



انباشت مسائل حل نشده در نظام حکمرانی

گفتارهایی پیرامون تبار اندیشکده



گفتاری از دکتر
مجید شاکری

کارشناس حوزه مسائل پولی، بانکی و مدیریت مالی



RCBSJATU



چپٹ نام
میرزا حسن علی
خداوند
نور علی خان
پیشوا

شناسنامه اثر

عنوان اثر: همان

گفتاری از: دکتر مجید شاکری (کارشناس حوزه مسائل پولی، بانکی و مدیریت مالی)

به کوشش و ویراستاری علمی: محمدمهدی همتی فقیه

تهیه شده در: معاونت رسانه و نشر اندیشکده راهبردی امید

طراحی جلد و صفحه آرای: حسین احمدی

قیمت: رایگان

نشانی: خیابان کریمخان زند، نبش عضدی شمالی، ساختمان سابق معاونت فرهنگی

دانشگاه علامه طباطبائی، اندیشکده راهبردی امید

فهرست مطالب

- ۶ | مقدمه
- ۶ | پاسخ‌های منسوخ و بی‌سرانجام
- ۶ | کجا ایستاده‌ایم
- ۷ | سازمان برنامه؛ مسیری طی شده
- ۸ | وضعیت خاص کنونی
- ۹ | آزمایشگاه سیاست‌ها
- ۹ | کریدور صرفاً یک راه نیست
- ۱۰ | تحریم نتیجه از دست رفتن جغرافیای ایران و نه بالعکس
- ۱۰ | احیای حکمرانی از نقطه سیاست‌های اعتباری
- ۱۱ | تخریب خلاق؛ راهکار برون‌رفت از وضع کنونی
- ۱۲ | کارهایی که نباید انجام داد
- ۱۲ | کارآمدی، کارآمدی، کارآمدی

مقدمه

در این گفتار به این مسئله پرداخته می‌شود که به چه علت مسائل در نظام حکمرانی جمهوری اسلامی حل نشده باقی مانده و انباشت می‌شوند. برای پاسخ به این سؤال می‌بایست به آسیب‌شناسی پاسخ‌هایی بپردازیم که در طول دهه‌های اخیر به مسائل کشور داده شده و اینکه این پاسخ‌ها مبتنی بر چه ارزیابی از وضعیت موجود بوده است. این گفتار حاصل ارائه دکتر مجید شاکری، کارشناس حوزه مسائل پولی، بانکی و مدیریت مالی است.

پاسخ‌های منسوخ و بی‌سرانجام

به دنبال مذاکرات انجام‌شده در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ که منتهی به انعقاد برجام شد، سعی شد سیاست‌های پولی خاصی اتخاذ شود. از جمله اینکه دیگر دولت مستقیماً و یا حتی غیرمستقیم از بانک مرکزی برداشت نکند تا احیاناً نقدینگی افزایش نیابد. مضاف بر این، پیش‌بینی از جذب سرمایه‌گذاری خارجی بعد از انعقاد برجام می‌شد، مبنی بر اینکه ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی مربوط به سرمایه‌گذاری خارجی خواهد بود. علیرغم این تصمیمات و پیش‌بینی‌ها اما هم نقدینگی افزایش یافت و هم پیش‌بینی مبنی بر افزایش سهم سرمایه‌گذاری خارجی از تولید ناخالص داخلی تحقق نیافت. این موارد و موارد دیگر، این انگاره را پیش می‌نهاد که مسائل، راه‌حل‌های ساده‌ای ندارند. حتی پاسخگویی به آن‌ها در حدود حوزه موضوعی خاصی چون اقتصاد نیست.

جدای از این یکی از مشکلاتی که وجود دارد، تداوم مسائل و ارائه پاسخ‌های منسوخ به آن است. کشور در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ مسائلی داشته و بدنبال آن پاسخ‌هایی ارائه شده است. مسائل امروز ما متفاوت از مسائل حل‌نشده آن سال‌ها بوده و به طریق اولی پاسخ‌هایی که به آن‌ها داده می‌شده نیز متناسب با وضعیت کنونی ما نیست. برای مثال در آن زمان ادبیات عدم مداخله دولت و تأثیر آن در تخصیص بهینه منابع و خصوصی‌سازی تأکید می‌شده است. اساساً جهانی که می‌شناختیم و در آن زیست داشتیم متفاوت شده و مسائل و پاسخ‌های مختص به خود را طلب می‌کند.

کجا ایستاده‌ایم

از زمان آغاز اجرای کنسرسیوم در سال ۱۳۳۳ درآمد ارزی ناشی از نفت همواره سهمی بالاتر از ۱۵ درصد از تولید ناخالص داخلی را داشته و در مواقعی به ۲۵ درصد نیز رسیده است. تا پیش از آن کشور همواره در ادوار مختلف تاریخی با بحران‌های ارزی مواجه بوده است. اولین بحران ارزی ثبت‌شده در تاریخ مربوط به ۷۸۶ سال پیش در دوره ایلخانان بوده و در دوره صفویه نیز تداوم داشته است. با

اندک ملاحظه تاریخ می‌بینیم که مسئله آن‌ها با مسئله ما شباهت‌های زیادی داشته است. در آن زمان نیز این سؤال مطرح بوده که با کنترل مرزها از خروج طلا از محدوده سرزمینی کشور جلوگیری شود یا اینکه بازار و سازکارهای آن رها شود تا خود پیش برود. موضوع مشترک امروز و دیروز ما بی‌پولی است. ما همواره تصور می‌کنیم که بشدت ثروتمند هستیم حال آنکه ذخایر، معادن طلا و ضرابخانه‌های ما در نسبت با هندوستان و عثمانی پراکندگی و چگالی کمتری داشته است.

در زمان صفویه تلاش حاکمان برای دستیابی به ارزهای خارجی همچون دوکات ونیزی و ریال اسپانیایی بوده است و در هویزه ارز میانجی وجود داشت که حاکم محلی آنجا آن را ضرب کرده و قیمت عباسی در اصفهان را تعیین می‌کرد. چنانکه در حال حاضر نیز نرخ درهم تابع نرخ دلار بوده و متقابلاً نرخ دلار نیز متأثر از نرخ درهم است. لذا تنها در چند دهه گذشته (پس از میانه دهه چهل شمسی) است که کشور با مازاد حساب جاری مواجه است و پیش از این تاریخ، چنین وضعیتی حاکم نبوده است. از این زمان رفته‌رفته با سرعتی بیشتر، نسبت درآمد نفتی به تولید ناخالص داخلی افزایش یافت و حساب جاری به صورت مزمن مثبت شد. بدنبال این موضوع این سؤال همواره در این چند دهه ذهن سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران ما را درگیر کرده که با این مازاد حساب چه کار کنیم؟ خریدهایی که محمدرضا پهلوی در رژیم سابق از کشورهای مختلف انجام می‌داد پاسخی به این سؤال بود.

گفتنی است که شکل تأمین مالی توسعه در ایران وابسته به چنین حالتی بود. به این ترتیب که مازادی وجود داشت و از آنجا که در راهبرد صنعتی خود به دنبال داخلی سازی بودیم، این مازاد می‌بایست به ریال تبدیل می‌شد و این تبدیل، منجر به رشد پایه پولی می‌شد. در این وضعیت بانک مرکزی همواره با ذره‌بین به دنبال واردکننده بود تا با وارد کردن اقلام، رشد پایه پولی را مهار کند. لذا سؤال مملکت در این بازه زمانی تا تحریم‌های اوایل دهه ۹۰ شمسی چگونگی توزیع مازاد یادشده بود. این مسئله تأثیراتی نیز در اقتصاد سیاسی ایران داشته و لزوم وجود نهادی به نام سازمان برنامه را ایجاب می‌کرده است.

سازمان برنامه؛ مسیر طی شده

سازمان برنامه در معنای ابتدایی خودش به سازمان برنامه اول و دوم و سوم و الخ تقسیم می‌شده؛ در حقیقت سازمان برنامه قبل از تهیه هر برنامه ایجاد می‌شده و با پایان یافتن آن نیز تمام می‌شده است. کارکرد سازمان نیز به این ترتیب بوده که خود را مستقلاً به عنوان یک نهاد توسعه‌ای تلقی کرده و از این جایگاه راساً اقدام به تعریف طرح، گرفتن پیمانکار و تملک دارایی‌ها پس از احداث این طرح‌ها کند. برای مثال سد دز یا سد کرج که در این دوران در تملک سازمان برنامه بوده است. پس

از آن نیز در اوایل دهه چهل این ایده مطرح شد که سازمان با برخورداری و استفاده از ابزار تخصیص بودجه رفتار نهادهای مختلف را در جهت توسعه هماهنگ کرده و سامان دهد؛ به این ترتیب که مثلاً اگر وزارت عمران و آبادانی مطابق با برنامه عمل نکرد، تخصیص بودجه به آن با تأخیر انجام شود تا خود را با برنامه سازمان همسو کند.

در تشریح وضعیت این دوره، گفتنی است که برنامه‌نویسی در ایران تا برنامه دوم عمرانی شامل تعریف یکسری طرح‌های عمرانی بوده است. از برنامه سوم (۱۳۴۱) به بعد، برنامه‌نویسی به سمت برنامه جامع اقتصادی-اجتماعی رفته است و در آن شاخص‌های مختلف در حوزه اشتغال و زنان و مانند آن تعریف شده است.

سازمان برنامه‌وبودجه برای جهت‌دهی به دارایی‌ها تأسیس شد و این تأسیس متناسب با وضعیت زمان یعنی دارایی‌های زیاد بود. طبیعی است در صورتی که دارایی‌ها کم باشد برنامه نیز کوچک و کوچک‌تر می‌شود. چنانکه امروز سازمان برنامه‌وبودجه، تنها سازمان بودجه است و نه برنامه. این وضعیت در کنار مجلس شورایایی است که ماهیت شهرستانی داشته و با توجه به این توزیع جغرافیایی، ویژگی ملی ندارد.

وضعیت خاص کنونی

وضعیت کنونی تفاوت‌های بسیاری با گذشته دارد. از سال ۱۳۸۹ به بعد کشور با سرعت شدیدی با کاهش نسبت درآمد نفتی به تولید ناخالص داخلی، درجا زدن تولید ناخالص داخلی و صفر شدن رشد حقیقی آن، کاهش شدید نسبت درآمدهای دولت به تولید ناخالص داخلی و از طرفی افزایش نسبت مالیات به درآمدهای دولت مواجه است. لذا تکرار مسائل و پاسخ‌های سابق در وضعیت کنونی بی‌معناست.

باید اضافه کنیم که برخی معتقدند که موضوع تحریم‌های موضوعی گذراست و ایده مسلط در بدنه سیاست‌گذاری و کارشناسی در ایران نیز چنین عقیده‌ای دارد. اینکه بالاخره حاکمیت در مقطعی بی‌خیال تنش‌ها می‌شود؛ به تعبیری دیگر روی موشک‌ها چیزی نمی‌نویسند، نرمال شده و این اختلافات فیصله می‌یابد. اما به نظر می‌رسد این بدنه از وخامت اوضاع چندان آگاه نیست. هر چند بنده نیز سابق بر این به این عقیده گرایش داشتم اما هر قدر از ۱۳۹۵ جلوتر آمدیم، به این ایده رسیدم که طرف آمریکایی با ابزار تحریم، وارد کردن جمهوری اسلام در یک فرایند نرمال شدن را دنبال نمی‌کند. اما رفتارهایی که آمریکایی‌ها پس از انعقاد برجام داشتند حکایت از وجود چنین انگیزه‌ای در طرف آمریکایی نبود.

متأسفانه هنوز در فضای پویش‌های انتخاباتی سال ۱۳۹۶ به سر می‌بریم و برای مثال از پیمان‌های

پولی دوجانبه طرفداری می‌کنیم. حال آنکه پیمان پولی دوجانبه مربوط به زمانی است که دو طرف برخوردار از تراز تجاری باشند. نه همچون وضعیت کنونی که عدم تراز مزمن وجود دارد و در هر حال باید به ارزهای جهان نما متوسل شد. علیرغم آنکه اخیراً در بورس از جفت روبل-ریال رونمایی شده است اما کماکان مبادلات از طریق درهم انجام می‌شود.

در وضعیتی که هم‌اکنون داریم و تمام راه‌های تبادل مالی و پرداخت تقریباً محدود شده نمی‌توان از محل درآمد ارزی نسبت به تنظیم مالی توسعه اقدام کرد. متأسفانه اساساً ساختار سیاسی و حتی ساختار شهرنشینی ما مبتنی بر توزیع درآمد نفتی است و برای مثال ملاحظه می‌شود که بیست درصد جمعیت ایران در بخش زیرین البرز، یعنی در محوری از گرمسار تا زنجان ساکن هستند. از جمله اقتضائات توسعه در وضعیت کنونی این است که نمی‌توان این ساختارها را تداوم بخشید و اصلاح در آن‌ها نیاز است.

آزمایشگاه سیاستها

یکی از محاسن جمهوری اسلامی وضعیت آزمایشگاهی است که می‌تواند دائماً به آن ورودی داده و از آن خروجی گرفت. این در سال‌های ۹۸ به بعد همواره این ورودی دادن و خروجی گرفت وجود داشته و می‌توان آزمایشگاه بسیار خوبی برای سیاست‌ها باشد.

کریدور صرفاً یک راه نیست

در مجامع مختلف زمانی که سخن از کریدور یا دالان می‌شود، اذهان به سمت یک راه جهت نقل و انتقال به می‌رود. به این ترتیب که مثلاً اگر از مرز ترکمنستان در شرق ایران کالایی از طریق جاده به مرز ترکیه در غرب کشور برود این بدان معناست که دالان شرق به غرب شکل گرفته است. حال آنکه این تصور غلط است. گفتنی است که حمل و نقل تنها یک لایه از دالان است. لایه‌های دیگری همچون جمعیت، ارزش افزوده و توسعه شهری دیگر لایه‌های این مسیر است. با ساخت دالان، گویی یک نظام از مؤلفه‌های گوناگون به هم متصل می‌شوند. در قضیه دالانی که ترکیه پیگیر آن است، ترک‌ها به خوبی توانستند تولیدات کارخانه‌ای و توان فرهنگی خود را در تمام طول این مسیر توزیع کنند. ترک در این قضیه توانستند یک دالان نزدیک به واقعیت بسازند.

| تحریم نتیجه از دست رفتن جغرافیای ایران و نه بالعکس

ما به دنیای جدیدی قدم گذاشته‌ایم و دنیای جدید سؤالات جدید و پاسخ‌های جدید می‌طلبد. اما ما هنوز در دنیای قبلی سیر می‌کنیم. اگر پیش‌فرض ما این باشد که تحریم نتیجه از دست رفتن نقشه و جغرافیای ایران است و نه بالعکس، سؤالات و پاسخ‌های ما تفاوت جدی خواهد داشت. حتی در فرضی که ظاهراً تخفیف تحریمی نیز وجود دارد.

| احیای حکمرانی از نقطه سیاست‌های اعتباری

در وضعیت حاضر اولین کاری که باید انجام داد احیای حکمرانی است؛ البته گفتنی است که در وضعیتی که نسبت به تولید ناخالص داخلی در حال کاهش است راهی جز آغاز حکمرانی از نقطه سیاست‌های اعتباری نیست. از همین رو همواره نیاز است حدی از دسترسی اعتباری وجود داشته باشد. جدای از این اگر در معاملات خارجی، کلان‌معامله‌ای که زندگی ما به آن وابستگی دارد، از بین برود می‌بایست کلان‌معامله جدیدی ایجاد شود. کلان‌معامله‌ای که بتواند اولاً مازاد حساب جاری و ثانیاً ساختار پرداخت رسمی را احیا کند. دنیای جدیدی که پس از قضیه اوکراین به روی ما باز شده دیگر مقتضی آن نیست که برای احیای دو مورد فوق منحصراً به معامله با آمریکا بپردازیم؛ بلکه بازیگران دیگری همچون اروپا، چین، روسیه و هند نیز وجود دارد. مشکل اینجاست که اساساً نمی‌دانیم در معاملات چه هدف و خواسته‌ای را دنبال می‌کنیم. یک مقدار که با پرسش‌های مکرر بخواهیم آن را شفاف کنیم به این می‌رسیم که می‌خواهیم نفت بفروشیم. دیگر این پرسش‌ها که چگونه می‌خواهیم بفروشیم، به که بفروشیم، چگونه تسویه کنیم و کدام بندر مهم‌تر است و ... چندان در ذهن ما برجسته نیست. بنابراین همواره ما قبل آن هستیم که خواسته خود در معاملات را بدانیم. به همین خاطر است که کمتر طرحی از سوی ما ارائه می‌شود و همواره در حال حک و اصلاح طرح‌هایی هستیم که سایرین به ما می‌دهند. البته به لحاظ امنیتی ارزیابی می‌کنیم و تکلیف روشن است اما از ابعاد دیگر این‌گونه نیست. مطلقاً هیچ جایی در نظام حکمرانی در ایران نیست که دنبال طراحی بسته‌های هم‌داده ستانده سنجش‌پذیر هم‌زمان اقتصاد در مقابل امنیت باشد. در این وضعیت:

۱. راهی به جز یکپارچه‌سازی سیاست اعتباری نداریم.
۲. در معاملات خارجی می‌بایست از وضعیت کنونی که پیش‌نویس معاملات را دیگری بنویسد و نقش ما تنها به حک و اصلاح منحصر شود، خارج شویم.
۳. مسئله مرکزی در کشور فقدان تولید صنعتی کارخانه‌ای است. لازم به ذکر است که از ساختار مبتنی بر شرکت‌های بخش دولتی و عمومی تولید صنعتی کارخانه‌ای حاصل نمی‌شود. راهکار این موضوع هم

واگذاری و خصوصی سازی نیست، بلکه ایجاد بخش خصوصی است. نقش دولت در این زمینه تمهید فرایندی است که در آن با اهرم اعتبار لایه های بخش خصوصی در طول یک زنجیره ارزش افزوده ایجاد شود. چنانکه در دهه چهل اتفاق افتاد و در این زمینه می توان قضایای شکل گیری ایران ناسیونال یا ایران خودرو کنونی را مطالعه کرد. در آن زمان دولت اعتباری در اختیار داشت و قصد داشت آن را در راستای توسعه صنعتی صرف کند. در آن زمان فراخوانی داده شد مبنی بر اینکه چه کسانی می توانند اتاق مینی بوس تولید کنند و در یک مسابقه، سه تولیدکننده انتخاب شدند. سپس از این سه شرکت خواسته شد که موتور آن را نیز بیاورند. در این مرحله یکی از این شرکت ها ناتوان از اجابت درخواست بود و دو شرکت دیگر موفق شدند. سپس دولت به ادغام این دو شرکت اقدام کرد و با اعطای اعتبارات از آن ها خواست که خط تولید خودرو را آماده کنند. این مراحل شکل گیری ایران خودرو توسط برادران خیامی در طول چهار سال بود.

متأسفانه در حال حاضر با مازاد نیروی انسانی مواجه هستیم. ما با افرادی مواجه هستیم که اساساً نمی خواهند کار کنند و مسئله آن ها فقدان فرصت شغلی نیست. این آمار مربوط به سال ۱۴۰۰ است که قریب به ۶۰۰ هزار نفر چنین پاسخی می دهند. دو و نیم میلیون دانشجو در حال حاضر در دانشگاه ها هستند که به دلیل دانشجو بودن تمایل به اشتغال ندارند.

تخریب خلاق؛ راهکار برونرفت از وضع کنونی

برای اصلاح وضع موجود به تخریب خلاق^۱ نیازمندیم تا بتوانیم از ابتدا تخصیص نهاده در سامانه را انجام دهیم. در اینجا، اعتبار موضوعیت ندارد و تنها ابزاری است برای ایجاد یک زنجیره ارزش. البته این هدف به خودی خود انجام نمی شود و لاجرم می بایست راهکارهای توانمندسازی دولت نیز اجرایی شود. دولتی که بتواند با داوری بی طرفانه اقدام کرده و برای مثال برنامه توسعه صنعتی تدوین کند. وضعیت کنونی چندان جالب نیست و نمی تواند امیدی به سیستم کنونی داشت. جدای از این امیدوار بودن به اصلاح از نقطه حکمرانی خوب و اصلاح قانون انتخابات و امثال آن ها نیز چندان قابل انتظار نیست. در این سیستم باید یک جزیره شایستگی ایجاد شود تا بتواند انجام کارهای درست را به دیگران نشان دهد. جزیره ای که راهبرد و نگاهی جدید و حدی از منابع داشته باشد تا بتواند کارایی را به نمایش بگذارد و بتواند با نهادهای موجود به منازعه برخیزد. در ادامه نیز بتوان این الگو را تکثیر کرد و در حوزه های مختلف انتشار داد. البته این موضوع اقتضای حاکمیتی بودن آن را دارد. سازمان برنامه در زمان ابتهاج، بانک توسعه صنعتی در دهه چهل و جهاد سازندگی که توسط مرحوم امام ایجاد شد عملاً این نقش را ایفا می کردند. برش پنج دقیقه ای آخر مستند «جوان مرگی»

۱. Creative Destruction

که توسط آقای زرندی تهیه شد دقیقاً به این موضوع اشاره دارد.

در این زمینه در حال حاضر طرح‌هایی وجود دارد؛ از جمله اینکه با انتزاع امر بودجه از سازمان برنامه و بودجه، همچون سازمان برنامه در گذشته، نقش برنامه‌ریزی برعهده بگیرد. برخی دیگر صندوق توسعه ملی را بستر مناسبی برای سپردن چنین کارویژه‌ای می‌پندارند. البته من طرفدار الگوی سوم هستم.

کارهایی که نباید انجام داد

برای برون‌رفت از وضع موجود به نظر باید بر تعداد محدودی از مسائل تمرکز کرد. اساساً برنامه‌ریزی به این معناست که علاوه بر انجام چه کارهایی، چه کارهایی نباید انجام شود. ناگفته پیداست که از میان کارهای متعدد خوب نمی‌توان همه آن‌ها را اجرایی کرد و باید میان آن‌ها اولویت‌بندی کرد. جدای از این، شاید این نکته عجیب باشد اما گفتنی است که نباید از نظر همه کارشناسان استفاده کرد. آقای رئیسی در جریان تهیه برنامه هفتم گفتند که در تدوین این برنامه از نظرات همه استفاده شده است. این شکل از تعامل با کارشناسان منجر به اعوجاج در برنامه می‌شود؛ چنانکه برنامه هفتم نماد بی‌برنامگی می‌شود. این بدان معنا نیست که چون از بنده در کنار بسیار کارشناسان دیگر استفاده شده است این نکته گفته شود، بلکه به این معناست که در میان گرایش‌های مختلف بالاخره باید یک نگاه خاص انتخاب شود. اینکه هم‌زمان نرخ ارز ثابت نگه داشته شود و در عین حال ذخایر ارزی نیز افزایش یافته و همچنین صادرات نیز توسعه یابد چندان سازگاری ندارد. البته این به معنای بد بودن تمام آن نیست.

کارآمدی، کارآمدی، کارآمدی

برخی از دوستان رسانه در ایران معتقدند که حکمرانی رسانه‌ای را از دست داده‌ایم و مرجعیت رسانه‌ای از کشور خارج شده است. اما به نظر می‌رسد این نکته چندان درست نباشد. مشکل آنجاست که هیچ جریان رسانه‌ای نمی‌تواند در مقابل افزایش قیمت چند ده برابری فلان کالایی اساسی تاب بیاورد. لذا به نظر می‌رسد از جمله فوری‌ترین کارهایی که باید انجام داد، نمایش کارآمدی است. عدالت، شفافیت و مسائلی از این قبلی حتماً خوب هستند اما نمی‌توانند نقطه آغاز خوبی باشند. در وضعیت حاضر هر چیزی که به کارآمدی کمک کند از جمله عدالت یا شفافیت یا هر چیز دیگر مطلوب است.