

بررسی سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)
۵. نگرش و ساخت سند با محوریت نحوه نگرش به حوزه انرژی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۵۲۴۳
دی‌ماه ۱۳۹۵

فهرست مطالب

۱	چکیده
۵	پیشگفتار
۷	۱. نگاهی به سند برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵-۱۳۹۹).....
۸	۲. چارچوب‌شناسی الزامات برنامه توسعه‌ای.....
۱۰	۱-۲. ارزیابی محیط حاکم بر کشور.....
۲۸	۲-۲. ارزیابی وضع موجود کشور.....
۲۹	۳-۲. حوزه اقتصاد کلان (تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال).....
۴۳	۴-۲. ارزیابی قابل پذیرش بودن هدف‌های برنامه و شروط تحقق آنها در دوره زمانی برنامه.....
۵۰	۵-۲. ارزیابی امکان برآورده شدن منطقی خواسته‌های برنامه‌های اقتصادی.....
۶۲	۶-۲. ارزیابی برخورداری از نگاهی برازنده به چارچوب نگرش برنامه اقتصادی.....
۶۷	۷-۲. ارزیابی تشخیص اولویت‌ها، قابلیت‌ها و ظرفیت‌ها در چارچوبی برازنده.....
۷۷	۸-۲. ارزیابی تشخیص برازنده چالش‌های پیش روی کشور در دوره برنامه.....
۷۸	۹-۲. ارزیابی صحت و عقلانیت روش تعیین منابع و مصارف با رویکردی که احتمال وقوعی آن در محیطی عقلانی و منطقی، قابل پذیرش باشد.....
۷۹	۱۰-۲. ارزیابی برخورداری برنامه از قوه تشخیص مکانیسم‌های پیوندیابی بخش‌های مختلف.....
۸۰	۱۱-۲. ارزیابی برخورداری برنامه الگوی کاربردی منسجم و برازنده که بتواند کارکرد اقتصاد ملی را در پی رفتارهای بخش عمومی مجسم نماید.....
۸۱	۱۲-۲. ارزیابی برخورداری برنامه از مکانیسم‌های اصلاحی انعطاف‌پذیر برای واکنش نسبت به ضربه‌های احتمالی و تحولات نامنتظر.....
۸۲	۱۳-۲. ارزیابی امکان پایش تحولات برنامه براساس اسناد ارائه‌شده.....
۸۲	۳. ارزیابی وضعیت عملکرد سند برنامه.....
۸۷	جمع‌بندی و پیشنهادها.....



بررسی سند برنامه‌ی ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)
۵. نگرش و ساخت سند با محوریت نحوه نگرش به حوزه انرژی

چکیده

سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) در ظاهر شکل یک نوشته راهبردی را دارد، ولی تعدد هدف‌ها و راهبردها در حدی است که نمی‌توان این سند را به صورت جدی یک برنامه راهبردی تلقی کرد. از نظر قانونی، سند برنامه در واقع باید یک برنامه توسعه‌ای را بیان می‌کرد، ولی در واقع از این کار هم غافل مانده است. عنوان برنامه توسعه‌ای که در سند آورده شده است، در عمل هرگز محقق نشده زیرا این سند برنامه نتوانسته چارچوب‌های یک برنامه توسعه‌ای را تصویر کند. در نهایت، با بررسی سند برنامه نمی‌توان تعریفی هویتی برای مطالب مندرج در سند برنامه ارائه داد.

گزارش حاضر بخش انرژی کشور را در برنامه مدنظر قرار داده و در پی ارزیابی اولیه کلیت سند بخش انرژی را نیز در چارچوب محورهای زیر مدنظر قرار داده است. نظر به گستردگی موضوع فقط دو مبحث **تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال و انرژی** به تفصیل دیده شده است، هرچند که این امکان وجود دارد که کل مباحث مطرح شده در سند برنامه هم با همین رویکرد مورد ارزیابی قرار بگیرد. در این گزارش بحث در مورد اسناد فنی برنامه‌های اقتصادی کشور با عنایت به محورهای زیر انجام شده است:

- **ارزیابی درست از وضع موجود کشور و به‌ویژه محیط حاکم بر کشور:** ماهیت ارزیابی وضع موجود در سند برنامه یکی از معیارهایی است که می‌تواند شدت قابل اعتماد بودن اطلاعات برنامه‌ای را مشخص نماید. در این زمینه لازم است نشان داده شود که چگونه سند برنامه وضعیت موجود اقتصاد کشور را ترسیم کرده است و بر این اساس تا چه حد تحولات جدی اقتصاد کشور که بر وضعیت آینده اقتصاد کشور اثر می‌گذارد، در ارزیابی‌ها دیده شده است. آنچه در شناخت محیط حاکم بر کشور بیان شده، بدون تردید بخشی از محیط حاکم است، ولی در سند برنامه، موارد کلیدی مهمی از قلم افتاده است که وجود این موارد، ماهیت و ساخت محیط حاکم بر کشور را تغییر می‌دهد. این موارد برخاسته از: ۱. نگرش دولت به وضعیت محیطی کشور و ۲. ناباوری دولت نسبت به لزوم داشتن برنامه میان مدت خارج از مدیریت دولت کنونی، است. به روشنی دیده می‌شود که سند نتوانسته است ویژگی‌های محیطی را از منظر اسناد بالادستی، عملکرد دولت و جایگاه بین‌المللی ایران به درستی و با دقت کافی ترسیم کند.

- **ارزیابی دقیق و برازنده از قابل پذیرش بودن هدف‌های برنامه در دوره زمانی برنامه و**

شروط تحقق این هدف‌ها: برای ارزیابی قابل پذیرش بودن هدف‌ها در هر مورد از همان چارچوب ذکر شده در سند برنامه استفاده شده است. این رفتار دلیل پذیرش چارچوب و صحت آن نیست، ولی تلاش شده است که در چارچوب منطق سند برنامه، همه موارد ارزیابی شود تا مطالب هم قابل ردیابی باشد.

در مورد مبحث تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال، در توصیف هدف‌های کلی (که البته مشخص نیست استفاده از واژه «کلی» به چه دلیل صورت گرفته است و به نظر می‌رسد هدف‌های کلان مدنظر بوده باشد)، سه هدف ذکر شده است:

- دستیابی به رشد شتابان، پایدار و اشتغالزا،

- افزایش سهم‌بری کل عوامل تولید از رشد اقتصادی،

- افزایش توان ثروت‌آفرینی در کشور.

هر سه هدف، البته، بسیار شایسته و بایسته است، ولی نظر به این که اهداف ذکر شده سند در چارچوب رویکردی ویژه تعریف نشده است، با نگاه به این هدف‌ها نمی‌توان جهتگیری اقتصادی دولت را ارزیابی کرد. با نگاهی دقیق‌تر به مشخصه‌های چهارگانه ذکر شده در مبحث تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال، شاید هدف‌های ذیل اهداف اصلی این حوزه باشد:

- درون‌سازی تولید در اقتصاد ملی، به‌ترتیبی که در پایان برنامه ششم دست کم --- درصد از اقتصاد ملی در چارچوبی درونزا حاصل شود.

- اصلاح ساخت اقتصاد برای فرصت اشتغال در حدی که در پایان برنامه نرخ بیکاری در کشور کمتر از --- درصد و نرخ بیکاری دانش‌آموختگان کمتر از متوسط نرخ بیکاری در کشور شود،

- توانمندسازی بخش مالی به‌صورتی که با رعایت ضوابط اسلامی و بین‌المللی، بهره‌وری این بخش در تخصیص منابع و تجهیز آن، با رعایت معیارهای سلامت، دست‌کم به سطح کشورهای منطقه برسد.

- ارتقای بهره‌وری فعالیت‌های تولیدی با استفاده از معیارهای فعال در حدی که در پایان برنامه بهره‌وری کل عوامل، بهره‌وری کار و بهره‌وری سرمایه دست‌کم در سطح کشورهای منطقه باشد.

- **ارزیابی درجه برآورده کردن خواسته‌های برنامه‌های اقتصادی براساس منطقی قابل**

دفاع: برای اثبات منطقی بودن رویکرد برآورده ساختن خواسته‌های برنامه باید به روشی که برنامه به مرزهای اجرا رسیده است، نظر کرد و این رویکرد را ارزیابی نمود. در این چارچوب لازم است الگوی رفتاری برنامه مشخص شود تا منطق عملکرد مکانیسم‌های به‌کار گرفته شده مشخص و قابل ارزیابی گردد. در سند برنامه هیچ الگویی ارائه نشده است. مجموعه به نسبت بزرگ راهبردهای ارائه شده در بخش نفت و گاز در واقع نمی‌تواند برای رسیدن به هدف‌های این بخش اثرگذار باشد و نکته مهمتر این است که در راهبردها هم مواردی وجود دارد که در نفس خود راهبردی برآورده برای رسیدن به یک



وضعیت بلندمدت می‌تواند تلقی شود، ولی هیچ ارتباطی با هدف‌های ذکرشده در مورد بخش نفت و گاز ندارد. راهبردهای مطرح‌شده در مورد بخش برق هم درست مشابه بخش نفت و گاز است. نبود تفکیک بین انواع انرژی یکی از مشکلات سند برنامه است.

– **ارزیابی بر خورداری از نگاهی برازنده به چارچوب نگرش برنامه اقتصادی:** برای ارزیابی برآزندگی نگاه به برنامه، لازم است خواسته‌های جامعه و حکومت از برنامه مشخص باشد. بدون تردید در مقطع برنامه ششم و با تسهیل نسبی که در امر تحریم‌های بین‌المللی مربوط به موضوع فعالیت‌های هسته‌ای ایران در چارچوب برجام رخ داده است، یک خواسته مشخص این است که زندگی اقتصادی کشور به حالت عادی برگردد و به‌نوعی به رکود حاکم بر اقتصاد خاتمه داده شود. انتظار جمعی بر این است که اشتغال از وضعیت کنونی خارج شده و این امکان فراهم آید که فارغ‌التحصیلان دانشگاهی بتوانند امید داشته باشند که پس از خاتمه تحصیلاتشان کاری در خور دانش خود به‌دست می‌آورند. با این اوصاف هدف‌های چهارگانه با واقعیت‌نگری ملموس می‌تواند نگاهی برازنده به برنامه را ایجاد کند چون در آن چارچوب، بازگشت به مسیر عادی توسعه و رسیدن به جایگاه برتر بسیار توجیه‌پذیر خواهد بود. در این راستا لازم است برنامه با ارائه یک گزارش فنی، الگوی مورد نظر خود را تعریف و توجیه کرده باشد. چنین رویکردی در سند برنامه وجود ندارد و بنابراین نمی‌توان آن را در چارچوب رفتارهای برنامه ششم ردیابی کرد.

– **ارزیابی تشخیص اولویت‌ها، قابلیت‌ها و ظرفیت‌ها در چارچوبی برازنده:** برای تشخیص اولویت‌ها در سند برنامه فقط می‌توان به سیاست‌ها و اقدام‌های اساسی مندرج در سند برنامه اشاره کرد. در این مورد هم تعدد سیاست‌ها با جهتگیری‌های نامشخص و تعدد افزون‌تر اقدام‌های اساسی با جهتگیری‌های نامشخص‌تر از سیاست‌ها، ردیابی اولویت‌ها را ناممکن ساخته است.

– **ارزیابی تشخیص برازنده چالش‌های پیش روی کشور در دوره برنامه:** برای تشخیص چالش‌های پیش روی کشور به شکلی برازنده، لازم است که مبانی رفتاری اقتصاد کشور به‌دقت الگوسازی شده و محیط اطراف اقتصاد ملی مورد ارزیابی و تحلیل قرار گرفته باشد. سند برنامه محیط اطراف برنامه را حتی در مواردی که محیط را دیده، به‌درستی تعیین نکرده است.

– **ارزیابی صحت و عقلانیت روش تعیین منابع و مصارف با رویکردی که احتمال وقوعی آن در محیطی عقلانی و منطقی، قابل پذیرش باشد:** تعیین منابع و مصارف طی فرآیندی نامشخص انجام شده است که مقادیر کمی آن در سند برنامه وجود ندارد، ولی در سندی که با عنوان «لایحه برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» ارائه شده است، ارقام کمی دیده می‌شود. هیچ مشخص نیست که چطور هدف‌های کمی می‌تواند عامل رسیدن به منابع مالی مورد نیاز در برنامه ششم شود.

– ارزیابی برخورداری برنامه از قوه تشخیص مکانیسم‌های پیوندیابی بخش‌های مختلف:

برای نمایش برخورداری برنامه از قوه تشخیص مکانیسم پیوندیابی بین بخش‌های مختلف لازم است سند برنامه نشان دهد که ارتباط رفتاری بین بخش‌ها بر مبنای مکانیسمی قابل ردیابی و قابل دفاع بوده است. به‌عنوان مثال در مبحث تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال، باید نشان داده شود که هر ریال تولید به چه مقدار سرمایه‌گذاری در کدام بخش نیاز داشته و این سرمایه‌گذاری در آن بخش با چه مکانیسمی توانسته است به تولید در بخش‌های دیگر کمک کند. به‌عبارت دیگر در برنامه توسعه‌ای نگاه باید از خرد به کلان باشد تا بتوان مکانیسم‌های پیوندیابی بین بخش‌ها را ردیابی کرد. بدون تردید سند برنامه چنین نگاهی نداشته است و حتی مشخص نیست که اولویت‌های برگزیده در چارچوب موضوع‌های مکان‌محور، دارای اهمیت راهبردی و دارای هویت پیش رو بودن در اقتصاد کشور، بر کدام مبنای برگزیده شده‌اند. باز هم مشخص نیست که پیوند بین این سه گروه موضوع در چه چارچوبی پذیرفته شده است. به‌عبارت دیگر حد فدا کردن یک گروه برای گروه دیگر در سند برنامه چقدر بوده است.

– ارزیابی برخورداری برنامه از الگوی کاربردی منسجم و برازنده که بتواند کارکرد اقتصاد

ملی را در پی رفتارهای بخش عمومی مجسم نماید: بدون تردید سند برنامه بر مبنای الگوی توسعه‌ای مدون نشده است. سند در هیچ نقطه مستندی برای وجود الگو ارائه نداده که این خود نشانه‌ای از فقدان الگوی برنامه‌ای یا هر الگوی دیگر بوده است. مسئولان به‌صورت شفاهی مطالبی را بیان کرده‌اند ولی این مطالب هرگز در سند برنامه موجود نبوده است. در مورد مبحث تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال، هیچ چارچوبی، حتی در سطح کلان وجود ندارد که نشان دهد در رفتارهای اقتصادی کشور ارتباط بین تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال چگونه است. حتی نمی‌شود گفت که انتظار سند برنامه در مورد این نکته که هر یک درصد رشد اقتصادی چند درصد رشد اشتغال را می‌تواند فراهم کند و به چه مقدار سرمایه‌گذاری نیاز دارد. در مورد **بخش انرژی**، هیچ الگویی ارائه نشده است. برنامه‌ها در واقع اصلاح مسیر را نشان می‌دهد و تطابق و سازگاری بلندمدتی هم مطرح نشده است. با این اوصاف نمی‌توان الگویی منسجم و برازنده را که بتواند کارکرد اقتصاد ملی و بخش انرژی را در پی رفتارهای بخش عمومی مجسم نماید، در سند برنامه ردیابی کرد. همان‌طور که توضیح داده شد، به‌عنوان مثال الگویی وجود ندارد که بتواند نشان دهد تحولات بخش انرژی چطور با قدرت خرید مردم جامعه سازگاری پیدا می‌کند. سند برنامه به‌طور کامل عاری از الگوی برنامه‌ای است.

– ارزیابی برخورداری برنامه از مکانیسم‌های اصلاحی انعطاف‌پذیر برای واکنش نسبت به

ضربه‌های احتمالی و تحولات نامنتظر: به قاعده عرف، برنامه ششم باید پله سوم از چهار پله‌ای باشد که تحقق سند چشم‌انداز را یقینی سازد. این بدان معناست که در سند برنامه باید مکانیسم‌های اصلاحی



انعطاف‌پذیری را در خود داشته باشد که حرکت بلندمدت به‌سوی سند چشم‌انداز را تسهیل کند و با واکنش سریع و هوشمند نسبت به تحولات محیط بیرونی و ضربه‌های احتمالی، اصلاحات لازم رفتاری را انجام بدهد. این بدان معناست که بخشی از برنامه باید به احتمالات آینده بپردازد و با عنایت به نسبی بودن سند چشم‌انداز، محتمل‌ترین سناریوهای حرکت اقتصاد ملی را مدنظر قرار دهد. در همین راستا لازم است مکانیسمی در برنامه وجود داشته باشد که در چارچوب خواسته سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ضربه‌های مخرب ساختار و هویت ملی را در آینده برنامه و سال‌های پس از آن مدنظر قرار بدهد تا با تعدیل برنامه توسعه کشور، جهتگیری پیشرفت بلندمدت را مشخص سازد.

– **ارزیابی امکان پایش تحولات برنامه براساس اسناد ارائه‌شده:** یکی از نقاط قوت هر برنامه اقتصادی این است که بتواند ابزارهای پایش برنامه را با شفافیت و دقت مشخص نماید. توسل به مفاهیم ابهام‌آمیز یا بیان جهتگیری‌های چندمنظوره بدون رعایت اولویت‌ها، همیشه سبب می‌شود که شاخص‌های نظارت و پایش برنامه‌ها قابل تدوین نشود و در نهایت ارزیابی مسیر حرکت ناممکن باشد. در هر صورت سند باید ماهیت توسعه‌ای می‌داشته است که می‌توان گفت این ویژگی به‌طور کامل نادیده گرفته شده است. این بدان معناست که سند برنامه ششم، یک سند مربوط به برنامه توسعه‌ای نیست و حتی اگر کلیه موارد گفته‌شده مطرح نمی‌شد و از این جنبه‌ها اشکالی وجود نداشت، هنوز سند برنامه فقط می‌توانست چارچوبی اولیه برای تدوین یک برنامه راهبردی باشد. با عنایت به مطالب گفته‌شده و ایرادات جدی که بر متن سند وارد است، سند برنامه را نمی‌توان یک سند برنامه راهبردی هم محسوب کرد، زیرا در این ساخت نیز سند نتوانسته است، الزامات مورد نیاز را برآورد سازد.

پیشگفتار

برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) را بدون تردید در تاریخ تدوین برنامه‌های مختلف در کشور باید یک نمونه محسوب کرد، زیرا این برنامه سبب شد که جامعه ایرانی با وضعیت‌هایی مواجه شود که اغراق نیست اگر گفته شود که در تاریخ سیاست‌گذاری‌های ایران بی‌سابقه بوده است.

بررسی جریان‌های طی‌شده از زمان شروع تدوین برنامه تا ارائه سند نخستین لایحه برنامه و پس از آن تا زمان سند لایحه کنونی، همه را شاید بتوان تحولاتی دانست که برای نخستین بار در تاریخ اقتصادی ایران بروز کرده است. شاید نمونه‌هایی از این موارد را بتوان در زیر ارائه کرد، ولی در بررسی حاضر آسیب‌شناسی این رویکرد مدنظر نبوده است.^۱

۱. همانطور که در متن گفته شده است، گزارش حاضر قصد ندارد به آسیب‌شناسی رویکرد دولت یازدهم و مجموعه فواید کشور در مورد تدوین برنامه ششم توسعه بپردازد، ولی تردیدی نیست که این آسیب‌شناسی از بسیاری جهات برای جلوگیری از بروز موارد مشابه در زندگی اقتصادی کشور ضرورت دارد و لازم است دست‌کم به‌عنوان یک محور انحراف از مسیر عرفی

- **ارائه سند «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)»:** مجلس باید بدون دانستن برنامه مواردی را که دولت تصور می‌کرد احکام مورد نیاز برای اجرای برنامه بوده است، مصوب می‌کرد.
- **رونمایی نکردن از محتوای برنامه ششم:** این کار بسیار عجیب است، زیرا حتی اگر دولت باور داشته باشد که اصل برنامه نباید توسط مجلس مصوب شود، هنوز حق دیدن سند برنامه، برای شناخت محتوای آن و دلایل نیاز به احکام ذکر شده نمی‌تواند از دولت سلب شود.
- **ارائه «لایحه احکام دائمی»:** مجلس باید مواردی را که گفته می‌شد احکامی است که در برنامه‌های توسعه‌ای پیشین تکرار شده است، ولی در عمل موارد متعددی بود که حتی در یک برنامه توسعه‌ای آورده نشده بود، مصوب می‌کرد و موزائیکی از قوانین ایجاد می‌نمود که به صورت جمعی مصوب شده است. در عمل مجلس وقت هم مقدار زیادی به این مجموعه افزود که به دلیل بار مالی توسط شورای نگهبان برگشت داده شد و مجدداً اصلاح گردید. در این مجموعه برخی از قوانین کلیدی کشور هم تغییراتی حاصل می‌کرد.
- **ارائه سند ویرایش جدید لایحه برنامه ششم:** این سند که ترکیبی از چند پروژه منسوب به اجرایی کردن سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۵، چند جدول از یکی از متون انتشار یافته توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در جریان تدوین برنامه ششم و متن سند لایحه احکام مورد نیاز دولت برای برنامه ششم با کمترین تغییرات بود، بدون امضای بالاترین مقام اجرایی کشور و به نظر می‌رسد بدون تصویب هیئت وزیران، به مجلس ارائه شده است که با این وضعیت حتی «لایحه بودن» این سند مورد تردید است.
- **نامشخص کردن دوره برنامه ششم:** اگر برنامه در زمان مقرر و پیش از پایان سال جاری، به هر شکل مصوب شود، آیا برنامه ششم از سال ۱۳۹۵ خواهد شد یا از سال ۱۳۹۶. دولت هیچ سندی برای آن که برنامه از ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰ باشد، ارائه نکرده است.
- موارد ذکر شده فقط کلیدی‌ترین مواردی است که در جریان ارائه برنامه ششم بروز کرده است، ولی با وجود این باید به موارد ابهام ساختاری و هزینه‌های ایجاد شده در این جریان هم با دقت نگریسته شود. فهرست زیر مجموعه‌ای از مهمترین مواردی است که در ساختار کشور ایجاد ابهام کرده است و در نهایت هم بار هزینه‌ای دارد که می‌تواند بسیار سنگین شود. هدف از ذکر این موارد بررسی قطعی آنها و

قانونی کشور ارزیابی شود تا دلایل بروز آن و آسیب‌های برخاسته از آن مدنظر قرار بگیرد. اگر نشان داده شود که وجود یک ابهام در قانون اساسی سبب بروز این وضعیت شده است، باید این ابهام برطرف شود. اگر نتیجه بررسی این باشد که فقدان ساختارهای اجرای قوانین عامل بروز وضعیت حاضر شده است، باید تدبیری برای اصلاح آن ساختارها اندیشیده شود. در نهایت لازم است عامل بروز این وضعیت ردیابی شود و دلایل آن در هر سه قوه شناسایی شود. دست آخر لازم است نشان داده شود که آسیبی که به اقتصاد کشور وارد شده، در چه ابعادی بوده است. آسیب‌شناسی جریان تدوین برنامه ششم در هر صورت درسی در تاریخ اقتصاد کشور باقی می‌گذارد که می‌تواند در آینده این کشور بسیار آموزنده باشد.



صدور نظر نهایی در مورد آنها نبوده است، ولی فقط موارد به این دلیل ذکر شده است که توجه به ابعاد وضعیت حاضر جلب شود. نیاز به آسیب‌شناسی در این زمینه تردیدناپذیر است.

– **نامشخص کردن امکان تداوم اجرای برنامه ششم:** حتی اگر دولت سند برنامه را بلافاصله مصوب کند و هیئت وزیران دولت یازدهم بدون تأخیر سند برنامه خود را تصویب کنند، هیچ الزامی وجود ندارد که این برنامه مورد عنایت دولت دوازدهم قرار بگیرد. مصوبه هیئت وزیران هر دولت حتی برای همان دولت قابل تغییر است.

– **نامشخص ساختن هویت برنامه‌های اقتصادی کشور:** برنامه‌های اقتصادی کشور تا زمان حاضر برنامه‌هایی میان‌مدت بوده‌اند که انتظار این بوده است که بیش از یک دولت مجری آن باشد. این موضوع در نفس خود اشکالاتی دارد، ولی در هر صورت تمام برنامه‌های توسعه‌ای جمهوری اسلامی ایران با همین روال انجام شده است. این که مجلس برنامه‌ای را به دولتی بدهد، یک حرف است و این که دولتی برنامه میان‌مدتی را به دولت دیگر بدهد، حرف دیگری است.

– **نامشخص کردن مطالب قانون اساسی و قوانین برنامه:** لازم است مشخص شود که حوزه وظایف ریاست‌جمهوری در قانون اساسی چیست و چه عاملی سبب شده است که برداشت جدیدی از وظایف ریاست‌جمهوری به‌وجود آید و کسی هم در این کشور مدعی پذیرش یا رد آن نشود.

– **بار مالی تأخیر در اجرای برنامه ششم و ابهامات آینده آن:** لازم است این بار مالی به‌عنوان یک موضوع اصلی بررسی شود. فقط تحریم به ایران آسیب نمی‌رساند. شاید ارزیابی این بار مالی نشان دهد که عاملی درونی هم وجود دارد که مقاوم‌سازی در مقابل آن ضرورت داشته باشد.

در نهایت، مطالب گفته شده از بحث حاضر خارج است و همانطور که عنوان این بررسی نشان می‌دهد، هدف از بررسی شناخت نگرش و ساخت سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) است که یکی از انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است، ولی به‌هیچ‌عنوان به‌صورت یک سند قانونی و پیوست برنامه ششم توسعه ارائه نشده و با این عنوان هم انتشار نیافته است.

۱. نگاهی به سند برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵-۱۳۹۹)

سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) در ظاهر شکل یک نوشته راهبردی را دارد، ولی تعدد هدف‌ها و راهبردها در حدی است که نمی‌شود به‌صورت جدی این سند را یک برنامه راهبردی تلقی کرد. برای روشن شدن موضوع کافی است عنایت شود که به‌عنوان مثال برنامه راهبردی بخش انرژی در ایالات متحده آمریکا برای سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۸ سندی است که سه هدف و ۱۲ خواسته راهبردی در آن مطرح است و در هر مورد دولت ضمن توصیف

جهتگیری‌ها برای رسیدن به هدف مطرح شده، ماهیت حضور مالی خود را مشخص کرده است. در سند برنامه در مورد نفت و گاز ۸ هدف و ۲۶ راهبرد مطرح شده است.^۱ تعداد هدف‌ها در سند برنامه متجاوز از ۱۵۰ هدف باید باشد و تعداد راهبردها نباید از هزار مورد کمتر باشد. شمارش این موارد به فرصت زیادی نیاز دارد که شخص مورد به مورد این هدف‌ها و راهبردها را بشمارد. این تعداد را نمی‌توان در یک برنامه راهبردی مدنظر قرار داد.

از این گذشته در موارد متعدد راهبردها همان عناوین برنامه‌های اجرایی را دارد یا در سطوح مختلف از عناوینی با هویت یکسان استفاده شده است. بحث در باره این موارد در متن انجام شده است و ضرورتی ندارد که در اینجا تکرار شود. قدر مسلم این است که سلسله‌مراتب نگارش برنامه راهبردی در سند مورد بحث رعایت نشده است.

از نظر قانونی، سند برنامه در واقع باید یک برنامه توسعه‌ای را بیان می‌کرد، ولی در واقع از این کار هم غافل مانده است. عنوان برنامه توسعه‌ای که در سند آورده شده است، در عمل هرگز محقق نشده، زیرا سند برنامه نتوانسته است چارچوب‌های یک برنامه توسعه‌ای را تصویر کند. در نهایت، با بررسی سند برنامه نمی‌توان تعریفی هویتی برای مطالب مندرج در سند برنامه ارائه داد. با این مقدمه و با عنایت به عنوانی که سند بر خود نهاده است، ارزیابی‌ها در چارچوب وضعیت برنامه انجام شده است. بنابراین در زیر محورهای لازم برای آن که سندی مدعی برنامه‌نویسی شود، ذکر شده است.

در متن حاضر هرجا که منظور «سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۵-۱۳۹۹)» از انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بوده است، فقط برای رعایت اختصار از عنوان «سند برنامه» استفاده شده است.

۲. چارچوب‌شناسی الزامات برنامه توسعه‌ای

نظر به این که دولت تا زمان حاضر مدعی نشده است که برنامه توسعه‌ای ارائه نمی‌دهد و در هر صورت در عنوان اسناد انتشار یافته یا ارائه شده به مجلس هم از عنوان «توسعه» برای توصیف سندهای ارائه شده استفاده کرده است، فرض بر این است که دولت می‌خواسته که یک سند برنامه توسعه‌ای داشته باشد. بحث در مورد اسناد فنی برنامه‌های اقتصادی کشورهای مختلف با عنایت به ویژگی‌های مختلفی باید انجام شود که اهم آن ویژگی‌ها عبارتند از:

۱. در سند برنامه در بخش نفت و گاز در قسمت ارتباط بین هدف‌ها و راهبردها ۲۶ راهبرد به تفکیک نوشته شده است، ولی در قسمت ارتباط بین راهبردها، سیاست‌ها و اقدامات، تعدادی از راهبردها در کنار تعداد دیگری با یک شماره ثبت شده است که در نتیجه به نظر می‌رسد تعداد راهبردها ۱۷ مورد باشد. امر واقع این است که همان ۲۶ راهبرد در سند برنامه در دست‌بندی جدید آورده شده است، ولی تعداد واقعی راهبردها از ۲۶ مورد هم بیشتر است، زیرا بعضی از راهبردها از چندین راهبرد تشکیل شده است.



- ارزیابی درست از وضع موجود کشور و به‌ویژه محیط حاکم بر کشور،
 - ارزیابی دقیق و برانزده از قابل پذیرش بودن هدف‌های برنامه در دوره زمانی برنامه و شروط تحقق این هدف‌ها،
 - ارزیابی درجه برآورده کردن خواسته‌های برنامه‌های اقتصادی براساس منطقی قابل دفاع،
 - ارزیابی برخورداری از نگاهی برانزده به چارچوب نگرش برنامه اقتصادی،
 - ارزیابی تشخیص اولویت‌ها، قابلیت‌ها و ظرفیت‌ها در چارچوبی برانزده،
 - ارزیابی تشخیص برانزده چالش‌های پیش روی کشور در دوره برنامه،
 - ارزیابی صحت و عقلانیت روش تعیین منابع و مصارف با رویکردی که احتمال وقوعی آن در محیطی عقلانی و منطقی، قابل پذیرش باشد،
 - ارزیابی برخورداری برنامه از قوه تشخیص مکانیسم‌های پیوندیابی بخش‌های مختلف،
 - ارزیابی برخورداری برنامه الگوی کاربردی منسجم و برانزده که بتواند کارکرد اقتصاد ملی را در پی رفتارهای بخش عمومی مجسم نماید،
 - ارزیابی برخورداری برنامه از مکانیسم‌های اصلاحی انعطاف‌پذیر برای واکنش نسبت به ضربه‌های احتمالی و تحولات نامنتظر،
 - ارزیابی امکان پایش تحولات برنامه براساس اسناد ارائه شده.
- گزارش حاضر ضمن بررسی موارد بالا، بخش انرژی کشور را در برنامه مدنظر قرار می‌دهد و در پی ارزیابی اولیه در چارچوب محورهای ذکر شده، ارزیابی بخشی مربوط به بخش انرژی را در چارچوب محورهای بالا مدنظر قرار می‌دهد. نظر به گستردگی موضوع که در چارچوب قرارداد دیده نشده است، فقط دو مبحث **تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال و انرژی** به تفصیل دیده شده است، هرچند که این امکان وجود دارد که کل مباحث مطرح شده در سند برنامه هم با همین رویکرد مورد ارزیابی قرار بگیرد. با این اوصاف، با وجود محدود کردن مباحث بررسی شده، حاصل پژوهش حاضر، که به تمام موارد قابل تعمیم است، رسیدن به دو نوع ارزیابی است:
۱. ارزیابی کفایت مستندات برای نمایش قابلیت و کفایت کل برنامه برای دستیابی به هدف‌های کلان،
 ۲. ارزیابی کفایت مستندات برای نمایش قابلیت و کفایت برنامه‌های مربوط به بخش انرژی، در چارچوب قابلیت‌های این بخش برای ارزش‌آفرینی در اقتصاد ملی و رویارویی با چالش‌های آینده این بخش.
- بدیهی است که بحث در مورد اسناد برنامه فقط به سند برنامه محدود شده است. به‌نظر نمی‌رسد که دولت یازدهم بخواهد تغییر مشهودی در این سند در زمان ارائه به مجلس جدید، بدهد. در صورتی که این سند تغییر کند، بندهای پژوهش حاضر هم می‌تواند تغییر نماید.

۱-۲. ارزیابی محیط حاکم بر کشور

در سند برنامه ششم، محیط حاکم بر برنامه با تداوم برنامه چشم‌انداز بیست‌ساله تصویر شده است. بحث سند به‌گونه‌ای است که به‌نظر می‌رسد تدوین‌کنندگان برنامه از اجرایی شدن خواسته‌های سند چشم‌انداز ناامید شده‌اند، ولی دلایلی هم بر این ناامیدی دارند. با وجود داشتن دلایلی که از نظر برنامه‌ریزان موجه تلقی می‌شود، علت پذیرش محیط متکی به دستیابی به خواسته‌های سند چشم‌انداز، به‌رغم عدم تحقق مشاهده شده در انتظارات مربوط به سند چشم‌انداز بیست‌ساله، به‌طور کلی ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی عنوانی است که یکی از محورهای تغییرناپذیر انتصابی آن، تحقق سند چشم‌انداز دیده شده است. بنابراین ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی عاملی بوده است که نشان دهد حاکمیت باور دارد که خواسته‌های سند چشم‌انداز دست‌یافتنی است و در این چارچوب سازمان برنامه و بودجه خود را موظف به پذیرش این باور دانسته است.

علاوه بر این، رفتارهای دولت در زمان تدوین برنامه هم به‌عنوان یکی از رویکردهای لازم برای تشخیص محیط برنامه‌ریزی مطرح شده است. در این بخش دیده می‌شود که سند برنامه رویکرد اقتصادی دولت را متکی بر: ۱. کنترل تورم و ۲. برگرداندن رونق به اقتصاد ملی، شمرده است. سند برنامه مدعی شده است که در هر دو مورد دولت دستاوردهای مشهودی داشته است که نشان می‌دهد رویکرد دولت یازدهم رویکردی درست و برازنده است.

آنچه در شناخت محیط حاکم بر کشور دیده شده است، بدون تردید بخشی از محیط حاکم است، ولی در سند برنامه، موارد کلیدی مهمی از قلم افتاده است که وجود این موارد در نفس خود ماهیت و ساخت محیط حاکم بر کشور را تغییر می‌دهد. این موارد برخاسته از: ۱. نگرش دولت به وضعیت محیطی کشور، ۲. ناباوری دولت نسبت به لزوم داشتن برنامه میان‌مدت خارج از مدیریت دولت کنونی، است. در زیر به این موارد اشاره شده تا نشان داده شود که چرا سند برنامه نتوانسته است این شرط اولیه برنامه‌ریزی برازنده برای توسعه اقتصاد کشور، براساس چارچوب‌های موجود و اسناد بالادستی حاکم بر برنامه‌های توسعه‌ای را برآورده سازد.

سند چشم‌انداز در موارد کمی و کلیدی خود، یک سند نسبی^۱ است: به این معنا که خواسته‌های

۱. متن سند چشم‌انداز بیست‌ساله به‌شرح زیر است: «با اتکال به قدرت لایزال الهی و ... در مسیر تحقق آرمان‌ها و اصول قانون اساسی، در چشم‌انداز بیست‌ساله:

- ایران کشوری است توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل.
- جامعه ایرانی در افق این چشم‌انداز چنین ویژگی‌هایی خواهد داشت:
- توسعه‌یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود، متکی بر اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی، با تأکید بر مردم‌سالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادی‌های مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها و بهره‌مندی از امنیت اجتماعی و قضایی.
- برخوردار از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فناوری، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی، امن، مستقل و مقتدر با سامان دفاعی مبتنی بر بازدارندگی همه‌جانبه و پیوستگی مردم و حکومت.
- برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب.



سند بر رتبه‌بندی جایگاه ایران در جهان و منطقه تکیه دارد و به هیچ عنوان یک سند مطلق نیست که خواسته‌های مشخص و فاقد نگرش مقایسه‌ای را بیان کند. به‌عنوان مثال ایران باید رتبه نخست اقتصادی، علمی و فناوری را در سطح منطقه دارا شود. در مقایسه‌های نسبی نمی‌توان بدون دیدن دیگرانی که با ایران مقایسه می‌شوند، ارقام مطلق برای ایران بیان کرد. در سند برنامه این تصور وجود دارد که اگر رشد اقتصادی ایران در حد متوسط ۸ درصد در سال باشد، ایران به هدف مندرج در سند چشم‌انداز دست خواهد یافت و در این راستا با ارائه جدولی که متوسط رشد اقتصادی و رشد سرمایه‌گذاری کشور در سال‌ها و دوره‌های مختلف را نشان می‌دهد، به‌طور ضمنی تلاش شده است تا نشان داده شود که دستیابی به میانگین رشد ۸ درصد در سال برای ایران ناممکن است.

«فراموش کردن مبنای مقایسه‌ای»، برای آن که ایران بتواند از نظر اقتصادی، علمی و فناوری برترین کشور منطقه بشود و «مبنا قرار دادن رشد اقتصادی» برای دستیابی به این خواسته، دو عاملی است که محتوای نگرش دولت برای رسیدن به سند چشم‌انداز را با محتوای راستین این سند متفاوت می‌سازد. قابل توجه است که سند برنامه با وجود آن که براساس محاسبات خود به این نتیجه رسیده است که متوسط رشد اقتصادی ایران در دوره باثبات ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۶ معادل ۶/۱ درصد در سال بوده است، متوسط رشد اقتصادی دوره برنامه ششم را ۸ درصد فرض کرده است.

اگر نسبی بودن ارزیابی سند چشم‌انداز به‌درستی دیده می‌شد، باید تحلیلی از شکاف رشد اقتصادی و تغییرات ماهوی اقتصاد ایران در مقایسه با کشورهای منطقه ارائه می‌شد و با تحلیل وضعیت این شکاف، الزامات رسیدن به خواسته‌های چشم‌انداز در کنار دلایل انحراف از مسیر مدنظر سند چشم‌انداز، ارزیابی منسجمی از احتمال دستیابی به خواسته‌های سند چشم‌انداز ارائه می‌شد. تردیدی نیست که بحران مالی بین‌المللی سال ۲۰۰۷ میلادی از یکسو و تحریم‌های ایران و تحولات سیاسی و امنیتی منطقه ازسوی دیگر، رشد اقتصادی ایران و منطقه را بسیار تحت تأثیر قرار داده است. در سند برنامه هیچ سخنی در مورد این تحولات وجود ندارد.

قابل توجه است که مؤسسه جهانی مک‌کینزی در ژانویه ۲۰۱۵ میلادی گزارشی در مورد رشد اقتصادی جهان نوشته است که طی آن ضمن اشاره به کند شدن روند رشد جهان به این نتیجه رسیده

- فعال، مسئولیت‌پذیر، ایثارگر، مؤمن، رضایتمند، برخوردار از وجدان کاری، انضباط، روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب و نظام اسلامی و شکوفایی ایران و مفتخر به ایرانی بودن.

- دست‌یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) با تأکید بر جنبش نرمافزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل.

- الهام‌بخش، فعال و مؤثر در جهان اسلام با تحکیم الگوی مردم‌سالاری دینی، توسعه کارآمد، جامعه اخلاقی، نواندیشی و پویایی فکری و اجتماعی، تأثیرگذار بر همگرایی اسلامی و منطقه‌ای براساس تعالیم اسلامی و اندیشه‌های امام خمینی(ره).

- دارای تعامل سازنده و مؤثر با جهان براساس اصول عزت، حکمت و مصلحت».

به این ترتیب دیده می‌شود که خواسته‌های سند چشم‌انداز در دو بُعد وضعیت کلان کشور و وضعیت جامعه ایران، ارزیابی شده است. در هر دو بُعد ضمن پذیرش عوامل و ویژگی‌های محیطی، محورهای مقایسه‌ای مبنای ارزیابی وضعیت و جایگاه ایران بوده است. در زمان ابلاغ سند چشم‌انداز، از دولت‌های مصدر کار خواسته شده بود که برنامه‌های توسعه‌ای و بودجه‌های سالانه خود را با عنایت به لزوم محقق کردن سند چشم‌انداز مدون کنند و شاخص‌های اقتصادی نمایش وضعیت تحصیل خواسته‌های این سند را مدون نمایند.

است که متوسط نرخ رشد جهان در فاصله ۲۰۱۴ تا ۲۰۶۴ معادل ۲/۱ درصد در سال خواهد بود و در این فاصله زمانی متوسط رشد بهره‌وری ۱/۸ درصد در سال خواهد شد.^۱ با این تصویر جهانی و با عنایت به کُند شدن نرخ رشد جهان، تصویر وضعیت نسبی ایران به هیچ‌وجه مشابه وضعیت ترسیم شده در دهه پیش نمی‌تواند باشد. این که گزارش مؤسسه جهانی مک‌کینزی تا چه حد می‌تواند مستند باشد و برنامه‌ریزان ایرانی تا چه اندازه آن را می‌پذیرند، موضوعی است که دولت باید به آن بپردازد، ولی قدر مسلم این است که برآوردی از مجموعه برآوردهای جهانی باید مبنای مقایسه نسبی وضعیت بلندمدت ایران در راستای سند چشم‌انداز قرار بگیرد. ذکر این مثال، البته، به معنای پذیرش محتوای متن نیست ولی فقط با این هدف بوده است که نشان دهد، برای ارزیابی‌های نسبی هم معیارها و نوشته‌های پذیرفته‌شده از دیدگاه جهانی، وجود دارد.

– نکته دیگری که در ارزیابی سند چشم‌انداز از نگاه دولت دور مانده، مطالبی است که در مورد وضعیت جامعه ایرانی در مقطع چشم‌انداز در این سند، ذکر شده است. این مطالب، ضمن مطرح کردن خواسته‌های نسبی، برخی از ویژگی‌های هویتی را هم تأکید کرده است. هفت محور مطرح شده در مورد جامعه ایرانی در مقطع چشم‌انداز، به‌واقع ویژگی‌هایی را بیان می‌کنند که سند برنامه هیچ اشاره‌ای به آنها نکرده است و به‌نظر نمی‌رسد که حتی چارچوب‌های رفتاری مورد نیاز این ویژگی‌ها از زمان ابلاغ سند چشم‌انداز تا زمان حاضر مدنظر قرار گرفته باشد.

با این اوصاف توهمی ایجاد شده است که اگر نرخ رشد اقتصاد ملی در ایران به‌طور متوسط بیش از نرخ رشد متوسط در کشورهای منطقه باشد، ایران توانسته است خواسته‌های سند چشم‌انداز را برآورده کند. نگاه دقیق‌تر به سند چشم‌انداز نشان می‌دهد که چنین نگرشی به هیچ‌وجه مدنظر سیاست‌های کلی نبوده است و در کنار رشد اقتصادی، نوعی پویایی توأم با عزت و منزلت هم خواسته شده است که برای رسیدن به آن دانش‌بنیانی به‌عنوان یک اصل و بهره‌وری به‌عنوان یک ابزار انکارناپذیر باید مدنظر قرار بگیرد. هیچ‌یک از این دو مورد در سند برنامه، به شکل تعاملی، یا دست‌کم به شکل فعال، دیده نشده است.

درست است که سند برنامه خواهان آن است که بهره‌وری دست‌کم ۳۵ درصد رشد اقتصادی کشور را تأمین کند، ولی این خواسته از سر نیاز بوده تا سند برنامه بتواند رشد ۸ درصد را به‌صورت ریاضی محاسبه کند و در این محاسبه بهره‌وری عامل پسماند دیده شده است. چنین نگرشی با نگاهی که بهره‌وری را عامل خوب‌زیستی و ارتقای جایگاه انسانی بداند، تفاوت مفهومی گسترده دارد. نگاه انفعالی به بهره‌وری سبب شده است که امکان هر نوع برنامه‌ریزی برای اصلاح بهره‌وری از سند برنامه زدوده شود.

۱. این گزارش از سایت مؤسسه جهانی مک‌کینزی قابل دریافت است.



وضعیت مشابهی در مورد دانش‌بنیانی در کشور در سند برنامه دیده می‌شود. مشکلی که در نگاه به دانش‌بنیانی در سند برنامه وجود دارد این است که تفاوت بین اقتصاد دانش‌بنیان و اقتصاد متکی به منابع و نظام تولید متعارف در آن به‌درستی شناخته نشده است و بنابراین الزامات راه‌اندازی پویا و پایای اقتصاد دانش‌بنیان مدنظر قرار نگرفته است. رویکرد انفعالی در این مورد به‌مراتب محدودتر از مورد بهره‌وری است، ولی در نهایت هنوز سند برنامه نتوانسته است الزامات یک رویکرد تعاملی، یا در بدترین حالت فعال، را نسبت به **دانش‌بنیان‌سازی اقتصاد ملی** فراهم آورد.

برای توضیح لازم است عنایت شود که تفاوت بین یک اقتصاد دانش‌بنیان با یک اقتصاد متعارف سنتی در چه عواملی است. در زیر فهرستی از موارد ذکر شده است:

۱. در اقتصاد دانش‌بنیان، ندرت در ایجاد علم است، ولی زمانی که دانش تولید شد، کاربرد دانش عامل وفور دانش می‌شود و برخلاف اقتصاد متعارف که استفاده از منابع، در آنها عامل کاهش منابع می‌گردد، استفاده از دانش عامل افزایش آن خواهد شد.

۲. وابستگی اقتصاد دانش‌بنیان به مکان بسیار کمتر از این وابستگی در اقتصاد متعارف است. بازارهای مجازی همیشه دانش را عرضه می‌کنند و گسترش دانش از راه مشارکت در استفاده از آن سبب نوعی پیوند جهانی می‌گردد که در اقتصاد متعارف وجود ندارد.

۳. قوانین و مقررات منوط شده به سطح ملی نمی‌تواند در اقتصاد دانش‌بنیان کاربرد داشته باشد. نوعی برونگرایی فراگیر برای فعال‌سازی اقتصاد دانش‌بنیان ضروری شمرده شده است.

۴. محصولات و خدمات دانش‌بنیان ممکن است نسبت به محصولات و خدمات متعارف از نظر قیمت بالاتر باشند، ولی در طول زمان، مزیت استفاده از آنها سبب بهبود سطح زندگی به‌ازای هر واحد هزینه مصرف شده بابت دریافت این نوع محصولات و خدمات می‌گردد. به‌عبارت دیگر دانش‌بنیانی همیشه با افزایش رفاه و خوب‌زیستی جامعه همراه می‌گردد.

۵. نظام قیمتگذاری در مورد محصولات و خدمات دانش‌بنیان نظامی متکی به روندهای بلندمدت تحولات دانش در آن محصولات است و بنابراین نوسان‌های قیمتی می‌تواند در نظام بازار این محصولات گسترده باشد، ولی قدرت تعدیل قیمت‌ها به‌مراتب بالاتر از نظام متعارف است. این بدان معناست که نوعی پویایی در بازارهای اقتصادهای دانش‌بنیان برقرار است که در اقتصادهای متعارف وجود ندارد.

۶. ساخت نظام ارزش‌آفرینی در اقتصاد دانش‌بنیان با اقتصاد متعارف بسیار تفاوت دارد. در اقتصاد دانش‌بنیان، پاداش دانش‌آفرینی در گام نخست و برای دوره‌ای به نسبت کوتاه متعلق به آفریننده دانش پرداخت می‌شود. این پاداش با عنایت به ساخت و ماهیت دانش بسیار متفاوت است، ولی در هر صورت در حدی است که تداوم مکانیسم دانش‌آفرینی را توجیه می‌کند. زمانی که این دوره به نسبت کوتاه سپری شود، پاداش دانش‌آفرینی به ذینفعان رده بعدی انتقال می‌یابد که این گروه خود به دو دسته تقسیم می‌شوند:

- گروهی که بر مبنای دانش موجود به ایجاد دانش جدید مبادرت می‌ورزند. هزینه کسب دانش موجود برای این عده به نسبت محدود است.

- گروهی که برای رفاه بالاتر از محصولات و خدمات متکی به دانش‌های تجاری شده استفاده می‌کنند. این گروه هم با ارتقای سطح رفاه و خوب‌زیستی مواجه می‌شوند و قدرت خرید دانش جدید را هم به دلیل مزایای این دانش خواهند داشت.

۷. در اقتصاد دانش‌بنیان امکان تسهیل انباشت سرمایه انسانی با سرعتی فزاینده به سادگی و با کمترین هزینه وجود دارد، زیرا موتور این انباشت، دانش است که با استفاده و گسترش مرزهای آن هر روز ارزان‌تر و در دسترس‌تر می‌شود. با این اوصاف در اقتصاد دانش‌بنیان لازم است بنگاه‌های اقتصادی به صورت شفاف انباشت سرمایه انسانی خود را گزارش کنند.

بررسی بالا به روشنی نشان می‌دهد که تفاوتی ملموس بین فرآیندهای رشد در اقتصاد دانش‌بنیان در مقایسه با فرآیندهای رشد در اقتصادهای متعارف وجود دارد. اگر این فرآیندها در کشور ایجاد نشود، فقط با وضع دستوراتی مانند افزایش سهم خدمات و محصولات دانش‌بنیان، یا افزایش تعداد مقالات انتشار یافته، یا حتی افزایش تعداد اختراعات نمی‌توان به دانش‌بنیانی رسید. در سند برنامه نقشه راه تغییر فرآیندهای اقتصاد متعارف به اقتصاد دانش‌بنیان وجود ندارد.

- نکته دیگر در مورد نادرست دیدن محیط بیرونی، نگاه دولت به اجرایی کردن اقتصاد مقاومتی است. در سند برنامه جایگاه شایسته‌ای برای اقتصاد مقاومتی و اجرایی شدن آن دیده نشده است. از همان حرکت نخست، بحث دولت در مورد اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی این بود که دستگاه‌های اجرایی را موظف به انجام برخی اقدامات کند. زمانی که دولت ناگزیر شد بحث اقتصاد مقاومتی را جدی بگیرد، این کار را با وضعیتی انجام داد که در کلام خود مسئولان اجرایی کردن اقتصاد مقاومتی، «**خورانیدن اقتصاد مقاومتی به برنامه توسعه‌ای**» خوانده شده است. این نگاه با خواسته سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تفاوت ماهوی دارد.

برای اجرایی کردن سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی دولت باید در دو چهره فعال شود. در چهره نخست دولت به عنوان مخاطب سند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی باید ترتیباتی را اتخاذ کند که در سند برنامه مجموعه‌ای متشکل از هدف تا برنامه اجرایی را ایجاد می‌نماید. هدف‌های این مجموعه، دستیابی به خواسته‌های مندرج در سند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و مجموعه الزامات آن است. بنابراین بخشی از فعالیت‌هایی که در برنامه توسعه کشور باید مطرح می‌شود، مواردی است که دولت باید برای اجرایی شدن سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در سطح کل کشور، انجام بدهد. در چهره دوم، دولت به عنوان یک مجری باید وضعیت رفتاری خود را هم در راستای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و در چارچوب ضوابطی که در چهره نخست دولت مدون شده است، ساماندهی کند. با این اوصاف بخش



دیگری از محیط بیرونی برنامه باید ساماندهی به رفتار دولت در چارچوب مقاوم‌سازی دولت می‌بود. هیچ یک از این دو مورد در سند برنامه وجود ندارد و حتی پیوستی که دولت به سند جدید ارسالی به مجلس از پروژه‌های سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ارائه کرده است، فقط مواردی را شامل می‌شود که اگر ساخت اولیه مدون شده بود، شاید این موارد در راستای آن ساخت مفهوم می‌داشت، ولی در شکل ارائه شده هیچ مفهومی برای آن دیده نمی‌شود. عجیب نیست که بیشتر متخصصان و دست‌اندرکارانی که با این فهرست مواجه می‌شوند از مسئولان می‌پرسند اگر اقتصاد مقاومتی مطرح نبود، کدام یک از موارد این فهرست کنار گذاشته می‌شد؟ این حیرت عمومی برخاسته از رویکرد اتخاذ شده توسط دولت است و از این منظر می‌توان گفت که محیط بیرونی مربوط به لزوم اجرایی کردن سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، در سند برنامه دیده نشده است.

– حاکم شدن اقتصاد مقاومتی در شکل مندرج در سند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر برنامه ششم نکته مهمی را در نگاه به برنامه‌ریزی مطرح می‌کند: افزودن پارامتر هویتی مقاومت نگاه به برنامه‌ریزی را از نگاه سنتی دور می‌کند. در نگرش سنتی برنامه‌ریزی، با استفاده از روندهای گذشته، روندهای آینده ترسیم می‌شود و با سیاستگذاری این روندها اصلاح می‌گردد. در نگاه متکی به اقتصاد مقاومتی، روندهای آینده و ضربه‌های مخرب ساخت و هویت اقتصاد ملی مبنای برنامه‌ریزی قرار می‌گیرد. بنابراین نگرش اقتصاد مقاومتی از آینده به حال و ساختن مسیر حرکت به سوی آینده در چارچوبی است که اقتصاد کشور نسبت به ضربه‌های مخرب ساخت و هویت اقتصاد ملی، مقاومت داشته باشد. این نگاه در هیچ نقطه از سند برنامه ردیابی نمی‌شود.

– یک محور تغییرناپذیر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، اجرایی شدن کامل سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی است. دلیل نیاز به اجرای کامل سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی این است که مشارکت حداکثری آحاد مردم به‌عنوان عامل خاتمه دادن به وضعیت کنونی اقتصاد کشور مطرح شده است و بنابراین دولت باید تمام تلاش خود را به کار بگیرد تا بتواند بخش خصوصی و نهادهای مردمی را به بهترین نحو فعال کند. قابل توجه است که در سند برنامه، بخش خصوصی هیچ جایگاهی بجز پرکردن اجباری خلأهای پرنشده دولت ندارد. رغبت بخش خصوصی در واکنش به انگیزش‌هایی که باید برای فعال‌سازی این بخش ایجاد می‌شد، در سند برنامه مطرح نیست. حتی در یک مورد در کل طول سند برنامه موردی وجود ندارد که نشان دهد بخش خصوصی زنده و فعال است و ممکن است در وجود خود بتواند رفتاری متفاوت با خواسته‌های دولت ارائه کند که به نفع اقتصاد ملی و توسعه بلندمدت اقتصاد کشور باشد.

در همین راستا بحث در مورد حضور نهادهای مردمی در توسعه ملی و بحث درباره لزوم استفاده از مکانیسم‌های متکی به مردم، در سند برنامه مغفول مانده است. مردم در برنامه حضوری انفعالی دارند و به هیچ‌وجه به‌عنوان عوامل فعال توسعه دیده نشده‌اند. این نگاه نمی‌تواند عامل تشویق حضور بخش

خصوصی و نهادهای مردمی در توسعه ملی باشد. در هیچ نقطه از سند برنامه مشخص نیست که چه بخش از فعالیت‌ها باید توسط مردم انجام شود و دولت برای فعال کردن مردم به انجام آن بخش چه اقداماتی را انجام خواهد داد یا از چه ابزارهایی استفاده خواهد کرد.

– در نگاه سند برنامه، جهان هم درست به اندازه مردم کشور، انفعالی و عاری از خواسته دیده شده است. صادرات ایران باید گسترش داده شود، ولی این صادرات فقط با محاسبه ریاضی است و بازار هدفی بر آن متصور نیست. حتی مشخص نیست چه رشته فعالیت‌هایی و در چه چارچوبی می‌تواند اجزای این صادرات را ایجاد کند. روند جهان در سال‌های پیش رو در سند برنامه مطرح نمی‌شود. موضوع قدرت خرید جامعه جهانی و ماهیت تعامل ایران با جهان در سند برنامه، آن قدر دست کم گرفته شده است که حتی وقتی بحث از سرمایه‌گذاری خارجی مطرح شده، فقط ارقام و اعدادی که نیازهای ایران را برآورده کند، در جدول درج شده است و هیچ مشخص نیست که این اعداد و ارقام بر مبنای کدام روابط فنی و تجاری، توسط کدام بخش اقتصادی و در چارچوب فعالیت کدام گروه فعال اقتصادی باید حاصل شود.

– در مورد برنامه‌های دولت هم ارزیابی سند برنامه نگران‌کننده است. ارزیابی سند برنامه این است که دولت در کنترل تورم توفیق داشته است و چون رشد اقتصادی بیش از زمان روی کارآمدن دولت یازدهم بوده است، کنترل رکود هم قرین توفیق بوده است. هیچ یک از این دو منطق قابل دفاع نیست. – در مورد کاهش تورم، حتی بدون آن که دولت بخواهد اقدامی انجام دهد، افت شدت افزایش قیمت‌ها به دلیل تعمیق رکود قابل پیش‌بینی بود. بررسی روند تورم در سه دهه اخیر نشان می‌دهد که تغییرات قیمت‌ها با شدت و ضعف در اقتصاد کشور وجود داشته است. در فاصله ۱۳۶۵ تا ۱۳۹۴، یعنی ظرف مدت سه دهه، فقط در سال ۱۳۶۹ کشور تورم تک‌رقمی داشته است. افت و خیزهای قیمتی هم در موارد متعدد تکرار شده است. به عنوان مثال تورم ۴۹/۴ درصدی سال ۱۳۷۴ در سال ۱۳۷۴ به رقم ۲۳/۲ درصد، یعنی حدود ۴۷ درصد تورم سال اوج و در سال ۱۳۷۶ به رقم ۱۷/۳ درصد، یعنی حدود ۳۵ درصد تورم سال اوج رسید. نگاهی به تورم ۳۴/۷ درصدی تورم در سال ۱۳۹۲ و تحولات سال‌های بعد نشان می‌دهد که ظرف یکسال نرخ تورم به حدود ۴۵ درصد سال اوج و ظرف دو سال به ۳۴/۳ درصد سال اوج رسیده است. نزدیکی تغییرات تورم نسبت به نقطه اوج نشان می‌دهد که روندی تکرار شونده در اقتصاد کشور وجود دارد.

این نکته که متوسط نرخ تورم کشور از سال ۱۳۶۰ تا ۱۳۹۴ در کشور در حد ۱۹/۶ درصد بوده است، نشانه‌ای از وجود عارضه تورمی تکرار شونده در اقتصاد ملی است. مهار این تورم در زمان‌های مختلف با فشارهای رکودی صورت گرفته است که تخفیف فشارها با نوسان‌های مطلوب درآمدهای نفتی حاصل شده است. اقتصاد ایران به عارضه رکود تورمی پایا و نوسان‌دار (Secular stagflation) مبتلا است. تعدیل تورم در زمان حاضر هم با تشدید فشارهای رکودی توأم با مدارا کردن (Coping) خانوارها



در تلاش برای حفظ قدرت خریدشان، حاصل شده است. امر واقع این است که سند برنامه هیچ مستندی ارائه نکرده است که سیاست‌های دولت عامل تخفیف تورم بوده است و فقط با اشاره به پایین آمدن نرخ تورم، تحول مشاهده شده را به رفتار دولت یازدهم نسبت داده است.

در مورد تحولات نرخ رشد اقتصادی که سند برنامه فقط روند را تا سال ۱۳۹۳ منظور کرده است، وضعیت از این هم پیچیده‌تر است. دو مرجع آماری نرخ رشد کشور عبارتند از: بانک مرکزی با سابقه‌ای بسیار طولانی از سال ۱۳۳۸ به بعد و مرکز آمار ایران با سابقه‌ای به نسبت کمتر. نظر به این که مرکز آمار ایران به‌عنوان مرجع رسمی آمارهای کشور اعلام شده است، این مرکز اعلام نرخ رشد سالیانه را عهده‌دار شده است و در هر صورت آمارهای تاریخی را هم بازسازی کرده است. رقابت بانک مرکزی و مرکز آمار ایران سبب شده است که بحث‌های متعددی در کشور مطرح شود. با وجود این رقابت سخت، یک نقطه تفاهم بین دو مرجع آماری در مورد نرخ رشد ایجاد شده است و آن اعلام آمارهای مطلوب و سکوت در مورد آمارهای نامطلوب مربوط به نرخ رشد است.

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نرخ رشد اقتصاد در سال ۱۳۹۳ را سه درصد اعلام کرد که بسیار بالاتر از نرخ رشد مرکز آمار ایران بود. مرکز آمار ایران برای سال ۱۳۹۳ نرخ رشد اعلام نکرد و هنوز هم اعلام نکرده است. با وجود این، مرکز آمار برای سال ۱۳۹۴ نرخ رشد ۱ درصد و برای سه‌ماهه نخست سال ۱۳۹۴ نرخ رشد ۴/۴ درصدی را اعلام کرده است. جدول تفصیلی ارائه شده از طرف مرکز آمار هم ارقام فصلی سال‌های ۱۳۹۴ و سه‌ماهه نخست سال ۱۳۹۵ را درج کرده است. در تمام سایت مرکز آمار ایران هیچ خبری از ارقام مربوط به سال ۱۳۹۳ نیست.

با این اوصاف قضاوت در مورد نرخ رشد اقتصاد ملی با عنایت به اختلاف ارقام بین دو مرجع و در دست نبودن سری زمانی اطلاعات مربوط به یک مرجع، کار دشواری است. اگر نرخ رشد غیررسمی اظهارشده در مورد برآورد مرکز آمار ایران برای سال ۱۳۹۳ که رقم ۱/۸ درصد بوده است، مبنا قرار بگیرد، نرخ رشد اقتصاد کشور برای سال‌های ۱۳۹۴ و فصل نخست سال ۱۳۹۵ بر مبنای این نرخ باید سنجیده شود. با این اوصاف نرخ رشد اقتصاد ایران پس از چند سال، در سطح اندکی بالاتر از متوسط نرخ رشد اقتصاد جهان قرار گرفته است. اگر این روند تداوم یابد و رشد اقتصادی نوسان نداشته باشد، وضعیت اقتصاد کشور در مقایسه با جهان بهبود خواهد داشت. قابل توجه است که برآوردهای جاری مربوط به نرخ رشد جهان با عنایت به تعدیل‌های اخیر مبنا قرار گرفته است. اگر ارقام پیش از این تعدیل‌ها مدنظر قرار می‌گرفت، هنوز نرخ رشد اقتصاد ایران کمتر از متوسط جهان می‌بود.

در حالت کلی، در یک برآورد خوش‌بینانه از روند رشد اقتصاد کشور، می‌توان گفت که روندهای جاری وضعیتی را نشان می‌دهد که در مقایسه با متوسط روندهای جهان، رو به بهبود است. با وجود این هنوز بسیار زود است که بتوان این روند را قابل تداوم محسوب کرد. سند برنامه در ارزیابی روند رشد اقتصاد کشور نگاه واقع‌بینانه ارائه نکرده است. حتی اگر روند رشد براساس ارقام مرکز آمار ایران مدنظر

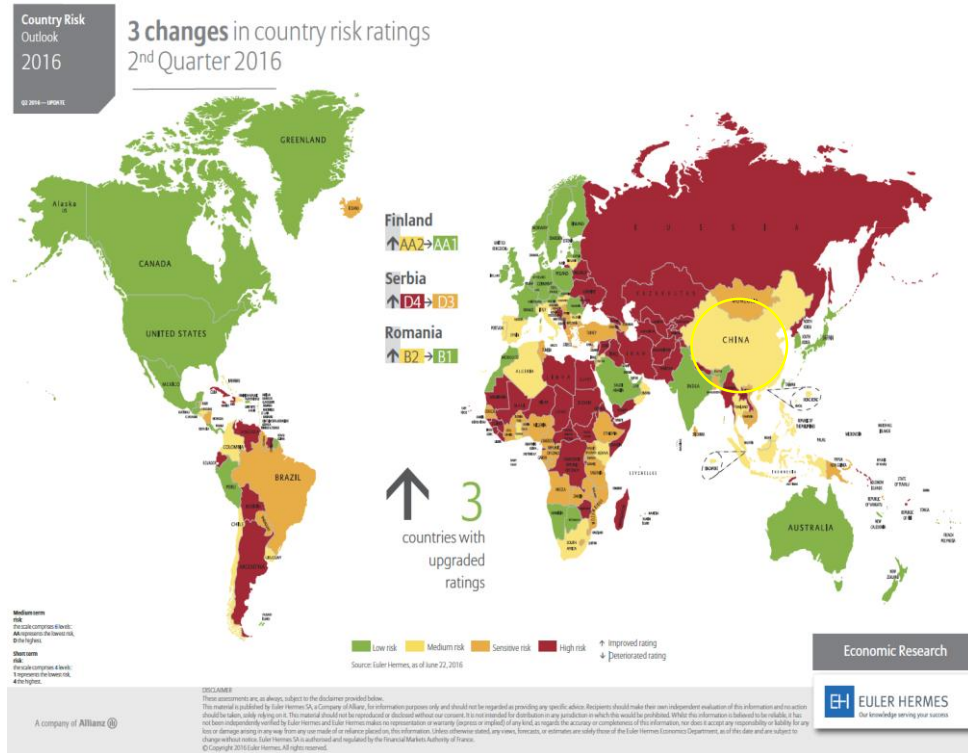
قرار بگیرد، جهش رشد باید متکی به مفاهیمی باشد که این مفاهیم در سند برنامه دیده نشده است. بنابراین مشخص نیست چگونه تحولاتی که در سند برنامه در قالب جداول فاقد توضیح آورده شده است، در عمل تحقق می‌یابد.

– سند برنامه در مورد نگاه جهان به ایران هم سکوت اختیار کرده است. این در حالی است که توسعه صادرات از الزامات بهبود وضعیت اقتصادی کشور محسوب شده است. مهمترین معیاری که در این راستا باید ارزیابی می‌شده است، معیار خطر اعتباری کشور است. مراجع مختلفی این خطر را برای کشورهای مختلف ارزیابی می‌کنند.

نگاهی به ارزیابی خطر کشور ایران از دید اوپلر هرمس (Euler Hermes) نشان می‌دهد که خطر اعتباری ایران در فصل دوم سال ۲۰۱۶ میلادی (یعنی وضعیت جاری کشور) در رتبه دی (D) قرار دارد و خطر کوتاه‌مدت کشور امتیاز ۴ را دریافت کرده است که بالاترین درجه خطر محسوب می‌شود. وضعیت ایران در فصل نخست سال ۲۰۱۶ میلادی هم به همین شکل بوده است و در واقع تحولی در جایگاه ایران در جهان حاصل نشده است. به نظر نمی‌رسد که جایگاه اعتباری کشور بعد از برجام هم روند رو به بهبودی نشان داده باشد. این بدان معناست که در بُعد ارتباط با جهان، هنوز ایران به ایجاد ثبات در رویکرد به جهان نیاز دارد و این ثبات عامل مثبتی در گسترش روابط تجاری با جهان محسوب خواهد شد. در نمودار وضعیت ایران در مقایسه با منطقه و جهان از نظر مرتبه اعتباری نشان داده شده است. نمایش عین نقشه اوپلر هرمس با هدف تأکید بر صحت اطلاعات بوده است. سند برنامه با وجود تأکید جدی بر گسترش روابط ایران با جهان و این که دولت در مدیریت اقتصاد کشور توفیق داشته است، هرگز ارزیابی جهانی وضعیت کشور را که یک عامل محیطی جدی است، نشان نداده است.



نمودار ۱. وضعیت خطر اعتباری کشورهای مختلف



مأخذ: سایت اولبر هرمس (<http://www.eulerhermes.com>)

به‌طور خلاصه، وقتی نگاه سند برنامه به محیط حاکم بر برنامه با دقت ارزیابی شود، به‌روشنی دیده می‌شود که سند نتوانسته است ویژگی‌های محیطی را از منظر اسناد بالادستی، عملکرد دولت و جایگاه بین‌المللی ایران به‌درستی و با دقت کافی ترسیم کند. در این راستا هیچ منظری هم از وضعیت جهان در سال‌های برنامه ششم ارائه نشده است. بنابراین مشخص نیست که چه وضعیتی از جهان مدنظر برنامه ششم بوده و کدام یک از این تحولات جهانی، از دید دولت یازدهم، بر برنامه اثر داشته است. با عنایت به موارد ذکرشده، در جدول خلاصه‌ای زیر وضعیت سند برنامه از لحاظ ارزیابی محیط حاکم بر اقتصاد کشور از جنبه‌های مختلف نشان داده شده است. جدول نشان می‌دهد که سند برنامه نتوانسته است عوامل محیطی را به‌درستی و با دقت کافی شناسایی و ردیابی کند.

جدول ۱. ارزیابی سند از محیط حاکم بر اقتصاد کشور

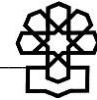
محتوای سند برنامه	حوزه و موضوع ارزیابی
محدود و همراه با تشخیص نادرست	ارزیابی وضعیت اسناد بالادستی
خوش‌بینانه و فاقد ارزیابی	ارزیابی از عملکرد دولت و توفیق آن
ندارد	ارزیابی ایران در جهان
ندارد	ارزیابی روندهای جهانی

مأخذ: یافته‌های گزارش.

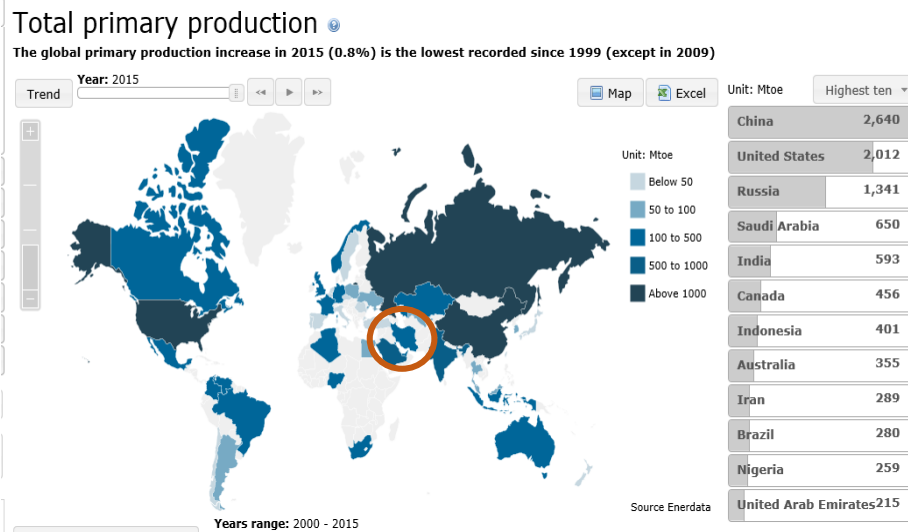
با در نظر گرفتن رویکرد کلی سند برنامه در ارزیابی محیط بیرونی، اغراق نیست اگر گفته شود که همین رویکرد در مورد تمام مباحث مطرح شده در سند برنامه وجود داشته است. به عبارت دیگر بخش انرژی هم بدون عنایت به محیط بیرونی مدون شده است. در هر صورت تحلیل وضعیت در مورد بخش انرژی ضرورت دارد. قابل توجه است که در بررسی حاضر «انرژی» یک پوشش عمومی برای کل انواع انرژی است و نوع ویژه‌ای از انرژی را دربر نمی‌گیرد. هرچا نوع ویژه‌ای از انرژی مطرح بوده است، مانند سوخت‌های فسیلی، برق، انرژی‌های نو، آن نوع نام برده شده است. لازم به ذکر است که در سند برنامه این تمایز دیده نمی‌شود و در متونی که در بخش‌های مربوط به سوخت‌های فسیلی یا برق آورده شده است، در سیاستگذاری‌ها و هدفگذاری‌ها، به دفعات، از واژه «انرژی» استفاده شده است که پوششی فراگیرتر از نوع انرژی مطرح شده را دارد.

برای ارزیابی وضعیت جهانی بخش انرژی و شناخت جایگاه جمهوری اسلامی ایران از منظر انرژی می‌توان سه زمینه کلی در مورد تولید، مصرف و تجارت انرژی در ایران و جایگاه کشور در جهان را مدنظر قرار داد. در این راستا چهار نمودار زیر که وضعیت ایران و جهان را در سال ۲۰۱۵ میلادی نشان می‌دهد، می‌تواند مبنای وضعیت‌شناسی برای ایران قرار بگیرد. در تمام موارد داده‌های سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۵ میلادی مدنظر قرار گرفته است که تصویری بلندمدت از وضعیت را بیان می‌کند.

در بخش تولید انرژی اولیه، وضعیت سال ۲۰۱۵ میلادی از سال ۲۰۰۹ به بعد در بدترین وضعیت قرار داشته است و بجز آن سال، بدترین رقم از سال ۱۹۹۹ به بعد بوده است. جایگاه ایران در رتبه نهم جهان قرار گرفته است و این کشور ۱۵ درصد انرژی تولید شده در خاورمیانه را به خود اختصاص داده است. در نمودار رتبه کشورهای مختلف نشان داده شده است.



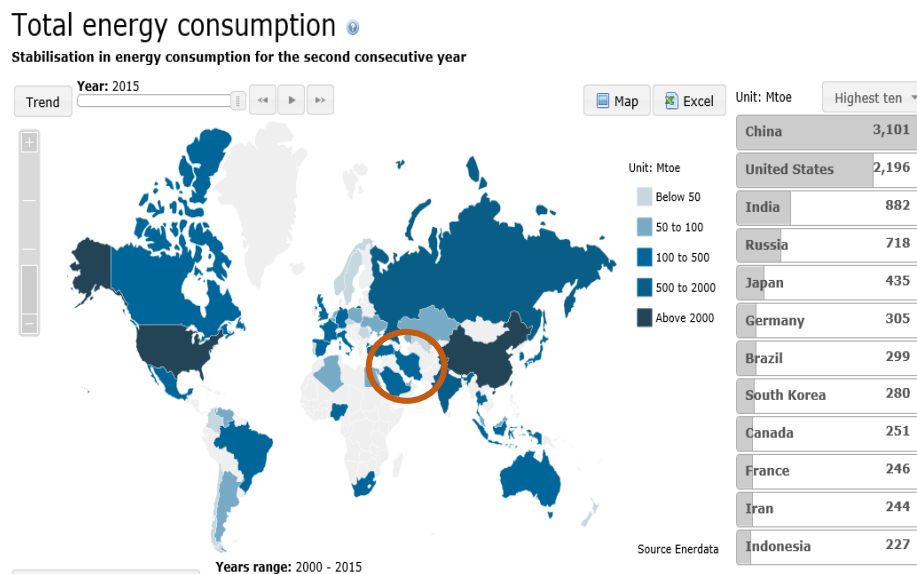
نمودار ۲. وضعیت ایران در زمینه تولید انرژی اولیه



Source: <https://yearbook.enerdata.net/>

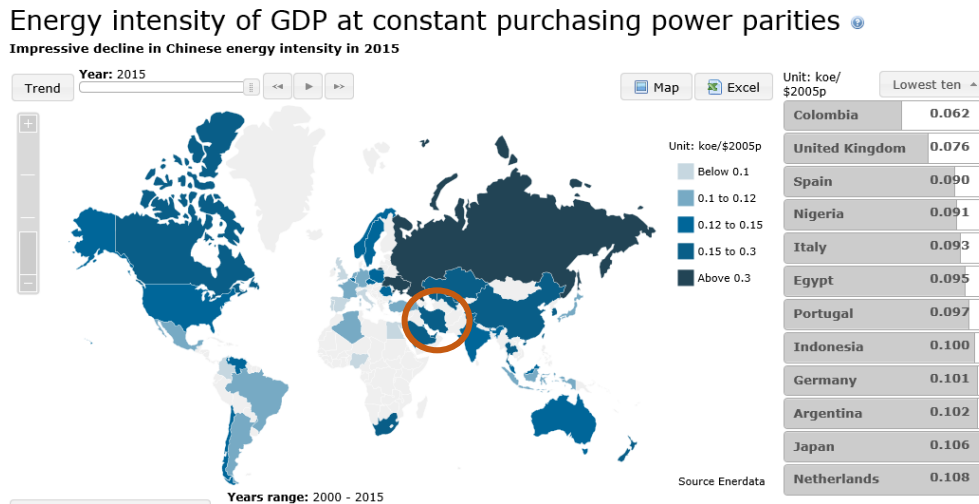
در مورد مصرف انرژی با انواع مختلف، داده‌های جهانی نشان می‌دهد که ایران در جایگاه یازدهم قرار گرفته است. ایران ۳۲ درصد مصرف انرژی در خاورمیانه را داشته است.

نمودار ۳. وضعیت ایران از نظر مصرف انرژی در مقایسه با دیگر کشورهای جهان



Source: Ibid.

نمودار ۴. وضعیت ایران از نظر شدت مصرف انرژی (به تولید ناخالص داخلی) با لحاظ ثبات قدرت خرید در مقایسه با دیگر کشورهای جهان



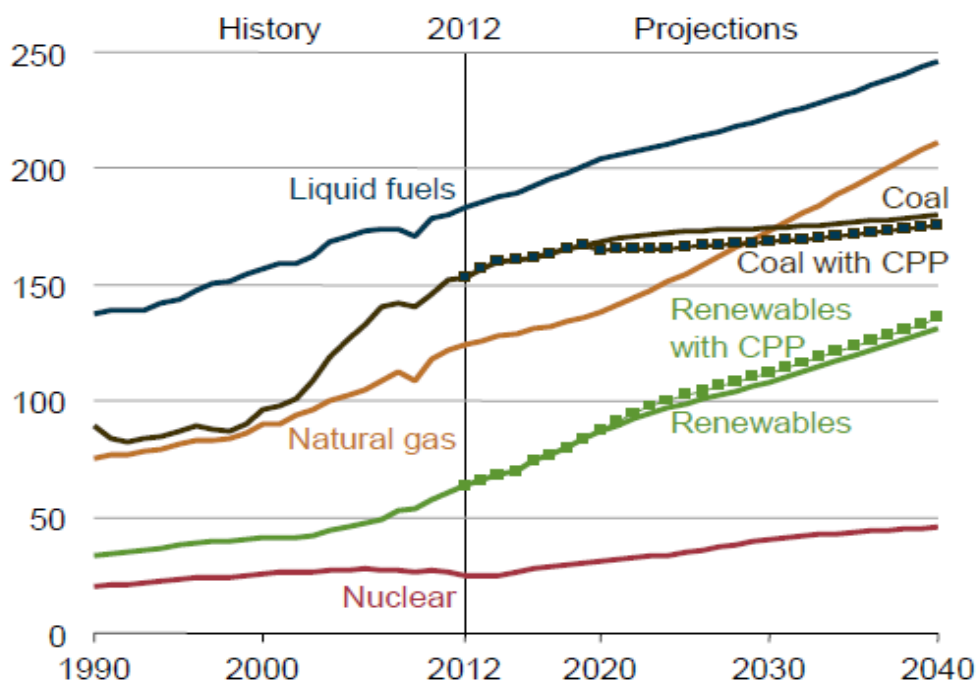
Source: Ibid.

در نهایت لازم است تصویری از چشم‌انداز بخش انرژی در سند برنامه تصویر شود. این تصویر باید بتواند چالش‌های انرژی در یک نگاه بلندمدت را مجسم کند. کمترین انتظار از سند برنامه این بوده است که منظر بلندمدت انرژی دیده می‌شده است. آژانس بین‌المللی انرژی چشم‌انداز مصرف انرژی تا سال ۲۰۴۰ میلادی را به شرح زیر ترسیم کرده است.^۱

1. DOE/IEA. (2016). International Energy Outlook 2016 With Projections to 2040. May. DOE/EIA-0484 (2016). [http://www.eia.gov/forecasts/ieo/pdf/0484\(2016\).pdf](http://www.eia.gov/forecasts/ieo/pdf/0484(2016).pdf)



نمودار ۵. چشم‌انداز مصرف انواع انرژی در جهان (تا سال ۲۰۴۰)



Source: <https://www.iea.org/>

میزان مصرف انرژی با عنایت به چشم‌انداز تولید انواع انرژی مدون شده است و فرض بر این بوده است که مصرف‌کنندگان ضوابط پاک بودن، قابل خرید بودن و با صرفه بودن را رعایت کرده باشند. در گزارش چشم‌انداز انرژی شرکت اکسون موبیل برای سال ۲۰۱۶ میلادی آورده شده است که تحولات بزرگی در زمینه انرژی در شرف وقوع است و جهان باید منتظر این تحولات باشد. شرکت بی‌پی در گزارش چشم‌انداز انرژی سال ۲۰۱۶ خود به انقلاب انرژی شنی (Shale Revolution) اشاره کرده است که نفت و گاز را متحول می‌سازد. بر این اساس پیش‌بینی شده است که رشد گاز شنی تا سال ۲۰۳۵ میلادی سالیانه ۵/۶ درصد در سال باشد و سهم این گاز را در کل گاز تولید شده در جهان به ۱۱ درصد برساند. در همین راستا پیش‌بینی شده است که سهم نفت شنی در همین دوره به‌طور متوسط سالیانه ۵/۷ درصد خواهد بود که سهم این انرژی را در کل سوخت‌های مایع جهان در حد ۱۰ درصد خواهد رسانید.^۱

شورای انرژی جهان (World Energy Council) در گزارشی در مورد روندهای انرژی در جهان تا سال ۲۰۵۰ میلادی دو سناریو را ترسیم می‌کند. در یک سناریو مردم برای قیمت انرژی اهمیت بیشتری قائلند و مایلند به هر ترتیب به رفاه بالاتر برسند. در سناریوی دیگر، اولویت با پاک نگاهداشتن

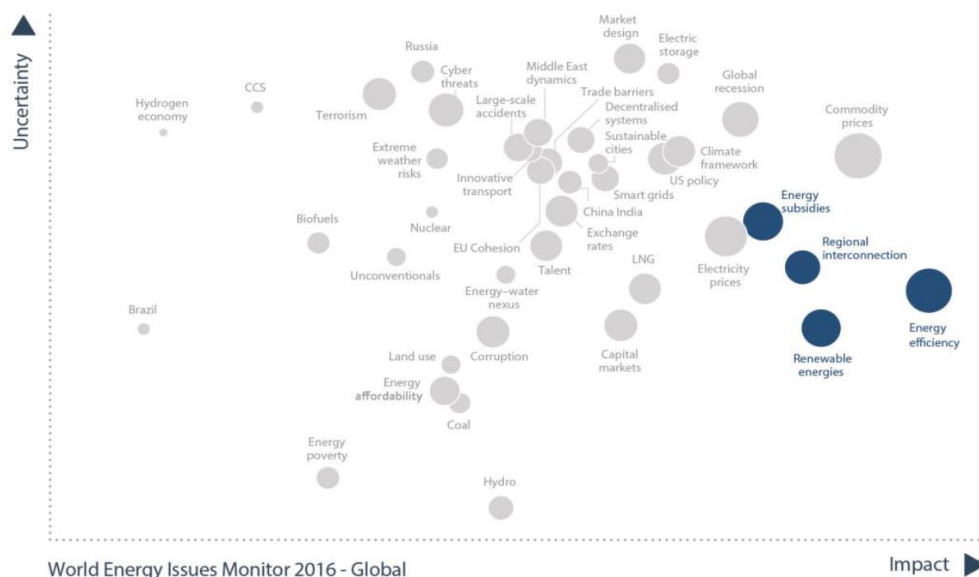
1. BP. The shale revolution continues. <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/energy-outlook-2035/shale-projections.html>

محیط زیست است. در سناریوی دوم رشد انرژی‌های نو به مراتب بیشتر است، کارآیی انرژی با سرعت بیشتر افزوده می‌شود و آلاینده‌گی به شدت کاهش می‌یابد. در این صورت دنیا بابت این دلمشغولی، با رشد کمتر مواجه می‌شود، ولی رشد جمعیت به مراتب بیشتر می‌شود.^۱ اهمیت این گزارش، به‌رغم نسبت قدیمی‌تر بودن، در آن است که سناریوی تحولات جهان را هم در خود منظور کرده است.

این شورا در گزارش سالیانه سال ۲۰۱۶ میلادی خود مباحث کلیدی انرژی در جهان را در نموداری مدون کرده است. مباحث از نظر شدت ناطمینانی ایجاد شده در اثر هر موضوع و تأثیر آن موضوع بر جهان دسته‌بندی شده‌اند. چهار موضوع کلیدی جهان در گزارش سال ۲۰۱۶ که در نمودار در کنار باقی موضوع‌ها ترسیم شده‌اند، عبارتند از:

- کارآیی انرژی،
- انرژی‌های نو،
- ارتباطها و پیوندهای منطقه‌ای،
- یارانه‌های انرژی.

نمودار ۶. مباحث کلیدی انرژی در جهان در سال‌های آتی



Source: <http://www.worldenergy.org>.

1. World Energy Council (WEC), and Paul Scherrer Institute (PSI). (2013). World Energy Scenarios: Composing energy futures to 2050. http://www.worldenergy.org/wp-content/uploads/2013/10/World-Energy-Scenarios_Composing-energy-futures-to-2050_Full-report1.pdf



به گفته این گزارش پنج موضوع اساسی که جهان در سال‌های آینده باید به آن بپردازد عبارتند از:

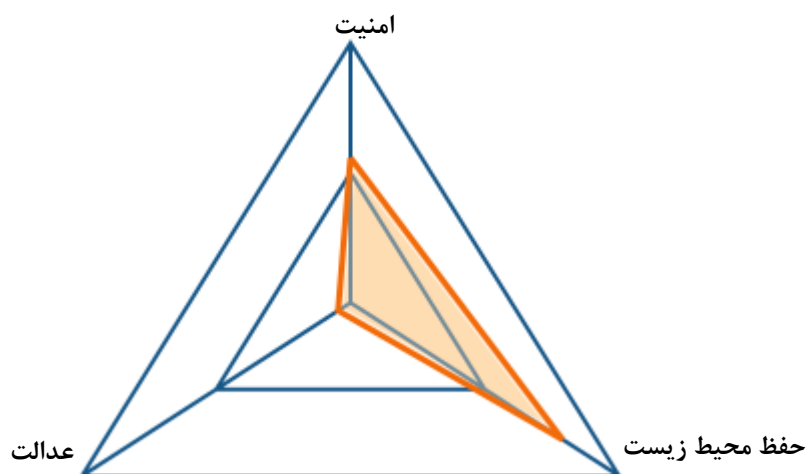
۱. تغییر شکل یافتن عرضه انرژی (Transforming Energy Supply)،
۲. ارتقای سطح دسترسی به انرژی (Advancing Energy Access)،
۳. توجه به قابل خرید بودن انرژی (Addressing Affordability)،
۴. بهبود کارایی انرژی و تقاضای حاشیه‌ای برای انرژی (Improving energy Efficiency and Managing Demand)،
۵. کربن‌زدایی از بخش انرژی (Decarbonising the Energy Sector).

این مباحث در واقع دلمشغولی جهان فردا محسوب می‌شود.

شورای انرژی جهان هر سال وضعیت کشورهای مختلف جهان را با انتشار شاخص موضوع‌های اصلی انرژی (Energy Trilemma Index) ارزیابی می‌کند. دلمشغولی جهان در هر سال در چارچوب موضوع‌های اصلی جهان متبلور می‌شود و گزارش سال ۲۰۱۶ هم دلمشغولی پنج‌گانه بالا را در شاخص موضوع‌های اصلی انرژی برای سال ۲۰۱۶ منظور کرده است، ولی تا زمان حاضر هنوز شاخص سال ۲۰۱۶ انتشار داده نشده است. شورای انرژی جهان در شاخص موضوع‌های اصلی انرژی جهتگیری تحول بخش انرژی را براساس دلمشغولی‌های این بخش مدون می‌کند و نشان می‌دهد که کشورهای جهان تا چه اندازه توانسته‌اند خود را با موضوع‌های اصلی بخش انرژی سازگار کنند.

براساس شاخص سال ۲۰۱۵ این شورا، وضعیت ایران در بین ۱۳۰ کشور از نظر شاخص موضوع‌های اصلی انرژی، رتبه ۹۱ است. وقتی محورهای سه‌گانه امنیت انرژی، عدالت در انرژی و سلامت محیط زیست به صورت تفکیکی در نظر گرفته می‌شود، رتبه ایران به ترتیب ۵۸، ۲۸ و ۱۲۴ است. این وضعیت نشان می‌دهد که ایران از نظر محیط زیست یکی از بدترین کشورهای جهان محسوب می‌شود و رسیدگی به این وضعیت از اولویت ویژه برخوردار است. بحث امنیت انرژی هم دست‌کم به دلیل نیاز به برنامه‌ریزی برای جایگزینی سوخت‌های فسیلی اهمیت می‌یابد. شاید این شاخص بتواند نیازهای اقتصاد کشور از نظر یک برنامه میان‌مدت را مشخص کند. بنابراین لازم است شاخص‌های جهانی انرژی به نوعی در شناخت محیط جهان در برنامه‌ریزی برای انرژی مدنظر قرار بگیرد. در این راستا پرسش کلیدی این است که کدام یک از ویژگی‌های توسعه بخش انرژی (که البته فقط سوخت‌های فسیلی و برق نباید در این جا مطرح شود) در برنامه توسعه‌ای ششم باید از اولویت برخوردار باشد و در مورد ویژگی‌های برجسته مورد نظر، چه اقداماتی باید انجام شود تا جایگاه ایران به کجا برسد؟ در نمودار وضعیت ایران در سال ۲۰۱۵ میلادی ترسیم شده است. (از گزارش شورای انرژی جهان)

نمودار ۷. وضعیت ایران در شاخص‌های اصلی انرژی (سال ۲۰۱۵)



مأخذ: یافته‌های گزارش.

شرکت فناوری‌های پیشرفته کی‌بی‌سی (KBC Advanced Technologies) که یک شرکت مشاوره‌ای جهانی در زمینه انرژی‌های فسیلی است و مالک آن شرکت ژاپنی یوگواوا^۱ است که در زمینه برق و نرم‌افزار در جهان شناخته شده است، پیش‌بینی وضعیت انرژی در جهان را تا سال ۲۰۳۰ میلادی ترسیم کرده است.^۲ در این گزارش که اصل آن فقط با خرید گزارش قابل دسترس است،^۳ انرژی‌های نو و تجدیدپذیر نقش مهمی در دهه آینده در اقتصاد انرژی جهان برعهده خواهند داشت. در مورد نفت و گاز هم مقدار نفت و گاز شنی در مجموعه درج شده است و بنابراین مقدار نفت و گاز مصرف‌شده در جهان فقط به نفت و گازی که از ذخایر سنتی برداشت می‌شود، مربوط نیست.

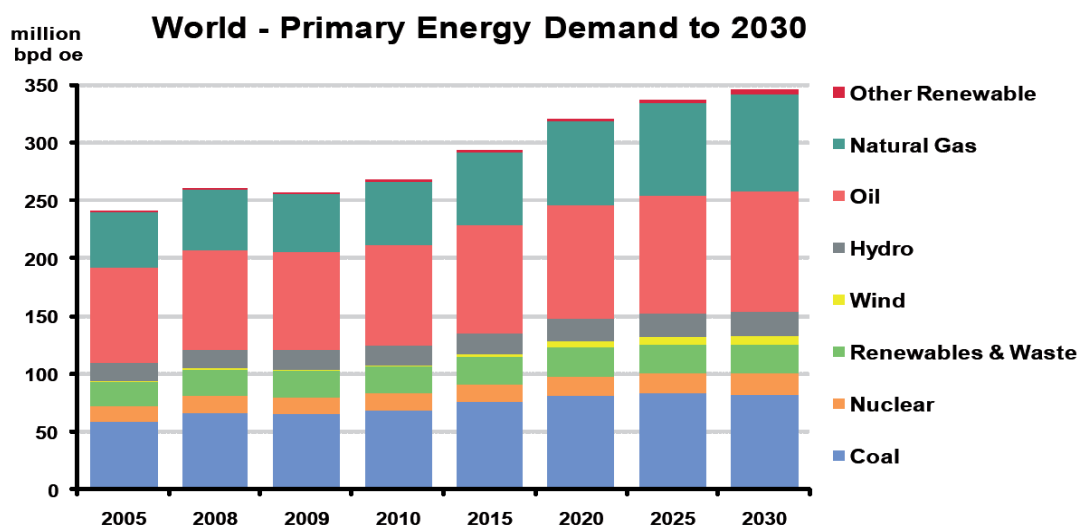
۱. Yokogawa

۲. KBC Advanced Technologies Inc. (2016). World Long-Term Oil & Energy Outlook Report. http://www.kbcat.com/pdfs/consulting/economics_planning/WLTOEO_Report_Order_Form.pdf

۳. اصل گزارش به قیمت ده هزار دلار آمریکا قابل خرید است و سفارش گزارش از طریق اینترنت و با پرداخت بانکی امکانپذیر است.



نمودار ۸. چشم‌انداز تقاضای انواع انرژی اولیه در جهان (تا سال ۲۰۳۰)

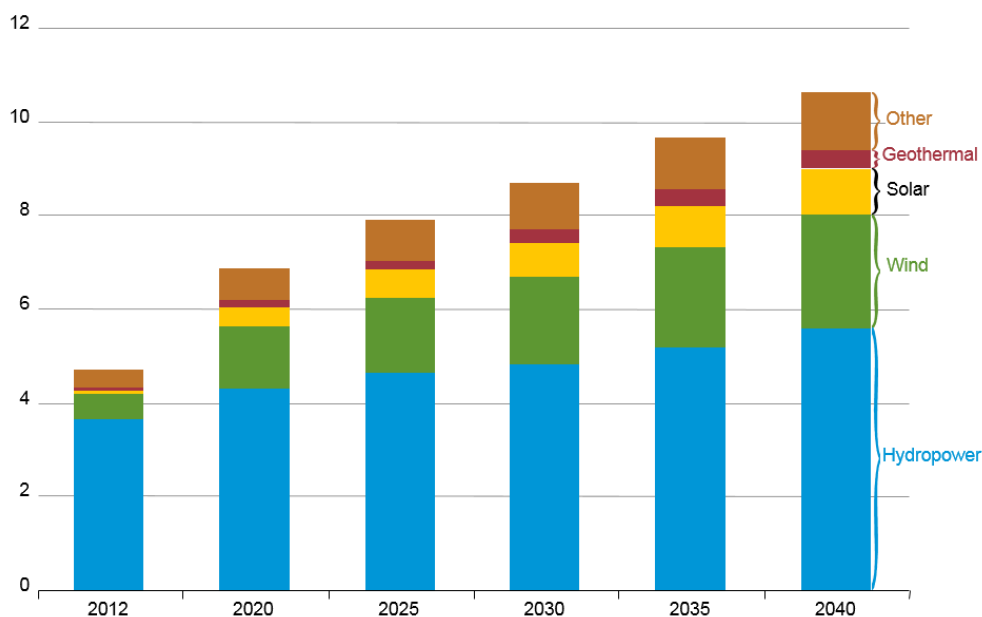


Source: <http://www.kbcac.com>

با این اوصاف گزارش‌های جهانی وضعیتی از انرژی را در دنیای آینده ترسیم می‌کنند که مبتنی بر اولویت‌های جهان است. ایران باید با عنایت به اسناد بالادستی معتبر خود و با نگاه به اولویت‌های جهان، الگویی از اولویت‌های خود را ترسیم کند. در سند برنامه چنین اولویتی مدون نشده است و بنابراین مشخص نیست که رویکرد ایران در مورد انرژی با کدام اولویت‌ها مدون شده است و ایران در نظر دارد در آینده میان‌مدت به کدام یک از دلمشغولی‌های بخش انرژی بپردازد و در آن راستا چه خواهد کرد.

در بخش برق، روندهای جهانی حکایت از افزایش بر تولید برق از منابع مختلف و به‌ویژه مواد تولید شدنی و ناآلاینده، تأکید دارد. براساس گزارش آژانس بین‌المللی انرژی تولید انرژی برق در سال‌های آینده روند صعودی خواهد داشت. براساس گزارش سال ۲۰۱۶ آژانس در مورد چشم‌انداز بخش برق گفته شده است که تا سال ۲۰۴۰ میلادی، تولید برق ۶۹ درصد نسبت به رقم سال ۲۰۱۲ افزایش خواهد یافت. در این راستا کشورهای توسعه‌یافته برای کاهش گازهای گلخانه‌ای از انرژی برق استفاده بیشتر خواهند کرد. نقش نفت در تولید برق در جهان روند نزولی یافته است و منابع دیگر جای نفت را به خود اختصاص داده‌اند. منابع تجدیدپذیر به‌تدریج جایگاه مهمتری در تولید برق یافته‌اند و رشد این منابع در تولید برق بسیار شدید بوده است. در نمودار جایگاه انواع منابع تجدیدپذیر در تولید برق در جهان تا سال ۲۰۴۰ میلادی نشان داده شده است. حتی اگر انرژی‌های پاک و تجدیدپذیر نتوانند از مرز جایگزینی کامل عبور کنند و فناوری جدید نتواند تحول مورد انتظار را ایجاد نماید، با ادامه روندهای موجود، انرژی‌های تجدیدپذیر نقش فزاینده‌ای در تولید برق در آینده خواهند داشت.

نمودار ۹. چشم‌انداز سهم انواع انرژی‌ها در تولید برق (سال ۲۰۴۰)



Source: Ibid.

با عنایت به تحولات انتظاری جهان، به‌سادگی می‌توان دید که حتی منابع بسیار محافظه‌کار جهان تحولاتی را در بخش انرژی ردیابی می‌کنند. سند برنامه هیچ نکته‌ای در مورد بخش انرژی در جهان را مطرح نکرده است و به نظر نمی‌رسد که موضوع خاصی از این تحولات مدنظر سند قرار گرفته باشد. در هر صورت، بدون تردید می‌توان گفت که در سند بحث محیط بیرونی بخش انرژی وجود ندارد.

۲-۲. ارزیابی وضع موجود کشور

ماهیت ارزیابی وضع موجود در سند برنامه یکی از معیارهایی است که می‌تواند شدت قابل اعتماد بودن اطلاعات برنامه‌ای را مشخص نماید. در این زمینه لازم است نشان داده شود که چگونه سند برنامه وضعیت موجود اقتصاد کشور را ترسیم کرده است و بر این اساس تا چه حد تحولات جدی اقتصاد کشور که بر وضعیت آینده اقتصاد کشور اثر می‌گذارد، در ارزیابی‌ها دیده شده است. سند برنامه در حوزه‌های فرابخشی شامل اقتصاد کلان، جمعیت، آمایش، توسعه روستایی و ...، محیط زیست و نظام اداری و بخشی شامل امور تولیدی، امور زیربنایی، امور اجتماعی، امور فرهنگی، علمی و فناوری و امور عمومی، دفاعی و قضایی ساماندهی شده است. در هر مورد، سرفصل‌های وضعیت، اهم اقدامات دولت، اهم چالش‌ها و برنامه راهبردی آورده شده است. سرفصل‌ها در تمام موارد مشابه است. هیچ بحثی از برنامه توسعه‌ای یا راهبردهای مرتبط با اقتصاد مقاومتی در این مجموعه وجود ندارد. برای روشن شدن موضوع، در زیر هر یک از این حوزه‌ها توضیح داده می‌شود.



۲-۳. حوزه اقتصاد کلان (تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال)

در حوزه اقتصاد کلان هفت مبحث آورده شده است:

۱. تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال،
۲. بودجه و مالیه عمومی،
۳. بازار پول و سطح عمومی قیمت‌ها،
۴. تجارت خارجی،
۵. نظام تأمین مالی،
۶. بهره‌وری،
۷. بهبود محیط کسب‌وکار و توسعه مشارکت بخش خصوصی و تعاونی.

در مبحث تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال، حتی پیش از توصیف وضعیت، انگشت اتهام به سوی وضعیت و تحولات نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ دراز شده است. ارقام رشد اقتصادی بدون ارائه الگوی رفتاری یا تحلیلی که نشان دهد مطالب نوشته شده متکی به برداشتی علمی و بیرون از برداشت ذهنی است، پشت هم آورده شده و رفتار مشابهی هم در مورد رشد سرمایه‌گذاری انجام شده است. در مورد بازار کار، باز هم بدون ارائه مستندی که نشان دهد برداشت نگارنده درست است، اعلام شده است که در بازار کار در بُعد عرضه و تقاضا تحول اساسی رخ نداده است. دلایل متعددی برای توصیف چرایی روند بیکاری ذکر شده است که آنها هم مشخص نیست از کدام ریشه‌یابی یا تحلیل برخاسته‌اند.

برای روشن شدن ماهیت وضعیت کنونی اقتصاد کشور لازم است ویژگی‌های وضعیت کنونی به صورت پارامترهای هویتی این وضعیت مشخص شوند. در این راستا باید پرسیده شود که در مبحث تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال، چه مشکلاتی وجود دارد که در اقتصاد کشور به صورت شاخص قابل ملاحظه است. شاید اگر چند مورد کلیدی از ویژگی‌های وضعیت کنونی فهرست شود، این موارد شامل ویژگی‌های زیر خواهند بود:

۱. برونزایی گسترده عوامل اثرگذار بر روندهای اقتصادی،
۲. نبودن فرصت اشتغال در حدی که امید به شغل‌یابی زایل شده است،
۳. ناتوانی بخش مالی در ایجاد گردش سالم اقتصادی و سلامت مالی،
۴. ناتوانی در تولید باکیفیت همراه با ناآشنایی به روش‌های بهبود کیفیت.

قرار گرفتن در دور باطل انجام کارها با نگاه روزمره و ندیدن مشکلات بنیادی که از ویژگی‌های وضعیتی با مشخصات بالا است، سبب شده است که رکود تورمی پایا و نوسان‌دار در اقتصاد کشور همچنان در بیش از دو دهه باقی بماند. در این بین همه فقط خود را می‌بینند و ذینفعان دیگر به کلی نادیده گرفته می‌شوند. به نظر نمی‌رسد که سند برنامه این مشخصه‌ها را مدنظر قرار داده باشد، زیرا در هیچ

نقطه از بررسی سند برنامه، مشخصه‌های کلیدی وضعیت موجود دیده نشده است. با این اوصاف رویکرد سند برنامه هم رویکردی متکی به روزمرگی شده است.

در این چارچوب است که در سرفصل مهم اقدامات دولت هم فهرستی آورده شده است که نه مرجعی برای آنها ذکر شده که نشان دهد ماهیت رفتار گفته شده چه بوده است و نه سندی گفته شده که نشان دهد دولت رفتار ذکر شده را در چه چارچوب و قالبی انجام داده است. به‌عنوان مثال گفته شده است که دولت از طریق «کاهش نااطمینانی‌ها و کاهش فعالیت‌های سوداگری (به‌واسطه تقویت نهاد مالی که در رأس آنها بانک‌ها و بازار سرمایه قرار دارند)» حرکت به سمت رونق اقتصادی را آغاز کرده است. برای توضیح در مورد این بند کافی است عنایت شود که:

– در تیر ۱۳۹۵ مبلغ سفته و برات واخواست شده در شهر تهران نسبت به رقم مشابه سال پیش از خود ۷۸/۶ درصد افزایش یافته است. نکته قابل تعمق این است که متوسط ارزش سفته و برات واخواستی برپایه رقم سال ۱۳۹۰ معادل ۱۰۰ در تیر ۱۳۹۵ به ۱۰۳/۲ رسیده است، در حالی که این رقم در تیر ۱۳۹۴ معادل ۵۴/۷ بوده است. این ارقام ساده به‌روشنی نشان می‌دهند که رکود در کشور گسترش یافته و اکنون به فعالان بزرگ‌تر رسیده است. کم شدن تعداد مبادلات و تعمیق رکود سبب شده است که تعداد اسناد برگشتی هم کاهش داده شود، زیرا مبادلات در کشور بسیار افت داشته است. به‌نظر نمی‌رسد که خروج از رکود یا بهبود وضعیت رکودی در هیچ ابعادی بروز کرده باشد و در هر صورت سند برنامه هم هیچ مستندی در این ارتباط ارائه نکرده است.

– تعداد معاملات مسکن در شهر تهران در بهار ۱۳۹۵، معادل ۳۹/۵ درصد نسبت به رقم مشابه بهار ۱۳۹۴ افت کرده است. رقم بهار ۱۳۹۴ نسبت به رقم مشابه سال پیش از خود ۲۰/۸ درصد افت داشته است. تداوم رکود و تعمیق آن را به‌سادگی می‌توان در این ارقام مشاهده کرد.

– در مورد تحولات بازار سرمایه باید گفت که در ۳۰ مهر ۱۳۹۲ شاخص کل بورس اوراق بهادار تهران معادل ۷۲,۹۹۲/۷ بود و در ۳۱ خرداد ۱۳۹۵ این شاخص در حد ۷۲,۶۱۵ قرار داشته است. در هشتم شهریور ۱۳۹۵ این شاخص در حد ۷۷,۳۴۵/۶ قرار گرفته است. روند بهبود محدود شاخص بورس که در ماه‌های اخیر با تغییر مدیریت بورس صورت گرفته است، در مجموع بهبود مشهودی حتی نسبت به زمان روی کار آمدن دولت یازدهم، محسوب نمی‌شود.

– در بخش بانکی کشور، اغراق نیست اگر گفته شود که هیچ بانک کشور از عملیات بانکی سود نمی‌برد و علاوه بر این وضعیت سرمایه بانک‌ها، به‌ویژه بانک‌های دولتی، بسیار نابسامان است. کفایت سرمایه در مواردی در حدی خراب است که نمی‌توان در حالت متعارف وضعیت مشهود را قابل دوام محسوب کرد.

– در مورد کاهش فعالیت‌های سوداگری هیچ سند و مدرکی در سند برنامه وجود ندارد و در هر



صورت شاخصی هم برای آن در کشور تعریف نشده است. مشخص نیست نگارندگان سند برنامه بر چه مبنا اظهار کرده‌اند که فعالیت‌های سوداگری کاهش یافته است.

– در مورد ادعای کاهش نااطمینانی‌ها هم نه شاخص وجود دارد که بر آن تکیه کنند، نه نگارندگان شاخصی داده‌اند و نه منبع یا مأخذی ذکر شده است.

همه این آمارها و روندها به روشنی در راستای مشخصه‌های بارز اقتصاد کشور در زمان حاضر، قابل ردیابی است. با این اوصاف، مطالب مندرج در مورد مبحث **تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال**، از هر نظر مورد تردید است و معیارهای موجود هم نشانه‌ای از اقدامی که سند برنامه مدعی انجام آن توسط دولت شده ندارد. در هر صورت جهتگیری و دستاورد رفتار دولت هم با استناد به مستندات، قابل ردیابی نیست. در بیان چالش‌ها هم فهرستی از چالش‌ها وجود دارد که، بجز در موارد ویژه، انتصاب آنها به هر یک از سه مبحث **تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال**، نه از دید نظری و نه از نگاه توصیفی، امکانپذیر نیست. به‌عنوان مثال چالش «نوسانی و کند بودن رشد اقتصادی» در نفس خود به بخش تولید برمی‌گردد ولی آنچه در این نوشته مشخص نشده این است که:

۱. آیا این نوسان‌ها به‌واقع افزایش یافته است؟

۲. با عنایت به دسته‌بندی‌های زمانی، مانند دوره‌های برنامه‌ای، آیا کند بودن نرخ رشد تغییری ملموس داشته است؟

۳. نقش محیط بیرونی و دنیای خارج چقدر در این چالش اثر داشته است؟

۴. عامل برونزا باقی ماندن منابع مالی اصلی کشور (نفت و گاز) تا چه اندازه بر این افت رشد اقتصادی کشور تأثیر داشته است؟ در این مورد یک بند از چالش‌ها به همبستگی بالای بین درآمدهای نفتی و تشکیل سرمایه ثابت در اقتصاد کشور اشاره کرده است: یعنی چالش در چالش مطرح شده است که این کار هم فاقد منطق و توجیه است.

۵. چالش پایین بودن نرخ رشد اقتصادی کشور تا چه اندازه به تحریم اقتصادی مربوط بوده است؟ به‌طور خلاصه، حتی اگر فهرست چالش‌ها مورد تردید نباشد، مشخص نشدن دلایل آنها در نفس خود سبب می‌شود که ارتباط بین چالش‌ها و برنامه‌های راهبردی در مبحث تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال، قابل ردیابی نشود.

● سایر مباحث و بخش‌ها

در مورد مبحث انرژی، فقط نمی‌توان به بخش انرژی به تنهایی نگاه کرد. در نگاه فراگیر لازم است بخش انرژی (شامل انرژی‌های فسیلی و سایر انواع انرژی)، بخش حمل‌ونقل، بخش محیط زیست و موضوع تأثیر انرژی بر توسعه ملی مدنظر قرار بگیرد. در ارزیابی مورد نظر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی فقط بخش انرژی مدنظر بوده است و بنابراین گزارش حاضر بخش انرژی را با اولویت ویژه بررسی کرده است.

در سند برنامه، **بخش انرژی** در مجموعه بخش‌های مربوط به امور زیربنایی آورده شده است. در این مورد سند برنامه اظهار کرده است که تا دو دهه آینده تغییر قابل توجهی در مصرف نفت و گاز به‌عنوان حامل‌های حیاتی، ایجاد نخواهد شد. این نگاه در نفس خود نادرست است، زیرا در حالی که در دو دهه پیش، سوخت‌های فسیلی به‌عنوان حامل‌های حیاتی دست‌کم در بخش حمل‌ونقل، مطرح می‌شدند، در زمان حاضر در هیچ بخش اقتصادی سوخت‌های فسیلی به‌عنوان حامل حیاتی محسوب نمی‌شوند، ولی هنوز در بخش حمل‌ونقل این حامل‌ها در مقام ضروری و بسیار ضروری یا توانمند، حضور دارند. مرز بین ضروری بودن و حیاتی بودن، در این است که در وضعیت ضروری بودن، وجود و حضور حامل به‌عنوان یک عامل تسهیل‌کننده و بسیار قدرتمند پذیرفته می‌شود، ولی در وضعیت حیاتی بودن، تداوم زندگی بدون آن حامل ناممکن می‌شود. امروز جایگزین سوخت‌های فسیلی در تمام موارد و فعالیت‌ها وجود دارد و نمی‌توان تصور کرد که دنیا یا بخش مورد نظر، بدون سوخت‌های فسیلی نابود شود. این تفاوت به‌ظاهر اندک، در واقع دریچه‌ای از دلمشغولی را برای کشورهای متکی به سوخت‌های فسیلی می‌گشاید که برنامه‌های توسعه‌ای نباید از نگاه به آن غافل باقی بمانند. در سند برنامه، حتی وجود این دلمشغولی نادیده گرفته شده است و با خاطری جمع اعلام شده که تا دو دهه آینده سوخت‌های فسیلی همچنان برقرار و با اهمیت باقی خواهند ماند. چنین تصویری از وضع موجود، تصویری بسیار خوش‌بینانه است که دست‌کم از منظر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی که دولت را موظف به شناخت و ردیابی ضربه‌های مختل‌کننده هویت اقتصاد ملی در سال‌های آینده می‌شمارد، نادرست و خلاف دیده می‌شود. اولویت نداشتن نگاه به دنیای بدون نفت و گاز، یک خطای مسلم برای کشور ایران است و سند برنامه این نگاه را برگزیده است.

در بخش انرژی، سند برنامه به «نفت و گاز» و «برق» پرداخته است و هیچ اثری از سوخت‌های تجدیدپذیر و انرژی‌های نو وجود ندارد. دو گروه انرژی مطرح‌شده هم به‌صورت تفکیکی دیده شده‌اند و پیوندی ساختاری بین انواع انرژی در سند برنامه وجود ندارد. کمترین انتظار این بود که در توصیف وضع موجود تراز انرژی مبنای شناخت وضعیت قرار می‌گرفت. ساختی از تراز انرژی که می‌توانست مبنای کار باشد، در جدول زیر نشان داده شده است:



جدول ۲. شاخص‌های لازم برای بررسی تراز انرژی در کشور

شدت انرژی	واردات		عرضه خارجی		عرضه داخلی		نوع انرژی
	گردش مالی	مقدار	گردش مالی	مقدار	گردش مالی	مقدار	
							نفت خام
							فرآورده‌های نفتی
							گاز
							برق

توصیف وضعیت در چارچوب جدول تراز انرژی سبب می‌شود که گردش مالی و گردش واقعی هر یک از حامل‌های انرژی در سطح ملی و در سطح بین‌المللی دیده شود. علاوه بر این بخش واردات با تفکیک انواع حامل‌های انرژی به دقت شفاف شود که نشان دهد کمبودهای انرژی کشور در مورد کدام یک از حامل‌های انرژی است. تفکیک نفت خام و حامل‌های انرژی ضرورت دارد، زیرا مشخص می‌کند که مقدار خام‌فروشی چه سهمی از بخش نفت را در خود جا داده است و در این راستا تحقق دستورات سند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در چه حد بوده است.

قابل توجه است که جدول ارائه شده کمترین حد انتظار از افشای وضعیت بخش انرژی را نشان می‌دهد. شناخت عوامل اضافی مانند:

۱. نیروی کار فعال در بخش انرژی به تفکیک متخصص و غیرمتخصص،
 ۲. موجودی سرمایه در بخش انرژی،
 ۳. آلاینده‌گی این بخش به تفکیک انواع آلاینده‌ها و حوزه‌های ایجاد آلاینده‌گی،
 ۴. بهره‌وری بخش انرژی در مقایسه با استانداردهای جهانی.
- مورد بررسی قرار می‌گرفت و در جداول اضافی همراه اطلاعات مربوط به این بخش ارائه می‌شد. چنین اطلاعاتی در مورد وضعیت موجود در سند برنامه مشاهده نمی‌شود که این به معنای نداشتن تصویری فراگیر از وضعیت موجود در بخش انرژی در سند برنامه است.
- در سند برنامه چنین جدولی حتی به صورت موردی قابل ردیابی نیست و بنابراین تصویر کلی بخش انرژی را نمی‌توان شناسایی کرد. این بدان معناست که وضع موجود نمی‌تواند شمای کلی بخش انرژی را تصویر کند و از این منظر نارسایی جدی مشاهده می‌شود.
- علاوه بر این، برای بررسی وضعیت انرژی به صورت کلی و به شکل موردی برای انواع انرژی، لازم است عناوین زیر بررسی شود:

۱. ساخت بخش شامل سازمان‌ها و نهادهای فعال در بخش انرژی،
۲. بنگاه‌های فعال در بخش انرژی و ویژگی‌های آنها از منظر زمینه فعالیت، انرژی مربوط، مالکیت

بناگاه از نظر بخش خصوصی و عمومی،

۳. عرضه انرژی،
۴. مصرف انرژی،
۵. تجارت انرژی،
۶. شدت انرژی،
۷. سرمایه‌گذاری‌های در حال تکمیل و در دست اجرا،
۸. گردش مالی در بخش انرژی،
۹. نیروی انسانی فعال در بخش انرژی،
۱۰. تصویر آماری نشان‌دهنده روندها در تمام موارد.

تردیدی نیست که سند برنامه حتی به مرزهای این موارد نزدیک نشده است و در هیچ مورد نتوانسته است تصویری شامل ده مورد ذکر شده به وجود آورد. این وضع به روشنی نشان می‌دهد که هیچ تصویری ارزشمندی از وضع موجود در سند برنامه ترسیم نشده است و این سند را نمی‌توان قادر به تشخیص و ارزیابی وضع موجود محسوب کرد. در هر صورت جدولی که نیروی شاغل در بخش نفت را در کنار سایر بخش‌های اقتصادی برای مطالعات فرابخشی نشان می‌دهد هم فاقد هرگونه زمینه و ارائه الگوی برآورد است و فقط اعداد در جدول چنان نوشته شده‌اند که در نهایت رقم مورد انتظار در مورد اشتغال به دست آید.

در تحلیل مربوط به بخش نفت و گاز به این نکته اشاره شده است که انرژی، قیمت انرژی و به‌ویژه مصرف انرژی رابطه مستقیمی با رشد اقتصادی جهان دارد. مشخص نیست چرا قیمت انرژی با رشد اقتصادی جهان رابطه مستقیم دارد و ماهیت این رابطه چیست. از رفتار دولت طی سال‌های مختلف می‌توان به این باور رسید که دولت‌های ایران تصور می‌کنند افزایش قیمت انرژی عامل رشد اقتصادی می‌شود، زیرا سیاست افزایش قیمت حامل‌های انرژی، نقطه مشترک همه دولت‌های سال‌های اخیر بوده است. اگر چنین است، چرا موضوع شفاف نوشته نشده است و در هر صورت روندهای جهانی این وضعیت را تأیید نمی‌کند. اگر کاهش قیمت انرژی با افزایش رشد جهان همراه است، چرا سیاست‌های برگزیده در ایران همه در راستای افزایش قیمت انرژی است. در هر صورت جمله‌ای که به صورت یک واقعیت درج شده است، به‌واقع به تضادی مشهود بین رفتار در ایران در مقایسه با جهان عنایت ندارد و مستندی هم برای آن ارائه نشده است.

در توصیف وضعیت موجود در بخش نفت، عناوین کلیدی که باید با ذکر دلایل و مستندات، بررسی شوند عبارتند از:

۱. شکاف بین بهره‌برداری از منابع نفتی با الگوی بهینه بهره‌برداری،



۲. شکاف بین میزان صادرات انجام شده با میزان مطلوب صادرات نفت،
 ۳. شکاف بین میزان مطلوب مصرف و میزان واقعی مصرف فرآورده‌های نفتی در داخل کشور،
 ۴. شکاف بین میزان مطلوب انواع فرآورده‌های نفتی و میزان واقعی تولید آنها،
 ۵. شکاف شدت انرژی در رشته‌های مختلف فعالیت نسبت به وضعیت مطلوب شدت انرژی.
- در هر مورد باید جزئیات بررسی و ارائه شود و عوامل اثرگذار بر هر مورد مشخص گردد. به‌عنوان مثال وقتی میزان بهینه بهره‌برداری از نفت مطرح می‌شود، ارقام برگزیده باید با عنایت به ذخایر نفتی کشور، چشم‌انداز جایگزین‌های نفت، قیمت نفت و جایگزین‌ها و موارد مشابه مشخص شود. در مقابل عوامل اثرگذار بر میزان واقعی بهره‌برداری عبارتند از: وضعیت محیط اقتصادی جهان، تحریم‌های ایران، نارسایی‌های مالی و تأخیر در سرمایه‌گذاری‌های بخش نفت، مدیریت نادرست، اگر همه این موارد دیده شود، می‌توان تصویری داشت که چقدر به‌صورت بالقوه در بخش نفت، امکان تولید وجود دارد که کشور نتوانسته است آن را به ظرفیت بالفعل مبدل کند.
- در سند برنامه این نگرش ارائه نشده است و مواردی هم ذکر شده است، در واقع بدون دلیل و تحلیل بوده است. به‌عنوان مثال، در مورد کیفیت فرآورده‌های داخلی فقط به درصد بالای نفت کوره اشاره شده است در حالی که مشکل کیفیت پالایش فقط به زیاد بودن نفت کوره محدود نمی‌شود و این که بنزین حاصل از پالایش کمتر از ۴۰ درصد متوسط استانداردهای جهانی است و در هر صورت کیفیت بنزین هم جای بحث دارد، بسیار بااهمیت‌تر است. آلودگی گسترده هوای شهرهای بزرگ ایران بدون تردید به کیفیت سوخت خودروها برمی‌گردد. بنابراین مشکل کیفیت پالایش را باید در دو بُعد ۱. کیفیت فرآیند پالایش، ۲. کیفیت فرآورده‌های حاصل از پالایش، تفکیک کرد و هر دو بُعد را با دقت بررسی نمود. در این چارچوب حتی اگر از متوسطها استفاده شود، بهتر از آن است که هیچ حرفی از موضوع زده نشود. البته اولویت در این است که موضوع براساس پالایشگاه‌ها و به تفکیک صورت می‌گرفت تا مشخص می‌شد که نیاز به سرمایه‌گذاری در کدام پالایشگاه‌ها مشهودتر است. قدر مسلم این است که سند برنامه چنین نگرشی را مدنظر نداشته است.
- در چارچوب اقدامات دولت، فهرستی از اقدامات درج شده است که نشان می‌دهد رویکرد دولت بیش از هر چیز کسب درآمد است. البته در پایان فهرست هم با ظرافت کامل موضوع «ایجاد زمینه لازم برای واقعی‌سازی قیمت‌های حامل‌های انرژی» درج شده است که اگرچه محتوای عبارت به‌شدت نارسا است، برای کسانی که سال‌های سال با این عبارت مواجه شده‌اند و حاصل آن را به‌صورت گران کردن بی‌ضابطه قیمت حامل‌های انرژی لمس نموده‌اند، بار سیاسی این عبارت بسیار مشخص است. دولت مایل است هر قدر که بتواند، قیمت انواع حامل‌های انرژی را افزایش بدهد.
- در فهرست تلاش‌های دولت در بخش نفت، هیچ نشانه‌ای از سیاستگذاری برای کاهش خام‌فروشی که دستور اکید سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است، وجود ندارد. نظر به این که شکاف بهره‌برداری

از نفت هم محاسبه نشده است، یگانه مبنای دولت همان بازگشت به وضعیت پیش از تحریم دیده شده است که شاید در وضعیت حاضر، نقطه بهینه بهره‌برداری از منابع نفتی ایران نباشد.

در قسمت چالش‌ها هم فهرستی شامل ۱۴ بند نوشته شده است که البته همترازی بین آنها تردیدآمیز است. در این فهرست انواع چالش‌ها ذکر شده است که مشخص نیست زمینه بروز چالش چیست. به‌عنوان مثال، یکی از این چالش‌ها، «برداشت کمتر کشور از میادین مشترک نفت و گاز» ذکر شده است. در این چالش مشخص نشده است که کمتر بودن برداشت نسبت به کدام مرجع است:

۱. متوسط نرخ واقعی برداشت توسط سایر مالکان مخزن مشترک،

۲. کمتر بودن برداشت ایران نسبت به حد بهینه سهم برداشت ایران از مخزن مشترک،

۳. کمتر بودن برداشت ایران نسبت به وضعیت توافق شده با سایر مالکان مخزن مشترک.

هر یک از مفاهیم که مدنظر باشد، ماهیت چالش تغییری ملموس خواهد یافت، زیرا زمینه چالش تغییر خواهد کرد و سیاستگذاری لازم برای تبدیل چالش به فرصت به کلی متفاوت خواهد بود. در شکل فعلی، حتی اگر موضوع به یک چالش مبدل شود، هنوز نمی‌توان روش تبدیل چالش به فرصت را مدون کرد، زیرا بحث در هر صورت نامشخص باقی مانده است.

در مورد برخی از چالش‌ها حتی بحث مشخص نیست، زیرا عبارت‌ها نیمه‌کاره رها شده است. به‌عنوان مثال یکی از موارد این گروه به‌شرح زیر است: «عدم تحقق کامل اهداف برنامه تزریق گاز به مخازن نفتی در سال‌های اخیر توسط متوسط جهانی». در این مورد باید عنایت شود که:

۱. میزان عدم تحقق با عبارت «عدم تحقق کامل» هیچ مفهومی ندارد، زیرا عدم تحقق از نقطه نزدیک به ۱۰۰ درصد تا نقطه نزدیک به صفر را دربر می‌گیرد.

۲. برنامه تزریق گاز به مخازن نفتی یک روش افزایش توان چاه‌های نفت است، ولی مشخص نیست در متن کدام برنامه در مورد کدام چاه مطرح بوده است و در هر صورت مرجع این برنامه چیست؟

۳. هدف‌های این برنامه در کدام مورد تحقق نیافته است؟ آیا هدف‌های کلیدی تحقق نیافته‌اند یا

۴. سال‌های اخیر کدام دوره زمانی را پوشش می‌دهد؟ آیا در سه سال اخیر این وضعیت اتفاق افتاده است یا بحث مربوط به دهه اخیر است یا

۵. چطور «متوسط جهانی» می‌تواند گاز به چاه تزریق کند؟ آیا منظور «در حد متوسط جهانی» بوده است؟ البته این هم معنایی ندارد، زیرا متوسط جهانی برای چاه‌های دارای ماهیت مشابه باید مدنظر باشد. به‌روشنی می‌توان دید که متن نوشته شده فاقد محتوای منطقی است و نمی‌توان دید که چه رفتاری این چالش را می‌تواند به فرصت مبدل کند.

در مورد چالش «بالا بودن شدت انرژی در ایران در مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته» هم وضعیت مشابهی مطرح است:



۱. بالا بودن یا پایین بودن شدت انرژی به طور متوسط را نباید بدون افزودن معیارهای همراه، دلیلی بر بدتر بودن وضع اقتصادی یا بهتر بودن آن محسوب کرد. به عنوان مثال در نمودار شدت انرژی که در توصیف وضعیت جهانی بخش انرژی آورده شده است، دیده می شود که پایین ترین شدت انرژی در سال ۲۰۱۵ میلادی مربوط به کشور کلمبیا بوده و در این رتبه بندی، کشور نیجریه در جایگاه چهارم قرار داشته است. هیچ یک از این دو کشور را در گروه کشورهای پیشرفته نمی توان دسته بندی کرد و نمی توان مدعی شد که اوضاع اقتصادی آنها در جهان امروز بسیار خوب است.

۲. مشخص نیست چرا گروه کشورهای پیشرفته مدنظر و مبنای مقایسه قرار گرفته است. آیا ایران در رتبه بندی های جهانی در شمار کشورهای پیشرفته دسته بندی شده است؟ آیا در سند چشم انداز، مبنای مقایسه ایران با جهان، مقایسه ایران با کشورهای پیشرفته جهان بوده است؟ این مبنای مقایسه از کجا آمده است؟ یکی از عوامل اثرگذار بر شدت انرژی، نوع فعالیت صنعتی برگزیده توسط کشور است. اگر ایران با تکیه بر مزیت برخورداری از انرژی بخواهد صنایع انرژی بر را توسعه بدهد، حتی اگر در صنایع مورد بحث در حد استانداردهای برترین فعالان اقتصادی، انرژی بری داشته باشد، شدت انرژی در کشور می تواند زیاد باشد. بحث شدت انرژی این است که بدون تغییر در ساخت فعالیت، انرژی بری به کمترین حد ممکن کاهش داده شود. البته تغییر در ساخت فعالیت زمانی مطرح می شود که بحث نیاز به منابع انرژی و ترازسازی منابع با مصارف براساس مزیت های اقتصادی، مدنظر باشد. با این اوصاف چالش برگزیده فقط زمانی چالش است که سند برنامه نشان بدهد:

- برای فعالیت های اقتصادی کشور به تفکیک، شکاف شدت انرژی در ایران در مقایسه با هممتایان جهانی ایران، مثبت و قابل اهمیت است.

- تداوم این شدت انرژی به پایداری فعالیت های اقتصادی مذکور از منظر ترازسازی منابع و مصارف، لطمه وارد می آورد. در سند برنامه هیچ یک از این دو مورد قابل ردیابی نیست.

چالش «افزایش سهم تولید نفت خام سنگین و فوق سنگین در سبد تولید نفت خام» که به واقع به ماهیت نفت کشور برمی گردد، در واقع شاید حتی چالش تلقی نشود، زیرا این ویژگی قابل تغییر نیست و به روایتی در شمار ساختاری ترین ویژگی های بخش نفت در کشور محسوب می شود. درست است که در حالت متعارف نفت های سنگین به دلیل وجود عوامل اضافی و کم ارزش تر، نفت هایی ارزان تر محسوب می شوند، امر واقع این است که اگر پالایشگاهی با الگوی نفت ایران سازگار شود، آن وقت تغییر نوع نفت برای آن پالایشگاه به همان اندازه دشوار است که اگر نفت ایران توسط پالایشگاهی خریداری شود که در آن نفت های سبک پالایش می شوند. در هر صورت مشخص نیست چرا این ویژگی ساختاری در شمار چالش ها درج شده است.

چند مورد از چالش ها ماهیت های نامحدود و نامشخص دارند. به عنوان مثال چالش «عدم استفاده از سازوکارهای مناسب بازار در عرضه محصولات انرژی» یا «ناکافی بودن حضور بخش غیردولتی در

سرمایه‌گذاری صنایع نفت و گاز» یا «کمبود منابع مالی برای توسعه طرح‌های بالادستی صنعت نفت و گاز». از آنجا که چالش باید علت باشد نه معلول، ماهیت موارد ذکر شده به‌عنوان چالش در واقع نامشخص و نامحدود می‌شود. در این راستا لازم است عنایت شود که دلایل حضور کمتر از حد مطلوب بخش غیردولتی در سرمایه‌گذاری‌های مربوط به بخش نفت و گاز در نفس خود باید چالش تلقی شود، ولی مادام که دلایل نامشخص است، معلول‌ها که نمی‌تواند چالش باشد. در هر صورت وقتی بحث کمبود منابع یا ناکافی بودن حضور مطرح می‌شود، فرض بر این است که مرجعی در کشور می‌داند حد کفایت منابع در کجا است یا چه مقدار حضور یک بخش در یک فعالیت، از نظر ایران، حد کفایت معنا می‌دهد. از آنجا که هیچ مستندی در دست نیست که فرض ذکر شده واقعیت داشته باشد، محدوده چالش‌ها نامشخص می‌شود و هیچ کس نمی‌تواند بگوید چگونه چالشی با ابعاد نامعلوم و محدوده نامشخص می‌تواند به فرصت مبدل شود. سند برنامه هم هیچ اقدامی در راستای مشخص کردن نامعلوم‌های ذکر شده بر نداشته است. با این اوصاف فقط می‌توان گفت که چالش‌هایی با این مشخصات می‌توانند در شکل ظاهری تعدد چالش ایجاد کنند، ولی از نظر ماهوی هیچ افزوده‌ای بر تحلیل وضعیت فعلی بخش انرژی ندارند.

یکی دیگر از چالش‌های ویژه، «تبعیت سیاست‌های نفت و گاز از میزان بودجه عمومی کشور به درآمدهای ریالی و ارزی حاصل از حامل‌های انرژی و صادرات آن» ذکر شده است. چالش ذکر شده از نظر مفهومی اشکال دارد:

- مفهوم نوشته در هر صورت نامشخص است. به‌نظر می‌رسد که مفهوم مورد نظر سند برنامه این بوده است که «عامل تعیین‌کننده در سیاستگذاری برای بهره‌برداری از منابع نفت و گاز کشور، وابستگی بودجه عمومی دولت به درآمدهای ارزی و ریالی حاصل از این بهره‌برداری است». این بدان معناست که دولت با توجه به نیاز بودجه به ارزهای نفتی و گازی، برای صادرات نفت و گاز سیاستگذاری می‌کند. در همین نقطه نادرستی مطلب گفته شده بسیار مشخص است، زیرا: الف) صادرات نفت خام کشور تابع سیاست‌های اوپک و بازارهای نفتی کشور است. ب) دولت در طول سال‌ها با اجرای سیاست یک‌سویه تغییر در نرخ ارز توانسته است نیازهای ریالی خود را از محل صادرات نفت و گاز تراز کند. بنابراین وقتی قیمت نفت در بازارهای جهانی افت کند، دولت بلافاصله ارزش دلار در بودجه را افزایش داده است. در مقابل در زمان‌های افزایش قیمت نفت، دولت فقط ابعاد هزینه‌کرد خود را افزایش داده است. این بدان معناست که تبعیت ذکر شده حتی در بهترین وضعیت، نمی‌تواند به‌طور کامل مصداق داشته باشد.

- وضعیت مطرح شده، حتی با فرض درست بودن محتوایی، چالش تلقی نمی‌شود و معلول وضعیتی است که طی آن دولت‌های مختلف در کشور، به‌رغم وجود قاطعیت در سیاست‌های کلی برنامه پنجم در مورد نحوه کاهش وابستگی بودجه کل کشور به نفت، سیاست‌های کلی را نادیده گرفته‌اند. با این اوصاف شاید چالش واقعی که فقط به بخش نفت و گاز مربوط نمی‌شود، وجود امکان قانون‌گریزی دولت‌های



مختلف است که در نفس خود از پاسخگو نبودن دولت‌ها نشئت گرفته است.

چالش «نبود الگوی پالایشی مناسب در اکثر پالایشگاه‌های موجود کشور و تولید فرآورده‌های با کیفیت پایین» هم در شمار مواردی است که نمی‌توان آن را چالش محسوب کرد، زیرا:

- ماهیت «نبود الگوی پالایشی مناسب» نامشخص است. آیا در سطح جهان چنین الگویی وجود ندارد یا آن که مجموعه بخش نفت و گاز در تدوین الگوی مناسب ناتوان است. در هر صورت هیچ مشخص نیست که الگوی مناسب چه ویژگی‌هایی باید داشته باشد و بدتر این است که سند برنامه هم در مورد هیچ یک از این موارد حرفی نزده است.

- وقتی واژه «اکثر» به کار گرفته شده است، هیچ مشخص نیست که این اکثریت چند درصد بخش پالایش کشور را از نظر میزان تولید فرآورده در اختیار دارند. باز هم مشخص نیست که مبنای اکثریت کدام محور است: تعداد، تولید بالفعل یا تولید بالقوه؟

- تولید با کیفیت پایین هم معلول است و علت نیست. معلول نمی‌تواند چالش باشد و علت باید چالش محسوب شود.

در مجموع، چالش‌های مطرح شده در بخش نفت و گاز، یا ماهیت چالش ندارند یا مفهوم مشخصی را مطرح نمی‌کنند. در نهایت با وجود تعدد چالش‌های ذکر شده، هیچ نوع تقدم و تأخری برای آنها گفته نشده است.

در مورد بخش برق، سند برنامه اقدامات دولت را در چارچوب:

۱. بالا بردن قیمت برق با عنوان اصلاح قیمت،
۲. زمینه‌سازی برای صادرات برق،
۳. افزایش ظرفیت نصب شده در نیروگاه‌های کشور،
۴. کاهش تلفات توزیع برق از ۱۴/۸ درصد به ۱۲/۰ درصد،
۵. افزایش شاخص آمادگی نیروگاه‌ها از ۹۴ درصد به ۹۷ درصد در پایان سال ۱۳۹۴،
۶. اصلاح ساخت بخش برق (بدون توضیح) و تشکیل شرکت مادر تخصصی، بیان کرده است.

نظر به این که مستنداتی در مورد کم‌وکیف این اقدامات ارائه نشده است و در هر صورت هیچ آماری هم در مورد وضعیت هر یک از این موارد در کشور ردیابی نشده است، فقط می‌توان فرض کرد که اگر این اقدامات صورت گرفته باشد، تحولی ساختاری در بخش برق رخ نداده است و اهم اقدامات جنبه قیمتی یا مدیریتی داشته است. به‌عنوان مثال در مورد کاهش تلفات برق آمارهای بانک جهانی که متوسط جهان را نشان می‌دهد، به‌سادگی مشخص می‌کند که تلفات در ایران بسیار بالاتر از متوسط جهان است. در سال ۲۰۱۳ میلادی، متوسط تلفات برق در شبکه توزیع و انتقال برق معادل ۸/۱۶ درصد برق تولید شده بوده است. در مورد ایران تحولات مربوط به کاهش تلفات بسیار محدودتر از وضعیت متوسط جهان بوده است. با این اوصاف آنچه دولت انجام داده است، بسیار محدود تلقی می‌شود.

نمودار ۱۰. روند متوسط جهانی تلفات برق در شبکه توزیع (۱۹۶۰-۲۰۱۰)



مأخذ: بانک جهانی.

نمودار ۱۱. روند تلفات برق در شبکه توزیع کشور (۱۹۷۰-۲۰۱۰)



مأخذ: همان.

نگاهی به وضعیت کشورهای مختلف جهان در سال ۲۰۱۳ که توسط بانک جهانی اعلام شده است، به روشنی نشان می‌دهد که تلفات شبکه توزیع و انتقال برق در ایران به مراتب بالاتر از متوسط جهان است و ایران در شمار کشورهای دارای نرخ‌های تلفات متوسط بالا قرار گرفته است. براساس گزارش آژانس بین‌المللی انرژی، متوسط تلفات برق در شبکه توزیع و انتقال در ایالات متحده آمریکا در فاصله سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۴ میلادی در حد کمتر از ۵ درصد بوده است.



نمودار ۱۲. وضعیت ایران در میزان تلفات برق در شبکه توزیع (در مقایسه با سایر کشورها)



مأخذ: آژانس بین‌المللی انرژی (<https://www.iea.org/>)

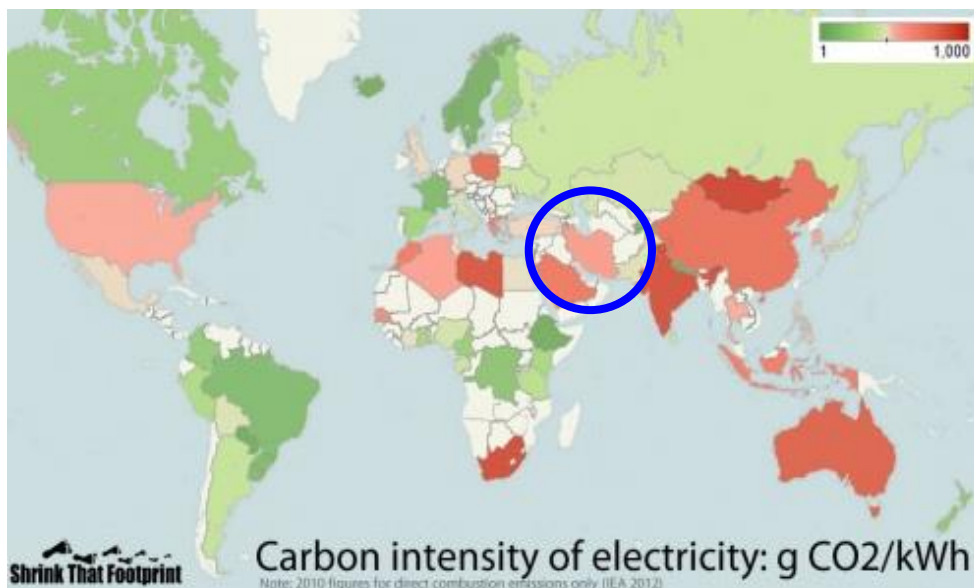
مهمترین چالش‌های بخش برق شامل:

- محدود بودن سهم منابع تجدیدپذیر در تولید برق،
 - بالا بودن شدت مصرف برق در ایران،
 - بالا بودن تلفات برق،
 - محدودیت دسترسی به فناوری‌های نو در بخش برق،
 - طولانی بودن زمان دسترسی به منابع مالی،
 - کمبود منابع مالی برای بخش برق،
 - مشکلات واگذاری در بخش برق،
 - بالا بودن بدهی‌های انباشته شده بخش برق (که گفته شده است به دلیل پایین بودن قیمت برق ایجاد شده است) بوده است.
- در این فهرست بجز مورد ۳، هیچ چالشی در مورد مدیریت بخش برق وجود ندارد. در مورد اکثر چالش‌ها هم دلیلی که نشان دهد به نظر دولت کدام جنبه چالش، مشکل‌آفرین بوده است، بیان نشده است. در فهرست چالش‌ها مشخص نشده است که کدام یک از چالش‌ها تأثیر جدی‌تری بر فعالیت‌های بخش برق از یکسو و وضعیت بخش انرژی کشور در کل، باقی می‌گذارد.
- بررسی بخش برق نشان می‌دهد که سه چالش بزرگ بخش برق در جهان عبارتند از:
 - تأمین امنیت عرضه برای پوشش دادن به تقاضای به شدت فزاینده برای برق در جهان،
 - مبارزه بر ضد تغییرات جوی در جهان با تأمین انرژی سازگار با محیط زیست،

- همراهی با گسترش شدید شهرنشینی.^۱

با این اوصاف، چالش‌های مطرح شده در سند برنامه در واقع بخش‌هایی از چالش‌های اصلی است که تمام جهان با آن مواجه است. به‌عنوان مثال آلودگی ایجاد شده در نتیجه فعالیت نیروگاه‌های برق یکی از منابع اصلی آلودگی در کشور است و این در نفس خود یکی از چالش‌های بزرگ دنیا است که در مورد ایران حالت بسیار جدی دارد. در سند برنامه این چالش به کلی از قلم افتاده است. به‌عبارت دیگر، در حالی که یک چالش کلیدی و جهانی بخش برق در فهرست چالش‌های مربوط به این بخش نیامده است، بحث مربوط به قیمت که یک معلول چالش‌های دیگر است، به‌عنوان یک چالش مطرح شده است. در نمودار وضعیت نسبی نیروگاه‌های کشور از نظر آلودگی در مقایسه با جهان نشان داده شده است. در نمودار دیده شده که شدت ایجاد گاز کربن در جریان تولید برق در کشور در شمار رده‌های بالای جهان قرار دارد و به روایتی اصلاح این وضعیت ضروری است. ارقام نمودار به سال ۲۰۱۲ میلادی مربوط است و بدون تردید وضعیت کنونی کشور به مراتب بدتر است.

نمودار ۱۳. وضعیت ایران در شدت ایجاد کربن در فرآیند تولید برق (در مقایسه با سایر کشورها)



مأخذ: همان.

1. Bouttes, Jean-Paul; Dassa, François; and Crassous, Renaud. (2011). The Three Challenges Facing the Electricity Sector. EDF, Strategy and Prospective Division. 12th September. <http://www.paristechreview.com/2011-/09/12/three-challenges-facing-electricity-sector/>

قابل توجه است که این سه چالش در حال حاضر هم همچنان در شمار جدی‌ترین چالش‌ها در بخش انرژی است و در مورد برق هم برقرار است و جدی‌ترین چالش‌های بخش برق محسوب می‌شود. به‌عنوان مثال گزارش زیر نشان می‌دهد که این چالش‌ها تا سال ۲۰۵۰ میلادی هم همچنان مطرح است.

ABB. (2010). The evolving World of Power Opportunities and Challenges. Power and Productivity for Better World. https://library.e.abb.com/public/dad7ca9190c22595c1257a150028dd17/ABB_BROCHURE_V6_PRINT-.pdf



به‌طور خلاصه، دفاع از فهرست چالش‌های بخش برق در کشور، بسیار دشوار است و نمی‌توان چارچوبی را مدون کرد که فهرست هشت موردی چالش‌های برق را در چارچوب الگویی قابل دفاع قرار بدهد. از این منظر سند برنامه در تعیین چالش‌های بخش برق، به بازنگری نیاز دارد.

۴-۲. ارزیابی قابل پذیرش بودن هدف‌های برنامه و شروط تحقق آنها در دوره زمانی برنامه
برای ارزیابی قابل پذیرش بودن هدف‌ها در هر مورد از همان چارچوب ذکر شده در سند برنامه استفاده شده است. این رفتار دلیل پذیرش چارچوب و صحت آن نیست، ولی تلاش شده است که در چارچوب منطق سند برنامه، همه موارد ارزیابی شود تا مطالب هم قابل ردیابی باشد.

۴-۱-۲. حوزه اقتصاد کلان (تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال)

در مورد **مبحث تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال**، در توصیف هدف‌های کلی (که البته مشخص نیست استفاده از واژه «کلی» به چه دلیل صورت گرفته است و به نظر می‌رسد هدف‌های کلان مدنظر بوده باشد)، سه هدف ذکر شده است:

- دستیابی به رشد شتابان، پایدار و اشتغالزا،

- افزایش سهم‌بری کل عوامل تولید از رشد اقتصادی،

- افزایش توان ثروت‌آفرینی در کشور.

هر سه هدف، البته، بسیار شایسته و بایسته است، ولی موضوع این است که چگونه به این سه هدف که به‌طور کامل از چند سند سیاست‌های کلی برداشته شده است، باید رسید. برای این کار نخستین اقدام باید شناخت مفهومی خواسته‌های این سه هدف باشد.

- رشد شتابان رشدی است که سرعت آن بالاتر از متوسط سرعت رشد مرجع بالاتر باشد. بنابراین در تعریف رشد شتابان سند برنامه باید ابتدا مرجع هدف را مشخص کند، سپس سرعت رشد آن مرجع را به‌دست آورد و در نهایت اعلام کند که شکاف سرعت رشد بین ایران و مرجع کشور چقدر است. در سیاست‌های کلی برنامه ششم که این صفت برای رشد مطرح شده است، هر سه ویژگی به اختیار قوه مجریه گذاشته شده است، ولی سند برنامه و هیچ نوشته دیگری از جانب قوه مجریه، به این سه ویژگی و مرزهای مدنظر دولت اشاره نکرده است. بنابراین هنوز مشخص نشده است که چه شتابی در رشد اقتصادی در کشور مدنظر دولت بوده است. مشکل بزرگتری که سند به آن نپرداخته این است که در سند متوسط رشد دوره ذکر شده و بنابراین در هر صورت سرعت رشد به کلی مغفول باقی مانده است. چطور می‌توان در مورد شتاب رشد در چنین سندی اظهار نظر کرد؟

- در مورد پایداری رشد هم ابتدا باید مشخص شود که ماهیت پایداری در رشد اعلام شده وجود دارد. شرط لازم برای این کار آن است که نشان داده شود، رشد حاصل از برنامه ششم برخاسته از عوامل

درونزایی در اقتصاد کشور است که این عوامل برای بلندمدت در اقتصاد ملی قابل مدیریت است. موضوع بعد این است که نشان داده شود، با طی شدن دوره برنامه، عوامل مربوط به مدیریت درونزای رشد اقتصادی کشور به‌عنوان عوامل تغییرناپذیر در زندگی اقتصادی کشور باقی می‌مانند و این عوامل در بلندمدت همچنان مدیریت می‌شوند که نرخ رشد اقتصادی کشور پایدار باقی بماند: یعنی آن که رشد در حد مطلوب تداوم داشته باشد. نکته دیگری هم وجود دارد که باید به آن توجه شود: این نکته ماهیت پایداری رشد است. نظر به این که در بلندمدت زندگی اقتصادی کشور با عنایت به جهان اطراف ایران تداوم می‌یابد، باید مشخص شود که پایداری رشد نسبی است یا مطلق. پذیرش هر یک از این دو امکان هم در اختیار قوه مجریه بوده است، ولی در هر صورت دولت نه در سند برنامه و نه در هیچ سند انتشار یافته دیگر، انتخابی در مورد رویکرد به پایداری ارائه نداده است. در همین راستا هیچ نوشته‌ای هم وجود ندارد که نشان دهد رشد مورد بحث در سند برنامه، رشدی پایدار است.

– اشتغالزایی رشد هم وضعیتی است که در آن همراه با افزایش رشد، یکی از پارامترهای هویتی مربوط به اشتغال (شامل شدت اشتغال به‌ازای هر واحد رشد حاصل شده یا رقم مطلق اشتغال) افزایش بیابد. دولت در توصیف خود مشخص نکرده است که کدام یک از این پارامترهای هویتی مدنظر بوده است. البته اولویت در آن است که پارامتر نخست مطرح شود، ولی در هر صورت هیچ مطلبی در این مورد ذکر نکرده است. قابل توجه است که فقط نامشخص بودن پارامتر هویتی اشتغالزایی در رشد نگران‌کننده نیست، در هر صورت اصل اشتغالزا بودن رشد هم اثبات نشده است. در ارقام ارائه شده که سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۹ را نشان می‌دهد، فقط کل تحولات دوره مطرح شده است. نگاهی به ارقام رشد اشتغال در مقایسه با رشد محصول ناخالص داخلی کشور در طول دوره نشان می‌دهد که در مقابل متوسط نرخ رشد ۸ درصد در سال برای دوره ذکر شده، متوسط نرخ رشد اشتغال فقط ۳/۹ درصد است. شاید حتی نتوان این تحول را اشتغالزایی محسوب کرد. با این اوصاف هیچ‌یک از سه ویژگی مربوط به رشد که در هدف نخست مربوط به تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال مطرح شده است:

۱. نه از نظر مفهومی مشخص شده است.

۲. نه از نظر رفتاری مشخص‌کننده تحقق خواسته‌های ذکر شده می‌تواند تلقی شود.

حال رفتار دولت هرچه باشد، دست‌کم ارقام ذکر شده نمی‌تواند در مورد هدف مربوط به رشد، چندان برازنده تلقی شود.

– در مورد افزایش سهم‌بری کل عوامل تولید از رشد اقتصادی، موضوع از نظر ماهوی مخدوش است. وقتی کل سهم از هر چیز معادل ۱۰۰ درصد باشد، امکان ندارد که کل ذینفعان بتوانند سهم بیشتری دریافت کنند. بحث در این مورد باید به سهم‌بری عادلانه عوامل تولید از رشد اقتصادی تغییر داده شود که این مفهوم را برساند که هر عامل بتواند به اندازه افزوده خود سهم از منافع دریافت نماید.



در هر صورت چون بحث مطرح شده در سند برنامه نارسا است، نمی‌توان انتظار داشت که جریانی که این سهم ناممکن را محقق می‌کند، منطقی باشد.

— در مورد افزایش توان ثروت‌آفرینی در کشور هم لازم است ابتدا مشخص شود که توان ثروت‌آفرینی در کشور در زمان حاضر چقدر است، بعد با استفاده از معیاری که دولت مشخص می‌کند، مقدار مطلوب و دست‌یافتنی این توان مشخص شود. در همین راستا لازم است ویژگی‌های این تغییر توان از نظر سرعت، شتاب و پایداری مشخص گردد. برای شروع کار لازم است توضیح داده شود که در کشور آمار ثروت گردآوری نمی‌شود. نکته بعدی این است که جریان ثروت‌آفرینی مشخص نیست. از این گذشته توان ثروت‌آفرینی هرگز برآورد نشده است و هویتی ناشناخته برای اقتصاد کشور است. در هر صورت دولت هم حرفی در مورد نرخ مطلوب ثروت‌آفرینی در طول سال‌های برنامه و ویژگی‌های این نرخ در سند برنامه مشخص نکرده است. با این اوصاف معلوم نیست دولت چه چیز را می‌خواهد در چه ابعادی افزایش دهد. این وضعیت نمی‌تواند راهبردهای مطلوب و اجرایی را در پی داشته باشد. به‌طور خلاصه معیار سوم هم معیاری نیست که دولت بتواند بر آن تکیه کند و برنامه‌ای اجرایی برای آن داشته باشد.

با عنایت به هدف‌های سه‌گانه ذکر شده در مبحث **تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال**، به‌روشنی می‌توان دید که دولت و رای‌ارائه هدف‌های زیبا، ولی فاقد محتوای قابل تبدیل به عمل، گام برداشته است. شاید نتوان این رویکرد را رویکردی قابل اجرا برای برنامه‌های توسعه‌ای محسوب کرد. دولت در مقام مدون‌کننده برنامه‌ای میان‌مدت برای یک دوره پنج‌ساله با این قابلیت که بتوان برای رسیدن به هدف‌های آن با استفاده از بودجه‌های سالیانه، کل هدف‌ها را در طول دوره محقق کرد، در مورد تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال هیچ گام مشخصی برداشته است.

نظر به این که هدف‌های ذکر شده در چارچوب رویکردی ویژه هم تعریف نشده است، با نگاه به این هدف‌ها حتی نمی‌توان جهتگیری اقتصادی دولت را ارزیابی کرد. با نگاهی دقیق‌تر به مشخصه‌های چهارگانه ذکر شده در مبحث **تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال**، شاید هدف‌هایی مانند:

۱. درون‌سازی تولید در اقتصاد ملی، به‌ترتیبی که در پایان برنامه ششم دست‌کم --- درصد از اقتصاد ملی در چارچوبی درون‌زا حاصل شود.
۲. اصلاح ساخت اقتصاد برای فرصت اشتغال در حدی که در پایان برنامه نرخ بیکاری در کشور کمتر از --- درصد و نرخ بیکاری دانش‌آموختگان کمتر از متوسط نرخ بیکاری در کشور شود.
۳. توانمندسازی بخش مالی به‌صورتی که با رعایت ضوابط اسلامی و بین‌المللی، بهره‌وری این بخش در تخصیص منابع و تجهیز آن، با رعایت معیارهای سلامت، دست‌کم به‌سطح کشورهای منطقه برسد.
۴. ارتقای بهره‌وری فعالیت‌های تولیدی با استفاده از معیارهای فعال در حدی که در پایان برنامه بهره‌وری کل عوامل، بهره‌وری کار و بهره‌وری سرمایه دست‌کم در سطح کشورهای منطقه باشد.

هدف‌هایی مانند افزایش توان ثروت‌آفرینی و رشد شتابان و پایدار در واقع دستاورد هدف‌های ذکر شده در بالا است، به‌ویژه آن که با ذکر معیارهای کمی برای هدف‌ها، قابل اندازه‌گیری شدن این هدف‌ها از همان ابتدا مطرح می‌شود. هدف‌های ذکر شده در چارچوبی فعال می‌شوند که دولت در مقام سیاستگذار باید ابزار و ادوات رسیدن به آنها را ساماندهی کند.

۲-۴-۲. سایر مباحث و بخش‌ها

در مورد بخش نفت و گاز که در سند برنامه با عنوان «انرژی» از آن نام برده شده است، با عنایت به ۱۴ مورد چالش ذکر شده، هشت مورد هدف کلی بیان شده است. در این مورد هم مفهوم و خواسته سند برنامه از واژه «کلی» نامشخص است. علاوه بر این، از آنجا که بخش برق جداگانه دیده شده است، این هدف‌ها فقط باید به نفت و گاز مربوط شود و هدف‌های بخش انرژی نیستند. در هر صورت، هدف‌های بخش نفت و گاز عبارتند از:

- افزایش بهره‌وری و کاهش شدت انرژی در کشور و بهینه‌سازی مصرف انرژی،
- افزایش ظرفیت‌های جدید و استفاده بهینه از منابع و ظرفیت‌های بخش انرژی، برای حداکثرسازی ارزش‌افزوده در زنجیره تولید کشور و افزایش صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی و کسب منافع ارزی بیشتر،
- حداکثر کردن تولید و بهره‌برداری از میادین مشترک نفتی و گازی با تأکید بر پارس جنوبی و غرب کارون،
- حفظ و ارتقای جایگاه کشور در بازارهای جهانی و منطقه‌ای انرژی،
- افزایش خوداتکایی در توسعه و کاربرد فناوری‌های پیشرفته با دانش‌بنیان نمودن حوزه انرژی،
- ارتقای امنیت عرضه انرژی مطمئن، پایدار و با کیفیت مناسب،
- افزایش بازیافت و کاهش هدرروی در تولید و مصرف انرژی با رعایت ملاحظات و استانداردهای زیست‌محیطی،
- کارآمد ساختن ساختار سازمانی تولیدکنندگان و عرضه‌کنندگان انرژی کشور متناسب با ساختار شرکت‌های پیش‌رو در این عرصه.

نخستین ویژگی مشهود در این هدف‌ها آن است که تعداد هدف‌ها بسیار زیاد است. با وجود آن که در ظاهر در هشت بند هدف، موضوع جمع‌بندی شده است، در واقع در هر مورد هدف، چندین هدف متفاوت در کنار هم قرار گرفته است. در بحث پیرامون این هدف‌ها، اجزای هدف‌ها مشخص شده است. هدف یکم که «افزایش بهره‌وری و کاهش شدت انرژی در کشور و بهینه‌سازی مصرف انرژی» است، در واقع شامل سه بخش متفاوت است:

الف) افزایش بهره‌وری نفت و گاز،



ب) کاهش شدت نفت و گاز،

ج) بهینه‌سازی مصرف نفت و گاز.

این سه هدف مفاهیم مختلفی را بیان می‌کنند. در این مجموعه فقط بند «ب» هدف، به یک مورد چالش برمی‌گردد و دو بند دیگر در هیچ یک از چالش‌ها موردی ندارد که بتوان گفت با اجرای این هدف‌ها چالش مطرح شده به فرصت مبدل می‌شود. بنابراین فقط یک بخش از هدف یکم در راستای مقابله با چالش‌های ذکر شده است.

هدف دوم که «افزایش ظرفیت‌های جدید و استفاده بهینه از منابع و ظرفیت‌های بخش انرژی، برای حداکثرسازی ارزش‌افزوده در زنجیره تولید کشور و افزایش صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی و کسب منافع ارزی بیشتر» است، شامل هدف‌های ذیل است:

الف) حداکثرسازی ارزش‌افزوده نفت و گاز در زنجیره تولید کشور،

ب) افزایش صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی،

ج) کسب منافع ارزی بیشتر، از طریق:

- افزایش ظرفیت‌های جدید،

- استفاده بهینه از منابع،

- استفاده بهینه از ظرفیت‌های بخش انرژی.

در این هدف، فقط موضوع سه‌گانه هدف‌ها مطرح نشده است و وسیله رسیدن به این هدف‌ها نیز مشخص شده است. هیچ‌یک از هدف‌های مورد دوم به چالش‌های ذکر شده ارتباط ندارد. از آن گذشته بندهای «ب» و «ج» در این هدف‌ها می‌توانند با یکدیگر ناسازگار باشند، زیرا افزایش صادرات به لزوم به کسب منافع ارزی بیشتر منجر نمی‌شود. در مواردی بالا رفتن مقدار صادرات می‌تواند به قیمت‌شکنی و حتی کاهش درآمدهای ارزی بینجامد. بنابراین دو هدف همیشه با یکدیگر سازگاری ندارند. در بین وسیله‌ها یا روش‌های رسیدن به هدف‌ها هم مطالبی وجود دارد که باید توضیح داده شود. به‌عنوان مثال «افزایش ظرفیت‌های جدید» چه معنایی دارد؟ آیا منظور این است که ظرفیت‌های جدیدی که ایجاد می‌شود، پیوسته روند صعودی داشته باشد؟ در این حالت حرکت صنعت نفت و گاز باید به سمت بالفعل کردن ظرفیت‌های بالقوه نفت و گاز کشور باشد، یعنی عملیات اکتشاف تا تبدیل ذخایر اثبات شده به ذخایر قابل برداشت باید مورد تأکید قرار بگیرد. چنین رویکردی به قاعده عرف بیش از پنج سال برنامه ششم طول خواهد کشید، زیرا سرمایه‌گذاری برای اکتشاف و برای تبدیل ذخایر بالقوه به ذخایر بالفعل هم بسیار سنگین و هم بسیار بلندمدت است. با این اوصاف شاید منظور افزایش بهره‌برداری از ظرفیت‌هایی باشد که به‌تازگی از شکل ذخایر احتمالی خارج شده و به ذخایر قابل بهره‌برداری مبدل شده است. در این صورت هم باید مشخص شود که محدوده این بهره‌برداری چقدر است. دو رویکرد دیگر هم وضعیت بسیار نزدیکی را توصیف می‌کند. «استفاده بهینه از منابع» و «استفاده بهینه از ذخایر بخش

انرژی» مفهوم بسیار نزدیکی دارد و مشخص نیست چه تفاوتی بین این دو رویکرد در سند مطرح بوده است. «منابع» می‌تواند دربرگیرنده منابع مالی و منابع واقعی، یعنی ذخایر فیزیکی در بخش انرژی، باشد. در همین راستا ذخایر بخش انرژی هم می‌تواند ذخایر مالی و ذخایر فیزیکی را شامل شود، زیرا اگر فقط ذخایر فیزیکی مدنظر بود، باید از عبارت «ذخایر انرژی» استفاده می‌شد. در هر صورت باید عنایت شود که واژه انرژی هم در این محدوده فقط نفت و گاز را پوشش می‌دهد و سند برنامه بدون در نظر گرفتن این نکته که بحث در محدوده نفت و گاز است، از واژه انرژی استفاده کرده است، حال آن که فقط منظور نفت و گاز بوده است.

هدف سوم «حداکثر کردن تولید و بهره‌برداری از میادین مشترک نفتی و گازی با تأکید بر پارس جنوبی و غرب کارون» است. در این راستا برای مقابله با پایین بودن میزان برداشت از میادین مشترک نفتی، خواسته شده است که تولید و بهره‌برداری از این میادین به حداکثر برسد. فرض بر این است که دو میدان مورد تأکید از اولویتی برخوردار است که در سند به آنها پرداخته خواهد شد یا دست کم برای مسئولان مشخص است. نکته ظریف این هدف آن است که توصیه شده است به هر قیمت در میادین مشترک نفتی کشور، بهره‌برداری به حداکثر برسد. این توصیه در واقع از منظر اقتصادی قابل دفاع نیست، زیرا اگر هزینه بهره‌برداری از میادین مشترک بسیار بالاتر از میادین غیرمشترک باشد، شاید هدف برتر این باشد که با عقد قرارداد با سایر مالکان میدان مشترک، بهره‌برداری توسط مالکان به صورت جمعی به تعویق انداخته شود. بنابراین تعیین هدف حداکثر کردن بهره‌برداری از میادین مشترک بدون عنایت به شرط هزینه بهره‌برداری می‌تواند در بلندمدت به ضرر کشور باشد و راه‌حل‌های متکی به همکاری با سایر مالکان می‌تواند اولویت داشته باشد.

هدف چهارم «حفظ و ارتقای جایگاه کشور در بازارهای جهانی و منطقه‌ای انرژی» است. این هدف از دو بخش ناسازگار تشکیل شده است. حفظ جایگاه با ارتقای جایگاه سازگاری ندارد. بنابراین لازم است مشخص شود که خواسته سند حفظ جایگاه است یا ارتقای این جایگاه. نکته مهمتر این است که در هر صورت این هدف به چالش‌های ذکر شده ارتباط مشخصی ندارد.

هدف پنجم «افزایش خوداتکایی در توسعه و کاربرد فناوری‌های پیشرفته با دانش‌بنیان نمودن حوزه انرژی» است. این هدف هم به چالش‌های مذکور در بخش نفت و گاز ارتباطی ندارد، ولی می‌توان آن را به نوعی با خواسته‌های سند چشم‌انداز و سند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مرتبط شمرد. امر واقع این است که دانش‌بنیانی به لزوم با خوداتکایی بیشتر وابستگی مستقیم ندارد، هرچند که می‌تواند این وابستگی را به عنوان یک سیاست بپذیرد.

هدف ششم «ارتقای امنیت عرضه انرژی مطمئن، پایدار و با کیفیت مناسب» است. این هدف چندین ویژگی نامشخص دارد که باید تعریف شود. انرژی مطمئن در ادبیات اقتصادی هیچ تعریفی ندارد.



علاوه بر این مشخص نیست که چه کیفیتی را می‌توان مناسب دانست. اگر فرض شود که سند برنامه تعریفی برای این موارد دارد، که البته در سند ثبت نشده است، می‌توان دید که این هدف به هیچ یک از چالش‌ها مرتبط نیست و برای تبدیل هیچ یک از این چالش‌ها به فرصت نمی‌تواند اقدامی انجام دهد. به‌طور خلاصه، این هدف هم مبنایی وابسته به شرحی که در مورد بخش نفت و گاز آورده شده، ندارد. هدف هفتم «افزایش بازیافت و کاهش هدرروی در تولید و مصرف انرژی با رعایت ملاحظات و استانداردهای زیست‌محیطی» است. در این هدف خواست‌های دوگانه: ۱. افزایش بازیابی (بازیافت نادرست است) انرژی در چرخه تولید تا مصرف، ۲. کاهش هدرروی در چرخه تولید تا مصرف است. برای هر دو مورد شرط «رعایت ملاحظات و استانداردهای زیست‌محیطی» باید رعایت شود. این دو مجموعه هدف در واقع تکراری تلقی می‌شود، زیرا هدف یکم در قسمت نخست خود افزایش بهره‌وری را مطرح کرده بود و هر دو بند مندرج در هدف هفتم در چارچوب افزایش بهره‌وری انرژی مفهوم دارد. قابل توجه است که اگر اصرار بر ذکر شرط این بند باشد، این شرط هم باید در هدف یکم آورده شود، زیرا ارتباط بین سوخت‌های فسیلی و آلاینده‌گی در محیط زیست، بسیار شناخته شده است. با این اوصاف، هدف هفتم به‌طور کامل تکراری است و با بازنویسی بند نخست هدف یکم می‌توان هدف هفتم را حذف کرد. نکته مهمی که در مورد این هدف باید ذکر شود این است که خواسته هدف از نظر ابعاد نامحدود است، زیرا «افزایش» می‌تواند در ابعاد مختلف باشد و محدوده ویژه‌ای برای آن متصور نیست. به بیان دیگر، حتی اگر تکراری بودن محتوای هدف نادیده گرفته شود، هنوز این بحث مطرح است که هدف مورد بحث بدون حدود مرز بیان شده است.

در نهایت هدف هشتم «کارآمد ساختن ساختار سازمانی تولیدکنندگان و عرضه‌کنندگان انرژی کشور متناسب با ساختار شرکت‌های پیش‌رو در این عرصه» است. این هدف را می‌توان با فرض‌های خوش‌بینانه به بعضی از چالش‌ها نسبت داد، ولی در حالت کلی می‌توان گفت که این هدف هم به چالش ویژه‌ای در مجموعه چالش‌های چهارده‌گانه برنمی‌گردد. علاوه بر این، مشخصه‌ای که برای وضعیت خواسته مدنظر هدف بیان شده است، متناسب شدن ساختار در سازمان‌های ایرانی با سازمان‌های مشابه در برترین بنگاه‌های جهان است که بسیار بلندپروازانه طراحی شده است. اگر محدوده این هدف، کشورهای سند چشم‌انداز بود، منطبق این محدوده قابل پذیرش بود، ولی با مقایسه نهادهای دست‌اندرکار در بخش نفت با پیشرفته‌ترین نهادهای مشابه جهان و مبنا قرار دادن آنها به‌عنوان هدف هشتم، بسیار بلندپروازی است و توجیهی هم بر آن وجود ندارد.

به‌طور خلاصه، وجود هدف‌های متعدد و فاقد ارتباط یا با ارتباط بسیار محدود به چالش‌ها وضعی را ایجاد کرده است که مبانی‌گزینش این هدف‌ها در بخش نفت و گاز نامشخص شده است. علاوه بر این، نامشخص بودن مفهوم یا محدوده برخی از هدف‌ها به پیچیدگی شناخت دلایل نیاز به هدف‌ها دامن زده است. نظر به این که بخش نفت و گاز در چارچوب اسناد بالادستی دیده نشده است، پیوند دادن بین

هدف‌های این بخش اسناد بالادستی هم فقط می‌تواند براساس سلیقه افراد باشد. در مورد بخش برق، سند برنامه هشت هدف مطرح شده در مورد بخش نفت را مطرح کرده است. نظر به این که در مورد بخش برق بحث‌ها جدا از بخش نفت و گاز مطرح شده است، این که هدف‌ها و در پی آن راهبردها، به صورت ترکیبی نوشته شود، ابهام‌برانگیز است. به نظر می‌رسد که سند برنامه در مورد تفکیک یا تلفیق انواع انرژی به نظری واحد نرسیده است و در هر مورد براساس مدارک دریافتی مطالبی را ثبت نموده است. این رویکرد نمی‌تواند برای یک برنامه اقتصادی، قابل دفاع باشد.

در بخش برق هم مانند بخش نفت و گاز مواردی از هدف‌ها کمی شده است که چون بیشتر موارد به بخش انرژی مربوط می‌شود، در مورد بخش برق، قابل تفکیک نیست. بحث افزایش ظرفیت انرژی برق از منابع تجدیدپذیر به حدود ۲۰ برابر رسیده است بدون آن که منبع مورد نظر مشخص باشد. افزایش برق از آب، با عنایت به کمبود جدی منابع آبی کشور، بحثی چالشی است که در سند برنامه هیچ دقتی در مورد محدودیت این منبع مطرح نشده است. کاهش تلفات در سال ۱۳۹۹ به حد وضعیت متوسط دنیا در سال ۲۰۱۳ میلادی می‌رسد که بدون تردید حتی اگر این خواسته در ایران برآورده شود، وضعیتی عقب‌تر از متوسط جهان است.

۵-۲. ارزیابی امکان برآورده شدن منطقی خواسته‌های برنامه‌های اقتصادی

برای اثبات منطقی بودن رویکرد برآورده ساختن خواسته‌های برنامه باید به روشی که برنامه به مرزهای اجرا رسیده است، نظر کرد و این رویکرد را ارزیابی نمود. در این چارچوب لازم است الگوی رفتاری برنامه مشخص شود تا منطق عملکرد مکانیسم‌های به کار گرفته شده مشخص و قابل ارزیابی گردد. در سند برنامه هیچ الگویی ارائه نشده است. مسئولان تدوین برنامه بارها اعلام کرده‌اند که ترکیبی از چند نوع برنامه را مورد استفاده قرار داده‌اند. الگوهای ذکر شده در هر صورت با یکدیگر سازگاری نداشته‌اند که بتوان کارکرد آنها را ردیابی کرد. در هر صورت مستنداتی هم برای استفاده از برنامه‌ای برگزیده و الگوی برنامه در چارچوب‌های برگزیده ارائه نشده است. هیچ یک از مستندات انتشار یافته برای برنامه ششم با هر درجه ارتباط، پیوست فنی و محاسباتی که الگوی برنامه را نشان دهد، در خود نداشته است.

۱-۵-۲. حوزه اقتصاد کلان (تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال)

در سند برنامه برای رسیدن به خواسته‌های مبحث تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال، به شرح سه هدف ذکر شده، هفت راهبرد ذکر شده است، ولی مشخص نیست که کدام یک از راهبردها برای رسیدن به کدام یک از هدف‌ها یا کدام یک از ترکیب‌های هدف‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. این راهبردها عبارتند از:



- بهبود محیط کسب و کار و تقویت توان رقابت پذیری،
- تقویت اقتصاد دانش بنیان،
- تقویت رویکرد برونگرایی و تعامل مؤثر و سازنده با اقتصاد جهانی،
- توسعه سرمایه گذاری با تأکید بر بخش های پیش رو،
- گسترش و تعمیق نظام مالی و تخصیص کارآمد منابع مالی،
- تقویت سرمایه انسانی (آموزش، تحصیلات و سلامت)، توسعه اشتغال و کارآفرینی،
- تقویت مؤلفه های توسعه پایدار.

نگاهی به راهبردهای ذکر شده چند موضوع را به روشنی نشان می دهد. در زیر این موضوعها مطرح شده است:

- مهمترین نکته این است که دولت همه این راهبردها را در راستای وضعیتی می خواهد که خود را مجری تمام فعالیتها می شمارد. در هیچ مورد راهبردها شامل «برازنده سازی وضعیت برای فعالان اقتصادی در چارچوب یک راهبرد» تعریف نشده است.

- نکته دوم این است که خواسته ها همه فاقد مرز و محدوده است و مشخص نیست مرزهای تعاملی این راهبردها چگونه و با چه اولیاتی به کدام راهبرد، مدون می شود. به عنوان مثال در راهبرد برونگرایی و راهبرد تقویت اقتصاد دانش بنیان دو نقطه تعامل بین دو رویکرد وجود دارد:

۱. نقطه خرید دانش فنی از خارج،

۲. نقطه محدود کردن مبادلات با خارج برای ساماندهی به دانش تولید شده در کشور در یک حوزه.

این دو نقطه تعامل مرزهای ساماندهی به راهبردهای ذکر شده را نشان می دهد. در بیان کلی، اولویت راهبردها و حد فدا کردن یک راهبرد برای راهبرد دیگر نامشخص است.

- موضوع سوم این است که در مواردی راهبردها با هدفها ناسازگاری مفهومی دارد. به عنوان مثال بحث اشتغال در هدفها به صورت «دستیابی به رشد اشتغالزا» مطرح شده است، ولی در راهبردهای جمعی ارائه شده بحث اشتغال با راهبرد «توسعه اشتغال و کارآفرینی» عنوان شده است. در این بحث باید عنایت شود اشتغالی که در هدف ذکر شده است، اشتغالی است که دستاورد رشد اقتصادی است و در لایه دستاوردها، قابل حصول است در حالی که در راهبرد ارائه شده، هر نوع اشتغال می تواند ارائه شود و این اشتغال دستاورد نیست، ولی خواسته است. مگر می شود برای رسیدن به هدف رشد اشتغالزا، از راهبرد توسعه اشتغال استفاده کرد؟

- نکته دیگر این است که در مواردی راهبرد بسیار نامشخص تعریف شده است. مثال مشخص در این مورد، راهبرد «تقویت مؤلفه های توسعه پایدار» است. در علم اقتصاد نگرش های متفاوتی برای تدوین توسعه پایدار وجود دارد که این نگرشها به طور قطع و یقین با یکدیگر ناسازگار است. اگر جزئیات نگاه به توسعه پایدار مشخص نباشد، مؤلفه های توسعه پایدار نامشخص باقی می ماند. در این صورت نمی توان

گفت که راهبرد ذکر شده در این مورد، راهبردی مشخص و تعریف شده است. در سند برنامه ذکر نشده است که کدام مؤلفه‌ها از نظر دولت مؤلفه توسعه پایدار محسوب می‌شود.

- نکته دیگر این است که مشخص نیست کدام یک از این راهبردها به شکل بالقوه توان ثروت‌آفرینی را تقویت می‌کند. شاید همه راهبردها بتواند بر میزان ثروت ایجادشده اثر بگذارد، ولی بخش بزرگی از ویژگی «ثروت‌آفرینی» به خلاقیت و دانش برمی‌گردد که فقط با ایجاد اقتصاد دانش‌بنیان نمی‌توان به آن دست یافت هرچند که شرط لازم برای تقویت ثروت‌آفرینی باور به علم و تقویت خلاقیت است. ظرافت بحث‌ها به قدری است که نمی‌توان انتظار داشت با سرفصل‌های کلیشه‌ای، موضوع‌ها پوشش داده شود، چه رسد به آن که انتظار برود که با این سرفصل‌ها، هدف‌ها تحقق بیابد.

با این اوصاف، حتی اگر نوع نگاه به برنامه ششم توسعه مورد انتقاد قرار نگیرد، ارتباط راهبردها با هدف‌ها و باور به قابل استفاده بودن این راهبردها برای دستیابی به هدف‌های ذکر شده، در مورد مبحث تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال، بسیار تردیدآمیز است.

اگر دولت در چارچوب مطرح شده در این بررسی حرکت می‌کند، با عنایت به هدف‌های چهارگانه ذکر شده، باید راه‌های منطقی برآوردن آن هدف‌ها را تسهیل می‌کند. دو سند بالادستی موجود که برنامه ششم باید محور سیاست‌گذاری خود قرار دهد عبارتند از:

- سند سیاست‌های کلی برنامه ششم،

- سند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی.

از منظر اجرایی، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی هر چهار هدف را مطرح کرده است. هدف درونزایی به عنوان محور تغییرناپذیر هویتی سند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی دیده می‌شود. محور اشتغال در چارچوب مشارکت حداکثری آحاد مردم و به عنوان اصل قابلیت‌سازی در سند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی آورده شده است. بحث بهره‌وری در لایه اجرایی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و در کنار فناوری به عنوان دو بال اجرایی تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مطرح شده است و در نهایت بخش توانمندسازی بخش مالی در بند «۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی آورده شده است. دست‌کم با این مجموعه می‌توان گفت که تمام هدف‌های مربوط به مورد مبحث تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال، در چارچوب اجرایی کردن سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی قابل ردیابی است. جهت‌گیری‌های مندرج در مجموعه سند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و ویژگی‌های پیوسته به آن، به روشنی قادر است ابعاد مختلف هدف‌های مبحث مورد نظر را با راهبردهای قابل اجرا، پوشش بدهد.

۲-۵-۲. سایر مباحث و بخش‌ها

در مورد بخش نفت و گاز در مجموع ۲۶ راهبرد ذکر شده است که هر چند مورد راهبرد با یک هدف



پیوند داده شده است. ردیابی پیوند بین راهبردها و هدفها هم به دشواری صورت می‌پذیرد. به‌عنوان مثال در مورد هدف یکم سه مورد: الف) افزایش بهره‌وری نفت و گاز، ب) کاهش شدت نفت و گاز و ج) بهینه‌سازی مصرف نفت و گاز مطرح شده است و راهبردهای این هدف عبارتند از: اول) اصلاح قیمت حامل‌های انرژی تا پایان برنامه ششم، دوم) توسعه تولید کالاهای با بازدهی بهینه (براساس شاخص شدت مصرف انرژی) و کاهش شدت انرژی و سوم) ترویج و گسترش فرهنگ صرفه‌جویی و مدیریت مصرف انرژی و کاهش شدت انرژی و حمایت از توسعه شرکت‌های خدمات انرژی. اگر قرار باشد این راهبردهای سه‌گانه به هدف‌های سه‌گانه پیوند داده شود، می‌توان گفت که عمده‌ترین دیدگاه دولت در مورد رویکردهای رسیدن به هدف اول عبارتند از:

– استفاده از ابزار قیمت و گران کردن حامل‌های انرژی برای فشار آوردن بر مصرف‌کننده برای کاهش میزان مصرف. این نگاه که دولت طی دو دهه اخیر پیوسته مروج آن بوده است، فرض می‌کند که مصرف‌کننده از روی عمد در مصرف انرژی اسراف می‌کند و به صرفه‌جویی نمی‌پردازد، زیرا انرژی در کشور ارزان است. گران کردن‌های جدی انواع حامل‌های انرژی هم همیشه با این نگاه صورت گرفته و دولت همیشه دلیل نداشتن توفیق در امر مدیریت مصرف انرژی را ناکافی بودن شدت گران کردن توجیه کرده است. در هر صورت عبارت «اصلاح قیمت» همیشه این مفهوم را داشته است که براساس نیازهای دولت باید حامل‌های انرژی گران شود. جدی بودن نادرستی مصرف در بخش حمل‌ونقل که نماد وضعیت نابسامان انرژی است، به‌روشنی نشان می‌دهد که نیاز به خودروهای کارآمد و سوخت فسیلی باکیفیت استانداردهای جهانی، دو بازوی نابسامانی در بخش حمل‌ونقل است. هیچ یک از این دو بازوی نابسامانی با گران کردن حامل‌های انرژی اصلاح نمی‌شود. بنابراین راهبردی که برای دستیابی به این بند از هدف اول برگزیده شده است، دست کم در عمل و در نهایت از دیدگاه نظری ناکافی و نابرازنده دیده می‌شود. در مورد راهبرد دوم دو بخش وجود دارد:

– گسترش تولید کالاهایی که شدت انرژی آنها بهینه باشد.

– کاهش شدت انرژی. واضح است که بخش دوم همان بند «ب» از هدف است. یکسان بودن هدف و راهبرد از نظر منطق نادرست و خلاف است. بنابراین این بخش از راهبرد فاقد معنا است. بخش نخست هم در نفس خود درگیری دارد. «بهینه بودن شدت انرژی» هیچ معنایی ندارد، زیرا اگر کالاهای مختلف مقایسه شوند، مرز بهینه شدن شدت انرژی در محصولات مختلف بسیار متفاوت است. فولاد محصولی انرژی‌بر است و بنابراین اگر فولادسازی در دستور کار قرار داشته باشد، شدت انرژی به‌واقع بالا می‌رود. بحث شدت انرژی و مفهوم آن در مقایسه ایران با جهان مطرح شده است. بنابراین آنچه در این راهبرد باید مدنظر قرار می‌گرفته، کاهش شدت انرژی در جریان تولید محصولات در حد استانداردهای جهان (یا هر گروه برگزیده دیگر) با ذکر منطق‌گزینه‌ش مرجع باید بوده باشد. این مفهوم از نوشته سند برنامه بر نمی‌خیزد.

– راهبرد سوم شامل دو بخش است:

۱. ترویج و گسترش فرهنگ صرفه‌جویی و مدیریت مصرف انرژی و کاهش شدت انرژی.
۲. حمایت از توسعه شرکت‌های خدمات انرژی.

بخش یک این راهبرد عمومی است و فرهنگ‌سازی زمانی ضرورت دارد که نشانه‌هایی باشد که مصرف‌کننده در مصرف صرفه‌جویی را رعایت نمی‌کند. این هم منطقی است که دولت طی سال‌ها به آن متوسل شده است. بنابراین قابل درک است که دولت بخواهد در توجیه این نکته که ناکارایی از خود دولت سرچشمه نمی‌گیرد، فرهنگ صرفه‌جویی و ترویج آن را مطرح کند. بدیهی است که فرهنگ‌سازی ضرورت دارد، ولی فرهنگ‌سازی نمی‌تواند سبب شود که بنزین از استاندارد یورو ۲ به استاندارد یورو ۴ برسد یا مصرف سوخت خودروها به یک‌سوم کاهش داده شود. محدوده توفیق با راهبرد فرهنگ‌سازی، زمانی است که ابزار و امکان صرفه‌جویی وجود داشته باشد. چنین محدوده‌ای در بخش انرژی کشور قابل ردیابی نیست. بخش دوم این راهبرد به حمایت از شرکت‌های خدمات انرژی مربوط است که مشخص نیست چه انگیزه و کاربردی را به وجود می‌آورد. بنابراین انتصاب این بخش به هدف‌ها هم ناممکن است. به‌طور خلاصه، راهبردهایی که برای هدف‌های اول بخش نفت و گاز داده شده است، در بهترین حالت فقط یک مورد از سه مورد ذکر شده در هدف را تا حدودی پوشش می‌دهد و دو مورد به کلی نادیده گرفته شده است. از نظر منطق، در موردی که ارتباط بین راهبرد و هدف قابل ردیابی است، دیدگاه مطرح شده هم از لحاظ نظری و هم از منظر عملی مردود شده است، زیرا از دیدگاه نظری قیمت فقط زمانی عمل می‌کند که زمینه اصلاح وضعیت را ایجاد کند و آن هم فقط وقتی است که امکان اصلاح از نظر کاربردی وجود داشته باشد: یعنی به‌عنوان مثال مصرف‌کننده بتواند انتخاب کند. مصرف‌کننده ایرانی در حالت کلی نمی‌تواند غیر از خودروی ایرانی بخرد و شکاف قیمت بین خودروی ایرانی و خارجی در حدی است که مصرف‌کننده توان خرید خود را از دست می‌دهد. در قسمت تولید هم دولت خودش اسراف‌کار است و ابزار قیمت‌کاری انجام نمی‌دهد. تجربه بیش از دو دهه هم نشان داده است که گران کردن حامل‌های انرژی نه به کاهش مصرف انجامیده و نه به بهبود رفتار تولیدکننده. در مورد دو راهبرد دیگر هم ارتباطی بین هدف و راهبرد وجود ندارد، ولی در هر صورت در مواردی می‌تواند مثبت باشد هرچند که عامل دستیابی به هدف نیست. این مجموعه نشان می‌دهد که در مورد هدف اول، ارتباط منطقی بین راهبرد و هدف قابل ردیابی نیست. در خوش‌بینانه‌ترین حالت می‌توان گفت که ارتباط بین راهبرد و هدف در مورد هدف اول، فراگیر نیست و محدود است.

در مورد هدف دوم، سه هدف با سه شرط در یک مجموعه آورده شده است. هدف‌های ذکر شده عبارتند از:

الف) حداکثرسازی ارزش‌افزوده نفت و گاز در زنجیره تولید کشور،



- (ب) افزایش صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی،
- (ج) کسب منافع ارزی بیشتر، و شروط عبارتند از:
- افزایش ظرفیت‌های جدید،
 - استفاده بهینه از منابع،
 - استفاده بهینه از ظرفیت‌های بخش انرژی.
- در این مورد شش راهبرد ذکر شده است:
- (یک) ایجاد حداکثر ارزش افزوده از منابع انرژی اولیه کشور،
- (دو) تبدیل و تولید حامل‌های انرژی با ارزش افزوده بالاتر،
- (سه) گسترش اکتشاف نفت و گاز به‌عنوان تولید نفت و گاز در پهنه سرزمین،
- (چهار) دستیابی به سهم قبلی تولید نفت در اوپک و تثبیت سهم بازار جهانی با لحاظ تولید صیانتی از ذخایر هیدروکربوری کشور،
- (پنج) ارتقای جایگاه بین‌المللی شرکت ملی نفت ایران (در فعالیت‌های بالادستی نفت و گاز جهان)،
- (شش) استفاده از روش‌های مختلف تأمین مالی با تأکید بر افزایش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی برای اجرای طرح‌های صنعت نفت و گاز و افزایش سهم مشارکت بخش غیردولتی (با اولویت بخش خصوصی و تعاونی).
- راهبرد یک مبنی بر «ایجاد حداکثر ارزش افزوده از منابع انرژی اولیه کشور» در واقع بخشی از بند «الف» هدف است که حداکثرسازی ارزش افزوده نفت و گاز را در زنجیره تولید کشور خواستار شده است. از نظر منطقی، هدف و راهبرد که نمی‌تواند یکسان باشد.
- راهبرد دوم مبنی بر «تبدیل و تولید حامل‌های انرژی با ارزش افزوده بالاتر» هم نوعی از نگاه به هدف بند «الف» است که در آن ارزش افزوده مبنای تولید حامل‌های انرژی قرار گرفته است. در این راهبرد خواسته شده است که تولید حامل‌های انرژی بر مبنای ارزش افزوده آنها صورت بپذیرد. نکته ظریفی که این راهبرد از قلم انداخته این است که در هدف مربوط به این راهبرد خواسته شده است که فرآیندهای تولید در کل زنجیره تولید اصلاح شود تا ارزش افزوده بالاتری از هر واحد انرژی مصرف شده به دست آید در حالی که در راهبرد فقط بحث به انتخاب حامل‌های انرژی بر مبنای ارزش افزوده آنها برمی‌گردد و بحث اصلی که «اصلاح فرآیند» باشد، از قلم افتاده است.
- راهبرد سوم مبنی بر «گسترش اکتشاف نفت و گاز به‌عنوان تولید نفت و گاز در پهنه سرزمین» در واقع به هیچ‌یک از بندهای هدف دوم بر نمی‌گردد، ولی به شرط یا روش رسیدن به هدف (الف) از مجموعه هدف‌های سه‌گانه این بند برمی‌گردد که در توصیف هدف نشان داده شد چرا نمی‌تواند هدفی در چارچوب برنامه ششم باشد و بسیار بلندمدت‌تر از یک برنامه توسعه‌ای است.
- راهبرد چهارم مبنی بر «دستیابی به سهم قبلی تولید نفت در اوپک و تثبیت سهم بازار جهانی

با لحاظ تولید صیانتی از ذخایر هیدروکربوری کشور» در واقع مایل است سهم ایران را در اوپک به وضعیت پیش از تحریم برساند. گذشته از آن که مشخص نیست چقدر آن سهم برای ایران بهینه بوده است که بتواند در زمان حاضر مبنا قرار گیرد، منطقی که در پس افزایش سهم ایران وجود دارد، همان منطق تداوم خام‌فروشی است که از یک‌سو در واقع صادرات نفت کشور را افزایش می‌دهد، ولی از سوی دیگر خواسته این راهبرد تأمین ارزهای مورد نیاز دولت است که در نفس خود بر چالش وابستگی دولت به درآمدهای نفتی دامن می‌زند. نظر به این که در راهبرد هیچ مبنایی برای تعیین سهم ایران در اوپک و استفاده از منابع ارزی حاصل از صادرات نفت مطرح نشده است، می‌توان فرض کرد که به دلیل نیاز گسترده‌ای که اقتصاد کشور به درآمدهای ارزی دارد، این منابع هم باید به دولت داده شود تا بتواند هزینه‌های خود را پوشش بدهد. بنابراین در ظاهر بین بخشی از هدف و راهبرد پیوند وجود دارد، ولی منطق نظری قابل دفاع برای توسعه بلندمدت کشور با این راهبرد ارائه نشده است.

- راهبرد پنجم مبنی بر «ارتقای جایگاه بین‌المللی شرکت ملی نفت ایران (در فعالیت‌های بالادستی نفت و گاز جهان)» نه به هیچ‌یک از بندهای هدف مورد بحث و نه به شروط آنها به‌طور مستقیم مرتبط نیست و نمی‌توان گفت که با چه مکانیسمی این راهبرد می‌تواند کشور را به هدف برساند.

راهبرد ششم مبنی بر «استفاده از روش‌های مختلف تأمین مالی با تأکید بر افزایش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی برای اجرای طرح‌های صنعت نفت و گاز و افزایش سهم مشارکت بخش غیردولتی (با اولویت بخش خصوصی و تعاونی)» به‌طور خلاصه خواهان سرمایه‌گذاری خارجی است، زیرا این نکته که روش‌های مختلف تأمین مالی مورد استفاده قرار بگیرد، بسیار عام است و هیچ معنایی را مطرح نمی‌کند. بنابراین تأکید بر سرمایه‌گذاری خارجی در صنعت نفت و گاز مفهومی است که در این راهبرد آورده شده است، ولی مشخص نیست اولویت این روش از چه ویژگی آن برمی‌خیزد. سند برنامه هم هیچ امتیازی را برای این روش مطرح نکرده است. بنابراین نمی‌توان دید که چرا سرمایه‌گذاری خارجی اولویت دارد. در هر صورت قید دیگری هم در این راهبرد وجود دارد که گسترش مشارکت بخش غیردولتی است. اگر مفهوم عام این قسمت مدنظر قرار بگیرد، راهبرد با شرط مطرح شده در هدف یکسان است. بنابراین نمی‌توان راهبرد را در این قسمت پذیرفت. اگر مفهوم ویژه تأمین مالی توسط بخش غیردولتی مدنظر قرار بگیرد که دست‌کم با سرمایه‌گذاری خارجی این مفهوم به‌صورت خودکار حاصل می‌شود، زیرا سرمایه‌گذاران خارجی دولت‌های خارجی نیستند. در این حالت گسترش حضور بخش غیردولتی ملی نمی‌تواند در راهبرد پوشش داده شده باشد. این بدان معناست که فقط قسمتی از مسیر مطرح شده در هدف، در راهبرد مدنظر قرار گرفته است. در حالت اخیر، راهبرد کنار گذاشته نمی‌شود، ولی باز هم از نظر ماهوی مفهوم ویژه‌ای از راهبرد حاصل نمی‌شود.

به‌طور خلاصه، در مورد پوشش و پیوند راهبردهای مربوط به هدف دوم هم می‌توان دید که راهبردها



برای رسیدن به هدف‌ها ناکافی و فاقد ارتباط منطقی و نظری است. تعدادی از راهبرد را نمی‌توان به مندرجات هدف‌ها مرتبط کرد و در مواردی راهبرد و هدف یکسان است.

در مورد هدف سوم که حداکثر کردن بهره‌برداری از میدان‌های مشترک نفتی است، سه راهبرد ذکر شده است: یکم) توسعه و بهره‌برداری حداکثر از میداین مشترک نفتی و گازی کشور در راستای حفظ منافع ملی کشور با تأکید بر افزایش سهم تولید و عرضه گاز طبیعی، دوم) حفظ و توسعه ظرفیت تولید نفت، به‌ویژه در میداین مشترک، و سوم) حفظ و توسعه ظرفیت تولید گاز، به‌ویژه در میداین مشترک. در این مورد لازم است به نکات زیر عنایت شود:

- راهبرد یکم مبنی بر «توسعه و بهره‌برداری حداکثر از میداین مشترک نفتی و گازی کشور در راستای حفظ منافع ملی کشور با تأکید بر افزایش سهم تولید و عرضه گاز طبیعی» در واقع تکرار متن هدف است با این تفاوت که دو قید «حفظ منافع ملی» و «تأکید بر افزایش سهم تولید و عرضه گاز طبیعی» بر مجموعه افزوده شده است. به عبارت دیگر راهبرد معادل هدف در محدوده‌ای محدودتر از هدف است. این نکته نشان می‌دهد که راهبرد برگزیده از ویژگی‌های کلیدی مربوط به تدوین راهبرد برخوردار نیست.

- راهبردهای دوم و سوم این هدف در واقع تکرار راهبرد یکم در کل میداین محسوب می‌شوند. راهبرد دوم به نفت و راهبرد سوم به گاز اختصاص یافته است. در راهبرد یکم توسعه میداین عنوان شده است، ولی بحث فقط به محدوده میداین مشترک نفتی خاتمه یافته است. در راهبردهای دوم و سوم کل میداین مطرح شده است. در هر دو مورد متن راهبرد دقیق نیست، زیرا «حفظ» و «توسعه» یکسان یا همسو نیستند. زمانی که توسعه داده می‌شود، وضعیت حفظ نشده است و تغییر کرده است. نکته مهمتر در مورد راهبردهای دوم و سوم این است که با گسترش حوزه عمل به کل میداین نفت و گاز، ارتباط بین راهبرد و هدف به کلی از بین رفته است، زیرا هدف فقط در مورد میداین مشترک نفتی بحث کرده است.

در بررسی کلی راهبردهای مربوط به هدف سوم هم باید گفت که نمی‌توان ارتباطی متکی به یک الگوی قابل دفاع را بین هدف‌ها و راهبردها ردیابی کرد. در بهترین حالت راهبرد نوعی تکرار هدف دیده می‌شود و در بخش بزرگی هم راهبرد هیچ ارتباطی به هدف ندارد. نکته نهایی این است که در هدف دو حوزه تأکید وجود داشته است که در راهبردها، این حوزه‌ها از قلم افتاده است.

در مورد هدف چهارم مبنی بر «حفظ و ارتقای جایگاه کشور در بازارهای جهانی و منطقه‌ای انرژی»، چهار راهبرد مطرح شده است: الف) گسترش فضای رقابتی در زمینه تولید و عرضه حامل‌های انرژی، ب) بهره‌گیری مؤثر از موقعیت منطقه‌ای و جغرافیایی کشور برای خرید، فروش، معاوضه، انتقال، فرآوری و ذخیره‌سازی نفت و گاز در بازارهای داخلی و منطقه‌ای با رویکرد حداکثر سودآوری در تجارت حامل‌های انرژی، ج) افزایش ذخایر راهبردی (حجم ذخیره‌سازی) نفت و گاز کشور به‌منظور اثرگذاری در بازار

جهانی نفت و گاز، و د) ایفای نقش محوری و احراز جایگاه مرکزی در مبادلات و ترانزیت انرژی در منطقه. برای بررسی وجود ارتباط منطقی بین هدف و راهبردها، با فرض آن که ارتقای جایگاه کشور در بازارهای جهانی و منطقه‌ای انرژی مدنظر بوده و حفظ بازارها هدف غایی نباشد، باید موارد زیر مدنظر قرار بگیرد:

- راهبرد یکم مبنی بر «گسترش فضای رقابتی در زمینه تولید و عرضه حامل‌های انرژی» بر این استدلال تکیه دارد که اگر قدرت رقابت بیشتر شود، ایران در بازارهای جهانی از جایگاه بالاتری برخوردار خواهد شد. این منطق قابل‌پذیرش است. در نهایت باید به‌جای گسترش فضای رقابت به «ارتقای قدرت رقابت» پرداخته شود.

- راهبرد دوم مبنی بر «بهره‌گیری مؤثر از موقعیت منطقه‌ای و جغرافیایی کشور برای خرید، فروش، معاوضه، انتقال، فرآوری و ذخیره‌سازی نفت و گاز در بازارهای داخلی و منطقه‌ای با رویکرد حداکثر سودآوری در تجارت حامل‌های انرژی» خواهان آن است که ارتقای رقابت با تکیه بر موقعیت جغرافیایی و منطقه‌ای کشور صورت بپذیرد و ایران با استفاده از این موقعیت، تکیه بر جایگاه برتر را محقق بسازد. این راهبرد هم می‌تواند منطقی باشد. نکته‌ای که باید به آن عنایت شود این است که رویکرد حداکثرسازی سودآوری در تجارت حامل‌های انرژی باید به‌عنوان یک موضوع ویژه و فقط در محدوده تجارت دیده شود. به‌عبارت دیگر حاشیه سود در محدوده تجارت می‌تواند با این دید حداکثر شود، ولی حداکثرسازی سود در محدوده تولید تا مصرف به‌دلیل پایان‌پذیری منابع نفتی و داشتن الگوی رفتاری پویا و مرتبط با منابع پایان‌پذیر، نمی‌تواند مدنظر قرار بگیرد. قابل توجه است که حداکثرسازی سود در شبکه متکی به بهره‌برداری باید با قید بهینه‌سازی سود مربوط به عملیات در کل منبع پایان‌پذیر صورت بپذیرد.

- راهبرد سوم مبنی بر «افزایش ذخایر راهبردی (حجم ذخیره‌سازی) نفت و گاز کشور به‌منظور اثرگذاری در بازار جهانی نفت و گاز» در واقع فقط ممکن است سرعت عرضه توسط ایران را افزایش بدهد. محدوده افزایش هم در راهبرد مشخص نشده است.

- راهبرد چهارم مبنی بر «ایفای نقش محوری و احراز جایگاه مرکزی در مبادلات و ترانزیت انرژی در منطقه» از یکسو شکل ویژه‌ای از راهبرد دوم است که در این صورت می‌تواند در چارچوب همان راهبرد بیان شود و ازسوی دیگر رتبه‌ای افزون بر راهبرد دوم بر محتوای راهبرد افزوده شده است که نشان می‌دهد ایران باید نقش محوری داشته باشد. در هر صورت منطق این خواسته هم نامشخص است. در جمع‌بندی راهبردهای مربوط به هدف چهارم می‌توان دید که تعدد راهبردها عامل افزودن بر محتوای آنها نبوده است و در بهترین وضعیت با دو راهبرد امکان داشته است که موضوع با دقت و شفافیت مطرح بشود. ارتباط بین راهبرد و هدف در یک مورد متکی به برداشتهای عرفی است و در سایر موارد باید توجیهی ارائه شود که سند برنامه این توجیه را مطرح نکرده است.



هدف پنجم «افزایش خوداتکایی در توسعه و کاربرد فناوری‌های پیشرفته با دانش‌بنیان نمودن حوزه انرژی» با دو راهبرد: یک) ارتقای فناوری در تجهیزات و فرآیندهای زنجیره انرژی و افزایش میزان استفاده از فناوری‌های نوین دنیا، و دو) گسترش بازارهای جدید خدمات فناوری و صدور محصولات صنعتی، توصیف شده است. در این مورد باید عنایت شود که:

– راهبرد یک متشکل از دو بخش: الف) ارتقای فناوری در تجهیزات و فرآیندهای زنجیره انرژی، و ب) افزایش میزان استفاده از فناوری‌های نوین دنیا است. این راهبرد که به صورت مستقیم هدف را تکرار می‌کند، در نهایت خواهان افزایش استفاده از فناوری‌های نو از انواع تولید داخل و وارداتی است.

– راهبرد دوم مبنی بر گسترش بازارهای جدید خدمات فناوری و صدور محصولات صنعتی، به شرط آن که محصولات صنعتی صادر شده از نوع محصولات متکی به فناوری برتر باشد، می‌تواند رویکردی برای شروع حرکت به سوی اقتصاد دانش‌بنیان محسوب شود.

در مجموع، دو راهبرد مربوط به هدف پنجم در شکلی محدود قادرند چارچوب رفتاری هدف را مشخص کنند، ولی نظر به تکرار متن از هدف، دسته‌بندی مطالب در چارچوب راهبرد با اشکال مواجه می‌شود.

هدف ششم مبنی بر «ارتقای امنیت عرضه انرژی مطمئن، پایدار و با کیفیت مناسب» با دو راهبرد مشخص شده است: یکم) بهبود و ارتقای شبکه گاز برای تضمین روند توسعه پایدار کشور و بالا بردن کارایی شبکه گاز برای جلوگیری از هدررفت گاز در شبکه، و دوم) صیانت از حقوق مشتریان و عرضه‌کنندگان انرژی همراه شده است.

– راهبرد یکم در مورد ارتقای شبکه گاز در واقع شاید برای تداوم عرضه و بالا بردن قابلیت اطمینان مصرف‌کننده کاربرد داشته باشد و در راستای هدف ششم قرار بگیرد، ولی نظر به این که نه بهبود و نه ارتقا هیچ‌یک چشم‌انداز مشخصی از دامنه اصلاحات به دست نمی‌دهند، در بهترین حالت می‌توان وضعیت را در راستای جلب اطمینان مصرف‌کننده محسوب کرد. نظر به این که راهبرد فقط به بخش گاز محسوب می‌شود، هر نوع ارتباط بین راهبرد و هدف هم باید در چارچوب بخش گاز مطرح گردد و موضوع راهبرد به بخش نفت کشانیده نمی‌شود. در این راهبرد مشخص نیست که بحث توسعه پایدار از کدام موضع مطرح شده است و ارتباط راهبرد با توسعه پایدار چیست. نظر به این که بحث توسعه پایدار کشور مطرح شده است، ناگزیر باید سندی وجود داشته باشد که توسعه پایدار را برای جمهوری اسلامی ایران مدون کرده باشد. نه در سند برنامه به چنین متنی اشاره شده است و نه در واقع چنین سندی در ادبیات اقتصادی کشور قابل ردیابی بوده است. از این منظر لازم است سند مرجع مشخص شود. قابل توجه است که بحث کاهش تلفات گاز در این راهبرد آورده شده است، ولی این موضوع به هدف مربوط نیست هر چند که در نفس خود موضوع قابل توجهی است. در هر صورت چون مرجعی هم برای حدود کاهش مشخص نشده است، نمی‌توان تأکید ویژه‌ای در این مورد داشت. در هر صورت بحث کاهش ضایعات و تلفات

انرژی در هدف هفتم شکل مشخص‌تری دارد و شاید انتقال این بخش از راهبرد به حوزه آن هدف، معنادارتر باشد.

– در مورد راهبرد دوم که صیانت از حقوق مشتریان و عرضه‌کنندگان است، جهتگیری ویژه‌ای برای راهبرد نمی‌توان مطرح کرد، هرچند که این راهبرد می‌تواند در صورت اجرا شدن کامل، به ساماندهی بازار نفت و گاز کمک کند.

در نگاه کلی به راهبردهای مطرح شده، می‌توان دید که در هیچ‌یک از راهبردها بحث کیفیت مطرح نشده است. بحث در مورد امنیت و پایداری هم در راهبردها شکل مشخص و قابل ردیابی ندارد که باید با تعریفی که در سند برنامه مشخص می‌شود، در راهبردها آورده شود.

هدف هفتم مبتنی بر «افزایش بازیافت و کاهش هدرروی در تولید و مصرف انرژی با رعایت ملاحظات و استانداردهای زیست‌محیطی» با چهار راهبرد همراه شده است:

۱. کاهش ضایعات و تلفات در بخش تولید، انتقال و توزیع انرژی تا سطح استانداردهای ملی تا پایان دوره،

۲. بهبود کیفیت محصولات و خدمات بخش انرژی متناسب با استانداردهای بین‌المللی،

۳. افزایش حداقل یک درصد به ضریب بازیافت میداین نفت کشور تا پایان افق زمانی این سند،

۴. ایجاد حداکثر ارزش افزوده در محصولات زنجیره نفت خام و گاز (پالایشی و پتروشیمیایی).

در مورد این راهبردها توجه به موارد زیر ضرورت دارد:

– راهبرد ۱ مبنی بر «کاهش ضایعات و تلفات در بخش تولید، انتقال و توزیع انرژی تا سطح استانداردهای ملی تا پایان دوره» در واقع تکرار هدف کاهش هدرروی در تولید انرژی است، با این تفاوت که رسیدن به استانداردهای ملی تا پایان برنامه مطرح شده است، ولی مشخص نشده است که یک استاندارد ملی کدام است و آیا این استانداردها مدون شده است، دو) اگر این استانداردها مدون شده است، وضعیت استاندارد ملی با استانداردهای جهانی چقدر فاصله دارد و سه) در حال حاضر شکاف تا استانداردهای مورد بحث در ابعادی است. به این ترتیب مشخص نیست که پیشرفت مورد انتظار این راهبرد کدام است.

– راهبرد دو مبنی بر «بهبود کیفیت محصولات و خدمات بخش انرژی متناسب با استانداردهای بین‌المللی» به‌طور کلی با هدف هفتم بی‌ارتباط است؛ زیرا بحث راهبرد بهبود کیفیت است در حالی که بحث هدف افزایش بازیابی و کاهش ضایعات است. بنابراین این راهبرد نمی‌تواند برای هدف مورد بحث مطرح شود.

در نهایت، دو راهبرد ذکر شده نمی‌تواند خواسته‌های هدف را تأمین کند و یک راهبرد از نظر موضوعی هم با هدف نامرتب است. محدوده‌های نامشخص در راهبرد، خواسته سند برنامه از وضعیت



اجرای هدف را نامشخص و ابهام‌آمیز می‌سازد.

دست آخر، هدف هشتم مبنی بر «کارآمد ساختن ساختار سازمانی تولیدکنندگان و عرضه‌کنندگان انرژی کشور متناسب با ساختار شرکت‌های پیش‌رو در این عرصه» با دو راهبرد: الف) تفکیک کامل وظایف حاکمیتی از تصدی و ایجاد ساختارهای مناسب برای ایفای وظایف حاکمیتی در بخش انرژی کشور، به‌ویژه صنعت نفت، با تأکید بر اعمال حق مالکیت ملی بر منابع و ذخایر و صیانت از آن، و ب) اصلاح قوانین و مقررات جاری متناسب با استانداردها و شرایط روز با تأکید بر حداکثرسازی مبادلات تجاری، عملکردهای بهینه اجرایی و توسعه‌ای در سطح بین‌الملل و افزایش جذابیت سرمایه‌گذاری، همراه شده است. در مورد این راهبردها باید به موارد زیر عنایت شود:

– راهبرد (الف) شامل موارد زیر است:

۱. تفکیک وظایف حاکمیتی از وظایف تصدیگری در بخش نفت و گاز،

۲. ایجاد ساختارهای مناسب برای وظایف حاکمیتی در بخش نفت و گاز.

در این راهبرد تأکید شده است که حق مالکیت ملی بر منابع و ذخایر باید وجود داشته باشد و از ذخایر باید صیانت شود. بدیهی است که هر دو مورد در چارچوب مالکیت حاکمیتی بر منابع انرژی قابل دسترس است و تأکید در واقع ضرورت ندارد، زیرا بحث مالکیت منابع نفت و گاز توسط حاکمیت با این مفهوم است که حاکمیت منافع بین‌نسلی را در نظر می‌گیرد و برخلاف دولت به یک محدوده زمانی کوتاه‌مدت پیوند ندارد که بخواهد ذخایر نفت و گاز را ظرف آن مدت کوتاه مستهلک نماید. این راهبرد در نفس خود بسیار مهم است، ولی مشکل در این است که در هدف خواسته شده است که ساخت عرضه‌کنندگان مانند شرکت‌های پیش‌رو در این عرصه باشد. نظر به این که قانون اساسی کشور منابع و ذخایر سوخت‌های فسیلی را جزو انفال می‌داند، هر نوع ساماندهی حاکمیتی هم باید با عنایت به این نگاه باشد که در کشورهای پیشرفته جهان این مفهوم وجود ندارد. بنابراین راهبرد بسیار مهم است، ولی با هدف ارتباطی ندارد.

– راهبرد (ب) به آماده‌سازی زیرساخت بخش نفت و گاز برای حداکثرسازی مبادلات تجاری، عملکردهای بهینه اجرایی و توسعه‌ای در سطح بین‌الملل و افزایش جذابیت سرمایه‌گذاری، پرداخته است. تمام این موارد اهمیت دارد، ولی باز هم با هدف هشتم سازگاری ویژه‌ای ندارد و نمی‌توان گفت که راهبرد به هدف مرتبط است.

با این اوصاف، دو راهبرد مربوط به هدف هشتم، با وجود مطلوبیت مفهومی راهبردها، با هدف هشتم ارتباط ویژه‌ای ندارد و نمی‌توان مدعی شد که این راهبردها، عامل رسیدن به هدف خواهد شد.

در جمع‌بندی باید گفت که مجموعه به نسبت بزرگ راهبردهای ارائه‌شده در بخش نفت و گاز در واقع نمی‌تواند برای رسیدن به هدف‌های این بخش اثرگذار باشد و نکته مهمتر این است که در راهبردها هم مواردی وجود دارد که در نفس خود راهبردی برازنده برای رسیدن به یک وضعیت بلندمدت

می‌تواند تلقی شود، ولی هیچ ارتباطی با هدف‌های ذکر شده در مورد بخش نفت و گاز ندارد. در سند برنامه در تمام موارد مربوط به بخش نفت و گاز از واژه «انرژی» استفاده شده است که مفهومی بسیار بزرگتر از دو سوخت فسیلی نفت و گاز دارد هرچند که در عمل موضوع فقط به بخش نفت و گاز محدود شده است.

راهبردهای مطرح شده در مورد بخش برق هم درست مشابه بخش نفت و گاز است. بنابراین تمام مطالب مندرج در آن قسمت، در مورد بخش برق هم مصداق می‌یابد. نبود تفکیک بین انواع انرژی یکی از مشکلات سند برنامه است. اگر قرار است هدف‌های بخش انرژی بحث شود، لازم است سایر قسمت‌ها هم با دسته‌بندی تلفیقی ارائه شود تا مشخص گردد که هر یک از انواع انرژی با چه تحولاتی مواجه خواهد شد.

۲-۶. ارزیابی بر خورداری از نگاهی برانزنده به چارچوب نگرش برنامه اقتصادی

برای ارزیابی برانزندی نگاه به برنامه، لازم است خاستگاه‌های جامعه و حکومت از برنامه مشخص باشد. بدون تردید در مقطع برنامه ششم و با تسهیلی که در امر تحریم‌های بین‌المللی مربوط به موضوع فعالیت‌های هسته‌ای ایران در چارچوب برجام قرار است تحقق بیابد، یک خواسته مشخص این است که زندگی اقتصادی کشور به حالت عادی برگردد و به نوعی به رکود حاکم بر اقتصاد خاتمه داده شود. انتظار جمعی بر این است که اشتغال از وضعیت کنونی خارج شود و این امکان فراهم آید که فارغ‌التحصیلان دانشگاهی بتوانند امید داشته باشند که پس از خاتمه تحصیلاتشان کاری در خور دانش خود به دست آورند. با این اوصاف هدف‌های چهارگانه با واقعیت‌نگری ملموس می‌تواند نگاهی برانزنده به برنامه را ایجاد کند، چون در آن چارچوب، بازگشت به مسیر عادی توسعه و رسیدن به جایگاه برتر بسیار توجیه‌پذیر خواهد بود.

۱-۶-۲. حوزه اقتصاد کلان (تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال)

با این اوصاف، مبحث تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال، می‌تواند با رعایت خواسته‌های مجموعه ذینفعان برنامه از اجرای برنامه ششم، مطالبی قابل توجیه را مدون کند.

توجیه محتوایی برنامه باید تعریف الگوی برنامه و روابط بین متغیرهای مندرج در برنامه انجام شود. در این راستا لازم است برنامه با ارائه یک گزارش فنی، الگوی مورد نظر را خود تعریف و توجیه کرده باشد. چنین رویکردی در سند برنامه وجود ندارد و بنابراین نمی‌توان آن را در چارچوب رفتارهای برنامه ششم ردیابی کرد.



۲-۶-۲. سایر مباحث و بخش‌ها

در مورد بخش نفت و گاز، بحث بر خورداری از نگاهی متکی به برنامه بیش از مباحث فرابخشی مشهود است. در این بخش هدف‌های کمی بیان شده است و ارقامی هم برای سال‌های دوره برنامه وجود دارد، هر چند که هیچ مبنایی برای این ارقام و روندها ذکر نشده و راه‌های رسیدن به این خواسته‌ها هم به کلی نادیده گرفته شده است.

در مورد کاهش شدت انرژی، هدف‌های کمی خواهان آن است که نسبت به سال ۱۳۹۴ کاهش سالیانه شدت انرژی از ۲ درصد در سال ۱۳۹۵ شروع شده، با ۲/۵ درصد در سال ۱۳۹۶ و از آن پس ۳/۵ درصد در سال تا پایان برنامه ادامه داشته باشد. این بدان معناست که در طول دوره برنامه بیش از ۱۴ درصد افت شدت انرژی در کشور باید ایجاد شود. نکته مهم در این ارقام آن است که:

۱. مشخص نیست شدت انرژی براساس چه معیاری سنجیده شده است. به‌عنوان مثال مقدار حجمی انرژی مصرفی به‌ازای هر واحد محصول ناخالص داخلی به قیمت‌های واقعی مدنظر قرار گرفته یا براساس محصول ناخالص داخلی به قیمت‌های برابری قدرت خرید؟

۲. مشخص نیست چطور این تحول بزرگ باید صورت بپذیرد. در نمودار مقدار انرژی مصرفی در کشور به‌ازای هر واحد محصول ناخالص داخلی به قیمت‌های برابری قدرت خرید و دلار ثابت سال ۲۰۰۵ میلادی نشان داده شده است. در فاصله سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۳، شدت انرژی با این تعریف سیر غیرنرئولی داشته و در سال ۲۰۱۳ حدود ۱۷ درصد بیش از شدت انرژی در سال ۲۰۰۳ میلادی بوده است. به‌نظر می‌رسد که خواسته وزارت نفت رسیدن به وضعیت سال ۲۰۰۳ میلادی بوده است هر چند که این مطلب را نمی‌توان از روی متن مندرج در سند برنامه برداشت کرد.

نمودار ۱۴. مقدار شدت مصرف انرژی در کشور (به‌ازای هر واحد محصول ناخالص داخلی به قیمت‌های برابری قدرت خرید و دلار ثابت سال ۲۰۰۵)



مأخذ: یافته‌های گزارش.

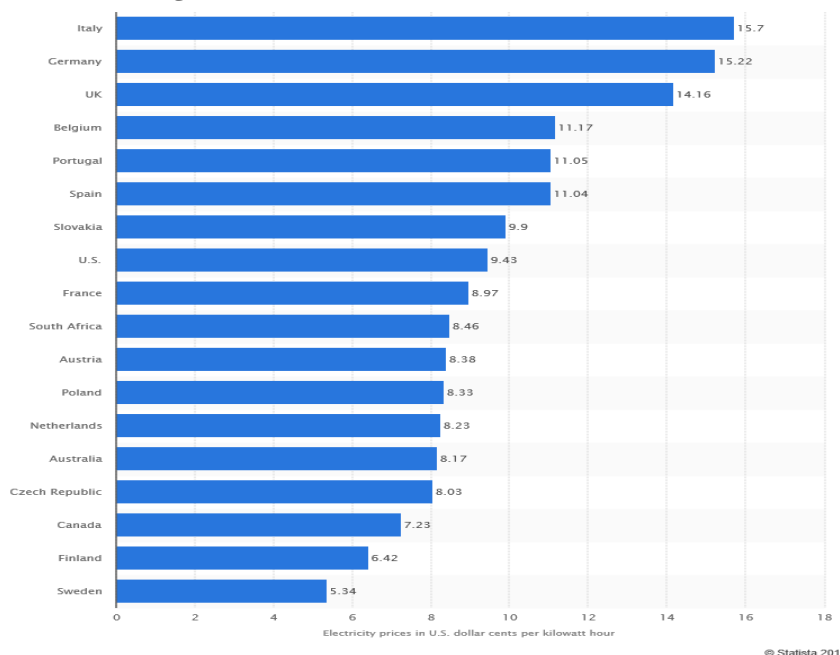
در راستای ارتقای پالایش اعداد بسیار رشد نشان می‌دهد. نسبت نفت کوره در سبد فرآورده‌های نفتی پالایشگاهی از ۲۷ درصد در پایان سال ۱۳۹۳ به ۱۵ درصد در سال ۱۳۹۹ می‌رسد. نسبت بنزین و گازوئیل استاندارد یورو ۴ و بالاتر (مشخص نیست این بالاتر به چه تحولی برمی‌گردد، زیرا تضمینی نیست که وزارت نفت بتواند برای استاندارد بالاتری که در آینده ارائه خواهد شد نیز سرمایه‌گذاری کند)، از ۲۸/۲ درصد در پایان سال ۱۳۹۳ به ۸۲/۴ درصد در پایان سال ۱۳۹۹ می‌رسد. گازهای غنی سوزانیده شده از ۲۶/۸ میلیون مترمکعب در روز در پایان سال ۱۳۹۳ به ۹/۴ میلیون مترمکعب در پایان سال ۱۳۹۹ می‌رسد. از این گذشته افزایش ظرفیت تولید نفت در حد بیش از یک میلیون بشکه در روز، افزایش تولید میعانات تا حد متجاوز از دو برابر وضعیت جاری، صادرات نفت در حدود ۲/۵ میلیون بشکه در روز، ۸/۵ برابر شدن صادرات گاز طبیعی و موارد متعدد دیگر به‌روشنی نشان می‌دهد که وزارت نفت برنامه‌ای بسیار بلندپروازانه را مطرح کرده است، ولی در این بین جای نیازهای مالی برای اجرای این تحول خالی است و مشخص نیست چقدر منابع مالی برای این تحول لازم است. بنابراین برنامه کمی وزارت نفت در حد کلیات باقی مانده است، زیرا مشخص نیست چگونه این اعداد و ارقام برآورده به تحقق خواهند پیوست.

هدف‌های کمی بخش برق که با تکرار موارد تلفیقی بخش نفت و گاز آورده شده است، اگرچه از ساخت برنامه‌ای پیروی می‌کند، هنوز وضعیتی عقب‌تر از متوسط جهان را ترسیم می‌نماید. در مورد انرژی‌های نو هم ماهیت نامشخص انرژی‌ها سبب می‌شود که نتوان آنها را به‌صورت جدی مطرح کرد زیرا اگر کشور نتواند بداند ظرف یک دوره پنج‌ساله کدام یک از منابع تجدیدپذیر برای تولید برق به‌کار گرفته می‌شوند، چطور می‌تواند بداند که چه مقدار برق از آن منابع به‌دست خواهد آمد. در بهترین حالت می‌توان ارقام انرژی‌های تولید شده از منابع تجدیدپذیر را به‌عنوان تونل تقویت جریان تولید برق محسوب کرد که در این حالت تولید فقط با فرض یک احتمال مشخص، قابل قبول می‌شود.

در مورد بخش برق هم ارتباط مشخص بین هدف‌ها و راهبردها قابل ردیابی نیست و به‌ویژه وقتی هدف‌ها و راهبردها شکل کلی می‌گیرد، نمی‌توان دید که کدام یک از راهبردها به کدام یک از هدف‌ها مرتبط می‌شود. در واقع بحث کلیدی در این مورد هم افزایش قیمت برق است که در نفس خود سیاستی مغایر با عدالت محسوب می‌شود هرچند که نمی‌توان برای آن اسنادی مشابه مطالب ارائه شده در مورد نفت و گاز، ارائه کرد. در مورد قیمت برق در کشورهای مختلف جهان، در نمودار آمارهای مربوط به کشورهای مختلف جهان در سال ۲۰۱۵ میلادی نشان داده شده است. نابرابری جدی قیمت هر کیلووات‌ساعت برق تولید شده در کشورهای پیشرفته جهان نشان می‌دهد که مقایسه دلاری قیمت برق نمی‌تواند رفتار درستی باشد. به‌عنوان مثال در حالی که هر کیلووات‌ساعت برق در ایتالیا معادل ۱۵/۷ سنت است، در سوئد، هر کیلووات‌ساعت برق به‌قیمت ۵/۳۴ سنت قابل دسترس است.



نمودار ۱۵. قیمت برق در کشورهای مختلف جهان

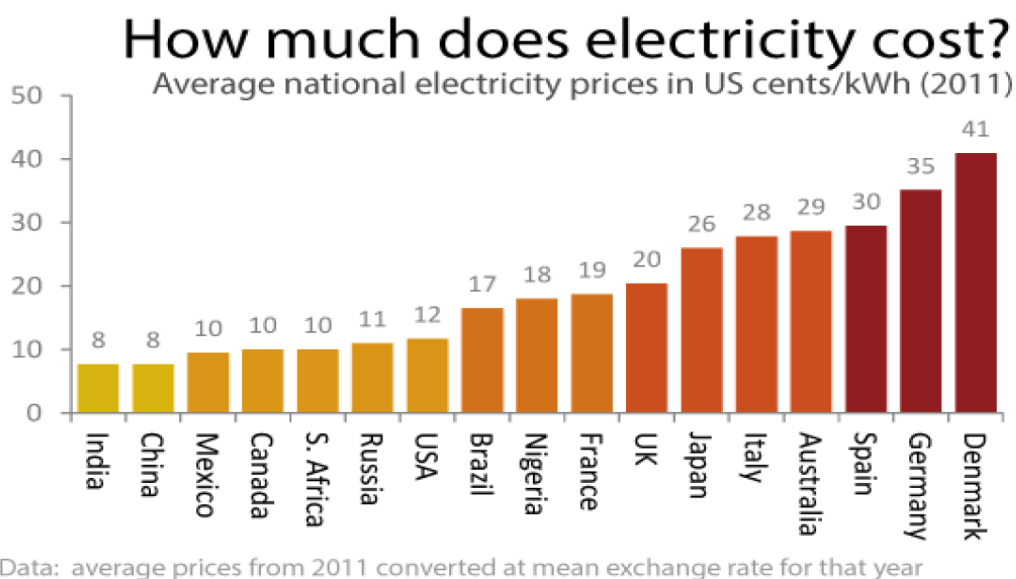


Source: <https://www.statista.com/>

یکی از شاخص‌هایی که برای درک بار قیمت برق قابل ارائه است، شاخص قیمت برق براساس دلار برابری قدرت خرید است. این شاخص تا حدی ارزیابی قیمت‌های دلاری را تعدیل می‌کند. در نمودارهای زیر دیده می‌شود که:

۱. تفاوت مشهودی بین قیمت برق عرضه شده در کشورهای مختلف وجود دارد.
 ۲. زمانی که قیمت‌ها به جای دلار به دلار برابری قدرت خرید محاسبه شود، مرتبه‌بندی کشورها از نظر قیمت برق بسیار تفاوت می‌کند، ولی همچنان نابرابری بین قیمت‌ها برقرار باقی می‌ماند.
- در نمودار دیده می‌شود که وقتی قیمت هر کیلووات ساعت برق به دلار آمریکا محاسبه می‌شود، قیمت برق در هندوستان ارزان‌ترین و در دانمارک گران‌ترین است. نسبت قیمت بین دو کشور ۵/۱۲۵ است: یعنی قیمت هر کیلووات ساعت برق در دانمارک بیش از ۵ برابر قیمت هر کیلووات ساعت برق در هند است. تفاوت قیمت حتی در کشورهای بسیار پیشرفته جهان نیز مشاهده می‌شود. به عنوان مثال قیمت برق در آلمان ۲/۹ برابر قیمت برق در ایالات متحده آمریکا است. بنابراین نکته یکم در مورد وجود تفاوت در قیمت برق و طبیعی بودن این تفاوت به سادگی قابل مشاهده است. وقتی قیمت‌ها به دلار برابری قدرت خرید محاسبه می‌شود، کمترین قیمت برق در کانادا است و هندوستان در شمار کشورهای به نسبت گران از نظر برق فهرست می‌شود. قابل توجه است که در این مورد هم هنوز تفاوت قیمت بین کشورها در همان حد سابق مشاهده می‌شود. به عنوان مثال نسبت گران‌ترین برق (آلمان) به ارزان‌ترین برق، چهار برابر است. بنابراین تصویری که از قیمت برق به برابری قدرت خرید به دست می‌آید، هنوز با نابرابری مشهود مواجه است.

نمودار ۱۶. هزینه برق در کشورهای مختلف جهان (هزینه مطلق)



نمودار ۱۷. هزینه برق در کشورهای مختلف جهان

(هزینه نسبت به قدرت خرید)



Source: IEA, EIA, UN

این مجموعه کاربرد مفیدی برای سند برنامه می‌تواند داشته باشد و آن این است که:
 ۱. برخلاف نظر مسئولان بخش برق کشور، هیچ منطقی وجود ندارد که براساس آن بتوان مدعی شد قیمت برق در ایران باید معادل کشور یا گروه کشورهای در جهان باشد.



۲. راهبرد کلیدی در واقع همان بهینه کردن تولید براساس محورهای پذیرفته شده سه‌گانه است.
۳. اصل رقابتی شدن در بخش برق نمی‌تواند نادیده گرفته شود.
۴. قیمت برق باید با قدرت خرید جامعه سازگاری داشته باشد و دو اصل اثرگذار بر قیمت برق عبارتند از: الف) قیمت تمام شده، ب) قدرت خرید جامعه. زمانی که ناترازی در این دو عامل ایجاد شود، باید با افزایش بهره‌وری در تولید و ابزارهای مصرف برق، ناترازی کاهش داده شود و تعادلی متکی به وجود قدرت خرید حاصل شود. با این اوصاف، راهبردهای ذکر شده در بخش برق از منظرهای مختلف مورد تردید است و باید در آنها بازنگری جدی صورت بپذیرد.

۲-۷. ارزیابی تشخیص اولویت‌ها، قابلیت‌ها و ظرفیت‌ها در چارچوبی برازنده

برای تشخیص اولویت‌ها در سند برنامه فقط می‌توان به سیاست‌ها و اقدام‌های اساسی مندرج در سند برنامه اشاره کرد. در این مورد هم تعدد سیاست‌ها با جهتگیری‌های نامشخص و تعدد افزون‌تر اقدام‌های اساسی با جهتگیری‌های نامشخص‌تر از سیاست‌ها، ردیابی اولویت‌ها را ناممکن ساخته است. به‌عنوان مثال در مبحث تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال، در راهبرد «بهبود محیط کسب‌وکار و تقویت توان رقابت‌پذیری» هفت سیاست ذکر شده است که نخستین مورد «اصلاح یا حذف قوانین و مقررات کسب‌وکار و تضمین اجرای دقیق و عادلانه قوانین و مقررات» است. یکی دیگر از بندهای سیاست‌های مربوط به این راهبرد عبارت است از: «اصلاح فرآیندهای تدوین و تصویب قوانین و مقررات». پرسشی که مطرح می‌شود این است که مگر اصلاح قوانین، اصلاح فرآیندهای تصویب و تدوین آن قوانین را در خود جای نمی‌دهد؟ اگر بشود قوانین و مقررات درست را بدون طی کردن فرآیندهای درست مدون کرد، چه دلیلی برای اصلاح فرآیندها وجود دارد؟ به‌سادگی می‌توان دید که مطالب ذکر شده در چارچوب سیاست‌ها به‌دفعات تکراری و نامشخص است. با این اوصاف ردیابی اولویت‌ها براساس ارزیابی سیاست‌ها ناممکن است.

در مورد قابلیت‌ها هیچ بحثی مطرح نشده است. مشخص نیست در هر مورد قابلیت‌های اقتصاد کشور و مجموعه مدنظر، چه بوده است. نمی‌توان گفت که اقتصاد ایران هیچ نوع قابلیت‌ی ندارد، ولی قدر مسلم این است که در سند برنامه هیچ اشاره‌ای به قابلیت‌های اقتصاد کشور نشده است. با عنایت به این نکته که سند برنامه تلاش کرده نشان دهد که نگاهی راهبردی به اقتصاد کشور داشته است، فقدان قابلیت‌ها بسیار نگران‌کننده دیده می‌شود.

در همین راستا ظرفیت‌های اقتصاد کشور نامشخص باقی مانده است. معلوم نیست در کدام بخش ظرفیت‌های مغفید و قابل بهره‌برداری برای رسیدن به رشد مطلوب برنامه را می‌توان ردیابی کرد. در بحث ظرفیت‌ها باید عنایت شود که وجود ظرفیت نیاز به سرمایه‌گذاری برای رسیدن به تولید بیشتر را تا حد زیادی محدود می‌کند. اگر اقتصاد کشور هیچ نوع ظرفیت قابل بهره‌برداری نداشته باشد، میزان

سرمایه‌گذاری مورد نیاز برای رسیدن به رشد تولید به مراتب بیش از حالتی است که در اقتصاد کشور بتوان ظرفیت‌های قابل بهره‌برداری را ردیابی کرد.

۱-۷-۲. حوزه اقتصاد کلان (تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال)

در سند برنامه در مبحث تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال، بحث ظرفیت‌ها وجود ندارد. با عنایت به مجموعه مطالب ارائه شده، بحث تشخیص اولویت‌ها، قابلیت‌ها و ظرفیت‌ها در چارچوبی برانزده به کلی بی‌پاسخ باقی می‌ماند، زیرا هیچ‌یک از این موارد تشخیص داده نشده و ردیابی نشده است تا برانزده‌گی چارچوب تشخیص مورد بررسی قرار بگیرد.

۲-۷-۲. سایر مباحث و بخش‌ها

در مورد **بخش نفت و گاز**، اقدام کلیدی دولت رسانیدن قیمت حامل‌های انرژی به ۹۰ درصد قیمت فوب خلیج فارس آنهاست که سیاستی در چارچوب قانون هدفمند کردن یارانه‌ها محسوب می‌شود. در مورد گاز خواسته شده است که تعرفه گاز به سطح قیمت تمام شده آن برسد. در این موارد لازم است به نکات زیر توجه شود:

- در هر دو مورد اصل انحصار دولت همچنان پابرجا باقی مانده است. این در حالی است که حتی خود سند برنامه ناکارآیی الگوی پالایش را مورد تأیید قرار می‌دهد.
- در مورد مشتقات نفت حرف بر سر این است که دولت می‌تواند قیمت ارز را هم به هر شکل که بخواهد تغییر بدهد. با هر افت ارزش ریال، دولت به خود حق خواهد داد که قیمت حامل‌های نفتی را گران کند و هرگز به مرز ۹۰ درصد نرسد در حالی که مصرف‌کننده ایرانی ناگزیر باید به این وضع تن دهد. بنابراین روال نادرستی که در قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مورد انتقاد اقتصاددانان کشور قرار داشت، در برنامه ششم همچنان باید تکرار شود.
- در حالی که در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی خواسته شده است که از ظرفیت هدفمند کردن یارانه‌ها در راستای کاهش شدت انرژی و اصلاح اقتصاد استفاده شود، سند برنامه ششم همچنان به اجرای بی‌چون و چرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها ادامه می‌دهد.
- مشخص نیست هدف از افزایش قیمت‌ها چیست؟ زیرا اگر چاره‌ای وجود داشت و مردم می‌توانستند خودروهای ساخت داخل یا بنزین آلاینده ساخت داخل را مصرف نکنند، بدون تردید این کار را نمی‌کردند، ولی وقتی مصرف‌کننده حق انتخاب ندارد، چگونه گران کردن می‌تواند وضع را بهبود ببخشد؟

از محتوای سیاست‌های پیشنهادی وزارت نفت به‌روشنی برمی‌آید که وزارتخانه می‌خواهد مردم باور کنند که وزارتخانه کارآمد و مردم اسراف‌کار و متخلف‌اند. بنابراین باید از ابزار قیمت استفاده شود تا

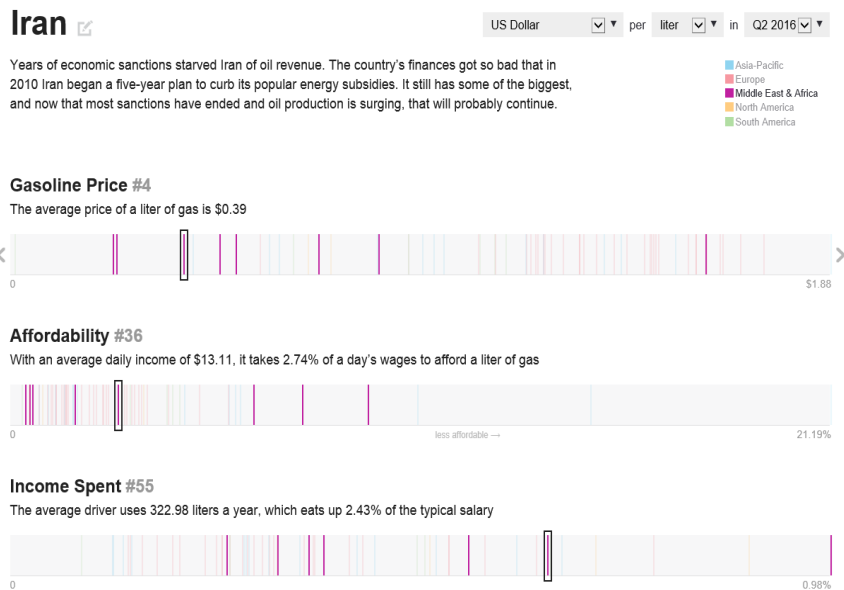


مردم به دلیل نداشتن امکانات مالی ناگزیر دست از اسراف بردارند. این نگاه اهانت‌آمیز به مردم جامعه که سال‌ها است ادامه داشته است، هیچ توجیه اقتصادی ندارد. امر واقع این است که بنزین ایران قیمت فوب خلیج فارس ندارد. قیمت بنزین در نیویورک در ژوئیه ۲۰۱۶ هر گالن ۱/۳۵ دلار بوده و مالیات دولت مرکزی و ایالتی به‌طور متوسط برای هر گالن بنزین در همین ماه ۴۸/۱۸ سنت بوده است. بنابراین قیمت بنزین بدون مالیات دولت (که هنوز از قیمت فوب بالاتر است)، معادل ۸۶/۸۲ سنت برای هر گالن بوده است. هر گالن معادل ۳/۷۸۵۴۱ لیتر است. بنابراین قیمت هر لیتر بنزین در نیویورک بدون مالیات معادل ۲۲/۹۳۵۴ سنت است. با نرخ جاری دلار آمریکا به ریال ایران در بازار آزاد، که معادل هر دلار آمریکا برابر ۳۵,۵۴۴ ریال است، قیمت بنزین به هر لیتر معادل ۸,۱۵۲ ریال می‌رسد. اگر دولت ۹۰ درصد این رقم را بخواهد از مردم دریافت کند، قیمت هر لیتر بنزین با کیفیت بنزین مصرفی در آمریکا در ایران باید معادل ۷,۳۳۷ ریال باشد.

اگر تفاوت کیفیت بنزین عرضه شده در ایران با بنزین عرضه شده در آمریکا در نظر گرفته شود، در خوش‌بینانه‌ترین حالت باید قیمت بنزین در ایران دست‌کم ۲۵ درصد کمتر از قیمت بنزین در آمریکا باشد. در حالت اخیر قیمت بنزین در ایران باید در حد هر لیتر ۶,۱۱۴ ریال شود که ۹۰ درصد آن به ۵,۵۰۲ ریال می‌رسد. این در حالی است که سود پالایشگاه‌های ایرانی به‌مراتب بالاتر از پالایشگاه‌های خارجی است، زیرا اختلاف دستمزد نیروی کار ایرانی با نیروی کار خارجی در بخش پالایشگاه هزینه تولید بنزین در داخل کشور را پایین‌تر از هزینه تولید در خارج می‌سازد. بنابراین در کشوری که خود تولیدکننده بنزین و مالک منابع نفتی است و هر نسل سهم نسل خود را از این ثروت ملی باید دریافت کند، با وجود آن که قیمت جاری بنزین بالاتر از قیمت مشابه در آمریکا است، هنوز دولت در سند برنامه اعلام می‌کند که در سال‌های برنامه ششم قیمت را باید گران کند تا مردم مصرفشان را اصلاح کنند.^۱ برای روشن شدن وضعیت ایران از منظر قیمت بنزین و هزینه سوختگیری که وضعیت واقعی مردم را نشان می‌دهد، از اطلاعات مربوط به بلومبرگ استفاده شده است. برای اثبات صحت متن نوشته شده، عین متن از سایت بلومبرگ برداشته شده و ترجمه‌ای هم برای آن گذاشته نشده است تا از هر نوع تغییر در متن جلوگیری شود. بنابراین نمایه‌ها و نمودارهای نقل شده از بلومبرگ بدون هیچ‌گونه دخل و تصرف در این متن آورده شده است. ارقام فصل دوم سال ۲۰۱۶ جدیدترین ارقامی است که در تارنمای بلومبرگ ثبت شده است.

۱. مبانی نظری برای مقایسه قیمت و هزینه سوخت در کشورهای مختلف و معیارهای ارزیابی در گزارش زیر وجود دارد: فیروزه خلعت‌بری، ۱۳۸۸. بنزین، نگاه راهبردی، مرکز تحقیقات استراتژیک.

نمودار ۱۸. مقایسه قیمت هر لیتر بنزین در ایران با سایر کشورها



مأخذ: بلومبرگ (www.bloomberg.com/)

از نظر برابری قیمت هر لیتر بنزین در ایران به دلار آمریکا، ایران در شمار کشورهای دارای بنزین ارزان محسوب می‌شود و در فصل دوم سال ۲۰۱۶ چهارمین کشور جهان محسوب شده است. در ۵ سپتامبر ۲۰۱۶ که وضعیت جاری را نشان می‌دهد، رتبه ایران به جایگاه هفتم رسیده است. وقتی متوسط درآمد یک روز شخص ملاک قرار می‌گیرد و واحد شمارش از دلار آمریکا به درآمد متوسط یک روز مردم جامعه می‌رسد، رتبه ایران به ۳۶ نزول می‌کند. دست آخر وقتی میزان مصرف هم مدنظر قرار می‌گیرد که ناکارایی خودروها در آن منظور شده است، جایگاه ایران به ۵۵ می‌رسد. مردم ایران سالیانه ۲/۴۳ درصد درآمد خود را صرف خرید بنزین می‌کنند. در جدول وضعیت ایران از نظر اعداد و ارقام آورده شده است.

برای مقایسه وضعیت ایران با جهان، در نمودارهای زیر برای هر سه مورد، با استفاده از نقشه کشورهای جهان، وضعیت‌ها نشان داده شده است. در مورد نخست که قیمت هر لیتر بنزین به دلار آمریکا است، ایران رنگ آبی روشن دارد که در شمار کشورهای بسیار ارزان جهان دسته‌بندی شده است. این معیار توهمی را ایجاد می‌کند که بنزین در ایران بسیار ارزان است و بنابراین مردم در مصرف بنزین اسراف می‌کنند. برای اثبات اسراف‌کاری مردم هم معیار شدت انرژی ملاک قرار می‌گیرد. با این باور گفته می‌شود که اگر بنزین گران شود، این اسراف هم از بین می‌رود.



نمودار ۱۹. مقایسه قیمت دلاری هر لیتر بنزین در کشورهای مختلف

Iran



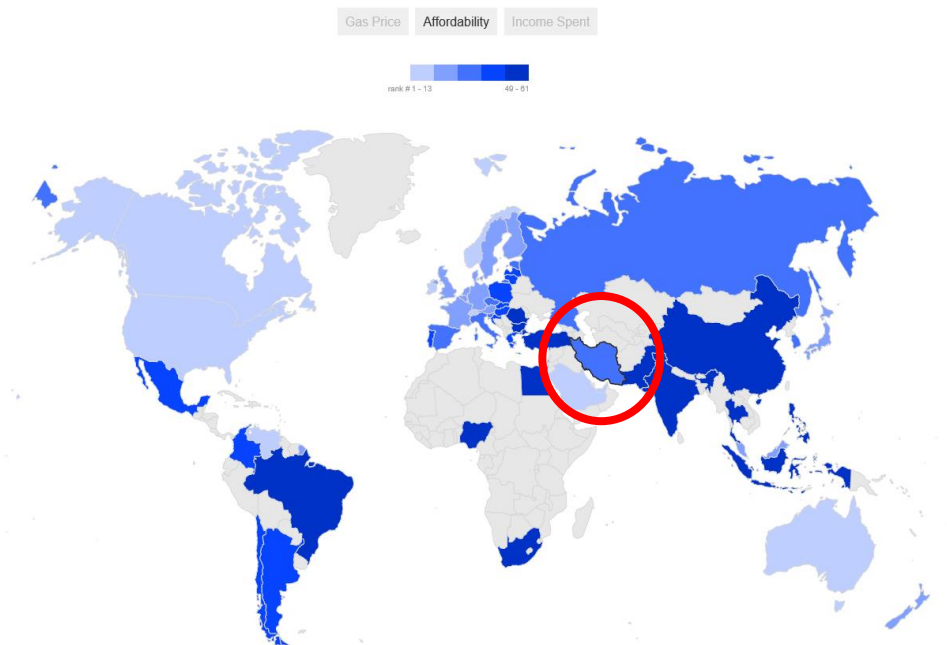
مأخذ: همان.

وقتی واحد شمارش، به جای دلار آمریکا به یک ساعت دستمزد نیروی کار تغییر داده می‌شود، رنگ ایران به آبی تیره تغییر می‌کند. استفاده از متوسط دستمزد هر ساعت نیروی کار سبب می‌شود که قیمت‌ها براساس معیاری که به قدرت خرید تکیه می‌کند، محاسبه شود. این مقایسه از وضعیتی که در آن ارزش دلاری مبنای مقایسه قرار گرفته است، مقایسه معنادارتری است. منطق پذیرش متوسط دستمزد به‌عنوان واحد شمارش این است که دیده شود مردم چه انگیزه‌ای برای اسراف دارند. اگر بنزین نسبت به درآمد مردم ارزان باشد، انگیزه برای اسراف به‌مراتب بیشتر است، چون مردم برای گریز از صرفه‌جویی همیشه به درآمد خودشان نگاه می‌کنند، نه به قیمت بنزین در کشورهای دیگر. این منطق در واقع نشان می‌دهد که پذیرش اسراف در کشورهای مختلف در چه حد است.

با این اوصاف، وقتی قدرت خرید مبنای مقایسه قیمت‌های بنزین قرار می‌گیرد، وضعیت ایران از ارزان بودن مطلق تغییر می‌کند و به محدوده یک کشور به نسبت گران می‌رسد. رنگ آبی نقشه ایران نشان می‌دهد که براساس قدرت خرید بنزین ایران به هیچ‌وجه بنزین ارزانی محسوب نمی‌شود.

نمودار ۲۰. مقایسه قیمت دلاری هر لیتر بنزین (به نسبت قدرت خرید) در کشورهای مختلف

Iran



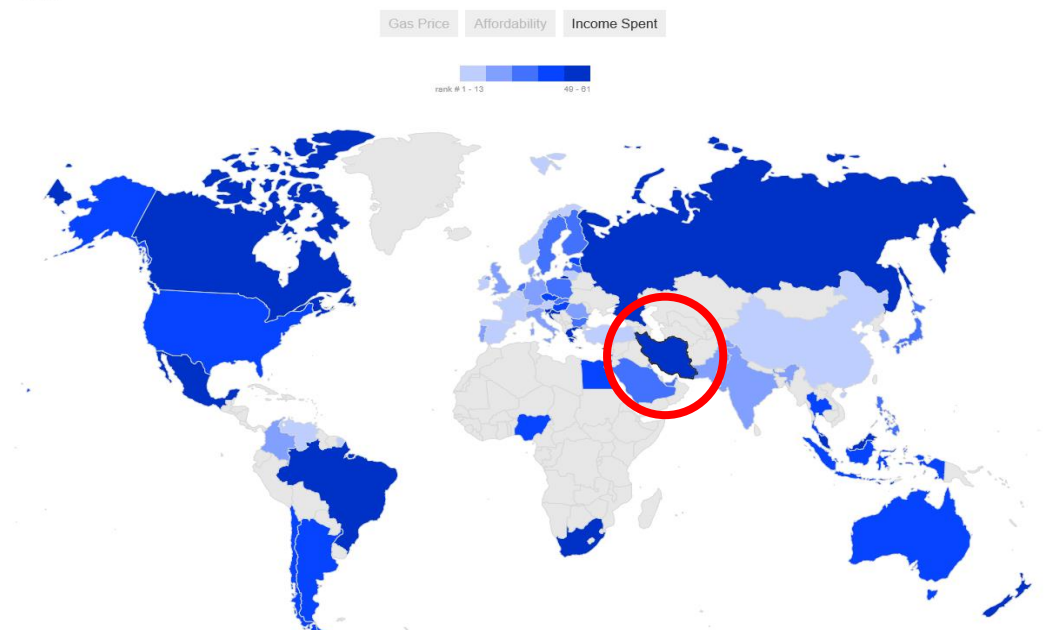
مأخذ: همان.

استفاده از نسبت قیمت بنزین به قدرت خرید فقط یک بخش از انگیزه اسراف را پوشش می‌دهد. تقاضا برای بنزین یک تقاضای مشتقه است و مردم نه بنزین را مصرف می‌کنند و نه خودرو را. آنها کیلومتر جاده را مصرف می‌کنند و سوخت خودرو باید در کنار قیمت خودرو و هزینه‌های نگهداری خودرو ارزیابی شود. برای این کار لازم است کارایی خودروها هم مدنظر قرار گیرد و هزینه سوخت به‌عنوان یک بخش از هزینه‌های سالیانه رانندگان خودرو مدنظر باشد. در این چارچوب، بار هزینه‌ای برای رانندگان باید ارزیابی شود. در این مقایسه سنگینی بار رانندگان ایرانی باز هم افزایش می‌یابد و رتبه ایران باز هم نزول می‌کند. در نمودار دیده شده است که رنگ نقشه ایران به آبی بسیار پررنگ تغییر داده شده است. در این دسته‌بندی ایران در شمار گران‌ترین کشورهای قرار گرفته است. به این ترتیب بار هزینه‌ای ترکیب بنزین و خودرو (فقط در چارچوب مقدار سوخت مصرفی خودروها) برای رانندگان ایرانی در مقایسه با رانندگان بیشتر کشورهای جهان بسیار زیاد است. این وضع نشان می‌دهد که بحث در مورد انگیزه اسراف یک بحث انحرافی است و اولویت اول انجام اقداماتی است که جایگاه ایران را از نظر این شاخص ارتقا بدهد: یعنی خودروهای کشور باید بنزین کمتر مصرف کنند و سوخت آنها باید کارایی بیشتر داشته باشد. زمانی که به این دو محور رسیدگی شود، در صورت نیاز می‌توان قیمت سوخت را هم اصلاح کرد.



نمودار ۲۱. مقایسه قیمت دلاری بنزین مصرفی به ازای کیلومتر در کشورهای مختلف (کارآیی مصرف بنزین خودروها)

Iran



مأخذ: همان.

اگر بحث اسراف در مصرف مطرح شود، معیار سهم بنزین در بودجه مصرف کننده که معیار سوم است، گویاترین وضعیت را نشان می دهد. ایران از این نظر در جایگاه ۵۵ قرار دارد. قابل توجه است که همانطور که در نمودار دیده می شود، بررسی بلومبرگ بخش بزرگی از کشورهای جهان را که در نمودار با رنگ خاکستری نشان داده شده است، دربر نمی گیرد. بنابراین این که گفته می شود جایگاه ایران در رتبه ۵۵ است، به این مفهوم نیست که در کل جهان این رتبه به ایران مربوط شده است، ولی فقط در بین گروه کشورهای بررسی شده، ایران در جایگاه پنجاه و پنجم قرار گرفته است.

در نهایت لازم است هزینه خودرو نیز به مجموعه ارزیابی افزوده شود. این کار در محاسبات بلومبرگ منظور نشده است، ولی اگر عدالت محوری مدنظر سیاستگذاران باشد، معیار راستین ارزیابی وضعیت، شاخصی است که نشان دهد بار هزینه ای هر کیلومتر سفر نسبت به قدرت خرید خانوارها چقدر است و ترازسازی این بار معیاری است که بهره وری و عدالت را در کنار یکدیگر قرار می دهد و تعامل سازنده بین این دو معیار را ممکن می سازد. این نگاه با سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی هم سازگاری دارد.

اگرچه در نقشه های ارائه شده وضعیت ایران با تمام کشورهای موجود در مجموعه بلومبرگ مقایسه شده است، برای ایجاد تصویر شفاف تر از وضعیت، چند کشور جهان به عنوان نمونه برگزیده شده اند و وضعیت تفصیلی این کشورها با ایران مقایسه شده است تا نشان داده شود که الگوی برگزیده در ایران در واقع الگوی خوشایند و مطلوبی نیست.

مقایسه وضعیت ایران با ترکیه می‌تواند بسیار آموزنده باشد. ترکیه کشوری است که در منطقه ایران قرار دارد و بسیاری از محققان آن را یکی از کشورهای قابل مقایسه با ایران می‌دانند. بررسی بلومبرگ در مورد ترکیه نشان می‌دهد که از نظر قیمت بنزین به دلار آمریکا، ترکیه در رتبه ۵۱ قرار دارد و هر لیتر بنزین در این کشور ۱/۵۲ دلار آمریکا است. بنابراین در نگاه نخست چنین برمی‌آید که ایران نسبت به ترکیه بنزین بسیار ارزانی دارد. وقتی دستمزد متوسط روزانه مردم ترکیه در نظر گرفته می‌شود و با این واحد شمارش، قیمت هر لیتر بنزین محاسبه می‌شود، رتبه ترکیه به ۵۳ می‌رسد، یعنی بار بنزین برای مردم ترکیه بیش از مردم ایران دیده می‌شود. وقتی عامل کارآیی ابزارها مدنظر قرار می‌گیرد، جایگاه ترکیه به رتبه ۴ صعود می‌کند که نشان می‌دهد درصد درآمد مردم که بابت بنزین پرداخت می‌شود، رقمی بسیار ناچیز است. بنابراین بار قیمتی بنزین بر بودجه مردم ترکیه بسیار کم است در حالی که این بار برای مردم ایران بسیار بیشتر است. در ترکیه یک راننده متوسط سالیانه کمتر از ۰/۵ درصد درآمدش را صرف هزینه بنزین می‌کند.

نمودار ۲۲. قیمت دلاری هر لیتر بنزین (به نسبت متوسط دستمزد روزانه و کارآیی خودرو) در ترکیه

Turkey

US Dollar per liter in Q2 2016

In recent years, Turkey has increased its revenue base through consumption taxes, and its gasoline tax is one of the highest in the world. But for electricity, Turkey is coal country. It sits atop one of the world's biggest deposits, and at a time when most countries are reducing their dependence on coal, Turkey is doing the opposite.

Asia-Pacific
Europe
Middle East & Africa
North America
South America

Gasoline Price #51

The average price of a liter of gas is \$1.52



Affordability #53

With an average daily income of \$26.13, it takes 5.61% of a day's wages to afford a liter of gas



Income Spent #4

The average driver uses 32.58 liters a year, which eats up 0.50% of the typical salary



مأخذ: همان.

مقایسه ایران با چین هم روندی عکس وضعیت ایران را نشان می‌دهد. رتبه چین از نظر قیمت دلاری هر لیتر بنزین ۲۰، از نظر ارزش در مقایسه با دستمزد متوسط ۵۰ و از لحاظ هزینه بنزین برای هر راننده خودرو، ۲ است. یعنی رانندگان خودرو در چین از نظر تحمل بار هزینه سوخت، دومین کشور



ارزان جهان محسوب می‌شوند، زیرا خودروهای چینی بسیار کم‌مصرف‌اند و سوخت اندکی لازم دارند. قابل توجه است که چین واردکننده بزرگ سوخت‌های فسیلی است و به این واردات به‌شدت نیاز دارد. بنابراین استفاده از سوخت با دقت انجام می‌شود تا با کمترین میزان سوخت، بیشترین مسافت طی شود.

نمودار ۲۳. قیمت دلاری هر لیتر بنزین (به نسبت متوسط دستمزد روزانه و کارآیی خودرو) در چین



بررسی‌هایی از این قبیل می‌تواند به‌روشنی نشان دهد که امکان دارد بار هزینه سوخت را برای مردم کاهش داد. به‌عنوان مثال هندوستان یک کشور فقیر است که وقتی قیمت هر لیتر بنزین براساس دستمزد متوسط یک ساعت کار در کشور محاسبه می‌شود، مرتبه هندوستان به ۶۱ می‌رسد که در مقایسه با ایران وضعیت بدتری را نشان می‌دهد، ولی استفاده از وسایل نقلیه کم‌مصرف سبب شده است که از نظر سهم هزینه سوخت در هزینه‌های دارندگان خودروهای متوسط، هندوستان در رتبه ۲۰ قرار بگیرد که جایگاهی بسیار مطلوب‌تر از وضعیت ایران است. این تجربه نشان می‌دهد که استفاده از خودروهای کم‌مصرف از یکسو بار هزینه سوخت را کاهش می‌دهد و ازسوی دیگر این امکان را به‌وجود می‌آورد که مسئولان اجرایی کشور بتوانند قیمت سوخت را در حد هزینه رقابتی آن نگاه دارند.

در نهایت شاید بتوان گفت که کشوری که باید برای ایران الگو باشد، کشور ونزوئلا است. این کشور ارزان‌ترین بنزین را عرضه می‌کند و بنابراین از نظر قیمت دلاری هر لیتر بنزین، کمترین قیمت مربوط به ونزوئلا است. از نظر قیمت هر لیتر بنزین نسبت به متوسط دستمزد نیروی کار کشور هم ونزوئلا ارزان‌ترین کشور جهان است. جالب توجه است که این کشور با دقت در تولید خودرو کاری کرده است

که رانندگان خودرو هم در مقایسه با جهان کمترین هزینه سوخت را می‌پردازند. رانندگان ونزوئلایی به‌طور متوسط ۰/۳۱ درصد درآمد خود را صرف هزینه سوخت می‌کنند.

نمودار ۲۴. قیمت دلاری هر لیتر بنزین (به نسبت متوسط دستمزد روزانه و کارآیی خودرو)

در ونزوئلا

Venezuela

US Dollar per liter in Q2 2016

Life, liberty, and the pursuit of happiness. Countries have different ideas of which rights are inalienable, and Venezuela stands alone in considering nearly free gasoline a birthright. In 2016, President Nicolas Maduro raised pump-prices 6.000 percent, but filling up a tank of gas still costs less than a cup of coffee. Venezuela isn't a rich country but consumes gas like one.

Asia-Pacific
Europe
Middle East & Africa
North America
South America

Gasoline Price #1

The average price of a liter of gas is \$0.01



Affordability #1

With an average daily income of \$16.14, it takes 0.25% of a day's wages to afford a liter of gas



Income Spent #1

The average driver uses 454.53 liters a year, which eats up 0.31% of the typical salary



مأخذ: همان.

ونزوئلا یک کشور نفتی است که کارآیی استفاده از سوخت را رعایت کرده و از نظر فناوری در سوخت پیشگام است، ولی قیمت‌ها را به حدی نرسانیده است که مردم را زیر فشار قرار دهد و در واقع بهترین قیمت را در کنار برترین مصرف قرار داده است. آیا این الگو نمی‌تواند در مورد ایران به‌کار گرفته شود؟ با این مقدمه باید با دقت بیشتر به سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نظر کرد که خواهان آن شده است که با استفاده از ظرفیتی که در نتیجه قانون هدفمند کردن یارانه‌ها ایجاد شده است (و نه با ادامه این قانون به روال گذشته) تلاشی جدی برای ساماندهی به الگوی مصرف سوخت در کشور صورت بپذیرد که با کارآمد کردن ابزارهای مصرف‌کننده انرژی و تشویق مردم به استفاده از این ابزارها، شدت مصرف انرژی در کشور تا مرزهای بهینگی کاهش داده شود.

بررسی حاضر نشان می‌دهد که ارزیابی اولویت‌ها، قابلیت‌ها و ظرفیت‌ها در سند برنامه در بخش نفت و گاز مسیر قابل دفاعی ندارد و دست‌کم مشاهدات جهان حاکی از آن است که امکان دارد با عنایت



به ظرفیت‌ها و قابلیت‌های کشور، اولویت‌های مطلوب‌تری مدنظر قرار بگیرد. بنابراین مجموعه اقداماتی که با سرفصل اصلاح قیمت حامل‌های انرژی مطرح شده است، از نظر منطق حاکم بر جهان امروز به بازنگری نیاز دارد.

در مورد بخش برق هم همین منطق حاکم است. همانطور که در گزارش دیده شد، راهبردهای برگزیده نه با مبانی عدالت‌سازگاری دارد و نه با منطق زندگی امروز جهان می‌توان از آنها دفاع کرد. نظر به این که راهبردهای بخش برق هم همان راهبردهای بخش نفت و گاز است، تکرار مطلب در این بخش ضرورت ندارد.

در جمع‌بندی ارزیابی بخش انرژی و برازندگی سازماندهی و اولویت‌های این بخش، قدر مسلم این است که در بخش انرژی: ۱. تمام منابع انرژی و به‌ویژه انرژی‌های نو و پاک مدنظر قرار نگرفته است. ۲. راهبردهای ارائه شده در مورد نفت و گاز از یکسو و برق ازسوی دیگر، با منطق حاکم بر جهان امروز، عدالت‌محوری و بهره‌وری سازگاری محدودی دارد و لازم است از این منظرها مورد تجدید نظر قرار بگیرد.

۸-۲. ارزیابی تشخیص برانزنده چالش‌های پیش‌روی کشور در دوره برنامه

برای تشخیص چالش‌های پیش‌روی کشور به شکلی برانزنده، لازم است که مبانی رفتاری اقتصاد کشور به‌دقت الگوسازی شده باشد و محیط اطراف اقتصاد ملی مورد ارزیابی و تحلیل قرار گرفته باشد.

۸-۲-۱. حوزه اقتصاد کلان (تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال)

در مبحث تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال، محیط اطراف دیده نشده و فهرست چالش‌ها فاقد سابقه‌ای است که بر مبنای آن چالش‌ها ذکر شده باشد. با این اوصاف برازندگی تشخیص چالش‌های پیش‌روی کشور مورد تردید است، زیرا هیچ دلیلی وجود ندارد که تشخیصی درست از چالش‌ها صورت گرفته باشد. سند برنامه محیط اطراف برنامه را حتی در مواردی که محیط را دیده، به‌درستی ندیده است.

۸-۲-۲. سایر مباحث و بخش‌ها

در مورد بخش انرژی، به‌سادگی می‌توان دید که چالش‌های جهان نادیده گرفته شده است. روند قیمت جهانی در بخش انرژی وجود ندارد. ارتباط بین قدرت خرید مصرف‌کننده و قیمت انرژی نادیده گرفته شده است. از آن گذشته، مطالعات متعددی وجود دارد که نشان می‌دهد قیمت انرژی تأثیر مثبتی بر توسعه اقتصادی و پیشرفت جامعه دارد. این ارتباط در تعیین راهبردهای بخش انرژی به‌کلی نادیده گرفته شده است. بنابراین دست‌کم به‌دلیل: ۱. نادیده گرفته شدن روندهای جهانی، ۲. نادیده گرفته شدن اثر قابل خرید بودن انرژی بر پیشرفت جامعه و ۳. منظور نشدن مبانی عدالت‌محوری و بهره‌وری به‌عنوان عوامل کلیدی در بخش انرژی، برازندگی بحث مطرح شده در سند برنامه مورد تردید است.

۹-۲. ارزیابی صحت و عقلانیت روش تعیین منابع و مصارف با رویکردی که احتمال وقوعی آن

در محیطی عقلانی و منطقی، قابل پذیرش باشد

تعیین منابع و مصارف طی فرآیندی نامشخص انجام شده است که مقادیر کمی آن در سند برنامه وجود ندارد، ولی در سندی که با عنوان «لایحه برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» ارائه شده است، ارقام کمی دیده می‌شود.

۹-۲-۱. حوزه اقتصاد کلان (تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال)

در سند برنامه، مبحث **نظام تأمین مالی**، به صورت جداگانه ارائه شده است، ولی در این مبحث که همان الگوی مبحث **تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال**، در مورد آن رعایت شده است، هیچ مشخص نیست که چطور هدف‌های کمی می‌تواند عامل رسیدن به منابع مالی مورد نیاز در برنامه ششم شود. نامشخص بودن ارقام را می‌توان با ذکر چند عدد ردیابی کرد:

- در سند برنامه در بخش بازار سرمایه آورده شده است که سهم بازار سرمایه در تأمین مالی در سال پایانی برنامه به ۲,۴۹۳ هزار میلیارد ریال برسد. رقم سال ۱۳۹۳ هم در حد ۳۸ هزار میلیارد ریال در سال بوده است. این به معنای رشد سالیانه ۱۳۱ درصد است که رقمی بسیار باور نکردنی است. این در حالی است که در جدول منابع مورد نیاز در سند لایحه برنامه، رقم تأمین مالی از بازار سرمایه را سالیانه معادل ۹۵۰ هزار میلیارد ریال فرض کرده است که اگر قرار باشد این رقم متوسط در طول دوره برآورده شود، رقم تأمین مالی از طریق بازار سرمایه در سال پایانی باید به رقم ۲,۷۴۸/۶ هزار میلیارد ریال برسد که رشد ۱۳۵ درصد در سال برای بازار سرمایه را ترسیم می‌کند. گذشته از آن که این رقم بیش از رشد منظور شده در تحلیل‌های سند است، با هیچ‌یک از سیاست‌های گفته شده در سند چنین روندی قابل حصول نیست. از این گذشته دولت می‌خواهد کل بدهی‌های معوق خود را هم به صورت اسناد بدهی به بازار سرمایه روانه کند که در نهایت حتی اگر این توان حاصل شود، منابعی برای برنامه باقی نمی‌ماند.

- در مورد ارقام بازار پول، حتی محاسبات گفته شده در مورد بازار سرمایه را نمی‌توان برای بازار پول کشور انجام داد. هیچ ردی وجود ندارد که چطور بخش بانکی کشور قادر خواهد بود سالیانه در حد ۱,۸۰۰ هزار میلیارد ریال به طور متوسط و طی پنج سال برای اقتصاد کشور تأمین کند (باز هم بدون افزایش جدی در نقدینگی و بدون ایجاد تورم!). این رقم که ۹ میلیون میلیارد ریال (نه هزار تریلیون ریال) است، باید در چارچوبی تأمین شود که بدهی‌های معوق بانک‌های کشور به بانک مرکزی هم در طول سال‌های برنامه ۷۰ درصد کاهش داده شود. بازی با ارقام، حتی اگر الگوسازی به طور جدی مدنظر نباشد، فقط در محدوده‌ای قابل پذیرش است که عقلانیت را زیر پا نگذارد. به نظر می‌رسد که ارقام سند برنامه از محدوده عقلانیت خارج شده باشد.



وضعیت مشابهی در مورد تک تک ارقام تأمین مالی وجود دارد و فقط کافی است با دقت سند برنامه ردیابی شود تا نشان داده شود که این ارقام تا چه اندازه نادرست و فاقد دقتی است که یک برنامه توسعه‌ای ملی شایسته آن است. حتی با خوش‌بینانه‌ترین ارزیابی، نگاه سازمان برنامه و بودجه کشور به آنچه برنامه خوانده‌اند، نگاهی غیرکارشناسی و ناشایسته می‌تواند تلقی شود که جا دارد مجلس در مقام حافظ منافع ملی، از دولت بخواهد در مورد این نگاه توضیح و توجیه ارائه کند.

۲-۹-۲. سایر مباحث و بخش‌ها

در مورد **بخش انرژی**، تأمین مالی مطرح نشده است. بنابراین نمی‌توان دید که منابع مورد نیاز بخش چقدر است و چگونه تأمین می‌شود. سطح بررسی سند برنامه در مورد بخش انرژی، به حد تأمین مالی نرسیده است. این در حالی است که تأمین مالی به‌واقع کلید تحقق هدف‌های خواسته شده در سند برنامه است. با این اوصاف، حتی اگر ماهیت هدف‌ها مدنظر نباشد، نامشخص بودن منابع مورد نیاز و امکانپذیری تأمین آن، سند برنامه را در ابهام قرار می‌دهد.

۲-۱۰. ارزیابی برخورداری برنامه از قوه تشخیص مکانیسم‌های پیوندیابی بخش‌های مختلف

برای نمایش برخورداری برنامه از قوه تشخیص مکانیسم پیوندیابی بین بخش‌های مختلف لازم است سند برنامه نشان دهد که ارتباط رفتاری بین بخش‌ها بر مبنای مکانیسمی قابل ردیابی و قابل دفاع بوده است.

۲-۱۰-۱. حوزه اقتصاد کلان (تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال)

به‌عنوان مثال در مبحث **تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال**، باید نشان داده شود که هر ریال تولید به چه مقدار سرمایه‌گذاری در کدام بخش نیاز داشته است و این سرمایه‌گذاری در آن بخش با چه مکانیسمی توانسته است به تولید در بخش‌های دیگر کمک کند. به‌عبارت دیگر در برنامه توسعه‌ای نگاه باید از خرد به کلان باشد تا بتوان مکانیسم‌های پیوندیابی بین بخش‌ها را ردیابی کرد.^۱ بدون تردید سند برنامه چنین نگاهی نداشته است و حتی مشخص نیست که اولویت‌های برگزیده در چارچوب موضوع‌های مکان‌محور، دارای اهمیت راهبردی و دارای هویت پیش‌رو بودن در اقتصاد کشور، بر کدام مبنای برگزیده شده‌اند. باز هم مشخص نیست که پیوند بین این سه گروه موضوع در چه چارچوبی پذیرفته شده است. به‌عبارت دیگر حد فدا کردن یک گروه برای گروه دیگر در سند برنامه چقدر بوده است.

انبوه ابهام در مندرجات سند برنامه در حدی است که نمی‌شود گفت نوشته‌های موجود در این سند در واقع نوشته‌ای متکی به مبانی قابل دفاع بوده است. عددپردازی فاقد پشتوانه و بدون پیوندهای بخشی،

۱. این وضعیت مشابه وضعیتی است که در گزارش مک‌کینزی برای ایران قابل مشاهده است. البته آن گزارش چنین رویکردی را برای ایران تا سال ۲۰۲۵ میلادی استفاده کرده است که در حالت اخیر لازم است نشان داده شود، صنایعی که در مقیاس خرد به آنها نظر افکنده شده است، تا دو دهه آینده در زندگی بشر باقی خواهند ماند. در هر صورت بحث در مورد نوع نگاه برای برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای، بحثی از نوع نگاه مطرح شده در گزارش مک‌کینزی است، زیرا در یک دوره پنج‌ساله، نسبت به زمان حاضر، نمی‌توان فرض کرد که برخی از فعالیت‌ها و بخش‌های اقتصادی کشور چنان دگرگون می‌شوند که بقای آنها مورد تردید قرار خواهد گرفت.

بهترین توصیفی است که برای این نوشته‌ها می‌توان ارائه داد.

۲-۱۰-۲. سایر مباحث و بخش‌ها

در مورد **بخش انرژی**، مستندات سند برنامه فقط بر بخش متمرکز است و ارتباط‌های پسین و پیشین بخش انرژی را شفاف نمی‌سازد. با این اوصاف نمی‌توان دید که تحولات بخش انرژی چه هم‌افزایی بر بخش‌های دیگر دارد و چگونه به تحولات در بخش‌های دیگر اقتصاد کشور وابسته است. حرکت بخش انرژی در انزوا، حتی اگر تردیدی در مورد مسیر و نحوه حرکت وجود نداشته باشد، بحث ناسازگاری احتمالی بین بخش انرژی و کل اقتصاد را بررسی نشده باقی می‌گذارد که از دیدگاه توسعه ملی موضوع بسیار مهمی است که باید همیشه به آن پرداخته شود. با این اوصاف از منظر توسعه‌ای، نگاه سند برنامه با مخاطرات بسیار همراه است که مورد اصلی آن ناسازگاری احتمالی مسیر حرکت در بخش با مسیر حرکت در اقتصاد ملی است.

برای روشن شدن موضوع، اگر به‌عنوان مثال بخش انرژی با راهبردهای گفته شده و برنامه‌های مندرج در دستگاه‌های مربوط بتواند به کارآیی برسد، ولی قیمت انرژی آن قدر گران شود که بیش از نیمی از مردم حتی نتوانند از انرژی کمترین استفاده را داشته باشند و در نهایت توسعه انسانی به خطر بیفتد، چگونه می‌توان گفت که بخش انرژی عملکردی پویا و منطقی داشته است؟ با این اوصاف، شرط قاطع پویایی که به مخاطره نیانداختن توسعه سرمایه‌های مختلف است، در مثال مورد بحث از بین رفته است و بنابراین، برنامه توسعه‌ای برگزیده فاقد منطق پویایی قابل دفاع است.

۲-۱۱. ارزیابی برخورداری برنامه الگوی کاربردی منسجم و برازنده که بتواند کارکرد اقتصاد

ملی را در پی رفتارهای بخش عمومی مجسم نماید

بدون تردید سند برنامه بر مبنای الگوی توسعه‌ای مدون نشده است. سند در هیچ نقطه مستندی برای وجود الگو ارائه نداده است که این خود نشانه‌ای از فقدان الگوی برنامه‌ای یا هر الگوی دیگر بوده است. مسئولان به‌صورت شفاهی مطالبی را بیان کرده‌اند، ولی این مطالب هرگز در سند برنامه موجود نبوده است.

۲-۱۱-۱. حوزه اقتصاد کلان (تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال)

در مورد مبحث **تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال**، هیچ چارچوبی، حتی در سطح کلان وجود ندارد که نشان دهد در رفتارهای اقتصادی کشور ارتباط بین تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال چگونه است. حتی نمی‌شود گفت که انتظار سند برنامه در مورد این نکته که هر یک درصد رشد اقتصادی چند درصد رشد اشتغال را می‌تواند فراهم کند و به چه مقدار سرمایه‌گذاری نیاز دارد.



۲-۱۱-۲. سایر مباحث و بخش‌ها

در مورد **بخش انرژی**، هیچ الگویی ارائه نشده است. برنامه‌ها در واقع اصلاح مسیر را نشان می‌دهد و تطابق و سازگاری بلندمدتی هم مطرح نشده است. با این اوصاف نمی‌توان الگویی منسجم و برآورده را که بتواند کارکرد اقتصاد ملی و بخش انرژی را در پی رفتارهای بخش عمومی مجسم نماید، در سند برنامه ردیابی کرد. همان‌طور که توضیح داده شد، به‌عنوان مثال الگویی وجود ندارد که بتواند نشان دهد تحولات بخش انرژی چگونه با قدرت خرید مردم جامعه سازگاری پیدا می‌کند. سند برنامه به‌طور کامل عاری از الگوی برنامه‌ای است.

۲-۱۲. ارزیابی برخورداری برنامه از مکانیسم‌های اصلاحی انعطاف‌پذیر برای واکنش نسبت به

ضربه‌های احتمالی و تحولات نامنتظر

به قاعده عرف، برنامه ششم باید پله سوم از چهار پله‌ای باشد که تحقق سند چشم‌انداز را یقینی سازد. این بدان معناست که در سند برنامه باید مکانیسم‌های اصلاحی انعطاف‌پذیری را در خود داشته باشد که حرکت بلندمدت به‌سوی سند چشم‌انداز را تسهیل کند و با واکنش سریع و هوشمند نسبت به تحولات محیط بیرونی و ضربه‌های احتمالی، اصلاحات لازم رفتاری را انجام بدهد. این بدان معناست که بخشی از برنامه باید به احتمالات آینده بپردازد و با عنایت به نسبی بودن سند چشم‌انداز، محتمل‌ترین سناریوهای حرکت اقتصاد ملی را مدنظر قرار دهد. در همین راستا لازم است مکانیسمی در برنامه وجود داشته باشد که در چارچوب خواسته سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ضربه‌های مخرب ساختار و هویت ملی را در آینده برنامه و سال‌های پس از آن مدنظر قرار بدهد تا با تعدیل برنامه توسعه کشور، جهتگیری پیشرفت بلندمدت را مشخص سازد.

هیچ یک از مکانیسم‌های مطرح شده در سند برنامه وجود ندارد و هیچ اشاره‌ای هم در این چارچوب در سند برنامه قابل ردیابی نیست. شاید بتوان گفت که در سند برنامه مکانیسم‌های اصلاحی انعطاف‌پذیر برای واکنش نسبت به ضربه‌های احتمالی و تحولات نامنتظر جایگاهی نداشته است: یعنی این بعد از خواسته‌های مربوط به برنامه در سند برنامه وجود ندارد.

۲-۱۲-۱. حوزه اقتصاد کلان (تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال)

در مورد **مبحث تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال**، هم اصل نادیده‌گرفته شدن: ۱. ضربه‌های احتمالی و تحولات نامنتظر، و ۲. برخورداری از مکانیسم‌های پویا و پایا برای دستیابی به هدف‌های چشم‌انداز، وجود دارد. در سند برنامه هیچ نکته‌ای وجود ندارد که نشان دهد آینده‌ای و راهی برای برنامه مدنظر بوده است و مسیر بلندمدتی در سند برنامه منظور شده است.

۲-۱۲-۲. سایر مباحث و بخش‌ها

در مبحث بخش انرژی، رویکرد برگزیده درست مانند سایر بخش‌ها است و هیچ حرفی در مورد تحولات آینده و امکان بروز ضربه‌ها وجود ندارد. این در حالی است که: ۱. کشور به شدت به درآمدهای نفت و گاز وابسته است، ۲. اسناد بالادستی نظام به روشنی خواهان کاهش وابستگی به درآمدهای ارزی نفت بوده‌اند، و ۳. تحولات جهان از قرارگرفت دنیا در مرز تحولی تکان‌دهنده و متحول‌کننده حکایت دارد. نادیده گرفتن این محورها در سند برنامه می‌تواند مقاومت اقتصاد ملی را به کلی مخدوش نماید. از این منظر بخش انرژی باید از اولویتی ویژه برخوردار می‌شد، ولی چنین اولویتی در سند برنامه وجود ندارد.

۲-۱۳. ارزیابی امکان پایش تحولات برنامه براساس اسناد ارائه‌شده

یکی از نقاط قوت هر برنامه اقتصادی این است که بتواند ابزارهای پایش برنامه را با شفافیت و دقت مشخص نماید. توسل به مفاهیم ابهام‌آمیز یا بیان جهتگیری‌های چندمنظوره بدون رعایت اولویت‌ها، همیشه سبب می‌شود، که شاخص‌های نظارت و پایش برنامه‌ها قابل تدوین نشود و در نهایت ارزیابی مسیر حرکت ناممکن باشد.

در سند برنامه هیچ سخنی از ابزارهای پایش برنامه به میان نیامده است و در واقع می‌توان گفت که برنامه فقط اجرای برخی از موارد را مدنظر قرار داده است. این نوع نگرش می‌تواند برای مسیر بلندمدت اقتصاد کشور مخرب باشد و در هر صورت خلاف خواسته‌های سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است که پایش مسیر رفتاری و تحولات را خواستار شده است.

۲-۱۳-۱. حوزه اقتصاد کلان (تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال)

در مورد مبحث تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال، سند برنامه هیچ ابزار پایشی را مشخص نکرده است. این یک قاعده کلی در کل سند بوده است.

۲-۱۳-۲. سایر مباحث و بخش‌ها

در مورد بخش انرژی هم سند برنامه هیچ ابزار پایشی ندارد.

۳. ارزیابی وضعیت عملکرد سند برنامه

در جمع‌بندی مستندات سند برنامه دیده می‌شود که برنامه هیچ یک از قاعده‌های مربوط به تدوین برنامه را رعایت نکرده است و تصویری بسیار کم‌عمق در حد رفتارهای روزمره همراه با نگاه موردی را ارائه داده است. با این اوصاف حتی نمی‌توان گفت که سازگاری رفتارها در کل مجموعه می‌تواند محقق شود یا خیر.



یکی از هدف‌های پژوهش حاضر پاسخگویی به پرسش‌هایی بوده که در زیر مطرح شده است. این پرسش‌ها در گزارش حاضر به صورت مجموعه‌ای متوالی مطرح و ارزیابی شده، ولی در جمع‌بندی لازم است به هر یک از آنها جداگانه پرداخته شود تا بتوان مسیر سند برنامه را به صورت شفاف ارزیابی کرد. با این نگرش در زیر پرسش‌ها و پاسخ‌های آنها براساس مستندات پژوهش حاضر ارائه شده است.

– آیا تبیین مناسبی از وضع موجود صورت گرفته است؟ بررسی نشان می‌دهد که وضع موجود نه در چارچوب محیط بیرونی برنامه و نه در چارچوب محیط درونی اقتصاد ملی به درستی دیده نشده است. امر واقع این است که محیط بیرونی، شامل اسناد بالادستی، به هیچ‌وجه دیده نشده است. در مورد محیط داخلی و وضع موجود فقط به برخی از اقدامات دولت اشاره شده است که این برای نمایش وضع موجود کفایت نمی‌کند. همانطور که در متن آورده شده است، ویژگی‌های بارز مباحث فرابخشی و بخش‌ها در سند برنامه از نظر دور مانده است.

– آیا چالش‌ها در این سند به درستی شناسایی شده یا مسائل مهم و اساسی دیگری مورد غفلت قرار گرفته است؟ در گزارش دیده می‌شود که چالش‌ها به درستی شناسایی نشده است. در مواردی چالش‌ها بخشی از چالشی است که باید مدنظر قرار می‌گرفت. چالش‌های برخاسته از محیط بیرونی به طور کلی از قلم افتاده است. در مواردی مسائل مهم و اساسی نادیده گرفته شده است. معیارهایی که برای شناخت اولویت چالش‌ها و اهمیت آنها باید وجود داشته باشد، در سند برنامه آورده نشده است.

– آیا راهکارها و برنامه‌های راهبردی ارائه شده در این سند قابلیت اجرایی داشته و در صورت اجرا برطرف‌کننده چالش‌های موجود خواهند بود؟ گزارش نشان داده است که راهبردهای ارائه شده متعدد، در موارد مختلف نامرتب به چالش‌ها و در موارد متعدد نابرزنده برای تبدیل چالش‌ها به فرصت است. نظر به این که بعد اجرایی، زمانبندی و هزینه‌های این برنامه‌ها به کلی در پرده ابهام است و تواتر زمانی آنها مشخص نشده است، نمی‌توان گفت که برنامه‌ها در نفس خود قابلیت اجرا دارند و در هر صورت چون برنامه‌ای در پس این برنامه‌ها وجود ندارد که تأثیر متقابل برنامه‌ها بر اقتصاد ملی و اقتصاد ملی بر برنامه را مشخص کند، هیچ نمی‌توان گفت که در جریان اجرایی کردن این برنامه‌ها، امکان تداوم آنها تا چه حد است و در صورت اجرا شدن، اثر آنها بر توسعه ملی و پیشرفت جامعه چه خواهد بود.

– آیا منابع ارزی و ریالی اقدامات در نظر گرفته شده و آیا این منابع قابل تحقق ارزیابی می‌شود؟ در سند برنامه منابع به صورت کلی ذکر شده است. نظر به این که برآوردی هم از وضعیت تأمین منابع وجود ندارد، نمی‌توان گفت که این منابع قابل تأمین هستند و اقتصاد ملی می‌تواند در زمان نیاز به آنها دسترسی داشته باشد. در متن تجدیدنظر شده‌ای که دولت به مجلس ارائه کرده است، نیازهای مالی کشور در حد سالیانه ۷,۲۴۳ هزار میلیارد ریال است که جریان سالیانه‌ای برای آن مشخص نشده

است. به عبارت دیگر این که به طور متوسط کشور سالیانه به حدود ۸ میلیون میلیارد ریال نیاز داشته باشد یک حرف است و این که طی پنج سال برنامه روند نیاز به این منابع چگونه است، موضوع دیگری است که به مراتب حتی از مورد اول بااهمیت‌تر است.

به روایتی انتظار این است که با پاسخگویی به نیازهای سالیانه، برنامه به رقم میانگین نیاز سالیانه در طول دوره برسد در حالی که سند برنامه روال معکوس دارد! و البته هرگز هم به نیازهای سالیانه نمی‌رسد. نظر به این که سند برنامه هیچ الگوی رفتاری برای تجهیز منابع ندارد و در هر صورت جریان بازپرداخت را هم به کلی نادیده می‌گیرد (یا فرض می‌کند که تمام این منابع با هزینه صفر و به صورت دائمی به اقتصاد وارد می‌شوند) و علاوه بر آن بدهی‌های موجود در اقتصاد کشور را مدنظر قرار نمی‌دهد، بعید به نظر می‌رسد که محاسبات انجام شده اعداد و ارقام متکی به منطق و الگو باشند یا امکان تحقق آنها وجود داشته باشد.

بررسی حاضر نشان داده است که تأمین منابع براساس نیاز مفروض است، ولی منطق آن در سند برنامه آورده نشده است. در بخش ارزی هم مشخص نیست که منابع چطور و با چه هزینه و چه بازپرداختی قابل دسترس خواهد شد. به طور خلاصه، سند برنامه فاقد منطق دستیابی به منابع مالی مورد نیاز و نحوه تسویه آنها است. از این نظر نمی‌توان ارقام ذکر شده کلی در مورد تجهیز منابع را معتبر محسوب کرد. قابلیت تحقق این ارقام در هر صورت و با عنایت به بدهی‌های انباشته شده بخش دولتی، ناممکن دیده می‌شود.

– آیا به پیوندهای درون‌بخشی و بین‌بخشی و نیز همراستایی با اهداف ملی به شکل قابل

قبول توجه شده است؟ هیچ مستندی وجود ندارد که نشان دهد پیوندهای درون‌بخشی و بین‌بخشی مدنظر قرار گرفته باشد. حتی در موارد مشخص، مانند بخش انرژی، تضاد آشکار بین روندهای درخواست شده در سند برنامه وجود دارد که نشان می‌دهد پایداری رویه رفتاری دستخوش خطر است. پیوندهای بین‌بخشی در وضعیتی به مراتب بدتر قرار دارد، زیرا در ارقامی که برای بخش‌های مختلف ذکر شده است، اثرپذیری بخش‌ها از یکدیگر و اثرگذاری بخش‌ها بر یکدیگر به کلی نادیده گرفته شده است. به عنوان مثال رشد بخش صنعت در طول سال‌های برنامه، بجز بخش ارتباطات، از سایر بخش‌ها بالاتر و مساوی رشد ارزش‌افزوده در بخش نفت است. پرسش این است که این صنایع در کدام رشته‌های فعالیت قرار دارند و این رشد چگونه در چارچوب یک الگوی ملی جایگاه می‌یابد؟ آیا مازادی ایجاد می‌شود که صادر می‌شود یا تولیدی است که جامعه را به شدت مصرفی می‌کند؟ نظر به این که الگوی رفتاری نامشخص است، نمی‌توان گفت که همراستایی بین هدف‌های ملی و رفتارهای برنامه وجود دارد، چه رسد به آن که شخص بخواهد این همراستایی را در چارچوبی قابل قبول مورد توجه قرار بدهد.

آیا هدف‌های سند متناسب با ظرف زمانی پنج‌ساله برنامه ششم توسعه است؟ نظر به این



که در سند برنامه بجز عنوان، هیچ موردی واجد شرایط نامیده شدن به عنوان یک برنامه توسعه‌ای نیست، حتی نمی‌توان گفت که سند برنامه مایل بوده است که یک برنامه توسعه‌ای را مدون کند. با این نگرش، در سند برنامه نوعی اجبار قابل ردیابی است که به نظر می‌رسد سازمان برنامه و بودجه کشور مجبور شده است بین انبوهی از مطالبی که به صورت ناپیوسته در گروه‌های مختلف مطرح شده است، مجموعه‌ای را در کنار هم قرار بدهد و سندی را منتشر کند که دست کم به قوه مقننه بگوید برنامه‌ای مدون کرده است. سند انتشار یافته در واقع حتی نخواست است هدفی برای پنج سال برنامه ششم مدون کند و از سر اجبار چندین رقم رشد را چنان کنار هم قرار داده که اعلام کند برنامه‌ای مدون شده است. این که بهره‌وری به صورت عامل پسماند باقی مانده و سهم بهره‌وری در رشد حتی بیش از رقمی است که در برنامه پنجم مطرح شده بود و هرگز تحقق نیافته بود، به روشنی نشان می‌دهد که تدوین کنندگان سند برنامه خواسته‌اند نشان دهند مهندسی حسابداری ملی را می‌توانند به کار بگیرند.

ناگفته پیدا است که مهندسی حسابداری ملی در هیچ زمان دلیلی برای تحقق ارقام و اعداد در دنیای واقعی نیست. از طرف دیگر هدف‌ها همه بدون عنایت به محیط بیرونی اقتصاد کشور مطرح شده است که این امر خود تحقق اعداد را ناممکن می‌سازد. شاید استفاده از متون بیرونی که برای جمهوری اسلامی ایران تهیه شده است نیز بتواند به عنوان شاهدهی بر نامشخص بودن امکان تحقق هدف‌های مذکور در سند برنامه به کار گرفته شود. به عنوان مثال نمی‌توان گفت گزارش مؤسسه بین‌المللی مک‌کینزی که برای جمهوری اسلامی ایران و به درخواست مسئولان کشور نوشته شده است، با سند برنامه همراستا است. هیچ گزارش بین‌المللی هم روندهای سند برنامه را به هر شیوه و مقیاس مورد تأیید قرار نمی‌دهد. این گفته البته به معنای اولویت برنامه‌های بیرونی بر برنامه‌های داخلی و سند برنامه نیست، ولی به این معناست که روندهای سند برنامه مشابه روندهای اسناد مشابه نیست که بتوان با استفاده از تشابه بیرونی امکان تحقق آنها را ارزیابی کرد.

در غیاب الگوی برنامه و در وضعیت نبودن تشابه بیرونی، حصول اطمینان از این که در یک دوره زمانی هدف‌های ذکر شده تحقق می‌یابد، ناممکن است و فقط با کارشناسی می‌توان در مورد آن اظهار نظر کرد. در منطق کارشناسی هم ناسازگاری روندهای مورد انتظار عاملی است که می‌تواند دلیلی بر عدم تحقق روندها و هدف‌ها در چارچوب زمانی دوره برنامه باشد. در گزارش به موارد مختلف اشاره شده است.

– چه راهکارها و برنامه‌های راهبردی برای مواجهه با چالش‌های این حوزه برای برنامه ششم توسعه پیشنهاد می‌کنید؟ برای پاسخ به این پرسش لازم است عنایت شود که برنامه‌های راهبردی را نمی‌توان در چارچوب برنامه ششم که یک برنامه توسعه‌ای است، مطرح کرد. فرض بر این است که برنامه ششم سندی متکی به اسناد بالادستی است که راهبردها در آن اسناد ذکر شده است. بهترین انتظار از سند برنامه باید داشتن الگوی رفتاری برای تحقق اسناد بالادستی باشد که مهمترین آنها عبارتند از:

- سند چشم‌انداز،

- سند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی،

- سند سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی،

- سند سیاست‌های کلی برنامه ششم.

قدر مسلم این است که سند برنامه را نمی‌توان یک برنامه اقتصادی تلقی کرد چون همانطور که در گزارش دیده می‌شود و شرح مبسوطی در مورد ویژگی‌های لازم برای توصیف وضعیت و تطابق آن با ضوابط برنامه‌ای ارائه شده است، سند برنامه هیچ یک از ویژگی‌های مطلوب را در خود ندارد. اگر راه‌حل بازگرداندن برنامه ششم به دولت قابل اجرا نباشد، موارد زیر می‌تواند به صورت غیررسمی با مجموعه سه قوه مطرح شود که شاید یکی از آنها راهگشا باشد، زیرا در وضعیت کنونی کشور در موقعیتی است که نباید فرصت‌های توسعه‌ای کشور به هدر داده شود و داشتن یک برنامه اجرایی برآزنده می‌تواند تأثیری بسیار بلندمدت بر زندگی جامعه و پیشرفت کشور باقی بگذارد. راه‌حل‌های دیگری که می‌تواند در این چارچوب مطرح شود عبارت است از:

تدوین برنامه آماده‌سازی اقتصاد ملی: این برنامه شامل پذیرش حداقل چارچوب لازم برای برنامه ششم با تعیین چندین اولویت کلیدی برای اقتصاد ملی و چندین مورد اجرایی متکی به اسناد بالادستی. بهترین پیشنهاد در این راستا می‌تواند این باشد که چندین محور قطعی برای رفتار دولت و حرکت اقتصاد طی سال‌های برنامه ششم مدون شود و برنامه فقط در چارچوب آن محورها ساماندهی شود. این موارد به طور مثال می‌تواند موارد زیر باشد:

۱. رسیدن به حداقل نرخ رشد اقتصادی تضمین شده توسط دولت،
۲. ساماندهی برای دستیابی به حداکثر امکان فعال‌سازی آحاد مردم،
۳. اصلاح ساخت اقتصاد برای اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی،
۴. ساماندهی به بدهی‌های بخش عمومی،
۵. اصلاح بخش انرژی به صورتی که براساس سه دلمشغولی اصلی جهانی، اقتصاد ملی بتواند خود را به محدوده‌ای مشخص بالای حد متوسط جهانی برساند،
۶. آماده‌سازی اقتصاد ملی برای حضور سرمایه‌گذاری‌های خارجی در بخش‌های بدون ایراد وابسته به تحریم و امثال آن،

۷. اصلاح بخش حمل‌ونقل به‌ترتیبی که بخش در سطح استانداردهای جهانی قرار بگیرد،
۸. ساماندهی جدی به پایگاه‌های آماری و اطلاعاتی کشور با الزام به اطلاع‌رسانی دقیق و به‌هنگام. در این راستا لازم است دولت به مباحثی مانند ارتقای بهره‌وری، ارتقای فناوری اطلاعات، اولویت دادن به دانش‌بنیانی، شفاف‌سازی و کاهش فساد در ابعاد مختلف، به‌عنوان ابزارها و الزامات دستیابی به



هدف‌های مشخص شده بنگرد. خواسته مجلس از دولت باید این باشد که شفاف‌سازی را از خود آغاز کند و در این راستا اطلاعات مربوط به بودجه شفاف و مشخص شود. هدف از این برنامه جلوگیری از تکرار وضعیتی است که در زمان حاضر و در جریان تدوین برنامه ششم، اقتصاد کشور با آن مواجه شده است. این زمان تنفس می‌تواند برای توانمندسازی مجموعه اقتصاد ملی برای برنامه‌ریزی به‌کار گرفته شود.

جمع‌بندی و پیشنهادات

سند برنامه تلاش کرده است که یک سند راهبردی باشد و عناوین سندهای راهبردی را برای نمایش راهبردی بودن سند به‌کار گرفته است. با وجود این تلاش، دست‌کم به دلیل نابسامانی‌های ذکر شده در گزارش حاضر، نمی‌تواند یک سند راهبردی تلقی شود. در هر صورت سند باید ماهیت توسعه‌ای می‌داشت که می‌توان گفت این ویژگی به‌طور کامل نادیده گرفته شده است. این بدان معناست که سند برنامه به هیچ‌وجه یک سند مربوط به برنامه توسعه‌ای نیست و حتی اگر کلیه موارد گفته شده مطرح نمی‌شد و از این جنبه‌ها اشکالی وجود نداشت، هنوز سند برنامه فقط می‌توانست چارچوبی اولیه برای تدوین یک برنامه راهبردی باشد. با عنایت به مطالب گفته شده و ایرادات جدی که بر متن سند وارد است، سند برنامه را نمی‌توان یک سند برنامه راهبردی هم محسوب کرد، زیرا در این ساخت نیز سند نتوانسته است، الزامات مورد نیاز را برآورد سازد. برای اصلاح وضعیت در گزارش توصیه‌هایی وجود دارد که طیفی متشکل از چندین راه اجرایی را همراه با مواردی که باید به‌طور قطع و یقین مدنظر قرار نگیرد، مشخص کرده است.

در نهایت، گزارش حاضر دست‌کم به دلیل محدودیت‌هایی، مانند شرح خدمات و محدودیت جدی فرصت زمانی، به تمام مباحث و بخش‌ها نپرداخته است. جا دارد که این مباحث و بخش‌ها به‌طور کامل در همین چارچوب بررسی شود تا تصویری شفاف از عملکرد اقتصاد و خواسته‌های برنامه به‌دست آید و نشان داده شود که چرا آنچه به‌عنوان برنامه آورده شده است، به‌واقع قابلیت اجرایی ندارد و اگر هم اجرا شود، به دستاوردهای ذکر شده نمی‌رسد.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۲۴۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی سند برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹) ۵. نگرش و ساخت سند با محوریت نحوه نگرش به حوزه انرژی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین: فیروزه خلعتبری

ناظر علمی: فرشاد مؤمنی

منتقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستاران تخصصی: سیداحسان خاندوزی، حسین رجب‌پور



واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱۰/۲۲