

باسمه تعالی

آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، اجرا و نظارت در حوزه اقتصاد مقاومتی

مهدی رزم‌آهنگ

کارشناس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه تهران

Mehdi.razm@gmail.com

سید محسن علوی‌منش

مدیر گروه توسعه و برنامه‌ریزی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه

علامه طباطبایی

malavimanesh@yahoo.com

چکیده

در حوزه اقتصاد مقاومتی پس از ابلاغ سیاست‌های کلی در بهمن ماه سال ۱۳۹۲، اگرچه اقداماتی توسط سازمان‌ها و دستگاه‌ها صورت گرفته است اما باید گفت که در حوزه سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، اجرا و نظارت نقایصی وجود دارد که باعث شده است مفهوم اقتصاد مقاومتی از حیث صورت‌بندی نظری قوام لازم را نیابد و همچنین در بُعد اجرا، آن طور که باید و شاید متبلور نشود. به طور مشخص سؤال پژوهش این است که در سازمان‌ها و دستگاه‌های اصلی متولی سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، اجرا و نظارت چه نقایصی وجود دارد که باعث ضعف در تبلور نظری و علمی اقتصاد مقاومتی شده است. یافته‌های پژوهش به این شرح است: ۱- صورت‌بندی نظری یا به عبارت دیگر تبیین «چیستی و چرایی» اقتصاد مقاومتی بایسته‌ای است که انتظار می‌رفت مجمع تشخیص مصلحت نظام متعاقب ابلاغ سیاست‌ها نسبت به آن مبادرت ورزد. ۲- گزینش پروژه‌هایی بدون ارتباط نظام‌مند بین آن‌ها و تا حد زیادی مشابه با اقدامات رایج و ذاتی دستگاه‌ها نشان‌گر تقلیل مفهومی اقتصاد مقاومتی از سوی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی است؛ ۳- علی‌رغم فرصت طلایی برنامه ششم جهت درج احکام مرتبط با مقاوم‌سازی اقتصاد، متأسفانه سازمان برنامه و بودجه همکاری لازم را انجام نداد و در ادامه مجلس شورای اسلامی نیز نتوانست به صورت شایسته‌ای مفهوم اقتصاد مقاومتی را در قانون برنامه متجلی کند؛ ۴- عدم نظارت بر حسن اجرای قانون نحوه پیگیری سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی یکی دیگر از نقایص عملکرد مجلس است. ۵- اگرچه قوه قضائیه نقش مهمی در مبارزه با فساد، تأمین حقوق مالکیت و امنیت سرمایه‌گذاری دارد اما بررسی‌های نشان می‌دهد که این قوه تا مدت زیادی پس از ابلاغ سیاست‌ها خود را مورد خطاب سیاست‌ها نمی‌داند. ۶- اخیراً (شهریور ۱۳۹۶) دستورالعمل اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه توسط ریاست آن قوه تصویب شده است. این تأخیر اگر حاکی از معطل ماندن اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه باشد، یک ایراد اساسی محسوب می‌شود.

واژگان کلیدی: اقتصاد مقاومتی، سیاست‌گذاری، برنامه ششم توسعه، مجلس شورای اسلامی، ستاد

فرماندهی اقتصاد مقاومتی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوه قضائیه

انقلاب اسلامی حرکتی برآمده از اعتقادات اسلامی و انسانی بوده و بنا دارد روند بالندگی به سمت اهداف عالی خود را با شتاب هر چه بیشتر طی کند؛ بی‌شک دستیابی به آن اهداف عالی مستلزم حرکت صحیح و خردمندانه در حوزه حکمرانی است. یکی از مهم‌ترین اجزاء حکمرانی خردمندانه، پایه‌ریزی یک اقتصاد مستحکم و پویا است. پدیده‌هایی نظیر تحریم مداوم علیه اقتصاد ایران و تشدید آن در برهه‌های خاص در کنار ضعف‌های ساختاری نظیر وابستگی بودجه کشور به درآمدهای نفتی، ضرورت مقاوم‌سازی اقتصاد را بیش‌ازپیش به ما گوشزد می‌کند. مقام معظم رهبری در اوایل دهه ۱۳۹۰ این مطالبه را از جامعه علمی و اجرایی کشور تحت عنوان «اقتصاد مقاومتی» مطرح کرده و در ۲۹ بهمن ۱۳۹۲ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را ابلاغ فرمودند. بررسی عملکرد دستگاه‌های سیاست‌گذار، قانون‌گذار و اجرایی پس از ابلاغ سیاست‌ها می‌تواند مفید باشد و راه را برای ادامه حرکت روشن‌تر کند. در این گزارش ابتدا دستاوردهای اصلی چهار نهاد اصلی کشور: مجمع تشخیص مصلحت نظام، دولت، مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه در حوزه اقتصاد مقاومتی بیان شده، در گام دوم عملکرد این سازمان‌ها مورد نقد و بررسی قرار گرفته و در نهایت پیشنهادهایی در رابطه با اقتصاد مقاومتی مطرح شده است.

۱. دستاوردها در حوزه اقتصاد مقاومتی

اجرا و پیاده‌سازی اقتصاد مقاومتی در کشور مستلزم همکاری وثیق سازمان‌های ذیل بخش عمومی و همچنین هم‌افزایی بخش خصوصی و دولتی است. سیاست‌گذاری و قاعده‌گذاری در حوزه اقتصاد مقاومتی توسط سازمان‌ها و دستگاه‌های ذیل بخش عمومی صورت می‌گیرد و امید است که از طریق طراحی سازوکار، انگیزه لازم برای مقاوم‌سازی اقتصاد در بخش خصوصی نیز ایجاد شود. بر اساس این نگاه و با توجه به مسئولیت عمده نهادهای عمومی اعم از سیاست‌گذاران و اشخاص اجرایی، بررسی اقدامات دستگاه‌های اصلی در راستای پیاده‌سازی اقتصاد مقاومتی امری ضروری است. در ادامه، اقدامات اصلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، دولت (به‌طور خاص ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی)، مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه در حوزه اقتصاد مقاومتی به اختصار بیان خواهد شد.

۱-۱. مجمع تشخیص مصلحت نظام

تدوین سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و مبنا قرار دادن آن سیاست‌ها در جهت طراحی سیاست‌های کلی برنامه ششم جزء مهم‌ترین اقدامات مجمع تشخیص مصلحت نظام بوده است. همچنین تلاش برای تدوین شاخص‌های نظارتی این سیاست‌های کلی و نیز برگزاری جلسات بررسی اقدامات دستگاه‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط در حوزه اقتصاد مقاومتی مهم‌ترین اقدام اخیر این مجمع بوده است.

۱-۲. ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

طراحی سند ۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی، طرح‌ها و پروژه‌های اقتصاد مقاومتی، طراحی نظام یکپارچه پیشبرد و پایش اقتصاد مقاومتی (نیپا)، برگزاری چندین جلسه با حضور وزراء و رؤسای سازمان‌های ذیل قوه مجریه، تشکیل ستادهای استانی، تعیین وزراء به عنوان معین‌های استانی در جهت پیشبرد هر چه بهتر پروژه‌های اقتصاد مقاومتی، تصویب پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶، تدوین برنامه اشتغال فراگیر در سال ۱۳۹۶، بسته‌های رونق تولید و اشتغال در

۱۳۹۶ و بسته حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی سال ۱۳۹۶ مهم‌ترین مصوبات و فعالیت‌های اجرایی دولت و به‌طور خاص ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی بوده است.^۱

۱-۳. مجلس شورای اسلامی

بررسی عملکرد مجلس شورای اسلامی در دو بخش قابل بررسی است. در حوزه تقنین مهم‌ترین دستور کار نمایندگان مردم، برنامه ششم توسعه بوده است. درج اهداف و مفاد سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در احکام و بندهای برنامه ششم مهم‌ترین دستاورد مجلس محسوب می‌شود.^۲ به نظر می‌آید یکی از موفقیت‌های قانون برنامه ششم، توجه به مقوله شفافیت است؛ در مواد برنامه ششم توسعه در چندین مورد، طراحی سامانه‌های شفافیت‌زا مورد تأکید قرار گرفته است. تهیه و تصویب «قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی» یکی دیگر از اقدامات مجلس در باب اقتصاد مقاومتی بوده است که متأسفانه در عمل چندان اجرایی نشده است. همچنین در قوانین زیربنایی نظیر قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و ... احکام مفیدی در ارتباط با بندهای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی آمده است که ذکر آن‌ها در این نوشتار میسر نیست. در بودجه سال ۱۳۹۶ نیز تلاش شده است موضوعات محوری اقتصاد مقاومتی نظیر افزایش سهم صندوق توسعه ملی از عواید حاصل از فروش نفت و شفافیت حساب‌های درآمدی دولتی در قانون درج شود. بخش دوم از کارویژه مجلس، نظارت بر نحوه اجراء است. پس از اجرایی شدن برجام تا به حال هفت گزارش از سوی وزارت خارجه در مورد نحوه اجرای برجام به کمیسیون امنیت ملی ارائه شده است؛ با توجه به ماهیت سیاسی توافق برجام و برون‌دادهای اقتصادی آن، کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی در گزارش‌های خود، انطباق گشایش‌های پسابرجام بر اهداف اقتصاد مقاومتی را مورد بررسی قرار داده است؛ مواردی از قبیل ضرورت ابتناء حداکثری رشد اقتصادی در پسابرجام بر تولید غیرنفتی، ضرورت هماهنگی دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها در انعقاد قراردادهای خارجی با محوریت اقتصاد مقاومتی و تقویت تولید داخلی، ضرورت ایجاد شفافیت در انعقاد قراردادهای خارجی، ضرورت تأمین مالی خارجی با تأکید اساسی بر نیازهای واقعی و همچنین با توجه به شرایط بازپرداخت آن‌ها و ... در ارزیابی گزارش‌های سه‌ماهه وزارت امور خارجه در مورد روند اجرای برجام موردنظر قرار گرفته است.

۱-۴. قوه قضائیه

تشکیل ستاد مرکزی اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در اواخر شهریور ۱۳۹۶ مهم‌ترین اقدام این قوه ارزیابی می‌شود؛ ستادی که مسئولان عالی‌رتبه قوه قضائیه در آن عضویت دارند و مقرر شده است با هدف برنامه‌ریزی، نظارت، پیگیری و ایجاد هماهنگی میان مسئولین قوه قضائیه، جلسات ادواری توسط دبیرخانه ستاد برگزار شود. از دیگر اقدامات قوه قضائیه می‌توان به تصویب دستورالعمل حمایت قضائی از سرمایه‌گذاری و تشکیل کمیته‌های استانی مرتبط، تشکیل جلسات متعدد در سطح کشوری و استانی و اتخاذ راهکار در موضوع حمایت از کار، سرمایه و تولید، کاهش هزینه‌ها یا به‌عبارت‌دیگر عدم افزایش هزینه‌های قوه علی‌رغم افزایش تعداد پرونده‌ها و شکایات، نقش‌آفرینی مردم در شوراهای حل اختلاف، طراحی شوراهای حل اختلاف تخصصی و ... اشاره کرد.

^۱ برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به گزارش «بررسی و ارزیابی «۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی» و پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برای سال ۱۳۹۵» و همچنین گزارش «ارزیابی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در تدوین و تصویب پروژه‌های اولویت‌دار سال ۱۳۹۶» منتشر شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

^۲ برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به گزارش «بررسی انطباق قانون برنامه ششم توسعه با سیاست‌های کلی برنامه ششم و اقتصاد مقاومتی» منتشر شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

۲. آسیب‌شناسی و نقد عملکرد دستگاه‌های اصلی در حوزه اقتصاد مقاومتی

نقد و بررسی راه طی شده در حوزه اقتصاد مقاومتی از آن جهت حائز اهمیت است که در تمامی سطوح نظام تصمیم‌گیری و اجرایی، مؤونه و ظرفیت بالایی برای معرفی و اجرای آن مفهوم هزینه شد فلذا در بخشی از جامعه، انتظارات بالایی در مورد کارکرد آن شکل گرفت. حال چنانچه «اقتصاد مقاومتی» نتواند انتظارات جامعه و سیاست‌گذاران را برآورده کند، باید بررسی شود که کدام‌یک از دو گزاره زیر صحت دارد:

الف. مفهوم اقتصاد مقاومتی توانایی لازم را برای حل معضلات و برآورده کردن انتظارات ایجاد شده ندارد؟

ب. متصدیان و مسئولان امر، اقتصاد مقاومتی را آن‌طور که باید و شاید اجرا نکردند.

در این قسمت از گزارش، نقد عملکرد دستگاه‌های اصلی در حوزه اقتصاد مقاومتی به صورت مختصر آورده شده است؛ نتیجه تحلیل آن است که در حوزه سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، اجرا و نظارت نقایصی وجود داشته و دارد که باعث شده اقتصاد مقاومتی در صحنه عمل، آن‌طور که باید و شاید متبلور نشود.

قبل از ورود به تحلیل ضروری است به چند حقیقت تحقق‌یافته در فضای اقتصاد مقاومتی اشاره کنیم؛ توضیح اینکه این حقایق بر اساس نظرسنجی و داده‌سنجی بیان نمی‌شود بلکه حاصل بررسی‌های نویسنده است:

۱. مفهوم اقتصاد مقاومتی در میان آحاد جامعه در حد مورد انتظار درونی نشد به این معنا که جامعه ایران به صورت

عمومی، به این نتیجه نرسید که اقتصاد مقاومتی راهبرد اصلی برای حل مشکلات اقتصادی است.

۲. اقتصاد مقاومتی از سوی نهادهای سیاست‌گذار به صورت دقیق مفهوم‌شناسی نشد؛

۳. اقتصاد مقاومتی بعضاً توسط دستگاه‌های اجرایی دچار تقلیل مفهومی می‌شود به طوری که بعضاً فعالیت‌های روزمره

دستگاه‌ها تحت عنوان اقتصاد مقاومتی قالب می‌خورد.

بیان حقایق به هیچ‌وجه نافی دستاوردها و موفقیت‌ها نیست. برای مثال نمی‌توان کتمان کرد که طرح مفهوم اقتصاد مقاومتی، کم‌وبیش در ایجاد خودباوری ملی و تحریک جامعه به مصرف کالای داخلی تأثیر داشته است اما با توجه به اینکه نقد، راه را برای اصلاح باز می‌کند سعی می‌شود به صورت منصفانه مهم‌ترین ایرادات بیان شود.

۲-۱. مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت نظام پس از گذشت مدت طولانی از زمان طرح بحث اقتصاد مقاومتی، گزارشی در مورد مفهوم‌شناسی و صورت‌بندی نظری اقتصاد مقاومتی منتشر نکرده است؛ تبیین «چیستی و چرایی» اقتصاد مقاومتی، بایسته‌ای است که بر زمین مانده و هنوز حتی در بین اندیشمندان اقتصادی در دانشگاه، اجماع نسبی در مورد اقتصاد مقاومتی شکل نگرفته است. این عدم درک در دستگاه‌های اجرایی و مردم شدیدتر است. با توجه به اینکه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی توسط مجمع تشخیص تهیه شده مناسب است مطالعات پشتیبان آن نیز در اختیار جامعه علمی قرار گیرد تا این مطالعه محملی برای نقد و توسعه این مفهوم و ایجاد «وفاق نخبگانی» شود.

همچنین در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی دو اشتباه رخ داده است:

اول آنکه میان تعریف موسع و مضیق اقتصاد مقاومتی خلط شده و این امر از کارآیی این سیاست‌ها کاسته است. توضیح آنکه اقتصاد مقاومتی را می‌توان با دو تعریف مضیق و موسع تبیین کرد.

در تعریف مضیق از اقتصاد مقاومتی تلاش می‌شود **شکندگی‌های اقتصاد** شناسایی شده و بر اساس اولویت‌بندی، جهت رفع آسیب‌پذیری‌ها اقدام شود؛ این تعریف منطبق بر مفهوم *resilience* است. شکندگی به وضعیتی از بخش‌های اقتصادی کشور اطلاق می‌شود که بروز شوک یا تنش می‌تواند آن بخش را دچار **بحران اقتصادی** کرده و بسته به میزان شکندگی و شدت شوک این احتمال وجود دارد که بحران از بخش موردنظر به دیگر بخش‌های اقتصاد سرایت کرده و در موارد حاد مشاهده می‌شود که بحران اقتصادی به **تنش‌های سیاسی و اجتماعی** مبدل می‌شود. همچنین وابستگی در یک بخش اقتصادی به

شرایطی اطلاق می‌شود که وضع محدودیت علیه آن بخش (چه آگاهانه و چه ناشی از حوادث) می‌تواند باعث بروز نابسامانی شود.

اما در تعریف موسع، اقتصاد مقاومتی به عنوان الگوی اقتصادی مطلوب و برای حرکت رو به جلو انقلاب اسلامی شناخته می‌شود. پرواضح است که در این نگاه نه تنها باید شکنندگی‌های اقتصاد مرتفع شود، بلکه ضروری است: اولاً **ضعف‌های ساختاری** شناسایی و رفع شوند؛ (ضعف‌های ساختاری نظیر بیکاری اگرچه در کوتاه‌مدت قابلیت بحران‌زایی ندارند اما سرعت پیشرفت اقتصادی کشور را در بلندمدت به‌طور چشم‌گیری کاهش می‌دهند). ثانیاً **ظرفیت‌های راهبردی** شناسایی شده و برای تقویت آن‌ها برنامه‌ریزی شود.

اشتباه دوم آن است که در سیاست‌های کلی نسبت به شکنندگی‌های آتی کشور کم توجهی شده است (یا حداقل می‌توان گفت سازوکاری جهت درج و ورود شکنندگی‌های آتی به سیاست‌های کلی پیش‌بینی نشده است)؛ توضیح آنکه در ادبیات بین‌الملل در زمینه تاب‌آوری به سه شکنندگی اصلی ۱. نظام بانکی ۲. بخش عمومی و ۳. نظام تجاری و ارزی^۱ اشاره می‌شود اما در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نسبت به بعضی شکنندگی‌های اصلی نظیر وضعیت بانکی و نیز برخی شکنندگی‌های خاص کشور کم توجهی شده است.

نقد دیگر آن است که پس از گذشت حدود ۴ سال از ابلاغ سیاست‌ها، هنوز شاخص‌های مدونی برای پایش میزان موفقیت در اجرای سیاست‌های کلی از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام تدوین و ارائه نشده است.

۲-۲. دولت

در این بخش ابتدا عملکرد سفام^۲ به عنوان اصلی‌ترین بازوی اجرایی کشور در حوزه اقتصاد مقاومتی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و سپس عملکرد سازمان برنامه و بودجه در برنامه ششم توسعه بررسی خواهد شد.

۲-۲-۱. بررسی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

نتیجه ارزیابی عملکرد سفام به شرح زیر است:

- مهم‌ترین نقد در مورد اقدامات سفام، «تقلیل مفهومی اقتصاد مقاومتی» است؛ به این معنا که ابتدا و در فاز نظری، ذیل سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ۱۲ برنامه ملی، تعدادی طرح و پروژه طراحی شد اما در نهایت آنچه در عمل اتفاق افتاد، **گزینش تعدادی پروژه خاص** بود؛ آن هم پروژه‌هایی در سطح دستگاه‌ها، بدون ارتباط نظام‌مند بین آن‌ها و تا حد زیادی مشابه با اقدامات رایج و ذاتی دستگاه‌ها. یعنی عملاً سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به تعدادی پروژه اجرایی تنزل پیدا کرد.

- بررسی پروژه‌ها، این سؤال را در ذهن ایجاد می‌کند که اساساً تفاوت بین فعالیت‌های جاری و فعالیت‌های مبتنی بر اقتصاد مقاومتی چیست؟ مگر تا پیش از طرح مفهوم اقتصاد مقاومتی، همین پروژه‌ها توسط دستگاه‌ها در حال اجرا نبود؟ پس اقتصاد مقاومتی چه محتوای جدیدی بر عملکرد دستگاه‌ها بار کرده است؟

- عدم حضور نماینده و عضو از قوای قضائیه و مقننه در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی باعث شده تا امکان تدوین برنامه‌های فراقوه‌ای میسر نباشد. این در حالی است که لفظ «فرماندهی» بر بسیج کلیه امکانات و ظرفیت‌ها دلالت دارد و این امر جزء الزامات ماده (۱) قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است.

- بررسی مستندات ستاد فرماندهی و قانون بودجه سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد که غیر از بودجه اختصاصی دستگاه‌ها، منابع مجزا و مشخصی برای پروژه‌های اقتصاد مقاومتی در نظر گرفته نشده و این سؤال مطرح است که آیا بدون لحاظ منابع مالی لازم، اجرای این پروژه‌ها ممکن خواهد بود؟

^۱ توضیح بیشتر در مورد این شکنندگی‌ها در پیوست ۱ گزارش ذکر شده است.

^۲ ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

- بررسی مصوبات و مشروح گفتگوهای اعضای سفام (تا آن حدی که در درگاه اطلاع‌رسانی آن منتشر می‌شود) نشان می‌دهد که این نهاد بیشتر به هیأت وزیران ثانی شباهت دارد تا یک نهاد جلودار در حوزه اقتصاد.

- رصد تحریم‌های جدید اقتصادی و اخذ تصمیمات دقیق برای مواجهه با آنها، کارویژه‌ای است که عملکرد سفام در آن کم‌رنگ یا مفقود است.

- با وجود بررسی و تصویب اسناد «پروژه‌های اولویت‌دار سال ۱۳۹۶»، «بسته‌های رونق تولید و اشتغال در ۱۳۹۶» و «برنامه اشتغال فراگیر در سال ۱۳۹۶» توسط سفام در فواصل زمانی نزدیک، نسبت این سه مصوبه با یکدیگر مشخص نبوده و بررسی‌های اجمالی، تطابق و هم‌افزایی این سه مصوبه را تأیید نمی‌کند.

- در تصویب پروژه‌های اولویت‌دار، رویکرد بین‌دستگاهی و تعاملی در نظر گرفته نشده است؛ در حالی که بسیاری از مسائل و چالش‌های ذیل موضوع اقتصاد مقاومتی به گونه‌ای هستند که حل و فصل آنها مستلزم همکاری و تعامل بین چند دستگاه مرتبط است. البته در تدوین و تصویب «برنامه اشتغال فراگیر در سال ۱۳۹۶» رویکرد تعاملی تا حد زیادی لحاظ شده که این امر شایسته تقدیر است.

- به موجب متن مصوبه پروژه‌های سفام، دستگاه‌های اجرایی ملزم شده‌اند گزارش عملکرد خود را در فواصل ماهانه بر اساس «نظام یکپارچه پیش‌برد و پایش اقتصاد مقاومتی» به دبیرخانه این ستاد ارائه دهند؛ تاکنون گزارش جامعی از عملکرد اجرای پروژه‌ها بر اساس «نیپا» در سطح عمومی منتشر نشده است.

- شاخص‌های تحقق اقتصاد مقاومتی توسط سفام تصویب شده و در مجموعه مستندات این ستاد موجود است. ذکر این نکته ضروری است که گام اولیه برای طراحی شاخص، شفاف‌سازی و تعریف دقیق مفهوم اقتصاد مقاومتی و همچنین صورت‌بندی نظری مسئله است؛ لذا طراحی شاخص فاقد آنها، اساساً بی‌اعتبار خواهد شد. فارغ از دقت و قوت این شاخص‌ها تا به حال رصد و پایش آنها در دستور کار سفام و سازمان برنامه و بودجه قرار نگرفته است. این در حالی است که میزان موفقیت در رفع آسیب‌پذیری‌های اقتصاد و تحقق مقاومت اقتصادی در برابر تکانه‌های داخلی و خارجی، جز از طریق پایش و رصد شاخص‌های دقیق و مدون میسر نخواهد شد.

بحث دیگری که در اینجا قابل طرح است، نسبت بین پروژه‌های اولویت‌دار مصوب سفام برای سال ۱۳۹۶ با مفاد برنامه ششم توسعه است.^۱ در این باب نیز دو نتیجه به دست آمده است:

- بررسی‌های آماری مبتنی بر تحلیل محتوا نشان می‌دهد که تنها ۳۶ درصد از مصوبات سفام، با احکام برنامه ششم مرتبط هستند و اگر موارد «قابل تفسیر» را هم به تحلیل اضافه کنیم، حداکثر ۴۳ درصد از مصوبات، دارای ارتباط با برنامه ششم هستند؛ به عبارت دیگر، بیش از نیمی از مصوبات سفام فاقد ارتباط با برنامه میان‌مدت کشور است (رزم آهنگ، ۱۳۹۶).

- از طرف دیگر بعضی از احکام مندرج در قانون برنامه ششم توسعه دارای ارتباط وثیق و مبرهن با اقتصاد مقاومتی هستند ولی ردپای این احکام در پروژه‌های مصوب سفام بسیار اندک و جزئی است. در جدول ۱، ۳۲ مورد از احکام برنامه ششم احصاء شده است؛ این موارد دارای ارتباط معناداری با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی هستند ولی اغلب آنها مابه‌ازائی در پروژه‌های مصوب سفام ندارند. عدم توجه به بعضی از احکام مطرح شده در برنامه ششم توسعه، این شائبه را در ذهن ایجاد می‌کند که سفام در تدوین، تصویب و ابلاغ پروژه‌های اولویت‌دار، توجه کافی به مفاد برنامه ششم توسعه نداشته است.

^۱ منطق اینکه چرا باید پروژه‌های مصوب سفام در راستای مصوبات برنامه ششم توسعه باشد در پیوست ۲ مطرح شده است.

جدول ۱: بندهایی از برنامه ششم توسعه که دارای ارتباط وثیق و مبرهن با مفهوم اقتصاد مقاومتی هستند ولی ردپایی در پروژه‌های مصوب سفام ندارند.

ردیف	مصوبات برنامه ششم توسعه مرتبط با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	مفاد حکم	بند مرتبط از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	ارتباط با پروژه‌های اولویت‌دار سال ۱۳۹۶ مصوب سفام
۱	ماده (۴) بند «ز»	تدوین سند ملی کار شایسته و الزام به کاهش نرخ بیکاری به میزان حداقل هشت‌دهم درصد (۰/۱۸) سالانه در طول سال‌های اجرای قانون برنامه	بند ۱	نامرتبط
۲	ماده (۲۵) بند «الف»	الزام کلیه دستگاه‌های اجرایی عهده‌دار وظایف اجتماعی، فرهنگی و خدماتی نسبت به خرید خدمات از بخش خصوصی و تعاونی (به‌جای تولید خدمات)		نامرتبط
۳	ماده (۴۶) بند «ج»	سپرده‌گذاری ده‌درصد (۱۰٪) سالانه (ارزی) از منابع ورودی صندوق توسعه ملی در قبال اخذ خط اعتباری ریالی برای ارائه تسهیلات ریالی به صنایع کوچک و متوسط تعاونی و غیردولتی		نامرتبط
۴	ماده (۴) بند «ج»	حمایت حقوقی، مالی و نهادی لازم برای توسعه دانش و پیشرفت فناورانه و نوآورانه در جهت تجاری‌سازی ایده و دانش	بند ۲	نامرتبط
۵	ماده ۶۴	<p>- ایجاد واحدها و شعب آموزش عالی با مشارکت دانشگاه‌های معتبر بین‌المللی</p> <p>- اختصاص یک‌درصد (۱٪) از اعتبارات تخصیص‌یافته هزینه‌ای به‌استثنای فصول (۱) و (۶) و در مورد شرکت‌های دولتی از هزینه‌های غیرعملیاتی برای امور پژوهشی و توسعه فناوری</p> <p>- الزام شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و ... به هزینه معادل حداقل سه‌درصد (۳٪) از سود قابل تقسیم سال قبل خود برای مصرف در امور تحقیقاتی و توسعه فناوری در بودجه سالانه</p> <p>- الزام ثبت فهرست طرح‌های پژوهشی و فناوری و پایان‌نامه‌ها و رساله‌ها در سامانه «سمات»</p> <p>- الزام دولت به حمایت مالی از پژوهش‌های تقاضامحور مشترک با دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، پژوهشی و فناوری و حوزه‌های علمیه</p>		نامرتبط
۶	ماده (۶۵) بندهای «الف» و «ب»	<p>- حمایت دولت از تأسیس شرکت‌های دانش‌بنیان در داخل کشور با مشارکت شرکت‌های خارجی صاحب صلاحیت و دارای دانش برای طراحی، مهندسی، ساخت، نصب تجهیزات و انتقال فناوری در حوزه‌های انرژی شامل بالادستی و پایین‌دستی نفت و گاز و تبدیل نیروگاهی و اعطای تسهیلات لازم در این زمینه</p> <p>- افزایش سهم دانشگاه فنی و حرفه‌ای و دانشگاه جامع علمی - کاربردی در نظام آموزشی کشور</p>		نامرتبط

ردیف	مصوبات برنامه ششم توسعه مرتبط با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	مفاد حکم	بند مرتبط از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	ارتباط با پروژه‌های اولویت‌دار سال ۱۳۹۶ مصوب سفام
۷	ماده (۵)	الزام دستگاه‌های اجرایی و نیروهای مسلح نسبت به اجرائی نمودن چرخه مدیریت بهره‌وری در مجموعه خود و الزام سازمان ملی بهره‌وری نسبت به رصد و پایش این اقدامات	بند ۳	نامرتبط
۸	ماده (۷) بند «ح»	الزام دولت به اتخاذ رویکرد تمرکززدایی و اثربخشی مدیریت اجرائی در مراکز استان‌ها و اختصاص سی درصد (۳۰٪) از اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای کشور به شورای برنامه‌ریزی استان‌ها	بند ۴	نامرتبط
۹	ماده (۲۶)	الزام دولت به تهیه سند آمایش سرزمین ملی و استانی		نامرتبط
۱۰	ماده (۴۴)	الزام دولت به طراحی سازوکار و تدوین آئین‌نامه در راستای کاهش ۵ درصدی تلفات انرژی در بخش ساختمان		نامرتبط
۱۱	ماده (۳۰)	الزام دولت به انجام بررسی‌های لازم جهت برقراری عدالت در نظام پرداخت، رفع تبعیض و متناسب‌سازی دریافت‌ها	ماده ۵	قابل تفسیر
۱۲	ماده (۱۳)	الزام وزارت امور اقتصاد و دارایی نسبت به ایجاد و انعقاد پیمان‌های دوجانبه و چندجانبه	ماده ۱۰	نامرتبط
۱۴	ماده (۴۶) بند خ	الزام دولت به حمایت از صندوق ضمانت صادرات ایران، صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک، تحقیقات و توسعه صنایع الکترونیک، بیمه فعالیت‌های معدنی و صنایع دریایی در راستای تقویت صادرات غیرنفتی		نامرتبط
۱۵	ماده (۱۰۵) بند پ	الزام دولت به تقویت دیپلماسی اقتصادی با تمرکز بر ورود به بازارهای جهانی		نامرتبط
۱۶	ماده (۱۰۵) بند ت	الزام وزارت امور خارجه به استفاده از رایزنان بازرگانی در سفارتخانه‌های ایران		نامرتبط
۱۷	ماده (۴۴)	الزام دولت به ارائه تسهیلات لازم برای ایجاد ظرفیت پالایش مقدار دو میلیون و هفتصد هزار بشکه در روز نفت خام و میعانات گازی با ضریب پیچیدگی بالا توسط بخش غیردولتی، الزام دولت به افزایش ظرفیت تولید محصولات پتروشیمی کشور	بند ۱۵	نامرتبط
۱۸	ماده (۴۸) بند ث	الزام وزارت نفت به تهیه برنامه جامع صیانتی و ازدیاد برداشت از مخازن هیدروکربوری طی سال اول اجرای برنامه	بند ۱۹	نامرتبط
۱۹	ماده (۴) بند خ	الزام وزارت اقتصاد و سازمان بورس به ارتقای شفافیت اطلاعات در بازار سرمایه و راه‌اندازی مؤسسات رتبه‌بندی		نامرتبط
۲۰	ماده (۹)	الزام دولت به تکمیل سامانه تدارکات الکترونیکی دولت برای اجرای تمامی مراحل انواع معاملات متوسط و بزرگ وزارتخانه‌ها و ...		نامرتبط
۲۱	ماده (۱۴)	الزام بانک مرکزی به استفاده از اهرم‌های نظارتی در راستای ارتقای شفافیت و سلامت و کاهش نسبت مطالبات غیرجاری به تسهیلات، الزام بانک مرکزی و قوه قضائیه نسبت به کاهش سالانه یک درصدی نسبت تسهیلات غیرجاری به کل		مرتبط

ردیف	مصوبات برنامه ششم توسعه مرتبط با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	مفاد حکم	بند مرتبط از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	ارتباط با پروژه‌های اولویت‌دار سال ۱۳۹۶ مصوب سفام
		تسهیلات (ارزی و ریالی)		
۲۲	ماده (۱۸)	الزام بانک مرکزی به ایجاد زمینه نظارت مستمر در نظام بانکی با استقرار سامانه‌های نظارتی برخط در سال اول اجرای قانون برنامه		مرتبط
۲۳	ماده (۲۹)	الزام دولت به طراحی سامانه حقوق و دستمزد طی سال اول اجرای قانون برنامه		قابل تفسیر
۲۴	ماده (۶۷) بند «الف»	الزام دستگاه‌های اجرایی، لشکری و کشوری نسبت به انجام کلیه استعلامات هویت اشخاص حقیقی، کالا و خدمات، دارائی‌های منقول و غیرمنقول (از جمله ملک، وسایل نقلیه و اوراق بهادار) و نشانی مکان‌محور به صورت الکترونیکی و براساس مفاد نقشه جامع دولت الکترونیک کشور		مرتبط
۲۵	ماده (۶۸) بند ح	الزام دولت نسبت به ایجاد سامانه‌های مالیات الکترونیکی، معاملات دولتی الکترونیکی (شامل مناقصه، مزایده، خرید کالا) و سلامت الکترونیکی		قابل تفسیر
۲۶	ماده (۱۰۸) بند ب	اعطای مجوز به نیروی انتظامی و گمرک نسبت به نصب، راه‌اندازی و به‌روزرسانی سامانه‌های کنترل خودرویی بارگنجی (کانتینری)(ایکس‌ری) در مبادی گمرکی، ورودی و خروجی مرزها و ...		نامرتبط
۲۷	ماده (۱۱۴)	الزام سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نسبت به راه‌اندازی و ساماندهی دفتر املاک کشور به صورت الکترونیک		نامرتبط
۲۸	ماده (۱۱۷) بند «الف»	الزام قوه قضاییه نسبت به ایجاد سامانه‌ای الکترونیک به منظور ایجاد امکان پاسخگویی فوری و برخط به استعلامات مورد نیاز مراجع قضائی ذی‌صلاح در خصوص اموال اشخاص محکوم‌علیهیم و الزام کلیه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی که به نحوی از انحاء دارای اطلاعات لازم هستند نسبت به همکاری با قوه قضاییه در مورد این سامانه		نامرتبط
۲۹	ماده (۱۱۷) بند ب	الزام سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نسبت به انجام اقدامات قانونی لازم برای الکترونیکی کردن فرآیندهای اجرای مفاد اسناد رسمی تا پایان سال اول اجرای برنامه		غیرمرتبط با قوه مجریه
۳۰	ماده (۱۱۷) بند ت	الزام قوه قضاییه نسبت به ایجاد درگاه الکترونیک با اتصال به سامانه‌های الکترونیک دستگاه‌های اجرائی به منظور پاسخگویی به کلیه استعلامات مورد نیاز مراجع قضائی به صورت الکترونیک و الزام دستگاه‌های اجرائی نسبت به همکاری با قوه قضاییه در این زمینه		نامرتبط
۳۱	ماده (۴۱)	الزام سازمان انرژی اتمی نسبت به تدوین طرح ملی مقابله با شرایط اضطراری نیروگاه‌ها و تأسیسات هسته‌ای با همکاری سازمان، وزارتخانه‌های دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، کشور و امور خارجه و سازمان پدافند غیرعامل و سایر	بند ۲۲	نامرتبط

ردیف	مصوبات برنامه ششم توسعه مرتبط با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	مفاد حکم	بند مرتبط از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	ارتباط با پروژه‌های اولویت‌دار سال ۱۳۹۶ مصوب سفام
		دستگاه‌های ذی‌ربط		
۳۲	ماده (۱۰۶) بند پ	الزام کلیه دستگاه‌های اجرایی به رعایت سیاست‌های پدافند غیرعامل		نامرتبط

منبع: گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره مسلسل ۱۵۶۰۳

۲-۲-۲ بررسی عملکرد سازمان برنامه و بودجه در برنامه ششم توسعه

بررسی عملکرد سازمان برنامه و بودجه در برنامه ششم توسعه از آن جهت صورت می‌گیرد که برنامه میان‌مدت، محمل مناسبی جهت قانونی‌سازی و ایجاد تضمین اجرایی برای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بود. ضمن اینکه مقام معظم رهبری در بیانات خود بر اهمیت و لزوم مطابقت برنامه ششم توسعه با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تأکید کرده‌اند.^۱ در روند تدوین و ارائه لایحه برنامه ششم توسعه به مجلس نهم و دهم اتفاقاتی رخ داد که باعث شد هویت، شاکله و روح اقتصاد مقاومتی بر کلیت قانون برنامه ششم توسعه حاکم نشود هر چند که در نهایت این قانون واجد احکامی شد که اجرای آن‌ها می‌تواند تأثیر قابل توجهی در مقاوم‌سازی اقتصاد داشته باشد. پاره‌ای از این رویدادها عبارت‌اند از:

- ارائه ویرایش ۳۱ ماده‌ای لایحه به مجلس تحت عنوان لایحه «احکام مورد نیاز جهت اجرای برنامه ششم» با تفسیر جدید از قانون برنامه و بودجه مبنی بر عدم لزوم تصویب احکام برنامه توسط مجلس و تأکید بر سند پشتیبان برنامه ششم به عنوان دستور کاری دولت؛ سندی که گفته می‌شد توسط هیأت وزیران تصویب شده و مشتمل بر راهبردها و اهداف بی‌شماری بود که به‌زعم کارشناسان، اجرای همه آن‌ها دور از انتظار بود.
- ارائه ویرایش ۳۵ ماده‌ای از لایحه به تبع تأکید نمایندگان و بدون امضاء رئیس‌جمهور
- عدم توجه و پوشش سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و اقتصاد مقاومتی^۲
- عدم هماهنگی بین سازمان برنامه و بودجه و سایر دستگاه‌های اجرایی به گونه‌ای که نمایندگان دستگاه‌ها بعضاً به دنبال تصویب پیشنهادهای خود از کانال نمایندگان مجلس بودند.
- و ...

موارد ذکر شده تنها بخشی از اشکالات در روند بررسی لایحه برنامه ششم بود؛ اشکالاتی که باعث شد برنامه پنجم توسعه یک سال تمدید و تصویب برنامه ششم به مجلس دهم موکول شود. غرض آنکه به دلیل عدم همراهی دولت با مجلس و به تبع تطویل روند بررسی، این امکان فراهم نشد که از فرصت برنامه ششم در راستای اقتصاد مقاومتی، آن‌طور که باید و شاید استفاده شود.

۲-۳. مجلس شورای اسلامی

^۱ «نکته‌ی دوم در مورد اقتصاد مقاومتی این است که همه‌ی برنامه‌های اقتصادی دولت بایستی در این مجموعه‌ی اقتصاد مقاومتی و در این سیاست‌ها بگنجد؛ حتی برنامه‌ی ششم و برنامه و بودجه‌های سالیانه، همه باید براساس این اقتصاد مقاومتی شکل بگیرد؛ یعنی هیچ‌کدام از این‌ها در هیچ بخشی، غیرمنطبق با این سیاست‌ها نباشد؛ نه اینکه فقط مخالفت نداشته باشد بلکه کاملاً منطبق با این سیاست‌ها باشد.» بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با هیأت دولت، ۴ شهریور ۱۳۹۴

^۲ برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به گزارش «بررسی» لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵) «۴. واکاوای ردپای سیاست‌های کلی برنامه ششم و اقتصاد مقاومتی» منتشر شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

یکی از فرصت‌های طلایی برای تدوین سازوکار اجرایی اقتصاد مقاومتی در بازه زمانی میان‌مدت، برنامه ششم توسعه بود. اگرچه در بخش‌های قبل بیان شد که یکی از دستاوردهای مجلس در برنامه ششم، درج اهداف و مفاد سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در احکام و بندهای برنامه بود اما این گزاره به معنای تأیید برنامه‌ای بودن و کارآمدی کامل آن سند نیست. هر چند مجلس شورای اسلامی را نمی‌توان محل مناسبی برای صورت‌بندی نظری و تدوین احکام برنامه مبتنی بر اقتصاد مقاومتی دانست اما پذیرش کلیات لایحه برنامه توسعه‌ای که فاقد این ویژگی‌ها بود، با وجود تذکرات متعدد صاحب‌نظران و پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس در رد کلیات لایحه برنامه، سهم مجلس در عدم استفاده از فرصت برنامه ششم توسعه در مقاوم‌سازی اقتصاد کشور است.

نکته دیگر آنکه قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در تاریخ ۱۳۹۴/۳/۵ در صحن علنی مجلس شورای اسلامی تصویب و با تأیید شورای نگهبان به قانون تبدیل شد؛ مهم‌ترین پیام این قانون، تشکیل شورایی متشکل از مسئولین عالی‌رتبه قوای سه‌گانه کشور به منظور ایجاد هماهنگی و رفع موانع اجرائی تحقق اقتصاد مقاومتی در کشور است. متأسفانه تا به حال مفاد این قانون اجرا نشده است و می‌توان گفت که مجلس شورای اسلامی در نظارت بر حسن اجرای مفاد این قانون کوتاهی داشته است.

وجود نگاه‌های منطقه‌ای و شهری در بعضی از نمایندگان و بعضاً استیلا یافتن آن بر نگاه ملی باعث شده است پیشنهادهایی در مجلس مطرح شود که نه تنها نسبتی با اقتصاد مقاومتی ندارد بلکه خلاف بین آن است. در موضوع پیشنهاد افزایش مناطق آزاد بدون وجود زیرساخت‌های آن و صرفاً با هدف ایجاد رونق صوری در شهرهای هدف، این موضوع به وضوح قابل مشاهده بود. یکی دیگر از نقایص عملکرد مجلس شورای اسلامی در بعد نظارت و به طور خاص پس از اجرای برجام است. متعاقب اجرایی شدن برجام، گشایش‌هایی برای فعالیت دستگاه‌های دولتی در فضای بین‌المللی ایجاد شد. عقد قراردادهای تأمین کالا و خدمات، همکاری، تولید مشترک و از همه مهم‌تر تأمین مالی، مهم‌ترین فعالیت‌های بین‌المللی دستگاه‌ها بودند. فعالیت‌های مستقل دستگاه‌ها و بدون وجود یک هویت حاکم و یکپارچه بر قراردادهای برون‌مرزی (برای مثال حاکمیت روح و هویت مقاوم‌سازی اقتصاد ایران در قراردادهای خارجی یا هر هویت واحد دیگر) نقیصه‌ای بود که به طور ویژه، ورود و نظارت مجلس شورای اسلامی را طلب می‌کرد.

۲-۴. قوه قضائیه

اگرچه در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، بندی که به طور خاص معطوف به قوه قضائیه باشد وجود ندارد اما اگر بپذیریم که زیربنای یک اقتصاد مقاوم، تولید و اشتغال مولد است و همچنین اگر بپذیریم حفظ امنیت سرمایه‌گذاری و تأمین حقوق مالکیت پیش‌نیازهای تولید و اشتغال هستند، لذا می‌توان گفت که قوه قضائیه به صورت غیرمستقیم وظیفه‌ای خطیر در حوزه اقتصاد مقاومتی دارد. از سوی دیگر با توجه به اینکه یکی از موانع اصلی رشد اقتصادی و توسعه هر کشور فساد است، بند ۱۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ارتباط وثیقی با کارویژه‌های قوه قضائیه دارد.

نکته دیگر آنکه ستاد مرکزی اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه با حدود سه سال و نیم فاصله زمانی نسبت به زمان ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تشکیل شده که این تأخیر اگر حاکی از معطل ماندن اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه باشد، یک ایراد اساسی محسوب می‌شود.

جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد

قاعده‌گذاری، سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، اجرا و نظارت در حوزه اقتصاد مقاومتی یا به عبارت کلی‌تر «حکمرانی بر اساس انگاره اقتصاد مقاومتی» تنها و تنها زمانی موفقیت‌آمیز خواهد بود که بپذیریم اقتصاد مقاومتی آمده است تا معنا و مفهوم جدیدی را بر ساختار ذهنی، علمی و اجرایی ما بار کند؛ اقتصاد مقاومتی زمانی محقق خواهد شد که زمان ابلاغ سیاست‌های آن را به منزله «تلقی کرده و پس از آن طرح و نقش جدیدی را بر نظام حکمرانی خود حاکم کنیم. مشابه آنچه

کینز با درهم شکستن انگاره‌های متصلب اقتصاد کلاسیکی انجام داد، ما نیز باید برنامه‌ریزی خود در باب اقتصاد مقاومتی را متحول کنیم؛ یعنی به جای اینکه فعالیت‌های رایج و ذاتی را در پوشش جدید و تحت عنوان اقتصاد مقاومتی قالب بزنیم، لازم است «مقاوم‌سازی اقتصاد» را زیربنای حکمرانی قرار دهیم. خلاصه آنکه اقتصاد مقاومتی با حرف محقق نمی‌شود و تا نگاه‌های خود را تغییر ندهیم نه تنها توفیقی حاصل نمی‌شود بلکه ناامیدی و بی‌اعتمادی در جامعه پدید می‌آید. به منظور توفیق در اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، پیشنهادهای زیر قابل طرح است:

- شایسته است مفهوم‌شناسی و صورت‌بندی نظری مفهوم اقتصاد مقاومتی با تأکید بر تفکیک تعریف مضیق و موسع در دستور کار قرار گیرد.

- به تبع شکنندگی‌های اقتصاد ایران (مواردی که در کوتاه‌مدت قابلیت بحران‌زایی دارند) و همچنین تحریم‌های جدید که نقطه هدف آن‌ها آسیب‌پذیری‌های اقتصاد است، ضروری است تأکید ویژه‌ای روی تعریف مضیق اقتصاد مقاومتی شود؛ به این معنا که برنامه کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت برای کاهش و رفع آسیب‌پذیری‌ها و شکنندگی‌های اقتصاد ایران طراحی شود. بر اساس این نگاه، ضروری است دستگاه‌های متولی سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری، اجرا و نظارت از مفهوم غیردقیق و البته دست‌نیافتنی اقتصاد مقاومتی (توضیح اینکه بعضاً اقتصاد مقاومتی تحت عنوان «هر آنچه خوب است در اقتصاد انجام شود» تعبیر می‌شود که البته اشتباه است) عدول کرده و برای رفع یا کاهش شکنندگی‌های اقتصاد ایران چاره‌اندیشی کنند. این پیشنهاد سیاستی مبتنی بر تعریف مضیق از اقتصاد مقاومتی ارائه شده است. نگارنده به جد معتقد به اولویت تعریف موسع بر تعریف مضیق اقتصاد مقاومتی است اما تجربه سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری و اجرا از سال ۹۲ (از زمان ابلاغ سیاست‌ها) از یک طرف و بررسی شواهد میدانی از شکنندگی‌های اقتصاد ایران و دندان تیز کردن معاندین جمهوری اسلامی برای ضربه زدن به کشور از مجرای همین شکنندگی‌ها از طرف دیگر، ما را به این نتیجه رساند که در حال حاضر، چاره‌اندیشی در مورد آسیب‌پذیری‌های اقتصاد ایران از اولویت بالاتری برخوردار است.

- به منظور رصد میزان پیشرفت در مقاوم‌سازی اقتصاد، شایسته است شاخص‌سازی در این زمینه تسریع شود. همچنین به نظر می‌آید طراحی شاخص برای تعریف مضیق و موسع اقتصاد مقاومتی باید مجزا از یکدیگر باشد.

- طراحی سازوکاری برای بازنگری در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و به‌روزرسانی بندهای آن، امری مفید خواهد بود.
- بر اساس بند ۲۲ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ضروری است برنامه‌های تحریمی دشمن از لحاظ اقتصادی و سیاسی رصد شود و تصمیمات دقیق و کاربردی اتخاذ شود. ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در صورت تقویت بنیه کارشناسی و عضویت مسئولان از سایر قوا می‌تواند نهاد پیشنهادی مناسبی برای این امر باشد.
- قانون برنامه ششم توسعه شامل احکام و بندهایی است که با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ارتباط دارند. تأکید و نظارت بر اجرای این بندها می‌تواند تأثیر قابل‌توجهی در مقاوم‌سازی اقتصاد داشته باشد.

پیوست ۱. بررسی شاخص‌های اصلی شکنندگی و وابستگی در اقتصاد ایران

بر اساس توضیحاتی که در باب تعریف مضیق اقتصاد مقاومتی مطرح شد، بررسی شکنندگی‌ها و وابستگی‌های اقتصاد ایران و تلاش برای رفع آن‌ها امری ضروری است؛ حتی اگر مفهوم «اقتصاد مقاومتی» از سوی سیاست‌گذاران کشور به عنوان راهبرد اقتصادی کشور مطرح نشده بود، باز هم چاره‌اندیشی در مورد شکنندگی‌ها و وابستگی‌ها ضروری بود. شکنندگی به وضعیتی از بخش‌های اقتصادی کشور اطلاق می‌شود که بروز شوک یا تنش می‌تواند آن بخش را دچار بحران اقتصادی کرده و بسته به میزان شکنندگی و شدت شوک این احتمال وجود دارد که بحران از بخش موردنظر به دیگر بخش‌های اقتصاد سرایت کند و در موارد حاد مشاهده می‌شود که بحران اقتصادی به تنش‌های سیاسی و اجتماعی مبدل می‌شود. همچنین وابستگی در یک بخش اقتصادی به شرایطی اطلاق می‌شود که وضع محدودیت علیه آن بخش (چه آگاهانه و چه ناشی از حوادث) می‌تواند باعث بروز نابسامانی شود.

بحث موسع در مورد شکنندگی‌های اقتصاد ایران نیاز به گزارشی مجزایی دارد اما به اختصار می‌توان مهم‌ترین آن‌ها را بیان کرد:

الف. شکنندگی در نظام بانکی

در بخش بانکی شاخص‌های متعددی وجود دارد که آسیب‌پذیری را نشان می‌دهد؛ به طور خاص شاخص کفایت سرمایه و حساسیت دارایی‌های بانکی به وضعیت اقتصاد، نرخ سود و نرخ ارز بیشترین توانایی را در توضیح شکنندگی بخش بانکی دارند.^۱ همچنین در حوزه بین‌المللی، وابستگی به نهادهای برون‌مرزی (نظیر سوئیفت) و ارزهای محدود (به طور خاص دلار) در تعاملات مالی و بانکی مهم‌ترین عوامل هستند که کشور را در معرض تحریم قرار می‌دهند؛ همین عوامل باعث شدند در موج تحریمی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱، بیشترین تأثیرپذیری از تحریم، در بخش مالی و بانکی باشد. همچنین بررسی‌ها نشان می‌دهد که دستگاه‌های سیاست‌گذار در کشورهای تحریم‌کننده و اندیشکده‌های مرتبط، روی تحریم بخش مالی و بانکی ایران در آینده حساب ویژه‌ای باز کنند.

ب. شکنندگی در بخش عمومی

در بخش بودجه، نبود ضربه‌گیر مالی مطمئن (ناشی از نبود قاعده مالی مناسب، نبود رابطه پویا میان درآمدهای نفتی و بودجه دولت، نبود دید میان‌مدت به بودجه‌ریزی) و حساسیت بودجه به رابطه مبادله (ناشی از وابستگی به نوسان قیمت نفت) و وضعیت اقتصاد (نوسان مقدار صادرات نفت و میعانات که بر وضعیت مالیاتی و ... نیز تأثیرگذار است) عمده نقاط آسیب‌پذیری است.^۲ همچنین حساسیت زیاد بودجه دولت به درآمدهای نفتی و نبود حائل یا ضربه‌گیر مالی، مجال را برای تأثیرگذاری تحریم‌های اقتصادی فراهم می‌کند. از آن جهت که وضع تحریم علیه فروش نفت و یا جلوگیری از ورود درآمدهای حاصل از فروش نفت به داخل کشور باعث ناتوانی و حتی اعسار دولت در پرداخت تعهداتش (اعم از حقوق و دستمزد کارکنان، پرداخت بدهی‌ها به پیمانکاران و ...) می‌شود. تأخیر در پرداخت دستمزد کارمندان دولتی و بدهی پیمانکاران، موجبات نارضایتی عمومی را فراهم می‌کند.

ج. شکنندگی در نظام تجاری و ارزی

در بخش ارزی اساساً به دلیل نوع نظام ارزی (میخکوب نرم بی‌قاعده) آسیب‌پذیری قابل ملاحظه وجود دارد. همچنین در بعد روابط تجاری، وابستگی فزاینده غذا و درمان به واردات کالاهای نهایی، واسطه‌ای و سرمایه‌ای یکی از مجاری آسیب‌پذیری اقتصاد است که تأثیر خود را بر مصرف‌کنندگان نهایی در داخل کشور می‌گذارد. وابستگی به ارزهای خاص و محدود در مبادلات تجاری و مالی بین‌المللی یکی دیگر از مجاری آسیب‌پذیری در بخش تجاری است. توضیح اینکه چنانچه بخش عمده‌ای از ذخایر ارزی بانک مرکزی، متشکل از یک یا دو ارز خاص بوده و همچنین تبادلات تجاری کشور اکثراً وابسته به تعداد محدودی از ارزها باشد، در این شرایط وضع محدودیت (برای مثال تحریم) در دسترسی کشور به منابع ارزی (برای مثال ممنوعیت دسترسی به منابع ارزی حاصل از فروش نفت) و ایجاد محدودیت نقل‌وانتقال ارز باعث ایجاد اختلال و آشفتگی در بازار ارز خواهد شد؛ تشدید سفته‌بازی در بازار ارز داخلی به تبع کاهش عرضه، تبدیل وجوه نقد مبتنی بر پول ملی به ارز خارجی و بعضاً تبدیل سایر دارایی‌ها (برای مثال مسکن، سهام، سکه و ...) به ارز خارجی و ... باعث افزایش اختلال در بازار ارز و به تبع افزایش قیمت ارز خواهد شد. این روند می‌تواند منجر به افزایش تورم و بعضاً نابسامانی‌های اجتماعی شود.

پیوست ۲. بررسی چرایی لزوم انطباق مصوبات سفام با مفاد قانون برنامه ششم

در باب نسبت بین برنامه ششم توسعه و پروژه‌های سفام اساساً این سؤال مطرح است که آیا لزومی در مورد انطباق این دو وجود دارد؟ در پاسخ می‌توان دو جواب مطرح کرد.

اولاً اینکه پروژه‌های مصوب سفام دارای منابع مالی مستقلی نیستند و بر اساس جزء ۴ بند «ب» ابلاغیه مصوبات سفام «تأمین منابع مالی لازم برای اجرای هر یک از پروژه‌های مصوب بر عهده دستگاه مجری می‌باشد و مجری می‌بایست در چارچوب

^۱ برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به گزارش «سازوکار اصابت شوک خارجی و بروز بحران در اقتصاد» منتشر شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای

اسلامی

^۲ همان

اعتبارات، وظایف و اختیارات دستگاه مجری، کلیه اقدامات لازم را برای تأمین مالی پروژه به نحوی به عمل آورد که پروژه طبق زمان‌بندی مصوب انجام شود». بر اساس این بند، تأمین منابع مالی پروژه‌های مصوب سفام، محمولی جز بودجه سالیانه نخواهد داشت و بر اساس نظام برنامه‌ریزی، بودجه برشی سالانه از برنامه پنج‌ساله است و باید قوانین بودجه به گونه‌ای تنظیم شوند که در طول پنج سال، اهداف قانون برنامه محقق شود.

پاسخ دوم اینکه، برنامه ششم چه از حیث مطالب مندرج در سیاست‌های کلی برنامه ششم^۱ و چه از حیث اظهارات شفاهی مقامات، مدیران و پژوهش‌گران ارشد، وظیفه سنگینی در تحقق و پیاده‌سازی اقتصاد مقاومتی دارد؛ حال اینکه پس از افت‌وخیزهای طولانی در روند تدوین و تصویب، برنامه ششم تا چه حد رنگ و بوی اقتصاد مقاومتی گرفته است بحث دیگری است اما به طور یقین بندها و احکام مفیدی در ارتباط با اقتصاد مقاومتی در مصوبه نهایی برنامه ششم درج شده است که ضروری است در مصوبات سفام ظهور و بروز یابند.

منابع

آتشبار، توحید، سازوکار اصابت شوک خارجی و بروز بحران در اقتصاد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۳۸۱، تیر ۱۳۹۶

رزم آهنگ، مهدی، بررسی و ارزیابی «۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی» و پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برای سال ۱۳۹۵، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۱۹۵، آذر ۱۳۹۵

رزم آهنگ، مهدی، ارزیابی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در تدوین و تصویب پروژه‌های اولویت‌دار سال ۱۳۹۶، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۶۰۳، آذر ۱۳۹۶

علوی منش، محسن، تهرانی، ایمان، رزم آهنگ، مهدی، بررسی انطباق قانون برنامه ششم توسعه با سیاست‌های کلی برنامه ششم و اقتصاد مقاومتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۳۸۷، اردیبهشت ۱۳۹۶

رزم آهنگ، مهدی، تهرانی، ایمان، ذاکری، زهرا، رجب پور، حسین، بررسی «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)» ۴. واکاوی ردپای سیاست‌های کلی برنامه ششم و اقتصاد مقاومتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۷۲۱، اسفند ۱۳۹۴

^۱ در مقدمه سیاست‌های کلی برنامه ششم، اقتصاد مقاومتی به عنوان یکی از محورهای سه‌گانه برنامه ششم ذکر شده است.