علی نقی مشایخی، مؤسس دانشکده مدیریت دانشگاه شریف از ضرورت کوچک سازی دولت می گوید

۴ راهکار برای چابک سازی دولت

ساختار و مأموریت های وزارتخانه ها به تناسب تغییرات باید بازتعریف شوند

گفت وگو

ایلیا پیرولی
گروه اقتصادی

دکتر «علی‌نقی مشایخی»، زاده ۱۳۲۷ در خمین و دانش‌آموخته دانشگاه «ام‌آی‌تی» است که به عنوان مؤسس دانشکده مدیریت دانشگاه صنعتی شریف شناخته می‌شود. او در گفت‌وگویی تفصیلی با «ایران»، مدل موفق دولت دوم «اصلاحات» را الگویی برای نجات اقتصاد امروز معرفی می‌کند؛ دوره‌ای که با درآمد نفتی کمتر، اما با حذف «امضاهای طلایی» و «فعال‌سازی سازوکارهای بازار»، رشد پایدار و کاهش فساد به دست آمد. او معتقد است اگر امروز نیز قدرت تخصیص ارز و وام از دست مدیران دولتی گرفته و به مکانیزم شفاف عرضه و تقاضا سپرده شود، و همزمان مأموریت نهادهای فربه بازتعریف و ساختار دولت کوچک و چابک شود، می‌توان از مسیر تورم و کسری بودجه گریخت. مشایخی هشدار می‌دهد که بدون چنین اصلاحی، بودجه ۱۴۰۵ هم مانند سال‌های تلخ گذشته، در گرداب «رانت-تورم-کسری» گرفتار خواهد شد. چرا که اقتصاد کشور در آستانه تدوین بودجه ۱۴۰۵، با مجموعه‌ای از بحران‌های ساختاری روبه‌روست: تورم مزمن، کسری بودجه، ناترازی انرژی تحریم‌های خارجی که صادرات نفت و درآمدهای ارزی را محدود کرده و هزینه‌های فزاینده حمایت معیشتی که بر دوش دولت سنگینی می‌کند.

او اول به حوزه سیاست‌ها می‌پردازد: «باید قدرت تخصیص منابع، از وزارتخانه‌ها و مدیران گرفته و به مکانیزم عرضه و تقاضا سپرده شود؛ تنها استثنا، کالاهای انحصاری با کنترل قیمتی محدود خواهند بود.» دومین حوزه، «ساختار دولت» است: بازطراحی بنیادین برای تعریف یا حذف مأموریت‌ها، کوچک‌سازی نهادهای بی‌اثر و تمرکز بر نقش‌های سیاست‌گذار و ناظر. تجربه وزارت تعاون با صدها تعاونی مصرفی غیرفعال و ایران خودرو با ده‌ها نیروی مازاد و جایگاه‌های تحمیلی، به‌گفته او، سندی بر ضرورت چنین بازطراحی است. مشایخی همچنین، در کنار «اصلاحات داخلی»، بر فوریت «ساماندهی روابط خارجی» تأکید می‌کند؛ چرا که تداوم فشارهای بین‌المللی و تحریم‌ها، هم درآمدها را می‌خشکاند و هم هزینه‌ها را بالا می‌برد و در نهایت، کشور را با موضعی ضعیف‌تر در مذاکرات روبه‌رو می‌سازد.»

اجازه دهید صحبت‌ها را از یک تصویر کلی از اقتصاد ایران شروع کنیم. حتی اگر مسأله تحریم‌ها را موقتاً کنار بگذاریم، آنچه در اقتصاد ما طی چند دهه گذشته رخ داده، مطلوب نبوده: رشد اقتصادی پایین، ورشکستگی صندوق‌های بازنشستگی، افزایش تعداد افراد زیر خط فقر، بیکاری، مهاجرت نخبگان، بحران‌های آب و محیط زیست و کاهش کیفیت آموزش. این تصویر چه چیزی را برای شما تداعی می‌کند؟ این چرخه از کجا تغذیه می‌کند؟ نقش دولت در این حلقه چیست؟

بالاخره در اداره کشور خوب عمل نشده است. این ناکارآمدی را مجموعه‌ای از مسائل داخلی ایجاد کرده که حتی بر روابط خارجی ما هم اثر می‌گذارد. وقتی جامعه بد اداره شود و مشکلاتی چون بیکاری، تورم و بحران انرژی تداوم یابد، دو پیامد دارد: یکی موضع ضعیف‌تر ایران در مذاکرات خارجی و دیگری فشاری که طرف مقابل وارد می‌کند و وضع اقتصادی داخلی را بدتر می‌کند.

یکی از سرچشمه‌ها، نقش دولت «حجیم و بزرگ» است که به کارهایی دست می‌زند که موجب «کاهش بهره‌وری و اتلاف منابع اقتصادی» می‌شود. مثلاً نرخ‌های چندگانه ارز که مقرر می‌شوند، فرصت سودهای کلانی را برای برخی واردکنندگان ایجاد می‌کند. برخی از کسانی که ارز ترجیحی با نرخ کمتر از ارز بازار آزاد برای واردات دریافت می‌کنند، برای واردات بیش‌اظهاری می‌کنند. با بیش‌اظهاری ارزی بیشتر از آنکه به فروشنده خارجی می‌دهند، دریافت می‌کنند. ارز اضافی را خود برداشت می‌کنند یا از کشور خارج می‌کنند یا به کشور برمی‌گردانند و با قیمت آزاد می‌فروشند. در هر دو حالت از بیش‌اظهاری منفعت کلان می‌برند. از طرف دیگر حداقل بخشی از کالایی را که وارد می‌کنند با قیمت آزاد (بیشتر از قیمتی که ارز ترجیحی ایجاب می‌کند) در بازار آزاد می‌فروشند و از این بابت نیز سود می‌برند. در نهایت واردات با ارز ترجیحی، سود کلان و بادآورده‌ای برای واردکنندگان ایجاد می‌کند. واردکنندگانی که چنین سودهایی را کسب می‌کنند، بخشی از آن را صرف پرداخت رشوه و ایجاد فساد می‌کنند تا مجدداً ارز ترجیحی بگیرند و کار را ادامه دهند. این سازوکار، یک «حلقه بسته فساد و رانت» می‌سازد که کنترل آن بسیار دشوار است و موجب شکل‌گیری ثروتمندانی می‌شود که بدون نوآوری یا تولید کالای خاص، صرفاً به واسطه دسترسی به ارز و مجوز واردات، به قدرت اقتصادی و سیاسی می‌رسند. وقتی بخشی از واردات با ارز ترجیحی با قیمت حاصل از ارز ترجیحی وارد بازار شود، تولید داخل را سرکوب می‌کند و همچنین قاچاق کالاهای وارداتی را که در بازار توزیع می‌شود زیاد می‌کند، مانند «قاچاق دارو» به کشورهای همسایه. در واقع کشور با ارز ترجیحی بخشی از هزینه دارو یا کالاهای دیگری را که قاچاق می‌شود، پرداخت می‌کند. از طرف دیگر «قیمت‌گذاری دستوری» برای ارز حاصل از صادرات، صادرات را سرکوب می‌کند و به تولید داخلی ضربه می‌زند و واردات را حمایت می‌کند. با وجود ارز چندنرخی آنهایی که موفق به صادرات می‌شوند ممکن است کم‌اظهاری کنند و تمام ارز دریافت‌شده از صادرات را وارد کشور نکنند و به خروج ارز از کشور دامن بزنند.

بنابراین وجود ارز چندنرخی سیستمی را به وجود می‌آورد که سبب ثروت‌های بادآورده و با پرداخت رشوه از محل آن ثروت‌ها برای کسب ثروت بیشتر سبب شیوع فساد در سیستم اداری و بانکی کشور می‌شود. بنابراین باید بساط «ارز چندگانه» جمع شود و عرضه و تقاضای ارز نرخ آن را تعیین کند. در این صورت خروج ارز از کشور کاهش می‌یابد، زمینه فساد کم می‌شود، تولید داخلی تقویت می‌شود، صادرات افزایش می‌یابد و قاچاق کالاهای وارداتی از بین می‌رود.

> همین الان باید بودجه سازمان‌های فاقد کارکرد را به‌شدت کم یا حذف کنیم، بودجه کارهای موازی را قطع کنیم و منابع را صرف بخش‌های ضرورت‌دار کنیم؛ وگرنه، حتی کوچک‌ترین شوک خارجی کسری و تورم را چندبرابر می‌کند

در اینجا یک مسأله مطرح می‌شود که آن تجربه تلخ کوچک‌سازی دولت در دهه ۷۰ شمسی یعنی در دولت‌های پنجم و ششم است که یک پدیده اقتصادی به نام خصولتی شکل گرفت و روند یکسان‌سازی ارز در آن هنگام منجر به ایجاد شوک‌های تورمی شد. شما چه نظری در این باره دارید؟ شکست تعدیل ساختاری را که نه منجر به کوچک‌سازی دولت شد و نه به توسعه متوازن منجر شد، در چه می‌بینید؟

کوچک‌سازی واقعی فقط زمانی معنا دارد که بدانیم هر وزارتخانه یا سازمان چرا وجود دارد. مأموریتش را باید از صفر نوشت و وظایف غیرضروری را حذف کرد. وقتی کاری به دولت مربوط نیست ـ و حتی تبدیل به امضای طلایی شده که فساد می‌آورد ـ نباید در ساختار بماند. بله، این به کاهش نیرو می‌انجامد، اما همزمان باید معیشت کسانی که خارج می‌شوند با تور حمایتی حفظ شود. هدف، داشتن مجموعه‌ای چابک است که کارایی ایجاد کند، نه تداوم فعالیت سازمان‌های فشل با هزاران کارمند بیکار. در دهه ۷۰، سیاست‌های تعدیل شروع شد ولی سیاست‌های ضد تعدیل در حوزه ارز مانع نتیجه‌گیری از سیاست‌های تعدیل شد. مرحوم آقای هاشمی زمانی که دو سه نوع نرخ ارز وجود داشت تصمیم گرفتند طی سیاستی نرخ ارز یکسان شود و آن نرخ در بازار در نتیجه عرضه و تقاضا برای ارز تعیین شود. در نتیجه این سیاست، ارزی که تا آن زمان به طور رسمی حدود ۷ تومان و در بازار آزاد ۱۴۰ تومان بود در اثر عرضه و تقاضا به ۱۰۰ تومان رسید. ارز آزاد در خارج از نظام بانکی نیز کاهش یافت و به ۱۰۴ تومان رسید. از این مقطع یک سیاست ضد تعدیلی اتخاذ شد. فکر کردند دستوری نرخ ارز را در نظام بانکی ۸۰ تومان قرار دهند (حرکت ضد تعدیلی) تا نرخ ارز در بازار آزاد خارج از بانک به حدود ۸۰ تومان کاهش یابد. ولی برخلاف تصور دستوردهندگان، نرخ ارز در بازار آزاد خارج از نظام بانکی به ۱۲۰ تومان افزایش یافت. تصمیم‌گیران بر تصمیم ضد تعدیلی خود اصرار کردند و این بار نرخ ارز را در نظام بانکی به طور دستوری به ۶۰ تومان کاهش دادند به امید اینکه نرخ ارز در بازار آزاد ادب شود (!) و پایین بیاید. در این حرکت ضد تعدیلی نرخ ارز را بیشتر در خلاف نتیجه حاصل از عرضه و تقاضا تعیین کردند، نرخ ارز در بازار آزاد به ۱۴۰ تومان افزایش یافت. ولی این همه نتیجه تصمیم ضد تعدیلی نبود. با ارزهای ۸۰ تومان و ۶۰ تومان هر کس می‌توانست برود و ۵۰۰۰ دلار ارز از بانک خریداری کند و به علاوه هر کس می‌توانست برای خرید خارجی هر چقدر می‌خواهد به صورت نقد یا یوزانس گشایش اعتبار کند. نتیجه: ارزهای فروخته‌شده و گشایش اعتبارات انجام‌شده فراتر از عرضه ارز در کشور شد! بانک‌ها و بانک مرکزی نتوانستند تعهدات ارزی خود را انجام دهند. با هزار تمهید استمهال بدهی‌ها صورت گرفت. برای چند سال از حدود ۱۶ میلیارد دلار در آمد ارزی کشور به ناچار حدود ۸ میلیارد دلار آن بابت اقساط بدهی خارجی پرداخت شد. در آمد دولت از نفت که به خزانه واریز می‌شد از ۱۶ میلیارد به ۸ میلیارد دلار کاهش یافت و کسری بودجه افزایش جهش‌گونه پیدا کرد. با افزایش شدید کسری بودجه و رشد نقدینگی، تورم بالا گرفت و به بیش از ۴۰ درصد رسید. متأسفانه یک تصمیم و سیاست ضد تعدیلی، سیاست‌های تعدیل را که داشت نتیجه می‌داد بدنام کرد و دولت از سیاست تعدیل برای مدتی تا زمان برنامه سوم عقب نشست.

به نظر شما برای «کوچک‌سازی دولت»، چه اقداماتی در کوتاه‌مدت می‌توان انجام داد تا بدون ایجاد شوک بزرگ، بار هزینه‌ای دولت کاهش یابد؟

اول باید کارهایی که دولت نباید انجام دهد، حذف شود؛ مثل همین «تخصیص ارز» و «قیمت‌گذاری غیرضروری». دوم، «سازمان‌های مرتبط با این کارها که مازاد هستند»، تعطیل شوند. سوم، «حذف موازی‌کاری». ما بعد از انقلاب در حوزه‌های مختلف، سازمان‌های موازی ایجاد کردیم؛ از وزارت ارشاد اسلامی گرفته تا ده‌ها نهاد فرهنگی دیگر که عملاً وظایف مشابه دارند. نمونه موفق «ادغام را در نیروی انتظامی دیدیم؛ شهربانی، ژاندارمری و کمیته» یکی شدند. باید همین منطق را در سایر بخش‌ها پیاده کرد. چهارم، «ارزیابی عملکرد نهادهایی که خروجی و دستاورد مشخصی داشته‌اند ولی از بودجه عمومی استفاده می‌کنند.» بودجه سازمان‌های ناکارآمد هر ساله باید به تدریج کاهش یابد. آقای «رئیس جمهور» به برخی از این «سازمان‌ها» بدون آن‌که نام ببرد، اشاره کرده‌اند. «بودجه این سازمان‌ها» باید حذف شود. اگر نمی‌توان یک «سازمان ناکارآمد» را بلافاصله تعطیل کرد، هر سال بودجه‌اش نسبت به سال قبل نصف شود تا ظرف چند سال از صحنه خارج شود. این روش هم فشار اجتماعی کمتری دارد و هم دولت را به سمت کارآمدی سوق می‌دهد. عدم پرداخت بودجه به سازمان‌هایی که خروجی ندارند این احساس را به وجود می‌آورد که کسانی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند باید خروجی مفید و سازنده داشته باشند وگرنه وجودشان ضرورتی ندارد. این موازی‌کاری‌ها پرسنل دارند، ساختمان دارند، بودجه اداری دارند و در عمل بخش زیادی از منابع‌شان صرف اداره خودشان می‌شود نه خدمت واقعی به مردم. برخی حتی خدمات مشابهی ارائه می‌کنند ولی هر کدام ساختار جداگانه و هزینه‌های بالای اداری دارند. این در حوزه امنیت یا خدمات حیاتی هم نیست که حذف یا ادغام‌شان خطر فوری ایجاد کند. پس یک کار کوتاه‌مدت، ادغام این‌هاست؛ یعنی برای هر مأموریت مشخص، فقط یک سازمان وجود داشته باشد. رئیس جمهوری هم به این موضوع اذعان کرده؛ بنابراین بودجه این سازمان‌ها باید به تدریج کاهش یابد، مثلاً هر سال نسبت به سال قبل نصف شود تا ظرف چند سال به نقطه تعطیلی برسند یا اگر کاری مفید برای جامعه انجام می‌دهند، هزینه‌اش را از جامعه و بخش غیردولتی دریافت کنند. البته علاوه بر حذف دوباره کاری‌ها و سازمان‌های اضافی برای اصلاح ساختار دولت باید کارهای اساسی دیگری نیز انجام شود.

یکی دیگر از حوزه‌هایی که در تحلیل شما زیاد مطرح می‌شود، نقش «شرکت‌های دولتی و خصولتی» است. بعد از انقلاب چه مسیری طی شده که امروز این شرکت‌ها بخشی از مشکلات «ساختاری اقتصاد» محسوب می‌شوند؟

پس از انقلاب، بسیاری از شرکت‌ها و صنایع بزرگ یا مصادره شدند یا در مالکیت دولت قرار گرفتند. بخشی مثل کفش ملی، ارج و آزمایش که کارآفرینان بخش خصوصی ایجاد کرده بودند، ملی شدند و به مرور از بین رفتند. «شرکت‌های دولتی امروز دارایی‌های عظیمی دارند اما زاینده نیستند»، رشد ایجاد نمی‌کنند و اگر استهلاک دارایی‌های‌شان را به قیمت روز حساب کنیم، زیان آنها هنگفت است. برای اجرای «اصل ۴۴ و خصوصی‌سازی»، برخی از آنها به بخش شبه‌خصوصی منتقل شدند، یعنی از ظاهر دولتی خارج شدند ولی همچنان مدیران‌شان توسط دولت تعیین می‌شوند و نمایندگان و صاحبان نفوذ سیاسی در تعیین مدیران و کارکنان‌شان اعمال نفوذ می‌کنند. گاهی این شرکت‌ها زیر نظر صندوق‌های بازنشستگی یا سازمان تأمین اجتماعی قرار می‌گیرند، اما ساختار مدیریتی و تصمیم‌گیری همانی است که دولت اعمال می‌کند. زیرا که متولی صندوق‌های مزبور هستند به همین خاطر آنها تحت فشار قرار می‌گیرند که مدیران مورد نظر صاحبان قدرت و نفوذ سیاسی را در آن شرکت‌ها نصب کنند حتی اگر تجربه و صلاحیت مناسب مورد نظر توصیه‌کنندگان را نداشته باشند.

این ضعف مدیریت چرا تا این حد گسترده است؟ آیا مشکل در صدور احکام و جابه‌جایی بی‌وقفه مدیران است یا در نبود صلاحیت و تجربه افرادی که منصوب می‌شوند؟

هر دو. «اعمال نظر سیاسی در انتخاب مدیران، حجم نیروهای مازاد و نبود تجربه واقعی در اداره بنگاه اقتصادی»، سه مشکل اصلی هستند. آمارها نشان داده‌اند برخی هلدینگ‌های بزرگ با ده‌ها شرکت زیرمجموعه، در طول چند سال، هر ۹ ماه یک مدیر جدید برای هلدینگ داشته‌اند. در این شرایط، مدیر حتی فرصت شناخت کامل مجموعه را پیدا نمی‌کند. علاوه براین، بسیاری از مدیران منصوب‌شده سابقه اداره هیچ شرکت یا فعالیت اقتصادی جدی ندارند؛ ممکن است مسئول یا مدیر یک نهاد غیرتولیدی بوده و ناگهان در رأس هلدینگی با ده‌ها شرکت قرار گیرد. نتیجه آن، تصمیمات متناقض، توقف پروژه‌ها و افت بهره‌وری است. اگر این شرکت‌ها درست مدیریت شوند، می‌توانند مازاد ایجاد کنند و سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی را ممکن سازند، اما در وضعیت فعلی عملاً دارایی‌ها نه تنها راکد مانده‌اند بلکه به تدریج مستهلک و از بین می‌روند.

> برخی هلدینگ‌های بزرگ با ده‌ها شرکت زیرمجموعه، در طول چند سال، هر ۹ ماه یک مدیر جدید برای هلدینگ داشته‌اند. در این شرایط، مدیر حتی فرصت شناخت کامل مجموعه را پیدا نمی‌کند. علاوه براین، بسیاری از مدیران منصوب‌شده سابقه اداره هیچ شرکت یا فعالیت اقتصادی جدی ندارند؛ ممکن است مسئول یا مدیر یک نهاد غیرتولیدی بوده و ناگهان در رأس هلدینگی با ده‌ها شرکت قرار گیرد. نتیجه آن، تصمیمات متناقض، توقف پروژه‌ها و افت بهره‌وری است

با توجه به اینکه بخش خصوصی توان خرید این شرکت‌ها را ندارد، راهکار عملی شما برای بهبود کارایی و کاهش بار دولت چیست؟

یکی از راه‌ها، سپردن مدیریت این شرکت‌ها به تیم‌های واجد صلاحیت از نظر تجربه و تخصص، به‌صورت پیمانی است. این تیم‌ها باید پاسخگو باشند، اختیار کامل در اداره مجموعه داشته باشند و موظف باشند بازدهی مشخصی از دارایی‌ها به دولت تحویل دهند. این روش اگر بدون دخالت مستقیم دولت در اداره شرکت‌ها اجرا شود، می‌تواند مدیریت شرکت‌ها به شکل واقعی به خصوصی‌سازی نزدیک شود؛ هرچند باید مراقب بود که به همان ساختار خصولتی فعلی تبدیل نشود.

شما در بخش‌های قبلی گفتید که اگر مدیریت شرکت‌های دولتی و خصولتی را به بخش خصوصی ذی‌صلاح واگذار کنیم، باید اختیار کامل داشته باشند و دولت در عزل و نصب یا قیمت‌گذاری دخالت نکند. اما این نگرانی وجود دارد که بدون نظارت، خطر فساد یا انحراف پیش بیاید. الگوی پیشنهادی شما برای نظارت بر این مدیران چیست؟

این شرکت‌ها باید تحت نظارت حسابرس‌های قسم‌خورده قرار گیرند؛ حسابرس‌هایی که مستقل از دولت و ذی‌نفوذان سیاسی باشند و بتوانند به صورت دقیق اجرای مفاد قرارداد را بررسی کنند. مثل سازمان‌های حسابرسی حرفه‌ای که در دنیا مرسوم است، موظف باشند سالانه گزارش عملکرد و بازده شرکت را بدهند تا مشخص شود آیا مدیر پیمانکار به تعهداتش عمل کرده یا خیر. چنانچه حسابرسان قسم خورده دچار لغزش شوند باید با شدت تنبیه شوند بطوری‌که در نظام حسابرسی دقت و صحت عمل فرهنگ غالب بشود. مدیری که قرارداد اداره شرکت را امضا می‌کند، باید بداند که اختیار خرید و فروش، تأمین مواد اولیه و تعیین قیمت را براساس عرضه و تقاضای بازار خواهد داشت، اما هم‌زمان هرگونه تخلف یا انحراف توسط نهاد حسابرسی ثبت می‌شود. این الگو می‌تواند یک راه عملی برای دوران‌گذار باشد، چون واقعیت این است که بخش خصوصی توان خرید این حجم از دارایی‌های بزرگ را ندارد. با سامان گرفتن اقتصاد و رشد بخش خصوصی و بازار سرمایه شرکت‌هایی که با پیمان مدیریت اداره می‌شوند، می‌توانند در بازار سرمایه خصوصی شوند. ولی اگر همین مسیر فعلی را ادامه بدهیم بدون تغییر، باید تماشا کنیم که این دارایی‌ها به آهستگی فرسوده و نابود شوند.

شما در کنار این بحث مدیریتی، به یک ضرورت بلندمدت هم اشاره کرده‌اید: بازطراحی ساختاری وزارتخانه‌ها. این بازطراحی از کجا باید شروع شود و چه فرآیندی دارد؟

ساختار وظایف وزارتخانه‌های ما به‌مرور و بر اساس اقتضائات تاریخی شکل گرفته و اضافه شده؛ از دوره قاجار و پهلوی تا امروز، هر زمان نیازی یا بحران مقطعی پیش آمده، مأموریتی جدید به یک وزارتخانه سپرده شده و با رفع آن بحران یا اقتضا آن مأموریت و وظیفه از وظایف وزارتخانه حذف نشده است. امروز، بسیاری از آن قوانین و وظایف نه‌تنها لازم نیستند، بلکه باعث انباشت مقررات، پیچ‌وخم‌های اداری و کاهش کارایی شده‌اند. برای اصلاح، باید از صفر شروع کرد. یک صفحه سفید جلوی خودمان بگذاریم و بپرسیم: «این وزارتخانه را چرا باید داشته باشیم؟»، «هدف بنیادینش چیست؟»، «چه ارزشی برای جامعه ایجاد می‌کند؟»، «چه وظایفی را باید به عهده داشته باشد؟» با توجه به تکنولوژی‌های موجود «چه ساختاری باید داشته باشد؟»، «چه افرادی به چه کیفیتی و با چه تعدادی لازم دارد؟» و بالاخره «آیا لازم است وزارتخانه جداگانه‌ای باشد و یا می‌تواند با وزارتخانه دیگری ادغام شود؟» با پاسخ به سؤالاتی شبیه سؤالات بالا باید ساختار وزارتخانه‌ها و دولت را بازطراحی کرد. البته کار سنگینی است ولی بالاخره روزی باید انجام شود. مثلاً وزارت کشاورزی در زمانی شکل گرفت که روستاها بی‌سواد بودند، رادیو و تلویزیون نبود و اطلاعات به سختی به دست مردم می‌رسید. امروز در بیشتر روستاها تلویزیون، اینترنت و سواد عمومی وجود دارد؛ نقش و مأموریت این وزارتخانه باید متناسب با این تغییرات بازتعریف شود.

در این بازتعریف مأموریت، آیا ادغام یا حذف وزارتخانه‌ها هم محتمل است؟ مثال عینی از تجربه‌های گذشته دارید؟

بله، در دهه ۴۰ شمسی، مجموعه‌های تولیدی و تجاری کشور زیر نظر یک وزارتخانه واحد، یعنی وزارت اقتصاد، اداره می‌شد و این انسجام جلوی بسیاری از دوباره‌کاری‌ها را می‌گرفت. امروز وقتی برنامه‌های وزارت اقتصاد را با وزارت صنعت، معدن و تجارت مقایسه می‌کنید، می‌بینید بخش‌هایی از وظایف‌شان تقریباً یکسان است، ولی با دو ساختار، دو بودجه و دوباره‌کاری‌ها و گاهی با سیاست‌های متضاد اداره می‌شوند. اگر هدف‌های بنیادین این وزارتخانه‌ها را روی میز بگذاریم و بررسی کنیم که «برای چه هستند»، برخی از آنها را می‌توان ادغام یا حتی تعطیل کرد. این رویکرد را می‌توان به سایر وزارتخانه‌ها هم بسط داد. وزارتخانه‌های جدیدی که صرفاً تحت فشار مطالبات یا برای گسترش ساختار ایجاد شده‌اند — مثل سازمان تربیت بدنی که به وزارت ورزش تبدیل شد یا سازمان جوانان — باید از ابتدا بررسی شوند که وجودشان چه نیازی را پاسخ می‌دهد. تنها پس از این بازطراحی و تعیین مأموریت شفاف است که ساختار جدید، کوچک ولی کارآمد، شکل خواهد گرفت.

شما بر این باورید که کوچک‌سازی دولت در بلندمدت بدون بازطراحی وزارتخانه‌ها ممکن نیست. اما در عمل، هر بار که دولت سراغ ادغام وزارتخانه‌ها رفته، تجربه‌های تلخی رقم خورده؛ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نمونه‌اش است که چند وزارتخانه بزرگ زیر یک سقف رفتند ولی فقط ساختمان‌ها ادغام شدند و مأموریت‌ها و فرآیندها تغییر نکردند. با این پیشینه، بازطراحی از نگاه شما دقیقاً از کجا باید شروع و چگونه باید اجرا شود تا به همان سرنوشت دچار نشود؟

مشکل اصلی این است که ادغام‌ها مکانیکی بوده‌اند؛ یعنی دو یا سه ساختمان، بودجه و پرسنل را در یک سازمان جمع کرده‌اند بی‌آنکه پیشاپیش هدف‌های بنیادی، مأموریت، فرآیندها و ساختار مورد نیاز را تعریف کنند. نتیجه، ادامه همان موازی‌کاری‌ها زیر یک اسم جدید است. بازطراحی باید از پایه شروع شود: ابتدا بپرسیم این وزارتخانه برای چه وجود دارد، هدفش چیست و چه ارزشی باید برای جامعه خلق کند. سپس متناسب با شرایط امروز، با توجه به تکنولوژی موجود و سطح سواد عمومی، فرآیندهای مناسب را طراحی کنیم، بعد ساختار سازمانی جمع‌وجور و چابک بسازیم و نهایتاً افراد با کیفیت و تخصص لازم را انتخاب کنیم. این فرآیند به‌طور طبیعی بسیاری از نیروهای اضافی را حذف می‌کند و مجموعه‌های کوچک اما سیاست‌گذار به جای نهادهای سنگین مدیریتی شکل می‌گیرند.

برش

اگر بودجه ۱۴۰۵ بدون اصلاح قواعد بازی تدوین شود، چه اتفاقی می‌افتد؟

درآمد نفتی تحت تحریم کاهش می‌یابد، تولید پایین می‌ماند، مالیات کم می‌شود، هزینه‌های بیکاری بالا می‌رود، کسری بودجه بیشتر می‌شود و تورم دوباره جهش می‌کند. هر تأخیر در اصلاح، شرایط داخلی را سخت‌تر می‌کند و در مذاکرات خارجی به موقعیت ضعیف‌تری می‌رسیم. اصلاح قواعد بازی، یعنی کاهش و حتی قطع بودجه سازمان‌های بی‌اثر و فعال کردن سازوکار عرضه و تقاضا در بازارها از جمله بازار ارز، خودداری از قیمت‌گذاری به‌جز در موارد انحصاری، نگهداشت تور حمایتی با قوت، اصلاح قیمت انرژی، هدفمند کردن یارانه‌ها و بالاخره بهبود روابط با کشورهای غربی و رفع تحریم‌ها. الان منابع ارزی و ریالی به‌شدت محدود است، ناترازی برق و گاز کارخانه‌ها را تعطیل کرده، درآمد مالیاتی کاهش یافته و همزمان هزینه‌های بیمه بیکاری و حمایت معیشتی بالا رفته. اگر روابط خارجی را سریع سامان ندهیم، و اصلاحات داخلی در حوزه اقتصاد انجام ندهیم، وارد سیکل معیوب کسری-تورم می‌شویم. کوتاه‌مدت یعنی همین الان باید بودجه سازمان‌های فاقد کارکرد را به‌شدت کم یا حذف کنیم، بودجه کارهای موازی را قطع کنیم و منابع را صرف بخش‌های ضرورت‌دار کنیم؛ وگرنه، حتی کوچک‌ترین شوک خارجی کسری و تورم را چندبرابر می‌کند.