**چگونگی پیدایش و رشد ابرچالش­های اقتصاد ایران**

سخن از آینده اقتصاد در همه جا و در همۀ زمانها حائز اهمیت است. اما در مقطع کنونی، به دلایل متعدد، اهمیت این موضوع بسیار بیشتر است. شاید بتوان گفت مسیری که اقتصاد طی چند سال آینده طی می­کند به نوعی سرنوشت ساز خواهد بود. اقتصاد ایران در حال حاضر در مقابل سناریوهای مختلفی برای آیندۀ خود قرار گرفته که هر یک مقصدی متفاوت را برای آن رقم می­زند. آنچه این مقاصد را از یکدیگر متمایز می سازد، نحوه عبور از شش ابر چالش اقتصادی است که اکنون کشور در مواجهه با آنها قرار گرفته است؛ مسائل مربوط به بیکاری، مشکلات نظام بانکی، بودجه، صندوق­های بازنشستگی، آب و محیط زیست. قبلاً مکرر این موضوع را مطرح کرده­ام که عبور از این ابر چالشها علاوه بر آنکه به عنوان یک پیش نیاز، به تجهیز توانمندی­های کارشناسیِ فنی از نظر طراحی تحولات نیازمند است، اجماع در سطح عموم کنشگران موثر جامعه را نیز لازم دارد.

بطور کلی کنکاش در چرایی و چگونگی شکل­گیری یک مشکل، گام نخست فرایند حل آن قلمداد می­شود. لذا اگر هریک از ابر چالش­ها را مانند یک موجود زندۀ رشد یابنده تلقی کنیم باید بدانیم شناسنامه هر کدام صادر شده در چه سالی است و مسیر رشد آن چگونه بوده است. از آنجا که دولت مهمترین و موثرترین نهاد در عملکرد تاریخی اقتصاد ایران طی حداقل 70 سال گذشته بوده، به عنوان شروع فرایند آسیب­شناسی می­توانیم نقطه آغاز را دولت بگذاریم. لذا ریشه­یابی مشکلات را از واکاوی تحولات دولت شروع می­کنیم.

اقتصاد ایران سیر تحولات عمده خود را از دهه 1330 در شرایطی آغاز کرد که ماهیتی روستایی با نقش مسلط کشاورزی در بخش کالایی همراه با دولتی با توان بسیار محدود هم بلحاظ مالی و هم توان انسانی داشت. از مجموع جمعیت حدود 16 میلیونی، تقریباً 13 میلیون نفر روستایی بوده و تنها 3 میلیون نفر در شهرها سکونت داشتند و دولت نیز از توانمندی بسیار محدودی در تامین امنیت، ارائه خدمات آموزشی و تامین بهداشت و عرضه خدمات درمانی برخوردار بود.

با برقرار شدن امکان صدور مجدد نفت از سال­های اول دهه 1330، درآمد صادراتی در حدود 16 تا 18 میلیارد دلار به قیمت­های امروز، نصیب دولت شد که برای اقتصاد با تولید ناخالص داخلی حدود 40 میلیارد دلاری آن زمان رقم قابل توجهی بود. بواسطه این درآمدهای چشمگیر، شهر و شهرنشینی توسعه یافت، دولت به معنای ارائه دهنده خدمات عمومی نظیر آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، آموزش عالی و نظیر آن شکل گرفت و بتدریج صنعت با محوریت دولت ایجاد شد. در نتیجه این تحولات، برخلاف دیگر کشورها، در اذهان عمومی تصویری از دولت و قدرت آن ایجاد شد مبنی بر اینکه دولت می­تواند میانبری باشد بر فرایند طولانی توسعه تدریجی. یعنی توسعه از دولت و با اراده و خواست دولتمردان آغاز می شود و با دولت نیز تداوم می­یابد. حال آنکه در اقتصادهای دیگر سه پدیده دولت، شهر و صنعت از دل اقتصاد بیرون می­آید و شکل­گیری آن ها نیز به زمان قابل توجهی نیاز دارد. به دنبال تسلط این ذهنیت در جامعه، دولتمردان با اتکای به درآمدهای سرشار نفتی و نظام سیاسی متمرکز، مسیر طولانی و موانع پرشمار توسعه را بکناری گذاشتند و این انگاره را در پیش گرفتند که توسعه به معنی اجرای پروژه هایی است که در ذهن آنها شکل می­گیرد و می­تواند مسیری بسیار کوتاه داشته باشد.

در ادامه تحولات اقتصادی دهه 1330، رشد اقتصادی و رشد سرمایه گذاری در دهه 1340 شتاب گرفت بگونه­ای که این دهه را به عصر طلایی اقتصاد ایران تبدیل کرد. اما همزمان با این دستاوردها، در همین دوران بذر بزرگترین و مخربترین مشکل اقتصاد ایران یعنی کسری بودجه «مزمن» کاشته شد و پایه اساسی­ترین بیماری اقتصاد ایران گذاشته شد. چرا که سیاست­مداران دیگر خود را مقید به قید بودجه نمی­دیدند و تصور می­کردند که باید به هر قیمت کارهای بزرگی به انجام برسانند. نقل قولی از نیکیتا خروشچف وجود دارد که می­گوید «سیاست مداران پل می­سازند حتی اگر رودخانه ای وجود نداشته باشد». در آن سال­ها دولتمردان کشور به فکر کارهای بزرگ و پروژه های بزرگ بودند و به هشدارهای کارشناسان مبنی بر محدودیت منابع توجه نمی­کردند. نکته جالب و مهم از نظر تبیین مبانی رفتاری سیاستمداران اینست که حتی در نیمه اول دهه 1350 نیز که سال­های اوج درآمدهای تاریخ اقتصاد ناشی از صادرات نفت است، باز هم بیماری کسری بودجه همچنان ادامه داشته است.

با پیروزی انقلاب اسلامی، همان ذهنیتی که در سال­های قبل از انقلاب هم وجود داشت که شرط لازم و کافی برای تحولات کشور اراده دولت است ادامه یافت. اما تغییری که صورت گرفت اضافه شدن مفهومی بود به رفتار دولت به نام عدالت. در واقع نقصانی که به درستی عملکرد دولت­های گذشته شناسایی می­شد عدم توجه به عدالت بود. بدین معنا که تا پیش از انقلاب اسلامی، دولت فاقد کارکردی عادلانه بوده و نیاز بود که عدالت به مبانی رفتاری دولت اضافه شود. اما نکته اصلی تعریف خاصی بود که از این مفهوم مبنای کار قرار گرفت و بر اساس آن، عدالت نه به معنی باز توزیع بلکه به معنی فراگیرتر شدن توزیع تعریف شد. در نتیجه دولتی با رسالت­ها و وظایف بسیار گسترده و هزینه بر ایجاد شد که اساساً توجهی به محدودیت منابع نداشت. از سویی، این تحولات در حالی رخ می­داد که تولید نفت هم بصورت ارادی از 6 میلیون به کمتر از 3 میلیون بشکه تقلیل داده شد و طبیعتاً این کاهش به بزرگتر شدن ابعاد کسری بودجه منجر شد.

از طرف دیگر، در سال­های اول دهه 1360 جمعیت کشور رشد خیره کننده­ای پیدا کرد و همزمان جنگ تحمیلی 8 ساله هم به وقوع پیوست که هر دو به افزایش قابل توجه مخارج دولت انجامید. لذا مشاهده می­کنیم که درآمدهای دولت از محل صادرات نفت در سال 1367 حدوداً یک ششم مقدار آن در سال 1357 بوده در حالیکه مخارج دولت نسبت به همین سال حدوداً نصف شده است. این یعنی کسری بودجه بسیار بزرگ و فاجعه بار. در سال 1367 کسری بودجه 53 درصدی به وجود آمد که از این 53 درصد، حدود 50 واحد درصد آن از طریق استقراض از بانک مرکزی تامین شد؛ استقراضی که پیامدها و آثار متعددی در سال­های بعد از خود برجا گذاشت. در نتیجه کسری بودجه که از دهه 1340 در اقتصاد ایران ظاهر شده بود، به زخم کهنه و عمیقی تبدیل شد که تا به امروز ادامه پیدا کرده است.

فشار سنگین مالی در آن سال­ها باعث شد که دولت به فکر تامین منابع از محل­های دیگر هم برود. که در راس آنها صندوق­های بازنشستگی و بانک­ها بودند. در صندوق­های بازنشستگی به دلیل کثرت کارمندان جوان دولت و قلت تعداد بازنشستگان، منابع قابل توجهی وجود داشت و دولت که با کسری بودجه مواجه بود، از منابع صندوق­ها برای تامین هزینه­های خود استفاده کرد و اینگونه فرایند بدهکاری دولت به صندوق­های بازنشستگی آغاز شد. از طرفی به بانک­ها نیز تکلیف شد که سپرده­ها و منابع خود را در جهت تشخیص و مصلحت دولت به مصرف برسانند. در نتیجه بیماری بودجه ای دولت رفته رفته به صندوق بازنشستگی و بانک نیز سرایت کرد و این دو نهاد مالی مهم در اقتصاد نیز دچار مشکلات مالی شدند. افزون بر این، قواعد حاکم بر مبادله حامل­های انرژی نیز مشمول مفهوم یاد شده از عدالت شد و بر این اساس دولت وظیفه پیدا کرد این کالاها را با قیمت نازل و مستقل از تورم در اختیار مصرف کننده قرار دهد. نتیجتا در شرایطی که میزان تولید نفت ثابت بود، مصرف انرژی به میزان قابل توجهی شدت گرفت و بر این اساس خالص صادرات نفت نیز کاهش پیدا کرد. (اکنون ایران از جمله پرمصرف­ترین­ها در انرژی به شمار می­آید و بر اساس گزارش­های موجود، حدود 80 درصد آلودگی در کلان شهرهای کشور، ناشی از این مصرف بی­رویه در انرژی است.)

در مورد آب نیز چنین رویکردی وجود داشت. چنانکه با تصویب قانونی در سال 1361، دسترسی همگان به منابع آبی آزاد شد و به یکباره حجم بزرگی از ذخایر آب­های زیرزمینی استخراج و مصرف شد. در این باب، اصل ساده­ای وجود دارد؛ چنانچه در یک مخزن، میزان خروجی بیش از ورودی باشد، دیر یا زود ذخایر آن به اتمام می­رسد. اتفاقی که اکنون به یک چالش اساسی تبدیل شده و در صورت عدم تدبیر می­تواند به بحران منجر شود؛ حالتی شبیه به آب در صندوق­های بازنشستگی نیز وجود دارد؛ با این تفاوت که استخدام­های جدید ورودی صندوق هستند و بازنشستگان را تامین مالی می­کنند. حال اگر فرایند استخدام در دولت قطع شود و انبوه استخدام شدگان طی دهه­های قبل به سن بازنشستگی برسند که همینطور هم شده، مانند ذخایر آبی کشور، خروجی از ورودی پیشی می­گیرد. به عنوان نتیجه اکنون ملاحظه می­شود که در صندوق بازنشستگی کشوری، در حالیکه به ازای هر بازنشسته باید 6 نفر شاغل وجود داشته باشد این نسبت الان حدود 0.9 است!

با تداوم مسیر طی شده ظرف چند دهه، ملاحظه می­شود رفاهی که در کشور وجود داشته، عمدتاً ناشی از مصرف بی­ملاحظه منابع طبیعی (آب، انرژی و ...) و منابع مالی (بانک­ها و صندوق­های بازنشستگی) بوده است. به عبارت دیگر بخش قابل توجهی از رفاه ایجاد شده در گذشته و حال، متعلق به نسل­های آینده و شاید مردم چند سال نزدیک آینده باشد و نه رفاه حاصل از درآمدهای جاری اقتصاد. به بیان کمّی، اکنون تولید ناخالص داخلی سرانه کشور حدود 70 درصد این میزان در سال 1355 است در حالیکه، مصرف سرانه ما اکنون حدود 1.7 برابر آن سال است! شکافی که از محل مصرف دارایی­های مالی و طبیعی کشور جبران شده است. از آنجایی که این منابع پایان پذیرند، هنگامی که مصرف شدت می­گیرد خطر اتمام آن نزدیک و نزدیک­تر می­شود و چنانچه مهاری بر این مصارف اعمال نشود، بروز فاجعه قابل انتظار خواهد بود.

**مسیری که باید تغییر کند**

پنج ابرچالش بودجه، صندوق­های بازنشستگی، نظام بانکی، محیط زیست و منابع آبی که به شکل مختصر نحوه پیدایش آن­ها مورد بررسی قرار گرفت، مسائلی هستند که به تدریج تبدیل به موانع رشد و سرمایه­گذاری می­شوند و درست در تقابل با ضرورت مهمی قرار می گیرند که اقتصاد ایران در مواجهه با آن است؛ ضرورتی به نام اشتغالزایی در مقیاس گسترده. به منظور تامین سالانه یک میلیون شغل برای جمعیت در سن کار که عمده آن­ها متولدین انبوه دهه 1360 هستند، و برای حل آن، احتیاج به سرمایه­گذاری قابل توجهی است، در حالی که منابع مالی و طبیعی هدررفته به عنوان مانع بر سر راه سرمایه­گذاری عمل می­کنند. در نتیجه معضل بیکاری به عنوان ابرچالش ششم اقتصاد کشور نام می­گیرد.

نتیجه مهمی که می­گیریم آن است که این ابر چالش­ها، نتیجه و حاصل سیاست­هایی بوده­اند که در طول زمان خودمان اتخاذ کرده­ایم و کسی از بیرون نظام تصمیم­گیری بر ما تحمیل نکرده است. در نتیجه گام نخست به منظور اعمال سیاست­های صحیح در جهت حل مسائل، پذیرفتن اشتباهات گذشته بوده و نیاز است در یک فضای مسالمت­آمیز و به دور از خط کشی­های سیاسی، این پرسش مورد واکاوی قرار گیرد که ما چگونه خودمان به دست خودمان این ابرچالش­ها را به وجود آورده­ایم. هیچیک از این مشکلات بزرگ دفعتاً اتفاق نیفتاده­اند و برعکس همگی بسیار آرام و بتدریج رشد کرده­اند.

چنانچه بدون ارزیابی آسیب شناسانه و پذیرفتن اشتباهات گذشته سراغِ به اصطلاح «راهکار» برای حل مشکلات برویم، خطاهای استراتژیک مجدداً تکرار خواهند شد. به عنوان نمونه در موضوع چالش منابع آبی اگر تنها به سمت تامین عرضه توجه شود و تقاضا مورد مدیریت قرار نگیرد، طی سال­های آتی باز هم این مشکل با شدت بیشتری ادامه خواهد یافت. یا در مساله صندوق­های بازنشستگی اگر تنها تامین منابع مورد نیاز از بودجه مدنظر سیاست گذار قرار گیرد و از مواردی همچون اصلاح قواعد حاکم بر صندوق­ها اجتناب کنیم فشار بیشتری بر بودجه وارد می­آید و عملاً گره­ای باز نخواهد شد.

آنچه این ابر چالش­ها را بوجود آورده، مبتنی بر یک تعریف ناپایدار از رابطه میان دولت و مردم بوده که حلقه واسط آن را تعریفی بدون اتکا به مسلّم­ترین اصل علم اقتصاد یعنی کمیابی منابع تشکیل می­دهد. تغییر این تعریف از یک طرف به سادگی و به سرعت امکان پذیر نیست و از طرف دیگر سرعت به اتمام رسیدن منابع بسیار بالا است. سال­هایی را که پیش رو داریم زمان هایی طلایی است برای شکل دادن به تغییر مسیری بزرگ که البته بدون گفتگوی اجتماعی و اقناع جامعه اساساً امکان پذیر نخواهد بود. به عبارت دیگر مسیری که تاکنون در نظام تصمیم­گیری اقتصاد کشور دنبال شده اکنون به مقصدی رسیده که مملو از چالش­های کوچک و بزرگ است و به منظور برون رفت از این چالش­ها، نیاز به تجدید نظرهای اساسی احساس می شود. هر چند که چرخش یکباره می­تواند به بروز مشکلات اجتماعی و سیاسی منجر شود اما گام نخست کنکاش در چرایی شکل­گیری چالش­های کنونی اقتصاد ایران است. چنانکه امروز اقتصاد کشور یک چهره زیبا مزین به رشد اقتصادی قابل قبول، تورم تک رقمی و اشتغال سالانه بیش از 600 هزار نفر است و در عین حال دارای چهره دیگر نگران کننده از ابرچالش­های موجود است. این دو چهره متضاد یکدیگر نیستند و حتی با هم سازگارند. دستاوردهای ارزشمندی را که امروز از نظر رشد اقتصادی و تورم و اشتغال در اختیار داریم حاصل برداشتن قدم­هایی در مسیر عقلانیت، اما «در چارچوب ساختارهای موجود» بوده است. آنچه عمیقاً به آن نیاز داریم تداوم عقلانیت اما با اراده قوی برای «تغییر ساختارهای موجود» اقتصاد کشور است. دستیابی به نتایج ارزشمند موجود نوید آن را می­دهد که می­توان از زمان باقیمانده حسن استفاده کرد و آینده بهتر را رقم زد و کاری کرد که سال 1400 آغازی مبارک بر قرنی جدید با خطاهای کمتر برای اقتصاد ایران باشد.