

## نقد و بررسی سیاست‌گذاری دولتی در ایران

### بر اساس الگوی تحلیلی اسنلن

### (مطالعه‌ی موردی طرح توزیع سهام عدالت)

(تاریخ دریافت: ۹۵/۰۹/۲۸ - تاریخ تصویب: ۹۶/۰۷/۱۷)

ابراهیم برزگر<sup>۱</sup>

صیاد حسین‌زاده<sup>۲</sup>

### چکیده

سیاست‌گذاری در ایران به دلیل گسیختگی دو مرحله‌ی تدوین و اجرا، اغلب متفاوت از آن‌چه وعده داده شده، عملیاتی گشته و جوامع دانشگاهی نیز به دلیل تخصص‌گرایی ناگزیر تحلیل‌ها و راهبردهای متفاوت و بعضاً متعارضی از زاویه‌ی دید خود برای سیاست‌سازان ارائه نموده‌اند که ظرفیت ترمیم گسیختگی مذکور را نداشته است. لذا محققان با بکارگیری الگوی تحلیلی چندجانبه‌گر "عقلانیت ترکیبی" اسنلن امکان‌های نقد و بررسی جامع سیاست‌های دولتی در جوامع علمی و متعاقب آن ارائه‌ی بازخوردهای همسو و منطبق که ظرفیت راهبردی و ترمیمی داشته باشد را در دستور کار قرار دادند. محققین با مطالعه‌ی موردی "طرح توزیع سهام عدالت" در قالب عقلانیت ترکیبی اسنلن که شامل چهار نوع عقلانیت (اقتصادی، سیاسی، قانونی و حرفه‌ای) است؛ تلاش دارند

۱. استاد علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول) (barzegar.2010@yahoo.com)

۲. کارشناسی ارشد علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی (hosseinzadeh.sayyad@gmail.com)

محذورات پیش گفته بر سر راه سیاست گذاری را مرتفع نمایند. روش جمع آوری داده‌ها کتابخانه‌ای - مصاحبه‌ای غیرساختارمند و روش تجزیه و تحلیل داده‌ها تحلیلی - ساختاری است. جامعه‌ی آماری پژوهش شامل بیست مصاحبه‌شونده می‌باشد که به صورت قضاوتی انتخاب شده‌اند. هر حوزه‌ی عقلانیت را پنج متخصص مرتبط پوشش داده‌اند. یافته‌ها نشان می‌دهد طرح توزیع سهام عدالت به دلایلی چون عدم توجه به الزامات عقلانیت عملی و اقتصادی و توجه بیش از اندازه به الزامات عقلانیت سیاسی متفاوت از آنچه وعده داده شده، عملیاتی شده است. راهبردهای پیشنهادی نیز شامل حوزه‌های قانونی، سیاسی، اقتصادی و اجرایی می‌باشد.

**کلیدواژه‌ها:** دولت، سهام عدالت، سیاست گذاری، عقلانیت ترکیبی اسنلن.

## مقدمه

ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران مؤید رابطه‌ی متقابل دولت - ملت است؛ در این رابطه شهروندان اغلب متقاضی و دولت نیز عرضه‌کننده بشمار می‌رود. مسئله‌واره‌ی پژوهش بر می‌گردد به عملکرد دولت در پاسخ به انتظارات شهروندان که از دریچه‌ی سیاست‌گذاری پیگیری می‌شود و بعضاً متفاوت از آنچه وعده داده شده، کاربست پیدا می‌کند. گسیختگی مذکور شهروندان را با انتظارات برآورده نشده و یا بد برآورده شده مواجه می‌سازد. در این صورت رابطه دولت - ملت به تدریج سرد می‌شود که بحران مقبولیت می‌تواند از نتایج احتمالی آن باشد. لذا محققان مسئله‌ی گسیختگی مرحله‌ی طراحی نظری و کاربست عملی را از جمله محذورات مهم سیاست‌گذاری‌ها در ایران قلمداد می‌کنند. این درحالی است که مجامع علمی کشور به دلیل تخصص‌گرایی در رشته‌ها و مرزبندی ایجاد شده بین رشته‌های دانشگاهی، از توانایی تحلیل سیاست‌های اخذ شده و آسیب‌شناسی آن و بازخورد مناسب و ارائه‌ی راهبردهای مطلوب برای سیاست‌سازان جهت ترمیم گسیختگی مذکور عاجزند. چراکه اکثریت محققان با توجه به تخصص خود سیاست‌های مأخوذه را بررسی می‌کنند و راهکارهای مورد نظر را در قالب پژوهش و یا سخنرانی و مصاحبه ارائه می‌دهند. در نتیجه ما شاهد صدها تحلیل و آسیب‌شناسی هستیم که برآیند ذهنی ده‌ها محقق و پژوهشگر می‌باشد. داده‌های مذکور به دلایلی چون کثرت و انباشت تحلیل، تفاوت و بعضاً تعارض در تحلیل، کمتر مورد نظر سیاست‌سازان قرار گرفته و نتوانسته است گره‌گشای سیاست‌گذاری‌ها باشد. محذورات موصوف محققان را برآن داشت با بهره‌گیری از مدل تحلیلی اسنلن که همزمان ظرفیت تحلیل دو مقام طراحی نظری و کاربست عملی سیاست‌ها را دارد و می‌تواند الگوی مناسبی برای تجمیع نظرات خبرگان علمی و عملی کشور باشد؛ به مطالعه‌ی موردی یکی از سیاست‌های دولتی اخیر بپردازند تا از خلال بررسی



و آسیب‌شناسی آن به این پرسش اصلی پژوهش پاسخ بدهند که چگونه می‌توان سیاست‌های دولتی کارآمدی اتخاذ نمود که در نتیجه‌ی آن انتظارات شهروندان به صورت مطلوب محقق گردد؟ پژوهشگران در پاسخ به پرسش مطرح شده "طرح توزیع سهام عدالت" را به عنوان نمونه، برحسب الگوی تحلیلی اسنلن که عقلانیت ترکیبی نام دارد و از چهار عقلانیت سیاسی، اقتصادی، قانونی و حرفه‌ای تشکیل شده است؛ مورد مطالعه قرار خواهند داد. مدعای پژوهش بر رعایت الزامات عقلانیت اجرایی در مرحله‌ی طراحی نظری استوار است. محققان برآند اگر الزامات عقلانیت اجرایی در مرحله‌ی تقنین مورد اعمال قرار بگیرد احتمال گسیختگی بین تقنین و اجرا کاهش خواهد یافت و متعاقب آن مقبولیت سیاسی دولت در نزد ملت محفوظ خواهد ماند.

### روش شناسی

روش جمع‌آوری داده‌ها کتابخانه‌ای - مصاحبه‌ای غیرساختارمند خواهد بود؛ غیرساختارمند برای این که اطلاعات به دست آمده از یک مصاحبه غیرساختارمند کاملاً خودانگیخته است و انطباق بیشتری با واقعیت دارد (برزگر، حسین زاده، ۱۳۹۵: ۵۹). محققان در نظر دارند مطابق با هر حوزه‌ی عقلانی مدل اسنلن، پرسشنامه‌ی شفاهی طراحی کرده و برحسب آن به نخبگان منتخب رجوع نمایند. به جهت ماهیت پژوهش و ضرورت کسب اطلاعات تخصصی، از نمونه‌گیری قضاوتی و در دسترس که از طرح‌های نمونه‌گیری تصادفی هدفمندتر است، استفاده شده است. برآیند جامعه‌ی مورد نمونه، مناسب اهداف تحقیق باشد. تعداد مصاحبه‌شوندگان نیز به جهت اعتبار داده‌ها و تسریع در فرآیند پژوهش محدود به بیست نفر خواهد بود که هر حوزه‌ی عقلانی را پنج مصاحبه‌شونده تشکیل خواهد داد.

در حوزه‌ی عقلانیت اقتصادی همه‌ی مصاحبه‌شوندگان، دکتری اقتصاد و استادان دانشگاه‌های: تهران، علامه طباطبائی و دانشگاه شهید بهشتی هستند که سابقه‌ی

سیاست‌گذاری در کمیسیون اقتصادی دوره‌های هفتم و هشتم مجلس شورای اسلامی را دارند. در حوزه‌ی عقلانیت سیاسی مورد نظر مصاحبه نیز دانش‌آموختگان و نخبگان سیاسی دانشگاهی و هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی، دانشگاه علوم و تحقیقات تهران مرکز و دانشگاه تهران قرار گرفته‌اند که سابقه‌ی حضور در دولت نهم و دهم و مجلس شورای اسلامی دوره‌ی هفتم به بعد را نیز در پرونده‌ی اجرایی خود دارند. در حوزه‌ی عقلانیت قانونی برخلاف دیگر حوزه‌های اشاره شده، متأسفانه هیچکدام از مصاحبه‌شوندگان سابقه‌ی سیاست‌گذاری در مجلس نمایندگان را ندارند اما به جهت تخصص در حوزه‌ی حقوقی و اجرایی در سطح قوه‌ی قضائیه، دادگستری و پژوهش‌هایی که در حوزه‌های مرتبط با سهام عدالت داشتند به آن‌ها رجوع شده است؛ همچنین این بخش از مصاحبه‌شوندگان پیشاپیش به جهت آشنایی با آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت مورد مصاحبه‌ی اولیه قرار گرفته‌اند، یعنی داده‌های هر حوزه‌ی عقلانیت از پنج نخبه مرتبط کسب خواهد شد به جز حوزه‌ی عقلانیت حرفه‌ای، در حوزه‌ی عقلانیت حرفه‌ای برخلاف حوزه‌های دیگر عقلانیت، پرسشنامه‌ی هر مصاحبه‌شونده متفاوت خواهد بود چراکه شاخصه‌های مختلفی دارد که متناظر با آن متخصصان مختلفی را نیز می‌طلبد. همه‌ی مصاحبه‌شوندگان این حوزه‌ی عقلانی هرچند متخصص در امر اجرایی و علمی مرتبط با موضوع هستند؛ اما به جهت شاخصه‌های مختلف و تخصصی شده، جامعه‌ی آماری متنوعی را مدنظر قرار داده‌ایم. در این حوزه‌ی عقلانی یک مصاحبه‌شونده‌ی متخصص علوم ارتباطات که هم سابقه‌ی اجرایی دارد و هم سیاست‌گذاری، یک جامعه‌شناس و یک روانشناس مورد استفاده قرار گرفته است که از نخبگان علمی دانشگاه علامه طباطبائی بشمار می‌روند. از ظرفیت‌های عملی یک نماینده‌ی مجلس که با تاریخچه‌ی موضوع مرتبط بود جهت پاسخ به پرسش‌های مربوط به حوزه‌ی تجربه استفاده شده است. در نهایت سعی شده است داده‌های جمیع نخبگان حوزه‌های چهارگانه عقلانیت (اقتصادی،

سیاسی، قانونی و حرفه‌ای) را جمع‌بندی نمائیم تا برای سیاست‌گذاران امکان‌های تحلیلی جامع را فراهم کنیم. متعاقباً روش تجزیه و تحلیل داده‌ها نیز کیفی - ساختاری است که یکی از روش‌های تجزیه و تحلیل پژوهش‌های کیفی بشمار می‌رود. در روش مصاحبه‌ای برای تحلیل و استفاده از داده‌ها جهت پاسخگویی به سؤال تحقیق بیشتر از روش کیفی که شامل تحلیل کمی، ساختاری و تفسیری است؛ استفاده می‌شود. در تحلیل کمی متن نوشتاری مصاحبه‌ها رمزگذاری و شمارش می‌شود و با استفاده از روش‌های آماری تحلیل می‌گردد. در تحلیل ساختاری متن نوشتاری، برحسب تعداد واژه‌ها، اصطلاحات و مفاهیم و میزان تکرار آن‌ها شمارش و تحلیل می‌شود. در تحلیل تفسیری، پژوهشگر درصد است تا پیام‌های نهفته در متن نوشتاری مصاحبه را آشکار سازد و بر اساس آن، نظریه‌ی از قبل تعیین‌شده‌ای را توسعه دهد یا نظریه‌ی زمینه‌ای را ارائه دهد (کریمی، ۱۳۹۲: ۷۱).

### پیشینه‌ی پژوهش

در این بخش پیشینه‌ی تحقیقاتی مرتبط با سهام عدالت از منظر سیاست‌گذاری دولتی و آسیب‌شناسی آن مورد توجه می‌باشد که در قالب جدول زیر ساماندهی و ارائه شده است.

جدول ۱. بررسی برخی از پژوهش‌های مهم مرتبط

ردیف	پژوهشگر	سال	عنوان پژوهش	نشر	یافته‌های پژوهش
۱	کارگروه مطالعات اقتصادی	بهمن ماه ۱۳۸۴ ۱۱۲۳۱	نقد آئین نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت	دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس	در این گزارش پژوهشی به ۱۴ مورد از انتقادات وارده بر محتوای این آئین نامه اشاره شده و با رویکرد پرسش‌گرانه، محقق تلاش کرده است خلأهای موجود را برای سیاست‌گذاری آتی معرفی و محل بررسی بیشتر قرار دهد. از جمله این موارد نقد بر ماده‌ی ۱ آئین نامه به شرح زیر است: خانوارهای مشمول ماده (۱) به خانوارهای ایرانی مقیم داخل کشور منحصر شده است، اگر هدف، توزیع ثروت به خانوارهای ایرانی است چرا شرط اقامت در ایران قید شده است؟ آیا دولت می‌تواند بخشی از خانوارهای ایرانی را از شمول قانون داخلی محروم کند؟
۲	محسن فاتحی زاده و همکاران	شهریور ۱۳۸۵	بررسی اجرائی فرایند سهام عدالت	دفاتر مطالعاتی برنامه و بودجه‌ی اقتصادی و حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس	شیوه‌ی واگذاری تصریح شده در آئین نامه با قانون چهارم توسعه ناسازگار است. حوزه پوشش مشمولین طرح سهام عدالت نامشخص است و در بند ۴ سه دهک پایین جامعه را مورد هدف قرار داده است از طرف دیگر در همین سه دهک نیز اولویت دریافتی‌ها مشخص نشده است. و مواردی دیگر نظیر سود سهام، نحوه‌ی مدیریت، نقض آئین نامه‌ی معاملاتی دولتی و ترک مزایده‌ی قانونی توسط دولت و دیگر موارد قابل بررسی از یافته‌های این گزارش پژوهشی است.
۳	امید عطای	بهمن ۱۳۸۵	بررسی فرآیند واگذاری سهام عدالت (نقاط قوت و ضعف)	دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	از مزایای این طرح کاهش بار مالی دولت، ترویج فرهنگ سهام‌داری، کاهش ریسک سهامداران از طریق ارائه‌ی سبد سهام و توزیع ثروت بین آحاد جامعه دانسته و در بخش نارسایی و نقاط ضعف نیز مواردی از جمله: نحوه‌ی قیمت‌گذاری‌ها، نحوه‌ی شناسایی مشمولین طرح و میزان سهام تخصیصی به آنها، نحوه‌ی خرید و فروش سهام، نحوه‌ی ورود سهام به بازار بورس، نحوه‌ی حمایت دولت از شرکت‌ها برای بعد از واگذاری سهام، ایجاد نهادهای اداری بزرگ و بروکراتیک جهت واگذاری سهام و دامنه‌ی زمانی بلند مدت طرح مورد اشاره قرار گرفته است.

ردیف	پژوهشگر	سال	عنوان پژوهش	نشر	یافته‌های پژوهش
۴	مریم نظرعلی آبادی و همکاران	آبان ماه ۱۳۸۶	ارزیابی طرح توزیع سهام عدالت	دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	۱. در شناسایی مشمولین طرح دقت کافی بعمل نیامده، ۲. درآمد حاصل از سود سهام به اندازه‌ای نیست که منجر به رفاه نسبی مشمولین شود، ۳. همه جنبه‌ها با جدیت مورد توجه دولت نبوده و تنها به جنبه‌ی درآمدی بیشتر توجه شده است، ۴. واگذاری سهام، خصوصی‌سازی تلقی نمی‌شود و این برخلاف وعده‌های اولیه و اهداف اولیه‌ی خصوصی‌سازی است، ۵. این طرح شامل اقشار خاصی شده و آن هم فقط در یک مرحله و تکلیف شهروندانی که بعداً به اقشار اضافه و یا از آن خارج می‌شوند معلوم نشده است و غیره.
۵	امید عطای	آبان ماه ۱۳۸۸	بررسی مبنای قانونی واگذاری سهام عدالت	دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	مبنای اولیه‌ی واگذاری این طرح برمی‌گردد به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و موافقت مقام معظم رهبری با درخواست ریاست جمهوری در خصوص واگذاری این سهام که وجهی قانونی دارد اما در برخی موارد همه‌ی جوانب قانونی مورد توجه نبوده است مانند: ۱. علی‌رغم تأکید قانون، اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بر قیمت‌گذاری سهام عدالت در بورس اوراق بهادار و لزوم بررسی بودن آن، هنوز ۲۷ شرکت از شرکت‌های واگذار شده غیر بررسی بوده‌اند. چراکه قبل از تصویب آئین‌نامه اجرایی سهام عدالت (۱۳۷۸/۱۱/۲۷) واگذار شده‌اند. ۲. هرچند فعالیت شرکت‌های استانی و شهرستانی بر مبنای ماده‌ی ۳۵ اصل ۴۴ بوده اما شکل‌گیری این شرکت‌ها قبل از تصویب قانون مذکور است و غیره.



## مبانی و چارچوب نظری

پژوهش‌ها و نظرات گسترده‌ای جهت هموار نمودن راه پُر پیچ‌وخم سیاست‌گذاری ارائه شده است. از جمله اندیشمندان مطرح در این حوزه توماس دای<sup>۱</sup> است. وی سیاست‌گذاری را چنین تعریف می‌کند: آنچه دولت انتخاب می‌کند که انجام دهد یا انجام ندهد. به واقع از نظر دای، عامل اصلی سیاست‌گذاری، دولت است (هاولت و رامش، ۱۳۸۰: ۷). برخی همچون دنهارت به نقش سازمان‌های خصوصی در سیاست‌گذاری تأکید می‌کنند و بیان می‌دارند که بسیاری از جنبه‌های مهم سیاست‌ها، امروزه توسط این سازمان‌ها تعیین می‌شوند (دنهارت، ۱۳۸۰: ۳۲۶). علاوه بر بررسی عواملان سیاست‌گذاری‌ها، به مقوله‌ی الزامات و راهبردهای اجرایی سیاست‌گذاری و مدل‌های مطلوب آن نیز پرداخته شده است. برای نمونه در مقوله‌ی الزامات و راهبردهای اجرایی سیاست‌گذاری، محققانی همچون ساموئل استالی<sup>۲</sup> معتقدند که برای اجرای موفق سیاست‌های توسعه‌ی پایدار، بایستی به نقش بازار و مکانیزم‌های اقتصادی توجه نمود و از توجه بیش‌ازحد به مکانیزم‌های سیاسی و قانون‌گذاری پرهیز کرد. دیگر عوامل مؤثر بر اجرای موفق سیاست‌ها از نظر این محقق عبارت‌اند از: شفاف نمودن ابزار اندازه‌گیری نتایج سیاست؛ تدوین استانداردها و شاخص‌های یکسان، اجتناب از اجباری‌کردن استفاده از فناوری یا رویکردهای خاص برای اجرای سیاست، استفاده از رویکردهای تشویقی به جای رویکردهای دستوری، خاتمه بخشیدن به سیاست‌های غیر اثربخش، توجه به تمایلات و ترجیحات شهروندان و دخالت دادن هر چه بیشتر دولت‌های محلی در اجرای سیاست‌ها (Staley, 2006, P.246)، در بخش الگوپردازی نیز

الگوهای بیشماری را می‌توان نام برد، برای نمونه می‌توان به الگوی حافظ خالد<sup>۱</sup> (۲۰۰۸) اشاره کرد که با تأکید بر نقش افراد حرفه‌ای و اصول علمی، عوامل دخیل در اجرای سیاست‌گذاری عمومی را بر می‌شمارد و یا کیم پوترز<sup>۲</sup> که برای اجرای سیاست‌های بهداشت، سه مدل مرحله‌ای<sup>۳</sup>، مدور<sup>۴</sup> و سطل زباله<sup>۵</sup> را پیشنهاد می‌دهد که هر کدام متناسب سطحی از پیچیدگی است (P.699, Putters, 2005). این پژوهش بر مبنای الگوی تحلیلی و سیاست‌گذاری ایگنسس اسنلن<sup>۶</sup> (۲۰۰۲) بنا شده است. این الگو ظرفیت بررسی توأمان دو مرحله‌ی طراحی نظری و کاربست عملی را دارد و می‌تواند محملی مناسب برای تجمیع نظرات علمی نخبگان حوزه‌های مختلف همچون سیاست، اقتصاد، حقوق، روانشناسی اجتماعی، جامعه‌شناسی سازمان، علوم ارتباطات و نظرات مبتنی بر تجربه‌های پیشین باشد که دارای چهار بُعد اقتصادی، سیاسی، قانونی و حرفه‌ای (عملی) است. هر کدام نوعی از عقلانیت را به شرح زیر تشکیل می‌دهد.

**عقلانیت سیاسی:** بر اساس این عقلانیت، ماده‌ی اولیه‌ی علم سیاست و مدیریت دولتی، کشمکش بر روی سیاست است؛ که در این کشاکش قدرت متقاعدسازی طرف مقابل با رویه‌های رأی‌دهی و قدرت قانون‌گذاری انجام می‌شود. این کشمکش سیاسی از نزاع و ستیزه‌های سخت جلوگیری کرده و جامعه را از دیکتاتوری و الیگارشی حفظ و آرامش جامعه را ممکن می‌سازد. یکی از عناصر این عقلانیت: دولت در عین ادعای برابری، توزیع نابرابر (منابع مختلف) را برقرار سازد. عنصر دوم عقلانیت سیاسی به استمرار قدرت فرد یا گروه‌های موجود در فرآیند سیاست‌گذاری توجه می‌کند؛ و بدین ترتیب بیان می‌کند که بدون توجه به این امر خطر عدم پذیرش سیاست توسط آن افراد و

- 
1. Hafiz Khalid
  2. K. Putters
  3. Phases Model
  4. Round or Echternach Model
  5. Garbage Can Model
  6. Ignace Snellen

گروه‌ها اتفاق می‌افتد. عنصر سوم در این عقلانیت، به یکپارچگی جامعه و مشارکت جمعی در حل مسائل عمومی توجه می‌کند. بنابراین مشاهده می‌شود که با نادیده‌انگاشتن این عناصر کیفیت و پایداری جامعه و حکومت به مخاطره می‌افتد (Snellen, 2002, P. 327).

**عقلانیت اقتصادی:** از این حقیقت ناشی می‌شود که ابزار پاسخ به نیازها محدود است و هرچقدر از ابزار در دسترس استفاده‌ی اقتصادی‌تری شود، تعداد نیاز بیشتری را می‌توان پاسخ گفت. عناصر این عقلانیت به دو دسته تقسیم می‌شوند که شامل کارآمدی اقتصاد خرد و اقتصاد کلان است. در بسیاری از سیاست‌های حکومتی، عنصر کارآمدی اقتصاد کلان بسیار مهم‌تر از اقتصاد خرد است. لزوم رعایت این نوع عقلانیت کاملاً بدیهی است و ضرورتاً بایستی به «اصول اقتصادی» و «انگیزه‌ی اقتصادی» توجه کرد (Snellen, 2002, P. 328).

**عقلانیت قانونی:** سیاستی از عقلانیت قانونی برخوردار است که با اتکاء به قانون اساسی و سایر قوانین، تدوین، اجرا، ارزیابی و تغییر و خاتمه یابد. بر اساس این نوع از عقلانیت، دولت در پی توجه به الزامات قانونی است تا بدین وسیله «اطمینان قانونی» در رفتارهای دولت رعایت شود. اولین عنصر این نوع عقلانیت برابری در پیشگاه قانون است که ادعای حکومت در مورد برابری را توجیه می‌کند. سامان دادن پدیده‌های اجتماعی در مجموعه‌های قانونی، عنصر دوم این نوع عقلانیت است که آن را امنیت قانونی می‌گویند. محافظت از بروز عمل خودسرانه، عنصر سوم، اطمینان یافتن از حداقل درجه‌ی خردمندی در اقدامات حکومت است که می‌تواند مکمل دیگر عناصر نیز باشد. شفافیت و انسجام در سیستم قانونی و رعایت این عناصر از الزامات رسمی و اساسی برای عقلانیت قانونی است و این وظیفه‌ی کسانی است سیستم قانونی را به وجود آورده‌اند و وظیفه‌ی حفظ آن را دارند (Snellen, 2002, P. 329).

**عقلانیت حرفه‌ای (عملی):** حکومت برای تشخیص اهداف سیاست بایستی به

تئوری‌های مناسب آن آگاه باشد. مدنظر قرار دادن دانشی که از تجربیات عملی کسب می‌شود، دانش عملی در مورد الگوهای رفتاری در بخش‌ها و حوزه‌های سیاست و توجه به امکان‌سنجی مداخلات دولت از پیش‌فرض‌های یک سیاست-گذاری عقلانی است. همچنین در این عقلانیت، جامعه‌شناسی سازمان‌ها، روان‌شناسی جامعه، علوم ارتباطات، شاخه‌های محور علوم اجتماعی و دانش فنی، نقش مهمی را ایفا می‌کنند. این علوم مستقلاً روی اقدامات واقعی تکیه دارند (Snellen, 2002, P. 329). اسنلن سعی می‌کند بین انواع مختلف عقلانیت چهارگانه‌ی فوق‌الذکر ارتباط ایجاد کند. به عقیده‌ی این محقق، چهار رویکرد مذکور که در حقیقت چهار جنبه‌ی زندگی هستند، باهم مرتبط هستند و در اساس اولویتی نسبت به هم ندارند؛ بلکه برحسب شرایط هر یک از جنبه‌ها می‌تواند بر دیگر جنبه‌ها اولویت پیدا کند (Snellen, 2002, P. 325). در حقیقت اسنلن «تک عقلانیت»<sup>۱</sup> یا تأکید فقط بر یک نوع عقلانیت در فرآیند سیاست‌گذاری را مورد نقد قرار می‌دهد. بنابراین در سیاست‌گذاری‌ها هیچ‌یک از انواع عقلانیت نباید نادیده گرفته شوند. مخصوصاً عقلانیت حرفه‌ای که مکانیزم‌های اجرایی یک سیاست را در برمی‌گیرد.

## جمع‌آوری داده‌ها<sup>۲</sup>

آئین نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت به‌واقع توزیع سهام شرکت‌های دولتی در میان اقشار کم‌بضاعت جامعه است که در اوایل کار دولت نهم (محمود احمدی‌نژاد) به پیشنهاد وزارت امور اقتصاد و دارایی در راستای اجرای اصل

### 1 Mono-rationality

۲. محققان در این بخش به دلیل محفوظ ماندن اطلاعات مصاحبه‌شوندگان و صیانت از خواسته‌ی آنان به هنگام فرآیند جمع‌آوری داده‌ها، به جای اسامی از کدهای اختصاری استفاده کردند. همچنین به جهت محدودیت در کمیت مقاله، از تقریر پاسخ به‌طور کامل پرهیز شده است و صرفاً نکات مهم و کلیدی مورد اشاره قرار گرفته است.

۴۴ قانون اساسی<sup>۱</sup> و مطابق ماده‌ی ۹ برنامه‌ی چهارم توسعه<sup>۲</sup> و در جهت عملیاتی کردن ماده‌های ۳۴ الی ۳۸ برنامه‌ی توسعه‌ی مذکور در قالب "آئین‌نامه‌ی اجرایی افزایش ثروت خانوار ایرانی از طریق گسترش سهم بخش تعاون بر اساس توزیع سهام عدالت" در سیزده ماده به تصویب هیئت‌وزیران رسید. از سال ۱۳۸۵ فعالیت‌های مرتبط با افزایش ثروت خانوارهای ایرانی از طریق افزایش سهم بخش تعاون در دستور کار وزارت‌خانه‌ی اقتصاد و دارایی قرار گرفت و وجهه‌ی عملیاتی یافت. آئین‌نامه‌ی مذکور در فروردین سال ۱۳۸۸ در جلسه‌ی علنی مجلس شورای اسلامی با اعمال کمی تغییرات تصویب شد. مدونان این طرح اهداف پیگیری شده را مواردی چون: گسترش مالکیت واحدهای تولیدی در بین اقشار کم‌درآمد از طریق افزایش سهم بخش تعاون معرفی می‌کردند. اهداف دیگر مطرح‌شده توسط متصدیان این طرح کاهش خطرات ناشی از تمرکز دولت، بهبود توزیع ثروت و درآمد و تسریع در روند خصوصی‌سازی اقتصادی است. البته اهداف دیگری که برخی از مسئولین اذعان داشته‌اند نیز در راستای همین اهداف پیش‌گفته می‌باشد. در ادامه سعی خواهد شد این قانون را به محک عقلانیت ترکیبی اسنلن آزموده و نقاط قوت و ضعف آن را مورد شناسایی و برای تدوین سیاست‌های آتی مرتبط با این قانون، راهکارهای راهبردی ارائه نماییم. در واقع فرض پژوهش بر اتمام این قانون نیست بلکه بررسی بروندهای این قانون در مدت اجرایی آن و ارائه‌ی راهکارها برای بهبود سیاست‌های آتی است. بدین منظور محققان شاخصه‌ها و

---

۱. طبق اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظام اقتصادی ایران برپایه‌ی سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه ریزی منظم و صحیح استوار است.

۲. ماده‌ی نهم برنامه‌ی چهارم توسعه تأکید دارد که ماده‌ی ۱۰، ۱۱، ۱۲ الی ۱۸ و ۲۰ الی ۲۷ از فصل سوم برنامه‌ی سوم توسعه همچنان در طی اجرای برنامه‌ی چهارم توسعه یعنی از سالهای ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ به قوت خود برقرار باشند. مفاد این قوانین که مربوط به توزیع سهام شرکت‌های دولتی است وزارت اقتصاد و دارایی را مسئول شناخته و به تشکیل ستاد اجرایی توسط این وزارتخانه و به تبیین اعضای ستاد، وظایف، اختیارات و امثالهم می‌پردازد.

مؤلفه‌های مطرح در چارچوب نظری اسنلن را در قالب پرسش‌نامه طراحی و در اختیار مصاحبه‌شوندگان قرار دادند که پرسش‌های مطرح و پاسخ‌های دریافتی در ادامه مورد توجه قرار می‌گیرد.

عقلانیت اقتصادی، کد اختصاری مصاحبه‌شوندگان (E)

سوال: آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت به چه میزان رفاه شهروندان را تأمین کرده است؟

**E<sup>1</sup>**: دولت وقت با هدف بهبود معیشت اقشار کم‌درآمد در قالب توزیع سهام عدالت، دهک‌های پایین جامعه را از ثروت عمومی بیشتر بهره‌مند نمود که در نتیجه‌ی آن خانوارهای کم‌بضاعت نیز صاحب‌سهام در شرکت‌های تعاونی شده و از پشتوانه‌ی مالی بیشتری بهره‌مند شدند.

**E<sup>2</sup>**: شهروندان واجد شرایط این طرح که در دهک‌های اول و دوم طبقه‌بندی می‌شدند توانستند از سهام مالی شرکت‌های دولتی واگذار شده به بخش تعاون بهره‌مند شوند و در طولانی‌مدت نیز از سود حاصل از آن بهره ببرند.

**E<sup>3</sup>**: ارزش اسمی سهام در دست اقشار کم‌درآمد نان و آب آنان را نیز تأمین نکرد چه برسد به رفاه! چراکه این سهام غیرقابل فروش بوده و بیشتر در دست مسئولین استانی موجب ظهور و بروز بازار سوم و ثانی برای دلالت و سود جویان شده است.

**E<sup>4</sup>**: اراده‌ی دولت مبنی بر تحقق رفاه عمومی در بین اقشار کم‌درآمد و استقبال مردم از این طرح نشانگر تفاهم در نیاز جامعه برای توسعه و رفاه است که این طرح در جای خود ابزاری برای تحقق نیاز مذکور بود.

**E<sup>5</sup>**: من با این طرح موافق بوده و هستم و معتقدم که توانسته است به لحاظ اقتصادی اقشار پایین جامعه را نسبت به حقوق خود آگاه کند هرچند نتوانسته است مطابق برنامه‌ی پیش‌بینی شده عایدات مناسبی برای خانوارهای پرجمعیت ایجاد نماید.

سوال: تأثیر آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت بر درآمد ملی چقدر بوده

است؟

**E<sup>1</sup>**: درآمد ملی تابعی است از سرمایه‌گذاری‌های تولیدی و اشتغال که این طرح نه در زمینه‌ی تولید و نه در زمینه‌ی اشتغال برنامه‌ریزی نشده بود و بیشتر در زمینه‌ی کاهش تصدی اقتصادی دولت و کمک مالی به خانوارهای نیازمند برنامه‌ریزی شده بود که تأثیری بر درآمد ملی و افزایش تولید و اشتغال نداشته است.

**E<sup>2</sup>**: بازتاب این طرح در سطح ملی بر کاهش درآمد بود تا افزایش؛ چراکه با افزایش سیستم بوروکراتیک دولتی و افزایش هزینه‌های اداری و کاهش سرمایه‌گذاری‌های دولتی در بخش تولید، سالانه بیش از پنج میلیارد تومان از هزینه‌های تولید و زیرساخت‌های تولیدی می‌کاست.

**E<sup>3</sup>**: این قانون در نگاه اولیه می‌توانست با خصوصی‌سازی و رقابتی کردن بازار، درآمد ملی را تحت الشعاع قرار دهد؛ اما متأسفانه تناقض در اهداف (خصوصی‌سازی و توزیع سهام به مردم از طریق نهادهای تعاونی) و عدم اجرایی شدن وعده‌ها، این قانون را یک عنصر مزاحم در راه توسعه و تولید و سرمایه‌گذاری القاء نمود.

**E<sup>4</sup>**: این قانون با توزیع سهام در سطح استانی به‌واقع ارزش اسمی سهام را کاهش داد. با کاهش ارزش اسمی سهام و عدم قابلیت نقدینگی آن و با اختصاص هزینه‌های کلان به اداره‌ی امور مربوط به واگذاری سهام و تشکیل ستادهای کلان و گسترده، هزینه‌های اختصاصی به سرمایه‌گذاری و ایجاد زمینه‌های رانت‌خواری، اشتغال و تولید نیز کاهش یافت که در نتیجه‌ی آن درآمد ملی متضرر گردید.

**E<sup>5</sup>**: این طرح با مزایایی که داشت نتوانست انتظارات ابلاغی مقام معظم رهبری در اصل ۴۴ قانون اساسی در عرصه‌ی اقتصادی را برآورده کند؛ و نتوانست زمینه‌های رفاه و اشتغال را از طریق تقویت بخش تعاون و خصوصی‌سازی دنبال کند؛ بنابراین به نظرم در بخش معطوف به درآمد ملی نقش مثبتی ایفا نکرد.

سوال: میزان تأثیر آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت بر اشتغال ملی را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

**E<sup>1</sup>**: هرچند دستگاه‌های مجری این امر گسترش یافتند اما این امر دال برافزایش اشتغال و کارایی و تولید نیست. چراکه این اشتغال بسیار محدود و رویکردی مصرف‌گرایانه و خدماتی داشت نه رویکرد تولیدی.

**E<sup>2</sup>**: همانطور که در باب درآمد ملی عرض کردم در اینجا نیز معتقدم این طرح مستقیماً به اشتغال نمی‌پرداخت اما بازتاب و نتایج حاصل از آن نشان می‌دهد بر اشتغال در عرصه‌ی ملی و کلان تأثیری نداشته است.

**E<sup>3</sup>**: چنانچه گفتم به دلیل تعارض در اهداف مطرح‌شده در مرحله‌ی تقنین و ضعف در مرحله‌ی اجرا، همچون بخش درآمد ملی، اشتغال ملی نیز از این طرح اقتصادی نتوانست بهره‌مند شود.

**E<sup>4</sup>**: توزیع سهام عدالت با اختصاص سرمایه‌های کلان در مسیر تخصیص ارزش اسمی سهام به خانوارهای کم‌بضاعت به‌واقع، زمینه‌های رکود اقتصادی و کاهش رقابت‌های اقتصادی و خصوصی‌سازی را مهیا نمود که به‌نوبه‌ی خود به اشتغال آسیب رساند.

**E<sup>5</sup>**: هرچند یک برنامه‌ی اقتصادی هزینه‌بردار بود ولی در زمینه‌ی اشتغال نتوانست به کمک خانوارهای مستعد بیاید بلکه بیشتر رویکردی تزریقی داشت و با ایجاد ستادهای مجری سعی کرد سهام بخش دولتی را به‌واسطه‌ی بخش تعاون به دهک‌های موردنظر آئین‌نامه تزریق کند بی‌آن‌که قابلیت نقدینگی و اشتغال و تولید را داشته باشد.

سوال: رابطه‌ی آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت با امنیت اقتصادی (مقاومت در برابر هجمه‌ی اقتصادی دشمن / ثبات اقتصادی داخلی) چگونه است؟

**E<sup>1</sup>**: قانون توزیع سهام عدالت و تقویت بخش تعاون و خصوصی‌سازی و از طرف دیگر اختصاص سهمی از ارزش مالی شرکت‌های دولتی به مردم می‌تواند مقوله‌ی امنیت اقتصادی را تقویت کند.



**E<sup>2</sup>**: سهام عدالت به دلیل اجرای نامناسب و اهداف کلی کارشناسی نشده و پیش‌بینی نشده چندان در امر امنیت اقتصادی مثر ثمر واقع نشد.

**E<sup>3</sup>**: کلی‌گویی و ابراز اهداف متعارض باهم و اجرای خلاف آن چه وعده داده‌شده است؛ شهروندان جامعه را بی‌اعتماد ساخته و در طولانی‌مدت با مسئله بی‌اعتمادی و بی‌استقبالی مردم در امر اقتصاد و متعاقب آن سیاست و دولت مواجه خواهیم بود. به نظر من رابطه‌ی صریحی با مقوله‌ی امنیت اقتصادی داخلی نداشته است.

**E<sup>4</sup>**: در بحث درآمد ملی و اشتغال گفتم که تأثیرات منفی داشته و به تبع آن امنیت و ثبات اقتصادی را نیز هرچند متضرر یا مورد خدشه قرار نداده است اما تأثیری منفی داشته و با احتساب هزینه‌های صورت گرفته نتیجه‌ی معقولی به دست نداده است.

**E<sup>5</sup>**: به نظرم امنیت اقتصادی زمینه‌های این طرح را فراهم کرد اما این طرح نه در عرصه‌ی اشتغال و نه در عرصه‌ی تولید نتوانست دست نظام اقتصادی ایران را بگیرد.

سوال: میزان رعایت تحلیل‌های هزینه/منفعت در قانون تثبیت قیمت‌ها را چگونه ارزیابی می‌کنید؟

**E<sup>1</sup>**: هزینه‌های مصرفی بیش از عایدات آن به نظر می‌رسد چراکه ارزش سهم اختصاص‌یافته به خانوارها پاسخ‌گوی اقساط بازپرداختی آنها نبود و تغییر چندان در اقتصاد خانوارها شکل نمی‌داد.

**E<sup>2</sup>**: دولت با اختصاص هزینه‌ها برای ساماندهی این طرح و شناسایی مشمولین، میزان سهم و نحوه‌ی توزیع و غیره، سرمایه‌های زیادی را مصرف کرد که با نتایج به‌دست‌آمده در عرصه‌ی اقتصادی مطابقت ندارد.

**E<sup>3</sup>**: منافع به‌دست‌آمده‌ی این طرح محدود به سهام‌دار شدن بخشی از اقشار کم‌درآمد جامعه است. چراکه هنوز معیار دقیقی برای مشخص کردن مشمولین این قانون توسط نهاد دولت مشخص نشده است و اینکه احتمالاً کمتر از ۵۰

درصد مشمولین شناسایی و سهام دار شده باشند دور از ذهن نیست. وقتی بخش کمی از مشمولین شناسایی و سهام دار شدند؛ با توجه به هزینه‌های صورت گرفته و با توجه به این که برخی از اهداف پیش‌بینی شده قابل تحقق نبود و نشده است، به نظر بنده این قانون هزینه‌های بیشتری بر جای گذاشت و در مقابل بخش کمی از اقشار نیازمند را با سهم محدودی سرگرم نمود.

**E<sup>4</sup>**: هزینه‌های مالی جابجا شده در این طرح در مقایسه با منافع به دست آمده که نتیجتاً بایستی کمتر باشد تا سود محاسبه و تعیین گردد؛ اما سود مالی از این طرح عاید دولت نشد مگر اینکه هزینه‌های مصرفی خود را افزایش داد؛ و چنانچه در سؤال قبلی گفتم با توجه به هزینه‌های انجام گرفته نتیجه‌ی معقولی به دست نداد.

**E<sup>5</sup>**: این قانون با تحمیل هزینه‌های زیاد و سرسام‌آور به نهادهای مجری و با ایجاد انتظارات زیاد بین مشمولین، نتوانست نتایج قابل قبولی به دست دهد. حتی برخی از مشمولین با سهامی که در دست دارند بعد از ۷ الی ۸ سال هنوز هیچ عایداتی کسب نکرده‌اند که این مسئله با توجه به هزینه‌های صورت گرفته و تغییر و تحولات در عرصه‌ی نظام اقتصادی کشور قابل قبول نیست.

عقلانیت سیاسی، کد اختصاری مصاحبه‌شوندگان (P)

سوال: آیا آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت توانسته است شهروندان طبقات بالای جامعه را برای توزیع منابع به نفع طبقات زیرین و کم‌درآمد اقناع کند؟

**P<sup>1</sup>**: زمینه‌های اجرایی این طرح قبلاً در بحث انتخابات و سخنرانی‌های دولت - مردان مهیا شده بود به نحوی که دولت‌مردان در تدوین و اجرای این طرح با موانعی از قبیل فشار طبقات غیر مشمول مواجهه نشوند.

**P<sup>2</sup>**: بله این طرح که در دولت نهم کلید خورد توانست دولت و مجریان را در مقوله‌ی حمایت از اقشار محروم و کم‌درآمد به‌دوراز فشارهای طبقات مرفه و دارا، یاری نماید.

**P<sup>3</sup>**: شهروندان طبقات بالای جامعه‌ی ایران به دلایلی از جمله ارزش‌های دینی و همچنین مکانیزم‌های پیچیده‌ی اجرایی این طرح و دیگر عوامل نسبت به این



طرح بی‌تمایل و یا بی‌اطلاع بودند. لذا نمی‌توان از صرفاً اقناع صحبت کرد. **P<sup>4</sup>**: هیچ صدای مخالفی از ناحیه‌ی طبقات و اقشار پولدار بلند نشد چراکه این طرح با پوشش‌های خصوصی‌سازی، کاهش نقش دولت در اقتصاد، رقابتی کردن بازار، حمایت از خانوارهای محروم، اشاعه عدالت و امثالهم که برای همه‌ی طبقات خوشایند بوده و است؛ جلوه کرد.

**P<sup>5</sup>**: این طرح با اقبال عمومی مواجه شد چراکه در اوایل کار دولت نهم و در بازه‌ی زمانی‌ای صورت پذیرفت که در عرصه‌ی اجتماعی و علمی در پسا انتخابات به سر می‌برد. فضای مذکور و سرعت اجرایی این طرح و اهداف معرفی شده برای آن از جمله عوامل مؤثر بر اقبال عمومی مشمول و غیر مشمول این طرح بود.

سوال: حمایت شهروندان از آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت چگونه بوده است؟

**P<sup>1</sup>** شهروندان با اقدام اولیه‌ی دولت‌مردان در بحث زمینه‌سازی و فرهنگ‌سازی برای بهبود معیشت نیازمندان و کمک به مستضعفان، مخالفتی نداشتند و آن را بی‌عدالتی تلقی نمی‌کردند. اغلب شهروندان غیر مشمول نیز با این طرح موافق بودند.

**P<sup>2</sup>**: توزیع سهام عدالت به دور از جنجال‌های طبقاتی و فشارهای برخی لیدرهای طبقات پولدار و غیر مشمول به نفع خانوارهای نیازمند و مشمول صورت پذیرفت؛ که نشانگر حمایت و یا حداقل بی‌توجهی غیر مشمولان نسبت به این طرح اقتصادی بود.

**P<sup>3</sup>** مردم به دلایلی از جمله شتاب‌زدگی در اجرا، پیچیدگی در مکانیزم‌های اجرا در متن، فضای خاص پسا انتخابات و غیره، فرصت حمایت یا انتقاد نیافتند؛ دلایلی که فرصت داوری را از مردم سلب کردند.

**P<sup>4</sup>**: قانون مذکور به مدد وعده‌هایی همچون کاهش نقش دولت در اقتصاد، رقابتی کردن بازار، حمایت از خانوارهای محروم، اشاعه‌ی عدالت و غیره،

توانست به‌دوراز فشارهای طبقات پولدار و با حمایت تلوچی آنان مرحله‌ی عملیاتی خود را پشت سر بگذارد.

**P<sup>5</sup>**: در این طرح که هم به نفع طبقات زیرین و هم به نفع طبقات بازاری و پولداربود، شاهد هیچ صدای معترض و هیچ رسانه‌ی مخالفی نبودیم به‌استثناء برخی رسانه‌های جناح مخالف که خیلی محدود و خیلی ضعیف بودند.

سوال: آیا آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت موجب حضور بیشتر مردم در صحنه‌های سیاسی شده است؟

**P<sup>1</sup>**: من نمی‌توانم پاسخ قطعی بدهم ولی می‌توانم از فضای منتج از این قانون نتایجی کسب کنم. مثلاً در سال‌های ۸۵ و ۸۶ فضای جهادی و دولت خدمت‌گزار در سپهر سیاسی ایران موج می‌زد و این عاملی برای پررنگ شدن فعالیت‌های سیاسی در ذهنیت و رفتار شهروندان به‌ویژه شهروندان مشمول و بهره‌مند شده از این طرح است.

**P<sup>2</sup>**: همین‌که مردم پی می‌برند دولت منتخبشان در پی اقداماتی به نفع آن‌ها است متقابلاً برای بهره‌مندی بیشتر سعی خواهند کرد در صحنه‌های سیاسی ضمن حضور، تقاضای خود را نیز به گوش مسئولین برسانند.

**P<sup>3</sup>**: به نظر بنده اینجا بهتر است ارزیابی دقیقی انجام بدهیم. تأثیر این قانون در بازه‌ی زمانی اولیه و متأخر فرق می‌کند؛ همچنین برای مشمولان و غیر مشمولان نیز متفاوت است. در زمان اولیه که گفتم مردم اطلاع چندانی از آن نداشتند الزاماً انتظار واکنش‌های حمایتی و انتقادی هم نداریم؛ اما در بازه‌ی زمانی متأخر مثلاً بعد از پنج سال می‌بینیم که صداها‌ی مخالف و منتقد بیشتر شده و شهروندان آگاه، از این اقدام ناخرسند هستند. در باب مشمولین و غیر مشمولین نیز همچنین. مشمولین خرسند بعد از پنج سال که دیدند نیازهای ایجادشده با این طرح تأمین نمی‌شود به‌صفت ناخرسندان غیر مشمول پیوستند.

**P<sup>4</sup>**: بله وعده‌های خصوصی‌سازی و حمایت از محرومین و غیره، عاملی در جهت بسیج منابع نیروی انسانی عظیم نیازمند ایرانی در عرصه‌های سیاسی و اجتماعی

بود.

**P<sup>5</sup>**: رابطه‌ی مستقیمی نمی‌توان بین توزیع سهام عدالت و افزایش فعالیت‌های سیاسی شهروندان پیدا کرد. هرچند بی‌تأثیر نیست. چراکه هرگونه ارائه‌ی خدمات از طرف دولت به مردم و شهروندان موجب می‌شود که آن دولت و اقداماتش مشروع و مقبول مردم باشد. نمونه‌ی آن کنش‌های سیاسی بیشتر اقشار محروم و روستایی در انتخابات دوره‌ی دهم ریاست جمهوری است که به پیروزی دولت و کابینه‌ی مدون سهام عدالت انجامید.

عقلانیت قانونی، کد اختصاری مصاحبه‌شوندگان (R)

سوال: آیا آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت موجب تبعیض بین طبقات داخلی شده است؟

**R<sup>1</sup>**: به نظر من این تبعیض است که برخی از خانوارهای دو دهک پایین جامعه دارای سهام باشند و برخی نباشند.

**R<sup>2</sup>**: این قانون نه در هدف بلکه در اجرا و سازوکارهای توزیع تبعیض‌زا بود. چراکه سهام اختصاص یافته به محرومین به دلیل عدم آشنایی آنان با قانون سهام و ارزش مالی و دیگر الزامات آن، موجب دامن زدن بر فاصله‌ی طبقاتی و گسترش تبعیض شد.

**R<sup>3</sup>**: چنانچه در بخش هدفمند کردن یارانه‌ها عرض کردم توزیع بیشتر منابع به اقشار محروم و بی‌بضاعت به نسبت اقشار پردرآمد نه تنها تبعیض و بی‌عدالتی نیست بلکه عین عدالت است.

**R<sup>4</sup>**: قانون سهام عدالت باهدف عدالت و بهبود معیشت اقشار مستضعف به تدوین درآمد و به نظر من به‌صورت عدالت و به‌دوراز تبعیض نیز اجرایی گردید.

**R<sup>5</sup>**: جامعه‌ی هدف این قانون با برنامه‌ریزی درست و در راستای برنامه‌ی توسعه صورت پذیرفته بود و مشمول آن دسته از خانوارهایی شد که نیازمند و بی‌بضاعت بودند.

سوال: انطباق آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت با قوانین دیگر را چگونه

ارزیابی می‌کنید؟

**R<sup>1</sup>**: ارزیابی من بر عدم انطباق استوار است؛ اولاً خلاف آن‌چه در برنامه‌ی توسعه‌ی سوم و چهارم ماده‌ی ۷ پیش‌بینی شده است، صورت گرفته است. دوماً این طرح با آن‌چه در برنامه‌ی توسعه‌ی چهارم در فصل سوم تبیین و پیش‌بینی شده منطبق نیست.

**R<sup>2</sup>**: حضور رئیس‌جمهور با ۹ وزیر در رأس ستاد مرکزی و دیگر تشکیلات نه با خصوصی‌سازی و نه با سندهای چشم‌انداز و نه با برنامه‌ی توسعه‌ی وقت هم‌خوانی داشت.

**R<sup>3</sup>**: با بخشی از مواد برنامه‌ی توسعه‌ی مذکور هم‌خوانی نداشت مثل ماده‌ی ۹ برنامه‌ی توسعه‌ی چهارم که بر ارتقاء کارایی و افزایش بهره‌وری منابع انسانی و مادی تأکید دارد درحالی‌که این طرح نه باهدف افزایش کارایی اقتصادی بلکه باهدف تجویز بخشی از دارایی دولت به نیازمندان طراحی و اجرا شد.

**R<sup>4</sup>**: این قانون هرچند در راستای اهداف چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه‌ی چهارم توسعه تدوین یافته است اما در برخی از ماده‌ها و بندهای مندرج در قوانین مذکور، با طرح سهام عدالت مطابقت ندارد، همچون نحوه‌ی شناسایی مشمولین، مکانیزم‌های اجرایی، اهداف مطرح و امثالهم که این‌ها نیز نکاتی است که در اغلب قوانین می‌بینیم. بالاخره به اقتضای زمان و مکان برخی مکانیزم‌ها حذف یا تغییر پیدا می‌کنند و برخی دیگر از مکانیزم‌ها که در قانون پیش‌بینی نشده است، اضافه می‌شوند.

**R<sup>5</sup>**: علی‌الاصول هیچ قانونی مخالف با قانون اساسی از فیلتر مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند خارج شود. وقتی وجهه‌ی قانونی این طرح را می‌بینیم یعنی توانسته است کلیات مطرح در قانون اساسی را پذیرش و در جزئیات نیز به برنامه‌ی توسعه می‌نگریم و در اینجا نیز این طرح با اغلب مواد مرتبط با برنامه‌ی مذکور هم‌خوانی دارد.

سوال: توجه به سازوکارهای اجرایی قانون‌مند در این سیاست به چه میزان بوده است؟

**R<sup>1</sup>**: برای پیشبرد اهداف سیاسی دولت وقت، این قانون با پشتوانه‌ی حداکثری قانونی و با به‌کارگیری سازوکارهای در ظاهر قانونی جلوه یافت؛ درحالی‌که این طرح از ریل قانون‌مندی خود خارج شده بود که دلایل آن در قبل اشاره شد.

**R<sup>2</sup>**: سازوکارهای اجرای این طرح که در خود متن طرح ذکر شده است قانونی نیستند و در برخی موارد گفتم با قوانین برنامه‌ی توسعه همخوانی ندارند؛ اما به دلیل ناآشنایی اکثریت مردم با قوانین و برنامه‌های توسعه، اقدامات صورت گرفته نیز اگرچه منافعی برنامه‌های مذکور باشند موردتوجه مردم و دانشگاهیان نخواهد بود.

**R<sup>3</sup>**: دولت نهم و دهم که مدوّن و مجری این قانون بود هرچند در قانون-مهندسازی آن کوشید و توانست آن را به‌مثابه حقوق غیرقابل‌انکار شهروندان محروم و نیازمند به دولت یازدهم به ارث بگذارد؛ اما دولت یازدهم هنوز اقدامی در راستای سهام عدالت برای دو دهک پایین جامعه که جامانده یا اضافه‌شده‌اند صورت نداده است.

**R<sup>4</sup>**: در بحث تثبیت قیمت‌ها اشاره کردم که نهاد متصدی به‌خصوص دولت به خاطر پاسخ‌گویی به مجلس شورای اسلامی سعی خواهد کرد طرح خودساخته و مصوب شده‌ی مجلس را به‌خوبی اجرا کند. برای همین حدالمقدور از سازوکارهای قانونی بهره خواهد گرفت.

**R<sup>5</sup>**: سازوکارهای اجرائی مناسب این قانون که در پاسخ قبل نیز اشاره کردم عبارت‌اند از تشکیل ستاد مرکزی و استانی، اختصاص دارایی دولتی به نیازمندان دو دهک پایین، افزایش سهم بخش تعاون و خصوصی‌سازی، کاهش تصدی نقش دولت در اقتصاد و دیگر سازوکارهای انجام گرفته.

عقلانیت حرفه‌ای، کد اختصاری مصاحبه‌شوندگان (G)

سوال: مکانیزم‌ها و مدل‌های ارتباطی در آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت به چه میزان موردتوجه قرار گرفته است؟

**G<sup>1</sup>**: این طرح از جمله طرح‌هایی است که در آن ابزارهای اجرا و مکانیزم‌های

ارتباطی مورد توجه قرار گرفته است و دلیل آن نیز ماهیت آئین نامه است. آئین نامه‌ی مذکور به بخش اجرای سهام عدالت مربوط است و بیشتر ابعاد اجرایی دارد بنابراین انتظار می‌رود که مکانیزم و مدل‌های ارتباطی مورد توجه مدوستان بوده باشد، که بوده است. در طرح توزیع سهام عدالت یک ستاد اجرایی وجود دارد که عالی‌ترین نهاد این طرح است و به ریاست رئیس‌جمهور وقت اداره می‌گردد. مطابق این طرح قرار بود ستاد مذکور با هجده عضو که بیش از نیمی از آن وزرا بودند به اختصاص دارایی دولت به محرومین بپردازند. ستاد مرکزی هدفش برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت بر فرآیند واگذاری سهام عدالت است که بدین منظور ستادهای استانی نیز در زیر چتر ستاد مرکزی تشکیل شده‌اند و قرار شد که با واسطه، سهام دولتی را برحسب تعداد مشمول در اختیار بگیرند. مراحل ارتباطی این ستادها بدین شکل بود. اول: واگذاری شرکت‌های دولتی به شرکت‌های کارگزاری سهام عدالت با اقساط بیست ساله که مسئولیتش با وزارت اقتصاد و دارایی بود. دوم: واگذاری شرکت‌های کارگزاری مزبور به تعاونی‌های عدالت استانی با نظارت ستاد مرکزی که این هم بیست ساله بود. سوم: توزیع سهام تعاونی‌های مذکور در مرحله‌ی دوم به مشمولان طرح.

سوال: نحوه‌ی ابلاغ دستورات و اراده‌ی گزارش‌ها در آئین نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت به چه میزان پیش‌بینی شده است؟

**G<sup>1</sup>**: در پاسخ قبلی کمی اشاره کردم که یکی از موانع بر سر راه کارآمدی این قانون عدم پیش‌بینی ابلاغ دستورات و دریافت گزارش‌ها در قالب مدل ارتباطی بود. در این قانون، مدل ارتباطی و مکانیزم‌های خاص آن مدنظر نبوده است. اینکه مجریان از بازخورد و گزارش‌ها چگونه مطلع می‌شدند و در چه ارگانی بررسی و تحلیل و اعمال می‌شد نیز اطلاعی درج نشده است.

سوال: آیا به هنگام تقنین آئین نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت به نحوه‌ی تعامل بین نهادها و ساختارهای مجری توجه شده است؟ به چه میزان؟



**G<sup>1</sup>:** بیشتر، ارتباط عمودی مورد توجه قانون‌گذاران بوده است. مثلاً ستادهای استانی زیرمجموعه‌ی ستاد مرکزی بودند و هرکدام چندین شرکت کارگزاری تعاونی در زیرمجموعه‌ی خود داشتند. با این احتساب نحوه‌ی تعامل بین تعاونی‌های استانی از طریق ستاد استانی و نحوه‌ی تعامل بین ستادهای استانی نیز از طریق ستاد مرکزی قابلیت داشت.

میزان بهره‌مندی از نظریه‌های جامعه‌شناسی سازمان در آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت چقدر است؟

**G<sup>2</sup>:** جامعه‌شناسی سازمان با هدف به‌کارگیری و بسیج همه‌ی منابع موجود برای رسیدن به هدف معین‌شده، سعی دارد همه‌ی توان موجود را در اختیار دستیابی به نیاز شناسایی‌شده قرار بدهد. اقدامی که در طرح توزیع سهام عدالت می‌بینیم به‌واقع اقدامی جامعه‌شناختی در جهت رفع نیاز شکل‌گرفته در طبقات زیرین جامعه است. اگر دولت، جامعه‌شناسی سازمانی نداشت آن‌وقت بخشی از جامعه با نارضایتی خود زمینه‌های حاکمیت مطلوب را خدشه‌دار می‌کرد؛ اما جامعه‌شناسی و الزامات آن، چه در سطح سازمانی و چه فرا سازمانی اقتضا می‌کند که مدیریت یکپارچه و منظمی بر محیط اجتماعی اعمال گردد.

سوال: آیا در تقنین آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت از نظریات روانشناسی اجتماعی استفاده‌شده است؟ چه میزان؟

**G<sup>3</sup>:** بعید نیست که محرک این طرح خود روانشناسی اجتماعی بوده باشد. این - که دولت بازتاب روان‌شناختی و اجتماعی برخی طبقات را درک کرده و درصدد پاسخ به این بازتاب‌ها است. اینکه چقدر در خود طرح این علم مورد توجه بوده است بایستی اشاره‌کنم که مکانیزم و یا نهادی برای بررسی و تبیین این قسم از بازتاب را هنوز شاهد نیستیم.

سوال: نقش افراد متخصص در تقنین آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت چقدر است؟

**G<sup>4</sup>:** طرح اولیه‌ی این آئین‌نامه در خود هیئت‌وزیران به پیشنهاد وزارت امور و

دارایی، دکتر شمس‌الدین حسینی، کلید خورد و تا ۱۳۸۸ هیچ نظر کارشناسی-ای پیرامون این طرح توسط هیئت‌وزیران صورت نپذیرفت و بیشتر با اهداف سیاسی سعی داشتند مشکلات کشور را یکسره حل کنند.

سوال: میزان بهره‌مندی از تجربه‌های مشابه در زمینه‌ی سیاست‌گذاری بالاخص تدوین آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت را چگونه ارزیابی می‌کنید؟  
**G<sup>4</sup>**: در مقوله‌ی تجربه‌گرایی نیز هرچند در چندین کشور بحث واگذاری دارایی دولتی به مردم و مقوله‌ی خصوصی‌سازی شکل گرفته اما هیچ‌کدام از آنها با مکانیزم‌های موردنظر این طرح مطابقت ندارند. برای توزیع سهام به دو دهک پایین بیش از ۳۰۰ تعاونی کارگزاری با بوروکراتیک گسترده به راه انداختن و با شعار خصوصی‌سازی و کاهش تصدی دولت در اقتصاد به دور از کارشناسی و توجه به تجربه‌های مشابه در پی تأمین منافع وقت یعنی دست‌اندازی دولت به سفره‌های مردم و گداپور کردن مردم و مرکزیت‌سازی دولت برآمدند.

سوال: در تقنین آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت به آموزش کارگزاران مرتبط چه میزان توجه شده است؟

**G<sup>5</sup>**: بنده معتقدم که کار اجرایی بدون آموزش و تربیت کارگزار مناسب میسر نخواهد شد؛ اینکه در طرح توزیع سهام عدالت ستاد مرکزی و چندین ستاد استانی و خیل عظیم تعاونی‌های زیرمجموعه‌ی اینها و برخی شرکت‌های واسطه که همه و همه بدون اعضای آموزش‌دیده و متخصص، کارآمدی نخواهند داشت، اینکه در سریع‌ترین زمان در عرض یک سال بیش از ۳۰ ستاد استانی که هرکدام چندین تعاونی کارگزاری زیرمجموعه‌ی خود را که هرکدام چندین مدیر و مسئول دارند؛ راه اندازی می‌کند، احتمال تخصص‌گرایی و آموزش کارگزاران مرتبط را کاهش داده و حتی به صفر می‌رساند.

سوال: چه میزان در مورد آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت، قبل از تصویب، پژوهش نظری انجام شده است؟

**G<sup>5</sup>**: اغلب پژوهش موجود که در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی



نقد و بررسی سیاست‌گذاری دولتی در... ۱۳۳

موجود است بعد از تصویب طرح و اجرایی شدن آن در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ صورت پذیرفته و حتی بعد از تصویب مجلس در سال ۱۳۸۸ به بعد خیلی محدود پژوهشی پیرامون سهام عدالت به چشم می‌خورد.

سوال: آیا از علوم نظری و عملی در دسترس در تقنین و تصویب آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت استفاده‌شده است؟

G<sup>5</sup>: به نظر من بیشتر به علوم سیاسی و اقتصادی بهاء داده‌اند تا علوم موردنیاز برای اجرای موفق یک سیاست. مثلاً الزامات علوم جامعه‌شناسی، الزامات علوم روان‌شناسی، الزامات علوم ارتباطات و فناوری اطلاعات و یا الزامات مدیریت و تخصیص منابع و مدیریت نیروی انسانی و غیره، که اینها الزامات خاص هرکدام برای تبیین و اجرای موفق هر قانونی در سطح ملی و کلان، راهبردی و کارآمد ساز است.

سوال: چه سیاست‌های دیگری برای بهبود اجرای این سیاست در نظر گرفته‌شده و یا اعمال گردیده است؟

G<sup>5</sup>: این پرسش کمی برایم مزاح‌انگیز است که در تثبیت قیمت‌ها و هدفمندکردن یارانه‌ها فرصت ابراز نشد اما اینجا لازم است بگویم که همیشه دغدغه‌ی من این است که وقتی قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری شکل گرفت اغلب شاهد هستیم که بعد از مدت کوتاهی با سیاست‌های متضاد و مخالفش به سرکوب و توقف و یا حذف آن اقدام می‌کنند. این کار اغلب توسط جناح رقیب و یا توسط خود مدوّنان صورت می‌پذیرد که نمونه‌ی بارز آن تخطئه‌ی تثبیت قیمت‌ها توسط طراحان قانون هدفمندکردن یارانه‌ها است. در پاسخ به پرسش شما بایستی اشاره‌کنم که به نظر من هیچ قانون حامی و مکملی برای طرح توزیع سهام عدالت صورت نپذیرفته است.

## تجزیه و تحلیل داده‌ها

الف) بررسی میزان رعایت عقلانیت اقتصادی در آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام

## عدالت

داده‌های جمع‌آوری شده از نظرات نخبگان اقتصادی در باب آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت بیانگر آن است که عقلانیت اقتصادی در قانون مذکور مورد توجه قرار گرفته است. رتبه‌بندی گزاره‌های مندرج در جدول زیر نشان می‌دهد که آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت در مقوله‌ی "درآمد ملی" و در عرصه‌ی اشتغال به ترتیب کاهش و تأثیری نداشته و ارزیابی اغلب صاحب‌نظران نشان می‌دهد که در بحث اشتغال ملی تأثیری نداشته و یکی از مصاحبه‌شوندگان در ارزیابی خود بیان داشته است که تأثیر منفی گذاشته است. از طرف دیگر گزاره‌ی امنیت اقتصادی و سود و زیان نیز نشان می‌دهد که این طرح ضمن ابهام در تقویت و تضعیف امنیت اقتصادی و با گرایش به بی‌تأثیری در مقوله‌ی سود و زیان به اتفاق آراء مصاحبه‌شوندگان این طرح زیان آور تلقی شد.

جدول ۲. رتبه‌بندی گزاره‌های وضعیت عقلانیت اقتصادی آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام

## عدالت

ردیف	گزاره‌های مورد توجه	جامعه‌ی آماری	ردیف	گزاره‌های مورد توجه	جامعه‌ی آماری
۱	رفاه شهروندان مشمول	۳	۴	تقویت امنیت اقتصادی	۱
	عدم رفاه شهروندان مشمول	۱		تضعیف امنیت اقتصادی	۱
	خنثی	۱		خنثی	۳
۲	افزایش درآمد ملی	۰	۵	سود بر مبنای تحلیل هزینه و منفعت	۰
	کاهش درآمد ملی	۴		زیان بر مبنای تحلیل هزینه و منفعت	۵
	خنثی	۱		خنثی	۰
۳	افزایش اشتغال ملی	۰			
	کاهش اشتغال ملی	۱			
	خنثی	۴			

ب) بررسی میزان رعایت عقلانیت سیاسی در آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت جدول از گزاره‌ی "حمایت شهروندان" از گسترش میدان اقتدار سیاسی دولت نهم و دهم خبر می‌دهد؛ یعنی دولت و جناح حامی این قانون توانسته است مشروعیت سیاسی و دینی خود در جامعه را بهبود ببخشد. رابطه‌ی گزاره‌ی مذکور با تأثیر مثبت در فعالیت سیاسی شهروندان یک رابطه‌ی هم‌افزایی دارد که با استفاده از مواهب روش‌شناختی تحلیل ساختاری قابل کشف است. به‌واقع جذب مردم به صحنه‌ی سیاسی وقتی در رتبه‌ی برتر قرار دارد، انتظار می‌رود گزاره‌ی «کاهش گرایش‌های گریز از مرکز» نیز در جدول رتبه‌بندی بالایی کسب کنند. داده‌های مذکور نشان می‌دهد که عقلانیت سیاسی این طرح به نسبت عقلانیت اقتصادی مطرح در بالا جایگاه بهتری دارد به‌نحوی که اقبال شهروندان، فعالیت سیاسی شهروندان و حمایت شهروندان با بالاترین نمونه‌ی آماری در جدول فراوانی زیر طبقه‌بندی شده است و نشان می‌دهد که عقلانیت سیاسی و الزامات آن به نحو مطلوب مدنظر سیاست‌سازان بوده است.

جدول ۳. رتبه‌بندی گزاره‌های وضعیت عقلانیت سیاسی در آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع

سهام عدالت

ردیف	گزاره‌های مورد توجه	جامعه‌ی آماری	ردیف	گزاره‌های مورد توجه	جامعه‌ی آماری
۱	افقاعات طبقات مرفه	۴	۴	حمایت نخبگان مذهبی و سیاسی	۱
	عدم افقاعات طبقات مرفه	۱		انتقاد نخبگان مذهبی و سیاسی	۱
	خنثی	۰		خنثی	۳
۲	حمایت شهروندان	۴	۴	عدم استقبال شهروندان	۰
	عدم استقبال شهروندان	۰		خنثی	۰
	تأثیر مثبت در فعالیت سیاسی شهروندان	۴		تأثیر منفی در فعالیت سیاسی شهروندان	۰
۳	تأثیر منفی در فعالیت سیاسی شهروندان	۰	۱	خنثی	۱
	خنثی	۱			

ج) بررسی میزان رعایت عقلانیت قانونی در آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت برحسب نظر مصاحبه‌شوندگان این قانون بر کاهش تبعیض و بی‌عدالتی در بین شهروندان کمک کرده است. با توجه به جدول، گزاره‌های ۲ و ۳ بر عدم انطباق قانون سهام عدالت با قوانین دیگر و بالادستی اشاره دارد که نشانگر ضعیف بودن عقلانیت قانونی و عدم توجه به الزامات حقوقی در تدوین طرح مذکور است. هرچند گزاره‌های ۴ بیانگر توجه جدی دولت متصدی بر سازوکارهای اجرای قانونمند است اما این نمی‌تواند از عدم انطباق طرح توزیع سهام عدالت با قوانین بالادستی بکاهد و فاصله‌ی ایجادشده را کاهش بدهد. مصاحبه‌شوندگان اغلب علت به کارگیری سازوکارهای اجرای قانونمند توسط نهاد دولت را برای حفظ وجهی خود می‌دانستند. در کل آمارهای زیر نشان می‌دهد که عقلانیت قانونی در تدوین و اجرای سهام عدالت به صورت حداقلی موردنظر سیاست‌سازان بوده است.

جدول ۴. رتبه‌بندی گزاره‌های وضعیت عقلانیت قانونی در آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع

سهام عدالت

ردیف	گزاره‌های موردتوجه	جامعه‌ی آماری	ردیف	گزاره‌های موردتوجه	جامعه‌ی آماری
۱	افزایش تبعیض	۲	۴	توجه به سازوکارهای اجرای قانونمند	۴
	کاهش تبعیض	۳		عدم توجه به سازوکارهای اجرای قانونمند	۱
	خنثی	۰		خنثی	۰
۲	انطباق با قوانین بالادستی	۲	۳	انطباق با قوانین بالادستی	۲
	عدم انطباق با قوانین بالادستی	۳		عدم انطباق با قوانین دیگر	۱
	خنثی	۰		عدم انطباق با قوانین دیگر	۳
۳	انطباق با قوانین دیگر	۱	۱	خنثی	۱
	عدم انطباق با قوانین دیگر	۳		خنثی	۱

د) بررسی میزان رعایت عقلانیت حرفه‌ای در قانون آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت

در این عقلانیت بجای رتبه‌بندی گزاره‌های مورد تأکید مصاحبه‌شوندگان، بر وضعیت رعایت مؤلفه‌های موردنظر عقلانیت حرفه‌ای در آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت برحسب نظر مصاحبه‌شوندگان اشاره‌شده است. چون جامعه‌ی مورد مصاحبه در این حوزه‌ی عقلانیت نیز پنج نفر بودند و اقتضای این عقلانیت تخصص محوری بود؛ الزاماً برای هر پرسش یک مخاطب و یا برای چند پرسش یک مخاطب مدنظر قرار گرفته است. وضعیت رعایت مؤلفه‌های حوزه‌ی عقلانیت حرفه‌ای در مورد آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت به جز دو مورد که مثبت بودند؛ بیانگر عدم توجه دولتمردان و سیاستمداران بر بُعد عقلانیت حرفه‌ای و عملی به هنگام سیاستگذاری است؛ که نتیجه‌ی آن دوگانگی وعده‌ها و عمل‌هاست. چراکه حوزه‌ی عقلانیت حرفه‌ای مهم‌ترین پایه‌ی عقلانیت ترکیبی در بحث کاربست عملی سیاست‌ها است. عدم توجه به این حوزه‌ی عقلانی نشانگر غفلت از تمهیدات اجرای قوانین به هنگام تقنین است.

جدول ۵. رتبه‌بندی گزاره‌های وضعیت عقلانیت حرفه‌ای در آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع

سهام عدالت

وضعیت رعایت مثبت منفی	مؤلفه‌های عقلانیت حرفه‌ای	ردیف	وضعیت رعایت مثبت منفی	مؤلفه‌های عقلانیت حرفه‌ای	ردیف
*	توجه به نقش افراد متخصص	۶	*	توجه به مکانیزم‌ها و مدل‌های ارتباطی	۱
*	توجه به تجربه‌های مشابه	۷	*	توجه به نحوه ابلاغ دستورات	۲
*	توجه به آموزش کارگزاران	۸	*	توجه به تعامل بین نهادهای اجرایی	۳
*	توجه به کارشناسی قبل از تقنین	۹	*	توجه به جامعه‌شناسی سازمان	۴
*	توجه به سیاست‌های مکمل	۱۰	*	توجه به نظریات روانشناسی اجتماعی	۵

## نتیجه گیری

توزیع سهام عدالت پاسخ غیرمنتظره‌ی دولت به حاشیه‌نشینان عرصه‌ی اقتصادی ایران بود که هم موجب خرسندی مشمولین طرح شد و هم موجب مقبولیت دولت در نزد اقشار محروم و کم‌بضاعت؛ اما بررسی دقیق این پروژه که از برآیند نظرات بیست نخبه‌ی علمی کشور است؛ نشان می‌دهد که در عقلانیت اقتصادی، این طرح برخلاف قضاوت اولیه، چندان هم موفق‌آمیز نبوده است. به‌طوری‌که مصاحبه‌شوندگان، این طرح را در مقوله‌ی "درآمد ملی" عنصر مزاحم تلقی می‌کردند و در مقوله‌ی "اشتغال" نیز بی‌تأثیر دانستند. علاوه بر اینها مصاحبه‌شوندگان اقتصادی با اشتراک نظر معتقدند که این طرح در عرصه‌ی اقتصادی بر مبنای تحلیل هزینه و منفعت زیان‌بار بوده است. عدم موفقیت در عرصه‌ی اقتصادی این قانون محققان را به این فرضیه سوق داده است که ابرعقلانیت سیاسی عامل آن است. در پژوهشی مرتبط، محققان با مطالعه‌ی "قانون هدفمند کردن یارانه‌ها" به این نتیجه دست یافتند که ابرعقلانیت سیاسی می‌تواند الزامات دیگر عقلانیت‌ها را مورد خدشه قرار دهد (برزگر، حسین زاده، ۱۳۹۵: ۷۷). به واقع ابرعقلانیت سیاسی در این قانون نیز قابل شناسایی است. چنانکه جدول فراوانی عقلانیت سیاسی نشان می‌دهد که دولت ضمن زمینه‌سازی‌های مناسب و اقناع طبقات غیر مشمول توانسته است با جلب حمایت شهروندان، با تأثیر مثبت بر فعالیت‌های سیاسی شهروندان، حاشیه‌نشینان را در میدان سیاسی فعال‌تر کند. هرچند به نظر محققان دولت وقت با حفظ مقبولیت خود و افزایش دامنه‌ی اعتبارش دست به این قانون زده است اما بررسی ابعاد دیگر این قانون از سهل‌انگاری‌های بیشمار متصدیان خبر می‌دهد. ابعاد حقوقی این طرح چندان رضایت‌بخش به نظر نمی‌رسد. به‌طور نمونه در مقوله‌ی "تبعیض" مصاحبه‌شوندگان بر سر تبعیضی بودن و نبودنش اختلاف رأی داشتند و در بحث عدم انطباق با قوانین دیگر





اغلب مصاحبه‌شوندگان بر آن بودند که با قوانین دیگر و بالادستی مطابقت ندارد؛ اما دولت در جهت حقوقی و قانونی نشان دادن خودش، این طرح نسبتاً قانونی را به‌وسیله‌ی ابزارهای کاملاً قانونی پیش برده است. در بخش عقلانیت حرفه‌ای نیز هرچند به گفته‌ی مصاحبه‌شوندگان مکانیزم‌های اجرایی خاصی مدنظر قرار گرفته بود اما کافی نبودند. به‌طور نمونه در بخش عقلانیت حرفه‌ای این طرح با پیش‌بینی ستادهای اجرایی مرکزی و استانی و شرکت‌های تعاونی در سطح شهرستان‌ها تا حدودی مؤلفه‌ی مکانیزم‌های اجرایی را پوشش دادند اما مقوله‌های تعاملات بین‌نهادی، توجه به نظرات جامعه‌شناختی و روان‌شناختی، توجه به تجربه‌های پیشین، توجه به سیاست‌های مکمل و توجه به آموزش کارگزاران و دیگر مقوله‌های این عقلانیت مورد غفلت مدوئان قرار گرفته است که موجب تضعیف دامنه‌ی مکانیزم مدیریتی اولیه می‌شود. مؤلفه‌های مطرح در این عقلانیت بیانگر تمهیدات اجرایی لازم در سیاست‌گذاری‌ها است که در صورت رعایت به‌هنگام تدوین موفقیت اجرایی آنها را افزایش می‌دهد. این‌که اقدامات انجام گرفته در این طرح تمایل به شکست دارند به خاطر این است که مدوئان ضمن توجه به یکی از مؤلفه‌های عقلانیت حرفه‌ای بیش از پنج مؤلفه‌ی مهم دیگر را مورد بی‌توجهی خود قرار داده‌اند. این سهل‌انگاری‌ها محققان را به این تصور سوق داده است که این اقدامی عجولانه و بدون پشتوانه‌ی کارشناسی و علمی و صرفاً یک اقدام نمادین در جهت این ناهمسان‌سازی دولت نهم با دولت قبلی (هشتم) بوده است. درحالی‌که مطابق مدعای پژوهش اگر عقلانیت حرفه‌ای به‌طور مطلوب اعمال می‌شد گسیختگی بین مرحله‌ی اجرا و تدوین ترمیم می‌یافت و در نتیجه‌ی آن دولتی شفاف در رابطه با ملت را شاهد بودیم. حاصل این پژوهش محدود به نتیجه‌گیری فوق نبود؛ بلکه با آزمون چارچوب نظری اسنلن برای اولین بار در علوم سیاسی زمینه‌های کاربردی شدن بیشتر آن نیز مهیا شد. همچنین توصیه‌های سیاسی زیر نیز از جمله خروجی‌های این پژوهش بشمار می‌روند.

## توصیه‌های سیاسی

یافته‌های محققان پیشین نشان می‌دهد که برای موفقیت سیاست‌های تدوین یافته عواملی نظیر ساختار (تسلیمی، ۱۳۸۷: ۲۰)، مدیران (تسلیمی، ۱۳۸۷: ۳۷)، شفافیت قانون اساسی، رابطه بین نهادها (عطار و خواجه نائینی، ۱۳۸۶)، بهره‌مندی تلفیقی از مدل‌های موجود در عرصه سیاست‌گذاری (الوانی و پیکانی، ۱۳۸۶)، پرهیز از ابر عقلانیت سیاسی (توری، ۱۳۸۶: ۲۷۴) و بکارگیری عقلانیت (برزگر، حسین زاده، ۱۳۹۵) مؤثر هستند؛ علاوه بر این‌ها بر اساس تحلیل داده‌های گردآوری شده و یافته‌های حاصل از آن‌ها، به‌منظور کمک به اجرای موفق و رضایت‌بخش‌تر سیاست‌گذاری‌های آتی مرتبط با آئین‌نامه‌ی توزیع سهام عدالت، توصیه‌های سیاسی دیگری متفاوت از آنچه تاکنون مورد اشاره قرار گرفته است؛ ارائه می‌گردد:

## ۱- پرهیز از ابرعقلانیت در سیاست‌گذاری

برای بهبود سیاست‌گذاری‌های آتی بایستی تدوین‌کنندگان به هنگام تقنین سیاست‌ها از یک ابر عقلانیت پرهیز نمایند. چنان‌که مطرح شد کارل توری نیز این را عامل مزاحمت تلقی می‌کند. یافته‌ها نشان داد که از جمله موانع بر سر راه کارآمدی آئین‌نامه‌ی اجرایی توزیع سهام عدالت برتری عقلانیت سیاسی نسبت به دیگر ابعاد عقلانیت بود. وقتی که ابعاد عقلانیت باهم کوک نباشند ضمن ناکارآمدی در مرحله‌ی اجرا، موجب کاهش گستره‌ی چتر اقتدار سیاسی در جامعه می‌شوند و احتمال بحران مشروعیت را افزایش می‌دهند. چنان‌که نبایستی دامنه‌ی عقلانیت سیاسی حریم دیگر حوزه‌های عقلانیت سیاست‌گذاری را خدشه‌دار کند؛ نبایستی دامنه‌ی دیگر عقلانیت‌ها نیز از الزامات عقلانیت سیاسی در سیاست‌گذاری بکاهد؛ یعنی هر کدام از ابعاد عقلانیت سیاست‌گذاری بایستی در حد متعادل مورد توجه قرار بگیرند.

## ۲- توجه به عقلانیت حرفه‌ای در مرحله تقنین سیاست‌ها

این مقوله نقطه‌ی مثبت چارچوب نظری اسنلن بشمار می‌رود که ظرفیت بررسی توأمان دو مرحله‌ی طراحی نظری و اجرا را در اختیار محققان قرار می‌دهد. خروجی این حوزه‌ی عقلانی معطوف به بهبود مرحله‌ی اجرا به شرط اعمال تمهیدات آن به هنگام تدوین است. لذا پیشنهاد می‌شود در سیاست‌گذاری‌های آتی سیاست‌سازان از نظریه‌های موجود و پژوهش‌های کارشناسان در حوزه‌های عقلانیت حرفه‌ای غافل نشود. عقلانیت حرفه‌ای از جمله حوزه‌های عقلانی محسوب می‌شود که اغلب در بوته‌ی فراموشی به سر می‌برد. غفلت از این عقلانیت مرحله‌ی کاربست عملی سیاست‌ها را مورد تهدید سلیقه‌های شخصی و اعمال خودسرانه قرار می‌دهد. وقتی فرصت رفتارهای سلیقه‌ای گسترش یابد؛ میدان پرتنش از نظریات و سلايق بر سر راه اعمال صحیح سیاست‌ها سد خواهد شد. راه برون‌رفت از این وضعیت نابه‌هنجار در نظر گرفتن الزامات و تمهیدات اجرایی در حین تقنین است. تمهیداتی از حیث مکانیزم‌های ارتباطی موردنظر، منابع موردنیاز، افراد متصدی، نهادهای متصدی، اقدامات مکمل و پیش‌برنده، کارشناسی‌های موردنیاز، محدوده‌ی مکانی و زمانی مشخص، نحوه‌ی ابلاغ دستورات و گزارش‌ها، بحث آمایش و پیمایش برای آزمون سیاست موردنظر و امثالهم که ابعاد اجرایی سیاست‌های تدوین‌یافته را شفاف‌تر می‌سازد. یعنی با توجه به نقش افراد متخصص، تجربه‌های مشابه و بازخوردهای اجتماعی قوانین اعم از جامعه‌شناختی، روان‌شناختی و توجه به مکانیزم‌های ارتباطی مختلف می‌توان مرحله‌ی اجرای موفقیت‌آمیزتری را شاهد بود.

## منابع

### الف) فارسی

- الوانی، سید مهدی؛ و همکاران (۱۳۸۷)، «مروری بر مدل‌های خط‌مشی‌گذاری در نظام آموزش عالی»، مجلس و راهبرد، شماره ۵۹، صفحات ۷۳-۱۰۲.
- برزگر، ابراهیم، حسین زاده، صیاد (۱۳۹۵)، «بررسی عقلانیت سیاست‌گذاری عمومی در ایران، مطالعه موردی قانون هدفمند کردن یارانه‌ها»، فصلنامه علمی-پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۲، شماره ۱، صفحات ۵۱-۷۹.
- تسلیمی، محمد (۱۳۸۷)، تحلیل فرایند خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری، تهران، سمت. چ اول.
- توری، کارلو (۱۳۸۶)، «قانون‌گذاری امری بین سیاست و حقوق»، ترجمه حسن وکیلان، مجلس و پژوهش، سال ۱۴، شماره ۵۵، صفحات ۲۵۹-۲۷۴.
- دنهارت، رابرت (۱۳۸۰)، تنوری‌های سازمان دولتی؛ ترجمه مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد؛ تهران، انتشارات صفار.
- عطار، سعید؛ خواجه نائینی، علی (۱۳۹۴)، «بررسی و تحلیل عوامل مؤثر بر ناکارآمدی نظام سیاست‌گذاری در ایران»، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۱، شماره ۱، صفحات ۱-۲۰.
- عطای، امید (۱۳۸۵)، «بررسی فرایند واگذاری سهام عدالت (نقاط قوت و ضعف)»، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۱۸۱.
- عطای، امید (۱۳۸۸)، «بررسی مبانی قانونی واگذاری سهام عدالت»، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۹۲۹.
- فاتحی زاده، محسن و همکاران (۱۳۸۵)، «بررسی اجرائی فرایند سهام عدالت»، دفتر مطالعاتی برنامه و بودجه، اقتصادی و حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۷۹۷۵.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۸۸-۱۳۸۳.
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۸۳-۱۳۷۹.
- کریمی، صدیقه (۱۳۹۲)، روش‌های تجزیه و تحلیل داده‌های مصاحبه، عیار پژوهش در علوم انسانی، شماره اول، بهار و تابستان، ص ۷۱-۹۴.

## نقد و بررسی سیاست‌گذاری دولتی در... ۱۴۳

نظرآبادی، مریم و امید عطای (۱۳۸۶)، «ارزیابی طرح توزیع سهام عدالت»، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۶۵۴.

«نقد آئین نامه اجرایی توزیع سهام عدالت» (۱۳۸۴)، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۶۹۷.

هاولت؛ رامش (۱۳۸۰)، مطالعه خط‌مشی‌گذاری؛ ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن؛ انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی تهران

## ب) انگلیسی

- Kholid H. M. (2008). "Policy Implementation Models: the case of library and documentation service in Pakistan 1998-2008"; *New Library World*; vol 102, no. 1162.
- Putters K. (2005). "HIA, the next step: Defining Models and Role"; *Environmental Impact Assessment Review*, No. 25.
- Snellen, Ignace (2002). "Conciliation of Rationalities: the Essence of Public Administration"; *Administrative Theory & Praxis*; Vol. 24, No. 2, 2002: 323-346.
- Staley S. R. (2006). "Institutional Consideration for Sustainable Development Policy Implementation: A US Case Study"; *Property Management*, Vol. 24, No. 3.