

پیش بینی آینده: توسعه • کار • توسعه عمرانی
جامعه ایران • کارآفرینی • مسکن • رشد اقتصاد
تورم • نقدینگی • بیمه • سرمایه گذاری • ارز
طلا • بورس • بدهی دولت • بانک • صادرات • واردات
صنعت • معدن • نفت • خودرو • کشاورزی
فولاد • صنعت گردشگری • صنایع غذایی
بیابکاری • دانش بنیان ها • آی تی • ارتباطات
حمل و نقل • تامین اجتماعی • آموزش و پرورش
دانشگاه

پرونده ویژه آینده نگر
به قلم ۳۸ اقتصاددان، تحلیل گر
فعال بخش خصوصی و روزنامه نگار
درباره اقتصاد ایران در سال پیش رو

۱۴۰۱

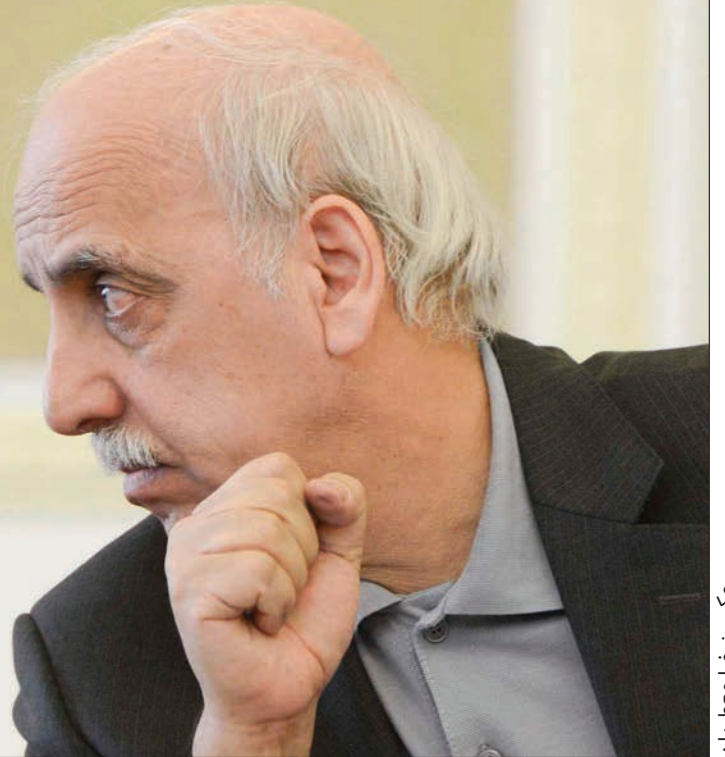
سال غبارآلود

آینده نگر

ISSN: 2322-3316 | ماهنامه اقتصادی | ۵۰۰۰ تومان | ۱۹۶ صفحه | شماره ۱۱۸ | فروردین ۱۴۰۱

با آثار و گفتاری از:
مسعود خوانساری
جواد صالحی اصفهانی
مهران کامروا
حسین عبده تبریزی
محسن امین زاده
حسین سراج زاده
حسن سبحانی
کمال اطهری
شیرین احمدنیا
محمد حسین عمادی
وحید عابدینی
علی سرز عیم
حسین حقگو
فرید زاوه
نیما نامداری
خالد توکلی





[چشم‌انداز اقتصاد ایران]

برای اصلاحات ساختاری دولت تکنوکرات تشکیل شود

«امکان و ضرورت فعالیت دولت تکنوکرات»
در گفت‌وگو با حسین عبده‌تبریزی

همه از مشکلات ساختاری در ایران می‌گویند و اینکه هیچ دولتی هزینه این اصلاحات را نمی‌پذیرد. حسین عبده‌تبریزی، اقتصاددان معتقد است که شاید تشکیل دولت تکنوکرات در ایران آخرین راه‌حل برای اصلاحات ساختاری در ایران باشد؛ اصلاحاتی که هیچ‌کس هزینه آن را بر حزب و گروه سیاسی خود تحمل نمی‌کند؛ اما با دولت تکنوکرات، تقصیرها تقسیم خواهد شد. عبده‌تبریزی می‌گوید: اگر سیاستمدار نخواهد مسئول پیامدها شناخته شود، یکی از راه‌های دور زدن مشکل، تعیین دولت تکنوکراتیک است که «از» هیچ حزبی و جماعتی نیست، اما همه احزاب و جناح‌ها از آن حمایت می‌کنند.

چرا باید خواند:

چرا باید در ایران دولت
تکنوکرات تشکیل شود

و این دولت چگونه
می‌تواند به حل

مشکلات ساختاری
ایران کمک کند؟ این
گفت‌وگو را بخوانید.

■ اجازه دهید ابتدا درباره پیوستی ویژگی دولت تکنوکرات
ببرسم.

در دولت تکنوکرات، وزرا سیاستمداران حرفه‌ای و حتی لزوماً عضو احزاب سیاسی نیستند. فرض آن است که در زمینه کار وزارت‌خانه خود متخصص باشند. برای مثال، وزیر اقتصاد فردی با پیشینه دانشگاهی در رشته اقتصاد است که سال‌ها به عنوان صنعتگر و مدیر اتاق بازرگانی در کشور و یا به عنوان کارشناس بانک در سازمان‌های بین‌المللی خارج از کشور کار کرده و موفق بوده است، اما قبل از این برای منصب انتخابی نامزد نشده یا در مبارزات انتخاباتی فعالیت خاصی نداشته است. در برخی موارد نخست‌وزیر هم ممکن است فردی تکنوکرات باشد. برعکس، می‌توان نخست‌وزیری داشت که از طرف حزبی بزرگ انتخاب شود و ریاست دولتی تکنوکرات را بر عهده گیرد. این در نظام‌های ریاست‌جمهوری که رئیس‌جمهور تا حد زیادی در انتخاب وزرای مورد نظر خود در کابینه آزاد است، رخ می‌دهد، و نه در نظام پارلمانی که دولت باید توسط مجلس تأیید شود. شکل‌گیری چنین دولتی مستلزم توافق چند حزب سیاسی است که ائتلاف کنند و از چنین دولتی حمایت شود. در این توافق، وزیر وزارت‌خانه‌ها تکنوکراتی است که توسط یکی از احزاب مختلف انتخاب می‌شود. به‌علاوه بر سر انتخاب نخست‌وزیری توافق می‌کنند که بتواند این دولت تکنوکرات را اداره کند.

■ آیا در کشور ما هم ممکن است دولت تکنوکرات تعیین شود؟

در کشور و قانون اساسی ما وضعیت با دنیا فرق دارد. اولاً نظام ریاستی داریم که در آن مدیران یعنی وزرا توسط خود رئیس‌جمهور انتخاب نمی‌شوند و مجلس باید عمده آنان را تأیید کند. ثانیاً احزاب و صف‌بندی‌های روشن سیاست‌های حزبی در مجلس نداریم. هر نماینده کم‌وبیش منافع حوزه انتخابیه خودش را نمایندگی می‌کند، و لزوماً به دنبال اهداف ملی نیست و به کمک استاندار می‌کوشد امکانات مادی، تولیدی و بودجه را به شهر حوزه انتخابیه خود بیاورد، فارغ از این که آیا این کار در سطح اقتصاد کلان مثبت ارزیابی می‌شود یا نه. مهم‌تر این که در سطح بالاتری از رئیس‌جمهور، رهبری نظام قرار دارد که بر کل این ساختار نظارت و هدایت دارد.

■ با چنین ساختاری، آیا اصلاً دولت تکنوکرات در ایران معنا دارد؟

در قیل از انقلاب، دولت آموزگار به صفت تکنوکرات بودن متصف بود. دولت اول بعد از انقلاب، دولتی متشکل از سیاستمداران قدیمی بودند، هرچند عمده آنان ویژگی تکنوکراتیک داشتند. به بیان مرحوم آقای هاشمی، دولت ایشان دولتی شکل‌یافته از چنین افرادی باید می‌بود، هرچند که بسیاری از آنان سابقه سیاسی گسترده داشتند. آقای هاشمی می‌گفتند که من فرد بسیار سیاسی هستم به قدر همه کابینه، و این یک کابینه کاری است. شاید کابینه اول ایشان نزدیک‌ترین کابینه به تعریف «دولت تکنوکراتیک» در بعد از انقلاب باشد. البته این نوع سوال‌ها را باید از سیاسی‌ها پرسید و اظهار نظر من در این زمینه حتماً بسیار خام و عوامانه است. ایشان در آن زمان قدرت آن را داشتند که کابینه خود را تا حد زیادی به مجلس تحمیل کنند، هرچند که در دولت دوم ایشان، این توان از دست رفت.

■ علت تشکیل دولت‌های تکنوکرات در دنیا چه بوده؟

اگر احزاب در مجلس نتوانند برای تشکیل دولت به توافق برسند، شاید همه آنها بتوانند با حمایت از دولت موقت تکنوکرات، به راه‌حل کوتاه‌مدت برسند. وقتی دولت تکنوکرات برای مدت کوتاهی تا برگزاری انتخابات بعدی منصوب می‌شود، به چنین دولتی، «دولت موقت» هم می‌گویند. دولت آقای مهدوی کنی در ایران چنین دولتی بود. دولت تکنوکرات تا زمانی که به آن مأموریت داده شود، مثل هر دولت دیگری در نظام پارلمانی، به حکومت ادامه می‌دهد و در سمت خود باقی می‌ماند.

■ آیا داستان دولت فراگیر یا ملی که در ایران یا افغانستان از آن صحبت می‌شود، نوعی دولت تکنوکرات است؟

وقتی در کشوری شرایط بحران، جنگ و یا فاجعه ملی بروز می‌کند، همه احزاب فارغ از گرایش خود، برای رفع مشکل عمده و برای رها کردن کشور از مصیبت بزرگ می‌توانند با گذشت و رواداری و مستقل از درصد نفوذ خود بین مردم، دولتی فراگیر مرکب از همه جناح‌ها و گرایش‌ها تشکیل دهند تا با سعه صدر و اجماع گروهی، کشور از آن مرحله پرخطر بگذرد. مثلاً اگر پس از رفع فتنه از مردم بلاکشیده اوکراین، دولتی ملی در آن کشور تشکیل شود، قابل فهم است که همه طرف‌های سیاسی می‌خواهند مسئله فوری بازسازی کشور خود را مقدم بر مناقشات حزبی قرار دهند و همه در کوتاه‌مدت آماده شده‌اند تفاوت‌های حزبی را کنار بگذارند. در جمهوری اسلامی ایران که کوشش برای پاسخ‌گفتن به ابتدایی‌ترین مسائل اقتصادی فیصله‌ناپذیر به نظر می‌رسد، شکل‌گیری دولتی

اگر احزاب در مجلس نتوانند برای تشکیل دولت به توافق برسند، شاید همه آنها بتوانند با حمایت از دولت موقت تکنوکرات، به راه حل کوتاه مدت برسند. وقتی دولت تکنوکرات برای مدت کوتاهی تا برگزاری انتخابات بعدی منصوب می شود، به چنین دولتی، «دولت موقت» هم می گویند. دولت آقای مهدوی کنی در ایران چنین دولتی بود.

پولی نباید چک بی محل بکشد، چرا که پایه پولی افزایش می یابد. یعنی باید انضباط داشته باشد. بانک هم نباید بی نظم باشند. بانک مرکزی باید بر بانکها نظارت کند، و ثبات ارزش پول را دنبال کند. بخشی از نظام بانکی تا همین اواخر نظامی پانزی بود. حساب دارایی و دیون بانکها هنوز هم به رغم تورم وحشتناک چهار سال اخیر تراز نشده است. ارزش اقتصادی بانکها ناتراز است و ناچارند حساب آرایه کنند. اگر اصلاحات ساختاری صورت نگیرد، احتمالاً رشد نقدینگی حتی بیش از اینها خواهد بود؛ مدیریت آب، سیاست گذاری در صنعت به جای نگاهداری در صنایعی چون خودرو، رفع موانع کسب و کار، کاهش فساد گسترده جاری از طریق گسترش رقابت و محدود کردن مجاری رانت، گسترش بازار رهن مسکن، تحدید فرآه های مالیاتی و برقراری عدالت مالیاتی، کاهش حجم فعالیت پنگاه های خصولتی و شبه دولتی در ایران، عدم دخالت در بازار سرمایه با جمع کردن سازوکار صندوق تثبیت و سبک کردن شورای بورس از حضور چهره های دولتی و سیاسی، و...

■ فکر می کردم در فهرست شما صندوق های بانزشتگی باید در رده اول بیاید.

جداز عملکرد نامناسب صندوق ها در مدیریت منابع خود، بدیهی است که تغییرات جمعیت و افزایش سال های امید به زندگی و پیر شدن جامعه یکی از مشکلات اساسی صندوق های بانزشتگی است. در سال های گذشته ایجاد اشتغال به میزانی نبوده که سبب شود سرمایه گذاری شاغلان جدید در صندوق ها به گونه ای نمایان بالا برود و بیماری کسری صندوق ها حداقل به شکل موقت التیام یابد. با توجه به ضعف مدیریت دارایی ها، تغییرات جمعیتی کشور، و کسری های جاری صندوق ها، روشن است اگر سیاست های فعلی ادامه یابد، صندوق های بانزشتگی در سال های آینده نیز از عهده پرداخت تعهدات خود بر نخواهند آمد و وضع بدتر هم خواهد شد. مسئله دیگر در نظام تأمین اجتماعی تعیین هیئت مدیره است. شرکت های زیادی زیر مجموعه صندوق های بانزشتگی و نظام تأمین اجتماعی است. این کرسی های هیئت مدیره سکه بازار سیاست شده و در این سال ها برای حل و فصل مسائل سیاسی بین مجلسی ها و دولتی ها استفاده شده اند که استیضاح نشوند و به تصمیمات دولت رای بدهند. اگر مسئله صندوق ها بنیادین حل نشود، این مسئله به بحران دامن گیر اجتماعی بدل خواهد شد و ناترازی صندوق های بانزشتگی برای نظام پرهزینه خواهد بود. اعتراضات فراگیر و همه روزه بانزشتگان در سراسر کشور نسبت به دریافتی های ناچیز مستمری و نیز این واقعیت که طبق لایحه بودجه ۱۴۰۱ حدود یک سوم اعتبارات مصرفی دولت صرف ترمیم کسری صندوق های بانزشتگی می شود، نشانه آن است که نظام تأمین آتیه شهروندان نیازمند تجدید ساختار است. بنابراین نظامی که به زودی ناچار خواهد شد ۵۰ درصد اعتبارات بودجه خود را صرف پرداخت به بانزشتگان کند، طبعاً باید علاقه مند باشد که دولت تکنوکرات فرضی شما اصلاحات ساختاری در این زمینه انجام دهد.

■ و در عرصه غیر اقتصادی؟

منظور تان تحریم ها و احتمالاً افشای تی اف است. خبرهای چند روز اخیر حاکی از نزدیکی به توافق است. جنگ اوکراین همه چیز را تحت الشعاع قرار داده و امیدوارم در این زمینه مشکلی برای توافق ایران پیش نیاید. در برنامه اصلاحات اساسی کشور باید مناسبات بین المللی ایران به گونه ای اصلاح شود که بخش های فعال خصوصی ایران به زنجیره تولید ارزش در جهان وارد شوند. این مسئله مهم تری برای رشد و توسعه کشور است. همه اصلاحات اساسی که هر دولت تکنوکرات خواهد در ایران انجام دهد، بدون برقراری و گسترش روابط سازنده با جهان خارج ناممکن به نظر می رسد؛ وظیفه ای که انجام آن از دست دولت تکنوکرات ساخته نیست و سیاستمداران کهنه کار جمهوری اسلامی ایران باید راه را برای آن هموار کنند. از دل بسیاری از مکاتب اقتصادی برمی آید که دولت ها نقش عمده ای در اقتصاد دارند. اما برای پیشرفت در عرصه اقتصاد، دولت نیازمند آن است که با مردم کنار بیاید. صدها سال پیش «علم مدنی» فارابی پیدایش حکومت موفق را تنها با نیروی خدمت و فضیلتی امکان پذیر دانسته که مورد قبول مردم واقع شود و خوی فرمان برداری را در دل آنان پایدار سازد. آدام مولر، اقتصاددان اوایل قرن نوزده آلمان می گوید دولت نهادهی رمز آمیز است که در ژرف ترین و دیر یاب ترین و نامعلوم ترین جنبه های هستی آدمی ریشه دارد و این نهاد پیوسته در مسیرهای متقاطع حرکت کرده است. هر کوششی برای فروکاستن دولت تا حد قانون اساسی و سایر قوانین محکوم به شکست است، زیرا هیچ نوشته ای دوام نمی آورد. قانون اساسی می باید شعله های فروزان در دل افرادی باشد که همچون یک خانواده پر عظوفت و عارف مسلک با هم زندگی می کنند. شاید در ایران امروز حضور دولتی که ویژگی های دولتی تکنوکرات را داشته باشد، بتواند برخی مشکلات میان مدت را حل کند، و زمینه ای باشد برای شکل گیری و قوام حکومت هایی پایدار و بلند مدت که سرمایه اجتماعی لازم را برای «نهاد دولت» در ایران دست و پا کنند، الزامی است. ■

ملی که بر پایه اجماع تصمیم بگیرد، بی نهایت مؤثر و کار ساز خواهد بود. حداقل در عرصه اقتصاد، یگانه شدن دولتمردان با عقاید دیگران که باید مهم ترین استعداد مقامات دولتی باشد، به هیچ وجه باب نیست. شاید دولت ملی و فراگیر ظرفیت گشاده بودن، پذیرا بودن و بیم نداشتن از عقاید دیگران را جزو خصائل خود کند. حال چنین دولتی ممکن است دولتی تکنوکرات باشد که مشکلات به ویژه اقتصادی را حل کند، و یا دولتی شکل یافته از سیاستمداران قدیمی. بنابراین، دولت ملی یا فراگیر لزوماً دولت تکنوکرات نیست.

■ چرا اصلاً سیاستمداران منتخب باید قدرت را به تکنوکرات های غیر منتخب واگذار کنند؟ شاید این اولین سوالی در این مصاحبه باشد که تا حدی در حوزه تخصص من است و شاید بتوانم برخلاف سوال های بالا که پاسخ های کلی به آنها داده ام، اندکی وارد جزئیات شوم. بله، در شرایط عادی سیاستمداران بیش از هر چیز به داشتن مناصب انتخابی خود علاقه مند هستند. بیشتر نمایندگان در ایران هم از وزیر شدن استقبال می کنند. اما صحبت از به کار گیری دولت تکنوکرات معمولاً در ارتباط با مسائل اقتصادی مطرح می شود. فکر می کنم دولت های تکنوکرات را بیشتر برای انجام «اصلاحات ساختاری» به کار می گیرند. هیچ حزب بزرگی نمی خواهد هزینه های اصلاحات ساختاری را بپردازد. وضعیت امروز ایران را ببینید؛ جایی که حزب درست و حسابی هم نداریم، اما هیچ جماعتی نمی خواهد مسئولیت یک تغییر عمده را بپذیرد.

■ مثلاً در بحث دلار ۴۲۰۰ تومانی؟

بله، مثال خوبی است. اتخاذ سیاست در مذاکله اصلاح بخشی از اقتصاد: تکنرخی شدن ارز. در این موارد در دیگر کشورها، اگر سیاستمدار نخواهد مسئول پیامدها شناخته شود، یکی از راه های دور زدن مشکل، تعیین دولت تکنوکراتیک است که «از» هیچ حزبی و جماعتی نیست، اما همه احزاب و جناح ها از آن حمایت می کنند. به این ترتیب، می توان تقصیر را تقسیم کرد، و دولت تکنوکرات شاید بتواند کار را درست انجام دهد.

■ آیا در جایی از دنیا این نوع انتقال اصلاح ساختاری به دولت تکنوکرات کار کرده است؟

باز این سوال از دایره دانستی های من خارج است. سیاستمداران در ایران مثل جاهای دیگر دنیا نمی خواهند برای موردی سرزنش شوند و فرافکنی می کنند. و سوسه این که احزاب اصلی تضعیف نشوند، موقعیتی برای توسل به دولت تکنوکرات است که منافع سیاسی آنها را حفظ کند. دولت تکنوکرات دولتی موقت است و برخی تحقیقات وجود دارد که نشان می دهد دولت های موقت غیر از اجرای بسته های ریاضتی، کمتر از دولت های عادی هم هزینه می کنند. در دموکراسی ها مقرر است مردم حاکمان خود را انتخاب کنند. از آنجا که طبق تعریف، دولت تکنوکرات نامزد انتخابات نمی شود، به سختی بتوان توجیه کرد که کشوری با دولت تکنوکرات دائمی را دموکراسی بنامیم. ممکن است سیاست های خاصی در کوتاه مدت توسط دولت تکنوکرات اجرا شود، اما مشکلات بلند مدت باید توسط مقامات منتخب حل شود.

■ اگر دولت تکنوکراتی در شرایط امروز ایران حاکم شود، چه اولویتهایی برای اصلاح ساختارهای اقتصاد ایران دارد؟

اولویت اول کسری بودجه است که مشکل نقدینگی را به همراه می آورد. به مجلس بودجه آقای میر کاظمی نگاه کنید. چه بر سر این بودجه در مجلس آمده است؟ مجلس فشار می آورد که حذف دلار ۴۲۰۰ تومانی را پای مجلس ننویسند. دولتی که قرار بوده با همه ارکان دیگر هماهنگ باشد از اعمال کوچک ترین اصلاح ساختاری عاجز است. اگر دولت تکنوکراتی سر کار بیاید، حل بنیادین کسری بودجه، تکنرخی کردن ارز و کنترل تورم از اولویتهای اصلی آن است. دولت تکنوکرات می داند که رشد پایه پولی با دستور آقای رئیسی که صفر شود و بالا نرود، متوقف نخواهد شد. همه بودجه ها باید تراز شود، و کسری بودجه یارانه پنهان هم باید تراز شود. تورم که از فقیر ترین بخش جامعه اخذ می شود، نباید وسیله ظاهری تراز بودجه شود. مزمن شدن تورم معلول مزمن شدن رشد نقدینگی است.

■ آیا این کارها آسان است؟

ابتدا بعد از بحران سال ۱۳۹۸، کدام دولت است (و کدام نماینده مجلس) که از تغییر قیمت حامل های انرژی نگران نباشد؟ این کار اصلاح ساختاری بسیار دشواری است. حتماً در شرایط امروز ایران نمی شود و نباید قیمت برق را واقعی کرد؛ این کار در گرو گشودن چتر حمایت و امنیت اجتماعی، تأمین حداقل هایی برای طبقات آسیب پذیر و تقویت حداقل امکانات برای اقشار ضعیف است.

■ دولت تکنوکرات احتمالی چه ماموریتی می تواند داشته باشد؟

متأسفانه خیلی کارها از مهم ترین آنها که ثبات ارزش پول باشد صحبت کردیم. سیاست گذار