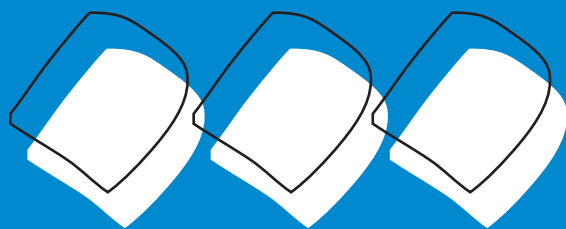


به نام خدای کلمه



برنامه هفتم توسعه

بدون تاریخ، بدون جغرافیا

صاحب امتیاز و مدیرمسئول: مهدی رحمانیان

مشاور علمی ویژه‌نامه: حجت میرزایی

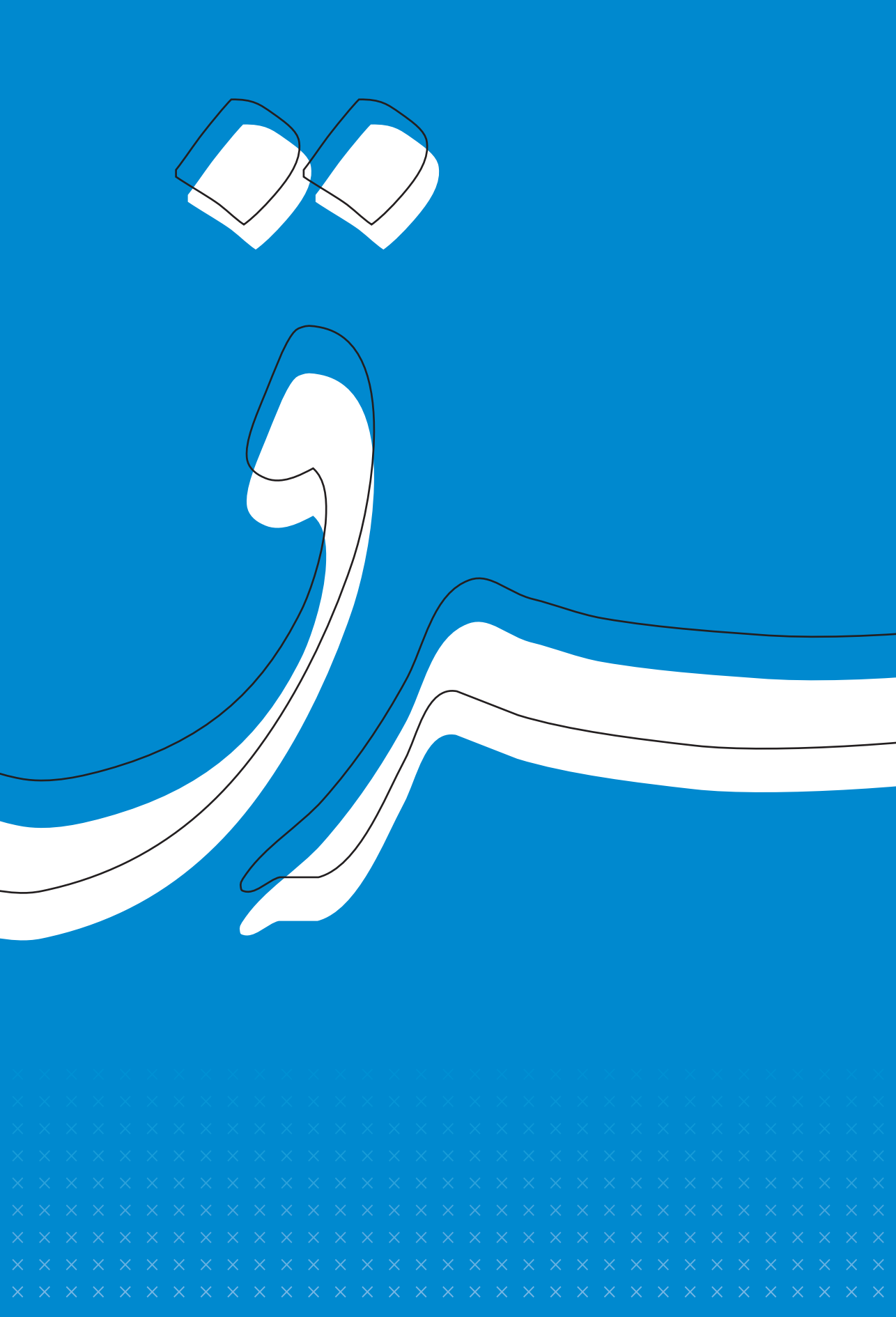
دبیر اجرایی: زینب همتی

ویراستاری: گروه ویراستاری شرق

طراحی و گرافیک: آتلیه شرق

آدرس: میدان فاطمی، خیابان بهرام مصیری، پلاک ۲۲

تلفن: ۰۲۱-۸۸۹۲۶۲۵۴ نمابر: ۰۲۱-۸۸۹۲۱۶۳۱





سرمقاله

- برنامه‌ای بی‌تاریخ، بی‌جغرافیا، بی‌فلسفه، بی‌محاسبه (حجت میرزایی).....۶
- آدم‌های نفتی، برنامه‌های نفتی (علی دهقان) ۱۱

بخش اول: الزامات برنامه هفتم، واقعیت‌های جهانی و ملی

- ۹ پیشنهاد برای رسیدن به آستانه برنامه‌ریزی (فرشاد مؤمنی) ۱۴
- تحولات جهانی و «باید»‌های برنامه هفتم (محمد قاسمی)..... ۱۸
- برنامه‌ای برای رؤیای‌پردازی یا توسعه؟ (معصومه معظمی) ۲۱
- حفره ژئواکونومیک و ضرورت‌های نوپدید (آرش رئیسی‌نژاد)..... ۲۴
- رویکرد برنامه و شاخص‌های توسعه ایران (مرتضی درخشان)..... ۲۶
- درس‌هایی از مشاوران «هاروارد» برای برنامه‌ریزان (سجاد احمدوند)..... ۳۳

بخش دوم: رویکرد و چشم‌انداز برنامه‌ریزی و توسعه

- برنامه‌ریزی برای برنامه‌ریزی (کیومرث اشترینان)..... ۳۸
- ضرورت هدف‌گذاری راستگویی در برنامه هفتم (محمد رضا یوسفی) ۴۰
- توهمات دولتی و برنامه‌های توسعه (اسفندیار جهانگرد)..... ۴۲
- منافع ملی در برنامه‌های توسعه ایران (هاجر اصغری، شهروز شریعتی)..... ۴۵

بخش سوم: رشد اقتصادی و تأمین مالی

- الزامات نهادی رشد اقتصادی بلندمدت (بهرروز هادی‌زنوز)..... ۵۲
- رشد ناممکن، بازخوانی تاریخ و جغرافیای رشد اقتصادی (جواد طاهرپور) ۵۷
- بلندپروازی با جیب خالی (مصطفی دین‌محمدی) ۶۷
- توسعه منابع دولت یا توسعه اقتصاد؟ (قدرت‌الله امام‌وردی)..... ۷۰
- زخم ناترازی بانک‌ها و برنامه هفتم توسعه (ابوالفضل گرمابی) ۷۴
- برنامه منهای زیرساخت (گفت‌وگو با حجت‌اله صیدی) ۷۶
- سودای توسعه در تحریم (آرمان فرهادی)..... ۸۰



بخش چهارم: تولید، محیط کسب و کار و برنامه هفتم

- پیشنهادهای بخش خصوصی ۸۴
- مسکن نیازمند رشد اقتصادی و تدبیری نو (محمود اولاد)..... ۸۷
- صنعت و زنجیره ارزش (حسین رجب پور) ۹۴
- اقتصاد دیجیتال (اسفندیار جهانگرد) ۱۰۲
- خصوصی سازی کژکارکرد (علی جعفری شهرستانی)..... ۱۰۵
- برنامه ای بی چشم انداز (گفت و گو با زهرا کریمی) ۱۱۱

بخش پنجم: زیرساخت ها و محیط زیست

- برنامه رسیدن به نقطه صفر توسعه پایدار (سیدمصطفی هاشمی طبا) ۱۱۶
- زلزله، مخاطره ای در همسایگی (مهدی زارع) ۱۲۰
- تغییر اقلیم (ایمان باباییان) ۱۲۲
- ضرورت ارزیابی محیط زیستی (مسعود امیرزاده) ۱۲۵
- بیابانه مرکز صلح و محیط زیست ۱۲۷
- برنامه هفتم و مشکلات محیط زیستی ما (ترانه یلدا) ۱۲۹
- گردشگری همچنان مهجور (نرگس شجاعی) ۱۳۱
- میراث فرهنگی در برنامه هفتم (احسان ایروانی) ۱۳۷

بخش ششم: جامعه و برنامه هفتم

- آموزش عالی نیازمند نگاهی تازه (سیدابوالحسن ریاضی) ۱۴۰
- مسئله گریزی نظام بازنشستگی (رضا امیدی) ۱۴۸
- هوش مصنوعی و ابتکارات حقوقی (ابراهیم ایوبی) ۱۵۴
- برنامه هفتم و مهاجرت (رزگار سلیمی) ۱۵۶
- برنامه هفتم و سازمان های مردم نهاد (ناصر ذاکری) ۱۵۹
- صیانت دوم در برنامه هفتم (سامان موحدی راد) ۱۶۱
- تقابل برنامه هفتم با بیمه های اجتماعی (گفت و گو با فرشاد اسماعیلی) ۱۶۴





حجت میرزایی

برنامه‌ای بی تاریخ، بی جغرافیا بی فلسفه، بی محاسبه

هم آثار و پیامدها و کارکردهای غیرمستقیم آن همواره قابل تأمل و بررسی هستند. برنامه‌های پیشنهادی در اولین گام نمایه و آینه‌نمایی از چشم‌انداز آینده مردم یک سرزمین و افق‌های پیش‌روی آنها، بازتاب تمام‌نمای شرایط و مسائل موجود کشور یا دست‌کم فهم و تحلیل دولت از این مسائل، تجلی تمام‌عیار سطح دانایی و توانایی دولت‌ها در سازماندهی و حل مسائل موجود، انعکاسی از فهم و برداشت سیاست‌گذاران از برنامه، توسعه و نسبت میان این دو اولویت‌های ذهنی آنهاست.

از این‌رو نقد و ارزیابی این لایحه را یک مسئولیت ملی برای کمک به توسعه کشور و اصلاح مفاد و محتوای برنامه در مرحله نهایی تصویب آن در قوه مقننه می‌دانیم. مجموعه حاضر ترکیبی از نقدها و ارزیابی‌های کارشناسان و صاحب‌نظران متخصص ایرانی در نقد و ارزیابی لایحه برنامه هفتم توسعه است که برخی از آنها در ماه‌های گذشته در روزنامه شرق در قالب یادداشت، گفت‌وگو و گزارش (از جمله هشت یادداشت سرمقاله نگارنده) انتشار یافته‌اند و بخش بزرگ‌تری نقدهای محتوایی است که برای اولین بار انتشار می‌یابند. در این نوشتار به برخی از مهم‌ترین نقدهای قابل طرح از دیدگاه نگارنده و نیز برخی

امسال هفتادوپنجمین سال آغاز برنامه‌های میان‌مدت عمرانی و توسعه در ایران (از ۱۳۲۷) است. در این هشت دهه تلاش مستمر ۱۱ برنامه عمرانی و توسعه میان‌مدت پیش و پس از انقلاب اسلامی تدوین و اجرا شده‌اند. همچنین یک سند چشم‌انداز بلندمدت ۲۰ ساله و ده‌ها برنامه موضوعی و موضعی تدوین شده و به اجرا رسیده یا نرسیده‌اند. به نظر می‌رسد با وجود تلاش‌های پرشمار برای مستندسازی، نقد و ارزیابی و تحلیل فرایند، ساختار، صورت‌بندی و محتوا و عملکرد برنامه‌ها از سوی اندیشمندان و صاحب‌نظران و مراکز علمی و پژوهشی، متأسفانه گویی انباشت دانایی برآمده از این تجربه نظری و عملی سترگ در دستگاه برنامه‌ریزی و نظام اجرایی دولت هیچ بوده است. آنچه این روزها به عنوان «لایحه برنامه هفتم توسعه» در دولت سیزدهم تدوین و تصویب شده، هیچ انعکاسی از آن انباشت دانایی ملی در بر ندارد. با وجود آنکه (به دلایل و علل متعدد) نقش و کارکردهای مستقیم و تأثیر برنامه‌های میان‌مدت متداول بر مسیر توسعه کشور به‌طور تاریخی کاهش یافته است، اما هم احکام و گزاره‌های سلبی و محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های مصوب در آنها بر فضای سیاست‌گذاری عمومی سایه خواهد انداخت و

- دستیابی به ذهنیت و زبان مشترک میان سطوح مختلف حاکمیت (دولت، مجلس، قوه قضائیه، نهادهای نظامی و انتظامی و امنیتی)

- دستیابی به ذهنیت و زبان مشترک میان سطوح مختلف بخش عمومی (دولتی و غیردولتی)
- گفت‌وگوی فراگیر ملی و دستیابی به ذهنیت و زبان مشترک میان سیاست، اقتصاد، اجتماع
- ارائه چشم‌انداز و ایجاد انگیزش، امید و بسیج ملی

- بازخوانی و آسیب‌شناسی ملی و بازیابی موقعیت خود در نظام جهانی
- آموزش برنامه‌ریزی در نظام برنامه‌ریزی ملی

۳- غیرمشارکتی‌ترین تجربه

برنامه هفتم را باید غیرمشارکتی‌ترین برنامه تاریخ ۸۰ ساله ایران دانست که اولین نسخه آن حدود هفت ماه پس از آغاز فرایند در ۱۴۰۲/۱/۲۱ با قید محرمانه - غیرقابل انتشار- غیرقابل استناد به‌طور محدودی در دسترس قرار گرفت. در هیچ‌کدام از مراحل تدوین به‌طور رسمی یا غیررسمی هیچ‌یک از سازمان‌های علمی، اقتصادی، اجتماعی یا سیاسی (مجلس، تشکل‌های بخش خصوصی، دانشگاه‌ها و مراکز علمی و صاحبان نظر) مشارکتی حداقلی در تدوین برنامه یا حتی در تعیین سمت و سوی برنامه نداشته‌اند.

برنامه توسعه فرصت گفت‌وگو میان گروه‌های اجتماعی، گفت‌وگو میان دولت و ملت، بازیابی و بازاندیشی مسیر حرکت اجتماعی و فرصتی برای تأمل یک جامعه در دیروز و امروز و فردای خود است. برنامه توسعه اگر در فرایندی مشارکتی و با تعامل نسل‌های هم‌زمان و گروه‌های اجتماعی متعدد و مخاطب تدوین می‌یافت میثاقی ملی برای چند گام پیش‌رفتن و پرکردن بخشی از شکاف‌های عمیق آرزوها و حسرت‌ها می‌بود. برنامه‌ای که ملتی (و نه یک سازمان پشت درهای بسته) برای توسعه می‌نویسد دربردارنده هدفمندی (اینکه به کجا خواهد رفت) و عقلانیت (اینکه چگونه و از کدام مسیر و سیاست‌هایی خواهد رفت) و مشروعیت (سیاسی و کارشناسی و قانونی) است و برنامه‌ای که بدون طی این فرایند مشارکت‌جویانه و عقلانی نوشته شود، از کارکردهای مورد انتظار باز خواهد ماند و به جای میثاق ملی به متنی تزئینی تبدیل خواهد شد.

ملاحظات مهم بازگوشده در مقالات مجموعه حاضر در حد اشاره گذرا می‌پردازم:

۱- برنامه بی‌چشم‌انداز

پرسش مهم و ناگزیر بخش بزرگی از ایرانیان امروز از دولت این است که چشم‌انداز آینده زندگی در ایران چیست؟ شوربختانه چشم‌انداز ۱۴۰۴ شکست‌خورده و بی‌نتیجه به زمان افق خود نزدیک می‌شود، اما با گذشت نزدیک به دو سال از دولت سیزدهم هیچ چشم‌اندازی نه از ۲۰ سال آینده که حتی از سال پایانی دولت در ۱۴۰۴ ارائه نشده و حتی از ارائه یک تصویر کوتاه‌مدت یک‌ساله از پایان سال ۱۴۰۲ نیز عاجز مانده است. شهروندان ایرانی با خواندن پیش‌نویس برنامه هفتم نمی‌دانند که در سطح ملی در سال پایانی این برنامه در چه جایگاهی از جهان یا منطقه و در چه مناسبات سیاسی و اقتصادی خواهند بود. ایرانیان حتی نمی‌دانند نه در ۲۰ سال بعد بلکه دو سال دیگر در سال پایانی دولت با رونق اقتصادی بهتر، فرصت‌های کسب‌وکار و اشتغال بیشتر، دارایی‌های ارزشمندتر، قدرت شهروندی و منزلت اجتماعی بیشتر، دولتی پاسخ‌گوتر و... روبه‌رو می‌شوند یا وضعیتی نگران‌کننده‌تر از امروز خواهند داشت. بلکه تصور عمومی تصویری بدبینانه و فراری‌دهنده است.

۲- برنامه بی‌فلسفه

کارکردهای مستقیم برنامه‌های توسعه امروزه محدود به هماهنگی درون حاکمیت یا برخی کارکردهای سلبی است. اما برنامه‌های توسعه بهانه و مسیری برای هم‌اندیشی و دستیابی به توافقی همگانی درباره محتوا و ابعاد شرایط موجود، آمال و آرزوهای معطوف به آینده و مسیر عقلانی دستیابی به آنهاست. از این رو نوشتن این برنامه‌ها بیش و پیش از هر دانش و فن و تکنیکی نیازمند هنرمندی در گفت‌وگوی فراگیر و بهانه و ابزار بی‌بدیلی برای بهبود سرمایه اجتماعی و انسجام جامعه است. به زبان کوتاه کارکردهای غیرمستقیم متعددی از جمله موارد زیر می‌توان برای آنها انتظار داشت که آن نیز در این فرایند پنهان‌کارانه و غیرمشارکتی از دست رفته است:

- دستیابی به ذهنیت و زبان مشترک میان سطوح مختلف قوه مجریه (ستاد، بخش‌ها، مناطق)

۴- برنامه برای کدام توسعه؟

با گذشت دوسال از عمر دولت سیزدهم تا امروز کلامی درباره توسعه ایران از دولتمردان در هیچ سطحی شنیده نمی‌شود. از حیث گفتمانی دولت سیزدهم را نه تنها نمی‌توان با هیچ‌یک از گفتمان‌های مسلط صدساله اخیر جهان همانند «صنعتی‌شدن»، «استقلال»، «نوسازی»، یا «تأمین نیازهای اساسی» و... مقایسه کرد و نه حتی می‌توان به گفتمان «سنت‌گرایی» یا گفتمان‌های قرن هجدهم و نوزدهم همانند «ترقی-پیشرفت» یا «تکامل» نسبت داد. نه در واژگان رایج و زبان روزمره دولت و نه در «گفتمان» (Discourse) آن نشانه‌ای از توسعه نیست و از این رو پرسش از تئوری و برنامه و سازماندهی دولت برای توسعه ایران کم‌اهمیت خواهد بود. در چنین شرایطی نمی‌توان و نباید پرسید:

- تئوری کلان (و خرده‌تئوری‌های سازگار با آن) یا نظریه مورد پذیرش و نقشه راه دولت برای توسعه چیست؟

- دولت با کدام ابزارها و شیوه‌های عقلانی و سازگار و برنامه نوشته یا نانوشته (راهبردها و سیاست‌های کلان، بخشی، منطقه‌ای) توسعه را پیگیری خواهد کرد؟

- تقسیم کار و سازمان‌دهی مناسب برای اجرا و نظارت و ارزشیابی و منابع مالی و انسانی و اجتماعی برای اجرای این برنامه و سیاست‌های آن کدام است؟

- جایگاه و سطح و نوع دولت، بازار و اجتماع در این مسیر چیست و مأموریت‌های دولت در هر سطحی از سازمان‌دهی توسعه چیست؟

انتظار می‌رفت تدوین و انتشار لایحه برنامه هفتم بخش زیادی از این پرسش‌ها را پاسخ دهد، اما با انتشار آن نه تنها ابهامات و پرسش‌های یادشده برطرف نشد، بلکه بر دامنه آن افزوده شد.

۵- برنامه‌ریزی با چشم بسته

لایحه برنامه هفتم و نه هیچ سند پشتیبان یا مکمل دیگری از آن، تحلیلی مسئله‌شناختی از فضا و زمینه شکل‌گیری و تدوین برنامه یعنی تحلیلی سیستماتیک از وضعیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ایران در زمان تدوین برنامه و پاسخ‌ها و

راه‌حل‌های لایحه به این مسائل و موضوعات ندارد. این لایحه موضوع تحریم‌های اقتصادی و مالی را به عنوان مهم‌ترین عامل شکل‌گیری و تشدید وضعیت کنونی کاملاً مغفول نهاده و تا پایان گزارش روشن نیست برنامه پیشنهادی با کدام‌یک از فروض زیر تدوین شده است؟

- راهبرد مرکزی توسعه یا بقا
- فرض تداوم تحریم‌ها یا فرض رفع قطعی و کامل یا رفع بخشی از آن
- رفع سریع یا تدریجی تحریم‌ها
- درون‌گرایی یا برون‌گرایی و جایگاه ایران در اقتصاد جهانی و منطقه‌ای - در زنجیره ارزش جهانی و منطقه‌ای
- تنوع در همکاری‌های راهبردی جهانی یا تداوم در فضای انحصاری روسیه و چین
- انتخاب‌های ژئواکونومیک و مناسبات سیاسی و اقتصادی در جغرافیای دور و نزدیک
- نسبت برنامه با تحولات فناورانه و گذار تمدنی مبتنی بر فناوری‌های نوین
- تداوم فضای غیررقابتی و حضور فعال سازمان‌ها و گروه‌های غیرمتخصص در اقتصاد یا خروج آنها و رقابتی شدن
- پذیرش توافق‌نامه‌های مالی جهانی همچون FATF یا تداوم خروج از آنها و محدودیت در مبادلات مالی و تجاری
- تداوم فضای دوقطبی سیاسی و اجتماعی و مشارکت پایین یا فضای مشارکت مدنی فعال برای همه گروه‌های اجتماعی و سیاسی
- بهبود کیفیت حکمرانی سیاسی و اقتصادی یا تداوم وضعیت موجود
- تداوم فیلترینگ و محدودیت‌های اینترنت و فضای مجازی یا رفع آن
- حال آنکه هیچ برنامه یا سیاستی بدون طرح پیش‌فرض‌هایی با تمرکز بر تحریم‌ها ممکن نیست. هیچ تحلیل تاریخی، نهادی، ساختاری یا کلان از شکل‌گیری این چالش‌ها و فرایند تکوین آنها وجود ندارد.

تا امروز هیچ گزارش تحلیلی از شرایط زمینه‌ای تدوین لایحه برنامه هفتم در سطوح جهانی، منطقه‌ای، ملی، ناحیه‌ای و محلی و در هیچ زمینه‌ای منتشر نشده است.

نظری جدی بر سر ضرورت نرخ رشد اقتصادی بالا در ایران شکل گرفته است، نقشه راه دستیابی به رشد اقتصادی بلندمدت با ویژگی‌های پیش‌گفته را می‌توان به زبان خلاصه در چند بند معرفی کرد:

- فرار سرمایه با بهبود محیط کسب‌وکار، مبارزه با فساد و تضمین حقوق مالکیت متوقف شود.

- فضای رقابت مؤثر در فعالیت اقتصادی با خروج نهادها، گروه‌ها و سازمان‌های غیرمرتبط از سیاست‌گذاری و عاملیت و تصدی‌گری اقتصادی فراهم شود.

- چشم‌انداز روشنی از آینده ۱۰ تا ۲۰ ساله اقتصادی و اجتماعی با تمرکز بر مدارا، رقابت و شایستگی ارائه شود و مسئولانه به آن وفادار باشند تا فرار سرمایه خلاق و سرمایه انسانی و متخصص متوقف شود.

- نظام انگیزشی ملی یعنی کارناوالی برای رقابت فراگیر و پاداش‌دهی و برکشیدن برندگان و نه برگزیدگان فراهم شود تا اعتماد و امید بازسازی و بازار گسترده نوآوری شکل گیرد و روند کاهنده مجانب به صفر بهره‌وری، رویه‌ای افزایشی یابد.

- اعتبار نهاد دولت با توانمندسازی، پاسخ‌گویی مسئولانه، شفافیت بی‌کم‌وکاست و تعهد به تأمین عادلانه کالاها و خدمات عمومی و تعهد به جبران خسارات فردی و جمعی ناشی از رفتارهای آن بازسازی شود.

- در کوتاه‌مدت موانع مبادلات مالی شفاف با نظام اقتصادی بین‌الملل را با الحاق به FATF و توافق‌نامه‌های مشابه برطرف کنید و در دوره‌ای دوساله توافق هسته‌ای در برجام احیا شود.

۷- بی‌توجهی به سند ملی آمایش سرزمین

سند ملی آمایش سرزمین در سال ۱۳۹۹ در شورای عالی آمایش سرزمین و سپس هیئت وزیران مصوب و ابلاغ شد. این سند الزامات فضایی استقرار جمعیت و فعالیت را بر مبنای آسیب‌شناسی گذشته، ارزیابی مجدد منابع و محدودیت‌ها و تنگناهای اقتصادی، فناوری، اجتماعی و جمعیتی، آب و انرژی و محیط زیست، تعیین و جهت‌گیری‌های الزامی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری بخش عمومی و خصوصی را در پهنه سرزمین تعیین کرده است. علاوه بر این از ابتدای دولت سیزدهم مطالعات آمایش صنعت، معدن و بازرگانی توسط «مؤسسه پژوهش‌ها

۶- غفلت از کیفیت حکمرانی و الزامات نهادی رشد اقتصادی

اقتصاد ایران دهه ۱۳۹۰-۱۴۰۰ را با نرخ رشد اقتصادی نزدیک به صفر پشت سرگذرانده و در چهار دهه گذشته نیز رشد اقتصادی از دو درصد فراتر نرفته است. با وجود اختلاف نظر بر سر کافی بودن یا نبودن معیار رشد برای سنجش عملکرد اقتصادی اما دست‌کم در بین بیشتر اقتصاددانان این توافق نیز وجود دارد که رشد پایین اقتصادی یک عامل مهم و تعیین‌کننده و بلکه مهم‌ترین عامل در کاهش تدریجی درآمد سرانه، گسترش فقر، بیکاری پایدار، کاهش نگران‌کننده سهم ایران در اقتصاد جهانی و تجارت بین‌الملل و... است. علاوه بر سطح پایین نرخ رشد بلندمدت، کیفیت و ساختار رشد در تحلیلی بر مبنای ادوار سیاسی یا به تفکیک دولت‌های مختلف پیام‌های روشنی را برای سیاست‌گذاری بهبود رشد در بر دارد. به‌طور اجمال ریشه تورم بالا و رشد اقتصادی پایین را باید در سه عامل مشترک جست‌وجو کرد:

- مناسبات غیرهمکارانه، غیررقابتی و مبتنی بر ستیز با نظام اقتصادی جهانی

- کیفیت حکمرانی پایین و نهادهای نامناسب برای انباشت و رشد در داخل

- فضای اقتصادی غیررقابتی با استیلای مدیریت و عاملیت سازمان‌ها و گروه‌های غیراقتصادی و با محوریت تولید و توزیع رانت

بازخوانی مقایسه‌ای این ادوار نیز به روشنی و بی‌هیچ ابهامی نشان می‌دهد بالاترین نرخ رشد اقتصادی و رشد درآمد سرانه همراه با بالاترین سطح و رشد جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، بالاترین سطح از ثبات اقتصاد کلان، پایین‌ترین نرخ بیکاری و تورم، بالاترین نرخ تولید اشتغال پایدار و... در چهار دهه گذشته مربوط به دولت‌های هفتم و هشتم یعنی دوره‌ای بوده که با وجود سطح نسبتاً پایین درآمدهای نفتی، سطح بسیار مطلوبی از اعتماد و سرمایه اجتماعی با بالاترین سطوح از کیفیت حکمرانی، مهار فساد و محیط عمومی کسب‌وکار را تجربه کرده‌ایم. تجربه ارزشمند ملی در تاریخ معاصر در کنار تجارب جهانی و تحلیل‌های نظری و مطالعات تجربی مقایسه‌ای به‌روشنی دستور کاری مستقیم برای رفع موانع و دستیابی به رشد اقتصادی غیرتورمی، بالا، فراگیر و پایدار به دست می‌دهد. اینک که به نظر می‌رسد توافق

حاکمی از این است که هم در سال ۱۴۰۲، نرخ رشد اقتصادی بین یک تا دو درصد خواهیم داشت و اساساً منابعی برای تکمیل پروژه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری که از دو دهه پیش آغاز شدند، وجود ندارد.

۹- دولت بی‌پشتوانه و آرزوهای بزرگ

در لایحه برنامه موارد متعددی از اصلاحات ناگزیر اما پرمناقشه (همچون اصلاحات سنج‌های صندوق‌های بان‌نشستگی) پیش‌بینی شده است. این موارد از جنس «امر اجتماعی» است و راه‌حل آنها از مسیر گفت‌وگو فرارگر اجتماعی مبتنی بر اعتماد می‌گذرد. اما روشن نیست در فضای بی‌اعتمادی انباشته میان «سیاست-اقتصاد - جامعه»، دولت چگونه خواهد توانست فقط با سندی انتزاعی و دستوری مسائلی پیچیده و مزمن همچون بهره‌وری پایین، بحران در صندوق‌های بان‌نشستگی، نرخ پایین سرمایه‌گذاری و انباشت، نرخ بی‌سابقه و کاهنده رشد جمعیت و... را حل کند.

۱۰- حاکمیت‌زدایی از دولت

برخی از مفاد لایحه به مثابه یک «پله فرار» برای شانه خالی کردن دولت از مأموریت‌های اولیه خود مانند بهبود محیط کسب‌وکار و به‌هم‌ریختن همین نظام نیم‌بند رفاه و تأمین اجتماعی موجود است. در لایحه پیشنهادی با وجود دامنه غیرمتعارف تفصیل و جزئی‌نگری و تعدد و تنوع غیرضرور موضوعات مورد توجه برنامه‌نویسان، در برخی موارد و موضوعات مهم مانند «حکمرانی در بازار کار و بازار پول» دولت رسماً از خود سلب مسئولیت کرده و موضوعات مهمی چون سیاست‌گذاری اشتغال را مغفول گذاشته یا نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه را به سازمان اقتصاد اسلامی سپرده است. در برخی موضوعات مهم چون شکاف‌های منطقه‌ای یا فقر چندبعدی نیز با غفلت آشکاری عبور کرده است.

ضمن سیاست بسیار از همه نویسندگان، اندیشمندان و کارشناسان و نیز همکاران روزنامه‌نگار و اجرایی در شبکه شرق، برای تولید و تدوین و انتشار این مجموعه ارزشمند، اینک که دولت، لایحه برنامه هفتم را بدون توجه به دیدگاه‌های شهروندان، صاحبان کسب‌وکار و ارباب دانش و نظر تدوین و به مجلس تقدیم کرده، امید است این دیدگاه‌ها در مرحله بررسی و تصویب توسط مجلس مورد توجه و تأمل قرار گیرد.

و مطالعات بازرگانی» در دستور کار قرار گرفت و به انجام رسید. اما متأسفانه لایحه برنامه هفتم حتی در حد اشاره‌ای و کلامی به ملاحظات و الزامات آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی فضایی از کنار این موضوع بسیار مهم عبور کرده است.

۸- اهداف کمی بی‌پایه

اهداف کمی تعیین‌شده در ابتدای فصول لایحه، تعهدات قابل پیگیری و سنجش عملکرد دولت به مجلس و مردم است و گام بزرگی برای پاسخ‌گو کردن دولت، اما باید توجه کرد که اهداف کمی لایحه در همان سه-چهار هفته فاصله نسخه اول تا دوم و بدون مبنای محاسباتی با تناقض‌های آشکار به متن لایحه افزوده شده است. صرف‌نظر از محتوای این اهداف، پرسش‌های زیر درباره آنها قابل طرح است:

- مبنای و زمینه این اهداف کمی چیست؟
- الزامات، زمینه‌ها و پیش‌نیازهای نهادی و سازمانی کدامند؟

- این اهداف با کدام منابع مالی خارجی یا داخلی - توسط بخش عمومی و خصوصی و با چه روشی و چگونه تأمین خواهند شد؟

- عوامل و چرایی شکل‌گیری، تشدید و تداوم نرخ‌های منفی روند بهره‌وری و تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی و کاهش نرخ رشد صادرات غیرنفتی و... در برنامه‌های پیشین که در مقدمه لایحه به آن اشاره شده چیست و چه مبنای تحلیلی دارد؟

یک پرسش مهم و ناگزیر این است: این نرخ رشد هشت درصد بر چه اساسی و چگونه تعیین شده است. اگر الزام سند چشم‌انداز ۲۰ ساله است که باید گفت اساساً یکی از کارکردهای برنامه‌های پنج‌ساله این است که به‌عنوان یک برنامه غلتان آن سند چشم‌انداز را اصلاح می‌کنند و به‌خصوص در اهداف کمی با توجه به شرایط محیطی که در آن قرار داریم، این اصلاحات و تعدیل‌ها ضروری است. زمانی که در سال ۱۳۸۴ هدف هشت درصدی تعیین شد، کشور در بهترین شرایط مناسبات اقتصادی بین‌المللی در چهار دهه پس از انقلاب و در بالاترین سطح اعتماد اجتماعی داخلی قرار داشت و فرایند تدوین سند چشم‌انداز از سال ۸۲ تقریباً شروع و در سال ۸۴ ابلاغ شد، اما اکنون هیچ شباهتی به آن شرایط نداریم. یعنی ما الان برای تأمین مخارج جاری الزام‌آورمان با مشکل مواجهیم و پیش‌بینی‌ها



علی دهقان

آدم‌های نفتی، برنامه‌های نفتی

گروهی از مدیران اجرایی طی سالیان گذشته دید. چنین آدمی، در نهانش نهفته است، اگر در کشوری بود که نفت نداشت به یقین «مدیر دولت بودن» را تجربه نمی‌کرد. تمثیل فوق استثنا هم دارد، بی‌شک همه مدیران را نمی‌توان نماینده یک کنش یا رفتار غیرمولد دانست، اما سیستم‌های دولتی مخصوصاً طی ۱۸ سال گذشته بارها بازتاب‌دهنده این‌گونه از تصمیم‌سازان شرطی بوده‌اند؛ راهبرانی که نوع ایده‌سازی و خلاقیت بسیاری از آنان، رخوت یک امر تکراری را در روند توسعه‌مندی تشدید می‌کرد. اینها را نوشتیم تا بعد از کمی لفاظی شاید، به اجرای برنامه‌نویسی در ایران (و اکنون برنامه هفتم توسعه) اشاره کنم، چون به گمانم بزرگ‌ترین چالش برای انضباط‌بخشی به توسعه ایرانی این روزها همین اجرای برنامه‌ریزی و یا برنامه‌نویسی است. برنامه اگر مرادش نظم و انسجام باشد که با طعم آینده‌پژوهی نیز همراه بشود، قطعاً یک اتفاق مهم خواهد بود. یعنی ماتریس‌های مفهومی و ترازنامه‌های انضباطی رسم می‌شود که با توجه به نمودار داده‌های جهانی و پتانسیل‌های داخلی و همچنین درکی علمی از آینده به ما می‌گوید که چه باید کرد

بعضی آدم‌ها را نمی‌شود فراموش کرد، مثل بیژن رحیمی‌دانش که نامش هم‌وزن سازمان برنامه و بودجه بود؛ او هشت یا ۹ سال قبل بارش را بست و به دیار حق شتافت. شاید این از توفیقش بود که نماند تا روزهایی عجیب‌تر را در حوزه اقتصاد ایرانی ببیند. یک بار که پیش او بودم و از رابطه انسان‌محوری و عقلانیت تدوین بودجه در ساختمان عربض و طویل میدان بهارستان می‌پرسیدم، با همان شتاب‌های کلامش و صداقتی که در گفتارش موج می‌زد، صدایش را کوتاه کرد و در گوشم به طنز خواند: «آدم نفتی، آن هم در بحران کاهش درآمدهای نفتی که به انسان فکر نمی‌کند». نام «آدم نفتی» را هرازگاهی در پیچ و خم خندیدن‌های ریز و مزاح پرمغز او می‌شنیدم، اما به گمانم این واژه بیشتر از آنکه یک پاسخ در قواره‌های طنز باشد، یک شناسه بزرگ برای «توسعه در ایران» بود (که زوایای آن را رحیمی‌دانش به نیکی می‌دانست و به‌وضوح سالیان دراز تماشایش کرده بود). آدم نفتی اما یک معما نیست، قطعاً تمثیلی کارکردگرا برای شناخت یک ذهنیت، یک نوع عصاره فکری و کنش رفتاری است که نمونه‌اش را می‌شود در

به انسان در بیراه بوده‌ایم که زخم جای دیگری از بیکره توسعه ایرانی جا خوش کرده است، برنامه‌نویسی را به هوای بعد از ترمیم این درد واگذار کنیم. به گمانم حداقل هفت دهه قبل شومپیتر، اقتصاددان اتریشی انسان را سرمایه‌ای بکر دانست که ارتقای موقعیت زندگی‌اش هدف نخست توسعه باید باشد. محبوب الحق، اقتصاددان دانای پاکستانی در گزارشی برای برنامه ملل در انتهای دهه ۸۰ میلادی نگاه او را شاید این‌گونه تفسیر کرد که چشم‌انداز توسعه چیزی جز پرداخت اجرایی برای آسایش انسان نیست.

ما امروز دانسته‌ایم که به قول آمارتیا سن وقتی می‌گوییم انسان، از پدیده‌ای سخن می‌گوییم که قابلیت او باید ملاک دانستن‌ها و دستیابی‌ها باشد. «انسانست» که آرزوی بهره‌برداری مولد از نهاد و نهاده‌ها را با «قابلیت» خود عینیت می‌بخشد ولی برنامه‌های توسعه‌ای در ایران و مسیری که می‌روند تا به تدوین نهایی ختم بشوند به نظر می‌رسد که حد فاصلی بزرگ با «انسان» را به رخ می‌کشند. شاید به این خاطر که ما در مثلث تصلب ایده‌های اقتصادی و ساخت دولت‌های ایدئولوژیک و جناحی گرفتار شده‌ایم. مانده‌ایم میان مفاهیم بازار و نهادها و از سوی دیگر پردازش کارکردهای اجرایی و جناحی که در اوج بازی‌های منفعتی (تضاد منافع) صرفا می‌خواهد نمایشی از مدینه فاضله اجرای توسعه را به رخ بکشد. درد همان آدم‌های نفتی شده‌اند که بیژن رحیمی‌دانش روزی به طنز خطابشان کرد. الگوواره‌های رفتاری تکراری و شرطی شده که می‌آیند و می‌روند اما باز برنامه‌های توسعه می‌مانند بدون مدیرانی که اهداف متعالی را طراحی و در سیر اجرای برنامه آنها را به واقعیت نزدیک کنند؛ آدم‌هایی که با تکیه بر دانش و بیرون از هژمونی رفتارها و ایده‌های نفت‌زده، آینده‌ای مولد را به تصویر بکشند. بدون تعارف این روزها نباید برنامه هفتم تدوین می‌شد که بر سر داده‌های آن نیز نزاع کلامی شکل بگیرد. باید برنامه‌ای اجرایی می‌نوشتیم که افرادی مولد و کارآمد تربیت می‌کرد؛ آدم‌هایی که توسعه را در راستای آسایش انسان و انسان ایرانی می‌فهمند و بازتاب تصلب رفتارهای نفتی نیستند. می‌شود؟

تا چه برای توسعه به دست آید. بر همین مدار ظاهرا برنامه‌های خوبی هم طی سالیان گذشته در برخط‌سازی اهداف مهم توسعه‌ای داشته‌ایم، اما پاسخ به این پرسش همچنان جواب مشخصی ندارد که در گزارش‌های اجرایی تا چه حد می‌توان مدعی شد، توسعه ایرانی مبتنی بر اهداف هفت برنامه توسعه توانسته است موجبات بلوغ زیست آسوده «انسان» را در ایران فراهم سازد؟ فارغ از کاووش در داده‌ها و مختصات یک برنامه توسعه، معتقدم ابتدا باید چرایی تدوین برنامه توسعه با همه هزینه‌هایش را به تیغ نقد بست، یعنی خیلی ساده پاسخ این پرسش را فهمید که آیا اصلا در جایی نظیر توسعه ایرانی ما نیاز داریم که با یک هزینه هنگفت برنامه هفتم توسعه را تدوین کنیم؟ این برنامه آیا به فهمی مقدماتی برای تشخیص مختصات دقیق پسرقت‌های فنی در سیکل توسعه نیاز ندارد؟ اقتصاددانان به گونه‌ای خط به خط برنامه را بالا و پایین می‌کنند که گویی درد در میان خطوط برنامه نهفته شده است. به عبارتی معنا را بدین شکل در نهایت تفسیر می‌کنند که اگر آنان برنامه را تنظیم و تدوین می‌کردند گونه دیگری از الگوی انسجام‌بخشی به دست می‌آمد. در حالی که همه طیف‌های اقتصادی در ایران دست به کار گونه‌های متفاوت برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای بوده‌اند، از برنامه نخست توسعه تا استراتژی توسعه صنعتی، برنامه‌های سوم، چهارم، دستورالعمل‌های دیگر توسعه، تا امروز تدوین برنامه توسعه هفتم. اما میانگین اجرای همه آنان برای پدیده «انسان» در ایران مطلوبیت لازم را ندارد. جای دوری نرویم. روی برج عاج هم نباشیم. خیلی ساده به این پرسش‌ها اندیشه کنیم که برنامه‌های توسعه تا چه حد توانسته‌اند کیفیت زندگی انسان را از حیث سلامت، دانش‌محوری، فرهنگ‌اندوزی و برابری در برخورداری از امکانات انگیزشی و پیشرفت‌های عمومی ارتقا دهند. مفاهیم ارزشمندی چون اندازه‌گیری توسعه صنعتی، اشتغال مولد، موقعیت‌های پولی و بانکی، ساماندهی ضرایب پولی، شکوفایی بازار سرمایه و... بماند بعد از اندازه‌گیری آزمایشگاهی سرمایه‌ای که نامش را انسان نهاده‌اند. اگر پاسخ‌ها منفی بود و ما در آرایش انضباط توسعه نسبت



پرونده

الزامات برنامه هفتم واقعیت های جهانی و ملی



فرشاد مؤمنی

اقتصاددان و عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی

۹ پیشنهاد برای رسیدن به آستانه برنامه‌ریزی

پیچیده و محیرالعقول را از دولت نداریم، بلکه کافی است فقط به بدیهیات اولیه عقل سلیم وفادار بمانید. آن بدیهیات اولیه مثلا چه چیزهایی است؟ اگر بخواهیم با مبانی توضیح دهیم که چرا می‌گوییم الان با یک دولت توسعه‌خواه روبه‌رو نیستیم، می‌توانیم دو دهه گذشته را ملاک قرار دهیم و رویه‌ها و کارنامه این دو دهه را زیر ذره‌بین بگذاریم. هم منطق رویه‌ها و هم کارنامه‌ها به‌وضوح نشان می‌دهد که ما در حال طی کردن یک روند قهقرایی و نگران‌کننده هستیم. از نظر رویه‌ها، از نقطه عطف ۱۳۸۴، رئیس وقت دولت رسماً و به‌صراحت گفت من برنامه را بر نمی‌تابم. روشن است دولت که توسعه‌خواه نباشد و در جست‌وجوی دامن‌زدن به مناسبات رانته باشد، تن به برنامه نمی‌دهد. در دولت بعد از احمدی نژاد، این عدم تمایل به یک تظاهر افراطی تبدیل شد؛ بدین معنا که ابتدا گفتند می‌خواهیم در دوره پس از احمدی نژاد برنامه داشته باشیم، بعد به جمع‌بندی رسیدند که گویی برنامه‌نداشتن خیلی بهتر است. ولی چون از آن ژست احمدی نژاد پشتیبانی نمی‌شد و قابل ادامه نبود، سند برنامه‌ای منتشر کردند که در عرض پنج سال ۱۹۵ هدف کلی و ۴۶۶ استراتژی

اولین ضرورت برنامه‌ریزی توسعه این است که باید یک دولت توسعه‌خواه داشته باشیم؛ بنابراین برای واقعی‌کردن انتظاراتمان از دولت به معنای حکومت نه تنها قوه مجریه، ضروری است استانداردهای یک دولت توسعه‌خواه شناسایی و بررسی شود. آنچه اکنون با آن مواجهیم چه نسبتی با آن استانداردها دارد. در نهایت اجمال با شاخص‌های پرشماری می‌توان نشان داد در تاریخ ۷۰ ساله گذشته در هیچ دوره‌ای به اندازه شرایط کنونی - به‌ویژه به اعتبار کارنامه دهه ۱۳۹۰ - دولت تا این حد و اندازه پشت به توسعه نبوده است، بنابراین یکی از حیاتی‌ترین مسئولیت‌های ما این است که مسیر حرکت دولت را به سمت توسعه برگردانیم. ولی اگر کسانی منافعشان در دامن‌زدن به توهم باشد یا خودشان متوهم باشند، کاری از ما بر نمی‌آید. اول دولت باید توسعه را بخواهد و این خواستن هم با نمایش برگزارکردن و شو برپا کردن و... میسر نیست. با یک ضوابط و استانداردهایی تعریف می‌شود. یک دولت توسعه‌خواه مهم‌ترین ویژگی‌اش این است که بنیه یادگیری خود از تجربیات را بالا می‌برد. بعد از اینکه آن حداقل‌ها مشاهده شد، می‌گوییم ما اصلاً انتظار کارهای

مگر اینکه شکل خاصی از دانش بنیانی هدف باشد که با آنچه مورد توافق جهانی است تفاوت دارد؛ به بیان دیگر شکل خاصی از دانش بنیانی که ما را فقیرتر و مفلوک تر و عقب مانده تر می کند. من به نیت‌ها کار ندارم؛ ممکن است نیت‌های خیلی خوب هم واقعا در این ماجرا وجود داشته باشد، ولی بدانیم هر چیزی ضوابط و استانداردهای خاص خود را دارد. آیا از دانش بنیان امیدبخش تر می شد حرف زد؟ اگر یک برنامه اصولی نداشته باشیم، دانش بنیان هم اسم رمز رانت و فساد خواهد شد. به طور مثال سازمان مالیاتی زیر فشار شدید قرار می گیرد تا با پذیرش و تأیید گواهی دانش بنیانی شرکت‌ها آنها را از پرداخت مالیات معاف کند.

تقریباً تمام کسانی که در دولت فعلی مورد قبول و اعتماد بودند، گفتند برای سال ۱۴۰۱ سراغ شوک درمانی نروید. نتیجه آن توصیه‌ها این شد که در سند لایحه بودجه یک برنامه پنج لایه شوک درمانی اتخاذ شد؛ یعنی اگر در دولت‌های قبلی شوک درمانی حداکثر دو تا لایه داشت، پنج لایه‌ای‌اش کردند و تا الان که دو تا لایه از آن پنج لایه را عمل کردند و بقیه‌اش را صلاح ندانستند یا جرئت نکردند، ببینید تراز مالی دولت چه شد. اینها گفتند ما می‌خواهیم شوک درمانی کنیم چون کسری مالی داریم. به محض اینکه شوک لایه اول اتفاق افتاد، آمدند علاوه بر آن یارانه ۴۵۵۰۰ تومانی که پرداخت می‌شد، بین ۳۰۰ تا ۴۰۰ هزار تومان یارانه جدید پرداخت کردند که کسی اعتراض نکند. ولی به محض اینکه آن ۳۰۰-۴۰۰ هزار تومان پرداختی‌ها متوقف شد، تعهد به اعتراض هم متوقف شد.

بنابر سابقه چون بلافاصله به جای پاسخ‌گویی با این واکنش مواجه می‌شویم که منتقدان یا سخنرانان هیچ پیشنهاد مشخصی نداشتند، من در ادامه ۹ پیشنهاد مشخص ارائه می‌دهم:

۱- پیشنهاد مشخص اول این است که رویه‌های پنهانکارانه چه در درون دولت و چه در ارتباط بین دولت و مردم صادقانه باشد. شفافیت در دستور کار قرار بگیرد. برخورد پاوربیتی را ترک کنند و به جای آن مثل یک دولت توسعه‌خواه حداقلی، گزارش‌هایی با رعایت حداقل استانداردهای کارشناسی در ارائه تصویری از وضع موجود و روندهای شکل‌دهنده به این وضع ارائه کنند.

را هم‌زمان دنبال کنند. یعنی در تقابل با دولتی که صادقانه گفته بود برنامه نمی‌خواهم، سنگ بزرگی برداشتن که به قرینه بفهمیم همچنان با یک دولت غیرتوسعه‌خواه مواجهیم.

از نظر کارنامه هم واقعا اگر روزی اراده‌ای برای فراتر رفتن از ادا و نمایش دادن به نام برنامه‌ریزی شکل بگیرد، می‌توان درخواست کرد یک گزارش شرافتمندانه از عملکرد دهه ۱۳۹۰ ارائه شود.

اگر وضع موجود را عالمانه و دقیق نشناسیم، چه چیزی را می‌خواهیم تغییر دهیم؟ من نام این مناسبات دولت فعلی را «اقتصاد سیاسی اداره پاوربیتی کشور» گذاشتم؛ یعنی به جای اینکه یک گزارش روشن از وضع موجود بدهند و بعد راجع به سازوکارهای برون‌رفت از وضع موجود سخن بگویند، یک پاوربونت ارائه می‌کنند. این رفتار خود به اندازه کافی نمادین است. آن پاوربونت و صرفاً پاوربونت نماد این است که ما می‌خواهیم همچنان ادا دریاوریم و نمایش دهیم و به واقعیت‌ها کاری نداریم.

ادعای برنامه‌ریزان برنامه هفتم این است که می‌خواهیم ایران را دانش بنیان کنیم. آیا با همین برخوردی که با دانشگاه‌ها و دانشجویان انجام می‌شود می‌خواهید اقتصاد ایران دانش بنیان بشود؟ این از رویه. از نظر عملکرد نگاه کنید؛ دولت گذشته هم مدعی رشد بی‌سابقه فعالیت‌ها و شرکت‌های دانش بنیان بود. در سال ۱۳۹۲ تعداد کل شرکت‌های دانش بنیان در ایران ۵۵ واحد بوده است. در نیمه سال ۱۴۰۱ به ۷۰۰۰ شرکت رسیده است، یعنی در یک دوره تقریباً ۱۰ ساله، ما با نرخ رشد ۱۲۷۰۰ درصدی در شکل‌گیری شرکت‌های دانش بنیان روبه‌رو هستیم. اما کارکرد این چه بوده؟ در همین دهه‌ای که این رشد در شرکت‌های دانش بنیان اتفاق افتاده، ما با سقوط ۳۰ رتبه‌ای ایران در شاخص رقابت‌پذیری اقتصادی در دنیا روبه‌رو بوده‌ایم و تولید ناخالص داخلی سرانه ما به حدود یک چهارم میانگین جهانی رسید و در همین دوره ۱۰ ساله، شاخص رابطه مبادله ۳۱ درصد سقوط کرده است. در همین دوره برای اولین بار در تاریخ اقتصادی ۷۰ ساله گذشته ایران در سه‌ساله منتهی به پایان دهه ۱۳۹۰ در عرض سه سال اندازه جمعیت فقرای ما دو برابر شده است.

۲- پیشنهاد دوم این است که یک برنامه ارتقاء بنیه یادگیری در نظام تصمیم‌گیری و تخصیص منابع طراحی کنند. همکار بسیار ارجمند ما در دانشکده اقتصاد، جناب آقای دکتر علی عرب‌مازار یزدی تقریباً حدود ۱۰ سال پیش مقاله‌ای نوشتند که در آن مقاله نشان داده شده بود نظام تصمیم‌گیری ما یک وابستگی به مسیر و یک قفل‌شدگی به سیاست‌های مخرب و فاجعه‌ساز پیدا کرده است. مصداق‌های آن را هم در آن مقاله ذکر کرده بودند؛ ما در قطب علمی اقتصاد نهادی در این دانشکده و گروه توسعه و برنامه‌ریزی دانشکده‌مان اعلام آمادگی می‌کنیم که اگر دولت بخواهد، کمک کنیم که این بحران یادگیری در یک حدنصاب قابل قبولی در کشور حل‌وفصل شود.

۳- سومین پیشنهاد روشن این است که اولویت را به یک برنامه پیشگیرانه از فساد بدهید. تا زمانی که گستره و عمق فساد در ابعاد کنونی است که آبروی جهانی ایران و مقبولیت دولت را در داخل به چالش کشیده، هیچ سنگی روی سنگ دیگر بند نخواهد شد. من می‌خواهم به شما بگویم که از نظر شدت آلودگی به فساد، ما یکی از آسیب‌پذیرترین دوران‌های تاریخی خودمان را طی می‌کنیم. شرح و بسط اینکه چرا اولویت و تقدم با مهار فساد است، نیازمند بحث‌های خیلی طولانی‌تری است. در سطح نظری و در اندیشه توسعه، گفته می‌شود که هیچ تعرضی به حقوق مالکیت و هیچ شیوه ناامن‌ساز حقوق مالکیت به اندازه فساد وجود ندارد. بنابراین اگر واقعا یک دولت و مجلس با استانداردهای حداقلی توسعه‌گرایی داشته باشیم، تا زمانی که تضمین‌های حداقلی در زمینه مهار پیشگیرانه فساد فراهم نشده باشد، هیچ دلاری را تحت هیچ عنوانی نباید تخصیص دهند.

۴- چهارمین پیشنهاد مشخص این است که ایران در شرایط کنونی با بحران ظرفیت‌های بلااستفاده در بخش‌های مولد روبه‌رو است. تا زمانی که این ظرفیت‌های بلااستفاده را به فعلیت درنیارید، هیچ مجوز جدیدی برای احداث واحد تولیدی جدید ندهید؛ زیرا این به نام تولید و به کام رانت و فساد خواهد شد. وقتی شرکت‌ها و کارخانه‌های باسابقه و با اعتبار و برند و با کارنامه موفق ما بر اثر سیاست‌گذاری‌های مخرب ضد توسعه‌ای فسادزا

و ثبات‌زدا ورشکسته می‌شوند، حتی اگر تخصیص همه آن رانت‌ها برای احداث یک واحد تولیدی جدید هم شرافتمندانه و سالم باشد، به همین سرنوشت دچار خواهند شد. وقتی که در یک دوره هشت‌ساله در دوره احمدی‌نژاد گزارش‌های رسمی می‌گوید هفت هزار واحد صنعتی ورشکست شدند، تا زمانی که این بستر نهادی وجود دارد، هر واحد جدید دیگری هم که راه‌اندازی شود، دیر یا زود به سرنوشت ورشکستگی یا تولید زیر ظرفیت مبتلا می‌شود. آخرین گزارش‌های رسمی که در سال ۱۴۰۱ منتشر شده، حاکی است که در بخش صنعت ایران از ۳۹ درصد ظرفیت‌های تولیدی بهره‌برداری می‌شود؛ یعنی ۶۱ درصد ظرفیت بلااستفاده داریم! تا زمانی که در یک برنامه، تحلیلی راجع به اینکه با این تولیدکننده‌ها چه کردید که با وجود هزینه‌های بالای تأمین زیرساخت‌های فیزیکی و انسانی نزدیک دوسوم ظرفیت تولیدشان بلااستفاده مانده است، تا زمانی که آن عوامل فعالند هر چیزی که راجع به راه‌اندازی واحدهای تولیدی جدید گفته می‌شود، می‌تواند شبهه‌ناک تلقی شود.

۵- پیشنهاد پنجم این است که یک گزارش شرافتمندانه راجع به توان اندیشه‌ای و اجرایی حکومت داده شود. مدام در اسناد بودجه و برنامه تکالیف پرشمار روی دوش دولت می‌گذارید و الان هم کل فرایند برنامه را تبدیل به مسابقه حکم‌نویسی کردند؛ یعنی فکر می‌کنند که گیر کشور ما این است که مثلاً تعداد احکامی که دستگاه‌ها ملزم به اجرای آن هستند، کم است. دارند مسابقه تولید انبوه احکام برگزار می‌کنند، اول ارزیابی کنید دستگاه اجرایی که می‌خواهد آن احکام را اجرا کند، ظرفیتش چیست؟ آخرین گزارشی که توسط وزارت کار راجع به توان اجرایی حکومت در ایران منتشر شده و مقایسه بین‌المللی کرده، حاکی است که ایران از نظر شیب و سرعت سقوط توانمندی اجرایی، یکی از کشورهای پیشتاز دنیا است. تا زمانی که این ظرفیت و توانمندی بازسازی نشود، عالی‌ترین برنامه‌ها را هم بنویسند و رؤیایی‌ترین حرف‌ها را هم بزنند، همانند تجربه شرکت‌های دانش‌بنیان نتایج و پیامدهای وارونه خواهد داشت.

۶- ششمین پیشنهاد این است که ما به جای خلق ظرفیت‌های جدید، اولویت را به از دست‌ندادن

آمریکا و انگلیس یا نوکر چین و روسیه شویم. در این صورت و با برهیز از تشنج‌زایی و بحران آفرینی، شرایط ژئواستراتژیک و ژئوپلیتیکی ایران به گونه‌ای است که می‌توانیم با کمترین هزینه، بالاترین دستاوردها را در مناسبات بین‌المللی داشته باشیم. روس‌ها با چه خبثتی تلاش کردند به هر شکلی ما را درگیر جنایت خودشان و تجاوز به اوکراین کنند. روس‌ها فکر می‌کردند به اوکراین می‌رویم و یکی از توهم‌های آنها این بود که دو ماهه کار را فیصله می‌دهیم. یکی دیگر از آن توهم‌ها این بود که چین به کمک ما می‌آید. ولی گزارش‌هایی که آژانس‌های بین‌المللی منتشر کردند، از بی‌مایگی و وهم‌آلود بودن تصمیماتی که روس‌ها گرفتند اظهار شگفتی می‌کنند. مثلاً یکی از چیزهایی که مطرح کردند این است که چین رابطه تجاری‌اش با آمریکا در آستانه تجاوز روسیه به اوکراین سالی ۴۰۰ میلیارد دلار بود، درحالی‌که رابطه تجاری‌اش با روسیه حدود ۳۰ میلیارد دلار است. روشن است که چین روسیه را بر آمریکا ترجیح نمی‌دهد و به هیچ وجه از تجاوز آن پشتیبانی نمی‌کند.

۹- آخرین پیشنهاد مشخص من این است که یک برنامه خروج نظامیان از اقتصاد و سیاست ایران جزو فوری‌ترین، ضروری‌ترین و حیاتی‌ترین برنامه‌هایی است که کشور ما به آن نیاز دارد.

در اقتصاد سیاسی بین‌المللی عمدتاً به «کلاوزویتس» و «مورگنتا» استناد می‌کنند. آنها بررسی کردند که نظامی‌ها شایستگی محوری‌شان در جنگ و دفاع است. ولی پهلوانان بزرگ در عرصه استراتژی می‌گویند جنگ به خاطر آثار به غایت فرانظامی‌ای که دارد، بسیار مهم‌تر از آن است که اختیار و کنترلش به دست نظامی‌ها سپرده شود. وقتی مدیریت جنگ را که نظامیان در آن شایستگی و صلاحیت تخصصی دارند، هیچ کشوری به دست آنها نمی‌سپارد، به طریق اولی هیچ کشوری سیاست و اقتصادش را هم به دست نظامیان نمی‌سپارد.

ظرفیت‌های سرمایه انسانی و مادی موجود بگذاریم. گزارش‌های رسمی می‌گویند به شیوه ثبت شده طی دو دهه گذشته نزدیک به ۲۰۰ میلیارد دلار خروج سرمایه داشته‌ایم، اگر با همه جد و جهد و پیگیری مثلاً پنج میلیارد دلار از صندوق بین‌المللی پول وام بگیریم تا زمانی که این مناسبات وجود دارد، این دلارها به نام دولت ایران می‌آید به کام رانت‌جوها و فاسدها هم از کشور خارج می‌شود.

پدیده خروج سرمایه‌های انسانی در ایران یکی از حادث‌ترین و پرچالش‌ترین امور است که در بحث‌های دیگر با جزئیات راجع به آن صحبت کرده‌ام. یک طنز خیلی تلخی هم در آن وجود دارد و آن اینکه، آنهایی که به اصطلاح از تحریم و تشنج کاسبی می‌کنند و اموراتشان می‌گذرد، اگرچه شعارهای خیلی رادیکال ضدامپریالیستی می‌دهند، ولی با تشنج آفرینی و تحریک و تشویق خشونت‌ورزی نسبت به مردم، سرمایه‌های انسانی کشور را فراری می‌دهند، آن‌هم به سمت همان کشورهای که اسمش را «استکبار جهانی» گذاشتند؛ یعنی با ایجاد ناامنی به همان دشمنی که به آن دشنام می‌دهند، چنین خدمات بزرگی می‌کنند و هم سرمایه مادی و هم سرمایه انسانی را به سمت همان دشمن فراری می‌دهند.

۷- هفتمین پیشنهاد بر مبنای قول معصوم (ع) است که می‌گوید: «رَحِمَ اللَّهُ امْرَأً عَرَفَ قَدْرَهُ»، یعنی رحمت خداوند بر کسی که حد و اندازه خود را می‌داند. باید از گزاف‌گویی و نمایش‌های توخالی که فقط اعتبار، اعتماد و... را از بین می‌برد، جلوگیری کنیم. باید در ساختار قدرت برای آن لاف‌زنی‌های توخالی بی‌پایه و غیرکارشناسی تنبیه بگذارند تا افراد و گروه‌ها دست از توهم بردارند.

۸- در عرصه مراودات بین‌المللی راه نجات ما از راهبرد موازنه منفی می‌گذرد. راه نجات ما استمرار آن سنتی است که شهید سیدحسن مدرس و زنده‌یاد دکتر محمد مصدق بنا گذاشتند؛ یعنی ضرورتی ندارد در استانداردهای توازن وحشت، حتماً نوکر





محمد قاسمی

اقتصاددان و عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی

تحولات جهانی و «باید»‌های برنامه هفتم

روبه‌رو خواهیم بود:

۱. رقابت بسیار شدید بین قدرت‌های موجود برای شکل‌دهی به آینده
 ۲. قرارگرفتن ایران در یک موقعیت ممتاز و مسیرهای بین‌المللی کم‌نظیر که نمی‌تواند بی‌توجهی به رقابت میان قدرت‌های بزرگ برای شکل‌دهی آینده عمل کند.
 ۳. تحولات فناوری و ابروندهای بخش انرژی، که تحولات بخش انرژی کشور ما با همین امکانات محدود حاصل همین تحولات پیرامونی بود نه حاصل بهره‌وری ما.
- بنابراین باید این سه پدیده را شناخت و هر تحولی که در این سه حوزه رخ دهد، می‌تواند تأثیری تعیین‌کننده و سرنوشت‌ساز بر کشور داشته باشد.
- از حیث اولین موضوع یعنی رقابت در شکل‌دهی به آینده بین قدرت‌ها، این رقابت شروع شده و نتایج خودش را هم بر جای گذاشته است؛ یعنی زمانی که ما داریم در سال ۲۰۲۳ به تحولات فقط ۲۰ سال اخیر نگاه می‌کنیم، می‌بینیم که اقتصادها به سرعت دیجیتالی شده‌اند، سهم تجارت خدمات در جهان به سرعت در حال افزایش است و زنجیره‌های تأمین و تولید در جهان به شدت در هم تنیده است. ما هیچ

این سؤال همیشه برای ما مطرح است که گذشتگان چه تصویری از آینده که امروز ماست، داشته‌اند؟ این موضوع بسیار اهمیت دارد. اگر نگاهی به دوران انقلاب صنعتی در ایران که مقارن بود با کشمکش‌های زنده، قاجاریه و... بیندازیم، و برگردیم به اینکه چند نفر آن زمان در ایران این تحولات انقلاب صنعتی را می‌شناختند و متناسب با آن رهنمود می‌دادند که چه باید کرد. دوره‌ای که از قرن نوزدهم به بیستم وارد می‌شدیم و نظم نوینی در جهان در حال شکل‌گیری بود، ما چه تصویری از دنیای قرن بیستم داشتیم و چگونه قرار بود از این فرصت‌هایی که در اختیار یک کشور با موقعیت ایران است، بهره بگیریم.

اکنون هم این سؤال مطرح است که اصولاً سیاستمدار، سیاست‌گذار و روشنفکران ما چه تصویری از قرن بیست‌ویکم دارند. فکر می‌کنند که جایگاه ایران ۵۰ سال بعد کجا باید باشد تا متناسب با آن گام‌های بعدی برنامه‌ریزی توسعه انجام شود. البته این بحث طولانی جوانب مختلف دارد. حقیقت این است که به نظر می‌رسد بر مبنای مجموعه‌ای از اسناد و مطالعاتی که وجود دارد در ایران در سطح بین‌الملل، ما با سه پدیده مهم

- جریان سوم، جریان خاص آمریکا با عنوان دوباره ساختن دنیای بهتر در کنار اروپاست و یک طرح دوهزار هزار میلیارددلاری که تعریف کرده است.

- جریان چهارم، جریان بریتانیای جهانی است که درحقیقت دنبال بازسازی روابط با جهان بعد از خروج از اتحادیه است.

در کنار اینها، روسیه یک نگاه ژئوپلیتیکی خاص هم به اروپا و هم به منطقه اوراسیا دارد و برخی از تحلیل‌ها از حمله روسیه به اوکراین را با همین مناسبت تحلیل و ریشه‌یابی می‌کنند که عملاً در هیچ‌کدام از آن چهار جریان اصلی در جهان نقشی برای روسیه قائل نشده بودند و روسیه احساس می‌کرد در حال حذف از جریان‌های اصلی ثروت و تجارت و سیاست بین‌الملل است. هند در کنار اینها، دنبال شکل‌دهی به یک قدرت است.

در این میان سؤالات مهمی از حیث جایگاه و جای‌گیری مناسبی که ایران در ۵۰ سال آتی خواهد داشت، وجود دارد. آیا ایران می‌تواند با بیش از یک قدرت کار کند؟ آیا درست است که همچنان در حلقه اول روسیه قرار گیرد؟ آیا درست است که به سمت هند برود؟ آیا چین می‌تواند در سطح مناسب و کافی نیازهای ایران را تأمین کند؟

موضوع دوم کریدورها و مسیرهای بین‌المللی اقتصادی، تجاری و مالی است. حقیقت این است که ایران همواره حتی با همین مرزهای جغرافیایی کنونی در قلب ژئوپلیتیک خاورمیانه و مسیرهای ترانزیتی قرار داشته است. البته بخش اصلی و عمده تجارت جهانی بر پایه مسیرهای دریایی است؛ اما در مسیرهای خشکی هنوز هم فرصت‌های بی‌نظیری برای ایران وجود دارد، ولی با تأسف بسیار این فرصت‌ها در حال از دست رفتن هستند. در حال حاضر عمان در همسایگی جنوبی ایران، در چه سطح گسترده‌ای سرمایه‌گذاری می‌کند که اصلاً با وضعیت ایران قابل مقایسه نیست. فقط برای توسعه زیرساخت‌های بندر صحرایش برای ۲۵ میلیارد دلار و در انرژی خورشیدی چهار میلیارد دلار سرمایه‌گذاری کرده است. اینها علاوه بر سرمایه‌گذاری‌هایی است که در صلاله انجام داده و برای پیوستن به پیوندی است که با نام «پیمان ابراهیم» شکل گرفته و با شتاب بسیار، منطقه

نقشی در شکل‌دهی به این ساختارها نداشتیم و حتی زیرساخت آن را هم در کشور ایجاد نکردیم. از سوی دیگر این درگیری درون‌نخبگانی در کشور حول دو موضوع بوده است:

۱. آیا باید خودکفا باشیم یا به جهان بپیوندیم؟
۲. آیا باید دنبال استراتژی جایگزینی واردات برویم یا استراتژی توسعه صادرات؟

انواع پرسش‌هایی که در درگیری‌های درون‌نخبگانی است و سیاست‌گذاران و سیاستمداران کشور را گیج کرده که اساساً اگر هم حتی همتی داشته باشند، نمی‌دانند بالاخره باید چه کاری کنند، موجب شده در کنار قطع شریان آن سه جریان سرنوشت‌ساز و پیوند ملی با آن، در عمل نقشی در شکل‌دهی به قواعد نداشتیم و همواره پذیرنده قواعد بوده و هستیم. مثال روشن آن FATF، کنوانسیون پالمو و... است. اساساً این قواعد دوران جدید، دیگر قواعد دولت‌محور نیستند. چه بسا فرداً چند بانک دور هم جمع شوند و بگویند ما از پس فردا با این بانک‌هایی که فلان کار را می‌کنند ارتباط برقرار می‌کنیم و با فلان کار نمی‌کنیم.

آنچه در این رقابت بین‌المللی روشن است، بازتوزیع جغرافیایی قدرت و انتقال تدریجی آن به آسیا است. حقیقت این است که در آینده‌ای که چندان هم دور نیست، اگر ما حجم تولید چین، ژاپن، اندونزی و هند را جمع کنیم، این بخش اعظم تولید دنیا را به خودش اختصاص می‌دهد و به لحاظ قدرت اقتصادی بعد از ۲۰۰ سال قدرت اقتصادی و سیاسی در حال بازگشت به آسیا است و رقابت قدرت‌های مهم در حاشیه تکنولوژی‌های مهم در حال شکل‌گیری است، از آن سو هم اهمیت فزاینده تنش‌های نیروهای ملی‌گرایی است که در حال حاضر در ترکیه و روسیه، اروپا و آمریکا به‌روشنی دیده می‌شود.

اگر بخواهیم به بیان ساده‌تر بگوییم؛ اکنون چهار جریان اصلی در جهان شکل گرفته و با سرعت و رقابتی تنگاتنگ راهبردهای خود را پیش می‌برند و در حال یارگیری از بین کشورها هستند.

- جریان اول، جریان چین و آن ابتکار کمربند و راه است.

- جریان دوم، جریان اتحادیه اروپا با عنوان دروازه جهانی است.

به نسبت پاک محسوب می‌شود و می‌تواند ابزار قدرتمندی برای شکل‌دهی به جایگاه آینده ما در جهان باشد. اما این جایگاه تا سال ۲۰۵۰ وجود خواهد داشت و برای بهره‌برداری از فرصت ذخایر گاز به تغییر ساخت اقتصاد داخلی و اصلاحات عمیق در مصرف داخلی آن نیاز داریم.

نکته مهم در اینجا و نیز سؤالات مهمی که وجود دارد این خواهد بود؛ ما اساساً در حال حاضر با این سؤال مواجهیم که اگر این واقعیت داشته باشد که دارد، آیا الان باید برویم روی پالایشگاه‌های کوچک سرمایه‌گذاری کنیم؟ آیا باید تمام همت ما این باشد که نفت و گازی که باقی مانده را استخراج و صادر کنیم و با آن تکنولوژی بخریم؟ یا قرار است برویم در صنعت پالایشگاهی سرمایه‌گذاری کنیم؟ کجای برنامه توسعه راجع به این فکر شده است؟ اگر همچنان گاز اهمیت دارد، آیا ما باید به همین نحو مصرف کنیم؟

به نظر می‌رسد ما دو دهه است که درگیر استراتژی بقا در کشور شدیم و توسعه کم‌رنگ شده است. نمی‌خواهم بگویم به فراموشی سپرده شده؛ اما حقیقت این است که استراتژی بقا و توسعه به شدت متفاوت است. اگر ما فقط دنبال بقا هستیم، بله می‌توانیم یک برنامه پنج‌ساله حداقلی بنویسیم و کارهای دم‌دستی و روزمره انجام دهیم و خودمان را سرگرم کنیم؛ اما اگر می‌خواهیم توسعه بیابیم، کار برنامه‌ریزی خیلی سخت‌تر از اینهاست. الان چه اتفاقی دارد در دولت می‌افتد؟ هر سندی که راجع به برنامه می‌نویسند، یک مهر محرمانه روی آن می‌زنند، نه جامعه دانشگاهی خبر دارد و نه جامعه کارشناس. ایران از کارشناسان و اندیشمندان و متخصصان بسیار خوبی برخوردار است. اگر داریم برای توسعه می‌نویسیم، همه می‌خواهند مشارکت کنند. همه می‌خواهند در توسعه این کشور سهیم باشند.

جنوب ایران و چه بسا همه منطقه را تحت‌تأثیر قرار می‌دهد و حتی بدون تعارف، چین هم مستقیم و غیرمستقیم ایران را تحت فشار قرار داده که راجع به پیمان ابراهیم کاری نکند. آیا اساساً دستگاه دیپلماسی و دستگاه برنامه‌ریزی ما توانایی و آمادگی شناخت و تحلیل و مواجهه فعال با ماهیت، ابعاد و آثار و پیامدهای این تحولات مهم را که در حال رخ دادن در منطقه و جهان است، خواهد داشت؟ کمربندهای شرقی و غربی و کمربندهای شمالی و جنوبی در اطراف ما با رقابت شدید در حال شکل‌گیری هستند و ایران در میان این کمربندها مانده است. چابهار یک موقعیت بی‌نظیر است، اما تحریم‌ها عملاً کار را به جایی رسانده که ما حتی یک بندر بین‌المللی نداریم. بندر بین‌المللی یعنی بندری که بتواند خدمات مالی و بانکی و بیمه‌ای، حمل‌ونقل بین‌المللی ارائه و مسیرهای خشکی و دریایی جهانی را به هم پیوند دهد.

نکته و موضوع با اهمیت سوم، تحولات فناوری و به‌ویژه ابروندی‌های حوزه انرژی است. مؤسسه فیچ در گزارشی تا سال ۲۰۵۰ را پیش‌بینی کرده و آخرین بازبینی آن در سال ۲۰۲۰ انجام شده است. در آن به صراحت می‌گوید که اقتصاد هیدروکربن تمام نخواهد شد؛ اما گذار به «اقتصاد متمرکز بر کربن کمتر» حتمی است. بر این اساس، سوخت‌هایی که با شدت کربن بالا هستند به تدریج جای خود را به نفع انرژی‌های تجدیدپذیر خالی می‌کنند و تغییرات آب‌وهوایی و زیست‌محیطی بسیار اهمیت پیدا می‌کند. ما در ایران از معاهده پاریس غافل هستیم. چه امضا کنیم، چه تصویب کنیم یا نه، ما از معاهده پاریس متأثر می‌شویم. حتی تا چند سال دیگر اگر هم بتوانیم نفتی تولید و در بازار جهانی عرضه کنیم، با مالیات‌های سنگینی که روی آن بسته خواهد شد، با شرایط دشوار و متفاوتی مواجه می‌شویم. گاز نسبت به بقیه انرژی‌های فسیلی یک انرژی





معصومه معظمی

«شرق» از روند تدوین و بررسی برنامه هفتم توسعه گزارش می‌دهد

برنامه‌ای برای رویاپردازی یا توسعه؟

از اقدامات دولت با واکنش‌های منفی زیادی همراه بود و برخی مفاد آن منجر به انتشار بیانه‌هایی هم شد. به نحوی که برخی منتقدان برنامه هفتم توسعه را برنامه‌ای «سردرگم»، «غیرمولد»، «رؤیاپردازانه»، «غیرواقعی»، «نا برابر» و حتی «تورمز» دانسته‌اند. پیش‌از این حجت میرزایی، معاون امور اقتصادی وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی در دولت حسن روحانی، در یادداشتی در «شرق» نوشت: «این برنامه به‌مثابه یک سند توسعه، هیچ‌یک از ویژگی‌های اولیه سند برنامه یعنی «هدفمندی، عقلانیت و مشروعیت چندوجهی» را ندارد. با این تفاسیر، می‌توان گفت برنامه هفتم ظاهراً برنامه کارآمدی نیست که اکنون مجلس سعی دارد در کمیسیون تلفیق ایرادات آن را تا حد امکان رفع و با چکش‌کاری‌های لازم تا حدی اجرائی‌ترش کند. برنامه‌ای که نیازمند صرف وقت و هزینه سنگینی در مجلس است و محسن زنگنه، سخنگوی کمیسیون تلفیق برنامه هفتم توسعه، در این باره گفته است تلاش‌شان را به کار می‌گیرند تا قبل از ارسال کلیات بودجه سال ۱۴۰۳ (۱۵ آذر) بررسی لایحه برنامه هفتم را تمام کنند. این یعنی تحمیل صرف وقت و احتمالاً هزینه‌ای که هر دقیقه آن سر به فلک می‌کشد که طبیعتاً از جیب بیت‌المال هم تأمین خواهد شد».

برنامه هفتم توسعه بالاخره ۳۰ اردیبهشت بعد از تأخیری دوساله، در دولت نهایی شد. رئیس سازمان برنامه و بودجه در همایش رونمایی از سند لایحه برنامه هفتم توسعه اعلام کرد که این لایحه برای سال‌های ۱۴۰۲ تا ۱۴۰۶ تدوین شده و دارای ۲۲ فصل و هفت بخش اقتصادی، زیربنایی، فرهنگی و اجتماعی، علمی، فناوری و آموزشی، سیاست خارجی، دفاعی و امنیتی و اداری، حقوقی و قضائی است. درحالی‌که طبق قانون، برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه باید در سال ۱۴۰۰ مصوب می‌شد تا بلافاصله بعد از اتمام برنامه ششم توسعه اجرا شود؛ اما این برنامه با تأخیری طولانی آماده شد و مجلس هر ساله مجبور به تمدید برنامه ششم توسعه شد. همین امر اختلاف جدی بین بهارستان و پاستور به وجود آورد و منجر شد که رئیس مجلس از پذیرش لایحه بودجه ۱۴۰۲ استنکاف کند؛ چراکه معتقد بود اول باید برنامه هفتم توسعه تقدیم مجلس شود و پس از بررسی و تصویب این برنامه پنج‌ساله، مجلس براساس آن برای سال ۱۴۰۲ بودجه‌ریزی کند؛ مسئله‌ای که اگر رهبری به آن ورود نکرده بودند، معلوم نبود در این شرایط اقتصادی، قرار بود بودجه ۱۴۰۲ چنددوازدهم بسته شود و دخل‌وخرج کشور به چه سرنوشتی دچار شود. ناگفته نماند که برنامه هفتم هم مثل برخی دیگر

اجرای ۲۰ تا ۳۰ درصدی برنامه‌های ۵ ساله

نکته درخور توجه اینکه اگر چه وقت و هزینه هنگفتی صرف بررسی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه‌ای در مجلس می‌شود؛ اما به شهادت کارشناسان و نمایندگان پیشین مجلس، تنها درصد کوچکی از این برنامه‌ها اجرایی می‌شوند و هر پنج سال یک بار بدون در نظر گرفته شدن این مهم، برنامه روی برنامه می‌آید و مصوبات قبلی به فراموشی سپرده می‌شوند. از این رو به گفته برخی نمایندگان، برنامه هفتم هم مثل شش برنامه پنج‌ساله گذشته بعید است بیش از ۲۰ تا ۳۰ درصد آن اجرایی شود؛ امری که مختص به برنامه جدید توسعه نیست و هر شش برنامه توسعه‌ای قبلی را هم شامل می‌شود.

موانع اجرای برنامه ششم توسعه

البته برای اجرایی‌نشدن میزان استاندارد برنامه ششم توسعه چالش‌هایی بیان شده است که در ادامه می‌آید؛ اما منطق حکم می‌کند به دنبال نوشتن و تصویب برنامه‌هایی باشیم که تا حد امکان قابلیت اجرایی شدن داشته باشند و تا بخش درخور توجهی از این برنامه‌ها عملیاتی نشده‌اند. آنها را کنار نگذاریم و به سراغ برنامه‌های دیگر نرویم. از جمله چالش‌ها و مشکلاتی که در این باره برای برنامه ششم توسعه بیان شده «اثرپذیری تولید ناخالص داخلی از مشکلات ساختاری بودجه، نفت‌محور بودن رشد اقتصادی، وابستگی دولت و اقتصاد ملی به درآمدهای حاصل از صدور نفت و اثرپذیری شدید اقتصاد از تداوم تحریم‌های بین‌المللی و همچنین ناطمینیان در مواجهه با شوک‌ها و اختلالات بیرونی، نرخ رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری» است که به شدت کاهش یافته است. ناگفته نماند که این چالش‌ها در سه برنامه اول توسعه از سند چشم‌انداز هم وجود داشته است. همچنین کاهش قدرت خرید و مصرف سرانه و آسیب‌پذیری جدی محیط زیست از دیگر چالش‌های اساسی و مهمی است که برای برنامه ششم توسعه بیان شده است. در چنین شرایطی اتخاذ تدابیر و ابتکارات محوری و اساسی با رویکرد جدی به چرخش‌های تحول‌آفرین در تدوین برنامه پنج‌ساله ضروری به نظر می‌رسد.

برنامه هفتم توسعه و نگاه به آینده

در نهایت طبق قانون، دوره پنج‌ساله برنامه ششم توسعه با وجود همه ضعف‌ها و البته تأخیر

در تدوین و ارسال آن به مجلس به پایان رسید و اکنون در دستور کار مجلس قرار دارد؛ برنامه‌ای که در بخشی از آن آمده است: «برنامه هفتم توسعه چهارمین برش از سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور و اولین برنامه در راستای تحقق بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی است که برای تحقق عدالت و با رویکرد مسئله‌محوری بر موضوعات انسانی و مهم کشور تمرکز کرده است...»؛ برنامه‌ای که با وجود این به شهادت برخی نمایندگان ضعف‌های زیادی دارد و باید دید بین این ادعا با واقعیت چقدر فاصله است و تا چه میزان می‌توان نسبت به آن برای آینده پنج‌ساله امید داشت.

روند بررسی برنامه هفتم توسعه

مجلس از همان روز تقدیم لایحه برنامه هفتم توسعه از سوی رئیس‌جمهوری به مجلس، با وجود همه ایرادات و کاستی‌هایش دست به کار شد تا برنامه قابل قبول‌تری را به تصویب برساند. اگرچه زمان بررسی بودجه ۱۴۰۲ که بحث اول‌آمدن برنامه هفتم توسعه یا لایحه بودجه ۱۴۰۲ به مجلس مطرح بود و مجلس و دولت در این باره به چالش خورده بودند، مسعود پزشکیان به «شرق» گفت که تاکنون هیچ بودجه‌ای طبق برنامه پنج‌ساله توسعه بسته نشده است و درباره این موضوع انتقاد کرد؛ اما باید دید تا چه حد لایحه برنامه هفتم توسعه که از طرف دولت با تأخیر دو ساله به مجلس آمده است، قابلیت تغییر و اصلاح در کمیسیون تخصصی تلفیق و پس از آن صحن علنی مجلس را دارد. در نهایت تا چه حد می‌تواند واقع‌گرایانه باشد که در پایان این دوره میزان درخور توجه‌تری از آن قابلیت اجرایی شدن را داشته باشد. طبق آیین‌نامه داخلی مجلس از ۲۸ خرداد ۱۴۰۲ زمان بندی بررسی برنامه هفتم اعلام شد تا برنامه هفتم توسعه که ریل‌گذار پنج سال آینده کشور است، در دستور کار کمیسیون تلفیق قرار گیرد. از زمان انتشار لایحه، نمایندگان پنج روز کاری وقت داشتند تا پیشنهادها را مطرح و کمیسیون‌های تخصصی ۱۰ روز پیشنهادها را بررسی کنند. طبق آیین‌نامه داخلی، کمیسیون تلفیق هم سه هفته وقت داشت پیشنهادهای کمیسیون‌ها را بررسی کند و بعد از آن نمایندگان ۱۰ روز برای ثبت نظرات خود فرصت داشتند. حالا هم طبق خبرها کلیات لایحه برنامه هفتم توسعه با ۲۷ رأی موافق، شش

کشورهای پیشرفته است؛ پس در برنامه‌های توسعه‌ای، برنامه‌ریزی توسعه بخش صنعت در جایگاهی ویژه قرار دارد؛ چراکه دستیابی به اهدافی نظیر تقویت ظرفیت‌های تولید، تسریع رشد اقتصادی، بهبود اشتغال مولد، تقویت بنیه دفاعی و امنیتی و جلوگیری از آسیب‌های ناشی از بی‌کاری و اشتغال ناقص همگی با توسعه صنعتی گره خورده است. پیرهادی در ارزیابی چرایی ناکامی حوزه صنعت در تحقق اهداف توسعه‌ای گفت: فقدان بازار رقابتی، رشد صعودی قیمت ارز، تحریم‌های غرب، قانون‌گذاری و هدف‌گذاری نامناسب، تأخیر در تخصیص اعتبارات پیش‌بینی شده، تأخیر در تدوین آیین‌نامه‌ها و معطل‌ماندن اقدام‌های لازم، نبود ضمانت اجرا از جمله عوامل ناکامی در رشد ۸.۵ درصدی حوزه صنعت برخلاف برنامه‌های توسعه‌ای است. این عضو هیئت‌رئیس مجلس شورای اسلامی ساماندهی مجوزهای صنعتی با ملاحظه ظرفیت تولید، مقابله با خام‌فروشی، کاهش سوداگری زمین در محدوده شهرک‌ها و جلوگیری از توقف تولید در فرایند دادرسی قضائی را از نقاط قوت لایحه برنامه هفتم در حوزه صنعت دانست و ادامه داد: با توجه به اینکه دستیابی به اهداف رفاهی مانند کاهش و رفع فقر نیازمند ایجاد اشتغال مولد است، دولت و مجلس باید در کنار هم نسبت به اتخاذ سیاست‌های صنعتی بکوشند و با ایجاد تحول ساختاری فعالیت‌های اقتصادی را هدایت و راهبری کنند. او تأکید کرد: برای ممانعت از انحراف ۷۰ درصدی اهداف برنامه‌ای و اجرای آن، احکام برنامه‌های توسعه‌ای باید دارای ضمانت اجرایی شوند و مسیر اجرای آن مشخص باشد. در حوزه اقتصادی لایحه برنامه هفتم عمده رویکرد احکام توصیه‌ای و از جنس اجازه به دولت است. برای نمونه در بحث حمایت از بخش خصوصی بارها احکام با عنوان تقویت نقش بخش خصوصی مطرح شده؛ اما این سیاست‌های حمایتی مبتنی بر راهکار مشخصی نیست که سیر اجرایی آن مشخص باشد؛ در حالی که اگر همین موضوع در قالب سیاست- راهکار مطرح شود و تقویت نقش بخش خصوصی با راهکارهای مشخصی مانند کاهش مداخله قیمتی دولت در بازارها یا مکلف‌شدن دولت به استقرار بازارها مثل محصولات صنعتی و معدنی، کالاهای اساسی یا کشاورزی همراه شود، می‌توان به افق‌گشایی در آن حوزه تخصصی امیدوار شد.

رأی مخالف و یک رأی ممتنع از مجموع ۳۴ نماینده حاضر، به تصویب اعضای کمیسیون رسیده است و از روز گذشته کمیسیون تلفیق وارد بررسی جزئیات برنامه هفتم شده است؛ پس طبق آیین‌نامه، گزارش کمیسیون تلفیق لایحه برنامه هفتم تا اواخر تیرماه یا اوایل مردادماه به صحن علنی ارائه می‌شود. در صورت تصویب کلیات در صحن مجلس، مجدداً لایحه برای بررسی جزئیات به کمیسیون تلفیق ارجاع می‌شود. احتمالاً رسیدگی به جزئیات لایحه برنامه هفتم هم از شهریور ماه در دستور مجلس قرار می‌گیرد. البته طبق ماده ۱۸۰ آیین‌نامه داخلی مجلس، تا زمانی که لایحه برنامه در صحن مجلس مورد بررسی است، مجلس نطق نخواهد داشت و هیچ طرح یا لایحه‌ای جز طرح‌ها و لوایح سه‌فوریته و نیز تحقیق و تفحص، استیضاح و رأی اعتماد در دستور قرار نخواهد گرفت. همچنین مجلس در همه ایام به جز ایام تعطیل حداقل شش و حداکثر هشت ساعت جلسه علنی خواهد داشت. در موارد استثنای تصویب مجلس، این زمان تا ۱۰ ساعت قابل افزایش است.

باید احکام برنامه توسعه ضمانت اجرایی داشته باشند

نایب‌رئیس کمیسیون تلفیق لایحه برنامه هفتم گفت: برای ممانعت از انحراف ۷۰ درصدی اهداف برنامه‌ای و اجرای آن، باید احکام برنامه‌های توسعه‌ای ضمانت اجرایی داشته و مسیر اجرا هم مشخص باشد. محسن پیرهادی، نایب‌رئیس کمیسیون تلفیق لایحه برنامه هفتم، در تبیین بخش صنعت لایحه برنامه هفتم گفت: ارزیابی عملکرد برنامه ششم توسعه در بخش صنعت نشان می‌دهد تنها حدود ۱۰ درصد احکام این بخش اثربخش بوده؛ بنابراین تحقق نیافتن ۹۰ درصدی اهداف برنامه ششم هشدار جدی برای توجه ویژه در حوزه صنعت و چاره‌جویی برای توسعه آن است. او توضیح داد: در اقتصاد کشورمان، بخش صنعت هرگز به سهمی بیش از ۲۰ درصد دست نیافته و حتی در طول دو برنامه توسعه پنجم و ششم، از نظر ارزش افزوده سهم صنعت به حدود ۱۳ درصد اقتصاد کشور کاهش یافته است. نماینده مردم تهران ادامه داد: دستیابی بخش صنعت به بیش از ۳۰ درصد ارزش افزوده و اشتغال ملی در دوره جهش اقتصادی یکی از حقایق اثبات‌شده توسعه اقتصادی در



آرش رئیسی‌نژاد

صاحب‌نظر حوزه جغرافیای سیاسی و اقتصادی

حفره ژئواکونومیک و ضرورت‌های نوپدید

تکنولوژی باشد یا در حوزه پیمان‌های سیاسی. شما یکی از همین فقدان‌ها را مثلاً می‌توانید در قرارداد ۲۵ ساله ایران و چین ببینید که در واقع دوجانبه است نه اینکه ایران به عنوان یک بازیگر در میان شبکه کریدوری راه ابریشم شکل بگیرد. چند بار از واژه راه ابریشم استفاده شده است. یا یک حوزه‌ای که اشاره می‌کند «نانوتکنولوژی» است، می‌دانیم این واژه در بین سران مملکت هم بارها اشاره شده و بعد به همین واژه در توافق ۲۵ ساله با ایران و چین هم اشاره شده است؛ در صورتی‌که متوجه نیستیم مهم‌ترین نهاد مسئول علم/دانش نانوتکنولوژی در چین، حوزه آکادمی علوم چین است و ۹۳ درصد همکاری‌های این نهاد با کشورهای غربی. چرا چین به خاطر ایران بیاید همکاری‌های خودش را کم کند؟ چون شناخت وجود ندارد. زیرا ما نتوانستیم پیچیدگی نهاد‌های درونی کشورها را درباییم و مهم‌تر از آن مفهوم Network یا شبکه چیست را متوجه نشدیم. ما در بهترین حالت همیشه دوجانبه می‌بینیم. هنر این است که شما خودتان را وسط یک شبکه بگذارید؛ شبکه‌ای که بتواند حتی امنیت‌سازی کند. هرچقدر وارد یک شبکه اقتصادی یا سیاسی یا اجتماعی شوید، ضریب تحریم‌ناپذیری‌تان بالاتر می‌رود و سخت‌تر شما را تحریم می‌کنند؛ ولی زمانی که منزوی می‌شوید و گوشه دیوار افتاده‌اید، راحت‌تر کتک می‌خورید. از این‌رو دومین ستون هم برای سیاست‌گذار ایرانی قابل درک نیست.

یکی از بزرگ‌ترین سرچشمه‌های نارضایتی در کشور در وضعیت کنونی، مقایسه ایران با کشورهای منطقه است. چه به صورت مستقیم و چه غیرمستقیم دورافتادگی یا انزوای کشور از روندهای اقتصادی و سیاسی کلان جهان یک مسئله مهم است؛ یعنی اگر مسائل تهدیدزا را کنار بگذارید، ایران در روندهای کلان ژئوپلیتیکی و ژئواکونومیکی کاملاً غایب است. روح زمانه به گمان بنده بر سه مفهوم استوار است؛ نخست اهمیت تغییر، دوم اهمیت اتصال و سوم اهمیت تنوع و تنوع‌دهی. متأسفانه در هر سه حوزه، ما هیچ نقشی نداشتیم.

۱- تغییر

تغییر یعنی اینکه اتفاقات یا رخداد‌های برساننده مانند هجوم روسیه به اوکراین، تنش آمریکا و چین بر سر تایوان و... همگی می‌توانند بر حوزه‌های متفاوتی سرریز داشته باشند؛ ولی سیاست‌گذار ایرانی فاقد دانش برای درک درهم‌تنیدگی این حوزه‌ها است. در واقع نه می‌تواند تغییرها را پیش‌بینی، نه تحلیل کند و مهم‌تر از آن، پیامد این تغییرها را هم نمی‌تواند درک کند.

۲- پدیده اتصال

وقتی می‌گوییم اتصال، در واقع منظور «اهمیت شبکه» است. این می‌تواند در حوزه اقتصاد باشد، می‌تواند در حوزه

۳- پدیده تنوع

مفهوم کربدوری که شکل گرفته و اتفاقا همین مسئله هم در مورد شبکه وجود دارد. یعنی یک حوزه کربدور «شبکه» است و یک حوزه آن هم «اهمیت تنوع» است. چین می تواند عمده انرژی خودش را از دریا وارد کند. نفت کش ها و کالاهای تجاری قطعا ارزان تر است، ولی اصل تنوع دهی مهم است. شما از A به B که می خواهید برسید، چندین راه باید شکل بدهید، ولی در ذهنیت ایرانی تنها یک راه وجود دارد. به خاطر همین تنگه هرمز اهمیت پیدا می کند. متوجه نیستیم که تکنولوژی، شبکه سازی و تغییر باعث می شود کشورها از مسیرهای متفاوت به اهداف خودشان دست پیدا کنند.

پس آن مسئله ای که آقای درخشان به درستی اشاره کردند؛ یعنی ایران از وضعیت هشدار توسعه به وضعیت اخطار رسیده، به این دلیل است که این سه گانه را رعایت نکردیم. نه تغییر را درمی یابند، نه ضرورت اتصال و نه اهمیت تنوع دهی. همه این مسائل باعث شده که کشور به گمان بنده نه در آستانه اخطار بلکه در آستانه فرسایش باشد. فرسایش زمین یعنی به یکباره فرونشست شکل می گیرد. همین طور ما فرسایش ژئوپلیتیکی داریم به این دلیل که کاملا از کربدورهای منطقه ای دور افتاده ایم.

من به صورت clock wise اشاره می کنم. بزرگ ترین بندر (درواقع بزرگ ترین بندر مصنوعی) در قطر است که تأسیسات ال ان جی را در آنجا نصب کرده است. یک بندر دیگر در عراق داریم؛ بندر فاو و همین طور «نیوم» در عربستان. ترکیه شبکه راه آهن خودش را مجهز و نوسازی می کند و خط راه آهن مرمره دارد؛ گذشته از اینکه خودش را هاب انرژی می کند. نفت و گاز را از روسیه می گیرد و به قیمت دلخواه خودش می فروشد؛ یعنی ترکیه ای که نفت و گاز ندارد، شاید در دهه آینده تبدیل به یکی از بزرگ ترین صادرکنندگان نفت و گاز شود چون به قیمت خودش می فروشد، اگر تحریم های روسیه ادامه پیدا کند. آذربایجان را ببینیم؛ خط لوله S08:53P دارد، خط لوله باکو-تفلیس-جیحان دارد و خط راه آهن. در ترکمنستان بزرگ ترین بندر مصنوعی زیر سطح دریا در ترکمن باشی هست که فقط یک شرکت ترکیه ای در حال سرمایه گذاری یک و نیم میلیاردی در آنجاست. این طرف هم عمان که بنادر «دقم»، «صحر» و «صلاله» را دارد و امارات که به هر حال اظهارنظر الشمس است.

وقتی شما به این منطقه نگاه می کنید، می بینید کشوری که یک زمانی مرکز بوده و اتفاقا ذهنیت قبیله عالم به خاطر همین مرکزیت بوده، امروز مثل یک حفره است. همه مسیرها دور این دایره می گذرند بدون اینکه ایران را وارد شبکه کنند

و سیستم هم نه متأسفانه درک می کند که شبکه چیست و نه تغییر را درمی یابد و نه اصل تنوع دهی. به گمان بنده این آستانه فرسایش ضربات زیادی به مملکت خواهد زد اگر به این متون درخشان توجهی نکنند.

من برخلاف نگاهی که شاید بین جوان ها باشد، این مسئله را فقط در این دهه های اخیر نمی بینم گو اینکه این ذهنیت در دهه های اخیر دو صد چندان تشدید شده است، ولی به گمانم باید برگردیم به شاید ۲۰۰ سال پیش؛ زمانی که عباس میرزا دارد تلاش می کند برنامه نوسازی کشور را جلو ببرد. شما خط به خط در مکالمه و گفت و گو این شخص با ژورن، نماینده فرانسه می توانید با آن روبه رو شوید. آنجایی که می گوید: «نمی دانم این قدرت که شما اروپایی ها را بر ما مسلط کرده و موجب ضعف ما و ترقی شما شده، چیست؟» و بعد می گوید: «آفتاب که قبل از رسیدن به شما به ما می تابد، تأثیرات مفیدش در سر ما کمتر از شماست!»، اشاره می کند که چه اتفاقاتی رخ داده که در واقع (شما) اروپایی ها پیشرفت کردید و ما ماندیم.

به گمان بنده این پرسش زمانی رخ می دهد که ایران دچار یک شکست می شود. این شکست باعث بحران می شود. بحران، پرسشی شکل می دهد و پرسش دنبال پاسخ است. همین جا باید نگاه کنیم. پاسخی که وجود داشت این است که باید قوی شویم و مهم ترین نمود و نماد قوی شدن، نظامی گری است؛ چراکه ریشه شکست، شکست نظامی بود، پاسخ هم به سوی نظامی گری رفت. پس جای شگفتی نیست که مهم ترین درک از توسعه، نظامی گری است. موشک است، یا قبلا بالاترین مقام مملکت فرنج نیروی دریایی می پوشد و افتخار می کند. چرا نظامی گری بیش از پیش تعمیق پیدا کرده؟ به گمان من برمی گردد به نوع برخورد ما با غرب که با شکست همراه بوده و دریافت perception که از این مسئله داشتند. شکست، نظامی بود. در نتیجه گمان کردند که بهترین پاسخ، پاسخ نظامی است و از این به بعد قوی شدن همین است. شما این ادبیات را تا امروز می توانید ببینید؛ قرارگاه جنگ نرم، قرارگاه توسعه. قرارگاه چه ربطی به توسعه دارد؟ چرا؟ چون هنوز ذهنیت اینکه ما در جنگ هستیم، ادامه دارد. تا وقتی هم که این ذهنیت باشد، آن نکاتی که به درستی در مورد توسعه اشاره شد، در واقع شکل نمی گیرد. شاید به همین دلیل است که ذهنیت سیستم از استقلال هم اشتباه شده است. در زمانه کنونی استقلال به معنای کمینه کردن تأثیرپذیری از دیگران نیست. استقلال به معنای بیشینه کردن تأثیرگذاری بر دیگران است. به همین دلیل، کنشی و اقدامی و تصمیم استقلال طلبانه است که شما بتوانید دیگری را به خودتان وابسته کنید نه اینکه از ترس وابسته شدن به دیگری دورتان را دیوار بچینید.



مرتضی درخشان

اقتصاددان و پژوهشگر مطالعات توسعه

رویکرد برنامه و شاخص‌های توسعه ایران

۱- واقع‌گرایی نیاز اصلی برنامه هفتم توسعه

برای اینکه بتوانیم برای پنج سال آینده ایران برنامه‌ریزی کنیم، باید بدانیم که شاخص‌های توسعه امروز چه نمایی از وضعیت توسعه ایران ارائه می‌دهند تا بتوان برای حرکت از وضعیت موجود در طول پنج سال آینده به سمت وضعیت مطلوب برنامه‌ریزی کرد. به نظر می‌رسد در برنامه هفتم توسعه وضعیت امروز توسعه ایران چندان لحاظ نشده است. بنابراین در ادامه مروری مختصر بر وضعیت توسعه ایران خواهیم داشت و بر اساس آن پیشنهادهایی برای تنظیم بهتر برنامه توسعه ارائه خواهیم کرد.

ایران در سال ۲۰۲۲ در بین ۱۵۴ کشور جهان از لحاظ همه شاخص‌های توسعه در رتبه ۱۱۷ قرار داشت که نسبت به سال گذشته ۱۲ رتبه تنزل پیدا کرده است. به این معنی که ایران در سال ۲۰۲۲ در توسعه به عقب حرکت کرده است. از این رو به نظر می‌رسد در مجموع در مسیر توسعه جهت فعلی مناسب نیست و این مسیر به هر جایی که منجر شود، توسعه نیست. اما بگذارید وارد ابعاد توسعه شویم؛ چراکه مفهوم توسعه قدری بسیط و کلی به نظر می‌رسد. در طول چند سال گذشته شاخص‌ها

نشان می‌دهد که کشور ایران از لحاظ اقتصادی در وضعیت مناسبی قرار ندارد. از لحاظ آماری کمی جزئیات بخش اقتصادی را مرور می‌کنیم. از لحاظ زیرساخت‌های اقتصادی، کشور ایران هفت نمره (در مقیاس صد) پایین‌تر از میانگین جهانی قرار گرفته و از منظر محیط کسب‌وکار به لحاظ نهادی و اجرایی ۲۳ و ۱۲ نمره (در مقیاس صد) پایین‌تر از وضعیت میانگین جهانی قرار دارد. ثبات اقتصادی نیز ۱۳ نمره پایین‌تر از میانگین جهانی است و از لحاظ رشد اقتصادی نیز پنج نمره (در مقیاس صد) زیر میانگین جهانی است. در طول سال‌های گذشته ایران مزیتی که در نوآوری و فناوری داشته را نیز از دست داده به این معنی که در سال‌های قبل پنج نمره بالاتر از میانگین جهانی بوده، اما در سال ۲۰۲۲ در حدود میانگین جهانی قرار دارد. با این حال وضعیت اقتصادی ایران نسبت به وضعیت سیاسی آن بسیار بهتر است. جایی که آزادی‌های مدنی، شکنندگی دولت و حکمرانی در ایران را به شدت افزایش داده و ۲۸ نمره پایین‌تر از میانگین جهانی قرار گرفته است. وضعیت نظام سیاسی و قضائی سالم و پاسخ‌گو ۱۸ نمره پایین‌تر از میانگین جهانی قرار گرفته و مهم‌تر از همه اینها مشارکت‌طلبی نظام سیاسی ایران ۲۶

در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری است و اگر این اصل رعایت نشود، همه تلاش‌های بعدی هدر خواهد رفت.

با یک مثال کمی وضعیت امروز توسعه ایران را بهتر توصیف کنیم. اگر خودرویی در حال حرکت، در جاده‌ای باشد و در مورد سرعت، مسیر حرکت، مکان‌های توقف، بودجه‌بندی برای هزینه بنزین و... در حال برنامه‌ریزی باشد، در صورتی که یک هشدار در سیستم خودرو مشاهده کند که مثلاً دمای آب بیش از حد در حال افزایش است یا هر هشدار دیگری، همه برنامه‌ها را کنار گذاشته و در اولین تعمیرگاه توقف می‌کند و ابتدا در اولین گام مشکل مربوطه را برطرف و بعد از آن دوباره برای مسیر، بودجه، سرعت و... تصمیم می‌گیرد. در صورتی که چنین کاری نکند و به مسیر خود ادامه دهد و همچنان سرگرم برنامه‌ریزی برای سرعت، مسیر و... باشد، دمای خودرو به شدت افزایش یافته و به بخش‌هایی از خودرو آسیب می‌رسد و جدا از هزینه‌های بسیار سنگینی که به مسافرن وارد می‌کند، اصلاح و تعمیر آن نیز دیگر به‌سادگی قابل اجرا نخواهد بود و مدت‌ها از سفر خود باز می‌ماند. کافی‌ست در چنین موقعیتی راننده بگوید ما همچنان بنزین فراوانی در باک ماشین داریم، سیستم ترمزها به خوبی کار می‌کند، هنوز این خودرو نقاط قوت بسیار فراوانی دارد و باید بر نقاط قوت تمرکز کرد و به پیش رفت. دقیقاً ادامه این مسیر است که خسارات جبران‌ناپذیری به خودرو وارد خواهد کرد. البته در توسعه نمی‌توان خودرو را متوقف کرد و باید در حین حرکت بر تعمیر بخش مربوطه تمرکز داشت، با این حال بی‌توجهی به هشدارها همواره خسارت‌بار است.

همان‌طور که اشاره شد در کشور ایران ۱۸۶ شاخص از مجموع ۳۷۳ شاخص سال‌هاست در وضعیت هشدار است و ۱۰ نمره پایین‌تر از میانگین جهانی قرار دارد. در چنین وضعیتی واقعیت این خواهد بود که هر یک از دستگاه‌های اجرایی مجبورند تمام توان اجرایی خود را برای جلوگیری از بحرانی‌شدن شاخص‌های در حال هشدار مربوط به خود اختصاص دهند، و عملاً برنامه‌هایی که از سوی سازمان برنامه و یا هر نهاد دیگر ابلاغ و همچنین دستوراتی که از سوی رئیس‌جمهور یا

نمره پایین‌تر از میانگین جهانی است و فقط در طول سال گذشته شش نمره سقوط کرده است. امنیت و ثبات سیاسی نیز پنج نمره پایین‌تر از میانگین جهانی است و عدالت سیاسی نیز ۱۵ نمره کمتر از میانگین جهانی قرار دارد. این وضعیت توسعه سیاسی ایران در یک نگاه کلی بود. وضعیت سرمایه اجتماعی ایران فقط در طول سال گذشته به شدت کاهش پیدا کرده و ۱۰ نمره پایین‌تر از میانگین جهانی است. از لحاظ محیط زیست چه از لحاظ آلودگی‌ها و چه به لحاظ استفاده از منابع محیط زیست نیز پایین‌تر از میانگین جهانی قرار گرفته‌ایم. این تنها مروری مختصر بر وضعیت توسعه ایران در ابعاد مختلف است که با میانگین جهانی مقایسه شده بود.

برای کشوری که قرار بوده در سند چشم‌انداز ۲۰ ساله به کشور اول منطقه تبدیل شود، مقایسه شاخص‌ها با میانگین جهانی معنی‌دار است. اینکه ما قرار نیست در جهان امروز وضعیت ویژه‌ای داشته باشیم، بلکه فقط می‌خواهیم در میانه جهان از لحاظ رفاه، آزادی و عدالت قرار بگیریم و لذا با میانگین جهانی مقایسه می‌کنیم. بنابراین خود این مقایسه به نوعی واقع‌گرایی نیاز دارد. با این حال فاصله چشم‌گیر ما با میانگین جهانی و اینکه ۱۸۶ شاخص از مجموع ۳۷۳ شاخص بیش از ۱۰ نمره پایین‌تر از میانگین جهانی قرار گرفته‌اند و تنها ۴۴ شاخص در این مجموعه بیش از ۱۰ نمره بالاتر از میانگین جهانی هستند، نشان می‌دهد رنگ قرمز پرچم ایران بر رنگ سبز و سفید آن بسیار غلبه کرده است. اگر با میانگین جهانی مقایسه کنیم ۲۶۲ شاخص از ۳۷۳ شاخص زیر میانگین جهانی قرار دارد که نشان‌دهنده وضعیت ایران در توسعه است. سؤال این است که این داده‌ها چه وضعیتی را برای ایران به وجود آورده است؟ زمانی که یک شاخص توسعه در کشور در وضعیت هشدار قرار می‌گیرد، توصیه متخصصان سیاست‌گذاری این است که کشور ابتدا و در اولین گام برنامه‌ریزی برای توسعه، به سراغ شاخص مربوطه برود و آن را از وضعیت هشدار خارج کند و به وضعی نسبتاً نرمال برساند تا آسیب‌پذیری‌اش از جانب آن موضوع را کاهش دهد و سپس به ادامه سیاست‌گذاری توسعه خود در مسیر گذشته بپردازد. حفظ امنیت و پایداری در مسیر توسعه اولین و ضروری‌ترین اصل

و هیچ اولویت دیگری نباید سر راه این تحولات قرار گیرد. اگر توسعه و پایداری در توسعه هدف کشور است، باید به هشدارها توجه داشت و دقیقاً از همان موضوعات، تحول را آغاز کرد. بدیهی است که بدون هیچ تغییر یا تحولی نمی‌توان عوامل و شاخص‌های هشداردهنده را اصلاح کرد. زیرا مسیر قبلی و سیاست‌های قبلی بوده که علائم هشداردهنده را ایجاد کرده است و باید این مسیر و روش‌های قبلی تغییر داده شود تا بتوان علائم را کنترل و برطرف کرد. به جای برنامه توسعه ما نیازمند بررسی نقاط تغییر هستیم. شاید تغییرات یک‌دفعه‌ای امکان‌پذیر نباشد، بنابراین باید چند سالی را فقط برای ایجاد تغییر رها کرد. به بیان ساده ما نیازمند برنامه تحول در موضوعات هشداردهنده هستیم و به هیچ عنوان نباید به مسیر قبلی ادامه دهیم. در ادامه چالش‌های دیگر برنامه هفتم را نیز بررسی می‌کنیم و پس از آن پیشنهادهایی برای بهبود برنامه‌ریزی توسعه در ایران بیان خواهیم کرد که نکات فوق نیز بیشتر تفصیل خواهد شد.

۲- نقدهای برنامه هفتم

۲-۱- غفلت از گلوگاه‌های توسعه ایران در برنامه

هفتم

سال‌هاست در مورد توسعه کشورها در حال مطالعه و فعالیت هستیم و اسناد بالادستی کشورهای مختلف در زمینه توسعه را مطالعه می‌کنم. اگر یک برنامه توسعه وضعیت رفاه، آزادی و عدالت را تغییری ندهد یا برنامه‌ای دقیق و درست برای بهبود آن نداشته باشد، به هیچ عنوان نمی‌تواند برنامه توسعه تلقی شود.

در پیش‌نویس برنامه هفتم به‌طور کل از آزادی غفلت شده است و عدالت نیز فقط به عدالت اقتصادی محدود شده و آن‌هم سیاست‌های اقتصادی متضادی با اصلاح عدالت اقتصادی پیشنهاد کرده است. آزادی بیان و عقیده که جزو اصلی و به نوعی پایه‌ای‌ترین بنیاد برای تحقق عدالت اجتماعی است، در ایران ۵۰ نمره از میانگین جهانی پایین‌تر است و احساس آزادی نیز در مردم به شدت پایین آمده و این موضوع بسیار بحرانی است. سایر انواع آزادی مانند آزادی اجتماعات و آزادی دینی، آزادی تحصیلی، آزادی‌های مدنی، آزادی دسترسی

هر نهاد بالادستی ابلاغ می‌شود، به هیچ عنوان در دستور کار اجرایی دستگاه‌ها قرار نمی‌گیرد و شاید فقط برای نمایش، جلسه یا جلساتی برای آن موضوع برگزار کنند. اما خود وزرا و کارشناسان در بدنه اجرایی می‌دانند که فرصت و انرژی برای دنبال کردن برنامه‌ها را نخواهند داشت.

در چنین شرایطی دولت در حال برنامه‌ریزی برای توسعه پنج سال آینده کشور است و پیش‌نویس برنامه هفتم توسعه را باید با این نگاه مطالعه کرد. اما واقعیت این است که اگر در طول ۴۰ سال گذشته میانگین رشد اقتصادی ۲.۸ درصد بوده و ۲۰ سال گذشته میانگین رشد اقتصادی ۱.۸ درصد بوده و در طول ۱۰ سال گذشته صفر بوده است، چه دلیلی دارد که در طول پنج سال آینده میانگین رشد اقتصادی هشت درصد باشد؟ اگر در طول ۲۰ سال گذشته نابرابری بیشتر شده و ضریب جینی از ۰.۳۴ به ۰.۳۸ افزایش یافته است، چه دلیلی دارد که در برنامه هفتم توسعه نابرابری کاهش یابد؟ اگر به جای ۲۱.۵ درصد رشد سرمایه‌گذاری هدف‌گذاری شده در برنامه ششم، حجم سرمایه‌گذاری ۴.۵ درصد کاهش یافته است، چه تغییری باعث می‌شود که در طول برنامه هفتم، سرمایه‌گذاری ۲۲.۶ درصد رشد کند؟ و اگر تورم، مرزهای تاریخی خود را پشت سر می‌گذارد و هر ماه رکورد جدیدی را ثبت می‌کند و پیش‌بینی‌های رسمی، تورم سال جاری را رکوردشکن محاسبه می‌کند، چه دلیلی دارد که در پایان پنج‌ساله برنامه هفتم، تورم ایران به ۹.۵ درصد برسد؟ وقتی در ۲۰ سال گذشته رشد بهره‌وری عوامل تولید منفی بوده است، چه تغییری باعث می‌شود از این به بعد سالانه ۲.۸ درصد رشد کند؟ کدام واقعیت چنین تغییراتی را ممکن می‌سازد که اینها جزو اهداف برنامه هفتم در نظر گرفته شده‌اند؟ و کدام ریشه‌ها عامل اصلی وضعیت امروز و عامل شکست برنامه‌های قبلی توسعه است؟

خب سؤال این است که اگر برنامه توسعه نباید به اهداف فوق پردازد، پس این برنامه باید چگونه باشد و دقیقاً به چه چیزهایی پردازد و چه اهدافی را دنبال کند؟ همان‌طور که در مثال خودرو نیز بیان کردیم، ابتدا باید برنامه‌ریزی‌ها کنار گذاشته شود و ریشه‌ای‌ترین چالش‌ها و بحران‌های هشداردهنده مشخص و از اصلاح و تغییر و تحول آنها شروع شود

احیای اعتماد مردم و ارتقای مشارکت جامعه مدنی در برنامه هفتم دیده نمی‌شود. برابری جنسیتی، فراگیری توسعه و برابری فرصت‌ها بر اساس جنسیت و برابری گروه‌های اجتماعی نیز شاخص‌های مهم اجتماعی هستند که هم برابری اجتماعی را نمایش می‌دهند و هم وضعیت اجتماعی توسعه را نمایشگری می‌کند. همه این فهرست بین ۱۰ تا ۲۰ نمره پایین‌تر از میانگین جهانی قرار دارد.

توجه ویژه داشته باشید که شاخص‌های متعددی هم هستند که وضعیت مناسبی دارند، مانند سطح سواد، سلامت یا شاخص‌های اقتصادی مانند اندازه کل اقتصاد که از میانگین جهانی بسیار بالاتر است. اما در این بخش به دنبال معرفی گلوگاه‌ها و محورهایی از توسعه هستیم که درحالی‌که اهمیت بسیار بالایی در نمایش و ایجاد توسعه دارند، اما وضعیت بحرانی و هشداردهنده در ایران داشته و همچنین در پیش‌نویس برنامه هفتم توسعه هیچ برنامه‌ای برای آن تنظیم نشده است.

شاید از مجموع مباحث این بخش برداشت شود که منظور ما اضافه کردن بندها و برنامه‌هایی برای بهبود شاخص‌های فوق به برنامه فعلی است، اما چنین برداشتی کاملاً اشتباه است. برنامه فعلی به دلیل تعدد اهداف و حجم بالایی که دارد، به هیچ عنوان قابل اجرا نیست؛ بنابراین منظور ما از این بخش این است که اشکال پیش‌نویس برنامه هفتم توسعه این است که به جای تمرکز بر نقاط بحرانی و هشداردهنده که نظام حکمرانی را شکننده کرده و ادامه مسیر توسعه را در خطر قرار داده، بر نقاطی تمرکز کرده که اهمیت چندانی در شرایط فعلی ندارد، هرچند ممکن است برخی از این شاخص‌ها را نیز بتواند در سال‌های برنامه هفتم ارتقا دهد، اما توسعه به هیچ عنوان رخ نخواهد داد و وضعیت معیشت و رضایت مردم نیز بهبودی نخواهد یافت. زیرا نقاط گلوگاهی راه تنفس را بر جامعه بسته است و به منظور رفع این گلوگاه‌های بحرانی باید برنامه تغییر و تحول را برای اصلاح نقاط بحرانی تنظیم کرد.

۲-۲- عادی‌پنداری وضعیت و غفلت از واقعیت

در بخش‌های قبل شاخص‌های توسعه را مرور کردیم و وضعیتمان را نیز در گلوگاه‌های ویژه‌ای

به اطلاعات، آزادی از دخالت خودسرانه در حریم خصوصی و... شاخص‌های دیگری هستند که همه آنها بیش از ۳۰ تا ۵۰ نمره پایین‌تر از میانگین جهانی قرار دارند و احساس مردم نیز چیزی بهتر از آمار ارائه‌شده نیست. بنابراین وضعیت در این شاخص‌ها بسیار بحرانی و البته خطرناک است. برنامه‌ای می‌تواند ادعای برنامه توسعه داشته باشد که برای اصیل‌ترین هدف توسعه که ارتقای آزادی است، برنامه داشته باشد. از سوی دیگر وضعیت بحرانی این شاخص‌ها موجب می‌شود سیاست‌گذاران توسعه بدون توجه به این موارد پایداری توسعه را از دست بدهند.

در بخش عدالت اگر شاخص‌های مربوط به سوءاستفاده از مقام دولتی، درستی‌کاری و صداقت دولت، پاسخ‌گویی، شفافیت دولت، دسترسی به عدالت، برخورداری از حقوق اساسی کار، نبود تبعیض قانونی و کیفیت حقوق بشر را ارزیابی کنیم، می‌بینیم بین ۲۰ تا ۴۰ نمره پایین‌تر از میانگین جهانی قرار دارند و نشان از وضعیتی بسیار هشداردهنده دارد. عدالت اقتصادی و ضریب جینی هم پایین‌تر از میانگین جهانی قرار دارد و در طول ۲۰ سال گذشته نیز بدتر شده است. این روند نشان می‌دهد آزادی و عدالت به عنوان دو اصل اساسی توسعه در ایران در وضعیت بحرانی قرار گرفته است و باید برای آن اعلام وضعیت ویژه کرد و سیاست‌گذاری مجزا برای آن اتخاذ کرد. مسیر ۲۰ سال گذشته نشان می‌دهد به هیچ عنوان با رویه‌های جاری نمی‌توان به ارتقای این دو اصل در ایران امیدوار بود. البته شاید سوال شود که ارتقای آزادی و عدالت جزو اختیارات دولت و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نیست و همکاری کل حکمرانی را نیاز دارد. این موضوع کاملاً درستی است، اما تبیین و تشریح اهمیت برنامه‌ریزی در جهت ارتقای آزادی و عدالت در شاخص‌های مربوطه بین نهادهای حاکمیتی بر عهده دولت و سازمان برنامه خواهد بود.

از سوی دیگر وضعیت سرمایه اجتماعی، اعتماد مردم به حکومت و همچنین مشارکت مردم از شاخص‌های مهم اجتماعی هستند که می‌توانند نقش توسعه‌ساز ایفا کنند. مشارکت جامعه مدنی در ایران ۴۱ نمره در مقیاس صد پایین‌تر از میانگین جهانی قرار گرفته و هیچ برنامه‌ای برای

کلی ابلاغ و برای برنامه هفتم تنظیم شود؛ بعد برای هر یک از دسته مسائل راهکاری ارائه و برنامه‌ای در این سند گنجانده شده است. بنابراین زمانی که متن پیش‌نویس برنامه هفتم را مطالعه می‌کنید، به فهرستی از راهکارها برمی‌خورید که هر کدام به برطرف شدن یک مشکل در کشور اشاره کرده و سعی دارد آن را مدیریت کند. سپس برنامه مربوطه را به نزدیک‌ترین وزارتخانه ارجاع می‌دهد. در برخی موارد حتی راهکار و برنامه‌ای برای حل چالش مربوطه وجود نداشته، بنابراین دستگاهی را مأمور می‌کند که مثلاً تا سه یا شش ماه بعد از تصویب برنامه هفتم توسعه، برنامه خود را برای حل مسئله مربوطه ارائه دهد. به نوعی در این بخش‌ها تنها به مسئله پرداخته و حتی برنامه‌ای برای حل مسئله مربوطه طرح نشده است. برنامه هفتم به اندازه‌ای غرق در فهرست مسائل کشور شده که از نگاه کلی، سیستمی و روندی به وضعیت توسعه غافل است.

۲-۵- همچنان روش‌شناسی از بالا به پایین

بزرگ‌ترین انتقاد به همه برنامه‌های توسعه در طول ۷۵ سال گذشته این بوده که برنامه‌های آنها روایتی از آرزوهای مسئولین و حاکمان بوده و ارتباط دقیقی با نیاز روز مردم و خواسته‌های آنها نداشته است. در واقع اهداف و برنامه‌های توسعه از دل مردم ایجاد نشده و در نهایت خواسته‌های آنها را دنبال نمی‌کند، بلکه از بالا به پایین و در جهت برآورد آرزوهای حاکمان شکل گرفته است.

۲-۶- اعداد و ارقام در پیش‌نویس برنامه هفتم

در برنامه توسعه هفتم اعلام شده برای تحقق نرخ رشد هشت درصدی نیازمند ۶۰۲۳۲ همت هستیم. محاسبات این عدد در پیش‌نویس برنامه آورده نشده است. اما بگذارید کمی این میزان سرمایه را بررسی کنیم. کل تولید ناخالص داخلی ایران در پایان سال ۱۴۰۰ بر اساس گزارش بانک مرکزی برابر ۶۵۲۶ همت به قیمت جاری بوده و با توجه به نرخ رشد ۳۰۷ درصدی که در سال ۱۴۰۱ اعلام شده است و همچنین با توجه به تورم اعلام شده بانک مرکزی که نرخ ۴۶٫۵ درصد را نمایش می‌دهد، کل تولید ناخالص داخلی ایران در ابتدای ۱۴۰۲ حدوداً برابر ۹۹۰۰ همت بوده است. اگر ۱۰ هزار همت گردشده این عدد را در نظر بگیریم، میزان سرمایه لازم برای تحقق رشد هشت درصدی در پنج سال آینده بیش

بررسی کردیم. واقعیت این است که شرایط ایران چه به لحاظ اقتصادی و چه سیاسی و اجتماعی و حتی زیست‌محیطی اصلاً عادی نیست. به این معنی که بحران‌ها و مشکلات به مغز استخوان بخش‌ها نفوذ کرده‌اند و بسیاری از بخش‌های موتور توسعه ایران را از کار انداخته‌اند. در چنین شرایطی ارائه راهکارهای عادی به هیچ عنوان کارساز نیست. برنامه هفتم با عادی‌پنداری وضعیت توسعه ایران به ارائه راهکارها و برنامه‌های وضعیت نرمال پرداخته است که حتی بیشتر از برنامه قبل با مشکلات جدی مواجه خواهد شد. بنابراین اولین گام پذیرش، این موضوع است که کشور ایران در شرایط عادی قرار ندارد و نمی‌توان با راهکارهای عادی آن را به مسیر توسعه بازگرداند.

۲-۳- توسعه سیاسی؛ مغفول اما کلیدی

به‌طور خلاصه باید گفت در شرایط فعلی برنامه‌ریزی برای توسعه ایران در سطح دولت و سازمان‌های زیرمجموعه آن امکان‌پذیر نیست و تنها راه برای طراحی برنامه توسعه کاربردی و واقعی دخیل کردن کل اجزای حاکمیت در برنامه است. غفلت از وجه سیاسی توسعه و مسائل مربوط به آن ذیل دولت طبیعی است، اما باعث تدوین برنامه‌ای غیرواقعی و غیرقابل استفاده می‌شود.

تنها در صورتی که کل اجزای حاکمیت در پروسه توسعه همکاری کنند و نقشی را برعهده بگیرند، احتمال برون‌رفت از وضعیت فعلی ایجاد می‌شود. زمانی که صحبت از حاکمیت به میان می‌آید، بسیاری از مباحث سیاسی ظاهر می‌شوند. پیش‌نویس برنامه هفتم توسعه به دلیل اینکه شرایط را عادی تصور کرده، به طور شگفت‌انگیزی از بحران‌های سیاسی توسعه ایران که مانع بزرگی در مسیر توسعه ایجاد کرده غفلت شده و هیچ مسئولیتی برای آنها در نظر گرفته نشده است.

۲-۴- نگاه مسئله‌محور و غفلت از سیستم

در مقدمه پیش‌نویس برنامه هفتم توسعه اشاره شده که تمام تلاش برنامه‌نویسان این بوده که مسئله‌محور برنامه‌ریزی کنند. آنچه از مسئله‌محوری در برنامه هفتم توسعه درک کردم، این است که در برنامه هفتم توسعه مسائل کشور احصا شده، سپس این مسائل دسته‌بندی شده تا بتواند ذیل دسته‌بندی ارائه‌شده در سیاست‌های

طول ۳۰ سال گذشته به‌طور میانگین روند صعودی (با شیب +۰,۰۶۵) داشته است. در حال حاضر حدود ۷۰ درصد جمعیت ایران زیر ۳۵ سال سن دارند و مرکز آمار ایران میزان بیکاری جوانان در سال ۱۳۹۸ را ۲۱/۸ درصد اعلام کرده که تقریباً دو برابر نرخ متوسط بیکاری در جهان است.

قطعا ریشه اصلی این وضعیت در متغیرهای کلان مانند رکود کلی اقتصاد، کاهش بازده تولید، نوسانات سیاسی و اقتصادی و افزایش ریسک، تشدید تحریم‌ها و حتی همه‌گیری کرونا و... است، اما سیاست‌های ملی برای حداقل دستمزد و حل مسائل قدرت خرید کارگران، وضعیت آنها را بدتر می‌کند. باید از روش‌های تعیین حداقل دستمزد به صورت منطقه‌ای، بخشی، وسعت بنگاهی و توافقی استفاده شود تا گامی در جهت بهبود وضعیت کوتاه‌مدت کارگران برداشته شود. قطعا و قاعدتا بهبود وضعیت بلندمدت نیروی کار در گرو خروج ایران از بحران بازدهی است، اما در برنامه هفتم که مجدداً سیاست‌ها به صورت ملی تغییر کرده است نمی‌تواند راه‌حل کاملی را برای این مشکل فراهم کند.

۳- خلاصه پیشنهادها برای تدوین بهتر برنامه توسعه

۱- توجه به واقعیت و دوری از هدف‌گذاری‌های غیرقابل اجرا؛ هدف‌هایی که در برنامه هفتم در نظر گرفته شده کاملاً غیرواقعی است و اجرایی نبودن آنها از همین ابتدا باعث می‌شود دستگاه‌های درگیر حتی به جهش‌های واقعی برنامه نیز توجه چندانی نداشته باشند و به نوعی احترام برنامه در سطح ملی از بین برود.

۲- توجه به وضعیت هشداردهنده شاخص‌های ایران و برنامه‌ریزی تدافعی؛ بی‌توجهی به شاخص‌های هشداردهنده در واقع بی‌توجهی به اجرایی بودن و شدنی بودن برنامه است. زیرا دستگاه‌ها کاملاً درگیر جلوگیری از بحران‌های بعدی هستند و برنامه‌ها اهدافی آرمانی و برنامه‌های پیچیده و رو به جلو را پیشنهاد می‌دهند که دوگانه‌ای بسیار سخت برای همه دستگاه‌ها ایجاد می‌کند و نتیجه‌ای در بر نخواهد داشت. غفلت از نقاط هشداردهنده باعث عمیق‌تر شدن بحران‌ها و

از شش برابر کل تولید ناخالص داخلی ایران با نفت است.

در پیش‌نویس برنامه هفتم توسعه هیچ توضیحی داده نشده که این رقم قرار است از کدام محل تأمین شود و آیا با توجه به اینکه کل تولید ناخالص داخلی ایران حدود ۱۰ هزار همت است، آیا به لحاظ ریاضی و حسابداری تأمین شش برابر کل تولید ناخالص داخلی و تزریق آن به بودجه به منظور سرمایه‌گذاری امکان‌پذیر است؟ آیا اگر خود این حجم سرمایه‌گذاری را جزو تولید ناخالص داخلی در نظر بگیریم، رشد اقتصادی بیشتری را به ما نمایش نمی‌دهد؟ از سوی دیگر اگر این عدد را به دلار بررسی کنیم، با قیمت امروز دلار که حدود ۴۵ هزار تومان است، حدود ۱,۰۳ هزار میلیارد دلار خواهد شد. به این معنی که سالانه باید ۲۶۶ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری انجام شود. تأمین این حجم از سرمایه به نظر غیرممکن می‌رسد و چون در پیش‌نویس برنامه هفتم هیچ توضیحی درباره روش محاسبه و روش و منابع تأمین این حجم سرمایه‌گذاری ارائه نشده است، لذا بحث را در این مقوله ادامه نمی‌دهیم.

۲-۷- باتلاق حداقل دستمزدها و سردرگمی عمیق دولت در برنامه هفتم توسعه

در مورد حداقل دستمزدها که پیش‌نویس برنامه هفتم وارد آن شده است، ولی نتوانسته راه‌حل درستی برای خروج از این باتلاق بسیار پیچیده پیدا کند، توضیحاتی ارائه کنیم. شاید این توضیحات دولت را از ورود سطحی به این مقوله باز دارد یا باعث شود برنامه‌های دقیق‌تر و بهتر برای اصلاح آن ارائه دهد. ولی اجمالاً باید گفت هر نوع دخالت در این بازار می‌تواند کار را برای بخشی از کارگران سخت‌تر کند و اگر بدون شناخت دقیق از مسئله به دخالت در این بازار وارد شویم، قطعا ضربه‌ای جبران‌ناپذیر به این بخش آسیب‌پذیر جامعه خواهد خورد.

طبق آخرین آمار در سال ۱۳۹۹ آمار اشتغال غیررسمی در کشور حدود ۵۵ درصد برآورد شده است، که این آمار برای استان‌های مرزی بسیار بالاتر و در برخی از استان‌ها به ۷۳ درصد می‌رسد (محمد شفيعی، ۱۳۹۹). مهاجرت از روستا به شهرها در حال بدتر شدن است و نرخ بیکاری کشوری نیز در

توقف کامل فرایند توسعه نیز خواهد شد.

۳- در نظر گرفتن تصویر همه‌جانبه از توسعه؛ توجه به بخش‌های کمی و ندیدن بخش‌های کیفی و همچنین سیاسی و زیست‌محیطی و اجتماعی توسعه باعث می‌شود تا موانع اصلی که فرایند توسعه را دچار مشکل کرده است، دیده نشود و در نتیجه به جای علت‌ها، با صرف انرژی بر روی معلول‌ها، فرصت تحول را در کشور از دست بدهیم.

۴- اتخاذ رویکرد سیستمی در تدوین برنامه توسعه؛ بسیاری از برنامه‌ها تأثیرات منفی یا مثبتی بر سایر برنامه‌ها دارند و عدم توجه به این ارتباطات باعث می‌شود تلاش‌ها یکدیگر را خنثی کنند و در مجموع دستاورد لازم شکل نگیرد. باید تأثیر هر یک از بندها بر سایر بندهای برنامه به صورت کامل تحلیل و ارائه شود.

۵- ساده‌سازی برنامه‌های توسعه و ایجاد قابلیت اجرا توسط دستگاه‌ها با تمرکز بر مهم‌ترین و بحرانی‌ترین نقاط توسعه؛ قطعاً برنامه عریض و طویل فعلی قابل اجرا نیست و باید بسیار ساده‌تر شده و بر نقاط اهرمی توجه شود تا بتواند بیشترین تأثیر را بگذارد و از اتلاف انرژی در بخش‌های دیگر خودداری کند.

۶- فرادولتی‌شدن برنامه توسعه؛ زمین بازی دولت برای اجرای توسعه کافی نیست و تلاش‌هایی که در پیش‌نویس برنامه هفتم برای فرادولتی‌شدن برنامه نیز انجام شده کافی نیست. باید همه نهادهای حکمرانی متقاعد شوند که حضور فعال آنها در عرصه توسعه تنها راه اجرایی‌شدن سیاست‌های این برنامه و دستیابی به توسعه خواهد بود. دراندازی این گفت‌وگو بین نهادهای حکومتی و اقناع آنها برای تدوین یک برنامه فرادولتی، بر عهده

دولت است.

۷- توجه به نیازهای واقعی جامعه و اولویت‌های اجتماعی در تنظیم برنامه توسعه؛ بسیاری از استان‌ها و بسیاری از اقشار، دارای اولویت‌ها و نیازهایی هستند که در برنامه هفتم توسعه دیده نشده است. می‌بایست حتماً گزارشی مانند پیمایش نگرش‌ها و ارزش‌ها، نیازها و اولویت‌های اصلی جامعه را شناسایی کرده و برنامه توسعه بر اساس آنها تنظیم شود؛ زیرا بیشترین تأثیرات ذهنی در توسعه با اجرای همین برنامه‌ها صورت می‌گیرد.

۸- دخیل‌کردن همه اقشار مردم و همه مناطق کشور با برنامه‌های توسعه؛ اولویت اقشار و البته مناطق مختلف کشور متفاوت است و برنامه‌ریزی متمرکز نمی‌تواند تأثیر اهرمی داشته باشد. برنامه توسعه نباید یک قشر و چند استان ویژه را هدف‌گذاری کند و باید نیازهای همه مردم و همه مناطق کشور در برنامه توسعه دخیل شود. در برنامه هفتم فقدان چنین رویکردی بسیار شدید است.

۹- توجه به بحران بازدهی در سیاست‌های حداقل دستمزد و ایجاد رویکرد منطقه‌ای، بخشی، بنگاهی، صنفی به حداقل دستمزد به جای رویکردهای ملی؛ به جای اینکه حداقل دستمزدها به صورت سالانه و ملی افزایش یابد و در برنامه هفتم تنها چند گروه از حداقل دستمزدها معاف شوند و برنامه‌های پراکنده و ناکارآمدی در دستور اجرایی قرار گیرد، یک سیستم برای تغییر حداقل دستمزد ملی به حداقل دستمزد بخشی، منطقه‌ای و بر اساس وسعت بنگاه‌ها و حوزه فعالیت آنها طراحی و از تجربیات کشورهای دیگر در این زمینه استفاده شود.





سجاد احمدوند

دکترای مدیریت و پژوهشگر حوزه خط‌مشی‌گذاری عمومی

بازخوانی یک واقعه تاریخی به بهانه تصویب برنامه هفتم توسعه اقتصادی-اجتماعی

درس‌هایی از مشاوران «هاروارد» برای برنامه‌ریزان

در ایران به رشته تحریر درآوردند. به عنوان نمونه تی‌جی مارینوس در مقاله‌ای با عنوان محیط برنامه‌ریزی در ایران می‌نویسد: «گروه مشاورین هاروارد اساساً از اقتصاددان‌ها تشکیل شده بود، این در حالی است که باید توجه داشت کشورهای توسعه‌نیافته در مسیر توسعه نمی‌توانند تنها به نظریه‌های اقتصادی محض تکیه کنند، زیرا این نظریه‌ها حتی دقیق‌ترین آنها هنگامی که در ارتباط با جوامع سنتی به کار می‌روند در عمل غیرواقعی‌بینانه و نارسا خواهند بود».

در نمونه‌ای دیگر فنگر در مقاله «چهارچوب اداری نظام برنامه‌ریزی در ایران» می‌نویسد: «پاسخ‌گویی در قبال رفتار اداری در ایران جایی ندارد، این پدیده در سازمان‌های دولتی ایران امری طبیعی است که کارکنان از انجام کارهای محول سر باز می‌زنند و کسی نیز آنها را تنبیه نمی‌کند، این به ندرت پیش می‌آید که از کارکنان خواسته شود تا به صورت واقعی اضافه‌کاری کنند، حتی اگر به تأخیر افتادن کارها به دلیل کم‌کاری خود آنها باشد، این به فضای فرهنگی ایران برمی‌گردد؛ ادب و نزاکت خاص جامعه سنتی ایران به مقام بالاتر اجازه نمی‌دهد که کارکنان را به صورت واضح توبیخ کند... عامل دیگر اینکه این باور در ایرانیان نهادینه شده است که پیشرفت شغلی هیچ ارتباطی با عملکرد کاری شخص ندارد».

نقل است هنگامی که ابوالحسن ابتهاج در سال ۱۳۳۳ خورشیدی به ریاست سازمان برنامه و بودجه کشور منصوب شد، شش سال از تأسیس این سازمان و اجرای برنامه توسعه عمرانی اول سپری شده بود؛ او در ابتدای فعالیت خود دو دفتر اقتصادی و فنی در سازمان برنامه وقت تأسیس کرد. همچنین به منظور تأمین منابع لازم برای فعالیت‌های دفاتر مذکور از مجریان اصل ۴ ترومن در آمریکا کمک خواست. این برنامه در راستای کمک مالی و مستشاری به دولت‌های در حال توسعه تصویب شده بود. یکی از الزامات قانون مذکور، استخدام کارشناسان آمریکایی در کشور هدف بود. در این زمینه ابتهاج به انعقاد قرارداد با بنیاد فورد مبادرت کرد و به توصیه بنیاد مذکور گروهی از مشاوران دانشگاه هاروارد برای فعالیت در دفتر اقتصادی سازمان برنامه وقت معرفی شدند.

این مشاورین در واقع اقتصاددان‌هایی بودند که در سال ۱۳۳۷ برای کمک به تدوین برنامه سوم توسعه عمرانی کشور به عنوان اولین برنامه عمرانی جامع به ایران آمدند، اما به دلیل نارضایتی از فضای حاکم بر محیط برنامه‌ریزی در ایران و اطمینان از بی‌ثمر بودن تلاش‌های علمی و فنی خود، پیش از پایان قرارداد در سال ۱۳۴۱ ایران را ترک کردند؛ پس از این واقعه اعضای گروه مذکور کتاب‌ها و مقالاتی چند در زمینه تجربه ناموفق در مورد برنامه‌ریزی

- کلی‌گویی و فقدان جزئیات در برنامه‌ها
 - ترحیح توسعه فیزیکی و عمرانی بر توسعه اجتماعی
 - تکیه بر راه‌حل‌های مفروض
 - عدم جلب نظرات موافق مردم در قبال اهداف طرح‌ها و برنامه‌ها
 - بیان امید و آرزو به جای هدف در برنامه
 - عدم پذیرش هزینه تغییرات و اصلاحات توسط جامعه
 - اهمیت روابط شخصی و عدم تمایز بین منازعات فکری و منازعات شخصی
 - تحمیل بار سنگین کارها بر دوش مدیران به دلیل فقدان انضباط اداری
 - وفاداری به گروه به جای ساختار، در سازمان‌های دیوان‌سالار
 - پریشانی و آشفتگی بازیگران برنامه، ناشی از هرج‌ومرج‌های سیاسی
 - غالب‌بودن رویکرد ارائه ظن و گمان به جای تحلیل علمی
 - وجود همزیستی به جای همکاری در ارتباط دستگاه‌ها
 - ابهام در واگذاری مسئولیت‌ها
 - بیماری جلسه‌بازی با هدف سبک‌کردن بار مسئولیت
 - دوستی و رفاقت به جای روابط رسمی
 - مایملک شخصی و کانون قدرت شدن هر شغل اداری
 - فقدان نظام سلسله‌مراتبی
 - فقدان پاسخ‌گویی در قبال رفتار اداری
 اکنون در آستانه تصویب برنامه هفتم توسعه کشور و گذشت بیش از ۶۰ سال از حضور گروه مشاورین هاروارد در ایران، در بر همان پاشنه می‌چرخد و فضای سیاسی-اداری-اقتصادی و اجتماعی ایران از همان دردهای مزمن رنج می‌برد. در بررسی اصل چهارم ترومن درمی‌یابیم که تدوین‌کنندگان آن در کشور مبدأ، برای تحقق اهداف خود در کشورهای هدف، بیش از حد نگاه ابزاری داشته‌اند و بدون شناخت عمیق و درک واقع‌بینانه از مسائل و مشکلات خاص هر کشور، به بهانه اعطاء تسهیلات طرح، برخی ساختارها و نظامات اداری را پیشنهاد می‌دادند تا با مدد حضور مستشاران آمریکایی، مسیر پیوستن کشورهای فقیر و در حال توسعه به نظام سرمایه‌داری را تسهیل کنند.
 اجرای اصل ترومن در ایران برخی آثار تبعی از

نمونه دیگری از این نوع اظهارنظرها در کتاب برنامه‌ریزی در ایران نوشته «مک لئود» عضو دیگر گروه مشاورین هاروارد آمده است که می‌گوید: «نظام اداری ابزار اجرای سیاست اقتصادی است و هرگونه نقص و ضعف آن تحقق سیاست‌ها را مختل می‌کند، وی وضعیت انضباط مالی در سال ۱۳۴۰ با دوران مشروطه و حضور مورگان شوستر برای اصلاح سازمان اداری وزارت مالیه در زمان مشروطه را - با سال ۱۳۹۸- مقایسه کرده و از اینکه هیچ تغییری در امور محتوایی اتفاق نیفتاده و تنها نام وزارت مالیه به وزارت دارایی تغییر یافته تعجب می‌کند...».

او همچنین در فراز دیگری از تداخل وظایف عدیده موجود بین نهادهای تصمیم‌گیرنده تعجب می‌کند؛ برای نمونه او وظایف شورای عالی اقتصاد را با شورای پول و اعتبار مقایسه و تداخل وظایف آنها با سایر وزارتخانه‌ها را به عنوان یکی از موانع جدی اتخاذ تصمیم و اجرای سیاست‌های توسعه و در نهایت پاسخ‌گویی بیان می‌کند؛ او می‌نویسد: «در ایران کمیسیون‌ها، شوراها، شوراهای عالی و سازمان‌های دولتی زیادی وجود دارند که رسماً مسئولیت اتخاذ اجرای سیاست‌های اقتصادی را به عهده دارند؛ بنابراین در هر زمان چند سازمان وجود دارند که قانوناً مجاز به سیاست‌گذاری کلان در امور واحد هستند؛ در چنین محیطی برای سد کردن راه اجرای سیاست‌ها به راحتی می‌توان یک سازمان دولتی را علیه سازمان دیگر برانگیخت، یا با اجرای تصمیمات یک سازمان از طریق ارجاع موضوع به سازمان یا شورای دیگری که اختیارات مشابه دارد؛ از به فرجام رسیدن اقدامات جلوگیری کرد، در نتیجه این وضعیت نمی‌توان هیچ سازمان یا شورایی را مسئول موفقیت یا شکست سیاست‌ها و برنامه‌های دولت دانست؛ این سیاست‌ها در معرض برداشت‌های متفاوت و شک و تردید درباره قلمرو اختیارات قانونی سازمان‌ها قرار دارد. همه اینها سبب شده است که نظام اداری ایران نتواند سیاست‌چندانی اتخاذ کند و تقریباً هیچ یک از سیاست‌های اتخاذشده به صورت سازگار با هدف قابلیت اجرا ندارد».

مجموعه نقطه‌نظرات مشاورین هاروارد پس از ترک ایران در چند محور اصلی قابل احصاء است:
 - خودپرستی اداری و وجود نگرش «ما بهتر از شما کار می‌کنیم»
 - تمایل به تعارفات و تبعیت از خوشایندترین راه‌حل مسئله

بیش از حد به محیط زیست ممکن است باعث بروز مشکلات اجتماعی بشود، لذا ضرورت دارد در تدوین برنامه به این اصل توجه کنیم که اطلاعات بخش‌های مختلف ضمن اینکه مبنای برنامه‌ها هستند، خود با هم رابطه متعامل دارند و تولید پیچیدگی می‌کنند، لذا اگر بناست طبق نظام‌نامه برنامه آتی، از الگوی برنامه‌ریزی هسته‌ای تبعیت شود باید دقت شود که در اولویت‌دادن به بخش‌های مختلف و پیشران‌های مربوط به هر بخش، دچار خطای محاسباتی نشویم.

۳- دام کلی‌گویی: غالباً برنامه‌های توسعه‌ای کشور، چه قبل از انقلاب و چه بعد از آن، به ورطه کلی‌گویی می‌افتند و به مجموعه‌ای از آرزوهای زیبا و محال بدل می‌شوند. به روایت مرکز پژوهش‌های مجلس، بیش از ۶۵ درصد مجموع احکام برنامه‌های شش‌گانه توسعه بعد از انقلاب با اساسا فاقد عملکرد بوده‌اند یا عملکردی کمتر از ۵۰ درصد داشته‌اند. یادمان باشد که ظرفیت‌افزایی فرایندی گام‌به‌گام است و تحقق اهداف برنامه در گرو تعادل زمینه‌ها و زیرساخت‌ها، معنادار خواهد بود.

۴- اسلوب طراحی و اجرای برنامه: در فاز طراحی برنامه‌های توسعه در ایران، با منطق لیبرالیستی مواجهیم، چراکه در نظر طراحان، قرار است آرمان شهری ترسیم شود که دورنمایی روشن برای مردم توصیف می‌کند، لذا همکاری همه بخش‌های عمومی، خصوصی و مدنی در مبنای نظری برنامه، اصل مفروض تلقی می‌شود، اما وقتی اجرای برنامه کلید می‌خورد، با رویکردی سوسیالیستی مواجه شده و همه چیز نهایتاً در اراده دولت تفسیر و تأویل می‌شود، این در حالی است که اساساً مرحله implementation در برنامه‌ریزی به معنای تمهیداندیشی از سوی دولت است نه مداخله بیجا و بدون تعهد به پاسخ‌گویی از سوی دولت.

۵- ارتباط بین هدف و وسیله در تحقق برنامه‌های توسعه: به دلیل ضعف در تحلیل زمینه‌های توسعه، در کشور عموماً برداشت درستی از روندها در مؤلفه‌های مختلف وجود ندارد. هر عقل سلیمی می‌داند که با توجه به سیر روبه‌رشد مطالبات جامعه ایرانی، روندهای اجتماعی و اقتصادی متناسب با هم پیش نمی‌روند، با این حال شاهد اصرار تصمیم‌گیران عرصه برنامه‌ریزی بر همگن‌نمایی روندهای نهادی در برنامه‌های توسعه کشور هستیم، این در حالی است که باید ناهمگونی و تنوع نهادی را در تدوین برنامه به رسمیت شناخت و نسبت به هدف‌گذاری‌های کمی و زمانی منعطف در

خود به جا گذاشت که زمان‌بندی پنج‌ساله برنامه و نیز تغییرات ساختاری در سازمان اداری، استخدامی و بودجه از آن جمله‌اند.

جالب است که سنت برنامه‌های پنج‌ساله در خود آمریکا اجرا نمی‌شود و نظام توسعه‌ای آن کشور به صورت برنامه‌های غلطان دوساله - هر دوره ریاست‌جمهوری دو برنامه - پیگیری می‌شود. توضیح اینکه ایالات متحده آمریکا در سیستم برنامه‌ریزی خود بسیار متمایل به مکتب پراگماتیسم است. مکتب مذکور در واقع روش پل‌زدن میان آرمان و عمل است و عمل‌گرایی نهفته در آن به یک یا چند برنامه استراتژیک با چشم‌انداز و مأموریت منسجم، منجر خواهد شد.

بهره‌مندی کشورها از مزایای یک برنامه استراتژیک توسعه‌ای در مقیاس ملی، ارتباط تام و تمام به محیط دارد و اساس تأثیر محیط بر برنامه به داشتن اطلاعات قابل اتکا از مؤلفه‌های محیطی همچون امور فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، امنیتی، محیط زیستی، تکنولوژیکی و... در عین حال توانایی ارزیابی تأثیر آنها برمی‌گردد.

بنا بر آنچه گفته شد بیش از آنکه کارکردهای برنامه‌های توسعه و چالش‌های ناشی از آن در کشور مهم باشد، ضرورت دارد که به بررسی تاریخی و ساختاری نظام برنامه‌ریزی در ایران همت بگماریم.

در ادامه برخی از علل زمینه‌ای، ساختاری و سیاسی، که به باور این قلم نقش بسزایی در عدم تحقق اهداف برنامه‌های توسعه در ایران داشته‌اند، به اختصار بیان خواهد شد.

۱- عدم پیش‌بینی‌پذیری مؤلفه‌های متعدد مؤثر بر توسعه کشور: توضیح اینکه زمانی می‌توانیم برنامه پنج‌ساله داشته باشیم که با تکیه بر یک نظام پیشرو در تولید و تحلیل اطلاعات بتوانیم ریسک ناشی از اجرای برنامه را به حداقل برسانیم؛ گو اینکه سرعت تصاعدی رشد منفی برخی شاخص‌ها، خصوصاً در بخش‌های اقتصادی به جای بسط برنامه‌ریزی راهبردی توسعه، کشور را به برنامه‌ریزی موضعی مدیریت بحران سوق می‌دهد.

۲- نقص در اولویت‌بندی برنامه‌ها: لحاظ ارزش‌های رقابتی نقش بسزایی در اولویت‌بندی برنامه‌ها دارد. در شرایطی که منابع محدودی در اختیار داریم، طبیعی است که توجه بیش از حد به یک حوزه، برنامه را از توجه به دیگر حوزه‌ها وامی‌دارد. به عنوان نمونه توجه

بخش‌های مختلف اقدام کرد.

۶- عدم تناسب بودجه با برنامه: باور رایج در نظام برنامه‌ریزی کشور این است که برنامه سند بالادستی بودجه است، این در حالی است که بودجه اساساً برشی از برنامه است و متضمن تحقق برنامه و رسیدن به اهداف کمی در برنامه‌های توسعه است. رویکرد اخیر از آن جهت مهم است که می‌تواند محتوای گزارش تفریغ بودجه را به سمت تفریق توأمان برنامه و بودجه سوق دهد.

۷- برنامه‌ریزی به مثابه یک دانش فرابخشی: عنوان برنامه توسعه کشور، برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. حال آنکه مهمیز اصحاب علم اقتصاد بر برنامه، باعث غفلت از سایر بخش‌ها شده است. دیدگاه رایج در بین دست‌اندرکاران نظام برنامه‌ریزی کشور این است که بهبود فضای کسب‌وکار در کشور تنها به اقتصاد وابسته است، این در حالی است که مؤلفه‌های زیادی اعم از فرهنگ، اجتماع، سیاست و امور فنی در کنار مسائل اقتصادی باعث موفقیت یا عدم موفقیت فضای کسب‌وکار در کشور می‌شوند. در این راستا شاید بهتر آن باشد که برنامه‌ریزی را بین بخشی تلقی کنیم و ذیل مفهوم خط‌مشی‌گذاری عمومی، از نظرات همه صاحب‌نظران علمی، فنی و مدیریتی کشور بهره‌مند شویم.

۸- عدم مشارکت در تدوین برنامه: برنامه، تفاهم‌نامه‌ای میان سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان، مدیران و ذی‌نفعان برنامه است. از این منظر حضور مؤثر نمایندگان بخش خصوصی از جمله اتاق‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد و نهادهای عمومی غیردولتی در فرایند تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه از اهمیت بالایی برخوردار است. با این وجود، به نظر می‌رسد همچون برنامه‌های توسعه پیشین در برنامه هفتم نیز چارچوب برنامه‌ریزی غیرمشارکتی و از بالا به پایین صورت گرفته است.

۹- عدم توجه کافی به رعایت حقوق مدنی و شهروندی: به باور اندیشمندان، برنامه توسعه در مقیاس کشورها فرایندی زجرآور و معطوف به زمان است که بدون مشارکت آحاد جامعه محکوم به شکست است، لذا حداقلی از ثبات سیاسی و اجتماعی، در احزاب، نهادهای مدنی و نیز تعهد به برگزاری انتخابات آزاد، می‌تواند به بازتولید سرمایه اجتماعی منجر و همراهی مردم را قرین اجرای موفق برنامه کند.

۱۰- کم‌توجهی به آثار ناشی از انباشت طرح‌های

اجرا نشده برنامه‌های پیشین: از آنجا که گذار از برنامه‌ریزی جامع به برنامه‌ریزی هسته‌ای در برنامه هفتم توسعه کشور مطرح است و از سوی دیگر تعیین تکلیف پروژه‌های عمرانی که در چارچوب برنامه‌ریزی جامع در سنوات قبل اقدامی لازم است لذا بایستی در برنامه هفتم به منظور مدیریت تغییر، ضوابط تحولی دو سو توان طراحی و اجرا شود.

۱۱- ریسک ناشی از تحریم‌ها و کاهش ارتباطات بین‌المللی: تحریم‌های همه‌جانبه و کاهش سطح مبادلات اقتصادی و مالی و توقف مذاکرات احیای برجام، توقف چندین ساله پروژه‌های سرمایه‌گذاری و زیرساختی، نیازمند تأمین مالی یا فناوری خارجی و... از جمله مهم‌ترین آثار محیط بین‌المللی در طراحی برنامه‌های آتی کشور است. بنابراین به نظر می‌رسد باتوجه به شرایط خاص منطقه و جهان در بخش ارتباطات بین‌المللی، تدوین برنامه‌های موضعی متمرکز بر رفع تنش، به کاهش آسیب‌های ناشی از تحریم کمک بیشتری می‌کند؛ تا تکرار شعار برتری طلبانه منطقه‌ای و جهانی بدون توجه عقلانی.

۱۲- بی‌توجهی به گزینش شایستگان در مصادر مدیریت راهبردی: مفاهیم مدیریت و برنامه‌ریزی در واقع دو روی یک سکه هستند. انتخاب روش‌های مدیریتی نوین در کنار بهره‌مندی از نظرات نخبگان علمی و مدیران باتجربه، متضمن تحقق اهداف برنامه‌های توسعه خواهند بود، توقف رویه انتخاب افراد متوهمی که با وعده‌های عوام‌فریبانه و خارج از برنامه در مصادر راهبردی به کار گمارده می‌شوند ضرورتی انکارناپذیر می‌نماید.

۱۳- غفلت از شرکت‌های دولتی: همواره نقدهای جدی در مورد نحوه اداره شرکت‌های دولتی وجود داشته است که حدود دخالت آنها در تصدی‌های دولتی، نسبت نگران‌کننده سرجمع بودجه آنها به بودجه عمومی کشور، عدم شفافیت در صورت‌های مالی و عملکرد مجامع عمومی، از آن جمله‌اند. از سوی دیگر عدم امکان نظارت مستقیم نمایندگان مردم بر نحوه مدیریت شرکت‌های دولتی و نیز عملکرد ضعیف سازمان خصوصی‌سازی در قبال اصل ۴۴ (تعیین تکلیف تنها ۱۹ شرکت از مجموع شرکت‌های دولتی مشمول) و... به عنوان پاشنه آشیل برنامه‌های توسعه کشور و اخلاف در حرکت به سمت حکمرانی مطلوب عمل خواهد کرد.



**رویکرد
و چشم انداز
برنامه ریزی
و توسعه**



کیومرث اشتریان

استاد سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران

مسابقه لاک‌پشت برنامه و خرگوش زمان

برنامه‌ریزی برای برنامه‌ریزی

سال از پنج سال گذشته است. تازه نوبت به شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌رسد. بعید است که بررسی آن برنامه‌های تفصیلی در این شورا کمتر از یک سال طول بکشد چراکه این شورا ده‌ها مصوبه دیگر در نوبت بررسی دارد. بنابراین تا اینجای کار با فرض خوش‌بینانه دو سال از پنج سال برنامه هفتم طی می‌شود. پس از تصویب چنین برنامه‌ای نوبت به تصویب آیین‌نامه‌ها یا دستورالعمل‌های آن می‌رسد که از دو تا چندین سال طول می‌کشد. مثلاً اگر قرار باشد آیین‌نامه‌های این طرح در دولت تصویب شود، ابتدا باید این آیین‌نامه به کمیسیون‌های دولت برود، استعلام از دستگاه‌ها انجام شود (دو ماه)، جلسات کارشناسی برای بررسی این آیین‌نامه‌ها تشکیل شود (یک سال)، جلسات کمیته معاونان وزرا بررسی شود (حداقل شش ماه در نوبت رسیدگی)، در جلسات کمیسیون اصلی متشکل از وزرا تصویب شود (شش ماه در نوبت) و در نهایت چند ماه هم در نوبت صحن دولت، در مجموع، عمر این فرایندها گاه به بیش از عمر پنج‌ساله قانون برنامه می‌رسد. پس از آن، زمان برنامه هفتم تمام می‌شود، دولت تغییر می‌کند، بخش قابل توجهی از نمایندگان نیز تغییر می‌کند، مدیران و مجریان جابه‌جا می‌شوند و روز از نو و «برنامه‌روزی» از نو. به ناچار به برنامه هشتم طرحی

یکی از آفات مهم در نظام برنامه‌ریزی‌های پنج‌ساله توسعه این است که احکامی در این قانون می‌آید که حکم آن «برنامه‌ریزی برای برنامه‌ریزی» است. هرچند چنین دوری در پیش‌نویس قانون برنامه هفتم نسبت به برنامه‌های پیش‌کمر شده است، اما کماکان این درد مزمن ادامه دارد. به چند نمونه توجه کنید: در پیش‌نویس قانون برنامه هفتم در ماده ۶۹ آمده است که «شوراهای گسترش آموزش عالی مکلفند حداکثر ۶ ماه پس از ابلاغ این قانون، برنامه خود در طول اجرای قانون برنامه هفتم شامل (تعیین ظرفیت کل، سهم دانشجویان به تفکیک رشته، ایجاد رشته و گرایش و...) را تدوین و پس از تأیید سازمان اداری و استخدامی برای سایر مراحل تصویب به شورای عالی انقلاب فرهنگی پیشنهاد نمایند».

فرض کنیم برنامه هفتم از شهریور ۱۴۰۲ در مجلس تصویب و ابلاغ شود و فرض کنیم که دستگاه مربوطه با سرعت عمل اقدام کند. در چنین صورتی در فروردین ۱۴۰۳ این برنامه به سازمان اداری و استخدامی می‌رود. با فرض خوش‌بینانه شش ماه هم در این سازمان بررسی شود و به دلیل نقدهای وارده از سوی سازمان اداری و استخدامی رفت و برگشتی بین این سازمان و «شوراهای» موضوع این ماده پیش نیاید. تا اینجا یک

و تأمین اجتماعی چندلایه اقدام و پس از طی مراحل قانونی مطابق بوجه سنواتی به اجراء درآورد» و البته طبق ماده ۲۷ قانون برنامه پنجم نیز «دولت مجاز است نسبت به برقراری و استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی چند لایه با لحاظ حداقل سه لایه... اقدام نماید!» این یک نمونه از وضعیت قانون برنامه کشور است. بی تردید نمونه‌ها فراوان است. هم از جنس تنفیذ و هم از جنس برنامه‌نویسی برای برنامه‌نویسی.

به یک نمونه دیگر توجه کنید: به موجب بند «و» ماده ۶۳ پیشنهادی قانون برنامه هفتم «به منظور بازسازی انقلابی ساختار فرهنگی کشور، دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، وزارت ارشاد، سازمان اداری و استخدامی و سازمان برنامه مکلفند با همکاری دستگاه‌های فرهنگی نسبت به تهیه طرح [برنامه] اصلاح وظایف، مأموریت، ساختار و تشکیلات دستگاه‌های فرهنگی ظرف مدت دو سال اقدام نموده و به تصویب مراجع ذیصلاح برسانند». تهیه پیش‌نویس چنین طرحی و فرایند تصویب آن، با توجه به درگیر شدن دستگاه‌های متعدد در این فرایند، چند سال به طول می‌انجامد.

به همین قرار است بند ۶ ماده که بر اساس آن «شورای عالی انرژی کشور با تشکیل کمیته‌های مرتبط نسبت به سیاست‌گذاری، تعیین و بازنگری خط‌مشی‌های اساسی اقدام (نماید)». این امور اساساً از وظایف چنین شوراهایی است و نیازی به اینکه در قانون برنامه بیاید ندارد. شاید اگر جهت‌گیری‌های محتوایی بازنگری هم در این ماده مشخص می‌شد ذکر آن وجهی داشت، اما حتی آن هم در این ماده نیامده است. نمونه دیگر بند الف ماده ۷ است که بر اساس آن «وزارتخانه‌های نفت و نیرو مکلفند تا پایان سال اول برنامه نسبت به اصلاح ساختار حکمرانی، اداری و سازمانی شرکت‌ها و سازمان‌های زیرمجموعه خود... اقدام و پیشنهاد لازم را برای اصلاح اساسنامه و سایر تشریفات قانونی به تصویب هیئت وزیران برسانند». چنین ماده‌ای نیز بر اساس آنچه گذشت فرایند مطالعاتی و «تشریفات قانونی» آن و تصویب در هیئت وزیران سال‌ها به طول خواهد انجامید و پس از آن تحولات جدید بخش مهمی از محتوای آن را سال‌ها به انتفاء موضوع می‌کند.

نتیجه آنکه نسبت به متدلوژی برنامه‌نویسی از حیث عدم تکرار وظایف قانونی دستگاه‌ها در قانون برنامه و از حیث اجتناب از برنامه‌ریزی برای برنامه‌ریزی نیازمند تجدید نظر هستیم.

نو و برنامه‌ای نو احاله می‌شود. این طرح اگر بخت و اقبال داشته باشد احتمالاً در برنامه هشتم تنفیذ می‌شود و شاید در سال‌های آتی اجرا شود. البته چالش این است که در هشت یا ۱۰ سال آینده ضرورت‌های این قانون و محیط ملی و بین‌المللی تغییر فراوان می‌کند و اساساً طرح مورد نظر موضوعیت خود را از دست می‌دهد. این، حکایت مسابقه لاک‌پشت برنامه و خرگوش زمان است. پرسش این است: چه نیازی به طی این فرایند طولانی و طاقت‌فرساست. کافی است دستگاه مربوطه به شرح وظایف خود مراجعه کند و بر اساس برنامه دولت یا طبق کار کارشناسی مشترک با سازمان برنامه و بودجه کشور بدون نیاز به تصویب در مجلس یا هیئت دولت به این کار اقدام کند؛ همین. در چنین صورتی در همان شش ماه اول دولت عملیات اجرایی شروع می‌شود. حتی چنین برنامه‌هایی را می‌توان در فرایندی جدا از سیکل سیاسی (انتخابات مجلس و ریاست جمهوری) و فراتر از سیکل سیاسی (برنامه‌های پنج‌ساله) به پیش برد؛ چراکه موضوعاتی چون تعیین ظرفیت کل، سهم دانشجویان به تفکیک رشته، ایجاد رشته و گرایش و اموری از این قبیل که موضوع ماده ۶۹ پیشنهادی است امور مبتلابه و دائمی دستگاه مربوطه است که در قالب برنامه پنج‌ساله نمی‌کنجد و در روندی تاریخی-تعاملی بین سازمان برنامه و دستگاه مربوطه قابل انجامند. فقط بودجه چنین قوانینی نیازمند تصویب قانون است که آن هم در قانون بودجه سالانه قابل پیش‌بینی است. چنین طرح‌هایی در قالب موافقت‌نامه بودجه بین سازمان و دستگاه مربوطه قابل پیگیری است.

شاید خوانندگان تصور کنند که اغراق کرده‌ایم و بعید است فرایندها چنین طولانی شود؛ از این رو برای نمونه به چند قانون مهم که مشمول چنین فرایندی شده‌اند اشاره می‌کنم. قانون ساختار رفاه و تأمین اجتماعی نمونه اعلای چنین حکایتی است که در سال ۱۳۸۳ تصویب و تاکنون آیین‌نامه‌های آن به تصویب نرسیده است. محتوای این قانون در قانون برنامه پنجم، ششم و هفتم آمده است. در همین برنامه هفتم پیشنهادی در ماده ۶۷ چنین آمده است: «وزارت تعاون موظف است نسبت به استقرار تدریجی نظام چندلایه تأمین اجتماعی اقدام نماید». در ماده ۸۱ قانون برنامه ششم همین معنا آمده است: «ماده ۸۱- دولت مکلف است در اجرای بند (۴۰) سیاست‌های کلی برنامه ششم، نسبت به تدوین برنامه، برقراری، استقرار و روزآمدسازی نظام جامع رفاه



محمد رضا یوسفی شیخ‌رباط

اقتصاددان و عضو هیئت علمی دانشگاه مفید قم

ضرورت هدف‌گذاری راستگویی در برنامه هفتم

از نظر آنها ایران ظرفیت‌های معدنی و جغرافیایی بزرگی برای تحقق رشد هشت درصدی دارد؛ از این رو به اعتقاد آنان، این هدف‌گذاری شدنی است. آنها بدون توجه به مشکلات اساسی، مشکلات ساختاری و روابط بین‌المللی، علت دست‌نیافتن به این هدف را فقدان عزم دولت‌های سابق می‌دانند. سپس شاهد می‌آورند که چین با توجه به فقدان این ظرفیت توانسته رندهای دورقمی داشته باشد. در حالی که در ادبیات توسعه گفته شده است که عقب‌ماندگی کشورها را نباید در فقدان منابع مادی آن کشورها جست‌وجو کرد؛ زیرا کشورهایی مانند ژاپن بدون منابع یادشده از کشورهای پیشرفته جهان محسوب می‌شوند و کشورهایی مانند ایران نیز با وجود منابع یادشده جزء کشورهای توسعه‌نیافته هستند. نکته محوری را باید در مدیریت کشور جست‌وجو کرد. چین در سال ۱۹۶۵، جزء ۲۵ کشور فقیر دنیا بود. از نظر تعداد فقیران در یک کشور، در دنیا اول بوده است؛ اما در دهه ۱۹۸۰، با اتخاذ سیاست‌های انگیزشی در سطحی محدود به بخش خصوصی، اجازه ورود سرمایه‌گذاری خارجی، بهبود روابط بین‌المللی، اولویت‌دادن به توسعه و دوری از شعارهای دست‌نیافتنی، توانست به دومین اقتصاد دنیا تبدیل شود. امروز از حدود ۷۰۰ میلیون نفر فقیر چینی در دهه ۱۹۸۰ خبری نیست. چین در سال ۲۰۲۰ اعلام کرد که در اجرای برنامه ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۰، موفق شده ۸۰ میلیون فقیر

آقای رئیسی در مناظره‌های دوره نامزدی انتخابات مدعی شد برنامه‌ای برای حل مشکلات کشور در هفت هزار صفحه و مبتنی بر کارشناسی داشته که تا به امروز هم کسی آن را ندیده است. وعده‌های متعدد اعم از ساخت یک میلیون مسکن سالانه، کاهش نرخ تورم در سال اول به ۱۸ درصد و در سال پایانی به تک‌رقمی و... را براساس همان برنامه نادیده داده بودند که تاکنون هیچ‌کدام تحقق نیافته است. تغییر زیاد مقامات اقتصادی و اختلاف نظر شدید در میان آنها خود از بی‌برنامگی ایشان به روشنی حکایت می‌کند. همین لایحه برنامه هفتم، در چند روز قبل از ارائه دولت به مجلس، در ۱۸۴ صفحه، هفت بخش، ۲۲ فصل و ۳۰۲ ماده در اختیار همگان قرار گرفت؛ اما در عرض چند روز در تاریخ ۲۸ خرداد، در ۱۵۳ صفحه، بدون بخش، در ۲۴ فصل و ۱۱۷ ماده به مجلس ارائه شد. آیا برنامه‌ای که در چند روز این سطح از تغییرات را دارد، می‌تواند از اتقان لازم برخوردار باشد و در نتیجه در عمل امکان متابعت از آن وجود دارد؟ مدافعان دولت معتقدند برخی عدم موفقیت‌ها به دلیل باندبازی و همکاری نکردن بدنه دولت با هیئت دولت است که امکان تغییر بدنه نیز در سطح وسیع وجود ندارد. آنان تحلیل ناکارآمدی دولت را در سطح باندبازی و ناسازگاری بدنه تقلیل و نشان می‌دهند هنوز به مشکلات نظام اداری کشور وقوف ندارند.

زمانی که کلیات سیاست‌های کلی برنامه ششم در مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد بررسی قرار می‌گرفت، در نشستی در مرکز پژوهش‌های مجلس به همین مناسبت گفتیم که در برنامه‌ها، دغدغه تعمیق روح دینی مردم وجود داشته و در هر برنامه برای آن هزینه‌هایی تعریف می‌شود. اگر به جای اهداف کلی و متعدد، یک محور فرهنگی-دینی را در برنامه مورد توجه عمیق قرار دهیم، نتیجه دست‌یافتنی‌تر خواهد بود. محوری که در آنجا بیان کردم، دورکردن جامعه از دروغ بود. بر حسب نگاه دینی، دروغ کلید دیگر گناهان بوده و یک گناه محوری است. از نظر اجتماعی رواج دروغ در جامعه، موجب تنزل سطح سرمایه اجتماعی میان دولت و مردم و میان مردم خواهد شد. خطر گسترش دروغ‌گویی و کاهش شدید سرمایه اجتماعی در پیمایش‌های رسمی کشوری نیز تأیید شده است. بنابراین با توجه به قبح شدید دروغ در دین و تأثیر منفی گسترده دروغ در جامعه، به نظر می‌رسد که مبارزه با دروغ باید از مهم‌ترین اهداف فرهنگی، اخلاقی و دینی برنامه باشد. در روایات با تعبیرهای مختلف بیان شده است که مردم همانند حاکمانشان هستند. در واقع هرگاه اخلاق‌مداری در حکومت رواج یابد، آن را می‌توان در جامعه نیز مشاهده کرد. بدین ترتیب رواج بی‌اخلاقی یا اخلاق‌مداری در جامعه را می‌توان سنجه بی‌اخلاقی و اخلاق‌مداری حکومت دانست. مراجعه به وعده‌های انتخاباتی، گفتارهای مختلف مسئولان و... نشان از رواج این پدیده شوم در میان ما دارد.

بنابراین به نظر می‌رسد که به جای هزینه‌های فراوان در حوزه‌های یادشده و ایجاد نهادهای موازی، بزرگ‌کردن دولت و... به این موضوع عمیق نگاه شود. مهم‌ترین علت رواج دروغ، وعده‌های سر‌خرمن و مانند آن در میان مسئولان است که دلیل آن بدون هزینه‌بودن دروغ‌گویی برای دروغ‌گوست. اگر محرز شود که فلان مقام دروغ گفته یا وعده سر‌خرمن داده و بعد به کلی وعده‌اش یادش رفته، هیچ هزینه‌ای متوجه وی نشده و او کماکان بر جای خود محکم نشسته است. از این‌رو دروغ و وعده‌های دروغین ابزاری برای پیشرفت محسوب می‌شوند، پس چرا دروغ گفته نشود؟ به‌طور طبیعی با رواج دروغ، سایر خلفاها رواج می‌یابند و اعتماد اجتماعی از بین می‌رود.

به نظر من، در حوزه فرهنگ، مهم‌ترین هدف باید زدودن دروغ از جامعه و در قدم نخست اتخاذ سیاست‌هایی باشد که هزینه دروغ‌گویی افراد را در کشور بالا ببرد. تمامی لوازم تحقق آن در قانون دیده و اجرا شود، به یقین پس از چندی آثارش در جامعه، خود را نشان خواهد داد.

را کاهش دهد. این تعداد تنها چند میلیون نفر از جمعیت کل ایران کمتر است؛ اما داده‌ها در ایران حاکی از کاهش حداقل ۳۰ درصدی سطح رفاه مردم در دهه از دست‌رفته ۹۰ و کاهش شدید مصرف گوشت، لبنیات و میوه در کشور است. براساس آمار اعلام‌شده در بهار امسال، خرید مواد غذایی نسبت به سال گذشته، حدود ۳۰ درصد کم شده است.

ایران پس از انقلاب، شش برنامه را تجربه کرده و اکنون در آستانه برنامه هفتم قرار گرفته است. فصول «ارتقاء فرهنگ عمومی و رسانه» و «زن، خانواده و جمعیت» به حوزه فرهنگ پرداخته است. ماده ۷۵ لایحه برنامه هفتم؛ دستگاه‌ها را موظف کرده است تا ۵۰ درصد فضاهای فرهنگی، هنری و ورزشی خود را تحت شرایطی در اختیار مدارس برای برنامه‌های خود قرار دهند. همچنین یارانه‌های آشکار و پنهان به برخی از مراکز فرهنگی، هنری، قرآنی، رسانه‌ای، سینمایی، مطبوعاتی، تبلیغی، دینی ارائه شود. بررسی مواد این دو فصل فرصتی دیگر می‌طلبد.

به نظر می‌رسد باید در رویکرد فرهنگی برنامه تجدید نظر کرد. زیرا بسیاری از این مطالب در برنامه‌های سابق نیز آمده و نتایجش نیز قابل مطالعه و پیگیری است. بسیاری از آنها با همان مشکلات هدف‌گذاری‌های برنامه‌های اقتصادی مواجه هستند. از این‌رو همان‌طور که با وجود عدم تحقق اهداف رشد هشت‌درصدی، تورم پایین، کاهش معنی‌دار شاخص‌های نابرابری و... در برنامه‌های سابق، ولی باز هم این اهداف در برنامه بعدی نیز تکرار می‌شوند، اهداف فرهنگی نیز چنین است. مشکل دیگر این اهداف، تعدد و ناسازگاری میان آنهاست. مشکل دیگر، ندیدن ابزارهای مناسب برای تحقق اهداف یادشده است. به عبارت دیگر این برنامه‌ها آسیب‌شناسی مؤثر نمی‌شوند. معمولاً در برنامه‌های جدید، ستادها و سازمان‌های جدیدی تعریف می‌شوند و از این طریق دولت عریض و طویل‌تر شده و در نتیجه، کندتر و غیرمؤثرتر عمل خواهد کرد. تحقق اهداف به ابزارهای کارآمد و چابک نیاز دارد اما این امر بدون مشارکت مؤثر نهادهای مردمی ممکن نیست. با وجود این، اثری از مشارکت مردمی در این برنامه وجود ندارد. اولین اصل در این مشارکت، احترام به تنوع فکری، سلاقی و نگاه‌های متفاوت است. مطالعات فرهنگی از تنوع فکری و سلیقه‌های گوناگون جامعه خبر می‌دهد. لذا برنامه‌های فرهنگی باید رویکردی متفاوت از گذشته داشته باشند، ولی رویکرد برنامه بر اقشار خاص و اهداف غیرقابل تحقق با توجه به روند جامعه تأکید دارد. رگه‌های حامی‌پروری در آن دیده شده و بخش بزرگی از جامعه نادیده گرفته شده است.



اسفندیار جهانگرد

اقتصاددان و عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی

توهمات دولتی و برنامه‌های توسعه

گسترش پیدا کرده‌اند؛ بنابراین می‌توان گفت که هذیان‌های جمعی را همه‌جا می‌توان پیدا کرد؛ از زندگی‌هایی که می‌خواهیم داشته باشیم، تا کشوری که می‌خواهیم در آن زندگی کنیم، تا نحوه رفتارمان با همدیگر و حتی انتظاراتمان از نهادهای آموزشی تا محل کار و انتظارات برنامه‌ریزان و مدیران یک اقتصاد برای اداره یک سازمان یا جامعه و کشور و... مخرب‌ترین نتیجه این هذیان‌ها این است که هذیان‌های یک نسل به باورهای شخصی نسل بعدی تبدیل می‌شوند. نوعی از هذیان‌ها در جوامع وجود دارد که توسط لویاتان بدون فراهم‌سازی الزامات شکل می‌گیرد. تمرکز این یادداشت بر توهم‌های جمعی شکل داده‌شده از سوی دولت‌هاست که بخشی از توهم‌های جمعی اقتصاد ایران شده است؛ از جمله کانون‌های شکل‌گیری توهم‌های جمعی در ایران از طرف دولت‌ها در قوانین برنامه و بودجه کشور که سال‌های سال در ایران ادامه داشته و دارد. در این نوشتار به برخی از اینها پرداخته می‌شود. دایره موضوع به قدری وسیع است که در این نوشتار صرفاً می‌شود به برخی از اقلام کلان و کلیدی آن پرداخت و جا دارد که برای آنها در کشور فکری شود.

توهمات جمعی (Collective Illusions) به عقیده «تادرز» به معنای باورها، اعتقادات و نگرش‌هایی است که در گروه‌های اجتماعی شکل می‌گیرند و به صورت غالب در آن گروه قابل مشاهده هستند. اینها ممکن است براساس اطلاعات نادرست، باورهای غلط یا تجربیات شخصی شکل گرفته باشند و در برخی موارد ممکن است با واقعیت‌های علمی و منطقی تضاد کامل داشته باشند. مجموعه‌ای پیچیده از توهمات ناشی از تعصب انطباق، نحوه دید ما از جهان اطراف را تحریف می‌کند. طیف وسیعی از ویژگی‌ها، اهداف و روابط شامل اعتماد، موفقیت، شبکه‌های اجتماعی، هم‌رنگی با جماعت، شغل، آرزوها و آموزش گرفته تا هنجارهای فرهنگی که از دیگران کپی می‌شوند و در مورد آنها قلب واقعیت می‌شود، پتانسیل هذیان‌های جمعی در جوامع هستند. موضوع هذیان‌های جمعی به تعبیری فرض‌های اشتباه مشترک بسیاری از افراد درباره جامعه خود است. برخی از این هذیان‌ها هزاران سال به شیوه‌های گوناگونی در جوامع وجود داشته‌اند. ویژگی امروزی آنها این است که این هذیان‌های جمعی، به کمک شبکه‌های اجتماعی و فناوری مدرن بیش از پیش

برنامه توسعه (هر هفت، هشت سال) درآمد سرانه ایران دو برابر می‌شده است؛ اما آمار عملکرد حرف دیگری می‌زند. محاسبات نشان می‌دهد اگر برای مثال اهداف شش برنامه توسعه بعد از انقلاب در زمینه رشد اقتصادی محقق می‌شد، در اواخر سال ۱۴۰۰ باید تولید ناخالص داخلی ایران به قیمت ثابت سال ۲۰۱۵، رقمی حدود هزار و ۴۵۰ میلیارد دلار می‌بود؛ اما عملکرد اقتصاد ایران براساس مراجع رسمی، رقمی در حدود ۴۴۸ میلیارد دلار را گزارش می‌دهد و این بازگوکننده یک توهم جمعی دولتی است که در برنامه‌های مختلف تکرار شده و محقق نشده است. نه تنها درآمد سرانه در حدود هفت، هشت سال دو برابر نشده است؛ بلکه افت درآمد سرانه داشتیم و این تقویت‌کننده پدیده توهم جمعی دولتی در این زمینه است.

توهم بعدی دولت‌ها تأمین رشد اقتصادی از طریق رشد بهره‌وری است که در بیشتر برنامه‌های توسعه تصویب و در دستور کار قرار گرفته است. به گفته «پل کروگمن»، «بهره‌وری همه چیز نیست؛ اما در بلندمدت همه چیز یک اقتصاد است».

این اهمیت باعث شده که در بیشتر برنامه‌های توسعه ایران بیش از یک سوم رشد اقتصادی مورد هدف برنامه‌ها از طریق رشد بهره‌وری عوامل تولید هدف‌گذاری شود و احکامی در قوانین درج شود که دستگاه‌های اجرائی و نیروهای مسلح را مکلف به محور قراردادن رشد بهره‌وری کند؛ اما در عمل با این احکام در چندین برنامه توسعه و حتی به‌تازگی در بودجه‌های سالانه این هدف محقق نشده و حتی رشد بهره‌وری عوامل تولید در برخی سال‌ها منفی شده است.

شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید ایران از ۱۰۳ در سال ۱۳۶۸ به زیر یک در سال‌های اخیر رسیده است. تکرار این موضوع در برنامه‌های توسعه و تحقق نیافتن آن تبدیل به یک توهم جمعی دولتی شده است.

مورد بعدی کنترل نقدینگی و تورم در اقتصاد ایران است. موضوع تورم و نقدینگی از دهه ۱۳۵۰ به بعد در اقتصاد ایران مطرح شده و همچنان تورم‌های مزمین دورقمی دامن‌گیر اقتصاد ایران است. وقتی متغیری مانند رشد نقدینگی در طول سال‌های متمادی به طور متوسط بسیار بیشتر از

یکی از توهم‌های جمعی دولت‌ها به منظور تحقق صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی، اصلاح نظام درآمدی دولت و قطع وابستگی بودجه به درآمدهای نفت تا پایان اجرای برنامه دولت‌های مختلف بوده و بارها بدون توفیق تکرار شده و از این نظر تبدیل به یک توهم دولتی شده است. آسیب‌پذیری اقتصاد ایران در شرایط رونق نفتی و تحریم معمولاً از این مجرا بوده است. به طور کلی عملکرد نزدیک به بیش از یک قرن اخیر ایران در ارتباط با بودجه و نفت نشان می‌دهد که دستیابی به هدف کاهش وابستگی بودجه دولت به نفت در ارائه طرح‌های برون‌زا و خارج از بودجه مصوب دولت چندان ثمربخش نبوده و در شرایط خاص این طرح‌ها و حساب‌ها به‌تنهایی به محقق رفته یا کارایی لازم را نداشته‌اند؛ تداوم این موضوع از تجربه «حساب وجوه ذخیره مملکتی» دهه ۳۰ شمسی، حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی در دوران اخیر نشان از ناکارآمدی و تبدیل شدن به یک توهم جمعی دولتی در ایران شده و اراده‌ای برای تحقق این مهم یا توان آن فراهم نبوده است؛ در صورتی که تجارب جهانی موفق در این زمینه در شرایط حاضر وجود دارد و الزامات مهم تحقق این هدف در دولت‌های ایران فراهم نشده است.

توهم بعدی دولتی دستیابی به هدف رشد اقتصادی در قوانین برنامه توسعه به‌ویژه در سال‌های اخیر است. از زمان تدوین برنامه‌های توسعه می‌توان ادعا داشت بخش ناچیزی از رشد مدنظر برنامه‌ها محقق شده و قسمت محقق شده هم عمدتاً با فشار تزریق نهادها بوده است. در ایران معمولاً هدف‌های رشد اقتصادی متوسط سالانه هشت درصد در بیشتر اسناد بالادستی قانونی از طریق مراجع تنظیم‌گر و قانون‌گذاری در سال‌های اخیر مدنظر بوده است؛ اما به نظر می‌رسد سیاست‌گذار اقتصادی درک درستی از میزان هدف رشد اقتصادی مندرج در اسناد نداشته و برای اقتصاد و مردم هم نتوانسته ایجاد کند. طبق قاعده سرانگشتی ۷۰، اگر اقتصادی سالانه یک درصد رشد کند، در مدت ۷۰ سال درآمد سرانه آن باید دو برابر شود و اگر این عدد به دو درصد برسد، این زمان به نصف یعنی ۳۵ سال کاهش پیدا می‌کند. حال که هشت درصد در سال‌های متمادی هدف برنامه‌های ایران بوده، باید تقریباً با اجرای کمتر از دو

جمعی دولت‌ها بازتاب چیزی راستین و خیر است که مردم واقعا می‌خواهند؛ اما این درست نیست. بسیاری از این اهداف کاملا دلبخواهانه است و ما باید به اهدافی که الزامات آن برای ما فراهم نیست، مشکوک باشیم یا الزامات آن را فراهم کنیم. با این تفاسیر تبدیل اهداف به توهم مدت زیادی است که وجود داشته است؛ البته نه به این دلیل که درست نبوده‌اند، بلکه به این دلیل که یا سیاست‌گذار به آن اعتقاد ندارد یا اینکه در دستگاه برنامه‌ریزی اقتصاد ایران به آنها مطابق محدودیت‌ها و الزامات عملی آنها تردید نکرده‌اند.

به طور کلی با تورق برنامه‌های توسعه، به موضوعات متعدد بسیاری از این توهم‌های جمعی دولتی در اسناد می‌رسیم که تکرار شده‌اند؛ اما در این نوشتار سعی شد که چند مورد از کلان‌ترین آنها انتخاب و به بحث گذاشته شود. امید است در شرایط حاضر که در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه هستیم، دولت دست از تکرار این روش‌ها بردارد و برنامه توسعه را واقع‌گرایانه‌تر و قابل دستیابی‌تر و بدون توهم بنویسد و اجرا کند یا اینکه سیاست‌گذاران قانع شوند که الزامات اهداف مهم برنامه‌ها را فراهم کنند.

اهداف تنظیم‌گر رشد می‌کند، نمی‌توان یکباره و با تغییر یک سیاست آن را به طور دائمی کاهش داد. به عبارت دیگر، تعامل بین متغیرهای اقتصادی به‌گونه‌ای عمل می‌کند که تغییر متغیرهای کلان اقتصادی دارای اینرسی بوده و نسبت به تغییر درخور توجه مقاومت می‌کنند؛ اما با همه این شرایط دولت‌ها در برنامه‌های توسعه همواره کنترل رشد نقدینگی را هدف قرار داده؛ ولی در اجرا بدون توجه به اهداف برنامه‌ها، همواره به رشد تورم سوخت‌رسانی کردند و روی کاغذ دنبال دستیابی به تورم تک‌رقمی بودند. حجم نقدینگی از سال ۱۳۶۷ تا ۱۴۰۰ بیش از سه هزار برابر شده و شاخص عمومی قیمت‌ها هم بیش از ۸۳۰ برابر شده است. این ارقام گویای پایبند نبودن دولت‌ها به اهداف خود بوده و بنابراین منجر به بروز پدیده توهم جمعی دولتی در جامعه ایران شده است.

هنجارهای برنامه‌های یادشده عموماً بازتاب اجماع جمعی دولت‌های گذشته بوده‌اند و بر اساس جمهوری‌باورها شکل نگرفته‌اند. روی هم‌رفته، به این دلیل که نسلی از ایران در میان این نوع برنامه‌ریزی و این توهم‌های جمعی دولتی متولد شده، قطعاً فرض می‌شود که این توافق





شهرروز شریعتی

عضو هیئت علمی دانشگاه تهران



هاجر اصغری

کارشناس بانک مرکزی

منافع ملی در برنامه‌های توسعه ایران

به درستی تصریح می‌کند که «فلسفه این اختیار را به ما می‌دهد که از رخداد‌های سیاسی، دریافتی غیرتاریخی داشته باشیم» و در ادامه یادآور می‌شود: «اکثر مصادیق تجربی سیاست در عالم واقع هیچ نسبتی با حقیقت ندارند». او می‌افزاید که هر سیاست‌رهایی‌بخش در نهایت مصداق تفکری پانهاده در میدان عمل است که طی آن، رویه‌های حقیقت، جانور دویایی را که انسان می‌نامیم درمی‌نوردند و مُسخر می‌سازند و آدمی در جریان چنین فاعلیت‌یابی از حد منافع برمی‌گذرد؛ آن قدر که منافع برای خود فرایند سیاسی، امری بی‌اهمیت می‌شود. بودیو با اشاره به آنچه «نخستین حلقه» سیاست‌رهایی‌بخش مدرن می‌نامد و نام‌بردن از افرادی نظیر مارکس، لنین و مائو تذکر می‌دهد که چگونه توده‌های مردم و رهبران آنان به واسطه فقدان مجموعه نمادهای مناسب، عدم امکان ارجاع و استناد به قاعده و اختلاف مصادیق، بین امر واقعی ناب و فریب عظیم نظم خیالی در نوسان بودند. از این منظر می‌توان فراسیاست را به مثابه یوتوپیانسیسم (آرمانشهرگرایی) در نظر گرفت و برای تبیین ناکامی این کارویژه می‌توان به آموزه‌های کارل مانهایم استناد کرد. از نظر او، ذهن هنگامی

یکی از چالش‌هایی که جمهوری اسلامی ایران در تجربه زیسته خود طی چهار دهه گذشته همواره با آن مواجه بوده، چگونگی اجرای برنامه‌ها، راهبردها و اهداف از سوی کارگزاران است؛ به بیان بهتر با وجود آنکه تحقق کارویژه‌های یک نظام سیاسی و پیشبرد اهداف در عمل مستلزم سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای تحقق آرزوها و پاسخ دقیق به انتظارات جمعی شهروندان و نظام سیاسی است، اما به نظر می‌رسد حاکمیت آنچه می‌توان آن را پدیده «فراسیاست‌نگاری» بر نظام برنامه‌ریزی در ایران نامید، موجب شده است تا سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی دقیق در راستای پیشبرد منافع ملی و اهداف برنامه‌های توسعه به میزان قابل توجهی در عمل به فراموشی سپرده شود و میزان تحقق برنامه‌های توسعه و منافع ملی در کشور از سویی قابل نظارت و ارزیابی نباشد و از سوی دیگر مدیران اجرایی کشور به واسطه ماهیت «کلی‌گویی» و «گردگویی» در فراسیاست‌ها هیچ‌گاه آن گونه که باید پاسخ‌گوی هزینه‌عملکرد خود نباشند.

سیاست‌گذاری یا فراسیاست؟

آلن بودیو^۱ در کتاب خود با عنوان «فراسیاست»

در پی پنداره‌های آرمانی است که واکنشی ناسازگار با واقعیت‌های در حال ظهور اطراف خود داشته باشد. مانهایم توضیح می‌دهد که برای درک دقیق و مشخص این نکته، فرد باید لزوماً در احساسات و انگیزه‌های گروه‌هایی که برای تسلط بر واقعیت تاریخی مبارزه می‌کنند، مشارکت داشته باشد. او می‌افزاید، هدف نهایی یوتوپیا (آرمانشهر) پریشان ساختن ایمان حریف است؛ چراکه این باورها با هرگونه اعتقادی که خواهان هم‌نوایی با واقعیت موجود است مخالفت می‌کنند و همواره صورتی متفاوت از هستی را به عنوان «واقعیت» به حریف عرضه می‌کنند. بدین ترتیب پدیده «فراسیاست» را از منظر جامعه‌شناسی شناخت و در تعریفی موسع، می‌توان تلاش برای تحقق باورهای دانست که از سویی معطوف به باید‌های ذهنی است و از سوی دیگر ضرورتی اثباتی تلقی می‌شود. از آنجا که این نوشتار در نقد پدیده «فراسیاست‌نگاری» برنامه‌های اقتصادی توسعه به جای سیاست‌گذاری صحیح و متناسب با منافع ملی، صورت‌بندی شده، کوشیده است تا حد امکان میان منطق درونی یوتوپیا‌های برنامه‌های توسعه با منطق بازسازی‌شده آن جدایی ایجاد نکند. زیرا توجه صرف به منطق بازسازی‌شده، پژوهشگر را از توجه به اجزای هنجارهای آن دور می‌کند و توجه صرف به منطق درونی نیز مانع از فهم دقیق فرایندها می‌شود. این نوشتار در ادامه میان مفهوم مطلق و نسبی فراسیاست نیز تفاوت‌هایی قائل است؛ چراکه در تحلیل نهایی این نوشتار قصد ندارد با ساختن نوعی رابطه خودسرانه میان واقعیت و آرمان، رابطه میان این دو مفهوم را در تحقق منافع ملی به صورت مطلق و انتزاعی نشان دهد.

منافع ملی و سیاست‌گذاری

هنگامی که از مفهوم سیاست‌گذاری در یک نظام سیاسی گفته می‌شود، به احتمال قوی مفروض بنیادین، فراهم‌سازی و امکان‌بیشینه‌سازی منافع ملی در یک کشور است. ساده‌ترین تعریف از منافع ملی در پاسخ به این پرسش حاصل می‌شود که «چه چیزی برای یک ملت خاص بهترین است؟». به تعبیر مورگنتا، منافع ملی، بقا و حفاظت از کیان سیاسی و فرهنگی در برابر تجاوزات سایر دولت

-ملت‌هاست. مؤسسه بروکینگز^۳ منافع ملی را چیزی می‌داند که یک ملت برای امنیت و رفاه خود نسبت به آن احساس ضرورت می‌کند و در عین حال منعکس‌کننده اهداف کلی و مستمری است که یک ملت برای آن اقدام می‌کند. «عبدل و لرچه»^۴، منافع ملی را هدف کلی بلندمدت و مستمری تعریف می‌کنند که دولت و ملت همه خود را در خدمت آن می‌دانند. «ورنون فون دایک»^۵، ارزش‌ها، خواسته‌ها و منافع را که دولت‌های مستقل در رابطه با یکدیگر به دنبال حفظ یا دستیابی به آن هستند، منافع ملی می‌دانند. اما صرف‌نظر از این تعاریف که روح آنان با یکدیگر کم و بیش مشابه است، منافع ملی را می‌توان در محورهای منافع سیاسی (استقلال سیاسی، حاکمیت دولت، موقعیت و پرستیژ بین‌المللی)؛ منافع امنیتی (برتری نظامی، امنیت سرزمینی، حفاظت از مرزهای ملی، تضمین امنیت شهروندان از آسیب‌های خارجی، محافظت از مناطق نظامی، محافظت از متحدان، نمایش قدرت و...)؛ منافع فرهنگی (حفظ ارزش‌های ملی) و سرانجام منافع اقتصادی دسته‌بندی کرد. در این میان به نظر می‌رسد منافع اقتصادی ثابت‌ترین، ملموس‌ترین و بارزترین نمونه از منافع ملی هستند. مادامی که بقای یک کشور تأمین باشد و خطر فوری، کیان یک ملت را تهدید نکند، شاید مهم‌ترین منافع ملی را بتوان همان منافع اقتصادی دانست که سیاست‌گذار باید آن را برای مردم خود بیشینه کند. از این منظر منافع اقتصادی ملی را که منفعت اساسی یا منفعت نهایی نیز نامیده می‌شود باید بتوان با سیاست‌گذاری مناسب در حوزه صادرات و واردات، توسعه تجارت، جذب منابع مالی بین‌المللی، جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی و نظایر آنها بیشینه کرد. در همین حال حفاظت از استانداردهای کافی زندگی برای شهروندان، تضمین توسعه و رشد اقتصادی، توسعه روابط تجاری با سایر ملل و تلاش برای واردات و صادرات فناوری و غیره از اقدامات مشخصی است که برای تحقق منافع ملی اقتصادی باید پیگیری شود. بدیهی است که چارچوب‌بندی منافع ملی به سادگی میسر نمی‌شود و معیارهای ایدئولوژیک، معیارهای اخلاقی-حقوقی، معیارهای علمی، معیارهای طبقاتی، حزبی و دیوان‌سالار، معیارهای نژادی و قومیتی، معیارهای صنفی و

در نظر داشتن پیامد نهایی اقدام به تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری می‌کند و بدون آنکه خود بدانند در حال دامن‌زدن به بوروکراسی و ایجاد وابستگی به مسیرهای طی شده پیشین هستند. گونه دیگر از عقلانیت در نهادهای تصمیم‌گیر که گاه از گونه نخست به مراتب بدتر عمل می‌کند تصمیم‌گیری بر پایه «عقلانیت ترجیحی»^۹ است. عقلانیت ترجیحی رابطه بین ترجیحات فردی و انتخاب گروهی است. در این شیوه از تصمیم‌گیری، عقلانیت متناسب با ارزش‌های تصمیم‌گیرندگان صورت‌بندی می‌شود و تصمیمات در موارد زیادی حتی به صورت صادقانه (و نه لزوماً دروغین)، ترجیحات و آرزوهای تصمیم‌گیران را منعکس می‌کند. مهم‌ترین آسیب در این‌گونه از عقلانیت در این مهم نهفته است که در موارد متعددی و در بهترین حالت مشاهده می‌شود که تصمیم‌گیران آن‌قدر در اهداف عالی خود متمرکز هستند که متوجه معنا و پیامدهای تصمیم‌های خود نیستند. بدیهی است در شرایطی که تصمیم‌گیران به جای تمرکز بر علایق ملی در پی منافع شخصی، حزبی و یا گروهی خود باشند، این‌گونه از عقلانیت به فاجعه برای منافع ملی ختم می‌شود. در برابر این دو گونه از تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی، «عقلانیت نتیجه‌گرا»^{۱۰} بر این شاخص تمرکز دارد که تصمیمات گروهی چه نتایج مطلوبی را در پایان به همراه دارد. بر این اساس، یک تصمیم بر مبنای نتیجه و نه طبق رویه‌های اخذ تصمیم یا ترجیحات تصمیم‌گیران مورد قضاوت قرار می‌گیرد. به بیان بهتر یک تصمیم تا حدی منطقی است که منجر به نتیجه‌ای شود که اهداف واحد تصمیم‌گیری را به حداکثر برساند.

منافع ملی و فراسیاست در ایران:

ای.اچ کار^{۱۱} در کتاب خود با عنوان «بحران بیست ساله» که در عین تأکید بر ضرورت حفظ بنیان‌های اخلاقی سیاست‌گذاری، اثری کلاسیک برای نقد تاریخی برخی ساده‌انگاری‌ها و خوش‌بینی‌ها در روابط بین‌الملل است، آرمان‌خواهی را حالتی می‌داند که طی آن عنصر آرزو، خواست و هدفی به مراتب مهم‌تر از تمایل به تحلیل «واقعیت‌ها» باشد. او آرمان‌خواهی را مرحله ابتدایی سیاست توصیف می‌کند و توضیح می‌دهد که هنگام شکست

در نهایت معیارهای ترجیحی همگی به نحوی چگونگی تحقق منافع ملی را تفسیر می‌کند. در چنین شرایطی با در نظر داشتن این مهم که باید منافع ملی را به مثابه شاخص سیاست‌گذاری در نظر گرفت در عین حال باید توجه داشت که تدقیق این شاخص خود مستلزم پایبندی به مفهوم «عقلانیت» در سیاست‌گذاری است.

انواع عقلانیت در سیاست‌گذاری:

مفهوم عقلانیت^{۱۲} در یک محیط انتخاب جمعی پیچیدگی‌های فراوانی در مقایسه با عقلانیت فردی دارد؛ چراکه در هر حال تصمیم‌هایی که برای مردم یک کشور اتخاذ می‌شود سرنوشت افراد زیادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و ممکن است این تصمیم‌های ملی، آسیب‌های جبران‌ناپذیری را به منافع ملی و سرنوشت تعداد زیادی از مردم یک کشور وارد کند. حداقل سه مفهوم از عقلانیت نزد تصمیم‌گیران ملی وجود دارد که با وجود آنکه منطبق درونی هر سه گونه آنها به ظاهر درست و قابل توجیه به نظر می‌رسد، اما نمی‌توان در سیاست‌گذاری برای پیشینه‌سازی منافع ملی به هر سه آنها استناد کرد. این سه گونه عقلانیت را می‌توان به تعبیر مواز^{۱۳} عقلانیت رویه‌ای، عقلانیت ترجیحی و عقلانیت نتیجه‌گرا دانست. در این میان «عقلانیت رویه‌ای»^{۱۴} بر روندهایی تمرکز دارد که فرایند تصمیم‌گیری طی آن از مراجع مختلف تصویب عبور می‌کند. از منظر این‌گونه عقلانیت، تصمیم‌گیری‌های گروهی، هنگامی منطقی تلقی می‌شود که تصمیم مذکور از مراجعی که برای تصویب پیش‌بینی شده است به‌درستی عبور کرده باشد؛ در این موارد تصمیم‌گیران در نهادهای ذیل حاکمیت خود چندین گزینه را به صورت موازی بررسی می‌کنند، درگیر فرایند باز استدلال و تبادل اطلاعات می‌شوند و گزینه‌های مختلف سیاستی را از نظر ارزش ارزیابی می‌کنند. معاوضه‌هایی را که مستلزم آن هستند، انتخاب کرده و در نهایت، گزینه‌ای را انتخاب می‌کنند که منعکس‌کننده انبوهی از اولویت‌های فردی درون دستگاه‌های مختلف بوده است. شاید مهم‌ترین آسیب این‌گونه عقلانیت در تصمیم‌گیری برای منافع ملی را بتوان در این مهم دانست که سیاست‌گذاران بر مبنای رویه‌های جاری و بدون

ایران پایه‌گذاری کند. اما آنچنان که حوادث منجر به انقلاب اسلامی ایران در بهمن ۱۳۵۷ نشان داد، این اقدامات در عمل رویایی بیش نبود؛ در ادامه، استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران نیز از تأثیر «فراسیاست»‌ها در نیل به منافع ملی بی‌نصیب نماند. اما در حوزه اسناد مکتوب شاید بتوان مدعی شد پدیده «فراسیاست‌نگاری» در سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران بیشترین نمود و تجلی را در حوزه نگارش برنامه‌های توسعه داشته است. اسناد برنامه به عنوان یکی از مهم‌ترین اسناد بالادستی سیاست‌گذاری از آسیب فراسیاست‌نگاری در امان نمانده است. منافع ملی که محور تمامی سیاست‌ها به طور اعم و در هر زمینه، به طور اخص، باید فصل‌الخطاب سیاست‌گذاران باشد نیز به همین منوال از نگاه فراسیاست‌نگاری آسیب دیده است. این نوشتار در ادامه با مروری کوتاه بر سیاست‌های کلی اقتصادی برنامه هفتم توسعه آنچه را که تاکنون به صورت نظری مطرح ساخت به صورت کاربردی و مصداقی نشان می‌دهد.

مطالعه موردی: فراسیاست‌نگاری در سیاست‌های کلی اقتصادی برنامه هفتم توسعه

مروری بر بخش‌های اقتصادی سیاست‌های کلی برنامه‌های اول تا هفتم توسعه ج.ا.ا. نشان می‌دهد این سیاست‌ها بیش از آنکه در چارچوب مفهوم عقلانیت نتیجه‌گرا و معطوف به منافع ملی باشند، در چارچوب فراسیاست صورت‌بندی شده‌اند. البته لازم به توضیح است که بخش‌های اقتصادی برنامه‌های توسعه خود در برابر بخش‌های فرهنگی و سیاسی و امنیتی این برنامه‌ها به مراتب مصداقی‌تر و دقیق‌تر بوده‌اند و در نتیجه آنچه به عنوان آسیب فراسیاست‌نگاری درباره بخش‌های اقتصادی مطرح می‌شود، بر دیگر بخش‌های برنامه‌های توسعه به طریق اولی به مراتب بیشتر وارد خواهد بود.

۱- هدف کلی و اولویت اصلی برنامه هفتم با رعایت سیاست‌های کلی مصوب، پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت با نرخ رشد اقتصادی متوسط هشت درصد در طول برنامه تعیین می‌شود با تأکید بر افزایش بهره‌وری کل عوامل تولید (منابع انسانی، سرمایه، فناوری و مدیریت).

فراسیاست‌نگاری در برنامه‌های توسعه همواره

طرح‌های آرمان‌خواهانه که به علت سادگی و کمال، دارای جذابیت هستند، تصمیم‌سازان پی می‌برند که فقط خواست و آرمان کافی نیست. «کار» در ادامه توضیح می‌دهد که آرمان خواهان معتقد به آزادی عمل وسیع برای سیاستمداران هستند و به جای توجه به اینکه افراد در عمل چگونه رفتار می‌کنند، به این نکته می‌پردازند که افراد چگونه باید رفتار کنند. از دیگر سو، کنش‌های اجتماعی دربرگیرنده معانی مشخص و بومی هستند که کنشگران با آن رفتارهای خود را تنظیم می‌کنند. به بیان بهتر، چگونگی پیشبرد اهداف در عمل مستلزم تداوم رفتارهای فردی و روبه‌ها و انتظارات جمعی بومی در گزینش‌های فردی و اجتماعی است. بدین ترتیب کارویژه «فراسیاست» که ضمن بازتولید جوامع، هویت‌ها و نقش‌ها را بازتنظیم می‌کند، برای سیاست‌گذارانی که از سویی در پی تحقق پیشرفت‌های اقتصادی هستند و در عین حال مناسبات ناعادلانه جهان را نیز از عمده موانع پیشرفت اقتصادی خود فرض می‌کنند، کنشی محسوب می‌شود که می‌تواند هم‌زمان واجد دستاوردهای «متباین» باشد؛ در توضیح ریشه‌های تاریخی این وضعیت تناقض‌نا (پارادکسیکال) باید گفت که طی قرن ۱۸ و ۱۹ میلادی، ناکامی‌ها و تحقیرشدگی ملی سبب شد تا آرمان‌هایی برای پاسخ به این ناکامی‌ها تدارک شود. در این زمان حکومت ایران تلاش می‌کرد قدرت نظامی خود را بازسازی کند تا در برابر هجمه‌های احتمالی دشمنان بیرونی توان دفاع داشته باشد، هرچند در این مقوله به‌شدت ناتوان و ناکام به نظر می‌رسید. اشغال ایران توسط روس و انگلیس طی جنگ جهانی اول نیز به این بغرنج دامن می‌زد. خلع‌بد از قاجار و انتقال قدرت به پهلوی در اوایل دهه ۱۳۰۰ خورشیدی، منجر به شکل‌گیری دولت با رهبری نظامی و مقتدر شد و در ادامه تلاش می‌شد با ساخت دو پایه بوروکراتیک و ارتش دائمی مدرن، ایران از قالب سنتی و ضعیف خود خارج و به کشوری متحد و قدرتمند، در برابر دولت‌های دیگر تبدیل شود. دولت محمدرضا پهلوی نیز در این راستا تلاش می‌کرد با خلق قوانین و قواعد جدید اجتماعی مطابق با عقلانیت ترجیحی خود که تلفیقی از الگوی غربی و ایده‌های باستان‌گرایانه بود، نظامی نوین را در

در بودجه

این بند نیز یکی دیگر از مصادیق ملموس غلبه «عقلانیت ترجیحی» در فرایند نگارش سیاست کلی برنامه هفتم است. به بیان بهتر این گزاره در شرایطی پس از قریب به دو دهه پیگیری هدف شفاف‌سازی درآمدها و هزینه‌های شرکت نفت، بار دیگر در قالب سیاست کلی برنامه هفتم تکرار شده است که به نظر می‌رسد هیچ شناسایی دقیقی در خصوص موانع نهادی پیش‌روی این هدف صورت نگرفته است. بدون شک این موضوع از جمله کلیدی‌ترین محورهای اصلاح ساختار بودجه در اقتصاد ایران است و رانتهای ناشی از استقرار رویه‌های فعلی بزرگ‌ترین مانع در این مسیر است، اما در صورت توجه تام به منافع ملی و غلبه عقلانیت نتیجه‌گرا در نگارش سیاست‌های کلی برنامه هفتم، این بند باید الزامات دقیق‌تری برای شرح و بسط متن نهایی برنامه ارائه می‌کرد.

۴- ایجاد تحول در نظام مالیاتی با رویکرد تبدیل مالیات به منبع اصلی تأمین بودجه جاری دولت، ایجاد پایه‌های مالیاتی جدید، جلوگیری از فرار مالیاتی و تقویت نقش هدایت و تنظیم‌گری مالیات در اقتصاد با تأکید بر رونق تولید و عدالت مالیاتی جهت‌گیری کلی برنامه هفتم در حوزه مالیات در این ردیف مشخص شده است: آنچه از حیث سیاست‌گذاری در این بند می‌توان دید، غلبه توأمان دو گونه «عقلانیت ترجیحی» و «عقلانیت رویه‌گرا» است. هرچند بدیهی است امر مالیات‌ستانی یک موضوع مهم برای ایجاد عدالت اقتصادی و تأمین منافع ملی است، اما آنچه در این بند مورد بی‌توجهی واقع شده، اصلاحات بنیادین حوزه مالیات‌ستانی بدون در نظر گرفتن پیچیدگی‌های حاکم بر افزایش پایه‌های مالیاتی است که نه فقط مورد تأکید نویسندگان سیاست‌های کلی قرار نگرفته بلکه با طرح اهداف متعدد و بعضاً متضاد مبتنی بر فراسیاست‌نگاری، این حوزه را به سوی بی‌هدفی رهنمون شده است.

۵- استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی مشتمل بر حوزه‌های امدادی، حمایتی و بیمه‌ای در سطوح پایه، مازاد و مکمل به منظور ارائه عادلانه خدمات در این بند سیاست‌گذار به نظام جامعه تأمین اجتماعی پرداخته و هدف آن را به‌درستی

گزاره‌هایی زیبا اما در عین حال تهی از امکان تحقق را تولید می‌کند؛ در این بند سیاست‌گذار با رویکرد اقتصادی و رشد‌محور به مسئله بهره‌وری و پیشرفت اقتصادی نگاه کرده است؛ این همه در حالی است که نرخ رشد اقتصادی یک متغیر درون‌زا است که در اثر کارکرد نظام اقتصادی به عنوان متغیر خروجی دیده می‌شود لذا اگر عقلانیت نتیجه‌گرا بر سیاست‌گذار حاکم باشد، باید به موانع پیش‌روی بخش واقعی اقتصاد بپردازد تا در نهایت نرخ رشد اقتصادی، نرخ اشتغال و بهره‌وری کل عوامل تولید افزایش یابد.

۲- ایجاد ثبات در سطح عمومی قیمت‌ها و نرخ ارز و تکریمی کردن تورم طی پنج سال و جهت‌دهی به نقدینگی و اعتبارات بانکی به سمت فعالیت‌های مولد و جذابیت‌زایی از فعالیت‌های غیرمولد

در این بند، سیاست‌گذار در حوزه مسائل پولی و بانکی با رویکرد «عقلانیت ترجیحی» ورود کرده است؛ هرچند این نگاه کوتاه‌مدت با در نظر داشتن وضعیت عمومی کشور به ویژه طی پنج سال گذشته در این گزاره قابل درک است، اما سیاست‌گذار در این بند بدون هیچ‌گونه توجهی به چرایی جذب منابع بانکی از سوی فعالیت‌های غیرمولد تنها به برشماری خواسته‌های نهایی خود پرداخته و در این مسیر الزامات کلی ثبات‌بخشی را نیز نتوانسته برشمارد. این همه در حالی است که بحرانی‌ترین مسئله اقتصاد ایران در دو سال اخیر پرش‌های غیرمنتظره نرخ ارز و اثر بی‌ثبات‌ساز آنها از طریق ایجاد تقاضای نقدینگی برای پوشش سطح بالای عمومی قیمت‌ها و در نهایت بروز تورم است.

۳- اصلاح ساختار بودجه دولت از طریق:
- احصاء و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها
- واقعی کردن منابع و مدیریت مصارف دولت و اجتناب از کسر بودجه

- تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام با واگذاری از طریق مشارکت‌دادن بخش‌های خصوصی و عمومی غیردولتی در طرح‌های عمرانی انتفاعی

- شفاف‌سازی و ضابطه‌مند کردن درآمدها و هزینه‌های شرکت نفت و سایر شرکت‌های دولتی

برنامه‌های توسعه ج.ا.ا. طی سه دهه گذشته بدون راهبرد مشخص و به صورت روزمره و در مواردی انفعالی و غیرپاسخ‌گو تهیه شود. فراسیاست‌نگاری همچنین موجب می‌شود هرگونه برنامه‌ریزی در هر سطحی بدون در نظر گرفتن رویه‌های نظارتی از ابتدا جریان بی‌ثمر و خنثی باشد که تنها می‌تواند بستر رانت‌جویی و فرصت‌طلبی برخی افراد و برخی دستگاه‌های اجرایی را فراهم آورد. در انتها آنچه بر بی‌اثر بودن برنامه‌های توسعه می‌افزاید، فقدان ضمانت‌های اجرایی لازم و عدم الزام دستگاه‌های اجرایی به ارائه گزارش عملکرد رسمی و شفاف در قبال «گردگویی»هایی است که به عنوان برنامه ارائه شده است.

ارزیابی مصداقی سیاست‌های کلی برنامه هفتم در بخش اقتصادی نشان داد این برنامه نیز همچنان در چارچوب منافع ملی، دچار آشفتگی و سردرگمی متأثر از فراسیاست‌نگاری است و نظر به سرعت تحولات داخلی و خارجی، لازم است این روند و این زبان برنامه‌نویسی در کشور به نفع و برای تأمین منافع ملی منسوخ شود.

پی‌نوشت‌ها:

- ۱- Alain Badiou
- ۲- Hans Morgenthau
- ۳- Brookings Institution
- ۴- Charles Lerche and Abdul
- ۵- Vernon Von Dyke
- ۶- Rationality
- ۷- Zeev Maoz
- ۸- Procedural Rationality
- ۹- Preferential Rationalit
- ۱۰- Outcome Rationality
- ۱۱- E.H. Carr

گسترش این نظام در همه سطوح و برای تمامی اقشار جامعه می‌داند. با وجود آنکه نمی‌توان در جمهوری اسلامی ایران از ضرورت استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی چشم‌پوشی کرد، اما رویه‌های پیشنهادی سیاست‌گذار در این بند هیچ چشم‌اندازی مبتنی بر عقلانیت نتیجه‌گرا ندارد و مشخص نیست که در پایان برنامه هفتم توسعه این هدف مهم چگونه قرار است نظارت و ارزیابی شود به‌ویژه آنکه رویه‌های پیشنهادی برای این امور با نگاه کوتاه‌مدت و شعاری، هیچ‌گونه بختی را برای دستیابی به نتیجه لازم نشان نمی‌دهد.

نتیجه‌گیری

این نوشتار استدلال کرد که منافع اقتصادی ملموس‌ترین بخش از منافع ملی یک کشور است و در تدوین برنامه‌های توسعه کشور باید عقلانیت نتیجه‌گرا بر عقلانیت‌های ترجیحی و رویه‌گرا تفوق داشته باشد. این نوشتار همچنین با توصیف آسیب فراسیاست‌نگاری در برنامه‌های توسعه، کوشید تا این مهم را متذکر شود که سیاست‌گذاری و فراسیاست‌نگاری دو مقوله متفاوت از یکدیگرند که در برنامه‌های توسعه باید به جدیت مورد توجه قرار گیرند. پژوهش‌های پیشین نگارندگان این نوشتار نشان می‌دهد که سیاست‌های کلی برنامه‌های اول تا هفتم توسعه ج.ا.ا. بیشتر مبتنی بر فراسیاست صورت‌بندی شده است و غلبه عقلانیت ترجیحی و رویه‌ای و برنامه‌ریزی‌های کوتاه‌مدت در مقایسه با عقلانیت نتیجه‌گرا و برنامه‌ریزی‌های بلندمدت، طی سه دهه گذشته مانعی جدی برای تحقق منافع ملی ایران بوده‌اند. بدین ترتیب ملاحظه می‌شود فقدان توجه مؤثر به مفهوم منافع ملی به واسطه فراسیاست‌نگاری در احکام برنامه‌های توسعه موجب شده تا بخش اقتصادی



پروتده
س

رشد اقتصادی و تأمین مالی





بهروز هادی زنونز

اقتصاددان و عضو هیئت علمی بازنشسته دانشگاه علامه طباطبائی

الزامات نهادی رشد اقتصادی بلندمدت

زمان نسبتاً طولانی است و قطعاً بر اوضاع و احوال اقتصاد کشور در کوتاه مدت و رشد درازمدت آن تأثیر سوء بر جای گذاشته و خواهد گذاشت.

واکاوی اختلاف نظرهای موجود میان اقتصاددانان و اکاوی گویای آن است که این اختلافات اساساً ناشی از وزن دهی متفاوت به عوامل ساختاری و نهادی و سازوکار قیمت‌ها است. برای برون رفت از تله تعادل رشد اقتصادی بطئی لازم است در کنار برنامه خروج غیرتورمی از رکود، یک برنامه میان مدت رشد اقتصادی تنظیم کنیم و روابط درونی میان این دو برنامه را در کار خویش لحاظ کنیم. تجربه جهانی گویای آن است که آن دسته از کشورهایی که با تأخیر صنعتی شده‌اند، برای نیل به رشد پایدار بلندمدت از طریق نظام بازار شرایط زیر را فراهم آورده‌اند، اما متأسفانه ما نتوانسته‌ایم این شرایط را به وجود آوریم.

۱- تأمین ثبات سیاسی در داخل و اتخاذ سیاست همزیستی مسالمت‌آمیز در سطح روابط بین‌المللی (یکی از شاخص‌های حکمرانی خوب)

۲- تعریف حقوق مالکیت خصوصی و تضمین اجرای قراردادها (نگاه کنید به بحث نظام اقتصادی)

۳- اصلاح قوانین و روال‌های اداری به منظور کاهش هزینه‌های بوروکراسی (نگاه کنید به بحث محیط کسب‌وکار)

اقتصاد ایران در دوره ۹۰-۱۳۵۵ قبل از تشدید تحریم‌های بین‌المللی عملکرد ضعیفی داشته و تولید ناخالص سرانه در این دوره کاهش یافته است. در یک دهه پس از آن نیز نرخ رشد اقتصادی حدود صفر بوده و درآمد سرانه ایرانیان روندی کاهنده داشته است. ابعاد فقر و بیکاری و نابرابری توزیع درآمد در کشور نگران‌کننده است و تداوم این وضعیت می‌تواند در آینده پیامدهای اجتماعی ناگواری برای جامعه ما داشته باشد. از این رو چاره‌اندیشی برای چالش‌های موجود بر سر راه رشد پایدار درازمدت دیگر نه یک انتخاب بلکه برای حراست از کبان جمهوری اسلامی یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر به شمار می‌رود. توجه به مسائل کوتاه‌مدت اقتصاد کشور نباید مانع از دیدن چشم‌اندازهای درازمدت رشد شود. به‌ویژه آنکه به گمان ما وضعیت موجود محصول سه عامل زیر است و به دلیل درهم‌تنیدگی و اثرات متقابل آنها حل مسائل کوتاه‌مدت اقتصاد ایران با حل مسائل درازمدت گره خورده است:

یکم: مسائل ساختاری و نهادی اقتصاد کشور که در چشم‌انداز درازمدت قابل حل است.

دوم: سیاست‌های نادرست پولی، مالی و ارزی که ثبات اقتصاد کلان و توان رقابتی کشور را مختل کرده و خود مانع بزرگی در راه رشد درازمدت اقتصادی است.

سوم: تحریم‌های بین‌المللی که رفع کامل آنها نیازمند

سرمایه‌گذاری خارجی به تفصیل سخن گفتیم. برای بهره‌گیری از این مزیت‌ها لازم است سیاست خارجی کشور در جهت کاهش خطرات امنیتی در سطح بین‌المللی و بهره‌گیری از فرصت‌های موجود در عرصه بین‌المللی به منظور حداکثرسازی منافع ملی هدایت شود. پیشبرد سیاست دموکراتیک در جامعه و وفاداری به حقوق شهروندی و معیارهای پذیرفته‌شده در کنوانسیون‌های بین‌المللی می‌تواند به پیشبرد سیاست تنش‌زدایی کمک مؤثری کند. حل مناقشه هسته‌ای در چارچوب سیاست همزیستی مسالمت‌آمیز امکان‌پذیر خواهد بود و این در صدر اولویت‌های دولت و وزارت امور خارجه قرار دارد. خوشبختانه دولت یازدهم به این مواضع وفادار است. اما نمی‌توان مصالح نظام را با حرکات ضد و نقیض در عرصه سیاست بین‌المللی به خطر انداخت. از این رو اتخاذ سیاست صحیح در عرصه بین‌المللی یک مسئله است و مسئله دیگر استمرار سیاست‌ها در بلندمدت است. اما برای مشارکت فعال در تقسیم کار جهانی، اتخاذ رویکرد صادراتی در عرصه اقتصاد ضروری است. یکی از مهم‌ترین چالش‌ها در این زمینه عضویت ایران در سازمان جهانی تجارت است. بدیهی است با تغییر سیاست خارجی کشور، عضویت ایران در سازمان جهانی تجارت تسهیل خواهد شد. یکی دیگر از الزامات اتخاذ رویکرد صادراتی، تعیین نرخ اسمی ارز در سطح تعادلی میان مدت و حفظ ثبات نسبی نرخ حقیقی ارز به منظور اجتناب از تبعیض علیه صادرات و تخریب توان رقابتی تولیدات داخلی در بازارهای داخلی و خارجی است. اما این کار چنان‌که قبلاً توضیح دادیم، مستلزم بریدن بند ناف بودجه از نفت است. فقط در این صورت است که سیاست پولی مقهور سیاست مالی نخواهد بود و می‌توان به ثبات اقتصاد کلان و کاهش تورم امیدوار بود. برای بهره‌مندی از ثمرات سرمایه‌گذاری خارجی لازم است موانع حقوقی ورود سرمایه به صنعت بالادستی نفت مرتفع شود و از قید قراردادهای بیع متقابل رها شویم.

۲- بهبود کیفیت حکمرانی

امروزه نه سرمایه مالی، نه منابع طبیعی و نه فناوری محدودیت رشد برای یک کشور در حال توسعه نیستند. سرمایه و فناوری را می‌توان به سهولت از بازار جهانی فراهم آورد و منابع طبیعی کمیاب را از طریق تجارت بین‌المللی کسب کرد. بر این اساس می‌توان گفت محدودکننده‌ترین عامل رشد بلندمدت اقتصادی همانا حکمرانی خوب است. در عین حال باید توجه داشت که

۴- ایجاد نهادهای مالی مناسب برای تأمین مالی بخش خصوصی و نظارت مؤثر بر کارکرد بازارهای مالی
۵- اتخاذ رویکرد صادراتی در تجارت بین‌المللی و فراهم‌کردن بسترهای لازم برای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (نگاه کنید به بحث ضرورت تعامل با اقتصاد جهانی)

۶- تأمین ثبات اقتصادی از طریق رعایت انضباط مالی و پولی (نگاه کنید به بحث ساختار اقتصادی وابسته به نفت و تبعات آن)

۷- تعبیه نظام انگیزش‌های مالی مناسب و اتخاذ سیاست‌های صنعتی (نگاه کنید به نظام انگیزش‌های مالی نامناسب)

۸- ایجاد نهادهای مشروعیت‌بخش به بازار، شامل دموکراسی و حمایت‌های اجتماعی و تأمین اجتماعی (نگاه کنید به شاخص‌های حکمرانی خوب در مورد دموکراسی و بحث تأمین اجتماعی در قسمت بعدی این گزارش)

در غیاب شرایط فوق، اقتصاد بازار و بنگاه‌های خصوصی نمی‌تواند با کارایی عمل کرده و وظیفه خود را در رشد و توسعه اقتصاد ملی به نحو شایسته ایفا کند. باید به خاطر داشت که پیشران حرکت‌های اصلاحی عبارت است از برآیند سه نیروی زیر:

- خواست مردم و تشکل‌های صنفی در راستای برقراری دموکراسی، نظارت بر کار دولت و برپایی اقتصاد بازار و بهبود رفاه اقتصادی

- فشارهای ناشی از جهانی‌شدن و نقش پررنگ‌تر عامل بین‌المللی در عصر جهانی‌شدن اقتصادها.

همان‌طور که گفتیم دسترسی به بازارهای بزرگ‌تر و استفاده از سرمایه و فناوری بین‌المللی نیز هویت‌های ملی را به تن دادن به معیارهای بین‌المللی سوق می‌دهد. - بالاخره اراده بخش‌هایی از حاکمیت در راستای انجام اصلاحات اقتصادی به منظور سازگار کردن حکمرانی با نیازهای جامعه مدنی و تشکل‌های اقتصادی

این هر سه عامل در مورد ایران مصداق دارد. بدین ترتیب می‌توان گفت که زمینه‌های عینی و ذهنی اصلاحات اقتصادی و اجتماعی و سیاسی در جامعه ما فراهم است. در زیر تلاش خواهیم کرد اصلاحات ساختاری و نهادی لازم برای قرارگیری ایران در مسیر رشد پایدار بلندمدت را مشخص و راه‌های رسیدن به آن را تعیین کنیم.

۱- تعامل سازنده با جهان خارج و سیاست تجاری
قبلاً درباره اهمیت استفاده از مزایای تجارت و

باقی خواهد ماند. این در حالی است که هدف از واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی بهبود کارایی این شرکت‌هاست و این مقصود صرفاً با انتقال حقوق مالکیت، بدون انتقال حق مدیریت و کنترل حاصل نمی‌شود. در این زمینه دولت موظف می‌شود:

- از واگذاری شرکت‌های دولتی به شرکت‌های شبه‌دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی اجتناب کند و فقط بخش خصوصی واقعی را در این زمینه طرف معاملات خود قرار دهد.

- سازمان تأمین اجتماعی موظف است در دوره برنامه ششم توسعه، نسبت به واگذاری سهام مدیریتی خود در شرکت‌های تحت تملک آن از طریق بورس اقدام کند.

- مالکیت بانک‌ها، مؤسسات بیمه و شرکت‌های دولتی متعلق به نهادها و بنیادها به تدریج به بخش خصوصی واقعی واگذار شود و این واگذاری‌ها به نحوی صورت گیرد که مالکیت و مدیریت این مؤسسات در اختیار بخش خصوصی قرار گیرد. وگرنه انتقال مالکیت بدون انتقال اختیارات مدیریت نمی‌تواند منجر به بهبود کارایی فنی و تخصیصی در اقتصاد کشور شود.

- در واگذاری ۴۰ درصد سهام شرکت‌های صدر اصل ۴۴ به صورت سهام عدالت، پیامدهای آن را بر مدیریت شرکت‌های دولتی بسنجد و در صورت زیان بار بودن آن اجتناب کند.

- تمامی مؤسسات مالی و شرکت‌های تولیدی و خدمات متعلق به نهادها مشمول حسابرسی بیرونی قرار گیرند و مشابه شرکت‌های خصوصی ملزم به پرداخت مالیات و حق بیمه سهم کارفرما شوند.

- نهادهای نظامی و انتظامی از تأسیس مؤسسات مالی و شرکت‌های ساختمانی، صنعتی، معدنی و کشاورزی منع شوند. این نهادها در صورت نیاز می‌توانند از طریق ورود به فعالیت‌های پیمانکاری در امر سازندگی کشور مشارکت کنند.

- شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا) ملزم شود سهام کنترلی همه شرکت‌های متعلق به خود را طی یک برنامه زمانی پنج‌ساله از طریق بورس واگذار کند و به جای شرکت‌داری به مدیریت دارایی‌های مالی بپردازد. - در بورس اوراق بهادار واگذاری‌ها باید به صورت شفاف و رقابتی انجام شود و سرنوشت آن به دست عوامل غیربازاری سپرده نشود.

- تضمین اجرای قراردادهای از طریق اصلاح دستگاه قضائی با هدف رسیدگی منصفانه، سریع و ارزان به دعاوی

لازمه رشد اقتصادی پایدار دستیابی به عالی‌ترین مدارج ترقی در حوزه حکمرانی نیست. اگر دولت توسعه‌گرایی با حداقل ظرفیت‌های لازم برای به چرخش درآوردن توسعه اقتصادی وجود داشته باشد، به موازات رشد اقتصادی شاهد تحولات ساختاری در اقتصاد و جامعه خواهیم بود که خود نیروهای پیشران برای تکامل ماشین دولت را به وجود می‌آورد و رشد اقتصادی و حکمرانی با تأثیر و تأثر متقابل خود متحول می‌شوند. در تنظیم برنامه اصلاح دولت لازم است به این نکته مهم توجه شود که در هر زمان و مکان چه ائتلاف‌هایی می‌توان برای تحول به وجود آورد. برای این منظور باید برندگان و بازندگان هر اقدام اصلاحی به دقت تعیین شوند و استراتژی مناسب برای تضمین موفقیت جبهه برندگان و کاستن از مقاومت جبهه بازندگان اتخاذ شود. بدیهی است که در هر مورد خاص باید یک برنامه عملیاتی با مشارکت ذی‌نفعان و خبرگان و مسئولان تنظیم شود و یک سازوکار روشن اجرایی و نظارتی برای تحقق اهداف مورد نظر تعبیه شود. بنابراین آنچه در زیر تحت عنوان سیاست‌ها مطرح می‌شود، صرفاً به رئوس مسائل اشاره دارد و نه بیشتر.

- بهبود حق اظهارنظر و پاسخ‌گویی

- افزایش ثبات سیاسی و مقابله با خشونت و تروریسم

- ارتقای کارآمدی دولت

- بهبود کیفیت مقررات

- حاکمیت قانون

- کاهش فساد

۳- اصلاح نظام اقتصادی

همان‌طور که در آسیب‌شناسی نهادها و سیاست‌های اقتصادی و صنعتی مطرح شد، نظام اقتصادی ایران دچار یک دگردیسی بیمارگونه شده است. بدین معنی که در کنار یک بخش خصوصی شرکتی نسبتاً ضعیف، شاهد حضور شرکت‌های بزرگ دولتی، شرکت‌های وابسته به نهادهای بخش عمومی و بخش غیررسمی اقتصاد هستیم.

۳-۱- بازآرایی نظام اقتصادی به منظور گسترش حیطه

عمل بخش خصوصی

ترتیبات اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در قانون سیاست‌های اجرایی این اصل پیش‌بینی شده است. واگذاری ۴۰ درصد سهام شرکت‌های صدر اصل ۴۴ با عنوان سهام عدالت و نگهداری ۲۰ درصد سهام این شرکت‌ها در دست دولت، انگیزه‌ای برای ورود بخش خصوصی به این فعالیت‌ها باقی نمی‌گذارد؛ چراکه در این صورت سهام مدیریتی و کنترلی در دست دولت

تجاری

- حمایت از مالکیت معنوی

۲-۳- توانمندسازی بخش خصوصی

با اعمال سیاست‌های کلان اقتصادی و بهبود محیط کسب و کار، فضای سرمایه‌گذاری و فعالیت بخش خصوصی بهبود خواهد یافت و از این طریق هزینه‌ها و مخاطرات فعالیت‌های اقتصادی برای این بخش کاهش خواهد یافت. اما سیاست‌های یادشده به‌تنهایی برای تقویت بخش خصوصی کفایت نمی‌کند، از این‌رو در ادامه، سیاست‌های مناسب برای توانمندسازی بخش خصوصی تجویز می‌شود:

- عدم تبعیض بین بخش خصوصی و عمومی
- ایجاد فضای رقابتی در اقتصاد کشور
- تضمین حقوق مالکیت خصوصی
- عدم مداخله غیرضرور دولت در بازارها
- شفافیت در مناقصه‌های دولتی
- پرداخت به‌موقع بدهی‌های دولت به بخش خصوصی

- ساماندهی بخش غیررسمی اقتصاد کشور

۴- بهبود محیط کسب و کار

در اینجا فقط به رؤس سیاست‌ها به منظور بهبود هر یک از اجزای شاخص محیط کسب و کار اشاره شده است:

- تسهیل کسب مجوزهای ساخت و ساز
- سهولت استخدام و اخراج کارگران
- تسهیل ثبت املاک در ایران
- بهبود روال‌های دریافت اعتبارات بانکی در کشور
- بهبود وضعیت حمایت از سرمایه‌گذاران
- اصلاح نظام پرداخت مالیات‌ها
- بهبود روال‌های اداری تجارت خارجی
- سهولت برچیدن کسب و کار

هرگاه ایران بتواند عملکرد خود را در چهار شاخص مربوط به انجام کسب و کار به کشور میانه نزدیک کند، رتبه آن حدود ۸۳ پله بهبود خواهد یافت. اینها عبارتند از: صدور مجوزهای ساختمانی، ثبت املاک، حمایت از سرمایه‌گذاران، استخدام کارگران و برچیدن کسب و کار.

۵- اصلاح نهادهای پولی و مالی

۱-۵- استقلال بانک مرکزی

استقلال بانک مرکزی دارای سه بعد است: ساختاری، کارکردی و حرفه‌ای. دو بعد اول نیازمند یک چارچوب الزام‌آور قانونی است، اما بعد سوم قسمتی از استقلال عملی است که توسط مواردی نظیر ویژگی‌های شخصیتی

رئیس بانک مرکزی و وزیر امور اقتصاد و دارایی، شرایط سیاسی و اقتصادی کشور، تجارب مربوطه در کشور و اولویت‌های ملی، عمق و کیفیت تحلیل پولی، میزان جابه‌جایی رؤسای بانک مرکزی و اقدامات واقعی بانک مرکزی و وزیر امور اقتصاد و دارایی تعیین می‌شود.

۲-۵- اصلاح نظام بانکی

در حوزه اصلاح نظام بانکی، رؤس سیاست‌ها به شرح زیر توصیه می‌شود:

- اصلاح قوانین پولی و بانکی
- تقویت چارچوب نظارتی بانک مرکزی بر بانک‌ها
- ایجاد شورای هماهنگی بازارهای مالی
- ساماندهی وضعیت مؤسسات اعتباری غیربانکی
- اصلاح فعالیت‌های غیربانکی بانک‌های کشور
- بهبود شاخص کفایت سرمایه بانک‌های کشور
- ساماندهی و کاهش مطالبات غیرجاری بانکی

۳-۵- اصلاح بازار سرمایه

بازار مالی در ایران اساساً متکی بر نظام بانکی است. در عین حال بورس اوراق بهادار در کنار نظام بانکی، نقش مهمی در واگذاری شرکت‌های دولتی و تجهیز منابع مالی و توزیع ریسک ایفا می‌کند. سیاست‌های مربوط به بهبود عملکرد بورس اوراق بهادار به شرح زیر قابل توصیه است:

- ایجاد شرکت‌های تأمین سرمایه و صندوق‌های سرمایه‌گذاری املاک و مستغلات برای تأمین مالی مسکن
- بازبینی در کارکرد صندوق‌های سرمایه‌گذاری در جهت حداقل‌سازی آثار منفی حضور آنها در بازار سرمایه
- توسعه و تقویت شرکت‌های تأمین سرمایه
- ایجاد سازوکار خرید و فروش اوراق بهادار اسلامی در بورس اوراق بهادار

- الزام صندوق‌های موضوع بندهای ۱۹ و ۲۰ قانون بازار اوراق بهادار (مصوب سال ۱۳۸۴) و صندوق‌های سرمایه‌گذاری به ثبت در اداره ثبت شرکت‌ها

- افزایش حجم مبادلات الکترونیکی و ارتقای امنیت آن در بورس اوراق بهادار

- راه‌اندازی و گسترش نظام‌های خودانتظام، مانند کانون معامله‌گران بورس اوراق بهادار (بازارهای خارج از بورس)

- تقویت ارتباط بورس اوراق بهادار با بورس‌های جهانی و دیگر نهادهای مالی بین‌المللی
- ایجاد سازوکارهای لازم به منظور معامله سهام عدالت در بازار ثانویه



جواد طاهرپور

اقتصاددان و عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی

رشد ناممکن بازخوانی تاریخ و جغرافیای رشد اقتصادی

آن چه بوده و چه باید کرد؟ آیا لایحه برنامه هفتم توانسته رویکرد مناسبی به مقوله رشد اقتصادی داشته باشد و انتظار برود عملکرد قابل قبولی پس از اجرای آن حاصل شود؟ اینها سؤالاتی است که سعی می‌شود در این نوشتار به آن پرداخته شود.

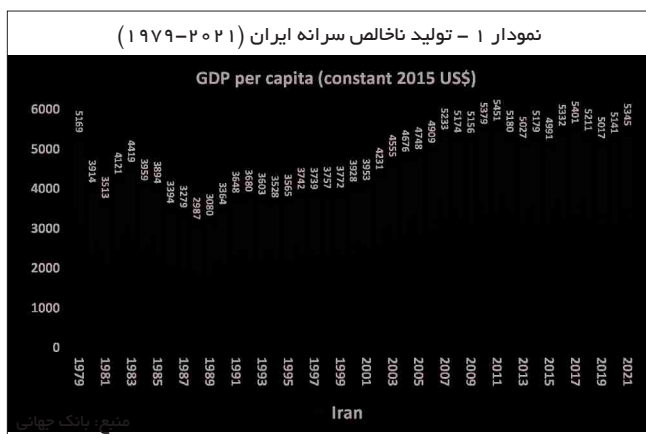
۱- عملکرد رشد اقتصادی

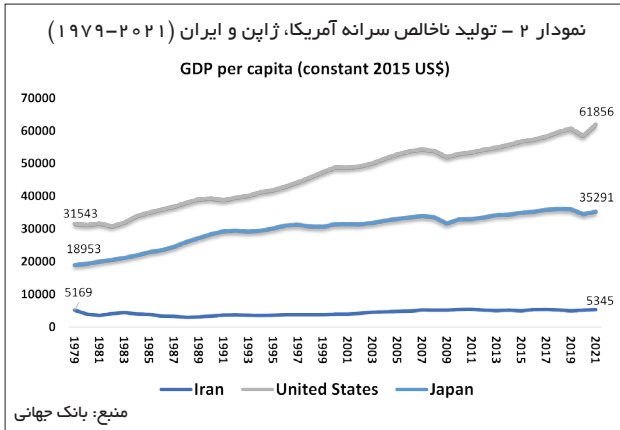
عملکرد رشد اقتصادی ایران برای چهار دهه اخیر چندان قابل دفاع نیست، به‌ویژه برای دهه اخیر. سطح درآمد سرانه کشور برای سال ۲۰۲۱ به میزان تنها ۳/۴ درصد بالاتر از سال ۱۹۷۹ شده

«وقتی در مورد رشد اقتصادی تأمل و تفکر می‌کنیم، بسیار سخت است که در خصوص چیز دیگری فکر کنیم»؛ این جمله معروف رابرت لوکاس (۱۹۸۸) از صاحب‌نامان و بزرگان علم اقتصاد است. اهمیت رشد اقتصادی برای اقتصاددانان به حدی است که سایر مسائل اقتصادی در مرتبه‌های بعدی اهمیت قرار می‌گیرند، زیرا بدون رشد اقتصادی درباره هیچ موضوع دیگری نمی‌توان سیاست‌گذاری دقیق و مثمرتری داشت.

با تمرکز بر بحث رشد اقتصادی ایران و جایگاه

رشد اقتصادی در برنامه هفتم و حتی برنامه‌های توسعه پیشین، ناخودآگاه این سؤالات در ذهن ایجاد می‌شود: مگر عملکرد رشد اقتصادی ما چگونه بوده است که این موضوع را این‌قدر بااهمیت کرده و جایگاه نخست برنامه‌های توسعه را به خود اختصاص داده است؟ و اینکه اگر عملکرد ضعیف بوده، علل





است (نمودار ۱). به عبارتی در طول ۴۲ سال تولید سرانه کشور فقط ۳/۴ درصد رشد داشته که به معنای متوسط رشد سالانه ۰/۰۸ درصدی می‌شود. این در حالی است که در بیشتر برنامه‌های توسعه رشد اقتصادی هشت درصدی هدف‌گذاری شده، اما واقعیت این بوده که تنها یک‌صدم از هدف‌گذاری هشت درصدی سالانه تحقق یافته است. البته

از سال ۱۹۹۴ روند روبه‌رشدی برای درآمد سرانه شروع که متأسفانه با شروع تحریم‌ها از سال ۲۰۱۱ روند نزولی آغاز می‌شود. عملکرد رشد اقتصادی وقتی تأسّف‌برانگیزتر می‌شود که تجربه کشورهای پیشرفته را نیز مورد مذاقه قرار دهیم. در نمودار ۲، روند درآمد سرانه دو کشور پیشرفته آمریکا و ژاپن نمایش داده شده است. مشاهده می‌شود در طول دوره‌ای که درآمد سرانه کشور رشد چندانی نشده و برای سال ۲۰۲۱ تقریباً همان مقداری شده که در ۴۲ سال پیش بوده، درآمد سرانه آمریکا ۹۶ درصد رشد داشته و تقریباً دو برابر شده است. برای ژاپن نیز درآمد سرانه ۸۶ درصد رشد داشته است.

ممکن است ادعا شود آمریکا و ژاپن کشورهایی پیشرفته‌اند و مقایسه ایران با آمریکا و ژاپن به تعبیر فلاسفه «قیاس مع الفارق» است. در رد این ادعا، در نمودار ۳ مشاهده می‌شود کره جنوبی که در سال

از سال ۱۹۷۹ درآمد سرانه‌اش نزدیک به ۲۰ درصد پایین‌تر از درآمد سرانه ایران است و تنها ۱۳ درصد درآمد سرانه آمریکا بوده، توانسته در طول نزدیک به چهار دهه درآمد سرانه‌اش را حدود هشت برابر کند و از متوسط سالانه ۴۱۸۸ دلار به ۳۲۷۳۱ دلار برساند. در حال حاضر رقم درآمد سرانه کره جنوبی بیش از شش برابر ایران است. متوسط رشد سالانه کره جنوبی در طول این دوره ۴/۷ درصد بوده و این در حالی بوده که متوسط رشد اقتصادی برای ایران فقط ۰/۰۸ درصد بوده است؛ یعنی دو‌صدم عملکرد رشد اقتصادی کره جنوبی!

در نمودار ۴ به خوبی قابل مشاهده است در حالی که کره جنوبی توانسته درآمد سرانه‌اش را در طول چهار دهه هشت برابر کند، ترکیه نیز توانسته سطح رفاهی‌اش را ۳/۲ برابر کند. اما از همه حیرت‌آورتر و قابل تأمل‌تر تجربه چین است که درآمد سرانه‌اش را از ۴۰۵ دلار به ۱۱۱۸۸ دلار رسانیده که به معنای ۲۷ برابر شدن درآمد سرانه‌اش است. به طور قطع هنوز فاصله زیادی بین سطح رفاهی کشورهای مثل ترکیه و کره جنوبی و چین با آمریکا و ژاپن وجود دارد اما این شکاف دائم کم شده و خواهد شد. در نمودار ۵ مشاهده می‌شود که نسبت درآمد سرانه ایران به آمریکا در سال ۱۹۷۹ برابر با ۱۶/۱ درصد بوده و این در سال

نمودار ۳- تولید ناخالص سرانه آمریکا، کره جنوبی و ایران (۱۹۷۹-۲۰۲۱)

GDP per capita (constant 2015 US\$)

Year	Iran	United States	Korea
1979	5169	31543	4188
1981			
1983			
1985			
1987			
1989			
1991			
1993			
1995			
1997			
1999			
2001			
2003			
2005			
2007			
2009			
2011			
2013			
2015			
2017			
2019			
2021	5345	61856	32731

منبع: بانک جهانی

نمودار ۴- تولید ناخالص سرانه آمریکا، کره جنوبی و ایران (۱۹۷۹-۲۰۲۱)

GDP per capita (constant 2015 US\$)

Year	Iran	United States	South Korea
1979	5169	31543	4188
1981			
1983			
1985			
1987			
1989			
1991			
1993			
1995			
1997			
1999			
2001			
2003			
2005			
2007			
2009			
2011			
2013			
2015			
2017			
2019			
2021	5345	61856	32731

منبع: بانک جهانی

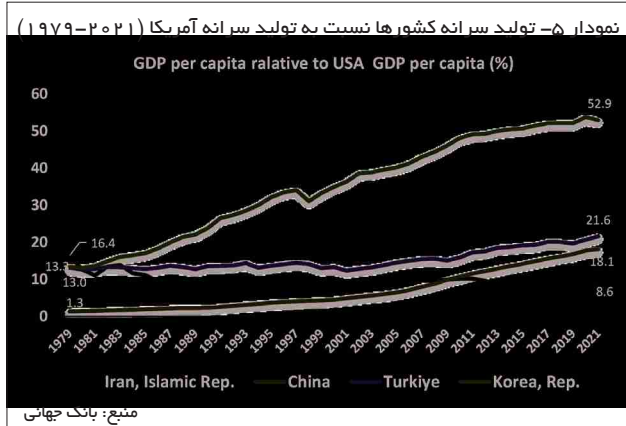
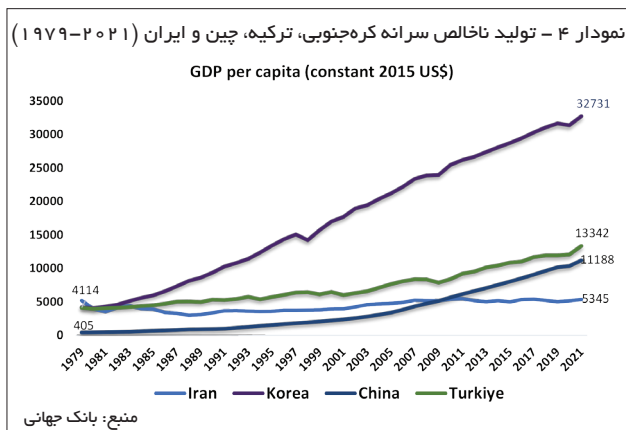
۲۰۲۱ این شاخص برای چین ۲، ترکیه ۲/۵، کره جنوبی ۶/۱ و آمریکا ۱۱/۶ شده است که بدین معناست که در حال حاضر رفاه اقتصادی چین ۲/۱، ترکیه ۲/۵، کره جنوبی ۶/۱ و آمریکا ۱۱/۶ برابر ایران است.

۲- الگوهای رشد اقتصادی

برای درک آنچه برای رشد اقتصادی ایران اتفاق افتاده و همچنین آنچه در برنامه هفتم توسعه آمده و نقد منصفانه آن باید درک عمیقی از الگوهای رشد اقتصادی داشت. الگوی رشد سولو (۱۹۵۶) که اولین الگوی رشد به شکل مدرن و امروزی آن است، دو عامل سرمایه و پیشرفت فنی را عامل رشد اقتصادی معرفی می‌کند و در ادامه استدلال می‌آورد که اختلاف موجودی سرمایه کشورها به حدی نیست که بتواند اختلاف درآمد سرانه‌ها

را توضیح دهد و این تنها پیشرفت فنی است که می‌تواند این شکاف را توضیح دهد. اما این مدل هیچ توضیح دقیق و مشخصی در مورد پیشرفت فنی و عوامل اثرگذار بر آن نداده و مانند یک جعبه سیاه که درون آن مشخص نیست با آن برخورد می‌کند. مدل رشد افق نامحدود رمزی (۱۹۲۸)، کاس (۱۹۶۵) و کوپمنز (۱۹۶۵) و مدل نسل‌های همپوش دیاموند (۱۹۶۵) نیز در نهایت به همین نتایج سولو دست می‌یابند و نیروی محرک رشد اقتصادی را نه سرمایه فیزیکی بلکه پیشرفت فنی دانسته، اما تجویز خاصی درباره اینکه چگونه می‌توان پیشرفت فنی را شتاب داد، نداشتند.

ناکامی مدل‌های رشد سولو، رمزی-کاس-کوپمنز و دیاموند، در توضیح پیشرفت فنی و علل اثرگذار بر آن، مدل‌های انباشت دانش را مطرح کرد که معروف‌ترین آنها مدل انباشت دانش رومر (۱۹۹۰)، گروسمن و هلیمن (۱۹۹۱) و آقیون و هویت (۱۹۹۲)



۲۰۲۱ به ۸/۶ درصد کاهش یافته، در حالی که برای کره جنوبی از ۱۳/۳ درصد به ۵۲/۹ درصد، برای ترکیه از ۱۳ به ۲۱/۶ درصد و برای چین از ۱/۳ به ۱۸/۱ درصد افزایش یافته است.

بنابراین تحلیل رشد اقتصادی نیازمند یک نگاه نسبی است و در اینجاست که مسئله دیگر ثابت ماندن درآمد سرانه و سطح رفاهی کشور نیست، بلکه مسئله اصلی عقب ماندگی‌های قابل توجه نسبت به سایر کشورها است. به عبارت صحیح‌تر مسئله دیگر ثابت ماندن درآمد سرانه نیست بلکه شکاف در حال بزرگ شدن سطح رفاهی کشور با کشورهای دیگر است؛ در نمودار ۶ ملاحظه می‌شود نسبت درآمد سرانه کشورهای ترکیه، چین، کره جنوبی به درآمد سرانه ایران در ابتدای دوره مورد بررسی کمتر از یک بوده که به معنای بزرگ‌تر بودن درآمد سرانه و رفاه اقتصادی ایران از این کشورهاست. این در حالی است که در سال

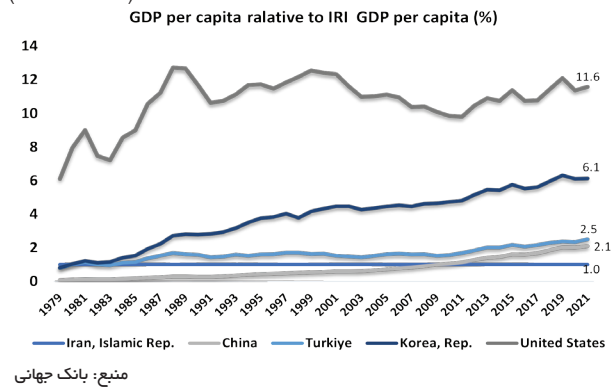
دهد. جدای از این، شواهد زیادی وجود داشت که مهاجرین کشورهای در حال توسعه در کشورهای پیشرفته بسیار موفق عمل کرده بودند که این نیز نقش سرمایه انسانی در اختلاف کشورها را زیر سؤال می‌برد.

تفاوت در زیرساخت‌های اجتماعی عاملی است که نظریات جدید و مؤخر رشد اقتصادی بر آن تأکید کرده‌اند. زیرساخت‌های اجتماعی، نهادها و سیاست‌هایی هستند که انگیزه‌های خصوصی و اجتماعی را تنظیم و جهت‌دهی می‌کنند. اگر نهادها را به پیروی از داگلاس نورث، قواعد بازی تعریف کنیم، در واقع این تفاوت در قواعد بازی سیاست‌ها است که عامل اختلاف در رشد اقتصادی می‌شود. به‌طور کلی فعالیت‌های اقتصادی در دو گروه «فعالیت‌های سرمایه‌گذاری» و «فعالیت‌های انحرافی و رانت‌جویی» جای می‌گیرند و قواعد بازی که منافع این گروه‌ها را مشخص می‌کنند، جهت‌دهی می‌کنند که فعالان اقتصادی منابع خود را به کدام سمت‌وسو ببرند و روی کدام حوزه سرمایه‌گذاری کنند. اگر نهادها و سیاست‌ها فعالیت‌های واسطه‌گری، سفته‌بازی، رانت‌جویی، فساد و... را تشویق کنند و در مقابل برای تولید، انباشت دانش و سرمایه انسانی ارزش قائل نشده و حتی مانع آنها شوند، در نهایت سرمایه‌ها به سمت فعالیت‌های انحرافی و رانت‌جویی سوق پیدا می‌کنند که نتیجه آن چیزی جز عقب‌ماندگی اقتصادی نیست. در کشورهای در حال توسعه سرمایه‌ها عموماً به سمت دلالی و واسطه‌گری در بازار دارایی‌ها به‌ویژه مسکن، طلا و دلار روانه می‌شود، زیرا به دلیل شرایط خاص این کشورها به

خصوص بی‌ثباتی‌های حاکم، بالاترین بازدهی‌ها در این حوزه‌ها ثبت می‌شود، و در طرف مقابل تولید، انباشت دانش و تکنولوژی و انباشت سرمایه انسانی چنان ارج و قربی نداشته و حتی برای آن مانع‌تراشی نیز می‌شود. نتیجه این شرایط چیزی جز عملکرد ضعیف رشد اقتصادی و عقب‌ماندگی اقتصادی و

است. این مدل‌ها اگرچه درک ما از انباشت دانش و عوامل اثرگذار بر آن را به میزان قابل توجهی بالا بردند، اما موفقیت خاصی در توضیح شکاف بین کشورها به دست نیاوردند، زیرا تأکید آنها در توضیح شکاف بین کشوری بر دانش بود که ماهیت یک کالای عمومی را دارد. ویژگی یک کالای عمومی این است که استفاده یک نفر یا یک کشور نمی‌تواند مانع استفاده دیگران شود؛ از این‌رو کشورهای در حال توسعه می‌توانند بدون محدودیت از دانش عمومی بهره‌برده و در مورد دانش خصوصی نیز اقدام به خرید حق امتیاز یا سرمایه‌گذاری‌های مشارکتی کنند. بنابراین خود دانش نمی‌تواند عامل اختلاف کشورها باشد. اینکه تفاوت فاحش تکنولوژیکی بین کشورها وجود دارد بر کسی پوشیده نیست، اما اینکه خود این دانش عامل اختلاف است محل تردید واقع شد. ناکامی مدل‌های انباشت دانش در کنار وجود تفاوت فاحش تکنولوژیکی بین کشورها این ایده را مطرح کرد که شاید عوامل دیگری در کنار یا پشت عوامل تکنولوژیکی وجود دارد که مانع اصلی رشد اقتصادی آنها هستند. سرمایه انسانی یکی از مواردی بود که مورد توجه اقتصاددانان قرار گرفت. ایده اصلی این الگوها این است که این تفاوت در توانایی‌های نیروی کار یا سرمایه انسانی است که تفاوت در ترکیب عوامل تولید و تفاوت در استفاده از تکنولوژی را موجب می‌شود و این تفاوت را در رشد اقتصادی ایجاد می‌کند. با وجود ظاهر جذاب این الگو، اما شواهد آماری آن را تأیید نکرد و تفاوت در سرمایه‌های انسانی در بین کشورها به حدی نبود که بتواند اختلاف تولید سرانه کشورها را توضیح

نمودار ۶ - تولید سرانه کشورها نسبت به تولید سرانه ایران (۱۹۷۹-۲۰۲۱)



۳-۱- نفت و رشد اقتصادی

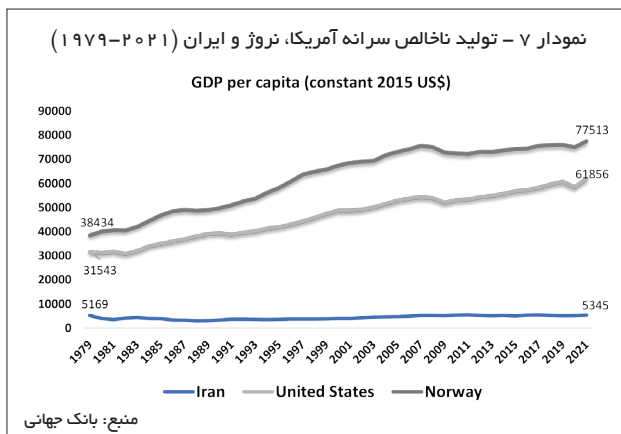
اقتصاد ایران در طول قرن اخیر با نفت زیسته و وابستگی‌های شدیدی به این درآمدها پیدا کرده است؛ از همین روی در بسیاری از تحلیل‌ها وقتی در مورد علت شرایط فعلی کشور سؤال می‌شود، انگشت‌ها به سمت نفت اشاره می‌رود. اینکه اقتصاد ایران در ابعاد مختلف به نفت وابسته است، بر کسی پوشیده نیست، اما آیا خود نفت مانع پیشرفت شده است؟ در این نگارش به هیچ وجه رأی بر علت بودن نفت داده نمی‌شود؛ شاهد ماجرا اینکه کشورهای نفتی وجود دارند که عملکردهای قابل قبول و حتی درخشانی را ثبت کرده‌اند و اگر قرار بود نفت مانع پیشرفتشان باشد، عملکرد اینها نیز باید مایوس‌کننده می‌بود. نمودار ۷ عملکرد درآمد سرانه کشور نفتی نروژ را نمایش می‌دهد که روند روبه‌رشدی را در طول دوره مورد بررسی داشته است. درآمد سرانه این کشور با افزایش ۱۰۱ درصدی از ۳۸۴۳۴ دلار در سال ۱۹۷۹ به ۷۷۵۱۳ دلار در سال ۲۰۲۱ افزایش یافته است و اگر قرار بود نفت مانع توسعه باشد چنین عملکرد اقتصادی قابل ثبت نبود. نکته جالب این است که نفت عاملی شده تا درآمد سرانه این کشور رقمی بالاتر از آمریکا را تجربه کند و حتی اختلاف درآمد سرانه‌اش با آمریکا که در سال ۱۹۷۹ به میزان ۶۸۹۱ بود را به ۱۵۶۵۷ دلار برساند. به طور قطع استفاده کارا و مدیریت‌شده از نفت، آن را به یک موهبت الهی تبدیل خواهد کرد. در نمودار ۸ مشاهده می‌شود که جز ایران و عراق که پایین‌ترین درآمد سرانه‌ها را برای سال ۲۰۲۱ ثبت کرده‌اند، سایر کشورهای نفتی درآمد سرانه‌های قابل توجهی را تجربه کرده‌اند. از منظری دیگر، اگر قرار بود نفت مانع توسعه باشد، بسیاری کشور در حال توسعه بدون نفت وجود دارد که در طول یک قرن اخیر نتوانسته‌اند خود را در زمره کشورهای توسعه‌یافته قرار دهند. در همین منطقه جغرافیایی ایران کشورهای وجود دارند که نفت دارند و تجربه قابل قبولی در رشد اقتصادی نداشته‌اند.

رفاهی نخواهد بود.

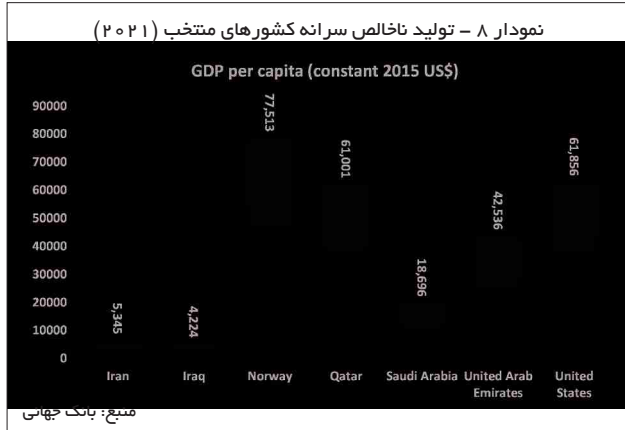
وجود شواهد آماری زیاد از تفاوت کیفیت زیرساخت‌های اجتماعی یا همان نهادها و سیاست‌ها مهر تأییدی بر الگوی رشد اقتصادی فوق است. شاخص‌هایی مثل شاخص حکمرانی خوب، شاخص آزادی اقتصادی و... که کیفیت زیرساخت‌های اجتماعی را می‌سنجند، تفاوت فاحش کیفیت حکمرانی بین کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته را نمایش می‌دهند. همچنین شواهد تجربی زیادی وجود دارد که در ادبیات اقتصادی ارجاع به آنها مبنایی برای تأیید نظریه فوق قرار گرفته است. عملکرد متفاوت کره شمالی و کره جنوبی با اینکه در یک منطقه جغرافیایی هستند و ویژگی‌های فرهنگی مشابهی دارند، نمونه‌ای از شواهد تجربی تأییدکننده نقش زیرساخت‌های اجتماعی در رشد اقتصادی است. به عنوان شاهدهی دیگر باید توجه داشت در دهه ۱۹۸۰ و قبل از تغییر مسیر چین کمونیست، درآمد سرانه هنگ‌کنگ بین ۱۵ تا ۲۰ برابر بزرگ‌تر از چین بود. در همین زمان درآمد سرانه تایوان که به نوعی جزئی از خاک چین محسوب می‌شود، بین پنج تا ۱۰ برابر بزرگ‌تر از درآمد سرانه چین بود. در دهه ۱۹۹۰ درآمد سرانه آلمان غربی ۲/۵ برابر آلمان شرقی بود.

۳- تجربه رشد اقتصادی ایران و الگوهای رشد

قبل از شروع هر بحثی باید موضع خویش را درباره نفت و تحریم را مشخص کنیم. این دو موضوع دائم در محافل کارشناسی مورد مناقشه صاحب‌نظران بوده است.



دلار با کاهش ۳۲ درصدی به ۲۹۸۷ می‌رسد، یعنی در طول پنج سال یک سوم درآمد سرانه کشور کاهش می‌یابد. مسئله فقط کاهش درآمد سرانه نیست، مسئله مهم‌تر این است که بعد از جنگ تحمیلی ۱۴ سال زمان می‌برد تا سطح درآمد سرانه به سطح ۴۴۱۹ دلار سال ۱۹۸۳ برسد، یعنی عملاً ۲۰ سال زمان می‌گذرد تا درآمد سرانه کشور به همان



سطحی برسد که ۲۰ سال پیش بود.

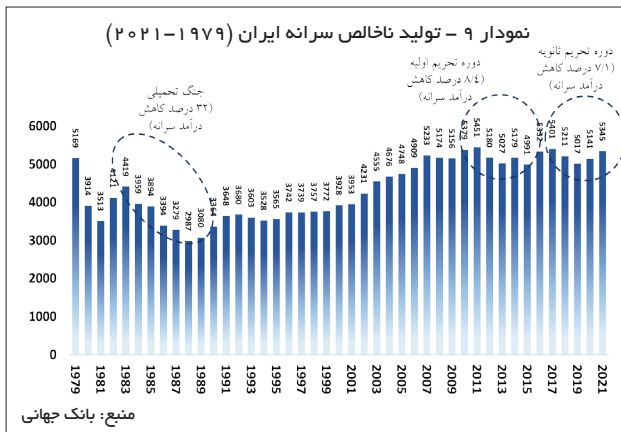
در تنش سیاسی دیگر، از سال ۲۰۱۱ که تحریم‌های بین‌المللی بر اقتصاد کشور تحمیل می‌شود، روند نزولی درآمد سرانه شروع می‌شود و درآمد سرانه با کاهش ۸/۴ درصدی از قله ۵۴۵۱ دلار در سال ۲۰۱۱ به ۴۹۹۱ دلار در سال ۲۰۱۵ کاهش می‌یابد. توافق اولیه در مورد پرونده هسته‌ای و مطرح شدن برجام، روند درآمد سرانه را صعودی می‌کند، اما مجدد با خروج یکجانبه آمریکا از برجام روند نزولی آغاز می‌شود. برای محاسبه هزینه‌های تحریم کافی است مقایسه‌ای بین آنچه هستیم و آنچه در صورت ادامه مسیر می‌بودیم، داشته باشیم. اگر اقتصاد ایران متوسط رشد ۳/۱ درصدی سال‌های ۲۰۱۱-۱۹۹۹ را ادامه می‌داد، در سال ۲۰۲۱ باید درآمد سرانه ۷۳۹۷ دلاری را تجربه می‌کرد. البته اگر مسیر رشد اقتصادی سال‌های ۲۰۰۷-۱۹۹۹ ادامه داشت و اقتصاد رشد متوسط ۴/۲ درصدی را ادامه می‌داد،

مانند ایران، عراق، سوریه؛ کشورهایی هستند که نفت دارند و تجربه‌های موفق در رشد و توسعه اقتصادی بوده‌اند، مانند امارات متحده عربی و قطر؛ کشورهایی وجود دارند که نفت ندارند و عملکرد قابل دفاعی هم ندارند، مانند افغانستان و پاکستان؛ و کشورهایی هستند که نفت ندارند، اما تجربه‌های نسبتاً موفق‌تری بوده‌اند، مانند ترکیه. پس نفت نه مانع توسعه است و نه عامل توسعه. بنابراین علت عقب‌ماندگی‌های اقتصاد ایران را باید در جای دیگر جست و تقلیل مسئله به نفت، ساده‌انگارانه است.

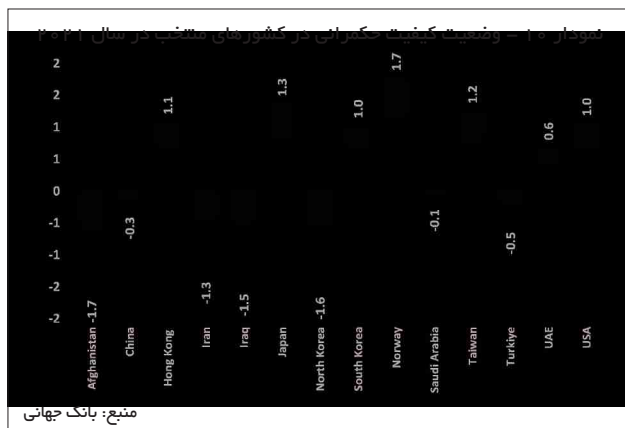
۳-۲- تحریم و رشد اقتصادی

بعد از نفت، دیگر مسئله مهم اقتصاد ایران تحریم و تنش‌های سیاسی است. می‌توان ادعا کرد یکی از مهم‌ترین موانع رشد و توسعه اقتصاد ایران وارد شدن بحق یا ناحق در نزاع‌ها و تنش‌های سیاسی است. اگر جمع سال‌های جنگ تحمیلی (۶۸-۱۳۵۹) و تحریم اقتصادی (۱۴۰۲-۱۳۹۰) را در نظر

بگیریم، حدود نیمی از چهار دهه اخیر، ایران درگیر نزاع‌ها و تنش‌های سیاسی بوده است. بی‌ثباتی‌های سیاسی ناشی از این نزاع‌ها و تنش‌های سیاسی شوک‌های قابل توجه منفی‌ای به اقتصاد ایران وارد کرده است. اقتصاد ایران در دوره جنگ تحمیلی از سال ۱۹۸۳ تا ۱۹۸۸ روند نزولی درآمد سرانه را با شیبی بسیار تند در پیش می‌گیرد و درآمد سرانه از ۴۴۱۹



عربی یا کره جنوبی برای ایران تجربه شود. در حال حاضر عموم قواعد بازی در کشور بر ضد تولید، دانش، سرمایه انسانی، خلاقیت و نوآوری است و تحت این شرایط تحقق رشد اقتصادی بالا و پایدار خیالی بیش نیست. اگر بخواهیم شاخص حکمرانی خوب را به عنوان یک نماینده (Proxy) از کیفیت نهادی در نظر بگیریم، به راحتی تفاوت با



کشورهای پیشرفته و در حال گذار مشهود خواهد بود. نمودار ۱۰ به خوبی به تصویر می کشد که عموم کشورهایی که در متن فوق به عنوان تجربه های موفق از آنها نام بردیم، به مراتب وضعیت حکمرانی مناسب تری نسبت به ایران و کشورهای ناموفق در رشد اقتصادی دارند.

برای درک اهمیت کیفیت نهادی و قواعد بازی در مسیر رشد اقتصادی یا به طور دقیق تر برای درک سیگنال هایی که به ذهن فعالان اقتصادی مخابره می شود، کافی است به سؤالات زیر پاسخ دهید:

- در شرایط فعلی اقتصاد ایران اگر شما سرمایه ای صد میلیارد تومانی داشتید، آن را روانه بخش های تولیدی می کردید یا به خرید دلار، طلا، زمین، مسکن و... تخصیص می دادید؟

- اگر شما فعال حوزه مسکن بودید، با توجه به سیگنال هایی که از حوزه قوانین مالیاتی، عوارض، حق امتیازها و... به ذهن شما مخابره می شود، به چیزی جز سفته بازی و دلالی به جای تولید مسکن فکر می کردید؟

- اگر شما مدیرعامل سایا بودید در شرایطی که به دلیل انحصارات سهمی از بازار را در اختیار دارید، و عملاً در سطح قیمتی تولیدات خود رقیبی ندارید، آیا به تولید چیزی جز پراید فکر می کردید؟

- اگر شما فعال حوزه معادن و فلزات بودید، با توجه به قوانین حوزه صادرات و واردات، تعرفه محصولات خام، نیمه خام و نهایی، سیاست های ارزی، و... به صادرات محصولات خام و نیم خام ارجحیت می دادید یا صادرات محصولات نهایی؟
- سیاست ها و قواعد بازی در حوزه پتروشیمی

درآمد سرانه فعلی ایران ۹۳۰۸ دلار می بود. در بخش قبلی بحث کردیم که براساس مبانی جدید رشد و توسعه اقتصادی این نهادها و سیاست ها هستند که مشخص می کنند عوامل اقتصادی نیرو و سرمایه خود را روانه کدام بخش کنند. در واقع فعالان اقتصادی پیام هایی که از حوزه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی به ذهنشان مخابره می شود را تجزیه و تحلیل کرده، بعد تصمیم می گیرند منابع خویش را به کدام حوزه ببرند. در شرایط بی ثباتی سیاسی عموم سرمایه ها از تولید خارج شده و در بهترین حالت حداقل به سمت آن نمی رود و در طرف مقابل به بازار دارایی هایی مثل مسکن، طلا، دلار، خودرو و... روانه می شود که نه تنها کمکی به رشد اقتصادی نمی کند بلکه مانعی برای آن نیز می شود. حتی بخش قابل توجهی از سرمایه کشور طی سال های تحریم از کشور خارج شده است. سیاست های اقتصادی بهینه و کارآمد (به شرط اجرا) در بهترین حالت می تواند آثار مخرب بی ثباتی های سیاسی را تقلیل دهد و اینکه بتوان با سیاست های اقتصادی، هم آثار مخرب بی ثباتی های سیاسی و به خصوص تحریم را کنترل و هم رشد اقتصادی مثبت پایدار را تجربه کرد، «توهمی» بیش نیست.

۳-۳- نهادها، زیرساخت های اجتماعی و رشد اقتصادی

مسئله اصلی این است که به فرض اینکه تحریم های اقتصادی برداشته شود، آنگاه باز هم نمی توان مسیر رشد پایداری را تضمین کرد و امید داشت که عملکرد کشورهایی مثل امارات متحده

۱۱): متوسط نرخ تورم در طول سال‌های بعد از انقلاب حدود ۲۰ درصد بوده است. براساس نمودار ۱۲ نیز قابل مشاهده است که به جز دهه ۱۳۸۰ در عموم سال‌های دیگر جهش‌های قابل توجه و بالا در نرخ ارز را تجربه کرده‌ایم. به طور کلی متوسط افزایش نرخ ارز در دوره مورد بررسی حدود ۲۰ درصد سالانه بوده است. حال باید پرسید در شرایطی



که در کشورهای پیشرفته حتی تورم پنج درصدی مخرب در نظر گرفته می‌شود، چگونه می‌توان توقع تولید در تورم و جهش‌های ارزی ۲۰ درصدی و بالاتر داشت؟

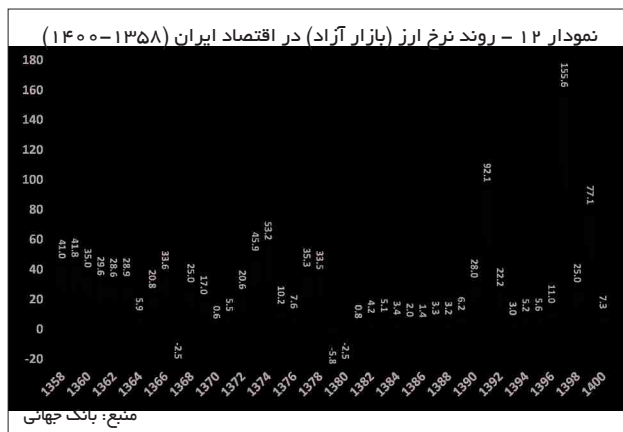
مسئله این است که چرا اقتصاد ایران دائم تورم‌های بالا و جهش‌های ارزی را تجربه کرده است. در اینجا دوباره باید انگشت اشاره را به سمت قواعد بازی سیاست‌گذاری پولی، سیاست‌گذاری مالی به‌ویژه سیاست‌گذاری مالیاتی، سیاست‌های ارزی و تجاری و از همه مهم‌تر قواعد بازی سیاسی به خصوص در حوزه بین‌المللی و مدیریت تنش‌های سیاسی نشانه رفت. تورم ایران نتیجه تعامل مجموعه سیاست‌های حوزه‌های فوق است و تقلیل آن به نقدینگی ما را دچار خطای محاسباتی می‌کند. بنابراین نهادها جدای از اینکه از کانال‌های مختلف مانع تولید می‌شوند، از طریق ایجاد بی‌ثباتی‌های قیمتی کفه ترازو را در سمت دلالی و واسطه‌گری

و فرآورده‌های نفتی چگونه است که تولیدات به صورت خام یا نیمه‌خام صادر و با چند برابر ارزش افزوده محصولات نهایی وارد کشور می‌شود؟ از این نمونه سؤالات بسیار می‌توان پرسید؛ به طور قطع پاسخ به این سؤالات چرایی موقعیت فعلی تولید و درآمد سرانه کشور را مشخص خواهد کرد. بنابراین مسئله فقط تحریم نیست، این مسائل و مشکلات قبل از تحریم‌ها در کشور وجود داشته و می‌توان مژمن چنددهه‌ای یا قرن اخیر اقتصاد ایران است و تحریم شاید آنها را شتاب داده است.

۳-۴- بی‌ثباتی‌های قیمتی و رشد اقتصادی

مسئله مهم دیگری که در همان چارچوب نهادگرایی قابل تفسیر است، بی‌ثباتی اقتصادی تقریباً همیشگی اقتصاد ایران است. اقتصاد ایران بنا به دلایل مختلف همواره شاهد تورم‌های بالا و جهش‌های ارزی بوده است. تورم به مثابه سرطان اقتصاد به مرور تمامی مجاری تولید را

می‌خشکاند و از بین می‌برد. در شرایطی که می‌توان با دپو کردن محصولات و دارایی‌ها به راحتی ۲۰ تا ۳۰ درصد سود کسب کرد، انگیزه‌ای برای تولید نمی‌ماند و جوانه‌های تولید از بین خواهد رفت. فقط برای سه سال در طول دوره مورد بررسی، اقتصاد ایران تورمی زیر ۱۰ درصد تجربه کرده و در بسیاری از سال‌ها تورم بالای ۲۰ درصد بوده است (نمودار



و تعاملات اقتصادی بین‌المللی، مدیریت انتظارات و شوک‌های منفی ناشی از شوک‌های سیاسی و تحریم به خصوص در حوزه ارزی، انحصارات و ناکارآمدی‌های ساختاری در بازارهای مختلف، و... مواردی است که نشانی از آن در بخش رشد اقتصادی نیست. سؤال اصلی این است که اگر قرار باشد تعاملات اقتصادی و سیاسی با شرایط فعلی ادامه یابد و اقتصاد کشور شوک‌های ارزی و تورمی را دائم تجربه کند، تحقق رشد اقتصادی پایدار چگونه امکان تحقق خواهد داشت؟ اگر قرار باشد انحصارات و ناکارآمدی‌های ساختاری در حوزه‌های مختلف ادامه داشته باشد، تحقق رشد اقتصادی چگونه میسر خواهد بود؟ استراتژی ورود به بازارهای جهانی چگونه خواهد بود؟ آیا قرار است نوزاد ۶۰ ساله خودرو به نوزاد ۸۰ ساله و صد ساله و بالاتر تبدیل شود؟ قطع به یقین تأمین مالی یکی از مشکلات اصلی تولید است، اما سؤال این است که تحت شرایطی که نقدینگی قابل توجهی به صورت سرگردان از یک بازار به بازار دیگر سرریز می‌شود، با چه مکانیسمی قرار است این نقدینگی روانه بخش تولید شود؟ آیا قرار است با گذار از مسئله نقدینگی سرگردان، مسئله تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی با تخصیص تسهیلات بانکی رفع شود؟ اینها مواردی است که بخش رشد اقتصادی به‌سادگی از آن عبور کرده است.

یکی دیگر از مواردی که در بخش رشد اقتصادی خودنمایی می‌کند، اهمیت دادن ویژه به عرضه سهام شرکت‌های دولتی در بازار سهام است. اصل این سیاست را نمی‌توان نفی کرد، اما سؤال این است که واگذاری‌های صورت‌گرفته در طول سال‌های گذشته به خصوص دهه اخیر چه اثری روی عملکرد رشد اقتصادی داشته که حال باید انتظار داشت با عرضه بیشتر و عملکرد بهتر رشد اقتصادی رخ دهد. به فرض در زمان فعلی مالکیت دولت در شرکت‌ها صفر باشد، آیا تحت شرایط و ویژگی‌های فضای اقتصاد سیاسی فعلی، رشد اقتصادی تحول خاصی را تجربه خواهد کرد؟ به طور قطع در ماتریس نهادی موجود که تمامی درایه‌ها بر ضد تولید و تشویق‌کننده دلالی و واسطه‌گری هستند، اجرای این سیاست کمک چندانی به تولید اقتصادی کشور نخواهد کرد.

سنگین می‌کنند و بنیه‌های تولید را از بین می‌برند.

۳-۵- استراتژی صنعتی و تجاری و رشد اقتصادی

در همان چارچوب نهادها و زیرساخت‌های اجتماعی، بلا تکلیفی و نداشتن استراتژی صنعتی مشخص که شکل‌دهنده قواعد بازی تولیدات صنعتی و غیرصنعتی کشور باشد، مانع دیگر رشد اقتصادی پایدار و عامل موقعیت فعلی کشور است. اینکه ما یک دوره می‌خواهیم با «استراتژی جایگزینی واردات» موقعیت خود را در اقتصاد جهانی تقویت کنیم و در دوره‌ای دیگر می‌خواهیم با سیاست «توسعه صادرات و آزادسازی واردات» ارتقاء موقعیت جهانی داشته باشیم و در همین حین می‌خواهیم در برخی صنایع با مبنا قراردادن مبانی «صنایع نوپا و نوزاد» توسعه صنعتی ایجاد کنیم، و از همه بدتر در یک دوره خاص بسته به منافع گروه‌های ذی‌نفع هر سه استراتژی را اجرا می‌کنیم، همه نشان از نداشتن استراتژی برای حضور در بازارهای جهانی و ارتقاء جایگاه اقتصادی کشور است. حمایت‌های بی‌ضابطه از تولیدات داخلی و اتخاذ سیاست‌های تعرفه‌ای سنگین، در کنار نامشخص بودن و بلا تکلیفی سیاست تجاری و استراتژی صنعتی کشور موجب شکل‌گیری انحصار در حوزه‌های مختلف و تولیدات به‌شدت غیررقابتی در صنایع مختلف شده است. وضعیت فعلی صنعت خودرو به عنوان «نوزاد ۶۰ ساله!»، ورشکستگی بسیاری از صنایع در مواجهه با آزادسازی‌های وارداتی، غیررقابتی بودن تولیدات کشور در سطح جهانی، صادرات مبتنی بر خام‌فروشی یا نیمه‌خام‌فروشی، وابستگی تولیدات به کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای وارداتی و... همه نتیجه همین بلا تکلیفی و نداشتن استراتژی مشخص در حوزه صنعت و تجارت است.

۴- رشد اقتصادی در برنامه هفتم

آنچه بیش از همه در بخش رشد اقتصادی خودنمایی می‌کند، نداشتن یک الگوی مفهومی و نظری مشخص برای تحقق رشد اقتصادی است. در این بخش موانع تولید و رشد اقتصادی به تأمین مالی و صدور مجوزها تقلیل یافته است و نشانی از اصلاحات ساختاری و نهادی در حوزه‌های مختلف تولیدی نیست؛ استراتژی صنعتی و تجاری

چگونه رشد اقتصادی هشت درصدی امکان تحقق خواهد داشت. در واقع رشد اقتصادی هشت درصدی با شرایط حاکم بر فضای اقتصاد سیاسی کشور چیزی جز «آرزو» نیست و نمی‌توان آن را «هدف» نامید.

مسئله برای هدف رشد ۲۳ درصدی صادرات غیرنفتی حیرت‌آورتر است. رشد اقتصادی ۲۳ درصدی بدین معناست که قرار است برای کمتر از سه‌ونیم سال صادرات غیرنفتی دو برابر شود! سؤال این است که براساس کدام استراتژی و برنامه چنین چیزی امکان‌پذیر است؟ توان رقابت کیفی و قیمتی محصولات کشور در بازارهای جهانی در چه سطحی است که چنین چیزی را امکان‌پذیر می‌سازد؟ اگر تولیدات داخلی از چنین توانایی برخوردارند چرا در شرایط فعلی چنین عملکردهایی رقم نمی‌خورد؟ آیا قرار است با خام‌فروشی‌ها در حوزه فلزات، کانی‌ها، پتروشیمی و فرآورده‌های نفتی این هدف تحقق یابد که آنگاه سؤال این است آیا قرار است به میزان بیشتری در باتلاق خام‌فروشی گرفتار شویم؟ اگر قرار نیست خام‌فروشی مبنای افزایش صادرات واقع شود، آنگاه این سؤال مطرح می‌شود که در حوزه محصولات نهایی و با ارزش افزوده بالا، در طول سه سال چه رخ خواهد داد که صادرات دو برابری را امکان‌پذیر می‌کند؟ بنابراین رشد ۲۳ صادرات غیرنفتی همانند رشد اقتصادی هشت درصدی بیشتر یک «آرزو» است تا «هدف».

جدای از ارزیابی مورد به مورد هر سیاست، از همه مهم‌تر این سؤال در ذهن ایجاد می‌شود که وقتی عموم سیاست‌ها و اقدامات ذکرشده در این برنامه با کمی تفاوت در برنامه‌های قبلی توسعه نیز بوده‌اند، اما عملکرد رشد اقتصادی در طول این برنامه‌ها به‌ویژه در برنامه پنجم و ششم بسیار مأیوس‌کننده بوده است. چه دلیلی وجود خواهد داشت که عملکرد برنامه هفتم متفاوت رقم بخورد؟ حتی برخی معتقدند تدوین برنامه توسعه در ایران امری عبث و بیهوده است، مگر عملکرد در برنامه‌های قبلی چگونه بوده که تدوین برنامه جدید را الزامی و توجیه‌پذیر می‌نماید؟

با گذار از روح حاکم بر بخش رشد اقتصادی، مسئله مهم دیگر این است که هدف‌گذاری هشت درصدی برای رشد اقتصادی و ۲۳ درصدی برای صادرات غیرنفتی با کدام منطق و تحلیل صورت گرفته است؟ در مورد رشد اقتصادی، باید توجه داشت متوسط عملکرد رشد اقتصادی کشور در طول سال‌های ۱۹۷۹ تا ۲۰۲۱ تنها ۰/۰۸ درصد بوده (نمودار ۱) و در دهه اخیر (۲۰۲۱-۲۰۱۱) متأسفانه ۰/۱۹- درصد؛ حتی در شرایطی که بهترین تعاملات اقتصادی بین‌المللی را داشته‌ایم و با شوک‌های ارزی و سیاسی مواجه نبوده‌ایم، یعنی برای دوره ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۶، متوسط رشد ۴/۲ درصدی را ثبت کرده‌ایم. سؤال این است که به شرط تداوم شرایط فعلی به خصوص تحریم و ناکارآمدی‌های نهادی،





مصطفی دین محمدی

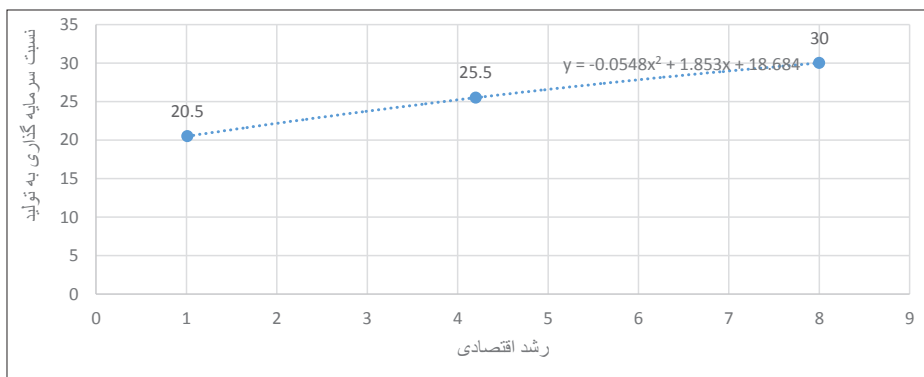
اقتصاددان و عضو هیئت علمی دانشگاه زنجان

بلندپروازی با جیب خالی

برآورد منابع مالی رشد ۸ درصدی

سرمایه یا همان سرمایه‌گذاری دید. سرمایه‌گذاری از دو جهت محرک رشد است؛ از یک طرف در تابع تقاضای کل اقتصاد محرک مخارج و تقاضای کل اقتصاد در آن سال است و از طرف دیگر در تابع عرضه، محرک ظرفیت رشد برای سال‌های آتی و عامل پایداری رشد است. از این‌رو یکی از شاخص‌های پیش‌روی هر برنامه توسعه، شاخص نسبت تشکیل ناخالص سرمایه (سرمایه‌گذاری) به تولید ناخالص داخلی است. این شاخص می‌گوید برای رشد A درصدی کفایت نیاز به سرمایه جدید یا همان سرمایه‌گذاری چقدر است؟ از هر برنامه

منشأ رشد هر اقتصادی از دو مؤلفه رشد فیزیکی عوامل تولید و رشد بهره‌وری نشئت می‌گیرد. این دو رکن مکمل همدیگرند و رشد اقتصادی بدون رشد بهره‌وری به سرعت موجب بازده نزولی عوامل تولید می‌شود و رشد را متوقف یا اثر آن را تخلیه می‌کند. در مراحل اولیه و میانی سطوح توسعه، سهم رشد فیزیکی عوامل تولید در رشد پروژن‌تر است. در بین عوامل تولید اصلی یعنی سرمایه و نیروی کار، سرمایه در کشورهای در حال توسعه و به‌ویژه ایران عامل کمیاب‌تری است و با اغماض می‌توان رشد فیزیکی عوامل تولید را در رشد



جدول شماره یک

برنامه هفتم دوره ۵ ساله	۱۳۹۱ - ۱۴۰۰	۱۳۸۱ - ۱۳۹۰	دهه
۸	۱,۰۱	۴,۲	متوسط رشد دهه و پیش‌بینی برنامه
۳۰	۲۰,۵	۲۵,۵	نسبت تشکیل سرمایه به تولید ناخالص داخلی

منبع: مرکز آمار ایران، حساب‌های ملی

برآورد نیازمندی سرمایه‌گذاری از روش دوم

در دهه ۸۰، با میانگین رشد اقتصادی ۴۰,۲ درصد و نسبت مخارج، سرمایه‌گذاری از تولید ۲۵,۵ درصد بوده است. با کاهش رشد به یک درصد در دهه ۹۰، این نسبت نیز به ۲۰,۵ درصد کاهش یافته است. (جدول شماره یک)

این جدول نشان می‌دهد که اگر هدف‌گذاری رشد هشت درصد باشد، با توجه به تجربه تاریخی نیاز به دستیابی به سهم ۳۰ درصد مخارج سرمایه‌گذاری از تقاضای کل نهایی هر سال در طول برنامه است.

برآورد نیازمندی سرمایه‌گذاری از روش سوم

جدول شماره دو اطلاعات متوسط رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه با شرایط نزدیک به اقتصاد ایران را در دهه ۲۰۱۹ - ۲۰۱۰ نشان می‌دهد. این کشورها بیشترین میانگین رشد را در آسیا و همسایگی ایران در این دوره داشته‌اند و تابلوی مناسبی از تجربه رشد و الزامات آن هستند.

جدول زیر نشان می‌دهد میانگین رشد شش تا هفت درصدی در دوره بلندمدت نیازمند پشتیبانی ۳۲,۱ درصدی از سوی انباشت سرمایه در هر سال در این کشورهاست. روش دوم و سوم به خوبی نشان می‌دهد که حداقل کفایت تشکیل سرمایه به تولید در تأمین رشد هشت درصد حداقل ۳۰ تا ۳۵ درصد

توسعه انتظار می‌رود به این سؤال پایه پاسخ دهد در غیر این صورت آن برنامه فاقد توجیه مالی است و یک متن حقوقی بیشتر نیست و در اجرا معطل می‌شود. یکی از ویژگی‌های مهم برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب این بود که خود برنامه عملاً گویی یک برنامه مالی است و هدف برنامه، تأمین منابع و اجرای برنامه‌ها یا پروژه‌ها بود. موضوعی که در برنامه‌های بعد از انقلاب کمرنگ و در برنامه هفتم کلاً کنار گذاشته شده است. گویی هیچ محدودیتی در تأمین منابع وجود ندارد و متولی حتی به نحوه تأمین آن منابع ورود نکرده است. البته می‌توان حدس زد با ورود به تأمین منابع برنامه شکست برنامه تصدیق می‌شود. سؤال اصلی این است که تأمین رشد هشت درصدی در برنامه هفتم چقدر منابع می‌خواهد؟ از چند روش می‌توان نیازمندی رشد به سرمایه جدید را برآورد کرد:

الف: برآورد از یک مدل نظری رشد

ب: برآورد از سوابق گذشته رشد و ارتباط آن با انباشت سرمایه آن دوره

پ: تعمیم مقدار شاخص از کشورهای مشابه در این نوشتار از روش دوم و سوم به حدود کفایت انباشت سرمایه به تولید در برنامه هفتم توسعه استفاده می‌شود:

جدول شماره دو

کشور	نسبت تشکیل سرمایه به تولید ناخالص داخلی	متوسط رشد دهه ۲۰۱۹ - ۲۰۱۰
تاجیکستان	۳۲,۴۷	۶,۸۴
چین	۴۴,۴۴	۶,۸۴
میانمار	۳۲,۱۰	۶,۶۰
بنگلادش	۲۹,۸۱	۶,۴۰
ویتنام	۲۷,۱۷	۶,۲۲
کامبوج	۲۶,۶۰	۶,۱۲
ازبکستان	۳۱,۳۱	۵,۹۳
ترکیه	۳۲,۳۰	۵,۲۰
هند	۳۲,۴۷	۵,۱۱

منبع: بانک جهانی

جدول شماره سه

توضیح	اعتبار مورد نیاز در ۵ سال با فرض اثر رشد ۸ بر سال پایه	معادل میلیارد دلار در سال	
با دلار مؤثر ۳۵ هزار تومانی		۳۶۰	تولید دلاری ایران در سال ۱۴۰۱
	۶۳۷,۲	۱۰۸	متوسط مخارج سرمایه‌گذاری مورد نیاز رشد ۸ درصد (۳۰ درصد تولید ناخالص) از سال شروع
	۳۷,۵	۷,۵	مخارج سرمایه‌گذاری دولت در منابع عمومی بودجه ۱۴۰۲
	۱۱۲,۵	۲۲,۵	مخارج سرمایه‌گذاری از تسهیلات بانکی
۲۰۰۰۰ همت به قیمت ۱۴۰۲ با فرض دلار ۴۲ هزار تومانی	۴۶۰	۷۸	باقی اعتبار لازم برای تأمین رشد ۸ درصد
		؟	آورده سرمایه‌گذاران حقوقی و حقیقی
		؟	سرمایه خارجی

سؤال: از کجا می‌توان علاوه بر منابع عمومی و بانکی، باقیمانده اعتبار لازم برای رشد هشت درصدی در طول برنامه را که حداقل معادل ۴۶۰ میلیارد دلار است، تأمین کرد؟ برای این سؤال مهم هیچ جوابی در برنامه وجود ندارد.

برنامه‌ای که پیوست مالی ندارد، ارزش عملیاتی و اجرایی ندارد و آرمان‌ها و اهداف قشنگی است که روی کاغذ می‌نشیند. کافی است به ارقام فوق توجه شود که در پشت این حجم عظیم از دستورات به ظاهر زیبای ۱۵۰ صفحه‌ای برنامه، چه نیازمندی بزرگی از منابع مالی نهفته است که در برنامه هیچ اشاره‌ای به آن نشده است. تأمین این منابع بدون حذف کامل تحریم‌ها و ورود جریان سرمایه به کشور و نیازمندی به تعامل حداکثری با جهان، ناممکن و از فروض محال است. نکته جالب برنامه این است که در بخش سیاست خارجی آن به تداوم رویکرد تقابلی به‌ویژه با کشورهای غربی به نوعی تأکید شده است.

است. از این یافته می‌توان معادل پولی نیازمندی به سرمایه‌گذاری جدید در ایران را در طول برنامه برآورد کرد. به منظور مقایسه‌پذیری و درک و شهود ملموس از کفایت تأمین منابع مالی برنامه، مخارج به دلار تبدیل و گزارش می‌شود.

در جدول شماره سه نیازمندی رشد هشت درصد دسته‌بندی شده است. فرض می‌شود ۳۰ درصد مخارج تقاضای نهایی هر سال کفایت سرمایه‌گذاری جدید تضمین‌کننده دستیابی به رشد هشت درصدی است. (حداقل نیاز به سرمایه‌گذاری)

توجه شود که اگر معادل دلاری تولید کشور بیش از مقدار فوق باشد، نیازمندی دلاری سرمایه‌گذاری در کشور افزایش می‌یابد. نسبت تشکیل سرمایه به تولید ناخالص داخلی نیز حداقل مقدار ممکن در نظر گرفته شده است. لذا ۶۳۷ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری در طول برنامه حداقل مقدار دلاری مورد نیاز در دستیابی به رشد هشت درصدی است و تغییر فروض موجب افزایش آن می‌شود.





قدرت‌الله امام‌وردی

اقتصاددان و عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز

توسعه منابع دولت یا توسعه اقتصاد؟

۱- عدم امتداد اهداف در راستای حقایق اقتصادی موجود

ماده ۲- در اجرای بند اول سیاست‌های کلی برنامه و به منظور تحقق اهداف کمی جدول شماره یک مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود. در گزارش‌های عدیده‌ای، به دور از دسترس بودن اهداف متصور لایحه با واقعیات اقتصادی کشور اشاره شده است. رشد سالانه اقتصادی متوسط هشت درصدی (علی‌رغم رشد ۰.۷ درصدی در برنامه ششم)، رشد اشتغال ۳.۵ درصدی (با وجود سابقه تحقق ۲.۵ درصدی در برنامه ششم)، رشد صادرات نفتی و غیرنفتی ۱۲ و ۲۳ درصدی (با وجود افزایش شدت تحریم‌ها، محدودیت تجارت، کاهش تولید و منفی شدن خالص سرمایه‌گذاری)، رشد ۱۳ درصدی بخش معادن (علی‌رغم دولتی بودن معادن بزرگ و با ارزش افزوده بالا)، رشد ۵.۵ درصدی بخش کشاورزی (با وجود موازنه منفی شرایط اقلیمی) و... همگی موجب تصور بلندپروازانه بودن اهداف مطروحه در نظر مخاطب می‌شود.

۲- ضعف در انسجام، پراکندگی اهداف

تاخیر بیش از دوساله در تدوین و تصویب

در این نوشته به صورت اختصاری کلیات و مضامین ماهوی برنامه ارائه شده هفتم توسعه، بررسی شده است. نوشتار ذیل به تحلیل دو بخش اول (اقتصادی) و دوم (زیربنایی) اختصاص یافته تا امکان دقیق‌تر استنتاج اقتصادی فراهم شود. با توجه به کثرت گزارش‌های تحقیقی و ژورنالیستی منتشره حول مباحث اقتصادی لایحه برنامه هفتم که عمدتاً اعداد و ارقام شاخص‌های مطروحه در لایحه مذکور را با لوابیح پیشین بالاخص لایحه ششم، مورد نقد قرار داده‌اند (فارغ از مراقبت یا مفارقت با بدنه دولتی نویسنده لایحه)؛ سطور پیش‌رو اهتمامی بر تحلیل ماهوی و کلی مضامین لایحه خواهد بود. هرچند در این مسیر در صورت استلزام، از ارائه ارقام و اعداد شاخص‌ها احتراز نخواهد کرد. لازم به ذکر است که هدف از تحریر مطالب در انعکاس نقاط ضعف استنباطی محقق، تخطئه کلی برنامه یا استحاله زحمات کارشناسان نبوده و نیست؛ بلکه غرض عون و مدد کارشناسی در حین بررسی، تغییر و تصویب برنامه در مجلس محترم شورای اسلامی است.

جدول شماره یک

متوسط رشد سالانه در برنامه	واحد متعارف	سنجه عملکردی
۸	درصد/سالانه	رشد اقتصادی
۲٫۸	درصد	رشد بهره‌وری کل عوامل تولید
سه‌م ۳۵ درصدی در تأمین رشد اقتصادی ۸ درصدی		
۳٫۵	درصد/سالانه	رشد اشتغال
متوسط سالی یک میلیون		
۱۲	درصد/سالانه	رشد صادرات نفتی
۲۳	درصد/سالانه	رشد صادرات غیرنفتی
۹	درصد/سالانه	رشد بخش نفت
۸	درصد/سالانه	رشد بخش آب و برق و گاز
۱۰	درصد/سالانه	رشد بخش حمل‌ونقل و انبارداری
۱۳	درصد/سالانه	رشد بخش معدن
۸٫۵	درصد/سالانه	رشد بخش صنعت
۹	درصد/سالانه	رشد بخش ساختمان
۵٫۵	درصد/سالانه	رشد بخش کشاورزی
۱۱	درصد/سالانه	رشد بخش ارتباطات
۶٫۵	درصد/سالانه	رشد بخش سایر خدمات

توزیع در لایحه گنجانده شده‌اند؛ در شرایط تحریمی و وضعیت ضعیف اقتصادی بتواند به افزایش انگیزه‌های تولیدی و تولید بینجامد؛ لذا افزودن این موارد در کنار نیت افزایش رشد اقتصادی، نیل به اهداف متعارضی را در ذهن متبادر خواهد کرد که تسجیل هر یک به تریب دیگری منتج خواهد شد.

۲-۲- ارزش‌آوری و حذف معافیت‌های صادراتی

- معافیت مالیاتی صادرات مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی و محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی (از جمله بیلت، بلوم، اسلب، قیر، متانول، اوره و پلی اتیلن) به صورت خام و نیمه‌خام در تمام نقاط کشور لغو می‌شود (خلاصه‌شده).

- تعیین آیین‌نامه وضع عوارض کاهنده صادرات مواد خام و نیمه‌خام به منظور ایجاد رجحان در فروش داخلی نسبت به صادرات، تا مدت سه ماه توسط وزارت صمت و نفت (خلاصه‌شده).

- اعطای معافیت مالیاتی در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی صرفاً برای صادرات به خارج از کشور خواهد بود (برای واحدهای جدید) (خلاصه‌شده).

درمورد تعارض هدف ارزش‌آوری صادرات بالاخص صادرات غیرنفتی و حذف معافیت‌های صادراتی نیز همانند موارد قبلی باید متذکر شد که برخی مواد قانونی تدوین‌شده، برای افزایش درآمد دولت

برنامه هفتم، انتظارات کارشناسان را برای تدوین منظومه‌ای منظم و منظم بالاتر برده بود؛ به‌ویژه بدین سبب که دو سال گذشته، همان دولت ارائه‌دهنده برنامه، بر مسند امور استقرار داشته است. با این حال علی‌الظاهر کمی تا قسمتی از انتظارات برآورده نشده و تناقضاتی میان روح و مفاد برنامه هفتم قابل مشاهده است. در ادامه به پاره‌ای از این تناقضات اشاره می‌شود.

۱-۲- افزایش تولید و حذف معافیت‌های مالیاتی

- وضع هرگونه تخفیف، ترجیح، بخشودگی، کاهش نرخ، معافیت و مشمولیت نرخ صفر و اعطای اعتبار مالیاتی در سال‌های اجرای قانون برنامه هفتم، ممنوع است (خلاصه‌شده).

- افزایش نرخ مالیات بر ارزش افزوده از سال دوم برنامه، به صورت سالانه یک درصد تا سقف ۱۳ درصدی (خلاصه‌شده).

- دولت مکلف است تا انتهای برنامه تمهیدات لازم برای لغو کلیه معافیت‌ها و نرخ صفر مالیات و عوارض را فراهم آورد (خلاصه‌شده).

- وضع عوارض جاده‌ای برای تمامی خودروها در راه‌های شریانی کشور (خلاصه‌شده).

علی‌رغم پیش‌بینی رشد متوسط هشت درصدی در برنامه هفتم، به نظر نمی‌رسد مفاد فوق که به منظور افزایش درآمدهای دولتی و بهبود نظام

و تکمیل زنجیره ارزش سودمند خواهد بود، اما در شرایط کسری تجاری و محدودیت‌های ورود ارز به کشور، موجب کندشدن روند ارزآوری می‌شوند.

۲-۳- افزایش اشتغال پایدار و بازتولید نظام استادشاگردی

اعطای مجوز به کارفرمایان به منظور تقلیل حداقل دستمزد تا ۵۰ درصد برای افرادی که در سه سال اول اشتغال خود قرار دارند (تحت عنوان پرطمطراق نظام استادشاگردی) و همچنین خیار لغو قرارداد آنها با سیاست ایجاد اشتغال پایدار در تعارض قرار دارد. البته به نظر برخی کارشناسان این مهم با قانون کار نیز هم‌خوان نیست. به صورت موازی، استخدام متقاضیان جویای کار تحت پوشش بهزیستی و یا مرتبط با سازمان زندان‌ها با پرداختی کمتر از حداقل دستمزد نیز همان عواقب ماده قبلی را به همراه خواهد داشت.

۲-۴- احداث یا عدم احداث مسکن

- به وزارت مسکن اجازه داده می‌شود بخشی از اراضی تحت تملک خود را از طریق مزایده برای ساخت مسکن واگذار کند (خلاصه‌شده).

- وزارت مسکن اجازه تغییر کاربری اراضی غیرمسکونی به مسکونی را با رعایت شیوه‌نامه‌ها، دارد (خلاصه‌شده).

- اجازه تهاتر اراضی وزارت مسکن با مطالبات پیمانکاران وجود دارد (خلاصه‌شده).

فصل یازدهم لایحه برنامه هفتم توسعه به مسکن اختصاص یافته است. در این فصل تکلیفی برای دولت به منظور ساخت مسکن طبق وعده‌های بیان شده، تعیین نشده و در مقابل مواد قانونی تدوین شده که بیشتر اذهان را سمت اولویت‌دهی به تأمین مالی دولت هدایت می‌کند تا اولویت‌یابی ساخت مسکن. طبق نظر قاطبه خبرگان حوزه مسکن، مشکل اصلی این حوزه و طرح‌های حمایتی آن، نحوه تأمین مالی پروژه‌ها و تأمین زمین است. اختصاص زمین با شرایط مناسب توسط وزارت مسکن بیشتر موجب افزایش حاشیه سود سازندگان مسکن خواهد شد تا تضمین تحقق ساخت متوسط یک میلیون مسکن در سال. برای روشن‌تر شدن موضوع به اهداف بخش مسکن در برنامه ششم رجوع می‌شود که دولت مکلف به تدوین برنامه مسکن حمایتی، مسکن اجتماعی، ساخت مسکن

استیجاری، کمک‌هزینه اجاره و وام قرض‌الحسنه ودیعه مسکن گروه‌های کم‌درآمد، شده بود؛ با این حال علی‌رغم شعار دولت سیزدهم برای اهمیت ساخت مسکن، در برنامه هفتم نگاه‌شده توسط آنها به تخصیص زمین اکتفا شده است.

۳-۱-۳- اعتراف ضمنی به مشکلات

۳-۱-۳- کسری حاد بودجه

در موارد قانونی که پیش‌تر نیز اشاره شده، عمده تلاش دولت، در راستای افزایش درآمدها و کاهش هزینه‌های خود است. به نحوی که در برخی موارد اهداف دیگر را به نیت تأمین مالی دولت به مذب می‌برد. پیشنهاد تغییر نام و به‌تبع آن وظایف وزارت اقتصاد و امور دارایی به وزارت تأمین مالی و خزانه‌داری نیز، خود گویای عزم دولت به منظور جبران کسری بودجه است.

۳-۲- پولی‌بودن ریشه تورم

نکته قابل تأمل در فصل مهار پایدار تورم، اعتراف ضمنی و شاید اعتراف مشهود به پولی‌بودن ریشه تورم در کشور است. برای سالیان متمادی اقتصاد کشور با تورم دورقمی و مزمن دست به‌گریبان بوده که در ادوار مختلف دولت‌ها و مسئولان ریشه آن را در آشخورهای متفاوتی جست‌وجو می‌کردند؛ از تحریم، قیمت ارز، احتکار، بازارهای جهانی، سودجویی عده‌ای صاحب ثروت و... گرفته تا دخالت سرویس‌های اطلاعاتی کشورهای متخاصم. اما در برنامه هفتم توسعه با توجه به تمامی مواد قانون پیشنهادی، ریشه تورم به صورت ضمنی پولی در نظر گرفته شده است. به عنوان شاهد این مدعا باید ذکر کرد که تمامی مواد و تبصره‌های این بخش به نقش و وظیفه بانک مرکزی برای کنترل بانک‌ها و مؤسسات مالی غیربانکی و در کل کنترل بازار پول، اختصاص یافته و مهار پایدار تورم را در گرو تدوین و اجرای صحیح سیاست‌های پولی می‌بیند.

۴-۱-۴- اهداف مستتر

۴-۱-۴- فروش حداکثری دارایی‌ها

- اجازه واگذاری، حذف، خاتمه، توقف عملیات یا جلب مشارکت در پروژه‌ها و طرح‌ها با هدف کاهش تعداد و مدت‌زمان آنها به دولت (خلاصه‌شده).

- واگذاری طرح‌ها از نیمه‌تمام تا در حال بهره‌برداری دستگاه‌های اجرایی توسط مزایده

- در مواردی که در قوانین بازنشستگی پیش از موعد مقرر شده، به ازای هر سال کمتر از ۳۰ سال بیمه پردازی، معادل دو سال از سنوات مبنای محاسبه اولین حقوق یا مستمری بازنشستگی کسر می شود (خلاصه شده).

- معافیت ۲۰ درصد سهم کارفرمایی سالانه یک واحد درصد کاهش می یابد به نحوی که در پایان برنامه به ۱۵ درصد برسد (خلاصه شده).

موارد فوق نیز در کنار نظام استادشگرادی مؤید چنین مدعایی است که تلاش دولت در راستای تقویت دارایی ها و کاهش بدهی های صندوق های بازنشستگی بوده تا افزایش رفاه مستمری بگیران و بیمه پردازان.

۳-۴- سوگیری به سمت رفاه بیشتر برای دولت
با عنایت به موارد فوق می توان این گونه استنتاج کرد که برنامه هفتم توسعه که در شرایط سخت اقتصادی دولت و فشار تحریم های غیرقانونی علیه کشور، تدوین شده بیشتر به سمت تقویت بنیه و فربه شدگی اقتصادی دولت انحراف و تمایل پیدا کرده است تا به سمت هدف گذاری تقویتی کل اقتصاد کشور. صد البته حمایت و تقویت دولت در چنین شرایطی قابل توصیه و قبول است، اما از این مسئله نباید غافل ماند که شرایط سخت اقتصادی و فشار تحریم های غیرقانونی، همانند دولت، آحاد مردم و جامعه را نیز تحت فشار مضاعفی قرار داده است.

(خلاصه شده).

- تعیین و ابلاغ استاندارد مورد نیاز اموال غیرمنقول در اختیار دستگاه اجرایی متناسب با مأموریت آن (خلاصه شده).

- واگذاری کلیه واگن ها و لوکوموتیوهای شرکت راه آهن به بخش غیردولتی تا پنج سال (خلاصه شده).

وجود موارد این چنینی در لایحه برنامه هفتم و همچنین سوگیری کلی آن از نظر محتوایی، حاکی از عزم دولت برای فروش هرچه بیشتر اموال و دارایی های خود است. دارایی هایی که در طول دهه های پیش و پس از انقلاب اسلامی در قسمت بدهکار ترانزنامه دولت انباشته شده اند. البته پیش تر نیز تحت عنوان طرح مولدسازی دارایی ها، نگرانی های بسیاری را برانگیخته بود.

۲-۴- حمایت یکجانبه از صندوق های بازنشستگی
- ارائه دهندگان خدمات بار و مسافر در پلتفرم های مجازی که فاقد بیمه بازنشستگی هستند، مکلف به بیمه کردن خود در سازمان تأمین اجتماعی هستند (خلاصه شده).

- سن و سابقه قابل قبول در تمامی حالات احراز شرایط بازنشستگی در طول برنامه هفتم به ازای هر سال، شش ماه افزایش می یابد (خلاصه شده).

- در صندوق های بازنشستگی که مبنای حداقل سن تعیین نشده است، حداقل سن لازم برای بازنشستگی ۵۳ سال است (خلاصه شده).





ابوالفضل گرمایی

زخم ناترازی بانک‌ها و برنامه هفتم توسعه

دکمه‌های صفحه‌کلید) خلق می‌شوند؛ اما اکنون دارایی‌های موهومی بانک‌ها در فرایند «خلق پول از هیچ» توسط نظام بانکی نقش ویژه‌ای یافته است. با این تفاوت که سایر اعتبارات را می‌توان به بدهکاری منتسب کرد، ولی دارایی موهومی اعتباری است که کسی آن را گردن نمی‌گیرد و تنها ردی از آن در ترازنامه بانک‌ها باقی مانده است.

موضوع چالش‌برانگیز در همین وصف «موهومی» بودن این‌گونه اقلام است؛ گویی که اطلاق «موهومی بودن» بر این دارایی‌ها اختیار ویژه‌ای به ناظران و بازرسان بانکی برای خارج کردن آنها از ترازنامه می‌دهد، غافل از اینکه دارایی‌های (اصطلاحاً) موهومی بانک‌ها نیز مانند دیگر دارایی‌ها از جنس ثروت است و ثروت هم چیزی نیست جز ادعایی بر ارزش واقعی اقتصاد. بنابراین «دارایی بانک‌ها» را چه «واقعی» بدانیم چه «موهومی»، در حقیقت ادعایی هستند بر ارزش واقعی اقتصاد که پیش‌تر تولید شده (ارزش جاری) یا تولید خواهد شد (ارزش آتی) و مابازای آن اعتباری به کارتل‌های مالی برای تصاحب ارزش واقعی اقتصاد داده شده است. بر این اساس، چالش اصلی چگونگی جایگزین کردن آن دارایی اصطلاحاً «موهومی» با

اکنون که مأموریت ۲۰ ساله بانکداران ایرانی در متورم کردن قیمت‌ها و ربودن قدرت خرید مردم به وسیله خلق و تصاحب نقدینگی با موفقیت انجام شده و فقط زخم آن بر تن اقتصاد باقی مانده، نوبت به حل و فصل ناترازی کلان بانک‌ها رسیده تا سیکل بعدی انباشت ثروت با تجدید انرژی آنها از نو شروع شود. پس چه فرصتی بهتر از برنامه هفتم توسعه برای اجرای پروژه تزریق خون تازه به رگ‌های مافیای بانکی و زدودن حساب‌های مسموم آنها با عناوین موجهی چون «ارزیابی کیفیت دارایی بانک‌ها» (AQR) و «احیا و حل و فصل بانک‌های مشکل‌دار» (Resolution).

نکته شگفت، همه‌گیر شدن اصطلاح «دارایی‌های موهومی» موجود در ترازنامه بانک‌ها و لزوم برخورد با آن است. کارشناسان این عنوان را بر اقلامی مانند تسهیلات مشکوک‌الوصول و سوخت‌شده بانک‌ها و سودهای شناسایی شده برای آنها می‌گذارند. تسهیلاتی که عمدتاً به اشخاص وابسته و پرنفوذ و شرکت‌های زیرمجموعه داده شده است. اعتباراتی که به تعبیر «شرد» (۲۰۱۳) «نه از ذخایر پرداخت می‌شود (مطابق رویکرد ضریب فزاینده) و نه سپرده‌ها، بلکه دقیقاً از هیچ (با فشردن یکی از

شغلی هزاران نفر- به خوبی به کمک آن آمده است. حال در شرایطی که فرایند تصاحب ارزش جاری (دستمزدهای پایین، فقر و نابرابری)، تصاحب ارزش‌های آتی (خرید نسبی و انتشار اوراق بدهی) و قمار بر سر ارزش آتی است (بازار بورس)، اقتصاد را در همان مسیری به پیش می‌برد که تاکنون برده است، تورم مزمن و نرخ‌های سود بالا ماندگار خواهد بود و در نتیجه بازگشت بحران‌های بانکی اجتناب‌ناپذیر است.

بحرانی که در قالب متورم‌کردن ارزش دارایی‌ها به لقمه‌گلوگیری بدل شده که بانک‌ها نه توان بلع آن را دارند و نه دیگر تاب تحمل دردهای آن را. پس منطقی است که صنعت بانکداری به بهانه فرینده «حفظ ثبات و سلامت نظامی بانکی» در انتظار پالایش آن در سال‌های برنامه هفتم توسعه باشد. بر این اساس اگر قانون‌گذار بنا دارد در رسیدگی به این چالش در برنامه هفتم توسعه به وظیفه ملی خود عمل کند، باید در گنجاندن سه حکم اساسی در احکام برنامه هفتم توسعه شکی به خود راه ندهد: ۱- ممنوعیت جبران هرگونه ناترازی در فرایند بازسازی و حل‌وفصل کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از محل منابع دولت (اعم از منابع بودجه سالانه، درآمدهای نفتی و انتشار اوراق بهادار دولتی) و همچنین از محل پایه پولی، ۲- ممنوعیت ادغام بانک‌های غیردولتی در بانک‌های دولتی در فرایند حل‌وفصل مؤسسات اعتباری که ابزاری است برای سرریز ناترازی‌ها به بانک‌های دولتی و ۳- الزام بانک‌ها به جبران تعهدات خود در فرایند حل‌وفصل از محل دارایی خود بانک‌ها، سهامداران و سپرده‌گذاران کلان.

یک دارایی معتبر و قابل انتساب است. در واقع کل ماجرا ترفندی است برای گم‌کردن ردپاها در ترازنامه بانک‌ها و پوشاندن آن با جای پای بانک مرکزی (تزریق پایه پولی) و دولت (بدهکارکردن دولت در ترازنامه بانک‌ها، منابع بودجه، نفت و اوراق) که در حقیقت هر دو حالت به معنای زدن بدهی‌ها به حساب مردم است.

بی‌شک تا زمانی که قوانین عینی اقتصاد ایران حکم به جان‌گرفتن دوباره همان پروسه تصاحب ارزش می‌دهد، این پالایش مقطعی خواهد بود و برنامه «ارزبایی کیفیت دارایی AQR و احیا و حل‌وفصل بانک‌های مشکل‌دار» صرفاً به ابزاری موجه در اختیار بانکداران به‌منظور زدودن زیان انباشته و تحمیل کسری‌ها به عموم جامعه تبدیل می‌شود. مورد ادغام بانک‌های نظامی در بانک سپه به خوبی گویای این موضوع است. در شرایطی که بیش از ۱۵۰ هزار میلیارد تومان از کسری‌های فقط دو بانک از پنج بانک ادغامی به عنوان مطالبات از دولت در ترازنامه بانک سپه وارد می‌شود، می‌توان انتظار داشت که اجرای کامل برنامه AQR در بانک سپه بیش از ۲۰۰ هزار میلیارد تومان از کسری بانکداران را از جیب مردم نقد کند. کسری بزرگی که عمدتاً ناشی از تخلفات و انباشت ثروت اصطلاحاً «موهوم» است.

توسعه مالی و بانکداری ایران در ۲۰ سال گذشته صرفاً محملی برای تأمین مالی کارتل‌های مالی و حل‌وفصل گره‌های باقی‌مانده از ملی‌سازی اوایل انقلاب بوده که ترفند «خصوصی‌سازی» و «مولدسازی دارایی‌ها» در تصاحب اموال ملی - به قیمت تخریب سازوکار بنگاه‌ها و نابودی امنیت



موانع تحقیق برنامه هفتم توسعه در گفت‌وگو با حجت‌اله صیدی، کارشناس اقتصاد

برنامه منهای زیرساخت

شرق: زیرساخت‌های تحقق برنامه هفتم توسعه مهیا نیست. این نکته‌ای است که حجت‌اله صیدی، کارشناس اقتصاد، مطرح می‌کند و توضیح می‌دهد که برای رسیدن به رشد سالانه هشت درصد نیاز است که تولید ناخالص داخلی از ۳۷۰ میلیارد دلار فعلی به ۵۰۰ میلیارد دلار برسد و در واقع سالانه ۱۳۰ میلیارد دلار به رقم تولید ناخالص داخلی افزوده شود. به گفته صیدی برای این کار نیاز به صادرات سه میلیون بشکه نفت و حدود دوبرابر شدن تولید و صادرات پتروشیمی و فولاد است که البته برای این کار به توسعه زیرساخت‌های انرژی و ساخت نیروگاه‌های جدید نیازمندیم؛ اما ایران در عین اینکه از فقر سرمایه‌گذاری خارجی رنج می‌برد، گرفتار ناترازی انرژی است.

محقق نشدن برنامه‌های توسعه‌ای، بلندپروازی نیست؟

همین‌طور است. علت محقق نشدن برنامه‌های توسعه‌ای این است که زیرساخت تحقق برنامه‌های توسعه‌ای فراهم نیست و روش یا متدولوژی، متدولوژی کارآمدی نیست؛ ضمن اینکه در عمل هم به نظر می‌آید که بخشی از اصول رعایت نمی‌شود و نهایتاً عامل نیروی انسانی است که شیوه مدیریت و اجرای کارآمدی ندارد.

با بحث همین است که چرا برنامه‌های توسعه با زیرساخت‌ها همخوانی ندارد؛ به‌عنوان مثال کشوری که گرفتار شدیدترین تحریم‌هاست، چگونه می‌خواهد تا پایان برنامه هفتم توسعه تورم تک‌رقمی داشته باشد؟

چشم‌اندازهایی که در برنامه‌های توسعه‌ای

ایران مطرح می‌شوند، بارها رویاپردازی و نگارش

آرزو توصیف شده‌اند. اعداد و چشم‌اندازهای

برنامه توسعه چقدر پشتوانه مطالعاتی دارند؟

من واقعاً نمی‌دانم که اعداد ذکرشده در

برنامه‌های توسعه‌ای چقدر پشتوانه مطالعاتی دارد؛

ولی ارقامی که ذکر می‌شود، به نظرم یک ضرورت

است و ما باید به آن پیش‌بینی‌ها برسیم. ممکن

است با خود بگویید که این اعداد خیلی بلندپروازانه

و رؤیایی است؛ اما نظر من این است که ما باید به

این ارقام برسیم؛ یعنی ارقامی که در برنامه ششم

توسعه و برنامه پنجم توسعه و از جمله در برنامه

هفتم توسعه آمده، ضرورت کشور است.

در واقع شما می‌خواهید بگویید که علت



۱۵ هزار مگاوات به تولید برق اضافه شود تا بشود کارخانه‌های پتروشیمی و کارخانه فولاد را چرخاند و بعد صادرات نفت و صادرات محصولات پتروشیمی و صادرات سنگ آهن و صادرات فولاد و صادرات آلومینیوم و مس و اینها همه به سطوح مطلوبی برسد. ضمن اینکه برای افزایش تولید و افزایش تعداد نیروگاه‌ها نیاز است که ناترازی گاز هم رفع شود. من براساس آمارهایی که وزارت نفت منتشر کرده است، عرض می‌کنم که اگر اقدامی در زمینه رفع ناترازی گاز انجام نشود، باید از سال آینده گاز وارد کنیم.

❖ برای تأمین سرمایه مورد نیاز رشد اقتصادی هشت درصدی چه باید کرد؟

دوره وجود دارد؛ یا اینکه سرمایه از داخل تأمین شود و برای تأمین این سرمایه از داخل نیاز است که صادرات آن قدر افزایش داشته باشد که به سطح ۸۰ تا ۹۰ میلیارد دلار در سال برسد که بتوانیم بخشی از آن را مثلا ۱۵ تا ۲۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری کنیم یا اینکه سرمایه مورد نیاز از خارج از کشور تأمین شود که این مسئله نیازمند توافق هسته‌ای است و نکته مهم دیگر نیازمند پیوستن ایران به اف‌ای‌تی‌اف و دیگر آنکه ساختار اقتصاد کشور باید اصلاح شود و نظام بازار را حاکم کند و نرخ بهره‌وری بالا برود و... در واقع باید بگویم که اگر این ساختار اصلاح نشود، به نظرم هیچ‌کدام از اهداف برنامه هفتم توسعه

تورم یک عامل ندارد؛ بلکه مجموعه عواملی هستند که نتیجه آن در نرخ تورم، نرخ رشد و نرخ ارز متجلی می‌شود. به نظر من اگر همان چند هدفی که در مقدمه برنامه هفتم توسعه آمده، محقق شود، تورم به ۹.۵ درصد سال آخر برنامه یعنی سال ۱۴۰۶ می‌رسد؛ ولی آیا با این دست‌فرمان و با این شیوه عمل سیاست‌گذاران فعلی این عدد محقق می‌شود یا نه، من فکر می‌کنم خیلی بعید است. چرا؟ چون برای اینکه تورم یک‌رقمی بشود، شما باید رشد نقدینگی را کنترل کنید و شما نمی‌توانید نقدینگی را دستوری و با آرزو پایین بیاورید.

❖ برای کاهش تورم و کاهش نرخ بی‌کاری نیاز به افزایش تولید ناخالص داخلی است. بدون رفع تحریم چگونه می‌توان تولید ناخالص داخلی را افزایش داد؟

همین‌طور است. برای کاهش تورم و کاهش رشد نقدینگی نیاز به افزایش تولید واقعی و تولید ناخالص داخلی است تا نقدینگی تقریباً با آن متناسب شود و این خلق نقدینگی باعث تورم نشود؛ بلکه باعث افزایش سرمایه شود. در برنامه هفتم توسعه هم میزان تشکیل سرمایه ثابت و... دیده شده است. البته برای این کار، مقدماتی لازم است. شما اگر می‌خواهید سالانه و به طور میانگین رشد هشت درصدی داشته باشید، ایران باید از حدود ۳۷۰ میلیارد دلار تولید ناخالص داخلی فعلی به حداقل ۵۰۰ میلیارد دلار تولید ناخالص داخلی برسد؛ یعنی سالانه ۱۳۰ میلیارد دلار تولید ناخالص داخلی افزایش داشته باشد. در این شرایط نیاز است که صادرات نفت در سال ۱۴۰۶ سه میلیون بشکه باشد و تولید و صادرات محصولات پتروشیمی تقریباً دو برابر شود و ایران باید ۵۰ میلیون تن محصولات پتروشیمی تولید و صادر کند. بدیهی است که همه اینها سرمایه‌گذاری می‌خواهد.

❖ ناترازی انرژی چقدر می‌تواند دستیابی به رشد اقتصادی هشت درصدی را مختل کند؟

این نکته، نکته بسیار مهمی است؛ چراکه ما برای افزایش صادرات پتروشیمی و فولاد باید حداقل ۱۵ تا ۲۰ نیروگاه جدید احداث کنیم. درست است که ظرفیت تولید برق از ۹۰ هزار مگاوات بیشتر شده؛ ولی با توجه به راندمان موجود بیشتر از حدود ۴۰ هزار مگاوات برق تولید نمی‌شود. در این شرایط باید حداقل

محقق نمی‌شود و نتیجه همان تورم بالا می‌شود و باید تأکید کنم که اگر با این دست‌فرمانی که در این سه، چهار سال پیش آمدم، پیش برویم، این اعدادی که در برنامه هفتم توسعه پیش بینی شده، محقق نمی‌شود. نکته دیگر اینکه در حال حاضر یک فصل از سال ۱۴۰۲ گذشته است و یکی از ضروری‌ترین اقدامات این است که دولت همین الان باید اصلاحیه‌ای برای بودجه ۱۴۰۲ بدهد که تورم اگر کاهش ندارد، حداقل افزایش هم نداشته باشد و دولت همین الان باید بودجه ۱۴۰۲ را اصلاح بکند؛ وگرنه بدون شک تورم امسال افزایشی خواهد بود. خوب تا همین جای کار عملاً سال اول برنامه هفتم توسعه، به جای اینکه کشور به سمت محقق شدن برنامه برود، عملاً دارد از اهداف دور می‌شود.

📌 **در برنامه هفتم توسعه، ایجاد سالانه یک میلیون شغل پیش‌بینی شده است. در شرایطی که شاهد استهلاک سرمایه و خروج در خور توجه سرمایه از کشور هستیم، چگونه چنین چیزی ممکن است؟**

این نکته بسیار درستی است و یک بخش مهم آن به تحریم برمی‌گردد و تحریم باعث می‌شود که سرمایه‌گذاری جدید صورت نگیرد؛ بنابراین باید گفت که یک عامل کلیدی برای تحقق برنامه هفتم توسعه توافق پایدار هسته‌ای است و هر چه این واقعیت انکار شود و به تعویق بیفتد، از برنامه‌های توسعه‌ای بیشتر عقب می‌افتیم؛ بنابراین ما برای تحقق برنامه هفتم توسعه نیاز داریم که سطح درآمد کشور را افزایش دهیم و سرمایه خارجی وارد کشور شود و صادراتی که داریم انجام می‌دهیم، پولش با هزینه کمتر به کشور برگردد تا سرمایه‌گذاری شود. دوم اینکه ما قوانین خوبی برای جذب سرمایه خارجی و جذب سرمایه‌گذاری در ایران داریم؛ ولی این قوانین رعایت نمی‌شود و مشکلات عده‌ای در جذب سرمایه، چه داخلی و چه خارجی، ایجاد کرده است.

سوم، مسئله بهبود فضای کسب‌وکار است. هنوز ما می‌بینیم که مباحث مربوط به مالکیت مشکل دارد؛ برای مثال شرکت‌هایی مانند ایران خودرو، سایپا، مس، فولاد مبارکه، بانک ملت، بانک صادرات، بانک تجارت و... به نوعی مالکیت ترکیبی دارند و کسی نمی‌داند بالاخره بخش خصوصی هستند یا

بخش عمومی؟ عامل مهم دیگر در سرمایه‌گذاری، میزان پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد است. شما وقتی نمی‌توانید عدم قطعیت و نااطمینانی را پایین بیاورید، سرمایه‌گذار ترجیح می‌دهد فعلاً سرمایه‌گذاری نکند؛ چون نمی‌داند بعدها مکانیسم قیمت‌گذاری چه خواهد بود؟ آیا می‌تواند صادر کند یا خیر؟ آیا مواد اولیه را می‌تواند به فلان قیمت مثلاً از بورس کالا بخرد یا نه؟ آیا می‌تواند مشارکت خارجی داشته باشد یا نه؟ گرفتاری بزرگ اقتصاد کشور این است که قوانین مالیاتی و تعرفه‌ها و انواع و اقسام مقررات مدام دچار نوسانات زیاد می‌شود و همین مسئله سبب می‌شود انگیزه سرمایه‌گذاری مدام نزولی شود. در واقع مجموعه‌ای از مشکلات وجود دارد که باعث شده است سرمایه آن‌گونه که باید و شاید تشکیل نشود و باز تأکید می‌کنم که تحریم در کنار ناکارآمدی سبب شده سرمایه‌گذاری نشود و وقتی سرمایه‌گذاری نشود، طبیعتاً شغل نیز ایجاد نمی‌شود. ما می‌توانیم آمار را بالا و پایین ببریم، ولی واقعیت را نمی‌توان انکار کرد و شغل ایجاد نمی‌شود.

📌 **چرا ایده شراکت با بلوک شرق جواب نداد و نتیجه سند ۲۵ ساله همکاری بین ایران و چین آن شد که سرمایه‌گذاری چینی‌ها در ایران کمتر از افغانستان باشد؟**

این مسئله را من کاملاً به نحوه عملکرد خودمان مربوط می‌دانم نه به تمایل داشتن یا تمایل نداشتن چینی‌ها. بالاخره هر کشوری دنبال منافع خودش است و طبیعی است که چین این وسط چک‌وچانه بزند و به بعضی چیزها رغبت نداشته باشد و نسبت به بعضی چیزها راغب‌تر باشد. اما درباره سند همکاری ۲۵ ساله، به نظرم ما در کشور در این رابطه کم‌کوتاهی نکرده‌ایم.

آن سند یک سند بالادستی بوده و هست و باید تبدیل به نقشه راه و قراردادهای می‌شد و بعد از دل آن قراردادهای باید اکشن‌پلن یا برنامه اقدام عملی درمی‌آمد. در مورد روسیه هم وضعیت به همین منوال است؛ چون اساساً سرمایه‌گذاری، فرایندی برد-برد است؛ یعنی اگر بنده بخواهم با شما مشارکت کنم، شما دوست دارید سودتان را ببرید و من هم دوست دارم سودم را ببرم. اگر انتظار داشته باشیم فقط یک طرف سود ببرد، حتماً نمی‌شود؛ یعنی با هیچ کشوری این رفتار ممکن نیست.

مشخص، روشن و بدون بحث و چانه‌زنی دارد. علم برای درمان سرماخوردگی یک روش واحد می‌شناسد و اینکه هرکسی برای درمان سرماخوردگی روش و سبکی دارد، مسئله ما نیست. مسئله ما رجوع به علم است. من نمی‌توانم بگویم چون ما در ایران زندگی می‌کنیم، روش‌مان برای درمان سرماخوردگی فرق می‌کند. منسجم‌ترین و بزرگ‌ترین کاری که در اقتصاد اسلامی شده، همان روش شهید صدر است. در آن هم باز شهید صدر روش خود را به‌عنوان یک مکتب مطرح می‌کند، نه به‌عنوان علم. علم برای بازار مکانیسم عرضه و تقاضا قائل است و همه جای دنیا این مکانیسم کار کرده است و هیچ جای دنیا نمی‌تواند بگوید که مثلا چون ما کشور اسلامی هستیم، پس عرضه و تقاضا اینجا عمل نمی‌کند! بنابراین باید بگویم که ما دچار یک سوءتفاهم بزرگ شده‌ایم و نتوانسته‌ایم روش علمی را با اختلاف‌های مکاتب تفکیک کنیم. نکته دیگر اینکه می‌بینیم که دو اقتصاد بزرگ جهان یعنی آمریکا و چین با وجود تفاوت در اندیشه‌های اقتصادی توانسته‌اند اقتصادهای بزرگی باشند؛ چون اتکای آنها بر علم اقتصاد است. بنابراین به نظر اولین اقدام ما باید این باشد که برگردیم به واقعیت‌های علم اقتصاد و به علم احترام بگذاریم و بپذیریم بازار، دست‌های نامرئی، عرضه، تقاضا، مکانیسم تعیین قیمت، مقابله با انحصار، رفتن به سمت رقابت کامل، بالابردن کارآیی‌ها و اینها علم اقتصاد است و به سوسیالیست‌بودن یا لیبرالیست‌بودن شما کاری ندارد. یا اینکه در اقتصاد اسلامی می‌گوییم ربا بد است؛ خوب این مسئله چندان با علم اقتصاد و شیوه علمی رایج در اقتصاد جهان منافات ندارد. ربا در همه جای دنیا بد است. ما فکر می‌کنیم بدی ربا فقط برای اسلام است! نه. شما نگاه کنید در غرب هم دو کلمه داریم؛ یکی interest است یعنی بهره و یکی usury یعنی ربا. آنجا هم ربا بد است و fair بودن یعنی رعایت انصاف در محاسبه سود واقعی مهم است و نکته دیگر اینکه وقتی توزیع عادلانه سود انجام می‌دهید، یعنی دارید از ربا دور می‌شوید. اینها در اقتصاد دنیا هست، در اقتصاد ما هم هست. بنابراین وقتی می‌گوییم سیاست‌گذاری اقتصادی باید علمی باشد، یعنی باقی مسائل فرعیات است و نباید تبدیل به اصل بشود.

به قول معروف می‌گویند «در اقتصاد ناهار مجانی نداریم» یا مشارکت مثلا دوست و برادری و این الفاظ را نمی‌شناسد و ما باید جاذبه سرمایه‌گذاری ایجاد کنیم، در عین اینکه منافع ملی خودمان را پیش می‌بریم.

ما در حال حاضر شاهد رواج شبه‌علم در سطوح بالای مدیریتی هستیم و مسائلی مانند «پایتون» مطرح می‌شود که در فضای عمومی اسباب شوخی و طنز می‌شود. لطفا کمی درباره کیفیت و سطح علمی برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای کشور صحبت کنید.

متأسفانه باید بگویم در یکی، دو دهه اخیر اتکای مدیریت کشور به روش‌های علمی کم و کمتر شده و این مسئله الان به صورت علنی‌تر احساس می‌شود. متأسفانه باید گفت که در اداره کشور حرکت به سمت روش‌های ذهنی و کشف و شهودی و فی‌البداهه بوده و این مسئله ضربه‌های بزرگی به توسعه کشور زده است. در دانشگاه هم تلاش بر این بوده که وزن پژوهش واقعی پایین بیاید و این مسئله برای توسعه کشور سم است. زنگ‌های هشدار برای این اتفاق ناگوار باید از زمانی به صدا درمی‌آمد که فروش پایان‌نامه دانشگاهی باب شد و در حال حاضر ما شاهد هستیم که نهاد دانشگاه تضعیف شده و تولید پایان‌نامه‌های فروششی و جعلی باب شده است و تولید مقالات ISI به جایی نمی‌رسد و دکترها و مهندس‌های فله‌ای تولید شده که کارهای اجرائی را به دست گرفته و کیفیت برنامه‌ریزی و اجرا را به شدت نازل کرده‌اند.

سوی دیگر تولید شبه‌علم، بحث‌ها و مناظره‌های تئوریک و نظری است که در فضای اقتصادی اخیرا شکل گرفته است. برنامه‌ریزی‌های توسعه از نظر شما چه میزان دچار فقر اندیشه است؟

بدون شک ما در برنامه‌های اقتصادی نیازمند اتکا بر پشتوانه عظیم نظری هستیم که در علم اقتصاد وجود دارد. با این حال، باید دقت کرد ما در اقتصاد مکاتب مختلف فکری داریم، اما «علم» اقتصاد یگانه است. وقتی ما می‌گوییم سیاست‌گذاری در حوزه اقتصاد باید علمی باشد، به این معناست که باید بر اساس «علم» اقتصاد باشد و از مکاتب و اندیشه‌ها حرف نمی‌زنیم. علم، «علم» است و روش



آرمان فرهادی

سودای توسعه در تحریم

واقع می‌شود و با الهام از تحریر اخیر «رسول امین» نظام، چالش تاریخی «آرزو فراتر از امکانات» ضرورت توازن در برنامه‌ریزی‌های توسعه را در پرتو «آرمان‌گرایی افراطی» به یک برنامه نامتوازن غیرعقلانی مبدل می‌کند.

مسئله‌ای که در هدف‌گذاری توسعه در دولت سیزدهم به‌ویژه در لایحه برنامه هفتم به‌عنوان آخرین برنامه سند چشم‌انداز «ایران توسعه‌یافته» به‌وضوح دیده می‌شود و قصد دارد به اهداف بلندپروازانه خود در زمینه رشد اقتصادی، کاهش تورم، بهبود نرخ اشتغال، توسعه مسکن، مهار رشد نقدینگی و قیمت ارز و... در انتهای پنج سال، آن هم در شرایطی که امیدها به احیای برجام و لغو تحریم‌ها در کوتاه‌مدت روزبه‌روز کمتر می‌شود، دست یابد. این در حالی است که براساس ارزیابی‌ها به‌طور میانگین ۳۰ تا ۳۵ درصد از اهداف شش‌برنامه گذشته توسعه از پایان جنگ تحمیلی تاکنون محقق شده است. البته به خودی خودی نمی‌توان از این اهداف به‌عنوان سودایی دست‌نیافتنی یاد کرد؛ بلکه این شرایط حصول آن است که آنها را در قامت یک رؤیا جلوه‌گر می‌کند. گذشته از برخی موانع ساختاری داخلی، تحقق این اهداف

از میان خاکستر «کاغذپاره‌های تحریم» ققنوس خیال برنامه‌ریزان دولت به سوی «آسمان هفتم توسعه» چنان بالیدن گرفته است که «گزینه‌های روی میز» دشمن به کنار، واقعیات روی زمین خودی نیز در محاسبات‌شان چندان به چشم نمی‌آید. در نتیجه آنچه میان زمین و آسمان همچنان معلق مانده است، آرمان مهجور «توسعه ایران» است. اگرچه تجربه نزدیک به دو دهه گذشته برای عقلای سیاسی کشور تقریباً این واقعیت را به اثبات رسانده است که در شرایط تحریم و بدون «تعامل سازنده با جهان» و نظام پولی و بانکی بین‌المللی ارتقای شاخص‌های ملی توسعه امکان‌ناپذیر است؛ اما همچنان عقلانیت رسمی تحت‌الشعاع «دلواپسی‌های در سایه» است که با بیشترین سایه‌افکنی بر عرصه «سیاست خارجی» در بیش از یک دهه گذشته و در نتیجه هموارترکردن مسیر تحمیل تحریم‌های ظالمانه علیه ملت ایران این حوزه را به مهم‌ترین عامل تأثیرگذار بر «اقتصاد» کشور تبدیل کرده است. این همان جایی است که «آرمان‌گرایی واقع‌نگر» به‌عنوان اصل توازن‌ساز توسعه و مبنای نظری سیاست‌گذاری‌های کلان کشور (مورد تأکید رهبر انقلاب) مورد آسیب جدی

در عرصه اجتماعی نمی‌توان بدون در نظر گرفتن شرایط فشار اقتصادی برای بهبود اشتغال، تسهیل ازدواج جوانان، کاهش طلاق، تحکیم بنیان خانواده، فرزندآوری و در نتیجه جلوگیری از پیری جمعیت هدف‌گذاری کرد یا در حالی که اذهان مردم درگیر دغدغه معاش است، در سیاست‌گذاری‌های فرهنگی (مانند سبک زندگی، رسانه، زنان و...) که نیازمند همراهی افکار عمومی است (و هرگز به صورت دستوری محقق نخواهد شد) توقع نیل به اهداف مدون در برنامه را داشت. با این حال اگرچه در برنامه هفتم در بخش سیاست خارجی به تلاش برای لغو تحریم‌ها اشاره شده است؛ اما در عرصه میدانی آنچه مشاهده می‌شود، به دلیل نبود شفافیت، فرسایشی، طولانی و بی‌نتیجه بودن قابل قبول نیست. در همین زمینه بهبود روابط با همسایگان به‌ویژه کشورهای حوزه خلیج فارس اگرچه به لحاظ دیپلماسی سیاسی اقدامی مطلوب و سازنده است (که البته سال‌ها مصلحان کشور بر آن تأکید داشتند)؛ اما در کنار سایر منافع مترتب بر آن باید به آن به‌عنوان یک اقدام سازنده در راستای احیای توافق هسته‌ای و رفع تحریم (نه احیانا جایگزین توافق و مقابله با تحریم‌ها) نگاه کرد. در غیراین صورت نتیجه و خروجی این رفت‌وآمدها و تفاهات بر اقتصاد تحریم‌زده کشور (به‌ویژه در حوزه نفت، انرژی و نظام بانکی) بدون احیای برجام در حاله‌ای از ابهام قرار دارد. در این زمینه دستگاه دیپلماسی همچنان فاقد برنامه عملیاتی برای تأمین منافع ملی به‌ویژه در دیپلماسی اقتصادی است که خود حاکی از «آشفته‌گی گفتمانی» با دوگانه‌های متعارضی مانند «ایدئولوژی-منفعت»، «دشمنی-رقابت»، «آرمان-واقعیت» و «شرقی-غربی» در عرصه سیاست خارجی است که در حوزه اجرا قادر به ایجاد توازن و هم‌پوشانی میان آنها نیستند. همین امر موجب مذاکرات طولانی و بی‌نتیجه با طرف‌های غربی در کنار رفت‌وآمدهای دیپلماتیک با همسایگان با کمترین عواید ملموس اقتصادی خواهد بود.

از سوی دیگر نگاه سنتی، شعارگونه و گاهی افراطی به مقوله «عدم وابستگی» و «خودکفایی» به هر قیمت» در برخی تولیدات و صنایع (که حتی به توجیه یا نعمت خواندن تحریم نیز

نیازمند سرمایه‌گذاری‌های خارجی و داخلی است که پیش‌زمینه آن رفع تحریم‌ها و موانع ارتباطات بانکی بین‌المللی (با تصویب لوایح و خروج از لیست سیاه اف‌ای‌تی‌اف) و در نتیجه ایجاد شرایط ثبات اقتصادی در کشور است. در این زمینه مثال روشن شرایط پس از امضای برجام بود که علاوه بر وضعیت مطلوب اکثر شاخص‌های اقتصادی و افزایش سریع درخواست‌های سرمایه‌گذاری خارجی، بیشترین نرخ رشد اقتصادی در طول سه دهه گذشته (۵/۱۲ درصد) در سال ۹۵ محقق شد. در مقابل بدترین نرخ‌های رشد اقتصادی را در زمان تشدید تحریم‌ها تجربه کرده‌ایم. حال که دیری است عنان امور اجرا و تقنین در ید واحد ایده‌پردازان «بی‌اثری تحریم‌ها» و منتقدان دیروز «گره‌زدن اقتصاد کشور به مذاکرات» از سوی دولت گذشته است، نه تنها دستاورد ملموسی در بهبود اقتصاد کشور و معیشت مردم مشاهده نمی‌شود؛ بلکه در عرصه سیاست خارجی با رجوع مجدد به مذاکرات این بار به صورت مبهم، نامنظم، طولانی و همچنین اصرار بر مذاکره غیرمستقیم با طرف آمریکایی (بدون توجیه عقلانی) اقتصاد کشور معطل مذاکرات بی‌نتیجه شده است؛ به گونه‌ای که شاخص‌های اقتصادی به‌ویژه نرخ تورم وضعیتی به مراتب وخیم‌تر از گذشته را نشان داده و زندگی روزمره مردم را به شدت تحت تأثیرات منفی خود قرار داده است. براساس این همان‌گونه که دولت در عرصه فرهنگی از «مطالبه عمومی» در مسئله حجاب و عفاف و مقابله با ترویج بی‌حجابی سخن می‌گوید، رفع سریع تحریم‌ها نیز دیرنگامی است «مطالبه عمومی» و مزید بر آن «خیر عمومی» است که اتفاقاً با تأثیر مثبت بر شاخص‌های رفاه عمومی و در نتیجه ایجاد آرامش روانی جمعی در مقبولیت سیاست‌های فرهنگی برای جامعه نیز دارای اثرات سازنده است.

در همین زمینه باید گفت برنامه‌ریزی برای توسعه شامل حوزه‌های مختلف فرهنگ، اجتماع، سیاست (داخلی و خارجی) و اقتصاد است که تحریم‌ها به طور مستقیم اهداف سیاست خارجی و اقتصادی کشور را تحت تأثیر قرار داده و در یک ارتباط متقابل و به صورت غیرمستقیم بر سایر حوزه‌ها نیز تأثیر منفی خواهد گذاشت. به طور مثال

خصوصی و توانمندسازی جامعه مدنی به توسعه کشور کمکی شایان کرد. از سوی دیگر برنامه‌ریزی برای «کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی» با اصلاح برخی ساختارهای اقتصادی در درازمدت اگرچه مطلوب است، اما هرگز توجه‌کننده تحریم در این حوزه نبوده و نیست و با تداوم تحریم‌ها و زیان هنگفت اقتصادی ناشی از کاهش فروش نفت نه تنها این مهم محقق نخواهد شد؛ بلکه خود مانعی بر مسیر توسعه است. این در حالی است که با جلوگیری از ورود درآمدهای نفتی به هزینه‌های جاری و بودجه و ذخیره‌کردن آن در صندوق ذخیره ارزی، استفاده از آن در پروژه‌های زیربنایی، بهبود شاخص‌های توسعه انسانی و سرمایه‌گذاری در خارج از کشور می‌توان به نحو مطلوبی از این منابع در راستای توسعه کشور بهره برد؛ مسیری که بسیاری از کشورهای منطقه و جهان پیموده‌اند و به رشد اقتصادی یا توسعه آنان منجر شده است. در ایران نیز احیای برجام یا هرگونه توافق جامع و دائم که به رفع کامل تحریم‌ها منجر شود، پیش‌زمینه تحقق همه اهداف و رفع موانع پیش‌گفته در زمینه توسعه است.

می‌پرداخت) بدون تحلیل «هزینه-فایده» و «مزیت نسبی» از معایب برنامه‌ریزی‌های توسعه و موانع جدی دیپلماسی اقتصادی و تسهیل در جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی برای رشد اقتصادی از گذشته تا به امروز است. وابستگی در هر شکل اگرچه مذموم است؛ اما در اقتصاد درهم‌تنیده جهان امروز که به سمت چندقطبی شدن با اقتصادهای نوظهور در آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین در حرکت است، دیگر نمی‌توان مانند گذشته از استیلای اقتصادی نظام سرمایه‌داری غرب یا در مقابل نظام کمونیستی شرق و تلاش فکری و عملی برای مقابله با آنها سخن گفت؛ بلکه در عین حفظ استقلال سیاسی با رویکرد اصیل «نه شرقی، نه غربی» و استقلال فرهنگی، در عرصه اقتصادی می‌توان با رویکرد «هم شرقی، هم غربی» در ایجاد زمینه برای همکاری با قدرت‌های اقتصادی جهان و همچنین جذب سرمایه‌گذاری شرکت‌های بزرگ در صنایع مختلف با رویکرد «تعامل در عین رقابت» (به جای دشمنی) و همچنین برگزیدن «راه سوم» در داخل با تلفیق مقوله‌های «عدالت» با محوریت دولت و «آزادی» با محوریت توسعه بخش





تولید
محیط
کسب و کار
و برنامه هفتم

پیشنهاد‌های بخش خصوصی

پیشنهادات اتاق بازرگانی صنایع و معادن و کشاورزی ایران برای بهبود برنامه هفتم

رشد صنعتی ۸.۵ درصدی، تک‌رقمی کردن تورم تا سال آخر برنامه و... نیز مشخص نشده و فقط به این اکتفا شده که دولت و بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط، برنامه‌های سالانه برای تأمین مالی رشد هدف‌گذاری شده و مهار تورم را ارائه دهند که تفاوت آن با روندهای فعلی معلوم نیست.

- پیش‌فرض‌های برنامه به‌روشنی مشخص نشده است: آیا در صورت تداوم تحریم‌های ظالمانه کنونی، می‌توان رشد اقتصادی فوق را محقق کرد؟ برآوردهای سازمان برنامه و بودجه حاکی از نیاز به سرمایه‌گذاری سالانه ۷۰ میلیارد یورویی برای دستیابی به این رشد (با لحاظ سهم بهره‌وری) است (در صورت عدم تحقق بهره‌وری، منابع مورد نیاز به صد میلیارد یورو در سال افزایش می‌یابد). از بین منابع تأمین سرمایه‌های لازم برای رشد، نظام بانکی و بودجه دولت دچار مشکلات عدیده هستند و خود برنامه به دنبال تأمین منابع برای رفع مشکلات جاری آنهاست. از دیگر سو تأمین منابع برای رشد هشت درصدی، خارج از توان بازار سرمایه و بخش خصوصی کشور است، ضمن آنکه به دلیل انواع مداخلات دولت در بازارها (مانند

بحث‌های مربوط به برنامه هفتم توسعه در زمانی در حال طی فرایند بررسی و تصویب در مجلس شورای اسلامی است که اقتصاد و جامعه ایران در وضعیتی بسیار حساس قرار گرفته که در تاریخ معاصر این مرز و بوم، کم‌سابقه است. این وضعیت ایجاب می‌کند که حرکت‌های آینده کشور با ظرافت برگزیده، تا فرصت‌های از دست رفته گذشته، تا حد زیادی جبران شود. بررسی‌های ما در اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران درباره لایحه برنامه هفتم توسعه حاکی از آن است که:

- برنامه هفتم توسعه آشکارا اهداف بلندپروازانه‌ای حتی در مقیاس جهانی دنبال می‌کند: رشد اقتصادی سالانه هشت درصد، ایجاد سالانه یک میلیون شغل، نیل به متوسط رشد صادرات نفتی ۱۲.۴ درصد، متوسط رشد صادرات غیرنفتی ۲۲.۴ درصد، بخشی از اهداف این برنامه هستند. این در حالی است که در مقدمه لایحه، اشاره شده است که میزان رشد اقتصادی ایران در سال‌های اجرایی سه برنامه توسعه پیشین به‌طور متوسط تنها ۱.۸ درصد بوده است. سازوکارهای تأمین منابع برای رشد هشت درصدی اقتصاد،

فوق متفاوت بوده و نابرابری به شدت زیاد است، اما وضع طبقه متوسط در دهه‌های اخیر بهبود یافته و دولت‌ها برنامه‌های حمایتی گسترده‌ای برای کمک به فقرا و نیازمندان در دست اجرا دارند. بررسی‌های اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران بیانگر آن است که در دهه‌های اخیر به‌رغم پیشرفت در عرصه‌های محدودی از زنجیره‌های تولید، وجود منابع انسانی و مادی شگرف و موقعیت ممتاز به لحاظ ژئوپلیتیک، «شبکه اقتصاد ایران» نحیف است. ارتباط بین زنجیره‌های پیشینی و پسینی، در بخش‌ها و زیربخش‌های اقتصاد ایران ضعیف است و ایران به تدریج از عرصه اقتصاد جهانی حذف شده است؛ به گونه‌ای که بود و نبود آن در حال حاضر تأثیری بر اقتصاد جهانی ندارد. در یک دهه اخیر نیز با معطوف شدن عمده توجه سیاست‌گذاران به مدیریت آثار تحریم‌ها بر زندگی روزمره مردم (راهبرد بقا)، تقویت توان تولید صنعتی و کشاورزی و خدماتی کشور و بهبود جایگاه اقتصاد ایران در دنیای در حال تحول (راهبرد توسعه)، در سیاست‌گذاری‌ها توجه چندانی نمی‌شود.

- با الگوی سنتی رایج در کشور مبنی بر توسعه نفت‌محور و دولت‌محور از طریق سرمایه‌گذاری دولتی، نمی‌توان به اهداف توسعه‌ای رسید. طبق مطالعات انجام‌شده در طول ۶۰ سال اخیر حدود ۴۱۰۰ میلیارد دلار منابع حاصل از صادرات و ارزش نفت و گاز مصرفی در داخل در اختیار دولت‌ها بوده است. به‌رغم پیشرفت کشور در برخی حوزه‌ها، واقعیت آن است که به نسبت منابع در اختیار، سطح توسعه‌یافتگی کشور قابل قبول نیست. شتاب در رشد و توسعه کشور، نیازمند نهادسازی‌های جدید و تغییر پارادایم توسعه دولت‌محور به مشارکت‌محور است. در پارادایم جدید، بخش خصوصی می‌تواند ضمن کمک به درک درست از تغییرات در نظم بین‌المللی و تبعات آن بر ایران، در مشارکت با دولت، دولت‌ها را در عبور از بحران‌های اقتصادی تعمیق‌شونده، کمک کند. این تغییر پارادایم در لایحه مشاهده نمی‌شود و بخش‌های مختلف نظیر دیپلماسی اقتصادی، مردمی‌سازی اقتصاد، مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های عمرانی و... همچنان

قیمت‌گذاری دستوری محصولات تولیدی، نهاده‌ها، عدم رعایت حقوق مالکیت، تغییر مداوم قوانین و مقررات اثرگذار بر کسب‌وکار و...، در عمل بازار سرمایه و بخش خصوصی، توان و اطمینان لازم را برای جلب سرمایه‌های مردم و سرمایه‌گذاری ندارند. تحقق اهداف فوق‌الذکر، نیازمند نوع جدیدی از دیپلماسی اقتصادی است که در آن دیپلماسی تجاری روشن و شفاف‌تری تدوین شود، رویکردهای مشخصی برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی تدوین و کمک‌های بین‌المللی توسعه‌ای در راستای حمایت از دیپلماسی تجاری و جذب سرمایه خارجی ارائه شود. لایحه برنامه هفتم درباره این موضوعات تقریباً مسکوت است و راه‌حل‌های جدیدی ارائه نکرده است.

- به تقویت تولید رقابت‌پذیر به عنوان اصلی‌ترین ابرچالش کشور، در برنامه توجه کافی نشده است. در اغلب کشورهای توسعه‌یافته و نوظهور، یک بخش خصوصی توانمند در حوزه صنعتی، کشاورزی و خدماتی وجود دارد که با کارایی بالا، ثروت‌آفرینی می‌کند (به اصطلاح ارزش افزوده خلق می‌کنند). به اتکای ارزش افزوده خلق‌شده، دستمزد کارگران به تدریج افزایش یافته و قدرت خرید و مصرف و پس‌انداز آحاد مردم در طول زمان افزایش می‌یابد. به اتکای همین ارزش خلق‌شده و افزایش اشتغال، پرداختی‌ها به صندوق‌های بازنشستگی افزایش یافته و مشکلات این صندوق‌ها در صورت مدیریت صحیح منابع و مصارف کاهش یافته است. خلق ارزش افزوده بالا و تداوم آن در طول زمان، به دولت امکان جمع‌آوری مالیات بیشتر داده است که بر پایه آن دولت‌ها توانسته‌اند، کمیت و کیفیت کالاهای عمومی (آموزش، بهداشت و درمان، دادگستری و امور قضائی، امنیت و در مواردی زیرساخت‌هایی مانند آب و برق و جاده و فرودگاه و بندر) را افزایش دهند و برنامه‌های رفاه اجتماعی را برای پوشش فقرا و توانمندسازی آنان اجرا کنند. علاوه بر اینها، خلق ارزش افزوده بیشتر در طول زمان موجب شده تا در صورت بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، بخش بیشتری از سود در این کشورها تبدیل به سرمایه‌گذاری شود که خود موتور خلق ثروت بیشتر در دوره‌های بعدی شده است. اگرچه سهم بری عوامل تولید در کشورهای فوق در فرایند

اساسی اقتصاد جهانی به ویژه زیرساخت مالی ایفا نمی‌کنند. به دیگر سخن، رویکرد محافظه‌کارانه در سیاست خارجی با اهداف بلندپروازانه برنامه تناسبی ندارد و احتمالاً کمکی به تحقق این اهداف نمی‌کند. در اقتصاد جهانی مبتنی بر زنجیره‌های ارزش، توسعه اقتصادی تنها در پرتو روابطی عادی با اقتصاد جهانی امکان تحقق دارد. در بخش سیاست خارجی لایحه برنامه هفتم تنها یک بار به صورت بسیار گذرا به لغو تحریم‌ها اشاره شده است. در حالی که کشورهای تحت تحریم، عمدتاً ناگزیر شده‌اند بقا و امنیت اقتصادی را جایگزین توسعه اقتصادی کنند. تحقق اهداف فوق‌الذکر، همان‌گونه که قبلاً اشاره شد، نیازمند نوع جدیدی از دیپلماسی اقتصادی است.

شایسته ذکر است که اتاق ایران فقط یک بار به جلسه ستاد تدوین برنامه دعوت شد (اگرچه ظن آن می‌رود که برخلاف برنامه‌های قبلی، ستاد برنامه فقط همان یک جلسه تشکیل شده باشد). در همان جلسه، نکات فوق بیان شد و کم‌اثربودن تدوین برنامه بدون در نظر گرفتن ملاحظات فوق تذکر داده شد. در عین حال نمایندگان این نهاد در برخی کارگروه‌های تدوین برنامه در سازمان برنامه و بودجه نیز شرکت کردند و پیشنهادهای مکتوب به صورت رسمی برای دولت ارسال شد که بخش کمی از آنها در لایحه فعلی لحاظ شده است. پیشنهادهای اتاق ایران در مرحله فعلی به شرح زیر است:

کلیات برنامه به دقت از جنبه امکان‌دستیابی به اهداف، بررسی و فرصت لازم برای تکمیل برنامه فراهم شود. از دیدگاه فعالان اقتصادی در بخش خصوصی توصیه می‌شود که مهم‌ترین اولویت اقتصاد ایران در پنج سال آتی، «تقویت بنیه تولید رقابت‌پذیر در کشور» قرار گیرد. بررسی‌های ما نشان می‌دهد که لایحه تقدیمی دولت درباره برنامه هفتم توسعه از این نظر نیازمند تقویت است و به ویژه درباره موضوعاتی مانند محدوده دخالت دولت در سازوکار بازار و به ویژه قیمت‌گذاری، سیاست‌های ارزی، پولی و مالی بهبوددهنده بنیه تولید ملی و نقش و سهم بخش خصوصی در اقتصاد کشور باید به روشنی تعیین تکلیف شود.

مبتنی بر نگاه سنتی و دولت‌محور پیشین نگرش شده‌اند. حتی لایحه برنامه هفتم در پاره‌ای احکام و در جهت معکوس، با مجاز دانستن سرمایه‌گذاری و بنگاه‌داری بانک‌ها و صندوق توسعه ملی و محور قراردادن توسعه بخش عمومی غیردولتی، در مسیر تضعیف بخش خصوصی واقعی حرکت کرده است.

- برنامه درباره مشکلات عمده کسب و کار از جمله عدم پیش‌بینی‌پذیری و تغییر دائم قیمت نهاده‌های تولید، تغییر مکرر قوانین و مقررات و تأمین منابع مالی برای تولید که طبق پایش‌های فصلی توسط اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، مهم‌ترین مسائل محیط کسب و کار در هشت سال اخیر بوده‌اند، پیشنهادهای دولت نیازمند تقویت است: عدم مداخله دولت در قیمت‌گذاری کالاهای تولیدی بخش خصوصی، ایجاد ثبات در محیط مقرراتی به ویژه برای سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت در طول سال‌های برنامه، تنظیم مقررات ارزی و گمرکی و... با هدف تقویت تولید ملی و صادرات مواردی هستند که در لایحه کمتر به آنها توجه شده است. در سنوات اخیر متأسفانه مشاهده می‌شود که دولت و مجلس از طریق قوانین بودجه سنواتی، سیاست‌های حمایتی در نظر گرفته‌شده در قوانین بالادستی را که مبنای سرمایه‌گذاری بلندمدت سرمایه‌گذاران است، به طور یک‌جانبه نقض می‌کند، در حالی که سرمایه‌گذاران بخش خصوصی با در نظر گرفتن حمایت‌های تعیین‌شده در این قوانین اقدام به سرمایه‌گذاری کرده‌اند. این اقدام اعتماد فعالان اقتصادی به سیاست‌گذاری‌های دولت را خدشه‌دار کرده است. از هنگام تدوین لایحه بودجه ۱۴۰۲ تاکنون (یعنی حدود هفت ماه) چهار بار سیاست‌های مربوط به قیمت خوراک و انرژی برای صنایع و بخش تولید، تغییر کرده است. در چنین وضعیتی چشم‌انداز مناسبی برای سرمایه‌گذاری و تولید وجود ندارد.

- در بخش سیاست خارجی برنامه، رویکردی بسیار محافظه‌کارانه اتخاذ شده است: حتی اولویت‌های سیاست خارجی به توسعه روابط با محیط همسایگی و قدرت‌های نوظهور، تقلیل داده شده که هنوز هم کمتر از پنج درصد از اقتصاد جهان را در اختیار دارند و نقش چندان‌ی در زیرساخت‌های



محمود اولاد

اقتصاددان و پژوهشگر اقتصاد شهری و منطقه‌ای

مسکن نیازمند رشد اقتصادی و تدبیری نو

بخش مسکن

۱- ناسازگاری اهداف

ماده ۴۹ برنامه هفتم توسعه، به ارائه اهداف کمی بخش مسکن پرداخته است. اولین شاخصی که در جدول آورده شده، شاخص دسترسی به مسکن است. مقرر است این شاخص در افق برنامه هفتم به ۵۰٫۷ برسد. این شاخص که طبق تعریف از تقسیم قیمت یک واحد متعارف مسکن به درآمد سالانه خانوار (طبق فرمول زیر) به دست می‌آید، گویای این است که یک خانوار متوسط، با درآمد چند سال خود می‌تواند مسکن تملک کند. هرچه این شاخص کمتر باشد، یعنی توان اقتصادی خانوارها با توجه به قیمت‌های مسکن، بالاست. اما هرچه شاخص به سمت اعداد بالاتر رود، بدین معنی است که خانوار برای داشتن واحد مسکونی، باید درآمد سال‌های بیشتری را تخصیص دهد. به‌طور متوسط ۳۰ درصد درآمد سالانه خانوار را برای هزینه بخش مسکن در نظر می‌گیرند. چراکه اگر سهم هزینه مسکن بیش از این مقدار باشد، بدین معنی است که خانوار مجبور است از مقدار هزینه لازم برای بخش‌های دیگر کاهش دهد. با این فرض، رقم ۵۰٫۷ بدین معنی

است که یک خانوار با یک سوم درآمد سالانه خود، حدود ۱۷ سال طول می‌کشد که صاحب خانه شود. به عبارت دیگر اگر خانوار بتواند به مدت پنج سال یک سوم درآمد خود را پس‌انداز کند، پس از پنج سال، با تأمین مالی مناسب از نظام بانکی با در نظر گرفتن بهره بانکی، می‌تواند صاحب خانه شود و به مدت حدود ۲۵ سال از درآمدهای آتی خود تقریباً معادل همان یک سوم درآمد، قسط پرداخت کند. در نتیجه، در طول یک دوره کاری ۳۰ ساله، فرد امکان تملک خانه خواهد داشت. هرچند، این شاخص با توجه به ارتباط نرخ اجاره مسکن با قیمت مسکن، به نوعی گویای دسترسی خانوارها به بازار اجاره مسکن نیز می‌باشد. نکته مهم دیگر این است که این شاخص برای دهک‌های مختلف درآمدی، متفاوت است. بنابراین وقتی شاخص ۵۰٫۷ است، ممکن است با توجه به شدت اختلاف طبقاتی، برای دهک‌های اول تا دهم، ارقامی با واریانس بالا یا پایین باشد.

$$d=P/I$$

در فرمول فوق، شاخص دسترسی، قیمت یک واحد مسکونی متعارف و درآمد سالانه خانوار است. علی‌رغم اینکه در برنامه هفتم توسعه،

در ماده ۷ برنامه، هدف‌گذاری انجام‌شده برای تورم عمومی در پایان دوره برنامه ۵.۹ درصد در نظر گرفته شده است. با توجه به نرخ تورم کنونی، فرض کنیم دولت با یک برنامه دقیق و مشخص، تعهد رئیس‌جمهور محترم در مورد اینکه ابتدا تورم نصف و سپس تک‌رقمی خواهد شد را در پنج سال دوره برنامه مدنظر داشته باشد؛ یعنی بتواند با شیب یک منحنی هذلولی (یعنی ابتدا کاهش نسبتاً شدید در نرخ تورم را نصف و سپس با شیبی ملایم‌تر به تک‌رقمی هدف انتهای برنامه برساند) کاهش دهد. محاسبه نشان می‌دهد که این موضوع به معنی متوسط تورم ۲۰ درصدی در طول برنامه هفتم خواهد بود. در طول دوره ۲۰ ساله گذشته، متوسط تورم بخش مسکن نسبت به تورم عمومی، اندکی بیش از چهار درصد بیشتر بوده است. در حقیقت مسکن به‌طور متوسط چهار درصد تورم بیشتری را تجربه کرده است. با این حال، فرض کنیم در طول برنامه هفتم، مسکن دقیقاً معادل تورم عمومی افزایش یابد. بنابراین صورت کسر، به‌طور متوسط سالانه ۲۰ درصد افزایش یابد. برای یک دوره پنج‌ساله، تورم سالانه ۲۰ درصد بدین معنی است که قیمت مسکن بعد از پنج سال تقریباً ۲۰۵ برابر (۲۰۴۹) برابر شود. در این صورت، برای اینکه شاخص به رقم ۵۰۷ برسد، درآمد خانوار بعد از پنج سال باید ۵۰۲۲ برابر شود. این بدین معنی است که سالانه ۴۰ درصد درآمدها افزایش یابد. چنانچه محاسبه رشد درآمد را به قیمت ثابت (حذف اثر تورم) در نظر بگیریم، با در نظر گرفتن متوسط تورم ۲۰ درصد، بدین معنی است که درآمد حقیقی خانوار باید ۲۲.۳ درصد در سال رشد کند. از آنجا که نرخ رشد اقتصادی برای دوره برنامه طبق ماده ۲ برنامه هفتم، هشت درصد در نظر گرفته شده است، تلویحاً می‌توان رشد درآمد خانوارها را معادل هشت درصد در برنامه در نظر گرفت. محاسبات فوق، گویای این است که برای کاهش شاخص از ۱۲ به ۵۰۷، رشد اقتصادی سالانه باید ۲۰۷۸ برابر رشد در نظر گرفته‌شده هشت درصدی باشد. رشدی که ثبت آن را در گینس باید جشن گرفت.

می‌توان از سمت دیگر موضوع نیز، ناسازگاری اهداف را مورد بررسی قرار داد. با توجه به نرخ رشد هشت درصدی، اگر تلویحاً این نرخ رشد را

در مورد هیچ شاخصی، وضعیت فعلی آن آورده نشده است، روایت‌های مختلفی از وضعیت موجود این شاخص وجود دارد. این روایت‌ها هم از نظر تعریف مسکن متعارف و هم از نظر زمانی و هم مآخذ اطلاعات مورد استفاده تفاوت‌هایی با هم دارند. برای مثال برخی کارشناسان این نسبت را برای سال ۱۴۰۰ بیش از ۲۲ محاسبه کرده‌اند. محاسبه دیگری آن را ۱۷ برآورد کرده و البته برآوردهایی از ارقام بسیار بالا (بالتر از ۶۰) نیز قابل مشاهده است. سازمان برنامه و بودجه در پاورپوینتی که به عنوان پشتیبان برنامه هفتم تهیه کرده، این شاخص را با در نظر گرفتن مسکن ۹۰ متری برای کل کشور معادل ۱۴ و با در نظر گرفتن مسکن ۷۰ متری، معادل ۱۲ محاسبه کرده است. این بدین معنی است که طبق محاسبات سازمان برنامه و بودجه، حتی با در نظر گرفتن مسکن ۷۰ متری، مقرر است شاخص دسترسی به مسکن از ۱۲ به ۵۰۷ در پنج سال دوره برنامه کاهش یابد. یعنی ۶۰۳ واحد کاهش! اگر مبنای وضع موجود را ارقام بالاتر کارشناسان دیگر یا حتی رقم ۱۴ گزارش سازمان برنامه و بودجه در نظر بگیریم، فاصله‌ای که شاخص باید کاهش یابد، بیشتر خواهد شد.

برای کاهش شاخص دسترسی به مسکن، یا باید صورت کسر کاهش یابد، یا مخرج کسر افزایش یابد یا هر دو. اگر صورت کسر، افزایش یابد، مخرج کسر باید افزایش بسیار بیشتری را تجربه کند تا شاخص کاهش یابد. برای امکان محاسبه رابطه تغییرات صورت و مخرج کسر، محاسبات به صورت زیر انجام می‌شود:

$$I1/P1=12=d1$$

$$I2/P2=50.7=d2$$

$$I2/I1 * P1/P2 = 12/5.7 = d1/d2$$

$$I1/I2 * 0.475 = P1/P2$$

به عبارت دیگر هرچقدر درآمدها تغییر کند، قیمت ۰.۴۷۵ آن باید تغییر کند و برعکس، هرچقدر قیمت‌ها تغییر کند، درآمدها باید ۲۰۱ برابر آن تغییر کنند تا شاخص از ۱۲ به ۵۰۷ کاهش یابد. حال ببینیم تغییرات صورت و مخرج کسر، با توجه به بقیه هدف‌گذاری‌های برنامه هفتم، چگونه تغییر خواهد کرد. ابتدا به سمت تغییر قیمت مسکن (صورت کسر) آغاز می‌کنیم:

یا مسکن متداول و... باشد، در این صورت، هیچ ضرورتی ندارد که متقاضیان مسکن دارای فرم ج سبز باشند (در برنامه هفتم هم چنین شرطی در جایی نیامده است) اما همین موضوع باعث می‌شود که برخی حمایت‌ها و رانت‌ها مشمول ساخت خانه دوم و ویلاسازی در روستاها و شهرهای خوش آب‌وهوا و... شود. هرچند، پاسخ‌گویی به این نیاز جامعه هم باید مدنظر قرار گیرد و شهرک‌ها و مناطقی برای این منظور باید تخصیص یابد و در غیر این صورت، پدیده‌های زمین‌خواری، کوه‌خواری و جنگل‌خواری گسترش بیشتری خواهد یافت. اما به نظر می‌رسد فقدان توجه به این نوع نیاز جامعه از یک سو و عدم شفافیت در برنامه‌ریزی مسکن در تفکیک‌های ارائه‌شده، باعث تداخل این اهداف و برخورداری گروه دوم از حمایت و رانت برای گروه اول می‌شود. در واقع، باید به وجود تقاضا برای خانه دوم و ویلاسازی توجه شود، اما ضرورتی ندارد که حمایت و یا ایجاد رانت برای آن منجر شود؛ بلکه چه بسا این نوع تقاضا، با مدیریت مناسب زمین، امکان ایجاد منابع مالی مناسب برای حمایت گروه اول را در پی داشته باشد. برای شفاف‌شدن این موضوع، فقط کافی است به بخش مسکن روستایی توجه شود. تنها برنامه در مورد مسکن روستایی این است که بنیاد مسکن با افزایش محدوده در روستاهای با بیش از ۵۰ خانوار، اقدام به واگذاری زمین کند. این مجوز، می‌تواند کاملاً برای گروه دوم و ساخت خانه دوم و ویلاسازی اتفاق بیفتد. در ضمن، با توجه به قرارگیری این موضوع ذیل برنامه ساخت یک میلیون واحد مسکونی، از حمایت‌های تأمین مالی این طرح‌ها نیز برخوردار شود. این موضوع در بقیه موارد از جمله توسعه محدوده شهرها و نیز ساخت ۴۰۰ هزار واحد مسکونی دیگر نیز وجود دارد.

ب) بی‌توجهی به این موضوع که حداکثر ظرفیت تولید مسکن تاکنون حدود ۶۰۰ تا ۷۰۰ هزار واحد در سال بوده است و عدم ارائه هیچ برنامه مشخصی برای افزایش این ظرفیت تولید در برنامه هفتم، تحقق‌پذیری این طرح را به شدت زیر سؤال می‌برد. در این خصوص، ذکر این موضوع نیز ضروری است که از نظر علم اقتصاد، منابع

معادل نرخ رشد درآمد خانوارها در نظر بگیریم، در این صورت، در طول پنج سال درآمد خانوار ۱۰۴۷ برابر خواهد شد. به بیان دقیق‌تر قیمت مسکن در پایان برنامه معادل ۶۹۰،۸ درصد قیمت فعلی مسکن باشد. این یعنی قیمت‌های نسبی مسکن نسبت به تورم عمومی متوسط (۲۰ درصد)، سالانه هفت درصد کمتر باشد؛ در واقع تورم بخش مسکن ۱۳ درصد باشد. با فرض تبعیت کاهش تورم بخش مسکن از تورم عمومی (شکل منحنی هذلولی)، در پایان دوره برنامه هفتم، رشد قیمت مسکن باید منفی شود. این در حالی است که در طول ۲۰ سال گذشته، تورم بخش مسکن همواره چهار درصد بیش از تورم عمومی بوده است.

اجازه دهید به این موضوع پردازیم که اگر نرخ رشد اقتصادی هشت درصد به صورت پایدار قابل تحقق باشد و اگر نرخ تورم در طول دوره برنامه به ۵،۹ درصد برسد و در همین رقم باقی بماند و اگر تورم بخش مسکن دقیقاً معادل تورم عمومی باشد، در این صورت چند سال طول خواهد کشید تا شاخص از ۱۲ به ۵،۷ برسد. محاسبات نشان می‌دهد حداقل ۱۱ سال زمان لازم است تا با برقراری شرط‌های بیان‌شده، شاخص به هدف برنامه برسد. اگر شاخص را ۱۷ یا ۲۲ در نظر بگیریم (به نظر می‌رسد شاخص بسیار بالاتر از ارقام اعلام‌شده است)، مدت زمان لازم برای رسیدن به شاخص ۵،۷ با شاخص ۱۷ برابر ۱۶ سال و با شاخص ۲۲ برابر ۲۰ سال است. این در حالی است که تحقق رشد پایدار هشت درصدی با تورم ۵،۹ درصدی به مدت طولانی تقریباً غیرممکن است.

۲- برنامه ساخت یک میلیون واحد:

در جدول اهداف بخش مسکن، ساخت یک میلیون واحد مسکونی به تفکیک ۳۰۰ هزار واحد مسکن حمایتی، ۲۰۰ هزار واحد مسکن روستایی، صد هزار واحد بافت فرسوده و ناکارآمد شهری و ۴۰۰ هزار واحد انواع دیگر ساخت‌وساز مسکن قید شده است. در این زمینه چند نکته حائز اهمیت است:

الف) اگر منظور از ساخت یک میلیون واحد مسکونی در سال (به‌درستی) این است که مجموع ساخت، اعم از مسکن حمایتی یا مسکن غیرحمایتی، اعم از مسکن لوکس برای ثروتمندان

منجر شود.

ب) تغییر کاربری اراضی دارای کاربری غیرمسکونی بخش خصوصی، رانتهی برای صاحبان زمین ایجاد می‌کند. هرچند، قانون‌گذار به دنبال آن است که از این رانت به نفع برنامه‌ریزی مسکن حمایتی استفاده کند، اما محل فساد در عدم تحقق به جامعه هدف واقعی در این خصوص وجود دارد. این موضوع به‌ویژه در مورد شهرک‌سازی در اراضی خصوصی امکان بیشتری دارد. ضمن اینکه، به دلیل پیش‌گفته در خصوص جلوگیری از شکل‌گیری جدایی‌گزینی، چنانچه ساخت شهرک‌ها بخواهد ترکیبی از سکونت برای قشرهای مختلف را در نظر بگیرد، موضوع در حالی مالک بخش خصوصی باشد، امکان عدم تحقق حمایت به گروه هدف را می‌تواند دنبال داشته باشد.

بی‌توجهی به قانون عرضه و تقاضا و بی‌توجهی به تغییر نظام انگیزشی

در بند الف ماده ۵۰، بارگذاری جمعیت با تراکم بیش از ۵۰ نفر در هکتار در قلمروهای فاقد اولویت استقرار جمعیت بر اساس اسناد آمایش سرزمین ممنوع شده است. ظاهر این بند این است که برنامه قصد دارد منطبق بر اسناد آمایش سرزمین و تحقق آن قدم بردارد. اما دو نکته را غفلت کرده و دقیقاً می‌تواند ضد اهداف آمایش عمل شود:

الف- تغییرات جمعیتی در پهنه سرزمین، از طریق دستور ممکن نیست. نمی‌توان به مردم دستور داد که از غرب کشور به شرق یا شمال به جنوب مهاجرت کنند. مگر اینکه تصور کنیم همه مردم متهم هستند و قانون آنها را تبعید کند! تحقق اهداف آمایش، نیازمند تغییر نظام انگیزشی است. این موضوع، می‌تواند از طریق ایجاد فضاهای فعالیت معنا پیدا کند. بنابراین، تقدم ایجاد فضاهای فعالیت بر فضاهای سکونت باید در نظر گرفته شود. هرچند، این موضوع خود بسیار پیچیده است و طراحی الگوهای مناسب نظام انگیزشی که سبب شکل‌گیری شهرهای باهویت (مانند آبادان) شود و منجر به شکل‌گیری سکونت‌گاه‌هایی با مشکلات عدیده اجتماعی نشود، باید با دقت مناسبی انجام شود. با این حال،

محدود و کمیاب هستند و باید در تخصیص آنها به نیازهای فراوان، بهینه‌یابی انجام شود (تعریف علم اقتصاد). منحنی امکانات تولید بیان می‌کند که با توجه به ظرفیت منابع تولید در دسترس، چنانچه قرار باشد فقط دو نوع کالا تولید شود، تبدلی بین مقدار تولید این دو نوع کالا وجود دارد (شکل زیر). نمی‌توان بیرون از منحنی امکانات تولید، به تولید بیشتر از هر دو کالا پرداخت. در عالم واقع نیز، نمی‌توان هم‌زمان چند هدف حداکثری (تولید یک میلیون مسکن، تولید یک میلیون خودرو، افزایش تولید در سایر بخش‌ها) را بدون ارتقا و جابه‌جایی منحنی امکانات تولید انجام داد. انتقال منحنی امکانات تولید به بالا، از طریق ارتقاء تکنولوژی و افزایش بهره‌وری عوامل تولید ممکن است. با این حال، در بخش مسکن هیچ برنامه‌ای برای افزایش ظرفیت تولید در برنامه ارائه نشده است.

مسکن حمایتی

با توجه به مواد این بخش، به نظر می‌رسد کل زمین مورد نیاز مسکن حمایتی (۳۰۰ هزار واحد در سال) از محل افزایش محدوده شهرها یا تغییر کاربری اراضی خصوصی دارای کاربری غیرمسکونی تأمین خواهد شد. در این زمینه ذکر چند نکته ضروری است:

الف) تأمین مسکن حمایتی در داخل محدوده شهرها، به‌ویژه چنانچه ادغام مناسبی با بقیه مناطق سکونتی شهر ایجاد و مانع از جدایی‌گزینی سکونتی اقشار محروم شود و نیز ضرورت نزدیکی محل سکونت و فعالیت اقشار پایین جامعه، اقدام مناسبی است. با این حال، به نظر می‌رسد نمی‌توان این موضوع را به صورت سراسری در کل شهرهای کشور در نظر گرفت. برخی از شهرها، امکان افزایش محدوده ندارند. در برخی از شهرها، امکان ایجاد شهرک‌ها یا مناطق منفصل شهری با رعایت ترکیب سکونتی مناسب که مسئله جدایی‌گزینی ایجاد نکند، راه‌حل بهتری می‌تواند باشد. اینکه تمام تحقق زمین مسکن حمایتی، به افزایش محدوده و تغییر کاربری اراضی غیرمسکونی بخش خصوصی وابسته می‌شود، می‌تواند به عدم تحقق یا عدم رعایت برخی قوانین و در نتیجه ایجاد مسائل شهری و زیست‌محیطی در آینده

خصوصی خود هست! اینکه اراضی تحت مالکیت دولتی واگذار شود، موضوع دیگری است. در مسکن خودمالکی، دولت صرفاً حمایت از نوع اعطای اعتبارات یارانه‌ای می‌کند، اما در واگذاری زمین، اگر مقرر باشد واگذاری زمین با قیمت روز باشد، برای دولت، درآمدی ایجاد خواهد شد. اگر قرار باشد واگذاری زمین به قیمتی کمتر از قیمت روز باشد یا حتی مجانی واگذار شود، در واقع، متقاضیان علاوه بر حمایت اعتباری، از حمایت یارانه قیمت زمین نیز برخوردار می‌شوند. دیگر نام این موضوع را نمی‌توان مسکن خودمالکی نامید. در مورد تبصره ۳، چنانچه موضوع مربوط به الحاق اراضی دولتی با تهیه طرح تفصیلی برای محدوده الحاق شده و در نظر گرفتن کاربری‌های خدماتی و معابر باشد، از آنجا که خدمات و زیرساخت از طرف دولت تأمین می‌شود، قابل پذیرش است. اما بیان کلی این تبصره، می‌تواند شامل اراضی خصوصی الحاق شده به محدوده، بدون رعایت کاربری‌های خدماتی و شبکه معابر شده و هزینه‌های اداره شهر را برای شهرداری‌ها در پی داشته باشد.

مسکن بافت فرسوده و ناکارآمد

در این بخش، یک رویکرد اصلی وجود دارد. تخفیف ۴۰ درصدی در فروش واحدهای مسکونی نوساز و بیش‌خرید ۴۰ درصدی زمین (ساختمان‌های کلنگی) واقع در بافت‌های ناکارآمد. چیزی درباره اینکه بسته‌های تشویقی پیشین شامل تخفیف عوارض ساخت‌وساز و وام و اعتبارات یارانه‌ای ادامه خواهد یافت، بیان نشده است. هرچند، به نظر بسته تخفیف و بیش‌خرید در نظر گرفته شده، انگیزه کافی به مالکان را در بر دارد، اما به نظر می‌رسد اثر آن در مناطق و شهرهای مختلف متفاوت خواهد بود. شاید بهتر بود با رویکردی محلی به موضوع توجه شود. اما تبصره این بخش قابل توجه است؛ بالاخره بعد از سال‌ها خطا، گویا متوجه شده‌اند که بافت فرسوده و ناکارآمد حداقل در تهران (البته در بسیاری از کلان‌شهرها)، نمی‌تواند به عنوان ظرفیت جمعیتی جدید در نظر گرفته شود. متأسفانه در سال‌های گذشته، با این تصور که بافت‌های فرسوده با افزایش تراکم ساختمانی، امکان جمعیت‌پذیری

تحقق این موضوع، در طی برنامه هفتم، صرفاً می‌توانست با شروع مطالعات بارگذاری فعالیت و انجام آن صورت گیرد.

ب- اما نکته مهم‌تر این است که اگر به تراکم شهرهای ایران توجه کنیم، ۵۰ درصد شهرهای ایران تراکمی کمتر از ۵۰ نفر در هکتار دارند. تراکم شهر تهران ۷۴، تبریز ۸۷، مشهد ۵۹ و اصفهان ۴۵ نفر در هکتار است. ممنوعیت بارگذاری جمعیت با تراکم بیش از ۵۰ نفر در هکتار در قلمروهای فاقد اولویت استقرار، بدین معنی است که امکان بارگذاری جمعیت با تراکم کمتر از ۵۰ نفر در هکتار وجود دارد. بدین ترتیب، می‌توان در قلمروهای فاقد اولویت استقرار، شهری به وسعت و جمعیت اصفهان بارگذاری کرد که تراکم جمعیتی آن کمتر از ۵۰ نفر در هکتار است. این نوع قاعده‌گذاری، به ظاهر هم‌راستا با طرح آمایش سرزمین است، اما در عمل، منجر به اقدام دقیقاً عکس اهداف آمایش سرزمین خواهد شد.

در بند پ ماده ۵۰ آمده است:

«پ- برای تأمین زمین متقاضیان واجد شرایط مسکن خودمالکی در طرح‌های حمایتی دولت، زمین‌های تحت مالکیت متصل و داخل محدوده خدماتی شهرها و زمین‌های مستحصل مواد (۹)، (۱۰) و (۱۲) قانون جهش تولید مسکن را پس از تهیه طرح‌های توسعه شهری، اجرای طرح‌های آماده‌سازی و تفکیک قطعات از طریق سامانه طرح‌های حمایتی مسکن واگذار نماید. تبصره ۱- در صورتی که زمین مناسب در اختیار برای واگذاری در این موضوع نباشد؛ از طریق بازنگری در طرح‌های جامع و تفصیلی شهری اقدام به افزایش محدوده خدماتی نماید. تبصره ۲- تفاهم‌نامه‌ها و قراردادهای پروژه‌های حمایتی و بافت فرسوده طرح نهضت ملی مسکن حمایتی، از مصادیق قراردادهای مواد (۳۸) و (۴۱) قانون تأمین اجتماعی محسوب نمی‌شوند.

تبصره ۳- در اجرای پروژه‌های حمایتی مسکن موضوع قانون جهش تولید مسکن، دریافت عوارض ناشی از ارزش افزوده تغییر کاربری زمین یا الحاق به محدوده توسط شهرداری مجاز نیست». وقتی گفته می‌شود مسکن خودمالکی، بدین معنی است که متقاضی دارای زمین با مالکیت

ماده مربوط به تأمین مالی برنامه مسکن

همان طور که بیان شد، تنها رویکرد برای تأمین مالی برنامه مسکن، از طریق واگذاری زمین است. در این خصوص ذکر چند نکته قابل توجه است:

۱- واگذاری این حد از زمین برای ساخت و سازهای انتفاعی جهت تأمین مالی برنامه حمایتی مسکن، بدون توجه به کشش این نوع فعالیت‌ها، یا به بحران دیگری از نوع اشباع‌شدگی واحدهای تجاری و اداری و فعالیتی (کما اینکه واحدهای تجاری به این اشباع‌شدگی رسیده و بسیاری از مجتمع‌های تجاری بدون مشتری مانده‌اند)، تبدیل خواهد شد. یا اینکه استقبالی از آن صورت نخواهد گرفت و در نتیجه، تأمین مالی برنامه با مشکل مواجه خواهد شد.

۲- این حجم از بارگذاری و افزایش محدوده شهرها، نیاز به تأمین منابع آب و گاز و برق دارد. در بسیاری از مناطق کشور، بحران‌هایی چون فرونشست را شاهد هستیم. به نظر می‌رسد، تأمین مالی در نظر گرفته‌شده، بدون توجه به این موضوعات انجام شده است. تأمین زیرساخت‌های اساسی برای اراضی که امکان تهاوت و فروش و مولدسازی داشته باشند، هزینه بسیار بیشتری دارد. در این صورت، عملاً باید به تدریج کل اراضی ملی را واگذار کرد. در واقع، تأمین مالی از درون خود بخش برای بخش، به‌ویژه در کوتاه‌مدت، غیرممکن است. شاید در میان و بلندمدت بتوان بخشی از بازپرداخت تأمین مالی را از محل ارزش افزوده ایجادشده انجام داد.

۳- بی‌توجهی به آمایش سرزمین: افزایش محدوده‌های شهری برای تأمین مالی برنامه مسکن، به منظور اینکه درآمد مناسب برای تأمین مالی ایجاد کند و همین‌طور خود، هزینه بالایی نداشته باشد، بیشتر باید در شهرها و کلان‌شهرهای متمرکز صورت گیرد. این موضوع به تمرکز بیشتر در کلان‌شهرها به‌ویژه در تهران منتهی خواهد شد. واگذاری زمین در پهنه‌هایی از سرزمین که مورد نظر سند آمایش سرزمین است، منوط به ایجاد زیرساخت و بستر مناسب در آن مناطق است که خود هزینه بسیار بالایی دارد تا به حدی برسد که زمین با قیمت مناسب واگذار و منابعی ایجاد شود. در واقع همان‌طور که بیان شد، نمی‌توان به صورت

بالایی ایجاد می‌کنند، به تجمیع و ارائه تراکم بالاتر پرداخته شد. این موضوع سبب شد (همان‌طور که پیش‌بینی شده بود و بارها در این مورد تذکر در جلسات متعدد داده شده بود)، تراکم جمعیتی این محلات به شدت افزایش یافته و سرانه‌های خدماتی کاهش یابد. شرایط به جایی رسیده که در برخی از این محلات، دعوای پارک خودرو گسترش یافته است. در چنین شرایطی و پس از از بین رفتن فرصت‌های توسعه در محلات بافت فرسوده، در برنامه هفتم با هدف کاهش تراکم جمعیتی این مناطق به ۱۵۰ نفر در هکتار، دستور به افزایش محدوده شهر تهران داده می‌شود. یک حساب سرانگشتی نشان می‌دهد برای رساندن تراکم این محلات به ۱۵۰ نفر در هکتار، محدوده‌ای به وسعت ۱۰ درصد مساحت شهر تهران یا معادل مساحت دو منطقه ۲۲ و ۵ باید به شهر تهران اضافه شود. بدتر اینکه، با هدف کاهش تراکم جمعیتی محلات، باید دست به خروج بخش زیادی از جمعیت محلات و جابه‌جایی نسبتاً گسترده در سطح شهر تهران را ایجاد کرد. بی‌توجهی پیشین به تذکرها و تصور وجود ظرفیت جمعیتی در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، ثمره‌ای جز این افزایش بسیار بالا در محدوده تهران را ندارد. نکته مهم این است که در بخش تأمین مالی برنامه هفتم، عمده تأمین مالی برنامه‌ها از طریق واگذاری زمین در نظر گرفته شده است. هزینه‌های افزایش محدوده‌ای به وسعه دو منطقه بزرگ کنونی شهر تهران و ساخت واحدهای مسکونی و فروش با ۴۰ درصد تخفیف، در مقابل خرید اراضی واقع در بافت فرسوده ساکنان با ۴۰ درصد بیش از قیمت روز، به منظور ایجاد کاربری‌ها و فضاهای خدماتی غیرانتفاعی (هدف اصلی از کاهش تراکم جمعیتی محلات)، هزینه‌های بسیار بالایی دارد که در یک برآورد سرانگشتی، معادل همین دو منطقه نیز باید زمین اضافه وارد محدوده شهر شود تا از طریق به اصطلاح مولدسازی و واگذاری آنها، تأمین مالی انجام شود! (در بخش تأمین مالی، به این موضوع بیشتر پرداخته خواهد شد.). بدین ترتیب، عملاً افزایش محدوده شهر تهران برای کاهش تراکم جمعیتی محلات بافت فرسوده و ناکارآمد باید در حدود ۲۰ درصد مساحت فعلی شهر تهران یا معادل دو برابر وسعت مناطق ۲۲ و ۵ تهران باشد.

ترکیب اعضای کمیسیون ماده ۱۰۰ پرداخته شده و آن را برعهده وزارت کشور قرار داده است. در این زمینه ذکر این نکته قابل توجه است؛ در پیش‌نویس اولیه همین برنامه، دو ماده در نظر گرفته شده بود. یکی از آنها به تغییر جایگاه کمیسیون ماده ۵ از شهرداری تهران به وزارت راه و شهرسازی بود و یکی دیگر، عضو شدن وزارت راه و شهرسازی در کمیسیون ماده ۱۰۰ بود. هر دو ماده در نظر گرفته شده، ناظر بر رفع بخش قابل توجهی از مسائل شهرسازی بود. کمیسیون ماده ۵ در تهران، طی بیش از یک دهه گذشته (پس از تصویب و ابلاغ طرح جامع شهر تهران در سال ۱۳۸۶)، با تغییرات گسترده در طرح، عملاً تبدیل به ایجادکننده مسائل عدیده به شهر تهران شد. شهرداری تهران با هدف تأمین مالی (اگر از فساد پشت قضیه بگذریم)، عملاً باعث کنار گذاشته شدن طرح جامع شهر تهران شد. به گونه‌ای که برخلاف طرح جامع که هیچ بلندمرتبه‌ای در منطقه ۱ در نظر نگرفته بود، بیشترین مجوز ساخت بلندمرتبه را با تغییر پهنه در کمیسیون ماده ۵ در این منطقه ارائه داد. این موضوع، به گسترش مشکلات این منطقه از ترافیک تا فشار روی زیرساخت‌ها منجر شد. این البته تنها یک نمونه بود. کمیسیون ماده ۱۰۰ نیز به همین طریق، با تبدیل به کانال تأمین مالی شهرداری از طریق اخذ جریمه تخلفات، برنامه‌ریزی شهری را مختل کرد. به همین دلیل، وقتی این دو ماده در پیش‌نویس برنامه هفتم گنجانده شد، جامعه حرفه‌ای شهرسازان از آن بسیار استقبال کردند و آن را موجب بازگشت به برنامه‌ریزی شهری و کاهش تخلفات در نظر گرفتند. حذف این دو ماده که یکی (کمیسیون ماده ۵) به کل حذف شد و دیگری، تبدیل به این بند شده که وزارت کشور مقرر است در این زمینه تصمیم‌گیرنده باشد، کاملاً نفوذ ذی‌نفعان برای عدم اصلاح ساختار توسعه شهری را نشان می‌دهد. نفوذ تا حدی که حتی قبل از نسخه نهایی برنامه و ارائه آن به مجلس، کاملاً هردو را خنثی می‌کند. در چنین ساختار فاسدی، امکان ایده‌آلی فکر کردن در همه موارد و تدوین برنامه‌ای ایده‌آل‌گرا (با تمام مشکلات درونی که دارد)، بی‌معنی است.

کوتاه‌مدت از خود برنامه برای خودش تأمین مالی کرد. ابتدا باید منابعی از بیرون به عنوان تأمین مالی آورده شود تا پس از ایجاد ارزش افزوده کافی، از محل ارزش افزوده ایجادشده، نسبت به بازپرداخت اصل و فرع آن تأمین مالی بهره برد. تأمین مالی اجرای سند آمایش در بخش بارگذاری جمعیت و فعالیت، منوط به جذب سرمایه‌گذاری به‌ویژه سرمایه‌گذاری خارجی است. سرمایه‌گذاری خارجی به این دلیل که بازگشت منافع سرمایه، منوط به راه‌اندازی و بهره‌برداری از همان زیرساخت‌ها برای ترانزیت و تولید و صادرات باشد و پس از ساخت‌وساز، رها نشود. چنانچه این امر تحقق یابد و رشد اقتصادی در مناطق هدف صورت گیرد، از محل ارزش افزوده اراضی، می‌توان منابع لازم برای توسعه سکونت را نیز فراهم کرد. در نبود این موضوع، برای تأمین مالی بخش مسکن، ناچار از تمرکز بیشتر در تهران و کلان‌شهرها خواهیم بود که این امر کاملاً در تعارض با اسناد آمایش سرزمین است. ضمن اینکه، حتی در کلان‌شهرها هم، چنانچه ابتدا تأمین مالی از طریق جذب سرمایه‌گذار داخلی و خارجی صورت نگیرد، اراضی ارزش افزوده کافی برای تهاتر کسب نخواهند کرد و در نتیجه، مجبور به افزایش بیشتری به محدوده شهرها برای تأمین هزینه خواهیم شد.

بهره‌وری

در بخش بهره‌وری، به سه موضوع پرداخته شده است که تنها بند الف آن می‌تواند در راستای افزایش بهره‌وری توصیف شود. بند ب و پ بیشتر در راستای ارتقاء کیفیت ساخت‌وساز و ایمنی است:

در بند الف، به منظور ارتقاء بهره‌وری، استفاده از فناوری‌های نوین در ساخت به ۱۵ درصد در نظر گرفته شده است. هرچند، افزایش سهم ساخت‌وساز با استفاده از فناوری‌های نوین امر مناسبی است، اما اینکه تنها راه افزایش بهره‌وری این موضوع در نظر گرفته شده و برای ارتقاء بهره‌وری در ۸۵ درصد دیگر ساخت‌وساز، هیچ اندیشه‌ای صورت نگرفته، قابل توجه است. بند پ: در بند پ این بخش، به اصلاح و تغییر



حسین رجب پور

اقتصاددان و پژوهشگر اقتصاد صنعتی

صنعت و زنجیره ارزش

نه تنها یک اقتصاد برای همگان کوچک تر شده است، بلکه میزان و سهم فقرا و محرومان از این کاهش هر چه بیشتر بوده و آنها که کمتر سهمیده اند، ضربات جدی تری را هم تجربه کرده اند. این تحلیل نسبتاً ناامیدکننده از تحولات یک دهه گذشته البته نمی تواند منشأ ناامیدی نسبت به آینده باشد؛ چراکه برنامه توسعه، محلی برای سیاست گذاری میان مدت است، سیاست گذاری ای که هدف آن متوقف کردن روندهای چالش زای گذشته، مقابله با چالش های محتمل در آینده و تقویت و ایجاد روندهای تحول بخش در حال و آینده است. از این منظر، آنچه برنامه هفتم توسعه را می تواند به برنامه ای تحول بخش و صنعت را به یکی از بازیگران اصلی این تحول تبدیل کند، پی ریزی برنامه بر چارچوب تحلیلی عمیقی از ریشه های ازدست رفتن فرصت ها در دو برنامه گذشته و شناسایی گلوگاه های تغییر در این زمینه است. در ادامه این یادداشت، چارچوبی تحلیلی برای شناسایی اصلی ترین سازوکارهای تخریب سیاست گذاری ها و اقدامات دو برنامه توسعه برای دستیابی به رشد و توسعه صنعتی تشریح شده و نسبت برنامه هفتم با این سازوکارها مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

برنامه هفتم توسعه در حالی در آستانه تصویب است که سه برنامه توسعه گذشته در یک نگاه کلان، مضمون و محصولی غیر توسعه ای داشته اند. به عبارت دیگر، نه تنها رشد هشت درصد، تورم هشت درصد و بیکاری هشت درصد در انتهای برنامه ششم توسعه تحقق نیافته است، بلکه به اذعان مقدمه لایحه برنامه هفتم توسعه، رشد اقتصادی متوسط سالانه سه برنامه چهارم تا ششم توسعه (۱۴۰۱-۱۳۸۴) برابر ۱،۸ درصد، تورم دورقمی و بیکاری نیز به همین منوال بوده است. فراتر از آن، در یک دهه گذشته یعنی دوره اجرای برنامه های پنجم و ششم توسعه (۱۴۰۱-۱۳۹۰) اقتصاد ایران به عبارت محترمانه دچار کم رشدی و به عبارت واقعی در مسیر رشدزایی و افول بوده است. در این دهه که اکنون می توان نام «دهه ازدست رفته» توسعه ایران بر آن نهاد، متغیرهای رفاهی کشور دچار افت شدید شده اند. برای مثال بر پایه گزارش بانک جهانی در فاصله سال های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۹ (۲۰۲۰-۲۰۱۱)، درآمد سرانه ایرانیان حدود ۶۷ درصد کاهش یافته است. در همین مدت، جمعیت فقیر بیش از دو برابر شده و ضریب جینی و نابرابری هم افزایش یافته است. یعنی برنامه هفتم در شرایطی طرح می شود که

داخلی) قطع می‌کند، بازار ارز با تنگنایهای مقداری شدید روبه‌رو می‌شود؛ زیرا بدون آنکه سازوکاری داخلی، تعادل مقداری عرضه و تقاضای ارز را تغییر داده باشد، کاهش عرضه به ناترازی شدید بازار ارز منجر می‌شود، و از آنجا که واردات با وجود وابستگی وارداتی کشور در زمینه کالاهای اساسی و کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌های بر جای خود باقی است، این ناترازی به جهش نرخ ارز منجر می‌شود. فراتر از این، همین ناترازی و چشم‌انداز نوسان بیشتر در آینده، به خروج سرمایه و افزایش تقاضای سفته‌بازی ارز می‌انجامد که هر دو با افزایش ناترازی بازار ارز، چشم‌اندازهای صعودی بازار ارز را تقویت می‌کند. در این حالت یا دولت با سیاست‌های مقداری و کاهش تقاضا، مدیریت بازار را در دست می‌گیرد یا اینکه جهش مداوم ارز، سرنوشت اقتصاد ایران می‌شود.

صنعت و شوک‌های ارزی؛ تبیین ارتدوکس

از منظر تحلیل برنامه توسعه و جایگاه صنعت در آن، باید تأکید کرد دو برنامه توسعه اخیر در شرایطی طراحی و اجرا شده‌اند که بخش تولید و به‌ویژه صنعت، بیش از سایر بخش‌های ایران در معرض فشارهای تحریمی بود و این فشارها در قالب جهش‌های ارزی و تورم‌های سالانه بیش از ۴۰ درصدی، تولید صنعتی را با اختلالات گسترده مواجه کرد. از منظر تحلیل سیستمی که باید مبنای یک برنامه توسعه میان‌مدت باشد، هنگامی تحریم بر اقتصاد داخلی هر چه بیشتر تأثیرگذار ظاهر می‌شود که بخش صنعت به‌عنوان شاکله اصلی قدرت تولیدی (Productive Power) اقتصاد ایران، ضعیف‌تر از آن باشد که بتواند این شوک را با تغییر مقدار عرضه پاسخ گوید. در تحلیل‌های پول‌گرا، نوسانات قیمتی از طریق سیگنال‌های قیمتی به تولیدکنندگان، بر میزان تغییرات عرضه و تقاضا تأثیر می‌گذارد. در این تحلیل، جهش نرخ ارز موجب کاهش واردات و در مقابل جهش صادرات است و به‌عنوان محرک تقویت قدرت تولیدی ظاهر می‌شود. این تحلیل به‌ویژه در مواجهه با اثرات تحریم با سه کاستی مهم روبه‌رو است؛ کاستی در تحلیل مبنایی رقابت‌پذیری تولیدات صادراتی، کاستی در تحلیل هزینه تولید و کاستی در تحلیل تفاوت شوک حاصل از تحریم با شوک‌های شرایط عادی. در درجه اول،

نوسان شدید در صادرات کالایی و پیامدهای صنعت زدای آن

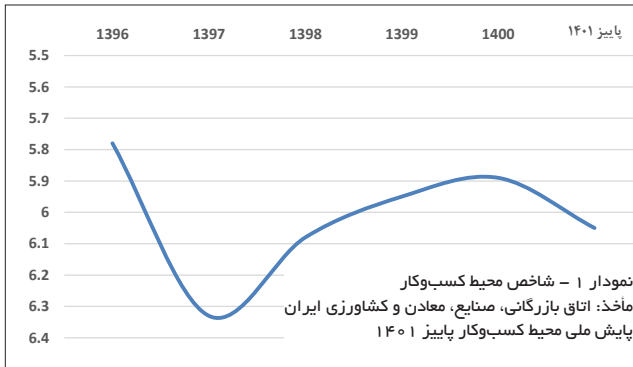
مهم اصلی افت شاخص‌های توسعه‌ای، سقوط درآمدهای نفتی است. اقتصاد ایران به‌عنوان اقتصادی تک‌محصولی و نفتی، با کاهش درآمدهای نفتی، تشدید کسری بودجه و کاهش ارز در دسترس برای واردات با شوک‌های بسیار شدید عرضه مواجه شد. به‌عبارت دیگر، سقوط درآمدهای نفتی، مقادیر ارز در دسترس برای واردات را کاهش داده و به‌دنبال تغییر نرخ ارز، فشارهای تورمی شدیدی از محل عرضه به اقتصاد ایران وارد می‌شود. صرف‌نظر از نرخ رشد نقدینگی، تغییر نرخ ارز موجب می‌شود که چه قیمت محصولات صادراتی و چه قیمت محصولات وارداتی یا دارای اجزاء وارداتی به‌شدت گران شود و همین گرانی، با هجوم به بقیه بازارها، جهش قیمت‌ها در کل اقتصاد ایران را به‌دنبال داشته باشد. در تحلیل این دهه از دست‌رفته، باید چند نکته مهم را مورد توجه قرار داد؛ مهم‌ترین نکته اینکه نفت و محصولات نفتی، محصولات بسیار سرمایه‌بر هستند که تولید آنها نسبت به تورم داخلی نسبتاً بی‌کشش است. اندک‌بودن هزینه دست‌مزد و منبع‌محور بودن این صنایع موجب می‌شود که تغییرات تورم داخلی تأثیری اندک روی هزینه تولید این صنایع داشته باشد. در مقابل، سودآوری این صنایع هرچه بیشتر تابع قیمت جهانی و مابازای ریالی آن است. در چنین وضعیتی، افزایش و جهش قیمت یا در مقابل کاهش یا سقوط جهانی قیمت نفت، مقدار ارز در دسترس برای تولید ملی را به صورت مستقل از تورم داخلی به‌یکباره افزایش یا کاهش می‌دهد و این تنگنای مقداری، بر نرخ ارز فشار وارد می‌کند. اگرچه در دوره رونق نفت و منابع معدنی و هنگام تثبیت نرخ ارز در پی این رونق، تورم داخلی موجب می‌شود تا رقابت‌پذیری صنایع غیرمعدنی داخلی در مقابل رقبای خارجی تضعیف شده و صنعت‌زدایی و بیماری هلندی نصیب اقتصاد ایران شود، اما باید به این نکته توجه داشت که آن سوی ماجرا، یعنی جهش نرخ ارز هم با توجه به وابستگی تولید داخلی به ارز، چشم‌انداز روشنی از جهش تولید ارائه نداده و در مقابل فشارهای تورمی جدی به همراه دارد. فراتر از نکته بالا، هنگامی که تحریم به‌یکباره فروش محصولات نفتی و درآمدهای آن را (مستقل از تورم

داشته و صنعت کاربر نباشد، این مزیت نمی تواند به نفوذ در بازار بین المللی منجر شود. علاوه بر آن، از آنجا که نوسانات اقتصادی شرایط زندگی نیروی کار را تضعیف می کند، موج رکودی با موج مهاجرت نیروی کار ماهر در ایران همراه شده که در نتیجه آن، حفظ و ارتقاء بهره وری نیروی کار هر چه سخت تر شده است. سومین نکته هم اینکه اساسا جهش ارزی ناشی از تحریم با جهش ارزی ناشی از سیاست تضعیف پول ملی یا سایر شوک های اقتصادی بسیار متفاوت است. در تحریم اقتصادی، مبادلات تجاری هم زمان با جهش ارز، هر چه سخت تر می شود. برای مثال مشکل جابه جایی و نقل و انتقال پول که در نتیجه تحریم بانک مرکزی و شعبه های برون مرزی بانک های تجاری رخ داده، مشکل بیمه کشتی ها و مشکلات تأمین قطعات همگی بر توان تولیدکنندگان داخلی برای استفاده از فرصت جهش ارز و نفوذ در بازارهای بین المللی تأثیر منفی می گذارد و تبدیل جهش قیمتی به یک واکنش معنادار صادرات را تضعیف می کند.

صنعت و شوک های ارزی؛ تبیین هترو دوکس

در نقطه مقابل، از منظر تحلیل های ساختارگرا که ساختار تولید را عامل اصلی تفاوت واکنش اقتصاد به شوک های بیرونی و از جمله نرخ ارز، ارزیابی می کنند، تفاوت ساختار تولیدی و صنعتی به دو تفاوت جدی در واکنش اقتصاد به تحریم و شوک های ارزی می انجامد. اولین نکته مهم این است که اگر بخش عرضه از بنیه مناسبی برخوردار باشد، می تواند به سرعت به شوک واکنش نشان داده و از فرصت های حاصل از آن بهره برداری کند. به طور مثال اگر تولیدکنندگان داخلی از نظر کیفیت محصول یا داشتن شبکه فروش خارجی از ظرفیت های مشابه تولیدکنندگان خارجی برخوردار بوده و صرفا از نظر قیمتی با عدم مزیت روبه رو باشند، جهش ارز می تواند این بازار صادراتی را در اختیار آنها قرار دهد، یا اگر آنها از ظرفیت تولیدی برخوردار باشند، به محض تغییر قیمت می توانند با سرمایه گذاری روی افزایش تولید برای بازار داخلی و خارجی از این مزیت استفاده کنند. بنابراین قابلیت های تولیدی یک گلوگاه مهم تأثیرگذاری جهش ارز بر فروش داخلی و خارجی شرکت های بومی است. نکته دوم

قابلیت تولیدکنندگان داخلی برای نفوذ در بازارهای بین المللی و تقویت صادرات خود به عوامل متعددی وابسته است که قیمت پایین تر محصولات تولیدی فقط یکی از این عوامل است. به عبارت دیگر، نفوذ یک محصول در بازار خارجی به رقابت پذیری این محصول وابسته است که خود برآمده از مجموعه ای از قابلیت های سازمانی (شبکه تأمین و توزیع کارآمد، سرمایه گذاری روی تبلیغات و استراتژی فروش)، سهولت تأمین مالی، توانایی تضمین جریان کالا و سرمایه و از همه مهم تر قابلیت های فناورانه برای تضمین کیفیت مناسب محصول صادراتی است؛ یعنی مجموعه ای از عوامل مؤثر بر فضای کسب و کار و قابلیت های فناورانه که مستقل از این جهش قیمتی است و در نتیجه آن، تولیدکنندگان ممکن است حتی با مشاهده جهش قیمت، نامتایل یا ناتوان از تغییر میزان صادرات خود باشند. دومین نکته مهم اینکه اگر ساختار هزینه تولید صنعتی را متشکل از سه جزء «کالاهای سرمایه ای و واسطه ای وارداتی»، «کالاهای سرمایه ای و وارداتی داخلی» و «دستمزدها» بدانیم، حداقل دو جزء این ساختار از جهش نرخ ارز متأثر شده و مزیت قیمتی محصولات داخلی (در بازارهای جهانی) را کاهش می دهند. به عبارت دیگر، وابستگی وارداتی تولید داخلی موجب می شود که جهش ارزی به شکل افزایش هزینه تولیدات داخلی به این محصولات منتقل شود و مزیت های قیمتی آنها را از میان ببرد. برخی گزارش ها نشان می دهند که محصولات داخلی تا ۷۰ درصد وابستگی وارداتی دارند؛ به این معنی، شوک ارزی، با ضرایب معنی داری، قیمت این محصولات را افزایش می دهد. علاوه بر این، فروش داخلی صنایع منبع محور در محیط هایی مانند بورس کالا که در آن قیمت داخلی این محصولات ضریبی از قیمت دلاری آنهاست، موجب می شود که صنایع داخلی حتی در استفاده از مواد داخلی هم با مزیت مواجه نشوند و هزینه مواد داخلی آنها هم با قیمت دلار افزایش یابد. مسئله ای که برخی از آن با عنوان دلاریزه شدن اقتصاد ایران نام برده اند. دست آخر اینکه دستمزد واقعی در نتیجه سیاست های درآمدی دولت و عدم تعدیل متناسب با نرخ دلار کاهش می یابد و می تواند موجب مزیت برخی صنایع باشد، اما در اینجا هم در صورتی که نیروی کار بهره وری پایینی



اینکه تحریم که از کانال نرخ ارز بر اقتصاد داخلی تأثیر می‌گذارد، هرچه قابلیت‌های بخش عرضه برای پاسخ به شوک ضعیف‌تر باشد، تأثیرات صدف‌فاهی عمیق‌تری بر اقتصاد می‌گذارد؛ به عبارت دیگر جهش ارزی همان‌طور که گفته شد، در شرایط ضعف اقتصاد داخلی به تورم‌های شدید می‌انجامد و

از آنجا که دستمزدها به اندازه این نرخ تورم تعدیل نمی‌شود، بازارها کوچک‌تر شده و تولیدکنندگان داخلی برای دستیابی به مقیاس بهینه تولید و درونی‌کردن صرفه‌های مقیاس با مشکل روبه‌رو می‌شوند. به عبارت دیگر تولید زیر ظرفیت حتی در بازار دارای مزیت، مانع از رشد این شرکت‌ها و افزایش قابلیت‌های رقابت‌پذیری آنهاست و هنگامی که تحریم، فروش اضافه ظرفیت در بازار خارجی را سخت می‌کند، اثر کوچک شدن بازارها بر تولید شدیدتر است.

صنعت در آستانه برنامه هفتم توسعه

تحلیل بالا از آن رو مهم است که اگر نه بر مبنای تحلیل‌های مرسوم، بلکه بر مبنای تحلیل هترودوکس، آثار جهش ارز بر اقتصاد ایران را بررسی کنیم، می‌توانیم به این نتیجه برسیم که یک تحلیل سطح توسعه، باید با در نظر داشتن تأثیراتی که محیط بیرونی بر اقتصاد ایران و ساختارهای تولیدی آن وارد می‌کند، راهکارهای برنامه‌ای برای مواجهه با این وضعیت اتخاذ کند. بر پایه تحلیل بالا، در ادامه کیفیت پاسخ بخش تولید و به‌ویژه بخش صنعت به شوک‌های وارده در طول دو برنامه توسعه گذشته با بررسی پنج متغیر تحلیل شده‌اند که عبارتند از کیفیت محیط کسب و کار، میزان تأثیرپذیری هزینه تولید از نرخ ارز، میزان سهولت مبادلات بین‌المللی، قابلیت‌های فناورانه تولید و میزان گستردگی بازارها.

- کیفیت محیط کسب و کار

اولین شاخصی که می‌تواند کاستی تحلیل‌های مرسوم از آثار جهش ارزی و اهمیت داشتن برنامه‌ای متفاوت برای مواجهه با شرایط را نشان دهد، شاخص

فضای کسب و کار است. براساس پیمایش اتاق ایران از فعالان اقتصادی، تحریم آثار جدی بر فضای کسب و کار داشته است. نمودار (۱) این وضعیت را نشان می‌دهد.

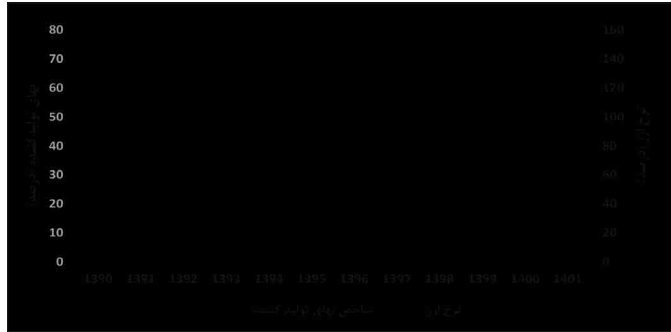
نمودار (۱) کیفیت محیط کسب و کار را از نظر فعالان بخش خصوصی نشان می‌دهد. در این نمودار، بهترین نمره ۱ و بدترین نمره ۱۰ است. همچنین که در این نمودار ملاحظه می‌شود، بازگشت تحریم‌ها در سال ۱۳۹۷، محیط کسب و کار را به شدت تضعیف کرده است. اگرچه در سال‌های بعد این اثر تا حدی جبران شده اما کیفیت محیط کسب و کار هیچ‌گاه به میزان سال ۱۳۹۶ نرسیده است. بنابراین از نظر فعالان اقتصادی، راه‌اندازی و اداره یک کسب و کار در دوران تحریم، نسبت به دوران پیش از تحریم سخت‌تر شده و بر همین اساس، گرچه جهش ارزی می‌تواند مزایایی را برای تولید به وجود بیاورد اما تضعیف کیفیت محیط کسب و کار، این مزیت را تا حدی خنثی می‌کند. از منظر متغیرهایی که فعالان اقتصادی آنها را کم‌کیفیت‌ترین عوامل مؤثر بر کسب و کار ارزیابی می‌کنند، سختی دسترسی به منابع بانکی و تأمین مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری معمولاً در بیشتر دوره‌های بررسی به‌عنوان مهم‌ترین مانع تسهیل و توسعه کسب و کار از نظر این فعالان ارزیابی می‌شده است. این در حالی است که در دوره تحریم، تضعیف کیفیت فضای کسب و کار با اولویت‌یابی اثر منفی دو عامل «غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات» و «بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و روبه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار» همراه است. به عبارت دیگر، جهش‌های ارزی که به جهش‌های تورمی

۱۴۰۱ میزان صادرات غیرنفتی کشور حدود ۴۸/۸ میلیارد دلار بوده که بیشترین حجم صادرات به کشور چین با سهم ۲۸ درصد انجام شده است. عمده مقاصد صادراتی کشور در سال ۱۴۰۱ پس از چین، به ترتیب عراق با سهم ۱۹/۲ درصد، ترکیه با سهم ۱۴

درصد، امارات ۱۰/۸ درصد و کشور هند حدود چهار درصد بوده است. بیش از ۷۵ درصد از صادرات کشور محدود به پنج کشور جهان است. این موضوع در نمودار (۳) آمده است.

همچنان که نمودار (۳) نشان می‌دهد، مقاصد صادراتی کشور به چند کشور محدود شده‌اند، در حالی که این مقاصد نسبت به دوره پیش از تحریم‌ها کاهش یافته‌اند. برخی گزارش‌ها هزینه‌های تحریم بر تجارت خارجی را بسیار بااهمیت دانسته‌اند. تحریم علاوه بر محدود کردن مقاصد تجاری، موجب افزایش ۲۰ تا ۳۰ درصد هزینه مبادله برای کشور (سالانه ۱۵ الی ۲۰ میلیارد دلار) و افزایش ۱۲ درصدی هزینه نقل و انتقال پول شده است. کاهش فرصت‌های نفوذ در بازار کشورهای مختلف و افزایش هزینه‌های تجاری، جذابیت تولید و صادرات صنعتی در دوره تحریم را (حتی با وجود جهش ارزی) کاهش می‌دهد.

نمودار ۳ - مقاصد عمده صادرات غیرنفتی کشور در ۱۱ ماهه سال ۱۴۰۱ (درصد)
 مأخذ: گمرک جمهوری اسلامی ایران



نمودار ۲ - رابطه نرخ ارز و شاخص بهای تولیدکننده (۱۴۰۱-۱۳۹۰) (قیمت ثابت ۱۳۹۰)
 مأخذ: آمار بانک مرکزی

منجر می‌شود و پاسخ‌های سیاستی شتاب‌زده و کوتاه‌نگرانه در دستگاه‌های اداری را به دنبال دارد، عواملی هستند که فضای کسب و کار را تضعیف می‌کنند؛ بنابراین شوک‌های ارزی دوره تحریم، عملاً بخش مهمی از مزیت‌های جهش ارزی بر قابلیت‌های صادراتی را با تخریب فضای کسب و کار، از بین می‌برد.

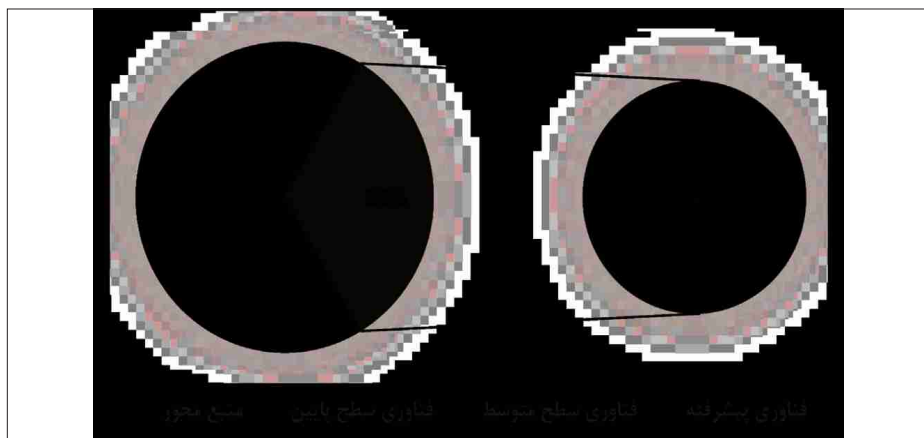
- میزان تأثیرپذیری هزینه تولید از نرخ ارز

دومین عاملی که در بالا مانع از تحقق انتظارات تحلیل پولی از تأثیر جهش ارزی بر جهش تولید عنوان شد، تأثیر جهش ارزی بر هزینه تولید است. نمودار (۲) رابطه میان جهش ارزی و قیمت تولیدکننده را در فاصله سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۴۰۱ نشان می‌دهد.

نمودار (۲) نشان می‌دهد که در طول اجرای دو برنامه توسعه پنجم و ششم، شاخص بهای تولیدکننده همواره از تغییرات نرخ ارز متأثر شده است. بنابراین بخش دیگری از مزیت‌های حاصل از تغییر نرخ ارز با افزایش هزینه تولید تولیدکنندگان از میان رفته است. علاوه بر این، نکته قابل ذکر دیگر اینکه شکاف میان جهش نرخ ارز و شاخص بهای تولیدکنندگان در سال ۱۳۹۷ و سال بعد را می‌توان به چندنرخ بودن نرخ ارز نسبت داد. به این معنا که در اولین دوره جهش نرخ ارز در سال ۱۳۹۷، به دلیل اینکه بسیاری از کالاهای اساسی و واسطه‌ای هنوز با قیمت ارز مرجع (۴۴۰۰) وارد می‌شدند، تأثیر شوک ارزی بر تولیدات داخلی با فاصله و پس از حذف این نرخ صورت گرفته است.

- میزان سهولت مبادلات بین‌المللی

براساس گزارش‌های موجود، در ۱۱ ماهه سال



نمودار ۴ - سطح فناوری تولیدات صادراتی ایران (۲۰۲۲)

Source: UNIDO, Competitive Industrial Performance Index ۲۰۲۲

قابلیت‌های فناورانه تولید

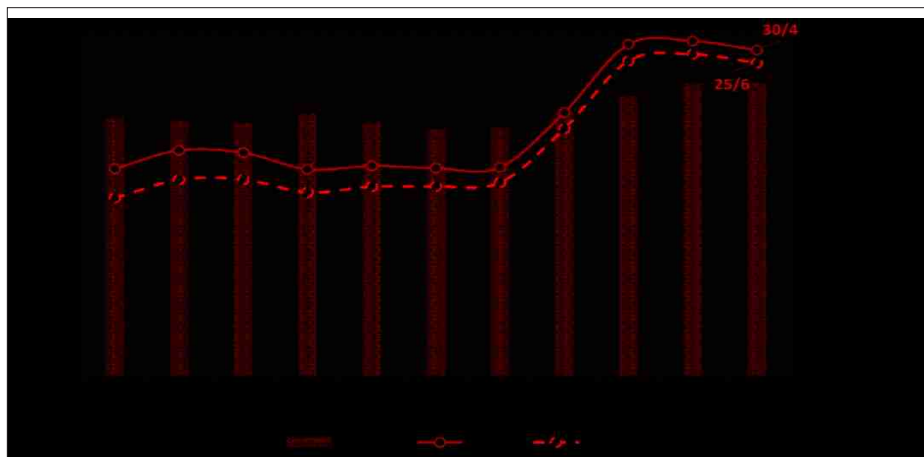
از منظر قابلیت‌های تولیدی، ضعف ظرفیت‌های فناورانه مهم‌ترین عامل تأثیرگذاری تحریم بر اقتصاد ایران است. این موضوع در نمودار (۴) نشان داده شده است.

همچنان که نمودار (۴) نشان می‌دهد از منظر قابلیت‌های فناورانه، عمده تولیدات صادراتی ایران، منبع‌محور یا با فناوری سطح پایین هستند و محصولات با فناوری پیشرفته فقط یک درصد صادرات ایران را شامل می‌شوند. این موضوع موجب می‌شود تا اولاً از طریق تحریم بتوان صادرات ایران را با محصولات مشابه کشورهای دیگر جبران کرد، ثانیاً در پاسخ به تحریم، تولیدات داخلی نتوانند به سرعت جایگزین تولیدات خارجی شوند.

میزان گستردگی بازارها

آخرین موضوع این بخش، ظرفیت‌های تولید صنعتی در یک دهه گذشته را از منظر تحولات تقاضای مؤثر و گستردگی بازارهای داخلی بررسی می‌کند. این موضوع در نمودار (۵) آمده است.

همچنان که نمودار (۵) نشان می‌دهد میزان جمعیت زیر خط فقر در یک دهه گذشته حدود دو برابر شده و از حدود ۱۵ میلیون نفر به بیش از ۳۰ میلیون نفر افزایش پیدا کرده است. براساس این نمودار می‌توان گفت که قدرت خرید مصرف‌کنندگان در بازار داخلی به شدت کاهش یافته و تولیدکنندگانی که برای بازار داخلی تولید می‌کنند، کمتر می‌توانند از صرفه‌های تولید در این بازار بهره‌مند شوند. نتیجه همه تحلیل‌های بالا را در افول سرمایه‌گذاری



نمودار ۵ - جمعیت فقرا و نرخ فقر

مأخذ: وزارت کار، رفاه و تأمین اجتماعی؛ گزارش پایش فقر در سال ۱۴۰۰

اشاره کرد که در دوره تحریم‌ها با استفاده از ممنوعیت‌های وارداتی یا هزینه بالاتر محصولات مشابه خارجی، توانستند فروش نسبتاً مناسبی در این بازار به دست آورند. علاوه بر آن، با توجه به ظرفیت خالی بسیاری از صنایع، تحولات یک سال اخیر و موج خرید خودرو خانوارها تا حدودی توانست در کاهش ظرفیت خالی این صنایع مؤثر باشد.

لایحه برنامه هفتم؛ نسبت الزامات و پاسخ‌ها

تحلیل بالا به‌طور خلاصه تصویری از مشکلات بنیادین صنعت در طول دو برنامه توسعه قبلی نشان می‌دهد؛ تصویری که طی آن، فراتر از همه مشکلاتی که بخش صنعت کشور با آن مواجه بوده است، مسئله شوک‌های تحریمی و موانع جدید بر سر راه تولید صنعتی با اهمیت می‌شود. از آنجا که برنامه توسعه، فرصت سیاست‌گذاری راهبردی و میان‌مدت و بلندمدت در برابر روندهای موجود است، انتظاری که از برنامه هفتم توسعه می‌رود آن است که در این برنامه با توجه به شدت و گستردگی آسیب‌ها، طرح‌های متناسب برای بهبود ظرفیت‌های صنعتی تدارک دیده شده باشد. این در حالی است که برنامه هفتم اساساً فاقد چنین رویکردی است. براساس لایحه موجود، تنها فصلی که به حوزه صنعت اختصاص یافته فصل «معدن و صنایع نفتی» است که زیربخش «امور زیربنایی» محسوب می‌شود. به‌عبارت دیگر، از نظر برنامه، تنها مسائل مربوط به معدن و صنایع نفتی نیازمند سیاست‌گذاری است و سایر صنایع به‌ویژه صنایع ساخت، نیاز به حکم میان‌مدت ندارند. از منظر توسعه صنعتی، یکی از مهم‌ترین و بنیادی‌ترین اقدامات تهیه نقشه راه توسعه صنعتی است. چه صناعی در شرایط فعلی اولویت دارند و چه اقدامات سیاستی برای حمایت یا تنظیم آنها باید اتخاذ شود. از منظر تقویت قابلیت‌های تولید ملی، تعیین صنایع هدف، صناعی که از طریق ایجاد



نمودار ۶ - تغییرات تشکیل سرمایه ثابت در اقتصاد ایران (ثابت سال ۱۳۹۰)
 مأخذ: آمار حساب‌های ملی، مرکز آمار ایران

صنعتی می‌توان مشاهده کرد. به عبارت دیگر ناتوانی اقتصاد ایران در کنترل شوک بیرونی و به‌ویژه تلاطمات ارزی، موج‌های تورمی پرقدرتی را در ایران به دنبال داشت که در نتیجه آن، فضای کسب و کار بیش از پیش نامساعد شده و در نتیجه غلبه یافتن انتظارات منفی سرمایه‌گذاران، نرخ تشکیل سرمایه و نرخ بهره‌وری در این دهه سقوطی بی‌سابقه را تجربه کرده است.

همچنان که نمودار (۶) نشان می‌دهد، روند سرمایه‌گذاری یا تشکیل سرمایه ثابت در کل سه برنامه توسعه گذشته، بسیار کمتر از انتظار و در دهه گذشته، منفی بوده است، همچنین این نمودار نشان می‌دهد که روند نزول سرمایه‌گذاری در بخش صنعت حتی بیشتر از روند سرمایه‌گذاری در سایر بخش‌ها کاهش را تجربه کرده است. به‌عبارت دیگر، افزایش نااطمینانی‌ها و بی‌ثباتی‌های اقتصادی شدیدترین تأثیرات خود را بر بخش صنعت گذاشته و فعالان اقتصادی را به جای این بخش به سمت خروج سرمایه از کشور یا سرمایه‌گذاری روی مسکن و مستغلات و حوزه‌های سودآوری سوق داده است. همچنین بر اساس برآوردهای مرکز ملی بهره‌وری در یک دهه گذشته، بخش صنعت و معدن سالانه به‌صورت متوسط (منهای دو درصد) را تجربه کرده و در واقع بهره‌وری آن کاهش یافته است. البته همه این نکات به این معنی نیست که اثر تحریم‌ها بر همه صنایع به یک صورت بوده است. در دوره تحریم، برخی صنایع توانستند از این فرصت استفاده کرده و حداقل در بازار داخلی از مزیت بازار حمایت‌شده برخوردار شوند. در این زمینه می‌توان به صنایع پوشاک و لوازم خانگی

ندارد و حکمی با بار اجرایی مشخص محسوب نمی‌شود. در واقع مشخص نیست که اگر «تحریم‌های ظالمانه» رفع نشود دولت چه رویکردی را اتخاذ می‌کند یا در مقابل شرایط مختلف چه واکنشی نشان می‌دهد. علاوه بر این، با وجود آنکه جهش ارزی، هزینه نسبی نیروی کار را در قیاس با سایر کشورها کاهش داده و از نظر نیروی کار، برای تولیدات داخلی مزیت ایجاد کرده، راهکار برنامه برای اشتغال‌زایی تضعیف بیشتر حقوق نیروی کار است. به گونه‌ای که برای تحریک اشتغال، با ادعای احیاء کارآموزی و نظام «استاد-شاگردی» حداقل حقوق نیروی کار تازه استخدام‌شده را به یک‌دوم حداقل دستمزد کاهش می‌دهد. یعنی با به‌رسمیت‌شناسی ساختارهای آموزشی غیررسمی و پیشامدرن، عملاً هم نظام آموزشی را از کارکردی منبسط و هم حداقل دستمزد را بی‌اثر می‌کند. از منظر صنعتی مشخص نیست که این نحوه سیاست‌گذاری چه تأثیری روی توسعه صنعتی خواهد داشت. به‌صورت مشخص، فصل مربوط به معدن و صنایع معدنی بیشتر به جلوگیری از اضافه‌ظرفیت تولید میعانات گازی، تنظیم‌گری در حوزه‌های معدنی و اعطای اختیاراتی به شهرک‌های صنعتی برای توسعه فعالیت خود اختصاص دارد و در سایر حوزه‌ها سیاست‌گذاری مشخصی ندارد.

تدوین لایحه و تداوم سیاست‌گذاری بدون برنامه

در مجموع ارائه برنامه در هفتمین سال برنامه ششم، نه نشانه‌ای برای برون‌رفت از بن‌بست برنامه‌های قبلی و خروج از دهه از دست‌رفته بلکه بازتابی از سردرگمی و آشفتگی‌های این دهه است. در همین چارچوب، رویکرد برنامه به بخش صنعت نه با شناسایی اساسی‌ترین چالش‌ها و تنگناهای پیش‌روی توسعه این بخش، بلکه معطوف به برخی معضلات دستگاه‌ها یا درگیر موضوعات غیراساسی است. این برنامه برای استفاده از ظرفیت‌های سازمانی و سیاستی دولت توصیه راهبردی به همراه ندارد، مسئله بنگاه‌های ورشکسته یا در حال تعطیلی، نرخ مرگ‌ومیر بالای بنگاه‌های صنعتی، تأثیر تحریم‌ها بر بنگاه‌های کوچک و متوسط و از همه مهم‌تر حمایت از صنایع داخلی که در دوره تحریم و ممنوعیت واردات با استفاده از بازار داخلی، برخی ظرفیت‌های تولیدی خود را احیاء کرده‌اند، هیچ توصیه‌ای در بر ندارد.

پیوندهای پسین و پیشین بیشترین تأثیر القایی را بر سایر صنایع و تقویت تولید آنها بر عهده دارد و اهدافی نظیر اشتغال و بهره‌وری و... را برآورده می‌سازد، از بالاترین درجه اولویت برخوردار است. در برنامه‌های توسعه چهارم الی ششم، اهمیت این موضوع موجب شد تا هرکدام از این برنامه‌ها حکمی در مورد تهیه استراتژی توسعه صنعتی در بر داشته باشند. به بیان دیگر، ماده ۲۱ برنامه چهارم، ماده ۱۵۰ برنامه پنجم و بند الف ماده ۴۶ قانون برنامه ششم توسعه، دولت را موظف به تهیه سند استراتژی توسعه صنعتی و سیاست‌گذاری صنعتی بر مبنای آن ساخته بود؛ وظیفه‌ای که در نهایت به تهیه سندی عملیاتی منجر نشد. در برنامه هفتم توسعه، نه تنها طرحی برای تحقق این حکم بر زمین مانده برنامه‌های قبل وجود ندارد، بلکه با تمرکزی که در لایحه دولت بر صنایع منبع‌محور وجود دارد، عملاً اهداف استراتژی توسعه کاملاً کنار گذاشته شده است. علاوه بر این، در حوزه ارزی که تأثیرات آن بر تولیدات صنعتی در بررسی بالا کاملاً مشخص است، بحث ارز مستقل از تأثیرات ظرفیت تولیدی مورد توجه قرار گرفته و برای کنترل آن مجدداً بر «کنترل نقدینگی» تأکید شده، حال آنکه به دلیل ساختار خاص واردات و صادرات کشور، نقدینگی در شرایط عادی توان تحریک شوک‌های ارزی را ندارد و فقط در صورت فقدان مداخله بانک مرکزی و در شرایط تنگنای ارزی، نقدینگی می‌تواند بحران ارزی ایجاد کند. در چنین شرایطی هم تنها هجوم بخش بسیار کوچکی از نقدینگی می‌تواند تلاطمات جدی در بازار ارز را به دنبال داشته باشد. با وجود اهمیت این موضوع کمترین توجه به رابطه بخش حقیقی و نرخ ارز در برنامه شده است. از آنجا که شوک‌های ارزی و تخریب محیط کسب‌وکار و... همگی در نتیجه تحریم‌ها ایجاد می‌شود، انتظار از برنامه این بوده است که بیشترین توجه را به تحریم‌ها اختصاص داده و حداقل با توجه به تفاوت‌های جدی مسیر اقتصاد ایران در صورت تداوم یا کاهش یا لغو تحریم‌ها ایجاد می‌شود، برنامه در قالب سناریو بندی به تشریح اقدامات بایسته و سیاست‌های معطوف به صنعت در نتیجه وقوع هرکدام از این آینده‌های محتمل بپردازد. این درحالی است که در فصل مربوط به سیاست خارجی صرفاً به بیان کلی کنشگری فعالانه دولت در حوزه‌های مختلف اشاره شده که معنای محصلی



اسفندیار جهانگرد

اقتصاددان و عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی

اقتصاد دیجیتال

باخت و هیکس آن را به مفهوم «جامعه دیجیتال» گسترش دادند. طبق این تعریف مورد پذیرش، اقتصاد دیجیتال دارای سه لایه است که شامل لایه اصلی، محدود و وسیع می‌شود. لایه اصلی آن به نام «هسته یا بخش دیجیتال» شناخته می‌شود و مربوط به صنعت سخت‌افزار، نرم‌افزار، ارتباطات و خدمات اطلاعات است. لایه محدود آن اشاره به اقتصاد پلتفرمی یا سکویی و خدمات دیجیتالی دارد و به مفهوم الگوهای کسب و کار جدیدی است که با ابزار دیجیتال ارائه می‌شوند، یعنی از فناوری دیجیتال برای تغییر الگوی کسب و کار استفاده می‌شود. لایه وسیع آن گسترش فناوری دیجیتال به همه بخش‌های اقتصادی جوامع است و شامل تجارت الکترونیکی، کسب و کار الکترونیکی، اقتصاد الگوریتمی، صنعت ۴.۰ و کشاورزی دقیق است. در این لایه، برای بیشتر محصولات اقتصادی فعالیت‌ها، سهمی از ارزش افزوده‌شان ناشی از کاربرد فناوری دیجیتال در آنها بدون تغییر الگوی کسب و کارشان ارائه می‌شود. اقتصاد اشتراکی و اقتصاد گیگ وجه مشترک لایه دوم و سوم اقتصاد دیجیتال است. OECD، لایه جامعه دیجیتال را به این سه لایه به عنوان لایه چهارم اضافه کرده است. از این رو وقتی از اقتصاد دیجیتال صحبت

موضوع اقتصاد دیجیتال در برنامه هفتم جزء موضوعات کلیدی انتخاب شده است. حال که این انتخاب میمون انجام شده، ذکر چند نکته برای تحقق این موضوع بسیار مهم است. نخست اینکه باید بدانیم به طور دقیق اقتصاد دیجیتال به چه مفهوم است و حدود و ثغور آن کجاست؟ در صورت روشن شدن این موضوع تکلیف نخست روشن می‌شود و مفاهیم حول آن شکل می‌گیرد و بعد می‌رویم سراغ هدف‌های قابل دسترسی در این حوزه در برنامه توسعه هفتم و سپس باید دید با چه روش‌هایی می‌شود این اهداف را احصا کرد. در این نوشتار سعی بر آن است موضوع سؤال اول کمی تبیین شود و گریزی هم به سؤالات بعدی زد. اقتصاد دیجیتال تقریباً مفهومی است که از سال ۱۹۹۵ در ادبیات اقتصادی دنیا مطرح شده است اما اجماع روی مفهوم و ابعاد آن تا سال ۲۰۱۷ شکل نگرفته است. تا اینکه برخی نهادهای بین‌المللی مثل کشورهای گروه جی ۲۰، انکتاد، کشورهای عضو OECD و همچنین بسیاری از کشورها تعریف عملیاتی برای اقتصاد دیجیتالی را که در سال ۲۰۱۷ توسط باخت و هیکس ارائه شده بود، پذیرفتند و تقریباً جماعی نسبی در مورد مفهوم این پدیده شکل گرفت و برخی نهادها نیز با اضافه کردن مواردی به تعریف

و دستورالعمل‌ها و شرایط بومی اقتصاد، ارتباط تنگاتنگی دارد. در کل سنجش اقتصاد دیجیتال نیازمند داده‌ها و اطلاعات باکیفیت و پیاده‌سازی روش‌های معتبر و استاندارد است. اندازه‌گیری دقیق و بهنگام اقتصاد دیجیتال، حداقل به سه دلیل غیر از کلیدی تلقی شدن در برنامه هفتم توسعه، ضروری و مورد نیاز است. نخست، توسعه و رشد اقتصاد دیجیتال در دنیا برگشت‌ناپذیر است، چراکه تقاضا و استفاده سازمان‌ها، افراد و دولت‌ها در سراسر جهان از فناوری دیجیتال در حال افزایش است.

دوم، تجارب کشورهای که شروع به جمع‌آوری و تنظیم نظام آمار و اطلاعات دیجیتال خود کرده‌اند، نشان می‌دهد که زمان زیادی نیاز دارد تا یک استراتژی ملی خوب برای اندازه‌گیری اقتصاد دیجیتال و ادغام این آمار و اطلاعات و سرریزهای آن در استراتژی‌های ملی برای توسعه آمار به‌وجود بیاید. باید توجه شود که در اقتصاد دیجیتال نیاز به بازسازی حساب‌های اقتصادی و مدل‌های رسمی اقتصادی که برای اطلاع‌رسانی سیاست اقتصادی به کار گرفته می‌شوند، وجود دارد تا توان تأثیر داده‌پردازی بر معیارهای خروجی اقتصادی و عوامل تولید را به‌دست آورد. سوم، علت اقدام برای سنجش اقتصاد دیجیتال از یک منظر مهم دیگر، تأثیرات و پیامدهایی است که بر اقتصاد و حوزه‌های نهادی و متغیرهای اقتصادی می‌گذارد. برای پاسخ به این دلایل مهم، نظام‌های اطلاعات آماری حساب‌های ملی ایران برای اندازه‌گیری اقتصاد دیجیتال نیاز به انطباق و در بعضی موارد نیاز به گسترش بیشتر دارد. حال در صورت مفاهیم روی مفهوم اقتصاد دیجیتال و نوسازی نظام آمار اطلاعات کشور مطابق استانداردها و روش‌ها، موضوع سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری در این حوزه به شکل دقیق مطرح می‌شود. براساس تجربه کشورها در پیشبرد دیجیتالی شدن، مشکلات و چالش‌ها می‌تواند شامل ندانستن اینکه چه کسی باید چنین طرح‌هایی را سازماندهی و اجرا کند، منابع حمایتی ناکافی است، مشارکت ناکافی اجتماعی وجود دارد، مکانیسم‌های غیرقابل انعطاف برای تغییر و فقدان استانداردهای یکپارچه وجود دارد، مطرح می‌شود. با استقبال از توسعه اقتصاد دیجیتالی، دولت پتانسیل بهبود نظام تدبیر، ایجاد

می‌شود شامل همه مؤلفه‌های یادشده است و حتماً باید این موضوع در سیاست‌گذاری و تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری مورد مذاکره قرار گیرد. حال که تا حدودی یک مفهوم نسبی مورد پذیرش جهانی با حدود و ثغور آن معرفی شد، باید دید چگونه می‌شود برای این پدیده برنامه‌ریزی کرد. اهمیت موضوع برنامه‌ریزی در این زمینه را با دو جمله قصار از کاپلان و نورتون (۱۹۹۲) و لرد کلونین گوشزد می‌کنیم. کاپلان و نورتون مطرح می‌کنند: «آنچه شما اندازه می‌گیرید همان است که می‌توانید به دست آورید». همچنین لرد کلونین مطرح می‌کند که «وقتی می‌توانید آنچه را که می‌گویید اندازه‌گیری کنید و آن را به اعداد بیان کنید، چیزی در مورد آن می‌دانید، وقتی نمی‌توانید آن را به اعداد بیان کنید، دانش شما از آن از نوع ناچیز و نامطلوب است». بنابراین وقتی موضوعی مثل اقتصاد دیجیتال، در برنامه هفتم توسعه کلیدی تلقی می‌شود، باید بعد از تبیین مفهوم آن، نظام آمار و اطلاعات کشور بتواند آن را با ارقام و اعداد بیان و اندازه‌گیری کند. نظام‌های آماری در کشورهای مختلف گسترده‌اند و بازتابی از ثروت، فرهنگ، چارچوب‌های حقوقی و سیاسی هر کشور در کنار ظرفیت آمارگیری آن هستند. قابل درک است که سطح ظرفیت آماری از نظر رعایت استانداردها و روش‌های توصیه‌شده بین‌المللی، نظام‌های جمع‌آوری داده و در دسترس بودن شاخص‌های کلیدی اجتماعی و اقتصادی در کشورمان برای احصای این مهم بسیار اساسی است. در این باره در ایران با دو چالش یا شکاف مهم برای اندازه‌گیری اقتصاد دیجیتال مواجهیم. این دو نوع شکاف عبارت‌اند از: یکی شکاف روش‌شناختی و دیگری شکاف موجودیت. شکاف روش‌شناختی مربوط به این است که شاخص‌های نظام آمار و اطلاعات موجود چه چیزی را اندازه‌گیری می‌کنند و چگونه می‌توانند اقتصاد دیجیتال را به دست آورند، یا اینکه تا چه اندازه این کار را درست و دقیق انجام می‌دهند. وزارت فناوری ارتباطات و اطلاعات با همکاری مرکز آمار ایران به شکل موردی چند سالی است با حمایت مالی و معنوی خود اقدام به محاسبه لایه اول اقتصاد دیجیتال می‌کنند ولی هنوز این روش هم از بعد روش‌شناسی و هم از بعد سطح پوشش لایه‌ها و متغیرها، ناقص است و نیاز به تکمیل دارد. شکاف موجودیت با اجرای مؤثر طرح‌های آماری

الگوهای کسب و کار مبتنی بر اقتصاد دیجیتال چگونه سازمان‌ها/ دستگاه‌ها/ بنگاه‌ها و افراد کشور را تغییر می‌دهد؟

اقتصاد دیجیتال چگونه بازارهای جدیدی در کشور ایجاد می‌کند؟ آیا هوش مصنوعی و الگوهای مبتنی بر تصمیم‌گیری داده (DDD) کارایی بازار و بهره‌وری اقتصاد ایران را افزایش خواهند داد؟

هوش مصنوعی و کلان‌داده‌ها چگونه تصمیم‌گیری را برای سازمان‌ها/ بنگاه‌ها/ افراد و دولت تغییر می‌دهند؟ چه مسائل اخلاقی و قانونی‌ای با استفاده از هوش مصنوعی و DDD در بازارها و سازمان‌ها اعم از دولتی و خصوصی مرتبط است؟

فناوری دیجیتالی و شکاف دیجیتال جدید چگونه بر نابرابری از همه نوع آن تأثیر می‌گذارد؟ چه نهادی باید سطوح بهینه تعاملات اجتماعی را تعیین کند؟ مقررات دولتی مانع توسعه دیجیتالی شدن اقتصاد چه هستند؟ نقش و کیفیت تعاملات ژئوپلیتیک منطقه‌ای و جهانی در پیشبرد این حوزه چه هستند و چگونه گسترش می‌یابند؟

چه قوانین و اصولی باید در مورد مالکیت داده‌ها و حریم خصوصی در کشور ایجاد شود؟ سیاست‌گذار و کارگزار (قوای سه‌گانه و ارکان حاکمیت) چگونه باید به‌طور تجربی حریم خصوصی داده‌ها را در نظر بگیرند؟ با جمع‌آوری داده‌های بیشتر توسط دستگاه‌های مختلف مانند اینترنت اشیا، قانون و مقررات مالکیت داده‌ها باید چگونه تنظیم شود؟

فناوری دیجیتالی چگونه قطب‌سازی سایبری و اتاق‌های پژواک را ایجاد کرده یا کاهش می‌دهد؟ «نقاط قانونی» جامعه در موضوع «فیلترینگ» برای شکل‌گیری «جمهوری باورها» در زمینه توسعه اقتصاد دیجیتال ایران چیست؟ چه راه‌حلی برای بهبود آن متصور است؟

چگونه باید اقتصاد دیجیتال را بسنجیم؟ حسابداری درآمد ملی چگونه باید تراکنش‌های غیروپولی کالاها و خدمات دیجیتال را اندازه‌گیری کند؟ چگونه می‌توانیم ارزش «سرمایه‌های ناملموس یا نامشهود» را به‌درستی اندازه‌گیری کنیم؟

چگونه می‌توانیم نظام آموزشی/ پژوهشی کشور را در قالب اقتصاد دیجیتال مفهوم‌سازی کنیم؟ نقش هریک از نهادهای متولی پرورش و نگهداری استخر استعدادها در اقتصاد چیست؟

محیطی مساعد برای توسعه و تنظیم‌گری به‌طور انعطاف‌پذیر و مؤثر را برای خود فراهم می‌کند. با توجه به تجربه در ایران، پیشنهاد می‌شود که دولت قبل از راه‌اندازی بسته‌ای از ابتکارات دیجیتالی در برنامه هفتم توسعه، ترویج چگونگی و الزامات تحقق اقتصاد دیجیتال را در اولویت قرار دهد. برای این منظور باید بدانند طرز تفکر دولت و حاکمیت برای افزایش قابلیت‌های خود از طریق فناوری دیجیتال، مسئولیت آن را به‌عنوان یک دست‌اندرکار دیجیتالی شدن تعیین می‌کند. بنابراین اینکه دولت چگونه در این حوزه مداخله کند بسیار مهم است و میدان عمل را برای بخش خصوصی با تعیین نحوه مداخله خود روشن و مبرهن می‌کند و قاعده و زمین بازی روشن می‌شود. از این‌رو لازم است مشخص کند که دولت به‌عنوان کدامیک از موارد خود تمرین‌کننده (خودساز)، محرک یا تنظیم‌گر می‌خواهد در اقتصاد دیجیتالی بازی کند. در صورت ورود هم‌زمان در هر سه حوزه، زمین و قاعده بازی را برای بخش خصوصی دقیق و روشن مشخص کند. اینکه چگونه دولت ایجاد یک محیط مساعد برای توسعه اقتصاد دیجیتال را دنبال می‌کند، وضعیت آن را به‌عنوان یک محرک برای اکوسیستم دیجیتال تعیین می‌کند و مسئولیت‌هایی که دولت در هدایت و نظارت بر توسعه اقتصاد دیجیتال بر عهده می‌گیرد، نقش آن را به‌عنوان تنظیم‌کننده توسعه اقتصاد دیجیتال تعیین می‌کند. دولت باید سیاست‌های روشن مانند ایجاد سازماندهی مشخص در این حوزه را که برای بخش خصوصی کاملاً تعریف شده است، ارائه دهد تا بخش خصوصی تکلیف خود را دقیق بداند. سرمایه‌گذاری، الگوهای مختلف و متنوع سرمایه‌گذاری، زمینه‌های مداخله، چرایی مداخله، زمان مداخله و چگونگی مداخله را مشخص کند. همچنین باید در حوزه دسترسی آزاد به داده‌ها و ایجاد اکوسیستم‌های دیجیتالی، تنظیم استانداردها و قوانین فراگیر رقابت و تجارت، ارزیابی و پایش فعالیت‌های این حوزه را تعیین کند و به‌طور کلی برای سؤالات زیر پاسخ روشن و قانع‌کننده داشته باشد تا قاعده و زمین بازی برای بخش خصوصی و مردم روشن باشد و «جمهوری باورها» در این زمینه شکل بگیرد.

اقتصاد دیجیتال و اشکال جدید سازمان‌ها و



علی جعفری شهرسانی

اقتصاددان و پژوهشگر اقتصاد صنعتی

خصوصی سازی کژکارکرد

پژوهش‌های اقتصادی نشان داده خصوصی سازی، به عنوان یک سیاست اقتصادی، فاقد حسن و قبح ذاتی است و فقط در بستر مجموعه‌ای از سیاست‌ها می‌تواند به نحو مشروط و در صورت وجود پیش شرط‌ها و سیاست‌های تکمیلی، مانند تثبیت اقتصادی، ایفای درست نقش تنظیم‌گری توسط دولت (مقررات‌گذاری مجدد یا مقررات‌زدایی) و بهبود فضای کسب‌وکار، به موفقیت برسد.

در واقع بعد از نتایج و تجربیات حاصل از چندین موج خصوصی سازی، مشخص شده است تاکید سیاست‌گذار بر تبدیل مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی، به عنوان راهبرد اصلی ارتقای کارایی بنگاه، اگر نگوییم نادرست بوده، دست‌کم فاقد شواهد تجربی متقن و مستدل است. به بیان صریح مایکل اینتریلیگیتور: «اگر رمزی در اقتصاد بازار وجود دارد، این رمز در صرف مالکیت خصوصی نیست، بلکه در رقابت است.»

پژوهش‌های اقتصادی دو دسته عوامل محیطی (در سطح کلان و در سطح شرکت و بازار) و ویژگی‌های بازیگران را به عنوان پیش شرط موفقیت خصوصی سازی شناسایی کرده‌اند. در این چارچوب

خصوصی سازی از اوایل دهه ۱۹۸۰ مورد توجه کشورهای صنعتی قرار گرفت و هدف از آن، افزایش کارایی و گذار از اقتصادهای متمرکز به سمت اقتصادهای بازارمحور با کاهش نقش دولت و رهایی از مشکلات شرکت‌های دولتی بود. این سیاست، با ارائه بسته تعدیل ساختاری برای رفع مشکلات کشورهای آمریکای لاتین و سپس کشورهای تازه استقلال یافته پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، در دستور کار صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی قرار گرفت و به دولت‌های دچار بحران بدهی تحمیل شد و البته بعدها با بازنگری بسته سیاستی تعدیل ساختاری، در بسته سیاستی حکمرانی خوب نیز بر آن تاکید شد.

نتایج حاصل از اجرای بسته تعدیل ساختاری از جمله خصوصی سازی در دهه ۱۹۹۰ در کشورهای هدف، به حدی فاجعه‌بار بود که در ادبیات توسعه از آن به‌عنوان «دهه ازدست‌رفته» یاد شده است. در موارد قابل توجهی خصوصی سازی منجر به تغییرات اجتماعی زیادی در کوتاه‌مدت شد و با ایجاد نابرابری در توزیع درآمد و رفاه، به‌طور بالقوه بی‌ثباتی اقتصادی را به همراه داشت و حتی منجر به نابودی بنگاه‌های واگذار شده شد.

نات سیاسی و اقتصادی کشور، پیش شرط مهم اجرای خصوصی سازی است و البته خصوصی سازی باید جزئی از بسته اصلاحات اقتصادی در راستای بازاری کردن فعالیت ها و تصمیم گیری های اقتصادی باشد و دولت به طور کامل، متعهد به ایجاد چنین فضایی باشد. در سطح بازار تمهیدات نهادی ایفای نقش دولت یا سازمان های مستقل در مقام تنظیم گری لازمه اجرای خصوصی سازی است. در سطح شرکت نیز ویژگی های شرکت های مورد هدف برای واگذاری حائز اهمیت هستند. چنانچه این شرکت ها ویژگی های لازم را نداشته باشند، دولت باید به عنوان مالک آنها قبل از واگذاری، شرایط مدنظر را براساس معیارهای قانونی فراهم و برای رعایت آن، بعد از واگذاری نیز اقداماتی نظارتی انجام دهد. بنابراین تحقق اهداف خصوصی سازی نیازمند وجود دولتی توانمند است.

در این چارچوب، دولت در فرایند واگذاری، نهادی با چند کارکرد است؛ از یک طرف مالک شرکت های دولتی مشمول واگذاری به حساب می آید که وظایف آن در قبال شرکت تحت تملکش قبل، حین و بعد از واگذاری می تواند نتیجه خصوصی سازی را تغییر دهد و از طرف دیگر دولت نهادی اجتماعی و نهاد ساز است که به ویژه در کشورهای در حال گذار به اقتصاد بازار، وظیفه فراهم سازی هر آنچه به عنوان پیش شرط، سیاست های تکمیلی، ترتیبات نهادی و... مورد نیاز برای اجرای خصوصی سازی بیان شد را بر عهده دارد. این نهاد باید قادر به ایجاد نهادهای کارآمد و توانمند، محیطی مناسب برای تنظیم روابط اقتصادی افراد جامعه به گونه ای کم هزینه، ساده و به دور از اتلاف باشد و از این رهگذر به عنوان دست یاری دهنده بازار می تواند موجبات کارایی خصوصی سازی و رشد اقتصادی را فراهم کند. همچنین دولت با نقش تنظیم گیری ساختار بازار می تواند بر کارایی خصوصی سازی تأثیرگذار باشد. سیاست های دولت، چه در سطح ملی و چه در سطح محلی، باید شکل گیری شرکت های رقابتی جدید را ترغیب کند. چنین شرکت هایی هستند که می توانند پیش ستاز یک اقتصاد بازار باشند و موجب ترغیب ابتکارات جدید برای سرمایه گذاری، تولید و اشتغال شوند.

اما راهبرد خصوصی سازی از طریق توانمندسازی

دولت تنها شیوه توسعه بخش خصوصی نیست. تجارب جهانی نشان داده است که توانمندسازی بخش خصوصی از طریق بهبود فضای کسب و کار و رفع موانع فعالیت بخش خصوصی نیز راهبردی موفق در افزایش سهم بخش خصوصی در اقتصاد است. از این رو در دو دهه اخیر این مفهوم با تأکید ویژه بر مقررات زدایی و تأمین امنیت حقوق مالکیت مورد توجه سیاست گذاران اقتصادی و نهادهای بین المللی قرار گرفته است.

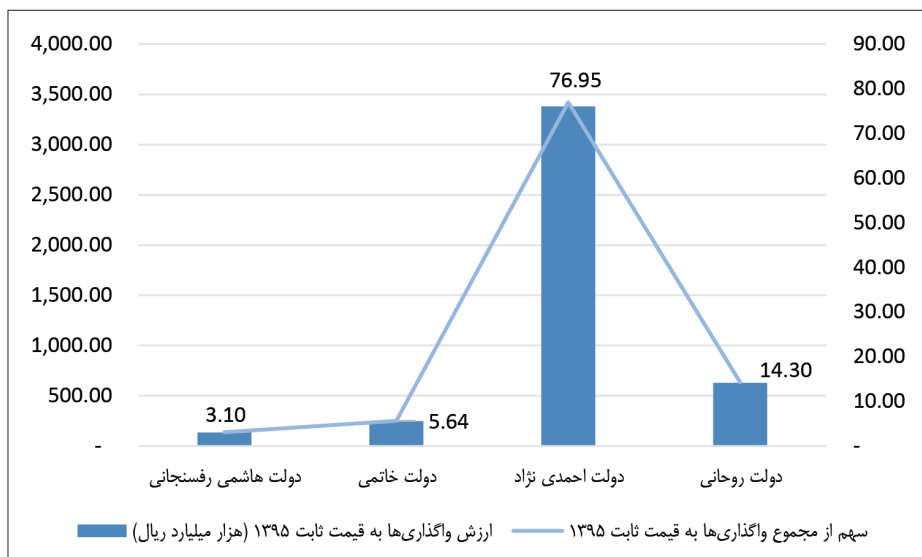
با ارائه این جمع بندی نظری، بهتر می توان برنامه خصوصی سازی در کشور را ارزیابی و لایحه برنامه هفتم توسعه را بررسی کرد.

در کشور ما خصوصی سازی شرکت های دولتی با هدف افزایش کارایی و رونق اقتصادی و کاهش بار مالی دولت که پس از انقلاب اسلامی به طور عملی از سال ۱۳۶۸ و با در دستور کار قرار گرفتن بسته سیاستی تعدیل ساختاری آغاز شد و دولت به استناد اصل های ۳۷-۴، (۱-۸)، (۲-۸) و (۳-۸) قانون برنامه اول توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸، خصوصی سازی را سرلوحه کار خود قرار داد و بر اساس مصوبه شماره ۵۲۸۳/ت ۹/۵۱۰۹ مورخ ۱۳۷۰/۳/۲۹ هیئت وزیران، خصوصی سازی را در زمینه های صنعتی، معدنی و تخصصی آغاز کرد. بر اساس مصوبه مذکور، سهام کلیه صنایع و واحدهای دولتی مشروط بر اینکه جزء صنایع مادر و بزرگ نباشند، قابل واگذاری به بخش خصوصی بود. این روند خصوصی سازی در تبصره ۴۱ برنامه دوم توسعه نیز مورد تأکید قرار گرفت و سپس بر اساس مفاد برنامه سوم توسعه از جمله ماده ۹، ۱۰، ۱۲ تا ۱۶، ۱۸ و ۱۹ و همچنین ۲۴ تا ۲۶ پیگیری شد. در قانون برنامه سوم توسعه، یک سازمان مستقل برای واگذاری سهام شرکت های دولتی و وابسته به دولت (سازمان خصوصی سازی) پیش بینی شد. بر این مبنا، سازمان خصوصی سازی به موجب ماده ۱۵ قانون برنامه سوم توسعه کشور -مصوب ۱۳۷۹- با تغییر اساس نامه سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی سابق تشکیل شد؛ این سازمان یک شرکت سهامی دولتی وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است که رئیس هیئت عامل

بر مبنای آمار رسمی منتشر شده از سوی سازمان خصوصی سازی در دوره ۱۴۰۰-۱۳۷۰ بالغ بر ۴۴۰ هزار میلیارد تومان به قیمت ثابت ۱۳۹۵، سهام شرکت های دولتی واگذار شده است که از این میان ۱۰ درصد سهام عدالت، ۴۰ درصد رد دیون و ۵۰ درصد واگذاری به شیوه مزایده یا عرضه بورسی بوده است. بررسی های رسمی حاکی از آن است که سهم بخش خصوصی واقعی از این واگذاری ها بسیار اندک بوده و عموم سهام واگذار شده توسط شرکت های وابسته به بخش عمومی غیردولتی تملک شده است. بر مبنای گزارش رسمی سازمان خصوصی سازی (۱۳۹۶)، متوسط سهم بخش خصوصی از کل واگذاری های انجام شده در دوره ۹۵-۱۳۸۳ حدود ۱۹.۱ درصد بوده است. شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی نیز در گزارشی (۱۳۹۹)، سهم بخش خصوصی واقعی از واگذاری ها را ۱۳ درصد اعلام کرده است. در واقع هدف اولیه خصوصی سازی مبنی بر انتقال مالکیت به بخش خصوصی اتفاق نیفتاده و تنها دارایی دولت به بخش عمومی غیردولتی منتقل شده است. بدیهی است به واسطه تشابه ساختاری، در این قبیل واگذاری ها، عموم کزکارکردی های مترتب بر مدیریت دولتی کماکان پابرجا بوده و بنگاه های واگذار شده با تداوم بحران ناکارآمدی ساختار نهادی دست به گریبان هستند. لذا اهداف خصوصی سازی

و مدیرعامل آن معاون وزیر امور اقتصاد و دارایی است. در برنامه چهارم توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی کشور، خصوصی سازی در مواد ۶ تا ۹، ۲۱، ۲۵، ۱۰۲، ۱۴۵، ۱۴۸ و ۱۶۰ به انحاء گوناگون مورد تاکید قرار گرفت. در طول اجرای این برنامه با ابلاغیه رهبری درباره سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و تصویب و ابلاغ قانون اجرای سیاست های کلی این اصل، تغییر و تحولاتی در برنامه خصوصی سازی کشور ایجاد شد. بر این مبنای، حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ از دولت سلب و دولت موظف شد هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت های قبلی و بهره برداری از آن) که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ و چهارم نباشد را حداکثر تا پایان برنامه پنج ساله چهارم- سال ۱۳۹۴- (سالانه حداقل ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخش های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند.

خصوصی سازی در برنامه پنجم و ششم توسعه کشور نیز پیگیری شد. مواد ۶۱، ۷۴، ۱۰۰، ۱۰۵، ۱۹۴ و ۲۲۴ قانون برنامه پنج توسعه و مواد ۱۰ و ۱۲ قانون برنامه ششم توسعه در همین راستا تدوین شده اند. اما بررسی عملکرد سیاست های خصوصی سازی در کشور مبین آن است که در ابعاد مالکیت و مدیریت عملاً واگذاری به معنای واقعی کلمه به بخش خصوصی صورت نگرفته است.



مأخذ: وبسایت سازمان خصوصی سازی

محقق نشده است.

بررسی عمیق‌تر حاکی از این است که دولت طی دو دهه عمر خصوصی‌سازی، فاقد استراتژی مشخص در واگذاری بنگاه‌ها بوده (مصوبات متعدد و بعضاً متناقض هیئت واگذاری در مورد بنگاه‌ها، تغییر مکرر گروه‌بندی بنگاه‌ها) و پیش‌نیازهای واگذاری اعم از اصلاح ساختار بنگاه‌ها، قیمت‌گذاری شفاف، ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی و... را تأمین نکرده و فقط به دنبال کاهش کسری بودجه به کمک منابع حاصل از واگذاری‌ها بوده است.

از این رو وضعیت فعلی خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی نیازمند بازنگری جدی است. در این شرایط لایحه برنامه هفتم توسعه بدون توجه به سوابق اجرا و ضرورت‌های بازنگری در روند فعلی در بخش «مردمی‌سازی اقتصاد»، در مواد ۵ و ۲۹ مجدداً بر خصوصی‌سازی تأکید و دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده است «تمامی شرکت‌های متعلق به خود اعم از شرکت‌های تولیدی، خدماتی و بازرگانی، به استثنای مواردی که در سیاست‌های کلی اصل (۴۴) منع واگذاری آنها تصریح شده است را به صورت تدریجی، حداکثر تا پایان سال سوم برنامه واگذار کنند». در بند الف این ماده به سازمان خصوصی‌سازی اجازه داده شده «در صورتی که در موعد مقرر اقدامات لازم از طریق دستگاه‌های ذی‌ربط انجام نشود، این سازمان مکلف است رأساً نسبت به انجام فرایند خصوصی‌سازی در مورد واحدهای مشمول این ماده، تا پایان برنامه اقدام نماید».

پیش‌تر نیز در قانون برنامه چهارم توسعه ضرب‌العجلی تا پایان سال ۱۳۹۴ برای واگذاری بنگاه‌ها تعیین شده بود که عملاً محقق نشد. در شرایط حاضر نیز به نظر می‌رسد با توجه به اینکه دولت در سنوات گذشته تقریباً تمامی بنگاه‌های سودده خود را واگذار کرده، عموم بنگاه‌های باقیمانده فاقد جذابیت لازم برای بخش خصوصی و حتی بخش عمومی غیردولتی بوده و تقاضای چندانی برای آنها وجود ندارد. بنابراین بعید است در دوره سه‌ساله دولت بتواند شرکت‌های باقیمانده را واگذار کند. از این گذشته تعیین چنین ضرب‌العجلی، زمینه را برای واگذاری‌های بدون ضابطه به طرق ناصواب با توجیه تعهد قانونی

فراهم خواهد آورد. در این شرایط کژکارکردی‌های فرایند واگذاری از جمله اصلاح ساختار بنگاه‌ها، حل‌وفصل مسائل و مشکلات حقوقی شرکت‌ها پیش از واگذاری و... با شدت بیشتری تداوم خواهد یافت. مکلف کردن سازمان خصوصی‌سازی به انجام واگذاری واحدهای مشمول حتی در شرایط عدم همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط نیز راه را برای تسریع در واگذاری بنگاه‌های دولتی بدون رعایت پیش‌نیازهای واگذاری بیشتر می‌گشاید.

قابل توجه است که در واگذاری‌های پیشین، یکی از دلایل کژکارکردی فرایندهای جاری خصوصی‌سازی به‌ویژه در حوزه شناسایی سیاهه اموال، شفافیت صورت‌های مالی و قیمت‌گذاری به‌تبع آن، ساختار روابط سازمان خصوصی‌سازی با شرکت‌های مادر تخصصی و سایر مالکین شرکت‌های مشمول واگذاری بوده و برای بهبود آن می‌بایست ساختار روابط و مناسبات فی‌مابین سازمان خصوصی‌سازی و نهادهای یادشده را بر پایه اصل اعتماد متقابل (به جای بدبینی) اصلاح کرد. امری که نه تنها در این ماده مورد توجه قرار نگرفته، بلکه با تشدید بدبینی، منجر به آسیب جدی‌تر بر روابط یادشده و در نتیجه کژکارکردی بیشتر فرایند خصوصی‌سازی خواهد شد.

در مجموع به نظر می‌رسد هدف دولت از تدوین این بند ماده ۵، تأمین کسری بودجه مورد نیاز بوده، نه نیل به اهداف اصلی واگذاری شرکت‌های دولتی. در جزء ۱ و ۲ بند «ب» این ماده، به مسئله عدم حفظ حقوق سهام‌داران خرد در اثر ساختار مالکیت چندلایه هلدینگ‌های بزرگ اقتصادی پرداخته شده است. در بند ۱ این ماده سازمان بورس و اوراق بهادار مکلف شده «به‌منظور تقویت جایگاه سهام‌داران خرد و سهام‌داران غیرحاکمیتی در نظام حکمرانی شرکتی، سازوکارهای مناسب برای ارائه پیشنهاد سهام‌داران خرد جهت طرح در هیئت‌مدیره و مجامع شرکت‌ها فراهم نماید» و در بند ۲ وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شده «برای مقابله با ساختارهای سهام‌داری هرمی و چندلایه، پس از شناسایی لایه‌های سهام‌داری، ذی‌نفعان واحد شرکت‌های مادر (هلدینگ‌ها) را مشخص نماید» و دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی مکلفند «مطابق با فهرست اعلامی این وزارت، سهام

حاکمیتی باقی مانده است. صنایع خودروسازی، فلزات اساسی، بانک‌ها و پتروشیمی‌ها نمونه‌های بارزی از این وضعیت است که ثمره‌اش افزایش ریسک سهام‌داران خرد، قیمت پایین سهام، نسبت P/E پایین‌تر سهام و خدشه‌دار شدن اصول حاکمیت شرکتی است. از این‌رو به نظر می‌رسد هدف از این بند، اصلاح شکاف میان مالکیت و مدیریت در بازار سرمایه بوده است.

در بخش ۱ بند «پ» این ماده با هدف «جلب مشارکت بخش خصوصی و تسهیل فرایند واگذاری، استفاده از روش رد دیون از طریق انتقال مالکیت یا سهام شرکت‌های دولتی به نهادهای عمومی غیردولتی، صندوق‌های بازنشستگی و نظایر آن در واگذاری‌ها» ممنوع شده است. اما در بخش ۲ همین بند «واگذاری اموال و دارایی‌های دولت به نهادهای عمومی تنها پس از دو بار فراخوان عمومی و عدم استقبال بخش خصوصی از فراخوان» مجاز دانسته شده است. این در حالی است که پیش‌تر در «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی» مصوب خرداد ۱۳۹۳، «تسویه، تهاوت و تأدیه بدهی‌های قانونی دولت به نهادهای عمومی غیردولتی موضوع این ماده و شرکت‌های وابسته به بانک‌های دولتی از طریق واگذاری سهام بنگاه‌ها، اموال و دارایی‌های دولت و شرکت‌های دولتی» ممنوع شده بود. بنابراین به نظر می‌رسد جزء ۲ بند «پ» ماده ۲۹ لایحه پیشنهادی برخلاف قانون مصوب فعلی بوده و با جزء ۱ همین بند در تناقض است.

به بیان شفاف‌تر، به نظر می‌رسد در پس این تناقض، نیت دولت از این بند، گشایش مجدد مسیر قانونی رد دیون بوده است. زیرا همان‌گونه که گفته شد بنگاه‌های باقیمانده به صورت فعلی عموماً فاقد جذابیت برای بخش خصوصی بوده و دولت نیز به واسطه تنگناهای مالی و زمان‌بری توانایی و تمایلی برای اصلاح ساختار بنگاه با هدف جذب بخش خصوصی ندارد. لذا کاملاً محتمل است در این شرایط مشارکتی از سوی بخش خصوصی در فراخوان‌های واگذاری انجام نشود و در نهایت بنگاه‌ها به عنوان رد دیون به بخش عمومی غیردولتی واگذار شوند.

موردنظر را تا پایان سال دوم برنامه واگذار نمایند». تبصره این بند در راستای ایجاد محدودیت‌های قانونی با هدف جلوگیری از رویه فعلی تملک سهام توسط هلدینگ‌های بزرگ اقتصادی، حق اعمال کنترل مالکانه از این شرکت‌ها در مالکیت‌های جدید را سلب کرده است: «از تاریخ ابلاغ این قانون در صورت تملک سهام شرکت‌های سهامی عام توسط شرکت‌های فرعی یا وابسته به آنها، صاحبان این سهام فاقد حق رأی بوده و در نصاب‌های مربوط به تشکیل مجامع عمومی و تصمیمات آنها منظور نمی‌شوند. مدیران شرکت‌هایی که حداقل یک کرسی مدیریتی آن به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم (باواسطه) تحت مالکیت شرکت‌های سهامی عام ثبت‌شده نزد سازمان بورس و اوراق بهادار هستند، مکلفند فهرست شرکت‌های تحت تملک و درصد مالکیت خود در آنها را به سازمان بورس و اوراق بهادار ارائه دهند. سازمان بورس و اوراق بهادار مکلف است به نحوی اقدام کند که اعلام ترکیب سهام‌داران دارای حق رأی هر شرکت توسط شرکت سپرده‌گذاری مرکزی اوراق بهادار و تسویه وجوه، با لحاظ مفاد این ماده صورت پذیرد».

قابل توجه است که در شرایط فعلی سهام‌داری در بازار سرمایه، علی‌رغم اینکه مردم مالک غالب سهام شرکت‌های بورسی هستند، اما شواهد نشان می‌دهد که کنترل حدود دوسوم سهام شرکت‌ها به انحاء مختلف دست دولت و نهادهای حاکمیتی قرار دارد و در این شرایط طبیعتاً اولویت در این شرکت‌ها الزاماً سودآوری نبوده و اعمال کنترل‌های سیاسی و اقتصادی بر تحولات بازار بر اساس منافع حاکمیت، بیشتر مورد توجه است. ریشه‌های این وضعیت را باید در شکل واگذاری بنگاه‌های دولتی در دو دهه اخیر جست‌وجو کرد: سهام شرکت‌های بزرگ اغلب به شیوه رد دیون به نهادهای عمومی غیردولتی واگذار شده و نهایتاً بخشی از سهام این بنگاه‌ها نیز در بورس عرضه و توسط سهام‌داران خرد تملک شده است. این وضعیت با ارائه بخشی از سهام غیرمدیریتی هلدینگ‌های بالاسری این شرکت‌ها در بازار سرمایه پیچیده‌تر شده و منجر به این واقعیت شده است که اگرچه مالکیت بخش قابل توجهی از سهام شرکت‌ها به سهام‌داران خرد واگذار شده، ولی کنترل آنها در دست دولت و نهادهای

اقدام نماید».

انتقال سهام بنگاه‌های دولتی به روش رد دیون، علاوه بر اثرات سوء آن بر اقتصاد ملی، مدیریت بنگاه‌ها و صندوق‌های بازنشستگی را توأمان به شیوه‌ای زیان‌بار متأثر می‌کند: از یک سو، صندوق‌ها به ناچار به بنگاهداری و اداره مستقیم شرکت‌ها روی آورده و از این رهگذر با مشکلات و چالش‌های جدی مواجه شده‌اند، از جمله: تحمیل هزینه‌های بالای ستادی، افزایش مداخلات و بهره‌برداری‌های سیاسی یا فساد اداری، به‌ویژه هنگامی که صندوق با دراختیارداشتن درصد بالایی از سهام شرکت‌ها، اختیار تعیین اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل آنها را داشته باشد، همچنین کاهش نظارت مؤثر بر عملکرد بنگاه‌ها به گونه‌ای که صندوق‌ها ناچار شوند برای دفاع از عملکرد خود یا فرار از پاسخ‌گویی، برخی از کاستی‌ها و رفتارهای نادرست بنگاه‌های اقتصادی تابعه خود را بیوشانند یا توجیه کنند.

مضافاً اینکه ادامه این روند، با ماده ۲۶ قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر لزوم خروج صندوق‌های بازنشستگی از بنگاهداری و همچنین بند (۲) و (۳) ماده (۶) اصلاحیه قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی که بیان می‌دارد مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تابعه و وابسته آنها حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم مجموعه حداکثر تا چهل درصد (۴۰) سهم بازار هر کالا یا خدمت را دارند و مجموع حق مالکیت مستقیم و غیرمستقیم سهام و کرسی مدیریتی (سهم در هیئت‌مدیره) در هر بنگاه اقتصادی تا سقف چهل درصد (۴۰) برای هر مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی که قانون مجوز فعالیت اقتصادی دارند مجاز است، در تضاد می‌باشد.

شایان ذکر است پذیرندگان این بنگاه‌ها در شیوه رد دیون، عموماً به تملک بنگاه علاقه‌ای نداشته و فقط به واسطه ناتوانی در وصول مطالبات خود از دولت به شیوه نقد، حاضر به پذیرش سهام این بنگاه‌ها می‌شوند.

بخش عمده این رد دیون، مربوط به صندوق‌های بازنشستگی به علت رشد بالای بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی طی سه دهه اخیر با تصویب قوانین متعدد در راستای گسترش حمایت‌های بیمه‌ای بوده است. این انحراف آشکار از اهداف سیاست خصوصی‌سازی، حتی پس از اصلاح مواد ۱، ۶ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۹۳ و ممنوعیت رد دیون، همچنان در دستور کار دولت بوده و از طریق آن بخشی از بدهی دولت به صندوق‌های بازنشستگی پرداخت شده است.

مقایسه بند «ب» و بند «پ» این ماده نیز نمایانگر تناقضی جدی است: ایجاد محدودیت در بنگاهداری نهادهای عمومی غیردولتی بر اساس بند «ب» و افزایش سهام در تملک این بنگاه‌ها در نتیجه بند «پ».

علاوه بر ماده ۵، در بند «ب» ماده ۲۹ لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه، رد دیون به رسمیت شناخته شده و با هدف اصلاح صندوق‌های بازنشستگی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف شده «در سال‌های اجرای این قانون نسبت به تأدیه بدهی حسابرسی شده (به‌صورت غیرمرکب) خود به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر از محل سهام قابل واگذاری دولت، اوراق بهادار، سایر روش‌های مورد توافق یا تأدیه نقدی در قالب بودجه‌های سنواتی



نقد زهرا کریمی، اقتصاددان، بر سیاست‌های اشتغال‌زایی برنامه هفتم

برنامه‌ای بی چشم انداز

بنیامین نجفی: برنامه هفتم توسعه در حالی به مجلس ارائه شد که بسیاری منتظر راهبردهای این سند پنج‌ساله در حوزه اشتغال بودند. موضوعی که به عنوان یک ابرچالش در اقتصاد ایران مطرح است و دولت سیزدهم هم از دو سال پیش وعده‌های زیادی را برای رفع معضل بی‌کاری به مردم داده بود. اما حالا انعکاس وعده‌های بلندپروازانه دولت در برنامه هفتم نشان می‌دهد که ظاهراً سیاست‌گذاران و برنامه‌نویسان در کشور نگاه و استراتژی روشن و منسجمی در حوزه اشتغال‌زایی ندارند، به خصوص که جای خالی برای رشد اشتغال زنان نیز در این برنامه به وضوح دیده می‌شود. زهرا کریمی، استاد اقتصاد دانشگاه مازندران در گفت‌وگو با «شرق» به تفصیل محورهای مهم برنامه هفتم که به بحث اشتغال پرداخته را مورد نقد و واکاوی قرار داده است. به گفته کریمی، از یک منظر کلی برنامه هفتم توسعه در زمینه اشتغال‌زایی نوعی بازگشت به دوران برنامه چهارم در زمان محمود احمدی‌نژاد است، زمانی که بیشتر سیاست‌های مبتنی بر وام‌های ارزان‌قیمت و زودبازده رواج داشت. آن‌طور که این استاد دانشگاه می‌گوید برنامه‌نویسان در تدوین و تنظیم این برنامه از اشتباهات گذشته درس نگرفته‌اند.

آن است. آموزش الگوهای صحیح همسرگزینی و ترغیب ازدواج بهنگام برای ۱۰۰ هزار نفر از جمله این برنامه‌هاست و احتمالاً قرار است دوره‌های آموزشی برای آنها گذاشته شود. اگر این را با هدف اشتغال زنان مقایسه کنیم، متوجه می‌شویم که ارتقای توانمندی‌ها و مهارت‌های شغلی زنان به صورت کمی دیده شده که در واقع همان الگوی صحیح همسرگزینی است. به نظر می‌رسد نویسندگان این برنامه، تصویر دقیقی از مشکلات کشور ندارند و توجه نمی‌کنند که مسئله جمعیت، مسئله کاهش ازدواج، افزایش طلاق موضوعات مهم فرهنگی و اقتصادی است. اینکه

دولت سیزدهم از ابتدا شعارهای زیادی را در حوزه اشتغال‌زایی مطرح کرد. در برنامه هفتم توسعه به طور مشخص چه اهدافی برای بازار کار برنامه‌ریزی شده است؟

به طور کلی هیچ عنوان مستقلی در برنامه هفتم به بازار کار و مشکل اشتغال اختصاص داده نشده است. با توجه به اینکه گاه راجع به اشتغال زنان صحبت می‌شده، در بخش زنان هم مسئله خاصی در این باره مطرح نشده است. اگر بخواهم راجع به بخش زنان در لایحه صحبت کنم، مهم‌ترین هدفی که در رابطه با زن، خانواده و جمعیت وجود دارد در فصل شانزدهم

با این تفاسیر تأکیدات برنامه هفتم توسعه در حوزه زنان چیست؟

آن چیزهایی که مطرح شده، حفظ جنین و تخمک است. همان چیزهایی که در این سال‌ها با کاهش رشد جمعیت روی آن تأکید شده بود، در برنامه هفتم هم بسیار پررنگ است. در برنامه روی کاهش سن ازدواج تأکید شده و همین‌طور رسیدن نرخ مولید به ۲.۵ در هزار. به نظر می‌رسد افرادی که این برنامه را نوشتند، توجه خیلی جدی به وضعیت کاهش شدید رشد جمعیت و منفی شدن رشد آن در سال‌های آینده در اثر شرایط نامناسب اقتصادی و تشدید گرایش به مهاجرت نداشتند. در واقع مسائل عمده اقتصادی نادیده گرفته شده و بیشتر به همین بحث‌ها و نصیحت در کارگاه‌ها یا بحث‌های جلوگیری از سقط جنین و امثال آن پرداخته شده است.

با به نظر می‌رسد که برنامه هفتم توسعه مسائل اصلی زنان را تقریباً نادیده گرفته است؟

متأسفانه به نظر می‌آید که لایحه برنامه هفتم، هیچ‌نگاهی به نارضایتی دختران و زنان جوان نداشته است؛ چیزی که در ماه‌های گذشته این‌طور به صورت برجسته در جامعه دیده شد و هنوز هم ادامه دارد. در برنامه هفتم، ابتدا آمده که سالانه یک میلیون شغل باید ایجاد شود و سالانه اشتغال کشور ۳.۵ درصد افزایش پیدا کند، ولی اینکه چگونه باید این کار صورت بگیرد مشخص نیست. هیچ تصویر روشنی ندارد. جالب است در این برنامه که پیش‌بینی شده رشد اقتصادی سالانه هشت درصد باشد، آنچنان رشدهای بالایی برای بخش‌های اقتصادی پیش‌بینی شده که متوسط رشد اقتصادی قطعا می‌تواند از هشت درصد بیشتر بشود. مثلا فقط کشاورزی و سایر خدمات ۵.۵ و ۶.۵ درصد رشد دارد؛ در صورتی که بخش نفت ۹ درصد، آب و برق و گاز هشت درصد، حمل‌ونقل ۱۰ درصد، معدن ۱۳ درصد و صنعت ۸.۵ درصد، ساختمان ۹ درصد و ارتباطات ۱۱ درصد رشد پیش‌بینی شده است. مشخص است اگر همین اعداد را در نظر بگیرید، باید پیش‌بینی رشد ما از هشت درصد هم بالاتر برود.

باز هم می‌بینیم در این برنامه پیش‌بینی شده که برای تأمین مالی منابعی که مورد نیاز است، مولدسازی و فروش اموال و دارایی‌ها بخشی از پیش‌بینی‌ها بوده است که من نمی‌دانم اگر امسال هم در برنامه هفتم منابعی که در اختیار دولت است به صورت دارایی‌های



فرهنگ تغییر کرده و شرایط اقتصادی نامناسب است. سیاست‌گذاران فکر می‌کنند با این دوره‌های آموزشی می‌توانند به صورت یکباره وضعیت ازدواج را تغییر بدهند، بدون اینکه مسائل اقتصادی در اولویت قرار بگیرد.

سمت و سوی برنامه هفتم توسعه درباره توانمندسازی زنان چیست؟

کل بحثی که به زنان پرداخته شده در دو صفحه است که در آنجا هم بحث جمعیت و خانواده در اولویت است و بر روی کاهش طلاق تأکید شده است. البته روی توانمندسازی زنان سرپرست خانوار هم تأکید شده ولی بدون اینکه هیچ برنامه مشخصی برای آن عنوان شده باشد.

تدوین برنامه اشتغال بانوان با رعایت نقش زن در خانواده، یعنی همان بحثی که در اشتغال خانگی مطرح می‌شود که در حد یک عنوان کلی در اینجا روی آن تأکید شده است. اولویت اصلی برای زنان نقش زن در خانواده است که معلوم نیست دولت می‌خواهد درباره آن دقیقا چه کار کند. آیا می‌خواهد بار دیگر یک وام اشتغال خانگی بدهد؟ اگر خانم‌ها در خانه‌شان می‌توانند کار کنند، بخش بزرگی از خانوار کم‌درآمد و حتی خانوار با درآمد متوسط الان مشغول به کاری هستند و سعی می‌کنند به درآمد خانواده اضافه کنند. اینکه این مسئله را می‌خواهند چه کار کنند کاملا مبهم و کلی است. به طور کلی برنامه هفتم تصویری از مشکل بزرگ بازار کار زنان به دست نمی‌دهد و برنامه‌ای هم ندارد و همین‌طور بحث اشتغال جوانان در آن موضوع مطرحی نیست. در مورد موضوع گرایش فزاینده به مهاجرت از کشور هم چیز مشخصی در بخش زنان مشاهده نمی‌شود.

و سخاوتمندانه را به دست آوردند. عجیب است که ما اصلا از این تجارب گذشته درسی نمی‌گیریم. اینکه چقدر موفقیت‌آمیز بوده که حالا دوباره برنامه هفتم دارد آن مسیر را می‌رود. به نظر می‌آید کسانی که این قسمت از اشتغال برنامه هفتم را نوشتند، قطعا افرادی بودند که زمان آقای عبدالملکی در وزارت کار جذب شدند و هنوز هم به کار خودشان ادامه می‌دهند. برای اینکه آنجا نهادی به نام «رصد ملی اشتغال» ایجاد کردند و در آنجا گفتند اشتغالی که ایجاد می‌شود، براساس گزارش‌های ادارات مختلف رصد می‌شود. من نمی‌دانم دیدن سهمیه‌بندی اشتغال برای ادارات از سوی برنامه هفتم چه معنایی دارد؟ شما چطور می‌توانید برای اشتغال سهمیه‌بندی کنید؛ در صورتی که خود بخش صنعت و معدن در این برنامه اصلا حضور ندارد.

❖ در واقع به نظر می‌رسد به دوران پرداخت تسهیلات زودبازده به بنگاه‌های کوچک و خرد که در دوره احمدی‌نژاد باب شد، برگشته‌ایم؟

مهم‌ترین ابزار ایجاد اشتغال در دهه‌های طولانی، دادن وام‌های ارزان‌قیمت بوده است که با وجود اینکه می‌دانیم چه رانت ویژه‌ای را برای یک گروهی ایجاد کرد و به فساد دامن زد، همچنان ساده‌ترین و دم‌دستی‌ترین روش همان است. اینجا در برنامه آمده که تسهیلات اعطایی به کسب‌وکارهای خرد خانگی و کارگاه‌های خرد به صورت قرض‌الحسنه و درباره کارگاه‌های کوچک به صورت تسهیلات ارزان‌قیمت است. پس به آنها قرض‌الحسنه می‌دهند؛ یعنی اصلا بهره‌ای هم نمی‌دهند. کارگاه‌های کوچک هم تسهیلاتش ارزان است. مابه‌التفاوت نرخ تسهیلات ارزان را هم باید حتما دولت بپردازد. بانک‌ها که تمایل ندارند چنین وام‌هایی را پرداخت کنند و مردم هم که برای گرفتن چنین وام‌هایی صف می‌کشند، معلوم نیست که چه اتفاقی خواهد افتاد. آیا دل آن اشتغالی ایجاد می‌شود یا مردم خلاهای زندگی‌شان را پر می‌کنند؟

ما دهه‌هاست این کارها را انجام دادیم؛ ولی ارزیابی نداریم. آمارهای مرکز آمار نشان می‌دهد که ما تا چه حد موفق بودیم یا نبودیم.

باید در نظر داشت که همواره در اقتصاد موضوع تورم و بی‌کاری دو هدف متضاد هستند. اگر شما بخواهید تورم را پایین بیاورید، باید سیاست‌های انقباضی اعمال کنید که می‌تواند بی‌کاری را بالا ببرد. از سوی دیگر می‌خواهیم در برنامه هفتم نرخ تورم را از تورم بسیار بالا

غیرمنقول به فروش گذاشته شود و این وضع ادامه پیدا کند برای برنامه هشتم دیگر چه چیزی باقی خواهد ماند. ما واقعا به یک تحولی نیاز داریم که این تحول در این برنامه دیده نمی‌شود.

❖ آیا برای اشتغال‌زایی از مسیر سرمایه‌گذاری و تأمین مالی و همین‌طور رشد درآمدهای خارجی از مسیر صادرات برنامه هفتم نگاه و برنامه مشخصی ارائه داده است؟

پیش‌بینی شده که سرمایه‌گذاری و تأمین مالی خارجی حداقل ۱۰ میلیارد یورو باشد که البته مشخص نیست این یورو از کجا قرار است تأمین شود؟ بحث‌هایی که اینجا مطرح شده کاملا کلی است. به پروژه‌های صادرات‌گرا و ارزآور پرداخته شده ولی اصلا بخشی در برنامه هفتم برای صنعت وجود ندارد. در مورد کشاورزی به طور مستقل یک سری موارد پراکنده مطرح شده، ولی در مورد صنایع و معادن برنامه خیلی مشخصی وجود ندارد. احتمالا پس‌زمینه این ماجرا، این است که اگر مشکلات حل بشود، بخش صنعت باید خودش رشد خوبی را تجربه کند. تنها چیزی که در همان ابتدا دیدم بهبود فضای کسب‌وکار است که مجوزها را راحت‌تر بدهند. در حال حاضر سال‌هاست این حرف گفته می‌شود ولی عمل قابل‌توجهی در این مسیر دیده نشده است. بنابراین در نهایت تصویر روشنی از بخش صنعت و معدن و اشتغال آن در برنامه نمی‌بینیم.

❖ در حوزه خصوصی‌سازی و واگذاری دارایی‌ها و بنگاه‌های دولتی قرار است چه اتفاقاتی رخ بدهد؟

موضوعی که روی آن تأکید شده، مردمی‌سازی اقتصاد است؛ همان چیزی که در دوره احمدی‌نژاد اتفاق افتاد. زمانی که از واژه خصوصی‌سازی خوششان نمی‌آمد، از کلمه مردمی‌سازی استفاده می‌کردند. الان هم همین اتفاق افتاده است. اینکه سهام کارخانه را به مردم می‌فروشند و مدیریت آن در اختیار دولت باقی می‌ماند. این تصویر ناموفق برنامه چهارم دوران احمدی‌نژاد است که حالا در برنامه هفتم هم تکرار شده است. این واقعا حیرت‌انگیز است.

ما در سال‌های پیش هم شاهد بودیم که نمایندگان مجلس تأکید کردند که وام‌های ارزان‌قیمتی به طرح‌های اشتغال‌زا در مناطق روستایی داده شود که به یک فساد گسترده ختم شد. برای اینکه خیلی از بنگاه‌ها سعی کردند به نوعی خودشان را به فعالیت‌های روستایی بچسبانند و با روابتی که داشتند، وام‌های بسیار ارزان

به ۹ درصد برسانیم. حالا این دورا چگونه می توان با هم جمع کرد، مشخص نیست.

آمارهای کاهش نرخ بی کاری که دولت سیزدهم به آن استناد می کند، چقدر قابل اتکاست؟

در کل بازار کار ایران وضعیت خوبی ندارد و این وعده ها یک میلیون شغل و بعد یک سری آمارهایی که مرکز ملی رصد اشتغال از سوی وزارت کار منتشر می کند، به هیچ وجه قابل اتکا نیست. آن چیزی که طی سال ها وجود داشته، آمار اشتغال و بی کاری است که به صورت نمونه گیری هر فصل از سوی مرکز آمار ایران منتشر می شود و وضعیت بازار کار را قابل مقایسه می کند که باید به همان هم ارجاع کرد. براساس آمارهای رسمی، در فاصله سال های ۱۴۰۰ تا ۱۴۰۱ کمتر از ۲۷۰ هزار شغل یعنی نزدیک به ۲۶۹ هزار شغل در کشور ایجاد شده که واقعا آمار بسیار ضعیفی است. الان آمارهای سال ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۱ را اگر نگاه کنیم، می بینیم که در فاصله سال های ۹۵ تا ۹۶ معادل ۷۹۰ هزار شغل ایجاد شده است که البته آن هم بعد از برجام بوده است، در آن فضای خوش بینی بنگاه های زیادی نیرو استخدام کردند. به همین دلیل حول و حوش ۸۰۰ هزار شغل در آن سال ایجاد شده است. سال ۹۷ معادل ۳۵۰ هزار و سال ۹۸ با اینکه زمان خروج آمریکا از برجام هم ۵۴۳ هزار شغل ایجاد شده بود. البته بحث های جدی وجود داشت که در آن سال ها با توجه به رشد منفی اقتصاد قطعا مشاغلی که ایجاد شده، در بخش هایی با بهره وری پایین بوده است.

در شرایطی که نرخ خروج سرمایه بالاست و سرمایه خارجی چندان جذب نمی شود، دولت چگونه اشتغال ایجاد کرده است؟

توان اشتغال زایی کشور در پنج، شش سال اخیر به شدت افت کرده است؛ چراکه آن قدر همه جا اشباع شده، رانده های اسنپ اشباع شدند، دست فروش ها اشباع شدند و ما می بینیم که رشد اشتغال به شدت کم شده و متأسفانه فعالیت های غیرقانونی، یعنی انواع و اشکال قاچاق به صورت کولبر و قاچاق بنزین و گازوئیل زیاد شده است.

به عنوان مثال زمانی که رشد اقتصاد منفی بود، ثبت نام تاکسی های اینترنتی به شدت بالا رفته بود. امروز ما حدود پنج میلیون نفر راننده تاکسی های اینترنتی داریم. البته بعضی های شان ممکن است که شغل دوم شان باشد؛ ولی شغل اصلی بعضی های شان همین

است. گویی که بالای ۲۰ درصد از کل شاغلان ایران در همین تاکسی های اینترنتی کار می کنند. همین طور درباره دست فرشان هم این وضعیت وجود دارد و آمار آنها در شهرهای مختلف بالا رفته است.

آیا بازار کار ایران پس از کرونا توانسته است خود را ترمیم کند؟

در سال ۹۸ و ۹۹ با بروز کرونا، تعداد شاغلان کشور بیش از یک میلیون نفر کم شد که اشتغال زنان هم از آن آسیب زیادی دید؛ ولی از سال ۱۴۰۰ با کاهش کرونا وضعیت اشتغال کم کم بهتر می شود. در فاصله سال های ۹۹ تا ۱۴۰۰ حول و حوش ۱۸۰ هزار شغل ایجاد شد.

یعنی یک میلیون شغل که قبلا از بین رفته بود، ۱۸۰ هزار شغل در فاصله سال های ۹۹ تا ۱۴۰۰ ایجاد شد؛ یعنی کم کم بازار کار به حالت عادی خودش برمی گشت؛ ولی سال ۱۴۰۱ که دیگر عملیاتی وجود نداشته و وضعیت عادی در اقتصاد بوده، در مجموع کمتر از ۲۷۰ هزار شغل ایجاد شد که اگر با سال های قبل مقایسه کنیم؛ یعنی قبل از کرونا سال بسیار ضعیفی است. نهایتا عملکرد بازار کار ما براساس آمارهای رسمی در سال ۱۴۰۱ بسیار ضعیف بوده است. البته می شود گفت که افغان های زیادی وارد بازار کار ایران شدند که ممکن است کارفرماها آن را اظهار نکنند یا اینکه وقتی در طرح های نمونه گیری اشتغال و بی کاری مراجعه می کنند، اینها را نتوانند ارزیابی کنند؛ چون از خانوار که پرسیده می شود، غالبا شمار افغان ها را نمی گویند. پس آن چیزی که مربوط به نیروی کار ایرانی می شود، در سال ۱۴۰۱ عملکرد فوق العاده ضعیفی بوده است. افراد بسیار زیادی مشغول کارهای قاچاق هستند، حالا چه قاچاق کالا به صورت کولبری و چه قاچاق سوخت به صورت همین بنزین و گازوئیل که در استان های مرزی دارد قاچاق می شود، حالا قاچاق مواد مخدر هم مسئله دیگری است. اینها اصلا در آمارها انعکاس پیدا نمی کند؛ ولی قاچاق کالا و قاچاق سوخت به حد درخور توجهی نیروی کار کشور را به سمت خودش جذب می کند و اینها در آمارها انعکاس پیدا نمی کند. پیشنهاد من این است که اگر می خواهیم آن چیزی را که نداشتیم، داشته باشیم، باید کاری را انجام دهیم که تا الان انجام نداده ایم. ما واقعا به یک آرامش، ثبات و چشم انداز روشن در افق نیازمند هستیم که متأسفانه برنامه هفتم در ایجاد چنین چشم اندازی چندان موفقیتی ندارد.



زیرساخت‌ها و محیط زیست





سیدمصطفی هاشمی‌طبا

اصولی بر برنامه هفتم توسعه

برنامه رسیدن به نقطه صفر توسعه پایدار

آنها وجود دارد، به همان نحو مورد اجرا قرار داد. اینکه با توجه به آنکه در طول چهار سال گذشته با سیاست بهره‌مندی مردم از مواهب طبیعی کشور ثروت‌هایی مانند نفت، گاز، آب‌های سطحی و زیرزمینی، جنگل‌ها، دشت‌ها مصرف شده، شرایط زیستی و طبیعی کشور دچار خدشه و آفت شده است و بی‌تردید بحث توسعه در شرایط فعلی با سیاست‌های گذشته بیشتر به تخریب کشور می‌انجامد. علیرغم حضور لایحه توسعه هفتم در مجلس اینک به صورت مجمل در این نوشته تلاش شد که اصول برنامه‌ای فشرده برای توقف تخریب کشور و رسیدن به نقطه صفر توسعه فراهم شود. بدیهی است که حسب قوانین موجود سایر فعالیت‌هایی که در این اصول از آنها ذکر نشده است، باید تداوم یابد و سیاست‌های دولت و حکمرانی بر آن قرار گیرد که علاوه بر تمتع عادلانه مردم از مواهب طبیعی به صورت رفع ضرورت‌ها و نه حرکات اسراف‌گرایانه، موجبات توقف تخریب کشور را فراهم کرد. در این مختصر برنامه از چهار منظر دیده شده است: تصویر ایران امروز، اهداف برنامه پس از پنج سال از تصویب، چگونگی راه‌حل‌ها و مفروضات.

لایحه برنامه هفتم توسعه تقریباً با دو سال تأخیر از سوی دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. این لایحه در کمیسیون‌های مختلف مجلس در حال بررسی است و به نظر می‌رسد کمیسیون‌ها یکی پس از دیگری با تغییرات اندکی بر آن صحنه نهند. دقت در محتوای لایحه نشان می‌دهد که این لایحه کپی‌برداری ناقصی از برنامه پنج‌ساله ششم توسعه است. هرچند قانون برنامه توسعه پنج‌ساله ششم در حد ۲۰-۱۵ درصد به اجرا گذاشته شد (که البته اگر این قانون وجود نمی‌داشت، این اقدامات همچنان اجرا می‌شد) اما انصافاً برنامه‌ای جامع بود که اگر به اجرا درمی‌آمد، بسیاری از مسائل کشور در جهت حل‌شدن قرار می‌گرفت اما در همان موقع اعلام شد که برای اجرای برنامه به ۸۰۰ هزار میلیارد تومان اعتبار نیاز است و در همان هنگام اعلام شد که چنین اعتباری وجود ندارد. به هر حال برنامه‌های جامع‌گرایانه ممکن است مفید باشد ولی تجربه نشان داده که قابلیت اجرا ندارد و در حقیقت باید آنچه را ضروری و گلوگاه توسعه است، مدنظر قرار داد و بسیاری از امور را با توجه به آنکه قوانین و مقررات مختلفی برای

تصویر ایران امروز

- ۱- ایران در تحریم اقتصادی آمریکا و البته تقریباً بقیه جهان قرار دارد.
- ۲- مراودات بین بانکی ایران و کشورهای دیگر به خاطر نپذیرفتن FATF وجود ندارد.
- ۳- تولید گاز ایران تماماً در داخل مصرف می شود و امکان صادرات وجود ندارد حتی واردات هم بعید نیست.
- ۴- مصرف بنزین در کشور روزانه ۱۰۰ میلیون لیتر و معادل تولید است و در سال های آینده و حتی در سال جاری حسب قانون بودجه ۱۴۰۲ واردکننده خواهیم بود. معادل مصرف انرژی فسیلی (نفت و گاز) در روز بالغ بر هفت میلیون بشکه نفت خام است.
- ۵- نیروگاه های ما فرسوده هستند و با راندمان حدود ۲۵ درصد کار می کنند/ یعنی فقط از یک چهارم سوخت مصرفی استفاده می کنند.
- ۶- آب های زیرزمینی را مصرف کرده ایم و بیش از یک میلیون چاه آب عمیق مجاز و غیرمجاز دائماً بقیه آب موجود از عمق ۴۰۰ تا ۳۰۰ متری را می مکند.
- ۷- به خاطر مصرف آب زیرزمینی دشت های ما نشست کرده و بیم آن می رود که این نشست علاوه بر منازل مسکونی به راه های ارتباطی، ریل های راه آهن، دکل های برق فشارقوی، لوله های اصلی گاز و ساختمان های تاریخی آسیب برساند.
- ۸- به خاطر کشاورزی قرون وسطایی و مصرف بی حد آب و کشت تولیدات غیراستراتژیک و صادرات آب پنهان، در آینده نه چندان دور کشاورزی و باغداری ایران مضمحل خواهد شد.
- ۹- به دلیل بی توجهی به فاضلاب ها و پسماندهای شهری، رودخانه های ما آلوده و زمین های اطراف شهرها انبار زباله شده است. سرنوشت تالاب های ما مانند رودخانه ها و حتی بدتر از آن است.
- ۱۰- ۹۵ درصد بار تجاری کشور توسط کامیون حمل می شود و به قول رئیس مجلس سرعت قطارهای باری به پنج کیلومتر در ساعت رسیده است و این امر علاوه بر خسارت بر جاده ها موجب هزینه استهلاک کامیون، مصرف گازوئیل بیشتر و قطعات کامیون ها می شود.

- ۱۱- به قول رئیس پلیس راهور پنج هزار نقطه حادثه خیز در کشور وجود دارد که عامل اصلی تصادفات و مرگ حدود ۲۰ هزار نفر (برابر کل اروپا) و مجروح شدن بیش از ۳۰۰ هزار نفر در سال می شود.
 - ۱۲- استخراج گاز از چاه های دریا در حال کم شدن است.
 - ۱۳- سالانه بیش از سه میلیون تن محصولات کشاورزی از خارج وارد ایران می شود.
 - ۱۴- برق کارخانجات تولیدی به صورت مقطعی قطع می شود.
 - ۱۵- تمایل به الگوی توزیع و مصرف آمریکایی در مردم و مسئولان علیرغم شعارهای اسلامی وجود دارد.
 - ۱۶- تداوم وضع موجود و عدم تلاش برای ارائه سیستم جدید اقتصادی برای اصلاح وضع موجود و تداوم جریان جاری کشور قابل مشاهده است.
 - ۱۷- سرمایه اجتماعی حکمرانی و دولت به شدت کاهش پیدا کرده است.
 - ۱۸- کشور در مقابل زلزله به خاطر بافت فرسوده و کیفیت نامطلوب سازه های بسیار آسیب پذیر است.
 - ۱۹- خروج کلان سرمایه از کشور به صورت دائم اتفاق می افتد و همه در مقابل آن ساکت هستند.
- این تصویری بسیار خلاصه از اوضاع زیربنایی ایران است و صد البته اگر همه موارد را بخواهیم تصویرسازی کنیم شاید به طولانی مثنوی نشود اما بسیار گسترده خواهد شد. البته همچون فرمول های شیمیایی برخی عملکردهای اجتماعی بازگشت پذیر و برخی بازگشت ناپذیر هستند. امروز به جای شعار دادن توسعه همه جانبه، توسعه سبز و توسعه اسلامی و... باید بگوییم کشور ما اینک شرایط هیچ گونه توسعه ای را ندارد بلکه باید متأسفانه به نقش تدافعی برویم و با توقف تخریب کشور، وضع زیربنایی کشور را ثابت نگه داریم و در حقیقت نام برنامه پنج ساله ما باید «برنامه احیای سرزمینی ایران» و «رسیدن به نقطه صفر توسعه» باشد. البته این کار بسیار سخت و سنگین و با تبعات مختلف است اما اگر چاره اندیشی نشود روز به روز مسائل پررنگ تر و تخریب بیشتر و تبعات انسانی آن برای مردم کشورمان و نسل حاضر و آتی غیرقابل تحمل می شود. اگر امروز تبعات را بپذیریم مسائل کشور

کمک خواهد کرد ولی هرگز به معنای عامل رفع مشکلات کشور نیست.

اهداف برنامه پس از ۵ سال از تصویب

در حقیقت باید برنامه به نحوی تنظیم و تدوین شود که پس از پنج سال تصویری از ایران که به دست می‌آید بسیار بهتر از تصویر امروز ایران باشد. اینکه دقیقا ایران چگونه خواهد بود بستگی به چگونگی سیاست‌های اتخاذی و اجرای آن دارد. بدون تردید هرگونه سیاست اتخاذی توسط حکمرانی تنها با همکاری مردم می‌تواند عملی شود اما به هر حال هدف‌گذاری بسیار مهم است هر چند انتزاعی خود بنمایاند ولی نمی‌توان به صرف سخت‌بودن از آن صرف‌نظر کرد. در اینجا ضرورت دارد که تصویری از ایران پنج سال آینده را ارائه کنیم؛ چه اگر این تصویر ممکن نباشد، سرزمین ایران به دست اضمحلال پیش خواهد رفت.

الف- مصرف روزانه نفت و گاز (با وجود رشد جمعیت) به معادل پنج میلیون بشکه برسد.

ب- ۵۰ درصد کشاورزی غرقابی به کشاورزی نوین تغییر پیدا کند. همچنین در کشاورزی دیم امکانات افزایش راندمان فراهم شود و نیز با شناسایی نقاط مستعد باغات صنعتی مدرن وسیع با اتکا به کشاورزی دقیق ایجاد شود.

ج- کل اراضی تحت آبیاری چاه‌ها به سامانه مدرن یا گلخانه‌ای تغییر پیدا کند و چاه‌های غیرمجاز مسدود شود. همچنین آبخیزداری و آبخوان‌داری در همه دشت‌ها به انجام برسد.

د- مازاد گاز، بنزین و سایر انرژی‌های فسیلی تولیدی به صادرات اختصاص یابد.

ه- با تمهیدات لازم نشست دشت‌ها کنترل شود. و- همه رودخانه‌ها پاکسازی شده و پسماندها کاملا بازیابی شود.

ه- سیستم تصفیه فاضلاب در سراسر کشور به اجرا گذاشته شود.

و- همه نیروگاه‌های فسیلی به راندمان ۷۰ درصد برسد.

ه- سیستم حمل‌ونقل ریلی در کشور بتواند حداقل ۳۰ درصد حمل‌ونقل را تقبل کند.

و- نظام صرفه‌جویی در مصرف و عدالت در توزیع به نحوی وجود داشته باشد که اولاً برای

در آینده قابل حل خواهد بود والا هیچ راهی جز فروپاشی کشور وجود نخواهد داشت. وضع فعلی زیربنایی کشور به گلوله‌ای می‌ماند که در سرایشی به پایین می‌غلطد و هر لحظه بر سرعت آن افزوده می‌شود که نهایتاً به مانعی برخورد کند و یا به دره‌ای سقوط کند و متلاشی شود. به همین دلیل و دلایل دیگر نام برنامه پنج‌ساله هفتم را «برنامه احیای سرزمین ایران» و نیز «رسیدن به نقطه صفر توسعه» می‌نامیم. بسیار واضح است که مسئولان تصمیم‌گیر کشور و نیز اقتصاددانان و روشنفکران و حتی بسیاری از مردم با برنامه‌هایی که خواهد آمد مخالفت خواهند کرد زیرا راحت‌طلبی و عدم پذیرش مسئولیت و هراس از آنکه تبعات بسیاری از قبل اجرای آن به مردم تحمیل شود، باعث این مخالفت می‌شود. اما اگر این برنامه‌ها را انجام ندهیم، روز به روز بر حجم مشکلات کشور افزوده خواهد شد و بسیاری از نظرات مقامات از جمله تدابیر و نظرات مقام معظم رهبری بر زمین خواهد ماند.

مقام معظم رهبری در یک سخنرانی فرمودند که ما صاحب گاز و نفت هستیم و می‌توانیم اروپا را تحریم کنیم ولی با این وضع هم واردکننده فرآورده و هم واردکننده گاز خواهیم شد. پس نظر رهبری را کجا و کی می‌توانیم عملی کنیم. در عین حال سؤال اینجاست که اگر «برنامه احیای سرزمینی ایران» را اجرا نکنیم چه کاری خواهیم کرد. تصمیمات مبتنی بر آنچه تاکنون درباره برنامه هفتم توسعه منتشر شده، در حقیقت مانند رهاکردن سیستم به حال خود است تا هرکجا که بخواهد برود و منفجر شود. در این نوشته که براساس عدم اسراف، دستیابی به تکنولوژی نوین و تأمین حداقل نیاز مردم تنظیم شده تلاش شده تا نتایج و تبعات اقدامات فهرست‌وار ذکر شود. آیا کشور و مردمی که خود را انقلابی می‌خوانند و در پی بسیج انسانی و عمل جهادی هستند، نمی‌توانند این برنامه را که متضمن احیای سرزمین ایران در عین رعایت حداقل‌های مطلوب زندگی برای همه اقشار جامعه است، بپذیرد؟ چگونه در لفظ انقلابی و در عمل کاریکاتوری از لیبرالیسم هستیم؟ البته که مطالب یاد شده با توجه به تحریم‌ها نوشته شده است اما در صورت رفع تحریم‌ها، این برنامه‌ها باید ادامه داشته باشد. رفع تحریم‌ها به اجرای برنامه

برای مشارکت با شرکت‌های خارجی یا روش‌های دیگر تأسیس و بهره‌برداری با آنان مورد توجه قرار می‌گیرد.

۸- حداقل ۱۰ هزار مگاوات برق خورشیدی یا بادی راسا توسط دولت یا بخش خصوصی ایجاد خواهد شد.

۹- روش‌های صرفه‌جویی و استفاده حداکثری از گاز مصرفی و استفاده از گاز داغ خروجی به همه واحدهای تولیدی توصیه و بر آن نظارت خواهد شد. ۱۰- حجم گاز تحویلی به اماکن عمومی مانند ترمینال‌ها، ادارات دولتی، اماکن متبرکه، ورزشگاه‌ها و همه اماکن عمومی که مورد استفاده مردم است و مردم با لباس گرم در آن حضور می‌یابند، سهمیه‌بندی شده و درجه حرارت آنها در زمستان ۱۴ درجه تعیین خواهد شد. به همین ترتیب برای تابستان درجه حرارت ۲۴ درجه و سهمیه برق صورت خواهد گرفت.

۱۱- شیب‌بندی قیمت برق (با توجه به منطقه کشور) در مصارف کم به قیمت بسیار نازل و سپس با شیب تند از نظر قیمت قرار داده خواهد شد. ۱۲- واحدهای گوگردزایی برای رفع گوگرد مازوت احداث شود تا مازوت قابلیت صادرات مصرف پیدا کند.

مفروضات

- ۱- کشور همچنان در تحریم آمریکا باقی بماند.
- ۲- مقررات FATF پذیرفته نشود.
- ۳- اصل صرفه‌جویی و جلوگیری از اسراف عملی شود.
- ۴- توسعه در احیای سرزمین دیده شود و نه ساختمان‌های بلندمرتبه و متجددانه
- ۵- اصل استفاده از انرژی‌های تجدیدشونده از اصول موضوعه کشور تلقی شود.
- ۶- با صرفه‌جویی داخلی امکانات ارزی کشور افزایش یابد.
- ۷- برای دسترسی به اهداف نیروهای داخلی دلگرم و از دانش بین‌المللی غافل نشویم.
- ۸- در همه امور شفافیت را قرار دهیم.
- ۹- از کلمه «مردم» برای «بخشی از مردم» استفاده نکنیم و همه «مردم» را مدنظر قرار داده و به آنها اعتماد کنیم.

همه مردم حداقل معیشت فراهم شود و ثنیا از واردات کالای اساسی کاسته شود.

ه- امر صادرات از بدیهیت کارخانجات تولیدی تعریف شود.

و- با سیاست‌های تدوینی جدید بانک مرکزی خروج سرمایه از کشور متوقف شود.

چگونگی راه‌حل‌ها

الف- همه طرح‌های عمرانی (تشکیل سرمایه) در دست اجرای دولت برای تکمیل به بخش خصوصی واگذار شود.

ب- در همه زمینه‌های مصرفی به صورت عمومی از اسراف پیشگیری شود و علاوه بر کار فرهنگی و آموزش در مواقع ضروری با ابزارهای غیر قیمتی یا قیمتی این امر محقق شود.

۱- مصرف بنزین سهمیه‌بندی شود؛ به صورتی که تا ۴۰ درصد صرفه‌جویی ممکن باشد و مازاد صرفه‌جویی شده صادر شود.

۲- برای تأمین حداقل معیشت مردم با قیمت ثابت کالاهای اساسی براساس دوهزار کیلوکالری امری برای همه مردم سهمیه‌بندی و با قیمت حداقل در اختیار آنان قرار گیرد.

۳- همه نیازهای ارزی واقعی واحدهای تولیدی و خدماتی و نیز مردم عادی به صورت کارشناسی با قیمت ثابت و واحد اختصاص یافته و هیچ ارز و سکه‌ای در بازار به فروش نرسد.

۴- بانک مرکزی ارز حاصل از صادرات صادرکنندگان را با قیمت مناسب روز خریداری کند. صادرکنندگان که نیاز به واردات کالای مصرفی دارند، از ارز خود می‌توانند استفاده کنند؛ بنابراین برای صادرات واریزنامه ارزی ضمیمه خواهد شد.

۵- امکانات فنی برای تغییر سیستم آبیاری کشاورزی از سوی دولت فراهم خواهد شد وزارت جهاد کشاورزی در تصمیمات خود اصول را رعایت و اختیار اجرای آن را به استان‌ها واگذار خواهد نمود.

۶- اختیارات لازم برای آب‌خیزداری آب‌خوان‌داری در حداکثر ممکن و کافی در اختیار استان‌ها قرار داده خواهد شد.

۷- به نیروگاه‌های برق فیسیلی اعتبار ارزی و ریالی لازم برای نوسازی داده خواهد شد و تسهیلات لازم



مهدی زارع

استاد پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله

زلزله، مخاطره‌ای در همسایگی

را در فروپاشی کامل بیش از شش هزار ساختمان چندطبقه و آسیب شدید به بیش از ۷۰ هزار ساختمان شاهد نمی‌بودیم. در ترکیه بودجه‌ای که قرار بود به مقاوم‌سازی ساختمان‌ها در برابر زلزله اختصاص یابد، در این راه صرف نشد. یکی از مالیات‌هایی که مردم تا به امروز از طریق اپراتورهای تلفن همراه پرداخت کرده‌اند، حدود ۸۸ میلیارد لیر (۴.۶ میلیارد دلار) بوده که به خزانه دولت واریز شده است. در ترکیه نیز مانند کشور ما مقررات ساختمانی در مناطق زلزله‌خیز به‌طور جدی رعایت نشده است و بخشودگی به صورت مقررات معمول اعمال می‌شود. این به آن معناست که نقض قوانین ساختمانی از طریق پرداخت جریمه با چشم‌پوشی مواجه شود. بسیاری از اشتباهات مربوط به مسکن، انتخاب محل برای سکونت و کیفیت ساخت بناها در بازسازی‌ها تکرار می‌شود. نقص در طراحی و انتخاب نامناسب محل و عدم درک ریسک و نبود برنامه‌ریزی لرزه‌ای در سطح ملی و محلی علاوه بر وضعیت مالی ضعیف جوامع شهری و روستایی، باعث می‌شود تا مسئولان نسبت به ملاحظات ریسک زلزله بی‌تفاوت باشند و مردم مواد ارزان‌تر و مکان‌های آسیب‌پذیر را برای سکونت انتخاب

در لایحه برنامه هفتم توسعه که اواخر اردیبهشت ۱۴۰۲ منتشر شد، با مرور موضوعات کلیدی برای برنامه هفتم توسعه نکته درخور توجه آن است که در این لایحه اساساً به «زلزله»، «بحران»، «سانحه» و «ریسک» اشاره نشده است؛ بنابراین موارد ذیل به نظر می‌رسد تا در متن برنامه هفتم توسعه افزوده شود.

مسئله زلزله و برنامه هفتم توسعه

در موضوعات کلیدی پیش‌نویس لایحه برنامه هفتم توسعه به نظر می‌رسد به مسئله «ایمنی در برابر زلزله و سوانح طبیعی» توجه نشده و به‌عنوان موضوع کلیدی اصلی گنجانده نشده است. بررسی وضع موجود نشان می‌دهد که پس از برنامه ششم توسعه، حتی توجه حداقل اجرایی نیز به موارد مصوب در متن برنامه ششم توسعه و مصوبات شورای عالی معماری و شهرسازی نشده و موارد ذکر شده تحقق نیافته است. با چنین سابقه‌ای، توجه متفاوت به مسئله زلزله و ایمنی در متن قانون برنامه هفتم توسعه ضروری است. در زلزله ۲۰۲۳ جنوب ترکیه اگر مقررات ساخت‌وساز و جوانب ذی‌ربط دیگر رعایت می‌شد، این فاجعه

مداوم شود و برای تدوین و تهیه نرم‌افزار جامع به منظور پردازش و تجزیه و تحلیل این داده‌ها برای پیش‌بینی کوتاه‌مدت و میان‌مدت زلزله (برای برآورد محدوده زمان، مکان و بزرگای زلزله‌های شدید) در پایان برنامه پنج‌ساله بر پایه شبکه‌ای از ۵۰ ایستگاه ملی لرزه‌نگاری - اطراف پنج مرکز نود کشوری - مأموریت یابد.

شبکه لرزه‌نگاری کشوری مؤسسه ژئوفیزیک دانشگاه تهران متشکل از ۱۳۰ ایستگاه لرزه‌نگاری است که تجهیز و برخط‌شدن همه ایستگاه‌ها در راستای اعلان و هشدار زمین‌لرزه در کمترین زمان در پایان پنج‌ساله برنامه ممکن شود.

برای شبکه‌های هشدار پیش‌هنگام زلزله که تاکنون راه‌اندازی نشده است، اولویت شهرهای تهران، مشهد، تبریز، شیراز و بندرعباس در برنامه پنج‌ساله پیشنهاد می‌شود؛ به نحوی که هر یک از این شهرها با شبکه هشدار پیش‌هنگام زلزله با حداقل ۱۵ ایستگاه لرزه‌نگاری محلی به صورت شبکه برای هشدار در محدوده داخل و اطراف هر یک از این شهرها ساماندهی شوند.

برای شبکه شتاب‌نگاری تا سال ۱۴۰۲ شبکه‌ای با هزار و ۷۰ ایستگاه شتاب‌نگاری زیر نظر مرکز تحقیقات راه مسکن و شهرسازی موجود است. این شبکه با ۵۴۷ ایستگاه میدان آزاد و همچنین ۶۵ ایستگاه مرتبط با سدها نصب شده است. در برنامه پنج‌ساله هفتم، برخط و بلادرنگ‌شدن شبکه در تهران، مشهد، تبریز، شیراز و بندرعباس در اولویت است و پیشنهاد می‌شود تا ۲۵۰ ایستگاه میدان آزاد طی پنج سال - سالی ۵۰ ایستگاه - با اولویت موقعیت کلان‌شهرها و مناطق لرزه‌خیز افزوده شود.

کنند. هشدار پیش‌هنگام زلزله علاوه بر ژاپن، تایوان، آمریکا، ایتالیا و مکزیک، در رومانی، ترکیه، مالزی، اندونزی و هند نیز نصب شده و در ایران ما نیز زیرساخت‌های اولیه برای برقراری سامانه هشدار پیش‌هنگام زلزله در تهران فراهم شده است. همه مردم مستحق برخورداری از زیرساخت‌هایی هستند که بر پایه علم و فناوری توسعه یافته است. این‌گونه زیرساخت‌ها قابلیت برقراری ارتباط شبکه‌ای را از طریق اینترنت دارند و مردم می‌توانند به اطلاعات تولیدشده دسترسی داشته باشند. موارد توسعه شبکه‌های پایش، هشدار و پیش‌بینی زلزله که لازم است در برنامه هفتم گنجانده شود، عبارت‌اند از:

تعداد کل ایستگاه‌های لرزه‌نگاری باندپهن فعال ایران زیر نظر پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله در ابتدای سال ۱۴۰۲ به ۳۳ ایستگاه رسیده است. افزایش این ایستگاه‌ها به ۱۱۸ ایستگاه باندپهن در پایان برنامه پنج‌ساله هفتم مورد انتظار است (نصب و راه‌اندازی سالی ۱۷ ایستگاه لرزه‌نگاری باندپهن). محل‌های نصب ایستگاه‌ها با اولویت اطراف کلان‌شهرها مانند تهران، مشهد، تبریز، شیراز، بندرعباس، کرمان، اصفهان، اهواز، زاهدان و کرمانشاه و همچنین مناطق شرقی و جنوب شرقی ایران که هنوز پوشش شبکه‌های لرزه‌نگاری کامل و کافی ندارد، پیشنهاد می‌شود.

مرکز پیش‌بینی زلزله در پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله در پنج‌ساله برنامه هفتم موظف به راه‌اندازی پنج مرکز منطقه‌ای در تهران، مشهد، تبریز، شیراز و بندرعباس برای ساماندهی اطلاعات پراکنده مختلف در یک سامانه جامع داده‌های ژئوفیزیکی با قابلیت روزآمدشدن





ایمان بابایان

عضو هیئت علمی پژوهشکده اقلیم‌شناسی، مشهد

تغییر اقلیم

نفت در هفته گذشته و نیاز مبرم صنعت نفت و گاز به توسعه و بهسازی، حتی ممکن است در چند دهه آینده بیشترین کاهش تولید ناخالص ملی در میان کشورهای عضو اوپک متعلق به ایران باشد. گرمایش جهانی انسان‌ساخت موجب افزایش دمای هوای کره زمین به مقدار ۱٫۱ و ایران به مقدار حداقل ۱٫۵ درجه سلسیوس در دهه اخیر نسبت به قبل از انقلاب صنعتی (انتهای قرن هجدهم) شده است. مطابق با آمار ایستگاه‌های سازمان هواشناسی کشور در حوزه معاونت مرتبط با «تغییر اقلیم و IPCC»، دمای هوای ایران با سرعت نیم درجه بر دهه در حال گرم‌شدن است که ادامه چنین روندی موجب گرمایش بیش از پنج درجه در انتهای قرن حاضر می‌شود. در تشابه با بدن انسان می‌توان گفت، همان‌طور که بدن انسان قادر به تطبیق خود با دمای بیش از ۴۰ درجه سلسیوس (سه درجه بیشتر از دمای نرمال بدن) نیست و چنین دمایی تهدید بزرگی برای جان انسان است، کره زمین نیز نمی‌تواند خود را با گرمایش بیش از دو درجه (نسبت به دمای نرمال کره زمین) تطبیق دهد و چنین دمایی تهدید بزرگی برای حیات در کره زمین است که نه‌تنها موجب نابودی

در هیچ‌یک از شش برنامه پیشین پنج‌ساله توسعه اقتصادی-اجتماعی کشور حتی کلمه‌ای از اقلیم دیده نمی‌شود و بیم آن می‌رود که به دلیل انتشارنیافتن پیش‌نویس برنامه هفتم توسعه، در تدوین آن به چالش‌های اقلیمی پیش‌روی کشور و لزوم اقدامات هماهنگ با جامعه جهانی در حفظ گرمایش جهانی در سطحی کمتر از دو درجه سلسیوس (تلاش برای کمتر از ۱٫۵ درجه) مطابق با گزارش هیئت بین‌دولتی تغییر اقلیم (IPCC) توجهی نشده باشد. پرداختن به موضوع تغییر اقلیم و تدوین برنامه‌های توسعه آتی کشور با محوریت تغییر اقلیم از آنجا اهمیت پیدا می‌کند که این موضوع به شکل مستقیم بر حوزه‌های کشاورزی و امنیت غذایی، آب، گردشگری و صنعت تأثیر منفی داشته و همچنین به طور غیرمستقیم و از طریق سیاست‌های توافق‌شده بین‌المللی موجب محدودیت در تولید و صادرات نفت، گاز و مشتقات آنها می‌شود؛ به طوری که مطابق برآورد دبیرخانه سازمان کشورهای صادرکننده نفت اوپک، تولید ناخالص ملی کشورهای عضو در سال‌های ۲۰۳۰ و ۲۰۴۰ به ترتیب با ۱۱ و ۱۷ درصد کاهش مواجه خواهد شد که با توجه به اظهارات وزیر

و اقدامات اقلیمی بین‌المللی بسیار گسترده و سریع در دو حوزه کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و سازگاری با تغییر اقلیم است. مطابق گزارش‌های علمی و اجرایی دو نهاد اقلیمی سازمان ملل متحد یعنی IPCC و UNFCC، برای محدود کردن سطح گرمایش جهانی به کمتر از دو درجه نیاز به اقدامات سریع و گسترده بین‌المللی است. در نقشه راه نیل به هدف گرمایش کمتر از دو درجه، سال ۲۰۵۰ به‌عنوان سال خالص انتشار صفر در کره زمین در نظر گرفته شده است و انتظار می‌رود در صورت اقدام هماهنگ جهانی، در سال ۲۰۵۰ میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای ناشی از فعالیت‌های انسانی با میزان جذب آن در اقیانوس‌ها، جنگل‌ها و... برابر باشد. در این صورت گرمایش هوای زمین در سال ۲۱۰۰ در سطحی حول‌وحوش دو درجه خواهد بود. در نقشه راه هدف یادشده چند سال کلیدی دیگر به‌عنوان نقطه‌نشانی در نظر گرفته شده‌اند که عبارت‌اند از: سال ۲۰۲۵ به‌عنوان سال اوج انتشار گازهای گلخانه‌ای، سال ۲۰۳۰ شروع روند کاهشی احداث پالایشگاه‌های نفت در دنیا، سال ۲۰۵۰ سال هدف‌گذاری شده برای کاهش تقاضای بازار جهانی نفت و گاز طبیعی به ترتیب به مقدار ۷۵ و ۵۵ درصد و همچنین سال ۲۰۵۰ به‌عنوان سالی که ۹۰ درصد تولید برق جهان از منابع تجدیدپذیر تأمین می‌شود. در مسیر حرکت به سوی گرمایش جهانی کمتر از دو درجه، جامعه جهانی به‌ناچار باید از نقطه‌نشانی‌های تعیین‌شده به‌عنوان سال‌های کلیدی گذر کرده و به آنها عمل کند. کشورهای اتحادیه اروپا با تعیین سال ۲۰۴۳ به‌عنوان سال خالص انتشار صفر، آمریکا ۲۰۵۰، چین، روسیه و کشورهای شورای همکاری خلیج فارس ۲۰۶۰ و هند سال ۲۰۷۰ میلادی، برنامه ملی بلندمدت اقدام اقلیمی را برای پایدارسازی اقتصاد کشور به پیامدهای تغییر اقلیم تنظیم کرده و در حال کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای هستند. از جمله کاهش سطح انتشار تا ۳۰ درصد در سال ۲۰۳۰ در کشور قطر. این کشور با هدف کاهش صادرات نفت به‌عنوان یک منبع انرژی پرکربن، افزایش حجم صادرات سالانه گاز مایع به‌عنوان یک منبع انرژی کم‌کربن را تا ۱۲۷ میلیون تن در سال ۲۰۲۷ هدف‌گذاری کرده است. این در حالی است که حجم عظیمی از ذخایر گاز آن

برگشت‌ناپذیر بسیاری از اکوسیستم‌های طبیعی و جانوری می‌شود، بلکه با تغییر رفتار سامانه اقلیم به سوی رفتارهای آشوبناک، موجب افزایش رخدادهای شدید آب‌وهوایی می‌شود؛ به‌طوری‌که در گرمایش چهار درجه که کم‌وبیش با سناریوی وضع موجود انتشار گازهای گلخانه‌ای تطابق دارد، تعداد رخدادهای خشکسالی در منطقه غرب آسیا از جمله ایران را بیش از چهار برابر، امواج گرمایی بیش از ۱۰ برابر و سیل بیش از سه برابر افزایش می‌دهد. در چنین شرایطی میانگین بارش کشور کاهش می‌یابد. آسیب‌پذیرترین منطقه کشور نسبت به تغییر اقلیم استان‌های واقع بر امتداد کوه‌های زاگرس خواهند بود که هم‌زمان بیشترین کاهش بارش و بیشترین افزایش دما را تجربه خواهند کرد. در پهنه‌های جنوبی کشور رفتار بارش‌ها به شکل سنگین و سیل‌آسا خواهد بود، با این حال به دلیل افزایش تبخیر تعرق ناشی از افزایش دمای هوا، نیاز آبی در این منطقه به نسبت افزایش خواهد یافت. گرمایش جهانی انسان ساخت حداقل برای یک قرن و پیامدهای آن برای دوره بیشتری گریبان‌گیر بشریت خواهد بود. کشتی جامعه جهانی در احاطه امواج تغییر اقلیم ناشی از گرمایش جهانی قرار گرفته است. اولین موج‌های کم‌ارتفاع تغییر اقلیم به صورت وقوع خشکسالی، گردوغبار، امواج گرمایی و سیل‌های سهمگین به اغلب مناطق کره زمین به‌ویژه کشورهای شمال آفریقا و غرب آسیا برخورد کرده است و بیم آن می‌رود در دهه‌های آینده موج‌هایی با ارتفاع بلندتر تمدن کشورهای این منطقه را هدف قرار دهد. غلبه بر امواج سهمگین تغییر اقلیم نیازمند تعامل و همکاری همه کشورهاست. پیمان مونترال در زمینه حذف مواد مخرب لایه ازن از جو زمین نمونه‌ای از تعاملات موفق بین‌المللی در حوزه آب‌وهواست. ایران با عضویت در این پیمان بیش از ۸۰ درصد از اهداف ملی آن در کاهش استفاده از مواد مخرب لایه ازن به‌ویژه کلروفلوئورکربن‌ها را محقق کرده است. همکاری مؤثر و نزدیک جامعه ملل تحت پیمان یادشده موجب موفقیت بشر در توقف تخریب لایه ازن شده است و مطابق پیش‌بینی‌ها تا حدود دو دهه آینده لایه محافظ ازن به طور کامل ترمیم خواهد شد. حفاظت از اقلیم زمین در برابر گرمایش جهانی نیز نیازمند تعاملات

در تدوین برنامه هفتم است. حفاظت از اقلیم زمین در برابر گرمایش فراتر از دو درجه مسیر الزامی مشترک جامعه جهانی با دیدگاه‌های مختلف است. در این بین آنچه برای ما به‌عنوان یک کشور نفتی حائز اهمیت است، توجه به پایدارسازی اقتصادی در مسیر حرکت به سوی گرمایش کمتر از دو درجه از طریق تنوع در صادرات، تدوین برنامه ملی برای کاهش انتشار و سازگاری، استفاده از تجربیات موفق کشورهای نفتی منطقه و سایر کشورها، حضور فعال در نشست‌های تغییر اقلیم همراه با مطالبه‌گری، تسهیل در مسیر انتقال منابع مالی بین‌المللی طی برنامه‌های توسعه پنج‌ساله است؛ در غیر این صورت نه تنها برنامه هفتم، بلکه ده‌ها برنامه توسعه آتی نیز بی‌اثر خواهند شد. بهینه‌سازی مصرف سوخت و انرژی در بخش‌های حمل‌ونقل، خانگی و صنعت، توسعه سامانه‌های حمل‌ونقل عمومی، توسعه صنعت خودروهای هیبریدی و برقی و ذخیره باتری، بهینه‌سازی مصرف آب در بخش‌های کشاورزی، صنعت و شرب، استفاده از انرژی‌های تجدیدپذیر، خورشیدی، بادی و هسته‌ای در تولید برق، اجرای سیاست‌های آبخیزداری، پرهیز از اقدامات غیرعلمی مانند طرح‌های انتقال و استخراج آب، توسعه محور شرقی چابهار-آسیای میانه، بازنگری در الگوی کشت، توسعه فناوری هشدارهای آب و هواشناسی و تهیه برنامه اقدام ملی تغییر اقلیم، تشکیل ستاد ملی تغییر اقلیم با مسئولیت رئیس‌جمهور از برخی اقدامات مهم در سطح ملی برای کاهش انتشار و سازگاری با تغییر اقلیم هستند.

با ایران مشترک است که ایران فرصت‌های صادرات بلندمدت گاز به چین و اروپا را در سنوات اخیر از دست داده است. نمونه دیگری از چنین اقدامات پایدارسازی اقتصادی منطقه‌ای را می‌توان در کشور عربستان مشاهده کرد. آنها در راستای تنوع صادرات انرژی و با هدف جایگزینی هیدروژن با سوخت‌های فسیلی، بزرگ‌ترین مجتمع تولید هیدروژن جهان را احداث کرده‌اند. به تدریج در عربستان، امارات و سایر کشورهای نفتی منطقه محموله‌های صادراتی هیدروژن و سایر انواع انرژی‌های تجدیدپذیر جایگزین نفت می‌شوند. بزرگ‌ترین تأسیسات تولید انرژی خورشیدی و سایر انرژی‌های تجدیدپذیر در عربستان، امارات و سایر کشورهای حاشیه جنوبی خلیج فارس احداث شده‌اند و در حال توسعه هستند. در این میان نه تنها ایران سهمی از بازار انرژی‌های نو در منطقه و جهان ندارد؛ بلکه حسب اظهارات وزیر نفت در هشت سال آینده نیاز به ۲۴۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری در حوزه نفت و گاز است که در غیر این صورت به واردکننده گاز و مشتقات نفتی تبدیل می‌شویم. با کاهش تقاضای نفت و گاز و حذف تدریجی آنها از چرخه انرژی، بازار انرژی‌های تجدیدپذیر، تجهیزات ذخیره انرژی و ذخیره باتری به شدت توسعه می‌یابد؛ به طوری که برآوردها نشان می‌دهند که تقاضای مواد معدنی (لیتیوم، گرافیت، کبالت و نیکل) برای استفاده در خودروهای برقی و ذخیره باتری تا سال ۲۰۴۰، بیش از ۳۰ برابر رشد خواهد داشت؛ بازاری که هم‌اکنون در سیطره چین قرار دارد که نیازمند توجه به آن



مسعود امیرزاده

پژوهشگر سیاست‌گذاری گردشگری

ضرورت ارزیابی محیط زیستی

ابهام آنها بر دامنه این نگرانی‌ها افزوده است. این در حالی است که در برنامه هفتم توسعه، مباحث مرتبط با محیط زیست از جمله بررسی کارآمدی پروژه‌ها تا حد زیادی حذف یا با ابهام آورده شده‌اند. ورود به مواد و نقد به آنها قصد این نوشتار نیست، بلکه فقط می‌خواهم اجمالا به دو مسئله اهمیت قانون و جایگاه ویژه مفهوم ارزیابی در حفاظت از سرزمین پردازم. امید آنکه دست‌اندرکاران، به‌ویژه نمایندگان محترم، با دقت بیشتری این مواد و نیز سایر ضرورت‌های زیست‌محیطی را در ساختار قانونی مورد بحث، پایش و اصلاح کنند.

اهمیت قانون

وقتی به تاریخ صد سال پیش مراجعه کرده و فریاد مشروطه‌خواهی را مرور می‌کنیم، یکی از کلیدی‌ترین محورهای مطالباتی «قانون» است. مرادبخش مهم مردم از قانون در آن زمان، کنترل قدرت دولت به معنای قوه قاهره بود. واژه مشروطه نیز ناظر بر همین شرط‌گذاری و حدگذاری برای هیئت حاکمه است. میشل فوکو که به عبارتی فیلسوف قدرت است و دغدغه کنترل آن را در سر می‌پرورد، به قانون چنین نگاهی دارد. در نزد او

بدون شک بخش مهمی از وضعیت چالش‌برانگیز محیط زیست و نقصان جدی منابع پایه در کشور، ناشی از تخریب‌هایی است که به واسطه پروژه‌های توسعه‌محور بر سرزمین وارد آمده است. پروژه‌های سدسازی، راه‌سازی، معدن‌کاوی و خطوط انتقال انرژی چنان زخم‌هایی بر طبیعت وارد کرده‌اند که در بعضی موارد جبران‌ناپذیر به نظر می‌رسد. پروژه‌ها قبل از انجام باید از فیلتر مطالعات ارزیابی‌های ضروری به‌خصوص زیست‌محیطی و اجتماعی عبور کنند. در ساختار حقوقی فعلی کشور، ارزیابی‌های ضروری به قوانین برنامه توسعه محول شده است؛ به طوری که از برنامه سوم تاکنون مواد مربوط به صورت متوالی در برنامه‌های بعدی به تصویب رسیده است. این روزها هم با تقدیم لایحه هفتم توسعه از طرف دولت به مجلس، یکی از مباحثی که مجدد مرکز توجه جامعه مدنی و زیست‌محیطی قرار گرفته، ارزیابی پروژه‌های عمرانی است. مکانیسم نظارتی و کنترلی ارزیابی بر پروژه عمرانی و نحوه انجام آن، همواره محل مناقشات جدی بین طراحان و مجریان پروژه‌ها از یک سو و نهادهای حاکمیتی و مدنی از سوی دیگر بوده و عدم کفایت مواد قانونی در این لایحه یا لکنت و

گذشته از سوی دیگر باعث شده شرایط فعلی برای اجرای چنین پروژه‌هایی به شدت نامساعدتر باشد. حال چگونه قابل پذیرش است که گردش وارونه چرخ را اختیار کنیم و در دستکاری در محیط زیست و امور اجتماعی ناشی از پروژه‌های عمرانی، دست‌ودلبازانه‌تر عمل کنیم.

نتیجه‌گیری

دولت به‌عنوان دست‌اندرکار پروژه‌های عمرانی، نیاز هرچه بیشتر به مکانیسم‌های کنترلی از جمله ارزیابی‌های دقیق و بی‌طرفانه دارد. قدر مسلم هر سیستمی که خود را به بهانه آزادی عمل از مکانیسم‌های کنترل و نظارت محروم کند، بیشتر در معرض ناهنجاری‌های درون سیستمی است. چگونه ممکن است یک کودک را از تست پنی سیلین قبل از تزریق اصلی یا یک دستگاه حرارت مرکزی را از ترموستات محروم کرد؟ قانون کنترل‌کننده در اینجا نقش ویژه‌ای دارد که نه تنها حامی حقوق مردم، محیط زیست و نسل‌های آتی در قبال ویرانگرهای پروژه‌های عمرانی است، بلکه نقش کنترلی و نظارتی آن موجب خواهد شد در شرایط تنگدستی مالی از حجم بسیاری از پروژه‌های غیرضروری ولی قدر مسلم مضر کاسته شود. انتظار می‌رود قانون ارزیابی محیط‌زیستی به‌عنوان دروازه امنیت سرزمین از منظر توان طبیعی و حفظ شاکله‌های اجتماعی و فرهنگی با نگاه کل‌گرایانه و حفظ منفعت عموم و نه تسهیل امورات دولت مورد بازنگری و تصویب قرار گیرد.

و برخی دیگر از اندیشمندان این فقره، با دو قسم قانون و قانون‌گذاری مواجه هستیم؛ قانون به‌عنوان نظم‌گذار برای ابژه قدرت که در اینجا جامعه و مردم است و قانون به‌منزله حدگذار برای سوژه قدرت که در اینجا دولت به معنای عام آن است. اولی مسئول برقراری نظم در جامعه و بین مردم و دیگری مسئول حمایت از منافع و حقوق آنها در قبال قدرت چیره دولت است. از قرار هرچه در مورد نخست میل به قانون‌گذاری مفرط و خارج از اندازه مشاهده می‌شود، در دومی امساک و تفریط را شاهد هستیم.

اهمیت ارزیابی

امروزه چنان عرصه‌های مختلف اجتماعی، طبیعی، فرهنگی و فناورانه در هم تنیده شده که کوچک‌ترین مداخله در یک بخش، بعضاً تأثیرات ویرانگری در سایر بخش‌ها بر جای می‌گذارد. در چنین وضعیتی است که پروژه‌های عمرانی که با شمایل فنی خود را نمایان می‌کنند، در ماهیت مباحثی کاملاً زیست‌محیطی و اجتماعی هستند. از همین جهت است که در رویکردهای جدید مداخله، پروژه‌محوری جای خود را به پروسه‌محوری می‌دهد که یادآور ضرورت‌های انکارناپذیر پایش و کنترل سیستم‌های سیال و درهم‌آمیخته است. شگفت‌آور آنکه با توجه به تجربیات تلخ گذشته، در برنامه جدید ما بر دامنه احتیاط نیفزاییم و رویکرد مناسب را انتخاب نکنیم. همین‌طور باید یادآور شویم شرایط سخت اقلیمی از یک سو و تضعیف بنیه سرزمین از جهت فقر منابع ناشی از مداخلات بی‌برنامه



بیانیه مرکز صلح و محیط زیست

به بیان دقیق‌تر در فصل ۳ این لایحه، بندهای الف، ب و پ ماده ۲۲ به موضوع ارزیابی اثرات محیط زیستی و ارزیابی راهبردی محیط زیستی و آزمایشگاه‌های معتمد پرداخته، اما دستگاه‌های اجرایی را در ارزیابی راهبردی محیط زیستی مکلف کرده است. در حالی که از نظر قانونی طرح‌های توسعه‌ای کلان، فرادستگاهی بوده و دولت باید مکلف به این امر شود.

در فصل ۷، ماده ۳۳ به موضوع رعایت ملاحظات زیست‌محیطی در کشاورزی و در همین فصل ماده ۳۶ به موضوع ممنوعیت هرگونه بهره‌برداری چوبی از جنگل‌ها آمده که به سازمان جنگل‌ها واگذار شده و به نظر می‌رسد متن ضعیف‌تر از برنامه قبل تنظیم شده است.

بندهای ت و ج ماده ۴۰ به موضوع جبران خسارت، اعاده به وضع سابق، تعیین مجازات برای تجاوز به حریم رودخانه‌ها، تالاب‌ها و دریاها و لحاظ حقایق‌های محیط زیستی در انتقال آب پرداخته و ماده ۴۱ نیز با موضوع ممنوعیت رهاسازی آب آلوده و آلوده‌کردن منابع آب سطحی و زیرزمینی و اخذ تعرفه هزینه رفع آلودگی و جریمه آن به وزارت نیرو سپرده شده است.

روشن است که توجه به محیط زیست در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور به دلیل خلأ در برخی قوانین دائمی ضرورت دارد. چنانچه از برنامه سوم توسعه به موضوع محیط زیست در قالب یک فصل پرداخته شد و از برنامه‌های اول و دوم که به صورت تبصره مورد نظر قرار گرفته بود، گامی فراتر نهاد.

پس از آن در برنامه چهارم یک بخش از شش بخش برنامه توسعه کشور، به محیط زیست و آمایش سرزمین اختصاص یافت. اما اکنون که لایحه برنامه هفتم توسعه شامل ۲۴ فصل و ۱۱۸ ماده تقدیم مجلس شورای اسلامی شده، شاهد یک عقب‌گرد جدی در این موضوع حیاتی هستیم. چنانچه موضوعات محیط زیستی در این لایحه به صورت پراکنده در پنج فصل مختلف و فقط شامل هشت ماده می‌شود.

در واقع در میان ۲۴ فصل ارائه‌شده و به تعبیری ۲۴ اولویت کشور، نه‌تنها فصلی برای محیط زیست در نظر گرفته نشده، بلکه در بیش از ۴۰۰ بند لایحه برنامه هفتم، محیط زیست فقط در ۱۱ بند دیده می‌شود و نقش نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست فقط در مواد ۲۲ و ۴۵ مطرح شده است.

محیط زیست، با وجود آنکه در سیاست‌های کلی محیط زیست نظام بر آنها تأکید شده است؛ همچنین بی‌توجهی به پیامدهای شدید تغییر اقلیم از قبیل خشک‌سالی، امواج گرمایی، گردوخاک و سیل در کشور است که فقط طی یک سال گذشته سبب کوچ هزاران نفر از استان سیستان و بلوچستان بوده است. برای مقابله یا سازگاری با تغییر اقلیم، لایحه برنامه هفتم توسعه می‌بایست فصلی را علاوه بر فصل محیط زیست به این موضوع اختصاص می‌داد. فصلی که وزارتخانه‌های مهمی از جمله نفت، نیرو، صمت، راه و شهرسازی و کشاورزی به سمت اقداماتی مانند سرمایه‌گذاری در منابع انرژی کم‌کربن، تولید و صادرات انرژی‌های تجدیدپذیر، کاهش مهاجرت‌های اقلیمی از طریق توسعه مبادلات تجاری بین کشورهای آسیای میانه و اوراسیا با کشورهای حاشیه اقیانوس هند، شناسایی الگوی کشت متناسب با اقلیم آینده و لحاظ مشوق‌های لازم برای کشاورزان یا شناسایی سالانه رفع تصرف و احیای اراضی جنگلی تصرف‌شده با همکاری قوه قضائیه پیش بروند.

مرکز صلح و محیط زیست لازم می‌داند از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی که نگران زندگی و معیشت پایدار مردم حوزه‌های انتخابیه هستند، بخواهد تا به این موارد در لایحه برنامه هفتم توسعه توجه کند و مانع از تصویب برنامه‌ای فاقد آینده‌نگری برای ایران عزیز شوند؛ که در غیراین صورت بسیار زود دیر می‌شود و نزد مردم و در پیشگاه الهی باید پاسخ‌گو باشند.

بند پ ماده ۳۸ هم در مورد مدیریت یکپارچه تالاب‌ها و دریاچه‌های کشور است که دارای قانون دائمی بوده و نیاز به قانون برنامه ندارد.

ماده ۴۵ فصل ۹ موضوع رعایت استانداردهای زیست‌محیطی در تولید فرآورده‌های نفتی و پالایشی را مطرح کرده و بالاخره در فصل ۲۱، ماده ۱۰۰ کنشگری فعال وزارت امور خارجه در دیپلماسی رسمی کشور در موضوع‌های بین‌المللی از جمله در مسائل محیط زیستی را مورد اشاره قرار داده است.

بنابراین در حالی که از برنامه سوم توسعه به دلایل متقن و سرنوشت‌ساز برای کشور، روند توجه به محیط زیست افزایش یافت و پس از اثبات چالش‌های اقتصادی، امنیتی، طبیعی و حتی تمدنی در صورت بی‌توجهی به محیط زیست و توسعه پایدار و خسارات نادیده‌گرفتن قوانین در این زمینه، اینک شاهدیم که جایگاه محیط زیست در لایحه برنامه هفتم توسعه «کمرنگ» و جایگاه سازمان محیط زیست «بسیار کمرنگ» شده است.

از سوی دیگر این لایحه در حوزه محیط زیست فاقد نوآوری است؛ گویی نگاهی کهنه بدون آگاهی به تغییرات محیط زیستی جهان و تجارب بشری برای حفاظت از تنها کره مسکون بشر بر این لایحه سایه افکنده است. مهم‌ترین دلیل این تحلیل بی‌توجهی به فناوری‌های نوین محیط زیستی، اقتصاد سبز و حساسی و ارزش‌گذاری اقتصادی محیط زیست، ورود محیط زیست به حساب‌های ملی، تقویت نهادهای مدنی، صنفی و انجمن‌های علمی و مشارکت مردمی در حفظ





ترانه یلدا

معمار و شهرساز

برنامه هفتم و مشکلات محیط زیستی ما

نیز جزئی از اکوسیستم بوده و تعیین تکلیف آنها نیز باید در طرح‌های جایگزین اتفاق بیفتد». در اخبار غم‌انگیز رسانه‌ها هر روز با مواردی جدید از خشک شدن رودخانه‌ها، تالاب‌ها، دریاچه‌ها، چاه‌های عمیق، سدها، باغ‌ها و جنگل‌ها، نشست زمین و ترک برداشتن سینه صحرا و بیابان روبه‌رو می‌شویم و اینها همه نشانه‌های حیات این آب و خاک‌اند که اگر به همین سادگی محو و نابود شوند، دیگر چیزی باقی نخواهد ماند که زندگی ما و نسل‌های آینده‌مان را پایدار کند. خبر مهاجرت‌ها تنها به رفتن بچه‌هایمان به خارج از کشور مربوط نمی‌شود. یقین دارم که مهاجرت‌های داخلی ناشی از تنگناهای محیط‌زیستی از مهاجرت‌های جوانان وخیم‌تر و بس دردناک‌تر است. آن سیستانی بی‌مایه که با خانواده‌اش از خشک‌سالی و گرد و خاک به گرگان می‌گریزد و آن اصفهانی و اهوازی مایه‌دار که مدتی است فکر خرید خانه و ویلا در گیلان و مازندران را عملی کرده است و دارد کاشانه خود را ترک می‌کند. البته مسائل محیط‌زیستی تخصصی‌اند ولی همه خوشبختانه به اهمیت و اولویت آن واقفیم. به خاطر دارم زمان دانشجویی ما در سال‌های قبل از انقلاب، قراردادی از سوی دولت با شرکت ستیران فرانسه

از بچگی در گوشمان می‌خواندند: دگران کاشتند و ما خوردیم... ما بکاریم، دگران بخورند! امروز انگار این کلمات حکیمانه گذشتگان از یادمان رفته است. و از همین روست که شاید بهتر باشد در برنامه هفتم که در دست تدوین و تصویب در مجلس است، تجدیدنظری صورت گیرد؛ زیرا در بین مردم و متخصصان حرف آن زده می‌شود و دولت نیز از نقد این برنامه ظاهراً استقبال کرده است. در هفته گذشته همه نکاتی را در زمینه‌های مختلف مطرح کرده‌اند، که به نظر می‌رسد محیط زیست مهم‌ترین و پاشنه آشیل این برنامه باشد. مسعود امیرزاده از فعالان محیط زیست می‌نویسد: «آنکه برنامه هفتم توسعه را بدون رویکرد حفظ محیط زیست و بنیه حیات برای نسل‌های آتی نگارش می‌کند، مگر جز این می‌گوید که حال بیمار بدتر از آن است که خرج دارو و درمانش دهید، بروید برای تقسیم میراث مهیا شوید». البته که حفظ محیط زیست نمی‌تواند پایه تمام این اقدامات و برنامه‌های توسعه‌ای قرار نگیرد. جای دیگر دکتر هادی کیادلیری می‌گوید: «چطور سازمان جنگل‌ها علی‌رغم نظر اکثر کارشناسان و منابع علمی، برداشت درختان شکسته و افتاده و... را پیشنهاد کرده است؟ درحالی‌که این درختان

این نگاه پایدار و عمیق هر روز موقتی‌تر خواهد بود. وقتی برنامه هفتم توسعه پروژه‌هایش را فهرست می‌کند و به آنها بودجه اختصاص می‌دهد، مگر می‌شود لزوم ارزیابی محیط‌زیستی را از آن حذف کرد؟ منتقدان می‌گویند: اثرات زیست‌محیطی هر پروژه اگر درست ارزیابی و سپس توصیه‌های مربوطه اگر درست رعایت نشوند، ممکن است هزار مشکل پیش بیاید؛ همان‌طور که در مورد شورشدن آب کارون در برخورد با معادن نمک پیش آمد و هزاران هکتار نخلستان خشک و نابود شد. سازمان محیط زیست باید توانایی این نظارت و کنترل را بر همه امور توسعه‌ای داشته باشد؛ همان‌طور که سایر وزارتخانه‌ها، مثلاً راه و شهرسازی یا صنعت و معدن باید روی پروژه‌های توسعه شهری یا توسعه صنایع ارزیابی علمی و نظر نافذ محیط‌زیستی داشته باشند و حتی اگر سازمان محیط زیست کوتاه آمد، آنها قبول نکنند.

ما این سال‌ها به خاطر تحریم‌ها نتوانسته‌ایم هم‌پای بقیه دنیا علم و تکنولوژی خود را ارتقا دهیم، لذا در وضعیت آلوده‌تر و عقب‌مانده‌تر و فقیرانه‌تری قرار گرفته‌ایم. اما یک ضرورت‌هایی هست که نمی‌توان نادیده گرفت؛ مثلاً باید حتماً اجرای طرح تعادل‌بخشی سفره‌های زیرزمینی مدنظر قرار بگیرد و چاه‌های غیرمجاز پلمب شوند. باید تلاش کنیم تمام فاضلاب‌های شهری و صنعتی بعد از تصفیه وارد سفره‌های آب زیرزمینی شوند تا به طرح تعادل‌بخشی سفره‌ها کمک کنند. حداقل خوب است با این برنامه هفتم، در سالم نگه‌داشتن محیط زندگی‌مان گام‌هایی به جلو برداریم. شاید به‌جای تدوین ضوابط جدید محیط‌زیستی در برنامه توسعه هفتم، «بهتر باشد به ضوابط سخت‌گیرانه‌ای گردن نهیم که پیش از این در دستورالعمل‌های گذشته وجود داشته‌اند». از سوی دیگر «تغییرات اقلیمی و کاهش باران از یک سو و دست‌اندازی به سرشاخه‌های آبی کشور از سوی دیگر از طرف همسایگان، باید توجه ما را به دنبال‌کردن کنوانسیون‌ها و توافقات آبی قدیم جلب کند تا برای تأمین آب مورد نیاز چه در امر کشاورزی و چه امر صنعت و شرب با احاطه و آینده‌نگری در بخش بلندپروازی‌های کشاورزی و انتقال آب برنامه‌ریزیم». پیشنهادها در حوزه محیط زیست زیادند، اما آیا اعمال آنها در برنامه اعلان‌شده تناقض نخواهد آفرید؟

امضا شد برای مطالعات «سند آمایش سرزمین» که نوعی توسعه متوازن ایران‌زمین را ترسیم می‌کرد. من هم با وجود سن کم برایشان ترجمه‌هایی می‌کردم... و با طرح آشنا شدم.

نمی‌دانم چرا آن سند بعد از تدوین و تصویب، پایه و اساس توسعه کشورمان قرار نگرفت؟ البته بعدها اصلاحاتی بر آن اعمال شد و صحبتش بود، اما نه به‌طور جدی. نکته‌ای که این طرح به‌درستی به آن توجه کرده بود، این بود که ایران کشوری خشک است و در فلات مرکزی به منابع آب پایدار دسترسی ندارد. همچنین با این فرض و با توجه به موقعیت ژئوپلیتیک و ژئواستراتژیک ایران و داشتن ذخایر عظیم نفت و گاز در جنوب ایران، جمعیت ایران در این طرح در افق یعنی در سال ۱۳۷۸ کلاً ۵۰ میلیون نفر پیش‌بینی شده بود و قرار بود از این جمعیت ۲۵ میلیون آن در سواحل شمالی خلیج فارس (سواحل مکران) مستقر شوند. برای همین هم بود که به بندرعباس اهمیت داده شد. در این طرح گفته شده بود دلیل این استقرار اولاً موقعیت ترانزیتی مرزهای آبی ایران در خلیج فارس و ثانیاً دسترسی به آب فراوان و پایدار اقیانوس هند به‌خصوص برای سیستم سرمایه‌ی صنایع است که چنین آبی در داخل سرزمین ایران برای صنایع آب‌بر وجود ندارد و خیلی نکات دیگر که جای بسط آن اینجا نیست. متأسفانه شاهد تأسیس صنایع اصلی فولاد و... در استان‌های کم‌آب اصفهان و یزد بودیم. در حال حاضر جمعیت کل مناطق ساحلی خلیج فارس به دو میلیون نفر هم نمی‌رسد.

اکنون نیز اگر به جای پرستاری و مراقبت - آن‌هم طبق موازین و روش‌های علمی و آزموده‌شده - بخواهیم به روی خود نیاوریم و عقب‌گرد کنیم و به استراتژی‌های پایه توسعه پایدار عمل نکنیم، همه چیز بر باد می‌رود. ما طبیعت خشک، ظریف و شکننده‌ای داریم که خیلی سریع نابود می‌شود. چند سال خشک‌سالی و بستن آب زاینده‌رود در میانه فلات چه ساده نشانمان داد که فرونشست و خشک‌شدن باتلاق گاوخونی و دیگر تالاب‌ها چه زود از راه می‌رسد. متأسفانه باید قبول کنیم که آب‌وهوا و خاک سالم برایمان از هر صنعتی حیاتی‌تر است. باید بیاموزیم که نگاه هولیستیک و کل‌نگر به پدیده هستی واجب است. زندگی بدون



نرگس شجاعی

پژوهشگر سیاست‌گذاری گردشگری

گردشگری همچنان مهجور

در ایران نبوده و محور توسعه قرار نگرفته است. به گونه‌ای که با اساسا سخنی از گردشگری به میان نیامده یا نهادهای متولی گردشگری و محل بودجه آنها تعیین نشده‌اند.

در سند چشم‌انداز توسعه در افق ۱۴۰۴، در مورد توسعه کشور متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی؛ دست‌یافتن به جایگاه اول اقتصادی، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقاء نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل و همچنین تعامل سازنده و مؤثر با جهان بر اساس اصول عزت، حکمت و مصلحت اشاره شده است. در سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز به حضور در بازارهای جهانی و توسعه صادرات غیرنفتی اشاره و در سیاست‌های کلی اشتغال در بند ۹ به گسترش و استفاده بهینه از ظرفیت‌های اقتصادی گردشگری تأکید شده است.

همچنین در نقشه مهندسی فرهنگی کشور، بر نهادینه‌سازی الگوهای گردشگری، توسعه گردشگری دینی، جذب و گسترش گردشگری دینی، زیارتی، درمانی، علمی و فرهنگی تأکید شده است. در برنامه اول توسعه کشور به تقویت و توسعه ایرانگردی و جهانگردی در راستای تبادل تجربه و

گردشگری صنعتی است فربخشی که یکی از مهم‌ترین بخش‌های اقتصاد جهان را تشکیل می‌دهد و مزایای بسیاری برای کشورها به همراه دارد؛ به همین دلیل کشورهای زیادی با هدف بهره‌گیری از مزایای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و امنیتی گردشگری و در راستای دستیابی به توسعه پایدار، گردشگری را محور توسعه خود قرار می‌دهند و تصمیم‌سازان، سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان، به گردشگری به عنوان یک استراتژی برای تحقق بخشی از اهداف توسعه پایدار توجه ویژه دارند. البته باید توجه داشت که سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی در حوزه گردشگری عمدتاً متأثر از ایدئولوژی جناح حاکم و اسناد فرادست صورت می‌گیرد.

وضعیت گردشگری در کشور ما مؤید آن است که در ایران نیز سیاست‌گذاری در حوزه گردشگری عمدتاً ماهیتی سیاسی داشته و متأثر از نهاد سیاست‌گذار و ایدئولوژی‌های جناح حاکم بوده است.

همچنین بررسی اسناد فرادست همچون سند چشم‌انداز و برنامه‌های توسعه نیز نشان می‌دهد که گردشگری در اولویت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی

زیبای ایران باعث جذب گردشگر بین‌المللی نشده است (همان).

در برنامه چهارم توسعه، به شناسایی، حفاظت، پژوهش، مرمت، احیا، بهره‌برداری و معرفی میراث فرهنگی کشور و ارتقای توان گردشگری، تولید ثروت و اشتغال‌زایی و مبادلات فرهنگی در کشور، تهیه و اجرای طرح‌های مربوط به حمایت از مالکین، متصرفین قانونی و بهره‌برداران آثار تاریخی-فرهنگی و املاک واقع در حریم آنها و مدیریت، ساماندهی، نظارت و حمایت از مالکین و دارندگان اموال فرهنگی-تاریخی منقول مجاز، ایجاد و توسعه موزه‌های پژوهشی-تخصصی وابسته به دستگاه‌های اجرایی، شناسایی و مستندسازی آثار تاریخی-فرهنگی، ایجاد و تجهیز پایگاه‌های میراث فرهنگی، شناسایی و حمایت از آثار فرهنگی و تاریخی حوزه فرهنگی ایران که در کشورهای همسایه واقع شده است، صدور مجوز تأمین و فعالیت موزه‌های خصوصی و تخصصی و مؤسسات کارشناسی و مشاوره به منظور جلب مشارکت بخش خصوصی و تعاونی، کارگاه‌های مرمت آثار فرهنگی-تاریخی منقول و غیرمنقول، مؤسسات مدیریت موزه‌ها و محوطه‌های تاریخی-فرهنگی، مؤسسات کارشناسی اموال فرهنگی، تاریخی، کارگاه‌های هنرهای سنتی، ایجاد صندوق احیا و بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی-فرهنگی و اصلاح قوانین و مقررات و ارائه تسهیلات لازم و تهیه ضوابط حمایتی و دولتی و بانکی برای مؤسسات بخش غیردولتی و جذب حمایت سرمایه‌گذاران و مشارکت مؤسسات تخصصی داخلی و بین‌المللی و بیمه برای گردشگران خارجی، تکمیل نظام جامع آماری گردشگری، ایجاد مراکز حفظ آثار و فرهنگی ایلی در شهرستان‌ها و استان‌های کشور از قبیل دهکده توریستی، مراکز و اطراف‌های تفرجگاهی ایلی، موزه و نمایشگاه پرداخته شده است.

در برنامه پنجم به‌طور مشخص به گردشگری زیارتی در شهرهای مذهبی ایران (مشهد، قم و شیراز) توجه شده و به دنبال توسعه زیرساخت‌ها، امکانات و فعالیت‌های فرهنگی برای زائران قطب‌های زیارتی ایران بوده است. شاید این تنها مورد مشخص در برنامه‌ها و اسناد فرادستی ایران در خصوص گردشگری است که به صورت دقیق و

دانش و شناساندن میراث تمدن و فرهنگ اسلامی و ایران و کمک به ارتقای سطح تفاهم و وحدت ملی و اسلامی با حمایت، تشویق و سازماندهی مشارکت‌های عمومی و جذب و هدایت سرمایه‌های غیردولتی در این زمینه و بهبود و گسترش پژوهش، حفاظت، احیا و استفاده مجدد و معرفی میراث فرهنگی کشور و ارزش‌های فرهنگی انقلاب اسلامی و دفاع مقدس پرداخته شده است.

در برنامه دوم توسعه به گردشگری به‌طور خاص توجه نشده است. در این برنامه به اقدامات لازم از سوی دولت در راستای توسعه مراکز آموزشی دولتی و غیردولتی با رعایت ضوابط اسلامی در رشته‌های چاپ و نشر، سینما، ایرانگردی و جهانگردی و... و اتخاذ و شرایط لازم در جهت بروز نوآوری‌ها در امور فرهنگی پرداخته شده است. دو حالت در این خصوص قابل تصور است؛ یا هدف برنامه اول در مورد گردشگری کاملاً محقق شده و نیاز به برنامه جدید نبوده است یا اینکه مقوله گردشگری موضوع مهمی نیست که بخواهد مورد توجه سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کلان کشور باشد (ویسی، ۱۳۹۶).

در برنامه سوم توسعه سه ماده از برنامه (۱۶۴-۱۶۶) به مسئله گردشگری اختصاص داده شده و از این منظر گامی رو به جلو بوده، اما مفاد آن سیاست‌گذاری کلان و مهمی را برای صنعت گردشگری ایران ترسیم نکرده است. در برنامه سوم توسعه، به وضع مقررات بانکی برای خرید ارز از گردشگران ورودی به ایران در مبادی ورودی هوایی، دریایی، زمینی، هتل‌ها و دفاتر خدمات جهانگردی و فروش ارز به گردشگران خروجی به شرط ارائه مدارک لازم پرداخته شده است. ذکر خرید و فروش ارز به گردشگران در مبادی ورودی و خروجی کشور در متن برنامه، سیاست‌گذاری جدیدی برای صنعت گردشگری ایران نبود و مبادله ارز پیش از برنامه سوم نیز وجود داشت. تأکید بر حفظ میراث فرهنگی ایران نکته مهمی بود که مورد توجه برنامه سوم در ماده ۱۶۶ قرار گرفته است. حفظ میراث فرهنگی هرچند اقدام مناسبی در راستای حفظ جاذبه‌های گردشگری است، اما لزوماً به معنای توسعه صنعت گردشگری نیست. مانند این است که وجود جاذبه‌های اکوتوریستی

یکی از مسائل مبتلابه گردشگری مورد توجه قرار گرفته و همچنان سیاست توسعه گردشگری و نحوه جذب گردشگران بین‌المللی و سهم آن در اقتصاد کشور مسکوت مانده است. در برنامه چهارم و پنجم علاوه بر حفظ ابنای تاریخی به موزه‌های تخصصی و حمایت از مالکان آثار تاریخی منقول و توسعه و بهبود امکانات زیرساختی قطب‌های گردشگری مذهبی ایران توجه شده است که این موارد نمی‌تواند برنامه‌های مناسب و کاملی برای صنعت وسیع گردشگری باشد. همچنین نگاه تقلیل‌گرایانه گردشگری به حوزه گردشگری فرهنگی و بی‌توجهی به دیگر گونه‌های گردشگری همچون گردشگری ساحلی، طبیعت‌گردی و اکوتوریسم نمی‌تواند ایران را به جایگاه مناسبی در بازار گردشگری منطقه‌ای و جهانی و رسیدن به سطح اول اقتصادی منطقه (گردشگری به‌عنوان یکی از حوزه‌های مهم اقتصادی) مطابق با سند چشم‌انداز برساند. (ویسی، ۱۳۹۶)

ماهیت چندبخشی صنعت گردشگری ایران و کثرت سازمان‌ها و نهادهای سیاست‌گذار و برنامه‌ریز در حوزه گردشگری، عملکرد جزیره‌ای نهادها و سازمان‌های متولی سیاست‌گذاری گردشگری و عدم هماهنگی بین دستگاه‌های مختلف مرتبط و مؤثر بر گردشگری، موازی‌کاری و تداخل مأموریت‌های سازمانی، بخشی‌نگری، نگاه سیاسی و ایدئولوژیک، رویکرد غیرتخصصی به مقوله گردشگری و بهره‌گیری ناکافی از نیروهای متخصص در سطوح مدیریتی گردشگری و عدم حضور و مشارکت خبرگان، تشکله‌ها، انجمن‌ها و اصناف در برنامه‌ریزی‌ها و سیاست‌گذاری‌ها، عدم شناخت دقیق از وضعیت موجود، نبود آمار و اطلاعات دقیق و واقعی از حوزه گردشگری، زیرساخت‌های ناکافی و ناکارآمد، تبلیغات منفی علیه ایران در عرصه بین‌المللی و کمبود برنامه‌های تبلیغاتی برای بهبود تصویر ایران در عرصه بین‌المللی، موضوعاتی هستند که مانع از توسعه همه‌جانبه گردشگری در ایران می‌شوند. از دیگر چالش‌های اصلی حوزه گردشگری آموزش و فرهنگ‌سازی برای توسعه گردشگری و همچنین فاصله زیاد آموزش دانشگاهی حوزه گردشگری و نیازهای صنعت است.

روشن هدف‌گذاری شده اما متولی نهادی اجرای آن مشخص نیست (ویسی، ۱۳۹۶).

در برنامه ششم توسعه به تعیین تکلیف دستگاه‌های اجرایی در قبال سه حوزه گردشگری، صنایع دستی و میراث فرهنگی، حل مناقشه بناهای تاریخی تحت تملک دستگاه‌ها، تعیین تکلیف کسب‌وکارهای گردشگری، توسعه روستاهای توریستی، حمایت از صنایع دستی و صیانت از میراث فرهنگی کشور، تبیین رابطه دستگاه‌ها با گردشگری، الزام به‌روزرسانی قوانین، تعیین تکلیف درآمد موزه‌ها و آثار تاریخی واگذاری بخشی از امور اجرایی به بخش خصوصی، استفاده حداکثری از بخش خصوصی و مشارکت آحاد ذی‌نفعان در برنامه‌های راهبردی سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، تخصیص پارانه و تسهیلات مالی و معافیت‌های مالیاتی و عوارض به تأسیسات گردشگری در سواحل جنوبی و شمالی، تکلیف دولت به برگرداندن صددرصد درآمد اختصاصی از اماکن و محوطه‌های تاریخی و موزه‌ها به سازمان میراث فرهنگی و تکلیف شرکت ملی گاز به اولویت قراردادن روستاهای هدف گردشگری برای گازرسانی، پرداخته شده است که همه این موارد نشان از توجه بیشتر به گردشگری و قوت این برنامه نسبت به برنامه‌های پیشین دارد.

در مجموع بررسی اسناد و قوانین فرادستی ایران نشان می‌دهد که صنعت گردشگری کمتر مورد توجه سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کلان کشور بوده است. اسناد فرادستی قانون اساسی، سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴، سند نقشه جامع علمی کشور و قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه در مورد صنعت گردشگری و مسائل مرتبط با آن سخنی نگفته و در این باره سکوت کرده‌اند. در برنامه‌های پنج‌گانه توسعه ایران، تعریف مشخصی از گردشگری نشده است و نهادهای متولی این کار به‌خوبی مشخص نیست. در برنامه اول توسعه با ذکر کلیاتی در زمینه گردشگری و عرضه نکردن برنامه‌ای هدفمند و عملی (عدم تعیین نهاد متولی، بودجه، نوع گردشگری و...)، توفیقی برای کشور حاصل نشده و حتی این بخش از برنامه، از برنامه دوم توسعه حذف شده است. از برنامه سوم توسعه، حفظ و مرمت بناهای تاریخی به‌عنوان

و عملیاتی مشخص برای اهداف مطرح شده، فقدان ارتباط منطقی بین جداول کمی و محتوای برنامه‌ها و غیرواقعی بودن اهداف برنامه، عدم رعایت معیارهای قانون نویسی و شکل قانون در تدوین برنامه که اجرا و پیگیری احکام برنامه را با مشکل مواجه می‌سازد و نبود شاخص‌هایی برای پایش و ارزیابی و نظارت بر میزان و نحوه تحقق احکام برنامه در طول برنامه و در پایان برنامه از موضوعاتی است که در این بخش به چشم می‌خورد.

عدم تعیین نقشه راه سه حوزه گردشگری، میراث فرهنگی و صنایع دستی و تعیین نقاط اتصال این سه حوزه از مشکلات اصلی برنامه هفتم توسعه است. از سوی دیگر در برنامه به طور مصداقی به برخی موضوعات خرد پرداخته شده است که علاوه بر نامشخص و گنگ بودن، ظن تخصص یا علاقه نگارندگان به حمل و نقل، کشتیرانی و موضوعات دریایی را بیشتر آشکار می‌کند تا توسعه گردشگری.

برنامه هفتم توسعه توجه ویژه‌ای به بهبود و تقویت زیرساخت‌ها نشده و فقط در مصداق حمل و نقل و کشتیرانی خلاصه‌وار به موضوعات زیرساختی اشاره شده یا حتی در مورد معافیت مالیاتی نیز تعیین تکلیف قطعی نشده است و فقط آن را از اصناف مستثنی و ذیل میراث دیده و اصولا همه تأسیسات گردشگری با یک معیار دیده و سنجیده شده‌اند.

به نظر می‌رسد نگارندگان برنامه هفتم توسعه، شناخت سطحی و غیراصولی نسبت به سه حوزه صنایع دستی، میراث فرهنگی و گردشگری داشته‌اند و مشاوره لازم از بخش خصوصی و دولتی خبره و صاحب نظر در تدوین آن اتخاذ نشده است. همچنین از دیگر نقاط ضعف برنامه، عدم تمرکز کافی بر آموزش و فرهنگ سازی است که آموزش و فرهنگ سازی در حوزه گردشگری که یکی از چالش‌ها و مسائل عمده این حوزه در کشور است هیچ حکمی مطرح نشده است.

ضمنا علی‌رغم تأکید بر افزایش ارزش صادرات صنایع دستی، هیچ برنامه‌ای برای ارتقای کیفیت و توسعه صنایع دستی و آموزش به صنعتگران و کارگران این صنعت مطرح نشده است.

علاوه بر آن، نبود توجه کافی به ترویج و بازاریابی

نبود زیرساخت‌های مناسب و کافی در تمامی بخش‌های مرتبط با گردشگری به ویژه زیرساخت‌های الکترونیک، کیفیت نازل خدمات در بخش گردشگری و عدم رعایت استانداردهای مرتبط با بخش‌های مختلف گردشگری (همچون هتل‌ها که علی‌رغم وجود استانداردهای کیفیت خدمات که توسط سازمان استاندارد تدوین شده‌اند، رعایت نمی‌شوند)، تعداد پایین هتل‌ها در کشور، کمبود چشمه‌های سرویس‌های بهداشتی در شهرها و کثیفی و عدم رسیدگی به سرویس‌های بهداشتی، بی‌توجهی به نیازهای افراد دارای معلولیت و کم‌توانان جسمی، نبود دادگاه ویژه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، مسائل و مشکلات بیمه راهنمایان گردشگری و بیمه هنرمندان و صنعتگران مشغول در بخش صنایع دستی، کمبود برنامه‌های حمایتی دولت از صنایع دستی، مشکلات کد گمرکی و محدودیت‌های ارزی از مشکلات و موانع توسعه گردشگری در کشور هستند.

متأسفانه در برنامه هفتم توسعه با وجود اینکه برای اولین بار گردشگری، میراث فرهنگی و صنایع دستی در قالب یک فصل مجزا تدوین شده، ولی تقلیل مسائل کلان به موضوعات خرد و ذکر مصداقی برای مواد مطروحه و هدف گذاری غیراصولی مانع از جامعیت این برنامه شده است. همچنین در این برنامه نیز گردشگری در اولویت سیاست گذاری و تصمیم‌گیری دولت قرار نگرفته، و نگاه دولت به گردشگری در این برنامه، تک بعدی و بدون توجه به کلیه ساحات‌های گردشگری کشور بوده است. همچنین پرداختن به موضوعات اساسی، تقلیل مسائل کلان به موضوعات خرد، نگاه بخشی به گردشگری (در صورتی که نگاه دولت باید نگاه فرابخشی باشد)، نبود توجه کافی به بخش خصوصی گردشگری و تمامی ذی‌نفعان، عدم توجه به برنامه‌های قبلی و اسناد فرادست و میزان تحقق و اجرای برنامه‌های قبلی و نبود نگاه ایجاد‌ی به گردشگری و بی‌توجهی به ایجاد جاذبه‌های جدید از نقاط ضعف برنامه هفتم پیشنهادی در بخش گردشگری است.

عدم رعایت اصول اولیه برنامه‌ریزی و ضعف در فرایند تدوین برنامه و عدم جامع‌نگری، نبود ارتباط مستمر با برنامه قبلی، نبود برنامه‌های اجرایی

میراث فرهنگی، توجه چندانی به صنایع‌دستی و میراث فرهنگی نشده است. اگرچه کلیت ماده ۸۲ به موضوع گردشگری پرداخته، اما به این حوزه هم به صورت جامع و کامل پرداخته نشده و برنامه‌ای برای بهبود زیرساخت‌های گردشگری و بسترسازی برای حصول اهداف مطرح‌شده بیان نشده است.

ذکر این نکته ضروری است که در این برنامه وظایف دیگر ارگان‌ها برای توسعه گردشگری، میراث فرهنگی و صنایع‌دستی، تعیین نشده است و مادامی‌که تعیین تکلیف سایر ارگان‌ها در قبال میراث، گردشگری و صنایع‌دستی صورت نگیرد، نمی‌توان به بهبود وضعیت گردشگری امید بست. بند ب ماده ۸۲، برنامه مشابه یکی از بندهای برنامه ششم است که عملیاتی نشده است. همچنین ضمانت اجرای این بند مشخص نشده است.

در مورد میراث فرهنگی در بند پ ماده ۸۲، مشخص نشده که محدوده بافت‌های تاریخی-فرهنگی به تصویب کدام مرجع رسیده باشد.

در بند ت ماده ۸۲، صدور همه مجوزها به وزارت میراث محول شده است که اگر چنین رویه‌ای تغییر یابد و اعطای مجوزها به مجامع بخش خصوصی و اصناف واگذار شود و وزارت میراث نقش نظارتی و حمایتی داشته باشد، کمک‌کننده خواهد بود.

در حال حاضر برای بند ث و ج قانون داریم. ضمن اینکه در بند ج اشاره به این موضوع نشده است که تغییر کاربری برای تأسیساتی که تسهیلاتی دریافت نکرده‌اند چگونه باید باشد.

در انتهای بند چ نیز ضروری است که نمایندگان بخش خصوصی و اصناف هم به این شورا اضافه شوند.

در بند خ، لایحه جبران حقوق مالکانه مردم، جبران عدم‌النفع پیش‌بینی نشده است.

لازم به ذکر است که در فصل هفدهم برنامه هفتم از صنایع‌دستی غفلت شده و فقط در بند «الف» ماده ۶ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، تهیه برنامه برای وزارتخانه‌ها جهت ایجاد و توسعه کسب‌وکارهای خرد خانگی، کارگاه‌های خرد و کوچک تکلیف شده است که می‌توان از این بند چنین استناد کرد که صنایع‌دستی هم در این گروه قرار گرفته و در بند «خ» ماده ۴۸ نیز به امکان

میراث فرهنگی و صنایع‌دستی نیز از نقاط ضعف این برنامه است. لذا لازم است تا طرح‌های تبلیغاتی و ترویجی مناسب برای معرفی صنایع‌دستی، میراث فرهنگی و گردشگری انجام شود. ترویج و بازاریابی صحیح می‌تواند تأثیر قابل توجهی در توسعه بخش گردشگری داشته باشد، اما این جنبه در برنامه هفتم توسعه به‌طور کافی مورد توجه قرار نگرفته است.

توجه به این نکته ضروری است که در سند چشم‌انداز ایران کشور اول منطقه معرفی شده است که احکام برنامه هفتم با محتوای سند چشم‌انداز همخوانی ندارد.

لازم به ذکر است که برای تدوین برنامه، ضروری است هدف‌گذاری واقعی و قابل دستیابی مبتنی بر داده‌های واقعی و با شناخت کامل از وضعیت موجود انجام گیرد. این در حالی است که اهداف مطرح‌شده در ماده ۸۱ با واقعیت فاصله دارد و مبنای هدف‌گذاری مشخص نیست. افزایش حدود چهار برابری تعداد گردشگران ورودی از چهار میلیون و ۲۳۰ هزار نفر به ۱۵ میلیون نفر، افزایش تعداد هتل‌های کشور از ۱۴۳۰ هتل به ۱۹۰۰ هتل، افزایش تعداد موزه‌های کشور از ۷۷۵ به هزار موزه فعال، افزایش تعداد آثار ثبت‌شده در فهرست آثار جهانی از ۴۷ به ۵۷ اثر، افزایش تعداد آثار غیرمنقول مرمت‌شده در سال از ۶۵۰ اثر به ۹۰۰ اثر و افزایش تقریباً دوبرابری ارزش صادرات صنایع‌دستی از ۲۲۴ میلیون به ۴۹۰ میلیون دلار مواردی است که در ماده ۸۱ مطرح شده و به نظر می‌رسد با واقعیت فاصله دارند ضمن اینکه برنامه رسیدن به این اهداف مشخص نشده است. افزایش گردشگر ورودی، افزایش تعداد هتل‌ها و موزه‌ها، افزایش صادرات صنایع‌دستی، افزایش مرمت اموال غیرمنقول و افزایش ثبت جهانی آثار همخوانی با موضوعات مندرج در ماده ۸۲ ندارد و برنامه‌ای برای وصول به این اهداف مطرح نشده است. ضمن اینکه افزایش حدود چهار برابری تعداد گردشگر ورودی و نرخ افزایش هتل‌سختی با هم ندارد.

همچنین باید توجه داشت که علی‌رغم تأکید سیاست‌های کلی برنامه هفتم مبنی بر توسعه صنعت گردشگری و ترویج صنایع‌دستی و حفظ

بومی و هویت کشور در برابر گردشگران ورودی
 - ارتقای کیفیت خدمات رفاهی و بومی مانند
 مسیرهای متعدد گردشگری، صنایع دستی، غذاهای
 بومی و مشاغل و کارگاه‌های صنایع دستی به عنوان
 جاذبه‌های گردشگری
 - توسعه بخش خصوصی برای رفع و تأمین
 نیازهای گردشگران از جمله کارگاه‌های زندگی در
 گردشگری و...
 - بهبود کیفیت خدمات در بخش گردشگری و
 هتل‌ها و افزایش ظرفیت بخش خدمات، تسهیلات
 و مراکز خرید
 - توسعه نشان گردشگری و تقویت برنامه‌های
 بازاریابی و تبلیغات برای جلوگیری از ایران‌هراسی
 و ایجاد تصویر مثبت از ایران
 - آموزش و پشتیبانی برای توسعه صنایع دستی،
 همچنین حمایت از تولیدات خانگی و بومی در
 جهت افزایش محبوبیت و سطح بالاتر محصولات
 - استفاده از تجربیات کارآفرینان در حوزه
 صنایع دستی و لزوم تقویت نیروهای کارآموز در
 صنایع دستی و مجموعه‌های هنری با رعایت اصول
 زیست‌محیطی و پایداری در تولیدات

مراجع:

قوانین اول تا ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و
 فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
 ویسی، هادی (۱۳۹۶)، بررسی سیاست‌گذاری
 صنعت گردشگری در قوانین بالادستی جمهوری
 اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات راهبردی
 سیاست‌گذاری عمومی، دوره هفتم، شماره ۲۵،
 زمستان ۹۶

ایجاد مجتمع‌های صنایع دستی در داخل حریم
 شهری توجه شده است.

یکی از نقاط ضعف برنامه هفتم توسعه ایران در
 بخش گردشگری، میراث فرهنگی و صنایع دستی
 عدم توجه به جذب سرمایه‌گذاری خارجی در این
 حوزه است.

در مجموع می‌توان گفت که در برنامه هفتم
 توسعه به خیلی از موارد مهم و مسائل و
 چالش‌های اصلی پرداخته نشده است و به جای
 پرداختن به موضوعات کلان و همه‌شمول به
 مصادیق پرداخته، ضمن اینکه برنامه‌ای برای تحقق
 اهداف مطرح شده در ماده ۸۱ مطرح نشده است.

پیشنهاد می‌شود مواردی همچون موارد زیر در
 راستای بهبود وضعیت گردشگری کشور به بخش
 گردشگری برنامه هفتم اضافه شوند.

- تعیین تکلیف همه بخش‌ها اعم از دولتی،
 عمومی و خصوصی در رابطه با گردشگری
 - تعیین سهم همه بخش‌های ستادی و اجرایی
 کشور در توسعه گردشگری

- نظارت عالی وزارت میراث بر حوزه‌های مرتبط
 با گردشگری و تفویض برخی اختیارات همچون
 صدور مجوزها به بخش خصوصی، تشکل‌ها،
 اتحادیه‌ها و اصناف همچون اتاق بازرگانی

- افزایش تعداد مناطق گردشگری فرهنگی و
 طبیعی با هدف جذب گردشگر داخلی و خارجی
 - فراهم کردن فضاهای گردشگری برای
 گردشگران داخلی و خارجی و افزایش
 دسترس‌پذیری جاذبه‌های گردشگری برای همه
 آحاد گردشگران

- فرهنگ‌سازی برای حفاظت و ترویج فرهنگ





احسان ایروانی

پژوهشگر حوزه میراث فرهنگی و گردشگری

میراث فرهنگی در برنامه هفتم

نداشته و امور جاری آن نیازمند اصلاح قوانین یا خلق مواد قانونی دیگری نیست که در این زمینه می‌بایست وزیر میراث فرهنگی به این پرسش و ابهام پاسخ دهد.

دوم اینکه برای چندمین بار در چارچوب قوانین کشور، صرفاً دستگاه اجرایی وزارت میراث فرهنگی همچنان نقش شناخت، حفاظت، احیا، معرفی و حمایت از مصادیق میراث فرهنگی و طبیعی را برعهده دارد.

هر یک از حوزه‌های صنعتی، تجاری، فرهنگی، فنی، اقتصادی، کشاورزی و... کشور، که در طول ادوار یک‌به‌یک به نهاد یا دستگاه اجرایی یا نهادهای حاکمیتی قانونی مبدل شده‌اند، هر یک سبقه و ید طولانی در حکمت‌های محلی - منطقه‌ای کشور داشته و دارند، و هر یک با داشتن نظام‌های اختصاصی، در مدیریت و هماهنگی آن حوزه نقش آفرینی کرده‌اند. برای مثال در نظام مدیریت آب، سال‌ها و قرن‌های متمادی، نظام‌های اجتماعی حسب میزان نیاز به بهره‌برداری و استفاده از منابع آبی، وظیفه مدیریت و حکمرانی این حوزه را برعهده داشته‌اند و در این حوزه مؤلفه‌های متعدد و متفاوتی سینه به سینه نقل و

سهم حوزه میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع‌دستی، از قانون برنامه هفتم توسعه به ۹ ماده در فصل ۱۶، تحت عنوان صنعت گردشگری و صنایع‌دستی ختم می‌شود. البته این به لحاظ انطباق و تناظر با سیاست‌های کلی برنامه دور از انتظار نبود. اما با نگاهی آسیب‌شناسانه به نظر می‌رسد اقبال این سه حوزه پراهمیت در نظام برنامه‌ریزی کشور، علی‌الخصوص برنامه‌ریزی با محتوای اقتصادی، بسیار اندک بوده است. از آنجا که بند ۱۷ سیاست‌های کلی نظام، در برنامه هفتم، با عبارت توسعه صنعت گردشگری و ترویج صنایع‌دستی ابلاغ شده، محدودیتی در مورد شیوه و نظام سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرایی کردن این توسعه وجود نداشته و دولت می‌بایست با شناخت کامل و عملیاتی از این فرصت بهره‌بردار و موانع توسعه را با نگاهی به آینده، به شرایط و مأموریت شایسته در این قانون مبدل کند.

در این میان سهم حوزه میراث فرهنگی صرفاً در بخشی از ماده ۲۱۶ و در ماده ۲۱۷ لایحه قانون توسعه برنامه هفتم، مبین دو نکته است؛ اول اینکه از منظر دولت و تدوین‌کنندگان این لایحه، حوزه میراث فرهنگی هیچ‌گونه مصائب و مشکلاتی

بخش‌های عمومی و خصوصی قائل می‌شود، که مغایر با اصول حفاظت از آثار تاریخی است؛ همچون ایجاد تأسیسات، راه، بلندمرتبه‌سازی، لوله‌کشی‌ها و... . جالب است که دستگاه اجرایی دیگر همچون میراث فرهنگی، باید تلاش کند با آن مبارزه و عدم‌النفع ناشی از ایجاد این اختیارات را هم تأمین کند، این موضوع با همین عمق در دیگر دستگاه‌های اجرایی همچون جهاد کشاورزی، حوزه وقف و غیره مطرح بوده و جدی است. آنچه بر آتش این مدیریت نادرست می‌دمد، انتصاب غیرکارشناسی و مدیران غیرمتخصص بر حوزه‌های تخصصی است؛ به گونه‌ای که مباحث مطروحه فوق را به‌طور کامل به دست فراموشی می‌سپارد. تا جایی که مشاهده شده، ابواب جمعی دستگاه‌های متولی امور توسعه پایدار درصددند برخی اختیارات قانونی حوزه حفاظت از میراث فرهنگی را تعدیل و کاهش دهند تا به توسعه خود دست پیدا کنند، موضوعی که طی یک دهه اخیر، به نهادهایی همچون دیوان عدالت اداری، شورای نگهبان و مجلس نیز ارجاع شده و شاهد آن بوده و هستیم. از این‌رو نگارنده تأکید دارد برای پایداری سرزمین از هرگونه فرصت برای ایجاد قوانین متضمن این پایداری باید بهره برد.

راه حل اولیه، در نظام قانون‌گذاری این است که قانون‌گذار تمامی دستگاه‌های اجرایی را به شناخت، پژوهش کاربردی و بهره‌گیری از دانش بنیادی، محلی و سرزمینی حوزه تخصصی خود مکلف کند و نقش میراث فرهنگی به عنوان ناظر بر این امور تعیین شود، در غیراین‌صورت روند پیش‌رو دیر یا زود به سمت اضمحلال این آثار و عدم عبرت‌آموزی از آن خواهد بود و نمی‌توانیم چشم‌انداز دیگری بر آن تصور کنیم.

انتقال می‌یافت، تا پایداری سرزمین را تضمین کند. حتی در اندک‌مواردی که نظام اقتدارگرای زمانه، تصمیم به ایجاد تأسیساتی خاص همچون سدها، همانند سد کریت، سد کبالت و غیره می‌گرفت، پایه‌های این اقدام، بر شانه سالیان سال حکمت و عقلانیت محلی استوار بود، حال آنکه مهندسی آب در این دوره صرفاً بر پایه تکنولوژی‌های روز و نه البته با مدیریتی منسجم بنا گرفته و به ظاهر استوار است و مداومت‌ها و حکمت‌های محلی و سرزمینی در برنامه‌ریزی‌ها و تصمیم‌گیری‌های آن تقریباً بی‌تأثیر است. بدیهی است این موضوع چالش‌های متعدد و جدی در این حوزه ایجاد کرده و زنگ خطرهای متعددی را برای کل ساختار نظام به صدا در آورده است. این درحالی‌ست که اگر تکنولوژی روز با زیربنای عقلانیت محلی دست به توسعه می‌زد، چه بسا ضمن مدیریت کارآمد آب، شاهد این ازهم‌گسیختگی نظام اجتماعی در این زمینه نیز نبودیم. حال این مثال را اگر بخواهیم به ساختارهای آبی همچون قنات‌ها معطوف بداریم، چالش موضوع آشکارتر خواهد شد. قانون‌گذار، وزارت میراث فرهنگی را مکلف به حفاظت از این ساختارها کرده و نه به دلیل کارکردشان، صرفاً به دلیل اهمیت قدمت این ساختارها، در این مورد چگونه می‌توان انتظار داشت وزارت میراث فرهنگی نسبت به حفاظت از این ساختارها اقدام کند، درحالی‌که در حوزه مدیریت آب و مؤلفه‌های آن و بستر محیطی و اجتماعی آن هیچ‌گونه وظیفه و اختیار قانونی ندارد.

مثال دیگر، حوزه طرح‌های آمایش، جامع و تفصیلی است. سال‌های سال است که طرح‌های کالبدی به کارفرمایی وزارت راه و شهرسازی یا دیگر دستگاه‌ها تهیه شده و اختیاراتی را برای



پروتده
۶

جامعه و برنامه هفتم





سید ابوالحسن ریاضی

صاحب نظر سیاست گذاری آموزش عالی و عضو هیئت علمی

نگاهی منتقدانه به فصل هفدهم برنامه هفتم

آموزش عالی نیازمند نگاهی تازه

سند توسط نخبگان دانشگاهی و متخصصین برنامه نویسی اشکالات بنیادین بر ساختار و نظم این سند وارد می کند که به آن توجهی نشده است. مهم ترین نقدهای وارده به سند عبارت اند از:

- بخشی نگری
- کمی گرایی
- تمرکزگرایی
- سلطه نظام دیوان سالارانه
- تأثیرپذیری از جریانات سیاسی
- دیدگاه اثبات گرایانه سیاست گذاران و مجریان
- فقدان چهارچوب علمی در طراحی و اجرا
- تغییر در رویکرد مطالعات و مسائل فرهنگی

سند

ناآشنایی برنامه نویسان این لایحه از نظام آموزش عالی به قدری آشکار است که در بیان تکلیف قانونی ادغام و حذف رشته ها و گرایش های هم پوشان وزارت علوم و بهداشت را خطاب قرار داده، در حالی که این دو مجموعه اساساً فاقد زمینه های مشترک هستند و در برابر هر دو مجموعه با دانشگاه آزاد انبوهی از رشته ها و گرایش های مشترک و هم پوشان دارند.

نظام آموزش عالی کشور مجموعه پیچیده و درهم تنیده ای از زیرنظام های گوناگون است که درون هریک از این زیرنظام ها ساختارهای رسمی و غیررسمی متعددی در فرایندهای تصمیم سازی تا تصمیم گیری دخالت های آشکار و پنهان دارد. لذا هر نوع برنامه ای علاوه بر درک این پیچیدگی ها، نیازمند اخذ نظرات عناصر تأثیرگذار مجموعه و جلب مشارکت این ساختارهاست. مروری گذرا بر مفاد برنامه در حوزه آموزش عالی بیانگر ناآشنایی تدوین کنندگان با نظام آموزش عالی کشور و زیرمجموعه های آن است. همچنین بررسی های میدانی نیز از فقدان ارتباط برنامه نویسان این لایحه با تشکیلات مرسوم و حرفه ای در سازمان برنامه و بودجه و وزارت علوم دارد. برای مثال لایحه بر سند آمایش آموزش عالی تکیه دارد در حالی که در کنار این سند، دانشگاه آزاد و وزارت بهداشت مستقل برای زیرنظام خود سند آمایش دارند. همچنین سند آمایش ملی کشور باید سند مادر برای سایر اسناد بخشی باشد در حالی که سند آمایش آموزش عالی پیش از این سند تدوین و پس از انتشار سند مادر هیچ گزارشی از انطباق آن با سند مادر در دسترس نیست. بازخوانی این

تبصره و دو هدف اصلی است:

- افزایش شتاب پیشرفت و نوآوری علمی-
پژوهشی و فناوری

- تجاری سازی این دستاوردها

این دو هدف در قالب بندها و تبصره‌ها مسیر برنامه دولت طی پنج سال برنامه هفتم را ترسیم می‌کند. در ادامه تلاش بر این است که به موانع نظری و عملی این جهت‌گیری اشاره شود. اما در ابتدا لازم است به اختلاف دیدگاه‌ها در مورد هدف اول اشاره‌ای گذرا کرد. فرض شتاب در پیشرفت و نوآوری علمی و پژوهشی و فناوری مبتنی بر وضعیت ایران در رشته‌هایی مانند بیوشیمی و زیست مولکولی در فاصله ۱۹۹۶ تا ۲۰۱۷ است که از رتبه ۵۳ به ۱۷ ارتقا یافته و یا در همین بازه زمانی رشته نانو از ۵۹ به ۱۶، رشته هوافضا از ۴۷ به ۱۲، رشته فیزیک از ۵۴ به ۱۳ و یا بر اساس پایگاه اسکوپوس در حوزه مدارک علمی ثبت شده از ۸۴۲ به ۵۴۳۸۸ مورد افزایش یافته است. این رشته‌ها و اعداد، رشد علمی کشور را در چند حوزه پشتیبانی می‌کند. در حالی که نظام آموزش عالی کشور محدود به چند دانشگاه صنعتی یا چند پژوهشکده نیست. این مجموعه متشکل از ۲۸۵۵ دانشگاه و مرکز آموزش عالی در ۹ زیرنظام است. این مجموعه عظیم بیش از سه‌ونیم میلیون دانشجوی شاغل به تحصیل داشته و در سایر شاخص‌ها وضعیت مطلوبی ندارد. اگر شاخص رتبه‌بندی دانشگاه‌ها را در نظر بگیریم، نه تنها رشدی مشاهده نمی‌شود، بلکه حتی عقب‌ماندگی علمی کشور به جز چند رشته، قابل مشاهده است. برای مثال در سال تحصیلی ۲۰۲۲ و ۲۰۲۳ جایگاه دانشگاه‌های ایران به دلیل عقب‌افتادگی علمی به پایین‌ترین ردیف‌های جدول رتبه‌بندی سال‌های اخیر رسیده به گونه‌ای که رتبه برخی از دانشگاه‌های کشور به دلیل افت کیفی در گروه بدون رتبه طبقه‌بندی شده است. رجوعی به سازمان‌ها و نظام‌های رتبه‌بندی دانشگاه‌های جهان یعنی: CSIC/QS/AWUR/PUR/ISC/

TIAMS/USNEWS

نشان‌دهنده وضعیت واقعی شتاب یا کند بودن روند پیشرفت علمی کشور است. بر اساس ارزیابی مؤسسه استنادی و پایش علم و فناوری

در حوزه جذب و پذیرش دانشجویان خارجی هم این ناآشنایی با نظام جذب و پذیرش مشهود است. چنان‌که اشاره خواهد شد اساساً وزارت علوم و بهداشت کمترین نقش را در فرایندهای جذب داشته و این سایر دستگاه‌های غیردانشگاهی هستند که باید مکلف به اصلاح و تغییر رویه‌ها شوند تا دانشگاه‌ها امکان افزایش جذب پیدا کنند.

اهداف و شعارهای برنامه از قبیل افزایش سرعت شتاب علمی، فناوری و یا تحقق مرجعیت علمی و سرآمدی جهانی در علم و فناوری در تعارض آشکار با جهت‌گیری‌های کلان بندها در کاهش سهم اعتبارات دولت در حمایت از پژوهش و تحصیلات رایگان و ارائه خدمات دانشجویی است. این نکته می‌تواند بیانگر فقدان ارتباط سازمانی و ارگانیک برنامه‌نویسان با بدیهیت نظام اجرایی دانشگاه‌های کشور باشد. به این نکته مفصل‌تر اشاره خواهد شد.

مروری گذرا بر ساختار، اهداف اصلی و نحوه نگارش برنامه چهارم و ششم توسعه و مقایسه آن با این برنامه نیز بیانگر فقدان ارتباط ارگانیک و به هم پیوستگی فصل‌ها با یکدیگر از یک سو و فاصله زیاد طراحان و نویسندگان این برنامه با نظام آموزش عالی و صاحب‌نظران این حوزه از دیگر سو است. برای نمونه جهت‌گیری برنامه چهارم در بخش اول توسعه اقتصادی دانایی محور در تعامل با اقتصاد جهانی است و فصل چهارم مرتبط با نظام آموزش عالی توسعه مبتنی بر دانایی است. این مسیر به هم پیوسته در تعیین تکلیف همه دستگاه‌ها به عنوان مجموعه‌های هم‌افزا قابل مشاهده و ردیابی است. در حالی که برنامه هفتم فصل اول با عنوان رشد اقتصادی با هدف رشد اقتصادی هشت درصد از محل یک‌سوم بهره‌وری، بدون هیچ‌گونه مفصل‌بندی علمی به یکباره بند ۲۰ سیاست‌های کلی را مبنای اقدام اعلام می‌کند. این موضوع کم‌وبیش در سایر فصل‌ها نیز قابل مشاهده است.

ساختار و رویکرد و صورت‌بندی و اهداف کلان برنامه

قانون برنامه هفتم توسعه در حوزه آموزش عالی مشتمل بر یک ماده، ۱۰ بند، پنج

د: وزارتین نسبت به ارتقاء بهره‌وری از منابع و اعتبارات دولتی اقدام کنند.

ه: سهم خدمات رفاهی دانشجویان مانند کمک‌هزینه تغذیه، خدمات رفاهی و وام دانشجویی از اعتبارات دولتی بیش از ۵۰ درصد نباشد.

و: با هدف ارتقاء بهره‌وری و تحقق آمایش آموزش‌عالی، پرداخت هزینه تحصیل رایگان در دوره‌های روزانه تا سقف ۲۵ درصد ظرفیت رشته‌های اولویت‌دار بوده و مابقی به شکل تسهیلات صورت گیرد.

ز: با هدف مرجعیت علمی و سرآمدی جهانی و ارتقاء شتاب علمی، شاخص‌های ارزیابی آموزشی و پژوهشی و نیز مقررات و آیین‌نامه‌های جذب، تبدیل وضعیت، ارتقا و ترفیع اعضای هیئت علمی اصلاح شده و در کنار دروس نظری واحدهای عملی و مهارتی اضافه شود.

با توجه به تصویر کلی ارائه‌شده روح برنامه هفتم در بخش آموزش‌عالی کشور عبارت‌اند از: تجاری‌سازی و کوچک‌کردن سهم دولت در تخصیص اعتبارات

در ادامه به هریک از بندهای برنامه و مشکلات پیش‌رو در تحقق اهداف و آرزوهای برنامه‌نویسان پرداخته شده است.

مواد و تبصره‌ها

آمایش آموزش‌عالی و اصلاح نظام جذب و پذیرش دانشجویان

در بند الف برنامه آمده است: دولت مکلف گردیده تا ظرف ۶ ماه پس از ابلاغ برنامه نسبت به: - تعیین ظرفیت کل و سهم دانشجویان به تفکیک رشته، گرایش، مقطع تحصیلی و زیرنظام‌های آموزش‌عالی کشور و نیز توسعه و ایجاد رشته، گرایش و مقاطع مورد نیاز مبتنی بر ملاحظات آمایش آموزش‌عالی و آمایش سرزمین را تدوین و پس از تأیید سازمان برنامه، سازمان امر اداری و استخدامی کشور برای طی سایر مراحل تصویب به شورای عالی انقلاب فرهنگی پیشنهاد نماید. مهم‌ترین نقدهای وارده بر این بند عدم ارتباط سند آمایش آموزش‌عالی با سند آمایش سرزمین و جایگاه فراقانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و نقش به

دانشگاه‌های جهان اسلام مستقر در ایران، در میان ۱۰ دانشگاه برتر جهان اسلام بهترین رتبه ایران هفت بوده و مهم‌ترین و بزرگ‌ترین دانشگاه کشور یعنی دانشگاه تهران پس از عربستان، مالزی، مصر، قطر و پاکستان قرار گرفته است. هرچند هیچ‌یک از دانشگاه‌های دارای رتبه بالاتر در این طبقه‌بندی ادعای شتاب و سرعت بالا در پیشرفت علمی نداشته و ندارند. این موضوع به این دلیل است که هیچ‌یک از دانشگاه‌های جهان اسلام و از جمله ایران در فهرست صد دانشگاه برتر جهان قرار ندارند. بهترین رتبه دانشگاه‌های کشور متعلق به دانشگاه تهران است که این دانشگاه در آسیا رتبه ۳۷ و در جهان رتبه ۳۶۴ در سال ۲۰۲۰ داشته است. مقایسه رتبه‌بندی شانگهای در سال‌های ۲۰۲۱ و ۲۰۲۲ وضعیت دانشگاه‌های تهران و تربیت مدرس را بدون تغییر و دانشگاه‌های شریف و تبریز را با کاهش رتبه نشان می‌دهد. این موارد صرفاً برای طرح این موضوع که وجود شتاب پیشرفت علمی موضوعی قابل مناقشه است، آورده شد. بدیهی است این تردید می‌تواند هدف محوری برنامه را با پرسش جدی مواجه سازد، زیرا بندهایی مانند جذب دانشجوی خارجی بیش از آنکه مبتنی بر وضعیت کشور در آن چند رشته باشد، در گرو رتبه‌بندی و جایگاه دانشگاه‌های کشور در رنکینگ آسیایی و جهانی است. با فروض پیش‌گفته، در ماده ۶۹ برنامه ۹ اقدام، رویکرد و سیاست و جهت‌گیری باید انجام شود.

الف: طی شش ماه سند آمایش آموزش‌عالی تدوین و تصویب شود.

ب: ظرف شش ماه وزارت علوم و بهداشت هم‌پوشانی رشته‌ها و گرایش‌ها را رفع کنند.

ج: وزارتخانه‌های علوم، بهداشت، خارجه و معاونت علمی ریاست‌جمهوری با همکاری سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مربوط نسبت به جذب و پذیرش دانشجویان (حداقل ۱۰ درصد ظرفیت کل دانشگاه‌ها)، استادان و دانشمندان سایر کشورهای خارجی اقدام کنند و در راستای توسعه مبادلات علمی نسبت به ارتقاء خدمات بانکی، امکان اشتغال دانشجویان خارجی، ورود و خروج مکرر، بیمه دانشجویان و... اقدام کنند.

اشتغال نظیر سهم کشاورزی و صنعت یا خدمات در افق بلندمدت کشور و نحوه توزیع منابع در این سند لحاظ نشده و صرفاً وزارت علوم ویژگی‌های جغرافیایی، ملاحظات جمعیتی، وضعیت دانشگاه‌های مستقر در بازه زمانی مطالعه را متوازن سازی کرده و... به عبارت روشن‌تر سند آمایش آموزش عالی بدون در نظر گرفتن راهبردهای آمایش سرزمین تدوین شده است. نیز چنان‌که اشاره شد در زمان انتشار سند آمایش اشکالات اساسی زیر بر این سند مطرح شده که تاکنون پاسخی بدان داده نشده است.

- حتی بدون در نظر گرفتن اشکالات اساسی مطروحه، از نظر اجرایی، انتظار برنامه هفتم در این بخش برای به‌روزرسانی سند در بازه شش‌ماهه در فرایند پیچیده بوروکراسی کند دستگاه‌های ذکر شده در کنار عوامل پیش‌گفته با واقعیت موجود کشور و آموزش عالی فاصله بسیار دارد.

کوچک‌تر کردن سهم دولت و تجاری‌سازی بیشتر

بند و برنامه می‌گوید: با هدف ارتقاء بهره‌وری و تحقق آمایش آموزش عالی، پرداخت هزینه تحصیل رایگان در دوره‌های روزانه تا سقف ۲۵ درصد ظرفیت رشته‌های اولویت‌دار بوده و مابقی به شکل تسهیلات صورت گیرد.

ابتدا باید به این نکته اشاره کرد که سهم زیرنظام‌های آموزش عالی در تعداد دانشجویان به گونه‌ای است که سهم دانشگاه‌های دولتی وزارت علوم ۱۵ درصد، و مابقی ۸۵ درصد از مجموعه را در بر می‌گیرد. به عبارت دیگر دانشگاه‌هایی که با شهریه دانشجویان اداره می‌شوند بار اصلی آموزش عالی را بر دوش دارند. برای تقریب ذهن،

شدت حاشیه‌ای وزارت علوم و تنزل به کارگزاری حاشیه‌ای در نظام آموزش عالی کشور است. برای مثال در سند آمایش سرزمین که علی‌الاصول باید سند مادر برای سایر سندهای آمایشی باشد، تنها در دو جا از آموزش عالی و پژوهش صحبت شده است که با رویکرد سند آمایش آموزش عالی تناسبی ندارد. در بند ۹ سند آمایش سرزمین آمده است: توسعه زیرساخت‌ها و توانمندی‌های ارائه خدمات علمی، آموزشی و درمانی به شهروندان کشورهای همسایه در شهرمنطقه‌های استان‌های مرزی. اما صرف‌نظر از این موضوع نقدهای دیگری بر این هدف وارد است که به اجمال اشاره می‌شود. مبنای وجود چنین بندی سند آمایش آموزش عالی است که آمار پایه آن متعلق به سال ۱۳۹۳-۱۳۹۴ است و طی هشت سال نسخه به‌روزرشده‌ای ارائه نشده است. علاوه بر این بلاتکلیفی دانشگاه آزاد در این سند کماکان وجود دارد. در کنار این مسائل سند آمایش آموزش عالی مصوب شورای عالی از نظر صاحب‌نظران دارای مشکلات عدیده‌ای بوده از جمله:

- نیازسنجی انجام‌شده نسبت به رشته‌ها و مقاطع انتزاعی و بدون در نظر گرفتن الزامات و ملاحظات سایر دستگاه‌ها

- وزارت علوم و شورای عالی انقلاب فرهنگی مسئول ارزیاب وضعیت بازار کار و توزیع سرزمینی آن نبوده و نیستند.

- سایر دستگاه‌های اقتصادی مانند وزارت تعاون، رفاه و کار، وزارت اقتصاد، وزارت صمت، سازمان برنامه و... تعهدی نسبت به این سند ندارند.

- جهت‌گیری‌های کلان کشور در حوزه اقتصاد و

تعداد دانشجویان به تفکیک نوع وابستگی و جنسیت در سال تحصیلی ۹۵-۹۶

نوع وابستگی	زن	مرد	جمع
وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۳۵۷۲۵۵	۳۲۹۷۸۱	۶۸۷۰۳۶
دانشگاه پیام نور	۳۵۳۰۲۱	۱۹۳۸۶۵	۵۴۶۸۸۶
دانشگاه جامع علمی-کاربردی	۱۵۳۷۳۳	۳۲۰۰۶۵	۴۷۳۷۹۸
دانشگاه فنی و حرفه‌ای	۶۰۴۱۸	۱۳۶۸۸۷	۱۹۷۳۰۵
مؤسسات آموزش عالی غیردولتی-غیرانتفاعی	۱۶۱۵۲۵	۱۷۷۸۰۰	۳۳۹۳۲۵
دانشگاه آزاد اسلامی	۶۳۷۳۱۷	۹۱۲۷۵۳	۱۵۵۰۰۷۰
جمع کل	۱۷۲۳۲۶۹	۲۰۷۱۱۵۱	۳۷۹۴۴۲۰

بر اساس گزارش اعلام‌شده مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی وزارت علوم

تعداد مؤسسات آموزش عالی به تفکیک نوع وابستگی
در سال تحصیلی ۹۵-۹۶

نوع وابستگی	تعداد
وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۱۴۱
دانشگاه پیام نور	۴۶۶
دانشگاه علمی-کاربردی	۹۵۳
مؤسسات آموزش عالی غیردولتی-غیرانتفاعی	۳۰۹
دانشگاه آزاد اسلامی	۵۳۰
دانشگاه فنی و حرفه‌ای	۱۷۰

دانشگاه پیام نور ۲۵ درصد، دانشگاه آزاد اسلامی ۳۶ درصد، دانشگاه جامع علمی-کاربردی ۱۰ درصد، مؤسسات غیردولتی غیرانتفاعی ۹.۲ درصد و دستگاه‌های اجرایی حدود ۷.۰ درصد بوده و همچنین دانشگاه فنی و حرفه‌ای ۳.۵ درصد از کل دانشجویان کشور را تحت پوشش خود دارد. این در حالی است که دانشگاه‌های دولتی از طریق دوره‌های شبانه و پردیس بخشی از ظرفیت خود را از طریق دانشجویان شهریه‌پرداز تکمیل می‌کنند. جدول ذیل تصویر کلی تعداد دانشجویان هریک از زیرمجموعه‌ها را نشان می‌دهد.

همین تصویر در تعداد واحدهای هریک از مجموعه‌های آموزش عالی ایران نیز قابل مشاهده است. بر اساس آمار مؤسسه پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی از مجموع ۲۵۶۹ دانشگاه کشور تعداد ۵۳۰ واحد سهم دانشگاه آزاد بوده، ۳۰۹ مؤسسه غیرانتفاعی، ۱۷۰ مرکز فنی حرفه‌ای، ۴۶۶ مرکز پیام نور، ۹۵۳ واحد علمی کاربردی و ۱۴۱ دانشگاه دولتی (وزارت علوم، تحقیقات و فناوری) در ۳۱ استان کشور ثبت شده است.

مروری بر وضعیت آموزش عالی کشور در اعتبارات تخصیصی بیانگر وضعیت نامطلوب و نزولی آن در سال‌های اخیر است. سهم اعتبارات (هزینه‌ای، اختصاصی، تملک دارایی و سرمایه‌ای) از تولید ناخالص داخلی طی سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۵ از ۵۷/۱ درصد به ۲۴/۱ درصد رسیده و این روند با توجه به نرخ تورم در سال‌های اخیر شیب نزولی خود را ادامه داده است. حال در برنامه هفتم دولت به دنبال پرداخت هزینه تحصیل رایگان در دوره‌های روزانه تا سقف ۲۵ درصد ظرفیت رشته‌های اولویت‌دار بوده و پرداخت

مابقی به شکل تسهیلات است. علاوه بر این در بند ۵، به دنبال کاهش سهم خدمات رفاهی دانشجویان نظیر کمک هزینه تغذیه، خدمات رفاهی و وام دانشجویی از اعتبارات دولتی به میزان ۵۰ درصد است. معنای چنین گزاره‌هایی کاملاً روشن است: محرومیت بیشتر استعدادهاى کشور برای استفاده از امکانات آموزشی. این نکته بر هیچ‌کس پوشیده نیست که بهترین استعدادهاى کشور در دوره‌های روزانه دانشگاه‌های کشور از طریق کنکور جذب می‌شوند. حال با این تکلیف قانونی باید به این پرسش‌ها پاسخ گفت:

- رشته‌های اولویت‌دار آیا همان رشته‌های ذکر شده در سند آمایش آموزش عالی است؟
- سند آمایش چنین اولویت‌هایی را مشخص می‌کند یا نهادی خاص مسئول آن خواهد بود؟
- تکلیف مابقی رشته‌ها چه می‌شود؟
- آیا با توجه به روش سازمان مدیریت عملاً از سال اول باید انتظار کاهش ۷۵ درصدی اعتبارات را داشت؟

- با توجه به شرایط وخیم اقتصادی کشور و دشواری‌های دانشگاه‌ها، حذف خدمات رفاهی امکان‌پذیر است یا نه؟

- با عنایت به تجربه سالیان قبل و جهت‌گیری دولت و شرایط کلان اقتصادی کشور، آیا تسهیلاتی در اختیار دانشگاه‌ها قرار خواهد گرفت و یا صرفاً شاهد حذف اعتبارات مرسوم خواهیم بود؟

برای روشن شدن جهت‌گیری دولت یادآور می‌شود که در بودجه سال ۱۴۰۱ تبصره‌های مربوط به حمایت از پژوهش‌های تقاضامحور، یارانه تغذیه دانشجویان و اعتبار پژوهانه دانشجویان دکتری حذف شده است. به دیگر سخن روند حذف برخی از اعتبارات و کمک‌های دولتی پیش‌تر آغاز شده است.

یادآور می‌شود که در جدول شماره ۸ سند آمایش آموزش عالی اولویت‌ها در چهار رده تقسیم‌بندی شده‌اند که حوزه علوم انسانی و هنر تنها در دو طبقه و سلامت در سه طبقه قرار گرفته‌اند و کل اولویت سند در این سه حوزه آورده شده است؛ در حالی که در بخش فناوری و علوم پایه فقط اولویت الف آمده است. مروری گذرا بر کل اولویت‌های علوم انسانی، هنر و سلامت

- اقتصاد جامعه‌شناسی، علوم سیاسی، حقوق، روان‌شناسی، علوم تربیتی و مدیریت مبتنی بر مبانی اسلامی
- فلسفه‌های مضاف متکی بر حکمت اسلامی
- فلسفه ولایت و امامت
- اخلاق کاربردی و حرفه‌ای اسلامی
- سیاست‌گذاری و مدیریت علم، فناوری و فرهنگ
- زبان فارسی در مقام زبان علم
- اخلاق اسلامی و مطالعات بین رشته‌ای آن
- الهیات
- عرفان اسلامی
- فلسفه
- غرب‌شناسی انتقادی
- کارآفرینی و مهارت‌افزایی
- تاریخ اسلام و ایران و انقلاب اسلامی
- مطالعات زنان و خانواده مبتنی بر مبانی اسلامی

اولویت‌های سلامت

- سیاست‌گذاری و اقتصاد سلامت
- دانش پیشگیری و ارتقای سلامت با تأکید بر بیماری‌های دارای بار بالا و معضلات بومی
- الگوهای شیوه زندگی سالم منطبق با آموزه‌های اسلامی
- استفاده از الگوهای تغذیه بومی
- داروهای جدید و نو ترکیب
- مدیریت اطلاعات و دانش سلامت
- طب سنتی
- تجهیزات پزشکی
- سلولی و مولکولی
- ژن‌درمانی
- فرآورده‌های زیستی
- فناوری تغذیه

اولویت‌های هنر

- حکمت و فلسفه هنر
- هنرهای اسلامی ایرانی
- هنرهای مرتبط با انقلاب اسلامی و دفاع مقدس
- اقتصاد هنر

بیانگر حذف بخش بزرگی از رشته‌های موجود از فهرست کمک‌ها و اعتبارات دولتی است.

اولویت‌های فناوری

- فناوری هوافضا
- فناوری اطلاعات و ارتباطات
- فناوری هسته‌ای
- فناوری‌های نانو و میکرو
- فناوری‌های نفت و گاز
- فناوری زیستی
- فناوری‌های زیست‌محیطی
- اولویت‌های علوم پایه و کاربردی
- فناوری‌های نرم و فرهنگی- ریاضیات
- گسسته و ترکیباتی (رمزنگاری، کدگذاری، کاربرد در کامپیوتر)
- جبر
- مبانی ریاضیات
- منطق ریاضیات
- نظریه اعداد
- ماده چگال
- شیمی آلی و معدنی
- صنایع شیمیایی و دارویی
- مطالعه بیماری‌های همراه با شرایط زمین‌شناختی
- بررسی جنبه‌های مولکولی، ژنتیکی، بیوشیمیایی، بیوفیزیکی، بیوتکنولوژیکی و زیست‌محیطی گیاهان، جانوران و میکروارگانیسم‌های تأمین‌کننده غذا، دارو و سلول‌های بنیادی
- سلول‌های بنیادی و پزشکی مولکولی
- گیاهان دارویی
- کاهش آلودگی هوا
- بازیافت و تبدیل انرژی
- انرژی‌های نو و تجدیدپذیر
- نرم‌افزارهای صنایع فرهنگی
- احیاء فناوری‌های بومی

اولویت‌های علوم انسانی و معارف اسلامی

- مطالعات قرآن و حدیث
- کلام اسلامی
- فقه تخصصی

۲. نهاد نمایندگی رهبری در دانشگاه‌ها [معاونت فرهنگی-سیاسی نهاد، مرکز امور بین‌الملل]
۳. وزارت علوم [سازمان امور دانشجویان، معاونت آموزشی، روابط بین‌الملل]
۴. سپاه پاسداران انقلاب اسلامی
۵. وزارت اطلاعات [معاونت ضد جاسوسی و مبارزه با نفوذ بیگانگان]
۶. وزارت امور خارجه [معاونت کنسولی، مجلس و ایرانیان]
۷. وزارت بهداشت [معاونت آموزشی]
۸. دانشگاه آزاد [معاونت بین‌الملل و دانشجویان غیرایرانی]
۹. سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی [معاونت همکاری‌های علمی و فرهنگی]
۱۰. جامعه‌المصطفی العالمیه [معاونت آموزشی]

۱۱. جهاد دانشگاهی [معاونت فرهنگی]

این ترکیب نشان‌دهنده نقش نازل وزارت علوم و بهداشت در تصمیم‌گیری و نیز فقدان جایگاه معاونت فناوری ریاست جمهوری، در کنار دست بالای شورای عالی انقلاب فرهنگی و برخی از نهادهای حاکمیتی در سیاست‌گذاری و اجراء است. وجود محدودیت‌های خاص امنیتی در انتخاب محل تحصیل و یا انتخاب رشته‌ای تحصیلی در کنار مجموعه‌ای از قوانین دست‌وپاگیر و تعارضات دستگامی در موضوع اتباع خارجی و نیز الزام آموزش به زبان فارسی تنها بخش کوچکی از مشکلات جذب و پذیرش دانشجو به شمار می‌آید. اما اگر به دلایل اصلی انتخاب یا عدم انتخاب یک دانشگاه خارجی توسط اتباع یک کشور توجه کنیم، اهمیت رتبه‌بندی دانشگاه‌های یک کشور در برابر وضعیت رتبه چند رشته نسبت به سایر رشته‌ها مشخص می‌شود. مهم‌ترین ملاک متقاضیان برای ادامه تحصیل در دانشگاه‌های کشور دیگر عبارت‌اند از:

کیفیت آموزشی

- پژوهش‌های دانشگاهی مورد استفاده مراکز تحقیقاتی
- تعداد فارغ‌التحصیلان شاغل در شرکت‌ها و

- فیلم و سینما
- رسانه‌های مجازی با تأکید بر پویانمایی و بازی‌های رایانه‌ای
- معماری و شهرسازی اسلامی-ایرانی
- موسیقی سنتی و بومی ایران
- ادبیات و شعر و داستان‌نویسی
- مطالعات انتقادی هنر مدرن
- مطالعات تطبیقی حوزه‌های هنر
- هنرهای سنتی و صنایع دستی
- خوشنویسی
- هنرهای نمایشی
- مباحث میان‌رشته‌ای هنر و شاخه‌های علوم
- با تأکید بر نگاه اسلامی
- طراحی هنری ایرانی-اسلامی

توسعه مبادلات علمی و جذب دانشجویان خارجی

در بند ج فصل مربوط به آموزش عالی، وزارتخانه‌های علوم، بهداشت، خارجه و معاونت علمی ریاست جمهوری با همکاری سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مربوط مکلف شده‌اند:

- نسبت به جذب و پذیرش دانشجویان (حداقل ۱۰ درصد ظرفیت کل دانشگاه‌ها) اقدام کنند.
- نسبت به جذب اساتید و دانشمندان سایر کشورهای خارجی اقدام کنند.
- ۳۰ درصد ظرفیت پردیس‌های دانشگاهی به دانشجویان خارجی اختصاص یابد.
- در جهت توسعه مبادلات علمی نسبت ارتقاء خدمات بانکی، امکان اشتغال دانشجویان خارجی، ورود و خروج مکرر، بیمه دانشجویان و... اقدام کنند.
- مبادلات علمی گسترش و تسهیل پیدا کند و...
- بررسی اسناد سیاستی مصوب و ساختارهای فعلی نظام تصمیم‌گیری برای جذب و پذیرش دانشجویان خارجی بیانگر جایگاه بسیار نازل وزارت علوم، بهداشت و معاونت فناوری و وزارت خارجه در این زمینه است. بررسی اسناد سیاست‌گذارانه موجود در این حوزه نشان می‌دهد که بازیگران حاضر در این ساختار و فرایندهای مرتبط با آن به این شرح هستند:
- ۱. شورای عالی انقلاب فرهنگی

نحوه تعامل کشور با همسایگان و سایر کشورهای جهان وجود دارد، انتظار رفتار جزیره‌ای از یک بخش از ساختار به هم پیوسته علم، سیاست، اقتصاد، فرهنگ و... انتظار بیهوده‌ای است. به نظر نمی‌رسد تا حل برخی از معضلات اساسی کشور در نظام بین‌الملل تجاری‌سازی آموزش عالی نظیر سایر بخش‌های اقتصادی کشور قابل حل باشد. در نگاهی کلی به فصل ۱۷ برنامه هفتم که اهداف، جهت‌گیری‌ها و کلان برنامه‌های پنج‌ساله کشور بیان کرده است، با این تصویر روبه‌رو هستیم:

برنامه به دو بخش تصویر رُیایی و آرزوهای زیبا برای آموزش عالی کشور و کابوس‌های پیش‌رو قابل تقسیم است.

آرزوهایی مانند افزایش رشد شتاب علمی، جذب ۳۵۰ هزار دانشجوی خارجی، مرجعیت علمی و سرآمدی جهانی در فناوری، تقویت نگهداشت و بازگشت نخبگان کشور، امکان اقامت و اشتغال نخبگان خارجی، الزام کارشناسان شرکت‌های طرف قرارداد برای آموزش نیروهای خود در ایران و...

و کابوس‌هایی همچون حذف تحصیلات رایگان برای بهترین استعدادهای کشور، حذف اندک خدمات رفاهی باقیمانده برای تنها ۱۵ درصد از جمعیت دانشجویی کشور در یکی از بدترین شرایط اقتصادی ایران، ناامن شدن موقوفات و دارایی‌های دانشگاه‌های بزرگ کشور در قالب یکپارچه‌سازی منابع تأسیس شرکت و رفتن ذیل قانون تجارت، کاهش بیشتر سهم دولت و محدودیت بیشتر اعتبارات پژوهشی دانشگاه‌ها و....

مؤسسات معتبر - میزان اعتبار جامعه دانشگاهی و تحصیلکرده در نگاه دولت

- زمینه‌سازی برای مشارکت علمی دانشگاهیان در توسعه کشور

- سهم‌دهی به علم در ساختار کلان یک کشور این شاخص‌ها در عمل رتبه‌بندی دانشگاه‌های جهان و برتری هریک را نسبت به دیگری نشان داده و عامل تعیین‌کننده در تمایل یا عدم تمایل افراد برای تحصیل در دانشگاهی در کشور دیگر است.

در شرایطی که استادان، دانشمندان و دانشگاه‌های یک کشور به جای فرصت و ظرفیت در عمل تهدید و یا تحدید برای نظام کلی تلقی می‌شوند، انتظار برای ارتقاء رتبه دانشگاه‌ها و در نتیجه جذب دانشجوی خارجی دور از منطق و ذهن خواهد بود.

به این فهرست از معضلات مسائل و مشکلات دیگری نظیر فقدان ارتباط سیستم بانکی کشور به شبکه بانکی جهانی و در نتیجه عدم امکان جابه‌جایی پول را اگر اضافه کنیم تصویر واضح‌تری از بن‌بست‌های اساسی در تحقق این اهداف شعاری پیدا خواهیم کرد.

در موضوع توسعه مبادلات علمی و افزایش رفت‌وآمد دانشمندان و نخبگان سایر کشورها نیز، به نظر نمی‌رسد این هدف چشم‌انداز روشنی داشته باشد. در شرایطی که امنیت کافی برای اتباع خارجی و ایرانیان دوتابعیتی وجود ندارد و حضور استادان ایرانی در سایر دانشگاه‌های جهان با نگاه امنیتی همراه است و اساساً مشکل





رضا امیدي

صاحب نظر سياست گذاري رفاه اجتماعي

مسئله گريزي نظام بازنشستگي

نظام بازنشستگي به عنوان نظامي خودبسنده در نظر گرفته مي شود؛ يعني فرض مي شود که نظام بيمه اي بايد به لحاظ مالي کاملا خودکفا باشد. اگر از استثناها بگذريم، مطالعات و پژوهش ها و حتي ترجمه هاي اين حوزه طی دو دهه اخير اغلب به امور فن شناختي مشکل تمرکز داشته و غلبه نگاه فني و تکنیکی موجب شده تا به رغم نارسايي ها و چالش هاي حوزه بازنشستگي، همچنان «مسئله نظام بازنشستگي» نارس يا در حاشيه باشد. مسئله بودگي یک پديده بايد یک صورت بندي نظري داشته باشد و چارچوبي را برای در انداختن بحث عمومي و نظم دادن به گفتارهاي حول پديده فراهم کند. از منظر اجتماعي اساس سياست گذاري اين است که مانع از آن شود تا پرابلماتیک هاي اجتماعي به امور فن شناسي تقليل داده شوند، بلکه بايد فضايي فراهم شود که گفتمان هاي مختلف روايت شوند. نکته مهم اين است که حتي در توصيه نامه هاي بين المللي مربوط به نظام هاي بيمه اي تاکيد مي شود که مفهوم «پايداري» اضافه بر «پايداري مالي»، «پايداري سياسي و اجتماعي» را نيز دربرمي گيرد آ و بر اين اساس هرگونه طراحي يا

عنوان بحث من «مسئله گريزي^۱ در تحليل نظام بازنشستگي ايران؛ نقدي بر رويکرد بحران آ» است. واژه مسئله گريزي را حدود ۱۰ سال قبل در مقاله اي از دکتر هادي خانیکي ديدم و برداشتم از اين مفهوم هم براساس همان مقاله است. مسئله گريزي صرفا به معنای نپرداختن به مسئله نيست؛ بلکه بدنمائي و بدپرداختن به مسئله را هم شامل مي شود.

در سال هاي اخير به کارگيري واژه هايي مانند «بحران»، «ابريحان» و «ابريچالش» برای توصيف وضعيت صندوق هاي بازنشستگي در رسانه ها بسيار رواج يافته است. پژوهش هاي زيادي نيز درباره وضعيت نظام بازنشستگي ايران چه از سوي نهادهاي پژوهشي داخلي و چه سازمان هاي بين المللي چون صندوق بين المللي پول و سازمان بين المللي کار به سفارش وزارتخانه هاي مربوطه انجام شده است. تمامي اين پژوهش ها «پايداري مالي» را به عنوان کانون تحليل چالش هاي نظام بازنشستگي مدنظر قرار داده اند. در واقع، آنچه به عنوان محور مشکل نظام بازنشستگي از ابتدای دهه ۱۳۸۰ مطرح مي شود، مشکل «ناپايداري مالي» اين نظام بوده و برای برسي اين مشکل نيز

باشد: حقوق کار و حمایت از کارگران، ایجاد امنیت اقتصادی، اجتماعی و پایداری اجتماعی. حقوق اجتماعی بر پایهٔ اجتماعی بودن مخاطره‌ها استوار شد و سیاست‌گذاری اجتماعی در دو سطح، هم به دنبال حذف شرایط مخاطره‌آمیز اجتماعی بود و هم حمایت اجتماعی از آنهايي که در معرض ساختارهای مخاطره‌آمیز بودند یا از آن آسیب دیده بودند. از این دوره حقوق اجتماعی مبنای پیمان‌های سیاسی و ملی قرار گرفت. پیوندهای اجتماعی در قالب تشکلیابی جامعه ذیل اتحادیه‌های کارگری، انجمن‌های حرفه‌ای، فدراسیون‌های زنان و سالمندان تقویت شد تا سطوح مختلف فعالیت‌های شورایی و گفت‌وگوهای گستردهٔ میان هم‌نفعان حول تعارض‌های مختلف توافق‌هایی را شکل دهند که نتیجه آن تحقق سطح مورد توافقی از حقوق اجتماعی و رفاهی است.

از این منظر، بیمه اجتماعی یکی از عنصرهای مهم همبستگی اجتماعی و حفاظت از جامعه در دورهٔ مدرن است که در سه سطح عمودی، افقی، و بین‌نسلی عمل می‌کند. براساس این فهم از همبستگی اجتماعی، در نظام بیمهٔ اجتماعی نیز مخاطره‌هایی نظیر بیکاری، ازکارافتادگی و بازنشستگی ماهیتی جمعی پیدا می‌کنند و با ایجاد یک شبکهٔ درهم‌تنیدهٔ وابستگی متقابل درون‌نسلی و بین‌نسلی این مخاطره‌ها تسهیم می‌شوند. برخی صاحب‌نظران علوم سیاسی روند تحولات شهروندی در اروپا را حول تحولات بیمه‌های اجتماعی روایت کرده‌اند. در ایران نیز سابقهٔ تاریخی پوشش مخاطره‌های کاری به سال‌های اولیهٔ پس از مشروطه برمی‌گردد. در سال ۱۲۸۷ با تصویب قانون وظایف، بازماندگان کارکنان متوفی تحت پوشش قرار گرفتند. سال ۱۳۰۱ قانون استخدامی مصوب شد و کارکنان بازنشستهٔ بخش دولتی تحت پوشش قرار گرفتند. از سال ۱۳۰۹ و با تأسیس صندوق احتیاط کارکنان طرق و شوارع مخاطره‌های ناشی از کار چون نقص عضو، بیماری، ازکارافتادگی جزئی و کلی برای کارگران روزمرد و قراردادی و دائمی پوشش داده شد. تا سال ۱۳۵۴ نظام بیمه‌ای ایران به‌لحاظ قانون‌گذاری و نهادسازی تقریباً کامل شد.

بازطراحی نظام تأمین اجتماعی مستلزم اعتماد و اطمینان عمومی نسبت به آن است. برای مثال اگر برای پایداری مالی برنامه‌هایی اجرا شود که پایداری سیاسی و اجتماعی را به هم بزند، آیا باز هم اولویت دارد. نمونهٔ نیکاراگوئه در سال‌های اخیر نمونه‌گویی در این زمینه است که بیش از ۴۰۰ نفر در اعتراض به اصلاحات پارامتری صندوق بیمه‌ای کشته شدند.

تردیدی نیست که وضعیت نظام بازنشستگی در ایران با چالش‌های جدی مواجه است و تداوم آن می‌تواند پیامدهای جدی به لحاظ اقتصادی، اجتماعی و سیاسی داشته باشد. اما برای ترسیم و توصیف چنین پیامدهایی ضروری است مسئلهٔ نظام بازنشستگی و فراتر از آن نظام بیمه‌ای در سطح کلان‌تری مورد توجه قرار گیرد.

ما برای مفهوم‌سازی و صورت‌بندی مسئلهٔ نظام بازنشستگی باید بنای مفهومی آن را از ابتدا بچینیم. فلسفهٔ تأسیس نظام بیمه‌ای چه بوده است؟ بنا بوده چه تضادها و تعارض‌هایی را بین چه کسانی و بر سر چه پرابلماتیکی حل‌وفصل کند؟ برای مثال، از منظر «ابداع سیاست اجتماعی» می‌توان از منظر دوگانهٔ انباشت/مشروعیت به موضوع پرداخت. کلاوس اوفه، جامعه‌شناس برجسته آلمانی، بحث‌های مربوط به عقب‌نشینی دولت رفاه در اروپا از دههٔ ۱۹۸۰ را بیش از هر چیز ناشی از بحران در نظام انباشت سرمایه‌داری می‌داند.

شکل‌گیری نظام بیمه‌ای به تحولات میانهٔ قرن ۱۹ در فرانسه (۱۸۴۸) و تعمیم سریع آن به آلمان و ایتالیا مربوط است. ژاک دونزولو این دوره را دورهٔ ابداع امر اجتماعی می‌داند که شاید عنوان درست‌تر، ابداع سیاست‌گذاری اجتماعی باشد. از نظر او این دوره محل تلاقی پرتعارض حقوق مدنی و سیاسی بود که سازمان‌دهی اجتماعی متفاوتی را می‌طلبید؛ چیزی که با عنوان «امر اجتماعی» به‌عنوان واسطه‌ای میان دو ساحت دیگر حقوق شکل گرفت، و دولتی می‌طلبید که میان اجتماعی‌شدن قدرت دولت و حفظ اقتدار در جامعه توازنی برقرار کند. سیاست‌گذاری اجتماعی در چنین بستری شکل گرفت تا به‌نوعی تضمین‌کننده حقوق اجتماعی

بحران از یک سو مخاطره‌های کاری را به دوش فرد می‌اندازد و از سوی دیگر مخاطره‌های کاری را ظرفیتی برای گسترش بازارهای مالی و بیمه‌ای خصوصی می‌داند.

در ایران نیز از ابتدای دهه ۱۳۸۰ و پس از همایش مشترک بانک جهانی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور درباره نظام باننشستگی در ایران، روایت بحران در محور بحث‌های نظام سیاست‌گذاری قرار داشته است. این روایت بر فروپاشی مالی صندوق‌های باننشستگی و تأثیر آن بر سایر بخش‌های اقتصاد تأکید دارد. فرض بی‌چون و چرای روایت بحران این است که بازار و نهادهای خصوصی در تأمین درآمد دوره سالمندی بهتر از نهادهای عمومی عمل می‌کند. نکته مهم این است که این روایت آن چنان در مراکز مختلف سیاست‌گذاری غالب شده، که پژوهش‌های علی‌درباره وضعیت نظام باننشستگی را کاملاً نادیده می‌گیرد.

سه نکته که درباره گزارش‌های مربوط به علت‌های شکل‌گیری بحران اهمیت دارد: ۱. نادیده‌انگاری و وارونه‌نمایی روابط علی بروز بحران ۲. نادیده‌گرفتن پیشینه تاریخی متفاوت صندوق‌ها و تحولات طی شده و ۳. بی‌اعتنایی به فلسفه تأسیسی نظام بیمه‌ای.

براساس توصیه‌نامه‌های مختلف نهادهای بین‌المللی مرتبط با نظام بیمه‌های اجتماعی، بنیان نظام بیمه‌ای بر اصولی نظیر حقوق شهروندی، همبستگی اجتماعی، و رفاه انسانی مبتنی است، و گسترش و اداره آن نیز بر گفت‌وگوی اجتماعی، پوشش فراگیر، کفایت مزایا، برابری جنسیتی، مشارکت در مدیریت، نقش دولت در نظارت و ضمانت، ثبات مالی و کارایی و منطقی بودن هزینه‌های اداری متکی است. از این رو، تحلیل مسئله نظام باننشستگی یا فراتر از آن نظام بیمه‌های اجتماعی مستلزم توجه به جایگاه این نظام در نظام کلان اجتماعی است و از این منظر حوزه اقتصاد سیاسی اهمیت بسیاری دارد. در مجموعه گزارش‌هایی که انجام شده حتی در مواردی که سطح تحلیل کلان است، در سطح راه‌حل به دنبال تغییرات درون سامانه‌ای هستند. در بسیاری موارد چالش نظام باننشستگی

استفان‌نی، از صاحب‌نظران برجسته تحلیل تعارض در سیاست‌گذاری حول مسائل پیچیده و چندکنشگری است. او درباره نظام باننشستگی سه رویکرد بحران، ثبات و شهروندی را دسته‌بندی می‌کند. در ادامه بحث با استفاده از بحث‌های نی، رویکرد بحران و صورت‌بندی مسئله باننشستگی از منظر این رویکرد، و نارسایی‌ها و نادیده‌انگاری‌های چنین رویکردی را توضیح می‌دهم. بعد درباره شواهد غلبه این رویکرد در پژوهش‌های انجام‌شده در ایران بحث می‌کنم.

اساس روش‌شناسی، روایت بحران بر فردگرایی است و نظام باننشستگی را مثل سنگ آسیابی می‌داند که به گردن جوامع معاصر آویزان مانده و زمان آن رسیده که خود نظام‌های باننشستگی را باننشسته کرد؛ چراکه اساساً چنین هزینه‌هایی محل ذات رقابتی بازار است. از نظر حامیان این رویکرد، هزینه‌های نظام باننشستگی و سالمندی توان رقابتی بنگاه‌ها را کاهش می‌دهد و بازارهای کار را تحریف می‌کند و انباشت سرمایه را مختل و نظام اولویت‌بندی در بودجه عمومی را منحرف می‌کند. در این رویکرد مهم‌ترین مانع دولت‌ها برای تصمیم‌گیری جدی در حوزه باننشستگی و حوزه‌ای مشابه، سبب رأی است؛ از این رو سیاست‌گذاران را ترغیب می‌کنند که باید بدون توجه به پیامدهای اجتماعی و سیاسی، ابتکار عمل را برای بازطراحی نظام باننشستگی به‌گونه‌ای که با جهانی‌سازی اقتصاد منطبق باشد، به دست گیرند. راه‌حل عبور از بحران را هم تأسیس نظام چندپایه تأمین اجتماعی و محدودشدن نقش دولت به لایه صفر می‌داند. از نظر این رویکرد، چنین نظام چندپایه‌ای امکان می‌دهد تا بنگاه‌ها توان رقابتی بیشتری در اقتصاد جهانی داشته باشند و کارگران را نیز ناگزیر می‌کند که از طریق حضور در لایه‌های خصوصی به فکر دوره باننشستگی خود باشند و این روند منابع بازارهای مالی خصوصی را نیز تقویت می‌کند. در واقع عقل معاش فردی جایگزین صندوق‌های مبتنی بر همبستگی صنفی و نسلی می‌شود. مخاطرات شغلی از جمله باننشستگی دیگر یک مخاطره جمعی نیست، بلکه فردی است و خود فرد باید به فکر آتی‌اش باشد. یعنی رویکرد

یک سو به دنبال اصلاحات سختگیرانه در حوزه بازنشستگی با ادعای پایداری منابع است، و از سوی دیگر به کارفرماها اجازه داده که شاغلان تا سه سال ابتدای کار با ۵۰ درصد حداقل دستمزد کار کنند و به همین نسبت بیمه پردازند. مشابه چنین چیزی در برنامه ششم هم که ادعا شده بود حوزه بازنشستگی جزو سه محور اصلی برنامه است، بحث کارورزی فارغ‌التحصیلان دانشگاهی پیش‌بینی شده بود.

شاخص دیگر در بحرانی نشان‌دادن وضعیت صندوق‌ها، سهم آنها از بودجه دولت است که در این سال‌ها به‌عنوان نمود اصلی بحران معرفی می‌شود. براساس سناریوهای مختلف همین پژوهش‌هایی که طی این سال‌ها انجام شده، این سهم برای کارکنان کشوری و لشکری تا سال ۱۴۲۰ بین ۱۰۶ تا ۲۰۹ درصد تولید ناخالص داخلی خواهد بود، در سال ۱۳۹۸ حدود یک درصد بوده است. در حالی که کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در سال ۲۰۰۶ به‌طور متوسط حدود دو درصد از تولید ناخالص داخلی را صرف بازنشستگی کارکنان دولت کرده‌اند. در سال ۲۰۱۹ کشورهای عضو این سازمان به‌طور متوسط حدود ۷،۸ درصد تولید ناخالص داخلی را به مستمری‌های بازنشستگی اختصاص داده‌اند. در سال ۲۰۱۶ در دانمارک هزینه‌های بازنشستگی کارکنان دولت حدود ۱،۲ درصد تولید ناخالص داخلی این کشور بوده است. در واقع در ایران ریشه بحران در جای دیگری است که این سهم این‌قدر بزرگ جلوه داده می‌شود. وضعیت شرکت‌های دولتی در بودجه، وضعیت نظام مالیاتی، وضعیت اولویت‌بندی در تخصیص منابع، وضعیت روابط بین‌الملل و مناسبات منطقه‌ای، تحریم‌های اقتصادی و... عامل‌های اصلی بروز این وضعیت برای نظام بیمه‌ای هستند که به آنها پرداخته نمی‌شود.

مثال دیگر مربوط به نرخ جایگزینی است. گفته می‌شود در صندوق‌های بازنشستگی ایران به‌طور میانگین ۸۳ درصد و بسیار بالاتر از میانگین اتحادیه اروپا (۶۳،۵ درصد) و کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (۵۸،۶ درصد) است. اما به‌رغم بالا بودن نرخ

به سطح حسابداری و نه حتی اقتصادی تقلیل یافته است و نظام بازنشستگی به‌مثابه موجودیتی منفک از سایر نظام‌های اقتصادی و اجتماعی نگریسته شده و از همین‌رو، اقداماتی که برای برون‌رفت از وضعیت پرچالش صندوق‌ها پیشنهاد می‌شود مبتنی بر نادیده‌انگاری بنیان‌های تأسیسی نظام بیمه‌ای و وارونه‌نمایی روابط علت و معلولی است و بیش از آنکه راه‌حل باشد، تن‌دادن به مسئله است. برای مثال برخلاف آنچه در برخی گزارش‌های پژوهشی و کارشناسی آمده، متغیرهایی نظیر روند سالمندی جمعیت، نسبت پشتیبانی و نرخ جایگزینی، علت‌های بروز چالش نیستند، بلکه نشانه‌ها و معلول‌هایی هستند که خود از علت‌های دیگری چون سطح پایین دستمزدها، کوچک‌سازی دولت و تخریب قانون حداقلی کار ناشی شده‌اند. نکته مهم این است که در تحلیل‌های سیاست‌گذاری بسیاری از عوامل ریشه‌ای چالش‌های نظام بازنشستگی به‌عنوان مفروض در نظر گرفته می‌شوند؛ یعنی ریشه‌های چالش حتی تقویت و تشدید می‌شود و سیاست‌گذاری‌ها صرفاً بر معلول‌ها متمرکز می‌شوند و بدیهی است در چنین وضعیتی نمی‌توان انتظار مواجهه مؤثر با چالش را داشت و در این رویکرد صرفاً ضمن پیچیده‌تر شدن چالش، اصل بحران به تعویق می‌افتد. به‌عبارت بهتر، گویی مسیری که برای اصلاح نظام بازنشستگی از منظر رویکرد بحران در دستور کار دولت‌ها قرار گرفته، بیشتر هموارکردن مسیر برای همان سیاست‌هایی است که وضعیت امروز نظام بازنشستگی را موجب شده است.

برای مثال، در سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان بزرگ‌ترین سازمان بیمه‌گر ایران بیش از ۹۰ درصد منابع از محل حق بیمه‌ها تأمین می‌شود. سرکوب دستمزدها بیشترین آسیب را به منابع این سازمان می‌زند، اما رویکرد بحران نه‌تنها هیچ اشاره‌ای به آن ندارد بلکه با تأکید بر کاهش هزینه‌های تولید بیشترین فشارها را به همین قوانین حداقلی کار و تأمین اجتماعی وارد می‌کند و بر سرکوب دستمزدی اصرار دارد. در همین سال ۱۴۰۲ با تورم بالای ۶۰ درصد، حداقل دستمزد حدود ۲۵ درصد افزایش داشته است. یا برنامه هفتم، از

گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس طی دو دهه اخیر هرچه جلو آمده‌ایم مشاغل ایجادشده بی‌ثبات‌تر، با پوشش بیمه‌ای کمتر، و با سطح دستمزد پایین‌تری بوده‌اند.

درباره صندوق‌های بازنشستگی به سیاست کوچک‌سازی دولت طی دهه‌های اخیر اشاره‌ای نمی‌شود. برای مثال در برنامه‌های توسعه همواره تأکید شده است که در ازای هر سه یا چهار نفری که در بخش دولتی بازنشسته می‌شوند، یک مجوز استخدامی جدید داده می‌شود. تعداد کارکنان آموزش و پرورش طی یک دهه اخیر نزدیک به ۳۰۰ هزار نفر کاهش یافته است. یعنی ۳۰۰ هزار نفر از بیمه‌شده‌های صندوق بازنشستگی کشوری بازنشسته شده‌اند، بدون آنکه بیمه‌شده‌های جدیدی جایگزین شده باشند. یا از ابتدای دهه ۱۳۸۰، شاغلان جدید بخش دولتی به جای صندوق بازنشستگی کشوری، تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی قرار گرفتند. چنین سیاست‌هایی نرخ جانشینی را در این صندوق به زیر یک رسانده است. یعنی این صندوق چندین برابر ورودی، خروجی داشته است؛ با سیاست‌های خود دولت. در این سال‌ها همواره با قوانین دفعی بازنشستگی پیش‌از‌معد هم مواجه بوده‌ایم. در واقع، همه سیاست‌ها در بخش دولتی سمت‌وسوی کشتن صندوق بازنشستگی کشوری را داشته است. سوابق تاریخی این صندوق از همان سال ۱۳۰۱ تاکنون نیز اساساً گونه متفاوتی از بیمه اجتماعی بوده است. برای مثال در نزدیک به نیمی از عمر این صندوق، دولت به‌عنوان کارفرما هیچ سهمی پرداخت نکرده و در ۷۰ سال از عمر صدساله این صندوق اساساً منابعی ذخیره نشده است. ذیل قانون کار نیز با انواع استثناسازی‌ها طی دهه‌های اخیر به غیررسمی‌سازی گسترده نیروی کار تأکید شده است. درباره بازنشستگی‌های پیش‌از‌معد باید به کارکردهای سیاسی و ایدئولوژیک همچون خارج کردن زنان از بازار کار رسمی (بیشترین تمایل به بازنشستگی پیش‌از‌معد در بین زنان دیده می‌شود به دلایل مختلفی)، تصفیه نیروی انسانی در بخش دولتی و بیرون‌راندن نیروهای منتقد از بدنه دولت، و حتی ایجاد ظرفیت‌های جدید

جایگزینی، مستمری‌های بازنشستگی از کفایت کافی برخوردار نیستند؛ به‌طوری‌که در سال ۱۳۹۸ میانگین مستمری بازنشستگان نسبت به میانگین هزینه خانوارهای شهری حدود ۵۶٫۶ درصد بوده است؛ در سازمان تأمین اجتماعی حدود ۵۴ درصد و در صندوق بازنشستگی کشوری ۷۴ درصد.^۵ یکی از تناقض‌های برنامه هفتم در همین زمینه است. از یک سو ادعا شده که تا پایان برنامه باید فقط مطلق به صفر برسد و از سوی دیگر نحوه مستمری بازنشستگی به جای میانگین دو سال آخر به میانگین پنج سال آخر تغییر کرده است. این یعنی پس از تصویب برنامه کسانی که بازنشسته می‌شوند، حقوقی که دریافت می‌کنند بسیار کمتر از کسانی است که قبل از تصویب این برنامه بازنشسته می‌شوند و بی‌تردید با این قانون بخش دیگری از بازنشستگان آتی زیر خط فقر می‌روند. همچنین درباره سن بازنشستگی توجه نمی‌شود که در روند تحولات اروپا آنچه به تدریج باعث افزایش سن بازنشستگی شد، نه «امید به زندگی» بلکه «کیفیت زندگی» بوده است. برای مثال در اوایل دهه ۱۹۹۰ مطالعات مختلف نشان می‌داد که با افزایش سن جمعیت در اروپا، هزینه‌های نظام درمان افزایش چشمگیری خواهد داشت، اما گذر زمان نشان داد که به دلیل بهبود شاخص‌های کیفیت زندگی، سالمندی با بیماری همراه نیست و تأثیر سالمندی بر هزینه‌های درمان بسیار پایین‌تر از پیش‌بینی‌ها بوده است. به‌رغم این موضوع، برخلاف آنچه در برخی گزارش‌های مراکز دولتی به آن اشاره می‌شود، شکاف بین سن قانونی بازنشستگی و امید به زندگی در ایران با کشورهای اروپایی تفاوت چندانی ندارد و در مقایسه با برخی کشورهای اروپایی حتی کمتر است.

رویکرد بحران در ایران متکی به تطبیق‌های نادرست و نابجا و بی‌توجه به زمینه‌ها است. برای مثال در اروپا نرخ مشارکت اقتصادی بین ۷۰ تا ۸۰ درصد، و نرخ پوشش بیمه‌ای حدود ۸۰ درصد است. در ایران نرخ مشارکت اقتصادی حدود ۴۵ درصد و نرخ پوشش بیمه‌ای حدود ۵۰ درصد است. حتی براساس گزارش فقر وزارت رفاه در سال ۱۴۰۱، از ۲۳ میلیون شاغل کشور بیش از ۱۳ میلیون فاقد بیمه اجتماعی هستند. براساس

نظام بیمه‌ای را نه تنها نادیده، بلکه با رویکرد فردگرایانه‌ای که دارد سرکوب می‌کند.

پی‌نوشت‌ها:

۱- این مفهوم را از مقاله دکتر هادی خانیکی با عنوان «مسئله‌گرایی نظریه اجتماعی» برداشته‌ام.
۲- این متن سخنرانی‌ای است که در نکوداشت بیستمین سالگرد درگذشت دکتر حسین عظیمی در دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی ایراد شده است.

۳- برای مثال، نگاه کنید به «رهنمودهای فعالیت اکچوئریال در تأمین اجتماعی» از مجموعه رهنمودهای انجمن بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) که در سال ۲۰۱۶ منتشر شده است.

۴- multi-pillar

۵- در سال ۱۳۹۹، هزینه سبد معیشت مبنای گفت‌وگوهای دستمزدی براساس داده‌های مرکز آمار ایران حدود شش میلیون و ۸۹۵ هزار تومان بوده که این برآورد مورد تأیید نمایندگان کارگری و کارفرمایی قرار داشته است. در همین سال، براساس داده‌های صندوق بازنشستگی کشوری، مستمری بیش از ۸۵ درصد مستمری‌بگیران این صندوق کمتر از هزینه سبد معیشتی آن سال بوده است. براساس گزارش دیگری «در سال ۱۳۹۳ حدود ۳۵ درصد بازنشستگان تحت پوشش صندوق بازنشستگی کشوری زیر خط فقر قرار داشته‌اند» (میرزایی، حجت‌الله (۱۳۹۶) آسیب‌شناسی ناپایداری صندوق‌های بازنشستگی، تهران: معاونت اقتصادی وزارت تعاون، کار، و رفاه اجتماعی).

استخدامی در راستای سیاست‌های حامی‌پرورانه هم توجه کرد. بررسی روندها نشان می‌دهد که با فاصله‌گرفتن از مقطع زمانی تصویب چنین قوانینی، سن واقعی بازنشستگی هرچه بیشتر به سن قانونی بازنشستگی نزدیک می‌شود.

توضیح اینکه در مطالعات تطبیقی صرفاً دو دسته از کشورها هستند که در آنها رویکرد بحران‌غلبه دارد و مبنای اصلاحات در نظام بازنشستگی بوده که برخی از همین کشورها هم بعد از مدتی از برنامه‌هایشان عقب‌نشینی کرده‌اند: ۱. کشورهای آمریکای لاتین؛ اغلب در دوره حکومت‌های نظامی ۲. برخی کشورهای اروپای شرقی بعد از فروپاشی شوروی. در اروپا اغلب رویکرد شهروندی و ثبات در اصلاحات غلبه داشته است. این توضیح از این جهت مهم است که انگاره غلطی در ایران شکل گرفته که باید اصلاحات نظام بازنشستگی را از جایی شروع کرد، اما واقعیت این است که «گام اول اصلاحات» بسیار اساسی است. در اروپا کشوری نیست که دست‌کم در مطالعات تطبیقی ما، اصلاحات را از افزایش سن یا تغییرات پارامتری ریاضتی شروع کرده باشد. در واقع، در ایران وقتی از اصلاح نظام بازنشستگی صحبت می‌شود بیش از هر چیز به افزایش سن بازنشستگی تمرکز دارند، در حالی که افزایش سن، آخرین نقطه اصلاح بازنشستگی است نه ابتدای آن.

همان‌طور که در ابتدای بحث اشاره کردم، این مباحث به این معنا نیست که نباید به وضعیت نظام بازنشستگی و بیمه‌ای حساسیت داشت، بلکه بحث این است که رویکرد بحران‌اساسا امکان شناخت دقیق مسئله را می‌گیرد و در تحلیل، بسیاری از کارکردهای اجتماعی و سیاسی





ابراهیم ایوبی

وکیل دادگستری

هوش مصنوعی و ابتکارات حقوقی

هزینه دادرسی، هزینه کارشناسی و حق الوکاله ممنوع است و متخلف به مجازات تصرف غیرقانونی در اموال دولتی محکوم خواهد شد. همچنین دستگاه‌های اجرائی موظف شده‌اند در قراردادهای منعقد شده با طرف خارجی، با توافق طرف مقابل «مرکز داورى منطقه‌ای تهران» را به عنوان مرجع داورى قرار دهند.

در ماده ۲۸۹ قوه قضائیه مکلف شده است لایحه جامع ارتقای شایستگی‌های حرفه‌ای و نظارت بر رفتار وکلای دادگستری، کارشناسان رسمی، سردفتران اسناد رسمی و ازدواج و طلاق، مشاوران خانواده، مترجمان رسمی، متصدیان دفاتر خدمات الکترونیک قضائی، داوران و میانجیگران را تدوین و ارائه کند. در حال حاضر وکلا و کارشناسان رسمی دادگستری درون نهاد صنفی خود دارای دادسرا و دادگاه انتظامی هستند و با توجه با نقش دادگاه عالی انتظامی قضات به عنوان مرجع تجدیدنظر آرای صادر شده در مورد کانون‌های وکلا، پیش‌بینی لایحه‌ای برای نظارت غیرضروری و توأم با نگاهی غیردوستانه است. در ادامه این ماده، دستگاه قضا موظف شده است سامانه‌ای با نام «شفافیت عملکرد

سرانجام دولت با تأخیر زیاد، لایحه برنامه هفتم توسعه را تهیه و آماده ارائه به مجلس کرد. از اتمام آخرین برنامه توسعه (با نام کامل «برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۹۶-۱۴۰۰)» و بدون اشاره در نام و محتوای توسعه سیاسی) بیش از یک سال می‌گذرد. این لایحه مفصل در ۳۰۲ ماده شامل هفت بخش با عناوین «اقتصادی»، «زیربنایی»، «فرهنگی و اجتماعی»، «علمی، فناوری و آموزشی»، «سیاست خارجی»، «دفاعی و امنیتی» و «اداری، حقوقی و قضائی» و در ۲۲ فصل تدوین شده است. در اینجا به بررسی فصل آخر یا همان بیست و دوم که دربرگیرنده مواد ۲۸۷ تا ۳۰۲ با عنوان «نظام حقوقی و قضائی» است، خواهیم پرداخت.

در اولین ماده این فصل پیش‌بینی شده حل و فصل اختلافات میان دستگاه‌های اجرائی باید درون دولت و از طریق معاونت‌های حقوقی انجام شود، مگر اینکه به شکل استثنائی دولت تشخیص دهد امکان حل اختلاف در دولت وجود ندارد و موضوع در مراجع قضائی دادگستری طرح شود. پرداخت هرگونه وجه تحت عناوین

به دلیل نبود زیرساخت‌ها بعید به نظر می‌رسد. مهم‌ترین نکته این ماده در بند «۳» بخش «الف» است: «تا پایان سال سوم اجرای قانون برنامه با استفاده از هوش مصنوعی، امکان بررسی و اتخاذ تصمیم در امور فاقد پیچیدگی قضائی فراهم...» بهتر است اهل فن بیان کنند که استفاده از هوش مصنوعی تا چه حد میسر خواهد بود.

در ماده ۲۹۴ این امکان به سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی داده شده تا بدون رعایت قوانین و مقررات مربوط به مزایده و مناقصه، نسبت به فروش نقدی، تهاتر یا معاوضه اراضی و اموال واقع در محدوده و حریم شهری، به قیمت تعیین‌شده توسط هیئت کارشناسان رسمی دادگستری اقدام کند. اساساً معافیت دستگاه‌ها از شمول قوانین مزایده و مناقصه جای نگرانی دارد. نکته بااهمیت دیگر در ماده ۲۹۸ دیده می‌شود که پیش‌بینی شده زندانیان و کارآموزان شاغل در کارگاه‌ها و مراکز اشتغال در طول دوران محکومیت از شمول قانون کار و قانون تأمین اجتماعی مستثنا شده و تابع ضوابط آیین‌نامه اجرائی سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور قرار گیرند که با توجه به در نظر گرفتن استثنائات مشابهی در مواد مختلف این لایحه، چشم‌انداز مثبتی برای جامعه کارگری در صورت تصویب نهایی این مواد دیده نمی‌شود.

وکلا و کارشناسان رسمی» را ایجاد و ضمن پیش‌بینی فرایندی جهت اخذ نظرات موکلان و ذی‌نفعان در پایان هر پرونده، اطلاعات عملکردی از قبیل تعداد پرونده‌ها و موضوعات آنها بدون درج محتوای محرمانه پرونده‌ها، میزان حضور در جلسات دادگاه‌ها، سابقه تخلف انتظامی و پرداخت مالیات و حقوق دولتی را در دسترس عموم قرار دهد. صرف‌نظر از اینکه این ماده با بسیاری از مبانی حقوقی، اصول قانون اساسی و مواد دیگر قوانین مغایرت دارد، به عنوان یک شهروند پیشنهاد می‌کنم در صورت تصویب این ماده، سامانه‌ای مشابه نیز برای پایش قضات دادگستری، میزان حضور آنان در محل کار و سابقه تخلف انتظامی با امکان اخذ نظرات موکلان و ذی‌نفعان ایجاد شود.

استفاده از فناوری‌های نوین برای انجام اموری از قبیل ارجاع پرونده، تعیین وقت و انتخاب کارشناس به صورت تخصصی و هوشمند و بدون مداخله عامل انسانی و همچنین استفاده از «هوش مصنوعی» برای الکترونیکی کردن و هوشمندسازی فرایندها و بهبود روش‌های ارائه خدمات قضائی در ماده ۲۹۲ پیش‌بینی شده است. همچنین هدف‌گذاری شده تا پایان اجرای این قانون برنامه، پرونده‌های قضائی الکترونیکی و جایگزین پرونده‌های کاغذی شوند؛ امری که



رزگار سلیمی

کارشناس مهاجرت اندیشکده دیاران

برنامه هفتم و مهاجرت

را در باب سیاست‌های مهاجرتی و اهداف و مأموریت‌های دستگاه‌های مربوطه تدوین می‌کنند.

تمرکز نگارنده در این یادداشت بر مواردی از لایحه است که به صورت خاص با مسئله مهاجرت مرتبط است، ولی این را هم باید مدنظر داشت که سایر احکام بخش‌های مختلف برنامه هفتم اعم از سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی، حقوقی و... بر مهاجران نیز مانند اتباع ایرانی تأثیرات جدی می‌گذارد. اگرچه متن منتشرشده برنامه هفتم هنوز به تصویب نرسیده و امکان تغییر مفاد آن در آینده بسیار زیاد است، اما به هر حال لازم است مواد پیشنهادی این لایحه که ناظر بر مهاجرت است، بررسی و نقاط قوت و ضعف آن بیان شود تا بلکه در جریان بررسی لایحه در مجلس، نقایص موجود برطرف شوند.

در یک نگاه کلی و در مقام مقایسه می‌توان گفت لایحه برنامه هفتم توسعه بیش از تمامی برنامه‌های توسعه پیشین به مقوله مهاجرت پرداخته است. همین امر نشان می‌دهد که نویسندگان این لایحه به اهمیت مسئله مهاجرت تا حدی واقف بوده‌اند و بیش از برنامه‌های

از پیش‌نویس برنامه هفتم توسعه ایران که مدت‌ها بود افکار عمومی و کارشناسان در انتظار انتشار آن بودند، سرانجام در تاریخ ۳۰ اردیبهشت ۱۴۰۲ رونمایی شد. لایحه برنامه هفتم دارای هفت بخش و ۲۲ فصل است اما هیچ بخش یا فصل مجزایی در آن در زمینه مهاجرت ایرانیان و مسائل اتباع خارجی حاضر در ایران پیش‌بینی نشده. با این حال، در لابه‌لای بخش‌های مختلف مواد وجود دارد که مرتبط با این موضوع است. شاید بهتر بود با توجه به اهمیت فزاینده مسئله مهاجرت و جابه‌جایی‌های بین‌المللی برای کشور ما، چه از بُعد مهاجرت از ایران و چه از بُعد مهاجرت به ایران، فصل ویژه‌ای برای تبیین احکام مرتبط با این موضوع مقرر می‌شد. ایران کشوری است که هم‌اکنون از یک طرف میزبان حدود پنج میلیون تبعه خارجی است و از طرف دیگر بنا بر اعلام وزیر امور خارجه، بیش از پنج میلیون و صد هزار نفر تبعه ایرانی نیز به عنوان مهاجر در خارج از کشور زندگی می‌کنند. بیشتر کشورهایی که با چنین جمعیتی از مهاجران (چه دایاسپورای خارج از وطن و چه مهاجران ورودی) روبه‌رو هستند، در اسناد بالادستی خود فصل جداگانه‌ای

عضو هیئت علمی، تقویت بازگشت و نگهداشت نخبگان و متخصصان ایرانی و تأمین امکانات لازم برای اشتغال، ارتباطات و اقامت نخبگان اشاره کرده است. جذب دانشجویان و متخصصان خارجی یکی از خلأهای سیاست‌های مهاجرتی ایران است و لایحه برنامه هفتم می‌تواند در این زمینه تحول‌آفرین باشد.

لایحه برنامه هفتم در راستای توجه به ابعاد اقتصادی مسئله مهاجرت، سعی کرده نگرشی سودمحور به موضوع جذب مهاجران، به‌ویژه دانشجویان بین‌المللی و نخبگان خارجی داشته باشد. علاوه بر این، در ماده ۱۸۸ به موضوع گردشگری سلامت اشاره کرده و مقرراتی را برای افزایش درآمد سالانه کشور از گردشگری سلامت تعیین کرده است. با وجود این مقررات، لایحه در زمینه جذب سرمایه‌گذاری اتباع خارجی بسیار نحیف است و اگرچه در پیشگفتار لایحه بر افزایش سرمایه‌گذاری خارجی تأکید شده، اما احکام چندانی برای تسهیل سرمایه‌گذاری اتباع خارجی وضع نشده است. صرفاً در بند «ج» ماده ۲۴۶ به صدور ویزای الکترونیک برای تجار خارجی اشاره شده است. بهتر است در جریان تصویب لایحه در مجلس، برای تسهیل زیست کارآفرینان بین‌المللی در ایران و ارائه خدمات شهروندی و اقامت به آنان، مقررات بیشتر و بهتری در برنامه هفتم گنجانده شود.

علاوه بر موضوع سرمایه‌گذاری خارجی، باید به برخی خلأهای جدی دیگر لایحه هم اشاره کرد. مانند اینکه در مورد مدیریت مهاجرت‌های غیرمجاز و راهکارهای مقابله با این پدیده، نوعی غفلت به چشم می‌خورد و تنها در بند «ج» ماده ۱۷۴ به موضوعاتی همچون بازگشت مهاجران غیرمجاز و... پرداخته شده است. حتی درباره ساماندهی مهاجران مجاز نیز خلأهای بسیاری وجود دارد و برخی از موضوعات مهم مانند اقامت و اشتغال این مهاجران مورد بی‌توجهی قرار گرفته است. جالب‌تر از همه اینکه در لایحه کوچک‌ترین اشاره‌ای به مسئله بسیار مهم تحصیل کودکان و نوجوانان تبعه خارجی در مدارس ایران نشده و صرفاً به آموزش دانشجویان خارجی پرداخته شده است. با توجه به تحصیل

توسعه سابق، دغدغه مدیریت امور مهاجران را داشته‌اند. دامنه موضوعات اشاره‌شده این لایحه در بحث مهاجران شایان توجه است و به ابعاد مختلف از جمله اقتصادی، جمعیتی، بهداشتی-درمانی، آموزش عالی، حقوقی، انتظامی-امنیتی و... پدیده مهاجرت پرداخته شده است.

لایحه برای نخستین بار به نقش مهاجران در مدیریت جمعیت کشور توجه کرده و در ماده ۱۶۶، مدیریت مهاجرت‌های داخلی و خارجی را به‌مثابه یک راهکار برای رشد نرخ باروری کشور معرفی کرده است. در راستای ساماندهی امور مهاجران ساکن کشور نیز لایحه در بندهای الف و ب ماده ۱۷۴ به ایجاد پایگاه داده یکپارچه در مورد اطلاعات اتباع خارجی و ایجاد کارت هوشمند یکتا و چندکاربردی برای مهاجران ساکن در کشور اشاره کرده که نشان‌دهنده حرکت سیاست‌گذاران به سمت مدیریت هوشمند مهاجرت است.

ساماندهی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر مهاجران مانند زنان بی‌سرپرست، مهاجران معلول یا یتیم و اتباع خارجی نیازمند در بند «د» ماده ۱۷۴ یکی از نکات درخور توجه این لایحه است. لایحه حتی به مسئله بیمه سلامت اتباع خارجی نیز پرداخته و در ماده ۱۹۵ پوشش بیمه را برای همه اتباع خارجی ساکن ایران الزامی دانسته است. با توجه به وضعیت اقتصادی ضعیف اغلب مهاجران حاضر در ایران، ذکر چنین موادی بسیار امیدبخش است. تسهیل دسترسی اتباع به برخی خدمات پایه شهروندی مثل سامانه ثنا (تبصره ۲ بند ز ماده ۲۹۰) نیز جزء نقاط قوت لایحه پیشنهادی محسوب می‌شود.

یکی دیگر از نقاط مثبت لایحه، پرداختن مفصل به مقوله دانشجویان بین‌المللی است. در ماده ۱۸۸ و به شکل جامع‌تر در ماده ۲۲۶ راهکارهایی برای افزایش جذب دانشجویان خارجی معرفی شده و در زمینه تسهیل شرایط اقامت و دسترسی به خدمات شهروندی دانشجویان نیز قدم‌های خوبی برداشته شده است. از سوی دیگر، لایحه برای جذب و حمایت از نخبگان و متخصصان غیرایرانی نیز مقررات تأثیرگذاری وضع کرده است. ماده ۲۲۶ در این زمینه به راهبردهایی مانند جذب دانشمندان غیرایرانی به عنوان

کلی اشاره کرده و راهبردها و اقدامات ویژه‌ای برای دستیابی به این اهداف معرفی نکرده‌اند. از آنجا که در برنامه‌های توسعه نمی‌توان به تفصیل به این راهکارها اشاره کرد، بهتر است سازوکارهای اجرایی این احکام در قوانین عادی مجلس و آیین‌نامه‌های دولت تعیین شود. ایرادهای نگارشی و ابهاماتی نیز در متن برخی مواد مشاهده می‌شود که باید در آینده اصلاح شود.

همچنین برخی مفاد لایحه با قوانین فعلی یا لوایح و طرح‌های در دست بررسی مجلس در تناقض هستند و باید هماهنگی دقیقی بین این اسناد ایجاد شود؛ به‌ویژه باید بین مفاد این لایحه با قانون سازمان ملی مهاجرت که کلیات آن در سال ۱۴۰۱ به تصویب رسید و جزئیات آن نیز اکنون در نوبت رسیدگی مجلس است، انطباق ایجاد شود و مفاد قانون سازمان ملی مهاجرت با توجه به خط‌مشی‌های کلی برنامه هفتم تغییر داده شود. نگرش حاکم بر لایحه برنامه هفتم در مورد اتباع و مهاجران به‌صورت کلی یک نگرش فرصت‌محور است اما رویکرد قانون سازمان ملی مهاجرت مانند گذشته بیشتر تهدیدمحور است. امید است مجلس شورای اسلامی در بررسی‌های تفصیلی آتی لایحه، در تعامل با دولت، ایرادها و خلأهای این لایحه را برطرف کند و به پیشنهادها و کارشناسان در زمینه‌های مختلف از جمله موضوع مهاجرت ایرانیان به سایر کشورها و مهاجرت اتباع خارجی به ایران توجه جدی کند.

بیش از ۶۷۰ هزار دانش‌آموز غیرایرانی در مدارس ایران، ضروری می‌نماید که احکامی در این زمینه در قانون برنامه توسعه وضع شود.

لایحه برنامه هفتم به موضوع مهاجرت ایرانیان به خارج از کشور و دایاسپورای ایرانی نیز چندان نپرداخته و به‌صورت کلی توجه لایحه به مهاجرت‌ها به ایران بیشتر از مهاجرت‌ها از ایران است. این در حالی است که در سال‌های اخیر این موضوع بیش از پیش مورد توجه افکار عمومی و مقامات عالی کشور قرار گرفته است. حتی اخیراً بحث تصویب لایحه جامع حمایت از ایرانیان خارج از کشور مطرح شده است. برنامه هفتم صرفاً در بند «ه» ماده ۲۵۹ تکالیفی کلی برای وزارت خارجه مانند حمایت از حقوق و هویت ایرانیان خارج از کشور، ترغیب مشارکت آنها در توسعه و پیشرفت کشور و تقویت جایگاه و عملکرد شورای عالی ایرانیان خارج از کشور مشخص کرده که اصلاً موضوعات جدیدی نیستند و نیز اقداماتی درباره بازگشت و نگهداشت نخبگان ایرانی در بند «د» ماده ۲۲۶ آمده است. ضروری است در آینده مفاد این حوزه تقویت شود و با توجه به خلأهای موجود، مواد دیگری در مورد سیاست‌گذاری دایاسپورای ایرانی اضافه شود.

نویسندگان لایحه در برخی موضوعات اشاره‌شده، تکالیف مهمی برای نهادهای مسئول تعیین کرده‌اند که اجرای این تکالیف می‌تواند منشأ تحولات مثبت در حوزه اتباع شود. با این حال، در برخی موضوعات صرفاً به اهدافی





ناصر ذاکری

کارشناس اقتصادی

برنامه هفتم و سازمان‌های مردم‌نهاد

تحول و توسعه همه‌جانبه است، می‌تواند و باید از این ابزار ارزشمند و بسیار کارآمد برای دستیابی به اهداف توسعه ملی به نحو احسن استفاده کند. بسیاری از تحولات اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی که بنا بود دولت با صرف هزینه گزاف متصدی انجام و تحققشان باشد، از طریق سازمان‌های مردم‌نهاد با بسیج تمام امکانات مردمی و با ایجاد موجی از حمایت و پشتیبانی از اهداف ملی، با کمترین هزینه و بالاترین درجه کارآمدی قابل دستیابی است.

از منظر دیگر و با استناد به ادبیات دینی، فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد را می‌توان مصداق بارز «اهتمام بامور مسلمین» دانست، زیرا این تشکل‌ها در یک کلام هدف اصلاح امور جامعه و بهبود شرایط اجتماعی و اقتصادی را که موجب آسایش شهروندان خواهد شد، دنبال می‌کنند.

تشکل‌های مردمی فسادستیز به‌عنوان یک زیرمجموعه از مجموعه سازمان‌های مردم‌نهاد جایگاه ویژه‌ای در این میانه دارند. از یک سو بیماری فساد را می‌توان یکی از جدی‌ترین و خسارت‌بارترین آسیب‌های اجتماعی دانست

یکی از بدیهی‌ترین وظایف تدوین‌کنندگان برنامه‌های توسعه بررسی و شناخت منابع و داشته‌های کشور و پیشنهاد بهترین شیوه بهره‌برداری از هرکدام از آنها در مسیر تحقق بخشیدن به اهداف توسعه کشور است. منابع طبیعی، ظرفیت‌های تولیدی و تمامی مزیت‌های منطقه‌ای اعم از تولید، تجارت و ترابری در این بررسی مورد توجه قرار می‌گیرند و برنامه توسعه با اتکا به این داشته‌ها و با استفاده بهینه از تمام ظرفیت‌ها و فرصت‌های ثروت‌اندوزی مسیری را برای توسعه کشور تعیین و تبیین می‌کند. طبعاً نادیده‌گرفتن هریک از این داشته‌ها و لحاظ نکردن آن نشان‌دهنده بروز نقصانی فاحش در برنامه است.

امروزه تشکل‌های مردمی و سازمان‌های مردم‌نهاد یکی از مهم‌ترین و ارزنده‌ترین ثروت‌های جوامعی که مراحمی از رشد و توسعه همه‌جانبه را تجربه کرده‌اند، به شمار می‌روند. این نهادها روز‌به‌روز جایگاه مستحکم‌تری در جوامع پیدا کرده و نقش آفرینی جدی و پررنگ خود را در تحولات اجتماعی آغاز کرده‌اند. بی‌تردید هر جامعه‌ای که مصمم به قدم‌گذاشتن در مسیر

این کاستی‌های قانونی به ضوابط مربوط به تأسیس سمن‌ها و سپس راه‌اندازی شبکه‌های سازمان‌های مردم‌نهاد برمی‌گردد که در شرایطی که دولتمردان وعده تسهیل شروع فعالیت را برای بنگاه‌های اقتصادی می‌دهند و همواره دنبال ایجاد سهولت بیشتر برای متقاضیان راه‌اندازی کسب‌وکارهای جدید هستند، راه‌اندازی یک شکل مردم‌نهاد با دشواری‌های متعدد روبه‌روست که گاه متقاضیان فعالیت مبارک «اهتمام بامور مسلمین» را از این کار خیر منصرف می‌کند.

تدوین برنامه هفتم توسعه فرصت مناسبی است که تدبیری برای این مشکل اندیشیده شده و مقدمات استفاده جامعه از خیر و برکت سازمان‌های مردم‌نهاد فراهم شود. با این حال با مروری بر متن انتشاریافته از حاصل تلاش برنامه‌ریزان که برای بررسی و تصویب در اختیار مجلس گذاشته شده، می‌توان ادعا کرد که توجهی به جایگاه نهادهای مردمی و چگونگی بهره‌مندی از ثروت بزرگ نشده است. ممکن است گفته شود نهادهای مردمی چندان توانمند و تأثیرگذار نیستند و از این‌رو به اصطلاح به بازی گرفته نمی‌شوند. این ادعا حتی اگر درست هم باشد که نیست، رافع مسئولیت تدوین‌کنندگان برنامه نیست. زیرا در چنین شرایطی آنان باید برنامه‌ای برای توانمندسازی تشکل‌های مردمی و سپس بهره‌برداری از تشکل‌های توانمند تدوین کنند.

بی‌اعتنایی به جایگاه نهادهای مردمی یکی از کاستی‌های جدی متن انتشاریافته برنامه هفتم است و نگارنده مصرانه از متولیان امر می‌خواهد تا دیر نشده با همفکری فعالان این حوزه و به‌ویژه جامعه فسادستیزان کشور و برگزاری نشست‌های مشترک هم‌اندیشی به رفع این کاستی اقدام کنند.

که درواقع زمینه‌ساز سایر ناهنجاری‌هاست. با گسترش فساد در جامعه باید منتظر ظهور انواع کژی‌ها و ناراستی‌های دیگر نیز باشیم. از سوی دیگر تجربیات جهانی نشان می‌دهد که مبارزه با فساد بدون حضور مقتدرانه سازمان‌های مردم‌نهاد شانس بسیار اندکی آن هم فقط برای موفقیت‌های مقطعی دارد. زیرا دولت و نهادهای دولتی حتی اگر عزم جدی برای مبارزه با فساد داشته باشند، خود بخشی از صورت مسئله بوده و نقشی انکارناپذیر در گسترش فساد و حفظ آن دارند.

فسادستیزان ایرانی برای تداوم فعالیت خود با دشواری‌های متعددی روبرو هستند. هرچند در سالیان گذشته قدم‌های ارزشمندی در مسیر مبارزه با فساد صورت گرفته و متولیان امر مدام از کاستی‌های قوانین در این حوزه سخن گفته و خواهان رفع آنها هستند، اما هنوز انبوه پرونده‌های ناگشوده بر روی میز سنگینی می‌کنند. از یک سو و در شرایطی که بسیار نهادهای مصون از نظارت از منبع بودجه عمومی بهره‌مند می‌شوند و محصولی متناسب با آن عرضه نمی‌کنند، سازمان‌های مردم‌نهاد به‌ویژه فسادستیزان سهمی از این همه عطایای دولتی ندارند و برای تأمین مالی فعالیت‌های جاری خود با دشواری متعدد روبه‌رو هستند. از سوی دیگر نبود حمایت قانونی مؤثر، فسادستیزی را به یک فعالیت از نوع مشاغل پرخطر تبدیل کرده است و فسادستیزان باید همواره منتظر ضد حمله «قانون‌مداران» متهمان به فساد باشند. به بیان دقیق‌تر گویا حمایت قانونی از متهمان پرونده‌های فساد کارآمدتر و مؤثرتر از حمایت قانونی از فسادستیزان است. مصداق دیگر از





سامان موحدی‌راد

خبرنگار گروه جامعه روزنامه شرق

صیانت دوم در برنامه هفتم

بررسی یکی از مواد برنامه هفتم توسعه که وزارت ارشاد را مکلف به راه‌اندازی سامانه‌ای برای رصد داده‌های کاربران ایرانی کرده است در گفت‌وگو با کارشناسان

اطلاعات و ورود به حریم خصوصی وجود داشته است. حالا اما در برنامه هفتم توسعه این تعارف کنار گذاشته شده و وزارت ارشاد مکلف شده سامانه‌ای راه‌اندازی کند تا داده‌های پایگاه داده‌های دولتی و خصوصی را در آن بارگذاری و رصد کند. در صورت تصویب این ماده از برنامه هفتم توسعه، حریم خصوصی کاربران ایرانی در فضای اینترنت با چالش بزرگی مواجه خواهد شد و ظاهراً باید منتظر اجرای برنامه‌ای وسیع‌تر از طرح صیانت باشیم. برنامه‌ای که بسیاری از فعالان حوزه اینترنت آن را «طرح صیانت ۲» می‌خوانند.

ماده ۷۵ برنامه توسعه چه می‌گوید؟

همه ماجرا از ماده ۷۵ برنامه توسعه هفتم شروع شد؛ ماده‌ای که در آن تلاش شده تا با اندیشیدن تمهیداتی، «سبک زندگی ایرانی-اسلامی» در جامعه تحکیم شود. به همین منظور وظایفی برای وزارت ارشاد و سازمان‌های فرهنگی زیرمجموعه آن در نظر گرفته شده است. مهم‌ترین هدف این ماده، بازطراحی مأموریت‌های فرهنگی نهادهای مسئول در ایران است و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مکلف شده تا ظرف دو سال مأموریت، ساختار، وظایف و تشکیلات دستگاه‌های فرهنگی را اصلاح کند. پایه این اصلاحات هم در همان

برنامه هفتم توسعه حالا در مجلس شورای اسلامی و در کمیسیون تلفیق در حال بررسی است تا در نهایت با تصویب به قانون تبدیل شود. پیش از آنکه سیدابراهیم رئیسی این لایحه را به مجلس ارائه کند، انتشار پیش‌نویس این برنامه حواشی فراوانی ایجاد کرده بود که دریافت همین بازخوردها موجب اصلاح بخش‌های مختلفی از این برنامه شد. با این حال، نگاهی به برنامه نهایی که حالا در مجلس شورای اسلامی در حال بررسی است، نشان می‌دهد که برخی از موضوعات چالش‌برانگیز با تغییرات جزئی در ظاهر، در برنامه گنجانده شده‌اند. یکی از این موضوعات چالش‌برانگیز، ایجاد بستری قانونی برای دسترسی آزاد دولت به داده‌های کاربران ایرانی است. این موضوعی است که از زمان توسعه اینترنت در ایران همواره محل مناقشه بوده است. کاربران ایرانی چندان به اپلیکیشن‌ها و پیام‌رسان‌های داخلی اعتماد نداشتند و ندارند؛ چون گمان می‌کنند این پلتفرم‌ها به راحتی اطلاعات را در اختیار دولت‌ها قرار می‌دهد. بخش خصوصی و استارت‌آپ‌ها هم از این رهگذر آسیب دیده‌اند؛ چون نهادی که می‌بایست در این زمینه اعتمادسازی کند، دولت است که چندان در مسیر خود موفق نبوده. به همین دلیل همواره در استفاده از پلتفرم‌های ایرانی شک و شبهه‌ای در زمینه دسترسی به

بنیادین بشری است و تعرض به آن از مصادیق نقض حقوق بشر و حقوق شهروندی است.

صالح نقره‌کار، دبیر کمیسیون حقوق بشر کانون وکلا، در گفت‌وگو با «شرق» و در واکنش به احتمال تصویب ماده ۷۵ برنامه هفتم توسعه می‌گوید: «مقنن در هیچ شرایطی نمی‌تواند سبب نقض حریم خصوصی شهروندان را فراهم کند. اصل حمایت و صیانت از حریم خصوصی شهروندان یکی از ملزومات زیست اجتماعی است و نهاد قانون‌گذار اعم از قانون عادی یا بخش‌نامه، آیین‌نامه یا هرگونه مقرره‌ای که جنبه الزام‌آور داشته باشد، نباید زمینه نقض حریم خصوصی و دسترسی به اطلاعات شهروندان را فراهم کند. از این نظر، تصویب چنین موضوعی و تبدیل شدن آن به قانون، یک نقض حق خواهد بود. هرگونه مقرره‌ای که در مغایرت با حفظ و صیانت حریم خصوصی شهروندان باشد، قابلیت ابطال یا اصلاح را دارد. اگر تصمیم بخشی از بدنه دولت باشد، می‌توان در دیوان عدالت اداری برای ابطال آن تلاش کرد و اگر به شکل قانون درآمده برای اصلاح آن گام برداشت. از این نظر، قانون‌گذاری که ناقض حق شهروندان باشد می‌تواند تبعات زیادی در عرصه عمومی داشته باشد.»

نقره‌کار در بخش دیگری از صحبت‌هایش اضافه می‌کند: «دستگاه‌های نظارتی، به‌ویژه دستگاه‌هایی که در زمینه رصد شهروندان اقداماتی را انجام می‌دهند، باید همه اقداماتشان با استیذان از مرجع قضائی و در راستای حمایت و صیانت از حقوق شهروندی انجام شود. از این‌رو آنها نباید هیچ اقدامی انجام دهند که ناقض حق شهروندی باشد.»

دولت‌ها به دنبال چه سطحی از دسترسی به اطلاعات کاربران هستند؟

موضوع دسترسی دولت‌ها به اطلاعات شخصی کاربران، موضوع تازه‌ای نیست و همواره در سطح بین‌المللی موجب مناقشاتی شده است. مسئله‌ای که در این میان وجود دارد سطح این دسترسی و شفافیت بیان آن است؛ موضوعی که در برنامه هفتم توسعه به درستی و شفافیت بیان نشده است. به نظر می‌رسد در برنامه هفتم توسعه و ذیل ماده ۷۵ تلاش شده تا با کلی‌گویی و مبهم‌گذاشتن برخی جزئیات، زمینه را برای استفاده‌های بعدی در آینده مشخص کند. این موضوعی است که مرضیه ادهم، پژوهشگر سیاست‌گذاری در

بند «ب» ماده ۷۵ برنامه توسعه ذکر شده است: «به منظور احصای دقیق و برخط داده‌های آماری مورد نیاز به جهت تسهیل پردازش، تحلیل دقیق و ایجاد بستر مناسب برای آینده‌پژوهی روندهای سبک زندگی جامعه ایرانی و همچنین انتشار آنها، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با هماهنگی مرکز آمار ایران مکلف است نسبت به راه‌اندازی سامانه رصد، پایش و سنجش مستمر شاخص‌های فرهنگ عمومی و سبک زندگی مردم اقدام کند. دستگاه‌های اجرائی و دارندگان پایگاه‌های داده موضوع این بند، موظفند نسبت به ارائه مستمر و جامع داده‌ها به این سامانه به صورت برخط اقدام کنند.»

برای اینکه بدانیم ایده پشت این ماده از کجا نشئت می‌گیرد، بد نیست نگاهی به پیش‌نویس لایحه برنامه هفتم توسعه بیندازیم. در پیش‌نویس، این موضوع در ماده ۱۶۱ گنجانده شده بود و در آن ذکر شده بود «این اقدام باید از طریق یکپارچه‌سازی اطلاعات پایگاه‌های عمومی، سامانه‌های دولتی و خصوصی و سکوه‌های کسب‌وکارهای مجازی (حاوی کلان‌داده) انجام شود. کلیه دستگاه‌های اجرائی و دارندگان پایگاه‌های داده موضوع این بند نیز موظف خواهند بود که نسبت به ارائه مستمر و جامع داده‌ها به پایگاه داده مذکور به صورت برخط اقدام کنند.»

به این ترتیب می‌توان حدس زد که با تصویب برنامه هفتم توسعه، با همین کیفیتی که اکنون در مجلس قرار دارد، دیگر دسترسی به اطلاعات خصوصی کاربران به راحتی صورت می‌گیرد و یک امر غیرقانونی به قانون تبدیل می‌شود.

حریم خصوصی کاربران و الزامات حقوقی آن در ایران

با فراگیر شدن اینترنت در ایران، قوانین و مقررات مرتبط با آن نیز در کشور تصویب و به چارچوبی کلی تبدیل شد. برخلاف آنچه در این سال‌ها از بی‌قانونی در فضای اینترنت گفته می‌شود، ایران مجموعه‌ای از قوانین گسترده را در زمینه فعالیت در فضای مجازی و تجارت در آن دارد. قانون تجارت الکترونیک در ایران بخش‌های زیادی از موضوع حریم خصوصی را پوشش می‌دهد. در زمینه وضع قوانین در حوزه اینترنت، همواره دو موضوع مهم مدنظر قانون‌گذاران است؛ یکی دسترسی آزاد شهروندان به اینترنت و دیگری حفاظت از داده‌های شهروندان و رعایت حریم خصوصی آنها. حریم خصوصی یکی از نمادهای نمایان و برجسته حقوق

می‌گیرند. دیگری بحث تجاری‌سازی و دیتاماینینگ خود پلتفرم‌هاست. طبیعتاً برای هر پلتفرمی رفتار مخاطبانش مهم است و علاقه دارد آن را تحلیل کرده و از این طریق ثروت‌افزایی کند. در این میان و در همه جای دنیا دولت‌ها یک سطح از دسترسی به اطلاعات مخاطبان را دارند و گزارش‌های سالانه‌ای در این زمینه منتشر می‌کنند؛ اما سؤال مهم اینجاست که این سطح از دسترسی به چه میزان است؟ در حال حاضر و در برنامه هفتم توسعه این به درستی مشخص نشده که دولت تا چه سطحی از اطلاعات کاربران را قرار است در اختیار داشته باشد. آیا قرار است تنها اطلاعات انبوه را داشته باشد یا اینکه قرار است ریز رفتار کاربران را هم رصد کند؟ این موضوعی است که در این برنامه مشخص نشده و مبهم بیان شده است. به هر حال این موضوع اختلاف‌هایی را در این فضا به همراه دارد؛ چون از یک سو مسئله حریم خصوصی کاربران را در داریم و از سوی دیگر این سؤال مهم پیش می‌آید که چرا یک پلتفرم باید اطلاعات کاربران را که مهم‌ترین ثروتش است، در اختیار دیگران قرار دهد؟

حفاظت از داده‌های کاربران ایرانی به چه ترتیب است؟

سال‌هاست که موضوع حفاظت از داده‌های شخصی کاربران ایرانی موضوعی جنجالی در فضای مجازی است. این موضوع چنان اهمیت دارد که حتی در رقابت‌های انتخاباتی به یک شعار و وعده مهم دولت‌ها تبدیل شده است. در یک سال گذشته، هم دولت لایحه «حمایت و حفاظت از داده‌های شخصی» را به مجلس ارائه کرده و هم مجلس از طرح «حکمرانی داده» رونمایی کرده است. اما مشخص نیست نسبت این طرح‌ها و لایحه‌ها با ماده ۷۵ برنامه هفتم توسعه در چیست. در موضوع ضرورت حفاظت از داده‌های شخصی و خصوصی کاربران البته یک راهبرد مهم دیگر هم وجود دارد و آن فتوای رهبری در این باره است. اردیبهشت سال جاری مهدی فضائلی، عضو دفتر حفظ و نشر آثار رهبر انقلاب، با انتشار مطلبی در حساب کاربری خود در توئیتر نوشت: حضرت آیت‌الله خامنه‌ای درباره نقض حریم خصوصی، فتاوی سخت‌گیرانه (یا صریح و محکم) دارند؛ از جمله اینکه در پاسخ به استفتائی این‌گونه فرموده‌اند: تجسس در امور شخصی و خصوصی دیگران جایز نیست و فرقی بین فضای مجازی و حقیقی نیست.

فضای مجازی، در گفت‌وگو با «شرق» به آن اشاره می‌کند و می‌گوید: «در حال حاضر هم در ایران سازمان مستقلی وجود ندارد که حقوق کاربران را دنبال کند و به درستی نشان دهد که در این فضا چه اتفاقاتی در حال رخ دادن است و دولت‌ها تا چه میزان قرار است به اطلاعات شهروندان دسترسی داشته باشند. البته این سؤال هم ایجاد می‌شود که آیا از نظر فنی امکان انتقال این حجم از داده وجود دارد؟ چه میزان بودجه برای آن در نظر گرفته شده و اساساً امکانات و زیرساخت برای این کار وجود دارد یا خیر؟ آیا این کار هیچ توجیه اقتصادی دارد؟ چراکه اجرای طرحی با چنین ابعادی، فشار مالی فراوانی به دولت وارد می‌کند. موضوع مهم‌تر از هزینه‌های اقتصادی و زیرساختی این است که چنین اقدامی از نظر قانونی ایرادهایی اساسی دارد؛ چراکه این حد از نظارت بر حریم خصوصی افراد، در تضاد با قانون اساسی است. در مجموع می‌توانم بگویم بزرگ‌ترین مشکل این طرح در برنامه هفتم توسعه این است که نه ابعاد حقوقی میزان دسترسی به اطلاعات و نه ابعاد فنی آن مشخص نشده‌اند. من گمان می‌کنم که در برنامه هفتم توسعه تلاش کرده‌اند تا دست بالا را بگیرند که بعدها هر چه خواستید ذیل این طرح قرار بگیرد. غیرشفاف و مبهم هم بیان شده تا همه چیز ذیل آن قرار بگیرد. ما الان نمی‌دانیم میزان دسترسی به این اطلاعات به این صورت است؛ مثلاً از یک پلتفرم می‌پرسند: «پرفروش‌ترین محصول شما چه چیزی است یا ترکیب جنسیتی کاربران شما چیست؟ یا اینکه از پلتفرمی مثل یک تاکسی اینترنتی می‌خواهند همه مسیرهای تردد یک کاربر مشخص را در شش ماه گذشته در اختیارشان قرار دهد؟ اولی یک سری اطلاعات کلی و ناشناس است که بر اساس رفتاری کلی انجام می‌شود و دومی ورود به حریم خصوصی یک شهروند است. اینجا همان جایی است که مبهم و غیرشفاف بودن این ماده در برنامه هفتم توسعه دست دولت‌ها را در اعمال سلیقه برای دسترسی به اطلاعات کاربران باز می‌گذارد».

مرضیه ادهم در بخش دیگری از گفت‌وگویش با «شرق» می‌گوید: «در برنامه هفتم توسعه، بحث دسترسی به پایگاه داده‌ها خیلی مبهم و غیرشفاف بیان شده است. ما در اینجا چند تعریف داریم که باید به آن توجه شود. یکی اینکه کاربران اینترنت باید در جریان باشند وقتی وارد پلتفرمی می‌شوند، داده‌ها و اطلاعات آنها تا چه سطحی در دسترس دیگران قرار

سامان موحدی راد

نگاهی به وضعیت صندوق‌های بیمه اجتماعی در برنامه هفتم توسعه

تقابل برنامه هفتم با بیمه‌های اجتماعی

حمله همه‌جانبه برنامه هفتم توسعه به ساختار بیمه‌های اجتماعی

لایحه برنامه هفتم توسعه در حالی در مجلس در حال بررسی است که مطالعه بندهای آن نشان از تغییراتی گسترده و عجیب در شرایط بیمه‌های اجتماعی در کشور دارد. صندوق‌های بیمه اجتماعی در ایران روزگار پرتنش‌تری را سپری می‌کنند و درگیری‌های مالی آنها را در لبه ورشکستگی قرار داده است. حالا با نگاهی به برنامه هفتم توسعه می‌توان دید که در صورت تصویب این برنامه، روزگار سخت‌تری هم در انتظار بیمه‌ها قرار دارد؛ چراکه در چند بند مختلف این لایحه منابع درآمدی سازمان بسته شده است؛ ضمن آنکه تغییرات اساسی نظیر تغییر مرجع دریافت حق بیمه هم در این برنامه دیده شده که در صورت اجرایی شدن، چالش‌های بزرگ برای ساختارهای دولتی به حساب می‌آید. در گفت‌وگو با فرشاد اسماعیلی، پژوهشگر کار و تأمین اجتماعی، سعی کردیم نگاهی جامع به همه بندهای جنجالی لایحه برنامه هفتم توسعه در زمینه بیمه‌های اجتماعی داشته باشیم.

می‌تواند از بروز آسیب‌های اجتماعی جلوگیری کند. همان‌طور که می‌دانیم، این نهاد از یک سو تعهداتی دارد که طبق آن باید به شهروندان خدمت ارائه دهد و از سوی دیگر هم وصول‌هایی دارد که از شهروندان دریافت می‌کند و باید میان این درآمد و آن ارائه خدمات توازنی برقرار کند. اصطلاح علمی به‌کاررفته برای این ماجرا «ضریب پشتیبانی» است که نشان می‌دهد درآمدها باید با یک نسبتی بتوانند خدمات را پشتیبانی کنند. در حال حاضر ضریب پشتیبانی پنج به یک است؛ به این معنا که به ازای هر پنج شهروندی که حق بیمه به شما پرداخت می‌کنند، یک شهروند بازنشسته و مستمیری بگير سازمان شود. اگر این ضریب به کمتر از پنج برسد،

بیمه‌های تأمین اجتماعی چه جایگاهی در ساختاری اجتماعی ایران دارند و حذف یا محدود کردن آنها چه تأثیراتی در پی خواهد داشت؟

صندوق‌های تأمین اجتماعی در حال حاضر در همه جای دنیا به‌عنوان یک آژانس اجتماعی و حتی به‌عنوان پلیس اجتماعی شناخته می‌شوند. به این معنی که از مسائل رفاهی اجتماعی با تعهداتی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت به نوعی پیشگیری می‌کند. از فقر و آسیب‌های اجتماعی بگیریید تا از کارافتادگی و ناتوانی‌ها را پوشش می‌دهد. در مجموع تأمین اجتماعی به‌عنوان یک پلیس اجتماعی با تعهدات و خدماتی که ارائه می‌دهد،

فرایند وصول حق بیمه را از سازمان مستقل گرفته و به سازمانی دولتی واگذار کرده است. هیچ توجیه محکمه‌پسندی هم برای این ماده وجود ندارد و مشخصاً این تصمیم پیامدهای اجتماعی گسترده‌ای دارد.

چنین تصمیمی موجب به هم زدن تعادل منابع و مصارف می‌شود. هیچ تضمینی هم وجود ندارد که این منابع (حق بیمه‌های دریافتی) که شاه‌رگ درآمدی تأمین اجتماعی است، به صورت کامل و تمام و کمال و در زمان مناسب از سوی سازمان امور مالیاتی به تأمین اجتماعی پرداخت شود. طبیعتاً محدودیت‌های قانونی که از نظر گردش خزانه و در چارچوب اعتبارات بودجه‌ای وجود دارد، ممکن است مانع بزرگی برای نقل و انتقال به موقع این درآمدها شود. حق بیمه جزء حقوق بین‌نسلی است و منافع آن مستقیماً به بیمه‌پردازان و بیمه‌شدگان و خانواده و بازماندگان اینها تعلق دارد. از سوی دیگر بدیهی و مسلم است که مالیات برای دولت است؛ یعنی اینجا دو نوع درآمد داریم؛ یکی حق بیمه که به نوعی حق الناس محسوب می‌شود و متعلق به بیمه‌شدگان و شهروندان است و مالیات که متعلق به دولت است. فرایند وصول این حق بیمه‌ها تا هزینه‌کردشان فرایند پیچیده و درعین حال یکپارچه و هماهنگ است که در مدت بیش از سه دهه در چارچوب قوانین و مقررات متعدد و در دولت و مجلس‌های مختلف به سازوکاری رسیده است. اصلاً نمی‌توان تصور کرد که از نظر عملی امکان این نقل و انتقال و وصول آن از سوی سازمان امور مالیاتی ممکن باشد؛ چراکه فرایندی که در وصول حق بیمه در سازمان تأمین اجتماعی وجود دارد و فرایندی که در دریافت مالیات در سازمان امور مالیاتی وجود دارد، از اساس با هم متفاوت هستند. پیش‌بینی‌پذیر است که در صورت تصویب این لایحه با این ماده در همین کیفیت باید منتظر یک به هم ریختگی در وصول حق بیمه‌ها و پرداخت مستمری‌ها باشیم.

نکته مهم‌تر اینکه سازمان تأمین اجتماعی در اساسنامه‌اش سازمانی مستقل از دولت است که منابعش هم از دولت تأمین نمی‌شود؛ بلکه بیمه‌شده‌ها منابع آن را تأمین می‌کنند و چنین سازمانی کاملاً متفاوت از سازمان امور مالیاتی

به این معناست که صندوق بازنشستگی ورشکسته یا در حال ورشکستگی است.

صندوق تأمین اجتماعی در ایران در بدو تأسیسش در دهه ۵۰ ضریب بسیار بالایی داشته و به ازای هر ۱۵ تا ۲۰ بیمه‌پرداز یک مستمری‌بگیر داشته است. طبیعی است که سازمان در آن سال‌ها در ابتدای راهش بوده و بیشتر تعهدات کوتاه‌مدت و میان‌مدتی مثل خدمات درمانی به بیمه‌شدگان داشته تا تعهدات بلندمدت مانند پرداخت مستمری بازنشستگی؛ ولی کاملاً پیش‌بینی‌پذیر بود که این سازمان به جایی می‌رسد که باید تعهدات بلندمدت بیمه‌شده‌ها را هم پوشش دهد و برای همین از درآمد آن سال‌ها به سرمایه‌گذاری‌هایی روی آورد که از محل درآمد آنها تعهداتش را پوشش دهد. از سوی دیگر در همه این سال‌ها سیاست‌های مختلفی که دولت‌ها و حتی سه قوه در برابر تأمین اجتماعی در نظر گرفته بودند، موجب شد تا عدد این تناسب کوچک و کوچک‌تر شود. برای نمونه در سال‌های جنگ دولت قرض‌هایی از سازمان تأمین اجتماعی گرفت که به درستی پرداخت نشد یا در سال‌های بعد بخشودگی‌ها و دستورها و آیین‌نامه‌های مختلف درآمد سازمان را کم کرد. از سوی دیگر افزایش نیافتن واقعی دستمزد هم به کمتر شدن درآمد سازمان و در نتیجه کمتر شدن این ضریب منجر شد. این نگاه تا همین سال‌ها هم ادامه داشته است. برای نمونه قانون رفع موانع تولید نگاهی انتقادی به تأمین اجتماعی دارد و مدعی است قوانین تأمین اجتماعی مانع تولید است. همه این اتفاقات در دولت‌ها و مجلس‌های مختلف منجر به کوچک شدن این ضریب شده و این سازمان را در مرز ورشکستگی قرار داده است.

❖ یکی از بندهای جنجالی لایحه هفتم توسعه، واگذاری فرایند دریافت حق بیمه به سازمان امور مالیاتی است. چنین تغییر بزرگی چه ضرورتی دارد و اساساً شدنی است؟

بند ۳ ماده ۴ برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه به مسئله «انجام فرایند وصول حق بیمه از سوی سازمان امور مالیاتی» می‌پردازد که یکی از چالشی‌ترین و عجیب‌ترین بندهای این لایحه است. این بند کاملاً در مغایرت با قانون و وظایف ذاتی سازمان‌هاست و معلوم نیست بر چه اساسی

انجام تعهدات آنها در سال‌های پیش‌رو خواهد بود. این تصمیم با تبعات اجتماعی گسترده‌ای در میان طبقه‌های مختلف بیمه‌شده به‌ویژه طبقه کارگر همراه خواهد بود.

❖ به نظر می‌رسد در چند بند مختلف دیگر برنامه هفتم توسعه منابع درآمدی سازمان به‌ویژه راه‌های پرداخت بدهی دولت به صندوق تأمین اجتماعی مسدود شده است.

در حال حاضر و در وضعیت کنونی، یکی از مهم‌ترین دلایل کوچک‌ترشدن ضریب پشتیبانی عدم پرداخت حق بیمه تکلیفی از سوی دولت است. نزدیک به چند دهه است که طبق قانون سه درصد از حق بیمه را دولت باید به تأمین اجتماعی پرداخت کند که سال‌هاست پرداخت نمی‌کند. چند سالی است که در برنامه بودجه تصمیم بر این شده که در قبال این تعهد تهاتر صورت می‌گیرد که به نوعی رد دیون است. در بند پ ماده ۵ برنامه هفتم موضوع ممنوعیت رد دیون دولت از طریق واگذاری سهام به صندوق‌های بازنشستگی آمده است. به این ترتیب یکی از راه‌های ارتباطی دولت با صندوق تأمین اجتماعی از بین رفته است. دولت به عنوان بدهکار به صندوق تأمین اجتماعی با ۵۰ میلیون بیمه‌شده به دنبال روش‌هایی برای پرداخت دیونش بود که یکی از آنها واگذاری همین سهام‌ها بوده که در صورت تصویب برنامه هفتم توسعه جلوی آن هم گرفته می‌شود و به این ترتیب از درآمدهای سازمان کم و بر بدهکاری‌های دولت به صندوق افزوده می‌شود. به هر روی ما از وضعیت دولت‌ها و درآمدهای‌شان مطلع هستیم و رفتار دولت‌ها هم در این سال‌ها نشان می‌دهد که به صورت طبیعی امکان پرداخت این بدهی‌ها وجود ندارد و به لطف این بند از برنامه هفتم توسعه این محل درآمدها از بین می‌رود. یکی دیگر از روش‌های پرداخت دیون دولت به تأمین اجتماعی هم این بود که تسویه مطالبات این سازمان با بدهی‌های این سازمان به بانک‌ها و بدهی‌های بانک‌ها به بانک مرکزی از طریق صدور اسناد تسویه خزانه اتفاق می‌افتاد. به این معنی که دولت بدهی به تأمین اجتماعی داشت که توان پرداخت آن را نداشت. بخشی از این بدهی را از طریق از بین بردن بدهی بانکی تأمین اجتماعی به بانک‌های دولتی در تعامل با بانک مرکزی از

است که سازمانی دولتی است که یکی از مهم‌ترین منابع درآمد دولت‌ها به حساب می‌آید. به هر روی مشخص نیست چرا قرار است در این لایحه وظایف این دو سازمان با هم درآمیخته شود، بدون اینکه به آثار و تبعات آن فکر شود.

❖ در لایحه برنامه هفتم توسعه تصمیم‌هایی هم برای سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه تأمین اجتماعی گرفته شده. این بندها را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

موضوع بند ۲ الف ماده ۵ «الزام دستگاه‌های اجرائی به واگذاری تمامی شرکت‌های متعلق به این دستگاه‌هاست». این مسئله یک‌طرفه و دستوری است و قابل توجیه نیست که چگونه قانون‌گذار می‌تواند تا این حد در یک دستگاه عمومی غیردولتی اعمال قدرت کند. مشخص است که چنین تصمیمی منجر به کاهش سرمایه و منابع درآمدی می‌شود و به همان ضریب پشتیبانی ضربه‌های جدی‌تری وارد می‌کند. این در حالی است که این نهادها دارای استقلال مالی و ساختاری از دولت هستند. الزام این سازمان‌ها با چنین ساختارهایی به واگذاری شرکت‌ها و منابع درآمدی‌شان نه با چارچوب‌های قانونی مطابق است و نه منطقی به نظر می‌رسد. محدودکردن سرمایه‌گذاری‌های تأمین اجتماعی به چالش کشیدن توان عمل این سازمان به تعهدات بلندمدتش به حساب می‌آید. ایده این سرمایه‌گذاری‌ها از جایی ایجاد شد که سازمان بتواند در گذر سال‌ها از پس تعهداتش به بیمه‌شده و خانواده‌اش بربیاید. در بالا هم اشاره کردیم که این حقی بین‌نسلی است و سازمان با این سرمایه‌گذاری‌ها توان عمل به این تعهدات را پیدا می‌کند. از سوی دیگر و از نظر قانونی هم این تصمیم با بند ۳ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی در مغایرت است. در این بند تصریح شده که «تأمین منابع پایدار، رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف و حفظ و ارتقای ارزش ذخایر سازمان‌ها» که این تصمیم با آن مغایر است. در این بند به درستی اشاره شده که سازمان باید تعادل بین منابع و مصارف را برقرار کند و ارزش ذخایر سازمان را هم حفظ کند و هم ارتقا بخشد. به نظر می‌رسد اتخاذ این تصمیم نتیجه‌ای جز فقیرترکردن این سازمان‌های اجتماعی ندارد و زمینه‌ساز عدم

علیه آن اقدام شده است. تأمین اجتماعی که در این میان به دولت وامی نداده که حالا بحث مرکب یا ساده بودن سود آن در میان باشد، بلکه بدهکاری به صندوق دارد که باید کاملاً آن را متناسب با ارزش پول در زمان پرداخت بپردازد.

بند پ ماده ۲۹ هم اشاره شده که تمرکز دارایی‌های این صندوق‌ها یا صندوق تأمین اجتماعی در قالب سهام غیرمدیریتی است. به این معنی که سازمان نمی‌تواند سهام مدیریتی داشته باشد که کاملاً غیرقانونی است.

صندوق‌های تأمین اجتماعی با سرمایه‌گذاری و جوهی از حق بیمه شرایط پرداخت تعهداتشان در طول سال‌ها را فراهم می‌کنند و برای این منظور لازم است در برخی مواقع سهام مدیریتی آن شرکت‌ها را در اختیار داشته باشند. این یک حق برای سازمان است و نمی‌توان این حق را محدود کرد.

مورد دیگر بند چ ماده ۲۹ است. در این بند میزان حق بیمه سطح‌بندی شده است و برای مازاد بر پنج برابر دستمزد بر عهده بیمه‌شده قرار گرفته است. سؤال اینجاست که چرا باید حق بیمه کسی که با توجه به توانایی‌ها و تجربه و میزان سابقه و تخصصش به دستمزدی پنج برابر حداقل دستمزد دریافت می‌کند بر عهده خودش باشد و نه کارفرما. همچنین در بند سین ماده ۲۹ آمده که دوران تحصیل و ایام کارآموزی و مأموریت آموزشی جزء سوابق بازنشستگی محاسبه نمی‌شود. این بند هم مبهم است و هم دوپهلو. اگر منظور این است که در این دوران ذکرشده کارفرما حق بیمه را نباید بپردازد که هم غیرقانونی است و هم اقدامی دیگر در جهت کاهش درآمدهای سازمان است. اگر از سوی دیگر کارفرما باید حق بیمه را در ایام ذکرشده بپردازد که دیگر چه توجیهی دارد که در سوابق بازنشستگی محاسبه نشود؟

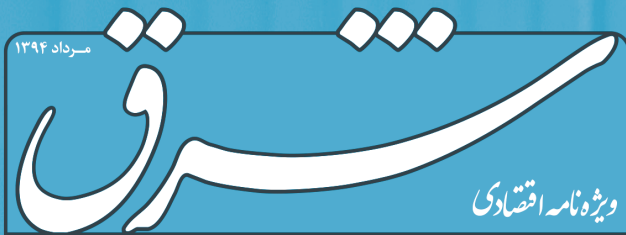
در تبصره ۲ بند پ ماده ۵۰ هم آمده است قرارداد‌های پروژه حمایتی و بافت فرسوده طرح نهضت ملی مسکن از شمول ماده ۳۸ و ۴۱ قانون تأمین اجتماعی خارج دانسته شده است. این بدان معناست که طرح‌های پیمانکاری نهضت ملی مسکن مشمول پرداخت حق بیمه نباشند که این قطعاً موجب تضییع حق و حقوق اجتماعی کارگران شاغل در این پروژه‌ها خواهد بود.

بین می‌برد که این روش هم در همان بند پ ماده ۱۰ برنامه هفتم توسعه ممنوع شده است. به این ترتیب یکی دیگر از روش‌های درآمدی سازمان از بین رفته است.

از سوی دیگر حق بیمه‌هایی که از سوی کارفرما پرداخت نمی‌شود یا با تأخیر پرداخت می‌شود اغلب مشمول جرایمی می‌شود که بخشی از درآمد حق بیمه سازمان‌های بیمه اجتماعی بوده. در بند الف ماده ۱۷ برنامه توسعه هفتم کلیه این جرایم مرتبط به عدم پرداخت حق بیمه را در صف درآمدهای عمومی قرار داده‌اند که این تصمیم مغایر با قوانین تأمین اجتماعی و بالادستی است. معنی این ماده این است که دولت می‌تواند برای خرج کردن این جرایم تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی کند و این در حالی است که اصل حق بیمه متعلق به سازمان و بیمه‌شدگان است و ربطی به دولت ندارد.

🔗 به جز این موارد چه موضوعات چالشی و بحث‌برانگیز دیگری در برنامه هفتم توسعه درباره صندوق تأمین اجتماعی وجود دارد؟

در بند ب ماده ۲۹ برنامه هفتم توسعه آمده که «دولت مکلف است در طول برنامه و در قالب بودجه‌های سنواتی نسبت به تأدیه بدهی حسابرسی شده (به صورت غیرمرکب) خود به سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بیمه اجتماعی پرداخت کند. از قید حسابرسی که بگذریم گذاشتن قید غیرمرکب به معنی این است که بدهی‌ها و دیون به صورت ساده تأدیه شود. در واقع به این معنی است که دولت در پرداخت دیون ۲۰ سال گذشته خود ملزم به به‌روزرسانی بدهی‌ها نیست و همان مبلغ بدهی ۲۰ سال قبل را باید پرداخت کند که طبیعتاً برای ذی‌نفعان صندوق‌های تأمین اجتماعی که مردم و بیمه‌شدگان هستند به هیچ‌وجه توجیه‌پذیر نیست. این مسئله به هیچ‌وجه ربح در جریان‌های مالی ندارد که برای آن قید غیرمرکب آمده است، بلکه هدف از این به‌روزرسانی مبالغ جبران زیان ناشی از کاهش ارزش پولی ملی در طول سال‌هایی است که این بدهی‌ها از سوی دولت پرداخت نشده است. این مسئله به‌روزرسانی دیون در طول سال‌ها در قانون آیین دادرسی مدنی یا قانون چک هم دیده شده و چیز جدیدی نیست که در برنامه هفتم توسعه



چالش‌ها و چشم انداز برنامه ششم توسعه

سریع القلم: توسعه، محصول دولت توسعه‌گرا
رنانی: برنامه‌ریزی به مثابه آیین نوروزی



با نوشتار و گفتارهایی از: کیومرث اشتریان، حبیب جباری، اسفندیار جهانگرد، غلامحسین دوانی، عبدالرضا رحمانی فضلی، محسن رنانی، بهروز زنون، محمود سریع القلم
علیرضا علوی تبار، حسین عظیمی، میکائیل عظیمی، محمد قاسمی، غلامرضا کاظمیان، بابزید مردوخی، فرشاد مومنی، محمد سعید نوری نائینی، علی نصیری آقدم