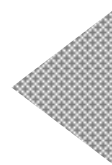


# به سوی اصلاح نظام اقتصادی ایران



دکتر حسین عیوضلو

عضو هیأت علمی دانشگاه امام صادق (ع)

## مقدمه

به منظور تحقق بخشی از اهداف تعیین شده در برنامه چشم انداز بیست ساله کشور، بر اساس بررسی‌ها و تحلیل‌های کارشناسانه‌ای که اعضای کمیته اقتصادی مؤسسه فرهنگی هنری یاس طی جلسات مختلف خود به عمل آورده‌اند، می‌توان معیارها و راهبردهای زیر را به عنوان بایسته‌ها و لوازم حرکت رو به تکامل نظام اقتصادی ایران مطرح نمود:

## بخش اول: موازین و اصول راهنما

### ۱- معیارهای تصمیم‌گیری در نظام اقتصاد اسلامی

برای آن که بتوان مبنای روشنی برای نظام تصمیم‌گیری عادلانه در یک جامعه اسلامی با ملاحظه شرایط و مقتضیات زمان و مکان ارائه داد، شاید بتوان با تکیه بر معنای "وضع بایسته" در یک نظام اقتصادی برای معیار عدالت، عادلانه بودن یک نظام اقتصادی را با ملاحظه دو معیار دیگر اقتصادی به طور بهتری توصیف نمود. به همین منظور و برای توضیح بیشتر معیارهای عدالت می‌توان از دو معیار: "کارایی" و "ترازی" نیز استفاده نمود.

#### ۱-۱- تعریف عدالت اجتماعی

عدالت اجتماعی عبارت است از: «ایجاد شرایط برای همه به طور یکسان و رفع موانع برای همه به طور یکسان»<sup>۱</sup>.

#### ۱-۲- اصول و معیارهای عدالت اقتصادی

اصل ۱- در شرایطی که مالکیت‌ها عمومی و همگانی باشد، یعنی مالک فرد خاصی نباشد، در آن صورت معیار عدالت، حق برخورداری برابر است.

اصل ۲- آنجا که مالکیت‌ها خصوصی باشد، معیار عدالت شایستگی است که ارزش افزوده حقیقی تعیین کننده آن هست.

اصل ۳- در مالکیت‌های دولتی و انفال به تعبیر علامه طباطبایی (ره) اصل بر این است که همه اموال مال

همه مردم است. البته نظارت و ولایت دولت لازم هست، ولی دولت نمی تواند از معیارها خارج شود. اینجا معیار اصلی با توجه به معنی وضع بایسته برای عدالت کارایی فنی است که از منابع باید حداکثر استفاده بشود، برای یک تولید خاص حداقل منابع را باید استفاده کنیم، یعنی از این منابعی که ما استفاده کرده ایم، اگر بتوانیم تولید بیشتری داشته باشیم، چرا نداشته باشیم؟

اصل ۴- در خصوص خود اموال، با توجه به معنی وضع بایسته برای عدالت و ضرورت بهره برداری از اموال برای قوام جامعه، معیار کارایی فنی مطرح است، یعنی هر مالی که در اختیار ما هست باید به نحو عاقلانه مورد استفاده واقع شود و تلف نشود.

اصل ۵- در بازار و در کل اقتصاد، با توجه به معنی وضع بایسته و موضع قوام برای اموال، معیار «کارایی تخصیصی» مطرح است. کارایی تخصیصی به این مفهوم است که از تولیدات، بیشترین رضایت مندی حاصل شود.

به نظر ما هر دو این معیارها با چارچوب اقتصاد اسلامی هماهنگ است. از دیدگاه اقتصاد اسلامی کارایی فنی را معادل عدم اسراف می دانیم. اسراف کردن یعنی حق مال را رعایت نکردن، یعنی منابع را به دور ریختن، این منابع می تواند مقدار خاصی تولید داشته باشد، چرا آن را به دست نیاوردیم. کارایی تخصیصی به مفهوم «احسان» است. احسان در اسلام و در شریعت ما فقط به مفهوم نیکوکاری نیست، به معنی کار نیکو است. امام علی (علیه السلام) می فرمایند: «قیمه کل امرء ما یحسنه»<sup>۲</sup> (قیمت هر کس به اندازه عملکردش می باشد). عملکردی که می تواند در بازار آن تعیین ارزش شود.

جنبه دیگری که در کنار این معیارها می توان مطرح کرد معیار تراضی است که از مستندات «اوفوا بالعقود»، «المؤمنون عند شروطهم»، قاعدة «لا ضرر و لا ضرار»، قاعدة «تجاره عن تراض» و «رضی الرعیه» برداشت می شود. در اسلام برای تراضی جنبه هایی چون رضایت همه مردم و رضایت طرفین مطرح شده است.

به طور کلی دستور حضرت علی (علیه السلام) به مالک اشتر را باید مبنا قرار بدهیم که در هر نهاد: چه مجلس، چه دولت، چه سازمان برنامه و بودجه و جاهای دیگر باید سه معیار را با هم در نظر بگیریم و این سه معیار را با هم ضریب بدهیم: «و لیکن احب الامور الیک اوسطها فی الحق» از لحاظ حق حالت وسط، «اعمها فی العدل» از لحاظ عدالت گسترده ترین و «اجمعها لرضی الرعیه»<sup>۳</sup> و از نظر رضایت دربرگیرنده ترین باشد.

## ۲- تعیین سهم نهادهای اقتصادی

باتوجه به سه معیار فوق حالا مسئله دیگر تعیین سهم نهادهای مؤثر اقتصادی است:

بالاخره هر الگوی توسعه باید روشن کند که: سهم دولت چیست؟ سهم بنگاه های اقتصادی چیست؟ سهم بازار در این زمینه چیست؟ بین اینها ما باید یک ترکیب همگن و مشخص را داشته باشیم که به تعبیری

می‌توان همان سه معیار را در نظر گرفت که دولت بیش از همه پاسدار ارزش‌های عمومی و قرارداد اجتماعی باشد و برای عدالت زمینه‌سازی کند؛ بنگاه‌ها بیشتر به کارایی توجه داشته باشند، و بازار هم بر تراضی استوار باشد تا «رضی الناس» جنبه عینی یابد.

بر این مبنا می‌توان کارکرد دولت و وظایف آن را به حوزه‌های آموزش، بهداشت، امنیت و رفع خلأهای توسعه محدود ساخت. به این ترتیب:

دولت باید به عنوان نهاد مکمل و نه به عنوان نهاد جانشین برای فعالیت بخش خصوصی عمل کند. فعالیت‌های دولت در اقتصاد با دو معیار اصلی کارایی و عدالت اقتصادی مورد ارزیابی واقع می‌شود چه مالکیت عمدتاً در دست بخش خصوصی باشد و چه در اختیار بخش دولتی قرار گیرد. عمده‌ترین وظایف دولت در اقتصاد عبارتند از:

الف - تعریف حقوق مالکیت بر مبنای محتوای قرارداد اجتماعی و دفاع و حفاظت از آن.

ب- مبارزه با انحصارات و دفاع از رقابت.

ج - تولید کالاهای عمومی بویژه فعالیت در زمینه‌های:

حفاظت از محیط زیست

ارتقای فناوری و پژوهش‌های بنیادی

ارائه اطلاعات صحیح و شفاف

د- ایجاد فرصت‌های برابر (بویژه در حوزه آموزش) و دسترسی یکسان به امکانات عمومی برای همه.  
هـ - مدیریت و مسئولیت «توسعه» در چارچوب اقتصاد بازار، با این شرط که دخالت و یا هدایت دولت باید منجر به راه‌اندازی و تقویت بازارها شود و نه از کار انداختن آنها.

ز- پی‌گیری سیاست‌های توزیع مجدد درآمد به منظور تأمین نیازهای اساسی و فقرزدایی و یا برقراری رفاه متعارف، با این شرط که این سیاستها نیز در راستای عدم اختلال در بازارها و بلکه در صورت امکان با هدایت دولت و از طریق بنگاههای اقتصادی انجام پذیرد.

ح - ایجاد بازارهای مفقوده از قبیل بازار سرمایه و پوشش دادن به ریسک‌هایی که بازارها در تضمین آن ناکام هستند.<sup>۴</sup>

### ۳- موانع نهادی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی در ایران

(سلطه ناموزون برخی قلمروها در سایر قلمروها)

ادبیات علوم اقتصادی در طی نیم قرن گذشته تحولات زیادی را شاهد بوده است. از آن جمله می‌توان به پیدایش واژه‌ها و سر فصل‌های جدید از جمله: نگاه سیستمی، اقتصاد محیط زیست، و به ویژه مباحث سرمایه انسانی و سرمایه اجتماعی در کنار سرمایه فیزیکی اشاره نمود. سرمایه انسانی آموخته‌ها، ظرفیت‌ها و مهارت‌های نیروی انسانی است و باعث تخصیص بهتر منابع و ایجاد رضایتمندی بیشتر از تخصیص‌ها و

تصمیم‌ها می‌شود. بالاتر از این، سرمایه اجتماعی، اندوخته‌ها، تجارب و باورها و فرهنگ ملی است که موجب انسجام ملی و شرط تعادل و پایداری سیستم اجتماعی است.

در بستر تحولات فکری جدید نظریه عدالت اجتماعی و عدالت توزیعی نیز با نگاه فراگیرتری انسجام یافته است. براساس دیدگاه‌های والزر (Walzer) به جای سخن از کالاهای اولیه<sup>۵</sup> (Primary Goods) از کالاهای اجتماعی (Social Goods) نام برده می‌شود. این نظریه انسانها را در تعامل با یکدیگر پیوسته در حال تخصیص یا مبادله کالاها در برابر هزینه‌ها و پاداش‌ها ملاحظه می‌کند که در آن فهم و برداشت افراد جامعه از این کالاها نقش تعیین کننده در توزیع و تسلط بر آنها دارد. در این دیدگاه در عین مشروعیت بخشی به سلطه جزئی در داخل هر قلمرو اجتماعی به تعادل و انسجام قلمروهای مختلف از جمله پول، مقام و موقعیت شغلی، کار، اوقات فراغت، تعلیم و تربیت، عشق و خویشاوندی، قدرت سیاسی و عضویت اجتماعی تأکید می‌شود. به این ترتیب با هر گونه انحصار به این معنا که قلمروی حوزه نفوذ قلمرو دیگر را تحت الشعاع قرار دهد عملاً مخالفت می‌شود و از تشکیل آن جلوگیری به عمل می‌آید.

به این ترتیب، براساس دیدگاه عدالت در قلمروها (Spheres of Justice)<sup>۶</sup> می‌توان تفسیر بهتری از وضعیت نظامهای اجتماعی و اقتصادی کشورهای توسعه نیافته به دست داد که چگونه برای مثال، قلمرو «قدرت سیاسی» زمینه نفوذ قلمروهای دیگر نظیر «پول» را برهم می‌زند و موجب کاهش ارزش آن می‌گردد.

چنانچه بخواهیم این نظریه را با وضعیت اقتصاد ایران تطبیق دهیم، ناهماهنگی و ترکیب ناموزون قوا در تعامل میان هریک از قلمروهای مختلف سلطه در نظام اجتماعی ایران یک وضعیت ناعادلانه تلقی می‌شود و لذا باعث اختلال نظام اجتماعی و اقتصادی از کارکرد بایسته آن می‌گردد. از جمله مهمترین نارسائی‌ها می‌توان از ناهماهنگی نظام حقوقی و قضایی با الزامات توسعه متوازن و خودجوش برخاسته از انگیزه‌های بخش خصوصی نام برد. در این زمینه بر عکس این نظام بیش از همه در خدمت یک نظام دولت سالار و رانتیر است.

از دیگر مصادیق مهم این بحث سلطه نظام سیاسی تعیین کننده نحوه توزیع درآمدهای رانتی نفت در ایران است که به جهت قدرت بالایی که دارد می‌تواند ترکیب قوای مؤثر در سایر حوزه‌ها از جمله نمایندگان مجلس، قضات، وزرا، رؤسای سازمانهای تصمیم ساز از جمله بانک مرکزی، سازمان برنامه و بودجه، صدا و سیما و... را با منافع خود همسو سازد.

در همین راستا، سؤال مهم در ذهن تحلیل گران نظام اجتماعی و اقتصادی در هر کشور این است که آیا هیئت حاکمه نظام رانتیر می‌تواند خود به اصلاح نظام حاکمیت پردازد؟ و آیا نظام تصمیم گیری مبتنی بر

درآمدهای رانتی نفت خود می‌تواند زمینه‌رهایی از این فرایند را فراهم سازد؟ اگر پاسخ مثبت است، در آن صورت سؤال دیگر این است که آیا در این وضعیت وفاق عمومی و رابطه پایدار و مستحکم هیئت حاکمه و ملت به عنوان مهمترین سرمایه اجتماعی تجدید خواهد شد؟

براساس تئوریهای پیشرفته اقتصادی تحقق توسعه پایدار منوط به آماده سازی شرایط خاصی است که مهمترین شرط آن همدلی میان مردم و هیئت حاکمه است به نحوی که همگی به چارچوب قرارداد اجتماعی و میثاق عمومی تعریف شده در آن جامعه که منافع و خواسته‌های همه هویت‌های فردی و جمعی در آن تعقیب می‌شود، متعهدند و همگی در برابر قانون برخاسته از این چارچوب قرارداد اجتماعی مسؤول و پاسخگو می‌باشند و شفافیت رفتارها از طریق نظام اطلاع رسانی صحیح و کارآمد و آزاد تضمین شده و در اثر این نظام کارآمد که عمدتاً غیردولتی است و با حمایت نظام قضایی همراه است، با هرگونه پنهان کاری مخالفت می‌شود.

فقط در این شرایط است که میان عدالت و کارایی سازگاری وجود دارد و در اثر آن می‌توان به رشد توأم با توزیع عادلانه ثروت دست یافت. باید پذیرفت که این اهداف مهم به راحتی قابل حصول نیستند و با شعار نمی‌توان به آن دست یافت.

این شرایط اخلاقی لازمه تمدن سازی مستقل و ماندنی است. عدم پابندی نهادهای سیاسی کشور به قوانین اساسی و معتقدات (باورهای) عمومی، بستر رشد و توسعه را از بنیان تخریب می‌کند. امنیت قانونی نیروی انسانی، سرمایه و مدیریت را به مخاطره عمیق می‌افکند و آینده نگری در عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی را ناممکن می‌سازد.

این ناامنی ساختاری تمامی بخش‌های اقتصادی کشور، چه دولتی، چه خصوصی و حتی نهادهای نه دولتی و نه خصوصی، اما وابسته به قدرت سیاسی راه، از مدیریت کارا و تخصیص بهینه منابع محروم می‌سازد. در چنین فضایی برنامه خصوصی سازی و مبارزه با انحصار از یک طرف بر احساس ناامنی مدیریت دولتی و نهادهای می‌افزاید و از طرف دیگر بخش خصوصی کارآفرین نمی‌پرورد؛ ... در فضای سیاسی و اقتصادی موجود، جابه جایی سرمایه و مدیریت از یک بخش به بخش دیگر و یا تغییر در نظام اداری کشور الزاماً به تحول در کارایی و افزایش بهره‌وری کار، مدیریت و سرمایه نمی‌انجامد. از این روست که نمی‌توان راه حل معضلات اقتصادی کشور را از سیاست‌های اقتصادی متداول و برنامه‌های رایج خصوصی سازی و تعدیل انتظار داشت...»<sup>۷</sup>

## بخش دوم: راهبردها

### ۱- برنامه‌ریزی برای استفاده کارا و مولد از درآمدهای نفت

شرط اصلی به کارگیری درآمدهای نفتی در مسیر عدالت اقتصادی این است که این درآمدها صرفاً به طور کارا و اثربخش به کار گرفته شوند. منظور از احراز معیار کارایی در تخصیص درآمدهای نفتی آن

است که این درآمدها در زمینه‌های مولد ثروت به کار گرفته شوند تا از حجم ثروت ملی کاسته نشود و این زمانی میسر خواهد شد که درآمدهای نفتی در بهترین گزینه‌ها به کار گرفته شوند. هرگونه استفاده از درآمدهای نفتی در زمینه‌های غیرمولد ثروت به منزله استقراض از منابع ملی و ثروت ملی است و لازم است در حساب جداگانه‌ای ثبت شده و برای برگشت آن برنامه‌ریزی شود.<sup>۸</sup> امروزه مهمترین اصل توسعه پایدار، عدالت بین نسلی است به این معنا که هر نسل حداقل می‌بایست به اندازه‌ای که خود به منابع و ثروتهای عمومی دسترسی داشته به نسل بعد منتقل نماید. این مبنای بهره‌برداری از درآمدهای نفت نیز لازم است مورد توجه جدی قرار گیرد.

## ۲- مقابله با انحصارات و ایجاد رقابت

به منظور رفع انحصارات و بویژه قاعده‌مند ساختن رفتار دولت در اقتصاد لازم است اولاً از انحصارات بی‌ضابطه دولتی جلوگیری شود و ثانیاً با بسترسازی لازم زمینه فعالیت بخش‌های تعاونی و خصوصی در این زمینه‌ها با تکیه بر اصل رقابت فراهم گردد. رقابت در اقتصاد باعث اجرایی شدن اصل دوم عدالت اقتصادی می‌گردد. این دو هدف صرفاً با تعیین قانون جامع و شفاف قابل تأمین است که می‌تواند بستر حقوقی لازم را برای عملکرد بازارهای رقابتی فراهم سازد و رفتار دولت را در چارچوب قواعد و معیارهای مشخص تنظیم نماید. در عین حال باید افزود: در زمینه‌هایی نظیر امور دفاعی و امور مربوط به حفظ امنیت شهروندان انحصار دولت مورد تأیید است و از آن حمایت جدی باید به عمل آید.

## ۳- سالم سازی فعالیت اقتصادی ( مبارزه با فساد و تبعیض )

سالم سازی فعالیت اقتصادی مستلزم این است که سازوکار و منطق اقتصادی مبنای کلیه تصمیم‌های اقتصادی قرار گیرد. چه رقابت در شرایط سالم اقتصادی (در چارچوب تحقق موازین عدالت اجتماعی در نظام اقتصادی) باعث تعیین پاداش‌ها بر اساس شایستگی می‌گردد. اما نکته مهم در این زمینه این است که زمینه سازی برای فعالیت سالم اقتصادی و استقرار موازین عدالت اجتماعی در نظام اقتصادی ایران مستلزم دخالت دولت به عنوان مظهر اراده عموم جامعه است. بر این مبنای سالم سازی اقتصاد ایران نیازمند برنامه‌ریزی آگاهانه و دقیق است تا با کلیه مظاهر فساد و تبعیض در این اقتصاد مقابله شود.

## ۴- اصلاح نظام تصمیم‌گیری و ایجاد اجماع برای سیاستگذاری

( طراحی اهداف استراتژیک و تعریف مکانیسم‌های لازم برای حصول به آن براساس تفکر سیستمی و واقع‌بینانه و با ملاحظه هزینه‌های فرصت )

در مرحله فعلی اقتصاد ایران که فرصت‌های زیادی از دست رفته است ضروری است در چارچوب یک تفکر سیستمی و هماهنگ اهداف استراتژیک نظام اقتصادی ایران به طور واقع‌بینانه تعریف و سازوکارهای نیل به آن نیز براساس تئوریهای معتبر علمی مشخص شود. کارگزاران نظام باید به خوبی به این نکته توجه کنند که امکان نیل به همه اهداف ایده‌آل - که در بیست سال اخیر به بیانهای گوناگون

مطرح شده - به یکباره وجود ندارد و نیل به هدف بدون گذر از فرایندهای طبیعی آن میسر نیست. بنابراین لازم است اهداف استراتژیک بر همه هدفهای دیگر برتری یابند و آن هدفها به مراحل بعد واگذار شوند. به عنوان مثال چنانچه هدف استراتژیک نظام در مقطع فعلی اشتغال مولد تعریف می‌شود و فرایندهای مشخصی برای فعالیت بخش خصوصی در این زمینه از سوی کارگزاران نظام تعریف می‌شود نمی‌توان با اعمال مقررات ناهماهنگ از جمله تعیین تعرفه‌های گمرکی بالا و یا بالا نگه داشتن نرخ ارز این انتظار را عمل نمود.

یکی از مسائل مهم در این زمینه کمبود سرمایه‌گذاری و پس انداز در ایران است. بنابراین ضرورت دارد زمینه‌های لازم را برای ورود سرمایه‌ها بویژه سرمایه ایرانیان مقیم خارج از کشور برای ایران - البته براساس ضوابط شناخته شده - فراهم نمود.

نکته مهم در این مسئله راهبردی این است که تصمیم‌گیری‌ها لازم است به صورت جمعی و با ملاحظه همه نظرات و در فضای قابل نقد اتخاذ شوند و همین امر خود زمینه ساز اجرایی نمودن این تصمیمات خواهد بود و گر نه نظراتی که زمینه پذیرش عمومی نداشته باشند بدیهی است که - براساس تجربه بیست سال اخیر - قابل اجرا نخواهند بود. این فرایند می‌تواند توسط یک نهاد قوی تخصصی برای سیاستگذاری عمومی در کشور انجام پذیرد. این نهاد می‌تواند به عنوان یک «دست مرئی» و براساس تفکر سیستمی راهکارها و ابزارهای نیل به اهداف استراتژیک را تعیین نماید.

مسئله دیگر اینکه نمی‌توان انتظار داشت که ساختارهای فعلی کارگزاران دولتی مسئول این نوع تفکر سیستمی و واقع‌بینانه باشند بلکه جمع هم‌هنگام تخصصهای مختلف در بستر منافع اجتماعی و فارغ از مافیای دولت (به معنای عام آن) به عنوان «مجمع نخبگان» کلید این گونه تصمیمات است تا چنین نهادهایی امکان نقد و ارزیابی عملکرد دولت‌ها را نیز داشته باشند. این نهادها جنبه مدنی دارند و بدون ایجاد بستر لازم برای شکل‌گیری امکان ظهور ندارند.

#### **۵- مبنا قرار گرفتن قیمت‌های بازار در تصمیم‌گیریهای اقتصادی و در محاسبه هزینه‌ها در برنامه‌های توسعه**

سؤال جدی فراروی نظام تصمیم‌گیری در ایران این است که مبنا در تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی اقتصاد ایران چه باید باشد؟ ساز و کار دستوری؟ بازار آزاد؟ و یا مبنا قرار گرفتن ساز و کار قیمت و انگیزه بخش خصوصی در فعالیتهای حتی برای دولت؟ کدامیک؟

بررسی واقعیتهای و ضرورت‌های اقتصاد ایران دلالت بر این دارد که ادامه روند موجود جز با حاکمیت قواعد بازار و ایجاد عرصه فعالیت مطمئن برای بخش خصوصی ممکن نخواهد بود. اجرای موفق این هدف با دادن اطمینان و افق روشن به مردم در برابر تغییرات اصلاحی میسر است. یک نکته کلیدی در این زمینه آن است که اصلاحات اقتصادی در ایران صرفاً نمی‌تواند بر اساس اتکا به نقش بازار آزاد

صورت پذیرد. اتکا به بازار جزء اصول است اما در شرایط مناسب اقتصادی و بعد از حاکم ساختن اصول و موازن عدالت اجتماعی و ایجاد فرصتها و شرایط برابر و یکسان.

اگر قیمت‌های عادلانه در بازار سالم رقابتی اقتصادی مبنای تصمیم‌گیری مدیران توسعه واقع شود عوامل دخیل در فعالیت اقتصادی نفع بیشتری خواهند برد و علاوه بر این میزان تخصیص اموال عمومی به طور روشتری معلوم می‌شود. چنانچه نرخهای دستمزد و حقوق و مزایا نیز بر این مبنا مورد محاسبه واقع شوند زمینه برای حضور پرفروغ عوامل کارآمد خودبخود مهیا می‌شود. فقط در این شرایط است که نیروی انسانی کارآمد در اثر بهبود بهره‌وری و کار مفید به پاداش بیشتری نایل می‌گردد و نیروهای ناکارآمد خودبخود یا از سیستم حذف شده و یا مجبور به اصلاح موقعیت یا شرایط خود خواهند بود.<sup>۹</sup>

#### ۵-۱- نمره اجرایی

با توجه راهبرد فوق می‌توان به معیارهای اجرایی زیر دست یافت:

- استخدام و ترفیع بر اساس شایسته سالاری با حقوق‌های رقابتی
- تعیین نظام تعیین دستمزد و پاداش و ارزش‌گذاری بر اساس عملکرد و ارزش افزوده حقیقی

#### ۶- حفظ امنیت و سلامت بازارهای مالی

حفظ سلامت بازارهای مالی در ایران نیازمند توجه به راهبردهای زیر است:<sup>۱۰</sup>  
بانک‌ها نمی‌توانند بر خلاف نیت سپرده‌گذاران و برخلاف موضوع وکالت در سپرده‌های آنان تصرف کنند و چنانچه در حد بازدهی قابل پیش‌بینی (نرخ بازدهی طبیعی) از این وجوه نتوانند بهره‌برداری کنند وکالت آنها زیر سؤال می‌رود و لیاقت واسطه‌گری این وجوه را از دست می‌دهند. بنابراین بانک‌ها بر اساس عقد وکالت مجبورند حقوق اموال سپرده‌گذاری شده را پاسداری کنند.

نهادهای مالی در ایران شایسته است از برخی روشهای تأمین مالی متعارف در غرب که از شبهه ربوی کمتری برخوردارند الگوبرداری کنند، از جمله این روشها می‌توان به عملکرد صندوقهای تعاونی (Mutual Funds) و اتحادیه‌های اعتباری (Credit Unions) اشاره کرد که منافع اتحادیه یا تعاونی خود را از طریق تأمین نیازهای کالایی اعضا یا خرید سهام سایر شرکتها از طرف اعضا دنبال می‌کنند.

بر این مبنا تفکیک فعالیتهای بانک‌های تجاری از بانک‌های تخصصی ضرورت دارد. در این چارچوب می‌توان عملکرد بانک‌های تجاری را به عقود مبادله‌ای (فروش اقساطی، اجاره به شرط تملیک و تنزیل) محدود نمود و در مقابل بانک‌های تخصصی با تغییر ساختار و سازمان به صورت مشارکتی و در قالب بازار سرمایه عمل کنند.

در عین حال یک محور کلیدی در خصوص سلامت فعالیتهای نظام بانکی این است که این نظام در شرایطی از سلامت لازم برخوردار است که منافع و عواید آن فراگیر باشد و در دست عده‌ای محدود متراکم نشود (کی لایکون دوله بین الأغنیاء منکم؛ سوره حشر، آیه ۷)



سیاست اجرایی: تضمین دسترسی گروههای فقیر و حاشیه‌ای به سرمایه‌های مالی (تعمیم مشارکت)

## ۷- اصلاح نظام توزیع درآمد و ایجاد نظام تأمین اجتماعی هدفمند و اثربخش

اجرای موفق راهبردهای فوق در مواردی ممکن است اثرات سوئی بر رفاه اقشار مستضعف و آسیب پذیر جامعه داشته باشد. در کشورهای مرفعی برای مقابله با این اثرات از نظام تأمین اجتماعی کارآمد استفاده می‌شود. علیرغم تشکیل وزارت رفاه اجتماعی در ایران تاکنون سیستم جامعی در این زمینه طراحی و اجرا نشده است. از جمله مهمترین موارد در این زمینه موضوع نظام یارانه‌ای کشور است.

در حال حاضر نظام توزیع یارانه‌ها هدفمند نمی‌باشند و برای آن هدفی که نظام یا قانونگذار به دنبال آن بوده به کار نمی‌رود. شاید بهترین نوع یارانه‌ای که موجود است، یارانه نان است که در این ارتباط از کل یارانه کالاهای اساسی که در حال حاضر حدود ۳۰۰۰ میلیارد تومان است، حدود ۷۵٪ آن به نان اختصاص دارد و این یارانه‌ای است که به صورت مستقیم در اختیار مصرف کننده قرار می‌گیرد و در عین حال هیچ محدودیتی ندارد و هر کس می‌تواند از این نان با قیمت ارزان استفاده کند. اما در ارتباط با برخی موارد دیگر با اغماض می‌توان گفت در محدوده کالاهای یارانه‌ای، نحوه استفاده فقرا و ثروتمندان متفاوت است. به عنوان نمونه در مورد انرژی یا بنزین، میزان استفاده از آن توسط قشر فقیر و قشر ثروتمند کاملاً متفاوت است. روشن است که بیشتر بنزین را ثروتمندان استفاده می‌کنند، در حالی که دولت می‌تواند این بنزین را حداقل برای آن بخش که از خارج وارد می‌کند و به قیمت ارزان در اختیار مردم قرار می‌دهد، در اختیار محرومین قرار دهد و وضعیت زندگی و هزینه‌های آنها را ترمیم کند. سؤال مورد نظر این است که آیا این سیستم که بنزین را با این مشقت تهیه و در اختیار عده‌ای قرار دهیم که بیشتر آنها ثروتمندان باشند، سیستم کارایی می‌باشد یا خیر؟ قاعدتاً هدف قانونگذار این نبوده که یارانه با این شکل توزیع شود اما این ناکارایی در حال حاضر وجود دارد.

توزیع درآمدهای حاصل از آزاد سازی قیمت‌ها و فروش منابع ملی به قیمتهای بین المللی میان مردم یا تبدیل این درآمدها به سهام آحاد مردم کشور راهکار مناسبی برای اصلاح نظام ناعادلانه توزیع درآمد و تأمین اجتماعی می‌باشد؛ به این معنی که در کنار حاکم ساختن قواعد بازار و قیمتهای بین المللی برای حاملهای انرژی هزینه فرصت از دست رفته ناشی از پایین نگاه داشتن قیمت این حاملها می‌تواند به درآمد تبدیل شود و چنانچه این درآمدها به نحو یکسان بین همه مردم توزیع شود یا به شکل سهام در مالکیت آنان قرار گیرد این امر می‌تواند در عین ایجاد اثرات مثبت توزیع درآمدی و تخصیصی به افزایش قدرت خرید مردم منجر شود.

## ۸- آمایش سرزمین و ایجاد توازن منطقه‌ای

یکی دیگر از مظاهر بی‌عدالتی در ایران توزیع نامناسب امکانات به استانها و مناطق مختلف کشور می‌باشد. به همین دلیل در برخی از استانها و مناطق مختلف کشور بهره برداری مناسبی از امکانات و

مزیت‌های طبیعی خاص هر استان به عمل نمی‌آید. این امر برخلاف الزامات امنیت ملی است و پایداری ملی قومیت‌ها و فرهنگ‌های مختلف کشور را به خطر می‌اندازد و با معیار «ترازی» و رضایتمندی عمومی هماهنگی ندارد.

یکی از راه‌های مقابله با این تهدید حذف تمرکزگرایی در فعالیتهای اقتصادی و غیر متمرکز کردن تصمیمهای اقتصادی می‌باشد. به این ترتیب مناطق مختلف بر اساس تنوع امکانات و فعالیتهای از مزیت‌های نسبی برخوردار خواهند شد و همین امر خود به تقویت مبادلات تجاری در داخل و خارج خواهد انجامید. البته موفقیت در این امر به راحتی و با یک تصمیم دفعی میسر نیست؛ بلکه مستلزم حمایت‌های اولیه است. در این راستا ایجاد صنایع تکمیلی متناسب با امکانات منطقه‌ای و مشارکت مردم هر منطقه در منافع منابع طبیعی آن منطقه ضروری به نظر می‌رسد.

سیاست اجرایی: اجرای طرح‌ها و سرمایه‌گذاریها به صورت غیر متمرکز و مشارکتی

#### ۹- فرهنگ سازی و حاکم ساختن قانون بر اساس محتوای قرار داد اجتماعی

مبنا برای اداره کارآمد کشور همواره بر اساس منافع و وضعیت تعادل پایدار کشور است. بر این مبنا شناسایی قرارداد اجتماعی که متضمن منافع عمومی آحاد ملت است ضرورت دارد. عمده ترین اقدام در این زمینه ایجاد فضای اطمینان و اعتماد در جامعه است و این کار جز با تعریف شئون لازم الرعایه (اصول و معیارهای عدالت) میسر نیست. شرط مدنیت و کار جمعی این است که این تعاریف مورد قبول عامه مردم واقع شود و اقتدار حاکمیت در خصوص پاسداری از این موازین به طور ثبوتی برای مردم احراز شود. از جمله مهمترین موازین در این زمینه احترام به حقوق مالکیت حقیقی و حقوقی افراد جامعه و ایجاد امنیت لازم برای پاسداری از این حقوق است. در این صورت مردم نیز حاضر خواهند بود برای حفظ و پاسداری از چنین نظامی هزینه کرده و فداکاری نمایند. این موارد به عنوان پیش شرط قانونگرایی شناخته می‌شوند.

#### ۱۰- اصالت دادن به فعالیتهای شرکتی و بخش خصوصی

به منظور جلوگیری از تداوم نظام رانتیر دولتی در ایران، تکیه بر نظام مشارکتی و اصالت بخشی به بنگاه داری و شرکتهای ضروری می‌نماید. در این زمینه ایجاد بستر حقوقی مناسب برای حمایت از این نوع فعالیتهای و برداشتن حمایت‌های قانونی از فعالیتهای رانتی دولت توصیه می‌شود.

یکی از راهکارهای مهم در این زمینه واگذاری بخش قابل توجهی از فعالیتهای دولت به شیوه پیمانکاری به بخش خصوصی می‌باشد. نکته دیگر در این خصوص این است که آیا بخش خصوصی در ایران از آمادگی و تربیت مناسب در این زمینه برخوردار است یا نه؟ برخی بر این نظرند که در این موارد استفاده از نیروهای متخصص خارجی با دادن اولویت به مدیران ایرانی تبار می‌تواند راهگشا باشد.

#### ۱۱- اخلاق اجتماعی، محیط زیست و توسعه پایدار

تجربه دهه‌های اخیر مؤید این واقعیت است که پیشرفت و تکامل اقتصادی بدون تکیه بر موازین جمعی و حداکثر سازی قواعد ناظر به قوام اجتماعی (Rule Utilitarianism) عملی نیست. از این رو در کلیه راهبردها و سیاستها توجه به اخلاق اجتماعی و محیط زیست مورد تأکید قرار می‌گیرد. بر اساس دیدگاه اسلامی نیز رشد اقتصادی منوط به حفظ کرامت انسانی، و حفظ تعادل‌های روانی و زیست محیطی و آبادانی زمین می‌باشد. در واقع بدون توجه به این موازین پایداری توسعه تضمین نمی‌گردد.

### ۱۲- توانمند سازی و گسترش سرمایه انسانی

بررسیهای اقتصادی و تجارب جدید مؤید این نکته است که نیل به بهره‌وری و رشد پایدار بدون تکیه بر عامل سرمایه انسانی و گسترش توانمندی (توانمند سازی) میسر نیست. گسترش تحصیلات به ویژه در حوزه‌های تخصصی و همچنین بازآموزی مدیران و کارشناسان به افزایش سرمایه انسانی منجر می‌شود و سرمایه انسانی موجب افزایش دقت در انتخابها و آثار خارجی مثبت (Externalities) می‌گردد و در نتیجه آن رضایتمندی اجتماعی افزایش می‌یابد.

توانمند سازی در بهبود فرهنگ کارآفرینی نیز نقش مهمی دارد. اشاعه فرهنگ کارآفرینانه از طریق ترکیب سه عنصر اساسی میسر می‌شود که هم افزا و مکمل یکدیگرند: تحصیلات، سیاستها و فضای توانمند ساز.<sup>۱۱</sup>

### ۱۳- مدیریت صحیح منابع انسانی و برنامه ریزی دقیق برای افزایش بهره‌وری و افزایش کارایی عوامل تولید

یکی از دیگر مسائل مهم اقتصاد ایران پایین بودن بهره‌وری عوامل تولید به ویژه بهره‌وری نیروی انسانی است. بر اساس برخی برآوردها بهره‌وری نیروی کار در ایران در حد ۴۵ دقیقه در روز است. از سوی دیگر بهره‌وری سرمایه در ایران در حد ۶۵٪ درصد می‌باشد. پایین بودن بهره‌وری باعث عدم افزایش تولید ملی و در نتیجه عدم ایجاد فرصت در آمد و اشتغالزایی می‌گردد. این واقعیت در سال ۱۳۷۹ در حد ۱۵۰ درصد کاهش تولید ناخالص بوده است.<sup>۱۲</sup> با توجه به واقعیت تلخ یاد شده مهمترین راهبرد برای افزایش توان تولید و اشتغال مولد و پایدار در کشور برنامه ریزی دقیق برای افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه‌ها به ویژه هزینه‌های اداری و اجرایی می‌باشد. متأسفانه بخش عمده‌ای از هزینه‌های بسیاری از دستگاههای دولتی هزینه‌های اداری، تشریفاتی و تجملاتی می‌باشد. طرف دیگر این بحث هزینه بالای بهره‌ اسمی پول به جهت تورم ناشی از افزایش نقدینگی در کشور را باید یادآوری نمود و برای حل این معضل چاره اندیشی نمود. بدیهی است اولین راهکار عملی در این زمینه کاهش هزینه‌های غیر ضرور و تجملات و تشریفات و پاداشهای بی مورد می‌باشد. این وضعیت در بخش ناکارای دولتی وضعیت حادی است و به همین جهت کاهش حجم دولت و کاهش بودجه‌های جاری لازم است دنبال شود.

### پانوشت‌ها:

- ۱ - مطهری مرتضی، بررسی اجمالی اقتصاد اسلامی، صص ۱۵۷-۱۵۶.
- ۲ - نهج البلاغه، فیض الاسلام، ص ۱۱۲۲.
- ۳ - یعنی از میان گزینه‌ها، گزینه‌ای را انتخاب بکنیم که رضایت توده مردم با آن همراه است که همان رضایت حقیقی است. «فان سخط العامه یجحف برضی الخاصه» اگر عموم مردم ناراضی باشند و خشمگین باشند، اصلا کل رضایت خواص را به هم می‌ریزند، «فان رضی الخاصه یغترف مع رضی العامه» ولی اگر خواص ناراضی بشوند این قابل جبران است، چون توده مردم راضی هستند. (رک. عهدنامه امام علی (ع) به مالک اشتر)
- ۴ - رک. راهبرد اقتصادی ۴، "رابطه دولت-بازار: نظریه‌ها؛ تجربه جهانی و راهبردهایی برای اقتصاد ایران"، مؤسسه فرهنگی-هنری یاس، اسفند ۱۳۸۱
- ۵ - تعبیر رالز از کالاهای اولیه این است که افراد در برخورداری از حقوق، آزادیها، کرامت و حیثیت انسانی و ثروت حق برابر دارند.
- ۶ - Michael Walzer, "Spheres of Justice": A Defence of Pluralism and Equity, NY: Basic Books, Inc.
- ۷ - رک. دکتر علی صادقی تهرانی، نامه انجمن جامعه شناسی ایران، ویژه بررسی مسایل اجتماعی ایران، تهران، انتشارات کلمه، ۱۳۸۰، صص ۲۴-۱۱
- ۸ - رک. راهبرد اقتصادی ۴.
- ۹ - رک. راهبرد اقتصادی ۷، "تجربه توسعه اقتصادی در چین"، مؤسسه فرهنگی-هنری یاس، ۱۳۸۲.
- ۱۰ - رک. راهبرد اقتصادی ۳، "بازارهای مالی"، مؤسسه فرهنگی-هنری یاس، ۱۳۸۱.
- ۱۱ - رک. گزارش اجلاس جهانی اشتغال جوانان (YES 2002) در اسکندریه - مصر، انتشارات جهاد دانشگاهی، شهریور ۱۳۸۱.
- ۱۲ - سازمان ملی بهره وری ایران، بررسی وضعیت موجود بهره وری و ارائه برنامه ملی، بهار ۷۹.