

موانع اجرای ماده ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه
«تقویت رویکرد اقتصاد محور در سیاست خارجی و روابط منطقه‌ای و جهانی
و تقویت پیوندهای اقتصادی با اولویت همسایگان»
علی شجاعی فرد^۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۳/۲۷

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۱/۲۶

چکیده:

اجرای برنامه‌های توسعه یکی از مهم‌ترین مراحل چرخه سیاستگذاری است. اجراء به این موضوع اساسی می‌پردازد که اهداف و مقاصد برنامه‌های دولتی تا چه حد و طی چه فرایندی محقق می‌شوند. موضوع این مقاله موانع اجرای ماده ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه «تقویت رویکرد اقتصاد محور در سیاست خارجی و روابط منطقه‌ای و جهانی و تقویت پیوندهای اقتصادی با اولویت همسایگان» می‌باشد. که با استفاده از روش کیفی و کتابخانه‌ای به بیان شناسایی مهم‌ترین عوامل بازدارنده اجرای این موضوع پرداخته شده است. که از جمله موانع این ماده می‌توان به موانع ناشی از مجریان، موانع ساختاری و محیطی، موانع مالی و موانع محیطی و ذی نفعان اشاره کرد. شناخت این عوامل می‌تواند در جهت اجرای موفقیت آمیز برنامه‌های توسعه و به ویژه ماده ۲۲ سیاست‌های کلی مفید واقع شده و به رشد و پیشرفت آن کمک کند.

واژگان اصلی: ماده ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، سیاست خارجی، موانع ناشی از مجریان، موانع ساختاری و مالی، موانع محیطی و منافع ذی نفعان.

مقدمه

اجرا یکی از مهم‌ترین مراحل چرخه سیاست‌گذاری عمومی است و اجرا پژوهی یکی از شیوه‌های بررسی میزان اجرا و تحقق برنامه‌ها و مقاصد دولتی می‌باشد (Fischer, 2007). اجرا پژوهی به این موضوع اساسی می‌پردازد که اهداف و مقاصد برنامه‌های دولتی تا چه حد و طی چه فرایندی محقق می‌شوند. معنای اجرای سیاست^۱ این است که یک تصمیم سیاستی اساسی که در یک قانون موضوعه مندرج بوده و می‌تواند در شکل دستورات اجرایی یا تصمیمات قضایی نیز باشد پیاده سازی شود.

در ماده ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه آمده است که "تقویت رویکرد اقتصاد محور در سیاست خارجی و روابط منطقه ای و جهانی و تقویت پیوندهای اقتصادی با اولویت همسایگان". در مقاله حاضر بر آن هستیم که با کاوش و بررسی عوامل بازدارنده‌ای که مانع اجرای این سیاست می‌شوند را شناسایی و تحلیل کنیم. در واقع تحقیق حاضر تلاش نموده است، عوامل بازدارنده اجرا در ایران را شناسایی کند تا عوامل اجرایی و سیاست‌گذار تشخیص دهند چرا برخی از سیاست‌ها و برنامه‌ها و اهداف کشور با موفقیت صورت نمی‌پذیرند و از سوی دیگر آن‌ها را آگاه سازد که در صورتی که کشور بخواهد آن‌ها را به موفقیت به اجرا درآورد باید به چه عواملی توجه کند.

از این رو سؤالی که در این مقاله طرح شده و درصدد پاسخگویی به آن هستیم عبارت است از اینکه اجرای ماده ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه؛ "تقویت رویکرد اقتصاد محور در سیاست خارجی و روابط منطقه ای و جهانی و تقویت پیوندهای اقتصادی با اولویت همسایگان" با چه موانع و عوامل بازدارنده ای مواجه است؟ فرضیه ای که در ادامه در جهت تبیین آن بر می‌آئیم عبارت است از اینکه اجرای ماده ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه هفتم با موانع ناشی از مجریان، موانع ساختاری و مالی و موانع ناشی از محیط و ذی نفعان مواجه است. اینکه چرا بعد از تدوین هفت برنامه توسعه و ابلاغ سیاست‌های آن بعد از انقلاب اسلامی هنوز نتوانسته‌ایم به درصد قابل توجهی از رشد و توسعه برسیم یک سؤال اساسی و مهم است و اینکه چرا کشورهای مثل چین، کره جنوبی و مالزی با تدوین برنامه‌های توسعه وضعیت اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و ... آن‌ها، حکایت از رشد فراوان دارد. مطالعه مختصر و سطحی از وضعیت

^۱ - Implementation

کشورهای فوق بیانگر آن است که برنامه‌های توسعه‌ای در این کشورها در بین مردم نهادینه شده است و با برنامه‌ریزی دقیق از سوی دولت اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه‌ای توسط بخش خصوصی و بدنه اجتماعی انجام می‌شود (آزاده خرمی، ۱۳۹۵، هفته‌نامه تجارت فردا، شماره ۱۸۴). لذا با توجه به آنچه گفته خواهد شد مطالعه و شناسایی موانع اجرا و عوامل عدم موفقیت برنامه‌ها و سیاست‌ها در مرحله اجرا و ارائه راهکارهای تقلیل آن‌ها، امری مهم و ضروری در جهت دستیابی به اهداف تعیین شده و پیاده‌سازی راهبردها و برنامه می‌باشد. شناسایی عوامل و موانع می‌تواند در جهت اجرای موفقیت‌آمیز این ماده و سیاست‌های کلی برنامه توسعه هفتم مفید واقع شود و به رشد و پیشرفت کشور کمک نماید.

۱- مبانی نظری:

تحقق اجرای سیاست‌های کلی و برنامه‌های توسعه مستلزم شناخت دقیق فرایندها و روندهای موجود در ساختار سیاسی و اجتماعی کشور است. اگر دغدغه اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های کلی را داریم بایستی مجموعه فعالیت‌ها و روندهای را که در ایجاد شرایط مطلوب براساس نظام ارزشی کشور که مورد پذیرش مردم باشد را در دستور کار قرار داد. به نظر می‌رسد اگر روندهای تحقق برنامه‌های توسعه متناسب با ارزش‌های کشور باشد منجر به تحول و پیشرفت می‌شود. از اینرو در این مقاله روند به عنوان مبانی نظری به آن پرداخته می‌شود.

۱-۱- تعریف روند:

روند عبارت است از تغییرات منظم، مستمر یا دوره‌ای در پدیده‌ها در طول یک بازه‌ی زمانی. تغییرات مذکور ممکن است به شکل کیفی یا کمی باشد. به عنوان مثال، می‌توان به روند تغییرات جمعیت (کمی)، یا روند تغییر فرهنگ عمومی (کیفی) اشاره نمود. روند یعنی پدیده‌ای که به تدریج تغییر می‌یابد. روند به طور کلی عبارت است از یک نوع تمایل یا گرایش، که این مفهوم عمومی در کاربرد تحلیلی، به معنی جهت‌گیری تغییرات به یک سمت خاص در طول زمان است. (میر شاه ولایتی و نظری زاده، ۱۳۸۹: ۱۰۷-۱۱۵)

روند، معطوف به داده‌های تاریخی است و تحلیل روند، تغییرات را در یک یا چند متغیر منتخب، از گذشته تا امروز پایش کرده و مسیر آینده‌ی آن را مطالعه می‌نماید. عموماً تحلیل روند

متکی به برون یابی روند است. برون یابی به معنی آن است که داده‌ها با طرح یا الگویی خاص در طول زمان به سمت جلو (آینده) می‌روند. این امر می‌تواند به صورت تجسمی یا از طریق ترسیم منحنی یا خط روی نقاط داده‌ها به صورت دستی، یا به شکل تحلیل‌های همزمان به کمک برازش (خوراندن) معادلات آماری یا ریاضی باشد. برون یابی روند (یعنی مدل‌سازی نحوه استمرار یک روند از گذشته به سمت آینده) به ما اجازه می‌دهد تا در مورد حدود تغییرات ممکن برای یک متغیر، بیندیشیم. تحلیل روند، زیربنایی برای تحلیل اطلاعات مربوط به تغییرات محسوب می‌شود. (همان)

۲-۱- الگوی قابل تشخیص تغییر روند:

آینده‌ها چگونه ساخته می‌شوند؟ جیموزدیتور، یکی از آینده پژوهان برجسته، آن را حاصل درهم کنش چهارعامل روندها، رویدادها، تصاویر و اقدامات می‌داند. «روند» به پیوستگی تاریخی و زمانی اشاره دارد. «آینده» ادامه‌ی وضعیت فعلی و امتداد روند به شمار می‌آید. «رویداد» بر خلاف روند، حاصل یک اتفاق یا حادثه است که به شدت بر روند تاثیر می‌گذارد. «تصاویر» حاصل برداشت یا خواست افراد و گروه‌های گوناگون از آینده است. سخنرانی‌ها، گفت و گوها و سناریوهایی که بازیگران تهیه می‌کنند، «اقدامات عملی» هستند که بر اساس تصاویر بازیگران از آینده شکل می‌گیرند (حسینی و باقری چوکامی، ۱۳۹۱: ۲۳).

روندها (الگوهای پایدار تغییر در حوزه‌های مختلف اجتماعی) نقش نیروهای پیشران جهان، جامعه و سازمان را به سمت آینده بازی می‌کنند. از منظر آینده پژوهی، روندها و پیش بینی‌ها عموماً به آینده‌های محتمل (محتمل از نظر وقوع) شکل می‌دهند، که ممکن است باتصویرهای مطلوب از آینده مغایر باشند. درحالی که ما می‌خواهیم به سمت مقصد خاصی برویم، روندها ممکن است ما را به جایی ببرند که نباید آنجا باشیم. یکی از وظایف مهم سیاست (policy) این است که بتواند روندها را به طور موثر مدیریت کند و اجازه ندهد که روندها ما را به ناکجاآباد ببرند. این که روندها پیش ران آینده هستند، به معنای آن است که آنها بروضع موجود فشار آورده و آن را به سمت وسوی دلخواه خودپیش می‌برند. نظر به نقش کلیدی این نیروهای فشار، کشف روندها و تحلیل آثار و نتایج احتمالی آنها در ساحت‌های مختلف سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، علمی و فناوری، زیست محیطی، نظامی امنیتی و غیره، معمولاً در نخستین گام‌های هر پروژه‌ی آینده پژوهی کاربردی (آینده نگاری) انجام می‌شود. علاوه بر این،

پیش بینی ذی نفعان مختلف از آینده نیز اهمیت دارد. (ملکی فر، ۱۳۹۱: ۱۵)

از دیدگاه ملکی فر تحلیل روندها باید بسیار دقیق باشد، زیرا یک روند مشخص می‌تواند تأثیرهای بسیار متفاوتی بر ابعاد گوناگون زندگی ما داشته باشد و از سوی دیگر شاید بسیاری از این تأثیرها در نگاه اول قابل کشف نباشد. (ملکی فر و همکاران، ۱۳۸۵: ۷۱-۷۲)

۲- تعریف مفاهیم:

با توجه به موضوع مقاله در این تیتیر قصد داریم مفاهیمی مانند سیاست‌های کلی، اجرای خط مشی و برنامه‌های توسعه را به صورت مختصر تعریف کنیم.

۲-۱- سیاست‌های کلی:

سیاست‌های کلی مجموعه‌ای هماهنگ از جهت‌گیری‌ها، اهداف مرحله‌ای و راهبردهای کلان نظام در دوره‌های زمانی مشخص برای تحقق آرمان‌ها و اهداف قانون اساسی است. سیاست‌های کلی حتی الامکان باید شاخص پذیر و قابل نظارت باشد و برای کلیه ارکان نظام الزام‌آور بوده و ناظر بر همه قوانین از جمله برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالانه است و دارای ویژگی‌های نظیر پایداری، آینده‌نگری، واقع بینی و فراگیر بودن است (خبرگزاری مهر، ۲۸ شهریور ۱۳۸۸). سیاست‌های کلی نظام حاوی چارچوب و مبنای جهت‌گیری کلی کشور در همه عرصه‌های حکومتی است که از سوی مقام معظم رهبری به موجب بند اول از اصل یکصد و دهم قانون اساسی تعیین می‌شود و همچون حلقه پیوندی بین اصول و اهداف نظام با وظایف دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی نقش ایفا می‌نمایند. هدف اصلی این سیاست‌ها ایجاد انضباط در کشور معرفی شده که مشخص کننده هندسه کلی نظام نیز خواهند بود (غلامی، ۱۳۹۲: ۴۳).

۲-۲- اجرای خط مشی (سیاست):

در فرایند خط مشی گذاری، اجرا به عنوان یک مرحله مهم شناخته شده است که مرحله‌ای منحصر به فرد بوده و معرف تبدیل یک ایده یا توقع یا انتظارات برای اقدام با هدف رفع مشکلات اجتماعی است (لستروگاجین، ۱۹۹۸). فهم اجرای خط مشی به دلیل اینکه بسیاری از برنامه‌های اجتماعی از طریق منابع مالی عمومی تأمین می‌شود مهم می‌باشد. این برنامه‌ها از طریق خط مشی عمومی شکل و تحت تأثیر قرار می‌گیرند. مردم و جامعه انتظار دارند که منابع و امکانات عمومی به‌درستی توسط دولت مورد بهره برداری قرار گیرند. همچنین آنها انتظار دارند

سازمان دولتی برای رسیدن به اهداف نهایی جامعه بهترین شیوه را انتخاب کند ولی در عمل مشاهده می‌شود که بسیاری از خط مشی‌های عمومی تدوین شده در مرحله اجرا با مشکل مواجه می‌شوند. مطالعه خط مشی و ادبیات مربوط به اجرای خط مشی، برای درک اینکه چگونه یک پیامد حاصل شده است یا نه، نگرش مهمی را برای آگاهی و درک اجرا ایجاد خواهد کرد (حاجی پور و فروزنده، ۱۳۹۴: ۸).

۲-۲- برنامه‌های توسعه:

تحقق اهداف جامعه و دولتها جهت نیل به توسعه مستلزم برنامه‌ریزی است به گونه‌ای که حتی برای رسیدن به اهداف جزئی و زودگذر نیز باید برنامه‌ریزی داشت. طبیعتاً به‌منظور حصول توسعه فراگرد، برنامه‌ریزی ضرورت پیدا می‌کند و از آنجاکه این فراگرد ماهیتی پویا دارد و متغیرهایی موجود در جامعه زیاد و دارای تنوع و تغییر و تحول می‌باشد به‌صورت مداوم در برنامه‌ها تجدید نظر می‌شود و این تغییر مستمر برنامه‌ها موجب پویایی و انعطاف‌پذیری فراگرد برنامه‌ریزی می‌شود که بالطبع پویایی کل توسعه را نیز در بر می‌گیرد و تمام برنامه‌های توسعه‌ای نیز مرتباً در حال تجدید نظر می‌باشد. بعد از جنگ جهانی دوم هدف این بود که کشورهای در حال توسعه متحول و ساختارهای جامعه تغییر کند به‌عبارت‌دیگر هدف تغییر ساختار جامعه است نه رفع نوسانات اقتصادی، سابقه انجام برنامه‌ریزی توسعه در اقتصاد ایران به بیش از نیم قرن پیش بازمی‌گردد (آقاروسی، ۱۳۸۷: ۱۰۷-۱۰۵).

در واقع برنامه‌های توسعه در ایران به برنامه‌های میان‌مدتی گفته می‌شود که به‌صورت ۵ ساله و توسط دولت تنظیم می‌شود و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد از ابتدای انقلاب تاکنون هفت برنامه توسعه تدوین شده است. بسیاری از کشورهای که در دوره معاصر به‌ویژه چند دهه گذشته توانسته‌اند راه پیشرفت و توسعه را بپیمایند به شکلی دقیق برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی مشخص خود را به اجرا درآورده‌اند و پس از طی برنامه‌های میان مدت یا بلندمدت به پیشرفت و توسعه دست پیدا کرده‌اند.

بر اساس آن چه گفته شد سیاست‌ها و برنامه‌های ۵ ساله بایستی متکی و منطبق بر واقعیت‌های کشور باشد در این بین مسئولان و مدیران نظام باید مدل‌ها، زمینه‌ها و روش‌های عملی و قابل فهم برای عموم و اعتماد بخش برای مشارکت مردم را فراهم کنند و باید به‌گونه‌ای تلاش و عمل شود که تحقق سیاست‌ها و برنامه‌ها نیازمند نهادینه شدن اجرای سیاست‌ها و

برنامه‌ها در بین مردم است. لذا در ادامه این مقاله به بررسی موانع اجرای ماده ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه می‌پردازیم.

۳- موانع اجرای ماده ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه:

موانع را عامل بازدارنده‌ای می‌دانند که از بکارگیری ابزارهای مشخص خط مشی جلوگیری و یا راه‌هایی اجرایی شدن آن را محدود می‌کند. این موانع می‌توانند باعث بی‌اثر شدن یا کم‌اثر شدن خط مشی شوند و جلوی اجرای موفق آن را بگیرند (Konsult, 2009). در این مقاله، اجرای موفق، اجرایی تلقی می‌شود که علاوه بر خروجی‌های مد نظر پیامدها و آثار مورد انتظار را نیز در جامعه هدف بر جای بگذارد. از این رو در این مقاله موانع اجرای ماده ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه را در سه دسته: ۱- موانع ناشی از مجریان، ۲- موانع ساختاری و مالی و ۳- موانع ناشی از محیط و ذی‌نفعان تقسیم بندی و شرح و تفسیر خواهیم کرد.

۳-۱- موانع ناشی از مجریان (سیستمی - مدیریتی):

بخشی عمده‌ای موانع اجرای سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه به موانع ناشی از مجریان برمی‌گردد که بی‌اعتقادی و فقدان تعهد و اراده سیاسی مجریان، بروز اولویت‌های مدیریتی، اقتصادی و سیاسی جدید، فراهم نشدن زمینه‌های مشارکت جامعه در اجرا، عدم توانایی در مدیریت تغییر و عدم وجود اصول و ساز و کارهای شناسایی و حل مشکلات اجرایی از جمله موانع آن هستند.

۳-۱-۱- بی‌اعتقادی و فقدان تعهد و اراده سیاسی مجریان :

کمیود وفاق بین مراجع سیاست‌گذاری و اجرا باعث می‌شود که التزام و اعتقاد لازم به سیاست‌ها در مجریان به وجود نیاید و در نتیجه، سیاست‌های مندرج در برنامه‌ها، کمتر محور عمل عاملان واقعی تغییرات کشور باشد و مقاصد مجریان و سیاست‌های غیر رسمی و نانوشته باشد که در نهایت به اجرا در می‌آید. مسئله پیچیده تر آن است که نمودهای این بی‌اعتقادی در بلندمدت نمایان می‌شود و به راحتی قابل جبران نیست. مدیران اجرایی، از کنار سیاست‌های آرمانی که جمع محدودی می‌نویسند عبور می‌نمایند. یکی از عمده عوامل عدم اجرای مؤثر برنامه‌های توسعه فقدان تعهد و اراده سیاسی دولت برای اجرا برنامه قلمداد می‌گردد. اراده سیاسی دولت برخاسته از قدرت حاکمیت است و نقش عمده‌ای در اجرای سیاست‌ها دارد.

به عبارت دیگر مفهوم اراده سیاسی دولت به خواست دولت برای انجام و یا عدم انجام سیاست‌ها اطلاق می‌گردد و این مسئله زمانی بیش از پیش نمایان می‌گردد که سیاست‌های که خارج از حیطه قوه مجریه تدوین و تصویب می‌گردند برای اجرا به دولت سپرده می‌شوند.

نظیر این مسئله را می‌توان در برنامه چهارم توسعه و در ارتباط با دولت نهم که عهده دار اجرای آن بود مشاهده کرد زیرا علاوه بر تصویب این برنامه در خارج از چارچوب دولت؛ مشکل اصلی تغییر دولت نیز بود به این معنی که برنامه چهارم در دولت هشتم تدوین شده بود اما اجرای آن به دولت نهم سپرده شد. صاحب‌نظران در این زمینه اعتقاد دارند که دولت در برابر برنامه ای قرار گرفت که به لحاظ ایدئولوژیک و به سبب عدم انطباق مبانی فکری تدوین کنندگان آن، خود را متمایل به اجرای آن نمی‌دید. محتوای برنامه را بخصوص در بخش فرهنگ ضد دین و ضد ارزش تلقی می‌نمود و این تصور وجود داشت که برنامه نانوشته دولت باید اجرا شود اما به مرور زمان عقلانیتی به وجود آمد که از ظرفیت‌های موجود در احکام برنامه می‌توان استفاده کرد و به همین منظور از بخش‌های از برنامه را که جهت حل مشکلات دولت راهکارهایی ارائه می‌داد استفاده می‌نمود (اشتریان و کشور دوست، ۱۳۹۴: ۲۰).

به بیان دیگر شکل‌گیری اراده سیاسی فقط ناشی از هماهنگی و همکاری قوای حاکمیتی نیست بلکه ناشی از تمرکز این همکاری‌ها بر معدودی از اهداف مشخص سیاسی نیز هست. به همین منظور زمانی که سیاست‌های معینی برای توسعه کشور در بخش‌های گوناگون تدوین می‌گردد وظیفه کلیه نهادها و بالخصوص سازمان‌های مجری است که بدون توجه به میل شخصی و پیروی از سلايق گوناگون اجرای آن‌ها را در اولویت برنامه‌ها و اهداف خود قرار دهند.

۲-۱-۳- بروز اولویت‌های مدیریتی، اقتصادی و سیاسی جدید:

یکی از مسائلی که به اجرای ضعیف و یا به عبارتی به اجرا نشدن سیاست‌ها و برنامه‌ها منجر می‌شود آن است که مدیران اجرایی که مجریان سیاست‌ها هستند بیش از آنکه بر اساس برنامه‌های تصمیم‌گیری کنند هایشان تحت تأثیر ملاحظات سیاسی، مدیریتی، اقتصادی و ... است. مدیران اجرایی ما که مجریان سیاست‌های دولت هستند بیشتر تحت تأثیر ملاحظات سیاسی کوتاه مدت، تصمیم‌گیری می‌نمایند. معمولاً سیاست‌های کوتاه مدت، یا برای حل مشکلات روزمره مدیران و برای جلب آراء و یا با نگاه دلسوزانه برای حل مشکلات توده مردم به کار می‌روند که عمدتاً این موارد شامل امور مادی است که از کانال‌های خارج و داخل

کشور تشدید می‌شود و مدیران اجرایی، بدون توجه به ملاحظات اقتصادی و فرهنگی، اقدامات اجرایی خود را سامان می‌دهند.

۳-۱-۴- عدم وجود اصول و سازوکارهای حل مشکلات اجرایی:

لازمه اجرای موفق سیاست‌ها، وفاق بین مراجع سیاست‌گذاری و اجرا است که در نظام سیاست‌گذاری کشور این وفاق عملی به میزان لازم وجود ندارد، بنابراین بر میزان توفیق سیاست‌ها و محقق شدن منویات سیاست‌گذاران در عمل اثر منفی می‌گذارد. در واقع در اثر گفتمانی نشدن سیاست‌ها، وفاق عملی لازم درباره سیاست‌ها درون و بین مراجع سیاست‌گذاری و اجرا به وجود نمی‌آید و فاصله نظری و عملی در اثر این مسئله، باعث تشتت تلقی از سیاست خارجی و جایگاه آن در نزد سیاست‌گذاران و مجریان، ایجاد تعارض دیدگاهی بین مجریان واقع‌نگر و سیاست‌گذاران آرمان‌گرا و درک متفاوت از سیاست‌ها می‌شود و در این میان، سیاست‌ها مجال لازم را برای اجرا نمی‌یابد.

این پدیده که در بیشتر دستگاه‌های اجرایی وجود دارد نشان‌دهنده عدم تطبیق ساختار تشکیلاتی و دستگاه‌ها با وظایف محوله و سیاست‌های قانون برنامه است و خود از عوامل عدم موفقیت اجرای سیاست‌های عمومی است. ساختارهای تشکیلاتی ابزارهای مهمی برای ایجاد سیاست‌های عمومی هستند و سازمان‌دهی و باز تعریف نقش آن‌ها و اصلاح مستمر آن از لوازم اجرا محسوب می‌شود. به عبارت دیگر دستگاه تعریف شده برای اجرای یک سیاست و یا قانون باید متناسب و هماهنگ با آن سیاست باشد و در غیر این صورت یا سازمان باید انعطاف‌پذیری لازم را برای اجرای سیاست از خود نشان دهد و یا قانون متناسب با سازمان اداری سخت تغییر و تعدیل شود. به‌طورکلی دستگاه‌های اجرایی ناپایدار می‌باشند و برنامه توسعه نیازمند دستگاه اجرایی پایدار است. یکی از موارد مطرح در قانون خدمات کشوری این است که برای اجرای برنامه می‌توان دستگاه اجرایی را تغییر داد. متأسفانه ساختار دستگاه‌های اجرایی بسیار سخت می‌باشد و این شیوه باید تغییر کند و به مدلی تعریف شود که بخشی از دستگاه اجرایی از میزانی از انعطاف برخوردار باشد که در مواقع لازم تغییر کند.

۴-۱-۳- عدم توانایی در مدیریت تغییر:

اهمیت تغییر و تحول بر کسی پوشیده نیست چرا که نیاز آینده است سازمان‌های موفق در جهان امروز سازمان‌های هستند که تغییر و تحول را در چهارچوب تشکیلاتی خود بگنجانند. بر

کسی پوشیده نیست که بنیان هر سازمان بر پایه برآورده سازی نیازهاست و از آنجائی که نیاز انسان‌ها دائماً در حال تغییر و یا میل به سمت نیاز جدید است بنابراین لزوم تحول در سازمان‌ها همواره احساس و دیده می‌شود. اشخاص، تکنولوژی، فرآیند پرورش اطلاعات و ارتباطات و رقابت چهار زمینه اصلی هستند که برای ایجاد تغییر فشار بیشتری وارد می‌کنند (گریفین، ۱۳۷۷: ۵۱۲).

یکی از عواملی که می‌تواند در اجرای ماده ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه تأثیر داشته باشد این است که ممکن است مدیران دستگاه‌های اجرایی و بویژه دستگاه دیپلماسی توانایی مدیریت تغییرات را نداشته باشند. مدیران با کسب دانش، توانمند در تطبیق و اقتباس مهارت‌ها و استراتژی‌ها و پذیرا بودن تفکر خلاق می‌توانند به رهبران تغییر تبدیل شوند. رهبران تغییر از توانائی‌های خود و افراد پیرامون خود به‌خوبی می‌توانند استفاده کنند. سیاست‌ها و برنامه‌ها از مجرای نظام اداری به اجرا در می‌آیند، در کشور ما، مسائل موجود در نظام اداری باعث شده است اهداف و چشم‌اندازهای بلندمدت کشور به‌طور کامل به بار ننشیند و حتی در مواردی که مدیران انگیزه مند قصد ایجاد تحول دارند نظام اداری در عوض تسهیل، همچون باری، مانع ایجاد تحول و تغییر شده است. حاکمیت نگاه اداری در عوض تفکر تحول‌گرا و هدف‌گرا و مقاومت کارکنان و مدیران در مقابل تحول و تغییر، ساختارهای ناکارآمد، عدم تفویض به مجریان سیاست‌ها و برنامه‌ها و نبود ارتباط پویا بین دستگاه‌های مجری برخی از مشکلات نظام اداری کشور در جهت اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها توسعه است. در صورتی‌که مدیران و مسئولان نتوانند تغییرات را مدیریت کنند در قبال تغییر مقاومت نشان می‌دهند.

۵-۱-۳- فراهم نشدن زمینه‌های مشارکت جامعه در اجرا:

آنچه تاکنون بیان شده است متمرکز بر نقش دولت در سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها بوده که نشئت گرفته از عملکرد نظام بوده است که به عبارتی طرف عرضه را تشکیل می‌دهد اما از سوی دیگر و در طرف تقاضا مطالبه جامعه (مردم) قرار دارد که در عملکرد سیاست‌گذاران و مجریان و آنچه آن‌ها باید به جامعه عرضه نمایند اثر مثبت یا منفی می‌گذارد.

در کشور ما در اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه از تمامی ظرفیت‌های مردمی و بخش خصوصی به‌طور کامل استفاده نمی‌شود. در نتیجه وابستگی کامل به دولت وجود دارد که این امر از دو سو، هم دولت و هم جامعه، نشئت می‌گیرد از یک سو دولت، سازمان‌ها و نهادهای مردمی را به‌طور کامل که می‌شود از طریق آن‌ها بخشی از اجرای برنامه‌ها و سیاست‌ها

اجرا شود به رسمیت نمی‌شناسد و نکته بسیار مهم در بحث اجرا عدم اعتماد به نهادها و سازمان‌های مردمی و خصوصی است. از قدیم، همیشه بین حکومت و مردم فاصله وجود داشته و اکنون نیز برای حذف آن باید روش‌های خاصی در پیش بگیریم. یعنی باید در نظام تربیتی، آموزشی و سیاست‌گذاری به نحو خاص عمل کنیم که متأسفانه این امر را انجام نداده‌ایم. باید یک بسته فراگیر برای حذف یا کاهش شکاف بین دولت و جامعه به وجود می‌آوریم ولی چنین اتفاقی نیفتاده است.

۲-۳) موانع ساختاری و مالی:

بخشی از موانع اجرای سیاست‌های کلی و برنامه‌های توسعه به نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی بر می‌گردد. در واقع اگر فرایند سیاست‌گذاری را به‌طور نظری به سه مرحله تدوین، اجرا و ارزیابی تقسیم کنیم، بخش عمده‌ای از موانع اجرای موفق سیاست‌ها و برنامه‌های کشور به نحوه تدوین، اجرا یا ارزیابی بر می‌گردد که در زیر مشکلات و موانع ساختاری و مالی سیاست‌ها به تفصیل بیان می‌گردد.

۱-۲-۳- ضعف نظارت و ارزیابی:

علی‌رغم اهمیت وافر نظارت بر برنامه‌های توسعه، بسیاری از وظایف نظارتی نهادهای مختلف یا فاقد تعریف و تعیین محدوده ابزار نظارتی است یا دارای تداخل می‌باشد. به‌طور مثال علی‌رغم وظایف نظارتی دیوان محاسبات، وزارت امور اقتصاد و دارایی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهوری، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و ... سازوکار نظارتی دائمی برای نظارت معنادار و توسعه‌ای و اعمال اصلاحات وجود ندارد (آسیب شناسی برنامه‌های توسعه، ۱۳۸۸).

طبق قانون اساسی مهم‌ترین نهاد ناظر بر عملکرد دولت به‌عنوان مجری برنامه‌های توسعه مجلس شورای اسلامی است و مهم‌ترین بازوی مجلس نیز برای حسابرسی مالی دقیق عملکرد دولت، دیوان محاسبات است. اما تجربه نشان داده است گزارش‌های تفریغ بودجه که چگونگی هزینه کرد بیت المال را نشان می‌دهد با بی‌توجهی نمایندگان روبرو می‌شود. ارزیابی سیستماتیک دولت نیز که به وسیله معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری انجام می‌شود به لحاظ روش شناختی دچار مشکل است. زیرا وظیفه تدوین برنامه، تخصیص بودجه و نظارت بر برنامه همگی بر عهده یک‌نهاد است. بالطبع نتایج ارزیابی عملکرد همان

می‌شود که امروزه به اسم گزارش‌های عملکرد خود دستگاه‌ها ارائه می‌شود و عمدتاً چیزی غیر از تعریف و توجیه نیست.

علت وجود مشکلات پایدار و حل‌نشدن مشکلات طی فرایندهای برنامه، عدم وجود ارزیابی درست از برنامه است و همین امر سبب می‌شود تنها برای عدم اجرای برنامه‌ها به یافتن مقصر اکتفا شود. اگر برنامه‌های توسعه را با هم مقایسه کنیم می‌بینیم که یک مشکل همیشه وجود دارد و حل نمی‌شود و در برنامه بعدی به گونه دیگر تکرار می‌شود.

۲-۳- تدوین غیرعلمی سیاست‌ها و برنامه‌ها:

تدوین سیاست‌ها و برنامه‌ها به طریقه غیرعلمی و غیرتعاملی باعث می‌شود که در مرحله اجرا توفیق لازم به دست نیاید و خروجی‌ها، پیامدها و آثار مورد نظر سیاستگذاران و برنامه‌ریزان آن‌گونه که انتظار می‌رود محقق نشود. اولین معضل موجود در نظام سیاست‌گذاری کشور ما عدم حاکمیت سیاست‌های بلندمدت بر سیاست‌های پنج‌ساله است که در آن سمت و سوی کلی حرکت نظام سیاست‌گذاری مشخص و سیاست‌ها و برنامه‌های پنج‌ساله در جهت آن تدوین شود. عدم تبعیت از اصول علمی تدوین سیاست موجب شده است که سیاست‌ها و برنامه‌های ما بعضاً غیر شفاف، مبهم و چندپهلوی تعریف شود و راه را برای طفره روی مجریان باز نماید. همچنین هدف‌گذاری غیر واقع‌بینانه و تمایل به گنجاندن «هر آنچه خوب است» در برنامه‌های توسعه، بدون توجه به لزوم محدود نمودن اهداف مورد نظر در دوره زمانی خاص، باعث ناتوانی در دستیابی به اهداف و در نتیجه، تکرار بدون پیشرفت سیاست‌ها در برنامه‌های مختلف شده است.

۳-۲- مسئله محور نبودن سیاست‌ها و برنامه‌ها:

آغاز سیاست‌گذاری بایستی با تعریف مسئله باشد، ضعف در شناخت و تعریف مسائل جامعه و همچنین وضع نشدن سیاست‌ها بر اساس اقتضائات واقعی جامعه از مهمترین آسیب‌های نظام سیاست‌گذاری کشور است که تا حدودی باعث عدم اثر بخشی سیاست‌ها شود. اگر رصد مسائل فعلی کشور به صورت صحیح انجام نشود در نتیجه سیاست‌گذاری صحیحی نیز انجام نخواهد شد و تدوین سیاست‌گذاری و اجرای تصمیمات با نقص مواجه خواهد شد از سوی دیگر سیاستگذاران و مسئولان کشور در تشخیص مسائل آتی نیز با مشکل مواجه خواهند شد. فقدان یا عدم نظام تعریف مسئله دلیل بر این امر دارد که در نظام سیاست‌گذاری ما نگاه

آینده پژوهانه و آینده نگارانه یا وجود ندارد یا اینکه ضعیف است.

۵-۲-۳- کمبود منابع مالی:

هر چند بسیاری از صاحب‌نظران معتقدند که تاثیر منابع مالی و بودجه در تحقق اهداف بیش از اندازه اهمیت داده می شود اما از مهمترین عوامل تاثیرگذار بر اجرا و تحقق سیاست های کلی برنامه هفتم توسعه منابع مالی و بودجه می باشد لذا بایستی بودجه اختصاص یافته در موعد مقرر در اختیار سازمان‌های و دستگاه های اجرایی قرار گیرد اما ضعف بسیاری از عوامل مانند مدیریت ضعیف در پشت منابع مالی گم می‌شود. بنابراین می توان گفت یکی از موانع اجرای سیاست های کمبود میزان بودجه اختصاص یافته است.

۳-۳-۳- موانع ناشی از محیط و منافع ذی‌نفعان:

فهم غیر واقعی از وضع موجود، منجر به مخدوش شدن تدوین سیاست‌ها شده است. به نظر می رسد فاصله زیادی در زمینه فهم وضعیت موجود بین سیاست‌گذاران وجود دارد، برخی، برداشت خوش بینانه از وضعیت موجود کشور دارند لذا سیاست‌های دست نیافتنی تدوین می‌کنند اما برخی، نگاهی بدبینانه دارند و تقریباً همه چیز را از دست رفته تلقی می‌کنند. یکی از دلایل عمده این وضعیت را می‌توان نبود شناخت کافی از محیط و اینکه منافع بسیاری از مجریان، قانون‌گذاران و ناظران به دلیل محقق شدن و یا نشدن سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه به خطر خواهد افتاد. و این امر باعث می‌شود که هدف گذاری و سیاست‌گذاری نتواند به درستی انجام شود و در اجرا، به موفقیت برسد.

۱-۳-۳- تحریم‌ها و تنش در روابط خارجی:

کشورهایی که مورد تحریم قرار می‌گیرند با مشکلات اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی فراوانی مواجه می‌شوند، افزایش تورم و به دنبال آن افزایش قیمت کالاها، بسته شدن کارخانه ها و تعطیلی صنایع و بالطبع آن افزایش بیکاری، کنترل واردات و صادرات و افزایش انحصارطلبی و شکل‌گیری مافیای تجاری و مواردی بسیاری شبیه به این می‌تواند تحت تاثیر تحریم به وجود آید.

هدف دشمن را از تحریم‌ها، جلوگیری از توسعه و پیشرفت ایران در همه زمینه‌ها برشمرد. مسئله تحریم‌ها که به بهانه فعالیت هسته‌ای ایران توسط غرب اعمال شده است محدود کردن فعالیت هسته‌ای ایران نیست بلکه بهانه‌ای برای فشارها و تهدیدات بیشتر بر مردم کشورمان است. تاکنون بیش از شصت نوع تحریم علیه ملت ایران در دوره‌های مختلف صورت گرفته

است، یازده نوع از این تحریم‌ها علیه ایران در زمان ۸ سال جنگ تحمیلی صورت گرفت و بعد از آن نیز در دوره‌های بعد تحریم‌ها با شکل‌های مختلف علیه کشور ما اعمال شد. تنوع و تعداد بی سابقه تحریم‌های انجام شده پس از انقلاب علیه جمهوری اسلامی نشان می‌دهد، ماهیت این انقلاب به هیچ عنوان مورد پذیرش دولتهای سلطه‌گر نبوده و آن را تهدیدی بالفعل برای خود می‌دانند و لذا همواره مهار نظام اسلامی و ایجاد مانع در مسیر رشد آن از اولویت‌های استکبار جهانی بوده و همچنان ادامه دارد. تحریم اقتصادی ایران در سالهای اخیر از هر جهت بی سابقه است. این تحریم‌ها در کنار ساختار نامناسب اقتصادی وابسته به نفت و درآمدهای نفتی سبب شده است تا دقیقاً همین شریان اقتصادی توسط کشورهای متخاصم هدف گرفته شود و اقتصاد ایران بیش از پیش دچار مشکل گردد.

برای اجرا و دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه به‌ویژه ماده ۲۲ آن، داشتن بنیه مالی قوی شرط ضروری جهت محقق شدن اهداف است. از این‌رو تحریم‌های اقتصادی با تضعیف بنیان‌های اقتصادی کشور از طریق ایجاد موانع متعدد نظیر جلوگیری از ورود سرمایه‌های خارجی و کاهش مبادلات خارجی مانع عمده‌ای در این زمینه به حساب می‌آید.

۲-۳-۳- اختلاف بین قوای سه‌گانه:

وجود اختلاف نظر میان مسئولان در تمام رده‌ها امری عادی و اجتناب‌ناپذیر است ولی کشاندن این اختلافات به سطح جامعه و رسانه برای هیچکس قابل قبول نیست. این وضعیت اگر به بالاترین سطح مسئولیت یعنی سران قوای سه‌گانه کشیده شود، غیرقابل قبول‌تر و خطرناک‌تر است. حضرات سران قوا در جایگاهی قرار دارند که باید از هر جهت برای سایر مسئولین الگو باشند. مهم‌ترین وظیفه سران قوای سه‌گانه بعد از وظیفه ذاتی خودشان این است که برای وحدت جامعه تلاش کنند. هر کشور و نظام سیاسی نیازمند وفاق و همدلی و اتحاد است زیرا نبود همگرایی موجب حاکمیت تشمت و عدم تحقق اهداف کلان خواهد شد، کشور هم اکنون با مشکلات بسیار دست و پنجه نرم می‌کند و تحت فشارهای بین‌المللی است لذا اگر وفاق و همدلی تحقق پیدا نکند نمی‌توان از ظرفیت‌های داخلی بهره‌مند شد.

یکی از مهم‌ترین عوامل جهت دستیابی به اهداف برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای کشور ایجاد تعامل بین قوا و تعامل بین سران سه قوه است. ممکن است اختلاف سلیقه‌هایی بین سران قوای مقننه، مجریه و قضائیه وجود داشته باشد اما اگر نگاه توسعه‌ای و حمایت از پتانسیل‌های موجود

بر رفتار سران سه قوه کشور حاکم باشد بدون شک باعث حرکت رو به جلو قطار پیشرفت کشور می‌شود.

۳-۳-۳- منافع قانون‌گذاران، مجریان و ناظران:

ممکن است مجریان، قانون‌گذاران و ناظران به دلیل بازی‌های سیاسی و منافع سیاسی و جناحی و با قصد کنار زدن همدیگر منافع ملی را بازیچه اهداف خود قرار دهند و با کارشکنی‌ها مانع اجرای اهداف سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه شوند. مدیر و کارمند دولتی که در سیاست‌گذاری دخیل است نباید منفعی در یک شرکت خصوصی داشته باشد. مثلاً رئیس یک پژوهشکده یا موسسه اقتصادی دولتی، از حیث دخیل بودن در طراحی لوایح و بخشنامه‌های دولت، نباید در هیات مدیره یک شرکت خصوصی نیز حضور داشته باشد. ممکن است وی در طراحی جزئیات لوایح و بخشنامه‌ها، به جای رعایت مصالح عمومی، شرایط و مصالح آن شرکت خصوصی را لحاظ کند. اگر آن کارمند حتی سهم کوچکی از انتفاع حاصل شرکت خصوصی ببرد، در عمل درآمد او نجومی‌تر از درآمدهایی خواهد بود که در ماه‌های اخیر دیدیم. یکی از عادات ناپسند دولت عدم انتشار عمومی و فوری لوایح مورد تصویب هیات وزیران است. وظیفه ناظر در اجرای سیاست‌های کلی و برنامه‌های توسعه نظارت بر حسن عمل مجریان سیاست‌ها و برنامه‌ها است. اگر نهادی که ناظر بر اعمال دستگاه مجری است توسط یک گروه خاص و ویژه اداره شود ابزار نظارتی نمی‌تواند به‌درستی کارایی را از خود نشان دهد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات و راهکارها:

در این پژوهش درصد شناسایی موانع اجرای ماده ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه بودیم از این رو موانع را به سه دسته شامل موانع ناشی از مجریان، موانع ساختاری و مالی و موانع ناشی از محیط و منافع ذی‌نفعان تقسیم بندی کردیم که در زیر نیز به صورت مختصر به آن می‌پردازیم.

الف) موانع ناشی از مجریان: از جمله این موانع که شناسایی شد می‌توان به فقدان تعهد و اراده سیاسی دولت مردان، بروز اولویت‌های مدیریتی، اقتصادی و سیاسی جدید، دستگاه اجرایی نامناسب و فراهم نشدن زمینه‌های مشارکت جامعه در اجرا و را ذکر کرد. حمایت و پشتیبانی دستگاه اجرایی از اهمیت بالایی در جهت اجرای برنامه‌ها و سیاست‌ها برنامه هفتم

توسعه به‌ویژه در حوزه سیاست خارجی در کشور برخوردار است اگر دستگاه‌های اجرایی به‌طور دائمی مسئولیت‌ها و وظایف خود را به دیگران تفویض نمایند احتمال شکست سیاست‌ها و برنامه‌ها وجود دارد. عدم‌حمایت یا حمایت ناکافی از مجریان تغییرات سازمانی بی‌شک باعث شکست تغییرات خواهد شد. ایجاد هرگونه تغییری در هر سطحی سازمان و کارکنان را دچار آشفتگی و برخوردهای هرچند کوتاه مدت می‌کند.

ب) موانع ساختاری و مالی سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه: بخش عمده‌ای از موانع اجرای سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه به نظام برنامه ریزی و سیاست‌گذاری ارتباط دارد. از نظر نویسنده این مقاله ضعف نظارت و ارزیابی، عدم انسجام در محتوای برنامه‌های توسعه، تدوین غیرعلمی و غیرتعاملی سیاست‌ها و کمبود منابع مالی در حوزه سیاست خارجی از جمله موانع ساختاری و محتوای سیاست‌های برنامه هفتم توسعه هستند.

ج) موانع محیطی و منافع ذی‌نفعان: تحریم و تنش در روابط خارجی، اختلاف بین قوای سه‌گانه و منافع قانون‌گذاران، مجریان و ناظران مواردی هستند که در این مقاله بعنوان موانع اجرای ماده ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه هفتم به آن اشاره شده است. جمهوری اسلامی ایران به دلیل ماهیت نظام سیاسی همواره با مقاومت‌های از سوی کشورهای فرا منطقه‌ای و منطقه‌ای مواجه است از این رو این کشورها تلاش خواهند کرد تا مانع نفوذ اهداف و آرمان‌های جمهوری اسلامی ایران باشند یکی از این موارد تحریم‌های ظالمانه است. از سوی دیگر گزارش‌های غیر کارشناسی و غیر اصولی ما را از اهداف و سیاست‌های کلی برنامه هفتم دور می‌کند. گزارش‌هایی که تحت تأثیر نفوذ و فشار سیاسی یا به‌صورت مبهم، یا خلاف واقع یا از روی ناآگاهی تهیه و تدوین می‌شود، بستری را فراهم می‌سازد تا منطق و عقلانیت به حاشیه رانده شود و قوانینی که بر پایه گزارشات مذکور به تصویب می‌رسند، با قواعد حقوقی و با سایر قوانین عالی و عادی در تعارض و تناقض باشند. این امر می‌تواند زمینه ناکارآمدی و شکست احتمالی برنامه‌های توسعه را فراهم کند.

سه راه حلی که می‌توان برای عبور از موانع برنامه‌های توسعه در نظر داشت، مشتمل بر تمرکز درآمدهای نفتی به طرح‌های مولد اقتصادی و زیربنایی، شفافیت و قاطعیت قانون و همسوسازی جریان‌های سیاسی و اجرایی است.

۱- تمرکز درآمدهای نفتی به طرح‌های مولد و زیربنایی: اگر بپذیریم، داشتن یک طرح مولد و

فعال و سودمند بهتر از داشتن چند طرح نافرجام، غیرمولد و غیراقتصادی است، در آن صورت، باید به‌گونه‌ای هدف‌گذاری و برنامه‌ریزی کرد که درآمدهای نفتی، صرف ایجاد طرح‌های مولد و زیرساخت‌های عمومی مانند: ایجاد شبکه حمل و نقل نوین، آماده‌سازی کشور در مقابله با شرایط اضطراری مثل: سیل، زلزله، جلوگیری از شیوع بیماری‌های سخت، خاموش و واگردار، استقرار شبکه کنترل هوشمند، تقویت هوش مصنوعی (علم سایبری) و امنیت فضای سایبری، مدیریت مواد زائد و مدیریت آب و حفظ زیرساخت‌های حیاتی شود.

۲- شفافیت و قاطعیت قانون: گزارش‌ها و توجیه فنی و اقتصادی موجه و منطقی موجب می‌شود تا منافع اقتصادی کشور تضمین شود. به کارگیری فرآیندهای ساده و قوانین شفاف و قاطع یکی از عوامل پیشرفت و ترقی برنامه‌های توسعه است. گزارشات منطقی، شفاف، دقیق و مستدل، قدرت تشخیص انتخاب، احساس مسوولیت‌پذیری، تعهد و التزام به کار، توجه به مصالح عمومی و اخلاقی را بیشتر می‌کند. شفافیت و قاطعیت قانون ابزاری برای احقاق حقوق عامه و اجرای عدالت و تأمین منافع عمومی و پیشگیری از فساد مالی و اداری و مکانیزمی برای کنترل فعالیت‌ها است.

۳- همسوسازی جریان‌های سیاسی و اجرایی: در کشورهایی مانند چین و شوروی که اقتصاد متمرکز دارند، وظیفه هماهنگی و همسوسازی رفتار سیاسی و اجرایی برعهده حزب حاکم و مسلط است و برنامه‌های توسعه به‌صورت گروهی و با نگرش مشترک از سوی رئیس‌جمهوری و نمایندگان مجلس و سایر دست‌اندرکاران اجرا می‌شود. در کشورهایی مانند آمریکا و انگلستان که اقتصاد غیرمتمرکز دارند، هماهنگی و همسوسازی در رفتار سیاسی و اجرایی توسط قوه غالب و مسلط صورت می‌گیرد. به‌عنوان نمونه، در کشور آمریکا، رئیس‌جمهوری از اختیارات زیادی برخوردار است، تا حدی که کنگره آمریکا، قدرت برکناری وزرا را ندارد و برکناری وزیر تنها با توافق کنگره و رئیس‌جمهوری صورت می‌گیرد. به‌عبارت‌دیگر، وزرا از سوی کنگره استیضاح نمی‌شوند و طبق قانون اساسی، ریاست مجلس سنا که عالی‌ترین مجلس آمریکا است، به‌عهده معاون رئیس‌جمهوری است. در کشور انگلستان نیز پارلمان که از مجلس عوام و مجلس عیان (لردها) تشکیل می‌شود، از قدرت زیادی برخوردار است و نقش محوری در تشکیل دولت

دارد، به طوری که معمولاً وزرا از بین نمایندگان مجلس عوام انتخاب می‌شوند. نخست وزیر از حزبی انتخاب می‌شود که در مجلس عوام دارای اکثریت است و چنانچه، یکی از وزرای کابینه توسط مجلس عوام استیضاح شود، نخست‌وزیر و سایر اعضای کابینه باید متفقا استعفا دهند. بنابراین اگرچه اقتصاد کشورهایمانند آمریکا و انگلستان به صورت غیرمتمرکز و رقابتی اداره می‌شود و اغلب برنامه‌های توسعه آن‌ها توسط بخش خصوصی انجام می‌شود ولی در شرایط اضطراری یا بحرانی، برنامه‌هایی که از سوی دولت اجرا می‌شود، به دلیل تمرکز قدرت و همسویی رفتار سیاسی و اجرایی، باکمترین هزینه و کوتاه‌ترین زمان و بیشترین بهره‌وری اجرا می‌شود.

کتابنامه

- آقارزی، مصطفی (۱۳۸۷)، نوآوری در اقتصاد و توسعه، تهران، ارون.
- اشتریان، کیومرث (۱۳۸۷)، اجرا پژوهی، چالش های اجرای سیاست گذاری عمومی در ایران، پروژه اجرایی شده در دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- الوانی، سید مهدی، شریف زاده، فتاح (۱۳۷۹)، فرایند خط مشی گذاری عمومی، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
- اعرابی سید محمد (۱۳۸۶)، تئوری سازمان و طراحی ساختار، تهران: چاپ و نشر بازگانی، جلد اول.
- بدیع، برتران و پی یر، بیرن بوم (۱۳۷۹)، جامعه شناسی دولت، احمد نقیب زاده، تهران، باز، چاپ اول.
- برایسون، جان ام (۱۳۸۸)، برنامه ریزی استراتژیک در سازمان های عمومی و غیر انتفاعی، مهدی خادمی و قربان برار نیا، تهران، آسیا.
- خلیلی، سهراب، محضری، مهدی (۱۳۹۳)، «شناخت موانع اجرای برنامه های استراتژیک و اولویت بندی آن ها»، پژوهش های مدیریت راهبردی، سال بیستم، شماره ۵۶.
- دانایی فرد، حسن، الوانی، سید مهدی و آذر، عادل (۱۳۸۳)، روش شناسی پژوهش کیفی در مدیریت رویکردی، تهران، صفار.
- طالقانی، غلامرضا (۱۳۸۷)، مدیریت توسعه، تهران، علم و ادب.
- عزیز خانی، فاطمه، قاسمی، محمد و زمانی، رضا (۱۳۸۸)، درباره برنامه پنجم توسعه: آسیب شناسی برنامه های توسعه در ایران، گزارش مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- غلامی، علی (۱۳۹۲)، سیاست های کلی نظام، فصلنامه بررسی های حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۱.
- کورینش، ادوارد (۱۳۹۶)، شش کلان روند که آینده را شکل می دهند، سیاوش ملکی فر، تهران، باشگاه پژوهشگران جوان.
- مصلی نژاد، عباس (۱۳۹۵)، دولت و توسعه اقتصادی در ایران، تهران، نشر قومس، چاپ هفتم.
- مومنی، فرشاد (۱۳۸۸)، پاشنه آشیل توسعه، تهران، فصلنامه اقتصاد و جامعه.
- وبر، ماکس (۱۳۷۴)، اقتصاد و جامعه، عباس منوچهری و دیگران، تهران، مولی، چاپ اول.
- وینست اندرو (۱۳۸۵)، نظریه های دولت، حسین بشریه، تهران، نی.

Hill Liza (2007), Adam Smith, Adam Ferguson and Karl Marx on the Division of Labour, Journal of Classical Sociology.

Giddens Anthony (1975), Capitalism and Modern Social Theory, Ananalysis of the Writing of Marx, Durkheim and Marx Webr, Cambridge University Press
Poggi Gianfranco (2006), Weber: a short Introduction, Cambridge, Polity Press.