

راه باریک بازگشت

ایران چگونه می‌تواند دوباره به مسیر توسعه برگردد؟

❖ خلاصه سیاستی

بازگشت ایران به مسیر توسعه، بیش از کشف یک نسخه اقتصادی تازه، به بازسازی امکان تصمیم‌گیری و اجرای اصلاحات نیاز دارد. فشار خارجی، فرسودگی زیرساخت‌ها، ناترازی‌های اقتصادی، بی‌اعتمادی عمومی و قدرت گروه‌های ذی‌نفع، اجرای اصلاحات را دشوار کرده‌اند. در این وضعیت، اصلاحات بزرگ بدون اعتماد می‌تواند بحران تازه‌ای بسازد؛ اما تعویق اصلاحات نیز ظرفیت‌های کشور را فرسوده‌تر می‌کند. راه واقع‌بینانه، ساختن زنجیره‌ای از موفقیت‌های کوچک و پیوسته است: توافق بر توسعه به‌عنوان اولویت نخست، صداقت با جامعه، کاهش تنش داخلی و خارجی، اصلاحات کم‌هزینه و اعتمادساز و سپس اصلاح مرحله‌ای گلوگاه‌های اصلی. توسعه زمانی دوباره ممکن می‌شود که مردم آثار تغییر را ببینند و منافع اصلاحات بر قدرت بازندگان وضع موجود غلبه کند.

❖ توسعه در روزگار بقا؛ تناقض یا ضرورت؟

وقتی جامعه با تورم بالا، افت قدرت خرید، نااطمینانی، ناترازی انرژی و فشارهای شدید خارجی روبه‌روست، سخن گفتن از توسعه ممکن است دور از واقعیت به نظر برسد. در نگاه نخست، گویی اکنون زمان «بقا»ست و توسعه مسئله فردایی نامعلوم. اما همین دوگانه می‌تواند خطرناک باشد. کشوری که همه توان خود را صرف خاموش کردن آتش‌های روزانه می‌کند، به‌تدریج ماشین آتش‌نشانی خود را نیز فرسوده می‌سازد. توسعه یک کالای تجملی برای دوران آرامش نیست؛ همان ظرفیتی است که امکان مقاومت در بحران، تأمین کالاهای عمومی، حفظ سرمایه انسانی و بازسازی پس از بحران را فراهم می‌کند.

پرسش اصلی این است که چگونه می‌توان در دل محدودیت‌های امروز، امکان توسعه فردا را حفظ کرد. پاسخ با تکرار نسخه‌های کلی مانند جذب سرمایه یا آزادسازی قیمت‌ها به دست نمی‌آید. ایران پیش از هر چیز باید توان حل مسئله را بازیابد: مسئله را درست تشخیص دهد، درباره مقصد توافق کند، تصمیم بگیرد، هزینه‌های آن را منصفانه توزیع کند و نتیجه را بسنجد.

❖ گره اصلی کجاست؟ انسداد توسعه، نه کمبود راه حل

اقتصاد ایران با مشکلات شناخته شده ای مواجه است؛ اما مسئله عمیق تر، ناتوانی در تبدیل شناخت به اقدام است. بسیاری از اصلاحات ضروری سال هاست شناخته شده اند، ولی یا آغاز نمی شوند، یا ناقص اجرا می شوند، یا با تغییر دولت و مدیر متوقف می مانند. این وضعیت را می توان «انسداد توسعه» نامید: شرایطی که در آن نظام تصمیم گیری مسئله را می بیند، اما توان ایجاد ائتلاف، پذیرش هزینه و پیگیری راه حل را از دست داده است.

نخستین ریشه این انسداد، فقدان یک قطب نمای مشترک است. «توسعه» در گفتار رسمی فراوان تکرار می شود، اما تعریف واحد و الزام آوری از آن وجود ندارد. آیا اولویت، افزایش پایدار رفاه مردم است؟ حفظ اشتغال؟ رشد بهره وری؟ قدرت منطقه ای؟ عدالت؟ یا مجموعه ای از همه این ها بدون تعیین تقدم و تأخر؟ اگر کشوری ده اولویت هم زمان داشته باشد، در عمل هیچ اولییتی ندارد. توسعه زمانی به راهنمای تصمیم تبدیل می شود که در تعارض میان اهداف، معلوم باشد کدام هدف باید مقدم بماند و پیشرفت با چه شاخص هایی سنجیده شود.

ریشه دوم، تبدیل بودجه و منابع عمومی به ابزار خرید تعادل سیاسی است. طی سال ها، برای جلوگیری از نارضایتی هر گروه یا نهاد، سهمی از بودجه، اعتبار بانکی، انرژی ارزان، ارز ترجیحی یا امتیاز تنظیم گری به آن داده شده است. نتیجه آن بوده که تعادل سیاسی کوتاه مدت با عدم تعادل اقتصادی بلندمدت خریداری شده است. کسری بودجه به بانک ها منتقل شده، فشار بانک ها به نقدینگی و تورم رسیده، زیان صندوق ها به بودجه تحمیل شده و قیمت گذاری انرژی سرمایه گذاری را فرسوده کرده است. بحران ها حل نشده اند؛ فقط صورت حساب آن ها از یک بخش به بخش دیگر فرستاده شده است.

ریشه سوم، شکل گیری ائتلاف های قدرتمند منتفع از وضع موجود است. تحریم، چندنرخ بودن ارز، مجوزهای کمیاب، انحصار، انرژی ارزان و اطلاعات زودهنگام، برای گروه هایی منافع متمرکز ایجاد کرده اند. در مقابل، منفعت اصلاحات میان میلیون ها نفر و در طول زمان توزیع می شود. از این رو بازندگان اصلاحات، سازمان یافته تر و پرصداتر از برندگان آن هستند و در دستگاه اجرایی، قانون گذاری و فضای عمومی حق و تو ایجاد می کنند. به همین دلیل، حتی سیاستی که روی کاغذ به نفع اکثریت است، ممکن است در عمل متوقف شود.

ریشه چهارم، فرسایش هم زمان سرمایه های کشور است. نیروگاه ها، شبکه آب و برق، حمل و نقل، ماشین آلات و تجهیزات عمومی مستهلک می شوند؛ سرمایه انسانی با مهاجرت یا انفعال، سرمایه مالی با خروج از کشور و سرمایه اجتماعی با بی اعتمادی آسیب می بیند. عقب افتادگی فناوری نیز فاصله ایران را با رقبا در حال سرمایه گذاری بیشتر می کند. هر سال تعلل، نقطه آغاز اصلاح را عقب تر می برد.

ریشه پنجم، گسست گفت و گوست. ارتباط منظم دولت، دانشگاه، بخش خصوصی و جامعه مدنی ضعیف شده و حتی میان صاحب نظران توافق حداقلی درباره صورت مسئله شکل نمی گیرد. سیاست گذار گاه دانشگاه را منبع حل مسئله نمی بیند و دانشگاه نیز تبدیل دانش به تصمیم اجرایی را کمتر تمرین کرده است. احزاب نیز کمتر توانسته اند بدیل های فنی را به برنامه های قابل انتخاب و ائتلاف اجتماعی تبدیل کنند.

❖ هنوز چه چیزی برای ساختن وجود دارد؟

تصویر ایران فقط مجموعه ای از بن بست ها نیست. کشور همچنان از بازار داخلی بزرگ، موقعیت جغرافیایی ممتاز، شبکه گسترده کارآفرینان، نیروی انسانی تحصیل کرده و ظرفیت بالای تجارت با همسایگان برخوردار است. تجربه دوره های بازسازی و رونق گذشته نشان می دهد که با تغییر محیط سیاسی، سرمایه گذاری و فعالیت اقتصادی می تواند در زمانی نسبتاً کوتاه جان بگیرد. بازارهای عراق و افغانستان در سال های محدودیت اهمیت بیشتری یافته اند و ظرفیت تجارت با روسیه، کشورهای آسیای مرکزی و حاشیه جنوبی خلیج فارس بسیار فراتر از سطح فعلی است.

سرمایه و تخصص ایرانیان خارج از کشور نیز ذخیره ای مهم است؛ اما با دعوت و شعار باز نمی گردد. امنیت مالکیت، پیش بینی پذیری و ثبات تصمیم ها پیش شرط بازگشت آن است. تقاضای جامعه برای معیشت بهتر و ثبات نیز می تواند پایه یک ائتلاف توسعه خواه باشد، اگر به برنامه ای قابل فهم و نتایجی قابل مشاهده پیوند بخورد.

❖ راه بازگشت؛ اصلاحات به مثابه زنجیره اعتماد

بازگشت به توسعه با یک فرمان، یک انتخابات، یک توافق خارجی یا یک بسته اقتصادی کامل نمی شود. اصلاحات باید مانند «بُنه کاری» در زمین سخت آغاز شود: ایجاد لکه های کوچک اما زنده ای که به تدریج به هم متصل شوند و ظرفیت تغییر را گسترش دهند. منطق این مسیر، ساختن زنجیره ای است که هر حلقه، امکان اجرای حلقه بعدی را فراهم کند.

❖ گام نخست: توسعه به عنوان اولویت اول و قرارداد ملی

در سطح عالی تصمیم گیری باید معیار اصلی سیاست ها، افزایش پایدار رفاه، بهره وری، اشتغال مولد و حفظ سرمایه های بین نسلی باشد. هر سیاستی که هزینه سنگینی بر توسعه تحمیل می کند باید توجیهی شفاف و سنجش پذیر ارائه دهد. یک «داشبورد ملی توسعه» با شاخص هایی محدود مانند رشد سرانه، سرمایه گذاری

خالص، تورم، فقر، بهره‌وری و کیفیت خدمات عمومی می‌تواند قطب‌نمای مشترک باشد؛ مشروط به آنکه تصمیم‌های مهم در نسبت با آن توضیح داده شوند.

❖ گام دوم: صداقت، پاسخ‌گویی و آشتی با جامعه

اصلاحات اقتصادی در جامعه‌ای بی‌اعتماد، حتی اگر از نظر فنی درست باشند، ممکن است به‌عنوان تحمیل هزینه‌ای تازه فهم شوند. دولت باید تصویری صادقانه از وضعیت بودجه، انرژی، بانک‌ها و صندوق‌ها ارائه کند، خطاهای گذشته را بپذیرد و روشن بگوید چه کسی، چرا و در چه زمانی هزینه هر اصلاح را می‌پردازد. پذیرش مسئولیت و عذرخواهی رسمی در موارد ضروری نشانه ضعف نیست؛ می‌تواند نقطه آغاز بازسازی اعتبار باشد.

در کنار آن، باید پاسخ‌گویی روزمره به تجربه ملموس مردم تبدیل شود. سامانه یا نهادی که شکایت فعال اقتصادی و شهروند را فقط ثبت کند اعتماد نمی‌سازد؛ مسئله باید صاحب، مهلت پاسخ و امکان پیگیری داشته باشد. کاهش برخوردهای سلیقه‌ای، اصلاح چند فرایند آزاردهنده اداری، اعلام دلایل رد درخواست‌ها و گزارش عمومی عملکرد دستگاه‌ها، موفقیت‌های کوچکی هستند که نشان می‌دهند تغییر ممکن است.

❖ گام سوم: تنش‌زدایی هم‌زمان در داخل و خارج

کشور نمی‌تواند هم‌زمان با فشار خارجی شدید، در داخل نیز بخش بزرگی از انرژی خود را صرف تعارض با جامعه کند. کاهش تنش اجتماعی، گشودن فضای مشارکت و احترام به سبک‌های متنوع زندگی، سرمایه سیاسی لازم برای تصمیم‌های دشوار را افزایش می‌دهد. حکومت برای اصلاحات به همراهی مردم نیاز دارد؛ رضایت عمومی جایگزین اقتدار نیست، پشتوانه کارآمدی آن است.

در سیاست خارجی نیز هدف فوری باید کاهش ریسک و بازکردن مسیر تجارت و فناوری باشد. آغاز از همسایگان واقع‌بینانه است، اما جای اتصال به اقتصاد جهانی را نمی‌گیرد. تجارت منطقه‌ای، سرمایه ایرانیان خارج و همکاری با شرکای آسیایی و نهادهای بین‌المللی باید در یک راهبرد واحد قرار گیرد. سرمایه‌گذاری خارجی علاوه بر پول، کانال انتقال فناوری، مدیریت و بازار است.

❖ گام چهارم: اصلاحات شدنی، تنقیح نهادی و توقف تولید بحران تازه

پیش از جراحی‌های بزرگ، می‌توان با حذف مقررات زائد، تثبیت قواعد کسب‌وکار، توقف تصمیم‌های ناگهانی تجاری، شفاف کردن تخصیص ارز و اعتبار و محدود کردن تعهدات بدون منبع آغاز کرد. نخستین قاعده این است که حتی اگر ناترازی‌های گذشته فوراً حل نمی‌شوند، سیاست‌گذار ناترازی تازه تولید نکند.

بودجه نقطه شروع مهمی است. لازم است هزینه‌هایی که ارتباط روشنی با اولویت توسعه ندارند بازبینی شوند، حمایت‌های پنهان آشکار شود، طرح‌های کم‌اثر متوقف گردند و منابع محدود به نگهداری زیرساخت‌های حیاتی و پروژه‌های با بازده بالا اختصاص یابد. هم‌زمان، مدیران باید در چارچوب قواعد شفاف اختیار تصمیم‌گیری داشته باشند؛ نظامی که مدیر را برای هر تصمیم پرریسک مجازات و برای بی‌تصمیمی بازخواست نمی‌کند، اصلاحات را زمین‌گیر خواهد کرد.

❖ گام پنجم: اصلاح مرحله‌ای گلوگاه‌ها

پس از شکل‌گیری حداقلی از اعتماد و ظرفیت اجرا، نوبت اصلاح گلوگاه‌های انرژی، بانک‌ها، صندوق‌های بازنشستگی و نظام ارزی است. این اصلاحات نباید به یک افزایش قیمت ساده تقلیل یابند. برای نمونه، اصلاح انرژی باید هم‌زمان شامل قیمت‌گذاری تدریجی، حمایت هدفمند از خانوارهای آسیب‌پذیر، قراردادهای قابل انتخاب برای صنایع، تضمین بازگشت منابع به سرمایه‌گذاری در شبکه و امکان مشارکت بخش خصوصی باشد. در دوره‌های حاد امنیتی یا اجتماعی، شوک قیمتی می‌تواند انسجام داخلی را تضعیف کند؛ بنابراین زمان‌بندی و نحوه توزیع هزینه بخشی از خود سیاست است، نه حاشیه آن.

اصلاح بانک‌ها و صندوق‌ها نیز به شفاف‌سازی تعهدات، توقف انتقال زیان به عموم و برنامه زمان‌بندی شده نیاز دارد. هدف، حذف یک‌شبه حمایت‌ها نیست؛ حمایت از افراد نیازمند باید جای امتیازدهی ارزان و نامرئی به مصرف‌کنندگان بزرگ و گروه‌های بانفوذ را بگیرد.

❖ گام ششم: بازسازی دولت حرفه‌ای و ائتلاف دانایی

اقتصاددان و کارشناس می‌توانند تصمیم خوب را آماده کنند، اما گشودن گره‌های اصلی به تصمیم سیاسی متکی بر حمایت عمومی نیاز دارد. مدیران نیز باید دانش فنی و توان توافق‌سازی داشته باشند. مسیر ورود و ارتقای آنان باید شایسته‌محورتر شود، کارشناسان امکان بیان نظر مخالف داشته باشند و استفاده از متخصصان داخل و خارج کشور از نگاه محدود امنیتی رها شود. دانشگاه‌ها باید با دولت، بنگاه‌ها و جامعه برای حل مسائل مشخص وارد قرارداد شوند. گروه‌های مسئله‌محور با خروجی، مهلت و مسئول روشن، از شوراهای پرجمعیت و بی‌مسئولیت مؤثرترند.

❖ یک نقشه اجرایی سه مرحله‌ای

در صد روز نخست، دولت می‌تواند گزارش صادقانه وضعیت ناترازی‌ها را منتشر کند، داشبورد توسعه را راه بیندازد، چند مانع پرهزینه کسب‌وکار را حذف کند، برای شکایت‌های اداری مهلت پاسخ تعیین کند و فهرست تعهدات جدید بدون منبع را ببندد. این اقدامات باید محدود، قابل سنجش و برای مردم قابل مشاهده باشند.

در یک تا دو سال، بازآرایی بودجه، تثبیت مقررات، پروژه‌های آزمایشی اصلاح انرژی، برنامه نگهداری زیرساخت‌های حیاتی، تسهیل تجارت منطقه‌ای و بسته معتبر بازگشت سرمایه و تخصص ایرانیان خارج از کشور قابل پیگیری است. هر برنامه باید شاخص نتیجه، مسئول اجرا و گزارش عمومی دوره‌ای داشته باشد.

در افق سه تا پنج سال، اصلاح عمیق بانک‌ها و صندوق‌های بازنشتی، نوسازی فناوری صنایع و زیرساخت‌ها، افزایش رقابت، اصلاح نظام ارزی و ادغام گسترده‌تر در اقتصاد جهانی باید دنبال شود. ورود به این مرحله بدون دو مرحله نخست، خطر بازتولید شکست‌های قبلی را بالا می‌برد.

❖ جمع‌بندی: توسعه با «بازگشت امکان تغییر» آغاز می‌شود

ایران برای بازگشت به توسعه، بیش از هر چیز باید باور جمعی به امکان تغییر را بازسازی کند. این باور با شعار ساخته نمی‌شود؛ از تجربه موفقیت‌های کوچک و مستمر پدید می‌آید. مردم باید ببینند که صدایشان شنیده می‌شود، قواعد هر روز تغییر نمی‌کند، هزینه اصلاح عادلانه توزیع می‌شود و منابع آزادشده واقعاً به خدمات عمومی و سرمایه‌گذاری باز می‌گردد. فعال اقتصادی باید بتواند آینده نزدیک را پیش‌بینی کند و مدیر باید بداند در صورت تصمیم مسئولانه، تنها نمی‌ماند.

راه بازگشت نه کوتاه است و نه بی‌هزینه. اما کشور ناچار نیست میان فروپاشی تدریجی و جراحی ناگهانی یکی را انتخاب کند. گزینه سوم، ساختن ظرفیت اصلاح از مسیر عقلانیت، صداقت، تنش‌زدایی، پاسخ‌گویی و اصلاحات مرحله‌ای است. نخستین نشانه توسعه نیز لزوماً جهش رشد اقتصادی نیست؛ بازگشت توان تصمیم‌گیری جمعی و حل مسئله است. هر جا یک مشکل واقعی درست صورت‌بندی، مسئول آن مشخص، نتیجه سنجیده و اعتماد اندکی بازسازی شود، قطعه‌ای از مسیر توسعه دوباره ساخته شده است.