

نقد عملکرد سیاست اقتصاد مقاومتی در ایران: بررسی پدیده شکست هماهنگی

سیداحسان خاندوزی*

چکیده

اهداف مهمی از اقتصاد مقاومتی، از جنس فرابخشی و مستلزم همکاری بازیگران متعدد عرصه سیاست‌گذاری و نظام اجرایی (بروکراسی) است. شواهد ارائه شده در این مقاله نشان می‌دهد یکی از موانع تحقق اقتصاد مقاومتی در ایران، پدیده شکست هماهنگی است که ذیل موضوع شکست دولت در اقتصاد بخش عمومی جای می‌گیرد. این مقاله ضمن مروری بر چارچوب تئوریک این پدیده در ادبیات متعارف، به دو دسته شکست هماهنگی در تحقق اقتصاد مقاومتی و نتایج آن در شاخص‌های عملکرد بلندمدت اقتصاد ایران اشاره می‌کند: عدم اعمال سیاست توسعه صنعتی، ناکامی در ارتقاء بهره‌وری، شکست در مبارزه با فساد اقتصادی، عدم موفقیت مدیریت واردات و تجارت فرامرزی، ضعف در حل و فصل مساله موسسات اعتباری غیرمجاز و همچنین فقدان حکمرانی آب، حوزه‌هایی است که در این مقاله بدانها اشاره شده است. در پایان پیشنهاد‌های سیاستی برای کاستن از درجه شکست هماهنگی معرفی گردیده است.

کلیدواژه‌ها: اقتصاد سیاسی، اقتصاد مقاومتی، سیاست‌گذاری عمومی، شکست هماهنگی، اقتصاد ایران، شکست دولت.

طبقه‌بندی JEL: H77, P21

۱. مقدمه

چهار ماه پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی پیرامون الزامات قانونی اجرای اقتصاد مقاومتی، به این نتیجه رسید که

* استادیار دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی، khandoози@atu.ac.ir
تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۹/۳، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۱/۲

اکثر احکام مندرج در سیاست‌های مذکور، سالها پیش از این به صورت پراکنده در مصوبات مجلس شورای اسلامی به صورت الزام قانونی درآمده بود اما بررسی درصد تحقق و عملکرد قوانین فوق نشان از عدم اجرای مفاد قانونی در ۸۰ درصد از موارد داشت (روحانی و خاندوزی، ۱۳۹۳). اکنون نیز با گذشت بیش از سه سال از ابلاغ سیاستها، همچنان مسئولان عالی رتبه کشور نسبت به سرعت پیشرفت کار در اقتصاد مقاومتی اظهار نارضایتی می‌کنند.^۱ پرسش این است که اگر نخواهیم مدیران اجرایی را به عدم تمایل اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی متهم سازیم، از منظر تجربه سیاستگذاری عمومی (Public policy making) چه پاسخ نظری برای این واقعیت داریم؟

تجربه نگارنده و شواهدی که در این مقاله ارائه می‌شود، گویای این امر است که بخشی از ناکامی در تحقق سیاست‌های فراگیر ملی، به «شکست هماهنگی» (Coordination failure) میان بازیگران مختلف بخش عمومی ایران بازمی‌گردد، مساله ای که کمتر مورد توجه نظام سیاستگذاری قرار گرفته است و تبیین تئوریک آن در ادبیات ایرانی، نوآوری این مقاله محسوب می‌شود.

شکست هماهنگی به لحاظ تئوریک یکی از ابداعات ذیل موضوع «شکست دولت» یا «شکست بروکراسی» در اقتصاد بخش عمومی محسوب می‌شود و به همین سبب در مرز میان مباحث سیاستگذاری عمومی، مدیریت و اقتصاد قرار دارد. شکست هماهنگی در جایی احتمال بروز دارد که بیش از یک کنشگر سیاستی و اجرایی برای تحقق یک سیاست لازم است. به بیان دیگر در بخشهایی از سیاست‌های اقتصاد مقاومتی که تنها یک دستگاه سیاستگذار و مجری مخاطب قرار می‌گیرد، باید به دنبال موانع دیگری برای عدم تحقق بود، مثلا اگر بند ۷ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی از تامین امنیت غذایی صحبت می‌کند و چنانچه مسئولیت سیاستگذاری داخلی و تجاری و ذخیره‌سازی محصولات اساسی کشاورزی، به طور کامل در اختیار یک وزارتخانه قرار گرفته است، هم احتمال رسیدن به اهداف بالاتر است و هم در صورت ناکامی، جایی برای بحث از شکست هماهنگی باقی نمی‌ماند، البته در این خصوص از مانع دیگری تحت عنوان «بروکراسی نارسانا» صحبت به میان می‌آید که در یک سلسله مراتب عمودی معنا دارد (خاندوزی و کاویانی، ۱۳۹۵: ۵). اما در خصوص بندهای متعددی از سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، مانند تحقق اقتصاد دانش بنیان، ارتقاء بهره‌وری، حمایت از تولید داخل کالاهای اساسی، اصلاح الگوی مصرف، حمایت از صادرات، منطقی سازی اندازه دولت، افزایش سهم مالیات به جای نفت در درآمدهای دولت، کاهش

زمینه‌های فساد اقتصادی و غیره که مخاطب آن در بخش عمومی، دستگاه‌های متعددی هستند، بروز شکست هماهنگی بسیار محتمل است.

این مقاله با تکیه بر روش گردآوری کتابخانه‌ای و با رویکرد تحلیلی، ابتدا به چارچوب نظری و مفهومی شکست هماهنگی می‌پردازد و در ادامه با توجه به مختصات بخش عمومی در ایران، به نقش شکست هماهنگی در سیاستگذاری اقتصاد مقاومتی اشاره خواهد کرد. در این مسیر از تجارب بین‌المللی برای تقلیل شکست هماهنگی استفاده خواهیم کرد و مقاله را با ارائه برخی پیشنهادها، به پایان خواهیم رساند.

۲. چهارچوب نظری

شکست هماهنگی مساله‌ای است که در موقعیتهای مختلفی از اقتصاد و همچنین حوزه‌های مختلف دانش قابل‌ردیابی است: در ادبیات نهادگرایی، در حوزه مدیریت دولتی و کسب و کار (سلسله مراتب و سازمان)، در بخش سیاستگذاری و مالیه عمومی و همچنین در علم اقتصاد. به عنوان مثال تحقیقات متعددی در مدیریت سازمان پیرامون شکست هماهنگی وجود داشته و دارد (برندست و کوپر، ۲۰۰۶: ۶۶۹) حتی نخستین اقتصاددانانی که از تعبیر «شکست دولت» استفاده کردند، در خصوص موضوع سازماندهی صنعتی از آن بهره بردند (کوز، ۱۹۶۴: ۱۹۵). در نظریه سنتی اقتصاد، شکست هماهنگی در تبیین رکود و کاهش تولید به کار می‌رفت یعنی ناهماهنگی میان بنگاه‌های تولیدی و نهادهای قیمت‌گذار.^۲ بدین ترتیب بازارهای رقابتی اگر در شرایط کامل فعالیت می‌کردند و علامت‌دهی قیمت‌ها به درستی صورت می‌گرفت، شکست هماهنگی مرتفع شده بود و اساساً بازار رقابت کامل، مهمترین سازوکار رفع شکست هماهنگی تلقی می‌شد و البته در موارد خاص، یکی از کارکردهای دولت (در کنار تامین کالای عمومی و غیره) ترمیم شکست هماهنگی در بازار بود (هاردین، ۱۹۹۷: ۲۲). در کنار ادبیات اقتصاد خرد، برخی اقتصاددانان کینزی، مفهوم شکست هماهنگی در نظریات اقتصاد کلان را نیز مورد بحث قرار می‌دادند (کوپر و جان، ۱۹۸۸: ۴۴۱).

در ادبیات نوین، شکست هماهنگی موقعیتی است که برون‌داد تعامل عوامل، کارایی پارتو نخواهد بود (بارتولینی، ۲۰۱۲: ۲). برخی نیز شکست هماهنگی را شرایطی می‌دانند که کنشگران مرتبط از هماهنگی انتخاب‌هایشان ناتوان‌اند و در نتیجه تعادلی شکل می‌گیرد که وضع همگی آنها وخیم‌تر می‌شود (فونسکا، ۲۰۱۷: ۹). ادبیات نوین، برخلاف نظریه سنتی

که تنها ارتباط بازار با شکست هماهنگی را مورد مطالعه قرار می‌دهد، نشان می‌دهد حتی با فرض لزوم مداخله دولت برای ترمیم شکست بازار، بخش عمومی خود ناتوان از برقراری برخی هماهنگی‌هاست. بدین ترتیب ادبیات نوین بیشتر به ریشه‌های بروز شکست هماهنگی در بخش عمومی تمرکز می‌کند. یکی از دلایل تغییر نقطه تمرکز مذکور به این باور بازمی‌گردد که اکثر انواع شکست بازار نیز در انتها به شکست دولت در نهادسازی ارجاع می‌شود (کینچ و مانگر، ۲۰۱۵: ۱).

بر این اساس ترکیبی از سه نظریه در کنار یکدیگر، قرائتی متفاوت از شکست هماهنگی به دست می‌دهد: نظریه بازی‌ها (Games theory)، نظریه انگیزه (Incentive theory) و اقتصاد سیاسی. به طور مشخص مکتب انتخاب عمومی (Public choice) که می‌توان آن را پیشقراول تبیین شکست دولت در اقتصاد قلمداد نمود، زمینه مناسبی را برای بررسی گونه‌های شکست دولت از جمله شکست هماهنگی فراهم نمود. اهمیت نگاه انتخاب عمومی به دولت و بروکرات‌های دولتی به حدی است که برخی معتقدند بزرگترین دستاورد برخی برندگان نوبل اقتصاد مانند خانم پرفسور استروم، لزوم پیوند رشته مدیریت دولتی (Public administration) با نوع نگاه‌های مکتب انتخاب عمومی است و بدون استفاده از این نگاه نمی‌توان به ساماندهی مدل مدیریت دولت پرداخت (الجبیکا، ۲۰۱۵: ۱).

این حالت از ناکارایی در شرایطی بروز می‌کند که دستیابی به یک هدف، تنها با تعامل چند عامل اقتصادی میسر باشد. به بیان دیگر در سیاست‌های تک‌عاملی، مساله شکست هماهنگی مطرح نخواهد بود مگر در سلسله مراتب یک سازمان. به همین جهت برخی از تحلیلگران، از ابزارهایی مانند نظریه بازی‌ها در تبیین استراتژی‌های انتخابی هر بازیگر که منجر به ناهماهنگی می‌شود استفاده کرده‌اند (ویر، ۲۰۰۸: ۲). به بیان دقیق‌تر، هرگاه در یک بازی با چند تعادل نش، تمامی بازیگران انگیزه مشترکی برای دوری از یک موقعیت غیرتعادلی داشته باشند، آنگاه مساله شکست هماهنگی بروز و ظهور می‌یابد.^۳

در این نگاه باید میان زمانی که اهداف بازیگران همراستا با یکدیگرست اما ناطمینانی یا انگیزه‌های دیگر منجر به ناهماهنگی می‌شود با زمانی که از ابتدا اهداف بازیگرا غیرهمراستاست تمایز گذاشت (مانند حالت معمای زندانی که مساله سواری مجانی وجود دارد). در نتیجه هر جا با شکست هماهنگی روبرو شدیم باید سنخ‌شناسی انجام دهیم:

- اگر شکست هماهنگی در شرایط همراستابودن ترجیحات بازیگران بود، نیازمند

سازوکار تسهیل همکاری هستیم

- اگر شکست هماهنگی در شرایط ناهمراستایی ترجیحات بازیگران باشد، ما محتاج سازوکار تضمین همکاری و سازگارسازی انگیزه‌ها خواهیم بود (بارتولینی، ۲۰۱۲: ۹)
البته در هر دو حالت، می‌توان از ابزارهای دیگری نیز بهره جست:

۱. استفاده از قاعده بازی‌های مکرر (Repeated games)، یعنی اگر تعاملات بلندمدت و متعددی بین عاملان اقتصادی درگیر تعریف نماییم، احتمال کاهش ناهماهنگی‌ها وجود خواهد داشت.

۲. استفاده از انگیزه‌های مالی موقت، در وضعیت همراستابودن ترجیحات بازیگران می‌تواند تسهیل‌گر مفیدی باشد اما در شرایط ناهمراستایی، احتمال مخاطره اخلاقی موجب ناکارآمدی انگیزه‌های مالی می‌شود.

۳. تغییر ساختار سازماندهی، در وضعیت همراستابودن ترجیحات، بازچینش ساختار تعاملی بازیگران (به نحو متوالی) و ایجاد انعطاف‌های سازمانی احتمالاً اثربخش است، در شرایط ناهمراستایی، زمانی این ابزار موثر است که اعتبار و اقتدار، بالا باشد.

در کنار شکست هماهنگی افقی (Horizontal coordination) که به دستگاه‌های سیاستگذاری همعرض مرتبط است، دسته دیگری از شکست‌های هماهنگی عمودی (Vertical coordination) نیز وجود دارند و در موقعیتهایی رخ می‌دهد که ما با دو یا سه لایحه متفاوت حکمرانی و سیاستگذاری مواجه هستیم: به عنوان مثال زمانی که دولت محلی (ایالتها یا شهرداری‌ها) و دولت مرکزی و حتی بالاتر از آن (مثل اتحادیه اروپا برای کشورهای عضو) دخیل هستند. جالب اینجاست که علیرغم اهمیت هماهنگی‌های افقی و عمودی در تحقق سیاست‌های اقتصادی، اقتصاددانان کمتر به این حوزه از شکست دولت ورود می‌کنند. طی یک تحقیق که به سفارش OECD صورت گرفت، نشان داده شد که می‌توان میان هفت نوع شکاف و مانع هماهنگی تمایز قائل شد: (کاربیت، ۲۰۱۱: ۱۶)

- شکاف اطلاعاتی (Information gap): عدم تقارن اطلاعات میان بازیگران مختلف که موجب تصمیم‌های ناهماهنگ می‌گردد.

- شکاف ظرفیت (Capacity gap): ناکافی بودن ظرفیت دانشی، تکنیکی و زیرساختی برخی بازیگران که به عدم پیشرفت هماهنگ در خروجی‌ها منجر می‌شود.

- شکاف تامین مالی (Funding gap): منابع مالی ناپایدار یا ناکافی که مانع اجماع بازیگران می‌شود.

- شکاف سیاستی (Policy gap): تکرر تابع هدف وزیران مختلف یا دستگاه‌های مختلف که هماهنگی را به شکست می‌کشاند.
- شکاف اجرایی (Administrative gap): عدم تطابق میان حوزه کارکردی و محدودیت‌های اجرایی - اداری که به ناهماهنگ شدن می‌انجامد.
- شکاف هدفی (Objective gap): عقلائیتهای و هدفگذاری‌های متفاوت مانع همگرایی می‌شود.
- شکاف پاسخگویی (Accountability gap): عدم تضمین شفافیت عملکرد یا شدت و ضعف پاسخگویی برخی دستگاه‌ها، موجب ضعف انگیزه سایرین و ناهماهنگی خواهد شد.

بر اساس روش شناسی مذکور در تحقیق سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، پس از استفاده از راهنمای هفت گانه فوق به مثابه یک ابزار تشخیص بیماری، آنگاه نوبت به طراحی سازوکار هماهنگ ساز می‌رسد، سازوکاری که به تناسب نوع شکاف یا انواع شکاف، برای ترمیم آنها راهکاری را مشخص می‌کند.

یکی از انواع شناخته شده سازوکارهای هماهنگ ساز در کشور ما، تفاهم نامه‌های بین دستگاهی است که گاه دو وزیر یا مسئول دستگاه در هدف مشخصی، تفاهم نامه همکاری امضا می‌کنند. البته در خصوص موانع هماهنگی بروکراتها در کشورهای غیرپیشرفته مانند فقدان نهاد برای سامان دادن به تعارضهای توزیعی و نزاع قدرت، مطالعات متعددی انجام شده (باردان، ۲۰۰۵: ۲۷) است، همچنین در تجربه جهانی انواع متنوعی از سازوکارهای هماهنگ ساز شناسایی شده که بخشی از آن در جدول زیر آمده است: بر این اساس عقد تفاهم نامه میان سطوح مختلف دولت ملی یا محلی، قراردادهای تامین مالی مشترک، استفاده از برنامه ریزی راهبردی و بودجه‌های چندساله، گزارشگهای ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها یا شاخصهای نهادی و ایجاد نهادهای موقت هماهنگی، بخشی از سازوکارهای تجربه شده محسوب می‌شود.

جدول ۱. تاکسونومی تجارب جهانی در سازوکار هماهنگ ساز

نام کشورهای استفاده کننده	سازوکار هماهنگ ساز
فرانسه، ایتالیا، اسپانیا، کانادا	عقد قرارداد (تفاهم نامه) بین سطوح مختلف دولت
نروژ، ایالات متحده، انگلیس	گزارشهای ارزیابی و معیارهای عملکرد و کنترلهای مالی

برنامه ریزی استراتژیک و تنظیم بودجه‌های چندساله	بیشتر در حوزه‌های سرمایه گذاری رایج است
قرارداد تامین مالی مشترک	در اکثر کشورها رایج است
ایجاد نهادهای موقت بین بخشی	استرالیا، فرانسه، اسپانیا در خصوص توسعه منطقه ای: کانادا و شیلی
تدوین شاخصهای ظرفیت نهادی	ایتالیا

ماخذ. کاربیت، ۲۰۱۱: ۱۲

جدول فوق نشان می‌دهد کشورهای اصطلاحاً پیشرفته نیز نه تنها با مساله شکست هماهنگی مواجه بوده اند بلکه برای ترمیم آن از سازوکارهای متفاوتی بهره جسته اند. به طریق اولی اقتصادهایی که دولت و بروکراسی اجرایی، از ساخت یافتگی و سنت‌های همکاری کمتری برخوردارند، در سطوح بالاتری با شکست هماهنگی روبرو خواهند بود. در بخش بعد خواهید دید که چگونه در غفلت سیاستگذاران اقتصاد ایران، پدیده شکست هماهنگی به یک رویه سخت جان در بخش عمومی ایران تبدیل شده است.

۳. شکست هماهنگی در بخش عمومی ایران

بخش عمومی در اقتصاد ایران دوره‌های متعددی را از جهت بخشهای تحت شمول پشت سر گذاشته است، طی ربع قرن اخیر می‌توان بخش عمومی اقتصاد کشور را شامل چهار گروه مهم دانست: دستگاه‌های ذیل سه قوه (دولت، مجلس، قوه قضائیه)، شرکت‌های دولتی و بانک‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی (شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه، سازمان تامین اجتماعی، بنیاد مستضعفان، بنیاد ۱۵ خرداد و...) و نهادهای انقلابی (ستاد اجرایی، بنیادهای تعاون نیروهای مسلح، قرارگاه‌های سازندگی، شرکت‌های ذیل آستانهای مقدس و...). این چهار دسته بازیگر هر کدام نقش‌های ویژه‌ای در اقتصاد ایران ایفا می‌کنند، هرچند به جهت ضعف نظام اطلاعات اقتصادی، شناخت دقیقی از کمیت و حجم آنها در دست نیست (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴: ۱۰۵).

گرچه تحقق اهداف و منافع عمومی (Public interest) و اداره امر عمومی را وجه تمایز بخش خصوصی و بخش عمومی ذکر می‌کنند، اما ادبیات نظری و تجارب توسعه‌ای متعددی وجود دارد که نشان می‌دهد تحت شرایط مختلف، امکان ناکارآمدی در تحقق نفع عمومی یا شکست دولت (Government failure) وجود دارد. یکی از بسترهای شکست دولت، واگرایی لایه‌های بخش عمومی و ضعف سازوکارهای همگرایی ساز درونی بخش

عمومی است که به عقیده برخی صاحب‌نظران جزو مشخصات ساختارهای حکمرانی کمتر توسعه یافته است. این مساله جدا از مناقشه‌ای است که اساساً در شکل‌گیری یا عدم شکل‌گیری نهاد یکپارچه دولت، سیاست و قانون (کاتوزیان، ۱۳۹۵) یا منازعه نظری در خصوص ماهیت دولت مدرن در ایران وجود دارد (افضلی، ۱۳۸۶).

چنانکه گفته شد، رفع شکست دولت و ناهماهنگی میان سطوح و لایه‌های حکمرانی (مانند لایه مرکزی و محلی یا لایه‌های چهارگانه مذکور در اقتصاد ایران) یکی از چالش‌های پیش روی سیاستگذار عمومی در اکثر کشورهاست. این معضل آنقدر جدی است که برخی صاحب‌نظران معتقدند جز بلایای طبیعی، اکثر فجایع رخ داده در تاریخ جدید به یکی از انواع شکست دولت (از جمله شکست در هماهنگی) بازمی‌گردد (کیچ و مانگر، ۲۰۱۵: ۱). در اقتصاد ایران هیچ قانون رسمی، سند غیررسمی یا سازوکار نهادی برای چک کردن هماهنگی بین لایه‌های حکمرانی تعبیه نشده است و در نتیجه عدم هماهنگی، برون‌دادی قابل انتظار خواهد بود. تنها محمل قانونی، اصل ۱۱۰ قانون اساسی مبنی بر سیاست‌های کلی نظام است که توسط رهبری ابلاغ می‌شود که به دلیل ضعف در پیوند با سایر اجزای نظام حقوقی، قانونی و اجرایی، تاکنون کارآمد نبوده و در نتیجه منجر به تصویب مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در سالهای اخیر گردید. آنچه در ادامه مقاله مورد توجه قرار می‌گیرد، مساله شکست هماهنگی تنها در لایه اول و دوم است که انتظار می‌رود با توجه به تمرکز سیاستگذاری این دولایه در دولت و مجلس، امکان قاعده‌گذاری الزام آور برای این دولایه ذیل قوانین برنامه پنج ساله و غیره و همچنین امکان استفاده از ابزار لوایح بودجه سنواتی در این دو لایه، باید منتظر درجه بالایی از هماهنگی باشیم.

پیگیری یک یا چند هدف مشترک توسط لایه‌های اول و دوم بخش عمومی، اگر همزمان با آسیب‌شناسی مستمر باشد، می‌تواند در طول زمان به افزایش هماهنگی منجر شود. در اقتصاد ایران پس از جهت‌گیری بازسازی که در سالهای پایانی دهه ۱۳۶۰ به عنوان یک هدف فراگیر و سیاست‌فرابخشی در دستور کار دولت و شرکتهای دولتی و بخشی از نهادهای عمومی و انقلابی قرار گرفت، تا اوایل دهه ۱۳۹۰ و طرح دستور کار اقتصاد مقاومتی، دیگر نمی‌توان نمونه‌ای از اهداف فراگیر و سیاست‌های فرابخشی را سراغ گرفت. قوانین برنامه پنج ساله به جهت حاکم نبودن یک هدف یا سیاست، نمی‌توانست چنین نقشی ایفا کند، برخی ابلاغیه‌های فراگیر مانند فرمان مبارزه با فساد اقتصادی در سال ۱۳۸۰ یا سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۴ نیز هیچگاه به

سیاست فرابخشی دولتها تبدیل نشد. در این فاصله، غیر از فقدان تمرین سیاست فراگیر ملی، نیروهای دیگری نیز در کار بود که موجب شد میان دولت و مجلس، میان دولت و شرکتهای دولتی و میان وزارتخانه‌های یک دولت، از مساله هماهنگی غفلت گردد به نحوی که هیات وزیران از هیات جمعی خود به تدریج خارج شده و هر یک از وزراء صرفا در پی تحقق طرحهای مهم حوزه خویش باشند. از جمله این نیروها می‌توان تضعیف شان برنامه‌ای سازمان برنامه و بودجه را ذکر نمود.

در چنین بستری از مدیریت بخش عمومی است که پیگیری اهداف فرابخشی بسیار دشوار خواهد بود زیرا به انتخابهای چند دستگاه بازیگر در آن هدف بازمی‌گردد. جالب اینجاست که تحقیقات اخیر در حوزه اقتصاد مقاومتی نیز حاکی از آن است که به نظر خبرگان و با بهره‌گیری از روش دیماتل، تاثیرگذارترین شاخص در تحقق اقتصاد مقاومتی، ایجاد هماهنگی تشخیص داده شده است (مقتدایی و یاوران، ۱۳۹۵: ۳۳). در خصوص تاثیر شکست هماهنگی در اقتصاد مقاومتی می‌توان میان دو گونه تاثیرات تمایز ایجاد کرد: گاه شکست هماهنگی یکی از موانع گشایی از مسائل اقتصاد مقاومتی است و در دسته دوم شکست هماهنگی خود از جمله عوامل غیرمقاومتی بودن و شکنندگی‌های اقتصاد ایران محسوب می‌شود، که در ادامه به برخی مصادیق هر یک اشاره می‌کنیم:

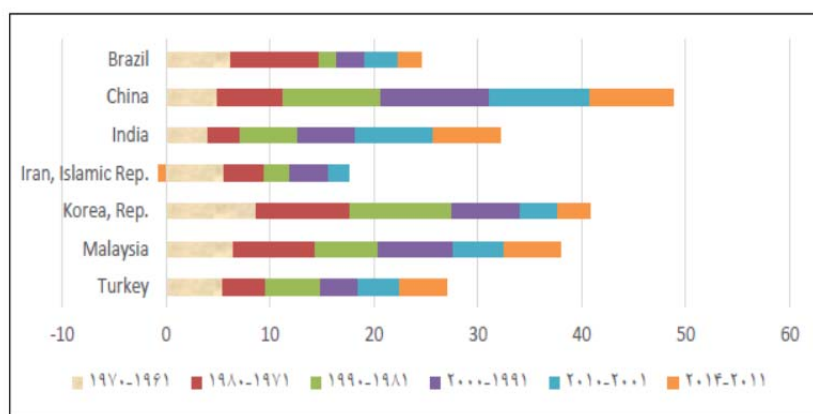
۱.۳ شکست هماهنگی به مثابه مانع حل مسئله

حل عمده مشکلات فرابخشی اقتصاد ایران نیازمند چاره اندیشی برای شکست هماهنگی است. حرکت به سمت تولیدمحوری در بلندمدت، بدون تدوین استراتژی توسعه صنعتی و انتخاب رشته فعالیتهای مزیت‌دار غیرممکن است (بند اول نکات اقتصاد مقاومتی رهبر انقلاب در سخنرانی اول فروردین ۱۳۹۵). از نسل نخست اقتصاددانان توسعه تا نظریات جدید نوساختارگرایی مانند جاستین لین همگی بر لزوم اتخاذ راهبرد توسعه صنعتی پویا تاکید دارند و اختلاف تنها در شیوه‌هاست (لین، ۲۰۱۵: ۱۱۳). طبق نظریات جدید، رشد اقتصادی پایدار بدون تغییرات ساختاری اتفاق نمی‌افتد و ساختار بهینه‌ی صنعتی یک کشور بوسیله مزیت‌های نسبی آن کشور و مزیت‌های نسبی بوسیله موجودی‌های عوامل آن کشور تعیین می‌شوند. بهبود ساختار صنعتی در یک کشور نیازمند بهبود ساختار عوامل است بطوریکه اولاً و فوراً نسبی نیروی کار و منابع طبیعی به وفور نسبی سرمایه تغییر یابد، ثانیاً تکنولوژی‌های جدید بکار گرفته شود و ثالثاً در زیر ساخت‌ها جهت تسهیل در فعالیت‌های اقتصادی، بهبود و پیشرفت حاصل گردد.

تجربه نگارش راهبرد توسعه صنعتی در ابتدای دهه ۱۳۸۰ و سپس ابتدای دهه ۱۳۹۰ در کشور حاکی است که هیچگاه چنین اسنادی نه مورد اتفاق و اجماع تمام دستگاه‌های سیاستگذاری اقتصادی و قوای مقننه و مجریه قرار گرفته است (چه زمانی که سازمان برنامه و بودجه تهیه کننده آن بوده و چه زمانی که یک مقام بخشی مانند وزارت صنعت، معدن و تجارت آن را تهیه کرده) و نه در عمل امتیازات، ترجیحات، تخفیفات و معافیت‌ها بر این اساس تنظیم شده است (رجب‌پور، ۱۳۹۵: ۸۱).

ناتوانی دولت در اعمال سندهای توسعه صنعتی، خود مثال بارزی از شکست هماهنگی محسوب می‌شود. زمانی که سیستم بانکی یارانه نرخ سود را برای بخشهایی استفاده می‌کند، نظام تعرفه‌ای برای گروه متفاوتی تخفیف تعرفه‌ای لحاظ می‌کند، معافیت‌های مالیاتی برای گروه سومی اعمال می‌شود، نرخگذاری‌های سازمان حمایت و شورای رقابت گروه چهارمی را حمایت می‌کند و یارانه‌های تولیدی و جوایز صادراتی به گروه پنجم تعلق می‌گیرد، روشن است که ثمره چنین ناهماهنگی در مشوق‌ها و امتیازات، هیچ پیشرفتی در بخش سیاست صنعتی نخواهد بود و در سال نخست ششمین برنامه توسعه پس از جنگ، همچنان تکلیف رشته فعالیت‌های مزیت‌دار و حمایت‌های کشور، حتی در درون خود دولت مشخص نیست. یکی از ثمرات عدم تعیین استراتژی توسعه صنعتی و مشخص نکردن تکلیف حمایت‌ها و نرخ‌های علامت‌دهنده برای بنگاه‌های تولیدی، پایین ماندن رشد بلندمدت اقتصاد ایران (نسبت به کشورهای چون ترکیه، مالزی، کره، هند، چین و برزیل) است که در نمودار زیر مشاهده می‌کنید:

نمودار ۲. وضعیت رشد متوسط کشورهای منتخب (۱۹۶۱-۲۰۱۴)



مأخذ: داده‌های بانک جهانی.

شاهد دوم، هدفگذاری رشد بهره‌وری عوامل تولید یکی از اهداف اقتصاد مقاومتی است (بند ۳ سیاست‌های کلی). علیرغم تاکید بر این موضوع طی سه برنامه توسعه پنج ساله اخیر، جا دارد از عوامل ناکامی در این خصوص پرسش شود. با تکیه بر روش تحلیل نهادی - ساختاری، می‌توان شکست هماهنگی را یکی از مهمترین عوامل عدم ارتقای بهره‌وری در اقتصاد ایران دانست. بخشی از پازل بهره‌وری نیروی کار به مساله کیفیت نیروی کار و آموزش مرتبط است که خروجی کارکرد وزارت آموزش و پرورش و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری است. نظام حقوق و دستمزدی که مشوق بهره‌وری بیشتر باشد، رکن دیگر هر سیاست ارتقاء بهره‌وری است که مسئولیت آن بر عهده سازمان برنامه و بودجه، سازمان اداری استخدامی کشور و هیات وزیران است. نظام انتصاب و ارتقاء مدیران رکن دیگری است که تمام دستگاه‌های بخش عمومی در تمامی مناطق و استانها در آن نقش آفرین اند. نظام تامین مالی، تعرفه‌ای، مالیاتی و یارانه‌ای نیز نسبت به درجه بهره‌وری فعالان اقتصادی حساسیت نشان نمی‌دهد بلکه گروه‌های غیرمولد و غیربهره‌ور، بیش از سایرین از این حمایتها برخوردار می‌شوند (شاگری، ۱۳۹۵: ۲۷). مراعات بهره‌وری سرمایه در طرحهای سرمایه‌گذاری بخش عمومی و پروژه‌های عمرانی از طریق استانداردها و نظارت‌های سازمان برنامه و بودجه تضمین می‌شود. نظام ارتقاء فناوری و قواعد مشوق استهلاک سرمایه و افزایش سرمایه شرکتها نیز بخش دیگری از پازل بهره‌وری سرمایه است که در اختیار نظام قانونگذاری و دستگاه‌های حوزه انتقال فناوری (مانند وزارت صنعت، معاونت علمی فناوری ریاست جمهور، سازمان مدیریت صنعتی، سازمان گسترش و غیره) است. پاسخگوبودن مسئولان دستگاه‌های اجرایی نسبت به کارآمدی عملکرد دستگاه، بودجه و برنامه‌های مصوب، بخش دیگری است که عمدتاً از طریق نظارت سیاسی مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد. گزارشهای اولیه نسبت به کارکرد دستگاه‌های فوق از واگرایی تمام ارکان حکایت می‌کند.

طبق آمار مرکز ملی بهره‌وری ایران، بر اساس سال پایه ۱۳۹۰، سال ۱۳۸۵ نخستین سال بود که بعد از ۲۳ سال شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید از شاخص سال ۱۳۶۲ فراتر رفت. این نزول و درجا زدن شاهدهی بر عدم پیشرفت بهره‌وری در اقتصاد ایران است. همچنین شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید ایران طی دهه گذشته به شرح جدول زیر بوده که بیانگر نوسان شدید بهره‌وری است: شاخص بهره‌وری کل در پایان سال ۱۳۹۵، به سطح سال ۱۳۸۹ نزدیک شده است:

جدول ۲. شاخص بهره‌وری عوامل تولید در دهه اخیر

سال	شاخص بهره‌وری کل	سال	شاخص بهره‌وری کل
۱۳۸۶	۱۱۵	۱۳۹۱	۱۲۴
۱۳۸۷	۱۱۹	۱۳۹۲	۱۱۸
۱۳۸۸	۱۱۸	۱۳۹۳	۱۲۱
۱۳۸۹	۱۲۷	۱۳۹۴	۱۱۷
۱۳۹۰	۱۳۴	۱۳۹۵	۱۲۷

ماخذ: سایت مرکز ملی بهره‌وری ایران

مادام که نظام آموزشی، نظام دستمزد، نظام تامین مالی و حمایت، نظام استانداردهای سرمایه‌گذاری و بودجه ریزی، نظام انتصابات و نظارت سیاسی و ارکان مختلف بهره‌وری نتوانند به سند یا سازوکاری برای هماهنگی بازیگران برسند، این مجموعه وسیع بازیگران حرکت غیرهمگرایی خواهند داشت.

موضوع دیگر در مسائل اقتصاد مقاومتی، مبارزه با بسترهای فساد اقتصادی (بند ۱۹ سیاست‌های کلی) است. کاهش فساد نیازمند استراتژی چندبعدی است و در نتیجه تنها در یک بستر تعامل نهادی و سازمانی امکانپذیر است. این مساله به قدری حائز اهمیت است که در کتب حوزه فساد، نخستین هدف در روشهای مبارزه با فساد را تضمین یکپارچگی و ایجاد هماهنگی در مجموعه اداری حاکمیت ذکر می‌کنند (ذاکر صالحی، ۱۳۹۱: ۴۵). هیچیک از راهبردهای صرفاً قضائی - کیفری یا فرهنگی - آگاه‌سازی به تنهایی نمی‌توانند به کاهش فساد منجر شوند. اصلاح قوانین و مقررات نیازمند دستور کار جامعی از سوی قوه مقننه، هیات دولت و دستگاه‌های مقررات‌گذار است که هم‌زمینه‌های بروز فساد را کاهش دهد، هم از افشاگران فساد (Whistleblowers) حمایت نماید و هم با همکاری قوه قضائیه جرایم بسیار سختی را متوجه متخلفان و مفسدان تعریف نماید که در کوتاه‌ترین زمان ممکن به اجرا درآید. شفافیت در تمام بخشهای اقتصادی، از سازوکارهای تصمیم‌گیری تا اطلاعات دارائی و درآمد اشخاص بخش عمومی و تراکنش مالی اشخاص حقیقی و حقوقی تا مجوزهای تجارت و کسب و کار و حتی وضعیت آراء قضائی تقریباً مستلزم مشارکت تمام نهادها و به اشتراک گذاشتن سامانه‌های اطلاعاتی همه دستگاه‌هاست. اگر تنها سازمان ثبت یا سازمان مالیاتی یا سیستم بانکی، از اشتراک‌گذاری اطلاعات حوزه مستغلات، مالیاتها و تراکنشهای بانکی با سایر دستگاه‌ها سر باز زنند، بخش مهمی از

ابزارهای کشف و مبارزه با فساد دچار مشکل خواهد شد. از سوی دیگر افزایش آگاهی عمومی و تخصصی از جمله وظایف وزارتخانه‌های آموزش و پرورش و علوم، تحقیقات و فناوری و همچنین فعال کردن ظرفیت نهادهای مردم نهاد (NGO) است. ایجاد فضای سیاسی رقابتی بین احزاب که امکان چرخش قدرت منصفانه را فراهم نماید و همچنین رسانه‌های آزاد و منتقد، ابعاد دیگری است که مستلزم همکاری وزارتخانه‌های اطلاعات و کشور، قوه قضائیه، صداوسیما و معاونت مطبوعاتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است. توجه نمایند که بخش قابل توجهی از برنامه مبارزه با فساد اقتصادی، ابعاد سیاسی آن است (جین، ۱۳۸۵: ۳۵). گرچه در ابتدا گمان می‌شد تشکیل ستادی برای مبارزه با مفاسد اقتصادی، خواهد توانست همگرایی لازم را میان دستگاه‌های اجرایی در پی داشته باشد، تجربه نشان داد که رویه‌های واگرا، غیرتعاملی، فاقد مکانیسم انگیزشی و فاقد سازوکار پاسخگویی توان غلبه بر رویه سخت جان شکست هماهنگی را ندارد. شاهد این ناکامی جدا از پرونده‌های قضائی هر ساله بزرگتر از قبل که طی دهه اخیر در موضوع فساد اقتصادی در کشور شناسایی می‌شود، گزارش‌های سازمان شفافیت بین‌الملل است که طی آن رتبه ایران در شاخص ادراک فساد (CPI) در سال ۲۰۱۶ مشابه سال ۲۰۰۷ همچنان رتبه ۱۳۱ در بین کشورهای جهان است (TI, 2017) و شاهدی بر عدم پیشرفت جدی کشور در مبارزه با فساد اقتصادی و مالی محسوب می‌شود.

مصدق مهم دیگر، ناتوانی مقام تنظیم‌گر بانکی (بانک مرکزی) در حل مساله موسسات اعتباری فاقد مجوز یا پرمخاطره است که در ماه‌های اخیر بیش از پیش خودنمایی می‌کند. مجوزهایی که دستگاه‌های مختلف برای تاسیس تعاونی‌های اعتباری، موسسات قرض‌الحسنه یا موسسه اعتباری صادر می‌کردند منجر به تکثیر بی‌قاعده و بدون نظارت موسسات اعتباری گردید به نحوی که قانونگذار در سال ۱۳۸۳ با تصویب قانون ساماندهی بازار غیرمتشکل پولی، تمام این موسسات را به لزوم اخذ مجوز از بانک مرکزی و قبول استانداردها و نظارت بانک مرکزی مکلف کرد. از آن زمان تا امروز، شکست هماهنگی موجب شده که همچنان تعداد قابل توجهی از موسسات اعتباری بیرون از چتر نظارتی بانک مرکزی فعالیت نمایند، حجم نقدینگی ذیل این موسسات گاه تا ۲۵ درصد کل نقدینگی کشور رسیده که حاکی از شکست تمام عیار در مهار و ساماندهی آنان است. عدم همکاری ناجا برای پلمپ شعب موسسات غیرمجاز به دلیل نداشتن تکلیف قانونی، ابطال حکم بانک مرکزی مبنی بر تغییر مالکیت و مدیریت موسسه غیرمجاز توسط دیوان عدالت

اداری و مشکلات نظام قضائی، عدم همکاری نهادهای رسانه‌ای و تبلیغاتی رسمی در خصوص منع تبلیغ این موسسات، فشار وزارتخانه‌ها و برخی نهادهای انتظامی بر بانک مرکزی در خصوص همراهی با این موسسات و درخواستهای غیررسمی برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای موافقت با شعب استانی این موسسات و حمایت از مدیران متخلف، بخشی از پازل شکست هماهنگی در مدیریت موسسات غیرمجاز محسوب می‌شود که مانع تحقق اصلاح نظام مالی (بند ۹ سیاستهای کلی اقتصاد مقاومتی) گردیده است. عدم برخورد با این موسسات موجب تشدید بازی پانزی، پرداخت سود سپرده‌های قدیمی از طریق جذب سپرده‌های جدید با نرخ‌های وسوسه‌انگیز و به هم خوردن تعادل ترازنامه‌ای میان اکثر بانکها و موسسات رسمی کشور گردیده است، هرچند رقابت ناسالم این موسسات با نهادهای مجاز، تبیین کاملی از تمام ابعاد بحران بانکی به شمار نمی‌رود (شریف‌زاده، ۱۳۹۴: ۳۴).

۲.۳ شکست هماهنگی به مثابه عامل ایجاد مسئله

برخی شکنندگی‌ها در اقتصاد ایران را می‌توان مولود شکست هماهنگی قلمداد نمود. مهمترین نمونه این شکنندگی‌ها، بحران آب است که از اوایل دهه ۱۳۹۰ به طور آشکاری خودنمایی کرده است و در سطح بین‌المللی نیز به عنوان یکی از مسائل مهم تاب‌آوری و پایداری اقتصادی مدنظر قرار دارد (آقامحمدی و غیاثوند، ۱۳۹۳). با توجه به اینکه قریب ۸۹ درصد آب مصرفی کشور در بخش کشاورزی است بالتبع یک ضلع مهم در سیاستگذاری آب به وزارت جهاد کشاورزی مرتبط است. همچنین با توجه به اینکه بخشی (حدود ۱۵ درصد) برق کشور از محل نیروگاه‌های برقابی (پشت سدها) تامین می‌شود و شرکتهای آبفای منطقه ای و قیمتگذاری آب ذیل وزارت نیرو قرار دارند، ضلع مهم دیگر در مدیریت آب کشور، وزارت نیرو خواهد بود. ابعاد مرتبط با سازمان محیط زیست (وضعیت تالابها، دریاچه‌ها و رودخانه‌ها) و ابعاد امنیتی (آبهای مرزی) را نیز باید به ابعاد مدیریت آب افزود. در لایه تصمیمات منطقه ای و محلی نیز دستگاه‌های درگیر انتقال آبهای یک استان به استان دیگر نقش آفرینی کرده اند. با وجود پازل چندعاملی فوق که از آن به حکمرانی آب تعبیر می‌شود، وقوع شکست هماهنگی دور از انتظار نیست. برخلاف تحلیل‌هایی که صرفاً کاهش متوسط بارش سالانه و کاهش جریان سطحی آب در طرف عرضه و الگوی بالای مصرف آب در طرف تقاضا را عامل بحران کنونی می‌دانند،

گزارشهای مستندی وجود دارد که نحوه بهره برداری از منابع آب، توزیع بین استانی و بین بخشی آب، قیمت گذاری و مقررات گذاری ناکارآمد آب و مواردی از این دست موجب شده در سالهای اخیر این مساله به یکی از شکنندگی های اقتصاد ایران تبدیل شود (مرکز پژوهشهای مجلس، ۱۳۹۵: ۱۲۴). بحران فشار بر آبخوانها و افزایش دشتهای ممنوعه کشور که حتی به نشست چند سانتی متری برخی دشتهای منجر شده است. برخلاف مواردی که در بخش ۲.۱ ذکر شد، در این مثال شکست هماهنگی میان سیاستگذاران آب، خود از عوامل ایجاد بحران آب محسوب می شود و البته تغییر آن نیز مهمترین راه حل به شمار می رود. علیرغم حیاتی بودن مساله مدیریت آب در ابعاد مختلف و تاثیرات طولانی مدت آن بر مسائلی چون کیفیت زندگی، جمعیت و مهاجرت، تاکنون از ابزارهای مذکور در بخش پیشین مقاله برای جبران شکست هماهنگی استفاده نشده است. فقدان یک سند مورد اجماع در خصوص نحوه مدیریت بلندمدت آب در کشور، فقدان سازوکار نهادی برای همراستاسازی دستگاههای ذی ربط و اصلاح قیمت گذاری در فقدان مشوقها و پاسخگویی موجب تداوم بحران آب در کشور شده است.

مثال دیگری که شکست ناهماهنگی موجب ایجاد معضلی در مسیر اقتصاد مقاومتی شده، مدیریت واردات (بند ۶ سیاستهای کلی) است که به جهت کثرت بازیگران و تعارض منافع ایشان، سالهاست تبدیل به مانعی برای تقویت توان تولید داخل شده است. گزارشهای رسمی کشور حاکی از حضور همزمان ۳۰ دستگاه اجرایی در این فرایند دارد (ملایی و دیگران، ۱۳۹۳: ۵۴). وزارت صنعت، معدن و تجارت در خصوص اعطای مجوزها، کمیسیون ماده ۱ قانون مقررات صادرات و واردات در حوزه تعیین نرخ تعرفه واردات، گمرک جمهوری اسلامی ایران در زمینه تشریفات گمرکی و ترخیص کالا، سازمان بنادر و دریانوردی و سازمانهای مناطق آزاد به عنوان مبدا ورود اکثر کالاها، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز و ناجا در زمینه مراقبت از عدم ورود قاچاق، شرکتهای بیمه و شرکتهای حمل بار، سازمان استاندارد و سازمان غذا و دارو در خصوص تایید استانداردها، سازمان توسعه تجارت بابت گواهی ثبت سفارش، نظام بانکی کشور در خصوص تاییدهای بانکی و ال سی، بخشی از دستگاههایی هستند که عدم همکاری هرکدام می تواند کاهش هزینه واردات رسمی و تمایل به واردات غیررسمی را تحت تاثیر قرار دهد و در نتیجه کشور را در مدیریت واردات و اثربخشی ابزارهای تعرفه ای و غیرتعرفه ای دچار مساله نماید. ثمره شکست هماهنگی در این بخش خود را در اطلاعات مربوط به وضعیت تجارت فرامرزی کشور نمودار می کند که حاکی از عدم پیشرفت جدی طی سالهای مختلف است:

جدول ۳. ابعاد نماگر تجارت فرامرزی و رتبه ایران در سال‌های مختلف

نام جزء	۲۰۱۴	۲۰۱۳	۲۰۱۲	۲۰۱۱	۲۰۱۰	۲۰۰۹	۲۰۰۸	۲۰۰۷
اسناد صادرات (تعداد)	۷	۷	۷	۷	۷	۸	۸	۵
زمان صادرات (روز)	۲۵	۲۵	۲۵	۲۵	۲۵	۲۶	۲۶	۲۶
هزینه صادرات (دلار بر کانتینر)	۱۴۷۰	۱۴۷۰	۱۲۷۵	۱۰۹۰	۱۰۶۱	۱۰۱۱	۸۶۰	۷۰۰
اسناد واردات (تعداد)	۱۰	۸	۸	۸	۸	۱۰	۱۰	۱۱
زمان واردات (روز)	۳۷	۳۲	۳۲	۳۲	۳۸	۴۲	۴۲	۳۸
هزینه واردات (دلار بر کانتینر)	۲۱۰۰	۲۱۰۰	۱۸۸۵	۱۷۳۵	۱۷۰۶	۱۶۶۵	۱۳۳۰	۱۲۲۰
رتبه نماگر تجارت فرامرزی	۱۵۳	۱۴۳	۱۳۸	۱۳۱	۱۳۴	۱۴۲	۱۳۵	۸۷

Source: World Bank, Trading Across Borders Survey, 2007-2014.

مصادیق فوق به عنوان بخشی از اهداف فرابخشی در اقتصاد مقاومتی، گوشه‌ای از مثالهای شکست هماهنگی در سیاستگذاری عمومی کشور به شمار می‌رود. در ادامه با توجه به تجارب جهانی مذکور در بخش آینده برخی پیشنهادها مطرح می‌شود.

۴. نتیجه‌گیری و پیشنهاد

در سیستم اقتصادی، گونه‌های متفاوتی از هماهنگ‌سازی متصور است: هماهنگ‌سازی از طریق سازوکارهای بازاری، هماهنگ‌سازی از طریق بروکراسی یا سلسله مراتب (Hierarchies) و هماهنگ‌سازی از طریق شبکه‌سازی اجتماعی - اقتصادی (تامپسون، ۱۹۹۸: ۲). آنچه در این مقاله بدان پرداختیم شکست هماهنگی به عنوان یکی از مصادیق شکست دولت یا شکست بروکراسی بود. به همین جهت نقش سازوکارهای بازاری و شبکه‌ها در آن حداقلی خواهد بود، اما سخن در ساختی از دولت یا بروکراسی است که بتواند رسالت‌های فرابخشی مانند اقتصاد مقاومتی را برعهده بگیرد.

اقتصاد مقاومتی به مثابه یک سیاست فراگیر ملی، با شرایط کنونی بیشتر در تحقق اهداف بخشی کامیاب است اما به جهت فرابخشی بودن ابعاد مهمتر آن، محتاج چاره‌اندیشی در خصوص پدیده شکست هماهنگی است زیرا در طول ربع قرن اخیر، بخش عمومی ایران بیش از پیش واگرا، غیرتعاملی و برنامه‌ناپذیر شده است. بدون درمان شکست هماهنگی، تحقق هدفهای فرابخشی بسیار کند و پرهزینه صورت خواهد گرفت.

بنابراین نخستین پیشنهاد سیاستی این مقاله لزوم بازآرایی بخش عمومی کشور با هدف تعیین تکلیف مسئولیتهای فرابخشی است. اجازه دهید این توصیه را با یک مثال بیان کنیم: جان مود از مقامهای پیشین شهر نیویورک در کتاب خدمات نواحی می‌نویسد: اگر در آپارتمانی موش دیده شود، سازمان مسکن موظف به پیگیری موضوع است، اگر در رستوران رویت شود، پیگیری مساله در صلاحیت اداره بهداشت و اگر در کوچه و خیابان با آن مواجه شدید، اداره خدمات پیگیر قضایه خواهد بود. به نحو مشابهی اگر زنی بینوا نیازمند درمان باشد باید به اداره کمکهای درمانی رجوع کند، اگر پول بخواهد باید از سازمان تامین بگیرد، اگر کار بخواهد باید از برنامه‌های کارورزی و کاریابی استفاده کند و اگر خانه بخواهد به همین ترتیب. نکته این است که به‌سازی زندگی بینوایان رسالت اصلی هیچیک از این سازمانها نیست و هر یک عهده‌دار یک بخش هستند. سازمانهایی که به جای «رسالت» حول مدار «قلمرو» می‌چرخند، از هم گسیخته‌اند. چاره این مشکل ساماندهی مجدد سازمانها بر اساس رسالت است نه بر مبنای قلمرو (اوزبرن و گیبلر، ۱۳۸۴: ۱۶۱).

واقعیت آن است که ساخت درونی بخش عمومی ایران، حتی در همان لایه اول و دوم، کاملاً غیرمأموریت‌گراست، حتی اگر در زمان شکل‌گیری و سازماندهی نخستین با یک مأموریت مشخص ایجاد شده است، به تعبیر جامعه‌شناسانی چون مرتون، اکنون با کژکارکردی مواجه است. بدین ترتیب اهداف بسیار مهم و فرابخشی مانند ایجاد اشتغال، فقرزدایی، افزایش بهره‌وری، مبارزه با فساد و امثالهم هیچ متولی روشنی در اقتصاد ایران ندارند و سازوکار شوراهاى عالی نیز به جهت فقدان تقسیم کار و شرح وظایف روشن، عدم تعبیه سازوکارهای انگیزشی و بودجه‌ای و عدم لحاظ سازوکارهای نظارت موثر و پاسخگویی بیشتر به واگذاری مسئولیت نهایی به دیگر دستگاه‌های عضو منجر شده است.

بازآرایی بخش عمومی اقتصاد ایران به صورت مأموریت‌گرا، مستلزم تغییر سایر مختصات بخش عمومی نیز هست که در راس آن نظام بودجه‌ریزی قرار دارد. دولت رسالت‌محور تنها با بودجه‌ریزی رسالت‌محور امکان تحقق دارد، به نحوی که برخوردارى دستگاه‌ها از بودجه منوط به تحقق مأموریت‌های کاملاً مشخص و توفیق در مشارکت اهداف فرابخشی باشد، اقتضائات نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد (آذر، ۱۳۹۳: ۴) باید با یک پارادایم مأموریت‌گرا و تعامل‌محور برای تحقق اهداف بین‌بخشی تکمیل گردد.

یکی از موارد کمتر مبتلا به شکست هماهنگی، الگوی مدیریت یکپارچه در مناطق آزاد کشور است. حتی به نظر می‌رسد برخی از تمایلات جدی مدیران منطقه‌ای و نمایندگان

مجلس در خصوص تبدیل شدن به مناطق آزاد، گریز از شکست هماهنگی و سرعت بخشیدن به سیاستگذاری و اجرای طرحهای مدنظر منطقه است، چابکی مدیریت و هماهنگی امور اداری مناطق آزاد ناشی از آن است که بر اساس ماده ۶ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی (مصوب ۱۳۷۲) مدیر منطقه آزاد، بالاترین مقام اجرایی منطقه است و تمام دستگاههای اجرایی (غیر از مقامات امنیتی) باید با نظر و هماهنگی مدیر منطقه فعالیت نمایند. با توجه به اینکه مدیریت این مناطق با یک هدف اصلی (توسعه اقتصادی منطقه و کسب درآمد بیشتر) صورت می‌گیرد، می‌توان از آن به عنوان یک مدل مدیریت ماموریت‌گرا که اختیارات و پاسخگویی کامل را در خود جمع کرده یاد نمود. بر این اساس فرضیه اصلاح و توسعه الگوی مدیریتی مناطق آزاد، به عنوان بدیل نظام مدیریت بخش عمومی، قابل مطالعه و بررسی است.

در خصوص جمع‌بندی بسته ترمیم شکست هماهنگی می‌توان به سرفصلهای زیر اشاره کرد:

۱. ارزیابی برنامه‌های اقتصاد مقاومتی که در دو سال اخیر در دستور کار دولت قرار گرفته است حاکی از تقلیل اقتصاد مقاومتی به پروژه‌های بخشی است (رزم‌آهنگ، ۱۳۹۵: ۱۳). در این شرایط اهداف فرابخشی مورد غفلت قرار می‌گیرند. بخشی از این تقلیل‌گرا به آگاهی قوه مجریه از شکست هماهنگی بازمی‌گردد اما ثمره عقب نشینی از پیگیری اهداف فرابخشی، عدم توجه نظری به حل مصادیق شکست دولت در اقتصاد ایران و تداوم وضع موجود در خصوص اهدافی مانند بهره‌وری، اشتغال، مبارزه با فساد و سایر مولفه‌های ساختار ساز است.

۲. سیاستگذاران عالی کشور با علم اجمالی به نقش بسزای ترمیم شکست هماهنگی در تحقق اقتصاد مقاومتی، تلاش کرده‌اند از طریق ایجاد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ۵ به حل این معضل اهتمام ورزند اما با نگاه کارکردی، تغییر جدی در خروجی تحقق سیاستها مشاهده نشده است. ستاد مذکور تنها بخشی از لایه اول و دوم حکمرانی اقتصادی کشور را دربرمی‌گیرد و هیچ جایگاهی برای قوای مقننه و قضائیه و همچنین نهادهای عمومی غیردولتی در آن دیده نشده است. حتی با عضویت این بازیگران، به جهت قدرت بیشتر وزیران در محدوده وزارتخانه خود، ضمانتی برای تکرار ناهماهنگی، مشابه وضع موجود در هیات دولت نیست. یک راهکار برای خروج از این بن بست، کاهش شدید مقامات سیاستگذار است به نحوی که سیاستگذاری در حوزه اقتصاد صرفا با مثلا سه وزارتخانه

بزرگ (و به لحاظ درونی همسخ) و بانک مرکزی باشد و یک نهاد اقتصادی برای مدیریت شرکتهای ذیل نهادهای عمومی و یک نهاد اقتصادی برای مدیریت شرکتهای ذیل نهادهای انتظامی و انقلابی وجود داشته باشد. بدین ترتیب مساله هماهنگی اقتصادی در عوض ساختارهای عریض و طویل کنونی، در میزی با حضور ۶ شخص حقوقی قابل حل و فصل خواهد بود.

۳. اگر پیشنهاد فوق به جهت ابعاد تحول گرای آن در کوتاه مدت قابل تحقق نباشد، احیاء جدی نقش و اقتدار سازمان برنامه و بودجه به عنوان نهاد فرابخشی که می تواند تنظیم گر روابط دستگاه های لایه دولتی و تقلیل دهنده نگرشهای بخشی نگر و غیرتعاملی باشد، جزء دیگری از بسته ترمیم شکست هماهنگی محسوب می شود مشروط بر آنکه اقتدار آن از طریق سازوکارهای پاسخگویی و شفاف سازی، زیر نظر باشد و به طور خاص بودجه ریزی کاملاً ماموریت گرا و عملکردمحور در دستور کار سازمان قرار گیرد. مشاهدات حاکی از آن است که طی سالهای ۱۳۸۶ به بعد که تضعیف شدیدی در نقش و اقتدار سازمان برنامه و بودجه رخ داد، کارکردهای حداقلی هماهنگ ساز، مانند عدم اجازه تعریف بسیاری از طرحهای عمرانی فاقد توجیه در مناطق فاقد توجیه، نیز از دست رفت.

۴. چنانکه در بخش چارچوب نظری مقاله گذشت، کاهش شکست هماهنگی نیازمند تاکسونومی انواع شکستها و انواع سازوکارهای هماهنگ ساز است. به بیان دیگر هریک از اهداف فرابخشی اقتصاد مقاومتی، محتاج مکانیسم متفاوتی برای دستیابی به هماهنگی بروکراتیک است که این مساله می تواند موضوع پژوهشهای مستقل قرار گیرد و لازم است نهاد هماهنگ ساز در بخش عمومی، ضوابط متناسبی برای هریک از گونه های شکست هماهنگی وضع نماید.

۵. طبق آموزه های مکتب انتخاب عمومی، انگیزشهای ناسازگار بروکراتها و توابع هدف متعارض ایشان با منافع عمومی (Public interests) یکی از ریشه های اصلی عدم هماهنگی در بخش عمومی محسوب می شود. هر قدر نهادهای رسمی زمینه هماهنگی را فراهم آورند، در فقدان هنجارهای غیررسمی و اخلاقی، کارگزاران بخش عمومی خواهند توانست بهانه ای برای ترجیح منافع فردی و حزبی خود بر منافع عمومی پیدا کنند و در این راه حتی نهادهای نظارتی و قضائی را نیز فاسد کنند. اصلاح تعارض منافع بروکراتهای بخش عمومی با سیاستهای مقاومتی، مبارزه با فساد، افزایش پاسخگویی و همگراساختن بروکراتها با اهداف مطلوب اقتصاد مقاومتی، جزء دیگری از بسته ترمیم شکست هماهنگی است که به

۹۸ نقد عملکرد سیاست اقتصاد مقاومتی در ایران: بررسی پدیده شکست هماهنگی

کاهش مخاطرات اخلاقی و افزایش تعهد مدیران برای همکاری حول مقاوم‌سازی اقتصاد خواهد انجامید.

پی‌نوشت‌ها

۱. دیدار رهبر انقلاب با اعضای هیات دولت در شهریور ۱۳۹۴
2. coordination failure is a concept that can explain recessions through the failure of firms and other price setters to coordinate
3. Coordination problem arise when a game has multiple Nash equilibria and all players have a common interest in avoiding a non-equilibrium state
۴. قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۷۳) که مصادیق تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور را مشخص کرده است.
۵. بیانات رهبر انقلاب در جمع اعضای هیات دولت در شهریور ۱۳۹۴

کتاب‌نامه

- آذر، عادل (۱۳۹۳) *بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد*. تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس.
- آقامحمدی، علی و غیاثوند، ابوالفضل (۱۳۹۳) *تاب آوری: رویکرد مدیریت مخاطرات*. تهران: دانشگاه عالی دفاع ملی.
- افضلی، رسول (۱۳۸۶) *دولت مدرن در ایران*. قم: انتشارات دانشگاه مفید.
- اوزیرن، دیوید و گیبلر، تد (۱۳۸۴) *بازآفرینی دولت*. ترجمه فضل‌اله امینی. تهران: نشر فرا.
- چین، آرویند (۱۳۸۵) *اقتصاد سیاسی فساد*. ترجمه ناصر وثوقی. تهران: انتشارات پژوهشکده امور اقتصادی.
- خاندوزی، سید احسان و کاویانی، زهرا (۱۳۹۵) «کانالهای اثرگذاری بروکراسی بر اقتصاد ایران». فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۸۷
- ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۹۱) *راهبردهای مبارزه با فساد اداری*. تهران: انتشارات جنگل.
- رجب‌پور، حسین (۱۳۹۵) «ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور». تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره مسلسل ۱۴۷۹۰.
- رزم‌آهنگ، مهدی (۱۳۹۵) «ارزیابی ۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی». تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره مسلسل ۱۵۱۹۵.
- روحانی، سیدعلی و خاندوزی، سید احسان (۱۳۹۳) «ارزیابی احکام قانونی مرتبط با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی». تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره مسلسل ۱۳۷۲۲.

شاگری، عباس (۱۳۹۵) *مقدمه ای بر اقتصاد ایران*. تهران: انتشارات رافع.

شریف‌زاده، محمد جواد (۱۳۹۴) «معمای نرخ سود بانکی: کالبدشکافی بحران اعسار در برخی نهادهای مالی مجاز». تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره مسلسل ۱۴۳۱۶.

کاتوزیان، محمد علی همایون (۱۳۹۵) *اقتصاد سیاسی ایران: از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی*. ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی. تهران: نشر مرکز.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴) *اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۴*. تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌ها.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵) *اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵*. تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌ها.

مقتدایی، علیرضا و یاوران بخشایش، عبدالله (۱۳۹۵). «تحلیلی بر روابط علی بین شاخص‌های سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با رویکرد تصمیم‌گیری چندمعیاره دیماتل». مجله سیاست‌های راهبردی و کلان، مجمع تشخیص مصلحت نظام.

ملایی، عبدالعظیم و دیگران (۱۳۹۳) «راهکارهای بهبود رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی: نماگر تجارت فرامرزی». تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره مسلسل ۱۳۹۴۷.

- Aligica, Paul Dragos (2015) Public Administration, Public Choice and the Ostroms: The Achievement, the Failure, the Promise. Public choice, Vol 162. No.2.
- Bardhan, Pranab (2005) Scarcity, Conflicts and Cooperation: Essays in Political and Institutional Economics of Development. MIT Press.
- Bartolini, David (2012) Coordination failure, Brown bag Seminar, Paris, 13 July.
- Brandts, J., & Cooper, D. (2006). A change would do you good. An experimental study on how to overcome coordination failure in organizations. *American Economic Review*, 96.
- Charbit, Claire (2011) Governance of Public Policies in Decentralized Contexts. OECD Regional Development Working Papers 2011/04
- Coase, Ronald (1964). "The Regulated Industries: Discussion," *American Economic Review*, 54(2).
- Cooper, R and John, A (1988) Coordinating coordination failures in Keynesian models. The quarterly journals of economics.
- Fonseca, Henrique Veras de Paiva (2017) Contemporary Models of Development and Underdevelopment. Illinois University at:
<http://publish.illinois.edu/henriqueveras/files/2016/01/Lecture9.pdf>.
- Hardin, Russel (1997) Economic theory of the state. In Perspectives on public choice. Cambridge university press.
- Keech, William R & Munger, Michael C (2015) The anatomy of government failure. Public choice, Volume 164, Issue 1–2.

- Lin, Justin (2015) *New Structural Economics A Framework for Rethinking Development and Policy*. The World Bank.
- R. Weber (2008) *Organization coordination: a game-theoretic view*. Carnegie Mellon University.
- Thompson, James (1998) *Markets, hierarchies and networks: The Coordination of Social Life*. London: SAGE Publications.
- Transparency International (2017) *Corruption Perception Index*. At:
https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.