

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 ارائه‌شده در این مقاله نشان می‌دهد که یکی از موانع تحقق اقتصاد مقاومتی در ایران پدیده شکست هماهنگی است که ذیل موضوع شکست دولت در اقتصاد بخش عمومی جای می‌گیرد. در این مقاله ضمن مروری بر چهارچوب 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 می‌شود: اعمال نکردن سیاست توسعه صنعتی، ناکامی در ارتقای بهره‌وری، شکست در مبارزه با فساد اقتصادی، شکست مدیریت واردات و تجارت فرامرزی، ضعف در حل و فصل مسئله مؤسسات اعتباری غیرمجاز، و هم‌چنین فقدان حکم‌رانی آب حوزه‌هایی است که در این مقاله به آن‌ها اشاره شده است. در پایان، پیش‌نهادهای سیاستی برای کاستن از درجه شکست هماهنگی معرفی شده است.

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

۱. مقدمه

چهار ماه پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارشی پیرامون الزام‌های قانونی اجرای اقتصاد مقاومتی، به این نتیجه رسید که اکثر احکام مندرج در سیاست‌های یادشده سال‌ها پیش از این به‌صورت پراکنده در

* استادیار دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبایی، khandoози@atu.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۹/۰۳، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۱/۰۲

مصوبات مجلس شورای اسلامی به صورت الزام قانونی درآمده بود، اما بررسی درصد تحقق و عملکرد این قوانین نشان از اجرانشدن مفاد قانونی در هشتاد درصد از موارد داشت (روحانی و خاندوزی ۱۳۹۳). اکنون نیز با گذشت بیش از سه سال از ابلاغ سیاست‌ها هم‌چنان مسئولان عالی‌رتبه کشور در مورد سرعت پیشرفت کار در اقتصاد مقاومتی اظهار نارضایتی می‌کنند.^۱ پرسش این است که اگر نخواهیم مدیران اجرایی را به بی‌رغبتی به اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی متهم کنیم، از منظر تجربه سیاست‌گذاری عمومی (public policy making) چه پاسخ نظری‌ای 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، مسئله‌ای 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 ابداع‌ها ذیل موضوع «شکست دولت» یا «شکست بروکراسی» در اقتصاد بخش عمومی محسوب می‌شود و به همین علت، 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 فقط یک دستگاه سیاست‌گذار و مجری مخاطب قرار می‌گیرد، باید به دنبال موانع دیگری برای تحقق نیافتن بود. مثلاً اگر بند ۷ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی از تأمین 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 موانع دیگری با عنوان «بروکراسی نارسانا» صحبت به میان می‌آید که در یک سلسله‌مراتب عمودی معنا دارد (خاندوزی و کاویانی ۱۳۹۵: ۵). اما در خصوص بندهای متعددی از سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، مانند تحقق اقتصاد دانش‌بنیان، ارتقای بهره‌وری، حمایت از تولید داخل کالاهای اساسی، اصلاح الگوی مصرف، حمایت از صادرات، منطقی‌سازی اندازه دولت، افزایش سهم مالیات به جای نفت در درآمدهای دولت، کاهش زمینه‌های فساد اقتصادی، و ... که مخاطب آن در بخش عمومی دستگاه‌های متعددی هستند، بروز شکست هماهنگی بسیار محتمل است.

در این مقاله با تکیه بر روش گردآوری کتابخانه‌ای و با رویکرد تحلیلی ابتدا، چهارچوب نظری و مفهومی شکست هماهنگی بررسی می‌شود و در ادامه، باتوجه به مختصات بخش عمومی در ایران، به نقش شکست هماهنگی در سیاست‌گذاری اقتصاد مقاومتی اشاره خواهد شد. در این مسیر از تجارب بین‌المللی برای تقلیل شکست هماهنگی استفاده خواهیم کرد و مقاله را با ارائه برخی پیشنهادهای پایانی خواهیم رساند.

۲. چهارچوب نظری

شکست هماهنگی مسئله‌ای است که در موقعیت‌های مختلفی از اقتصاد و همچنین حوزه‌های مختلف دانش قابل‌ردیابی است: در ادبیات نهادگرایی، در حوزه مدیریت دولتی و کسب‌وکار (سلسله‌مراتب و سازمان)، در بخش سیاست‌گذاری و مالیه عمومی، و همچنین در علم اقتصاد. مثلاً تحقیقات متعددی در مدیریت سازمان پیرامون شکست هماهنگی وجود داشته و دارد (Brandts and Cooper 2006: 669). حتی نخستین اقتصاددانانی که از تعبیر «شکست دولت» استفاده کردند درخصوص موضوع سازمان‌دهی صنعتی از آن بهره بردند (Coase 1964: 195). 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 وضعیت کامل فعالیت می‌کردند و علامت‌دهی قیمت‌ها به‌درستی 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 (درکنار تأمین کالای عمومی و غیره) ترمیم شکست هماهنگی در بازار بود (Hardin 1997: 22). درکنار ادبیات اقتصاد خرد، برخی اقتصاددانان کینزی نیز مفهوم شکست هماهنگی را در نظریات اقتصاد کلان مورد بحث قرار می‌دادند (Cooper and John 1988: 441).

در ادبیات نوین، شکست هماهنگی موقعیتی است که برون‌داد تعامل عوامل کارایی پارتو نخواهد بود (Bartolini 2012: 2). برخی نیز شکست هماهنگی را وضعیتی می‌دانند که کنش‌گران مرتبط از هماهنگی انتخاب‌هایشان ناتوان‌اند و در نتیجه، تعادلی شکل می‌گیرد که وضع همگی آن‌ها وخیم‌تر می‌شود (Fonseca 2017: 9). ادبیات نوین، برخلاف نظریه سنتی که فقط ارتباط بازار را با شکست هماهنگی مورد مطالعه قرار می‌دهد، نشان می‌دهد حتی با فرض لزوم مداخله دولت برای ترمیم شکست بازار بخش عمومی ناتوان از برقراری برخی

هماهنگی هاست. بدین ترتیب، ادبیات نوین بیش‌تر به ریشه‌های بروز شکست هماهنگی در بخش عمومی تمرکز می‌کند. یکی از دلایل تغییر تمرکز یادشده به این باور بازمی‌گردد که اکثر انواع شکست بازار نیز در انتها به شکست دولت در نهادسازی ارجاع داده می‌شود (Keech and Munger 2015: 1).

بر این اساس، ترکیبی از سه نظریه در کنار یک‌دیگر قرائتی متفاوت از شکست هماهنگی به‌دست می‌دهد: نظریه بازی‌ها (games theory)، نظریه انگیزه (incentive theory)، و اقتصاد سیاسی. به‌طور مشخص، مکتب انتخاب عمومی (public choice) که می‌توان آن را پیش‌قراول تبیین شکست دولت در اقتصاد قلمداد کرد، زمینه مناسبی را برای بررسی گونه‌های شکست دولت، از جمله شکست هماهنگی فراهم کرد. اهمیت نگاه انتخاب عمومی به دولت و بروکرات‌های دولتی به‌حدی 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 مدل مدیریت دولت را سامان‌دهی کرد (Aligica 2015: 1).

این حالت از ناکارایی در وضعیتی بروز می‌کند که دست‌یابی به یک هدف فقط با تعامل چند عامل اقتصادی میسر باشد. به‌بیان‌دیگر، در سیاست‌های تک‌عاملی مسئله شکست هماهنگی مطرح نخواهد بود مگر در سلسله‌مراتب یک سازمان. به همین علت، برخی از تحلیل‌گران از ابزارهایی مانند نظریه بازی‌ها در تبیین استراتژی‌های انتخابی هر بازیگر که به ناهماهنگی منجر می‌شود استفاده کرده‌اند (Weber 2008: 2). به‌بیان دقیق‌تر، هرگاه در یک بازی با چند تعادل نش تمامی بازیگران انگیزه مشترکی برای دوری از یک موقعیت غیرتعادلی داشته باشند، آن‌گاه مسئله شکست هماهنگی بروز و ظهور می‌یابد.^۳

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

- اگر شکست هماهنگی در وضعیت هم‌راستابودن ترجیح‌های بازیگران بود، نیازمند سازوکار تسهیل هم‌کاری هستیم.

- اگر شکست هماهنگی در وضعیت ناهم‌راستایی ترجیح‌های بازیگران باشد، محتاج سازوکار تضمین هم‌کاری و سازگارسازی انگیزه‌ها خواهیم بود (Bartolini 2012: 9).

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 کنیم، احتمال کاهش ناهماهنگی‌ها وجود خواهد داشت.

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

۳. تغییر ساختار سازمان‌دهی، در وضعیت هم‌راستابودن ترجیحات، بازچینش ساختار تعاملی بازیگران (به‌نحو متوالی)، و ایجاد انعطاف‌های سازمانی احتمالاً اثربخش است. در وضعیت ناهم‌راستایی زمانی این ابزار مؤثر 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: مثلاً 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 با وجود 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 (Charbit 2011: 16).

- شکاف اطلاعاتی (information gap): تقارن‌نداشتن اطلاعات میان بازیگران مختلف که موجب تصمیم‌های ناهماهنگ می‌شود.

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

- شکاف تأمین 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): تطابق‌نداشتن حوزه کارکردی و محدودیت‌های اجرایی - اداری که به ناهماهنگ شدن می‌انجامد.

- شکاف هدفی (objective gap): عقلانیت‌ها و هدف‌گذاری‌های متفاوت مانع هم‌گرایی می‌شود.

- شکاف پاسخ‌گویی (accountability gap): تضمین نکردن شفافیت عملکرد یا شدت و ضعف پاسخ‌گویی برخی دستگاه‌ها موجب ضعف انگیزه دیگران و ناهماهنگی خواهد شد.

براساس روش‌شناسی یادشده در تحقیق سازمان توسعه و هم‌کاری اقتصادی پس از استفاده از این راهنمای هفت‌گانه، به‌مثابه یک ابزار تشخیص بیماری، آن‌گاه نوبت به طراحی سازوکار هماهنگ‌سازی می‌رسد. سازوکاری که به تناسب نوع شکاف یا انواع شکاف، برای ترمیم آن‌ها راه‌کاری را مشخص می‌کند.

یکی از انواع شناخته‌شده سازوکارهای هماهنگ‌سازی در کشور ما تفاهم‌نامه‌های بین‌دستگاهی است که گاه دو وزیر یا مسئول دستگاه در هدف مشخصی تفاهم‌نامه هم‌کاری امضا می‌کنند. البته درخصوص موانع هماهنگی بروکرات‌ها در کشورهای غیرپیشرفته، مانند فقدان نهاد برای سامان‌دادن به تعارض‌های توزیعی و نزاع قدرت، مطالعات متعددی انجام شده است (Bardhan 2005: 27). هم‌چنین، در تجربه جهانی انواع متنوعی از سازوکارهای هماهنگ‌سازی شناسایی شده است که بخشی از آن در جدول ۱ آمده است: بر این اساس، عقد تفاهم‌نامه میان سطوح مختلف دولت ملی یا محلی، قراردادهای تأمین مالی مشترک، استفاده از برنامه‌ریزی راه‌بردی و بودجه‌های چندساله، گزارش‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها یا شاخص‌های نهادی و ایجاد نهادهای موقت هماهنگی، بخشی از سازوکارهای تجربه‌شده محسوب می‌شود.

جدول ۱. تاکسونومی تجارب جهانی در سازوکار هماهنگ‌سازی

نام کشورهای استفاده‌کننده	سازوکار هماهنگ‌سازی
فرانسه، ایتالیا، اسپانیا، کانادا	عقد قرارداد (تفاهم‌نامه) بین سطوح مختلف دولت
نروژ، ایالات متحده آمریکا، انگلیس	گزارش‌های ارزیابی و معیارهای عملکرد و کنترل‌های مالی
بیش‌تر در حوزه‌های سرمایه‌گذاری رایج است	برنامه‌ریزی استراتژیک و تنظیم بودجه‌های چندساله
در اکثر کشورها رایج است	قرارداد تأمین مالی مشترک
استرالیا، فرانسه، اسپانیا	ایجاد نهادهای موقت بین‌بخشی
درخصوص توسعه منطقه‌ای: کانادا و شیلی	تدوین شاخص‌های ظرفیت نهادی
ایتالیا	

مأخذ: (Charbit 2011: 12)

جدول ۱ نشان می‌دهد کشورهای اصطلاحاً پیشرفته نیز نه تنها با مسئله شکست هماهنگی مواجه بوده‌اند، بلکه برای ترمیم آن از سازوکارهای متفاوتی بهره‌جسته‌اند. به‌طریق اولی، اقتصادهایی که دولت و بروکرسی اجرایی ساخت‌یافتگی و سنت‌های هم‌کاری کم‌تری دارند، در سطوح بالاتری با شکست هماهنگی روبه‌رو خواهند بود. در بخش بعد خواهیم دید که چگونه در غفلت سیاست‌گذاران اقتصاد ایران پدیده شکست هماهنگی به یک رویه سخت‌جان در بخش عمومی ایران تبدیل شده است.

۳. شکست هماهنگی در بخش عمومی ایران

بخش عمومی در اقتصاد ایران دوره‌های متعددی را از نظر بخش‌های تحت‌شمول 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 تابع، سازمان تأمین اجتماعی، بنیاد مستضعفان، بنیاد ۱۵ خرداد و ...)،^۴ و نهادهای انقلابی (ستاد اجرایی، بنیادهای تعاون نیروهای مسلح، فرارگاه‌های سازندگی، شرکت‌های ذیل آستان‌های مقدس، و...). این چهار دسته بازیگر هرکدام نقش‌های ویژه‌ای در اقتصاد ایران ایفا می‌کنند، هرچند به‌لحاظ 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 وجه‌تمایز بخش خصوصی و بخش عمومی ذکر می‌کنند، ادبیات نظری و تجارب توسعه‌ای متعددی وجود دارد که نشان می‌دهد در وضعیت‌های 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 هم‌گرایی‌ساز درونی بخش عمومی است که به‌عقیده برخی صاحب‌نظران، جزو مشخصات ساختارهای حکم‌رانی کم‌تر توسعه‌یافته است. این مسئله جدا از مناقشه‌ای است که اساساً در شکل گرفتن یا نگرفتن نهاد یک‌پارچه دولت، سیاست، و قانون (همایون کاتوزیان ۱۳۹۵) یا منازعه نظری درخصوص 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 یادشده در اقتصاد ایران) یکی از

چالش‌های پیش‌روی 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 (Keech and Munger 2015: 1). در اقتصاد ایران هیچ قانون رسمی، سند غیررسمی، یا سازوکار نهادی‌ای برای بررسی هماهنگی لایه‌های حکم‌رانی تعبیه نشده است و در نتیجه، هماهنگی نداشتن برون‌دادی قابل‌انتظار خواهد بود. تنها محمل قانونی اصل ۱۱۰ قانون اساسی مبنی بر سیاست‌های کلی نظام است که توسط رهبری ابلاغ می‌شود که به علت ضعف در پیوند با دیگر اجزای نظام حقوقی، قانونی، و اجرایی تاکنون کارآمد نبوده است و در نتیجه، به تصویب مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در سال‌های اخیر منجر شده است. آنچه در ادامه مقاله مورد توجه قرار می‌گیرد، مسئله شکست هماهنگی فقط در لایه اول و دوم است که انتظار می‌رود با توجه به تمرکز سیاست‌گذاری این دو لایه در دولت و مجلس، امکان قاعده‌گذاری الزام‌آور برای این دو لایه ذیل قوانین برنامه پنج‌ساله و ... و همچنین امکان استفاده از ابزار لوایح بودجه سنواتی در این دو لایه شاهد 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، به‌منزله 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 دستورکار اقتصاد مقاومتی، دیگر نمی‌توان نمونه‌ای از اهداف فراگیر و سیاست‌های فرابخشی را سراغ گرفت. قوانین برنامه پنج‌ساله به‌لحاظ حاکم‌نبودن 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 سیاست‌فرابخشی دولت‌ها تبدیل نشد. در این فاصله، غیر از فقدان تمرین سیاست‌فراگیر 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 مسئله هماهنگی غفلت شود، به‌نحوی که هیئت‌وزیران از هیئت‌جمعی خود به‌تدریج خارج شوند و هریک از وزرا صرفاً در پی تحقق طرح‌های مهم حوزه خویش باشند. از جمله این نیروها می‌توان تضعیف شأن برنامه‌ای سازمان برنامه و بودجه را ذکر کرد.

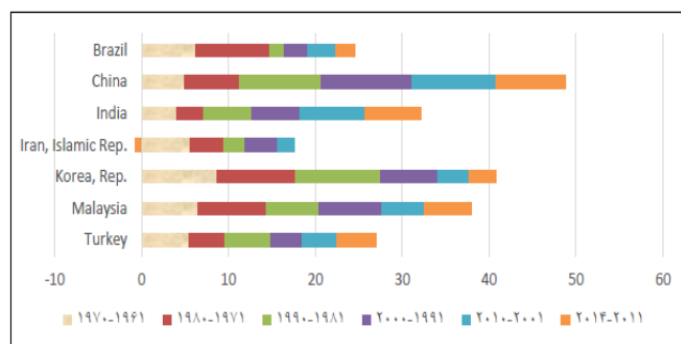
در چنین بستری از مدیریت بخش عمومی است که پی‌گیری اهداف فرابخشی بسیار دشوار خواهد بود، زیرا به انتخاب‌های چند دستگاه بازیگر در آن هدف بازمی‌گردد. جالب این‌جاست که تحقیقات اخیر در حوزه اقتصاد مقاومتی نیز حاکی از آن است که به‌نظر خبرگان و با بهره‌گیری از روش دیماتل تأثیرگذارترین شاخص در تحقق اقتصاد مقاومتی ایجاد هماهنگی تشخیص داده شده است (مقتدایی و یاوران بخشایش ۱۳۹۵: ۳۳). درخصوص تأثیر شکست هماهنگی در اقتصاد مقاومتی می‌توان میان دو گونه تأثیرات تمایز ایجاد کرد: گاه شکست هماهنگی یکی از موانع گره‌گشایی 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 هریک اشاره می‌کنیم:

۱.۳ شکست هماهنگی به‌مثابه مانع حل مسئله

حل عمده مشکلات فرابخشی اقتصاد ایران نیازمند چاره‌اندیشی برای شکست هماهنگی است. حرکت به سمت تولیدمحوری در بلندمدت بدون تدوین استراتژی توسعه صنعتی و انتخاب رشته‌فعالیت‌های 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 تأکید دارند و اختلاف فقط در شیوه‌هاست (Lin 2015: 113). طبق نظریات جدید، رشد اقتصادی پایدار بدون تغییرات ساختاری اتفاق نمی‌افتد و ساختار بهینه صنعتی یک کشور با مزیت‌های نسبی آن کشور و مزیت‌های نسبی با موجودی‌های عوامل آن کشور تعیین می‌شوند. بهبود ساختار صنعتی در یک کشور نیازمند بهبود ساختار عوامل است، به‌طوری‌که اول، وفور نسبی نیروی کار و منابع طبیعی به وفور نسبی سرمایه تغییر یابد؛ دوم، تکنولوژی‌های جدید به کار گرفته شود؛ و سوم، به‌منظور تسهیل در فعالیت‌های اقتصادی در زیرساخت‌ها بهبود و پیشرفت حاصل گردد.

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

ناتوانی دولت در اعمال سندهای توسعه صنعتی 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 ناهماهنگی‌ای در مشوق‌ها و امتیازها هیچ پیشرفتی در بخش سیاست صنعتی نخواهد بود و در سال نخست ششمین برنامه توسعه پس از جنگ، هم‌چنان تکلیف رشته‌فعالیت‌های مزیت‌دار و حمایت‌های کشور، حتی در درون خود دولت مشخص نیست. یکی از ثمره‌های تعیین‌نکردن استراتژی توسعه صنعتی و مشخص‌نکردن تکلیف حمایت‌ها و نرخ‌های علامت‌دهنده برای بنگاه‌های تولیدی پایین‌ماندن رشد بلندمدت اقتصاد ایران (در مقایسه با کشورهای چینی، ترکیه، مالزی، کره، هند، چین، و برزیل) است که در نمودار ۲ 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). با وجود تأکید بر این موضوع طی سه برنامه توسعه پنج‌ساله 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 ارتقایافتن بهره‌وری در اقتصاد ایران دانست. بخشی از پازل بهره‌وری نیروی کار به مسئله 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 ارتقای بهره‌وری است که مسئولیت آن بر عهده سازمان برنامه و بودجه، سازمان اداری استخدامی کشور، و هیئت‌وزیران است. نظام انتصاب و ارتقای مدیران رکن دیگری است که تمامی دستگاه‌های بخش عمومی در تمامی مناطق و استان‌ها در آن نقش‌آفرین‌اند. نظام تأمین مالی، تعرفه‌ای، مالیاتی، و یارانه‌ای نیز در مقابل درجه بهره‌وری فعالان اقتصادی حساسیت نشان نمی‌دهد، بلکه گروه‌های غیرمولد و غیربهره‌ور بیش از دیگران از این حمایت‌ها برخوردار می‌شوند (شاکری 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 ارتقای 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 ریاست‌جمهوری، سازمان مدیریت صنعتی، سازمان گسترش، و ...) است. پاسخ‌گوبودن مسئولان دستگاه‌های اجرایی در برابر کارآمدی عملکرد دستگاه، بودجه، و برنامه‌های مصوب بخش دیگری است که عمدتاً از طریق نظارت سیاسی مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد. گزارش‌های اولیه درباره کارکرد دستگاه‌های یادشده از واگرایی تمامی ارکان حکایت می‌کند.

طبق آمار مرکز ملی بهره‌وری ایران، براساس 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 درج‌زدن شاهدهی بر پیشرفت‌نکردن بهره‌وری در اقتصاد ایران است. همچنین، شاخص بهره‌وری کل عوامل تولید ایران طی دهه گذشته به شرح جدول ۲ بوده است 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

مأخذ: سایت مرکز ملی بهره‌وری ایران

تازمانی که نظام آموزشی، نظام دست‌مزد، نظام تأمین مالی و حمایت، نظام استانداردهای سرمایه‌گذاری و بودجه‌ریزی، 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، فقط در یک بستر تعامل نهادی و سازمانی امکان‌پذیر است. این مسئله به قدری اهمیت دارد که در کتاب‌های حوزه فساد نخستین هدف در روش‌های مبارزه با فساد را تضمین یک‌پارچگی و ایجاد هماهنگی در مجموعه اداری حاکمیت ذکر می‌کند (ذاکر صالحی ۱۳۹۱: ۴۵). هیچ‌یک از راه‌بردهای صرفاً قضایی - کیفری یا فرهنگی - آگاه‌سازی به‌تنهایی نمی‌توانند به کاهش فساد منجر شوند. اصلاح قوانین و مقررات نیازمند دستورکار جامعی از سوی قوه مقننه، هیئت‌دولت، و دستگاه‌های مقررات‌گذار است که هم زمینه‌های بروز فساد را کاهش دهد، هم از افشاگران فساد (whistleblowers) حمایت کند و هم با هم‌کاری قوه قضائیه جرائم بسیار سختی را برای متخلفان و مفسدان تعریف کند که در کوتاه‌ترین زمان ممکن به‌اجرا درآید. شفافیت در تمامی بخش‌های اقتصادی از سازوکارهای تصمیم‌گیری تا اطلاعات دارایی و درآمد اشخاص بخش عمومی و تراکنش مالی اشخاص حقیقی و حقوقی تا مجوزهای تجارت و کسب‌وکار و حتی وضعیت آرای قضایی تقریباً مستلزم مشارکت تمامی نهادها و به‌اشتراک‌گذشتن سامانه‌های اطلاعاتی همه دستگاه‌هاست. اگر فقط سازمان ثبت یا سازمان مالیاتی یا سیستم بانکی از اشتراک‌گذاری اطلاعات حوزه مستغلات، مالیات‌ها، و تراکنش‌های بانکی با دیگر 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، علوم، تحقیقات و فناوری و هم‌چنین، فعال کردن ظرفیت نهادهای مردم‌نهاد (NGO) است. ایجاد فضای سیاسی رقابتی بین احزاب که امکان چرخش قدرت منصفانه را فراهم کند 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 کنید که بخش قابل‌توجهی از برنامه مبارزه با فساد اقتصادی ابعاد سیاسی آن است (جین ۱۳۸۵: ۳۵). گرچه در ابتدا گمان می‌شد تشکیل ستادی برای مبارزه با مفساد 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 سخت‌جان شکست هماهنگی را ندارد. شاهد این ناکامی جدا از پرونده‌های قضایی هرساله 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 کشورهای جهان است (Transparency International 2017) و شهادی بر پیشرفت نکردن جدی کشور در مبارزه با فساد اقتصادی و مالی محسوب می‌شود.

مصدق مهم دیگر، ناتوانی مقام تنظیم‌گر بانکی (بانک مرکزی) در حل مسئله مؤسسات اعتباری فاقد مجوز یا پرمخاطره است که در ماه‌های اخیر بیش از پیش خودنمایی می‌کند. مجوزهایی که دستگاه‌های مختلف برای تأسیس تعاونی‌های اعتباری، مؤسسات قرض‌الحسنه، یا مؤسسه اعتباری صادر می‌کردند به تکثیر بی‌قاعده و بدون نظارت مؤسسات اعتباری منجر شد، به نحوی که قانون‌گذار در سال ۱۳۸۳ با تصویب قانون سامان‌دهی بازار غیرمتشکل پولی تمامی این مؤسسات 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 مؤسسات اعتباری بیرون از چتر نظارتی بانک مرکزی فعالیت کنند، حجم نقدینگی ذیل این مؤسسات گاه تا ۲۵ درصد کل نقدینگی کشور رسیده است که حاکی از شکست تمام‌عیار در مهار و سامان‌دهی آنان است. هم‌کاری نکردن ناجا برای پلمپ شعب مؤسسات غیرمجاز به علت نداشتن تکلیف قانونی، ابطال حکم بانک مرکزی مبنی بر تغییر مالکیت و مدیریت مؤسسه غیرمجاز توسط دیوان عدالت اداری، مشکلات نظام قضایی، هم‌کاری نکردن نهادهای رسانه‌ای و تبلیغاتی رسمی در خصوص منع تبلیغ این مؤسسات، فشار وزارت‌خانه‌ها و برخی نهادهای انتظامی بر بانک مرکزی در خصوص هم‌راهی با این مؤسسات، درخواست‌های غیررسمی برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای موافقت با شعب استانی این مؤسسات، و حمایت از مدیران متخلف بخشی از پازل شکست هماهنگی در مدیریت مؤسسات غیرمجاز محسوب می‌شود که مانع تحقق اصلاح نظام مالی (بند ۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) شده است. برخورد نکردن با این مؤسسات 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 مؤسسات رسمی کشور شده است، هرچند رقابت ناسالم این مؤسسات با نهادهای مجاز تبیین کاملی از تمامی ابعاد بحران بانکی به شمار نمی‌رود (شریف‌زاده ۱۳۹۴: ۳۴).

۲.۳ شکست هماهنگی به مثابه عامل ایجاد مسئله

برخی شکنندگی‌ها را در اقتصاد ایران می‌توان مولود شکست هماهنگی قلمداد کرد. مهم‌ترین نمونه این شکنندگی‌ها بحران آب است که از اوایل دهه ۱۳۹۰ به‌طور آشکاری خودنمایی کرده است و در سطح بین‌المللی نیز به‌منزله یکی از مسائل مهم تاب‌آوری و پایداری اقتصادی مدنظر قرار دارد (آقامحمدی و غیاث‌وند ۱۳۹۳). باتوجه‌به این‌که قریب به ۸۹ درصد آب مصرفی کشور در بخش کشاورزی است، به‌تبع یک ضلع مهم در سیاست‌گذاری آب به وزارت جهاد کشاورزی مرتبط است. هم‌چنین، باتوجه‌به این‌که بخشی (حدود ۱۵ درصد) برق کشور از محل نیروگاه‌های برقیابی (پشت سدها) تأمین می‌شود و شرکت‌های آبفای منطقه‌ای و قیمت‌گذاری آب ذیل وزارت نیرو قرار دارند، ضلع مهم دیگر در مدیریت آب کشور وزارت نیرو خواهد بود. ابعاد مرتبط با سازمان محیط‌زیست (وضعیت تالاب‌ها، دریاچه‌ها، و رودخانه‌ها) و ابعاد امنیتی (آب‌های مرزی) را نیز باید به ابعاد مدیریت آب افزود. در لایه تصمیمات منطقه‌ای و محلی نیز دستگاه‌های درگیر انتقال آب‌های یک استان به استان دیگر نقش‌آفرینی کرده‌اند. باوجود پازل چندعاملی یادشده 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 بهره‌برداری از منابع آب، توزیع بین‌استانی و بین‌بخشی آب، قیمت‌گذاری و مقررات‌گذاری ناکارآمد آب، و مواردی از این دست موجب شده در سال‌های اخیر این مسئله به یکی از شکنندگی‌های اقتصاد ایران تبدیل شود (مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۵: ۱۲۴). بحران فشار بر آب‌خوان‌ها و افزایش دشت‌های ممنوعه کشور به نشست چند سانی‌متری برخی دشت‌ها منجر شده است. برخلاف مواردی که در بخش ۲.۱ ذکر شد، در این مثال شکست هماهنگی میان سیاست‌گذاران آب از عوامل ایجاد بحران آب محسوب می‌شود و البته تغییر آن نیز مهم‌ترین راه‌حل به‌شمار می‌رود. باوجود حیاتی‌بودن مسئله مدیریت آب در ابعاد مختلف و تأثیرات طولانی‌مدت آن بر مسائلی چون کیفیت زندگی، جمعیت، و مهاجرت تاکنون از ابزارهای یادشده در بخش پیشین مقاله برای جبران شکست هماهنگی استفاده نشده است. فقدان یک سند مورداجماع درخصوص نحوه مدیریت بلندمدت آب در کشور، فقدان سازوکار نهادی برای هم‌راستاسازی دستگاه‌های ذی‌ربط، و اصلاح قیمت‌گذاری 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 از نظر کثرت بازیگران و تعارض منافع ایشان سال‌هاست تبدیل به مانعی برای تقویت توان تولید داخل شده است. گزارش‌های رسمی کشور حاکی از حضور هم‌زمان سی دستگاه اجرایی در این فرایند است (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 به‌منزله مبدأ ورود اکثر کالاها، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ناجا در زمینه مراقبت از واردنشدن قاچاق، شرکت‌های بیمه و شرکت‌های حمل بار، سازمان استاندارد و سازمان غذا و دارو در خصوص تأیید استانداردها، سازمان توسعه تجارت بابت گواهی ثبت سفارش، نظام بانکی کشور در خصوص تأییدهای بانکی، و ال‌سی بخشی از دستگاه‌هایی هستند که هم‌کاری نکردن هر کدام می‌تواند کاهش هزینه واردات رسمی و تمایل به واردات غیررسمی را تحت‌تأثیر قرار دهد و در نتیجه، کشور را در مدیریت واردات و اثربخشی ابزارهای تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای دچار مسئله کند. ثمره شکست هماهنگی در این بخش خود را در اطلاعات مربوط به وضعیت تجارت فرامرزی کشور نمایان می‌کند که حاکی از پیشرفت‌نکردن 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.

این مصادیق به‌منزله بخشی از اهداف فرابخشی در اقتصاد مقاومتی گوشه‌ای از مثال‌های شکست هماهنگی در سیاست‌گذاری عمومی کشور به‌شمار می‌رود. در ادامه، باتوجه به تجارب جهانی یادشده 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 سلسله‌مراتب (hierarchies)، و هماهنگ‌سازی از طریق شبکه‌سازی اجتماعی - اقتصادی (Thompson 1998: 2). آنچه در این مقاله بررسی شد، شکست هماهنگی به‌منزله یکی از مصادیق شکست دولت یا شکست بروکراسی بود. به همین علت، نقش سازوکارهای بازاری و شبکه‌ها در آن حداقلی خواهد بود، اما سخن در ساختی از دولت یا بروکراسی است که بتواند رسالت‌های فرابخشی را، مانند اقتصاد مقاومتی، برعهده بگیرد.

اقتصاد مقاومتی به‌مثابه یک سیاست فراگیر ملی با وضعیت کنونی بیش‌تر در تحقق اهداف بخشی کام‌یاب است، اما از نظر فرابخشی بودن ابعاد مهم‌تر آن محتاج چاره‌اندیشی درخصوص 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 در 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 رؤیت شود، پی‌گیری مسئله در صلاحیت اداره بهداشت است، و اگر در کوچه و خیابان با آن مواجه شدید، اداره خدمات پی‌گیر قضیه خواهد بود. به‌نحو مشابهی، اگر زنی بی‌نوا نیازمند درمان باشد، باید به اداره کمک‌های درمانی رجوع کند؛ اگر پول بخواهد، باید از سازمان تأمین 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 بی‌نویان رسالت اصلی هیچ‌یک از این سازمان‌ها نیست و هر یک عهده‌دار یک بخش هستند. سازمان‌هایی که به‌جای «رسالت» حول مدار «قلمرو» می‌چرخند، از هم گسیخته‌اند. چاره این مشکل سامان‌دهی مجدد سازمان‌ها براساس رسالت است نه بر مبنای قلمرو (اوزیرن 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 لحاظ فقدان تقسیم کار و شرح وظایف روشن، تعبیه‌نکردن سازوکارهای انگیزشی و بودجه‌ای، و لحاظ‌نکردن سازوکارهای نظارت مؤثر و پاسخ‌گویی بیش‌تر به واگذاری مسئولیت نهایی به دیگر دستگاه‌های عضو منجر شده است. بازآرایی بخش عمومی اقتصاد ایران به صورت مأموریت‌گرا مستلزم تغییر دیگر مختصات بخش عمومی نیز هست که در رأس آن نظام بودجه‌ریزی قرار دارد. دولت رسالت‌محور فقط با بودجه‌ریزی رسالت‌محور امکان تحقق دارد، به نحوی که برخورداری دستگاه‌ها از بودجه منوط به تحقق مأموریت‌های کاملاً مشخص و توفیق در مشارکت اهداف فرابخشی باشد. اقتضائات نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد باید با یک پارادایم مأموریت‌گرا و تعامل‌محور برای تحقق اهداف بین‌بخشی تکمیل شود (آذر ۱۳۹۳: ۴).

یکی از مواردی که کم‌تر به شکست هماهنگی می‌انجامد 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 سرعت‌بخشیدن به سیاست‌گذاری و اجرای طرح‌های مدنظر منطقه است. چابکی مدیریت و هماهنگی امور اداری مناطق آزاد ناشی از آن است که براساس ماده ۶ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی (مصوب ۱۳۷۲) مدیر منطقه آزاد بالاترین مقام اجرایی منطقه است و تمامی دستگاه‌های اجرایی (غیر از مقامات امنیتی) باید با نظر و هماهنگی مدیر منطقه فعالیت کنند. با توجه به این که مدیریت این مناطق با یک هدف اصلی (توسعه اقتصادی منطقه و کسب درآمد بیش‌تر) صورت می‌گیرد، می‌توان از آن به منزله یک مدل مدیریت مأموریت‌گرا که اختیارات و پاسخ‌گویی کامل را در خود جمع کرده است یاد کرد. بر این اساس، فرضیه اصلاح و توسعه الگوی مدیریتی مناطق آزاد، به منزله بدیل نظام مدیریت بخش عمومی، قابل مطالعه و بررسی است.

در خصوص جمع‌بندی بسته ترمیم شکست هماهنگی می‌توان به این سرفصل‌ها اشاره کرد:

۱. ارزیابی برنامه‌های اقتصاد مقاومتی که در دو سال اخیر در دستورکار دولت قرار گرفته است حاکی از تقلیل اقتصاد مقاومتی به پروژه‌های بخشی است

(رزم‌آهنگ ۱۳۹۵: ۱۳). در این وضعیت اهداف فرابخشی مورد غفلت قرار می‌گیرند. بخشی از این تقلیل‌گرایی به آگاهی قوه مجریه از شکست هماهنگی بازمی‌گردد، اما ثمره عقب‌نشینی از پی‌گیری اهداف فرابخشی، توجه نکردن نظری به حل مصادیق شکست دولت در اقتصاد ایران، و تداوم وضع موجود در خصوص اهدافی مانند بهره‌وری، اشتغال، مبارزه با فساد، و دیگر مؤلفه‌های ساختار ساز است.

۲. سیاست‌گذاران عالی کشور با علم اجمالی به نقش به‌سزای 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 تغییری جدی در خروجی تحقق سیاست‌ها مشاهده نشده است. این ستاد فقط بخشی از لایه اول و دوم حکمرانی اقتصادی کشور را دربرمی‌گیرد و هیچ جایگاهی برای قوای مقننه و قضاییه و هم‌چنین نهادهای عمومی غیردولتی در آن دیده نشده است. حتی با عضویت این بازیگران به‌علت قدرت بیش‌تر وزیران در محدوده وزارت‌خانه خود ضمانتی برای تکرار ناهماهنگی، مشابه وضع موجود در هیئت‌دولت، نیست. یک راه‌کار برای خروج از این بن‌بست کاهش شدید مقامات سیاست‌گذار است، به‌نحوی که سیاست‌گذاری در حوزه اقتصاد صرفاً با مثلاً سه وزارت‌خانه بزرگ (و به‌لحاظ درونی هم‌سنخ) 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، مسئله هماهنگی اقتصادی درعوض ساختارهای عریض و طویل کنونی در میزی با حضور شش شخص حقوقی قابل حل و فصل خواهد بود.

۳. اگر پیش‌نهاد یادشده به‌علت ابعاد تحول‌گرای آن در کوتاه‌مدت تحقق‌پذیر نباشد، احیای جدی نقش و اقتدار سازمان برنامه و بودجه به‌منزله نهاد فرابخشی که می‌تواند تنظیم‌گر روابط دستگاه‌های لایه دولتی و تقلیل‌دهنده نگرش‌های بخشی‌نگر و غیرتعاملی باشد، جزء دیگری از بسته ترمیم شکست هماهنگی محسوب می‌شود، مشروط بر آن‌که اقتدار آن از طریق سازوکارهای پاسخ‌گویی و شفاف‌سازی زیرنظر باشد و به‌طور خاص بودجه‌ریزی کاملاً مأموریت‌گرا و عملکردمحور در دستورکار 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 هماهنگ‌ساز، مانند اجازه‌ندادن برای تعریف بسیاری از طرح‌های عمرانی فاقد توجیه در مناطق فاقد توجیه نیز از دست رفت.

۴. چنان‌که در بخش چهارچوب نظری مقاله گذشت، کاهش شکست هماهنگی نیازمند تاکسونومی انواع شکست‌ها و انواع سازوکارهای هماهنگ‌ساز است. به بیان دیگر، هریک از اهداف فرابخشی اقتصاد مقاومتی محتاج مکانیسم متفاوتی برای دستیابی به هماهنگی بروکراتیک است که این مسئله می‌تواند موضوع پژوهش‌های مستقل قرار گیرد و لازم است نهاد هماهنگ‌ساز در بخش عمومی ضوابط متناسبی برای هریک از گونه‌های شکست هماهنگی وضع کند.

۵. طبق آموزه‌های مکتب انتخاب عمومی انگیزش‌های ناسازگار بروکرات‌ها و توابع هدف متعارض ایشان با منافع عمومی (public interests) یکی از ریشه‌های اصلی هماهنگی‌نداشتن در بخش عمومی محسوب می‌شود. هر قدر نهادهای رسمی زمینه هماهنگی را فراهم آورند، در فقدان هنجارهای غیررسمی و اخلاقی، کارگزاران بخش عمومی خواهند توانست بهانه‌ای برای ترجیح منافع فردی و حزبی خود بر منافع عمومی پیدا کنند و در این راه حتی نهادهای نظارتی و قضایی را نیز فاسد کنند. اصلاح تعارض منافع بروکرات‌های بخش عمومی با سیاست‌های مقاومتی، مبارزه با فساد، افزایش پاسخ‌گویی، و هم‌گراکردن بروکرات‌ها با اهداف مطلوب اقتصاد مقاومتی جزء دیگری از بسته ترمیم شکست هماهنگی است که به کاهش مخاطرات اخلاقی و افزایش تعهد مدیران برای همکاری حول مقاوم‌سازی اقتصاد خواهد انجامید.

پی‌نوشت‌ها

۱. دیدار رهبر انقلاب با اعضای هیئت‌دولت 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 مؤسسات عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۷۳) که مصادیق تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور را مشخص کرده است.
۵. بیانات رهبر انقلاب در جمع اعضای هیئت‌دولت در شهریور ۱۳۹۴.

کتاب‌نامه

آذر، عادل (۱۳۹۳)، *بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد*، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس.

- آقامحمدی، علی و ابوالفضل غیاث‌وند (۱۳۹۳)، *تاب‌آوری: رویکرد مدیریت مخاطرات*، تهران: دانشگاه عالی دفاع ملی.
- افضلی، رسول (۱۳۸۶)، *دولت مدرن در ایران*، قم: انتشارات دانشگاه مفید.
- اوزبرن، دیوید و تد گیلبر (۱۳۸۴)، *بازآفرینی دولت*، ترجمه فضل‌اله امینی، تهران: فرا.
- جین، آرویند (۱۳۸۵)، *اقتصاد سیاسی فساد*، ترجمه ناصر وثوقی، تهران: انتشارات پژوهشکده امور اقتصادی.
- خاندوزی، سیداحسان و زهرا کاویانی (۱۳۹۵)، «کانال‌های اثرگذاری بروکرسی بر اقتصاد ایران»، فصل‌نامه مجلس و راهبرد، ش ۸۷
- ذاکرحاجی، غلامرضا (۱۳۹۱)، *راهبردهای مبارزه با فساد اداری*، تهران: 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 سیداحسان خاندوزی (۱۳۹۳)، «ارزیابی احکام قانونی مرتبط با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره مسلسل ۱۳۷۲۲.
- شاکری، عباس (۱۳۹۵)، *مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران*، تهران: انتشارات رافع.
- شریف‌زاده، محمدجواد (۱۳۹۴)، «معمای نرخ سود بانکی: کالبدشکافی بحران اعسار در برخی نهادهای مالی مجاز»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره مسلسل ۱۴۳۱۶.
- 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 عبدالله یاوران بخشایش (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.
- همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۹۵) *اقتصاد سیاسی ایران: از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی*، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران: نشر مرکز.

- 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 Failures*, Brown bag Seminar, Paris.
- Brandts, J., and D. Cooper (2006), "A Change Would Do You Good: An Experimental Study on How to Overcome Coordination Failure in Organizations", *American Economic Review*, vol. 96.
- Charbit, Claire (2011), "Governance of Public Policies in Decentralized Contexts", *OECD Regional Development Working Papers*.
- Coase, Ronald (1964), "The Regulated Industries: Discussion", *American Economic Review*, vol. 54 (2).
- Cooper, R and A. John (1988), "Coordinating Coordination Failures in Keynesian Models", *The Quarterly Journals of Economics*, vol. 103, no. 3.
- Fonseca, Henrique Veras de Paiva (2017), "Contemporary Models of Development and Underdevelopment", Illinois University:
<<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. and Michael C. Munger (2015), "The Anatomy of Government Failure", *Public Choice*, vol. 164, issue. 1-2.
- Lin, Justin (2015), "New Structural Economics A Framework for Rethinking Development and Policy", The World Bank.
- Thompson, James (1998), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, London: SAGE Publications.
- Transparency International (2017), Corruption Perception Index:
<https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>.
- Weber, R. (2008), *Organization Coordination: A Game-Theoretic View*, Carnegie Mellon University.