

کانال‌های تأثیر بوروکراسی بر عملکرد اقتصاد ایران

سیداحسان خاندوزی* و زهرا کاویانی**

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۸/۱۲	تاریخ پذیرش ۱۳۹۵/۳/۱۸
------------------------	-----------------------

اجرای سیاست‌ها و اداره امور عمومی در جامعه و اقتصاد مدرن از طریق بوروکراسی صورت می‌پذیرد اما جریان اقتصاد متعارف تا مدت‌ها توجهی به تأثیر بوروکراسی نداشت. تحقیقات انجام شده در دو دهه اخیر نشان می‌دهد کیفیت بوروکراسی در کشورهای مختلف از کانال‌های متعددی بر عملکرد اقتصاد اثر می‌گذارد. در این راستا نظریه درب‌های چرخان یکی از جدیدترین مفاهیم مورد استفاده در مطالعات بین‌المللی است. مقاله به این پرسش می‌پردازد که بوروکراسی چگونه عملکرد اقتصادها را متأثر می‌سازد، مؤلفه‌های بوروکراسی ایران چیست و بوروکراسی موجود در کشور از چه مسیرهایی می‌تواند بر نتایج سیاست‌های اقتصادی اثرگذار باشد. نتایج نشان می‌دهد در هر چهار دسته محرک‌های رایج در سیاست‌گذاری اقتصادی، کیفیت ضعیف و ناسالم بوروکراسی در ایران، موجب پدیده بوروکراسی نارسا شده و اثربخشی سیاست‌های اصلاحی را به حداقل کاهش داده است. در نتیجه تصویب و ابلاغ سیاست‌های اصلاح اقتصادی در دولت و مجلس را نباید نقطه پایانی سیاست‌گذاری دانست؛ زیرا کیفیت بوروکراسی می‌تواند مانع اصابت سیاست‌ها به فعالان اقتصادی شود.

کلیدواژه‌ها: کیفیت بوروکراسی؛ دولت؛ اقتصاد ایران؛ سیاست‌گذاری؛ فساد؛ رشد اقتصادی؛ درب‌های چرخان

* استادیار دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول)؛ Email: ehsankhandoozi@atu.ac.ir

** دانشجوی دکتری اقتصاد، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی؛

Email: zahra.kaviani@gmail.com

مقدمه

در ادبیات اقتصادی زمانی که صحبت از رابطه دولت و عملکرد اقتصاد به میان می‌آید، بیش از همه سه موضوع به اذهان متبادر می‌شود (Stiglitz and et al., 2000):

- حدود تصدی‌گری مستقیم دولت در خصوص کالاهای عمومی و غیره (و در مقابل واگذاری مالکیت یا مدیریت به بخش خصوصی)؛

- میزان نقش‌آفرینی بودجه‌ای دولت (درآمدها اعم از مالیات یا نفت و مخارج اعم از جاری و سرمایه‌گذاری)؛

- تنظیم‌گری دولت (در قالب مداخله در قیمت‌گذاری، تعرفه‌گذاری، استانداردگذاری، مجوزدهی، مقابله با انحصار و ...)

در هر سه موضوع فوق نسبت به نیم قرن پیش، همگرایی بسیار زیادی میان مکاتب و تئوری‌های اقتصادی رخ داده است به‌ویژه پس از توسعه نظریه نهادگرایی جدید، اختلاف اقتصاددانان در خصوص دخالت و یا عدم دخالت دولت در بازار نیست؛ بلکه به چگونگی مداخله و نقش‌آفرینی دولت باز می‌گردد (Roland, 2003).

اما اگر کارکردهای دولت را در دو لایه سیاست‌گذاری (تصمیم‌گیری یا خط‌مشی‌گذاری) و اجرای سیاست‌ها بدانیم، وجه مشترک هر سه موضوع مذکور آن است که در لایه سیاست‌گذاری جای می‌گیرند. پس از ظهور مکتب انتخاب عمومی توسط تالوک و بوکانان، فرض خیرخواهی بوروکرات‌های دولتی (تصمیم‌گیری براساس نفع عمومی) کنار گذاشته شد اما همچنان به لایه اجرای سیاست‌های اقتصادی توجه نشد. به بیان دیگر فرض ضمنی تئوری‌های اقتصادی آن بود که نظام اجرایی و اداری دولت (بوروکراسی) نقشی جز اعمال سیاست‌ها ندارد و خنثی به‌شمار می‌رود.

شاید بتوان گفت ماکس وبر نخستین کسی بود که در سال ۱۹۲۲ بوروکراسی را یکی از نهادهای اساسی در شیوه رشد سرمایه‌داری عنوان کرد (Weber, 2015). بنابراین دیدگاهی مطرح شد که براساس آن بوروکراسی می‌تواند منشأ پیشرفت اقتصادی باشد و از این رو این دیدگاه در نقطه مقابل دیدگاه کلاسیک قرار دارد که هرگونه مداخله دولت را در اقتصاد (فارغ از اینکه کیفیت این مداخله چگونه بوده است) به ضرر رشد می‌دانست.

پس از بحران بزرگ، نظریه کینز و سنتز نئوکلاسیک به‌طور کامل دیدگاه کلاسیک را از میدان بیرون بردند اما کمتر به نقش بوروکراسی دولت تمرکز یافتند. نیسکانن^۱ (۱۹۶۸) شاید نخستین اقتصاددانی بود که به‌صراحت اعلام کرد علم اقتصاد نظریه‌ای برای تبیین صحیح تصمیمات بیرون از بازار به‌ویژه رفتار بوروکرات‌ها ندارد. او به‌صراحت از قواعد اقتصادی عجیب در میان بوروکرات‌ها صحبت کرد. از آن پس طیفی از پژوهش‌های جدید متولد شد که فرض خنثی‌ایی نظام اداری و اجرایی را غیرواقعی می‌شمردند. مطالعه واقعیات اقتصادهای در حال توسعه از جمله اقتصاد ایران نشان می‌دهد، بوروکراسی ابزار منفعل و خنثی‌ایی در دست سیاستگذاران اقتصادی نیست و می‌تواند نقش مثبت یا بازدارنده در مسیر هدف رشد یا هدف عدالت داشته باشد.

در دنیای مدرن، اداره کشور و اقتصاد بدون نهادهای بوروکراتیک امکان‌پذیر نیست. ساختارهای بوروکراتیک تأثیر جدی بر کارکردهای سیاسی و اجتماعی داشته‌اند. دانشمندان برخی از مطالعات علوم اقتصادی و علوم اجتماعی از جمله اوانز و راج^۲ (۱۹۹۹) و وید^۳ (۱۹۹۰) عنوان می‌کنند که بوروکراسی قوی و به‌خوبی سازمان یافته در کشورهای آسیای شرقی نقش زیادی در رشد اقتصادی این کشورها در دهه ۱۹۹۰ داشته‌اند. همچنین مطالعه هندرسون و همکاران^۴ (۲۰۰۷) نشان می‌دهد که بوروکراسی منجر به کاهش فقر شده است. با این حال باید توجه داشت که کیفیت بوروکراسی در نتایجی که می‌تواند در پی داشته باشد، متفاوت است. همچنان که بوروکراسی قوی برای رشد اقتصادی مفید شناخته می‌شود، بوروکراسی با کیفیت نامناسب نیز می‌تواند به عملکرد اقتصادی آسیب وارد کند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به این نقش تأکید شده و در مقدمه این قانون آمده است: نظام بوروکراسی که زائیده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است به‌شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری به‌وجود آید. همچنین در اصل (۳) قانون اساسی که یکی از اصول مهم در تعیین وظایف دولت است، به‌صراحت از ایجاد نظام اداری صحیح سخن به میان آمده

1. Niskanen

2. Evans and Rauch

3. Wade

4. Handerson and et al.

است. ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری در ۳۱ فروردین ۱۳۸۹ یکی دیگر از اسناد بالادستی کشور در موضوع اصلاح بوروکراسی محسوب می‌شود.

آنچه در این مقاله مورد بررسی قرار می‌گیرد؛ بررسی کانال‌های اثرگذاری بوروکراسی بر عملکرد اقتصاد ایران است. مطالب عنوان شده در مقاله به این صورت خواهد بود که ابتدا پیشینه موضوع و ادبیات اقتصادی در تأثیر بوروکراسی بر عملکرد اقتصاد و شاخص‌های سنجش کیفیت بوروکراسی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در قسمت دوم به مدل‌های اثرگذاری بوروکراسی بر رشد و توزیع درآمد اشاره خواهد شد. قسمت سوم به بررسی برخی از خصوصیات بوروکراسی دولتی در ایران اختصاص دارد. در بخش چهارم تأثیر ساختار بوروکراتیک اقتصاد ایران بر عملکرد اقتصادی و سیاستگذاری‌ها (با تأکید بر ۶ کانال مهم اثرگذاری) بررسی و سپس در بخش پایانی، جمع‌بندی و نتیجه‌گیری مقاله ارائه خواهد شد.

۱. پیشینه تحقیق و چارچوب نظری

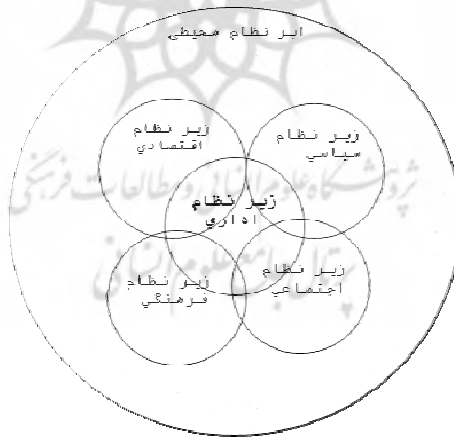
پیگیری اهداف حکومت‌های مدرن بدون وجود ابزاری به نام بوروکراسی دولتی یا نظام اداری و اجرایی تحقق‌پذیر نیست. به طوری که نوعی وابستگی بین نظام‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی با نظام اداری وجود دارد (قلی‌پور، ۱۳۹۲). بوروکراسی تنها ابزاری است که اجرای سیاست‌ها و اداره امور عمومی جامعه را به عهده دارد. بنابراین هرگونه عیب و کاستی در این نظام، باعث نقص اجرای اهداف سیاستگذار شده و تحقق اهداف سیاستگذار را با مشکل مواجه می‌سازد.

به منظور درک بهتر جایگاه بوروکراسی، می‌توان نظام مدیریتی ایران را به سه سطح تقسیم کرد: اداره امور سیاسی (مدیریت سیاسی)، اداره امور عمومی و اجرایی (مدیریت دولتی) و در نهایت مدیریت خصوصی. به طوری که در این تقسیم‌بندی تدوین و تصویب خط‌مشی‌ها برعهده مدیریت سیاسی و اجرای آن برعهده نظام اجرایی بوده و سطح مدیریت دولتی حلقه پیوند مدیریت سیاسی با بخش خصوصی و به طور کلی جامعه است (دانایی‌فرد، ۱۳۸۸). در این طبقه‌بندی «نظام اداری» یا بوروکراسی دولتی از اهمیت قابل توجهی برخوردار است زیرا مدیریت سیاسی بدون مدیریت دولتی کارشناسانه

سیاست‌هایی تدوین خواهد کرد که نه فقط به نظام سیاسی کشور آسیب می‌رساند بلکه اصلی‌ترین رکن هر نظام سیاسی یعنی مردم را از خود جدا خواهد کرد.

ارتباط بین بوروکراسی دولتی یا نظام اداری با سایر نظام‌ها را می‌توان در شکل ۱ نشان داد: زیر نظام اداری در محور سایر زیر نظام‌ها قرار داشته و به همین دلیل است که سایر نظام‌ها بدون برخورداری از نظام اداری کارآمد، قادر به اداره خود نیستند. بنابراین هرگونه عملکرد نظام اداری بر عملکرد سایر نظام‌ها تأثیرگذار است. این سیستم زمانی کارآمد و اثربخش خواهد بود که اجزای آن درون نظام اداری فعالیت منسجم و تعامل‌گرا را شکل دهند. لازم به ذکر است ایجاد نارضایتی حقوقی و شکایت قانونی در میان عاملان هر یکی از زیرنظام‌ها، منجر به شکل‌گیری یک دعوی قضایی می‌شود. به این ترتیب می‌توان جزء ششمی به نام زیرنظام قضایی نیز قائل شد که مانند زیرنظام اداری، وجه مشترکی با تمام اجزا دارد.

شکل ۱. رابطه نظام اداری با دیگر زیرنظام‌ها



مأخذ: قلی پور، ۱۳۹۲.

رابطه بین بوروکراسی دولتی یا همان نظام اداری؛ با عملکرد اقتصادی؛ یک رابطه دوجانبه است؛ یعنی همان‌طور که بوروکراسی دولتی بر عملکرد اقتصادی تأثیر می‌گذارد؛ سازوکارهای اقتصادی نیز بر چگونگی شکل‌گیری ساختارهای بوروکراتیک تأثیرگذار است. به‌عنوان مثال

بیان می‌شود شیوه تأمین منابع مالی دولت (برگرفته از نظام اقتصادی یک کشور) بر ساختار نظام اداری تأثیر می‌گذارد. به طوری که در کشورهایی که تأمین منابع مالی از طریق جمع‌آوری مالیات صورت می‌گیرد؛ نظام اداری در برابر مردم (که پرداخت‌کننده مالیات و تأمین‌کنندگان منابع مالی دولت هستند) پاسخ‌گویی بیشتری دارد تا کشورهایی که تأمین منابع دولت از محل فروش منابع طبیعی صورت می‌گیرد. از این ساختارهای بوروکراتیک دو کشور متفاوت از هم شکل می‌گیرد. کارل^۱ (۱۹۹۷) در مطالعه‌ای که درخصوص ویژگی‌های دولت‌های نفتی انجام داده، عنوان می‌کند که دولت‌های نفتی، در مقایسه به سایر دولت‌ها، دولت‌های بزرگ به لحاظ اندازه و ضعیف به لحاظ اقتدار و ساختارهای دولتی هستند و این موضوع تأثیر زیادی بر نحوه اداره نهادها و سازمان‌های دولتی در این کشورها دارد.

۱-۱. بوروکراسی به مثابه حلقه گمشده

نظام اجرایی و اداری دولت (بوروکراسی) حلقه میانی در انتقال سیاست‌های اقتصادی متخذه توسط دولت و پارلمان بر فعالان خرد اقتصادی (بنگاه‌ها و خانوارها) است، به نحوی که غیر از برخی سیاست‌های قیمتی که تقریباً مستقیم بر فعالان اقتصادی منتقل می‌شود، دیگر سیاست‌های اقتصادی (اعم از سیاست‌های بودجه‌ای، سیاست‌های تنظیم‌گری و ...) تنها با واسطه‌گری بوروکرات‌های دولتی اعمال می‌شود. با توجه به غفلت عمده نظریات اقتصادی از نقش مشوق یا مزاحم بوروکراسی، می‌توان آن را حلقه مفقوده^۲ نام نهاد که کیفیت آن می‌تواند برخی مسائل بفرنج مانند مثبت یا منفی بودن تأثیر مداخله دولت بر رشد و توسعه را توضیح دهد.

به‌عنوان مثال آنگورانو و ایانکو^۳ (۲۰۱۲) در مطالعه‌ای که به بررسی رابطه بین بوروکراسی و رشد اقتصادی می‌پردازد؛ توضیح می‌دهند که رشد اقتصادی وابسته به ویژگی‌های حکمرانی است. تغییر نگرش از رابطه تأثیر دولت بر رشد اقتصادی از دو دهه پیش که بانک جهانی گزارش «دولت در جهان در حال دگرگونی» را منتشر کرد تأیید شده است (World Bank, 1997). در حال حاضر به جای محکوم کردن دولت به مداخله

1. Karl

2. Missing Link

3. Ungureanu and Iancu

بیش از اندازه در اقتصاد، آنچه اهمیت دارد بررسی اثربخشی انواع مختلف سازمان‌دهی اجرایی در دولت‌هاست. از این‌رو در مطالعات اقتصادی و اجتماعی، بررسی‌های بین‌کشوری در خصوص سهم دولت‌ها بر رشد اقتصادی و بررسی اثر انواع مختلف سازمان‌دهی دولت‌ها بر رشد اقتصادی مورد توجه قرار می‌گیرد و نه صرفاً وجود دولت.

فالر، هوفمن و بانت^۱ (۱۹۹۶) مجموعه مطالعات صورت گرفته بر رابطه بین رشد اقتصادی و مخارج دولت را دسته‌بندی کرده و در نهایت به این نتیجه رسیده‌اند که از بین ۷۰ مطالعه صورت گرفته، ۶۰ مطالعه بر وجود نداشتن رابطه معنادار بین مخارج دولت و رشد اقتصادی تأکید دارد. با این حال در این مطالعه تأکید شده است که نتایج با توجه به کشورها و مخارج در نظر گرفته شده، متفاوت است و وابستگی شدیدی به کشور مورد مطالعه و مخارج در نظر گرفته شده به‌عنوان مخارج دولت دارد. در حقیقت این مطالعه نشان می‌دهد که کیفیت دخالت دولت در رشد اقتصاد، نتیجه متفاوت دارد.

همچنین آنگورانو و ایانکو (۲۰۱۲) در خصوص تأثیر دوسویه بوروکراسی بر رشد اقتصادی در مطالعه خود عنوان می‌کنند که بیشتر صاحب‌نظرانی که در خصوص دولت توسعه‌گرا کار کرده‌اند بر نقش بوروکراسی دولتی در نرخ رشد سرمایه‌گذاری خصوصی تأکید کرده‌اند. از طرفی کارآفرینان ریسک‌گریز خصوصی حتی با وجود سرمایه‌گذاری‌های مکمل دولتی زمانی که با یک بوروکراسی فاسد و غیرقابل پیش‌بینی مواجه‌اند از سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت می‌پرهیزند. از طرف دیگر اگر بوروکراسی ویژگی‌های مناسبی داشته باشد، می‌تواند ریسک سرمایه‌گذاری خصوصی بلندمدت را کاهش دهد و حتی معضل هماهنگی میان فعالان اقتصادی بخش‌های مرتبط یا میان فعالان داخلی و خارجی را تا حد زیادی تخفیف دهد.

بنابراین در یک جمع‌بندی کلی باید عنوان کرد که به‌نظر می‌رسد با رشد اقتصادها و دولت‌ها؛ وجود دولت‌های سازمان‌یافته برای دخالت در امور اقتصاد؛ فراهم آوردن کالای عمومی مانند امنیت و ... و همچنین دفاع از حقوق مالکیت؛ اجتناب‌ناپذیر است؛ به طوری که بازارها بدون حضور دولت‌ها نمی‌توانند به کارکرد قابل قبول خود دست یابند.

اما آنچه مهم است کیفیت فعالیت‌های دولت است. این تنوع در کیفیت خدماتی که دولت‌ها ارائه می‌دهند در مطالعات مختلفی مورد بررسی قرار گرفته است.

در این خصوص در برخی مطالعات اقتصادی بر نوع مخارج دولت تأکید شده است، به طوری که در این بررسی‌ها تأثیر مخارج دولت در امور مختلف بر رشد اقتصادی بررسی شده و نشان داده است که مخارج دولت در امور مختلف می‌تواند تأثیر متفاوتی بر رشد اقتصادی داشته باشد. به عنوان مثال بارو^۱ (۱۹۹۱) در مطالعه خود نشان داده است که مخارج دولت در سلامت؛ امنیت؛ آموزش و امور انسانی تأثیر مثبت بر رشد اقتصادی دارد در حالی که مخارج دولت در سایر امور رابطه منفی با رشد اقتصادی داشته است.

علاوه بر تأثیر مخارج مختلف دولت بر رشد اقتصادی، همان‌طور که اشاره شد ساختارهای بوروکراتیک دولت نیز می‌توانند تأثیر مختلف بر رشد اقتصاد داشته باشند و این تأثیر بسته به ویژگی‌های این ساختارهاست. مطالعات زیادی حول رابطه بین بوروکراسی و رشد اقتصادی صورت گرفته است. در این مطالعات کیفیت بوروکراسی با استفاده از شاخص‌های مختلف که مبتنی بر تعریف وبر از بوروکراسی است (بوروکراسی ایدئال وبری بوروکراسی است که در آن استخدام براساس شایسته‌سالاری صورت گرفته و مشاغل بلندمدت، پایدار و قابل ارتقا باشد) سنجیده شده و در نهایت نشان داده در صورتی که ساختارهای بوروکراسی دولتی به بوروکراسی ایدئال وبری نزدیک باشد می‌تواند به رشد اقتصادی کمک کند.

۱-۲. روش‌های سنجش بوروکراسی

همان‌طور که اشاره شد تأثیر بوروکراسی بر عملکرد اقتصاد بنا به کیفیت آن می‌تواند متفاوت باشد. از این رو بررسی کیفیت بوروکراسی از اهمیت برخوردار است. از آنجا که سنجش بوروکراسی و به‌طور کلی شاخص‌های کیفی نمی‌تواند به‌طور مستقیم صورت گیرد، بوروکراسی و یا متغیرهای جانشین برای آنها تعریف شده و در مطالعات اقتصادی و مدیریت دولتی از این شاخص‌ها برای سنجش کیفیت بوروکراسی استفاده شده است.

مطالعه اوانز و راج (۱۹۹۹) که در خصوص سنجش کیفیت بوروکراسی در بین کشورهای مختلف صورت گرفته، یکی از مطالعات مهم در این زمینه است. آنها از تعریف «وبر» برای دمکراسی استفاده کرده و با استفاده از شاخص‌های تعریف شده توسط وبر، کیفیت بوروکراسی را در یک مطالعه بین‌کشوری سنجیده‌اند. شاخص وبر عمدتاً بر جنبه نیروی انسانی در بوروکراسی تأکید دارد. به طوری که به‌عنوان مثال نحوه انتخاب کارکنان دولتی (بخش بوروکراتیک)، نوع شغل، نحوه تعیین مدیر دولتی، امنیت شغلی، پایداری یا ناپایداری مشاغل دولتی را به‌عنوان شاخص‌هایی برای سنجش کیفیت بوروکراسی تعریف می‌کند. آنها با استفاده از مطالعه وبر، زنجیره‌ای را درست کردند که در یک سر آن بوروکراسی موروثی و در سر دیگر آن بوروکراسی ایدئال وبری قرار دارد. اوانز و راج (۱۹۹۹) «شاخص وبر»^۱ را با ترکیب اطلاعات به‌دست آمده از ۱۰ موضوع، محاسبه کردند. این شاخص اندازه می‌گیرد که نهادهای بوروکراتیک تا چه مقدار براساس شایسته‌سالاری استخدام می‌کنند و در نهایت مشاغل تا چه میزان بلندمدت، قابل پیش‌بینی، پایدار و دارای پاداش هستند.

هرچند مطالعه فوق یکی از مهم‌ترین مطالعات صورت گرفته در زمینه سنجش کیفیت بوروکراسی است، اما داهستروم، لاپنت و تورل^۲ (۲۰۱۱a) تأکید می‌کنند که علاوه بر شاخص اندازه‌گیری شده در اوانز و راج (۱۹۹۹)، سنجش کیفیت بوروکراسی تنها یک بعدی نبوده و دارای ابعاد دیگری نیز است. به طوری که اگر بوروکراسی را تک‌بعدی و تنها براساس معیارهای انتخاب شغل بررسی کنیم در این صورت هرچه نهادهای بوروکراتیک به بخش خصوصی شبیه‌تر باشند (استخدام راحت‌تر و اخراج آسان‌تر) بهتر خواهند بود. اما تجربه دو نوع بوروکراسی مدرن جدید در اروپا در سال‌های اخیر نشان داده است که حداقل دو بعد وجود دارد که نشان دهد بوروکراسی چگونه کار می‌کند. انگلستان و فرانسه دو تجربه کاملاً متفاوت را در اداره بخش دولتی برای رسیدن به یک سیستم شایسته‌سالار تجربه کرده‌اند. در حالی که در انگلستان هیچ سیستم خدمات مدنی پیش‌بینی نشده و قوانین سفت و سختی برای استخدام شایسته‌سالار وجود ندارد ولی این به آن معنا نیست که استخدام براساس شایسته‌سالاری صورت نمی‌گیرد. اما در مقابل در فرانسه

1. Weberian Scale

2. Dahlstrom, Lapuente and Teorell

وضعیت کاملاً متضادی با انگلستان وجود دارد و براساس قوانین و مقررات استخدام شایسته‌سالار صورت می‌گیرد.

این دو نوع تجربه از اروپا نشان داد که نوع اداره بخش دولتی دارای حداقل دو بعد است که علاوه بر شیوه استخدام می‌تواند به شیوه و ساختارهای بوروکراسی با توجه به آنکه تا چه اندازه براساس قوانین پیش روند یا خیر نیز تأکید داشته باشد، هر چند هر دو نوع بوروکراسی از نوع بوروکراسی شایسته‌سالار است. بر همین مبنا، براساس تجربه اروپا، بوروکراسی مدرن از بعد دوم شاخص سنجش بوروکراسی به دو دسته «باز» و «بسته» تقسیم می‌شود. در بوروکراسی بسته، کارمندان دولتی از طریق آزمون ورودی وارد کار شده و قوانین بخش دولتی را طی می‌کنند. اما در بوروکراسی باز قوانین تا حدود بیشتری به بخش خصوصی شبیه است.

داهستروم، لاپنت و تورل (۲۰۱۱b) سنجش کیفیت بوروکراسی و «کیفیت دولت»^۱ را با تهیه پرسشنامه درخصوص کیفیت استخدام و غیره در ۹۷ کشور اروپایی و غیراروپایی بررسی کردند. این پرسشنامه شامل سؤال‌هایی است که میزان شایسته‌سالاری و یا موروثی بودن دموکراسی را بررسی می‌کند.

۲. مدل‌های اثرگذاری بوروکراسی بر اقتصاد

اینکه بوروکراسی چطور بر عملکرد اقتصاد تأثیر گذاشته و در نهایت چطور رشد اقتصادی و توزیع درآمد را متأثر می‌سازد، در ادبیات اقتصادی از کانال‌های مختلفی مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش هدفگذاری رشد، می‌توان به دو مسیر اصلی اثرگذاری بوروکراسی بر رشد اقتصادی اشاره کرد:

- تأثیر کیفیت ساختارهای بوروکراتیک بر رشد اقتصادی است که در مطالعات انجام شده نشان داده است هرچه ساختارهای بوروکراتیک به ساختار ایدئال تعریف شده «وبری» نزدیک‌تر باشد، بوروکراسی می‌تواند به رشد اقتصادی کمک کند (مطالعات اوانز و راج (۱۹۹۹) و داهستروم، لاپنت و تورل (۲۰۱۱b) از این دسته‌اند).

• در مقابل دسته دیگر از مطالعات بر تأثیر بوروکراسی بر بزرگ‌تر شدن اندازه دولت تأثیر دارند که نشان می‌دهند در صورتی که بوروکراسی منجر به بزرگ‌تر شدن مخارج دولت نسبت به میزان بهینه آن شود، می‌تواند به رشد اقتصادی آسیب وارد کند.

۱-۲. تأثیر ساختارهای بوروکراتیک بر رشد

مدل‌های ساختار بوروکراسی که بر رابطه بین بوروکرات (کارمند) و کارفرمای دولتی استوار است. در این مدل‌ها با تأثیر از نظریه ویر نوحه استخدام دولتی^۱ مورد توجه قرار گرفته و چگونگی استخدام می‌تواند بر کارایی شغل و بهره‌وری تأثیرگذار باشد. به‌عنوان مثال یکی از این ساختارها می‌تواند بر رابطه بین کارفرما و کارگر استوار باشد. شیوه انتخاب مدیر سازمانی (کارگر) از سوی کارفرما یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های بین بخش خصوصی و دولتی است. به‌طوری که سیاستگذار می‌تواند امکان انتخاب مدیر خود را دارا باشد و یا قیدهای بیرونی مدیر را به سیاستگذار تحمیل کند.

بر این اساس برخی مطالعات اختلاف بین بوروکراسی شایسته‌سالاری و بوروکراسی موروثی و تأثیر متفاوت آنها بر اقتصاد را بررسی کردند. شاخص ویر ترکیبی از ۱۰ شاخص است که شایسته‌سالاری و مشاغل پایدار؛ بلندمدت و قابل ارتقا را بررسی می‌کند. نتایج نشان می‌دهد اقتصادهای پیشرفته از این منظر مقبولیت بیشتری دارند.

ساختارهای بوروکراتیک دولتی بر چگونگی رابطه دولت و رشد اقتصادی می‌تواند اثرگذار باشد. براساس مطالعه اوانز و راج (۱۹۹۹) در نظریه‌های اقتصادی نئوکلاسیکی نقش دولت صرفاً به‌عنوان تأثیر منفی بر رشد اقتصادی لحاظ شده بود. به‌طوری که اقتصاد مبتنی بر بازار، کاراترین نوع اقتصاد است و هرگونه دخالت دولت در بازار منجر به فاصله از کارایی می‌شود. اما نظریه‌های جدیدتر مانند نظریه «ویر» بر این باور است که مدیریت دولتی، سازمان‌دهی دولتی و نحوه رفتار دولت و نهادهای دولتی بر رشد اقتصادی تأثیر دارد. به‌طور ویژه «ویر» بررسی کرده است در ساختارهایی که شایسته‌سالاری و مشاغل بلندمدت دارای امکان رشد دارد؛ این ساختارها به رشد اقتصادی کمک می‌کند.

به عبارت دیگر صرفاً بزرگ تر شدن اندازه دولت رابطه منفی با رشد اقتصادی ندارد، بلکه ساختار درونی دولت است که رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار می دهد. این استدلال تا حدود زیادی توجیهی بر مدل های دولت و رشد اقتصادی است. در این مدل ها رابطه بین اندازه دولت و رشد اقتصادی مورد بررسی قرار می گیرد و عنوان می شود که مخارج دولت در برخی کشورها به رشد اقتصادی منجر شده و در برخی دیگر از کشورها تأثیر منفی بر رشد داشته است. براساس مطالعه اوانز و راج (۱۹۹۹) می توان عنوان کرد صرفاً اندازه دولت ها بر رشد اقتصادی تأثیر گذار نیست؛ بلکه ساختارهایی که منجر به بزرگ تر شدن دولت ها می شود بر رشد اقتصادی تأثیر گذار است.

۲-۲. تأثیر اندازه بوروکراسی بر رشد

مسیر دیگری که در ادبیات اقتصادی به رابطه بین بوروکراسی و رشد اقتصادی می پردازد، رابطه بین اندازه دستگاه بوروکراتیک و رشد اقتصادی است. مولر (۲۰۰۴) بزرگ تر شدن اندازه بوروکراسی را از سه مسیر بررسی می کند. وی استدلال می کند که بزرگ تر شدن دولت آسیب به رشد اقتصادی وارد می کند و این بزرگ تر شدن به سه علت می تواند باشد:

- **مدل های پایین به بالا:** در این مدل ها از پایین فشار برای افزایش هزینه ها وجود دارد. این فشار می تواند از طریق مردم و یا گروه های فشار باشد.

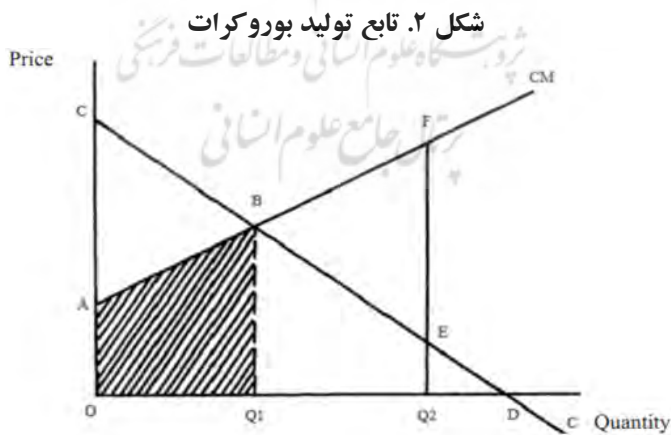
- **مدل های در ادامه مسیر:**^۱ در این مدل ها که در آن بر اثر یک بحران مخارج دولت افزایش یافته و پس از آن نیز این افزایش اضافه می یابد.

- **مدل های بالا به پایین:**^۲ در مدل های بالا به پایین ساختار بوروکراتیک دولت منجر به بزرگ تر شدن بودجه دولت می شود. در این مدل ها دولت ها درون خود منافی در تضاد با منافع مردم دارند. در این مدل ها ساختار بوروکراتیک دولت منجر به بزرگ تر شدن بودجه دولت می شود.

از بین سه روشی که به بزرگ تر شدن اندازه دولت منجر می شود، مسیر سوم؛ یعنی مدل های بالا به پایین ناشی از ساختار یک بوروکراسی معیوب می تواند باشد. این روش ها

عمدتاً براساس مدل نیسکانن (۱۹۶۸) و (۱۹۷۱) است. نیسکانن تحلیل جدیدی از رشد اقتصادی و اندازه دولت منتشر کرد. مطالعات وی یکی از پرارجاع‌ترین مطالعات صورت گرفته در این زمینه است، البته مدل او در بخش ریشه شکل‌گیری بوروکراسی، منتقدان بزرگی مانند فردریش فون‌هایک نیز دارد (Carins, 2009). مدل نیسکانن براساس این فرض اساسی اقتصاد نئوکلاسیکی است که همه عواملان اقتصادی به دنبال حداکثر کردن مطلوبیت هستند. بر این اساس بوروکرات (مأمور دولتی) بودجه اداره خود را حداکثر می‌کند. این موضوع بر این اساس است که بوروکرات به مواردی مانند حقوق؛ وسایل اداره؛ قدرت و ... اداره خود اهمیت می‌دهد و از دیدگاه وی هر چه بودجه اداره دولتی‌اش بیشتر باشد، قدرت بیشتری دارد.

چارچوب اصلی این مدل براساس فروضی است که برای رفتار بین بوروکرات و نهاد تأمین‌کننده منابع مالی (که از سوی نیسکانن اسپانسر نامیده شده) تعریف شده است. اول؛ اسپانسر سیاست‌مداری است که حداکثر مطلوبیت‌اش در انتخاب مجدد شدن (برای بار دوم در انتخابات پیروز شود) است. دوم؛ رابطه بین دفتر اداری^۱ و اسپانسر به صورت رابطه انحصاری دوجانبه است. به طوری که تنها منبع تأمین مالی بوروکرات؛ اسپانسر است و تنها منبع دریافت خدمات عمومی برای اسپانسر؛ دفتر اداری است.



Source: Modified Version of Breton and Wintrobe, 1975.

یک فرض اساسی در این مدل فرض عدم تقارن اطلاعات است. بر این اساس قدرت چانه‌زنی دموکرات بیش از اسپانسر است. در این مدل بوروکرات از اطلاعات بیشتری نسبت به اسپانسر برخوردار است و از این رو اسپانسر نمی‌تواند از قدرت چانه‌زنی خود استفاده کند. بوروکرات تابع مطلوبیت اسپانسر را می‌داند، اما در مقابل اسپانسر از تابع تولید (هزینه‌های تولید) بوروکرات اطلاعات کافی ندارد و دقیقاً به همین علت است که بوروکرات منابع بیشتر از آنچه برای وی لازم است را از سوی اسپانسر به خود اختصاص می‌دهد.

بر اساس این شکل، میزان تولید (تولید کالای عمومی دولتی) در یک انحصار دوجانبه یا در یک شرایط رقابتی باید در سطح Q_1 صورت می‌گرفت اما عدم تقارن اطلاعات باعث شده است تا میزان تولید تا Q_2 افزایش یافته و میزان بودجه اختصاص داده شده به آن به میزان $OAFQ_2$ باشد. در نتیجه سطح تولید و بودجه اختصاص یافته به آن از میزان کارا و بهینه پارتو فاصله گرفته است. نیسکانن (۱۹۷۱) معتقد است که عدم تقارن اطلاعات موجود، عامل اصلی افزایش اندازه دولت بوده است.

در ادبیات اقتصادی دولت و رشد اقتصادی تأکید می‌شود که با توجه به نوع مخارج دولت و شرایط متفاوت، تأثیر اندازه دولت بر رشد اقتصادی می‌تواند متفاوت باشد. اما آنچه در بالا در خصوص مدل نیسکانن توضیح داده شد، به نظر می‌رسد بوروکراسی پیچیده و معیوب می‌تواند منجر به بزرگ‌تر شدن اندازه دولت و فاصله دولت از سطح کارا و بهینه اقتصاد شود. درحقیقت هرچه فرض عدم تقارن اطلاعات پررنگ‌تر باشد، یعنی هرچه بوروکراسی پیچیده‌تر و معیوب‌تر باشد، ناکارایی ناشی از بوروکراسی نیز بیشتر بوده و آسیب وارد شده به رشد اقتصادی بیشتر خواهد بود.

هرچند مطالعات پس از مدل نیسکانن (۱۹۷۱) انتقاداتی را به این مدل مطرح کردند و از جمله فرض اساسی عدم تقارن اطلاعات را مورد نقد قرار دارد، اما نیسکانن در مطالعات آتی خود با اصلاح این فروض، مجدداً نشان می‌دهد که بوروکراسی می‌تواند منجر به بزرگ‌تر شدن دولت از اندازه بهینه آن شود.

در مجموع با یک جمع‌بندی کلی در خصوص رابطه بین بوروکراسی و رشد اقتصادی باید عنوان داشت که بر اساس دو طیف ادبیات موضوع در این زمینه یعنی دسته اول ادبیات

شکل گرفته حول رابطه اندازه دولت و رشد اقتصادی و دسته دوم ادبیات در خصوص رابطه بین کیفیت بوروکراسی و اندازه دولت، هر چند در جوامع امروزی بوروکراسی برای ارائه خدمات دولتی لازم است و مطالعات نشان می‌دهد که بوروکراسی توانسته به رشد اقتصادی کمک کند، اما در صورتی که بوروکراسی به بزرگ‌تر شدن اندازه دولت منجر شده و خدمات ارائه شده دولتی از مقدار کارای آن فاصله بگیرد، در این صورت بزرگ‌تر شدن دولت می‌تواند به عملکرد اقتصاد آسیب وارد کرده و رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار دهد.

۳-۲. تأثیر بوروکراسی بر توزیع درآمد

کیفیت ساختارهای بوروکراتیک و کیفیت بوروکراسی می‌تواند بر سایر متغیرهای اقتصادی (غیر از رشد اقتصادی) نیز تأثیر گذار باشد. اهمیت موضوع توزیع درآمد و عواملی که می‌تواند منجر به کاهش فقر شود، باعث شده است تا در برخی مطالعات در خصوص کیفیت بوروکراسی، به رابطه بین بوروکراسی و فقر نیز پرداخته شود.

هندرسون و همکاران (۲۰۰۷) در مطالعه‌ای به بررسی رابطه بین بوروکراسی و فقر پرداخته‌اند. این دو در مطالعه خود از روش اوانز و راج (۱۹۹۹) برای بررسی کیفیت بوروکراسی استفاده کرده و به بررسی تأثیر بوروکراسی بر فقر در ۲۹ کشور پرداخته‌اند. نتیجه این مطالعه نشان می‌دهد در صورتی که ساختارهای بوروکراسی در کشوری مطابق با ساختار بوروکراسی کارای وبری باشد (یعنی بوروکراسی شایسته‌سالار که در آن استخدام براساس شایستگی انجام شده و مشاغل بلندمدت، پایدار و قابل ارتقا است)، بوروکراسی می‌تواند به کاهش فقر کمک کند.

هندرسون و همکاران (۲۰۰۷) عنوان می‌کنند تأثیر بوروکراسی بر رشد اقتصادی می‌تواند از دو طریق باشد. در ابتدا تأثیر بوروکراسی بر رشد اقتصادی می‌تواند بر فقر نیز اثر گذارد. همچنین بسیاری از مطالعات اقتصادی که به رابطه بین رشد اقتصادی و فقر پرداختند، نشان دادند که رشد اقتصادی می‌تواند فقر را کاهش دهد. از جمله این مطالعات می‌توان به وایت و اندرسون^۱ (۲۰۰۱) اشاره کرد. این مطالعه تأکید می‌کنند که فقر با

افزایش مقدار تولید ناخالص سرانه کاهش می‌یابد. بنابراین در بوروکراسی ایدئال وبری که وجود ساختارهای بوروکراسی به رشد اقتصادی کمک می‌کند، فقر نیز کاهش می‌یابد. همچنین در مقابل در صورتی که ساختار بوروکراتیک به گونه‌ای باشد که منجر به بزرگ‌تر شدن دولت از اندازه کارایی آن شده و به رشد اقتصادی آسیب وارد کند، در این صورت با توجه به رابطه مستقیم فقر و رشد اقتصادی، می‌تواند به افزایش فقر منجر شود.

هندرسون و همکاران (۲۰۰۷) همچنین عنوان می‌کنند که مطالعه آنها در ۲۹ کشور نشان می‌دهد که علاوه بر تأثیر بوروکراسی بر فقر از طریق رشد اقتصادی، کیفیت بوروکراسی به طور مستقیم نیز می‌تواند بر رشد اقتصادی تأثیرگذار باشد. براساس مطالعه این دو، ساختار بوروکراسی وبری ایدئال می‌تواند فقر را به طور مستقیم نیز کاهش دهد زیرا چنین بوروکراسی‌ای منابع و مخارج دولتی را به نفع فقرا استفاده کرده و کالا و خدماتی که به نفع فقرا هستند را بیشتر عرضه می‌کند (مانند تهیه زیرساخت‌های روستایی). بوروکراسی دولتی وبری با ارائه خدمات و کالاها به نفع فقرا می‌تواند به کاهش فقر کمک کند، به طوری که دولت با افزایش مخارج در سلامت، آموزش و ... منجر به کاهش ظرفیت فقر می‌شود. کاهش ظرفیت فقر به آن معناست که افراد با سلامت و سواد بالاتر امکان بیشتری برای یافتن شغل و کسب درآمد دارند و از این رو فقر نیز می‌تواند کاهش یابد. تندلر^۱ (۱۹۹۷) با مطالعه‌ای در برزیل، نشان داد کارایی بوروکراسی دولتی در ارائه خدمات به نفع فقیر منجر به کاهش فقر شده است.

۳. ویژگی‌های بوروکراسی در ایران

در بخش‌های پیشین عنوان شد که بوروکراسی با کیفیت‌های متفاوت می‌تواند تأثیر متفاوتی بر عملکرد اقتصاد داشته باشد. همچنین بیان شد در بیشتر مطالعات اقتصادی صورت گرفته شاخص‌ها، بر نحوه استخدام نیروی انسانی با تأکید بر بوروکراسی وبری برای سنجش کیفیت بوروکراسی استفاده شده است. در این قسمت با اتکا بر تحقیقات موجود، تلاش شده است تا به برخی خصوصیات ساختار بوروکراسی در ایران پرداخته شود.

مطالعه روی تأثیر بوروکراسی و ساختارهای بوروکراتیک بر عملکرد اقتصاد چه در ادبیات اقتصادی و چه در مطالعاتی که درخصوص ایران صورت گرفته، بیشتر در قالب مطالعات مدیریتی و از جنبه آسیب‌های ساختارها و رفتارهای بوروکراتیک بر سیستم مدیریت دولتی انجام پذیرفته است. از این رو بررسی تأثیر ساختار بوروکراتیک دولت بر عملکرد بخش‌های مختلف اقتصاد ایران؛ تا حد زیادی نوعی نگرش جدید به این موضوع در ادبیات داخل کشور است. چالش‌های بوروکراسی در ایران دهه‌هاست که به‌خصوص در مطالعات مدیریت دولتی مورد بررسی قرار گرفته است اما در این مطالعه براساس تحقیقات موجود صرفاً به آسیب‌های مهمی که می‌تواند بیشترین اختلال را به عملکرد اقتصادی وارد سازد اشاره می‌کنیم:

۱-۳. ضعف حرفه‌ای‌گرایی و مشارکت‌طلبی

موضوع حرفه‌گرایی در بخش دولتی بعد از دهه ۱۹۳۰ از زمانی که بر تأثیر مثبت وجود دولت بر عملکرد اقتصاد تأکید شد، مورد توجه قرار گرفت. مطالعات حوزه مدیریت بخش عمومی بر اداره دولت به روش علمی تأکید دارد که یکی از این مدل‌ها اداره دولت به شیوه بخش خصوصی در مکتب مدیریت دولتی نوین است.

روند حرفه‌گرایی در نظام اداری ایران نیز، دارای افت‌وخیزهای زیادی بوده است. تغییرات زیاد دولت‌ها، اتکای نظام اداری به بودجه‌های نفتی، آمرانه برخورد کردن حکومت با نظام اداری و ملاک وفاداری صرف به سیستم، از جمله شرایطی بود که در حکومت پهلوی وجود داشت و سبب شد اجرای برنامه حرفه‌ای‌سازی نظام اداری با چالش جدی مواجه باشد. همچنین در سال‌های پس از انقلاب اسلامی نیز کاهش نیروهای حرفه‌ای در راستای تحول اداری؛ القای وارونه رابطه تعهد و تخصص، جنگ و پیامدهای آن، سیاست‌زدگی سازمان‌های دولتی به‌ویژه طی سال‌های گذشته، از شرایط برجسته دهه‌های اخیر بوده است که موجب شد حرفه‌گرایی با چالش‌های زیادی مواجه شود، به گونه‌ای که در شرایط امروز نظام اداری، حرفه‌گرایی در وضعیت نامناسبی قرار دارد (قلی‌پور، ۱۳۹۲).

در نتیجه این اتفاقات، نظام اداری ایران که موتور محرک فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است؛ با کارکردی ضعیف و دور شدن از حرفه‌گرایی باعث کاهش و

تضعیف سرمایه اجتماعی جامعه و همچنین سرمایه اجتماعی درون نظام اداری شده است. به‌طور کلی، نظام اداری ایران به‌شدت سیاست‌زده است و جریان‌های سیاسی بر این نظام سلطه دارند، به همین سبب از کارکردهای حرفه‌ای خود دور شده است که نتیجه آن فاصله گرفتن مردم به‌عنوان مشتریان اصلی (ارباب رجوع) و بی‌اعتماد شدن آنها به نظام اداری است.

به‌منظور اثبات این ادعا (که نظام اداری ایران دارای ضعف در حرفه‌ای‌گرایی است) می‌توان از متغیرهایی که میزان تخصص و حرفه‌ای بودن در مشاغل را می‌سنجد استفاده کرد. در مطالعه‌ای که مجمع جهانی اقتصادی^۱ انجام داده، شاخص حرفه‌ای‌گرایی و مشاغل حرفه‌ای یکی از شاخص‌هایی است که به‌منظور سنجش میزان سرمایه اجتماعی مورد بررسی قرار گرفته است. شاخص «حرفه‌ای‌گری»، از مجموعه‌ای پراکسی‌ها تشکیل شده که کیفیت مشاغل در کشورها را اندازه‌گیری کرده و همچنین برآورد می‌کند که هر کشور تا چه میزان توانسته است تحصیلات و آموزش‌های نیروی کار را تبدیل به مشاغل حرفه‌ای کند.

براساس این اندازه‌گیری، مشاغل با تخصص بالا سهم اندکی از مشاغل در ایران را دارا هستند. براساس گزارش سال ۲۰۱۵ مجمع جهانی اقتصاد در بین گروه سنی ۲۵ تا ۵۴ سال، ایران با امتیاز ۱۶/۲۰ (سهم مشاغل با تخصص بالا از کل مشاغل) در بین ۱۲۴ کشور جهان در رتبه ۸۳ قرار گرفته است (World Economic forum, 2015). از طرف دیگر علاوه بر ضعف در حرفه‌ای‌گری، به ضعف نظام اداری ایران در مشارکت‌طلبی مردم نیز اشاره شد. این مورد نیز از طریق شاخص‌های مشارکت‌طلبی قابل بررسی است. براساس مطالعه فوق‌نرخ مشارکت نیروی کار ۲۵ تا ۵۴ سال ایران (که بالاترین نرخ مشارکت در بین سایر گروه‌های سنی است) ۵۵/۸ درصد بوده که ایران به این لحاظ رتبه ۱۲۳ از بین ۱۲۴ کشور جهان را داراست، و همچنین قابل توجه است که سن ۲۷ سال، سن میانه در کشور ایران است. یعنی درحالی‌که بیشترین میزان جمعیت کشور در این گروه سنی قرار دارند، نرخ مشارکت در این گروه سنی در ایران در مقایسه با سایر کشورهای جهان به‌شدت پایین بوده و ایران در رتبه دوم از بدترین نرخ مشارکت قرار دارد.

بنابراین به نظر می‌رسد داده‌های اقتصادی که از نتایج مطالعات جهانی اقتصادی به دست آمده، این ادعا که در نظام اداری ایران (و به تبع آن در کل اقتصاد) ضعف حرفه‌گرایی و مشارکت‌طلبی وجود دارد را تأیید می‌کند. در نتیجه بوروکراسی معیوب در اقتصاد ایران از طریق کاهش مشارکت‌طلبی و حرفه‌گرایی می‌تواند منجر به کاهش بهره‌وری شده و در نتیجه عملکرد اقتصادی و رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار دهد. به طوری که در مدل‌های رشد اقتصادی، آنچه در بلندمدت موجب تفاوت رشد اقتصادی در کشورها می‌شود، عامل بهره‌وری است.

۲-۳. تمرکزگرایی و فرصت‌های نابرابر

بر اساس مطالعه ریزوی^۱ (۲۰۰۷) دستیابی به سیستم‌ها و رویکردهای عادلانه به میزان اثربخشی مکانیزم‌های سازمانی و نهادی و همچنین میزان حمایت از برنامه‌های تأمین عدالت مانند تخصیص بودجه، کنترل سازمانی و رویه‌های مدیریت قضایی بستگی دارد. در این میان سازمان‌های مدنی نقش بسیاری در اثربخشی عدالت اجتماعی ایفا می‌کنند؛ زیرا این سازمان‌ها کانال ارتباطی بین مردم و سیاستگذاران بوده و مردم از این طریق می‌توانند مشکلات خود را به سیاستگذاران انتقال دهند.

بر این اساس دولت‌ها باید در جهت خلق سازمان‌های دمکراتیک، برای همه مردم فرصت‌های برابر ایجاد کنند و نسبت به نیازهای آنها حساس باشند و خود را موظف به پاسخ‌گو بودن به مردم بدانند. تأمین عدالت اجتماعی زمانی محقق می‌شود که دولت‌ها سیستم توزیع مجدد کاملاً دقیقی را به کار گرفته باشند و نظام حقوقی دقیقی را برای تأمین عدالت اجتماعی مبنای کار خود قرار داده باشند (Rizvi, 2007).

دولت و نظام اداری ایران با توجه به ساختار سیاستگذاری و نیز نظام دیوان‌سالاری، مشکلات متعددی در تحقق عدالت اجتماعی پیش رو داشته است. در بررسی مشکلات پیش رو دولت در تحقق عدالت اجتماعی عوامل مختلفی تأثیرگذار بوده‌اند. مطالعاتی که در شاخه مدیریت دولتی در ایران صورت گرفته عواملی را در

عدم موفقیت برنامه‌های توسعه‌ای کشور در تحقق عدالت معرفی کرده‌اند که عبارت‌اند از:
 - دولت‌گرایی در برنامه‌های توسعه، دولت‌گرایی مترادف با تمرکزگرایی بوده و این تمرکزگرایی موجب پیدایش قطب‌های رشد بزرگ جمعیتی و کلان‌شهرها شده و در نتیجه دولتی کردن را برابر با عدالت اجتماعی قرار داده است. نتیجه این دولت‌گرایی، بزرگ شدن شهرهای بزرگ و خالی شدن روستاها از سکنه بوده است.

- برنامه‌های توسعه به صورت جاه‌طلبانه قبل و پس از انقلاب در کشور ارائه شده‌اند. این طرز تفکر سبب انجام طرح‌های بلندپروازانه‌ای شده که بخش اعظم درآمد ملی را به خود جذب کرده و تمرکز سرمایه در نقاط خاص را به دنبال دارد. این تمرکز موجب مغفول ماندن سایر مناطق و ایجاد عدم تعادل‌های منطقه‌ای شده است.

- وجود دیوان‌سالاری اداری و بی‌توجهی به برنامه‌ریزی از سطح پایین در برنامه‌های توسعه. با توجه به نظام سلسله‌مراتب سیاسی اداری کشور، طرح‌های عمرانی فقط وقتی اجرا می‌شوند که توجیه ملی داشته باشند. این تفکر نیز خود به عدم تعادل‌های منطقه‌ای، شدت بیشتری می‌بخشد.

- ناهمگونی‌های قومی در سطح مناطق کشور.

- وجود ناامنی‌های جغرافیایی و اجتماعی در سطح کشور (کریمی و لطفی، ۱۳۸۷).

بررسی ویژگی بوروکراسی دولتی به لحاظ ایجاد فرصت‌های برابر را تا حدود زیادی می‌توان به درجه شایسته‌سالار بودن آن بوروکراسی (خصوصیتی که در بوروکراسی ایدئال وبری به آن تأکید فراوان شده است) مرتبط دانست. به طوری که هرچه در بوروکراسی فرصت‌های برابر با کیفیت بهتری فراهم باشد به آن معناست که انتخاب براساس شایستگی صورت می‌گیرد.

به منظور بررسی میزان تمرکزگرایی و فرصت‌های برابر از دیدگاه اقتصادی، می‌توان از شاخص رقابت‌پذیری^۱ مجمع جهانی اقتصاد استفاده کرد. این شاخص که ترکیبی از شاخص‌های متعدد ایجاد شده است، نشان می‌دهد وضعیت ایران نسبت به سایر کشورها به لحاظ رقابت‌پذیری چگونه است. وضعیت رقابت‌پذیری می‌تواند به‌عنوان متغیر جانشین برای تمرکزگرایی و فرصت‌های نابرابر مورد استفاده قرار گیرد. به طوری که هرچه

رقابت‌پذیری بالاتر باشد نشان می‌دهد فرصت‌های برابر بیشتر فراهم بوده و میزان تمرکزگرایی کمتر است.

براساس گزارش سال ۲۰۱۵ مجمع جهانی اقتصاد، ایران به لحاظ شاخص کل رقابت‌پذیری در بین ۱۴۸ کشور، در رتبه ۸۳ قرار گرفته که نامناسب‌تر از نیمی از کشورهای مورد بررسی است. نکته قابل توجه دیگر در این گزارش آن است که براساس آن، بوروکراسی ناکارای دولتی به‌عنوان چهارمین عامل از عوامل نامناسب برای کسب‌وکار در ایران شناخته شده که سهم ۱۱/۵ درصد از کل عوامل درگیر برای ایجاد شرایط نامناسب برای کسب‌وکار را دارد.^۱

۳-۳. فساد در دیوان‌سالاری

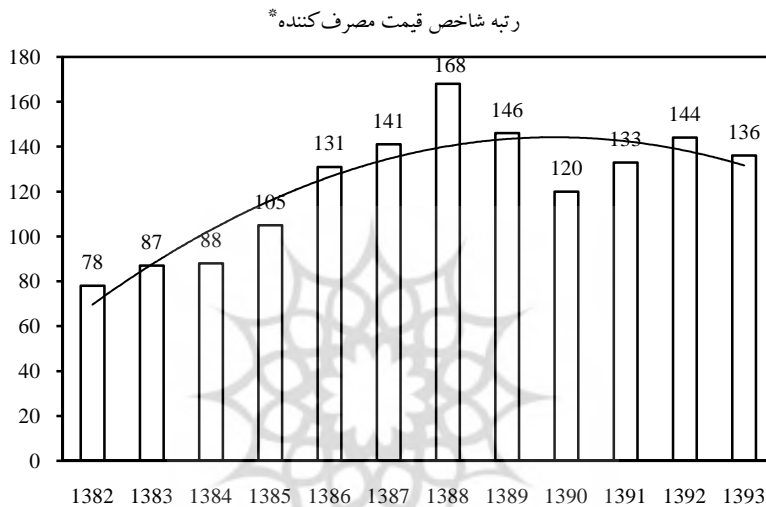
فساد اداری واژه‌ای خاص و مرتبط با نظام اداری و یکی از انواع فساد است که در نظام‌های دیوان‌سالارانه وجود دارد و موجب ناکارآمدی این نظام می‌شود، تا حدی که دیوان‌سالاری‌ها به‌جای خدمات شایسته به شهروندان، مزاحمت‌ها و هزینه‌هایی را برای آنان ایجاد می‌کنند، از موقعیت اداری برای منفعت خود و گروه‌های وابسته استفاده می‌کنند یا از اجرای وظیفه قانونی سر باز می‌زنند. رابطه منفی فساد با کیفیت مؤسسات بخش عمومی بارها مورد تأیید علمی قرار گرفته است (مرزبان و حسین‌پور، ۱۳۹۱). حتی در میان عوامل مؤثر بر فساد اقتصادی، نقش عوامل فرایندی اداری (مانند پاسخ‌گویی، حاکمیت قانون و شفافیت) بیش از عوامل اقتصادی و فرهنگی شناسایی شده (فاضلی و جلیلی کناری، ۱۳۹۱) که نشان از نقش ویژه شاخص‌های حوزه اداری دارد (الوانی و همکاران، ۱۳۸۹).

فساد اداری یکی از معضلات اصلی نظام اداری و بوروکراسی دولتی در ایران است. به‌طوری‌که این موضوع می‌تواند مانع از اجرای صحیح بسیاری از قوانین شود. اندازه‌گیری و بررسی میزان فساد نمی‌تواند به‌طور مستقیم صورت گیرد و از این‌رو شاخص‌هایی برای اندازه‌گیری فساد مطرح می‌شود. به‌عنوان مثال مؤسسه شفافیت بین‌الملل^۲ هر سال شاخص

۱. در این طبقه‌بندی دسترسی به منابع مالی (۱۶/۹ درصد)، ناپایداری سیاستگذاری (۱۳ درصد)، تورم (۱۳ درصد) و بوروکراسی ناکارای دولتی (۱۱/۵ درصد) به‌ترتیب در رتبه‌های اول تا چهارم قرار گرفته‌اند.

فساد در بخش عمومی کشورها را اندازه گیری کرده و رتبه کشورها به لحاظ میزان فساد را اعلام می کند. براساس این شاخص کشور ایران در بین کشورهای قرار می گیرد که از فساد بالایی در بخش عمومی برخوردار است.

نمودار ۱. رتبه شاخص فساد ایران^۱



* Corruption Perceptions Index (CPI)

Source: <http://www.transparency.org>

نمودار ۱، رتبه ایران به لحاظ شاخص فساد در بین کشورهای مختلف دنیا را نشان می دهد: ایران به لحاظ شاخص فساد در بخش عمومی؛ در وضعیت نامناسبی قرار داشته و این موضوع نشان می دهد که نظام اداری ایران و ساختار بوروکراسی دولتی تا چه میزان از این منظر با ایراد مواجه است. ادبیات اقتصادی گسترده ای حول رابطه بین فساد و رشد اقتصادی شکل گرفته است. در مطالعات نظری، اجماع کلی در خصوص رابطه بین فساد و رشد اقتصادی وجود ندارد. برخی از مطالعات مانند مطالعه لف^۲ (۱۹۶۴)، هانتینگتون^۳ (۲۰۰۶) و

۱. تعداد کشورهای بررسی شده به لحاظ شاخص فساد در سال های مختلف متفاوت بوده است. اما در سال های اخیر به طور میانگین ۱۷۵ کشور وجود داشته است.

2. Leff
3. Huntington

عاسم اوقلو و وردیر^۱ (۱۹۹۸)، معتقدند که مقداری از فساد می‌تواند به رشد اقتصادی کمک کند. بر این اساس به‌عنوان مثال فساد مانند نرخی است که به بوروکرات پرداخته می‌شود تا خدمات دولتی را به صورت کاراتری ارائه کند و راه‌گزینی را برای کارآفرین ایجاد می‌کند تا از این طریق بتواند از محدودیت‌های قانونی ناکارا عبور کند. براساس این دیدگاه، فساد مانند یک چرخ‌دنده‌ای است که باعث هموارتر شدن مسیر حرکت می‌شود و از این رو می‌تواند عملکرد اقتصاد را بهبود بخشد.

با این حال دیدگاه مخالفی نیز وجود دارد که براساس آن فساد باعث ناکارایی عملکرد اقتصاد می‌شود. براساس این دیدگاه که مورفی، شلیفر و ویشن^۲ (۱۹۹۳) به آن اشاره کرده‌اند، فساد باعث آسیب به فعالیت‌های کارآفرینان و نوآوران می‌شود؛ زیرا کارآفرینان و نوآوران نسبت به تولیدکنندگان سازمان‌یافته، نیاز بیشتری به خدماتی که دولت ارائه می‌دهد مانند مجوزها و غیره احتیاج دارند و این در صورتی است که این گروه نسبت به تولیدکنندگان سازمان‌یافته از قدرت لابی کمتری برخوردارند و توانایی کمتری در پرداخت رشوه و غیره دارند. از این رو وجود فساد برای فعالیت‌های کارآفرینی و نوآوران که موتور محرک رشد اقتصادی هستند؛ مضر است.

با این حال همان‌طور که مو^۳ (۲۰۰۱) نیز در مطالعه خود با عنوان فساد و رشد اقتصادی تأکید می‌کند، بررسی رابطه رشد اقتصادی و فساد باید با استفاده از مطالعات تجربی صورت گیرد. مائورو^۴ (۱۹۹۵) در مطالعه‌ای که بر ۵۸ کشور انجام داده نشان داده است فساد به‌طور معناداری رابطه منفی با نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی دارد. مو (۲۰۰۱) نیز در مطالعه خود روی مجموعه‌ای از کشورها نشان داده است که ۱ درصد افزایش در فساد، رشد اقتصادی را ۰/۷۲ درصد کاهش می‌دهد.

در صورتی که با توجه به مطالعات تجربی انجام گرفته، رابطه منفی بین عملکرد اقتصادی و فساد را بپذیریم، می‌توان عنوان داشت که فساد در دیوان‌سالاری و فساد ناشی از بوروکراسی دولتی در ایران، آسیب به عملکرد کل اقتصاد را دربردارد.

1. Acemoglu and Verdier
 2. Murphy, Shleifer and Vishny
 3. Mo
 4. Mauro

۳-۴. مدیریت منابع انسانی

موفقیت سازمان‌های دانش‌مدار امروزی، متکی به عملکرد نیروی انسانی است از این رو مدیریت منابع انسانی تمرکز خود را بر به اشتراک گذاری دانش و تحلیل راهبردی نیروی کار گذاشته و در تلاش است تا با مدیریت راهبردی سازمان همراه و همکار باشد (Troshani, Jerram and Hill Sally, 2011). قلی‌پور (۱۳۹۲) در مطالعه خود به ضعف مدیریت انسانی در سازمان‌های دولتی ایران اشاره می‌کند. این مشکل از حوزه تحلیل شغل و طراحی آن تا نظام جذب و استخدام، ارزیابی عملکرد نیروی انسانی، نظام جبران خدمت و شیوه‌های بازنشتگی و خروج از خدمت کارکنان دولتی، مشهود است که همه اینها سبب کاهش بهره‌وری نیروی انسانی در سازمان‌های دولتی ایران و همچنین به تبع آن در سازمان‌های خصوصی شده است.

بوروکراسی پیچیده حاکم بر سازمان‌های دولتی در ایران باعث شده تا نظام حقوق و پاداش در ایران بهره‌وری بالایی را نداشته باشد. به طوری که معمولاً پاداش‌های ثابت باعث شده تا نیروی کار تلاش کمتری برای افزایش بهره‌وری داشته باشد و این مانع از انباشت سرمایه اجتماعی در ایران نیز می‌شود. همان‌طور که یگانه و سو^۱ (۲۰۰۸) نیز اشاره می‌کنند، در سازمان‌های بزرگ پرداخت ثابت رواج دارد و پرداخت متغیر بیشتر در سازمان‌های کوچک که تمایل به پیشرفت دارند رواج دارد. ارشدیت مبنای پرداخت بیشتر است. معیار دیگر برای افزایش پرداخت سطح تحصیلات کارکنان است که افراد با مدارک تحصیلی بالا، شانس بیشتری برای پیدا کردن کار با حقوق و مزایای بالا دارند و این روش (مدرک‌گرایی) در سازمان‌های کوچک هم اتفاق می‌افتد.

جذابیت پولی بیشتر در بخش غیردولتی و همچنین چشم‌انداز اشتغال پس از بازنشتگی، موجب می‌شود که بوروکرات‌های بخش دولتی به برقراری مناسبات شخصی با بخش غیردولتی (در همان حوزه فعالیت سازمان خود) روی آورند و به مرور جریان جابه‌جایی نیروی انسانی بین این دو بخش شکل گیرد. یکی از جدیدترین تحولات در نظریات اقتصادی این حوزه، توجه به انتقال‌های افقی نیروی انسانی میان بخش‌های دولتی و

غیردولتی است که به نظریه درب‌های چرخان^۱ مشهور شده است. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه^۲ (۲۰۱۰) طی گزارش رسمی خود تأثیر عزیمت پرسنل دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی را مورد بررسی قرار داده و توصیه کرده است که اقتصادهای پیشرفته محدودیت‌های روشنی را برای تنظیم روابط میان کارکنان بخش دولتی و غیردولتی وضع کنند. در صورت عدم وضع محدودیت، پرسنل بخش‌های دولتی (مانند وزارتخانه‌ها، بانک مرکزی و ...) با هدف جلب منفعت عواملان خصوصی به مقرراتگذاری یا نظارت می‌پردازند، نه به هدف تحقق مصالح ملی.

از جمله مطالعات بین‌المللی در زمینه سهم منابع انسانی در ثروت کشورها، مطالعه بانک جهانی در سال ۲۰۰۵ برای ۱۵۰ کشور است که به‌طور متوسط ۷۵ درصد ثروت کشورها را ناشی از سرمایه انسانی و اجتماعی (منابع نامحسوس) و کمتر از ۱۰ درصد آن را ناشی از سرمایه طبیعی می‌داند. این در حالی است که منابع طبیعی ایران ۵۴ درصد و منابع نامحسوس ایران ۱۲ درصد از ثروت کشور را تشکیل می‌دهند، این میزان از میانگین کشورهای کم‌درآمد (۵۰ درصد) نیز کمتر است (World Bank, 2006).

همچنین در گزارش مجمع جهانی اقتصاد^۳ (۲۰۱۵) شاخص سرمایه انسانی^۴ برای کشورهای مختلف جهان از جمله ایران محاسبه شده است. شاخص برآورد شده در این مطالعه ترکیبی از شاخص‌های اشتغال و تحصیل است که در بخش تحصیل شاخص‌های ترکیبی از میزان نام‌نویسی برای تحصیل، میزان تحصیلات و کیفیت آموزش مورد استفاده قرار گرفته و در بخش اشتغال نیز؛ زیربخش‌هایی مانند میزان مشارکت؛ مهارت و داوطلبی بودن شغل با ابعاد مختلف و زیربخش‌های متعدد، استفاده شده است. در این محاسبه ایران به لحاظ مقدار شاخص کل سرمایه انسانی، با عدد ۶۳/۲۰ از ۱۰۰ در رتبه ۸۰ از بین ۱۲۴ کشور قرار گرفته که در نیمه پایینی کشورها به لحاظ شاخص سرمایه انسانی قرار دارد. همچنین در رده‌بندی دیگر در بین گروه کشورهای با درآمد بالاتر از میانگین (که ایران در

1. Revolving Door

2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

3. World Economic Forum, The Human Capital Report

4. Human Capital Index

میان آنها قرار دارد) رتبه ایران به لحاظ شاخص کل سرمایه انسانی، ۲۳ از بین ۳۰ کشور دسته‌بندی شده در این گروه است.

همان‌طور که اشاره شد، این شاخص از ابعاد مختلفی تشکیل شده است که یکی از ابعاد آن در بخش آموزش، ظرفیت کشور در جذب استعدادها و شاخص دیگری نیز ظرفیت کشور در نگهداری استعدادهاست. نکته قابل توجه آنکه کمترین مقدار برای شاخص‌های محاسبه شده ایران در این دو شاخص است که به ترتیب مقدار ۱/۸۲ و ۲/۵۱ را کسب کرده است (امتیاز‌گذاری حداقل ۱ و حداکثر ۷ بود). ظرفیت پایین ایران در جذب و نگهداری استعدادها دلیلی بر ادعای صورت گرفته در این بخش از مطالعه مبنی بر ضعف در مدیریت نیروی انسانی است. هرچند به‌طور مستقیم نمی‌توان ضعف در مدیریت نیروی انسانی ناشی از بوروکراسی دولتی در ایران را به توانایی پایین بخش آموزش کشور در جذب و حفظ استعدادها ارتباط داد اما در هر صورت این شاخص محاسبه شده به‌عنوان متغیر جانشین برای متغیر غیرقابل اندازه‌گیری فوق (ضعف در مدیریت نیروی انسانی) می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد.

نتایج بررسی‌های این بخش نشان می‌دهد هرچند کیفیت بوروکراسی از طریق شاخص‌های سنجش آن به‌طور دقیق مورد برآورد قرار نگرفته، اما بررسی ساختارهای بوروکراسی ایران نشان می‌دهد که بوروکراسی دولتی در ایران فاصله زیادی با یک بوروکراسی ایده‌آل که می‌تواند به رشد اقتصادی کمک کند دارد.

۴. کانال‌های اثرگذاری کیفیت بوروکراسی بر اقتصاد ایران

اگر بپذیریم که بوروکراسی در اقتصاد ایران را می‌توان با مؤلفه‌هایی از جمله چهار ویژگی بخش پیشین شناسایی کرد، ثمره آن حاکمیت منطق نفع شخصی و سازمانی، در برابر نظریه نفع عمومی^۱ است (Stigler, 1971). چنین ویژگی‌هایی موجب می‌شود بوروکراسی در ایران جلو انتقال اثر سیاست‌های کلان اقتصادی به سطح خرد را بگیرد و در نتیجه پیامدهای مثبت مدنظر خط‌مشی‌گذاران اقتصادی یا حاصل نمی‌شود یا به‌صورت بسیار جزئی محقق

می‌شود. ما از این وضعیت تحت عنوان بوروکراسی نارسانا^۱ یاد می‌کنیم.

چنانچه سیاستگذاری اقتصادی را استفاده از ابزارهای سیاستی برای هدایت انتخاب‌ها و رفتارهای عاملان اقتصادی بدانیم و براساس نظریه انگیزش^۲، تحول انتخاب‌ها را نیز متأثر از تغییر دادن هزینه یا منفعت گزینه‌های پیش رو به‌شمار آوریم، می‌توان مهم‌ترین محرک‌های اقتصادی برای تغییر هزینه یا منفعت را در قالب چهار دسته محرک جای داد:

- محرک‌های سیاست مالی (بودجه‌ای)؛
- محرک‌های سیاست پولی و اعتباری (بانکی)؛
- محرک‌های مالیاتی، عوارض و تعرفه‌ای (یا مالیات منفی و یارانه)؛
- محرک‌های مقرراتگذاری (مانند مجوزها، ممنوعیت‌ها و ...).

به بیان دیگر اگر دولت نخواهد به‌عنوان بنگاه‌دار وارد نقش آفرینی اقتصادی شود، هدف غایی دولت آن خواهد بود که با تکیه بر یک یا چند محرک فوق، یک گزینه و رفتار نامطلوب اقتصادی را پرهزینه و کم‌منفعت یا رفتار مطلوب اقتصادی دیگری را کم‌هزینه و پرمفعت کند، تا فعالان اقتصادی در جهت مدنظر سیاست اقتصادی دولت حرکت کنند. به‌عنوان مثال با فرض سرمایه‌گذاری اندک در بخش‌ها یا مناطق خاص، دولت از برخی محرک‌های فوق برای تغییر هزینه - منفعت سرمایه‌گذاری در آن بخش یا منطقه بهره می‌برد تا بخش غیردولتی تمایل بیشتری به این انتخاب نشان دهد. درخصوص کاهش رفتارهایی مانند تولید آلودگی یا قاچاق کالا یا سفته‌بازی نیز دولت از محرک‌های فوق برای کاهش تمایل بخش غیردولتی به این انتخاب‌ها استفاده می‌کند.

براساس چارچوب فوق، در این بخش نشان می‌دهیم که چگونه بوروکراسی نارسانا می‌تواند مانع انتقال اثر سیاست اقتصادی به سطح خرد اقتصاد و در نتیجه عدم حصول نتایج مطلوب سیاستگذار شود.

در شکل ۳ از چهار دسته محرک‌های فوق‌الذکر، ۶ مثال انتخاب شده است که بیانگر چگونگی نقش آفرینی بوروکراسی است. فرض کنید سیاستگذاران عالی قصد دارند با اتکا بر محرک‌های پیشین، زمینه تحقق اقتصاد مقاومتی را فراهم کنند، به این معنا که بخش‌های

1. Nonconductor Bureaucracy
2. Incentive Theory

تولیدی را از طریق ابزار مالیات و تعرفه گمرکی و اعتبارات بانکی تشویق و بخش‌های غیرمولد را محدود کنند. همچنین بنا دارند با انقباض بودجه جاری دولت و تسهیل صدور مجوزها به بخش‌های غیردولتی، از اثر تزاحم^۱ بکاهند. به جهت نقش واسطه‌گری بوروکراسی در بین لایه سیاستگذار و فعالان اقتصادی، ثمره تصویب و ابلاغ این سیاست‌ها به یک بوروکراسی نارسانا به شرح ذیل قابل پیش‌بینی است:

شکل ۳. نقش بوروکراسی بر اثربخشی سیاست‌های اقتصادی

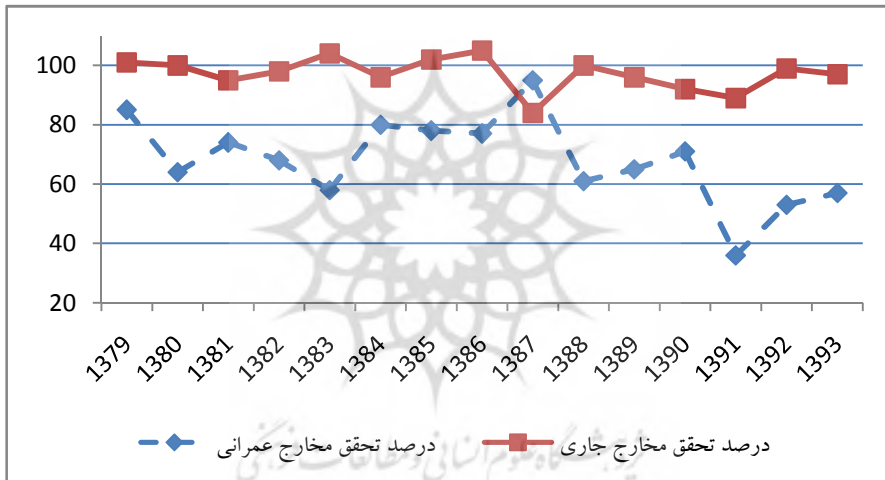


مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۱. رفتار بوروکرات‌های بخش عمومی موجب شکل‌گیری الگوی خاصی از هزینه‌کرد در دستگاه‌های اجرایی شده که مطابق همان ویژگی نفع شخصی و سازمانی (حداکثرسازی بودجه و اختیارات) است. به جهت همین تصلب و انعطاف‌ناپذیری،

سیاست‌های انقباضی بودجه‌ای نمی‌تواند اثربخشی چندانی بر بودجه جاری (که دارای ویژگی چسبندگی به پایین‌اند) داشته باشد و هرگونه انقباض بودجه‌ای در ایران مستقیماً تأثیر خود را روی بودجه تملک‌داری‌های سرمایه‌ای (عمرانی)، کند شدن رشد اقتصاد و پیشرفت مناطق و کاهش اشتغال تخلیه می‌کند. عملکرد ارقام مطلق نیز نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۱ با کاهش ۴۲ درصدی صادرات نفت و میعانات، رقم هزینه جاری دولت ۷ درصد افزایش و هزینه عمرانی ۴۵ درصد کاهش یافت.

نمودار ۲. روند درصد تحقق بودجه جاری و عمرانی کشور از ابتدای برنامه سوم توسعه



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (سال‌های مختلف).

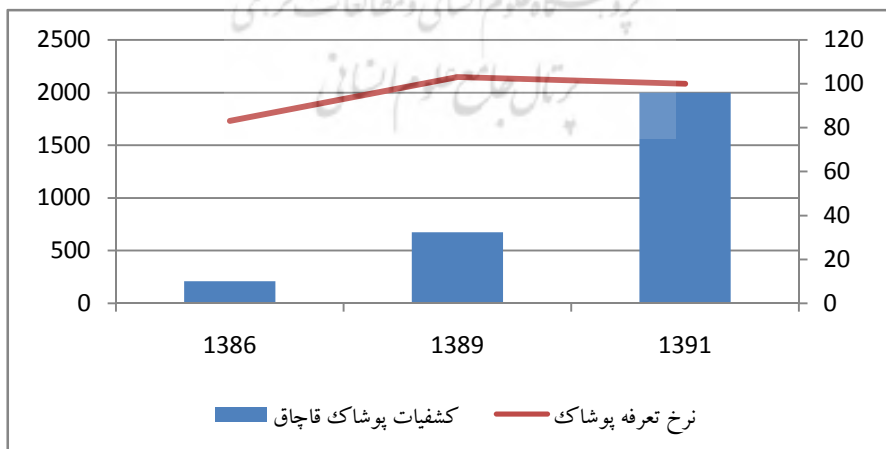
نمودار ۲ نشان می‌دهد چگونه در دوره‌های کاهش درآمد دولت، مخارج عمرانی دولت به شدت کاهش می‌یابد و مخارج جاری با اندکی تغییر به روند خود ادامه می‌دهد. نمودار نشان می‌دهد در زمانی که درآمد نفت کاهش یافته (مانند سال ۱۳۹۱ که بیشترین کاهش را شاهد بودیم)، درصد تحقق مخارج جاری تنها ۳ درصد کاهش (از ۹۲ به ۸۹ درصد) و مخارج عمرانی کشور ۳۵ درصد کاهش (از ۷۱ به ۳۶ درصد) را نشان می‌دهد.

۲. به جهت رفتار مبتنی بر نفع شخصی و سازمانی کارکنان بخش مالیاتی، سیاست‌های تشدید مالیاتی (مثلاً مالیات بر مسکن خالی یا مشاغل در سال‌های اخیر) یا سیاست‌های تخفیف

و معافیت مالیاتی (مانند شرکت‌های دانش‌بنیان در سال‌های اخیر) نتوانسته است اثر کاهنده یا افزایش‌دهنده‌ای برای رفتارهای فعالان اقتصادی مرتبط داشته باشد. چشمپوشی در اخذ مالیات قانونی در ازای دریافت‌های غیرقانونی مأموران یا سخت‌گیری در موارد تخفیف و معافیت مالیاتی موجب می‌شود اثر تشویقی یا تنبیهی مدنظر قانونگذار به فعالان اقتصادی اصابت نکند.

۳. به سبب ناکارآمدی فرایندهای ورود کالا (پدیده وسیع قاچاق) و همچنین فساد میان برخی مأموران گمرکی و دیگر ذی‌نفعان اقتصادی و بوروکرات‌های بازرسی و قضایی، ابلاغ سیاست افزایش برخی تعرفه در برخی کالاها به‌منظور مدیریت واردات و کمک به تولید داخل موجب تغییر جدی در هزینه - منفعت واردکنندگان نمی‌شود و به تبع ترکیب کالاهای وارداتی چندان تغییری نمی‌کند. مثلاً با توجه به اینکه طبق گزارش‌های رسمی کشور حداکثر ۲ درصد از کالاهای قاچاق، کشف می‌شوند و از میان آنها ۲ درصد به محکومیت به همراه پرداخت جریمه می‌رسند (ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۳). چنین فرایندی موجب اثربخش نبودن اهرم تعرفه‌ای برای محدودیت واردات می‌شود زیرا با افزایش زیاد نرخ تعرفه، واردکنندگان تنها مسیر ورود را به مسیرهای غیررسمی تغییر می‌دهند و ثمره‌ای برای حمایت از تولید دربرندارد.

نمودار ۳. روند کشفیات قاچاق پوشاک نرخ تعرفه آن در ایران (میلیارد ریال - درصد)



مأخذ: ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، گزارش سال‌های مختلف.

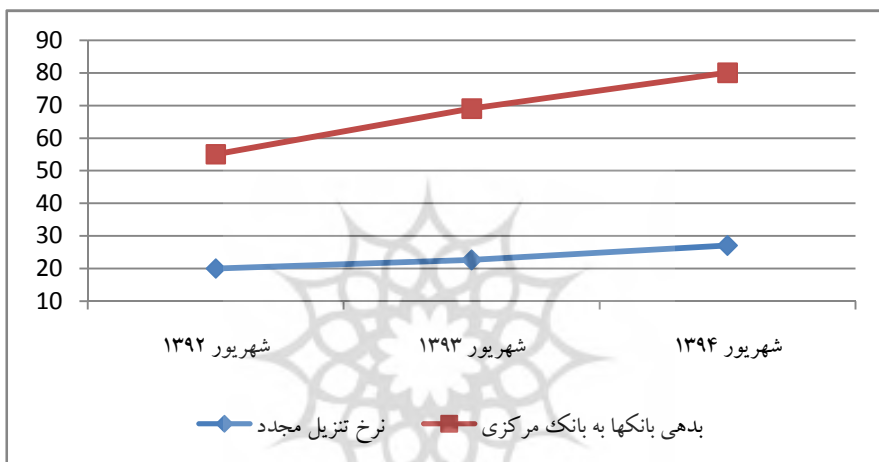
نمودار ۳ نشان می‌دهد به‌رغم افزایش نرخ تعرفه واردات پوشاک از حدود ۸۹ درصد در سال ۱۳۸۶ به ۱۰۳ و ۱۰۰ درصد به‌ترتیب در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۱؛ رقم کشفیات قاچاق پوشاک همچنان روند فزاینده خود را ادامه داده است که به معنای ناکارآمدی این ابزار در حمایت از تولید داخل است.

۴. الگوی رفتاری کارکنان بانکی که بیش از منفعت عمومی متأثر از منافع سازمانی و شخصی است نیز عاملی می‌شود تا در زمان اعمال سیاست‌های تشویقی یا بازدارنده، چه در قالب اعطای تسهیلات و چه از طریق کاهش نرخ سود تسهیلات، برون‌داد مطلوب که حمایت از بخش‌هایی از اقتصاد است، حاصل نشود. دستکاری در فرمول و نرخ‌گذاری سود تسهیلات، جابه‌جایی سرفصل اعتبارات، عدم مراعات رتبه‌بندی اعتباری مشتریان و اعطای اعتبارات براساس نفوذ یا بیشترین منفعت برای مدیران بانک، از جمله سازوکارهایی است که بوروکرات‌های بانکی در قبال سیاست‌های حمایتی مصوب در پیش می‌گیرند و در نتیجه خط‌مشی مصوب مقامات پولی، به ظاهر ابلاغ می‌شود اما به تحقق اهداف نمی‌انجامد.

اهمیت نقش بوروکرات‌ها در سیستم بانکی به حدی است که در نظریه درب‌های چرخان، یکی از مهم‌ترین پیشنهادها وضع محدودیت بر انتقال مدیران و کارکنان بانک مرکزی به بانک‌های خصوصی و برعکس است. منتقدان معتقدند تسخیر بخش نظارتی و سیاست‌گذاری بانک‌های مرکزی توسط کارکنان نهادهای مالی خصوصی، موجب شده است نه تنها بانک‌ها به قواعد ابلاغی تمکین نکنند، بلکه بانک مرکزی (که به نحو غیرمستقیم تحت نفوذ مدیران بانک‌هاست) از ابتدا سیاست‌های سوگیرانه‌ای اعمال کند (استیگلیتز، ۱۳۹۴). یکی از دلایل عدم مقابله جدی بانک مرکزی با تخلفاتی مانند: گسترش مؤسسات مالی غیرمجاز، سازوکارهای اعطای اعتبار (اعم از عدم رتبه‌بندی مشتری یا اخذ نرخ سود فراتر از نرخ مصوب)، سهم تسهیلات غیرجاری که در سال ۱۳۹۳ حدود ۱۲/۱ درصد بود (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۴) و موارد مشابه، را می‌توان نظریه تسخیر دانست به‌نحوی که مدیران بانک مرکزی، براساس فقدان سازوکار درب‌های چرخان، عمدتاً از مدیریت بانک‌های خصوصی و دولتی به بخش عمومی وارد شده‌اند و به‌جای مصالح ملی، همچنان ملاحظات منافع شبکه بانکی را لحاظ می‌کنند

(روحانی، ۱۳۹۴). نمودار ۴ نشان می‌دهد چگونه هم‌زمان با افزایش نرخ تنزیل مجدد به صورت ظاهری، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی روند افزایشی خود را ادامه داده که نشانه دیگری از عدم اثربخشی محرک‌های متعارف سیاستی است.

نمودار ۴. روند افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی هم‌زمان با افزایش نرخ تنزیل مجدد (هزار میلیارد تومان - درصد)



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۴.

قاعده غیررسمی بوروکرات‌های حداکثرکننده اختیارات، مقاومت در خصوص تسهیل فرایند اخذ مجوزهای بخش غیردولتی است به نحوی که به رغم ابلاغ سیاست‌های آزادسازی ورود بخش غیردولتی و همچنین تصویب سیاست پنجره واحد اخذ مجوز، دستگاه‌های بخش عمومی هم در خصوص فعالان تازه‌وارد به صنایع خاص و هم صدور مجوزهای قانونی، بسیار کند و سختگیرانه عمل می‌کنند. چنین قواعد نانوشته‌ای موجب افزایش هزینه‌های مبادلاتی برای فعالیت در این بخش‌ها می‌شود و در نتیجه هدف سیاستگذار مبنی بر تشویق بخش غیردولتی، به دلیل هزینه‌ها و موانع بوروکراتیک، به سختی محقق می‌شود.

در سال‌های اخیر قوانین متعددی برای اصلاح ساختار اقتصاد ایران وضع شده است که بخشی از آنها به شرح زیر است: ابلاغ قوانینی چون قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

و قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (در حوزه محرک‌های مثال ۵)، قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و اصلاح قانون امور گمرکی (در حوزه محرک‌های مثال ۲)، قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و بسته‌های سیاستی نظارتی بانک مرکزی در سال‌های گذشته (در حوزه محرک‌های مثال ۴) و اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم (در حوزه محرک‌های مثال ۳). با این وجود تحقیقات میدانی از عواملان اقتصادی حاکی از پابرجا ماندن مشکلات پیشین در دوره پس از اجرای این قوانین و به عبارتی اثربخش نبودن آنهاست (جوادی و همکاران، ۱۳۹۴).

براساس تحلیل فوق، بخشی از اثربخش نبودن سیاست‌های اقتصادی ناشی از ویژگی‌های نظام بوروکراسی ایران است. بوروکراسی برخلاف تلقی اولیه، سازوکار فرمانبر و خنثی‌ایی در جهت فرامین خط‌مشی‌گذاران اقتصادی نیست و می‌تواند به مثابه یک عایق نارسانا عمل کند و سیاست‌های اقتصادی را عقیم سازد. البته عوامل دیگری نیز می‌توانند به عدم اصابت سیاست‌ها به اهداف خود، مؤثر باشند اما مروری بر کانال‌های بالا نشان می‌دهد چنانکه عقلانیت بوروکراسی متکی بر بیشینه‌سازی نفع سازمانی و شخصی بوروکرات‌ها باشد، بوروکراسی همانند یک ضربه‌گیر در مقابل سیاست‌های نفع عمومی عمل خواهد کرد. روشن است تا زمانی که الگوی رفتاری و ساختاری بوروکراسی اصلاح نشود، تنها بخشی از سیاست‌های اقتصادی که از کانال اراده بوروکرات‌ها کمتر اثر می‌پذیرند، شانس توفیق دارند، هرچند در همین حوزه نیز مشاهده شد که سیاست‌های قیمتی مانند نرخ تعرفه یا نرخ سود بانکی نیز می‌توانند کم اثر شوند.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

زمانی که اقتصادها در برآوردن کارکردهای مورد انتظار خود دچار مشکل می‌شوند (چه از جهت اهداف داخلی مانند رشد و توزیع درآمد، چه اهداف خارجی مانند تراز پرداخت‌ها و شکننده بودن در برابر تکانه‌های بیرونی)، سیاستگذاران به این فکر می‌افتند که با وضع قوانین و مقررات، رفتار عواملان اقتصادی را به سوی دیگری هدایت کنند. آنها از محرک‌های چهارگانه (بودجه‌ای، پولی - اعتباری، مالیاتی - تعرفه‌ای و مقررات‌گذاری) برای

تغییر رفتار کنشگران استفاده می‌کنند، غافل از اینکه محرک‌ها برای اصابت به گروه‌های هدف، از حلقه میانه‌ای به نام بوروکراسی باید عبور کنند که می‌تواند (مانند ورود نور به یک محیط متفاوت) نقش کاهنده یا افزایشنده بگذارد.

به‌عنوان نمونه پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، برخی مطالعات نشان داد که بیش از ۸۰ درصد احکام قانونی موجود در جهت تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، به‌طور کامل به اجرا درنیامده‌اند و ثمره آن تداوم ضعف‌های اقتصاد ایران طی سال‌های اخیر بوده است که به‌روشنی از عدم اهتمام نظام اجرایی و اداری کشور به الزامات قانونی حکایت دارد (روحانی و خاندوزی، ۱۳۹۳). این مقاله دلایل و شواهدی ارائه می‌کند مبنی بر اینکه مفهوم جدیدی تحت عنوان نارسانا بودن بوروکراسی، یکی از دلایل ضعف اثرگذاری قوانین در اقتصاد ایران است.

بوروکراسی نارسانا موجب عارضه مهم دیگری نیز می‌شود که می‌تواند نظام حقوق اداری کشور را دچار چالش کند و آن متزلزل ساختن حاکمیت قانون^۱ است، به‌نحوی که می‌توان گفت در بسیاری موارد، اراده بوروکرات‌های هر بخش، حتی بر احکام قانونی نیز فائق است و می‌تواند از طریق عدم اعمال قانون، اجرای ناقص قانون یا اجرای قانون با تفاسیر متفاوت، موجب عدم تحقق هدف قانونگذار شود. درحالی که سیاستگذاران کشور همواره حاکم بودن قانون را به‌عنوان یک پیش‌فرض، لحاظ می‌کرده‌اند، نگاهی به واقعیات دیوان‌سالاری کشور نشان می‌دهد، لازم است در این دیدگاه تجدیدنظر صورت گرفته و نظام اداری و اجرایی کشور، خود به موضوعی برای تحقیق و اصلاح تبدیل شود. بنابراین صرف تصویب احکام قانونی منجر به تحقق هدف برنامه‌های صنعتی، بانکی، تجاری و ... نمی‌شود و ستون فقرات برنامه‌ریزی، برنامه اجرایی آن است (عظیمی، ۱۳۸۴). این در حالی است که نظام تصمیم‌گیری در اقتصاد ایران به جهت اتصال و آمیختگی کامل با نظام بوروکراسی، همیشه تمرکز و اهتمام خود را صرف بخش‌های بیرون از بخش عمومی، یعنی عاملان اقتصادی غیردولتی و اهداف و مسیرهای توسعه کرده و کمتر به اصلاح درون بخش عمومی پرداخته است. نتیجه این مقاله می‌تواند چرخش نقطه تمرکز سیاستگذاران در

برنامه ششم توسعه و دیگر برنامه‌های اصلاح اقتصاد، به ضعف‌های جدی درون بوروکراسی بخش عمومی است که مانع اثرگذاری سیاست‌های درست می‌شود. براساس یافته‌های این مطالعه، هدف مطلوب از سیاست مالیاتی یا بانکی یا امثال آن به‌طور کامل محقق نخواهد شد مگر زمانی که نظام بوروکراسی در اقتصاد ایران نیز هم‌راستا با قصد سیاستگذار (منافع عمومی) و کمترین هزینه و فساد عمل کند. با توجه به ویژگی‌های چهارگانه‌ای که برای بوروکراسی کشور برشمردیم، اصلاح نظام اداری و اجرایی خود یکی از محورهای مهم در اصلاحات اقتصاد ایران است. عدم توجه به مسیر اصابت سیاست‌ها، موجب می‌شود سیاست‌های مصوب مجلس و دولت، یا بسیار پرهزینه و در زمان طولانی به سرانجام رسد، یا هیچ‌گاه محقق نشود.



منابع و مآخذ

۱. استیگلیتز، جوزف (۱۳۹۴). *بهای نابرابری*، ترجمه محمدرضا فرزین و یکتا اشرفی، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
۲. الوانی، سیدمهدی و همکاران (۱۳۸۹). «مؤلفه‌های تدوین استراتژی ملی مبارزه با فساد جمهوری اسلامی ایران»، *نشریه مدیریت دولتی*، ش ۴.
۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴). «نماگرهای اقتصادی»، در *تارنمای رسمی بانک مرکزی*، www.cbi.ir.
۴. _____ (سال‌های مختلف). «نماگرهای اقتصادی»، در *تارنمای رسمی بانک مرکزی*، www.cbi.ir.
۵. جوادی، شاهین و همکاران (۱۳۹۴). «پایش محیط کسب و کار ایران در زمستان ۱۳۹۳»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره گزارش ۱۴۴۷۳.
۶. دانیایی فرد، حسن (۱۳۸۸). *چالش‌های مدیریت دولتی در ایران*، تهران، سمت.
۷. روحانی، سیدعلی (۱۳۹۴). «استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره گزارش ۱۴۸۰.
۸. روحانی، سیدعلی و سیداحسان خاندوزی (۱۳۹۳). «ارزیابی احکام قانونی مرتبط با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره گزارش ۱۳۷۲۲.
۹. ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز (۱۳۹۳). «گزارش بررسی آماری وضعیت قاچاق در کشور»، www.epe.ir.
۱۰. عظیمی، حسین (۱۳۸۴). *کارکردهای نظام سیاسی در فرایند توسعه در اندیشه‌های دکتر حسین عظیمی*، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
۱۱. فاضلی، محمد و محدثه جلیلی کناری (۱۳۹۱). «تبیین سطح فساد: بررسی تطبیقی اثر کیفیت حاکمیت و حکمرانی خوب»، *فصلنامه راهبرد اجتماعی فرهنگی*، ش ۵.
۱۲. قلی‌پور، رحمت‌ا... (۱۳۹۲). *چالش‌های نظام اداری (مطالعه موردی ایران)*، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۳. کرمی، قاسم و محمدقاسم لطفی (۱۳۸۷). «عدالت اجتماعی در برنامه‌ریزی فضای جغرافیایی»، *پژوهشکده تحقیقات استراتژیک*، ش ۲۶.
۱۴. مرزبان، حسین و حمیدرضا حسین‌پور (۱۳۹۱). «فساد و بار مقرراتی بخش عمومی»، *فصلنامه تحقیقات اقتصادی*، ش ۹۹.

15. Acemoglu, D. and T. Verdier (1998). "Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach", *The Economic Journal*, 108(450).
16. Auerbach, J. U. and C. Azariadis (2015). "Property Rights, Governance, and Economic Development", *Review of Development Economics*, 19(2).
17. Barro, R. J. (1991). *A Cross-Country Study of Growth, Saving and Government*, In *National Saving and Economic Performance*, University of Chicago Press.
18. Breton, A. and R. Wintrobe, R. (1975). "The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy", *Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 1.
19. Carins, L. (2009). "The Economic Theory of Bureaucracy: Insight from the Niskanen Model and Misesian Approach", *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, Vol. 12, No. 3.
20. Dahlström, C., V. Lapuente and J. Teorell (2011a). "The Merit of Meritocratization: Politics", *Bureaucracy and the Institutional Deterrents of Corruption*, *Political Research Quarterly*, 1065912911408109.
21. _____ (2011b). "Dimensions of Bureaucracy II: A Cross-national Dataset on the Structure and Behavior of Public Administration", *QoG Working Paper Series*, 6.
22. Evans, P. and J. E. Rauch (1999). "Bureaucracy and Growth: A Cross National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*.
23. Hendersonm, Jeffrey, David Hulme, Hossein Jalilian and Richard Phillips (2007). "Bureaucratic Effects: Weberian 'State Agencies and Poverty Reduction", *Sociology*, Vol. 41, No. 3.
24. <http://www.transparency.org>.
25. Huntington, S. P. (2006). *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press.
26. Karl, T. L. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-states*, University of California Press.
27. Leff, N. H. (1964). "Economic Development Through Bureaucratic Corruption", *American Behavioral Scientist*, 8(3).
28. Maskell, J. (2014). *Post Employment, Revolving Door, Laws for Federal Personnel*, USA, Congressional Research Services.
29. Mauro, P. (1995). "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*.
30. Mo, P. H. (2001). "Corruption and Economic Growth", *Journal of Comparative Economics*, 29(1).
31. Mueller, D. C. (2004). "Public Choice: an Introduction", In *The Encyclopedia of Public Choice*, Springer US.
32. Murphy, K. M., A. Shleifer and R. W. Vishny (1993). "Why is Rent-seeking so Costly to Growth?", *The American Economic Review*, Vol. 83, No. 2.
33. Niskanen, W. (1968). "Non Market Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy", *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 2.
34. _____ (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, New York, Aldine-Atherton Inc.

35. OECD (2010). *Post Public Employment*, France, OECD Publishing.
36. Pfähler, W., U. Hofmann and W. Bönnte (1996). Does Extra public Infrastructure Capital Matter? An Appraisal of Empirical Literature, *Finanz Archiv/Public Finance Analysis*, (H. 1).
37. Rizvi, G. (2007). "Reinventing Government: Putting Democracy and Social Justice Back into the Discourse", 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria.
38. Roland, G. (2003). "Transition: An Evolutionary-Institutionalist Perspective", Paris, Institut du Développement Durable et des Relations Internationales.
39. Stigler, G. J. (1971). "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2.
40. Stiglitz, J. E., L. F. Vieira, F. Hatwich, V. Arévalo, M. Andino, J. Grijalva, ... and A. M. Piñeiro (2000). *Economics of the Public Sector* (No. 336.73 S855 2000). ISNAR, La Haya (Países Bajos), IICA, San José (Costa Rica).
41. Tendler, J. (1997). *Good Government in the Tropics*, Johns Hopkins University Press.
42. The Global Competitiveness Report (2014-2015). *World Economic Forum*.
43. Troshani, Indrit, Cate Jerram and Rao Hill Sally (2011). "Exploring the Public Sector Adoption of HRIS", *Industrial Management and Data Systems*, Vol. 111, No. 3.
44. Ungureanu, M. and D. Iancu (2012). "The Economic Analysis of Bureaucracy and Government Growth", *Theoretical and Applied Economics*, 11(11), 59.
45. Vidal, J., M. Draca and C. Rosen (2010). "Revolving Door Lobbyists", Stanford Graduate School of Business, www.gsb.stanford.edu.
46. Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.
47. Weber, Max (2015). In *Weber's Rationalism and Modern Society*, Edited and Translated by Tony Waters and Dagmar Waters, New York: Palgrave MacMillan.
48. White, H. and E. Anderson (2001). "Growth Versus Distribution: Does the Pattern of Growth Matter?", *Development Policy Review*, 19(3).
49. World Bank (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington D.C.
50. _____ (2006). *Where is the Wealth of Nations?*, USA: Washington D.C.
51. World Economic Forum (2015). *The Human Capital Report*, Switzerland, Geneva.
52. Yeganeh, Hamid and Zhan Su (2008). "An Examination of Human Resource Management Practices in Iranian Public Sector", *Personnel Review*, Vol. 37, No. 2.