

## اصلاح اقتصاد بخش عمومی: محور اساسی الگوی اسلامی ایرانی

### پیشرفت

احمد جعفری صمیمی<sup>۱</sup>

#### چکیده

بی تردید پیاده سازی الگوهای پیشرفت بدون لحاظ مقتضیات اقتصادی، فرهنگی، و اجتماعی جوامع، به نتایج و چشم اندازهای 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 مقاله حاضر بررسی نقش و جایگاه ویژه اقتصاد بخش عمومی و ضرورت اصلاحات اساسی در آن به عنوان محور اصلی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت می باشد. به نظر نگارنده امکان پیشرفت پایدار در کشور بدون اصلاحات اساسی در اقتصاد بخش عمومی کشور امکان پذیر نمی باشد. نیاز اصلاحات اساسی در بخش عمومی به دلیل نارضایتی از عملکرد این بخش با توجه به تجربه کشور در ۳۰ سال گذشته می باشد. عدم توانایی تامین هزینه های جاری دولت از مالیاتها که در تمامی برنامه های اقتصادی پنج ساله و برنامه های اقتصادی خاص بین برنامه ها نظیر طرح ساماندهی اقتصاد کلان مورد تاکید قرار گرفت اما هیچگاه نه تنها عملی نشد بلکه وضعیت پس از یک دوره تقریباً ۳۰ ساله (۱۳۶۵-۱۳۹۲) فرقی نکرده است، به گونه ای که در دوره فوق فقط حدود ۴۰ درصد هزینه های جاری دولت از مالیاتها تامین شده است. این امر باعث شده که باوجود تمایل به تخصیص درآمدهای نفتی به سرمایه گذاری جهت تامین اهداف توسعه پایدار و رشد اقتصادی این امر تحقق نیافته و دولت ناگزیر متوسل به استقراض از بانک مرکزی و تبیین آن به عنوان نوعی درآمد (رکیک حق الضرب) به جای بدهی تورم ساختاری را در کشور ایجاد نموده که اینجانب چندین سال قبل از آن به عنوان پدیده مالی تورم در کشور یاد نمودم که هنوز هم بر آن تاکید دارم. لازم به توضیح است که اصلاحات اساسی در بخش عمومی مستلزم همراهی سایر سیاست ها و گاه پیش نیازهایی دارد که در موفقیت و ایجاد پیشرفت اقتصادی نقش تعیین کننده

ای دارند. در این راستا در مقاله حاضر نقش اصلاح نظام مالیاتی - خصوصی سازی واقعی همراه با رقابت - تمرکز زدایی مالی و نقش دولتهای محلی - استقلال واقعی بانک مرکزی - نقش نهاد های لازم جهت بررسی عملکرد دقیق و ضرورت سازگاری تحقق اهداف کوتاه مدت (بودجه) و میان مدت (برنامه) و بلند مدت (چشم انداز اقتصادی) سرمایه اجتماعی و مهمتر از آن به نظر اینجانب سرمایه اخلاقی لازم توجه به متغیرهای نهادی و حکمرانی خوب با تاکید بر ارتباط صمیمانه دولت با مردم برای همکاری آنها در اجرای موفقیت برنامه های تثبیت اقتصادی در اصلاح اقتصاد بخش عمومی به عنوان محور اصلی الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت مورد تجزیه و تحلیل قرار می گیرد.

**واژگان کلیدی:** اصلاح مالیات ها، استقلال بانک مرکزی، خصوصی سازی، کیک حق الضرب، سرمایه اخلاقی، تمرکز زدایی مالی

#### ۱- مقدمه

پیاده‌سازی الگوهای پیشرفت بدون لحاظ مقتضیات فرهنگی، دینی، اقتصادی و اجتماعی جوامع، بی تردید 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 شرائط تاریخی ما، با شرائط جغرافیائی ما، با اوضاع سرزمینی ما، با وضع ملت ما، با آداب ما، با فرهنگ ما و با میراث ما - الگوی ویژه 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>۲</sup>. این بیانات زمینه‌ساز چارچوب روش - شناسی 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 مولفه "پیشرفت" این الگو را با نگاهی موشکافانه و با لحاظ مقتضیات اقتصادی کشور با توجه به

<sup>۲</sup> خبرگزاری ایسنا- بیانات رهبر معظم انقلاب اسلامی در دیدار استادان و دانشجویان کردستان (۱۳۸۸/۲/۲۷).

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 به عنوان محور اصلی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت می باشد.

لازم به توضیح است که اصلاحات اساسی در بخش عمومی مستلزم همراهی سایر سیاستها و گاهها پیشنیازهایی دارد که در موفقیت و ایجاد پیشرفت اقتصادی نقش تعیین کننده ای دارند. در این راستا در مقاله حاضر نقش اصلاح نظام مالیاتی - خصوصی سازی واقعی همراه با رقابت - تمرکز زدایی مالی و نقش دولتهای محلی - استقلال واقعی بانک مرکزی- نقش نهاد های لازم جهت بررسی عملکرد دقیق و ضرورت سازگاری تحقق اهداف کوتاه مدت (بودجه) و میان مدت (برنامه) و بلند مدت (چشم انداز اقتصادی)- سرمایه اجتماعی و مهمتر از آن به نظر اینجانب سرمایه اخلاقی لازم و حکمرانی خوب با تاکید بر ارتباط صمیمانه دولت با مردم برای همکاری آنها و متغیرهای مهم نهادی و عوامل جدید موفقیت برنامه های تثبیت اقتصادی و نقش سایر متغیرهای مهم نهادی و عوامل جدید تولید در اصلاح اقتصاد بخش عمومی به عنوان محور اصلی الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت مورد تجزیه و تحلیل قرار می گیرد.

## ۲- نقش اصلاح نظام مالیاتی

به طور کلی دولت در کشورهای برخوردار از منابع طبیعی، مانند کشورهای اوپک برای تامین 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.<sup>۳</sup>

در اقتصاد بخش عمومی ضرورت اصلاح نظام مالیاتی زمانی ضرورت پیدا می کند که کشور از شرایط موجود رضایت نداشته باشد. در ایران تقریباً در تمامی برنامه های اقتصادی پنج ساله پس از پیروزی انقلاب اسلامی و حتی در برنامه های تثبیت یا تعدیل اقتصادی معین در میان برخی از برنامه های پنج ساله مانند طرح ساماندهی اقتصادکلان در دوره اول ریاست جمهوری آقای حاتمی تاکید زیادی بر تامین هزینه های جاری دولت از طریق درآمدهای مالیاتی بوده است. این هدف گذاری با تخصیص درآمدهای نفتی به

<sup>۳</sup> بازمحمدی و چشمی، ۱۳۸۵، ص. ۸

## سومین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت

### واکاوی معایبم و نظریه‌های رایج توسعه و تجارب ایران و جهان: بر سوی نظریه اسلامی ایرانی پیشرفت

ارویشته و خرداد ۱۳۹۳

سرمایه گذاری مولد و بحث توسعه پایدار و رفاه اقتصادی نسلهای آینده نیز قابل توجه و مناسب بوده است.

روند درآمدهای مالیاتی و هزینه های جاری دولت و مخصوصا نسبت مالیاتها به هزینه های جاری دولت در سالهای ۱۳۶۵-۱۳۹۱ نشان می دهد که متاسفانه 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 نبود. به عبارت دیگر فقدان نظام کنترل عملکرد دولت و مسئولین مربوطه باعث شد که این مشکل به صورت جدی

جدول (۱) درآمدهای مالیاتی - هزینه های جاری دولت و نسبت آنها (۱۳۶۵-۱۳۹۱)

سال	درآمد مالیاتی (میلیارد ریال)	هزینه های جاری (میلیارد ریال)	نسبت درآمدهای مالیاتی به هزینه های جاری دولت (درصد)
۱۳۶۵	۱۰۲۵	۲۳۱۰	۴۴.۵
۱۳۶۸	۱۱۸۸	۳۳۸۵	۳۵.۱
۱۳۶۹	۱۶۹۵	۴۲۸۵	۳۹.۶
۱۳۷۰	۲۷۶۵	۵۵۶۴	۴۹.۷
۱۳۷۹	۳۶۵۸.۵	۸۲۶۰.۶	۴۴.۳
۱۳۸۱	۵۰۵۸.۷	۱۳۷۵۷.۲	۳۶.۱
۱۳۸۳	۸۳۴۲.۱	۲۲۱۹۳.۳	۳۷.۶
۱۳۸۷	۲۴۹۳.۱	۵۸۲۷.۳	۴۱.۱
۱۳۸۸	۳۰۰۳.۶	۵۹۳۷.۴	۵۰.۵
۱۳۸۹	۷۸۳۵.۸	۶۵۹۳.۲	۳۳.۱
۱۳۹۰	۳۵۹۳.۵۲	۸۷۷۷.۲	۴۱
۱۳۹۱ (مجموع)	۳۵۳۰۰.۳	۱۰۱۰۷۱۳	۳۴.۹

منبع: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران - نماگرهای اقتصادی - سالهای مختلف و جعفری صمیمی - اقتصاد بخش

عمومی (۱) - چاپ دوازدهم ۱۳۹۰

پیگیری نشود. 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 بلند مدت کشور را بوجود 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 ارایه 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 فعالتهای دولت به بخش غیر دولتی می‌تواند نقش موثری ایفا نماید.

نکته حائز اهمیت در این زمینه این است که سهم پایین درآمدهای مالیاتی در تامین هزینه‌های دولت وابستگی دولت به درآمدهای نفتی را افزایش داده و در طول سی سال گذشته این وابستگی ادامه داشته است بطوری که درسالهای ۱۳۵۷-۱۳۹۱ بیش از ۵۰ درصد درآمدهای دولت از طریق درآمدهای نفتی تامین شده است. (جعفری صمیمی - اقتصاد بخش عمومی (۱) - ۱۳۹۰). در این دوره همواره خبر خوش در

اقتصاد ایران افزایش قیمت نفت و در عوض خبر بد کاهش قیمت نفت بوده است.<sup>۴</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.<sup>۵</sup> با توجه به آمار و ارقام ارائه شده در جدول (۲) ذکر چند نکته ضروری می‌باشد:

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

## سومین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت

واکاوی معایبم و نظریه‌های رایج توسعه و تجارب ایران و جهان: بر سوی نظریه اسلامی ایرانی پیشرفت

اربدیشت و خرداد ۱۳۹۳

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.

جدول ۲: وابستگی بودجه عمومی به نفت

حد اقل 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 مقاوم سازی اقتصاد ایران و همچنین جلوگیری از نا اطمینانی و بی ثباتی درآمدهای دولت که در حقیقت اساس

اقتصاد مقاومتی را تشکیل می دهد کاهش اتکای دولت لاقول در بخش تامین هزینه های جاری به درآمد نفتی در یک دوره میان مدت و نظارت شده امری اجتناب ناپذیر است.

### ۳- خصوصی سازی واقعی

نگاهی به فرآیند خصوصی سازی در کشورهای مختلف<sup>۶</sup> نشان می دهد که در مرحله گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار و شکل گیری نظام بازار دو اصل اساسی وجود دارد: اول اقدامات «درونی» بنگاه با هدف افزایش بهره‌وری و سودآوری که توسط مدیران بنگاه‌ها انجام می گیرد. دوم ایجاد شرایط و بستر «محیطی» به عنوان «موتور» خصوصی سازی که دولت عهده‌دار آن می باشد. همچنین به نظر نگارنده عنصر اصلی در موفقیت خصوصی سازی و واگذاریها ایجاد رقابت می باشد. خصوصی سازی بدون وجود رقابت نوعی واگذاری غیر مطلوب می باشد. تجربه موفق چین در این زمینه گواهی این موضوع می باشد. آنها بجای حتی واژه خصوصی سازی از رقابتی کردن اقتصاد نام می برند.

تجربه خصوصی سازی در کشورمان به اواخر دهه شصت و برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور برمی گردد. فهرستی از شرکت‌های قابل واگذاری در هیات دولت تهیه و کمیته واگذاری برای پیگیری امر تشکیل شد. هدف‌های تعیین شده 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 خصوصی سازی منظور شد. سال ۱۳۸۴ در این میان نقطه عطفی بود. سالی که با ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴، دولت وارد عرصه وسیع تری از سیاست‌های جدید اقتصادی کشور شد و اختیار واگذاری‌ها در کلیه بخش‌های اقتصادی را به دست آورد. اهداف تعیین شده برای سیاست‌ها، شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی ملی، گسترش حاکمیت عمومی به منظور تامین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری بود. علیرغم وجود چنین قوانینی خصوصی سازی در ایران همواره با مشکلات و معضلات قابل توجه‌ای مواجه بوده است. در اینجا با هدف ارائه یک شمای کلی از فرآیند خصوصی سازی و ملزومات آن؛

<sup>6</sup> Van Der Hoeven, R., & Sziracki, G. (Eds.), 1997; Price, C. W., & Hancock, R., 1998; Boubakri, Jean-Claude Cosset and Houcem Smaoui, 2007; En-Bai, Chong, Jiang Yong Lu and Zhigang Tao, 2009; Kikeri, Sunita and Matthew Perault, 2010.

## سومین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت

### واکاوی معایم و نظریه‌های رایج توسعه و تجارب ایران و جهان: بر سویی نظریه اسلامی ایرانی پیشرفت

اردیبهشت و خرداد ۱۳۹۳

اهداف خصوصی‌سازی، مشکلات خصوصی‌سازی در ایران و راهکارهای پیش‌رو در قالب جدول زیر ارائه شده است:

<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>	<b>اهداف</b>	
<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 براساس قانون مدون.</li> <li>✓ مشخص نبودن روش‌های واگذاری.</li> <li>✓ مشخص نبودن اهداف کمی و کیفی در سیاست‌های یاد شده.</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>	<b>مشکلات خصوصی‌سازی</b>	<b>خصوصی سازی</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ اهداف سیاست خصوصی‌سازی در کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت با توجه به سیاست‌های نظام پیش‌بینی</li> </ul>	<b>راه‌کارها</b>	



## سومین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت

### واکاوی معاینه و نظریه‌های رایج توسعه و تجارب ایران و جهان: بر سوی نظریه اسلامی ایرانی پیشرفت

ارویدشت و خرداد ۱۳۹۳

شود.		
✓ مجموعه‌ای پر قدرت برخوردار از قدرت علمی و سیاسی، جهت نظارت.		
✓ مقررات و ضوابط لازم جهت تامین و تضمین سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی بخش خصوصی.		
✓ رفع موانع فعالیت سالم بازار اوراق بهادار.		
✓ پیش‌بینی قوانین و مقررات قضایی کشور در زمینه تخلفات از سیاست واگذاری‌ها.		
✓ پیش‌بینی نظام مدون خصوصی‌سازی به‌خصوص جهت دستگاه‌های نظارتی نظیر دیوان محاسبات کشور و سازمان حسابرسی و سازمان بازرسی کشور.		

در مجموع پس از ۵۰ سال مداخله اقتصادی دولت در کشورهای مختلف جهان که 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 تامین کسری از طریق آنچه امروزه به مالیات آسان نام گذاری شده که درحقیقت درآمد ناشی از انتشار پول (حق الضرب) معروف است و باعث تورم و بی ثباتی اقتصادی شد از دهه ۱۹۸۰ خصوصی سازی در کشورهای مختلف به سرعت گسترش یافت که شاید بتوان نقطه اوج آنرا به اوایل دهه ۱۹۹۰ با فروپاشی اقتصاد شوروی که دولتی ترین و متمرکز ترین اقتصاد را در جهان داشت نسبت داد. به عبارت دیگر کتابی که نویسنده ترجمه نموده با عنوان "آدام اسمیت به مسکو می رود"<sup>۷</sup> مر بوط به این دوره می باشد.

نکته حائز اهمیت در این زمینه این است که خصوصی سازی به معنی عدم دخالت دولت در اقتصاد نمی باشد. 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 بر داشته و در این نقش بدون اینکه خود فعالیتها را انجام دهد اجازه دهد عواملان بخش غیر دولتی با بهره

بروک جیمز و والتر آدامس "آدام اسمیت به مسکو می رود" - ترجمه احمد جعفری صمیمی - دانشگاه مازندران - چاپ دوم-۱۳۸۸.

وری بیشتر و رقابت با یکدیگر وارد عمل شود. بدون شک این وضعیت از یکطرف باعث کاهش قابل توجه هزینه های 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 غیر دولتی در مقایسه با دولتی از یکطرف فشار بار تخصیص بودجه های سرانه دانشجویی را کاهش داده و از طرف دیگر گسترش اینگونه موسسات علاوه بر ایجاد اشتغال و سایر اثرات مستقیم و غیر مستقیم اقتصادی باعث افزایش درآمدهای مالیاتی دولت نیز می شود. البته توسعه و تداوم این موسسات با توجه به رقابت بین آنها در جذب دانشجو منوط به بهبود وضعیت آموزشی و پژوهشی آنهاست. دولت نیز با نظارت دقیق بر عملکرد اینگونه موسسات بدون انجام هیچگونه هزینه ای می تواند درآمد قابل توجهی کسب نماید. به نظر نگارنده پیشنهاد می شود دانشگاههای دولتی به تربیت و آموزش دانشجویان دوره های تحصیلات تکمیلی و مخصوصا دکتری پرداخته و از خروج ارز و مخصوصا ارز یارانه ای به دانشجویان ایرانی خواهان تحصیل در دانشگاههای درجه ۳ و ۲ که اغلب از کیفیت علمی پایین تری نسبت به دانشگاههای داخلی برخوردارند جلوگیری نماید.

#### ۴- 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 می تواند با واگذاری اختیارات بیشتر در زمینه های اقتصادی، مالی و اداری موجب افزایش کارایی در اقتصاد بخش عمومی شود. در خصوص نقش تمرکززدایی در توسعه منطقه ای، کارهای تجربی متعددی انجام گرفته است. داوودی و زو (۱۹۹۸)، زانگ و زو (۱۹۹۷) معتقدند نرخ رشد بلند مدت تولید سرانه تابعی از تمرکززدایی مالی وجود دارد که در این سطح، رشد اقتصادی به حداکثر می رسد. این سطح بهینه بستگی به بهره وری نسبی هر سطح و لایه دولت دارد. گرامیچ و سلمون (۱۹۸۷) در مطالعات خود دریافتند که تمرکززدایی مالی موجب افزایش رقابت و ابداع بین دولت های محلی شده است. همچنین پرودهام (۱۹۹۵) مطرح می کند 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 پژوهش های خود نشان دادند در صورت وجود مشارکت های مردمی و جابجایی آزاد منابع در مناطق مختلف در

کشورهای در حال توسعه، اجرای سیاست های تمرکززدایی کارایی اقتصادی و در نهایت رشد اقتصادی را افزایش می دهد.

مطالعات داخلی متنوعی نیز در خصوص تأثیرات تمرکززدایی، به خصوص تمرکززدایی مالی، انجام پذیرفته است. از جمله این مطالعات می توان به مقاله فرزین وش و غفاری فرد (۱۳۸۵) اشاره کرد که با استفاده از مدل خود به این نتیجه دست یافته اند که تمرکززدایی مالی (نسبت بودجه استان ها به بودجه عمومی کشور) در بلندمدت و کوتاه مدت به طور مستقیم نرخ رشد اقتصادی را افزایش می دهد. همچنین یافته های 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 داده اند که بین تمرکززدایی مالی و رشد اقتصادی استان ها رابطه مثبت وجود دارد.

مقاله غفاری و صادقی شاهدانی (۱۳۹۲) نیز بیان می دارد که بین تمرکززدایی از اعتبارات عمرانی ملی و تمرکززدایی از اعتبارات عمرانی تخصیصی به استان ها و رشد اقتصادی استان ها رابطه خطی مثبت وجود دارد. همچنین این مقاله درمی یابد که اگر میزان تمرکززدایی درآمدی در استان ها تا سطح ۸۵ درصد افزایش یابد، رشد اقتصادی استان ها نیز ارتقا می یابد.

در مجموع با گسترش تمرکز زدایی مالی وظایف حاکمیتی و مسؤولیت های اجرایی دولت مرکزی به دولت در سطوح منطقه ای - استانی و محلی ارجاع می شود. با هدایت وظایف تخصیص و توزیع در اقتصاد بخش عمومی از دولت مرکزی به دولت های محلی در این حالت، نقش استانداری ها و شورای اسلامی شهر و روستا پر رنگ تر و عملکرد دولت به دلیل نزدیکی به منطقه از کارایی بیشتری برخوردار می شود.

تمرکززدایی ارتباط تنگاتنگی با افزایش کارایی دارد و از همین جا است که تشکیل دولت های محلی برای اداره امور محلی و ارائه کالاهای عمومی توصیه می شود. یکی از مشکلات مدیریت متمرکز، ناتوانی در شناخت ترجیحات است. راه حل اقتصاد بازار برای تولید کالاهای خصوصی مکانیزم قیمت می باشد اما در ارتباط با کالای عمومی که بخش خصوصی با شکست مواجه می شود یک راهکار تمرکززدایی است. دولت های محلی کارایی بیشتری در هزینه کردن مالیات ها از طریق برآورد بهتر ترجیحات شهروندان دارند. قضیه

تمرکززدایی "اوتس"<sup>۸</sup> در اقتصاد بخش عمومی از همین نوع است. ایده اساسی قضیه این است که دولت های 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 می تواند خود اقدام به ارائه کالای عمومی نماید که در این صورت حداقل ترجیحات یک منطقه مورد بی اعتنائی قرار می گیرد یا از طریق دادن اختیارات مالی به دولت های محلی، دست آنها را در ارائه کالای عمومی باز می گذارد که در این صورت دولت های محلی با شناخت ترجیحات شهروندان اقدام به تخصیص بهینه منابع می کند. این اقدام از طریق مکانیزم رای گیری و تمرکززدایی سیاسی بهبود می یابد. به غیر از افزایش کارایی، تمرکززدایی دارای منافی نیز هست. تمرکززدایی موجب تسهیل و تسریع در تصمیم گیری ها می شود، رقابت بین دولت های محلی را افزایش می دهد، توسعه منطقه ای به همراه می آورد و با نزدیک کردن دولت به مردم موجب افزایش شفافیت و پاسخگویی می شود. لازمه تمرکززدایی، تهیه و تدوین قوانین مناسب جهت تفویض اختیارات سیاسی و مالی به دولت های محلی می باشد.

موادی از قانون برنامه پنج ساله 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 به منظور 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 تصدی های دستگاه های دولتی به بخش های خصوصی و تعاونی و شهرداری ها، بازنگری و به روز رسانی قوانین و مقررات شهرداری ها و ارتقای جایگاه شهرداری ها کرده است. همچنین در ماده (۱۷۹) اشاره شده است به منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران استان ها، نظام درآمد - هزینه استانی ساماندهی شود.

انگیزه مهم برای تمرکززدایی مالی به علت ایجاد پتانسیل لازم برای بهبود عملکرد بخش عمومی در اقتصاد می باشد. تئوری تمرکززدایی مالی برای بهبود ارائه کالاها و خدمات عمومی در بعد ملی و محلی ارائه شده است به نحوی که با اعمال سیاست های

8(Oates (1999)

تمرکززدایی افزایش بهره وری، کارایی، پاسخگویی و حسابرسی مدیران در تخصیص منابع را به دنبال خواهد داشت. زیرا اولاً دولت های محلی با منفعت مناطق جغرافیایی که در آن خدمات عمومی عرضه می شوند، بیشتر ارتباط دارند، ثانياً دولت های محلی بهتر می توانند نیازها و سلايق مناطق خود را تشخیص دهند و همچنین رقابت در قلمرو حکومت محلی باعث می شود انگیزه مقامات محلی در نوآوری، خلاقیت و پاسخگویی به جایگاه قانونی خود افزایش یابد.

تمرکز زدایی که در سال های اخیر مورد توجه اقتصاددانان قرار گرفته است، تمرکز زدایی مالی می باشد. تمرکز زدایی مالی به معنی انتقال قدرت تصمیم گیری نسبت به ترکیب مخارج و درآمدها از دولت مرکزی به دولت های منتخب محلی است. اساساً تئوری تمرکز زدایی مالی برای بهبود ارائه کالاها و خدمات عمومی به خصوص کالاها و خدمات عمومی محلی که در پیرامون بر اساس نیاز تهیه می شد، ارائه شده است به نحوی که با اعمال سیاست های تمرکز زدایی افزایش بهره وری، کارایی، پاسخگویی و حسابرسی مدیران در تخصیص منابع را به دنبال خواهد داشت. زیرا اولاً دولت های محلی با منفعت مناطق جغرافیایی که در آن خدمات عمومی عرضه می شوند، بیشتر ارتباط دارند. ثانياً دولت های محلی بهتر می توانند نیازها و سلايق مناطق خود را تشخیص دهند. ثالثاً رقابت در قلمرو حکومت محلی باعث می شود انگیزه مقامات محلی در نوآوری، خلاقیت و پاسخگویی به جایگاه قانونی خود افزایش پیدا کند.<sup>9</sup> در حالت کلی مزایای حاصل از این تمرکز زدایی های مالی در مطالعات مختلف تجربی همانطوری که در بالا اشاره شد مورد تاکید قرار گرفته شده است.<sup>10</sup> در این راستا و به منظور پیشبرد هدف تمرکز زدایی مالی در تدوین الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت لازم است نکات زیر مد نظر قرار گیرد:

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

<sup>9</sup>Oates, 1999

<sup>10</sup> Sewell (1996, Tanzi (2000); Martinz and Mcnab(2003); Glaeser and Claudia (2004).

علاوه بر این همانطوریکه تجربه اخیر کشورمان در هدفمند سازی یارانه ها و مخصوصا مشکل شناسایی جمعیت واجد شرایط مشاهده شد به نظر نگارنده این وظیفه به خوبی از عهده دولت‌های محلی مخصوصا شوراهای شهر و روستا که باید به طور کامل مانند سار کشورها به خوبی و تسلط فراوان از کلیه خانوارها در حوزه فعالیت خود اطلاع دارند گذاشته شود. بنابراین مشاهده می شود که دولت‌های استانی و محلی کارآمد می توانند در عملکرد بخش عمومی در اقتصاد کلان و در نتیجه پیشرفت اقتصادی کشور نقش تعیین کننده ای ایفا نماید. البته شرایط عضویت در شوراها با تاکید بر تخصص و کارایی و تجربه لازم در مسئولیتها و پرهیز از شیوه قومی گرایی و خویشاوندی لازم است اصلاح شود.

#### ۵- ضرورت سازگاری تحقق اهداف کوتاه مدت - میان مدت و بلند مدت

از نظر زمانی اهداف مورد نظر اقتصادی در سطح کلان که لازم است در هر نظام و یا الگوی اقتصادی مورد توجه قرار گیرد به سه دوره کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت تقسیم می شود. در هر دوره از الگوی پیشرفت، برنامه ریزی و ارزیابی عملکرد و چگونگی درصد تحقق اهداف مورد نظر و مخصوصا هماهنگی و سازگاری اهداف در این سه دوره زمانی از اهمیت ویژه ای برخوردار است. علت این امر این است که موفقیت برنامه ها از نظر تحقق اهداف مورد نظر مشخص خواهد شد. برای تشریح بیشتر این موضوع می توان گفت که در اقتصاد بخش عمومی و کلان کشورمان اهداف کوتاه مدت در قالب بودجه سالانه دولت ارایه می شود. در میان مدت اهداف اقتصادی در چارچوب برنامه های اقتصادی ۵ ساله مشخص می شود. سرانجام اهداف بلندمدت به شکل سند چشم انداز بیست ساله تبیین می شود.

نکته حائز اهمیت در این زمینه این است که هر یک از موارد سه گانه فوق توسط یکی از نهادهای اجرایی و قانونی کشور ارایه می شوند. برای مثال دولت بودجه را ارایه می نماید. برنامه های پنج ساله نیز توسط دولت ارایه شده و برنامه چشم انداز نیز با همکاری جمع تشخیص مصلحت نظام با رهنمودهای مقام معظم رهبری ترسیم می شود. سؤال مهمی که در این زمینه مطرح می شود این است که چه نهادی و یا سازمانی مسئولیت ارزیابی هر یک از برنامه های سه گانه و مهمتر از آن سازگاری سه برنامه با یکدیگر را به عهده دارد؟ برای مثال چگونگی تطابق اهداف بودجه های سالانه با برنامه پنج ساله با این توصیف که پس از

اجرای پنج بودجه اتوماتیک اهداف یک برنامه پنج ساله تحقق یافته و همچنین پس از اجرای ۴ برنامه پنج ساله اتوماتیک اهداف یک برنامه ۲۰ ساله تحقق یابد. با توجه به عملکرد اقتصاد بخش عمومی کشورمان همانطوریکه در بخش های قبلی نیز اشاره شد مشخص است که چنین نهادی وجود ندارد. دلیل این امر نیز واضح است زیرا اهداف مورد نظر کوتاه مدت مانند تامین هزینه های جاری دولت از مالیاتها حتی در طول ۴ برنامه پنج ساله تحقق نیافته است و هیچ نهادی نیز این موضوع را متذکر نشده است. به نظر نگارنده وجود یک نهاد کاملا مستقل جهت ارزیابی عملکرد هریک از سه برنامه کوتاه مدت - میان مدت و بلند مدت و ارزیابی هماهنگی و سازگاری آنها لازم است در الگوی ایرانی- اسلامی پیشرفت مورد توجه قرار گیرد. و وظیفه مهم این نهاد ارایه گزارشهای دوره ای از عملکردها و تذکر و تشریح ناسازگایها و ضرورت اصلاحات لازم با ذکر نقاط قوت و ضعف هریک از نهادهای ذیربط می باشد. پیشنهاد می شود این نهاد مستقل متشکل از شورای اقتصاددانان منتخب زیر نظر مقام معظم رهبری و انتخاب ریاست شورا توسط ایشان ایجاد شود

#### ۶- استقلال واقعی بانک مرکزی

استقلال بانک مرکزی امری ضروری است که با تحقق این هدف، بانک مرکزی می تواند 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 می کند و در نتیجه، دولت نمی تواند به میل خود و به هر میزانی که تشخیص می دهد به استقراض از بانک مرکزی و انتشار پول به منظور تامین کسری بودجه روی آورد. در چنین نظامی، بانک مرکزی مسئول حفظ ارزش داخلی پول ملی از طریق مقابله با تورم تلقی می شود در حالی که انتظار می رود 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 شیوه ای مثبت تحت تاثیر 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، حق‌الضرب، فساد اقتصادی انجام پذیرفته است. از جمله این مطالعات می‌توان به جعفری صمیمی و احمدی (۱۳۸۱)، جعفری صمیمی (۲۰۱۵)، جعفری صمیمی (۲۰۰۱) b، 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 ۹۰ 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 با توسط رئیس‌جمهور و یا تاکید 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 از یکطرف و نگرانی از اخراج<sup>۱۱</sup> خود بدلیل 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 استقراض از بانک مرکزی کسری بودجه ناشی از عدم رعایت انضباط مالی

<sup>۱۱</sup> 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.\(2012\)](http://www.sloveniatimes.com/central-bank-after-incompetent-new.(2012))



## سومین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت

واکاوی معایبم و نظریه‌های رایج توسعه و تجارب ایران و جهان: بر سوی نظریه اسلامی ایرانی پیشرفت

اردیبهشت و خرداد ۱۳۹۳

خود را که عامل و ریشه اصلی تورم در کشور بوده است را ایجاد نماید. این نوع تورم ناشی از تامین کسری بودجه از طریق حق الضرب را چندین سال قبل نگارنده " یک پدیده مالی "

" در مقایسه با جمله معروف فریدمن که " تورم همیشه و همه جا 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 واقعا تمایل دلرند 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 آنرا به خود اختصاص داده و به اصطلاح در کیک حق الضرب ( Seigniorage ) Cake خود نیز سهیم شوند. سؤال قابل طرح این است که آیا در ایران بانک مرکزی در کیک حق الضرب 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.

### ۷- حکمرانی خوب و نقش متغیر های نهادی

از دیگر شاخص های کارایی بخش عمومی می توان به حکمرانی خوب و نقش متغیر های نهادی اشاره نمود. حکمرانی خوب دارای ۶ مؤلفه اصلی است. این مؤلفه ها عبارتند از ثبات سیاسی، پاسخگویی و ارتباط دولت با مردم، شفافیت و کیفیت قوانین، کارایی و اثر بخشی دولت، کنترل فساد و نهایتاً حاکمیت قانون . با وجودیکه تمام موارد فوق لازم است درالگوی پیشرفت لحاظ شود اما برخی از آنها نقش مهمتری ایفا می نمایند. برای مثالی ارتباط دولت و مردم اشاره کرد. پاسخگویی (ACCOUNTABILITY) یکی از چالش هایی است که دولت ها امروزه با آن مواجه هستند. امروزه دولت ها بایستی نسبت به خط مشی ها و اقداماتشان پاسخگو باشند. لازمه دموکراسی، داشتن یک سیستم پاسخگویی مناسب است. سازمان های دولتی، به وسیله مردم و برای مردم ایجاد می شوند و می بایست در برابر آنها پاسخگو باشند. رابطه بین دولت و شهروندان، سیستم پاسخگویی را شکل می دهد که به موجب آن، سازمان های دولتی وظایف مربوط را انجام می دهند و شهروندان اجازه می دهند 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. حکمرانی خوب، دارای مشخصاتی از جمله بروکراسی اداری بهینه و مسؤولیت‌پذیری دولت است. تحقیقات متعدد در کشورهای در حال توسعه در خصوص تاثیر 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 تامین درآمدها در مقایسه با درآمدهای منابع طبیعی نیاز چندانی به همکاری مردم و همچنین پاسخگویی نداشته باشند. براساس مقاله (جعفری صمیمی و صالحانی تالشی ۲۰۱۰) این موضوع در کشورهای صادرکننده نفت- اوپک- تایید شده است. علاوه بر این موضوع حاکمیت قانون و مخصوصاً کنترل فساد نیز به عنوان عوامل نهادی که در سالهای اخیر از آنها به عنوان اساسی‌ترین عامل رشد اقتصادی نام برده شده است نیز از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است.<sup>۱۲</sup> باوجودی 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 که آنها نیز مهم می‌باشند بلکه سرمایه اجتماعی به شکل اعتماد و توانایی کار گروهی و عاری از هر نوع فساد که نگارنده از آن به عنوان سرمایه اخلاقی نام می‌برد در پیشرفت اقتصادی نقش اجتناب‌ناپذیری ایفا می‌نماید. با توجه به اینکه کشورمان یک کشور اسلامی و در آموزه‌های اسلامی اخلاق نقش مهمی دارند لذا لازم است اقتصاد اخلاقی که دانشمندان غربی در سالهای اخیر برای رهایی از بحرانهای اقتصادی به آن متوسل شده‌اند در الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت مد نظر قرار گیرد. (جعفری صمیمی ۱۳۹۱).

<sup>۱۲</sup> رجوع شود به (Acemoglu, D; Simon Johnson; James Robinson (2004)

## ۸- خلاصه و نتیجه‌گیری

هدف مقاله حاضر بررسی نقش و جایگاه ویژه اقتصاد بخش عمومی و ضرورت اصلاحات اساسی در آن به عنوان محور اصلی الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت بوده‌است. برای این منظور نقش ۶ زیر مجموعه 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 تاکید بر عملکرد اقتصاد ایران از دهه ۱۳۶۰ تا کنون مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. این زیر مجموعه‌ها که با یکدیگر نیز عمدتاً ارتباط دارند عبارت بودند از ۱- اصلاح نظام مالیاتی ۲- خصوصی سازی واقعی ۳- تمرکز زدایی مالی و نقش دولتهای محلی ۴- ضرورت سازگاری تحقق اهداف کوتاه مدت - میان مدت و بلند مدت ۵- استقلال واقعی بانک مرکزی-۶- حکمرانی خوب و ارتباط صمیمانه با مردم. با توجه به تجزیه و تحلیل بعمل آمده در مقاله حاضر در هر یک از موارد ششگانه فوق در این بخش توجه به نکات زیر لازم است بار دیگر مورد تاکید قرار گیرد:

۱- روند درآمدهای مالیاتی و هزینه های جاری دولت و مخصوصاً نسبت مالیاتها به هزینه های 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 نبود. بدیهی است در این شرایط علاوه بر انحراف تخصیص درآمدهای نفتی از امور مولد هزینه های عمرانی به امور غیرمولد هزینه های جاری و حتی استفاده از استقراض از بانک مرکزی و تلقی مرسوم و نادرست آن به عنوان نوعی درآمد برای دولت ریشه های اصلی تورم بلند مدت کشور را بوجود آورده است. واضح است برای برون رفت از این وضعیت که به نظر نگارنده نقش اساسی در الگوی پیشرفت کشور را ایفا می کند لازم است با ارایه 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 هزینه های جاری دولت صورت گیرد. در این زمینه وجود نظام مالیاتی

کارآمد و کارشناسان ماهر و وظیفه شناس و واگذاری به شکل خصوصی سازی رقابتی برخی از فعالتهای دولت به بخش غیر دولتی می تواند نقش موثری ایفا نماید

۲- خصوصی سازی به معنی عدم دخالت دولت در اقتصاد نمی باشد. 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 بر داشته و در این نقش بدون اینکه خود فعالیتها را انجام دهد اجازه دهد عاملان بخش غیر دولتی با بهره وری بیشتر و رقابت با یکدیگر وارد عمل شوند. بنابراین کلید موفقیت خصوصی سازی واقعی عنصر رقابت می باشد. بدون شک این وضعیت از یکطرف باعث کاهش قابل توجه هزینه های 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 و ظایف تخصیص منابع و توزیع درآمد به خوبی از عهده دولتهای استانی و محلی بر می آید. 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 می شود که دولتهای استانی و محلی کارآمد می توانند در عملکرد بخش عمومی در اقتصاد کلان و در نتیجه پیشرفت اقتصادی کشور نقش تعیین کننده ای ایفا نمایند. البته شرایط عضویت در شوراها با تاکید بر تخصص و کارایی و تجربه لازم در مسئولیتها و پرهیز از شیوه قومی گرایی و خویشاوندی لازم است اصلاح شود.

۴- وجود یک نهاد کاملا مستقل جهت ارزیابی عملکرد برنامه های اقتصادی تثبیت و یا تعدیل اقتصادی جهت دست یابی به اهداف معین در سه دوره زمانی کوتاه مدت - میان مدت و بلند مدت و ارزیابی هماهنگی و سازگاری آنها لازم است در الگوی ایرانی- اسلامی پیشرفت مورد توجه قرار گیرد. و وظیفه مهم این نهاد ارایه گزارشهای دوره ای از عملکردها و تذکر و تشریح ناسازگایها و ضرورت اصلاحات لازم با ذکر نقاط قوت و ضعف هر یک از نهادهای ذیربط می باشد. پیشنهاد می شود 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 و جود دارد که رئیس بانک مرکزی به عنوان 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 از یکطرف و نگرانی از اخراج خود بدلیل عدم توانایی در انجام وظایف هدف گذاری شده به درخواستهای نامطلوب دولت مخصوصا در دریافت حق الضرب 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 " یک حق الضرب " بادلالت سهیم نشود.

۶- لازم است تاکید شود که بدون همکاری مردم، اجرای موفقیت آمیز برنامه های پیشرفت، تعدیل و تثبیت و اجرای هر نوع الگوی اقتصادی در دنیای واقعی وجود ندارد . همچنین توجه به شاخص های حکمرانی خوب موضوع حاکمیت قانون و مخصوصا کنترل فساد همراه با سایر عوامل نهادی که در سالهای اخیر از آنها به عنوان عوامل جدید تولید و نقش تعیین کننده رشد اقتصادی نام برده شده است لازم است در تبیین الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت مد نظر قرار گیرد.

سرانجام لازم است به نقش مهمتر سرمایه اجتماعی و سرمایه طبیعی در قالب توجه به محیط زیست و توسعه پایدار و مخصوصا 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 شده اند در الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت تاکید نمود.

## منابع و مأخذ

- بازمحمدی، حسین و چشمی، اکبر (۱۳۸۵)، اندازه دولت در اقتصاد ایران، مجموعه پژوهش های اقتصادی بانک مرکزی، شماره ۲۹.
- برادران شرکا، حمید رضا (۱۳۷۸)، نقش دولت در جهان در حال تحول، موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، تهران.
- بروک جیمز و والتر آدامس (۱۳۸۸) «آدام اسمیت به مسکو می رود» - ترجمه احمد جعفری صمیمی - دانشگاه مازندران - چاپ دوم.
- پيله فروش، میثم (۱۳۹۱)، ردپای نفت در بودجه، فصلنامه تازه های اقتصاد، شماره ۱۳۶، صص. ۴۸-۵۰.

## سومین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت

واکاوی معایم و نظریه‌های رایج توسعه و تجارب ایران و جهان: بر سوی نظریه اسلامی ایرانی پیشرفت

ارديبهشت و خرداد ۱۳۹۳

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 صومعه سرا (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.

خبرگذاری ایسنا (۱۳۸۸). بیانات رهبر معظم انقلاب اسلامی در دیدار استادان و دانشجویان کردستان (۱۳۸۸/۲/۲۷).

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

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

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

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.
- 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).



سومین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت

دکتر کاوی معانیسم و نظریه های رایج توسعه و تجارب ایران و جهان: به سوی نظریه اسلامی ایرانی پیشرفت

ارده بیشت و خرداد ۱۳۹۳

پیوست

