

تحلیل اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و تبیین معضله متقاعدسازی سیاستی

هادی صدیقی^۱، علیرضا سلطانی^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۶/۱ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۲۸

چکیده:

بیش از شش سال از ابلاغ سیاست‌های کلان اقتصاد مقاومتی می‌گذرد؛ اما متأسفانه تاکنون سیاست‌های اقتصاد مقاومتی تا حدود زیادی در رسیدن به اهداف ناموفق، و توانایی پیشبرد کشور به سوی چشم‌انداز ملی را نداشته است. این سیاست‌ها در متقاعدسازی و بسیج قوا و دستگاه‌های مختلف دیوان‌سالاری اجرایی کشور، بکارگیری ظرفیت‌های بالقوه و استفاده از سرمایه‌های اجتماعی در جهت پیشرفت اقتصادی کشور، ناکام بوده است. در نتیجه، بررسی چرایی ناکامی سیاست‌ها در متقاعدسازی سیاستی مجریان سیاست‌ها، و عدم همراهی آنها با سیاست‌ها، حائز اهمیت می‌باشد. بنابراین سؤال اصلی پژوهش این است که، دلیل عدم موفقیت سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در متقاعدسازی سیاستی مجریان سیاست‌ها چه می‌باشد؟ پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و با توجه به ماهیت داده‌ها، توصیفی و تحلیلی می‌باشد. فرضیه پژوهش نیز گویای این مسئله بوده که: «عدم موفقیت در متقاعدسازی سیاستی در میان مجریان سیاست‌ها، به دلیل ساختار دیوان‌سالاری رانتیر و ناکارآمد می‌باشد».

واژگان کلیدی: سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، تحلیل اجرا، متقاعد سازی سیاستی، دیوان -

سالاری رانتیر

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

^۱ - گروه علوم سیاسی، سیاستگذاری عمومی، دانشکده علوم سیاسی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
hadisedighi@yahoo.com

^۲ - گروه روابط بین‌الملل، دانشکده علوم سیاسی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران: نویسنده مسئول
ali.soltani@iauctb.ac.ir

مقدمه

سیاست‌گذاری عمومی جایگاهی مهم در تئوری و عمل داشته؛ و به معنی «حکومت در عمل» می‌باشد. همه دولت‌ها به اتکای سیاست‌های عمومی، اهداف راهبردی ملی را رهگیری کرده و بدین طریق حکمرانی ملی را رقم می‌زنند. با گذر زمان، و افزایش پیچیدگی‌های ساختار-های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی و مشکلات و مسائل مرتبط و حدوث «فرا مسائل»^۱، حل این مسائل نیاز به اتخاذ سیاست‌های دقیق و پیچیده و سنجیده‌تر داشته است.

اما بسیاری از سیاست‌های متخذه توسط دولت‌ها، به نتایج و اهداف مدنظر سیاست‌گذاران دست نیافته و منابع و سرمایه‌های اجتماعی ارزشمندی، با ناکامی سیاست‌ها، زایل شده؛ حتی برخی از مشکلات، وخیم‌تر نیز گردید. با شکست بسیاری از سیاست‌های عمومی، توجه تحلیلگران سیاستی، به ابعاد مختلف سیاست‌ها و اهمیت و اثربخشی مراحل مختلف سیاست-گذاری و خصوصاً اجرای سیاست‌ها، جلب گردید. نادیده گرفتن اهمیت مرحله اجرای سیاست-ها یادآور این جمله بودکه: «اجرا، دارای سادگی فریبنده‌ای است: گویی درگیر هیچ مساله مهمی نیست». (ون متر، ون هورن، ۱۹۷۵: ۴۵۰) در حقیقت، با حاکمیت نگاه جدید، سیاست-گذاری به چیزی فراتر از تدوین سیاست‌ها تبدیل، و مرحله اجرا به عنوان حلقه مفقوده^۲ در فرآیند سیاست‌گذاری، متمایز و برجسته شده؛ و از دل این تحول، مفهومی به نام «تحلیل اجرا»، سر بر آورد.

در دهه‌های اخیر، کشور ما نیز، شاهد تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلان در موضوعات مختلف عمومی بوده؛ که با توجه به حساسیت‌های مقطع حال حاضر تاریخ کشور و نیاز مبرم کشور به تحول و بهبود عرصه‌های عمومی و خصوصاً اقتصادی به مدد اجرای سیاست‌های کارآمد، این سیاست‌های کلان همواره در فرآیند اجرا با چالش‌های متعدد مواجه بوده‌اند. یکی از این سیاست-های بسیار مهم، سیاست‌های کلان اقتصاد مقاومتی می‌باشد. بیش از پنج سال از ابلاغ این سیاست‌ها به دستگاه‌های مختلف اجرایی کشور می‌گذرد؛ اما به ادعان بسیاری از کارشناسان و نخبگان سیاسی و اقتصادی تحول چشمگیر اقتصادی، از اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی مشاهده نگردیده است. همچنین، ابلاغ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، به بسیج عمومی قوا، دستگاه‌های مجری سیاست‌ها، نخبگان و جامعه و متقاعدسازی آنها، در جهت حرکت جدی

¹ - Meta Problem

² - Missing Link

در راستای نیل به اهداف سیاست‌ها منجر نشده است. لذا، با توجه به توضیحات فوق‌الذکر و تمرکز این پژوهش به مرحله اجرا، نیاز به تحلیل سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و خصوصاً «تحلیل اجرا»^۱ سیاست‌ها، به سیره تحلیل‌گران سیاستی^۲، می‌باشد.

در خصوص اهداف و اهمّیت انجام موضوع پژوهش، مواردی چون: عارضه‌یابی و آسیب‌شناسی اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، گسترش جلب توجه نخبگان سیاست‌گذاری به اهمّیت مرحله اجرا و تحلیل اجرای سیاست‌ها، شناخت آثار و نقش ساختارهای اجرایی و دیوان سالاری در موفقیت یا عدم موفقیت یک سیاست، جلوگیری از اتلاف سرمایه‌های اجتماعی در نتیجه شکست سیاست‌ها، اهمّیت و نیاز به کسب موفقیت با اجرای سیاست‌های اقتصادی، با توجه به فشارهای اقتصادی ناشی از تحریم‌های سال‌های گذشته، قابل ذکر می‌باشد.

لذا، در این پژوهش، با رویکردی آسیب‌شناسانه و با طرح سؤال اصلی پژوهش: «دلیل عدم موفقیت سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در متقاعدسازی سیاستی مجریان سیاست‌ها چه می‌باشد؟» به بررسی ابعاد مختلف اجرای این سیاست‌ها و علل ناکامی نسبی در متقاعدسازی سیاستی، می‌پردازیم. در پاسخ به سؤال مذکور نیز این فرضیه مد نظر قرار می‌گیرد که: «عدم موفقیت در متقاعدسازی سیاستی در میان مجریان سیاست‌ها به دلیل ساختار دیوان سالاری رانتیر و ناکارآمد می‌باشد». پس از بیان مسئله، به چارچوب نظری پژوهش و بررسی مفاهیم مرتبط چون: تحلیل اجرای سیاست‌ها، درخت مشکل و متقاعدسازی سیاستی پرداخته؛ سپس در ادامه، به روند اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و آسیب‌شناسی و استخراج و استنتاج کشفیات پژوهش می‌پردازیم.

مبانی نظری پژوهش

تحلیل اجرای سیاست‌ها

به گفته لاسول سیاست‌گذاری عمومی، دانشی میان رشته‌ای، راه حل یاب و به وضوح هنجاری و ارزشی است. (Lasswell, 1951.3-15) تحلیل سیاست‌گذاری عمومی نیز، پدیده و دانشی میان رشته‌ای، مسئله‌یاب و ارزشی بوده و دارای پیچیدگی و ظرائف بسیار می‌باشد. در حقیقت، تحلیل سیاست‌گذاری عمومی، چیزی بیش از ارزیابی سیاست‌ها بوده؛ و ارزیابی سیاست‌ها، تنها مرحله‌ای از تحلیل سیاست‌گذاری می‌باشد. ارزیابی سیاست‌ها، شامل استفاده از مجموعه‌ای از تکنیک‌ها،

¹ - Implementation analysis

² - Policy Analyst

سنجه‌ها، و ابزارهای مختلف اندازه‌گیری جهت تعیین نتایج اجرای سیاست‌ها می‌باشد. در حالیکه، تحلیل سیاست‌گذاری عمومی، دارای نگاهی کلان به مسئله بوده و گستره‌ای از ابتدا تا انتهای فرآیند سیاست‌گذاری شامل: شناخت مشکل، دستور کارگذاری، تدوین سیاست، محتوای سیاست، اجرای سیاست و ارزیابی و ... را مورد بررسی قرار می‌دهد. تحلیل سیاست‌گذاری عمومی، از رشته‌های مختلف چون سیاست، جامعه‌شناسی، اقتصاد و ... به عنوان ابزار شناخت و تحلیل، استفاده می‌نماید.

ادبیات سیاست‌گذاری عمومی هنوز درباره کاربست و اجرای سیاست عمومی، چیز زیادی برای گفتن ندارد؛ و به طور خلاصه، توجه کافی به ارتباط میان سیاست‌گذاری و اجرا مبذول نگردیده است. اجرای سیاست، شامل آن دسته از فعالیت‌های افراد یا گروه‌های عمومی و خصوصی بوده، که در پی دستیابی به اهدافی است، که در فرآیند تصمیمات سیاستی صورت‌بندی شده‌اند. این فعالیت‌ها، هم تلاش‌های مقطعی برای تبدیل تصمیم به عمل را در بر می‌گیرند؛ و هم تلاش‌های مداوم، جهت دستیابی به تغییرات بزرگ و کوچک که تصمیمات سیاست-گذاران پیش‌بینی کرده، شامل می‌شوند.

ویلیامز، «تحلیل اجرا» را موجز و مختصر بیان کرده است: «در مفهوم کلی، تحلیل اجرا به دنبال تعیین این نکته است که آیا یک سازمان می‌تواند افراد و مصالحش را در قالبی منسجم شکل‌بندی نماید و آنها را در مسیری که اهداف مدّ نظر سازمان محقق شوند، هدایت کند». (Williams, 1971.144) شکست اجرا، همیشه ناشی از عدم موفقیت در پیروی از اهداف نیست؛ بلکه در ضعف و ابهام آن چیزی است که باید تعقیب شود. از این رو مطالعه اجرا، مؤلفه‌هایی که در آشکارسازی و عینی‌سازی اهداف سیاست‌گذاری دخیلند را هم، مورد بررسی قرار می‌دهد. (www.policyhub.ir)

تحلیل اجرای سیاست‌ها، دارای پیچیدگی بسیار بوده و نیاز به شناخت و برقراری ارتباط تحلیلگر سیاستی با تمامی ابعاد یک سیاست عمومی و خصوصاً محیط اجرای سیاست می‌باشد. بسیاری از کنشگران و ذینفعان در حوزه اجرای سیاست‌ها، و همچنین بسیاری از متغیر-های جامعه شناختی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی، پنهان، و یا اهمیت و میزان اثر-گذاری آنها نا مشخص و یا به سختی قابل سنجش می‌باشد. تحلیل اجرای سیاست‌ها و روش-های آن در بسترهای مختلف سیاست‌گذاری، منحصر به فرد و خاصّ بوده؛ بنابراین تدوین

مدلی قابل تعمیم و چارچوب نظری فراگیر از تحلیل اجرای سیاست‌ها، در سایر مسائل عمومی و محیط‌های سیاست‌گذاری متفاوت، تاکنون مشاهده نگردیده است.

درخت شناسایی و حل مشکل

امروزه یکی از تکنیک‌های شناخته‌شده در برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌های توسعه جهت شناخت مشکل و هدف‌گذاری برای حل آن، استفاده از درخت مشکل می‌باشد. تفکیک مشکل از ریشه‌ها و پیامدهای آن و به تصویر کشیدن این رابطه علی- معلولی، به فهم دقیق‌تر مشکل کمک می‌کند. در فرآیند برنامه‌ریزی، ارائه تصویری از رابطه میان ریشه‌های مشکل با مشکل اصلی و پیامدهای ناشی از مشکل، امکان تعیین هدف و ارائه راه‌حل برای مشکل را در اختیار برنامه‌ریزان، قرار می‌دهد. درخت مشکل، تعریف ما از یک مسئله، عوامل چندگانه و تاثیرات یک وضعیت مشکل‌زا را، بیان می‌دارد. (www.patotarvij.org)

درخت مشکل، ابزاری برای تجزیه و تحلیل مشکل می‌باشد؛ که کارگزاران توسعه و عامه مردم می‌توانند به طور مؤثری از آن، برای بررسی و تعیین علت‌ها و عوامل به وجود آورنده مشکل و روابط میان آنها، استفاده کنند. این ابزار به یک درخت شباهت دارد که تنه درخت نشان دهنده مشکل کانونی و اصلی^۱ بوده، ریشه‌های آن یا به عبارتی علت‌های ریشه‌ای^۲، بیانگر علت‌ها و دلایل بروز آن مشکل و شاخه‌های درخت، اثرات و پیامدهای^۳ بروز یافته مشکل اصلی را، نشان می‌دهد.

هدف کلی درخت مشکل، شناسایی مشکلات کانونی موجود در جامعه، به منظور تحلیل و اولویت‌بندی دلایل آنها به عنوان اولین گام به سوی راه‌حل‌های مؤثر و پایدار است. (Anyaegb- unan et al., 2004) به عبارت دیگر، این ابزار انعطاف‌پذیر، برای تجزیه و تحلیل یک رشته حوادث که منجر به بروز یک مشکل می‌شوند، مورد استفاده قرار می‌گیرد. (Joubert et al., 2008) نقطه آغازین درخت مشکل، شناخت مشکل کانونی است. شناختن مشکلات ممکن است یک کار ساده به نظر بیاید؛ اما اینطور نیست. معمولاً، مشکلات و دلایل مختلفی وجود دارند که منجر به شرایط ناسازگار می‌شوند؛ اما همه آنها منجر به یک نتیجه نمی‌شوند. یک مشکل بزرگ، معمولاً به واسطه تعداد اندکی از تمام دلایل محتمل اتفاق می‌افتد. از طریق تحلیل

¹ -Core Problems

² -Root causes

³ -Effects

علت- معلول می‌توان، مشکلات کانونی و بیشتر دلایل مرتبط با آن را شناسایی نمود. به بیان دیگر، پس از تبیین موقعیت و شناسایی مشکل کانونی، برای یافتن علت (های) آن، چرایی پیدایش آن مشکل، مورد سؤال قرار می‌گیرد. این روند تا هنگام تکمیل ریشه‌های درخت ادامه می‌یابد.

متقاعد سازی سیاستی^۱ در سیاست گذاری اقتصادی

متقاعدسازی به صورت یک ارتباط انسانی، فرایند پیچیده‌ای است که برای تاثیرگذاری با اهداف تغییر در اعتقادات، ارزش‌ها یا نگرش‌ها انجام می‌گیرد. (دادگران، ۱۳۸۵: ۴۹) میلر^۲ ساده‌ترین تعریف اقناع یا متقاعدسازی را ارائه کرده است. او ضمن اینکه سه وظیفه اصلی اقناع یا متقاعد سازی را تقویت نگرش، تغییر نگرش و پرورش نگرش ذکر می‌کند، می‌گوید: نگرش یک میانجی ارزشی است که افراد را مستعد رفتارهای گزینشی در قبال برخی از محرک-ها می‌کند. (بوتان، کارل، ۱۳۷۸: ۶۵) همچنین محققانی همچون مک‌گوایر^۳، وود^۴ و ایگلی^۵ تحقیقات گسترده‌ای را در زمینه عناصر و متغیرهای اصلی متقاعدسازی به سامان رسانده‌اند. آنها در بررسی‌های خود چهار متغیر اصلی متقاعدسازی را شناسایی و معرفی کرده‌اند. چهار متغیر عبارتند از: منبع پیام، پیام، کانال انتقال پیام و مخاطب. (الیاسی، ۱۳۸۳: ۵۰) بنابراین مشاهده می‌شود که هر پیام اقناعی و اقدام مبتنی بر متقاعدسازی بر ساخته چهار رکن اصلی می‌باشد؛ که در انجام فرآیند متقاعدسازی باید هر چهار مولفه مورد توجه گیرد.

سیاست‌گذاران نمی‌توانند صرفاً به صدور دستور بپردازند و انتظار داشته باشند که سیاست-هایشان با اقبال مواجه شود. اگر قرار است تا فرامین آنها به اقدام عمومی تبدیل گردد ضروری است تا مردمی را که باید از دستوراتشان پیروی کنند متقاعد سازند. بنابراین بخشی از متقاعد سازی مربوط به تابعینی است که قرار است تا سیاست‌هایی را که مافوق‌های اسمیشان به آنها منتقل کرده اند عملیاتی و اجرا کنند. (مورن، رین، گودین، ۱۳۹۳: ۲۲) از سوی دیگر، کنشگران در زیست‌بوم سیاست، بازیگران منطقی و عقلانی‌ای هستند که سیاست‌ها را تحلیل و نسبت به آنها کنش نشان می‌دهند. بنابراین وظیفه سیاست‌گذار، علاوه بر انتقال سیاستی^۶،

¹ - Policy Persuasion

² -Miller

³ -Mc Guire

⁴ -wood

⁵ -Eagly

⁶ - Policy Transfer

آگاهی‌رسانی از فواید و آثار اجرای سیاست‌ها و خلق اطمینان خاطر در مجریان درباره در نظر گرفتن همه ابعاد اجرای سیاست‌ها آنها است.

سیاست‌گذاری عمومی نه تنها در عمل عمدتاً متقاعدسازی است، بلکه رشته سیاست‌گذاری عمومی نیز خود را به شکلی شایسته «متقاعد سازی» معرفی می‌کند. سیاست‌گذاری عمومی بیش از آنکه علم باشد «مَشْرَب»^۱ است، به جای آنکه مجموعه‌ای از دانش‌های نظام-مند باشد که به شکلی متصلب در یکدیگر ادغام شده‌اند مجموعه‌ای از استنباط‌ها و دیدگاه‌ها است که با مسامحه سازماندهی شده‌اند، به جای «علم» اصیل، بیشتر «هنر» است. در واقع سیاست‌گذاری عمومی عملی دو سویه و گفتمانی دو طرفه می‌باشد، که سیاست‌گذاران باید جهت اجرای موفق سیاست‌ها در این گفتمان با طیف‌های مختلف مجریان سیاست‌ها و جامعه شرکت کرده و با ایجاد اعتماد در این اجزاء و خلق سرمایه اجتماعی در تک تک عناصر جامعه، آنها را در اجرای سیاست‌ها با خود همراه سازند. خیزش حکمرانی شبکه‌های به نوبه خود مسئول گرایش مرتبیطی است که در قلب اجرای حرفه «متقاعد سازی» قرار دارد: این خود آگاهی باعث گردید تا به دولت به عنوان «راهنما» یا «هدایت گر»^۲ نگریده شود. دولت به رغم سخن سرایی‌های بی‌باکانه درباره راه‌های «سازمان دهی پیچیده اجتماع» به زودی دریافت که بیش از حد بار به دوش گرفته و جامعه به لحاظ سیاسی «حکومت ناپذیر»^۳ است. (همان: ۳۸-۳۱)

در حقیقت صحبت از متقاعد سازی سیاستی حتی در سیاست‌های بالا به پایین، یعنی اقناع مجریان سیاستی توسط سیاست‌گذار و آگاه سازی آنها از مزایا و منافع عمومی حاصل از اجرای سیاست که مجریان مختلف و متنوع محیط سیاست‌گذاری^۴ را متقاعد به اجرای سیاست‌ها و همراهی و همسویی با سیاست‌ها می‌نماید. این نکته را نیز باید مد نظر قرار داد که همواره در مقابل فرآیند متقاعد سازی سیاستی در محیط سیاست‌گذاری عمومی جریان‌های ممانعتی به دلایل مختلف چون تعارض منافع وجود دارد.

تاریخچه اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی

مطابق نص صریح اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام از وظایف رهبر انقلاب بوده که به تصریح همین اصل، به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض گردیده است. مطابق

1- Mood

2- Steering

3- Ungovernable

4- Context of Policy Making

این مبنای قانونی، رهبر انقلاب در ۳۰ بهمن ۱۳۹۲، متن سیاست‌های اقتصاد مقاومتی که توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام نگارش شده بود را، در ۲۴ بند، به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ نمودند. در نتیجه، دولت به عنوان نهاد اصلی و مجری سیاست‌ها در گام‌های نخست اجرای این سیاست‌ها در سال ۹۳، دست به اقداماتی چون، تعیین شورای اقتصاد به عنوان مرجع تصویب برنامه‌های اقتصاد مقاومتی، تعیین سازمان مدیریت و برنامه ریزی وقت به عنوان مسئول تلفیق برنامه‌های اقتصاد مقاومتی و نظارت بر اجرای آنها و انتشار مصوبات شورای اقتصاد در مجموعه‌ای تحت عنوان «مجموعه اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصاد مقاومتی»^۱ زد. البته برنامه جامع «مجموعه اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصاد مقاومتی» که توسط دبیرخانه شورای اقتصاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، و شامل ۶۸۷ برنامه اجرایی، تدوین و طراحی شد؛ هیچ‌گاه وارد فاز اجرایی نگردید. در خرداد ماه سال ۱۳۹۴، اولین اقدام مهم، در خصوص اجرای سیاست‌های کلان اقتصاد مقاومتی، توسط مجلس و شورای نگهبان رقم خورد؛ و «قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» به تصویب مجلس و در نهایت به تایید شورای نگهبان رسیده و سپس به دولت جهت اجرا ابلاغ گردید. از مهمترین نکات قانون مذکور، بند یک قانون، و تصریح در شکل‌گیری ستادی فرا قوه‌ای و متشکل از، معاون اول رئیس‌جمهور، نایب رئیس اول مجلس شورای اسلامی و معاون اول رئیس قوه قضائیه به منظور کسب اطلاع از برنامه‌های سه قوه و هماهنگی لازم در جهت رفع موانع اجرائی تحقق اقتصاد مقاومتی در کشور، به تناسب وظایف و اختیارات قانونی هر قوه بود.

اما مرحله بعدی و جدی‌تر اقدامات در خصوص اجرای سیاست‌های کلان اقتصاد مقاومتی، پس از دیدار رئیس‌جمهوری و هیأت دولت، با رهبر معظم انقلاب در شهریور ماه ۱۳۹۴، آغاز گردید. رهبر انقلاب، پس از گذشت نزدیک به دو سال از ابلاغ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، در جلسه با هیأت دولت نسبت به کندی پیشرفت سیاست‌ها گلایه نمودند و نسبت به شکل‌گیری ستادی «نافذ الکلمه» جهت پیش‌برد سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، تاکید نمودند. در نهایت چند روز پس از جلسه منعقد هیأت دولت با رهبر انقلاب، در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۶/۲۹ هیأت وزیران، و به استناد به اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی،

^۱ - برنامه مذکور در ۳۲۴ صفحه نگارش و در تاریخ ۱۸ و ۱۹ مرداد ماه سال ۹۳ در قالب ۱۹ مصوبه، ۱۸۱ سیاست و ۶۸۷ برنامه اجرایی در شورای اقتصاد تصویب و به دستگاه‌های اجرایی به عنوان برنامه‌های اجرایی سال ۹۳ ابلاغ گردید.

تشکیل ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی مورد تصویب قرار گرفته؛ و معاون اول رئیس‌جمهور به سمت ریاست ستاد انتخاب گردید. از دیگر اقدامات مهم دولت در سال ۹۴ می‌توان، به تدوین و ابلاغ «برنامه‌های ملی دوازده گانه» اشاره نمود؛ که پس از برنامه عملیاتی «مجموعه اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصاد مقاومتی» در سال ۹۳، مهم‌ترین و به نوعی، گام و تجربه دوم و جدی‌تر دولت، در نگارش برنامه‌های اجرایی و عملیاتی مرتبط با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی می‌باشد. یکی از مسائلی که از ابتدای ورود دستگاه‌های اجرایی به مرحله اجرا در خصوص سیاست‌های اقتصاد مقاومتی ضروری به نظر می‌رسید، لزوم خلق سازوکارهای نظارتی و ارزیابی اقدامات صورت گرفته بود؛ لذا چند ماه پس از شکل‌گیری ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در اردیبهشت سال ۹۵، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برای مدیریت و نظارت بر فعالیت دستگاه‌های مسئول، ساز و کار «نظام یکپارچه پیشبرد و پایش اقتصاد مقاومتی» (نیپا) را ایجاد نموده، و برای بررسی وضعیت تحقق هر یک از برنامه‌های اقتصاد مقاومتی، شاخص‌هایی را تعریف کرد. همچنین، از آنجا که برای استان‌ها نیز فعالیت‌هایی در اقتصاد مقاومتی تعریف شده، یک نظام مدیریت استانی نیز توسط ستاد ایجاد گردید. با توجه به ضرورت همسویی برنامه‌ها، پروژه‌ها، فعالیت‌ها و اقدامات دستگاه‌های اجرایی با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در اردیبهشت ماه سال ۱۳۹۵، «نظام نامه ممیزی (سازگاری) انطباق برنامه‌ها، طرح‌ها، پروژه‌ها، فعالیت‌ها و اقدامات دستگاه‌های اجرایی با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی از طریق معیارهای مرجع» را با معیارهای ۹۳ گانه، مستخرج از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، مورد تصویب قرار داد. لازم به ذکر است تاکنون، هیچگونه گزارش عمومی از عملکرد دستگاه‌های مجری دولت، در خصوص سامانه نیپا، از سوی ستاد و مراجع ذیربط منتشر نشده؛ ضمن اینکه، تمام ساز و کارهای مذکور، درون قوه‌ای و مرتبط به قوه مجریه بوده و ساز و کار نظارتی فرا قوه‌ای، به همراه شاخص‌های نظارت، از سوی نهاد سیاست‌گذار و ناظر بر حسن اجرای سیاست‌ها، یعنی مجمع تشخیص مصلحت نظام مدون نگردیده است.

از اقدامات و برنامه‌های اجرایی مدون ستاد در سال ۹۵ می‌توان، به ۱۲۱ عنوان پروژه تحت عنوان، پروژه‌های اولویت‌دار اشاره نمود. ضمناً، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در ۵ خرداد ۱۳۹۵، به پیشنهاد کارگروه برنامه ملی پیش‌برد برون‌گرایی اقتصاد (توسعه صادرات غیرنفتی)، اولین «بسته حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی» را، به دستگاه‌ها ابلاغ کرد؛ که در سال‌های بعد نیز با تغییراتی، تکرار گردید. ستاد همچنین در راستای، اجرای بند ۲ سیاست‌های کلی

اقتصاد، نظام‌نامه «پیوست فناوری و توسعه توانمندی‌های داخلی در قراردادهای بین‌المللی و طرح‌های مهم ملی» را با هدف انتقال و بومی‌سازی فناوری، در تاریخ ۶ شهریور ماه سال ۱۳۹۵ مورد بررسی و تصویب قرار داد. از دیگر اقدامات حائز اهمیت ستاد در سال ۹۵، تدوین و ابلاغ بسته «حمایت از توسعه اشتغال پایدار سال ۹۵» بود.

در سال ۹۶ نیز، پروژه‌های اولویت‌دار جدیدی در ستاد تهیه، و به دستگاه‌های ذیربط ابلاغ شد. تعداد پروژه‌های ابلاغی ستاد این‌بار، از ۱۲۱ پروژه در سال ۹۵ به ۹۶ پروژه در سال ۹۶ کاهش یافت. در ضمن، تعداد دستگاه‌های مجری و دارای پروژه اجرایی نیز، از ۲۳ دستگاه به ۱۹ دستگاه کاهش پیدا کرد. همچنین در ادامه اقدامات صورت گرفته، «بسته‌های رونق تولید و اشتغال» در تاریخ ۱۳۹۶/۱/۳۱، به کلیه دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شد. (www.mporg.i) ستاد در ابلاغیه‌ای دیگر، در جهت تقویت اشتغال پایدار در سال ۹۶، به کلیه دستگاه‌های اجرایی، تصویب نامه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، تحت عنوان «برنامه اشتغال فراگیر» در سال ۱۳۹۶ را با هدف افزایش جمعیت شاغل، ابلاغ کرد. این درحالی بود که پیش از این، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در اواخر فروردین ماه، تکالیف دستگاه‌ها برای رونق تولید و اشتغال را به ایشان ابلاغ کرده بود. همچنین در ادامه برنامه‌های سال ۹۶، تکالیفی جهت سازمان تأمین اجتماعی در تیرماه، به منظور رفع مشکلات فعالان اقتصادی بخش خصوصی با سازمان تأمین اجتماعی و مساعدت در جهت بهبود فضای کسب و کار؛ همچنین، دستور- العمل استقرار و توسعه مرکز پایش محیط کسب و کار کشور و بسته حمایت از توسعه صادرات غیر نفتی (در مرداد ماه) مورد تصویب و ابلاغ قرار گرفت. اقدام قابل ذکر دیگر سال ۱۳۹۶ در حوزه اقتصاد مقاومتی، این بار توسط قوه قضائیه و با تصویب و ابلاغ «دستورالعمل پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه» و با اتخاذ تکالیفی جهت دستگاه- های اجرایی زیر مجموعه‌های قوه قضائیه رقم خورد.

اقدامات اجرایی دولت در سال ۹۷، با ابلاغ ۲۷ پروژه اولویت‌دار در اردیبهشت ماه به مجریان، رقم خورد. در ادامه، «بسته حمایت از توسعه صادرات غیر نفتی سال ۹۷» در آذرماه، به نهاد- های اجرایی، ابلاغ گردید.

درخت مشکل و تحلیل اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی

نظام مدیریت کلان در ایران با توجه به ویژگی‌ها و بافتار سیاسی آن، بسان دیگر نظام کشورها

در بعضی سطوح و قسمت‌ها، دارای ویژگی‌ها و نهادهای مختص به خود و در بسیاری از موارد از لحاظ ساختار ظاهری، دارای تشابه با ساختارهای حکمرانی دیگر کشورهای دنیا می‌باشد. نظام مدیریت در ایران را می‌توان به سه سطح تقسیم نمود: اداره امور سیاسی (مدیریت سیاسی)؛ اداره امور عمومی و اجرایی (مدیریت دولتی)؛ مدیریت خصوصی. در این تقسیم‌بندی، تدوین و تصویب خط‌مشی‌ها بر عهده مدیریت سیاسی و اجرای آن بر عهده نظام اجرایی بوده و سطح مدیریت دولتی حلقه پیوند مدیریت سیاسی با بخش خصوصی و به طور کلی جامعه است. (دانایی فرد، ۱۳۸۸) در ذیل بخش امور سیاسی و در ارتباط با اتخاذ سیاست‌های کلان کشور، بنا به تصریح قانون اساسی، نهادهای سیاست‌گذار چون، مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار دارد. سیاست‌های کلان چون اقتصاد مقاومتی، پس از ابلاغ به قوا و دستگاه‌های اجرایی و خصوصاً قوه مجریه، وارد مرحله اجرا شده و ساختارهای اجرایی^۱، به اجرای سیاست‌ها مشغول می‌گردند.

پس از نگارش و تدوین سیاست‌ها و ابلاغ آنها (در فرآیند انتقال سیاستی)^۲ به صورت برنامه‌های اجرایی، دستورالعمل‌ها و رویه‌ها، به سطوح مختلف ساختارهای اجرایی، انتظار از اجرای مناسب سیاست‌ها و تحقق اهداف می‌رود؛ اما در نهایت، در تجربه مکتسبه سالیان اخیر سپهر سیاست‌گذاری، چنین امری در بسیاری از موارد، میسر نمی‌گردد. در خصوص سیاست‌های کلان اقتصاد مقاومتی نیز، بنا به تصریح مرکز پژوهش‌های مجلس، اکثر بندهای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی دارای موارد متناظر در قوانین پیشین بوده؛ که بیش از ۸۰ درصد از آن احکام قانونی موجود در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، در سنوات گذشته، به طور کامل به اجرا در نیامده‌اند و ثمره آن تداوم ضعف‌های اقتصاد ایران طی سالیان اخیر می‌باشد. (روحانی، خاندوزی، ۱۳۹۳: ۹۵) بنابراین، آسیب‌شناسی و بررسی چرایی عدم اجرای احکام متناظر، سیاست‌ها و قوانین قبلی، ضروری می‌باشد.

با توجه به محیط پویا و روابط علی پیچیده فضای اقتصاد کشور، جهت تمثیل و تبیین شایسته و گویای چرایی عدم موفقیت سیاست‌های کلان اقتصاد مقاومتی و ساده‌سازی مسئله، از تکنیک «درخت مشکل»^۳ بهره می‌گیریم. همانطور که قبلاً گفته شد، درخت مشکل یکی از تکنیک‌های شناخته‌شده، جهت شناسایی مشکل و هدف‌گذاری برای حل آن و کشف روابط

^۱ - Implementation Structure

^۲ - Policy Transfer

^۳ - Problem Tree

علّی و معلولی است. در این تکنیک با سه لایه اصلی در عارضه‌یابی و شناخت مشکل مواجه هستیم: سطح اوّل، شامل آثار و پیامدهای سوء ناشی از مشکل کانونی؛ سطح میانی، متشکل از مشکل کانونی؛ سطح زیرین، شامل علّت‌های ریشه‌ای. حال نیاز به تطبیق الگوی درخت مشکل، بر اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و شناخت لایه‌های مختلف درخت مشکل در اجرای سیاست‌ها می‌باشد.

الف) سطح اوّل؛ شناسایی آثار و پیامدهای سوء درخت مشکل:

در گام اوّل، با بررسی در جزئیات اقدامات قوه مجریه و ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی جهت تحقق سیاست‌ها، به حجم زیادی از پروژه‌ها و اقدامات شامل، صدها پروژه اولویت‌دار ابلاغی، برنامه‌ها و بسته‌های مختلف مواجه شده، که این اقدامات، به لحاظ کمی بسیار چشمگیر می‌باشد؛ اما با مداخله بیشتر، آسیب‌ها و عوارضی از نقطه نظر کیفی، کمی، زمانی، هماهنگی فرا قوه‌ای و ... در اجرای سیاست‌ها، ملاحظه می‌گردد. مواردی چون: موقعیت نازل ستاد فرماندهی در راهبری اقتصاد کشور علیرغم تأکیدات قبلی رهبر انقلاب؛ تأخر در تشکیل ستاد فرماندهی و ابلاغ برنامه‌های اجرایی؛ کیفیت نازل پروژه‌های اولویت‌دار تعریفی ستاد فرماندهی؛ منابع مالی نامشخص برای اجرای پروژه‌های اقتصاد مقاومتی؛ کیفیت نازل نظارت ستاد بر عملکرد دستگاه‌ها؛ تفاوت سطوح پروژه‌های اقتصاد مقاومتی و قابل ارزیابی نبودن عمده پروژه‌ها؛ عدم شفافیت و محرمانگی اطلاعات عملکردی اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی؛ عدم استقلال ستاد و تشکیل دبیرخانه در سازمان برنامه و بودجه؛ عدم نگرش حداکثری به سیاست‌های اقتصاد مقاومتی؛ برنامه‌ریزی درون قوه‌ای به جای فراقوه‌ای؛ رئیس آسیب‌های قابل شناسایی می‌باشند. لازم به ذکر است، اکثر آسیب‌های شناسایی شده مرتبط به اجرای سیاست‌ها، عمدتاً متوجه عملکرد قوه مجریه، آسیب‌های کلان و مربوط به هماهنگی بین قوای مختلف و تشکیل ستاد فراقوه‌ای و عدم برنامه‌ریزی مشترک بین قوا، متوجه تمام قوا و دستگاه‌ها و در حوزه نظارت عالی به اجرای سیاست‌ها، متوجه مجمع تشخیص مصلحت نظام، می‌باشد. در نهایت برآیند این آسیب‌ها و اثرات آن در روند اجرای سیاست‌ها، سبب گردیده که نتایج ملموسی از اجرای متن سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در اقتصاد کشور، رویت نگردد.

ب) سطح دوّم؛ شناسایی مشکل کانونی در درخت مشکل اجرای سیاست‌ها

اگر آسیب‌های شناسایی شده در اجرای سیاست‌ها در سطور قبلی را، سطح اوّل و به عنوان

آثار و عوارض حاصل از «مشکل کانونی» مفروض داریم؛ حال نیاز به شناخت و تدقیق در سطح بعدی، یعنی «مشکل کانونی» و علت و مسبب ایجاد آسیب‌های مذکور می‌باشد. در خصوص سطح دوم و شناسایی «مشکل کانونی»، با واکاوی اطلاعات مستخرج و آسیب‌های احصاء شده در اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، تلفیقی از سه رویکرد اصلی شامل: عدم اعمال سیاست‌ها، اجرای ناقص سیاست‌ها، اجرای سیاست با تفاسیر متفاوت و یا ترکیبی از این رویکردها را مشاهده خواهیم نمود.

به عنوان مثال و شاهد مدعا، در موضوع «کیفیت سطوح پروژه‌های تعریف شده الویت‌دار و اجرا سیاست‌ها با تفسیر متفاوت»، که بخش قابل توجه‌ای از اقدامات ستاد در خصوص اقتصاد مقاومتی را شامل می‌گردد؛ با عناوین پروژه‌های متعددی مواجه هستیم که، دارای سطح تاثیر-گذاری نازل بر اقتصاد، و در زمره اقدامات جاری و مطابق روال گذشته پیش از ابلاغ سیاست-های اقتصاد مقاومتی می‌باشند. تکمیل و بهره‌برداری از نیروگاه پرند؛ آبیگری و یا افتتاح ۴ سد با ظرفیت تنظیم آب ۵۰۰ میلیون مترمکعب؛ تکمیل و بهره‌برداری از ۲۳ تصفیه‌خانه فاضلاب به ظرفیت ۴۲۱۰۰۰ مترمکعب در شبانه‌روز؛ به‌سازی حاشیه کلان‌شهرها و بافت‌های فرسوده؛ تامین آب شرب بیش از ۲۰۰۰ روستا با جمعیتی بالغ بر ۲,۱ میلیون نفر؛ تامین واگن برای متروهای تهران و کلان‌شهرها؛ تبدیل ۵ دانشگاه و واحد پژوهشی برتر کشور به تراز بین‌المللی؛ طراحی، تدوین و اجرای برنامه جلوگیری از نسلی شدن فقر؛ گاز رسانی به روستاها و برق دار کردن چاه‌های آب و دهها پروژه دیگر، مواردی از این دست می‌باشند.

از سوی دیگر، بعضی پروژه‌ها با عناوین کلان چون، اصلاح ساختار کلان دولت در سازمان برنامه، پروژه تقویت نقش بازار سرمایه در تامین مالی بنگاه‌ها در وزارت اقتصاد و یا پروژه اصلاح نظام بانکی و پولی در بانک مرکزی، رونق بخش مسکن و ... ملاحظه می‌شوند؛ که مکانیسم مشخصی برای اجرای آنها مدون نگردیده است. در ضمن، هیچگونه گزارشی از نتایج اجرای پروژه‌های مختلف از سوی ستاد منتشر نگردیده؛ و نیز تحول اساسی‌ای در فضای حقیقی اقتصاد کشور در موضوعات مذکور مشاهده نمی‌شود. به علاوه اینکه، یکی از مشکلات اساسی، نامشخص بودن منابع مالی و نحوه تامین اعتبار جهت اجرای پروژه‌های اقتصاد مقاومتی بوده، که در نتیجه، جدیت در اجرای پروژه‌ها را با ابهام روبرو نموده است. همچنین، نگاه حداکثری و حرکت و گفتمانی فراگیر نسبت به اجرای سیاست‌ها، در قوا و دستگاه‌های مختلف اجرایی کشور به چشم

نمی‌خورد. موارد مذکور را می‌توان به عنوان شماری از مصادیق «عدم اجرا و یا اجرای با کیفیت نازل سیاست‌ها»، به شمار آورد.

جهت ارزیابی اجرای سیاست‌ها، ارزیابان سیاستی از روش‌های مختلف استفاده می‌نمایند؛ به عنوان مثال در مدل ارزیابی کرافت و فرلانگ، سه‌گونه ارزیابی مورد توجه می‌باشد: «ارزیابی اداری»، که به ارزیابی و سنجش عملکرد واحدهای اجرایی می‌پردازد؛ «ارزیابی قضایی»، که جنبه‌های قانونی اجرای سیاست‌ها و تطابق برنامه‌های دولت و قوانین را مورد مطالعه قرار می‌دهد؛ «ارزیابی سیاسی»، شامل ارزیابی مبتنی بر نگاه و سوگیری سیاسی به سیاست‌ها. (Kraft and Furlong, 2003: 89) «ارزیابی اداری» مهم‌ترین گونه ارزیابی و مستقیماً ناظر بر اجرای سیاست‌ها می‌باشد. «ارزیابی اداری» نیز به چهارگونه اصلی: «ارزیابی تلاش»^۱، شامل درون داده‌های برنامه و اینکه دولت‌ها برای دستیابی به اهداف خود تا چه حد تلاش نموده‌اند؛ «ارزیابی عملکرد»^۲، جهت بررسی برون داده‌های برنامه و نتایج اجرای سیاست‌ها؛ «ارزیابی کارایی»، به معنی اینکه آیا همین مقدار بازده را می‌توان با کیفیت مشابه و با هزینه کمتر به دست آورد؛ و در نهایت، «ارزیابی فرآیند» که روش‌های سازمانی شامل مقررات و رویه‌های اجرایی برنامه را مورد بازبینی قرار می‌دهد، تقسیم می‌گردد. (قلی‌پور، غلام‌پور، پیشین: ۷۵-۷۴) همانطور که گفته شد، در مدل ارزیابی کرافت و فرلانگ، «ارزیابی اداری» مربوط به فرآیند اجرای سیاست‌ها می‌باشد.

با تحلیل داده‌های حاصل از آسیب شناسی اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در سطور قبلی و با توجه به کیفیت درون داده‌های^۳ وارده به سیستم اقتصاد کشور و عملکرد نظام برنامه-ریزی اجرایی در مواردی چون، کیفیت و محتوای پروژه‌ها و بسته‌های مختلف مدون، سایر اقدامات دستگاه‌ها و منابع تخصیصی و ... نقصان در شاخص «ارزیابی تلاش» توسط مجریان مشاهده می‌گردد. در نتیجه، چنانچه گفته شد، مواجهه و واکنش دیوان‌سالاری و مجریان سیاست‌ها به تکالیف خود در راستای عمل به سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، عمدتاً به شکل: اجرا سیاست‌ها با تفاسیر متفاوت از تفسیر نهاد سیاست گذار، اجرای ناقص سیاست‌ها و در پاره-ای از موارد عدم اجرای سیاست‌های کلان اقتصاد مقاومتی بوده است.

با رجوع مجدد به ساختار درخت مشکل، پس از شناخت عوارض و آثار و پدیده‌های سوء

^۱ - Effort Evaluation

^۲ - Performance Evaluation

^۳ - Input

اجرائی که در آسیب‌شناسی اجرای سیاست‌ها به آنها به عنوان لایه اول اشاره گردید، به اجرای نامناسب و با کیفیت نازل سیاست‌ها (شامل، اجرا ناقص سیاست‌ها، اجرا با تفاسیر متفاوت و یا عدم اجرا سیاست‌ها) توسط قوا و نهادهای مکلف و مجری، به عنوان «مشکل کانونی» و بنیادی و علت و پدید آورنده عوارض و آثار سوء شناسایی شده اجرائی، می‌توان اشاره نمود.

ج) سطح سوم؛ شناسایی علت ریشه‌ای در درخت مشکل اجرای سیاست‌ها

پس از شناسایی «عوارض و آثار ناشی از مشکل»، در سطح اول درخت مشکل، شناخت «مشکل کانونی» در سطح دوم، حال باید به شناسایی علت یا عللی که مسبب اجرای نامناسب و با کیفیت نازل سیاست‌های اقتصاد مقاومتی گردیده، یا به عبارتی، «علت ریشه‌ای» در سطح سوم درخت مشکل پرداخت. در واقع می‌توان علت اصلی و عامل مخل در اجرای کارآمد سیاست‌ها را، در مشکلی مزمن، در بستر و ساختار اقتصادی کشور جستجو نمود. در اقتصاد ایران، حجم زیادی از درآمدهای دولت حاصل از فروش منابع طبیعی بوده و اقتصاد ایران در شمار اقتصادهای رانتیر می‌باشد. در چنین اقتصادی، رونق درآمدهای حاصله از منابع زیرزمینی موجب فشار و رکود بر سایر بخش‌ها گردیده؛ این شرایط باعث می‌شود که اقتصاد کشور به سمت فعالیت‌های غیرمولد سوق داده شود. (کارل، ۱۳۸۸: ۵۰-۲۸) حجم بزرگ اقتصاد دولتی در مقایسه با اقتصاد بخش خصوصی در ایران و عدم اتخاذ سیاست‌های حمایتی مناسب از فعالیت‌های بخش مولد اقتصاد، مبین استغناء دولت از بخش خصوصی، به سبب درآمدهای بادآورده حاصل از فروش منابع طبیعی؛ و در نتیجه، عدم درک ضرورت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی جهت حمایت و رونق اقتصاد مولد و با محوریت بخش خصوصی می‌باشد.

در اقتصاد رانتی چون ایران، دولت استقلال مالی و در نتیجه استقلال نسبی در ابعاد مختلف از سایر گروه‌ها و طبقات جامعه پیدا نموده و بزرگ و فربه گردیده؛ اما این تمام ماجرا نبوده و دولت نفتی بواسطه عدم نیاز و وابستگی به اقتصاد داخلی و بخش خصوصی، اقدام مناسب در جهت نهادسازی قوی انجام نداده و ساختار دیوان سالاری دولت ضعیف باقی مانده است. استفاده از منابع سرشار رانت سبب گردیده، افق دید سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان کوتاه، و برنامه‌ریزی‌ها شتاب زده و نسنجیده صورت گیرد؛ بنابراین و مطابق گفته لفت ویچ: «این دولت توانایی اندکی برای نفوذ در جامعه، تنظیم روابط اجتماعی، استخراج منابع و تخصیص آنها یا بکارگیری‌شان در موارد معین شده را دارد.» (لفت ویچ، ۱۳۸۵: ۱۵۶)

در چارچوب نظری متفکری چون فوکویاما، مقدمه و پیش شرط توسعه، وجود یک نظم سیاسی کارآمد می‌باشد؛ که تا حد زیادی، محصول و معلول وجود دولتی قوی از لحاظ بروکراسی است، که بتواند در اداره عمومی کشور موفق عمل کند. آنچه اهمیت دارد، کیفیت بروکراسی یک کشور است؛ و اینکه بروکراسی مزبور تا چه حد می‌تواند حاکمیت قانون را به منظور دسترسی برابر شهروندان به فرصت‌ها و مقررات‌گذاری لازم، اجرا کند. (فوکویاما، ۱۳۹۵: ۶۴-۶۳) در مقابل، بروکراسی در ایران دارای ویژگی و شاخصه‌هایی چون: ضعف حرفه‌ای‌گرایی و مشارکت‌طلبی؛ تمرکزگرایی و فرصت‌های نابرابر؛ فساد در دیوان‌سالاری؛ ضعف مدیریت منابع انسانی و کیفیت نازل آن می‌باشد. (خاندوزی، کاویانی، ۱۳۹۵: ۳۰-۲۱)

بنابراین به دلیل ضعف فراگیر و ناکارآمدی بروکراسی، دولتها در اقتصاد ایران از طرح‌ریزی برنامه‌های توسعه عاجز بوده و در بسیاری از موارد دیوان‌سالاران رانتیر در پی افزایش و حداکثر سازی سهم و منافع اقتصادی خود، می‌باشند. سیاست‌گذاری عمومی و به خصوص اقتصادی، ابزاری برای حصول و تضمین منافع عمومی^۱ می‌باشد؛ و بروکراسی به ماشین اجرای سیاست‌ها تعبیر می‌گردد؛ اما بروکراسی رانتیر و ناکارآمد، مانعی برای اجرای سیاست‌ها بوده و در پی تضمین منافع شخصی^۲ و سازمانی در مقابل منافع عمومی می‌باشد.

ساختار معیوب و رانتیر اقتصاد ایران، انگیزه کار ثمربخش را سلب نموده و منجر به خلق سازمان‌ها و گروه‌های ذینفعی شده است که در محدودیت‌های موجود، سهم و منفعت خواهند داشت. این محدودیت‌ها، نهادهای سیاسی و اقتصادی را در جهت منافع خود شکل خواهند داد و افزایش ذخیره دانش ثمربخش و نشر آن را ارج نمی‌نهند و به جای اصلاح ساختارهای معیوب، عملکرد ضعیف آن را توجیه می‌کنند. (سرخه‌دهی، ۱۳۹۶: ۱۴)

وضعیت حاکم در چارچوب تحلیل ذینفعان سیاست‌ها و سنخ‌شناسی اهداف کنشگران مجری سیاست‌ها در اقتصاد رانتیر ایران، «شکاف هدف»^۳ می‌باشد. شکاف هدف، وضعیتی است که در آن، عقلانیت‌ها و هدف‌گذاری‌های متفاوت، مانع از همگرایی کنشگران می‌شود. (-charbit, 2011). در چنین اقتصادی، محیط سیاست‌گذاری، میدان تعارض بین اهداف سیاست‌های توسعه-ای و تامین منافع عمومی بر مبنای برنامه‌ریزی نخبگان توسعه‌گرا از یکسو، و اهداف مبتنی بر

¹ - Public Interest

² -Private Interest

³ -Objective Gap

منافع شخصی، گروهی و قبیله‌ای و ممانعت‌های رانتی و رفتارهای ضد توسعه‌گرایانه و جولان نخبگان رانتیر، از سوی دیگر می‌باشد. نظریه «انتخاب عمومی»^۱ نیز به عنوان پشتوانه نظری، به شکلی موثر و در پیوند با نظریه دولت رانتیر، کمک به ایضاح مسئله نموده، که در آن انگیزش-های ناسازگار بروکرات‌ها و مجریان سیاست‌ها و تلاش در راستای حداکثررسانی نفع شخصی، جریان اصلی و حاکم بر بروکراسی و دستگاه‌های اجرایی می‌باشد. بنابراین در چنین محیطی، تعارض منافع^۲ حاکم بر اجرای سیاست‌ها، بین منافع عمومی، و شخصی و گروهی، مانع جدی در تحقق هرگونه سیاست کلان، چون سیاست‌های اقتصاد مقاومتی بوده؛ و در ضمن، همانطور که گفته شد، سهل الوصول بودن درآمدهای رانتی موجب تقلیل و تحدید دانش سیاست گذاری و حکمرانی گردیده و نیاز به سیاست گذاری و برنامه‌ریزی عقلانی، عمیق و علمی در جهت اهداف توسعه را مرتفع نموده است. علم اقتصاد علم تخصیص منابع محدود به نیازهای نامحدود می‌باشد؛ و در آن برنامه‌ریزی‌های سخت‌کوشانه جهت افزایش منابع جهت تامین نیاز-های بیشتر صورت می‌گیرد؛ اما در اقتصاد رانتیر، این اصل به چالش کشیده شده و هر کجا نیاز به تامین منابع مورد نیاز بوده، درآمدهای رانتی به مدد دولت‌های مختلف آمده است. هر اقدام متقاعدسازی و از آن جمله متقاعدسازی سیاستی به عنوان پیشران اجرای سیاست-های مختلف، از چهار متغیر اصلی تشکیل گردیده است: منبع پیام؛ پیام؛ کانال انتقال پیام؛ مخاطب. در اقتصادهای رانتیر چون کشور ما، حتی اگر سه متغیر اول که عمدتاً مرتبط با کیفیت عملکرد و ویژگی‌های نهاد سیاست‌گذار بوده و بررسی آن در حیطه تحلیل محتوای سیاست‌ها می‌باشد، از کیفیت مناسب، مطابق استانداردهای دانش سیاست‌گذاری برخوردار باشند؛ تعارض منافع موجود در مخاطبان و گروه‌های هدف متقاعدسازی سیاستی، (عمدتاً شامل دستگاه‌های مجری سیاست‌ها و بروکراسی اجرایی) مانع از اجرای مناسب هر سیاستی که در پی بیشینه سازی نفع عمومی است، می‌گردد. سیاست‌گذاری، حاصل تعامل پیچیده بین افراد، نهادها، ایده‌ها و منافع است. (Peters & Pierre, 2006. 6) در دیوان‌سالاری‌های به سامان و توسعه‌گرا، تعامل جریان نهادها و ایده‌ها بر منافع غالب است؛ و در نهایت جریان‌های مختلف منافع، عمدتاً تحت تاثیر نهادها و ایده‌ها و در راستای مصالح عمومی می‌باشند. چنانچه در اقتصاد کشوری، برآیند جریان‌های منافع به نفع کنشگران سودجو و رانتیر بوده و وضعیت موجود، تامین‌کننده

¹ -Public Choice Theory

² -Conflict of Interest

منافع آنها باشد؛ قاعداً صحبت از متقاعدسازی سیاستی، هدایت‌گری دولت و گفتگو با چنین ذینفعانی جهت پیشبرد سیاست‌های عمومی و اصلاح امور و نیل به منافع عمومی، بی‌فایده و عبث می‌باشد. در حقیقت می‌توان گفت، کاراکتر دولت رانتیر، مانع از سیاست‌گذاری عمومی می‌گردد. (Alummona, Odigbo, 2016: 155) بروکراسی رانتیر، از طرق مختلف مانع از تحقق اهداف سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و هر سیاست دیگر که در تعارض با منافع نیروهای رانتیر، و برهم‌زننده وضع رانتی موجود است، می‌گردد. در نهایت، از «دولت و بروکراسی رانتیر و ناکارآمد» حاصل از آن، می‌توان به عنوان «علت ریشه‌ای» در ساختار درخت مشکل سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، نام برد.

رابطه بروکراسی دولتی با ساختار حاکم اقتصادی کشور، رابطه‌ای دو طرفه می‌باشد؛ که در آن هم کیفیت بروکراسی بر ساختارها و عملکردهای اقتصادی تاثیرگذار بوده و هم هر ساختار اقتصادی و هویت و روح حاکم بر آن، نوعی خاص از بروکراسی را مسلط می‌گرداند. بنابراین صحبت از خنثایی بروکراسی در اجرای سیاست‌ها فاقد پشتوانه، و بروکراسی، حلقه گمشده در اجرای سیاست‌های کلان چون اقتصاد مقاومتی بوده؛ که کمتر نظر کارشناسان را به خود جلب نموده و به صورت کاملاً موثری، می‌تواند مانع از اصابت سیاست‌ها به بخش‌های اجرایی و خصوصی و اجزاء و طبقات مختلف جامعه گردد.

نتیجه‌گیری

سیاست‌گذاری در اقتصاد رانتیر، با سرمستی ناشی از حصول درآمدهای بادآورده همراه بوده؛ و این مسئله ضعف دانش حکمرانی را تشدید نموده است. معمولاً تحول و پیشرفت شگرفی، از اجرای سیاست‌های عمومی عاید دولت‌های رانتیر نگردیده و پدیده غالب، نظریه «تفرین منابع» می‌باشد. البته، افزایش سطح کیفیت دولت^۱ و توسعه دانش و نهادهای سیاست‌گذاری پیش از بهره‌مندی از درآمدهای حاصل از فروش منابع رانتی، می‌تواند منجر به مدیریت بهینه درآمدها و اجتناب از اثرات سوء حاصل از آن گردد. اما در بیشتر کشورهای در حال توسعه و منجمله ایران، تزریق این عواید و درآمدها به ساختار اقتصادی و بودجه جاری کشور، سبب باز تولید عقب ماندگی، کرختی و ضعف نهاد سیاست‌گذار، مجریان سیاست‌ها و ساختار بروکراسی کشور گردیده است.

^۱ - Quality of Government

از طرف دیگر، تعارض منافع فزاینده موجود بین منافع عمومی و خصوصی، در استفاده از درآمدهای رانتی، سبب دگردیسی و استحاله سیاست‌های ابلاغی در دالان‌های ساختارهای بروکراتیک شده و سیاست‌ها، مناسب و منطبق بر اهداف و منویات سیاست‌گذاران و منافع عمومی، به پیش نمی‌رود. حتی بهترین سیاست‌ها نیز یارای متقاعد نمودن مجریان رانتی را نداشته؛ زیرا که در بسیاری از موارد با منافع آنها در تعارض می‌باشند. در خصوص سیاست‌های اقتصاد مقاومتی نیز، اصل و نفس سیاست‌ها مبتنی بر مقاوم‌سازی اقتصاد کشور در برابر تکانه‌های مختلف و در نتیجه، نفع عمومی بود. اما عدم تدوین اهداف ملموس و کمی برای سیاست‌ها، عدم طراحی شاخص‌های ارزیابی و اجرای ارزیابی سیاستی توسط نهاد سیاست‌گذار (مجمع تشخیص مصلحت نظام) جهت پاسخگوسازی مجریان از این طریق از یک سو، و از سوی دیگر، عدم اجرای بایسته سیاست‌ها سبب گردید که، علیرغم تدوین خیل بسیار پروژه‌ها و بسته‌های حمایتی مدوّن، سیاست‌های اقتصاد مقاومتی فاقد اثرگذاری ملموس و تحول آفرین در اقتصاد کشور گردد. این عارضه در سطح سیاست‌گذاران، عمدتاً متأثر از ضعف دانش سیاست‌گذاری، و در سطوح اجرایی منتج از ساختار بروکراسی رانتی و ناکارآمد می‌باشد.

راه برون رفت از وضعیت فعلی و اصلاح ساختارهای ضد توسعه کنونی نیز در گام اول، توسعه و ارتقاء دانش سیاست‌گذاری عمومی بین نخبگان سیاسی و در گام بعد، گسترش حاکمیت قانون^۱ در بخش‌های مختلف و بازآرایی بخش عمومی در راستای منفعت عمومی و تنسيق و کیفی سازی دیوان سالاری کشور می‌باشد. توسعه و تعریف مفاهیمی چون تعارض منافع و تدوین قوانین مرتبط با این مفهوم و اجرایی نمودن آن، می‌تواند در نظم‌دهی و بازتعریف ساختار دیوان سالاری و تغییر آن به دیوان سالاری توسعه‌گرا و کارآمد، موثر باشد. اقدام اساسی دیگر در این خصوص، استقرار انضباط مالی، و تغییر رویکرد در استفاده از درآمدهای نفتی از نگاه هزینه‌ای به سرمایه‌ای، در چارچوب عدالت بین نسلی می‌باشد. بدون التزام به پاسخگویی نهادی و حاکمیت نگاه ماموریت و رسالت محور بر مبنای منافع عمومی و ارتقاء مستمر دانش حکمرانی، سرنوشت محتوم هر سیاستی ناکامی و شکست در بین چرخ دنده‌های دیوان‌سالاری و ساختارهای اجرایی منفعت طلب و ناکارآمد می‌باشد.

^۱ -Role of Law

منابع فارسی

کتاب

- دانایی فرد، حسن (۱۳۸۸)، چالش‌های مدیریت دولتی در ایران، تهران، سمت
- دادگران، سید محمد (۱۳۸۵)، مبانی ارتباطات جمعی، چاپ دهم، تهران، انتشارات مروارید
- رحمت الله قلی پور، ابراهیم غلام پور (۱۳۸۹)، فرآیند سیاست گذاری عمومی در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- فوکویاما، فرانسیس (۱۳۹۵)، نظم و زوال سیاسی، مترجم رحمن قهرمان پور، تهران، روزنه
- کارل، تری لین (۱۳۸۸)، معمار فراوانی: رونق‌های نفتی و دولت نفتی، مترجم جعفر خیر خواهان، نشر نی، تهران، چاپ اول
- کارل بوتان، وینسنت هرلتون (۱۳۷۸)، نظریه‌های روابط عمومی، مترجم علیرضا دهقان، تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه
- لفت ویچ، آدریان (۱۳۸۵)، دولت‌های توسعه گرا، مترجم جواد افشار کهن، ناشر مردنیز، نی نگار، مشهد
- لربینگر، اتو (۱۳۷۶)، ارتباطات اقناعی، ترجمه علی رستمی، تهران، مرکز تحقیقات و سنجش برنامه‌ای صدا و سیما
- مارتین رین، رابرت گودین، مایکل مورن (۱۳۹۴)، دانشنامه سیاست گذاری عمومی آکسفورد، مترجم محمد صفار، تهران، میزان
- مسعود صباغی و دیگران (۱۳۹۶)، کتابچه چهارمین همایش سالانه اقتصاد مقاومتی، تهران، شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی

مقالات

- الیاسی، محمد حسین (۱۳۸۳)، متقاعد سازی در تئوری و عمل، فصلنامه مطالعات عملیات روانی، شماره ۵، تابستان
- سید احسان خاندوزی، زهرا کاویانی (۱۳۹۵)، کانال‌های تأثیر بروکراسی بر عملکرد اقتصاد ایران، فصلنامه پژوهشی مجلس و راهبرد، دوره ۲۳، شماره ۸۷، پاییز

گزارش

- سید علی روحانی، سید احسان خاندوزی (۱۳۹۳)، ارزیابی احکام قانونی مرتبط با سیاست‌های

- کلی اقتصاد مقاومتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش ۱۳۷۲۲
- رزم آهنگ، مهدی(۱۳۹۵)، بررسی و ارزیابی «۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی» و پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برای سال ۱۳۹۵، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش ۱۵۱۹۵
-(۱۳۹۶)، ارزیابی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در تدوین و تصویب پروژه‌های اولویت دار سال ۱۳۹۶، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش ۱۵۶۰۳
- سرخه دهی، فاطمه(۱۳۹۶)، وابستگی به مسیر حقوق مالکیت ناکارا در ایران و وابستگی به نفت، ششمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت

English Resources

Book

- Anyaegbunam, c, Megalopolis, P, Moetsabi, T,(2004), **Participatory Rural Communication Appraisal: Starting with the People**, a Handbook, Prepared by the SADC Center of Communication for development, FAO, Rome
- H.D. Lasswell(1951), **The Policy Orientation**, in H. D. Lasswell, and D. Lerner, **The Policy Sciences**, Stanford: Stanford University Press
- Michael. E. Kraft and Scott. R. Furlong,(2003), **Public Policy**, *CQ Press*, A Division of SAGE Publications
- Peters B,Guy and Pierre Jon(2006), **Handbook of Public Policy**, Melbourne, University of Melbourne
- Williams, w(1971), **Social policy Research and Analysis: The Experience in American Federal Social Agencies**, New York: American Elsevier

Articles

- Ikenna Alumona, Jude Odigbo,(2016), **The State and Politics of Public Policy Making in Nigeria: The Dilemma of Fuel Subsidy Removal Policy**, the journal of Developing Country Studies, Vol.6, No.9.
- Charbit, Claire (2011), **Governance of Public Policies in Decentralized Contexts**, OECD Regional Development Working Papers

site

- www.tasnimnews.com
- www.mporg.ir
- www.moqavemati.net
- www.policyhub.ir
- www.patotarvij.org