یادداشت

مدل‌های موفق درمیان بحران صندوق‌های بازنشستگی

نغمه شفیعی . پژوهشگر اقتصادی

● بحران صندوق‌های بازنشستگی یکی از سه چالش اساسی کشور است که در برآمی ساخته ششم به آن پرداخته شده است. البته چون صندوق‌های بازنشستگی صندوق‌های بین‌نسلی هستند، مشکلات آنها نیز طبیعتا یک‌شبه به وجود نیامده و در سال‌های متمادی و اخیر ایجاد شده است. از عوامل زمینه‌ساز این وضعیت نامساعد در صندوق‌های بازنشستگی می‌توان به برهم‌خوردن ورودی و خروجی‌های آنها، ضعف سیستم اداری کشور، قوانین و مقررات موجود و از همه مهم‌تر نگاه دولتی به صندوق‌ها اشاره کرد که به آن می‌پردازیم. یکی از تحلیل‌های رایج و البته نادرست که اغلب با هدف آدرس غلط و منحرف‌کردن توجه جامعه از سوءمدیریت‌های دولتی درباره مشکلات صندوق بازنشستگی و صندوق تأمین اجتماعی ارائه می‌شود، تقلیل علت مشکل به «پیرشدن جمعیت» است. اما این همه واقعیت نیست یا بهتر بگویم مشکل اساسا این نیست که جمعیت در حال پیرشدن است. پیرشدن روندی است که برای هر کشوری در فرایند توسعه اتفاق می‌افتد. دنیا پر از کشورهای پیر مانند آلمان، ژاپن، ایتالیا و... در عین حال پر از کشورهای فقیر است. نگرانی آنجاست که به صورت توأمان در حال پیرشدن و فقیرشدن باشیم. هم‌اکنون تجلی توأمان فقر و پیری را در صندوق‌های بازنشستگی دولتی در کشور می‌توان دید. البته وضعیت بغرنج‌تر در این صندوق‌ها در سال‌های پیش‌رو بیشتر نمایان می‌شود. زمانی که حجم جمعیت بازنشسته کشور به شدت افزایش می‌یابد و توان مالی آنها در اجرای تعهداتشان به هیچ عنوان محقق نخواهد شد. هم‌اکنون ۹۰ درصد جمعیت مستمری‌بگیر کشور تحت پوشش صندوق تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی و صندوق نیروهای مسلح هستند که همگی با کسری منابع روبه‌رو هستند. عمده‌ترین دلایل ناکامی این صندوق‌ها ساختار دولتی آنهاست که مشکلات متعددی در نحوه اداره آنها به وجود آورده است که به چند مورد اشاره می‌کنیم. ۱- در ساختار دولتی صندوق‌های تعاملات درونی و بیرونی نامتعادل و نامتقنی بین منابع و مصارف برقرار است. ۲- چون محاسبه حقوق بازنشستگی بر اساس کسور پرداخت‌شده انجام نمی‌شود، فاقد عدالت لازم برای ارفاه تحت پوشش خود است. ۳- این مجموعه با این نظام بازنشستگی نسبت به تغییرات جمعیتی به شدت آسیب‌پذیر هستند. ۴- به دلیل ماهیت جمعیت تحت پوشش بیشتر به اقشار کم‌درآمد که حقوق حداقلی دارند اختصاص دارد. ۵- نابسامانی‌های اقتصادی در صندوق‌های دولتی بسیار تأثیرگذار است و رسک فعالیت‌های آنها را افزایش می‌دهد. ۶- دولت‌ها همیشه به صندوق‌های بازنشستگی که ماهیت دولتی دارند به چشم حیاط‌خلوتی که می‌توان منابع آن را به آسانی در اختیار گرفت، نگاه می‌کنند که این موضوع ناشی از تسلط بر ساختارهای اقتصادی و سیاسی است. ۷- حکمرانی داخلی صندوق‌هایی با ماهیت دولتی از سیستم‌های دموکراتیک در فعالیت‌ها و انتخاب اعضا و نظارت بر امور جاری بیروی نمی‌کند. ۸- صندوق‌های با ماهیت دولتی برنامه مشخصی برای اداره آن نداشته و معمولا به دلیل تغییرات متعدد مدیریتی دستخوش بی‌نظمی و بی‌برنامگی در فعالیت‌های خود هستند و چون این صندوق‌ها اساسا قراردادی بین‌نسلی است، اتخاذ هر نوع سیاست برنامه یا راهکار آثار اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی قابل ملاحظه‌ای برای آیندگان هم دارد. بنابراین نداشتن برنامه و حتی اتخاذ ساختارهای نسنجیده آنرا مخربی به همراه دارد. اینها تنها بخشی از مضرات اداره دولتی صندوق‌هاست که با وجود توضیحات کارشناسی آنها را افزایش می‌دهد. ۹- دولت‌ها با وجود تمام مشکلات و چالش‌های اقتصادی و پیش‌رفتن جمعیت به سمت کهنسالی، آنا نمونه‌ها و الگوهای موفقی از اداره صندوق‌های غیردولتی وجود دارد که اولا نحوه اداره آنها اقتصادی و با حساب و کتاب و اعمال سلیقه سیاسی دولتی در امان مانده باشد؛ یا بهتر بگویم: آنا صندوق‌هایی در کشور وجود دارد که درگیر چالش‌هایی که برای سایر دولتی آنها ذکر کردیم، نباشند. برای به این سؤال مثبت است. هم‌اکنون برخی صندوق‌ها در ایران وجود دارند که از ساختار دولتی صفر مانده‌اند و با قوت به فعالیت‌های اقتصادی، سرمایه‌گذاری و در نهایت اجرای تعهدات خودشان در قبال بازنشستگان ادامه می‌دهند که می‌توان به صندوق نفت، صندوق عشایر، صندوق آبمیدسا و... اشاره کرد. در این صندوق‌ها علاوه بر اینکه حاکمیت مستقل غیردولتی حکمفرماست، این نظم‌های مالی مدل دولتی خودشان هم عضو مانده‌اند و هیچ‌گونه کسری مالیهی هم تمامی مشکلات ندارند. در این صندوق‌ها جهت پاسخ‌گویی به نیازهای آینده و بر اساس درآمدها و جهت غلبه بر بحران‌های آتی، اقدامات موجه در زمینه سرمایه‌گذاری در حال انجام است که در آن اهدافی چون ایمنی، سودآوری و مطلوبیت جامعه مورد توجه قرار گفته شده تا علاوه بر حفظ ارزش دارایی، ارزش ذخایر، توان پاسخ‌گویی به تعهدات در طرحلحظه امکان‌پذیر باشد. اما همین صندوق‌های مستقل و موفق هم‌اکنون با تهدیدی مواجه هستند و آن نگرانی از دولتی‌شدن و تنگه مجموعه وارث برای آنجاست اتهامست. در حالی که اکثر کارشناسان و حتی مدیران دولتی به ناکارآمدی صندوق‌های بازنشستگی دولتی اذعان دارند، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی علاقه خود نسبت اداره به نوعی گسترش فقر در آنها را با مصوبه ادغام صندوق‌های غیردولتی در ساختار ناکارآمد دولتی خود ارائه داده است که به تنها هیچ منطقی بابت این تصمیم نیست بلکه باعث ایجاد موج نگرانی بازنشستگان این صندوق‌ها که از ناکارآمدی سیستم دولتی مصون مانده‌اند شده است. پرواضح است که وزارت رفاه تنها قصد نفوذ در این صندوق‌ها را دارد در غیر این صورت تمرکز خود را بر رفع چالش‌های موجود می‌گذاشت نه توسعه خود. در واقع این مصوبه شورای عالی که مخالف جریان خصوصی‌سازی در کشور است به جای آنکه به طراحی مدل‌های کوچک و موفق کمک کند، قصد نفوذ به دارایی‌های کوچک موفقی در طول دوران کاری خود ارائه داده‌اند که تنها کافی است برخی حمایت‌های آنا از بیمه‌گذاران و بازنشستگان تحت پوشش خود تمامی صندوق‌ها به‌خصوص صندوق مدل درمانی و رضایت آنان و تفاوت آنها را با سیستم تأمین اجتماعی رصد کنیم تا از این اقدام شبه‌ابرگیر شورای رفاه در ادغام آنها و گسترش فقر تعجب کنیم. فرار صندوق‌های کوچک با مدل‌های موفق ذیل ساختار زیاده‌رو و ناکارآمد تأمین اجتماعی و سازمان بازنشستگی چیزی جز گسترش فقر و همسال‌سازی خدمات نامناسب دولتی نیست.

در گفت‌وگوی «شرق» با معاون پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی عنوان شد

رقابت بر سر حیف کردن بودجه

سیدمسعود آریادوست: «کاش مذاکرات کمیسیون تلفیق بودجه سال‌های ۹۳ و ۹۴ و برنامه ششم توسعه منتشر شود. در آنجا مشفقانه به دولت گفته شد که اکنون وقت اصلاحات نظام یارانه‌ها و تشکیل بازار انرژی و... است». این سخن محمد قاسمی، معاون پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، هر قدری را به فکر فرو می‌برد که چرا دولت حسن روحانی در سال‌های ۹۳ و ۹۴ برای این قبیل اصلاحات و سایر اصلاحات اقتصادی اقدام نکرد. اکنون دولت دوازدهم برای جراح بخشی از سیاست‌های غلط اقتصادی‌اش، ناچار به اصلاح ساختار بودجه شده است. اما کارشناسان به این روند چندان امیدوار نیستند. به گفته قاسمی «لازمه تداوم صحیح اصلاح ساختار بودجه، کفت‌وگوی مردم و دولت است؛ ضمن این گفت‌وگو باید به مردم بگوییم که جشن نفت تمام شده». اما آیا اتمام این جشن فقط برای مردم است؟ معاون پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در پاسخ می‌گوید: «خیر! اگر تحریم است که برای هر کشوری در فرایند توسعه اتفاق می‌افتد. دنیا پر از کشورهای پیر مانند آلمان، ژاپن، ایتالیا و... در عین حال پر از کشورهای فقیر است. نگرانی آنجاست که به صورت توأمان در حال پیرشدن و فقیرشدن باشیم. هم‌اکنون تجلی توأمان فقر و پیری را در صندوق‌های بازنشستگی دولتی در کشور می‌توان دید. البته وضعیت بغرنج‌تر در این صندوق‌ها در سال‌های پیش‌رو بیشتر نمایان می‌شود. زمانی که حجم جمعیت بازنشسته کشور به شدت افزایش می‌یابد و توان مالی آنها در اجرای تعهداتشان به هیچ عنوان محقق نخواهد شد. هم‌اکنون ۹۰ درصد جمعیت مستمری‌بگیر کشور تحت پوشش صندوق تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی و صندوق نیروهای مسلح هستند که همگی با کسری منابع روبه‌رو هستند. عمده‌ترین دلایل ناکامی این صندوق‌ها ساختار دولتی آنهاست که مشکلات متعددی در نحوه اداره آنها به وجود آورده است که به چند مورد اشاره می‌کنیم. ۱- در ساختار دولتی صندوق‌های تعاملات درونی و بیرونی نامتعادل و نامتقنی بین منابع و مصارف برقرار است. ۲- چون محاسبه حقوق بازنشستگی بر اساس کسور پرداخت‌شده انجام نمی‌شود، فاقد عدالت لازم برای ارفاه تحت پوشش خود است. ۳- این مجموعه با این نظام بازنشستگی نسبت به تغییرات جمعیتی به شدت آسیب‌پذیر هستند. ۴- به دلیل ماهیت جمعیت تحت پوشش بیشتر به اقشار کم‌درآمد که حقوق حداقلی دارند اختصاص دارد. ۵- نابسامانی‌های اقتصادی در صندوق‌های دولتی بسیار تأثیرگذار است و ریسک فعالیت‌های آنها را افزایش می‌دهد. ۶- دولت‌ها همیشه به صندوق‌های بازنشستگی که ماهیت دولتی دارند به چشم حیاط‌خلوتی که می‌توان منابع آن را به آسانی در اختیار گرفت، نگاه می‌کنند که این موضوع ناشی از تسلط بر ساختارهای اقتصادی و سیاسی است. ۷- حکمرانی داخلی صندوق‌هایی با ماهیت دولتی از سیستم‌های دموکراتیک در فعالیت‌ها و انتخاب اعضا و نظارت بر امور جاری بیروی نمی‌کند. ۸- صندوق‌های با ماهیت دولتی برنامه مشخصی برای اداره آن نداشته و معمولا به دلیل تغییرات متعدد مدیریتی دستخوش بی‌نظمی و بی‌برنامگی در فعالیت‌های خود هستند و چون این صندوق‌ها اساسا قراردادی بین‌نسلی است، اتخاذ هر نوع سیاست، برنامه یا راهکار آثار اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی قابل ملاحظه‌ای برای آیندگان هم دارد. بنابراین نداشتن برنامه و حتی اتخاذ ساختارهای نسنجیده آنرا مخربی به همراه دارد. اینها تنها بخشی از مضرات اداره دولتی صندوق‌هاست که با وجود توضیحات کارشناسی آنها را افزایش می‌دهد. ۹- دولت‌ها با وجود تمام مشکلات و چالش‌های اقتصادی و پیش‌رفتن جمعیت به سمت کهنسالی، آنا نمونه‌ها و الگوهای موفقی از اداره صندوق‌های غیردولتی وجود دارد که اولا نحوه اداره آنها اقتصادی و با حساب و کتاب و اعمال سلیقه سیاسی دولتی در امان مانده باشد؛ یا بهتر بگویم: آنا صندوق‌هایی در کشور وجود دارد که درگیر چالش‌هایی که برای سایر دولتی آنها ذکر کردیم، نباشند. برای به این سؤال مثبت است. هم‌اکنون برخی صندوق‌ها در ایران وجود دارند که از ساختار دولتی صفر مانده‌اند و با قوت به فعالیت‌های اقتصادی، سرمایه‌گذاری و در نهایت اجرای تعهدات خودشان در قبال بازنشستگان ادامه می‌دهند که می‌توان به صندوق نفت، صندوق عشایر، صندوق آبمیدسا و... اشاره کرد. در این صندوق‌ها علاوه بر اینکه حاکمیت مستقل غیردولتی حکمفرماست، این نظم‌های مالی مدل دولتی خودشان هم عضو مانده‌اند و هیچ‌گونه کسری مالیهی هم تمامی مشکلات ندارند. در این صندوق‌ها جهت پاسخ‌گویی به نیازهای آینده و بر اساس درآمدها و جهت غلبه بر بحران‌های آتی، اقدامات موجه در زمینه سرمایه‌گذاری در حال انجام است که در آن اهدافی چون ایمنی، سودآوری و مطلوبیت جامعه مورد توجه قرار گفته شده تا علاوه بر حفظ ارزش دارایی، ارزش ذخایر، توان پاسخ‌گویی به تعهدات در طرحلحظه امکان‌پذیر باشد. اما همین صندوق‌های مستقل و موفق هم‌اکنون با تهدیدی مواجه هستند و آن نگرانی از دولتی‌شدن و تنگه مجموعه وارث برای آنجاست اتهامست. در حالی که اکثر کارشناسان و حتی مدیران دولتی به ناکارآمدی صندوق‌های بازنشستگی دولتی اذعان دارند، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی علاقه خود نسبت اداره به نوعی گسترش فقر در آنها را با مصوبه ادغام صندوق‌های غیردولتی در ساختار ناکارآمد دولتی خود ارائه داده است که به تنها هیچ منطقی بابت این تصمیم نیست بلکه باعث ایجاد موج نگرانی بازنشستگان این صندوق‌ها که از ناکارآمدی سیستم دولتی مصون مانده‌اند شده است. پرواضح است که وزارت رفاه تنها قصد نفوذ در این صندوق‌ها را دارد در غیر این صورت تمرکز خود را بر رفع چالش‌های موجود می‌گذاشت نه توسعه خود. در واقع این مصوبه شورای عالی که مخالف جریان خصوصی‌سازی در کشور است به جای آنکه به طراحی مدل‌های کوچک و موفق کمک کند، قصد نفوذ به دارایی‌های کوچک موفقی در طول دوران کاری خود ارائه داده‌اند که تنها کافی است برخی حمایت‌های آنا از بیمه‌گذاران و بازنشستگان تحت پوشش خود تمامی صندوق‌ها به‌خصوص صندوق مدل درمانی و رضایت آنان و تفاوت آنها را با سیستم تأمین اجتماعی رصد کنیم تا از این اقدام شبه‌ابرگیر شورای رفاه در ادغام آنها و گسترش فقر تعجب کنیم. فرار صندوق‌های کوچک با مدل‌های موفق ذیل ساختار زیاده‌رو و ناکارآمد تأمین اجتماعی و سازمان بازنشستگی چیزی جز گسترش فقر و همسال‌سازی خدمات نامناسب دولتی نیست.

● آیا به معنای واقعی، در ایران این پیوند بین آرای مردم و بودجه وجود دارد؟

این پیوند قوی نیست. هم در ایران و هم در دیگر کشورهای صادرکننده نفت این پیوند دچار آسیب شده است. تفکر رژیم قبل از انقلاب اسلامی، به‌این‌صورت بود که با کمک پول نفت مشروعیت و مقبولیت ایجاد کنند. در این چارچوب، بخشی از درآمدهای نفتی با سازوکار متمرکزی، به حوزه عمرانی و برخی از پیمانکاران خاص منتقل می‌شد؛ با این تفکر که نفت حاصله، دیگر اجزای اقتصادی را به حرکت درآورد. بخشی از پول نفت هم صرف واردات و افزایش حقوق و دستمزدها و پرداخت انواع و اقسام یارانه‌های مختلف می‌شد. همین واسطه بود که با توجه به افزایش قیمت نفت و درآمدهای نفتی و بازبودن درگاه وارداتی، قیمت‌ها ثبات خاصی داشت. به واسطه رشد درآمدها و ثبات نسبی هزینه کالاها و خدمات عمومی مانند آب و برق و... هیچ‌گاه این سؤال مطرح نمی‌شد که واقعا هزینه تمام‌شده آنها چقدر است. رژیم با بحران مشروعیت روبه‌رو بود؛ به‌همین‌دلیل در تلاش بود با خرج‌کردن پول نفت، مردم را راضی نگه دارد.

یکی از انتقادات انقلابیون، وابستگی به نفت و اقتصاد تک‌محصولی بود. آنها می‌خواستند ساختارهای بودجه‌ای و اقتصادی تغییر یابد؛ اما در عمل عمده تفاوت ایجادشده، در طیف استفاده‌کنندگان از نفت بود. قبل از انقلاب کارمندان و جامعه شهرنشین، بیشترین منتفع‌شوندگان از منابع حاصل از نفت بودند؛ اما پس از انقلاب، به مدد منابع حاصل از نفت، برق‌رسانی و آب‌رسانی و گازرسانی و گسترش انواع خدمات دولتی به روستاها در اولویت قرار گرفت؛ بنابراین این طیف نیز در زمره استفاده‌کنندگان از این منابع قرار گرفتند. طبیعی است که پس از سیاست‌ها، از ثابت نگه‌داشتن قیمت انرژی گرفته تا تعیین قیمت و خرید تضمینی کندم و انواع محصولات کشاورزی، مسیرهای انتقال پول نفت بودند که همه سعی داشتند عموم مردم را در کوتاه‌مدت راضی نگه دارند. نظریه حاکم درباره درآمدهای نفتی در زمان قبل و بعد از انقلاب، چندان تفاوتی نداشت. نتیجه این موضوع در عمل دارای اهمیت است. دولت و مجلس می‌توانند تصمیماتی بگیرند که هزینه آن به مالیات‌دهندگان تحمیل نمی‌شود و در نتیجه رضایت یا نارضایتی آنها و ثبات اقتصادی و ظرفیت‌های بلندمدت مدنظر قرار نمی‌گیرد.

● در زمان گذشته قیمت‌ها را باییس نگه می‌داشتند الان هم همین‌طور است چرا؟

سؤال بسیار مهمی را مطرح کردید. برای پاسخ به این سؤال، خوب است به موضوع سال ۵۸ و ۵۹ نگاه کنیم. این بودجه‌ها بلافاصله پس از انقلاب و از سوی انقلابیون تدوین شد. اساسا از سوی این گروه ایران می‌شد که قرار نیست پول نفت صرف کارهای جاری شود. اگر قرار است پول نفت صرف گسترش نظام اداری یا برای طرح‌های عمرانی بدون توجه شود؛ پس چه تفاوتی با قبل از انقلاب داریم؟ در بودجه سال‌های ۵۸ و ۵۹ آسیب‌شناسی بسیار دقیقی از روندهای قبل انجام شد. اصلاحات از این حوزه شِرِ شعارهای انقلاب بود.

خروج از اقتصاد تک‌محصولی، اصلاحات نظام اداری، اصلاح بودجه و بودجه‌ریزی و عدالت‌محوری و... از جمله اهداف مهمی بود که متأسفانه با وجود تلاش‌هایی انجام‌شده، تاکنون میسر نشده است. حوادث امنیتی و سیاسی اوایل انقلاب و طبعا جنگ تحمیلی و تأمین هزینه‌های دفاع از کشور، موضوع را بسرای یک دهه از دسترس کار خارج کرد. اما چرا اقدامات پس از آن تاکنون موفقیت‌آمیز نبوده است؟ از دیدگاه بنده، بخش مهمی از این عدم موفقیت به فقدان نظریه‌ای بومی برای اداره بخش عمومی کشور و فقدان یک دیدگاه روشن درباره عدالت بازمی‌گردد؛ موضوعی که هنوز اجماعی حتی نسبی درباره آنها وجود ندارد.

بله؛ در حقیقت مسأله عمومی به این دلیل عالی‌ترین سطح کفت‌وگوی دولت و مردم است که در قالب آن، مهم‌ترین مسائل کشور شناسایی و اولویت‌بندی و تعیین می‌شوند. به بیان ساده‌تر در هم‌اکنون کشور به لحاظ شاخص توسعه انسانی جایگاه خوبی دارد و طبق آخرین رتبه‌بندی بانک جهانی در بین ۲۰۰ کشور، حدود رتبه ۷۰ را دارا هستیم. از لحاظ درآمد سرانه با شاخص برابری قدرت خرید، طول دوره تحصیلات و امید به زندگی وضعیت بهبود یافته است. اما باید توجه کرد که هزینه به‌دست‌آوردن این رتبه بسیار گران بوده است. برای به‌دست‌آوردن رتبه کنونی کشور، علاوه‌بر درآمدهای مالیاتی و فروش کشتی‌ها و سایر منابع، روزانه حداقل ۹ میلیون بشکه نفت خام هزینه شده است. چه قبل و چه بعد از انقلاب، حجم عظیمی از منابع حاصل از نفت در اختیار کشور بوده است. امروز هم مسأله این‌گونه است. این درآمدها کجا هزینه شده است؟ واقعیت این است که با وزن کنونی قانون‌گذاری و اجرائی در کشور، چنان حجم انبوهی از وظایف برای دولت تعریف شده و چنان نظام اداری رسمی و نیمه‌رسمی در کشور به وجود آمده که هزینه‌های اداره کشور را غیرقابل‌کنترل کرده است. در حقیقت، دولت‌ها و مجالس بیش‌تر بوجه و نظام اداری می‌دوند و فرمان به دست کسی نیست. در چنین شرایطی نارضایتی مردم و عدم اقناع آنها، غیرطبیعی نیست. این نارضایتی نتیجه نظریه غلط درباره نحوه اداره کشور است.

● از فروش معادل ۹ میلیون بشکه نفت در روز برای کسب جایگاه کنونی ایران صحبت کردید. کشورهای توسعه‌یافته تا این مزیت هزینه نداشتند. آنها سیستم مالیه فروسطی است که برای نگهداری آن باید این میزان هزینه کرد؛ رشته مشکل کجاست؟

همان‌گونه که عرض کردم، بر مبنای شاخص توسعه انسانی بانک جهانی، رتبه ما نه‌تنها «بهتر»، نیست، بلکه «خوب» است. هرچند که این را هم باید بپذیریم که وضعیت اقتصادی کشور و مردم، به‌ویژه در ۱۵ سال اخیر تحت‌تأثیر شوک‌های مداوم است. افزایش قیمت نفت (۱۳۸۳ تا ۱۳۹۰)، افزایش تحریم‌ها (۱۳۹۱ تا ۱۳۹۳) افزایش قیمت ارز (۱۳۹۱)، کاهش قیمت نفت (۱۳۹۳)، بازگشت مجدد تحریم‌ها (۱۳۹۶)، افزایش مجدد قیمت ارز (۱۳۹۶ تا ۱۳۹۷) به‌هم ریخته است.

● البته رتبه ایران در بسیاری از شاخص‌های دیگر بدتر از ۷۰ است. در مورد شاخص سلامت، کشورها کسب‌وکار، میزان توریم و حتی حق فقری که ۴۰ درصد مردم در ورد گرفته است می‌توان صحبت کرد. نظر شما آیا این مسائل نشان می‌دهد که وضعیت ایران یک وضعیت «خوب» است و نه «بد»؟

ببینید؛ نمی‌توان واقعیت را کتمان کرد. نسبت به اوج درآمدهای نفتی، یعنی سال ۱۳۹۰، درآمد سرانه هر شهروند به قیمت‌های حقیقی کاهش یافته است. مردم خودشان از طرق مختلف می‌توانند وضع خود را ارزیابی کنند. خاصیت اقتصاد این است که اولا آثار تحولات اقتصاد در جامعه و بازارها و خانه‌های مردم ظاهر می‌شود و بعد بخش‌های میزان توریم و تعداد بی‌کاران و... را می‌شمارند. کتمان آمار اقتصادی بیشتر به شوخی می‌ماند. کسی نمی‌تواند آگاهی را محدود کند. مردم خودشان وضعیت کشورهای بیرون را می‌بینند و دست به مقایسه می‌زنند. بنابراین به راحتی می‌گویند که وضعیت بسیاری از کشورها از ما بهتر است. در این میان، این وظیفه دولت است که به سؤالات مطرح‌شده جواب بدهد. در ایران از آن جهت که «خزانه‌دار کوتاه‌مدت» به «منافع بلندمدت» ارجحیت داشته، مشکلات را افزوده به بار آمده است.

اما درخصوص سؤالی که پرسیدید؛ ۹۰ میلیون بشکه نفت که بحث بعد از انقلاب نیز به دلیل رسم سوچچه و دیدگاه‌های انقلابی، به‌ناگاه شعار رشد انفجاری خدمت‌رسانی عمومی از قبیل ایجاد مدرسه، بیمارستان، برق‌رسانی، گازرسانی و... بودیم. هم‌اکنون کشور به لحاظ شاخص توسعه انسانی جایگاه خوبی دارد و طبق آخرین رتبه‌بندی بانک جهانی در بین ۲۰۰ کشور، حدود رتبه ۷۰ را دارا هستیم. از لحاظ درآمد سرانه (با شاخص برابری قدرت خرید)، طول دوره تحصیلات و امید به زندگی وضعیت بهبود یافته است. اما باید توجه کرد که هزینه به‌دست‌آوردن این رتبه بسیار گران بوده است. برای به‌دست‌آوردن رتبه کنونی کشور، علاوه‌بر درآمدهای مالیاتی و فروش کشتی‌ها و سایر منابع، روزانه حداقل ۹ میلیون بشکه نفت خام هزینه شده است. چه قبل و چه بعد از انقلاب، حجم عظیمی از منابع حاصل از نفت در اختیار کشور بوده است. امروز هم مسأله این‌گونه است. این درآمدها کجا هزینه شده است؟ واقعیت این است که با وزن کنونی قانون‌گذاری و اجرائی در کشور، چنان حجم انبوهی از وظایف برای دولت تعریف شده و چنان نظام اداری رسمی و نیمه‌رسمی در کشور به وجود آمده که هزینه‌های اداره کشور را غیرقابل‌کنترل کرده است. در حقیقت، دولت‌ها و مجالس بیش‌تر بوجه و نظام اداری می‌دوند و فرمان به دست کسی نیست. در چنین شرایطی نارضایتی مردم و عدم اقناع آنها، غیرطبیعی نیست. این نارضایتی نتیجه نظریه غلط درباره نحوه اداره کشور است.

● از فروش معادل ۹ میلیون بشکه نفت در روز برای کسب جایگاه کنونی ایران صحبت کردید. کشورهای توسعه‌یافته تا این مزیت هزینه نداشتند. آنها سیستم مالیه فروسطی است که برای نگهداری آن باید این میزان هزینه کرد؛ رشته مشکل کجاست؟

بدون تعارف باید کفت شرایط کشور پیچیده است. از یک‌سو دولت‌ها و مجالس به اتکای درآمدهای نفتی، وظایف بسیاری را بر دوش گرفته‌اند که انجام آنها نیازمند منابع بسیار است. از سوی دیگر آثار بی‌انضباط‌های مالی و پولی و اجرائی به شکل کسری در صندوق‌های بازنشستگی، کثرت طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام، حجم انبوه مصرف انرژی در کشور، ناترازی بانک‌ها و... ظاهر شده است. اکنون دیگر درآمدهای نفتی در دسترس نیست که به مدیریت ناکارآمد، یارانه بپردازد و ضعف‌های مدیریتی را بپوشاند. اگر دولت بخواهد سطح خدمات پیشین خود را عرضه کند، نیاز به جایگزینی نفت با دیگر درآمدها دارد. جایگزین درست، کسب مالیات و اصلاح برخی قیمت‌هاست. این در شرایطی است که هم مردم از نظر اقتصادی تحت فشار هستند و هم نگرانی‌هایی درباره واکنش مردم وجود دارد. در چنین شرایطی یاسخ طبقی از دست‌اندرکاران این است که حلال وقت اصلاحات نیست. طبعا راهکار این عده برای عبور از این شرایط آن است که از تتمه منابع کشور مانند صندوق‌ها سلی استفاده کنیم، اوراق منتشر کنیم و مابقی کسری‌ها را هم با بانک مرکزی پوشش دهد. طبعا این دیدگاه را فرض گرفته که شرایط فعلی گذراست. اگرچه مسأله اداره کشورها به‌گونه‌ای است که قابل توقف نیست و شاید برای پرداخت حقوق کارکنان دولت یا انجام یک‌سری پرداخت‌های ضروری، نیازمند اجرای برخی از اقدامات فوق باشیم. اما عقل حکم می‌کند ضمن تلاش برای حل‌وفصل مسائل بین‌المللی و رفع تحریم‌ها، از فرصت به‌وجودآمده برای طرح صادقانه مسائل با مردم و تلاش برای خروج نفت از بودجه که مترادف با ورود مردم و اقتصاد ملی به بودجه است استفاده کنیم. نکته مهم آن است که هم باید به مردم گفت که «جشن نفتی» تمام شده است، هم سیاست‌مداران و سیاست‌گذاران در همه سطوح بیذیرند که این دوران با دوران سابق تفاوت دارد.

در این راستا یکی از کارهای مهم اجماع‌سازی است. باید بپذیریم که یک ساختار معیوب را نمی‌توان در مدت یک سال اصلاح کرد. یک با چند هدف دست‌یافتنی که مردم هم نتیجه آن را ببینند، باید در دستور کار قرار بگیرد. اگر بخواهیم واقع‌بینانه صحبت کنیم، خروج واقعی و کامل نفت از بودجه و اصلاح نظام اداری و اجرائی کشور، احتیاج به یک برنامه ۱۰ ساله دارد.

● یعنی باز هم به سراغ برنامه برویم؟!

البته منظور برنامه‌ای شبیه برنامه‌های توسعه پنج‌ساله نیست. برنامه اصلاح نظام مالیه عمومی کشور مدنظر است. گروه‌های ذی‌نفوذ باید متعهدانه نسبت به اصلاح بودجه برخورد کنند. اگر تحریم وجود دارد، باید همه نهادها بپذیرند که تحریم هستیم و رفتار سابقشان را در قبال هزینه‌های خود ادامه ندهند. اصلاحات در حوزه وظایف و اعتبارات باید شامل همه دستگاه‌های ذیل قوه مجریه یا خارج از قوه مجریه شود. در این میان، اعتبار اصلاح‌کنندگان هم بسیار مهم است. متأسفانه دولت فعلی بخش عمده فرصت خود را از دست داد. کاش مذاکرات کمیسیون تلفیق بودجه سال‌های ۹۳ و ۹۴ و برنامه ششم توسعه منتشر شود. در آنجا مشفقانه به دولت گفته شد که اکنون وقت اصلاحات نظام یارانه‌ها و تشکیل بازار انرژی و... است. اما مقامات دولت، اصلاحات پیشنهادی کارشناسان را در سال‌های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۵ نادیده گرفتند. برای اصلاح بودجه نیاز به کسانی داریم که حرف آنها بین مردم و کارشناسان اعتبار داشته باشد. سازمان برنامه‌وبودجه، موظف نیست توجه‌کننده هم تصمیم دولت باشد. تا زمانی که این موضوع بسیار مهم حل نشود، رواق‌های مخرب فعلی به همین صورت ادامه خواهد داشت.

● از بودجه شکست‌های دولتی هم صحبت کنیم. اسمال قرار است نگاهی کاملا جدید به بودجه شرکت‌های دولتی صورت بگیرد. نظرتان درباره این چیست؟

همیشه این موضوع مطرح شده که شرکت‌های دولتی جعبه سیاه بودجه هستند.

● برای بررسی ریز بودجه آنها باید چه‌کار کرد؟

ببینید؛ شرکت‌ها در ایران چند دسته هستند. دسته اول شرکت‌هایی هستند که مسئولیت مدیریت انفال را برعهده دارند؛ مثل شرکت ملی نفت و شرکت ملی گاز. این شرکت‌ها را باید جدا کرد و جداگانه درباره آنها صحبت کرد. هیئت‌مدیره این شرکت‌ها نمی‌توانند اختیارات یک شرکت، مانند شرکت تراکتورسازی را دارا باشند. محدوده تصمیم‌های آنان باید به وزیر نفت‌شان برسد. باید تصمیم‌ها را بررسی کنند. نمی‌توانیم بول بدهیم تا کتاب‌های زیادی چاپ شود و بخش عمده آنها نهایتا بلااستفاده بمانند. رویکرد به تک‌تک این حوزه‌ها باید به‌صورت کاملا جدی صحبت شود. دوم اینکه آنا در همین محدوده قدرت، قوه مجریه از ابزارهای قدرت خود برای بهترکردن کیفیت اداره کشور استفاده کرده است؟ کافی است نظرهای میان‌دستور نمایندگان را درباره برنامه‌وبودجه، به عمده‌ها هست که باعث متفاوتی دارند. نوع رسیدگی به بودجه این شرکت‌ها و شاخص‌های ارزیابی عملکرد نیز ساختار است. اگر بودجه شرکت‌های دسته اول و دوم را جدا کنیم، بودجه ۸۰۰ هزار میلیارد تومانی شرکت‌ها به کمتر از ۲۰۰ هزار میلیارد تومان کاهش می‌یابد که عمدتا مربوط به انواع و اقسام شرکت‌های خدماتی در حوزه آب و برق شهری و روستایی و منطقه‌ای یا شرکت‌های بازرگانی تولیدکننده برخی کالاها هستند. برای بررسی هر دسته از این شرکت‌ها باید شاخص‌های عملکرد آنها ایجاد شود.

● با این پیچیدگی، مجلس در این سال‌ها چگونه بودجه شرکت‌های دولتی را بررسی کرده است؟

اولا سازمان برنامه‌وبودجه، به‌گونه‌ای است که جایگاه توانمندی برای بررسی بودجه شرکت‌ها را ندارد. وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز همین‌گونه است. درکل آنها هم به صورت دقیق نمی‌دانند این ارزیابی‌ها چگونه باید صورت بگیرد. طبق قانون جدیدی که در مورد بودجه شرکت‌های دولتی در مجلس تصویب شد، قرار است بودجه این شرکت‌ها همراه با اطلاعات تفصیلی، قبل از لایحه بودجه به مجلس ارسال شود و دیوان محاسبات برای بررسی آنها ریز کرده و نتیجه را به مجلس تقدیم کند.

در حال حاضر نشانه‌های خوبی وجود ندارد. در همین سطح کلیات، برداشت‌های گوناگونی صورت گرفته است. مجلس باید بدانند بعد از اعمال مجموعه اصلاحات، چه دستاوری خواهد داشت. اعمدوارم کفت‌وگوی بین دولت و مجلس تداوم یابد و نهایتا اجماع‌سازی خوبی صورت گیرد. فراموش نکنیم برای اصلاح نظام بودجه، روال‌های مخرب شرکت‌های دولتی پنهان می‌شود.

● شما در سخنان خود به مجموعه‌ای از مسائل، ازجمله منابع حاصل از فروش نفت اشاره کردید که رابطه بین مردم و دولت را به هم زده است. در ایران موضوع می‌توان به مطالب دیگری نیز اشاره داشت. دولت‌ها با فاقد قدرت لازم مانند کشورهای توسعه‌یافته هستند. همین موضوع ربخت رابطه بین مردم و دولت که در نهایت به توجه نیز تجلی می‌یابد، مطرح است. نظرتان در این زمینه چیست؟

این نکته بسیار مهمی است که به آن اشاره کردید. به‌مرحال ساختار قانون اساسی ما متفاوت از ساختار کشورهای دیگر است. هرچند قوای مجریه، قضائیه و مقننه در قانون اساسی پایگاه خاص خود را دارند اما بخشی از امور که ما به‌صاحب اجرائی داشته باشد. خارج از قوه مجریه قرار دارد. این مسئله اتکارشدنی نیست که این ساختار قانون اساسی بر جراچوب بودجه کشور اثرگذار است. دو نکته را