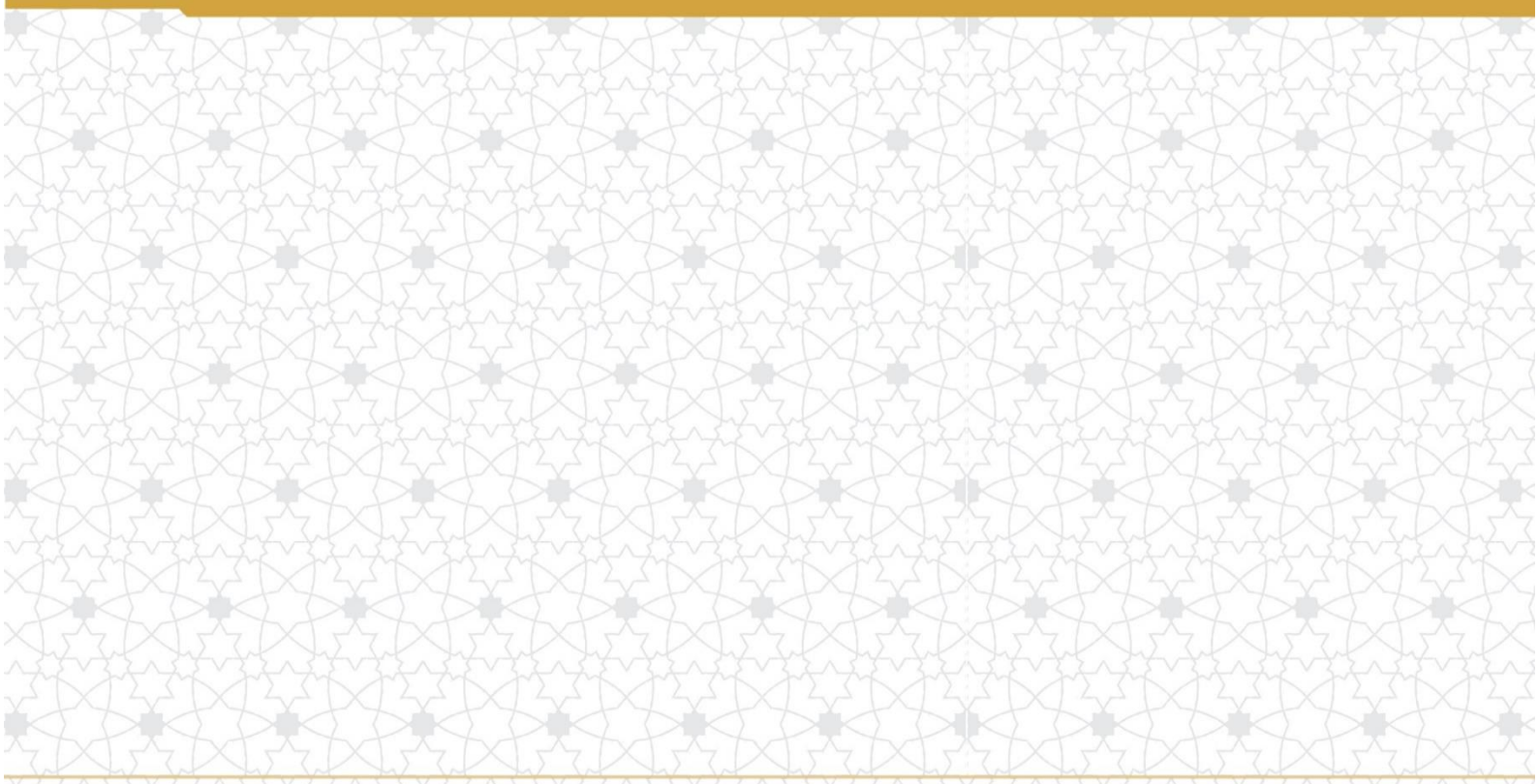




بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۶۳): از منظر کارکردهای حکمرانی و سطوح تغییر





شماره مسلسل: ۱۹۱۵۶

کد موضوعی: ۳۵۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۶۳): از منظر کارکردهای حکمرانی و سطوح تغییر

نام دفتر: مطالعات بنیادین حکمرانی

تهیه و تدوین کنندگان: حسین بابایی مجرد، مهدی خسروی، جعفر زینت‌بخش

ناظر علمی: مهدی عبدالحمید

اظهار نظر کننده: —

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

صفحه آرایی: انسیه بهابزرگی

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه برنامه توسعه هفتم
۲. سیاست‌های کلی برنامه هفتم
۳. کارکردهای حکمرانی
۴. سطوح تغییر
۵. حوزه‌های مداخله



تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۴/۳۱

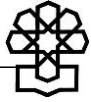
به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	خلاصه مدیریتی
۳	مقدمه
۴	۱. پارادایم‌های برنامه‌ریزی
۶	۲. سیمای دولت در برنامه
۹	۳. کدگذاری و تحلیل سیاست‌های کلی و لایحه برنامه هفتم
۹	۳-۱. تحلیل‌های حکمرانانه ناظر به سطوح تغییر در سیاست‌های کلی برنامه هفتم
۹	۳-۱-۱. کدام عقلانیت، کدام ارزش؛ دوران لایحه برنامه میان عقلانیت ارزشی و ابزاری
۱۱	۳-۱-۲. تغییر ساختار به نفع تحقق برنامه
۱۲	۳-۱-۳. مقررات‌گذاری
۱۳	۳-۲. تحلیل حکمرانانه سیاست کلی برنامه هفتم
۱۴	۳-۳. تحلیل حکمرانانه مواد لایحه برنامه هفتم توسعه
۱۷	نتیجه‌گیری
۱۹	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۶	جدول ۱. پارادایم‌های برنامه‌ریزی توسعه
۸	جدول ۲. مدل مفهومی تحلیل لایحه برنامه هفتم
۱۰	جدول ۳. رویکردهای مندرج در سیاست‌های کلی برنامه هفتم
۱۲	جدول ۴. تغییرات ساختاری مندرج در سیاست‌های کلی برنامه هفتم
۱۳	جدول ۵. وضعیت مقررات‌گذاری در سیاست‌های کلی برنامه هفتم
۱۳	جدول ۶. تعیین سرشت مواد سیاست‌های کلی از نظر کارکردهای دولت و سطوح تغییر
۱۴	جدول ۷. توزیع کارکردهای دولت و سطوح تغییر در حوزه‌های مختلف حکمرانی
۱۵	جدول ۸. جایابی مواد لایحه برنامه مبتنی بر سه لایه کارکردهای حکمرانی، سطوح تغییر و حوزه‌های مداخله
۱۵	جدول ۹. فراوانی مواد لایحه مبتنی بر سه لایه کارکردهای حکمرانی، سطوح تغییر و حوزه‌های مداخله



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۶۳): از منظر کارکردهای حکمرانی و سطوح تغییر

چکیده

لایحه برنامه ۵ ساله هفتم توسط دولت تنظیم و تقدیم مجلس شد. در این لایحه مانند سایر لوایح تنظیم شده توسط دولت، با حجم معتدبه‌ای از مداخلات دولتی در حوزه‌های مختلف مواجهیم؛ هرچند در برخی از حوزه‌ها دولت از مداخله به‌نحو اقدام اجتناب می‌کند (عدم اقدام عالمانه و عامدانه دارد) اما به‌جهت خواست عمومی، اقدامات بسیاری را نیز برای خود در قالب سند برنامه پیش‌بینی کرده که مجموعه آنها سیمای دولت در برنامه را بازنمایی می‌کند. براساس پارادایم‌های برنامه‌ریزی به نظر می‌رسد که دولت مانند سایر برنامه‌های پیشین در موقعیت «فنی اداری» قرار داشته و «برنامه‌ریزی برای مردم» را در دستور کار قرار داده است. در این نوشتار سیمای دولت در سیاست‌های کلی برنامه هفتم و همین‌طور برنامه توسعه هفتم ناظر به کارکردهای حکمرانی (اعم از سیاست‌گذاری، تنظیم، تسهیل، تصدی و بازتوزیع)، سطوح تغییر (اعم از تغییر رویکرد، اصلاح ساختار و وضع مقررات) و حوزه‌های مداخله (اعم از اقتصادی، امور زیربنایی، فرهنگی و اجتماعی، علم، فناوری و آموزش، سیاسی و سیاست خارجی، دفاعی و امنیتی و اداری، حقوقی و قضایی) بررسی و درنهایت چند توصیه سیاستی جهت بهبود برنامه پیشنهاد شده است.

خلاصه مدیریتی

دولت، به خواست عمومی برای حل مسائل عمومی باید مداخله کند؛ ظهور دولت در سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقداماتش است هرچند برخی از موارد فوق‌نمای تاملی از دولت داشته و برخی نمای ناقص اوست. این گزارش سعی دارد بازنمایی دولت در سند سیاست‌های کلی برنامه هفتم و همین‌طور لایحه برنامه هفتم توسعه را مبتنی بر شاخص‌هایی چون کارکرد دولت، سطوح تغییر و حوزه‌های مداخله بررسی کند؛ اینکه دولت چه چیزی را هدف گرفته و در چه سطحی بنای مداخله دارد؟

تیین سرشت و سیمای بازنمایی شده دولت در لایحه برنامه توسعه از آن جهت اهمیت دارد که امکان ارجاع تمام اقدامات برنامه‌های دولت به آن معانی کلی و جهت‌گیری‌های عالی را فراهم خواهد کرد. دولت مبتنی بر کارکردهای سیاست‌گذاری، تنظیم، تسهیل، تصدی و بازتوزیع، اقداماتی را در لایحه برنامه هفتم توسعه پیشنهاد داده است. این اقدامات در سه سطح تغییر (تغییر رویکرد، اصلاح ساختار و وضع مقررات) و در هفت حوزه مداخله (اعم از اقتصادی، امور زیربنایی، فرهنگی و اجتماعی، علم، فناوری و آموزش، سیاسی و سیاست خارجی، دفاعی و امنیتی و اداری، حقوقی و قضایی) دنبال شده است. با کدگذاری سیاست‌های کلی برنامه و لایحه برنامه هفتم بر اساس شاخص‌های فوق چند تحلیل در قالب توصیه‌های سیاستی قابل ارائه است:

- دولت به پارادایم برنامه‌ریزی با و توسط مردم با جدیت بیندیشد؛ رویکرد برنامه‌ریزی برای مردم پایدار نبوده و بروندادش به جهت عدم تفاهمات پیشینی با مردم، امکان اجرایی‌سازی اندکی خواهد داشت؛
- تغییر به معنای تحولی‌اش در رویکردهاست و این در حالی است که عمده تغییراتی که در لایحه پیش‌بینی شده‌است با وضع مقررات امکان تعقیب خواهد یافت؛
- سوبه غلیظ اقتصادی لایحه برنامه هفتم در مضایق معیشتی امروز کشور جهت‌گیری مناسبی است اما دولت باید توجه داشته‌باشد برای حل مسائل معیشتی، کل آرایش برنامه‌ای دولت در تمام حوزه‌های مداخله باید متوجه امر اقتصاد شود. مثلاً تغییر مناسبات اجتماعی به نفع مطالبات اقتصادی از جمله آن بازآرایی‌هاست؛
- مداخله دولت در همه حوزه‌ها نه مطلوب است نه ممکن؛ دولت باید قدرت نمادین خود را خرج حوزه‌هایی بکند که لاجرم به مداخله است؛ ضمن آنکه عدم اقدام هم خود نوعی سیاست است و شاید بخشی از بار حکمرانی را بتوان به عدم اقدام‌های عامدانه (نه سهوی، تحمیلی، ایدئولوژیک و اکراهی) متوجه کرد؛ در مواردی که مسئله هنوز جنبه عمومی پیدا نکرده یا دولت هزینه‌های واکنش را بیش از عدم واکنش می‌داند معمولاً عدم اقدام خواهد داشت؛
- به نظر می‌رسد دولت در لایحه تلاش داشته است که شأن تنظیمی داشته‌باشد غافل از آنکه اگر اقدامات تسهیل‌گرانه جهت توانمندسازی بازیگران بخش‌های مختلف انجام نشود با تنظیم مناسبی نیز مواجه نخواهیم بود و بخش‌ها توسط بازیگران بزرگ، رانت‌جو و تمامیت‌خواه تسخیر می‌شوند؛
- دولت برای تنظیم مناسب لازم است ابزارهای مناسب و اثربخشی فراهم کند. فقدان این ابزارها جهت‌گیری تنظیمی دولت را با موانعی مواجه کرده است؛ هنوز فرهنگ مناسبی در کشور در حوزه تنظیم وجود ندارد؛
- دولت، حساسیت خود را نسبت به مسائل عمومی با وضع مقررات نشان می‌دهد؛ اگر این رویه تشدید شود بار مقررات که عامل اختلال حکمرانی مطلوب و مقررات‌گذاری بهتر است افزایش خواهد یافت؛ برای رفع این بلیه حکمرانی لازم است مقررات‌زدایی نیز به صورت جدی در دستور کار دولت قرار گیرد؛
- تغییرات رویکردی یا مقرراتی با تغییرات ساختاری است که در وضع واقع تغییر محسوس ایجاد خواهد کرد؛ دولت برای هر تغییری باید به امر مدیریت تغییر بر اساس اصلاحات ساختاری فکر کند و گرنه با مجموعه‌ای از حرف‌های خوب و ایده‌های خلاقانه مواجه خواهد بود؛
- دولت نباید در لایحه برنامه توسعه از تصدی خدمات عمومی شانه خالی کند؛ هرگونه غفلت یا تغافل از مداخله در امور عمومی چون امنیت، سلامت و آموزش، صحنه را برای بازیگران منفعت‌جو خالی خواهد کرد؛
- به جهت عقب‌ماندگی‌های متراکم در حوزه عدالت و البته سرشت و غایاتی که دولت محترم دارد و دنبال می‌کند، زیبنده نیست که بخش بازتوزیعی نحیفی در لایحه برنامه هفتم داشته‌باشد. به خصوص در شرایطی که یکی از دلمشغولی‌های مهم مردم، تحقق عدالت اجتماعی است؛



در سال‌های اخیر سخن رایجی شنیده می‌شود که جنبش خصوصی‌سازی و جهانی‌سازی^۱ قدرت دولت را کاهش داده است. در واقع، از طریق تمرکززدایی، دولت ملی به‌طور داوطلبانه قدرت را به نهادهای حکمرانی محلی، منطقه‌ای و غیردولتی واگذار کرده است؛ و همین‌طور از طریق افزایش وابستگی‌های متقابل بازار در سطح جهانی، مجبور شده است قدرت را با نهادهای حکمرانی بین‌المللی یا فراملی و شرکت‌های چندملیتی تقسیم کند. بنابراین، دولت‌های ملی دیگر یک انحصار بلامنازع^۲ به‌عنوان موقعیتی اختصاصی^۳ برای تعریف منافع مشترک ندارند. دیگر دولت تنها عامل تخصیص ارزش‌های عمومی از طریق تهیه خط‌مشی، اجرا و ارائه خدمات^۴ نیست. با این وجود (به‌رغم انحصار ضعیفی که دولت همچنان واجد آن است)، دولت‌ها هنوز بازیگران منحصربه‌فردی در حوزه عمومی هستند. قدرت‌های عمومی (به‌ویژه مشروعیت و اقتدار،^۵ که با انواع قانون اساسی، قوانین، مالیات و استفاده از اجبار از طریق نیروی فیزیکی^۶ پشتیبانی می‌شود) که به حکومت‌ها واگذار شده است، همچنان منابع ضروری برای اقدام جمعی برای همه بازیگران دیگر در حکمرانی هستند. از همه اینها گذشته، عموم مردم از دولت‌ها و بخش‌های عمومی خود انتظار دارند که به نیازهای جمعی واقعی آنها پاسخ دهند؛ و این کار را به‌شکل مشروع، به‌موقع، مؤثر و به روشی منطقاً کارآمد انجام دهند^۷ [1]. در عین حال که نهادهای عمومی باید در مبارزه سیاسی بر سر خط‌مشی‌ها باقی مانده و بتوانند موجودیت و قدرت عمومی خود (انحصار خشونت، مالیات، قانون‌گذاری) را براساس منافع عمومی توجیه کنند [3]. با این وجود، اصطلاحاتی مانند «شکست دولت»^۸ و «مقررات‌زدایی»^۹ معمولاً برای انتقاد از خط‌مشی‌های اقدام^{۱۰} استفاده می‌شود که به‌طور ضمنی نشان می‌دهد که انفعال^{۱۱} دولت همیشه برتر از اقدام دولت است؛ زیرا اقدام دولت منشأ مسائل است، در حالی که انفعال دولت راهی به‌سوی رفاه و کامیابی است. [4] از طرفی دیگر، جنبش خصوصی‌سازی و جهانی‌سازی^{۱۲} هم قدرت دولت‌ها را کاهش داده است. [1] با همه این اوصاف یعنی در شرایط شکست دولت، خصوصی‌سازی و انفعال دولت، از اهم اقدامات دولت، تعیین دستور کار یا دستور‌گذاری^{۱۳} (به‌نوعی اولویت‌دهی مسائل) است یعنی کدام مسائل از دستور کار نظام‌مند باید به دستور کار رسمی منتقل شود. [5] مجموعه‌ای از عوامل فوق‌الذکر، رفته‌رفته دولت را از عرصه اقدام

1. Movement of Privatisation and Globalisation
2. Undisputed Monopoly
3. One-and-only Site
4. Service Delivery
5. Legitimacy and Authority
6. Physical Force
7. از سوی دیگر، همان‌طوری که مشاهده شد، پس از آغاز همه‌گیری کووید-۱۹ دولت‌ها برای واکنش سریع به پاندمی، داشبوردهای خط‌مشی به‌نگام را ایجاد کرده‌اند [2]. از این‌رو با توجه به حضور پر رنگ دولت‌ها برای مقابله با این همه‌گیری، عموم مردم در خیلی از عرصه‌های عمومی دیگر نیز برای سر و سامان دادن به مسائل خود و جامعه، خواهان اقدام و مداخله دولت هستند. هرچند کار کردن با فرض اینکه دولت‌ها نیت خوب دارند و می‌خواهند در رسیدگی به مسائل اجتماعی و سایر مسائل «بهرتر» عمل کنند، یک آرزو نجیبانه است [8].
8. Government Failure
9. Deregulation
10. Action Policy
11. Inaction
12. Movement of Privatisation and Globalisation
13. Agenda-Setting

عمومی تهی کرده است و اقدام و عمل دولت‌ها را منشأ مسائل و مشکلات عمومی جلوه می‌دهد. مثلاً، بینش‌های حاصل از نظریه انتخاب عمومی نشان می‌دهد که مداخلات دولت اغلب به دلیل مسائل اصیل-وکیل^۱ و منفعت شخصی سیاستمداران و مقامات دولتی در دستیابی به اهداف خود شکست می‌خورند.[6]

به‌رغم تلاش‌هایی که برای کوچک‌سازی دولت انجام می‌شود تقاضای معتنا به‌ی نیز برای مداخله دولت جهت حل مسائل عمومی صورت می‌پذیرد که دولت را مکلف به اقدامات سیاستی و برنامه‌ای می‌کند. تعداد کشورهای دارای برنامه توسعه ملی^۲ در سال‌های اخیر بیش از دو برابر شده است (از حدود ۶۲ کشور در سال ۲۰۰۶ به ۱۳۴ کشور در سال ۲۰۱۸ رسیده است) و بیش از ۸۰ درصد جمعیت جهان اکنون در کشوری زندگی می‌کنند که از یک برنامه توسعه ملی برخوردارند [7].

این گزارش قصد دارد آرایش و سرشت حکمرانانه لایحه را ناظر به کارکردهای حکمرانی (سیاستگذاری، تنظیم، تسهیل، تصدی و بازتوزیع) و همین‌طور سطوح حکمرانی (تغییر رویکرد، اصلاح ساختار و وضع مقررات) بررسی کند. منطق حکمرانی دولت که مستفاد از تحلیل فوق است، بن‌مایه مناسبی برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی خواهد بود تا از آن رهگذر، برخی انحرافات، موازی‌کاری‌ها، اتلاف منابع و غفلت‌هایی که احیاناً در مواد لایحه نسبت به منطق گفتمانی مطلوب حکمرانی در نظام جمهوری اسلامی وجود دارد را شناسایی و ارزیابی کنند. بخش‌های این گزارش به این شرح سازماندهی شده که در بخش اول به پارادایم‌های موجود در حوزه برنامه توسعه ملی پرداخته شده است. در ادامه سیمای دولت به‌عنوان محور حکمرانی در کشور به تصویر آمده است. سپس تحلیلی از سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه و همین‌طور لایحه برنامه توسعه هفتم که تمام مواد در سه لایه کارکردهای حکمرانی، سطوح تغییر و حوزه‌های مداخله کدگذاری شده ارائه گردیده و درنهایت توصیه‌های سیاستی و نتایج آمده است.

۱. پارادایم‌های برنامه‌ریزی

با مروری بر ادبیات برنامه‌های توسعه ملی خواهیم دید که در سنت برنامه‌ریزی دو پارادایم رقیب با دو جنس عقلانیت فنی و ارتباطی حاضر است:

الف) پارادایم فنی اداری

اولین پارادایم (که مبتنی بر نظریه‌های عقلانیت خطی است) پارادایم برنامه‌ریزی کلاسیک بوده که برنامه‌ریزی را «تلاشی سازمان‌یافته، آگاهانه و مستمر برای انتخاب بهترین گزینه‌های موجود جهت دستیابی به اهداف خاص» می‌داند. این پارادایم که برخوردار از رویکردی جامع و منطقی است عبارت از نقشه راهی^۳ است که از بالا توسط کارشناسان بی‌طرف (تکنوکرات‌ها) با دسترسی به تمام داده‌های لازم و ظرفیت تحلیلی تقریباً نامتناهی تعیین و هدایت می‌شود. در واقع در

1. Principal-Agent Problems
2. national development plan
3. Blueprint Document



این پارادایم برنامه‌ریزی به مثابه فرایندی است که در آن تکنوکرات‌ها که توسعه را به مثابه یک «مسئله» تنظیم می‌کنند، بهترین تکنیک‌ها (مانند مدل‌سازی خطی، مدل‌سازی ورودی خروجی، تحلیل هزینه فایده و تحلیل مسیر بحرانی) را برای بهترین داده‌های موجود اعمال می‌کنند. این امر به آنها امکان می‌دهد تا خط‌مشی‌ها و اقدامات بهینه را طوری شناسایی کنند که بتوان از رهگذرش به اهداف توسعه (از نرخ رشد اقتصادی تا بهبود توسعه انسانی) دست‌یافت [7]. پارادایم فنی اداری که حامل عقلانیت مدرن است چهار ویژگی مهم دارد: خود را محاط در سطح اکولوژیک و محیطی می‌داند؛ به دنبال دقیق‌ترین اطلاعات و علم از این محیط اکولوژیک است، در انتخاب هدف همواره عملی بودن را ملاک قرار می‌دهد و در نهایت اینکه در برنامه‌ریزی‌های خود دائماً در تعقیب کارآمدی است [9].

ب) پارادایم مذاکره‌ای تفسیری

پارادایم دوم (که مبتنی بر نظریه‌های جدیدتر ارتباط و مذاکره است) ابتدا بر عقلانیت مبتنی بر همکاری یا عقلانیت ارتباطی دارد. در این پارادایم، توسعه ملی ناظر به فرایندی مذاکره‌ای و البته با رویکردی آینده‌محور ارجاع به وضعیت آشفتگی و به هم ریختگی توسعه‌ای^۱ دارد که شهروندان آن را حس و دریافت کرده و تنها تا حدودی توسط صاحب‌نظران به صورت نظری درک می‌شود. این داده‌های موجود، اغلب از هم گسیخته، جزئی و با کیفیت پایین است و از این رو مستعد پیش‌بینی‌های دقیق مبتنی بر منطق دوتایی^۲ (یا علت و معلولی) نیست، بلکه فقط با منطق فازی^۳ قابل تحلیل است. بنابراین، برنامه‌ریزی به‌عنوان فرایندی از ارتباط و مذاکره درباره آینده مطلوب تلقی می‌شود، که شامل تعامل افراد متعددی است که از پایگاه‌های قدرت مختلف چانه‌زنی و مذاکره می‌کنند تا به اهدافی دست یابند که میزانی منعکس‌کننده منافع شخصی آنها و درعین حال مبتنی بر ارزش‌های مشترک است [7]. برنامه توسعه ملی در قالب ایده عقلانیت ارتباطی هابرماس (۱۹۸۷) نقطه درگیری درباره آینده است و نباید آن را مجموعه‌ای از تصمیمات دانست، بلکه بیش از آنکه انتخاب‌هایی از نظر فنی مطلوب و از نظر سیاسی امکان‌پذیر باشد یک عنصر مهم و مستمر از مشورت اجتماعی بوده که مستلزم مذاکره دائمی درباره اهداف، خط‌مشی‌ها و اقدامات است. بنابراین برنامه‌های ملی به جای خاتمه یک عمل تکنیکی تحلیلی عینی، بخشی از یک «گفتگو» اجتماعی مستمر است، و به همین دلیل، فرآیند برنامه‌ریزی به اندازه محتوای نهایی برنامه مهم است [7].

فاضلی [10] نیز با قرار دادن امر برنامه‌ریزی در بافت تاریخی خود از سه نوع پارادایم برنامه‌ریزی با ترتیب زمانی و با مختصات زیر یاد می‌کند:

1. Development Mess
2. Binary Logic
3. Fuzzy Logic

جدول ۱. پارادایم‌های برنامه‌ریزی توسعه [10]

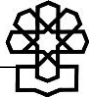
انواع پارادایم‌ها مختصات پارادایم‌ها	برنامه‌ریزی برای مردم	برنامه‌ریزی با مردم	برنامه‌ریزی به وسیله مردم
ماهیت حکمرانی	حکومت‌مندی	حکمرانی مشارکتی	حکمرانی شبکه‌ای
مداخله دولت	قیم‌آبانه	تنظیم‌گرایانه	گفتگو محور
ایدئولوژی برنامه‌ریزی	ناسیونالیسم و رفاه	توسعه	دمکراسی
غایت برنامه‌ریزی	دولت‌سازی	رشد اقتصادی	توسعه انسانی
ابزار اجرا	بوروکراسی دولتی	بازار و سمن‌ها	فناوری‌های ارتباطی و رسانه‌ها
نگاه به شهروندان	سوژه مدرن شهروند فاضل	ابزار توسعه	سوژه خلاق و آزاد اجتماعی
رابطه دولت ملت	وفاداری ملت	مشارکت داوطلبانه ملت	کنشگری فعال ملت
نقش فرهنگ در حکمرانی	ابزاری در خدمت امر سیاسی	ابزار توسعه اقتصادی	به مثابه غایت حکمرانی

آنچه از پارادایم‌های پیش‌گفته برمی‌آید هرچه از نظر زمانی جلوتر آمدیم امر فرهنگ در برنامه‌ریزی نه به‌عنوان یک بخش که به‌عنوان یک رویکرد و یک منظر برای نزدیک شدن به پدیده‌ها پررنگ‌تر شده‌است و هرچه فرهنگ با ماهیت زمینه‌محور، معرفت‌شناختی و تاریخی خود اهمیت بیشتری بیابد نقش انسان کنشگر به‌عنوان ایجادکننده یا تمهیدگر موقعیت برنامه‌فعال‌تر خواهد بود. بنابراین برنامه نه صرفاً با غایت تحقق اغراض و اهداف خارج از هویت جمعی این انسان کنشگر که کاملاً از مسیر فعال‌سازی و میدان‌داری اوست که قوام و دوام خواهد یافت و همین معناست که فرایند برنامه‌ریزی را به‌اندازه بلکه بیش از برابری آن مهم خواهد کرد.

آنچه از روند پارادایم یک برنامه‌ریزی در سطح جهان و البته موافق ذائقه داخلی ما از برنامه شاهدیم دلالت بر کنشگری فعال عامه در کلیت برنامه‌ریزی اعم از مسئله‌مندسازی، تدوین برنامه، اجرای برنامه و نظارت بر حسن اجرای برنامه دارد. این توضیح دال بر غیبت دولت در امر برنامه به‌عنوان مسیر گفتگو، تفاهم و توافق دولت ملت نیست بلکه تغییر نقش دولت و تغییر سطوح تغییر ناظر به حوزه‌های مختلف مداخله را نتیجه می‌دهد.

۲. سیمای دولت در برنامه

موقعیت برنامه‌ریزی در هر نظام سیاسی در جهان، برخوردار از سرشت تغییردهندگی و تکامل‌بخشی است؛ یعنی دولت پیشابرنامه با دولت پسابرنامه تفاوت معتنا بهی خواهد داشت و گرنه ضرورت نگاشت برنامه زیر سؤال خواهد رفت. این تغییر و آن تکامل محصول انتخاب است؛ انتخاب‌هایی برنده که مبین رویکرد و ساخت و بافت دولت از یک‌سو و تعیین‌کننده تکالیف و مسئولیت‌هایش از سوی دیگر است. هرگونه گریز از انتخاب‌گری با آرمان‌خواهی‌های غیرمماس به واقعیات و هرگونه بلندپروازی بدون لحاظ شرایط امکان تحقق، بی‌شک برنامه را از حیز انتفاعات عینی خارج کرده و به‌نوعی بیانیه‌خوانی مبدل خواهد کرد. درحالی‌که موقوف انتخاب، شدیداً موقفی سیاسی است، یعنی بستر تخصیص آمرانه ارزش‌های متعین نظام سیاسی و متعاقباً تقسیم‌کننده منافع و مضاری مشخص میان ذی‌نفعان هر حوزه مسئله‌مند



است. اما نکته اساسی در انتخاب‌گری دولت‌ها آن است که هر انتخابی به نوبه خود و مجموعه انتخاب‌ها به‌نحو مجموعی مبین سیمای دولت در عرصه حکمرانی است. دولت، سیما و مختصات نشانه‌شناختی خود را از رهگذر سیاست‌ها، برنامه‌ها و اجراییاتش در ذهن جوامع هدف و غیرهدف جلوه‌گر می‌کند. نکته اساسی در برنامه‌های توسعه آن است که دولت چه سیما و شماییلی از خود را در قالب مواد برنامه توسعه ۵ ساله و به‌طور خاص در برنامه هفتم ارائه داده است؟ برای پاسخ به این پرسش باید به دو نکته درباره انتخاب‌های دولت اشاره داشت:

نکته اول آنکه هر انتخابی^۱ محصول یک وضعیت مسئله‌آفرینی^۲ است؛ بنابراین هر جا در سیاست‌گذاری یا برنامه‌ریزی‌های دولت با عدم انتخاب مواجه بودیم باید پی به بی‌مسئله بودنش (عدم توجه دولت به مسئله عمومی) ببریم. خیلی از مواضع سیاستی و یا برنامه‌ای بسیاری از دولت‌ها تنها به‌جهت تضمین منافع آنها در زمین اقتصاد سیاسی است و از هرگونه نیت و عزم برای حل مسئله تهی است. سیمای دولت در نسبتش با مسئله هویدا خواهد بود؛ بنابراین یک پرسش اساسی همیشه در مقابل برنامه‌ها قرار دارد و آن اینکه روح برنامه متمایل به اقتصاد سیاسی و میل به بقای دولت است یا دغدغه‌مندی نسبت به موقعیت مسائل^۳ و مسئله‌مند کردن آنها؟ پاسخ به این سؤال چندان مشکل نیست زیرا تلاش برای حل مسئله قابل تشخیص است هر چند مسیر فهم، صورت‌بندی و حل مسئله مقبول نباشد درعین حال که بی‌مسئله‌گی نیز در برنامه‌ها یا سیاست‌ها ظهور روشنی دارد و نیازمند درایت و فطانت عمیق نیست.

نکته دوم آنکه هر انتخاب درعین حال که می‌تواند با یک تحلیل علی و البته در ساحت نظر حلال یک مسئله باشد اما از طرف دیگر به‌صورت کاملاً نمادین دلالت بر فطانت دولت نسبت به مسائل عمومی داشته و این معنا را در ذهن عموم متبادر می‌کند که دولت در قالبی مشخص و با رویکردی خاص به فکر حل مسائل ایشان است. نباید در نظم سیاسی و حکمرانی^۴ کشور اجازه داد فعل تشریفاتی و تشدید نموده‌ها^۵ نسبت به بوده‌ها، نیات و انگیزه‌های مسئولان را درنوردد و منابع عمومی کشور را بی‌جهت هزینه کند.^۶

با ذکر این دو شاخص مهم که سیمای دولت را به‌طور کلی و عمومی متجلی می‌کند در این نوشتار قصد داریم در قالب تشکیل یک ماتریس، کارکردهای دولت و سطوح تغییر آن را به بحث بگذاریم.

کارکردهای دولت به‌معنای عام را باید در ۵ عنوان جست: "سیاست‌گذاری"، "تنظیم‌گری"، "تسهیل‌گری"، "تصدی‌گری" و "بازتوزیع". کارکرد سیاست‌گذاری حدود کلی عمل دولت را با اتکا به منافع عمومی و در قالب اهداف

۱. در ختمش‌گذاری باید یک انتخاب وجود داشته باشد. جایی که هیچ گزینه‌ای وجود ندارد، هیچ تصمیمی وجود ندارد و در نتیجه یک رویداد را نمی‌توان به‌طور قانونی به‌عنوان یک ختمش‌گذاری توصیف کرد [11].

۲. مسئله‌آفرینی (Problematicity) کیفیت کلیدی تمام زندگی اجتماعی انسان‌هاست [3].

۳. آن‌چنان‌که پلر در سخنرانی خود در مورد اصلاحات خدمات کشوری (۲۴ فوریه ۲۰۰۴) گفته بود: دولت پیرامون مسائل سازماندهی شده است، نه مسائل پیرامون دولت [1].

۴. امروزه مردم انتظار دارند که دولت کارهای بسیار زیادی برای آنها انجام دهد. در واقع به ندرت مسئله شخصی یا اجتماعی وجود دارد که برخی از گروه‌ها خواستار راه‌حل دولتی نباشند؛ یعنی یک ختمش‌گذاری عمومی که برای کاهش ناراحتی‌های شخصی یا ناراحتی‌های اجتماعی طراحی شده است. در طول سال‌ها، هرچه تعداد بیشتری از مردم برای حل مسائل جامعه به دولت روی می‌آوردند، اندازه دولت افزایش یافته و قلمرو ختمش‌گذاری‌های عمومی گسترش می‌یابد و تقریباً همه بخش‌های زندگی مردم را در بر می‌گیرد [12].

۵. هیچ کاری نکردن به ندرت ایده خوبی برای سیاست‌مداری است که می‌خواهد دوباره انتخاب شود. اگر رأی‌دهندگان معتقد باشند که یک سیاست‌مدار شایسته در حل مسائل و تدوین ختمش‌گذاری‌های کارآمد ماهر است، عدم اقدام یک سیاست‌مدار می‌تواند به‌عنوان عدم صلاحیت توسط رأی‌دهندگان تعبیر شود. این یک دوراهی برای سیاست‌مدارانی ایجاد می‌کند که نمی‌توانند ختمش‌گذاری‌های کارآمد را اجرا کنند یا از اقدام خودداری کنند. به همین دلیل اقدام به خودی خود به رأی‌دهندگان صلاحیت را نشان می‌دهد و در نتیجه اعتماد آنها را به سیاست‌مدار افزایش می‌یابد. حتی اگر اصلاحات و برنامه‌ها ارزشی نداشته باشند. عدم اقدام می‌تواند به‌عنوان عدم صلاحیت تعبیر شود. بنابراین، اقدام سیاسی به نشانه‌ای از صلاحیت تبدیل می‌شود و اقدام بیشتر به‌عنوان صلاحیت بالاتر تفسیر می‌شود [13].

۶. سیاست‌مداران باید دیده شوند که در حال انجام کاری هستند؛ رسیدن به قلب یک مسئله پیچیده به ندرت به اندازه انجام اقدام در اولویت است. گزینه دیده شدن برای اقدام، قانونگذاری را ایجاب می‌کند حتی اگر قانونگذاری جدید قادر به حل مسئله نباشد [11].

بلندمدت مشخص می‌کند و مأخذ از نظریه سیاستی مشخص و البته هنجاری در بخش‌های مختلف حکمرانی است. تنظیم‌گری عبارت از مداخلاتی است که به دنبال تعقیب سیاست‌های حکمرانی و تحقق منافع عمومی از مجرای تغییر رفتار اجتماعی است این مداخلات در قالب مقررات‌گذاری، آگاه‌سازی، رصد و ارزیابی، داوری و حل منازعات، اعمال مقررات و مجازات، وضع سازوکار و تعیین استاندارد قابل انجام است. تسهیل‌گری نیز به معنای توانمندسازی (آموزشی، توسعه‌ای، ترویجی و...) و هم‌افزایی میان بازیگرانی که به تأمین کالا و خدمات اشتغال دارند و ایجاد زیرساخت برای آن فعالیت‌ها جهت انجام فعالیت اثربخش است؛ تصدی‌گری همان شأن تأمین‌کنندگی کالا و خدمات توسط خود دولت و البته ناظر به کالاها و خدمات عمومی است و در نهایت بازتوزیع نیز که به یک اعتبار قسمی از تنظیم‌گری به معنای عام و به اعتبار دیگر شأن مستقل حاکمیتی است که پس تمام اقدامات دولت و آثاری که آن اقدامات به جای خواهد گذارد و در راستای تحقق عدالت، رفع فقر و کاهش فاصله طبقاتی انجام خواهد گرفت. دولت در تمام این اقدامات اصلی‌ترین شأن خود یعنی نمایندگی را ایفا می‌کند که تجلی این نمایندگی در تعیین جهت هنجاری حرکت دولت، تغییر رفتار اجتماعی، توانمندسازی بازیگران، تأمین کالا و خدمات و در نهایت ایجاد عدالت و رفع فقر خواهد بود [14]. البته موارد دیگری نیز تحت عنوان کارکرد دولت می‌توان یاد کرد که در این نوشتار به موارد پنج‌گانه فوق بسنده می‌کنیم.

جدول ۲. مدل مفهومی تحلیل لایحه برنامه هفتم

کارکردهای دولت	سیاستگذاری	تنظیم‌گری	تسهیل‌گری	تصدی‌گری	بازتوزیع	سطوح تغییر
						تغییر رویکرد
						اصلاح ساختار
						وضع مقررات

دولت تحقق کارکردهای پنج‌گانه فوق را در سه سطح تغییر می‌تواند تعقیب کند: تغییر رویکرد، ایجاد ساختار و وضع مقررات؛ آنجا که دولت با اتکا به ارکان گفتمانی خود در سطح باورهای بنیادین حاکم بر سیاست‌ها و برنامه‌ها دست به تغییر می‌زند تغییر رویکرد را دنبال می‌کند؛ جایی که با وضع قواعد، ایجاد هنجار یا تدوین راهبرد می‌خواهد روابط و مناسبات میان عناصر انسانی و غیرانسانی را به نفع غایت مشخص و هدف متعینی تغییر دهد به اصلاح ساختار مبادرت می‌کند و در نهایت با وضع قانون، ایجاد مقررره یا تمکین نسبت به آرا وحدت رویه به تعریف تضامینی جهت حمایت از اراده‌اش خواهد پرداخت.



۳. کدگذاری و تحلیل سیاست‌های کلی و لایحه برنامه هفتم

۳-۱. تحلیل‌های حکمرانانه ناظر به سطوح تغییر در سیاست‌های کلی برنامه هفتم

۳-۱-۱. کدام عقلانیت، کدام ارزش؛ دوران لایحه برنامه میان عقلانیت ارزشی و ابزاری

حکومت‌ها در ایران معاصر و به‌صورت خاص دولت پس از انقلاب اسلامی همیشه در مقابل یک ابرمسئله به نام "پیشرفت" قرار داشته و مساعی خود را نیز در طول تاریخ معاصر البته با نوساناتی به‌سمت بومی‌سازی پیشرفت متمایل کرده است (مشروطه، نهضت ملی شدن صنعت نفت، انقلاب اسلامی و... همگی پاسخ‌های مشخص جامعه ایران به مسئله پیشرفت است)؛ هرچند گاهی با نشستن بر جریان رویکردهای پساتوسعه پست‌مدرن به‌نوعی تجدد ستیزی تن داده است و گاهی با استقرار در اندیشه و معرفت دینی به‌دنبال غرب‌ستیزی و البته یافتن مدل جمع میان مظاهر تجدد و سنت بوده است، اما در طول همین تاریخ و باز به‌صورت خاص بعد از انقلاب اسلامی چالش سنت و تجدد همیشه دامن‌گیر حاکمیت بوده است. تجددی که بر عقلانیت ابزاری تکیه دارد و در مواضع معتنا بهی با ارزش‌های برآمده از سنن دینی و ملی ایرانی در تعارض یا تزاحم. چون منطق معرفتی جمهوری اسلامی به‌دنبال مدل جمع میان عقلانیت ارزشی (مندرج در سنت‌های دینی و بومی) و عقلانیت ابزاری (مندرج در جهان معنایی تجدد) است باید در قالب مدل تلفیق سیاست‌ها و برنامه‌هایش در این راستا را توضیح داد.

این حرکت تلفیقی را به‌صورت شایع در گفتمان عدالت و پیشرفت و الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت می‌توان دید و توضیح داد. بنابراین لایحه برنامه هفتم نیز در این راستا قابل ارزیابی است؛ جایی که در مقدمه هم به تعقیب و تصریح عدالت می‌پردازد و هم از رشد اقتصادی می‌گوید.

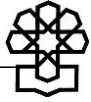
سیر تطور نظریات اداره امور عمومی را هم که ببینیم در قالب یک حرکت پاندولی نهایتاً در یک وضعیت مرکب از عقلانیت ابزاری و عقلانیت ارزشی آرام گرفته است. اداره امور عمومی سنتی^۱ که در منتهی‌الیه راست پاندول قرار داشته، ابتدا بر عقلانیت ابزاری دارد، رفتار انسان را کاملاً عقلایی توضیح می‌دهد، ارزش محوری‌اش کارایی و اقتصاد است و نقش خود را به‌عنوان یک مجری صرف تنزل داده است؛ اداره امور عمومی جدید^۲ نیز در منتهی‌الیه چپ پاندول قرار داشته که معتقد به انسان اخلاقی است، ارزش محوری‌اش عدالت بوده و به دولت تنها نقش مجری را تفویض می‌کند. دولت در میان این دو سر طیف در حرکت است و حرکت در برخی یا بسیاری از موارد به رخدادهایی ابتدا دارد که در سطح ملی یا بین‌المللی در حال وقوع است:

- گاهی به‌جهت فقدان کارایی بخش دولتی متمسک به سازوکارهای بخش خصوصی می‌شود؛
- گاهی به‌جهت همان ناکارایی‌ها به واگذاری و خصوصی‌سازی متمایل می‌شود؛
- گاهی به ارزش‌های بخش خصوصی متمایل شده و با بوروکراسی‌زدایی، مقررات‌زدایی، مشتری‌گرایی، تسهیل‌گری، تمرکززدایی و... به‌دنبال بازآفرینی دولت می‌رود؛
- نسخه تعدیل‌شده عقلانیت ارزشی را باید در حکمرانی کل‌گرا دید؛ درعین حال که ارزش محوری‌اش کارایی است اما به ارزش‌های انسانی چون عدالت هم متوجه بوده و به‌دنبال مدل جمع می‌رود؛

- در سر دیگر طیف، دولت خود را با انسان اخلاقی مواجه می‌داند بنابراین به دنبال عدالت می‌رود هرچند در اداره امور عمومی جدید، مجری است، در اداره دموکراتیک، انسجام‌بخش است و در خدمات عمومی جدید نیز خادم مطلق؛
 - نسخه تعدیل‌یافته این رویکردها را باید در مدیریت ارزش عمومی یافت. در این رویکرد دولت که خود را مواجه با انسان پیچیده می‌بیند با راهبردهایی که می‌شناسد به دنبال خلق ارزش عمومی است [15].
- لایحه برنامه هفتم از آنجا که فاقد گفتمان مشخص (و یا مصرح) در حکمرانی یا اداره امور عمومی است لاجرم در این حرکت پاندولی چرخش‌های معتنابهی خواهد داشت هرچند به صورت طبیعی، ناگزیر بر استقرار در میانه پاندول و تلفیق عقلانیت ارزشی و ابزاری است.
- در این حرکت پاندولی، تغییر رویکردها با تم عقلانیت ابزاری و ارزشی و ترکیبی دیده می‌شود:

جدول ۳. رویکردهای مندرج در سیاست‌های کلی برنامه هفتم

اداری و قضایی	سیاسی	علم، فناوری و آموزشی	فرهنگی اجتماعی	زیربنایی	اقتصاد	حوزه‌های مداخله / ارزش محوری
جمع‌سپاری قضا پیشگیری از وقوع جرم		صیانت از ارزش‌های اسلامی	هویت ملی خانواده		پیشرفت عدالت‌محور	ایجاد ارزش عمومی
				آمایش سرزمین	تأمین اجتماعی چندلایه	اجرای عدالت اجتماعی
	همسایه‌محوری دیپلماسی رسمی و عمومی	افزایش شتاب پیشرفت		تبدیل جمهوری اسلامی ایران به هاب انرژی و شاهراه جهان تأمین امنیت غذایی		کارایی کلی
کوچک‌سازی دولت	سیاست اقتصادمحور	توسعه گردشگری		استقرار نظام مدیریت یکپارچه آب	بودجه مالیات‌محور حکمرانی مالیاتی رشد اقتصادی	کارایی عملکرد



بر اساس ماتریس فوق چند تحلیل به دست می آید:

- محوریت خلق ارزش‌های عمومی با خانواده و البته با اتکا به بازخوانی تاریخ و تمدن اسلامی ایرانی است؛
- دولت در تمام حوزه‌ها موظف به تغییر رویکرد می‌باشد؛
- عمده تغییر رویکردها در حوزه‌های مختلف بر عقلانیت ابزاری مبتنا دارد؛
- دولت در اجرای عدالت اجتماعی دو طرح مهم تأمین اجتماعی چندلایه و آمایش سرزمین را باید تعقیب کند؛
- دولت برای تعمیق کارایی حکمرانی اتکا به ابزار مالیات دارد.
- سیاست کوچک‌سازی دولت در لایحه برنامه هفتم همچنان ادامه دارد و این در حالی است که رویکردهای بزرگ‌سازی و کوچک‌سازی، سال‌هاست که جای خود را در کشورهای مختلف به متناسب‌سازی و چابک‌سازی داده است؛ اقتضائات نهادی برای تحقق حکمرانی شایسته است که اندازه دولت را تعیین می‌کند.

۲-۱-۳. تغییر ساختار به نفع تحقق برنامه

میزان تحقق برنامه‌های ۶ گانه توسعه بعد از انقلاب اسلامی حدود ۳۰ درصد است (به نقل از سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی) و البته علل مختلفی را باید برای توضیح این رخداد بررسی و ارزیابی کرد. اما یکی از مهم‌ترین (شاید مهم‌ترین) عللی که برنامه‌های توسعه که سرشت اقدام و کنش دارند معطوف به تحقق اهداف برنامه عمل نمی‌کنند، فقدان نگاه ساختاری به عنوان زمینه اقدامات است. شناخت ساختارهای موجود است که قدرت تحلیل انگیزه و انتفاعاتی که ذی‌نفعان از نظم فعلی برخوردارند را می‌دهد و امکان مدیریت و بازطراحی ساختار را نیز فراهم می‌کند. جهت‌گیری برنامه توسعه در کلیت و اجزایش باید به سمت تغییر و تکمیل ساختارها جهت تحقق اقدامات کارا، نتیجه‌بخش و اثربخش باشد. سیاست‌های کلی برنامه هفتم تمهیداتی برای اصلاح ساختارهای حکمرانی در بخش‌های مختلف دیده است که برخی از آنها عبارتند از:

اصلاح ساختار بودجه دولت، تغییر ساختار مدیریت آب‌های سطحی، اجرای طرح‌های عظیم پیشران، تقویت کارایی و اثربخشی رسانه ملی، برقراری حاکمیت ملی در فضای مجازی، روزآمدی و ارتقای نظام آموزشی و پژوهشی کشور، تحول ارزشی در نیروی انسانی دستگاه دیپلماسی، بهینه‌سازی سازوکارهای عمومی و دستگاهی برای مصون‌سازی و ارتقای تاب‌آوری در قبال تهدیدات، تحول در نظام اداری، هوشمندسازی فرایندهای ارائه خدمات قضایی، حمایت حقوقی و قضایی از سرمایه‌گذاری، امنیت اقتصادی و بهبود محیط کسب‌وکار (برخی مواد سیاست‌های کلی برنامه هفتم)، در مداخلات ساختاری دولت در سیاست‌های کلی برنامه هفتم با چند موضع مواجه هستیم: موضع تحول، اصلاح، تقویت، حمایت و ایجاد.

جدول ۴. تغییرات ساختاری مندرج در سیاست‌های کلی برنامه هفتم

حوزه‌ها	اقتصادی مالی	حوزه انرژی	فرهنگی	علمی	دفاعی	روابط خارجی	قضایی	اداری
ماهیت مداخلات								
تحول ساختار						ارزش‌های نیروی انسانی		نظام اداری
اصلاح ساختار	بودجه	مدیریت آب						
تقویت ساختار			کارایی و اثربخشی رسانه‌ملی	روزآمدسازی و ارتقای نظام آموزش و پژوهش	بهینه‌سازی ساز کار پدافندی		هوشمندسازی خدمات	
حمایت ساختاری	حمایت حقوقی و قضایی از محیط کسب‌وکار							
ایجاد ساختار			فضای مجازی					

چند نکته از ماتریس فوق قابل استخراج است:

- عمده مداخلات ساختاری دولت در سیاست‌های کلی برنامه هفتم به‌نحو تقویت ساختاری است؛ معنای این گزاره آن است که ساختارهای موجود به رسمیت شناخته‌شده‌اند و تنها باید با اتکا به شاخص‌های کارایی و اثربخشی بهبود یابند؛

- در بخش تحول ساختاری، دولت باید در دو موضوع ایجاد تحول کند: اداره و منابع انسانی؛
- بیشترین کمیت مداخلات ساختاری در بخش اقتصادی است در حالی که در بخش سیاسی، مداخله ساختاری

دیده نمی‌شود؛

۳-۱-۳. مقررات‌گذاری

یکی از سطوح مهم تغییر، مقررات‌گذاری تنظیمی است. البته مقررات‌زدایی نیز خود نوعی تنظیم بوده که دولت مبتنی بر سیاست‌های کلی برنامه هفتم به هر دو شکل تنظیم، تکلیف شده است:



جدول ۵. وضعیت مقررات‌گذاری در سیاست‌های کلی برنامه هفتم

تنظیم		
مقررات‌گذاری	مقررات‌زدایی	
هدایت اعتبارات بانکی و نقدینگی به سمت فعالیت‌های مولد	روان‌سازی مقررات	۱
تقویت سهم قوه قضاییه از منابع بودجه عمومی	رفع موانع رشد زنان	۲
	رفع موانع فرزندآوری	۳
	جرم‌زدایی و زندان‌زدایی	۴
	روزآمدسازی مقررات اداری	۵

از جدول فوق نیز استفاده می‌شود که عمده مداخلات دولت در سطح تنظیم به‌نحو مقررات‌زدایی است. یعنی بار مقررات، مقررات متعارض با یکدیگر و همین‌طور متباین با هدف قانون‌گذار، مقررات زائد، مقررات مبهم و مانند آن از جمله عوامل مهم عدم تحقق حکمرانی مطلوب است. درعین‌حال که در برخی حوزه‌ها نیاز به مقررات جدید نیز است.

۲-۳. تحلیل حکمرانانه سیاست کلی برنامه هفتم

تمام گزاره‌ها و مواد سیاست‌های کلی برنامه هفتم براساس دو لایه کارکردهای حکمرانی و سطوح تغییر کدگذاری شد که ماتریس زیر به‌دست آمد:

جدول ۶. تعیین سرشت مواد سیاست‌های کلی از نظر کارکردهای دولت و سطوح تغییر

سیاست‌گذاری	تنظیم‌گری	تسهیل‌گری	تصدی‌گری	بازتوزیعی	
۱ و ۶ و ۷ و ۸ و ۱۰ و ۱۵ و ۱۷	۴ و ۱۱ و ۱۲ و ۱۳ و ۱۸ و ۲۶		۵	۱	رویکرد
۱۹ و ۲۰ و ۲۱ و ۲۲	۱۴ و ۲۱ و ۲۵ و ۲۶	۹ و ۱۹ و ۲۴	۱۹	۵	ساختار
۳ و ۷ و ۸ و ۲۰ و ۲۶	۲ و ۲۳ و ۲۵ و ۲۶	۱۰ و ۱۵ و ۱۶	۲۳		مقررات

همان‌طور که در جدول بالا مشخص است کارکرد عمده حکمرانانه دولت در تدوین برنامه هفتم توسعه از جهت کمی، سیاست‌گذاری و سطح تغییراتی که دنبال می‌کند نیز رویکردی است. درعین‌حال کارکرد بازتوزیعی دولت برای تحقق عدالت، رفع فقر و کاهش شکاف طبقاتی بسیار نحیف و در بخش مقررات‌گذاری و مقررات‌زدایی مغفول است.

ج) حوزه فرهنگی و اجتماعی

- در برنامه هفتم توسعه، دولت با شمایل تنظیم‌گرانه در حوزه فرهنگی و اجتماعی ورود کرده است؛
- سطح تغییرات در این حوزه از دیدگاه دولت، سطح مقررات است؛ به عبارت دیگر دولت در تلاش است از طریق مقررات به تنظیم‌گری عرصه فرهنگی و اجتماعی کشور مبادرت ورزد؛
- عمده تغییر دولت در این حوزه، چرخش رویکردی از تصدی‌گری به تنظیم‌گری است.

د) حوزه علم، فناوری و آموزش

- در برنامه هفتم توسعه، دولت قصد دارد از طریق مقررات، نسبت به تبیین سیاست‌های این حوزه اقدام کند؛
- دیدگاه دولت برای پیشبرد برخی از اهداف فناورانه خود، تغییر در سطح رویکردهاست؛
- در پنج سال آینده شاهد کمترین میزان تغییر در ساختارهای حوزه علم و فناوری و آموزش خواهیم بود و این به این معناست که دولت تغییرات رویکردی خود را نیز با مقررات پیش خواهد برد که این می‌تواند تحقق این هدف را زیر سؤال ببرد.

ه) حوزه سیاسی و سیاست خارجی

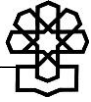
- در برنامه هفتم توسعه، کمترین سخن از این حوزه و البته حوزه دفاعی و امنیتی به میان آمده است که این خود نشان از روح تصدی‌گرایانه دولت و عدم میل به تغییر رویکردی اوست؛
- مسیر تحقق تصدی‌گری دولت، همان‌گونه که قابل پیش‌بینی بود، در سطح مقررات و ساختار است و نشانی از تغییر رویکردها نیست؛
- عدم تغییر در رویکردها، با اهداف دولت در خصوص روابط خارجی و امور سیاسی داخل کشور همخوانی ندارد.

و) حوزه دفاعی و امنیتی

- در برنامه هفتم توسعه، کمترین سخن از این حوزه و البته حوزه سیاسی و سیاست خارجی به میان آمده است که این خود نشان از روح تصدی‌گرایانه دولت و عدم میل به تغییر رویکردی او در این حوزه است؛
- سطح تغییرات در تصدی‌گری دولت، در سطح ساختار است و نشانی از تغییر در رویکردها نیست.

ز) حوزه اداری، حقوقی و قضایی

- حوزه اداری، حقوقی و قضایی از دیدگاه دولت در پنج سال آینده (با ۱۵ ماده)، یکی از سه حوزه مهم در کشور می‌باشد که برخوردار از برنامه معتناست؛
- سطح تغییرات در این حوزه از دیدگاه دولت، سطح تغییر ساختارهاست اگرچه تغییرات در رویکردها نیز نقش پررنگی در این حوزه دارد؛



- براساس برنامه هفتم توسعه، مسیر تحقق عمده برنامه‌های دولت در این حوزه، برپایه کارکرد سیاستگذاری و سپس تنظیم‌گری دولت استوار است. به عبارت دیگر دولت از طریق تغییر ساختارهای خود در تلاش است سیاست‌های این حوزه را تبیین کند؛
- در مجموع می‌توان ادعا کرد در این حوزه، دولت تا حدود زیادی به دنبال تغییر تحول‌گرایانه است البته با حفظ نقش پررنگ خود در مقام سیاست‌گذار، تنظیم‌گر و تا حتی تصدی‌گر.

نتیجه‌گیری

اگر بخواهیم دولت را در سیاست‌های کلی و لایحه برنامه (هرچند تطابق معتنا به‌ی میان لایحه با سیاست‌های کلی وجود دارد) از جهت فرم و شاکله حکمرانی بازنمایی شده‌اش و آنچه که میل دارد به نمایش بگذارد یا آنچه از او فهم و دریافت می‌شود نام بگذاریم شاید بتوان آن را "دولت تنظیم" نام نهاد. دولت تنظیم به‌نوعی به دنبال تغییر نقش دولت از انجام مداخلات ایجابی به تنظیم‌گری با فاصله است؛ فاصله‌ای که نه صرفاً با دستور و کنترل که با قاعده‌گذاری جبران می‌شود. دولت با وضع، پایش و اجرای قاعده و با ایجاد انحصار مشروع به اعمال حکمرانی می‌پردازد. این قاعده‌گذاری مبتنی بر استعاره دولت هوشمند، دولت ریسک، دولت محدود و دولت غیرمتمرکز قابل توضیح است [16]. اما این تنظیم را در سه سطح تغییر رویکرد، اصلاح ساختار و مقررات‌گذاری (و همین‌طور مقررات‌زدایی) و در حوزه‌های هفت‌گانه مداخله دنبال کرده است.

به نظر می‌رسد دولت در اصلاح تنظیم مجدد لایحه به چند نکته باید توجه کند:

- دولت به پارادایم برنامه‌ریزی با و توسط مردم با جدیت بیندیشد؛ رویکرد برنامه‌ریزی برای مردم پایدار نبوده و برون‌دادش به جهت عدم تفاهات پیشینی با مردم، امکان اجرایی‌سازی اندکی خواهد داشت؛
- دولت در لایحه برنامه بنا دارد بسیاری از تغییرات را در قالب وضع مقررات جدید دنبال کند و این با درخواست تحولی که از دولت وجود دارد چه در منویات و تأکیدات رهبر معظم انقلاب و چه در افواه عمومی در تباین است؛ تغییرات باید در سطح رویکردها بوده و اصلاح ساختارها و وضع مقررات جدید یا زدودن مقررات پیشین نیز در خدمت تحقق رویکردهای تحولی بیاید؛
- عمده تمرکز دولت در حوزه اقتصاد است و این جهت‌گیری به دلیل اوضاع سخت معیشتی نامناسب نیست؛ اما نکته‌ای که دولت باید متوجه آن باشد آن است که تمام حوزه‌های دیگر که تحت عناوین غیر اقتصادی است نیز باید در خدمت تأمین معیشت مردم بیاید. بسیاری از مسائل امروز که در حوزه اقتصاد برجسب می‌خورند همچون تورم، علل و آثار فرهنگی و اجتماعی دارد؛ لذا نمی‌توان امر مصرف به‌عنوان نمود و تجلی وضع فرهنگی کشور و یا امر توزیع با سرشتی کاملاً اجتماعی را اقتصادزدایی کرد و در عین حال به اصلاح الگوی مصرف یا بازطراحی الگوی توزیع نیز تأکید نمود؛

- در بخش سیاست‌گذاری، دولت میل به اقدام^۱ وضع سیاست‌های متعدد زیادی دارد و این در حالی است که موقعیت دولت تنظیم‌گر ایجاب می‌کند که دولت به عدم اقدام^۲ متمایل باشد. عدم اقدام یعنی دولت از کنار بسیاری از موقعیت‌های مسئله بدون مداخله و البته عالم‌اً عامداً عبور کند. دولت منابع محدودی دارد و البته قدرت نمادین دولت نیز محدود است لذا اگر بنا باشد در تمام حوزه‌های مسئله‌خیز مداخله کند هم از قدرت نمادینش کاسته خواهد شد و هم امکان اثرگذاری لازم را از دست خواهد داد.
- موضع تسهیل دولت که ناظر به توانمندسازی بازیگران و ایجاد هم‌افزایی میان آن‌هاست مقدمه مناسبی برای تنظیم است؛ لذا هر موضع تنظیمی دولت فرع به یک موضع تسهیل باید باشد تا هیچ بخشی توسط بازیگران بزرگ، رانت‌جو و تمامیت‌خواه تسخیر^۳ نشود.
- هنوز فرهنگ مناسبی در کشور در حوزه تنظیم وجود ندارد؛ نه ابزارهای کارآمدی، نه میل جمعی بازیگران به تنظیم، نه نهادهای ذی‌صلاح و قدرتمند برای تنظیم، نه فراتنظیم (تنظیم تنظیم‌گران) مناسبی و مانند آن. هرگونه میل و جهت تنظیمی دولت فرع به ایجاد فرهنگ و آهنگ تنظیم است؛ یعنی دولت در عین حال که به منافع ذی‌نفعان توجه دارد منفعت عمومی را نیز تعقیب می‌کند. هرگونه تغییر در امر اجتماعی به همراستاسازی منافع ذی‌نفعان آن حوزه با منفعت عامه میسر خواهد بود؛
- بسیاری از مداخلات دولت در امور عمومی در لایحه برنامه هفتم توسعه از جنس وضع مقررات است. طبیعی است که وضع مقررات هم حساسیت دولت نسبت به حل مسائل عمومی را به مردم نشان می‌دهد و هم در برخی شرایط، امکان حل مسئله را مهیا می‌کند؛ اما بیمی که در این میان وجود دارد آنکه کاهش بار مقررات در قالب مقررات‌زدایی یا رفع تعارضات قانونی و یا تعقیب اهداف قانون‌گذار به‌عنوان مقررات‌گذاری شناخته نشده و دولت، وجود و اثربخشی خود را به وضع مقررات بیشتر و ایجاد بار مقررات بالاتر معنا بخشی کند؛
- بسیاری از تغییرات در میدان، فرع به تغییرات ساختاری است؛ مطلقاً نباید تغییر رویکرد یا وضع مقررات جدید را به مثابه تغییرات در وضع واقع نگریست بلکه باید ساختار ایجاد فرم جدید حکمرانی را با تغییر مناسبات ذهنی، زبانی، عینی و اجتماعی برای ارتکاب افعال جدید مهیا کرد؛ فعل فرهنگی محصول تمهید ساختاری فرهنگی است و برنامه توسعه باید اعداد و ایجاد این ساختار جدید را جهت‌گیری کرده باشد؛
- دولت همچنان باید در حوزه خدمات عمومی آموزش، امنیت و سلامت طلایه‌داری کند و از هرگونه واسپاری این حوزه‌ها به مکانیسم بازار اجتناب کند؛ راه‌حل‌های بازاری شکست بازار در این حوزه‌ها طرفی از تعقیب منفعت و مصلحت عمومی نخواهد داشت و دولت همچنان یگانه بازیگر این حوزه‌هاست.



• به جهت عقب‌ماندگی‌های متراکم در حوزه عدالت و البته سرشت و غایاتی که دولت محترم دارد و دنبال می‌کند، زینده نیست که بخش بازتوزیعی نحیفی در لایحه برنامه هفتم داشته‌باشد. به‌خصوص در شرایطی که یکی از دلمشغولی‌های مهم مردم، تحقق عدالت اجتماعی است؛ همچنان مسیر پیشرفت از عدالت می‌گذرد.

منابع و مأخذ

- [1] R. Hoppe, *The governance of problems: puzzling, powering, participation*, First edition. Policy Press, 2010.
- [2] M. Head, "A real-time policy dashboard can aid global transparency in the response to coronavirus disease 2019," *Int. Health*, vol. 12, no. 5, pp. 373–374, 2020, doi: 10.1093/inthealth/ihaa039.
- [3] R. Hoppe, "Heuristics for practitioners of policy design: Rules-of-thumb for structuring unstructured problems," *Public Policy Adm.*, vol. 33, no. 4, pp. 384–408, 2018, doi: 10.1177/0952076717709338.
- [4] B. Orbach, "A State of Inaction: Regulatory Preferences, Rent, and Income Inequality," *Theor. Inq. Law*, vol. 16, no. 1, pp. 45–68, 2015, doi: 10.1515/til-2015-004.
- [5] I. Shpaizman, "Beyond the visible policy agenda: problem definitions disappearing from the agenda as nondecisions," *J. Public Policy*, vol. 40, no. 1, pp. 72–95, 2020, doi: 10.1017/S0143814X18000260.
- [6] X. Wu and M. Ramesh, "Market imperfections, government imperfections, and policy mixes: policy innovations in Singapore," *Policy Sci.*, vol. 47, no. 3, pp. 305–320, 2014, doi: 10.1007/s11077-013-9186-x.
- [7] A. O. Chimhowu, D. Hulme, and L. T. Munro, "The 'New' national development planning and global development goals: Processes and partnerships," *World Dev.*, vol. 120, pp. 76–89, 2019, doi: 10.1016/j.worlddev.2019.03.013.
- [8] C. Leong and M. Howlett, "Policy Learning, Policy Failure, and the Mitigation of Policy Risks: Re-Thinking the Lessons of Policy Success and Failure," *Adm. Soc.*, vol. 54, no. 7, pp. 1379–1401, 2022, doi: 10.1177/00953997211065344.
- [9] م. ج. لاریجانی، «چالش دین زدایی و یا التقاط در نظام‌سازی مدرن و راه برون‌رفت»، نشریه پژوهش‌های اجتماعی اسلامی، سال هفدهم، شماره پنجم، ۱۳۹۰.
- [10] ن. فاضلی، «مسئله چیست؛ مسئله‌شناسی فرهنگی با رویکرد مطالعات فرهنگی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.
- [11] S. Barber, *Westminster, Governance and the Politics of Policy Inaction: 'Do Nothing.'* Springer, 2016.
- [12] T. R. Dye, *Understanding public policy*, 15th edition. Pearson, 2016.
- [13] A. Gustafsson, "Busy doing nothing: why politicians implement inefficient policies," *Const. Polit. Econ.*, vol. 30, no. 3, pp. 282–299, 2019, doi: 10.1007/s10602-019-09280-8.
- [14] س. م. ص. امامیان، «نظام ملی تنظیم‌گری؛ مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۹۴۰. ۱۳۹۷.
- [15] ل. دانگ، «نظریه‌های اداره امور عمومی: عقلانیت ابزاری و ارزشی»، ترجمه حسن دانایی‌فرد، مؤسسه کتاب مهربان نشر، ۱۳۹۷.
- [16] م. هداوند، مهدی، ف. جم، «مفهوم دولت تنظیم‌گر: تحلیل تنظیم‌گری به مثابه ابزار حکمرانی»، فصلنامه راهبرد، سال ۳۰، ش ۹۹، ۱۴۰۰.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir