نظام تصمیم سازی باید دگرگون شود

یمی از چالشهای اساسی کشورهای در حال توسعه،در تدوین برنامه‏های توسعه اقتصادی و سیاسی،این است که با گسترش کمی نیروهای مولد و ایجاد ارتباطات و تعاملات‏ وسیع در عرصه تولید،اقتصاد این کشورها وارد مرحله گذار پیچیده‏ای می‏شود که عبور از آن مستلزم دگرگونی‏های کیفی‏ در روابط تولید و ایجاد نهادها و ساختارهای جدید اقتصادی‏ و سیاسی است.اما در کشورهای در حال توسعه غالبا نهادها و ساختارهای موجود نسبت به این دگرگونی‏های کیفی،عدم‏ انعطاف شدیدی از خود نشان می‏دهند.این عدم انعطاف گاه‏ آنچنان حاد و دشوار می‏شود که در مقطعی از تاریخ تحول‏ کشور در حال توسعه،مانع گسترش کمی نیروهای مولد می‏گردد و خود به عامل بازدارنده عمده‏ای در پیشرفت‏ بی‏توجهی و غفلت از لزوم تغییر ساختار نظام تصمیم سازی کلان‏ اقتصاد ممکن است‏ هزینه‏های غیر قابل جبرانی‏ داشته باشد

متوازن اقتصادی و اجتماعی تبدیل می‏شود.در واقع به همین‏ دلیل است که در کشورهای در حال توسعه،فرآیند رشد و توسعه اقتصادی دارای شکل پیچیده،دوگانه و در بسیاری‏ مقاطع ادواری است.

دوگانگی و تضاد بین الزامات رشد نیروهای مولد و عدم انعطاف و چسبندگی عوامل نهادی و ساختاری به صورت‏ مشکلات لاینحل در عرصه تولید،بروز و ظهور می‏یابد و غالبا به شکل بحران‏های اجتماعی و اقتصادی حاد در سطح‏ ملی و منطقه‏ای جلوه‏گر می‏شود.

نظام تصمیم گیری کلان اقتصاد کشور در سال‏های قبل از پیروزی انقلاب اسلامی و همچنین در دو و نیم دهه پس از پیروزی انقلاب،به لحاظ نبود استراتژی روشن توسعه‏ اقتصادی و سیاسی،توسعه صنعتی و نیز نبود برنامه مشخصی‏ برای مشارکت بخش خصوصی،دچار ضعف‏های ریشه‏ای‏ و ساختاری بوده است.یکی از معضلات در عرصه‏ تصمیم گیری‏های اقتصادی کشور،از سال‏های قبل از انقلاب،عدم تحول مناسب ستاد تصمیم سازی کلان اقتصاد کشور از بابت ایجاد شفافیت و حساب پذیری و تقسیم مناسب‏ مسئولیت‏ها بوده است.ابعاد این گرفتاری غالبا در مقاطعی‏ از تاریخ تحول اقتصادی کشور که تحلیل روشن و واحدی از وضعیت اقتصادی کشور در چارچوب ظرفیتها و توانمندی‏ها و نیز با توجه به تحولات اقتصاد جهانی،وجود نداشته،بسیار وسیع‏تر و پیامد آن سنگین‏تر و پرهزینه‏تر بوده است.

به این مشکل باید عدم هماهنگی‏ها و ضعف‏های بسیار جدی در زمینه گفتگو و تعامل بین عناصر عمده تصمیم ساز از یک طرف و مراکز تصمیم‏گیری و محافل آکادمیک از طرف‏ دیگر را نیز اضافه کرد؛که در کشور ما همواره یک مشکل‏ جدی بوده است.

در این راستا توجه به سازمان و ساختار نظام تصمیم سازی‏ کلان اقتصاد کشور همواره یک اولویت عمده بوده است که‏ اگر چه به تشخیص مسئولان عالیرتبه کشور هر از گاه مورد بحث و مداقه قرار گرفته،لیکن به دلایل متعدد،از جمله‏ کوتاه بینی‏های سیاسی،جمع بندی روشن و مشخصی از آن‏ حاصل نشده است.در شرایط موجود مسائل و گرفتاری‏های‏ بلند مدت اقتصاد کشور به درجه‏ای رسیده که بی‏توجهی و غفلت از لزوم تغییر ساختار نظام تصمیم سازی کلان اقتصاد ممکن است هزینه‏های سنگین و غیر قابل جبرانی به دنبال‏ داشته باشد.

 مشکلات اقتصاد کشور دیگر جای‏ تعلل باقی نگذاشته

نظام‏ تصمیم سازی‏ باید دگرگون‏ شود

در نگاه به نظام مطلوب تصمیم سازی در اقتصاد کلان کشور ضرورت دارد که اصول مشخص و عمده‏ای به عنوان راهنما مد نظر باشد تا به کمک آن بتوان جمع بندی روشنی از این نظام‏ مطلوب به دست داد.مشخص نمودن و تعیین این اصول کلی‏ راهبردی از آن جهت اهمیت مضاعف دارد که هر گونه تغییر و تحول در نظام تصمیم سازی بدون استعانت از این اصول‏ راهبردی حالت غیر ماندگار و بی‏دوام خواهد داشت و چه‏ بسا بی‏توجهی به این اصول چرخش‏های اجتناب ناپذیر در تغییرات سازمانی مورد نظر ایجاد کند.لذا قبل از طرح و بررسی‏ هر گونه پیشنهادی در زمینه تغییرات مطلوب لازم است اصول‏ راهبردی مورد نظر تحلیل شود.

یکی از الزامات که طی دهه‏های اخیر در ایران و جهان به‏ نحو غیر قابل مناقشه‏ای به عنوان یک اصل در نظام اقتصادی‏ و اجتماعی کشورها مطرح شده،موضوع جلب مشارکت‏ فعال بخش خصوصی در امور اقتصادی است.در دوران‏ حاضر،مسائل و مشکلات اقتصادی کشورها به چنان‏ درجه‏ای از پیچیدگی رسیده که بدون جلب مشارکت‏ نظام‏مند بخش خصوصی،در قالب قراردادهای اجتماعی‏ مشخص،این مشکلات غیر قابل حل به نظر می‏رسد.

اصل راهبردی دیگری که می‏باید در اصلاح نظام‏ تصمیم سازی اقتصاد کشور مورد نظر واقع شود ضرورت عدم‏ تمرکز در نظام سیاسی و اقتصادی کشور است.عدم تمرکز شرط لازم حضور فعال بخش خصوصی و مردم‏ در عرصه‏های اقتصادی و اجتماعی است.بدون حصول و دستیابی به این عدم تمرکز،امکان بهره‏برداری وسیع از ظرفیت‏ها و توانمندی‏های اقتصادی کشور در مناطق و استان‏ها میسر نمی‏شود.عدم تمرکز مالی و یا شکلی از فدرالیسم مالی در سطح مناطق و استان‏ها،علاوه بر آن که‏ اختیارات،استقلال عمل،و قدرت ابتکار مناسبی به کارگزاران‏ و مردم می‏دهد،از فشار بر مرکزیت تصمیم ساز تشخیص‏گرا، ضابطه و مورد سوال و پرسش مداوم،نیز می‏کاهد و به این‏ ترتیب،افق‏های جدید و ظرفیت‏های تازه‏ای در فرایند تصمیم سازی کلان می‏گشاید.

اصل راهبردی سوم در تغییر مطلوب نظام تصمیم سازی‏ اقتصادی،بازگشت دولت مرکزی به امور حاکمیتی است. در عصر کنونی،دولت مرکزی و فدرال مسائل و مشکلات بسیار عدیده و پیچیده‏ای در زمینه‏های روابط خارجی،نظم و امنیت،امور حقوقی و قضایی،امور تقنینی، امور پولی و مالی،و دیگر زمینه‏های مشابه حاکمیتی پیش‏رو دارند.این مسائل و مشکلات ایجاب می‏کند که دولت‏ها امور غیر عمده و بیشتر تصدی گرایانه و نظارتی و تنظیمی را به‏ سایر سطوح دولت و در نهایت به کارگزاران منتخب‏ نمایندگان مردم واگذار کنند.البته باید در واگذاری این امور به سطوح پایینی دولت و مردم،مرکزیت واحد نظارتی و تنظیمی وجود داشته باشد تا هماهنگی‏های لازم در زمینه‏ کاربرد اصول و استانداردهای یکسان،خصوصا در زمینه‏های‏ فنی و تخصصی رعایت‏ شود.نگاهی به تجارب سایر کشورها در دهه‏های اخیر نشان می‏دهد که بسیاری از کشورها مشکلات و پیچیدگی‏های ناشی از مرکزیت قدرت و مداخله‏های دولت را به نحو مطلوب و شایسته‏ای حل و فصل کرده‏اند.نمونه‏هایی‏ از این موفقیت را می‏توان‏ در کشورهای در حال‏ توسعه یافت که مطالعه آن‏ می‏تواند بسیار آموزنده و مفید باشد.

توجه به اصول راهبردی‏ فوق،علاوه بر مزایای گفته‏ شده،شفافیت، مسئولیت پذیری،و تقسیم‏ وظیفه و تقسیم مسئولیت‏ مناسبی را در سطوح‏ مختلف دولت و نهادهای‏ مردمی ایجاد می‏کند که اینها همه لازمه مشارکت فعال مردم در امور اقتصادی و امور مربوط به خود آنان است.نظام متکی بر این اصول راهبردی، اعتماد و اطمینان کافی در میان فعالان اقتصادی و سرمایه‏گذاران ایجاد می‏کند و ناهنجاری‏های ناشی از فشار اعمال تشخیص مراکز قدرت مبهم،غیر مردمی و غیر شفاف‏ را به حداقل ممکن تقلیل می‏دهد.

با یاری گرفتن از این اصول راهبردی،می‏توان نظامی برای‏ تصمیم سازی کلان اقتصاد کشور طراحی کر که ضمن‏ عایق بودن نسبت به گرایشات صنفی،بخشی،مراکز اقتصادی رانت طلب و لابی‏های قدرت،از حداکثر هماهنگی لازم در تحلیل‏ها و برداشت‏ها برخوردار باشد. افزون بر این،لازم است که این مرکزیت تصمیم سازی‏ اقتصادی در عین محفوظ ماندن استقلال اجزاء و عناصر آن،از حمایت‏ها و مشورت‏های فکری«شورای مشاوران‏ اقتصاد ملی»،با تعاملات لازم با مراکز آکادمیک،برخوردار باشد.این مرکزیت و«شورای مشاوران اقتصادی» کمک دهنده به آن مستقیما زیر نظر رئیس جمهور وظایف‏ و مسئولیت‏های خود را ایفا خواهند کرد.البته به ناگزیر باید تجدید نظرهایی در وظایف و مسئولیت‏های اجزاء و عناصر این مرکزیت تصمیم سازی،صورت بگیرد،که عمده‏ترین‏ آنها عبارت است از:

1-تقسیم وزارت امور اقتصادی و دارایی به«وزارت امور اقتصادی و شرکت‏ها»و«وزارت دارایی».

2-متمرکز شدن«وزارت امور اقتصادی و شرکت‏ها»بر امور گمرکی،روابط اقتصادی و بازرگانی خارجی،تنظیم‏ امور شرکت‏های دولتی و خصوصی،خصوصی سازی‏ شرکت‏های دولتی،و تنظیم بازار سرمایه.

3-متمرکز شدن«وزارت دارایی»بر تنظیم و اجرای‏ بودجه‏های سالانه دولت،ساماندهی امور مالیاتی،تنظیم امور عدم تمرکز مالی‏ و یا شکلی از فدرالیسم مالی‏ افق‏های جدید و ظرفیت‏های تازه‏ای در فرایند تصمیم سازی‏ کلان می‏گشاید

خزانه،و در نهایت،مدیریت نقدینگی و بدهی‏های دولت.

4-متمرکز شدن«سازمان برنامه»بر تدوین و نظارت بر اجرای‏ برنامه‏های میان مدت اقتصادی و نیز سامان بخشی سرمایه‏های‏ دولتی حاصل از اجرای برنامه‏های میان مدت اقتصادی و ثبت‏ و ضبط و آزاد سازی طرح‏های تکمیل شده به دستگاه‏های‏ مرتبط و تسویه مالی این طرح‏ها.

5-تغییر اساسی در نقش و وظایف وزارت بازرگانی؛ به طوری که وظایف بازرگانی داخلی به عهده وزارت‏ خانه‏هی‏ای صفی(وزارت صنایع و معادن و وزارت کشاورزی) گذاشته شود و وظایف بازرگانی خارجی به عهده«وزارت‏ امور اقتصادی و شرکت‏ها»،به این ترتیب وزارت بازرگانی‏ تحت نام«سازمان نظارت بر رقابت و تنظیم بازار»،وظیفه‏ رسیدگی بر امور رقابتی و تنظیمی بازار را بر عهده می‏گیرد.

مجموعه این دستگاه‏ها،همراه با بانک مرکزی که وظایف‏ سیاست پولی،اعتباری،ارزی،نظام تسویه و پرداخت،و نظارت‏ بر بانک‏ها را به عهده دارد،و به همراه«شوروی مشاوران اقتصادی»، که همه آنها مستقیما زیر نظر رئیس جمهور قرار دارند، مسئولیت اتخاذ و اجرای‏ سیاست‏های کلان اقتصاد کشور را به عهده خواهد داشت.

طراحی و تجدید نظر در ساختار نظام تصمیم گیری‏ کلان اقتصاد کشور باید با اصلاحات و تغییر در وظایف سایر نهادها و وزارتخانه‏ها همراه باشد. چهار زمینه عمده این‏ اصلاحات عبارت است از:

1-ایجاد نوعی«عدم‏ تمرکز مالی»و تفویض‏ اختیارات و وظایف‏ وسیع‏تر به استان‏ها برای‏ اجرای بخشی از«وظایف‏ حاکمیتی»؛خصوصا در زمینه«ارائه خدمات‏ زیر بنایی»(آب،برق، فاضلاب،راه و حمل و نقل‏ عمومی شهری،پست و مخابرات و ارتباطات،مسکن)و محدود کردن وظایف وزارتخانه‏های مرتبط با این امور در حد امور تنظیمی،نظارتی و حفظ استانداردها و کیفیت خدمات.

2-تمرکز امور مربوط به انرژی در«وزارت امور انرژی» همراه با واگذاری بخشی از وظایف آب و برق و فاضلاب به‏ استان‏ها و تأمین اختیار و استقلال بیشتر برای شرکت‏های‏ فعال در حوزه انرژی،خصوصا در بخش نفت.

3-ایجاد وحدت در سیاست‏های بازرگانی داخلی،در حوزه‏های مختلف همراه با وظایف نظارتی بر تولید داخلی‏ در وزارتخانه‏های صنایع و معادن و کشاورزی.

با ایجاد این تغییرات و اصلاحات،ستاد اقتصاد کلان کشور، زیر نظر رئیس جمهور و با تمرکز سیاست گذاری‏ها بر امور کلان،به شکلی خواهد بود که در نمودار می‏بینید.