اقتصاد ایران
تعریف دولت از عدالت اجتماعی . . . ۱۲

بورس
سود موسسات اعتباری ۱۷ درصد . . . ۱۳

بورس
بازگشت مجدد طلا ۱۳

اقتصاد جهان
وزیر جدید اقتصاد سوئیس ۱۴

آسیب‌شناسی مدیریت اجرایی در گفت‌وگو با مسعود خوانساری

تکرار تجربیات اول انقلاب

سام غفارزاده

مسعود خوانساری از جمله مدیرانی است که پس از سه دهه حضور در مناصب کلان اجرایی عطای حضور در دولت را به لقای بخشیده است. خوانساری هشت سال معاون وزارت کشاورزی، چهار سال معاون برنامه‌ریزی وزارت کشور و چهار سال هم معاون وزیر راه و ترابری بوده است. وی ازجمله مدیران خوشنام، مسلط و باتجربه است و آسیب‌شناسی اش از مدیریت اجرایی در ایران خواندنی است.

■■■

■ با توجه به سه دهه حضور شما در کلان مدیریت اجرایی که از نزدیک با مسائل اجرایی آشنایی دارید و تغییر روند مدیریت کلان کشور، آسیب‌شناسی شما از مدیریت اجرایی در ایران چگونه است؟

مدیریت را در سه دهه گذشته یعنی دهه ۶۰، ۷۰ و ۸۰ تقسیم می‌کنم. در دهه ۶۰، انقلاب صورت گرفته بود و تقریباً تمام مدیران قبلی که نسبتاً هم مدیران باتجربه‌ای بودند کنار رفتند. مدیران جدید که عمدتاً هم جوان بودند آمدند. مدیران جوانی که وارد مجموعه شدند تجربه زیادی نداشتند، اما روحیه گذشت و ایثار و انقلابی خوبی داشتند. این تجربیات کم یکسری ضایعات و اشکالاتی داشت. به خاطر تجربیات کم ضربه‌هایی به دستگاه بوروکراتیک و اداری کشور خورد. البته طی زمان‌های بعد سعی شد که در آسیب‌ها اصلاحاتی صورت گیرد.

■ چه مصادیقی را می‌توانید نام ببرید. چه اتفاقاتی به خاطر روحیه انقلابی شان افتاد که بعداً خودشان اصلاحش کردند؟

مثل ملی کردن خیلی از صنایع و بانک‌ها که ناشی از آن روحیه انقلابی بود. ما در ابتدای انقلاب شاهد تبدیل مدارس غیرانتفاعی و دانشگاه‌های خصوصی به دولتی بودیم ولی در سال‌های بعد ما ناچار شدیم که بانک‌های خصوصی، کارخانجات خصوصی، مدارس غیرانتفاعی و دانشگاه‌های غیردولتی را ایجاد کنیم. در تمام زمینه‌های اقتصادی تجربیات زیادی داشتیم که با ساختارهای جدید به صورت قبلی برگشتیم.

■ ملی کردن صنایع مختلف باری بود که به روی دوش دولت اضافه شد و تصدی گری را افزایش داد. در مسائل حاکمیتی یعنی حوزه‌هایی که جزء وظایف واقعی دولت است، مدیران چه ضعف‌هایی داشتند و چه موانعی برای انجام وظایفشان وجود داشت؟ (موانع فرهنگی، حقوقی، سیاسی)

یک بحثی در همه انقلاب‌ها به وجود می‌آید. این که نیروهای جدید و انقلابی فکر می‌کنند نیروهای قبلی عمدتاً نیروهای ناسالمی هستند که باید کنار گذاشته شوند. خیلی وقت‌ها هم به کل اقداماتی که در پروسه‌های قبلی صورت گرفته شک می‌کنند و به دنبال ارائه راهکارهای جدید هستند. ولی بعد از مدتی به این نتیجه می‌رسند که نمی‌توان تمام اقدامات قبلی را نامناسب دانست؛ چرا که بسیاری از اقدامات درست بوده‌اند. البته طبیعتاً اقدامات اشتباه و کارهای خطا هم در هر حکومتی وجود دارد، در رابطه با نیروی انسانی هم همین‌طور است. خیلی از نیروهایی که رانده شدند نیروهای باتجربه و خوبی بودند. یا خودشان را نتوانستند تطبیق بدهند یا ما نتوانستیم از آنها استفاده کنیم. همیشه در انقلاب‌ها فکر می‌کنیم که با نیروی جدید می‌توانیم تحولی ایجاد کنیم ولی بعد از مدتی همان نیروهای جدید هم تبدیل به نیروهای بوروکرات می‌شوند. متاسفانه در کشور ما مدام نیروهای جدیدی به وجود می‌آیند که روحیه انقلابی دارند و همیشه این تب و تاب در دستگاه‌های دولتی و اجرایی حرکت‌ها را کند می‌کند. تجربیات جدید و نفرات جدید کل گذشته را تکرار و تجربه می‌کنند. به همین دلایل اشکالاتی چه در زمینه حاکمیتی و چه در زمینه تصدی گری به وجود آمده است. در بخش حاکمیتی در استانداری‌ها و فرمانداری‌ها، استفاده از نیروهای کم‌تجربه می‌تواند آسیب‌های اجتماعی بسیاری را بر کل منطقه بزند. نشناختن بافت‌های بومی - سنتی، مذاهب و قومیت‌ها می‌تواند لطمه‌های بسیاری بزند چه بسا که در اوایل انقلاب نیز چنین شد. در بخش حاکمیتی مثل نظام‌های پولی و مالی کشور این مشکل دیده می‌شود. یا مثال دیگر قوای نظامی و انتظامی، در اوایل انقلاب است. نیروهای انقلابی شعار انحلال ارتش را می‌دادند که خوشبختانه با هوشیاری امام از این کار جلوگیری شد.

■ وقتی که جلوتر آمدیم و وارد دهه ۷۰ و از این مسائل کمی دور شدیم، مدیریت اجرایی چه ترکیبی پیدا کرد؟

در دهه ۷۰ مدیران بسیار کارکشته‌تر از مدیران دهه ۶۰ بودند و اشکالات کمتر شد، به همین دلیل، به خصوص در بحث اقتصادی، جهش بزرگی به وجود آمد. خصوصاً اینکه جنگ تمام شده بود و جهت گیری‌ها هم در بعد اقتصادی به یک جهش خوب کمک کرد. بازار باز شد و توانستیم سرمایه گذاری‌های بخش خصوصی را جذب بکنیم و مدیران هم کمتر خطاها و ناپختگی‌های قبل را مرتکب شدند. دهه ۷۰، دهه‌ای بود که هم مدیران باتجربه بودند و هم جهش اقتصادی خوبی انجام شد به خاطر اینکه کمتر روش آزمون و خطا را استفاده می‌کردیم. جنگ تجربیات خوبی را به مدیران آموخته بود و همه اینها عملکرد خودش را در دهه ۷۰ نشان داد.

■ دهه ۸۰ را چه طور آسیب‌شناسی می‌کنید؟ تداوم همان روند بود یا تغییر مسیر پیدا کرده بود؟

از سال ۸۰ تا ۸۴ ما یک مقدار افول کردیم. یعنی سیر صعودی که نیمه اول دولت خاتمی داشت در نیمه دوم به خاطر ناسازگاری‌ها یا کند شد یا متوقف شد. باز هم استفاده از مدیران کم‌تجربه در دولت دوم آقای خاتمی بروز کرد.

■ مدیران قبلی چه شدند؟ کنار رفتند؟

مقداری از گروه‌بازی‌ها و حزب‌بازی‌ها در دوره دوم دولت آقای خاتمی باعث شد که از مدیران ارشد و خوب در سطوح بالاتر کمتر استفاده بکنیم. در دولت جدید هم که کل تجربیات ۲۷ سال گذشته نادیده گرفته شده است. تقریباً برخوردی مشابه سال‌های ۵۹ - ۵۸ با مدیران قبلی می‌شود و دوباره همه چیز از نو تجربه می‌شود.

■ این از صفر شدن، چه تبعاتی را برای اقتصاد و مسائل اقتصادی ما در پی خواهد داشت؟

مثل دهه ۶۰، مدیران فعلی، مدیران میانی دو و سه هستند که کمتر سابقه مدیریت در سطوح بالا را دارند. اینها می‌خواهند تجربیات گذشته را دو مرتبه تجربه کنند. به نظر می‌آید ما در کلیه بخش‌ها دچار کمبود و اشکال بشویم، اگر بخواهیم قسمتی از کارهای تجربه شده که اثر مثبت هم نداشته را دوباره تجربه کنیم مقدار زیادی از مسیر رشد اقتصادی - سیاسی عقب می‌مانیم.

■ فکر می‌کنید چه می‌شود در مملکتی که هیچ تغییر نظام سیاسی در آن اتفاق نیفتاده، بخواهیم یکسری تجربیاتی را از نو انجام دهیم؟

من فکر می‌کنم علتش این است که ما در مملکت حزب خاصی نداریم. ما به یک فرد رای می‌دهیم. پیروزی بستگی دارد به اینکه آن فرد چه قدر بتواند افکار مردم را با تبلیغات و شعارهایش جلب بکند. چون فرد هست کاری هم به سوابق و کارها و اقدامات گذشته‌اش ندارند. اما احزاب دارای سابقه و عملکردی هستند که مردم براساس این سابقه روی عملکردشان قضاوت می‌کنند. افراد هرچه گمنام‌تر و هیچ نوع تجربه عملی و سابقه‌ای نداشته باشند اتفاقاً با استقبال بیشتری مواجه می‌شوند. در سال‌های اخیر ثابت شده مردم چهره جدید به نظرشان بهتر است چون عملکرد و سابقه سوئی از او سراغ ندارند به او بهتر رای می‌دهند. به همین دلیل در انتخابات مجلس، شوراها و ریاست جمهوری از آنجا که حزبی وجود ندارد افراد راحت می‌توانند با شعارهای جدید افکار عمومی را جلب کنند.

نکته

مشکل اصلی ما در اکثر بخش‌ها این است که ما برای یک بخش طرح جامع یا برنامه درازمدت نداریم. اگر هر بخشی برای خودش برنامه و طرح جامع داشته باشد قطعاً کارها روی روال بهتری خواهد بود و بهتر به نتیجه می‌رسد.

■ اگر موافق باشید وارد حوزه عمرانی شویم. شما معمولاً از نزدیک پروژه‌های کلان عمرانی را یا دیده‌اید یا خودتان مدیریت کرده‌اید. اگر بخواهیم فعالیت‌های عمرانی کشور را آسیب‌شناسی بکنیم، مهمترین چالش‌ها را چه می‌بینید؟ کمبود نیروی انسانی یا تامین منابع؟ چه چیزی باعث می‌شود که فعالیت‌های عمرانی ما آن‌طور که باید و شاید پیش نمی‌رود؟

مشکل اصلی ما در اکثر بخش‌ها این است که ما برای یک بخش طرح جامع یا برنامه درازمدت نداریم. اگر هر بخشی برای خودش برنامه و طرح جامع داشته باشد قطعاً کارها روی روال بهتری خواهد بود و بهتر به نتیجه می‌رسد. در بخش‌های مختلف به‌خاطر نبودن طرح جامع، هر بخش طرح‌ها و پروژه‌هایش را همزمان و بدون اولویت‌بندی شروع می‌کند و همین عمل باعث می‌شود که همزمان پروژه‌های زیادی داشته باشیم و منابع کفایت نکند هر چقدر هم که منابع ما زیاد باشد، در صورتی که اولویت‌بندی نداشته باشیم و براساس یک طرح بهینه کار را شروع نکنیم با کمبود منابع روبه‌رو می‌شویم. فرقی هم نمی‌کند چه در ایران چه در کشورهای پیشرفته، چه شرق و چه غرب این وضعیت وجود دارد. منابع محدود هستند هیچ کس نمی‌تواند ادعا کند که منابعش نامحدود است پس مهمترین کاری که باید صورت بگیرد اولویت‌بندی و عمل براساس یک طرح جامع است. مشکل سوم این است که در طرح‌ها کمتر بحث اقتصادی بودن طرح را مبنای کار می‌دانیم. به‌عنوان مثال در وزارت راه در این اواخر ما حدود ۱۰ هزار میلیارد تومان پروژه در حال اجرا داشتیم. در پیوست بودجه در قالب برنامه ۱۰ هزار کیلومتر راه باید ساخته می‌شد. ما در ۳۰۰۰ کیلومتر از این شبکه با بحران مواجه بودیم. اگر براساس یک طرح جامع و اولویت‌بندی عمل می‌کردیم می‌توانستیم این سه هزار کیلومتر را که بحران راه‌های ما بود با صرف هزینه و اولویت‌بندی تمام کنیم و بعد از آن به بقیه پروژه‌ها بپردازیم. اگر این اتفاق می‌افتاد تصادفات کاهش پیدا می‌کرد، چون بحران را در سه هزار کیلومتر داریم نه در ۱۰ هزار کیلومتر. اگر منابع را در این سه هزار کیلومتر متمرکز می‌کردیم، پروژه‌ها زودتر تمام و قیمت تمام شده نیز کمتر می‌شد، صرفه اقتصادی هم داشت. این راه زیر بار می‌رفت و از آن استفاده حداکثری می‌شد ولی حالا منابع را در ۱۰ هزار کیلومتر پخش کرده‌ایم. به‌جای اینکه پروژه را سه ساله تمام کنیم ۱۰ ساله تمام می‌کنیم. تصادفات بیشتر شده است. ماشین‌آلات و نیروی انسانی هم پرت می‌شود چون منابع و نیروی کافی نداریم ولی کارگاه‌های مختلف را در جاهای مختلف تجهیز کرده‌ایم. بحث بعدی اولویت‌بندی از باب اقتصادی بودن است. مثلاً شنیده‌ام که امسال نزدیک به هزار میلیارد تومان برای راه‌های روستایی گذاشته شده است این خوب است من ردش نمی‌کنم، ولی شاید راه‌های روستایی فقط دو درصد ترافیک را به خود اختصاص بدهد، ولی حدود ۹۰ درصد ترافیک روی هم راه‌های اصلی است. یعنی هزار میلیارد تومان را روی دو درصد ترافیک متمرکز می‌کنید ولی نزدیک به هزار میلیارد یا هزار و پانصد میلیارد تومان بودجه وزارت راه را برای ۹۲ درصد ترافیک می‌گذارید. طبیعی است که این جواب نمی‌دهد این نحوه بودجه‌ریزی نحوه بهینه‌ای نیست. شاید کمی بحث‌های احساسی یا منطقه‌ای در کار باشد. در یک کلام بودجه‌ریزی براساس یک طرح جامع و اولویت‌بندی نیست و بیشتر طرح‌ها شاید احساسی یا به‌خاطر فشارها انتخاب شوند و همین باعث طولانی شدن مدت پروژه می‌شود و صرفه اقتصادی ندارد. چون پروژه طولانی اقتصادی نخواهد بود و بهینه هم نیست.

■ شما می‌فرمایید که نبودن طرح جامع باعث استارت پروژه‌های همزمان بدون اولویت‌بندی می‌شود. آیا برنامه‌های پنج ساله با توجه به اهداف مشخص شده این اولویت‌بندی و تهیه طرح جامع را طلب نمی‌کند؟

برنامه‌ها با طرح جامع فرق می‌کند. برنامه بیشتر چشم‌انداز را نشان می‌دهد. در برنامه‌ها دست خیلی باز است پروژه‌های مختلفی را تعریف می‌کند باز در داخل آنها اولویت‌بندی نمی‌کند. بالاخره ما باید براساس منابع، مصارف را تعیین و تعریف کنیم. یکی از اشکالات برنامه این است که مصارف بیش از اندازه در آن دیده می‌شود ولی منابع محدود است لذا اولویت‌بندی در قالب برنامه‌های پنج ساله هم صورت نگرفته است.

■ نحوه مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های عمرانی به چه شکل بوده؟ چرا بخش خصوصی واقعی این‌قدر کم به بازی گرفته شده؟

این طور نیست بخش خصوصی در سرمایه گذاری ضعیف است ولی اکثر پروژه‌های عمرانی توسط پیمانکاران بخش خصوصی انجام می‌شود. یعنی در سال‌های دهه ۶۰ طرح‌های عمرانی به‌صورت امانی انجام می‌شود اما از دهه ۷۰ دولت از کار امانی کردن منع شد. عمده طرح‌ها توسط پیمانکاران و مشاورین بخش خصوصی انجام می‌شود. در این زمینه مشکلی نیست و خوشبختانه نیروهای خوبی هم در بخش خصوصی به‌وجود آمده‌اند. کمتر طرحی به‌صورت امانی و توسط دستگاه‌های اجرایی انجام می‌شود. آنچه که شما می‌فرمایید بیشتر در ارتباط با سرمایه گذاری بخش خصوصی در کارهای تولیدی است. ولی در همین زمینه هم مشکلی که ما داریم بالا بودن نرخ بهره بانکی است که مشاورین یا پیمانکاران کمتر می‌توانند از تسهیلات بانکی برای پیشرفت پروژه‌هایشان استفاده کنند بیشتر به بودجه‌های دولتی و تخصیص‌هایی که داده می‌شود متصل هستند. در تمام سال‌ها هم تخصیص دچار مشکل بوده یعنی پیمانکار نمی‌توانسته بلافاصله بعد از اینکه کارش را انجام می‌دهد و صورت وضعیت را ارائه می‌کند پولش را بگیرد. پیمانکارها به‌خاطر محدودیت‌های اعتباری با نقصانی در دریافت اعتبار روبه‌رو بودند. به همین دلیل نتوانستند رشد کنند.

■ راه‌حل مشکل تامین منابع به‌خاطر بالا بودن نرخ بهره چیست؟ آیا شما با کاهش دستوری نرخ بهره که این روزها بحثش مطرح هست موافق هستید یا معتقدید راه‌حل دیگری برای تجهیز منابع وجود دارد؟

من فکر می‌کنم نرخ بهره را که نمی‌شود دستوری پایین بیاوریم. این به بحث تورم، کنترل تورم و افزایش تولید در داخل برمی‌گردد. اگر قرار باشد نرخ بهره را پایین بیاوریم در وهله اول باید تولید داخلی را زیاد کنیم و عرضه را افزایش دهیم در مرحله دوم تورم کاهش پیدا می‌کند و بهره هم خودبه‌خود پایین می‌آید اگر از این طرف شروع کنیم و اول بهره را پایین بیاوریم تا تورم پایین بیاید به گمان من یک فساد مالی در داخل بانک‌ها پدید می‌آید.

■ پس راه‌حل تجهیز منابع بخش خصوصی چیست. من یادم هست که زمانی که شما در وزارت راه بودید برای این موضوع تمهیداتی اندیشیده بودید.

کارهایی را به‌صورت موردی می‌توان انجام داد. ولی برای حل مشکل به‌صورت کلان باید اقتصاددان‌ها نظر بدهند یعنی افزایش تولید و عرضه کاهش تورم و به دنبال آن کاهش نرخ بهره وگرنه قیمت پول در بازار آزاد خیلی بالاتر از سیستم بانکی است.

■ نیمه تمام ماندن پروژه‌های عمرانی - به جز همزمان بودن پروژه‌ها- چه علتی دارد؟

عمده علت کندی کار همزمانی پروژه‌ها و کمبود منابع است.

■ مگر اینها در بودجه پیش‌بینی نمی‌شود؟ چطور می‌شود که معمولاً آخر سال حداقل ۱۰ تا ۲۰ درصد بودجه‌های عمرانی پرداخت نمی‌شود.

فرض کنید ما الان ۱۰ هزار کیلومتر جاده را شروع می‌کنیم ولی سالانه برای هزار کیلومتر بیشتر بودجه نداریم.

■ مگر می‌شود چیزی که بودجه‌اش را در قانون بودجه ندیده‌ایم، استارتش را بزنیم؟

بله، به این صورت که شما پروژه قطار سریع‌السیر تهران- اصفهان را شروع می‌کنید. همزمان پروژه مشهد- نیشابور و اصفهان- شیراز را هم شروع می‌کنید. برای هر کدام از اینها به جای اینکه یک اعتبار کلان بگذارید، یک رقم کم می‌گذارید. پیمانکار مجبور است تجهیز کارگاه کند ولی به جای اینکه این پروژه ۲ ساله تمام شود، ۱۰ ساله یا ۲۰ ساله تمام می‌شود.

■ زمان‌بندی را براساس بودجه انجام می‌دهند چرا از آن زمان‌بندی باز هم طولانی‌تر می‌شود؟

وقتی بودجه بسته می‌شود، در طول سال اولویت را به بودجه جاری می‌دهند و از تخصیص‌های عمرانی کم می‌کنند. یعنی به جای اینکه ۱۰۰ درصد بودجه عمرانی داده شود، ۱۰۰ درصد تخصیص جاری را می‌دهند. معمولاً هم به خاطر تورم افزایش در بودجه جاری داریم به خاطر همین بودجه عمرانی کم می‌شود. بودجه عمرانی هم معمولاً نصف بودجه جاری است. پس اگر بخواهند جاری را ۱۰۰ درصد بدهند بودجه عمرانی ۵۰- ۴۰ درصد می‌شود. اینجا دو اتفاق می‌افتد: اول اینکه پروژه‌ها چندین برابر منابع می‌شود و دوم اینکه همان منابعی که در قانون بودجه پیش‌بینی شده به خاطر عدم تخصیص به کندی پیش می‌رود. یعنی اگر پیش‌بینی شده که پروژه‌ای ظرف ۱۰ سال طبق روالی که در قانون بودجه پیش‌بینی شده تمام شود، به خاطر عدم تخصیص ۱۰ سال به ۲۰ سال طول می‌کشد.

ادامه در صفحه ۱۲

عکس: میلاد بهلامی، شرق

تفسیر اقتصادی

غول خفته پشت در

نیما اسدی

در آبان‌ماه سال ۱۳۸۳ حدود ۱۱ نفر از اقتصاددانان کشور که می‌توان آنها را اقتصاددانان لیبرال نامید، در آستانه انتخابات نهم ریاست‌جمهوری بیانیه سرگشاده‌ای را خطاب به مردم نوشتند که می‌توان آن را سرآغاز حرکتی از سوی نخبگان اقتصادی کشور دانست که در هفته گذشته با نامه سرگشاده ۵۰ نفر از اقتصاددانان نهادگرا به رئیس جمهور دولت نهم ختم شد.

در آن زمان این گروه از اقتصاددانان در تحلیلی از اوضاع اقتصادی کشور از ظهور تفکری در اداره اقتصادی کشور سخن راندند که در صورت تداوم آن، گسترش دیوان‌سالاری دولتی و نیز هدررفتن منابع کشور از پیامدهای اولیه آن خواهد بود. هشدار آن موقع این اقتصاددانان با آنکه تیتر یک برخی از مطبوعات را به خود اختصاص داد نتوانست از عمیق‌ترشدن این طرز تفکر که در برخی از نهادهای کشور حضور فعال داشتند جلوگیری کند، چه آنکه تصویب طرح‌هایی که برداشت از حساب ذخیره ارزی را برای کارهای «پوپولیستی» امکان‌پذیر می‌کرد و یا طرح تثبیت قیمت‌ها که قیمت ۹ قلم از کالاهای دولتی را که بخش زیادی از جمعیت کشور را پوشش می‌داد و نیز «منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی» که در نهایت به کاهش این نرخ و همچنین نرخ سود سپرده‌ها منجر می‌شد، نشان می‌داد که این طرز تفکر نمی‌خواهد از توصیه‌های این اقتصاددانان که برخی از آنها در اداره اقتصادی کشور سال‌های طولانی سهیم بوده‌اند و تجربیات گرانقدری داشتند، بهره‌ای بگیرند.

هشدار دوم این اقتصاددانان که سه‌ماه بعد و در آستانه داغ شدن انتخابات ریاست‌جمهوری منتشر شد در همان چارچوب طرح شده بود، ولی رفتارهای پوپولیستی که اینک در سیاست‌های اقتصادی کشور جاری شده بود انتخابات را به سمتی برد که نه کاندیدای مورد نظر اصلاح‌طلبان و کارگزاران انتخاب شد و نه کاندیدای مورد نظر سیاستگزاران پوپولیست.

ادامه در صفحه ۱۲