

بررسی تحلیلی و کارکردی مدل‌ها و فرایندهای سیاستگذاری اقتصادی

عباس مصلی نژاد*

دانشیار گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۹/۱۱/۲۶ - تاریخ تصویب: ۱۹/۱۲/۲۱)

چکیده:

سیاستگذاری اقتصادی دارای روش‌شناسی و رهیافت‌های نظری متنوع است و از مدل‌های متفاوت بهره می‌گیرد. به عبارت دیگر، «پیوند قالب‌های روشی و نظری» بستر شکل‌گیری مدل‌هایی را فراهم می‌آورد که بخشی از واقعیت‌های نظام اقتصادی کشورها را شکل می‌دهد. به این ترتیب، می‌توان تاکید داشت که هر مدل اقتصادی ترکیبی از روش‌شناسی خاص، مبانی تئوریک و نظری مشخص و در نهایت شکلی خاص از فرایند اجرایی است. در این مقاله، مدل‌های سیاستگذاری اقتصادی شامل: «تحلیل استراتژیک»، مدل «تحلیل مرحله‌ای»، مدل «تصمیم‌گیری»، مدل «سازمان»، سلسله مراتب و شبکه»، مدل «سازمان‌ها و نهادهای فرادولتی»، «مدل تعادل ایستا»، و در نهایت فرایندهای «رشد بلندمدت» و «اشتغال کامل» مورد بررسی قرار می‌گیرد. بدیهی است، مطلوبیت هر یک از این مدل‌ها بستگی به شرایط اقتصادی، فضای بین‌المللی و همچنین شاخص‌های اجتماعی کشور دارد که چنین مدلی می‌تواند در آن مورد استفاده قرار گیرد.

واژگان کلیدی:

سیاستگذاری اقتصادی، نهادهای فراملی، تعادل ایستا، رشد بلندمدت، تحلیل مرحله‌ای، تصمیم‌گیری، سلسله مراتب سازمانی، شبکه‌سازی در سیاست‌گذاری اقتصادی

مقدمه

کشورهایی که دارای تجربه موفق و موثر در ارتباط با کارآمدی الگوی بازار آزاد اقتصادی بوده‌اند، طبعاً تمایل بیشتر برای بهره‌گیری از این رویکرد در برنامه‌ریزی‌های آینده خواهند داشت. آنان ترجیح می‌دهند از این طریق، اقتصاد بازار آزاد را حفظ کرده و از سوی دیگر به الگوهای تمایل نشان می‌دهند که فرایند توزیع ارزش‌های اقتصادی را در چنین فرایندی امکان‌پذیر کند. اگرچه مدل‌های سیاستگذاری اقتصادی متنوع و پیچیده هستند؛ اما شش مدل در سیاستگذاری اقتصادی شامل مدل‌های «تحلیل استراتژیک» (Strategic Analysis Model)، «تحلیل مرحله‌ای» (Cyclical Analysis Model)، «تصمیم‌گیری» (Decision Making)، «سازمان، سلسله مراتب و شبکه» (Organization and Network)، «سازمان‌ها و نهادهای فرادولتی» (Trans Government Institution)، «تعادل ایستا» (Static Equilibrium)، و دو فرایند یعنی فرایند «رشد بلندمدت» و «اشتغال کامل» از اهمیتی بالاتر برخوردارند و در این نوشتار مورد بررسی قرار خواهند گرفت. هر یک از این مدل‌ها و فرایندها می‌تواند انعکاس نیازهای اقتصادی برخی از جوامع محسوب شود. به عبارت دیگر مدلی که برای سیاستگذاری اقتصادی در کشورهای توسعه یافته مورد استفاده قرار می‌گیرد، ممکن است هیچگونه مطلوبیتی برای کشورهای در حال توسعه نداشته باشد. بنابراین، مطلوبیت و کارآمدی هر مدل به چگونگی توسعه‌یافتگی کشور مورد نظر و همچنین شرایط اجتماعی-اقتصادی آن بستگی دارد. بی‌توجهی نسبت به «عوامل زمینه‌ای» (Contextual Factors)، منجر به کاهش مطلوبیت، کارآمدی و تاثیرگذاری مدل مطلوب‌ها در روند سیاستگذاری اقتصادی می‌شود. به همان‌گونه نباید به عوامل و مولفه‌های ساختاری نیز بی‌توجه بود.

لازم به توضیح است که نظریه‌پردازان اقتصادی نه تنها به تبیین فرایندهای تحول اقتصادی در جوامع می‌پردازد، بلکه تلاش دارد تا از حقایق تاریخی و نتایج فرایندهای اقتصادی در گذشته بهره گرفته و از این طریق برای فرایندهای آینده برنامه‌ریزی، هدفگذاری و سیاستگذاری کند. بهره‌گیری از قوانین و معادلات اقتصادی، بخشی از فرایند سیاستگذاری محسوب می‌شود. این امر ماهیت کمی دارد؛ در حالی که تحولات سیاسی و اقتصادی در هر جامعه و نظام بین‌الملل، تغییراتی اجتناب‌ناپذیر به وجود می‌آورد که این امر به تغییرپذیری، دگرگونی و پویایی ساختار اقتصادی کشورها منجر می‌شود.

نظریه‌پردازی و مدل‌سازی در سیاستگذاری اقتصادی

در طراحی مدل‌های اقتصادی برای سیاستگذاری باید عوامل زیر مورد توجه قرار گیرد:

• **منطق بازار آزاد اقتصادی**

مطلوبیت این الگو (بازار آزاد اقتصادی) در سال‌های بعد از فروپاشی اتحاد شوروی و کاهش مطلوبیت مدل‌های سوسیالیستی به‌گونه‌ای مشهودی افزایش یافته است. در بسیاری از مدل‌های سیاستگذاری اقتصادی از ادبیات، مفاهیم و معادلات ریاضی-آمار بهره گرفته می‌شود. باید تاکید داشت که مدل‌های سیاستگذاری اقتصادی از طریق «تحقیقات و برنامه‌های عملیاتی» (Operations Research) و همچنین «برنامه‌ریزی خطی» (Linear Programming) قابلیت محقق می‌شوند. بنابراین، بهره‌گیری از مفاهیم و معادلات ریاضی در سیاستگذاری اقتصادی، مطلوبیت اجرایی بیشتر برای تحقق برنامه‌های دولت فراهم می‌آورد.

• **نگاه بین رشته‌ای در تدوین مدل‌های سیاستگذاری اقتصادی**

رویکرد برخی از نظریه‌پردازان و صاحب نظران به مقوله مدل‌های سیاستگذاری اقتصادی رویکرد بین رشته‌ای است. علت این گرایش این است که این مدل‌ها حوزه‌های اقتصادی، مدیریت، ریاضی، جامعه‌شناسی و حکومت را با یکدیگر پیوند می‌دهند.

• **دیدگاه سیاستگذاری اقتصادی به مثابه تکنولوژی مدیریت**

برخی دیگر بر این اعتقادند که سیاستگذاری اقتصادی به مثابه «تکنولوژی مدیریت» محسوب می‌شود. از طریق تکنولوژی مدیریت می‌توان معادلات اقتصادی را تنظیم کرد و آن را برای کشورهای مورد نظر به کار گرفت. این امر نشان می‌دهد که سیاستگذاران اقتصادی علاوه بر شناخت شاخص‌های اجتماعی، اقتصادی و مدیریتی، لازم است تا چگونگی پیوند مولفه‌های یاد شده در راستای اهداف اقتصادی کشورهای مختلف را فراهم آورند.

• **دیدگاه سیستمی در مدل‌های سیاستگذاری اقتصادی**

سیستم و سازمان نقش محوری در مدل‌سازی اقتصادی ایفاء می‌کند. هرگونه تصمیم‌گیری براساس منطق سیستمیک و اهداف کلان کشورها انجام می‌گیرد. به عبارت دیگر، سیستم را می‌توان بر ساخته نظام اجتماعی دانست که در آن قواعد ارتباط و ائتلاف میان کنشگران برای دسترسی به اهداف سازمان تعریف و تبیین می‌شود. از سوی دیگر، سیستم می‌تواند نیازهای ساختاری خود را بر بازیگران و فرایندهای تصمیم‌گیری اقتصادی آنان تحمیل کند. در این فرایند، مراحل ذیل برای تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری اقتصادی در چارچوب رویکردهای استراتژیک مورد توجه قرار می‌گیرند:

الف- درک عوامل زمینه‌ای-محیطی

عوامل و مولفه‌های زمینه‌ای و محیطی در هر کشوری متفاوت است. به طور مثال، اگر کشوری در وضعیت قحطی، مهاجرت، جنگ، سیل، زلزله، رکود اقتصادی، تورم، انزوا،

محدودیت سیاسی و یا تحریم اقتصادی قرار داشته باشد، تلاش می‌کند تا محدودیت های خود را برطرف کرده و زمینه تحقق مطلوبیت ها را به وجود آورد.

عوامل شناختی - ادراکی

تصمیم‌گیران اقتصادی و اجرایی، برنامه‌های خود را براساس شناخت محدودیت ها و معضلات ساماندهی می‌کنند. به عبارت دیگر، در این مرحله آنان درصدد برمی‌آیند تا مشکلات و محدودیت ها را شناسایی کرده و آنان را در راستای اهداف عمومی کشور اولویت‌بندی کنند. این امر بیانگر آن است که کارگزاران اجرایی و تصمیم‌گیران در مرحله اول به شناخت مشکلات و مخاطرات مبادرت کرده؛ در مرحله دوم آنان را اولویت‌بندی و در مرحله سوم تلاش می‌کنند تا سازوکارهای اجرایی و سازمانی برای برطرف‌سازی تهدیدات و محدودیت ها را مورد استفاده قرار دهند (وحید، ۱۳۸۳: ۱۴۵). لازم به توضیح است که به موازات اولویت‌ها و ترجیحات کارگزاران اجرایی در روند سیاستگذاری و تصمیم‌گیری برای عبور از محدودیت‌ها، آنان همواره با الزامات و قیود ساختاری روبه‌رو بوده؛ به گونه‌ای که تحقق اهداف را با مشکل روبه‌رو می‌سازد. در این شرایط، ترجیحات ارائه شده از سوی کارگزاران رقیب در چارچوب «کابینه سایه» (Shadow Cabinet) و یا شکل‌هایی دیگر از رفتار «بازیگران حاشیه‌ای کنترل‌کننده» (Periphery Controller) شکل می‌گیرد. این بازیگران می‌توانند راه‌حل‌هایی را برای عبور از محدودیت‌ها ارائه دهند. این امر به منزله آن است که امکان وجود گزینه‌های جان‌نشین وجود دارد. طرح این مساله، آزادی عمل کارگزاران اجرایی را در اولویت‌بندی با مشکل روبه‌رو می‌سازد. لازم به توضیح است که دوگونه تصمیم‌گیر عقلایی و خردگرا وجود دارد: گروه اول «دارای زمینه محور» بوده و تصمیمات خود را براساس قابلیت‌های موجود، اتخاذ می‌کنند. آنان عموماً از الگوهای محافظه‌کارانه در فرایند سیاستگذاری اقتصادی بهره می‌گیرند. به عبارت دیگر، چنین تصمیم‌گیرانی تلاش می‌کنند تا برنامه‌های استراتژیک کشور را براساس قابلیت و توانمندی‌های موجود تنظیم کنند. گروه دوم، دارای «رویکرد هدف محور» بوده و تلاش دارند تا تصمیمات خود را فراتر از قابلیت‌های زمینه‌ای و ساختاری اتخاذ کنند. این مدیران از ریسک‌پذیری بیشتر در فرایند تصمیم‌گیری و سیاستگذاری اقتصادی در مدل استراتژیک برخوردارند.

ج - آینده‌پژوهی شناسایی گزینه‌های متفاوت اجرایی

زمانی که تصمیم‌گیران اهداف عمومی خود را تبیین کردند، در آن شرایط، ترجیح می‌دهند تا گزینه‌های مختلف را مورد استفاده قرار داده و بر این اساس به سنجش گزینه‌های رفتاری متفاوت مبادرت کنند. به عبارت دیگر، نخبگان و تصمیم‌گیران اقتصادی، بعد از آنکه توانستند بین اهداف و مولفه‌های زمینه‌ای تعادل برقرار کنند، به شناسایی گزینه‌های متفاوت اجرایی

مبادرت کرده و مطلوبیت هر گزینه را براساس پیامدهای آن مورد بررسی قرار می‌دهند. لازم به توضیح است که تبیین گزینه‌های ممکن در فرایند سیاستگذاری اقتصادی تحت تاثیر قالب‌های ادراکی، شناخت‌شناسی تصمیم‌گیران، مطلوبیت‌های اجرایی آنان و همچنین شرایط بین‌المللی تاثیرگذار بر تصمیمات خواهد بود. به عبارت دیگر، گزینه‌های شناسایی شده، حاصل عقلانیت سازمانی و بوروکراتیک هر کشور و نظام سیاسی برای پاسخگویی به انتظارات جامعه و ارتقاء قابلیت آن از طریق برنامه‌ریزی و سیاستگذاری اقتصادی است.

مدل‌های سیاستگذاری اقتصادی

۱. مدل تحلیل استراتژیک

مدل تحلیل استراتژیک بوسیله افرادی همانند «میشل کروزر» (Michael Crozier) و «ارهارد فریدبرگ» (Erhard Friedberg) ارائه شده است. افراد یاد شده بر این اعتقادند که سیاستگذاری اقتصادی تحت تاثیر اراده گروه‌ها، نخبگان، بازیگران و کارگزاران مختلف شکل می‌گیرد. هر یک از کارگزاران اجرایی نقش سیاسی و سازمانی خاص را ایفا می‌کنند. آنان تلاشی سازمان یافته را به انجام می‌رسانند تا زمینه‌های تامین اهداف از طریق پیوند قابلیت بخش‌های مختلف هر کشور به وجود آید. در مدل تحلیل استراتژیک، سیاستگذاران باید اهداف خود را در تعامل با شکل‌بندی‌های اقتصادی- استراتژیک پیگیری کنند. قوانین اساسی کشورها، اهداف عمومی واحدهای سیاسی را مشخص می‌سازد. در چنین فرایندی، کارگزار اقتصادی هرگونه تصمیم‌گیری اجرایی را براساس مدل تعاملی با اهداف بنیادین ساختار پیگیری می‌کند. در مدل استراتژیک، کارگزاران اجرایی باید اهداف و برنامه‌های خود را براساس «نقش ملی» (National Role)، «شرایط ژئوپلیتیکی» (Geopolitics Situation) و همچنین «اهداف استراتژیک» (Strategic Goals) کشورها تنظیم کنند.

به این ترتیب، زیرساخت‌های سیاسی- اقتصادی جوامع و همچنین اهدافی که برای آنان تبیین و تعریف شده است، نقش موثر و بنیادین در روابط سیاسی و برنامه‌ریزی اقتصادی ایفا می‌کنند. در این ارتباط، مثال‌های تاریخی متعدد ارائه شده است. به طور نمونه، می‌توان بسیاری از طرح‌های اجرایی و برنامه‌های دولت فرانسه را در راستای مدل تحلیل استراتژیک بررسی کرد. «ژان کلود تونینگ با بررسی چگونگی ایجاد وزارت تجهیزات فرانسه در سال‌های ۱۹۶۶-۷، که براساس آن می‌باید تغییراتی در ابعاد خدمات ساخت و شهرسازی انجام می‌شد و به وسیله «شارل دوگل»، «ادگار پیزانی» طراحی و پشتیبانی شده بود؛ نشان می‌دهد که چگونه از همان مراحل آغازین، تکنوکرات‌های مدرسه پل و شوسه پاریس در شکل‌گیری تصمیمات، برنامه‌های وزارت و اهداف آن تاثیرگذار بودند و عملاً از دستگاه حکومت برای مستحکم‌تر

کردن جایگاه خویش و حفاظت از منافع خود استفاده می‌کردند. در این منظر، تصمیم‌گیر حاضر است، ولی از قدرت عمده‌ای در تعیین شکل و محتوای سیاست‌های عمومی برخوردار نیست» (وحید، ۱۳۸۳: ۷-۱۲۶).

موارد و موضوعات دیگر نیز وجود داشت که در حوزه مدل تحلیل استراتژیک در سیاستگذاری اقتصادی کشورهای مختلف از جمله فرانسه قرار داشته است. در سایر کشورهای صنعتی از جمله آمریکا و حتی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه نیز چنین شاخص‌هایی مورد توجه قرار می‌گیرد. زمانی که کشورها در شرایط برنامه‌ریزی و سیاستگذاری استراتژیک قرار می‌گیرند، کارگزاران اجرایی آن از مدل «**خردگرایی کامل**» (Complete Rationality) استفاده می‌کنند. کارگزاران اجرایی می‌توانند مدل‌های دیگر را از جمله «**خردگرایی محدود**» (Limited Rationality) و همچنین «**آناشسی**» (Anarchy) را در تصمیم‌گیری‌های خود مورد استفاده قرار دهند. در چنین شرایطی، نقش کارگزاران اجرایی افزایش یافته و در نهایت کشورها نمی‌توانند برنامه‌های استراتژیک خود را در دستور کار قرار دهند. این امر بیانگر آن است که در فضای ادراکی «**خردگرایی کامل**»، نخبگان سیاسی بیش از آنکه به اهداف فردی، گروهی و حزبی توجه داشته باشند، تمامی تلاش خود را برای تحقق اهداف و برنامه‌های استراتژیک کشور تخصیص می‌دهند.

هر یک از رویکردهای ارائه شده می‌تواند بخشی از نیازهای کشور معطوف به سیاستگذاری اقتصادی را تامین کند. در این ارتباط، چهار گزینه اصلی در روند سیاستگذاری اقتصادی کشورهایی همانند ایران وجود دارد. گزینه اول معطوف به اهداف استراتژیک کشور بوده و شامل مولفه‌هایی از جمله توسعه است. بنابراین، توسعه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی به عنوان گزینه اصلی در روند سیاستگذاری کشورهایی همانند ایران محسوب می‌شود. در حالی که این موضوع در ارتباط با سیاستگذاری اقتصادی آمریکا یا برخی از کشورهای اروپایی را باید معطوف به ارتقاء جایگاه کشورها در اقتصاد جهانی دانست. از سوی دیگر، کشور چین تلاش دارد تا موقعیت خود را به عنوان یکی از «**واحد‌های سیاسی در حال ظهور**»

(Emerging State) تثبیت کند. طبعاً هر گونه گزینه‌ای که معطوف به اهداف استراتژیک کشورها باشد، سایر الگوهای رفتار اقتصادی آنان را تحت تاثیر قرار می‌دهد (وحید، ۱۳۸۳: ۱۲۴).

به موازات گزینه‌های معطوف به اهداف اقتصادی شاهد گزینه‌های دیگر در حوزه سازماندهی موضوعات اقتصادی نیز هستیم. به عبارت دیگر، هرگونه اهداف استراتژیک در سیاستگذاری اقتصادی نیازمند توجه به موضوعات دیگر از جمله «**رشد اقتصادی**» (Economic Growth) خواهد بود. به همین دلیل است که تمامی کشورها یعنی «**واحد‌های توسعه یافته**» (Developed States)، «**واحد‌های در حال ظهور**» و همچنین «**واحد‌های در حال توسعه**»

(Developing States) سیاستگذاری خود را به گونه ای انجام می‌دهند که حداکثر اهداف اقتصادی آنان را تامین کند. رشد اقتصادی برای تمامی کشورها به عنوان یکی از گزینه‌های معطوف به اهداف اقتصادی است. به همین دلیل است که اهداف اقتصادی طیفی گسترده از کشورها به ارتقاء نرخ رشد اقتصادی آنان معطوف بوده به گونه‌ای که مخاطرات سیاسی و اجتماعی ایجاد نکند. رشد اقتصادی کشورها از طریق گزینه‌های مختلف امکان‌پذیر است. آنچه در شرایط موجود بوسیله نهادهای بین‌المللی مورد تاکید قرار می‌گیرد، مربوط به رشد اقتصادی از طریق آزادسازی و ضابطه‌زدایی اقتصادی است. چنین الگوهای بوسیله صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و سازمان تجارت جهانی مورد توجه و تاکید قرار می‌گیرد. آزادسازی اقتصادی در هر کشوری دارای شاخص‌ها و مولفه‌های متفاوت است. سیاست اقتصادی کشورها مشخص می‌کند که آنان چه الگویی را در روند آزادسازی اقتصادی باید مورد توجه قرار دهند.

زمانی که جهت‌گیری اقتصادی کشورها مشخص شد؛ طبیعی است که سیاست اقتصادی آنان نیز معین و مشخص می‌شود. این امر به مفهوم آن است که باید روش‌ها و تصمیماتی به کار گرفته شود که به موجب آن زمینه برای تحقق فرایند آزادسازی ایجاد شود. از جمله این موارد می‌توان به سازماندهی مناطق آزاد تجاری برای توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری و گسترش تجارت اشاره داشت. به موازات چنین فرایندی، بازار بورس کشورها فعالیت خود را آغاز می‌کنند.

۲. مدل تحلیل مرحله ای

مدل دولت‌محور بوسیله نظریه‌پردازان نئوکلاسیک، سوسیالیست و تحلیل‌گران مدل‌های مرحله‌ای در روند سیاستگذاری اقتصادی ارائه شده است. مطالعات انجام شده نشان می‌دهد که «مدل تحلیل مرحله‌ای» (Cyclical Analysis Model) در سیاستگذاری اقتصادی بوسیله افرادی همانند «پیتر برگر» (Peter Berger)، «چارلز جونز» (Charles Joenes) و همچنین «توماس لوکمان» (Thomas Look man) ارائه شده است. در این مدل، جایگاه و سیاست دولت‌ها در مرکزیت تصمیم‌گیری اقتصادی قرار گرفته است. به عبارت دیگر، نخبگان، تحلیل‌گران و تصمیم‌گیران، الگوهای رفتاری خود را می‌توانند بر ساختار نظام سیاسی تحمیل نمایند. این امر نشان می‌دهد که نقش کارگزاران فراتر از مولفه‌های ساختاری در روند سیاستگذاری اقتصادی است. در سیاست‌گذاری مرحله‌ای، گزینه‌های مورد توجه حکومت‌ها صرفاً "ماهیت اقتصادی نداشته، بلکه از شاخص‌های مربوط به «تکنولوژی مدیریتی» بهره می‌گیرند. در این فرایند، هدف کارگزاران اجرایی را می‌توان کسب «حداکثر سودمندی اقتصادی» (Maximizing of

(Economic Utility) دانست. بنابراین، سیاستگذاری اقتصادی ماهیت رشد محور داشته و مدیران اجرایی تلاش می‌کنند تا موقعیت خود را در ساختار اجرایی تثبیت کنند. بهره‌گیری از رهیافت اقتصاددانان صرفاً در شرایطی مورد پذیرش قرار می‌گیرد که از یک سو به سودمندی اقتصادی منجر شود و از سوی دیگر با اهداف سیاسی و مدیریتی کشور و نخبگان سیاسی هماهنگ باشد.

در مدل تحلیل مرحله‌ای، کارگزاران اجرایی به عواقب و پیامدهای رفتار و اولویت‌بندی خود واقف نیستند. به عبارت دیگر، آنان ترجیح می‌دهند تا برای برطرف‌سازی برخی از مشکلات به سیاستگذاری مبادرت کنند. طبعاً "نگرش تحلیل مرحله‌ای انجام پذیرد، مطلوبیت‌های اجرایی مشخص و اولویت‌بندی می‌شود. کارگزاران تلاش می‌کنند تا اصلی‌ترین هدف خود را در راستای جلوه‌هایی از اجتماع‌گرایی پیگیری کنند. اندیشه اجتماع‌گرایی را می‌توان زیرساخت تمرکزگرایی دولتی دانست. این رویکرد با مدل‌های سیاستگذاری لیبرالی و سیستمیک همگونی و هماهنگی ندارد. سیاستگذاران به دنبال اتخاذ روش و فرایندهایی هستند که اهداف آنان را در ساختار اقتصادی و اجتماعی تامین کند. نگرش اجتماع‌گرا در مدل تحلیل مرحله‌ای از زمانی به وجود آمد و مورد توجه قرار گرفت که هسته مرکزی اقتدار حکومتی براساس سیاست «دولت رفاه» (Welfare State) تعیین شد. کارگزاران اجرایی خود را مرکز و محور تصمیم‌گیری برای منافع جمعی می‌دانند. آنان از اقتدار و توان اجرایی خود برای اتخاذ تصمیماتی بهره می‌گیرند که به تامین منافع طیفی گسترده از لایه‌های اجتماعی منجر شده، اما به پیامدهای آن توجه چندانی مبذول نمی‌دارند. این امر بیانگر آن است که ساختار قدرت سیاسی کشورها باید انعطاف‌پذیری بیشتر در برابر مدل رفتار اجرایی و مدیریتی کارگزاران داشته باشند.

مدل تحلیل مرحله‌ای بر سودگرایی، عقلانیت اقتصادی و همچنین «تحلیل هزینه-فایده» (Cost - Benefit Analysis) استوار است. به عبارت دیگر، در این مدل، عقلانیت اقتصادی مورد توجه واقع شده و از سوی دیگر، زمینه‌های تصمیم‌گیری برای تامین حداکثر منافع اجرایی دولت به وجود می‌آید. آنچه به عنوان «عقلانیت ابزاری» (Instrumental Rationality) مطرح می‌شود را می‌توان در مدل تحلیل مرحله‌ای کارگزاران اجرایی در روند سیاستگذاری اقتصادی مورد ملاحظه قرار داد. در این مدل بازیگران تلاش دارند تا به مصلحت دولت و جامعه از طریق تصمیم‌گیری سریع، مرحله‌ای و ارتقاء یابنده نایل شوند. در این ارتباط:

«مجموعه‌ای از فعالیت‌ها شامل بحث، مطالعه، مذاکره و هماهنگی برای تصمیم‌گیری انجام می‌شود. در این فرایند راهکارهایی تنظیم می‌شوند، نقاط تفاهم و مصالحه تعیین شده، حوزه‌های عقب‌نشینی و تعدیل در سیاست‌ها مشخص می‌شود و در نهایت این که هزینه‌های

دولت به محک تحلیل گذاشته می‌شود.... بنابراین پس از شکل‌گیری دستور کار فرایندی دو مرحله‌ای را می‌توان در سیاستگذاری تشخیص داد که مرحله نخست آن شامل راه‌حل بخشیدن به پیشنهاد و مرحله دوم آن، تصویب سیاست را دربرمی‌گیرد» (وحید، ۱۳۸۳: ۱۰۴).

سیاستگذاری در مدل تحلیل مرحله‌ای عمدتاً در کشورهای در حال توسعه از اهمیت و فراگیری بیشتر برخوردارند. به طور کلی می‌توان توسعه‌گرایی در جهان سوم را براساس سیاستگذاری تحلیل مرحله‌ای مورد توجه قرار داد. در این کشورها، تغییرپذیری در سطحی گسترده انجام می‌شود. به عبارت دیگر، «دولت توسعه‌گرا» برای اهداف و سیاست‌های خود، جایگاهی ویژه قائل است. شواهد نشان می‌دهد که در این کشورها:

«متخصصین بخش دولتی و امور توسعه بر این باورند که تنظیم و تا حد زیادی اجرای خط مشی از وظایف اصلی و اساسی دولت است. اعتقاد بر این است که دولت‌ها باید از طریق رشد اقتصادی، تامین آموزش و پرورش، تضمین امنیت فردی، افزایش فرصت‌های شغلی و بسیاری از اقدامات دیگر به توسعه دست یابند. این اهداف از طریق «اقدام عمومی»، هماهنگی با سازمان‌های غیردولتی، سازمان‌های خصوصی و دیگر نهادهای جامعه مدنی امکان‌پذیر است. اهداف و اقدامات رسمی دولت‌های کشورهای جهان سوم در روند سیاستگذاری اقتصادی ناظر بر «فرایند خط مشی» است. گرچه در «سطح عملیاتی»، برخی از کارگزاران سیاسی بر استراتژی‌هایی تکیه می‌کنند که صرفاً قدرت و منابع مالی آنها و هواداران‌شان را تامین می‌کند» (ترنر و هیوم، ۱۳۸۴: ۷۱).

با توجه به شاخص‌های یاد شده، سیاستگذاری براساس مدل مرحله‌ای دارای چهار بخش است و هر یک از این اجزا به عنوان بخشی از روند سیاستگذاری اقتصادی محسوب می‌شود. لازم به توضیح است که این مدل بر خلاف فرایند تحلیل سیستمیک در سیاستگذاری اقتصادی، دارای ماهیت و رویکرد عمومی بوده و مدیران اجرایی تمامی قابلیت و توانمندی ساختاری خود را برای ارتقاء نتایج حاصل از سیاستگذاری اقتصادی به کار می‌گیرند.

۳. مدل تصمیم‌گیری

یکی از محورهای اصلی سیاستگذاری اقتصادی کشورها را مدل تصمیم‌گیری تشکیل می‌دهند. آنان می‌توانند بر روند سیاستگذاری و توزیع ارزش‌های اقتصادی در حوزه سیاستگذاری اقتصادی تاثیرگذار باشند. مدل تصمیم‌گیری را باید حد واسط «مدل تحلیل استراتژیک» با «مدل تحلیل مرحله‌ای» در روند سیاستگذاری اقتصادی دانست. مدل تصمیم‌گیری را نخستین بار «گراهام آلیسون» (Graham Allison) در ارتباط با بحران کوبا مورد استفاده قرار داد. وی بر این اعتقاد بود که سیاست، اقتصاد و استراتژی تابعی از تعامل بین

بازیگران برای نیل به بهترین گزینه در روابط متقابل است. وی از این مدل در تحلیل روابط آمریکا- اتحاد شوروی در سال ۱۹۶۲ استفاده کرد. مدل تصمیم‌گیری در هر گونه فرایند سیاسی، اقتصادی و استراتژیک معطوف به پیدا کردن راه‌حلی است که بتوان مشکلی را حل کرد و یا تعاملی موثر را در روابط بین بازیگران برای نیل به منافع متعادل شده به وجود آورد. به طور کلی می‌توان تاکید داشت که:

«یکی از مهم‌ترین کارهایی که در خصوص تحلیل تصمیم‌گیری به انجام رسیده، کار گراهام آلیسون در مطالعه بحران موشکی کوبا بوده است. وی مدل خود را با عنوان «جوهره تصمیم‌گیری» (Essence of Decision Making) در سال ۱۹۷۱ منتشر نمود. این کتاب از زمان انتشار یکی از کتاب‌های مورد مطالعه و دانشجویان رشته سیاست‌گذاری عمومی و روابط بین‌الملل بوده و جای خود را در بین پژوهشگران باز کرده است. تحقیق آلیسون در پی نشان دادن آن است که چگونه عینک‌های مختلف، تفاسیری بسیار گوناگون از حوادثی که جهان را تا مرز جنگ هسته‌ای کشانده عرضه می‌نماید. او عقیده دارد که این بحران و سایر موضوعات بحرانی نیازمند تصمیم‌گیری هستند. در مدل تصمیم‌گیری، بازیگران می‌توانند از پشت سه عینک روند تصمیم‌گیری را نظاره نمایند. عینک اول مبتنی بر تصمیم‌گیری «بازیگر عقلانی» (Rational Actor) است. بازیگر اصلی در این مدل «دولت ملی» است. عینک دوم معطوف به «فرایند سازمانی» (Organizational Process) است. یعنی این که سازمان‌ها چگونه می‌توانند بر موضوع اثرگذار باشند. عینک سوم مربوط به «سیاست‌های بوروکراتیک» (Bureaucratic Policy) است. هر گروه ملی، سازمانی و سیاسی الگوی خاصی را مورد استفاده قرار می‌دهد. باید بین سه مجموعه یاد شده بازیگران رابطه برقرار نمود» (پارسونز، ۱۳۸۵: ۱۰۱-۱۰۰).

در مدل تصمیم‌گیری، سازمان‌های متفاوت ایفای نقش می‌کنند. به عبارت دیگر می‌توان به این جمع‌بندی رسید که عوامل و مجریان به عنوان انتخاب‌کنندگان عقلایی، میان مجموعه اقدامات مختلف، دست به انتخاب می‌زنند. در این مدل خودمحموری و نفع‌طلبی بازیگران مورد پذیرش قرار نمی‌گیرد. به عبارتی دیگر، محور تحلیلی، تصمیم و اقدام در مدل تصمیم‌گیری، بر نقش بازیگران عقلایی تاکید دارد. در این فرایند مدیران اجرایی اهداف و مقاصد اجرایی را طبقه‌بندی، اولویت‌بندی، ارزیابی و انتخاب می‌کنند. برای تحقق آن، یک مجموعه اقدامات بالنسبه عقلایی انجام می‌گیرد. فردی به نام «لیندبلوم» (Lindblom) این مدل را «تصمیم‌گیری افزایشی» (Incremental Decision Making) می‌نامد. در این رویکرد:

«خط مشی‌گذاری برای یافتن بهترین مدل برای نیل به هدف انجام می‌گیرد. در دنیای پیچیده و متغیری که هوش، فراست و ظرفیت تصمیم‌گیری محدود است؛ راه چاره دیگری به غیر از مدل تصمیم‌گیری از طریق خط‌مشی‌های عاقلانه، بازیگران عقلایی، سازمان عقلایی و

مدل‌های بوروکراتیک منطقی وجود ندارد... می‌توان از مدل تصمیم‌گیری افزایشی، برای توصیف برخی فعالیت‌های مربوط به خط مشی‌گذاری استفاده کرد» (Lindblom, 1979: 83).

در مدل تصمیم‌گیری، کارگزاران تلاش می‌کنند تا از طریق ائتلاف، چانه‌زنی، سازش و همکاری به طراحی استراتژی‌هایی مبادرت کنند که زمینه لازم برای تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی را فراهم آورد. دولت نقش محوری در مدل تصمیم‌گیری دارد. کارگزاران دولتی از طریق فرایندهای سازمانی به اتخاذ خط‌مشی‌هایی مبادرت می‌کنند که بیشترین مطلوبیت را به وجود آورد. بهره‌گیری از مدل تصمیم‌گیری را می‌توان یکی از الگوهای تاثیرگذار در شرایطی دانست که نشانه‌هایی از بحران بین کشورها ایجاد شده و زمینه تحقق اهداف را با مشکل روبه‌رو ساخته است. در این فرایند، تصمیم‌گیران از ابزارهای متنوع برای ارتقاء موقعیت خود استفاده می‌کنند. به این ترتیب آنان، زمینه ایجاد روابطی را فراهم می‌سازند که عامل شکل‌گیری تعادل در فرایند سیاستگذاری اقتصادی محسوب می‌شود. مدل تصمیم‌گیری در دوران بحران از اهمیت، کارآمدی و مطلوبیت بیشتری برخوردار است. آنچه که به ارتقاء موقعیت «فرانکلین روزولت» در سال ۱۹۳۳ منجر شد، می‌توان ناشی از ابتکار وی برای عبور از «رکود اقتصادی» و ایجاد رونق در ساختار اقتصاد آمریکا دانست.

«مدل تصمیم‌گیری» دارای سه مرحله است: در مرحله اول، «برنامه‌کاری» تدوین می‌شود. در مرحله دوم، «تصمیم‌گیری» به انجام می‌رسد و در مرحله سوم، زمینه برای «اجرای تصمیمات و سیاست‌های انتخاب شده» فراهم می‌شود. این امر را می‌توان نمادی از سیاستگذاری اقتصادی بر اساس «مدل خطی» دانست.

۴. مدل سازمان، سلسله مراتب و شبکه

ساختارهای سیاسی به موازات نهادهای اجتماعی و اقتصادی می‌توانند در روند سیاستگذاری اقتصادی نقشی تعیین‌کننده ایفا کنند. این رویکرد، براساس رهیافت‌های ماکس وبر سازماندهی شده است. وی بر این اعتقاد بود که ساختار هر کشور زمینه‌های شکل‌گیری نهادها و سازمان‌های مربوط به سازماندهی عوامل و نیروهای اقتصادی را فراهم می‌سازد. براساس چنین رویکردی، سیاستگذاری اقتصادی براساس «مدل سازمان» معطوف به بهره‌گیری از طیفی گسترده از مولفه‌های اجتماعی، اقتصادی و مدیریتی است. به عبارت دیگر سیاستگذاری اقتصادی براساس مدل سازمانی علاوه بر مولفه‌های مدیریتی به شاخص‌های تشکیل‌دهنده «محیط سازمانی» نیز توجه دارد. به طور کلی می‌توان تاکید داشت که:

«کلیه سازمان‌ها در محیط‌ها و همچنین در ارتباط با مجموعه‌هایی ایفای نقش می‌کنند که طیفی گسترده از مولفه‌ها و عوامل اجتماعی - محیطی را دربرمی‌گیرد، محیط‌هایی که

سیاست‌گذاری اقتصادی در کشورهای در حال توسعه انجام می‌گیرد ماهیت متمایز و متنوع دارد. محیط این کشورها و سازمان‌ها از محیط کشورهای عضو «سازمان همکاری اقتصادی و توسعه» (Organization For Economic Cooperation and Development) متمایز است. اگرچه هر یک از کشورهای در حال توسعه نیز دارای محیط کاملاً متمایزی از یکدیگر می‌باشند. این سخن به معنای آن است که مدل‌های مدیریتی و سیاست‌گذاری اقتصادی در یک محیط برای محیط‌های دیگر نامناسب است. سیاست‌گذاران باید بر این امر واقف باشند که محیط سازمانی عنصر اساسی و تاثیرگذار بر خط مشی، اصلاح اداری یا هر برنامه مبتنی بر تغییر است. اگر مدیران در سیاست‌گذاری اقتصادی علاوه بر سازمان به محیط و شبکه نیز توجه داشته باشند، در مقایسه با آنانی که محیط، سازمان، سلسله مراتب و یا شبکه را نادیده می‌گیرند موفقیت بیشتری به دست می‌آورند» (ترنر و هیوم، ۱۳۸۴: ۸-۲۷).

این امر نشان می‌دهد که در «مدل سازمان، سلسله مراتب و شبکه» هیچ‌گونه قطعیتی وجود ندارد. به عبارت دیگر با تغییر هر یک از مولفه‌ها و عوامل تاثیرگذار، زمینه تغییر و دگرگونی در فرایند تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری ایجاد می‌شود. به این ترتیب باید توجه داشت که مدل سازمان در سیاست‌گذاری اقتصادی به گونه‌ای است که می‌تواند دو حوزه سلسله مراتب و شبکه را با یکدیگر پیوند دهد. به همین دلیل است که تامپسون مدل سازمان را در قالب مدل سه بعدی مورد ارزیابی و تحلیل قرار می‌دهد. وی بر این اعتقاد است که:

«سازمان به تنهایی نمی‌تواند برای اهداف متنوع اقتصادی کشورها رهیافت اجرایی مناسبی را ارائه دهد. سازمان باید در فرایند تصمیم‌گیری به مولفه‌هایی، از جمله سلسله مراتب و شبکه نیز توجه نماید. ساختار سیاست‌گذاری سه‌بعدی معطوف به جلوه‌هایی از هماهنگی بین عناصر سازمانی، اجتماعی و ضرورت‌های موضوعی برای تصمیم‌گیری خواهد بود. به همین دلیل است که مدل سازمانی ماهیت متنوع داشته، با عوامل و مجموعه‌های دیگری پیوند می‌یابد» (Thompson, 1991: 2).

هنر تامپسون در سازماندهی «مدل سازمان، سلسله مراتب و شبکه» در آن است که از رهیافت‌های مورگان، تیلور و هود در تبیین مدل خود برای سیاست‌گذاری اقتصادی بهره می‌گیرد. «مورگان» بر این اعتقاد است که سازمان به تنهایی شامل ساختاری است که اجزای کارکردی آن ماهیت درونی دارند. در حالی که «تامپسون» توانست «روابط تعاملی بین سازمان و محیط» مرتبط با آن ایجاد کند. مورگان سازمان را ابزار کسب قدرت و سلطه می‌داند. زمانی که سیاست‌گذاری انجام می‌گیرد جلوه‌هایی از توزیع قدرت و ارزش اعمال می‌شود. از سوی دیگر در سازمان زیرمجموعه‌هایی متنوع وجود دارد که با یکدیگر رابطه ارگانیک داشته، هدفی مشترکی را پی‌گیری می‌کنند. به این ترتیب، موضوعاتی همانند ماهیت نظام‌های سیاسی و

همچنین فرایند تعامل اجزا که منجر به تغییر و دگرگونی می‌شوند نیز در سازمان وجود داشته و قادر است بر سایر حوزه‌ها تاثیرگذار باشد (Morgan, 1986: 13).

آنچه مورگان و تامپسون در مورد سیاستگذاری اقتصادی بیان می‌دارند ماهیت هم تکمیلی دارد. به عبارت دیگر، رویکرد تامپسون بدون اندیشه‌های مورگان هیچ‌گونه کارکرد و مطلوبیتی در روند سیاستگذاری ایجاد نخواهد کرد. به همان گونه که «هود» نیز موضوع دیوان‌سالاری را مطرح کرده، نقش سلسله مراتب سازمانی را در تصمیم‌گیری برجسته ساخته و بر این عقیده است که مدیران باید بتوانند همسانی هنجاری و ارزشی را ایجاد کرده، اطلاعات کامل از محیط مورد نظر خود داشته باشند. اطلاعات زیر بنای کنترل رفتار در سازمان است، هرچند که مولفه‌های غیرقابل پیش‌بینی نیز وجود دارد. به این ترتیب هود بر مولفه‌هایی از جمله سلسله مراتب، اطلاعات، کنترل و تعامل به عنوان شاخص‌های مدل دیوان‌سالاری تاکید دارد (Hood, 1976: 85-6).

اجزای سازمان نشان می‌دهد که هر سازمان مرکب از جناح‌های قدرتمند داخلی است، بنابراین هر سازمان می‌تواند بر فرایند تصمیم‌گیری در راستای افزایش منافع گروه‌های ذی‌نفع تاثیرگذار باشد. به همین دلیل است که همواره نظریه پردازان سازمان از واژه «استعاره» (Metaphor) و «دورنما» (Perspective) برای تبیین شاخص‌های تشکیل‌دهنده سازمان و اهداف آن بهره می‌گیرند. به عبارت دیگر می‌توان تاکید داشت که:

«استعاره‌ها این امکان را فراهم می‌سازند که جنبه‌های مختلف سازمان را در مقایسه با دیگر پدیده‌ها شناسایی کنیم و تصاویر متعددی از سازمان به دست آوریم. آنگاه از تکمیل این تصاویر در کنار هم و یا رویه‌روی هم سیمای واقعی سازمان را شناسایی نماییم... استعاره‌ها فقط برای درک سازمان به کار نمی‌آیند، بلکه در نوع و اعمال مدیریت نیز مفید هستند. مدیران با شناخت نوع سازمان قادر به ارائه اشکال متفاوتی از استعاره‌ها هستند. هر استعاره بخشی از ارکان تصمیم‌گیری در سازمان محسوب می‌شود (سیدجوادی، ۱۳۸۴: ۱۷۷).

از آنجا که سازمان موجودی زنده تلقی می‌شود، یعنی اینکه دارای ارگانیزم است، بنابراین هرگونه تصمیم‌گیری در «مدل سازمان»، اولاً، «ماهیت عقلایی» دارد؛ ثانیاً، براساس «شاخص‌های فرهنگی - اجتماعی» تنظیم می‌شود؛ ثالثاً، «ابزار اراده گروهی محدود» است که «الیگارش‌ی قدرت» را از طریق سازمان در دست می‌گیرند؛ رابعاً، از «قابلیت ایجاد ارتباط با محیط» و عناصر پیرامون برخوردار است. به همین دلیل است که سازمان را می‌توان به سیستمی تشبیه کرد که جلوه‌هایی از سازگاری با محیط و تعامل با اجزای پیرامونی را داراست. در این فرایند «چرخه حیات» (Life Cycle Metaphor) وجود داشته، هرگونه تصمیم‌گیری از یک سو از محیط الهام می‌گیرد و از سوی دیگر بر محیط تاثیر می‌گذارد.

۵. مدل سازمان ها و نهادهای فرا دولتی

نهادهای اقتصاد بین‌المللی در زمره اصلی‌ترین عوامل و نیروهای سازماندهی‌کننده مدل فراساختاری در سیاستگذاری اقتصادی محسوب می‌شوند. به همان گونه که سازمان‌های داخلی از قابلیت لازم برای تاثیرگذاری در فرایند سیاستگذاری اقتصادی برخوردارند، نهادهای بین‌المللی نیز می‌توانند چنین نقشی را در حوزه‌های مختلف جغرافیایی، به ویژه در ارتباط با کشورهای در حال توسعه ایفا کنند. به طور کلی هرگونه سیاستگذاری اقتصادی بدون توجه به نقش و کارکرد نهادهای داخلی، سازمان‌ها و ساخت‌های بین‌المللی تحقق پیدا نمی‌کند. این روند در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مورد توجه قرار گرفته، به مرحله اجرا گذاشته شده است. در چنین فرایندی، سیاستگذاری اقتصادی تحت تاثیر عواملی فراتر از نهادهای داخلی قرار دارد. این امر را «منی» (Meny) و «ژان کلود» (Jean Claude) در قالب «مدل صدر-ذیل» (Up-Down Model) ارائه داده‌اند. آنان بر این اعتقادند که:

«یک سیاست همواره با اجرا و خط‌مشی سازمانی شکل نمی‌گیرد، بلکه قبل از اجرا از ساختار معینی برخوردار است. در این ارتباط، سیاست‌گذار اقتصادی با مجموعه سلسله مراتبی نهادی در قالب صدر-ذیل روبه‌رو هستیم. این امر به صورت خطی، بعد از مرحله تصمیم‌گیری به وجود می‌آید. نهادهایی که در مرکز قرار دارند نقش موثر و تعیین‌کننده‌تری در فرایند اجرای اهداف و تحقق برنامه‌ها دارند. حوزه مرکزی مربوط به عرصه سیاست و اقتصاد بین‌الملل است.»

بنابراین سیاست‌گذاری اقتصادی بخشی از فرایند بین‌المللی محسوب شده، می‌تواند حوزه بین‌المللی را به عرصه‌های داخلی پیوند دهد. در این فرایند جلوه‌هایی از «سلسله مراتب صدر-ذیل» با نگاهی ابزاری به انجام سیاست‌گذاری اقتصادی مشاهده می‌شود» (Meny and Claude, 1989: 66).

این امر به مفهوم آن است که نهادهای فرادولتی که در حوزه مرکز قرار دارند نقشی تعیین‌کننده و موثرتر در ارتباط با سیاستگذاری اقتصادی در جهان سوم ایفا می‌کنند. در این ارتباط تاکید شده است که:

«برخی از تحلیل‌گران بر این اعتقادند که نهادهای اقتصادی بین‌المللی نه تنها توصیه‌های تکنیکی و الگویی را به کشورهای پیرامونی ارائه می‌دهند، بلکه آنان را تحت فشار قرار می‌دهند تا این الگوها را در کشور خود به اجرا درآورند. چنین الگویی مورد انتقاد برخی از نظریه‌پردازان اقتصاد بین‌الملل قرار گرفته است» (وحید، ۱۳۸۳: ۴۴-۴۳).

مداخله نهادهای بین‌المللی در روند سیاستگذاری اقتصادی کشورهای در حال توسعه همواره با انتقاد نظریه‌پردازان اقتصادی رادیکال روبه‌رو شده است. از جمله این افراد می‌توان به جوزف استگلیتز اشاره داشت. وی بر این اعتقاد است که:

«دیوانسالاران بین‌المللی، این نمادهای فاقد چهره نظم اقتصاد جهان، همه جا تحت یورش‌اند. نشست‌های کارشناسان مرموزی که در گذشته به آرامی برگزار می‌شد، اکنون به صحنه درگیری‌های خیابانی و تظاهرات بزرگ مبدل شده است... شورش‌ها و اعتراض‌ها علیه سیاست‌ها و اقدام‌های سازمان‌های جهانی سازی خیلی هم تازگی ندارد... آنچه تازگی دارد در موج اعتراض‌ها در کشورهای توسعه یافته است... این اعتراض‌ها صاحبان قدرت را به تامل و بازاندیشی واداشته است... غرب، حتی وقتی متهم به ریاکاری نیست سیاست جهانی‌سازی را دنبال می‌کند و مراقب است تا منافع این کار به نحوی نامناسب و به زیان کشورهای در حال توسعه تقسیم شود... صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در دو دهه گذشته در مرکز مسائل اقتصادی و از جمله بحران‌های بین‌المللی بوده‌اند... مساله اصلی صندوق بین‌المللی پول و دیگر سازمان‌های اقتصادی بین‌المللی آن است که چه کسی تصمیم‌گیرنده اصلی است. این سازمان‌ها نه تنها تحت سلطه ثروتمندترین کشورهای صنعتی‌اند، بلکه زیر تاثیر گروه‌های بانفوذ تجاری و مالی این کشورها هستند. سیاست‌هایشان هم به طبع منعکس‌کننده همین مطلب است» (استیگلیتز، ۱۳۸۲: ۴۰-۲۵).

مؤلفه‌های یاد شده نشان می‌دهد که نهادهای اقتصادی بین‌المللی ابتکار عمل را از سازمان‌ها و نهادهای داخلی سلب می‌کنند. آنان چنین اقداماتی را به دوگونه انجام می‌دهند. الگوی اول مبتنی بر به کارگیری سازوکارهای مستقیم برای تاثیرگذاری بر سیاستگذاری اقتصادی کشورهای در حال توسعه است. اقداماتی از جمله سیاست‌های مداخله‌گرایانه بانک جهانی در قالب «شوک درمانی» و «تعدیل اقتصادی» را می‌توان در زمره گزینه‌های کنش مستقیم دانست. این نهادها به گونه غیرمستقیم نیز بر فرایند سیاستگذاری اقتصادی سایر کشورها تاثیر می‌گذارند. فرایندهای آموزشی، پژوهشی، رسانه‌ای و تبلیغاتی را می‌توان در زمره نشانه‌هایی دانست که زمینه تاثیرگذاری غیرمستقیم بر روند سیاستگذاری اقتصادی کشورهای در حال توسعه را فراهم می‌سازد. در این فرایند «نظریه انتخاب» در فرایند سیاستگذاری کاربرد خود را از دست می‌دهد. یعنی اینکه کشورهای جهان سوم نمی‌توانند براساس اهداف و مطلوبیت‌های خود به طرح‌ریزی و سیاستگذاری اقتصادی مبادرت کنند. در ازای نظریه انتخاب، الگوی دیگر در قالب «ایدئولوژی‌های عقلانی شده» جایگزین مطلوبیت‌های درون‌ساختاری کشورهای جهان سوم می‌شود.

۶. مدل تعادل ایستا

مدل تعادل گرا در سیاستگذاری اقتصادی براساس دو رویکرد تنظیم شده است. برخی از تحلیلگران بر مدل تعادل ایستا تاکید داشته، در حالی که برخی دیگر مدل تعادل پویا را برجسته می‌سازند. در مدل «تعادل ایستا» سیاستگذار اقتصادی تلاش دارد تا جلوه‌هایی از «انسجام»، «پیوستگی» و «فراگیری» را در مدل اقتصادی ارائه دهد. در چنین شرایطی، سیاستگذار اقتصادی درصدد بر می‌آید تا از بحران جلوگیری به عمل آورده و همبستگی معنایی را در روابط جامعه و نهادهای اجرایی از طریق سیاستگذاری اقتصادی فراهم سازد. در «مدل تعادل ایستا» لازم است تا از تورم و افزایش مداوم قیمت‌ها جلوگیری به عمل آید. این مدل در کشورهای ترکیه و برزیل در دهه ۱۹۹۰ مورد استفاده قرار گرفت. کشورهای یاد شده در وضعیت تورمی شدید قرار داشتند. سیاستگذاری براساس «مدل تعادل ایستا» به کنترل تورم منجر می‌شود (Perry, 1987: 304). به عبارت دیگر باید تاکید داشت که تورم از دو طریق ایجاد می‌شود: «تورم ناشی از مازاد تقاضا» (Demand - Pull inflation) که زمینه ایجاد رابطه مستقیم بین افزایش نرخ دستمزد و بهره‌وری را فراهم می‌سازد؛ در حالی که عموماً «تورم ناشی از فشار هزینه» (Cost - Push inflation) ساختار اقتصادی را در شرایط بحران قرار می‌دهد. این امر را می‌توان زمینه‌ساز فرایندی دانست که جلوه‌هایی از «افزایش سطح قیمت‌ها» (Jump) را به همراه داشته به گونه‌ای که ساختار حکومتی و نظام اقتصادی قابلیت کنترل قیمت‌ها و معادله بازار را نداشته باشد.

در شرایط تعادل ایستا، رابطه‌ای مشخص و سازمان‌یافته بین هزینه کار در هر واحد محصول، سهم نیروی کار از محصول و همچنین معادله دستمزد-قیمت کالا با توزیع درآمد وجود دارد. اگر نرخ دستمزد (W) به سرعت افزایش یابد و سطح متوسط قیمت‌ها ثابت بماند؛ در این صورت زمینه برای افزایش مصرف در طولانی‌مدت به وجود می‌آید. این امر برای کشورهای تورم شدید را سپری کرده‌اند، ضروری است. چنین معادله‌ای به مفهوم تعادل ایستا در سیاستگذاری اقتصادی محسوب می‌شود. در حالی که اگر به موازات افزایش دستمزدها، قیمت کالا نیز افزایش یابد؛ در آن شرایط معادله تولید، توزیع و مصرف در طولانی مدت شکل گرفته و زمینه‌های ثبات اقتصادی همراه با پیشرفت شاخص‌هایی همانند نوآوری، بهره‌وری، سرمایه‌گذاری و متوازن‌سازی بازار را در طولانی‌مدت به وجود می‌آورد. این معادله شاخص‌هایی از «تعادل پویا» در سرمایه‌گذاری اقتصادی را شکل خواهد داد. بهترین ویژگی تعادل پویا آن است که شاخص‌هایی همانند «نرخ بهره‌وری»، «نرخ افزایش قیمت‌ها» و همچنین «نرخ افزایش دستمزدها» به موازات یکدیگر افزایش می‌یابد (Seidman, 1978: 32).

در آمریکا، شورای مشاورین اقتصادی (CEA) وجود دارد. این شورا مسئولیت سیاستگذاری اقتصادی در شرایط «تبادل ایستا» و همچنین «تبادل پویا» را عهده‌دار است. در شورای مشاورین اقتصادی رابطه بین سطح دستمزدها، قیمت کالاها و همچنین سرمایه‌گذاری برای تولید کالاهای جدید تعیین می‌شود. در سال ۱۹۶۲ که اقتصاد آمریکا در وضعیت رکود قرار گرفت. «والت روستو» مشاور علمی و اقتصادی کندی، زمینه تشکیل شورای مشاورین اقتصادی را فراهم کرد. وی درصدد بود تا از این طریق پیوند موثرتر بین اقتصاد سرمایه‌داری با اقتصاد کشورهای در حال توسعه بوجود آید. نتایج حاصل از فعالیت این شورا برای اقتصاد آمریکا و همچنین اقتصاد جهانی، سازنده و موثر بوده است. به عبارت دیگر می‌توان تاکید داشت که: «رهنمودهای عمومی «شورای مشاورین اقتصادی» (CEA) (Council For Economic Advisors) در مورد دستمزدها این بود که افزایش نرخ دستمزد، عواید فرعی و غیررسمی در همه صنایع باید با «نرخ فراگیر و بلندمدت افزایش بهره‌وری اقتصاد مساوی باشد. آنان بر این اعتقاد بودند که در این رهنمود «هزینه کار» در هر واحد محصول را در اقتصاد داخلی ثابت نگه می‌دارند.

از سوی دیگر، رهنمود کلی برای قیمت‌ها این بود که در منابعی که بهره‌وری سریع‌تر از «نرخ متوسط بلندمدت» خود افزایش می‌یابد، باید قیمت‌ها کاهش یابد. در حالی که سیاستگذاری اقتصادی در صنایعی که بهره‌وری کندتر از نرخ متوسط بلندمدت خود افزایش می‌یابد؛ قیمت‌ها نیز باید افزایش یابد تا اینکه بتوان سطح متوسط قیمت‌ها را حفظ و تضمین کرد. در فرمول و ساختار رهنمودهای ارائه شده بوسیله شورای مشاورین اقتصادی، این موضوع فرض شده بود که دستمزدها در تمامی بخش‌های اقتصادی با نرخ یکسان رشد خواهند کرد؛ یعنی دستمزدها در هر صنعت با سرعتی همگام با «رشد بهره‌وری متوسط نیروی کار» افزایش می‌یابد. به این ترتیب، اگر در صنعت «نرخ رشد بهره‌وری» بیشتر از نرخ متوسط آن باشد؛ در آن شرایط «هزینه نیروی کار» کاهش یافته و در «معادله قیمت کالا- دستمزد»، کاهش قیمت‌ها با نرخی برابر با «کاهش هزینه کار» شکل می‌گیرد (برانسون، ۱۳۸۸: ۴-۶۰۳).

لازم به توضیح است که انحصار اقتصادی در آمریکا اصلی‌ترین عامل کنترل فرایندهای مربوط به نوآوری، بهره‌وری، قیمت کالاها و نرخ دستمزد محسوب می‌شود. به همین دلیل است که انحصارات اقتصادی در برخی از مواقع می‌توانند بر معادله قیمت کالاها تاثیرگذار باشند. به عبارت دیگر، هرگاه نرخ رشد اقتصادی افزایش یابد در آن شرایط امکان کنترل فرایندهای انحصاری بر معادله نرخ کار، قیمت کالا و تبادل در بازار اقتصادی افزایش خواهد یافت (Gordon, 1985: 19). این مدل در اوت ۱۹۷۱ نیز به کار گرفته شد. در این مقطع زمانی، شورای مشاورین اقتصادی رئیس جمهور تلاش کردند تا زمینه‌های به کارگیری مدل تعادل

ایستا در سیاستگذاری اقتصادی را به کار گیرند. آنان در کوتاه‌مدت توانستند به نتایجی مثبت دست یابند. به عبارت دیگر، نیکسون به دلیل رکود اقتصادی سال‌های ۷۰-۱۹۶۹ درصد برآمد تا بار دیگر از «معادله تعادل ایستا» بهره‌گیری کند. این معادله در «دوران رکود اقتصادی» و همچنین در «دوران تورم اقتصادی» مورد استفاده قرار می‌گیرد. به همین دلیل نیکسون توانست سیاست «کنترل قیمت و دستمزد» را در دستور کار قرار داده و آن را در قالب لایحه اقتصادی تصویب کند. سیاست «کنترل قیمت و دستمزد» نیکسون به افزایش تقاضا برای کالا در سال‌های ۷۲-۱۹۷۱ منجر شد. به عبارت دیگر، معادله اقتصادی تعادل ایستا توانست رکود اقتصادی ایجاد شده را کنترل کند؛ اما به گونه‌ای تدریجی زمینه برای تورم اقتصادی بوجود آمد. تورم اقتصادی در سال‌های ۷۴-۱۹۷۳ رشد بیشتر پیدا کرد. در این دوران کنترل قیمت‌ها از حیطه قیمت جامعه خارج شد، به همین دلیل بود که شورای مشاورین اقتصادی در این مقطع تلاش کردند با استفاده از شیوه‌های ارشادی و ترغیب اخلاقی به موازات الگوهای دستوری، زمینه کنترل اقتصادی را فراهم آورند. به این ترتیب، نیکسون در دوران رکود اقتصادی دهه ۱۹۷۰، از طریق «معادله تعادل ایستا» به سیاستگذاری اقتصادی برای ایجاد تعادل، عبور از رکود و تورم مبادرت کرد (Gordon, 1993: 14).

این معادله نشان می‌دهد که تعادل ایستا در شرایط رکود و بحران اقتصادی مورد استفاده گروه‌های سیاستگذار اقتصادی قرار می‌گیرند. عموماً در این شرایط، کشورها نیازمند به کارگیری الگوهایی هستند که زمینه‌های بازسازی ساختاری را در محیط اقتصادی فراهم سازد. ابتکار اولیه الگوی «تعادل ایستا» بوسیله «والتر روستو» ارائه شد. وی از «نظریه پردازان اقتصاد توسعه» است. رویکرد وی براساس به کارگیری «الگوهای کنترلی» قرار دارد. این رویکرد بوسیله نئوکینزین‌ها ارائه شده است. این گروه اعتقاد دارد که رشد اقتصادی در نظام سرمایه‌داری به میزانی افزایش یافته که بدون کنترل، تاثیرگذاری و سیاستگذاری دولتی، امکان نیل به ثبات و تعادل وجود ندارد. هرگاه اقتصاد سرمایه‌داری و دولت‌های سرمایه‌داری در شرایط رکود قرار می‌گیرند، ضرورت بهره‌گیری از مدل‌های کنترلی از جمله سیاست کنترل قیمت و دستمزد افزایش می‌یابد.

فرایندهای سیاستگذاری اقتصادی

۱. فرایند رشد بلند مدت اقتصادی

فرایند رشد اقتصادی کشورها عموماً در روند طولانی‌مدت شکل می‌گیرد. سیاست‌های اقتصادی که معطوف به برنامه‌ریزی برای رشد می‌باشد؛ عموماً طولانی‌مدت و مرحله‌ای هستند. از زمانی که سیاستگذاری برای رشد اقتصادی شکل می‌گیرد تا نتایج لازم حاصل می‌شود را

«مسیر رشد اقتصادی» (Path of Economic Growth) می‌نامند. این روند در چارچوب معیارهای مربوط به سیاستگذاری اقتصادی سازماندهی می‌شود. دولت‌ها به همراه نهادهای اقتصادی و سایر کارگزاران داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی در ساماندهی فرایندهای رشد اقتصادی مشارکت دارند. لازم به توضیح است که بهترین گزینه در فرایند سیاستگذاری اقتصادی، بهره‌گیری از الگوهایی است که منجر به «رشد بلندمدت اقتصادی» می‌شود.

۲. فرایند اشتغال کامل

وضعیتی که در آن بیکاری غیر ارادی (نوعاً در مورد نیروی انسانی) وجود نداشته باشد و یا در حداقل ممکن و قابل قبول باشد. اشتغال کامل به معنای آن است که از یک سو زمینه برای تولید اقتصادی به وجود آید. ثانیاً، «نرخ بهره‌وری» براساس رشد تکنولوژیک و سرمایه‌گذاری افزایش یابد. ثالثاً، «قدرت خرید» جامعه برای بهره‌گیری از کالاهای جدید بوجود آید. در چنین شرایطی امکان ایجاد تعادل در بازار اقتصادی وجود خواهد داشت. از سوی دیگر، می‌توان تعادل را ناشی از شرایطی دانست که بین بخش‌های مختلف تولید، توزیع و مصرف موازنه ایجاد شود (لارسون و اسکیدمور، ۱۳۷۹: ۷۵). این مولفه‌ها و معادلات را می‌توان نمادی از رفتار برنامه‌ریزی شده در حوزه معادلات اقتصادی دانست. زمانی که اقتصاد کشوری در مسیر اشتغال کامل رشد می‌کند، سیاست‌های پولی و مالی دولت جهت مقابله با تغییرات ایجاد شده در حوزه اقتصاد دولتی و خصوصی نیز با تغییر روبه‌رو می‌شود. لازم به توضیح است که اشتغال کامل بیانگر شرایطی است که «نرخ متوسط بیکاری» در حدود ۶٪ باشد.

نتیجه

با توجه به مدل‌های ارائه شده در حوزه سیاستگذاری اقتصادی می‌توان به این جمع‌بندی رسید که دولت‌ها و نهادهای اقتصادی صرفاً در شرایطی می‌توانند به مطلوبیت‌های لازم در فضای برنامه‌ریزی اقتصادی قرار گیرند که سازماندهی رشد اقتصادی طولانی‌مدت برای محقق شدن فرایند «اشتغال کامل» به وجود آید. این امر در مسیر رشد بلندمدت پیش‌بینی می‌شود. در این مسیر باید به مولفه‌هایی از جمله «نرخ رشد نیروی کار»، «نرخ رشد بهره‌وری» و همچنین «نرخ رشد قیمت‌ها» توجه کرد. در فرایند رشد اقتصادی لازم است تا نشانه‌هایی از «پس‌انداز» و «سرمایه انباشت شده» به وجود آید. همچنین می‌باید در روند به کارگیری رهیافت‌های معطوف به رشد اقتصادی، شهروندان باید به سطحی از درآمد نایل شوند که اولاً، کالاهای مورد نیاز خود را خریداری کنند؛ ثانیاً، زمینه برای اشتغال کامل بوجود آید؛ ثالثاً، بین تولید، توزیع، مصرف، هزینه کار و قیمت کالا رابطه قابل پذیرش وجود داشته باشد. لازم به توضیح

است که در ادبیات اقتصادی موضوعی به نام «نرخ بهره‌وری» وجود دارد که معادل «محصول سرانه هر کارگر» می‌باشد. علاوه بر آن مسیرهای رشد اقتصادی از یک سو ماهیت اشتغال محور داشته، از سوی دیگر دارای رویکرد تولید محور بوده و در نهایت زمینه مصرف در بازار اقتصادی را به وجود می‌آورد. تعادل بین تولید، درآمد کارگران، اشتغال عمومی و مصرف را می‌توان در مدل رشد بلندمدت اقتصادی مورد توجه قرار داد. در این مدل، هدف عمومی سیاست‌گذاران اقتصادی را می‌توان ایجاد تعادل بین بخش‌های مختلف اقتصادی دانست. نتیجه آنکه غایت همه مدل‌های سیاست‌گذاری می‌باید منتهی به اشتغال کامل شود. بدین معنا که از یک سو زمینه برای تولید اقتصادی به وجود آید و از سوی دیگر «نرخ بهره‌وری» براساس رشد تکنولوژیک و سرمایه‌گذاری افزایش یابد و در نهایت قدرت خرید جامعه برای بهره‌گیری از کالاهای جدید ارتقاء می‌یابد. در چنین شرایطی امکان ایجاد تعادل در بازار اقتصادی وجود خواهد داشت.

منابع و مأخذ:

الف. فارسی:

۱. استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۲)، «جهانی‌سازی و مسائل آن»، ترجمه حسن گلریز، تهران: نشر نی.
۲. برانسون، ویلیام (۱۳۸۸)، «اقتصاد کلان»، ترجمه عباس شاکری، تهران: نشر نی.
۳. پارسونز، واین (۱۳۸۵)، «مبانی سیاست‌گذاری عمومی و تحلیل سیاست‌ها»، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۴. ترنر، مارک و دیوید هیوم (۱۳۸۴)، «حکومت داری، مدیریت و توسعه»، ترجمه عباس منوریان، تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۵. سید جوادین، سیدرضا (۱۳۸۴)، «مبانی سازمان و مدیریت»، تهران: نگاه دانش.
۶. لارسون، توماس و دیوید اسکیدمور (۱۳۷۹)، «اقتصاد سیاسی بین‌المللی»، ترجمه احمد ساعی و مهدی تقوی، تهران: قومس.
۷. وحید، مجید (۱۳۸۳)، «سیاست‌گذاری عمومی»، تهران: نشر میزان.

ب. خارجی:

1. Gordon, William J. (1961), "Synaptic", New York: Harper and Brothers.
2. Thompson, Victor A. (2005), Without Sympathy or Enthusiasm: The Problem of Administrative Compassion. Huntsville, AL: University of Alabama Press.

از این نویسنده تاکنون مقالات ذیل در همین مجله منتشر شده است:

- "تحولات الگویی سیاست خارجی آمریکا بعد از جنگ سرد"، دوره ۳۸، شماره ۱، بهار ۸۷. "اروپا و جنگ پیش‌دستانه"، دوره ۳۹، شماره ۱، بهار ۸۸. "فرایند سیاست‌گذاری اقتصادی در شرایط رکود در آمریکا ۲۰۰۹-۲۰۰۷"، دوره ۳۹، شماره ۴، زمستان ۸۸؛ "سیاست‌گذاری اتحاد راهبردی در توسعه منطقه ای"، دوره ۴۰، شماره ۳، پاییز ۸۹.