

موانع توسعه پایدار در جمهوری اسلامی

(اقتصادی سیاسی توسعه پایدار)

هادی زمانی

می ۲۰۲۳

www.hadizamani.com

توسعه پایدار اکنون اصلی پذیرفته شده در سطح جهانی است که در اهداف هفده گانه سازمان ملل نهادینه شده و چارچوبی است که غالب دولت ها خود را موظف به اجرای آن میدانند. آنچنانکه حتی جمهوری اسلامی نیز خود را طرفدار و متعهد به توسعه پایدار اعلام می‌کند. اما بر خلاف این ژست‌های عوام فریبانه، در ۴۴ سال گذشته نظام جمهوری اسلامی (ج.ا.) اقتصاد کشور را به گونه‌ای مدیریت کرده و کشور را به سمتی برده است که با مقتضیات توسعه پایدار تماما در تضاد است. چرا؟

توسعه پایدار مفهومی پیچیده و گسترده است که جنبه‌های متعدد زیست محیطی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را در بر می‌گیرد. از مقابله با آلودگی هوا، فرسایش زمین، جنگل زدایی، بیابان زایی، مدیریت درست منابع آبی و بهره برداری سالم از منابع طبیعی گرفته تا مقابله با فقر، بهبود توزیع درآمد، دسترسی به آموزش، بهداشت، مسکن، حکمرانی خوب و دموکراسی. اما علیرغم این پیچیدگی و گستردگی، مفهوم بنیانی توسعه پایدار بسیار ساده است. توسعه اقتصادی چنانچه درست برنامه ریزی و مدیریت نشود، می‌تواند به پیامدهای زیست محیطی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی نامطلوبی بیانجامد که چرخه توسعه را متوقف کند و نسل‌های آینده را از محیط زیست سالم، امنیت و توسعه اقتصادی محروم سازد. این دقیقاً وضعیتی است که اکنون ایران دچار آن است. مدیریت ج.ا. در ۴۴ سال گذشته کشور را گرفتار مجموعه‌ای از ابر بحران‌های زیست محیطی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کرده است که چنانچه متوقف و اصلاح نشود، می‌تواند نسل‌های آینده کشور را از داشتن زیست محیط سالم، امنیت و توسعه اقتصادی محروم سازد. این وضعیت چرا و چگونه به وجود آمد؟ آیا ج.ا. توانایی حل این بحران‌ها را دارد؟ مقابله با مشکلات به وجود آمده نیازمند چه تدابیری است؟

پیدایش وضعیت موجود

ماهیت و عملکرد هر سیستمی، به ویژه وقتی که زمان طولانی از عمر آن نگذشته باشد، به میزان زیادی بازتاب دیدگاه معماران اولیه آن است. این امر در مور نظام مدیریت اقتصادی ج.ا. نیز صدق می‌کند. ج.ا. از همان ابتدا درک درستی از استراتژی توسعه اقتصادی نداشت و اساساً نسبت به اهمیت توسعه اقتصادی بی توجه بود. این امر در سخن‌های معروف آیت الله خمینی در اوایل انقلاب به صریح ترین شکل ممکن نمایان بود. تصور رهبران انقلاب اسلامی ۵۷ بر این بود که با خارج ساختن ایران از حوزه نفوذ آمریکا و گرفتن حکمرانی از محمد رضا شاه و سپردن آن به عده‌ای مسلمان متعهد، دولت می‌تواند با تقسیم پول نفت بین مردم، ایران را توسعه یافته و سعادتمند کند. در این نگاه ساده بینانه سه عنصر برجسته بود: غرب ستیزی، تکیه بر خود کفایی، به ویژه در عرصه کشاورزی و سیاست‌های پولی‌پرستی و توزیعی، مانند آب و برق مجانی برای مستضعفان. این نگاه ناشی از ایدئولوژی و پایگاه فرهنگی و اجتماعی رهبران ج.ا. بود که عمدتاً از اقشار روستایی و خرده مالکان شهری برخاسته بودند. از سوی دیگر واکنشی بود به سیاست نوسازی آمرانه رضا شاه که پایگاه اجتماعی روحانیون را تضعیف کرده بود و به دنبال آن استراتژی جانشین سازی واردات محمد رضا شاه که موجب تضعیف کشاورزی سنتی، صنایع دستی و بازار سنتی شده بود.

این نگاه به سرعت به رشد بی رویه کشاورزی انجامید، از جمله در پهنه گسترده‌ای از کشور که فاقد ذخایر آبی کافی است. بعد از پایان جنگ ایران و عراق این فرایند شدت بیشتری گرفت و به یک گرایش سیستماتیک کلان تبدیل شد. این امر با احداث سد‌های متعدد، بدون انجام کارشناسی‌های لازم، استفاده از شبکه آب‌های زیر زمینی، سیستم آبیاری سنتی و تکنولوژی غیر پیشرفته انجام گرفت که شدیداً آب برآست و سطح باروری آن بسیار پایین می‌باشد.

از سوی دیگر، پیشبرد سیاست اسلامی سازی آمرانه، که جانشین سیاست نوسازی آمرانه شد، نهادهای مدرنی را که طی چند دهه پیش بنا شده بودند و برای توسعه اقتصادی در جهان معاصر ضروری می‌باشند از توانایی و کارآمدی انداخت. نظام‌های قضایی، آموزشی، بانکی، سازمان برنامه بودجه و بسیاری از نهادهای کارشناسی نظام حکمرانی کشور قربانی‌های این فرایند بودند. تاسیس مجموعه‌ای از نهادهای وابسته به ولایت فقیه، به موازات نهادهای دولتی، وضعیت را آشفتہ‌تر ساخت و نظام حکمرانی و مدیریت کلان کشور را هرچه بیشتر از مدیریت علمی و کارشناسی تهی کرد. دوباره کاری و ناهماهنگی ناشی از تداخل نهادهای موازی بر سنگینی بار و آشفتگی امور افزود. تجدد ستیزی حکومت و تعارض آن با سبک زندگی اقشار مدرن و تحصیل کرده، این موتور کلیدی توسعه اقتصادی را از پویایی انداخت و به فرار گسترده مغزها انجامید. غرب ستیزی ج.ا. کشور را از دسترسی به سرمایه گذاری خارجی، فنآوری پیشرفته و بازارهای مناسب تجارت خارجی محروم ساخت. برنامه هسته‌ای و تلاش حکومت برای کسب فنآوری هسته‌ای، به ویژه رسیدن به آستانه تولید بمب هسته‌ای، کشور را به

سوی ائتلاف انبوه منابع و رویارویی با غرب برد. تحریم های ناشی از این وضعیت باری را که بر دوش اقتصاد کشور بود سنگین تر ساخت. سیاست نظامی‌گری و گسترش دستگاه های سرکوب، بخش قابل توجهی از بودجه و منابع کشور را از چرخه سرمایه گذاری در زیرساخت‌ها و فعالیت‌های تولیدی خارج کرد. گرایش نظام به تقسیم مدام جامعه به خودی و غیر خودی و اعطای انواع رانت های اقتصادی به خودی ها، همراه با «ابتکارات» حکومت برای دور زدن تحریم ها، به فساد سیستماتیک و انسداد و ناکارآمدی بیشتر نظام حکمرانی انجامید.

زیر فشار مجموعه این عوامل، اقتصاد کشور به گل نشست و نظام از تولید اشتغال برای جمعیت فزاینده کشور ناتوان گشت. پاسخ نظام به این وضعیت روی آوری هر چه بیشتر به استفاده از منابع طبیعی بوده است. توسعه اقتصادی هنگامی پایدار خواهد بود که کار محور باشد نه منابع محور. یعنی ثروت را با تکیه به نیروی کار و باروری آن تولید کند نه با استخراج و فروش منابع. به عبارت دقیق‌تر، با کمترین منابع طبیعی بیشترین ارزش افزوده را تولید کند. در حکمرانی ج.ا. مدیریت اقتصاد بر پایه «تولید کمترین ارزش افزوده با استفاده از بیشترین منابع طبیعی» استوار بوده است.

در چهار دهه گذشته حکومت ج.ا. چون توانایی ایجاد اشتغال های مولد مناسب را نداشته، توسعه فعالیت‌هایی را ترغیب و تشویق کرده است که عمدتاً متکی به بهره برداری بی رویه از منابع طبیعی میباشند - مانند توسعه بی رویه کشاورزی، صدور بی رویه مجوز حفر چاه‌های آب، سد سازی‌های بی رویه، صدور بی رویه پروانه های استخراج معادن، از جمله در مناطق تحت حفاظت محیط زیست، تاسیس واحدهای صنعتی نامناسب و متکی به منابع طبیعی، بدون توجه به توجیه اقتصادی و زیست محیطی، بهره برداری بی رویه از جنگل ها و ... این عملکرد فراتر از نادرستی سیاست خود کفایی است و از مختصات بنیادی اقتصاد سیاسی ج.ا. و ناتوانی آن در ایجاد اشتغال و توسعه پایدار ناشی می‌شود.

نتیجه این وضعیت تخریب گسترده و سیستماتیک زیست محیط ایران بوده است. سازمان ملل هر ساله کشورها را بر مبنای شاخص‌های پایداری محیط زیست رده بندی میکند. طی ۳۰ سال گذشته رتبه ایران در بین ۱۵۰ کشور مورد بررسی معمولاً در ناحیه ۱۲۰ تا ۱۳۰، یعنی پایین تر از بسیاری از کشورهای فقیر آفریقایی در نوسان بوده است.

طی این مدت مساحت اراضی کشاورزی کشور بیش از دو برابر افزایش یافته که بخش بزرگ آن در مناطقی است که فاقد منابع آبی کافی می باشند. در بسیاری از مناطق این افزایش فراتر از ظرفیت حوزه آبی آنها بوده است. برای مثال، ظرفیت حوزه آبی دریاچه ارومیه برای کشاورزی ۱۵۰ هزار هکتار است. اما اکنون مساحت زمین‌های کشاورزی این حوزه آبی، طبق آمارهای رسمی ۴۵۰ هزار هکتار و بنا بر عکس‌های ماهواره ای ۸۰۰ هزار هکتار است که ۳ تا ۵ برابر ظرفیت این حوزه آبی است. در اثر این رشد بی رویه مقدار آب دریاچه ارومیه از ۳۰ میلیارد متر مکعب به دو میلیارد متر مکعب کاهش یافته است. راه حل‌های ج.ا. برای حل این مشکل عمدتاً عبارت بوده است از انتقال آب از مناطق دیگر کشور به دریاچه ارومیه - مانند پروژه قرارگاه خاتم الانبیا برای انتقال نیم میلیون متر مکعب آب از غرب کشور به دریاچه ارومیه که اخیراً توسط آقای رئیسی افتتاح شد. این پروژه‌ها در واقع منابع محدود سرمایه‌گذاری کشور را به هدر می‌دهند، زیرا مشکل خشکی دریاچه ارومیه ناشی از رشد بی‌رویه کشاورزی، تکیه به فناوری قدیمی و مصرف بی‌رویه آب است. پیرامون دریاچه ارومیه بیش از ۸۰ هزار چاه حفر شده است که آب این دریاچه را با سرعت می‌بلعند

. در بسیاری از مناطق دیگر کشور وضعیت مشابهی وجود دارد. توسعه بی رویه کشاورزی با احداث تعداد زیادی سد و صدور صد ها هزار مجوز برای حفر چاه‌های آب انجام گرفته است. طی این مدت بیش از ۶۰۰ سد در کشور ساخته شده است که غالباً فاقد مطالعات کارشناسی لازم بوده اند. در دوره ریاست جمهوری آقای احمدی نژاد، دولت تنها در یک سال بیش از ۱۰۰ هزار مجوز حفر چاه برای یک ناحیه از ایران صادر کرد. صدور بی رویه پروانه حفر چاه‌های آب یکی از دلایل اصلی بحران آب کشور است. در ایران استفاده از منابع آب زیر زمینی بیش از ۲ برابر استاندارد جهانی است. بخش بزرگی از این ائتلاف انبوه به دلیل توسعه بی رویه کشاورزی و استفاده از تکنولوژی پس رفته در کشاورزی کشور است که بسیار آب بر است، مقدار زیادی از آب را به هدر میدهد و باروری آن بسیار پایین است.

زیان‌های توسعه بی رویه کشاورزی حتی در الگوی تجارت خارجی ایران نیز قابل مشاهده است. ایران مقادیر قابل توجهی محصولات کشاورزی به جهان صادر می‌کند که شدیداً آب بر هستند (مانند هندوانه). این در واقع به معنای صدور رایگان آب کمیاب کشور به جهان است. اما ج.ا. برای تامین ارز مورد نیاز خود این روند را به شدت تشویق کرده است.

نتیجه سیاست‌های ج.ا. کمبود آب، فرسایش اراضی کشاورزی و افت حاصلخیزی آنها بوده است. ایران به لحاظ فرسایش خاک در جهان مقام نخست را دارد. این یکی از بزرگترین خطر‌هایی است که کشور را تهدید میکند. خشکی ناشی از تغییرات اقلیمی فرسایش خاک، جنگل زدایی، بیابان زایی و بحران آب را تشدید و وضعیت را به مراتب بحرانی‌تر خواهد کرد.

بر اساس برآوردهای منتشر شده در رسانه‌های رسمی داخل کشور، ایران بیش از ۷۰ درصد از حیات وحش و بیش از نیمی از جنگل های خود را در ۳۰ سال گذشته از دست داده است. ایران ۱۲ میلیون هکتار جنگل بکر در شمال کشور دارد که به دلیل بهره برداری نادرست در معرض خطر قرار دارند. توسعه بی رویه فعالیت‌های کانی، با صدور بی رویه پروانه های

کسب و کار برای استخراج معادن، از جمله در مناطق تحت حفاظت، پاسخ دیگر حکومت برای تولید اشتغال بوده است. گسترش فعالیت های استخراج معادن در پارک ملی بهرام گور در استان فارس، این پارک را در معرض خطر قرار داده است.

در زمینه صنایع نیز وضعیت مشابهی وجود دارد. در چهار دهه گذشته ج.ا. مجموعه ای از صنایعی را گسترش داده است که متکی به بهره برداری بی رویه از منابع طبیعی هستند. برای مثال، ایران پنجمین کشور صادر کننده کاشی و سرامیک در جهان است. اما این جایگاه تا حد زیادی ناشی از دریافت انرژی بسیار ارزان و افت شدید ریال در برابر دلار است تا مزیت نسبی این صنعت. صنعت کاشی سازی بسیار انرژی بر و آب بر است که هر دو با قیمت بسیار نازل در اختیار این صنعت قرار دارند. در واقع صادرات چنین محصولاتی به معنای صدور تقریباً رایگان انرژی و آب ایران به جهان است. بعلاوه، این صنایع غالباً در مناطق خشک و نامناسب قرار دارند و به پیامدهای زیست محیطی آنها توجه لازم نشده است.

ضایعات زیست محیطی فعالیت های صنعت نفت و پتروشیمی ایران یکی از اصلی ترین مشکلات زیست محیطی ایران است. حوزه وسیعی از پهنه ایران در اختیار وزارت نفت است که بخش بزرگ آن نزدیک به مناطق زیست محیطی است. اما کارشناسان محیط زیست اجازه ورود به این مناطق و بررسی فعالیت های این صنعت را ندارند. در سه دهه گذشته فعالیت های این صنعت به ضایعات زیست محیطی فاجعه آمیزی انجامیده است. برای مثال، در منطقه عسلویه حجم پس آب ها، فاضلاب ها و زباله های نفتی که به صورت غیر قانونی و بدون ضابطه در ساحل خلیج فارس رها شده است می تواند یک فاجعه زیستی محیطی گسترده ایجاد کند. در منطقه نفتی آزادگان در حورالعظیم ایجاد فعالیت های نفتی به تخریب تالاب حورالعظیم و سطح رویه زمین انجامیده است. خشکاندن این تالاب یکی از دلایل افزایش ریزگردها و تغییر شرایط خرد اقلیمی (microclimate) این منطقه است. ناپودی ۳۰ درصد از تالاب میانکاله یکی دیگر از ضایعات زیست محیطی این صنعت است. در سال های اخیر واگذاری بی رویه صنایع پتروشیمی به بخش به اصطلاح خصوصی، بدون ایجاد مکانیزم های موثر برای نظارت بر فعالیت شرکت های تاسیس شده موجب افزایش شدید ضایعات زیست محیطی این صنعت شده است.

فرسودگی و ضعف زیر ساخت های کشور و عدم سرمایه گذاری لازم در این حوزه ها یکی دیگر از عوامل بحران محیط زیست کشور است. بخش بزرگی از آب های سطحی کشور با فاضلاب صنعتی و شهری آلوده شده است. علاوه بر توسعه بی رویه کشاورزی، ضعف زیر ساخت ها عامل دیگر بالا بودن مصرف سرانه آب در ایران است که دو برابر میانگین جهانی است.

آلودگی هوا بحران زیست محیطی دیگری است که کشور گرفتار آن است. بخش بزرگ این وضعیت ناشی از فقدان سرمایه گذاری در زیر ساخت ها و عدم دسترسی کشور به فناوری پیشرفته است. بیش از ۲۰ درصد آلودگی هوای ایران به دلیل سوخت مازوت در صنایع کشور است. حل این مشکل مستلزم تبدیل سوخت صنایع از مازوت به گاز است که در ایران فراوان است. به لحاظ ذخایر گازی ایران با ۱۷ درصد ذخایر گازی جهان، بعد از روسیه در مقام دوم قرار دارد. با این وجود، به دلیل فقدان سرمایه گذاری و عدم دسترسی به فناوری لازم، ایران مقدار متناهی از گاز خود را در صحراهای خوزستان و سایر مناطق می سوزاند و به هدر میدهد، به جای آنکه آن را برای سوخت صنایع مصرف کند.

در بخش انرژی، قیمت نازل انرژی یکی از دلایل مهم آلودگی هوای ایران، اتلاف انبوه انرژی و رشد بی رویه صنایع انرژی بر است. ج.ا. نه تنها در حل این معضل نا توان بوده است، بلکه رقابت های بین جناحی آن، از جمله در رویدادهای سال ۹۶، خود یکی از دلایل ادامه این وضعیت بوده است. افزون بر این، علیرغم شرایط اقلیمی مناسب برای تولید انرژی پاک، به دلیل فقدان سرمایه گذاری و سیاست های نادرست، از امکانات کشور برای تولید انرژی پاک استفاده نشده است. به جای آن، بخش بزرگی از درآمد و ثروت کشور صرف برنامه هسته ای شده است که با احتساب هزینه های غیر مستقیم آن، از جمله تحریم های ناشی از این برنامه، تا کنون چند برابر تولید ناخالص ملی کشور هزینه داشته است. این در شرایطی است که این صنعت بسیار سرمایه بر است و ایران در این زمینه فاقد مزیت نسبی است. برنامه تولید انرژی هسته ای، چنانچه موفق شود، تنها حدود ۱۵ تا ۲۰ درصد برق کشور را تولید خواهد کرد. حال آنکه با سیاست های مناسب برای افزایش کارایی و تصحیح نظام قیمت گذاری می توان مصرف انرژی را ۱۵ تا ۲۰ درصد کاهش داد. همچنین، در تدوین استراتژی برنامه هسته ای به پیامدهای زیست محیطی این برنامه و هزینه های بلند مدت آن توجهی نشده است.

در بخش حمل و نقل بسیاری از وسایل نقلیه فرسوده و قدیمی هستند که به شدت هوا را آلوده می کنند. همچنین در ساخت ماشین های جدید از موتور های نسل جدید که آلودگی کمتری تولید میکنند استفاده نمی شود. کیفیت بنزین تولیدی نیز پایین است و آلودگی زیادی تولید می کند. مقدار بنزن در بنزین تولیدی ایران چند برابر استانداردهای جهانی است. افزون بر این، شبکه حمل و نقل عمومی، به ویژه راه آهن درون شهری و بین شهری بسیار ضعیف است. ناوگان اتوبوس های شهری و بین شهری نیز بسیار فرسوده است و آلودگی زیادی تولید می کند. این همه به دلیل فقدان سرمایه گذاری، عدم دسترسی به فناوری جدید و برنامه ریزی و مدیریت نادرست است.

محیط زیست اکنون یک بحران اصلی کشور است. بحران زیست محیطی و توسعه ناپایدار، از جمله کمبود آب، می‌تواند در آینده به رشد تنش‌ها بین مناطق کشور و قشرهای مختلف جامعه بیانجامد که تهدیدی برای ثبات کشور خواهد بود. ادامه این وضعیت می‌تواند نسل‌های آینده ایران را از محیط زیست سالم و توسعه پایدار محروم سازد.

توسعه پایدار به عرصه محیط زیست محدود نمی‌شود و عرصه های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی متعددی را نیز دربر می‌گیرد. توسعه پایدار نیازمند حرکت بسوی رفاه عمومی، بهبود توزیع درآمد، حکمرانی خوب و مشارکت شهروندان در حکمرانی کشور است که هر یک دارای ده ها زیر شاخه است. فقر و نابرابری شدید توزیع درآمد، علاوه بر مشکلات اقتصادی، می‌تواند بحران‌های اجتماعی و سیاسی عمیقی به وجود آورد که چرخه توسعه را متوقف سازد. حکمرانی خوب اساسا شرط لازم توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی پایدار است. نبود گردش آزاد اطلاعات، عدم پاسخگویی حاکمان و انباشت قدرت نهایتا به انسداد و ناکارآمدی شدید نظام حکمرانی می‌انجامد. به دلایلی که در بالا بر شمرده‌ایم، در کلیه این عرصه ها عملکرد ج.ا با عملکرد آن در حوزه زیست محیطی برابر می‌کند. این وضعیت در شاخص های کلان اقتصادی، مانند نرخ رشد تولید ناخالص ملی، نرخ رشد درآمد سرانه، نرخ تورم، نرخ بیکاری، شاخص های توزیع درآمد، شاخص های حکمرانی خوب و شاخص های آزادی به وضوح نمایان است.

شاخص درآمد سرانه به قیمت ثابت بیانگر افت شدید درآمد سرانه ایران بعد از انقلاب است. بعد از ۴۴ سال درآمد سرانه واقعی ایران هنوز ۳۰ درصد کمتر از اوج آن در سال ۱۹۷۶ است. در سال ۱۹۷۶ درآمد سرانه ایران به قیمت ثابت حدود ۳۰ درصد بیشتر از میانگین درآمد سرانه جهان بود. در ۴۴ سال گذشته درآمد سرانه ایران به قیمت ثابت از میانگین جهانی عقب افتاده و شکاف بین ایران و میانگین جهانی به شدت و به نحو فزاینده‌ای افزایش یافته است.^۱ به دلیل نرخ بالای بیکاری بیشترین فشار این وضعیت بر دوش طبقه متوسط و اقشار فرودست بوده است. بنا بر آمارهای رسمی، اکنون یک چهارم جمعیت ایران حاشیه نشین است و ۳۰ تا ۴۰ درصد کل جمعیت کشور زیر خط فقر قرار دارد. شکاف طبقاتی و نابرابری توزیع درآمد نیز بسیار شدید و بحرانی است. ۵۰ درصد درآمد ملی متعلق به دهک بالا است و سهم چهار دهک میانه و پنج دهک پایین به ترتیب ۳۵ و ۱۵ درصد است.^۲

حکمرانی خوب را با شاخص‌هایی مانند حاکمیت قانون، کیفیت اقدامات تنظیم‌کنندگی دولت، اثر بخشی دولت، ثبات سیاسی، پاسخگویی و حق اظهار نظر و توانایی حاکمیت در مهار فساد می‌سنجند. بنا بر شاخص های حکمرانی بانک جهانی رتبه ایران در جهان در مقایسه با ۲۰۴ تا ۲۱۲ کشور مورد بررسی در پایین جدول، در رده ۱۷۴ تا ۲۰۴ در نوسان است. رتبه ایران در مقایسه با ۲۵ کشور خاورمیانه و شمال آفریقا نیز در وضعیت بدی، بین ۱۷ تا ۲۴ قرار دارد.^۳ موقعیت ایران در شاخص فساد به ویژه شایان توجه است. بر اساس گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل، ایران یکی از فاسدترین کشورها حتی در سطح منطقه است. طبق گزارش این سازمان، ایران در میان ۱۸۰ کشور مورد بررسی این مرکز، از لحاظ گستردگی فساد مالی در جایگاه ۱۵۰ و هم ردیف با کشورهای گینه و گواتمالا است.

موسسه خانه آزادی (Freedom House) وضعیت آزادی را در کشورهای مختلف براساس معیاری گسترده ارزیابی و رصد می‌کند که آزادی فردی، مدنی و اقتصادی را در بر می‌گیرد. بر اساس گزارش این سازمان، در سال ۲۰۲۱ ایران در مجموع ۱۶ امتیاز از ۱۰۰ امتیاز مربوط به دسترسی کامل به آزادی‌های سیاسی و مدنی را به خود اختصاص داده است، که ج.ا. را در شمار کشورهای "غیر آزاد" قرار می‌دهد. ایران از منظر دسترسی به آزادی‌های سیاسی از ۴۰ امتیاز تنها ۶ امتیاز کسب کرده است. وضعیت آزادی‌های مدنی نیز در این کشور وخیم است. ایران تنها ۱۰ امتیاز از مجموع ۶۰ امتیاز را به نام خود ثبت کرده است. به این ترتیب ج.ا. یکی از بدترین کشورها با کمترین آزادی های سیاسی و مدنی است. آزادی اقتصادی نیز وضعیت کما بیش مشابهی دارد. بر اساس ارزیابی های موسسه هریتیج (Heritage) که این شاخص را با جزئیات بیشتری محاسبه می‌کند، ایران در بین ۱۷۷ کشور مورد بررسی این موسسه در رتبه ۱۷۰ قرار دارد.

عملکرد ج.ا. در عرصه های اجتماعی، به ویژه در رابطه با تبعیض جنسی، مذهبی و اثنیکی نیز شدیداً منفی است. برای مثال در شاخص تبعیض جنسیتی، ایران در میان ۱۵۶ کشور مورد بررسی رتبه ۱۵۰ را دارد و حتی در میان ۱۹ کشور خاورمیانه و شمال آفریقا ایران در پایین جدول در رتبه شانزدهم قرار دارد. تبعیض علیه اقلیت‌های مذهبی و اثنیکی وضعیت مشابهی دارد.

^۱ آمار بانک جهانی به قیمت ثابت دلار ۲۰۱۷

^۲ T. Piketty, F. Alvaredo and L. Assouad, Measuring Inequality in the Middle East 1990-2016, Review of Income and Wealth, Series 0, Number 0, March 2018

^۳ World Bank, The World Governance Indicators

اکنون شدت بحران‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و بحران‌های نظام حکمرانی به حدی است که کشور در معرض خطر فروپاشی اقتصادی و اجتماعی قرار دارد.

ج.۱. توانایی حل مشکل را دارد؟

سیاست‌های ج.۱. موجب شده است تا معاش چندین میلیون ایرانی به فعالیت‌هایی وابسته شود که صدمات سنگینی به محیط زیست کشور وارد میکنند. حل این مشکل مستلزم تعطیل شدن این فعالیت‌ها است. این امر بدون ایجاد اشتغال‌های جانشین مناسب، بحران اقتصادی و اجتماعی بسیار عمیق و گسترده‌ای به وجود خواهد آورد. ایجاد اشتغال‌های جانشین مناسب مستلزم سرمایه‌گذاری بسیار هنگفت و تدابیری است که از توان ج.۱. خارج است. به عبارت دیگر، ج.۱. خود و کشور را در شرایط خطرناکی قرار داده است که برای آن راه خروجی ندارد.

برای مثال، همانطور که در بالا اشاره شد، حل بحران زیست محیط حوزة آب دریاچه ارومیه، با استفاده از تکنولوژی موجود، مستلزم خارج ساختن ۳۰۰ تا ۶۵۰ هزار هکتار زمین کشاورزی از مدار تولید است. این امر منبع درآمد دستکم ۳۰۰ هزار خانوار را مستقیماً از بین خواهد برد. از بین رفتن هر شغل موجب کاهش منبع درآمد سایر مشاغل خواهد شد. با احتساب ضریب تکاثر این بخش، چنانچه مشاغل جدید تولید نشود، دستکم ۳۰۰ هزار شغل دیگر نیز به خطر خواهند افتاد. ایجاد هر فرصت شغلی نیازمند دستکم ۳۰۰ میلیون تومان سرمایه‌گذاری است. لذا حل مشکل زیست محیط تنها در این حوزه مستلزم بیش از ۱۰۰ هزار میلیارد تومان سرمایه‌گذاری خواهد بود.

وضعیت بالا در مورد تعداد پر شمار چاه‌هایی که بی رویه در سراسر کشور حفر شده‌اند، زمین‌های کشاورزی که در کل کشور می‌بایست از فعالیت خارج شوند، پروانه‌های استخراج معادنی که بی رویه صادر شده‌اند، فعالیت‌های صنعتی زیان‌آوری که می‌بایست تعدیل شوند و تحولاتی که می‌بایست در حوزه‌های حمل و نقل، شهرسازی، تولید انرژی و زیرساخت‌ها به اجرا گذاشته شوند نیز صدق می‌کند. انجام این اصلاح ساختاری در سطح کل کشور نیازمند ایجاد نزدیک به ۳ میلیون شغل جایگزین خواهد بود. سرمایه‌گذاری لازم برای اجرای این اقدامات در شرایط اقتصادی و در ساختار حکمرانی و نظام مدیریتی موجود از توانایی ج.۱. خارج است. با استفاده از تکنولوژی جدید می‌توان میزان آب بری واحدهای کشاورزی و ضایعات زیست محیطی سایر فعالیت‌های اقتصادی را کاهش داد. اما انجام این کار نیازمند سرمایه‌گذاری باز هم بیشتری خواهد بود. افزون بر این، دسترسی به فناوری پیشرفته مستلزم تحولات بنیادی در ساختار حکمرانی، نظام مدیریتی و سیاست خارجی کشور خواهد بود.

در حال حاضر ج.۱. حتی بودجه لازم برای اداره روزمره سازمان‌های محیط زیست و جنگل‌ها و مراتع کشور را ندارد. سازمان حفاظت محیط زیست یکی از ضعیف‌ترین سازمان‌های کشور است. سازمان جنگل‌ها و مراتع در مقابل وظیفه‌ای که به عهده آن است، هم از نظر تعداد و کیفیت پرسنل و هم از نظر مقدار و کیفیت لوازم مورد نیاز در وضعیت بسیار بدی قرار دارد. تعداد پرسنل این سازمان که کمتر از ۳۰۰۰ نفر است، حدود یک پنجم تعداد لازم است. در حال حاضر هر محیط بان مسئول حفاظت از ۱۷۰۰۰ هکتار زمین است، که عملاً کاری نشدنی است. در شرایط موجود که دولت بودجه لازم برای پرداخت حقوق کارمندان خود را ندارد، حکمرانان ج.۱. مسئله محیط زیست را یک امر لوکس تلقی میکنند و آن را در ته صف دریافت بودجه میدانند، که در ردیف نخست آن نهادهای نظامی و نهادهای وابسته به ولایت فقیه قرار دارند. بودجه محیط زیست دو دهم درصد بودجه کشور است و عده‌ای در مجلس سازمان محیط زیست را یک سازمان تشریفاتی و غیر لازم قلمداد می‌کنند.

چند پاره‌گی مراکز تصمیم‌گیری مشکل دیگری است که مقابله با مشکلات موجود را دشوار می‌سازد. در ج.۱. بسیاری از تصمیم‌ها و بخش‌بزرگی از مدیریت استراتژیک در خارج از دولت، توسط نهادهای متعددی که وابسته به ولایت فقیه هستند انجام می‌گیرد و دولت توانایی کنترل و نظارت بر آنها را ندارد. دولت نمی‌تواند مسئله محیط زیست را بدون همکاری این نهادهای پر قدرت، مانند سپاه پاسداران حل کند. افزون بر این، حل بحران محیط زیست مستلزم استفاده از نیروهای متخصص و کارشناس است که در ج.۱. امر دشواری است. ایدئولوژی و نظام حکمرانی ج.۱.، چند پاره‌گی مراکز تصمیم‌گیری و نبود یک نظام مدیریتی کارآمد مانع بهره‌برداری موثر از نیروهای متخصص کشور است.

وضعیت حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی اگر بدتر از وضعیت محیط زیست نباشد، دست کمی از آن ندارد. این وضعیت در شاخص‌هایی که در بالا به آنها اشاره شد و در بحران‌های گسترده‌ای که کلیه عرصه‌های جامعه را فراگرفته به وضوح نمایان است. در این زمینه‌ها ایدئولوژی و ساختار حکومت عامل اصلی بحران است. به ویژه اسلامی‌سازی آمرانه که نهادهای مدرن را از بین برده است، غرب‌سنیزی که کشور را از دسترسی به فناوری پیشرفته محروم ساخته است، برنامه هسته‌ای که منابع انبوهی را به هدر داده و تحریم‌های بین‌المللی گسترده‌ای را بر کشور تحمیل کرده است، ساختار رانته‌ای و فساد سیستماتیک نظام حکمرانی که مانع اداره امور بر پایه کارشناسی و شایسته‌سالاری است و چند پارگی نظام تصمیم‌گیری که موجب ناهماهنگی و آشفتگی سیستماتیک نظام حکمرانی و سیاست‌گذاری است.

حل بحران نیازمند چه تدابیری است؟

ناتوانی نهاد روحانیت در منطبق ساختن خود با مقتضیات توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در جهان معاصر یکی از دلایل اصلی عقب ماندگی اقتصادی و سیاسی ایران است. انقلاب اسلامی ۵۷، با سپردن دستگاه حکمرانی کشور به نهاد روحانیت، این ناتوانی را به کل نظام حکمرانی و نظام مدیریتی کشور تسری داد. وضعیت موجود بیش از هر چیز ناشی از این تحول است. توسعه پایدار ایران مستلزم حل این مشکل و بازگرداندن نهاد روحانیت به جایگاه خود است.

افزون بر این، توسعه پایدار مستلزم اجماع نیروهای اجتماعی و سیاسی جامعه بر سر اصول کلی چارچوبی است که استراتژی توسعه پایدار می‌بایست حول آن طراحی و برنامه ریزی شود. رقابت‌های سیاسی بر سر قدرت و توزیع منافع توسعه می‌بایست در طول و عرض این چارچوب انجام پذیرد. در هر جامعه‌ای گروه‌های متعددی با نظرات و منافع متفاوت و گاه متناقض وجود دارند. توسعه پایدار و دموکراسی در جامعه‌ای شکل می‌گیرد که گروه‌های اجتماعی متعدد آن بتوانند بر سر چارچوب کلی کار به اجماع و یا دستکم به یک نظر غالب پایدار برسند تا در دریای پر تلاطم رقابت‌های اقتصادی و سیاسی نقطه ثقل و لنگرگاهی وجود داشته باشد که حول آن مکانیزم‌های پایدار بتوانند شکل بگیرند. در غیر این صورت نه توسعه اقتصادی پایدار تحقق خواهد یافت و نه دموکراسی پایدار.

در طراحی این چارچوب می‌بایست از ایدئولوژی زدگی پرهیز کرد و به مختصات اجتماعی و اقتصادی جامعه و تجربه تاریخی آن توجه داشت. در ایران توسعه اقتصادی و سیاسی پایدار نیازمند مجموعه‌ای از تدابیر برای جلوگیری از بازسازی استبداد است. دامنه این تدابیر گسترده است. جدایی نهادهای دین و دولت، تفکیک قوا، نهادینه کردن موازن حقوق بشر در قانون اساسی و ایجاد یک نظام قضایی کارآمد و مستقل که قدرت را به قانون مقید کند آغاز این راه است. اما برای جلوگیری از بازسازی استبداد راه کار حقوقی به تنهایی کافی نیست. جلوگیری از بازسازی استبداد نیازمند توزیع قدرت در عرصه‌های مختلف جامعه است.

در ایران استمرار استبداد و در آمد نفت که به قدرت سیاسی حاکم استقلال مالی می‌دهد موجب تضعیف طبقات اجتماعی و وابسته شدن آنها به نهاد دولت شده است. در چنین شرایطی، جلوگیری از بازسازی استبداد مستلزم تقویت بخش خصوصی و ایجاد یک پایگاه اجتماعی مستقل نیرومند در برابر نهاد دولت است. در ایران تامین عدالت اجتماعی از بستر اقتصاد دولتی نمی‌گذرد. اقتصاد دولتی بیش از آنکه عدالت اجتماعی را تامین کند، پایه‌های استبداد را بازسازی خواهد کرد.

پایه دوم توزیع قدرت در نیروی کار قرار دارد. توانمند کردن نیروی کار در برابر نهاد دولت مستلزم ایجاد و تقویت نهادهای نیروی کار مانند اتحادیه‌ها و سندیکاهای مستقل است. در این زمینه، راه کار حقوقی نقش اصلی را ایفا می‌کند. اما تدابیری مانند تقویت بخش تعاونی، تقویت مشارکت نیروی کار در مالکیت و مدیریت موسسات اقتصادی و ایجاد صندوق‌های سرمایه‌گذاری متعلق به نهادهای نیروی کار نیز می‌توانند نقش مفیدی ایفا کنند.

عرصه سوم توزیع قدرت در نظام حکمرانی کشور قرار دارد. در ایران، تمرکز بیش از اندازه قدرت در مرکز موجب عقب افتادگی مناطقی مانند بلوچستان و کردستان شده است. توسعه پایدار مستلزم پایان دادن به این وضعیت است. اما این کار می‌بایست به صورتی انجام پذیرد که امنیت و ثبات کشور را که مهمترین پیش شرط توسعه اقتصادی و سیاسی است متزلزل نسازد. به این منظور می‌بایست از راه‌کارهای پر ریسک و رادیکال پرهیز کرد. تمرکز زدایی سیستماتیک، همراه با تضمین حقوق شهروندی، می‌تواند به خوبی این مشکل را حل کند، بدون آنکه ریسک‌های ناخواسته و غیر ضروری به سیستم تزریق کند. در این روش، در چارچوب تامین حقوق شهروندی، کلیه اموری که ارگان‌های محلی در انجام آنها دارای مزیت نسبی می‌باشند به آنها واگذار می‌شود.

عرصه چهارم توزیع قدرت در جامعه مدنی قرار دارد. توسعه اقتصادی و سیاسی بدون یک جامعه مدنی نیرومند پایدار نخواهد بود.

تفکیک قوا و جلوگیری از درهم آمیزی منابع قدرت اصل دیگری است که می‌بایست به آن توجه داشت. در این رابطه جلوگیری از ورود نیروهای نظامی به حوزه‌های سیاست و اقتصاد از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. این اصل که در ج.ا. تماماً نقض شده است از اصلی‌ترین سرچشمه‌های بحران‌های کنونی کشور است.

افزون بر موارد بالا، توجه به دو مورد دیگر ضروری است. نخست، توسعه پایدار ایران بدون تعامل با اقتصاد جهانی و دسترسی به فناوری پیشرفته میسر نیست. تجربه جمهوری اسلامی گواه این امر است. توسعه پایدار مستلزم تعامل با کشورهای جهان بر پایه منافع ملی است.

دوم، در چند دهه گذشته توسعه اقتصادی ایران بسیار ناموزون و توزیع منافع آن بین گروه‌های اجتماعی بسیار نابرابر بوده است. این امر موجب پیدایش شکاف‌های اجتماعی و اقتصادی بسیار عمیق گشته است. توسعه پایدار مستلزم مجموعه‌ای از سیاست‌های رفاهی و تدابیر مناسب برای کاهش این شکاف‌ها است. اما در انجام این امر می‌بایست از تکیه بیش از اندازه بر سیاست‌های توزیعی پرهیز کرد. در غیر اینصورت هزینه و پیامدهای ناخواسته سیاست‌های توزیعی، از جمله تضعیف سیستم انگیزه‌های اقتصادی، خود به مانعی در برابر توسعه پایدار تبدیل خواهد شد.

رابطه بین توسعه اقتصادی و دموکراسی رابطه‌ای پیچیده و دو سویه است که عوامل مشترکی در هر دو سو فعالند. تجربه تاریخی و عملی ایران در بیش از ۱۵۰ سال گذشته حاکی از آن است که از یکسو استبداد و خودکامگی حکمرانان و نبود یک مکانیزم موثر برای نظارت بر عملکرد آنها هر بار جامعه را گرفتار بحران‌های شدید اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کرده که کشور را از مدار توسعه خارج ساخته است. از سوی دیگر ناتوانی نیروهای اجتماعی و سیاسی در اجماع بر سر منافع مشترک و بروز رقابت‌های مخرب سیاسی، به ویژه هر بار که فضای سیاسی باز می‌شود، مانع از شکل‌گیری یک مکانیزم موثر برای نظارت بر عملکرد حکمرانان شده است. توسعه پایدار ایران مستلزم حل این معضل و یافتن راهی برای مشارکت مردم در حکمرانی کشور است که به رقابت‌های مخرب سیاسی نیانجامد. مجموعه ملاحظات بالا می‌تواند با تسهیل فرایند اجماع بر سر چارچوب لازم برای توسعه پایدار به حل این مشکل کمک کند.