

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی توقف یا تحوّل؟



نقد و بررسی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی
از منظر مدیریتی و ساختاری

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَالَّذِينَ جَاهَدُوا فِينَا لَنَهْدِيَنَّهُمْ سُبُلَنَا
وَأَنهَاكَ فِي رِجَاكَ مَا (بِاِخْلَاصِ نِيَّتِ) جِهَادِ كُنْتُمْ،
قَطْعًا بِرِجَاكَ خُودِ، هِدَايَتُهُمْ نِيَّتِ كُنْتُمْ

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی توقف یا تحول؟

نقد و بررسی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی
از منظر مدیریتی و ساختاری



ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی؛ توقف یا تحول؟

گروه موضوعی:

حکمرانی

نوع گزارش:

کتاب

شناسه:

۱۳۹۷۱۱۴۰۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۱۱/۳۰

تهیه و تدوین:

سید بهزاد بقایی، احسان قورچی بیگی

مدیر مطالعه:

محمد امینی رعیا

اندیشکده اقتصاد مقاومتی یک کانون تفکر با مأموریت «تصمیم سازی برای حل مسائل اقتصاد کشور در راستای تحقق اقتصاد مقاومتی» است که در سال ۱۳۹۵ فعالیت رسمی خود را آغاز نمود.

شناسایی شبکه مسائل در هر حوزه موضوعی، طراحی راهکار برای حل مسائل احصاء شده و هم‌اندیشی جهت ارزیابی و تدقیق آن، بررسی تجربیات جهانی، طرح مباحث در فضای نخبگانی و رسانه‌ای و پیگیری راهکارهای ارائه شده از دستگاه‌ها و مسئولین مرتبط به منظور اتخاذ تصمیمات لازم، از جمله فعالیت‌هایی است که در اندیشکده انجام می‌شود.

علاقه‌مندان می‌توانند از طریق سایت Mett.ir با اندیشکده اقتصاد مقاومتی در ارتباط باشند و نظرات، انتقادات و پیشنهادهای خود را در خصوص این گزارش و همچنین سایر فعالیت‌های اندیشکده، ارائه نمایند.

نهادهای مختلفی در کشور فعال هستند که هر کدام مامور به انجام وظایفی بوده و برای تحقق هدفی شکل گرفته‌اند. یک نهاد هوشمند و فعال می‌تواند حرکت کشور در مسیر پیشرفت را تسریع نماید؛ در مقابل یک نهاد ضعیف و نامتناسب، تنها برای کشور هزینه ایجاد می‌کند و حذف آن آورده بیشتری دارد.

بررسی تجربیات عملی نهادهای فعال در کشور و سنجش فاصله آنها با مأموریت‌هایشان، اقدامی است که باید مستمرا انجام شود تا مدیریت کلان اقتصادی بهینه گردد و از هزینه‌های غیرضروری و موازی کاری‌های بیهوده جلوگیری به عمل آید.

کتابچه حاضر از معدود تحقیقات عملیاتی و کاربردی با این مختصات در کشور است که تجربه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی را از منظر مدیریتی و ساختاری، مورد واکاوی قرار داده و پیشنهادهایی جهت اصلاح و بهبود آن ارائه نموده است. محتوای این کتابچه حاصل بررسی‌های کارشناسی، مصاحبه با مسئولین دستگاهی و صاحب‌نظران اقتصادی و بررسی نمونه‌های جهانی است. امید است که این تلاش منحصر به فرد، مورد استفاده مسئولین مرتبط قرار گیرد و به اصلاح و تقویت ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی منجر شود.

شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی

بهمن ماه ۱۳۹۷

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۴ تاسیس گردید و هم اکنون ۳ سال از آغاز فعالیت آن می‌گذرد. طبق فرموده آیت‌الله خامنه‌ای رهبر معظم انقلاب خطاب به ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۵، «در اقتصاد مقاومتی آن چیزی که مورد انتظار است، یک کار جهشی است؛ دستگاه‌ها یک کارهای متعارفی دارند که باید انجام بگیرد؛ اما آنچه در اقتصاد مقاومتی مدنظر است، یک کار فوق‌العاده و جهشی است.»

بر این اساس ماموریت اصلی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، انجام اقدامات فوق‌العاده و جهشی در اقتصاد و پرهیز از پرداختن به امور جاری دستگاه هاست؛ تا از این طریق بتواند الگوی اقتصاد مقاومتی را در کشور پیاده سازی نماید.

آسیب شناسی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

طی ۳ سالی که از آغاز فعالیت ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی می‌گذرد، اقدامات متعدد و پراکنده‌ای توسط این نهاد انجام شده است؛ از جمله این اقدامات می‌توان به تصویب بیش از ۳۰۰ پروژه برای دستگاه‌ها، مصوبات کلان حمایت از صادرات و اشتغالزایی، ۲۰۲ تکلیف در بسته رونق تولید و اشتغال، برنامه‌های اجرایی مانند واگذاری طرح‌های تملک دارایی، دستورالعمل‌های دستگاهی اقتصاد مقاومتی همچون نظام نامه پیوست فناوری و سایر ابلاغیه‌های موردی اشاره کرد.

در این میان، مهمترین اقدام ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در ارتباط با ماموریت اصلی این نهاد، پروژه‌های دستگاهی بوده که تحت عنوان «پروژه‌های اولویت دار» به دستگاه‌ها ابلاغ شده است؛ اقدامی که کماکان جریان دارد و عمده فعالیت‌های ستاد را شامل می‌شود.

بررسی پروژه‌های اولویت‌دار نشان می‌دهد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، از ماموریت اصلی خود یعنی انجام «اقدامات فوق‌العاده و جهشی» فاصله گرفته و این فاصله به مرور زمان بیشتر شده است. در واقع پروژه‌هایی که ستاد طی سال‌های اخیر در دستور

کار قرار داده، همان اقدامات جاری و فعالیت‌های از پیش تعریف شده دستگاه‌ها بوده است؛ که در حالت عادی و بدون حضور ستاد نیز باید انجام می‌شد و نمی‌توان آن را در قالب «اقدامات جهشی و اولویت دار» قرار داد.

در حال حاضر، هر چند جلسات صحن اصلی ستاد کماکان برگزار می‌شود و دبیرخانه ستاد نیز همچنان پیگیری‌های خود از دستگاه‌ها را در دستور کار دارد، اما نمی‌توان پیگیری و به ثمر رساندن فعالیتی شاخص و اولویت‌دار در الگوی اقتصاد مقاومتی فارغ از «اقدامات جاری و معمولی» دستگاه‌ها را به این ستاد نسبت داد؛ حال آنکه در پیشبرد اقدامات جاری دستگاه‌ها نیز، نمی‌توان نقش قابل توجهی برای ستاد در نظر گرفت.

این موارد نشانگر آن است که ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی متوقف شده و حرکتی در راستای تحقق مأموریت اصلی خود انجام نمی‌دهد و تنها به یک بار و بوروکراسی جدید برای دستگاه‌های دولتی تبدیل شده است.

نظرات ۱۱ دستگاه فعال در ستاد و بررسی‌های کارشناسی در خصوص اقدامات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، نشان دهنده ۳ عامل اصلی توقف این نهاد کلیدی است. این ۳ عامل عبارتند از: جانمایی نادرست دبیرخانه ستاد از منظر ساختاری؛ تصویب حجم بالای فعالیت برخلاف مأموریت اصلی ستاد؛ تبدیل اقدامات جاری دستگاه‌ها به پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی.

الگوبرداری از نهادهای مشابه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در جهان

به منظور اصلاح این وضعیت، نهادهای مشابه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در دیگر کشورها مورد بررسی قرار گرفته است تا رهیافت‌های سیاستی جهت اصلاح ستاد از آن استخراج گردد. کمیته تسریع در اجرای پروژه‌های زیرساختی اولویت‌دار اندونزی، اداره زیرساخت و پروژه‌های بریتانیا و شورای توسعه راهبردی و اقدامات ملی روسیه ۳ نهادی است که در این زمینه بررسی شده است.

در اندونزی، مصوبات نهاد مسئول پروژه‌های اولویت‌دار از جایگاه قانونی برخوردار بوده و برای دستگاه‌ها لازم الاجرا تلقی می‌شود؛ همچنین برای اجرای پروژه‌ها، علاوه بر بودجه از منابع مردمی و سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی نیز استفاده می‌شود. در این کشور سالانه تعداد محدودی پروژه اولویت‌دار امکان سنجی و تصویب می‌شود و پروژه‌های اولویت‌دار از برنامه‌های کلان استخراج می‌گردد.

در بریتانیا، انتخاب و تصویب پروژه‌های اولویت‌دار بر اساس ویژگی‌های مشخص انجام می‌شود؛ همچنین نظارت بر اجرای پروژه‌ها به صورت هوشمندانه و اثرگذار انجام شده و در فرآیند نظارت، موانع شناسایی و رفع می‌گردد. نهاد مسئول پروژه‌های اولویت‌دار در بریتانیا، سالانه تعداد محدودی پروژه از میان برنامه‌های راهبردی انتخاب می‌کند و در دستور کار قرار می‌دهد؛ به گونه‌ای که نقش آفرینی منحصر به فرد این نهاد در به ثمر رساندن پروژه‌های منتخب، کاملاً مشخص است.

در روسیه نیز، مسئولیت نهادی که پروژه‌های اولویت‌دار را پیگیری می‌کند، بر عهده رئیس جمهور و نخست وزیر وی است. جلسات صحن نهاد مسئول پروژه‌های اولویت‌دار، به پیگیری اجرای پروژه‌ها جهت رفع موانع آنها می‌گذرد و از صحبت‌های کلی و ارائه گزارش‌های بی نتیجه در آن پرهیز می‌شود. نهاد مذکور در روسیه بر موضوعات کلیدی و اولویت‌دار کشور تمرکز دارد و از پرداختن به امور جاری دستگاه‌ها می‌پرهیزد و برای اجرای پروژه‌های اولویت‌دار، بودجه لازم را تخصیص می‌دهد. در این کشور، دستگاهی که در اجرای پروژه‌های اولویت‌دار کم کاری کرده باشد، با سیاست‌های تنبیهی مواجه می‌شود.

دو مسیر پیش روی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

با توجه به موارد گفته شده، در شرایط فعلی تنها دو مسیر پیش روی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی وجود دارد:

مسیر اول این است که بدون توجه به وضعیت موجود ستاد، فعالیت‌ها ادامه یابد؛

انتخاب این مسیر به معنای تاکید بر توقف ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی است، چرا که انتظار تحقق اقتصاد مقاومتی از ستاد فعلی، انتظاری غیرممکن است.

مسیر دوم اما تحوّل در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و احیای آن با توجه به تجربیات حاصل شده طی ۳ سال گذشته است. ساختار و فرآیندهای ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی باید به گونه‌ای متحوّل شود که این نهاد، در راستای مأموریت اصلی خود یعنی انجام اقدامات فوق‌العاده و جهشی اقتصاد مقاومتی قرار گیرد و در این زمینه، نقش آفرینی داشته باشد.

از آنجا که وجود این نهاد کلیدی جهت پیشبرد و تحقق اقتصاد مقاومتی با چالش فعلی نهادی کشور ضروری است، انتخاب مسیر دوم پیشنهاد می‌شود. در این راستا، ۵ اقدام جهت اصلاح ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی باید در دستور کار قرار گیرد که عبارتند از: تصویب سالانه ۱۰ پروژه اولویت دار؛ اصلاح ساختار دبیرخانه؛ ارتقاء جایگاه مصوبات؛ اعطای اختیار تخصیص بودجه و استفاده از سازوکارهای تشویقی؛ حذف ستادهای استانی.

در چارچوب پیشنهادی، پروژه‌های اولویت‌دار ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی باید در فرآیندی کارشناسی شده و بر اساس شاخص‌های برآمده از الگوی اقتصاد مقاومتی، تصویب گردد. شناسایی و رفع موانع، فراهم کردن پیش‌نیازهای اجرا، انجام هماهنگی‌های بین دستگاهی، اعطای مجوزهای لازم برای پروژه‌ها و تخصیص بودجه مورد نیاز، وظیفه ستاد در این چارچوب خواهد بود. دبیرخانه ستاد نیز در این زمینه فعالیت کرده و ویژگی اصلی آن، قدرت عمل در پیگیری و پیشبرد امور است و نیاز به ساختار عریض و طویلی هم ندارد.

به این ترتیب، به نتیجه رسیدن پروژه‌های اولویت‌دار مصوب در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، به مثابه موفقیت ستاد و انجام وظایف آن تلقی می‌گردد و در صورتی که انتخاب پروژه درست باشد، آثار آن نیز در کشور جاری و تحقق اقتصاد مقاومتی میسر خواهد شد.

فصل اول

مروری بر ۳ سال فرماندهی اقتصاد مقاومتی

بخش اول

۱۶	ماموریت و ساختار ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی
۱۶	مهمترین ماموریت ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی
۱۸	ساختار ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی
۲۰	تشکیل ستادهای استانی ذیل وزارتخانه ها

بخش دوم

۲۲	اقدامات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی از آغاز تا امروز
۲۲	پروژه‌های اولویت‌دار دستگاهی
۲۵	مصوبات کلان عمومی
۲۸	برنامه‌های اجرایی
۲۹	دستورالعمل‌ها
۳۳	ابلاغیه‌های موردی
۳۴	گزارش عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

فصل دوم

آسیب شناسی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

بخش اول

۳۸	نقد و بررسی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی از منظر دستگاه ها
۳۸	نماینده بانک مرکزی
۳۹	نماینده معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری
۴۰	نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی
۴۱	نماینده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
۴۲	نماینده وزارت جهاد کشاورزی
۴۳	نماینده وزارت راه و شهرسازی
۴۵	نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت
۴۵	نماینده وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
۴۶	نماینده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۴۶	نماینده وزارت نفت
۴۷	نماینده وزارت نیرو
۴۸	جمع بندی نظرات دستگاه ها

بخش دوم

۴۹	ریشه‌یابی عوامل موثر بر توقف ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی
۵۰	جانمایی نادرست دبیرخانه ستاد از منظر ساختاری
۵۲	تصویب حجم بالای فعالیت برخلاف ماموریت اصلی ستاد
۵۳	تبدیل اقدامات جاری دستگاه‌ها به پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی

فصل سوم

نهادهای مشابه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در جهان

بخش اول

- ۵۸..... کمیته تسریع در اجرای پروژههای زیرساختی اولویتدار اندونزی
- ۵۸..... ساختار کمیته
- ۵۹..... روش شناسایی و تصویب پروژههای اولویت دار
- ۵۹..... عناوین پروژههای اولویتدار
- ۶۰..... رهیافتهای سیاستی
- ۶۰..... منابع

بخش دوم

- ۶۱..... اداره زیرساخت و پروژههای بریتانیا
- ۶۲..... شاخصهای تعیین پروژه اولویت دار
- ۶۳..... نظارت بر اجرای پروژههای اولویت دار
- ۶۴..... عناوین پروژههای اولویتدار
- ۶۵..... رهیافتهای سیاستی
- ۶۵..... منابع

بخش سوم

- ۶۶..... شورای توسعه راهبردی و پروژههای ملی روسیه
- ۶۷..... فرآیند پیشبرد پروژههای اولویتدار
- ۶۸..... چارچوب و الزامات کاری
- ۶۸..... رهیافتهای سیاستی
- ۶۹..... منابع

فصل چهارم

مسیر تحوّل در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

بخش اول

- ۷۲..... شاخصهای انتخاب «پروژه اولویت دار» در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی
- ۷۳..... شروط لازم برای تصویب پروژههای اولویت دار
- ۷۴..... شروط کافی برای تصویب پروژههای اولویت دار
- ۷۵..... پیشنهاد ۲ پروژه اولویتدار به عنوان نمونه

بخش دوم

- ۷۹..... پیشنهاد ۵ اقدام برای اصلاح ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

فصل اول

مروری بر ۳ سال فرماندهی اقتصاد مقاومتی

چکیده فصل:

در این فصل به بررسی تاریخچه تشکیل ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، ماموریت اصلی آن، ساختار سازمانی و اقدامات این نهاد طی ۳ سال اخیر، پرداخته شده است. هدف از ارائه این فصل، مروری مختصر و مفید بر جمیع فعالیت‌های ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی از زمان تشکیل تا امروز بوده است؛ به نحوی که الگوی مدیریتی و ساختاری ستاد در قالب آن، قابل شناسایی باشد.

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۴ تأسیس گردید و هم‌اکنون ۳ سال از آغاز فعالیت آن می‌گذرد. طبق فرموده آیت‌الله خامنه‌ای رهبر معظم انقلاب خطاب به ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، «در اقتصاد مقاومتی آن چیزی که مورد انتظار است، یک کار جهشی است؛ دستگاه‌ها یک کارهای متعارفی دارند که باید انجام بگیرد؛ اما آنچه در اقتصاد مقاومتی مدنظر است، یک کار فوق‌العاده و جهشی است.» بر این اساس، می‌توان گفت ماموریت اصلی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، انجام اقدامات فوق‌العاده و جهشی در اقتصاد و پرهیز از پرداختن به امور جاری دستگاه هاست.

ساختار ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ابتدا به صورت برنامه محور بود؛ اما به تدریج به ساختاری پروژه محور تبدیل گردید تا ماموریت دستگاه‌ها در آن مشخص باشد. همچنین ستادهای استانی نیز ذیل وزارتخانه‌ها، مامور به تصویب و اجرای پروژه‌های همراستا با اقتصاد مقاومتی شدند.

طی ۳ سالی که از آغاز فعالیت این نهاد می‌گذرد، اقدامات متعدد و پراکنده‌ای توسط ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی انجام شده است؛ از جمله این اقدامات می‌توان به تصویب بیش از ۳۰۰ پروژه برای دستگاه‌ها، مصوبات کلان حمایت از صادرات و اشتغالزایی، ۲۰۲ تکلیف در بسته رونق تولید و اشتغال، برنامه‌های اجرایی مانند واگذاری طرح‌های تملک دارایی، دستورالعمل‌های دستگاهی اقتصاد مقاومتی همچون نظام نامه پیوست فناوری و سایر ابلاغیه‌های موردی اشاره کرد.

در این میان، مهمترین اقدام ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در ارتباط با ماموریت اصلی این نهاد، پروژه‌های دستگاهی بوده است که تحت عنوان «پروژه‌های اولویت دار» به دستگاه‌ها ابلاغ شده است؛ اقدامی که کماکان جریان دارد و عمده فعالیت‌های ستاد را شامل می‌شود.

بخش اول

ماموریت و ساختار ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ۲۹ بهمن ماه سال ۱۳۹۲ توسط آیت‌الله خامنه‌ای رهبر معظم انقلاب ابلاغ گردید. پس از آن به منظور پیشبرد هرچه سریعتر این سیاست‌ها، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی طی جلسه هیئت دولت با رهبر انقلاب و به دستور ایشان، در ابتدای شهریورماه سال ۱۳۹۴ تشکیل شد.

نام این نهاد در ابتدا «ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی» بود؛ اما پس از تأکید مجدد رهبری بر مأموریت فرماندهی ستاد، در اواسط آذرماه سال ۱۳۹۴ به «ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» تغییر پیدا کرد.

مهمترین ماموریت ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

مهمترین ماموریتی که برای ستاد تعیین گردید، انجام فعالیت‌های فوق العاده، جهشی و اولویت‌دار اقتصادی به منظور تحقق اقتصاد مقاومتی بود. رهبر معظم انقلاب در دو بخش از بیانات خود در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ در دیدار با رئیس جمهور و اعضای هیئت دولت به این مهم اشاره نمودند.

ایشان در شهریورماه سال ۱۳۹۴ فرمودند: «بعضی از کارهایی که گزارش شده، مربوط به بندهای اقتصاد مقاومتی نیست، اگرچه حالا ارتباط داده شده اما کارهای جاری دستگاه‌ها است؛ بالاخره دستگاه‌ها یک کارهای جاری دارند و اینها را به شما گزارش کردند که این کارها را ما کردیم؛ اینها آمده جزو کارنامه‌ی دستگاه‌ها در زمینه‌ی اقتصاد مقاومتی؛ درحالی‌که این نیست. بعضی از کارها هم ارتباطی اصلاً به بندهای اقتصاد مقاومتی ندارد؛ این مقدار کافی نیست.»^۱

۱. بیانات رهبر انقلاب در دیدار با مسئولین نظام؛ ۴ شهریورماه ۱۳۹۴

همچنین ایشان در شهریورماه سال ۱۳۹۵ فرمودند: «در اقتصاد مقاومتی آن چیزی که مورد انتظار است، یک کار جهشی است. ببینید، دستگاه و دولت، خب یک کارهای متعارفی دارد، کارهای معمولی‌ای دارد در زمینه‌های اقتصاد در همه‌ی بخشهای مختلف این وزارتخانه‌های چندین‌گانه‌ی اقتصادی که دارد انجام می‌گیرد؛ این کارها که خب باید انجام بگیرد؛ [اما] از جمله‌ی چیزهایی که در اقتصاد مقاومتی مورد نظر است، یک کار فوق‌العاده است، یک کار جهشی است.»^۲

مطابق با این ماموریت کلیدی یعنی انجام اقدامات فوق‌العاده و جهشی، دولت اهداف زیر را برای ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی تعیین کرد:

الف- هماهنگی جهت تدوین برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی در چارچوب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و راهبردهای مربوط به پیگیری تأمین نیازهای اجرای برنامه‌های مصوب

ب- دریافت برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی برای تحقق اقتصاد مقاومتی و بررسی تصویب آن‌ها

ج- گزارش‌گیری منظم از اجرای برنامه‌ها

د- اعمال نظارت و مداخله جدی در موارد قصور و حل و فصل مشکلات برای تسهیل در امور

ه- اطلاع‌رسانی مناسب از روند پیشرفت برنامه‌های اقتصاد مقاومتی

و- ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی مختلف مجری سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی برای عملیاتی کردن برنامه‌های مصوب

ز- شناسایی و معرفی موانع اجرایی یا قوانین و مقررات مغایر

ح- ایجاد ساز و کار مناسب به منظور تشخیص و تعیین اولویت‌ها برای تخصیص بهینه منابع محدود

۲. بیانات رهبر انقلاب در دیدار با مسئولین نظام؛ ۳ شهریورماه ۱۳۹۵

ساختار ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

ساختار ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی از ابتدای شکل گیری تا کنون، تغییراتی داشته است. در ابتدا، فعالیت ستاد منطبق بر ۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی، شکل گرفت؛ این برنامه‌ها در بهمن ماه سال ۱۳۹۴ به عنوان اولین سند اجرایی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، منتشر شد.

در ادامه ۱۲ کارگروه برای پیشبرد برنامه‌ها متشکل از دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها تشکیل گردید. ریاست هر کارگروه بر عهده یکی از دستگاه‌ها گذاشته شد که وظیفه آن، تسریع در اجرای برنامه ملی مرتبط بود.

این ۱۲ برنامه و کارگروه عبارت بودند از:

- ۱- برنامه ارتقای بهره‌وری به ریاست سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کل کشور
- ۲- برنامه پیشبرد برون‌گرایی اقتصاد (توسعه صادرات غیرنفتی) به ریاست وزارت امور اقتصادی و دارایی
- ۳- برنامه ارتقای توان تولید ملی (درون‌زایی اقتصاد) به ریاست سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کل کشور
- ۴- برنامه عدالت بنیان‌کردن اقتصاد و توسعه عدالت اجتماعی به ریاست وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
- ۵- برنامه برقراری انضباط مالی در بخش عمومی و قطع وابستگی بودجه به نفت به ریاست سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کل کشور
- ۶- برنامه توسعه اقتصاد دانش بنیان به ریاست وزارت صنعت، معدن و تجارت
- ۷- برنامه گفتمان‌سازی و فرهنگ‌سازی اقتصاد مقاومتی به ریاست سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

۸- برنامه شفاف سازی و سالم سازی اقتصاد به ریاست وزارت امور اقتصادی و دارایی
 ۹- توسعه ظرفیت تولید نفت و گاز و تکمیل زنجیره پایین دستی و توسعه بازار به ریاست وزارت نفت

۱۰- برنامه هدفمندسازی یارانه‌ها به ریاست معاونت اجرایی رئیس جمهور

۱۱- برنامه مردمی کردن اقتصاد به ریاست وزارت امور اقتصادی و دارایی

۱۲- برنامه سیاست‌های پولی و ارزی به ریاست بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
 با توجه به اینکه برنامه‌های تعیین شده بسیار کلان بود و نیاز به تعریف ماموریت‌ها و اقدامات مشخص تر جهت تحقق اقتصاد مقاومتی وجود داشت، به تدریج رویکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی از «برنامه محوری» به «پروژه محوری» تغییر کرد. لذا کارگروه‌ها حذف و دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها از اهمیت بیشتری در پیگیری مصوبات ستاد برخوردار شدند.

در رویکرد جدید که از اوایل سال ۱۳۹۵ تاکنون مورد توجه قرار گرفته، پروژه‌های مصوب ستاد به عنوان اصلی ترین اقدام دستگاه‌ها برای تحقق اقتصاد مقاومتی، هر ساله ابلاغ می‌شود. در ابتدا، پروژه‌ها ذیل برنامه‌های ۱۲ گانه تعریف می‌گردید، اما رفته رفته این ۱۲ برنامه از محوریت امور کنار گذاشته شد.

بر این اساس در سال‌های ۱۳۹۵، ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷، بیش از ۳۰۰ پروژه اولویت‌دار از میان فعالیت‌های جاری دستگاهی، به عنوان اقدام اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی، برای دستگاه‌ها تصویب گردید و جهت اجرا، مورد پیگیری قرار گرفت. در این چارچوب، دستگاه‌ها موظف شدند گزارش عملکرد خود در خصوص پروژه‌های مذکور را ماهانه، فصلی و سالانه در سامانه نیپا^۳ که به این منظور طراحی شده بود، بارگزاری و ارائه نمایند.

۳. «نظام یکپارچه پیشبرد و پایش اقتصاد مقاومتی (نیپا)» که سند آن در سایت ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی به عنوان یک دستورالعمل بارگزاری شده است.

تشکیل ستادهای استانی ذیل وزارتخانه ها

پس از تشکیل ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، استان‌ها نیز موظف به ایجاد ستاد اقتصاد مقاومتی استانی شدند که وظیفه آن‌ها، انجام پروژه‌های استانی در چارچوب اقتصاد مقاومتی بود. ستادهای استانی در ابتدا ذیل استانداری‌ها قرار داشت و به ریاست استاندار تشکیل می‌شد و دبیرخانه آن، در سازمان برنامه و بودجه استان بود.

ستادهای استانی پس از مدتی فعالیت مستقلانه، به منظور پیگیری بهتر پروژه‌های اقتصاد مقاومتی در استان‌ها و همچنین اجرای سریع تر برش‌های استانی پروژه‌ها، ذیل دستگاه‌ها قرار گرفتند و هر دستگاه، مسئولیت یک یا چند استان را عهده دار گردید.

تعریف فعالیت برای استان‌ها در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، با انتقاداتی مواجه بود؛ در واقع کارشناسان و مسئولین دستگاهی معتقد بودند که اقتصاد مقاومتی در فعالیتهای کلان و ملی خود را نشان می‌دهد و در این چارچوب، برش استانی معنا ندارد.

با این وجود، تجربه وزارت کشور در ۳ استان که باعث شده بود پروژه‌های استانی سریعتر پیگیری و اجرایی شود، منجر به این تقسیم بندی و تغییر ساختاری گردید؛ هرچند ماهیت پروژه‌های استانی با اقدامات اولویت‌دار مدنظر در اقتصاد مقاومتی تفاوت قابل توجهی داشت.

ردیف	دستگاه اجرایی	استان
۱	بانک مرکزی ج.ا.ا.	قزوین
۲	سازمان امور اداری و استخدامی کشور	آذربایجان غربی و کردستان
۳	سازمان برنامه و بودجه کشور	بوشهر
۴	سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	قم و همدان
۵	معاونت اجرایی رئیس جمهور	خراسان رضوی
۶	معاونت علمی و فناوری رئیس جمهور	کهگیلویه و بویراحمد
۷	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	مازندران و البرز
۸	وزارت امور اقتصادی و دارایی	اصفهان و سمنان
۹	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	خراسان شمالی و گلستان
۱۰	وزارت جهاد کشاورزی	کرمانشاه و ایلام
۱۱	وزارت دادگستری	فارس و یزد
۱۲	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	چهارمحال و بختیاری و زنجان
۱۳	وزارت راه و شهرسازی	هرمزگان، سیستان و بلوچستان
۱۴	وزارت صنعت، معدن و تجارت	تهران و مرکزی
۱۵	وزارت کشور	لرستان، آذربایجان شرقی و کرمان
۱۶	وزارت نفت	خراسان جنوبی و گیلان
۱۷	وزارت نیرو	اردبیل و خوزستان

بخش دوم

اقدامات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی از آغاز تا امروز

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، طی ۳ سال گذشته از زمان آغاز فعالیت تا امروز، اقدامات مختلفی اعم از تصویب پروژه‌های دستگاهی، مصوبات کلان و موردی، دستورالعمل‌ها، برنامه‌های اجرایی و ... را در دستور کار قرار داده است.

جميع این اقدامات را می‌توان در ۵ دسته ذیل تقسیم نمود:

- پروژه‌های اولویت‌دار دستگاهی
- مصوبات کلان عمومی
- برنامه‌های اجرایی
- دستورالعمل‌ها
- ابلاغیه‌های موردی

در ادامه این ۵ دسته به طور مختصر شرح داده شده است. هدف از این بخش، گزارش تمام اقداماتی است که توسط ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی طی ۳ سال اخیر انجام شده است. بنابراین، نقد و بررسی این اقدامات از منظر محتوایی، محل بحث نیست.^۴

پروژه‌های اولویت‌دار دستگاهی

تصویب پروژه‌های اولویت‌دار برای دستگاه‌ها، مهمترین اقدام ستاد در راستای عمل به مأموریت اصلی خود یعنی انجام «اقدامات فوق‌العاده و جهشی» بوده است. طی ۳ سال گذشته مطابق با آنچه در سایت ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی اطلاع‌رسانی شده

۴. نقد و بررسی اقدامات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی از منظر محتوایی و میزان انطباق آن با الگوی اقتصاد مقاومتی، در کتابچه «مسیر فرمانده اقتصاد ایران» که بهمن ماه سال ۱۳۹۶ در چهارمین همایش سالانه اقتصاد مقاومتی ارائه گردید، انجام شده است. هدف کتابچه حاضر، بررسی و آسیب‌شناسی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی از منظر مدیریتی و ساختاری است.

است، ۲۴۴ پروژه اولویت‌دار سالانه برای دستگاه‌ها تعیین شده است.

در این میان ۱۲۱ پروژه در سال ۱۳۹۵ برای ۲۳ دستگاه، ۹۶ پروژه در سال ۱۳۹۶ برای ۱۹ دستگاه و ۲۷ پروژه در سال ۱۳۹۷ برای ۱۲ دستگاه تعریف شده است. البته بر اساس گزارش‌های داخلی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، تعداد پروژه‌های اولویت‌دار سال ۱۳۹۶ معادل ۱۹۷ پروژه بوده است. با این حساب، در مجموع ۳۴۵ پروژه اولویت‌دار به دستگاه‌های مختلف ابلاغ گردیده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد به دلیل ساختار حاکم بر ستاد و دبیرخانه آن، دستگاه‌ها تاکنون اقدامات جاری و معمولی خود را به عنوان پروژه اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی ارائه نموده‌اند. ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی هم در بهترین حالت، نقش تسریع‌کننده در اجرای این پروژه‌ها را داشته است.

البته هرچند دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، گزارش‌هایی در خصوص میزان پیشرفت پروژه‌ها ارائه نموده و در تسریع امورات جاری دستگاه‌ها نقش داشته است، اما اینکه نقش ستاد در این میان چقدر بوده، تاکنون مشخص نشده و قابل اندازه‌گیری نیست. در واقع از آنجا که فعالیت‌های جاری و معمولی که وزارتخانه‌های مختلف باید آن را در شرایط عادی و بدون حضور ستاد نیز اجرا می‌نمودند، به عنوان پروژه اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی تعیین شده است، نمی‌توان نقش ستاد را در پیشبرد اقدامات مذکور به صورت دقیق و کارشناسی مشخص کرد. این مسئله در فصل بعدی این کتابچه واکاوی شده است.

سازوکار تصویب پروژه برای دستگاه‌ها در ستاد: به منظور تصویب پروژه در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، دستگاه‌ها پیشنهادها و اقدامات خود را قبل از سال جدید، به دبیرخانه ارائه نموده و در جلساتی که ابتدای سال بین دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و دستگاه برگزار می‌شود، کلیات پروژه‌ها در ستاد تصویب می‌گردد.

پس از تصویب کلیات و عناوین پروژه‌های اولویت‌دار دستگاه‌ها، برای هر پروژه یک پرونده در سامانه نیپا ایجاد شده و دستگاه‌ها موظف می‌شوند منشور پروژه را در آن بارگزاری کنند. در منشور پروژه، دستگاه‌ها باید اهداف کیفی و کمی پروژه، محل تأمین منابع و همچنین همکاران پروژه را تعیین نمایند.

در ادامه، کارشناس مربوطه در دبیرخانه ستاد موظف است پروژه بارگزاری شده و جزئیات آن را بررسی نماید. در صورت تأیید، منشور پروژه به دبیرخانه ارجاع می‌شود تا تأیید نهایی شده و دستگاه شروع به اجرای پروژه نماید. در صورتی که منشور پروژه توسط دبیرخانه تأیید نشد، دستگاه باید اصلاحات مدّ نظر را در آن ایجاد نماید تا پروژه مورد تأیید قرار بگیرد.

البته از آنجا که عموماً فعالیت‌های جاری و معمولی دستگاهی به عنوان پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی ارائه گردیده، دستگاه‌ها برای اجرای پروژه معطل تصویب پروژه توسط ستاد نمی‌مانند و اقدامات خود را مانند قبل ادامه می‌دهند.

شیوه نظارت ستاد بر پروژه‌های مصوب: ستاد به منظور نظارت بر پروژه‌های اولویت‌دار و مصوبات خود، اقدامات مختلفی را در دستور کار قرار داده است؛ اما در عمل، بیشترین تمرکز ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی جهت نظارت بر اقدامات دستگاه‌ها، از طریق سازوکارهای سامانه نیپا بوده است.

بر این اساس پس از تصویب پروژه، دستگاه باید گزارشات ماهانه پیشرفت پروژه را در سامانه نیپا بارگزاری نماید. کارشناس دبیرخانه، گزارش بارگزاری شده را مورد بررسی قرار داده و در صورت عدم تأیید، آن را به دستگاه مربوط ارجاع می‌دهد تا اصلاحات مدّ نظر اعمال گردد. بارگزاری گزارش عملکرد پروژه‌ها با هماهنگی دبیرخانه ستاد می‌تواند ماهانه نبوده و ۳ ماهه یا ۶ ماهه انجام شود.

به گفته مسئولین دستگاهی اقتصاد مقاومتی، دبیرخانه ستاد توان نظارت کارشناسی دقیق

بر پروژه‌ها را ندارد و عمده گزارش‌های ارائه شده تاکنون، بدون رفت و برگشت مورد تایید کارشناسان دبیرخانه قرار گرفته است.

گزارش‌های بارگزاری شده در سامانه نیپا، توسط دبیرخانه ستاد جمع بندی شده و در صحن اصلی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، قرائت می‌گردد. بر اساس درصد پیشرفت پروژه‌های دستگاهی در این گزارش‌ها، وزارتخانه‌ها رتبه بندی شده و از دستگاه‌هایی که کم کاری کرده اند، توضیحات لازم خواسته می‌شود.

مصوبات کلان عمومی

علاوه بر پروژه‌ها و تکالیف اولویت دار، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ۵ مصوبه کلان ویژه تمامی دستگاه‌ها داشته است. ۲ مصوبه مرتبط با حمایت از صادرات غیرنفتی، ۲ مصوبه به منظور حمایت از اشتغالزایی و ۱ مصوبه نیز تحت عنوان بسته رونق تولید و اشتغال ارائه شده است.

حمایت از صادرات غیرنفتی: ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در تاریخ ۵ خردادماه ۱۳۹۵ اولین بسته حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی را به دستگاه‌ها ابلاغ نمود؛ در ادامه نیز این ستاد، دومین بسته را در تاریخ ۲۱ شهریور ۱۳۹۶ به دستگاه‌های دولتی ابلاغ کرد.

بسته اول حمایت از توسعه صادرات غیر نفتی در ۲۳ ماده و ۱۴ تبصره تنظیم شده بود. بسته دوم نیز شامل ۲۵ ماده و ۲۱ تبصره بود. این بسته‌های حمایتی یکساله، به طور کلی به سه بخش «منابع مالی پیش‌بینی شده»، «شرایط بهره‌مندی از مشوق‌ها» و «دیگر حمایت‌ها» تقسیم بندی شده اند.

منابع مالی این دو بسته از ۳ محل «صندوق توسعه ملی»، «بانک مرکزی» و «منابع بودجه‌ای» در نظر گرفته شده است. نحوه ارائه مشوق‌ها به صادرکنندگان کالاهای

غیرنفتی نیز در یک دسته بندی کلی به ۳ بخش «مشوق مستقیم برای کالاها و خدمات صادراتی»، «مشوق مستقیم از طریق یارانه سود تسهیلات بانکی» و «رفع موانع صادراتی و مشوق‌های غیر مستقیم» تقسیم کرده است.

از میزان اجرایی شدن این ۲ بسته و عملکرد آن، تاکنون گزارشی منتشر نشده است.

حمایت از اشتغالزایی: ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، بسته حمایت از توسعه اشتغال پایدار با اولویت اشتغالزایی در مناطق روستایی را برای سال ۱۳۹۵ و بسته اشتغال فراگیر با هدف ایجاد ۹۷۰ هزار شغل در سطح کشور را برای سال ۱۳۹۶ به دستگاه‌ها ابلاغ نمود.

بسته حمایت از توسعه اشتغال پایدار، آبان ماه ۱۳۹۵ به وزارتخانه‌های تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت امور اقتصاد و دارایی، وزارت کشور، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت کشور، سازمان برنامه و بودجه، سازمان میراث فرهنگی، بانک مرکزی و معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم کشور ابلاغ گردید.

این بسته در راستای مردمی کردن اقتصاد و حداکثرسازی مشارکت اقتصادی و برای بهره برداری از مزیت‌های رقابتی و نسبی ایران با اولویت مناطق روستایی تصویب شد. بر اساس این بسته، در استان‌ها کارگروه تخصصی مدیریت و راهبری توسعه اشتغال پایدار شکل گرفت و ۳ نوع حمایت تسهیل‌گری، آموزشی و تکمیل زنجیره تولید در آن در نظر گرفته شد.

برنامه اشتغال فراگیر نیز به عنوان سند اشتغالی دولت با تصویب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، در تیرماه سال ۱۳۹۶ به دستگاه‌ها ابلاغ گردید. این برنامه در ابتدای سال ۱۳۹۶ توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و در چهار بخش «کلیات»، «اهداف، راهبردها، سیاست‌های اجرایی، رسته‌ها، طرح‌ها و اقدامات اساسی»، «فرآیندهای اجرایی و تقسیم کار دستگاهی» و «ارزیابی، پایش و ارزشیابی و الزامات اجرایی» با

هدف ایجاد ۹۷۱ هزار شغل تدوین شد.

بر اساس اهداف کمی که در این بسته تعیین شده بود، بخش صنعت و معدن به عنوان لوکوموتیو اصلی اشتغالزایی در سال ۱۳۹۶ با سهم ۲۶ درصدی در نظر گرفته شد. در این مصوبه همچنین تامین ۹۳ درصد از کل منابع مالی مورد نیاز برای اشتغالزایی در سال ۱۳۹۶، بر عهده شبکه بانکی قرار گرفت.

در برنامه مذکور، اهداف اشتغالزایی در ۳ قالب تدوین شد؛ در قالب اول، اهداف کمی در بخش‌های مختلف اقتصادی تشریح شد که مسئولیت مستقیم هر قسمت، بر عهده یک وزارتخانه قرار گرفت. قالب دوم این برنامه، مربوط به طرح‌های اشتغالزایی بود. قالب سوم برنامه نیز اهداف کمی مربوط به طرح‌های اشتغال حمایتی را در خود داشت. در این قالب‌ها، نهادهای عمومی نیز به عنوان مسئول اجرای طرح حضور داشته اند.

از میزان اجرایی شدن این ۲ بسته و عملکرد آن نیز تاکنون گزارشی منتشر نشده است.

بسته رونق تولید و اشتغال: در اواخر فروردین ماه سال ۱۳۹۶، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ۲۰۲ تکلیف برای رونق تولید و اشتغال به ۲۴ دستگاه ابلاغ نمود. این ابلاغیه در قالب ۵ بسته عبارت از «بسته ارتقاء توان تولید ملی»، «بسته تأمین مالی و سرمایه‌گذاری»، «بسته جذب، توسعه و تعمیق تکنولوژی»، «بسته تجارت خارجی» و «بسته اشتغال و توانمندسازی نیروی کار» به دستگاه‌ها ارائه گردید.

در این بسته‌ها، نگاهی متفاوت به ایجاد رونق در تولید و اشتغال شده بود و به جای توجه صرف به اعطای تسهیلات، دیگر موارد نیز مورد توجه قرار گرفته بود. از این منظر، بسته رونق تولید و اشتغال یک قدم رو به جلو توسط ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی بوده است.

با این وجود، بررسی‌ها نشان می‌دهد عمده تکالیف تعیین شده در این بسته‌ها، نه از جنس «اقدام اجرایی» بلکه از جنس «ارائه برنامه»، «طراحی سازوکار»، «تدوین مدل»،

«شناسایی مسائل و راه حل ها»، «پیشنهاد راهکار» و «تهیه گزارش» است. در واقع این موارد، بایستی تبدیل به پروژه شود تا در دستور کار دستگاه اجرایی قرار بگیرد؛ در غیر اینصورت، پیگیری و اجرای آن با ابهام مواجه است.

طبق گفته مسئولین ستاد و دستگاه‌ها، تکالیف این بسته‌ها هیچگاه مورد توجه و پیگیری جدی قرار نگرفته و تاکنون نتیجه خاصی از آن حاصل نشده است.

برنامه‌های اجرایی

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی علاوه بر نقش برنامه ریزی و فرماندهی، در برخی مواقع وارد عمل شده و فعالیت‌های اجرایی را تصویب و به عهده گرفته است. این فعالیت‌ها شامل کارگروه رونق و تسهیل موانع تولید و واگذاری طرح‌های تملک دارایی می‌شود.

کارگروه رونق و تسهیل موانع تولید: ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در اوایل سال ۱۳۹۵ کارگروه رونق و تسهیل موانع تولید را به منظور فعال کردن ۷۵۰۰ بنگاه نیمه تعطیل و تکمیل طرح‌های نیمه تمام با پیشرفت بیش از ۶۰ درصد ایجاد نمود و مدیریت آن را به وزارت صنعت واگذار کرد.

در این کارگروه، قرار بر این بوده است که وزارت صنعت با همکاری بانک مرکزی معادل ۱۶ هزار میلیارد تومان تسهیلات به منظور رونق ۷۵۰۰ واحد تولیدی کوچک و متوسط تخصیص دهد. طراحی سازوکار و شیوه اجرایی تخصیص این مبلغ، به ستادهای استانی واگذار گردید و قرار بر این شد که بنگاه‌های کوچک و متوسط، پس از ثبت نام در سایت بهین یاب و تأیید ستادهای استانی، به بانک‌ها برای دریافت تسهیلات معرفی شوند.

واگذاری طرح‌های تملک دارایی: ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی واگذاری پروژه‌های

ملی و استانی به بخش غیردولتی را در دستور کار خود قرار داد و در این راستا، تعدادی از طرح‌های سرمایه‌ای جدید، نیمه تمام و تکمیل شده و آماده بهره‌برداری را به بخش غیردولتی واگذار نمود.

این ستاد ۵ گزارش از طرح‌های واگذار شده منتشر کرده است که بر اساس آخرین گزارش که در تاریخ ۲۶ دی ماه ۱۳۹۵ منتشر شده، ۲۵۱ پروژه ملی و ۱۰۷۱ پروژه استانی واگذار شده است. در سال ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ در این خصوص گزارشی ارائه نشده است.

این اقدام تا پیش از تشکیل ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، بر عهده شورای اقتصاد قرار داشت؛ اما پس از تشکیل ستاد و با توجه به اینکه دبیرخانه هر دو نهاد یکی بود، ستاد مسئولیت واگذاری این پروژه‌ها را عهده دار شد.

دستورالعمل‌ها

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی طی سال‌های فعالیت خود به منظور مدیریت بهینه اقدامات مرتبط با اقتصاد مقاومتی، دستورالعمل‌هایی شامل نظام نامه پیوست فناوری، شاخص‌های رصد اقتصاد مقاومتی و نظام انطباق اقدامات دستگاه‌ها با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را به دستگاه‌ها ابلاغ نموده است.

شاخص‌های رصد اقتصاد مقاومتی: ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در ابتدای آغاز به کار خود، در پوشه‌ای تحت عنوان «مستندات اجرایی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» (۳) که در سایت دبیرخانه ستاد بارگزاری شده، شاخص‌هایی را برای رصد اقتصاد مقاومتی در دو بخش کلان و برنامه‌ای، ارائه نمود.

در این قالب، ۳ دسته شاخص شامل ۱۸ مورد ذیل ۳ عنوان کلان «تحقق رشد پویا»، «کاهش آسیب پذیری اقتصاد» و «افزایش انعطاف پذیری اقتصاد» تعریف شده و ۱۲

دسته شاخص شامل ۱۳۷ مورد نیز ذیل برنامه‌های ۱۲ گانه اقتصاد مقاومتی تعیین گردیده است. برخی از این شاخص‌ها عبارتند از:

- سهم عوائد نفتی در بودجه کشور
- ترکیب صادرات کشور بر حسب کشور مقصد
- نرخ رشد سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی
- نرخ بیکاری جوانان
- سهم افراد واقع در زیر خط فقر نسبی منطقه ای
- فاصله دسترسی به زیر ساخت‌ها در مناطق مختلف
- شاخص توسعه انسانی
- فاصله نرخ بیکاری بین مناطق
- سهم برندهای جهانی در سرمایه گذاری در پالایش و پتروشیمی
- شاخص نوآوری جهانی
- سهم دانش بنیانی از رشد اقتصادی
- میزان ثبت اختراعات
- رتبه ایران در شاخص بین المللی حکمرانی به تفکیک اجزای آن

دقت در این شاخص‌ها نشان می‌دهد که شاخص‌های معرفی شده، فارغ از ارزیابی میزان دقت در طراحی و امکان یا عدم امکان رصد کمی هر یک از آنها، فاقد وزن‌دهی مناسب هستند. برای مثال شاخص «میزان ثبت اختراعات» و شاخص «سهم عوائد نفتی در بودجه کشور» دو مقوله مجزا و غیرهمگون هستند و بررسی چنین شاخص‌هایی در یک بسته تحت عنوان شاخص‌های اقتصاد مقاومتی، نیازمند وزن‌دهی است.

علاوه بر اینکه این شاخص‌ها تناسب لازم را با یکدیگر نداشته و سطوح متفاوتی دارند،

تاکنون مورد ارزیابی نیز قرار نگرفته و گزارشی از وضعیت آن منتشر نشده است.

نظام انطباق اقدامات دستگاه‌ها با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی: با توجه به ضرورت همسویی برنامه‌ها، طرح‌ها، پروژه‌ها، فعالیت‌ها و اقدامات دستگاه‌های اجرایی با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در اردیبهشت ماه سال ۱۳۹۵، «نظام‌نامه ممیزی (سازگاری) انطباق برنامه‌ها، طرح‌ها، پروژه‌ها، فعالیت‌ها و اقدامات دستگاه‌های اجرایی با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی از طریق معیارهای مرجع» را مورد تصویب قرار داد.

بر اساس این نظام نامه، دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند منطبق بر مفاد ذکر شده، اهتمام خود را در انطباق فعالیت‌های مهم و تاثیرگذار بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بعمل آورند.

کاربرد نظام نام مذکور در ۴ دسته فعالیت زیر عنوان گردید:

- انعقاد قراردادهای مهم دستگاه اجرایی، به ویژه با طرف‌های خارجی
- کلیه فعالیت‌ها و اقدامات جدیدی که در دستگاه اجرایی تعریف می‌شود و متضمن جذب نیروی انسانی جدید و افزایش بودجه آن دستگاه است
- طراحی و استقرار تشکیلات اداری جدید
- مصوبات الزام آور شوراهای عالی

بر این اساس برای هر یک از سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، شاخص‌هایی تحت عنوان «ملاک‌های ممیزی» در نظر گرفته شد که بررسی اقدامات دستگاه‌ها بر اساس آن صورت خواهد گرفت. تعدادی از این ملاک‌های ممیزی عبارتند از:

- تامین شرایط و فعال سازی امکانات و منابع مالی کشور
- توسعه کارآفرینی
- کمک به تجاری سازی علم و فناوری

- توانمندسازی نیروی کار
- ایجاد بستر رقابت بین مناطق و استان ها
- تامین امنیت غذا و درمان

این ملاک‌های ممیزی هر یک در جای خود نیازمند بحث و بررسی است؛ زیرا همانطور که مشخص است، بعضاً به صورت کلی تدوین شده و همان عنوان ذکر شده در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است؛ در واقع رصد ملاک مذکور در فعالیت‌ها، نیازمند معیارهای مشخص کیفی و کمی است.

دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی موظف شد روند اجرای این دستورالعمل را هر شش ماه یکبار بررسی و گزارش نماید. با این حال، تاکنون گزارشی در خصوص این نظام نامه منتشر نشده است.

نظام نامه پیوست فناوری: ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در راستای اجرای بند (۲) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و توجه به تدابیر رهبری در خصوص «شناسایی فعالیت‌ها و زنجیره‌های اقتصادی مزیت‌دار کشور»، «خودداری از خریدهای خارجی تضعیف کننده تولید داخلی»، «دانش‌بنیان کردن بخش‌های مهم اقتصادی کشور» و «مشروط نمودن انتقال فناوری در معاملات خارجی»، نظام‌نامه «پیوست فناوری و توسعه توانمندی‌های داخلی در قراردادهای بین المللی و طرح‌های مهم ملی» را با هدف انتقال و بومی سازی فناوری، در تاریخ ۶ شهریورماه سال ۱۳۹۵ مورد بررسی و تصویب قرار داد و به دستگاه‌ها ابلاغ نمود.

واگذاری کار به شرکت‌های ایرانی با همکاری شرکت‌های خارجی، حداکثر بکارگیری منابع انسانی متخصص ایرانی در اجرای طرح، ارتقاء دانش تخصصی و مهارت نیروی انسانی، انتقال فناوری به شرکت‌های داخلی و حداکثر تأمین مواد موردنیاز پروژه و اجرای آن‌ها از داخل کشور از جمله مفاد این نظام نامه بوده است.

به عقیده مسئولین معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، این نظام نامه در اجرا توفیقی نداشته و دستگاه‌ها با آن همراهی نکرده‌اند.

ابلاغیه‌های موردی

در طول ۳ سال گذشته، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ابلاغیه‌های خارج از موارد گفته شده نیز داشته است. ابلاغیه‌های مذکور شامل «ابلاغیه به سازمان مالیاتی در خصوص مالیات واحدهای کوچک و متوسط»، «دستور به سازمان تأمین اجتماعی برای تسهیل شرایط بیمه»، «ابلاغیه درخواست کمک از دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی» و «دستور به راه‌اندازی مرکز پایش محیط کسب و کار» می‌شود؛ که در ادامه به صورت مختصر توضیح داده شده است.

ابلاغیه به سازمان مالیاتی در خصوص واحدهای کوچک و متوسط: ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در تاریخ ۲۳ اسفند ۱۳۹۵ به منظور اعمال مساعدت در جهت مرتفع نمودن مشکلات مالیاتی واحدهای کوچک و متوسط، سازمان امور مالیاتی کشور را مکلف نمود تا ترتیبی اتخاذ نماید که اظهارنامه‌ها و صورت‌های مالی تسلیمی واحدهای موصوف به عنوان برگ مالیات قطعی عملکرد سال ۱۳۹۴ در نظر گرفته شود.

دستور به سازمان تأمین اجتماعی برای تسهیل شرایط بیمه: در تیرماه سال ۱۳۹۶ ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی طی مصوبه‌ای، سازمان تأمین اجتماعی را موظف نمود به منظور رفع مشکلات فعالان اقتصادی بخش خصوصی با سازمان تأمین اجتماعی و مساعدت در جهت بهبود فضای کسب و کار، امنیت سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال، در خصوص رفع مشکلات بیمه‌ای شرکت‌ها اقداماتی را انجام دهد.

ابلاغیه درخواست کمک از دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی: در تیرماه سال ۱۳۹۶ ستاد

فرماندهی اقتصاد مقاومتی در ابلاغیه‌ای به تمامی دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی از آنها خواست به انجام مطالعاتی جهت تحقق موثرتر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بپردازد و پیشنهادها و راهکارهای گشودن گره‌های علمی مسائل اقتصادی کشور را ارائه نمایند.

دستور به راه اندازی مرکز پایش محیط کسب و کار: ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در تیرماه سال ۱۳۹۶، در راستای اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، با هدف بهبود محیط کسب و کار کشور و به منظور افزایش بلوغ تعامل پذیری، ترویج فرهنگ تبادل برخط اطلاعات در دستگاه‌های اجرایی و همچنین ارتقای کارکرد سامانه‌های موجود، «دستورالعمل استقرار و توسعه مرکز ملی پایش محیط کسب و کار کشور» را مورد تصویب قرار داد و وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را ملزم به پیاده سازی آن نمود.

گزارش عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی از زمان تشکیل تاکنون، عملکرد خود را در قالب‌های زیر به صورت عمومی گزارش نموده است:

- ۶ گزارش در خصوص عملکرد اعطای تسهیلات رونق تولید
- ۵ گزارش در خصوص وضعیت پروژه‌های واگذار شده ملی و استانی
- ۱ گزارش عملکرد به مجمع تشخیص مصلحت نظام
- ۱ گزارش عملکرد به مناسبت هفته دولت

بنابراین این ستاد در مجموع ۱۳ بار به صورت عمومی گزارش عملکرد ارائه نموده است؛ نکته قابل توجه اینکه این ۱۳ گزارش همه در سال ۱۳۹۵ ارائه شده و در سال‌های ۱۳۹۶

و ۱۳۹۷، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی گزارشی از عملکرد خود منتشر نکرده است.^۵ البته طبق گفته مسئولین ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، گزارش‌های عملکرد ستاد به مسئولین امر ارائه می‌شود؛ اما به صورت عمومی منتشر نمی‌گردد. این مسئله، امکان نقد و بررسی دقیق‌تر در اقدامات ستاد را از دسترس خارج کرده است.

۵. تنها گزارش عمومی که در این خصوص وجود دارد، کتابچه سومین همایش سالانه اقتصاد مقاومتی تحت عنوان «پایش اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۵» است که در بهمن ماه سال ۱۳۹۵ منتشر گردید و در آن، عملکرد ۲۴ دستگاه فعال در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، نقد و بررسی شد. اطلاعات این کتابچه از گزارش‌های موردی و غیریکپارچه دستگاه‌ها گردآوری شده است.

فصل دوم

آسیب شناسی عملکرد دستادفر ماندهی اقتصاد مقاومتی

چکیده فصل:

در این فصل به آسیب شناسی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی از منظر مدیریتی و ساختاری پرداخته شده است. این آسیب شناسی، حاصل جلسات متعدد با مسئولین ۱۱ دستگاه فعال در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و بررسی کارشناسی اقدامات ستاد و دبیرخانه آن بوده و برای اولین بار در کشور انجام شده است. هدف از ارائه این فصل، بررسی وضع موجود ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و موانع و مشکلات پیش روی آن در دستیابی به وضع مطلوب بوده است.

نتایج بررسی های این فصل نشان می دهد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، علیرغم فعالیت های متعددی که طی ۳ سال اخیر داشته، از مأموریت اصلی خود یعنی انجام «اقدامات فوق العاده و جهشی» فاصله گرفته و این فاصله به مرور زمان بیشتر شده است. در واقع آنچه ستاد طی سال های اخیر در دستور کار قرار داده که مهمترین آن پروژه های اولویت دار دستگاهی بوده، همان اقدامات جاری و فعالیت های از پیش تعریف شده دستگاه هاست؛ که در حالت عادی و بدون حضور ستاد نیز باید انجام می شد.

در حال حاضر، هر چند جلسات صحن اصلی ستاد کماکان برگزار می شود و دبیرخانه ستاد نیز همچنان پیگیری های خود از دستگاه ها را در دستور کار دارد، اما نمی توان پیگیری و به ثمر رساندن فعالیت های شاخص و اولویت دار در الگوی اقتصاد مقاومتی فارغ از «اقدامات جاری و معمولی» دستگاه ها را به این ستاد نسبت داد؛ حال آنکه در پیشبرد اقدامات جاری دستگاه ها نیز، نمی توان نقش قابل توجهی برای ستاد در نظر گرفت. بر این اساس، می توان گفت ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی متوقف شده و حرکتی در راستای تحقق مأموریت اصلی خود انجام نمی دهد و تنها به یک بار و بوروکراسی جدید برای دستگاه های دولتی تبدیل شده است.

نظرات دستگاه ها و بررسی های کارشناسی انجام شده در خصوص اقدامات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، نشان دهنده ۳ عامل است که باعث شده این نهاد کلیدی، نتواند مأموریت اصلی خود را به درستی پیگیری نماید و در راستای انجام اقدامات فوق العاده و جهشی در الگوی اقتصاد مقاومتی قدم بردارد. جانمایی نادرست دبیرخانه ستاد از منظر ساختاری، تصویب حجم بالای فعالیت برخلاف مأموریت اصلی ستاد و تبدیل اقدامات جاری دستگاه ها به پروژه های اولویت دار اقتصاد مقاومتی، ۳ عامل مذکور بوده که ضروری است هر چه سریعتر برای اصلاح و تغییر آن، تدابیری اندیشیده شود. در غیر این صورت، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی دیگر کارکرد منحصر به فردی در میان نهادهای کشور نخواهد داشت و انتظار تحقق اقتصاد مقاومتی از آن، بی معنی خواهد بود.

بخش اول

نقد و بررسی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی از منظر دستگاه‌ها

ارزیابی کارشناسی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی به عنوان یک نهاد اجرایی در کشور، در وهله اول نیازمند اطلاع دقیق از فرآیندهای این نهاد و مسائلی است که دستگاه‌های مرتبط، در پیشبرد فعالیت‌های خود با آن مواجه شده‌اند.

به این منظور، در جلساتی که با مسئولین ۱۱ دستگاه فعال در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برگزار گردید، مسائل مختلف این ستاد از منظر مدیریتی و ساختاری استخراج شد. سپس در جلسه‌ای با عنوان «آسیب شناسی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» که در همین راستا، با همکاری کمیته اقتصاد مقاومتی مجلس شورای اسلامی و با حضور مسئولین ستاد در تاریخ ۱۰ دی ماه برگزار شد، جمع بندی موارد مذکور توسط نمایندگان دستگاه‌ها ارائه گردید.

در این بخش، خلاصه‌ای از مهمترین انتقادات ۱۱ دستگاه بر عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، که در جریان جلسات مذکور مطرح گردید، آورده شده است:

نماینده بانک مرکزی

در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، مسائل با یکدیگر خلط شده است؛ شاید یک پروژه مهم هم باشد، اما ربطی به اقتصاد مقاومتی نداشته باشد. اکثر دستگاه‌ها پروژه‌های خود را اقتصاد مقاومتی معرفی کردند، چرا؟ چون فکر می‌کردند در داخل این پروژه‌ها پول و بودجه وجود دارد؛ ولی اینگونه نبود. در این راستا به عنوان یک پیشنهاد، حجم پروژه‌ها باید کاهش پیدا کند و تنها پروژه‌هایی که واقعا اولویت‌دار هستند، تعریف و مصوب شوند.

نقد دیگری که وارد می‌باشد، این است که نظرخواهی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی از دستگاه‌ها برای ارائه برنامه، عملاً یک کار نمایشی بوده است؛ به عنوان مثال پروژه یکسان سازی نرخ ارز که از پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی بانک مرکزی بوده، با اصرار سازمان برنامه و بودجه تصویب و در برنامه ما گذاشته شده است. بانک مرکزی تقریباً ۷ یا ۸ پروژه را پیشنهاد داد؛ اما سازمان برنامه و بودجه ۲ یا ۳ پروژه را تصویب کرد.

همچنین باید گفت که سازمان برنامه و بودجه، توان فنی و کارشناسی لازم برای نظارت بر پروژه‌های تعریف شده را ندارد. کارشناسان این سازمان از روش مدیریت پروژه استفاده می‌کنند؛ که این روش در بعضی موارد جواب نمی‌دهد. سازمان برنامه و بودجه چند کارشناس گزارش‌گیری دارد؛ چون کارها بر اساس پروژه تعریف شده و کارشناس ناظر برای آن تعیین می‌شود، ممکن است برای یک دستگاه، چند کارشناس ناظر وجود داشته باشد. اما آنها نمی‌توانند یک ارتباط ارگانیک با وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها برقرار کنند.

مثلاً برای نظارت بر پیشرفت پروژه‌ها، سازمان برنامه و بودجه می‌گوید درصد پیشرفت پروژه را وارد کنید، دستگاه‌ها نیز یک درصدی را بیان می‌کنند، اما بر عدد وارد شده نظارتی صورت نمی‌گیرد و این سازمان روشی برای راستی آزمایی گزارشات ندارد.

نماینده معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری

در حال حاضر یکی از نکات مثبت ستاد فرماندهی اقتصادی مقاومتی، پیگیری محورهای اقتصاد مقاومتی به صورت پروژه است؛ اما نکته‌ای که باید در اینجا مورد توجه قرار گیرد این است که آیا تمام پروژه‌های وزارت نیرو یا نفت و یا سایر دستگاه‌ها، در راستای اقتصاد مقاومتی است؟

یکی از اهداف اصلی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی پیگیری کارهای فوق‌العاده

اقتصادی بوده است، اما اکنون اینگونه نیست. در حال حاضر پروژه هایی که تصویب می شود، پروژه های جاری و معمولی دستگاه ها است. سازمان برنامه و بودجه باید با یک تعریف دقیق و مشخص، پروژه های اولویت دار را تعیین کند.

همچنین هیچ اهرم نظارتی بر اجرای پروژه های ابلاغی دستگاه ها وجود ندارد. به عنوان مثال در بحث پیوست فناوری که یکی از مصوبات اصلی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برای چند دستگاه بود، دقیقا مشخص نیست که دستگاه های مسئول چه مقدار کار را پیش برده اند؛ حتی کارگروه های مربوط به آن نیز تشکیل نمی شود. در واقع به دلیل برقرار نشدن هماهنگی، نهادهای مسئول هیچ اقدامی نکرده اند و بعد از دو سال، معلوم نیست دقیقا چه کاری صورت گرفته است.

یکی از مشکلات دیگر، الزام دستگاه ها به بازگزاری ماهانه گزارش عملکرد پروژه ها در سامانه نیپا است. این الزام یک ماهه، باعث ارائه بیهوده و بعضا دروغ پروژه ها در سامانه نیپا می شود و در واقع کاغذ بازی و افزایش بوروکراسی کارها است.

مشکل بعدی چابک نبودن ساختار دبیرخانه است؛ به طوری که بعضا پس از گذشت ۳ ماه از ارسال برنامه ها تماس گرفته می شود و نسبت به برنامه سوال می شود.

نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی

پروژه هایی که توسط ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی به دستگاه ها ابلاغ می شود، هم می توان گفت اقتصاد مقاومتی و اولویت دار بوده و هم می توان گفت برنامه معمولی و جاری دستگاه ها بوده است. در کل حجم بالایی پروژه در هر سال تصویب می شود که این نشان دهنده آن است که دستگاه ها، فعالیت های جاری و معمولی خود را ارائه کرده اند. لذا تعداد پروژه ها باید کاهش یابد و فقط متمرکز بر اقدامات اولویت دار شود.

از دیگر مشکلات ستاد، این است که نظر دستگاه‌ها در زمان تصویب پروژه اعمال نمی‌شود و یا مدت زمان بسیار کمی را به این امر اختصاص می‌دهند؛ که باعث عدم دقیق بودن پروژه‌ها می‌شود.

در خصوص نظارت نیز باید گفت گزارش‌هایی که در سامانه نیپا بارگزاری می‌شود، صحیح و دقیق نیست. در واقع زمانی که دستگاه‌ها گزارش عملکرد خود را در سامانه نیپا بارگزاری می‌کنند، ممکن است درصد پیشرفت و گزارش وارد شده صحیح نباشد. علت این امر آن است که راستی آزمایی دقیقی از پروژه‌ها توسط سازمان برنامه و بودجه به عنوان دبیرخانه ستاد صورت نمی‌گیرد.

نماینده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

اکثر برنامه‌ها و پروژه‌های ابلاغی به وزارت کار در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، همان پروژه‌های جاری این وزارتخانه بوده و اولویت‌دار نبوده است. ادامه این مسیر از سه سال گذشته، باعث شده است که همه مجریان تصور کنند پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی، همان پروژه‌های جاری و معمولی خودشان است؛ که این تفکر اشتباه است.

این مسئله همچنین باعث شده است که وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی، خواسته‌ها و برنامه‌های هزینه بر و غیراقتصادی خود را با برچسب و ویتترین اقتصاد مقاومتی پیش ببرند و در نهایت، نسبت به مزیت‌های یک پروژه اولویت‌دار بی توجهی صورت بگیرد. هر وزارتخانه به جای اینکه ده‌ها طرح کوچک و بزرگ را به عنوان پروژه پیش برد و برای آن به ستاد پاسخگو شود، باید یک یا دو موضوع اصلی و کلان را حل کند و گزارش آن را ارائه دهد.

بنابراین در حال حاضر می‌توان با قطعیت گفت که عمده پروژه‌های مصوب ستاد، ارتباطی به اقتصاد مقاومتی ندارند و برای کشور اولویت‌دار نبوده و می‌توان آنها را در

ذیل پروژه‌های جاری و معمولی وزارتخانه‌ها قرار داد.

مسئله دیگر در خصوص تقسیم بندی استانی اقتصاد مقاومتی است که کار بیهوده‌ای بوده است. عین صورت جلسه استان برای موضوعات اقتصادی، صورتجلسه اقتصاد مقاومتی آن‌ها می‌شود؛ خب چرا دو جلسه باید تشکیل شود و این همه وقت و هزینه صرف شود؟ پروژه‌های اقتصاد مقاومتی در سطح ملی است و برش استانی در این قالب معنا ندارد. جایگاه اقتصاد مقاومتی باید از استان‌ها خارج شود و اقتصاد مقاومتی در سطح کشور و به صورت ملی پیگیری شود.

به عنوان مثال، وزارت کار معین استان خراسان شمالی است؛ و پرواز تهران - بیرجند یک خط پروازی در این استان است که توجیه اقتصادی ندارد؛ فرودگاه آن مشکلاتی دارد و تعدادی مسئله که از همان ابتدا هم وجود داشته و همچنان ادامه دارد. اما با این حال، یک برجسب اقتصاد مقاومتی به این پروژه می‌زنند و اصرار دارند که این پرواز برقرار شود؛ در حالی که با بررسی کارشناسی این پروژه، متوجه می‌شویم که اصلا نیازی به اجرا و یا ادامه آن نیست.

به عنوان مسئله‌ای دیگر باید گفت که در حال حاضر، تقریبا هیچ نظارتی بر اجرای مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی وجود ندارد و کار اصولی و دقیق پیش نمی‌رود. مثلا اگر دستگاهی بگوید این پروژه و برنامه را ۱۰۰ درصد اجرایی کردیم، ناظری وجود ندارد که نتیجه برنامه را بسنجد و راستی آزمایی کند. در طرف مقابل نیز سازمان برنامه و بودجه، کارشناسانی را به عنوان رابط با مجریان وزارتخانه تعیین کرده است که این اشخاص، غالبا صلاحیت و تخصص موضوعی ندارند. در این شرایط، سامانه نپا هم به عنوان سامانه نظارت کننده بر اقدامات اقتصاد مقاومتی، یک ویتترین است؛ دستگاه‌ها می‌توانند هر گزارشی را راست یا دروغ در آن بفرستند و تایید هم می‌شود. بنابراین در حال حاضر هیچ نهاد ناظر و بازرسی برای نتایج و اجرای پروژه‌های اقتصاد مقاومتی وجود ندارد.

نماینده وزارت جهاد کشاورزی

در بعد مدیریتی و ساختاری ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، یک مسئله وجود دارد و آن اینکه همان دفتر و تشکیلات سازمان برنامه و بودجه که برنامه‌های معمولی دستگاه‌ها را زیر نظر داشت و در واقع کار برنامه و بودجه را پیگیری می‌کرد، حالا با یک کار جدید مواجه شده است. به خاطر همین موضوع، این بحث مطرح می‌شود که چرا اقتصاد مقاومتی توسط دولت روی زمین مانده است.

بزرگترین آسیب اقتصاد مقاومتی، همین بود که دبیرخانه آن را در سازمان برنامه و بودجه گذاشتند و انتظار داشتند در آن ساختار بوروکراتیک سازمان برنامه و بودجه، اقتصاد مقاومتی پیش برود.

وقتی این چنین اهدافی در سطح کلان کشور وجود دارد، باید ساختارها نیز با آن هماهنگ باشد، اما ساختار موجود اشتباه است و اهدافی که داریم، متناسب با ساختارها نیست و نمی‌تواند پیش برنده اقتصاد مقاومتی باشد.

به عنوان مسئله‌ای دیگر در بعد نظارت هم باید گفت که سامانه نیپا که به این منظور طراحی شده، با این جنس کار تناسب ندارد. در حال حاضر کارشناسان وزارت کشاورزی روزی چندین ساعت درگیر سامانه نیپا هستند و وقت آن‌ها بیهوده تلف می‌شود. اشکالی که سامانه نیپا دارد، این است که متناسب با نیاز اقتصاد مقاومتی طراحی نشده است؛ در واقع این سامانه از روی سامانه‌ای که در سال ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ توسط یک شرکت برای بانک ملت طراحی شده بود، کپی شده است.

نماینده وزارت راه و شهرسازی

یک سری برنامه‌های اقتصادی وجود دارد که خود وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی آن را اجرا و پیگیری می‌کنند و در واقع، جزء وظایف جاری و سازمانی آن‌هاست. اما در

حال حاضر، تصور می‌کنند که همه این فعالیت‌ها جزو برنامه‌ها و پروژه‌های اولویت‌دار دستگاهشان در اقتصاد مقاومتی است؛ که این تصور، اشتباه است.

حجم پروژه‌ها بسیار زیاد است و اکثر آن‌ها با برچسب اقتصاد مقاومتی به دستگاه‌ها ابلاغ می‌شود؛ که در واقع ارتباطی به اقتصاد مقاومتی ندارد. این پروژه‌ها با این پراکندگی اصلاً فایده ندارد؛ باید پروژه‌های اقتصاد مقاومتی محدود و در چند دستگاه مهم خلاصه شود.

به عنوان نمونه به وزارت راه و شهرسازی ابلاغ شده است که پروژه‌های اولویت‌دار، آن دسته از پروژه‌هایی هستند که زمان اجرایی شدن و بهره‌برداری از آنها، یکسال بیشتر نشود و اگر مدت زمان اجرای آنها بیشتر از یک سال باشد، از پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی خارج می‌شود؛ آیا این شاخص برای تعیین پروژه اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی درست است؟

به عنوان مثالی دیگر، در سال ۱۳۹۶ یک سری برنامه و پروژه را به ما ابلاغ کردند. بعد اصرار داشتند که منشور پروژه را در سامانه نیپا وارد کنیم. اما همه این‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های معمولی و جاری دستگاه است که اگر اقتصاد مقاومتی هم نبود، ما این کارها را انجام می‌دادیم.

بنابراین باید در تعریف پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی بازبینی شود و آن دسته از پروژه‌های راهبردی و محرک اقتصاد به دستگاه‌ها ابلاغ شود. باید با بازبینی در شاخص‌ها و ویژگی‌های پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی و تعریف دقیق‌تر پروژه‌ها و همچنین کاهش حجم آن‌ها، شاهد مدیریت و نظارت موفق و در واقع فرماندهی اقتصاد کشور توسط ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی باشیم.

در استان‌ها نیز مصوبات در راستای اقتصادی مقاومتی نیست و استانداری‌هایشان نیز تصور می‌کنند هرچه مشکل دارند، می‌توانند با اقتصاد مقاومتی حل کنند. در شهرستان‌ها

هم چون اطلاعی ندارند، همه طرح‌ها و برنامه‌های خود را می‌خواهند از طریق اقتصاد مقاومتی پیگیری کنند.

نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت

در بعضی دستگاه‌ها، تصویب و ابلاغ پروژه‌های جاری، با برچسب و عنوان اقتصاد مقاومتی صورت می‌گیرد؛ در حالی که انجام فعالیت‌های اولویت‌دار خارج از امورات جاری، نیازمند در نظر گرفتن منابع مالی لازم است.

در بسته‌های رونق تولید و اشتغال که به عنوان یک بسته مهم توسط ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی به دستگاه‌ها ابلاغ شد، عمده تکالیف از کارهای اولویت‌دار و مهم بود که البته نیازمند بودجه هم بود؛ اما چیزی برای آن در نظر گرفته نشد و هیچ کاری هم در خصوص آن صورت نگرفت.

نماینده وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

یکی از مشکلات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در بعضی پروژه‌ها، بودجه بر بودن آنهاست؛ با بودجه داخلی عملاً امکان اجرایی شدن پروژه‌ها وجود ندارد؛ زیرا کار فوق‌العاده اقتصادی با محدودیت بودجه شدنی نیست و عملاً با شکست مواجه می‌شود. عدم ارتباط پروژه‌های مصوب با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی یکی دیگر از مشکلات این حوزه است.

همچنین نظارت خاصی بر راستی آزمایی درصد و میزان پیشرفت پروژه‌ها در سامانه نپا صورت نمی‌گیرد؛ البته که میزان پیشرفت بعضی از پروژه‌ها را هم به طور کلی نمی‌شود بررسی و راستی آزمایی کرد و این نیازمند یک ساختار به روز و دقیق‌تر است.

نماینده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

در حال حاضر یکی از مشکلاتی که در بحث پروژه‌های ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی وجود دارد، تورم برنامه و پروژه است. یکی از الزامات اصلاح این مسئله، کاهش حجم پروژه‌های اقتصاد مقاومتی است. باید چند پروژه اولویت‌دار مشخص شود و همه دستگاه‌ها بر روی آن کار کنند و یک هدف از چند سو پیش برود و نه اینکه هر دستگاهی، بر روی یک یا چند پروژه که فعالیت جاری آن دستگاه است، کار کند.

مسئله دیگر، عدم تعیین و تعریف دقیق پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی است. سازمان برنامه و بودجه نتوانسته به خوبی پروژه‌ها را تعریف کند و هماهنگی‌های لازم را با دستگاه‌ها انجام دهد.

نماینده وزارت نفت

زمانی که سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی توسط رهبر انقلاب ابلاغ شد، هدف این بود که پروژه‌های اولویت‌دار بر مبنای این سیاست‌ها شکل بگیرد. در حال حاضر اگر انحرافی در مسیر ستاد و دبیرخانه آن وجود دارد، مشکل اصلی همین بی‌توجهی به سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است. برای اینکه بتوان به اهداف اقتصاد مقاومتی دست پیدا کرد، باید سیاست‌های کلی را به صورت کامل زیر نظر داشت و در تعیین پروژه‌های اولویت‌دار آن را مبنا قرار داد.

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در طول سال فعال است و مصوباتی هم دارد؛ اما باید توجه داشت که این پروژه‌ها و مصوبات ستاد یک طرفه است. همچنین حجم پروژه‌ها زیاد است و هیچ حمایتی نیز از طرف ستاد و دبیرخانه آن در اجرا و پیشبرد پروژه‌ها صورت نمی‌گیرد.

این نکته نیز لازم به ذکر است که در حال حاضر، برای دستگاه هایی که پروژه های اقتصاد مقاومتی را خوب یا ضعیف پیش می برند، تشویق و یا تنبیهی وجود ندارد.

نماینده وزارت نیرو

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ایجاد شد تا کار جدیدی انجام بدهد؛ اما باز هم همان پروژه ها و برنامه ها نوشته شد که در انتها به سازمان برنامه و بودجه وصل بود. یعنی ظاهر کار شکل تر و قشنگ تر شد؛ اما اصل کار در واقع همان پروژه هایی بود که در قبل هم مصوب شده بود.

باید توجه داشت که پروژه هایی که ستاد برای دستگاه ها تصویب کرده است، لزوماً به معنای اقتصاد مقاومتی نیست و بعضاً چون اولویت دستگاه بوده، به عنوان پروژه اقتصاد مقاومتی معرفی شده است. این ایراد از دستگاه ها نیست؛ بلکه از دولت و ستاد و دبیرخانه آن است که اینطور برنامه تعریف می کنند.

در حال حاضر ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی وجود دارد؛ اما فعالیتش از سال گذشته به شدت کمتر شده است. همچنین نظارت خاصی بر روی پروژه ها وجود ندارد، گزارش ها را می گیرند و اگر پروژه ای پیشرفت نداشته باشد، دلیل و توضیحی را برای این عدم موفقیت نمی خواهند؛ نه مجمع تشخیص مصلحت نظام نه مجلس شورای اسلامی و نه هیچ نهاد ناظر دیگری.

در بعد نظارت مشکل دیگری که وجود دارد عدم راستی آزمایی گزارشات بارگزاری شده است. گزارش های ارائه شده توسط دستگاه ها نیازمند راستی آزمایی است. باید مشخص شود دستگاهی که گزارش عملکرد خود را بارگزاری کرده، آیا به صورت صحیح وارد کرده است؟ اشتغال مدنظر در یک پروژه ایجاد شده است؟ و امی که مدنظر بوده به مشاغل مدنظر داده شده است؟

جمع بندی نظرات دستگاه ها

با توجه به نظراتی که توسط ۱۱ دستگاه فعال در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در خصوص عملکرد این نهاد ارائه گردید، ایرادات وارد بر ستاد را می توان در موارد ذیل خلاصه کرد:

۱- پروژه های اولویت دار تعریف شده برای دستگاه ها، همان پروژه های جاری و معمولی دستگاه است که در شرایط عادی نیز باید انجام شود.

۲- حجم زیادی پروژه و کار هر سال تصویب می شود که باعث شده ستاد از اهداف اصلی خود منحرف شود و امکان پیگیری و ارزیابی آنها وجود نداشته باشد.

۳- سیستم نظارتی و پیگیری ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برای دستگاه ها بوروکراسی زیادی ایجاد کرده است که منجر به هدررفت وقت و هزینه می شود.

۴- برش های استانی در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی با اهداف اصلی این ستاد که انجام کارهای ملی است، همخوانی ندارد و تنها یک کار جدید و بیهوده برای دستگاه ها ایجاد کرده است.

۵- دبیرخانه ستاد از چابکی لازم برخوردار نیست و توان کارشناسی مورد نیاز برای تعامل با دستگاه ها در پروژه های آنها را ندارد.

۶- در سامانه نیپا امکان راستی آزمایی گزارش عملکرد ارائه شده توسط دستگاه ها وجود ندارد و به دلیل حجم بالای فعالیت های تعریف شده، هر کاری که ارائه شود در آن تایید می گردد.

۷- به هر کار و فعالیت نمی توان عنوان اقتصاد مقاومتی داد و تعریف پروژه اقتصاد مقاومتی باید شاخص های مشخص داشته باشد.

۸- در پروژه های جدیدی که به دستگاه ها ابلاغ می شود، حمایت مالی لازم صورت نمی گیرد و ستاد و دبیرخانه آن، در پیشبرد کار و رفع موانع کمک نمی کنند.

بخش دوم

ریشه‌یابی عوامل موثر بر توقف ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

همانطور که در فصل اول بررسی شد، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی طی ۳ سال گذشته، اقدامات مختلف و متعددی را در دستور کار قرار داده است. از جمله این اقدامات می‌توان به تعریف حدود ۵۰۰ پروژه و تکلیف اولویت‌دار در کنار چندین مصوبه کلان، بخشی و ... اشاره کرد.

با این وجود، بررسی‌های کارشناسی که توسط مسئولین دستگاه‌ها نیز در بخش قبلی تایید گردید، نشان می‌دهد ستاد نتوانسته در اجرای مأموریت اصلی خود یعنی انجام اقدامات فوق‌العاده و جهشی، موفق عمل نماید و به مرور زمان، از این مأموریت منحرف شده و به یک نهاد برای پیگیری امورات جاری دستگاه‌ها تبدیل شده است.

به عقیده مسئولین دستگاهی اقتصاد مقاومتی، در حال حاضر هر چند جلسات صحن اصلی ستاد کماکان برگزار می‌شود و دبیرخانه ستاد نیز پیگیری‌های خود از دستگاه‌ها را در دستور کار دارد، اما نمی‌توان پیگیری و به ثمر رساندن فعالیتی شاخص و اولویت‌دار در الگوی اقتصاد مقاومتی فارغ از «اقدامات جاری و معمولی دستگاه‌ها» را به آن نسبت داد. حال آنکه در پیشبرد اقدامات جاری دستگاه‌ها نیز نمی‌توان نقش قابل توجهی برای ستاد در نظر گرفت.

بر این اساس، می‌توان گفت ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، متوقف شده و حرکتی در راستای تحقق مأموریت اصلی خود انجام نمی‌دهد و به یک بار و بوروکراسی جدید برای دستگاه‌های دولتی تبدیل شده است.

در این بخش از گزارش، طبق نظرات دستگاه‌ها و بررسی‌های کارشناسی انجام شده، عوامل موثر بر توقف ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ریشه‌یابی و ارائه شده است.

مطابق با این بررسی، ارزیابی اقدامات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی نشان دهنده ۳ عامل مهم است که باعث شده این نهاد کلیدی، نتواند مأموریت اصلی خود را به درستی پیگیری نماید و در راستای انجام «اقدامات فوق‌العاده و جهشی» در الگوی اقتصاد مقاومتی قدم بردارد.

این ۳ عامل که ناشی از طراحی‌های مدیریتی و فرآیندی ستاد و دبیرخانه آن می‌باشد، به شرح زیر است:

- جانمایی نادرست دبیرخانه ستاد از منظر ساختاری
 - تصویب حجم بالای فعالیت برخلاف مأموریت اصلی ستاد
 - تبدیل اقدامات جاری دستگاه‌ها به پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی
- موارد مذکور در ادامه تشریح شده است.

جانمایی نادرست دبیرخانه ستاد از منظر ساختاری

از ابتدای تشکیل ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، دبیرخانه شورای اقتصاد مأموریت انجام امورات دبیرخانه‌ای ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی را نیز عهده دار شد؛ مسئله‌ای که اولین قدم نسنجیده در فرآیندهای مدیریتی و ساختاری ستاد بود.

در واقع از آنجا که اهداف ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد با یکدیگر کاملاً متفاوت است، انتخاب یک دبیرخانه برای پیگیری فعالیت‌های هر دو نهاد، موجب تغییر و به حاشیه رفتن یکی از آنها خواهد شد.

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، مأموریت انجام کارهای فوق‌العاده و جهشی در اقتصاد را بر عهده دارد و با چنین هدفی شکل گرفته است؛ در حالی که شورای اقتصاد، مأمور انجام فعالیت‌ها و برنامه ریزی‌های روزمره و تصمیم‌گیری در

خصوصاً امورات جاری اقتصاد کشور است. جمع بین فعالیت‌های فوق‌العاده و روزمره در یک دبیرخانه، عملی نیست.

روند طی شده توسط ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در ۳ سال گذشته نیز این مسئله را تایید می‌کند. در واقع این چینش ساختاری از عواملی بوده است که باعث شده فعالیت‌های جاری و معمولی در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی غلبه پیدا کند و این ستاد به مرور زمان کارکرد اصلی خود را از دست بدهد.

به عنوان چالشی دیگر ناشی از این مسئله، ایجاد دبیرخانه مشترک منجر به این شده است که بعضی وظایف جاری شورای اقتصاد به ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی سپرده شود؛ به عنوان مثال، واگذاری طرح‌های نیمه تمام عمرانی، از فعالیت‌های جاری کشور و از وظایف شورای اقتصاد بوده است؛ اما این وظیفه از سال ۱۳۹۵ بر عهده ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی قرار گرفته و تحت عنوان فعالیت‌های ویژه اقتصاد مقاومتی گزارش داده شده است.

به طور کلی، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی نیازمند دبیرخانه‌ای است که بعد چابکی و قدرت عمل و اختیار آن، بر بعد کارشناسی غلبه داشته باشد؛ چرا که فعالیت‌های فوق‌العاده و جهشی اقتصادی، عمدتاً مراحل کارشناسی را طی کرده و نیازمند پیگیری و هماهنگی‌های مرتبط در سطوح اجرایی است تا به ثمر بنشیند. با چنین تعریفی، به طور کلی وجود دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در سازمان برنامه و بودجه نیز محل سوال است.

همچنین لازم به ذکر است که تفاوت میان رئیس ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی با رئیس و مسئول نهادی که دبیرخانه ستاد در آن قرار دارد، خود باعث ایجاد تداخل در پیگیری فعالیت‌های ستاد و حرکت آن بر خلاف مأموریت اصلی شده است.

تصویب حجم بالای فعالیت برخلاف ماموریت اصلی ستاد

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در طول ۳ سال گذشته، حدود ۵۰۰ پروژه و تکلیف اولویت‌دار برای دستگاه‌های اجرایی کشور تعریف و تصویب نموده است. به عقیده برخی مسئولین دستگاهی، ستاد در ابتدای کار به صورت عجولانه فعالیت‌های متعددی را تعریف نمود و این روند در سال‌های بعد ادامه یافت؛ در واقع دبیرخانه ستاد، برای اینکه نشان دهد حجم بالایی از کار در حال پیگیری است، عمده فعالیت‌های جاری دستگاه‌ها را در برنامه‌ها و پروژه‌های اقتصاد مقاومتی گنجانده. همچنین استان‌ها را موظف نمود تا دبیرخانه استانی اقتصاد مقاومتی ایجاد نمایند و فعالیت‌های اقتصادی خود را از طریق آن پیش ببرند.

با این حال، بررسی‌ها نشان می‌دهد علاوه بر اینکه ستاد از تشکیلات و ساز و کار کافی برای پیگیری و نظارت بر اجرای این حجم از اقدامات برخوردار نبوده است، از لحاظ ماهیت نهادی نیز، نباید به این شکل عمل می‌نمود.

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی بر اساس ماموریتی که داشت، باید به اقدامات فوق‌العاده و جهشی اقتصادی می‌پرداخت؛ اما تصویب این حجم از فعالیت، باعث به حاشیه رفتن این نهاد کلیدی و فاصله گرفتن آن از ماموریت اصلی اش شده است.

حجم بالای اقدامات تعریف شده، فرآیند نظارتی را نیز با مشکل مواجه نموده و بعضاً آن را بی‌تاثیر کرده است؛ زیرا کارشناسان ستاد از زمان، دانش و مهارت کافی برای نظارت بر تعداد زیادی پروژه متنوع و گوناگون که توسط دستگاه‌ها در حال انجام است، برخوردار نیستند. این مسئله همانطور که توسط مسئولین دستگاهی نیز مورد اشاره قرار گرفت، موجب شده فرآیند نظارت کنونی ستاد به سمت نمایشی شدن و تأیید غیرهدفمند گزارش‌های عملکرد دستگاهی حرکت کند.

از دیگر آثار این مسئله، عدم نقش آفرینی مشخص ستاد در پیشبرد پروژه‌ها بوده است؛ در واقع حجم بالای فعالیت تعریف شده، این امکان را از ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی گرفته است که بتواند در به نتیجه رسیدن پروژه‌ها فعالانه اقدام کند. لذا در عمل، عمده پروژه‌های دستگاهی همان مسیر پیش از تشکیل ستاد را طی کرده است و به زعم مسئولین دستگاهی، ستاد اثری در پیشرفت آن نداشته و تنها یک بار و بوروکراسی جدید ایجاد کرده است.

بنابراین همانطور که گفته شد، ماهیت و مأموریت ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی به گونه‌ای است (و باید باشد) که با تعریف تعداد زیادی پروژه برای دستگاه‌های مختلف همخوانی ندارد و چنین روندی حتی با وجود زیرساخت‌های لازم، برای ستادی که باید اقدامات فوق‌العاده و جهشی اقتصادی را دنبال نماید، غیرکارشناسی و غیرعملیاتی است.

تبدیل اقدامات جاری دستگاه‌ها به پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی

بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد تنها ۱۸.۳ درصد از پروژه‌های تعریف شده در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی را می‌توان همراه با الگوی اقتصاد مقاومتی و مأموریت ستاد دانست.^۱ مسئله‌ای که به تایید مسئولین اقتصاد مقاومتی در وزارتخانه‌های مختلف نیز رسیده است. در سطح استانی نیز به گفته دستگاه‌های مسئول، همان مصوبات شورای اقتصادی استان، عمدتاً تبدیل به مصوبات اقتصاد مقاومتی شده است.

طبق گفته مسئولین دستگاه‌ها که خلاصه‌ای از آن در بخش قبلی ارائه گردید، تمایل به تعریف حجم بالای فعالیت در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و نگاه متفاوت دبیرخانه ستاد به مأموریت این نهاد، موجب شده است فعالیت‌های

۱. جزئیات این بررسی در کتابچه «مسیر فرمانده اقتصاد ایران» که در چهارمین همایش سالانه اقتصاد مقاومتی در بهمن ماه ۱۳۹۶ منتشر گردید، آمده است.

جاری و معمولی دستگاه‌ها، به عنوان پروژه‌های اولویت‌دار در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی تصویب شود.

بر این اساس، در حال حاضر عمده مصوبات ستاد برای دستگاه‌ها، دقیقاً همان اقداماتی است که در بودجه سالانه یا برنامه‌های توسعه یا مصوبات دستگاهی، پیش از آن تعریف شده و حتی اگر ستاد نیز شکل نگرفته بود، باید انجام می‌شد. بررسی پروژه‌های مصوب ۱۰ دستگاه در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی طی سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ نشان می‌دهد از ۱۴۹ پروژه غیر تکراری، ۱۲۰ پروژه پیش از تصویب در ستاد، در مصوبات مرتبط با سایر قوانین، برنامه‌های توسعه یا بودجه سالانه دستگاه‌ها بوده است.^۲

البته اینکه پروژه‌های مصوب دستگاه‌ها در سایر قوانین به پروژه اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی تبدیل شود، لزوماً محل سوال نیست؛ بلکه این ماهیت و کیفیت پروژه است که اولویت‌دار بودن آن را مشخص می‌کند. نگاه به عناوین پروژه‌ها نشان گر آن است که اقدامات مصوب ستاد، عمدتاً از اقدامات جاری، معمولی و روتین دستگاهی است و نمی‌توان آنها را فوق‌العاده و جهشی تلقی کرد.

از جمله این پروژه‌های جاری و معمولی دستگاهی که به عنوان پروژه اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی در ستاد فرماندهی تصویب شده، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- بیع متقابل گازرسانی به ۹۰۰ هزار مشترک جدید روستایی و شهرک‌های کوچک - وزارت نفت

- اتمام عملیات برق رسانی به روستاهای دارای ده تا بیست خانوار - وزارت نیرو

- تکمیل و بهره برداری از ۱۰۰۰ کیلومتر راه روستایی - وزارت راه و شهرسازی

- تدوین استانداردهای اخلاق حرفه‌ای و فرهنگ کار - وزارت تعاون، کار و

رفاه اجتماعی

ابعاد نامطلوب این تغییر مسیر غیرکارشناسی برخلاف مأموریت اصلی ستاد، در آنجا خود را نشان می‌دهد که بعد از ۳ سال، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی توفیقی در به ثمر رساندن یک اقدام فوق‌العاده و جهشی در الگوی اقتصاد مقاومتی نداشته و تنها درگیر پیگیری امورات جاری دستگاهی بوده است. این درحالیست که جایگاه ستاد، بالاتر از پرداختن به امورات خرد و دستگاهی است.

فصل سوم

نهادهای مشابه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در جهان

چکیده فصل:

در این فصل نهادهای مشابه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در دیگر کشورها مورد ارزیابی قرار گرفته است. کمیته تسریع در اجرای پروژه‌های زیرساختی اولویت‌دار اندونزی، اداره زیرساخت و پروژه‌های بریتانیا و شورای توسعه راهبردی و اقدامات ملی روسیه ۳ نهادی است که در این زمینه بررسی شده است. هدف از ارائه این فصل، دستیابی به رهیافت‌های سیاستی در الگوهای جهانی، جهت استفاده در اصلاح وضعیت ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی است.

در این ۳ کشور، نهادهای نامبرده شده مسئول پیگیری و اجرای پروژه‌های اولویت‌دار اقتصادی، زیرساختی و عمرانی هستند و از منظر ماموریتی، مشابه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی هستند. در اندونزی، مصوبات نهاد مسئول پروژه‌های اولویت‌دار از جایگاه قانونی برخوردار بوده و برای دستگاه‌ها لازم الاجرا تلقی می‌شود؛ همچنین برای اجرای پروژه‌ها، علاوه بر بودجه از منابع مردمی و سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی نیز استفاده می‌شود. در این کشور سالانه تعداد محدودی پروژه اولویت‌دار امکان‌سنجی و تصویب می‌شود و پروژه‌های اولویت‌دار از برنامه‌های کلان استخراج می‌گردد. در بریتانیا، انتخاب و تصویب پروژه‌های اولویت‌دار بر اساس ویژگی‌های مشخص انجام می‌شود؛ همچنین نظارت بر اجرای پروژه‌ها به صورت هوشمندانه و اثرگذار انجام شده و در فرآیند نظارت، موانع شناسایی و رفع می‌گردد. نهاد مسئول پروژه‌های اولویت‌دار در بریتانیا، سالانه تعداد محدودی پروژه از میان برنامه‌های راهبردی انتخاب می‌کند و در دستور کار قرار می‌دهد؛ به گونه‌ای که نقش آفرینی منحصر به فرد این نهاد در به ثمر رساندن پروژه‌های منتخب، کاملاً مشخص است.

در روسیه نیز، مسئولیت نهادی که پروژه‌های اولویت‌دار را پیگیری می‌کند، برعهده رئیس جمهور و نخست وزیر وی است. جلسات این نهاد، به پیگیری اجرای پروژه‌های اولویت‌دار جهت رفع موانع آنها می‌گذرد و از صحبت‌های کلی و ارائه گزارش‌های بی نتیجه در آن پرهیز می‌شود. نهاد مذکور در روسیه بر موضوعات کلیدی و اولویت‌دار کشور تمرکز دارد و از پرداختن به امور جاری دستگاه‌ها می‌پرهیزد و برای اجرای پروژه‌های اولویت‌دار، بودجه لازم را تخصیص می‌دهد. در این کشور، دستگاهی که در اجرای پروژه‌های اولویت‌دار کم کاری کرده باشد، با سیاست‌های تنبیهی مواجه می‌شود.

بخش اول

کمیته تسریع در اجرای پروژه‌های زیرساختی اولویت‌دار اندونزی

اندونزی یکی از کشورهایی است که طی سال‌های اخیر، نهادی را به منظور اجرای پروژه‌های اولویت‌دار راه اندازی کرده است.

«کمیته تسریع در اجرای پروژه‌های زیرساختی»^۱ در کشور اندونزی در سال ۲۰۱۴ با تغییر نام و ساختار به «کمیته تسریع در اجرای پروژه‌های زیرساختی اولویت‌دار»^۲ تبدیل شد. هدف از تأسیس این کمیته طبق مصوبه ۷۵ ریاست جمهوری اندونزی شناسایی، تصویب و نظارت بر اجرای پروژه‌های اولویت‌دار عنوان گردید. بعد از تأسیس این نهاد، تمامی دستگاه‌های دولتی موظف به اجرای مصوبات آن شدند.

ساختار کمیته

اعضای این نهاد را رئیس امور هماهنگی اقتصادی دولت به عنوان رئیس کمیته، وزیر امور دریایی، وزیر امور مالی، وزیر برنامه ریزی توسعه، وزیر برنامه ریزی شهری و فضایی و وزیر محیط زیست تشکیل می‌دهند.

این کمیته ضمن برقراری هماهنگی بین دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های مربوطه به منظور دقت و تسریع در تصمیم‌گیری‌ها، تیم‌هایی را ذیل خود تشکیل داده است.

تیم اجرایی کمیته: این تیم که از وزرا و مسئولین مختلف دولتی تشکیل می‌شود، وظیفه تسریع، نظارت، ظرفیت‌سازی برای دستگاه‌ها و موسسات دولتی و رفع موانع در اجرای پروژه‌های اولویت‌دار را بر عهده دارد.

تیم مطالعاتی کمیته: این تیم وظیفه بررسی و کارشناسی پروژه‌ها را بر عهده دارد تا پروژه‌های مناسب تصویب شود.

1. National Committee for the Acceleration of Infrastructure Provision (KKPPI)

2. Committee for Acceleration of Priority Infrastructure Delivery (KKPIP)

اداره مدیریت پروژه: این اداره متشکل از کارشناسان و متخصصان است که با همکاری مشاوران، توصیه‌هایی را به دستگاه‌های مسئول در زمینه اجرای پروژه‌های اولویت‌دار ارائه می‌دهد.

روش شناسایی و تصویب پروژه‌های اولویت‌دار

یکی از نکات مهم در بحث پروژه‌های اولویت‌دار، چگونگی شناسایی و تصویب آن توسط دولت است. کشور اندونزی برنامه کوتاه مدت توسعه ملی^۳ (۲۰۱۹-۲۰۱۵) و پروژه‌های استراتژیک ملی^۴ را در ساختار حاکمیتی خود دارد؛ پروژه‌های اولویت‌دار ذیل دو برنامه فوق قرار گرفته و از دل آن استخراج می‌شود.

شیوه کار به این صورت است که تعدادی پروژه توسط رئیس جمهور و معاونان از یک سو و از سویی دیگر تعدادی پروژه توسط وزیران و مسئولان منطقه‌ای از دو برنامه فوق استخراج می‌شود؛ سپس در یک فرآیند ۳ تا ۶ ماهه توسط کمیته، پیشنهادها مهندسی، امکان‌سنجی و در نهایت تصویب می‌شود. در مرحله بعد پروژه‌ها بسته به نوع طراحی از سه روش استفاده از بودجه دولت، مشارکت عمومی خصوصی و شرکت‌های بزرگ دولتی تأمین مالی می‌شود. نظارت بر اجرای این پروژه‌های اولویت‌دار در اندونزی نیز بر عهده کمیته است. کمیته تسریع در اجرای پروژه‌های زیرساختی اولویت‌دار از سه روش برگزاری جلسات با وزیران و کارشناسان دستگاه‌ها، بازدید میدانی و درخواست گزارش از دستگاه‌ها، مسیر اجرا و تکمیل پروژه‌های اولویت‌دار را مورد نظارت و بررسی قرار می‌دهد.

عناوین پروژه‌های اولویت‌دار

کمیته تسریع در اجرای پروژه‌های اولویت‌دار اندونزی در سال ۲۰۱۸ تعداد ۸ پروژه اولویت‌دار از جمله کاهش بروکراسی در دستگاه‌ها، تسهیل صدور مجوز کسب و کار و تعدیل مالیات‌ها را تصویب و اجرایی کرده است.

3. National Medium Term Development Plan (RPJMN)

4. National Strategic Projects (PSN)

همچنین این کمیته در سال ۲۰۱۹ تعداد ۲۵ پروژه اولویت‌دار را تصویب کرده که قرار است با سرمایه‌گذاری ۸.۶ میلیارد دلاری و با استفاده از ظرفیت مشارکت بخش خصوصی، عملیاتی گردد.

ایجاد و گسترش حمل و نقل عمومی در ۷ منطقه پررفت و آمد کشور، ساخت ۵ هزار واحد مسکونی و اعطای ۵۰۰ هزار واحد اجاره‌ای به خانوارهای کم درآمد، استفاده از زباله‌های ۳ شهر بزرگ اندونزی برای تولید انرژی و ... از جمله این پروژه‌هاست.

رهیافت‌های سیاستی

با توجه به بررسی انجام شده در خصوص کمیته تسریع در اجرای پروژه‌های زیرساختی اولویت‌دار اندونزی که خلاصه‌ای از آن در این بخش ارائه گردید، موارد زیر را می‌توان به عنوان رهیافت‌های سیاستی مورد استفاده قرار داد:

- ۱- مصوبات نهاد مسئول پروژه‌های اولویت‌دار در اندونزی از جایگاه قانونی برخوردار بوده و برای دستگاه‌ها لازم الاجرا تلقی می‌شود.
- ۲- برای اجرای پروژه‌های اولویت‌دار در اندونزی، علاوه بر بودجه از منابع مردمی و سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی نیز استفاده می‌شود.
- ۳- در اندونزی سالانه تعداد محدودی پروژه اولویت‌دار امکان سنجی و تصویب می‌شود.
- ۴- پروژه‌های اولویت‌دار از برنامه‌های کلان اندونزی استخراج می‌شود تا با رفع موانع، زودتر اجرایی گردد.

منابع

- <https://kppip.go.id/en>
- <http://www.thejakartapost.com>
- <https://www.thebusinessyear.com/indonesia-2018>

بخش دوم

اداره زیرساخت و پروژه‌های بریتانیا

در سال ۲۰۱۰ مرکز زیرساخت بریتانیا^۵ با هدف اجرای پروژه‌های زیرساختی دولتی و در سال ۲۰۱۱ اداره پروژه‌های بزرگ^۶ با هدف نظارت و پیگیری اجرای پروژه‌ها، توسط دولت تأسیس شدند. این دو نهاد در سال ۲۰۱۶ با یکدیگر ادغام گردیدند و اداره زیرساخت و پروژه‌ها^۷ را تشکیل دادند.

این اداره متشکل از کارشناسان حوزه‌های اقتصاد و مهندسی است که در کنار دولت قرار گرفته تا مسائل مهم و اساسی کشور را در حوزه‌های مختلف احصا و با قرار دادن آنها به عنوان پروژه اولویت دار، اجرای آن را پیگیری نماید. همچنین این نهاد خدمات مشاوره‌ای به دولت می‌دهد و اگر مشکلی در اجرای پروژه ایجاد شود، حق مداخله در روند اجرایی امور را نیز دارد.

در بریتانیا یک برنامه جامع با نام پروژه‌های کلان دولت^۸ وجود دارد که پروژه‌های اولویت‌دار از این برنامه جامع استخراج می‌شود. به عقیده مسئولین دولتی بریتانیا، پیگیری و اجرای پروژه‌های اولویت دار، نیاز واقعی مردم است و باعث تأثیرات مثبت و بلندمدت برای کشور می‌شود.

تنظیم و تدوین پروژه‌های اولویت‌دار بریتانیا، تعیین مسیر حمایت از پروژه‌های دولتی و سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی، هدایت مسیر اجرای پروژه‌ها و رصد و اندازه‌گیری میزان پیشرفت پروژه‌ها، از جمله اهداف اداره زیرساخت و پروژه‌ها در بریتانیا است.

5. Infrastructure UK (IUK)

6. Major Projects Authority (MPA)

7. Infrastructure and Projects Authority (IPA)

8. Government Major Projects Portfolio (GMPP)

این نهاد به منظور پیگیری بهتر امور، گزارش هایی از فعالیت های صورت گرفته و میزان پیشرفت کار را در فواصل معین، به کابینه دولت ارائه می نماید.

شاخص های تعیین پروژه اولویت دار

در زمان تأسیس این نهاد، دستورالعمل هایی از طرف دولت به اداره زیرساخت و پروژه ها ابلاغ گردید تا در تعیین پروژه ها مورد استفاده قرار گیرد. در واقع نکته مهم در تصویب پروژه های اولویت دار و نظارت بر آن توسط این اداره، شاخص ها و معیارهای تصویب و نظارت بر پروژه ها است.

اگر در زمان تصویب پروژه و اجرای آن، از شاخص ها و معیارهای دقیقی استفاده نشود، ممکن است مسیر مصوبات منحرف و یا اجرای آن با کندی صورت بگیرد. از این رو در زمان تصویب پروژه های اولویت دار در بریتانیا، پروژه ها در حالی که از دل برنامه های دولت استخراج می شود، باید دارای ۱۰ ویژگی باشند. اعمال این ویژگی ها موجب می شود تنها پروژه های مهم و در سطح ملی به عنوان پروژه اولویت دار تصویب شوند.

این موارد عبارتند از:

- ۱- پروژه در راستای اهداف راهبردی کشور باشد.
- ۲- پروژه با ضمانت اجرایی و تأمین مالی از سوی خزانه داری همراه شود.
- ۳- پروژه مصوب مبتنی بر حداقل ریسک باشد.
- ۴- پروژه دارای توجیه اقتصادی باشد.
- ۵- اجرای پروژه از نهادها و دستگاه های درگیر دایما پیگیری شود و هماهنگی های لازم جهت پیشبرد آن صورت گیرد.

- ۶- در طول اجرای پروژه نتایج و بازخوردها به طور مرتب گزارش شوند.
- ۷- نهادهای و دستگاههای اجرایی، از طریق ارائه گزارشهای مستمر به دولت وضعیت خود را در اجرای پروژه مشخص نمایند.
- ۸- نتایج پروژه باید کمی و میزان پیشرفت آن قابل اندازه گیری باشد.
- ۹- پیشرفت پروژه باید قابل مشاهده توسط شهروندان بریتانیا باشد و خروجیهای پروژه برای همگان ملموس باشد.
- ۱۰- زمان و هزینه صرف شده دولت برای پروژه هم تراز با خروجی و مزایای پروژه باشد.
- اگر پروژهای این ویژگیها را نداشته باشد، برای دولت اولویت دار محسوب نمی شود؛ بنابراین برای تصویب پروژههای اولویت دار، لازم است ویژگیهای مذکور در زمان تصویب اعمال شود.

نظارت بر اجرای پروژههای اولویت دار

- یکی از نکات حائز اهمیت در فرآیند مدیریت پروژههای اولویت دار، نظارت بر اجرای آن است. در اداره زیرساخت و پروژههای بریتانیا، مصادیق زیر برای نظارت در نظر گرفته شده است:
- ۱- هر پروژه اولویت دار باید یک نهاد مسئول داشته باشد.
 - ۲- قبل از اجرای پروژه نهاد مسئول ملزم به تدوین جدول زمانبندی اجرای پروژه است.
 - ۳- حوزه وظایف و اختیارات مسئولین دستگاهها به منظور بررسی میزان عملکرد باید مشخص شود.

۴- گزارش میزان پیشرفت پروژه‌ها باید به طور منظم و مستمر به دفتر نخست وزیری این کشور ارائه شود.

سیستم نظارتی در اداره زیرساخت و پروژه‌های بریتانیا، بر مبنای روش DCA^۹ است. در این روش اهداف، زمان بندی اجرای پروژه، بودجه‌ای که صرف پروژه شده، کیفیت اجرای پروژه و در نهایت زمان به اتمام رسیدن پروژه به طور دقیق زیر نظر قرار گرفته و در پایان ارزیابی نهایی و رتبه بندی نیز صورت می‌گیرد.

در این سیستم نظارتی، پروژه‌ها به صورت سه ماهه مورد بررسی قرار می‌گیرد و اگر پروژه‌ها در فرآیند اجرا با چالشی مواجه شده باشند، ابعاد آن شناسایی و در واقع یک مدیریت چالش همزمان نیز صورت می‌گیرد. بعد از بررسی پروژه‌ها در فواصل سه ماهه، روند اجرا و تحویل پروژه در موعد مقرر رتبه بندی و امتیاز داده می‌شود.

عناوین پروژه‌های اولویت‌دار

اداره زیرساخت و پروژه‌ها در سال ۲۰۱۷ توانست ۶ پروژه مهم و اولویت‌دار را با بودجه دولت و بخش خصوصی تکمیل کند. برنامه بهبود و توسعه خدمات الکترونیکی که موجب دسترسی ۲۲ میلیون نفر به این خدمات شد، احداث تونل تاید وی تیمز به منظور حفاظت از رودخانه تیمز و ایجاد ۴۰۰۰ شغل جدید، تأسیس مؤسسه فرانسیس کریک به عنوان بزرگترین مرکز تحقیقات پزشکی در اروپا و ... از جمله این موارد بوده است.

اداره زیرساخت و پروژه‌ها در طول اجرای هر پروژه با دولت در ارتباط است. تاکنون این نهاد، اجرایی شدن ۲۰۰ مورد از بزرگترین پروژه‌های دولتی با سرمایه‌ای بالغ بر ۵۰۰ میلیارد پوند را تضمین کرده است.

9. Delivery Confidence Assessment (DCA)

رهیافت‌های سیاستی

با توجه به بررسی انجام شده در خصوص اداره زیرساخت و پروژه‌های بریتانیا که خلاصه‌ای از آن در این بخش ارائه گردید، موارد زیر را می‌توان به عنوان رویکردهای سیاستی مورد استفاده قرار داد:

- ۱- انتخاب و تصویب پروژه‌های اولویت‌دار در بریتانیا بر اساس ویژگی‌های مشخص انجام می‌شود.
- ۲- نظارت بر اجرای پروژه‌ها در بریتانیا به صورت هوشمندانه و اثرگذار انجام می‌شود و در فرآیند نظارت، موانع شناسایی و رفع می‌گردد.
- ۳- نقش آفرینی نهاد مسئول در پروژه‌های اولویت‌دار بریتانیا مشخص بوده و فعالیت‌هایی که توسط آن به نتیجه رسیده، قابل ارائه است.
- ۴- سالانه تعداد محدودی پروژه به عنوان پروژه اولویت‌دار از میان برنامه‌های راهبردی بریتانیا انتخاب می‌شود.

منابع

- <https://assets.publishing.service.gov.uk>
- <https://www.designingbuildings.co.uk>
- <https://www.gov.uk/government>
- <https://www.strategyex.co.uk>

بخش سوم

شورای توسعه راهبردی و پروژه‌های ملی روسیه

روسیه در سال ۲۰۰۵ «شورای اقدامات اولویت دار»^{۱۰} را تأسیس نمود؛ هدف از ایجاد این شورا، تصمیم‌گیری، همکاری با نهادهای ملی، منطقه‌ای و محلی، سازمان‌های عمومی و نهادهای علمی برای پیگیری پروژه‌های اولویت‌دار کشور روسیه بود. این شورا که متشکل از اعضای شورا، نمایندگان و سازمان‌ها بود، با تشکیل گروه‌ها و کمیسیون‌های دائم و موقت، فعالیت‌های خود را انجام می‌داد.

در ۳۰ ژوئن سال ۲۰۱۶ و با هدف بهبود عملکرد و توسعه فعالیت‌ها و به دستور رئیس‌جمهور روسیه، این شورا به «شورای توسعه راهبردی و پروژه‌های اولویت دار»^{۱۱} تبدیل شد. هدف و مأموریت آن نیز تمرکز بر چند بخش کلیدی کشور و شناسایی و رفع سریع مشکلات در حوزه‌های مدنظر بود. اعضای این شورا را مسئولان اجرایی کشور، نمایندگان، کارشناسان حوزه‌های مختلف، اعضای دولت و معاونان ایشان با ریاست مددوف نخست‌وزیر روسیه تشکیل می‌دادند.

پس از تشکیل شورای توسعه راهبردی و پروژه‌های اولویت‌دار و تجربه عملیاتی آن طی ۲ سال، دولت معتقد بود که وجود شوراهای موازی و مشابه، باعث تضعیف این شورا و کارکردهای آن شده است. در نهایت به منظور تقویت این نهاد، در ماه می سال ۲۰۱۸، با دستور پوتین رئیس‌جمهور روسیه ۴ نهاد با آن ادغام شدند؛ شورای اقتصاد، شورای نوسازی و گسترش نوآوری، شورای توسعه بازارهای مالی و کمیسیون نظارت بر اهداف اقتصادی و اجتماعی، ۴ نهادی بودند که با شورای توسعه راهبردی و پروژه‌های اولویت‌دار ادغام شده و «شورای توسعه راهبردی و پروژه‌های ملی»^{۱۲} را تشکیل دادند.

10. Council for Priority Action

11. Council for Strategic Development and Priority Projects

12. Council for Strategic Development and National Projects

ریاست این شورا برعهده پوتین رئیس جمهور روسیه و قائم مقام آن مدودف نخست وزیر روسیه است و وزرا به عنوان اعضا و مجریان پروژه‌های اولویت‌دار در آن فعالیت می‌کنند.

فرآیند پیشبرد پروژه‌های اولویت‌دار

در اواخر هر سال، وزرای دولت جلساتی با نمایندگان و کارشناسان به منظور احصاء مشکلات و موضوعات اولویت‌دار برگزار می‌کنند. پس از جمع بندی در مورد اولویت‌های روسیه در سال آتی، وزرا چندین جلسه را نیز با رئیس جمهور و نخست وزیر این کشور در شورای توسعه راهبردی و پروژه‌های ملی برگزار نموده و در نهایت در صحن این شورا، تعدادی پروژه اولویت‌دار تعیین و توسط رئیس جمهور تصویب می‌شود.

برای آغاز پروژه‌ها، مصوبات به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود و وزارتخانه‌ها ضمن قرار دادن دفتري به منظور پیگیری امور و برقراری ارتباط با این شورا در وزارتخانه خود، فرآیند اجرای برنامه‌ها و پروژه‌های اولویت‌دار را آغاز می‌کنند.

همچنین به منظور نظارت بر روند اجرای پروژه‌های اولویت‌دار، هر ماه جلساتی با حضور نخست وزیر و در صورت امکان رئیس جمهور برگزار می‌شود و وزیران این کشور به عنوان مجری پروژه‌های اولویت‌دار، روند اجرای پروژه‌های خود را گزارش می‌دهند؛ این گزارشات باید به طور دقیق و شفاف به شورا ارائه شود و در صورت وجود کم کاری در اجرای برنامه‌ها، طبق آنچه که رئیس جمهور دستور داده است، با دستگاه مجری برخورد می‌شود.

این شورا برای اجرای پروژه‌های مدنظر خود، بودجه لازم را تخصیص می‌دهد. در سال ۲۰۱۹ برای اجرای پروژه‌های اولویت‌دار، به میزان ۴.۶ میلیارد روبل بودجه تصویب شده است.

چارچوب و الزامات کاری

شورای توسعه راهبردی و اقدامات ملی بر حوزه‌های کلیدی روسیه متمرکز است و وارد مسائل عمومی و جزئی نمی‌شود و هدف آن تصویب، پیگیری و اجرایی شدن پروژه‌های اولویت‌دار در این کشور است. در واقع طبق اصول این نهاد، شورای توسعه راهبردی و پروژه‌های ملی نباید وارد مسائل و برنامه ریزی‌های جزئی کشور شود.

اصلی‌ترین حوزه فعالیت و اقدامات این شورا در حال حاضر صنعت، مسکن، کشاورزی، آموزش، آب و برق، محیط زیست و توسعه شهری، کشاورزی، حمل و نقل و سلامت در روسیه است.

ریاست جمهوری روسیه دستوراتی را به این شورا ابلاغ کرده که می‌بایستی به عنوان چارچوب و الزامات کاری مورد توجه قرار گیرد. این موارد عبارتند از:

- ۱- تصمیم‌گیری‌ها در این شورا باید بر پروژه‌های مهم و جدی کشور معطوف باشد و اجرای آن باید منافع، نیازها و انتظارات همه شهروندان را تأمین کند.
- ۲- اقداماتی که قرار است این شورا برای مردم انجام دهد باید به صورت شفاف بیان شود و شرایط برنامه و نتایج آن باید به طور کامل گزارش داده شود.
- ۳- قبل از پیاده سازی برنامه‌ها تمام جوانب و هزینه‌های آن اعم از اقتصادی و اجتماعی محاسبه گردد و با توجه به بودجه کشور در آن سال، اجرای برنامه‌ها و یا پروژه‌های اولویت‌دار پیگیری شود.

رهیافت‌های سیاستی

با توجه به بررسی انجام شده در خصوص شورای توسعه راهبردی و اقدامات ملی که خلاصه‌ای از آن در این بخش ارائه گردید، موارد زیر را می‌توان به عنوان رهیافت‌های

سیاستی مورد استفاده قرار داد:

۱- رئیس نهادی که پروژه‌های اولویت‌دار را در روسیه پیگیری می‌کند، رئیس جمهور و نخست وزیر ایشان است.

۲- جلسات صحن این نهاد در روسیه، به پیگیری اجرای پروژه‌ها جهت رفع موانع آنها می‌گذرد و از صحبت‌های کلی و ارائه گزارش‌های بی نتیجه در آن پرهیز می‌شود.

۳- این شورا بر موضوعات کلیدی و اولویت‌دار روسیه تمرکز دارد و از پرداختن به امور جاری دستگاه‌ها می‌پرهیزد.

۴- برای اجرای پروژه‌های اولویت‌دار در روسیه بودجه لازم تخصیص می‌یابد.

۵- دستگاهی که در اجرای پروژه‌های اولویت‌دار روسیه کم کاری کرده باشد، با سیاست‌های تنبیهی مواجه می‌شود.

منابع

- <http://en.kremlin.ru>
- <http://www.rapsinews.com>
- <https://ria.ru/politics/20181001/1529671190.html>

فصل چهارم

مسیر تحوّل در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

چکیده فصل:

در این فصل با توجه به جمع بندی حاصل از آسیب شناسی عملکرد ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و بهره برداری از الگوی نهادهای مشابه ستاد در دیگر کشورها، ابتدا شاخص هایی جهت انتخاب و تصویب پروژه های اولویت دار اقتصاد مقاومتی ارائه شده و در ادامه، ۵ اقدام جهت اصلاح ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی پیشنهاد گردیده است.

مطابق با شواهد میدانی، نظرات دستگاه ها و بررسی های کارشناسی، در حال حاضر ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی متوقف شده و حرکتی در راستای تحقق مأموریت اصلی خود انجام نمی دهد. در چنین شرایطی، تنها دو مسیر پیش روی مسئولین ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی وجود دارد:

مسیر اول این است که بدون توجه به وضعیت موجود ستاد، فعالیت ها ادامه یابد؛ انتخاب این راه به معنای تاکید بر توقف ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی است، چرا که انتظار تحقق اقتصاد مقاومتی از ستاد فعلی، انتظاری غیرممکن است.

مسیر دوم اما تحوّل در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و احیای آن با توجه به تجربیات حاصل شده طی ۳ سال گذشته است. ساختار و فرآیندهای ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی باید به گونه ای متحوّل شود که این نهاد، در راستای مأموریت اصلی خود یعنی انجام اقدامات فوق العاده و جهشی اقتصاد مقاومتی قرار گیرد و در این زمینه، نقش آفرینی داشته باشد.

از آنجا که وجود این نهاد کلیدی جهت پیشبرد و تحقق اقتصاد مقاومتی با چالش فعلی نهادی کشور ضروری است، انتخاب مسیر دوم پیشنهاد می شود. بر این اساس، ضروری است ۵ اقدام جهت اصلاح ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در دستور کار قرار گیرد. این موارد عبارتند از: تصویب سالانه ۱۰ پروژه اولویت دار؛ اصلاح ساختار دبیرخانه؛ ارتقاء جایگاه مصوبات؛ اعطای اختیار تخصیص بودجه و استفاده از سازوکارهای تشویقی؛ حذف ستادهای استانی.

در این چارچوب، پروژه های اولویت دار ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی باید در فرآیند کارشناسی شده و بر اساس شاخص های برآمده از الگوی اقتصاد مقاومتی، تصویب گردد. شناسایی و رفع موانع، فراهم کردن پیش نیازهای اجرا، انجام هماهنگی های بین دستگاهی، اعطای مجوزهای لازم برای پروژه ها و تخصیص بودجه مورد نیاز، وظیفه ستاد در الگوی پیشنهادی خواهد بود. دبیرخانه ستاد نیز در این زمینه فعالیت کرده و ویژگی اصلی آن، قدرت عمل در پیگیری و پیشبرد امور است و نیاز به ساختار عریض و طولی هم ندارد. به این ترتیب، به نتیجه رسیدن پروژه های اولویت دار مصوب در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، به مثابه موفقیت ستاد و انجام وظایف آن تلقی می گردد و در صورتی که انتخاب پروژه درست باشد، آثار آن نیز در کشور جاری و تحقق اقتصاد مقاومتی میسر خواهد شد.

بخش اول

شاخص‌های انتخاب «پروژه اولویت دار» در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

مهمترین مسئله‌ای که ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در حال حاضر با آن مواجه است و در فصل دوم این کتابچه تشریح گردید، تبدیل پروژه‌های جاری و معمولی دستگاهی به اقدامات و پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی بوده است.

در واقع همانطور که مسئولین دستگاهی اقتصاد مقاومتی نیز مطرح کردند، پروژه‌های اولویت‌دار تعیین شده در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی همان اقدامات جاری دستگاه‌ها است؛ حال آنکه دستگاه‌ها پیش از آن و بدون حضور ستاد نیز این اقدامات را در دستور کار داشتند و حضور ستاد، تغییری در این زمینه ایجاد نکرده است.

این وضعیت علیرغم ایجاد فاصله میان ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و ماموریت‌های اصلی اش یعنی انجام اقدامات فوق‌العاده و جهشی در الگوی اقتصاد مقاومتی، باعث شده بعضی دستگاه‌ها و حتی مسئولین ستاد، تصور نمایند اجرای سریع اقدامات جاری، به مثابه تحقق اقتصاد مقاومتی است.

بنابراین جهت رفع این مسئله، ضروری است در قدم اول شاخص‌هایی تعیین گردد تا پروژه‌های اولویت‌دار بر اساس آن انتخاب و در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی تصویب شود. با چنین شاخص‌هایی، پروژه‌ها و اقداماتی که در دستور کار ستاد قرار می‌گیرد، پیش از تصویب و اجرا سنجیده شده و آثار آن در اقتصاد و تحقق اقتصاد مقاومتی ارزیابی می‌شود تا در صورتی که اولویت‌دار تشخیص داده شد، تصویب گردد.

بر اساس یک مطالعه کارشناسی که توسط شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی انجام شده، شاخص‌های انتخاب پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی طراحی شده است؛

خروجی این طراحی، در ادامه در قالب شروط لازم و کافی برای تصویب پروژه‌های اولویت دار، ارائه می‌شود.^۱

شروط لازم برای تصویب پروژه‌های اولویت دار

شروط لازم، شامل شاخص‌هایی است که از مبانی اقتصاد مقاومتی به شمار می‌رود و لذا پروژه‌های منتخب، نباید با هیچ یک از آن‌ها مغایرت داشته باشد. در صورتی که پروژه‌ای با هر یک از این شاخص‌ها مغایرت داشته باشد، از دایره پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی خارج می‌شود.

این شروط عبارتند از:

- ۱- پروژه منتخب باید یک اقدام با شیوه اجرای معلوم، دارای زمان معین و با اهداف کمی و کیفی مشخص باشد.
- ۲- اجرای پروژه منجر به کاهش عدالت اجتماعی یا بازتوزیع نامتناسب منابع نشود.
- ۳- اجرای پروژه منجر به کاهش پیش‌بینی‌پذیری قوانین و دستورالعمل‌های اجرایی نشود.
- ۴- اجرای پروژه به کاهش شفافیت در نظام اقتصادی کشور منجر نشود.
- ۵- اجرای پروژه متّکی به ظرفیت‌های داخلی باشد و در صورت وقوع تکانه‌های مختلف خارجی متوقّف نشود.
- ۶- اجرای پروژه مانع نقش‌آفرینی مردم در اقتصاد و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نشود.
- ۷- اجرای پروژه به وابستگی یک طرفه با کشورهای جهان منجر نشود.
- ۸- اجرای پروژه امنیت اقتصادی خانوار و تولیدکنندگان را به خطر نیندازد.

۱. مشروح این مطالعه قابل ارائه به نهادهای متقاضی است.

شرط کافی برای تصویب پروژه‌های اولویت دار

پس از اینکه تایید شروط لازم در پروژه‌های معرفی شده انجام شد، باید شروط کافی نیز محقق گردد. شروط کافی شامل شاخص‌هایی است که نقش قابل توجهی بر تحقق اقتصاد مقاومتی در کشور داشته و هر پروژه باید حداقل یکی از آن‌ها را داشته باشد تا به عنوان اقدام فوق‌العاده و جهشی در اقتصاد مقاومتی محسوب گردد و در قالب پروژه اولویت دار، تصویب شود.

در صورتی که ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی بخواهد بین چند پروژه انتخاب کند، پروژه‌ای که تعداد بیشتری از این شاخص‌ها را داشته باشد، در اولویت خواهد بود.

این شروط عبارتند از:

۱- پروژه به بیش از ۵ هزار میلیارد تومان سرمایه‌گذاری نیاز داشته باشد؛ با این قید که بخش قابل توجهی از این سرمایه، بدون نیاز به بودجه دولت و از طریق سازوکارهای تامین مالی مردمی فراهم شود.

۲- با تکمیل پروژه سالانه بیش از ۵ هزار میلیارد تومان درآمد یا کاهش هزینه پایدار برای دولت فراهم شود.

۳- با تکمیل پروژه اشتغال پایدار بیش از ۲۰۰ هزار نفر در سال در سطح کشور ایجاد شود.

۴- با اجرای پروژه سالانه ۱ میلیارد یورو (یا معادل آن به سایر ارزهای جهان روا) از مصارف ارزی کشور به صورت پایدار کاهش یابد.

۵- اجرای پروژه به افزایش ارزآوری کشور سالانه ۱ میلیارد یورو (یا معادل آن به سایر ارزهای جهان روا) به صورت پایدار منجر شود.

۶- اجرای پروژه به افزایش هزینه فعالیت‌های غیرمولد یا کاهش هزینه فعالیت‌های مولد به میزان حداقل ۲۰ درصد منجر شود.

۷- اجرای پروژه به توسعه زیرساخت‌های نرم و سخت جهت انجام فعالیت‌های کلان و کلیدی در کشور منجر شود.

۸- اجرای پروژه به هماهنگی بالا و مستمر میان دستگاه‌ها و مسئولین و همراه کردن عموم جامعه نیاز داشته باشد.

پیشنهاد ۲ پروژه اولویت‌دار به عنوان نمونه

بر اساس شاخص‌هایی که جهت انتخاب و تصویب پروژه‌های اولویت‌دار در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، در قالب شروط لازم و شروط کافی ارائه گردید، می‌توان پروژه‌های متعددی را در کشور نام برد که اولویت‌دار محسوب می‌شود و اثرگذاری قابل توجهی بر تحقق اقتصاد مقاومتی دارد و باید هر چه سریعتر در دستور کار قرار گیرد. این پروژه‌ها ممکن است پیش از این نیز در قوانین مختلف، برای دستگاه‌ها مصوب شده باشد، اما در صورتی که شاخص‌های مذکور را داشته باشد، لازم است در اجرای آن تسریع گردد.

بر این اساس، در ادامه ۲ پروژه از دو جنس متفاوت، به عنوان نمونه پیشنهاد می‌شود که می‌تواند در قالب پروژه اولویت‌دار ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، انتخاب و تصویب گردد.^۲

تکمیل فاز ۱۱ میدان گازی پارس جنوبی از طریق شرکت‌های داخلی با تامین مالی مردمی: میدان گازی پارس جنوبی، بزرگ‌ترین میدان گازی دنیا به حساب می‌آید که دارای ۵۱ هزار میلیارد مترمکعب گاز طبیعی درجا و ۵۰ میلیارد بشکه میعانات گازی است. از آنجایی که این میدان با قطر (گنبد شمالی) مشترک است، توسعه هرچه سریعتر فازهای توسعه این میدان در پارس جنوبی ضروری است؛ زیرا قطر به صورت پیش‌دستانه اقدام به توسعه فازهای مختلف آن کرده است. هرچند

۲. شبکه تحلیلگران اقتصاد مقاومتی در بررسی‌های خود تاکنون حدود ۲۰ پروژه اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی در کشور را احصا نموده است که در صورت لزوم، قابل ارائه به نهادهای متقاضی می‌باشد.

در سال‌های اخیر میزان بهره برداری فعلی از این میدان در دو کشور تقریباً برابر و به حدود ۶۰۰ میلیون متر مکعب در روز رسیده است؛ اما قطر به صورت تجمعی، نزدیک به دو برابر کشور ایران از این میدان بهره برداری کرده است.

معطل ماندن برای تامین منابع مالی و فعالیت شرکت‌های خارجی از جمله توتال در توسعه این میدان، باعث شده این پروژه که مدت هاست در دستور کار وزارت نفت قرار دارد، اجرایی نشود. با توسعه و بهره برداری از فاز ۱۱ پارس جنوبی، علاوه بر اینکه حجم قابل توجهی به میزان برداشت روزانه کشور از میدان پارس جنوبی افزوده می‌شود، به مرور فاصله میزان برداشت تجمعی قطر از این میدان نیز کم خواهد شد و سالانه بیش از ۴ میلیارد یورو درآمد پایدار برای کشور محقق خواهد شد.

تکمیل فاز ۱۱ پارس جنوبی نیازمند حدود ۵ میلیارد یورو سرمایه است که بخش قابل توجهی از آن در چارچوب صندوق پروژه از طریق مردم قابل تامین است؛ چرا که طبق گفته فعالان صنعت نفت و گاز، بیش از نیمی از تجهیزات پروژه قابلیت خرید از داخل کشور را دارد.

تعیین شرکت ایرانی به عنوان رهبر پروژه، عرضه سهام در قالب «صندوق سرمایه گذاری پروژه» به عنوان سازوکار تامین مالی داخلی، انتقال مالکیت تاسیسات سطح الارضی پروژه جهت تسهیل شرایط ضمانت، استفاده از ظرفیت صندوق توسعه ملی به عنوان نهاد ضمانت کننده و تضمین پرداخت هزینه پروژه در قالب محصول به جای پرداخت نقدی، ۵ اقدامی است که باید در این زمینه توسط دستگاه‌های مختلف انجام شود و نیاز به هماهنگی بین دستگاهی بالایی دارد.

بر این اساس، تکمیل فاز ۱۱ پارس جنوبی به شکلی که گفته شد، با شروط لازم ارائه شده مغایرتی ندارد و به دلیل درآمدزایی بالا و سرمایه گذاری قابل توجه که با تامین مالی مردمی امکانپذیر است، شروط کافی را نیز محقق نموده و جزو پروژه‌های اولویت دار اقتصاد مقاومتی محسوب می‌شود.

راه اندازی سامانه ملی املاک و اسکان کل کشور به عنوان زیرساخت مدیریت بخش مسکن: دستیابی به شفافیت در معاملات حوزه مسکن، جلوگیری از سوداگری و کلاهبرداری در بازار املاک، دریافت مالیات از خانه‌های خالی و بانک اطلاعاتی دقیق و شفاف به منظور برنامه‌ریزی و مدیریت جامع برای بخش مسکن، از جمله مواردی است که با راه اندازی سامانه ملی املاک و اسکان در کشور به عنوان یک زیرساخت حیاتی، محقق خواهد شد.

این سامانه به شکل بانک اطلاعاتی از کلیه املاک موجود در کشور اطلاع خواهد داشت؛ به این معنا که آخرین اطلاعات مربوط به تمام واحدهای مسکونی، تجاری، اداری و ... موجود در کشور شامل مشخصات مالکان، آدرس و موقعیت آنها، اطلاعات دقیق از خرید و فروش و اجاره ملک در این سامانه ثبت می‌شود.

بر اساس لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم که توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تیرماه سال ۱۳۹۴ تصویب گردید، وزارت راه و شهرسازی فرصتی ۶ ماهه داشت تا طبق تبصره ۷ ماده ۱۶۹ قانون مذکور، سامانه ملی املاک و اسکان کشور را ایجاد کند و در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار دهد؛ اما تاکنون پس از گذشت بیش از ۳ سال و با وجود تصریح قانون و وعده‌های متعدد مسئولین وزارت راه و شهرسازی، این سامانه هنوز راه اندازی نشده است. یکی از دلایل این مسئله، نیاز به هماهنگی‌های بین دستگاهی در راه اندازی سامانه مذکور بوده است.

سامانه ملی املاک و اسکان کشور به عنوان پیش نیاز دریافت مالیات از خانه‌های خالی در قانون تعریف شده است؛ مالیاتی که با افزایش هزینه خالی نگه‌داشتن واحدهای مسکونی، انگیزه‌های سوداگران مالکان املاک مذکور را کاهش خواهد داد و به تدریج منجر به تعادل قیمت مسکن و اجاره‌بها می‌شود. در سال‌های اخیر افزایش اجاره‌بها و قیمت مسکن باعث شده تا اغلب خانوارهای کشور با دردسر تأمین سرپناه متناسب با نیاز خود روبرو شوند؛ یکی از دلایل این مسئله، عدم عرضه مناسب مسکن است.

بخشی از سرمایه‌های کلان توسط افراد و نهادها، با قصد سوداگری وارد بازار مسکن شده و با عدم فروش یا اجاره واحدها، علاوه بر آشفتگی و از بین رفتن تعادل بازار مسکن، باعث بلوکه شدن حجم عظیم نقدینگی معادل بیش از ۱۰۰۰ هزار میلیارد تومان در این املاک خالی که معادل ۲,۵ میلیون واحد برآورد می‌گردد، شده است.

علاوه بر این مسئله، اهمال در راه اندازی این سامانه، باعث تضییع درآمد مالیاتی قابل حصول از خانه‌های خالی توسط دولت گردیده است. خسارت و زیان این تأخیر، بر اساس متن قانون بیش از ۱۹۰۰ میلیارد تومان تاکنون برآورد می‌شود؛ علاوه بر این باید زیان مالی تمامی مستاجران و خریداران مسکن در ۳ سال اخیر به دلیل اجاره و خرید گران‌تر مسکن را نیز به این فقره افزود که امنیت خانوار را تحت تأثیر قرار داده است.

این سامانه موجب افزایش عدالت، شفافیت و امنیت اقتصادی خانوار و تولید می‌شود و با شروط لازم ارائه شده مغایرتی ندارد. از طرف دیگر اجرای آن، یک زیرساخت راهبردی برای بخش مسکن ایجاد می‌نماید که فعال شدن آن، نیاز به هماهنگی بین دستگاهی بالایی دارد. از این منظر، این اقدام شروط کافی را نیز محقق نموده و لذا جزو پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی محسوب می‌شود.

بخش دوم

پیشنهاد ۵ اقدام برای اصلاح ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

همانطور که در فصل دوم این کتابچه به تفصیل مطرح گردید، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی علیرغم اقدامات متعددی که طی ۳ سال اخیر انجام داده، از مأموریت اصلی خود یعنی انجام «اقدامات فوق‌العاده و جهشی» فاصله گرفته و این فاصله به مرور زمان بیشتر شده است.

مهمترین اقدام ستاد در شرایط کنونی، پیگیری امور جاری دستگاهی در قالب پروژه‌های مصوب است؛ اموری که در حالت عادی و بدون حضور ستاد نیز باید انجام می‌شد. لذا مطابق با شواهد میدانی، نظرات مسئولین دستگاهی اقتصاد مقاومتی و بررسی‌های کارشناسی، در حال حاضر ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی متوقف شده و حرکتی در راستای تحقق مأموریت اصلی خود انجام نمی‌دهد و تنها به یک بار و بوروکراسی جدید برای دستگاه‌های دولتی تبدیل شده است.

در چنین شرایطی، تنها دو مسیر پیش روی مسئولین ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی وجود دارد:

مسیر اول: بدون توجه به این وضعیت و تنها برای حفظ ستاد، فعالیت‌ها در قالب فعلی ادامه یابد که تنها هزینه و زمان دستگاه‌ها را هدر می‌دهد. در واقع در این شرایط، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی دیگر کارکرد منحصر به فرد خود را در میان نهادهای کشور نخواهد داشت و انتظار تحقق اقتصاد مقاومتی از آن، انتظاری ناممکن خواهد بود.

مسیر دوم: با توجه به تجربیات حاصل شده طی ۳ سال گذشته، ساختار و فرآیندهای ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی به گونه‌ای متحوّل شود که این نهاد، در راستای

ماموریت اصلی خود یعنی انجام اقدامات فوق‌العاده و جهشی در الگوی اقتصاد مقاومتی قرار گیرد و در این زمینه، نقش آفرینی داشته باشد.

از آنجا که وجود این نهاد کلیدی جهت پیشبرد و تحقق اقتصاد مقاومتی با چالش فعلی نهادهای کشور ضروری است، انتخاب مسیر دوم پیشنهاد می‌شود.

بر این اساس، مطابق با آسیب شناسی صورت گرفته، نظرات دستگاه‌ها، رهیافت‌هایی از الگوهای مشابه جهانی و بررسی‌های کارشناسی، ضروری است ۵ اقدام ذیل جهت اصلاح ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در دستور کار قرار گیرد:

- تصویب سالانه ۱۰ پروژه اولویت دار
- اصلاح ساختار دبیرخانه
- ارتقاء جایگاه مصوبات
- اعطای اختیار تخصیص بودجه و استفاده از سازوکارهای تشویقی
- حذف ستادهای استانی

نکته مهم اینکه اجرای موارد فوق، در کنار هم معنی دارد و انتخاب گزینشی این پیشنهادها، منجر به اصلاح ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی نخواهد شد. این موارد در ادامه تشریح شده است:

۱- تصویب سالانه ۱۰ پروژه اولویت دار: ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی باید سالانه مسئول حداکثر ۱۰ پروژه کلان، ملی و اولویت‌دار برای تحقق اقتصاد مقاومتی شود. این پروژه‌ها باید در فرآیندی شفاف و کارشناسی و بر اساس شاخص‌های مشخص^۳، به تصویب برسند و اثرگذاری قابل توجهی بر تحقق اقتصاد مقاومتی داشته باشند.

پروژه‌های منتخب یا برای مقاوم سازی اقتصاد و رفع نیازهای جدید کشور در این

۳. شاخص‌هایی که در بخش اول از این فصل ارائه گردید.

زمینه طراحی شده، یا اجرای آن به دلایل مختلف به تاخیر افتاده و یا تسریع در آن، ضروری است؛ لذا ممکن است پروژه‌های منتخب، پیش از اینکه در دستور کار ستاد قرار گیرد، از طریق قوانین مختلف برای دیگر دستگاه‌ها مصوب شده باشد.^۴

پس از تصویب پروژه‌های اولویت‌دار در چارچوب جدید ستاد، شناسایی و رفع موانع، فراهم کردن پیش‌نیازهای اجرا، انجام هماهنگی‌های بین دستگاهی، اعطای مجوزهای لازم برای پروژه‌ها و تخصیص بودجه مورد نیاز، وظیفه ستاد خواهد بود؛ دبیرخانه ستاد نیز در این زمینه، به پیگیری امور می‌پردازد. به این ترتیب، به نتیجه رسیدن پروژه‌ها به مثابه موفقیت ستاد و انجام وظایف آن تلقی می‌گردد و در صورتی که انتخاب پروژه درست باشد، آثار آن نیز در کشور جاری و تحقق اقتصاد مقاومتی میسر خواهد شد.

۲- اصلاح ساختار دبیرخانه: دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی باید مستقل از دیگر دبیرخانه‌ها بوده و دارای یک ساختار چابک و پویا باشد و به صورت مستقیم، ذیل رئیس ستاد فعالیت نماید. این دبیرخانه نیازمند توان کارشناسی ویژه نیست؛ بلکه ویژگی اصلی آن قدرت عمل در پیگیری و پیشبرد امور است و نیاز به ساختار عریض و طولی هم ندارد. بررسی نمونه‌های مشابه جهانی، نشانگر آن است که چنین نهادهایی که فعالیت‌های اولویت‌دار و کلان را پیگیری می‌کنند، باید به صورت مستقیم در تعامل با رئیس جمهور یا نخست‌وزیر فعالیت نمایند و از طریق نهاد مرتبط با ایشان اداره شوند.

۳- ارتقاء جایگاه مصوبات: ستاد باید قدرت اعطای مجوز و اختیارات قانونی برای پیشبرد اموری که در دستور کار دارد را داشته باشد. بنابراین لازم است جایگاه مصوبات ستاد از منظر قانونی ارتقاء یافته و هم‌سطح با مصوبات هیئت وزیران تلقی

۴. اینکه پروژه‌ها از پیش تعریف شده باشد، به معنای اینکه حول وظایف جاری و معمولی دستگاه‌ها می‌گنجد نیست؛ بلکه کیفیت پروژه است که مشخص می‌کند یک پروژه برای دستگاه جاری و معمولی تلقی می‌شود یا جزو پروژه‌های اولویت‌دار اقتصاد مقاومتی محسوب می‌گردد. در صورتی که شاخص‌های ارائه شده در بخش اول این فصل در قالب شروط لازم و شروط کافی در پروژه صدق کند، پروژه اولویت‌دار محسوب می‌شود.

گردد. در واقع ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی باید بتواند برای اجرای ماموریت‌های لازم و پیشبرد پروژه‌های منتخب، مصوبات قانونی ابلاغ نماید.

۴- اعطای اختیار تخصیص بودجه و استفاده از سازوکارهای تشویقی: ستاد باید بتواند حمایت‌های خود را در مسیر اجرای پروژه‌های اولویت‌دار اعمال نماید و با تعبیه نمودن سازوکارهای بودجه‌ای، مجریان پروژه‌ها را نسبت به اجرای پروژه‌های اولویت‌دار ترغیب نماید.

به این منظور لازم است اختیار تخصیص بودجه با یک سقف مشخص برای پروژه‌های اولویت‌دار، در اختیار رئیس ستاد قرار گیرد. همچنین ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی باید به صورت مداوم عملکرد دستگاه‌هایی که دارای پروژه هستند را پیگیری نموده و از سازوکارهای تشویقی به منظور افزایش انگیزه مجریان استفاده نماید.

۵- حذف ستادهای استانی: از آنجا که اقتصاد مقاومتی در فضای کلان اقتصادی کشور معنا پیدا می‌کند، وجود ستادهای استانی در این زمینه لازم نیست و تجربه‌های فعلی و نظرات دستگاه‌ها نیز موید این مسئله است؛ مگر اینکه استان‌ها در چارچوب یک پروژه اولویت‌دار ستاد، نقش مشخص داشته باشند. بنابراین در شرایط فعلی، مسئولیت اقتصاد مقاومتی باید از استان‌ها برداشته شود تا هزینه‌های غیرضرور، ساختارهای موازی ایجاد شده و فعالیت‌های زمان‌بر و غیرلازم حذف گردد.



مسیر فرمانده اقتصاد ایران

بهمن‌ماه ۱۳۹۶



«در اقتصاد مقاومتی آن چیزی که مورد انتظار است، یک کار جهشی است. ببینید، دستگاه و دولت، خب یک کارهای متعارفی دارد، کارهای معمولی‌ای دارد در زمینه‌های اقتصاد - در همه‌ی بخش‌های مختلف این وزارتخانه‌های چندین‌گانه‌ی اقتصادی - که دارد انجام می‌گیرد؛ این کارها که خب باید انجام بگیرد؛ [اما] از جمله‌ی چیزهایی که در اقتصاد مقاومتی مورد نظر است، یک کار فوق‌العاده است، یک کار جهشی است.» دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت ۱۳۹۵/۶/۳



تهیه شده در اندیشکده اقتصاد مقاومتی
باهمکاری کمیته اقتصاد مقاومتی مجلس شورای اسلامی