



تحلیل اثر آسیب‌های محیط اقتصادی ایران بر سیاست‌گذاری عمومی

علی اکبر ندائی^۱

چکیده

سیاست‌گذاری در بستر محیط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی صورت می‌گیرد و از آن متأثر است و بر آن نیز تأثیر می‌گذارد. سؤال مطروحه در پژوهش این است که کدام بخش از ویژگی‌های منفی محیط اقتصادی کشور، چه تأثیرهای منفی‌ای بر عرصه سیاست‌گذاری عمومی دارد؟ بنابراین هدف تعیین‌شده، بررسی و پرداختن به معایب تأثیرگذار محیط اقتصادی بر عرصه سیاست‌گذاری کشور، از منظر آسیب‌شناسی است. در این راستا از روش کیفی مبتنی بر رویکرد کتابخانه‌ای و گردآوری مطالب و فیش‌برداری از کتب و مقالات مختلف، برای تبیین این اثرگذاری بهره گرفته شده و به‌طور متناظر هر یک از معایب محیط و آسیب مربوطه در سیاست‌گذاری بیان شده است. اساس مقاله بر این فرض استوار است که ویژگی‌های محیط اقتصادی کشور که به درآمدهای حاصل از فروش نفت متکی است، همچون متغیر مستقل؛ عرصه سیاست‌گذاری عمومی کشور را به‌عنوان متغیر وابسته متأثر می‌نماید. یافته‌های پژوهش بر تائید فرضیه وجود تأثیرپذیری سیاست‌گذاری عمومی از معایب محیط اقتصادی صحه گذاشته است. نتایج نشان داده است که آسیب‌های متعددی از این معایب موجود در محیط اقتصادی، بر عرصه سیاست‌گذاری عمومی کشور تحمیل گردیده و سیاست‌گذاری را از نیل به اهداف مطلوب تعیین‌شده باز می‌دارد.

کلیدواژه‌ها: آسیب‌شناسی؛ سیاست‌گذاری؛ محیط اقتصادی؛ سیاست‌ها؛ درآمد نفت.

مقدمه

سپهر سیاسی هر کشور از مؤلفه‌هایی که از بستر و محیط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی آن کشور نشئت گرفته، متشکل است. محیط می‌تواند در سیاست‌گذاری‌ها، تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات دولت تأثیرگذار باشد و بلعکس از آن تأثیر بپذیرد؛ بنابراین سیاست‌گذاری عمومی در بستر و محیط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی هر کشور صورت می‌گیرد. همچنین محیط این قابلیت را دارد تا به تناسب ظرفیت‌ها و ویژگی‌های منحصربه‌فرد خود، بر روند سیاست‌گذاری تأثیر مثبت و سازنده داشته باشد و نیز، به دلیل داشتن معایبی چند، سبب آسیب‌هایی به این روند گردد. هدف مقاله پیش رو، بررسی معایب محیط اقتصادی کشور و تأثیر منفی و آسیب‌های وارده آن به عرصه سیاست‌گذاری عمومی، در بازه زمانی پس از انقلاب اسلامی، از منظر نظریه آسیب‌شناسی است. این نوشتار درصدد پاسخ به این پرسش است که ویژگی‌های منفی و معایب محیط اقتصادی چه محدودیت‌ها و تأثیرات منفی بر سیاست‌گذاری کشور دارد؟ فرضیه این پژوهش مدعی است که با توجه به خصیصه بارز محیط اقتصادی کشور که از درآمد نفت نشئت گرفته، این است که این محیط به‌عنوان متغیر مستقل عمل نموده و سبب تأثیرگذاری منفی بر عرصه سیاست‌گذاری عمومی می‌گردد. در این پژوهش، از روش کیفی مبتنی بر روش کتابخانه‌ای و گردآوری فیش‌ها از کتب و مقالات متعدد بهره گرفته شده تا پس از برشمردن معایب محیط اقتصادی کشور، تأثیر این معایب و آسیب‌های آن بر روند سیاست‌گذاری تبیین گردد و سعی گردیده تا تأثیر هر یک از معایب به‌طور متناظر با آسیب‌های وارده به عرصه سیاست‌گذاری عمومی مشخص گردد. الگو و مدل آسیب‌شناسی به کاررفته در این پژوهش، «الگوی سه شاخکی» است که از مدیریت وام گرفته شده است. این الگو با صبغه منطقی‌ای که دارد هر سه سطح ساختار، زمینه و رفتار را موردبررسی و تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد و کمتر عاملی از نگاه آسیب‌شناسانه آن دور می‌ماند. پرداختن به تأثیر محیط اقتصادی بر عرصه سیاست‌گذاری از این جهت حائز اهمیت است که سیاست‌گذاران را با معایب و آسیب‌های این محیط آشنا نموده و آنان را با محدودیت‌هایی که از سوی این محیط در تدوین و اجرای سیاست‌ها تحمیل می‌گردد آگاه می‌نماید. از سویی شناخت این محیط از منظر آسیب‌شناسانه موجب بهبود روند سیاست‌گذاری گردیده و سبب احتراز سیاست‌گذاران از محدودیت‌های تحمیلی از سوی محیط اقتصادی می‌گردد و کیفیت سیاست‌ها را به همراه خواهد

داشت. همچنین از جنبه‌های دیگر اهمیت این پژوهش، نوآوری آن در موضوع است که جزو تحقیق‌های معدود و اندک در این زمینه به شمار می‌رود و خلأ موجود در این عرصه محرک نوشتن این مقاله گردیده است.

پیشینه تحقیق

در مورد محیط سیاست‌گذاری به‌طور عام و در مورد محیط اقتصادی و آسیب‌های آن، بر عرصه سیاست‌گذاری عمومی به‌طور خاص، تحقیقات بسیار اندکی صورت گرفته است. تعداد این تحقیقات به‌اندازه کمتر از انگشت‌های یک دست می‌رسد. این پژوهش‌ها را می‌توان در دو بخش دسته‌بندی نمود: الف) بخشی که به آسیب‌شناسی اقتصادی در زمینه سیاست‌گذاری عمومی پرداخته است، ب) بخشی که صرفاً به مقوله آسیب‌های و موانع بر سر راه اقتصاد کشور تأکید دارد. شاخص‌ترین پژوهشی که می‌توان آن را در زمره آسیب‌شناسی اقتصادی مربوط به مقوله سیاست‌گذاری عمومی دانست و در دسته‌بندی اول قرار داد، مقاله «محیط خط‌مشی‌گذاری» بوده که توسط سعید حجازی فر منتشر گردیده است. این مقاله به عواملی که در محیط سیاست‌گذاری دخیل هستند پرداخته و چند مورد از آن‌ها را ارزش‌ها، منابع اطلاعات، رسانه‌ها، افکار عمومی و... نام می‌برد. این پژوهش به تفکیک محیط بر اساس محیط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی پرداخته و تحقیقی کلی از آن به دست می‌دهد؛ و مانند مقاله پیش رو به‌طور اخص و تفکیک‌شده به یک محیط، خصوصاً محیط اقتصادی نمی‌پردازد و از آسیب‌شناسی نیز برخوردار نیست. از میان تحقیقاتی که در دسته دوم جای گرفته و بدون توجه به مقوله سیاست‌گذاری عمومی، صرفاً به آسیب‌های اقتصاد کشور پرداخته‌اند، می‌توان به آثاری اشاره نمود که در آسیب‌شناسی اقتصادی خود، به توسعه اقتصادی، اقتصاد رانتهی و تحقق اقتصاد مقاومتی اهمیت داده‌اند و درصدد شناساندن موانع موجود در اقتصاد و بر سر راه تحقق آن‌ها برآمده‌اند. برای نمونه، کتاب *آسیب‌شناسی توسعه اقتصادی در ایران* تألیف غلام عباس مصلی نژاد به آسیب‌های اقتصاد ایران اختصاص یافته و جهت‌گیری آن بر اساس توسعه کشور در سال‌های پس از انقلاب است. در این کتاب به عواملی همچون جنگ، ویرانی‌های حاصل از آن و سازندگی و نیز برنامه‌های توسعه پنج‌ساله که توسط دولت‌های پس از جنگ، خصوصاً دولت آقای هاشمی رفسنجانی، اشاره شده و

دولت و رویکردها آن به اقتصاد را یکی از موانع عدم تحقق برنامه‌ها و دست یافتن به توسعه اقتصادی دانسته است. همچنین در همین دسته اخیر می‌توان به مقاله مجید استوار با عنوان «بررسی دولت رانتیر از چشم‌انداز توسعه در ایران» مراجعه نمود که به‌طور اخص به خصوصیات و ویژگی‌های دولت رانتیر و موانعی که بر سر راه توسعه ایجاد می‌نماید، تأکید دارد؛ و در آخر این که مقالاتی چون «رویکرد اقتصاد مقاومتی در آسیب‌شناسی» از توکلی و ایزانلو و «رویکرد آسیب‌شناسی برنامه‌های اقتصاد مقاومتی» نوشته ملکی و همکارانش در مورد آسیب‌ها و موانع موجود بر سر راه تحقق اقتصاد مقاومتی به چاپ رسیدند. این مقالات نیز به مقوله سیاست‌گذاری عمومی نپرداخته‌اند و با استفاده از اندیشه و تفکر اقتصاد اسلامی درصدد معرفی آسیب‌ها و موانع موجود در این مسیر هستند؛ بنابراین همان‌گونه که اشاره شد تحقیقات موجود در زمینه محیط اقتصادی و سیاست‌گذاری بسیار اندک است و این مقاله پژوهشی پیشگام و نو در این حوزه محسوب می‌شود.

مبانی نظری

انسان در پهنه تاریخ، پیوسته از کاستی‌ها، نواقص و آسیب‌های اجتماعی و سیاسی در حصول به اهداف، برنامه‌ها و توسعه، ناکامی‌ها و دشواری‌ها دیده و یا بازمانده است؛ اما همواره در پی یافتن علل و مشکلاتی بوده تا برای رهایی از آن‌ها چاره‌ای بیابد. حاصل این تلاش منجر به پایه‌گذاری دانش آسیب‌شناسی که به مطالعه بی‌نظمی‌ها، کج کارکردی‌ها و آسیب‌ها به همراه علل و انگیزه‌های پیدایش آن‌ها گردیده است. آسیب‌شناسی در ابتدا در پزشکی پدید آمد و بعدها وارد علوم انسانی گردید. علت این امر نیز بررسی جامعه و حکومت به‌مثابه بدن انسان توسط برخی از اندیشمندان این عرصه بوده است. آسیب‌شناسی عبارت است از مطالعه و شناخت ریشه بی‌نظمی‌ها در ارگانیسم. در پزشکی به فرایند و علت‌یابی بیماری‌ها، آسیب‌شناسی می‌گویند. تشخیص درست دردها، نخستین شرط چاره‌جویی و بیش از نیمی از درمان است؛ درد تشخیص نداده را درمان نتوان کرد. بی‌شک هر گونه ساختن بدون شناختن، تیر در تاریکی رها کردن است (ستوده، ۱۳۷۶: ۱۵-۱۴)

همان گونه که بیان شد برخی از اندیشمندان به این دلیل آسیب‌شناسی و شیوه آن برای شناخت علل عدم موفقیت و ناکامی‌های جامعه و حکومت را در علوم انسانی به کار گرفتند که تشابهاتی بین بدن انسان و جامعه و حکومت می‌دیدند؛ و جامعه و حکومت را به‌عنوان یک ارگانیسم زنده و دارای پویایی در نظر می‌گرفتند.

بعضی از اندیشمندان، نظام سیاسی را به انسان تشبیه کرده و همانند انسان از بیماری، صحت، مرگ و حیات برخوردار می‌دانند. همان گونه که عواملی برای انسان خطر آفرین بوده و صحت او را به مخاطره انداخته و بیماری را به دنبال دارد و گاه ممکن است مرگ زودرس را برای انسان پیش آورد و زندگی سالم و طبیعی را از او سلب کند، جوامع و نظام‌های سیاسی نیز از این قانون برخوردارند. تخلف از آن، نظام سیاسی را بیمار کرده و گاه مرگ زودرس را به دنبال دارد و همگامی با نظام‌های حاکم بر جامعه و نظام سیاسی، حیات طبیعی و سالم نظام سیاسی را به ارمغان خواهد آورد (عابدی پور، ۱۳۹۷: ۱۷).

سیاست‌گذاران با تدوین سیاست‌ها و برنامه‌ها وظیفه محقق نمودن اهداف اقتصادی، سیاسی و اجتماعی جوامع را بر عهده دارند و از طرفی باید به رفع مسائل و مشکلات جامعه و کشور و نیز رفع موانع پیشرفت و توسعه آن مبادرت ورزند. آنان در این پهنه مصون از آسیب‌ها و کج کارکردی‌هایی که مسبب آن، محیط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی است که در آن بسر می‌برند و بر آن تأثیر گذارند و از آن تأثیر می‌پذیرند نیستند. یکی از مهم‌ترین عوامل که در موفقیت سیاست‌گذاری مؤثر است شناخت آسیب‌ها، معایب، انحرافات و کج کارکردی این محیط است تا از آسیب‌های حاصله از آن اجتناب گردد و سیاست‌گذاری‌ها قرین موفقیت گردد. در یک جمله می‌توان دلیل به‌کارگیری آسیب‌شناسی در سیاست‌گذاری و ارتباط این نگرش با آن را در این دانست که آسیب‌شناسی درصدد بیان این امر است که چه عوامل نشئت گرفته از محیط اقتصادی، مانع سیاست‌گذاری مطلوب و درست می‌گردد؛ بنابراین در این نوشتار با نگاه آسیب‌شناسانه به رابطه محیط اقتصادی و سیاست‌گذاری پرداخته شده است. برخی از این معایب و آسیب‌های محیط، بالأخص محیط اقتصادی، ریشه تأسیسی و بنیادی دارد؛ یعنی از ابتدای بنیان نهادن یک نهاد و یا رویه به وجود آمده و اکنون باعث تأثیرات منفی در سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها

می‌گردد و برخی دیگر ناشی از ایستارها، عقاید و فرهنگ بیمار و اشتباه است، به این مورد توماس هابز نیز اشاره نموده است.

هابز در تحلیل و بررسی ضعف‌ها و امراض که ممکن است گریبان‌گیر دولت‌ها گردد و موجبات انحلال آن‌ها را فراهم آورد. به دو دسته بیماری اشاره کرده است: (۱) ضعف‌ها و بیماری‌هایی که ناشی از بنیاد و تأسیس ناقص و نارسای دولت‌اند و همانند آن نوع از بیماری‌های بدن انسان که از زادوولد معیوب و ناشی می‌شوند. (۲) امراضی که ناشی از آیین‌ها و عقاید باطل و فتنه‌انگیزند (عابدی پور، ۱۳۹۷: ۵۰).

بنابراین آسیب مهمی که محیط اقتصادی تأثیرگذار بر سیاست‌گذاری، در هنگام تأسیس و بنیان‌گذاری دولت در کشور، هم‌زمان با آن بنیان‌گذاری شده، ساختار رانتهی دولت و وابستگی آن به درآمد نفت است. بررسی این نقیصه بسیار مهم است و نقش غیرقابل‌انکاری در سیاست‌گذاری کشور دارد. این ویژگی که از زمان اکتشاف و استخراج نفت در ایران، ظهور یافت، سبب گردید روزه‌روز بخش بیشتری از درآمد دولت‌ها به نفت وابسته گردد و اقتصاد کشور تک‌محصولی و دولت رانتهی تأسیس شود؛ بنابراین رانتهی بودن دولت در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری دولت‌ها در سه سطح ساختاری، زمینه‌ای و رفتاری تأثیرگذار است و در هر جایی که به محیط اقتصادی مربوط می‌شود، این بستر با ویژگی رانتهی خود در سیاست‌های اتخاذشده، تأثیراتی از خود بر جای می‌گذارد.

بدون تردید، ثروت نفت متغیری اساسی در تحلیل شرایط سیاست به حساب می‌آید. قرار گرفتن حدود ۷۰ درصد ذخایر نفت جهان در کشورهای عضو اوپک منبع عظیم درآمدی را برای این کشورها فراهم کرده و از آنجا که این ثروت بادآورده در دست دولت است، می‌تواند نقش مهمی در حکمرانی ایجاد کند. هنگامی که منابع معدنی، منبع اصلی ثروت دولت باشند، این درآمدهای معدنی چارچوب تصمیم‌گیری را تغییر می‌دهند. آن‌ها نه فقط بر محیط سیاست‌گذاری واقعی مقامات رسمی تأثیر می‌گذارند، بلکه جنبه‌های اساسی دیگر دولت از قبیل استقلال در شکل‌گیری اهداف، نوع نهادهای سیاسی اقتباس شده، دورنمای ایجاد قابلیت‌های درآمدزایی و جایگاه اقتدار را نیز متأثر می‌سازند. در نظریه دولت رانتهی اتکا به درآمدهای حاصل از رانت، عامل

زیربنایی و تعیین کننده سرشت دولت و بی‌نیازی آن از مردم و جامعه دانسته می‌شود» (محسنی و همکاران، ۱۳۹۳: ۸۹-۸۸).

اکنون برای شناسایی آسیب‌های محیط اقتصادی رانتیر که مؤثر در سیاست‌گذاری هستند، نیازمند به یک الگو و قالب فراگیر و منطقی هستیم. الگوی مورد استفاده در این پژوهش، الگوی سه شاخکی است. این الگو از مدل‌های منطقی است که مختص مدیریت است، اما چون امروزه ماهیت علم روزبه‌روز به سوی بینارشته‌ای شدن بیشتر پیش می‌رود، استفاده از علوم و رشته‌های مختلف در یک رشته، علاوه بر اینکه ضعف و نقصان تلقی نمی‌گردد، بلکه به نقطه قوت علوم تبدیل گردیده است؛ بنابراین این الگو برای بررسی و مطالعه بسیاری از پدیده‌ها کارایی دارد و همه وقایع و پیامدها را می‌توان در سطح سه عامل نام برده شده تجزیه و تحلیل نمود.

مدل تحلیل سه‌شاخکی (ساختار، محتوا و زمینه) که در طبقه‌بندی مدل‌ها از نوع مدل‌های منطقی است. همه مفاهیم، رویدادها و پدیده‌ها را می‌تواند در قالب سه شاخه ساختار، محتوا یا رفتار و زمینه مورد بررسی، مطالعه و تجزیه و تحلیل قرار دهد. به عبارتی دیگر با معیار سه‌شاخکی و بر مبنای ویژگی هر معیار، مؤلفه‌ها و متغیرهای کارساز در یافته‌های پژوهشی قابل طبقه‌بندی است. این مدل، مدل نظام‌مندی است که کلیه عوامل مؤثر در شکل‌گیری یک پدیده سازمانی را تبیین می‌کند. علت نام‌گذاری این مدل به سه‌شاخکی آن است که ارتباط بین عوامل ساختاری، رفتاری و زمینه‌ای به گونه‌ای می‌باشد که هیچ پدیده یا رویداد سازمانی نمی‌تواند خارج از تعامل این سه شاخه صورت پذیرد (یحیی‌زاده‌فر و دیگران، ۱۳۹۶: ۳).

البته باید اشاره نمود که این سه شاخه بر اساس نام‌گذاری این مدل، به هم وابسته و مرتبط هستند و حتی در برخی از موارد تأکید گردیده است که این مدل و الگو سه‌گانگی ندارد بلکه سه‌گونگی دارد؛ یعنی تأکید می‌گردد که این سه سطح از عوامل با هم ارتباط تنگاتنگی دارند و نمی‌توان آن‌ها را از یکدیگر مجزا تلقی نمود. به همین دلیل در این تحقیق در بررسی آسیب‌های بیان شده، اندکی هم‌پوشانی در آسیب‌های تشخیص داده شده در این سه سطح دیده می‌شود.

علت نام‌گذاری این مدل به سه‌شاخکی این است که ارتباط بین عوامل ساختاری، رفتاری و زمینه‌ای به گونه‌ای است که هیچ پدیده یا رویداد سازمانی نمی‌تواند خارج از تعامل این سه شاخه صورت پذیرد. بدین معنی که رابطه بین این سه شاخه، یک رابطه تنگاتنگ بوده و در عمل از هم

جدایی ناپذیرند. در واقع، نوع روابط موجود بین این سه شاخه روئیده از تنه واحد حیات پدیده مورد مطالعه می‌باشند (محمودی میمند و وجدانی، ۱۳۹۴: ۹).

تعاریف

در این بخش حتی‌الامکان به تعریف محیط، محیط اقتصادی و دولت رانتر بسنده می‌شود. در ذیل تعریف هر یک جداگانه و به‌طور موجز و مختصر آمده است.

۱- محیط

هر نظام سیاسی توسط دو محیط و بستر داخلی و بین‌المللی احاطه شده است که هم بر آن‌ها تأثیرگذار بوده و هم از آن‌ها تأثیر می‌پذیرد. این نظام به‌مثابه یک کل، از محیط اقتصادی، سیاسی و اجتماعی تشکیل گردیده و تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری موفق برای نیل به اهداف مطلوب، بدون توجه به آن و در نظر گرفتن محدودیت‌ها و موانع آن میسر نیست.

محیط مجموعه‌ای متشکل از شرایط، نیروها، عوامل و مؤلفه‌هایی است که بر پایه سازه‌های تنوع‌ساز محیط شکل می‌گیرد. جلوه‌های محیط ویژگی‌های خاصی را تبیین می‌کند. محیط منبع تعیین‌کننده مأموریت و تداوم‌بخش عملیات در وضعیت‌های تصمیم‌گیری سازمان‌هاست و دائماً در حال تغییر و تحول است. شناخت و تحلیل مستمر آن در چهارچوب سازه‌های محیط‌ساز برای موفقیت، بقا و توسعه سازمان‌ها ضروری است (حمیدی‌زاده، ۱۳۹۲: ۱۰۴-۱۰۳).

۲- محیط اقتصادی

محیط اقتصادی را می‌توان به منابع مالی و درآمدی دولت‌ها از تولیدات کشاورزی، صنعتی و خدماتی دانست که به‌عنوان یک بستر و پهنه اقتصادی در سپهر سیاسی و اقتصادی کشور وجود دارد و به نقش‌آفرینی می‌پردازد. محیط اقتصادی با توجه به خصوصیاتش که دارد می‌تواند در سیاست‌گذاری‌ها دارای اثرات مثبت و منفی باشد. ویژگی‌هایی که به‌طور مستقیم در عرصه سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری حضور پررنگی دارد و در برخی مواقع نمی‌توان از دست‌اندازی آن به سایر حوزه‌ها؛ مانند سیاست و فرهنگ مصون ماند.

محیط اقتصادی به منابع مالی قابل دسترس مربوط می‌شود، همچنین بخش‌های کشاورزی یا صنعتی و دیگر متغیرهای اقتصادی مانند شهری شدن جامعه نیز محیط اقتصادی را می‌سازند (علوی، ۱۳۶۸: ۳۰).

۳- دولت رانتیر

اما در خصوص دولت و اقتصاد رانتی باید بیان داشت که دولتی که وابسته به درآمد حاصل از فروش یک محصول است را دولت رانتیر یا تحصیلدار می‌نامند و برخی حتی تعریفی کمی از آن ارائه نموده‌اند و میزان این عایدات را ۴۲ درصد از درآمد دولت از قبل یک محصول مانند نفت دانسته‌اند. این گونه دولت‌ها به‌طور معمول تک‌محصولی هستند و بیشتر درآمد آن‌ها از منابع طبیعی و استخراج آن‌ها به دست می‌آید و در تولید و صادرات آن مزیت نسبی کسب نموده‌اند. هر دولتی که میزان چشمگیری از رانت‌های خارجی را به شکلی منظم دریافت می‌کند، دولت رانتیر نامیده می‌شود. از نظر بیلاوی، دولتی که حداقل ۴۲ درصد درآمد آن از محل رانت‌های خارجی باشد، دولت رانتیر است (دین پرست و ساعی، ۱۳۹۱: ۵۷).

یافته‌ها و بحث

۱- شاخه عوامل ساختاری

۱-۱- معضل تأمین منابع و بودجه سیاست‌ها

اجرای هر سیاست مستلزم این است که یک برنامه اجرایی، برای پیاده کردن سیاست موردنظر طرح شده باشد. این طرح باید تمام مراحل لازم برای اجرای سیاست مزبور را تا حصول هدف تعیین شده در بر داشته باشد. باید تمام مراحل طراحی شده، ارزیابی کمی داشته تا بتوان هزینه اجرای عمل را از قبل پیش‌بینی کرد (مصطفی‌نژاد، ۱۳۸۴: ۷۴).

تأمین منابع مالی، مهم‌ترین بخش تدوین سیاست‌ها به حساب می‌آید و بدون تأمین بودجه و منابع، سیاست‌ها قابلیت اجرا ندارند. سیاست‌گذاران با شناخت این محیط و آسیب‌های حاصل از آن که تحت‌الشعاع درآمد نفت و افزایش و کاهش در قیمت و میزان صادرات آن است، باید از این آسیب‌ها اجتناب نماید؛ بنابراین در اقتصاد کشور که وابسته به فروش نفت و درآمد آن است،

برای سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌ها، وابستگی شدیدی به درآمدهای نفتی جهت تأمین منابع مالی وجود دارد. این نقیصه، سیاست‌گذاری در کشور را تابعی آسیب‌پذیر در زمینه تأمین منابع مالی حاصل از درآمدهای نفتی شکل داده است و این امر ریشه در ساختار اقتصادی و ویژگی تأسیسی دولت در کشور که هم‌زمان با کشف و استخراج نفت در گذشته دور بوده است، دارد. در کشورهای در حال توسعه صادرکننده نفت، نظیر ایران، نهاد دولت نقشی حیاتی و تعیین‌کننده در تدوین و اجرای فرآیند سیاست‌گذاری عمومی ایفا می‌کند. از این رو، در این کشورها تبیین رابطه میان نفت، ساخت و ماهیت دولت رانتیر و فرآیند سیاست‌گذاری‌های توسعه‌ای آن همواره مدنظر محققان بوده است. در این میان برخی به تحلیل جنبه‌های درآمدزایی و ظرفیت زایی دولت پرداخته‌اند (حیدری، ۱۳۹۵: ۲۰۶).

به دلیل وابستگی دولت و بخش عمومی به درآمد نفت، تأمین بودجه در برهه‌هایی مانند تحریم‌ها، افزایش و کاهش در قیمت و میزان صادرات آن، با مشکلات عدیده‌ای مواجه می‌شود و اوضاع بغرنج می‌گردد و این آسیب بیش‌ازپیش رخ می‌نماید. در طول تاریخ نیز، در گام‌های برداشته‌شده برای توسعه کشور، افزایش و کاهش قیمت نفت، سبب تغییراتی در سیاست‌گذاری‌ها گردیده است و باعث گسترش طرح‌ها و سیاست‌ها پس از رونق درآمد نفت و یا وقوع بحران‌هایی پس از کاهش قیمت و صادرات نفت گردیده است؛ بنابراین با توجه به ساخت رانتیر بودن اقتصاد و وابستگی به درآمد نفت، تکانه‌های اقتصادی تأثیر منفی بیشتری بر عرصه سیاست‌گذاری کشور دارد. این آسیب در دهه‌های اخیر به دلیل کاهش صادرات نفت و تحریم‌های اقتصادی بیشتر ملموس گردیده است و حتی لزوم سیاست‌گذاری را منوط به تحقق منابع مالی نموده و بسیاری از چشم‌اندازها را چشم‌انداز میزان فروش نفت و کسب درآمد حاصل از آن تعیین می‌نماید.

موارد زیادی وجود دارند که در آن‌ها منابع و امکانات نقش مهمی در روند خط‌مشی‌گذاری بازی کرده‌اند. بودن و نبودن آن‌ها می‌تواند نوع خط‌مشی‌هایی را که تعیین می‌شوند را مشخص نمایند. حتی بسیاری از خط‌مشی‌گذاران در درجه اول با توجه به منابع، پیشنهاد‌های خود را در مورد اتخاذ خط‌مشی‌ها ارائه می‌دهند (حجازی‌فر، ۱۳۹۱: ۱۸۴).

بنابراین افزایش و کاهش درآمدهای دولت، تأثیر غیرقابل‌انکاری در اجرای سیاست‌ها دارد و چشم‌انداز اجرا و تکمیل سیاست‌ها و طرح‌ها را تیره می‌نماید و در هاله‌ای از ابهام فرو می‌برد؛

به گونه‌ای که گاهی منجر به توقف سیاست‌ها در میانه اجرا شده و حتی عدم تحقق منابع مالی لازم، اقدام و عدم اقدام به سیاست‌گذاری را تعیین می‌نماید. وجود سیاست‌ها و طرح‌های نیمه‌کاره و رهاشده در کشور می‌تواند شاهد گویایی بر تأکید به وجود این نقیصه مهم باشد؛ بنابراین سیاست‌گذاران باید بر اساس این ویژگی محیطی اقدام به سیاست‌گزینی و تدوین سیاست‌ها نمایند و در حد توان از آسیب‌های آن آگاهی کسب نموده و اجتناب نمایند.

۲-۱- ضعف استخراجی دولت

یکی از ضعف‌های اساسی و دولت‌های متکی به صدور نفت که اغلب صاحب‌نظران به آن اذعان دارند، ضعف توانایی استخراجی این دولت‌هاست که می‌تواند به ضعف جدی پیوندهای دولت با بخش‌های مختلف جامعه منجر شود. به لحاظ تجربه تاریخی نیز دولت‌های رانتیر در استخراج و بازتوزیع درست منابع در داخل جامعه چندان موفق نبوده‌اند. در نظام‌های سیاسی پیشرفته بخش اعظم منابع مالی لازم برای اداره دستگاه بوروکراسی دولت از طریق مالیات جمع‌آوری می‌شود. این میزان برای دولت‌های پیشرفته امروزی حدود نود درصد است. در حالی که دولت‌های رانتیر نفتی، به‌طور معمول، کم‌تر از پنجاه درصد از بودجه عمومی خود را از مالیات دریافت می‌کنند و عموماً سهم مالیات در بودجه این دولت‌ها نهایتاً در حد بیست تا سی درصد است (حیدری، ۱۳۹۵: ۲۲۶).

همان‌طور که به اهمیت تأمین منابع برای سیاست‌گذاری و وابستگی آن به درآمد نفت و تکانه‌های شدیدی که به بخش اقتصادی وارد می‌آورد؛ اشاره گردید، باید تأکید نمود که این تنها بخشی از آسیبی است که به دلیل رانتیر بودن دولت در سیاست‌گذاری پدید می‌آید. معضل دیگر که متأثر از این خصیصه محیط اقتصادی است، «کسری بودجه» و عدم قطعیت در برآورد و پیش‌بینی میزان این کسری بودجه است که در سیاست‌گذاری‌ها به‌عنوان آسیب همیشه حاضر، دولت با آن دست‌به‌گریبان است.

در اقتصادهای وابسته به درآمدهای نفتی، نمی‌توان میزان کسری بودجه را به‌سادگی تعیین نمود. در واقع، اگر هیچ‌گونه نااطمینانی در درآمدهای نفتی وجود نداشت دولت به‌راحتی می‌توانست کسری بودجه غیرنفتی را برآورد کند و بر مبنای آن برنامه‌ریزی کند (ابریشمی و همکاران، ۱۳۹۱: ۳).

دلیل کسری بودجه را می‌توان در تک‌محصولی بودن کشور و اتکای آن به درآمدهای غیرمطمئن نفت، جستجو نمود که به‌نوبه خود ریشه در ضعف استخراجی دولت دارد. ضعف استخراجی دولت، از عدم تنوع‌بخشی به درآمدهای آن، نشئت می‌گیرد و دولت به این دلیل قادر به استخراج درآمد از سایر منابع و امکانات نیست. منابعی مانند مالیات که از بخش‌های تولیدی صنعتی و کشاورزی و حتی خدمات و یا صادرات محصولات غیرنفتی می‌تواند کسب کند و به‌عنوان منابع جایگزین در طرح‌ها و سیاست‌های عمومی و ملی در صورت مواجهه با کسری بودجه در نظر بگیرد؛ بنابراین اتکا به نفت و ضعف استخراجی دولت که از عدم تنوع‌بخشی به درآمدهای دولت نشئت گرفته، موجب کسری بودجه در سیاست‌گذاری‌ها گردیده و این یکی از آسیب‌های ادامه‌دار محیط اقتصادی کشور است که سیاست‌گذار را ناگزیر به اتکا به یک منبع نامطمئن برای اجرای سیاست‌ها می‌نماید. در واقع سیاست‌گذار برخلاف سیاست‌گذاران سایر کشورها، در مرحله تدوین سیاست‌ها، از منابع جایگزین محروم است. در بسیاری از موارد سیاست‌گذاران با توجه به این آسیب‌ها خصوصاً کسری بودجه، قادر به سیاست‌گذاری و حتی ورود مشکلات به دستور کار نهادی نیستند و از اقدامات مقتضی باز می‌مانند. این آسیب‌ها از عوامل ساختاری موجود در اقتصاد کشور نشئت گرفته است و به دلیل وابستگی و ارتباط تنگاتنگ سه شاخه مدل مذکور، تأثیرگذاری و تأثیرپذیری هر شاخه از دیگر شاخه‌ها دور از انتظار نیست. این آسیب ساختاری، خود سبب وجود نقایصی در عوامل زمینه‌ای یا محیطی می‌گردد که بدان پرداخته می‌شود.

۲- شاخه عوامل زمینه‌ای

۲-۱- محرومیت از حکمرانی خوب

یکی از عوامل مهم موردنیاز برای سیاست‌گذاری درست و منطبق بر عقلانیت، وجود حکمرانی خوب است که سبب می‌گردد سیاست‌گذاری با موفقیت و کیفیت بالاتری صورت گیرد. از روزنه آسیب‌شناسی، در کشور ایران، حکمرانی خوب تحقق نیافته و فقدان این عامل که آسیب‌های جبران‌ناپذیری بر سیاست‌گذاری دارد نیز، متأثر از محیط اقتصادی وابسته به درآمد نفت است و از آن نشئت گرفته است. وجود درآمد نفت، به‌جای ظهور حکمرانی خوب و دولت توانمند، سبب ظهور و تأسیس دولت قوی و قدرتمند گردیده، این دولت در همه عرصه‌های

سیاسی و اقتصادی جامعه دخالت می‌کند و از آنجایی که نمی‌تواند همه حوزه‌ها و نقاط کور تصمیم‌گیری که ناشی از نیاز و محرومیت است را پوشش دهد، با افزایش خطا در سیاست‌ها مواجه می‌گردد؛ بنابراین حکمرانی خوب که مبتنی بر عقلانیت است در سیاست‌گذاری تحقق نمی‌یابد. دولت در ایران با اتکا به درآمد حاصل از نفت به دولتی قدرتمند و قوی بدل گردیده؛ نه دولتی توانمند و حکمران خوب. این امر سبب گردیده تا دولت در سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها سایر عناصر قدرت و جامعه مدنی را از میدان به در کند و خود فعال مایشاء باشد. از این رو، از شاخصه‌های حکمرانی خوب که شفافیت، مشارکت، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در قبال تصمیمات و سیاست‌ها است، خبری نیست و سیاست‌گذاری‌ها قرین موفقیت نخواهند گردید. این آسیب زمینه‌ای، به دلیل وجود درآمدهای کلان نفتی است که خود بزرگ‌تر شدن حجم دولت و بالطبع دخالت در همه عرصه‌ها توسط آن را به همراه دارد.

از مشخصه‌های اصلی چنین دولت‌هایی، اتکای مالی به دلارهای نفتی است که حوزه اختیار و عمل دولت (قلمرو و درجه دخالت در اقتصاد) را گسترش می‌دهد و هم‌زمان اقتدار (توانایی تأثیرگذاری بر جامعه و هدایت کارآمد مسیر تحولات) آن را تضعیف می‌کند، به این دلیل که توانمندی‌های دیگر کسب درآمد دولت از بین می‌رود. هر زمان مقام‌های دولتی با فشارها و مطالبات دولتی مواجه شوند، عادت پیدا می‌کنند تا به نحو فزاینده‌ای، مخارج عمومی را جایگزین کشورداری و حکمرانی خوب نمایند، در نتیجه، ظرفیت و صلاحیت دولت برای اداره کشور را دائماً ضعیف‌تر می‌کنند» (محسنی و همکاران، ۱۳۹۳: ۹۷-۹۶).

در سیاست‌گذاری دولت‌محور، دولت نقش تعیین‌کننده‌ای دارد و به دلیل اینکه دولت قدرتمند است و نه توانمند، از سایر حوزه‌ها برای این مهم بهره نمی‌برد، درحالی‌که در حکمرانی خوب، دولت توانمند است و توانمندی دولت با قدرتمند بودن آن متفاوت است. در حکمرانی خوب، برخلاف سیاست‌گذاری دولت‌محور، دولت همه‌کاره نیست، بلکه با استفاده از بازیگران متنوع و مختلف در عرصه جامعه و سپهر سیاسی، به سیاست‌گذاری می‌پردازد. در این مسیر، سیاست‌گذاری با مشارکت بالاتر و بالطبع حمایت بیشتر از سوی جامعه، بیشتر قرین موفقیت خواهد گردید.

مفهوم حکمرانی خوب توجه ما را به تنوع بازیگران و عوامل حاضر در فرایند سیاست‌گذاری جلب می‌کند. در نتیجه حکمرانی خواستار آن است که ما تمامی بازیگران و موقعیت‌های فراتر از هسته اجرایی (دولتی) حاضر در فرایند سیاست‌گذاری را نیز در نظر بگیریم. با توجه به این تعریف، آنچه مشخص است، سیاست‌گذاری عمومی رابطه نزدیکی با نحوه تعامل حکومت و جامعه (متشکل از بخش خصوصی و جامعه مدنی که در کنار دولت، اجزای حکمرانی را تشکیل می‌دهند) می‌باشد. به بیان بهتر، چگونگی ارتباط میان حکومت و جامعه خویش تا حد زیادی مشخص‌کننده نحوه اتخاذ و اجرای سیاست‌های عمومی خواهد بود (یزدانی زازرانی، ۱۳۹۱: ۱۲۷). در کشور وجود یک هم‌افزایی که از خصوصیات حکمرانی خوب است می‌طلبید تا همه بخش‌ها و نهادهای موجود در سیاست‌گذاری دخالت داده شوند تا با افزایش مشارکت به غنای سیاست‌ها افزوده گردد؛ اما متأسفانه، بخش خصوصی و جامعه مدنی نیز به آن اندازه رشد و توسعه نیافته‌اند که بتوانند در سیاست‌گذاری مثر ثمر واقع شوند. روند نادرست خصوصی‌سازی و نیز بخش خصوصی، به دلیل عدم سیاست‌گذاری درست، چه در تدوین سیاست‌ها و چه در اجرا، خود به یکی از عوامل کج کارکردی در سیاست‌گذاری کشور تبدیل گردیده است. بخش خصوص و جامعه مدنی از ملزومات ضروری حکمرانی خوب هستند و در سیاست‌گذاری کمک‌حال دولت بوده و به هم‌افزایی با آن می‌پردازند.

حکمرانی خوب مستلزم عناصر سه‌گانه: «حکومت»، «بخش خصوصی» و «جامعه مدنی» است. گستره فعالیت این سه بخش در هر دولتی با توجه به رژیم سیاسی و میزان آزادی و آزادی‌خواهی بافت تاریخی و فرهنگی آن متغیر است. در حکمرانی خوب، حکومت باید توانمند باشد تا بتواند اجزای دیگر را نیز توانمند و کارآمد گرداند. حکومت نقش تنظیم‌کننده را ایفا می‌کند، نه یک مالک و کارفرما (رضایی و شیرخانی، ۱۳۹۹: ۱۷۰). اما دولت سعی دارد به‌عنوان تنها تصمیم‌گیرنده به سیاست‌گذاری پردازد و در این مسیر برعکس حکمرانی که درصدد به‌کارگیری همه ظرفیت‌های کشور است، خود فعال مایشاء باشد و بخش خصوصی نیز به دلیل نقایصی که دارد نمی‌تواند به‌عنوان مکمل در فرایند اجرا به آن کمک نماید که در ادامه به آن اشاره می‌گردد.

۲-۲- بخش خصوصی وابسته؛ کمک‌حال یا سربار دولت؟

در هر جا که مدیریت سازمان‌ها به عهده بخش خصوصی و رهبری و مالکیت به عهده دولت بوده، میزان موفقیت بیش‌تر است. به عبارتی دیگر، همکاری و اعتماد دولت و بخش خصوصی ضامن موفقیت در این حرکت‌ها است (اعرابی، ۱۳۹۰: ۱۹).

بخش خصوصی، به دلیل فراهم نبودن زیرساخت‌های لازم، به صورت ناقص و ضعیف ایجاد گردید. این بخش خود به بودجه دولت وابسته است و با نبود حمایت دولت فعالیت‌های آن دوامی نمی‌یابد، در رقابت طرفی برنسته و با حمایت دولت رقبای خود را به اضمحلال کشانده، یا در رسیدن به اهداف موردنظر ناکام می‌ماند. در حالی که بخش خصوصی توانمند می‌تواند برخی کاستی‌های دولت در سیاست‌گذاری را جبران نماید و به عنوان یک بخش مکمل در این فرایند به کمک‌حال توانای دولت بدل گردد.

سهیم کردن بخش خصوصی موجب بهره‌وری بیشتر دستگاه‌های دولتی می‌شود به طوری که بخش دولتی که اکنون سمبل سستی و بی‌بهرگی است، می‌تواند با اجرای این خط‌مشی بدل به بخش پیش‌رونده اقتصاد شود. کاهش تصدی‌گری و حجم دولت، مسئولیت دولت را کم می‌کند و به دولت این اجازه را می‌دهد که نقش مفیدتری در بدنه اقتصاد داشته باشد. بدون هرگونه تردیدی معضلات یک اقتصاد دولتی نظیر راندمان کم و فساد اداری تنها با ورود بخش خصوصی در همه مسیرهای ممکن می‌تواند حل شود (مهربان‌فر، ۱۳۹۵: ۳۳۳).

بخش خصوصی ایجاد شده که از سوی دولتی‌ها و منتقدان این بخش، به خصولتی‌ها معروف است، به دلیل عدم توانمندی و کارایی، مورد اعتماد دولت نیست و نمی‌تواند در کنار دولت، در سیاست‌گذاری‌ها، کمک‌حال دولت باشد و به هم‌افزایی پردازد و خود سربار دولت است و به بودجه دولت و حمایت آن وابسته است؛ بنابراین عرصه سیاست‌گذاری کشور از این عامل مهم محروم است و این یکی از آسیب‌های مهم در این حوزه است که سیاست‌گذار با آن مواجه است و نمی‌تواند بر آن تکیه نماید.

یکی از دلایل واگذاری صنایع به بخش خصوصی، عدم توانایی دولت در ادامه کار بهینه آن‌ها بود. حالا دولت می‌خواست بار مسئولیت مدیریت این واحدها را از دوش خود بردارد. این در

حالی بود که بخش خصوصی واجد شرایط نبود تا بتواند کارایی صنایع را بالا ببرد (مصلی‌نژاد، ۱۳۸۴: ۴۴).

از سویی بخش خصوصی وابسته و ناکارآمد خود برای به دست آوردن رانت دولتی با سایر بخش‌ها به رقابت ناسالم می‌پردازد و در این راه به حذف رقبا مبادرت می‌نماید و باعث به وجود آمدن فساد نیز می‌گردد. از این رو بخش خصوصی به جای این که کمک‌حال دولت باشد و در سیاست‌گذاری مکمل نواقص دولت باشد و به هم‌افزایی پردازد خود به سربار دولت بدل گردیده و بر مشکلات دولت می‌افزاید. سیاست‌گذار باید با توجه به شناخت این آسیب‌ها، سیاست‌گذاری نماید.

درآمدهای نفتی چون در سبب هزینه دولت قرار می‌گیرد، صرفاً به‌عنوان رانتی تلقی می‌گردد که دولت و جامعه را به خود وابسته کرده است. وجود رانت نفت باعث تمرکز کمتر دولت بر روی منابع دیگر درآمدی همچون مالیات می‌گردد و تمامی توان دولت صرف باز توزیع آن می‌شود. این مسئله باعث بی‌ثباتی تصمیمات و ناکارآمدی دولت نفتی شده و بخش خصوصی را بیش‌ازپیش به تصمیم‌سازی‌های دولت وابسته می‌کند (استوار، ۱۳۹۵: ۲۲).

کاتوزیان برای مثال استدلال می‌کند که در دسترس بودن درآمدهای نفتی و کنترل دولت بر آن‌ها نه تنها منجر به استقلال اجتماعی - اقتصادی دولت نسبت به بخش خصوصی می‌شود، بلکه باعث وابستگی بخش خصوصی به دولت برای به دست آوردن منافع مستقیم یا غیرمستقیم درآمدهای نفتی نیز می‌گردد. وی استدلال می‌کند که این جنبه به ویژگی حمایتی ساختار اجتماعی - اقتصادی ایران مرتبط است (حاجی یوسفی، ۱۳۷۷: ۱۹۳).

۳- شاخه عوامل رفتاری

۳-۱- فساد اقتصادی

همان‌گونه که اشاره شد در شناخت آسیب‌ها با استفاده از الگوی سه شاخکی، این سه شاخه و سطح، وابستگی تنگاتنگی با یکدیگر دارند و هر سطح می‌تواند به سطوح دیگر تأثیر بگذارد و از آن تأثیر بپذیرد. به همین دلیل وجود برخی از آسیب‌ها و نواقص در یک سطح از عوامل، می‌تواند خود را در سطح دیگر نیز تحمیل نماید. به‌عنوان مثال، وجود مشکل برشمرده شده در مورد بخش خصوصی که به سطح زمینه‌ای مربوط بود، به فساد اقتصادی که به سطح عوامل رفتاری مربوط

است منجر می‌گردد. حال خصوصی‌سازی که با آن نواقص انجام گرفته خود سبب‌ساز رفتارهای فساد آمیز می‌گردد. خصوصی‌سازی در کشور، یکی از علل به وجود آمدن فساد، رانت و رشوه است؛ بنابراین بخش خصوصی که می‌بایست به دولت کمک نماید خود اکنون با تولید فساد، آسیبی به آسیب‌های محیط اقتصادی کشور می‌افزاید.

شاید مهم‌ترین نگرانی در مورد خصوصی‌سازی، همان‌طور که اغلب شاهد بوده‌ایم، موضوع فساد است. شعار بازارگرایی افراطی مدعی است که خصوصی‌سازی آنچه را که اقتصاددانان رانت جویی مقامات دولتی می‌دانند، کاهش خواهد داد. ولی برخلاف انتظار، خصوصی‌سازی چنان کارها را خراب‌تر کرده که در بسیاری از کشورها، امروزه آن را «رشوه‌خواری‌سازی» لقب داده‌اند. اگر دولتی فاسد باشد، شواهد کمی وجود دارد که خصوصی‌سازی این مسئله را حل کند. مگر نه این است که همان دولت فاسد که این واحدها را بد اداره می‌کرده، حالا خصوصی‌سازی را به عهده گرفته است؛ بنابراین، مقامات دولتی درک کرده‌اند که خصوصی‌سازی بدان معناست که نباید خود را به اختلاس در سود سالانه محدود کنند. بلکه با فروش واحدهای دولتی با بهایی زیر بهای بازار به جای اینکه آن را برای جانشینان خود بگذارند، می‌توانند بخش عمده‌ای از ارزش آن را برای خود طلب کنند (مصلی‌نژاد، ۱۳۸۴: ۲۳).

طبق آنچه بیان شد این نوع خصوصی‌سازی خود نوعی دولتی کردن اقتصاد است که فساد اقتصادی در بستر آن رشد و نمو می‌کند و در تأمین منابع برای طرح‌ها و سیاست‌ها اختلال ایجاد می‌نماید. سیاست‌گذار برای سیاست‌گزینی ناچار به سیاست‌گذاری در این محیط و بستر فساد خیز است و از آسیب‌های آن اجتنابی نیست. گروه‌های اقتصادی جدیدی که به واسطه نزدیکی به دولت و در پس این نوع خصوصی‌سازی به وجود آمده‌اند، می‌توانند به‌مثابه موانعی برای سیاست‌های دولت در مسیر توسعه باشند. دولت برای سیاست‌گذاری مجبور خواهد شد منافع آنان را نیز در نظر بگیرد و با آنان به چانه‌زنی و مذاکره بپردازد. این امر از غنای سیاست‌ها می‌کاهد و مخاطبان و برندگان از سیاست‌ها را به این گروه‌های اقتصادی محدود می‌نماید. افزایش فساد در اقتصاد کشور خود مانعی مهم و آسیب‌زا در مسیر سیاست‌گذاری و نیل به توسعه است. دولتی شدن اقتصاد و افزایش انحصارات اقتصادی منجر به فساد اقتصادی می‌شود. برخی از آمارها و اخبار منتشر شده

نشان می‌دهد که عرصه‌های اقتصاد دولتی منجر به افزایش فساد اقتصادی می‌شود که این امر مغایر اصول و فرآیند توسعه است (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۶: ۲۰).

۲-۳- کارکرد توزیعی دولت و حامی پروری

بزرگی درآمدهای نفتی نسبت به اقتصاد کشورهای نفت خیز توزیع این درآمدها را در سطح جامعه به مقوله‌ای حساسیت‌برانگیز در این دولت‌ها و بوروکراسی آن‌ها تبدیل می‌کند. این مسئله آن‌چنان اهمیت دارد که لوسیانی این نوع دولت‌ها را دولت‌های توزیع‌کننده نامیده است. او بر این باور است که عملکرد غالب این دولت‌ها تخصیص و توزیع آن دسته از درآمدهای رانتی است که از خارج دریافت می‌کنند؛ یک دولت رانتیر در آخر کار درآمد دریافتی از خارج را توزیع می‌کند (حیدری، ۱۳۹۵: ۲۲۴).

در دولت با این نوع اقتصاد برحسب گرایش‌های سیاسی و اقتصادی افراد به رانت دست می‌یابند و دولت نیز مسیر این دستیابی را تسهیل می‌نماید و برای سایرین در دست یافتن به رانت مانع ایجاد می‌نماید. این کارکرد توزیعی به ضرر بخش تولید تمام شده و دولت را روزبه‌روز به رانت وابسته‌تر کرده و گروه‌های دریافت‌کننده رانت نیز به تبع آن به دولت وابسته‌تر می‌گردند. در این گیرودار دولت به تشکیل گروه‌های حامی می‌پردازد و می‌تواند در مسیر پشتیبانی از تدوین و اجرای سیاست‌ها و طرح‌ها، اقدام به خرید حمایت و جلب مشارکت نماید. در این صورت، دولت نیازی به پاسخگویی نیز احساس نخواهد نمود.

دولت‌های رانتیر می‌توانند از قبل درآمدهای نفتی گروه‌های حامی خود را تشکیل دهند و تقویت کنند و با کسب نوعی مشروعیت کارکردی از فشارها برای پاسخ‌گویی بکاهند (دین‌پرست و ساعی، ۱۳۹۱: ۵۲).

حال در صورتی که اجرای سیاست‌ها و طرح‌های تدوین‌شده، نتواند به نتیجه مطلوب منجر گردد و یا شکست بخورد، می‌تواند با صرف پول و هزینه بیشتر از میزان منابع برآورد شده، به هزینه کرد پردازد و به نحوی سیاست را گران‌تر و پرهزینه‌تر با موفقیت به پایان برساند و یا با هزینه نمودن رانت در جامعه از میزان فشارها و انتقادات از خود بکاهد و رضایت جامعه را خریداری نماید. این امر در ارزیابی سیاست‌های اجرا شده در عرصه سیاست‌گذاری کشور شایع است؛

بنابراین بر اساس الگوی آسیب‌شناسی سه شاخکی، در سطح عوامل رفتاری، این نوع اسلوب رفتاری، ویژگی همیشگی دولت رانتیر، در ایران بوده است.

در یک جامعه با ساختار رانتیر تمام افراد کم‌وبیش از مزایای ناشی از رانت بهره‌مند می‌شوند، اما میزان بهره‌مندی افراد از این رانت به شدت متفاوت است. دولت رانتیر اساساً از رانت به‌عنوان ابزاری برای کسب رضایت افراد جامعه و بالا بردن مشروعیت خود استفاده می‌کند. یک دولت توزیع‌کننده رانت برخلاف دولت متکی به مالیات که باید انرژی فراوانی را صرف استخراج درآمدهای موردنیازش کند، صرفاً باید تصمیم بگیرد که کدام‌یک از گروه‌های اجتماعی در دریافت رانت‌های نفتی برتری دارند (حکیمی و همکاران، ۱۳۹۷: ۲۴-۲۳) و درست در همین نقطه است که توزیع رانت بین گروه‌های اجتماعی موردحمایت دولت رانتیر، حامی پروری به وجود می‌آید و رشد می‌کند و به حمایت از دولت و سیاست‌های آن می‌پردازد. در این صورت دولت توزیعی نیازی به بسط و گسترش سایر بخش‌های تولیدی در صنعت و کشاورزی نمی‌بیند و این بخش‌ها را به حال خود رها می‌کند. این نوع رویه توزیع رانت، در سیاست‌گذاری‌های مختلف، توسط دولت‌های متعدد در کشور نیز قابل تشخیص است.

خط‌مشی‌های عمومی، جمعیت هدف خود را در قالب طبقات خاصی جای می‌دهند. بدین ترتیب فعالانه افراد را طبقه‌بندی نموده، ساخت‌های اجتماعی را ایجاد می‌نمایند. افراد این نظام طبقه‌بندی را درونی می‌نمایند. این درونی سازی مبنایی می‌شود که سلیقه افراد بر اساس آن بنا می‌گردد. نکته جالب توجه آن است که نه تنها خود خط‌مشی بلکه شیوه تحویل خدمات و مزایای خط‌مشی توسط بوروکرات‌ها، نوع ایده‌آل و آنچه شهروند «طبیعی» باید باشد را به آن‌ها تحمیل می‌نماید. آحاد مردم باید این نوع ایده‌آل را به‌عنوان بخشی از هویت خودشان درونی کنند تا از مزایا و خدمات خط‌مشی بهره‌مند گردند. به این ترتیب درونی کردن این ایده‌آل‌ها، سلیقه و سبک زندگی آن‌ها متأثر می‌نماید (میرزمانی، ۱۳۹۱: ۹۰).

نتیجه‌گیری

در این مقاله روشن گردید که رانتیر بودن دولت، شکل‌دهنده ساختار محیط اقتصادی کشور است. این امر سبب می‌گردد که سیاست‌گذاران به دلیل وابستگی بودجه دولت به درآمد نفت که

افق روشنی به دلیل تحریم‌ها و کاهش میزان صادرات و قیمت آن وجود ندارد با کسری بودجه مداوم روبرو باشند و در تأمین منابع مالی سیاست‌ها با مشکلات عدیده مواجه شوند و این کسری بودجه بر اساس الگوی سه شاخکی، ویژگی ساختاری محیط اقتصادی است و باید در سیاست‌گذاری‌ها توسط سیاست‌گذاران لحاظ گردد. این امر موجب عدم سیاست‌گذاری، نیمه‌کاره ماندن و نیز رقیق شدن سیاست‌ها و طرح‌ها می‌گردد. آن چیزی که این آسیب محیط اقتصادی را پایدار می‌نماید وجود ضعف استخراجی دولت است که سیاست‌گذار نمی‌تواند جایگزین مطمئنی برای تأمین منابع سیاست‌ها در نظر بگیرد. علاوه بر آن دولت‌ها عزم جدی برای تنوع‌بخشی به درآمد حاصل از صادرات ندارند. واضح است که محیط اقتصادی پشتوانه مالی و وظیفه تأمین منابع سیاست‌ها را دارا است و اقتصاد کشور دولتی است، بنابراین سیاست‌گذاری هم دولت‌محور است و حکمرانی خوب در کشور تحقق نیافته است. عدم به‌کارگیری گروه‌ها و نهادهای دیگر بالأخص بخش خصوص، سبب کاهش مشارکت و جلب حمایت از سیاست‌ها گردیده و غنای سیاست‌گذاری و میزان موفقیت آن را کاهش می‌دهد و بر طبق آسیب‌شناسی صورت گرفته این مربوط به سطح زمینه‌ای اقتصاد کشور است و در تدوین و اجرای سیاست‌ها دولت به‌تنهایی دست به سیاست‌گذاری می‌زند و کمترین میزان بهره‌وری را در طرح‌ها و کمترین میزان مطلوبیت در سیاست‌ها را کسب می‌نماید. حضور دولت در همه عرصه‌ها سبب توزیع رانت شده و رقابت ناسالم برای به دست آوردن رانت بیشتر را سبب می‌شود و در سطح رفتاری بر اساس مدل سه شاخکی در سطح رفتاری، فساد اقتصادی را در پی دارد. این فساد بخش زیادی از منابع مالی را می‌بلعد و در افزایش کسری بودجه تأثیرگذار است؛ بنابراین سیاست‌گذاران باید با شناخت دقیق معایب محیط اقتصادی و آسیب‌هایی که به سیاست‌گذاری عمومی کشور وارد می‌نماید، آن‌ها لحاظ نموده و حتی‌الامکان از این معایب و آسیب‌ها احتراز نمایند تا در تدوین و اجرای سیاست‌ها قرین موفقیت گردند و به اهداف دست‌یابند و مطلوبیت بیشتری را کسب کنند.

راهکارها و پیشنهادها

به‌عنوان راهکار پیشنهاد می‌گردد اقتصاد کشور، با تولیدات کشاورزی و صنعتی باکیفیت و مهیا نمودن زمینه‌های صادرات آن‌ها، درآمدهای دولت متنوع گردد و با کاهش سهم نفت از

بودجه، به‌طور تدریجی، اقتصاد رانتهی اصلاح شود. با خودکفایی در برخی محصولات مهم، باید مانع از خروج ارز برای واردات آن‌ها گردید و برای برخی محصولات مانند زعفران باید دست به اقدام عاجل زد و از صادرات آن به‌صورت فله‌ای جلوگیری نمود و با ایجاد بسته‌بندی استاندارد این مشکل بسیار پیش‌پاافتاده را حل و فصل کرد. پس از ۴ دهه از انقلاب اسلامی به این محصول بی‌تفاوتی می‌شود و در سایر محصولات هم وضع به همین منوال است. دیگر اینکه دولت باید نسبت به ساماندهی سیستم مالیات اهتمام بیشتری ورزد و میزان درآمد دولت از مالیات را افزایش دهد. لازم به ذکر است که در بودجه سال ۱۴۰۱ میزان ۴۰٪ از آن به مالیات اختصاص یافته، درحالی‌که در کشورهای توسعه‌یافته این رقم بالای ۷۰ تا ۸۰٪ است. دولت نسبت به واگذاری‌ها و خصوصی‌سازی‌ها شفاف‌تر عمل نماید و همچنین در سیاست‌گذاری‌ها به فکر تحقق حکمرانی خوب باشد تا در تدوین و اجرای سیاست‌ها تنها نباشد و از سویی مشارکت و حمایت جامعه و نهادهای مشارکت مدنی را نیز داشته باشد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فهرست منابع

- ابراهیم بای سلامی، غلام حیدر (۱۳۸۵). فرهنگ و سیاست‌گذاری در ایران. *مطالعات فرهنگی و ارتباطات*، سال دوم، شماره ۵، ص ۳۵-۵۵.
- ابریشمی، حمید؛ رحمانی، تیمور و نصیرالاسلامی، ابراهیم (۱۳۹۱). تنوع‌بخشی در درآمدهای مالیاتی دولت در ایران با هدف ثبات درآمدی با استفاده از رویکرد تئوری پورتفوی. *مطالعات اقتصادی کاربردی*، سال اول، شماره ۳، ص ۸۰-۶۳.
- اعرابی، سید محمد (۱۳۹۰). مدیریت عمومی. تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- حاجی یوسفی، امیرمحمد (۱۳۷۷). دولت و توسعه اقتصادی در ایران. *مطالعات راهبردی*، سال هفتم، شماره ۱، ۳۰-۱۴.
- حجازی‌فر، سعید (۱۳۹۱). محیط خط‌مشی‌گذاری. راهبرد توسعه، سال هشتم، شماره ۳۰، ۴۰-۲۱.
- حیدری، علیرضا (۱۳۹۵). سیاست‌گذاری سرمایه‌انسانی در ایران. تهران: نشر آگاه.
- حیدری‌زاده، محمدرضا (۱۳۹۲). برنامه‌ریزی استراتژیک و بلندمدت. تهران: سمت.
- دین‌پرست، فائز و ساعی، علی (۱۳۹۱). دولت رانتیر و سیاست‌گذاری توسعه؛ تحلیل موانع توسعه اقتصاد ملی در ایران (۱۳۸۴-۱۳۶۸). *جامعه‌شناسی تاریخی*، سال چهارم، شماره ۲، ۵۵-۳۲.
- رضایی، مهدی و شیرخانی، علی (۱۳۹۹). ارزیابی سیاست‌گذاری عمومی در نظام جمهوری اسلامی ایران بر مبنای نظریه حکمرانی خوب. *سیاست‌مطالعه*، سال هشتم، شماره ۳۰، ۸۱-۶۲.
- ستوده، هدایت‌الله (۱۳۷۶). *آسیب‌شناسی اجتماعی؛ جامعه‌شناسی انحرافات*. تهران: آوای نور.
- عابدی‌پور، محمدعلی (۱۳۹۷). *آسیب‌شناسی نظام‌های سیاسی*. قم: بوستان کتاب.
- علوی، امین‌الله (۱۳۶۸). تحولات و نوآوری‌های مدیریت دولتی و سازگار ساختن آن با محیط‌های اجتماعی و اقتصادی گوناگون. *فرآیند مدیریت و توسعه*، سال دوم شماره ۷، ۱۰۰-۸۳.
- محسنی زوزی، سید جمال‌الدین؛ شهبازی، کیومرث و پرناک، روناک (۱۳۹۳). مطالعه اثر درآمدهای نفتی بر شاخص حکمرانی خوب در کشورهای منتخب اوپک. *سیاست‌گذاری و پیشرفت اقتصادی*، سال اول، شماره ۵، ۹۰-۷۲.
- محمودی میمند، محمد و وجدانی، فؤاد (۱۳۹۴). بررسی تأثیر عوامل مدل سه شاخکی (C3) بر نوآوری در شرکت‌های بیمه کشور. *تحقیقات بازاریابی نوین*، سال سوم، شماره ۱۷، ۱۱۰-۹۰.
- مصطفی‌نژاد، غلام عباس (۱۳۸۴). *آسیب‌شناسی توسعه اقتصادی در ایران*. تهران: قومس.
- مصطفی‌نژاد، عباس (۱۳۹۶). *دولت و توسعه اقتصادی در ایران*. تهران: نشر نی.
- ملکی، محمدحسین؛ احمدی شاپورآبادی، محمدعلی و فتحی، محمدرضا (۱۳۹۹). آسیب‌شناسی برنامه‌های اقتصاد مقاومتی. *سیاست‌های راهبردی و کلان*، سال هشتم، شماره ۳۰، ۸۷-۶۴.

نشریه مطالعات دولت پژوهی در جمهوری اسلامی ایران

مهربان‌فر، احسان (۱۳۹۵). آسیب‌شناسی خط‌مشی‌گذاری دولت در عرصه خصوصی‌سازی بر مبنای نظریه داده‌بنیاد. مجلس و راهبرد، سال بیست و سوم، شماره ۸۶، ۴۶-۶۸

یزدانی زازرانی، محسن، (۱۳۹۱). بررسی رابطه مفهومی و تأثیر حکمرانی بر سیاست‌گذاری عمومی. پژوهش‌های روابط بین‌الملل، سال چهارم، شماره ۴، ۷۴-۹۳



Analyzing Damaging Effect of Iran's Economic Environment on Public Policy-Making

Ali Akbar Nedaei ¹

Abstract

Policy-making takes place in the context of economic, political and social environment and is affected by it and also affects it. The question raised in the research is, which part of the negative characteristics of the country's economic environment, what negative effects have on the field of public policy? so the goal is set; examining and addressing the influential disadvantages of the economic environment on the country's policy arena from a pathological perspective. In this regard, a qualitative method based on the library approach and collecting materials and taking notes from various books and articles, has been used to explain this effect and each of the environmental disadvantages and related damage in policy has been expressed correspondingly. The article is based on the premise that the characteristics of the country's economic environment, which relies on revenues from oil revenue, as an independent variable; affects the field of public policy of the country as a dependent variable. The research findings confirm the hypothesis that public policy is influenced by the disadvantages of the economic environment. The results show that many of the disadvantages of these disadvantages in the economic environment are imposed on the country's public policy and prevents policy from achieving the desired goals.

Keywords: Pathology, Policy-Making, Economic Environment, Policies, Oil Revenues.

1

Vol. 8
Spring 2022

Research Paper

Received:
18 April 2022
Accepted:
6 June 2022
P.P: 165-187



1.Ph.D. in Political Science, Islamic Azad University, Qom branch, Qom, Iran.