

برنامه هفتم و نرخ رشد ۸ درصدی

♦ دکتر جعفر رودری

رئیس سابق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان کرمان



به‌نوعی موتور رشد اقتصادی ایران در این برنامه روشن می‌شود و تا سال ۱۳۵۵ یعنی برنامه‌های چهارم و پنجم ادامه دارد. سال‌های ۱۳۴۰ تا ۱۳۵۵ به‌عنوان سال‌های با رشد شتابان اقتصادی و تورم پایین در اقتصاد ایران شناخته می‌شود. در برنامه‌های بعد از انقلاب به‌جز چند برنامه که تقریباً عملکرد رشد اقتصادی برنامه به رشد اقتصادی مصوب برنامه نزدیک می‌باشد، عمدتاً در شاخص‌های کلان اقتصادی، برنامه‌های توسعه ناموفق بوده‌اند. شاخص‌های عمده اقتصادی شامل: رشد اقتصادی و درآمد سرانه، نرخ بیکاری و ایجاد اشتغال، تورم پایین و یا ثبات قیمت‌ها، توزیع متعادل درآمدها و غیره می‌باشند که در اغلب برنامه‌ها از عملکرد مطلوبی برخوردار نبودند؛ درحالی‌که منابع زیادی در کشور خرج شده که از آن جمله می‌توان به منابع عظیم ارزی، منابع آبی، منابع زیرزمینی، نیروی انسانی و غیره اشاره نمود.

این در حالی است که بسیاری از کشورهای آسیای شرقی با مبالغی حتی کمتر از یک‌چهارم منابع ارزی برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه بعد از انقلاب، توانستند به توسعه دست یابند و این‌که به‌طور جدی خود را در مسیر توسعه قرار دهند.

سؤال اساسی این است که آیا برنامه‌های توسعه در ایران هیچ دستاوردی نداشته‌اند؟

اگر بگوییم برنامه‌های توسعه هیچ دستاوردی نداشته‌اند، باز قضاوت درستی صورت نگرفته است. در پاسخ به این سؤال باید گفت که برنامه‌های توسعه ایران در زمینه ایجاد زیرساخت‌ها در برخی از زمینه‌ها نسبتاً موفق عمل نمودند، اما در زمینه ظهور آثار این زیرساخت‌ها در فرآیند توسعه و پیشرفت‌های کیفی، کمتر موفق بوده‌اند؛ به‌طور مثال ما ساختمان دانشگاه کم نداریم، اما آیا دانشگاه‌هایی با عملکرد مناسب توسعه داریم؟ آب، برق، گاز، تلفن، جاده و غیره به اقصی نقاط روستایی کشور هم نفوذ کرده است، اما آیا متناسب با ایجاد زیرساخت‌ها رشد اقتصادی، تولید،

برنامه‌های توسعه ایران در زمینه ایجاد زیرساخت‌ها در برخی از زمینه‌ها نسبتاً موفق عمل نمودند، اما در زمینه ظهور آثار این زیرساخت‌ها در فرآیند توسعه و پیشرفت‌های کیفی، کمتر موفق بوده‌اند؛ به‌طور مثال ما ساختمان دانشگاه کم نداریم، اما آیا دانشگاه‌هایی با عملکرد مناسب توسعه داریم؟ آب، برق، گاز، تلفن، جاده و غیره به اقصی نقاط روستایی کشور هم نفوذ کرده است، اما آیا متناسب با ایجاد زیرساخت‌ها رشد اقتصادی، تولید، اشتغال، رفاه و غیره نیز گسترش پیدا کرده است؟ طبیعی است که پاسخ خیر است.

اولین برنامه رسمی ایران در سال ۱۳۲۷ در قالب یک برنامه ۷ ساله آغاز گردید؛ بنابراین حدود ۷۵ سال از عمر برنامه‌ریزی در ایران می‌گذرد و شاید جالب باشد که بدانیم کشور ما تقریباً پس از ۲ الی ۳ سال تأخیر نسبت به دنیا و پس از جنگ جهانی دوم اقدام به برنامه‌ریزی نموده است و از این لحاظ به‌عنوان یکی از کشورهای پیشرو در امر برنامه‌ریزی در دنیا محسوب می‌شود.

دستاوردها و آسیب‌های برنامه‌های گذشته ایران

در این نگارش قصد آسیب‌شناسی و تحلیل برنامه‌های گذشته ایران نیست، اما برای این‌که بتوانیم نگاه واقع‌بینانه‌تری نسبت به برنامه هفتم و آخرین گام از سند چشم‌انداز نظام جمهوری اسلامی ایران داشته باشیم، ناگزیر می‌بایست برخی دستاوردها و آسیب‌ها را به‌طور مختصر بیان نماییم:

برنامه اول و دوم قبل از انقلاب به لحاظ درجه رشد و تکامل در علم برنامه‌ریزی، برنامه‌های متکاملی محسوب نمی‌شوند و اساساً جزو برنامه‌های توسعه به مفهوم واقعی تلقی نمی‌گردند و در ادبیات برنامه‌ریزی به‌عنوان برنامه با پروژه‌های منفک شناخته می‌شوند، اما این برنامه‌ها در عین حال در اجرای برخی پروژه‌های عمرانی موفق بودند. برنامه‌ریزی در قالب مدل‌های کلان اقتصادی و در نظر گرفتن ارتباط بین متغیرهای اقتصادی از برنامه سوم قبل از انقلاب آغاز گردید و در واقع شروع برنامه‌های توسعه اقتصادی ایران به مفهوم واقعی از این برنامه تلقی می‌شود و



و انتظامی، ارتش و غیره)، بخش خصوصی (شرکت‌های کوچک و بزرگ، فعالان کوچک بخش خصوصی و غیره) و جامعه مدنی (احزاب، تشکل‌ها، NGOها و غیره) طبقه‌بندی می‌شوند. از آنجایی‌که برنامه می‌بایست توسط بازیگران فوق به اجرا برسد، لذا مشارکت در تدوین برنامه، شرط اصلی پایبندی برای تعهد به اجرای برنامه خواهد بود. حال سؤال پیش می‌آید که آیا در تدوین و تصویب برنامه هفتم، سازمان برنامه‌بودجه کشور و دیگر مراجع تعیین‌کننده و تصویب‌کننده رشد ۸ درصد، نقطه نظرات بخش خصوصی و از جمله تشکل‌های مربوط به آن‌ها مانند اتاق بازرگانی ایران دریافت شده است؟ و آیا این عدد برآمده از اجماع کارشناسی در حوزه جامعه مدنی، بخش خصوصی و دولت است؟ طبیعی است که پاسخ خیر است و در این ارتباط تعیین نرخ رشد اقتصادی ۸ درصدی بر مبنای هدف‌گذاری اولیه که در سند چشم‌انداز جهت تحقق اهداف آرمانی دیده شده بود، در حال حرکت است؛ بنابراین

اساساً برداشت ما از توسعه هنوز واحد نیست! ارکان مختلف نظام برداشت و تعریف واحد از توسعه ندارند. برخی همین شرایط را هم خیلی موفق و در راستای توسعه می‌دانند، درحالی‌که برخی دیگر بسیار نگران عقب‌ماندگی کشور هستند. دلیل این مسئله نیز در عدم برداشت واحد جامعه از مفهوم توسعه است. در پارادایم‌های اخیر توسعه، نوع رفتار حاکمیت برخاسته از برداشت و تفکر به‌عنوان متاپارادایم در تحقق مبانی و نظریات توسعه بسیار مهم هستند و بر همین اساس است که تفکر حکمرانی شکل می‌گیرد و بر اساس تفکر حکمرانی نیز حکمرانی صورت می‌پذیرد. از این جهت است که زاویه نگاه و نوع نگرش به توسعه اهمیت بسیار زیادی پیدا می‌کند. در حکمرانی مطلوب برای توسعه، بازیگران توسعه متعدد هستند و همگی می‌بایست در تنظیم برنامه نقش داشته باشند. این بازیگران در سه گروه: دولت (قوه قضاییه، مقننه، مجریه، شهرداری‌ها، نیروهای نظامی

اشتغال، رفاه و غیره نیز گسترش پیدا کرده است؟ طبیعی است که پاسخ خیر است؛ به‌عبارت دیگر اگر یکی از رسالت‌های اصلی برنامه‌های توسعه را افزایش رفاه و معیشت مردم جامعه در نظر بگیریم، به‌واسطه عدم تحقق رشد اقتصادی مناسب و اشتغال از یک‌سو و از سوی دیگر تورم مزمن مهار نشده در طول دهه‌های اخیر، متأسفانه محقق نشده است. درحالی‌که برنامه‌های توسعه در ایجاد برخی زیرساخت‌ها مثل فرودگاه، ساخت دانشگاه، بیمارستان، راه‌های مواصلاتی، راه‌آهن و غیره تا حدودی و به‌طور نسبی موفق بوده‌اند، اما در کسب نتیجه مناسب و یا میوه توسعه و پیشرفت خیلی موفق نبوده‌اند. با توجه به محدودیت زمان و نگرش، هدف از مقدمات فوق این بود که بیان شود که مشکل برنامه‌های توسعه در ایران، مشکل منابع مالی نیست، بلکه مشکل به نوع تفکر و زاویه نگاه برمی‌گردد. هنوز نگرش علمی حاصل از منطق علم اقتصاد و سایر علوم بر برنامه‌های توسعه حاکم نیست.

برای تحقق رشد اقتصادی پایدار وجود دارد، اما به دلیل وجود مشکلات ساختاری پیچیده در حوزه حکمرانی توسعه، در حال حاضر تحقق رشد اقتصادی بالا امکان‌پذیر نخواهد بود.

در توضیح این مورد باید گفت وقتی که از مشکلات ساختاری در عملکرد دولت یاد می‌شود، منظور فقط دولت به‌عنوان قوه مجریه نیست و مختص به دوره خاص ریاست جمهوری و فرد خاص هم نیست، بلکه به این مفهوم است که ساختار عملکردی و نهادی در اقتصاد ایران به‌گونه‌ای درهم‌تنیده و پیچیده شده که کلیه ارکان حکمرانی در عرصه‌های سه‌گانه یاد شده در آن دخیل هستند و طبیعی است که هرگونه اصلاحات ساختاری هم بایستی متناسب با همین شرایط انجام پذیرد و صرفاً محدود به قوه مجریه نیست؛ به‌عنوان مثال حدود و ثغور ورود مجلس و قوه مقننه به حوزه برنامه‌ریزی، تدوین و تصویب برنامه‌ها اگرچه ممکن است در قانون روی کاغذ مشخص باشد، اما در عمل چنین نیست. یکی از مهم‌ترین مشکلات ساختاری در حوزه دولت، حجم بالای دولت و ناکارآمدی آن به مفهوم تخصصی است. دولت امروز بسیار حجیم و ارائه خدمات بسیار گران و پرهزینه است؛ بنابراین از کل بودجه دولت حدود ۸۰ تا ۹۰ درصد آن صرفاً برای نگهداشت آن و حقوق پرسنل هزینه می‌شود. بزرگ شدن و حجیم شدن دولت نیز حاصل سیاست‌گذاری اشتباه در خصوص اصلاحات ساختاری در اقتصاد است. برای روشن شدن موضوع، مسئله را فقط در یک حوزه توضیح می‌دهم که چگونه سیاست‌گذاری غلط، کار را برای دولت دشوار و پیچیده می‌کند و ضمن این‌که باعث حجیم شدن دولت می‌شود، کارآمدی آن را هم پایین می‌آورد و رشد اقتصادی را هم محدود می‌کند.

نگاهی به ساختار بودجه که امروزه در مجلس در حال بررسی است، حکایت از آن دارد که به دلیل حجم بالای هزینه‌های جاری دولت، سهم سرمایه‌گذاری‌های

اقتصادی هدف‌گذاری شده فاصله می‌گیرد و در دهه اخیر که بسیار تا بسیار شرایط بدتر می‌شود و این فاصله نیز بیشتر می‌شود. در چنین شرایطی در نظر گرفتن نرخ رشد ۸ درصدی بدون انجام اصلاحات ساختاری و اساسی در اقتصاد و حوزه‌های سیاسی و بین‌المللی، طبیعی است که این نرخ رشد واقع‌بینانه نخواهد بود.

انجام اصلاحات ساختاری؛ ضرورت انکارناپذیر اقتصاد ایران

البته تحلیل این‌که آیا ظرفیت اقتصاد ایران می‌تواند به‌طور بالقوه رشد ۸ درصدی داشته باشد، با شرایط بالفعل متفاوت است و به عقیده بنده در ایران ظرفیت‌های بالایی

برای رسیدن به عدد واقعی (واقع‌بینانه) در برنامه‌های توسعه، بایست به سوابق برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب نگاه کرد. در هیچ‌کدام از برنامه‌های توسعه، متوسط رشد ۸ درصد محقق نشده است، حتی در برنامه اول توسعه که به دلیل ظرفیت‌های خالی بعد از جنگ و ظرفیت‌های جدید به دلیل اتمام جنگ، شرایط فوق‌العاده‌ای برای تحقق رشد اقتصادی وجود دارد، باز هم رشد اقتصادی حدود ۷/۳ درصد است و هیچ‌گاه به ۸ درصد نرسیده است.

در برنامه‌های توسعه بعدی که این شرایط بسیار بفرنج‌تر می‌شود و از برنامه چهارم توسعه که گام اول در تحقق اهداف سند چشم‌انداز است، به‌شدت کشور با رشد



کار است و نیروی کار فعلی با مشکلات معیشتی جدی مواجه است و افزایش رشد ۲۰ درصدی حقوق در سال آینده تکافوی کاهش قدرت خرید افراد نخواهد بود، باز تحقق اهداف رشد اقتصادی از محل بهره‌وری صرفاً به استناد همین پارامتر دور از انتظار خواهد بود.

در خصوص رشد اقتصادی از محل منابع جدید سرمایه‌گذاری نیز با توجه به مشکلات موجود، دو مسئله اساسی پیش روی این هدف است؛ اول این‌که تأمین منابع مالی برای تحقق رشد اقتصادی مشکل است و دوم در صورت تأمین منابع مالی با توجه به مشکلات ساختاری، تأثیر آن بر رشد اقتصادی، سؤال اساسی است؟ در پایان، انجام اصلاحات ساختاری به مفهوم واقعی در ابعاد مختلف، ضرورت انکارناپذیر اقتصاد ایران است و تا زمانی که انجام نشود، اجرای هر برنامه‌ای، دستاوردی همچون گذشته خواهد داشت و بس.

ضمناً باید تأکید شود که هر روز تأخیر در انجام اصلاحات ساختاری در اقتصاد، شرایط را پیچیده‌تر و سخت می‌کند. همچنین بایست متذکر شد که منظور از اصلاحات اقتصادی انجام یک سری تعدیلات قیمتی گذرا مثل اصلاح قیمت فلان حامل انرژی نیست، بلکه پذیرش منطق آن و احترام عملی در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی به قواعد مربوطه است؛ به‌عنوان مثال اگر سیاست‌گذاری در حوزه قیمت‌گذاری‌ها بر منطق بازار با رهیافت اصلاحات تدریجی در برنامه‌های گذشته دنبال شده بود، امروز فنر تراکم قیمت‌های انرژی و غیره فشار بسیار کمتری بر انجام اصلاحات وارد می‌نمود و انحراف کمتر منابع، تخصیص بهینه‌تر منابع، ساختار اقتصادی با عملکرد و کارا تر و غیره جایگزین امراض فعلی زمین‌گیرکننده اقتصاد از قبیل تورم بالا، رشد اقتصادی پایین، نرخ بیکاری بالا و غیره می‌گردید. برای شروع تصمیم درست، یک روز تأخیر هم دیر است. ♦♦

حجم و بدنه دولت را بالا می‌برد و از سوی دیگر کارایی عملکرد و ارائه خدمات با محدودیت مواجه می‌شود و سیستم در خدمت تولید نخواهد بود. این شرایط موجب ایجاد نهدهایی می‌شود که نه تنها در خدمت تولید و ارزش‌افزوده جامعه نیستند، بلکه در عمل مرجع صدور مجوزها و امضاهای طلائی می‌شوند که خود در عمل در نقش ترمز نیز عمل می‌کنند؛ یعنی هم بودجه می‌خواهند و هزینه‌زا هستند و کسری بودجه ایجاد می‌کنند و هم ضد تولید هستند. پس تحقق رشد اقتصادی ۸ درصد در این شرایط بسیار سخت است و اگر هم در سالی به دست آید، کوتاه‌مدت و گذرا خواهد بود و حاصل، روشن شدن واقعی موتور رشد اقتصادی نخواهد بود. در بررسی سهم عوامل مختلف در رشد اقتصادی برنامه هفتم نیز مشاهده می‌شود که سهم بهره‌وری حدود یک‌سوم و سهم منابع جدید سرمایه‌گذاری دوسوم دیده شده است که در بخش اول تحقق رشد اقتصادی از طریق بهره‌وری از آنجا که بخش مهم از طریق بهره‌وری، نیروی

سؤال پیش می‌آید که آیا در تدوین و تصویب برنامه هفتم، سازمان برنامه‌بودجه کشور و دیگر مراجع تعیین‌کننده و تصویب‌کننده رشد ۸ درصد، نقطه نظرات بخش خصوصی و از جمله تشکل‌های مربوط به آن‌ها مانند اتاق بازرگانی ایران دریافت شده است؟ و آیا این عدد برآمده از اجماع کارشناسی در حوزه جامعه مدنی، بخش خصوصی و دولت است؟ طبیعی است که پاسخ خیر است و در این ارتباط تعیین نرخ رشد اقتصادی ۸ درصدی بر مبنای هدف‌گذاری اولیه که در سند چشم‌انداز جهت تحقق اهداف آرمانی دیده شده بود، در حال حرکت است؛ بنابراین برای رسیدن به عدد واقعی (واقع‌بینانه) در برنامه‌های توسعه، بایست به سوابق برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب نگاه کرد.

عمرانی به شدت کاهش یافته و در صورت عدم تحقق منابع که بسیار محتمل است، اولین جایی که با انقباض مواجه می‌شود حوزه مصارف سرمایه‌ای بودجه خواهد بود (حدود ۸۰ تا ۹۰ درصد بودجه در عمل صرف هزینه‌های جاری و نگهداشت خود دولت می‌شود).

کسری بودجه مزمّن سالانه دولت و روش‌های تأمین آن‌که در قالب ایجاد بدهی دولت به بانک‌ها و یا مردم است، عمدتاً تورم‌زا بوده و موجب بروز تورم مزمّن در حدود ۴۰ درصد در سال‌های اخیر شده است که بدون انجام اصلاحات ساختاری در کارکرد دولت، این رویه ادامه خواهد یافت.

از سوی دیگر رابطه بین دولت و حوزه بخش خصوصی و اقتصاد نیز مخدوش شده است؛ به‌عنوان مثال در حوزه اصلاح قیمت انرژی و حامل‌های آن، حجم بالایی از هزینه‌های پنهان و آشکار به ساختار دولت تحمیل می‌شود و موجب ناترازی در عرضه و تقاضا به دلایل مختلف که در حوصله این گزارش نیست، شده است. دولت از یک‌سو ارز ارزان و یارانه انرژی در اختیار بنگاه‌های اقتصادی قرار می‌دهد و در مقابل یک سری دستورات عمل‌های تحمیلی که با منطق بازار و بنگاه نمی‌خواند را به‌ناچار برای تنظیم بازار و غیره تحمیل می‌نماید که از آن جمله قیمت‌های دستوری، سهمیه‌بندی ارزی، حق برخورداری از منابع طبیعی، تحمیل در حوزه تجارت خارجی، تحمیل در حوزه بازار کار و اشتغال، همچنین تحمیل در سیستم بانکی و غیره را می‌توان نام برد؛ به عبارت ساده دولت با شرایط پیچیده‌ای از ساختار ناکارآمد سروکار دارد که علی‌رغم حسن نیت همه مسئولان و تلاش بعضاً بی‌وقفه، اما نتیجه کار در خدمت تولید و اقتصاد نیست.

در مثال بالا یک سیاست‌گذاری اشتباه در حوزه قیمت‌گذاری انرژی و ارز باعث ورود دولت، ملاحظات و مداخلات بی‌مورد و غیرکارایی در اقتصاد می‌شود که از یک‌سو