

آموزش تحلیلی راهکارهای اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی (ضرورت فراگیری و آموزش مهارت‌های سیاست‌گذاری)

هادی صدیقی^۱

علیرضا سلطانی^۲

چکیده

از زمان ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بیش از ۵ سال می‌گذرد؛ اما به اذعان بیشتر صاحب‌نظران و نخبگان سیاسی و اقتصادی، ابلاغ این سیاست‌ها، منجر به بسیج ظرفیت‌های گوناگونِ مجریان مختلف، در راستای نیل به اهداف سیاست‌ها و ایجاد تحوّل شگرف در راستای مقاوم‌سازی و افزایش تاب‌آوری اقتصادی کشور، نگردیده است. در مقطع حال حاضر و با توجّه به تحریم‌های اقتصادی اعمالی علیه کشورمان، ضرورت و نیاز به تحوّل و پیشرفت در این عرصه، اذهان بسیاری را به شناخت ریشه‌ها و دلایل کندی در اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی مشغول نموده است. به‌طور کلی در دانش سیاست‌گذاری و تحلیل سیاست‌های عمومی، به هنگام عارضه‌یابی سیاستی کلان، چون سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، سیاست‌ها از دو منظر کلی «تحلیل محتوای سیاست‌ها» و «تحلیل اجرای سیاست‌ها»، توسط سیاست‌پژوهان، مورد بررسی و مذاقّه قرار می‌گیرند. در این مقاله، با تکیه و تمرکز بر مفهوم «تحلیل محتوای سیاست‌ها»، اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، از نظر گاه «محتوای سیاست‌ها» و عملکرد نهاد سیاست‌گذار، مورد آسیب‌شناسی قرار خواهد گرفت. پژوهش حاضر از منظر هدف، کاربردی و با توجّه به ماهیت داده‌ها، توصیفی و

۱ دانشجوی دکتری علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکزی Email: hadisedighi@yahoo.com

۲ استادیار، دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکزی (نویسنده مسئول) Email: ali.soltani@iauctb.ac.ir

تحلیلی می‌باشد. سؤال پژوهش مذکور این است که: «از منظر «تحلیل محتوای سیاست‌ها»، دلیل اصلی ناکامی و کندی در اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، چه می‌باشد؟». فرضیه پژوهش نیز موید این مسئله است که: «دلیل عدم موفقیت سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، ضعف اندوخته دانش سیاست‌گذاری در نهاد سیاست‌گذار و نقصان در محتوای سیاست‌ها می‌باشد».

واژگان کلیدی: سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، تحلیل محتوای سیاست‌ها، سیاست‌های کلان، تحلیل سیاست‌گذاری عمومی، آموزش سیاست‌گذاری.

مقدمه

خط‌مشی‌گذاری به صورت یک چرخه، فرایندی است شامل چندین فعالیت و مرحله. بدیهی است، این مراحل به‌طور مکانیکی و جدا از هم طی نمی‌شود؛ بلکه به صورت فرایندی پویا و دارای ارتباط چند سویه با هم، شکل می‌گیرد. (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۹۰: ۱۱) صاحب‌نظران، این مراحل را به‌طور کلی در سه مرحله تدوین، اجرا و ارزیابی، طبقه‌بندی می‌کنند. (William, ۱۹۷۸: ۲۵)

به‌طور کلی، دو دیدگاه متفاوت در اجرای خط‌مشی‌ها وجود دارد. اولین دیدگاه که نگرشی سنتی به مسئله اجرای خط‌مشی دارد و مفروضات اصلی آن، جدایی مرحله تنظیم و تدوین خط‌مشی و اجرای آن می‌باشد. با این حال و پس از نتایج بسیار ضعیفی که از اجرای خط‌مشی‌های تدوین شده به شیوه سنتی به‌دست آمد؛ بسیاری از نظریه‌پردازان حوزه خط‌مشی‌گذاری و اجرا، نگرش جدیدی را در اجرای خط‌مشی مورد توجه قرار دادند که پیوستگی و وابستگی متقابلی، بین تمام گام‌های فرایند خط‌مشی‌گذاری و اجرا، متصور بودند. (قلی‌پور و همکاران، ۱۰۶: ۱۳۹۰) مطابق دیدگاه دوم، ماحصل چگونگی رخداد و

کیفیت دو مرحله اول فرایند کلی سیاست‌گذاری عمومی، یعنی تدوین و اجرای سیاست‌ها، تعیین‌کننده نتایج حاصل از سیاست‌ها، در مرحله «ارزیابی سیاستی»^۱ خواهد بود. پس از انقلاب اسلامی و در زیست-تجربه سیاستی دهه‌های اخیر کشورمان شاهد هستیم، که سیاست‌های متعدد از سوی نهادهای سیاست‌گذار به مجریان سیاستی ابلاغ گردیده؛ اما تحوّل اساسی و سازنده، از اجرای اکثر این سیاست‌ها، مشاهده نمی‌گردد. شناخت علل و ریشه‌های موجود این نقیصه، به دلیل پیوستگی و درهم‌تنیدگی اجزاء مختلف فرایندها و بستر سیاست‌گذاری و اثرگذاری متقابل مراحل برهم، امری غامض و پیچیده می‌باشد. یگانه راه حل، جهت تبیین این پیچیدگی‌ها و آسیب‌شناسی دقیق اجرای سیاست‌های مختلف، تجهیز و به کارگیری تکنیک‌ها و فنون «تحلیل سیاست‌گذاری»^۲ و از آن جمله «تحلیل محتوا» و «تحلیل اجرا» سیاست‌ها می‌باشد.

یکی از سیاست‌های بسیار مهم ابلاغی سالیان اخیر کشور، با توجه به معضلات عدیده زیست بوم اقتصادی کشور و اعمال تحریم‌های تحمیلی غرب به کشور، سیاست‌های کلان اقتصاد مقاومتی می‌باشد. این سیاست‌ها در بهمن ماه ۱۳۹۲ به قوا و دستگاه‌های مجری و بالادست قوه مجریه ابلاغ گردید؛ اما با گذشت بیش از ۵ سال از ابلاغ آن، حرکتی عمومی و بایسته در قالب گفتمانی فراگیر، در جهت تحقق سیاست‌ها و تقویت بنیان‌ها و افزایش تاب‌آوری اقتصادی کشور، ملاحظه نمی‌گردد. در تبیین چرایی وقوع این معضله نیز، نیاز به تمرکز بر دو مرحله اصلی فرایند سیاست‌گذاری یعنی، «نگارش» و «اجرای» سیاست‌ها با استفاده از فنون «تحلیل محتوا» و «تحلیل اجرای سیاست‌ها» و نحوه برهم‌کنش و اثرگذاری احتمالی این دو مولفه (محتوای سیاست و اجرای سیاست) بر یکدیگر، می‌باشد.

در این پژوهش و با توجه به گستردگی، تنوع، چندوجهی و چندسطحی بودن عرصه اقتصاد کشور، تعدد متغیرهای مختلف دخیل در نتایج سیاست‌ها؛ دو ساحت «پیشا اجرا»

۱ Policy Evaluation

۲ Policy Making Analysis

یعنی تدوین محتوا و سند سیاستی (شامل تمام اجزاء از شناخت مشکل تا تدوین و ابلاغ سیاست‌ها) و «اجرای سیاست‌ها» از هم تفکیک گردیده است. عمده تمرکز این پژوهش، بر کیفیت تدوین و محتوای سیاست‌ها و سایر اقدامات مکمل و موثر نهاد سیاست‌گذار بر محتوای سند سیاستی و نتایج حاصل از آن، و در نهایت تاکید بر تحول در دانش سیاست‌گذاری و ارتقاء و آموزش در این عرصه می‌باشد.

پژوهش حاضر از منظر هدف، کاربردی و با توجه به ماهیت داده‌ها، توصیفی و تحلیلی می‌باشد. ساختار پژوهش از مواردی چون: مبانی نظری پژوهش و بررسی مفهوم «تحلیل محتوا»، بخش‌مبانی و بدنه تحقیق شامل آسیب‌شناسی اجرای سیاست‌ها از منظر محتوا و در نهایت نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاداتی، تشکیل گردیده است و با طرح سؤال اصلی مبنی بر این‌که: «از منظر «تحلیل محتوای سیاست‌ها»، دلیل اصلی ناکامی و کندی در اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، چه می‌باشد؟» به جستجوی پاسخ سؤال پژوهش برآمدیم. فرضیه پژوهش نیز موید این مسئله است که: «دلیل عدم موفقیت سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، ضعف اندوخته دانش سیاست‌گذاری در نهاد سیاست‌گذار و نقصان در محتوای سیاست‌ها می‌باشد».

در ارتباط با اهمیت و اهداف انجام پژوهش نیز مواردی چون: آسیب‌شناسی سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، جلب توجه نخبگان سیاست‌گذاری بر نقش و اهمیت «محتوای سیاست»، بررسی کیفیت و کانال‌های اثرگذاری محتوای سیاست بر عرصه‌ها و ابعاد مختلف یک سیاست، در صورت امکان دستیابی به مدلی جامع در تدوین و نگارش سند و محتوای سیاستی، برجسته‌سازی و ایجاد حساسیت لزوم تحول در نهادهای سیاست‌گذار و دانش سیاست‌گذاری و آموزش و لزوم آموزش و فراگیری مهارت‌های دانش سیاست‌گذاری‌های کلی، مدنظر می‌باشند.

مبانی نظری پژوهش

تحلیل محتوای سیاست‌ها

«تحلیل سیاست عمومی» کنشی هدف‌مند، مبتنی بر تجزیه و تحلیل بر گستره‌ای از آگاهی و داده‌های فرایند سیاست‌گذاری عمومی (اعم از درون‌دادها، برون‌دادها و همچنین مرحله میانی یعنی جعبه سیاه سیاست‌ها) و کشف ارتباط علی و معلولی میان این داده‌هاست.

«تحلیل سیاست‌ها» شامل دو بخش «تحلیل سیاست‌گذاری» و «تحلیل برای سیاست‌گذاری» می‌باشد. «تحلیل سیاست‌گذاری» نیز خود به سه جزء اصلی تقسیم می‌گردد: «تحلیل تعیین سیاست» که تحلیلی است، در زمینه چگونگی، چرایی، چه موقعی و برای چه کسی ساخته‌شدن سیاست؛ «تحلیل محتوای سیاست»، شامل توصیفی از یک سیاست خاص و چگونگی توسعه آن در زمینه سیاست‌های پیشین (این تحلیل ممکن است با بهره‌گیری از چارچوبی نظری-ارزشی که در پی انتقاد از یک سیاست می‌باشد، ظاهر گردد)؛ «نمایش سیاست و ارزیابی» که نقطه تمرکز چنین تحلیلی بر این مسئله قرار دارد که چگونه سیاست‌ها، در راهی خلاف جهت اهداف قرار گرفته‌اند و تاثیری که یک سیاست می‌تواند بر روی یک مسئله داشته باشد، چیست. در «تحلیل برای سیاست‌گذاری» نیز فعالیت‌ها شامل، «حمایت از یک سیاست» که در برگیرنده تحقیقات و بحث‌هایی با هدف تاثیرگذاری بر تقویم سیاست‌گذاری درون یا بیرون دولت است و همچنین «اطلاعات برای سیاست‌گذاری» که شکلی از تحلیل بوده که هدف از آن، تغذیه فعالیت‌های سیاست‌گذاری است، می‌باشد. (پارسونز، ۱۳۹۲: ۹۱-۹۰)

شکست اجرای یک سیاست، 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 اجراء، مؤلفه‌هایی که در آشکارسازی و عینی‌سازی اهداف سیاست‌گذاری دخیل‌اند را هم، مورد بررسی قرار می‌دهد. (www.policyhub.ir)

در میان اجزاء مختلف «تحلیل سیاست عمومی»، «تحلیل محتوای سیاست» به تفسیر و توضیح روح حاکم بر یک سیاست عمومی، «نظریه پشتیبان» سیاست، کیفیت محتوا و نواقص احتمالی (و آثار سوء احتمالی منتج از آن) و سایر متغیرهای فرایند سیاست‌گذاری، اثرگذار بر محتوای سیاست، می‌پردازد. بحث در مورد «محتوای سیاست»، بحث از کیفیت یک تصمیم‌سیاستی (چگونگی تاثیر پذیری سیاست از معرفت‌شناسی و ارزش‌های حاکم سیاست‌گذاران)، ارتباط محتوای سیاست با مختصات «محیط سیاست‌گذاری عمومی»^۱، میزان تسلط نهاد سیاست‌گذار به دانش سیاست‌گذاری و حکمرانی و در نتیجه سنجش کیفیت طراحی فرایندهای متضمن اجرای سیاست‌ها (شاخص‌های ارزیابی و مدل‌های نظارت و ارزیابی اجرای سیاست)؛ جهت‌رسیدگی و سامان «مسئله‌ای عمومی»^۲ و اجرای سیاست‌های عمومی، می‌باشد.

از این منظر، «تحلیل محتوای سیاست‌ها» علاوه بر بررسی مواردی بدیهی و مستقیماً مرتبط به محتوا، مانند متن سند سیاستی و موارد مندرج در آن و کیفیت تدوین، به مواردی چون: تهیه برنامه اقدام^۳؛ کیفیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها (متشکل از تدوین شاخص‌های ارزیابی سیاست‌ها و طراحی سازوکار و ابزارهای پاسخ‌گوسازی مجریان سیاست‌ها)؛ کنکاش و بررسی در مراحل «پیشا تدوین» سیاست (از قبیل کیفیت گروه کانونی^۴، وضعیت شبکه‌های خط‌مشی^۵، نحوه شناخت مسئله عمومی، فرایند دستورکار‌گذاری، «کش و قوس»^۶های سیاسی بین ذی‌نفعان و... و نحوه اثرگذاری آنها بر کیفیت محتوای سیاست، می‌پردازد.

۱ Context of Public Policy

۲ Public Issue

۳ Action Plan

۴ Focus Group

۵ Policy Networks

۶ Pulling and Pushing

بنابراین «تحلیل محتوای سیاست عمومی»، نگاهی کلان و فرایندمحور به یک سیاست عمومی و خصوصاً مرحله پیشا اجرا، داشته؛ همچنین در «تحلیل محتوای سیاست‌ها» از رشته‌های مختلف چون سیاست، جامعه‌شناسی، اقتصاد، برنامه‌ریزی راهبردی و... به عنوان ابزار شناخت و تحلیل استفاده می‌گردد. کیفیت محتوای سیاست دارای آثار قطعی و تعیین کننده بر اجرای سیاست و نتایج آن بوده و همچنین و به شکلی متقابل، محیط اجرای سیاست‌ها و بسترهای مختلف فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی نیز، خود را بر نهاد سیاست‌گذار تحمیل و بر محتوای سیاست اثرگذار، خواهند بود.

آسیب‌شناسی و تحلیل محتوای سیاست‌های کلان اقتصاد مقاومتی

مطابق نصّ صریح اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، از وظایف رهبر انقلاب می‌باشد. مطابق این مبنای قانونی، رهبر انقلاب در ۳۰ بهمن ۱۳۹۲، متن سیاست‌های اقتصاد مقاومتی را که توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام نگارش شده بود (در ۲۴ بند)، به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ نمودند. پس از ابلاغ سیاست‌های کلان اقتصاد مقاومتی به قوا و دستگاه‌های مجری در سال ۹۲؛ تاکنون، شاهد اجرای اقدامات گوناگون شامل: صدها برنامه اجرایی تحت عنوان پروژه‌های اولویت‌دار؛ بسته‌های مختلف نظیر «بسته حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی»، «بسته حمایت از توسعه اشتغال پایدار»، «بسته رونق تولید و اشتغال»؛ تشکیل جلسات متعدد ستاد فرماندهی جهت راهبری سیاست‌ها؛ راه‌اندازی سامانه‌هایی چون نپا (نظام یکپارچه پیشبرد و پایش اقتصاد مقاومتی) جهت بررسی وضعیت تحقق هر یک از برنامه‌های اقتصاد مقاومتی و تهیه شاخص‌های مربوطه؛ طراحی «نظام نامه ممیزی (سازگاری) انطباق برنامه‌ها، طرح‌ها، پروژه‌ها، فعالیت‌ها و اقدامات دستگاه‌های اجرایی با سیاست‌های کلان اقتصاد مقاومتی از طریق معیارهای مرجع» جهت همسویی برنامه‌ها، پروژه‌ها، فعالیت‌ها و اقدامات دستگاه‌های اجرایی با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بوده‌ایم. اما علی‌رغم خیل اقدامات صورت گرفته، در راستای تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، تغییرات ملموس، اساسی و تحوّل

چشم گیر در اقتصاد کشور مشاهده نمی گردد. در خصوص چرایی این رخداد، دو دلیل و عامل عمده، قابل تأمل و ذکر می باشند. در حقیقت این دو عامل، یادآور دو مرحله اصلی سیاست گذاری عمومی، یعنی «تدوین» و «اجرای» سیاست ها، می باشند. یکی از این موانع و عوامل در کندی اجرای موفق و بهینه سیاست ها، به پس از ابلاغ سیاست ها و مرحله اجرا و مواردی چون ویژگی های «مجریان سیاستی»، سرشت بستر اجرای سیاست ها و کیفیت اقدامات مجریان، نسبت داده شده است. از این منظر، دلایل کندی و خلل در اجرای سیاست های اقتصاد مقاومتی، به ضعف ساختارهای اجرایی، کیفیت نظام دیوان سالاری و ناکارآمدی آن، آلودگی و وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای رانتی و آسیب های ناشی از ممانعت های رانتی و تعارض منافع موجود در تصمیم های اقتصادی و... نسبت داده می شود.

دلیل عمده دوّم و بعد دیگر ناکامی را می توان به «محتوای سیاست ها» مرتبط دانست. در ادامه این پژوهش، به بررسی نواقص و ایرادات موجود در محتوای سیاست های کلان اقتصاد مقاومتی و یا سایر متغیرهای اثرگذار بر آن، عمدتاً برآمده از ضعف نوپایی سیاست های کلی در کشور و انتقال و آموزش مهارت های سیاست گذاری، خواهیم پرداخت.

• ناآزمودگی و ناپختگی نهاد سیاست گذار و تکیدگی دانش سیاست گذاری

بر طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی، یکی از صلاحیت ها و وظایف رهبری، تعیین سیاست های کلی نظام، پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام (مصرح در بند ۱) و همچنین نظارت بر حسن اجرای این سیاست ها (بند ۲) می باشد. ضمناً، به موجب ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی، «رهبر می تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض نماید». جایگاه رهبری در انقلاب اسلامی، به عنوان یک «نظام»، دارای اجزاء و زیر مجموعه های نهادی مختلف با کارکردهای متعدد و گوناگون بوده و یکی از مهم ترین اجزاء نهادی مرتبط با آن، مجمع تشخیص مصلحت نظام می باشد. از کار ویژه های بارز مجمع تشخیص مصلحت نظام، نگارش متن سیاست های کلی نظام، در هماهنگی با مقام

معظم رهبری می‌باشد. همچنین رهبر انقلاب، وظیفه «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» را نیز، (طی نامه مورخ ۱۳۷۷/۱/۱۷، ۱۳۹۶/۵/۳۰ و...) به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار نموده‌اند. بر این اساس، وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، توسط هیأتی به نام «هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» انجام می‌شود.

اما، علی‌رغم گذشت ۵ سال از زمان ابلاغ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، در خصوص نظارت و راهبری این سیاست‌ها، صرفاً به برگزاری دو جلسه با اعضاء ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، یکی در سال ۹۵ (با ارائه گزارش در خصوص ۱۲ برنامه ملی، تشریح و گزارش عملکرد در ۴ بخش ساختار و فرایند، عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، عملکرد دستگاه‌های اجرایی مجری پروژه‌های اقتصاد مقاومتی در حوزه فرابخشی و بخشی و نتایج و دستاوردها) (صباحی و دیگران، ۱۳۹۶: ۳۳) و دیگری در سال ۹۷ و با محتوایی مشابه، بسنده نموده است.

در حقیقت، در جلسات گذشته، تنها به ارائه گزارش‌ها و آمارهای کلی اقتصادی از سوی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، اکتفا شده و به نظر می‌رسد، از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام، فرایند مدوّن و سازوکار پاسخ‌گویی و گزارش‌دهی مشخصی برای مجریان، طراحی نگردیده است. برگزاری تنها دو جلسه در عرض ۵ سال (و فاصله بیش از یک سال از برگزاری هر جلسه)، عدم طراحی سازوکارهای نظارتی، عدم انتشار گزارش عملکردی و... نشان از فقدان برنامه‌ریزی مناسب و کیفیت نازل اقدامات در راستای رصد و نظارت بر اجرای سیاست‌ها، از سوی مجمع تشخیص به عنوان «نهاد سیاست‌گذار»، دارد.

در واقع، مشکل اساسی و دست به گریبان فضای حکمرانی کشور، ضعف و تکیدگی دانش سیاست‌گذاری عمومی و کم‌تجربگی و عدم بلوغ نهادهای سیاست‌گذار کلان کشور و حرکت کُند در این زمینه و فقدان آموزش و انتقال مهارت‌های سیاستی می‌باشد. اقتصاد ایران یک اقتصادی رانتیر بوده و درآمدهای هنگفت و سهل‌الوصول ناشی از فروش

منابع طبیعی، دولت‌ها را از لزوم سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مجدّدانه و تلاش جهت ایجاد منابع درآمد جدید و پایدار، مبتنی بر تولید ملی و مالیات، جهت پیشبرد اهداف ملی و توزیع خدمات عمومی، مستغنی ساخته است. استقلال مالی دولت آن را، از پاسخ‌گویی در خصوص نتایج حاصل از اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها و نحوه مصرف و هزینه‌کرد منابع، بی‌نیاز نموده است. ممانعت‌های رانتهی موجود در فضای دیوان‌سالاری و دستگاه‌های مجری سیاست‌ها و برآیند منفی جریان‌های تعارض منافع نیز، از سوی دیگر مانع از تحقق بایسته سیاست‌ها، می‌باشند.

هر چند حدود سه دهه از درج عنوان «سیاست‌های کلی نظام» و تعیین اختیارات و وظایف رهبری در این رابطه، در چارچوب اصل ۱۱۰ قانون اساسی و بیش از دو دهه از تجربه وضع «سیاست‌های کلی»^۱، توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام (وبا تایید و اعمال نظر رهبر انقلاب) می‌گذرد؛ اما در مجموع، تجربه وضع «سیاست‌های کلی» به این شکل، تجربه‌ای نوپا و موضوعی بدیع در تاریخ کشور می‌باشد. متأسفانه به دلایل مزبور حاکم بر کشور و خصوصاً در حوزه اقتصاد، تکامل کشور در امر سیاست‌گذاری عمومی و خط‌مشی‌های کلان، دارای حرکت و روندی کند و آغشته به نحافت و تکیده‌گی است.

نهاد سیاست‌گذار، ارتباط تعیین‌کننده و موسع با متن سند «سیاست کلی» داشته و علاوه بر تدوین متن سند، وظیفه ترجمان درست سیاست، پاسداری از ماهیت و سرشت سیاست و ممانعت از انحراف و تفسیر به رای و استحاله آن را، در طول مرحله اجرا، بر عهده دارد. مع الاسف، در تجربیات سالیان اخیر وضع سیاست‌های کلان کشور، شاهد شکاف بین مرحله تدوین سیاست و اجرای آن و جدایی نهاد سیاست‌گذار از ساحت اجرا، بوده‌ایم. «مجمع تشخیص مصلحت نظام» وظیفه خطیر و برجسته راهبری کلان و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها را به عهده داشته؛ ولی متأسفانه این مجمع، به عنوان نهاد عالی سیاست‌گذاری‌های کلی و علی‌رغم اختیارات مناسب تفویض شده در این عرصه، نتوانسته

^۱ Grand Policies

این مهم را به شکل درخوری محقق نماید. مسئله‌ای که از سوی رهبری انقلاب همواره مورد مطالبه بوده و ایشان پس از تفویض نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های ابلاغی به مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجمع را موظف به طراحی سازوکار مصوب نظارتی و ارائه گزارش نظارت در خصوص وضعیت اجرای سیاست‌ها نموده‌اند.^۱

همان‌طور که در مورد سیاست‌های کلی چون اقتصاد مقاومتی مشاهده می‌گردد، مطالبه به حق رهبری از مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص توسعه عملی مفهوم «سیاست‌گذاری‌های کلی» و تعیین سازوکارهای نظارتی و تهیه گزارش‌های عملکردی، به آهستگی در حال پیشرفت، بلوغ و تکامل بوده و نیاز به تسریع در امر آموزش و فراگیری مهارت‌های سیاست‌گذاری و اجرا و به کارگیری مناسب آنها می‌باشد.

• عدم طراحی نقشه‌راه جهت اجرای سیاست‌ها

جهت تحقق اهداف هر سیاست، نیاز به طراحی یک «نقشه‌راه» می‌باشد. نقشه راه یا ره‌نگاشت، که از آن در دانش سیاست‌گذاری و مدیریت راهبردی با عنوان «برنامه اقدام»^۲ یا «برنامه عملیاتی» تعبیر می‌شود؛ برنامه اجرایی دقیق و حساب شده‌ای است که مسیر اجرا و کنش‌های لازم، جهت رسیدن به اهداف یک «سیاست کلان» را به صورت جامع و کامل تبیین و ترسیم نموده و مبنای عمل دیوان‌سالاری و مجریان سیاست‌ها، خواهد بود. وظیفه «برنامه اقدام»، هدایت مخاطبان سیاست‌ها در سطوح مختلف اجرایی کلان، میانی و خرد، به سوی اهداف نهایی مدنظر و به صورت گام به گام می‌باشد.

در حقیقت سند برنامه اقدام، توافق‌نامه‌ای است که نشان می‌دهد، نقش هر دستگاه حاکمیتی در مداخله مدنظر چیست. به همین دلیل، مسئولیت اجرایی کردن هر اقدام، کاملاً در حیطه اختیارات و توانمندی‌های یک سازمان بخش عمومی قرار می‌گیرد. البته ممکن

۱ مقدمه سیاست‌های کلی نظام در بخش‌های امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و حمل و

نقل؛ ابلاغی مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۲۰

۲ Action Plan

است خود آن دستگاه حاکمیتی در اجرای آن اقدام، صرفاً تسهیل‌کننده و تنظیم‌گر باشد و از ظرفیت‌های غیردولتی یا غیررسمی مانند بخش خصوصی، اجتماعات و گروه‌های مردمی نیز استفاده کند؛ منتها در نهایت، آن دستگاه است که در مورد اجرای آن اقدام، مسئول و پاسخگو است. (www.irantalangor.com)

از ویژگی‌های یک برنامه اقدام جامع، در بردارندگی مواردی چون: زمان‌بندی و آغاز و پایان مشخص مراحل؛ تعریف اقدامات قابل سنجش و ارزیابی؛ شفافیت در تفویض مسئولیت‌های اجرایی؛ خالی از ابهام بودن و... می‌باشد. «برنامه اقدام» در خصوص سیاست‌های کلی یا راساً توسط خود نهاد سیاست‌گذار یا در تعامل و تضارب آراء با مجریان و سایر ذی‌نفعان و کنش‌گران محیط سیاست‌گذاری عمومی، به صورت شبکه‌ای یا خطی و سلسله‌مراتبی نگارش می‌شود.

در خصوص سیاست‌های کلان اقتصاد مقاومتی، با توجه به شمول و در برگیرندگی و اثرگذاری آن بر ابعاد و سطوح مختلف اقتصادی و طیف‌های متنوع مخاطبان سیاست‌ها (قوا و دستگاه‌های اجرایی متعدد، بخش خصوصی و مردم)؛ نیاز به تدوین نقشه‌راه، جهت هدایت مناسب منابع مادی و انسانی و سایر ظرفیت‌های ملی، در راستای تحقق سیاست‌ها بوده، که متأسفانه این مهم محقق نگردید.

تحقق «سیاست‌های کلان» چون اقتصاد مقاومتی، مستلزم طرح ریزی «استراتژی کلان»^۱ با قابلیت بسیج ملی می‌باشد. «استراتژی بزرگ» در واقع برنامه‌ای است، که با به‌مورد اجرا گذاشتن آن، تمام عناصر قدرت یک جامعه، برای پشتیبانی از اهدافش، مورد استفاده قرار می‌گیرند. (لطفیان، ۱۳۸۱: ۱۵۷) اما متأسفانه آنچه در خصوص اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی نظاره‌گر هستیم؛ فقدان نگاه حداکثری به سیاست‌ها و عدم تدارک «استراتژی کلان» و حرکت در مسیر سیاست‌ها می‌باشد.

^۱ Grand Strategy

با توجه به عدم تهیّه «برنامه اقدام سیاست‌های کلان اقتصاد مقاومتی» که باید توسط نهاد سیاست‌گذار تنظیم می‌گردید؛ دولت پس از ابلاغ سیاست‌ها، راساً نسبت به تنظیم برنامه‌های اجرایی چون: چند صد پروژه اولویت‌دار، برنامه‌های ملی دوازده گانه، بسته‌های مختلف حمایتی از رونق تولید و اشتغال و صادرات غیر نفتی و... اقدام نمود. از آثار سوء فقدان «برنامه اقدام» جهت هدایت اجرای سیاست‌ها می‌توان به مواردی چون: عدم نگاه فرایندی به اجرای سیاست‌ها و تبعیت نمودن مجریان از روند^۱ مشخص و متعین اجرایی (و در نتیجه پراکندگی و جزیره‌ای بودن اقدامات)؛ فقدان انسجام منطقی و معنایی بین پروژه‌های اولویت‌دار ابلاغی و همچنین بین پروژه‌های اولویت‌دار و متن سیاست‌ها (که بعضاً منجر به تکرار بعضی پروژه‌ها بدون حصول نتیجه‌ای مشخص یا تعریف پروژه‌های غیر مرتبط با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و حتی اقدامات و تصمیماتی در تضاد با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی گردید)؛ فقدان هماهنگی و تقسیم کار بین قوا و دستگاه‌های زیر مجموعه آنها، ناترازی و تفاوت در سطوح پروژه‌ها که عمدتاً برآمده از آن است که: «نظام مشخص و یکپارچه‌سازی در تعریف این پروژه‌ها حاکم نبوده است و هر دستگاه، به تناسب اقداماتی که در دست داشته و یا مسائل مهم کشور، عناوینی را در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، به تصویب رسانده است» (صباغی، ۱۳۹۶: ص ۳۰)؛ می‌توان اشاره نمود.

مجموعه این عوارض، نتیجه و ماحصل فقدان برنامه اقدام برای اجرای سیاست‌ها می‌باشد؛ نقیصه‌ای که در اکثر دستگاه‌های اجرایی، ضعف در مهارت‌های مرتبط مشاهده شده و تحوّل و پیشرفت در این مهارت از آموزش اصول و مبانی تدوین برنتمه اقدام جامع و منسجم و خصوصاً توجه و استفاده از تجربیات دیگر کشورها در این خصوص، حاصل می‌گردد.

^۱ Trend

• اتخاذ رویکرد عقلایی^۱ و فقدان شبکه‌های خط‌مشی در تدوین سیاست‌ها

سیاست‌های عمومی را می‌توان از منظر سویه و سمت شکل‌گیری، به سه دسته کلی تقسیم کرد: اجرای سیاست‌ها با رویکرد بالا به پایین؛ اجرای سیاست‌ها با رویکرد پایین به بالا؛ رویکرد ترکیبی یا تلفیقی. هرچه سیاست‌ها و برنامه‌های بیان شده، مبهم‌تر باشند (عموماً در رویکرد بالا به پایین)؛ احتمال موفقیت آن را در مرحله اجرا هم کمتر خواهند کرد. علاوه بر این، سیاست‌ها و برنامه‌ها باید میزان تغییرات را در حد پایین لحاظ کنند، ساختار اجرا را ساده بگیرند، نقاط تصمیم‌گیری حکمرانان (وتو) را کم کنند، شمار بازیگران را به حداقل برسانند و مشکلات و مسائل بالقوه اجرا را در نظر بگیرند. در اجرای سیاست‌ها با رویکرد پایین به بالا، این رویکرد به الزام مشارکت ذی‌نفعان، مشتریان و کسانی که از سیاست‌ها و برنامه‌ها متأثر می‌شوند، در شناسایی چالش‌ها و راهکارها، تأکید می‌ورزند. (مجید پور و نامداریان، ۱۳۹۴: ۳۷) مکینده نیز در خصوص اهمیت سمت و راستای شکل‌گیری یک سیاست و اثرات آن بر اجرا معتقد است که: شکاف اجرا، زمانی می‌تواند از خود خط‌مشی نشأت بگیرد که این چنین خط‌مشی‌ای، به جای گروه‌های هدف، از حکومت ساطع شود. بدین وسیله، برنامه‌ریزی، از بالا به پایین است و به‌طور ضمنی ذی‌نفعان هدف اجازه نخواهند داد تا به فرموله شدن خط‌مشی‌هایی که روی زندگی آنان تأثیرگذار است، یاری رسانند. این امر آن چیزی است که در بیشتر ملت‌های در حال توسعه، اتفاق می‌افتد. (Makindo, 2005: 63-69)

همانطور که گفته شد، سیاست‌های کلان اقتصاد مقاومتی، با استناد به اصل ۱۱۰ قانون اساسی و تفویض امر تدوین و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها، توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهیه و تنظیم گردید. این‌گونه گفته می‌شود که در تدوین سیاست‌های اقتصاد مقاومتی توسط مجمع تشخیص، از نقطه نظرات کارشناسان و بدنه نخبگان دانشگاهی و علمی استفاده گردیده است؛ اما همواره یکی از موارد نقد جدی به سیاست‌ها

^۱ Rational Approach

از سوی جامعه نخبگانی کشور، فقدان استفاده از ظرفیت‌های علمی و یا استفاده حداقلی از این توانایی‌ها و عدم طراحی «شبکه‌های خط‌مشی» در این حوزه، جهت کمک به تدوین سیاست‌ها می‌باشد.

«شبکه‌های خط‌مشی»، مجموعه‌ای از روابط و وابستگی‌های متقابل بین نهادها، سازمان‌ها و مراجع ذی‌مدخل در یک حوزه، توأم با روابط غیرسلسله‌مراتبی است که در فرایند تدوین، اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌های مربوطه، ایفای نقش می‌کنند. (رعنائی، ۱۳۸۵: ۷۲) عدم طراحی «شبکه‌های خط‌مشی»^۱ که عاملی مؤثر در جریان تسهیم دانش، در قالب سازوکارهای تعاملی علمی، در راستای حمایت و تقویت مبانی سیاست‌ها و رفع نقاط ضعف آنها می‌باشند؛ سبب گردیده که وفاق و اتفاق نظر حداکثری در خصوص محتوای سیاست‌ها، مشاهده نگردد.

تدوین «برنامه اقدام» مناسب، طراحی شاخص‌های ارزیابی و نظارت بر اجرای سیاست‌ها، چگونگی تدارک منابع مالی، انسانی و ساختاری پشتیبان سیاست‌ها، تعیین اولویت‌های اقدامات و اصلاحات اقتصادی و... از موارد بدیهی‌ای بوده که با شکل‌دهی «شبکه‌های خطی مشی» و استفاده از نقطه نظرات مراکز مطالعاتی و پژوهشی، دانشگاه‌ها، کارشناسان، اقتصاددانان، صاحبان صنایع و بازیگران عمده و خرد عرصه اقتصاد کشور، امکان دستیابی به آنها فراهم می‌گردد.

• فقدان طراحی سازوکارهای نظارت و ارزیابی اجرای سیاست‌ها

هر سیاست عمومی، متشکل از سه مرحله اصلی: تدوین سیاست، اجرا و «ارزیابی سیاستی»^۲ می‌باشد. مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز می‌بایست به موازات تدوین «برنامه اقدام» جهت سیاست‌ها، به طراحی شاخص‌های نظارت و ارزیابی، اقدام می‌نمود. یک سیاست، جدا از متن سند سیاست، یک بسته و متشکل از اجزاء و اقدامات مختلف و مکمل یکدیگر

^۱ Policy Networks

^۲ Policy Evaluation

می‌باشد. پس از تنظیم «برنامه اقدام» و تقسیم کار و روشن شدن وظایف هر قوه و دستگاه‌های زیر مجموعه آنها؛ نتایج اقدامات باید توسط شاخص‌های متقن، علمی (بنا به فراخور موضوع، کمی و کیفی) و قابل ادراک توسط مجریان سیاستی، مورد سنجش قرار می‌گرفت. همچنین طراحی سازوکارهای ارزیابی و نظارت سیاست‌ها، به پاسخگوسازی مجریان، کمک به سزایی می‌نمود. در نهایت با توجه به عدم طراحی سازوکارهای ارزیابی و نظارت توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام، دولت راساً و مستقلاً، نسبت به تهیه مجموعه‌ای از سامانه‌های نظارتی و شاخص‌ها اقدام نمود؛ البته طراحی سازوکار نظارت و ارزیابی، مستقیماً توسط مجریان سیاست‌ها، بستر ساز آسیب‌ها و مصائب مختلف در نتایج حاصله از اجرای سیاست‌ها بوده، که در ادامه به شماری از این آسیب‌ها اشاره خواهد گردید.

پس از تشکیل ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، از سوی آن ستاد، دو ابزار نظارتی و تنظیمی تهیه گردید. ابزاری تحت عنوان «نظام یکپارچه پیشبرد و پایش اقتصاد مقاومتی (نیپا)» به منظور نظارت و ارزیابی و دیگری «نظام‌نامه ممیزی (سازگاری) انطباق برنامه‌ها، طرح‌ها، پروژه‌ها، فعالیت‌ها و اقدامات دستگاه‌های اجرایی، با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی». اما نکته مهم آن است که چگونگی پایش عملکرد پروژه‌ها، از طریق این سازوکارها مشخص نبوده است؛ به عنوان مثال، این مسئله که تعداد زیادی از پروژه‌های سال ۱۳۹۵، مجدداً در اسناد مربوط به سال ۱۳۹۶ تکرار شده‌اند، نشان می‌دهد که نظارت بر پروژه‌ها مؤثر نبوده و تعدادی از پروژه‌های سال ۱۳۹۵ در حدود مورد انتظار اجرایی نشده‌اند. (رزم آهنک، ۱۳۹۶: ۸) در ضمن هیچ گزارشی از این سامانه‌ها و نتایج نظارت، به صورت عمومی، منتشر نگردیده است.

البته ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی از زمان شکل‌گیری تا نیمه زمستان ۹۷، شش گزارش در خصوص عملکرد اعطای تسهیلات رونق تولید، پنج گزارش در خصوص وضعیت پروژه‌های واگذار شده ملی و استانی، دو گزارش در خصوص عملکرد خود به مجمع تشخیص مصلحت نظام و یک گزارش دیگر به مناسبت هفته دولت در سال ۱۳۹۵ و

در محضر رهبر انقلاب ارائه نموده است. این ستاد تا دیماه سال ۹۷، در مجموع چهارده بار به صورت عمومی گزارش عملکرد ارائه نموده است. (صباغی، پیشین: ص ۳۲) نکته حائز اهمیت و قابل ملاحظه در خصوص گزارش‌های ارائه شده توسط ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی این است که عموم گزارش‌ها به صورت آمار و اعداد کلی بوده؛ به عنوان مثال، در خصوص بسته‌های مدون توسط ستاد، جزئیات تخصیص منابع، کیفیت اثربخشی و نتایج حاصله در گزارش‌ها رویت نمی‌گردد. مسئله دیگر اینکه، تا کنون از روند اجرای پروژه‌های اولویت‌دار، به عنوان مهم‌ترین اقدام ستاد، گزارش مشخصی منتشر نشده است. (همان: ص ۳۳) در نتیجه و به صراحت می‌توان گفت: هیچ‌گونه گزارش عملکردی دقیق و فرایند محور، حتی با وجود طراحی شاخص‌ها و سامانه‌های نظارتی توسط دولت و ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، در فضای عمومی منتشر نگردیده است.

• فقدان نظام اولویت‌گذاری در اجرای سیاست‌ها و اتخاذ رویکرد اجرای گسترده

همزمان با تخصصی شدن، کثرت فزاینده مسائل عمومی و پیچیدگی و آشوبناکی عرصه عمومی و در راستای پاسخ‌گویی به چالش‌های نوظهور سپهر عمومی؛ لزوم تعمیق نگاه به موضوع دانش سیاست‌گذاری عمومی با تغییر رویکرد از توسل به رهیافت‌های سیاستی ساده و کم‌انعطاف‌تر مانند رهیافت عقلایی (بالا به پایینی)، محسوس و ضروری به نظر می‌رسید. بنابراین توجه نظریه پردازان و دانشمندان سیاست‌گذاری عمومی، به جنبه‌ها، ابعاد و متغیرهای تاثیرگذار جدیدی از این دانش و توسعه آن جلب گردید.

بسیاری از محققان و نخبگان سیاست‌گذاری عمومی چون هاوالت و رامش و دنهارت و کاتلاو، پاره‌ای از موانع اصلی تحقق سیاست عمومی را به گستردگی تعداد اهداف، اندازه گروه‌های هدف و تعداد زیاد مشارکت‌کننده در اجرا مربوط می‌دانند. (Howlett & Denhart & Catlaw, ۲۰۱۴) (Ramesh, ۱۹۹۸) بنابراین به دلیل موضع حداکثری رهیافت عقلانی، برخی از محققان تلاش نمودند رهیافت بدیلی را مطرح نمایند که نه تنها

مزایای رهیافت عقلانی (هر دو بعد توصیفی و تجویزی) را داشته باشد؛ بلکه مسائل اصلی آن را حل کند. (لیند بلوم، ۱۹۵۹، ۱۷۰) در این رهیافت نقطه آغاز، تجزیه و تحلیل مساله است (همانند رهیافت عقلانی)؛ اما کار اصلی، در جستجوی سیاست‌های بدیل، بازبینی سیاست‌های مشابه قبلی و تلاش در جهت بهبود آن‌ها، در یک فرایند «سیاست‌گذاری تدریجی» است. در حقیقت، این رهیافت را می‌توان به منزله گردش‌های متعدد در فرایند سیاستی دید که در هر بار، مدل مرحله‌ای عقلانی را دنبال می‌کنیم و در طول این فرایند، سیاست‌ها، به صورت تدریجی بهبود می‌یابند. (هاگ وود، ۱۹۸۴: ۱۸۱) بنابراین، انواع و گونه‌های مختلف سیاست‌گذاری را از حیث دامنه و گستردگی اجرا و تغییرات، به دو شکل کلی تقسیم‌بندی می‌نمایند: اجرای گسترده و تغییرات انبوه و عمیق؛ اجرای محدود و تدریجی و تغییرات حداقلی. معمولاً تغییرات تدریجی در اجرای سیاست‌ها، بیش از تغییرات گسترده با واکنش مثبت و اجماع مجریان مواجه شده و کمتر آستان کارشکنی و منازعات مختلف گروه‌های ذی‌نفع می‌باشد.

همانطور که پیش‌تر گفته شد، سیاست‌های کلان اقتصاد مقاومتی با رویکرد عقلانیت فراگیر و بالا به پایینی نگاشته شده است. سرشت سیاست‌های کلان چون اقتصاد مقاومتی برآمده از نیاز به ایجاد تحولات کلان و وسیع اقتصادی در آینده کشور بوده و اصولاً از مفهوم «سیاست‌های کلان»، این مسئله (یعنی گستردگی و شمول اقدامات و تاثیرات) استنباط می‌گردد. در برگیرندگی و جامعیت متن سیاست‌های کلی، امری معمول، بدیهی و ذات یک سیاست کلان می‌باشد؛ اما در صورت تهیه برنامه اقدام با راهبری نهاد سیاست‌گذار، می‌توان به اقدامات مرحله‌ای و حساب‌شده با میزان اثربخشی بیشتر و نظارت پذیرتر، اقدام ورزید. تعیین اولویت برای اقدامات در سیاست‌های کلان اقتصاد مقاومتی، توسط نهاد سیاست‌گذار با کمک بازرگان پژوهشی و کارشناسی آن نهاد و در تعامل با مجریان سیاست و سایر ذینفعان، امکان‌پذیر می‌باشد. در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، ضرورت اصلاحات ساختارهای کلان اقتصادی، به عنوان گام اول در اجرای

سیاست‌ها و زمینه‌ساز موفقیت در سایر اقدامات آتی و جزئی‌تر، ضروری به نظر می‌رسید؛ که البته توسط نهاد سیاست‌گذار و مجریان، توجه و التفاتی به این موضوع نگردیده و این مسئله موجب سردرگمی در شناخت اولویتها و اغتشاش در اقدامات، گردید. در نتیجه، ارتباط منطقی و مناسب بین برنامه‌های مختلف اجرایی وجود نداشته و عمدتاً شاهد اقدامات متکثر، ناتراز، نامتناسج، ناهماهنگ و فاقد توان هم‌پوشانی را می‌باشیم. راه برون‌رفت از این چالش نیز رعایت رویکرد «تدریج‌گرایی»^۱ در اجرای سیاست‌ها و لحاظ آن در برنامه اقدام می‌باشد.

به عنوان شاهدی بر مدعای رویکرد حداکثری، گسترده و عقلانی، می‌توان از انبوهی از پروژه‌های خرد تعریف شده در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی (با شاخص‌های کمی)، در مقابل پروژه‌هایی در سطوح کلان و با عناوین کلی و دارای شاخص‌های کیفی، نام برد. این تفاوت در سطوح پروژه‌ها برآمده از آن است که نظام مشخص و یکپارچه‌کننده‌ای در تعریف این پروژه‌ها حاکم نبوده است و هر دستگاه به تناسب اقداماتی که در دست داشته و یا مسائل مهم کشور، عناوینی را در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی به تصویب رسانده است. (صباغی، ۱۳۹۶: ص ۳۰)

در ضمن سؤال اصلی در خصوص تکالیف اجرایی این است که نسبت بین «پروژه‌های مصوب سفام^۲ برای سال» و «بسته‌های رونق تولید و اشتغال» و «برنامه اشتغال فراگیر» و «بسته توسعه صادرات غیر نفتی» چیست؟ آیا این ابلاغیه‌ها در طول یکدیگر هستند؟ آیا دقت لازم صورت گرفته که این اسناد تداخل نداشته باشند؟ بررسی‌های اجمالی، تطابق و هم‌افزایی این مصوبه‌ها را تایید نمی‌کند. (رزم آهنگ، پیشین: ۵) در مجموع می‌توان گفت، اتخاذ رویکرد عقلانی و تعریف اقدامات متکثر و گسترده، در مقابل رویکرد «تدریج‌گرایی» سبب شده که راهبری و نظارت بر اجرای سیاست‌ها؛ به دلیل گستردگی و کثرت

۱ Incrementalism

۲ مخفف «ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی»

اقدامات و ناهمگونی آنها، دشوار گردیده و زمینه «شکست هماهنگی»^۱ را فراهم و از کیفیت اقدامات و پروژه‌ها، بکاهد.

• عدم تبیین نظریه پایه و چالش‌های نظری

در زمینه اهمیت چارچوب و پشتوانه نظری یک سیاست عمومی و اثرگذاری آن بر ماهیت خط مشی، «پرسمن و ویلداوسکی (۱۹۷۳) در نظر گرفتن مبانی علمی و تئوریک را از جمله هشدارها و شرایط دستوری برای پذیرش اجرای خط‌مشی می‌داند؛ پالمبو و کالیستا (۱۹۹۰) نیز فقدان مبانی تئوریک مناسب را، از عوامل مؤثر در شکست اجرا می‌داند؛ ساباتیرو و مازمانیان (۱۹۹۶) روابط علت و معلولی و مبانی تئوریک را از شرایط اجرای اثربخش اجرای خط‌مشی می‌داند؛ رجب بیگی (۱۳۷۸) هدف‌گذاری مبهم و غیرواقعی، نادرستی نظریه خط‌مشی را، از عوامل بازدارنده و موانع اجرای کامل خط‌مشی می‌داند و اشتریان (۱۳۸۵) نبود مطالعات، نبود چارچوب نظری مشخص در سیاست‌گذاری را از آسیب‌های فرایند سیاست‌گذاری عمومی در ایران می‌داند». (به نقل از عباسی، معتضدیان، میرزایی، ۱۳۹۵: ۶۶-۶۵) بنابراین هر سیاست، نیاز به پشتوانه نظری داشته که نشان از منطقی، علمی و منطبق بر واقعیات حاکم بودن بستر شکل‌گیری سیاست است، می‌باشد. این مبنا و پشتوانه نظری سیاست که با عنوان «نظریه پایه» نام‌گذاری می‌شود؛ عبارت است از منطق اساسی که سیاست‌های ما را هدایت می‌کند و نقش هدایت مرکزی را در سیاست دارد. «نظریه پایه» سبب می‌شود که دچار تعارض مفهومی نشویم و سیاست‌ها، دچار تناقض نباشد. (www.ippra.com)

در طول چند دهه اخیر در اقتصاد جهان شاهد ظهور ادبیات جدید و مفاهیم و نظریات اقتصادی در خصوص مقاوم‌سازی اقتصاد در مقابل بحران‌ها و تکانه‌های مختلف اقتصادی بوده‌ایم. مفاهیمی چون: تاب‌آوری اقتصادی^۲؛ پایداری اقتصادی^۱؛ ضد شکنندگی

^۱ Coordination Failure

^۲ Economic Resilience

اقتصادی^۱؛ ثبات اقتصاد کلان؛ آسیب‌پذیری اقتصادی^۳؛... اقتصاد مقاومتی نیز، دارای عناصر مشترک و مشابه (خصوصاً از حیث روش) با بسیاری از مفاهیم مقاوم‌سازی اقتصادی می‌باشد. در متن سیاست‌ها از مولفه‌هایی چون: توسعه کارآفرینی؛ اقتصاد دانش‌بنیان؛ محور قراردادن رشد بهره‌وری؛ تقویت عوامل تولید؛ توانمندسازی نیروی کار؛ تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد؛ مدیریت مصرف؛ صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور؛ اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی؛ شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن؛ افزایش پوشش استاندارد؛... نام برده می‌شود. بنابراین، اقتصاد مقاومتی از حیث ابزار، اجرا و اقدامات و چیستی مطالبات از متن سیاست و مجریان دارای اشتراکات فراوان و نزدیک به مفاهیم مشابه جهانی می‌باشد و از منظر روندها و چگونگی مقاوم‌سازی اقتصادی امر بدیع نبوده و برگرفته از بسیاری از تجربیات کراراً تکرار شده اقتصادهای ملی، مبتنی بر اصول بدیهی و عقلانی و تجربیات بشری می‌باشد. اما این تمام ماجرا نبوده و باید گفت چرایی و بستر اقتصادی و سیاسی خلق و تدوین سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، یگانه و منحصر به فرد بوده و کمتر مابه‌ازایی در تاریخ حاضر جهان دارد. این سیاست‌ها، از مبانی و بنیان‌های ایدئولوژیک و فلسفی خاص، منبعث از اسلام و آبخشور و سرچشمه معرفت‌شناسانه متمایز از سایر مفاهیم و ادبیات رایج و مشابه جهانی ساطع گردیده است. سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، برگرفته از مبانی و شعارهای انقلاب اسلامی ایران و خصوصاً مولفه استکبارستیزی این انقلاب و «دکترین نفی سبیل» می‌باشد. بنابراین علی‌رغم تشابه در ابزارها و متد مقاوم‌سازی ساختارهای اقتصاد ملی، تمایز فلسفی و معرفت‌شناسانه و عدم انطباق آن با ادبیات و پارادایم غالب علمی، سبب موضع‌گیری‌ها و مباحثات در خصوص پشتوانه و عقبه نظری سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در محافل علمی و دانشگاهی گردیده

۱ Economic Sustainability

۲ Economic Anti-Fragility

۳ Economic Vulnerability

است. دلیل این امر نیز، عدم انطباق مبانی و بسترهای این سیاست‌ها، با پارادایم و جریان اصلی^۱ علم اقتصاد و نظریات و ادبیات حاکم و معیارها و مبانی اقتصاد لیبرال و مفاهیمی چون بازار آزاد، وابستگی متقابل و... می‌باشد. همواره سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، در محیط دانشگاهی و در سطح مناظرات کارشناسی، در معرض مجادلات و جستارهای نظری مختلف از منظر «نظریه پایه» بوده است؛ این مسئله، موجب گردیده که سیاست‌ها از حمایت درخور و و فراگیر در مجامع علمی برخوردار نبوده؛ «متقاعد سازی سیاستی» بدنه علمی و دانشگاهی را تحت تاثیرات منفی قرار دهد. آنچه از نخبگان علمی و اقتصادی در همکاری با نهاد سیاست‌گذار انتظار می‌رود، ابتکار، نوآوری و نظریه‌پردازی در راستای تبیین منطقی و علمی این سیاست‌ها، رفع نواقص و ارتقاء مستمر سیاست‌ها و پر نمودن خلاء نظری می‌باشد.

• نا مشخص بودن اهداف سیاست‌ها و عدم اجماع در خصوص وضع مطلوب

از دیگر موارد قابل ذکر و نقد در خصوص سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، عدم تعیین اهداف و چشم انداز برای سیاست‌ها می‌باشد. چنانچه عدم تعیین «اهداف مشخص و روشن» همواره به عنوان عوامل بازدارنده و مانع اجرای کامل خط‌مشی، مورد توجه نخبگان دانش سیاست‌گذاری عمومی می‌باشد. (رجب بیگی، ۱۳۷۸: ۸۴-۷۴)

ضمناً هر سیاست علاوه بر «اهداف کلی^۲» باید دارای «اهداف عینی^۳» (یا زیر اهداف) نیز باشد. معمولاً اهداف کلی، توسط نهاد سیاست‌گذار و اهداف عینی، توسط مجریان سیاستی، تدوین می‌گردند. البته میان اهداف عینی و اهداف کلی رابطه منطقی و مستقیم برقرار بوده و اهداف عینی منبث از اهداف کلی می‌باشند. این مهم با نظارت دورا دور نهاد سیاست‌گذار بر نگارش اهداف عینی جهت تضمین تحقق سیاست‌ها و عدم تخطی

۱ Main Stream

۲ Goals

۳ Objectives

اهداف عینی از مبادی تشکیل دهنده سیاست‌ها و اهداف کلی، در جهت هم‌راستا بودن آن‌ها، صورت می‌گیرد. اهداف عینی سیاست‌ها، باید دارای ویژگی‌هایی چون: قابل اندازه‌گیری^۱، دست‌یافتنی بودن^۲ و واقع‌بینانه^۳، مرتبط با اهداف کلی بودن، انجام‌پذیری^۴، زمان‌مندی^۵، باشند. با توجه به ویژگی عموماً کمی‌گرا و ملموس‌تر اهداف عینی یا زیر اهداف، آن‌ها در نقش سنج و شاخص و نشان‌دهنده موفقیت یا عدم موفقیت، در هر مرحله در مسیر اجرای سیاست‌ها و نیل به اهداف کلی، می‌باشند.

در خصوص سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، عدم تعیین اهداف کلی و در ادامه زیر اهداف، توسط نهاد سیاست‌گذار، سبب گردید که خوانش واحد و اجماع نظر در خصوص وضع مطلوب و مطالبات از اجرای سیاست‌ها وجود نداشته؛ در نتیجه، نظاره‌گر عدم شفافیت در مواجهه با تکالیف و کارخواسته‌های هر حوزه اجرایی باشیم. در ضمن عدم تعیین اهداف مشخص و نبودن ارتباط معنایی و منطقی بین سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و اهداف آن و نسبت این سیاست‌ها با دیگر سیاست‌های کلی و خصوصاً «سند چشم‌انداز»؛ مسئله مهم دیگری بوده که قابل توجه می‌باشد.

نتیجه‌گیری

همانطور که گفته شد، منظور از تحلیل محتوای سیاست‌های عمومی، صرف نظر از بررسی محتوای متن یک سیاست عمومی، تجزیه و تحلیل و واکاوی داده‌های مجموعه‌ای از اقدامات تکمیلی است که: جدا از متن سیاست به متن سیاستی، چارچوب و شاکله داده؛ به آن هویت بخشیده؛ به عنوان ملحقات جانبی، سائق اجرای سیاست‌ها در کنار متن سیاست و حامی آن، می‌باشند. معضل و مسئله اصلی در خصوص سیاست‌های اقتصاد مقاومتی به

۱ Measurable

۲ Attainable

۳ Realistic

۴ Feasible

۵ Timely

عنوان یک سیاست کلان این است که در اجرای آن از سوی دستگاه‌های اجرایی، شاهد بسیج عمومی و حرکت جدی، واحد و هم‌راستا نمی‌باشیم. علی‌رغم اینکه در شکست هر سیاست عمومی معمولاً عرصه اجرا و مجریان سیاستی متهم و ناکامی سیاست‌ها به آنها، نسبت داده می‌شود؛ اما در عمل، در بسیاری از سیاست‌ها و همچنین در سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، نقش محتوای سیاست‌ها و کیفیت اقدامات نهاد سیاست‌گذار و نحوه اثرگذاری آن، قابل تأمل و تعیین کننده می‌باشد. با گذشت چندین سال از تجربه سیاست‌گذاری‌های کلی در کشور، روند رشد دانش سیاست‌گذاری و مهارت‌های مرتبط با آن، بسیار کند می‌باشد. علی‌رغم تعیین مجمع تشخیص مصلحت نظام، به عنوان نهاد تدوین و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، عملکرد این نهاد در تهیه رویه‌ها و فرایندهای نظارت بر اجرای سیاست‌ها، برنامه‌های اقدام و اجرایی ضعیف و تقریباً نامشخص می‌باشد. این مسئله مسبب مشکلات عدیده در اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی بوده و موجب گردید که مسیر حرکت اجرای سیاست‌ها، مبهم و اجرای سیاست‌ها صرفاً بنا به نظر و تفسیر قوه مجریه صورت گرفته و در نهایت به اهداف مورد نظر سیاست‌گذاران، منتهی نگردد.

جهت برون‌رفت از وضع موجود، ارتقاء دانش سیاست‌گذاری و شناخت فرایندهای آن در نهاد سیاست‌گذار و اعضاء تصمیم‌گیر در مجمع تشخیص مصلحت نظام که عمدتاً سیاسیون هستند، از طریق آموزش و انتقال این مهارت‌ها، ضروری به نظر می‌رسد. مواردی چون تدوین «برنامه اقدام» با همکاری مجریان سیاستی و سایر ذینفعان، تعیین اهداف ملموس، کمی و متقن و منطبق بر واقعیات حاکم، تعیین سازوکارهای نظارتی و پاسخگوسازی مجریان، از موارد بدیهی و ضروری است که در اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، باید مدنظر قرار می‌گرفت. استفاده از بدنه کارشناسی و نخبگان اقتصادی و سیاست‌گذاری به عنوان بازوان تصمیم‌ساز و علی‌الخصوص اصلاح و تقویت ساختار مجمع تشخیص مصلحت نظام، متناسب با ماموریت محوله و تفویض شده به آن، یعنی تدوین سیاست‌های کلی و نظارت بر حسن اجرای آن از دیگر مواردی است که جهت

تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و هر سیاست کلان دیگر باید لحاظ گردد. در نهایت می‌توان گفت، تضمین موفقیت در اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و هر سیاست عمومی دیگر، به شدت متأثر و منوط به تدارک اقدامات پیش‌نیاز چون تهیه محتوای قوی و کارا و اتخاذ سلسله اقدامات مکمل محتوای متن سیاستی، از سوی نهاد سیاست‌گذار بوده که این مهم از طریق آموزش و انتقال دانش و تجربه جهانی در این خصوص، با استفاده از ظرفیت‌های نخبگان علمی و دانشگاهی کشور، محقق خواهد گردید.

منابع

- مجید پورمهدی، نامداریان لیلیا (۱۳۹۴) شناسایی موانع اجرای اسناد سیاست علم و فناوری کشور، نشریه مدیریت نوآوری، سال چهارم، شماره ۴، زمستان.
- عباسی عباس، معتضدیان رسول و میرزایی محمد قاسم (۱۳۹۵) بررسی موانع اجرای خط مشی های عمومی در سازمان های دولتی، فصلنامه پژوهش های مدیریت منابع انسانی، دوره ۶ شماره ۲، تابستان.
- رجب بیگی مجتبی (۱۳۷۸) موانع دستیابی به اجرای کامل خط مشی های عمومی، مدیریت دولتی، شماره ۴۵ و ۴۶، صص ۷۴-۸۴.
- لطفیان سعیده (۱۳۸۱) استراژی و برنامه ریزی استراتژیک، تهران، انتشارات وزارت امور خارجه
- رزم آهنگ مهدی (۱۳۹۵) بررسی و ارزیابی «۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی» و پروژه های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی سال ۱۳۹۵، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، گزارش ۱۵۱۹۵.
- رزم آهنگ مهدی (۱۳۹۶) ارزیابی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در تدوین و تصویب پروژه های اولویت دار سال ۱۳۹۶، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، گزارش ۱۵۶۰۳.
- صباغی مسعود و دیگران (۱۳۹۶) مسیر فرمانده اقتصاد ایران، کتابچه چهارمین همایش سالانه اقتصاد مقاومتی، تهران، شبکه تحلیل گران اقتصاد مقاومتی.
- الهی رعنائی حبیب (۱۳۸۵) امکان سنجی استقرار شبکه های خط مشی در نظام سیاست گذاری تحقیقات کشاورزی، (رساله دکتری مدیریت دولتی)، دانشگاه علامه طباطبائی، دانشکده مدیریت.

- پارسونز واین (۱۳۸۵) مبانی سیاست‌گذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها، مترجم: ملک محمدی حمید رضا، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، جلد اول، چاپ دوم.
- قلی‌پور رحمت‌الله، دانایی فرد حسن، زارعی متین، حسن، جندقی غلامرضا، فلاح محمدرضا (۱۳۹۰) ارائه مدلی برای اجرای خط‌مشی‌های صنعتی، مطالعه موردی در استان قم، مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره نهم، شماره دوم، صص ۱۰۳-۱۳۰.
- پارسونز، واین، ۱۳۸۵، مبانی سیاست‌گذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها، مترجم: ملک محمدی، حمید رضا، چاپ دوم، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، جلد دوم.
- الوانی سید مهدی، شریف‌زاده فتاح (۱۳۹۰) فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، چاپ هشتم، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

- Jenkins William I. (۱۹۷۸) *Policy analysis: A political and organizational perspective*, London: Martin Robertson.
- Lindblom, Charles E. (۱۹۵۹) The science of 'muddling through'. *Public Administration Review*, ۱۹
- Makinde Taiwo. (۲۰۰۵) Problem of policy implementation in developing nations: The Nigerian experience, *J. SOC. Sci.*, ۱۱(۱): ۶۳-۶۹.
- Sabatier Paul, Mazmanian Daniel (۱۹۹۶) *The Condition of effective , Implementation*, Houghton Mifflin, Sixth.
- Lindblom, C. E. (۱۹۵۹) The science of muddling through *Public Administration Review* ۱۹: ۷۸-۸۸.
- Hogwood, B. a. L. G. (۱۹۸۴) *Policy analysis for real world*. Oxford, Oxford University Press.
- www.ippra.com
- www.policyhub.ir
- www.irantalangor.com

