

## تبیین اجرای جهاد اقتصادی با محوریت یکپارچگی سیاست‌های ملی: طراحی مدل مفهومی و چالش‌های فرارو

حسن دانایی‌فرد\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۵/۲۴

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۰/۶/۲۴

### چکیده

برای اجرای جهت راهبردی ملی (جهاد اقتصادی) باید نوعی بسته مدیریتی طراحی شود. دستگاه مفهوم‌پردازی علمی-دانشگاهی کشور، وظیفه خطیر مدل‌سازی نظری فرآیند اجرای جهاد اقتصادی را بر عهده دارد. عملیاتی‌سازی این جهت راهبردی ملی در دستان مدیریت دولتی و در پیوندی تنگاتنگ با سیاستگذاران ایران اسلامی قرار دارد. این مقاله، مدل مفهومی مسیر تحقق جهاد اقتصادی را عرضه می‌کند تا فهم ملی بازیگران اصلی هرم حکمرانی ملی و نیز جامعه علمی و شهروندان فاضل کشور، ارتقا یابد. محوریت این مسیر در مفهوم «یکپارچگی سیاستی» یا «انسجام درون و بین سیاستی» متجلی می‌شود. نویسنده در طی این مقاله تلاش می‌کند با تشریح مدل، نحوه اجرای جهاد اقتصادی و چالش‌های فرارو را به زبانی علمی ولی آسان‌فهم تبیین کند.

### واژگان کلیدی

جهاد اقتصادی، جهت راهبردی ملی، هرم حکمرانی ملی، انسجام سیاستی، الزامات مدیریتی

## مقدمه

نظام‌های سیاسی دنیا با توجه به دغدغه‌های فرارو، جهت‌گیری‌های راهبردی دستگاه مدیریتی ملی خود را به صورت پویا تبیین می‌کنند؛ و این جهت‌ها در دوره‌های زمانی مختلف -بلند، میان و کوتاه‌مدت- شکل داده می‌شود.

در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، هرم مدیریتی کشور را رهبر، جهت می‌دهد و ایشان دهه فرارو را دهه عدالت و پیشرفت نامیده‌اند که به نظر می‌رسد هدف عالی آن، تحقق پیشرفت توأم با عدالت است. برای رسیدن به این هدف راهبردی، جهت‌های حرکتی کشور، سالانه، رنگ و بوی خاصی به خود می‌گیرد. بسته اصلی سیاست‌های کلان (که متولی اصلی آن رهبر نظام است) و سیاست‌های عمومی کشور (که دولت عهده‌دار آن است) و راهبردهای مدیریتی کشور (که مدیریت دولتی مسئولیت تدوین و اجرای آن را بر عهده دارد) (دانایی‌فرد، ۱۳۸۹) باید زیر چتر جهت راهبردی سالانه کشور یعنی جهاد اقتصادی، صبغه انسجام‌سیاستی عمودی و افقی را به نمایش بگذارد تا جنگ علیه فقر و تقلای مقدس برای خلق ثروت به اهداف عالی کاهش فقر ملی و ارتقای ثروت ملی در پیوند با عدالت منجر شود.

اما با توجه به سالانه بودن جهت راهبردی خط‌مشی‌های ملی، تدوین شاخص‌هایی که تجلی تحقق جهاد اقتصادی است ضروری به نظر می‌رسد. در ضمن، رصد ملی مسیر تحقق این اهداف نیز -بر اساس هرم منسجم سیاست‌های کلان، سیاست‌ها و راهبردها- امری الزامی به نظر می‌رسد. در این نوشتار، پس از ارائه مدل کلان مفهومی مسیر اجرای جهاد اقتصادی، ضمن تأمل بر واژه‌شناسی انسجام‌سیاستی، انسجام‌سیاست، بررسی، و مدل اجرای جهاد اقتصادی با محوریت انسجام‌سیاستی و چالش‌های فرارو تبیین خواهد شد.

## مدل مفهومی مسیر تحقق جهاد اقتصادی

اگرچه بر سر مفهوم «توسعه»، بحث و جدل‌های فراوانی وجود دارد ولی شعور متعارف جهانی، مکرراً از واژه توسعه برای توصیف تحول در عناصر تشکیل‌دهنده هر جامعه‌ای استفاده می‌کند؛ اگرچه برخی‌ها از واژه‌های دیگری نظیر مدرنیزه کردن، تغییر و بعضاً

تحول بهره می‌گیرند (فقیهی و دانایی فرد، ۱۳۸۷)؛ ولی گفتمان گذشته و حال بین‌المللی از اصطلاح «توسعه»<sup>۱</sup> به طور فراوان در اشکال مختلف استفاده کرده است. بر اساس این، همه کشورها برای تحقق اهداف توسعه ملی (اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، فناورانه و ...) دست به تدوین چشم‌انداز ملی، فراسیاست‌های ملی، سیاست‌های ملی، راهبردهای ملی و ... می‌زنند. با توجه به اولویت‌ها و دغدغه‌های ملی هر کشور ممکن است جهت راهبردی‌ای که چشم‌انداز، فراسیاست‌ها (سیاست کلان)، سیاست‌ها و راهبردها را جهت می‌دهد به شکل سالانه، دوسالانه و یا ... تغییر کند.

جمهوری اسلامی ایران نیز برای تحقق اهداف توسعه ملی بلند، میان و کوتاه‌مدت، دارای نوعی چشم‌انداز، تعدادی سیاست کلان و تعداد بسیار زیادی از سیاست‌ها (بر حسب قلمروهای مختلف سیاستی در کشور) است. رهبر نظام جهت حرکت غایی در سال جاری، «جهاد اقتصادی» را سازگار رسیدن به اهداف توسعه‌ای تعیین کرده است. این جهت راهبردی ملی، دو هدف راهبردی را دنبال می‌کند: ۱- تولید ثروت، و ۲- کاهش فقر ملی. نویسنده، مدل مفهومی جهت‌گیری راهبردی ملی را تحت عنوان جهاد اقتصادی به شرح زیر مفهوم‌سازی کرده است. این مدل از پنج عنصر کلیدی تشکیل شده است.

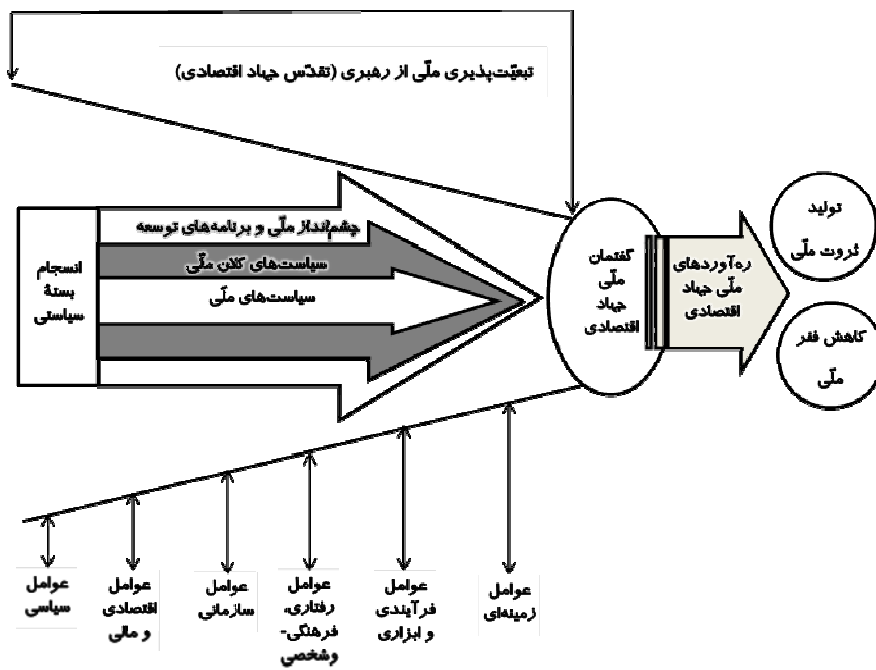
**۱- گفتمان ملی جهاد اقتصادی:** جهت راهبردی جهاد اقتصادی باید خود را در گفتمان ملی متجلی کند. محفل این گفتمان، هم رسمی است (قوای سه‌گانه، دستگاه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای تابع و نیز نهادهای تابع رهبر نظام) و هم غیررسمی (سازمان‌های غیردولتی، انجمن‌های شهروندی و مردم عادی به عنوان شهروندان ملی).

**۲- اهداف جهاد اقتصادی:** دو هدف عمده جهاد اقتصادی عبارت است از تولید ثروت و کاهش فقر ملی (البته دستگاه‌های اندازه‌گیری عملکرد این جهت راهبردی باید برای تحقق این دو هدف ملی، شاخص‌هایی تنظیم کنند).

**۳- عوامل تسهیل‌گر و کندکننده جهاد اقتصادی:** این عوامل را می‌توان به شش طبقه کلی تقسیم کرد: ۱- عوامل سازمانی، ۲- عوامل رفتاری، فرهنگی و شخصی، ۳- عوامل سیاسی، ۴- عوامل اقتصادی و مالی، ۵- عوامل فرآیندی یا ابزاری، و ۶- عوامل زمینه‌ای.

۴- بسته منسجم سیاست‌های ملی: یکپارچگی یا انسجام سیاست‌های ملی (انسجام درونی سیاست‌های کلان، انسجام درونی سیاست‌های عمومی و انسجام بین‌سیاستی) رمز تحقق اهداف جهاد اقتصادی است. وقتی سیاست‌ها از درون دچار تناقض است یا به جای همسویی با سیاست‌های دیگر، با آنها تقابل صریح یا ضمنی دارد اتفاقی در اجرای جهت راهبردی ملی رخ نخواهد داد.

۵- تبعیت ملی از رهبر: میزان تعهد دینی-اخلاقی آحاد ملت (سازمان‌ها، نهادها، خط‌مشی‌گذاران، مدیران، کارکنان و به طور کلی شهروندان) ضامن مهمی است که ضمن کمک به انسجام سیاستی، در کاهش اثرات منفی عوامل تأثیرگذار و تقویت هم‌افزایی، بسیار کلیدی خواهد بود. پس به طور خلاصه، مدل حاضر مدعی است که انسجام سیاسی (طرح‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های درون هر سیاست و سیاست‌ها در کنار هم) شاه‌کلید تحقق موفقیت‌آمیز جهاد اقتصادی خواهد بود؛ ولی چنین انسجامی، متأثر از دو دسته عامل مهم است: ۱- میزان تبعیت ملی از رهبر (ولایت‌محوری)، و ۲- عوامل تسهیل‌گر و کندکننده ملی. در واقع انسجام سیاسی، گفتمان ملی جهاد اقتصادی را (رسمی و غیررسمی) برجسته می‌کند و بدین ترتیب دو هدف تولید ثروت و کاهش فقر ملی به میزانی محقق خواهد شد. در مدل زیر (نمودار ۱)، نویسنده بر انسجام سیاستی متمرکز شده است.



نمودار ۱. مدل مفهومی اجرای جهاد اقتصادی با محوریت انجام سیاست‌های ملی

### تأملی بر واژه‌شناسی انجام سیاسی

در باب پیوند بین سیاست‌های دولت، ادبیات گسترده‌ای وجود دارد و هر کسی که در خصوص چسبندگی سیاست‌های عمومی سخن گفته، اصطلاحی را جعل کرده یا واژه‌ای را نسبت به واژه دیگری ترجیح داده است. مرور جامع ادبیات موجود نشان می‌دهد «خط‌مشی‌گذاری یکپارچه»<sup>۳</sup> نسبت به سایر اصطلاحات، متداول‌تر است؛ ولی مفاهیم دیگری نیز مترادفاً به کار رفته است. سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه<sup>۴</sup> (۱۹۹۶)، «خط‌مشی‌گذاری منسجم»<sup>۵</sup>، دفتر نخست‌وزیری انگلیس<sup>۶</sup> (۲۰۰۰)، «سیاست‌گذاری میان‌بری»<sup>۷</sup>، چالیس<sup>۸</sup> و همکاران (۱۹۸۸) و آلت<sup>۹</sup> و هیج<sup>۱۰</sup> (۱۹۹۳)، «هماهنگی سیاست»<sup>۱۱</sup>، وارن<sup>۱۲</sup> و همکاران (۱۹۷۴)، «تصمیم‌گیری هماهنگ»<sup>۱۳</sup>، ویلکسنسون<sup>۱۴</sup> و اپلبی<sup>۱۵</sup> «دولت کلی‌نگر»<sup>۱۶</sup> یا «خط‌مشی به هم متصل»<sup>۱۷</sup> و لینگ<sup>۱۸</sup> (۲۰۰۲) «دولت به هم متصل»<sup>۱۹</sup> را مطرح کرده‌اند. با توجه به خاستگاه نظری انجام

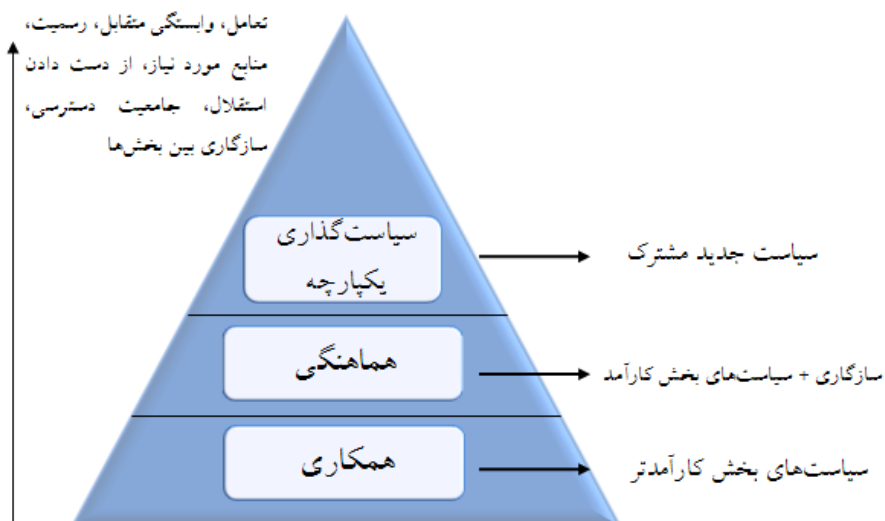
سیاستی در نظریه سازمان، در ادبیات سازمان نیز اصطلاحی که شبیه این مفهوم باشد وجود دارد؛ برای مثال هماهنگی بین سازمانی (Rogers & Whetten, 1982)، همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل سازمانی از آلتر و هیج، مدیریت بین سازمانی از آگراف و مدیریت شبکه‌ای از کیکرت و همکاران، از جمله اصطلاحات متداول در ادبیات نظریه سازمان است. وجه مشترک این اصطلاحات، اشارت آنها به همکاری بین سازمان‌ها است نه همکاری بین واحدهای درون‌سازمانی.

### فهم یکپارچگی سیاست‌های ملی

اصطلاحاتی نظیر هماهنگی، مدیریت بین دولتی، مدیریت کلی‌نگرانه، همکاری مبتنی بر اعتماد متقابل، شبکه‌های خط‌مشی و مدیریت شبکه‌ای، کم و بیش، به پدیده مشابهی اِشعار دارند ولی تفاوت‌های معتنا بهی نیز دارند. برای مثال عده‌ای (Mulford & Rogers, 1982) هماهنگی را کم و بیش سیاست‌گذاری یکپارچه می‌دانند ولی برخی دیگر - برای مثال سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (۱۹۹۶) - آن دو را متفاوت از هم می‌دانند. بر اساس دیدگاه این سازمان، یکپارچگی سیاست ملی از هماهنگی سیاست، کاملاً متفاوت و پیشرفته‌تر است. سطح تعامل و نوع ستاده، دو تفاوت اصلی این دو سازکار انسجام سیاست‌های ملی است. بر اساس این، یکپارچگی سیاست نسبت به هماهنگی سیاست به تعامل بین بخشی بیشتری نیاز دارد. علت این امر را باید در ستاده‌ها جست‌وجو کرد. هدف هماهنگی، همسازی خط‌مشی‌های بخشی به منظور ایجاد سازگاری متقابل و هم‌افزایی در اجرا است در حالی که یکپارچگی سیاست منجر به سیاست مشترکی برای بخش‌های دیگر می‌شود. تفاوت در ستاده نیز بر تفاوت در اهداف مبتنی است. هماهنگی درباره سیاست‌های سازمان‌های دارای اهداف بخشی کم و بیش مشابه، صادق است در حالی که سیاست‌گذاری یکپارچه درباره اهداف میان‌برِ صدق می‌کند (یعنی اهدافی که همگان دنبال می‌کنند).

بی‌تردید، خط‌مشی‌گذاری یکپارچه نسبت به هماهنگی سیاست، و نیز هماهنگی سیاست نسبت به همکاری، دارای گستره گسترده‌تری است. دانش موجود، رابطه بین همکاری و هماهنگی را چندان روشن نکرده است. عده‌ای نظیر آلتر و هیج (۱۹۹۳) این

دو را از هم متفاوت و مجزا تصور کرده‌اند ولی عده‌ای، هماهنگی را نوعی از همکاری می‌دانند و مدعی‌اند سازگاری سنجیده و اهداف جمعی به عنوان عناصر ویژه هماهنگی در روابط همکاری‌گونه نیز مستتر است و می‌توان آنها را یافت. بر اساس این، تفاوت بین هماهنگی و همکاری، به حد و حدودی برمی‌گردد که اهداف، صبغه فردی یا جمعی دارند؛ همکاری بین سازمانی را به عنوان «وجود روابط سنجیده بین سازمان‌های مستقل برای تحقق مشترک اهداف عملیاتی انفرادی» می‌توان مثالی برای این مورد دانست (هر سازمان به صورت انفرادی، اهدافی دارد که در این فرآیند تحقق مشترک، هر سازمان به اهداف سازمانی خاص خود نیز نائل می‌شود) (Schermerhorn, 1975). برخی پژوهشگران مثل مالفورد<sup>۲۰</sup> و راجرز<sup>۲۱</sup> (۱۹۸۲) مدعی‌اند که هماهنگی نسبت به همکاری از آن جهت فراتر می‌رود که هماهنگی نسبت به همکاری، رسمی‌تر و مستلزم منابع بیشتر و افزایش وابستگی متقابل است؛ که بدین مفهوم، نوعی تهدید علیه استقلال است. با این اوصاف، رهاوردهای هماهنگی و همکاری متفاوت خواهد بود. در حالت همکاری، دو سازمان برای رسیدن به اهداف خود با یکدیگر کار می‌کنند در حالی که در حالت دوم یعنی هماهنگی، تصمیم‌ها یا اقدامات مشترک، منجر به رهاوردهای مشترک می‌شود که ممکن است از رهاوردهای ترجیحی اولیه‌شان کاملاً متفاوت باشد. در اینجا می‌توان نوعی محور مشترک بین هماهنگی و سیاستگذاری یکپارچه احصاء کرد. سیاستگذاری یکپارچه در ابعاد مشابه با هماهنگی، دارای گستره گسترده‌تری است.



نمودار ۲. سیاست‌گذاری یکپارچه، هماهنگی سیاست، همکاری سیاست

توجه کنید که یکپارچگی سیاست را می‌توان از حیث ستاده و نوع هدف (میان‌بری یا بخشی) از همکاری و هماهنگی متمایز ساخت. اگرچه همکاری و هماهنگی، بخشی از یکپارچگی سیاست هستند ولی کلیت فرآیند را تبیین نمی‌کنند. یکپارچگی، مستلزم درگیری بیشتر ذی‌نفعان در فرآیند است. به طور کلی، یکپارچگی سیاست، مستلزم تعامل، دسترس‌پذیری و همسازی تفسیری است که خود منجر به وابستگی مقیاس تفسیری می‌شود و به چیدمان‌های ستادی رسمی‌تری نیاز دارد و مستلزم منابع تفسیر است و ذی‌نفعان را به از دست دادن استقلال بیشتر وادار می‌کند و از حیث زمان، مکان و بازیگران، جامعیت دارد. در عین حال با در نظر گرفتن تفاوت‌های آن دو از حیث ستاده و نوع هدف، یکپارچگی سیاست، مستلزم هماهنگی و همکاری است. به علاوه، یکپارچگی سیاست، مترادف با دولت کلی‌نگرانه، دولت به‌هم‌متصل یا سیاست‌گذاری میان‌بری است.



## مدیریت انسجام‌یابی

همسازی بین سیاست‌ها یکی از وظایف بسیار دشوار نظام‌های سیاسی است. برای مدیریت چنین انسجامی، تمهیداتی نیاز است. ذیلاً بنا به محدودیت حجم مقاله، چند نکته برای مدیریت کلان این انسجام پیشنهاد می‌شود:

■ تعهد رهبری سیاسی (سطح یکم و دوم هرم حکمرانی ملی ایران) پیش‌شرط انسجام و سازکار کلیدی غنای آن است؛

■ طراحی نوعی چارچوب راهبردی سیاستی ملی برای تضمین همسویی سیاست‌های وزارتخانه‌ای و بخشی با جهت راهبردهای سالانه نظام (اهداف و اولویت‌های جهت راهبردی جهاد اقتصادی)؛

■ وجود ظرفیت هماهنگی ملی مرکزی برای تضمین همسازی افقی میان سیاست‌های ملی؛

■ ضرورت عرضه مشاوره‌ای تخصصی بر اساس تحصیل‌های مناسب از موضوعات بحث‌انگیز در هموارسازی ناسازگاری‌ها در مسیر اجرای جهت راهبردی ملی (جهاد اقتصادی)؛

■ طراحی رصدخانه ملی پیش‌بینی، کشف و حل تعارضات سیاستی برای شناخت و فهم ناسازگاری‌ها و کاهش نانسجامی سیاستی؛

■ فرآیند تصمیم‌گیری‌های ملی در برهه زمانی سالانه باید چنان سامان داده شود که نوعی آشتی اثربخش بین اولویت‌های سیاستی و الزامات بودجه‌ای کشور محقق شود؛

■ سازکارها و رویه‌های ملی، بخشی و وزارتخانه‌ای برای اجرا و یا جهت‌گیری راهبردی جهاد اقتصادی باید طوری طراحی شود که ضمن روان بودن در اجرا، ظرفیت دریافت اطلاعات جدید و تغییر در ابزارها نیز میسر باشد؛

■ شکل‌دهی فرهنگ اداری جهادی که با ارتقای همکاری میان‌بخشی و گفت‌وگو نظام‌مند بین مجامع سیاستی، انسجام سیاستی را تقویت می‌کند، ضروری است.

■ ترسیم شبکه ملی سازمان‌های درگیر در اجرای جهت راهبردی جهاد اقتصادی؛

■ تعریف مسئولیت‌ها و مشوق‌های بازیگران شبکه ملی مجری جهاد اقتصادی؛ و

■ تمهیدات لازم درباره پیوند مدیریت مالی ملی و جهت راهبردی جهاد اقتصادی.

### اجرای جهاد اقتصادی در پرتو انسجام سیاستی

همان طور که اشاره شد رمز موفقیت اجرای جهاد اقتصادی و دستیابی به اهداف راهبردی آن - یعنی تولید ثروت و کاهش فقر ملی - مستلزم یکپارچگی شبکه سیاستی نظام اسلامی ایران است. برای ارتقای این یکپارچگی، نویسنده تلاش کرده است چارچوبی آسان‌فهم برای پاسداران عزت اسلامی عرضه کند. این چارچوب دارای پنج بُعد اصلی و چندین بُعد فرعی است.

ابعاد و مؤلفه‌های آنها، تجلی عناصر بنیادینی است که در زمان اجرای جهت راهبردی جهاد اقتصادی باید برای افزایش همسویی سیاست‌ها، طرح‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های ملی، مد نظر سیاستگذاران و مدیران اجرایی کشور قرار گیرد.

#### بُعد ۱- ایجاد فهم مشترک ملی از جهاد اقتصادی

بی‌تردید، تزریق مفهوم جهاد اقتصادی به ذهن جامعه به دست رهبر نظام با اهتمام جدی به فحوای مفهومی و چگونگی عملیاتی کردن آن صورت گرفته است ولی برای به بار نشستن ثمرات عینی آن، دستگاه مفهوم‌پردازی ملی، هرم حکمرانی و سیاستگذاران ملی و مدیریت دولتی هوشمند ایران باید معنای ذهنی و عینی آن را مفهوماً و عملاً نه فقط درک کنند بلکه باید با تمام وجود خود حس کنند. پس همسویی مفهومی سیاست‌های کتابی (بیانیه‌های سیاست‌ها و تصمیم‌های ملی) و خیابانی (تصمیم‌های عملیاتی بوروکرات‌های سطح خیابان) شرط بسیار مهمی برای جهش ملی کشور به سمت تولید ثروت و کاهش فقر ملی است. تحقق چنین مفهومی مستلزم اجرای عملیات زیر است:

- عرضه بسته نظری و عملی اصول و اهداف عملیاتی جهاد اقتصادی که مورد قبول عموم و نخبگان است؛
- روشن و فهمیدنی کردن فحوای نظری و عملی جهاد اقتصادی برای آحاد جامعه؛
- ایجاد و تقویت فهم مشترک از جهاد اقتصادی در سازمان‌های دولتی و سطوح مختلف دولت (به مفهوم سه قوه)؛ و

■ طراحی شاخص‌های مفهومی و عملیاتی جهاد اقتصادی که به زبانی روشن و با مصادیق عینی و آماری عرضه‌پذیر باشد.

سازکار اجرای چنین عملیاتی را می‌توان در رسانه ملی، مطبوعات، گردهمایی‌ها، همایش‌ها، میزگردهای تخصصی و بهره‌گیری از فضای رسانه‌های مجازی یافت. همسویی سیاست‌های رسانه ملی با سایر سیاست‌ها می‌تواند به اجرای مؤثر این عملیات کمک کند.

## بُعد ۲- روشنی تعهد دولت به جهاد اقتصادی و پای‌بندی عملی به رهبری اجرایی آن

اگرچه جهت راهبردی ملی کشور را رهبر نظام در سال ۱۳۹۰ مطرح کرده است ولی دولت، متولی اجرای عملی آن خواهد بود. بنابراین، تعهد واضح دولت و رهبری حرکت جهادی جهاد اقتصادی از عناصر کلیدی تحقق اهداف عالیه چنین حرکتی است. به واقعیت نائل شدن این تعهدی رهبری مستلزم تحقق موارد زیر است:

■ شکل‌دهی تعهدی رؤیت‌پذیر در عرصه ملی به صورت اثربخش در بخش‌های مختلف ماشین دولت و میان سطوح مختلف و ابلاغ روشن آن در سطح ملی برای ارتقای یقین مردمی به جدیت دولت در اجرای جهاد اقتصادی؛

■ افزایش تلاش‌های نظری و عملی برای پر کردن شکاف‌ها بین سیاست‌های نظری و سیاست‌های عملی، بین نظام اداری و نظام سیاسی؛

■ نشان دادن رهبری جهاد اقتصادی به دست دولت از طریق رعایت توالی اولویت‌های تصمیم‌گیری‌ها، سرمایه‌گذاری‌ها، طرح‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌ها؛

■ ایجاد حس فوریت ملی برای اجرای جهاد اقتصادی در جسم و روح جامعه؛ و

■ طراحی نظام پایش، ارزشیابی و گزارش‌دهی اجرای جهاد اقتصادی.

به نظر می‌رسد برای عملیاتی کردن مفاد فوق، دولت باید دستگاه، معاونت، شورا و یا کمیسیونی را مأمور به اجرایی کردن این عملیات کند. از هم‌گسیختگی مرکزیت اجرای این بندها مفید نخواهد بود.

### بُعد ۳- ایجاد تمهیدات لازم برای راهبری جهاد اقتصادی

برای عملیاتی کردن جهاد اقتصادی، تمهیدات سیاسی، قانونی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، اداری و فناورانه لازم است. وجود چنین تمهیداتی، جهشی بودن و جهیدن را که در ذات واژه مقدس جهاد نهفته است تسریع خواهد کرد. برای اجرایی کردن این بُعد باید اقداماتی انجام داد:

- ایجاد یا تعیین تسریع‌کننده نهادی ملی (وزارتخانه، شورا، کمیته، نهاد و ...) برای جهت‌دهی و مساعدت نظری و عملی به اجرا و همسوسازی سیاست‌های کلان و سیاست‌های (طرح‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌ها) جهاد اقتصادی؛
- اعطای جایگاهی راهبردی به تسریع‌کننده نهادی ملی در دستگاه حکمرانی ملی (برای مثال در سطح معاونت ریاست جمهوری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی جهاد اقتصادی رهبری و یا ...)
- شناخت، تعیین و رصد سیاست‌ها، قوانین و مقررات ملی احیاناً متعارض با اهداف جهاد اقتصادی و تلاش برای تدوین، اصلاح و یا حذف برخی از آنها؛
- طراحی سازکارهای تضمین‌کننده بازخورد اثربخش بین سطوح مختلف هرم حکمرانی ملی (رهبر، دولت، مدیریت دولتی و بخش خصوصی)؛
- تعدیل نگاه‌های محدودنگرانه وزارتخانه‌ای یا بخشی (برای مثال، کشاورزی، صنعت، حمل و نقل و ...) به نگاه ملی یکپارچه (تولید ثروت، کاهش فقر، تقویت عدالت و ...) برای تبدیل مسیرهای مختلف به شاهراهی واحد به سمت هدفی واحد؛
- پیوند جهاد اقتصادی با فعالیت‌های قانونی دولت (برای مثال بودجه‌بندی و نحوه تخصیص و توزیع آن)؛
- طراحی چارچوبی روشن برای ارزشیابی عملکرد سازمان‌های دولتی مرتبط با جهاد اقتصادی؛
- طراحی سازکارهای ارزشیابی و گزارش‌دهی (شاخص‌های پیشرفت، تحلیل‌های هزینه-منفعت، ارزیابی اثرات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی)؛
- تعهد دولت به استفاده از این سازکارها برای ارزشیابی و گزارش‌گیری؛

■ تعیین حسابرس مستقل و ویژهٔ خارج دولت برای حسابرسی ملی تحقق جهاد اقتصادی؛ و

■ تعیین متولی ارائه رهنمودهای نظری و عملی مستمر به جامعه درباره جهاد اقتصادی.

#### بُعد ۴- تشویق مشارکت همگانی در فرآیند اجرای جهاد اقتصادی

بی‌تردید، بسیج منابع مادی و معنوی کشور در کنار مشارکت فعالانهٔ آحاد ملت معنا و مفهوم پیدا خواهد کرد. بنابراین، مشورت و مشاوره ملی، سازکار مهمی برای تحقق اهداف توسعه‌ای است. از آنجایی که جهاد اقتصادی، جهت راهبردی توسعه ملی در سال جدید را مشخص کرده است، درگیری شهروندان در فرآیند اجرایی آن، حصول به اهداف آن را تسهیل خواهد کرد. ایجاد زیرساخت‌های مستحکم برای مشارکت شهروندان، مستلزم اجرای عملیات زیر است:

■ تعیین مسئولیت‌های ملی شهروندان ایرانی در اجرای جهاد اقتصادی؛

■ طراحی چارچوبی برای دریافت مشاوره و مشورت شهروندی در زمینه اجرای جهاد اقتصادی؛

■ تدوین رهنمودنامه نحوه مشارکت شهروندان؛ و

■ طراحی سازکارهایی برای ارزشیابی اثربخشی مشاوره شهروندی.

#### بُعد ۵- تولید دانش حل مسائل فرارو، حین اجرای جهاد اقتصادی

بی‌تردید، تا کنون بیانیه جهاد اقتصادی که در ادبیات سیاست‌گذاری ملی از آن به عنوان سیاست نوشتاری یاد می‌شود ارائه و فرآیند اجرای آن، آغاز شده است. در حین فرآیند اجرا معمولاً مسائلی بروز می‌کند که حل آن نیاز به دانش علمی دارد. تولید مستمر دانش اجرا، یکی از شروط کلیدی اجرای موفقیت‌آمیز جهاد اقتصادی است. بدین منظور، توجه به نکات زیر می‌تواند مفید باشد.

■ تعیین متولیان تولید دانش اجرا در دولت؛

■ درگیر ساختن دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی برای تولید مستمر دانش مورد نیاز اجرا؛

■ تشکیل شبکه تولیدکنندگان دانش اجرای جهاد اقتصادی؛

- تولید و انتشار خبرنامه‌های اجرای جهاد اقتصادی در دولت؛ و
- تعیین اولویت‌های پژوهشی برای اجرای جهاد اقتصادی.

### چالش‌های فراروی اجرای جهاد اقتصادی

۱- مدیریت پارادوکس‌های ملی: یکی از چالش‌های اصلی فراروی حکمرانی ملی در همه کشورها، مدیریت هوشمندانه پارادوکس‌های ملی است. این پارادوکس‌ها در همه عرصه‌های جامعه از اقتصادی گرفته تا سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و فناوری وجود دارد. چگونه می‌توان بین پارادوکس تولید ثروت و کاهش فقر، توازن برقرار کرد؟ نظریه‌های اقتصادی، خاستگاه تولید ثروت را سرمایه‌گذاری می‌دانند ولی کاهش فقر لزوماً از این طریق میسر نیست بلکه به توزیع صحیح ثروت نیاز دارد. بسیاری از نظام‌های سیاسی در برقراری توازن بین دو سرطیف پارادوکس، ناموفق بوده‌اند؛ لذا در مسیر اجرای جهاد اقتصادی باید با شناسایی دقیق این پارادوکس‌ها نسبت به مدیریت هوشمندانه آنها اقدامات لازم را انجام داد. بی‌توجهی به مدیریت اثربخش این پارادوکس‌ها بعضاً منجر به نوعی سردرگمی ملی خواهد شد؛ برای مثال شهروندان بعضاً در شگفتی‌اند که آیا در نظام سیاسی‌ای که فقرا را ولی‌نعمت خود می‌داند باید ۷۵ درصد از مصوبات مجلس به نفع ارتقای سرمایه‌داری باشد؟ بعضاً تعدد پارادوکس‌ها در عملکرد مدیریتی نظام، موجب بدبینی ملی خواهد شد. فهم دقیق پارادوکس‌ها و مدیریت آنها بر اساس فلسفه حاکم، دکترین نظام، سیاست‌های کلان و سیاست عمومی، امری ضروری است.

۲- مدیریت همسویی سیاست‌های اقتصادی: برای اجرای جهاد راهبردی ملی، هماهنگی بین سیاست‌های ملی کفایت نمی‌کند؛ سیاست‌ها در جهت ارتقای هم‌افزایی به چیزی بیش از هماهنگی نیاز دارد. شهروندان با شعور متفاوت خود متوجه می‌شوند که بسته‌های سیاستی بعضاً در خود، طرح، برنامه و پروژه‌هایی دارند که به جای ایجاد هم‌افزایی سیاستی، اثرات یکدیگر را خنثی می‌کنند. اگرچه این امر به مدیریت پارادوکس‌های ملی برمی‌گردد ولی می‌توان با تعیین چارچوب مفهومی سیاست اقتصادی کشور و بازیگران اصلی آن تلاش کرد نوعی همسویی بین آن عناصر شکل

گیرد. در بسته انسجام سیاستی ملی برای اجرای جهاد اقتصادی، یکپارچگی سیاست اقتصادی بسیار کلیدی خواهد بود. عدم همسویی سیاست اقتصادی، منابع ملی را هدر می‌دهد و ریسک ابهام را در اقتصاد ملی از نظر ملی و بین‌المللی بالا می‌برد. پیوند همسوگرایانه عناصر سیاست اقتصادی کشور، مسیر تحقق اهداف عالیه چشم‌انداز ملی را از جهت زمانی، کوتاه و از جهت هزینه‌ای، کم‌خرج‌تر خواهد کرد.

**۳- عملیاتی کردن مفهوم جهاد اقتصادی:** جهاد اقتصادی در دستگاه حکمرانی ملی چه جایگاهی دارد؟ چه رابطه‌ای با چشم‌انداز بیست‌ساله دارد؟ چگونه با سیاست‌های کلان کشور ارتباط برقرار می‌کند؟ بودجه‌بندی آن چگونه است؟ آیا یک جهت راهبردی ملی است؟ دستگاه عملیاتی کردن سیاست‌ها و برنامه‌های ملی در دولت باید مفهوم جهاد اقتصادی را در کنار دستگاه مفهوم‌پردازی ملی به شاخص‌های اتکاپذیری تبدیل کند که تحقق آنها در کشور، صبغه عینی به خود بگیرد؛ این کار انگ شعارزدگی را به نظام سیاسی زیر سؤال می‌برد. تیم‌های کارشناسی متشکل از نخبگان مدیریتی، سیاست‌گذاری و دانشگاهی باید نسبت به عملیاتی کردن این جهت راهبردی اقدام کنند. اینکه چگونه، چه زمانی، با چه هزینه‌ای و چه کسی این کار را انجام دهد خود یکی از دشواری‌های عملیاتی کردن این جهت راهبردی است.

**۴- پایش ملی اجرای جهاد اقتصادی:** حرکت به سمت جهاد اقتصادی چگونه باید پایش شود؟ چه نهاد یا سازمانی، متولی آن باشد؟ به هر حال، اگر جهاد اقتصادی، جهت راهبردی ملی است و بنا به فرموده رهبر نظام، صرفاً شعار نیست، به پایش ملی نیاز دارد. چگونه باید دستگاه پایش ملی را طراحی کرد؟ می‌توان بر عهده یکی از ارکان دولت گذاشت؟ یا به عهده مجلس؟ یا نهادی مستقل؟ بنابراین، پایش ملی اجرای جهاد اقتصادی می‌تواند مسئله مهمی برای اجرای آن باشد؛ پس باید قبل از اندازه‌گیری رهاوردهای جهاد اقتصادی، بخشی از نظام ملی اندازه‌گیری عملکرد جهاد اقتصادی، کار ویژه و مهم پایش اجرای جهاد اقتصادی را عهده‌دار شود. این زیرسیستم باید میزان تحقق اهداف را مستمراً رصد کند تا بتواند موانع را بشناسد و برای رفع آن تمهیداتی فراهم کند. بدون این پایش ملی نمی‌توان انتظار تحقق اهدافی جهادی داشت. اینکه

چگونه، چه زمانی و چه کسی باید پایش ملی جهاد اقتصادی را اجرا کند خود یکی از مسائل مهم مدیریتی کشور برای اجرای جهاد اقتصادی است.

#### ۵- طراحی دستگاه اندازه‌گیری عملکرد کلی جهاد اقتصادی: در کنار پایش

ملی، اندازه‌گیری عملکرد ملی جهاد اقتصادی، موضوع بسیار بحث‌انگیزی است. بعد از رفع ابهامات مفهومی و عملیاتی باید تعیین کرد چه شخص حقوقی‌ای باید عملکرد جهاد اقتصادی را اندازه‌گیری کند؟ چگونه عملکرد برنامه‌ها و سیاست‌ها با این عملکرد پیوند می‌خورد؟ گاهی اوقات، نظام‌های سیاسی برای رنگ و بو دادن خاصی به رفتارهای ملی خود، شعاری را به صورت نمادین مطرح می‌کنند ولی در پی تحقق عینی و مبتنی بر شاخص‌های کمی آن نیستند؛ شهروندان هم می‌دانند که این شعار، نمادین است؛ ولی وقتی نظامی به صراحت اعلام می‌کند که این شعار، صرفاً شعار نیست و ثمرات آن باید در زندگی شهروندان، صبغه عینی به خود بگیرد باید میزان تحقق آن اندازه‌گیری شود. معمولاً اندازه‌گیری شاخص‌های ملی نیازمند دستگاه اندازه‌گیری پیشرفت‌های ملی است. از آنجایی که جهاد اقتصادی، خود را در قالب فراهداف ملی (اهدافی که بر همه اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های کلان، استیلا و حالت ابرگونه دارد) یعنی تولید ثروت و کاهش فقر متجلی می‌کند، باید دستگاه اندازه‌گیری آن تدوین شود. اینکه چه کسی، چگونه، چه زمانی، با چه هزینه و مزایایی، این نظام اندازه‌گیری تعبیه می‌شود خود مسئله نظام سیاستی کشور در اجرای جهاد اقتصادی است.

#### ۶- شکل‌گیری زبان مشترک ملی: زبان مشترک ملی برای اجرای جهت راهبردی

مهمی به نام جهاد اقتصادی در دوره زمانی یک‌ساله چندان به سادگی میسر نخواهد بود. ایجاد زبان مشترک، اگرچه هزینه‌بر است در عین حال، تسهیل‌گر است. در مدت زمان اندکی که این شعار مطرح شده، شعایر مختلفی، عرضه نشده است. قریب به مضمون می‌توان به عباراتی نظیر «جهاد اقتصادی یعنی صرفه‌جویی اقتصادی»، «جهاد اقتصادی یعنی تزریق معنویت در اقتصاد»، «جهاد اقتصادی یعنی ما رشد بدون معنویت را نمی‌خواهیم»، «جهاد اقتصادی یعنی کاهش مصرف ملی»، «جهاد اقتصادی یعنی تولید ثروت»، «جهاد اقتصادی یعنی مجاهدت»، «جهاد اقتصادی یعنی حمله اقتصادی به دشمن رودررو»، «جهاد اقتصادی یعنی رسیدگی به محرومان»، «جهاد اقتصادی یعنی



ریشه‌کن کردن فقر در کشور»، «جهاد اقتصادی یعنی اجرای هدفمند کردن یارانه» و ... اشاره کرد. همه این تفاسیر نشان می‌دهد که برای تبدیل گفتار «جهاد اقتصادی» به کردار ملی، باید تلاش کرد برای اجرای آن، شاخص‌های فهم‌پذیری عرضه کرد که نوعی توافق ملی بر سر آن صورت گیرد و گرنه ذات مردم‌سالاری آن است که هر کس از آنچه در کشور -در گفتار و فعل- رخ می‌دهد تفسیر خاص خود را داشته باشد.

**۷- مدیریت هججه‌های درونی و بیرونی:** خاصیت دموکراسی‌ها -به طور اعم- و دموکراسی دینی -به طور اخص- این است که یکپارچگی و انسجام کامل را برنمی‌تابند؛ به عبارت دیگر حتماً در کشوری ۷۰ میلیونی -بنا به آزادی عقیده- عده‌ای با این جهت راهبردی مخالف هستند، خواه، نخبگان، خواه، شهروندان عادی. این مخالفت در مردم‌سالاری‌ها، امری عادی است. از طرف دیگر، فشارهای بین‌المللی در قالب تحریم‌ها نیز بر کشور ساری و جاری است و نظام سیاسی باید این هججه‌ها را مدیریت کند. بنابراین، مدیریت چنین هججه‌ای در مسیر اجرای جهاد اقتصادی، خود یکی از مسائل مهم است. برای مردم ایران واضح و روشن است که هم از درون و هم از بیرون کشور، عده‌ای یا کشورهایی به صورت مستمر، شکست مدیریت ملی ایرانی -اسلامی را با طرح و برنامه‌های خود دنبال می‌کنند، بنابراین، از درون و برون کشور با پدیده‌ای به نام «تخاصم درونی و بیرونی» مواجه است و این تخاصم در هججه‌های فیزیکی و غیرفیزیکی علیه نظام مدیریتی ادامه می‌یابد؛ لذا خنثی کردن این هججه، یکی از مسائل جمهوری اسلامی در مسیر تحقق این جهاد اقتصادی است. دلسردی شهروندان برای عدم هم‌رأیی، و انتقاد از دانشگاهیان و نخبگان برای جلوگیری از تولید دانش خاص این جهت راهبردی، راهبرد اینان خواهد بود. باید چنین راهبردهایی خنثی شود.

**۸- مدیریت شعارزدگی ملی در خصوص جهاد اقتصادی:** بی‌تردید، برخی اشخاص حقیقی یا حقوقی ممکن است برای رسیدن به اهداف خود دچار شعارزدگی شوند. نظام سیاسی باید چنین حالتی را -که اهمیت جهت راهبردی ملی را نزد افکار عمومی مخدوش می‌کند- به نحوی اثربخش مدیریت کند. صرف منابع مالی برای پررنگ کردن شعاری یک جهت راهبردی، خود با جهاد اقتصادی در تضاد است. در

واقع، پای‌بندی نظام سیاسی به «سخن‌ها یا گفتارهای ملی» ای که از زبان رهبران عالی نظام سیاسی به درون گفتمان جامعه تزریق می‌شود ضمن ایجاد اطمینان به آن رهبران، ابهت ملی حکمرانی ملی را در دیدگان شهروندان تقویت خواهد کرد. بنابراین، اگر شهروندان تصور کنند که شعاری داده شده است و عده‌ای از این شعار برای تحقق اهداف بخشی خود بهره جسته و آن را به آن عنوان، مستمسکی برای «کسب‌وکار» حقیقی یا حقوقی خود تبدیل کرده‌اند، ممکن است دل‌بستگی ملی یا اطمینان کاری مردم نسبت به مسئولان کم‌رنگ شود. در چنین مواردی شهروندان تصور می‌کنند وقتی که نمی‌توان شعاری را در عمل پیاده کرد در طرح آن باید احتیاط کرد.

۹- طراحی محافل رایزنی ملی بین سیاستگذاران و مدیران اجرایی: یکی از عوامل کلیدی تسهیل‌گر و یا کنندهٔ جهاد اقتصادی، روابط متقابل سیاستگذاران و مدیران اجرایی است. برقراری محافل رایزنی ملی بین این دو رکن اجرایی جهاد اقتصادی، مسئله‌ای است که باید به طرز اثربخشی مدیریت شود. بی‌شک، یکی از راه‌های بسیار مهم یکپارچگی بین سیاست‌های کلان، سیاست‌های عمومی و راهبردهای مدیریت دولتی ایران، تبادل نظر مستمر بین متولیان اصلی هرم حکمرانی ملی است. در واقع، علاوه بر اینکه چنین تعاملاتی می‌تواند هماهنگی و همکاری عمودی و افقی دستگاه‌های سیاستگذاری و اجرایی کشور را ارتقاء دهد، همسویی آنها را برای فرااهداف ملی (تولید ثروت و کاهش فقر ملی) غنا خواهد بخشید. اینکه چگونه، چه زمان‌هایی و چه بازیگرانی در این محافل رایزنی ملی پیرامون جهاد اقتصادی شرکت کنند و هزینه‌ها و مزایای آن چیست از جمله مسائل مدیریت ملی برای اثربخشی جهاد اقتصادی است.

### نتیجه‌گیری

پیوند گفتار و کردار نظام‌های سیاسی در ارتقای همراهی مردمی، نقش بسیار مهمی ایفا می‌کند. عقلانیت سیاسی چنین حکم می‌کند که «سخن ملی به عمل ملی» تبدیل شود. دوران‌دیشی رهبر نظام سیاسی جمهوری اسلامی، احتراز از شعارگرایی را با صراحت گوشزد کرده است. اما از آنجایی که شکل‌گیری وفاق ملی راهبردی مدیریتی کلان، فهم

فراگیر جهت راهبردی نظام سیاسی کشور (جهاد اقتصادی) را می‌طلبد، در کنار مفهوم‌پردازی جهاد اقتصادی، تدوین بسته مفهومی اجرای چنین جهتی برای کشور ضروری است. کار ویژه و مهم دانشمندان و نظریه‌پردازان حوزه مدیریت در ایران معنابخشی مفهومی به چگونگی اجرای جهاد اقتصادی به عنوان مسیر حرکتی کشور در سال ۱۳۹۰ است. در این مقاله نویسنده تلاش کرده است برای کمک به روشن‌سازی فهم نظری فرآیند اجرای جهاد اقتصادی و جایگاه آن در نظام مفهومی مدیریتی ایران ضمن ارائه مدلی مفهومی، مسائل حین اجرای آن را گوشزد کند. در این نوشتار، جهاد اقتصادی به منزله جهت راهبردی حرکتی نظام، تعیین شده و از منظر انسجام سیاست‌های ملی، عوامل تأثیرگذار در تحقق اهداف عالیه آن مشخص شده است.

## یادداشت‌ها

۱. نویسنده، قصد واکاوی مفهوم توسعه را ندارد و همان مفهومی را که شعور متعارف ملی و دانشگاهی در ذهن دارد، برای فهم مطلب کافی می‌داند.
۲. توجه کنید که نویسنده دنیای عمل جهاد اقتصادی را در مدلی مفهومی ترسیم کرده است.

3. Integrated Public Policy Making
4. Organization for Economic Co-operation and Development
5. Coherent Policy making
6. Cabinet Office
7. Cross-Cutting Policy making
8. Challis
9. Alter
10. Hage
11. Policy Co-ordination
12. Warren
13. Concerted decision-making
14. Wilkinson
15. Appelbee
16. Holistic Government
17. Jointed-up Policy
18. Ling
19. Jointed-up government
20. Mulford
21. Rogers

### کتابنامه

- دانیایی فرد، حسن (۱۳۸۹)، چالش‌های مدیریت دولتی ایران، تهران: سمت.
- فقیهی، ابوالحسن؛ دانیایی فرد، حسن (۱۳۸۷)، بوروکراسی و توسعه در ایران: رویکردی تطبیقی - تاریخی، تهران: رسا.
- Alter, C. & Hage, J. (1993), *Organizations working together*, Newbury Park: Sage.
- Cabinet Office (2000), *Wiring it up, Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services*, London: The Stationery Office, [<http://www.pm.gov.uk/output/page86.asp>].
- Challis, L., Fuller, S., Henwood, M., Klein, R., Plowden, W., Webb, A., Whittingham, P. & Wistow, G. (1988), *Joint approaches to social policy: rationality and practice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ling, T. (2002), "Developing joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems", *Public Administration*, Vol. 80, Pp. 615-642.
- Mulford, C. L. & Rogers D. L. (1982), *Definitions and Models*, In: Rogers, D. L. and Whetten, D. A. (eds.) *Interorganizational coordination: theory, research, and implementation*, Ames: Iowa State University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, (1996), "Building Policy Coherence, Tools and Tensions", *Public Management Occasional Papers*, No.12, OECD, Paris.
- Rogers, D. L. & Whetten, D. A. (1982), *Interorganizational coordination: theory, research, and implementation*, Ames: Iowa State University Press.
- Schermerhorn, J. R. (1975), "Determinants of Interorganizational Cooperation", *Academy of Management Journal*, Vol. 18, No. 4, pp. 846-856.
- Warren, R. L., Rose, S. M. & Bergunder, A. F. (1974), *The structure of Urban Reform*, Lexington: Lexington Books.