

شورای علمی ماهنامه روند اقتصادی  
در آستانه نهمین دوره انتخابات ریاست جمهوری دیدگاه خود را  
درباره ضرورت های محوری اصلاح در نظام اقتصادی کشور بیان می دارد

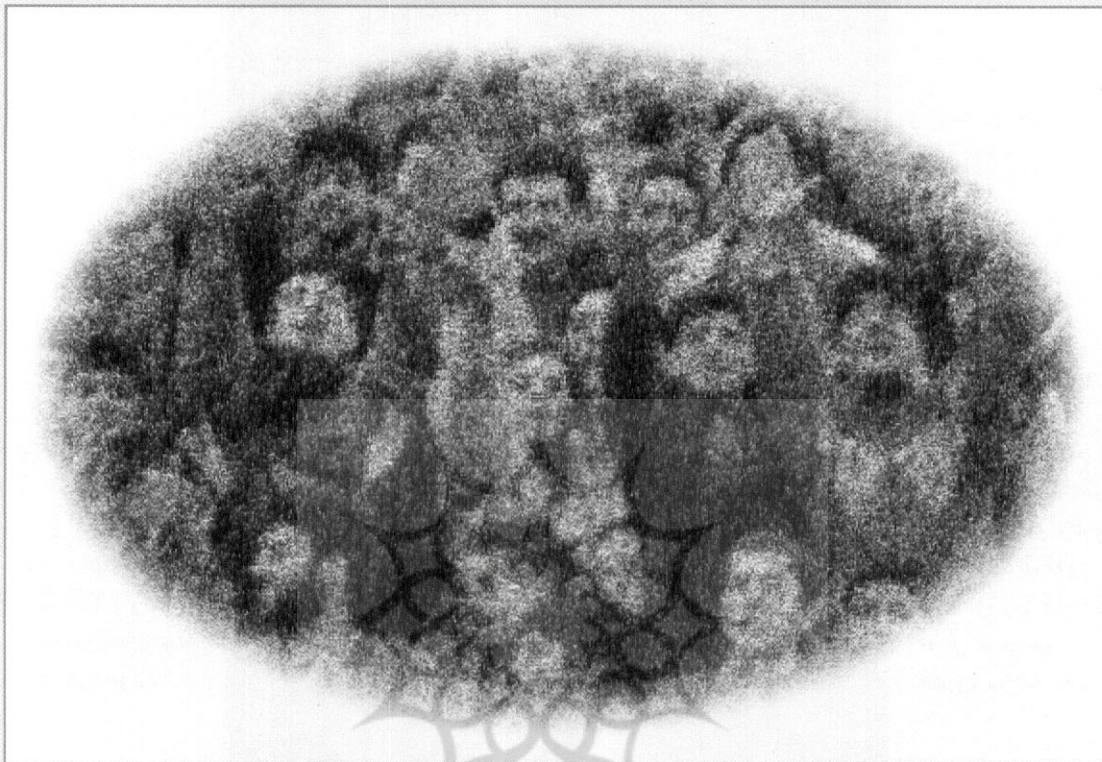
# برای دولتی کوچکتر، مسئولیت پذیر و پاسخگوتر

دکتر هادی مهدویان  
دکتر محمد طیبیان  
دکتر مهدی بهکیش  
دکتر محمدرضا شجاع‌الدینی  
دکتر سهراب شهابی  
دکتر محمد حسین عادل

اقتصاد ایران دارای مشکلات ساختاری و ضعف های عملکردی متعددی است. علاوه بر آن، اصول و معیارهای متداولی که طی دهه های اخیر در زمینه های نظری و تجربی علم اقتصاد در مدیریت کلان اقتصاد کشورها در حوزه ملی و بین‌المللی، به کار گرفته شده، در کشور ما به دلیل چیرگی مسائل سیاسی، به حاشیه رانده شده است. نفت و درآمدهای نفتی کشور با سلطه بر تمامی جنبه های مالی و غیرمالی اقتصاد ایران آنچنان احساسی از استغنائی مالی و غفلت اقتصادی ایجاد کرده که چالش های اساسی اقتصاد ملی به فراموشی سپرده شده است. اقتصاد ایران از پایداری جمعیتی، اشتغال و توزیع درآمد، توسعه صنعتی و تکنولوژی، عدم هم‌پیوندی با اقتصاد جهانی، الزامات توسعه و اصلاح نظام مالی، اتکا به منابع مالی نفت، سلطه دولت و جلب مشارکت بخش خصوصی، و بالاخره فرسایش امکانات و منابع طبیعی با چالش های سنگینی در دهه های آینده مواجه خواهد شد. رشد جمعیت کشور، فرسایش امکانات و منابع طبیعی و عدم بهره گیری از چارچوب سیاست گذاری مناسب معطوف به حداکثر رشد با حفظ ارزش دارایی و منابع، تصویر روشنی از آینده اقتصاد کشور در چشم انداز سی و چهل ساله ارائه نمی کند.

در نوشتار حاضر تلاش می شود تا چالش های اساسی اقتصاد ایران به صورت خلاصه ارائه شود. بدیهی است که مسائل تفصیلی و تخصصی در هر یک از زمینه ها و حوزه های بحث حاضر نمی تواند طرح شود. هدف از ارائه گزارش آن است که با وقوف و آگاهی بر ابعاد پیچیده اقتصاد کشور و نظام مدیریت تصمیم گیری کلان اقتصاد ترتیبات و اصلاحاتی انجام شود تا ضمن نهادسازی لازم در زمینه نظارت و مدیریت در هر یک از حوزه های چالش برانگیز، فرآیند تصمیم گیری کلان از ظرفیت های لازم برای ارائه راه حل معضلات پیچیده بلندمدت اقتصاد کشور برخوردار شود.

# جمعیت، بیکاری و توزیع درآمد



اکنون فرار مغزها از کشورهای در حال توسعه و تأمین بخشی از نیروی متخصص کشورهای صنعتی از نیروهای تربیت شده کشورهای در حال توسعه، به واقعیت گریزناپذیری بدل شده است که به صورت تدریجی خروج منابع را از کشورهای فقیر تقویت کرده است.

رشد بالای جمعیت، توسعه نیروی انسانی و اتکاء رشد اقتصادی به نیروی انسانی متخصص طی دهه‌های اخیر وضعیت توزیع درآمد را در کشورهای در حال توسعه تحت فشار قرار داده است. در کشورهای با رشد جمعیت بالا و دستاوردهای توسعه اقتصادی قابل توجه (چین و هند در دهه‌های اخیر) چالش بین رشد اقتصادی و بهره‌مندی جمعیت از مزایای رشد (توزیع درآمد و عدالت اجتماعی) به یک امر پیچیده تبدیل شده است. رشد بالای جمعیت در فرآیند گذار کشورها از توسعه نیافتگی به توسعه جمعیت، کشور را گرفتار گسیختگی و چندپارگی می‌کند. در حالی که بخشهایی از جمعیت به دلیل برخورداری از ظرفیت‌های فرهنگی و تحصیلی مناسب از امکانات رشد بخوبی بهره‌مند می‌شوند، بخش قابل توجهی از جمعیت فراینده کشور قادر نخواهد بود هم‌تراز با شرایط به شدت متغیر بیرونی از امکانات رشد و توسعه اقتصادی بهره‌مند شود. ●

پویایی جمعیتی در کشور به گونه‌ای است که با فرض رشد جمعیت در سطح فعلی و رشد تولید و سرمایه‌گذاری در سطوح حداکثر ممکن، در بلندمدت بیکاری در کشور در سطح بالا و توزیع درآمد در وضعیت نامطلوبی قرار خواهد گرفت.

مبانی نظری اقتصاد کلان و تجارب سایر کشورها از بعد از جنگ دوم جهانی ارتباط روشنی را بین رشد و توسعه اقتصادی و تحولات جمعیتی برقرار ساخته است. بر این مبناروشن گردیده است که اولاً رشد جمعیت رابطه مثبتی با رشد و توسعه اقتصادی ندارد، بلکه چنانچه رشد جمعیت با تربیت و توسعه نیروی انسانی همراه نباشد، خود به عاملی منفی در فرآیند رشد تبدیل می‌شود. در حقیقت نیروی انسانی ورزیده و کارآزموده امروز خود به یک عنصر بایسته در فرآیند رشد تبدیل شده است. این الزام سرمایه‌گذاری و تخصیص منابع سنگینی را به حوزه توسعه نیروی انسانی طلب می‌کند که در شرایط رشد بالای جمعیت اساساً از دایره امکان خارج می‌شود.

علاوه بر آن از آنجا که عرضه و تقاضا برای نیروی انسانی در سطح جهانی عمل می‌کند، هیچ تضمینی وجود نخواهد داشت که نیروی انسانی تربیت شده قابلیت و ظرفیت جذب در اقتصاد ملی را داشته باشد. به عبارت دیگر هم

**رشد جمعیت کشور،  
فرسایش امکانات و  
منابع طبیعی و عدم  
بهره‌گیری از چارچوب  
سیاست‌گذاری مناسب  
معطوف به حداکثر رشد  
با حفظ ارزش‌داری و  
منابع، تصویر روشنی از  
آینده اقتصاد کشور در  
چشم‌انداز سی و چهل ساله  
ارائه نمی‌کند**

# توسعه صنعتی و تکنولوژی



حاکمیت، مالکیت و مدیریت دولت بر صنایع اساسی، این بخش از فعالیتهای صنعتی را از دست آوردهای رقابت، بهره‌وری، نوآوری تکنولوژی و کارآفرینی بخش خصوصی محروم ساخته است

به جرأت می‌توان ادعا کرد که هیچ فعالیت صنعتی و هیچ توسعه تکنولوژیکی در اقتصاد ایران شکل ماهوی و منشاء داخلی نداشته و زاینده رشد نیروهای مولد داخلی نداشته و زاینده رشد نیروهای مولد داخلی نبوده است

تکنولوژی، در کشور متروپل باقی می‌ماند. از طرف دیگر حاکمیت، مالکیت و مدیریت دولت بر بخش‌های وسیعی از صنایع در کشور، خصوصاً صنایع تحت عنوان صنایع اساسی، این بخش از فعالیت‌های صنعتی را از دستاوردهای رقابت و بهره‌وری و نوآوری تکنولوژی و کارآفرینی بخش خصوصی محروم ساخته است. رقابت سنگین تولیدکنندگان کشورهای صنعتی در عرصه اقتصاد بین‌المللی، شدت فرآیند ادغام و یک‌پارچه‌سازی در بعضی از رشته‌های صنعتی، بهره‌مندی از شبکه‌های بازاریابی بزرگ و بهره‌برداری از مزایای R&D و تکنولوژی و بهره‌وری تکنیکی واحدهای تولیدی بزرگ، ورود تولیدکنندگان صنعتی کشورهای در حال توسعه به بازارهای جهانی را بدون انتخاب شریک استراتژیک از کشورهای صنعتی، غیرممکن ساخته است. ●

توسعه اقتصادی و صنعتی در کشورهایی نظیر ایران در حوزه پیرامونی و نه در هسته و متروپل نظام صنعتی سرمایه‌گذاری جهانی محقق می‌شود. این وضعیت باعث شده است که اولاً عمق ساخت صنعتی، میزان ارزش فعالیت‌های صنعتی و همچنین ارتباطات ارگانیک بخش‌های مختلف صنعت با یکدیگر از شرایط مطلوبی برخوردار نباشد، به گونه‌ای که انتفاع حاصل از رشد در اجزاء و مولفه‌های اقتصاد بعضاً بیش از آن که نصیب اقتصاد ملی شود، فعالیت‌های مرتبط در حوزه‌های متروپل را رونق می‌دهد. ثانیاً ترکیب و توزیع فعالیت‌های صنعتی در کشور نسبت به حوزه‌های متروپل به گونه‌ای است که همواره فعالیت‌های با ارزش افزوده بسیار نازل و تحت تأثیر رقابت فشرده، نصیب کشور پیرامونی است و فعالیت‌ها و صنایع با محتوای ارزش افزوده بالا و رقابت پایین یا انحصار

به جرأت می‌توان ادعا کرد که هیچ فعالیت صنعتی و هیچ توسعه تکنولوژیکی در اقتصاد ایران شکل ماهوی و منشاء داخلی نداشته و زاینده رشد نیروهای مولد داخلی نبوده است. توسعه فعالیت‌های صنعتی و به تبع آن توسعه تکنولوژی در ایران از زمان انقلاب مشروطیت حاصل مرادات با کشورهای صنعتی و اروپایی بوده است. به همین دلیل توسعه صنعتی در ایران از عمق کافی و ارتباطات پسین و پیشین منسجم و قوی و ارگانیک برخوردار نیست. از طرفی توسعه صنعت در ایران به دلایل متعدد نقش حوزه سرزیر کشورهای صنعتی را عمل می‌کند و به دلیل ضعف در هم‌پیوندی جهانی بجز در مورد نفت، در مورد سایر بخش‌های اقتصادی، ایران جایگاه ویژه‌ای در نظام تولید و تجارت و تقسیم کار بین‌المللی به خود اختصاص نداده است. به عبارت دیگر

# عدم هم پیوندی با اقتصاد جهانی

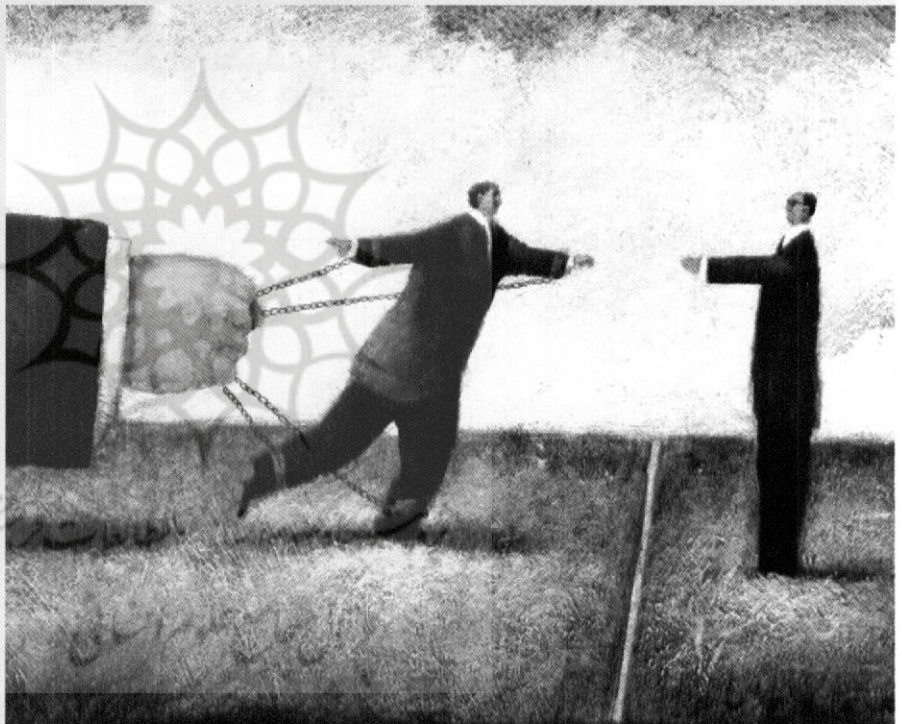
نخبگان و جابجایی کارگران فکری و گسترش تبادل اطلاعات در زمینه صنعت و تجارت و حداکثرسازی برداشت از منابع را فراهم کرده است. آن چه که مخالفین افراطی جهانی سازی در زمینه تشدید فقر در بستر این جریان مطرح می کنند از اعتبار علمی برخوردار نیست، زیرا که کشورهایی نظیر چین و هند که بیش از نود درصد فقرای جهان را در خود جای داده اند، طی دهه های اخیر از جهانی سازی بیشترین انتفاع را داشته اند. در هیچ مقطعی از تاریخ بشریت شدت کاهش فقر در سطح جهان هم سطح دهه های اخیر نبوده است. اینکه ایران از روند حاکم بر اقتصاد جهانی چگونه منتفع شود یا منافع و فرصت ها را از دست دهد؛ تا حد زیادی به واقع بینی، قدرت تجزیه و تحلیل وقایع، قابلیت پیش بینی رویدادها و بالاخره اعمال مدیریت کارآ بر شرایط مربوط می شود. تاخیر در هم پیوندی به معنای تداوم دوری از قطب های رشد، صنعت و تکنولوژی و در مقابل پذیرش فقر نسبی و بیکاری بالاتر از متوسط جهانی است.

وجه کارکردی و اتصال روندهای جهانی بر اقتصاد ملی از بستر تجارت، تحرکات سرمایه ای، مهاجرت نیروی انسانی، بهره مندی از دانش و تکنولوژی روز، انتفاع از بهره وری ناشی از اندازه تولید و R&D شبکه های تولید بزرگ، خروج از انزوا و بالاخره ادغام در نظام و تقسیم کار جهانی محقق می شود. آمارهای جهانی در زمینه تولید و تجارت حاکی از آن است که طی دهه های اخیر رشد تجارت به مراتب بالاتر از رشد تولید در سطح جهان و در سطح کشورها بوده است. فزونی رشد تجارت به تولید نشان از جابجایی مکان فیزیکی تولید و صنعت مطابق با امکانات بهره برداری از مزیت های نسبی و رقابتی کشورها دارد. همین آمارها نشان می دهد کشورهایی که فرایند ادغام و جهانی شدن را زودتر آغاز کرده اند، در جهت رشد کالاهای صنعتی پردازش شده با محتوای ارزش افزوده فکری و تکنیکی بالاتر قدم های اساسی برداشته اند، در حالی که در کشورهای در حال توسعه تأکید اساسی در توسعه تجارت بر کالاهای اولیه و مواد معدنی و اقلام سنتی بوده و سهم این اجزاء در تجارت جهانی سیر نزولی داشته است.

دو دهه بعد از اوج بدهی های خارجی کشورهای جهان سوم (۱۹۸۰)، امروزه رشد شگرف جریانات سرمایه های خارجی و منابع مالی به عنوان یک پدیده نوین مطرح شده است. پیشرفت امکانات ارتباطی و اطلاعاتی از یک سو و لغو محدودیت های ناظر بر تبادل و جوه میان مرزها از سوی دیگر، سبب شده است که کمبود سرمایه مالی محدودیتی جدی بر تولید و سرمایه گذاری تلقی نشود. در سطح کشورها نیز کمبود منابع پس انداز ملی محدودیتی در تجهیز و تخصیص منابع و سرمایه گذاری و رشد ارزیابی نمی شود و این کمبودها در شرایط مساعدت سایر عوامل در فضای جهانی قابل رفع می باشد.

تخصیص های غیربازاری را کاهش می دهد و از این طریق زمینه زیان های مداخله جویانه دولت در جهت کسب منافع سیاسی کوتاه نگرانه را زایل می کند. هم گرایی تسهیلات تولیدی و فعالیت های بخش واقعی اقتصاد جهت حفظ دامنه رقابت پذیری خارجی، مینا قراردادن استانداردها و معیارهای مشترک و پذیرفته شده جهانی، و تسهیل فعالیت بازارهای کالا و مالی از دیگر دستاوردهای این فرایند است. رشد تکنولوژی فضای جدیدی برای گسترش فعالیت دست اندکاران تجارت خارجی، تشدید جریانات سرمایه ای و مالی؛ مهاجرت

مقوله هم پیوندی با اقتصاد جهانی در شرایط کنونی اقتصاد بین الملل نه یک گزینه در میان چند بدیل که به نوعی انتخابی گریزناپذیر و محتوم است. فازغ از دیدگاه های ارزشی، آن چه که پیرامون اقتصاد ایران جریان دارد، همگرایی سریع اقتصاد کشورهای منطقه حول اقتصاد جهانی و ایجاد حلقه های ارتباطی جدید است. جهانی سازی به عنوان یکی از مهمترین پدیده ها و چالش های عصر حاضر، بستر شکل دهنده بسیاری از تغییرات و تحولات تلقی می شود. همانند هر پدیده دیگری این فرایند طیف وسیعی از هواداران پر حرارت و



**اقتصاد ایران به لحاظ  
اتکا بر استخراج و فروش  
منابع طبیعی از مصادیق  
دولت های "رانتیر" تلقی  
می شود که ویژگی اصلی  
آنها حاکمیت و تسلط خاص  
بخش بودجه بر امور  
اقتصاد کلان است**

مخالفین افراطی دارد. اما صرف نظر از قطبی نگری های افراطی، جهانی شدن پدیده ای است حقیقی، غیر قابل انکار و گریزناپذیر. جهانی شدن پدیده جدیدی نیز تلقی نمی شود، بلکه از بسیاری جهات همان روند آشنا و معقول بهینه سازی و تکامل گرایی سیر پویای جامعه بشری است که رشد ابداعات و اختراعات و گسترش آن شکل ظاهری آن را تغییر داده و سرعتش را دوچندان کرده است. اندیشمندان جهان بر این اعتقادند که گسترش این پدیده همانگونه که دارای منافع و مخاطرات جدی است، قابل کنترل نیز می باشد.

در حوزه اقتصاد کلان، هم پیوندی بسیاری از کنترل های اداری، مدیریت های استصوابی و

کارآفرینان بخش خصوصی تعریف روشنی پیدا کرده است. به این ترتیب باتوجه به ضرورت حفظ قوانین و مقررات حد و مرز مشخصی برای ظرفیت های خلق درآمد و ثروت توسط اشخاص اقتصادی تعیین نشده است. در کشور ما مجموعه ای از قوانین اقتصادی که زیربنا و بستر شکل دهنده تعاملات تجاری و کسب و کار است، چنان حجیم، متعدد، تشخیصی و ناهماهنگ است که برنامه ریزی مالی و کاری در افق فراتر از میان مدت را برای فعالین بخش خصوصی بسیار محدود می کند. تغییر و بازنگری بالنسبه سریع مقررات و رویه های اجرایی نیز ابعاد مسئله را دوچندان کرده است.

وضعیت بازارهای اقتصادی نیز چندان مساعد نیست. بازارکار دستخوش انعطاف ناپذیری و قواعد سنگین قانون کار (قانون تامین اجتماعی) قرار دارد. بازار پول فاقد نهادها و ابزارهای مناسب و روزآمد بوده و بخش غیرمتشکل آن نوعی فعالیت پنهانی و زیرزمینی تلقی می شود که بدون هرگونه نظارت و حتی ثبت و پیگیری خاص اثرگذاری گسترده دارد. بازار سرمایه و دیگر بازارها نیز درگیر مشکلات و نقایص ساختاری خاص خود هستند. تعیین تکلیف نشدن ترکیب مطلوب دولت و بازار در اقتصاد کشور و عدم اجماع احزاب و گروه های سیاسی و ذینفوذ بر راهبردهای کلیدی و جهت گیری های لازم نوعی سردرگمی در فعالین خصوصی ایجاد کرده است. ابزارهای سیاست گذاری در حوزه های گوناگون

**تعیین تکلیف نشدن ترکیب مطلوب دولت و بازار در اقتصاد کشور و عدم اجماع احزاب و گروه های سیاسی و ذینفوذ بر راهبردهای کلیدی و جهت گیری های لازم نوعی سردرگمی در فعالین خصوصی ایجاد کرده است**

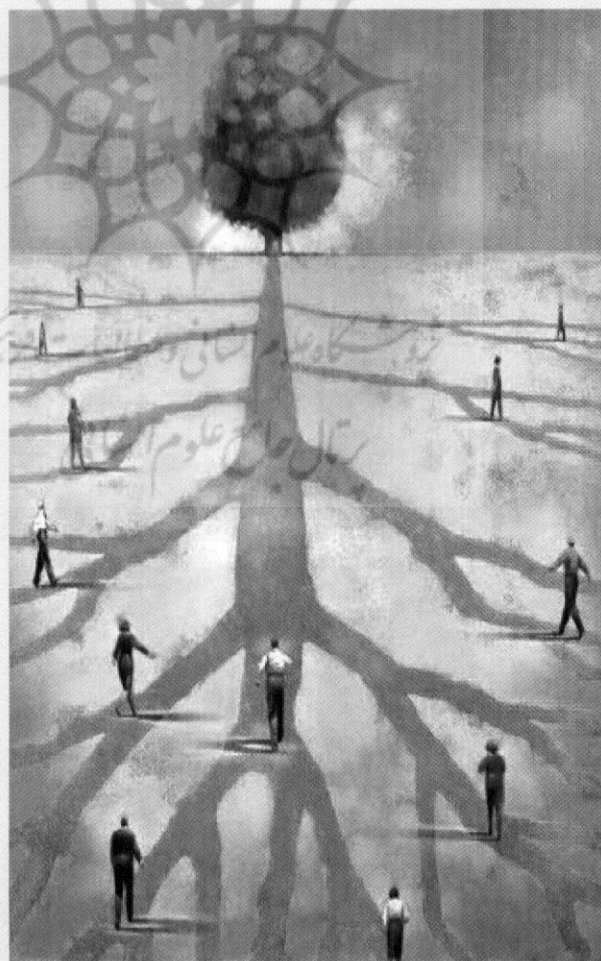
نیز وضعیت مشابهی دارد. نرخ سود (به عنوان مهمترین ابزار مداخله در بازارهای پول و سرمایه) دامنه کاربرد محدودی داشته و فاقد خصوصیت مهم تأثیرگذاری فوری است. نرخ ارز تا حد زیادی از روند بازار جهانی نفت خام تبعیت می کند و لذا تا حدی برون زاست. ابزارهای ثانویه (نظیر اوراق مشارکت؛ نرخ های مالیات و یارانه و امثالهم) نیز دامنه تغییرپذیری و تأثیرگذاری محدودتری دارند. در مجموع افزایش انعطاف پذیری در کلیه ساختارهای اقتصاد (اعم از خرد و کلان و بازنگری معطوف به عمل در ساختار سازمانی و مالی دولت) یکی از الزامات فوری اقتصاد ایران است. ●

حرفه ای است.

یکی از حقایق مورد اجماع در اقتصاد ایران غفلت مداوم نسبت به لزوم ارتقای نهادها و اصلاح کارایی آنها در زمینه حقوق مالکیت است. حقوق مالکیت در اقتصاد ایران به طور سنتی به صورت مشروط و مقید و با تحفظات زیاد تعریف شده است. بیش از چندین دهه است که این اصل مسلم ارتقاء رفاه و جهت نظر دولت مردان در کلیه کشورها قرار گرفته است که افزایش درآمد و ثروت هریک از آحاد جامعه، بدون آن که به سایر آحاد زیانی وارد کند، رفاه عمومی را ارتقاء می بخشد. علاوه بر آن موضوعیت زیان به سایر آحاد جامعه نیز به صورت شفاف و اثباتی در قالب قوانین مالیاتی و تامین اجتماعی و پرداخت حقوق عمومی و خصوصی و در قالب سایر قوانین مرتبط برای

نهادها را قواعد اداره کننده روابط رفتاری میان فعالین اقتصادی (اعم از حقیقی و حقوقی) تعریف کرده اند. اگر منشاء شکل گیری و تکامل نهادها تقلیل ریسک و نااطمینانی، قاعده مند نمودن روابط میان کنش گران اقتصادی در اجتماع و بازگرداندن تقارن الگوی توزیع اطلاعات فرض شود، ماحصل کارکرد آنها لاجرم باید بهبود سرعت رشد کارآیی بنگاه ها و فعالیت اقتصادی باشد. مهمترین ویژگی نهادها را اقتصادی کردن امور و سرعت تعدیل بالا حسب نیازها و مقتضیات شرایط محیطی ذکر کرده اند. از نهاد حقوق مالکیت به عنوان مهمترین ابزار داخلی کردن صرفه های خارجی یاد می شود و بهبود کارکرد آن تا حد زیادی منوط به میزان کارآیی نهادهای جانبی نظیر قوانین و مقررات، ایدئولوژی و اخلاقیات

## توسعه و اصلاح نظام مالی



**یکی از حقایق مورد اجماع در اقتصاد ایران غفلت مداوم نسبت به لزوم ارتقای نهادها و اصلاح کارایی آنها در زمینه حقوق مالکیت است.**

کرده، در بسیاری موارد جانشین تولید واقعی شده و کارآفرینان و نیروهای نخبه که زمینه به فعالیت رساندن ایده‌ها و ابداعات خود را محدود می‌بیند، به دنبال فرصت‌های خاص در خارج از مرزهای ملی باشند. بدین لحاظ میزان مداخلات دولت ایران در کلیه جنبه‌ها فراتر از حوزه شناخته شده و مطلوب اعمال حاکمیت و تنظیم مقررات است.

از سوی دیگر اقتصاد ایران به لحاظ اتکا بر استخراج و فروش منابع طبیعی از مصادیق دولت‌های "رانتیر" تلقی می‌شود که ویژگی اصلی آنها حاکمیت و تسلط خاص بخش بودجه بر امور اقتصاد کلان است. در این گونه کشورها افزایش نگاهش قیمت یک ماده خام اولیه (که تا حد زیادی برای اقتصاد مزبور برون‌زا بوده و کشور بازبازگر کوچکی در آن عرصه تلقی می‌شود) مبنای رونق‌آرکود

**ستاد اقتصاد کلان کنونی کشور می‌تواند به چهار حوزه اجرایی (وزارت امور اقتصادی و شرکت‌ها، وزارت دارایی، سازمان برنامه‌ریزی و بانک مرکزی) و یک شاخه قضایی (سازمان نظارت بر رقابت و تنظیم بازار) تبدیل شود**

## وضع دولت



فعالیت کلیه بخش‌های اقتصادی قرار می‌گیرد. اگرچه در طول برنامه سوم توسعه و با استناد به ماده ۶۰ قانون برنامه حساب ذخیره ارزی جهت ایمن نگهداشتن نسبی اقتصاد ملی از سرایت آثار شوک‌های بازار جهانی نفت تشکیل شده، لیکن وجود این حساب (حتی اگر منابع آن به نحو احسن مدیریت شود) فی‌نفسه تغییری در اصل وابستگی ایجاد نکرده است. بدین لحاظ تنوع بخشی به مبانی تولید و صادرات کشور (که مجموعه اقدامات پایدار و اصلاح‌گسترده ساختارها را می‌طلبد یکی از چالش‌های جدی فراروی سیاست‌گذاران اقتصاد کلان است. ●

**رانت طلبی و دنبال نمودن منافع زودگذر از منافذ متعددی که مجموعه مقررات پیچیده و غیرمنسجم ایجاد کرده، در بسیاری موارد جانشین تولید واقعی شده است**

تمامی جوامع در فرآیند تکامل خویش و به نسبت درجه توسعه اقتصادی و امکانات مالی و انسانی قابل تحصیل، همواره سعی کرده‌اند به سطوح بالاتر رشد (مواهب مادی) و رفاه (بهره‌مندی امکانات) دست یابند. به لحاظ اقتصادی همین رفتار بهینه‌سازی یا حداکثرسازی زیربنای تشکیل دولت بوده است.

اگر در گذشته حفظ نظم و تأمین امنیت حوزه اصلی وظایف و کارکردهای دولت‌ها شمرده می‌شد؛ امروزه انتظار می‌رود دولت‌ها در زمینه‌های متنوعی از جمله در باب مسائل اقتصادی فعالیت کنند. در ادبیات علمی اقتصاد یکی از مهمترین حوزه‌های کاری دولت را اثرگذاری بر فرآیند تخصیص منابع و جهت‌دهی بخشی از منابع کمیاب به رفع نیازهای اولویت‌دار (با معیارهای گوناگون) تشکیل می‌دهد و عمدتاً منابع مذکور صرف تولید و عرضه کالاها و خدمات همگانی (عمومی) می‌شود. آن بخش از مداخلات دولت که صرف تأمین امنیت ملی و داخلی و یا زیربنایی می‌شود؛ همگی در این راستا قابل توجیه است.

قلمرو و فعالیت‌های اقتصادی دولت‌ها را می‌توان در ایفای سه وظیفه تخصیص منابع (از طریق مداخله در بازارها و اعمال سیاست‌گذاری فعال و موثر خواه از طریق حضور مستقیم در فرآیند تولید و خواه با تعیین دستوری قیمت منابع)؛ توزیع درآمد و ثروت (با استفاده از انواع مالیات‌ها، یارانه‌ها و پرداخت‌های انتقالی و حتی مداخله در امور تأمین اجتماعی) و بالاخره تثبیت سطح قیمت‌ها و بخش‌های اقتصادی (علی‌الخصوص با بکارگیری ابزارهای مالی و ارزی) خلاصه کرد.

اگرچه تقریباً کلیه نظام‌های اقتصادی جهان از ترکیب دولت و بازار و سیستم مختلط تبعیت می‌کنند و این امر ناشی از بروز موارد متعدد شکست دولت و یا بازار در حوزه‌ها و زمینه فعالیت‌های خاص است، لیکن اقتصاد ایران را باید یکی از بسته‌ترین و دولتی‌ترین اقتصادها دانست.

خارج از حد بهینه بودن میزان مداخلات دولت در امور اقتصادی (اعم از تخصیص منابع و مشارکت مستقیم در فرآیند تولید) و کند بودن مفروض سرعت پیشرفت استراتژی خصوصی‌سازی سبب شده دامنه نقش آفرینی بخش خصوصی در اقتصاد ایران بسیار ناچیز و لاجرم کارآیی نظام اقتصاد کلان در کلیه سطوح به مراتب نازل‌تر از اقتصادهای مشابه باشد.

حاکمیت دیدگاه‌های افراطی و تأکید بر توزیع و عدالت فارغ از ظرفیت‌های تولیدی سبب شده متغیرهای کلیدی تجهیز منابع (به ویژه نرخ‌های سود) ققیم شود، دامنه رقابت‌پذیری که عمدتاً از سطح کارآیی تأثیر می‌پذیرد بسیار محدود باشد؛ نظام قیمت‌های نسبی به سبب تجمع اختلالات گسترده و پیاپی علائم نادرست به اقتصاد ارسال کند، نهادهای اقتصادی اتکای بسیار بر دولت و سرعت قبض و بسط هزینه‌های آن داشته باشند و در مجموع اقتصاد ایران در این حوزه به نقطه‌ای نزدیک بحران سوق داده شود.

رانت طلبی و دنبال نمودن منافع زودگذر از منافذ متعددی که مجموعه مقررات پیچیده و غیرمنسجم ایجاد

پشتیبانی دیپلماسی خارجی در تسهیل جریانات نقل و انتقال منابع مالی و دانش فنی است. فراتر از آن فرهنگ سازی برای ارتقای بهره‌وری و مفید و موثر کارکردن نیروی کار در کلیه سطوح می‌باید به‌طور وسیعی دنبال شود.

یکی از وجوه مطلوب برای نظام اداری و تصمیم‌گیری اقتصاد کلان کشور بسنده نمودن دولت مرکزی به امور حاکمیتی و در مقابل تفویض اختیار تصمیم‌گیری و اجرا در حوزه‌های تولید، زیربنایی و رفاهی به بخش خصوصی، و مسئولین و دولت‌های محلی یا منطقه‌ای است. تمرکز صرف امور در پایتخت سبب شده برخی تصمیمات و تخصیص منابع براساس دانش عمومی و اطلاعات مفروض صورت گیرد و نه بر مبنای خصوصیات ویژه منطقه یا استان. نتیجه اصرار بر همگنی راهکارها و یکسان بودن اهداف کلی، توقف برخی مناطق پیشتاز و پُر پتانسیل از سطح حداکثر کارایی و رسیدن به میانه‌ای از کمیت و کیفیت است. در حالی که چنانچه دولت مرکزی امر بررسی نیازها و اولویت‌های رفاهی-زیربنایی مناطق یا استان‌ها را به سطح محلی تقلیل دهد و خود به تأمین اعتبار، نظارت و تنظیم مقررات پردازد و با تدوین استانداردها و ضوابط خاص در ویژگی‌های فنی-تخصصی محتوای فعالیت‌ها را کنترل کند، نتایج به مراتب بهتری به دست خواهد آمد. در این وجه بتدریج و در درازمدت دولت مرکزی قادر به تجدیدنظر در سطح و ترکیب هزینه‌ها بوده و زمینه مشارکت موثر و فعال مناطق و مردم در پیشبرد امور حاصل خواهد شد.

در این قالب می‌توان بازنگری اساسی در ترکیب دولت صورت داد. چنانچه شورای مشاورین اقتصاد عهده‌دار تنظیم و طراحی راهبردها و سیاست‌ها شود، ستاد اقتصاد کلان کنونی کشور می‌تواند به چهار حوزه اجرایی (وزارت امور اقتصادی و شرکت‌ها، وزارت دارایی، سازمان برنامه‌ریزی و بانک مرکزی) و یک شاخه قضایی (سازمان نظارت بر رقابت و تنظیم بازار) تبدیل شود. وزارت دارایی عهده‌دار امور مالی عمومی (اعم از خزانه‌داری، جمع‌آوری مالیات و در کل مدیریت بدهی‌های داخلی دولت) خواهد بود. وزارت امور اقتصادی و شرکت‌ها کلیه امور حاکمیتی (شامل خصوصی سازی، امور گمرکات و امور حاکمیت شرکتی) را دنبال خواهد کرد. وظیفه اصلی سازمان برنامه‌ریزی تدوین و نظارت بر برنامه‌های میان‌مدت اقتصادی دولت و تسویه سرمایه‌گذاری‌ها با دستگاه‌های اجرایی خواهد بود و بانک مرکزی وظایف فعلی (ساماندهی به بخش‌های پول، اعتبار و ارز، و نظارت بر امور بانک‌ها) را هدف گذاری می‌کند. علی‌النهاده سازمان نظارت بر رقابت و تنظیم بازار وظایف تفریاتی را انجام خواهد داد. چارچوب مشابهی را در حوزه‌های نفت و نیرو و سایر وزارتخانه‌ها می‌توان طراحی کرد و در نهایت به دولتی کوچکتر، مسئولیت‌پذیر و پاسخگو تر دست یافت. ●

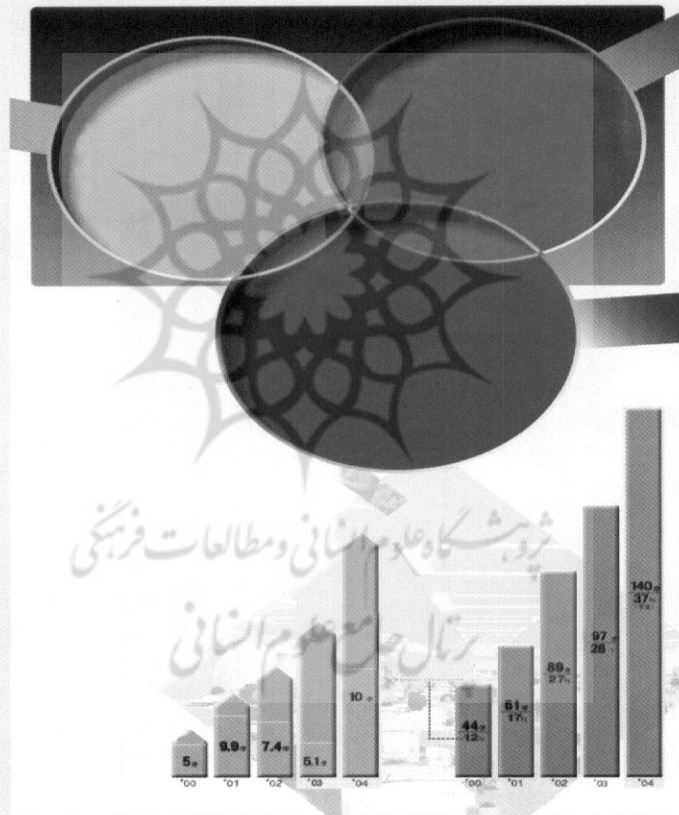
جوامع است و اقتصاد ایران برای حفظ جایگاه خود و بهره‌مندی از کارایی در تصمیم‌گیری‌ها ناچار است قواعد بازی بین‌المللی و تجربه شده را مورد شناسایی قرار داده و فرآیند تصمیم‌سازی را براساس آن تنظیم کند.

از سوی دیگر اجزای مختلف نظام اداری می‌باید هم در شتاب حرکت و هم در نوع هدف گذاری‌ها با یکدیگر سنخیت داشته باشند و حداقل در سطح کلان مسیرهای مشابهی را دنبال کنند. فی‌المثل چنانچه در حوزه اقتصاد مجموعه سیاست‌های افزایش آزادی عمل به فعالین و کارگزاران اقتصادی به عنوان راهبرد انتخاب شده، نمی‌توان در عرصه تجارت خارجی مقررات زدایی را پیاده نکرد و راهبرد دستگاه مالیاتی مبتنی بر تشدید فشارها و افزایش مالیات‌ها باشد. در همین ارتباط آنچه که بعضاً مورد غفلت قرار می‌گیرد لزوم هماهنگی و هم‌سویی سیاست‌ها نه فقط میان دستگاه‌های متولی امور اقتصادی بلکه حتی لزوم

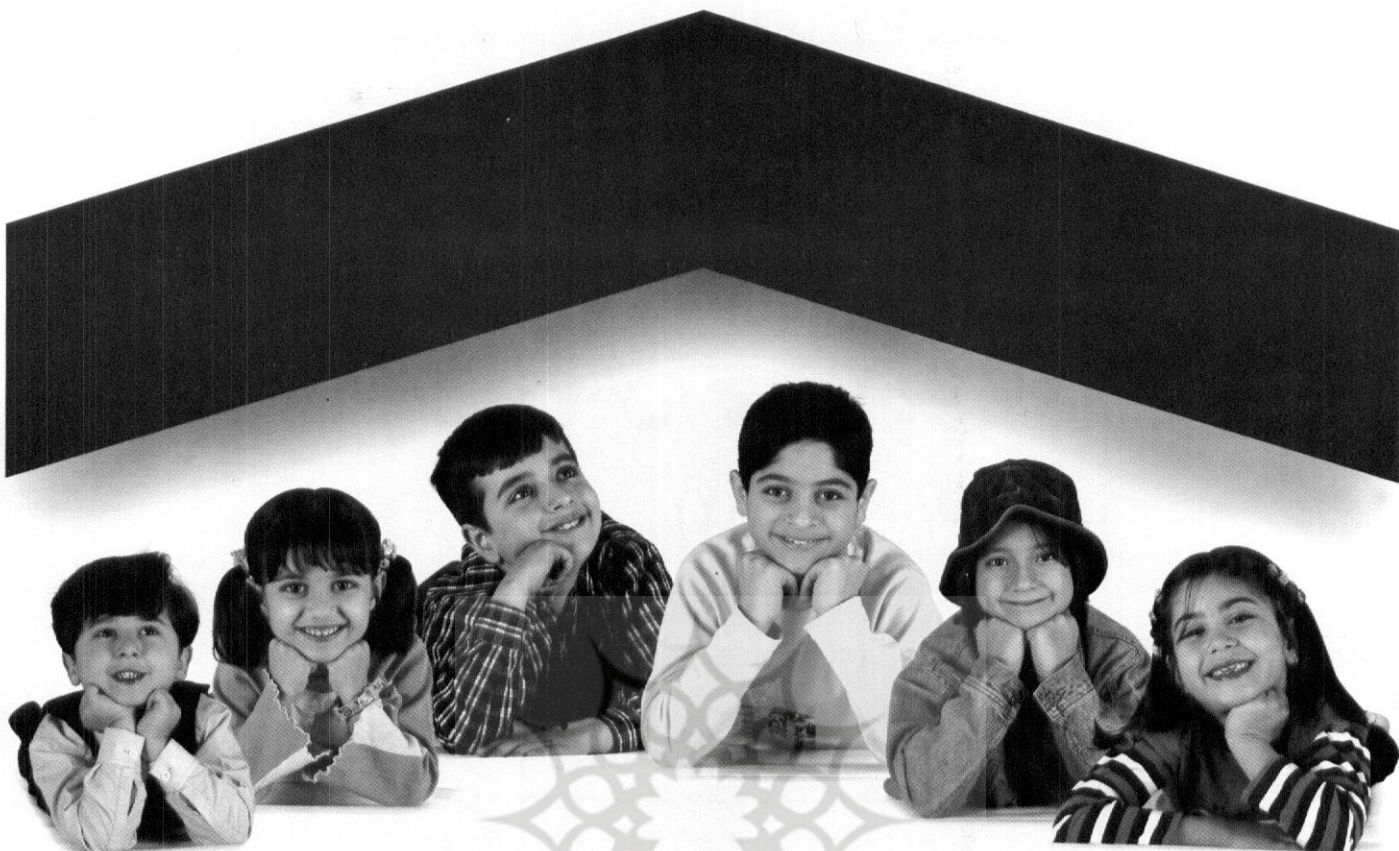
کارکرد بهینه نظام اداری کشور به عنوان بستر اصلی اجرای تصمیمات کلان و دریافت آثار بازخوردی این فعل و انفعالات، اهمیت حیاتی در حفظ ثبات و ارتقای پویایی‌های حوزه‌های مختلف (اعم از اقتصاد، اجتماع، فرهنگ و سیاست) دارد. بدنه نظام اداری کشور حین اجرای تصمیمات راهبردی طیف عظیمی از تصمیمات میانی (به‌ویژه در زمینه شیوه‌ها و راه‌کارها) را اتخاذ می‌کند که آثار تعیین کننده بر عملکرد دولت‌ها بر جای می‌گذارد. علاوه بر آن نقطه نظرات کارشناسی که پیش زمینه تصمیم‌گیری‌های نهایی است، از بطن این سیستم استخراج می‌شود. لذا یک نظام دیوان‌سالار راکد، خموده، بی‌انگیزه و چسبیده حتی عالی‌ترین هدف گذاری‌ها را در عمل به نتیجه مطلوب نمی‌رساند و لاجرم تخصیص منابع هیچ‌گاه در سطح بهینه قرار نمی‌گیرد.

این در حالی است که دنیای امروزین شرایط بسیار پیچیده و ملاحظاتی پُر قید و بندی را به فراگرد تصمیم‌سازی تحمیل می‌کند. تعدد ملاحظاتی و جوانب در حدی است که در غالب کشورها (حتی در حال توسعه) مرحله تفکر، سنجش، مطالعه و طراحی راهکارها و راهبردها از مرحله اجرا مجزا گردیده و بخش اول در قالب یک هیئت از مشاورین عالی (که غالباً منشاء آکادمیک دارند و دارای تخصص برجسته در حوزه‌های ویژه‌اند) به سامان می‌رسد. به تبع آن امور اجرایی و عملیاتی توسط بدنه اداری دولت و نظام دیوان‌سالاری دنبال می‌شود و این دواز طریق تعدادی عضو مشترک به زبان و درک مشترک می‌رسند. اما در ایران امور به شکل دیگری سامان می‌یابد. اجرا کننده خود دارای کرسی مستقیم و حق رای سنگین در میان تصمیم‌گیران است. بخش عمده تصمیمات براساس فرآیند اقناع و اجماع جمیع مشاورین و مدیران یا وزیران اتخاذ می‌شود. که به‌طور طبیعی گرایش به میانه (حد واسط امور یا اهداف و عملکردها) دارد. غالباً مجموعه‌ای از افراد که لزوماً در حوزه مورد بحث دارای تخصص با اطلاع کافی نیستند و فرصت مطالعه جبرانی ندارند، هر یک دیدگاهی را مطرح

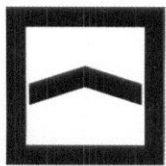
می‌کنند و تصمیم نهایی حد واسط مجموع آراء و عقاید است. در این میان جدل‌های جناحی یا دستگاهی منجر به اتلاف وسیع زمان و امکانات شده و تضییع منابع گسترده‌ای صورت می‌گیرد. نتیجه نهایی این مکانیزم، عدم نیل به حداکثر کارایی و دور ماندن از نقطه بهینه‌گی از یک سو و پاسخ‌گو نبودن دستگاه‌ها در باب عملکرد خود در نتیجه عدم برخورداری از استقلال رای و تصمیم از سوی دیگر است. در دنیای پرچالش، پیچیده و به سرعت در حال تغییر کنونی اتکاء به نگرش‌های علمی و قوت مدیریت شرط بقاء و دوام درازمدت



## نظام اداری، مدیریت و تصمیم‌گیری



با حساب پس انداز  
مسکن جوانان  
آینده‌ای مطمئن را به  
فرزندانتان هدیه کنیم



بانک مسکن  
بانک پاسخگو