

## برنامه‌ی چهارم توسعه؛ بایدها و نبایدها

نوشته‌ی: ف. م. هاشمی

بیش از دو دهه است که ایران با دشواری‌های فراوان اقتصادی اجتماعی دست و پنجه نرم می‌کند و برای برون رفت از این دشواری‌ها، آزمون و خطاهای بسیاری کرده است. دشواری‌هایی چون سطح نازل درآمد ملی، نرخ اندک بهره‌وری نیروی کار، سرمایه‌گذاری ناکافی، بی‌کاری گسترده، فقر و فساد فراگیر و... از جمله‌ی این دشواری‌هاست.

نرخ رسمی بی‌کاری در پایان سال گذشته ۱۶ درصد اعلام شد در حالی که نرخ غیررسمی حدود ۲۵ درصد برآورد می‌شود. از هر ۱۰ بی‌کار ایرانی یک نفر دارای تحصیل دانشگاهی، ۲۹/۶ درصد فارغ‌التحصیل دبیرستانی، ۴۰/۸ درصد دارای تحصیل دبستان و راهنمایی و تنها ۶/۹ درصد بی‌سواد هستند. ثروتمندان جامعه، ۱۵ برابر فقرا مصرف می‌کنند و فقر مطلق در کشور ثروتمندی چون ایران، دست کم ۱۸ درصد از مردم را در کام خود فروکشیده و بیش از ۱۲ میلیون نفر را به‌زیر خط فقر سوق داده است. سالانه، ۱۵۰ هزار جوان دارای تحصیل دانشگاهی به‌صاف بی‌کاران کشور اضافه می‌شود.

براساس استانداردهای جهانی، حدود ۳/۵ میلیون خانوار ایرانی کالری کافی را در رژیم غذایی روزانه‌ی خود دریافت نمی‌کنند و تنها ۱۰ درصد خانوارهای ایرانی از این نظر بی‌نقص هستند. در واقع، ۵ درصد خانوارهای ایرانی ۲۰ درصد از کل مصرف جامعه را به‌خود اختصاص می‌دهند. برای از بین بردن بی‌کاری در ایران سالانه به ۹۰۰/۰۰۰ محل کار جدید نیاز است در حالی که طی ده سال گذشته به‌طور متوسط سالیانه تنها ۳۰۰/۰۰۰ شغل جدید ایجاد شده است. به‌موجب آمار و ارقام منتشر شده از سوی بانک جهانی، درآمد سرانه‌ی ایران حدود ۱۶۴۰ دلار است در حالی که تولید ناخالص سرانه‌ی این کشور ۱۰۵ دلار است. این ارقام، بسیار پایین‌تر از میانگین مربوط به کشورهای در حال توسعه‌ی جهان است. نرخ تورم نیز در حال حاضر ۱۶/۴

درصد اعلام شده است که نرخ غیررسمی حدود ۲۵ درصد برآورد می‌شود. از نظر فرار مغزها، ایران رتبه‌ی اول جهان را دارد. ۹۰ درصد برندگان المپیادهای علمی کشور راهی خارج از کشور می‌شوند. در حال حاضر حدود ۳/۵ میلیون نفر از جمعیت مستعدکار (بین ۱۵ تا ۶۴ سال) کشور بی‌کارند و طی چهار سال آینده دست‌کم ۵/۵ میلیون فارغ از تحصیل دبیرستانی نیز به بازار کار می‌پیوندند و نرخ رسمی بی‌کاری را به ۲۴ درصد خواهند رساند. ۱۳ میلیون نفر از جمعیت کشور غیرفعال هستند یعنی کم‌تر از ۱۰ سال سن دارند. ۱۳ میلیون نیز زنان خانه‌داری هستند که خارج از منزل کار نمی‌کنند و حدود ۳ میلیون نفر نیز بازنشسته‌اند. بررسی‌های انجام گرفته از سوی مرکز آمار ایران نشان می‌دهد که ۷۰ درصد جمعیت ایران را جوانان تشکیل می‌دهند.

چندی است طرحی با کمک برنامه‌ی عمران ملتهای متحد (UNDP) و سازمان جهانی کار (ILO) برای ایجاد اشتغال در ایران، در دست اجراست. کارشناسان این طرح معتقدند که اگر هرچه زودتر یک راهبرد جامع و منسجم برای نیل به توسعه‌ی پایدار نیروی انسانی در ایران تنظیم و اجرا نشود، شکاف فقر در کشور باز هم عمیق‌تر خواهد شد. در واقع، هرگونه برنامه‌ی میان مدت و بلند مدت توسعه‌ی اقتصادی، باید حول محور توسعه‌ی پایدار نیروی انسانی تنظیم و تدوین شود. اما، به نظر می‌رسد، اجرای این طرح، خود در گروی اجرای اقدام‌های دیگری است.

### چه باید کرد؟

در این وضعیت، صحبت از تنظیم و تدوین برنامه‌ی چهارم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران است که به نظر می‌رسد علاوه بر تاکید بر سرمایه‌ی انسانی و سرمایه‌گذاری برای توسعه‌ی پایدار نیروی انسانی، این موارد باید در این برنامه در نظر گرفته شود:

(۱) شفاف‌سازی فرآیند تصمیم‌سازی: فقدان شفافیت در بخش‌های مختلف یک حکومت، علاوه بر پیامدهای گسترده‌ی سیاسی اجتماعی، در نهایت توسعه را نیز با بن‌بست روبه‌رو می‌سازد. در چنین حکومتی، برنامه‌ی توسعه، هرچقدر دقیق، علمی و کارشناسانه تنظیم شود، باز هم به دلیل عدم شفافیت، در مرحله‌ی اجرا یا نیمه تمام رها شده و یا از مسیر خود منحرف می‌شود. از سوی دیگر، نبودن آمار واقعی مشکلی است که برنامه‌ریزی را در کشور رو به توسعه‌ای چون ایران دشوار می‌سازد. به‌طور معمول آمارهای موجود یا با واقعیت‌های زندگی تطبیق

نمی‌کنند و یا این‌که در برخی از عرصه‌های زندگی، سکوت اختیار می‌کنند. برای نمونه افکار عمومی مایل است بدانند که درآمدهای هنگفت نفتی کشور چگونه و کجا هزینه می‌شود؟ شفاف نبودن این مورد و نیز قراردادهای منعقد شده در بخش نفت و گاز، به‌شایعه‌ها

دامن می‌زند. از سوی دیگر، وقتی بخش مهمی از بودجه‌ی کشور به‌نهادهایی اختصاص می‌یابد که موظف به حساب‌رسی از هزینه‌های خود نیستند و ترازنامه‌ی مالی و عملیاتی آن‌ها هیچ‌کجا بررسی و ارزیابی نمی‌شود، زمینه برای رشد شایعه‌های رنگارنگ آماده می‌شود که چه بسا برخی از آن‌ها نیز حقیقت داشته باشد. در کشوری که «فساد» ریشه‌ی تاریخی دارد، این نگرش به‌اشاعه‌ی فساد کمک می‌کند. به‌این ترتیب، طراحان برنامه‌ی چهارم توسعه باید بدانند که شفاف‌سازی فرآیند تصمیم‌گیری و اختصاص، سرچشمه‌ی پیش شرط موفقیت هر طرح توسعه است.

۲) هدفمند کردن یارانه‌ها: یکی از سیاست‌های اقتصادی رایج در کشورهای روبه‌توسعه و حتی کشورهای توسعه یافته، پرداخت یارانه به برخی کالاها و خدمات است. یارانه یا سوبسید، تنها یک سیاست اقتصادی نیست بلکه آثار اجتماعی و سیاسی قابل ملاحظه‌ای نیز دارد.

پرداخت یارانه، هزینه‌های سنگینی برای کشور به‌دنبال دارد. هزینه‌ی یارانه، تنها شامل هزینه‌های ریالی نمی‌شود، بلکه هزینه‌ی فرصت‌هایی را که از دست رفته (یعنی هزینه‌ی منابعی که به‌جای پرداخت یارانه می‌توانست صرف سرمایه‌گذاری شود) در برمی‌گیرد. در این مفهوم، هزینه‌ی یارانه‌های پرداختی از سوی دولت، پس از خاتمه‌ی جنگ و آغاز دوران بازسازی، آن‌چنان سنگین شده است که ادامه‌ی آن ممکن به‌نظر نمی‌رسد. اما، در بحث از یارانه‌ها، مغالطه نیز صورت می‌گیرد. باید توجه داشت که هدف از پرداخت یارانه، نیل به عدالت اجتماعی نیست، ریشه‌ی بی‌عدالتی اجتماعی و فقر در فرآیند مصرف نیست بلکه در فرآیند تولید و توزیع ثروت است. هیچ‌کس با هدفمند کردن یارانه‌ها مخالف نیست اما، استدلال‌هایی از این قبیل که ثروتمندان بیش از فقرا یا به‌اندازه‌ی آن‌ها از یارانه‌ها منتفع می‌شوند، مغالطه‌ای بیش نیست. این خلط مبحث را در مورد پرداخت سوبسید به‌بنزین می‌توان به‌وضوح دید.

تقاضای هر یک از فرآورده‌های تصفیه‌شده‌ی نفتی، کشش‌پذیری خاص خود را دارد و عامل‌هایی چون وجود کالای «جانشین» در این امر موثر است. صاحب‌نظران معتقدند که تقاضا برای بخش عمده‌ای از فرآورده‌های تصفیه‌شده‌ی نفتی، در برابر تغییر قیمت به‌نسبت

کشش پذیر است. بررسی‌های انجام گرفته در آمریکا و اروپای غربی (مهم‌ترین مصرف‌کنندگان بنزین) نشان می‌دهد که بالا رفتن قیمت بنزین از مصرف آن نمی‌کاهد. به‌علاوه، از میان سوخت‌های موجود، هیچ‌گونه جای‌گزینی برای بنزین متصور نیست.

هدفمند کردن یارانه‌ها، اکنون به‌عرصه‌ی برخورد‌ها و نزاع‌های سیاسی تبدیل شده و گروه‌های بانفوذ را در مقابل هم قرار داده است. این‌که دولت در برنامه‌ی سوم توسعه موظف شد ظرف شش ماه برنامه‌ی هدفمند کردن یارانه‌ها را رایج دهد ولی تاکنون این کار انجام نشده، خود گواه این مدعاست که از سویی بحث یارانه‌ها، از یک بحث اقتصادی به‌بحثی سیاسی و مجادله‌آمیز مبدل شده و از سوی دیگر، برخورد حاکمیت با این مقوله، یک برخورد انحرافی است. به‌قول یک کارشناس: «دولت تا جایی که به‌واکنش اعتراض‌آمیز اجتماعی منجر نشود، خود را محق می‌داند که نرخ کالاها و خدمات عرضه شده را افزایش دهد و فاصله‌ی میان آن و وضع موجود را «یارانه» بنامد. در واقع، دولت به‌کسب درآمد از محل افزایش بهای کالاها و خدمات دولتی معتاد شده است و رویه‌ها و ساز و کارهای عقلایی کسب درآمد (مانند ارتقای توان مالیاتی و...) را کنار گذاشته و بنابراین هر روز به‌دشواری‌های کشور می‌افزاید.»

۳) مبارزه با فساد: باید توجه داشت که فساد تنها در جایی بروز می‌کند که امتیاز «انحصاری» یا «رانت» وجود داشته باشد. سوبسید، تعرفه‌های رنگارنگ، وجود نرخ‌های متعدد برای ارز، سهمیه‌بندی کالاها و اعمال کنترل شدید بر تخصیص اعتبارات، زمینه را برای فساد آماده‌تر می‌کند.

مسوولان فاسد مایلند منابع هنگفت کشوری را در بخش‌هایی هزینه کنند که امکان رشوه‌خواری و اعمال نفوذهای مخفیانه در آن‌ها بیش‌تر است. بنابراین، سرمایه‌گذاری برای نمونه بر روی تجهیزات پیشرفته‌ی نظامی برای خلاف‌کاران به‌مراتب جذاب‌تر از افزایش حقوق معلمان یا ارتقای کیفیت کتاب‌های درسی است.

در رابطه با فساد، باید توجه داشت که دریافت رشوه، در وهله‌ی اول به‌علت ناچیز بودن سطح حقوق کارکنان دولتی و در وهله‌ی بعد، به‌دلیل مصونیت کامل مقام‌های ارشد سیاسی و دولتی از پیگرد قضایی است.

دولت باید در برنامه‌ی چهارم توسعه، تکلیف مبارزه با فساد را روشن کند. باید یک نهاد ملی مبارزه با فساد تشکیل شود که استخوان‌بندی اصلی آن را سازمان‌های غیردولتی (NGO) تشکیل دهند. اگر قرار است مبارزه با فساد قاطعانه به‌پیش رود، باید این نهاد از اقتدار و اعتبار

کافی برخوردار باشد و با شفافیت تمام و بدون ترس به کار خود ادامه دهد. در واقع، پافشاری بر تشکیل چنین نهادی، گام نخست در راه مبارزه با فساد در ایران محسوب می‌شود. در حال حاضر، بخش پیمانکاری دولتی، خدمات عمومی، نفت، بخش دفاعی، فسادپذیرترین بخش‌های اقتصاد کشور هستند و نهاد ملی مبارزه با فساد، پیش از هر چیز باید بر عملکرد این بخش‌ها نظارت دقیق داشته باشد و مراحل انعقاد و اجرای قراردادهای راکنترل کند.

به نظر می‌رسد، علاوه بر پیش‌بینی «نهاد ملی مبارزه با فساد» دولت باید در چهارچوب برنامه‌ی چهارم توسعه، این موارد را نیز مدنظر قرار دهد:

۱) جلب حمایت رهبری (در مفهوم عام آن) از فعالیت نهاد ملی مبارزه با فساد.  
۲) تأمین استقلال سیاسی و عملیاتی این نهاد و پافشاری بر اجرای تحقیق در بالاترین سطح سیاسی حاکمیت.

۳) فراهم آوردن امکان برای دسترسی نهاد مزبور به آمار و توانایی تحقیق و مصاحبه با مظنونان.

۴) اعمال رهبری واحد بر عملیات و ملزم کردن کلیه‌ی سازمان‌های نظارتی و بازرسی به همکاری با «نهاد ملی مبارزه با فساد».

«نهاد ملی مبارزه با فساد» به هیچ وجه نباید وارد بازی‌های سیاسی شود و به‌بازار خارج کردن رقیب سیاسی از صحنه مبدل شود. این نهاد، باید از مشورت سازمان‌های جهانی چون «شفافیت جهانی» و «بانک جهانی» نیز بهره‌مند شود. دولت باید بداند که اکنون شرایط داخلی و جهانی برای تشکیل و فعالیت این نهاد مناسب‌تر از هر زمان دیگر است و هیچ‌گونه تعلل در این زمینه پذیرفتنی نیست.

خلاصه‌ی کلام این‌که، بزرگ‌ترین چالشی که در سده‌ی بیست و یکم رویاروی اقتصاد ایران قرار دارد و برنامه‌ی چهارم توسعه نیز باید در همین جهت تنظیم و اجرا شود، تبدیل اقتصاد وابسته به نفت به اقتصاد صنعتی است. شرط نیل به این هدف، تطبیق عملکرد اقتصاد کشور با هنجارها و استانداردهای جهانی است و پیش شرط این امر نیز شفافیت، هدفمند کردن یارانه‌ها و مبارزه با فساد است.<sup>۱</sup>

---

۱. این مقاله، چندی پیش در کوران بحث مجلس ایران درباره‌ی قانون چهارم توسعه‌ی اقتصادی، به‌نگارش درآمده است.