر در کارکرد نامناسب اقتصادی است.¹ در کشورهای در حال توسعه، بی‌اطمینانی‌ای که در فضای بی‌ثباتی سیاسی و خشونت‌های غیر قاعده‌مند پدید می‌آید، با کاستن از سرمایه‌گذارها، فرار سرمایه را بر می‌انگیزد. در شرایط عدم اطمینان اقتصادی که سرمایه‌گذاری، روندی محدود دارد، همچون یک شتاب‌زا¹ در جهت کاهش سرمایه‌گذاری عمل می‌کند؛ (3) که تلاش این مقاله اثبات این قاعده به طور کلی و تطبیق آن در مورد ایران است.

1- بی‌ثباتی سیاسی

بی‌ثباتی سیاسی را می‌توان به دو شکل اندازه‌گیری کرد. در روش نخست برخی از شاخصهای نابسامانی سیاسی - اجتماعی به استفاده در می‌آید، رهیافت دوم بر روی میزان ثبات یا بی‌ثباتی مدیریت اجرایی تکیه می‌کند. (4) از آن جا که منظور ما در این نوشتار از بی‌ثباتی سیاسی، همان رهیافت نخست است، آن را براساس تعریف مؤسسه سرویسهای ریسک سیاسی² نشان می‌دهیم. این مؤسسه، بی‌ثباتی سیاسی را با مبنای آشوب این گونه تعریف می‌کند: "اصطلاح آشوب شامل اعتراضات گسترده، اعتصابات عمومی، نظاهراتها، شورشها، تروریسم، جنگ چریکی، جنگ داخلی و جنگ مرزی است. همچنین شامل آشفتگی به دلیل واکنش دولت نسبت به ناآرامیها نیز میشود" (5)

2- امنیت اقتصادی

در تعریف امنیت اقتصادی این که سیستمهای اقتصادی تا چه حد موفق می‌شوند تا از مردم در برابر انواع فشارهایی که خارج از کنترل آنهاست حفاظت کنند، یک معیار بنیادین است.

1. Catalyst

2. Political Risk Service

گرچه سیستم ممکن است در این زمینه با تأسیس دولت رفاهی و یا با پیشگیری و مبارزه با علل پدید آورنده حوادث و فشارها به پاسخگویی به پردازد؛ اما آن چه که تحت عنوان امنیت اقتصادی قابل بحث است در دو جنبه امنیت اقتصادی برای کل کشور و نظام اقتصادی (سطح کلان) و امنیت اقتصادی فردی (سطح خرد) قابل بررسی است.

به علاوه مفهوم امنیت اقتصادی از دیدگاههای متفاوتی تعریف شده است که به دلیل محدود بودن عمده آنها به عوامل دورنی ساختار اقتصادی و بی توجهی به تعامل آن با سیستم سیاسی از موضوع بحث ما خارج است. اما برای آشنایی با این مفهوم، به مواردی از آنها اشاره می‌رود: امنیت اقتصادی را عبارت از "میزان حفظ و ارتقای شیوه زندگی مردم یک جامعه از طریق تأمین کالاها و خدمات، هم از مجرای عملکرد داخلی و هم حضور در بازارهای بین‌المللی" تعریف کرده‌اند. (6) در نگاهی دیگر، امنیت اقتصادی یعنی وضعیتی که در آن واحدهای تولیدی بتوانند بدون نگرانی از خطرهای محیطی، دست به برنامه‌ریزی درازمدت بزنند. در تعریفی دیگر "فراهم کردن یک فضای حقوقی، اجتماعی، سیاسی که در چارچوب آن طرحهای سرمایه‌گذاری و فعالیتهای اقتصادی بتواند از آغاز اجرا تا مرحله بهره‌برداری و از مرحله بهره‌برداری تا پایان کار به دور از اختلالها و آشفتگیهای بیرونی عمل کند؛" به امنیت اقتصادی تعبیر شده است. در این تعریف علاوه بر عوامل درونی، بر عوامل بیرونی (شامل حقوقی، سیاسی و اجتماعی) نیز تأکید شده است. (7)

هر تولیدی در اقتصاد با هر میزان بازده تولیدی، مستلزم سرمایه‌گذاری قبلی است و هر سرمایه‌گذاری از ابتدا نیازمند تأمین امنیت سرمایه از بدو سرمایه‌گذاری تا سالهای رسیدن به مرحله بازده آن می‌باشد. به عبارت دیگر شرط لازم برای تحقق سرمایه‌گذاری، تأمین امنیت کلیه شؤن مرتبط با آن است. در واقع تولید، توسعه و رشد اقتصادی تنها پس از طی این مرحله صورت می‌پذیرد. اگر سرمایه و نیروی انسانی مهمترین منابع تولید در ساختار اقتصادی امروزه در نظر آید، باید امنیت را بستر این فرآیند به شمار آورد که بدون فراهم آمدن آن، روند کلی تولید مخدوش می‌گردد. در این مرحله، آن گونه که نشان داده خواهد شد، در صورت نبود بستر لازم، عوامل تولید به صورت رسوبی ته‌نشین نگشته و به سمت محلهایی که این بستر فراهم باشد کوچ خواهند کرد. به علاوه، با توجه به تعریف وسیع سرمایه‌گذاری، بستری که در آن سرمایه‌گذاری اتفاق می‌افتد عملاً در نوع سرمایه‌گذاری تأثیر گذاشته و جهت آن را به پیروی از شرایط اقتصادی تغییر خواهد داد.

چنانچه بستر اقتصادی موجود و چشم‌انداز آینده حاکی از امنیت سرمایه و تثبیت اقتصادی - سیاسی باشد، جهت سرمایه‌گذاری بلندمدت تقویت شده و در شرایط عکس این وضعیت، حتی در شرایطی که فرار سرمایه به خارج از مرزها روی ندهد، عملاً سرمایه در جهت نوع خدماتی، معاملاتی و احتکاری سوق یافته که در این نوع سرمایه‌گذاری می‌توان در مدت زمان کوتاه اصل و سود سرمایه را به داراییهای نقدی تبدیل کرد.

میزان ریسک - یعنی عینی‌ترین شاخص امنیت اقتصادی - را می‌توان به متوسط هزینه اتفاق هر واقعه پیش‌بینی نشده در طول دوران سرمایه‌گذاری برای هر واحد سرمایه تعریف کرد. رابطه سرمایه‌گذاری و ریسک بدین صورت است هرچند میزان ریسک افزایش یابد، سرمایه‌گذاری به سمت سرمایه‌گذاری با سوددهی بالا گرایش پیدا می‌کند تا از طریق میزان ریسک اضافی توجیه گردد. با توجه به این که مقبولیت سرمایه‌گذاری در هر کشوری براساس گزارشهایی است که مؤسسات معتبر محاسبه ریسک اعلام می‌کنند توجه به تأثیر خشونت‌ها و ناآرامیهای سیاسی بر میزان رشد منفی سرمایه‌گذاری در کشور، حائز اهمیت است. شاخصهایی که مؤسسات مختلف تعیین می‌کنند بنابه مورد متفاوت است. مؤسسه EIU¹ در پی گزارشی در سالهای 98 و 99 شاخصهای مختلفی را در مورد ایران تعریف نموده و امتیازبندی کرده است؛ جدول شماره 3 وضعیت کشور ما را نشان می‌دهد.

در روش اکونومیست، درجه‌بندی ریسک از پایین‌ترین ریسک (A) تا بالاترین ریسک (E) انجام شده و امتیاز معادل این درجه‌ها عبارتند از: صفر تا 20 برای مقطع A، 21-40 برای درجه B، 41-60 برای درجه C، 61-80 برای درجه D و 81-100 برای درجه E. عوامل مؤثر در ریسک ملی به چهار دسته کلی شامل ریسک سیاسی، ریسک سیاست‌گذاری اقتصادی، ریسک ساختار اقتصادی و ریسک نقدینگی تقسیم می‌شوند.

اول - ریسک سیاسی²

این نوع ریسک نشان دهنده میزان قدرت و ثبات سیاسی در سطح ملی و بین‌المللی، در زمینه پدیده‌هایی مانند جنگ، ناآرامیهای اجتماعی، فساد، جرم و جنایت و .. است. ریسک سیاسی از نظر وزنی 22٪ ریسک ملی را تعیین می‌کند و 11 عامل مختلف در زیر دو عنوان کلی ثبات سیاسی و کارایی سیاسی تقسیم می‌شود.

1. Economist Intelligence Unit

2. Political Risk

ثبات سیاسی نشان دهنده وضعیت سیاسی از نظر تهدیدهای امنیتی داخلی و خارجی مانند جنگ و ناآرامیهای اجتماعی است. کارآیی سیاسی نشان دهنده اداره مطلوب کشور است و به عواملی مانند میزان جرم و جنایت، فساد اداری، دیوانسالاری،¹ نهادهای مدنی و تغییرات در دولت در جهت تأمین اهداف اقتصادیستگی دارد.

دوم - مخاطرات سیاستگذاری اقتصادی²

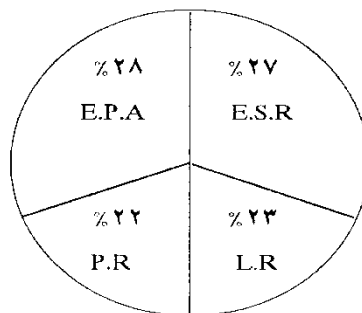
این ریسک نشان دهنده کیفیت و ثبات سیاستهای اقتصادی است که در قالب 27 عامل مختلف در پنج زیر گروه شامل سیاستهای پولی، مالی، ارزی، تجاری و مقرراتی ارزیابی می‌گردد. این نوع ریسک از نظر وزنی 28٪ ریسک ملی را در برمی‌گیرد که بیشترین سهم در تعریف ریسک ملی به شمار می‌رود.

سوم - مخاطرات ساختار اقتصادی³

ریسک ساختار اقتصادی، قدرت پرداخت بدهی ملی به خارجیها را می‌سنجد. این نوع ریسک از نظر وزنی 27٪ ریسک ملی را به خود اختصاص می‌دهد.

چهارم - مخاطرات نقدینگی⁴

این ریسک، عدم تعادل بالقوه میان منابع و تعهداتی را که می‌تواند نهادها و بازارهای مالی آشفته سازد، ارزیابی می‌کند. همچنین ریسک نقدینگی، ثبات پشتوانه سرمایه کشور را اندازه می‌گیرد. این نوع ریسک 23٪ از ریسک ملی را به خود اختصاص داده است.



نمودار شماره (1) ریسک ملی

1. Bureaucracy
4. Liquidity Risk

2. Economic Policy Risk

3. Economic Structure Risk

ایران در سال 1999 در میان 100 کشور جهان رتبه 92 را به دست آورده و فقط 8 کشور وضعیت ریسک ملی بدتری از کشورمان داشته‌اند. کشورهای سنگاپور و اسپانیا بهترین وضعیت و کشورهای عراق و یوگسلاوی - به علت جنگهای داخلی و تحریم سازمان ملل متحد - دارای بدترین وضعیت هستند. ایران با کسب درجه D و امتیاز 78، از نظر ریسک ملی پس از کشورهای در حال توسعه‌ای مانند امارات، مصر، چین، لبنان، عربستان، ترکیه و پاکستان قرار دارد. (8) (ر.ک. به جدولهای ش 1 و 2 و 3)

جدول شماره (۱) ریسک ملی ایران در سال گذشته

دوره	درجه ریسک ملی	امتیاز ریسک ملی	ریسک سیاسی	ریسک سیاستهای اقتصادی	ریسک ساختار ریسک اقتصادی	نقدینگی
سه ماهه چهارم ۱۹۹۸	D	۸۷	D	E	D	F
سه ماهه اول ۱۹۹۹	F	۸۳	D	F	D	E
سه ماهه دوم ۱۹۹۹	D	۷۸	D	F	D	E
سه ماهه سوم ۱۹۹۹	D	۷۶	D	F	C	E

جدول شماره ۲: تغییر ریسک سرمایه گذاری در ایران

عنوان	رتبه کل	امتیاز کل	ریسک سیاسی	ریسک سیاستهای اقتصادی	ریسک ساختار اقتصادی	ریسک نقدینگی
ریسک ارزی	B		D	E	B	
سه ماهه دوم	F		C	F	H	
ریسک توانایی	D		D	E	C	
بازپرداخت						
بدهی خارجی	D		D	B	C	
ریسک سیستم بانکی	D		D	F	D	E
سه ماهه دوم	D		D	F	D	E

مأخذ: اقتصاد ایران، ش ۱۱، ص ۲۷.

ادامہ جدول شماره (۳)

ریسک نقدیگی	ریسک ساختاری اقتصادی				ریسک سیاست اقتصادی				ریسک سیاسی		ریسک ملی	کشور	
	ساختار مالی	بدهی خارجی	نقدیات زائر	زندو رعیت	سیاست مفراتی	سیاست بازرگانی	سیاست مالی	سیاست پرتی	سیاست کارایی	نات ایجاز			رتبه ایجاز
۱۶	۴	۳	۴	۲	۳	۵	۴	۴	۳	۹	۷	۶۶	D
۱۱	۴	۲	۵	۲	۲	۵	۳	۳	۵	۱۱	۸	۶۸	D
۱۶	۳	۴	۵	۲	۲	۵	۲	۵	۲	۱۰	۸	۷۱	D
۲۱	۳	۳	۳	۲	۴	۶	۶	۵	۶	۹	۶	۷۸	D
۱۸	۴	۵	۴	۲	۳	۵	۵	۵	۵	۱۲	۷	۸۰	D
۲۰	۴	۶	۴	۳	۴	۶	۵	۶	۶	۱۲	۱۰	۸۱	E
۲۳	۴	۶	۵	۳	۴	۶	۶	۶	۶	۱۲	۱۰	۹۶	E
۲۳	۲	۶	۶	۷	۴	۶	۶	۶	۶	۱۲	۱۰	۱۰۰	E

در مطالعه‌های مشابه و بر مبنای اجماع اکثر صاحب‌نظران اقتصادی و سیاسی، 12 ویژگی مهم در فضای اقتصادی و سیاسی هر کشور بر تصمیمات سرمایه‌گذاری خصوصی تأثیر می‌گذارد. همچنین بر اساس میانگین وزنی از این 12 ویژگی، شاخص برای امنیت اقتصادی معرفی و محاسبه می‌شود. این شاخص که در سال 1995 برای 130 کشور تهیه شده است، نشان می‌دهد که کشورهای آفریقایی، پایین‌ترین میزان امنیت اقتصادی را دارند. ایران از یک حد متوسط به پایین در امنیت اقتصادی برخوردار است و 20 کشور صنعتی، بالاترین میزان را دارند. دوازده سرچشمه ناراضی اقتصادی عبارتند از:

- 1- شکاف عملکرد اقتصادی: این معیار، فاصله انتظارات اقتصادی مردم از واقعیات اقتصادی موجود در جامعه را اندازه می‌گیرد. در واقع، این متغیر، میزان حمایت مردمی از دولت را در روند توسعه اقتصادی بررسی می‌کند.
- 2- ثبات حکومت: این متغیر، کارایی دولت فعلی را بر مبنای میزان ثبات حکومت، احتمال ماندگاری ثمربخش حاکمیت و تداوم سیاستهای آن را در صورت فوت یا برکناری رهبران حاضر منعکس می‌کند.
- 3- تنشهای قومی: این متغیر، میزان تنشهای ناشی از اختلافات قومی، ملیتی یا زبانی را منعکس می‌سازد.
- 4- جنگهای خارجی: این متغیر، احتمال وقوع جنگهای خارجی را که یک کشور با آن رو به روست اندازه‌گیری می‌کند. علل ناامنی اقتصادی در این مورد، اشغال کشور، اختلافات مرزی با همسایگان، شورشهای داخلی با حمایت قدرتهای خارجی و جنگهای تمام‌عیار را شامل می‌شود.
- 5- فساد مالی: فساد مالی خود را به شکل رشوه و درخواست مبالغ ویژه در زمینه مجوزهای واردات و صادرات، کنترل‌های ارزی، ارزیابیهای مالیاتی، خدمات حمایتی پلیس یا اعطای وام نشان می‌دهد. در جوامعی که حکومتهای غیرمردمی هستند و یا دولت برای بیش از 10 سال در رأس قدرت قرار دارد، ممکن است مقامات دولتی به پذیرش ارتشا عادت کرده و پرداختهای غیرقانونی از نظر جامعه امری پذیرفته شده و عادی تلقی شود. فساد مالی بیشتر، معادل امنیت اقتصادی کمتر است.
- 6- کیفیت نظام اداری: نظام اداری توانمند و کارآمد در شرایطی پدید می‌آید که تجدیدنظر و بازنگری در سیاستها در هنگام تغییر دولت در کمترین حد باشد.

برخوردهای سیاسی و جناحی در نظام اداری، معادل ناامنی اقتصادی است.

7- ترور و خشونت سیاسی: این متغیر، درجه مخالفت و نارضایتی به شکل خرابکاری سیاسی از نوع حملات مسلحانه، فعالیتهای پارتیزانی، یا تلاش به ترور نشان می‌دهد.

8- حقوق سیاسی: مقدار حقوق سیاسی به میزان کنترل و نظارت افراد جامعه بر حاکمان بستگی دارد. یک نظام در صورتی واقعا آزاد و مردم‌سالارانه است که مردم در تعیین نهادهای نظام و رهبرانشان دارای حق انتخاب باشند.

9- آزادیهای مدنی: این متغیر، میزان برخورداری افراد از حقوق مختلف را اندازه‌گیری می‌کند و شامل استقلال قوه قضاییه، آزادی مطبوعات، آزادی اجتماعات و راهپیماییها، آزادی سازمانها و احزاب سیاسی، آزادی اتحادیه‌های صنفی و کارگری و آزادی نهادهای دینی می‌گردد.

10- حاکمیت قانون: امنیت اقتصادی در کشورهایی بیشتر است که دارای سنت نظام و قانون مستحکم و ریشه‌دار، نهادهای سیاسی بی‌عیب و نقص، نظام قضایی و تدارک برای واگذاری منظم قدرت هستند.

11- عدم تعهد دولت به قراردادها: عواملی که احتمال چنین اقدامی را افزایش می‌دهند عبارتند از: تنزل درآمدهای دولت، کسری بودجه، تغییر دولت و یا تغییر در اولویتهای اقتصادی و اجتماعی.

12- جنگ داخلی: این متغیر احتمال این موضوع را که مخالفت تروریستی با دولت به منازعات سیاسی خشونت‌بار داخلی تبدیل شود، اندازه‌گیری می‌کند. (9)

ب - امنیت اقتصادی در ایران و واکنش عوامل تولید

با توجه به برداشت عوامل تولید - نیروی انسانی و سرمایه - از میزان امنیت جمهوری اسلامی ایران، می‌توان از الگوهای رفتاری این عوامل در کشورمان توجیه منطقی به دست داد. از آن جا که آمار منتشر نشده مراکز معتبر اندازه‌گیری ریسک در جهان، مهمترین علامتها در جهت موافقت یا مخالفت را به عوامل تولید مخابره می‌کند، با توجه به آمار واحد اطلاعات اکونومیست، پدیده‌های سرمایه‌گذاری خارجی، فرار سرمایه و فرار مغزها در ایران مطالعه می‌گردد.

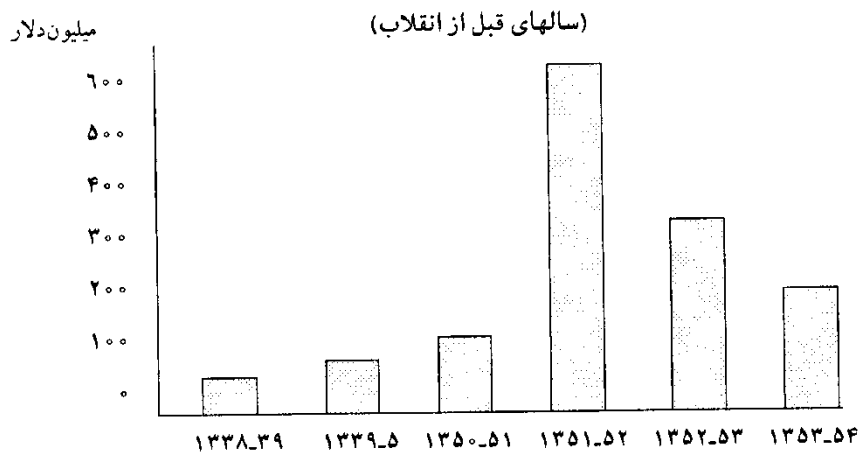
1- سرمایه‌گذاری خارجی

گزارش سال 1999 کنفرانس توسعه و تجارت سازمان ملل متحد آنکتاد در مورد وضعیت سرمایه‌گذاری در جهان، خاطرنشان می‌سازد، کشورهایی که قادر به جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی نباشند در معرض خطر حاشیه‌ای شدن در صحنه جهانی قرار خواهند داشت. این گزارش، جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشورهای در حال توسعه را یک مسأله مهم و حیاتی می‌داند که از راه آن مهارت‌های نیروی کار داخلی افزایش می‌یابد و علاوه بر انتقال تکنولوژی، پیوندهای ارتباط دوسویه تولید داخلی با تولید بین‌المللی برقرار می‌شود و این چشم‌انداز مؤید نظریات جدیدی است که همبستگی شدیدی را بین ساختار و عناصر اقتصاد سیاسی بین‌المللی با ماهیت امنیت در همان سطح ادعا می‌کند. (10)

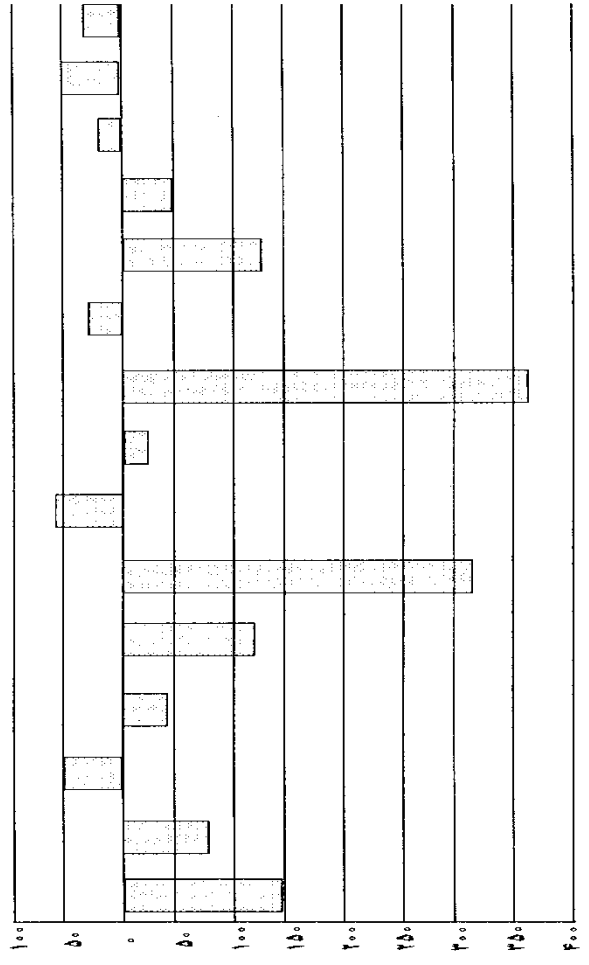
به دلیل به هم خوردن ساختار امنیتی نظام داخلی پس از پیروزی انقلاب اسلامی نسبت به سالهای پیش از آن، روند رو به رشد سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در دوره قبل از انقلاب، به روند "فرار سرمایه خارجی" و همراه با آن فرار سرمایه داخلی تبدیل گردید، به طوری که در سالهای 69-1361 به طور متوسط سالانه 106 میلیون دلار سرمایه خارجی از کشور خارج شده است. البته به دلیل بهبود وضعیت سیاسی و امنیتی کشور در سالهای 76-70 این روند سیر نزولی به خود گرفته و به متوسط سالانه 28 میلیون دلار رسیده است (ک. به نمودار شماره 1 و 2)

نمودار شماره (1)

خالص سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران



نمودار شماره (۳)
 روند خالص سرمایه گذاری مستقیم خارجی در ایران
 سالهای پس از انقلاب



۱۳۵۸ ۱۳۵۹ ۱۳۶۰ ۱۳۶۱ ۱۳۶۲ ۱۳۶۳ ۱۳۶۴ ۱۳۶۵ ۱۳۶۶ ۱۳۶۷ ۱۳۶۸ ۱۳۶۹ ۱۳۷۰ ۱۳۷۱ ۱۳۷۲ ۱۳۷۳ ۱۳۷۴ ۱۳۷۵ ۱۳۷۶ ۱۳۷۷ ۱۳۷۸ ۱۳۷۹ ۱۳۸۰

در یک نظرسنجی که واحد نظرسنجی ماهنامه "اقتصاد ایران" در آذرماه 1378 در مورد بازدارنده‌های جذب سرمایه‌گذاری خارجی و مشکلات مناطق آزاد انجام داده، بی‌ثباتی و ناامنی اقتصادی، سیاسی و حقوقی در میان متغیرهای گوناگون رتبه نخست را به دست آورده است. جامعه آماری این نظرسنجی را 32 نفر از صاحب‌نظران اقتصاد ایران تشکیل می‌داد که در مورد مشکلات نظام اقتصادی، شاخص نبود امنیت اقتصادی با 40/6 درصد و در مشکلات نظام سیاسی، شاخص بی‌ثباتی و ناامنی سیاسی با 31/3 درصد و در مشکلات نظام حقوقی و مقرراتی، شاخص بی‌ثباتی و عدم شفافیت قوانین و مقررات قانون کار با 34/3 درصد، رتبه نخست را به خود اختصاص داد.

(11)

در این زمینه، فهم وجود همبستگی میان پدیده‌های فرار سرمایه و بی‌توجهی سرمایه‌گذاران خارجی به ایران با حوادثی مانند محاکمه شهرداران تهران، قتل‌های زنجیره‌ای، و حادثه کوی دانشگاه در این قاعده قابل مطالعه است. از آن جاکه درجه ریسک ملی کشور در نتیجه چنین حوادثی در وضعیت نامطلوبی قرار می‌گیرد، تأثیر این عدم مطلوبیت بر شکل‌گیری سرمایه‌گذاری تولیدی و بلندمدت به طور ملموسی قابل درک است.

2- فرار سرمایه

وجود تعادل میان دو عنصر کار و سرمایه در ساختار اقتصادی از اهمیت بالایی برخوردار است؛ هر چند که در چند دهه گذشته تعادل مزبور به نفع نقطه بحران شدیداً به هم خورده است. کاهش سرمایه به کار گرفته شده برای هر کارگر، معادله تولید، پایه بهره‌وری، سکوی رشد اقتصادی و پهنه عدالت اجتماعی را گسسته است؛ در این میان نسبت سرمایه‌گذاری به تولید از 35٪ در سال 55 با رشد منفی 57٪ به 15٪ در سال 78 پایین آمده است. گسست تعادل بین کار و سرمایه، مشکلات بیشماری را در پی خواهد داشت که کاهش رشد اقتصادی از پیامدهای اولیه آن است. اگر چه محاسبه دقیق در مورد میزان ناآرامیهای سیاسی که شامل ترورها، خشونت‌های دسته‌جمعی، تظاهرات و شورشها می‌گردد در ایران دشوار است، اما مشاهده وجود همبستگی بین درجه ریسک سیاسی در ایران (مندرج در جدول شماره 3) و کاهش سرمایه‌گذاری و فرار سرمایه‌ها از ایران، می‌توان حکم به زیان‌آور بودن شرایط خشونت‌آمیز در کشور کرد. در این مطالعه، فرار سرمایه زیر عنوان جریان خروجی سرمایه تعریف می‌شود که از ناآرامیها و بحرانهای سیاسی - اجتماعی داخلی ناشی می‌گردد. به علاوه برای نشان دادن وجود نوعی همبستگی مثبت بین دو پدیده بی‌ثباتی سیاسی و فرار سرمایه‌ها، مطالعه‌ای در مورد 9 کشور صورت گرفته که آمار آن در جدول شماره 4 آمده است. (12)

معمولا ریسک و بازده سرمایه‌گذاری، دو عامل مهمی هستند که مورد توجه سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی می‌باشند. در صورت قابل قبول بودن میزان ریسک، فعالیت‌های با بازده بیشتر، سرمایه‌گذاری بیشتری را جلب می‌کنند؛ در صورتی که ریسک سرمایه‌گذاری زیاد باشد، ممکن است سرمایه‌گذاران داخلی به دنبال فرصت‌های سرمایه‌گذاری دارای امنیت بیشتر، به خارج بروند. امروزه بر بسیاری از پژوهشگران اقتصادی روشن شده است که فرار سرمایه از کشورهای در حال توسعه، ناشی از احساس وجود ریسک بیشتر در سرمایه‌گذاری در این کشورها است. (13)

جدول شماره (۴)

آمار مربوط به فرار سرمایه از کشورهای منتخب آسیایی و آفریقایی در دوره زمانی ۸۲-۱۹۵۰ (میلیون دلار آمریکا)

کشور	میانگین	انحراف معیار	کمینه	بیشینه	جمع	دوره	N
چین	۷/۳۷۳	۳/۵۶۰	۵	۱۹	۲۱۴	۵۴-۸۲	۲۹
هند	۱۵/۸۲۸	۸/۳۳۳	۲	۳۱	۶۹۵	۵۴-۸۲	۲۹
اسرائیل	۲۳/۵۸۶	۳۱/۲۶۴	۳	۱۴۹	۶۸۴	۵۴-۸۲	۲۹
فیلیپین	۸۲/۸۹۷	۶۵/۳۰۳	۱۹	۲۷۷	۲۴۳۳	۵۴-۸۲	۲۹
آفریقای جنوبی	۱۶/۳۰۰	۱۳/۷۹۲	۵	۴۸	۳۲۶	۶۳-۸۲	۲۰

مأخذ: فاتحی، کمال، «کشورهای در حال توسعه، فرار سرمایه و ناآرامیهای سیاسی - اجتماعی»، علی طولی، برنامه و توسعه، دوره ۲، ش ۴، ص ۱۰۶.

این تحقیق نشان می‌دهد که در مدل‌های این رگرسیون تظاهرات اعتراض‌آمیز در چین، هند، اسرائیل و فیلیپین و همچنین شورش در اسرائیل و حملات مسلحانه در آفریقای جنوبی و اعتصابات سیاسی در چین، یا دارا بودن ضرایب مثبت معنادار، بر فرار سرمایه از این کشورها به ایالات متحده تأثیرگذار بوده‌اند.

3- فرار مغزها

خروج نیروی ماهر از کشورهای جهان سوم به سوی ایالات متحده آمریکا و اروپا که معرف پدیده "فرار مغزها" است یکی از مهمترین مشکلات توسعه کشورهای جهان سوم محسوب می‌گردد. در تعریف فار مغزها "به مهاجرت نیروهای متخصص با تجربه و دارای مهارت و قابلیت‌های مورد نیاز جامعه گفته می‌شود که به دلیلی از کشور خارج شده‌اند.

در نظریه‌های متأخر رشد اقتصادی، یکی از دلایل عمده تفاوت رشد کشورهای مختلف را در نیروی انسانی و تجمع بازدهی معلومات می‌دانند. تئودور شولتز در این زمینه معتقد است که کلید توسعه اقتصادی خود انسان است و نه منابع مادی آن. (14) آمریکا به عنوان کشوری که دارای یکی از بزرگترین و قوی‌ترین نظام‌های اقتصادی در دنیاست که البته از پایین‌ترین ریسک در عمده وجوه زندگی اقتصادی - سیاسی برخوردار است، گسترده‌ترین کشور مهاجرپذیر بوده است. در مطالعه‌ای که اخیراً صندوق بین‌المللی پول تحت عنوان "برآورد فرار مغزها از کشورهای در حال توسعه" انتشار داده است، آمار مربوط به افراد تحصیل کرده از کشورهای مختلف به ایالات متحده گزارش شده است. در این مطالعه که بر روی 61 کشور کمتر توسعه یافته که در حدود 70٪ از جمعیت کشورهای در حال توسعه را تشکیل می‌دهند، انجام شده ایران جایگاه بالایی دارد. نگاهی به آمار کشورهای مبدأ مهاجرت نشان می‌دهد که در بین کشورهای آسیایی، ایران درصد بالایی مهاجرت افراد با تحصیلات عالی را داراست (15) ایران کشوری است که تحولات سیاسی همراه با مبارزات سیاسی خشونت‌آمیز در آن به سرعت اتفاق می‌افتد و طبق جدول شماره 4 از ریسک سیاسی بسیار بالایی برخوردار است. انقلاب اسلامی سال 1357، انقلاب فرهنگی در دانشگاهها و مراکز تحقیقاتی، جنگ تحمیلی 8 ساله و امثال آن، همه نشان‌هایی از در این روند تأثیر زیادی گذاشته‌اند.

مطالعه آمار تعداد استادان، دانشیاران و استادیاران تمام وقت وزارت علوم، تحقیقات و فن‌آوری از این جهت قابل توجه است. این آمار نشان می‌دهد درصد استادان تمام وقت شاغل در کشور در سال 1373 کمتر از شمار آنان در سال 1353 بوده است. در سال 1353 تعداد 507 استاد تمام وقت در این وزارتخانه شاغل بوده‌اند در حالی که در سال 1373 این رقم به 545 نفر می‌رسد. از طرف دیگر زمانی که این مقایسه در مورد استادیاران و دانشیاران صورت می‌گیرد واقعیت گویاتر خواهد بود. در سال 1353 تعداد 1141 دانشیار تمام وقت و 1548 استادیار تمام وقت شاغل بوده‌اند که در سال 1373 این ارقام به 1200 و 6330 نفر می‌رسد. این آمار نشان می‌دهد که به نسبت ارتقای درجه علمی این افراد، احتمال بهره‌مندی کشور از آنان کاهش می‌یابد که این مسأله در موضوع "فرار مغزها" قابل مطالعه است. (16)

جدول شماره (۶)
 آمار مربوط به مقایسه تعداد استادان تمام وقت در
 وزارت علوم، تحقیقات و فن آوری در سالهای ۱۳۵۳ و ۱۳۷۳

استاد	دانشیار	استادیار	درجه علمی / سال
۶۰۷	۱۱۴۱	۱۶۴۸	۱۳۵۳
۵۴۵	۱۲۰۰	۶۳۳۰	۱۳۷۳

آن گونه که در قانون برنامه اول و دوم توسعه آمده است، جمهوری اسلامی ایران مبالغ هنگفتی را صرف آموزش و تربیت نیروی انسانی در طول اول این مدت نموده است ولی به علت بالا بودن ریسک زندگی برای تحصیل کردگان، این نیروی عظیم جذب کشورهای دیگر شده‌اند. (17) براساس آمار منتشر شده صندوق بین‌المللی پول در سال 1999، از کشور ایران تعداد 105 هزار نفر با تحصیلات عالی به کشور ایالات متحده مهاجرت کرده‌اند که دستیابی به چنین نیروی کارآمدی، برای اقتصاد آمریکا معادل مبلغ 10/5 میلیارد دلار صرفه‌جویی در هزینه‌های آموزشی بوده است. حال اگر آمار مهاجرتهای متخصصان تحصیل کردگان ایرانی به سایر کشورهای اروپایی، آسیایی، آفریقایی و استرالیا و نیوزیلند نیز بدان اضافه گردد، روشن است که دولت ایران سالانه چند میلیارد دلار یارانه تربیت نیروی انسانی به این کشورها می‌پردازد. (18)

جدول شماره (۷)
فرار مغزها به آمریکا

جمع	عالیه	متوسطه	تحصیلات ابتدایی	
۲۳۷۶۲۷۷	۱۴۶۴۱۷۷	۸۱۸۸۶۰	۹۵۳۲۰	آسیا
۴۰۴۵۷۹	۱۶۵۵۹۹	۱۹۰۵۶۰	۴۸۴۲۰	چین
۳۰۴۰۳۰	۲۲۸۲۷۰	۶۸۸۰۰	۶۹۶۰	هندوستان
۳۳۱۷۲	۲۳۱۵۲	۸۱۸۰۰	۲۲۰	اندونزی
۱۵۰۹۰۶	۱۰۵۵۲۶	۴۱۶۴۰	۳۷۴۰	ایران
۳۷۷۹۴۰	۲۰۱۴۶۰	۱۶۳۴۲۰	۱۳۰۶۰	کره جنوبی
۱۵۲۶۱	۱۰۱۸۱	۴۸۲۰	۲۶۰	مالزی
۷۲۸۴۵۴	۴۹۳۰۷۴	۲۲۴۷۰۰	۱۰۶۸۰	فیلیپین
۲۷۵۰۴	۱۳۱۴۴	۱۲۷۸۰	۱۵۸۰	سوریه
۱۵۲۹۵۷	۱۱۸۰۱۷	۳۲۰۶۰	۲۸۸۰	تایوان
۵۳۱۱۸	۲۹۶۹۸	۲۱۳۰۰	۲۱۲۰	نایلند
۴۳۶۰۵	۱۹۲۸۵	۲۱۵۴۰	۲۷۸۰	ترکیه
۱۲۷۸۵۳	۹۵۱۵۳	۹۰۶۴۰	۲۰۶۰	آفریقا
۳۹۰۴	۲۵۶۴	۱۲۸۰	۶۰	الجزایر
۵۹۲۶۱	۳۹۲۶۱	۱۳۰۲۰	۹۸۰	مصر
۲۲۶۷۸	۱۷۴۹۸	۴۹۸۰	۲۰۰	آفریقای جنوبی
۵۰۶۰	۳۹۴۰	۱۰۰۰	۱۲۰	اوگاندا
۲۸۱۶	۱۶۳۶	۱۱۲۰	۶۰	تونس
۳۷۶۱۰۸۴	۶۴۷۲۴۴	۲۶۷۷۴۲۰	۴۳۶۴۲۰	آمریکای مرکزی
۲۷۴۳۶۳۸	۳۴۷۲۱۸	۲۰۲۷۸۸۰	۳۶۸۵۴۰	مکزیک
۲۴۳۶۲۵	۴۴۴۶۵	۱۸۸۸۴۰	۳۰۳۲۰	السالوادور
۱۵۹۹۱۳	۶۶۶۳۳	۹۰۲۲۰	۳۰۶۰	جامائیکا
۶۱۶۰۰۴	۲۸۴۹۰۴	۳۱۴۷۸۰	۱۶۴۲۰	آمریکای جنوبی
۶۴۰۸۰	۳۵۲۰۰	۲۷۹۸۰	۹۰۰	آرژانتین
۱۶۲۷۳۹	۶۳۷۹۹	۹۳۰۰۰	۵۹۴۰	کلمبیا
۳۶۲۵۲	۱۹۹۷۲	۱۵۸۰۰	۴۸۰	شیلی

اقتباس: دپارتمان تحقیقات "اقتصاد ایران"، از منابع صندوق بین‌المللی پول، ش ۸، ص ۲۷.

نتیجه‌گیری

تولید کالای امنیت، از دیر زمان مهمترین کارویژه و شاید فلسفه وجودی دولت را تشکیل داده است. احساس این که انسانها به تنهایی نمی‌توانند تأمین‌کننده امنیت خود باشند و برای حل این مسأله نیاز به تجمع و سازمان بزرگتری دارند، فلسفه اصلی ایجاد دولت بوده است. در مباحث فلسفه سیاسی کلاسیک، افلاطون و ارسطو با توجهی شایان به این امر، هر دو بر ایجاد و حفظ امنیت - در حکم یکی از اهداف و وظایف حکومت - اصرار ورزیده‌اند. در سده‌های بعدی، نظریه‌پردازان عصر روشنگری از جمله هابز، لاک، روسو، منتسکیو، در نظریه‌های سیاسی خود به مقوله امنیت توجه بسیاری کرده‌اند. به باور هابز، دولت برای از بین بردن شرایط ناامن - و به تعبیر وی "جنگ همه برضد همه" - تأسیس می‌شود و از این رو علت وجودی دولت برای حفظ امنیت است. (19) امروزه علیرغم غلبه گرایشهای نئولیبرالیستی در جهان که معطوف به دولت حداقل و محدود کردن هر چه بیشتر دولت می‌باشد، در وجه تأمین امنیت، دولت همچنان بازیگری بی‌بدیل برجای مانده است. به علاوه با پیدایش ساختار دولت نوین تعریف مجدد نحوه ارتباط آن با جامعه که در چارچوب قواعدی مشخص به نام "قانون" صورت می‌گیرد، تأمین امنیت نیز مطابق آن تعریف گردیده و براساس این که "ارزشهای عام هر جامعه در قواعد و قوانین اساسی متبلور می‌گردد، از این رو رعایت این قواعد و قوانین و نظارت بر حسن اجرای آن در برنامه امنیتی دولتها گنجانده شده است. اما از آن طرف، دستگاه دولت گرایش شدیدی به دخالت مستقیم در حوزه‌های مختلف در جهت کنترل ارزشها دارد و معمولاً دولتها به جای "توزیع اقتدارآمیز ارزشها" در جامعه، به کنترل و دخالت در فرآیند تولید ارزشها دست زده و با نامتعادل کردن سیستم، از توسعه این حوزه‌ها جلوگیری می‌کنند. بزرگ شدن دولت و ورود این دستگاه به فعالیتهای اقتصادی باعث خارج کردن بخش خصوصی از جمله فعالیتهای طبیعی خود می‌شود. این پدیده در بعضی از متون اقتصادی اثر ازدحام دولت¹ نامیده می‌شود که در شرایط اقتصادی ایران به خوبی نمایان است. این پدیده از چند جهت امنیت اقتصادی در کشور را مخدوش ساخته است:

1- دولت با فهم نادرست از مفهوم امنیت اقتصادی و به کار بردن آن به معنای تضمین منافع اقتصادی سرمایه‌گذاری به جای تضمین اجرای مقررات و قواعد بازی، به اعطای تسهیلات و امتیازهای ویژه به سرمایه‌گذاری می‌پردازد و با این عمل، محیط اقتصادی را ناامن می‌سازد، چرا که اگر جاذبه این امتیازها زیاد باشد - که در کشور ما این چنین است - هدف نهایی فعالیتهای اقتصادی یعنی کسب سود از طریق تولید جای خود را به رانت‌جویی و فعالیت‌های برخلاف قواعد بازی اقتصادی می‌دهد.

2- در نظام سیاسی و حقوقی ایران، حقوق مالکیت فردی به دقت تعریف نشده و تبصره‌ها و قوانین موازی موجب پایمال شدن این حقوق به بهانه منافع جمعی یا مصلحت عمومی گشته است.

3- تعداد بیشماری از مقررات، مصوبات و بخشنامه‌های دولتی به همراه خود، دیوان‌سالاری گسترده دست و پاگیری را فراهم آورده و هرگونه سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی را تابع اراده دیوان‌سالارانی کرده است که مأمور اجرای این مقررات و بخشنامه‌های غالباً متناقض هستند. (20)

4- محاسباتی که اخیراً در کشورهای اروپای شرقی انجام گرفته حکایت از آن دارد که "موانع با منشأ دولتی" از طریق بالا بردن هزینه‌های مبادلاتی، حدود 50٪ از درآمد بخش خصوصی را به خود اختصاص می‌دهد. به علاوه در سال 1977، یکی از اقتصاددانان بانک جهانی به نام، دانیل کوفمن یک نظرسنجی از 165 مقام عالی‌رتبه دولتی و نیز نمایندگان جامعه مدنی در 63 کشور جهان به عمل آورد تا شدت مانع بودن هر یک از پدیده‌های مختلف عمدتاً "دولت ساخته" را در فرآیند رشد و توسعه اقتصادی مشخص سازد. در این مطالعه، فساد بخش عمومی و نهادها و مؤسسات ناکارآمد دولتی، مهمترین مانع تشخیص داده شده است. (21)

5- در نهایت، باید توجه داشت که اساسی‌ترین راهبرد در زمینه ایجاد امنیت اقتصادی در کشور، در پرتو مطالعات مربوط به پدیده دولت و نقش آن در کشور قابل تبیین است. دولت باید با اصلاح فهم خود از "قانون" و "حکومت قانون"، با تکیه بر قواعد عام و کلی به مقررات‌زدایی در تمام حوزه‌ها بپردازد، چه آن که مقررات حزبی، محدودکننده قواعد عام بوده و آنها را از قاعده قانونی خارج می‌کند. با افزایش مقررات، اراده‌های خاص در جامعه حاکم شده و در پرتو آن ناامنی در تمام وجوه پدید می‌آید. فهم این نکته که "قانون‌گرایی" با "مقررات‌گرایی" متفاوت و حتی متضاد است، نقطه شروع اصلاحات در ایران تواند بود.

یادداشتها

(1) Gill, Stephen and David, Law, The Global Economy: Perspectives, Problems and Policies, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1988, Ch.1.

(2) بوزان، باری، مردم، دولتها و هراس، پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، 1378، ص 263.

(3) ماهنامه اقتصاد سیاسی، پیش شماره اول، ص 34.

(4) برگستر، ویلی، دولت و رشد، علی حیاتی، تهران، برنامه و بودجه 1378، ص 27.

(5) همان، ص 27.

(6) ماندل، رابرت، چهره‌متغیر امنیت ملی، پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، پژوهشکده راهبردی و 1377.

(7) اقتصاد سیاسی، پیشین، ص 33.

(8) ماهنامه اقتصاد ایران، ش 15، ص 20.

(9) همان، ص 5.

(10) Buzan, Barry, "The Interdependence of Security And Economic Issues in the New WorldOrder" in: Richard Stubbs and Geoffrey R., Political Economy and The Changing Global Order, Great Britain, Macmillan Press LTD, 1994, p.99.

(11) اقتصاد ایران، ش 11، ص 8.

(12) فاتحی، کمال، "کشورهای در حال توسعه فرار سرمایه، و ناآرامیهای سیاسی - اجتماعی"، علی طوسی، برنامه و توسعه، دوره 2، ش 4، ص 97.

(13)Khan, Mohsin S.and Hague, Nadeem, Capital Flight From Developing Countries, 1987, pp.2-5.

همچنین در مورد ارتباط بی‌ثباتی سیاسی - اقتصادی و فرار سرمایه ر.ک.

- Guddington, J.T., Capital Flight: Estimates, Issues and Explanations, Princeton, Newjersey, Princeton Studies in international finance, No.58,1986.

- International Monetary Fund, D M/8/17, March 11,1-70, 1986.

(14)American Economic Review, 51 (March 1961), pp.1-17.

(15) اقتصاد ایران، ش 8، ص 27.

(16) نشریات آمار آموزش عالی برای سالهای مختلف، فرهنگ و آموزش عالی.

(17) قانون برنامه اول توسعه، صص 66-7، و قانون برنامه دوم توسعه، صص 121 و 118.

(18) صحرائیان، مهدی، تولیدگرایی، تهران، نشر معارف، 1378، ص 58.

(19) زارعشاهی، احمدعلی، "امنیت بازیچه قدرت"، اقتصاد ایران، ش 15، ص 14.

(20) اقتصاد ایران، ش 15، ص 9.

(21) همان، ص 13.

