

«فرهنگستان» به بهانه دیدار فعالان و مسئولان اقتصادی کشور با مقام معظم رهبری بررسی کرد

# رونق تولید؛ از حرف تا عمل



## تصویری از وضعیت تولید در کشور

### حسین سرآبادانی تفرشی

پژوهشگر هسته عدالت پژوهی مرکز رشد دانشگاه امام صادق (ع)

در آغاز دهه پنجم انقلاب اسلامی، اقتصاد همچنان اولویت اول و در راس مسائل کشور است. اقتصاد ایران در حدود دوسال اخیر، مسیر پرماجرا و دشواری را طی کرده است؛ از جمله شوک ارزی اخیر که علائم آن از زمستان ۹۶ آغاز شد و به مرور، بر سایر بازارهای اقتصادی و البته معیشت طبقه ضعیف و متوسط جامعه اثر گذاشت. رهبر انقلاب اسلامی، در سخنرانی نوروز سال ۱۳۸۶، جنگ اقتصادی را عرصه نبرد استکبار با نظام اسلامی برشمردند و در شهریور ۱۳۸۹، مفهوم «اقتصاد مقاومتی» را در دیدار با کارآفرینان وارد نظام مفاهیم دستگاه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری کشور کردند. سرانجام در بهمن ۱۳۹۲، با ابلاغ رهبر انقلاب از اهمیت یافتن مضامین مساله ساله اقتصاد برای انقلاب اسلامی را درک کردند و کارهایی ولو پراکنده و غیرمنسجم آغاز شد. در میان عناوین سال مقوله «توسعه تولید ملی»، یکی از محورهای اساسی و ارکان کلیدی نقشه مقاومت اقتصادی، از سوی ایشان مورد تأکید قرار گرفت؛ به گونه‌ای که در دهه ۱۳۹۰ شمسی، سال‌های ۱۳۹۱، ۱۳۹۵ و حالا ۱۳۹۸، بر این کانون اصلی اصلاح اقتصادی اشاره کرده‌اند. اما چرا تقویت بنیه «تولید ملی»، امروز نقطه اهمی در حل مسائل اقتصادی کشور است؟ بخش مهمی از پاسخ به این پرسش، به مسائل جاری اقتصاد ایران بازمی‌گردد. از شرایط کنونی اقتصاد ایران، در دانش اقتصاد، به «رکود تورمی» تعبیر می‌شود. اعداد و ارقام نیز چنین تصویری از اقتصاد ایران ارائه می‌دهند. نرخ رشد اقتصادی در ایران در سال ۱۳۹۷ (با احتساب نفت) به حدود منفی پنج درصد و بدون نفت به حدود ۲/۵- درصد رسیده است. ثانیاً نرخ تورم ۱۲ ماهه منتهی به مهرماه ۱۳۹۸، به ۴۲ درصد رسیده است که حکایت از کاهش توان قدرت خرید خانوار دارد. نرخ تورم تک‌رقمی به‌عنوان مهم‌ترین دستاورد دولت دوازدهم در سال ۱۳۹۶، اینک به تاریخ پوخته است و در سال ۱۳۹۷، رکوردهای عکس آن عملکرد ثبت شده است. برای اولین بار بعد از سه دهه، اقتصاد ایران نرخ تورم ماهانه بالای سه درصد را از خرداد ماه سال ۹۷ به مدت سه ماه پیاپی ثبت کرد و به اعداد تاریخی نرخ تورم ماهانه هفت‌درصد در مهرماه ۹۷ رسید. با تصویری که از اقتصاد ایران در سال ۹۷ طرح شد و چشم‌انداز آتی، اهمیت «رونق تولید» به‌عنوان راهبرده اساسی اقتصاد کشور در سال ۱۳۹۸ مشخص می‌شود. جلوگیری از تعمیق رکود، کاهش نرخ بیکاری و نرخ تورم و مقابله با فشار بر معیشت طبقات کم‌درآمد جامعه، در گرو رونق تولید و تقویت همه‌جانبه فرهنگ خلق ارزش افزوده در جامعه امروز ایران است.

## فاصله میان حرف و عمل در رونق تولید از کجا ناشی می‌شود؟

یکی از چالش‌های نظام سیاسی کشور ظهور و تقویت پدیده «فرهنگی و تورم اسناد بالادستی» توسعه و پیشرفت در ایران است که عملاً «انجام سیاستی» را از نظام خط‌مشی‌گذاری کشور سلب کرده و راه را برای انجام اصلاحات اقتصادی بسا چالش‌رویه‌رو ساخته است. ابلاغ بیش از ۳۴ عنوان سیاست‌های کلی نظام در بخش‌های مختلف، برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، اسناد بالادستی درون دستگاهی و در نهایت عناوین سال، تنها بخشی از این اسناد بالادستی است که در تلاش هستند جهت‌گیری کلان اقتصاد ملی را مشخص و معین کنند.

مرور این اسناد بالادستی نشان می‌دهد که معمولاً حرف‌های خیلی خوب کنار یکدیگر آمده و دائماً به شکل‌های مختلف بازتولید می‌شود. طنز تلخ ماجران است که دستگاه‌های اجرایی نیز دقیقاً از موضع «رهبری نظام» که ماموریت‌شان اساساً ارائه جهت‌گیری کلان مسیر کشور است، به ارائه همان برنامه‌های کلان در مقام اجرا مبادرت می‌کنند؛ بی‌آنکه تغییری در سطح سیاست و برنامه طراحی‌شده، دیده شود. پیامد این فرآیند در نظام تصمیم‌گیری ملی، تکرار و تکرار و تکرار است؛ تکراری که مثل همیشه برای مردم هم مالاوت‌آور است و طبعاً امکان همراهی و همکاری مردم را به‌عنوان پایه اصلی توسعه سلب می‌کند و به این صورت رکن اصلی تحقق این عناوین را که رابطه قسوی مردم با حاکمیت است، تضعیف می‌کند.

اما چرا حرف‌های خوب آکادمیک در باب اقتصاد ایران، منجر به تغییر بیرونی و اصلاح ساختارهای اقتصاد ایران نمی‌شود؟ چرا بعد از گذشت ۶ سال از ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، آثار آن به‌صورت ملموس در اقتصاد ما دیده نمی‌شود؟ چرا عناوین سال، علی‌رغم برخی موفقیت‌های جزئی، در عمل در حد شعار باقی می‌مانند؟ شاید یکی از شواهد آن، انتخاب سال «تولید» برای سومین بار در دهه ۹۰ شمسی باشد. خلاصه آنکه، چرا در دهه گذشته راهبردها و سیاست‌های اقتصادی که خود را در عناوین سال‌های نشان داده، در حد شعار یا حرف‌های خوب باقی‌مانده است؟ شکاف میان نظر با عمل در تحقق اقتصاد مقاومتی، از کجا نشأت می‌گیرد؟ شاید به این پرسش مهم، پاسخ‌های متنوعی بتوان داد؛ ولی به نظر چند پاسخ اجمل‌ا می‌توان متصور بود:

## ۱. عدم انتخاب سطح درست تغییر

تغییر در نظام اقتصادی در سطوحی قابل‌تعریف است. گاهی تغییر در سطح نقشه اصلاح اقتصادی است و گاهی تغییر تنها به ساختارهای اجرایی و اداری منحصر می‌شود. با وجود اهمیت بخش دوم،

به‌خصوص در کشورهایی همچون ایران که دارای مسائل گوناگون در سطح مدیریت و اداره نهاد دولت است، عمده مسائل اقتصادی ریشه در نقشه و به تبع ذهنیت نظام تصمیم‌گیری کشور دارد. از این سطح تغییرات به‌عنوان تغییرات در سطح «ترتیب‌بندی نهادی» یاد می‌شود. ترتیب‌بندی نهادی مصادیق و اشکال گوناگون در نظام اقتصادی دارند: از قواعد و مقررات تخصصی منابع مالی همچون مکانیسم‌های انتشار و عرضه پول گرفته تا مقررات مربوط به مالیات، قوانین مالکیت و نظام خلق ارزش افزوده.

## ۲. دولت دست‌به‌عصا

مشهور است که افراد کارها و انتخاب‌هایشان را از روزهای سخت به‌روزهای سخت‌تر عقب می‌اندازند. این مثل، حکایت این روزهای نهاد دولت در ایران است. هرچه از دهه‌های گذشته به جلو آمدم، نهاد دولت در ایران محتاط‌تر شده است. هرگونه اصلاح ساختاری نیازمند نوعی جسارت در پذیرش تبعات و پیامدهای اجتماعی این اصلاحات ساختاری است. انتخاب‌های قبلی دولت در حوزه اقتصاد در دهه‌های گذشته، روزه‌روز قدرت ابتکار عمل و مهارت او را برای تغییر شرایط کاهش داده است و این کاهش ظرفیت نظام خط‌مشی‌گذاری، دولت را محافله‌کارتر می‌کند؛ چون تنها دغدغه او اداره و وضع موجود است و دولت را گرفتار نوعی روزمرگی می‌کند. روزمرگی که هم اعتیاد به احتیاط را با خود به ارمغان می‌آورد و هم زمینه آینده‌فروشی را به جهت اداره امروز کشور، رقم می‌زند.

## ۳. وابستگی به مسیر

انتخاب‌های جدید دولت، تابعی از انتخاب‌های گذشته او است. به تعبیر نهادگرایان، این مقوله به جهت شکل‌گیری نوعی «وابستگی به مسیر» است. مثلاً سیاست‌های دولت در مورد تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی لشکری و کشوری در دهه‌های گذشته، موجب شده است تا امروز دولت انتخاب کند که در سنند لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، بیش از ۸۰ هزار میلیارد تومان (معادل حدود ۲۰ درصد کل مخارج دولت) تنها به‌عنوان کمک برای بقای این صندوق‌ها پرداخت کند. برای بزرگی این عدد کافی است بدانید این رقم حدود دو برابر مخارج عمرانی تحقق‌یافته دولت در یک سال است یا برآورد روز پایانی فروردین ماه ۱۳۹۸ وزیر کشور از حادثه سیل ابتدای سال، آن است که خسارات ناشی از سیل در شمال و غرب کشور، حدود ۳۵ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. عمق هزینه‌های تصمیم‌های بد، درگذر زمان و بسا اعداد و ارقام نمایان

## چالش‌های بخش تولید

تولید در اقتصاد امروز ایران، با دو چالش روبه‌رو است؛ یکی قابل‌کنترل و اصلاح است و دیگری از جمله متغیرهای غیرقابل‌کنترل است.

متغیرهای قابل‌کنترل، چالش‌های داخلی و تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌های نادرست داخلی است که در ادبیات روزانه به «خودتحریمی» معروف شده است. بسیاری از مسائل بخش تولید در کشور، معلول مقررات، قوانین داخلی و ساختارهای اداری و اجرایی بروکراتیک است. قوانین اساسی اقتصاد مانند قانون پول، قانون مالیات، قانون کار، قانون تأمین اجتماعی، قانون نظام بانکی و بسیاری از قوانین دیگر سال‌هاست که سخن از اصلاح و تحول آنها زده می‌شود؛ ولی خبری از تغییر نیست. مقررات و سیاست‌های دولت در شرایط جنگی نیز حائز اهمیت است؛ انتخاب‌هایی که در عین داشتن نوعی انعطاف، از اتهام خلق الساعه بودن مبرا باشد.

چالش غیرقابل‌کنترل، استفاده دشمن از ابزار بی‌نام «تحریم» است. «ریچارد نیو»، مسئول تیم طراحی تحریم علیه ایران در دوره قبل در دولت «بارک اوباما»، در ابتدای سال ۲۰۱۸ میلادی کتابی با عنوان «هنر تحریم‌ها، نگاه‌های از درون میدان» منتشر کرد و به تشریح چارچوب فکری و عملی خود در طراحی تحریم‌ها علیه ایران پرداخت. کتابی که حاوی تجربه‌های جالبی برای جنگ امروز اقتصادی کشور نیز هست. به باور «نیو»، تحریم‌گذاری به‌عنوان ابزار استراتژیک در دستگاه سیاست خارجی ایالات‌متحده، نه امری صرفاً فنی، بلکه بیشتر هنر تصمیم‌گیری و به کار گرفتن خلافت‌های ابزارهای مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است. به‌عنوان مثال، «ریچارد نیو» نشان می‌دهد که چگونه در عین تحریم کالاهای اساسی کشور، واردات کالاهای لوکس را از تحریم معاف کرده تا به احساس اجتماعی تحریم‌شدگی در جامعه ایران، بیشتر دامن بزند.

در نگاه او، هنر تحریم چیزی شبیه هنر شکنجه کردن است و آمریکا از هر ابزاری که زمینه احساس درد و زوال استقامت را ایجاد کند، استفاده کرده و می‌کند؛ اما نکته مهم قابل ذکر در این کتاب آنجاست که نیو اشاره می‌کند کانون اصلی اصابت تحریم‌ها برای ایجاد احساس درد در جامعه ایران، «توان تولید ملی» ایرانیان بوده است؛ چرا که در تحلیل آنها، آسیب بخش تولید بلافاصله باعث تغییر سفره مردم شده و این منجر به افزایش درد اجتماعی می‌شود و در نتیجه، دولتی که سرکار باشد، برای حفظ مقبولیت خود ناچار به دادن امتیازاتی می‌شود.

می‌شود. بنابراین توالی انتخاب‌ها، قدرت تغییر جهت و اصلاح مسیر را برای دولت دشوار می‌کند. بخشی از این معضل که نظام اجرایی کشور، پتانسیل ترجمه سخنان درستی مانند عناوین سال را به‌نظام تصمیم‌گیری کشور ندارد، معلول چنین مشخصه ساختاری است.

## ۴. محدودیت شناختی مدیران

شکاف زیادی در دستگاه تحلیلی مدیران سطوح مختلف کشور با نظام سیاست‌گذاری کشور دیده می‌شود. این اختلاف از تعریف و صورت‌بندی مساله نیز آغاز می‌شود. بسیاری از مسائل در دستگاه تحلیلی مدیران اصلاً دیده نمی‌شود تا بعد برای طراحی اقدام و راه حل فکر شود. صورت‌بندی از موقعیت‌های مشکل به‌غایت متنوع است و هرکس به دنبال حل مساله خود است. مدیران آنچه از سیاست‌ها را درک می‌کنند، اجرا می‌کنند؛ نه آنچه سیاست‌ها خواسته‌اند و میان این دو تفاوت بسیار است.

لذا تغییر صورت‌بندی مساله، موجب می‌شود میزان شدت و اهمیت مساله برای مدیران در سطوح مختلف دارای ضرایب مختلف باشد. حسگرهای مدیران نسبت به رویدادها و مسائل به‌گونه‌های مختلف کار می‌کند و نسبت به بسیاری بیش از حد فعال و نسبت به برخی دارای خطای کم فعلی است. این بیماری، قوه عاقله و شناختی دستگاه اجرایی کشور را نسبت به سیاست‌های کلان ملی بی‌حس می‌کند. محدودیت‌های ساختاری ادراکی مدیران به‌واسطه مشغله‌های گوناگون (که گاه از سوی بروکراسی تحمیل می‌شود) عملاً امکان تحلیل اطلاعات را از آنها گرفته است. مدیران همچون ربات‌هایی که باید در ساختار زمانی موجود مجموعه کارهای روتینی را انجام دهند تا عقب نیفتند، عمل می‌کنند و فرصتی برای نوآوری، طراحی درست اقدامات و حتی نگاه کردن به خود که در حال چه کاری هستند، ندارند.

## ۵. تسخیر ذی‌نفعان

بخشی از اختلال در عدم سرپان سیاست‌های کلان همچون عناوین سال به‌دیده اجرایی کشور، به تسخیر نظام تنظیمی از سوی گروه‌های ذی‌نفع بازمی‌گردد. گروه‌هایی که منافع بخشی خود را در اولویت پیگیری‌شان قرار دادند و دغدغه‌ای نسبت به تحقق منافع ملی ندارند. در مورد حل برخی چالش‌های مزمن اقتصاد ایران، همچون اصلاح نظام بانکی، با اینکه نوعی اجماع نظری برای تغییر وجود دارد، ولی در عمل برنامه‌های اصلاحی با مانع مواجه می‌شوند. این اصلاحات اقتصادی گرچه در بلندمدت در جهت منافع ملی است، ولی در شرایط

فعلی به دلیل وجود برخی ذی‌نفعان خاص عملاً نوعی مقاومت در برابر تغییر وجود دارد.

تعارض منافع، به‌خودی‌خود، ماهیت طبیعی قدرت و اداره در اجتماع است؛ اما آنگاه که نظام تصمیم‌گیری در تسخیر برخی گروه‌های ذی‌نفع قرار گیرد، این تعارض منافع گزکارگر خود را نمایان می‌کند. علاوه‌بر مثال نظام تغییر در نظام بانکی، چالش‌های تغییر در بخش صنعت مانند صنعت خودروسازی، نظام مالیاتی، حوزه سلامت و درمان نیز به جهت نفوذ ذی‌نفعان در بدنه اثرگذار تصمیم‌های حاکمیتی، نیرویی پرقدت برای تغییر اقتصادی ایجاد کرده است. به یک معنا متأسفانه خود نهاد «تولید» تبدیل به زمینه‌ای برای نفوذ این گروه‌های فشار تبدیل شده است. آنها با کسب حداکثر بهره‌برداری از منابع تولیدی کشور، کمترین بازده اجتماعی را در نظام خلق ارزش افزوده ایجاد می‌کنند، چرا که بخش زیادی از نظام تولید، همچنان گرفتار خام‌فروشی و مونتاژکاری است که کمترین عایدی را برای اقتصاد ملی ما دارد.

## ۶. درهم‌تنیدگی چالش‌های اقتصادی

هم‌زمانی و مرتبط بودن چالش‌های اقتصادی امکان سیاست‌گذاری را در یک توالی زمانی سلب، و گزینه‌های انتخاب از میان اسناد بالادستی را دچار اختلال می‌کنند. به این جهت این درهم‌تنیدگی منجر به آن می‌شود که امکان استفاده از یک تکیه‌گاه و پایه برای حل سایر چالش‌ها وجود نداشته باشد. به‌عنوان مثال اگر ظرفیت‌های بالقوه تولید ناخالص داخلی در یک دهه گذشته به‌صورت مستمر کاهش نیافته بود، دولت این امکان را داشت که از طریق افزایش مخارج خود، اقتصاد را از رکود خارج کند. لکن نکته اینجاست که در حال حاضر بالاترین فشار به‌بودجه دولت و مخارج آن به‌واسطه مسائل ساختاری بوده‌چ در ایران (از وابستگی به نفت در بخش درآمدی تا افزایش بی‌ضابطه هزینه‌های جاری در بخش هزینه‌ای) وجود دارد و عملاً قدرت تغییر را در این زمینه از دولت سلب کرده است. به هر میزان که مسائل و چالش‌های اقتصادی بزرگ‌تر می‌شود، غلبه بر آن به‌اجماع و همکاری بیشتری نیازمند است و این همکاری از اعتماد میان مردم با دولت شکل خواهد گرفت و البته امید به آینده. تأکید هوشمندانه رهبر انقلاب اسلامی به شکل‌های گوناگون بر ایجاد امید عمومی (به‌خصوص نسل جوان) به آینده کشور، یگانه تکیه‌گاه پیشرفت و غلبه بر این چالش‌هاست. امید به آینده زمینه‌ساز همکاری و همراهی عمومی بوده و این همکاری یگانه راه غلبه بر این موانع است.