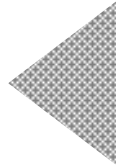


به مثابه‌ی یک ضرورت برای توسعه اقتصادی

به سوی ساختار سیاست‌سازی و سیاست‌گذاری اقتصادی



دکتر جمشید پژویان

عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبایی

۱- صورت مسأله

یک مثال سنتی در توضیح سیستم و ساختار تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و اجرایی اقتصاد که نتیجه این فرآیند، تولید رفاه برای جامعه است، می‌تواند مفید باشد. حتماً شنیده‌اید که گفته‌اند: «اگر آشپز دوتا شد غذا یا شور می‌شود یا بی‌نمک» این ضرب‌المثل نشان از درک طراحان آن از یک نظام و فرآیند تصمیم‌گیری است که باید به صورت سراسری و یکجا صورت گیرد. اقتصاد در هر جامعه‌ای به صورت یکپارچه و متصل عمل می‌کند، در نتیجه مدیریت واحد را طلب نموده و تفکیک سیاست‌گذاری‌های اقتصادی مشابه ضرب‌المثل قطعاً کارایی اقتصادی را نقض خواهد نمود.

متغیرهای اقتصادی چنان به یکدیگر مربوط و پیوسته‌اند که تغییر در هر متغیر بدون تغییر در متغیرهای دیگر غیر ممکن است. یک مشکل جدی برای ناو دریایی حامل برنج به مقصد یک کشور که موجب از بین رفتن محموله آن باشد، اگر قبلاً راهکار مناسب انتخاب نشده باشد (یعنی ذخیره استراتژیک برنج طراحی نشده باشد) موجب افزایش قیمت این کالا در بازار خواهد شد. این مهم در این مرحله متوقف نشده بلکه این افزایش قیمت برنج موجب تغییر مسیر تقاضا برای کالاهای دیگر مثل نان، سیب‌زمینی، گوشت، و... خواهد شد. این تغییرات در تقاضا در بازارهایی که در تعادل نسبی قرار داشتند، موجب تغییر در شرایط تعادل بازارهای مربوطه شده و مثلاً قیمت نان افزایش می‌یابد. این اثر خارج از اثراتی که در قیمت و مقدار تقاضای دیگر کالاها می‌گذارد، بر درآمد واقعی مصرف‌کنندگان اثرگذار است؛ به خصوص خانواده‌هایی که سهم عمده‌ای از سبد مصرفی آنها را نان تشکیل می‌دهد. این اثر گسترده می‌تواند حتی در آموزش فرزندان خانواده مؤثر باشد، و... به نظر می‌رسد که یک برآورد براساس نااطمینانی عرضه برنج در بازار می‌توانست ابزار کنترلی بر تغییرات ناخواسته فوق را به اجرا بگذارد و از

سوی دیگر طراحان برنامه‌های آموزشی با سیاستگزاران واردات برنج هماهنگ باشند! وابستگی متغیرهای اقتصادی نیاز به سیاست‌گذاری منسجم و یکپارچه را طلب می‌کند. بدیهی است که طراحان سیاست‌های اقتصادی باید خبره‌ترین‌ها در تخصص خود باشند. عدم توجه به سیاست‌سازی منسجم و کارآمد و تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری بخشی (حتی اگر به صورت بخشی صحیح باشد) در برخورد با متغیرهای دیگر می‌تواند آثار نامناسبی را به دنبال داشته باشد، اگر قبلاً این آثار ثانویه و جانبی ملاحظه نشده باشد، ما شاهد اشتباهات زیاد در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی بوده‌ایم که متکی بر یک ساختار مناسب تصمیم‌سازی نبوده‌اند. چند مورد را به صورت نمونه ملاحظه می‌کنیم.

در دوران جنگ و در کنار معجزه‌ی دفاع سربازان و طراحان نظامی و همچنین مدیریت مملکت با وجود تعدد دشمنان، سیاست‌های اقتصادی نیز در پیش گرفته شد. نتایج نشان داد که سیاست‌سازی‌ها از ساز و کار مناسب علمی و تخصصی برخوردار نبوده‌اند. دولت برای پاسخ به مشکل سرمایه‌گذاری داخلی مبادرت به ایجاد نرخ‌های متعدد ارز نمود که این نرخ‌ها فاصله قابل ملاحظه‌ای با نرخ بازار آزاد داشتند و مرتب این فاصله بیشتر و بیشتر می‌شد. همچنین جهت حمایت مناطق محروم بدون بررسی امکانات صنعتی شدن این مناطق، مزیت‌های اسمی را نیز برای سرمایه‌گذاری مدرن مناطق ایجاد نمود.

پدید آمدن سود بسیار بالا و حتی ناباورانه تصاحب ارز ارزان دولتی، عده بسیاری را به سمت بهره‌برداری از این مزیت سرازیر نمود. حتی کسانی بودند که اصولاً نه تخصص، نه تجربه و نه تمایل به فعالیت توسعه‌ی اقتصادی داشتند، اما می‌توانستند با پرداخت رشوه به صادرکنندگان خارجی بخصوص کشورهای اروپای شرقی و آسیای دور، ماشین‌آلات وارداتی را با سند و قیمت چند برابر وارد نموده و پس از دریافت ارز ارزان دولتی و پرداخت بخش کوچکی از آن برای ماشین‌آلات با تکنولوژی عقب افتاده و گاه مستهلک، تفاوت هنگفت آن در حساب‌های خارج و داخلی سرازیر می‌شد. حتی تبدیل بخشی از ارز باقی مانده می‌توانست کلیه هزینه‌های ریالی را جبران کند.

این چنین شد که صاحب صنایع عقب افتاده و مستهلک با بهره‌وری پائین شدید؛ جدا از بخش عمده‌ای از این فعالیت‌ها که ناتمام باقی مانده و هنوز هم ناتمام هستند. این به معنی صدمه بسیار جدی به بخش صنعت و عامل پایین بودن بهره‌وری سرمایه است. همزمان در جهت ایجاد ساز و کار در بخش کشاورزی سیاست تعیین قیمت محصولات عمده کشاورزی که عمده‌ترین آن گندم است اتخاذ شده و از سوی دیگر یارانه‌های تولیدی برقرار شد، یعنی فروش تراکتور، وانت و ... به قیمت بسیار ارزان دولتی به کشاورزان. همچنین کود کشاورزی بسیار ارزان در اختیار کشاورزان قرار گرفت، در نتیجه‌ی این سیاست انگیزه‌ای جدی برای افزایش تولیداتی که به قیمت دولتی باید به فروش می‌رسید وجود نداشت، ولی

تراکتورها و وانت‌های خریداری شده یا سپس در بازار آزاد به فروش می‌رسیدند و یا وسیله حمل و نقل روستائیان بین روستاها و شهرهای اطراف شدند، حتی تراکتورها!

در دهه ۶۰ پس از افزایش درآمدهای نفتی و افزایش تقاضا برای کالاها و خدمات واردات بعضی از کالاها بازده بسیار بالایی را پیدا نموده و گروهی جهت جمع‌آوری این سود مبادرت به تجارت نمودند. از آنجا که نظام بانکداری ناکارآمد بوده و توان تنظیم بازار وام و پولی را نداشت، بنگاه‌های قرض‌الحسنه برای جمع‌آوری پس‌انداز مردم و استفاده از تجارت بسیار سودآور تشکیل شدند. خارج از بحث نتایج اقتصادی این مهم که آیا اصولاً یک تهدید برای اقتصاد ایران تلقی می‌شد یا یک تنظیم‌کننده خارج از نظام بانکی، مقامات بانک مرکزی در مقام مقابله با این پدیده برآمده و آن را نفی نمودند. این تصمیم‌گیری بدون توجه به اثرات خروج حجم پول جمع شده به بنگاه‌های قرض‌الحسنه و طراحی سیاست برای استفاده از آن بود. در نتیجه حجم پول قابل ملاحظه به سمت سرمایه‌گذاری در بخش مسکن حرکت نموده و موجب خرید و فروش قول‌نامه‌ای مسکن شد، افزایش قیمت مسکن، افزایش سرمایه‌گذاری در تولید مسکن، افزایش تقاضا برای آهن و سپس افزایش عرضه آهن و بالاخره کاهش یکباره قیمت آهن و ورشکستگی تجار آهن و ...

پس از خاتمه جنگ سیاست آزادسازی اقتصاد یا سیاست معروف به سیاست تعدیل اقتصادی باز هم جدا از نقاط قوت و ضعف این سیاست جهت استفاده از ظرفیت‌های خالی بخش تولید اقدام به آزاد نمودن بعضی قیمت‌های تحت کنترل دولت نموده و سیاست‌های ارزی در جهت افزایش عرضه ارز و کاهش نرخ‌های متعدد ارز اتخاذ شد. با وجود بعضی قوت‌ها در این سیاست‌گرایی‌ها، هیچ توجهی به آثار آن صورت نگرفت. لذا از یک سو بنگاه‌های تولیدی برای افزایش واردات نهاده‌های تولید هجوم برده و برای استفاده از قیمت‌های آزاد شده و افزایش سودی که انتظار داشتند از طریق وام‌های کوتاه مدت از منابع خارجی، هر چه که می‌توانستند و به هر قیمت حتی با زیان از نقطه نظر تراز صادراتی به علت نفع و سود بسیار بالای واردات کالاها و نهاده‌ها صادر کردند و این موجب افزایش مدلهای ارزی، انبار شدن کالاهای صادراتی به خارج، کاهش قیمت کالاهای صادراتی بدون رویه در خارج و در مقابل افزایش قیمت این کالاها در اقتصاد داخلی شدند. انباشت بدهی، صدمه جدی به صادرات کالاهای سنتی، و افزایش قیمت‌های داخلی، نتایج اولیه این سیاست‌گذاری بود. البته از سوی دیگر افزایش کالاهای وارداتی، نبود امکان حمل و نقل، ناکافی بودن ظرفیت ایستگاه‌های تخلیه و ... نیز موجب اختلال جدی ناشی از افزایش هزینه حمل و نقل و هزینه دموراژ شده و بالاخره همین نتایج، موجب شکست سیاستی شد که اگر به خوبی طراحی و سیاست‌سازی شده بود می‌توانست با موفقیت بسیار بالایی مواجه شود.

به دنبال انعکاس دایمی انتقاد از بزرگ شدن دولت، دخالت‌های دولت و ... تصمیم گرفته شد که دولت کوچک شود ولی هیچ سیاست‌سازی منسجم و تخصصی‌ای، پشتوانه این مهم نبود. لذا از یک سو، سیاست خصوصی‌سازی مطرح و از سوی دیگر از کوچک شدن دولت، برداشت کاهش یا کنترل کارمندان آن و استخدام دولتی شد. متأسفانه سیاست خصوصی‌سازی ناموفق و همراه با انحراف‌های جدی و ناکارآمدی همچنان تاکنون ادامه دارد. خصوصی‌سازی و انتقال بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی باید با تقاضا و استقبال بخش خصوصی همراه باشد. این تقاضا باید به علت امکان بخش خصوصی از سودآور نمودن بنگاه‌های تحت مدیریت دولت باشد، چنانچه نظریه‌های اقتصادی عامل کارآمدی فعالیت اقتصادی در بخش دولتی را ناشی از مدیریت دولتی می‌دانند^۲ نه مالکیت؛ اما متأسفانه سیاست‌های خصوصی‌سازی، به دور از مسایل مربوط به فساد و غیره عمدتاً متوجه انتقال مالکیت بوده نه مدیریت آن. در جهت کاهش بارتکفل، منع استخدام دولتی پیش گرفته شد. یک طراحی سیاست‌سازی می‌توانست نشان دهد که در دو دهه قبل از این تصمیم‌گیری بخش عمده تقاضا در بازار کار را تقاضای دولتی تشکیل داد و گاه تا حد ۸۰ درصد جذب نیروی کار به وسیله دولت صورت می‌گرفت. به طور کلی بخش خصوصی در اقتصاد ایران به علت عمدتاً تجاری بودن تا تولیدی بودن، (به خاطر مشکلات قانون کار، تأمین اجتماعی، نظام مالیاتی و ...) توان جذب و عرضه کار جامعه‌ی روبه رشد از نظر جمعیت جوان را نداشته است. بدیهی است که منع استخدام دولتی قبل از رفع موانع سرمایه‌گذاری و استفاده از عامل کار، موجب بیکاری بیشتر خواهد شد.

پس از بروز بیکاری دو رقیمی و مشکلات جدی اجتماعی آن مجدداً بدون یک سیاست جدی منسجم و هماهنگ طرح‌هایی مثل طرح ضربتی اشتغال، پیشنهاد و به اجرا درآمد. عدم موفقیت این سیاست موجب به هدر رفتن بخش عمده‌ای از منابع که پس از افزایش درآمدهای نفتی در اختیار دولت قرار گرفته بود، شده است. سالهاست که اقتصاددانان نسبت به نظام مالیاتی موجود ایران انتقاد دارند و بخصوص با مطالعه دانشگاهی در اقتصاد بخش عمومی و گسترش دانش اقتصاد مالیات‌ها بین اقتصاددانان، ضرورت انجام یک سری اصلاحات، بیشتر آشکار شد. در طی دو دهه گذشته شاهد اصلاحات متعددی هستیم که هیچ یک ما را به هدف کارایی نظام مالیاتی رهنمون نبوده و بلکه بعضی موجب اختلال بیشتر شده‌اند. آخرین اصلاحیه مالیاتی به اصلاح قانون مالیاتی مستقیم سال ۱۳۸۰ مربوط می‌شود.

در جریان ساخت سیاست مالیاتی برای این اصلاحیه و تصمیم‌گیری، در هیچ مرحله‌ای یک گروه از اقتصاددانان مشخص در مسایل اقتصاد مالیات‌ها شرکت نداشتند، بلکه بخش عمده تصمیم‌سازی به وسیله گروهی غیر متخصص صورت گرفت. در نتیجه یک فرصت مناسب بخصوص در شرایط افزایش

درآمدهای نفتی که می‌توانست تبدیل به اصلاحات اساسی در نظام مالیاتی شود، منتهی به یک اصلاحیه ناموفق شد. اساسی‌ترین بخش اصلاحیه تغییر در نرخ مالیات بر سود شرکت‌ها بود که طی سال‌های قبلی به کرات مورد انتقاد قرار گرفته بود.^۳ اصلاحیه بدون طراحی منبع دیگری برای جلوگیری از کاهش درآمدهای مالیاتی تصمیم به تعیین نرخ ثابت ۲۵ درصد به جای نرخ‌های تصاعدی قبل گرفت. این تصمیم که به جهت پیشنهاد اقتصاددانان و منجمله نگارنده این مقاله طی یک دوره حدود ۱۵ ساله بود به علت عدم طراحی بسته سیاست‌سازی به صورت مناسب، بدون اثر مورد نظر و با آثار جانبی مخرب روبرو شد. اصلاحات پایه‌ها و نرخ‌های مالیات در اقتصاد ایران نیازمند اصلاح ساختار تشخیص و اجرای مالیات دارد که عنصر مهم این بخش نیز بدنه اطلاعاتی و کنترل جریان وجوه است. این تغییر غیر از دادن آرامش نسبی به بعضی بنگاه‌های بزرگ، نقش جدی در افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تولید ملی نداشته است، چون موانع جدی دیگری در مسیر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی وجود دارد که بدون اصلاح آن در بسته سیاست‌سازی مربوطه حتی سیاست‌گذاری موردی مناسب مالیاتی نیز مؤثر نخواهد بود، و بالاخره وقتی امکان تشخیص وجود ندارد چه فرقی می‌کند که نرخ مالیاتی ثابت کم یا زیاد و یا تصاعدی باشد. زمانی تعیین نرخ ثابت اثر بخشی در بهبود تخصیص منابع دارد که منجر به کاهش فشار مالیاتی شود. این مهم اتفاق نیفتاده چون در کنار عدم کاهش فشار روی بنگاه‌های کوچک، آمار نشان می‌دهند که سهم مالیات بر سود شرکت‌ها از کل درآمد مالیاتی نه تنها کاهش نیافته بلکه افزایش نیز یافته است! این مهم نیز به علت عدم طراحی پایه جدید با گسترش بعضی از پایه‌های مالیاتی به بسته سیاست‌سازی اصلاحیه مالیاتی بوده است. پس از این اصلاحیه جهت جلوگیری از کاهش درآمدهای مالیاتی، مجدداً بدون طراحی بسته سیاست‌سازی در چارچوب نظریه‌های تخصصی مالیاتی، قانون تجمع عوارض به تصویب و اجرا رسید که مجدداً فاقد پشتوانه علمی لازم بود و موجب افزایش فشار به بخش تولیدی و خصوصی شد. بالاخره این اصلاحیه، مهم‌ترین ابزار سیاست‌های دولت شئون اصلی نظام مالیاتی را از دسترس اجرای دور نمود. این مهم حذف قانون مالیات بر مجموع درآمد اشخاص حقیقی است. عمده‌ترین پایه مالیات که غیر از منبع درآمد برای دولت مورد استفاده در اجرای سیاست‌های دیگر (چون بهبود توزیع درآمد، هدف‌مند نمودن یارانه، کنترل فساد، رشوه‌خواری و قاچاق) قرار می‌گیرد و بدون آثار تخریبی در تخصیص منابع سازمان‌ها می‌تواند براساس نرخ‌های تصاعدی به اجرا گذاشته شود، پایه مالیات بر مجموع درآمد است. جهت طراحی یا اصلاح قوانین مالیاتی ضرورت دارد که پایه‌ها و نرخ‌های مالیاتی به وسیله یک گروه اقتصاددان متخصص در اقتصاد بخش عمومی یا اقتصاد مالیاتی تهیه شود و سپس گروه حسابداران که تخصص در حسابداری صنعتی و شرکت‌ها دارند برای تنظیم

روش‌های اجرایی زیر نظر اقتصاددانان (جهت جلوگیری از انحراف روش‌های اجرایی تنظیم دفاتر نسبت به اهداف اقتصادی) ساختار اجرایی را تهیه کنند و بالاخره گروه حقوق‌دانان با نظر اقتصاددانان و حسابداران قوانین لازم را تهیه نمایند.

این موارد و موارد دیگری که ما شاهد تصمیم‌گیری و اجرای آن در اقتصاد ایران بوده‌ایم، در مجموع میلیاردها ریال و دلار هزینه برای اقتصاد داشته‌اند. به علت برخورداری از منابع فراوان ارزی در گذشته ما توانسته‌ایم که به حیات اقتصادی خود ادامه داده و گاه به میمنت این منابع شاهد موفقیت‌هایی نیز در اقتصاد بوده‌ایم. بدون شک سیاست‌های مناسب اقتصادی نیز در این دوران طراحی و به اجرا گذاشته شده‌اند، ولی سؤال اصلی این است که چرا باید هزینه هنگفتی را برای بعضی از سیاست‌گذاری‌های ناکارآمد پرداخته و بپردازیم؟ اشکال اساسی در کجا قرار دارد؟ آیا سیاست‌گذاران به موفقیت سیاست‌ها و طرح‌ها بی‌توجه‌اند؟ قطعاً این چنین نیست. مجموعه حکومت در تلاش و فعالیت برای دستیابی به موفقیت‌ها و توسعه و رشد اقتصادی است. افزایش رفاه جامعه و بهبود در متغیرهای اقتصادی آرزوی آنها است. آیا ما فاقد متخصصین اقتصادی هستیم و یا حداقل در مجموعه کسانی که بر تصمیم‌گیری‌های اقتصادی مؤثر بودند، چنین اقتصاددانانی یافت نمی‌شدند؟ این نیز نیست، اقتصاددانان متخصص و قابل در اقتصاد ایران کم نیستند و در تمام دوره‌های گذشته و در بسیاری از تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، اقتصاددانان بسیار قابل و متخصص نیز حضور داشتند. مشکل و مسأله بسیار جدی و اساسی، نبود ساختار مناسب سیاست‌سازی در اقتصاد ایران است. نبودن جایگاه سیاست‌سازی اقتصادی از سیاست‌گذاری و همچنین اشکالات در سیستم سیاست‌گذاری عامل قطعی و اصلی عدم موفقیت لازم در اقتصاد ایران هستند؟ در هدایت اقتصاد یک جامعه، ساختار سیاست‌سازی و سپس سیاست‌گذاری می‌باشند که درجه نخست اهمیت را دارند. ساختار مناسب سیاست‌سازی است که با تشخیص مشکلات اقتصادی و سپس پیشنهاد راه‌کارهای مناسب و پیگیری و اجرای سیاست‌های اقتصادی، مبادرت به آسیب‌شناسی و درمان می‌نمایند. لذا اگر تشکیلات و شوراهای مربوط به این مهم طراحی و بهره‌برداری شوند، می‌توان انتظار موفقیت در سیاست‌گذاری اقتصادی را داشت.

۲- ساختارهای مورد نیاز یک نظام اقتصادی

مجموعه سیاست‌سازی، سیاست‌گذاری، و اجرایی اقتصادی باید ضمن ارتباط و انسجام، مستقل از یکدیگر عمل کنند. نظریه‌های مثبت اقتصادی که آثار سیاست‌های اقتصادی را توضیح داده و یا راه‌کارهای مناسب برای دستیابی به اهداف را مشخص می‌کنند، یک سری روابط تکنیکی هستند که در تخصص اقتصاددانان قرار دارند. در حالی که اهداف و شرایط اقتصادی، نرم‌ها یا دستورهای اقتصادی باید منطبق با

خواسته اکثریت جامعه باشد. به عبارت دیگر انتخاب باید به وسیله مردم صورت گیرد. نتیجتاً در طراحی بسته‌های سیاستی و تغییر راه کارهای نظری، ضرورت حضور متخصصین و متخصص‌ترین اقتصاددانان آشکار است. در حالی که در انتخاب بین انواع بسته‌های سیاستی که آثار متفاوتی را متوجه جامعه می‌نمایند، کسانی باید تصمیم‌گیری نمایند که به صورتی منعکس کننده خواسته و آرای مردم باشند. بالاخره در اجرای سیاست‌های اقتصادی توانایی‌های اجرایی و مدیریت اقتصادی است که بیشتر مورد نیاز است.

۳- ساختار سیاست‌گذاری و کنترل اقتصادی

۳-۱- شورای عالی تصمیم‌گیری و دستورهای اقتصادی

در هر جامعه ضرورت دارد که ثرم‌ها یا دستورهای اقتصادی منطبق با خواسته‌های اصلی و اساسی عموم مردم باشد. همچنین سیاست‌سازی اقتصادی باید در جهت دستیابی به استراتژی‌های اصلی که مشخص می‌شوند قرار گیرند. این شورا وظیفه تعیین اهداف و استراتژی‌های اصلی یا بزرگ راه اقتصادی را به عهده دارد. شورای عالی اقتصاد مسایل مشابه زیر را مورد توجه و تصمیم‌گیری قرار می‌دهد:

الف - ایجاد انسجام بین سه قوه در زمینه‌های اقتصادی

ب - تعیین دستورهای اقتصادی یا جهت‌گیری‌های اصلی اقتصادی.

از تولیدات این شورا موارد زیر می‌تواند عنوان شود: دستورهای راهنما برای تهیه سندهای اقتصادی / تعریف عدالت اقتصادی و تعیین مرزهای آن / تعیین سهم منابعی که باید بین بخش خصوصی و دولت توزیع شود. / تعیین سهم خدمات و کالاهای عمومی بسیار مهم، مثل دفاع، بهداشت، آموزش
ج - شورای عالی می‌تواند بدون تعیین چارچوب یا راه کارها صرفاً ضرورت‌ها یا عدم ضرورت‌ها و اصلاحات لازم را تصویب کند.

د: اعضاء پیشنهادی این شورا: «رهبری (یا نماینده رهبری) / رؤسای سه قوه / رئیس مجمع تشخیص مصلحت / رئیس شورای نگهبان / دبیر شورای عالی امنیت ملی / وزیر اقتصاد و دارایی / رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی / رئیس بانک مرکزی / سه نفر اقتصاددان: (۲ نفر با تخصص اقتصادی بخش عمومی - ۱ نفر با تخصص اقتصاد کلان) / دو نفر حقوقدان»

ه: شورای عالی اقتصاد نقش تعیین کننده و تصمیم‌گیرنده در مشخص نمودن استراتژی‌های اصلی و اهداف عمده اقتصاد، نظارت بر عدم انحراف از این اهداف را دارد. در زمینه اهداف میان و کوتاه مدت که در چارچوب وظایف و شعارهای دولت و قوه مجریه قرار دارد این شورا، دخالت نمی‌کند.

۳-۲- شورای تخصصی اقتصاد یا نظام تصمیم‌سازی

این شورا کاملاً تخصصی است و در ارتباط مستقیم با شورای عالی اقتصاد و رئیس قوه مجریه قرار دارد. شورای تخصصی یا تصمیم‌سازی اقتصادی وظیفه کلی طراحی بسته‌های سیاستی را به عهده دارد. بسته‌های سیاست‌های اقتصادی تولید شده به وسیله این شورا می‌توانند شامل راه‌کارهای اقتصادی بلندمدت در جهت انجام وظایف شورای عالی اقتصاد باشد و یا بسته‌های سیاست‌های اقتصادی متوسط و کوتاه مدت در مسیر و براساس درخواست دولت صورت گیرد. این شورای تخصصی در خدمت کل نظام است، شورای عالی اقتصاد و رئیس قوه مجریه. وظایف شورای تخصصی سیاست‌سازی عبارتند از:

تعیین و طراحی بسته‌های سیاستی، کنترل و هدایت تصمیم‌های اقتصادی به صورت تخصصی از طریق شورای عالی اقتصاد، تعیین و طراحی بسته‌های سیاستی، کنترل و هدایت تصمیم‌های اقتصادی به صورت تخصصی از طریق رئیس‌جمهور، وظیفه آسیب‌شناسی اقتصاد در جهت دستیابی به اهداف بلندمدت شورای عالی اقتصاد، وظیفه آسیب‌شناسی اقتصاد در جهت دستیابی به اهداف متوسط و کوتاه مدت رئیس‌جمهور. شورای تخصصی اقتصاد وظیفه طراحی کلیه سیاست‌های که به او سفارش داده می‌شود را در چارچوب هدایت و مصوبات شورای عالی اقتصاد و هدایت و تصمیمات رئیس‌جمهور خواهد داشت. همچنین شورای تخصصی اقتصاد مستقلاً در راستای آسیب‌شناسی و نظارت بر عملکرد اقتصاد و آینده‌نگری سیاست‌سازی نموده و به اطلاع شورای عالی اقتصاد و یا رئیس‌جمهور می‌رساند. بسته‌های سیاستی خروجی این شورا یا پس از تأیید شورای عالی و یا رئیس‌جمهور به صورت بسته کامل جهت سیاست‌گذاری به شوراهای مربوطه تصمیم‌گیری ارجاع می‌شود. اعضای شورای تخصصی تصمیم‌سازی، (این شورا کاملاً تخصصی است) از ۷ تا ۹ اقتصاددان در رشته‌های مختلف اقتصاد با تکیه بر تخصص اقتصاد بخش عمومی، ۲ تا ۳ عضو ناظر از شورای عالی اقتصاد و قوه مجریه برای هدایت شورای تخصصی اقتصاد در جهت اهداف شورای عالی اقتصاد و رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود. اعضای این شورا به پیشنهاد شورای عالی اقتصاد، رئیس قوه مجریه، رئیس قوه مقننه و تصویب شورای عالی اقتصاد انتخاب شده و برای یک دوره ۷ تا ۹ سال عضویت خواهند داشت. تعویض اعضای غیر از موارد ضروری و خاص به حسب کسری از تعداد اعضای در هر دو سال صورت می‌گیرد. بدنه کارشناسی و مشاوره شورای تخصصی اقتصاد با تفکیک شورا به تعداد گروه مطالعاتی و سیاست‌سازی اقتصاد برحسب تخصص‌های اصلی و مورد نیاز شکل می‌گیرد. در رأس هر گروه کارشناسی و مشاوره‌ای ۱ تا ۲ عضو شورا قرار خواهند گرفت. شورای تخصصی اقتصاد، می‌تواند از تمام توان علمی و کارشناسی کشور از طریق مشاوره‌ای و یا انعقاد قرارداد استفاده نموده و همچنین می‌تواند از مراکز تحقیقاتی، علمی، و اشخاص

حقیقی خارجی نیز به صورت مشاوره یا عقد قرارداد بهره گیرد. تصمیم‌گیری در ساخت و طراحی بسته‌های سیاست اقتصادی در شورای تخصصی با اجماع صورت گرفته و در مواردی که امکان رسیدن به اجماع وجود ندارد، از طریق رأی‌گیری و کسب سه چهارم آراء موضوع یا بسته سیاستی مورد تصویب قرار خواهد گرفت. ضرورت دارد نقطه نظر و دلایل مخالف با مخالفین در صورت جلسه یا پیوست آن ثبت و ضبط شود. اعضاء شورای تخصصی اقتصاد تمام وقت بوده و به هیچ فعالیت دیگر دولتی و یا خصوصی نباید مشغول باشند. تدریس ۱ یا حداکثر ۲ درصد دانشگاهی به وسیله اعضاء بلامانع است. تصمیم و بسته‌های سیاستی طراحی شده در شورای تخصصی تا قبل از تصمیم‌گیری به وسیله شوراهای تصمیم‌گیری محرمانه تلقی شده و کلیه اعضاء در حفظ محرمانه بودن تصمیمات شورای تخصصی مسئولیت مشترک دارند.

۳-۳- نظام تصمیم‌گیری اقتصادی

نظام تصمیم‌گیری شامل شوراهای مربوطه در دولت و مجلس شورای اسلامی است. بااستنای شورای پول و اعتبار، دیگر شوراها صرفاً روی بسته‌های سیاستی ارجاع شده تصمیم‌گیری نموده و در صورت تشخیص تغییرات در بعضی موارد که به ساختار علمی بسته اقتصادی مربوط می‌شود باید پیشنهاد خود را مجدداً به شورای تخصصی تصمیم‌سازی ارجاع نموده و پس از طی مراحل لازم در مورد بسته‌های جدید ارجاع شده تصمیم‌گیری نمایند. شورای عالی پول و اعتبار بنا به ضرورت تخصص در سیاست‌های پولی می‌تواند رأساً تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری اقتصادی را به انجام برساند.

۳-۴- ساختار شوراهای اصلی تصمیم‌سازی در اقتصاد

الف: شورای اقتصاد: ضرورت ندارد که اعضاء این شورا متخصص در اقتصاد باشند. اعضاء این شورا منعکس‌کننده نظرات دولت هستند و در نتیجه مطلع از سیاست‌های کلی و اقتصادی قوه مجریه و رئیس جمهور می‌باشند. با ترکیب موجود یا بهینه‌ای که به وسیله قوه مجریه مشخص می‌شود باید ۲ تا ۳ اقتصاددان (بیرون از دولت) از دانشگاه‌ها یا مراکز تحقیقات اقتصادی که گرایش‌های اقتصاد بخش عمومی و اقتصاد کلان، و اقتصاد بین‌المللی را دارند، اضافه شوند. این اعضاء بدون رأی در جهت تجزیه و تحلیل و شفاف نمودن بسته‌های سیاستی و انعکاس علم نقطه نظرهای شورای اقتصاد به شورای تخصصی سیاست‌سازی اقتصادی، انجام وظیفه می‌نمایند.

ب: شورای پول و اعتبار: این شورا تخصصی است و می‌تواند در چارچوب کلی و استراتژی‌های اصلی و اهداف بلندمدت تعیین شده از جانب شورای عالی اقتصاد که به وسیله شورای تخصصی سیاست‌سازی اقتصادی طراحی شده‌اند، تصمیم‌های لازم سیاستی پول را در جهت هدایت اقتصاد اتخاذ نماید، یا

تغییراتی در بسته‌های سیاستی پیشنهادی از سوی شورای تخصصی سیاست‌سازی را بدهد.

ج: ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار؛ شامل موارد زیر می‌شود:

الف - هیئت رئیسه بانک مرکزی / ب - یک عضو از شورای عالی اقتصاد / ج - دو عضو از شورای تخصصی تصمیم‌سازی اقتصادی / د - هفت متخصص اقتصاد با تخصص‌های مربوطه / ه - دو نماینده از هیئت دولت جهت هماهنگی سیاست‌های پولی و مالی

هفت متخصص اقتصادی عضو شورای پول و اعتبار به پیشنهاد شورای عالی اقتصاد، هیئت رئیسه بانک مرکزی، هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی، و تصویب شورای عالی اقتصاد برای دوره ۷ ساله تعیین می‌شوند که هر سال یک نفر تعویض می‌شود.

۳-۵- نظام کارشناسی و مشاوره‌های اقتصادی

یک مشکل بسیار جدی در اقتصاد ایران تخصیص غیر مؤثر منابع ناشی از نبود یا کمبود مطالعات اقتصادی در اجرای طرح‌ها و پروژه‌ها است. هزاران طرح ناتمام، بالا بودن زیان و مطالبات سوخت شده بانک‌ها، ... نشان بسیار بارز این مهم است. در جهت شفاف نمودن بازار مشاوره و کارشناسی اقتصادی که متأسفانه بنا به دلایل مختلف بسیاری از غیر متخصصین به انجام این امور می‌پردازند، نظام کارشناسی و مشاوره‌های اقتصادی باید شکل گیرد. این نظام مشابه نظام پزشکی و نظام مهندسی و وظیفه تأیید، درجه‌بندی و بروز نمودن دانش اقتصادی اعضای را دارد. همچنین نظام انضباطی برای تخلف‌ها و اشتباهات عمده را نیز به اجرا می‌گذارد. نحوه شکل‌گیری و اختیارات این نظام باید به وسیله قانون تعیین و تعریف شود. بدون شک این مهم یک اصل در موفقیت سیاست‌سازی‌ها و سیاست‌گذاری‌های کارآمد اقتصادی خواهد بود.

پانویس‌ها:

- ۱- ناشی از سیاست واردات در مقابل صادرات.
- ۲- مراجعه شود به کتاب اقتصاد بخش عمومی مقاله دکتر پژوهان.
- ۳- مراجعه شود به گزارش‌های پژوهان در مورد فشار مالیاتی به بخش صنعت ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس سال‌های ۱۳۷۶-۱۳۷۷-۱۳۷۸.