

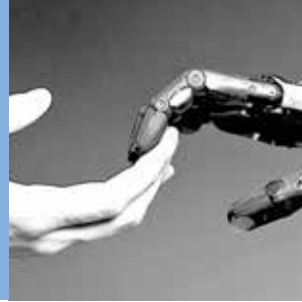


دقر پژوهش های اقتصاد توسعه اتاق مشهد



مرکز پژوهش های اتاق ایران

آسیب شناسی برنامه های توسعه و نکاتی در خصوص تدوین سند برنامه هفتم توسعه:
پیشنادهایی برای پرهیز از ناکامی ها و تکرار اشتباه های گذشته



آذر ۱۴۰۱

شناسنامه گزارش



دفتر پژوهش‌های اقتصاد توسعه اتاق مشهد



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

عنوان:

آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه و نکاتی در خصوص تدوین سند برنامه هفتم توسعه:
پیشنادهایی برای پرهیز از ناکامی‌ها و تکرار اشتباه‌های گذشته

مدیریت پژوهش‌های اقتصادی اتاق ایران و دفتر پژوهش‌های اقتصاد توسعه اتاق مشهد
مجریان:

سید محمد بحرینیان: صنعتگر و پژوهشگر توسعه

اکرم زین‌الیان: کارشناس ارشد اقتصاد

سعید ابراهیمی: کارشناس ارشد برنامه‌ریزی

حسین رجب‌پور: دکترای اقتصاد و پژوهشگر

شیمای حاجی‌نوروزی: کارشناس ارشد توسعه و برنامه‌ریزی

اظهار نظر کنندگان: حجت‌الله میرزایی، محمد قاسمی و منیره امیرخانلو

تاریخ انتشار: آذر ۱۴۰۱

واژه‌های کلیدی: برنامه هفتم توسعه، رشد اقتصادی، نابرابری، بخش خصوصی، اصلاح نهادی، بخش‌های پیش‌ران، درماندگی نظری، اولویت‌بندی، تخصیص منابع

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرست)، پلاک ۱۷۵

فهرست مطالب

۵	چکیده
۱۰	مقدمه
۱۲	هفت دهه برنامه‌ریزی توسعه و نتایج ضعیف
۱۲	رشد اقتصادی؛ رشدهای فقرزا و رشدهای توهمی
۱۳	تورم
۱۴	قومی‌گرایی و منطقه‌گرایی مقامات عالی؛ رشد نابرابری‌ها، محرومیت‌ها و بی‌عدالتی‌ها
۱۸	منابع در دسترس برای توسعه
۲۰	شکاف خواسته‌ها و نتایج: فراوانی منابع در مقابل کمبود قواعد درست تخصیص منابع
۲۲	اصل اول برنامه‌ریزی توسعه: اولویت‌بندی
۲۳	اصل دوم برنامه‌ریزی: ارائه تعریف صریح و صحیح از مفاهیم کلیدی برنامه
۲۴	اصل سوم: ارائه تصویری روشن از مسیر (مراحل) توسعه
۲۴	آشفستگی در تدوین برنامه توسعه صنعتی
۲۶	ناتوانی در تعیین درست اولویت‌ها
۳۲	پیامدهای ناتوانی در اولویت‌بندی بر ساختار صنعتی کشور
۳۹	چرا نرم‌افزار توسعه (ساختار تصمیم‌گیری) از سخت‌افزار آن (منابع) پشتیبانی نمی‌کند؟
۴۳	ارزیابی توالی‌ها و مراحل طی شده در فرآیند توسعه در ایران
۴۵	جمع‌بندی و پیشنهادات
۴۸	منابع



چکیده:

با وجود گذشت بیش از هفت دهه از تجربه برنامه‌ریزی توسعه و تدوین شش برنامه عمرانی پیش از انقلاب (که پنج برنامه آن اجرا شد) و تدوین و اجرای شش برنامه توسعه پس از انقلاب، همچنان شکاف انتظارات و نتایج در برنامه‌ریزی توسعه در ایران پایدار باقی مانده است. از جمله مصداق‌های این شکاف، انتظارات موارد زیر است:

- متوسط رشد اقتصادی سالیانه کشور از سال ۱۳۵۲ تا ۱۳۹۹ رقم بسیار ناچیز ۲ درصد بوده که حتی از رقم ۳٫۱ درصدی متوسط رشد بلند مدت کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا در دوره مذکور هم کمتر است.
- میانگین تورم سالیانه در دوره یاد شده برابر با ۱۹٫۳ درصد بوده که این میزان تورم، ایران را همواره به عنوان یکی از کشورهای دارای تورم بالا در دنیا معرفی می‌کند.
- علاوه بر رشد کم، نابرابری شدید در زمینه توزیع همین رشد در کشور وجود دارد. برای نمونه، یک چهارم تولید ناخالص داخلی بدون نفت کشور به تنهایی در استان تهران و پس از آن به ترتیب در چهار استان اصفهان، بوشهر، خراسان رضوی و خوزستان تولید می‌شود و به عبارتی، ۵۰ درصد تولید ناخالص داخلی بدون نفت کشور در این پنج استان تولید می‌شود. از مجموع ۳۱ استان کشور، ۱۹ استان ۲۵ درصد تولید ناخالص داخلی بدون نفت را برعهده دارند.
- علاوه بر سهم نابرابر مناطق مختلف در رشد، بنیه تولیدی و قابلیت‌های رشد این صنایع نیز متفاوت است. به‌طور مثال، ۱۵ درصد ارزش افزوده بخش ساخت صنعتی، ۲۲ درصد ارزش افزوده بخش ساختمان و ۳۳ درصد ارزش افزوده بخش خدمات در استان تهران تولید می‌شود. چنین توزیع نابرابری نیز در استقرار واحدهای صنعتی کشور در استان‌ها بسیار مشهود است. می‌توان ملاحظه کرد که در استان‌های مرزی کشور، اقتصاد کشاورزی علیرغم محدودیت منابع آبی، بر اقتصاد صنعتی غالب است و این استان‌ها به علت عدم توجه در برنامه‌ریزی‌ها، اقتصادشان بیشتر وابسته به کشاورزی است تا صنعت و در کل آمارهای محرومیت، فقر و بیکاری در این استان‌ها بسیار بیشتر از دیگر استان‌هاست.
- اما چرا تا به امروز این تلاش‌ها موفق نبوده‌اند؟ محدودیت سرمایه، به‌مثابه مهم‌ترین محدودیت رشد، شاید ساده‌ترین و سراسرترین پاسخ کلاسیک به این پرسش باشد. **با این وجود، شواهد نشان می‌دهد که در شش دهه گذشته، از محل منابع مستقیم و غیرمستقیم و به قیمت جاری، بیش از ۴۱۰۰ میلیارد دلار منابع در اختیار سیاستگذاران قرار**

داشته است تا اهداف توسعه را محقق کنند. این میزان منابع صرف شده، نشان می‌دهد که کمبود سرمایه مادی، مشکل کشور نبوده است.

● به نظر می‌رسد که بیشتر از مشکل محدودیت منابع، آنچه موجب این وضعیت شده، مشکل تصمیم‌گیری در مورد نحوه تخصیص منابع است. مشکل تصمیم‌گیری نیز برآمده از دو عامل است: نخست مشکل دانش اندک و اتخاذ تصمیم‌های اشتباه و دوم کارشکنی ذی‌نفعانی که منافع آن‌ها با توسعه کشور مغایر است.

● تهیه یک برنامه پنج‌ساله فرآیندی زمان‌بر و تکنیکی است که با محدود کردن زمان و تحمیل اعداد و ارقام غیر واقعی از مراجع بالادستی در عمل منجر به ناتوانی در استفاده از دانش برنامه‌ریزی و تجربه انباشته کشور می‌شود.

● از منظر کم‌دانشی و اتخاذ تصمیم‌های اشتباه، گزارش حاضر تأکید دارد که اقتصاد ایران در یک سده گذشته به دلیل فقدان دانش کاربردی، گرفتار در «فقر اندیشه» و دچار «درماندگی نظری» است؛ درماندگی‌ای که منجر به انتخاب‌های تکراری در مواجهه با مسائل و مشکلات موجود می‌شود. این کم‌دانشی باعث شده با وجود منابع کافی، درک درستی از مرحله توسعه کشور، اقتضائات توسعه نظیر ساختارهای نرم‌افزاری و نهادی لازم برای بهره‌گیری درست از منابع، تعامل با بازیگران اصلی در عرصه بین‌الملل و نهادی مناسب برای اتخاذ تصمیم‌های مناسب و دارای ضمانت اجرا در زمینه توسعه وجود نداشته باشد. از این منظر برنامه در کشور همواره بر مبنای آمال و آرزوها، هدفگذاری‌های ناممکن و واژه‌هایی فاقد تعریف درست و علمی صورت گرفته که در نتیجه دستیابی به توسعه تقریباً ناممکن شده است. در حال حاضر نیز در آستانه تدوین برنامه هفتم، بار دیگر رشد ۸ درصدی بدون توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور هدفگذاری شده است. این درحالیست که امروز در یکی از بحرانی‌ترین شرایط به گواه آمارها و شاخص‌های اقتصادی - اجتماعی قرار داریم و سطح اعتماد جامعه به حاکمیت به پایین‌ترین سطوح خود رسیده است.

● بی‌توجهی به دانش یا کم‌دانشی تصمیم‌سازان موجب شده تا سه اصل اولیه برنامه‌ریزی، در تدوین برنامه‌های پنج‌ساله نادیده گرفته شود:

۱. برنامه‌ریزی باید **واجد تعاریف دقیق و علمی مفاهیم کلیدی باشد**؛ مفاهیمی که تعاریف عملیاتی آن در برنامه مشخص بوده و زمینه وفاق و همگرایی در برنامه را فراهم آورد. در مقابل، برنامه‌های ایران سرشار از مفاهیم بعضاً مد روز (مانند عدالت، شایسته‌سالاری، مردم‌سالاری، بهره‌وری، رقابت، دانش‌بنیان و...) است که بدون ارائه تعریف عملیاتی، مبنای سیاست‌گذاری‌های

متناقض در دوره‌های مختلف یا حتی درون یک برنامه توسعه قرار می‌گیرد. بی‌توجهی به تعریف دقیق و صحیح مفاهیم موجب شده تا امروزه اقتصاد دانش‌بنیان به‌عنوان راه برون‌رفت اقتصاد کشور از مشکلات تولید مطرح شود، درحالی که اقتصاد دانش‌بنیان میوه توسعه صنعتی است و بدون تحقق توسعه صنعتی، بهره‌گیری از اقتصاد دانش‌بنیان ممکن نخواهد بود.

۲. برنامه‌ریزی توسعه باید با محوریت چند اولویت و هدف محدود طراحی شود،

درحالی که برنامه‌های توسعه در ایران معجونی از اهداف مختلف و آرمانی است. در اینجا باید عنوان کرد که توسعه صنعتی بدون تعیین پیشران‌ها و اولویت‌ها امکان پذیر نیست. در تعیین پیشران‌ها، تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که تمرکز بر صنایع ساخت و سه حوزه راهبردی ساخت ماشین‌آلات صنعتی، محصولات الکترونیکی و خودرو قرار داشته و دو صنعت محصولات شیمیایی و محصولات فولادی مورد استفاده در این صنایع را نیز می‌توان صنایع راهبردی آن سه صنعت پیشران در نظر گرفت. این درحالی است که تجربه توسعه در ایران، بیانگر آن است که در سه دهه گذشته، مجموع سهم صنعت غذا و چهار صنعت وابسته به منابع طبیعی دوبرابر شده و نزدیک به دوسوم ارزش افزوده صنعتی ما را شکل می‌دهند و به جای آن سهم سه صنعت خودرو، ماشین‌آلات و لوازم الکترونیکی که صنایع پیشران کشورهای توسعه یافته هستند در این بازه نصف شده است.

۳. برنامه‌ریزی باید واجد بیان مشخص و دقیق از مسیر دستیابی به توسعه و

مرحله‌بندی اقدامات باشد، درحالی که در ایران فقدان تعریف اولویت‌ها و مرحله‌بندی اقدامات موجب می‌شود تا سیاست‌گذاری مانند آونگ میان بخش‌ها در نوسان بوده و آشفتگی‌های شدیدی از این منظر به اقتصاد ایران تحمیل شود. تأسیس واحدهای منفرد شیمیایی و فولادی، اعطای رانت عمدتاً به صنایع خام‌فروش، دارای ارزش افزوده پایین و غیر راهبردی، همچنین عدم رعایت بهینگی در مقیاس تولید و مکان‌یابی غلط در تمام صنایع و به‌ویژه صنایع آب بر و هدردادن منابع کشور، از نتایج این آشفتگی است.

• دومین مشکل عمده در زمینه اتخاذ تصمیم‌های درست، وجود ذینفعانی در ساختار

تصمیم‌گیری کشور است که منافع آن‌ها با توسعه کشور مغایر است. امروزه پدیده‌هایی مانند بحران سرمایه‌گذاری یا سلطه فعالیت‌های نامولد و دلالی بر فعالیت‌های مولد و اتخاذ سیاست‌های غیرمولد یا بی‌تأثیر ساختن احکام یا سیاست‌های مولد برنامه‌های توسعه، با منافع این ذینفعان غیرمولد گره خورده است.

• در این زمینه برای غلبه بر مشکل کم‌دانشی، رعایت اصول برنامه‌ریزی مانند اولویت‌بندی،

تعریف دقیق مفاهیم و تدوین درست مسیر دستیابی به اهداف ضروری است. همچنین بهره‌گیری از نظرات بخش خصوصی در کنار رعایت اصول برنامه‌ریزی از الزامات است. باید شرایطی را فراهم کرد که نخبگان و کارشناسان مستقل و فعالان بخش خصوصی بتوانند در فرآیند برنامه‌ریزی مشارکت داشته باشند و این به مشارکت گرفتن صرفاً جنبه نمایشی نداشته باشد. برای توسعه اقتصادی در کشور تعادل و تناسب بین نقش دولت و بخش خصوصی ضرورت دارد، زیرا دولت قوی و بخش خصوصی قوی در فرآیند توسعه، مکمل و مقوم یکدیگر هستند.

- همچنین برای غلبه بر مشکل کارشکنی ذینفعان دارای منافع مغایر توسعه، اصلاح نهادی پیشنهاد می‌شود. برنامه‌ریزی توسعه هنگامی از روزمرگی رها خواهد شد که نهادی فراقوه‌ای مسئول برنامه‌ریزی توسعه و اجرای آن شود؛ نهادی که از نوسانات کوتاه‌مدت و جابه‌جایی‌های دولت‌ها و مجالس کشور جدا باشد و قادر به اتخاذ تصمیم‌های بلندمدت شود. در حال حاضر متأسفانه تهیه و تصویب برنامه به عنوان هدف محسوب می‌شود و پس از تصویب قانون برنامه و ابلاغ آن، فرآیند خاتمه یافته محسوب شده و دستگاه‌های اجرایی اقدامات روزمره خود را در پوشش و به اسم برنامه همچنان ادامه می‌دهند.
- علاوه جهت جلوگیری از انتخاب بخش‌ها و فعالیت‌های غیرتوسعه‌ای به عنوان پیشران در برنامه که به توزیع رانت برای گروهی منتهی می‌گردد، تعیین بخش‌های محوری برای توسعه مبتنی بر علم و تجارب کشورهای موفق، الزامیست. بر اساس تجارب جهانی، توصیه‌های سازمان ملل و یونیدو در تعریف توسعه و تعیین بخش محوری و اساسی و همچنین جداول داده - ستانده سه دهه گذشته، بخش ساخت صنعتی باید در برنامه‌ریزی‌های توسعه کانون توجه قرار گیرد. انتخاب دو یا سه صنعت اساسی‌تر نیز تنها می‌تواند توسط نهاد فراقوه‌ای، صورت پذیرد.
- علاوه بر موارد فوق انتظار می‌رود، حاکمیت درک درستی از شرایط فعلی کشور داشته باشد. در شرایط فعلی از لحاظ سرمایه اجتماعی کشور در وضعیت مطلوبی نیست و عموم مردم و به ویژه فعالان اقتصادی و کارآفرینان به توان حکمرانان برای حل مسائل و مشکلات اعتماد چندانی ندارند. اگر این مسئله در تدوین برنامه لحاظ نگردد و برنامه بدون توجه به موقعیت کشور تدوین شود و بر همان روال چند دهه گذشته بخواهیم برنامه را تهیه کنیم، می‌توان پیش‌بینی کرد که تحقق اهداف بسیار دور از انتظار باشد.
- در تدوین برنامه هفتم نباید گرفتار شتابزدگی و کارهای نمایشی شویم. برنامه هفتم فرصتی



برای نظام سیاسی کشور است تا نشان دهد که درک عمیقی از مسائل و مشکلات و ظرفیت‌های کشور دارد و قصد دارد با کمک همه ایرانیان، از فرصت‌های پنج‌سال آتی بهترین استفاده را برای حل مشکلات و بهروزی عموم مردم انجام دهد.

مقدمه:

در بیش از هفت دهه گذشته، کشور شاهد تدوین شش **برنامه عمرانی** پیش از انقلاب و شش **برنامه توسعه** پس از انقلاب بوده است، اما پرسش اساسی این است که آیا نتیجه همه این تلاش‌ها که تحت عنوان «برنامه» و «برنامه‌ریزی» صورت گرفته، به توسعه و پیشرفت کشور و یا شکل‌گیری یک اقتصاد توسعه‌یافته، پایدار و مقاوم انجامیده است؟ مشاهدات کارشناسی نشان می‌دهد که پاسخ منفی است و اقتصاد ایران هنوز فاصله بسیار زیادی تا رسیدن به وضعیت مطلوب دارد.

علاوه بر این، کشور در سال‌های اخیر در شرایط سختی بسر می‌برد. ناتوانی یا حتی بی‌توجهی در سیاستگذاری علمی برای اداره جامعه و اقتصاد، **ناتوانی در برنامه‌ریزی و فهم آن** و پیرو آن، سوء مدیریت‌ها و ناکارآمدی مشهود در زمینه تصمیم‌گیری‌ها و **نداشتن اهلیت حرفه‌ای تصمیم‌گیران**، گسترش ناهنجاری‌ها و آسیب‌های اجتماعی بعضاً مهلک در جامعه ایرانی را موجب شده است. یافتن مصادیق این آسیب‌ها دشوار نیست، به‌طور مثال رواج واژه‌های نامأنوس و آزاردهنده‌ای همچون **کولبری**، **شوتی**، **ته‌لنجی**، **سوخت‌بری**، **کودکان کار** و غیره را می‌توان نشانه‌هایی آشکار از ناکارآمدی یک اقتصاد توسعه نیافته و قرار داشتن کشور در شرایط نگران کننده دانست. نمی‌توان منکر شد که اقتصاد، ریشه و نقش بسیار محوری و اساسی در شرایط فعلی جامعه دارد. اینکه چرا تلاش‌های متعدد برنامه‌ریزان از سال ۱۳۲۷ تاکنون در کاستن از بار مشکلات ناکام بوده، پرسشی است که درک آن پیش از طراحی هر برنامه جدید اهمیت دارد. گسترش فقر در جامعه، با وجود منابع عظیم و رشد بیکاری و عدم حصول نتایج قابل لمس در تولید بسیاری از کالاهای دارای فناوری، واقعیت تناقض‌آلود و تأسف بار جامعه امروز ایران است. در سال‌های اخیر، فاصله تولیدات کشور با محصولات جهانی و **با تعمیق شکاف فناوری به تدریج بیشتر شده** و در نتیجه اگرچه تلاش‌های بسیاری صورت گرفته، اما تحول معناداری به دست نیامده است.

حال این پرسش مطرح است که چرا با این سطح صرف زمان به نتایج موفقیت‌آمیزی دست نیافتیم؟ محدودیت سرمایه، به مثابه مهمترین محدودیت رشد، شاید ساده‌ترین و سراسرترین پاسخ این پرسش باشد که منابع کافی برای دستیابی به اهداف برنامه تخصیص داده نشده است. با این وجود، شواهد نشان می‌دهد که در شش دهه یعنی از سال ۱۳۳۸ تا پایان سال ۱۳۹۹ **معادل ۲,۲۶۲ میلیارد دلار** منابع ارزی **مستقیم** حاصل از صادرات نفت و گاز، پتروشیمی، صادرات سایر کالاهای غیرنفتی و خدمات در اختیار کشور بوده است. از سال ۱۳۵۲ تا پایان سال ۱۳۹۷ **معادل حدود ۱,۸۵۰ میلیارد دلار** از محل منابع مازاد بر صادرات نفت و گاز، انرژی برای مصرف در داخل در کشورمان فراهم بوده است. یعنی به قیمت

جاری از محل این دو منبع، ۴,۱۱۲ میلیارد دلار منابع در اختیار سیاستگذاران قرار گرفته تا اهداف توسعه را محقق کنند. از سال ۱۳۴۴ تا پایان سال ۱۳۹۹ در بودجه‌های عمرانی به قیمت‌های جاری معادل ۵۲۹,۲۷۳ میلیارد تومان و چنانچه با تورمزدایی به قیمت ثابت ۱۳۹۹ محاسبه شود، مبلغ ۶,۱۸۷,۰۲۹ میلیارد تومان هزینه شده است، اما آیا به میزان این حجم تخصیص منابع، دستاوردها قابل مشاهده و لمس است؟ یا در همین بازه زمانی، در هزینه‌های جاری کشور، حدود ۲,۵۳۶,۶۷۳ میلیارد تومان مصرف شده که اگر با تورمزدایی به قیمت ثابت ۱۳۹۹ محاسبه شود، معادل حدود ۱۸,۲۰۵,۱۶۵ میلیارد تومان صرف نظام بوروکراسی شده است.

به نظر می‌رسد که بیشتر از مشکل محدودیت منابع، آنچه موجب این وضعیت شده، مشکل تصمیم‌گیری در مورد نحوه تخصیص منابع است. به عبارت دیگر، تنظیم و اجرای برنامه‌های توسعه در طول دوران برنامه‌ریزی در ایران در اختیار تصمیم‌گیران و برنامه‌ریزانی بوده است که در مواجهه با مسائل و مشکلات، دائماً دست به انتخاب‌های تکراری می‌زنند که از دل آن‌ها نتایج جدید و امیدبخشی بیرون نمی‌آید. به‌طور مثال، یکی از این انتخاب‌های تکراری، گزارش ارائه شده برای برنامه هفتم تحت نام «چارچوب اصلی نظام‌نامه برنامه هفتم توسعه» است که در آن در قالب انتخاب اولویت‌ها و پیشران‌های صنعتی، همان انتخاب‌های قبلی تکرار شده‌اند؛ پیشران‌هایی که: «انتخاب نمونه‌ای تمام‌عیار از روحیه حاکم بر مدیریت دولتی ایرانی است؛ مدیریتی ریسک‌گریز و محافظه‌کار که برای بهبود وضع موجود ترجیح می‌دهد به جای سرمایه‌گذاری، مصرف‌کننده ثروت باشد». نشان دادن مصادیق این مدیریت‌های مصرف‌کننده مجال دیگری می‌طلبد، اما به عنوان یک نمونه که نشان دهد مشکل کشور نداشتن منابع نیست، می‌توان به این نکته اشاره کرد که بر اساس داده‌های رسمی ترازنامه انرژی وزارت نیرو از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۶، ارزش بنزینی که در ایران مصرف شده، معادل ۱۹۹ میلیارد دلار بوده است. همچنین از سال ۱۳۶۷ تا سال ۱۳۹۶ ارزش گازوئیلی مصرفی، حدود ۳۱۸ میلیارد دلار است. به عبارتی، در مجموع در سال‌های پیش‌گفته حجم حیرت‌انگیز ۵۱۷ میلیارد دلار منابع فقط صرف مصرف تنها دو فرآورده نفتی شده است که تنهایی از نتایج آن آلاینده‌گی بوده است، حال آنکه مدیران دولتی حتی یک سنت در طراحی و تولید یک موتور بنزینی یا یک موتور دیزلی سرمایه‌گذاری نکرده‌اند. بنابراین باید گفت که مشکلات توسعه کشور دلایل پیچیده‌تری از عدم تخصیص منابع دارد و برون‌رفت از مشکلات موجود هم در گرو شناخت صحیح همین مشکلات است.

بر این اساس در گزارش حاضر تلاش شده است تا با مستندات ارائه شده نشان داده شود که با تداوم

انتخاب‌ها، استراتژی‌ها و برنامه‌هایی که در طول بیش از یک سده گذشته و به‌ویژه پس از سال ۱۳۲۷ به بعد امتحان خود را پس داده‌اند، نمی‌توان امیدوار بود که نتایج قابل قبولی از برنامه‌های توسعه آتی کسب شود. به عبارت دیگر، اگرچه این نوع ریل‌گذاری اقتصاد ایران، **تنها روشی است که گویا مدیران تصمیم‌گیر بدان آشنا هستند**، اما در عمل گذار از دوره‌های باطل توسعه‌نیافتگی و تحقق اهداف توسعه، به تغییر این رفتارها و انتخاب‌ها نیازمند است.

گزارش حاضر تأکید دارد که اقتصاد ایران در یک سده گذشته به دلیل خودشیفتگی سیاستگذاران و فقدان دانش کاربردی، نه تنها گرفتار فقر مادی، بلکه از همه مهم‌تر همانگونه که مولانیتن در کتاب خود^۱ نشان می‌دهد، گرفتار در «**فقر اندیشه**» و همچنین همانگونه که هانا آرنه در کتاب «بحران جمهوری»^۲ به‌عنوان مشکل در جهان سوم مطرح می‌کند دچار «**درماندگی نظری**» است. از این رو در این گزارش تلاش شده به الزامات دستیابی به برنامه‌ریزی صحیح توسعه (با تأکید بر تجربه کشورهای رها شده از عقب‌ماندگی در شرق آسیا) پرداخته شود.

هفت دهه برنامه‌ریزی توسعه و نتایج ضعیف

امروزه «توسعه اقتصادی» به‌عنوان یکی از مهم‌ترین خواسته‌ها در جامعه مدنی کشور مطرح است. با این وجود این خواست جدیدی نیست. بررسی روند تدوین برنامه‌های توسعه در کشور نشان می‌دهد که بیش از ۷۰ سال از تهیه نخستین برنامه توسعه می‌گذرد، اما شاخص‌های امروز اقتصاد ایران فاصله بسیاری با شاخص‌های یک کشور توسعه‌یافته دارد و علاوه بر شکاف بزرگ تلاش‌ها و نتایج، در حال حاضر کشور درگیر یک وضعیت نامطلوب در سطح شاخص‌هایی مانند تورم، بیکاری، فقر و رشد اقتصادی است.

مروری بر شاخص‌های اقتصادی، ارزیابی‌های پیش‌گفته را بهتر نشان می‌دهد. برای ارزیابی وضعیت، از شاخص‌های گوناگونی می‌توان بهره گرفت، اما باتوجه به اهداف این گزارش، در اینجا فقط به سه شاخص کلی وضعیت «رشد اقتصادی»، «تورم» و «قومی‌گرایی و منطقه‌گرایی؛ رشد نابرابری‌ها، بی‌عدالتی‌ها و رشد محرومیت‌ها» اشاره می‌شود.

– رشد اقتصادی؛ رشدهای فقرزا و رشدهای توهمی

بر اساس نمودار زیر مشاهده می‌شود که متوسط رشد اقتصادی سالیانه کشور از سال ۱۳۵۲ تا ۱۳۹۹ رقم بسیار ناچیز ۲ درصد بوده است که حتی در مقام مقایسه با کشورهای در حال توسعه فاصله بسیاری دارد.

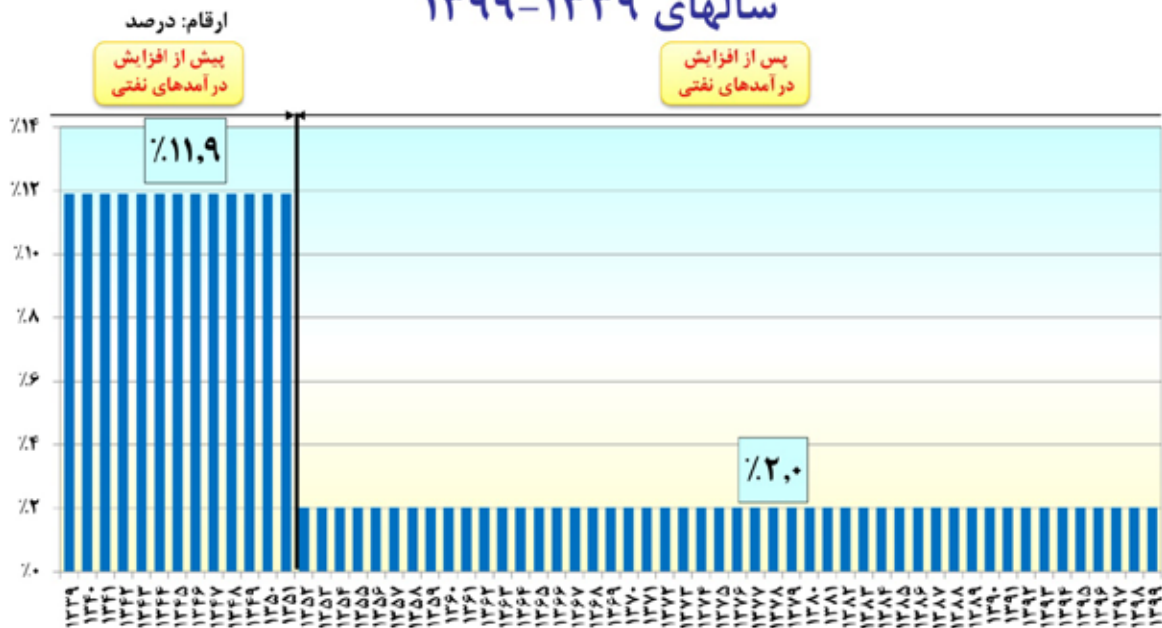
۱ - سید هیل مولانیتن (استاد اقتصاد دانشگاه هاروارد) و الدار شفیر (استاد روانشناسی دانشگاه پرینستون)، فقر احمق می‌کند، ترجمه: سیدامیرحسین ابوطالبی، ناشر: ترجمان، چاپ شانزدهم، ۱۳۹۸

۲ - هانا آرنه، بحران جمهوری، ترجمه علی معظمی، نشر فرهنگ جاوید، چاپ اول، ۱۳۹۷، صفحه ۲۴۰

میزان سرمایه‌گذاری‌های لازم برای تحقق رشد ۸ درصدی، سالانه چه میزان باید باشد تا چنین رشد افسانه‌ای محقق شود. انتظار می‌رود سازمان برنامه و بودجه و سایر نهادهای مرتبط، برآوردهای خود را از حجم سرمایه‌گذاری مورد نیاز ارائه دهند و حاکمیت را برای فراهم آوردن اقتضائات و شرایط لازم جهت جذب این حجم از سرمایه‌گذاری متقاعد سازند.

متوسط رشد اقتصادی سالیانه با استفاده از میانگین حسابی

سالهای ۱۳۳۹-۱۳۹۹



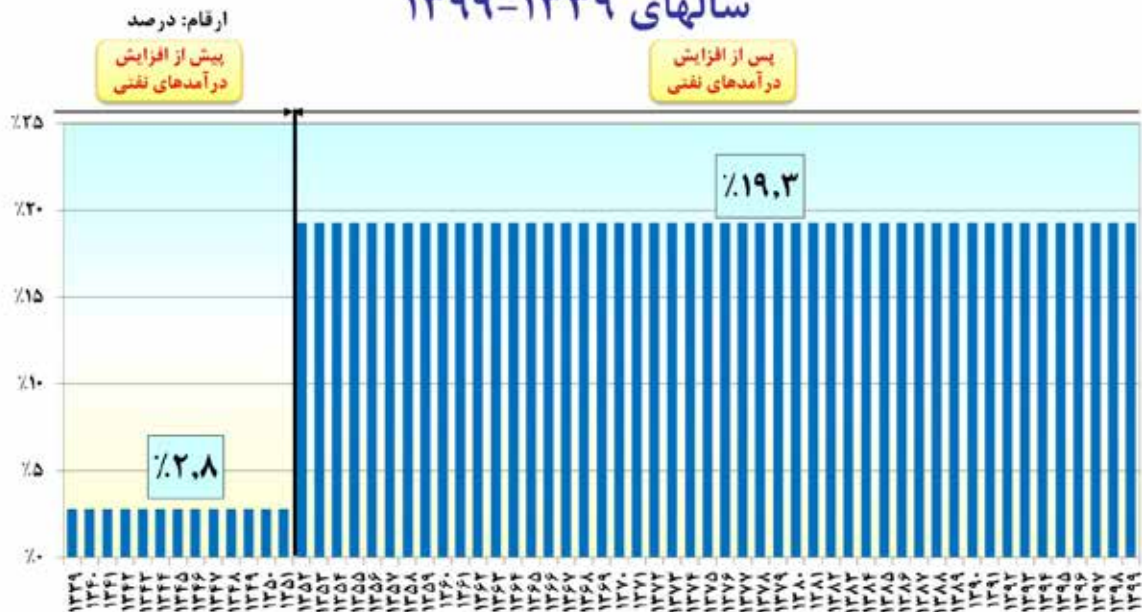
منبع: ۱- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، آمار و داده‌ها، حسابهای ملی ایران، حسابهای ملی سالانه، حسابهای ملی ایران بر مبنای پایه سال ۱۳۴۳ (سالهای ۱۳۴۳-۱۳۴۹)
 ۲- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، آمار و داده‌ها، حسابهای ملی ایران، حسابهای ملی سالانه، حسابهای ملی ایران بر مبنای پایه سال ۱۳۹۰ (سالهای ۱۳۸۴-۱۳۹۹)

- تورم

میزان تورم نیز طی همین بازه زمانی به طور میانگین سالیانه برابر با ۱۹,۳ درصد بوده که این میزان تورم، ایران را همواره به عنوان یکی از کشورهای دارای تورم بالا در دنیا معرفی می‌کند. شوک‌های پی در پی به قیمت‌های کلیدی در دهه اخیر و شرایط فعلی بازار دارایی‌ها، چشم‌انداز مناسبی را پیش‌روی کشور قرار نمی‌دهد.

متوسط تورم سالیانه با استفاده از میانگین حسابی

سالهای ۱۳۹۹-۱۳۳۹



منبع: ۱- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، آمار و داده‌ها، آمارهای اقتصادی، سری زمانی شاخص کالاها و خدمات مصرفی (شاخص تورم) (سالهای ۹۶-۱۳۱۵)
 ۲- مرکز آمار ایران، درصد تغییر شاخص قیمت مصرف کننده خانوارهای کشور در سال مورد نظر نسبت به سال قبل از آن (نرخ تورم خانوارهای کشور) به تفکیک سال و گروه‌های عمده بر مبنای سال پایه ۱۰۰-۱۳۹۵ (۱۳۹۷-۱۳۹۹)

نتیجه این شاخص‌ها و شاخص‌های مشابه در ایران و علی‌رغم اجرای برنامه‌های پیش‌گفته، مواجه شدن با اعداد حیرت‌آور فقر مطلق و فقر نسبی است که تنها یک بار به صورت آشکار و به دور از شعارهای توخالی رسماً توسط زنده‌یاد دکتر عادل آذر، رئیس وقت مرکز آمار ایران در سال ۱۳۹۸ بیان شد: «امروزه به دلیل مشکل بیکاری، تورم و نیز عدم کنترل نقدینگی با وجود منابع عظیم که در کشور وجود دارد، بیش از ۱۰،۰۰۰،۰۰۰ نفر از جمعیت ما زیر فقر مطلق و بیش از ۳۰،۰۰۰،۰۰۰ نفر آنها زیر خط فقر نسبی به سر می‌برند.»^۱ بیم آن می‌رود آمارهای این زمان احتمالاً بسیار فراتر از اعداد مذکور شده باشد.

- قومی‌گرایی و منطقه‌گرایی مقامات عالی؛ رشد نابرابری‌ها، محرومیت‌ها و بی‌عدالتی‌ها

هنگامی که تولید ناخالص داخلی بدون نفت در استان‌های کشور- بر اساس آخرین سال در دسترس که متعلق به سال ۱۳۹۸ است- مورد بررسی قرار می‌گیرد، مشاهده می‌شود که یک چهارم تولید ناخالص داخلی بدون نفت کشور به تنهایی در استان تهران و بعد از آن به ترتیب در چهار استان اصفهان، بوشهر، خراسان رضوی و خوزستان تولید می‌شود و به عبارتی ۵۰ درصد تولید ناخالص داخلی بدون نفت

۱- دکتر عادل آذر (رئیس مرکز آمار ایران)، روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۲۰۹۰، مورخ ۸ خرداد ۱۳۸۹



کشور در این پنج استان تولید می شود. در خصوص استان بوشهر باید این نکته را مدنظر قرار داد که سهم بالای این استان در تولید- علیرغم فقر و محرومیت- به علت قرارگیری صنایع پتروشیمی بزرگی است که در این استان واقع شده اند و متأسفانه محصولی که تولید می کنند، چه در این استان و چه در سایر استان ها، همانند خام فروشی است. به گفته سه مقام ارشد شرکت ملی صنایع پتروشیمی «در بخش صنعت پتروشیمی خام فروشی به این معناست که محصولات مادر صادر شود... در حال حاضر ما متانول و اتیلن و... را که محصولات مادر محسوب می شوند به فروش می رسانیم. درحالی که باید برای سرمایه گذاری در صنایع پایین دستی خود برنامه منسجمی بریزیم و محصولات پایین دستی را روانه بازار کنیم.»^۱ و یا «۸۰٪ صادرات پتروشیمی کشور خام فروشی است، امیدوارم روزی فرا رسد که منابع هیدروکربوری هرگز خام فروشی نشود. در حال حاضر منابع ارزی مورد نیاز کشور از فروش منابع هیدروکربوری تامین می شود.»^۲ و یا «فروش نفت، گاز و فرآورده های پالایشگاهی در صنعت نفت و یا فروش تولیدات پایه در صنعت پتروشیمی از جمله پلی اتیلن ها، اوره و متانول و مواد شیمیائی را از مصادیق خام فروشی دانست...»^۳.

در همین پنج استان هم الگوی توزیع نابرابر حاکم است. برای نمونه، در خراسان رضوی بیش از ۷۰ درصد صنعت و تولید ناخالص داخلی استان در محدوده مشهد و حوزه نفوذ آن (طرقبه، شاندیز، گلپهار و چناران در غرب و محدوده سنگ بست در فریمان) ایجاد می شود و این نیاز به تحلیل توان اکولوژیک و ظرفیت توسعه مناطق دارد که متأسفانه مطالعات آمایش تاکنون از ترسیم این تصویر ناتوان بوده است. یک نکته بسیار کلیدی و مهم این است که این سهم از اقتصاد در این مناطق تا چه میزان فشار غیرمتعارف به منابع پایه و به قیمت تخریب منابع آب و خاک ایجاد می کند؟

از مجموع ۳۱ استان کشور، ۱۹ استان دیگر کشور ۲۵ درصد تولید ناخالص داخلی بدون نفت را برعهده دارند. مقایسه این آمار نشان می دهد که به علت برنامه ریزی های نادرست، کشور درگیر نابرابری های منطقه ای عمیقی است که این نابرابری در کنار رشد پایین اقتصادی تشدیدکننده فقر است و نارضایتی ها و بی ثباتی های اجتماعی را به همراه خواهد داشت.

هنگامی که ارزش افزوده بخش های ساخت صنعتی، ساختمان و خدمات نیز مورد توجه قرار می گیرد، نابرابری های استانی در ارزش افزوده این بخش ها به چشم می خورد. برای مثال، ۱۵ درصد ارزش افزوده بخش ساخت صنعتی، ۲۲ درصد ارزش افزوده بخش ساختمان و ۳۳ درصد ارزش افزوده بخش خدمات در استان

۱- رضا حمزه لو، مدیر عامل شرکت بازرگانی پتروشیمی، روزنامه آفتاب یزد، شماره ۳۰۹۹، ۱۳ دیماه ۱۳۸۹، صفحه ۴

۲- عبدالحسین بیات، مدیر عامل شرکت ملی صنایع پتروشیمی، روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۲۵۹۶، ۱۷ اسفند ۱۳۹۰، صفحه ۳

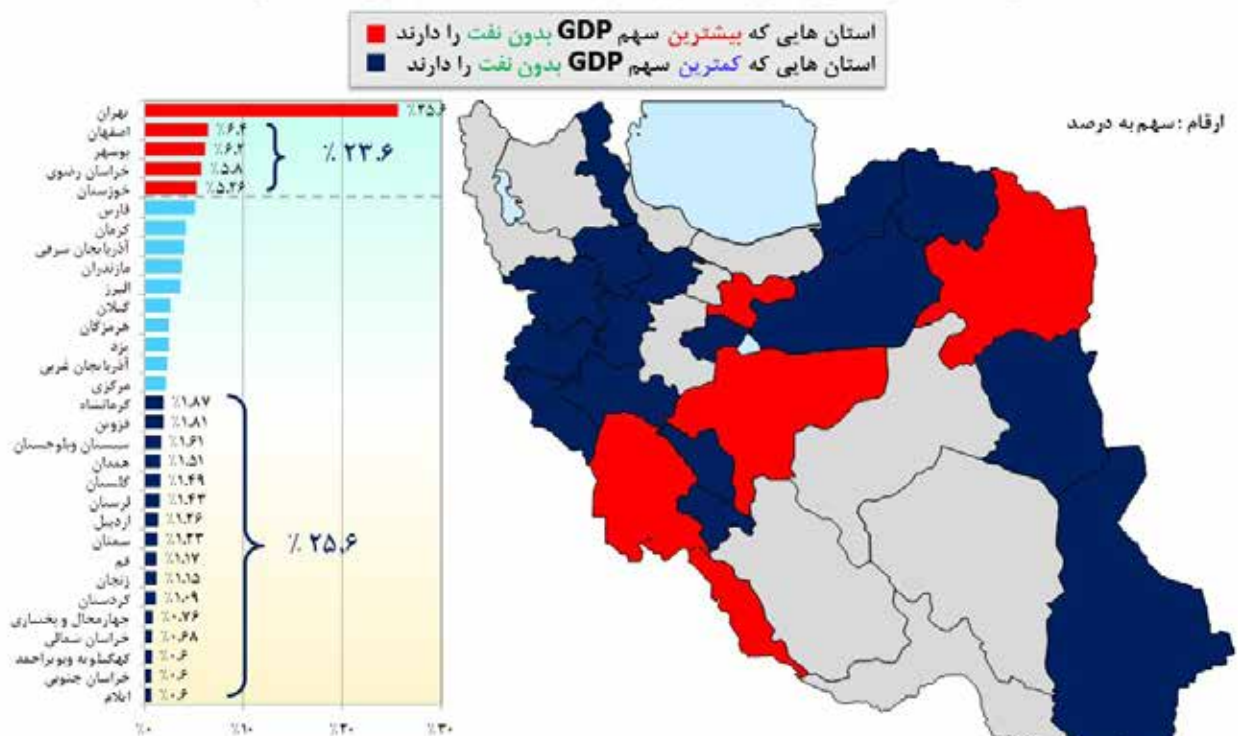
۳- مرضیه شاهدایی، مدیرعامل شرکت ملی صنایع پتروشیمی، روزنامه عصر آزادی، شماره ۳۹۸۰، یکشنبه ۱۵ فروردین ۱۳۹۵

تهران تولید می‌شود. چنین توزیع نابرابری نیز در استقرار واحدهای صنعتی کشور در استان‌ها بسیار مشهود است. در برخی استان‌ها، بی‌شمار واحدهای صنعتی موجود است، اما در برخی دیگر مشاهده می‌شود که دچار محرومیت و عدم سرمایه‌گذاری هستند.

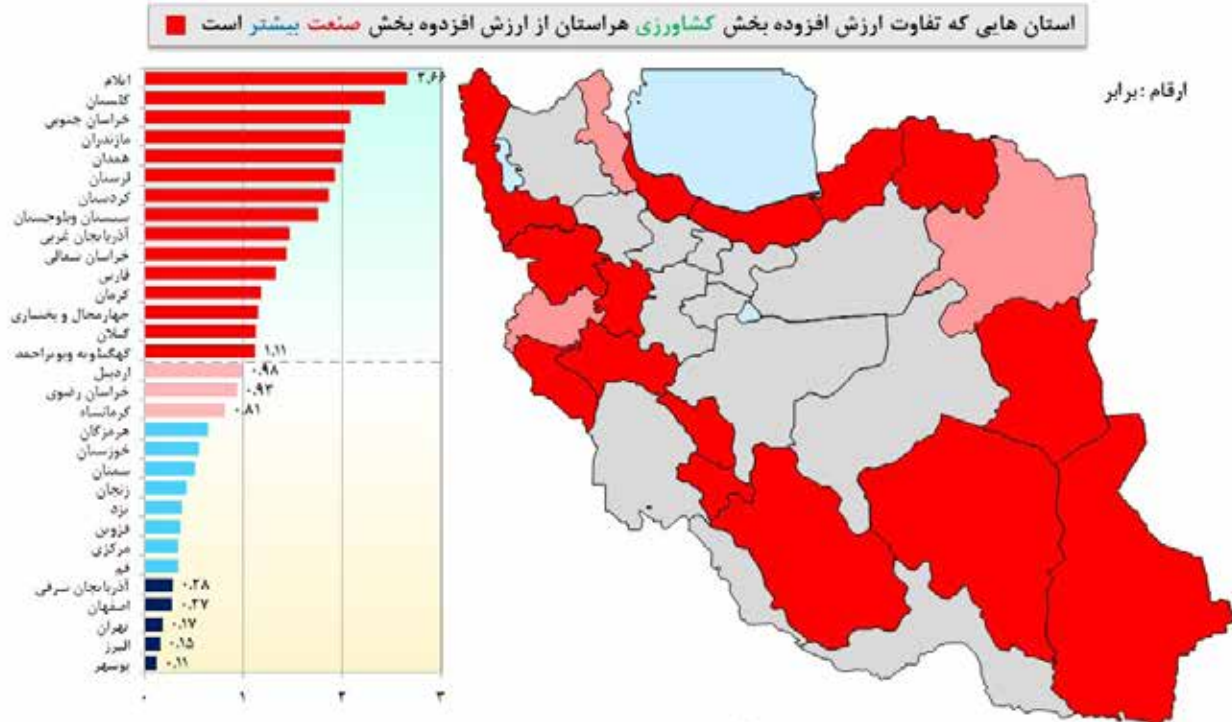
در کل هنگامی که ارزش افزوده صنعتی و کشاورزی استان‌ها با یکدیگر مقایسه می‌شود، می‌توان ملاحظه کرد که در استان‌های مرزی کشور، اقتصاد کشاورزی بر اقتصاد صنعتی غالب است و این استان‌ها به علت عدم توجه در برنامه‌ریزی‌ها، اقتصادشان بیشتر وابسته به کشاورزی است تا صنعت و در کل آمارهای محرومیت، فقر و بیکاری در این استان‌ها بسیار بیشتر از دیگر استان‌هاست.

بررسی سرانه تولید ناخالص داخلی بدون نفت استان‌ها و همچنین نرخ بیکاری آن‌ها نشان می‌دهد که در استان‌های مرزی کشور در کل محرومیت بیشتری نسبت به استان‌های مرکزی وجود دارد. بررسی دقیق‌تر این آمار نشان می‌دهد که استان‌های مرزی غربی هم‌زمان هم از نرخ بیکاری بالا و هم درآمد سرانه پایین رنج می‌برند. اما استان‌های مرزی شرقی به جز استان سیستان و بلوچستان، بیشتر درگیر درآمد سرانه پایین هستند. استان سیستان و بلوچستان، علی‌رغم نرخ بیکاری بالاتر از میانگین کشور، کمترین درآمد سرانه بدون نفت کشور را دارد، به گونه‌ای که درآمد سرانه بدون نفت آن از نصف میانگین کشوری هم کمتر است.

سهم تولید ناخالص داخلی بدون نفت هر استان از کل GDP بدون نفت کشور سال ۱۳۹۸

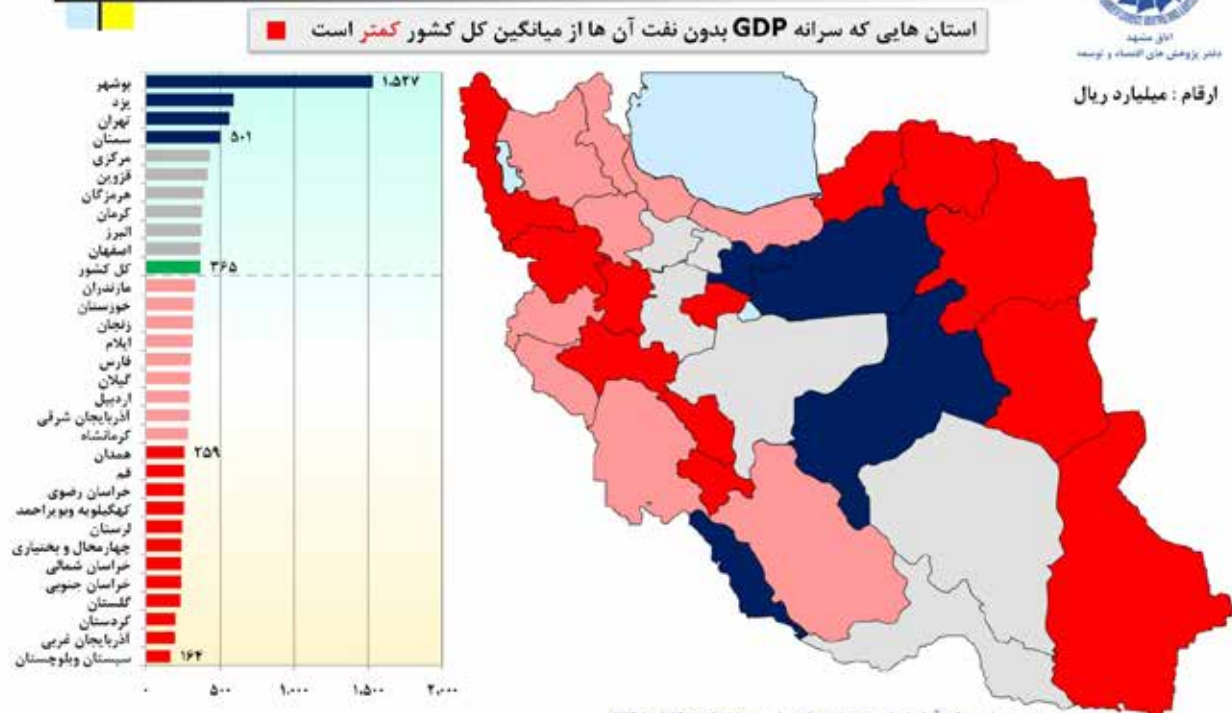


نسبت ارزش افزوده بخش کشاورزی هراستان به ارزش افزوده بخش صنعت سال ۱۳۹۸



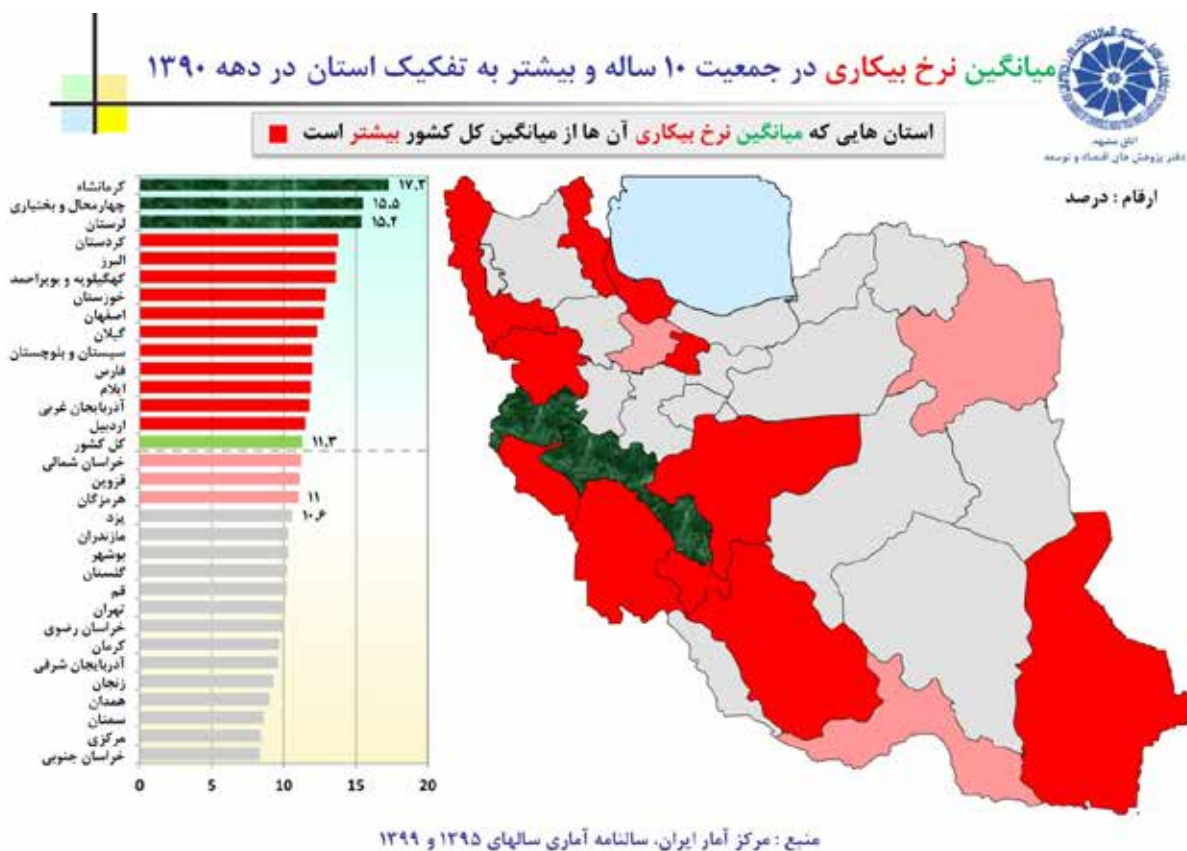
منبع: مرکز آمار ایران، حساب‌های منطقه ای ۱۳۹۰-۱۳۹۸

سرانه GDP بدون نفت به قیمت جاری در استانها - سال ۱۳۹۸



منبع: ۱- مرکز آمار ایران، حساب‌های ملی منطقه ای ۱۳۹۰-۱۳۹۸

۲- مرکز آمار ایران، برآوردهای جمعیتی، پیش‌بینی جمعیت کل کشور برحسب جنس و به تفکیک مناطق شهری و روستایی و غیر ساکن ۱۳۹۵-۱۳۹۶



– منابع در دسترس برای توسعه

شاخص‌های بالا که بیانگر ناکامی در تحقق توسعه سریع و پایدار بوده در حالی به دست آمده که در دوره یاد شده، میزان قابل توجهی از منابع ارزی و ریالی در اختیار برنامه‌ریزان قرار داشته تا توسعه را از طریق آن محقق کنند. از سال ۱۳۲۷ تاکنون یعنی طی شش برنامه عمرانی پیش از انقلاب و شش برنامه توسعه پس از انقلاب، منابع ارزی کلانی نیز در اختیار کشور بوده است. بخشی از منابع ارزی حاصل از صادرات مستقیم نفت و گاز و بخش دیگری منابع انرژی‌ای است که در داخل مصرف شده و اگر کشور از این منابع برخوردار نبود برای واردات آنها می‌بایست منابع ارزی کلانی تخصیص داده می‌شد. جدا از این موارد منابع زیادی نیز به عنوان بودجه‌های عمرانی برای ساخت زیرساخت‌ها در کشور هزینه شده است.

درآمدهای ارزی صادرات حاصل از نفت و گاز کشور طی سال‌های ۱۳۹۹-۱۳۳۸ برابر با ۱۶۰۸ میلیارد دلار بوده که ۸۲ درصد آن متعلق به دوره ۱۳۶۸-۱۳۹۹ است. اگر جمع صادرات کالاهای پتروشیمی، کالاهای غیرنفتی و خدمات نیز به آن افزوده شود به رقم ۲۲۶۲ میلیارد دلار می‌رسد که باز هم ۸۵ درصد آن متعلق به بازه زمانی سال پایانی جنگ (۱۳۶۸) تا پایان سال ۱۳۹۹ است. این میزان ارز، ارزی است که به طور

مستقیم طی این سال‌ها در اختیار کشور قرار گرفته و باید عنوان کرد رقم آن بسیار چشمگیر است که با این میزان درآمدهای ارزی، یک توسعه صنعتی قابل قبول در کشور تجربه نشده است.

به غیر از این منابع مستقیمی که برای کشور فراهم بوده، منابعی غیرمستقیم، به واسطه دارا بودن ذخایر نفتی و گازی وجود داشته که در صورت نبود آن، برای تأمین آن باید در بازارهای جهانی این مبلغ برای مصرف داخلی پرداخت می‌شد و این خود کمکی بزرگ برای از دست رفتن منابع ارزی مستقیم کشور تلقی می‌شود. بر اساس داده‌های بانک مرکزی، به طور حداقل، معادل دلاری مصرف داخل نفت و گاز کشور طی دوره ۱۳۹۶-۱۳۵۲ برابر با ۲۴۹۵ میلیارد دلار برآورده شده که اگر طی همین دوره، با استفاده از اعداد ترازنامه انرژی، معادل دلاری میزان مصرف انرژی در داخل محاسبه شود، ارزش انرژی مصرفی به رقم ۳۳۸۲ میلیارد دلار می‌رسد. بنابراین می‌بینیم با وجود عدم توفیق در بخش تولید کشاورزی، به واسطه منابع ارزی حاصل از صادرات نفت و گاز، سرمایه ارزی عظیمی در اختیار صنعت بوده، اما کشور فاقد توانایی لازم برای بهره‌گیری از آن در راستای توسعه صنعتی کشور بوده است.

منابع ارزی حاصل از صادرات نفت و گاز، پتروشیمی، کالاهای غیر نفتی

و خدمات به قیمت جاری، سالهای ۱۳۳۸-۱۳۹۹

ارقام : میلیون دلار

سال	صادرات کالا			صادرات خدمات
	صادرات غیر نفتی		صادرات نفت و گاز	
	سایر کالاهای	پتروشیمی	گاز	
۱۳۷۰	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۷۱	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۷۲	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۷۳	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۷۴	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۷۵	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۷۶	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۷۷	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۷۸	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۷۹	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۸۰	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۸۱	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۸۲	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۸۳	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۸۴	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۸۵	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۸۶	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۸۷	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۸۸	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۸۹	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۹۰	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۹۱	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۹۲	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۹۳	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۹۴	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۹۵	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۹۶	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۹۷	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۹۸	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
۱۳۹۹	۱۰۰۱۱	۱۱۲	۱۰۰۱۱	۱۰۰۱۱
جمع	۱۹۴.۴۸۵	۳۰.۱۰۶	۱۵۷.۷۷۰	۱۶۰۸.۹۴۴

سال	صادرات کالا			صادرات خدمات
	صادرات غیر نفتی		صادرات نفت و گاز	
	سایر کالاهای	پتروشیمی	گاز	
۱۳۳۸	۲۹۵	۱۰۵	۱۹۰	۲۹۵
۱۳۳۹	۲۹۷	۱۱۱	۲۰۶	۲۹۷
۱۳۴۰	۲۹۸	۱۱۲	۲۱۶	۲۹۸
۱۳۴۱	۲۹۹	۱۱۳	۲۲۶	۲۹۹
۱۳۴۲	۳۰۰	۱۱۴	۲۳۶	۳۰۰
۱۳۴۳	۳۰۱	۱۱۵	۲۴۶	۳۰۱
۱۳۴۴	۳۰۲	۱۱۶	۲۵۶	۳۰۲
۱۳۴۵	۳۰۳	۱۱۷	۲۶۶	۳۰۳
۱۳۴۶	۳۰۴	۱۱۸	۲۷۶	۳۰۴
۱۳۴۷	۳۰۵	۱۱۹	۲۸۶	۳۰۵
۱۳۴۸	۳۰۶	۱۲۰	۲۹۶	۳۰۶
۱۳۴۹	۳۰۷	۱۲۱	۳۰۶	۳۰۷
۱۳۵۰	۳۰۸	۱۲۲	۳۱۶	۳۰۸
۱۳۵۱	۳۰۹	۱۲۳	۳۲۶	۳۰۹
۱۳۵۲	۳۱۰	۱۲۴	۳۳۶	۳۱۰
۱۳۵۳	۳۱۱	۱۲۵	۳۴۶	۳۱۱
۱۳۵۴	۳۱۲	۱۲۶	۳۵۶	۳۱۲
۱۳۵۵	۳۱۳	۱۲۷	۳۶۶	۳۱۳
۱۳۵۶	۳۱۴	۱۲۸	۳۷۶	۳۱۴
۱۳۵۷	۳۱۵	۱۲۹	۳۸۶	۳۱۵
۱۳۵۸	۳۱۶	۱۳۰	۳۹۶	۳۱۶
۱۳۵۹	۳۱۷	۱۳۱	۴۰۶	۳۱۷
۱۳۶۰	۳۱۸	۱۳۲	۴۱۶	۳۱۸
۱۳۶۱	۳۱۹	۱۳۳	۴۲۶	۳۱۹
۱۳۶۲	۳۲۰	۱۳۴	۴۳۶	۳۲۰
۱۳۶۳	۳۲۱	۱۳۵	۴۴۶	۳۲۱
۱۳۶۴	۳۲۲	۱۳۶	۴۵۶	۳۲۲
۱۳۶۵	۳۲۳	۱۳۷	۴۶۶	۳۲۳
۱۳۶۶	۳۲۴	۱۳۸	۴۷۶	۳۲۴
۱۳۶۷	۳۲۵	۱۳۹	۴۸۶	۳۲۵
۱۳۶۸	۳۲۶	۱۴۰	۴۹۶	۳۲۶
۱۳۶۹	۳۲۷	۱۴۱	۵۰۶	۳۲۷
۱۳۷۰	۳۲۸	۱۴۲	۵۱۶	۳۲۸
۱۳۷۱	۳۲۹	۱۴۳	۵۲۶	۳۲۹
۱۳۷۲	۳۳۰	۱۴۴	۵۳۶	۳۳۰
۱۳۷۳	۳۳۱	۱۴۵	۵۴۶	۳۳۱
۱۳۷۴	۳۳۲	۱۴۶	۵۵۶	۳۳۲
۱۳۷۵	۳۳۳	۱۴۷	۵۶۶	۳۳۳
۱۳۷۶	۳۳۴	۱۴۸	۵۷۶	۳۳۴
۱۳۷۷	۳۳۵	۱۴۹	۵۸۶	۳۳۵
۱۳۷۸	۳۳۶	۱۵۰	۵۹۶	۳۳۶
۱۳۷۹	۳۳۷	۱۵۱	۶۰۶	۳۳۷
۱۳۸۰	۳۳۸	۱۵۲	۶۱۶	۳۳۸
۱۳۸۱	۳۳۹	۱۵۳	۶۲۶	۳۳۹
۱۳۸۲	۳۴۰	۱۵۴	۶۳۶	۳۴۰
۱۳۸۳	۳۴۱	۱۵۵	۶۴۶	۳۴۱
۱۳۸۴	۳۴۲	۱۵۶	۶۵۶	۳۴۲
۱۳۸۵	۳۴۳	۱۵۷	۶۶۶	۳۴۳
۱۳۸۶	۳۴۴	۱۵۸	۶۷۶	۳۴۴
۱۳۸۷	۳۴۵	۱۵۹	۶۸۶	۳۴۵
۱۳۸۸	۳۴۶	۱۶۰	۶۹۶	۳۴۶
۱۳۸۹	۳۴۷	۱۶۱	۷۰۶	۳۴۷
۱۳۹۰	۳۴۸	۱۶۲	۷۱۶	۳۴۸
۱۳۹۱	۳۴۹	۱۶۳	۷۲۶	۳۴۹
۱۳۹۲	۳۵۰	۱۶۴	۷۳۶	۳۵۰
۱۳۹۳	۳۵۱	۱۶۵	۷۴۶	۳۵۱
۱۳۹۴	۳۵۲	۱۶۶	۷۵۶	۳۵۲
۱۳۹۵	۳۵۳	۱۶۷	۷۶۶	۳۵۳
۱۳۹۶	۳۵۴	۱۶۸	۷۷۶	۳۵۴
۱۳۹۷	۳۵۵	۱۶۹	۷۸۶	۳۵۵
۱۳۹۸	۳۵۶	۱۷۰	۷۹۶	۳۵۶
۱۳۹۹	۳۵۷	۱۷۱	۸۰۶	۳۵۷
جمع	۴۹۲	۱۷۷۷	۲۹	۱۰۰۲۷

محاسبات تحقیق

علاوه بر منابع کلانی که از سوی صادرات نفت و گاز در اختیار کشور قرار گرفته است، یکی دیگر از منابعی که در کشور صرف شده، اما خروجی مناسبی نداشته، منابع مصرف شده در بودجه‌های عمرانی و زیرساخت‌های کشور بوده است. مرحوم دکتر حسن حبیبی، که مسئولیت معاون اولی اجرایی

دو رئیس‌جمهور را برعهده داشته‌اند، درخصوص طرح‌های عمرانی اینگونه بیان می‌کنند: «... ما الی ماشاء... طرح‌های نیمه‌تمام داریم، واقعاً چه کاری می‌خواهیم بکنیم و قسمتی از این طرح‌ها در اثر همان بلندپروازی‌ها، رویاها و بی‌حساب و کتاب‌هاست... هر که هر جا رفته و از او یک چیزی خواسته‌اند، او هم با دست‌ودلبازی گفته "بشود" و الان آمده برنامه می‌دهد و برنامه هم می‌گوید الان نمی‌شود. او می‌گوید من قول دادم، بالاخره با یک صنار سه شاهی، دو تا آجر روی هم گذاشته شده و ما طرح‌هایی از ۵ درصد تا ۴۵، ۵۰ درصد داریم...»^۱

– شکاف خواسته‌ها و نتایج: فراوانی منابع در مقابل کمبود قواعد درست تخصیص منابع

شکاف خواسته‌ها و نتایج درعین برخورداری از فراوانی منابع نشان می‌دهد که مشکل کشور در توسعه‌نیافتگی، فقدان منابع نبوده بلکه فقدان یک ساختار تصمیم‌سازی درست در امر توسعه است. ساختاری که بتواند این منابع را به سمت بهترین موارد استفاده هدایت کرده و بیشترین نتایج را از تخصیص این منابع به‌دست آورد. بر این اساس باید گفت حداقل در طول یکصد سال گذشته، دو عنصر حیاتی در عدم توسعه اقتصادی کشور موثر بوده است: ابتدا «کم‌دانشی یا ناآگاهی» در میان اکثر تصمیم‌گیران و سپس «وجود اندک ذینفعان بانفوذ و آگاه» که اصلاحات اقتصادی در جهت توسعه را برخلاف منافع اقتصادی خود می‌دیدند. به‌عبارت دیگر، با وجود درآمدهای عظیم ارزی نفتی در کشور حداقل در طول ۵۰ سال گذشته، باید گفت که سرمایه کافی برای توسعه وجود داشته، اما این سرمایه به دلیل کم‌دانشی و وجود ذینفعان آگاه، به توسعه اقتصادی منجر نشده است. امروز نیز پس از ۷۰ سال برنامه‌ریزی، همچنان دو عامل اصلی در عدم توسعه اقتصادی کشور و شاخص‌های بسیار نامطلوب آن، همین دو عنصر است و تا این دو موضوع مرتفع نشود، امیدی برای بهبود و اصلاح در ساختار اقتصادی کشور نیست.

ردپای ذینفعان به‌ویژه در مورد طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی در طول یک سده گذشته در کشورمان وجود داشته است. در این باره تحلیل و تشخیص گروه مشاوران دانشگاه هاروارد که به ایران آمده بود، کاملاً قابل توجه و تأمل است: «طرح‌های عمرانی به جای معیارهای اقتصادی براساس منافع خارجی‌ها درجه‌بندی می‌شوند. راه‌ها زودتر از همه ساخته می‌شوند، چراکه وام‌دهندگان خارجی این را می‌خواهند. برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی بی‌آنکه کاملاً درک شده باشند به دلیل توصیه خارجی آغاز می‌شوند.

۱ - دکتر حسن حبیبی، مجموعه مقالات همایش ۵۰ سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران (۲۰-۱۸ اسفند ماه ۱۳۷۷)، جلد اول، مباحث کلان، توسعه و نظام برنامه‌ریزی،

انتشارات مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، سازمان برنامه و بودجه، چاپ اول سال ۱۳۷۸- صفحات ۳۶ الی ۴۰

مطالعات امکان‌سنجی طرح‌ها به مشاوران خارجی واگذار می‌شود که این طرح‌ها را خود پیشنهاد کرده‌اند و غالباً **سخنگوی منافع پیمانکاران یا سازندگان ماشین‌آلات خارجی هستند**. خارجی‌های ذینفع در برنامه عمرانی ایران، فشارهای سنگینی به دولت می‌آورند و این فشارها طرح‌های بسیار زیادی را در بر می‌گیرد. به نظر می‌رسد همین فشارها سبب شد که ایران نتواند خود پا پیش بگذارد و معین کند که چه طرح‌هایی اولویت دارند و سپس آنها را به وام‌دهندگان پیشنهاد کند که علائق کلی در امر توسعه ایران دارند. برنامه‌ریزان نیز آن قدر به پاسخگویی به پیشنهادهای خارجی‌ها مشغولند که فرصت ندارند **تا به طور واقع‌بینانه درباره نیازهای واقعی کشور تصمیم‌گیری کنند**. ... به طور خلاصه ، وجود نیروهای خارجی گوناگون که روی دولت ایران (و تشکیلات برنامه‌ریزی کشور) نفوذ دارند، سبب می‌شود که **سیاست‌های دولت درهم ریخته باشد** و همراه این سیاست‌ها، به‌ویژه سیاست‌های اقتصادی، شفافیت لازم را نداشته باشد. در واقع، **دولت ایران هنوز خود به هیچ‌گونه اولویت‌بندی روشن و پایداری دست نیافته است**.^۱

رد پای کم‌دانشی در توسعه اقتصادی را باید در برنامه‌های تدوین شده توسعه جست‌وجو کرد و وجود ذینفعان آگاه را نیز باید در تصمیم‌گیران اقتصادی و غیراقتصادی کشور دنبال نمود. در این خصوص اندیشمند شهیر، پروفیسور سوزان رز اکرم‌ن در کتاب ارزشمند خود، رابطه فساد و دولت را نشان داده است: «کشورهای دارای درآمد پائین و کشورهایی که نرخ رشد اندکی دارند اغلب در وضعیت دشواری هستند زیرا نمی‌توانند از منابع انسانی و مادی خود به طور موثر استفاده کنند. آنها نیازمند اصلاحات نهادی هستند، اما این **گونه اصلاحات دشوارند. ساختن سدها، بزرگراه‌ها و تسهیلات بندری از نظر فنی ساده است**. اصلاح حکومت و کمک به رشد یک بخش خصوصی نیرومند، وظایف ظریف‌تر و پیچیده‌تر و دشواری هستند که نمی‌توان آن‌ها را به یک طرح مهندسی فرو کاست.^۲» بنابراین در دو گام همزمان، ابتدا باید برنامه‌هایی برآمده از دانش نخبگان و متخصصان واقعی طراحی شده و سپس تصمیم‌گیری‌های اقتصادی به اهل فن و علم واگذار شود. به طور یقین باید گفت بدون چنین اصلاحاتی، دستیابی به توسعه اقتصادی کشور سرابی بیش نیست.

هنگامی که برنامه‌های توسعه کشور مورد واکاوی قرار می‌گیرد، **انبوهی از آمال و آرزو، هدفگذاری‌های ناممکن و واژه‌هایی که هیچ تعریف درست و علمی‌ای از آن وجود نداشته در برابر دیدگان قرار می‌گیرد**. اساساً آنچه به طور جد در این برنامه‌ها به چشم می‌خورد، **عدم درک درست از**

۱ - تاس . اچ . مک لئود (سرپرست اجرایی گروه اعزامی مشاوران دانشگاه هاروارد به ایران)، برنامه‌ریزی در ایران ، ترجمه علی اعظم محمد بیگی،

نشر نی، چاپ دوم ، سال ۱۳۸۰ ، صفحه ۱۶۲

۲- سوزان رز اکرم‌ن، فساد و دولت : علت‌ها، پیامدها و اصلاح، ترجمه منوچهر صبوری، نشر پردیس دانش، چاپ اول، سال ۱۳۸۵، صفحات ۶-۵

مسیری است که قرار است توسعه از طریق آن محقق شود. هر برنامه‌ای برای اینکه به توسعه بینجامد باید از اصول معتبری پیروی کند، اما هنگامی که برنامه‌های توسعه از این زاویه مورد توجه قرار می‌گیرد، می‌توان ملاحظه کرد که این برنامه‌ها به علت همان کم‌دانشی از این اصول خارج بوده است. تدوین یک برنامه توسعه اصولی دارد که در ادامه تشریح شده است.

– اصل اول برنامه‌ریزی توسعه: اولویت‌بندی

نخستین اصل که برنامه باید داشته باشد، **محدود کردن نقاط هدف** است. نمی‌شود با نشان‌گیری دهها نقطه مختلف، به نتیجه‌گیری درست و مطلوبی رسید. با این وجود آنچه در برنامه‌های توسعه ایران به چشم می‌خورد، مشخص کردن تعداد بسیاری اهداف تحت عنوان اولویت است. برای نمونه، پیش از وقوع تحریم‌ها و محدودیت منابع در ایران، یکی از کارشناسان وقت مسئول در خصوص تعیین اولویت‌های سند استراتژی توسعه صنعتی کشور (۱۳۸۹) اولویت‌های تولیدی در آستانه برنامه پنجم توسعه را این چنین بر می‌شمرد: «استراتژی

۱. صنایع غذایی

۲. پتروشیمی

۳. شیمیایی

۴. نساجی و پوشاک

۵. ساخت و ساز مسکن

۶. ماشین‌سازی و نیرو محرکه

۷. خودروسازی

۸. دریایی

۹. ریلی

۱۰. هوایی

۱۱. الکتریکی و فلزی

۱۲. مخابرات و ارتباطات

۱۳. لوازم خانگی

۱۴. صنایع نوین

۱۵. معدن و صنایع معدنی

۱۶. فولاد

۱۷. مس

۱۸. آلومینیوم

تدوین شده و در پیوست‌های سند استراتژی توسعه صنعتی آمده است....^{۱۱}

این نوع دیدگاه، دیدگاه بسیاری از مدیران دولتی کشور است و این نوع تصمیم‌گیری‌ها، نشان می‌دهد که اصولاً برنامه‌ریز درک درستی از برنامه‌ریزی نداشته است. جدا از این موضوع، هدفگذاری‌های غیرقابل دستیابی و غیرواقعی در برنامه‌های توسعه کشور، مانند رشدهای اقتصادی ۸ درصد یا رشدهای سرمایه‌گذاری بالا، بدون توجه به پیشینه شاخص‌های اقتصادی صورت می‌گیرد که از پیش می‌توان گفت هیچکدام از این نوع هدفگذاری‌ها به سرانجام نخواهد رسید. برنامه و هدفگذاری باید واقعی و قابل اجرا باشد. هنگامی که کشور در رشدهای اقتصادی صفر درصد یا منفی درگیر است و تا کنون نیز هیچگاه به چنین رشدهایی دست نیافته است، مشخصاً ترسیم رشد اقتصادی ۸ درصد برای برنامه، می‌تواند فقط نشان دهنده آمال و آرزوهای یک برنامه‌ریز باشد تا واقعیتی که کشور می‌تواند به آن دست یابد.

– اصل دوم برنامه‌ریزی: ارائه تعریف صریح و صحیح از مفاهیم کلیدی برنامه

دومین اصلی که یک برنامه باید داشته باشد، تعریف دقیق و علمی مفاهیم کلیدی در آن است. برای مثال وقتی به تولید اشاره می‌شود، باید، تعریف درست و مشخصی از مفهوم «تولید» و مصادیق آن ارائه شده باشد. وقتی چنین تعریفی ارائه نشده باشد، هر فعالیتی می‌تواند خود را به عنوان فعالیت تولیدی در این برنامه جانمایی کند که نه تنها کمکی به تسهیل دستیابی به هدف نهایی نمی‌کند، بلکه باعث دوری یا شکست در برنامه می‌شود. واژگان پایه‌ای در برنامه‌های توسعه کشور اغلب تعریف نشده‌اند و اساساً تعریف عملیاتی از آن‌ها وجود ندارد، واژه‌هایی همانند عدالت، شایسته‌سالاری، مردم‌سالاری، بهره‌وری، رقابت، دانش‌بنیان و ... متأسفانه بیش از ۴۰ سال است که از واژه‌هایی مانند عدالت و شایسته‌سالاری سخن گفته می‌شود، اما در عمل محقق نمی‌شود. باید گفت با اجرای چنین روشی که صرفاً واژه‌ها برجسته شوند، اما در عمل، شهروندان از آن‌ها بی‌بهره‌باشند، توسعه‌ای اتفاق نخواهد افتاد.

۱ - دکتر محسن حاتم، معاون برنامه‌ریزی، توسعه و فناوری، وزارت صنایع و معادن در سال ۱۳۸۹ در روزنامه جهان صنعت، شماره ۱۸۷۲، تاریخ ۲۰ دی ماه ۱۳۸۹

- اصل سوم: ارائه تصویری روشن از مسیر (مراحل) توسعه

سومین اصلی که باید یک برنامه از آن برخوردار باشد، بیان مشخص و دقیق مسیری است که کشور باید به توسعه برسد. وقتی برنامه‌نویس یا سیاستگذار نمی‌داند توسعه قرار است از چه مسیری حاصل شود، چگونه می‌توان به آن دست یافت؟ طی سال‌های گذشته، اقتصاد ایران با عدم تعیین صحیح بخش محوری اقتصاد برای توسعه، همانند آونگ میان بخش‌ها در رفت‌وآمد بوده است و همانطور که امروز ملاحظه می‌شود، از این رفتار نه تنها توسعه حاصل نشده، بلکه کشور را دچار آشفتگی‌های بسیار در اقتصاد کرده است.

- آشفتگی در تدوین برنامه توسعه صنعتی

هر برنامه توسعه، حداقل دو بخش مکمل دارد که یکی تولید و دیگری توزیع است. به عبارت دیگر، برنامه تحول تولید (یا توسعه صنعتی) و برنامه بهبود توزیع (یا توسعه اجتماعی) دو وجه مهم هر برنامه توسعه‌ای است. در اینجا با تمرکز بر بخش تولید، الزامات مورد نیاز برای برخورداری از یک برنامه تولیدی تحول بخش مورد بررسی قرار گرفته است.

امروز بیش از گذشته مشخص شده است که توسعه در تمام کشورها در کلیت، از یک مسیر حاصل می‌شود و آن مسیر چیزی نیست به جز «توسعه صنعتی». طی چند دهه اخیر کارخانه‌های مختلفی در کشورمان احداث و راه‌اندازی شده است، ولی تحقق توسعه صنعتی مرتبه‌ای بالاتر از داشتن کارخانه است. توسعه صنعتی در واقع تحول جامعه به رویکرد تفکر سیستمی، نظم و ارتباطات منطقی حاکم بر صنعت، فرآیند و دانش محور بودن است. از این منظر **هنوز تا صنعتی شدن راه طولانی در پیش داریم.**

امروز اشاره به کشورهای توسعه‌یافته در واقع اطلاق نام دیگری است بر کشورهایی که به توسعه صنعتی دست یافته‌اند. آنچه بعضاً از آن با عنوان جامعه فراصنعتی یاد می‌شود و با سهم بالای بخش خدمات از اشتغال و ارزش‌افزوده کشورهای توسعه‌یافته همراه است، به معنی از میان رفتن قابلیت‌های تولید صنعتی یا تضعیف آن نیست، بلکه باید تأکید کرد که این بخش گسترده خدمات با تکیه بر بخش ساخت صنعتی (Manufacture) داخلی این کشورهاست که اینگونه پایدار بسط یافته و رشد کرده است. اقتصادی که در بخش ساخت صنعتی خود پیشرفت‌هایی همگام با پیشرفت‌های جهانی ندارد، اگر هم در بخش خدمات گسترده شود، بسیار آسیب‌پذیر و شکننده خواهد

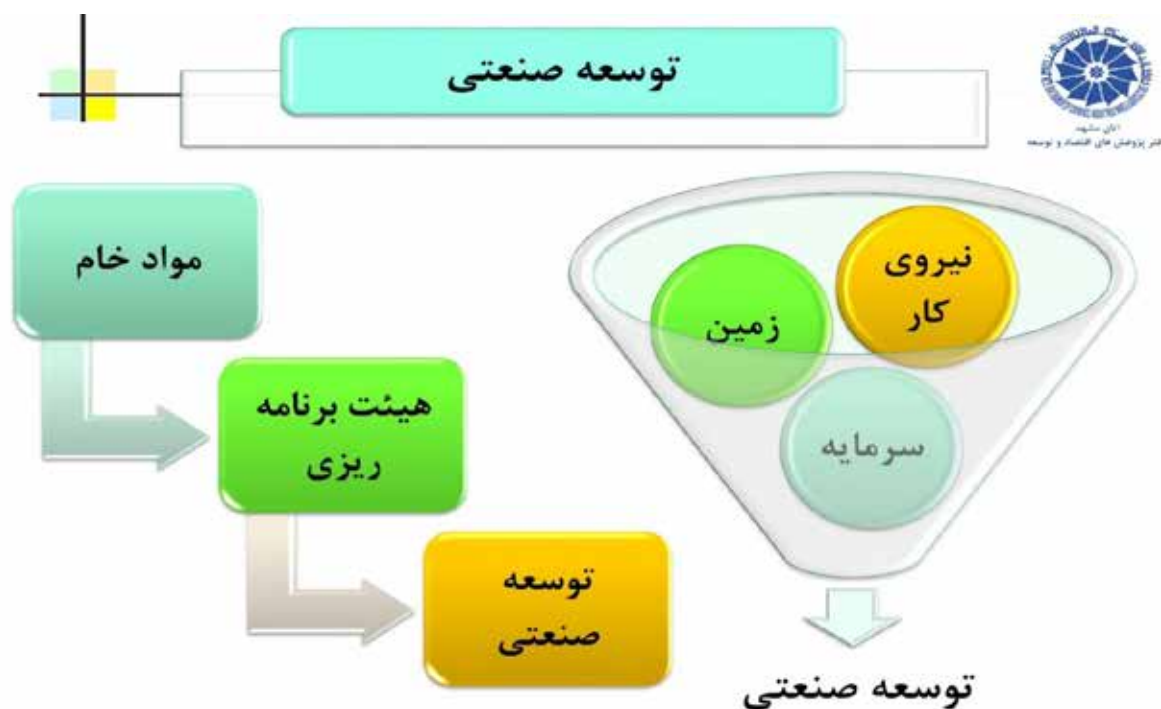


بود و جدا از آن در خصوص کسب درآمدهای ارزی نیز توان رقابت با کشورهای صنعتی را ندارد. یک برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی، باید ارتباط این بخش‌ها را با یکدیگر به خوبی درک کرده و بداند که فرآیند توسعه اقتصادی چگونه به وقوع پیوسته و می‌پیوندد.

بررسی تاریخ توسعه اقتصادی کشورها، مبنای نظری موجود و همچنین داده‌های آماری، همه تأییدکننده این واقعیت هستند که مسیر «توسعه اقتصادی» از مسیر «توسعه صنعتی» می‌گذرد. در چشم‌انداز تاریخی، تحول کشورهای نظیر انگلستان، آلمان، ایالات متحده، ژاپن، کره جنوبی و... دقیقاً با جهش تولید، اشتغال و قابلیت‌های بخش صنعت در فرآیند توسعه این کشورها همراه بوده است. همه این کشورها در **کلیت مسیر، یعنی توسعه صنعتی، با هم همگرا هستند**، اما تفاوت‌هایی در جزئیات وجود دارد که هر کشور با توجه به منابع، شرایط و مقتضیات خود، در جزئیات، مسیر ویژه‌ای برای خود برگزیده و اتفاقاً تفاوت در انتخاب جزئیات، به تفاوت در شاخص‌های اقتصادی آنها انجامیده است. کشورهایی که با هوشمندی بیشتری جزئیات را انتخاب کردند، در شاخص‌های اقتصادی نیز متفاوت‌تر شده‌اند و عملکرد بهتری نیز از خود نشان داده‌اند.

اگر جایگاه ایران در چرخه توسعه جهانی بر اساس مراحل توسعه مورد توجه قرار گیرد، نقطه شروع برای توسعه صنعتی مشخص خواهد شد. در یک گزارش مستقل با بهره‌گیری از تجربه کشورهای معجزه‌گر شرق آسیا، مراحل توسعه کشورهای رها شده از عقب‌ماندگی و الزامات هر مرحله از آن را برای رفتن به مرحله بعدی تشریح خواهد شد. با توجه به تجربه کشورهای مذکور در شرق آسیا، **دانش و اقتصاد دانش‌بنیان در جامعه پسا صنعتی بروز می‌یابد**. این در حالی است که مستندات متعددی براساس کدهای آیسیک نشان می‌دهد که مادر مراحل ابتدائی جامعه صنعتی هستیم لیکن شعارهای بیشماری در این زمینه در کشور داده می‌شود، اما مابه‌ازاء پایدار در این مقوله را شاهد نیستیم. در این مرحله کشور فقط از مواد خام و سخت‌افزار توسعه برخوردار است. مواد خام توسعه نیز نیروی کار، زمین و سرمایه است که باید در ظرف تصمیم‌گیران نخبه اقتصادی قرار گیرند و با ساختارهای نرم‌افزاری‌ای که این نخبگان برای این مواد خام در نظر می‌گیرند، به توسعه صنعتی تبدیل شوند. اما به علت نبود یک هیأت تصمیم‌گیر نخبه اقتصادی، کشور فاقد توان برای ایجاد نرم‌افزارهای مرتبط با آن و ناتوان از رقم زدن توسعه صنعتی است.

شکل ۱- برخی الزامات برنامه ای شکل گیری توسعه صنعتی



– ناتوانی در تعیین درست اولویت‌ها

ناتوانی در تصمیم‌گیری درست بر سر تخصیص منابع را در موارد متعددی می‌توان مشاهده کرد، اما برای آن که بتوان تصویری از ابعاد ناکامی نظام تصمیم‌گیری منابع در ایجاد نتایج دلخواه ارائه داد، می‌توان میزان رعایت اصل اول برنامه‌ریزی یعنی اولویت‌بندی را مورد بررسی قرار داد.

اهمیت تعیین «پیشران‌های توسعه» به قدری بالاست که برنامه بدون پیشران مانند سفر بدون قطب نماست. اگر کشوری برنامه توسعه برای خود تدوین کرد و در آن ابتدا پیشران‌هایی برای توسعه در نظر نگرفته بود یا آن را به هر دلیلی اعم از ضعف علمی و شناختی یا نیت غیرخیرخواهانه و سودجویانه در فعالیت‌های نادرست بنیان گذاشت، نه امیدی به پیشرفت در این کشور است و نه بهبود شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی و بهتر شدن وضعیت معیشت مردم.

در خصوص بحث انتخاب پیشران نیز منابع مختلفی در دسترس است، اعم از تجربیات کشورها، متون و مبانی نظری اقتصادی و داده‌های آماری که تمام این موارد در یک نقطه همگرا هستند و آن بحث توجه ویژه به بخش ساخت صنعتی است. در تجربه تاریخی می‌توان به تجربه کشورهایی نظیر کره جنوبی اشاره کرد که در یک دوره صنایع سبک مانند نساجی و پوشاک به‌عنوان اولویت انتخاب شد و به تدریج با تغییر

مراحل توسعه صنعتی، اولویت‌ها در برنامه‌های توسعه مختلف به سمت صنایع خودرو، فولاد و کشتی‌سازی در برنامه بعد و سپس صنایع نیمه هادی‌ها و صنایع الکترونیک تغییر پیدا کرد. انتخاب این پیشران‌ها با توجه به آثار سرریزی آن بر بقیه بخش‌های اقتصادی انتخاب شدند.

در تعیین صنایع پیشران از روش‌های مختلفی می‌توان استفاده کرد اما قدیمی‌ترین روش شناسایی پیشران‌ها استفاده از جداول داده-ستانده است که با استفاده از تقاضا و عرضه القایی یک صنعت برای صنایع دیگر، میزان تأثیرگذاری رشد سرمایه‌گذاری آن صنعت را بر مواردی مانند تولید و هزینه سایر صنایع مورد بررسی قرار می‌دهد. البته روش داده-ستانده با نقایص مختلفی روبه‌رو است، برای مثال، این روش فاقد ظرفیت لازم برای تشخیص روندهای آینده و شناخت صنایع آینده‌دار است. تأکید روی پیوندهای پسین و پیشین موجود، می‌توان اصلت را در انتخاب، به صنایع دارای رونق در گذشته بدهد. علاوه بر این در جایی که حمایت‌های دولت و اثر ذینفعان در قالب منطقه‌گرایی یا قومی‌گرایی که در تصاویر قبلی به عینه تمرکز آن صنایع قابل مشاهده است و رانت‌های آن نقش مهمی در پایه‌گذاری صنایع داشته و صنایع برپایه حمایت‌های گذشته دولت بنا شده‌اند، تمرکز بر روش داده-ستانده می‌تواند ترسیم غیردقیقی از صنایع پیشران ارائه دهد؛ ترسیمی که ظرفیت‌های رقابت‌پذیری این صنایع را به درستی نشان نمی‌دهند و نمی‌تواند زمینه تغییر جایگاه کشور در تقسیم کار جهانی (به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین اهداف توسعه صنعتی) را برآورده سازد.

با وجود ضعف‌های پیش‌گفته که در نهایت منجر به معرفی روش‌های متنوع دیگر برای شناسایی اولویت‌ها شده است، به‌ر حال نتایج این روش می‌تواند زمینه‌ای برای شناسایی اولیه صنایع پیشران ایجاد کند؛ زمینه‌ای که با توجه به دستاوردهای علمی در دهه‌های اخیر باید با روش‌های دیگر تکمیل گردد.

براساس بحث بالا، محاسبات جداول داده-ستانده ایران برای سه دهه نشان می‌دهد که تمرکز اصلی باید بر ساخت صنعتی قرار گیرد^۱. تجربیات کشورهای موفق در دنیا و همچنین مبانی نظری موجود در کتب اقتصادی نیز تماماً قائل بر توجه بر بخش ساخت صنعتی در خصوص دستیابی به توسعه اقتصادی هستند. بررسی ساختار صنعتی کشورهایی که امروز در بسیاری از شاخص‌ها به موفقیت‌های بالایی دست یافته‌اند، نشان می‌دهد ساختار صنعتی آنها بسیار متفاوت از ساختار صنعتی حال حاضر کشور است.

در تجربه سایر کشورها (مانند کره جنوبی) سه بخش صنعتی «ماشین‌آلات»، «محصولات الکترونیکی» و

۱ - برای مطالعه بیشتر می‌توان به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «ارزیابی مطالعات اولویت بندی و پیشنهادهایی برای بهبود سیاست‌گذاری صنعتی» (۱۴۰۱) مراجعه کرد.

«خودرو» صناعی بوده‌اند که در این اقتصادها، سهم بالایی از ارزش افزوده یا اشتغال را به خود اختصاص داده‌اند. به لحاظ سطح فناوری، دو بخش ماشین‌آلات و خودرو جزء صنایع با تکنولوژی متوسط رو به بالا (Medium High-Tech) و بخش محصولات الکترونیکی جزء صنایع با تکنولوژی بالا (High-Tech) طبقه‌بندی می‌شوند. این سه بخش را می‌توان «صنایع هدف» و «پیشران توسعه» و منبع اصلی کسب درآمدهای ارزی در این کشورها نامید. در کنار این سه بخش هدف، تولید در دو بخش «محصولات شیمیایی» و «فولاد» در این کشورها به عنوان تأمین خوراک این صنایع مدنظر بوده است. با وجود توجهی که به توسعه این صنایع در ایران در دهه‌های گذشته صورت گرفته، آنچه شکل گرفته، تأسیس منفرد واحدهای شیمیایی و فولادی بدون در نظر گرفتن جایگاه آنها در زنجیره تولید و تأمین صنعتی کشور و صنایع بالادستی آنها بوده است و از همه مهم‌تر، توجه چندانی به سه قید مهم یعنی میزان کمک استقرار این واحدها به گذار از «خام فروشی»، رعایت بهیئگی در «مقیاس تولید» و «مکان‌یابی» درست این واحدها صورت نگرفته است.

با اعطای «علائم رانتی اشتباه»، امروز صنعت کشور به لحاظ سطح فناوری موجود در آن، در مسیر رو به پیشرفتی قرار ندارد. سهم بالایی از صنایع را صنایع با «ارزش افزوده پایین» و «متوسط رو به پایین» و صنایع «وابسته به منابع طبیعی» کشور شکل داده که این صنایع عمدتاً ارزش افزوده پایینی تولید می‌کنند و به لحاظ سطح فناوری نیز در رده پایینی قرار دارند. این موضوع توان رقابت کشور در سطح جهانی و درآمدهای ارزی حاصل شده از صادرات صنعتی را کاهش می‌دهد و به لحاظ فناوری نیز، اقتصاد ایران را از حرکت به سوی اقتصادی مبتنی بر دانش و نوآوری دور کرده است. اقتصاد دانش بنیان، میوه توسعه صنعتی در جوامع است، حال آن‌که توسعه صنعتی در ایران به لحاظ برنامه‌های غلط در اعطای رانت و بحث منافع گروهی و حداقلی، نارس مانده است. باید با قاطعیت گفت که از ساختار موجود، نه توسعه صنعتی و نه اقتصاد دانش بنیان به دست نمی‌آید. امروز می‌توان ساختار صنعت در کشور را هم به لحاظ میزان «ارزش افزوده» تولیدی و هم میزان «اشتغال» مورد بررسی قرار داد.

بر اساس نمودارهای شماره ۱ تا ۳، مشاهده می‌شود که به لحاظ سهم ارزش افزوده، ابتدا «صنعت غذا» و سپس چهار صنعت «مواد و فرآورده‌های شیمیایی»، «فلزات پایه»، «کک و فرآورده‌های حاصل از پالایش نفت» و «سایر فرآورده‌های معدنی غیرفلزی» که وابسته به منابع طبیعی هستند، پنج صنعت با بیشترین سهم در اقتصاد ایران هستند و مجموع سهم ارزش افزوده آنها از کل ارزش افزوده صنعتی در سال ۱۳۹۷ برابر با ۶۴ درصد است و دوسوم ارزش افزوده صنعتی کشور به این پنج صنعت وابسته است و به غیر از صنعت مواد و محصولات شیمیایی که دارای سطح «فناوری متوسط رو به بالا» است، صنعت غذا در رده تولیدات با

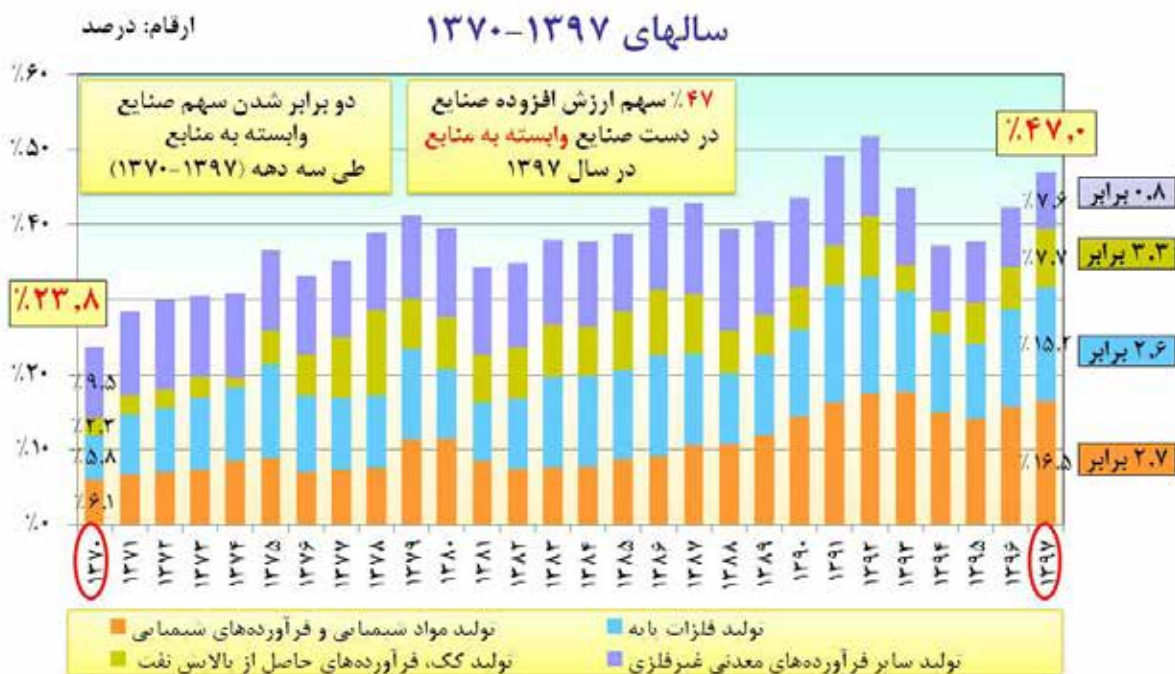
سطح «فناوری پایین» و سه صنعت «فلزات پایه»، «کک و فرآورده‌های حاصل از پالایش نفت» و «سایر فرآورده‌های معدنی غیرفلزی» در رده تولیدات با سطح «فناوری متوسط رو به پایین» طبقه‌بندی می‌شوند و سه صنعت مهم «ماشین‌آلات»، «خودرو» و «محصولات الکترونیکی»، جزء صنایع با کمترین سهم در ارزش افزوده هستند.

نمودار شماره ۱- سهم ارزش افزوده رشته فعالیت‌های بخش صنعت به قیمت جاری



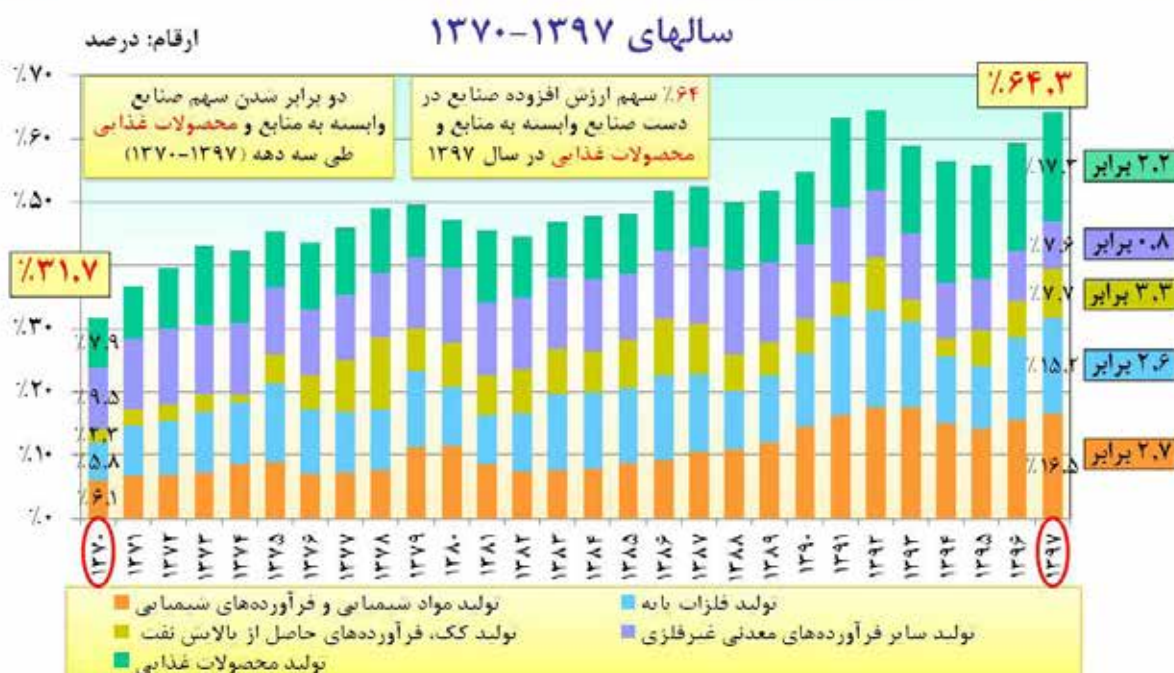
منبع: مرکز آمار ایران، داده‌ها و اطلاعات آماری، حساب‌های ملی، حساب‌های ملی سالانه ۱۳۹۷-۱۳۷۰

نمودار شماره ۲ - سهم ارزش افزوده رشته فعالیت‌های بخش صنعت به قیمت جاری



منبع: مرکز آمار ایران، داده‌ها و اطلاعات آماری، حساب‌های ملی، حساب‌های ملی سالانه ۱۳۷۰-۱۳۹۷

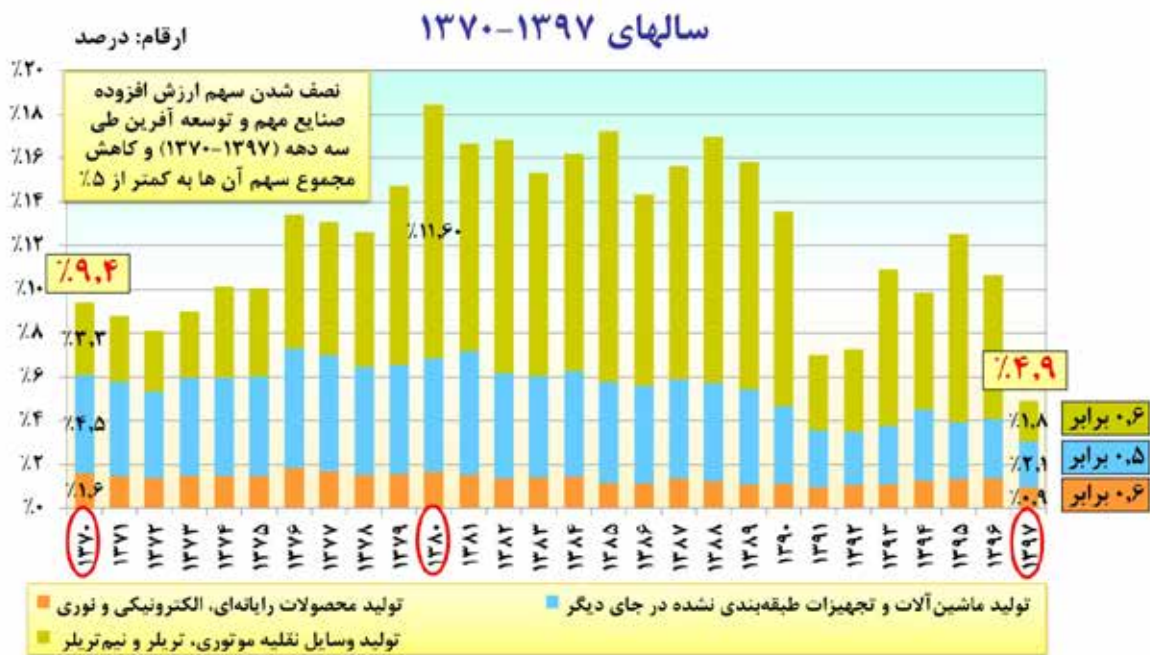
نمودار شماره ۳ - سهم ارزش افزوده رشته فعالیت‌های بخش صنعت به قیمت جاری



منبع: مرکز آمار ایران، داده‌ها و اطلاعات آماری، حساب‌های ملی، حساب‌های ملی سالانه ۱۳۷۰-۱۳۹۷

روند تغییرات سهم ارزش‌افزوده این صنایع از کل ارزش‌افزوده صنعتی طی سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۹۷ که داده‌های آنها از پایگاه مرکز آمار در دسترس است، نشان می‌دهد طی این زمان، مجموع سهم صنعت غذا و چهار صنعت وابسته به منابع طبیعی دو برابر مجموع سهم سه صنعت خودرو، ماشین‌آلات و لوازم الکترونیکی نصف شده است (نمودار شماره ۴).

نمودار شماره ۴- سهم ارزش‌افزوده رشته فعالیت‌های بخش صنعت به قیمت جاری

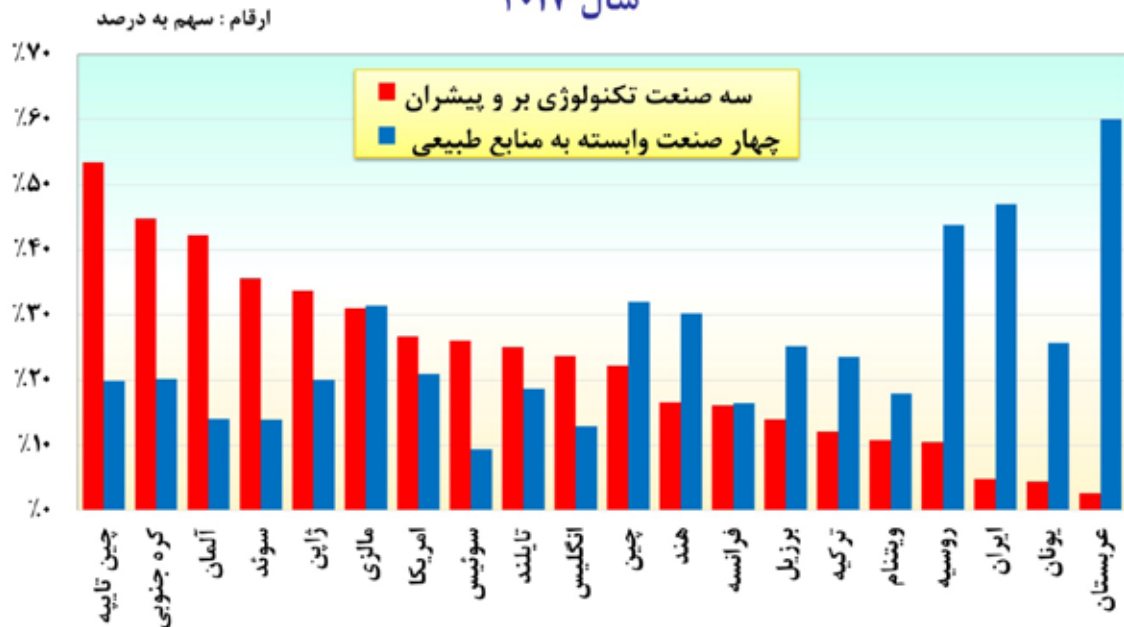


بر خلاف ایران که به این سه صنعت مهم و پیشران ارزشی داده نمی‌شود، در کشورهایی که به لحاظ شاخص‌های اقتصادی موفق‌اند و وضعیت پایداری دارند، مشاهده می‌شود که در آن کشورها یک یا دو یا هر سه این صنایع مورد توجه واقع شده و این صنایع بیشترین سهم را در ارزش‌افزوده صنعتی به خود اختصاص داده‌اند.

در یک ترکیب کلی، سهم مجموع ارزش‌افزوده سه صنعت خودرو، ماشین‌آلات و محصولات کامپیوتری و الکترونیکی در مقابل چهار صنعت وابسته به منابع طبیعی یعنی محصولات شیمیایی، کک و فرآورده‌های نفتی، فلزات پایه و سایر مواد معدنی غیرفلزی در نمودار شماره ۵ آورده شده است. همانطور که مشاهده می‌شود، کشورهایی با درجه‌های بالاتری از پیشرفت که در شاخص‌های اقتصادی مختلف آنها نیز این موفقیت دیده می‌شود، سهم بالاتری در مجموع ارزش‌افزوده این سه صنعت خاص و پیشران نسبت به صنایع وابسته به منابع دارند.

نمودار شماره ۵- سهم ارزش افزوده بخشهای ساخت صنعتی از کل ارزش افزوده صنعتی

سال ۲۰۱۷



منبع : ۱- مرکز آمار ایران، حساب های ملی سالانه ۱۳۹۷-۱۳۷۰، اعداد ایران متعلق به سال (۲۰۱۸) ۱۳۹۷ می باشد.
۲- <https://stats.oecd.org>

- پیامدهای ناتوانی در اولویت بندی بر ساختار صنعتی کشور

همچنان که در بالا مشاهده شد، ناتوانی در اولویت بندی موجب شده تا در برنامه های توسعه، منابع به سمت صنایعی تخصیص داده شود که تأثیرگذاری چندانی بر تحول ساختار صنعتی کشور و ارتقاء فناوری و قابلیت های صنعتی نداشته اند. انتخاب و اولویت بندی صنایع بیشتر متأثر از رویکرد تأمین تقاضای داخلی، صرفه جویی ارزی و خودکفایی بوده است. مرور متن ها و سرفصل گزارش ها و اخبار منتشره و حتی نوع تهیه گزارش توجیهی طرح های اقتصادی و صنایع کشور در چند دهه اخیر چه در زمان دریافت جواز تأسیس و چه در مرحله بررسی بانک ها موید همین نگاه است! در نتیجه هنگامی که سهم صنایع تولیدی کشور بر اساس سطح فناوری آن ها مورد بررسی قرار می گیرد، مشاهده می شود که بیش از ۹۰ درصد صنایع کشور در دو سطح «فناوری متوسط پایین» و «فناوری پایین» قرار دارند که با این ترکیب سطح فناوری، عملاً موقعیت کشور در سطح جهانی در نقطه ای قرار می گیرد که **قدرت چانه زنی ندارد**، زیرا این صنایع امکان کسب درآمد ارزی بالا برای کشور ایجاد نمی کنند.

در طول یک سده گذشته در بسیاری از دولت ها- به جز چند دوره محدود- عموماً قوانین و رویه های اجرایی ضد تولید عمل کرده است. در ایران علاوه بر سطح پایین دانش کاربردی و عقب ماندگی از فنون

و علوم پیشرفته، قومی‌گرایی و منطقه‌گرایی تصمیم‌گیران اقتصادی، منجر به بی‌عدالتی در توزیع همین صنایع با سطوح پایین فناوری نیز شده و از دیگر مشکلات این صنایع تعداد زیاد این واحدها، عدم رعایت صرفه‌مقیاس و مکان‌یابی اشتباه در این واحدها بوده است. به عبارت دیگر، آنچه انجام شده، ترویج واحدهای زیرمقیاس بهینه (کوتوله‌پروری) بوده و در حقیقت با چنین مقیاس‌هایی نمی‌توان در سطح جهانی رقابت کرد. از میان بیش از چند ده نمونه، در این گزارش تنها به توزیع غیرعقلانی و ناعادلانه برخی از این صنایع اشاره خواهیم کرد و آن‌چه باید مورد توجه قرار گیرد محرومیت استان‌های مرزی کشور است که در نمودارهای آورده شده به خوبی قابل مشاهده است:



منبع: وزارت صنعت، معدن و تجارت، گزارشات، پایگاه اطلاعات ظرفیت‌های تولید و تجارت، صنعت، آخرین به روز رسانی پایان ۱۴۰۰

بررسی تعداد واحدهای تولیدکننده انواع آبیومه و کنسانتره در ایران



مأخذ: وزارت صنعت، معدن و تجارت، گزارشات، پایگاه اطلاعات ظرفیت‌های تولید و تجارت، صنعت، آخرین به روز رسانی پایان ۱۴۰۰

بررسی تعداد واحدهای تولیدکننده انواع ماشین ظرف شویی و لباسشویی خانگی در ایران



مأخذ: وزارت صنعت، معدن و تجارت، گزارشات، پایگاه اطلاعات ظرفیت‌های تولید و تجارت، صنعت، آخرین به روز رسانی پایان ۱۴۰۰

بررسی تعداد واحدهای تولیدکننده انواع فرش در ایران



مأخذ: وزارت صنعت، معدن و تجارت، گزارشات، پایگاه اطلاعات ظرفیت‌های تولید و تجارت، صنعت، آخرین به روز رسانی پایان ۱۴۰۰

بررسی تعداد واحدهای تولیدکننده انواع لامپ در ایران



مأخذ: وزارت صنعت، معدن و تجارت، گزارشات، پایگاه اطلاعات ظرفیت‌های تولید و تجارت، صنعت، آخرین به روز رسانی پایان ۱۴۰۰



بررسی تعداد واحدهای تولیدکننده لوله پلی اتیلن در ایران



مأخذ: وزارت صنعت، معدن و تجارت، گزارشات، پایگاه اطلاعات ظرفیت‌های تولید و تجارت، صنعت، آخرین به روز رسانی ۲۴ اردیبهشت ماه ۱۴۰۱

بررسی تعداد واحدهای تولیدکننده تولید روغن در ایران



مأخذ: وزارت صنعت، معدن و تجارت، گزارشات، پایگاه اطلاعات ظرفیت‌های تولید و تجارت، صنعت، آخرین به روز رسانی ۲۴ اردیبهشت ماه ۱۴۰۱

بررسی تعداد واحدهای تولیدکننده انواع ماکارانی در ایران

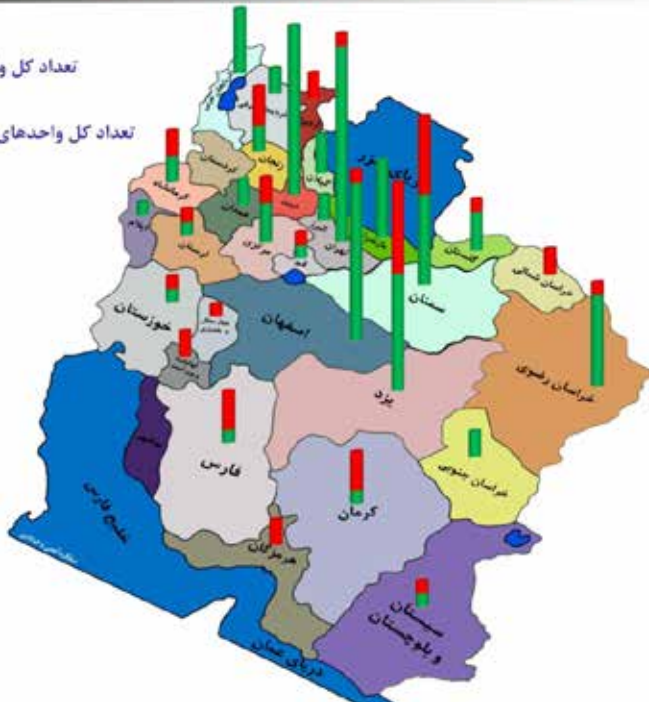
- تعداد کل واحدهای فعال در کشور: ۱۲۵
- تعداد کل واحدهای در دست اجرا در کشور: ۲۰۱



مأخذ: وزارت صنعت، معدن و تجارت، گزارشات، پایگاه اطلاعات ظرفیت‌های تولید و تجارت، صنعت، آخرین به روز رسانی پایان ۱۴۰۰

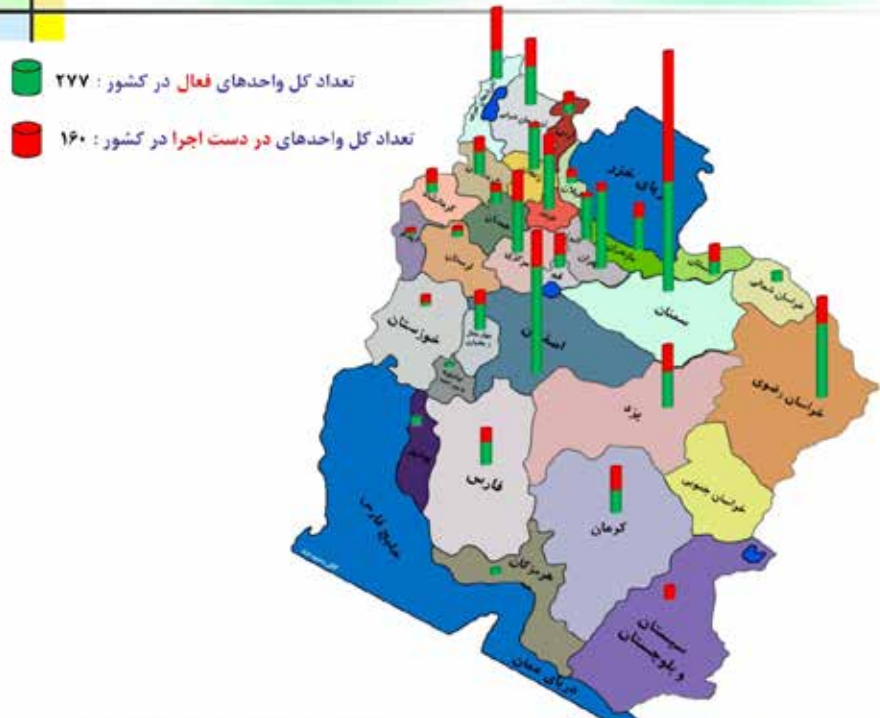
بررسی تعداد واحدهای تولیدکننده انواع میلگرد آهنی و فولادی در ایران

- تعداد کل واحدهای فعال در کشور: ۱۰۳
- تعداد کل واحدهای در دست اجرا در کشور: ۴۳



مأخذ: وزارت صنعت، معدن و تجارت، گزارشات، پایگاه اطلاعات ظرفیت‌های تولید و تجارت، صنعت، آخرین به روز رسانی پایان ۱۴۰۰

بررسی تعداد واحدهای تولیدکننده انواع کابل وسیم برق در ایران



مأخذ : وزارت صنعت، معدن و تجارت، گزارشات، پایگاه اطلاعات ظرفیت‌های تولید و تجارت، صنعت، آخرین به روز رسانی پایان ۱۴۰۰

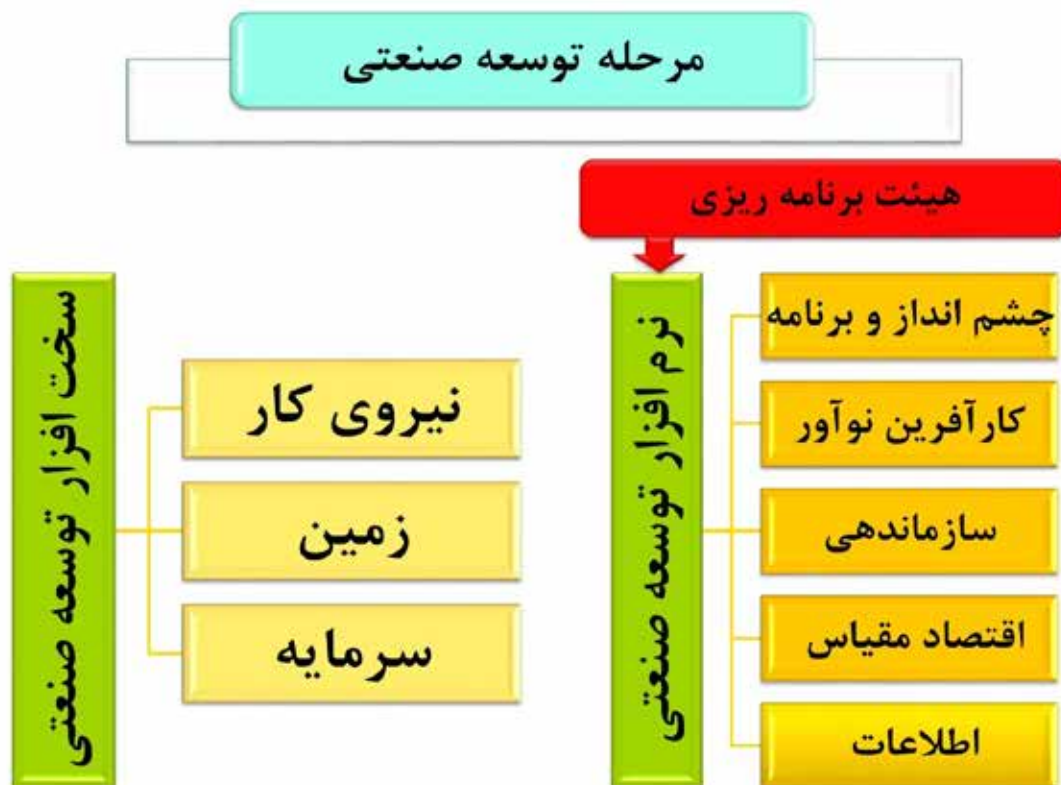
– چرا نرم‌افزار توسعه (ساختار تصمیم‌گیری) از سخت‌افزار آن (منابع) پشتیبانی نمی‌کند؟

در تجربه ایران باید گفت ذینفعان حاضر در حلقه تصمیم‌گیران کشور، به علت منافع بسیار کلان اقتصادی که از خام‌فروشی و در نتیجه عدم توسعه صنعتی کشور می‌برند، امکان ورود متخصصان و نخبگان واقعی در حلقه تصمیم‌گیران و برنامه‌ریزان اقتصادی را نمی‌دهند و همین موضوع امروز «فضای عمومی» و «فضای توسعه» اقتصاد کشور را دچار چالش‌های فراوان کرده است. کشور دارای سرمایه است، اما این سرمایه به علت عدم تشکیل نرم‌افزارهای توسعه، به بحران سرمایه‌گذاری و عدم توسعه صنعتی انجامیده و فعالیت‌های نامولد و دلالی، کانون جولانگاه سرمایه‌های کشور شده است. در سال‌های اخیر، شاهد میل همین سرمایه به خروج هستیم، حتی علاوه بر خروج سرمایه، به علت عملکرد بسیار بد و ضعیف تصمیم‌گیری و اجرا، نیروی کار زبده، متخصص و نخبه نیز در حال خروج از کشور است. به عبارت دیگر باید گفت، کشوری که نتواند در زمینه سرمایه‌های نرم‌افزاری توسعه خود درست عمل کند، در نهایت شاهد فرار و خروج سرمایه‌های سخت‌افزاری و مواد خام توسعه خود خواهد بود و اینجاست که به شدت توان توسعه اقتصادی و صنعتی خود را از دست خواهد داد.

شکل ۲- اثر بحران نرم‌افزاری برنامه ریزی در بحران سرمایه گذاری



شکل ۳- مولفه های نرم افزاری و سخت افزاری مورد نیاز برای توسعه صنعتی



همچنان که شکل (۳) نشان می‌دهد، وقتی صحبت از فضای عمومی اقتصاد می‌شود، منظور وضعیت عملکرد بانک مرکزی و سیستم بانکی، وضعیت بودجه و درآمدها و هزینه‌های دولت، وضعیت خصوصی‌سازی و واردات و نحوه انتصاب مدیران تصمیم‌گیر اقتصادی کشور است که این پارامترها به طور مستقیم از عملکرد نهاد سیاسی حاکم منتج می‌شود. در سیستمی که درگیر دو مشکل کم‌دانشی و ذینفعان است، هیچکدام از این پارامترهای فضای عمومی اقتصاد نه تنها به درستی کار نمی‌کنند، بلکه سرکوب‌کننده سرمایه‌گذاری تولیدی و صنعتی واقعی هستند. همچنین حتی هیأت حاکمه تصمیم‌گیر، نمی‌تواند درخصوص فضای توسعه اقتصاد، نرم‌افزارهای آن را به درستی ایجاد و تقویت نماید و تصمیم‌های صحیحی در جهت جذب سرمایه در بخش صنعتی و تولید کشور اتخاذ کند. بنابراین هم فضای عمومی اقتصاد و هم فضای توسعه اقتصاد درگیر عدم اطمینان و ناامیدی‌های بسیاری برای سرمایه‌گذار صنعتی می‌شود و در نهایت وقتی سرمایه‌گذاری صنعتی صورت نگیرد، عملاً رشد ارزش افزوده، افزایش تولید سرانه، افزایش اشتغال، بهره‌وری، صادرات، ثبات پول ملی و تولید فناورانه حاصل نخواهد شد و آنچه نصیب کشور می‌شود، فقر، بیکاری، رشد اقتصادی پایین و تورم و در نهایت نارضایتی گسترده در سطح جامعه است.

شکل ۴ - اثرات بحران مدیریت توسعه بر بحران سرمایه‌گذاری و تبعات آن



عجم اوغلو و رابینسون در کتاب خود اینگونه بیان می‌کنند: «بدون تغییر و تحول در نهادها و قدرت سیاسی، از آن نوع که پس از ۱۶۸۸ در انگلستان پدیدار شد، کشورهای دارای حکومت مطلقه بخت اندکی برای بهره‌مند شدن از ابداعات و فناوری‌های انقلاب صنعتی داشتند. به عنوان مثال در اسپانیا فقدان حقوق مالکیت اطمینان‌بخش و افول گسترده اقتصادی منجر شد که مردم اصلاً انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری‌ها و از خودگذشتگی‌های ضروری نداشته باشند. در روسیه و اتریش و مجارستان این صرفاً غفلت و سوء مدیریت فرادستان و سقوط بی‌سرودای اقتصادی تحت نهادهای استثماری نبود که از صنعتی شدن ممانعت می‌کرد، بلکه حاکمان فعالانه در مقابل هر اقدامی برای پذیرش این فناوری‌ها و سرمایه‌گذاری اساسی در زیرساخت‌هایی چون راه‌آهن می‌ایستادند، که می‌توانست به عنوان مجرای ورود صنعت عمل کند.»^۱

این دو محقق تأکید دارند که «حرف ما این است که برای فهم نابرابری جهانی باید دریابیم که چرا برخی جوامع به شیوه‌های بسیار ناکارآمد و از لحاظ اجتماعی نامطلوب سازمان یافته‌اند؟ صدالبته گاهی کشورها موفق می‌شوند، نهادهایی کارآمد را به کار گیرند و به رفاه اقتصادی دست یابند. اما دوصد افسوس

۱ - دارون عجم اوغلو، جیمزالن رابینسون، چرا ملت‌ها شکست می‌خورند، ترجمه: محسن میردامادی، محمد حسین نعیمی پور، نشر: انتشارات روزانه، چاپ چهاردهم، سال ۱۴۰۰، صفحات ۳۴۲-۳۴۱

که این موارد اندک‌اند. بیشتر اقتصاددانان و سیاستگذاران تمرکز خود را بر انتخاب راه درست گذاشته‌اند، حال آن‌که آنچه واقعاً نیاز داریم بدانیم این است که چرا کشورهای فقیر راه «نادرست» را بر می‌گزینند. انتخاب نادرست عمدتاً ناشی از غفلت یا فرهنگ نیست. کشورهای تهیدست فقیرند، زیرا حاکمان این کشورها تصمیم‌های مولد فقر می‌گیرند. آنها اشتباهاً یا از روی جهل مسیر نادرست را در پیش نگرفته‌اند، بلکه عامدانه به این راه می‌روند.^۱

در اینجا بسیار مفید است که به گفته‌های زنده‌یاد دکتر حسن حبیبی، معاون اجرایی دو رئیس‌جمهور توجه شود: «بعد از انقلاب هم ما طرح‌هایمان مرتب ضربتی شد. از همان اول انقلاب مرتب می‌گفتند ضربتی کار کنیم. ضربتی کار کردیم و ضربتی هم خراب شد، یعنی پل ضربتی ساختیم، پل هم با خوردن ضربه خراب شد، سد ساختیم و روی سرمان خراب شد و کم و بیش تا این اواخر این وضع ادامه داشت و حالا هم ممکن است باز گرفتار آن کارهای ضربتی باشیم. حالا ما هم، همه کارهایمان مثل همان یک مقدار آب و تریاک است، یعنی در آن لحظه آخر یک مرتبه مسئله‌ای برایمان مطرح می‌شود، و حتی توی بحث‌های جدی هم به همین نحو است، توی دولت هم اینطور است. با طرح یک مسئله بلافاصله یک کمیسیون تشکیل می‌دهیم و ظرف دو روز مسئله‌ای را که اگر دو سال هم آن را به یک کارشناس بدهیم نمی‌تواند جواب درست و حسابی برای آن بدهد، می‌خواهیم در ظرف دو یا سه روز آن مسئله را حل کنیم و در جلسه آینده راجع به یک مسئله مهم تصمیم بگیریم، این موضوع، همین مشکلات را برایمان ایجاد می‌کند.»^۲

نکات ذکر شده شده دکتر حبیبی کاملاً قابل تأمل است. نتیجه چنین رویه‌هایی همین وضعیت کشور پس از هفتاد سال برنامه‌ریزی است که اکنون مشاهده می‌کنیم. نگاهی به مستندات چین نیز نشان از بکارگیری عقل سلیم و تجربه دیگران است. صنعت خودرو به عنوان یکی از پنج محور اصلی راهبرد توسعه آنان بود. برای این صنعت سه سال مطالعه و اجزاء و الزامات و نیازمندی‌های آن تبیین و مراحل اجرایی آن نیز دو سال مطالعه شد و سرانجام در سال ۱۹۹۵ میلادی دو نسخه قوانین و نیازمندی‌های فنی آن منتشر گردید. نتیجه چنین عقل سلیمی را در خیابان‌ها و جاده‌های کشورمان و دیگر کشورها آشکار می‌توان مشاهده کرد.

۱ - دارون عجم اوغلو، جیمز آلن رابینسون، همان، صفحات ۸۹-۸۸
۲ - دکتر حسن حبیبی، مجموعه مقالات همایش ۵۰ سال برنامه ریزی توسعه در ایران (۲۰-۱۸ اسفند ماه ۱۳۷۷)، جلد اول، مباحث کلان، توسعه و نظام برنامه ریزی، انتشارات مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، سازمان برنامه و بودجه، چاپ اول سال ۱۳۷۸ - صفحات ۳۶ الی ۴۰



– ارزیابی توالی‌ها و مراحل طی شده در فرآیند توسعه در ایران

نکته مهمی که در اینجا وجود دارد، این است که سرمایه مورد استفاده در این مرحله، یعنی مرحله توسعه صنعتی، سرمایه‌ای است که در مرحله قبل یعنی در مرحله کشاورزی و معدن‌کاری به واسطه این دو فعالیت انباشت شده و در مرحله بعدی قرار است این سرمایه در بخش صنعت سرمایه‌گذاری شود و با ترکیب نرم‌افزارهای توسعه صنعتی مانند چشم‌انداز و برنامه، کارآفرین نوآور، سازماندهی، اقتصاد مقیاس و اطلاعات تبدیل به توسعه صنعتی شود.

برای ارائه یک تصویر از وضعیت موجود می‌توان گفت که **اقتصاد ایران حتی در مرحله کشاورزی هم نتوانسته عملکرد خوب و مطلوبی از خود نشان دهد**. عدم توجه به تولیدی فراتر از معیشت در این مرحله و کوچک بودن یا کوچک‌سازی قطعه زمین‌های کشاورزی، یکی از نقاط ضعف اساسی کشور در این مرحله برای انباشت سرمایه و فراتر نرفتن از تولید کشاورزی معیشتی بوده است. این درحالی است که بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته امروزی، به علت نداشتن منابع خدادادی، در این مرحله توانسته‌اند عملکرد درست و مطلوبی از خود نشان دهند و با انباشت سرمایه از تولید کشاورزی، سرمایه مورد نیاز را برای توسعه صنعتی خود فراهم آوردند.

اقتصاد ایران در عصر قاجار و ابتدای پهلوی هیچگاه از مرحله ابتدایی توسعه صنعتی فراتر نرفت و هیچگاه نتوانست سرمایه مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری صنعتی را به‌طور کامل فراهم سازد، در این شرایط، سرمایه مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری صنعتی پس از حداقل ۵۰ سال از آغاز تلاش‌ها برای توسعه، از طریق فروش منابع خدادادی و طبیعی مانند نفت و گاز حاصل شد. سرمایه حاصل شده از طریق فروش نفت و گاز، می‌توانست به عنوان یک فنر و کمک‌کننده برای پوشش عملکرد بد و نادرست کشور در مرحله قبل، یعنی مرحله کشاورزی مطرح شود، ولی به علت همان دو موضوعی که عنوان شد، تصمیم‌گیران حتی نتوانستند این سرمایه را نیز به کمک و در خدمت توسعه صنعتی خود درآورند، با این وجود، رونق‌های نفتی سبب شد تا با مباحثات تصمیم‌گیران به این درآمدها، آنها در جهت حذف نخبگان و افراد دارای صلاحیت از تصمیم‌گیری‌ها اقدام کنند و نهایتاً درآمدهای حاصل از این بخش، به‌جای توسعه به افت شاخص رشد اقتصادی و افزایش تورم تبدیل شد.

در خصوص وضعیت کشاورزی وقتی داده‌های اشتغال در این بخش بررسی می‌شود، **می‌توان شاهد روندهای متناقض با روند جهانی بود**، روند جهانی از کاهش سهم اشتغال و کاهش میزان مطلق اشتغال در بخش کشاورزی در فرآیند توسعه خبر می‌دهد. این درحالی است که در ایران، سهم اشتغال کم شده، اما میزان اشتغال مطلق آن افزایش یافته که این موضوع می‌تواند ناشی از عدم هدفگذاری

درست در ایجاد اشتغال در کشور باشد و به علت این که تصمیم‌گیران نتوانسته‌اند اشتغال لازم را در بخش‌های صنعتی یا خدماتی مرتبط با آن ایجاد کنند، با دادن باج به بخش کشاورزی به واسطه آب‌های زیرزمینی کشور، اشتغال در این بخش افزایش یافته است. پیامد این روش، بحرانی شدن منابع آبی در کشور و ضربه به محیط زیست است، بر همین اساس، محیط‌زیست ضربه‌های زیادی خورده و بدون داشتن برنامه در بخش کشاورزی، اقتصاد ایران به تولیدکننده محصولاتی با درصد آبربری بالا تبدیل شده است، یعنی محصولاتی را تولید می‌کند که تولید آنها توجیه اقتصادی ندارد.

در پایان این بخش باید تأکید کرد که مراحل صنعتی جدید را نمی‌توان بدون تکمیل مرحله قبل آغاز کرد. بر این اساس، می‌توان گفت تبلیغاتی که حول «اقتصاد دانش بنیان» صورت می‌گیرد، بدون توجه به محتوای واقعی آن است. اقتصاد دانش بنیان در دو مرحله پس از «جامعه صنعتی» شکل می‌گیرد و دانشی که در این مرحله مدنظر است؛ دانشی است که از هم انباشتگی «تحقیق و توسعه»، «فناوری» و «انباشت دانش ضمنی» در مرحله «جامعه توسعه یافته» به دست می‌آید. به عبارت دیگر، وقتی جامعه‌ای به سوی «توسعه صنعتی» حرکت کرد و صنایع قابل رقابت در سطح جهانی را پدید آورد، نظام تحقیق و توسعه، فناوری و انباشت دانش ضمنی به یک «فرآیند نظام‌مند» در چنین جامعه‌ای تبدیل می‌شود، به طوری که هر سه این مباحث در بطن خود «دانش» را به صورت سیستماتیک تولید می‌کنند. حال با توجه به این موضوع باید گفت که این انواع دانش که می‌توان آن‌ها از جمله نرم افزارهای «جامعه توسعه یافته» نامید، هنوز در ایران به صورت «سیستماتیک» شکل نگرفته، زیرا این مباحث متعلق به یک «جامعه توسعه یافته» است، در حالی که ایران هنوز در مرحله «جامعه در حال توسعه» و مرحله بدوی «جامعه صنعتی» همچون آونگ در نوسان است. بنابراین باید گفت که در بحث «تولید دانش» در کشور موفقیت‌هایی بدست آمده، اما این موفقیت‌ها آن را به یک «فرآیند سیستماتیک» تبدیل نکرده و مشاهده می‌شود که در چنین ساختاری موفقیت‌هایی حاصل می‌شود، اما این موفقیت‌ها امکان ایجاد تغییرات اساسی و ملموس را در جامعه ندارد.

در مجموع باید گفت کم‌دانشی و وجود ذینفعان موجب شده تا با وجود در اختیار داشتن منابع، عوامل نرم‌افزاری مناسب برای بهره‌گیری کارآمد از این منابع شکل نگیرد و کمکی در جهت رفع چالش‌های کشور نباشد. به نظر می‌رسد اقتصاد ایران شاهد سطوحی از توسعه (یا رشد اقتصادی) بوده است اما این سطوح خیلی ضعیف‌تر از میزانی است که با این مقدار منابع می‌توان بدست آورد و نیز خیلی کمتر از میزان تغییر لازم برای دستیابی به توسعه بوده است.



جمع‌بندی و پیشنهادات:

برای بهبود برنامه‌ریزی در برنامه هفتم توسعه موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

- اصلاح نهادی:

نظام ناتوان اداری و قاعده‌گذاری کشور در یک سده گذشته امکان پیشرفت را از کشور سلب کرده است. این نکته حدود ۶۰ سال پیش توسط گروه مشاوران هاروارد که برای کمک به تدوین برنامه سوم توسعه به ایران آمده بودند، به زیبایی و دقت تمام تشخیص داده شد: «توالی نتایج ناخوشایند اصلاحات اداری در ایران را به سهولت می‌توان به کارکرد قانون آهنین سکون و تأخیر نسبت داد - که به اعتقاد برخی مشاوران خارجی در برخی مناطق جهان بیشتر از قانون جاذبه مصداق دارد - یا به صرف وجود فساد، آزمندی و عوامل دیگر در نظام اداری ایران. اینگونه تلقی صرفاً پاسخ مسئله را مفروض می‌گیرد. به طور کلی ما دریافتیم که **اشکال و روش‌های اداری در غرب به صورت درستی به ایران منتقل نشده اند**. ... اصلاحات اداری در ایران واقعاً حکایت غم‌انگیزی دارد. در این کشور، «اصلاح اداری» که همچون «پیشرفت فنی» و «توسعه اقتصادی» اصطلاحی کلیشه‌ای است، به طور نامشخصی با مفاهیم «نوسازی» و «پیشرفت» - که فی‌نفسه باید خوب باشد - ربط داده می‌شود. دولت یا برخی سازمان‌های دولتی در مقاطع زمانی مشخص و معمولاً به هنگام رویارویی با مقتضیات سیاسی به این اصطلاحات کلیشه‌ای روی می‌آورند و می‌کوشند تا به آنها عینیت ببخشند. ... تلاش‌های اصلاح‌گرانه در ایران معمولاً عمر کوتاهی داشته و در نتیجه آن تنها گزارش‌های تحلیل‌گران مدیریت دولتی روی هم انباشته شده است. در موقع گرمی و شور و شوق این تلاش‌ها، سازمان‌های جدید تشکیل می‌شود و روش‌های اداری جدید پا می‌گیرد. همه اینها به تدریج به فراموشی سپرده می‌شوند و معمولاً وضعی مشابه گذشته از سرگرفته می‌شود»^۱ و در جای دیگر ریشه به نتیجه نرسیدن قوانین متضاد را به خوبی تحلیل کرده‌اند: «در ایران کمیسیون‌ها، شوراهای عالی و سازمان‌های دولتی زیادی وجود دارد که رسماً مسئولیت اتخاذ و اجرای سیاست‌های اقتصادی عمده را برعهده دارند. بنابراین، در هر زمان، چند سازمان وجود دارد که قانوناً مجاز به سیاست‌گذاری اقتصادی هستند. در سال‌های اخیر درجه اهمیت این سازمان‌ها لحظه به لحظه و تقریباً ماه به ماه تغییر کرده است. در چنین محیطی برای سد کردن راه یک سیاست به راحتی می‌توان یک سازمان دولتی را علیه سازمان

دیگر برانگیخت یا از اجرای تصمیم‌های یک سازمان، از طریق ارجاع موضوع به سازمان یا شورای دیگری که اختیارات مشابه دارد، جلوگیری کرد. در نتیجه این وضع، هیچ شورا یا سازمانی را نمی‌توان مسئول موفقیت یا شکست سیاست‌ها یا برنامه‌های دولت دانست، زیرا هر سیاست 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 سیاست‌های چندانی را اتخاذ کند و تقریباً هیچ یک از سیاست‌های اتخاذ شده به صورت سازگار یا هدفمند اجرا نشده‌اند.^۱ همین امر در دوران جدید نیز توسط نخبگان برنامه‌ریز تحریم‌کنندگان ایران یعنی ریچارد نیو و در کتاب خود با دقت تمام تشخیص داده شده است: «آمریکا و متحدانش از دانش خود در مورد انقلاب ایران و احتمال به وجود آمدن ناهماهنگی اقتصادی به‌عنوان راهی عامدانه برای جداکردن حاکمیت از مردم استفاده کردند.»^۲

با عنایت به مطالب فوق، غیر از نهاد برنامه‌ریزی باید نهاد مجری برنامه را هم تعریف کنیم. به نظر می‌رسد تفکیک بودجه‌های عمرانی و ایجاد یک نهاد متولی اجرای برنامه، برگشت به عقب نباشد، بلکه راهکاری برای تعریف متولی مسئول و پاسخگو برای برنامه‌ها باشد. بخش قابل ملاحظه‌ای از بودجه‌های عمرانی در حال حاضر توسط وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی ماهیتاً هزینه و خرج بدنه اجرایی می‌شود.

برنامه‌ریزی توسعه‌هنگامی از روزمرگی رها خواهد شد که نهادی فراقوه‌ای-مستقل از تغییرات چهارساله قوای مجریه و مقننه-مسئول برنامه‌ریزی توسعه و اجرای آن شود؛ نهادی که از نوسانات کوتاه‌مدت و جابه‌جایی‌های دولت‌ها و مجالس کشور جدا باشد و قادر به اتخاذ تصمیم‌های بلندمدت شود.^۳

- بهره‌گیری از نظرات بخش خصوصی:

برای حل مشکل کم‌دانشی در مسیر توسعه، باید شرایطی را فراهم کرد که نخبگان و کارشناسان بتوانند در فرآیند برنامه‌ریزی مشارکت کرده و مشکلات آن را حل کنند. این فرآیند در تلفیق با نهاد فراقوه‌ای می‌تواند به بهبود توسعه کمک کند. بخش خصوصی در تهیه و اجرای برنامه‌ها باید مشارکت داشته باشد. برای توسعه اقتصادی در کشور تعادل و تناسب بین نقش دولت و بخش خصوصی ضرورت دارد. تجربه کشورهای نوظهور جملگی بیانگر آن است که در این کشورها، بخش

۱ - تاس . اچ . مک لئود، همان، صفحه ۱۴۶

۲ - ریچارد نیو، هنر تحریم‌ها: نگاهی از درون میدان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۵۸۶۱، خرداد ماه ۱۳۹۷، صفحه ۸۷

۳ در خصوص جزئیات این نهاد فراقوه‌ای پیشنهادی، گزارشی تهیه شده که متعاقباً به صورت مستقل به ارائه آن خواهیم پرداخت.



دولتی و بخش خصوصی مکمل هم بوده اند.

- تعیین بخش‌های محوری برای توسعه مبتنی بر علم و تجارب کشورهای موفق:

به دلیل عقب‌ماندگی چندسده‌ای ایران از قافله علوم و فنون جهان پیشرفته و نابلدی ناشی از آن، در طول ۱۱۷ سال گذشته از تشکیل دولت مدرن پس از مشروطه و همچنین در دوران جدید و پس از گذشت ۷۰ سال از شروع دوران برنامه‌ریزی و گرفتارشدن تصمیم‌گیرندگان و بسیاری از کارشناسان در مصلحت‌ها و تعارفات، هیچگاه نخواستیم یا نتوانستیم به راهکاری‌های علمی توجه کنیم. این ضعف از دید خبرگان کشورهای پیشرفته که برای مشاوره به ایران آمدند نیز پنهان نماند: «شاید چندان بی‌انصافی نباشد اگر بگوییم که تمایل سنتی ایرانیان به تعارفات، سبب می‌شود که حتی ایرانی آموزش‌دیده، در امور فنی، به سمت پذیرش و تبعیت از خوشایندترین راه‌حل مسئله کشانده می‌شود، فارغ از اینکه خوشایند بودن و درستی راه حل همبستگی کافی با یکدیگر دارند یا نه.»^۱ و لذا کارشناسان ما با گرفتارشدن در رودربایستی و بیان صحبت‌هایی که خوشایند ذینفعان باشد، از تعیین بخش‌های کلیدی برای توسعه و پیشرفت کشور بصورت صریح و واضح سرباز زدند.

اکنون تجربه جهان در قالب کشورهای عقب‌مانده‌ای که در حال حاضر جز سرآمدان تأثیرگذار در اقتصاد جهان هستند و توصیه‌های سازمان ملل و یونیدو در تعریف توسعه و تعیین بخش محوری و اساسی در برابرمان قرار دارد. از سوی دیگر، جداول داده - ستانده سه دهه گذشته کشورمان نیز در دسترسمان است و محاسبات نشان می‌دهد که بخش **ساخت صنعتی** باید محور اساسی توسعه قرار گیرد. انتخاب دو یا سه صنعت اساسی‌تر نیز تنها می‌تواند توسط نهادی که در پیش به آن اشاره شد، صورت پذیرد.

منابع:

- ۱- اکرمین، سوزان رز، "فساد و دولت: علت‌ها، پیامدها و اصلاح"، ترجمه منوچهر صبوری، نشر پردیس دانش، چاپ اول، سال ۱۳۸۵،
- ۲- آرنه، هانا، "بحران جمهوری"، ترجمه علی معظمی، نشر فرهنگ جاوید، چاپ اول، ۱۳۹۷
- ۳- بانک مرکزی ج.ا.ا.
- ۴- حبیبی، حسن، مجموعه مقالات همایش ۵۰ سال برنامه ریزی توسعه در ایران (۲۰-۱۸ اسفند ماه ۱۳۷۷)، جلد اول، مباحث کلان، توسعه و نظام برنامه ریزی، انتشارات مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، سازمان برنامه و بودجه چاپ اول سال ۱۳۷۸- صفحات ۳۶ الی ۴۰
- ۵- عجم اوغلو، دارون، رابینسون، جیمزالن، "چرا ملت‌ها شکست می‌خورند"، ترجمه: محسن میردامادی و محمد حسین نعیمی پور، نشر: انتشارات روزانه، چاپ چهاردهم، سال ۱۴۰۰
- ۶- مک لئود، تاس. اچ، "برنامه‌ریزی در ایران"، ترجمه علی اعظم محمد بیگی، نشر نی، چاپ دوم، سال ۱۳۸۰
- ۷- مرکز آمار ج.ا.ا.
- ۸- مولانیتن، سند هیل و شفیر، الدار، "فقر احمق می‌کند"، ترجمه: سیدامیرحسین ابوطالبی، ناشر: ترجمان، چاپ شانزدهم، ۱۳۹۸
- ۹- نفیو، ریچارد، "هنر تحریم‌ها: نگاهی از درون میدان"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۵۸۶۱، خرداد ماه ۱۳۹۷
- ۱۰- وزارت صمت