

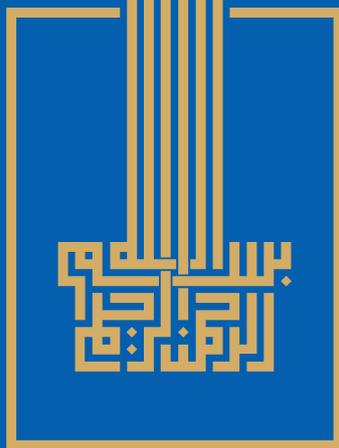


مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

حکمرانی اقتصادی در ایران

(بخش اول)







مرکز پژوهش های اتاق ایران

حکمرانی اقتصادی در ایران (بخش اول)

مدیریت پژوهش های اقتصادی

تهیه کننده: علی کریمی تجن گوکه

ناظران علمی: عیسی منصور، شایما حاجی نوری

تاریخ انتشار: بهمن ماه ۱۴۰۴

شناسه گزارش: RC-1404-MER-E5-AP-1166

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

مرکز پژوهش ها در شبکه های اجتماعی:

Instagram: @rc.iccima.ir

Telegram: @rc_iccima

Twitter: @rc_iccima



حکمرانی اقتصادی در ایران

(بخش اول)



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

بهمن ماه ۱۴۰۴



فهرست مطلب

- ۱- مقدمه ۵
- ۲- حکمرانی کارآمد ۶
 - ۱-۲- آغاز قرن بیستم: دولت حداقلی و دولت کوچک ۶
 - ۲-۲- میانه قرن بیستم: شکل‌گیری مفهوم دولت رفاه ۷
 - ۳-۲- دهه‌های پایانی قرن بیستم: حکمرانی در برابر دولت ۸
- ۳- اهمیت حکمرانی کارآمد ۱۰
- ۴- برآورد شاخص حکمرانی کارآمد ۱۲
 - ۱-۴- مشروعیت دولت ۱۳
 - ۲-۴- کیفیت خدمات عمومی ۱۴
 - ۳-۴- چندگانگی نخبگان حاکم ۱۵
 - ۴-۴- حاکمیت قانون ۱۶
 - ۵-۴- کارایی حکومت ۱۷
 - ۶-۴- کنترل فساد ۱۸
 - ۷-۴- ثبات سیاسی ۲۰
 - ۸-۴- ادراک فساد ۲۱
- ۵- شاخص حکمرانی کارآمد ایران (۱۴۰۲-۱۳۹۰) ۲۲
- ۶- حکمرانی اقتصادی ۲۵
- ۷- برآورد شاخص حکمرانی اقتصادی ۲۶
 - ۱-۷- مدیریت اقتصاد کلان ۲۷
 - ۲-۷- مشارکت بخش خصوصی ۳۰
 - ۳-۷- بخش مالی ۳۵
 - ۴-۷- رژیم تجاری ۳۶
 - ۵-۷- توسعه اجتماعی ۴۰
- ۸- شاخص حکمرانی اقتصاد ایران (۱۴۰۲-۱۳۹۰) ۴۵
- منابع ۵۰

فهرست نمودار

- نمودار ۱-۴) شاخص مشروعیت دولت در ایران..... ۱۳
- نمودار ۲-۴) شاخص کیفیت خدمات عمومی در ایران..... ۱۴
- نمودار ۳-۴) شاخص چندگانگی نخبگان در ایران..... ۱۶
- نمودار ۴-۴) شاخص حاکمیت قانون در ایران..... ۱۷
- نمودار ۵-۴) شاخص کارایی حکومت در ایران..... ۱۸
- نمودار ۶-۴) شاخص کنترل فساد در ایران..... ۱۹
- نمودار ۷-۴) شاخص ثبات سیاسی در ایران..... ۲۰
- نمودار ۸-۴) شاخص ادراک فساد در ایران..... ۲۱
- نمودار ۱-۵) شاخص حکمرانی کارآمد..... ۲۲
- نمودار ۱-۷) شاخص ثبات اقتصاد کلان..... ۲۹
- نمودار ۲-۷) سرمایه گذاری حقیقی در ماشین آلات و ساختمان (هزار میلیارد تومان) و سهم بخش خصوصی (درصد)..... ۳۳
- نمودار ۳-۷) شاخص تعدیل شده مشارکت بخش خصوصی بر اساس نسبت سرمایه گذاری..... ۳۴
- نمودار ۴-۷) سهم بدهی بخش غیردولتی از دارایی های نظام بانکی..... ۳۶
- نمودار ۵-۷) شاخص آسیب پذیری تجارت خارجی..... ۳۷
- نمودار ۶-۷) شاخص توسعه انسانی..... ۴۲
- نمودار ۷-۷) شاخص حق اعتراض و پاسخ گویی..... ۴۴
- نمودار ۱-۸) شاخص حکمرانی اقتصاد ایران..... ۴۵

۱- مقدمه

اقتصاد ایران طی بیش از یک دهه گذشته با مجموعه‌ای از ناپایداری‌های مزمن مواجه بوده است؛ ناپایداری‌هایی که به شکل تکرار شونده و فزاینده بروز یافته‌است و دیگر ماهیت شوک زودگذر ندارد. **استمرار این وضعیت نشان می‌دهد که چالش‌های اقتصاد ایران را نمی‌توان صرفاً به شوک‌های بیرونی، محدودیت منابع یا خطاهای مقطعی سیاستی فروکاست.** مسئله اصلی، ناتوانی اقتصاد در ایجاد ثبات پایدار و قابل پیش‌بینی است؛ وضعیتی که افق تصمیم‌گیری را کوتاه‌مدت کرده، انگیزه سرمایه‌گذاری مولد را تضعیف نموده و اقتصاد را در معرض چرخه‌های مکرر بی‌ثباتی قرار داده است.

در واکاوی ریشه‌های این وضعیت، بخش قابل توجهی از تحلیل‌ها بر انتخاب ابزارهای سیاستی یا شدت مداخله دولت متمرکز شده‌اند، حال آنکه تجربه چند سال گذشته نشان می‌دهد حتی سیاست‌هایی که از منظر نظری قابل دفاع بوده، در عمل به نتایج مورد انتظار منجر نشده‌است. این شکاف میان نیت سیاستی و نتیجه اقتصادی، پرسشی را مطرح می‌کند که چرا اقتصاد ایران علی‌رغم تغییر مکرر سیاست‌ها، از دستیابی به ثبات اقتصاد کلان ناتوان مانده است؟

پاسخ به این پرسش مستلزم عبور از تحلیل‌های سیاست‌محور و توجه به بستر نهادی تصمیم‌گیری است. در این چارچوب، حکمرانی به عنوان کیفیت کلی اعمال قدرت عمومی و حکمرانی اقتصادی به عنوان نحوه سامان‌دهی تصمیمات اقتصادی، مکانیزم‌های توضیح‌دهنده مسأله محسوب می‌شوند. حکمرانی عمومی بستر نهادی کلانی است که قواعد تصمیم‌گیری، پاسخ‌گویی و هماهنگی را تعیین می‌کند، در حالی که حکمرانی اقتصادی بازتاب این بستر در حوزه سیاست‌های کلان، مالی، پولی و معیشتی است. ضعف در هر یک از این سطوح، می‌تواند به تضعیف ظرفیت اقتصاد در تولید ثبات منجر شود.

مسأله زمانی پیچیده‌تر می‌شود که اختلال در حکمرانی اقتصادی، نه ناشی از فقدان سیاست بلکه حاصل گسست میان تصمیم‌گیری، اجرا و اصلاح سیاست‌ها باشد. **در چنین شرایطی، سیاست‌های اقتصادی به جای آنکه در قالب قواعد باثبات و قابل پیش‌بینی عمل کنند، به مداخلات واکنشی، مقطعی و پرهزینه تبدیل می‌شوند.** نتیجه این وضعیت، انتقال بی‌ثباتی به متغیرهای کلان و در نهایت فشار مستقیم بر معیشت و اشتغال است؛ پدیده‌ای که در اقتصاد ایران به وضوح مشاهده می‌شود.

بر این اساس، مسئله محوری این پژوهش آن است که آیا و چگونه فرسایش حکمرانی و حکمرانی اقتصادی به تضعیف ثبات اقتصاد کلان در ایران منجر شده است و این فرآیند چه الگویی را از ابتدای دهه ۹۰ طی کرده است. اهمیت پرداختن به این مسئله در آن است که بدون شناسایی نقش حکمرانی به عنوان بستر نهادی، اصلاحات اقتصادی در سطح ابزارها به نتایج پایدار نخواهد رسید. این پژوهش با صورت‌بندی مسأله در این چارچوب، می‌کوشد توضیح دهد که چرا بی‌ثباتی اقتصادی در ایران تکرار می‌شود و چگونه ضعف حکمرانی اقتصادی در دل حکمرانی عمومی، به یکی از عوامل تعیین‌کننده این چرخه تبدیل شده است.

۲- حکمرانی کارآمد

تحلیل عملکرد اقتصادها در دنیای معاصر دیگر صرفاً با اتکا به متغیرهای کمی چون اندازه دولت، نرخ رشد یا حجم سرمایه‌گذاری عمومی قابل توضیح نیست. تجربه دهه‌های اخیر نشان داده است که کشورهایی با سطوح مشابهی از منابع و ساختارهای اقتصادی، در عمل به نتایج به‌مراتب متفاوتی در حوزه رشد، ثبات و رفاه اجتماعی دست یافته‌اند. این ناهمسانی نتایج، توجه اندیشمندان اقتصاد سیاسی و سیاست‌گذاری عمومی را به عاملی بنیادی‌تر معطوف ساخته است که به بررسی چگونگی اعمال قدرت عمومی و کیفیت اداره امور جمعی می‌پردازد.

در همین چارچوب، مفهوم حکمرانی به‌تدریج به یکی از محورهای اصلی تحلیل‌های اقتصادی و نهادی بدل شده است؛ مفهومی که فراتر از تمرکز سنتی بر دولت به‌عنوان یک نهاد رسمی، بر فرآیندها، سازوکارها و قواعدی تأکید دارد که تصمیم‌گیری، اجرا و پاسخ‌گویی عمومی را شکل می‌دهند. حکمرانی نه فقط بازتابی از اندازه یا دامنه مداخله دولت، بلکه بیانگر کیفیت نهادها، شیوه تعامل دولت با بازار و جامعه، و ظرفیت نظام سیاسی برای مدیریت عدم قطعیت‌ها و اصلاح خطاهای خود است.

با این حال، درک دقیق حکمرانی مستلزم توجه به سیر تحول تاریخی و نظری این مفهوم است. برداشت‌های اولیه که حکمرانی را به اقتدار حداقلی دولت و حفظ نظم سیاسی تقلیل می‌دادند، به‌تدریج تحت تأثیر تحولات عمیق اقتصادی و اجتماعی قرن بیستم دستخوش بازنگری شدند. گسترش دولت رفاه، تجربه بحران‌ها، افزایش پیچیدگی جوامع و تغییر انتظارات اجتماعی، همگی موجب شدند حکمرانی از یک مفهوم محدود به مقوله‌ای نهادی و توسعه‌محور تبدیل شود.

۲-۱- آغاز قرن بیستم: دولت حداقلی و دولت کوچک

در ابتدای قرن بیستم، آنچه در ادبیات اقتصاد سیاسی به‌عنوان حکمرانی فهم می‌شد، مفهومی محدود و تا حد زیادی تقلیل‌یافته به اعمال اقتدار سیاسی حداقلی دولت بود. دولت در این دوره تنها سهم اندکی از تولید ناخالص ملی را در اختیار داشتند و دامنه مداخله آن‌ها عمدتاً به حفظ نظم، امنیت، دفاع نظامی و تضمین حداقل چارچوب‌های حقوقی برای فعالیت‌های اقتصادی محدود می‌شد. خدمات عمومی گسترده، سیاست‌های توزیعی، تأمین اجتماعی و مداخله فعال در بازار کار یا چرخه‌های اقتصادی هنوز جزو وظایف ذاتی دولت تلقی نمی‌شدند و به همین دلیل، حکمرانی بیشتر ناظر بر مفهوم کنترل سیاسی بود.

این برداشت محدود از حکمرانی ریشه در خوش‌بینی مسلط بر تفکر اقتصاد کلاسیک داشت. در این چارچوب، فرض بر آن بود که با پیشرفت تدریجی جوامع در تمام جوانب اقتصادی و اجتماعی، نیاز به مداخله دولت به‌طور طبیعی کاهش می‌یابد. در این چارچوب فکری، دولت نهادی ضروری برای جلوگیری از هرج‌ومرج و تضمین حداقل نظم اجتماعی تلقی می‌شد و موتور محرک توسعه خارج از وظایف دولت قرار می‌گرفت. حتی در میان طیف‌های متفاوت فکری، نگاه بدبینانه‌ای نسبت به کارایی و ثمربخشی مداخله دولت در امور اقتصادی وجود داشت و دخالت گسترده دولت اغلب به‌عنوان عاملی بازدارنده برای رشد طبیعی اقتصاد معرفی می‌شد.

بر این اساس، حکمرانی در ابتدای قرن بیستم فاقد ابعاد نهادی و توسعه‌ای بود و به طور مشخص، توسعه اقتصادی امری خارج از حکمرانی و عمدتاً محصول کنش‌های بازار و پیشرفت فنی تلقی می‌شد. همین تلقی محدود و حداقلی از حکمرانی، نقطه عزیمتی بود که تحولات بزرگ قرن بیستم، به تدریج آن را به چالش کشید و زمینه را برای تعریف حکمرانی به عنوان یک سازوکار نهادی و توسعه‌محور فراهم ساخت.

۲-۲- میانه قرن بیستم: شکل‌گیری مفهوم دولت رفاه

میانه قرن بیستم نقطه گسست بنیادین از برداشت‌های پیشین درباره دولت به شمار می‌آید. تجربه جنگ‌های جهانی، رکود بزرگ اقتصادی و پیامدهای اجتماعی-سیاسی آن‌ها نشان داد که تصور دولت حداقلی و خودتنظیمی بازارها با واقعیت‌های جوامع صنعتی مدرن سازگار نیست. در این مقطع تاریخی، دولت به تدریج از نهادی صرفاً حافظ نظم و امنیت به کنشگری فعال در سازمان‌دهی اقتصاد، مدیریت بحران‌ها و تأمین انسجام اجتماعی تبدیل شد و بدین ترتیب، بنیان‌های اولیه آنچه بعدها دولت رفاه^۱ نامیده شد، شکل گرفت.

جنگ‌های جهانی نقش تعیین‌کننده‌ای در این تحول ایفا کردند. بسیج گسترده منابع مالی، انسانی و صنعتی برای اهداف جنگی، ظرفیت‌های نهفته دولت را آشکار ساخت و نشان داد که مداخله سازمان‌یافته عمومی می‌تواند در مقیاسی بزرگ بر تولید، اشتغال و توزیع منابع اثر بگذارد. برخلاف انتظارات پیشین، عقب‌نشینی دولت پس از پایان جنگ‌ها به‌طور کامل رخ نداد؛ بلکه سطح مداخله و هزینه‌های عمومی به دلیل نوعی چسبندگی نهادی^۲ در سطحی بالاتر تثبیت شد. این پدیده در چارچوب نظریه اثر جابه‌جایی^۳ توضیح داده می‌شود؛ به این معنا که بحران‌ها و شوک‌های بزرگ، مرزهای قابل قبول مداخله دولت را جابه‌جا کرده و بازگشت به وضعیت پیشین را دشوار می‌سازند.

در همین دوره، گسترش دولت رفاه به یکی از مهم‌ترین جلوه‌های حکمرانی نوظهور بدل شد. دولت‌ها به تدریج مسئولیت‌هایی فراتر از امنیت و نظم عمومی بر عهده گرفتند و در حوزه‌هایی چون آموزش، سلامت، بیمه‌های اجتماعی، بازتوزیع درآمد و تثبیت تقاضای کل نقش‌آفرین شدند. این تحول به‌شدت متأثر از تغییر در ارزش‌ها و انتظارات اجتماعی بود. احساس همبستگی ملی تقویت‌شده در دوران جنگ، زمینه پذیرش مالیات‌های بالاتر و مداخله گسترده‌تر دولت را فراهم کرد و مشروعیت لازم برای توسعه وظایف حکمرانی را به وجود آورد.

در این چارچوب، حکمرانی دیگر به معنای اعمال اقتدار محدود نبود و به ابزاری برای هدایت توسعه اقتصادی و مدیریت ریسک‌های اجتماعی تبدیل شد. دولت‌ها در این دوره، به‌ویژه با الهام از اندیشه‌های اقتصاد کلان جدید، مسئولیت تثبیت چرخه‌های اقتصادی، مقابله با بیکاری گسترده و پیشگیری از فروپاشی‌های اجتماعی را پذیرفتند. در نتیجه این تحولات، رابطه جدیدی میان دولت و بازار تعریف شد که در آن، دولت به عنوان مکمل بازار در تضمین ثبات، تداوم رشد و انسجام اجتماعی تلقی گردید.

^۱ Welfare State

^۲ Institutional stickiness

^۳ Displacement Effect

در مجموع میانه قرن بیستم به‌عنوان دوره‌ای معرفی می‌شود که در آن، گسترش دامنه دولت و افزایش نقش آن در اقتصاد و جامعه، زمینه شکل‌گیری نوعی حکمرانی توسعه‌گرا را فراهم ساخت که هدف آن فراتر از اعمال اقتدار بود و سازمان‌دهی فعال منابع، مدیریت عدم‌قطعیت‌ها و ایجاد بستر نهادی لازم برای رشد پایدار اقتصادی و اجتماعی جزو وظایف بنیادین دولت تعریف شد.

۲-۳- دهه‌های پایانی قرن بیستم: حکمرانی در برابر دولت

از دهه‌های پایانی قرن بیستم، گسترش کمی دولت و دامنه حکمرانی که در میانه قرن شکل گرفته بود، با مجموعه‌ای از محدودیت‌ها و چالش‌ها روبه‌رو شد که زمینه‌ساز بازاندیشی در نقش، اندازه و کیفیت حکمرانی گردید. کاهش نرخ‌های رشد اقتصادی در مقایسه با دوره‌های طلایی پس از جنگ، تشدید کسری بودجه، افزایش بدهی عمومی و فشارهای مالیاتی، این پرسش را مطرح کرد که آیا استمرار گسترش دولت، بدون توجه به کارایی و اثربخشی آن، همچنان می‌تواند با رشد اقتصادی و انسجام اجتماعی سازگار باشد.

در این دوره، تمرکز نقدها به تدریج از اصل مداخله دولت به هزینه‌ها و پیامدهای آن منتقل شد. برخلاف دیدگاه‌های ابتدایی قرن، مسأله دیگر بودن یا نبودن دولت نبود، بلکه این پرسش مطرح بود که تا چه اندازه و با چه کیفیتی باید حکومت کرد. تجربه کشورهای صنعتی نشان می‌داد که سطوح بالای هزینه عمومی و تنظیم‌گری، در برخی موارد می‌تواند به کاهش کارایی اقتصادی، کندی نوآوری و افزایش بار اداری منجر شود، اما در عین حال حذف یا عقب‌نشینی شتاب‌زده دولت نیز خطر تضعیف خدمات عمومی، بی‌ثباتی اجتماعی و اختلال در عملکرد بازارها را به همراه دارد.

در این چارچوب، تلاش‌های گسترده برای اصلاح دولت شکل گرفت؛ تلاش‌هایی که هدف آن‌ها لزوماً به کوچک‌سازی دولت خلاصه نمی‌شد و بیش‌تر بر افزایش کارایی، انضباط مالی و بهبود سازوکارهای تصمیم‌گیری و اجرا متمرکز بود. سیاست‌های بازنگری در دولت رفاه، اصلاح نظام‌های انتقالی، کنترل رشد هزینه‌ها و ارتقای بهره‌وری در ارائه خدمات عمومی، همگی نشانه‌هایی از این چرخش مفهومی محسوب می‌شوند. در این مرحله، حکمرانی بیش از پیش به‌عنوان مجموعه‌ای از نهادها، قواعد و رویه‌ها مورد توجه قرار گرفت که کیفیت عملکرد آن‌ها به همان اندازه و گاه بیش از اندازه دولت، بر نتایج اقتصادی و اجتماعی اثر می‌گذاشت.

حاصل این بازاندیشی، جایگزینی تدریجی یک رویکرد کمی با رویکردی کیفی به حکمرانی بود. به بیان دیگر، تمرکز تحلیل‌ها از سهم دولت در تولید ناخالص داخلی به نحوه اعمال اقتدار، کارآمدی سیاست‌ها، پاسخ‌گویی نهادها و ظرفیت خوداصلاحی نظام حکمرانی منتقل شد. بدین ترتیب، دهه‌های پایانی قرن بیستم به‌عنوان دوره‌ای شناخته می‌شود که در آن، مفهوم حکمرانی از یک متغیر صرفاً اندازه‌محور به یک مقوله نهادی و کیفی تبدیل گردید؛ تحولی که زمینه نظری برای گسترش مفهوم حکمرانی خوب^۱ در دهه‌های بعد را فراهم ساخت.

^۱ Good Governance

با پیچیده‌تر شدن جوامع صنعتی، تنوع‌یافتن بازیگران و افزایش درهم‌تنیدگی اقتصادها، اداره امور عمومی دیگر صرفاً از طریق فرمان‌دهی مستقیم دولت امکان‌پذیر نبود. به همین دلیل، حکمرانی به‌تدریج به معنای مجموعه‌ای از تعاملات میان دولت، بازار، نهادهای شبه‌دولتی، سازمان‌های مدنی و حتی نهادهای فراملی تعریف شد؛ تعاملاتی که در سطوح محلی، ملی و فراملی به‌طور هم‌زمان جریان دارند. در نتیجه یکی از مهم‌ترین تحولات نظری دهه‌های پایانی قرن بیستم، گذار از تمرکز بر دولت (Government) به سوی مفهوم گسترده‌تر حکمرانی (Governance) است؛ گذاری که بیانگر تغییر بنیادین در شیوه فهم اعمال قدرت عمومی و اداره امور جمعی است. در برداشت کلاسیک، دولت عمدتاً به به‌عنوان یک نهاد رسمی، سلسله‌مراتبی و متمرکز اشاره داشت؛ نهادی که اقتدار را از بالا به پایین اعمال می‌کرد و مسئول اصلی تصمیم‌گیری و اجرا در قلمرو سیاسی و اقتصادی محسوب می‌شد. در این چارچوب، تحلیل‌ها بر ساختار دولت، اندازه آن و ابزارهای مستقیم مداخله متمرکز بود. در مقابل، مفهوم حکمرانی ناظر بر فرآیندها، سازوکارها و الگوهای اعمال اقتدار است و تنها بر خود دولت به‌عنوان یک سازمان توجه نمی‌کند.

در این گذار مفهومی، کیفیت قواعد، نهادها و رویه‌ها به اندازه و گاه بیش از دامنه مداخله دولت اهمیت یافت. حکمرانی در این معنا، شامل نحوه تدوین و اجرای قوانین، پاسخ‌گویی و شفافیت نهادها، توزیع اقتدار میان سطوح مختلف حکومت و ظرفیت نظام سیاسی برای یادگیری و خوداصلاحی است. بنابراین، تمرکز از چه کسی حکومت می‌کند به چگونه حکومت می‌شود تغییر می‌یابد.

این تحول همچنین بازتاب‌دهنده تضعیف مرزهای سنتی میان بخش عمومی و خصوصی است. گسترش تنظیم‌گری، خصوصی‌سازی، برون‌سپاری خدمات عمومی و نقش‌آفرینی شبکه‌های نهادی، فضایی ایجاد کرده است که در آن حکمرانی بیش از آنکه مبتنی بر فرمان و کنترل باشد، بر هماهنگی، مذاکره، نظارت و سازوکارهای غیرمستقیم اعمال قدرت استوار است. به همین دلیل، حکمرانی مفهومی توصیفی و تحلیلی‌تر از دولت به شمار می‌آید که می‌تواند واقعیت‌های پیچیده اداره جوامع معاصر را دقیق‌تر تبیین کند.

یکی از دستاوردهای مهم تحولات قرن بیستم در حوزه حکمرانی، شکل‌گیری و تثبیت الگویی است که از آن به‌عنوان حکمرانی دموکراتیک^۱ یاد می‌شود. در این چارچوب، دموکراسی صرفاً به‌معنای انتخاب دوره‌ای دولت‌ها نیست و مجموعه‌ای از نهادها، قواعد و سازوکارهای نظارتی را در بر می‌گیرد که امکان مهار سوءاستفاده از قدرت، اصلاح خطاهای سیاستی و انطباق تدریجی نظام حکمرانی با شرایط متغیر اقتصادی و اجتماعی را فراهم می‌سازد.

گسترش نهادهای نمایندگی^۲ و تعمیق فرآیندهای دموکراتیک، از یک سو محدودیت‌هایی بر آزادی عمل دولت‌ها تحمیل کرده و از سوی دیگر، به سیاست‌های عمومی مشروعیت و مقبولیت اجتماعی بخشیده است. این دوگانه (کنترل

^۱ Democratic systems of governance based on rule of law and pluralist democracy

^۲ Representative Bodies

و مشروعیت) نقش تعیین‌کننده‌ای در تحول حکمرانی ایفا می‌کند. پارلمان‌های قدرتمند، نظام‌های انتخاباتی رقابتی و پاسخ‌گویی سیاسی، دولت‌ها را ناگزیر می‌سازند که تصمیم‌های خود را توجیه‌پذیر، شفاف و قابل ارزیابی اتخاذ کنند؛ امری که به کاهش رفتارهای خودسرانه و افزایش کیفیت حکمرانی می‌انجامد.

وجود اپوزیسیون قانونی، آزادی رسانه‌ها، نهادهای حسابرسی، دیوان‌های نظارتی و سازوکارهای بررسی پارلمانی، ابزارهایی هستند که امکان آشکارسازی خطاها، فساد و ناکارآمدی‌ها را فراهم می‌کنند. هرچند دموکراسی مصون از سوءحکمرانی نیست اما برخورداری از این ابزارهای کنترلی، ظرفیت بالاتری برای اصلاح درونی و بازنگری سیاست‌ها در اختیار نظام‌های دموکراتیک قرار می‌دهد؛ ظرفیتی که در نظام‌های اقتدارگرا به شدت محدود است. **از این منظر، کیفیت حکمرانی در جوامع دموکراتیک بیش از آنکه به حذف مداخله دولت وابسته باشد، به وجود نهادهای کنترلی مؤثر، شفافیت، پاسخ‌گویی و امکان اصلاح تدریجی تصمیمات عمومی گره خورده است؛** ویژگی‌هایی که آن را به یکی از ارکان اساسی پایداری اقتصادی و اجتماعی در جهان معاصر بدل می‌سازد.

۳- اهمیت حکمرانی کارآمد

اهمیت حکمرانی خوب از این واقعیت نشأت می‌گیرد که حکمرانی، چارچوبی است که تعامل میان دولت، بازار و جامعه را سامان می‌دهد و کیفیت آن به‌طور مستقیم بر مسیر توسعه اقتصادی، ثبات اجتماعی و پایداری سیاسی اثر می‌گذارد. از منظر نظری، حکمرانی خوب نقطه تلاقی نهادهای ارزش‌ها و سازوکارهای اعمال قدرت است و از این رو، نقشی بنیادی در شکل‌دهی به نتایج کلان اقتصادی و اجتماعی ایفا می‌کند.

نخستین موضوع در خصوص اهمیت حکمرانی خوب به نقش نهادهای در کاهش عدم قطعیت و هزینه‌های **مبادله بازمی‌گردد.** قواعد شفاف، قابل پیش‌بینی و منصفانه، امکان برنامه‌ریزی بلندمدت را برای کنشگران اقتصادی فراهم می‌سازد و ریسک‌های ناشی از تصمیمات خودسرانه یا تغییرات ناگهانی سیاست‌ها را کاهش می‌دهد. **حکمرانی خوب از این منظر به‌منزله سازوکاری است که از طریق حاکمیت قانون، ثبات نهادی و اجرای مؤثر مقررات، بستر لازم برای فعالیتهای مولد اقتصادی را فراهم می‌کند و زمینه‌ساز رشد پایدار می‌شود.**

دومین مبنا به رابطه حکمرانی و تخصیص کارآمد منابع عمومی مربوط است. **در نظام‌های حکمرانی ضعیف، منابع عمومی مستعد اتلاف، فساد و انحراف از اهداف توسعه‌ای هستند.** در مقابل، حکمرانی خوب با ایجاد سازوکارهای پاسخ‌گویی، نظارت و شفافیت، احتمال سوءاستفاده از قدرت و منابع را کاهش می‌دهد و موجب می‌شود هزینه‌های عمومی و سیاست‌های بازتوزیعی با کارایی بالاتری اجرا شوند. از این دیدگاه، کیفیت حکمرانی تعیین می‌کند که مداخله دولت به تقویت ظرفیتهای اقتصادی بینجامد یا به مانعی برای رشد بدل شود.

سوم، اهمیت حکمرانی خوب از نقش آن در مدیریت تعارض‌ها و ایجاد انسجام اجتماعی ناشی می‌شود. جوامع مدرن با تنوع منافع، مطالبات و هویت‌ها روبه‌رو هستند و حکمرانی کارآمد باید بتواند این تنوع را از طریق قواعد نهادی، فرآیندهای مشارکتی و سازوکارهای حل‌وفصل اختلاف‌ها مدیریت کند. حکمرانی خوب با تضمین مشارکت، عدالت و

دسترسی برابر به نهادهای تصمیم‌گیری، از تبدیل تعارض‌های اجتماعی به بحران‌های سیاسی یا اقتصادی جلوگیری می‌کند و بدین ترتیب، شرط لازم برای پایداری نظم اجتماعی را فراهم می‌آورد.

چهارم، حکمرانی خوب به‌عنوان پیش‌شرط ظرفیت یادگیری و خوداصلاحی نظام‌های سیاسی شناخته می‌شود. نظام‌هایی که از شفافیت اطلاعاتی، رسانه‌های آزاد و نهادهای نظارتی برخوردارند، قادرند خطاهای سیاستی را سریع‌تر شناسایی و اصلاح کنند. این ویژگی، به‌ویژه در شرایط عدم قطعیت، شوک‌های اقتصادی و بحران‌های اجتماعی، اهمیت مضاعف می‌یابد. حکمرانی خوب از این منظر نه به‌معنای حذف خطا، بلکه به‌معنای برخورداری از سازوکارهایی است که امکان اصلاح تدریجی و جلوگیری از انباشت خطاهای ساختاری را فراهم می‌کند.

باید توجه داشت که مسأله اصلی توسعه، اندازه دولت یا میزان مداخله آن نیست بلکه کیفیت اعمال قدرت و نحوه سازمان‌دهی نهادها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. حکمرانی خوب چارچوبی فراهم می‌آورد که در آن، مداخله دولت می‌تواند نقش مکمل بازار را ایفا کند، اعتماد اجتماعی تقویت شود و پیوند میان رشد اقتصادی، عدالت اجتماعی و ثبات سیاسی برقرار گردد. از این رو، حکمرانی یکی از ارکان بنیادین توسعه و تاب‌آوری اقتصادی-اجتماعی تلقی می‌شود.

بنابراین حکمرانی خوب و کارآمد شرطی اساسی برای طراحی، اجرا و پایداری اصلاحات اقتصادی محسوب می‌شود، زیرا اصلاحات اقتصادی ذاتاً با بازتوزیع منافع، ایجاد هزینه‌های کوتاه‌مدت و برهم‌زدن تعادل‌های تثبیت‌شده نهادی همراه است. موفقیت اصلاحات صرفاً وابسته به درستی سیاست‌ها نیست بلکه به کیفیت نظام حکمرانی بستگی دارد که این سیاست‌ها در بستر آن اجرا می‌شوند. در غیاب حکمرانی کارآمد، حتی اصلاحات اقتصادی از نظر نظری صحیح، در مرحله اجرا با مقاومت اجتماعی، انحراف نهادی یا بی‌ثباتی سیاسی مواجه می‌شوند.

۴- برآورد شاخص حکمرانی کارآمد

همانگونه که اشاره شد، حکمرانی کارآمد و اثربخش به‌عنوان توانایی دولت و نهادهای عمومی در تدوین و اجرای سیاست‌های مؤثر، ارائه خدمات کارآمد و ایجاد محیطی قانون‌مدار و شفاف برای فعالیتهای اقتصادی تعریف می‌شود. تجربه کشورهای توسعه‌یافته و درحال‌توسعه نشان می‌دهد که حتی با در اختیار داشتن منابع طبیعی، سرمایه یا زیرساخت‌های گسترده، نبود حکمرانی کارآمد می‌تواند ثبات اقتصادی را تضعیف و ظرفیت‌بازایی کشور از شوک‌های داخلی و خارجی را محدود کند. بر اساس تعریف بانک جهانی در چارچوب شاخص‌های حکمرانی جهانی، **اثربخشی حکمرانی به برداشت عمومی از کیفیت خدمات دولتی، کیفیت و استقلال دستگاه اداری از فشارهای سیاسی، کیفیت تدوین و اجرای سیاست‌ها و میزان پایبندی دولت به این سیاست‌ها اشاره دارد.** بر اساس این تعریف، کیفیت خدمات عمومی، ظرفیت فنی و استقلال دستگاه اداری، شایستگی در سیاست‌گذاری و اجرای آن، تعهد و ثبات در پیگیری سیاست‌ها چهار اصل کلیدی در حکمرانی کارآمد و مؤثر محسوب می‌شود.

بنابراین اثربخشی حکمرانی به‌معنای توانایی نهادهای سیاسی و اقتصادی کشور در تدوین، اجرا و تضمین سیاست‌ها و قوانین به‌گونه‌ای است که خدمات عمومی مؤثر ارائه شود، فساد و ناکارآمدی محدود گردد، دستگاه دولتی با حداقل فشارهای ناعادلانه عمل کند و چارچوب نظارتی و قانون‌مداری حاکم باشد. به بیان دیگر، این مفهوم کیفیت عملکرد دولت، مشروعیت آن، پاسخگویی و توانایی آن در مدیریت منابع و سیاست‌گذاری را می‌سنجد. حکمرانی اثربخش علاوه بر کارکرد اقتصادی، نقش حفاظتی دارد. نهادهای قدرتمند و پاسخگو اعتماد عمومی را تقویت می‌کنند و در شرایط تهدید، از بروز فروپاشی نهادی جلوگیری می‌نمایند. در مقابل، ضعف در حکمرانی شامل فساد، تمرکز قدرت و ناپایداری سیاسی می‌تواند تاب‌آوری اقتصاد را در برابر تحریم‌ها، بحران‌های مالی یا جنگ‌های ترکیبی به‌شدت کاهش دهد. در این مطالعه اثربخشی حکمرانی بر اساس ۸ شاخص ارزیابی می‌شود:

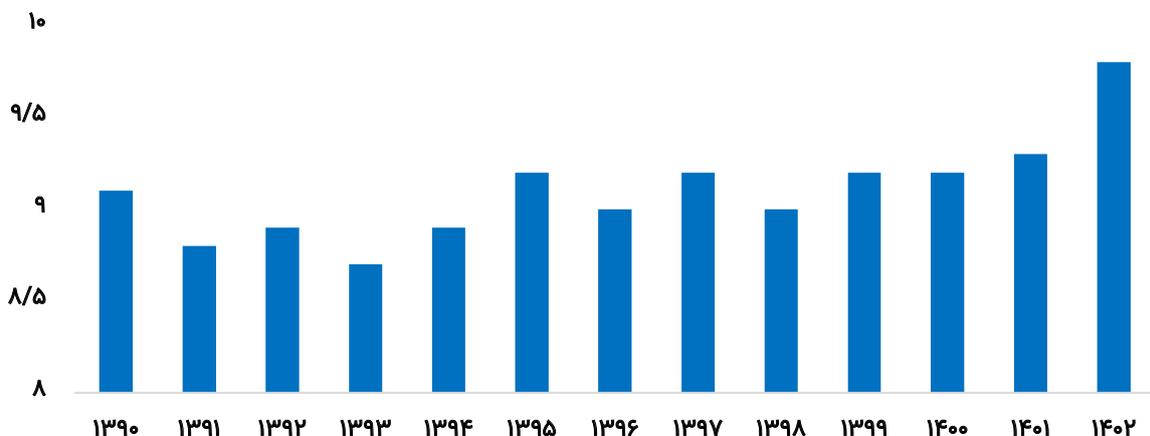
- مشروعیت دولت
- کیفیت خدمات عمومی
- چندگانگی نخبگان حاکم
- حاکمیت قانون
- کارایی حکومت
- کنترل فساد
- ثبات سیاسی
- ادراک فساد

۴-۱- مشروعیت دولت

مشروعیت دولت^۱ از مفاهیم بنیادین در ادبیات اقتصاد سیاسی و حکمرانی به شمار می‌آید. این شاخص بیانگر سطح اعتماد و پذیرش عمومی نسبت به نهادهای حکومتی و فرآیندهای سیاسی است و میزان همگرایی میان دولت و جامعه را نشان می‌دهد. بر اساس چارچوب نظری مؤسسه بین‌المللی صندوق صلح^۲ در شاخص دولت‌های شکننده^۳، مشروعیت دولت به نمایندگی و گشودگی حکومت، کیفیت رابطه دولت با شهروندان و میزان اعتماد مردم به نهادهای رسمی و روندهای سیاسی اشاره دارد. این شاخص، دولت را صرفاً از منظر ساختار سیاسی ارزیابی نمی‌کند و بیشتر از حیث کارکرد اعتماد عمومی تحلیل می‌کند؛ بدین معنا که هرگاه شهروندان به نظام سیاسی و نهادهای حکومتی بی‌اعتماد شوند، نشانه‌هایی همچون تظاهرات، نافرمانی مدنی مداوم، بی‌ثباتی سیاسی یا شکل‌گیری شورش‌های مسلحانه پدیدار می‌گردد. در مقابل، وجود اعتماد و مشارکت سیاسی مؤثر نشانگر پیوند میان دولت و جامعه و پیش‌شرط پایداری اقتصادی و سیاسی است. شاخص مشروعیت دولت در بازه ۰ تا ۱۰ است که ۰ بیانگر بهترین وضعیت ممکن (مشروعیت بسیار بالا و دولت پایدار) و ۱۰ نشان‌دهنده بدترین وضعیت ممکن (فقدان مشروعیت، بحران سیاسی و شورش گسترده) است.

داده‌های مربوط به شاخص مشروعیت دولت در ایران طی بازه زمانی ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ نشان می‌دهد که مقدار این شاخص همواره در دامنه‌ای بالا میان ۸.۷ تا ۹.۸ نوسان داشته است؛ وضعیتی که به‌وضوح از بحران مزمن مشروعیت و شکنندگی سیاسی پایدار حکایت دارد. میانگین کل دوره حدود ۹.۱ است که ایران را در زمره کشورهایی با اعتماد عمومی پایین و سرمایه اجتماعی فرسوده قرار می‌دهد. بر اساس ادبیات موجود این سطح از شاخص به معنای دولت فاقد مشروعیت است؛ یعنی دولتی که از نظر اداری پابرجاست، اما از نظر اجتماعی پایه‌های مشروعیت خود را از دست داده است.

نمودار ۱-۴) شاخص مشروعیت دولت در ایران



^۱ State Legitimacy

^۲ Fund for Peace

^۳ Fragile States Index

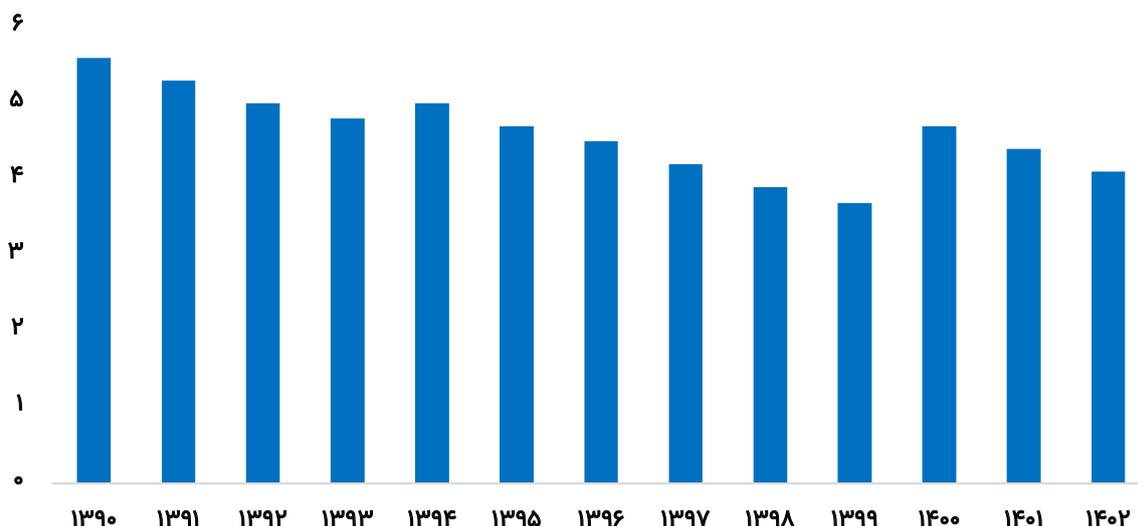
منبع: مؤسسه بین‌المللی صندوق صلح

۴-۲- کیفیت خدمات عمومی

شاخص کیفیت خدمات عمومی نیز توسط مؤسسه بین‌المللی صندوق صلح برآورد شده و هدف آن ارزیابی کارایی عملکرد دولت در ارائه خدمات پایه به شهروندان است. این شاخص کیفیت و گستره کارکردهای اساسی دولت که در خدمت مردم قرار دارند از جمله تأمین خدمات بهداشتی، آموزشی، بهداشت محیط و زیرساختی، همچنین میزان پاسخ‌گویی نهادهای دولتی به نیازهای جمعیت کشور را مورد ارزیابی قرار می‌دهد. به بیان دیگر، شاخص خدمات عمومی نشان‌دهنده توان دولت در انجام وظایف پایه‌ای است که بنیان رابطه متقابل میان دولت و جامعه را شکل می‌دهد. این شاخص میزان دسترسی مردم به خدمات حیاتی مانند آموزش، سلامت، زیرساخت، آب و فاضلاب و حمل‌ونقل را می‌سنجد و در عین حال، توانایی دولت در واکنش به نیازهای عمومی را ارزیابی می‌کند. همانند سایر شاخص‌های دولت‌های شکننده، شاخص خدمات عمومی نیز در بازه ۰ تا ۱۰ تعریف می‌شود.

داده‌های مربوط به ایران نشان می‌دهد که شاخص کیفیت خدمات عمومی از سطح ۵.۶ در سال ۱۳۹۰ به ۴.۱ در سال ۱۴۰۲ کاهش یافته است. این روند نزولی به‌طور کلی نشان‌دهنده بهبود نسبی در توانایی دولت در ارائه خدمات عمومی است؛ هرچند که این بهبود به‌صورت یکنواخت و پایدار نبوده و تحت تأثیر شوک‌های اقتصادی، تحریم‌ها و تحولات سیاسی، نوساناتی را تجربه کرده است.

نمودار ۲-۴) شاخص کیفیت خدمات عمومی در ایران



منبع: مؤسسه بین‌المللی صندوق صلح

به‌طور کلی، روند نزولی شاخص کیفیت خدمات عمومی نشان‌دهنده بهبود در توان دولت برای ارائه خدمات عمومی است. با این حال، کیفیت این بهبود غیرپایدار بوده است. دولت در برخی دوره‌ها توانسته است با استفاده از فرصت‌های سیاسی و درآمدهای نفتی خدمات خود را گسترش دهد اما در مواجهه با شوک‌های بیرونی مانند تحریم ظرفیت پاسخ‌گویی و پایداری خدمات کاهش یافته است.

۴-۳- چندگانگی نخبگان حاکم

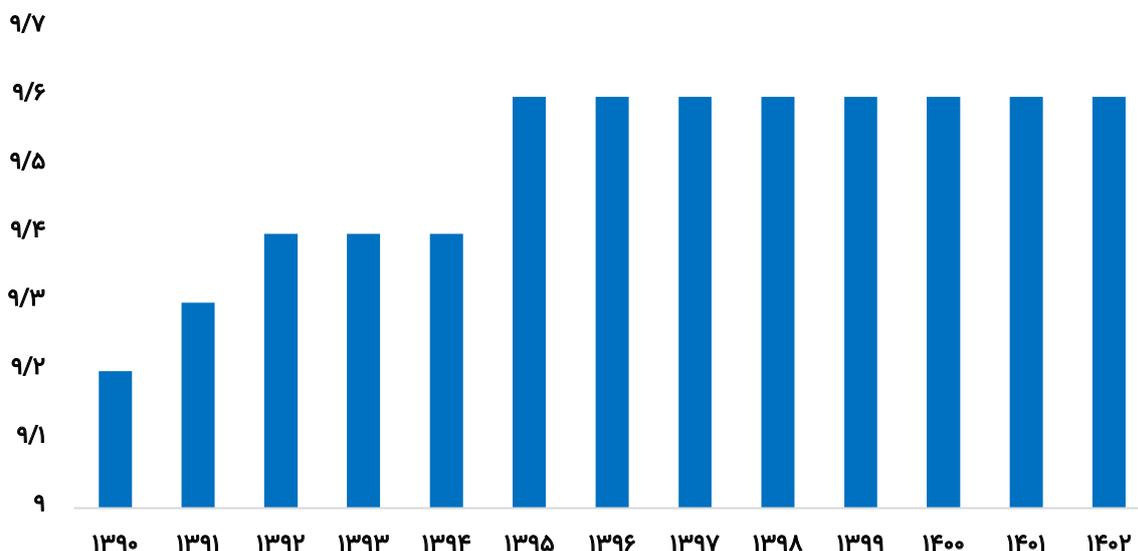
شاخص چندگانگی نخبگان حاکم^۱ یکی از ۱۲ مؤلفه اصلی شاخص کشورهای شکننده است که توسط مؤسسه بین‌المللی صندوق صلح طراحی شده و به سنجش میزان انسجام یا تفرقه در میان گروه‌های نخبگان سیاسی، نظامی، اقتصادی و اجتماعی می‌پردازد. این شاخص در واقع میزان شکاف، رقابت یا همکاری میان نخبگان در ساختار قدرت را ارزیابی می‌کند و از شاخص‌های کلیدی ثبات سیاسی در ادبیات حکمرانی محسوب می‌شود.

بر اساس تعریف مؤسسه بین‌المللی صندوق صلح، شاخص چندگانگی نخبگان به بررسی ماهیت و گستره درگیری‌ها، رقابت‌ها یا همکاری‌ها میان نخبگان سیاسی، اقتصادی، نظامی و قومی می‌پردازد و نقش آن‌ها را در ثبات یا تزلزل ساختار حاکمیت ارزیابی می‌کند. این شاخص درگیر جناحی درون حکومت، اختلافات حزبی، رقابت‌های درون‌نخبگی و استفاده از نهادهای دولتی برای منافع گروهی را مورد سنجش قرار می‌دهد. در واقع، این شاخص به اندازه‌گیری سطح انسجام درون‌نخبگی و توان دولت برای تصمیم‌گیری واحد و منسجم در برابر بحران‌ها می‌پردازد. زمانی که نخبگان سیاسی در جهت منافع ملی همکاری می‌کنند، تصمیم‌گیری کارآمدتر و ثبات نهادی بیشتر است؛ اما در صورت بروز تفرقه، رقابت شخصی و استفاده ابزاری از قدرت، احتمال بی‌ثباتی سیاسی، ناکارایی حکمرانی و افزایش ریسک فروپاشی بالا می‌رود. مانند سایر شاخص دولت‌های شکننده، شاخص چندگانگی نخبگان در مقیاس عددی ۰ (بهترین حالت) تا ۱۰ (بدترین حالت) اندازه‌گیری می‌شود.

در بازه زمانی مورد بررسی، شاخص چندگانگی نخبگان حاکم برای ایران از ۹.۲ در سال ۱۳۹۰ به ۹.۶ در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته و سپس تا سال ۱۴۰۲ در همان سطح باقی مانده است. چنین روندی نشان می‌دهد که شکاف میان نخبگان سیاسی در ایران به یک ویژگی مزمن و نهادینه تبدیل شده که بر اساس مبانی نظری شاخص شکنندگی دولت‌ها به معنای بحران و فروپاشی نظم نخبگان سیاسی کشور در بیش از یک دهه اخیر است. در این شرایط فرآیند تصمیم‌گیری کلان کشورها به شدت متأثر از رقابت‌های جناحی و تضاد درون‌قدرت است و نهادهای سیاست‌گذار که باید ابزار هماهنگی در فضای سیاستگذاری باشند، به عنوان عرصه تقابل درون‌سیستمی عمل می‌کنند.

^۱ Factionalised Elites Index

نمودار ۳-۴) شاخص چندگانگی نخبگان در ایران



منبع: مؤسسه بین‌المللی صندوق صلح

۴-۴ - حاکمیت قانون

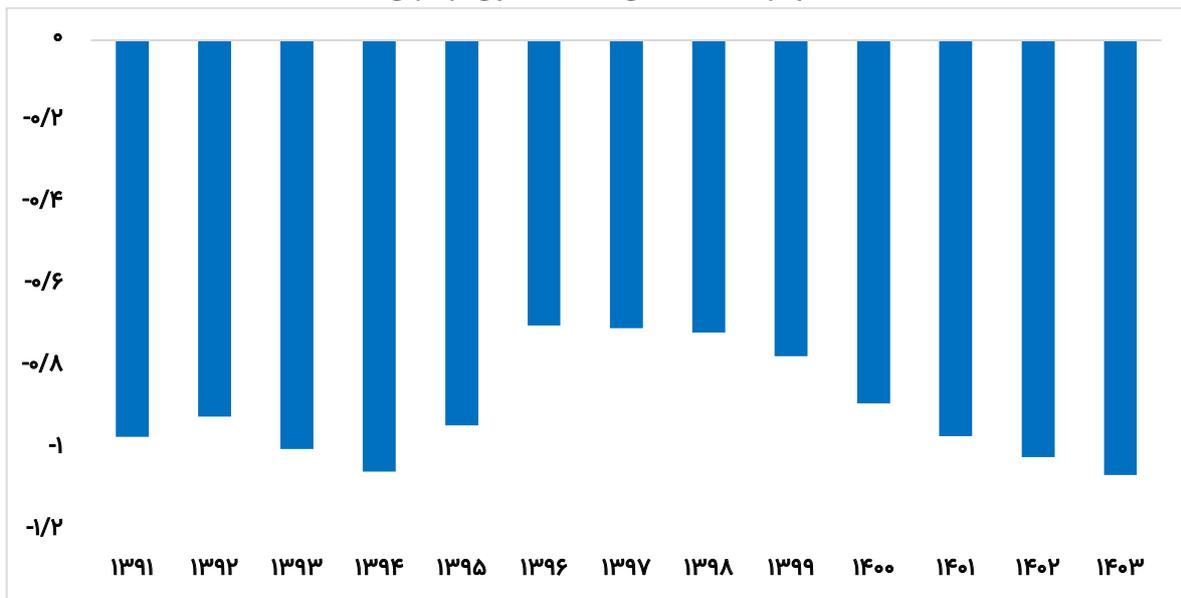
شاخص حاکمیت قانون^۱ یکی از شش مؤلفه اصلی مجموعه شاخص‌های حکمرانی جهانی بانک جهانی است که به سنجش میزان اعتماد عمومی به قوانین و کیفیت اجرای آن‌ها در هر کشور می‌پردازد. این شاخص بیانگر ادراک شهروندان، بنگاه‌ها و کارشناسان از میزان رعایت و اجرای مؤثر قواعد اجتماعی و حقوقی است. این شاخص بر جنبه‌هایی مانند کیفیت اجرای قراردادهای، حفاظت از حقوق مالکیت، استقلال قوه قضائیه، عملکرد نیروهای انتظامی و میزان وقوع جرم و خشونت تمرکز دارد. در این چارچوب، حاکمیت قانون بازتاب‌دهنده آن است که تا چه اندازه روابط میان دولت و شهروندان در یک کشور بر پایه قواعد رسمی و قابل پیش‌بینی شکل می‌گیرد و سلیقه، نفوذ شخصی یا قدرت غیررسمی مبنای این روابط نیست. در نتیجه، این شاخص تصویری از اعتماد عمومی، امنیت حقوقی و نظم اجتماعی در هر نظام حکمرانی ارائه می‌دهد.

شاخص حاکمیت قانون در بانک جهانی بر اساس ترکیب چندین متغیر از منابع گوناگون بین‌المللی محاسبه می‌شود. این منابع شامل نظرسنجی‌های عمومی و تخصصی از مؤسسات معتبر بین‌المللی و سایر نهادهای پژوهشی و غیردولتی است. به همین دلیل، شاخص ماهیتی ادراکی و ترکیبی دارد و بیانگر دیدگاه‌های مشترک ذی‌نفعان مختلف درباره کیفیت نهادهای حقوقی و قضایی است. مطابق تعریف بانک جهانی، مقدار شاخص حاکمیت قانون به صورت یک متغیر پیوسته در بازه ۲.۵+ تا ۲.۵- تعریف می‌شود. مقادیر مثبت و بزرگ‌تر نشان‌دهنده عملکرد مطلوب نهادهای قانونی، اجرای بی‌طرفانه قانون، استقلال دستگاه قضایی، امنیت مالکیت و سطح پایین جرم و خشونت است. در حالی که مقادیر پایین‌تر نشان‌دهنده ضعف در حاکمیت قانون، گسترش فساد، ناامنی حقوقی، و ناکارآمدی در اجرای عدالت می‌باشد.

^۱ Rule of Law Index

بر اساس داده‌های بانک جهانی، شاخص حاکمیت قانون در ایران از ۰.۹۷- در سال ۱۳۹۰ به ۱.۰۶- در سال ۱۴۰۲ رسیده است. این روند نشان می‌دهد که طی بیش از یک دهه بهبود پایدار در اجرای قانون و اعتماد نهادی حاصل نشده است. میانگین ۰.۹- شاخص حاکمیت قانون طی ۱۳ سال مورد بررسی نیز حاکی از مشکلات ساختاری ایران در این حوزه است.

نمودار ۴-۴) شاخص حاکمیت قانون در ایران



منبع: بانک جهانی

۴-۵- کارایی حکومت

شاخص کارایی حکومت^۱ نیز یکی دیگر از شش شاخص اصلی حکمرانی در چارچوب شاخص‌های حکمرانی جهانی بانک جهانی است که از سال ۱۹۹۶ تاکنون برای بیش از ۲۰۰ کشور محاسبه می‌شود. این شاخص، کیفیت خدمات عمومی، کارایی نظام اداری، میزان استقلال نهادهای اجرایی از فشارهای سیاسی، کیفیت تدوین و اجرای سیاست‌های عمومی و میزان پایداری دولت به تعهدات خود را ارزیابی می‌کند. به بیان دقیق‌تر، این شاخص بازتابی از توان حکومت در گذار از سیاست‌گذاری به اجرا است؛ یعنی فاصله میان تصمیم و اقدام یا آنچه در ادبیات حکمرانی از آن با عنوان شکاف اجرایی یاد می‌شود. بر اساس چارچوب نظری بانک جهانی، **کارایی حکومت رابطه‌ای مستقیم و مثبت با رشد اقتصادی، کیفیت سرمایه انسانی، کاهش فقر و افزایش انسجام اجتماعی دارد.** به گونه‌ای که دولت‌های با کارایی بالا معمولاً دارای ویژگی‌هایی نظیر ظرفیت بالا در طراحی و اجرای سیاست‌ها، وجود بوروکراسی حرفه‌ای و شایسته‌سالار و توان تطبیق سریع در شرایط بحران هستند. در مقابل، دولت‌های با کارایی پایین معمولاً با تعدد مقررات متناقض، فساد سیستمی و ضعف هماهنگی بین‌دستگاهی مواجه‌اند که منجر به کاهش کارایی حکمرانی و افزایش نارضایتی عمومی می‌شود.

^۱ Government Effectiveness Index

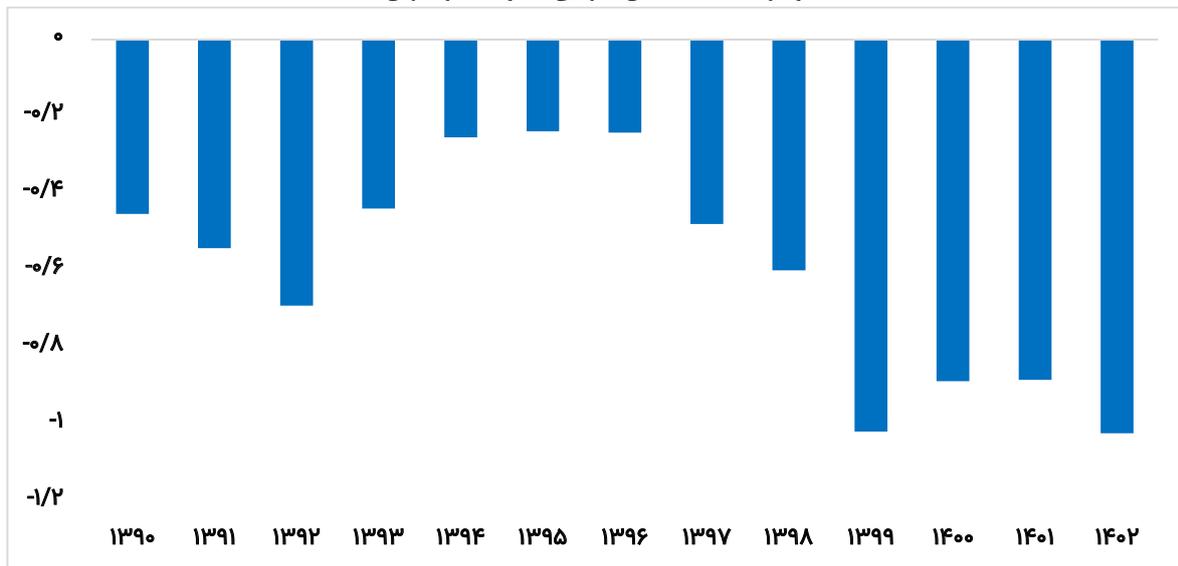
بر اساس روش‌شناسی بانک جهانی، شاخص کارایی حکومت در بازه $+2.5$ تا -2.5 اندازه‌گیری می‌شود، به طوری که مقادیر مثبت نشان‌دهنده عملکرد مطلوب و مقادیر منفی بیانگر ضعف در ظرفیت‌های حکمرانی و اجرایی دولت است. داده‌ها بر اساس تلفیق چندین منبع از طریق روش آماری استانداردسازی محاسبه می‌شوند و ماهیت ادراکی دارد. در مجموع، شاخص کارایی حکومت، تصویری از توانایی دولت در اداره کارآمد کشور ارائه می‌دهد.

داده‌های بانک جهانی نشان می‌دهد که شاخص کارایی حکومت در ایران طی سال‌های ۱۳۹۰ تا

۱۴۰۲ در بازه -0.23 تا -1.02 نوسان داشته است. در این دوره، شاخص از -0.45 در سال ۱۳۹۰ به -1.02 در سال ۱۴۰۲ کاهش یافته و در نتیجه کاهش کارایی نهادی و اجرایی دولت طی این مدت آشکار است. میانگین -0.6 در طی بازه ۱۳ ساله مورد بررسی نشان می‌دهد که از یکسو، عدم کارایی حکومت یک چالش ساختاری و ماندگار در فضای سیاستگذاری ایران بوده و از سوی دیگر، شرایط با گذشت زمان نه تنها بهبود پیدا نکرده بلکه نشانه‌ای از حرکت به سمت اصلاح در آن دیده نمی‌شود.

بر اساس مبانی نظری شاخص کارایی حکومت در چارچوب شاخص‌های حکمرانی جهانی بانک جهانی، وضعیت ایران طی دوره ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ نشان‌دهنده افت پیوسته در ظرفیت نهادی و توان اجرایی دولت است. به بیان دیگر، کیفیت سیاست‌گذاری، انسجام بوروکراسی و قابلیت اجرای تصمیم‌های عمومی در ایران به صورت تدریجی تضعیف شده است.

نمودار ۵-۴) شاخص کارایی حکومت در ایران



منبع: بانک جهانی

۴-۶- کنترل فساد

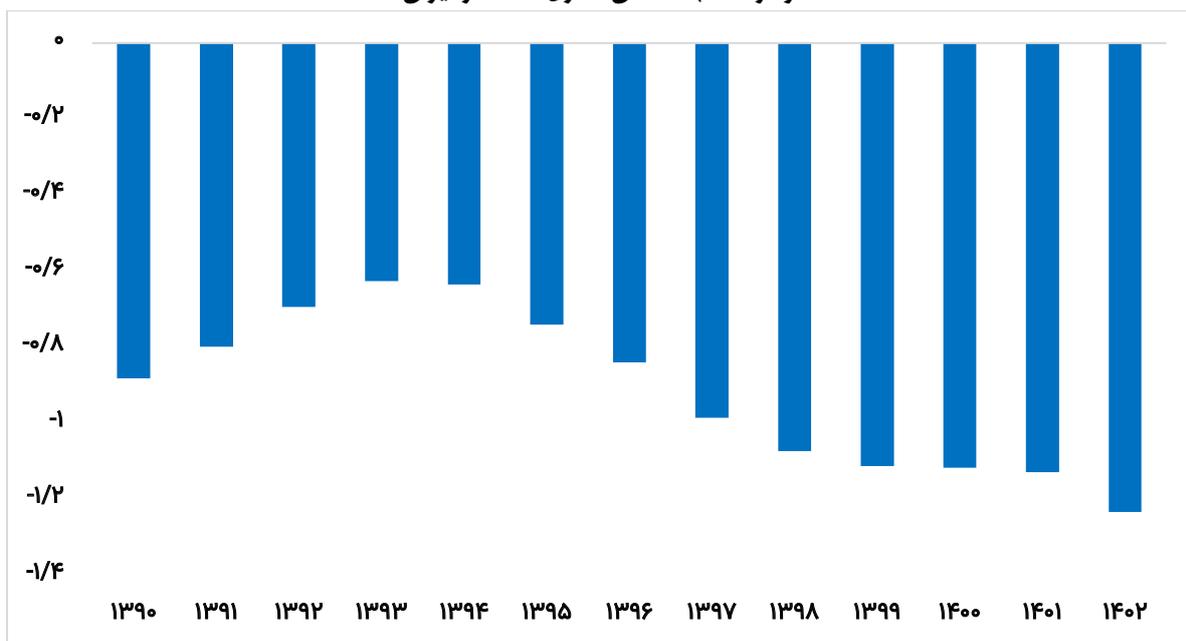
فساد به عنوان یکی از جدی‌ترین موانع حکمرانی مؤثر و توسعه پایدار شناخته می‌شود. مطالعات تجربی متعدد نشان داده‌اند که افزایش فساد با کاهش سرمایه‌گذاری، کاهش رشد اقتصادی، تضعیف اعتماد عمومی و ناکارآمدی نظام اداری همراه است. به بیان دیگر، در نظام‌های آلوده به فساد، تصمیم‌گیری‌ها نه بر اساس شایستگی و منافع عمومی بلکه بر

پایه روابط شخصی، منافع گروهی و سازوکارهای غیررسمی انجام می‌گیرد. چنین شرایطی موجب انحراف منابع از مسیر بهره‌وری به سمت رانت‌جویی شده و در نتیجه ظرفیت نهادی برای اجرای سیاست‌های توسعه‌ای کاهش می‌یابد.

در این میان، شاخص کنترل فساد^۱ به‌عنوان شاخصی ترکیبی از برداشت‌های نهادهای مختلف بین‌المللی طراحی شده تا تصویری کلی از کیفیت نظام نظارت، عدالت اداری و استقلال نهادهای ضد فساد ارائه دهد. شاخص کنترل فساد یکی دیگر از ابعاد شاخص‌های حکمرانی جهانی بانک جهانی است و بیانگر درک و برداشت نخبگان، فعالان اقتصادی و کارشناسان از میزان استفاده نادرست از قدرت برای منافع شخصی است و هم فساد خرد و هم فساد کلان را دربرمی‌گیرد. مطابق با تعریف بانک جهانی، شاخص کنترل فساد بازتابی از گستره و عمق پدیده‌هایی چون رشوه‌خواری، سوءاستفاده از منابع عمومی، رانت‌جویی، تبعیض و نفوذ گروه‌های ذی‌نفوذ در فرایند تصمیم‌گیری دولتی است. بر اساس روش‌شناسی بانک جهانی، مقادیر شاخص کنترل فساد در بازه +۲.۵ تا -۲.۵ قرار دارد؛ به‌طوری‌که مقادیر بالاتر نشان‌دهنده سطح پایین‌تر فساد و شفافیت بیشتر در اداره امور عمومی است و مقادیر منفی بیانگر گسترش فساد و ضعف در نظارت، پاسخ‌گویی و استقلال نهادی هستند.

بر اساس داده‌های بانک جهانی وضعیت ایران در شاخص کنترل فساد طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ بیانگر تضعیف تدریجی سلامت حکمرانی و کاهش ظرفیت دولت در مهار سوءاستفاده از قدرت است. مقدار شاخص کنترل فساد در ایران در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ در بازه ۰.۸۸- تا ۱.۲۳- قرار داشته و روندی نزولی و مداوم را طی کرده است. روند کاهش پایدار و همچنین میانگین ۰.۹۱- این شاخص در طول بازه ۱۳ ساله مورد بررسی نشان از روند افزایشی فساد و کاهش اثربخشی نهادهای نظارتی است.

نمودار ۶-۴) شاخص کنترل فساد در ایران



^۱ Control of Corruption

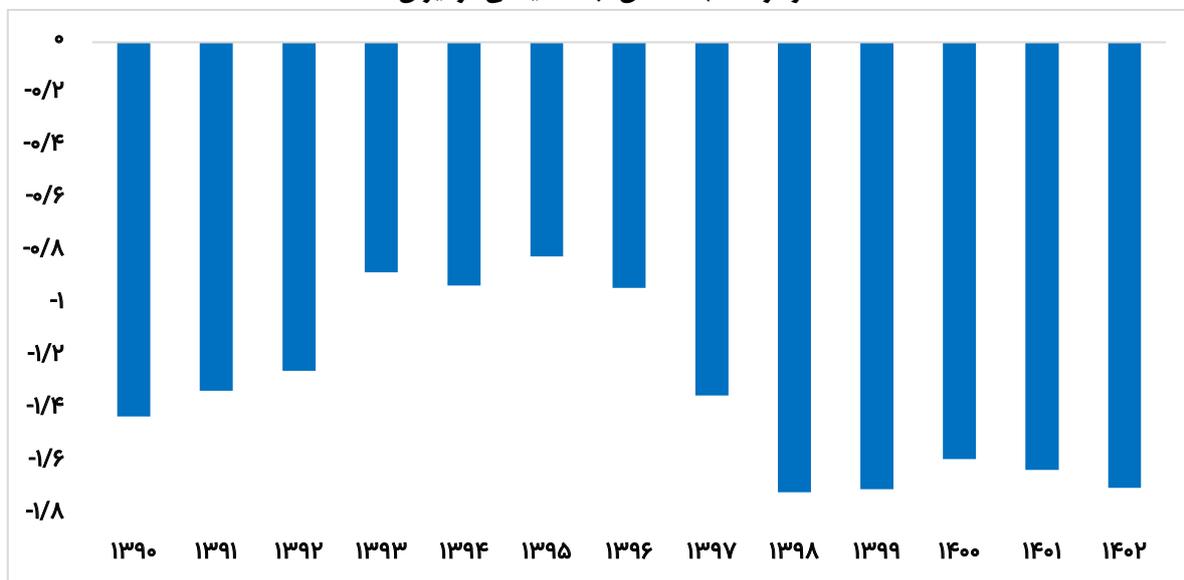
منبع: بانک جهانی

۴-۷- ثبات سیاسی

شاخص ثبات سیاسی^۱ هم مانند سه شاخص پیشین یکی از ابعاد اصلی حکمرانی در چارچوب شاخص‌های حکمرانی جهانی بانک جهانی است که میزان ادراک عمومی و نخبگان از احتمال بروز بی‌ثباتی سیاسی، خشونت سیاسی، درگیری‌های داخلی یا حملات تروریستی را اندازه‌گیری می‌کند. باید در نظر داشت که بر اساس تعریف بانک جهانی، ثبات سیاسی تنها بیانگر نبود خشونت و منازعه نیست و بازتابی از ظرفیت نظام حکمرانی برای مدیریت تعارض، تضمین تداوم نظم سیاسی و پیش‌بینی‌پذیری تصمیم‌گیری‌های کلان است. بر اساس روش‌شناسی بانک جهانی، مقدار شاخص ثبات سیاسی در واحد انحراف معیار استاندارد بین بازه $+2.5$ (ثبات سیاسی بالا) تا -2.5 (بی‌ثباتی سیاسی شدید) متغیر است.

بر اساس داده‌های شاخص ثبات سیاسی بانک جهانی در بازه ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ روند ایران بیانگر ناپایداری مزمن سیاسی همراه با نوسانات ساختاری در ادراک ثبات است. مقدار شاخص از -1.42 در سال ۱۳۹۰ به -1.69 در سال ۱۴۰۲ رسیده و در تمامی سال‌ها در محدوده منفی قرار دارد که نشان‌دهنده ادراک مداوم از ریسک بالای بی‌ثباتی سیاسی و احتمال بروز منازعه یا خشونت سیاسی است.

نمودار ۴-۷) شاخص ثبات سیاسی در ایران



منبع: بانک جهانی

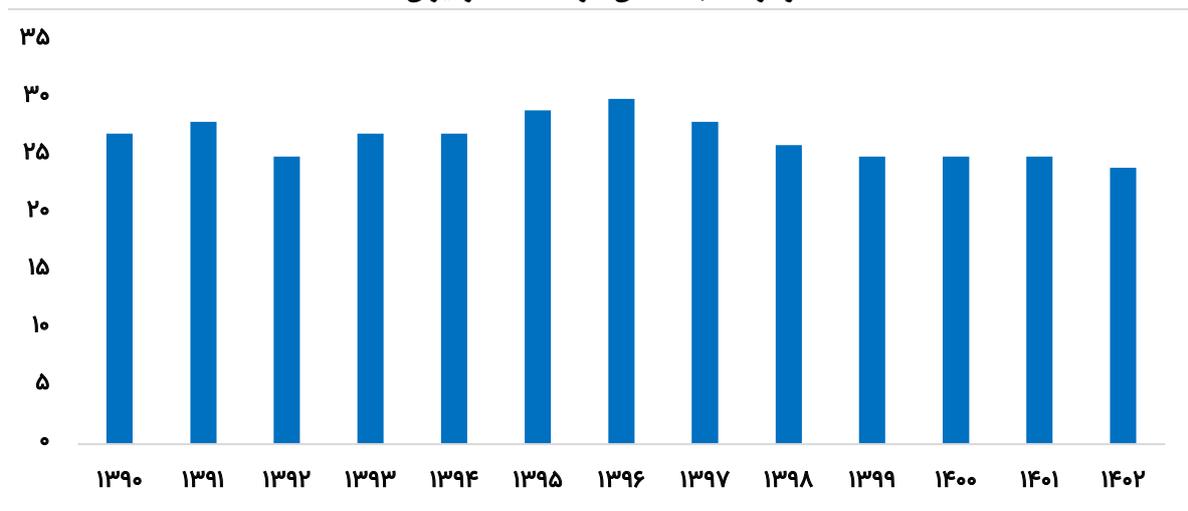
^۱ Political Stability Index

۴-۸- ادراک فساد

شاخص ادراک فساد^۱ که از سال ۱۹۹۵ توسط سازمان بین‌المللی شفافیت منتشر می‌شود یکی از شاخص‌های جهانی برای سنجش میزان فساد در بخش عمومی کشورها است. این شاخص بر پایه ارزیابی‌های نخبگان، کارشناسان و مدیران بنگاه‌ها بنا شده و به‌جای اندازه‌گیری مستقیم فساد، ادراک از فساد را در جامعه و نظام اداری کشورها مورد سنجش قرار می‌دهد. این شاخص اگرچه مبتنی بر ادراک نخبگان است و نه بر اندازه‌گیری عینی فساد، محدودیت‌هایی نیز به همراه دارد. نخست آنکه فساد مفهومی چندبعدی است و تمرکز صرف بر بخش عمومی، بخش خصوصی و شبکه‌های قدرت غیررسمی را نادیده می‌گیرد. دوم، شاخص بر پایه ادراک ذهنی بنا شده و ممکن است تحت تأثیر برداشت‌های فرهنگی یا رسانه‌ای قرار گیرد. با این وجود، به دلیل پوشش جهانی، پایداری زمانی و همبستگی قوی با شاخص‌های حکمرانی، شاخص ادراک فساد همچنان یکی از اصلی‌ترین ابزارهای ارزیابی تاب‌آوری نظام‌های حکمرانی در پژوهش‌های اقتصاد سیاسی و توسعه محسوب می‌شود.

بر مبنای روش‌شناسی ارائه شده از سوی سازمان بین‌المللی شفافیت، شاخص ادراک فساد در مقیاسی بین ۰ تا ۱۰۰ تعریف می‌شود که در آن عدد صفر بیانگر فساد بسیار بالا و عدد ۱۰۰ نشان‌دهنده سلامت اداری بالا است. بر اساس داده‌های شاخص ادراک فساد برای ایران در بازه ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲، وضعیت کشور در زمینه ادراک عمومی و نخبگانی از سلامت حکمرانی و فساد اداری نشان‌دهنده ثبات نسبی در سطح پایین و تداوم ساختاری فساد است. مقدار شاخص در این دوره بین ۲۴ تا ۳۰ نوسان داشته که ایران را همواره در زمره کشورهای با فساد اداری بالا و شفافیت پایین قرار داده است. این شاخص در اوایل دهه ۱۳۹۰ حدود ۲۷ تا ۲۸ بوده و در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۶ به ۳۰ افزایش یافت. با این حال، از سال ۱۳۹۷ روند نزولی آغاز شده و شاخص در سال ۱۴۰۲ به ۲۴ سقوط کرده است.

نمودار ۸-۴) شاخص ادراک فساد در ایران



منبع: سازمان بین‌المللی شفافیت

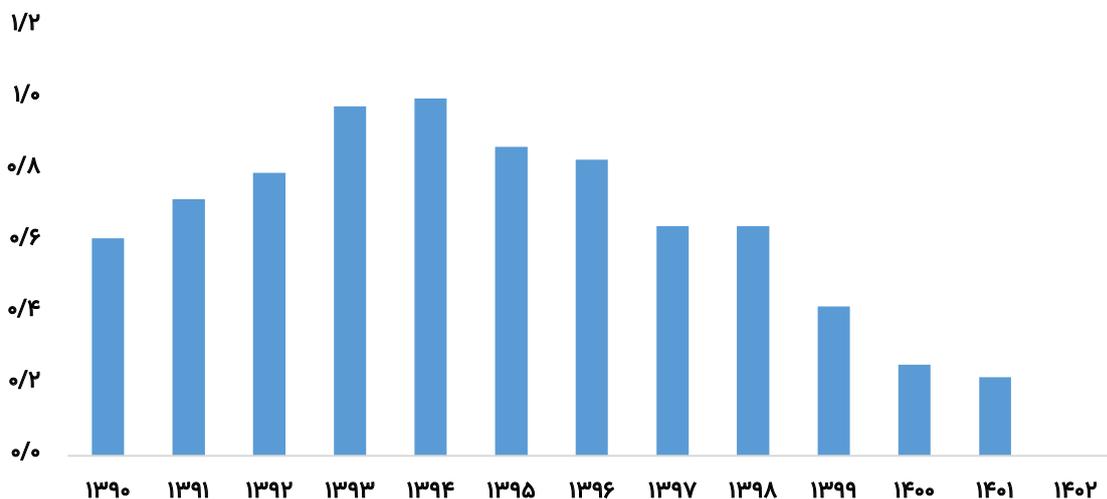
^۱ Corruption Perceptions Index

۵- شاخص حکمرانی کارآمد ایران (۱۳۹۰-۱۴۰۲)

در این بخش شاخص حکمرانی کارآمد بر اساس هشت شاخص فرعی معرفی شده در بخش‌های قبلی برآورد شده است. بر اساس روش‌شناسی ارائه شده داده‌های هر شاخص به مقیاس استاندارد تبدیل شده است تا تفاوت در مقیاس‌ها حذف شود. در این فرآیند، جهت شاخص‌ها نیز هماهنگ شده است؛ به‌گونه‌ای که افزایش مقدار شاخص همواره بیانگر بهبود حکمرانی و افزایش تاب‌آوری باشد. پس از نرمال‌سازی، مقادیر استاندارد شده شاخص‌های فرعی به صورت میانگین حسابی جمع شده‌اند. در گام پایانی، مقادیر شاخص نهایی مجدداً به مقیاس استاندارد شده‌اند تا قابلیت مقایسه بین دوره‌ای حفظ شود. خروجی نهایی یک سری زمانی پیوسته از شاخص حکمرانی کارآمد برای ایران طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ است. این شاخص بین بازه ۰ تا یک قرار دارد.

بر اساس شاخص حکمرانی کارآمد برآورد شده، وضعیت ایران طی دوره ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ بیانگر کاهش پیوسته ظرفیت نهادی، اجرایی و تطبیقی نظام حکمرانی است. روند نزولی شاخص نشان می‌دهد که نظام اداری و سیاسی کشور از مرحله بازسازی نسبی در میانه دهه ۱۳۹۰ وارد فاز فرسایش شده است؛ یعنی در حالی که ساختار حکمرانی توانایی بقا و کنترل نسبی اوضاع را حفظ کرده اما کارایی اجرایی، شفافیت و اعتماد عمومی به شدت تضعیف شده است.

نمودار ۱-۵) شاخص حکمرانی کارآمد



منبع: محاسبات پژوهش

* بازه عددی بین صفر (بدترین حالت) و یک (بهترین حالت) در دوره مورد بررسی است

بنابراین اقتصاد ایران با ترکیبی از بحران مزمن اعتماد (مشروعیت)، شکاف نخبگانی و ضعف هماهنگی، ناامنی حقوقی و قاعده‌مندی ناکافی (حاکمیت قانون)، ضعف ظرفیت اجرا (کارایی حکومت) و تشدید فساد مواجه است. این ترکیب، یک چرخه خودتقویت‌شونده می‌سازد؛ کاهش اعتماد، اجرای سیاست را دشوار می‌کند؛ اجرای دشوار، شکست یا انحراف سیاست را محتمل می‌سازد؛ شکست سیاست، فساد و رانت را تشدید می‌کند؛ فساد، کیفیت خدمات و عدالت اداری را تضعیف می‌کند و این مجموعه دوباره اعتماد و مشروعیت را فرسایش

می‌دهد. نتیجه همان چیزی است که شاخص برآوردی نشان می‌دهد و آن فرسایش کیفیت حکمرانی در ایران است. بر اساس مبانی نظری و شواهد تجربی، مهم‌ترین پیامدهای فرسایش کیفیت حکمرانی را می‌توان به صورت زیر صورت‌بندی کرد.

یکی از نخستین آثار فرسایش حکمرانی، بی‌ثباتی قواعد و پیش‌بینی‌ناپذیری سیاست‌هاست. در نظام‌های حکمرانی فرسوده، قوانین و مقررات یا به‌طور مکرر تغییر می‌کنند یا اجرای آن‌ها تابع تفسیرهای سلیقه‌ای می‌شود. در چنین شرایطی، بنگاه‌ها و سرمایه‌گذاران افق تصمیم‌گیری خود را کوتاه‌مدت می‌کنند، سرمایه‌گذاری بلندمدت و نوآوری کاهش می‌یابد و فعالیت‌های سفته‌بازانه یا غیرمولد جذاب‌تر می‌شود. این وضعیت به تدریج ساختار تولید را تضعیف و رشد بالقوه اقتصاد را محدود می‌کند.

فرسایش حکمرانی شکاف میان سیاست‌گذاری و اجرا را عمیق می‌کند. حتی سیاست‌هایی که از نظر نظری صحیح هستند، در بستر نهادی ضعیف یا ناقص، یا به‌طور ناقص اجرا می‌شوند یا در مسیر اجرا منحرف می‌گردند. ضعف ظرفیت اجرایی دولت، یکی از مهم‌ترین دلایل شکست یا نیمه‌کاره ماندن اصلاحات مالی، پولی، ارزی و ساختاری است. در نتیجه، اقتصاد وارد چرخه‌ای می‌شود که در آن اصلاحات پرهزینه‌اند اما دستاورد پایداری ایجاد نمی‌کنند.

در نظام‌های حکمرانی فرسوده، ضعف شفافیت و پاسخ‌گویی، انگیزه‌های فعالیت اقتصادی را از تولید و بهره‌وری به رانت‌جویی و دسترسی به امتیازات خاص منتقل می‌کند. منابع عمومی به‌جای هدایت به زیرساخت‌ها، آموزش یا سرمایه‌گذاری مولد، صرف گروه‌های ذی‌نفوذ یا پروژه‌های کم‌بازده می‌شود. این انحراف تخصیص منابع، نه تنها رشد اقتصادی را کاهش می‌دهد بلکه نابرابری را تشدید و انسجام اجتماعی را تضعیف می‌کند.

یکی از پیامدهای عمیق فرسایش حکمرانی، کاهش اعتماد شهروندان به نهادهای عمومی است. وقتی تصمیمات غیرشفاف، ناکارآمد یا متناقض تکرار می‌شوند، جامعه به این برداشت می‌رسد که قواعد بازی عادلانه نیست یا دولت توان و اراده لازم برای حل مسائل را ندارد. کاهش اعتماد عمومی، هزینه اجرای سیاست‌ها را بالا می‌برد، همکاری داوطلبانه شهروندان را کاهش می‌دهد و دولت را ناچار می‌سازد بیشتر به ابزارهای اجبار یا سیاست‌های کوتاه‌مدت متوسل شود.

فرسایش کیفیت حکمرانی زمینه‌ساز بی‌ثباتی اقتصاد کلان است. ضعف هماهنگی نهادی، نبود انضباط مالی و پولی و مداخلات مقطعی و واکنشی، به افزایش نوسانات تورم، نرخ ارز و متغیرهای کلیدی منجر می‌شود. شواهد نشان می‌دهند کشورهای با حکمرانی ضعیف، حتی در دوره‌های رونق نیز با نوسانات بالا و شکنندگی اقتصاد کلان مواجه‌اند و در مواجهه با شوک‌ها، هزینه‌های بسیار سنگین‌تری می‌پردازند.

در چارچوب نظری تاب‌آوری، حکمرانی کارآمد نقش لایه حفاظتی را ایفا می‌کند که امکان جذب، سازگاری و بازیابی اقتصاد پس از شوک‌ها را فراهم می‌سازد. فرسایش حکمرانی این لایه حفاظتی را تضعیف می‌کند؛ به‌گونه‌ای که شوک‌هایی مانند تحریم، بحران مالی، بلایای طبیعی یا تنش‌های ژئوپلیتیکی، به بحران‌های عمیق و ماندگار تبدیل می‌شوند. در این شرایط، اقتصاد توان بازگشت به مسیر رشد پیشین را از دست می‌دهد.

در این فضا نظام تصمیم‌گیری دچار نوعی قفل‌شدگی نهادی می‌شود؛ یعنی ائتلاف‌های ذی‌نفع، منافع کوتاه‌مدت و ساختارهای ناکارآمد به‌گونه‌ای در هم تنیده می‌شوند که اصلاحات ضروری قابل اجرا نیستند. این وضعیت یکی از خطرناک‌ترین پیامدهای حکمرانی فرسوده است، زیرا هزینه اصلاح به‌طور فزاینده‌ای بالا می‌رود و هر تغییر کوچکی با مقاومت‌های گسترده مواجه می‌شود.

در شرایط فرسایش کیفیت حکمرانی، اصلاحات اقتصادی منفک از اصلاح نهادی یا شکست می‌خورند یا خود به تشدید بی‌ثباتی منجر می‌شوند. از این رو، عبور از این شرایط به معنای بازسازی ظرفیت حکمرانی است. در اقتصادهایی با فرسایش نهادی، مهم‌ترین مطالبه فعالان اقتصادی نه حمایت، نه یارانه و نه حتی سیاست‌های تشویقی بلکه قواعد پایدار و قابل پیش‌بینی است. نخستین گام اصلاح، توقف چرخه تصمیمات واکنشی، کوتاه‌مدت و متناقض و حرکت به سوی سیاست‌هایی است که از ثبات و انسجام برخوردار باشند. ثبات قاعده‌ای، پیش‌شرط کاهش عدم قطعیت و بازگشت افق بلندمدت به تصمیم‌گیری اقتصادی است.

یکی از هسته‌های اصلی فرسایش حکمرانی، شکاف میان تصمیم و اقدام است. اصلاح حکمرانی مستلزم آن است که سیاست‌گذاری از ظرفیت اجرایی جدا نباشد. این به معنای سیاست‌گذاری مبتنی بر توان بوروکراتیک موجود است، نه طراحی سیاست‌های ایده‌آلی که غیرقابل اجرا هستند. تقویت هماهنگی نهادی، کاهش هم‌پوشانی وظایف، و شفاف‌سازی مسئولیت‌ها، شرط لازم برای بازگرداندن اعتبار سیاست‌گذار و جلوگیری از انباشت خطاهای اجرایی است.

باید توجه داشت که هیچ اصلاح پایداری بدون حداقلی از امنیت حقوقی و اجرای بی‌طرفانه قواعد ممکن نیست. بنابراین، اصلاح حکمرانی باید از قابل پیش‌بینی کردن قواعد حقوقی و اقتصادی آغاز شود. کاهش تفسیرپذیری، حذف استثنای مکرر و تضمین اجرای یکنواخت مقررات، هزینه مبادله را کاهش می‌دهد و انگیزه فعالیت رسمی و مولد را تقویت می‌کند.

در نظام‌های حکمرانی فرسوده، رانت بخشی از سازوکار تخصیص منابع می‌شود. بنابراین، مبارزه با فساد صرفاً با ابزارهای تنبیهی ممکن نیست و مستلزم اصلاح ساختارهای تولید رانت است. کاهش تصمیمات موردی، شفاف‌سازی فرآیند تخصیص منابع، و محدود کردن امتیازات خاص، به تدریج انگیزه‌ها را از رانت‌جویی به فعالیت مولد منتقل می‌کند.

اعتماد عمومی نتیجه اعلام سیاست نیست، محصول تکرار رفتار قابل پیش‌بینی و پاسخ‌گو است. ادبیات حکمرانی تأکید دارد که حتی اصلاحات محدود، اگر به‌صورت شفاف توضیح داده شوند، معیارهای ارزیابی مشخص داشته باشند و امکان بازنگری در آن‌ها فراهم باشد، می‌توانند به تدریج سرمایه اجتماعی را بازسازی کنند.

مهم‌ترین موضوع این است که در شرایط حکمرانی فرسوده، اصلاحات بزرگ و شوک‌درمانی اقتصادی اغلب نتیجه معکوس می‌دهند. حرکت به سمت اصلاحات نهادی کم‌هزینه اما پیوسته مانند اصلاح رویه‌ها، بهبود فرآیندها و افزایش انسجام تصمیم‌گیری، پیش از ورود به اصلاحات ساختاری پرهزینه، بهینه‌ترین رویکرد است. این مسیر، ظرفیت جذب اجتماعی اصلاحات را افزایش می‌دهد.

بنابراین در شرایط فرسایش کیفیت حکمرانی، اولویت با ثبات قاعده‌ای، حاکمیت قانون، ظرفیت اجرا، مهار رانت و بازسازی اعتماد است. بدون این پیش‌نیازها، اصلاحات اقتصادی یا اجرا نمی‌شوند یا خود به عاملی برای تعمیق بی‌ثباتی بدل خواهند شد. به همین دلیل، اصلاح حکمرانی نه مکمل اصلاحات اقتصادی بلکه پیش‌شرط اجتناب‌ناپذیر آن‌هاست.

۶- حکمرانی اقتصادی

همانگونه که در بخش‌های قبلی بررسی شد، حکمرانی مفهومی فراتر از دولت و مدیریت دولتی تلقی می‌شود و به شیوه اعمال قدرت، تنظیم روابط و هدایت کنش‌ها در یک جامعه اشاره دارد؛ شیوه‌ای که از طریق آن، تصمیمات جمعی اتخاذ، اجرا و اصلاح می‌شوند. در این چارچوب، حکمرانی صرفاً ناظر به نهاد دولت نیست و به شبکه‌ای از نهادها، قواعد، فرآیندها و روابط میان دولت، بازار و جامعه مربوط است. بر این اساس، حکمرانی را می‌توان به‌عنوان یک بستر نهادی فهم کرد که امکان کنش جمعی، تخصیص منابع و حل تعارض‌ها را فراهم می‌سازد. کیفیت این بستر نهادی تعیین می‌کند که سیاست‌ها تا چه حد قابلیت اجرا، تداوم و اصلاح‌پذیری دارند.

حکمرانی اقتصادی به‌عنوان یکی از ابعاد بنیادین حکمرانی، ناظر بر همان منطق کلی است اما در حوزه اقتصاد اعمال می‌شود. حکمرانی اقتصادی به معنای مجموعه ترتیبات نهادی، قواعد رسمی و غیررسمی و فرآیندهایی است که فعالیت‌های اقتصادی را پشتیبانی، هماهنگ و محدود می‌کنند. این مفهوم بر چگونگی طراحی و اجرای سیاست‌های اقتصادی، تنظیم بازارها، مدیریت روابط مالی و تجاری و نحوه تعامل دولت با کنشگران اقتصادی تمرکز دارد. بنابراین، حکمرانی اقتصادی به کیفیت نهادی فرآیندهایی اشاره می‌کند که نتایج اقتصادی را ممکن یا ناممکن می‌سازند.

در این چارچوب، نسبت حکمرانی اقتصادی با حکمرانی، نسبت جزء به کل است. حکمرانی اقتصادی زیرمجموعه‌ای از حکمرانی کلان محسوب می‌شود که در تعامل مستقیم با سایر ابعاد حکمرانی از جمله حکمرانی سیاسی، حقوقی و اجتماعی عمل می‌کند. تفکیک این ابعاد به معنای استقلال واقعی آن‌ها نیست؛ بلکه کارآمدی حکمرانی اقتصادی به‌شدت به کیفیت حکمرانی در سایر حوزه‌ها وابسته است. برای مثال، بدون حاکمیت قانون، پاسخ‌گویی نهادی و سازوکارهای شفاف تصمیم‌گیری، حتی سیاست‌های اقتصادی صحیح نیز فاقد اعتبار و اثرگذاری پایدار خواهند بود.

از منظر نظری، حکمرانی اقتصادی مطلوب زمانی معنا پیدا می‌کند که بتواند ثبات، پیش‌بینی‌پذیری و اعتماد نهادی را در اقتصاد ایجاد کند. این ویژگی‌ها برآمده از قواعد باثبات، هماهنگی نهادی و قابلیت اصلاح تدریجی سیاست‌ها هستند. در این معنا، حکمرانی اقتصادی کارآمد به‌جای اتکای صرف بر ابزارهای کنترلی، بر ایجاد چارچوبی متکی است که کنشگران اقتصادی بتوانند در آن، تصمیمات خود را با افق بلندمدت و بر اساس انتظارات نسبتاً پایدار اتخاذ کنند. در نقطه مقابل ضعف حکمرانی معمولاً ناشی از فقدان سیاست نیست و از گسست میان تصمیم‌گیری، اجرا و پاسخ‌گویی ناشی می‌شود. هنگامی که سیاست‌ها به قواعد نهادینه تبدیل نشوند و امکان بازخورد و اصلاح نهادمند وجود نداشته باشد، حکمرانی اقتصادی از کارکرد اصلی خود فاصله می‌گیرد و به مجموعه‌ای از مداخلات واکنشی فروکاسته می‌شود. در چنین شرایطی، حکمرانی اقتصادی خود به منبع بی‌ثباتی تبدیل می‌شود.

حکمرانی اقتصادی را می‌توان به‌عنوان بعد نهادی حکمرانی در حوزه اقتصاد تعریف کرد؛ بعدی که کیفیت آن نقش تعیین‌کننده‌ای در توان اقتصاد برای مدیریت شوک‌ها، حفظ ثبات و پیشبرد اصلاحات دارد. نسبت حکمرانی اقتصادی با حکمرانی عمومی، نسبتی درهم‌تنیده و دوسویه است: حکمرانی کلان بستر شکل‌گیری حکمرانی اقتصادی را فراهم می‌کند و حکمرانی اقتصادی، از طریق نتایج خود، به مشروعیت و پایداری حکمرانی کلان بازمی‌گردد.

۷- برآورد شاخص حکمرانی اقتصادی

حکمرانی اقتصادی مفهومی چندبعدی است که سنجش آن صرفاً از طریق یک متغیر مشاهده‌پذیر یا شاخص منفرد امکان‌پذیر نیست. همان‌گونه که ادبیات نظری حکمرانی اقتصادی تصریح می‌کند، کیفیت حکمرانی تنها در نتایج نهایی اقتصاد مانند رشد یا سرمایه‌گذاری تبلور پیدا نمی‌کند. ظرفیت نهادی دولت برای طراحی، هماهنگی و اجرای سیاست‌های اقتصادی به‌صورت باثبات، پیش‌بینی‌پذیر و اصلاح‌پذیر است که تعیین‌کننده کیفیت حکمرانی اقتصادی است. از این‌رو، برآورد شاخص حکمرانی اقتصادی مستلزم رویکردی ترکیبی است که بتواند ابعاد مختلف این ظرفیت نهادی را دربر گیرد.

بر همین اساس، این مطالعه از یک شاخص ترکیبی حکمرانی اقتصادی استفاده می‌کند که برآیند عملکرد چند بُعد کلیدی حکمرانی را بازتاب می‌دهد. منطبق بر این رویکرد بر این فرض استوار است که حکمرانی اقتصادی تنها زمانی کارآمد تلقی می‌شود که اجزای اصلی آن به‌صورت مکمل و هماهنگ عمل کنند. ضعف در هر یک از این ابعاد می‌تواند کل سازوکار حکمرانی اقتصادی را مختل کرده و حتی عملکرد مناسب سایر اجزا را نیز بی‌اثر سازد. **بر اساس مبانی نظری، اجزای اصلی حکمرانی اقتصادی شامل مدیریت اقتصاد کلان، کارکرد نظام مالی، رژیم تجاری و بُعد اجتماعی حکمرانی است.** به بیان دیگر، هدف از برآورد این شاخص، ارزیابی میزان توان اقتصاد ایران در تولید ثبات، مدیریت نااطمینانی و حفظ انسجام نهادی در فرآیند سیاست‌گذاری اقتصادی است. چنین شاخصی امکان تحلیل پویایی حکمرانی اقتصادی در طول زمان را فراهم می‌کند.

بر این مبنای، در این بخش ابتدا ابعاد اصلی حکمرانی اقتصادی و شاخص‌های نماینده هر بُعد معرفی می‌شوند، سپس با نرمال‌سازی شاخص‌ها و تجمیع آن‌ها، شاخص ترکیبی حکمرانی اقتصادی در بازه زمانی مورد بررسی برآورد می‌شود.

این شاخص مبنای تحلیلی بخش‌های بعدی گزارش قرار می‌گیرد و امکان ارزیابی منسجم وضعیت و روند حکمرانی اقتصادی ایران را در یک چارچوب نظری منسجم فراهم می‌سازد.

۱-۷- مدیریت اقتصاد کلان

در چارچوب حکمرانی اقتصادی، مدیریت کلان اقتصادی به معنای توان و ظرفیت دولت برای طراحی، هماهنگی و اجرای سیاست‌های کلان به گونه‌ای است که ثبات اقتصاد کلان، پیش‌بینی‌پذیری محیط اقتصادی و پایداری رشد در افق میان‌مدت و بلندمدت حفظ شود. این مفهوم به کیفیت نهادی فرآیندی اشاره دارد که از طریق آن تصمیمات کلان اقتصادی اتخاذ، اجرا و اصلاح می‌شوند.

از منظر نظری، **مدیریت کلان اقتصادی زمانی معنادار است که سیاست‌های پولی، مالی، ارزی و بودجه‌ای در یک چارچوب منسجم و هماهنگ عمل کنند.** حکمرانی اقتصادی کارآمد مستلزم آن است که این سیاست‌ها نه به صورت جزیره‌ای و واکنشی، بلکه در قالب یک منطق کلان سازگار با اهداف ثبات، رشد و کنترل عدم قطعیت طراحی شوند. در این معنا، مدیریت کلان اقتصادی ناظر بر انسجام سیاستی و پرهیز از تعارض میان ابزارهای مختلف سیاست‌گذاری است.

عصر محوری دیگر در مدیریت کلان اقتصادی، **پیش‌بینی‌پذیری و اعتبار سیاست‌ها است.** در چارچوب حکمرانی اقتصادی، حتی سیاست‌هایی که از نظر نظری صحیح هستند، در صورت فقدان اعتبار نهادی و ثبات در اجرا، نمی‌توانند رفتار کنشگران اقتصادی را به طور پایدار هدایت کنند. مدیریت کلان اقتصادی به این معنا، توان دولت در ایجاد انتظارات باثبات و کاهش نااطمینانی در تصمیمات مصرف، سرمایه‌گذاری و پس‌انداز است؛ امری که مستقیماً به کیفیت نهادهای سیاست‌گذار و قاعده‌مندی تصمیمات کلان وابسته است.

در منطق حکمرانی، **مدیریت کلان اقتصادی همچنین با ظرفیت دولت در مدیریت شوک‌ها پیوند می‌خورد.** اقتصادها همواره در معرض شوک‌های بیرونی و درونی قرار دارند، اما آنچه حکمرانی اقتصادی را متمایز می‌کند، نحوه واکنش به این شوک‌هاست. مدیریت کلان اقتصادی کارآمد، به جای واکنش‌های مقطعی و پرهزینه، مبتنی بر سازوکارهای نهادمند تعدیل، استفاده از ابزارهای ضدچرخه‌ای و حفظ ثبات بلندمدت است.

نکته مهم آن است که مدیریت کلان اقتصادی در چارچوب حکمرانی، مفهومی فرابخشی و نهادی است. این بُعد تنها به مهارت‌های سیاست‌گذاران مربوط نمی‌شود، بلکه به کیفیت تصمیم‌گیری جمعی، هماهنگی میان نهادها، شفافیت فرآیندهای سیاست‌گذاری و قابلیت اصلاح سیاست‌ها در صورت بروز خطا وابسته است. ضعف در هر یک از این عناصر می‌تواند مدیریت کلان اقتصادی را از یک ابزار ثبات‌ساز به منبع بی‌ثباتی تبدیل کند.

در این چارچوب، شاخص ثبات اقتصاد کلان^۱ را می‌توان نماینده بعد مدیریت کلان اقتصادی در نظر گرفت؛ انتخاب شاخص ثبات اقتصاد کلان به این معناست که مدیریت کلان اقتصادی از منظر حکمرانی، زمانی معنادار تلقی می‌شود که خروجی آن در قالب تورم کنترل شده، نوسانات محدود، پایداری مالی و اجتناب از بحران‌های مکرر قابل مشاهده باشد. به بیان دیگر، در این رویکرد، ثبات اقتصاد کلان به‌عنوان برآیند قابل مشاهده سیاست‌های پولی، مالی و ارزی عمل می‌کند.

مبنای نظری این رویکرد بر این فرض استوار است که اقتصاد تنها در صورتی می‌تواند بستر مناسبی برای سرمایه‌گذاری، اشتغال و رشد پایدار فراهم کند که متغیرهای کلیدی آن در محدوده‌ای قابل پیش‌بینی و با نوسان‌های مهار شده حرکت کنند. بی‌ثباتی‌های مزمن، هزینه‌های تصمیم‌گیری را افزایش داده، افق برنامه‌ریزی را کوتاه می‌کنند و به تضعیف اعتماد اقتصادی می‌انجامند. بنابراین، ثبات اقتصاد کلان در چارچوب حکمرانی اقتصادی، یک ویژگی نهادی برآمده از کیفیت سیاست‌گذاری است. بر این اساس، شاخص ثبات اقتصاد کلان با ترکیب چند بعد کلیدی تعریف می‌شود که هر یک جنبه‌ای از عملکرد حکمرانی اقتصادی را نمایندگی می‌کنند.

نرخ تورم بیانگر توان سیاست پولی و مالی در حفظ ثبات ارزش پول و مهار ناپایداری قیمتی است. تورم مزمن یا بی‌ثبات نشان‌دهنده ضعف در هماهنگی سیاستی و فرسایش اعتبار سیاست‌گذار بوده و بر تصمیمات مصرف و سرمایه‌گذاری اثر منفی می‌گذارد.

نسبت تراز عملیاتی به بودجه عمومی نمایانگر درجه پایداری مالی دولت و میزان اتکای بودجه به منابع پایدار در مقابل درآمدهای ناپایدار یا استقراض است. در چارچوب حکمرانی اقتصادی، انضباط مالی شرط لازم ثبات کلان تلقی می‌شود، زیرا کسری‌های ساختاری و مزمن نه تنها تورم‌زا هستند، بلکه توان سیاست‌گذار را برای واکنش ضدچرخه‌ای به شوک‌ها محدود می‌کنند. از این منظر، این نسبت شاخصی از کیفیت حکمرانی مالی دولت است.

شاخص نوسان قیمت ارز، بعد ارزی ثبات اقتصاد کلان را منعکس می‌کند. ثبات ارزی نه به معنای تثبیت مصنوعی نرخ ارز بلکه به معنای کنترل نوسانات شدید و پیش‌بینی‌ناپذیر است. نوسان‌های ارزی بالا، سیگنال ناپایداری عمیق در سیاست‌گذاری کلان بوده و به انتقال بی‌ثباتی به سایر بازارها می‌انجامد. از منظر حکمرانی اقتصادی، مدیریت نوسانات ارزی نشانه‌ای از هماهنگی سیاست‌های پولی، ارزی و تجاری است.

نسبت اشتغال^۲ در این چارچوب، به‌عنوان شاخصی از ثبات در بازار کار و پیوند میان سیاست‌های کلان و اقتصاد واقعی تفسیر می‌شود. ثبات اقتصاد کلان زمانی معنادار است که نوسانات قیمتی و مالی به بی‌ثباتی گسترده در اشتغال منجر

^۱ Macroeconomic Stability Index

^۲ نسبت جمعیت شاغل به جمعیت در سن کار (۱۵ ساله و بیشتر)

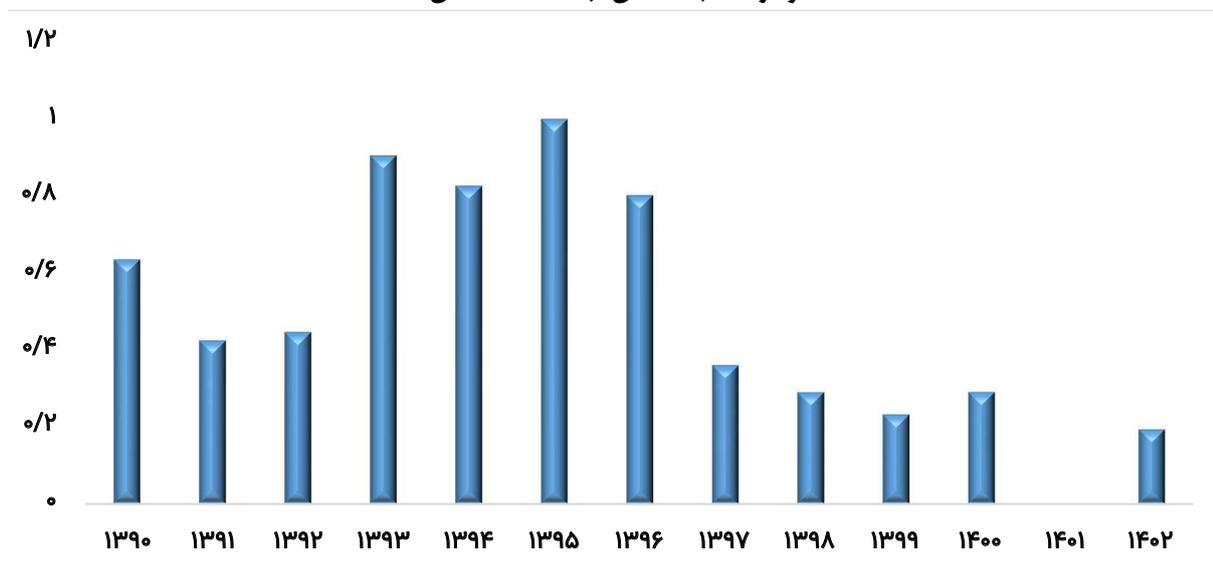
نشوند. بنابراین، سطح و پایداری اشتغال نشان می‌دهد که آیا سیاست‌های کلان توانسته‌اند از انتقال شوک‌ها به معیشت خانوارها جلوگیری کنند یا خیر.

شاخص اجاره مسکن بعد معیشتی و اجتماعی ثبات اقتصاد کلان را بازتاب می‌دهد. بازار مسکن به‌ویژه اجاره، نقطه تلاقی سیاست‌های اقتصادی است و نوسانات آن به‌سرعت به احساس نااطمینانی و فشار معیشتی تبدیل می‌شود. از منظر حکمرانی اقتصادی، کنترل نوسانات در بازار اجاره نشان‌دهنده توان سیاست‌گذار در مهار سرریز بی‌ثباتی کلان به زندگی روزمره خانوارهاست.

شاخص ثبات اقتصاد کلان با ترکیب این پنج مؤلفه، تصویری از برآیند عملکرد حکمرانی اقتصادی ارائه می‌دهد. این شاخص میزان پایداری، هماهنگی و قابلیت پیش‌بینی اقتصاد را می‌سنجد؛ ویژگی‌هایی که شرط لازم برای اعتماد اقتصادی، تصمیم‌گیری بلندمدت و دوام سایر ابعاد حکمرانی اقتصادی محسوب می‌شوند.

روند شاخص ثبات اقتصاد کلان در بازه ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ بیانگر گذار تدریجی اقتصاد از یک وضعیت ثبات نسبی به یک رژیم بی‌ثباتی ساختاری است. بازه عددی بین صفر (بدترین حالت) و یک (بهترین حالت) در دوره مورد بررسی است. مقادیر بالای شاخص در میانه دهه ۱۳۹۰ نشان می‌دهد که در آن مقطع، اقتصاد از نظر تورم، وضعیت بودجه‌ای، بازار ارز، اشتغال و فشارهای معیشتی در سطحی قرار داشته که امکان پیش‌بینی‌پذیری و مدیریت نوسانات وجود داشته است. از منظر حکمرانی اقتصادی، این وضعیت به معنای آن است که سیاست‌های کلان، هرچند با محدودیت، توانسته بودند تعادل‌های اساسی اقتصاد را حفظ کنند. با این حال، افت پیوسته شاخص از میانه دهه و به‌ویژه سقوط شدید آن در سال‌های پایانی دهه ۱۳۹۰، نشان‌دهنده فرسایش تدریجی ظرفیت حکمرانی در کنترل ناپایداری‌ها است. در منطق حکمرانی اقتصادی، چنین الگویی نشانه ورود اقتصاد به وضعیتی است که در آن سیاست‌گذار بیش از آنکه کنشگر فعال باشد، به واکنش‌های کوتاه‌مدت و پرهزینه محدود می‌شود. در چنین شرایطی، ثبات اقتصاد کلان دیگر یک هدف سیاستی نیست و به یک متغیر از دست‌رفته تبدیل می‌شود که بازسازی آن نیازمند اصلاحات نهادی عمیق است.

نمودار (۷-۱) شاخص ثبات اقتصاد کلان



از منظر حکمرانی اقتصادی، رفتار شاخص ثبات اقتصاد کلان نشان می‌دهد که مسئله اصلی مدیریت کلان در ایران، تضعیف تدریجی ظرفیت حکمرانی برای اعمال سیاست منسجم، معتبر و پیش‌بینی‌پذیر بوده است. کاهش پایدار این شاخص بیانگر آن است که سیاست‌های پولی، مالی، ارزی و معیشتی بیش از آنکه در قالب یک چارچوب قاعده‌مند و هماهنگ عمل کنند، به صورت واکنشی و گسسته اعمال شده‌اند و در نتیجه، ثبات به‌عنوان یک کالای عمومی حکمرانی تولید نشده است. در چنین وضعیتی، دولت عملاً نقش خود را از دست داده و بی‌ثباتی به تدریج به سایر حوزه‌ها سرریز شده است. در مجموع، شاخص ثبات اقتصاد کلان نشان می‌دهد که ضعف حکمرانی اقتصادی در این دوره، خود را در ناتوانی در استفاده هماهنگ، پایدار و قاعده‌مند از این ابزارها آشکار کرده است.

۲-۷- مشارکت بخش خصوصی

در ادبیات حکمرانی اقتصادی، مشارکت بخش خصوصی مفهومی است که نمی‌توان آن را صرف حضور بنگاه‌های خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی یا افزایش سهم اسمی آن‌ها در برخی متغیرهای کلان توضیح داد. مشارکت به معنای توان و تمایل بخش خصوصی برای ایفای نقش پایدار در فرآیند انباشت سرمایه، تخصیص منابع و تصمیم‌گیری اقتصادی است؛ نقشی که تنها در بستر حکمرانی اقتصادی کارآمد شکل می‌گیرد. بر این اساس، مشارکت بخش خصوصی زمانی معنا دارد که تصمیمات سرمایه‌گذاری خصوصی بر مبنای افق بلندمدت و در چارچوب قواعد نسبتاً باثبات اتخاذ شوند. در چنین چارچوبی، رفتار بخش خصوصی بازتابی از کیفیت نهادها، ثبات سیاستی و قابلیت پیش‌بینی محیط اقتصادی است. **در نقطه مقابل، در محیط‌هایی که قواعد اقتصادی ناپایدار، سیاست‌ها ناهماهنگ و افق تصمیم‌گیری کوتاه‌مدت است، حضور بخش خصوصی الزاماً به مشارکت واقعی منجر نمی‌شود و می‌تواند به شکل رفتارهای تدافعی، فرصت‌طلبانه یا غیرمولد بروز کند.**

یکی از ارکان نظری مشارکت بخش خصوصی، تمایز میان انتقال مالکیت و انتقال کنترل اقتصادی است. واگذاری صوری دارایی‌ها یا فعالیت‌ها بدون استقرار سازوکارهای نهادی لازم، به‌تنهایی مشارکت بخش خصوصی را تضمین نمی‌کند. در غیاب چارچوب‌های مؤثر حکمرانی اقتصادی، حتی بنگاه‌های خصوصی می‌توانند در مسیری حرکت کنند که با اهداف توسعه‌ای، کارایی اقتصادی و انباشت پایدار سرمایه ناسازگار است. از این رو، مشارکت بخش خصوصی در چارچوب مفهومی حکمرانی اقتصادی، پیامد کوچک‌شدن دولت نیست بلکه نتیجه کیفیت تنظیم‌گری، نظارت و پاسخ‌گویی در اقتصاد است. بدون چنین سازوکاری، مالکیت خصوصی می‌تواند با ضعف انضباط مالی، افق کوتاه‌مدت و استخراج رانت همراه شود؛ پدیده‌ای که مغایر با مفهوم مشارکت واقعی بخش خصوصی است.

از منظر حکمرانی اقتصادی، مشارکت بخش خصوصی همچنین مستلزم رابطه مکمل میان دولت و بازار است. دولت در این چارچوب نه باید جایگزین بخش خصوصی شود و نه از ایفای نقش تنظیم‌گر و تثبیت‌کننده کنار بکشد. تأمین

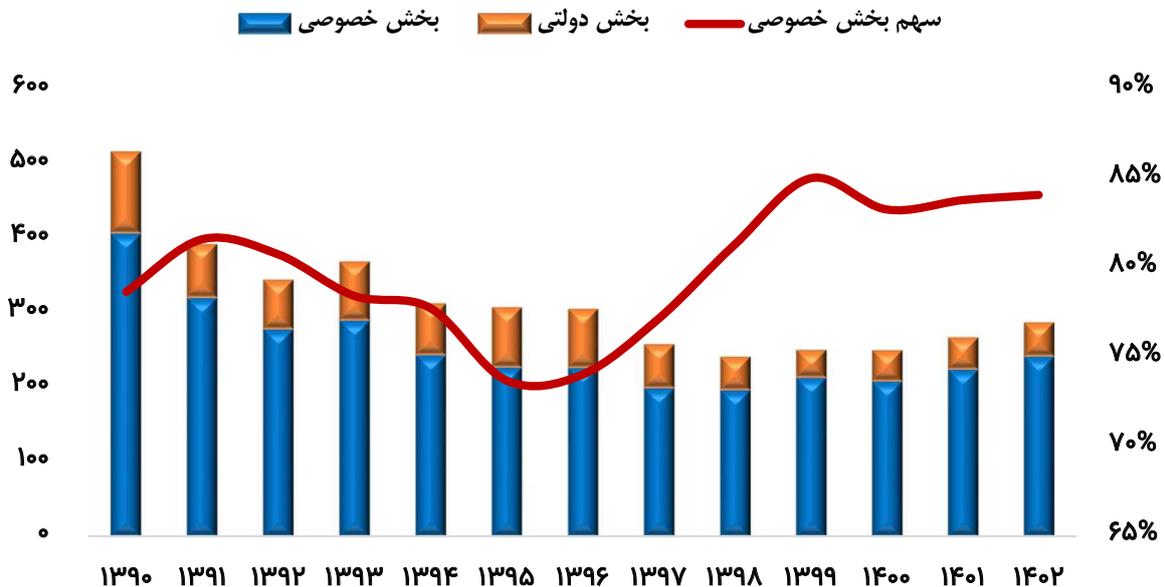
زیرساخت‌ها، کاهش عدم قطعیت‌های کلان، مدیریت ریسک‌های سیستمی و ایجاد هماهنگی نهادی، پیش‌شرط‌هایی هستند که بدون آن‌ها مشارکت بخش خصوصی به رفتار انقباضی یا حداقلی تقلیل می‌یابد. در غیاب این پیش‌شرط‌ها، حتی افزایش ظاهری فعالیت بخش خصوصی نمی‌تواند نشانه بهبود کیفیت حکمرانی اقتصادی تلقی شود.

بنابراین و بر اساس این چارچوب مفهومی، مشارکت بخش خصوصی باید در رفتار واقعی سرمایه‌گذاری و تعهد به انباشت سرمایه سنجیده شود. مشارکت زمانی معنادار است که بخش خصوصی در فرآیند انباشت سرمایه نقش فعال و پایدار ایفا کند و تصمیمات آن منعکس‌کننده اعتماد نهادی و قابلیت پیش‌بینی محیط اقتصادی باشد. **در غیر این صورت، افزایش سهم بخش خصوصی ممکن است بازتاب عقب‌نشینی دولت یا کوچک‌شدن مقیاس اقتصاد باشد که در تضاد با مفهوم ارتقای حکمرانی اقتصادی است.** بنابراین مشارکت بخش خصوصی را می‌توان از طریق نسبت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به کل سرمایه‌گذاری ثابت سنجید. این شاخص بیانگر میزان حضور مؤثر بخش خصوصی در فرآیند انباشت سرمایه و تخصیص منابع در اقتصاد است.

نسبت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به کل سرمایه‌گذاری ثابت، سهم بخش خصوصی را از تشکیل سرمایه در دارایی‌های مولد نشان می‌دهد و از این منظر، بازتابی از تعهد بلندمدت این بخش به فعالیت‌های اقتصادی محسوب می‌شود. **سرمایه‌گذاری، به‌عنوان یکی از پرریسک‌ترین تصمیمات اقتصادی، مستلزم افق زمانی بلندمدت و ارزیابی انتظارات آتی است؛ از این رو، مشارکت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری، نشانه‌ای از اعتماد به چارچوب نهادی، ثبات سیاستی و قابلیت پیش‌بینی محیط اقتصادی تلقی می‌شود.** از منظر نظری، این شاخص بر تمایز میان مشارکت اسمی و مشارکت واقعی تأکید دارد. برخلاف متغیرهایی مانند تعداد بنگاه‌ها یا سهم اشتغال که می‌توانند تحت تأثیر عوامل کوتاه‌مدت یا ساختاری قرار گیرند، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی مستقیماً به تصمیم‌های مبتنی بر ریسک و بازده بلندمدت وابسته است. به همین دلیل، نسبت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی معیار مناسبی برای سنجش میزان درگیرشدن این بخش در فرآیند توسعه اقتصادی و انباشت سرمایه به شمار می‌رود. افزون بر این، نسبت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به کل سرمایه‌گذاری ثابت امکان مقایسه روند مشارکت بخش خصوصی در طول زمان و میان اقتصادها را فراهم می‌کند. این ویژگی، شاخص را به ابزاری کارآمد برای تحلیل پویایی مشارکت بخش خصوصی در چارچوب‌های مختلف حکمرانی اقتصادی تبدیل می‌کند، بدون آن‌که به تفاوت‌های نهادی یا ساختاری میان کشورها بی‌اعتنا باشد.

بررسی نسبت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به کل سرمایه‌گذاری ثابت (ساختمان و ماشین‌آلات) در اقتصاد ایران، بر اساس داده‌های بانک مرکزی به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۹۵، در نگاه نخست نشان می‌دهد که سهم بخش خصوصی در اغلب سال‌های دوره ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ نسبتاً بالا و حتی رو به افزایش بوده است. در تمام دوره، بخش خصوصی حدود سه‌چهارم کل سرمایه‌گذاری را به خود اختصاص داده و در سال‌های پایانی، این نسبت تقویت شده است.

نمودار ۲-۷) سرمایه‌گذاری حقیقی در ماشین‌آلات و ساختمان (هزار میلیارد تومان) و سهم بخش خصوصی (درصد)



منبع: بانک مرکزی و محاسبات پژوهش

با این حال، تحلیل هم‌زمان سطح مطلق سرمایه‌گذاری تصویر کاملاً متفاوتی ارائه می‌دهد. داده‌ها نشان می‌دهد که کل سرمایه‌گذاری در ساختمان و ماشین‌آلات از حدود ۵۱۵ هزار میلیارد تومان در سال ۱۳۹۰ به حدود ۲۸۷ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۲ کاهش یافته است. این کاهش شدید و پایدار بیانگر آن است که اقتصاد ایران طی این دوره با انقباض در فرآیند انباشت سرمایه مواجه بوده است. در چنین شرایطی، تغییرات نسبت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی عمدتاً در بستری رخ داده که اندازه کل سرمایه‌گذاری به‌طور مستمر کوچک‌تر شده است.

نکته مهم آن است که افزایش یا پایداری سهم بخش خصوصی در یک اقتصاد با سطح سرمایه‌گذاری نزولی، الزاماً به معنای تقویت مشارکت واقعی بخش خصوصی نیست. در واقع داده‌ها نشان می‌دهد که کاهش سرمایه‌گذاری دولتی در بسیاری از سال‌ها سریع‌تر و عمیق‌تر از کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی رخ داده است. بنابراین، افزایش سهم بخش خصوصی بیش از آنکه حاصل گسترش نقش این بخش باشد، بازتاب عقب‌نشینی دولت از سرمایه‌گذاری حقیقی و کاهش ظرفیت سرمایه‌گذاری عمومی است.

از منظر حکمرانی اقتصادی، نسبت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی زمانی می‌تواند شاخص مناسبی از مشارکت واقعی تلقی شود که در چارچوب یک فرآیند انباشت سرمایه پویا و غیرانقباضی تفسیر شود. زمانی که کل سرمایه‌گذاری در حال کاهش است، این نسبت دچار سوگیری می‌شود؛ زیرا حتی با کاهش مطلق سرمایه‌گذاری خصوصی، سهم آن می‌تواند افزایش یابد. در چنین وضعیتی، این شاخص به‌جای آنکه رفتار سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را منعکس کند، بیشتر تغییرات ترکیب سرمایه‌گذاری میان بخش خصوصی و دولت را نشان می‌دهد.

در اقتصاد ایران، این مسأله اهمیت مضاعف دارد، زیرا سرمایه‌گذاری دولتی نقش زیرساختی و مکملی در فرآیند انباشت ایفا می‌کند. کاهش شدید سرمایه‌گذاری دولت، نه تنها مستقیماً سطح کل سرمایه‌گذاری را کاهش داده بلکه از طریق تضعیف زیرساخت‌ها و افزایش عدم قطعیت، ظرفیت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را نیز محدود کرده است. در چنین بستری، افزایش سهم بخش خصوصی را نمی‌توان نشانه بهبود کیفیت مشارکت یا ارتقای حکمرانی اقتصادی دانست، بلکه باید آن را در چارچوب مشارکت در یک اقتصاد کوچک‌شونده تفسیر کرد.

بر این اساس، نسبت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به کل سرمایه‌گذاری ثابت، اگر بدون توجه به سطح مطلق سرمایه‌گذاری و شرایط انقباضی اقتصاد به کار گرفته شود، می‌تواند به برداشته‌های گمراه‌کننده منجر شود. این شاخص در اقتصاد ایران، بدون تعدیل، قادر به تفکیک میان افزایش واقعی مشارکت بخش خصوصی و افزایش سهم در نتیجه کاهش سرمایه‌گذاری عمومی نیست و از این جهت، به‌تنهایی شاخص مناسبی برای سنجش مشارکت بخش خصوصی در چارچوب حکمرانی اقتصادی محسوب نمی‌شود. برای رفع این مسئله، لازم است شاخص به‌گونه‌ای تعدیل شود که هم‌زمان ترکیب سرمایه‌گذاری و سطح واقعی انباشت سرمایه را در بر گیرد.

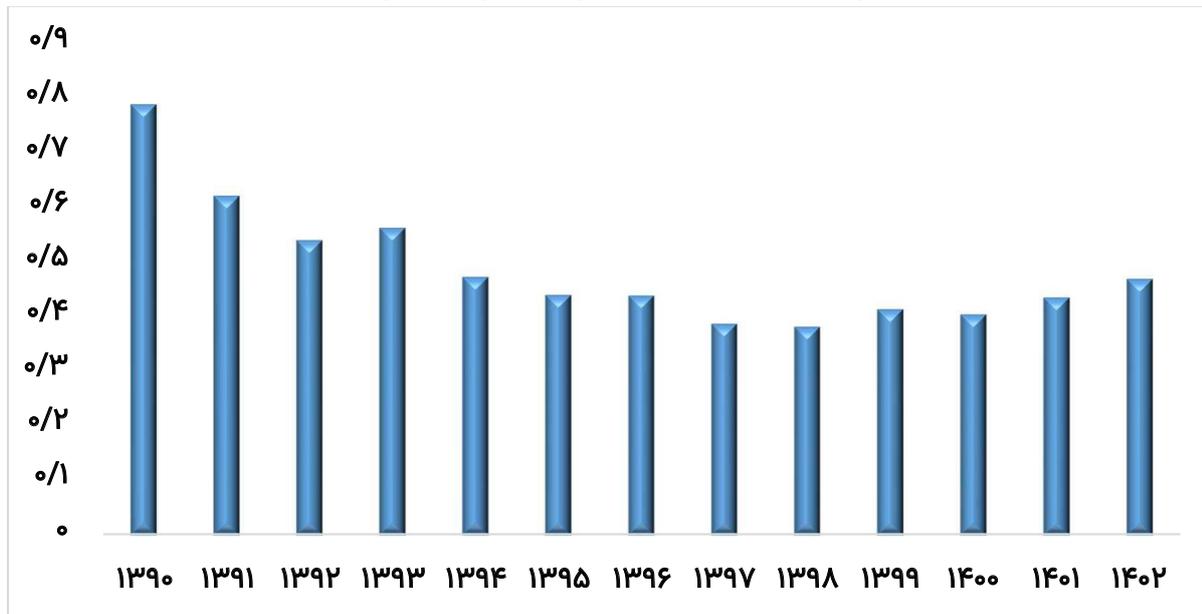
از منظر حکمرانی اقتصادی، مشارکت بخش خصوصی تنها در صورتی معنادار است که در چارچوب یک فرآیند انباشت سرمایه فعال و پایدار رخ دهد. بنابراین، شاخص مشارکت باید دو بُعد «سهم بخش خصوصی از کل سرمایه‌گذاری» و «شدت یا اندازه واقعی فرآیند انباشت سرمایه در اقتصاد» را به‌طور هم‌زمان منعکس کند. اگر یکی از این دو بُعد نادیده گرفته شود، شاخص حاصل نمی‌تواند مشارکت واقعی بخش خصوصی را نشان دهد.

بر این اساس، روش تعدیل به‌صورت وزن‌دهی نسبت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی با سطح کل سرمایه‌گذاری حقیقی تعریف می‌شود. به بیان دقیق‌تر، نسبت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در هر سال در ضریبی ضرب می‌شود که نشان‌دهنده موقعیت سطح کل سرمایه‌گذاری آن سال نسبت به یک مبنای مرجع (مانند سال پایه) است. این ضریب نقش یک فیلتر انقباضی یا انبساطی را ایفا می‌کند. در سال‌هایی که کل سرمایه‌گذاری در سطح پایینی قرار دارد، این ضریب کوچک‌تر از یک می‌شود و از بزرگ‌نمایی مشارکت بخش خصوصی جلوگیری می‌کند. در مقابل، در دوره‌هایی که سطح سرمایه‌گذاری بالا و فرآیند انباشت فعال است، ضریب به واحد نزدیک می‌شود و شاخص امکان بازتاب مشارکت واقعی را پیدا می‌کند.

این روش دو مزیت اساسی دارد. نخست آنکه شاخص را از یک متغیر سهم‌محور به یک شاخص ساختاری تبدیل می‌کند؛ یعنی مشارکت بخش خصوصی تنها زمانی عدد بالایی می‌گیرد که هم سهم آن بالا باشد و هم اقتصاد در وضعیت فعال انباشت سرمایه قرار داشته باشد. دوم آنکه روش تعدیل امکان تفکیک میان «افزایش سهم در اقتصاد کوچک‌شونده» و «مشارکت واقعی در فرآیند توسعه» را فراهم می‌کند؛ تفکیکی که در اقتصادهایی با نوسانات شدید سرمایه‌گذاری، از اهمیت نظری بالایی برخوردار است. بنابراین تعدیل نسبت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از طریق وزن‌دهی با سطح کل سرمایه‌گذاری حقیقی، این امکان را فراهم می‌کند که شاخص از سوگیری ناشی از رکود سرمایه‌گذاری مصون بماند. شاخص تعدیل‌شده تنها در شرایطی مقدار بالایی می‌گیرد که بخش خصوصی در یک اقتصاد فعال و در حال انباشت سرمایه نقش معنادار ایفا کند.

رفتار شاخص تعدیل‌شده مشارکت بخش خصوصی طی دوره ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ تصویر کاملاً متفاوتی را در مقایسه با نسبت سهم بخش خصوص در سرمایه‌گذاری ثابت نشان می‌دهد. تصویری که نشان دهنده فرسایش تدریجی ظرفیت حکمرانی در پشتیبانی از انباشت سرمایه خصوصی است. کاهش مستمر شاخص بیانگر آن است که حتی با لحاظ کردن سهم بالای بخش خصوصی، اقتصاد ایران نتوانسته بستری فراهم کند که مشارکت خصوصی در یک فرآیند انباشت پایدار و توسعه‌محور عمل کند.

نمودار ۳-۷) شاخص تعدیل‌شده مشارکت بخش خصوصی بر اساس نسبت سرمایه‌گذاری



منبع: محاسبات پژوهش

از منظر حکمرانی اقتصادی، شاخص تعدیل‌شده دقیقاً آن چیزی را آشکار می‌کند که شاخص سهم ساده پنهان می‌سازد. مشارکت بخش خصوصی به تدریج از یک نقش فعال در انباشت سرمایه به یک نقش تدافعی در اقتصاد کوچک‌شونده تنزل یافته است. کاهش شاخص تا حوالی سال‌های پایانی دهه ۱۳۹۰ نشان می‌دهد که بخش خصوصی، هرچند همچنان بازیگر اصلی سرمایه‌گذاری بوده اما در محیطی فعالیت کرده که ثبات نهادی، افق‌پذیری سیاستی و مکمل بودن سرمایه‌گذاری عمومی به‌طور مستمر تضعیف شده‌اند.

نکته مهم آن است که افت شاخص تعدیل‌شده به شکل روندی و تجمعی رخ داده است. چنین الگویی در ادبیات حکمرانی اقتصادی نشانه ضعف ساختاری است و نباید آن را ناشی از بحران‌های مقطعی تفسیر کرد. به بیان دیگر، این روند بیانگر آن است که سیاست‌گذاری اقتصادی نتوانسته قواعد باثباتی ایجاد کند که بخش خصوصی بر مبنای آن تصمیمات سرمایه‌گذاری بلندمدت اتخاذ کند؛ در نتیجه، مشارکت خصوصی به تدریج از سرمایه‌گذاری مولد به سمت حداقل‌سازی ریسک و حفظ سطح فعالیت حرکت کرده است.

بهبود محدود شاخص در سال‌های پایانی دوره نیز، به معنای ترمیم بنیادین نیست. سطح شاخص همچنان فاصله معناداری با سال پایه دارد و این افزایش بیشتر نشان‌دهنده تنظیم رفتار سرمایه‌گذاری درون یک سطح پایین انباشت و

تنها در سطح لازم برای بقا است. به بیان دیگر، بخش خصوصی توانسته خود را با شرایط جدید تطبیق دهد، اما این تطبیق در چارچوب یک اقتصاد با ظرفیت انباشت محدود رخ داده است.

۷-۳- بخش مالی

در چارچوب حکمرانی اقتصادی، بخش مالی نقشی محوری در تعیین کیفیت تخصیص منابع، پایداری رشد و کارایی نظام اقتصادی ایفا می‌کند. کارکرد اصلی نظام بانکی در این چارچوب، ایفای نقش واسطه‌گری مالی از طریق تجهیز منابع و هدایت آن‌ها به فعالیت‌های مولد بخش خصوصی است. از این منظر، **کیفیت حکمرانی اقتصادی در بخش مالی را می‌توان از میزان ایفای این نقش توسعه‌ای و فاصله گرفتن از تخصیص منابع به مصارف غیرمولد یا تحت سلطه دولت ارزیابی کرد.**

نسبت بدهی بخش غیردولتی به کل دارایی‌های نظام بانکی، شاخصی است که نشان می‌دهد چه سهمی از منابع نظام بانکی در خدمت اقتصاد واقعی و فعالیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری قرار گرفته است. در یک نظام حکمرانی اقتصادی کارآمد، انتظار می‌رود بخش عمده دارایی‌های بانکی به شکل مطالبات از بخش غیردولتی شکل گیرد، به گونه‌ای که بانک‌ها بر اساس منطق ارزیابی ریسک و بازده، منابع را به بنگاه‌ها، خانوارها و بخش خصوصی تخصیص دهند. در چنین شرایطی، این نسبت در سطوح بالا و نسبتاً پایدار قرار می‌گیرد و نشان‌دهنده استقلال نسبی نظام بانکی از ملاحظات بودجه‌ای دولت و فشارهای غیراقتصادی است.

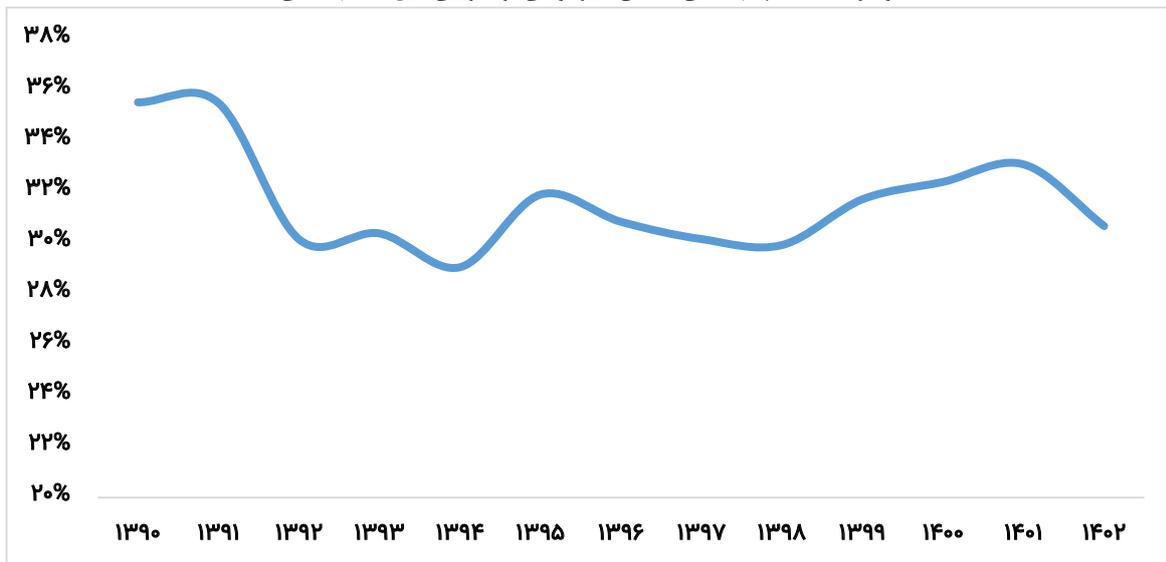
در نقطه مقابل، کاهش این نسبت، بیانگر تضعیف نقش واسطه‌گری مالی و انحراف نظام بانکی از کارکرد توسعه‌ای خود است. هنگامی که سهم بدهی بخش غیردولتی در ترازنامه نظام بانکی کاهش می‌یابد، به این معناست که منابع بانکی به تدریج به سمت دارایی‌هایی سوق یافته‌اند که یا مستقیماً در خدمت تأمین مالی دولت قرار دارند، یا در قالب دارایی‌های غیرمولد و کم‌نقدشونده انباشته شده‌اند. این وضعیت معمولاً پیامد ضعف حکمرانی اقتصادی در تنظیم رابطه میان دولت، بانک مرکزی و شبکه بانکی است و نشان‌دهنده اختلال در قواعد نهادی تخصیص اعتبار محسوب می‌شود.

از منظر حکمرانی اقتصادی، پایین بودن یا روند کاهنده نسبت بدهی بخش غیردولتی به دارایی‌های نظام بانکی، نشانه‌ای از عدم تعادل نهادی در اقتصاد است. در چنین شرایطی، دولت یا نظام سیاست‌گذاری کلان از طریق ابزارهای پولی، نظارتی یا غیرمستقیم، اولویت تخصیص منابع را از بخش خصوصی به سمت اهداف کوتاه‌مدت مالی، مدیریت کسری‌ها یا تثبیت‌های موقتی سوق می‌دهد. نتیجه این فرآیند، کاهش دسترسی بخش خصوصی به اعتبار، تضعیف سرمایه‌گذاری، کاهش بهره‌وری و در نهایت، کند شدن رشد اقتصادی است.

کاهش نسبت بدهی بخش غیردولتی به دارایی‌های نظام بانکی از ۳۵.۵ به ۲۶ درصد طی دوره ۱۳۹۰-۱۴۰۲ به معنای خروج نزدیک به یک‌چهارم ظرفیت اعتباری نظام بانکی از خدمت‌دهی به اقتصاد واقعی است. کاهش پایدار این نسبت به این معناست که بخشی فزاینده از دارایی‌های بانکی به مصارف غیرواسطه‌گری اختصاص یافته یا ظرفیت ترازنامه‌ای بانک‌ها توسط مطالبات دولتی، دارایی‌های غیرمولد و تعهدات پنهان اشغال شده است و در نتیجه، بخش غیردولتی در تخصیص اعتبار به حاشیه رانده شده است. نکته مهم‌تر، شتاب افت در انتهای دوره است که نشان می‌دهد

که نظام بانکی وارد مرحله‌ای شده که دیگر حتی نقش جذب ضربه برای اقتصاد واقعی را هم از دست داده است. در این مرحله، حکمرانی اقتصادی نه تنها ناکارآمد بلکه بازدارنده دسترسی بخش خصوصی به منابع مالی می‌شود.

نمودار ۴-۷) سهم بدهی بخش غیردولتی از دارایی‌های نظام بانکی



منبع: بانک مرکزی و محاسبات پژوهش

بنابراین روند نزولی نسبت بدهی بخش غیردولتی به دارایی‌های نظام بانکی طی دوره مورد بررسی نشان می‌دهد که نظام مالی ایران به صورت ساختاری از منطق واسطه‌گری مالی فاصله گرفته و قواعد حکمرانی اقتصادی به گونه‌ای تغییر کرده‌اند که تخصیص اعتبار به اقتصاد واقعی به طور پایدار محدود شده است.

۴-۷- رژیم تجاری

در چارچوب حکمرانی اقتصادی، رژیم تجاری به مجموعه سازوکارهای نهادی، سیاستی و ساختاری اطلاق می‌شود که نحوه تعامل اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی را سامان می‌دهد. این مفهوم فراتر از سیاست‌های تعرفه‌ای یا قواعد رسمی تجارت بوده و به طور کلی کیفیت مدیریت روابط تجاری خارجی، میزان پایداری این روابط و ظرفیت اقتصاد برای مواجهه با شوک‌های بیرونی را بازتاب می‌دهد. از این منظر، ارزیابی رژیم تجاری مستلزم تمرکز بر ویژگی‌های ساختاری تجارت خارجی و پیامدهای آن برای ثبات و تداوم فعالیت‌های اقتصادی است. در این چارچوب ارزش اسمی تجارت خارجی به تنهایی نشان دهنده شرایط رژیم تجاری و حکمرانی اقتصادی نیست.

یکی از ابعاد اساسی در تحلیل رژیم تجاری، میزان آسیب‌پذیری ساختار تجارت خارجی در برابر اختلال‌های برون‌زا است. آسیب‌پذیری تجارت خارجی به شرایطی اشاره دارد که در آن ساختار واردات و صادرات یک کشور به گونه‌ای شکل گرفته است که ظرفیت انطباق، انعطاف‌پذیری و تداوم جریان‌های تجاری در مواجهه با شوک‌هایی همچون تحریم‌ها، بحران‌های ژئوپلیتیکی، نوسانات قیمتی و اختلال‌های زنجیره تأمین کاهش می‌یابد. در چنین وضعیتی، حتی شوک‌های محدود می‌توانند آثار نامتناسب و گسترده‌ای بر تولید، اشتغال و ثبات اقتصاد کلان بر جای گذارند.

تمرکز جغرافیایی شرکای تجاری یکی از مهم‌ترین منشأهای آسیب‌پذیری در رژیم تجاری به‌شمار می‌رود. وابستگی شدید واردات یا صادرات به تعداد محدودی کشور، ریسک وقفه در دسترسی به کالاهای حیاتی، نهاده‌های واسطه‌ای و بازارهای صادراتی را افزایش می‌دهد. این تمرکز، توان اقتصاد برای تغییر مسیر جریان‌های تجاری در شرایط بحران را تضعیف کرده و انعطاف‌پذیری زنجیره تأمین را کاهش می‌دهد. در مقابل، توزیع متوازن تجارت میان شرکای متنوع، نشانه‌ای از یک رژیم تجاری باثبات‌تر و سازگارتر با اصول حکمرانی اقتصادی کارآمد است.

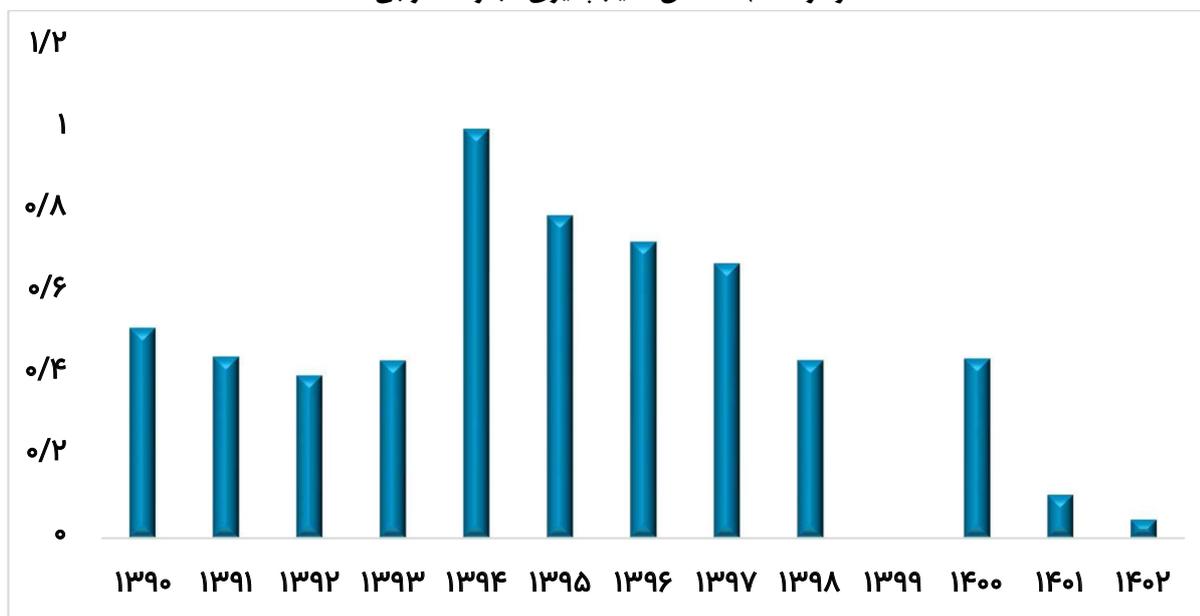
علاوه بر تمرکز جغرافیایی، وضعیت تراز تجاری و پایداری آن نسبت به اندازه اقتصاد، نقش تعیین‌کننده‌ای در ارزیابی رژیم تجاری دارد. نسبت تراز تجاری به تولید ناخالص داخلی شاخصی است که میزان اتکای اقتصاد به بخش خارجی و توان آن در مدیریت تعاملات برون‌مرزی را نشان می‌دهد. نوسان‌پذیری شدید یا کسری‌های مزمن در این نسبت، بیانگر شکنندگی ساختار تجارت خارجی و ضعف هماهنگی میان سیاست‌های تجاری، ارزی و کلان اقتصادی است. چنین وضعیتی معمولاً اقتصاد را در برابر شوک‌های خارجی آسیب‌پذیرتر کرده و احتمال بروز بحران‌های ارزی یا محدودیت در تأمین واردات ضروری را افزایش می‌دهد.

از سوی دیگر، نسبت تراز تجاری به واردات معیاری برای سنجش توان صادرات در پوشش نیازهای وارداتی و تأمین مالی تعامل خارجی محسوب می‌شود. مقادیر منفی یا بی‌ثبات این شاخص نشان می‌دهد که اقتصاد برای تداوم واردات به منابع بیرونی همچون ذخایر ارزی یا درآمدهای ناپایدار متکی است. این وابستگی ساختاری، نه تنها پایداری تجارت خارجی را تضعیف می‌کند، بلکه ظرفیت اقتصاد برای حفظ رشد و ثبات در شرایط اختلال‌های خارجی را نیز محدود می‌سازد.

بر این اساس، شاخص آسیب‌پذیری تجارت خارجی با تمرکز بر ابعاد تمرکز شرکای تجاری و پایداری تراز تجاری، امکان ارزیابی رژیم تجاری را از منظر کیفیت نهادی و حکمرانی اقتصادی فراهم می‌کند. در این رویکرد، رژیم تجاری مطلوب رژیمی است که از تنوع جغرافیایی کافی برخوردار باشد، توان پایدار تأمین مالی واردات از محل صادرات را داشته باشد و در برابر شوک‌های بیرونی دچار نوسان‌های شدید و مکرر نشود. هرچه سطح آسیب‌پذیری تجارت خارجی بالاتر باشد، می‌توان نتیجه گرفت که رژیم تجاری از منظر حکمرانی اقتصادی ضعیف‌تر بوده و ظرفیت اقتصاد برای مدیریت پایدار تعامل خارجی محدودتر است.

بررسی شاخص‌های آسیب‌پذیری تجارت خارجی نشان می‌دهد که اقتصاد ایران طی بیش از یک دهه اخیر با افزایش معنادار شکنندگی ساختار تجارت خارجی مواجه شده و این شکنندگی به تدریج به یک ویژگی ساختاری و پایدار تبدیل شده است. شواهد نشان می‌دهد که رژیم تجاری ایران نه تنها در برابر شوک‌های بیرونی مقاوم نشده، بلکه در برخی ابعاد، وابستگی‌ها و تمرکزهای آن تشدید شده است.

نمودار ۵-۷) شاخص آسیب‌پذیری تجارت خارجی



منبع: محاسبات پژوهش

* بازه عددی بین صفر (بدترین حالت) و یک (بهترین حالت) در دوره مورد بررسی است

افزایش سهم سه شریک اصلی وارداتی از حدود ۵۱.۶ درصد در سال ۱۳۹۰ به بیش از ۷۰ درصد در سال ۱۴۰۲ بیانگر آن است که ساختار واردات ایران به شدت متمرکز شده است. این تحول نشان می‌دهد که اقتصاد ایران از وضعیت تمرکز متوسط به تمرکز شدید وارداتی منتقل شده و به‌طور فزاینده‌ای به تعداد محدودی از کشورها برای تأمین کالاهای وارداتی وابسته شده است. چنین الگویی، به‌ویژه با توجه به ماهیت واردات ایران که بخش قابل توجهی از آن را کالاهای واسطه‌ای، سرمایه‌ای و نهاده‌های تولید تشکیل می‌دهد، ظرفیت اقتصاد برای تداوم تولید در شرایط اختلال‌های بیرونی را به شدت کاهش می‌دهد. تمرکز بالای وارداتی، ریسک اختلال در زنجیره تأمین، توقف تولید و افزایش فشارهای تورمی را افزایش داده و توان اقتصاد برای جذب شوک‌های سیاسی، تحریمی و لجستیکی را محدود می‌کند.

شاخص تمرکز شرکای صادراتی نیز نشان می‌دهد که صادرات ایران از یک الگوی نسبتاً متنوع به سمت تمرکز شدید و پایدار حرکت کرده است. افزایش سهم سه شریک اصلی صادراتی از حدود ۴۵ درصد در سال ۱۳۹۰ به نزدیک ۶۰ درصد در سال ۱۴۰۲ نشان‌دهنده آن است که تمرکز صادراتی یک ویژگی ساختاری تجارت خارجی کشور محسوب می‌شود. تمرکز بالای صادرات، اقتصاد را در معرض ریسک درآمدی قابل توجه قرار می‌دهد؛ به این معنا که نوسانات اقتصادی، سیاسی یا تجاری در چند مقصد محدود می‌تواند کل جریان صادرات و درآمد ارزی کشور را مختل کند. علاوه بر این، چنین تمرکزی معمولاً با ضعف در تنوع سبد صادراتی، محدودیت رقابت‌پذیری کالاها و اتکالی بالا به صادرات اولیه یا کم‌پیچیدگی همراه است؛ مسأله‌ای که توان اقتصاد برای گسترش بازارهای جایگزین در شرایط بحران را تضعیف می‌کند.

نسبت تراز تجاری به تولید ناخالص داخلی نشان می‌دهد که اگرچه میانگین این شاخص در دوره ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ حدود ۶.۲ درصد مثبت بوده است، اما رفتار آن از نوسان‌پذیری بالا، پایداری اندک و وقوع شکست‌های ساختاری مکرر حکایت دارد. دامنه تغییرات این نسبت در کل دوره برابر با ۱۳.۷ واحد درصد است که بیانگر تغییرات شدید وضعیت تراز تجاری

نسبت به اندازه اقتصاد است. علاوه بر این، انحراف معیار حدود ۴.۱ واحد درصدی شاخص و نسبت بالای انحراف معیار به میانگین (حدود ۰.۶۶) نشان می‌دهد که شدت نوسانات سالانه تقریباً دو سوم اندازه متوسط شاخص است؛ وضعیتی که نشانه بی‌ثباتی و فقدان پایداری ساختاری محسوب می‌شود. بررسی پویایی زمانی شاخص نیز مؤید این ارزیابی است؛ به‌گونه‌ای که ضریب همبستگی مقادیر سالانه شاخص با وقفه یک‌ساله تنها حدود ۰.۲۰ برآورد می‌شود. این مقدار پایین نشان می‌دهد که وضعیت تراز تجاری در هر سال قابلیت پیش‌بینی اندکی بر اساس سال قبل دارد و رفتار آن عمدتاً شوک‌محور و ناپایدار است. از این‌رو، میانگین مثبت شاخص بیش از آنکه بیانگر یک وضعیت باثبات و قابل اتکا باشد، حاصل برهم‌نهی دوره‌های کوتاه‌مدت مازاد تجاری در کنار افت‌های قابل توجه در سایر سال‌هاست.

شاخص‌های مربوط به تراز تجاری غیرنفتی تصویر به‌مراتب نگران‌کننده‌تری از وضعیت اقتصاد ایران ارائه می‌دهند. **تراز تجاری غیرنفتی به تولید ناخالص داخلی طی کل دوره مورد بررسی ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ به‌طور پایدار در محدوده منفی قرار داشته و در هیچ‌یک از سال‌ها حتی به آستانه صفر نزدیک نشده است.** میانگین بلندمدت این نسبت حدود ۱۰.۹- درصد برآورد می‌شود که بیانگر وابستگی ساختاری بخش غیرنفتی اقتصاد به واردات است. ویژگی مهم این شاخص، نوسان محدود آن حول یک میانگین منفی تثبیت‌شده است. این الگو بیانگر آن است که بخش غیرنفتی اقتصاد ایران به‌طور مزمین به واردات کالاهای واسطه‌ای، سرمایه‌ای و حتی مصرفی وابسته بوده و ظرفیت تولید داخلی برای تأمین پایدار نیازهای اقتصاد کفایت لازم را ندارد. این وابستگی ساختاری در نسبت تراز تجاری غیرنفتی به واردات نیز به‌روشنی منعکس می‌شود. این نسبت در تمام سال‌های دوره مورد بررسی منفی بوده و میانگین آن به حدود ۴۸.۲- درصد می‌رسد؛ به این معنا که صادرات غیرنفتی به‌طور متوسط تنها حدود ۵۲ درصد از واردات غیرنفتی را پوشش داده است. علاوه بر این، انحراف معیار پایین‌تر این شاخص (حدود ۷.۴ واحد درصد) نشان می‌دهد که این کسری مزمین ریشه در ساختار تجارت و تولید غیرنفتی کشور دارد. برآیند این شواهد آماری نشان می‌دهد که حتی در دوره‌هایی که تراز تجاری کل اقتصاد بهبود یافته یا مازاد مثبت کرده است، این بهبود عمدتاً متکی بر درآمدهای نفتی و عوامل برون‌زا بوده و از یک پایه غیرنفتی پایدار برخوردار نیست. در نتیجه، رژیم تجاری ایران در بخش غیرنفتی همچنان شکننده باقی مانده و توان اقتصاد برای تأمین مالی واردات، حفظ تداوم تولید و مقابله با شوک‌های خارجی بدون اتکا به نفت به‌طور معناداری محدود است.

این ویژگی‌ها نشان می‌دهد که تعامل خارجی اقتصاد ایران به‌صورت پایدار و مبتنی بر یک رژیم تجاری باثبات مدیریت نمی‌شود. **در چنین شرایطی، تراز تجاری به‌جای ایفای نقش یک پشتوانه خارجی قابل اتکا برای اقتصاد، خود به منبعی از ناپایداری تبدیل شده است؛** به‌گونه‌ای که هر شوک منفی به صادرات، درآمدهای ارزی یا شرایط مبادلات خارجی، می‌تواند به‌سرعت به تضعیف تراز تجاری، فشار بر بازار ارز و تشدید نوسانات اقتصاد کلان منجر شود. در نتیجه، اقتصاد در برابر شوک‌های صادراتی یا ارزی واکنش‌های شدیدتری نشان می‌دهد و دامنه اثرگذاری سیاست‌های تثبیتی و ظرفیت سیاست‌گذاری دولت برای مدیریت بحران‌های خارجی به‌طور معناداری محدود می‌شود.

در چارچوب حکمرانی اقتصادی، رژیم تجاری کارآمد باید بتواند سه کارکرد را ایفا کند. نخست، قابلیت پیش‌بینی برای فعالان اقتصادی؛ دوم، ظرفیت جذب شوک بدون انتقال مستقیم آن به تولید و ثبات کلان و سوم، امکان انباشت نهادی،

به این معنا که سیاست‌ها در طول زمان به قواعد نسبتاً باثبات تبدیل شوند. در اقتصاد ایران، شواهد نشان می‌دهد که هیچ‌یک از این کارکردها به‌طور پایدار محقق نشده‌اند. بنابراین، **رژیم تجاری ایران شکننده است**؛ یعنی مشکل اصلی در سطح شوک‌ها یا ساختار تجارت نیست بلکه در ناتوانی نظام سیاست‌گذاری برای تثبیت یک الگوی قابل دوام تعامل خارجی ریشه دارد. در چنین وضعیتی، تجارت خارجی نمی‌تواند نقش ضربه‌گیر را ایفا کند و ناگزیر به یکی از کانال‌های تولید بی‌ثباتی اقتصاد کلان تبدیل می‌شود.

۷-۵- توسعه اجتماعی

توسعه اجتماعی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های بنیادین حکمرانی اقتصادی تعریف می‌شود که ناظر بر بستر اجتماعی و نهادی اجرای سیاست‌های اقتصادی و کیفیت تعامل میان دولت و جامعه در فرآیند سیاست‌گذاری و اعمال اقتدار اقتصادی است. به بیان دیگر، **توسعه اجتماعی بخشی از سازوکار حکمرانی است که تعیین می‌کند سیاست‌های اقتصادی چگونه در جامعه دریافت و پردازش می‌شوند**. با در نظر گرفتن این موضوع که حکمرانی اقتصادی، فرآیندی اجتماعی است که در بطن روابط قدرت، نهادها و انتظارات اجتماعی شکل می‌گیرد، **توسعه اجتماعی به ظرفیت جامعه برای تعامل سازمان‌یافته با قدرت اقتصادی دولت اشاره دارد**؛ ظرفیتی که امکان می‌دهد تصمیمات اقتصادی نه در تقابل مستمر با جامعه، بلکه در قالب یک فرآیند قابل مدیریت و قابل تداوم اجرا شوند. بنابراین، توسعه اجتماعی پیش‌شرط نهادی برای اثربخشی سیاست‌های اقتصادی تلقی می‌شود.

توسعه اجتماعی به‌طور مستقیم با مفهوم پایداری حکمرانی اقتصادی گره خورده است. حکمرانی اقتصادی تنها زمانی پایدار تلقی می‌شود که جامعه بتواند پیامدهای سیاست‌های اقتصادی را، اعم از مثبت یا منفی، هضم کند. **توسعه اجتماعی دقیقاً به این ظرفیت جذب و مدیریت پیامدها اشاره دارد. در غیاب آن، حتی سیاست‌هایی که از نظر طراحی اقتصادی صحیح است، در مرحله اجرا با مقاومت‌های شدید و بی‌ثباتی اجتماعی مواجه می‌شوند**. نکته مهم آن است که توسعه اجتماعی به معنای حذف تعارض یا اجماع کامل اجتماعی نیست. برعکس، تعارض اجتماعی امری ذاتی در فرآیند سیاست‌گذاری اقتصادی تلقی می‌شود. **آنچه توسعه اجتماعی را معنادار می‌کند، نهادینه‌سازی تعارض و تبدیل آن از یک نیروی مخرب به یک سازوکار اصلاح‌پذیر درون حکمرانی است**. از این منظر، توسعه اجتماعی ظرفیتی است که اجازه می‌دهد مخالفت‌ها، نارضایتی‌ها و مطالبات اجتماعی به‌جای برهم‌زدن کلیت نظم اقتصادی، به‌صورت قابل پیش‌بینی در چرخه تصمیم‌گیری بازتاب یابند.

توسعه اجتماعی همچنین با مفهوم مشروعیت اجرایی سیاست‌های اقتصادی پیوند می‌خورد. مشروعیت در اینجا نه به‌معنای رضایت سیاسی یا تأیید هنجاری بلکه به‌معنای قابلیت اجرای سیاست در بستر اجتماعی است. توسعه اجتماعی آن سطح از انسجام، اعتماد نهادی و ظرفیت ارتباطی را فراهم می‌کند که سیاست اقتصادی حتی در شرایط نارضایتی قابل اجرا باقی بماند و به فروپاشی نظم اقتصادی منجر نشود.

در این چارچوب نظری، توسعه اجتماعی به‌عنوان رابطه‌ای از حکمرانی اقتصادی معرفی می‌کند که میان دولت، بازار و جامعه نقش واسطه ایفا می‌کند. این بُعد تعیین می‌کند که آیا رابطه دولت و جامعه در حوزه اقتصاد مبتنی بر تعامل نهادمند

است یا بر تقابل ناپایدار. از این رو، توسعه اجتماعی یکی از پایه‌های ساختاری حکمرانی اقتصادی به‌شمار می‌رود که بدون آن، امکان تحقق پایدار اهداف اقتصادی منتفی است.

در چارچوب نظری حکمرانی اقتصادی، شاخص توسعه انسانی^۱ به‌عنوان یکی از مهم‌ترین سنجه‌ها برای تحلیل بعد اجتماعی حکمرانی مورد استفاده قرار می‌گیرد. توسعه اجتماعی در این رویکرد ناظر بر سطح توانمندی‌های انسانی و اجتماعی جامعه‌ای است که سیاست‌های اقتصادی در بستر آن طراحی و اجرا می‌شوند. از این منظر، شاخص توسعه انسانی ابزاری برای سنجش زیرساخت اجتماعی حکمرانی اقتصادی است. منطق نظری استفاده از شاخص توسعه انسانی بر این فرض استوار است که حکمرانی اقتصادی تنها به کیفیت تصمیم‌گیری دولت وابسته نیست و به میزان آمادگی جامعه برای مشارکت در فرآیندهای اقتصادی و انطباق با پیامدهای سیاست‌گذاری نیز بستگی دارد.

شاخص توسعه انسانی در مقیاسی بین ۰ و ۱ تعریف می‌شود که در آن مقادیر بالاتر بیانگر سطح بالاتری از توانمندی‌های انسانی در سه بعد آموزش، سلامت و درآمد سرانه تعدیل شده است. این سه مؤلفه در مجموع نمایانگر سطحی از توانمندی انسانی هستند که امکان کنش اقتصادی معنادار و پایدار را فراهم می‌آورند. در ادبیات توسعه و حکمرانی، قرار گرفتن یک کشور در سطوح بالاتر این بازه به‌معنای برخورداری از حداقلی از زیرساخت‌های انسانی لازم برای کنش اقتصادی و اجتماعی پایدار تلقی می‌شود.

در این چارچوب، مؤلفه آموزش شاخص توسعه انسانی به ظرفیت شناختی جامعه برای فهم سازوکارهای اقتصادی، درک منطق سیاست‌های عمومی و تعامل آگاهانه با نهادهای اقتصادی اشاره دارد. جامعه‌ای که از سطح مناسبی از آموزش برخوردار است، توانایی بیشتری برای مشارکت در فعالیتهای اقتصادی، انطباق با تغییرات سیاستی و ایفای نقش مؤثر در فرآیندهای تولید، سرمایه‌گذاری و مصرف دارد. از این منظر، آموزش یکی از پایه‌های اجتماعی حکمرانی اقتصادی محسوب می‌شود.

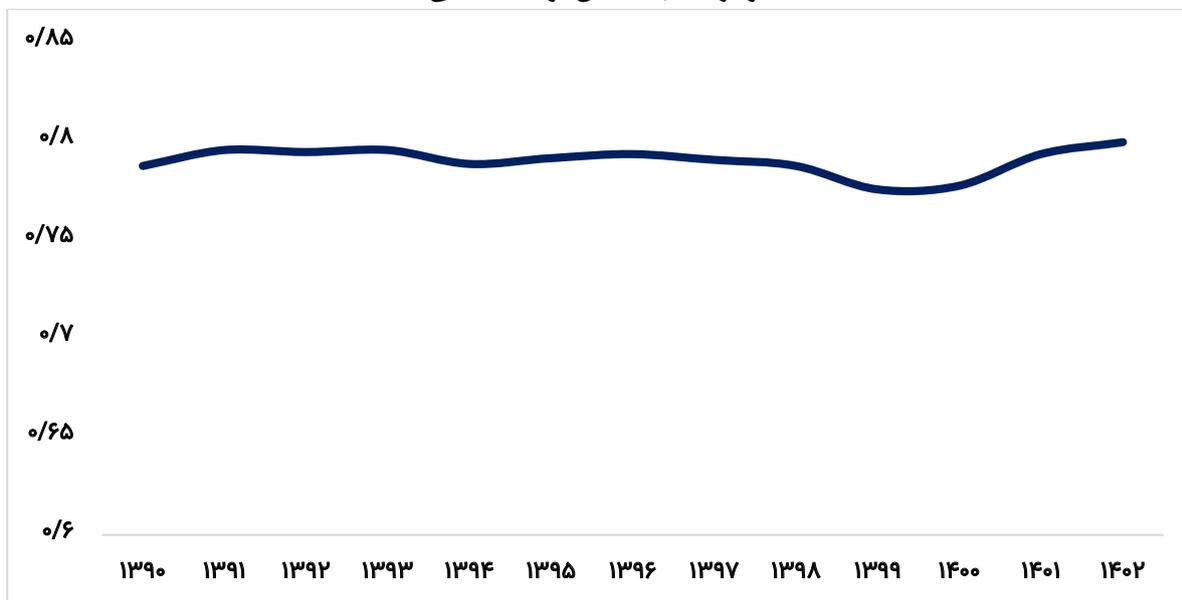
مؤلفه سلامت و امید به زندگی در شاخص توسعه انسانی نیز در چارچوب حکمرانی اقتصادی، بیانگر ظرفیت زیستی جامعه برای حضور مستمر و مؤثر در فعالیتهای اقتصادی است. سلامت عمومی شرط لازم برای بهره‌وری نیروی کار، تداوم مشارکت اقتصادی و تحمل فشارهای ناشی از نوسانات و اصلاحات اقتصادی به‌شمار می‌رود. جامعه‌ای که از سطح مناسبی از سلامت برخوردار است، توان بیشتری برای پشتیبانی از فرآیندهای حکمرانی اقتصادی و اجرای سیاست‌های کلان دارد.

مؤلفه درآمد سرانه تعدیل شده در شاخص توسعه انسانی، در این چارچوب به‌عنوان نماینده حداقل توان معیشتی جامعه تفسیر می‌شود. وجود چنین سطحی از امنیت اقتصادی، زمینه لازم برای کنش اقتصادی عقلانی، مشارکت در بازار و تعامل پایدار با سیاست‌های اقتصادی را فراهم می‌آورد. این مؤلفه نشان می‌دهد که جامعه از نظر اقتصادی در سطحی قرار دارد که می‌تواند در فرآیند حکمرانی اقتصادی نقش‌آفرینی کند.

^۱ Human Development Index (HDI)

شاخص توسعه انسانی ایران در بازه ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ نشان‌دهنده ثبات نسبی در سطحی نسبتاً بالا از این شاخص است. نوسانات شاخص توسعه انسانی در این دوره محدود بوده و شاخص همواره در محدوده‌ای فشرده حرکت کرده است. از منظر حکمرانی اقتصادی، این الگو بیانگر آن است که ظرفیت‌های پایه‌ای انسانی جامعه در این دوره دچار فروپاشی یا افت ساختاری نشده‌اند. در چارچوب نظری حکمرانی اقتصادی، چنین پایداری حاکی از این است که بستر اجتماعی لازم برای اجرای سیاست‌های اقتصادی حفظ شده است. به بیان دیگر، نظام حکمرانی در این دوره با جامعه‌ای مواجه بوده که از نظر توانمندی‌های انسانی در سطحی قرار داشته که امکان مشارکت اقتصادی، انطباق با تغییرات و تحمل فشارهای ناشی از سیاست‌گذاری اقتصادی را فراهم می‌کرد. بنابراین، از منظر توسعه اجتماعی به‌معنای توانمندسازی انسانی، محدودیت سختی بر حکمرانی اقتصادی تحمیل نشده است.

نمودار ۶-۷) شاخص توسعه انسانی



منبع: سازمان ملل متحد

اگرچه شاخص توسعه انسانی به‌طور متعارف به‌عنوان نماینده‌ای از توسعه اجتماعی به‌کار می‌رود اما تجربه ایران در بازه مورد بررسی نشان می‌دهد که این شاخص با محدودیت‌های جدی در تبیین کارکرد حکمرانی اقتصادی مواجه است. ثبات نسبی شاخص توسعه انسانی در کنار بروز بحران‌های شدید اجتماعی در ایران بیانگر آن است که این شاخص تنها بخشی از واقعیت اجتماعی ایران را منعکس می‌کند و از درک ابعاد نهادی و رابطه‌ای توسعه اجتماعی بازمی‌ماند.

نخستین محدودیت اساسی شاخص توسعه انسانی در ایران، فروکاست توسعه اجتماعی به توانمندی‌های فردی است. شاخص توسعه انسانی آموزش، سلامت و درآمد را در سطح افراد یا میانگین‌های جمعیتی می‌سنجد، اما توسعه اجتماعی در معنای مرتبط با حکمرانی اقتصادی، بیش از آنکه به توان فردی وابسته باشد، به کیفیت تعامل نهادی میان دولت و جامعه مربوط است. در ایران، حتی در دوره‌هایی که سرمایه انسانی و سلامت عمومی در سطح نسبتاً مطلوبی قرار داشته‌اند، گسست نهادی میان دولت و جامعه تشدید شده و این گسست خود را در قالب نارضایتی‌های گسترده و تعارضات اجتماعی نشان داده است.

دومین محدودیت، **بی‌توجهی به سازوکارهای مشارکت و پاسخ‌گویی است**. شاخص توسعه انسانی هیچ اطلاعاتی درباره امکان مشارکت اجتماعی در فرآیند تصمیم‌گیری اقتصادی، قابلیت بیان نارضایتی یا وجود کانال‌های اعتراض ارائه نمی‌دهد. در واقعیت ایران، فقدان یا ضعف این سازوکارها موجب شده است که حتی سیاست‌هایی که از نظر نظری قابل دفاع هستند، به دلیل انسداد مسیرهای اصلاح تدریجی، به واکنش‌های اجتماعی پرهزینه منجر شوند.

سوم، **شاخص توسعه انسانی نسبت به تجربه عدالت ادراک‌شده و توزیع هزینه‌های سیاستی حساس نیست**. در ایران، بخش مهمی از نارضایتی اجتماعی، لزوماً ناشی از سطح مطلق رفاه نیست و از احساس نابرابری، تبعیض و عدم انصاف در توزیع بار سیاست‌های اقتصادی ناشی می‌شود. شاخص توسعه انسانی که بر میانگین‌ها متکی است، این شکاف‌های ادراک‌شده را پنهان می‌کند و تصویری هموار از جامعه ارائه می‌دهد؛ تصویری که با تجربه زیسته گروه‌های مختلف اجتماعی همخوانی ندارد.

بنابراین، استفاده از شاخص توسعه انسانی در تحلیل حکمرانی اقتصادی ایران با این ریسک همراه است که مسئله اصلی به اشتباه در حوزه توسعه انسانی جست‌وجو شود. در حالی که **شواهد نشان می‌دهد ریشه چالش‌های اصلی اقتصاد ایران لزوماً در فقدان سرمایه انسانی نیست بلکه از ضعف در کیفیت حکمرانی، انسداد کانال‌های نهادی و ناکارآمدی سازوکارهای پاسخ‌گویی ناشی می‌شود**.

بر این اساس، **حق اعتراض و پاسخ‌گویی^۱** شاخصی که نقاط ضعف شاخص توسعه انسانی را در تحلیل حکمرانی اقتصادی پوشش می‌دهد. این شاخص یکی از ابعاد اصلی مجموعه شاخص‌های حکمرانی جهانی است که توسط بانک جهانی منتشر می‌شود و با هدف سنجش کیفیت حکمرانی از منظر رابطه نهادی میان دولت و جامعه طراحی شده و به‌طور خاص بر امکان مشارکت شهروندان در فرآیندهای سیاسی تمرکز دارد.

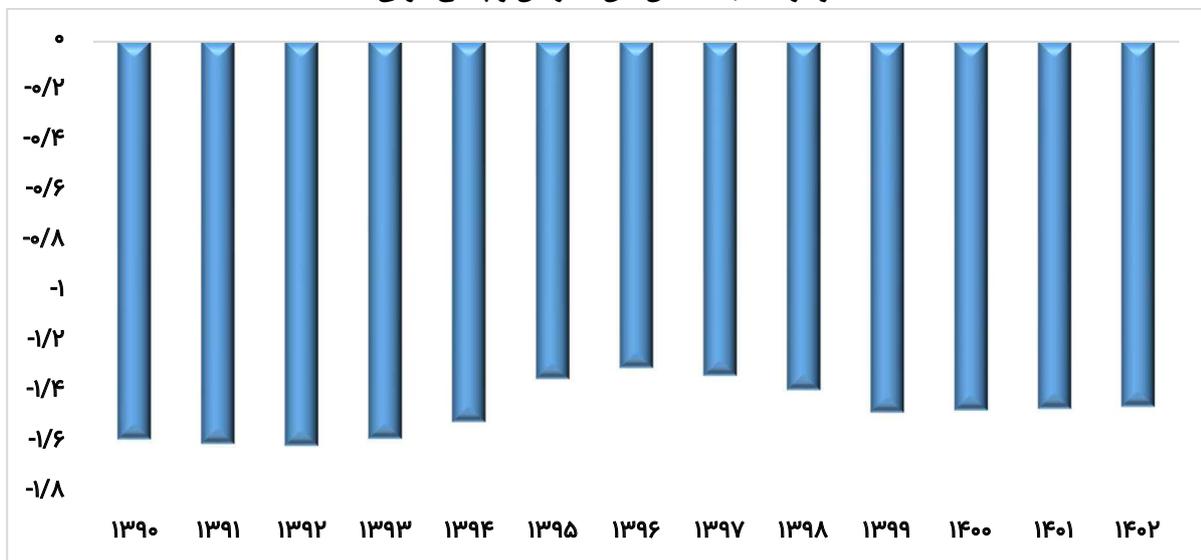
در چارچوب نظری حکمرانی اقتصادی، این شاخص ناظر بر آن بُعد از حکمرانی است که تعیین می‌کند تا چه حد جامعه می‌تواند دیدگاه‌ها، مطالبات و نارضایتی‌های خود را به‌صورت نهادمند، رسمی و کم‌هزینه بیان کند و تا چه اندازه دولت در برابر این مطالبات پاسخ‌گو است. این شاخص صرفاً میزان رضایت اجتماعی یا مشروعیت سیاسی دولت را نمی‌سنجد، بلکه کیفیت سازوکارهایی را ارزیابی می‌کند که از طریق آن‌ها ارتباط میان جامعه و ساختار قدرت برقرار می‌شود. این شاخص سه حوزه را مدنظر قرار می‌دهد. نخست، **میزان مشارکت شهروندان در انتخاب و نظارت بر حکومت که نشان‌دهنده درجه امکان اثرگذاری جامعه بر فرآیندهای تصمیم‌گیری عمومی است**. دوم، **آزادی بیان و آزادی دسترسی به اطلاعات** که شرط لازم برای شکل‌گیری بازخورد اجتماعی نسبت به سیاست‌ها و عملکرد دولت محسوب می‌شود. سوم، **آزادی تشکیلیابی و وجود رسانه‌های مستقل** که امکان تبدیل مطالبات پراکنده اجتماعی به گفت‌وگوی نهادمند و قابل پردازش در نظام حکمرانی را فراهم می‌کند.

^۱ Voice and Accountability

در منطق حکمرانی اقتصادی، اهمیت شاخص حق اعتراض و پاسخگویی از آن جهت است که سیاست‌های اقتصادی ذاتاً با تعارض همراه هستند. هرگونه سیاست‌گذاری اقتصادی، منافع گروه‌های مختلف اجتماعی را به‌گونه‌ای متفاوت تحت تأثیر قرار می‌دهد. شاخص حق اعتراض و پاسخگویی بیانگر آن است که آیا این تعارضات می‌توانند در چارچوب‌های نهادی، شفاف و قابل اصلاح مدیریت شوند یا ناچار به صورت غیررسمی و پرهزینه بروز می‌کنند. بر این اساس، حق اعتراض و پاسخگویی را می‌توان شاخصی از ظرفیت نهادی جامعه برای مشارکت در حکمرانی دانست. این شاخص نشان می‌دهد که آیا رابطه دولت و جامعه مبتنی بر تعامل نهادمند است یا بر اساس تقابل، انسداد و گسست شکل گرفته است. در چارچوب حکمرانی اقتصادی، چنین ظرفیتی نقش واسط میان سیاست اقتصادی و پیامدهای اجتماعی آن را ایفا می‌کند و تعیین می‌کند که آیا اصلاحات اقتصادی می‌توانند به‌صورت تدریجی و پایدار پیش بروند یا با ریسک بالای بی‌ثباتی مواجه خواهند شد.

روند شاخص حق اعتراض و پاسخگویی ایران در بازه ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ نشان‌دهنده یک وضعیت مزمن است. مقادیر این شاخص در کل دوره به‌طور مداوم در ناحیه منفی عمیق قرار دارند و تغییرات آن محدود، کند و فاقد هرگونه نشانه از اصلاح پایدار است. از منظر حکمرانی اقتصادی، این الگو به‌معنای آن است که رابطه دولت و جامعه در حوزه بیان مطالبات و پاسخ‌گویی، گرفتار انسداد بوده است.

نمودار ۷-۷) شاخص حق اعتراض و پاسخ‌گویی



منبع: بانک جهانی

* مقدار شاخص در بازه ۲.۵ (بهترین حالت) تا -۲.۵ (بدترین حالت) قرار دارد

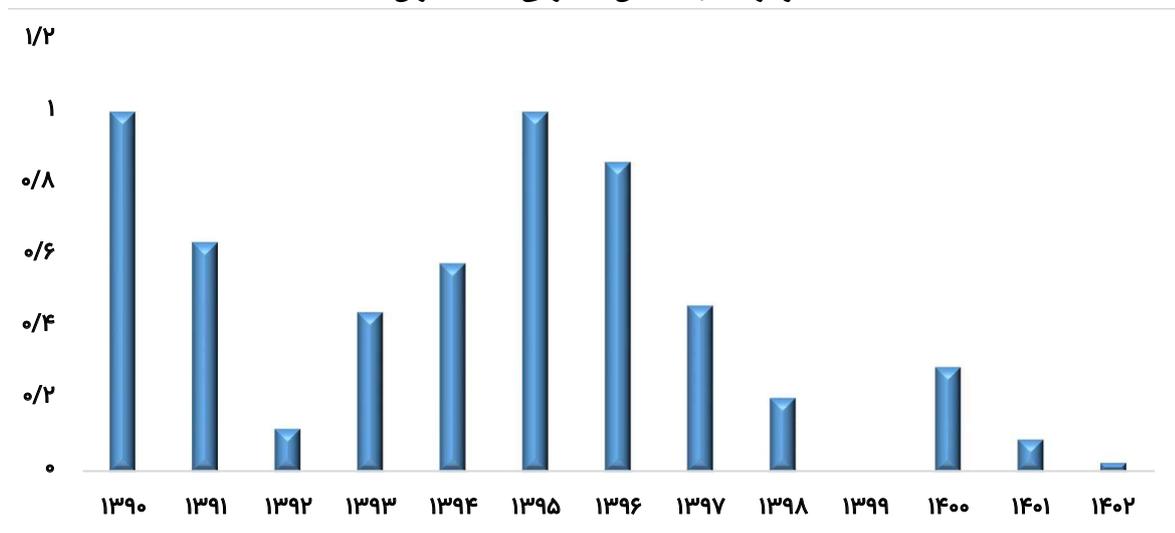
در منطق حکمرانی اقتصادی، چنین روندی دقیقاً بیانگر قفل‌شدگی نهادی است؛ وضعیتی که در آن، نظام حکمرانی نه قادر به جذب تدریجی مطالبات اجتماعی است و نه امکان اصلاح درونی سیاست‌ها از طریق بازخورد نهادمند وجود دارد. نتیجه این وضعیت، انتقال تعارضات از سطح سیاست‌گذاری به سطح نظم اجتماعی است. قرار دادن این روند در کنار ثبات نسبی شاخص توسعه انسانی، یک دلالت تحلیلی مهم را آشکار می‌کند. مسئله ایران کمبود ظرفیت انسانی یا اجتماعی نیست. جامعه‌ای که از نظر سرمایه انسانی در سطح قابل قبول قرار دارد، اما فاقد حق اعتراض و پاسخ‌گویی مؤثر است، به‌جای مشارکت تدریجی در اصلاح سیاست‌ها، به واکنش‌های پرهزینه و گسسته سوق داده

می‌شود. این شکاف دقیقاً همان نقطه‌ای است که حکمرانی اقتصادی ناکارآمد می‌شود. به بیان دیگر، اگرچه جامعه از نظر سرمایه انسانی و ظرفیت‌های پایه‌ای اجتماعی در سطحی قرار داشته که امکان مشارکت اقتصادی و تحمل پیامدهای سیاستی را فراهم می‌کرد، اما انسداد پایدار در سازوکارهای بیان مطالبات، مشارکت نهادمند و پاسخ‌گویی دولت، مانع از ترجمه این ظرفیت اجتماعی به پایداری حکمرانی اقتصادی شده است. در نتیجه، تعارضات ناشی از سیاست‌گذاری اقتصادی به جای جذب تدریجی در چارچوب‌های نهادی، به صورت انباشته و گسسته بروز یافته‌اند. این الگو نشان می‌دهد که توسعه اجتماعی در چارچوب حکمرانی اقتصادی، بیش از آنکه به سطح توانمندی جامعه وابسته باشد، به کیفیت نهادهای ارتباطی و پاسخ‌گوکننده میان دولت و جامعه وابسته است و دقیقاً در همین بُعد، تجربه ایران با کاستی‌های ساختاری مواجه بوده است.

۸- شاخص حکمرانی اقتصاد ایران (۱۴۰۲-۱۳۹۰)

روند شاخص حکمرانی اقتصادی ایران در بازه ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۲ نشان‌دهنده سقوط شدید و پایدار کیفیت حکمرانی اقتصادی است. مقدار شاخص که در ابتدای دوره در سطحی نزدیک به مقدار حداکثری (یک) قرار داشته، طی دو سال نخست با افتی بسیار تند به حدود ۰.۱۲ می‌رسد؛ هرچند در میانه دوره بهبودهایی مشاهده می‌شود و شاخص در برخی سال‌ها به محدوده‌های نسبتاً بالاتر بازمی‌گردد، اما این بهبودها دوام ندارند و بلافاصله با افت‌های مجدد همراه می‌شوند. از نیمه دوم دوره به بعد، میانگین شاخص به‌طور محسوسی کاهش یافته و وارد بازه‌ای کمتر از ۰.۳ می‌شود؛ به طوری که در انتهای دوره مقادیر شاخص به حدود ۰.۰۹ و نهایتاً نزدیک به ۰.۰۲ تنزل می‌یابد. به بیان دیگر، شاخص حکمرانی اقتصادی ایران در انتهای دوره به کمتر از یک‌دهم مقدار متوسط نیمه اول دوره سقوط کرده است. افزایش دامنه نوسان، کاهش میانگین و افت شدید شاخص نشان می‌دهد که اقتصاد ایران، وارد رژیم حکمرانی اقتصادی بسیار ضعیف شده است؛ رژیمی که در آن ظرفیت نهادی حکمرانی اقتصاد، توان ایجاد حداقل‌های ثبات و انسجام اقتصادی را نیز تا حد زیادی از دست داده است.

نمودار ۸-۱) شاخص حکمرانی اقتصاد ایران



منبع: محاسبات پژوهش

* بازه عددی بین صفر (بدترین حالت) و یک (بهترین حالت) در دوره مورد بررسی است

همانگونه که پیش‌تر اشاره شد، حکمرانی اقتصادی به‌عنوان کیفیت نهادی فرآیندهای مدیریت، تنظیم و هماهنگی فعالیت‌های اقتصادی تعریف می‌شود. این رویکرد، حکمرانی اقتصادی را مجموعه‌ای از ترتیبات نهادی می‌داند که از طریق آن‌ها سیاست‌های کلان، رژیم مالی، روابط تجاری و تعامل دولت با بخش خصوصی و جامعه امکان اجرا، تداوم و اصلاح‌پذیری پیدا می‌کنند. بر این اساس، **کارآمدی یا ناکارآمدی حکمرانی اقتصادی بیش از آنکه در سطح متغیرهایی مانند رشد یا سرمایه‌گذاری قابل مشاهده باشد، در توان اقتصاد برای تولید ثبات، پیش‌بینی‌پذیری و اعتماد متجلی می‌شود.**

با اتکا به این چارچوب، وضعیت حکمرانی اقتصادی ایران طی دوره مورد بررسی را می‌توان به‌عنوان نمونه‌ای از تضعیف تدریجی ظرفیت نهادی حکمرانی اقتصادی تفسیر کرد. به‌بیان دقیق‌تر، اقتصاد ایران در این دوره به‌تدریج از وضعیتی که در آن سازوکارهای سیاست‌گذاری قادر به هماهنگی نسبی ابزارهای کلان و تعدیل شوک‌ها بودند، به وضعیتی منتقل شده که در آن این سازوکارها کارکرد نهادی خود را از دست داده‌اند.

یکی از نشانه‌های کلیدی ضعف حکمرانی اقتصادی، عدم توانایی نظام سیاست‌گذاری در تبدیل سیاست‌ها به قواعد باثبات است. وضعیت ایران دقیقاً از همین منظر قابل تحلیل است. سیاست‌های اقتصادی، حتی در دوره‌هایی که از نظر محتوا یا جهت‌گیری می‌توانستند منجر به بهبود شرایط شوند، نتوانسته‌اند به ترتیبات نهادی پایدار تبدیل شوند. **این امر بیانگر آن است که مشکل اصلی در سطح طراحی سیاست متوقف نمی‌شود و به فقدان ظرفیت نهادی برای تثبیت، اجرای قابل پیش‌بینی و اصلاح تدریجی سیاست‌ها بازمی‌گردد.** در چنین شرایطی، حکمرانی اقتصادی بیش از آنکه تولیدکننده نظم باشد، به مجموعه‌ای از واکنش‌های مقطعی و ناهمزمان فروکاسته می‌شود.

همچنین حکمرانی اقتصادی کارآمد مستلزم وجود یک چارچوب هماهنگ میان مدیریت کلان، نظام مالی، رژیم تجاری و بُعد اجتماعی حکمرانی است. تحلیل وضعیت ایران نشان می‌دهد که این هماهنگی به‌طور فزاینده‌ای تضعیف شده است. مدیریت کلان اقتصادی فاقد انسجام لازم برای ایجاد انتظارات باثبات بوده، نظام مالی به‌تدریج از نقش واسطه‌گری توسعه‌ای فاصله گرفته، رژیم تجاری به‌جای ایفای نقش ضربه‌گیر، به کانال انتقال شوک تبدیل شده و بُعد اجتماعی حکمرانی نتوانسته سازوکارهای نهادمند جذب تعارض و بازخورد را فراهم کند. این گسست‌ها به‌شکل هم‌افزا عمل کرده‌اند و در نتیجه، ضعف حکمرانی اقتصادی ماهیتی سیستمی پیدا کرده است. چنین وضعیتی به معنای گذار اقتصاد از حکمرانی اقتصادی ناکارآمد به حکمرانی اقتصادی فرسوده است. حکمرانی فرسوده وضعیتی است که در آن نهادهای سیاست‌گذاری نه‌تنها توان پیشبرد اصلاحات را از دست می‌دهند، بلکه حتی ظرفیت حفظ وضعیت موجود را نیز ندارند. در این وضعیت، سیاست‌ها بیشتر به ابزارهای کنترل کوتاه‌مدت تبدیل می‌شوند و تصمیم‌گیری اقتصادی فاقد افق زمانی مشخص و قواعد قابل اتکا است. نتیجه آن، کاهش اعتماد نهادی، کوتاه‌شدن افق تصمیم‌گیری بخش خصوصی و گسترش رفتارهای تدافعی در سطح کل اقتصاد است.

پیامد چنین حکمرانی اقتصادی محدود به کاهش رشد یا افزایش نوسانات نیست. حکمرانی اقتصادی زمانی معنا دارد که بتواند تعارض‌های ذاتی اقتصاد را در قالب نهادهای قابل مدیریت جذب کند. **در تجربه ایران، تضعیف این**

ظرفیت نهادی باعث شده است که تعارض‌ها به جای جذب تدریجی، به صورت انباشته و پرهزینه بروز کنند. این امر خود نشان می‌دهد که مشکل اصلی اقتصاد ایران را نمی‌توان به شوک‌های بیرونی یا محدودیت منابع تقلیل داد، بلکه ریشه آن در ضعف ساختاری حکمرانی اقتصادی نهفته است.

بنابراین وضعیت حکمرانی اقتصادی ایران را می‌توان وضعیتی دانست که در آن کارکردهای نهادی حکمرانی دچار زوال شده‌اند؛ به گونه‌ای که سیاست‌گذاری اقتصادی توان تولید ثبات، هماهنگی و پیش‌بینی‌پذیری را از دست داده و اقتصاد وارد چرخه‌ای شده است که در آن اصلاحات بدون بازسازی حکمرانی، خود به منبع جدیدی از بی‌ثباتی تبدیل می‌شوند. بر این اساس هرگونه ارزیابی یا پیشنهاد سیاستی برای اقتصاد ایران، اگر به سطح حکمرانی اقتصادی توجه نکند، به طور ساختاری ناقص و ناپایدار خواهد بود.

در چارچوب مفهومی حکمرانی اقتصادی، ادامه وضع موجود به معنای تداوم شرایطی است که در آن نهادهای سیاست‌گذار قادر به تبدیل تصمیمات اقتصادی به قواعد باثبات، قابل پیش‌بینی و اصلاح‌پذیر نیستند. این وضعیت به معنی ناکارآمدی سیاست‌ها نیست و نشان‌دهنده اختلال در کارکرد بنیادی حکمرانی اقتصادی است؛ یعنی ناتوانی در سازمان‌دهی تعامل میان دولت، بازار و جامعه. پیامدهای تداوم این وضعیت را باید در چند سطح درک کرد.

نخستین و بنیادی‌ترین آسیب، زوال تدریجی ظرفیت نهادی دولت برای اعمال سیاست اقتصادی مؤثر است. در حکمرانی اقتصادی فرسوده، دولت همچنان ابزارهای سیاستی را در اختیار دارد، اما این ابزارها فاقد اعتبار نهادی هستند. در نتیجه، سیاست‌های پولی، مالی، ارزی و تجاری حتی اگر از نظر نظری قابل دفاع باشند، نمی‌توانند انتظارات اقتصادی را هدایت کنند. این امر باعث می‌شود سیاست‌گذاری از یک فرآیند قاعده‌مند به مجموعه‌ای از مداخلات اضطراری تبدیل شود. تداوم این وضعیت به مرور قدرت سیاست اقتصادی را مستهلک می‌کند و دولت را از کنشگر فعال به بازیگری واکنشی و منفعل تقلیل می‌دهد.

دومین آسیب، کوتاه‌شدن افق تصمیم‌گیری در کل اقتصاد است. در چارچوب حکمرانی اقتصادی، قابلیت پیش‌بینی شرط لازم برای انباشت سرمایه، تخصیص کارای منابع و رشد بهره‌وری است. ادامه وضع موجود به این معناست که نااطمینانی به صورت نهادی تثبیت می‌شود؛ در چنین شرایطی، بنگاه‌ها، خانوارها و حتی نهادهای عمومی تصمیمات خود را بر اساس افق‌های حداقلی اتخاذ می‌کنند. نتیجه آن، تغییر رفتار اقتصادی از تولید و سرمایه‌گذاری به سمت حفظ ارزش، سفته‌بازی، خروج سرمایه و انتخاب‌های کم‌ریسک اما کم‌بازده است.

سومین پیامد مهم، تضعیف نقش توسعه‌ای نظام مالی و مالیه عمومی است. تداوم حکمرانی اقتصادی ضعیف موجب می‌شود نظام بانکی و مالی به تدریج از کارکرد واسطه‌گری مالی فاصله بگیرد و به ابزاری برای مدیریت کسری‌ها، انتقال شوک‌ها و تأمین مالی غیرمولد تبدیل شود. این فرآیند، تخصیص اعتبارات را از فعالیت‌های مولد منحرف کرده و وابستگی بنگاه‌ها به منابع غیررسمی یا کوتاه‌مدت را افزایش می‌دهد. در بلندمدت، این وضعیت به فرسایش سرمایه‌گذاری، کاهش بهره‌وری و قفل‌شدن ساختار تولید منجر می‌شود؛ وضعیتی که حتی با بهبود متغیرهای کلان نیز به راحتی قابل اصلاح نیست.

چهارمین آسیب، **شکنده‌تر شدن پیوند اقتصاد با محیط خارجی** است. در چارچوب حکمرانی اقتصادی، رژیم تجاری باید نقش ضربه‌گیر شوک‌های بیرونی را ایفا کند. تداوم وضع موجود، به‌جای تقویت این نقش، تجارت خارجی را به کانال انتقال بی‌ثباتی تبدیل می‌کند. وابستگی‌های متمرکز، ناپایداری ترازهای خارجی و ناهماهنگی سیاست‌های تجاری و ارزی، موجب می‌شود هر شوک بیرونی اعم از تحریمی، ژئوپلیتیکی یا قیمتی، آثار چندبرابری بر اقتصاد داخلی بر جای بگذارد. در نتیجه، اقتصاد به‌طور ساختاری در وضعیت آسیب‌پذیری مزمن باقی می‌ماند.

پنجمین پیامد، که از منظر حکمرانی اقتصادی اهمیت ویژه‌ای دارد، انسداد تدریجی کانال‌های نهادمند تعامل دولت و جامعه است. حکمرانی اقتصادی کارآمد مستلزم آن است که تعارض‌های ناشی از سیاست‌های اقتصادی در چارچوب‌های قابل مدیریت جذب شوند. تداوم وضع موجود به معنای آن است که چنین چارچوب‌هایی یا تضعیف شده‌اند یا اساساً کارکرد ندارند. در این شرایط، نارضایتی‌های اجتماعی انباشته می‌شوند و به‌جای اصلاح تدریجی سیاست‌ها، به واکنش‌های پرهزینه و گسسته منجر می‌گردند. این وضعیت، هزینه اجرای هرگونه اصلاح اقتصادی را به‌شدت افزایش می‌دهد.

ششمین پیامد ادامه وضع موجود حکمرانی اقتصادی قفل‌شدگی مسیر توسعه است. در چنین شرایطی، اقتصاد قادر به دستیابی به توسعه اقتصادی نیست و حتی حفظ سطح فعلی کارایی و تولید نیز مستلزم هزینه‌های فزاینده می‌شود. سیاست‌گذاری اقتصادی در این وضعیت گرفتار یک دور باطل می‌شود؛ ضعف حکمرانی باعث بی‌ثباتی می‌شود، بی‌ثباتی نیاز به مداخله‌های بیشتر ایجاد می‌کند و این مداخلات، به‌دلیل ضعف حکمرانی، خود منبع بی‌ثباتی جدیدی می‌شوند.

بنابراین ادامه وضع موجود به معنای تثبیت یک رژیم حکمرانی اقتصادی فرسوده است؛ رژیمی که در آن امکان تولید ثبات، اصلاح‌پذیری تدریجی و انباشت نهادی از بین می‌رود. در چنین چارچوبی، هزینه اصلاحات آینده به‌طور نمای افزایش یافته و هر تأخیر در بازسازی حکمرانی اقتصادی، دامنه گزینه‌های سیاستی را محدودتر و پرهزینه‌تر می‌کند.

باید توجه داشت مسئله اصلی اقتصاد ایران در این شرایط ناتوانی حکمرانی اقتصادی در تبدیل سیاست‌ها به قواعد باثبات و قابل اتکا است. بنابراین، راه‌حل در تغییر سیاست‌های اقتصادی نیست. چرا که هر سیاستی در این شرایط محکوم به شکست است. بنابراین پاسخ «چه باید کرد» به‌معنای ایجاد شرایطی است که در آن سیاست اقتصادی دوباره قدرت نهادی پیدا کند.

نخستین گام، خروج سیاست‌گذاری از وضعیت واکنشی و بازگرداندن آن به یک چارچوب قاعده‌مند است. حکمرانی اقتصادی کارآمد مستلزم آن است که تصمیمات کلان اقتصادی بر اساس قواعد از پیش‌اعلام‌شده، سازگار و قابل پیش‌بینی اتخاذ شوند. این امر به معنای کاهش دامنه مداخلات موردی، استثنایی و غیرقابل پیش‌بینی در حوزه‌های پولی، مالی، ارزی و تجاری است. تا زمانی که تصمیمات اقتصادی تابع ملاحظات کوتاه‌مدت و خارج از قواعد شفاف باشند، حتی اصلاحات درست نیز فاقد اعتبار نهادی خواهند بود و امکان شکل‌گیری انتظارات باثبات فراهم نمی‌شود.

حکمرانی اقتصادی زمانی معنا دارد که مدیریت کلان، نظام مالی، رژیم تجاری و بُعد اجتماعی در یک چارچوب هماهنگ عمل کنند. بنابراین، یکی از ضروری‌ترین اقدامات، **ترمیم سازوکارهای هماهنگی** میان نهادهای سیاست‌گذار است. بدون این هماهنگی، هر سیاست اصلاحی در یک حوزه می‌تواند از طریق حوزه‌های دیگر خنثی یا حتی معکوس شود. بازسازی حکمرانی اقتصادی مستلزم آن است که تضادهای نهادی میان سیاست‌های پولی، مالی، ارزی و تجاری به صورت ساختاری حل شوند.

اعتبار، عنصر مرکزی حکمرانی اقتصادی است. بدون اعتبار، سیاست‌ها نمی‌توانند رفتار کنشگران اقتصادی را هدایت کنند. بنابراین، یکی از مهم‌ترین اقدامات، **بازسازی تدریجی اعتبار سیاست‌گذار از طریق ثبات در اجرا، پرهیز از عقب‌گردهای مکرر و پذیرش هزینه‌های کوتاه‌مدت اصلاحات است**. اعتبار نهادی با پایبندی به قواعد اعلام‌شده شکل می‌گیرد.

در چارچوب حکمرانی اقتصادی، دولت نباید جایگزین بازار شود و نه از نقش تنظیم‌گری عقب‌نشینی کند. آنچه در اقتصاد ایران دچار اختلال شده، همین تمایز است. بازسازی حکمرانی اقتصادی مستلزم تمرکز دولت بر تنظیم قواعد، مدیریت ریسک‌های سیستمی و تأمین ثبات کلان است و نباید دیگر مداخلات مستقیم و پراکنده در فرآیندهای خرد شود. این تعریف نقش، پیش‌شرط بازگشت نظام مالی به کارکرد واسطه‌گری توسعه‌ای و مشارکت واقعی بخش خصوصی است.

حکمرانی اقتصادی فرآیندی است که بدون بُعد اجتماعی قابل دوام نیست. بنابراین، اصلاح حکمرانی اقتصادی بدون احیای سازوکارهای بیان مطالبات و پاسخ‌گویی ممکن نخواهد بود. بازگشایی این کانال‌ها به معنای حذف تعارض نیست، بلکه به معنای نهادینه‌سازی تعارض است تا سیاست‌های اقتصادی بتوانند به صورت تدریجی اصلاح شوند. بدون این سازوکار، هر اصلاح اقتصادی با ریسک بالای شکست اجتماعی مواجه خواهد بود.

نکته محوری در پاسخ به «چه باید کرد» آن است که اصلاح حکمرانی اقتصادی باید مقدم بر اصلاحات سیاستی گسترده باشد. در غیاب بازسازی حکمرانی، اصلاحات سیاستی نه تنها پایدار نمی‌شوند بلکه می‌توانند به منبع جدیدی از بی‌ثباتی تبدیل شوند. بنابراین، مسیر اصلاح باید از بازسازی قواعد تصمیم‌گیری، هماهنگی نهادی و اعتبار سیاست‌گذار آغاز شود و سپس به اصلاحات بخشی و ابزاری گسترش یابد.

منابع

- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. A., & Thaicharoen, Y. (۲۰۰۳). *Institutional causes, macroeconomic symptoms: Volatility, crises and growth*. Journal of Monetary Economics.
- Constantinescu, M. (۲۰۲۳). *Measuring economic resilience for the CEE and Black Sea countries in the framework of comprehensive defence*. Security and Defence Quarterly, ۴۴(۴).
- Jiang, C. N., Jain, A., Romano, T., & Boyce, T. (۲۰۲۵). *The Worldwide Governance Indicators: Revised methodology for measuring governance using perception data*. World Bank Group.
- Khan, M. H. (۲۰۰۷). *Governance, economic growth and development since the 1960s*. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Lateef, K. S. (۲۰۱۶). *Evolution of the World Bank's thinking on governance (Background Paper for World Development Report 2017: Governance and the Law)*. The World Bank.
- Nasrullah, A. M. (۲۰۲۱). *Economic governance*. In A. Farazmand (Ed.), Global encyclopedia of public administration, public policy and governance.
- Tarschys, D. (۲۰۰۱). *Wealth, values, institutions: Trends in government and governance*. In Governance in the ۲۱st century. OECD Publishing.
- Weiss, T. G. (۲۰۰۰). *Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges*. Third World Quarterly, ۲۱(۵).
- World Bank. (۲۰۱۷). *World development report 2017: Governance and the law*. World Bank Group.



مرکز پژوهش های اتاق ایران

تهران، خیابان طالقانی،

نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

تلفن: ۰۲۱ ۸۵۷۳۰۰۰۰

ICCIMA.IR