

مقاله پژوهشی:

## صورت‌بندی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی جمهوری اسلامی ایران و آسیب‌شناسی آن مبتنی بر اندیشه شهید صدر

a.saeedi@qom.ac.ir

علی سعیدی / استادیار گروه اقتصاد دانشگاه قم  
دریافت: ۱۴۰۱/۰۲/۱۶ - پذیرش: ۱۴۰۱/۰۵/۰۶

### چکیده

پیاده‌سازی اهداف و سیاست‌های اقتصاد اسلامی نیازمند آسیب‌شناسی و بازطراحی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی است. غفلت از این امر باعث شده است که میان اصول و آرمان‌های اقتصادی از یک سو و تعینات اقتصادی از سوی دیگر، نسبت معناداری برقرار نباشد. در این مقاله تلاش می‌شود با استفاده از روش تحلیلی ضمن استخراج نگاهت نهادی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی در ایران، اشکالات ساختاری آن مبتنی بر اندیشه شهید صدر بررسی شود و نهایتاً الگوی پیشنهادی شهید صدر با توجه به اقتضات امروز کشور، بومی‌سازی شود. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که اولاً نظام تصمیم‌گیری فعلی ارتباط منسجم و نظام‌مندی با نظریات اقتصاد اسلامی ندارد؛ ثانیاً فقدان تفکیک حوزه سیاست‌گذاری و اجرا در نهادهای تصمیم‌گیر، باعث ایجاد تعارض منافع و همچنین ناهماهنگی‌های بین‌بخشی و بین‌منطقه‌ای شده است؛ ثالثاً نادیده گرفتن نقطه شروع حکمرانی اقتصادی و غفلت از توزیع اولیه ثروت‌های طبیعی، منجر به بازتولید عدم توازن ساختاری و سیستماتیک شده است. شهید صدر ضمن تفکیک نظام اقتصادی به پنج حوزه توزیع اولیه، تولید، تجارت، اعتبارات و بازتوزیع مبتنی بر نظریه اقتصاد اسلامی که هر کدام قواعد حکمرانی جداگانه‌ای را اقتضا می‌کند، ساختار تصمیم‌گیری سه سطحی را پیشنهاد می‌دهد که شامل نظریه، سیاست‌گذاری و اجرا می‌شود. با الهام از این الگو، تلاش شده است نظام تصمیم‌گیری اقتصادی کشور بازطراحی شود.

**کلیدواژه‌ها:** سیاست‌گذاری اقتصادی، حکمرانی اقتصادی، اقتصاد اسلامی، شهید صدر.

طبقه‌بندی JEL: Q58، Q48، P4.

نظام اقتصادی مجموعه‌ای منسجم از نهادهای حقوقی و اجتماعی است که در بطن آن برخی وسایل و امکانات فنی در جهت برقراری تعادل اقتصادی به کار رفته و براساس برخی انگیزه‌های اصلی شکل گرفته است (لاژوژی، ۱۳۶۸، ص ۶). در واقع، نظام اقتصادی متشکل از تمام نهادها (institutions) و سازمان‌هایی (organizations) است که در جامعه‌ای معین روابط مالکیت را مشخص می‌کنند و توزیع مواهب و خدمات را جهت‌دهی و بر آن تأثیر می‌گذارند (پریور، ۲۰۰۵، ص ۳). بنابراین، علاوه بر مبنا و هدف در هر نظام اقتصادی، نهادها و سازمان‌هایی لازم است مسیر رسیدن به اهداف را راهبری کنند.

حرکت نظام اقتصادی براساس مبنا و در جهت اهداف، نیازمند حلقه واسطی است که میان امکانات و نیازها و اقتضائات زمان و مکان تنظیماتی انجام دهد. این حلقه واسط از طریق نظام تصمیم‌گیری اقتصادی صورت می‌گیرد. هر نظام اقتصادی برای رسیدن به اهداف خود، نیازمند نظام تصمیم‌گیری مختص خود است و در صورتی که این تصمیم‌گیری به صورت کارا عمل کند، نظام اقتصادی می‌تواند به اهداف خود برسد. اما در ادبیات اقتصادی به مقوله «نظام تصمیم‌گیری» کمتر پرداخته شده، پس از بیان اهداف نظام اقتصادی بدون بررسی فرایند تصمیم‌گیری، به نتایج نظام اقتصادی توجه می‌شود.

این مقاله به دنبال بررسی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی در اندیشه شهید صدر است تا به دنبال آن نشان دهد برای پیاده‌سازی آن در ساختار جمهوری اسلامی، نیازمند چه تغییراتی خواهیم بود. بدین‌روی، ابتدا نظام تصمیم‌گیری اقتصادی از منظر شهید صدر را تبیین می‌کنیم. سپس نگاهی نهادی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران را استخراج کرده، براساس نظریه شهید صدر آن را آسیب‌شناسی می‌کنیم. در نهایت، الگوی پیشنهادی بازطراحی نظام تصمیم‌گیری کشور را با الهام از نظریه شهید صدر تبیین می‌نماییم.

### پیشینه تحقیق

به‌رغم اهمیت مسئله ساختار و نظام تصمیم‌گیری اقتصادی، مقالات اندکی در زبان فارسی در این زمینه نگاشته شده است. در ادامه به بررسی و نقد برخی از مقالات مرتبط با موضوع مقاله و تبیین وجه تمایز این مقاله با آنها می‌پردازیم.

مقاله «گونه‌شناسی نهادهای مالی و مراکز تصمیم‌گیری اقتصادی در ساختار اقتصاد ایران» (بیدآباد، ۱۳۸۴)، به ارزیابی ساختار تصمیم‌گیری اقتصادی در ایران از بعد مراکز مهم مالی و بودجه‌ای پرداخته است. تأکید اصلی مقاله بر یافتن مراکز تمرکز منابع مالی است که باعث ایجاد قدرت اقتصادی و سیاسی می‌شود. اگرچه نویسنده کوشیده مراکز اثرگذار بر تصمیم‌گیری اقتصادی را با تمرکز بر منابع مالی در اختیار آنها شناسایی کند، اما توجهی به ساختار نظام تصمیم‌گیری یا مبنای اتخاذ تصمیمات اقتصادی ندارد.

مقاله «بررسی تأثیر عوامل اجتماعی بر توزیع تصمیم‌گیری اقتصادی دولت در ایران» (فرازمند، ۱۳۸۵)، با

بررسی قانون اساسی و قوانین عادی کوشیده روند توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری درونی مالی دولت در ایران را از منظر اهداف و رویکرد، تبیین و ارزیابی کند. یافته‌های این بررسی نشان می‌دهد ساختار حقوقی توزیع تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری درونی دولت در ایران دارای الگوی شفاف، تعریف‌شده و جامعی در سطح مالی نیست. البته در این گزارش، نحوه شکل‌گیری تصمیمات اقتصادی در ساختار موجود تبیین نشده است. همچنین در تبیین مراد نویسنده از الگوی تمرکززدایی، بر دیدگاه‌های متعارف سکولار تکیه شده و از ارتباط چارچوب نظری ارائه گردیده با اقتصاد اسلامی و اقتضائات حکمرانی اسلامی بحث نشده و نادیده گرفته شده است.

زریباف و همکاران (۱۳۹۸) به تبیین «مؤلفه‌های نظام تصمیم‌گیری اقتصادی در چارچوب الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت» پرداخته‌اند. ایده محوری مقاله آنان لزوم مبنا قرار دادن عدالت در نظام تصمیم‌گیری اقتصادی است. بر این اساس، نظام تصمیم‌گیری مطلوب باید براساس ایجاد توازن حقوقی میان ارکان گوناگون جامعه طراحی شود. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که گرچه تلاش‌هایی برای تطبیق نظام تصمیم‌گیری اقتصادی کشور با مقوله «عدالت» صورت گرفته، اما همچنان عدالت به‌مثابه روش نتوانسته است در این نظام رسوخ پیدا کند. نویسندگان با تأکید بر عدالت، خواسته‌اند مبنای انسجام‌بخشی را برای انطباق نظام تصمیم‌گیری با آموزه‌های اسلامی فراهم کنند؛ اما تبیین و تفسیر نظریه «عدالت» مختار نیازمند پژوهش‌های کاربردی بیشتری است و در اینکه بتوان تمام مباحث اسلامی را ذیل عنوان «عدالت» جمع کرد، اختلاف‌نظر وجود دارد. همچنین در این مقاله اشاره‌ای به نهادهای نظام تصمیم‌گیری موجود نشده و صرفاً سیاست‌های کلی نظام به صورت موردی تحلیل گردیده است.

مقاله «تحلیلی بر مبانی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی کشور و الزامات پیش‌رو» (عیوضلو، ۱۳۸۷)، ضمن تبیین معضلات اقتصادی، علل وجودی این معضلات را در دو دسته نظری و ساختاری دسته‌بندی کرده است. نبود نظریه منسجم در نظام تصمیم‌گیری کلان، کمبود واقع‌گرایی در شناخت ماهیت و سازوکار پدیده‌های اقتصادی و ارائه راهکارها و نیز فقدان تعریف جامع و کاربردی از «عدالت اجتماعی» و «عدالت اقتصادی»، مهم‌ترین معضلات نظری تصمیم‌گیری برشمرده شده است. در موانع ساختاری و رفتاری، نویسنده به ساختار اقتصاد سیاسی، ساختار تصمیم‌گیری اقتصادی و ساختار فرهنگی، ساختار حقوقی و قضایی، ساختار نهادی و مدیریتی و نیز ساختار سرمایه انسانی پرداخته است. نویسنده در این مقاله عمدتاً به‌صورت مفهومی، نظام تصمیم‌گیری اقتصادی و الزامات نظری و عملی آن را واکاوی کرده، اما ضعف اصلی مقاله در مشخص نبودن نقطه شروع و تطبیق الزامات و پیشنهادها با ساختار تصمیم‌گیری موجود است. به بیان دیگر، نگاهت نهادی و توزیع تصمیم‌گیری میان نهادهای سیاست‌گذاری و اجرایی نادیده گرفته شده است.

مقاله «بررسی تحلیلی و کارکردی الگوها و فرایندهای سیاست‌گذاری اقتصادی» (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۰)، بر این باور است که هر الگوی اقتصادی ترکیبی از روش‌شناسی خاص، مبانی نظری و در نهایت، شکل خاصی از فرایند اجرایی است. نویسنده در این مقاله به بررسی انواع الگوهای سیاست‌گذاری اقتصادی پرداخته، اما هیچ‌یک از الگوها

متناسب با اقتضات اقتصاد ایران موضوع بحث قرار نگرفته است. این مقاله بیشتر جنبه نظری دارد و ربط مستقیمی به نظام تصمیم‌گیری و الگوهای سیاست‌گذاری در اقتصاد ایران ندارد.

اگرچه مقالات دیگری را هم می‌توان به این مجموعه اضافه کرد، اما بررسی‌ها نشان می‌دهد که اثر علمی قابل توجهی وجود ندارد که از یک سو، به بیان الگویی اسلامی برای نظام تصمیم‌گیری اقتصادی پرداخته باشد و از سوی دیگر، با ورود به ساحت اقتصاد ایران و استخراج نکاشت نهادی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی، بخواهد الگویی پیشنهادی و عملیاتی برای اصلاح آن ارائه دهد. این مقاله تلاش دارد در این مسیر گامی بردارد.

### نظام تصمیم‌گیری اقتصادی از منظر شهید صدر

شهید صدر مذهب اسلام را عهده‌دار تنظیم حیات اجتماعی مسلمانان در جهت تبدیل واقع فاسد به واقع سالم می‌داند و به همین سبب اقتصاد اسلامی را «حرکتی توفنده برای دگرگونی واقعیت فاسد موجود و تبدیل آن به واقعیت سالمی که باید به وجود آید» تعریف می‌کند، نه صرفاً «تفسیری عینی از واقعیت» (صدر، ۱۳۹۳- الف، ج ۱، ص ۳۸۰). بنابراین هرگاه بخواهیم در چارچوب فکری شهید صدر به سراغ نظام اقتصادی برویم، باید تصمیم‌گیری اقتصادی به شکلی طراحی شود که شرایط موجود (واقع فاسد) را گام به گام به شرایط مطلوب (واقع سالم) نزدیک‌تر کند. این نگاه در تعبیر شهید صدر در اسلام به عنوان «انقلاب اجتماعی علیه ظلم و طغیان و انواع بهره‌کشی و به بردگی گرفتن» (صدر، ۱۳۹۳، ص ۴۷) ریشه دارد.

به منظور پیاده‌سازی اهداف و آرمان‌های مذهب اقتصادی اسلام، لازم است این مذهب با اقتضات زمان و مکان انطباق پیدا کند. در نگاه شهید صدر، اسلام همواره قادر است زندگی انسان‌ها را مطابق چارچوب‌های پویای عادلانه خود سازمان‌دهی کند و این از طریق استنباط دو نوع از عناصر صورت می‌گیرد:

عناصر ثابت که عبارتند از: احکامی درباره زندگی اقتصادی که در کتاب و سنت به آنها تصریح شده است. عناصر متغیر و انعطاف‌پذیر که عبارتند از: احکام مطابق مقتضیات زمان از شاخصه‌های کلی در فقه اسلامی که در حوزه احکام ثابت قرار دارند (صدر، ۱۳۹۳، ص ۵۹).

شهید صدر مجموعه احکام فقهی را به عنوان داده به کار می‌گیرد تا با فرض صدق این داده‌ها، در یک روش بازگشتی به اصول و قواعد مکتبی برسد (معرفی محمدی، ۱۳۹۳). کشف عناصر ثابت از طریق اجتهاد رایج در حوزه‌های علمیه شیعه و با مراجعه به مجموعه گسترده‌ای از آیات و روایات و پس از جست‌وجو و تدبیر در آنها صورت می‌پذیرد.

در عناصر ثابت فقه اسلامی، برخی عناصر نقش شاخصه‌های کلی را ایفا می‌کنند و می‌توان به آنها برای تعیین عناصر متغیر و انعطاف‌پذیر که در وضعیت‌های خاصی بدان‌ها نیاز است، برای قانون‌گذاری منسجم به‌مثابه پایه و اساس تکیه کرد (ر.ک: امینی‌پژوه و اسماعیلی، ۱۳۹۲). اما عناصر متغیر که حوزه «منطقه الفراغ» را در اندیشه شهید صدر شکل می‌دهد، تضمین‌کننده انطباق‌پذیری نظریه «عدالت» با اقتضات زمان و مکان است (حسینی و دیگران، ۱۳۹۱؛ علی‌اکبری بابوکانی و همکاران، ۱۳۹۶).

برخی از نظریه «منطقه‌الفراغ» شهید صدر این‌گونه برداشت کرده‌اند که اسلام در برخی حوزه‌ها خالی از حکم است و به بیان دیگر، احکام الهی در عالم تشریح و ثبوت ناقص تشریح شده‌اند (ر.ک: نعیمی‌ان، ۱۳۹۰) و حاکم می‌تواند با توجه به نظر شخصی خود حکم دهد. اما «منطقه‌الفراغ» منطقه سکوت شارع نیست، بلکه منطقه اعمال قدرت حاکم شرع به‌منظور تحقق مسائل نوعی و طرد مفاسد است (راعی و حسینی قلندری، ۱۳۹۱؛ حق‌پرست و همکاران، ۱۳۹۶؛ سعدی و تمدن، ۱۳۹۸).

فرایند استنباط این عناصر از شاخصه‌های کلی در فقه اسلامی می‌طلبد که اولاً، فهم اسلامی دقیقی از عناصر ثابت و ادراک عمیقی از شاخصه‌ها و دلالت‌های کلی آنها داشته باشیم. ثانیاً، همه خصوصیات و اوضاع اقتصادی مرحله مدنظر را بشناسیم و روی هدف‌هایی که شاخصه‌های کلی به‌دست می‌دهد و روش‌هایی که به آنها عینیت می‌بخشد بررسی دقیقی انجام دهیم. ثالثاً، نسبت به حدود صلاحیت‌های حاکم شرع (ولی امر) فهمی فقهی و حقوقی به دست آوریم و به ساختارهای قانونی که آن عناصر متغیر و انعطاف‌پذیر را در حوزه صلاحیت‌های حاکم شرع و قلمرو ولایت او قرار می‌دهد، دست یابیم (صدر، ۱۳۹۳، ص ۶۰). بنابراین، استخراج قواعد حکمرانی در حوزه «منطقه‌الفراغ» مسئولیتی است که برای انجام آن باید اندیشمندان اسلامی آگاه - که در عین حال فقیهانی نوآرند - و اقتصاددانان جدید، دست به دست هم دهند. بنابراین شهید صدر به‌نوعی، تفکیک حوزه فقهت از حوزه کارشناسی را رد می‌کند و از لزوم اندماج آنها در یکدیگر سخن می‌گوید.

الگوی شهید صدر الگویی است که علاوه بر پیشرفت، به دنبال «عدالت» است. به همین سبب ایجاد عدالت و توازن اجتماعی در تمام بخش‌های نظریه شهید صدر به چشم می‌خورد. توسعه عملی نگاه شهید صدر را می‌توان در طراحی یک نظام عادلانه اقتصادی مشاهده کرد؛ جایی که بر عدالت فرایندی به‌جای توجه صرف به عدالت توزیعی تأکید دارد (پیغامی و همکاران، ۱۳۹۴). به بیان دیگر، نظام اسلامی با تزریق عدالت در ساختارها و تنظیمات اجتماعی، تحقق اهداف خود را به‌صورتی درون‌زا دنبال می‌کند (سعیدی، زاهدی‌وفا، ۱۳۹۷). این کار از طریق استخراج قواعد فقهی ناظر به تصمیم‌گیری در حوزه‌های گوناگون اقتصادی صورت می‌گیرد.

شهید صدر پنج حوزه تصمیم‌گیری اقتصادی را از هم تفکیک می‌کند: توزیع اولیه منابع طبیعی (خدادای) ثروت؛ سهم‌بری عوامل در فرایند تولید؛ مبادله و تجارت؛ خلق و توزیع اعتبارات؛ و بازتوزیع درآمد. سپس قواعدی را از کتاب و سنت استخراج می‌نماید که باید مبنای تصمیم‌گیری در هر حوزه قرار گیرد. دامنه این قواعد می‌تواند با استفاده از اجتهاد فقهی، گسترش یابد و اشاره به قواعد مطرح‌شده توسط شهید صدر به‌معنای حصر این قواعد نیست. چون استخراج قواعد یا احصای آن از سایر منابع خارج از موضوع این مقاله است، در اینجا صرفاً به آنچه شهید صدر بیان کرده است اکتفا می‌کنیم.

در زمینه توزیع اولیه منابع طبیعی، شهید صدر به سه قاعده تصریح می‌کند:

۱. ثروت تولیدشده (از طریق احیا و یا حیازت) از آن کارگر با کار مستقیم است.

۲. هرگاه کارگر در راه تولید اولیه از ابزار دیگران استفاده کند مالکان ابزار تولید تنها می‌توانند در مقابل کاری که در آن ابزار انباشته شده و در ضمن فرایند تولید از بین می‌رود کرایه مناسبی طلب کنند و حتی در ثروت تولیدشده ندارند.

۳. حکومت اسلامی به‌مثابه نماینده جامعه می‌تواند جزئی از ثروت به‌دست‌آمده را به‌عنوان اجرت استفاده از منبع طبیعی از تولیدکننده بگیرد (صدر، ۱۳۹۳ب، ص ۱۰۸).

مسئله اساسی در تولید که به فرایند استفاده از مواد طبیعی استخراج‌شده در مرحله قبلی برای ایجاد محصولات جدید و ایجاد ارزش افزوده مربوط می‌شود، سهم‌بری عوامل تولید از محصول نهایی است. شهید صدر در این زمینه به بیان «قانون عمومی پاداش‌دهی به منابع مادی تولید» می‌پردازد. طبق نظر اسلام، کسی باید انتظار برخورداری از درآمد و محصول را داشته باشد که در فرایند تولید مشارکت دارد و برخورداری بدون انجام فعالیت تولیدی هیچ توجیهی ندارد (مؤمنی و دیگران، ۱۳۹۸). براساس این نظریه، در صورتی که کار بر روی ماده‌ای صورت گرفته باشد که دارای مالک خصوصی است، کارگر با دو شیوه می‌تواند پاداش خود را از تولید بگیرد: کارگر حق دارد مالی معین از لحاظ نوع و مقدار را به‌عنوان پاداش کار خود دریافت کند یا خواهان شراکت در سود و محصول گردد و با درصدی که از سود یا محصول تعیین می‌شود، پاداش کارش را دریافت نماید (صدر، ۱۳۹۳الف، ج ۲، ص ۲۹۵).

اسلام شیوه اول را با تشریح احکام «جاره» سامان داده و شیوه دوم را با تشریح احکام «مزارعه» و «مساقات» و «مضاربه» و «جعاله» تنظیم کرده است. نکته مهم در هر دوی این شیوه‌ها آن است که صاحب مال اجازه ندارد زیان را بر عهده کارگر بگذارد، بلکه همه زیان را باید خودش بر عهده بگیرد (صدر ۱۳۹۳الف، ج ۲، ص ۲۹۶). کاربرد این قاعده استخراجی از عقود اسلامی علاوه بر تنظیم عدالت به‌مثابه هدف اصلی اقتصادی اسلامی، منجر به بهبود کارکرد اقتصادی نیز خواهد شد (عبوسی، ۱۳۹۷). اما پاداش ابزارهای تولید از لحاظ شرعی در یک شیوه، یعنی گرفتن اجاره محدود می‌شود و این ابزارها نمی‌توانند در محصول تولیدشده سهیم شوند (صدر، ۱۳۹۳الف، ج ۲، ص ۲۹۶).

در حوزه سوم، براساس نگاه شهید صدر، اسلام با تحریم درآمد بدون کار در تولید، انواع واسطه‌گری‌های زاید بین تولیدکننده و مصرف‌کننده نهایی را حذف می‌کند. البته این امر نافی تجارت نیست، بلکه تجارت، خود متضمن انجام کار برای رساندن کالا از یک منطقه به منطقه دیگر و نگهداری از کالا است (ر.ک: صدر، ۱۳۹۳ب، ص ۱۲۴) و از این نظر، تجارت به معنای واقعی آن، نه‌تنها مضر نیست، بلکه رکن اساسی در حکمرانی تولید به‌شمار می‌رود. حوزه چهارم نظام تصمیم‌گیری اقتصادی به سیاست‌گذاری پول اختصاص دارد. شهید صدر بر این باور است که پیدایش پول در جوامع سه امکان جدید به وجود آورد که هر کدام به نحوی می‌تواند منجر انحراف جامعه در زمینه مبادلات اقتصادی شود:

اولاً، پول امکان فاصله انداختن میان تولید و مصرف را به وجود آورد، به‌گونه‌ای که در مبادلات تهاتری چنین امکانی وجود نداشت.

ثانیاً، پول امکان ذخیره ارزش را برای مدت زمان طولانی فراهم می‌کند.

ثالثاً، با پیدایش پول، مبادله - فی‌نفسه - منبع خلق ارزش شده است.

اسلام برای جلوگیری از این انحرافات، ربا را محکوم می‌کند؛ زیرا ربا نتیجه ارزش احتکاری پول نقد است، نه مزدی در مقابل نبود شدن کار نهفته شده در ابزار تولید. همچنین کتز و ذخیره کردن پول را حرام اعلام کرده و مالیاتی (زکات نقدین) بر آن وضع نموده است. علاوه بر این، اسلام هرگونه مبادله طفیلی و واسطه‌گری بین تولید و مصرف و فروش کالا قبل از تحویل گرفتن آن را باطل می‌داند (صدر، ۱۳۹۳، ص ۱۲۱-۱۲۴).

در نهایت، پس از توزیع عادلانه منابع طبیعی، سهم‌بری عادلانه از محصول تولیدی، ساماندهی تجارت و سیاست‌گذاری پول، نوبت به بازتوزیع درآمدها می‌رسد. اسلام افزون بر اینکه با مقررات و احکام خود زمینه برقراری عدالت را در تمام مراحل فعالیت اقتصادی فراهم کرده، به دنبال عدالت فرایندی است. در عین حال نسبت به نتایج نهایی و آرایش ثروت و منابع در جامعه نیز بی‌تفاوت نیست (جلیلی مرند و همکاران، ۱۳۹۷).

به بیان دیگر با تمام توازن فرایندی که در الگوی شهید صدر وجود دارد، ممکن است باز هم افراد به سبب شرایطی خاص نیازمند باشند؛ شرایطی مانند ورشکستگی، از کارافتادگی، بیماری، سانحه و ناتوانی. بدین‌رویی از وظایف حکومت اسلامی است که به کسانی که برای تأمین نیازهای خود ناتوان هستند کمک کند. براین‌اساس، حوزه پنجم نظام تصمیم‌گیری اقتصادی به تأمین کامل معیشت افراد جامعه اسلامی اختصاص دارد.

براساس نگاه شهید صدر، حکومت این وظیفه را در دو مرحله انجام می‌دهد: یکی فراهم کردن ابزارهای کار و فرصت مشارکت شرافتمندانه در فعالیت ثمربخش اقتصادی برای همه افراد، و دیگری اجرای اصل تأمین اجتماعی از طریق فراهم آوردن اموال کافی برای تأمین نیازهای فرد و تأمین حد لازم از معیشت برای او (صدر، ۱۳۹۳، ج، ص ۱۶۷).

نمودار ۱: حوزه‌ها و قواعد کلی تصمیم‌گیری اقتصادی از نگاه شهید صدر

### توزیع اولیه

- کار مستقیم
- احیا و حیا

### بازتوزیع

- توازن اجتماعی
- تکافل اجتماعی

### تولید

- سهم‌بری عادلانه عوامل

### حوزه‌های

### تصمیم‌گیری

### اقتصادی

### اعتبارات

- حرمت ربا
- حرمت انباشت پول

### تجارت

- منع واسطه‌گری زائد
- منع احتکار

## نگاشت نهادی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی جمهوری اسلامی ایران

نظام تصمیم‌گیری اقتصادی از نهادهای گوناگونی تشکیل شده است که هر کدام بخشی از وظایف تصمیم‌گیری را برعهده دارد. آسیب‌شناسی و ارزیابی نظام تصمیم‌گیری تحقق یافته در کشور نیازمند شناسایی نهادهای دخیل در این امر و نحوه تقسیم کار میان آنها در سطوح گوناگون است. در این بخش، نگاشت نهادی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی جمهوری اسلامی ایران را براساس قانون اساسی و قوانین تشکیل هر نهاد ترسیم کرده‌ایم.

به این نکته باید توجه کرد که گاهی بنا بر اقتضات اداره کشور یا شرایط خاص یا در نتیجه چانه‌زنی گروه‌های ذی‌نفع، در عمل این تقسیم کار نهادی با تغییراتی مواجه می‌شود که در بخش «آسیب‌شناسی»، به برخی از مصادیق و اشکالات ناشی از آن اشاره خواهیم کرد.

به‌طور کلی، نظام تصمیم‌گیری اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران در دو سطح طراحی شده است: سطح اول تعیین سیاست‌های کلی نظام است. براساس اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رهبر انقلاب اسلامی سیاست‌های کلی نظام را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین و بر حسن اجرای آن نظارت می‌کند. اصل ۱۱۲ اشعار می‌دارد:

مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصحلت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود.

ماده ۴ آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، فراهم آوردن اطلاعات دقیق و آماده‌سازی آنها برای تصمیم‌گیری دستگاه‌های مسئول دولتی را از وظایف این جمع برشمرده است. برای این منظور، مجمع مذکور اقدام به راه‌اندازی کارگروه‌های تخصصی کرده که یکی از آنها کارگروه «اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری» است.

سطح دوم نظام تصمیم‌گیری حوزه سیاست‌گذاری و اجراست که در آن دو قوه مجریه و مقننه اقدام به سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرای تصمیمات اقتصادی می‌کنند. با تشکیل شورای هماهنگی سران قوا از سال ۱۳۹۷، وظیفه هماهنگی میان قوای نظام به این شورا واگذار شد. قوه مجریه یا دولت، وظیفه برنامه‌ریزی و اجرا را بر عهده دارد. در مقدمه قانون اساسی آمده است:

قوه مجریه به دلیل اهمیت ویژه‌ای که در رابطه با اجرای احکام و مقررات اسلامی، به منظور رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه دارد و همچنین ضرورتی که این مسئله حیاتی در زمینه‌سازی و وصول به هدف نهایی حیات خواهد داشت، بایستی راهگشای ایجاد جامعه اسلامی باشد. نتیجتاً محصور شدن در هر نوع نظام دست و پا گیر پیچیده که وصول به این هدف را کند و یا خدشه‌دار کند، از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. بدین جهت نظام بوروکراسی که زائیده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است، به شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری به وجود آید.



براساس قانون، در رأس سیاست‌گذاری اقتصادی در قوه مجریه، وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار دارد. این وزارت به هدف «تنظیم سیاست‌های اقتصادی و مالی کشور و ایجاد هماهنگی در امور مالی و اجرای برنامه سیاست‌های مالی و تنظیم و اجرای برنامه همکاری‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری مشترک با کشورهای خارجی» (قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی، مصوب ۱۳۵۳) تشکیل شده است. این وزارتخانه نیز وظایفی دارد که در نظام تصمیم‌گیری اقتصادی کشور نقش مهمی دارد؛ مانند تنظیم سیاست‌های اقتصادی و مالی کشور؛ تنظیم و اجرای برنامه‌های سرمایه‌گذاری؛ و همکاری اقتصادی ایران با سایر کشورها. همچنین این وزارتخانه دارای زیرمجموعه‌هایی است که برخی تصمیم‌سازی‌های اقتصادی را بر عهده دارند؛ مانند سازمان امور مالیاتی کشور، بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بورس و اوراق بهادار.

طبق اصل ۱۲۶ قانون اساسی «رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدای کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد». بر همین اساس، «سازمان برنامه و بودجه کشور» تشکیل شده است. برخی وظایف این سازمان مربوط به اقدامات اجرایی و برخی مرتبط با تصمیم‌گیری اقتصادی است. وظایف مرتبط با تصمیم‌گیری اقتصادی آن عبارت است از: راهبری و رصد توسعه کشور، تهیه و تنظیم راهبردهای توسعه و برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت، تهیه و تنظیم بودجه سنواتی، تهیه و تدوین طرح آمایش سرزمینی (مصوبه شورای عالی اداری در خصوص وظایف مربوط به حوزه‌های «امور اداری و استخدای» و «برنامه و بودجه»، ۱۳۹۵/۵/۲، ابلاغیه ۱۳۹۵/۷/۲۷).

از سوی دیگر، فصل دوم قانون پولی و بانکی کشور (قانون پولی و بانکی کشور، ۱۳۵۱/۴/۱۸) وظایف و اختیارات بانک مرکزی جمهوری اسلامی را بیان کرده است که بخش‌های تصمیم‌ساز آن در اقتصاد را برمی‌شماریم: تنظیم‌کننده نظام پولی و اعتباری کشور؛ تعیین نرخ رسمی تنزیل مجدد و بهره وام‌ها؛ تعیین نسبت‌های آبی بانک‌ها به تمام دارایی‌ها؛ تعیین میزان حداقل و حداکثر بهره و کارمزد دریافتی و پرداختی بانک‌ها. اهداف مهم بانک مرکزی «حفظ ثبات ارزش پول و تعادل موازنه پرداخت‌ها به همراه رشد مداوم اقتصادی از طریق اجرای سیاست‌های پولی» است.

علاوه بر این، هریک از وزارتخانه‌ها در حیطه‌بخشی خود، مسئول سیاست‌گذاری است. وزارت نفت مسئول «سیاست‌گذاری، راهبری، برنامه‌ریزی و نظارت بر کلیه عملیات بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی» (قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، ۱۳۹۱)؛ وزارت نیرو مسئول «تعیین سیاست انرژی کشور» (قانون تأسیس وزارت نیرو، ۱۳۵۳)؛ وزارت جهاد کشاورزی مسئول «تعیین سیاست‌ها و راهبردهای مربوط به بخش کشاورزی، توسعه و عمران روستاها و مناطق عشایری» (شرح وظایف اساسی وزارت جهاد کشاورزی مصوب، ۱۳۸۱)؛ وزارت صنعت، معدن و تجارت مسئول «تعیین سیاست‌ها، برنامه‌ها و ضوابط کلی بخش صنعت و معدن کشور» (قانون تمرکز امور صنعت و معدن مصوب، ۱۳۷۹)؛ و سایر وزارتخانه‌ها نیز هر کدام براساس قانون، موظف به سیاست‌گذاری در حوزه بخشی خود هستند. قانون وظیفه اجرای این سیاست‌ها را نیز به خود وزارتخانه‌ها واگذار کرده و تفکیکی میان حوزه سیاست‌گذاری و اجرا قائل نشده است.

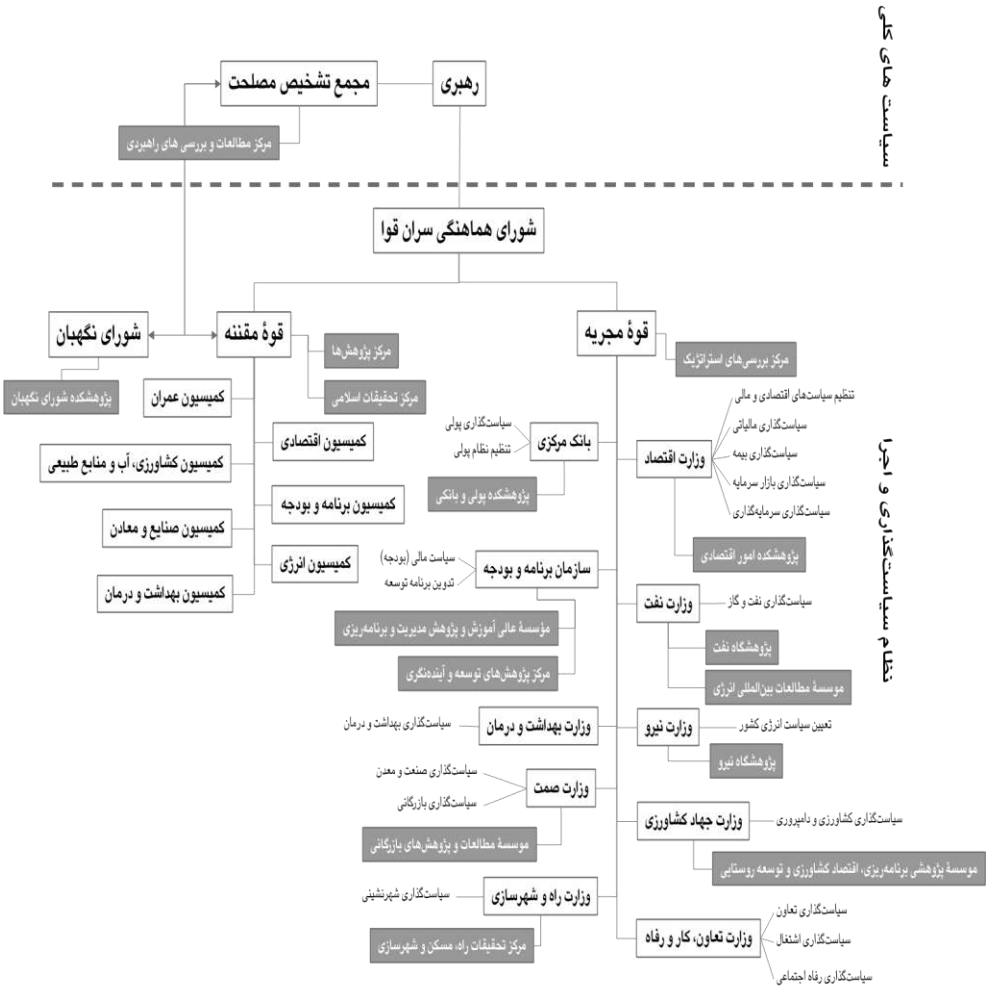
قوه مقننه یا مجلس وظیفه ریل گذاری و قانون گذاری دارد و «در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند» (قانون اساسی، اصل ۱۷۰). طبق اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را به کارگروه های خود تفویض کند. براساس ماده ۴۵ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، کارگروه های تخصصی مجلس در محدوده تخصصی خود، وظیفه بررسی و تصویب آزمایشی طرح ها و لوایح و گزارش آن به مجلس، رسیدگی به درخواست های تحقیق و تفحص و سؤال از رئیس جمهوری و وزرا و کسب اطلاع از کم و کیف اداره امور کشور را بر عهده دارند. بنابراین، کارگروه های تخصصی مجلس در تعامل با دولت، از طریق بررسی و تصویب لوایح دولت، ارائه طرح و نظارت بر اجرای قوانین، در نظام تصمیم گیری و سیاست گذاری اقتصادی ایفای نقش می کنند. کارگروه های تخصصی مجلس در حال حاضر عبارتند از:

- کمیسیون اقتصادی برای انجام وظایف محول در محدوده اقتصاد و دارایی، بازرگانی داخلی، بازرگانی خارجی؛
  - کمیسیون انرژی برای انجام وظایف محول در محدوده نفت، گاز، برق، سدها و نیروگاه های آبی و برقی، انرژی اتمی و انرژی های نو؛
  - کمیسیون بهداشت و درمان برای انجام وظایف محول در محدوده بهداشت، درمان، امداد، بهزیستی، تأمین اجتماعی و بیمه های اجتماعی و هلال احمر؛
  - کمیسیون صنایع و معادن برای انجام وظایف محول در محدوده صنایع، پست، مخابرات، معادن، پتروشیمی، صنایع هوا فضا و ارتباطات؛
  - کمیسیون عمران برای انجام وظایف محول در محدوده راه و ترابری، مسکن، عمران شهری و عمران روستایی و امور عمرانی شهرداری ها و دهیاری ها؛
  - کمیسیون کشاورزی، آب، منابع طبیعی و محیط زیست برای انجام وظایف محول در محدوده کشاورزی، منابع آب، دام و طیور، شیلات، محیط زیست و هواشناسی (آیین نامه داخلی مجلس، مواد ۴۸ تا ۵۸).
- البته مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به تأیید شورای نگهبان قانون اساسی برسد و از این نظر، شورای نگهبان را هم باید بخشی از نظام سیاست گذاری اقتصادی به شمار آورد. اگرچه ورود این شورا صرفاً از جنبه تطابق با شرع و قانون اساسی است و بیشتر جنبه حقوقی دارد، اما اثرگذاری آن بر سیاست های اقتصادی قابل چشم پوشی نیست. قبلاً اشاره شد که در موارد اختلاف میان این شورا و مجلس، «مجمع تشخیص مصلحت نظام» برای حل اختلاف وارد خواهد شد.

در هر سطح از نظام تصمیم گیری اقتصادی، نهادهای پژوهشی متفاوتی تشکیل شده اند که به مثابه بازوی علمی و کارشناسی، عهده دار بررسی علمی وظایف محول شده به نهاد ذی ربط هستند: «مرکز مطالعات و بررسی های راهبردی» به مثابه بازوی علمی - پژوهشی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، مسئولیت مدیریت امور پژوهشی مورد نیاز کارگروه های تخصصی دائمی مجمع (کمیسیون علمی، فرهنگی و اجتماعی، کمیسیون سیاسی، دفاعی و امنیتی، کمیسیون زیربنایی و تولیدی، کمیسیون اقتصاد کلان، بازرگانی و اداری، و کمیسیون حقوقی و قضایی) را بر عهده دارد. «مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری» به عنوان نهاد مشورتی شخص

رئیس‌جمهور و به منظور انجام مطالعات و پژوهش‌های سیاستی و ارائه طرح‌ها و پیشنهادهای نهایی در خصوص راهبردهای ملی و مطالعه سیاست‌گذاری عمومی کشور با رعایت سیاست‌های کلی نظام فعالیت می‌کند. «پژوهشکده امور اقتصادی» زیر نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی، «پژوهشکده پولی و بانکی» زیر نظر بانک مرکزی و «مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی» زیر نظر سازمان برنامه و بودجه فعالیت می‌کنند. سایر وزارتخانه‌ها نیز هر کدام دارای مرکزی پژوهشی در حیط تخصصی خود هستند. «مرکز پژوهش‌های مجلس» نیز با هدف فراهم آوردن زمینه‌های لازم در جهت کارشناسی هر چه بهتر قوانین، پشتیبانی علمی و پژوهشی متناسب با وظایف مجلس شورای اسلامی و بهره‌برداری از اطلاعات و تحقیقات کارآمد در امر قانون‌گذاری، زیر نظر مجلس شورای اسلامی تشکیل شده است.

نمودار ۲: نگاشت نهادی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران



منبع: یافته‌های تحقیق

آنچه در نمودار فوق ترسیم شده براساس قوانین تشکیل هریک از نهادها و وظایف محول شده قانونی آنهاست. اما در عمل، بسته به اقتضائات زمانی و ملاحظات سیاسی و همچنین چانه‌زنی‌ها و فشارهای ذی‌نفعان، تغییراتی در جایگاه‌ها و انجام وظایف رخ می‌دهد که در بخش بعدی بدان پرداخته‌ایم. در اینجا صرفاً به ترسیم آنچه قانونگذار از نظام تصمیم‌گیری اقتصادی مدنظر داشته پرداخته‌ایم.

## آسیب‌شناسی نظام تصمیم‌گیری جمهوری اسلامی ایران

بررسی نگاشت نهادی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی در کشور بیانگر چالش‌های جدی و مبنایی در این نظام است. این چالش‌ها را در سه محور می‌توان دسته‌بندی کرد: محور اول فقدان مبنای نظری برای تقسیم کار میان نهادهای گوناگون و ارتباط آنها با الگوی اسلامی؛ محور دوم نبود تفکیک میان حوزه سیاست‌گذاری و اجرا؛ و محور سوم خروجی این نظام در قالب ایجاد عدم‌توازن‌ها. در ادامه به توضیح بیشتر هریک از این سه محور می‌پردازیم:

### اول. فقدان مبنای نظری برای تقسیم کار میان نهادها و نسبت آنها با الگوی اسلامی

سطح اول نظام تصمیم‌گیری اقتصادی به تدوین و استخراج سیاست‌های کلی نظام اختصاص دارد و مجمع تشخیص مصلحت نظام این مسئولیت را عهده‌دار است. بررسی کارگروه‌ها و ساختار علمی مجمع نشان می‌دهد که این مجمع در تدوین این سیاست‌ها عمدتاً بر ظرفیت‌های کارشناسی و علمی دانشگاهی متکی است، اما نسبت این سیاست‌ها با آموزه‌ها و احکام اسلامی به‌صورت نظام‌مند تعریف نشده است. براساس آنچه درباره الگوی انطباق اسلام از نگاه شهید صدر آورده شد، پرکردن «منطقه‌الفراغ» باید مبتنی بر نظریه برگرفته از روینای احکام باشد؛ اما آنچه در عمل در تدوین سیاست‌های کلی اتفاق می‌افتد، به نوعی غفلت از مبانی و نظریات اسلامی در پرکردن «منطقه‌الفراغ» است و این امر موجب انفکاک کارشناسی از دستگاه فقاهت شده است. دشواری اساسی از آنجا آشکار می‌شود که دستگاه کارشناسی موجود از ارزش‌ها و جهت‌گیری‌های ایدئولوژیک جدا نیست، بلکه آنچه در دانشگاه‌ها به صورت عام، تحت عنوان «علوم اجتماعی و اقتصادی» تدریس می‌شود، تحت تأثیر جریان غالب در این علوم است که مبتنی بر نگاه‌های سکولار و غیردینی و حتی ضددینی رایج در غرب است.

بنابراین، امتداد نیافتن تفقه در ساحت کارشناسی، موجب شده عملاً اندیشه‌ها و نظریات اسلامی از صحنه سیاست‌گذاری کنار گذاشته شود یا صرفاً در بیان کلیات و بدیهیاتی مانند خوب بودن عدالت و بد بودن ظلم خلاصه شود و در عوض، دستگاه کارشناسی مبتنی بر علوم سکولار غربی جای فقاهت را نیز پر کند. اگرچه این سخن بدان معنا نیست که سیاست‌های کلی نظام هیچ نسبتی با اسلام ندارند، بلکه بحث در ارتباط نظام‌مند آنها

با اندیشه‌های اسلامی است. در واقع سؤال اصلی اینجاست که نقش اسلام‌شناسان آگاه به مسائل روز در تدوین سیاست‌های کلی نظام کجاست؟ اگرچه این سیاست‌ها پس از تدوین باید به تأیید رهبری برسند و پس از آن ابلاغ شوند، اما گذاشتن تمام بار اسلامیت سیاست‌های کلی بر دوش رهبری نمی‌تواند مشکلی را حل کند. باید توجه کرد که نقطه کانونی بحث ما در نحوه اندماج نظام‌مند فقاقت در کارشناسی است و از این نظر، حضور فقیه در انتهای مسیر و تأیید یا اصلاح آن سیاست‌ها مبتنی بر منطق عدم مغایرت است که قطعاً با منطق امام خمینی<sup>ع</sup> و رهبر معظم انقلاب سازگار نیست.

برای نمونه، رهبر معظم انقلاب اسلامی می‌فرماید:

نظریه‌پردازی سیاسی و نظریه‌پردازی در همه جریان‌های اداره یک ملت و یک کشور در نظام اسلامی به عهده علمای دین است. آن کسانی می‌توانند در باب نظام اقتصادی، در باب مدیریت، در باب مسائل جنگ و صلح، در باب مسائل تربیتی و مسائل فراوان دیگر نظر اسلام را ارائه بدهند که متخصص دینی باشند و دین را بشناسند. اگر جای این نظریه‌پردازی پر نشد، اگر علمای دین این کار را نکردند، نظریه‌های غربی، نظریه‌های غیردینی، نظریه‌های مادی جای آنها را پر خواهد کرد. هیچ نظامی، هیچ مجموعه‌ای در خلأ نمی‌تواند مدیریت کند. یک نظام مدیریتی دیگری، یک نظام اقتصادی دیگری، یک نظام سیاسی دیگری که ساخته و پرداخته اذهان مادی است، می‌آید جایگزین می‌شود؛ همچنان که در آن مواردی که این‌ها محسوس شد و وجود داشت، این اتفاق افتاد (بیانات رهبر معظم انقلاب، ۱۳۸۹/۷/۲۹).

این علوم انسانی‌ای که امروز رایج است، محتواهایی دارد که ماهیتاً معارض و مخالف با حرکت اسلامی و نظام اسلامی است؛ متکی بر جهان‌بینی دیگری است؛ حرف دیگری دارد، هدف دیگری دارد. وقتی اینها رایج شد، مدیران براساس آنها تربیت می‌شوند. همین مدیران می‌آیند در رأس دانشگاه، در رأس اقتصاد کشور، در رأس مسائل سیاسی داخلی، خارجی، امنیت، غیره و غیره قرار می‌گیرند. حوزه‌های علمیه و علمای دین پشتوانه‌هایی هستند که موظفند نظریات اسلامی را در این زمینه از متون الهی بیرون بکشند، مشخص کنند، آنها را در اختیار بگذارند، برای برنامه‌ریزی، برای زمینه‌سازی‌های گوناگون. پس نظام اسلامی پشتوانه‌اش علمای دین و علمای صاحب‌نظر و نظریات اسلامی است. لذا نظام موظف به حمایت از حوزه‌های علمیه است؛ چون تکیه‌گاه اوست (همان).

فقدان نسبت نظام‌مند و مشخص با نظریات اسلامی موجب شده دسته‌بندی مسائل اقتصادی نیز فاقد نسبت معنادار با دیدگاه‌های اسلامی باشد. در حال حاضر، تفکیک حوزه‌های تصمیم‌گیری اقتصادی صرفاً براساس معیارهای عملکردی صورت پذیرفته است، نه براساس مبنای نظری مشخص. برای مثال، در وضعیت کنونی بخش‌های صنعت و معدن در یک وزارتخانه تجمع شده، درحالی که مبتنی بر نگاه شهید صدر، بهره‌برداری از معادن از نوع توزیع اولیه مواهب است که باید تحت قاعده «حیازت» سازماندهی شود؛ اما صنعت مربوط به

تولید ثانویه است و سهم‌بری عوامل تولید در آن موضوعیت دارد. اگرچه به لحاظ کارکردی، بخش صنعت با بخش معدن ارتباط تنگاتنگی دارد، اما از لحاظ سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری، این دو بخش کاملاً متفاوت از هم هستند. همچنین توزیع منابع طبیعی در ساختار کنونی بر عهده سازمانی در زیرمجموعه جهاد کشاورزی گذاشته شده است. این در حالی است که منابع طبیعی از نظر فقه اسلامی، جزو انفال است و سیاست‌گذاری آن با بخش کشاورزی بسیار متفاوت است.

طبق نگاه شهید صدر، مالکیت انفال متعلق به امام یا حاکم اسلامی است که براساس مصالح نظام، حق دسترسی و بهره‌برداری از آن را طبق قواعد احیا یا حیات به مردم واگذار می‌کند، بدون اینکه مالکیت آن منتقل شود. در واقع، پراکندگی مصادیق گوناگون انفال و ثروت‌های طبیعی در میان وزارتخانه‌ها، از جمله نفت، نیرو، جهاد کشاورزی و صنعت و معدن، موجب شده که سیاست‌گذاری انفال بدون معیار مشخص و صرفاً با توجه به نیازها و اقتضائات فنی یا روزمره و تحت تأثیر چانه‌زنی‌های گروه‌های ذی‌نفع صورت بگیرد.

همچنین زیربخش‌های تولید ثانویه در میان وزارتخانه‌های کشاورزی و صمت و تعاون پراکنده شده است و امکان سیاست‌گذاری منسجم در این بخش را دشوار کرده است. ادغام تجارت با صنعت و معدن نیز موجب آشفتگی در نظام تصمیم‌گیری و اجرا شده؛ زیرا هریک از این حوزه‌ها نیازمند قواعد حکمرانی متفاوتی است. وظایف بازتوزیعی نیز میان وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی توزیع شده است. این در حالی است که حوزه تعاون و کار مربوط به سیاست‌گذاری تولید ثانویه است؛ اما رفاه و بهداشت مربوط به حوزه بازتوزیع است. در واقع تفکیک کنونی نظام تصمیم‌گیری باعث ایجاد تداخل میان انواع سیاست‌های تخصیصی، توزیعی، تنظیمی و بازتوزیعی شده است. اصلاح نظام تصمیم‌گیری و انطباق آن با الگوی اسلامی نیازمند بازتعریف نهادهای سیاست‌گذاری و نحوه تقسیم کار بین‌بخشی براساس این الگوست. در بخش پایانی مقاله تلاش می‌شود مبتنی بر نگاه شهید صدر، الگوی پیشنهادی اولیه‌ای ارائه گردد.

## دوم. تداخل وظایف سیاست‌گذاری و اجرا

همان‌گونه که در نگاشت نهادی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی ملاحظه می‌شود، از لحاظ قانونی تمایزی میان حوزه سیاست‌گذاری (policy-making) و اجرا یا اداره (administration) وجود ندارد و هرکدام از وزارتخانه‌ها همزمان عهده‌دار سیاست‌گذاری و اجراست. نبود تفکیک میان این دو حوزه موجب شده که از یک سو، سیاست‌گذاری‌ها به صورت بخشی و ناهماهنگ اتخاذ شود و از سوی دیگر، در مرحله اجرا، این سیاست‌ها دچار تغییرات اساسی شوند. «سیاست‌گذاری» به معنای انجام فعلی به‌عنوان یک قاعده عمومی

است، درحالی‌که اجرا یا اداره ناظر به اقتضائات عینی در حین اجرای سیاست است (ر.ک: موران و همکاران، ۲۰۰۸، ص ۱۸).

به بیان دیگر، «سیاست‌گذاری» مجموعه‌ای از اقدامات هدفمند و هماهنگ است که به وسیله یک بازیگر یا مجموعه‌ای از بازیگران در مواجهه با یک مشکل یا موضوع خاص دنبال می‌شود. سیاست‌گذاری‌های عمومی توسط نهادهای دولتی و مقامات رسمی در خلال فرایند سیاسی توسعه می‌یابند (اندرسون، ۱۳۸۵). بنابراین اولاً، سیاست‌گذاری عمومی رفتاری معطوف به هدف است تا رفتاری تصادفی و اتفاقی. ثانیاً، سیاست‌گذاری شامل مجموعه اقداماتی است فراتر از تصمیمات یا اقدامات منفرد یا مخفیانه که توسط مقامات دولتی انجام می‌شود (همان).

سیاست‌گذاری نه تنها تصمیم‌گیری برای تصویب یک قانون است، بلکه نتایج اقدامات در ارتباط با اجرا، تفسیر و اعمال قانون را نیز شامل می‌شود. اما حوزه اجرا پس از تکمیل فرایند سیاست‌گذاری و تبدیل آن به قانون، مقررات یا احکام است. چون محتوا و تأثیرات سیاست‌گذاری در زمان اجرا ممکن است تغییر کند، هر دوره اداره و اجرای یک فرایند سیاستی بسیار مهم است؛ زیرا یک سیاست بدون اجرا نمی‌تواند اثر داشته باشد. کارکنان اداری نخستین مجریان سیاست‌های عمومی هستند. آنها در درون ادارات و نهادهای دولتی با گستره وسیعی از مصلحت‌ها و پیچیدگی‌ها و اولویت‌ها در اجرا مواجهند. نمایندگان مجلس و نهادهای نظارتی و دادگاه‌ها هم در اجرای سیاست‌ها نقش دارند (همان).

به نظر می‌رسد تداخل در حوزه‌های سیاست‌گذاری و اجرا و درهم‌آمیختگی آنها، باعث ایجاد تعارض‌های منافع گسترده شده و این تعارض‌ها تا حد زیادی بر خروجی‌های نظام تصمیم‌گیری اثرگذار بوده است. درواقع مسئله حکمرانی، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی اقتصادی، مسئله‌ای چندبعدی و کلان و خارج از حیطه‌های تخصصی فنی است، درحالی‌که اجرای سیاست‌ها نیازمند اشراف بر جزئیات فنی و اقتضائات عینی است. به بیان دیگر، سیاست‌گذار خوب نمی‌تواند مجری خوبی باشد و به همین صورت، مجری خوب نیز نمی‌تواند سیاست‌گذار خوبی باشد.

در حال حاضر، اگرچه طبق قانون، وزارت امور اقتصادی و دارایی مسئول تنظیم سیاست‌های اقتصادی و مالی است، اما از یک سو، این وزارتخانه همزمان عهده‌دار امور اجرایی متعددی، مانند خزانه‌داری، جمع‌آوری مالیات، اداره بانک‌ها، بیمه‌ها و شرکت‌های دولتی، گمرک، خصوصی‌سازی، سرمایه‌گذاری خارجی و برخی امور دیگر است که عملاً پرداختن به وظیفه سیاست‌گذاری را در حاشیه قرار داده است.

علاوه بر این، وزارت امور اقتصادی و دارایی فاقد ابزارهای لازم برای تنظیم سیاست‌های اقتصادی و مالی - آن‌گونه که قانون بر عهده‌اش گذاشته - است. توضیح آنکه سیاست‌های اقتصادی و مالی دارای نوعی شمول است و انواع سیاست‌های بودجه‌ای، مالیاتی و پولی را شامل می‌شود. این در حالی است که تنظیم بودجه بر عهده سازمان

برنامه و بودجه گذاشته شده و سیاست‌های پولی توسط شورای پول و اعتبار و با عاملیت بانک مرکزی طراحی و اجرا می‌شود. حتی در حوزه سیاست‌های مالیاتی نیز سازمان امور مالیاتی اختیارات چندانی در استفاده از مالیات به‌عنوان ابزار سیاستی ندارد و عملاً مجلس شورای اسلامی و سازمان برنامه و بودجه هستند که در لایحه و قانون بودجه، اعمال نظر می‌کنند.

بنابراین، میان وظایف سیاست‌گذارانه سازمان برنامه و بودجه و بانک مرکزی با تنظیم سیاست‌گذاری اقتصادی توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تداخل وجود دارد. تنظیم سیاست‌های اقتصادی، اعم از سیاست‌های بودجه‌ای است (که توسط سازمان برنامه و بودجه تدوین می‌شود) و سیاست‌های پولی (که توسط بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار تدوین می‌گردد)؛ اما وزارت امور اقتصادی و دارایی از جایگاه و اقتدار لازم برای ایجاد هماهنگی میان این نهادها برخوردار نیست.

علاوه بر این، هریک از وزارتخانه‌های دیگر هم اختیاراتی برای سیاست‌گذاری در حوزه تخصصی خود دارند. برای مثال، سیاست‌گذاری در عرصه انرژی به دو وزارت نیرو و نفت واگذار شده، درحالی‌که این وزارتخانه‌ها همچنین عهده‌دار اجرای این سیاست‌ها نیز هستند! همچنین سیاست‌گذاری در حوزه کشاورزی، اعم از کالاهای اساسی و مواد اولیه تولید به وزارت جهاد کشاورزی واگذار شده، درحالی‌که مجری این سیاست‌ها هم این وزارتخانه است. همچنین سیاست‌گذاری بازتوزیع و تأمین رفاه بر عهده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و نیز وزارت بهداشت و درمان گذاشته شده، درحالی‌که مجری سیاست‌ها هم این وزارتخانه‌ها هستند.

نمود تفکیک میان سیاست‌گذاری و اجرا موجب شده سیاست‌گذاری اقتصادی در قوه مجریه به‌صورت بخشی صورت بگیرد. درواقع، ساختار اداری کشور براساس توسعه بخشی و تفکیک وظایف در وزارتخانه‌ها مدیریت می‌شود و رهبری و هدایت مستقیم برنامه‌ها از مرکز انجام می‌شود (فرازمند، ۱۳۸۵). هر وزارتخانه با توجه به حیطه بخشی خود و بدون اشراف جامع و اطلاع از اثرگذاری بین بخشی سیاست‌ها، اقدام به سیاست‌گذاری در حوزه تخصصی خود می‌کند. در نتیجه، خروجی نظام تصمیم‌گیری دارای آشفتگی و تعارض میان این سیاست‌های بخشی است. این نحوه تصمیم‌گیری موجب شده هر کدام از عوامل تولید به‌صورتی مجزا سیاست‌گذاری شود و تولید ملی بیشترین آسیب را ببیند. هیچ رابطه منطقی و نظام‌مندی میان سیاست‌گذاری انرژی توسط وزارت‌های نیرو و نفت با وزارت صنعت و کشاورزی وجود ندارد. سیاست‌های بخش کشاورزی به‌مثابه تأمین‌کننده مواد اولیه صنعت، بدون لحاظ نیازها و الزامات صنعت صورت می‌گیرد و بدین‌سان، سیاست‌گذاری صنعتی به‌عنوان تأمین‌کننده تجهیزات و ماشین‌آلات کشاورزی، بدون ملاحظات این بخش صورت می‌گیرد. همچنین میان سیاست‌های پولی، مالیاتی، بودجه‌ای و بازتوزیعی و رفاهی نیز انسجامی وجود ندارد.

رویکرد سیاست‌گذاری بخشی در دولت در کنار رویکرد منطقه‌ای در نمایندگان مجلس، چالش‌های



سیاست‌گذاری را دوجندان کرده است. نمایندگان مجلس به دنبال تأمین منافع حوزه‌های انتخابی خود هستند و این گرایش وجود دارد که ملاحظات منطقه‌ای را بر ملاحظات کلان و ملی مقدم بدانند. وزارتخانه‌های تخصصی نیز ممکن است ملاحظات بخشی را بر ملاحظات کلان و ملی اولویت دهند. خروجی این نظام تصمیم‌گیری چیزی جز از دست رفتن انسجام کلان تصمیم‌گیری و غلبه نگاه‌های مقطعی و منافع سیاسی بر اساس سازوکارهای چانه‌زنی و در نهایت، انجام حرکت‌های زیگزگی در اقتصاد نیست.

### سوم. باز تولید عدم توازن به صورت ساختاری و نظام‌مند

اهمیت ثروت‌های طبیعی و انفال زمانی بهتر درک می‌شود که اگر در تولید اولیه نسبت به تخصیص ثروت‌های طبیعی در گام اول دقت لازم انجام نگیرد، از ابتدا موجب بروز بی‌عدالتی و اختلاف طبقاتی می‌شود. در نظام موجود هر کس دارای ثروت و ابزار بیشتری است، از منابع طبیعی بهره‌برداری بیشتر می‌کند، و کارگری که عامل اصلی در بهره‌برداری از منابع طبیعی است تنها با گرفتن اجرت - در نهایت - نیازهای ضروری‌اش تأمین می‌شود و سرمایه‌دار هر روز بر سرمایه‌اش اضافه می‌شود. پس اگر در حکمرانی ثروت‌های طبیعی از جایگاه ویژه برخوردار نباشند، به واسطه آن تولید ثانویه هم با بی‌عدالتی همراه می‌شود.

همچنین متعادل نبودن سهم‌بری عوامل تولید در تولید ثانویه نیز عدم توازن را شدت می‌بخشد. علاوه بر آن، نظام بانکی موجود با خلق پول، احتکار پول و هدایت پول به سمت سرمایه‌داران نیز موجب عدم توازن در جامعه می‌شود. حال با وجود تمام این عدم توازن‌های ساختاری در حکمرانی، یک وزارتخانه (تعاون، کار و رفاه اجتماعی) قصد دارد تمام عدم توازن‌های موجود را برطرف سازد؛ یعنی تمام حکمرانی به سمت عدم توازن حرکت می‌کند و می‌خواهد بعد از ایجاد تمام عدم توازن‌ها، به دنبال ایجاد توازن توسط یک وزارتخانه باشد.

این عدم توازن ساختاری را در انفکاک وظیفه مالیات‌ستانی و وظیفه تأمین رفاه نیز می‌توان مشاهده کرد. سازمان امور مالیاتی زیرمجموعه وزارت امور اقتصادی و دارایی است، اما وظیفه تأمین یا جبران رفاه بر عهده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است و این موجب ناهماهنگی ساختاری مضاعف در ایجاد توازن یا کاهش عدم توازن‌ها در اقتصاد می‌شود.

### الگوی پیشنهادی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی مبتنی بر اندیشه شهید صدر

در نگاه شهید صدر، «تصمیم‌گیری» فرایندی است و گام به گام باید به سوی حالت مطلوب حرکت کرد. در این رویکرد، نظام تصمیم‌گیری در ذیل الگوی کلان برای جامعه اسلامی تعریف می‌شود و تمام اجزای آن به شکلی طراحی می‌شود که در جهت اهداف نظام اسلامی قرار می‌گیرد. همچنین تمام اجزای این نظام باید با مبانی اسلامی سازگاری داشته باشد. به همین سبب، مبتنی بر نظریه شهید صدر بخش‌های حکمرانی اقتصادی را به همراه

اعضای تشکیل دهنده آنها معرفی نموده، برای فرایند تصمیم‌گیری آنها، قاعده‌های مربوط که از طریق روش «کشف» شهید صدر از منابع اسلامی استخراج شده‌اند، ارائه می‌گردد.

همان‌گون که اشاره شد، در الگوی شهید صدر، حکمرانی اقتصادی به پنج بخش تقسیم می‌شود: ۱. توزیع اولیه، ۲. تولید، ۳. تجارت، ۴. اعتبارات، ۵. بازتوزیع. چون ماهیت و قواعد حکمرانی اقتصادی در هریک از این حوزه‌ها متفاوت است، لازم است در نظام تصمیم‌گیری، این حوزه‌ها از هم تفکیک شوند. علاوه بر این، پر کردن «منطقه الفراغ» در نگاه شهید صدر نیازمند تدوین نظریاتی است که با روش «کشف»، از رونمای احکام استخراج شوند.

شهید صدر در پیش‌نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیشنهاد تشکیل دو شورا داد: یکی شورای صد نفره متشکل از روحانیان فرهیخته که شماری از استادان عالی حوزه علمیه و تعدادی از نمایندگان فاضل مراجع و برخی خطیبان و نویسندگان و اندیشمندان اسلامی و دست‌کم ده تن از مجتهدان است (صدر، ۱۳۹۳ب، ص ۳۳ و ۳۴). این شورا رهبری یا به تعبیر شهید صدر، مرجعیت را در انجام وظایف خود برای اداره جامعه و تصمیم‌گیری نهایی درباره پرکردن «منطقه الفراغ» کمک می‌دهد. به نظر می‌رسد وظیفه اصلی این شورا تدوین نظریه‌های اقتصاد اسلامی است که بتواند برنامه اسلام برای زندگی اقتصادی را تدوین و عملیاتی کند.

همچنین شهید صدر شورای دومی را با عنوان «شورای حل و عقد» پیشنهاد می‌دهد که وظیفه دارد تا قوانینی را که مصلحت می‌داند، وضع کند، به شرط آنکه با قانون اساسی مغایرت نداشته باشد. حوزه این قوانین «منطقه الفراغ» نامیده می‌شود که شامل تمام حالاتی است که شریعت انتخاب را بر عهده مکلف گذاشته است. بنابراین، هیأت تشریع (السلطة التشريعية) حق دارد براساس مصالح عمومی و به شرط عدم مغایرت با قانون اساسی، در این موارد قوانین خاصی را بر مردم فرض کند (همان، ص ۳۲). همچنین در مواردی که بیش از یک نظر اجتهادی وجود دارد، این شورا می‌تواند براساس مصالح عامه، یکی را انتخاب کند. بنابراین، می‌توان گفت: وظیفه این شورا که به لحاظ طولی، پایین‌تر از شورای صد نفره است، سیاست‌گذاری اقتصادی براساس مصالح کشور است. البته این سیاست‌ها باید به تأیید شورای صد نفره برسد (همان، ص ۳۴).

در نهایت، هیأت اجرایی (السلطة التنفيذية) قرار دارد که مسئول اجرای سیاست‌های تدوین شده است. بنابراین، نظام تصمیم‌گیری اقتصادی در نگاه شهید صدر، الگویی سه وجهی است: وجه اول آن تدوین نظریه برای ایجاد ارتباط نظام‌مند میان آموزه‌های اسلامی و حکمرانی اقتصادی است. وجه دوم آن تدوین سیاست‌های لازم و تبدیل آن به قوانین و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها برای پر کردن «منطقه الفراغ» و وجه سوم اجرای این سیاست‌هاست. این ساختار کلی در جدول زیر نشان داده شده است:

جدول ۱: ساختار کلی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی مطلوب برگرفته از شهید صدر

نهادهای اجرایی	نظام سیاست‌گذاری	نظریه		موضوع تصمیم‌گیری	حوزه تصمیم‌گیری
		رهبری (مرجعیت) + شورای صدنفره فقها	وزارت سیاست‌گذاری اقتصادی + کارگروه‌های تخصصی مجلس		
وزارت‌خانه‌های اجرایی (پیشنهادی)	وزارت سیاست‌گذاری اقتصادی + کارگروه‌های تخصصی مجلس	رهبری (مرجعیت) + شورای صدنفره فقها	وزارت سیاست‌گذاری اقتصادی + کارگروه‌های تخصصی مجلس	موضوع تصمیم‌گیری	حوزه تصمیم‌گیری
وزارت منابع طبیعی - وزارت انرژی (به‌جای نفت و نیرو) - وزارت معادن	مالکیت دولتی تمام منابع طبیعی و حق بهره‌برداری صرفاً از طریق کار مستقیم (احیا) - توزیع ثروت به‌دست‌آمده در تولید اولیه بر دو پایه: کار و نیاز به‌منظور ریشه‌کن کردن تمام شیوه‌های تولید مبتنی بر سرمایه	کار - مالکیت	مالکیت دولتی تمام منابع طبیعی و حق بهره‌برداری صرفاً از طریق کار مستقیم (احیا) - توزیع ثروت به‌دست‌آمده در تولید اولیه بر دو پایه: کار و نیاز به‌منظور ریشه‌کن کردن تمام شیوه‌های تولید مبتنی بر سرمایه	منابع طبیعی شامل: زمین، آب، معادن، مراتع، جنگل‌ها، سواحل، انرژی	توزیع اولیه
وزارت کشاورزی - وزارت صنایع - وزارت تعاون و کار - وزارت مسکن، راه و شهرسازی	تعلق مالکیت محصول به همان کارگری که به‌وسیله کار مستقیم، مواد اولیه را از طبیعت مالک شده و تا زمانی که او بر طبق قرارداد یا توافق آن را به دیگری انتقال نداده مالکیت آن از خود اوست. - تعیین اجرت ابزار تولید و دستمزد کارها توسط حکومت اسلامی به‌منظور بی‌اثر کردن عامل کمبود مصنوعی ناشی از احتکار کالا	سهم‌بری عادلانه عوامل	تعلق مالکیت محصول به همان کارگری که به‌وسیله کار مستقیم، مواد اولیه را از طبیعت مالک شده و تا زمانی که او بر طبق قرارداد یا توافق آن را به دیگری انتقال نداده مالکیت آن از خود اوست. - تعیین اجرت ابزار تولید و دستمزد کارها توسط حکومت اسلامی به‌منظور بی‌اثر کردن عامل کمبود مصنوعی ناشی از احتکار کالا	محصولات کشاورزی محصولات صنعتی مواهب عمومی	تولید
وزارت بازرگانی - وزارت تجارت خارجی	کم‌کردن فاصله میان تولیدکننده و مصرف‌کننده و ریشه‌کن کردن نقش مبادله در کسب درآمد بدون تولید و کار - فعالیت مستمر در جهت نزدیک کردن قیمت کالاها و خدمات به قیمت‌های مبادله‌ای حقیقی از طریق مبارزه با احتکار در تمام حوزه‌های زندگی اقتصادی	مبادله مبتنی بر کار	کم‌کردن فاصله میان تولیدکننده و مصرف‌کننده و ریشه‌کن کردن نقش مبادله در کسب درآمد بدون تولید و کار - فعالیت مستمر در جهت نزدیک کردن قیمت کالاها و خدمات به قیمت‌های مبادله‌ای حقیقی از طریق مبارزه با احتکار در تمام حوزه‌های زندگی اقتصادی	- کالاها - خدمات	تجارت
بانک مرکزی	- ممنوعیت ذخیره‌کردن و انباشتن پول نقد - جهت‌گیری به سمت ممنوعیت هرگونه درآمد ناشی از احتکار ارزش‌های نقدی از جمله درآمد ربوی	پول به‌عنوان ابزار تسهیل مبادله، نه انباشت (کنز)	- ممنوعیت ذخیره‌کردن و انباشتن پول نقد - جهت‌گیری به سمت ممنوعیت هرگونه درآمد ناشی از احتکار ارزش‌های نقدی از جمله درآمد ربوی	پول	اعتبارات
وزارت رفاه - وزارت بهداشت	- لزوم دخالت دولت برای ایجاد و حفظ توازن اجتماعی - مدیریت سطح معیشت افراد در محدود سطح رفاه عمومی جامعه - تعیین سطح رفاه عمومی مردم و انجام تمهیداتی برای جلوگیری از اسراف توسط حکومت اسلامی - ایجاد سازمان تأمین اجتماعی، به‌گونه‌ای که حداقل رفاه را برای تمامی افراد جامعه تأمین کند. - ایجاد تعادل اجتماعی در معیشت با نزدیک کردن سطوح معیشت و درآمد مردم که این کار با جلوگیری از احتکار و متمرکز شدن سرمایه‌ها نزد عدمای معدود انجام می‌شود.	توازن اجتماعی	- لزوم دخالت دولت برای ایجاد و حفظ توازن اجتماعی - مدیریت سطح معیشت افراد در محدود سطح رفاه عمومی جامعه - تعیین سطح رفاه عمومی مردم و انجام تمهیداتی برای جلوگیری از اسراف توسط حکومت اسلامی - ایجاد سازمان تأمین اجتماعی، به‌گونه‌ای که حداقل رفاه را برای تمامی افراد جامعه تأمین کند. - ایجاد تعادل اجتماعی در معیشت با نزدیک کردن سطوح معیشت و درآمد مردم که این کار با جلوگیری از احتکار و متمرکز شدن سرمایه‌ها نزد عدمای معدود انجام می‌شود.	- مالیات - درآمدهای دولت از انفال (منابع طبیعی) - یارانه‌ها	بازتوزیع

منبع: یافته‌های پژوهش

در این ساختار، ضمن پایبندی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی به مبانی اسلامی از طریق نظریات اسلامی، حوزه سیاست‌گذاری از اجرا نیز تفکیک شده است تا از تعارض منافع میان سیاست‌گذاری و اجرا تا حد امکان جلوگیری شود. همچنین براساس مبنای نظری، برخی از وزارتخانه‌های ادغام‌شده از هم تفکیک شده‌اند و وزارتخانه‌های

جدیدی مانند «وزارت منابع طبیعی» پیشنهاد شده است. همچنین پیشنهاد شده است وزارتخانه‌های عهده‌دار مسئله انرژی با هم ادغام و «وزارت انرژی» تشکیل شود.

الگوی نهادی پیشنهادی برای رفع اشکالات موجود را با استفاده از ظرفیت‌های قانونی موجود و با حداقل نیاز به قوانین می‌توان به صورت زیر نشان داد:

نمودار (۳): الگوی نهادی پیشنهادی



برای جلوگیری از تداخل در سیاست‌گذاری و درعین حال، حفظ اصول مردم‌سالاری دینی، پیشنهاد می‌شود لویح پیشنهادی دولت که با استفاده از توان کارشناسان متخصص انجام شده است، پس از بررسی در کمیسیون‌های مجلس، در صحن علنی به صورت «همه یا هیچ» رأی‌گیری شود و از اعمال تغییرات در جزء جزء مواد و بندهای لویح خودداری گردد.

علاوه بر این، به سبب ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی و رفع مشکل بخشی‌نگری، پیشنهاد تشکیل شوراهای عالی متناظر با بخش‌های پتجگانه ارائه شده است. این شوراها که متشکل از وزارتخانه‌های اجرایی مرتبط هستند، وظیفه هماهنگی برای اجرای سیاست‌های اقتصادی را بر عهده می‌گیرند.

این ساختار کلان اگرچه تا حدی کلی به نظر می‌رسد و تحقق آن در عرصه عینیت نیازمند ملاحظات گسترده و پیچیده اقتصاد سیاسی است، اما هدف از این الگوی پیشنهادی آن است که نشان دهد می‌توان براساس یک نظریه کلان اقتصاد اسلامی، نظام تصمیم‌گیری اقتصادی را به‌صورت عینی بازطراحی کرد تا اهداف نظام اقتصادی اسلام را بتوان مبتنی بر این الگو، در عمل پیاده ساخت. بدون توجه به ساختار تصمیم‌گیری و اصلاح آن در جهت اقتصاد اسلامی، نمی‌توان انتظار داشت سیاست‌ها و راهکارهای اقتصاد اسلامی در عمل پیاده شود و خروجی مدنظر محقق گردد.

در این طرح، تأکید اصلی بر نحوه تفکیک سیاست‌گذاری از اجرا و تقسیم‌بندی حوزه‌های سیاست‌گذاری اقتصادی است. اگرچه بخشی از چالش تصمیم‌گیری اقتصادی به عدم تفکیک حوزه سیاست‌گذاری و اجرا و همچنین غلبه نگاه بخشی و غیرمبنایی در آن است، چالش جدی دیگر در نظام تصمیم‌گیری مربوط به عوامل انسانی و تعارض منافع شخصی یا گروهی با منافع ملی و مسائل مربوط با انتخاب عمومی است که از حوزه بررسی این مقاله خارج است. این مقاله کوشید تا به لحاظ ساختاری، میان نظریه اقتصاد اسلامی با نظام سیاست‌گذاری و اجرا ارتباط منطقی برقرار کند.

### نتیجه‌گیری

با پیروزی انقلاب اسلامی، اگرچه نظام اسلامی به‌دنبال تحقق اقتصاد اسلامی و پیاده‌سازی اصول و تحقق اهداف آن در جامعه بوده، اما این هدف تاکنون به‌صورت نظام‌مند و بنیادین محقق نشده و صرفاً برخی اقدامات پراکنده در سطوح گوناگون صورت گرفته است.

در گام دوم انقلاب اسلامی انتظار می‌رود از طریق بازطراحی ساختار اقتصادی کشور براساس مبانی اسلامی، ضمن حل مشکلات مزمن اقتصادی، اقتصاد اسلامی نهادینه‌سازی شود. پیاده‌سازی اقتصاد اسلامی نیازمند اصلاح نظام تصمیم‌گیری اقتصادی در کشور است. در حال حاضر نظام تصمیم‌گیری اقتصادی نسبتی با نظام‌مندی نظریات اقتصاد اسلامی ندارد و همین موجب شده مبنای تصمیمات عمدتاً براساس چانه‌زنی ذی‌نفعان صورت بگیرد و بنابراین فاقد انسجام و هماهنگی میان بخشی و بین‌منطقه‌ای است. همچنین تفکیک‌نشدن حوزه سیاست‌گذاری از اجرا موجب تعارض‌های فراوانی در منافع شده است.

سیاست‌گذاری نیازمند نگاه کلان و همه‌جانبه به موضوع است. اما حوزه اجرا نیازمند اطلاعات فنی و جزئی ناظر به مقوله مدنظر است. معمولاً یک دستگاه تخصصی نمی‌تواند هر دوی اینها را با هم جمع کند. علاوه بر آن برخی از چالش‌ها و مفاسد اداری ناشی از تلفیق این دو حوزه است. همچنین تقسیم کارهای انجام‌شده در حوزه سیاست‌گذاری و اجرا عمدتاً بر اقتضائات فنی مبتنی بوده، نه بر مبنای نظری. همین امر موجب عدم توازن‌های ساختاری در نظام تصمیم‌گیری و به‌تبع آن، در نظام اقتصادی شده است.

در این مقاله ضمن ترسیم نگاهت نهادی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی موجود، تلاش شد الگوی تصمیم‌گیری اقتصادی پیشنهادی شهید صدر تبیین شود و برای اقتصاد ایران بومی‌سازی شود. شهید صدر از یک‌سو، نظام اقتصادی را به پنج زیرنظام (نظام بازتوزیع اولیه ثروت‌های طبیعی، نظام تولید، نظام تجارت، نظام اعتبارات و نظام بازتوزیع) تقسیم می‌کند که هریک قواعد حکمرانی جداگانه‌ای می‌طلبند. همچنین در ساختار تصمیم‌گیری، سه سطح متفاوت را باید در نظر گرفت: نظریه، سیاست‌گذاری و اجرا.

در سطح نظریه، رهبری با اتکا به شورای صدنفره فقها، نظریات اسلامی لازم برای پرکردن «منطقه الفراغ» را کشف و ابلاغ می‌کند. وجود شورای فقها در حوزه نظریه‌پردازی در رأس نظام حکمرانی، موجب می‌شود نظام تصمیم‌گیری بر مبنای مستحکم و قابل دفاع از نظریات اقتصاد اسلامی قرار بگیرد. پس از تدوین نظریات اقتصاد اسلامی و استخراج قواعد کلی تصمیم‌گیری در هریک از حوزه‌های پنجگانه، نوبت به تدوین سیاست‌های متناسب با این نظریات می‌رسد.

چون براساس قانون، وزارت امور اقتصادی و دارایی مسئول تنظیم سیاست‌های اقتصادی و مالی است، پیشنهاد شده است تمام سیاست‌گذاری در این وزارتخانه متمرکز شود و امور اجرایی از این وزارتخانه خارج گردد. در سطح سیاست‌گذاری ضروری است وظیفه سیاست‌گذاری از مأموریت‌های وزارتخانه‌های موضوعی و زیربنایی سلب شود تا اولاً، سیاست‌گذاری در سطحی کلان و فرابخشی صورت گیرد و ثانیاً، تمام توان وزارتخانه‌های موضوعی و زیربنایی صرف اجرای سیاست‌های ابلاغی شود و این وزارتخانه از درگیری با مسائل سیاست‌گذاری آزاد گردد.

با این الگو، می‌توان دسته‌بندی وزارتخانه‌های دولتی و کارگروه‌های مجلس را براساس منطقی منسجم و مبتنی بر الگوی اسلامی تغییر داد تا زمینه برای اجرای سیاست‌های اقتصاد اسلامی فراهم شود. اگرچه الگوی پیشنهادی نیازمند تأملات و ملاحظات گسترده‌تری، به‌ویژه از منظر اقتصاد سیاسی است، اما هدف اصلی از ارائه این الگو، نشان دادن این واقعیت است که می‌توان براساس مبنای نظری برگرفته از اقتصاد اسلامی، نظام تصمیم‌گیری اقتصادی را به گونه دیگری بازطراحی کرد تا در خدمت اقتصاد اسلامی و لوازم و اقتضائات نظری و عملی آن قرار گیرد.

- امینی‌پژوه، حسین و محسن اسماعیلی، ۱۳۹۲، «منطقه‌الفراغ به‌مثابه نظریه قانون‌گذاری»، *دانش حقوق عمومی*، ش ۵، ص ۲۰-۱.
- اندرسون، جیمز، ۱۳۸۵، «مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری عمومی»، ترجمه کیومرث اشتریان، *فرهنگ اندیشه*، ش ۱۸، ص ۴۹-۹.
- بیادآباد، بیژن، ۱۳۸۴، «گونه‌شناسی نهادهای مالی و مراکز تصمیم‌گیری اقتصادی در ساختار اقتصادی ایران»، *بانک و اقتصاد*، ش ۶۷-۶۳، ص ۶۵-۶۲.
- پیغامی، عادل و همکاران، ۱۳۹۴، «بازخوانی نظریه شهید صدر در الگوی فقهی توزیع درآمد میان عوامل تولید براساس نظریه عاملیت»، *معرفت اقتصاد اسلامی*، ش ۱۲، ص ۲۲-۵.
- جلیلی مرند، علیرضا و همکاران، ۱۳۹۷، «عدالت اجتماعی از دیدگاه هایک، رالز، شهید مطهری و شهید صدر با تأکید بر چیستی عدالت»، *جستارهای اقتصادی ایران*، ش ۲۹، ص ۱۷۳-۱۹۹.
- حسینی، سیدمحمد و دیگران، ۱۳۹۱، «ظرفیت نظریه منطقه‌الفراغ و احکام حکومتی»، *مطالعات حقوقی دولت اسلامی*، ش ۲، ص ۱۴۹-۱۷۶.
- حق‌پرست، شعبان و همکاران، ۱۳۹۶، «منطق اعتبار قاعده حقوقی در منطقه‌الفراغ»، *پژوهش حقوق خصوصی*، ش ۲۱، ص ۱۱۹-۱۴۷.
- راعی، مسعود و سیداسماعیل حسینی قلندری، ۱۳۹۱، «احکام حکومتی و منطقه‌الفراغ با تکیه بر اندیشه‌های فقهی شهید صدر»، *حکومت اسلامی*، ش ۶۶، ص ۵۸-۳۳.
- زریباف، سیدمهدی و همکاران، ۱۳۹۸، «مؤلفه‌های نظام تصمیم‌گیری اقتصادی در چارچوب الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت»، *مطالعات اقتصاد اسلامی*، ش ۲۳، ص ۳۴۵-۳۷۲.
- سعدی، حسینعلی و حمیدرضا تمدن، ۱۳۹۸، «کاوشی نو در نقش‌یابی اهداف شریعت در منطقه‌الفراغ»، *پژوهش‌نامه میان‌رشته‌ای فقهی*، ش ۱۴، ص ۲۰۹-۲۳۴.
- سعیدی، علی و محمدمهدی زاهدی‌وفه، ۱۳۹۷، «نظریه انتخاب عادلانه در اقتصاد اسلامی با تکیه بر مکتب اقتصادی شهید صدر»، *مطالعات اقتصاد اسلامی*، ش ۲۱، ص ۱۶۹-۱۹۲.
- صدر، سیدمحمدباقر، ۱۳۹۳، *الف، اقتصاد ما*، (ج ۱)، ترجمه سیدمحمدمهدی برهانی؛ (ج ۲)، ترجمه سیدابوالقاسم حسینی ژرفاء، قم، پژوهشگاه علمی - تخصصی شهید صدر.
- \_\_\_\_\_، ۱۳۹۳، *ب، اسلام راهبر زندگی، مکتب اسلام و رسالت ما*، ترجمه مهدی زندیه، قم، پژوهشگاه علمی - تخصصی شهید صدر.
- \_\_\_\_\_، ۱۳۹۳، *ج، بارقه‌ها*، ترجمه سیدامید مؤذنی، قم، پژوهشگاه علمی - تخصصی شهید صدر.
- علی‌اکبری بابوکانی، احسان و همکاران، ۱۳۹۶، «بازکاوی جایگاه منطقه‌الفراغ در نظام‌سازی فقهی با تأکید بر آراء شهید صدر»، *فقه و مبانی حقوق اسلامی*، سال پنجاهم، ش ۱، ص ۱۶۹-۱۹۲.
- عیوضلو، حسین، ۱۳۸۷، «تحلیلی بر مبانی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی کشور و الزامات پیش‌رو»، *راهبرد توسعه* (راهبرد یاس)، ش ۱۴، ص ۸۹-۱۱۲.
- عیوضی، احیاء، ۱۳۹۷، «چگونگی توزیع تابعی درآمد در اقتصاد متعارف و نظرات شهید صدر»، *پژوهش‌نامه اقتصادی*، ش ۷۲، ص ۲۳۷-۳۶۳.
- فرازمند، حسن، ۱۳۸۵، «بررسی تأثیر عوامل اجتماعی بر توزیع تصمیم‌گیری اقتصادی دولت در ایران»، *توسعه انسانی*، ش ۲، ص ۱۶۹-۱۹۷.
- لاژوژی، ژوزف، ۱۳۶۸، *سیستم‌های اقتصادی*، ترجمه شجاع‌الدین ضیائیان، تهران، سایه.
- مصلی‌نژاد، عباس، ۱۳۹۰، «بررسی تحلیلی و کارکردی مدل‌ها و فرایندهای سیاست‌گذاری اقتصادی»، *سیاست*، دوره چهل و یکم، ش ۲، ص ۳۴۸-۳۲۹.
- معرفی محمدی، عبدالحمید، ۱۳۹۳، «روش‌شناسی شهید صدر در اقتصاد اسلامی؛ از نگاهی دیگر»، *معرفت اقتصاد اسلامی*، ش ۱۱، ص ۳۳-۵.
- مؤمنی، فرشاد و همکاران، ۱۳۹۸، «رہبافت نشانه شناختی به توسعه در اقتصاد اسلامی با تأکید بر دیدگاه‌های شهید مطهری و شهید صدر»، *اقتصاد اسلامی*، ش ۷۶، ص ۳۳-۵.
- نعیمیان، ذبیح‌الله، ۱۳۹۰، «نظریه منطقه‌الفراغ به‌مثابه خاستگاه تشریحی احکام حکومتی»، *حکومت اسلامی*، ش ۱، ص ۳۹-۶۰.

Moran, Michael, Martin Rein & Robert E. Goodin, 2008, *The Oxford handbooks of political science*, Oxford University Press.

Pryor, Frederic L., 2005, *Economic Systems of Foraging, Agricultural and Industrial Societies*, Cambridge University press.