

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سلسله تک‌نگاشت‌های  
الگوی اسلامی ایران پیشرفت

# اصلاح اقتصاد بخش عمومی؛ محور اساسی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت

## رهبر فرزانه انقلاب اسلامی:

باید در طراحی الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت  
بر چهار عرصه‌ی فکر، علم، معنویت و زندگی تکیه شود  
که در این میان، موضوع «فکر» بنیانی‌تر از بقیه‌ی عرصه‌ها است

در دیدار اعضای شورای عالی  
مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت  
۱۳۹۱/۱۲/۱۴

سرشناسه	: جعفری صمیمی، احمد، ۱۳۳۱ -
عنوان و نام پدیدآور	: اصلاح اقتصاد بخش عمومی؛ محور اساسی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت
مشخصات نشر	: تهران: مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، انتشارات الگوی پیشرفت، ۱۳۹۳.
مشخصات ظاهری	: ۵۴ص: مصور، جدول، نمودار.
فروست	: سلسله تک نگاشت‌های الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت؛ ۴۶.
شابک	: ۵۰۰۰۰ ریال ۴-۳۶-۷۶۱۱-۶۰۰-۹۷۸:
وضعیت فهرست نویسی	: فیپیا مختصر
یادداشت	: فهرست‌نویسی کامل این اثر در نشانی: <a href="http://opac.nli.ir">http://opac.nli.ir</a> قابل دسترسی است
یادداشت	: کتابنامه: ص. ۴۳.
شناسه افزوده	: مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، انتشارات الگوی پیشرفت
شماره کتابشناسی ملی	: ۳۷۸۲۸۴۳

سلسله تک نگاشت‌های الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت:  
اصلاح اقتصاد بخش عمومی؛ محور اساسی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت

نگارش: دکتر احمد جعفری صمیمی (استاد گروه اقتصاد دانشکده علوم اقتصادی و اداری دانشگاه مازندران)

ناشر: نشر الگوی پیشرفت، وابسته به مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت

نوبت چاپ: اول، مهرماه ۱۳۹۴

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۷۶۱۱-۳۶-۴

قیمت: ۵۰۰۰۰ ریال

تلفن: ۰۲۱ ۸۸۰۱۴۶۴۸ - ۰۲۱ ۸۸۶۳۴۰۰۸

[www.olgou.ir](http://www.olgou.ir)

[Email:olgou@olgou.ir](mailto:Email:olgou@olgou.ir)

نشانی: تهران، خیابان جلال آل احمد، روبه‌روی بیمارستان شریعتی، شماره ۳  
تمامی حقوق این اثر متعلق به مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت است.  
مسئولیت دیدگاه‌های بیان شده در این تک نگاشت بر عهده مؤلفان محترم است.

## پیشگفتار

تعیین مبانی، ارکان، چارچوب و مسیر پیشرفت کشور در نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران باید با مشارکت گسترده و حضور همه جانبه دانشمندان، محققان، نخبگان دانشگاهی و حوزوی و جوانان این مرز و بوم صورت گیرد. به گواه تاریخ و تجارب گذشته، پیشرفتی همه جانبه و پایدار خواهد بود که مبانی اسلامی و اقتضائات ایرانی در آن توأمان مورد توجه باشد.

اینک مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت در آستانه اتمام سه سال تلاش‌های علمی، تخصصی و فکری درباره پیشرفت اسلامی ایرانی، برگزاری نشست‌های علمی و تخصصی، تاسیس اندیشکده‌های مرکز، انتشار صدها مقاله ارزشمند و تهیه نقشه راه تدوین الگو و انجام برخی از مراحل آن، در نظر دارد با هدف تولید دانش و گسترش و تعمیق ادبیات موضوعی در حوزه الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، آثاری را به صورت تک‌نگاشت‌های علمی فاخر منتشر نماید. تک‌نگاشت نوشتاری تخصصی و نیمه مبسوط است که توسط یک پژوهشگر خبره در یک موضوع خاص نگاشته می‌شود. تک‌نگاشت از نظر حجم و محتوا حد فاصل مقاله و کتاب است و نویسنده با پردازش و تحلیل یافته‌ها و مطالعات تخصصی پیشین و افزودن یافته‌های پژوهشی جدید خود و تحلیل جامع و منسجم آنها افق‌های تازه‌ای را در زمینه مورد بررسی می‌گشاید.

سلسله تک‌نگاشت‌های الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت که در مجلدات مختلف منتشر می‌شوند، حاصل تلاش جمعی از استادان، اندیشمندان و محققان دانشگاهی و حوزوی است که مراحل مختلف نگارش، ارزیابی، ویراستاری، تدوین و انتشار را با نظارت متخصصان و اهل فن گذرانده است و در اختیار صاحب‌نظران قرار می‌گیرد. در پایان از مساعدت‌ها و تلاش‌های ارزنده نویسندگان تک‌نگاشت‌ها و داوران و مراکز مختلف علمی و پژوهشی که ما را در تهیه، تدوین و انتشار این سلسله یاری رسانند، تقدیر و تشکر می‌شود. امید است این محتوای علمی بتواند افق‌های نو و روشنی را در پیش چشم متخصصان دانشگاهی و حوزوی بگشاید و هر روز در طی مسیر تدوین و تحقق الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت گام‌های بلندتر و استوارتری برداشته شود.



## فهرست

۳.....	چکیده
۵.....	مقدمه
۶.....	نقش اصلاح نظام مالیاتی
۹.....	خصوصی سازی واقعی
۱۲.....	تعریف و مفهوم خصوصی سازی
۱۲.....	خصوصی سازی برای چه؟
۱۴.....	اشکال خصوصی سازی
۱۴.....	شرایط خصوصی سازی
۱۵.....	عوامل مؤثر بر خصوصی سازی
۱۶.....	وضعیت خصوصی سازی در ایران
۲۰.....	تمرکززدایی مالی و نقش دولت‌های محلی
۲۵.....	ضرورت سازگاری تحقق اهداف کوتاه مدت - میان مدت و بلندمدت
۲۶.....	استقلال واقعی بانک مرکزی
۳۱.....	چگونگی شکل گیری حکمرانی خوب
۳۲.....	شاخص های اندازه گیری حکمرانی خوب
۴۰.....	خلاصه و نتیجه گیری
۴۳.....	منابع



## چکیده

بی‌تردید پیاده‌سازی الگوهای پیشرفت بدون لحاظ مقتضیات اقتصادی، فرهنگی، و اجتماعی جوامع، به نتایج و چشم‌اندازهای مطلوب رهنمون نخواهد شد. این نکته ما را همگام با بیانات مقام معظم رهبری به این اصل اساسی رهنمون ساخته است که «پیشرفت برای همه کشورها و همه جوامع عالم، یک الگوی واحد ندارد. پیشرفت در کشور ما - با شرایط تاریخی ما، با شرایط جغرافیایی ما، با اوضاع سرزمینی ما، با وضع ملت ما، با آداب ما، با فرهنگ ما و با میراث ما - الگوی ویژه خود را دارد».

هدف تکنگاشت حاضر بررسی نقش و جایگاه ویژه اقتصاد بخش عمومی و ضرورت اصلاحات اساسی در آن به‌عنوان محور اصلی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت می‌باشد. به نظر نگارنده امکان پیشرفت پایدار در کشور، بدون اصلاحات اساسی در اقتصاد بخش عمومی کشور، امکان‌پذیر نمی‌باشد. نیاز اصلاحات اساسی در بخش عمومی به دلیل نارضایتی از عملکرد این بخش با توجه به تجربه کشور در ۳۰ سال گذشته می‌باشد. عدم توانایی تأمین هزینه‌های جاری دولت از مالیات‌ها که در تمامی برنامه‌های اقتصادی پنج‌ساله و برنامه‌های اقتصادی خاص بین برنامه‌ها نظیر طرح ساماندهی اقتصاد کلان مورد تأکید قرار گرفت، اما هیچ‌گاه نه‌تنها عملی نشد بلکه وضعیت پس از یک دوره تقریباً ۳۰ ساله (۱۳۶۵-۱۳۹۲) فرقی نکرده است؛ به‌گونه‌ای که در دوره فوق فقط حدود ۴۰ درصد هزینه‌های جاری دولت از مالیات‌ها تأمین شده است. این امر باعث شده که باوجود تمایل به تخصیص درآمدهای نفتی به سرمایه‌گذاری جهت تأمین اهداف توسعه پایدار و رشد اقتصادی این امر تحقق نیافته و دولت ناگزیر متوسل به استقراض از بانک مرکزی و تبیین آن به‌عنوان نوعی درآمد (کیک حق‌الضرب) به‌جای بدهی تورم‌ساختاری را در کشور ایجاد نموده که این جانب چندین سال قبل از آن به‌عنوان پدیده مالی تورم در



کشور یاد نمودم که هنوز هم بر آن تأکید دارم. لازم به توضیح است که اصلاحات اساسی در بخش عمومی مستلزم همراهی سایر سیاست‌ها و گهگاه پیش‌نیازهایی دارد که در موفقیت و ایجاد پیشرفت اقتصادی نقش تعیین‌کننده‌ای دارند. در این راستا در نوشتار حاضر، نقش اصلاح نظام مالیاتی، خصوصی‌سازی واقعی همراه با رقابت، تمرکززدایی مالی و نقش دولت‌های محلی، استقلال واقعی بانک مرکزی، نقش نهادهای لازم جهت بررسی عملکرد دقیق و ضرورت سازگاری تحقق اهداف کوتاه‌مدت (بودجه) و میان‌مدت (برنامه) و بلندمدت (چشم‌انداز اقتصادی)، سرمایه اجتماعی و مهم‌تر از آن به نظر این‌جانب سرمایه اخلاقی لازم توجه به متغیرهای نهادی و حکمرانی خوب با تأکید بر ارتباط صمیمانه دولت با مردم برای همکاری آن‌ها در اجرای موفقیت برنامه‌های تثبیت اقتصادی در اصلاح اقتصاد بخش عمومی به‌عنوان محور اصلی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

**واژگان کلیدی:** الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، اصلاح مالیات‌ها، استقلال بانک مرکزی، خصوصی‌سازی، کیک حق‌الضرب، سرمایه اخلاقی. تمرکززدایی مالی.



## مقدمه

پیاپیاده‌سازی الگوهای پیشرفت بدون لحاظ مقتضیات فرهنگی، دینی، اقتصادی و اجتماعی جوامع، بی‌تردید به نتایج و چشم‌اندازهای مطلوب رهنمون نخواهد شد. این نکته ما را همگام با بیانات مقام معظم رهبری به این اصل اساسی رهنمون ساخته است که «پیشرفت برای همه کشورها و همه جوامع عالم، یک الگوی واحد ندارد. پیشرفت یک معنای مطلق ندارد؛ پیشرفت در کشور ما - با شرایط تاریخی ما، با شرایط جغرافیایی ما، با اوضاع سرزمینی ما، با وضع ملت ما، با آداب ما، با فرهنگ ما و با میراث ما - الگوی ویژه‌ی خود را دارد؛ باید جستجو کنیم و آن الگو را پیدا کنیم. آن الگو ما را به پیشرفت خواهد رساند؛ ما باید دنبال مدل بومی خودمان بگردیم»<sup>۱</sup>. این بیانات زمینه‌ساز چارچوب روش‌شناسی جدیدی شده است که بر اساس آن الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت در مسیر تدوین، تنظیم و برنامه‌ریزی قرار گرفته است.

بدون تردید موفقیت هر طرحی در عمل تا حد زیادی به مبانی و طراحی آن وابسته است. همان‌طور که از نام این الگو نیز مشخص است، فرآیند طراحی این الگو دارای چهار محور اصلی الگو، ایرانی بودن، اسلامی بودن و پیشرفت است، که هر یک از این محورها نیازمند مطالعاتی دقیق و متعدد است. در این راستا مطالعه حاضر تلاش کرده است مؤلفه «پیشرفت» این الگو را با نگاهی موشکافانه و با لحاظ مقتضیات اقتصادی کشور با توجه به عملکرد یک دوره زمانی بلندمدت تقریباً ۳۰ ساله مورد بحث و بررسی قرار دهد. به نظر نگارنده اقتصاد بخش عمومی و ضرورت اصلاحات اساسی در آن به‌عنوان محور اصلی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت می‌باشد.

لازم به توضیح است که اصلاحات اساسی در بخش عمومی مستلزم همراهی سایر



سیاست‌ها و گهگاه پیش‌نیازهایی دارد که در موفقیت و ایجاد پیشرفت اقتصادی نقش تعیین‌کننده‌ای دارند. در این راستا در نوشتار حاضر نقش اصلاح نظام مالیاتی، خصوصی‌سازی واقعی همراه با رقابت، تمرکززدایی مالی و نقش دولت‌های محلی، استقلال واقعی بانک مرکزی، نقش نهادهای لازم جهت بررسی عملکرد دقیق و ضرورت سازگاری تحقق اهداف کوتاه‌مدت (بودجه) و میان‌مدت (برنامه) و بلندمدت (چشم‌انداز اقتصادی)، سرمایه اجتماعی و مهم‌تر از آن به نظر این‌جانب سرمایه اخلاقی لازم و حکمرانی خوب با تأکید بر ارتباط صمیمانه دولت با مردم برای همکاری آن‌ها و متغیرهای نهادی در اجرای موفقیت برنامه‌های تثبیت اقتصادی و نقش دیگر متغیرهای مهم نهادی و عوامل جدید تولید در اصلاح اقتصاد بخش عمومی به‌عنوان محور اصلی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

### نقش اصلاح نظام مالیاتی

به‌طور کلی دولت در کشورهای برخوردار از منابع طبیعی، مانند کشورهای اوپک برای تأمین مالی هزینه‌هایش، وابستگی کمتری به درآمدهای مالیاتی دارد. همچنین، وجود این درآمدها سبب می‌شود که عدم تعادل‌ها در سطوح مختلف اقتصادی دیرتر نمایان شود و ناکارایی‌ها دوام بیشتری یابند (بازمحمدی و چشمی، ۱۳۸۵: ۸).

در اقتصاد بخش عمومی ضرورت اصلاح نظام مالیاتی زمانی ضرورت پیدا می‌کند که کشور از شرایط موجود رضایت نداشته باشد. در ایران تقریباً در تمامی برنامه‌های اقتصادی پنج‌ساله پس از پیروزی انقلاب اسلامی و حتی در برنامه‌های تثبیت یا تعدیل اقتصادی معین در میان برخی از برنامه‌های پنج‌ساله مانند طرح ساماندهی اقتصاد کلان در دوره اول ریاست جمهوری آقای خاتمی تأکید زیادی بر تأمین هزینه‌های جاری دولت از طریق درآمدهای مالیاتی بوده است. این هدف‌گذاری با تخصیص درآمدهای نفتی به سرمایه‌گذاری مولد و بحث توسعه پایدار و رفاه اقتصادی نسل‌های آینده نیز قابل توجیه و مناسب بوده است.

روند درآمدهای مالیاتی و هزینه‌های جاری دولت و مخصوصاً نسبت مالیات‌ها به هزینه‌های جاری دولت در سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۹۱ نشان می‌دهد که متأسفانه در این زمینه عملکرد اقتصاد بخش عمومی ضعیف بوده و نسبت فوق که هدف‌گذاری شده بود





به عدد ۱۰۰ درصد برسد در طول دوره فوق هیچ‌گاه حتی به ۵۰ درصد نیز نرسیده است. نکته جالب توجه این است که در هر برنامه اظهار امیدواری شده است که در برنامه پنج‌ساله بعدی این امر تحقق یابد که هیچ‌گاه عملی نشد و هیچ‌کس هم در این زمینه پاسخگو نبود.

به عبارت دیگر فقدان نظام کنترل عملکرد دولت و مسئولین مربوطه باعث شد که این مشکل به صورت جدی پیگیری نشود.

### جدول ۱- درآمدهای مالیاتی - هزینه‌های جاری دولت و نسبت آن‌ها (۱۳۶۵-۱۳۹۱)

سال	درآمد مالیاتی (میلیارد ریال)	هزینه‌های جاری دولت (میلیارد ریال)	نسبت درآمدهای مالیاتی به هزینه های جاری دولت (درصد)
۱۳۶۵	۱۰۲۵	۲۳۱۰	۴۴٫۵
۱۳۶۸	۱۱۸۸	۳۳۸۵	۳۵٫۱
۱۳۶۹	۱۶۹۵	۳۲۸۵	۳۹٫۶
۱۳۷۰	۲۱۶۵	۵۵۶۴	۳۹٫۷
۱۳۷۹	۳۶۵۸٫۵	۸۲۶۰٫۶	۴۴٫۳
۱۳۸۱	۵۰۵۸٫۷	۱۳۷۵۷٫۲	۳۶٫۲
۱۳۸۳	۸۳۴۲۱	۲۲۱۹۲۳	۳۷٫۴
۱۳۸۷	۲۳۹۷۴۱	۵۸۲۷۲۳	۴۱٫۱
۱۳۸۸	۳۰۰۰۳۶	۵۹۳۷۸۳	۵۰٫۵
۱۳۸۹	۲۸۴۵۲۸	۶۵۹۳۴۲	۴۳٫۱
۱۳۹۰	۳۵۹۴۵۲	۸۷۷۷۰۲	۴۱
۱۳۹۱ (مجموع)	۴۵۴۰۰۴	۱۰۱۰۷۱۳	۴۴٫۹

منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران - نماگرهای اقتصادی - سال‌های مختلف و جعفری صمیمی - اقتصاد بخش عمومی (۱) - چاپ دوازدهم ۱۳۹۰

بدیهی است در این شرایط علاوه بر انحراف تخصیص درآمدهای نفتی از امور مولد هزینه‌های عمرانی به امور غیرمولد هزینه‌های جاری و حتی استفاده از استقراض از بانک مرکزی و تلقی مرسوم و نادرست آن به عنوان نوعی درآمد برای دولت ریشه‌های اصلی



تورم بلندمدت کشور را به وجود آورده است. واضح است برای برون‌رفت از این وضعیت که به نظر نگارنده نقش اساسی در الگوی پیشرفت کشور را ایفا می‌کند، لازم است با ارائه سیاست‌های اجرایی مناسب از طریق آگاه ساختن مردم در مورد نقش مالیات در توسعه و رونق اقتصاد کشور، افزایش پوشش مالیاتی و جلوگیری از فرار مالیاتی درآمدهای مالیاتی بهبود یافته و تعدیلات لازم در هزینه‌های جاری دولت صورت گیرد. در این زمینه وجود نظام مالیاتی کارآمد و کارشناسان ماهر و وظیفه‌شناس و واگذاری به شکل خصوصی‌سازی رقابتی برخی از فعالیت‌های دولت به بخش غیردولتی می‌تواند نقش مؤثری ایفا نماید. نکته حائز اهمیت در این زمینه این است که سهم پایین درآمدهای مالیاتی در تأمین هزینه‌های دولت وابستگی دولت به درآمدهای نفتی را افزایش داده و در طول سی سال گذشته این وابستگی ادامه داشته است. به طوری که در سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۹۱ بیش از ۵۰ درصد درآمدهای دولت از طریق درآمدهای نفتی تأمین شده است (جعفری صمیمی، ۱۳۹۰). در این دوره همواره خبر خوش در اقتصاد ایران افزایش قیمت نفت و در عوض خبر بد کاهش قیمت نفت بوده است<sup>۱</sup>. این موضوع در حقیقت یکی از کانال‌هایی است که به اقتصاد ایران توانسته است ضربه زند.

علاوه بر این، همان‌طور که از جدول (۲) مشاهده می‌شود وابستگی بودجه عمومی به منابع نفتی در سال ۱۳۷۹، حدود ۶۸ درصد بوده است. این مقدار به تدریج کاهش یافت 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 یافت به گونه‌ای که در سال ۱۳۸۵ به بالاترین میزان خود (۹۶/۶) رسید. این نسبت در سال ۱۳۸۹ حدود ۵۱/۸ درصد بوده و در قانون بودجه سال ۹۱ حدود ۵۰ درصد بوده است (پایله فروش، ۱۳۹۱: ۴۹). با توجه به آمار و ارقام ارائه‌شده در جدول (۲) ذکر چند نکته ضروری می‌باشد:

➤ میزان وابستگی بودجه به نفت در اقتصاد ایران تابع درآمدهای نفتی همان سال است. این مسئله موجب می‌شود اقتصاد داخل، بدون واسطه در معرض اثرات سوء شوک‌های نفتی قرار گیرد.

۱. این جمله روی جلد مجله گزیه‌های اقتصادی سال ۱۳۶۵ درج شده که امروز نیز صادق است. (به پیوست مراجعه شود)



## جدول ۲- وابستگی بودجه عمومی به نفت

حداقل درصد وابستگی بودجه به نفت	منابع بودجه عمومی	جمع استفاده از منابع نفت در بودجه	
۶۸/۰	۱۰۷۸۷۶	۷۳۳۶۴	۱۳۷۹
۵۹/۲	۱۴۲۹۰۳	۸۴۵۷۷	۱۳۸۰
۶۷/۶	۲۳۴۹۵۹	۱۵۸۸۱۴	۱۳۸۱
۴۷/۶	۳۷۶۹۰۰	۱۷۹۵۸۳	۱۳۸۲
۴۳/۳	۵۰۳۹۳۵	۲۱۸۳۹۱	۱۳۸۳
۶۸/۳	۴۸۷۴۰۸	۳۳۲۶۹۴	۱۳۸۴
۶۹/۶	۵۷۹۵۴۹	۴۰۳۱۱۳	۱۳۸۵
۶۱/۴	۶۴۹۲۶۱	۳۹۸۸۳۶	۱۳۸۶
۶۹/۰	۸۷۴۳۰۹	۶۰۳۳۲۶	۱۳۸۷
۵۶/۲	۸۹۵۳۰۷	۵۰۳۵۲۵	۱۳۸۸
۵۱/۸	۱۰۱۷۲۷۰	۵۲۶۵۳۳	۱۳۸۹
۵۰/۸	۱۴۵۸۸۸۵	۷۴۱۱۶۵	۱۳۹۰
۵۰/۵	۱۵۱۳۱۹۴	۷۶۴۱۰۳	۱۳۹۱

مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس - گزارش‌های نفت در بودجه - ۱۳۹۲

هرچند درصد وابستگی بودجه به نفت در سال ۱۳۷۹ بیشتر از سال ۱۳۸۹ و قانون بودجه ۹۱ است اما مجموع منابع نفتی بودجه عمومی کشور در سال ۷۹ حدود ۷۳ هزار میلیارد ریال بود، در حالی که این رقم در سال ۱۳۸۹ به ۵۲۷ هزار میلیارد ریال و در سال ۱۳۹۱ به ۷۶۴ هزار میلیارد ریال رسیده است. به عبارت دیگر حجم استفاده از منابع نفتی در بودجه بیش از ۱۰ برابر شده است و شرایط کشور به گونه‌ای است که هرگونه کاهش آن، منابع بودجه را با کاهش قابل توجهی مواجه می‌سازد. بنابراین برای مقاوم‌سازی اقتصاد ایران و همچنین جلوگیری از ناطمینانی و بی‌ثباتی درآمدهای دولت



که در حقیقت اساس اقتصاد مقاومتی را تشکیل می‌دهد، کاهش اتکای دولت لاقفل در بخش تأمین هزینه‌های جاری به درآمد نفتی در یک دوره میان‌مدت و نظارت‌شده امری اجتناب‌ناپذیر است.

### خصوصی‌سازی واقعی

یکی از پیامدهای مسلم دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی، تضعیف بخش خصوصی و حتی محو آن در بسیاری از زمینه‌ها به علت وجود بلامنازع دولتی می‌باشد که در پناه حمایت‌های بی‌دریغ دولت و برخورداری از موقعیت انحصاری، یارانه‌های آشکار و پنهان تسهیلات تکلیفی مجوزهای ویژه و عدم الزام به رعایت اصل کارایی و قانون محاسبات عمومی به برخوردارهای غیرمسئولانه خود در قبال حقوق مصرف‌کنندگان ادامه می‌دهد. رقابت مکانیسمی جهت سازمان دادن به فعالیت‌های اقتصادی برای رسیدن به اهداف خاصی مانند کارایی تداوم رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی می‌باشد. کارایی در تولید و مصرف و تخصیص بهینه منابع از تبعات مطلوب رقابت به شمار می‌روند و دور شدن از رقابت در تمامی زمینه‌ها و شئون زندگی، با عدم تحول و پیشرفت و زیان‌آوری همراه است. در الگوی رقابت، قیمت در تمام بنگاه‌ها ثابت فرض می‌شود، در چنین ساختاری، شدت رقابت زمانی به حداکثر می‌رسد که هیچ بنگاهی به تنهایی نتواند عرضه و در نتیجه قیمت کالا را کنترل نماید. به عبارت دیگر، شدت رقابت بستگی به تعداد بنگاه‌هایی دارد که کالای کاملاً مشابهی را تولید می‌کنند. در این حالت رقابت در نهایت شدت از طریق سرمایه‌گذاری ادامه می‌یابد. اما تولید کالاهای یکسان رقابت نیست.

رقابت از طریق نوآوری و ارائه محصولات برتر یکی از مهم‌ترین و مؤثرترین انواع رقابت است. در این شکل از رقابت بنگاه‌ها با سرمایه‌گذاری‌های لازم سعی در ارائه محصولات جدید با خصوصیات برتر ایجاد بازارهای انحصاری برای خود دارند.

رقابت به هر شکلی که باشد سبب بهبود عملکرد اقتصاد و افزایش کارایی آن می‌شود و از آنجایی که دخالت دولت‌ها و فعالیت‌های اقتصادی سرچشمه بسیاری از انحصارات زیان‌آور و موانع ورود بنگاه‌های جدید به بازار و سایر اقدامات ضرر رقابتی می‌باشد، هر قدر سهم دولت از درآمدهای تسلط آن بر اقتصاد کشور بیشتر باشد، بازار از وضعیت رقابتی دورتر شده و با عدم کارایی بیشتر همراه خواهد بود.



بیشتر فعالیت‌های اقتصادی در کشورهای در حال توسعه در کنترل بخش عمومی است. در حقیقت بسیاری از فعالیت‌ها به نحوی توسط بخش عمومی انجام می‌شود که فعالیت بخش خصوصی نیز به آن وابسته است. در نتیجه این دولت است که هزینه فعالیت‌های بخش خصوصی را تعیین می‌کند. به علاوه ساختار بزرگ و فراگیر بخش عمومی هم مانع دستیابی بخش خصوصی به منابع مورد نیاز است. چنین چیزی نه تنها هزینه فعالیت‌های تجارت پیشگان را افزایش می‌دهد، بلکه رشد اقتصادی را نیز محدود می‌کند.

متأسفانه به دلیل حجیم بودن بخش عمومی، جهت تخصیص منابع نه بر مبنای ضرورت‌ها اقتصادی که بر مبنای منافع سیاسی تعیین می‌شود. بنابراین منابع در جهت مقاصد مدیران و کارگزاران سیستم به کار گرفته می‌شود و دولت فقط اسماً مالک مؤسسات است، اما حق تعیین کارکرد مؤسسه و بهره‌مندی از منافع اقتصادی آن در دست او نیست و در حقیقت «اداره‌کنندگان» صاحب مؤسسات هستند.

بخش عمومی در عرصه قدرت امتیازات سیاسی را بین احزاب تقسیم می‌کند. احزاب سیاسی نیز پیش از آنکه قدرت را در جهت مصالح عامه به کار گیرند به گسترش برنامه‌های خود توجه دارند. نتیجه این‌ها گسترش بخش عمومی و غلبه تدریجی آن بر بسیاری از فعالیت‌های بخش خصوصی است. چنین روندی آینده اقتصاد آزاد را با تردید مواجه می‌کند.

این دولت است که باید پاسخگوی مردم، مصرف‌کنندگان و بخش عمومی باشد و اصولاً حیات بخش عمومی وابسته به دولت است. در بخش عمومی، برخلاف بخش خصوصی، ملاک قضاوت در مورد عملکرد، میزان برگشت سرمایه نیست. از این گذشته، کیفیت خدمات نیز مبتنی بر چگونگی توان تولید نیروی کار است و بهره‌وری نیز بستگی شدیدی به انگیزه نیروی کار برای خدمت به مردم دارد و این مستلزم آن است که مستخدمین دولت خود را امانت‌دار اموال عمومی بدانند. متأسفانه غالب بودن بخش عمومی آن را از دقت نظر بازداشته است. اگر بخش عمومی نیز چون دیگر بهره‌برداران از منابع جامعه مورد تهدید واقع شده بود، به نحو عینی‌تری مورد قضاوت قرار می‌گرفت.

علاوه بر این سقوط کمونیسم نیز برخی کشورها را به ارزیابی مجدد سیستم اقتصادی شان وادار کرده است و البته بیشتر آن‌ها نیز به سرمایه‌داری روی آورده‌اند. اکنون اشتیاق نسبت به مؤسسات خصوصی احیا شده و این امر به معنی توجه به خصوصی‌سازی است.



یافتن نقشی که بتواند به خوبی معنای چشم‌پوشی از شرایط رفاه را به وسیله تشویق کمک داوطلبانه، استفاده از سازمان‌های خصوصی برای تولید و تحویل کالاهای مورد نیاز عامه و یا جایگزینی مستخدمین دولت با کارگران بخش خصوصی (به وسیله انتقال دارایی‌ها به بخش خصوصی) را تداعی کند، مشکل است. البته ممکن است به دو طریق از خصوصی‌سازی جلوگیری شود، از طریق اعطای کنترل بر بخش عمومی به بخش خصوصی، در حالی که تأمین مالی از طریق سرمایه‌های عمومی باشد و یا اعطای مسئولیت استفاده از منابع در عین حفظ کنترل بر آن.

این فرض وجود دارد که مؤسسات دولتی در مقابل سیاستمداران و یا هر کس که از سوی آنان تعیین شود، مسئولیت دارند. حال اگر برخی سیاستمداران یا گماشتگان آنها فاقد اطلاعات و تحصیلات کافی و یا مبتلا به فساد باشند، برخی مؤسسات عمومی مورد نظارت قرار نمی‌گیرند و یا به ندرت نظارت می‌شود و این منجر به اعمال نظر گسترده توسط مدیران می‌شود.

در نتیجه برخی مؤسسات تحت مالکیت دولت کمبود سرمایه و حرکت غیر کارا دارند و هزینه‌های سنگینی را بر دوش جامعه می‌گذارند. خصوصی‌سازی، دقیقاً به شیوه‌های رفتار مدیریتی توجه دارد. اول آنکه قابل انتقال بودن مالکیت، ارزش واقعی سازمان را فاش خواهد کرد. دوم آنکه نرخ سهام در هر زمان بیانگر عملکرد مؤسسه خواهد بود و چون به این صورت عملکرد سازمان شناخته می‌شود، مدیران باید مسئولیت عملکرد مؤسسه را بپذیرند (سید شهاب‌الدین، ۱۹۹۳).

### تعریف و مفهوم خصوصی‌سازی

انگاره‌ی اصلی در اندیشه خصوصی‌سازی، این است که فضای رقابت و نظام حاکم بر بازار، بنگاه‌ها و واحدهای خصوصی را وادار می‌کند کارایی بیشتری نسبت به بخش عمومی داشته باشند. بر پایه این انگاره، تعاریف، مفاهیم و تئوری‌هایی که دربرگیرنده ابعاد و اهداف گوناگون خصوصی‌سازی است، ارائه می‌شود:

«بیس لی<sup>۱</sup>» و «لیتل چایلد<sup>۲</sup>» خصوصی‌سازی را چنین تعریف کرده‌اند:

خصوصی‌سازی ابزاری برای بهبود بازده فعالیت‌های اقتصادی (صنایع) از راه افزایش نقش

1. Beesly  
2. Little child



نیروهای بازار است با این شرط که دستکم ۵۰ درصد از سهام دولتی به بخش خصوص واگذار شود. ولجانوووسکی<sup>۱</sup> خصوصی‌سازی را به معنای انجام گرفتن فعالیت‌های اقتصادی از سوی بخش خصوصی یا انتقال مالکیت دارایی‌ها به بخش خصوصی می‌داند. کی<sup>۲</sup> و تامسون<sup>۳</sup> خصوصی‌سازی را این‌گونه تعریف می‌کنند: اصطلاح خصوصی‌سازی، دربرگیرنده روش‌های متعدد گوناگون برای دگرگون کردن رابطه دولت و بخش خصوصی است، از جمله «ملی نکردن»<sup>۴</sup> یا فروش دارایی‌های دولتی، «مقررات‌زدایی»<sup>۵</sup> یا از میان برداشتن ضوابط محدودکننده و معرفی رقابت در انحصارهای مطلق دولتی و «پیمانکاری»<sup>۶</sup> یا واگذاری تولید کالاها و خدماتی که از سوی دولت اداره و تأمین مالی می‌شده است به بخش خصوصی (مرادی، ۱۳۸۴).

### خصوصی‌سازی برای چه؟

معمولاً در کشورهای صنعتی، برنامه‌های خصوصی‌سازی - چه از دیدگاه دولت و چه از دیدگاه بخش خصوصی - اهداف رسمی و غیررسمی مختلفی را دنبال می‌کنند، اما در فراسوی مواضع رسمی، واقعیت‌ها به گونه‌ای دیگر است: نظر برخی از مسئولان این است که اولاً، مؤسسات بخش عمومی اغلب سودده نیستند و گاهی هم ضرر می‌دهند، از این‌رو «غیرکنترلی کردن» مؤسسات، بازده آن‌ها را افزایش می‌دهد.

با خصوصی‌سازی، هزینه‌های بودجه دولت کاهش می‌یابد و هماهنگ با آن، فشار مالیاتی کم می‌شود.

دولت با خصوصی‌سازی تلاش می‌کند تا با افزایش عرضه سهام مؤسسات و استفاده از ابزارهای جدید مالی، چون «گواهی سرمایه‌گذاری» و «اسناد مشارکت» سرمایه ویژه مؤسسات را افزایش دهد، بدون اینکه برای آن‌ها بدهی بانکی به وجود آورد (علیزاده، ۱۳۸۳).

1. Veljanovski
2. Key
3. Thomson
4. Denationalization
5. Deregulation
6. Contracting out



خصوصی‌سازی تنظیم‌کننده و تأمین‌کننده حق انتخاب برای مشتری در رفع نیازهایش است. از جنبه دیگر، در برخی کشورها برای این مبادرت به خصوصی‌سازی می‌کنند که ضایعات را محدود کنند، نظام اداری را اصلاح کنند و یا کارایی را افزایش دهند. برخی کشورها نیز خصوصی‌سازی را به منظور تعقیب ایدئولوژی خاص سیاسی خود، برای افزایش درآمد و یا برای خلاص شدن از شر سازمان‌های مفروض شروع می‌کنند. خصوصی‌سازی به‌عنوان یک فرایند عمیق اقتصادی نیازمند ارزیابی دقیقی از تمام صنایع با توجه به معیارهای ذیل خواهد بود:

- کارایی. توجیه اصلی برای خصوصی‌سازی کارایی است. کارایی یعنی تمهید خدمات برای افراد بیشتر با هزینه کمتر.

- اثربخشی. انتقاد اصلی بر بخش عمومی، ناتوانی سازمان‌های آن در دستیابی به اهدافی است که به خاطر آن سازمان‌دهی شده‌اند. برای خصوصی‌سازی، هر کس باید به‌طور واضح اهداف سازمان‌های موجود را تعریف کند و چگونگی ارائه خدمات توسط بخش عمومی را با آنچه بخش خصوصی می‌تواند انجام دهد، مقایسه کند.

- برابری. دلیل اصلی حیات سازمان‌های عمومی این فرض است که افراد توان برابر دارند. بنابراین خدماتی که بسیاری از مردم نمی‌توانند انجام دهند باید قبل از اقدام دقیقاً ارزیابی شود.

- قابل‌اتکا بودن. برخی خدمات به هر قیمتی باید انجام شود؛ در غیر این صورت می‌تواند در فعالیتهای اقتصادی وقفه ایجاد کند. بنابراین واگذاری این فعالیت‌ها باید با ارزیابی ثبات سازمان انجام شود.

- قابلیت محاسبه. عملکرد مستخدمین دولتی که خدمات عمومی را انجام می‌دهند معمولاً قابل‌محاسبه نیست. اما بخش خصوصی مسئول عملکرد خویش خواهد بود، زیرا توسط بازار کنترل می‌شود. در نتیجه بخش خصوصی در مقابل بازار مسئولیت بیشتری خواهد داشت.

- انتخاب. بخش خصوصی زمینه رقابتی را فراهم می‌سازد که تنوع و حق انتخاب بیشتری را ترویج می‌کند و در نتیجه مروج خلاقیت و توسعه اقتصادی است.



## اشکال خصوصی سازی

خصوصی سازی می تواند به اشکال مختلف انجام شود. به عنوان مثال اموال را می توان به عموم مردم، مدیران، کارکنان، خارجی ها، بانک ها و یا به شکل سرمایه گذاری در سهام فروخت. واگذاری همچنین می تواند با فروش سهام، حراج و یا توسط دلالتان بخش خصوصی انجام شود. یک سازمان که به دولتی بودن شناخته می شود می تواند به پیمانکاری بخش خصوصی واگذار شود. اما صرف نظر از شیوه عمل، خطمشی های خصوصی سازی باید دقیقاً مورد بررسی قرار گیرد و هرگز نباید بدون تعریفی دقیق از اهداف اجرا شود (سید شهاب الدین، ۱۹۹۳).

## شرایط خصوصی سازی

خصوصی سازی، شیوه ای استاندارد برای اجرا در همه شرایط ندارد. به علاوه هر شرایطی شیوه خاص را برای انتقال از بخش عمومی به بخش خصوصی می طلبد. توفیق در خصوصی سازی منوط به درک این نکته توسط دولت حاکم است که تصمیم در این مورد همان قدر که جنبه اقتصادی دارد، جنبه سیاسی نیز دارد. در حقیقت باید برای فعالیت آزاد بخش خصوصی تعهد وجود داشته باشد.

صرف نظر از اهداف خصوصی سازی و یا شیوه های مورد استفاده برای آن، دقت در اجرا ضرورت دارد. در شرایط مالکیت خصوصی، محرک مالک به حداکثر رساندن سود است و سودبخشی از رفاه اجتماعی است. اما فعالیت های یک مؤسسه می تواند با ایجاد انحراف در بازار، تخریب محیط و امثال آن بر رفاه اجتماعی تأثیر بگذارد. بنابراین اهداف جامعه و اهداف مالک از هم جدا می شوند. در یک بازار رقابتی شدید، حداقل بودن جدایی مذکور مطلوب است تا مالکان بخش خصوصی بتوانند بدون زیان رساندن به رفاه اجتماعی اهداف خود را تعقیب کنند. یعنی وقتی می توان خصوصی سازی را تعقیب کرد که نیروهای رقیب وجود داشته باشند. به هر حال صنایع بخش عمومی می توانند در انواع شرایط ذیل عمل کنند:

الف- سازمان هایی که می توانند در محیط انحصاری حمایت شده فعال باشند.

ب- سازمان هایی که می توانند در محیط انحصاری حمایت شده فعال باشند.

ج- سازمان هایی که می توانند در محیط انحصار طبیعی فعال باشند.

در برخی موارد مانند شرایط انحصار، دولت کنترل خود را از راه قوانین حفظ می کند. مضافاً



باید انحصارات طبیعی و بازارهای حمایت‌شده، تفکیک قائل شد. یک سازمان حمایت‌شده وقتی می‌تواند به بخش خصوصی واگذار شود که به معیارهای از پیش تعیین‌شده دست یابد. از سوی دیگر، وجود صنایع خصوصی با قدرت انحصاری، مداخله دولت در زمینه‌های رفاه اجتماعی را ضروری می‌سازد. البته وسعت دخالت باید دقیقاً بین انگیزه سود و موضوعات اجتماعی توازن برقرار کند؛ در غیراین صورت، قانون‌گذاری بیشتر می‌تواند به سازمان‌های دولتی قدرت بیشتری برای اعمال سلیقه خود را بدهد و در نتیجه کل اهداف خصوصی‌سازی را خنثی کند.

وجود رقابت در صنایع بررسی عملکردها را آسان‌تر می‌کند. رقابت محیط بهتری برای ارتقاء کیفی تولیدات ایجاد می‌کند و به تخصیص بهتر منابع کمک می‌کند. به هر حال اگر مؤسسات تحت مالکیت دولت رقابت را نادیده بگیرند، آزادسازی و مقررات‌زدایی باید هم‌عرض با خصوصی‌سازی آن‌ها انجام شود (سیدشهاب‌الدین، ۱۹۹۳).

### عوامل مؤثر بر خصوصی‌سازی

در ایران، گذشته از موارد شکست بازار، مسائلی چون لزوم ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی، تسهیل فرایند و هدایت برنامه‌های توسعه، بهره‌برداری درست از منابع طبیعی، تحقق برخی هدف‌های اجتماعی و رفاهی و همچنین نبود بخش خصوصی کارآفرین و.. موجب حضور گسترده و تعیین‌کننده دولت در فعالیت‌های اقتصادی شد.

در دوران پس از انقلاب، بنا به دلایل گوناگون، این حضور برجسته‌تر شد و حتی صنایع بسیاری که بر پایه شاخص‌ها و معیارهای بخش خصوصی ایجاد شده بود، مصادره و ملی گردید.

با وجود موفقیت نسبی دولت در تصدی‌گری و تحقق یافتن برخی اهداف اقتصادی-اجتماعی، رفته‌رفته به سبب تداخل فعالیت‌های انتفاعی و غیرانتفاعی دولت، نبود مکانیسم‌های مناسب برای ارزیابی و رسیدگی به حساب‌های شرکت‌های دولتی، مدیریت ناکارآمد بنگاه‌های دولتی، گوناگونی و ناهمخوانی هدف‌ها، نبود توجیه اقتصادی برای بسیاری از فعالیت‌های بخش دولتی و .. ناکارایی بر فعالیت‌های اقتصادی شرکت‌های دولتی سایه افکند.

بنابراین پذیرش تلویحی پایین بودن کارایی فعالیت‌های اقتصادی دولت، رونق گرفتن



سیاست‌های آزادسازی و خصوصی‌سازی در جهان، تحولات اقتصادی در اواخر دهه ۶۰ هجری خورشیدی، مسائل مربوط به پیوستن به سازمان جهانی بازرگانی و .. سبب شد که سیاست خصوصی‌سازی به‌عنوان یک راه‌حل عملی برای اصلاح ساختار مدیریت همه‌جانبه بنگاه‌های دولتی، با هدف بهبود کارآیی فعالیت‌های اقتصادی، کاهش تصدی‌گری دولت در بخش‌های اقتصادی و خدماتی غیرضروری، ایجاد تعادل اقتصادی و بهره‌گیری بهینه از امکانات کشور، به‌عنوان یکی از سیاست‌های محوری در برنامه‌های توسعه مطرح شود. بی‌گمان، بازگشت به قوانین بازار و به کار انداختن اهرم‌های سودآوری در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی می‌تواند در رفع نابسامانی‌های گذشته مؤثر افتد. اما این گذار باید بسیار سنجیده انجام شود و به‌درستی مدیریت و نظارت شود؛ زیرا امروز موفقیت و شکست سیاست خصوصی‌سازی سخت‌شکننده است و شاید به همین سبب موافقان و مخالفان این سیاست نسبت به نتایج آن بسیار حساس‌اند. عملکرد همه عناصر مؤثر در مدیریت فرایند خصوصی‌سازی، شرکت‌ها و زمینه‌های گزینش‌شده برای واگذاری، گروه‌های ذینفع، صاحبان شرکت‌ها، دولت و .. اهمیت بسیار دارد و از این‌رو لازم است که در پیاده کردن سیاست خصوصی‌سازی، طراحی مکانیسم‌ها و پیش‌بینی راهکارهای اجرایی فرایند خصوصی‌سازی بسیار سنجیده عمل شود، زیرا هرگونه اشتباه یا اقدام نامناسب می‌تواند آسیب‌های جبران‌ناپذیر به پیکره اقتصاد بزند (مرادی، ۱۳۸۴).

### وضعیت خصوصی‌سازی در ایران

نگاهی به فرآیند خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف<sup>۱</sup> نشان می‌دهد که در مرحله گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار و شکل‌گیری نظام بازار دو اصل اساسی وجود دارد: اول اقدامات «درونی» بنگاه با هدف افزایش بهره‌وری و سودآوری که توسط مدیران بنگاه‌ها انجام می‌گیرد؛ دوم ایجاد شرایط و بستر «محیطی» به‌عنوان «موتور» خصوصی‌سازی که دولت عهده‌دار آن می‌باشد. همچنین به نظر نگارنده عنصر اصلی در موفقیت خصوصی‌سازی و واگذاری‌ها، ایجاد رقابت می‌باشد. خصوصی‌سازی بدون وجود رقابت نوعی واگذاری غیرمطلوب می‌باشد. تجربه موفق چین در این زمینه گواهی این موضوع



می‌باشد. آن‌ها بجای حتی واژه خصوصی‌سازی از رقابتی کردن اقتصاد نام می‌برند. سهم قابل توجه دولت از درآمد ملی در سال‌های قبل از پیروزی انقلاب، در سال‌های پس از پیروزی انقلاب به دلایلی مختلفی از جمله به دلایل زیر افزایش یافته:

- ملی شدن تعداد زیادی از واحدهای تولیدی بخش خصوصی؛
- مصادره تعداد زیادی از بنگاه‌های اقتصادی بخش خصوصی؛
- برنامه‌های کنترل اقتصادی دولت در طول دوران جنگ تحمیلی و تداوم آن پس از پایان جنگ؛

- سرمایه‌گذاری بخشی از درآمدهای نفتی در واحدهای تولیدی و خدماتی؛
- پایبندی دولت به تأمین کالا و خدمات اساس مورد نیاز جامعه به قیمت ارزان از طریق پرداخت مستقیم و غیرمستقیم؛

- کنترل قیمت بسیاری از کالاها و خدمات (از جمله نرخ بهره)؛
- تمایل دولت برای دستیابی به یک اقتصاد خودکفا به‌ویژه در دهه اول پس از انقلاب؛
- قرار گرفتن بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی در انحصار دولت بر اساس اصل ۴۴؛
- عدم مشارکت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری‌های بزرگ به دلیل عدم ثبات سیاست‌های دولت.

با وجود آنکه امر خصوصی‌سازی در اقتصاد ایران با تأخیرهای زیادی مواجه شده و شمار بسیاری از شرکت‌های دولتی کارآیی و سودآوری ندارند، باز هم نحوه واگذاری و اخبار منتشره در خصوص شرکت‌های قابل‌واگذاری چندان دلگرم‌کننده نیست. در واقع، توجه به این نکته که هدف از واگذاری شرکت‌ها، ارتقای کارآیی آن‌ها و نوسازی صنایع کشور است نیز ضرورت دارد. در حال حاضر، در تعیین تکلیف واحدهای تحت پوشش دولت برای واگذاری - اعم از تولیدی و شرکت‌های خدماتی و مهندسی - معیار رشد کارآیی و توان مدیریتی برای انجام این مهم، کمتر مورد عنایت می‌باشد، بلکه عملکرد نه‌چندان قوی و زیان‌ده، حفظ مدیریت‌های ناکارآمد گذشته و... مدنظر است که نمی‌تواند کمک شایسته‌ای برای تحقق هدف خصوصی‌سازی باشد (علیزاده، ۱۳۸۳).

تجربه خصوصی‌سازی در کشورمان به اواخر دهه شصت و برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور برمی‌گردد. فهرستی از شرکت‌های قابل‌واگذاری در هیئت دولت تهیه و کمیته واگذاری برای پیگیری امر تشکیل شد. هدف‌های تعیین‌شده نیز



عبارت بود از بهبود مدیریت، تقویم دارایی‌ها، تعیین حداقل سوددهی و لغو معافیت‌های شرکت‌های دولتی. از آن پس، در هر یک از برنامه‌های توسعه اهدافی و در بودجه‌های سالیانه نیز ارقامی برای خصوصی‌سازی منظور شد. سال ۱۳۸۴ در این میان نقطه عطفی بود. سالی که با ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴، دولت وارد عرصه وسیع‌تری از سیاست‌های جدید اقتصادی کشور شد و اختیار واگذاری‌ها در کلیه بخش‌های اقتصادی را به دست آورد. اهداف تعیین‌شده برای سیاست‌ها، شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی ملی، گسترش حاکمیت عمومی به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری بود. علیرغم وجود چنین قوانینی، خصوصی‌سازی در ایران همواره با مشکلات و معضلات قابل توجهی مواجه بوده است. در اینجا با هدف ارائه یک شمای کلی از فرآیند خصوصی‌سازی و ملزومات آن، اهداف خصوصی‌سازی و مشکلات خصوصی‌سازی در ایران و همچنین راهکارهای پیش‌رو در قالب جدول زیر ارائه شده است:



	اهداف	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ تقلیل نقش سیستم دولت و تقلیل هزینه دخالت آن در فعالیت‌های اقتصادی</li> <li>✓ کاهش هزینه‌های بودجه‌ای دولت در رابطه با پرداخت یارانه‌ها</li> <li>✓ گسترش رقابت و بهبود کارایی عملکرد شرکت‌های دولتی</li> <li>✓ گسترش بازار سرمایه</li> <li>✓ گسترش مالکیت وسیع سهام</li> <li>✓ کسب درآمد مالی جهت خزانه دولت</li> <li>✓ حداقل کردن بوروکراسی اداری</li> <li>✓ کاهش انحصارات دولت و افزایش کارایی بخش دولت</li> </ul>
خصوصی‌سازی	مشکلات خصوصی‌سازی	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ عدم فرهنگ‌سازی عمومی توسط دولت درباره پذیرش جامعه در خصوص رفاه بالاتر در حالت رقابتی بودن اقتصاد نسبت به حالت انحصاری.</li> <li>✓ عدم اجرای سیاست خصوصی‌سازی بر اساس قانون مدون.</li> <li>✓ مشخص نبودن روش‌های واگذاری.</li> <li>✓ مشخص نبودن اهداف کمی و کیفی در سیاست‌های یادشده.</li> <li>✓ مشکلات ناشی از فقدان بازار سرمایه منسجم و ضعف بورس اوراق بهادار.</li> <li>✓ مشکلات ناشی از جنبه‌های نظارتی به این مفهوم که هیچ‌گونه شیوه اجرایی جهت نظارت پیش‌بینی نشده است.</li> </ul>
راه کارها		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ اهداف سیاست خصوصی‌سازی در کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت با توجه به سیاست‌های نظام پیش‌بینی شود.</li> <li>✓ مجموعه‌ای پر قدرت برخوردار از قدرت علمی و سیاسی، جهت نظارت.</li> <li>✓ مقررات و ضوابط لازم جهت تأمین و تضمین سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی بخش خصوصی.</li> <li>✓ رفع موانع فعالیت سالم بازار اوراق بهادار.</li> <li>✓ پیش‌بینی قوانین و مقررات قضایی کشور در زمینه تخلفات از سیاست واگذاری‌ها.</li> <li>✓ پیش‌بینی نظام مدون خصوصی‌سازی به‌خصوص جهت دستگاه‌های نظارتی نظیر دیوان محاسبات کشور و سازمان حسابرسی و سازمان بازرسی کشور.</li> </ul>

در مجموع پس از ۵۰ سال مداخله اقتصادی دولت در کشورهای مختلف جهان که به دلیل بحران بزرگ اقتصادی ۱۹۲۹-۱۹۳۲ و شکست بازار توجیه شد، با توجه به عملکرد نامطلوب آن که عمدتاً به خاطر افزایش شدید مخارج همراه با کسری بودجه و تأمین کسری از طریق آنچه امروزه به مالیات آسان نام‌گذاری شده - که در حقیقت به «حق‌الضرب» (درآمد ناشی از انتشار پول) معروف است و باعث تورم و بی‌ثباتی اقتصادی شد- از دهه ۱۹۸۰ خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف به سرعت گسترش یافت که شاید بتوان نقطه اوج آن را به اوایل دهه ۱۹۹۰ با فروپاشی اقتصاد شوروی که دولتی‌ترین



و متمرکزترین اقتصاد را در جهان داشت نسبت داد. به عبارت دیگر کتابی که نویسنده ترجمه نموده با عنوان «آدام اسمیت به مسکو می‌رود»<sup>۱</sup> مربوط به این دوره می‌باشد. نکته حائز اهمیت در این زمینه این است که خصوصی‌سازی به معنی عدم دخالت دولت در اقتصاد نمی‌باشد. به عبارت دیگر نقش دولت لازم است تغییر نماید تا بتواند پیشرفت اقتصادی را تسریع نماید. دولت در نقش جدید خود به جای «بتا» به شکل «معمار» ظاهر شده و کلیه موانع بر سر راه اقتصاد بخش خصوصی را برداشته و در این نقش بدون اینکه خود فعالیت‌ها را انجام دهد اجازه می‌دهد عاملان بخش غیردولتی با بهره‌وری بیشتر و رقابت با یکدیگر وارد عمل شوند. بدون شک این وضعیت از یک طرف باعث کاهش قابل توجه هزینه‌های دولت شده و از طرف دیگر با دریافت درآمدهای مالیاتی از بخش جایگزین شده، عملکرد اقتصادی خود و اقتصاد کلان را بهبود بخشد. برای مثال گسترش آموزش عالی غیردولتی در مقایسه با دولتی از یک طرف فشار بار تخصیص بودجه‌های سرانه دانشجویی را کاهش داده و از طرف دیگر گسترش این گونه مؤسسات علاوه بر ایجاد اشتغال و سایر اثرات مستقیم و غیرمستقیم اقتصادی باعث افزایش درآمدهای مالیاتی دولت نیز می‌شود. در سال‌های گذشته، بخش آموزش عالی ایران شاهد گسترش کمی دانشگاه‌ها و مشارکت گسترده بخش غیردولتی در حوزه آموزش بوده است. به عبارت دیگر، تحولاتی در ساختار آموزش عالی ایران صورت گرفته که تا حدودی چهره آن را تغییر داده است. یکی از این تحولات، افزایش نسبی و قابل توجه سهم بخش خصوصی یا غیردولتی در آموزش عالی ایران بوده است. بدین معنی که در سال‌های گذشته، از یک‌سو شاهد تأسیس دانشگاه‌های غیرانتفاعی از سوی اشخاص حقیقی در قالب هیئت مؤسس بوده‌ایم؛ و از طرف دیگر، درصد قابل توجهی از جوانان متقاضی آموزش عالی، با هزینه شخصی در دانشگاه‌های غیرانتفاعی مشغول به تحصیل شده‌اند. به این ترتیب، اندکی از فشار بار مالی و اجتماعی بر روی دولت کاسته شده و شهروندان عرضه‌کننده و تقاضاکننده آموزش عالی آن را به دوش کشیده‌اند (صالحی عمران و همکاران، ۱۳۸۹). البته توسعه و تداوم این مؤسسات با توجه به رقابت بین آن‌ها در جذب دانشجو منوط به بهبود وضعیت آموزشی و پژوهشی آن‌هاست. دولت نیز با نظارت دقیق بر عملکرد این گونه مؤسسات بدون انجام هیچ‌گونه هزینه‌ای می‌تواند درآمد قابل توجهی کسب نماید. به نظر



نگارنده پیشنهاد می‌شود دانشگاه‌های دولتی به تربیت و آموزش دانشجو در دوره‌های تحصیلات تکمیلی و مخصوصاً دکتری پرداخته و از خروج ارز و مخصوصاً ارز یارانه‌ای به دانشجویان ایرانی خواهان تحصیل در دانشگاه‌های درجه ۲ و ۳ که اغلب از کیفیت علمی پایین تری نسبت به دانشگاه‌های داخلی برخوردارند جلوگیری نماید.

### تمرکززدایی مالی و نقش دولت‌های محلی

دولت مرکزی برای مقابله با شکست بازار وظیفه ارائه کالاها و خدمات عمومی را بر عهده دارد. دولت مرکزی می‌تواند با واگذاری اختیارات بیشتر در زمینه‌های اقتصادی، مالی و اداری موجب افزایش کارایی در اقتصاد بخش عمومی شود.

در خصوص نقش تمرکززدایی در توسعه منطقه‌ای، کارهای تجربی متعددی انجام گرفته است. داوودی و زو (۱۹۹۸)، زانگ و زو (۱۹۹۷) معتقدند نرخ رشد بلندمدت تولید سرانه تابعی از تمرکززدایی مالی وجود دارد که در این سطح، رشد اقتصادی به حداکثر می‌رسد. این سطح بهینه بستگی به بهره‌وری نسبی هر سطح و لایه دولت دارد. گرامیچ و سلمون (۱۹۸۷) در مطالعات خود دریافتند که تمرکززدایی مالی موجب افزایش رقابت و ابداع بین دولت‌های محلی شده است. همچنین پرودهام (۱۹۹۵) مطرح می‌کند که میزان بهبود کارایی حاصل از تمرکززدایی مالی به اختیارات مقامات محلی داشته و در برخی موارد نتیجه معکوس دارد. بای و چیونگ (۲۰۰۹) و تانزی (۲۰۰۰) در پژوهش‌های خود نشان دادند در صورت وجود مشارکت‌های مردمی و جابجایی آزاد منابع در مناطق مختلف در کشورهای در حال توسعه، اجرای سیاست‌های تمرکززدایی کارایی اقتصادی و در نهایت رشد اقتصادی را افزایش می‌دهد.

مطالعات داخلی متنوعی نیز در خصوص تأثیرات تمرکززدایی، به خصوص تمرکززدایی مالی، انجام پذیرفته است. از جمله این مطالعات می‌توان به مقاله فرزین‌وش و غفاری فرد (۱۳۸۵) اشاره کرد که با استفاده از مدل خود به این نتیجه دست یافته‌اند که تمرکززدایی مالی (نسبت بودجه استان‌ها به بودجه عمومی کشور) در بلندمدت و کوتاه‌مدت به طور مستقیم نرخ رشد اقتصادی را افزایش می‌دهد. همچنین یافته‌های این پژوهش نشانگر تأثیر غیرمستقیم تمرکززدایی بر رشد از طریق استقرار ثبات اقتصادی بوده است.

دو مقاله جعفری صمیمی و همکاران (۲۰۱۰) با استفاده از الگوهای خطی و غیرخطی





نشان داده‌اند که بین تمرکززدایی مالی و رشد اقتصادی استان‌ها رابطه مثبت وجود دارد. مقاله غفاری و صادقی شاهدانی (۱۳۹۲) نیز بیان می‌دارد که بین تمرکززدایی از اعتبارات عمرانی ملی و تمرکززدایی از اعتبارات عمرانی تخصیصی به استان‌ها و رشد اقتصادی استان‌ها رابطه خطی مثبت وجود دارد. همچنین این مقاله درمی‌یابد که اگر میزان تمرکززدایی درآمدی در استان‌ها تا سطح ۸۵ درصد افزایش یابد، رشد اقتصادی استان‌ها نیز ارتقا می‌یابد.

در مجموع با گسترش تمرکززدایی مالی وظایف حاکمیتی و مسؤولیت‌های اجرایی دولت مرکزی به دولت در سطوح منطقه‌ای-استانی و محلی ارجاع می‌شود. با هدایت وظایف تخصیص و توزیع در اقتصاد بخش عمومی از دولت مرکزی به دولت‌های محلی در این حالت، نقش استانداری‌ها و شورای اسلامی شهر و روستا پررنگ‌تر و عملکرد دولت به دلیل نزدیکی به منطقه از کارایی بیشتری برخوردار می‌شود.

در چارچوب نظریه مالیه عمومی، مهم‌ترین هدف در تمرکززدایی مالی، افزایش کارایی به‌منظور افزایش رفاه مصرف‌کنندگان یا پرداخت‌کنندگان مالیات (با فرض ثابت بودن مقدار منابع) است. این موضوع دستاورد نظری کلاسیک ماسگریو است و در چارچوب نظریه انتخاب عمومی (از دیدگاه بوکانان و اوتز) به معنای کنترل قدرت دولت مرکزی است. بر اساس این نظریه، دولت محلی نیازها و خواسته‌های محلی را بهتر تشخیص می‌دهد، از این رو می‌تواند منابع عمومی را کاراتر تخصیص دهد. در واقع فرض می‌شود که اولاً دولت‌های تابع با قید بودجه سخت همراه هستند (یعنی دولت‌های محلی نمی‌توانند برنامه‌های خود را به راحتی از طریق جلب اعتبار از دولت ملی تأمین مالی نمایند، ثانیاً تأمین هزینه‌های تولید کالاها و خدمات عمومی محلی را افراد محلی و درآمدهای انتقالی به صورت قانونمند و تعریف‌شده مشخص می‌کنند. افزون بر این، فرض می‌شود که نظارت‌های نهادینه‌شده محلی (انتخابات) نیز کارایی تمرکززدایی مالی را بهبود می‌بخشد. نظر به اینکه افزایش کارایی با فرض ثابت ماندن منابع بررسی می‌شود، در این رهیافت افزایش رفاه مصرف‌کنندگان به واسطه تغییر کیفی در تولید ناخالص ملی (GNP) به وجود می‌آید که به سادگی قابل اندازه‌گیری نیست. در واقع رهیافت تمرکززدایی مالی موجب نزدیکی و سازگاری میان عرضه‌ی کالاها و خدمات عمومی و تقاضا و رجحان‌های خانوار می‌شود و از این طریق رفاه آنان افزایش می‌یابد. بنابراین لزوماً به معنی افزایش



تولید ناخالص داخلی نیست. با این تحلیل می‌توان گفت که رهیافت تمرکززدایی مالی دست‌یابی به تقاضای حقیقی جامعه و ارضای واقعی از طریق کاهش اندازه دولت ملی یا مرکزی و تفویض یا واگذاری اختیار به دولت‌های منطقه‌ای، استانی و محلی است. (رنانی و همکاران، ۱۳۸۵).

تمرکززدایی ارتباط تنگاتنگی با افزایش کارآیی دارد و از همین جا است که تشکیل دولت‌های محلی برای اداره امور محلی و ارائه کالاهای عمومی توصیه می‌شود. یکی از مشکلات مدیریت متمرکز، ناتوانی در شناخت ترجیحات است. راه‌حل اقتصاد بازار برای تولید کالاهای خصوصی مکانیسم قیمت می‌باشد، اما در ارتباط با کالای عمومی که بخش خصوصی با شکست مواجه می‌شود یک راهکار تمرکززدایی است. دولت‌های محلی کارآیی بیشتری در هزینه کردن مالیات‌ها از طریق برآورد بهتر ترجیحات شهروندان دارند. قضیه تمرکززدایی «اوتس»<sup>۱</sup> (۱۹۹۹) در اقتصاد بخش عمومی از همین نوع است. ایده اساسی قضیه این است که دولت‌های محلی به دلیل نزدیکی بیشتر با شهروندان توانایی بیشتری در شناخت ترجیحات دارند. برای مثال، یک کشور با دو منطقه دارای تقسیمات کشوری را در نظر بگیرید که ساکنان هر منطقه دارای ترجیحات متفاوتی نسبت به کالای عمومی هستند. دولت مرکزی یا می‌تواند خود اقدام به ارائه کالای عمومی نماید که در این صورت حداقل ترجیحات یک منطقه مورد بی‌اعتنایی قرار می‌گیرد، یا از طریق دادن اختیارات مالی به دولت‌های محلی، دست آن‌ها را در ارائه کالای عمومی باز می‌گذارد که در این صورت دولت‌های محلی با شناخت ترجیحات شهروندان اقدام به تخصیص بهینه منابع می‌کند. این اقدام از طریق مکانیسم رأی‌گیری و تمرکززدایی سیاسی بهبود می‌یابد. به غیر از افزایش کارآیی، تمرکززدایی دارای منافع نیز هست. تمرکززدایی موجب تسهیل و تسریع در تصمیم‌گیری‌ها می‌شود، رقابت بین دولت‌های محلی را افزایش می‌دهد، توسعه منطقه‌ای به همراه می‌آورد و با نزدیک کردن دولت به مردم موجب افزایش شفافیت و پاسخگویی می‌شود. لازمه تمرکززدایی، تهیه و تدوین قوانین مناسب جهت تفویض اختیارات سیاسی و مالی به دولت‌های محلی می‌باشد.

یکی از مهم‌ترین منافع تمرکززدایی، افزایش کارایی است. تولید سطوح یکسان کالاها و خدمات عمومی در همه محل‌ها به‌طور کلی ناکارا است. زیرا ترجیحات مصرف‌کنندگان



برای یک کالا یا خدمت معین متفاوت است. از این رو در دولت‌های محلی با توجه به نزدیکی به مردم هر منطقه، نسبت به دولت مرکزی بهتر می‌توانند سلیق و خواسته‌های مصرف‌کنندگان را تشخیص داده و منابع عمومی را به صورت کارا تر تخصیص دهند (مارتینز و مک‌ناب<sup>۱</sup>، ۲۰۰۳).

تمرکززدایی را می‌توان به‌عنوان محدودیتی روی رفتار دولت‌های حداکثرکننده بودجه در نظر گرفت. در حالی که دولت‌ها به صورت یک حداکثر کننده بودجه عمل می‌کنند، رقابت افقی و عمودی به توزیع بودجه آن‌ها انجامیده و بنابراین اندازه کلی بخش عمومی را محدود می‌کند. از این رو تمرکززدایی می‌تواند از عرضه بیش از حد کالاها و خدمات عمومی جلوگیری می‌کند.

از آنجایی که تمرکززدایی بر انتقال مسئولیت‌ها از دولت مرکزی به دولت‌های محلی همراه با ایجاد پاسخگویی در آن‌ها دلالت دارد، از این رو نه تنها برای دولت‌های محلی انگیزه‌ای ایجاد می‌شود که ترجیحات ساکنان مناطق را در نظر بگیرند، بلکه باعث می‌شود که زمینه نوآوری و خلاقیت در تولید کالاها و خدمات عمومی در سطح مناطق به وجود آید. به عبارت دیگر، امکان استفاده از دانش و مهارت‌های موجود در سطح منطقه نیز فراهم می‌شود. در اثر به وجود آمدن خلاقیت و نوآوری در تولید کالاها و خدمات عمومی، هزینه‌های تولید و در نتیجه قیمت آن‌ها پایین آمده و کیفیت تولید نسبت به حالت متمرکز افزایش می‌یابد.

تمرکززدایی باعث کاهش سلسله‌مراتب اداری می‌شود. از نظر مادی، امور هر ناحیه معمولاً با توجه به امکانات و رعایت پاره‌ای از مقتضیات دیگر محلی اداره می‌شود و برنامه‌ها با در نظر گرفتن امکانات محلی تنظیم می‌شود. لذا مصارف بودجه دولت مرکزی به میزان قابل توجهی کاهش می‌یابد، زیرا برعهده گرفتن انجام امور محلی برای دولت مرکزی هزینه‌بر است و رها کردن چنین اموری هزینه‌های نظامی مرکزی را کاهش می‌دهد، ضمن آن که بی‌تردید زبانی متوجه نظام‌های محلی نخواهد کرد. بنابراین کاهش هزینه‌ها می‌تواند به کارایی تولید انجامیده و در نهایت باعث رشد اقتصادی گردد (سامتی و همکاران، ۱۳۸۶).

موادی از قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه در کشورمان نیز به بحث تمرکززدایی اشاره



کرده است. برای مثال ماده (۱۷۳) قانون مذکور، دولت را مجاز به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به‌منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها، بازرگری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها کرده است. همچنین در ماده (۱۷۹) اشاره شده است به‌منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران استان‌ها، نظام درآمد - هزینه استانی ساماندهی شود.

انگیزه مهم برای تمرکززدایی مالی به علت ایجاد پتانسیل لازم برای بهبود عملکرد بخش عمومی در اقتصاد می‌باشد. تئوری تمرکززدایی مالی برای بهبود ارائه کالاها و خدمات عمومی در بعد ملی و محلی ارائه شده است، به‌نحوی که اعمال سیاست‌های تمرکززدایی افزایش بهره‌وری، کارایی، پاسخگویی و حسابرسی مدیران در تخصیص منابع را به دنبال خواهد داشت؛ زیرا اولاً دولت‌های محلی با منفعت مناطق جغرافیایی که در آن خدمات عمومی عرضه می‌شوند، بیشتر ارتباط دارند؛ ثانیاً دولت‌های محلی بهتر می‌توانند نیازها و سلیق مناطق خود را تشخیص دهند و همچنین رقابت در قلمرو حکومت محلی باعث می‌شود انگیزه مقامات محلی در نوآوری، خلاقیت و پاسخگویی به جایگاه قانونی خود افزایش یابد.

تمرکززدایی که در سال‌های اخیر مورد توجه اقتصاددانان قرار گرفته است، تمرکززدایی مالی می‌باشد. تمرکززدایی مالی به معنی انتقال قدرت تصمیم‌گیری نسبت به ترکیب مخارج و درآمدها از دولت مرکزی به دولت‌های منتخب محلی است. اساساً تئوری تمرکززدایی مالی برای بهبود ارائه کالاها و خدمات عمومی، به‌خصوص کالاها و خدمات عمومی محلی که در پیرامون بر اساس نیاز تهیه می‌شود، ارائه شده است، به‌نحوی که اعمال سیاست‌های تمرکززدایی افزایش بهره‌وری، کارایی، پاسخگویی و حسابرسی مدیران در تخصیص منابع را به دنبال خواهد داشت. زیرا اولاً دولت‌های محلی با منفعت مناطق جغرافیایی که در آن خدمات عمومی عرضه می‌شوند، بیشتر ارتباط دارند. ثانیاً دولت‌های محلی بهتر می‌توانند نیازها و سلیق مناطق خود را تشخیص دهند. ثالثاً رقابت در قلمرو حکومت محلی باعث می‌شود انگیزه مقامات محلی در نوآوری، خلاقیت و



پاسخگویی به جایگاه قانونی خود افزایش پیدا کند<sup>۱</sup>. در حالت کلی مزایای حاصل از این تمرکززدایی‌های مالی در مطالعات مختلف تجربی همان‌طوری که در بالا اشاره شد مورد تأکید قرار گرفته شده است<sup>۲</sup>. در این راستا و به‌منظور پیشبرد هدف تمرکززدایی مالی در تدوین الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت لازم است نکات زیر مدنظر قرار گیرد:

- طراحی چارچوب نظارتی با پشتوانه قانونی و اجرائی لازم برای اعمال دقیق قوانین.
- استفاده از ظرفیت شوراهای شهر و روستا برای اجرای برنامه‌های تدوین‌شده.
- انتقالات مالی از دولت مرکزی به دولت‌های محلی به‌صورت مستقیم و دادن اختیارات مالیاتی، به دولت‌های محلی با هدف کسب درآمد.

علاوه بر این، همان‌طوری که تجربه اخیر کشورمان در هدفمندی‌سازی یارانه‌ها و مخصوصاً مشکل شناسایی جمعیت واجد شرایط مشاهده شد، به نظر نگارنده، این وظیفه به‌خوبی از عهده دولت‌های محلی مخصوصاً شوراهای شهر و روستا که به‌طور کامل مانند سایر کشورها از کلیه خانوارها در حوزه فعالیت خود اطلاع دارند، برمی‌آید. بنابراین مشاهده می‌شود که دولت‌های استانی و محلی کارآمد می‌توانند در عملکرد بخش عمومی در اقتصاد کلان و در نتیجه پیشرفت اقتصادی کشور نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا نماید. البته شرایط عضویت در شوراهای لازم است با تأکید بر تخصص و کارایی و تجربه لازم در مسئولیت‌ها و پرهیز از شیوه قومی‌گرایی و خویشاوندی اصلاح شود.

### ضرورت سازگاری تحقق اهداف کوتاه‌مدت - میان‌مدت و بلندمدت

از نظر زمانی اهداف موردنظر اقتصادی در سطح کلان که لازم است در هر نظام و یا الگوی اقتصادی موردتوجه قرار گیرد به سه دوره کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت تقسیم می‌شود. در هر دوره از الگوی پیشرفت، برنامه‌ریزی و ارزیابی عملکرد و چگونگی درصد تحقق اهداف موردنظر و مخصوصاً هماهنگی و سازگاری اهداف در این سه دوره زمانی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. علت این امر این است که موفقیت برنامه‌ها از نظر تحقق اهداف موردنظر مشخص خواهد شد. برای تشریح بیشتر این موضوع می‌توان گفت که در اقتصاد بخش عمومی و کلان کشورمان اهداف کوتاه‌مدت در قالب بودجه سالانه دولت ارائه می‌شود. در میان‌مدت، اهداف اقتصادی در چارچوب برنامه‌های اقتصادی ۵ ساله



مشخص می‌شود. سرانجام اهداف بلندمدت به شکل سند چشم‌انداز بیست‌ساله تبیین می‌شود.

نکته حائز اهمیت در این زمینه این است که هر یک از موارد سه‌گانه فوق توسط یکی از نهادهای اجرایی و قانونی کشور ارائه می‌شوند. برای مثال دولت بودجه را ارائه می‌نماید. برنامه‌های پنج‌ساله نیز توسط دولت ارائه شده و برنامه چشم‌انداز نیز با همکاری جمع تشخیص مصلحت نظام با رهنمودهای مقام معظم رهبری ترسیم می‌شود. سؤال مهمی که در این زمینه مطرح می‌شود این است که چه نهادی و یا سازمانی مسئولیت ارزیابی هریک از برنامه‌های سه‌گانه و مهم‌تر از آن سازگاری سه برنامه با یکدیگر را به عهده دارد؟ برای مثال چگونگی تطابق اهداف بودجه‌های سالانه با برنامه پنج‌ساله با این توصیف که پس از اجرای پنج بودجه، اتوماتیک اهداف یک برنامه پنج‌ساله تحقق یافته و همچنین پس از اجرای ۴ برنامه پنج‌ساله اتوماتیک اهداف یک برنامه ۲۰ ساله تحقق یابد.

با توجه به عملکرد اقتصاد بخش عمومی کشورمان، همان‌طور که در بخش‌های قبلی نیز اشاره شد، مشخص است که چنین نهادی وجود ندارد. دلیل این امر نیز واضح است زیرا اهداف کوتاه‌مدت مورد نظر، مانند تأمین هزینه‌های جاری دولت از مالیات‌ها، حتی در طول ۴ برنامه پنج‌ساله تحقق نیافته است و هیچ نهادی نیز این موضوع را متذکر نشده است. به نظر نگارنده لازم است وجود یک نهاد کاملاً مستقل جهت ارزیابی عملکرد هریک از سه برنامه کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت و ارزیابی و هماهنگی و سازگاری آن‌ها در الگوی ایرانی اسلامی پیشرفت مورد توجه قرار گیرد. وظیفه مهم این نهاد ارائه گزارش‌های دوره‌ای از عملکردها و تذکر و تشریح ناسازگاری‌ها و ضرورت اصلاحات لازم با ذکر نقاط قوت و ضعف هریک از نهادهای ذی‌ربط می‌باشد. پیشنهاد می‌شود این نهاد مستقل متشکل از شورای اقتصاددانان منتخب زیر نظر مقام معظم رهبری و انتخاب ریاست شورا توسط ایشان ایجاد شود.

### استقلال واقعی بانک مرکزی

استقلال بانک مرکزی امری ضروری است که با تحقق این هدف، بانک مرکزی می‌تواند نظم مطلوبی را در نظام پولی کشور ایجاد کند و کارآمدی سیستم اقتصادی کشور را افزایش دهد. استقلال بانک مرکزی به معنای جدایی سیاست‌های پولی از سیاست‌های



مالی در نظام اقتصادی کشور است که بانک مرکزی را از حوزه تسلط مطلق دولت رها می‌کند و در نتیجه، دولت نمی‌تواند به میل خود و به هر میزانی که تشخیص می‌دهد به استقراض از بانک مرکزی و انتشار پول به منظور تأمین کسری بودجه روی آورد. در چنین نظامی، بانک مرکزی مسئول حفظ ارزش داخلی پول ملی از طریق مقابله با تورم تلقی می‌شود، در حالی که انتظار می‌رود تعیین ارزش خارجی پول، یعنی نرخ برابری آن در مقابل ارزهای خارجی، به عوامل بازار واگذار شود. بدون تردید حرکت به سمت بانک مرکزی مستقلی که فارغ از فشارهای سیاسی و دولتی عمل نماید، عملکرد اقتصاد کلان به شیوه‌ای مثبت تحت تأثیر قرار خواهد داد.

با وجود ابهامات در شاخص‌های مختلف اندازه‌گیری درجه استقلال بانک مرکزی، مطالعات مختلفی در کشورهای جهان در مورد اثرات اقتصادی مساعد استقلال بانک مرکزی بر متغیرهای مهم اقتصادی مانند رشد اقتصادی، تورم، کسری بودجه، حق الضرب و فساد اقتصادی انجام پذیرفته است. از جمله این مطالعات می‌توان به جعفری صمیمی و احمدی (۱۳۸۱)، جعفری صمیمی (a, 2001) و جعفری صمیمی (b, 2001) و جعفری صمیمی و همکاران (۲۰۱۰) اشاره کرد.

تجربه اقتصاد ایران نشان می‌دهد استقلال بانک مرکزی همواره یکی از موضوعات مورد بحث بین اقتصاددانان و سیاست‌گذاران کشور بوده است. اگرچه طبق ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی مسئول تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری بر اساس سیاست کلی اقتصادی کشور می‌باشد، اما متأسفانه این ماده‌ی قانونی با تصمیمات خلق‌الساعه نه تنها اجرا نشد و بانک مرکزی مسئولیت تنظیم و اجرای سیاست‌های پولی و اعتباری را بر عهده نگرفت، بلکه تجربه سال‌های اخیر نشان می‌دهد بانک مرکزی در حد یک نظاره‌گر بوده است، نه سیاست‌گذار. برای نمونه می‌توان به بی‌ثباتی‌های بازار ارز و سکه در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ اشاره نمود.

نکته حائز اهمیت این است که به معنی واقعی، زمانی استقلال واقعی بانک مرکزی وجود دارد که در اجرا بتوان دو سیاست مالی و پولی با دو نهاد مستقل اما هماهنگ را در کشور مشاهده نمود. در عوض چنانچه انتخاب رئیس بانک مرکزی توسط رئیس‌جمهور و یا تأکید وی و مقامات سیاست مالی باشد، نمی‌توان شاهد استقلال واقعی بود. زمانی استقلال واقعی وجود دارد که رئیس بانک مرکزی جهت تحقق هدف‌گذاری تورم و سایر



وظایف محوله، مطیع دولت نباشد و با حمایت مجلس و بدون نگرانی از اخراج<sup>۱</sup> خود به دلیل عدم توانایی در انجام وظایف هدف‌گذاری شده، به درخواست‌های نامطلوب دولت مخصوصاً در دریافت حق‌الضرب و اکنش مثبت نشان ندهد. در صورت استقلال بانک مرکزی دیگر دولت قادر نخواهد بود مانند آنچه در ۳۰ سال گذشته در اقتصاد کشورمان رخ داد به پشتوانه استقرار از بانک مرکزی کسری بودجه ناشی از عدم رعایت انضباط مالی خود را که عامل و ریشه اصلی تورم در کشور بوده است را ایجاد نماید. این نوع تورم ناشی از تأمین کسری بودجه از طریق حق‌الضرب را چندین سال قبل نگارنده «یک پدیده مالی» در مقایسه با جمله معروف فریدمن که «تورم همیشه و همه‌جا یک پدیده پولی است» نامیده است.

همچنین گاهی برای نگارنده این سؤال مطرح شده است که آیا بانک‌های مرکزی در کشورهای جهان مخصوصاً در کشورهای در حال توسعه خود واقعاً تمایل دارند که مستقل باشند؟ علت این امر این است که این امکان وجود دارد که بانک‌های مرکزی خود در هنگام انتشار پول برای دولت بخشی از آن را به خود اختصاص داده و به اصطلاح در کیک حق‌الضرب<sup>۲</sup> خود نیز سهیم شوند. سؤال قابل طرح این است که آیا در ایران بانک مرکزی در کیک حق‌الضرب در ۳۰ سال گذشته سهیم نبوده است؟ بهر حال به نظر نگارنده لازم است استقلال واقعی بانک مرکزی یکی از عناصر کلیدی در الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت تلقی شود.

### حکمرانی خوب و نقش متغیرهای نهادی

از دیگر شاخص‌های کارایی بخش عمومی می‌توان به حکمرانی خوب و نقش متغیرهای نهادی اشاره نمود. حکمرانی مفهوم گسترده‌ای است که با حوزه‌هایی چون محیط اقتصادی و یا به عبارتی امنیت اقتصادی، سیاست، اجتماع و حقوق ارتباط مستقیم دارد. بانک جهانی در گزارش سال ۱۹۹۷ خود با عنوان «نقش دولت در جهان در حال تحول»، نه تنها بر نقش تعیین‌کننده دولت در تحولات اقتصادی اشاره کرده، بلکه دامنه بحث‌های نظری و تجربی در مورد کارکرد دولت را در سطح جهانی گسترش داده است. سلسله مباحث مذکور به تعیین مفهوم حکمرانی منتهی گردید. بانک جهانی، حکمرانی را شیوه

۱. برای مشاهده مقالاتی با عنوان چه هنگام رئیس بانک مرکزی باید اخراج شود برای مثال رجوع شود به:

www.sloveniatimes.com/central-bank-after-incompetent-new. (2012)

2. Seigniorage Cake





استفاده از قدرت در مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی برای دستیابی به توسعه‌ی پایدار تعریف می‌کند. مطابق تعریف بانک جهانی، کشورهای عضو باید به بهبود سازوکارهای تخصیص منابع، فرایندهای تدوین، انتخاب و اجرای خط‌مشی‌ها و روابط بین شهروندان و حکومت بپردازند. قطعنامه کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد به صورت آشکار، حکمرانی را در پیوند با بستر محیطی می‌داند که رو به سوی بهره‌مندی از حقوق بشر و رشد توسعه‌ی انسانی پایدار دارد. با پیوند حکمرانی خوب و توسعه‌ی انسانی پایدار بر اصولی چون مشارکت‌جویی و ارتقای حقوق بشر تأکید می‌گردد و دستورالعمل‌های تجویزی و اجباری برای ایجاد توسعه موردنظر خواهد بود (کميجانی و سلاطین، ۱۳۸۷).

حکمرانی خوب در سال‌های پیش از جنگ جهانی دوم کمتر استفاده می‌شد اما در طول دهه ۱۹۸۰ با مفهومی جدید ظهور کرده است که به چیزی فراتر از حکومت (دولت) اشاره دارد. این اصطلاح در فرهنگ آکسفورد مترادف با واژه دولت<sup>۱</sup> استفاده شده است. اما در طول دهه ۱۹۸۰ اندیشمندان سیاسی این اصطلاح را برای متمایز کردن آن از دولت به کار گرفتند. در واقع حکمرانی خوب مفهوم بسیار گسترده‌ای را در برمی‌گیرد که محصول مشارکت سه نهاد دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی است. هر سه آن‌ها برای توسعه انسانی پایدار ضروری هستند. دولت محیط سیاسی و حقوقی بارور به وجود می‌آورد، بخش خصوصی اشتغال و درآمد را پدید می‌آورد و جامعه مدنی تعامل سیاسی و اجتماعی گروه‌های فعال برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را تسهیل می‌کند. حکمرانی خوب نه تنها روایتی نو از مفاهیمی چون دموکراسی، حقوق بشر، پاسخگویی، مشارکت و حاکمیت قانون است، در عین حال چارچوبی به دست می‌دهد که همه این اهداف و ارزش‌ها در یک‌جا جمع شوند و اهداف توسعه انسانی اعم از توسعه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی با محوریت مردم، دنبال شود. حکمرانی خوب روایت‌گر توسعه انسان‌محور است. (سامتی و همکاران، ۱۳۹۰) حکمرانی خوب دارای ۶ مؤلفه اصلی است. این مؤلفه‌ها عبارت‌اند از ثبات سیاسی، پاسخگویی و ارتباط دولت با مردم، شفافیت و کیفیت قوانین، کارایی و اثربخشی دولت، کنترل فساد و نهایتاً حاکمیت قانون. با وجودی که تمام موارد فوق لازم است در الگوی پیشرفت لحاظ شود اما برخی از آن‌ها نقش مهم‌تری ایفا می‌نمایند. برای



مثال می‌توان به ارتباط دولت و مردم اشاره کرد. پاسخگویی<sup>۱</sup> یکی از چالش‌هایی است که دولت‌ها امروزه با آن مواجه هستند. امروزه دولت‌ها بایستی نسبت به خط‌مشی‌ها و اقداماتشان پاسخگو باشند. لازمه دموکراسی، داشتن یک سیستم پاسخگویی مناسب است. سازمان‌های دولتی، به وسیله مردم و برای مردم ایجاد می‌شوند و می‌بایست در برابر آن‌ها پاسخگو باشند. رابطه بین دولت و شهروندان، سیستم پاسخگویی را شکل می‌دهد که به موجب آن، سازمان‌های دولتی وظایف مربوط را انجام می‌دهند و شهروندان اجازه می‌دهند که این وظایف انجام شوند، مشروط بر اینکه پاسخگو باشد. پاسخگو بودن دولت نسبت به نحوه انجام وظایف عمومی باعث می‌شود تا سطح اعتماد جامعه به کنش‌های دولت افزایش یافته و مردم به درستی واکنش نشان دهند. پاسخگویی به دو دسته پاسخگویی درون حکومت و بیرون حکومت تقسیم می‌شود. همان‌طور که گفته شد، بحث حکمرانی تنها به رابطه مردم با حکومت محدود نمی‌شود. حکمرانی خوب نیازمند رابطه شفاف و قانونمند در سلسله‌مراتب حکومت است. یکی از روش‌های اداری برای بهبود پاسخگویی درونی، تقویت عملکردگرایی و بهبود نظام بودجه‌ریزی است. در زمینه‌ی پاسخگویی بیرونی نیز سیاست‌های مختلفی پیش‌بینی می‌شود که به دودسته اقدامات ملی و محلی تقسیم می‌گردد. ترویج سازوکارهای بازخورد از مشتریان و انتشار نتایج آن در کیفیت حکمرانی خوب مؤثر است. این سیاست سخن شهروندان را تقویت می‌کند، مقامات مسئول را مجبور به تغییر رفتار می‌کند و یا حداقل آن‌ها را ترغیب به توجه بیشتر به مطالبات مردم می‌کند (می‌دری، ۱۳۸۵). حکمرانی خوب دارای مشخصاتی از جمله بروکراسی اداری بهینه و مسؤلیت‌پذیری دولت است. تحقیقات متعدد در کشورهای در حال توسعه در خصوص تأثیر همکاری مردم در اجرای سیاست‌های اقتصادی نشان داده است که بدون همکاری مردم، اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌های پیشرفت، تعدیل و تثبیت وجود ندارد. (جعفری صمیمی، ۱۳۸۴). البته در کشورهای دارای منابع طبیعی که متعلق به دولت است مشاهده شده که به دلیل نقش ناچیز مالیات‌ها در تأمین درآمدشان در مقایسه با درآمدهای منابع طبیعی نیاز چندانی به همکاری مردم و همچنین پاسخگویی نداشته باشند. بر اساس مقاله (جعفری صمیمی و صالحانی تالشی، ۲۰۱۰) این موضوع در کشورهای صادرکننده نفت-اوپک- تأیید شده است. کندی رشد اقتصادی کشورهای



صاحب منابع طبیعی و عملکرد بهتر کلان اقتصادی کشورهای فقیر از نظر منابع طبیعی پدیده‌های غیرمنتظره در ادبیات توسعه اقتصادی به شمار می‌رود. در قرن بیستم سوئیس و ژاپن (فقیر از نظر منابع طبیعی) در مقایسه با روسیه (بهره‌مند از منابع طبیعی) عملکرد اقتصادی بهتری داشتند. اقتصادهای نفتی در چند دهه اخیر با وجود کسب درآمدهای ارزی فراوان از رشد اقتصادی کند، با نوسان و در مواردی منفی برخوردار بوده‌اند. مثلاً، نرخ رشد GDP حقیقی سرانه سالانه امارات متحده عربی (طی دوره ۱۹۹۸ - ۱۹۷۳)، کویت (طی دوره ۲۰۰۱ - ۱۹۶۲) و آنگولا (طی دوره ۲۰۰۱ - ۱۹۸۵). از سوی دیگر هنگ‌کنگ، سنگاپور، تایوان به ترتیب ۱۱/۳-، ۴۵/۳- و ۹۳۶/۰- درصد بود و کره جنوبی - فقیر از نظر منابع طبیعی - عملکرد کلان اقتصادی خوبی داشته‌اند. از سوی دیگر، بررسی تجربیات برخی کشورهای توسعه‌یافته همانند امریکا، استرالیا، نروژ، سوئد و فنلاند نشان می‌دهد که آن‌ها از فراوانی منابع طبیعی به‌خوبی بهره‌برداری کرده‌اند. آن‌ها در کنار صادرات منابع طبیعی به صادرات فرآورده‌های با فناوری پیشرفته روی آورده و به تدریج به سمت صنایع کارخانه‌ای مبتنی بر دانش حرکت کرده‌اند. برای مثال اقتصادهای سوئد و فنلاند در گذشته به‌شدت به جنگل‌داری وابسته بود. آن‌ها با بهره‌مندی از دانش و فناوری توانسته‌اند ضمن افزایش ذخایر جنگلی به صادرات فرآورده‌های مبتنی بر فناوری پیشرفته مبادرت ورزند. به همین ترتیب، نروژ یکی از صادرکنندگان مهم نفت است که توانسته بودجه دولت را از درآمدهای نفتی جدا سازد. این کشور سیاست‌های اقتصادی مناسبی را برای کاهش تأثیر نوسان درآمدهای نفتی بر اقتصاد داخلی، بهره‌مندی نسل‌های آتی از نفت و رونق بخش‌های غیرنفتی اتخاذ کرده است. بنابراین استفاده از تجربیات کشورهای موفق می‌تواند رشد اقتصادی سریع‌تری را برای کشورهای نفتی در پی داشته باشد (یاوری، سلمانی، ۱۳۸۴).

### چگونگی شکل‌گیری حکمرانی خوب

از هنگام ظهور علم اقتصاد توسعه در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم، سیاست‌گذاری توسعه‌ی اقتصادی به سه دوره متمایز قابل تفکیک است. دوره نخست از پایان جنگ جهانی دوم شروع می‌شود و تا اواخر دهه ۱۹۷۰ ادامه می‌یابد. نظریات اقتصاد کینزی دولت



را عامل تصحیح‌کننده شکست بخش خصوصی می‌دانستند که با طرح‌های عمرانی دولتی و صرفه‌های مقیاس حاصل شده از آن، فرایند توسعه را تسریع می‌بخشید. اما شرکت‌های دولتی در عمل نشان دادند که کارایی و انعطاف‌پذیری لازم را نداشته، در معرض فشارهای سیاسی و تورم نیروی کار قرار دارند و اکثریت آن‌ها زیان‌ده‌اند. در دوره دوم و رویکرد مکتب شیکاگو که به اجماع واشنگتنی معروف شد، باور به قدرت بخش خصوصی و انتخاب مردم بود و کارآمدی رقابت و قیمت‌ها جای تخصیص دولتی منابع را می‌گرفت. طبق این دیدگاه، بخش خصوصی بهترین نتایج را به بار می‌آورد و قیمت‌ها بهترین تخصیص‌دهنده منابع هستند. هرگونه دخالت دولتی برای تغییر در آنچه بخش خصوصی به وجود می‌آورد ضدتولیدی است. نگاه به دولت از «عامل توسعه» تغییر یافت. فرض می‌شد که نهاد دولت تحت فشار گروه‌های هم‌سود، به دستگاه تولید و توزیع افزونه تبدیل می‌شود؛ پس هر اندازه دولت کوچک‌تر شود بهتر است. از آن پس موجی تازه از نظریات و رویکردها آغاز شد. اگر شعار دوره اول را «دولت، موتور توسعه» و دوره دوم را «دولت کوچک» بدانیم، شعار دوره سوم «حکمرانی خوب» است. در واقع در دوره سوم ماهیت مسئله تغییر یافت، در دوره‌های پیشین مسئله ابعاد دولت (بزرگی و کوچکی آن) مطرح بود، اما در این دوره، مسئله کمیت دولت جای خود را به کیفیت مداخله دولت داده است (می‌دری و خیرخواهان، ۱۳۸۳).

### شاخص‌های اندازه‌گیری حکمرانی خوب

برنامه توسعه سازمان ملل متحد<sup>۱</sup> حکمرانی خوب را اعمال قدرت سیاسی - اقتصادی و اداری برای مدیریت امور عمومی یک کشور در همه سطوح تعریف می‌کند. حکمرانی مشتمل بر سازوکار و فرایندها و نهادهایی است که از طریق آن شهروندان و تشکل‌ها منافع خود را ابراز و حقوق قانونی خود را استفاده نموده، تعهدات و تکالیف خود را ایفا و اختلافات را با میانجی‌گری حل نمایند.

در تعریف دیگری از یونسکو<sup>۲</sup> در سال ۲۰۰۲، حکمرانی خوب به معنای سازوکارها، فرایندها و نهادهایی است که به واسطه آن‌ها شهروندان گروه‌ها و نهادهای مدنی منافع مدنی خود را دنبال می‌کنند و حقوق قانونی خود را به اجرا درمی‌آورند و تعهداتشان را برآورده می‌سازند (می‌دری، ۱۳۸۵). همچنین حکمرانی خوب را فرایند تصمیم‌گیری و اجرای تصمیم‌ها با

1. UNDP  
2. UNESCO



تمرکز بر بازیگران رسمی و غیررسمی تعریف می کنند.

بانک جهانی، حکمرانی خوب را بر اساس شش شاخص تعریف نموده و بر اساس این شاخص ها وضعیت حکمرانی خوب را در دوره ۱۹۹۶-۲۰۰۲ هر دو سال یکبار و از سال ۲۰۰۲ به بعد به صورت سالانه در کشورهای مختلف مورد ارزیابی قرار داده است که این شاخص ها عبارت اند از:

- **حق اظهار نظر و پاسخ گویی**<sup>۱</sup>؛ بدین مفهوم که مردم بتوانند دولت را در برابر آنچه بر مردم تأثیر می گذارد مورد سؤال و بازخواست قرار دهد. این شاخص بیانگر مفهومی مانند حقوق سیاسی، آزادی بیان و تجمعات سیاسی و اجتماعی، آزادی مطبوعات، میزان نمایندگی حاکمان از طبقه های اجتماعی، فرایندهای سیاسی در برگزاری انتخابات و .. است.

- **ثبات سیاسی و عدم خشونت**<sup>۲</sup>. این شاخص به میزان ثبات رژیم حاکم و رهبران آن، درجه احتمال تداوم حیات مؤثر دولت و تداوم سیاست های جاری در صورت مرگومیر یا تغییر رهبران و دولت مردان فعلی می پردازد.

- **کارایی و اثربخشی دولت**<sup>۳</sup> بیانگر کارآمدی دولت در انجام وظایف محوله که شامل مقولات ذهنی همچون کیفیت تهیه و تدارک خدمات عمومی یا کیفیت نظام اداری، صلاحیت و شایستگی کارگزاران و استقلال خدمات همگانی از فشارهای سیاسی می باشد.

- **بار مالی مقررات**<sup>۴</sup> بر روی سیاست های ناسازگار با بازار تمرکز دارد. سیاست هایی از قبیل کنترل قیمت ها، عدم نظارت کافی بر سیستم بانکی و همچنین هزینه وضع قوانین برای محدودیت بیش از اندازه تجارت خارجی.

- **حاکمیت قانون**<sup>۵</sup>: میزان احترام عملی که دولت مردان و شهروندان یک کشور برای نهادهایی قائل

هستند که با هدف وضع و اجرای قانون و حل اختلاف ایجاد شده است.

- **کنترل فساد**<sup>۶</sup>: استفاده از قدرت و امکانات عمومی در جهت منافع شخصی. این شاخص مفهومی مانند فساد در میان مقامات رسمی، اثربخشی تدبیرهای ضد فساد، تأثیر آن بر

1. Voice and accountability
2. Political stability and absence of violence
3. Government Effectiveness
4. Regulatory quality
5. Rule of law
6. Control of corruption



جذب سرمایه‌های خارجی، پرداخت اضافی یا رشوه برای گرفتن مجوزهای اقتصادی و .. را اندازه‌گیری می‌کند.

در این تعریف هر اندازه ویژگی‌های مثبت مانند حاکمیت قانون، پاسخ‌گویی و اثربخشی دولت در یک جامعه بیشتر باشد و فساد، مقررات اضافی و بی‌ثباتی سیاسی و خشونت کمتر باشد، حکمرانی در آن جامعه برای نیل به توسعه مناسب‌تر است.

با وجودی که تمام موارد فوق لازم است در الگوی پیشرفت لحاظ شود اما برخی از آن‌ها نقش مهم‌تری ایفا می‌نمایند. برای مثال، می‌توان به ارتباط دولت و مردم اشاره کرد. پاسخگویی یکی از چالش‌هایی است که دولت‌ها امروزه با آن مواجه هستند. امروزه دولت‌ها بایستی نسبت به خط‌مشی‌ها و اقداماتشان پاسخگو باشند. لازمه دموکراسی، داشتن یک سیستم پاسخگویی مناسب است. سازمان‌های دولتی، به‌وسیله مردم و برای مردم ایجاد می‌شوند و می‌بایست در برابر آن‌ها پاسخگو باشند. رابطه بین دولت و شهروندان، سیستم پاسخگویی را شکل می‌دهد که به‌موجب آن، سازمان‌های دولتی وظایف مربوط را انجام می‌دهند و شهروندان اجازه می‌دهند که این وظایف انجام شوند، مشروط بر اینکه پاسخگو باشد. پاسخگو بودن دولت نسبت به نحوه انجام وظایف عمومی باعث می‌شود تا سطح اعتماد جامعه به کنش‌های دولت افزایش یافته و مردم به‌درستی واکنش نشان دهند. حکمرانی خوب، دارای مشخصاتی از جمله بوروکراسی اداری بهینه و مسؤولیت‌پذیری دولت است. تحقیقات متعدد در کشورهای در حال توسعه در خصوص تأثیر همکاری مردم در اجرای سیاست‌های اقتصادی نشان داده است که بدون همکاری مردم، اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌های پیشرفت، تعدیل و تثبیت وجود ندارد (جعفری صمیمی، ۱۳۸۴). البته در کشورهای دارای منابع طبیعی که متعلق به دولت است مشاهده شده که به دلیل نقش ناچیز مالیات‌ها در تأمین درآمدشان در مقایسه با درآمدهای منابع طبیعی نیاز چندانی به همکاری مردم و همچنین پاسخگویی نداشته باشند. بر اساس مقاله (جعفری صمیمی و صالحانی تالشی، ۲۰۱۰) این موضوع در کشورهای صادرکننده نفت- اوپک- تأیید شده است.

علاوه بر این موضوع حاکمیت قانون و مخصوصاً کنترل فساد نیز به‌عنوان عوامل نهادی که در سال‌های اخیر از آن‌ها به‌عنوان اساسی‌ترین عامل رشد اقتصادی نام برده شده



است، نیز از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است<sup>۱</sup>. با وجودی که در ادبیات اقتصادی عوامل تولید در اغلب کتاب‌های درسی همان عوامل سنتی تولید مانند زمین- کار- سرمایه نامیده می‌شود، اما تجربه کشورها و عملکرد آن‌ها لااقل از دهه ۱۹۸۰ نشان داده‌اند که مهم‌ترین عوامل تولید که می‌توان آن‌ها را عوامل جدید تولید نامید، شامل دانش و مهم‌تر از آن- سرمایه، اما نه سرمایه فیزیکی و حتی نه سرمایه انسانی (با اینکه آن‌ها نیز مهم می‌باشند)، بلکه سرمایه اجتماعی به شکل اعتماد و توانایی کار گروهی و عاری از هر نوع فساد که نگارنده از آن به‌عنوان سرمایه اخلاقی نام می‌برد، در پیشرفت اقتصادی نقش اجتناب‌ناپذیری ایفا می‌نماید. سطح بالای فساد موجب ناکارآمدی سیاست‌های دولتی شده و کاهش بازده سرمایه‌گذاری و در نتیجه کاهش رشد اقتصادی را در پی خواهد داشت. در ضمن، فساد می‌تواند فعالیت‌های سرمایه‌گذاری و اقتصادی را از شکل مولد آن به‌سوی رانت‌ها و فعالیت‌های زیرزمینی سوق دهد و موجب پرورش سازمان‌های رعب‌آوری مانند مافیا شود. فساد گسترده و فراگیر یکی از نشانه‌های ضعف حاکمیت است و عملکرد ضعیف حاکمیت می‌تواند مستقیماً روند رشد و توسعه اقتصادی را کاهش دهد. برخی دیگر از محققین معتقدند که فساد باعث می‌گردد که هزینه‌های کالاها و خدمات دولتی افزایش یابد و باعث کاهش رشد اقتصادی گردد. فساد با افزایش مخارج دولت و کاهش درآمدهای آن منجر به کسری‌های بودجه بزرگ‌تر شده و برای دولت اجرای یک سیاست مالی درست و بی‌عیب را مشکل‌تر می‌نماید. وقتی که فساد اداری به شکل فرار از پرداخت مالیات مطرح شود، اُفت درآمدهای مالیاتی را به همراه دارد. با کاهش جمع‌آوری مالیات و یا افزایش سطح مخارج عمومی، فساد اداری ممکن است نتایج نامطلوبی را برای بودجه به همراه داشته باشد (تقوی و همکاران، ۱۳۹۰). ایده اصلی نظریه سرمایه انسانی مبتنی بر این نکته است که سرمایه‌گذاری در منابع انسانی سبب افزایش توان تولید افراد و در نهایت، بهبود رشد اقتصادی می‌شود. البته، از نظر تاریخی سرمایه‌گذاری در منابع انسانی به افزایش رشد اقتصادی منجر می‌شود. اسامیت و اقتصاددانان کلاسیک نیز بر اهمیت سرمایه‌گذاری در زمینه مهارت و تخصص نیروی کار تأکید داشتند. چنین تفکراتی منجر به این شد که در یک تابع تولید، علاوه بر تعداد یا کمیت نیروی کار،



کیفیت نیروی انسانی (مانند تحصیلات رسمی و آموزش ضمن کار) نیز وارد الگو شود. به‌هر حال، در مطالعات نوین رشد مفهوم سرمایه از وضعیت کلاسیک سرمایه‌گذاری در تجهیزات و ماشین‌آلات به سرمایه‌گذاری در منابع انسانی نیز گسترش یافت (آقایی و همکاران، ۱۳۹۲).

مراد از اقتصاد اخلاقی سیستمی اقتصادی است که در آن ضمن اینکه مزایای کلیدی و نقاط مثبت سرمایه‌داری معاصر حفظ می‌شود، در آن اخلاق و از جمله توسعه پایدار اجتماعی و زیست‌محیطی نیز مورد توجه قرار می‌گیرد. به بیانی دیگر، اقتصاد اخلاقی تفسیر و برداشتی از علم اقتصاد و موضوعات مورد مطالعه آن است که بعد اخلاقی را نیز برای تبیین بهتر و واقع‌بینانه‌تر سیستم اقتصادی (رفتار اقتصادی، تئوری‌های اقتصادی، سیاست‌گذاری‌ها و ...) در نظر می‌گیرد و در پیشرفت اقتصادی نقش اجتناب‌ناپذیری ایفا می‌نماید. در سالیان اخیر حتی برای مبارزه با بحران و رفع مشکلات اقتصادی، غرب با مرور مجدد علم اقتصاد مبحث اقتصاد بنیانی<sup>۱</sup> را در دستور کار خود قرار داده است که رأس هرم آن مبحث اخلاقی در اقتصاد می‌باشد. اما برای پاسخ به این پرسش که چرا اخلاق بار دیگر به دنیای اقتصاد بازگشته است و چرا دیگر بار اقتصاددانان بحث اقتصاد اخلاقی را به میان آورده‌اند، باید به مروری تاریخی پرداخت. اقتصاد و اخلاق در آغاز رابطه‌ای درهم‌تنیده‌ای داشته‌اند. در یونان باستان اقتصاد شاخه‌ای فرعی از اخلاق بوده است. اندیشه‌های ارسطو در ارتباط با اقتصاد و اخلاق بیانگر این واقعیت است. اسکولاسیک‌ها با الهام از اندیشه‌های اخلاقی ارسطو و ترکیب آن با اصول مسیحیت از طریق بحث و جدل سعی داشتند تا به صورت افراطی اخلاق مورد نظر خود (تلفیق اندیشه‌های ارسطو و آموزه‌های مسیحیت) را به کرسی بنشانند. آدام اسمیت پدر علم اقتصاد و استاد اقتصاد دانشگاه گلاسکو از مدافعان برجسته پیوند اخلاق و اقتصاد بوده است. کتاب نظریه احساسات اخلاقی وی سرشار از آموزه‌های اخلاقی است. با مطالعه‌ی این کتاب و تجزیه و تحلیل اندیشه‌های درهم‌تنیده‌ی اسمیت در ثروت ملل و نظریه احساسات اخلاقی به روشنی می‌توان به عقاید اخلاقی وی پی برد. پس از اسمیت اقتصاددانانی چون مالتوس و جان استوارت میل به ترویج اندیشه‌های او پرداختند. بنابراین در طول مکتب کلاسیک، اقتصاد علمی اخلاقی تلقی می‌شده است. نئوکلاسیک‌ها با هدف تخصصی کردن علم اقتصاد از سایر حوزه‌ها

1. Foundational economics





(مانند اخلاق)، زمینه را برای به فراموشی سپرده شدن رابطه کهن اخلاق و اقتصاد مهیا کردند؛ در حالی که قصد اصلی آنان مخالفت با اینکه اقتصاد با اخلاق در ارتباط است نبود، ولی نظریات آنان عملاً باعث شد تا به تدریج اخلاق از دنیای اقتصاد رخت بریند. با وجود این، تا پایان سردمداری مارشال به عنوان مشهورترین اقتصاددان نئوکلاسیک، اقتصاد هنوز علمی اخلاقی تلقی می شده است. اندیشمندان مکتب تاریخی و نهادگرایی به اخلاق اهمیت بیشتری می دادند. خلاصه اینکه تا اوایل قرن بیستم هنوز شکاف اساسی بین اقتصاد و اخلاق پیش نیامده بود تا وقتی که لیونل رابینز با انتشار کتاب و ایراد سخنرانی هایش و با تسلط اندیشه های اثبات گرایانه، شکاف بین اقتصاد و اخلاق تئوریزه شد. برای پاسخ به سؤال فوق به طور کلی دو دلیل را می توان به عنوان دلایل بازگشت اخلاق به اقتصاد در نظر گرفت. نخست، ناکامی رویکرد مهندسی و مکانیکی به اقتصاد در حل مشکلات اقتصادی کشورها به ویژه کشورهای در حال توسعه. دوم، ژرف نگری های حاصل در علم اقتصاد و توجه روزافزون به مباحث روش شناسی علم اقتصاد (جعفری صمیمی، چهرقانی، ۱۳۹۱). با توجه به اینکه کشورمان یک کشور اسلامی است و در آموزه های اسلامی اخلاق نقش مهمی دارند، لذا لازم است اقتصاد اخلاقی که دانشمندان غربی در سال های اخیر برای رهایی از بحران های اقتصادی به آن متوسل شده اند در الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت مد نظر قرار گیرد.

فساد به یکی از مشکلات مهم کشورهای در حال توسعه تبدیل گردیده است. فساد مالی قدرت حکومت را در اخذ مالیات ها اجرای هماهنگ و سازمان یافته امور و سیاست های معقول توسعه و توزیع مجدد منابع بین گروه ها و مناطق مختلف را به شدت تضعیف و در نتیجه توانایی تغییر وضعیت جامعه و اقتصاد بر اساس اولویت های سیاسی را از حکومت می گیرد. فساد مالی سرمایه گذاری های عمومی را نیز کاهش می دهد و آن ها را به سوی بخش های فاقد بهره وری - که زمینه اختلاس در آن ها بیشتر فراهم است - سوق می دهد. یکی از دلایل عمده در شکل گیری فساد اقتصادی در سال ها و دهه های گذشته، وجود درآمدهای حاصل از فروش نفت است که جزء بزرگی از منابع ملی ایران را شامل می گردد. ثروت نفت فرصت های سودآور جدیدی را خلق کرده و در قالب برنامه های توسعه ای منابع اعتباری را به بخش های مختلف اقتصاد تزریق نموده که این امر فرصت های سودآوری را پدید آورده است. از طرف دیگر، تمرکز قدرت در ایران، به دلیل همان ساخت بوروکراتیک



در دولت، سبب می‌گردد که گروه‌های ذینفعی حول قدرت متمرکز شکل بگیرند. بنابراین برآیند این دو نیرو باعث می‌شود که مدیران اقتصادی کشور به‌جای تکیه بر خلاقیت و کارآفرینی به کشف فرصت‌های موجود بپردازند. در این شرایط، پدیده رانت‌خواری و فساد اقتصادی به وجود می‌آید.

در کشورهای پیشرفته به علت وجود تکنولوژی‌های مناسب در حوزه‌های مختلف معاملاتی در بازارهای کالا، پول و سرمایه، اطلاعات در مورد حجم بده‌وبستان‌های اقتصادی نسبتاً دقیق است و در این جهت مشکل زیادی وجود ندارد. ولی در کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران، رشد بیش‌ازحد بخش خدمات و به‌تبع آن اقتصاد زیرزمینی، کنترل‌های ملی را کاسته است. در این فضا است که موارد و مفاهیمی همچون «فرار مالیاتی»، «قاچاق کالا»، «اجناس تقلبی» و .. شکل می‌گیرد.

هرچند پدیده بازار سیاه و قاچاق کالا همواره از مصادیق فساد اقتصادی قلمداد شده، اما دامنه این‌گونه کارها با افزایش حوزه قدرت وسیع‌تر شده است، تا جایی که در کشورهای کمتر توسعه‌یافته نفوذ طیف‌های خاص در برخورداری از امکانات، شرایط فعالیت‌های شفاف را از بین می‌برد.

بر اساس مطالعاتی که در زمینه اقتصادی صورت گرفته مهم‌ترین دلیل بروز فساد اقتصادی ساختار رانتی اقتصاد است. در حال حاضر، بروز رانت‌خواری، انحصارطلبی و به دنبال آن مفاسد مالی و اقتصادی، به‌ویژه در سطوح مدیریتی، نوعی تبعیض در توزیع منابع و امکانات به وجود آورده است.

در حقیقت، رانت مازاد ارزشی است که در شرایط کمیابی مطلق یا نسبی یک عامل تولید یا محصول نسبت به تقاضای بازار، نصیب عرضه‌کننده می‌شود و درآمد بادآورده‌ای را برای عرضه‌کننده ایجاد می‌کند. نکته قابل‌توجه در این خصوص آن است که تنها گروهی خاص به این مازاد ارزش دست می‌یابد و هر چه عرضه‌کننده به مراکز قدرت نزدیک‌تر باشد، امکان بهره‌مندی آن افزایش می‌یابد. از این‌رو شناخت انواع رانت بسیار حائز اهمیت است. انواع رانت عبارت‌اند از:

(۱) رانت اقتصادی، به معنای تبانی و استفاده از منابع طبیعی، محدودیت‌های بازرگانی، سیاست‌های حمایتی، کنترل قیمت‌ها، چندگانگی نرخ ارز، تخصیص بهینه‌های ارزی و توزیع بودجه و اعتبارات دولتی.



۲) رانت سیاسی، به معنای سوءاستفاده از قدرت احزاب و گروه‌های سیاسی در راستای توزیع منابع ثروت و قدرت برای کسب امتیازات خاص.

۳) رانت اجتماعی، به معنای سوءاستفاده از موقعیت‌های شغلی با توجه به عدم صلاحیت‌های ذاتی افراد.

۴) رانت اطلاعاتی، به معنای دستیابی زود هنگام و انحصاری به اطلاعات اقتصادی در زمینه سیاست‌های پولی، ارزی، سهام و...

مشکلات ساختاری و تشکیلاتی مبارزه با فساد اقتصادی نیز یکی دیگر از دلایل گسترش فساد اقتصادی است. به عبارتی، افزایش نهادهای نظارتی مانند دیوان محاسبات و سازمان حسابرسی، وزارت اطلاعات و.. دستگاه‌های دولتی بدون ارزیابی بهره‌وری این دستگاه‌ها موجب می‌شود تنها بودجه‌های عمومی صرف شود و هیچ گزارش روشنی از این فعالیت‌ها به دست نیاید.

مبارزه با فساد اقتصادی نیازمند تشکیل یک مدیریت هوشمند است، به طوری که با تمرکز همه دستگاه‌های اجرایی، قضایی و قانون‌گذاری سه بخش بازرسی، حسابرسی و اعلام جرم همگام قدم بردارند. بدین منظور، تشکیل پلیس مالی و قضایی ویژه مبارزه با فساد اقتصادی ضروری به نظر می‌رسد.

سطح بالای فساد مالی می‌تواند موجب ناکارآمدی سیاست‌های دولتی شود. تحقیقات نشان می‌دهد که فساد باعث کاهش سرمایه‌گذاری و در نتیجه کاهش رشد اقتصادی خواهد شد. فساد مالی می‌تواند فعالیت‌های سرمایه‌گذاری و اقتصادی را از شکل مولد آن به سوی رانت‌ها و فعالیت‌های زیرزمینی سوق دهد. فساد گسترده و فراگیر یکی از نشانه‌های ضعف حاکمیت است و عملکرد ضعیف حاکمیت می‌تواند روند رشد و توسعه اقتصادی را رو به تحلیل برد.

با اصلاح ساختارهای سازمانی و قوانین این مکان وجود دارد که تعادل بین منافع و ضررهای ناشی از رفتار مبتنی بر فساد مالی را جرح و تعدیل کرد. اصلاحات ساختاری در حوزه‌هایی چون مالیات، قوانین معاملات خصوصی و توسعه پروژه‌های زیربنایی تحت مسئولیت دولت، ضروری است. اصلاحات نهادی برای افزایش شفافیت و پاسخگویی بخش دولتی و کمک به سازمان‌های مستقل ضرورت دارد. دولت‌ها باید در این راستا در ایجاد ساختارهای نهادی مورد نیاز رشد عادلانه تردید نکنند. نیاز به تمرکز روی الگوها



و ارزش‌های غالب ضروری است. به عبارت دیگر، برای درک کامل چالش فساد مالی باید فرضیه‌ای که ارزش‌ها و هنجارها را نادیده می‌گیرد و نتیجه می‌گیرد که صرفاً منافع افراد آنان را به سمت فساد مالی سوق می‌دهد را کنار بگذاریم. وجود نظام‌های شفاف قوانین و مجازات به همراه اقدام‌های جدی می‌تواند از جمله ارزش‌هایی باشد که شخص آن را محترم می‌شمارد. احترام به این گونه ارزش‌ها حکم حصری در برابر فساد مالی را دارد (محنت فر، ۱۳۸۷).

جهت مبارزه با فساد می‌توان به روش‌های مؤثر ذیل اشاره کرد.

- ۱- اصلاح ساختار نظام اداری و اقتصادی
- ۲- مقررات زدایی و خصوصی‌سازی
- ۳- احیای اخلاق
- ۴- نظارت بر ثروت، مصرف و سطح زندگی کارمندان دولت در بخش‌های اداری و اقتصادی
- ۵- جلوگیری از فساد استخدامی
- ۶- پاک‌سازی گروهی و جمعی نظام اداری
- ۷- ایجاد نهادهای مستقل و دائمی برای مبارزه با فساد اداری و اقتصادی
- ۸- سیاست‌زدایی نظام اداری و اقتصادی
- ۹- تشویق کارمندان و شهروندان به ارسال اطلاعات و افشاجاری
- ۱۰- آزادی و مصونیت مطبوعات در ارائه گزارش و افشاجاری فساد اداری و اقتصادی
- ۱۱- آموزش مدیران دولتی در مورد فساد اداری و مالی
- ۱۲- پاسخگویی در بخش عمومی بخصوص شرکت‌های وابسته به دولت

### خلاصه و نتیجه‌گیری

هدف تک‌نگاشت حاضر بررسی نقش و جایگاه ویژه اقتصاد بخش عمومی و ضرورت اصلاحات اساسی در آن به عنوان محور اصلی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت بوده است. برای این منظور نقش شش زیرمجموعه مهم در این ارتباط و چگونگی ارتباط آن با اقتصاد بخش عمومی و اهمیت و جایگاه ویژه آن‌ها در تبیین الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت با تأکید بر عملکرد اقتصاد ایران از دهه ۱۳۶۰ تا کنون مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. این زیرمجموعه‌ها که با یکدیگر نیز عمدتاً ارتباط دارند عبارت بودند از:



- ۱- اصلاح نظام مالیاتی
  - ۲- خصوصی سازی واقعی
  - ۳- تمرکززدایی مالی و نقش دولت‌های محلی
  - ۴- ضرورت سازگاری تحقق اهداف کوتاه مدت - میان مدت و بلندمدت
  - ۵- استقلال واقعی بانک مرکزی
  - ۶- حکمرانی خوب و ارتباط صمیمانه با مردم.
- با توجه به تجزیه و تحلیل به عمل آمده در نوشتار حاضر در هر یک از موارد شش گانه فوق در این بخش توجه به نکات زیر لازم است بار دیگر مورد تأکید قرار گیرد:

۱- روند درآمدهای مالیاتی و هزینه‌های جاری دولت و مخصوصاً نسبت مالیات‌ها به هزینه‌های جاری دولت در سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۹۱ نشان داده است که متأسفانه در این زمینه عملکرد اقتصاد بخش عمومی ضعیف بوده و نسبت فوق که هدف گذاری شده بود به عدد ۱۰۰ درصد برسد در طول دوره فوق هیچ‌گاه حتی به ۵۰ درصد نیز نرسیده است. نکته جالب توجه این است که در هر برنامه اظهار امیدواری شده است که در برنامه پنج ساله بعدی تحقق یابد که هیچ‌گاه عملی نشد و هیچ‌کس هم در این زمینه پاسخگو نبوده است. بدیهی است در این شرایط علاوه بر انحراف تخصیص درآمدهای نفتی از امور مولد هزینه‌های عمرانی به امور غیرمولد هزینه‌های جاری و حتی استفاده از استقراض از بانک مرکزی و تلقی مرسوم و نادرست آن به عنوان نوعی درآمد برای دولت ریشه‌های اصلی تورم بلندمدت کشور را به وجود آورده است. واضح است برای برون رفت از این وضعیت که به نظر نگارنده نقش اساسی در الگوی پیشرفت کشور را ایفا می‌کند، لازم است با ارائه سیاست‌های اجرایی مناسب از طریق آگاه ساختن مردم در مورد نقش مالیات در توسعه و رونق اقتصاد کشور، افزایش پوشش مالیاتی و جلوگیری از فرار مالیاتی درآمدهای مالیاتی بهبود یافته و تعدیلات لازم در هزینه‌های جاری دولت صورت گیرد. در این زمینه وجود نظام مالیاتی کارآمد و کارشناسان ماهر و وظیفه‌شناس و واگذاری به شکل خصوصی سازی رقابتی برخی از فعالیت‌های دولت به بخش غیردولتی می‌تواند نقش مؤثری ایفا نماید



۲- خصوصی‌سازی به معنی عدم دخالت دولت در اقتصاد نمی‌باشد. به عبارت دیگر نقش دولت لازم است تغییر نماید تا بتواند پیشرفت اقتصادی را تسریع نماید. دولت در نقش جدید خود به جای «بنا» به شکل «معمار» ظاهر شده و کلیه موانع بر سر راه اقتصاد بخش خصوصی را برداشته و در این نقش بدون اینکه خود فعالیت‌ها را انجام دهد، اجازه دهد عواملان بخش غیردولتی با بهره‌وری بیشتر و رقابت با یکدیگر وارد عمل شوند. بنابراین کلید موفقیت خصوصی‌سازی واقعی عنصر رقابت می‌باشد. بدون شک این وضعیت از یک طرف باعث کاهش قابل توجه هزینه‌های دولت شده و از طرف دیگر با دریافت درآمدهای مالیاتی از بخش جایگزین شده عملکرد اقتصادی خود و اقتصاد کلان را بهبود بخشد.

۳- در گسترش تمرکززدایی مالی موفق وظایف تخصیص منابع و توزیع درآمد به خوبی از عهده دولت‌های استانی و محلی برمی‌آید. برای مثال شوراهای شهر و روستا باید به طور کامل با تسلط فراوان از کلیه خانوارها در حوزه فعالیت خود اطلاع داشته باشند تا بتوانند در موارد ضروری مانند خانوارهای واجد شرایط برای یارانه دولت مرکزی را یاری دهند. بنابراین مشاهده می‌شود که دولت‌های استانی و محلی کارآمد می‌توانند در عملکرد بخش عمومی در اقتصاد کلان و در نتیجه پیشرفت اقتصادی کشور نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا نمایند. البته لازم است شرایط عضویت در شوراها، با تأکید بر تخصص و کارایی و تجربه لازم در مسئولیت‌ها و پرهیز از شیوه قومی‌گرایی و خویشاوندی، اصلاح شود.

۴- لازم است وجود یک نهاد کاملاً مستقل جهت ارزیابی عملکرد برنامه‌های اقتصادی تثبیت و یا تعدیل اقتصادی جهت دستیابی به اهداف معین در سه دوره زمانی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت و ارزیابی هماهنگی و سازگاری آن‌ها در الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت مورد توجه قرار گیرد. وظیفه مهم این نهاد ارائه گزارش‌های دوره‌ای از عملکردها و تذکر و تشریح ناسازگاری‌ها و ضرورت اصلاحات لازم با ذکر نقاط قوت و ضعف هر یک از نهادهای ذی‌ربط می‌باشد. پیشنهاد می‌شود این نهاد مستقل متشکل از شورای اقتصاددانان منتخب زیر نظر مقام معظم رهبری و انتخاب ریاست شورا توسط ایشان ایجاد شود.



۵- بدون شک استقلال واقعی بانک مرکزی به شکل عدم تسلط دولت بر بانک مرکزی و پاسخگویی بانک مرکزی برای سیاست‌های هدف‌گذاری شده، شرط لازم پیشرفت اقتصادی است. زمانی استقلال واقعی وجود دارد که رئیس بانک مرکزی به‌عنوان مسئول سیاست پولی و مستقل، اما هماهنگ با سیاست مالی، جهت تحقق هدف‌گذاری تورم و سایر وظایف محوله مطیع دولت نباشد و با حمایت مجلس و بدون نگرانی از اخراج خود به دلیل عدم توانایی در انجام وظایف هدف‌گذاری شده، به درخواست‌های نامطلوب دولت مخصوصاً در دریافت حق‌الضرب و اکنش مثبت نشان ندهد و باعث ایجاد تورم به شکل «یک پدیده مالی» نشود. همچنین نظارت کامل صورت گیرد تا بانک مرکزی به اصطلاح در «کیک حق‌الضرب» با دولت سهیم نشود.

۶- لازم است تأکید شود که بدون همکاری مردم، اجرای موفقیت‌آمیز برنامه‌های پیشرفت، تعدیل و تثبیت و اجرای هر نوع الگوی اقتصادی در دنیای واقعی وجود ندارد. همچنین لازم است به شاخص‌های حکمرانی خوب، موضوع حاکمیت قانون و مخصوصاً کنترل فساد همراه با سایر عوامل نهادی که در سال‌های اخیر از آن‌ها به‌عنوان عوامل جدید تولید و نقش تعیین‌کننده رشد اقتصادی نام برده شده است، در تبیین الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت توجه بیشتری صورت گیرد.

سرانجام لازم است به نقش مهم‌تر سرمایه اجتماعی و سرمایه طبیعی در قالب توجه به محیط‌زیست و توسعه پایدار و مخصوصاً سرمایه اخلاقی در کنار سرمایه انسانی و فیزیکی و کاربرد اقتصاد اخلاقی که دانشمندان غربی در سال‌های اخیر برای رهایی از بحران‌های اقتصادی و بهبود رشد و توسعه اقتصادی خود به آن متوسل شده‌اند در الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت تأکید نمود.







## منابع

- بازمحمدی، حسین و چشمی، اکبر. (۱۳۸۵). اندازه دولت در اقتصاد ایران، مجموعه پژوهش‌های اقتصادی بانک مرکزی، شماره ۲۹.
- برادران شرکا، حمیدرضا. (۱۳۷۸). نقش دولت در جهان در حال تحول، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، تهران.
- بروک جیمز و والتر آدامس. (۱۳۸۸). «آدام اسمیت به مسکو می‌رود» - ترجمه احمد جعفری صمیمی - دانشگاه مازندران - چاپ دوم.
- پيله فروش، میثم. (۱۳۹۱)، رد پای نفت در بودجه، فصلنامه تازه‌های اقتصاد، شماره ۱۳۶، صص. ۴۸-۵۰.
- جعفری صمیمی، احمد. (۱۳۹۰). «اقتصاد بخش عمومی (۱)» انتشارات ((سمت)) وزارت علوم تحقیقات و فناوری، چاپ دوازدهم.
- جعفری صمیمی، احمد و احمد چهره قانی. (۱۳۹۱). «اقتصاد اخلاقی و سیر اندیشه‌های اقتصادی» - انتشارات نور علم. تهران. چاپ اول.
- جعفری صمیمی، احمد و نوشین احمدی صومعه‌سرا. (۱۳۸۱). «استقلال بانک مرکزی و عملکرد اقتصاد کلان در کشورهای در حال توسعه (شامل ایران)»؛ پژوهشنامه علمی پژوهشی علوم انسانی و اجتماعی. دانشگاه مازندران شماره ۴. بهار.
- جعفری صمیمی، احمد. (۱۳۷۱). «تورم در ایران: یک پدیده مالی»؛ مجله علمی - کاربردی مدیریت دولتی، شماره (۱۷)، تابستان.
- جعفری صمیمی، احمد. (۱۳۸۴). تحلیلی بر برنامه‌های تثبیت اقتصادی در کشورهای در حال توسعه - - مجله برنامه و توسعه - شماره ۱۰. زمستان.
- خبرگزاری ایسنا (۱۳۸۸). بیانات رهبر معظم انقلاب اسلامی در دیدار استادان و دانشجویان کردستان. (۱۳۸۸/۲/۲۷).
- رنانی، محسن، سامتی، مرتضی، فرازمنند، حسن. (۱۳۸۵). بررسی رابطه تمرکززدایی مالی و اندازه دولت در ایران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، سال هشتم، شماره ۲۶، صص ۱۲۵-۱۵۱، بهار.
- سامتی، مرتضی، رنجبر، همایون، محسنی، فضیلت. تحلیل تأثیر شاخص‌های حکمرانی خوب بر شاخص



توسعه انسانی مطالعه موردی: کشورهای جنوب شرقی آسیا (ASEAN)، (۱۳۹۰)، فصلنامه علمی پژوهشی، پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، سال اول، شماره چهارم، پائیز

سامتی، مرتضی، رنای، محسن و معلمی، مژگان. (۱۳۸۶). تمرکززدایی و منافع تشکیل دولت‌های محلی از منظر افزایش کارایی، تحقیقات اقتصادی، شماره ۷۸، صص. ۱۲۳-۱۵۲.

صالحی عمران، ابراهیم، ابراهیمی، قربانعلی، حسین زاده، ملیحه. (۱۳۸۹). بررسی عوامل و انگیزه‌های پیدایش و گسترش دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی غیردولتی - غیرانتفاعی در ایران مطالعه موردی: استان مازندران، مطالعات اجتماعی ایران « شماره ۱۱- پاییز

علیزاده، ژیلا. (۱۳۸۳). سال‌ها خصوصی‌سازی ناموفق. بانک و اقتصاد، شماره ۵۲، صص ۳۹-۵۲.

غفاری فرد، محمد و مهدی صادقی شاهدانی. (۱۳۹۲). بررسی تأثیر تمرکززدایی مالی بر رشد اقتصادی استان‌های مختلف ایران. فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، زمستان شماره ۴، صص ۳-۲۳

فرزین وش، اسداله. غفاری فرد، محمد. (۱۳۸۵). بررسی تأثیر تمرکززدایی مالی بر رشد و ثبات اقتصادی ایران. مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۷۷، صص ۱-۲۶.

کمیجانی، اکبر. سلاطین، پروانه. (۱۳۸۹). بررسی تأثیر حکمرانی بر رشد اقتصادی در ایران و کشورهای منتخب همسایه (ترکیه و پاکستان). فصلنامه مدیریت، سال هفتم، شماره ۲۰، صص ۲۷-۴۱.

محنت‌فر، یوسف (۱۳۸۷). فساد اقتصادی و چگونگی مبارزه با آن در فرایند توسعه اقتصادی، همایش اقتصاد اسلامی و توسعه، ۱۷ و ۱۸ اردیبهشت، دانشگاه فردوسی مشهد.

مرادی، بهنام. (۱۳۸۴). ابعاد خصوصی‌سازی و آثار آن بر سرمایه‌گذاری خصوصی (مطالعه موردی ایران). نشریه اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۲۱۳ و ۲۱۴، صص ۱۸۰-۱۹۹.

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۲). گزارش‌های نفت در بودجه- تهران.

می‌دری، احمد. (۱۳۸۵). مقدمه‌ای بر نظریه حکمرانی خوب. فصلنامه رفاه اجتماعی، سال ششم، شماره ۲۲.

می‌دری، احمد. خیرخواهان، جعفر. (۱۳۸۳). حکمرانی خوب؛ بنیان توسعه. مرکز پژوهش‌های مجلس.

Acemoglu, D; Simon Johnson, & James Robinson, (2004), Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth, NBER Working Paper No. 10481. May.

Boubakri, J. C. and Houcem S. (2007), Does Privatization Foster Changes in the Quality of Legal Institutions?, Les Cahiers du CREF, Montreal, Graduate School of Commerce (HEC), CREF 07-04, February.

Davoodi, H. Zou, H. Fiscal Decentralization and Economic Growth: Across Country Study. Journal of Urban Economics, 1998, 43 (2), 244-257.

Gramlich, E. Subnational Fiscal Policy. In Quigely, j (Ed). Perspectives on

Local Public Finance and Public Policy, 1978, 3-27.

En-Bai, Chong, Jiang Yong Lu and Zhigang Tao (2009), How Does Privatization Work in China?, Journal of Comparative Economics, Vol. 37, No. 3 (September).

Glaeser, Edward L. and Claudia Goldin (2004), Corruption and Reform: Introduction National Bureau of Economic Research Working Paper 10775.

Ghali, K. H. (1998), Government Size and Economic Growth: Evidence from a Multivariate Cointegration Analysis, Applied Economics, 31, PP. 975-987.

Jafari Samimi, A.Keshavarz,H;& M.Alizadeh (2010a), Fiscal Decentralization and Economic Growth In Iran: Australian Journal Of Basic And Applied Sciences, 4(11) 5490-5495.

Jafari Samimi, A.Keshavarz,H;& M.Alizadeh (2010b), Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Nonlinear Model For Provinces Of Iran - Iranian Economic Review, Vol. 15, NO, 26, Spring.

Jafari Samimi, A. (2001a) “ Corruption And Central Bank Independence: Evidence From Developing Countries ”, The Journal Of Humanities, V 8, N 4, Fall..

Jafari Samimi, A. (2001b) “ Seigniorage And Central Bank Independence In Developing Countries: Further Empirical Evidence ” The Journal of Humanities, V 8, N 3, Summer.

Jafari Samimi, A. Saeed Rajabi, and Simin Abdolalizadeh Shahir. (2010), “The Impact of Central Bank Independence on Economic Growth: A Cross-Section Analysis.” Australian Journal of Basic & Applied Sciences 4: 4823-4831.

Jafari Samimi, A and.F Salehani Taleshi (2010) Governance & Natural Resources: Evidence from OPEC - Australian Journal Of Basic And Applied Sciences, 4(9): 4213-4217.

Kikeri, Sunita and Matthew Perault (2010), Privatization Trends: A Sharp Decline but no Widespread Reversals, World Bank, Viewpoint: Public Policy for the Private Sector, Note Number 332, May.



Lin, J. and Z. Liu (2000), Fiscal Decentralization and Economic Growth in China, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 49, No. 1, PP. 1-22.

Martinez-vazquez, j. and McNab, R.M (2003), Fiscal Decentralization & Economic growth. *World Development*, 31(9), 1597-1616.

Mollick, A. V. and Lizardo, R. (2009), Can Latin America Prosper by Reducing the Size of Government?, *Cato Journal*, 29 (2), PP. 247-266.

Oates, W.E (1999), An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37 (3). 1120-1149.

Price, C. W., & Hancock, R. (1998), Distributional Effects of Liberalizing Residential Utility Markets In The UK. *Fiscal Studies*, 19(3), 295–319.

Prud's Homme, R. On the Danger of Decentralization. *World Bank Economic Review*, 10 (2), 1994, 201-220.

Salmon, P. Decentralization as an incentive scheme. *Oxford Review of Economic Policy*, 3(2), 1987, 24-43.

Seyyed Shahabodin. Privatization and developing countries. *Management Reserch News*, 16(4), 1993.

Sewell, D. (1996), The Dangers of Decentralization According to prud' homme: Some Further Aspects, *World Bank Research Observer*, 11, 143-150.

Tanzi, V. (2000), on Fiscal Federalism: Issues to worry about (working paper) Washington DC: International Monetary Fund.

Van Der Hoeven, R., & Sziracki, G. (Eds.) (1997), *Lessons From Privatization: Labour Issues In Developing and Transitional Countries*, Geneva: International Labor Organization.

Vedder, R., and Gallaway, L. (1998), Government Size and Economic Growth, Joint Economic Committee, Available at [www.house.gov/jec/](http://www.house.gov/jec/).

[www.sloveniatimes.com/central-bank-after-incompetent-new.](http://www.sloveniatimes.com/central-bank-after-incompetent-new.) (2012).



## پیوست



