

نظارت و دخالت دولت اسلامی در بازار با نگاهی اجمالی به قانون اساسی و عملکرد ج.ا. ایران

محمدنقی نظریور^۱

چکیده

گرچه دولت اسلامی وظیفه اجرایی و تصدی‌گری در بازار ندارد ولی نظارت و دخالت مسئولانه در بازار یک اصل کلیدی و از وظایف دولت اسلامی محسوب می‌شود. ناظران و بازرسان بازار موظفند با هر اقدامی که کارکرد صحیح بازار را به مخاطره می‌اندازد به‌گونه‌ای شایسته مقابله کنند. از این رو، محدوده نظارت دولت نیز بسیار وسیع است و تقریباً شامل همه فعالیت‌های اقتصادی و اثرات و تبعات آن می‌شود. و حتی لازم است بر عملکرد ناظران و بازرسان نیز نظارت صورت پذیرد. تجربه تاریخ حکومت اسلامی در صدر اسلام در زمان پیامبر بزرگوار اسلام(ص) و امام علی(ع) گواهی روشن بر این مدعا است.

با توجه به تعدد دستگاه‌های نظارتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی و دستگاه‌هایی که هم اکنون در اقتصاد ایران به نظارت می‌پردازند، مشکلات فراوانی در مسیر نظارت مشاهده می‌شود. طراحی نظام واحد نظارتی می‌تواند برخی از مشکلات پیش رو را از میان بردارد. در این نظام واحد نظارتی دولت‌ها می‌توانند از توانمندی‌های اصناف و اتحادیه‌های صنفی در جهت نظارت بر مجموعه خودشان به خوبی استفاده نمایند.

تأکید بر نظارت به معنای نفی ضرورت دخالت مسئولانه دولت اسلامی در بازار نیست بلکه با حفظ شرایطی دولت‌ها باید در اقتصاد دخالت نمایند. در همین راستا کوچک‌سازی و در عین حال توانمندسازی بخش دولتی برای برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و نظارت مستمر و قانونمند بر همه فعالیت‌های اقتصادی، می‌تواند شرایط مناسبی را برای رشد و توسعه اقتصادی پرشتاب تدارک بیند.

واژگان کلیدی: نظارت و دخالت دولت اسلامی، بازار، دستگاه‌های نظارتی، قانون اساسی، اقتصاد ایران.

۱. عضو هیات علمی دانشگاه مفید

مقدمه

پس از پذیرش اصل ضرورت تشکیل دولت اسلامی در جامعه اسلامی، یکی از مباحث مهم بحث نظارت و دخالت دولت در بازار است. آیا دولت اسلامی نظیر دولت کلاسیک و نئوکلاسیک باید بازار را به حال خود بگذارد تا همان مسیر را طی کند که دست نامرئی آدام اسمیت آن را بدان سمت و سوی رهنمون می‌سازد. یعنی دولت هیچ گونه وظیفه‌ای در قبال بازار ندارد؟ یا اینکه دولت اسلامی گرچه عهده‌دار تصدی‌گری بازار نیست ولی موظف به نظارت بر کارکردهای آن است؛ به گونه‌ای که بازار نه تنها از اهداف و آرمانهای جامعه اسلامی دور نشود بلکه شرایط و زمینه‌های دستیابی به آنها را فراهم سازد.

در این مقاله با استفاده از تجربه تاریخی نظارت دولت اسلامی بر بازارها در صدر اسلام خصوصاً در دوران حکومت امیرالمؤمنین(ع) اصل ضرورت نظارت دولت بر بازار کاملاً پذیرفته می‌شود ولی تصدی‌گری و دخالت دولت به مانند یک کارگزار در بازار، زمانی که ضرورت ویژه‌ای وجود نداشته باشد نفی می‌شود. همچنین معیارهایی برای انتخاب ناظران و بازرسان وجود دارد که باید بدان توجه شود. گرچه لازم است بر مجموعه نظارتی نیز نظارتی سنجیده به صورتی قانونمند صورت پذیرد. محدوده نظارت دولت بسیار وسیع و تقریباً شامل همه فعالیت‌های اقتصادی و اثرات و تبعات اقتصادی اجتماعی و سیاسی می‌شود.

در بخش دیگری از مقاله با نگاهی کلی به عملکرد دستگاه‌های نظارتی قانونی در جمهوری اسلامی ایران (شامل دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور و سازمان حسابرسی) به طور اجمالی مشکلات تعدد نظام نظارتی مورد بررسی قرار می‌گیرد. و راهکار وحدت نهاد نظارتی با اختیارات گسترده با استفاده از کارشناسان مجرب و ارائه برنامه‌های از پیش طراحی شده مورد بررسی قرار گرفته و مزایای این نهاد نظارتی واحد تبیین می‌گردد.

البته در کنار نظارت بر اقتصاد و بازار، دخالت مسئولانه دولت اسلامی در بازار مورد تأکید قرار می‌گیرد. از این رو لازم است دولت در زمینه‌هایی که بخش خصوصی توان و استعداد اجرای آن را ندارد و در عین حال منافع آن برای جامعه قابل چشم‌پوشی نیست نیز مستقیماً وارد شده و به سرمایه‌گذاری و تصدی‌گری بپردازد. اما شناخت آسیب‌ها و مشکلات در سطح کلان اقتصادی ضرورت تغییر رویکرد دولت از تصدی‌گری به نظارت در ایران را به ما گوشزد می‌کند.

ارائه نمونه‌هایی از عدم موفقیت سیاستگذاری و دخالت نامطلوب دولت در زمینه صنعت اتومبیل از دهه چهل تاکنون و تولید پارچه چادر مشکی در سال ۱۳۸۵ و بررسی دلایل آن، بخش دیگری از مقاله را تشکیل می‌دهد. ملاحظات پایانی، آخرین بخش مقاله خواهد بود.

روش تحقیق در این مقاله، روش توصیفی و تحلیل محتوا است که با استفاده از شواهد تاریخی و آماری به بررسی موضوع می‌پردازیم.

تعریف نظارت

نظارت اسم مصدر از ریشه نظر است (معین، فرهنگ فارسی). نظارت در فارسی به معنای مراقبت، تحت نظر گرفتن و دیده‌بانی بر کاری است (دهخدا، لغتنامه). نظارت به فتح نون یعنی عمل ناظر و مقام او، مراقبت در اجرای امور مانند نظارت بیوتات و نظارت امور مالی و نظارت به کسر نون یعنی زیرکی، فراست، نظرکردن و نگریستن (معین، همان) و نظارت دولت نیز به همین معنی به کار می‌رود و در واقع مجموعه اقداماتی است که میزان صحت، درستی و تطابق عملکرد اشخاص، نهادها و مؤسسات تحت نظارت با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا در مجموع، کارکردی مطلوب و مورد انتظار با توجه به توانمندی‌های موجود محقق گردد.

تعریف، اهمیت و نقش بازار

تعریف بازار همانند بسیاری از پدیده‌های اجتماعی، به تناسب کارکردهای گوناگون، وسیع و رو به پیشرفت آن، در طول تاریخ دچار تطور شده است. در آغاز، بازار صرفاً به منطقه و مکان خاصی گفته می‌شد که افرادی به تناسب شغل و حرفه خود و عرضه و تقاضای جامعه، در آن به داد و ستد و ارائه خدمت می‌پرداختند؛ ولی امروزه به سبب پیشرفت فناوری و گسترش ابزارها و امکانات ارتباطی، مبادلات از محدوده و منطقه خاص فراتر رفته و افراد بدون اینکه در مکان خاصی جمع شوند، می‌توانند با فاصله بسیار، از طریق شبکه‌های گوناگون ارتباطی با یکدیگر ارتباط برقرار کنند و به داد و ستد بپردازند. به این ترتیب می‌توان تعریف کاملتری از بازار ارائه داد: «بازار فرایندی است که در آن، رویارویی خریداران و فروشندگان یک کالا با یکدیگر، قیمت و مقدار کالا را تعیین می‌کند» (ساموئلسن، ۱۳۷۳، ج ۱، ص ۸۰).

همه نقش‌آفرینان اقتصادی به‌گونه‌ای بازخورد عملکرد خویش را در بازار مشاهده می‌کنند، و این خود گویای حساسیت این نهاد اجتماعی است. سالم‌سازی محیط بازار می‌تواند نقش بسیار مفید و

مؤثري در کارآيي آن داشته باشد تا بازار وظيفه خود را در تعيين و تثبيت قيمت‌ها و هدايت توليدکنندگان، فروشندگان و مصرف‌کنندگان به سامان برد و عهده‌دار شيوه، كيفيت و كميت توليد و مصرف و رفاه و آسايش بيشتر افراد جامعه گردد، و به‌طور كلي سازماندهي امور اقتصادي هر جامعه‌اي را در دست گيرد.

نظارت بر بازار در صدر اسلام

از آن هنگام که در جوامع انساني براي رعايت نظم و انضباط، قانون وضع شد، همواره افرادي بوده‌اند که از رعايت آن سرپيچيده‌اند. بنا بر اين تنها تدوين قوانين، براي ايجاد نظم و انضباط کافي نبوده، مي‌بايد براي حسن اجراي آن نيز، تدابييري انديشيده شود. گرچه مطلوب‌ترين شيوه نظارت بر حسن اجرا، نظارتي است که آدمي از درون، بر عملکرد خویش دارد، اما تحقق چنين نظارتي درباره همه افراد و همه شرايط، عملي نيست. از اين‌رو، هميشه در کنار تلاش براي گسترش فرهنگ نظارت دروني، نظارت از بيرون نيز اجتناب‌ناپذير است. البته ترديدي نيست که نظارت بيروني کارآيي کم‌تري دارد، ولي تا حدي مي‌تواند ضامن حسن اجراي قوانين باشد و به عنوان بهينه دوم مورد پذيرش قرار گيرد و اساساً هيچ حکومتي نمي‌تواند بدون نظارت بر حسن اجراي قوانين، موفقيت چندانتي به دست آورد.

با نگاهی به مقطع کوتاه تاريخ صدر اسلام و حکومت پيامبر اسلام (ص) و امير مؤمنان (ع) درمي‌يابيم اين دو بزرگوار همواره بر امر نظارت اهتمام ویژه‌ای داشتند. بازارها از ابتدای تشکيل دولت اسلامي در مدینه، تحت نظارت و مراقبت بود. پيامبر بر انباري از طعام گذر کرد، دستش را در آن فرو برد و رطوبتي در آن يافت، و به صاحب آن فرمود: اين چيست؟ گفت: يا رسول الله باران بر آن باريده است. پس فرمود: چرا آن را بر روي طعام نگذاشته‌اي تا مردم ببينند؟ هر که خيانت ورزد از ما نيست (السمهودی، ۱۴۰۴ ق، ج ۲، ص ۷۵۶).

همچنين حضرت امر نظارت بر بازارها را به مأموري خاص محول فرمود. پس از فتح مکه، پيامبر سعد بن سعيد بن عاص را بر بازار مکه و عمر بن خطاب را به نظارت بر بازار مدینه گماشت (الکتانی، بی تا، ج ۱، ص ۲۸۵). همچنين، به روايتي سمراء بنت نهيك اسديه در عصر رسول اکرم (ص) در مکه متولي امور حاسبه شد. او تازيانه‌اي داشت و با متخلفان برخورد مي‌کرد (همان). نظارت بر بازار در زمان خلفا نيز ادامه يافت.^۱

۱. عمر بن خطاب هنگام خلافت، تازيانه در دست، در بازارها مي‌گشت و به وضع بازاریان رسيدگي، و ميان آنان داوري مي‌کرد (الطبري، بی تا، ج ۴، ص ۲۲۴).

امیرالمؤمنین(ع) نیز در زمان حکومت کوتاه خویش، به‌رغم آنکه با بیان احکام، نصایح و کلمات گهربار خویش بر گسترش فرهنگ نظارت درونی اهتمام داشتند، هرگز از نظارت بیرونی غفلت نمی‌کردند و در بسیاری موارد، به هر دو مهم می‌پرداختند.

با توجه به اینکه بدون نظارت فراگیر بر عملکرد نهادها و نقش‌آفرینان اصلی اقتصادی، به‌ویژه بازار و بازاریان نمی‌توان قوانین و احکام قرآن و سنت را به اجرا درآورد، حضرت هرگز از نظارت بر این بخش غافل نبود. ایشان خود بر بازار کوفه نظارت می‌کرد (نظرپور، ۱۳۸۲، ص ۴۹۸-۴۹۷).^۱

امام باقر(ع) می‌فرماید: زمانی که امیرالمؤمنین(ع) در کوفه بود، هر روز صبح از دارالاماره بیرون می‌آمد و در کوفه بازار به بازار می‌گشت. ایشان تازیانه‌ای به نام «سبیه» با خود داشتند که دو طرف داشت و آن را بر گردنشان می‌آویختند. امام در هر بازاری می‌ایستاد و ندا می‌داد: ای تاجران از خدا بترسید. هنگامی که بازاریان صدای او را می‌شنیدند، هر چه در دست داشتند، بر زمین می‌گذاشتند و به سخنان حضرت گوش فرا می‌دادند. مولا می‌فرمود: «طلب خیر را بر هر چیز مقدم دارید و با سهل گرفتن در معامله به اموالتان برکت بخشید و با بردباری، خود را زینت دهید. از سوگند دوری کنید و از دروغ فاصله بگیرید و تن به ظلم ندهید و در معامله با مظلومان با عدل و انصاف برخورد کنید و به ربا نزدیک نشوید و اندازه و میزان را رعایت دارید و کالاهای مردم را حقیر نشمارید و در زمین فساد نکنید». و بدین‌گونه به همه بازارها سرکشی می‌کرد و سپس برای رسیدگی به مراجعات مردم، به دارالاماره باز می‌گشت (الکلینی، ۱۴۰۵ق، ج ۲، ص ۱۵۱ و الطوسی، ۱۴۰۶ق، ج ۷، ص ۶).

امیرالمؤمنین(ع) در بازار راه می‌رفت و اگر کم‌فروشی یا تقلبی مشاهده می‌کرد، فرد خطاکار را با تازیانه‌ای که در دست داشت، تنبیه می‌نمود. اصبع بن نباته می‌گوید: «روزی به حضرت عرض کردم که شما در خانه بنشین و من به این کار می‌پردازم. حضرت فرمود: ای اصبع مرا نصیحت نکردی» (المغربی، بی تا، ج ۲، ص ۵۳۸).

ابوصهباء نیز می‌گوید: علی بن ابی‌طالب(ع) را در «شط کلاء» دیدم که از قیمت‌ها پرس‌وجو می‌کرد (ابن حنبل، ۱۴۰۳ق، ج ۱، ص ۵۴۷).

از مجموع این روایات استفاده می‌شود که امیرالمؤمنین(ع) به دلیل اهمیت ویژه‌ای که بازار در اقتصاد جامعه اسلامی دارد، نظارت بر آن را وظیفه ضروری خود می‌دانست و اگر به دلایلی قادر نبود هر روز بازارها را بگردد و تذکر دهد و نصیحت کند، هر چند روز یک بار چنین می‌کرد (المجلسی،

۱. مطالب تاریخی مربوط به صدر اسلام در این قسمت عمدتاً از این مأخذ گزینش شد.

۱۴۰۴ق، ج ۱۰۰، ص ۱۰۲). همان‌طور که از روایت اصبح بر می‌آید، با اینکه پیشنهاد شد فرد دیگری داوطلبانه نظارت را عهده‌دار شود، حضرت هرگز این پیشنهاد را تا هنگامی که خود توان این کار را داشت، نپذیرفت و رهاکردن نظارت را به صلاح جامعه اسلامی نمی‌دید. البته هدف حضرت از بازرسی بازار، تنها مجازات متخلفان نبود؛ بلکه ایشان همیشه احکام اسلام را نیز به فروشندگان گوشزد می‌کرد. گرچه بازاریان، احکام اسلام را کم و بیش می‌دانستند، از آنجا که خرید و فروش و تجارت، فریبندگی خاصی دارد، بدون تذکر مداوم و مستمر، انسان همه آنچه لازم و سزاوار است، در عمل رعایت نمی‌کند.

بنابراین، حضرت افزون بر اینکه هر روز یا هر چند روز یک بار، به بازارها می‌رفت و بازاریان و تجار را نصیحت می‌نمود و احکام اسلام را برایشان بازگو و دعای حل و فصل می‌کرد، به‌طور مستمر بر کیفیت خرید و فروش و سطح قیمت‌ها نظارت داشت و در صورت مشاهده هرگونه تخلف و تجاوزی، خود وارد عمل می‌شد و حق مظلوم را می‌ستاند و به یاری ضعیفان می‌شتافت و بارها این آیه را تلاوت می‌فرمود: «ما بهشت ابدی آخرت را برای آنان که در زمین اراده علو و فساد و سرکشی ندارند، مخصوص می‌گردانیم و حسن عاقبت، خاص پرهیزگاران است.»^۱ این آیه درباره حاکمان عادل و متواضع و مردمان توانمند نازل شده است (الطبرسی، ۱۴۰۸ق، ج ۷، ص ۴۲۰).

علاوه بر نظارت مستقیم، حضرت از نظارت غیرمستقیم نیز غافل نبودند. از این رو نمایندگانی برای نظارت بر سایر بازارها منصوب می‌نمود. همچنین دستورالعملی برای استانداران فرستاد که در آن مقررات کنترل بازار و مجازات محتکران، ابلاغ شده بود.

در همین زمینه به منظور نظارت بر کارکرد اقتصادی و تجاری بازاریان، ابن عباس را در مقام قاضی و ناظر به بصره گسیل داشت (القاسمی، ۱۴۰۷ق، ج ۲، ص ۷۰). و علی بن اصمغ را بر «بارجاه»^۲ گماشت (ذُرَید، ۱۴۱۱ق، ص ۲۷۲). همچنین امام برای اطلاع از عملکرد کارگزارانش، همواره بر چگونگی کارکرد آنان نظارت داشت و متخلفان را مؤاخذه و سرزنش می‌کرد، و به همین دلیل نامه‌های تند و شدیداللحنی (نهج البلاغه، نامه ۵) برای اشعث بن قیس (والی آذربایجان که در زمان عثمان منسوب شده بود) و زیاد بن ابیه (جانشین و قائم‌مقام عبدالله بن عباس در فارس) (همان، نامه ۲۰، حکمت ۴۷۶) و شریح بن حارث (قاضی شهر کوفه) (همان، نامه ۳) و عثمان بن حنیف انصاری (عامل

۱. «تلك الدار الآخرة نجعلها للذين لا يريدون علواً في الأرض و لا فساداً و العاقبة للمتقين.» (قصص، آیه ۸۳).

۲. نام محلی است در بصره که فارسی این کلمه «بارگاه» است.

حضرت در بصره) (همان، نامه ۴۵) و قدامه بن عجلان (عامل حضرت در کَشکر)^۱ (بلاذری، ۱۴۱۷ق، ج ۲، ص ۳۸۸) و مَصْقَلَهُ بنُ هُبَيْرَةَ شیبانی (والی اردشیر خره)^۲ (نهج البلاغه، خطبه ۴۴) و منذر بن جارود عبّدی (عامل حضرت در اصطخر)^۳ مرقوم نمود (نهج البلاغه، نامه ۷۱).

همه این نامه‌ها حکایت از آن دارد که حضرت اگر خطا و لغزشی از کارگزاران مشاهده می‌کرد، بی هیچ سازشی، و با صراحت کامل به آنان گوشزد می‌کرد و اگر خیانت آنان به اثبات می‌رسید، مسئولان آن به شدت عقاب می‌شدند. تاریخ حکومت امام، نمونه‌های فراوانی را از این دست نشان می‌دهد. برای نمونه، وقتی حضرت متوجه شدند که اشعث بن قیس در زمان عثمان صد هزار درهم از بیت‌المال برداشت نموده است، او را احضار می‌کند و می‌فرماید که اگر این مبلغ را به بیت‌المال باز نگردانی، گردنت را با شمشیر خواهم زد. سرانجام نیز پول به بیت‌المال بازگشت (المغربی، بی‌تا، ج ۱، ص ۳۹۶).

همچنین حضرت بر اعمال همه کارگزارانی که از زمان عثمان مسئولیتی داشتند، نظارت می‌کرد و اگر مالی را از بیت‌المال در اختیار خود گرفته بودند از آنان باز می‌ستاند و اگر مالی را تلف کرده بودند، آنان را ضامن می‌دانست (همان). همچنین آنگاه که علی بن هرّمه، بازرس بازار اهواز، از بازاریان رشوه گرفته بود، حضرت نامه‌ای به رفاعه بن شداد، قاضی منصوب خود در اهواز می‌فرستد و می‌فرماید: «وقتی نامه‌ام به تو رسید، ابن هرّمه را برکنار و زندانی کن و حکم من را به مردم و کارگزاران اعلان کن و [بدان که] هرگونه غفلت و تفریطی موجب هلاکت در نزد خداوند خواهد شد»^۴ (المجلسی، ۱۴۰۴ق، ج ۴، ص ۱۱۹).

هدف حضرت از نظارت مستقیم و غیرمستقیم، هدایت بازار به سمت و سوی بود که بتواند کارکردهای مطلوب و مورد انتظار را از خود نمایان سازد.

نظارت بر نظارت کنندگان و بازرسان و شرایط آنان

تاریخ به خوبی گواهی می‌دهد که پیامبر اسلام (ص) بر مسأله نظارت بر کارگزاران و امیران خویش اهتمام می‌ورزید. امام رضا (ع) می‌فرماید: هر گاه رسول خدا سپاهی را برای ماموریتی اعزام می‌کرد،

۱. شهر بزرگی در عراق که یکی از روستاهایش واسط است و بین کوفه و بصره واقع شده است.

۲. یکی از شهرهای فارس که اردشیر بابکان آن را بنا نهاد.

۳. یکی از شهرهای قدیمی فارس، مُعَرَب استخر.

۴. در این نامه حکم عزل رفاعه نیز صادر می‌شود.

پس از تعیین فرمانده، برخی از افراد مورد اعتماد و وثوق خود را بر او می‌گماشت تا رفتار آن فرمانده را زیر نظر داشته باشد و برای او گزارش کند (الحمیری، بی‌تا، ص ۳۴۲).

امیرالمؤمنین (ع) نیز با توجه به گستردگی دایره حکومت و عدم امکان نظارت مستقیم خود حضرت، معیارها و چهارچوب‌هایی برای ناظران و بازرسان ترسیم کردند. حضرت تأکید داشتند که عهده‌داران این سمت می‌باید انسان‌هایی متقی، مؤمن، امانتدار و صادق باشند. افزون بر این، دولت نیز موظف است زمینه‌هایی ایجاد کند تا این اشخاص در مسیر انجام وظایف خود، به انحراف کشیده نشوند.

حضرت در نامه‌ای به مالک اشتر می‌نگارند: «پس روزی اینان (عاملان) را فراخ‌دار، که فراخی روزی، نیروشان دهد تا در پی اصلاح خود برآیند، و مایه بی‌نیازیشان بود، تا دست به مالی که در اختیار دارند نگشایند، و حجتی بود بر آنان، اگر فرمانت را نپذیرفتند، یا در امانت خیانت ورزیدند» (نهج‌البلاغه، نامه ۵۳). حضرت صرفاً به ایجاد چنین زمینه‌های مثبتی بسنده نکرده، معتقد بودند که باید از طرز عمل مأموران نیز آگاه بود و شیوه برخورد آنان را با مردم زیر نظر داشت و از میزان صحت و سقم گزارش‌های آنان نیز مطلع بود. این مراقبت‌ها را بازرسان ویژه‌ای بر عهده دارند که چشم حکومت محسوب می‌شوند.

حضرت می‌فرماید: «پس بر کارهای آنان مراقبت دار و جاسوسی راستگو و وفایه بر ایشان بگمار که مراقبت نهانی تو در کارهایشان، وادارکننده آنها است به رعایت امانت، و مهربانی بر رعیت، و خود را از کارکنانت واپای! اگر یکی از آنان دست به خیانتی گشود و گزارش جاسوسان تو بر آن خیانت همداستان بود، بدین گواه بسنده کن و کیفر او را با تنبیه بدنی بدو برسان و آنچه به دست آورده بستان، سپس او را خوار بدار و خیانتکار شمار و طوق بدنامی را در گردنش درآر» (همان).

به نظر می‌رسد مقتضای عقل و شرع این باشد که گرچه لازم است وجود شرایط و زمینه‌های مناسب و اوصاف معتبر در کارگزاران لشکری و کشوری در همه امور اجتماعی، سیاسی و اقتصادی احراز گردد ولی در عین حال لازم است مراقبت‌های پنهانی بر رفتار و عملکرد آنان صورت پذیرفته تا از این طریق خطاها و انحرافات احتمالی به حداقل ممکن کاهش یابد.

همان‌گونه که تاکنون مطرح شد، مسئله نظارت دولت‌های صدر اسلام در زمان حکومت پیامبر اکرم (ص) و امیرالمؤمنین (ع) امری مسلم و همراه با ادله و شواهد فراوان است؛ ولی به شواهدی برنمی‌خوریم که دولت اسلامی همانند بخش خصوصی به عنوان یک کارفرما عهده‌دار تولید کالاها و خدمات شود، با اینکه دولت‌ها در صدر اسلام از منابع عظیم مالی حاصل از غنایم جنگی، انفال، خراج،

جزیه زکوات، صدقات و اخماس برخوردار بودند و می‌توانستند خود متصدی تولید کالاها و خدمات شوند، عمدتاً شیوه تقسیم بیت‌المال بین افراد در جامعه اسلامی را در پیش گرفتند تا افراد هرگونه که خود تمایل دارند به مدیریت منابع در اختیار بپردازند. گرچه هزینه‌های مربوط به امور حاکمیتی نظیر هزینه حفظ امنیت کشور و مردم، هزینه پرداخت حقوق به قضات، استانداران، کارگزاران، بازرسان و ناظران بر بازار و هزینه عمران و آبادانی کشور و... نیز از بیت‌المال تأمین می‌شد.

دستگاه‌های نظارتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در قانون اساسی برای قوه مقننه و قضاییه، دستگاه نظارتی ویژه و مستقلی به صورت زیر طراحی شده است:

الف) دیوان محاسبات: دیوان محاسبات کشور مؤسسه‌ای دولتی است که در امور مالی و اداری مستقل می‌باشد و زیر نظر مجلس شورای اسلامی به عنوان بازوی نظارتی آن عمل می‌نماید.

اصل ۵۴ قانون اساسی بیان می‌دارد: دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی است. سازمان و اداره امور آن در تهران و مراکز استانها به موجب قانون تعیین خواهد شد.

و در اصل ۵۵ قانون اساسی آمده است: دیوان محاسبات به کلیه حسابهای وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکتهای دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حسابها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.

دیوان محاسبات در اصطلاح حقوقی چنین تعریف شده است: دیوان محاسبات دادگاهی است مالی که مأمور معاینه و تفکیک محاسبات اداره مالیه و تفریغ کلیه حسابهای خزانه بوده و نیز نظارت می‌کند که هزینه‌های معینه در بودجه از میزان معین شده تجاوز نکند و تغییر و تبدیل نیابد و هر وجهی در محل خود صرف شود و نیز مکلف است که در امر معاینه و تفکیک محاسبات ادارات دولتی و جمع‌آوری سند خرج محاسبات و صورت کلیه محاسبات مملکتی اقدام نماید (سایت دیوان محاسبات، www.dmk.ir).

ب) سازمان بازرسی کل کشور: به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و در اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سازمانی به نام

«سازمان بازرسی کل کشور» که در این قانون به اختصار سازمان نامیده می‌شود زیر نظر قوه قضائیه و با اختیارات و وظایف مندرج در این قانون تشکیل می‌شود.

در این اصل آمده است: بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رییس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.

وظایف سازمان: وظایف سازمان بازرسی کل کشور در قالب فعالیتهای منظم و هدف‌دار بر اساس مأموریت قانونی سازمان نسبت به نظارت و بازرسی از دستگاه‌های مشمول بازرسی، طی سه نوع بازرسی انجام می‌پذیرد:

۱- بازرسی مستمر: این بازرسی که عمده فعالیتهای سازمان را در بر می‌گیرد، در قالب برنامه سالیانه با استفاده بهینه از منابع و امکانات موجود مبتنی بر پایه‌های علمی و شناخت کامل از نیازها و شرایط حاکم بر کشور صورت می‌پذیرد. جهت‌گیری اصلی برنامه‌های عملیاتی بر اساس سیاستها و خط‌مشی‌های کلی نظام با هدف نظارت و بازرسی از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات مندرج در ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور تعیین می‌گردد.

۲- بازرسی فوق‌العاده: انجام بازرسی‌های فوق‌العاده حسب‌الامر مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) و یا به دستور رئیس قوه قضائیه و یا درخواست رئیس جمهور و یا کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و یا هر موردی که به نظر رئیس سازمان، ضروری تشخیص داده شود صورت می‌پذیرد.

۳- بازرسی موردی: رئیس سازمان می‌تواند بر اساس ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، به دنبال شکایات و اعلامات مدلل، بازرسی و یا هیأت بازرسی برای رسیدگی به موضوع، اعزام و یا مأمور می‌نماید (سایت سازمان بازرسی کل کشور، www.gio.ir).

گرچه در قانون اساسی، دستگاه نظارتی ویژه‌ای برای قوه مجریه طراحی نشده ولی بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، به موجب قوانین و مقرراتی که به تصویب شورای انقلاب رسید، شرکتها و مؤسسات انتفاعی و غیرانتفاعی متعددی ملی شدند یا تحت مدیریت دولت قرار گرفتند. برای حسابرسی این‌گونه مؤسسات، سه مؤسسه حسابرسی در بخش عمومی ایران به نامهای مؤسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی و سازمان برنامه، مؤسسه حسابرسی بنیاد مستضعفان (۱۳۵۹) و مؤسسه حسابرسی شاهد (۱۳۶۲) تشکیل شد و هر یک حسابرسی و بازرسی قانونی گروهی از شرکتها و مؤسسات را عهده‌دار گردیدند.

در سال ۱۳۶۲ به موجب قانونی که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید مقرر شد با ادغام این سه مؤسسه و شرکت سهامی حسابرسی (که در سال ۱۳۵۰ تشکیل شده بود و حسابرسی شرکتهای دولتی را به عهده داشت) سازمان حسابرسی تشکیل شود. اساسنامه قانونی سازمان حسابرسی در سال ۱۳۶۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید؛ و به این ترتیب، سازمان حسابرسی به صورت مؤسسه‌ای دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل شد که ضمن ادامه اجرای وظایف مؤسسات مذکور، به فعالیت در سایر زمینه‌های مقرر در اساسنامه خود پرداخت (سایت سازمان حسابرسی، audit.org.ir).

مشکلات پیش روی نظام در نظارت

با توجه به اینکه بخش معظمی از اقتصاد در اختیار بخش دولتی است، انتظار می‌رود نظارت‌های دستگاه‌های نظارتی توسط قوای سه‌گانه شرایط مناسبی از نظارت دولت و حاکمیت را بر بازار به تصویر بکشد، اما متأسفانه چنین نیست. زیرا تعداد دستگاه‌های نظارتی کشور خود به عنوان یک عامل کندکننده حرکت اقتصادی بنگاه‌های اقتصادی تلقی می‌شود. گرچه درمی‌یابیم به لحاظ اهمیت موضوع، علاوه بر دستگاه‌های نظارتی مصرح در قانون اساسی، دفتر بازرسی مقام معظم رهبری بر همه نهادها و دستگاه‌های اجرایی نظارت می‌کند و نظارت وزارت اطلاعات نیز به صورت پنهان سوء جریانات در عرصه اقتصادی را با دیدگاه امنیتی و حفاظتی مورد نظارت قرار می‌دهد. پس در واقع، پنج نهاد رسمی در کشور به نظارت امور می‌پردازند.

حال سؤال این است آیا به جای تعدد نهادهای نظارتی، ایجاد یک نهاد نظارتی قوی، کارآیی بیشتری ندارد؟ به نظر می‌رسد نهادهای متعدد نظارتی، خود می‌تواند به عاملی برای دغدغه مدیران اجرایی و نهادهای اقتصادی تبدیل گردد تا عملکرد خود را صرفاً برای رفع تکلیف حداقلی تنظیم کنند و شاید این خود عاملی نه برای شجاعت و تهور مدیریتی و خلاقیت و ابتکار در حین عمل و فعالیت، بلکه برای اداره روزمره این مؤسسات خواهد بود؛ به گونه‌ای که حتی توهم خلاف و انحراف در میان نهادهای نظارتی در ارتباط با این مؤسسات ایجاد نشود.

پیشنهاد مقاله این است که در بلندمدت به جای تعدد دستگاه‌های نظارتی، با اصلاح قانون اساسی دستگاه نظارتی واحد و در عین حال جامعی با تخصص‌های گوناگون در مراحل مختلف بودجه‌ریزی، حین خرج و پس از خرج و نظارت بر روند کلی جریانات مدیریتی تعریف گردد تا با تمرکز دستگاه نظارتی بتوان به صورت مناسب و مطلوبی به اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت نظارت دست یافت. و اگر اصلاح قانون اساسی از جهات مختلف خصوصاً در کوتاه‌مدت هزینه‌بر و تا حدودی دست‌نیافتنی تلقی

شود، لازم است با تقسیم کار نهادهای نظارتی بر اساس طرح سنجیده و توافقی، نظارت‌های تداخلی را به حداقل رساند و تفاهم‌نامه‌های لازم را مبادله نمود؛ و گویا این اقدام تا حدودی در بعضی موارد در حال انجام است.

در صورت اجرایی شدن پیشنهاد فوق مزایای زیر قابل دستیابی است:

۱. همانگونه که در صدر اسلام و در مقطع کوتاه حکومت پیامبر بزرگوار اسلام (ص) و حکومت فراگیر امیرالمؤمنین (ع) ملاحظه شد، لازم است بر عملکرد ناظران نیز نظارت صورت پذیرد و در صورت گستردگی نهادهای نظارتی، نظارت بر عملکرد آنان نیز خود دشواری‌های ویژه‌ای را به دنبال خواهد داشت ولی در صورت عملیاتی شدن دستگاه نظارتی واحد، این مهم با سختی‌های کمتری به انجام می‌رسد.

۲. تعدد دستگاه‌های نظارتی طراحی شده در قانون اساسی و غیر آن، تا حدود قابل توجهی قدرت مانور و ابتکار و خلاقیت را از مدیران دستگاه‌ها و نهادهای مربوطه سلب می‌کند و به آنان روحیه محتاط‌گونه و حفظ و ثبات وضع موجود می‌دهد و این احساس به آنان دست می‌دهد که هر کس فکر و ابتکار و خلاقیت داشته و درصدد اجرایی ساختن آن برآید، بیشتر تحت نظارت است و اگر کسی کار روزمره‌اش را انجام دهد و طبق برنامه تعریف شده حرکت کند، بسیار کمتر تحت نظارت قرار می‌گیرد.^۱

۳. با تحقق دستگاه نظارتی واحد، می‌توان با توجه به امکانات انسانی و فیزیکی در مجموعه نهادهای نظارتی موجود، از تخصص‌های سطوح بالا برای اجرایی شدن این مهم کمک گرفت. کنار گذاشتن افراد بدون تخصص و غیرآموزش دیده در مراحل اجرای نظارت، استفاده بهینه از امکانات موجود و آزاد نمودن منابع بلااستفاده و یا تکراری، می‌تواند نتیجه‌ای دست‌یافتنی برای طرح مذکور قلمداد شود.

۴. این دستگاه نظارتی می‌تواند بسیار فعال و مؤثر و کارا عمل نموده و به جای آنکه بعضاً به عنوان اهرم فشار و عاملی برای امتیازستانی و تسویه حساب‌های شخصی و جناحی مورد استفاده قرار گیرد، به عنوان بازوی قدرتمند نظام برای دستیابی به اهداف مورد نظر تلقی گردد.

۵. در صورتی که چنین دستگاه نظارتی واحد به صورتی متمرکز زیر نظر عالی‌ترین مقام رسمی کشور با نگاهی فراگیر و فراجناحی و بدون تسلط قوای سه‌گانه بر آن و طبق قانون شکل گیرد، انتظار می‌رود بر جایگاه این دستگاه مهم در نظام افزوده شود و مؤسسات و نهادهای تحت نظارت با توجه به جایگاه ویژه آن و وظایف و حدود مسئولیت‌ها و اختیارات آن، حساب ویژه‌ای برای آن باز نماید.

۱. این یافته نگارنده در گفتگو با جمعی از مدیران و صاحب‌نظران امور مربوط به نظارتی مورد تأیید قرار گرفت.

آنچه بیان شد، نظارت دستگاه‌های نظارتی بر مؤسسات و نهادها و شرکت‌های دولتی و تابع دولت بود که بخش معظمی از فعالیت‌های اقتصادی در بازار را به خود اختصاص داده‌اند. اما بخش دیگر، نظارت دولت بر بخش خصوصی است. به‌طور کلی نظارت دولت بر بخش خصوصی را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: نظارت اقتصادی و نظارت اجتماعی. نظارت اقتصادی، اساساً درصدد کنترل قیمت‌هاست. این نظارت دولتی در تئوری جهت حمایت و حفاظت از حقوق مصرف‌کنندگان و شرکت‌ها و مؤسسات نوپا و معین شکل گرفته و در برخی از موارد، جهت حفاظت شرکت‌ها از رقابت مخرب با یکدیگر، صورت می‌پذیرد. نظارت اجتماعی، از سوی دیگر، در ترویج اهداف غیراقتصادی مانند محیط کار امن‌تر و یا محیط‌زیست سالم تر است. نظارت‌های اجتماعی درصدد تضعیف و یا منع عملکردهای مضر شرکت‌ها و تشویق رفتارهای مساعد اجتماعی می‌باشند. برای مثال، دولت، دود ناشی شده از کارخانه‌ها را کنترل می‌کند و به شرکت‌هایی که به کارمندان خود منافع بازنشستگی و بیمه درمانی - برطبق استانداردهای معین - تخصیص می‌دهند، کمک‌های مالیاتی می‌نماید.

تعیین قیمت کالاها و خدمات بر عهده شورای اقتصاد است که به صورتی فعال با مسئله برخورد می‌کند و در چهارچوب سیاست‌های وزارت بازرگانی، سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان نیز به نظارت بر قیمت‌ها اقدام می‌ورزد. و در عرصه نظارت‌های اجتماعی، سازمان حفاظت از محیط‌زیست و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی عهده‌دار این مسئولیت می‌باشند. به نظر می‌رسد با مشاهده وضع موجود می‌توان اجمالاً درباره ناکارآمد بودن نهادهای نظارتی سخن گفت.

گستره دخالت دولت در اقتصاد ایران

اگر نسبت هزینه‌های دولت به تولید ناخالص داخلی را به عنوان یک شاخص برای اندازه‌گیری میزان دخالت دولت در اقتصاد قرار دهیم،^۱ در کل دوره قاجار تا آستانه قرن بیستم، این نسبت در ایران چیزی حدود دو درصد برآورد شده است (باری‌یر، ۱۳۶۳، ص ۷۹). نیم قرن بعد در سال ۱۳۲۶ شمسی این سهم به ۱۷ درصد افزایش یافت، آنگاه از سال ۱۳۲۷ اجرای برنامه‌های عمرانی آغاز شد و سه دهه بعد (۱۳۵۷) سهم دولت به بیش از ۶۰ درصد رسید و در سالهای پس از انقلاب به‌طور متوسط نزدیک ۵۰ درصد اقتصاد (فقط از دیدگاه هزینه یا نهاده‌ها) در اختیار دولت بوده است (رنانی، ۱۳۷۶، ص ۱۸۹، ۱۸۳). و بر اساس گزارش پیوست سند برنامه اول توسعه، پس از انقلاب اسلامی در حالی که میزان

۱. جامع‌ترین و مناسب‌ترین مقیاس برای اندازه‌گیری سهم دولت در اقتصاد، نسبت کل مخارج دولتی به محصول ناخالص داخلی است (ماسگریو، ۱۳۷۳، ص ۱۸۶).

دخالت دولت در اقتصاد ایران در سال ۱۳۵۶ معادل ۶۰ درصد بود در سال ۱۳۶۸ علی‌رغم عبور از یک دوره اقتصاد جنگی، میزان دخالت دولت به ۴۰ درصد و میزان دخالت بخش خصوصی در اقتصاد ایران به ۶۰ درصد رسید. و میزان مداخله دولت بر اساس شاخص نسبت بودجه کل به تولید ناخالص داخلی در سال‌های برنامه اول به ۶۵ درصد رسید (مؤمنی، ۱۳۸۴، ص ۳-۱۴۱).

در سال ۱۳۸۵، ۶۰ تا ۶۵ درصد امور کشور دولتی بوده است. بخش تعاون نیز تا ۵ درصد امور را در اختیار دارد. دولت درصدد است سهم خود را به ۲۰ درصد کاهش داده تا نقش ۲۵ درصدی تعاون و ۵۵ درصدی بخش خصوصی تحقق یابد (داود دانش‌جعفری، روزنامه جهان اقتصاد، ۱۳۸۵/۵/۱۸ ش ۳۴۷۴). رئیس پژوهشکده پولی و بانکی نیز برآورد کرده ۶۵ تا ۸۰ درصد اقتصاد کشور در اختیار دولت باشد (مجتهد، همان).

گرچه نظریه‌های هزینه مبادلات و جستجوی اطلاعات، دخالت و حضور دولت برای حداقل کردن هزینه‌های مبادلات و ارائه اطلاعات را ضروری می‌دانند، زیرا نظام بازار، بدون دخالت دولت با هزینه‌های معاملاتی بالاتر از حداقل کار خواهد کرد و توانایی ارائه اطلاعات اقتصادی بهینه را ندارد (دادگر، ۱۳۸۴، ص ۱۰۲). ولی در عین حال، حضور بسیار گسترده دولت در عرصه‌های گوناگون اقتصادی، فضای مناسب و بازی را برای بخش‌های غیردولتی تدارک نمی‌بیند تا این بخشها بخواهند حضور پررنگی داشته و همراه با هزینه‌های معاملاتی پایین به صورت گسترده وارد عرصه‌های اقتصادی شوند.

در هر صورت با توجه به آمارهای ارائه شده از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی، گرچه کوچک‌سازی دولت همواره مطرح بود و در برنامه‌ها هدف‌گیری می‌شد ولی اندازه دولت که بیانگر حضور دولت در اقتصاد است از ابتدای برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی در سال ۱۳۶۸ تا سال ابتدای برنامه چهارم توسعه در سال ۱۳۸۳ در مجموع روندی صعودی داشته و از ۳۴/۸ به ۵۷/۱ درصد افزایش یافته است. اندازه دولت با استفاده از شاخص نسبت بودجه کل دولت به GDP در جدول زیر نشان داده شد.

نسبت بودجه کل به GDP	۳۴/۸	۳۶/۲	۳۶/۳	۳۹/۷	۴۹/۶	۴۹/۵	۴۷/۹	۴۸/۳	۵۰/۷	۵۵/۸	۵۱/۶	۴۸/۹	۴۹/۱	۵۲/۸	۵۷/۳	۵۷/۱
سال	۱۳۶۸	۱۳۶۹	۱۳۷۰	۱۳۷۱	۱۳۷۲	۱۳۷۳	۱۳۷۴	۱۳۷۵	۱۳۷۶	۱۳۷۷	۱۳۷۸	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳

منبع: بازمحمدی و چشمی، گزارش اندازه دولت، بانک مرکزی ج.ا.ا، ۱۳۸۵

با توجه به اینکه حضور بیش از ۴۵ درصد دولت در اقتصاد حضور و دخالت بسیار بالا و نامطلوب تلقی می‌شود، حضور و دخالت حدود ۵۰ درصدی دولت ایران در عرصه‌های اقتصادی کاملاً نامطلوب می‌باشد. البته این به معنای نفی حضور دولت در عرصه اقتصادی نیست، بلکه دولت اسلامی

باید دخالت مسئولانه‌ای در این عرصه داشته باشد و در عین حال، مجال وسیعی را برای بخشهای غیردولتی تدارک ببیند.

ضرورت دخالت مسئولانه دولت اسلامی در بازار

یکی از وظایف دولت اسلامی در قبال زندگی عموم مردم و بهره‌مندی یکایک ملت از ثمرات رشد اقتصادی، دخالت مسئولانه در بازارهای کالا، خدمات، سرمایه و ... به منظور حفظ قیمت مبادله‌ای حقیقی، از طریق مبارزه با انحصار در تمام عرصه‌های زندگی اقتصادی است.

شهید آیت ... صدر مداخله دولت در بازار را به‌طور عمده در سه چیز می‌داند:

۱. تفسیر و تعیین حداقل و حداکثر تولید کالاهای ضروری، زیرا سازوکار بازار به تنهایی پاسخگوی آن نیست.

۲. تعیین اهداف کلی سیاست رشد اقتصادی، تا رشد اقتصادی همراه با عدالت اقتصادی و معنویت حرکت کند. بنابراین دولت اسلامی بر اساس این اهداف کلی، برنامه‌ریزی می‌کند.

۳. کنترل و نظارت بر بخش اول اقتصاد کشور (تولید مواد اولیه طبیعی، کشاورزی و معادن) و از این طریق بر بخش دوم و سوم اقتصاد یعنی صنعت و خدمات.

از آنجا که بر انفال و ثروت‌های طبیعی، مالکیت دولتی وجود دارد و به دلیل اینکه تملک این ثروت‌ها به مباشرت در کار مشروط است، تولید ثروت‌های طبیعی و صنایع استخراجی باید طبق مقررات قانونی صورت گیرد، و فقط از این راه است که تأسیس واحدهای بزرگ اقتصادی برای بهره‌برداری‌های طبیعی و گماردن آنها در خدمت جامعه، مجاز و مشروع تلقی می‌شود، لذا دولت با نظارتی که بر صنایع استخراجی و تولید مواد اولیه خام دارد، خواهد توانست به‌طور غیرمستقیم، شعبه‌های گوناگون تولید را زیر نظر داشته باشد. این امر امکان مشارکت گسترده عموم مردم در تولید و کاهش توزیع ناعادلانه ثروت و حذف انحصار را فراهم می‌آورد (فراهانی فرد، ۱۳۸۱، ص ۲-۲۵۱).

علاوه بر آنچه بیان شد و با مراجعه به تاریخ کشورها در می‌یابیم دولت‌ها نقش برجسته‌ای در پیشرفت، رشد و توسعه اقتصادی و اجتماعی جوامع داشته‌اند. گرچه در الگوی بسیط رقابت کامل، عدم دخالت دولت مفروض است ولی این هرگز به معنای عدم ضرورت دخالت دولت در صحنه اقتصادی تلقی نشده و بدین جهت است که در جوامع صنعتی و پیشرفته سهم دولت‌ها از تولید ناخالص ملی بسیار قابل توجه و معنی‌دار است. خصوصاً در مراحل اولیه توسعه، دولت‌ها برای دستیابی به توانمندی اقتصادی و رشد تولیدات داخلی، بر کمیت و کیفیت صادرات، واردات و نرخ ارز کنترل کامل داشته و هنوز به عنوان ناظر بی‌طرف و بی‌تفاوت به این موضوعات نمی‌نگرند. همچنین

کمتر کشوری ملاحظه می‌شود که بخش دولتی برای گسترش و تجهیز زیرساخت‌های مورد نیاز توسعه در زمینه راه آهن، جاده‌ها، نیروگاه‌های پیشرفته و وسائل ارتباطی و مخابراتی، منتظر حضور بخش خصوصی بوده و خود فعالانه وارد این عرصه نشود و علاوه بر سیاستگذاری، به تصدی‌گری هیچ امری نپردازد.

آسیب‌شناسی مشکلات و ضرورت تغییر رویکرد در ایران

گرچه اجمالاً به حضور و دخالت دولت در اقتصاد باور داریم اما این به معنای آن نیست که میزان کمیت و کیفیت دخالت دولت جمهوری ایران در سطح بهینه‌ای قرار داشته و مورد پذیرش و قبول قرار گیرد.

یکی از اقدامات اساسی که دولت در مراحل اولیه توسعه انجام می‌دهد دخالت در بازار در قالب سیاستگذاری و حمایت از صنایع نوپای داخلی است، ولی اگر این حمایت با برنامه‌های ویژه و قانونمند و زمانمند نباشد، حمایت از صنایع داخلی به صورت رانت‌خواهی در خواهد آمد و در واقع، دولت به صاحبان صنایع این امکان را می‌دهد که با توجه به کمبود کالا، مصرف‌کنندگان مجبور باشند قیمت بالاتری را برای کالاهای مورد نظر خود پرداخت نمایند. از این رو باید، هم میزان حمایت و هم، مدت آن معلوم و از پیش تعیین شده باشد. یعنی لازم است با بررسی شرایط تولید در داخل کشور و توانمندی‌های موجود بین دولت و صاحبان صنایع خاص، توافقی صورت گیرد که با توجه به این شرایط برای محدوده مشخصی، دولت به آنان به میزان معینی یارانه داده و بر واردات کالاهای این صنایع به‌طور مشخص، تعرفه وضع نماید و یا اینکه ترکیبی از این دو سیاست را انتخاب نماید و در مقابل لازم است صاحبان صنایع داخلی تعهد نمایند در تکنولوژی‌های جدید سرمایه‌گذاری نموده و نیروی کار ماهر بیشتری را جذب و بر بازدهی و کارایی خود بیفزایند تا پس از مدتی قادر باشند با حذف تعرفه و حمایت‌های دولتی با کالاهای خارجی رقابت نمایند.

در ارتباط با صنعت خودروی ایران و به‌طور مشخص اتومبیل پیکان متأسفانه آنچه می‌توان گفت، حکایت از تحقق روند مذکور ندارد. حمایت نامحدود و کامل دولت‌ها از پیکان سبب شد که با اطمینان بگوئیم کیفیت و تکنولوژی به کار رفته در آن پس از حدود چهل سال تولید اگر نگوئیم بدتر شده، بهتر نشده بود. و شاید نتوانیم نمونه‌های موفق چندانی را از حمایت‌های دولتی از صنایع در ایران نشان دهیم.

گویا هنوز از تاریخ گذشته اقتصادی درس عبرت نگرفتیم و سیاستی مشابه را در ارتباط با حمایت از تولید چادر مشکی داخلی اتخاذ می‌کنیم. روزنامه همشهری در تاریخ ۱۳۸۵/۸/۱۷ تحت عنوان «یارانه

فرهنگی برای حمایت از تولیدکنندگان پارچه چادر مشکی» می‌نویسد: روابط عمومی وزارت بازرگانی اعلام کرد، کاهش تعرفه واردات پارچه مشکی به منظور حمایت از مصرف‌کنندگان این کالا صورت گرفته است که با توجه به جایگاه ویژه این کالای فرهنگی در جامعه ما، به منظور حمایت از تولیدات داخلی، دولت با اختصاص یارانه فرهنگی به تولیدکنندگان پارچه چادر مشکی حمایت از تولید داخلی را نیز مدنظر خواهد داشت.

ولی سئوالاتی همواره ذهن را به خود مشغول می‌دارد؛ از جمله اینکه در ازای دریافت این مابه-التفاوت، تولیدکنندگان چادر مشکی چه اقدامی را باید صورت دهند؟ و یا این حمایت تا چه زمانی صورت خواهد پذیرفت؟ آیا بازدهی آنان و کیفیت و قیمت محصول آنان نظیر کالای خارجی خواهد شد تا قدرت رقابت با آنان را داشته باشند؟ و آیا اساساً با وجود و یا فرض وجود حمایت نامحدود، تولیدکنندگان، انگیزه‌ای برای بهبود تولید خواهند داشت؟

از طرفی دیگر، وزیر صنایع و معادن با اشاره به کاهش تعرفه واردات پارچه چادر مشکی از ۷۰ به ۱۶ درصد تصریح کرد: وزارت صنایع و دولت بر تولید پارچه چادر مشکی با کیفیت بالا در داخل تأکید دارند و به منظور اینکه انجام سرمایه‌گذاری در زمینه تولید این محصول متوقف نشود، قرار شد مابه‌التفاوت قیمت تمام شده به اضافه سود معقول و قیمت پارچه چادر مشکی در بازار توسط دولت تعیین شود (روزنامه همشهری، ۱۳۸۵/۸/۱۵).

سؤال این است قبلاً که تعرفه‌ها ۷۰ درصد بود، تولیدکنندگان رغبتی به انجام چنین کاری نداشتند حال چه تحولی اتفاق افتاد که با کاهش تعرفه‌ها به ۱۶ درصد، برخلاف انتظار متعارف، تولیدکنندگان به فکر تولید با کیفیت این محصول باشند.

بیان این دو نمونه ما را به تأمل بیشتری وا می‌دارد که آیا این دخالت‌های نسنجیده، ناقص و نامطلوب، می‌تواند ما را به هدف دخالت مطلوب دولت بر روند اقتصادی جامعه سوق دهد یا اینکه همواره از آن اهداف فاصله گرفته و دور می‌شویم؟

قصه نظارت دولت بر کالا و خدمات نیز بهتر از دخالت دولت نیست. هرچند در درازمدت، تخصیص منابع در صورت حاکمیت اقتصاد کاملاً رقابتی و بدون حضور دولت، بر سایر اشکال تخصیص برتری دارد ولی بی‌تردید در عمل امروزه هیچ‌کدام از نظام‌های اقتصادی حاکم در دنیا نظارت دولت‌ها را نفی نمی‌کنند و اگر اختلافی وجود دارد در میزان و نحوه این نظارت‌هاست.

به علت رضایت‌بخش نبودن سازوکار بازار در حل برخی مسائل اقتصادی از قبیل لزوم برنامه‌ریزی راهبردی دولتی در سطح ملی و منطقه‌ای، وجود اثرات خارجی در اقتصاد و تمایل بنگاه‌های اقتصادی

به ایجاد انحصار و سود بردن از حداکثر قیمت ممکن و ضرورت حمایت از مصرف‌کنندگان و اقشار مختلف جامعه برای تولید کالاهای مورد نیاز و اساسی، نظارت دولت‌ها بر روند اقتصادی، هم‌اکنون موضوعی است که بر آن اتفاق نظر وجود دارد.

دولت‌ها می‌توانند در فرایند توسعه اقتصادی، ایفاگر نقش محوری باشند؛ در عین حال این بدان معنا نیست که دولت باید در قالب متصدی و مجری امور اقتصادی به فعالیت پردازد بلکه باید با واگذاری امور به بخش غیردولتی به عنوان تسهیل‌کننده و عامل تسریع و هدایت‌کننده روند توسعه، نقش‌آفرینی کند و خود به عنوان ناظر، مراقب صحت مسیر و جهت‌گیری‌ها و سمت و سوهای اقتصادی کشور باشد و با پی‌ریزی ساختار قانونی مناسب و ایجاد فضای سیاستگذاری همراه با ثبات در عرصه اقتصاد کلان و هدایت سرمایه‌گذاری بالقوه به سمت تولیدات اساسی، زیرساخت‌ها و طرح‌های راهبردی، حمایت و پشتیبانی از گروه‌های آسیب‌پذیر را نیز عهده‌دار شود.

البته اجرای راهبرد کوچک‌سازی و در عین حال توانمندسازی دولت در جهت نظارت بر اقتصاد، امری ضروری و لازم شمرده می‌شود. به نظر می‌رسد اجرای ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی همراه با دقت‌های قانونی لازم و ضروری، در این زمینه می‌تواند کارگشا باشد. البته در صورتی که نهادها و سازمانها و مؤسسات دولتی به‌گونه‌ای دیگر، مؤسسات و شرکت‌های مشمول صدر اصل ۴۴ را به تصاحب در نیاورده و در عین حال افراط و تفریطی در اصل واگذاری‌ها نیز صورت نپذیرد. زیرا بخش خصوصی ضرورتاً از هر نظر کاراتر از بخش دولتی نیست و از این رو، لازم است تدابیر بسیار سنجیده‌ای در انتخاب شرکت‌ها و واگذاری آنها صورت پذیرد. همچنان که باید توجه داشت عملی - ساختن این راهبرد باید در طی زمان مشخص و با برنامه‌ریزی منسجم و فراگیر صورت پذیرد و به - تدریج از نقش تصدی‌گری دولت کاسته و بر نقش نظارتی و تسهیل‌گری آن افزوده شود؛ زیرا جابه‌جایی نقش دولت از مجری‌گری به ناظر و تسهیل‌گر بخصوص در کوتاه‌مدت، ممکن است پیامدهای منفی از خود بر جای گذارد.

در عین حال باید نکات زیر را در مورد نظارت مورد توجه قرار داد:

الف) نظارت بر عملکرد بخشهای مختلف اقتصادی، زمانی معنی دارد که سیاست‌های دولت در این بخشها با انجام کارهای کارشناسی وسیع و فراگیر از پیش شفاف بوده و در این زمینه اطلاع‌رسانی کامل و به موقعی صورت پذیرد. تنها در این صورت است که سنجش صحت و سقم عملکردها به‌گونه‌ای کامل و در چهارچوب قانونی قرار گرفته و نظارت‌ها ثمربخش خواهد بود.

ب) دولت‌ها در عرصه نظارت بر بازار باید از سیاست‌های «مقطعی» و «هر از گاهی» که متأسفانه به

صورت بسیار وسیعی دامن‌گیر اقتصاد است، بر حذر باشند. زیرا این‌گونه سیاست‌ها اعتماد عموم مردم را در عزم دولت در اجرای سیاست‌های اعلام‌شده به شدت مورد تردید قرار داده و دیگر در عملکردها و تصمیم‌گیری‌ها، به سیاست‌های اعلام‌شده توجهی نخواهند کرد. با این نگاه که سیاست‌های اعلام‌شده با مرور زمان رو به فراموشی می‌گذارد. نظارت بر قیمت کالاهایی نظیر سیمان، آهن‌آلات، حتی زمین و ساختمان و قیمت خدماتی نظیر حمل و نقل و... متأسفانه در سالهای متمادی حاکمیت دولت‌ها دچار چنین سرنوشت نامیمونی شدند. شاید به دلیل همین عملکرد غلط دولت‌ها باشد که دیدگاه‌های حاد و افراطی شکل می‌گیرد که «در صورت نظارت دولت بر بازار قیمت‌ها افزایش یافته و موج گرانی شدیدتر می‌شود» (غلامرضا اسلامی، رییس شورای عالی انجمن حسابداران خبره، روزنامه جهان اقتصاد، ۱۳/۴/۱۳۸۵).

ج) در زمینه نظارت بر عملکرد اقتصادی بخش خصوصی و اصناف، لازم نیست دولت مستقیماً خود وارد صحنه شود بلکه به علت آشنایی و تخصص قابل توجه و تعهد نوعی تشکل‌های صنفی می‌توان از این نهادها به خوبی برای نظارت بر خود آنان استفاده نمود. در همین راستا لازم است در مواجهه با مجامع و اتحادیه‌های صنفی، علاوه بر اعتمادسازی، از رفتارها و برخوردها و سیاست‌های تهدیدکننده منافع منطقی و به حق آنان پرهیز به عمل آید. در پرتو این اعتمادسازی و حمایت واقعی دولت، اصناف و شرکت‌های تعاونی ضمن دستیابی به منافع معقول خود، در چهارچوب برنامه‌های از پیش تدوین شده دولت که بنابر فرض، مصالح ملی را تأمین خواهد کرد، قرار گرفته و سرجمع اقتصاد را به مسیر درستی رهنمون خواهد شد.

د) دولت‌ها همچنین می‌توانند از نهادهای مستقلی که نه وابسته به بازارند و نه دولت، برای نظارت مطلوب‌تر و گسترده‌تر استفاده نمایند و در این میان نهادهایی مثل جامعه حسابداران رسمی می‌توانند بازوی قابل اعتماد دولت برای کنترل و نظارت بر امور اقتصادی باشند. مقصود اینکه در عرصه نظارت نیز لازم نیست دولت همه امور مربوط به آن را از صدر تا ذیل، خود عهده‌دار شود بلکه برای کاهش بار نظارتی خود می‌تواند حتی از دیگران نیز یارگیری نماید.

ملاحظات پایانی

۱- با توجه به تاریخ صدر اسلام به خوبی درمی‌یابیم که دولت اسلامی، دخالت حداقلی و نظارت حداقلی بر روند فعالیت‌های اقتصادی داشته و از اصل مهم نظارت گسترده هرگز غفلت ننموده است. ۲- لازم است دولت برای از بین بردن زمینه‌های انحصار، احتکار و تسلط نامشروع افراد و جریان‌ها، نظارت همه‌جانبه بر جریان مبادله در بازارها داشته باشد. بی‌تردید این نظارت و کنترل نباید به گونه‌ای باشد که به جریان آزاد و سالم مبادلات در جامعه زیان رساند و یا محدودیت‌هایی را برای آن ایجاد کند.

۳- دولت با هدف حمایت و توانمندسازی بخش‌های غیردولتی، باید به اصلاح ضوابط، مقررات و قوانین بانک‌ها، گمرک و بیمه‌ها پرداخته و جو اعتماد به نفس را در این بخش‌ها تقویت نموده و عمده فعالیت‌های اقتصادی را به این بخش‌ها واگذار و خود به جای پرداختن به عملیات اقتصادی و کسب و کار و تجارت، همت خود را به هدایت بخش خصوصی، تعاونی و NGOها مصروف و با نظارت بر امور اقتصادی، زمینه توسعه این بخش‌ها و بالمآل توسعه اقتصادی را به صورتی سالم فراهم نماید. گرچه موضوع مشارکت دادن بخش‌های غیردولتی همواره تقریباً در همه دوره‌ها مورد تأکید صاحب منصبان قرار گرفته و متأسفانه نمود واقعی آن بسیار ناچیز است و در مقابل، شکست‌ها و ناکامی‌ها بیشتر از موفقیت‌ها خودنمایی کرده است.

۴- مشکل حاد اقتصاد ایران این است که دولت‌ها در ادوار گوناگون تا حد دخالت گسترده در امور تجاری اعم از داخلی و خارجی پیش رفته و هیچ محدودیتی را برای خود ترسیم ننموده‌اند. بی‌تردید چنین مداخله‌ای هرگز مورد پذیرش نیست. ابن‌خلدون معتقد است اگر حاکمی به کار تجاری بپردازد باعث ویرانی ملک و رعیت می‌شود. بعد از انقلاب اسلامی ده‌ها بنیاد و سازمان در کنار دولت تشکیل شدند که به امور اقتصادی و تجاری می‌پردازند و متأسفانه گستره و نوع فعالیت، میزان سود و زیان و در مجموع ارزیابی عملکرد آنها از شفافیت لازم برخوردار نیست و اگر سازمان‌های نظامی و امنیتی نیز وارد این گونه فعالیت‌های اقتصادی شوند، مشکل بیشتر خواهد شد.

۵- با کوچک‌سازی دولت می‌توان نقش مشارکت مردم در اقتصاد را بیشتر نمود و در نتیجه بر شتاب رشد و توسعه اقتصادی کشور افزود. از این رو، در حالی که باید دولت به عنوان سیاستگذار و ناظر با جمعی کوچک و محدود بر امور حاکمیتی، دفاعی و نظارتی از درآمدهای مالیاتی حاصل از گردش چرخه اقتصادی توسط مردم ارتزاق کند، به دلیل گستردگی و ناکارآمدی، هزینه‌های خود را از طریق ثروت‌های خدادادی که جامعه کنونی تقریباً هیچ نقشی در تکوین آنها نداشته، تأمین مالی می‌کند

و بخش قابل توجهی از این هزینه‌ها به ناچار به امور جاری اختصاص داده می‌شود که آیندگانی که در این ثروت‌ها شریک هستند کاملاً از منافع آن بی‌بهره‌اند. با کاهش هزینه‌های جاری و به تبع آن افزایش هزینه‌های عمرانی، دولت‌ها از امکانات لازم برای اجرا و تکمیل طرح‌های عمرانی و زیربنایی برخوردار خواهند شد. دولت کوچک همانند انسانی سبک وزن و چابک است که با رهاکردن امور تصدی‌گری و اجرایی می‌تواند با سهولت و اتقان بیشتر به برنامه‌ریزی، کنترل و نظارت گسترده‌تر بپردازد.

۶- دولت می‌تواند با پیشی‌گرفتن شیوه جدید مدیریتی و اعطاء بیشتر اختیارات به مدیران و تمرکززدایی و واگذاری امور مطابق قانون اساسی به شوراهای اسلامی شهر و روستا و شهرداری‌ها، بخشداری‌ها و دهداری‌ها و سایر نهادهای عمومی غیردولتی و سازمان‌های محلی، کلیه امور مربوط به تصدی‌گری و اجرایی را رها نماید و به وظیفه اصلی خود یعنی امور حاکمیتی، برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و نظارت بپردازد. در سایه کاهش اندازه دولت به حدی معقول و منطقی، دولت قادر خواهد بود با پرداخت مکفی حقوق و مزایا به کارکنان خود متناسب با افزایش مخارج زندگی، انتظار افزایش کارایی و بهروری مناسب را از آنان داشته باشد. و بدین‌گونه با ارتقای کیفیت خدمات به افزایش مقبولیت و رضایت همه خدمت‌گیرندگان دولتی کمک شایان توجهی نماید.

فهرست منابع

- ۱- باری یر، جولین (۱۳۶۳) اقتصاد ایران؛ مؤسسه حسابرسی.
 - ۲- بازمحمدی، حسین و اکبر چشمی (۱۳۸۵) گزارش اندازه دولت؛ گزارش‌های پژوهشی اداره حسابهای اقتصادی بانک مرکزی ج.ا.ا.
 - ۳- پل ساموئلسن، پل و هاوس ویلیام نورد (۱۳۸۳) اقتصاد؛ ترجمه علی‌رضا نوروزی و محمدابراهیم جهان‌دوست؛ تهران.
 - ۴- دادگر، یداله (۱۳۸۴) قانون اساسی و دولت رفاه سازگار در اقتصاد ایران؛ فصلنامه جامعه و اقتصاد، ش ۳، بهار.
 - ۵- رنانی، محسن (۱۳۷۶) بازار یا نابازار؛ مرکز مدارک و انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
 - ۶- فراهانی‌فرد، سعید (گردآورنده) (۱۳۸۱) نقش دولت در اقتصاد (مجموعه مقالات)؛ پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
 - ۷- ماسگریو، ریچارد اپیل و پکی ماسگریو (۱۳۷۳) مالیه عمومی در تئوری و عمل؛ ترجمه مسعود محمدی و یداله ابراهیمی‌فر؛ سازمان برنامه و بودجه، ج ۱.
 - ۸- مؤمنی، فرشاد (۱۳۸۴) ترکیب خردمندانه دولت و بازار در اصول اقتصادی قانون اساسی؛ فصلنامه جامعه و اقتصاد، ش ۳، بهار.
 - ۹- نظریور، محمد نقی (۱۳۸۲) بازار؛ دانشنامه امام علی(ع)؛ ج ۷، اقتصاد، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، صص ۴۹۳-۵۵۰.
- × قرآن کریم.
- × نهج‌البلاغه؛ ترجمه سیدجعفر شهیدی؛ تهران: انتشارات علمی و فرهنگی ۱۳۷۴.
- ۱- ابن بابویه القمی، ابوجعفر محمد بن علی بن حسین (۱۴۰۴ ق) من لایحضره الفقیه؛ تصحیح علی اکبر غفاری؛ قم: مؤسسه النشر الاسلامی.
 - ۲- ابن حنبل، ابوعبداله احمد بن محمد (۱۴۰۳ ق) فضائل الصحابه؛ تحقیق وصی اله بن محمد عباس؛ مکه المکرمه: جامعه ام‌القری.
 - ۳- البلاذری، احمد بن یحیی بن جابر (۱۴۱۷ ق) انساب الاشراف؛ بیروت: دارالفکر.
 - ۴- الحرالعالمی، محمدبن الحسن (بی تا) وسائل‌الشیعه؛ بیروت: دارالاحیاء التراث العربی.
 - ۵- الحمیری، ابوالعباس عبدالله ابی جعفر (بی تا) قرب الاسناد؛ تهران: مکتبه نینوی الحدیثه.

۶- دُرید، محمد بن حسن بن ابوبکر (۱۴۱۱ ق) الاشتقاق، تحقیق عبدالسلام محمد هارون؛ بیروت: دارالجيل.

۷- السمهودي، نورالدين علي بن احمد (۱۴۰۴ ق) وفاءالوفاء؛ بیروت: داراحياء التراث العربي.
۸- الطبرسي، ابو علي الفضل بن الحسن (۱۴۰۸ ق) مجمع البيان في تفسير القرآن؛ بیروت: دارالمعرفه.
۹- الطبري، ابو جعفر محمد بن جرير (بی تا) تاريخ الطبري؛ بیروت: روائع التراث العربي.
۱۰- الطوسي، ابو جعفر محمد بن حسن (۱۴۰۶ ق) تهذيب الاحكام؛ تصحيح سيدحسن خراسان؛ بیروت: دارالاضواء.

۱۱- القاسمي، ظافر (۱۴۰۷ ق) نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الاسلامي؛ بیروت: دارالنفائس.
۱۲- الكليني، ابو جعفر محمد بن يعقوب (۱۴۰۵ ق) الكافي؛ تصحيح علي اكبر غفاري؛ بیروت: دارالاضواء.

۱۳- الکتانی، عبدالحی (بی تا) التراتيب الاداريه؛ بیروت: دارالكتاب العربي.
۱۴- المجلسي، محمدباقر (۱۴۰۴ ق) بحار الانوار؛ بیروت: دار احياء التراث العربي.
۱۵- المغربي، القاضي ابوحنيفه النعمان بن التميمي (بی تا) دعائم الاسلام؛ مصر: دارالمعارف.

ج) سایتها:

1. www.dmk.ir (ديوان محاسبات مجلس شورای اسلامی)
2. www.gio.ir (سازمان بازرسی کل کشور)
3. www.audit.org.ir (سازمان حسابرسی)