

بی‌دولتی ادامه دارد

افول سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها در گفت‌وگو با عباس آخوندی

گفت‌وگو با این مدیر قدیمی همیشه باز است. از اقتصاد به سیاست و از تاریخ به جامعه. استاد دانشگاه تهران در این پرونده با تحلیل چرایی افول سرمایه‌گذاری دولت در بخش زیرساخت تصریح می‌کند بی‌دولتی در ایران مانع از رسوخ و اجرایی شدن ایده‌هایی مثل توسعه است. آخوندی که تجربیات ملموسی در این زمینه دارد، با یادآوری تبعات بی‌توجهی به زیرساخت‌ها در جایی مثل ایران، دولت سیزدهم را ادامه‌دهنده مسیر فعلی می‌داند و می‌گوید: «در فقدان یک دولت ملی خبری از توجه به توسعه نیست.»

گفت‌وگوی ما ظاهراً ربطی به اقتصاد سیاسی که حوزه علاقه شماست، ندارد. اما تصور می‌کنم ریشه افول اندیشه توسعه در دولت ایران مایه‌های جدی اقتصاد سیاسی داشته باشد. ابتدا مایلیم نگاه شما را در باب وضعیت بودجه جاری و بی‌توجهی به توسعه زیرساخت‌ها در بودجه‌های سالانه بدانم؟

با توجه به حجم اعتباراتی که برای مسائل مالی دولت اعم از جاری یا عمرانی در بودجه در نظر گرفته شده، آنچه به بخش زیرساخت‌ها می‌رسد عملاً صفر است. درآمدها آنقدر پایین است که کفایت هزینه‌های جاری را هم نمی‌کند. از این‌رو، نمی‌توان حساب‌چندانی روی دولت برای توسعه عمرانی باز کرد. در عمل، کل بودجه سرمایه‌ای کشور عموماً از محل بدهی تامین می‌شود. در واقع هیچ‌کدام از منابع بخش عمرانی یا ردیف‌های سرمایه‌ای از محل درآمدهای عمومی کشور نیست. یعنی حتی می‌توان گفت منابع طرح‌های سرمایه‌ای نه‌تنها مثبت نیست که منفی هم هست یعنی آنچه به عنوان بودجه عمرانی به بخش‌های مربوطه پرداخت می‌شود نه در راستای توسعه زیرساخت‌ها که عمدتاً در جهت نگهداری از کارگاه‌ها هزینه می‌شود. بماند که هزینه‌های تخصیص‌یافته حتی کفاف نگهداری کارگاه‌ها را هم نمی‌کند. بنابراین، می‌توان گفت تامین مالی از محل بودجه عمومی برای بخش عمرانی و زیرساخت در عمل کنار گذاشته شده است.

تصور می‌کنید مهم‌ترین عامل بی‌توجهی به توسعه زیرساخت‌ها در ایران طی یک دهه اخیر چیست؟

عواملی مثل تحریم و کسری بودجه در افول جایگاه زیرساخت‌ها موثرند. اما فراساختارها و زیرساخت‌های کشور چیزی نیستند که بشود آنها را نادیده گرفت. می‌شد با سرمایه خارجی یا انواع دیگر تامین مالی مسیر را برای ادامه توسعه این بخش هموار کرد.

این نادیده گرفتن احتمالاً ناشی از یک نوع برداشت از جهان یا اندیشه‌ای خاص در دستگاه حکمرانی نیست؟ این قضیه را چگونه تحلیل می‌کنید؟

مساله عموماً از نظر من سیاسی است و به مباحث اقتصادی ربط چندانی ندارد. وقتی می‌گوییم بحث سیاسی است یعنی اینکه چارچوب کلی را باید از آن قاب دید. پیامدهای تصمیم‌های سیاسی بر حوزه اقتصاد سنگین بوده و فشار بالایی را بر این بخش وارد کرده است. کشور در عمل گرفتار پدیده بی‌دولتی است و در این وضعیت موضوع توسعه اساساً فاقد معنی است. خب من قبلاً درباره پدیده بی‌دولتی مفصل صحبت کرده‌ام. ما دچار پدیده بی‌دولتی هستیم. می‌پرسید که به چه معنی؟ به این معنی که شاهد رقابت دولت‌های مختلفی در درون حاکمیت هستیم. مساله هر یک از این دولت‌ها تثبیت موقعیت خود در ساختار قدرت است. از این‌رو، اساساً مساله توسعه زیرساخت‌های فیزیکی و غیرفیزیکی در دستور کار بازیگران و این دولت‌های پراکنده نیست. به‌عنوان مثال، من در دوره کاری خودم در وزارت راه تلاش کردم که مساله راه‌آهن در دستور کار دولت و حاکمیت قرار گیرد. ولی آخر کار این اتفاق رخ نداد.

چرا؟

به خاطر اینکه اجرای چنین سیاستی نیازمند یک تصمیم ملی در بالاترین سطح و در تمام ارکان حاکمیت است. در وضعیت چنددولتی یا بی‌دولتی امکان اتخاذ تصمیم ملی وجود ندارد. در همین مورد شما اگر بخواهید توسعه ریلی داشته باشید، باید صنعت ریلی به اولویت یک نظام حمل‌ونقل و سیستم لجستیک کشور؛ درون‌شهری و بیرون‌شهری، چه در حوزه مسافری و چه در حوزه بار تبدیل شود. بنابراین، تمام صنایع و خدماتی که تولید بار می‌کنند اعم از نفت، پتروشیمی، سیمان، فولاد، معادن، غله برای صادرات و واردات و توزیع در درون کشور و بیرون کشور باید از این تصمیم تبعیت کنند. همچنین در جابه‌جایی عمده مسافر در درون و بیرون شهرها باید جابه‌جایی ریلی سبک و سنگین در اولویت قرار گیرد و همچنین در تخصیص منابع برای توسعه زیرساخت‌ها باید توسعه ریل بر جاده در اولویت قرار گیرد. و شبکه‌ریلی ایران

به همه کشورهای همسایه وصل شود. اگر به همین یک مورد توجه کنید متوجه خواهید شد که منافع گروه‌های ذی‌نفع در توسعه جاده‌ای است، دولت‌های فرعی هر یک ساز خودشان را می‌زنند. صاحبان بار و شبکه‌های ذی‌نفعشان در نگاه‌داشت وضع موجود نقش دارند و به‌هیچ‌وجه تسلیم چنین تصمیمی نمی‌شوند و هیچ دولتی وجود ندارد که همه را موظف به تبعیت از این سیاست کند و هزینه تخلف از آن را بالا ببرد. قاعدتاً اجرای چنین تصمیمی مخالفانی نیز دارد. مخالفان برای ایجاد مانع بلافاصله به اقتضای حال با دولت‌های متعدد فرعی مرتبط شده از این‌رو، سریعاً دولت‌های فرعی اقدام به صف‌آرایی می‌کنند. دولت رسمی در مواجهه با چنین وضعیتی، بلافاصله تسلیم می‌شود. تخصیص منابع در سازمان برنامه بر مبنای تحصیل رضایت تمام گروه‌های سیاسی و ذی‌نفعان مشترک آنان است. از این‌رو، به هیچ‌وجه این سازمان به چنین تصمیمی حتی نزدیک هم نمی‌شود. لذا، همه چیز در حد شعار باقی می‌ماند.

اینکه شما ریشه بی‌توجهی به مسائل زیرساختی را به سیاست ربط می‌دهید جای تامل دارد. سوالم این است مگر دولت یا حاکمیت از توسعه یا افزایش رفاه و ثروت در کشور بدش می‌آید که با این رویه‌ها برخورد می‌کند یا از آنها رویگردان است؟

نه، ببینید وقتی از پدیده بی‌دولتی می‌گوییم ناظر به همین موضوع است که یک دولت وجود ندارد که این هدف را محقق کند. ما با چندین دولت مواجهیم که پیوسته همدیگر را نفی می‌کنند یا علیه هم وارد کار می‌شوند. بنابراین چون حاکمیت واحدی وجود ندارد که این قبیل مسائل توسعه‌ای را پیش‌برد در نتیجه وقوع این وضعیت نیز عجیب نیست. با چند حاکمیت و چند دولت که در آن واحد فرمان می‌رانند، نمی‌توان به یک نتیجه متمرکز و ملموس رسید. در چنین وضعیتی این دولت‌ها مساله‌شان تثبیت وضعیت خودشان است. از این‌رو، مساله ایران و توسعه ایران اساساً در دستور قرار نمی‌گیرد. هر دولتی، حرف‌های خودش را می‌زند. مخصوصاً این مجلس جدید که به تنها چیزی که فکر نمی‌کند توسعه ایران است به‌طوری که می‌توان ادعا کرد توسعه هیچ‌جای منظومه فکری اکثریت مجلسیان قرار ندارد. دولت‌هایی هم که بعضاً با شعار توسعه سر کار آمده‌اند و از جمله دولت فعلی، در حد شمشیرزنی بوده‌اند که در محاصره جنگجویان قرار گرفته‌اند از این‌رو، تنها هدفش دفاع از جان خودش است اگر بتواند و نه بیشتر. جالب‌تر از همه چیز برنامه‌های توسعه هستند. شما در برنامه ششم یک کلمه درباره توسعه نمی‌بینید. نه در حوزه فناوری، نه در حوزه حمل‌ونقل، نه در حوزه زیرساخت‌های ملی شما چیزی نمی‌بینید. ممکن است البته در حد

ادبیات مواردی وجود داشته باشد اما در عمل نه.

مایلم از نحوه مواجهه با شما و ایده‌هایی که برای توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل کشور داشتید، مطلع شوم. با ایده شما چطور برخورد شد؟

در این دوره من تلاش بسیاری صورت دادم که شبکه راه‌آهن ایران به شبکه منطقه‌ای و بین‌المللی راه‌آهن وصل شود تا ما بتوانیم از طریق مرزی، با تمام کشورهای همسایه هستیم، ارتباط برقرار کنیم. نتیجه طبیعی چنین نگرشی این بود که راهبرد سیاسی کشور در حوزه مرزها به کل تغییر می‌کرد و مسیر به سمت توسعه اقتصادی در این نواحی می‌رفت. به این ترتیب توسعه زیرساخت‌ها به سمتی جهت‌گیری می‌کرد که از توسعه تجارت و رشد اقتصادی پشتیبانی می‌کرد. اما خب دیدید که این اقدامات یا نیمه‌تمام ماند یا بعضاً به کل در دستور کار دولت قرار نگرفت. بخش توسعه شهری و مسکن نیز به همین سرانجام دچار شد. الان در آخرین مباحث حوزه توسعه شهری، سیاست‌های موفق بر توسعه شهری مبتنی بر حمل‌ونقل عمومی تاکید دارد. یعنی توسعه بخش مسکن و توسعه شهری بر مبنای نحوه توسعه بخش حمل‌ونقل عمومی و مشخصاً ریلی مسیر خود را تدوین می‌کند. در این رویکرد، قرار نیست شهر تا بی‌نهایت توسعه پیدا کند و بزرگ شود. مسیر پیشنهادی جهان برای حل مشکلات کلانشهرها توسعه سکونتگاه‌های در دایره 100 کیلومتری است که با سیستم‌های حمل‌ونقل سریع جابه‌جا می‌شوند. خب لازمه اجرای این کار در ایران این است که برای حل مساله مسکن کشور توسعه زیرساخت‌ها را به جد دنبال کند. این اقدام ولی هیچ‌وقت در دستور کار دولت نبوده. از این دست مسائل بسیار است. همچنین بحث حمل‌ونقل حومه یا regional rail یا حمل‌ونقل ترکیبی که به‌شدت در کشورهای مختلف رواج دارد، در اینجا چندان مورد توجه نیست. اگر مورد توجه بود، تاجر ایرانی به راحتی می‌توانست کالای یک تاجر بین‌المللی را از هند، به روسیه یا چین جابه‌جا کند. لازمه این کار سرمایه‌گذاری روی ترکیب زیرساخت‌های حمل‌ونقل ریلی، دریایی و هوایی است. در عین حال به موازات این موارد، توسعه بخش‌های غیرفیزیکی مثل زیرساخت‌های مالی و بانکی و اداری هم لازم است در دستور کار قرار گیرد. اما اساساً ما در روندی قرار داریم که پدیده بی‌دولتی بر سیستم حاکم است و امکان هماهنگی بین بخش‌های مختلف وجود ندارد. مساله توسعه مساله دولت نیست.

در برنامه ششم من تلاش کردم که شرکت حمل‌ونقل ریلی حومه ایران تشکیل شود. هدف از این شرکت جابه‌جایی انبوه مسافر از حومه به

درون کلانشهرها و بالعکس بود. تا به‌عنوان مثال در تهران که روزانه بیش از 500 هزار خودرو وارد آن می‌شود و خارج می‌شود، بخش عمده‌ای از مسافران به استفاده از ریل ترغیب شوند و به این ترتیب از ورود بیشتر ماشین به شهرها ممانعت شود و در مصرف بنزین و زمان جا به‌جایی شهروندان صرفه‌جویی شود و هوا هم کمتر آلوده شود. شرکت حمل‌ونقل حومه ریلی قرار بود به تدریج بخشی از این اهداف را محقق سازد. این کار بر بهبود کیفیت حمل‌ونقل و کاهش آلودگی هوا در شهری مثل تهران می‌توانست موثر باشد. برای نمونه فرض کنید کسی که در کلانشهری مثل تهران زندگی می‌کند، روزانه پیوسته بخشی از زمانش را تنها به دلیل سیستم حمل‌ونقل نامناسب پایتخت از دست می‌دهد که این پیشنهاد ما می‌توانست آن را به سرعت از تهران به حومه و بالعکس جا به‌جا کند. ما با هزار ضرب‌وزور توانستیم این موضوع را در متن برنامه ششم بگنجانیم تا شاید در دستور کار دولت قرار گرفته و برای تحقق آن بودجه اختصاص پیدا کند. تا زمانی که در دولت بوم دو سال فقط برای نوشتن اساسنامه این شرکت زمان گذاشتم. آخر کار هم موفق به دریافت مصوبه آن از دولت نشدم. اخیراً شنیدم که تازه به تصویب هیات وزیران رسیده است البته بدون هرگونه ردیف اعتباری! خب این رویه به ما این پیام را ارسال می‌کند که کسی اعم از دولت یا مجلس به دنبال توسعه نیست. حتی در جامعه مدنی هم کسی در این‌باره مطالبه‌ای نداشت. دلیل هم دارد. جامعه مدنی اینقدر گرفتار مشروعیت خود شده و مشغله دارد که این مسائل را دیگر به کل از یاد برده است. بخشی از قدرت نیز تلاش دارد با توجه به وضعیتی که بر کشور حاکم است قدرت را به سمت خود بکشد تا نفوذ داشته باشد. بنابراین موارد، می‌توان ادعای سیاسی بودن بی‌توجهی به توسعه زیرساخت‌ها را تایید کرد.

من خاطرم هست که شما تلاش بسیاری کردید تا با جایگزین کردن فایننس و خطوط اعتباری خارجی به جای پرداخت مستقیم، ناوگان هوایی کشور را کلاً نوسازی کنید. در آن مقطع اما مخالفت‌هایی صورت گرفت و کار شما هم سرانجام ناتمام ماند.

ما وقتی برجام به ثمر رسید به این فکر بودیم که کاری کنیم که کشورها و شرکت‌های مختلف بعد از خاتمه تحریم‌ها با ما کار کنند. در آن مقطع ما با هر بانک خارجی که می‌خواستیم کار کنیم، مساله FATF جلو روی ما سبز می‌شد. یعنی هیچ موسسه مالی بین‌المللی بدون این استاندارد حاضر به اعطای اعتبار مالی به ایران نبود. خب ما در قراردادهای هوایی تلاش کردیم مسیر را به سمتی ببریم که از مجرای

فایننس خطوط هوایی را نوسازی کنیم اما دیدید که در نهایت همین مساله FATF نگذاشت کار به جایی برسد. در حوزه تجارت بین‌الملل مهم‌ترین مساله ریسک است. عامل ریسک را نباید دست‌کم بگیرید. هر بنگاهی بخواهد هر جای دنیا کار کند، این عامل ریسک را در نظر می‌گیرد. در ایران اما ما با چارچوبی مواجهیم که نه تنها ریسک‌زدایی نمی‌کند که بر ریسک‌های کشور هم اضافه می‌کند. بعد هم وقتی اتفاقی مثل برجام رخ می‌دهد ادعا می‌کنند چرا کسی به ما کمک نمی‌کند. طبیعتاً وقتی شما دم در خانه چند بزن‌بها در بگذارید که برای همه عابران مزاحمت ایجاد کنند، کسی برای مهمانی به خانه شما نمی‌آید. باندهای فساد هم دیگر موردی است که من در دوره تلاش برای نوسازی ناوگان هوایی با آنها چالش جدی داشتم. وقتی شما به صورت مستقیم با بنگاه‌های بزرگ خارجی برای خرید محصولات وارد مذاکره می‌شوید، همه این شبکه‌های دلالی و فساد وارد کار می‌شوند تا در کار شما اختلال ایجاد کنند. به این رویکرد هم لقب «دور زدن تحریم» می‌دهند. شما اگر تجارت ایران را در سال حدود 100 میلیارد دلار در نظر بگیرید، به راحتی 20 میلیارد دلار آن به دلیل فشاری است که این شبکه‌های فساد به بخش تجارت کشور تحمیل می‌کنند. اینها اطراف ایران شکل گرفته و درآمدهای هنگفتی دارند. ما وقتی با زیمنس، با بوئینگ یا ایرباس مذاکره مستقیم می‌کردیم، این شبکه نمی‌گذارد. شما وقتی از ایرباس مستقیماً خرید می‌کنید، تمام سیستم پشتیبانی این بنگاه بین‌المللی اعم از سیستم مالی، سیستم آموزشی یا شبکه تامین با قرارداد شما همراه می‌شوند. دلان اما با قالب کردن هواپیماهای دست دوم 20 سال کار، هیچ یک از اسناد رسمی یا خدمات را به کشور ارائه نمی‌کنند. اینها دنبال پورسانت‌های بالای خود هستند. اینها که از نوسازی ناوگان کشور حمایت نمی‌کنند ولی با مطرح کردن حرف‌های بربطی مثل این مورد که به جای خرید یک هواپیمای نو، شش هواپیمای کهنه می‌خریم کل کار را با وقفه روبه‌رو می‌کنند. تحریم این شبکه را به شدت تقویت کرده و سازوکاری را شکل داده که به راحتی کنار نمی‌رود.

فکر می‌کنید امکان برگرداندن این قطار به مسیر هست؟ مخصوصاً که دولت یک‌دست شده و امکان اجماع تا حدی پیش آمده؟ آیا دولت بعدی با توجه به وضعیت اقتصاد سیاسی کنونی کشور توان احیای مسیر توسعه و سرریز بخشی از منابع به زیرساخت‌های انرژی، حمل‌ونقل، ارتباطات و صنعت را دارد؟ نقش تغییر مکانیسم‌های محرک بخش خصوصی برای مشارکت در روند توسعه زیرساخت‌ها مثل حذف قیمت دستوری یا بی‌ثباتی‌های کلان اقتصاد در این مسیر چگونه قابل تحلیل است؟ اصلاً در این شرایط این

