



## آسیب‌شناسی سیاست‌های دولت در برنامه‌ریزی اقتصادی چهارم و پنجم توسعه (با تأکید بر سیاست‌های فرهنگی هنری)

محمد میر<sup>۱</sup>، نادر هوشمندیار<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری علوم سیاسی گرایش سیاست‌گذاری، واحد تهران مرکز، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، mirre17@gmail.com

<sup>۲</sup> (نویسنده مسدول) استادیار گروه علوم سیاسی گرایش سیاست‌گذاری، واحد تهران مرکز، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، nhosmandy141@gmail.com

### چکیده

آسیب‌شناسی سیاست‌های دولت در برنامه‌های توسعه می‌تواند نقش مهمی در شناسایی و بهبود رویکردها داشته باشد. حضور پررنگ دولت در اقتصاد موجب خروج بخش خصوصی خواهد شد که تخصیص ناکارا و غیربهبینه منابع و در نتیجه، کاهش کارایی اقتصادی را به دنبال خواهد داشت. در این تحقیق با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی در پی پاسخ به این سؤال می‌باشیم که آسیب‌شناسی مداخلات دولت در سیاست‌گذاری اقتصادی نظریه برنامه چهارم و پنجم توسعه اقتصادی و فرهنگی چیست؟ عدم وجود یک نظام سیاست‌گذاری بلندمدت، باورمندی نخبگان سیاسی به نظام سیاست‌گذاری ساختارمند و هدفدار و وابستگی اقتصاد ایران به نفت و عدم وجود الگویی صحیح برای مدیریت درآمدهای نفتی، فضای مداخله دولت‌ها را در اقتصاد ایران فراهم نموده است. به طور کلی دولت در مواقعی وارد بازار می‌شود که بازار به تنهایی توانایی ایجاد کارایی در اقتصاد را ندارد و قیمت‌ها به تنهایی منعکس‌کننده هزینه‌ها و فایده‌های اجتماعی نیست. اما وجود ناتوانی مکانیزم بازار به تنهایی دخالت دولت در مسائل اقتصادی را توجیه نمی‌کند؛ ناتوانی بازار شرط لازم است اما کافی نیست؛ لازم نیست، زیرا اگر بازار به صورت رضایت‌بخش عمل می‌کرد، نیازی به مداخله دولت نبود. همچنین شرط کافی نیست، زیرا دخالت دولت نیز ممکن است همراه با ایجاد نارسایی باشد.

### اهداف پژوهش:

۱. شناخت تأثیر مداخلات دولت در سیاست‌گذاری اقتصادی نظریه برنامه چهارم و پنجم توسعه اقتصادی.

۲. بررسی سیاست‌های فرهنگی-هنری دولت در برنامه چهارم و پنجم توسعه.

### سؤالات پژوهش:

۱. آسیب مداخلات دولت در سیاست‌گذاری اقتصادی نظریه برنامه چهارم و پنجم چگونه است؟

۲. وضعیت سیاست‌های فرهنگی-هنری دولت در برنامه چهارم و پنجم توسعه چگونه است؟

### اطلاعات مقاله

مقاله پژوهشی

شماره ۵۴

دوره ۲۱

صفحه ۵۶۷ الی ۵۸۸

تاریخ ارسال مقاله: ۱۳۹۹/۱۰/۲۷

تاریخ داوری: ۱۳۹۹/۱۲/۲۴

تاریخ صدور پذیرش: ۱۴۰۰/۰۲/۰۵

تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۰۶/۰۱

### کلمات کلیدی

برنامه‌های توسعه،

سیاست‌گذاری اقتصادی،

برنامه چهارم و پنجم توسعه،

سیاست‌های فرهنگی-هنری.

### ارجاع به این مقاله

میر، محمد، & هوشمند یار، نادر. (۱۴۰۳).

آسیب‌شناسی سیاست‌های دولت در برنامه

ریزی اقتصادی چهارم و پنجم توسعه (با

تاکید بر سیاست‌های فرهنگی هنری).

مطالعات هنر اسلامی، ۲۱(۵۴)، ۵۶۷-۵۸۸.



[dori.net/dor/20.1001.1](https://doi.org/10.22034/IAS.1735708.1403.21.567.588)

[1735708.1403.21.567.588](https://doi.org/10.22034/IAS.1735708.1403.21.567.588)



[dx.doi.org/10.22034/IAS](https://dx.doi.org/10.22034/IAS.1735708.1403.21.567.588)

[1735708.1403.21.567.588](https://dx.doi.org/10.22034/IAS.1735708.1403.21.567.588)

## مقدمه

برنامه‌های توسعه شامل توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، به مجموعه برنامه‌های میان مدتی گفته می‌شود که به‌صورت پنج‌ساله توسط دولت وقت تنظیم می‌شود و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد. برنامه‌های توسعه کشور شامل: برنامه اول توسعه ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲، برنامه دوم توسعه ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸، برنامه سوم توسعه ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳، برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸، برنامه پنجم توسعه ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴ می‌باشد. در این پژوهش به دنبال بررسی این هدف هستیم که با بررسی برنامه توسعه چهارم و پنجم، به آسیب‌شناسی مداخلات دولت در این برنامه‌ها پرداخته شود.

این پژوهش قصد دارد برنامه‌های چهارم و پنجم را با نگاهی عمیق‌تر مورد بررسی و کنکاش قرار دهد تا به عدم تحقق اهداف توسعه‌ای برنامه‌های چهارم و پنجم در اثر مداخلات دولت نائل گردیم و از این طریق بتوانیم سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان را در امر تدوین ساختار قانونی اقتصادی و فرهنگی مستحکم و هدفدار کمک کنیم. نظر به پژوهش‌هایی که تاکنون در زمینه مداخله دولت در سیاست‌گذاری اقتصادی ایران با رویکردی اقتصادی انجام گردیده است، از منظر سیاست‌گذاری و تحقق شاخصه‌های اقتصادی و اهداف برنامه‌های چهارم و پنجم برنامه‌های توسعه مورد بررسی قرار نگرفته است؛ لذا این پژوهش برای تبیین ناکامی‌های برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه و ارائه راهکار مناسب جهت سیاست‌گذاری اقتصادی دارای ضرورت و اهمیت می‌باشد؛ بنابراین در پی پاسخ به این سؤال می‌باشیم که آسیب‌شناسی مداخلات دولت در سیاست‌گذاری اقتصادی نظریه برنامه چهارم و پنجم توسعه اقتصادی چیست؟ عدم وجود یک نظام سیاست‌گذاری بلندمدت، باورمندی نخبگان سیاسی به نظام سیاست‌گذاری ساختارمند و هدفدار و وابستگی اقتصاد ایران به نفت و عدم وجود الگویی صحیح برای مدیریت درآمدهای نفتی فضای مداخله دولت‌ها را در اقتصاد ایران فراهم نموده است.

هنگامی می‌توان در مورد روش مطالعه و انجام یک تحقیق علمی تصمیم گرفت که ماهیت موضوع تحقیق، هدف‌ها و وسعت دامنه آن مشخص باشد. به‌طوری‌که اصولی براساس سودمندی یا نتیجه تحقیق‌ها به دو دسته کلی «تحقیق بنیادی» و «تحقیق کاربردی» تقسیم می‌شوند. از آنجایی که هدف یک تحقیق بنیادی افزایش علم در زمینه مورد تحقیق می‌باشد و در تحقیق کاربردی هدف سهولت و افزایش حاصل فعالیت‌ها و انجام فعالیت‌های روزمره زندگی انسان‌ها است.

این پژوهش قصد دارد از روش تحقیق کاربردی به موضوع پردازد؛ همچنین از روش توصیفی و روش تجزیه و تحلیل کیفی به نقش دولت در سیاست‌گذاری اقتصادی در برنامه چهارم و پنجم توسعه با توجه به متغیرهای به‌دست آمده می‌پردازد.

## ۱. سیاست‌گذاری‌های فرهنگی - هنری دولت در برنامه چهارم و پنجم توسعه

ارتقاء جایگاه هنر در مباحث توسعه‌ای ضرورت مضاعفی پیدا می‌کند، زیرا اثرگذاری آثار هنری امروزه فراتر از مرزهای جغرافیایی و ایدئولوژیک، با کلیت انسانی هم‌عرض است. بدین‌سان سهمی که حوزه هنر در ارتقای اقتصاد ملی در یک سرزمین دارد بر بسیاری از آگاهان مسلم است؛ از این‌رو باتوجه به اجرایی‌نشدن بخش عمده مصوبات برنامه چهارم در حوزه هنر، ضرورت دارد ابزاری اجرایی‌تر در برنامه آتی موردتوجه قرار گیرد؛ زیرا اتخاذ رویکردی کلی در مفاهیم برنامه و سپس تدوین اسناد توسعه بخشی راه را بر موازی‌کاری‌ها و تعارضات هموار می‌کند. به‌نظر می‌رسد اجرایی‌تر شدن و اتخاذ ابزار کارآمد و مناسب سیاستی در یک سند واحد و معطوف کردن آن به عملیاتی بودن، بسیاری از دوباره‌کاری‌ها را از بین خواهد برد و بر کارایی‌ها و اثربخشی‌ها خواهد افزود.

برخی از برنامه‌ها تنها به تدوین آیین‌نامه، تهیه طرح و دستورالعمل ختم شده است که نیازمند بازنگری در این شیوه از عملکرد است؛ چراکه انباشت طرح و آیین‌نامه و دستورالعمل چیزی را عاید حوزه هنر نمی‌کند و شاخص مناسبی برای توسعه فراهم نمی‌آورد. از این‌رو تغییر رویکرد در اتخاذ ابزار سیاستی مبنی بر این که تنها به تهیه طرح و تدوین آیین‌نامه اکتفا نشود، در برنامه آتی می‌تواند مفید باشد. این موارد باید ابزاری باشد که جنبه‌ای عینی‌تر برای روند توسعه به همراه داشته باشد و پس از گذشت چند سال از برنامه توسعه تنها به ارائه گزارشی از تدوین یا عدم تدوین آن‌ها ختم نشود. دستیابی به اهداف در بخش هنری تنها با برنامه‌ریزی دقیق و موشکافانه عملی نخواهد بود، زیرا مهم‌ترین عامل در اجرایی‌شدن برنامه‌ها و نیل به هدف، عامل انسانی است، که نقش اصلی را ایفا می‌کند؛ بنابراین داشتن تفکر سیستماتیک و برنامه‌محور در زمینه نیروی انسانی به‌همراه برنامه‌ای منطقی است که راهگشای توسعه پایدار خواهد بود (مرکز پژوهش‌های مجلس).

## ۲. مداخله دولت در اقتصاد در برنامه چهارم و پنجم

برنامه چهارم توسعه (۸۸ - ۱۳۸۴) و نیز سند چشم‌انداز بیست‌ساله سعی داشت روند اصلاحات اقتصادی را ادامه دهد. اما افزایش درآمدهای نفت و نبود رهیافت اقتصادی مشخص در دوره ریاست جمهوری نهم و تا حدودی عدم اعتقاد دولت نهم به اجرای برنامه چهارم توسعه سبب شد اجرای برنامه و نیز حرکت در راستای سند چشم‌انداز با چالش‌های اساسی روبه‌رو شد. همچنین در تمام سال‌های اجرای برنامه‌های توسعه اول تا پنجم حضور دولت در عرصه اقتصاد نیز افزایش یافت که این حضور تا حدود زیادی به پشتوانه درآمدهای دولتی محقق می‌شد (موثقی و کاهه، ۱۳۹۴: ۹۸۲).

معضل بزرگ ساختار اقتصادی ایران، حاکمیت نظام اقتصادی مبتنی بر رقابت محدود، چارچوب نهادی ضعیف بسیار و ناکارآمد ترکیب نابهینه و ناکارای دولت - بازار و نقش مخرب نفت در تقویت و حتی شکل‌دهی به هر یک از این معضلات است (زمان‌زاده و الحسینی، ۱۳۹۷: ۷). مشکل اساسی اقتصاد ایران ساختاری است تاکنون مدیریت، برنامه و خردی که بتواند با این مشکل مقابله کند شکل و موجودیت نیافته است؛ تا زمانی که انحصارطلبی سیاسی و مدیریتی

در ایران باقی باشد، خرد لازم برای شناخت اجرای برنامه‌های صحیح تجمع نخواهد یافت و بار دیگر سیاست‌های نادرستی همچون سیاست شوک درمانی تکرار خواهد شد (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۶: ۱۰۳).

اصول ۴۴ و ۴۹ قانون اساسی پس از انقلاب دامنه اختیارات بخش دولتی را گسترش داد و تمام منابع سنگین و عمده تجارت خارجی، منابع معدنی عمده، بانکداری، بیمه انرژی، سدها و شبکه‌های آبیاری، صدا و سیما، خدمات پست، تلگراف و تلفن خدمات هوانوردی، کشتیرانی، راه‌ها و راه‌آهن را به دولت سپرد و محدودیت‌های بیشتری نسبت به پیش از انقلاب برای فعالیت بخش خصوصی در نظر گرفت (میرترابی، ۱۳۹۵: ۲۱۶). برنامه چهارم توسعه کشور (۱۳۸۴ - ۱۳۸۸) به رشد اقتصاد ملی دانایی محور در تعامل با اقتصاد جهانی اختصاص دارد. در این برنامه، دولت موظف است به ایجاد بسترهای مناسب برای تقویت رقابت‌پذیری و رشد صادرات غیرنفتی بپردازد (افشاری، ۱۳۹۴: ۲۶۱). توسعه مبتنی بر دانایی، توسعه پایدار و حفظ محیط‌زیست و برقراری توازن منطقه‌ای، توسعه سلامت و بهبود کیفیت زندگی، تأمین امنیت انسانی، حرکت در راستای برقراری عدالت اجتماعی و نیز صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی و ایرانی تدوین شد (احمدی و شقاقی شهری، ۱۳۹۴: ۱۷۶). پیش‌نویس برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی با تغییر در عنوان «پیشرفت و عدالت» به جای «توسعه» ارائه شده است (افشاری، ۱۳۹۴: ۲۶۵).

طی نیمه دوم دهه ۸۰، دولت نسبت به اجرای دو سیاست اصلاحی مهم اقدام کرد: ۱) واگذاری بنگاه‌های دولتی از سال ۱۳۸۶ (به بعد؛ ۲) هدفمندی یارانه‌های در سال ۱۳۸۹. انتظار می‌رفت اجرای صحیح این سیاست‌ها منجر به کاهش عدم‌تعامل و افزایش کارایی در بازارهای محصول و انرژی شود. اما اجرای این سیاست‌ها نه تنها نتوانست ناترازی این بازارها را مرتفع سازد، بلکه با تقویت سازوکارهای ایجادکننده عدم‌تعامل، بازارهای دیگر (مانند بازار، ارز، پول و کار) را نیز تحت تأثیر قرار داد و از وضعیت تعادلی دورتر کرد (نیلی و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۵۳).

مالیات به عنوان منبع دائمی و قابل پیش‌بینی، همواره مورد توجه دولت مردان بوده است. اعمال مالیات چه به جهت کسب درآمد و چه به منظور ابزاری جهت سیاست‌گذاری، آثار متفاوتی را بر اقتصاد تحمیل می‌کند. دولت از طریق وضع قوانین وصول مالیات می‌تواند در بازار دخالت کند، هزینه‌های خود را تأمین نموده و توزیع درآمد را متأثر سازد. نسبت درآمد مالیاتی به تولید ناخالص داخلی (نسبت مالیاتی) طی دوره ۱۳۹۳ تا ۱۳۶۸ برای ایران کم‌تر از ۸ درصد بوده که فاصله زیادی حتی با متوسط جهانی داشته و تناسبی با افزایش هزینه‌های دولتی ندارد؛ درحالی‌که این نسبت برای کشورهای توسعه‌یافته به دلایلی مانند بالابودن کارایی سیستم مالیاتی و فرهنگ مالیاتی بیشتر از سایر کشورهاست. این نسبت برای کشورهای اتحادیه اروپا به‌طور متوسط حدود ۲۰ درصد، در کشورهای با درآمد بالا حدود ۱۵ درصد و متوسط جهانی ۱۴ درصد است (بانک جهانی، ۲۰۱۶)؛ درحالی‌که این نسبت برای ایران کم‌تر از ۸ درصد بوده و تناسبی با افزایش هزینه‌های دولت ندارد (صادقی و دیگران، ۱۳۹۶: ۷۹).

یکی از روش‌های مداخله دولت در اقتصاد در برنامه توسعه چهارم و پنجم، سیاست‌های پولی است. استفاده از برخی ابزارهای سیاست پولی مانند نرخ‌های سود بانکی، نسبت سپرده قانونی و سقف اعتباری در جهت سیاست پولی انبساطی

و استفاده از برخی دیگر از ابزارها مانند اوراق مشارکت بانک مرکزی و سپرده ویژه بانک‌ها نزد بانک مرکزی در جهت سیاست پولی انقباضی مشخصات ابزارهای سیاست پولی برنامه سوم است. در این دوره، عملکرد بانک مرکز به صورت سیاست انبساطی در کل دوره نمود یافته است. علی‌رغم اقدامات انجام شد در این دوره (۱۳۷۹ - ۱۳۸۴) در جهت سامان بخشیدن به سیستم پولی کشور، همچنان سیاست مالی دولت، سیاست پولی را تحت تأثیر قرار داده است (سلطه مالی). در نتیجه، رشد پایه پولی، رشد نقدینگی و تورم را در پی داشته است. یکی از دلایل سلطه مالی را می‌توان عدم التزام به ماده ۶۰ قانون برنامه سوم در مورد حساب ذخیره‌ای ارزی دانست (نیلی و همکاران، ۱۳۹۴: ۲۹۹).

بررسی روند ابزارهای سیاست‌گذاری پولی در ایران طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۰ نشان می‌دهد طی این دوره زمانی ابزارهای نرخ سود بانکی و نسبت سپرده قانونی در جهت سیاست پولی انقباضی به کار گرفته شده‌اند؛ همچنین انتشار اوراق مشارکت بانک مرکزی به عنوان ابزاری برای سیاست پولی انقباضی از سال ۱۳۸۷ به بعد متوقف شده و سپرده ویژه بانک‌ها نزد بانک مرکزی نیز کاهش یافته است (همان: ۲۹۹). در حقیقت، مهم‌ترین توجیه مداخلات دولت در بازار ارز، کنترل تورم است. طی بازه زمانی ۱۳۶۹ تا نیمه دوم سال ۱۳۹۰ تورم همواره به دلیل افزایش حجم نقدینگی از مسیر افزایش پایه پولی به دلیل تأمین کسری بودجه دولت، خرید ارز حاصل از درآمد نفتی با افزایش بدهی بانک‌ها، بالا بوده است؛ بنابراین سیاست‌گذاری برای مهار نرخ رشد سطح عمومی قیمت‌ها از لنگر کنترل قیمت کالاهای وارداتی استفاده کرده است. این امر سیاست‌گذاری را ملزم به کنترل نرخ ارز اسمی در مقادیر ثابت می‌کند (همان: ۳۱۹).

تعیین نرخ برابری ارز و تخصیص دستوری آن، تعیین نرخ بهره و حجم اعتبارات بانکی و عین قیمت فراورده‌های نفتی سه ابزار مهمی است که دولت از طریق آن‌ها بخش عظیمی از منابع اقتصادی ملی را خارج از عملکرد بودجه برای نیل به اهداف خاص خود تخصیص می‌دهد. افزایش تصدی‌گری دولت پس از انقلاب اسلامی که کل نظام بانکی و تجارت خارجی را در انحصار دولت درآورد. انجام این‌گونه دخالت‌های دولت خارج از بودجه را سهولت و سرعت بخشید (غنی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۱۸۱).

هنگامی که دولت پس از جنگ تصمیم به اجرای برنامه تعدیل ساختاری گرفت موج گسترده و غیرمتمعارفی از تبلیغات در کشورمان به راه انداخته شد؛ که مضمون اصلی آن عبارت از این بود که دخالت دولت در اقتصاد از حدود متعارف فراتر رفته است و سعی کردند ضرورت اجرای برنامه شکست‌خورده تعدیل ساختاری را از این زاویه توجیه نمایند. از سال ۱۳۶۸ به بعد و با به کارگیری افراطی اکثراً سیاست‌های استاندارد شناخته شده برای کاهش نقش دولت در اقتصاد (مانند خصوصی‌سازی، آزادسازی واردات، تعدیل نیروهای انسانی، کاهش چشمگیر سو بیمه‌ها و ... شرایطی را رقم زدند که در عمل از سال ۱۳۷۲ تاکنون نسبت مجموع هزینه‌های حاکمیتی و تصدی‌گری به تولید ناخالص داخلی در کشورمان از ۶۵ درصد کم‌تر نبوده است (مؤمنی، ۱۳۹۵: ۱۴). از دیگر روش‌های مداخله دولت در اقتصاد در برنامه چهارم و پنجم توسعه مداخله در سیاست‌های بانک مرکزی است. سلطه مالی دولت مرکزی که از طریق تغییر خالص

دارایی‌های خارجی بانک مرکزی یا از مسیر بدهی دولت به بانک مرکزی موجب تغییر پایه پولی می‌شود. شاید بزرگ‌ترین چالش سیاست پولی ایران باشد.

در سال‌های پایانی دهه ۱۳۸۰ که خالص دارایی‌های خارجی بانک مرکزی کاهش یافته، مجدداً بدهی دولت به بانک مرکزی افزایش یافته است. همچنین برداشت برای یارانه‌های نقدی از محل بانک مرکزی، باعث افزایش خالص بدهی دولت به بانک‌های مرکزی در سال ۱۳۸۹ شده است. نکته مشهود دیگر در پایان این دهه افزایش سهم بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی از سال ۱۳۸۵ به بعد است. به نظر می‌رسد تصمیم‌های دولت در مواردی چون اعطای تسهیلات تکلیفی (به‌عنوان مثال، طرح‌های زود بازده) و مکلف نمودن بانک مرکزی به تأمین مالی بانک‌های تخصصی (تأمین مالی مسکن مهر) بر افزایش بدهی‌های بانک‌ها به بانک مرکزی مؤثر بوده است (نیلی و همکاران، ۱۳۹۴: ۹۶).

بررسی روند تحولات ایران از دهه ۸۰، نشان از افزایش درآمدهای نفتی بر مخارج دولت و پایه پولی دارد افزایش پایه پولی منشأ اصلی انتقال اثر افزایش درآمدهای نفتی و مخارج دولت بر اقتصاد است، زیرا افزایش پایه پولی، نقدینگی را زیاد می‌کند و انتظار می‌رود نرخ تورم متناسب با نرخ رشد نقدینگی افزایش یابد. افزایش تورم از دید سیاست‌گذاران پدیده‌ای نامطلوب است، زیرا به سرعت هزینه متغییر خانوارها و بنگاه‌ها را افزایش می‌دهد. عکس‌العمل سیاست‌گذار در دهه ۸۰ را می‌توان نسبت به این پدیده‌ها در سه تصمیم مشاهده کرد: ۱ - پایین نگه‌داشتن قیمت کالاهای اساسی از جمله حامل‌های انرژی؛ ۲ - کاهش هزینه‌های ارزی خانوار و بنگاه از طریق افزایش واردات؛ ۳ - کاهش هزینه‌های مالی از طریق پایین نگه داشتن دستوری نرخ بهره (همان: ۹۷).

ایران به‌عنوان یک کشور صادرکننده نفت که منشأ اصلی درآمدهای ارزی، درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام بوده و در اختیار دولت است، نقش دولت در تعیین نرخ ارز، پررنگ‌تر از سایر کشورهاست؛ زیرا دولت به‌عنوان اصلی‌ترین عرضه‌کننده انحصاری ارز خارجی محسوب می‌شود. از این‌رو، بازار ارز به شدت تحت تأثیر فعالیت‌های دولت و بانک مرکزی قرار دارد. مهم‌ترین توجیه مداخلات دولت در بازار ارز، کنترل تورم بوده است. طی بازه زمانی ۱۳۶۹ تا نیمه دوم سال ۱۳۹۰، تورم همواره به دلیل افزایش حجم نقدینگی از مسیر افزایش پایه پولی بالا بوده است. در سال ۱۳۷۹ به‌عنوان سال آغازین برنامه سوم و اجرای سیاست‌های کنترل منابع ارز، مرحله اول یکسان‌سازی نرخ ارز با حذف ارز ترجیحی اجرا شد. ایجاد صندوق ذخیره ارزی و فراهم آوردن سایر مقدمات موردنیاز برای یکسان‌سازی نرخ ارز موجب شد در سال ۱۳۸۱ همزمان با افزایش درآمدهای ارزی، یکسان‌سازی نرخ ارز با موفقیت به مرحله اجرا درآید. طی سال‌های ۱۳۸۲ تا پایان سال ۱۳۸۹، به‌واسطه افزایش قیمت جهانی نفت خام، ذخایر بین‌المللی کشور افزایش قابل ملاحظه‌ای پیدا کرد و از آن پس، مقادیر آن برای حمایت از سیاست یکسان‌سازی نرخ ارزی در وضعیت مناسبی قرار داشت (همان: ۱۰۹-۱۱۰). در ایران پس از انقلاب اسلامی وجود دغدغه عدالت اجتماعی و حمایت‌گرایی به پشتوانه درآمدهای نفتی سبب شد دولت‌ها تمایل شدیدی به حضور در اقتصاد و تصدی حوزه اقتصادی داشته باشند. طی دهه ۸۰ نیز نقش دولت در بازار محصول بسیار اثرگذار و تعیین‌کننده بوده است.

از دیگر راه‌های مداخله دولت در اقتصاد در برنامه چهارم و پنجم توسعه، سیاست‌های مالی است. چالش‌های سیاست‌های مالی در ایران عبارتند از: ۱ - وابستگی شدید بودجه به درآمدهای نفتی؛ ۲ - وابستگی درآمدهای مالیاتی به درآمدهای نفتی؛ ۳ - سهم پایین اوراق مشارکت و سایر ابزارهای مالی در تأمین درآمدهای دولت؛ ۴ - عدم مشارکت هزینه‌های جاری.

ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم بر این امر تأکید نموده که «شورای پول و اعتبار» سهم بخش‌های مختلف اداری، خدماتی، اجتماعی و صنعتی را در فرایند سیاست‌گذاری اقتصادی تعیین می‌نماید و نشان می‌دهد که سیاست‌گذاری اقتصادی بدون توجه به برنامه‌ریزی مالی و تعیین نسبت مالی کشورها تحقق نمی‌یابد. مهم‌ترین وظیفه کسانی که نسبت‌های مالی و یا راهبرد مالی تبیین آن است که بتواند نقدینگی لازم و همچنین منابع مالی مؤثر برای تأمین اهداف و نیازهای اقتصادی خود فراهم نماید. زمانی که کشورها درصد و طراحی راهبرد مالی برمی‌آیند ناچارند تا ارتباط دوماه موضوع را مورد بررسی قرار دهند، یکی «سیاست‌های پولی»، «جهت‌گیری ملی» که نقش تعیین‌کننده‌ای در راهبردی مالی دارد. ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم بر این امر تأکید نموده که «شورای پول و اعتبار» سهم بخش‌های مختلف اداری، خدماتی، اجتماعی و صنعتی را در فرایند سیاست‌گذاری اقتصادی تعیین می‌نماید و نشان می‌دهد که سیاست‌گذاری اقتصادی بدون توجه به برنامه‌ریزی مالی تعیین نسبت مالی کشورها تحقق نمی‌یابد (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۳: ۱۴۲).

بررسی برنامه‌های اقتصادی ایران نشان می‌دهد که راهبردی مالی برنامه اول و دوم توسعه اقتصادی، توجه چندانی به موضوع «توازن مالی» و همچنین عدالت اقتصادی نداشته است. احیای اقتصاد کشور براساس ذخایر نفت و بازار جهانی انرژی شکل گرفته است. در چنین فرایندی طبعاً اقتصادی فرا دست، درآمدهای خود را تنها از طریق ارتباط سیاسی با ساختار قدرت تأمین می‌نمودند. در برنامه چهارم، دولت دستورالعمل‌های اجرایی و سازمانی بیشتری داشت و همچنین نقش نظارتی و ابتکاری دولت در برنامه‌ریزی مالی افزایش یافت. برخی نشانه‌های این موضوع بدین شرح بیان شده است.

- ۱ - استقراض دولت از بانک مرکزی ممنوع شده است؛
- ۲ - یارانه‌های نقدی جایگزین حمایت‌های غیرمستقیم دولت از شهروندان شده است؛
- ۳ - دولت باید بدهی خود را به بانک مرکزی کاهش دهد؛
- ۴ - بانک‌ها موظف شدند تا ۲۵ درصد از منابع خود را به بخش کشاورزی اختصاص دهند؛
- ۵ - دولت باید زمینه شکل‌گیری بانکداری الکترونیک را فراهم نماید و این امر را در بانک مرکزی به صورت کامل به اجرا درآورده؛
- ۶ - بانک مرکزی مجاز به انتشار اوراق مشارکت از طریق کسب مصوبه از مجلس است؛
- ۷ - سرمایه‌گذاری نهادهای مالی بین‌المللی در بخش بلندمدت اولویت دارد؛

۸ - دولت به تنظیم تعهدات مالی ملزم شده است. مشروط بر آنکه این بدهی‌ها در برنامه چهارم بیشتر از ۳۰ میلیارد دلار نباشد (همان: ۱۴۳-۱۴۵).

تمامی موارد نشان می‌دهد که نقش بانک مرکزی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و شورای پول و اعتباری در برنامه چهارم اقتصادی، در مقایسه با سایر برنامه‌های اقتصادی کاهش یافته است. شواهد نشان می‌دهند که براساس راهبردی مالی جدید دولت و آنچه در برنامه چهارم توسعه اقتصادی بر آن تأکید شده است.

نرخ سود سپرده‌ها روند نزولی داشته است. از طرفی بانک‌های خصوصی و دولتی با کم کردن تسهیلات مالی برای مردم تنها بر عقود مشارکتی تأکید دارند. از همه مهم‌تر آنکه سیاست‌های پولی دولت هرگز در جهت حفظ ارزش پول ملی عمل نکرده است. در نهایت می‌توان گفت بانک مرکزی منافع دولت را بر منافع سایر ارکان اقتصادی ترجیح داده است. به این ترتیب چنین فرایندی منجر به ناپایداری و عدم موازنه بین بخش‌های مختلف مالی، تجاری و صنعتی گردیده است. در برنامه اول و دوم توسعه اقتصادی ایران جهت‌گیری اقتصادی سیاست‌های پولی دولت متفاوت با برنامه چهارم و پنجم توسعه بوده است. در این فرایند، برنامه ی سوم را می‌توان سیاست‌های مالی - تجاری در حال گذار برای توسعه اقتصادی دانست.

در بسیاری از کشورهای جهان، بانک مرکزی مستقلاً سیاست‌های پولی و به‌طور مشخص نرخ رشد حجم پول را تحت کنترل خود دارد. اما در اقتصاد ایران، باتوجه به وابستگی بانک مرکزی به دولت، نرخ رشد حجم پول، به‌عنوان شاخص اصلی سیاست پولی، به‌صورت مشترک توسط دولت و بانک مرکزی تعیین می‌شود؛ به‌علاوه تحت این ساختار، دولت از نقش مسلط در تعیین سیاست پولی برخوردار است. ریشه اصلی نقش مسلط دولت در تعیین سیاست پولی به ساختار پایه پولی برمی‌گردد؛ به‌نحوی که بانک مرکزی از قدرت مانور کافی برای مدیریت پایه پولی برخوردار نیست. در طول دهه‌های اخیر، از میان دارایی‌های بانک مرکزی، دو عامل بدهی‌های دولت به بانک مرکزی و دارایی‌های خارجی بانک مرکزی در مجموع، نقش اصلی را در افزایش پایه پولی داشته‌اند. از میان این دو عامل، بدهی دولت به بانک مرکزی که بیانگر میزان استقراض دولت از بانک مرکزی برای پوشش کسری بودجه است، کاملاً تحت تأثیر بودجه دولت (بعضی همان سیاست‌های مالی) است. دارایی‌های خارجی بانک مرکزی نیز به‌دلیل فشار، دولت بر بانک مرکزی جهت خرید دلارهای نفتی و تبدیل آن به ریال و قدرت مانور پایین بانک مرکزی برای مدیریت آن، به شدت تحت تأثیر سیاست‌های مالی دولت بوده است (الحسینی و زمان‌زاد، ۱۳۹۲: ۱۶۲).

طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳ به موجب قوانین بودجه، اجازه، تبدیل بخش‌هایی از منابع صندوق توسعه ملی به ریال و اعطای تسهیلات ریالی به بخش‌های کشاورزی و صنعت صادر شد. این قبیل احکام از یک‌سو به معنای مداخله در سیاست‌های ارزی بانک مرکزی است (به‌دلیل تکلیف تبدیل ارز به ریال). از سوی دیگر، برخلاف ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم است (نخست، تبدیل دارایی‌های ارزی صندوق توسعه ملی به ریال خلاف اساسنامه صندوق است؛ و دوم، سپرده‌گذاری ریالی صندوق نزد بانک‌های داخلی مجاز نمی‌باشد (شهبازی و دیگران، ۱۳۹۴: ۱۷). در حال حاضر،

حساب ذخیره ارزی طبق ماده (۱۴) قانون نفت و ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه برای جلوگیری از آثار نوسانات قیمت نفت به ثبات بودجه فعالیت می‌نماید و هرگونه استفاده از مازاد منابع نفتی نسبت به پیش‌بینی بودجه، باید از طریق ساز و کار حساب ذخیره ارزی صورت گیرد. همچنین طبق ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه، عواید حاصل از فروش نفت پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی و شرکت ملی نفت به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود. این قاعده در سال‌های اخیر به کلی نادیده گرفته شده است؛ به‌گونه‌ای که در بندهای مختلف قوانین بودجه سالانه، مصارف متعددی برای مازاد مذکور تعیین شده و عملاً منابعی برای واریز به حساب ذخیره ارزی باقی نمی‌ماند. بند «۳-۲» قانون بودجه ۱۳۹۱ (به میزان ۵/۷۵ میلیارد دلار) بند «۴» قانون بودجه ۱۳۹۲ (به میزان ۵/۵ میلیارد دلار)، بند «ح» تبصره «۲» قانون بودجه ۱۳۹۳ (به میزان ۲۱/۵ میلیارد دلار) و بند «ن» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ از مصادیق بارز این انحراف هستند. تعیین تکلیف برای مازاد درآمد نفت، عملاً موجب انتقال کلید نوسانات ناشی از قیمت جهانی نفت به درون اقتصاد ایران می‌گردد و سیاست‌های ارزی و پولی کشور را تحت‌شعاع قرار می‌دهد. برداشت دولت از حساب ذخیره ارزی به‌منظور تسویه بدهی‌های دولت به بانک‌ها و نیز افزایش سرمایه بانک‌های دولتی است که به کلی خلاف اهداف تشکیل این حساب و نیز ماده ۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه است. همچنین این اقدام دارای اثرات مخرب در حوزه سیاست پولی و ارزی است و یکی از مصادیق سلطه مالی بر سیاست‌های پولی و ارزی به‌شمار می‌رود (همان: ۱۸-۲۰).

طبق بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و جز ۳ بند «ه» ماده «۸۴» قانون برنامه پنجم توسعه، سهم صندوق از منابع نفتی گاز در سال ۱۳۹۴ باید حداقل ۳۲ درصد باشد؛ درحالی‌که دولت و مجلس در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ سهم صندوق را ۲۰ درصد در نظر گرفته و در برخی تبصره‌ها نیز به مشارکت بخش دولتی یا بخش غیردولتی حکم کرده‌اند؛ که با سیاست‌های کلی صندوق توسعه ملی نیز مغایرت دارد و ممکن است جایگزین بخش دولتی به جای بخش غیردولتی اتفاق بیفتد. اقتصاد نامناسب، نرخ‌های رشد سرمایه‌گذاری نامناسب و کاهش مستمر و پرشتاب ارزش پول ملی نشان داده است. در چنین شرایطی بود که سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغ شد. بندهای اصلی مربوط به حوزه مالی (بازار پول، بازار سرمایه و بخش بیمه) عبارت‌اند از: بندهای «۹» و «۱۹» این سیاست‌ها؛ بند «۹» تقویت بخش مالی و بند «۱۹» نیز افزایش شفافیت و مبارزه با پولشویی و فساد و ... را هدف‌گذاری کرده است. بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز در زمینه افزایش سالیانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی به نفت تأکید دارد. بخش‌نامه بودجه سال ۱۳۹۴ نیز یکی از رویکردهای مهم بودجه سال مذکور را توجه به سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی عنوان کرده است. نگاهی به قوامین بودجه سنواتی نشان می‌دهد که دولت از طریق وضع برخی تکالیف و احکام مالی همچون تکلیف یا اجازه به بانک مرکزی جهت پرداخت تسهیلات از محل منابع ارزی خود در خارج از کشور، سپرده‌گذاری ارزی بانک مرکزی نزد بانک‌های تخصصی، الزام بانک مرکزی جهت ارائه خطوط اعتباری مختلف و ... درصد ورود به حوزه وظایف و اختیارات بانک مرکزی است (همان: ۱۲-۲۵).

صندوق توسعه ملی طبق بند «۲۳» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه ایجاد شد و در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۰ به میزان ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی به آن واریز گردید. همچنین در قانون مذکور مقدار سالانه ۳ درصد به سهم صندوق از منابع حاصل از نفت افزوده شود. متأسفانه این حکم هم در نیمه دوم سال ۱۳۹۲ و هم در سال ۱۳۹۴ مورد تعدی واقع شد. به موجب لایحه متمم بودجه در سال ۱۳۹۲، سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت در نیمه دوم این سال از ۲۶ درصد به ۲۰ درصد کاهش یافت. در تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ نیز این سهم از ۳۲ درصد به ۲۰ درصد کاهش داده شد. این اقدام نه تنها برخلاف ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه بوده بلکه مغایر بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است که بر افزایش سالانه سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز تا قطع وابستگی بودجه به نفت تأکید دارد.

### ۳. فساد در ایران و عدم وجود یک نظام سیاست‌گذاری بلندمدت زمینه مداخلات دولت در اقتصاد

تکثر نهادهای تخصصی حاکمیتی مبارزه با مفاسد، اقتصاد رانتهی و نفتی، عدم وجود اراده مؤثر سیاسی در برخی از نهادهای دولتی، عدم مشارکت جوامع مدنی تخصصی در مبارزه با فساد، ضعف حاکمیت قانون و مقررات مبهم، دخالت دولت در اقتصاد و دولت بزرگ، عدم برخورد علمی با فساد، عدم شفافیت مالی در نظام انتخاباتی و مهم‌تر از همه عدم اجرای دقیق فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری در مبارزه با فساد مهم‌ترین دلایل فساد اقتصادی در کشور تلقی می‌گردند که ضروری است با اصلاح هنجارها (قوانین)، ساختارها (تأسیس سازمان مبارزه با فساد) و رفتارهای سازمانی، کارآمدی و اثربخشی نهادهای حاکمیتی را، با تأسیس نهاد ملی شفافیت یا نهاد مبارزه با مفاسد اقتصادی دچار تحول نمود و شفافیت اقتصادی و مالی را با اصلاح ساختارهای نهادی حاکمیتی مبارزه با فساد اصلاح نمود (براتی و دیگران، ۱۳۹۶: ۲۳۳).

از اواخر دهه ۸۰ شمسی تا به امروز نهادهای متعددی در این حوزه به صورت مجزا یا میان قوا تشکیل شده است. تجربه ایران در حوزه مبارزه با فساد نیز به خوبی نشان‌دهنده عدم تأثیر نهادسازی در کنترل فساد است. نهادهای مبارزه با فساد در ایران عموماً دولتی هستند. این امر نشان‌دهنده تقلیل یافتن مسئله مبارزه با فساد در ایران به حوزه دولتی است. هرچند نهادهای مردم نهاد نیز به تازگی به این جرگه پیوسته‌اند اما همکاری متقابل میان نهادهای مذکور و دستگاه‌های اصلی مبارزه با فساد در دولت وجود ندارد (شیخ رضایی، ۱۳۹۵: ۲). متأسفانه طی ۲۵ ساله گذشته به خاطر اشتباهات فاحشی که در عرصه سیاست‌گذاری اقتصادی اتفاق افتاده ما ضربه‌های بزرگی از ناحیه تشدید نقش دیوان‌سالاری ناکارآمد و به غایت آسیب‌پذیر در برابر فساد خوردیم. چون وابستگی به مسیر ایجاد شده است؛ این مسیر همچنان هم دارد افتان و خیزان استمرار می‌یابد، این است که این دیوان‌سالاری ضعیف دولتی، در اثر سیاست‌های اقتصادی تورم‌زا، به طرز غیرمعارفی آسیب‌پذیری‌اش در برابر فساد مالی افزایش پیدا می‌کند.

به دنبال برگزاری انتخابات ۱۳۷۶ گفتمان سیاسی در ایران تغییر نمود و توسعه متوازن اقتصادی و سیاسی به جای توسعه غیرمتوازن صرفاً اقتصادی در دستور کار دولت قرار گرفت. برای جایگزین نمودن مشارکت ساختارمند به جای مشارکت توده‌ای و کوچک کردن دولت و بوروکراسی اداری در اولین برنامه سوم توسعه در سال ۱۳۷۹ اصلاحات اداری انجام و با ادغام تعدادی از وزارتخانه‌ها از انجام چندپاره کارها و مشکلات ناشی از وجود مراکز متعدد تصمیم‌گیری اجتناب تا در نهایت از گسترش فساد جلوگیری به عمل آید. در کل تا سال ۱۳۹۱ تعداد کل مجوزهای صادره برای سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن) بیشتر از ۱۷۰۰۰ هزار مجوز نیست که از این تعداد حدود ۷۰۰۰ هزار مورد تا قبل دوم خرداد، ۵۷۲۰ مورد در حکومت اصلاحات و ۴۲۸۰ مورد در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ صادر شده است. در سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴ در راستای گفتمان دموکراتیک، استقلال، کارکرد سیاسی و نظارتی سمن‌ها افزایش یافت، ولی بعد از این دوران برخلاف دوره قبل، به بهانه‌های مختلف سمن‌ها تعطیل و کارکرد سیاسی و نظارتی آن‌ها به نفع کارکرد خیریه‌ای کاهش یافت. باتوجه به روند مذکور نظارت اجتماعی در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲ بر دولت کاهش که این مسئله باعث اتخاذ تصمیمات غیرتخصصی و یک‌جانبه توسط دولت گردید، نتیجه این فرایند افزایش گزارشات فساد در ابعاد مختلف بود (فلاح مایوان، ۱۳۹۳: ۴).

ایران در برنامه چهارم و پنجم توسعه با مشکل بزرگ‌تری هم مواجه است و آن حجم بزرگ اقتصاد حاکمیتی غیردولتی است. دولت (به معنای قوه مجریه) حداقل موظف به ارائه بودجه سالانه و گزارشات محدودی است و هرازگاهی هم به آرای مردمی نیاز دارد. اما بخش‌های مختلف حاکمیت که وارد کار اقتصادی می‌شوند از همین حداقل‌های شفافیت هم فراری هستند. بخش بزرگی از اقتصاد ایران دارای رانت‌های اطلاعاتی و اجرایی است، از پرداخت هرگونه مالیاتی هم طفره می‌رود و حتی گزارش‌های مالی خود را نیز منتشر نمی‌کند. در چنین فضایی دولت برای افزایش درآمدهای مالیاتی خود باز هم به بخش غیررانتی اقتصاد فشار می‌آورد. با این اوصاف، انگیزه این بخش هم برای عدم شفافیت و فرار مالیاتی بسیار زیاد است؛ چه وقتی بخش حاکمیتی اقتصاد خود تعهدی به پرداخت مالیات ندارد، بخش خصوصی چرا باید به این موضوع تن دهد (بیگدلی، ۱۳۹۵). یک دلیل بدتر شدن رتبه ایران در مبارزه با فساد این است که کشورهای دیگر با درک الزام‌های مبارزه با فساد و پی بردن به فایده‌های حذف رانت از اقتصاد تلاش دارند رتبه بهتری به دست آورند. اما ما شاهد دور شدن از اقتصاد برنامه‌ریزی شده و وابسته به دولت هستیم که به طور خودکار ابعاد فساد را کاهش می‌دهد. ما هنوز در شرایطی قرار داریم که اولاً حلقه مدیریت‌های مهم کشور بسیار تنگ و بسته است و ثانیاً انتخاب «مدیران شایسته» جای خود را بعضاً به انتخاب «مردان وابسته» داده است. در کشورهای پیشرو در زمینه مبارزه با فساد، برای افشاگران فساد و سوء استفاده از قدرت مصونیت‌های قضایی و حمایت‌های حقوقی پیش‌بینی شده است اما در کشور ما افشاگران بسیار آسیب. درجه محرمانگی فرایندها و اقدامات اداری در کشور ما بسیار بالاست. در نظام اداری و قضایی کشور ما افراد بیش از اندازه مهم و مؤثرند. استقرار خدمات دولت الکترونیک در نظام اداری و قضایی کشور بسیار با کندی پیش می‌رود و ایران جایگاه ضعیفی از حیث دولت الکترونیک در منطقه و دنیا دارد.

بسیاری از سازمان‌ها و مجموعه‌های عمومی غیردولتی به دنبال معافیت از اجرای تکالیف شفافیت به مقامات عالی‌ه کشور متوسل می‌شوند و اکثراً هم موفق می‌شوند.

با بررسی نمره و رتبه ایران در شاخص اداری فساد در سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۹۶ با وجود اوج‌گیری فساد در برخی سال‌ها در مجموع شاهد بهبود نسبی این شاخص به‌خصوص از سال ۱۳۹۲ به بعد هستیم. گرچه در سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۴ شاهد رتبه زیر ۱۰۰ و در سال ۱۳۸۵ رتبه ۱۰۵ ایران هستیم ولی به دلیل تغییر تعداد کشورها بهترین میزان نمره هر کشور در این شاخص است که در طول ۱۵ سال مورد بررسی بهترین نمره برای کشورمان ۳۰ است؛ یعنی همان نمره‌ای که ایران در سال ۲۰۰۳ یا ۱۳۸۲ داشته است پس از ۱۵ سال در سال ۱۳۹۶ به آن رسیده‌ایم (رضایی، ۱۳۹۷: ۲). برای پرهیز از فساد و استبداد، بهترین راهی که به نظر اندیشمندان رسیده این است که اقسام گوناگون قدرت مشخص شده و اجرای آن به دستگاه‌های جداگانه سپرده و به نحوی به کار برده شود که مدیریت هیچ‌یک از قوا، توان اعمال نفوذ در قدرت دیگر را نداشته باشد.

#### ۴. عدم وجود شفافیت در ایران زمینه‌ساز مداخلات دولت در اقتصاد

شفافیت را می‌توانیم به عنوان تولید و پردازش اطلاعات عمومی و دسترسی شهروندان به آن تعریف کنیم. این اطلاعات می‌تواند درباره برنامه‌ها، اقدامات و عملکرد دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و حتی شرکت‌های بزرگ باشد. هرچه دستگاه‌ها و افراد در دولت مهم‌تر باشند باید افشاسازی عمومی بیشتری از اطلاعات در مورد آن صورت گیرد (چشمی، ۱۳۹۷: ۳). گام مهمی که دولت تدبیر و امید از همان نخستین سال فعالیت خود آغاز و تثبیت کرد، بودجه‌نویسی با حداکثر شفافیت بود. نورا فکن دولت بر اسناد مالی، هزینه‌ها و درآمدهای خود، اطلاعات بسیار ناب و قابل توجهی از محل‌های هزینه بودجه بیت‌المال مشخص کرد. این اقدام مهم در نظام اقتصادی کشوری که منابع نامحدود فروش نفت در دوره‌های گذشته به محلی برای ایجاد و رشد فساد تبدیل شده بود اهمیت ویژه‌ای می‌یابد. سازمان برنامه و بودجه با شفاف‌سازی، ساده‌سازی و تجمیع ردیف‌های بودجه‌ای، بسیاری از مراکز و نهادهای دریافت کننده بودجه را که پاسخگوی نحوه هزینه مبالغ دریافتی از بودجه بودند در زیرمجموعه نهادها پاسخگو قرار داد و به این ترتیب پاسخ‌گویی درباره میزان دریافت و هزینه بودجه را برای بسیاری از مراکز الزامی ساخت.

نروژ نیز مثل ایران کشوری نفت خیز است، اما چون براساس سیستم اقتصادی درست و شفاف اداره می‌شود؛ بیش از هزار میلیارد دلار در صندوق سرمایه‌گذاری این کشور پول وجود دارد و مسلماً فسادش نیز به مراتب کم‌تر از کشورهای توسعه نیافته یا در حال توسعه است. لذا این کشور در بسیاری از شاخص‌های اقتصادی رتبه نخست را دارد و حتی از آمریکا بالاتر است. این در حالی است که طی سالیان گذشته شاهد بودیم که به دلیل فقدان شفافیت در کشور امثال شهرام جزایری، بابک زنجانی و مرجان شیخ‌الاسلامی‌ها ظهور کرده و موجب گسترش فساد در کشور شدند (پازوکی، ۱۳۹۷: ۴). مهم‌ترین مشکل شفافیت بودجه‌ای در ایران طی برنامه چهارم و پنجم توسعه این است که گزارش عملکرد

بودجه یا تفریغ بودجه منتشر نمی‌شود. مصوبه بودجه به دلیل اینکه ماهیت پیش‌بینی دارد ارزش تحلیلی چندانی ندارد بلکه میزان تحقق بودجه از اهمیت زیادی برخوردار است.

امروزه قابلیت‌های فناوری اطلاعات منجر به شکل‌گیری مفاهیمی مانند دولت الکترونیک شده است که می‌تواند به‌عنوان گزینه‌ای در راستای شفاف‌سازی و کاهش فساد اداری سازمان‌های دولتی مطرح باشد. در این راستا، کاربردهای فناوری اطلاعات در سازمان‌های دولتی نشان می‌دهد که توسعه دولت الکترونیک در کشورها موجب افزایش شفافیت و کاهش فساد در فعالیت‌ها و اقدامات دولت می‌گردد (عبدلهی و توکلی جوشقانی، ۱۳۹۳: ۷۳).

## ۵. اقتصاد مقاومتی به‌عنوان یک راه‌کار برای مداخلات دولت در اقتصاد

اقتصاد مقاومتی یعنی آن اقتصادی که در شرایط فشار، در شرایط تحریم، در شرایط دشمنی‌ها و خصومت‌های شدید می‌تواند تعیین‌کننده رشد و شکوفایی کشور باشد (بیانات مقام معظم رهبری در دیدار دانشجویان، ۱۳۹۱/۵/۱۶). اقتصاد مقاومتی مختص زمان تحریم و جنگ نیست بلکه یک چشم‌انداز بلندمدت پیشروی اقتصاد ایران است، زیرا اقتصاد ایران در سایه تفکر جمهوری اسلامی همیشه آماج حملات دشمنان خواهد بود (امینی و همتی، ۱۳۹۳). از مهم‌ترین مؤلفه‌های اقتصاد مقاومتی می‌توان به موارد زیر می‌توان اشاره کرد: ممنوعیت ورود کالاهای لوکس و غیرضروری؛ تشویق سازمان‌های دولتی به مصرف کالاهای تولید داخلی؛ هموارکردن راه‌بخش خصوصی برای انجام فعالیت رقابتی و سالم؛ به‌کارگیری سرمایه و دانش داخلی از طریق حمایت از بخش خصوصی؛ حمایت از تولید ملی؛ بهینه‌سازی مصرف؛ به‌کار انداختن سرمایه؛ کار بیشتر؛ افزایش تولید و بهره‌وری؛ ارتقاء کیفیت تولیدات؛ اجرایی‌شدن اصل ۴۴ قانون اساسی (عربیون، ۱۳۹۱: ۲۳).

قلمرو اقتصاد مقاومتی در ایران شامل موارد زیر است: شناسایی حوزه‌های خطرپذیر اقتصاد ایران؛ پیداکردن راه کارهای کاهش خطرپذیری‌ها و همچنین کنترل و مدیریت آن؛ خروج از حوزه‌هایی که میزان خطرپذیری و احتمال آسیب در آن بالاست؛ مقاوم‌سازی اقتصاد در برابر خطرپذیری‌های موجود (دانش جعفری، ۱۳۹۴: ۳۰). چنانچه هدفمان رونق و پیشرفت اقتصادی است، بایست در کنار پذیرش وجه برون‌گرایی، وجه درون‌زاسازی را در محوریت برنامه‌هایمان قرار دهیم. در سند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، بحث صندوق توسعه ملی و گریز از وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی به‌عنوان محور کلیدی درون‌زاسازی مطرح شده است. درعین حال از قوای سه‌گانه، به‌ویژه دولت، خواسته شده است که با تدارک مقدمات و تمهیدات برای پیش‌تازی کشور در اقتصاد دانش‌بنیان (بند دوم سیاست‌ها) و ارتقای بهره‌وری (بند سوم سیاست‌ها) و واکنش سریع نسبت به ضربه‌ها، وضعی را ایجاد کنند که قدرت مقاومت کشور افزوده شود. در آینده نیز بدیهی است چنانچه عزمی ملی برای درون‌زاسازی اقتصاد ایران به وجود نیاید، همواره با چالش‌های عیدۀ تحمیلی از سوی دشمنان مواجه خواهیم بود و برجام ثمرات خاصی برای اقتصاد ایران در پی نخواهد داشت (شقاقی شهری، ۱۳۹۵: ۴-۵).

تحقق اقتصاد مقاومتی به‌عنوان اقتصادی جهادی، انعطاف‌پذیر، فرصت‌ساز، مولد، درون‌زا، پیشرو و برون‌گرا و متکی بر استعدادهای انسانی، علمی و منابع مالی کشور که با هدف بهره‌مندی از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های داخلی کشور و استحکام‌بخشیدن به اقتصاد در برابر انواع مشکلات و فشارها و کاهش وابستگی کشور در دستور کار قرار گرفته است، نیازمند مشارکت همگانی مردم و برنامه‌ریزی منطقی و مدیریت صحیح و مدبرانه است. گرچه ممکن است در نگاه نخست، مسئولیت متوجه دولت و نهادهای دولتی گردد، اما تحقق کامل و شایسته اقتصاد مقاومتی همچنان‌که نیازمند نقش‌آفرینی قوای سه‌گانه کشور و دستگاه‌های دولتی است، همراهی و مشارکت مردم را نیز می‌طلبد و هر فرد در جامعه باید در حد توان خویش در راستای تحقق این اهداف گام بردارد (پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر مقام معظم رهبری، بیانات در دیدار با مسئولان و کارگزاران نظام، ۹۱/۵/۳).

یکی از ارکان سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، «مردمی کردن اقتصاد» است. اقتصاد زمانی واجد توان پایداری و مقاومت فوق‌العاده می‌گردد که محوریت آن توده‌های مردمی باشند. مقصود از مردمی کردن اقتصاد در گام اول، حساس کردن مردم به اقتصاد و سپس درگیر نمودن آنان به‌عنوان مصرف‌کننده‌ای فعال در اقتصاد است. در گام‌های بعدی درگیر کردن مردم به‌عنوان تولیدکننده و توزیع‌گر فعال و مهم‌تر از همه دخالت‌دادن مردم در توسعه کشور و رقم‌زدن توسعه مشارکتی قرار دارد که بسیار وسیع‌تر از دخالت‌دادن صرف سرمایه‌های مردم در اقتصاد است که از طریق اصل ۴۴ قانون اساسی باید تحقق بیابد و اعم از حضور و مشارکت مردمی در اقتصاد نیز می‌باشد، اما نباید مردمی کردن اقتصاد را به آن تقلیل داد (شهبازی، ۱۳۹۱: ۳۳). با خودکفایی، جامعه می‌تواند کالاها و خدمات مورد نیاز خود را تولید کند و در کالاهای اساسی به بیگانگان وابسته نباشد. خودکفایی و اقتدار اقتصادی مستلزم توانمندی کمی و کیفی در تولید است؛ زیرا بسنده کردن به تولیدات اندک یا نامطلوب داخلی نمی‌تواند اقتدار ملی را به ارمغان آورد (سیدنژاد و سیدنژاد، ۱۳۹۱: ۸۵). یکی از الزامات دستیابی به اقتصاد مقاومتی، مدیریت صحیح مصرف و رعایت الگوی مصرف می‌باشد که در این زمینه هر فرد باید در زندگی خویش مصرف خود و خانواده خود را مدیریت نماید. مدیریت مصرف به معنای مصرف صحیح و بهینه و جلوگیری از اسراف و زیاده‌روی در مصرف است.

این موضوع به‌عنوان بستری مناسب برای شکوفایی و دستیابی به اقتدار ملی است؛ بنابراین پرهیز از شعارزدگی و حفظ صیانت اصل موضوع به‌عنوان مهم‌ترین عامل در مسیر اصلاح الگوهای مصرفی نیز تبیین و تحقق آن، وظیفه اصلی همه مردم و مسئولان به‌شمار می‌رود. امروز هر فردی از اعضای جامعه باید بداند که در فعالیت‌های خود باید به بهینه مصرف کردن منابع مادی اقدام نماید تا کشور به اهداف تعریف شده در سند چشم‌انداز بیست‌ساله برسد و شکوفایی در همه ابعاد ملی تحقق یابد. باید برای جلوگیری از مصرف‌گرایی و اتلاف منابع و فرصت‌ها و هزینه‌ها در تمامی حوزه‌ها، سند و نقشه راهبردی تهیه و ابلاغ شود؛ یعنی با تهیه این سند، مدیران، مسئولان و فرماندهان سازمان‌های مختلف می‌توانند با اجرا و به‌کارگیری روش‌ها و شیوه‌های مدون، خود را در مسیر تحقق این اصل مهم قرار دهند. در حقیقت اصلاح الگوی مصرف در جامعه از کارهایی انجام‌شدنی است که هر یک از اعضای جامعه با مشارکت و ملزم‌نمودن خود به درست مصرف کردن از منابع، منافع عظیمی را برای جامعه حاصل می‌نماید (تاجیک و امسیا، ۱۳۹۲: ۵).

نکته ظریفی که در فرمان ۲۴ ماده‌ای اقتصاد مقاومتی دیده می‌شود، موضوع بند ۲ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است که تأکید بر «پیشسازی اقتصاد دانش‌بنیان، پیاده‌سازی و اجرای نقشه جامع علمی کشور و ساماندهی نظام ملی نوآوری به منظور ارتقای جایگاه جهانی کشور و افزایش سهم تولید و صادرات محصولات و خدمات دانش‌بنیان و دستیابی به رتبه اول اقتصاد دانش‌بنیان در منطقه» داشته است. درواقع، با تکیه بر این بند می‌توان با بهره‌گیری از دانش که حد و مرزی برای آن وجود ندارد و استفاده دقیق از ظرفیت‌های علمی کشور که طی سال‌های اخیر بسیار شکوفا شده است، وضعیت اقتصادی جامعه را بهبود بخشید. در حقیقت، یکی از اساسی‌ترین پیش‌نیازهای اقتصاد مقاومتی، سرمایه انسانی خلاق، نوآور و دانشی است که باتوجه به ترکیب جمعیتی کشور ایران و جمعیت بالای جوانان تحصیل‌کرده و نیروی انسانی به‌مثابه بزرگ‌ترین و باارزش‌ترین سرمایه کشور، باید موردتوجه قرار گیرد و به این ترتیب، با توانمند کردن و تشویق و زمینه‌سازی فعالیت آنان در قالب شرکت‌های دانش‌بنیان، کشور توان رویارویی با هرگونه تهدید و تحریم اقتصادی را خواهد داشت. برای هم‌افزایی و عملیاتی‌کردن این موضوع باید اقداماتی صورت گیرد؛ ازجمله: اعطای جایزه صادراتی به شرکت‌های دانش‌بنیان؛ فروش محصولات دانش‌بنیان؛ برداشتن موانع از سر راه شرکت‌های دانش‌بنیان؛ اعطای تسهیلات صندوق توسعه ملی به این شرکت‌ها؛ حمایت ویژه از نخبگان، مبتکران و مخترعان (عرب احمدی، ۱۳۹۵: ۱۱).

پروژه‌های دانش‌بنیان بیشتر محتاج حمایت از ایده‌های قابل اجرا تا تجاری‌سازی است که سیستم بانکی به‌عنوان طرح‌های دارای بیشترین ریسک، از آن‌ها نام می‌برد. در فرایند تجاری‌سازی این پروژه‌ها امکان دارد به‌دلیل تازه‌بودن محصول، فروش با کندی مواجه شود یا به‌علت وجود برخی خطاها، به تعطیلی کشیده شوند، ولی انجام پروژه‌های دانش‌بنیان در تمامی کشورها به یک الزام تبدیل شده است و قدرت اقتصادی کشور را به رخ می‌کشد. لذا حمایت همه‌جانبه‌ی دولت و سیستم بانکی را برای شکوفایی طلب می‌کند که درخصوص برنامه‌ریزی برای این حوزه تاکنون مشکل جدی داشتیم (جهان بیگلری، ۱۳۹۶: ۱۳).

## ۶. کاهش وابستگی به نفت به‌عنوان یک راهکار برای مداخلات دولت در اقتصاد

در ایران، بودجه و نفت به‌هم وابسته هستند و بیماری اقتصاد ایران را موجب می‌شوند. درمان این بیماری نیز وابسته به اصلاح ساختاری و قطع این پیوند به‌طور تدریجی و برنامه‌ریزی شده است. وابسته‌کردن بیشتر بودجه دولت به درآمد نفتی ممکن است چند صباحی رضایت‌مندی ایجاد کند ولی در بلندمدت چیزی جز نابودی اقتصاد کشور در پی نخواهد داشت. لازم به ذکر است سهم درآمدهای نفتی از ۳۷ درصد در سال ۹۰ به تدریج به ۳۵.۵ درصد در سال ۹۳ کاهش یافته که نشان از حرکت به سمت قطع وابستگی بودجه به نفت دارد. این درحالی است که بررسی وضعیت بودجه کشور از سال ۱۳۸۴ تا پایان سال ۱۳۹۴ نشان می‌دهد در ۱۰ سال گذشته بالاترین نرخ وابستگی به نفت در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۷ اتفاق افتاده است. در این سال‌ها بیش از ۶۹ درصد بودجه از نفت تأمین شد. اگر ایران اقتصادی مولد و خلاق و متکی به مردم داشته باشد، آنگاه صنعت نفت به‌عنوان مکمل اقتصاد قرار می‌گیرد. دولت ایران هم‌اکنون

برای نخستین بار در نیم قرن اخیر درآمد بیشتری از محل دریافت مالیات نسبت به فروش نفت خام کسب کرده است، به طوری که این کشور هم‌اکنون با توجه به افت شدید قیمت‌های جهانی نفت خام به دنبال کاستن وابستگی بودجه خود به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و در مقابل روی آوردن به افزایش درآمدهای مالیاتی است. ایران در دو سال اخیر گام‌های مهمی در مسیر اصلاح نقاط ضعف، حرکت به سوی اصلاح نظام مالیاتی و کاستن از وابستگی به درآمدهای نفتی برداشته است. اما تا رسیدن به این مرحله و عملی شدن این سیاست همچنان راه درازی در پیش دارد.

منابع ناشی از نفت از طریق ردیف‌های متعددی وارد بودجه عمومی دولت می‌شوند: اول، منابع حاصل از ارزش نفت خام در ردیف ۲۱۰۱۰۱ که در تمامی سال‌ها تحت عنوان واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای در بودجه درج می‌شود؛ دوم، منابع حاصل از برداشت از موجودی حساب ذخیره ارزی که تحت عنوان واگذاری دارایی‌های مالی وارد بودجه می‌شود نیز ماهیتی کاملاً نفتی دارد و باید در مجموع منابع ناشی از نفت لحاظ شود؛ سوم، بخشی از منابع نفتی قبل از واریز به خزانه مستقیماً به واردات فرآورده‌های نفتی اختصاص یافته است در نتیجه، این گونه منابع نیز به سرجمع منابع نفتی اضافه می‌شود؛ چهارم، منابع حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی طبق ماده ۱۲۰ قانون برنامه سوم در اختیار شرکت نفت قرار گرفت؛ در نتیجه، در سال‌های برنامه سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳) از منابع عمومی دولت خارج شد. بعد از پایان برنامه سوم حکم مشخصی درباره این منابع در برنامه چهارم صادر نشد و طبق روال گذشته همچنان در اختیار شرکت ملی نفت ایران ماند. در سال ۱۳۸۸ با اصرار نمایندگان مجلس شورای اسلامی منابع حاصل از صادرات فرآورده‌های نفتی به منابع بودجه عمومی وارد شد که برای محاسبه دقیق درصد وابستگی بودجه به نفت در سال ۱۳۸۸ این رقم نیز به سرجمع منابع نفتی آن سال افزوده شد؛ پنجم، در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹ طبق مفاد ماده واحده بودجه عمومی کل کشور، درصدی از تولید نفت خام به عنوان مالیات شرکت ملی نفت ایران و درصد دیگری از تولید نفت خام به عنوان سود سهام دولت در شرکت نفت در نظر گرفته شد. با توجه به اینکه این مالیات و سود سهام ارتباطی به عملکرد شرکت نداشت و تنها بخشی از منابع نفتی با تغییر نام در سرفصل درآمدها وارد شده بود؛ به نظر می‌رسد برای محاسبه واقعی وابستگی بودجه عمومی به منابع نفتی این گونه منابع نیز باید به سرجمع منابع نفتی بودجه اضافه شود.

البته از سال ۱۳۸۹ این رویه اصلاح شده و مالیات و سود سهام شرکت نفت همانند سایر شرکت‌ها از عملکرد واقعی شرکت دریافت می‌شود؛ ششم، طبق ماده ۱۳۲ قانون برنامه پنجم توسعه ۲ درصد از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی به استان‌های نفت خیز و گاز خیز و مناطق کم‌تر توسعه یافته اختصاص می‌یابد؛ هفتم، در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ ردیفی تحت عنوان مابه‌التفاوت نرخ فروش ارز حاصل از فروش نفت خام و میعانات گازی تعریف شد. کارکرد این ردیف این گونه تعریف شد که ممکن است به سبب افزایش نرخ ارز رسمی در طول سال و با توجه به تعیین میزان ارز واریزی به ردیف ۲۱۰۱۰۱، ریال به دست آمده از فروش ارز، بیشتر از سقف ریالی این ردیف شود؛ در نتیجه درآمدهای ناشی از تفاوت نرخ فروش ارز در بازار طی سال و سقف ریالی ردیف ۲۱۰۱۰۱ به ردیف درآمدی جدیدی واریز می‌شود.

واضح است که این ردیف نیز ماهیتی کاملاً نفتی دارد و در محاسبات وارد می‌شود؛ هشتم، در بند ۲ ماده واحده قانون بودجه سال ۹۰ و بند ۲-۳ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۱ در تصمیمی مغایر برنامه پنجم، قانون نفت و سیاست‌های کلی نظام، بخشی از درآمدهای نفتی قبل از واریز به حساب ذخیره ارزی به موضوعات کلی بدون ردیف اختصاص یافت. هرچند مقدار این منابع به صورت دلاری تعیین شده است؛ اما برای محاسبه درصد وابستگی بودجه به نفت این مبالغ به ریال تبدیل و به سرجمع اضافه شد؛ حاصل اینکه وابستگی بودجه عمومی به منابع نفتی در سال ۱۳۷۹، در حدود ۶۸ درصد بوده و این مقدار به تدریج کاهش یافته و در سال ۱۳۸۳ به پایین‌ترین رقم در بازه زمانی ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۹ یعنی ۴۳/۳ درصد رسید. از سال ۱۳۸۴ وابستگی بودجه به نفت افزایش یافته است به گونه‌ای که در سال ۱۳۸۵ به بالاترین میزان خود یعنی ۶۹/۶ رسید. این نسبت در سال ۱۳۸۹ حدود ۵۱/۸ درصد بوده و در سال ۱۳۹۲ به میزان ۴۱/۷ درصد رسید (پپله‌فروش، ۱۳۹۱: ۴۸).

آمار و ارقام حاکی از آن است که همه دولت‌های ایران در بودجه عمومی وابستگی به درآمدهای نفتی را تجربه کرده‌اند، و قطع وابستگی به نفت در عمل اتفاق نیافتاده است. سهم صادرات نفت به کل درآمد صادراتی ایران طی سال‌های اخیر روند کاهشی داشته است به این معنا که ایران از طریق ایجاد تنوع در اقتصاد و سرمایه‌گذاری در بخش‌های دیگر توانسته است به صادرات کالاهای صنعتی و تولیدی دیگری بپردازد و از محل صادرات آن کالاها درآمد زیادی کسب کند. آسیب‌پذیری اقتصاد ایران در مقابل فشارهای خارجی روی صادرات نفت ایران و آسیب‌پذیری اقتصاد در مقابل نوسانات قیمت نفت کاهش پیدا کرده است. به این ترتیب با کاهش سهم نفت از درآمد صادرات ایران، آسیب‌پذیری اقتصاد ایران کاهش یافته است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵).

درآمدهای نفتی در اقتصاد ایران یکی از متغیرهای مهم و تأثیرگذار بر متغیر کلان اقتصادی می‌باشد. بخش نفت نه تنها به عنوان یکی از فعالیت‌های مهم اقتصادی بر سایر متغیرهای اقتصادی تأثیر می‌گذارد بلکه درآمدهای حاصل از آن نقش مهمی به عنوان منبع مهم مالی دولت و درآمد ارزی کشور ایفا می‌کند. در سال‌های اخیر سهم صادرات نفت از کل صادرات بین ۶۵ تا ۷۵ درصد و سهم آن در تولید ناخالص داخلی در حدود ۱۵ درصد بوده است. همچنین صادرات نفت منبع اصلی تأمین ارز برای واردات بوده است. علاوه بر این بخش مهمی از هزینه‌های دولت از طریق صادرات نفت تأمین می‌شود (بیش از ۶۰ درصد)؛ بنابراین برخی از متغیرهای مهم اقتصادی مانند واردات، هزینه‌های مصرفی دولت، سرمایه‌گذاری دولتی و خصوصی، نرخ ارز و ... متأثر از صادرات نفت‌اند (افروز و سوری، ۱۳۸۸: ۱۰۳).

یکی از راه‌کارها برای اقتصاد مقاومتی تنوع‌بخشی در مدیریت منابع نفت است که از چندین طرق می‌توان آن را عملیاتی کرد: ۱- جلوگیری از خام‌فروشی نفت؛ ۲- تغییر ساختار اقتصاد برای تأمین ارز از محل صادرات غیرنفتی به جای صادرات نفت؛ ۳- تغییر ساختار اقتصادی برای تأمین بودجه دولت از محل مالیات به جای صادرات نفت (ضیایی، ۱۳۹۵: ۱۷-۲۱). اگر تلاش بر این باشد که فعالیت‌های اقتصادی درآمدزای دیگری جایگزین نفت شود، بزرگ‌ترین حرکت مهم در

زمینه اقتصاد انجام شده است. صنایع دانش‌بنیان می‌تواند خلأ ناشی از نفت را تا میزان زیادی پر کند (سخنان مقام معظم رهبری (مد) در دیدار با کارگزاران، ۱۳۹۱/۵/۳).

### نتیجه‌گیری

تعیین حدود دخالت دولت در حوزه فعالیت‌های اقتصادی مهم‌ترین مسئله‌ای است که از بدو شکل‌گیری اندیشه اقتصادی مدرن پیش‌روی نظریه‌پردازان اقتصادی قرار داشته است. تجربه ۵۰ سال گذشته فواید و محدودیت‌های عملکرد دولت را به‌ویژه در ارتقای توسعه به روشنی نشان داده است. برنامه چهارم توسعه اگرچه با رویکرد توسعه‌بخش خصوصی تدوین شد، به احیا و تعریف جدید وظایف دولت پرداخت و دیدگاه‌های نهادگرایی در برنامه تقویت شد. در این ارتباط، فصل دوازدهم برنامه به نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت اختصاص یافت که اگر با احکام فصل اول برنامه چون مواد ۶ تا ۱۰ (ناظر بر خصوصی‌سازی) یا فصل دوم (با محوریت تعامل فعال با اقتصاد جهانی یا به عبارتی جهانی‌سازی) مقایسه شود، مشخص می‌شود که در این دوران ضمن پذیرفتن محوریت بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی، وظایف نهادی، تنظیمی و تکمیلی دولت در اقتصاد پذیرفته شده بود. درواقع، بخش خصوصی درحالی محور فعالیت‌های اقتصادی شناخته می‌شد که از طریق چارچوب‌های تنظیمی دولت تحت کنترل و نظارت درمی‌آمد. این رویکرد که متأثر از برداشت‌های جدید از رابطه بخش خصوصی و دولت و جریان‌های فکری نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ میلادی و رویکردهایی چون نوسازی، احیا و حکمرانی خوب در عرصه جهانی بود، از طریق ابزارهایی چون مقررات تنظیمی - بالاخص قانون رقابت - قابل‌پیش‌برد بود. با وجود سیر تکوینی برشمرده، احیای دولت همچنان با نقایصی همراه بود که دلیل اصلی آن حاکمیت اصل ۴۴ قانون اساسی بود. این نقایص با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تا حد زیادی مرتفع شد. آنچه در اهداف این سیاست‌ها مطرح شد، ناظر بر رشد، اشتغال و اهداف اجتماعی بود؛ ضمن اینکه، رویکرد این سیاست‌ها نیز اشاره به توسعه فعالیت بخش خصوصی و تعاونی و تحول در ماهیت دولت از تصدیگری به سیاست‌گذاری و نظارت داشت. پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴، در قانون اجرای این سیاست‌ها و همچنین قانون برنامه پنجم توسعه نیز تلاش‌های متعددی به‌عمل آمد تا با تعیین حوزه‌های حاکمیتی دولت، از هرگونه گسترش در حوزه‌های تصدیگری این نهاد ممانعت به‌عمل آید و تا حد امکان دولت در مقام تأمین‌کننده به‌عوض تولیدکننده ایفای نقش کند.

دلایلی که دخالت دولت طبق برنامه چهارم و پنجم توسعه اقتصادی باید محدود باشد، عبارت‌اند از: ۱-ضعیف‌شدن بازارهای رقابتی و بخش خصوصی؛ ۲-دخالت منجر به کاهش کارایی اقتصادی می‌شود؛ ۳-تغییرات سطح نسبی قیمت‌ها؛ ۴-وابستگی و کوچک‌ماندن صنایع؛ ۵-افزایش تصدی‌گری دولت و بازماندن از وظایف اصلی. برخی از اشکالات اقتصاد ایران به سطح نظام تصمیم‌گیری برمی‌گردد؛ یعنی باید مبانی نظری و تئوریک برنامه و سیاست‌های اقتصادی، توسط نظام تصمیم‌گیری تشریح شود و سپس فضای نقد عالمانه را برگزار کرد؛ ایراد دوم اقتصاد ایران این است که در نظام تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری باید یک نهاد مرکزی برنامه‌ریزی وجود داشته باشد؛ درحالی‌که در سال‌های گذشته

این نهاد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) به سمت انحلال پیش رفته است. با تعطیلی چنین نهادی باورها، سلايق و ایده‌های شخصی بدون قرار گرفتن در بستر کارشناسی، اساس تصمیم‌گیری قرار گرفته است. لذا پس از پایان جنگ پدیده نامیمونی شکل گرفت که به‌خصوص در سال‌های اخیر به اوج خود رسید و آن قرار گرفتن باورها، سلايق و ایده‌های شخصی به‌عنوان اساس تصمیم‌گیری بود.

راه کارهای جلوگیری از مداخله دولت در اقتصاد عبارت است از: الف-غیررانتیر شدن اقتصاد با روش‌های زیر:

۱- اصلاح حساب ذخیره ارزی و تبدیل کردن آن به حساب صندوق است تا این صندوق به مرکزی تثبیت‌کننده و پس انداز همانند نروژ تبدیل شود؛ ۲- درآمد دولت از منابع نفتی باید در هر دوره مقداری به این صندوق واریز شود تا کاهش و افزایش نفت بر اقتصاد ایران تأثیرگذار نباشد؛ ۳- باید درآمدهای ناشی از جمع‌آوری درآمدهای نفتی در حساب پس انداز برای نسل‌های آینده ذخیره شود. ۴- در ایران، درآمدهای نفتی ممکن نیست از دست دولت خارج شود. در همین راستا باید راه‌کار ایجاد شرکتی مستقل حتی دولتی با دو نیروی مخالف اصلی یعنی گسترش بدنه دولت و ممنوعیت آن در قوانین برنامه و عدم‌صلاحیت نهادهای مستقل در تصمیم‌گیری در حیاتی‌ترین موضوع کشور مطرح شود. به این ترتیب می‌توان از پیشنهاد تأسیس یک شرکت مستقل صرف‌نظر نمود و پیشنهاد دیگری مبنی بر حفظ قالب فعلی و ایجاد شورایی برای مدیریت و تصمیم‌گیری و تصمیم‌گیری برای مسائل اصلی این نهاد پیشنهاد کرد. ۵- استراتژی سرمایه‌گذاری: این نهاد در راستای دستیابی به اهداف خود باید در تدوین استراتژی سرمایه‌گذاری عوامل متعددی را لحاظ کند که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: حداکثر میزان ریسکی که سرمایه‌گذاری‌ها می‌توانند در بر داشته باشند، نرخ بازگشت سرمایه، میزان نقدشوندگی، دوره موردنظر برای بازگشت سرمایه، درصدی از وجوه که در انواع دارایی سرمایه‌گذاری می‌شود، پراکندگی جغرافیایی سرمایه‌گذاری‌ها و اینکه این سرمایه‌گذاری‌ها و نگهداری آن در حساب براساس چه واحد پولی صورت خواهد گرفت.

ب- اقتصاد مقاومتی: اجرای صحیح اصل ۴۴ قانون اساسی و مردمی‌کردن اقتصاد و توانمندسازی بخش خصوصی می‌تواند حل‌کننده بسیاری از آسیب‌های دخالت دولت در اقتصاد باشد، در شرایط تحریمی اعتماد به کارآفرینان واقعی و با سابقه کشور و اتخاذ تمهیداتی که بستر لازم را فراهم سازد، بسیار حائز اهمیت است. در توسعه اقتصادی ایجاد بستری که منجر به بهبود مستمر شرایط شود از هر امری ضروری‌تر است. یکی از علل بی‌توجهی به توسعه اقتصادی و بهبود فضای کسب و کار، آلودگی اقتصاد کشور طی صد سال به نفت است. در حوزه‌ای که می‌توان با سرمایه‌گذاری اندکی سود چند درصدی حاصل کرد نوعی بی‌نیازی به تولید و کارآفرینی احساس می‌شود. استفاده از سرمایه بین‌نسلی در اداره کشور حاصلی جز توسعه تورم و رکود به‌همراه نخواهد داشت. فضای کسب‌وکار در همدلی بین عناصر سیاست‌گذار و کارآفرینان مردمی توسعه می‌یابد.

به نظر من دولت باید در برخی حوزه‌ها مداخله کند و در برخی حوزه‌ها مداخله نکند. لذا نسخه موردنظر نه سیاست‌های تعدیل است که طبق آن مکانیسم قیمت‌ها و بازار تعیین‌کننده است و نه سیاست‌های غیرتعدیل است که تصور می‌شود

با نفی مکانیسم قیمت‌ها راه درست طی خواهد شد. محیط اقتصاد ملی ما متأثر از محیط بین‌المللی و منطقه‌ای و متأثر از شرایط زمانی است و اکنون در یک تقابل و تعارض و به‌نوعی جنگ سرد با آمریکا و برخی هم‌پیمانان آن قرار دارد. لذا قطعاً نمی‌توان به صرف نظریات اقتصادی که تخصیص بهینه منابع و امکانات را مکانیسم قیمت‌ها می‌دانند بسنده کرد. از سوی دیگر، مناسبات ما در اقتصاد بین‌الملل با طرف‌های معامله و متقاضیان نفت به‌گونه‌ای است که نمی‌توان بخش خصوصی و بازار را در داخل نادیده گرفت؛ بنابراین باید از مناقشه بین این دو دیدگاه که در حالت افراطی به نفی یکدیگر می‌پردازند، اجتناب کرد.



## منابع و مآخذ:

## کتاب‌ها

- احمدی، محمدعلی و شقاقی شهری، وحید. (۱۳۹۴). توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی. تهران: نور علم.
- افشاری، زهرا. (۱۳۹۴). برنامه‌ریزی اقتصادی، تحلیلی عوامل تأثیرگذار بر عملکرد میان مدت اقتصاد. چاپ نهم، تهران: سمت.
- زمان‌زاده، حمید و، الحسینی، صادق. (۱۳۹۷). اقتصاد ایران در تنگنای توسعه. تهران: نشر مکر.
- سیدنژاد، سیدرضی و سیدنژاد، صادق. (۱۳۹۱). تولید، کار و سرمایه از منظر آموزه‌های دینی. قم: صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران. مرکز پژوهش‌های اسلامی.
- صادق الحسینی، حمید. (۱۳۹۲). اقتصاد ایران در تنگنای توسعه. تهران: نشر مرکز.
- مصلی‌نژاد، عباس. (۱۳۹۶). آسیب‌شناسی توسعه اقتصادی ایران (برنامه‌های اول تا چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر اختران.
- مؤمنی، فرشاد. (۱۳۹۵). اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری. تهران: نقش نگار.
- نیلی، مسعود، همکاران. (۱۳۹۴). اقتصاد ایران به کدام سو می‌رود؟ (خلاصه طرح مطالعات تحلیلی عوامل تأثیرگذار بر عملکرد میان مدت اقتصاد ایران). چاپ دوم، تهران: انتشارت دنیای اقتصاد.
- غنی‌نژاد، موسی. (۱۳۹۵). دولت و اقتصاد در ایران. تهران: نشر دنیای اقتصاد.
- مصلی‌نژاد، عباس. (۱۳۹۳). سیاستگذاری اقتصادی (مدل، روش و فرایند)، تهران: نشر رخ داد نو.

## مقالات

- اسلامی بیگدلی، سعید. (۱۳۹۵). فساد و نبود شفافیت؛ چاه پیش راه توسعه، قابل دسترسی در: <http://www.fardanews.com/fa/news/505063>
- افروز، احمد؛ سوری، علی. (۱۳۸۳). «اثر ثبات و نوسانات صادرات نفت بر رشد اقتصادی ایران». پیک نور، شماره چهارم. بخش بیانات و ابلاغیه‌های مقام معظم رهبری، سایت مقام معظم رهبری به آدرس <http://farsi.khamenei.ir/speech?nt=32>
- براتی، امیرنظام و دیگران. (۱۳۹۶). «بررسی عملکرد نهادهای حاکمیتی تخصصی در مبارزه با مفاسد اقتصادی از منظر فلسفه انقلاب اسلامی». فصلنامه پژوهش‌های انقلاب اسلامی، شماره ۲۲.
- پازوکی، مهدی. (۱۳۹۷). «فقدان شفافیت علت عدم توفیق در مبارزه با فساد». خبرگزاری جمهوری اسلامی، کد خبر ۸۳۲۳۷۵۲۷.
- پبله‌فروش، میثم. (۱۳۹۱). «ردپای نفت در بودجه». فصلنامه تازه‌های اقتصاد، شماره ۱۳۶.

- تاجیک، حجت و المیرا، امسیا. (۱۳۹۳). «تبیین ابعاد اقتصاد مقاومتی و مؤلفه‌های کلیدی آن، اولین کنفرانس بین‌المللی اقتصاد، مدیریت، حسابداری و علوم اجتماعی». رشت، شرکت کارآفرینان دانشگاهی منطقه آزاد انزلی.
- جهان بیگلری، محمدرضا. (۱۳۹۶). «اقتصاد مقاومتی به دنبال چیست؟». اندیشکده برهان.
- چشمی، علی. (۱۳۹۷). «دولت و درک شفافیت». نشریه تجارت فردا، شماره ۳۰۷.
- داود دانش جعفری و کریمی، سمانه. (۱۳۹۴). «نفت، برنامه ششم توسعه و اقتصاد مقاومتی». فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، دوره ۲، شماره ۸، ۱-۳۵.
- رضایی، سیاوش. (۱۳۹۷). راه طولانی شفافیت در ایران، روزنامه ایران، شماره ۶۸۲۸.
- شقایق شهری، وحید. (۱۳۹۵). الگوی برجام راه نجات اقتصاد ایران است؟، سایت مقام معظم رهبری.
- شهبازی غیاثی، موسی؛ روحانی، سیدعلی و عزیزنژاد، صمد. (۱۳۹۴). «تحلیل سلطه مالی بر سیاست‌های پولی در اقتصاد ایران، مطالعه موردی قوانین بودجه سنواتی». فصل‌نامه سیاست‌های مالی اقتصادی، شماره ۱۲.
- شهبازی، محمدصادق. (۱۳۹۱). «مردمی کردن اقتصاد به چه معناست؟». مجله شجره طیبه صالحین، ش ۱.
- شیخ رضایی، راضیه. (۱۳۹۵). نهادهای مبارزه با فساد در ایران، مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه.
- صادقی، سید کمال و همکاران. (۱۳۹۶). «سیاست‌های مالی و توزیع درآمد در ایران رهیافت FAVAR». فصلنامه مدل‌سازی اقتصادی، شماره ۳، ۲۲.
- ضیایی، مهدی. (۱۳۹۵). اقتصاد مقاومتی راهکاری برای خروج از وابستگی به درآمدهای نفتی. خبرگزاری تسنیم.
- عبدالهی، علی و توکلی جوشقانی، نازنین. (۱۳۹۳). «بررسی نقش فناوری اطلاعات در شفاف‌سازی و کاهش فساد سازمان‌های دولتی». چشم‌انداز مدیریت دولتی، شماره ۱۸.
- عرب احمدی، وحید. (۱۳۹۵). اقتصاد مقاومتی؛ اقدام و عمل نقشه راه پیشرفت و عدالت.
- عربیون، ابوالقاسم و منوچهری آملی، محمود. (۱۳۹۱). اقتصاد مقاومتی و کشاورزی، آینده‌نگر.
- فلاح مایوان، جواد. (۱۳۹۳). «بررسی رابطه نهادهای مدنی و فساد سیاسی در ایران (۱۳۷۶ تا ۱۳۹۲)». دانشکده علوم اقتصادی و اداری. دانشگاه فردوسی مشهد.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۵). «گزارش ارزیابی عملکرد حساب ذخیره ارزی ۱۳۷۹ لغایت ۱۳۸۵».
- موثقی، سیداحمد و کاهه، علیرضا. (۱۳۹۴). «دولت توسعه‌خواه و زمینه‌های توسعه در ایران». فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۵، شماره ۴، ۱.
- میرترابی، سید سعید. (۱۳۹۵). «دلایل استمرار ساخت رانتیری دولت در دوران پس از انقلاب (با تأکید بر سال‌های نخست پس از پیروزی انقلاب)». پژوهش‌نامه علوم سیاسی، شماره اول، ۲.