

توانمندسازی دولت در سیاست‌های حوزه سرمایه‌گذاری خارجی: کاربرد رویکرد PDIA برای اقتصاد ایران

رضا فاضلیان *

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۲/۰۶ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۴/۱۸

سال پنجم، شماره ۱۷، بهار ۱۴۰۳

چکیده

مسئله سرمایه‌گذاری خارجی، جذب و رونق آن باتوجه به ضرورتی که برای رشد و توسعه اقتصادی دارد، همواره یکی از مسائلی بوده که دغدغه سیاست‌گذاران و دولت‌مردان ایران بوده است. در این راستا، دولت‌های مختلف بدون توجه لازم به قابلیت محیط اجرایی، اقدام به تصویب قوانین جدید، تزریق سرمایه‌های فیزیکی و انسانی فراوان در بخش عمومی و ترسیم اهداف و چشم‌اندازهای آرمانی می‌کنند که این موضوع نه‌تنها دستاورد قابل‌ملاحظه‌ای به‌همراه نداشته؛ بلکه از طریق تحمیل وظایف طاقت‌فرسا بر محیط اجرایی، ظرفیت آن را مستهلک کرده است. بدین‌منظور مطالعه حاضر با استفاده از رویکردی نوین؛ یعنی انطباق رفت و برگشتی مسئله‌محور (پدیا) نشان می‌دهد که نامناسب بودن پارادایم دولت نسبت به مسئله سرمایه‌گذاری خارجی و تأکید بر راه‌حل محوری، تمرکز بر به‌کارگیری بهترین سرمش‌های تجربه‌شده در کشورهای دیگر، عدم درک مشترک بوروکرات‌ها از ظرفیت دولت، عدم توجه به بافت محلی و چگونگی تعامل بازیگران حاضر در عرصه کنش و عدم توجه اصلاحگران به ساختارهای اختیار، از مهم‌ترین دلایل ریشه‌ای قابلیت اجرایی ضعیف در حوزه سرمایه‌گذاری خارجی هستند. براساس نتایج حاصله، دولت باید مسئله‌محور باشد و از راه‌حل محوری اجتناب کند و هنگام سیاست‌گذاری به بافت محلی و کنشگران حاضر در عرصه کنش، توجه اساسی داشته باشد. لذا این مقاله، ضرورت

* دانش‌آموخته دکتری اقتصاد، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران.

به‌کارگیری راهکارهای مختلف هنگام رویارویی با چالش‌های مختلف را برجسته می‌سازد و به سیاست‌گذاران پیشنهاد می‌دهد هنگام تنظیم دستور کارهای سیاستی به توانایی محیط اجرایی نیز توجهی اساسی داشته و تنظیم و تدوین سیاست‌ها بر این مبنا باشد.

واژه‌های کلیدی: سرمایه‌گذاری خارجی، توانمندسازی دولت، دام قابلیت، رویکرد پدیا
طبقه‌بندی JEL: E2, F40, B40, H70

۱. مقدمه

کشورهای در حال توسعه طی چند دهه اخیر تلاش فراوانی برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی کرده‌اند. این کشورها برای شتاب‌بخشیدن به رشد و توسعه، نیازمند جریان سرمایه‌ورودی زیادی هستند. رشد اقتصادی این کشورها تحت تأثیر عواملی از قبیل، زیرساخت‌ها، سطح تکنولوژی موجود، توسعه بازارهای صادراتی، نرخ رشد اشتغال و میزان سرمایه‌گذاری خارجی قرار دارد. چون سرمایه‌گذاری خارجی می‌تواند باعث انتقال تکنولوژی و مهارت، افزایش انباشت سرمایه، افزایش مستقیم و غیرمستقیم اشتغال، سرریزهای بهره‌وری و ثبات اقتصاد کلان شود؛ لذا کشورهای مذکور به‌طور جدی در راستای جلب و جذب سرمایه‌گذاری خارجی تلاش فراوانی می‌کنند (کوماری و شارما^۱، ۲۰۱۷؛ اماکو و همکاران^۲، ۲۰۲۲؛ آشروف و همکاران^۳، ۲۰۲۰؛ بنگا و سانچز-روبلز^۴، ۲۰۰۳؛ چيو و کیم^۵، ۲۰۲۰). از این‌رو، وجود چنین منافعی تلاش و رقابت کشورها برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی را دوچندان کرده است (بلومستروم و کوکو^۶، ۲۰۰۳). عوامل مختلفی از قبیل تولید ناخالص داخلی (کایانو^۷، ۲۰۱۳؛ سیس و کامدان^۸، ۲۰۰۷)، کیفیت نهادی و ثبات سیاسی، درجه بازبودن تجاری (آسیدو^۹، ۲۰۱۳؛ اوچنگ و همکاران^{۱۰}، ۲۰۱۵)، سیاست‌های مالیاتی

1. Kumari and Sharma
2. Emako et al
3. Ashurov et al
4. Bengoa and Sanchez-Robles
5. Chiu and Kim
6. Blomestron and Koko
7. Cahyono
8. Çeviş and Çamurdan
9. Asiedu
10. Ojong et al

دونلی^۱، ۲۰۱۴)، اندازه بازار، دسترسی به منابع و نیروی کار ارزان (آسونگ و همکاران^۲، ۲۰۱۸)، بافت فرهنگی - اجتماعی و نحوه سیاست‌گذاری و توانمندی اجرایی دولت بر جذب سرمایه‌گذاری خارجی تأثیر دارند (آشوروف و همکاران، ۲۰۲۰؛ آسونگ و همکاران، ۲۰۱۸).

مطالعات مختلف نشان می‌دهند که در کشورهای در حال توسعه، از میان عوامل تأثیرگذار بر سرمایه‌گذاری خارجی، نوع رویکرد دولت، کیفیت نهادی و قابلیت اجرایی دولت، نقش مهمی در جذب جریان‌های سرمایه‌گذاری خارجی دارند (اماگو و همکاران؛ ۲۰۲۲؛ سانون و همکاران^۳، ۲۰۲۲؛ ساها و همکاران^۴، ۲۰۲۲؛ کوماری و شارما، ۲۰۱۷؛ جروینجن^۵، ۲۰۱۲؛ گاستانگا^۶، ۱۹۹۸). اهمیت وجود محیط اجرایی با قابلیت بالا تا حدی است که سطح توسعه‌یافتگی کشورها را تابع قابلیت اجرایی دولت‌ها می‌دانند (اندروز و همکاران^۷، ۲۰۱۶؛ سینگلانی و همکاران^۸، ۲۰۱۵). حکومت‌ها در دنیای واقعی هنگام تلاش برای ایجاد قابلیت، با چالش‌های متفاوتی روبه‌رو می‌شوند؛ بدین معنا که درارتباط با بسیاری از فعالیت‌ها در عرصه کنش، مجهولات اندکی وجود دارد و از طریق دانش کسب‌شده و راه‌حل‌های قبلی می‌توان در راستای رفع آنها عمل کرد که به چالش‌های لجستیک^۹ معروفاند. اما گونه دیگری از چالش‌ها از نوع مبادله‌بر^{۱۰} هستند. چالش‌هایی پیچیده و مربوط به اموری که راجع به عرصه کنش دانش کافی وجود ندارد و رویارویی با آنها نیازمند راهبردهای متفاوتی است (گلوبرمن و زیبرمن^{۱۱}، ۲۰۰۴؛ اسنایدر^{۱۲}، ۲۰۱۳). در این میان، ممکن است بسیاری از کشورها هنگام رویارویی با بسیاری از مسائل با چالش ایجاد توانمندی اجرایی مواجه باشند. در این راستا، بسیاری از دولت‌ها با

1. Donnelly
2. Asongu et al
3. Sahnon et al
4. Saha et al
5. Gervinogen
6. Gastanaga et al
7. Andrews et al
8. Cingolani et al
9. Logestic
10. Transaction Intensive
11. Glouberman and Zimmerman
12. Snyder

سازمان‌هایی درگیر هستند که اغلب فاقد قابلیت لازم برای درگیر شدن با مسائل هستند و در واقع در تلهٔ قابلیت^۱ (یعنی اینکه سازمان‌ها قدرت انجام وظایف را ندارند) گرفتار شده‌اند؛ اما سیاست‌گذاران بدون توجه به این کاستی مهم، به‌طور دایم به دنبال تکمیل وظایف سنگین و فشار مضاعف بر محیط اجرایی هستند.

در کشور ایران، جلب و جذب سرمایه‌گذاری خارجی همواره یکی از مهم‌ترین اهداف کلان دولت‌ها بوده است. تلاش فراوانی در این راستا صورت گرفته؛ اما با این حال مطابق گزارش آنکتاد^۲ (۲۰۲۱) سهم ایران از میزان کل جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در جهان معادل ۰/۰۹ درصد بوده است. هرچند نقش متغیرهای برونزایی چون تحریم‌های بین‌المللی در کم‌توفیقی این سیاست‌ها قابل توجه است؛ اما اصول اقتصاد مقاومتی مؤید آن است که سیاست‌ها متناسب با شرایط محیطی اتخاذ نشده‌اند. یکی از مهم‌ترین عوامل محیطی، توانمندی (قابلیت) اجرایی دولت در این زمینه است. براساس مطالعهٔ اندروز و همکاران (۲۰۱۷) نمرهٔ کشور ایران به لحاظ قابلیت حکومت، بین ۴ تا ۶/۵ است؛ یعنی کشوری با قابلیت متوسط^۳. نکتهٔ قابل توجه اینکه، براساس مطالعهٔ مذکور، بسیاری از کشورها، از جمله ایران، با شیب تندی به سمت افول قابلیت اجرایی حرکت می‌کنند.

بررسی ادبیات موجود نشان می‌دهد که تاکنون هیچ مطالعه‌ای بر موضوع قابلیت اجرایی دولت در کشور ایران و نقش آن در جذب و رونق سرمایه‌گذاری خارجی متمرکز نشده است. چون براساس ادبیات سیاست‌گذاری عمومی، مرحلهٔ اجرای سیاست جدای از مرحلهٔ تدوین سیاست‌ها نیست؛ لذا کم‌توجهی به این موضوع می‌تواند به خطاهای مهمی در سیاست‌گذاری منجر شود و حصول دستاوردهای مطلوب قابل انتظار را دشوار سازد. هدف مطالعهٔ حاضر پرکردن این شکاف بوده و در واقع دستاورد مقالهٔ حاضر محسوب می‌شود. بدین‌منظور مطالعهٔ حاضر با استفاده از رویکردی نوین؛ یعنی انطباق رفت و برگشتی مسئله‌محور (پدیا)^۴ نشان می‌دهد که چگونه می‌توان با برساخت درست و اصولی، مسئلهٔ سرمایه‌گذاری خارجی و تمرکز بر گام‌بندی مسئله‌محور، قابلیت اجرایی دولت را ارتقاء داد. از این‌رو، نوآوری اصلی این

1. Capability Trap

2. UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development)

۳. شاخص قابلیت حکومت بین ۰ تا ۱۰ است و هر چقدر به عدد ۱۰ نزدیک‌تر باشد قابلیت بالاتر است.

4. problem-driven iterative adaptation(PDIA)

مطالعه برجسته‌ساختن نقش قابلیت اجرایی دولت در حوزه سرمایه‌گذاری خارجی است و به دنبال پاسخ به این سؤال است که چرا با وجود تلاش‌های فراوان در راستای تقویت سرمایه‌گذاری از جمله اتخاذ سیاست‌های جدید، ظرفیت‌سازی نیروی انسانی و به‌کارگیری الگوهای تجربه‌شده در کشورهای دیگر موفقیت‌های به‌دست‌آمده چندان قابل ملاحظه نبوده است؟ آیا دولت توانایی‌های لازم برای درگیر شدن در این مسئله را دارد؟ چرا این سؤال مهم است؟ بررسی این مسئله از این جنبه حائز اهمیت است که در مسئله سرمایه‌گذاری خارجی بین انتظارات سیاستی و خروجی‌های واقعی شکاف وجود دارد. دولت هنگام درگیری در مسئله سرمایه‌گذاری خارجی با چالش‌های سختی مواجه است که برخوردی متفاوت از سمت اصلاح‌گران را می‌طلبد. این درحالی است که بدون توجه به قابلیت محیط اجرایی بر تدوین دستور کارهای سیاستی تمرکز می‌شود که نه تنها به اصلاح اساسی سیستم منجر نمی‌شود؛ بلکه ممکن است قابلیت محیط اجرایی را نیز مستهلک سازد. چون برای مقابله با چالش‌های سخت از این نوع، می‌توان از رویکرد پدیا به‌عنوان رویکردی مناسب استفاده کرد؛ لذا مطالعه حاضر برای توانمندسازی دولت بر رویکرد مذکور تأکید می‌کند.

در ادامه، چارچوب مقاله به این ترتیب است: در بخش دوم، ادبیات مرتبط با بحث ارائه می‌شود. در بخش سوم، روش‌شناسی پژوهش، در بخش چهارم، تحلیل یافته‌ها بیان شده و در انتها، در بخش پنجم، نتیجه‌گیری مقاله ارائه می‌شود.

۲. مبانی نظری

با ظهور و گسترش پدیده جهانی‌شدن^۱ و تعمیق تعاملات و مناسبات اقتصادی و تجاری بین کشورهای جهان، از دهه ۱۹۵۰ میلادی به این سو عوامل و متغیرهای جدیدی به‌عنوان موتور و محرک رشد اقتصادی کشورها، به‌ویژه کشورهای در حال توسعه مطرح شده‌اند. در این میان، نقش و جایگاه سرمایه‌گذاری خارجی در الگوهای رشد و توسعه برای کشورهای در حال توسعه که با تنگنای مالی مواجه‌اند، بارز و برجسته بوده است. یکی از راه‌های توانمندسازی اقتصاد یک جامعه، انجام سرمایه‌گذاری‌های مناسب و کافی در بخش‌های مختلف اقتصاد است. چون سرمایه‌گذاری خارجی می‌تواند نقش مهمی در جبران کمبود منابع لازم برای

1. Globalization

سرمایه‌گذاری داشته باشد؛ لذا می‌تواند کشورها را در دستیابی به این هدف مهم کمک کند (لیلیان وهمکاران، ۱۴۰۱).

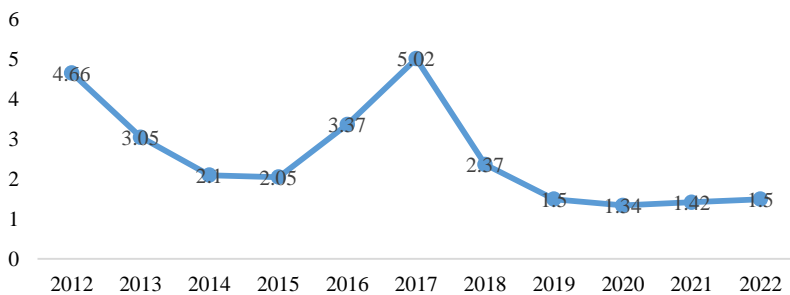
امروزه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه شکاف بین منابع پس‌انداز ملی و نیازهای سرمایه‌گذاری موجب شده تا این کشورها برای تحقق اهداف کلان اقتصادی و تکمیل منابع داخلی، به منابع خارجی؛ به‌ویژه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی روی آورند. در واقع بسیاری از کشورها، به‌خصوص کشورهای در حال توسعه، می‌کوشند تا علاوه بر جبران کمبود منابع مالی، از طریق سرمایه‌گذاری خارجی، اشتغال و رشد مستمر اقتصادی خود را تأمین کنند (شقاقی شهری، ۱۳۹۵). در میان انواع سرمایه‌گذاری‌ها، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تأثیر مهمی بر رشد اقتصادی کشورها دارد. تقریباً از دهه ۱۹۸۰ جریان‌های سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به‌سرعت گسترش یافته‌اند که این امر، فرصت مناسبی برای کشورهای در حال توسعه است تا با بهبود شرایط و ایجاد زیرساخت‌های لازم، زمینه‌های ایجاد رشد و توسعه اقتصادی را فراهم کنند (وانگ و همکاران^۱، ۲۰۲۱). کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه طی سال‌های اخیر به نقش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در تأمین سرمایه موردنیاز و اثرات سرریز آن بر بهره‌وری و نوآوری پی برده‌اند (تقوی و همکاران، ۱۳۹۵). در این رابطه، ری^۲ (۲۰۱۲) نشان داده است که سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی سبب افزایش اشتغال، بهره‌وری، بهبود تکنولوژی، ایجاد ظرفیت تولیدی و تقویت صادرات می‌شود (کیزا^۳، ۲۰۱۰؛ آلمفرجی و آلمسفیر^۴، ۲۰۱۴؛ هوو و رشید^۵، ۲۰۱۱). همچنین زمانی که بحث از رشد اقتصادی و کاهش فقر مطرح می‌شود، نقش سرمایه‌گذاری خارجی به‌عنوان عاملی اثرگذار در صنایع کاربر^۶ و محیط کسب و کار پررنگ‌تر می‌شود (آسافو-آدجی^۷، ۲۰۰۷). مساعدبودن محیط کسب و کار از کانال تقویت صادرات موجب توانمندی کشور میزبان در جذب سرمایه خارجی می‌شود (شاه‌آبادی و همکاران، ۱۳۹۴).

-
1. Wang et al.
 2. Ray
 3. Kiiza
 4. Almfraji and Almsafir
 5. Ho & Rashid
 6. Labour-Intensive Industries
 7. Asafo-Adjei

اهمیت موضوع سرمایه‌گذاری خارجی تا حدی است که برای جذب آن حتی منجر به رقابت بین کشورها منجر شده است؛ چراکه کشورهای با قابلیت جذب بالای سرمایه‌گذاری به‌طور عمده رشد بالاتری را تجربه می‌کنند (وکیک^۱ ۲۰۱۳). در بیشتر کشورهای آسیای جنوب شرقی علاوه بر پیگیری سیاست‌هایی مانند گشودن درهای اقتصادی به‌روزی سرمایه‌گذار خارجی^۲، داشتن محیط نهادی مناسب نیز کمک‌کننده بوده است. بیشتر کشورهای مذکور با شدت متفاوت، تغییراتی در نحوه حکمرانی خود جهت بهبود محیط سرمایه‌گذاری اعمال کرده‌اند (یراباتی و هاکس^۳، ۲۰۱۶). همچنین موضوع سرمایه‌گذاری در کشور ایران اهمیت به‌سزایی دارد؛ به‌طوری‌که در متن قوانین اقتصادی مختلف کشور از جمله قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی، قانون رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و مهم‌تر از آن، در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور به این موضوع پرداخته شده و قانون‌گذار دولت را ملزم به جذب، توسعه و حمایت از حجم سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در کشور کرده است. برای مثال، مواد قانونی مندرج در متن قانون برنامه پنج‌م توسعه (مواد قانونی ۶۲، ۷۰، ۷۵، ۸۰ و ۸۲) موضوع سرمایه‌گذاری را هدف قرار داده است. برخی از اصول قانون اساسی (اصل ۴۴، ۴۶، ۷۷ و ۱۳۹)، قانون تجارت سال ۱۳۱۱ و قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی مصوب سال ۱۳۸۱ از اهم قوانین حاکم بر سرمایه‌گذاری خارجی هستند. در این میان، عوامل متعددی مانند امنیت، زیرساخت‌ها، بی‌ثباتی سیاسی، موقعیت مکانی مناسب، درجه آزادی تجاری، نیروی انسانی متخصص، محیط کسب و کار، بافت فرهنگی-اجتماعی و دیگر شاخص‌های اقتصاد کلان بر تصمیم‌گیری سرمایه‌گذاران خارجی برای سرمایه‌گذاری در یک کشور تأثیر می‌گذارند. مطالعات نشان می‌دهد که در کشورهای در حال توسعه علاوه بر موارد ذکرشده، نحوه سیاست‌گذاری و توانایی اجرایی دولت‌ها نیز عامل مهمی در تعیین میزان موفقیت کشورها در جذب سرمایه‌گذاری خارجی محسوب می‌شود (جروینجن، ۲۰۱۲).

-
1. Vuksic
 2. Open Door Policy to Welcome FDI.
 3. Yerrabati & Hawkes.

نکته قابل توجه اینکه، علی‌رغم تصویب قوانین متعدد و تلاش فراوان دولت در راستای جلب و جذب سرمایه‌گذاری خارجی در کشور ایران، موفقیت‌های حاصله چندان قابل ملاحظه نبوده است. براساس گزارش آنکتاد (۲۰۲۳)، سهم ایران از میزان کل سرمایه‌گذاری خارجی در جهان در سال ۲۰۲۱ برابر با ۰/۰۹ درصد، در سال ۲۰۲۰ برابر با ۰/۱۳ درصد و در سال ۲۰۱۹ برابر با ۰/۰۹ درصد بوده است. نمودار (۱) روند جذب سرمایه‌گذاری خارجی در ایران طی سال‌های ۲۰۱۲-۲۰۲۲ را نشان می‌دهد.



نمودار ۱. روند جذب سرمایه‌گذاری خارجی در ایران طی سال‌های ۲۰۱۲-۲۰۲۲ _ میلیارد دلار
 مأخذ: آنکتاد، گزارش سرمایه‌گذاری جهانی^۱، ۲۰۲۳

براساس ادبیات سیاست‌گذاری، مرحله اجرا یکی از گام‌های اساسی فرآیند سیاست‌گذاری است. اجرای مؤثر سیاست‌های عمومی منجر به افزایش رفاه اجتماعی، کاهش نرخ بیکاری، حفاظت زیست محیطی و... می‌شود (آدام و همکاران^۲، ۲۰۱۹؛ یاپا و برنیگسون^۳، ۲۰۱۸؛ سامنی و همکاران^۴، ۲۰۲۱). رکن اجرایی از مهم‌ترین مؤلفه‌های توسعه محسوب می‌شود؛ به‌طوری‌که بخشی از شکست فرآیند توسعه به قابلیت اجرایی ضعیف برمی‌گردد (کاستا باربوسا^۵، ۲۰۱۶؛ بلچینگر و شا^۶، ۲۰۱۱؛ چن سو جانگ^۷،

1. World Investment Report
2. Adam et al
3. Yapa & Bärnighausen
4. Sameni
5. Costa Barbosa
6. Blechinger & shah
7. Chen Su Jung

۲۰۰۶). فیشر و میلر^۱ (۲۰۱۷)، اجرای سیاست را به‌عنوان شکل‌گیری اراده‌بخشی از حکومت و عوامل اجرایی برای اجرای سیاست تدوین‌شده در عرصه کنش تعریف می‌کنند. در سیاست‌گذاری عمومی توجه به این نکته حائز اهمیت است که فرآیند اجرا از تدوین جدا نیست و در این میان، باید به چگونگی عملکرد مجریان در بافت‌های محلی توجه و در صورت لزوم، آن را در تدوین سیاست‌ها منظور کرد (مک کاینده، ۲۰۰۵). با این حال، مرحله اجرای سیاست‌ها اغلب مورد غفلت واقع شده و بر نحوه تنظیم دستور کارهای سیاستی تمرکز شده است. تنظیم دستور کار سیاستی درست لزوماً نمی‌تواند تضمین‌کننده اجرای درست و اصولی باشد. فقدان اتصال و هماهنگی اجرای سیاست و تدوین آن می‌تواند به شکست اجرا منجر شود (ناکامورا و اسمال وو^۲، ۱۹۸۰). اهمیت توجه به بعد اجرایی فرآیند سیاست‌گذاری تا جایی است که در طول نیم‌قرن اخیر، وضعیت حکمرانی به‌گونه‌ای تغییر کرده که بیشتر بر بازیگران سطح محلی و نحوه رفتار آنها در عرصه کنش توجه شده و از رویکردهای بالا-پایین و تمرکز بر سلسله‌مراتب آرمانی (خطی) فاصله گرفته شده است (اندروز و همکاران، ۲۰۱۷؛ شیچیتو^۳، ۲۰۱۶؛ مک لافلین^۴، ۱۹۸۷).

مطالعات با محوریت اجرای سیاست به‌طور عمده از دهه ۱۹۷۰ شکل گرفتند و بر شناسایی و رفع شکاف بین هدف سیاستی و اجرای سیاست متمرکز شدند (می^۵، ۲۰۱۴). نسل اولیه این مطالعات بر شکست اجرا به‌دنبال تمرکز بر رویکردهای بالا-پایین متمرکز شدند که بر شکاف اجرایی ناشی از سیاست‌های غیرشفاف، فقدان منابع کافی، فقدان هماهنگی و همدلی بین اجراکنندگان و شرایط نامناسب اقتصادی-اجتماعی تأکید می‌کنند (اتول^۶، ۲۰۰۰). رویکرد بالا-پایین در سیاست‌گذاری، بر وجود سلسله‌مراتبی که براساس آن شکل‌گیری سیاست مهم‌تر از اجرای سیاست است، تأکید می‌کند (هووپ و همکاران^۷، ۲۰۱۵) و غالباً به

-
1. Fischer & Miller
 2. Nakamura & Smallwood
 3. Chigudu
 4. McLaughlin
 5. May
 6. O' Toole
 7. Hupe et al

راهبردهای مدیریتی‌ای منجر می‌شود که به دلیل فقدان سازوکارهای بازخوردی جریان‌یافته به سمت بالا مؤثر نیستند (اندروز و همکاران، ۲۰۱۷). نسل دوم محققان در دهه ۱۹۸۰ ظهور کردند و بر رویکرد پایین-بالا متمرکز شدند؛ به طوری که بر بازیگران محلی، بوروکرات‌های سطح خیابان^۱ و ماهیت مسائل اجتماعی تأکید کردند (برمن^۲، ۱۹۷۸؛ رینی^۳، ۱۹۹۹). نسل سوم مطالعات در نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ ظهور کردند و به دنبال ترکیب ایده رویکردهای بالا-پایین و پایین-بالا بودند (کاینی و همکاران^۴، ۲۰۱۳؛ بارت^۵، ۲۰۰۴؛ براینارد^۶، ۲۰۰۹).

۱.۲. مروری بر ادبیات تحقیق

مطالعات متعددی در زمینه حکمرانی و قابلیت اجرایی دولت با روش‌های مختلف (الگوهای اقتصادسنجی، روش‌های ریاضیاتی و آماری و...) انجام شده است. منصورلکوج و همکاران (۱۴۰۳)، به بررسی نقش حکمرانی خوب و سرمایه انسانی در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و رشد اقتصادی در منتخبی از کشورهای در حال توسعه پرداخته‌اند. محققان از داده‌های ترکیبی و استخراج‌شده از داده‌های بانک جهانی طی بازه زمانی ۲۰۱۸-۱۹۹۰، استفاده کرده و با استفاده از رویکرد گشتاورهای تعمیم‌یافته سیستمی نشان داده‌اند سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، سرمایه انسانی و شاخص حکمرانی بر رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه اثری مثبت و معنادار دارند. خسروی و همکاران (۱۴۰۲) به مطالعه سلب مالکیت سرمایه‌گذاری خارجی در چارچوب حکمرانی خوب پرداخته‌اند. محققان از روش توصیفی-تحلیلی استفاده کرده، همچنین روش جمع‌آوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای بوده است. نتایج گویای آن است که حکمرانی خوب نقش مهمی در تعیین مشروع بودن یا نبودن سلب مالکیت در راستای اهداف عمومی دارد. همچنین براساس یافته‌های مطالعه مذکور، حکمرانی مطلوب به‌عنوان یکی از مشوق‌های تأثیرگذار بر تداوم سرمایه‌گذاری خارجی محسوب می‌شود.

-
1. street-level bureaucrat
 2. Berman
 3. Rainey
 4. Cairney et al
 5. Barrett
 6. Brynard

فاضلیان و همکاران (۱۴۰۱) در مطالعه‌ای به نقد سیاست‌های حمایتی دولت از سرمایه‌گذاران خارجی پرداخته‌اند. محققان از روش دومرحله‌ای حکمن استفاده کرده و نشان داده‌اند که هرچه وضعیت مؤلفه‌های حکمرانی در کشور ایران مساعدتر باشد، برای مثال اگر در کشور ایران اجرای قوانین کارآتر باشد و یا اینکه ساختار قضایی استقلال بیشتری داشته باشد و حقوق مالکیت از ضمانت قوی‌تری برخوردار باشد، بر ذهنیت سرمایه‌گذاران تأثیر مثبتی دارد و رغبت آنها را برای ورود به کشور افزایش می‌دهد. همچنین اگر ناتوانی اجرایی دولت بالا باشد، میزان ورود سرمایه خارجی به کشور کاهش می‌یابد. درواقع، علاوه بر تنظیم سیاست‌ها و دستور کارهای سیاستی مناسب، توجه به ظرفیت اجرایی، عامل مهمی در تعیین میزان موفقیت سیاست‌های مربوطه است. سید نورانی و همکاران (۱۳۹۹) به بررسی تأثیر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و حکمرانی خوب بر اشتغال در کشورهای در حال توسعه با استفاده از روش EGLS و الگوی داده‌های پنلی برای دوره زمانی ۲۰۱۴-۲۰۰۰ پرداخته و نشان داده‌اند که سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تأثیر مثبت و معناداری بر اشتغال دارد؛ اما حکمرانی خوب، تأثیر منفی دارد.

بوجبال و همکاران^۱ (۲۰۲۴) طی دوره ۲۰۱۹-۲۰۰۲ تأثیر کیفیت نهادی بر سطح جریان ورودی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشورهای جنوب آسیا و آسیای جنوب شرقی را بررسی کرده‌اند. محققان یک شاخص کیفیت سازمانی را با استفاده از تجزیه و تحلیل مؤلفه اصلی (PCA) بر روی شش شاخص حاکمیتی ساخته‌اند. در مطالعه مذکور از روش حداقل مربعات تعمیم‌یافته تکرار شده (I-GLS) استفاده شده است. نتایج نشان می‌دهد که شاخص کیفیت نهادی، تأثیر مثبت و معناداری بر جریان ورودی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در هر دو منطقه دارد. این موضوع نشان می‌دهد که در کشورهای جنوب آسیا و جنوب شرق آسیا یک سیستم حکومتی ایده‌آل متشکل از فساد کم، ثبات سیاسی، عدم خشونت، صدا و پاسخگویی، کیفیت نظارتی و سیستم قضایی مناسب به جذب جریان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی کمک می‌کند. فان^۲ (۲۰۲۴) به بررسی تأثیر مالکیت خارجی بر سرمایه‌گذاری شرکت و چگونگی تنظیم کیفیت حاکمیت در سطح کشور براساس

1. Bhujabal et al

2. Phan

شواهدی از پایگاه داده بررسی‌های سازمانی بانک جهانی^۱ می‌پردازد. نتایج حاکی از آن است که کیفیت حاکمیت در سطح کشور به‌طور قابل توجهی بر رابطه بین مالکیت خارجی و سرمایه‌گذاری شرکت تأثیر می‌گذارد. حکمرانی خوب می‌تواند برای سرمایه‌گذاری شرکت‌های خارجی محیط بهتری ایجاد کند و تأثیر مثبت قابل توجهی بر فعالیتهای سرمایه‌گذاری داشته باشد.

نم و ری^۲ (۲۰۲۳) به بررسی تأثیر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بر توسعه انسانی در انجمن کشورهای جنوب شرقی آسیا پرداخته‌اند. محققان نقش تعدیل‌کننده حکمرانی و رقابت ملی را در رابطه بین سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و توسعه انسانی بررسی کرده‌اند. نتایج نشان داده است که سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به‌خودی خود توسعه انسانی را که با مراقبت‌های بهداشتی، آموزش و درآمد اندازه‌گیری می‌شود، بهبود نمی‌بخشد. حکمرانی خوب، از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در برابر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ناسالم محافظت می‌کند و در نتیجه توسعه انسانی را بهبود می‌بخشد. تبیین یک چارچوب حکمرانی خاص‌تر و فراگیرتر برای بهبود توسعه انسانی بسیار مهم است. کاواکاته و آناکارین^۳ (۲۰۲۲) به بررسی ابعاد مختلف قابلیت دولت و اینکه کدام ابعاد اثرات مطلوبی بر خروجی‌های سیاستی دارند، پرداخته‌اند. محققان با استفاده از نظرسنجی از سه‌هزار کارمند اداره فدرال برزیل، معیارهای ترکیبی‌ای از ابعاد عملکرد و ظرفیت‌های ایالتی را ایجاد کرده‌اند. سپس این متغیرها را به‌صورت توصیفی مقایسه کرده و یک رگرسیون چندمتغیره برای آزمون فرضیه‌ها به‌کار برده‌اند. یافته‌ها نشان داده است که میزان توسعه ظرفیت دولت بر ادراک بوروکرات‌ها از عملکرد، تأثیر می‌گذارد و این تأثیرات همچنین بر خروجی‌ها و نتایج سازمانی کاملاً متنوع است. اماکو و همکاران (۲۰۲۲) در بازه زمانی ۲۰۱۹-۱۹۹۶ با استفاده از تحلیل عاملی و مدل دریکسول و کری به بررسی عوامل تأثیرگذار بر جریان‌های سرمایه‌گذاری خارجی در ۵۳ کشور در حال توسعه پرداخته‌اند. نتایج نشان داده است که کیفیت نهادی و کیفیت قوانین و سیاست‌ها از مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر جریان‌های سرمایه‌گذاری خارجی هستند.

-
1. World Bank Enterprise Surveys (WBES)
 2. Nam & Ryu
 3. Cavalcante and Karine

لوبانوو و همکاران^۱ (۲۰۲۱) در بازه زمانی ۲۰۱۸-۲۰۰۲ با استفاده از روش گشتاورهای تعمیم‌یافته^۲ به بررسی عوامل مؤثر بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ۲۷ کشور در حال گذار پرداخته‌اند. نتایج نشان داده است که در اقتصادهایی با برنامه‌ریزی متمرکز سطوح پایینی از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی مشاهده شده است. فلورا و همکاران^۳ (۲۰۱۹) به بررسی تأثیر حکمرانی دولت بر جریان‌های سرمایه‌گذاری خارجی در ۱۸ کشور آمریکای لاتین پرداخته و با به‌کارگیری مدل جاذبه نشان داده‌اند که حکمرانی دولت عاملی مهم و تأثیرگذاری در جذب سرمایه‌گذاری خارجی محسوب می‌شود. خان و همکاران^۴ (۲۰۱۹) به بررسی اهمیت حکمرانی در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشور هند پرداخته‌اند. بدین‌منظور، محققان جریان‌های ورودی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در هند را برای دوره زمانی ۱۴ ساله؛ یعنی از سال ۱۹۹۶ تا ۲۰۱۲ با استفاده از مدل‌های رگرسیون چندگانه مورد بررسی قرار داده و به این نتیجه رسیده‌اند که حکمرانی خوب، سیاست‌های با کیفیت و نحوه پیاده‌سازی درست سیاست‌ها برای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی بسیار مهم هستند. اندروز و همکاران (۲۰۱۷) در مطالعه‌ای با بررسی و تحلیل شواهد در شماری از کشورهای در حال توسعه، مسائل و مشکلاتی که دولت‌ها گرفتار آن شده و با گذشت زمان قابلیت اجرایی دولت‌ها را مستهلک می‌کند، شناسایی کرده‌اند. نویسندگان در انتها برای مقابله با چالش‌های سختی که بسیاری از حکومت‌ها گرفتار آن می‌شوند، بر رویکرد انطباق رفت و برگشتی مسئله‌محور تأکید می‌کنند و حکومت‌ها را به اجتناب از تقلید از کشورهای دیگر توصیه می‌کنند. فرانکو چوایر و همکاران^۵ (۲۰۱۷) در مطالعه‌ای به بررسی رابطه بین بازبودن تجاری و اندازه دولت پرداخته و نشان داده‌اند که به‌کارگیری سیاست‌ها در کشورهای با قابلیت بالا در اجرای سیاست‌ها نسبت به کشورهای با قابلیت ضعیف، مؤثرتر است و همچنین نمی‌توان سیاست‌های دولتی را بدون در نظر گرفتن توانمندی دولتی که باید آن را اجرا کند، ارزیابی کرد.

1. Lobanova et al

2. GMM

3. Flora et al

4. Khan et al

5. Franco chuire et al

بررسی مطالعات انجام‌شده نشان می‌دهد که در کشور ایران تاکنون هیچ مطالعه‌ای در ارتباط با تأثیر قابلیت اجرایی دولت (توانمندی دولت) بر سرمایه‌گذاری خارجی با استفاده از رویکرد پدیا انجام نشده است. هدف پژوهش حاضر انجام این مهم است که از دستاوردهای این مقاله محسوب می‌شود.

۳. روش‌شناسی

در ادبیات توسعه، توجه به بعد اجرایی نقش حائز اهمیتی در حرکت به سمت توسعه دارد. چالش‌های گوناگونی هنگام تلاش برای توانمندسازی دولت وجود دارد. نوعی از چالش‌ها از نوع لجستیک هستند؛ یعنی تعداد مجهولات در عرصه کنش اندک است و نحوه برخورد با مسائل و یافتن راه‌حل برای آنها چندان دشوار نیست. دسته دیگری از چالش‌ها وجود دارند که بسیار پیچیده‌اند (مبادله‌بر، فاقد راه‌حل شناخته‌شده)؛ بدین مفهوم که در عرصه کنش مجهولات بسیار و همچنین ذی‌نفعان متفاوت با تعاملات پیچیده‌ای حضور دارند (اسنایدر، ۲۰۱۳؛ گلوبرم و زیمرمن، ۲۰۰۴). هرکدام از این چالش‌ها نیازمند برخوردی متفاوت است. مسئله سرمایه‌گذاری خارجی از نوع فعالیت‌های مبادله‌بر است و معمولاً تکیه بر راه‌حل‌های از قبل تعیین‌شده نمی‌تواند به حل مشکلات این حوزه کمک کند. هنگام برخورد با چالش‌هایی از این جنس، رویکرد انطباق رفت و برگشتی مسئله‌محور (PDIA) رویکردی مناسب است. مطالعات مختلف نشان می‌دهد که در طول چند دهه اخیر، میزان استفاده از روش تحقیق کیفی گسترش یافته و در بیشتر رشته‌های اجتماعی و مدیریت به کار گرفته می‌شود (اسپرس و کورت^۱، ۲۰۱۹).

تحقیق کیفی عبارت است از مجموعه فعالیت‌هایی مانند مشاهده، مصاحبه و شرکت در فعالیت‌های پژوهشی که پژوهشگر را یاری می‌کنند تا به اطلاعات اساسی دست یابد. به عبارت دقیق‌تر، در تحقیقات کیفی برای درک و تبیین پدیده‌های اجتماعی از داده‌های کیفی‌ای نظیر داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها، مستندات، مشاهده مستقیم، پرسشنامه و... استفاده می‌شود. در پژوهش‌هایی که با مسائل چندبعدی و پیچیده مواجه‌اند، روش تحقیق کیفی مناسب‌تر است. در این نوع

1. Aspers & corte

تحقیق، اطلاعات با ارجاع به عقاید، ارزش‌ها و رفتارها در بستر متنی و اجتماعی به‌دست می‌آید (طیبی ابوالحسنی، ۱۳۹۸). انطباق تکرارشونده مسئله‌محور یک روش‌شناسی نوین کیفی است که به اجرای بهتر برنامه‌ها و سیاست‌ها کمک می‌کند. این رویکرد معتقد است که برای مواجهه با مسائل و مشکلات هیچ راه‌حل دقیق و از قبل پیش‌بینی‌شده‌ای وجود ندارد. براساس بسترها و شرایط حاکم و نوع مشکلات باید به سمت برساخت مسئله حرکت کرد؛ یعنی باید با توجه به شرایط عرصه کنش و محیط محلی و چگونگی رفتار بازیگران حاضر به شناخت مسئله رسید (اندروز و همکاران، ۲۰۱۷).

رویکرد PDIA فرآیندی است که راه‌حل‌های قبلاً به‌کار گرفته‌شده را برای مقابله با محیطی که قابلیت اجرایی ضعیفی دارد، مناسب نمی‌داند. این رویکرد بر اصول اساسی‌ای مانند، توجه به عرصه کنش، انجام رفت و برگشت‌های تکراری جهت یادگرفتن از محیط، توجه به محیط اختیاردهی جهت افزایش قابلیت‌ها و توجه به بعد حمایتی مسئله و توانایی اجرا استوار است. فرآیند رفت و برگشتی بدین مفهوم است که سیاست‌گذاران و اصلاحگران در محیط اقدام بیاموزند که چه چیزی و چرا نتیجه می‌دهد، ایده‌ها را به‌کار گیرند و فرآیند را تا رسیدن به راه‌حل تکرار کنند. درواقع، این فرآیند براساس یک درگیری ساختارمند گام‌بندی‌شده پیش می‌رود که در آن، ایده‌ها در معرض آزمون قرار می‌گیرند، از خطاهای رخ داده یاد گرفته می‌شود تا اینکه از بطن این آزمون و خطاها و رفت و برگشت‌ها راه‌حلی عملی شکل بگیرد. چنین رفت و برگشت‌هایی فرصت‌های مهمی را برای یادگیری ایجاد می‌کنند که هنگام مواجهه با چالش‌های سخت می‌تواند کارگشا باشد (همان). درواقع، استفاده از رویکرد مسئله‌محور می‌تواند زمانی که مسیر آسان و از قبل مشخص‌شده‌ای برای بهبود قابلیت اجرایی وجود ندارد، مناسب باشد. در ادامه، مراحل انجام PDIA؛ یعنی برساختن و شکافتن مسئله سرمایه‌گذاری خارجی و گام‌بندی مسئله‌محور، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱.۳. برساخت مسئله سرمایه‌گذاری خارجی

اصلاح‌گران هنگام مواجهه با مسائل پیچیده می‌توانند آنها را به مسائل کوچک‌تر و قابل مدیریت تجزیه کنند. این فرآیند مستلزم شکافتن و برساخت درست مسئله

است (اسنو و بنفورد^۱، ۱۹۹۲). هنگام بر ساخت مسئله می‌توان از تکنیک «۵ چرا» و نمودار ایشیکاوا^۲ استفاده کرد. نمودار ایشیکاوا (استخوان ماهی) یک ابزار گرافیکی و کاربردی است که می‌تواند به شناسایی دلایل ریشه‌ای مسئله کمک کند (واتسون^۳، ۲۰۰۴؛ کاچیا^۴، ۲۰۱۸؛ لی لیانا^۵، ۲۰۱۶؛ ایلی و چوکویو^۶، ۲۰۱۰؛ آوریدا و همکاران^۷، ۲۰۱۴؛ بایوداماسی^۸، ۲۰۰۳). در احصاء مسائل پیش‌رو می‌توان از طوفان فکری و نظر خبرگان استفاده کرد. در مطالعه حاضر، برای احصاء مسائل و مشکلات حوزه سرمایه‌گذاری خارجی علاوه بر استفاده از ادبیات موجود، از نظرات یک تیم ۱۵ نفره از خبرگان (صاحب‌نظران و متخصصان سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران) که به‌صورت نمونه‌گیری هدفمند انتخاب شده‌اند، استفاده شده است^۹ (پیوست الف). نتایج در جدول (۱) و در قالب نمودار ایشیکاوا رسم شده است (نمودار ۱).

پس از تکمیل فرآیند ۵ چرا، برای سنجش وضعیت توانمندی محیط اجرایی، پرسشنامه‌ای طراحی و در بین ۲۳۷ نفر از مجریان قانون آگاه نسبت به موضوع سرمایه‌گذاری خارجی (خبرگان) مستقر در سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران و مراکز خدمات سرمایه‌گذاری تعدادی از استان‌های کشور، توزیع شده است (پیوست ب)؛ لذا نمونه‌گیری به‌صورت هدفمند بوده است. همچنین لازم به ذکر است که در طراحی پرسش‌ها از مطالعه اندروز و همکاران (۲۰۱۷) استفاده شده است. در واقع، هر کدام از پرسش‌ها ابعادی از وضعیت توانمندی محیط اجرایی را می‌سنجند. پس از جمع‌آوری داده‌ها، از نرم افزار spss و visio جهت تجزیه و تحلیل استفاده شده است.

-
1. Snow and Benford
 2. Ishykawa curve
 3. Watson
 4. Coccia
 5. Liliana
 6. Iliea and Ciocoiu
 7. Ayverdia
 8. Buyukdamgaci

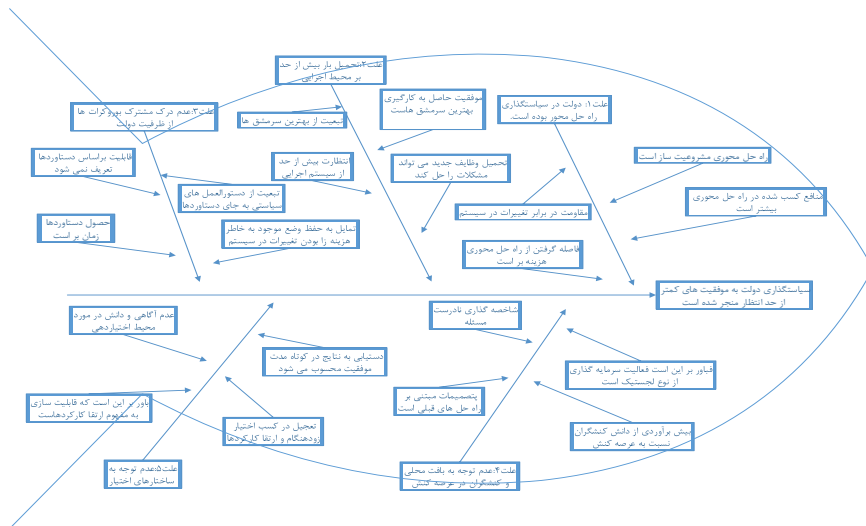
۹. لازم به ذکر است که به‌منظور بررسی مسائل و مشکلات مربوطه جلساتی تخصصی با تیم برگزار شده و به اصلاح و تکمیل مسائل شناسایی شده پرداخته شده است.

جدول ۱. گفت و شنو‌دهای « ۵ چرا »

مسئله:	پاسخ ۱	پاسخ ۲	پاسخ ۳	پاسخ ۴	پاسخ ۵
علی‌رغم تلاش و سیاست‌گذاری‌های دولت در حوزه سرمایه‌گذاری خارجی موفقیت‌های کمتر از حد انتظاری حاصل شده است. چرا؟	پارادایم دولت راجع به این مسئله مناسب نیست و در سیاست‌گذاری راه‌حل‌محور است.	ناتوانی در برخورد اصولی با مسئله، تحمیل وظایف بیش از حد بر محیط اجرایی به‌دنبال اجرای سیاست تقلیدی	عدم درک مشترک بوروکرات‌ها از ظرفیت دولت و اتخاذ رویکرد تقلیل‌گرایانه نسبت به قابلیت اجرایی	عدم توجه به بافت محلی و فقدان دانش نسبت به کنشگران حاضر در عرصه کنش	عدم توجه به ساختارهای اختیار و تمرکز بر رویکرد بالا-پایین
چرا این اتفاق می‌افتد؟	راه‌حل‌محوری مشروعیت آفرین است.	باور بر این است که با تحمیل وظایف جدید می‌توان مشکلات را حل کرد.	باور بر این است که قابلیت دستگاه‌های اجرایی به مفهوم پیروی از دستورالعمل‌های سیاستی است	عدم بر ساخت درست مسئله سرمایه‌گذاری خارجی محیط اختیاری و درک نادرست از نوع اختیارات موجود در محیط اجرایی	عدم آگاهی و دانش کافی نسبت به محیط اختیاری و درک نادرست از نوع اختیارات موجود در محیط اجرایی
چرا این اتفاق می‌افتد؟	زیرا اجتناب از راه‌حل‌محوری مستلزم ایجاد تغییرات است که با مقاومت نیروهای مافوق مواجه می‌شود.	انتظارات بیش از حد خوش‌بینانه وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیگر عاملان دخیل در مسئله از دستگاه‌های اجرایی تابعه	قابلیت و نحوه ایجاد آن براساس دستاورد تعریف نمی‌شود؛ بلکه براساس پیروی/پایبندی از/به دستورالعمل‌ها تعریف می‌شود.	باور بر این است که کنشگران حاضر در عرصه کنش چشم‌انداز مناسبی از مسئله سرمایه‌گذاری خارجی دارند.	تعمیل در دستیابی به اختیارات و بهبود کارکردها در کوتاه‌مدت
چرا این اتفاق می‌افتد؟	نیروهای مافوق نمی‌خواهند هزینه تغییرات به آنها تحمیل شود.	می‌خواهند بهترین سرمشق‌ها را در کشور پیاده‌سازی کنند.	حصول دستاوردها، زمان‌بر و مستلزم پذیرفتن و ایجاد تغییرات اساسی است.	بیشتر تصمیمات مبتنی بر راه‌حل‌های قبلی است.	باور بر این است که افزایش قابلیت اجرایی به مفهوم بهبود کارکردهاست.

چرا این اتفاق می افتد؟	فاصله گرفتن از راه حل محوری	باور بر این است که با اجرای بهترین الگوها و سرمش‌ها می توان به موفقیت رسید و بر مشکلات فائق آمد.	پذیرفتن تغییرات هزینه‌زاست و لذا بازیگران تمایل به حفظ وضع موجود دارند نه تغییر در سیستم.	باور بر این است که فعالیت سرمایه‌گذاری از نوع فعالیت‌های لجستیک است.	دستیابی به نتایج تقریباً در کوتاه مدت رخ می دهد و نمادی از موفقیت محسوب می شود.
------------------------	-----------------------------	--	---	--	---

مأخذ: محاسبات پژوهش



نمودار ۱. نمودار ایشیکاوای مسئله سرمایه‌گذاری خارجی

مأخذ: محاسبات پژوهش

۲.۳. گام‌بندی مسئله‌محور در مواجهه با مسئله سرمایه‌گذاری خارجی

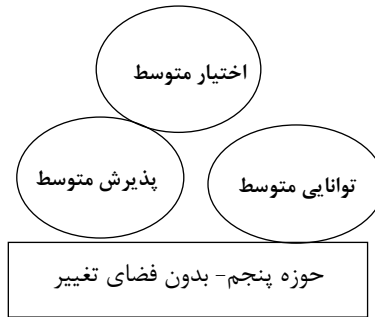
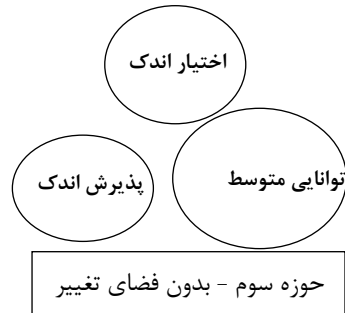
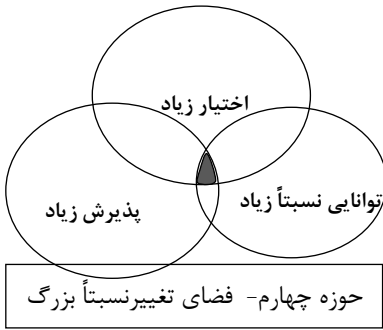
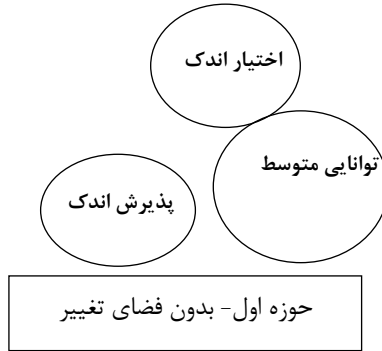
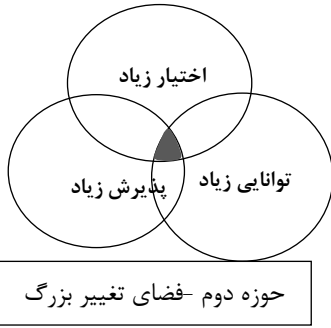
پس از احصاء و شناسایی مشکلات، باید وضعیت فضای تغییر حوزه‌ها مشخص شود تا اصلاح‌گران بدانند که ابتدا باید اصلاحات را از کدام حوزه‌ها اصلاحات شروع کنند. گام‌بندی بدین مفهوم است که چه زمانی و در کجا باید با مسئله پیش‌رو درگیر شد. به عبارت دقیق‌تر، هر مسئله ابعاد (نقاط ورود) مختلفی دارد که زمان و چگونگی ورود به مسئله جهت ایجاد تغییرات، متفاوت است و در واقع بعضی نقاط ورود هزینه‌های کمتری را بر اصلاح‌گران تحمیل می‌کنند و نتایج مهمی به بار می‌آورند (بوث، ۲۰۱۱ و

لوی^۱، ۲۰۱۴). برای اولویت‌بندی نقاط ورود و اینکه ابتدا باید از کدام ناحیه با مسئله پیش‌رو درگیر شد، توجه به سه عامل اساسی ضروری است: اختیار، پذیرش و توانایی (اندرروز و همکاران، ۲۰۱۰). منظور از اختیار این است که برای انجام اصلاحات یا تغییرات سیاستی تا چه اندازه حمایت (سیاسی، حقوقی، سازمانی و...) لازم است. منظور از پذیرش این است که هنگام درگیری با مسئله و تلاش برای انجام تغییرات، میزان پذیرش از طرف عوامل دخیل در مسئله به چه میزان است. توانایی بر بعد عملی مسئله تأکید می‌کند و بدین مفهوم است که برای انجام اصلاحات توانایی سیستم تا چه اندازه است. هدف از این اقدام مشخص کردن وضعیت فضای تغییر برای درگیر شدن با مسئله پیش‌رو است که به صورت نمودار^۲ و نمایش داده می‌شود. در واقع به کارگیری این رویکرد اصلاح‌گران را قادر می‌سازد تا ابتدا در حیطه‌هایی درگیر شوند که آمادگی بالاتری (توانایی، اختیار و پذیرش بالاتر) وجود دارد. هرچقدر ناحیه مشترک بزرگ‌تر باشد، یعنی فضای تغییر بزرگ‌تر است و می‌توان در آن حوزه به سرعت اقدام کرد. ممکن است بسیاری از حیطه‌ها، فضای تغییر کوچکتری داشته باشند که در این صورت، مأموریت اصلاح‌گران تلاش برای بهبود فضای تغییر با توجه به عرصه کنش است تا در آینده و با فراهم شدن فرصت مناسب بتوانند اقدامات اصلاحی را در آن حوزه انجام دهند. در مطالعه حاضر، با توجه به شرایط عرصه کنش و استفاده از نظرات تیم، به بررسی ارزیابی و تخمین ابعاد سه‌گانه فوق (سنجش فضای تغییر) پرداخته شده است. برای سنجش میزان پذیرش مسئله از سمت عاملان، نهادهای دخیل در مسئله شناسایی و میزان درگیر شدن آنها با مسئله مشخص شده است.^۳ سپس احتمال حمایت هر کدام از عاملان از درگیر شدن با مسئله سرمایه‌گذاری خارجی و همچنین میزان تأثیر هر کدام از آنها بر درگیر شدن بالقوه با مسئله روی یک مقیاس ۱ تا ۱۰ تعریف شده است. در مرحله بعد، عاملان با پذیرش قوی و بالا (متوسط بیشتر از ۵ در تخمین‌ها) و عاملان با پذیرش متوسط و پایین (متوسط کمتر از ۵ در تخمین‌ها) مشخص شده است. در نهایت، نمودار ون مطابق نمودار (۲) برای هر کدام از حوزه‌ها ترسیم شده است.

1. Levy

۲. این نمودار بیانگر این است که در برآورد فضای تغییر باید هر سه بعد (توانایی، پذیرش و اختیار) فراهم باشد؛ نه فقط یک بعد.

۳. عاملان و نهادهای دخیل شامل وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت امور خارجه، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بانک مرکزی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان حفاظت محیط زیست، اداره کل ثبت شرکت‌ها و مالکیت صنعتی و گمرک است.



نمودار ۲. نمایش تصویری فضای تغییر
 مأخذ: محاسبات پژوهش

۴. یافته‌های پژوهش

۱.۴. تحلیل فضای تغییر مسئله سرمایه‌گذاری خارجی

براساس یافته‌ها، میزان پذیرش مسئله از سمت عاملان در حوزه‌های دوم و چهارم قوی و در حوزه‌های دیگر تقریباً ضعیف بوده است. براساس محاسبات پژوهش

حاضر، در حوزه دوم و چهارم متوسط اعداد بالاتر از ۵ و در بقیه حوزه‌ها کمتر از ۵ بوده است. مطابق نمودار (۲) مشخص است که حوزه دوم و چهارم برای انجام اصلاحات و درگیری تهاجمی (سریع) با مسئله در اولویت قرار دارند. باید توجه شود در حوزه‌هایی که فضای تغییر چندان قابل ملاحظه نیست و یا فاقد فضای تغییر هستند، پیش از تلاش برای اقدام در این حوزه‌ها (اتخاذ سیاست جدید یا اعمال ایده جدید) باید در راستای رشد دادن این فضاها و آماده کردن آنها برای انجام اصلاحات اساسی در مراحل بعدی تلاش کرد. در ادامه، وضعیت فضای تغییر هر کدام از حوزه‌ها تبیین می‌شود.

در حوزه اول، فضای تغییر قابل ملاحظه‌ای وجود ندارد. در واقع، پارادایم شیفت، هزینه‌زاست. این اصلاحات نیازمند صرف زمان و انجام تغییرات اساسی است که به‌طور عمده با مقاومت بازیگران دخیل در مسئله مواجه می‌شود؛ لذا تکیه بر راه‌حل محوری در بین نیروهای مافوق در محیط اجرایی مقبولیت بیشتری دارد؛ زیرا این موضوع از آشکار شدن نقص و کاستی محیط اجرایی ممانعت می‌کند. چون نیروهای مافوق نمی‌خواهند هزینه تغییرات در سیستم اجرایی به آنها تحمیل شود؛ لذا فاصله گرفتن از راه‌حل محوری و توجه به بافت محلی و تلاش در راستای احصاء مشکلات و راه‌حل‌ها با توجه به عرصه کنش، منافع کمتری را نصیب بازیگران دخیل در مسئله می‌کند. از این رو، در این حوزه اغلب فضای تغییر چندان وجود ندارد؛ اما این بدان معنی نیست که باید این حوزه کنار گذاشته شود؛ بلکه باید در راستای رشد این حوزه اقداماتی را انجام داد تا به محض فراهم شدن فرصت مناسب دست به اصلاحات اصولی زد. در این حوزه نیاز به تغییر پارادایم هست و باید به سمت شناسایی ایده‌های مختلف و متعدد حرکت کرد. این نحوه برخورد با مسئله به ارتقاء قابلیت اجرایی کمک می‌کند.

در حوزه دوم فضای تغییر بزرگ است و برای انجام اصلاحات در اولویت قرار دارد. تلاش برای تقلید از الگوهای موفق و انتظارات بیش از حد خوش‌بینانه از محیط اجرایی، به اعمال وظایف بیش از حد و مستهلک کردن توانمندی محیط اجرایی منجر می‌شود (هدسون^۱، ۲۰۱۹). توماس^۲ (۲۰۱۵) تأکید می‌کند در سازمان‌هایی با قابلیت پایین، فشار مضاعف بر محیط اجرایی ممکن است نه تنها

1. Hudson
2. Thomas

وضعیت را بهبود ندهد؛ بلکه امکان دارد توانایی اجرایی را مستهلک سازد. شواهد پژوهش حاضر نشان می‌دهد که دولت جهت رونق کسب و کارها و سرمایه‌گذاری، مراکز خدمات سرمایه‌گذاری ایجاد کرده است، میز خدمت ایجاد می‌کند، همایش‌های متعدد برگزار می‌کند، پنجره واحد فیزیکی ایجاد می‌کند، منابع انسانی جدید به سیستم تزریق می‌کند؛ به‌طوری‌که پیگیری چنین اموری را موفقیت می‌داند (حدود ۶۷/۱ درصد پاسخ‌گویان اذعان داشته‌اند که دولت توجه اساسی‌ای به این‌گونه اقدامات دارد). نکتهٔ حائز اهمیت این‌که، این اقدامات خروجی دارد؛ اما دستاورد قابل ملاحظه‌ای به‌همراه ندارد. براساس شواهد پژوهش حاضر به‌نظر می‌رسد در کشور ایران میزان موفقیت براساس درون‌دادها و برون‌دادها سنجیده می‌شود، نه براساس دستاوردها (حدود ۷۰/۵ درصد مجریان قانون اذعان داشته‌اند که مقامات توجهی به دستاوردها ندارند و بر خروجی‌ها متمرکز می‌شوند). شواهد پژوهش حاضر در راستای تأیید نظر اندروز (۲۰۱۶:۱۰۲) است. با برساختن اساسی و گام‌بندی درست مسئله می‌توان بر این مشکل فائق آمد. این حوزه فضای مانور بالایی دارد و می‌تواند حوزهٔ مناسبی برای انجام اصلاحات سیاستی باشد.

حوزهٔ سوم فاقد فضای تغییر است. درواقع در مسئلهٔ سرمایه‌گذاری خارجی به‌دلیل درک نادرست و نبود تصویری مشترک از ظرفیت دولت در میان بوروکرات‌ها و اتخاذ رویکرد تقلیل‌گرایانه نسبت به قابلیت دستگاه‌های اجرایی، به‌جای تمرکز بر کسب دستاوردها، میزان پیروی از دستورالعمل‌های سیاستی ملاک ارزیابی و سنجش موفقیت محسوب می‌شود. بیشتر کشورهای درحال توسعه (ازجمله ایران) به‌منظور حل مشکلات سیستم اجرایی به تقلید از کشورهای دیگر روی می‌آورند. دلیل تقلید به این نکته برمی‌گردد که در کشورهای مذکور نحوهٔ مواجهه سیستم با ایدهٔ جدید (کارلایل و لاکانی^۱، ۲۰۱۱) دو ویژگی اساسی دارد: اول، به‌طور عمده سیستم دافع ایده‌های جدید است (براساس شواهد پژوهش حاضر ۷۹/۳ درصد از مجریان قانون اذعان داشته‌اند که در سیستم از ایده‌های نو و ابتکار عمل‌ها استقبال نمی‌شود). دوم، ارزشمندبودن ایده‌های نو براساس میزان تبعیت و اجراکردن دستورالعمل‌ها مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، نه اینکه این ایده‌ها تا چه اندازه در تقویت کارکردها مؤثر بوده‌اند. براساس شواهد پژوهش حاضر در حوزهٔ سرمایه‌گذاری

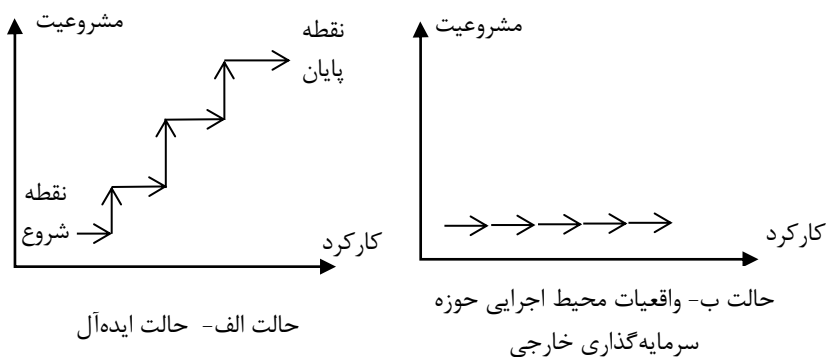
خارجی حدود ۶۹/۵ درصد از پاسخ‌گویان اذعان داشته‌اند که میزان موفقیت سیاست‌ها براساس میزان پایبندی به سیاست‌ها سنجیده می‌شود و این تأییدی بر یافته‌های پریچت (۲۰۱۶:۱۶۷) است. بنابراین به نظر می‌رسد در برخورد با مسئله سرمایه‌گذاری خارجی در کشور ایران، رویکردی تقلیل‌گرایانه اتفاق افتاده است؛ یعنی سیاست‌گذار بر این باور است که در کشور ایران قابلیت اجرایی در سازمان‌های متولی امر سرمایه‌گذاری به مفهوم رعایت قوانین و مصوبات نوشته شده است که این باور نادرست و منجر به کم‌توفیقی در مرحله اجرا می‌شود.

حوزه چهارم دارای فضای تغییر نسبتاً زیادی است. به‌طور عمده در مسئله سرمایه‌گذاری خارجی توجهی به بافت محلی نمی‌شود و اغلب دانش اندکی راجع به بستر فعالیت ذی‌نفعان و نحوه تعامل آنها وجود دارد؛ زیرا سازمان‌هایی که در رأس تصمیم‌گیری قرار دارند هنگام تنظیم و تجویز دستور کارهای سیاستی توجهی به بافت محلی و فضای عرصه کنش ندارند. عدم برساخت درست مسئله سرمایه‌گذاری خارجی دلیل اصلی این مشکل است. سیاست‌گذاران بر این باورند باز یگرانی که در بستر مسئله کار می‌کنند، چشم‌انداز مناسبی از مسئله سرمایه‌گذاری خارجی دارند و لذا بر به کارگیری راه‌حل‌های از قبل تعیین شده متمرکز می‌شوند. در واقع، دولت هنگام مواجهه با مسئله سرمایه‌گذاری خارجی راه‌حل محور است نه مسئله‌محور. بنابراین، دولت باید در بحث سرمایه‌گذاری خارجی مسئله‌محوری را برگزیند و البته تنها به این مرحله اکتفاء نکند. دولت باید برای دستیابی به موفقیت و حصول دستاوردهای مطلوب، در مرحله بعد جهت تحریک انگیزه کنشگران حاضر در عرصه کنش تصویری مطلوب از فضای بعداز «رونق سرمایه‌گذاری» را به تمام بازیگران و عاملان دخیل در مسئله سرمایه‌گذاری خارجی نشان دهد. براساس شواهد پژوهش حاضر به نظر می‌رسد دولت ایران در بحث سرمایه‌گذاری خارجی در فضای پیشامسئله‌محوری است (حدود ۸۰/۶ درصد از مجریان قانون اظهار داشته‌اند که دولت توجه لازم به ایجاد چشم‌اندازی مطلوب از شرایط بعداز رونق سرمایه‌گذاری خارجی در کشور ندارد و در این راستا هیچ‌گونه برنامه و دستور کار سیاستی‌ای ندارد). این موضوع در تأیید یافته‌های برافمن و بکستروم^۱ (۲۰۰۶)، هدسون (۲۰۱۹) و اندروز و همکاران (۲۰۱۷) است.

حوزه پنجم بدون فضای تغییر است. در کشور ایران هنگام مواجهه با مسئله سرمایه‌گذاری خارجی بر رویکرد بالا- پایین تأکید می‌شود و اصلاحگران اغلب توجهی به ساختارهای اختیار ندارند. عدم آگاهی و دانش مناسب نسبت به محیط اختیاردی و تعجیل در بهبود کارکردها در کوتاه‌مدت دلیل این موضوع است. در حوزه سرمایه‌گذاری خارجی باور بر این است سیاست‌گذاران در رأس یک دیوان‌سالاری سلسله‌مراتبی حضور دارند که تصمیمات از بالا به پایین ابلاغ و همان‌گونه که دستور داده شده توسط نیروهای سطوح پایین مستقر در دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به‌اجرا درمی‌آید؛ اما معمولاً این اتفاق نمی‌افتد؛ یعنی فرآیند تفویض اختیارها به‌صورت خطی به پایین منتقل نمی‌شود و مجریان این فرآیند را دچار اختلال می‌کنند و چون بازخوردهای اصولی جهت انتقال نتایج به سطوح بالاتر وجود ندارد؛ لذا مافوق‌ها از این وضعیت مطلع نمی‌شوند. شواهد پژوهش حاضر نشان می‌دهد که حدود ۶۱/۶ درصد مجریان قانون اذعان داشته‌اند که در محیط اجرایی، فرآیند تفویض اختیار جهت اجرای سیاست‌ها به‌صورت سلسله‌مراتبی (خطی) انجام نمی‌شود. این مسئله‌ای است که سیاست‌گذاران هنگام نوشتن دستور کارها بدان توجه نداشته و در راستای بهبود محیط کسب و کار و رونق سرمایه‌گذاری، سیاست‌هایی نوشته‌اند که اغلب در مرحله اجرا با مشکل مواجه می‌شوند. این موضوع تأییدی بر یافته‌های فاستینو و بوت^۱ (۲۰۱۵)، پریچت و همکاران^۲ (۲۰۱۵)، اولسون^۳ (۲۰۱۵)، هیووز^۴ (۲۰۱۳)، ایم^۵ (۲۰۱۴)، کمپل^۶ (۲۰۱۲) و رتلی و هیلیم^۷ (۲۰۱۳) است. از طرف دیگر، بخشی از کم‌توفیقی اجرای قوانین در محیط اداری به این موضوع برمی‌گردد که هنگام تلاش برای اصلاحات در کنار کسب اختیار از نیروهای مافوق، معمولاً توجه چندانی به تقویت بعد مشروعیت‌خواهی آنها نمی‌شود و این درحالی است که نیروهای مافوق به این موضوع که آنها در موفقیت‌های به‌وجودآمده دخیل بوده‌اند، علاقه فراوانی دارند (براساس شواهد پژوهش حاضر بیش

-
1. Faustino and Booth
 2. Pritchett t al
 3. Olsen
 4. Hughes
 5. Im
 6. Campbell
 7. Routley and Hulme

از ۷۵/۹ درصد مجریان قانون به این موضوع اذعان داشته‌اند). این موضوع تأییدی بر مطالعهٔ وولکاک و همکاران^۱ (۲۰۱۶:۳۰۵) است. از این‌رو، هنگام تلاش در راستای بهبود کارکردها باید به جلب رضایت مافوق‌ها نیز توجه داشت تا طبق این فرآیند، حمایت و پشتیبانی لازم از سمت مافوق‌ها حاصل شود (نمودار ۳ الف)). نکتهٔ قابل توجه این‌که، واقعیات موجود محیط اجرایی در حوزهٔ سرمایه‌گذاری خارجی در کشور ایران (براساس شواهد پژوهش حاضر) به صورت نمودار ۳ (ب) است.



نمودار ۳. فرآیند بهبود کارکرد و مشروعیت
 مأخذ: اندروز و همکاران، ۲۰۱۷؛ محاسبات پژوهش

۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاستی

براساس ادبیات توسعه، سطح توسعه‌یافتگی کشورها تابع قابلیت اجرایی دولت‌هاست. قابلیت ضعیف در اجرای سیاست بر برآیندهای سیاستی تأثیر می‌گذارد و دستاوردهای اندکی را حاصل می‌کند. براساس ادبیات سیاست‌گذاری عمومی، اجرای سیاست، جدای از مرحلهٔ تدوین سیاست نیست. در واقع، میزان اثربخشی یک سیاست به کیفیت اجرای آن بستگی دارد. مطالعهٔ حاضر به دنبال برجسته‌سازی اهمیت بعد اجرایی (قابلیت اجرایی دولت) هنگام سیاست‌گذاری در حوزهٔ سرمایه‌گذاری خارجی است که به‌طور عمده در ادبیات موجود مورد غفلت واقع شده است. از این‌رو، مطالعهٔ حاضر با شناسایی این شکاف و استفاده از رویکرد انطباق رفت

1. Woolcock

و برگشت مسئله‌محور، درصدد رفع خلأ مذکور است. بدن‌منظور مطالعه حاضر از طریق برساخت مسئله سرمایه‌گذاری خارجی، ۵ مشکل اساسی حوزه سرمایه‌گذاری خارجی شامل نامناسب بودن پارادایم دولت نسبت به مسئله سرمایه‌گذاری خارجی و تأکید بر راه‌حل‌محوری، تمرکز بر استفاده از بهترین سرمشق‌های تجربه‌شده در کشورهای دیگر، عدم درک مشترک بوروکرات‌ها از قابلیت محیط اجرایی، عدم برساخت درست مسئله سرمایه‌گذاری خارجی و شاخصه‌گذاری غیراصولی مسئله (عدم توجه به بافت محلی) و عدم توجه اصلاحگران به ساختارهای قدرت و اختیار را شناسایی و سپس با استفاده از گام‌بندی مسئله‌محور به شناسایی فضای تغییر و حوزه‌هایی که نیازمند اقدامات تهاجمی اصلاحی از سمت سیاست‌گذاران هستند، پرداخته است.

براساس نتایج به‌دست‌آمده دو حوزه اساسی‌ای که دولت را در دام قابلیت گرفتار کرده و باید در وهله اول نسبت به انجام اصلاحات فوری در آنها اقدام کرد عبارتند از: تأکید بر راه‌حل‌محوری و تقلید از کشورهای دیگر و عدم توجه به بافت محلی و فقدان دانش نسبت به چگونگی رفتار کنشگران حاضر در عرصه کنش. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که در کشور ایران، تلاش‌ها برای توانمندسازی محیط اجرایی اغلب در شکل استفاده از بهترین سرمشق‌ها که در تعدادی از کشورها موفقیت‌آمیز بوده و انتظار می‌رود در کشور ایران هم موفقیت‌آمیز باشند، نمود پیدا کرده است. درواقع، این رویکرد، حرکت به سمت تقلید است که نه تنها به حل مشکلات کمکی نکرده؛ بلکه دولت را در دام قابلیت گرفتار کرده است. تلاش برای تقلید از الگوهای موفق و انتظارات بیش از حد خوش‌بینانه از محیط اجرایی منجر به مستهلک کردن توانمندی محیط اجرایی می‌شود. این موضوع در تأیید یافته‌های همدسون (۲۰۱۹)، اندروز (۲۰۱۷) و توماس (۲۰۱۵) است. این مسئله موجب می‌شود که در کشور ایران میزان موفقیت سیاست‌ها براساس درون‌دادها و برون‌دادها سنجیده شود نه دستاوردها. با برساختن اساسی و گام‌بندی درست مسئله سرمایه‌گذاری خارجی می‌توان بر این مشکل فائق آمد و باید نسبت به آن به‌صورت تهاجمی عمل کرد؛ زیرا فضای تغییر از قبل مهیا شده است. حوزه دومی که دولت باید نسبت به آن اقدامات اصلاحی تهاجمی (فوری و سریع) انجام دهد، مسئله عدم توجه کافی به بافت محلی

است. در واقع، این مسئله به این دلیل است که سازمان‌هایی که در رأس تصمیم‌گیری قرار دارند دستور کارهایی را به محیط‌القاء می‌کنند که در آن توجهی به اقتضائات و بافت محلی و عرصه کنش نمی‌شود. عدم بر ساخت اساسی مسئله سرمایه‌گذاری خارجی دلیل اصلی این مشکل است. این موضوع یافته‌های همدسون (۲۰۱۹)، شیچیتو (۲۰۱۶) و مک لافلین (۱۹۸۷) را تأیید می‌کند. در واقع، دولت هنگام مواجهه با مسئله سرمایه‌گذاری خارجی راه‌حل محور است، نه مسئله‌محور. بنابراین، دولت باید در بحث سرمایه‌گذاری خارجی مسئله‌محوری را برگزیند و البته تنها به این مرحله اکتفاء نکند. دولت باید برای دستیابی به موفقیت و حصول دستاوردهای مطلوب در مرحله بعد، جهت تحریک انگیزه کنشگران حاضر در عرصه کنش تصویری مطلوب از فضای بعداز «رونق سرمایه‌گذاری» را به تمام بازیگران و عاملان دخیل در مسئله سرمایه‌گذاری خارجی نشان دهد. براساس شواهد پژوهش حاضر به نظر می‌رسد دولت ایران در بحث سرمایه‌گذاری خارجی در فضای پیشامسئله‌محوری است و توجه لازم به ایجاد چشم‌اندازی مطلوب از شرایط بعداز رونق سرمایه‌گذاری خارجی در کشور نداشته و در این راستا هیچ‌گونه برنامه و دستور کار سیاستی‌ای ندارد. این موضوع در تأیید یافته‌های برافمن و بکستروم^۱ (۲۰۰۶)، همدسون (۲۰۱۹) و اندروز و همکاران (۲۰۱۷) است. از این رو براساس نتایج این مطالعه، پیشنهاد می‌شود جهت بهبود قابلیت اجرایی، دولت باید از راه‌حل‌محوری اجتناب و به سمت مسئله‌محوری حرکت کند. در واقع، سیاست‌گذاران باید هنگام تنظیم دستور کارهای مناسب و قوانین کارآمد به توانایی محیط اجرایی در پیاده‌سازی سیاست‌های اعمال شده نیز توجه اساسی داشته باشند و تنظیم سیاست‌ها بر این مبنا باشد. مطالعه حاضر گامی اولیه برای درک بهتر پویایی‌های مرحله اجرای سیاست برداشته است. چنین مطالعاتی می‌توانند مسیر انجام مطالعات آتی را هموار کنند که نتایج آنها بینش‌های بیشتر و روشن‌تری را در ارتباط با مرحله مهم چرخه سیاستی (مرحله اجرا) حاصل می‌کند.

پیوست‌ها

پیوست (الف): آمار توصیفی خبرگان

انحراف معیار	درصد	فراوانی	متغیر	
۰/۷۰۳	۲۰	۳	۳۱-۴۰	سن
	۵۳/۳	۸	۴۱-۵۰	
	۲۶/۷	۴	بالای ۵۰	
	۱۰۰	۱۵	جمع	
۰/۵۰۷	۶۰	۹	مرد	جنسیت
	۴۰	۶	زن	
	۱۰۰	۱۵	جمع	
۰/۷۹۸	۲۳/۳	۵	کارشناسی	تحصیلات
	۴۰	۶	کارشناسی ارشد	
	۲۶/۷	۴	دکتری	
	۱۰۰	۱۵	جمع	

پیوست (ب): آمار توصیفی مجریان

انحراف معیار	درصد	فراوانی	متغیر	
۰/۹۴۸	۲۰/۷	۴۹	۲۰-۳۰	سن
	۴۱/۴	۹۸	۳۱-۴۰	
	۲۴/۴	۵۸	۴۱-۵۰	
	۱۳/۵	۳۲	بالای ۵۰ سال	
	۱۰۰	۲۳۷	جمع	
۰/۴۹۱	۵۹/۹	۱۴۲	مرد	جنسیت
	۴۰/۱	۹۵	زن	
	۱۰۰	۲۳۷	جمع	
۰/۶۲۶	۲۶/۲	۶۲	کارشناسی	تحصیلات
	۵۹/۵	۱۳۱	کارشناسی ارشد	
	۱۴/۳	۴۴	دکتری	
	۱۰۰	۲۳۷	جمع	

تقوی، مهدی؛ سالاری، یوسف (۱۳۹۵). پیچیدگی صادرات غیر نفتی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (مطالعه موردی کشورهای در حال توسعه با تأکید بر ایران). *فصلنامه اقتصاد مالی*

DOI: 20.1001.1.25383833.1395.10.36.1.1.۱-۱۶، ۱۰، (۳۶)

خسروی، کاوه؛ شیروی، عبدالحسین؛ محبی، محسن (۱۴۰۲). سلب مالکیت سرمایه‌گذاری خارجی در چهارچوب حکمرانی خوب، *فصلنامه مطالعات فقه اقتصادی*، (۲)، ۵، ۲۷۰-۲۵۳.

DOI:10.22034/ejs.2023.384409.1372

سیدنورانی، سیدمحمد رضا؛ تازی، فتح‌اله و محمدپور، حسن (۱۳۹۹). تأثیر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و حکمرانی خوب بر اشتغال در کشورهای در حال توسعه، *فصلنامه علمی اقتصاد و*

مدیریت شهری، (۳)، ۸، ۳۳-۲۱

شاه‌آبادی، ابوالفضل؛ سلمانی، یونس؛ ولی‌نیا، آرش (۱۳۹۴). بررسی اثرات بهبود فضای کسب‌وکار بر صادرات و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (مطالعه موردی کشورهای منتخب گروه (G77)،

مجله اقتصاد مالی، (۳۰)، ۹، ۵۹-۴۷.

شقایق شهری، وحید (۱۳۹۵). اثرات اقتصاد دانش‌بنیان بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (نظریه همگرایی‌های منطقه‌ای اقتصادی برای کشورهای عضو اکو). *پژوهش‌های اقتصاد و*

توسعه منطقه‌ای، (۱۳)، ۲۴، ۲۸-۲۵.

طیبه ابوالحسنی، سیدامیرحسین (۱۳۹۸). درآمدی بر روش تحقیق: رویه‌های استاندارد تحلیل داده‌های کیفی، *فصلنامه سیاست‌نامه علم و فناوری*، (۲)، ۹، ۳۰-۱.

فاضلیان، رضا؛ عارف‌نژاد، محسن و روستا، زهره (۱۴۰۱). شناسایی و رتبه‌بندی موانع سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران: کاربرد روش دلفی فازی، *فصلنامه نظریه‌های کاربردی اقتصاد*، (۳)، ۹،

<https://doi.org/10.22099/ijes.2021.40819.1755> ۱۴۷-۱۷۰

لیلیان، ندا؛ ابراهیمی، مهرزاد؛ زارع، هاشم و حقیقت، علی (۱۴۰۱). ارائه الگوی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و رشد اقتصادی کشورهای در حال توسعه با نقش میانجی سرمایه‌انسانی و

فناوری اطلاعات و ارتباطات. *فصلنامه اقتصاد مقدراتی (بررسی‌های اقتصادی سابق)*،

۱۹، (۳)، ۱۵۳-۱۲۵

منصور لکوریج؛ کیانوش، بختیاری، صادق و قبادی، سارا (۱۴۰۳). نقش حکمرانی خوب و سرمایه‌انسانی در جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و رشد اقتصادی در منتخبی از کشورهای

در حال توسعه، *دانش سرمایه‌گذاری*، (۵۰)، ۱۳، ۲۸۶-۲۶۳.

Adam, C., Hurka, S., Knill, C., Peters, B. G. and Steinebach, Y. (2019) Introducing Vertical Policy Coordination to Comparative Policy Analysis: The Missing Link between Policy Production and Implementation", *Journal of Comparative Policy*

- Analysis: Research and Practice*. Routledge, 21(5), 499–517. DOI: 10.1080/13876988.2019.1599161
- Almfraji, M. A., & Almsafir, M. K. (2014). Foreign direct investment and economic growth literature review from 1994 to 2012. *Procedia—Social and Behavioral Sciences*, 129, 206–213 <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.03.668>
- Andrews, M., Pritchett, L., and Woolcock, M. (2017), *Building state capability: Evidence, analysis, action* (p. 288). Oxford University Press.
DOI: 10.1093/acprof:oso/9780198747482.001.0001
- Asafo-Adjei, A. (2007). Foreign direct investment and its importance to the economy of South Africa (Doctoral dissertation, University of South Africa).
URI: <http://hdl.handle.net/10500/1332>
- Ashurov, S., Othman, A. H. A., Rosman, R. B., & Haron, R. B. (2020). The determinants of foreign direct investment in Central Asian region: A case study of Tajikistan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Turkmenistan and Uzbekistan (A quantitative analysis using GMM). *Russian Journal of Economics*, 6, 162. doi: 10.32609/j.ruje.6.48556
- Asiedu, E. (2013). Foreign direct investment, natural resources and institutions. *International Growth Centre*, 47. DOI: 10.4236/me.2021.121008
- Asongu, S., Akpan, U. S., & Isihak, S. R. (2018). Determinants of foreign direct investment in fast-growing economies: evidence from the BRICS and MINT countries. *Financial Innovation*, 4(1), 1-17. DOI:10.2139/ssrn.2493410
- Aspers, P. and Corte, U. (2019). “What is Qualitative in Qualitative Research”. *Qualitative Sociology*, 42(2), 139–160 DOI:10.1007/s11133-019-9413-7
- Ayverdia L., Nakiboğlub C., Serap Ö.Z. Aydin (2014) “Usage of Graphic Organizers in Science and Technology Lessons”, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, vol. 116, 21 February, 4264–4269, *5th World Conference on Educational Sciences*. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.01.929>
- Barrett, Susan (2004), “Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of Implementation studies”, *public administration*, Vol. 82, No. 2, 249- 262. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00393.x>
- Bengoa, M., & Sanchez-Robles, B. (2003). Foreign Direct Investment, Economic Freedom and Growth: New Evidence from Latin America. *European Journal of Political Economy*, 19(3), 529-545. [https://doi.org/10.1016/S0176-2680\(03\)00011-9](https://doi.org/10.1016/S0176-2680(03)00011-9)
- Berman, Paul. (1987), "The study of macro and micro implementation", *public policy*, Vol.12, No,2, 84-157.
- Bhujabal, P., Sethi, N., & Padhan, P. C. (2024). Effect of institutional quality on FDI inflows in South Asian and Southeast Asian countries. *Heliyon*. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e27060>
- Blechingner, P.F.H., Shah, K.U (2011), A multi-criteria evaluation of policy instruments for climate change mitigation in the power generation sector of Trinidad and Tobago, *Energy Policy* ,39: 6331–6343. DOI:10.1016/j.enpol.2011.07.034
- Blomström, M., Kokko, A., & Mucchielli, J. L. (2003). *The Economics of Foreign Direct Investment incentives*. In *Foreign Direct Investment in the Real and Financial Sector*

- of *Industrial Countries*. Springer, Berlin, Heidelberg, 37-60.
https://doi.org/10.1007/978-3-540-24736-4_3
- Booth, D.(2011) Aid effectiveness: Bringing country ownership (and politics) back in. *Overseas Development Institute Working Paper* 336. London: ODI.
 DOI:10.1080/14678802.2012.744184
- Brafman, O. and Beckstrom, R.(2006)The Starfish and the Spider: The Unstoppable Power of Leaderless Organizations. London: Penguin.
 url={<https://api.semanticscholar.org/CorpusID:166276758>}
- Brynard, Petrus (2009), “mapping the factors that the influence policy implementation”, *journal of public administration*. 44(3), 520-530,
 URI: <http://hdl.handle.net/2263/12231>
- Buyukdamgaci, G. (2003) Process of organizational problem definition: how to evaluate and how to improve, *Omega* 31(4), 327 – 338. DOI:10.1016/S0305-0483(03)00029-X
- Campbell, D.(2012)Public managers in integrated services collaboratives: What works is workarounds. *Public Administration Review* 72(5), 721–30. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2012.02545.x.
- Cahyono, K. D. (2013). *Determinants of foreign direct investment (FDI) and its impact on gross domestic product (GDP) in Indonesia*. Bogor: Bogor Agricultural University.
 URI: <http://repository.ipb.ac.id/handle/123456789/66993>
- Cairney, P., Nilsen, P., Ståhl, C. and Roback, K. (2013) „Never The Twain Shall Meet? - a Comparison of Implementation Science and Policy Implementation Research“, *Implementation Science*, 8(63), pp. 1–12. DOI: <https://doi.org/10.1186/1748-5908-8-63>
- Cavalcante, P., & Pereira, A. K. (2022). Do State capacity dimensions differently affect policy areas performance? An analysis of bureaucrats’ perspective. *Administração Pública e Gestão Social*. <https://doi.org/10.21118/apgs.v14i2.12439>
- Carlile, P.R. and Lakhani, K.(2011). Innovation and the challenge of novelty: The novelty–confirmation–transformation cycle in software and science. *Harvard Business School Technology & Operations Mgt. Unit Working Paper* 11–096.
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1788283>
- Çeviş, I., & Çamurdan, B. (2007). The economic determinants of foreign direct investment in developing countries and transition economies. *The Pakistan Development Review*, 46(3), 285–299. DOI:10.30541/v47i3pp.285-299
- Chen Su Jung (2006), Goals Ambiguity, and performance in u.s. federal programs and agencies, Dissertation, The University of Georgia. DOI:10.1093/jopart/mui030
- Chigudu, D. (2016). Navigating Policy Implementation Gaps in Africa: the Case of Zimbabwe“, *Risk Governance and Control: Financial Markets & Institutions*, 5(3). DOI:10.22495/rgcv5i3art1
- Cingolani, L., Thomsson, K., & De Crombrugge, D. (2015). Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. *World Development*, 72, 191-207. DOI: 10.1016/j.worlddev.2015.02.016

- Coccia, M. (2018). The Fishbone diagram to identify, systematize and analyze the sources of general purpose Technologies. *Journal of Social and Administrative Sciences*, 4(4), 291-303. DOI:10.1453/jsas.v4i4.1518
- Costa Barbosa, M, Alam, K, Mushtaq, S.(2016), Water policy implementation in the state of São Paulo, Brazil: Key challenges and opportunities, *Environmental Science & Policy*, 60 : 11–18. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2016.02.017>
- Donnelly, D. (2014). A review of literature regarding the determinants of foreign direct investment (FDI). *Northern Ireland Assembly, Research and Information Service Briefing Paper*, (10/15).
- Dye, Thomas R (2013) .Understanding public policy .Boston: Pearson.
- Emako, E., Nuru, S., & Menza, M. (2022). Determinants of foreign direct investments inflows into developing countries. *Transnational Corporations Review*, 1-14. DOI:10.1080/19186444.2022.2085497
- Faustino, J. and Booth, D. (2015) Development entrepreneurship: How donors and leaders can foster institutional change. Working Politically in Practice, Case Study San Francisco, CA/London: Asia Foundation and Overseas Development Institute.
- Fischer, F., & Miller, G. J. (Eds.). (2017). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315093192>
- Flora, B.P., Erdey, L., Gall, J. and Markus, A(2019). The Effect of Governance on Foreign Direct Investment in Latin America — Issues Of Model Selection. *Global Economy Journal (GEJ)*, 19(01): 1-20. DOI:10.1142/S2194565919500064
- Franco Chuaire, M., Scartascini, C., & Tommasi, M. (2017). State capacity and the quality of policies. Revisiting the relationship between openness and government size. *Economics & Politics*, 29(2), 133-156. <https://doi.org/10.1111/ecpo.12090>
- Gervinogen, J. Spithoven, A and Van Den Berg, A. (2012), *An Introduction on Institutional Economics*, Translated by Ghoojdjani, Research Center of Islamic Consultative Assembly .DOI:10.5040/9781350394230
- Glouberman, S. and Zimmerman, B.(2004). Complicated and complex systems: What would successful reform of Medicare look like? in P.G. Forest, G.P. Marchildon, and T. McIntosh (eds), *Romanow Papers: Changing Healthcare in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, vol 2, 31. <https://doi.org/10.3138/9781442672833-004>
- Ho, C. S., & Rashid, H. A. (2011). Macroeconomic and country specific determinants of FDI. *The Business Review*, 18(1), 219-226.
- Hudson, B., Hunter, D., & Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? *Policy design and practice*, 2(1), 1-14. □ <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>
- Hughes, S. (2013) Authority structures and service reform in multilevel urban governance: The case of wastewater recycling in California and Australia. *Urban Affairs Review* 49(3), 381–407. DOI:10.1177/1078087412458762
- Hupe, P., Hill, M., & Buffat, A. (2015). Introduction: Defining and understanding street-level bureaucracy. In *Understanding street-level bureaucracy* (pp. 3-24). Policy Press. DOI:10.2307/j.ctt1t89bw0.5

- Im, T. (2014) Bureaucracy in three different worlds: The assumptions of failed public sector reforms in Korea. *Public Organization Review* 14(4), 577–96. DOI:10.1007/s11115-013-0246-7
- Ilie G. and. Ciocoiu C.N (2010). . APPLICATION OF fishbone diagram to determine the risk of an event with multiple causes mangment research and practice 2(1), 1-20 <https://www.researchgate.net/publication/46567642>
- Khan, H., Khan, I., Jan, M. S., Jandan, A. H., & Khan, S. (2019). Does good governance matter FDI inflow? Evidence from India. *Modern Economy*, 10(6), 1526-1538. DOI: 10.4236/me.2019.106101
- Kiiza, O.E. (2007). The causal relationship between foreign direct investment and economic growth: case study of Uganda. an M.Sc. Thesis, School of Management, Cranfield University.
- Kumari, R., & Sharma, A. K. (2017). Determinants of foreign direct investment in developing countries: a panel data study. *International Journal of Emerging Markets*, 12(4).658-682. <https://doi.org/10.1108/IJoEM-10-2014-0169>
- Levy, B (2014). Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199363803.001.0001>
- Liliana, L. (2016). A new model of Ishikawa diagram for quality assessment. In *Iop conference series: Materials science and engineering*, 161(1),P.012099). IOP Publishing. DOI:10.1088/1757-899X/161/1/012099
- Lobanova, J.Z., Lobanov, M. and Zvezdanović, M., (2021),” Governance and civil and political rights as FDI determinants in transition countries”. 1. *Zbornik Radova Ekonomski Fakultet u Rijeka*, 39(1), 59-86. DOI:10.18045/zbefri.2021.1.59
- May, P. J. (2014) Implementation failures revisited: Policy regime perspectives”.
- McLaughlin, M. W. (1987), ‘Learning from experience: lessons from policy implementation’, *Education Evaluation and Policy Analysis* 9(2): 171-178. <https://doi.org/10.3102/01623737009002171>
- Nakamura, R.T. and Smallwood, F. (1980). The politics of policy implementation. New York: St. Martin’s Press.
- Nam, H. J., & Ryu, D. (2023). FDI and human development: The role of governance, ODA, and national competitiveness. *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 85, 101769. DOI: 10.1016/j.intfin.2023.101769
- Ojong, C. M., Arikpo, O. F., & Ogar, A. (2015). Determinants of foreign direct investment inflow to Nigeria. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 20(8), 34–43. DOI: 10.9790/0837-20863443
- Olsen, J.P. (2015). Democratic order, autonomy, and accountability. *Governance* 28(4), 425–40. DOI: 10.1111/gove.12158
- O’Toole, L. J. (2000) „Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263–288. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270>

- Pritchett, L. and Aiyar, Y. (2015) Taxes: Price of civilization or tribute to Leviathan? Center for Global Development Working Paper 412.
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2671570>
- Rainey, H.G. (1993), *Work Motivation in R.T.Golembiewski(ed). Handbook of Organizational Behavior*. New York: Marcel Dekker.
<https://doi.org/10.4324/9781482290011>
- Routley, L. and Hulme, D. (2013) Donors, development agencies and the use of political economic analysis: getting to grips with the politics of development? ESID Working Paper 019–13. Manchester: University of Manchester.
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2386656>
- Phan, Q. T. (2024). Country-level governance quality, foreign ownership, and firm investment: evidence from WBES database. *Cogent Economics & Finance*, 12(1), 230-263. DOI:10.1080/23322039.2024.2302633
- Sameni, A., Tofangchi Mahyari, M., Vafaei, E., & Vakili, S. (2020). Evaluating the Islamic-Iranian Model of Progress from the perspective of Territorial Development Policy with Emphasis on the Institutional Approach. *Strategy*, 29(4), 165-194. DOI: 20.1001.1.10283102.1399.29.4.6.0
- Snow, D.A. and Benford, R.D. (1992) master frames and cycles of protest. In A.D. Morris and C. McClurg Mueller (eds), *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Snyder, S. (2013) the simple, the complicated, and the complex: Educational reform through the lens of complexity theory. *OECD Education Working Papers*, 96.
<https://doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en>
- Teeramungcalanon, M., Chiu, E. M., & Kim, Y. (2020). Importance of political elements to attract FDI for ASEAN and Korean Economy. *Journal of Korea Trade (JKT)*, 24(8), 63-80.
 DOI:10.35611/jkt.2020.24.8.63
- Vuks'ic, G (2013). Developing countries in competition for foreign investment, *The Journal of International Trade & Economic Development*, 22(3), 351–376, DOI: 10.1080/09638199.2011.578751
- Wang, X., Xu, Z., Qin, Y., & Skare, M. (2022). Foreign direct investment and economic growth: a dynamic study of measurement approaches and results. *Economic research-Ekonomska istraživanja*, 35(1), 1011-1034. DOI:10.1080/1331677X.2021.1952090
- Watson, G. (2004). The Legacy of Ishikawa. *Quality Progress* 37(4), 54-47.
- Yapa, H. M. and Bärnighausen, T. (2018), Implementation science in resource-poor countries and communities", *Implementation Science*. *Implementation Science*, 13(1), 1–13. DOI: 10.1186/s13012-018-0847-1
- Yerrabati, S., & Hawkes, D. D. (2016). Institutions and investment in the South and East Asia and Pacific region: Evidence from meta-analysis. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 10(11), 1-48. doi:10.5018/economics-ejournal.ja.2016-11.

Empowering the government in foreign investment policies: Application of PDIA Approach for Iran's Economy

Reza Fazelian^{*}

Received: 25 February 2024

Accepted: : 8 July 2024

Vol.5, No.17, Spring 2024

Abstract

The issue of foreign investment and its importance for economic growth and development has long been a concern for policymakers in Iran. To address this, various governments have enacted new laws, invested substantial physical and human capital into the public sector, and set ambitious goals and visions. However, these efforts often overlook the capacity of the executive environment, leading to minimal achievements. Instead, these initiatives have overburdened the executive system, draining its resources.

This study, using a new approach called Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA), highlights several key issues undermining the government's ability to attract foreign investment. These include the government's inappropriate paradigm regarding foreign investment, an overemphasis on centralized solutions, a reliance on practices from other countries without adapting them to local conditions, bureaucrats' lack of a shared understanding of the government's capacity, insufficient attention to the local context and the interactions of key actors, and reformers' disregard for existing authority structures.

^{*} PhD in Economics, Isfahan University, Isfahan, Iran.

Email: a.fazelian67@yahoo.com

The findings suggest that the government need to espouse a problem-oriented approach rather than a solution-oriented one. It is crucial to consider the local context and the key players involved when formulating policies. This article underscores the need for policymakers to tailor their strategies to the specific challenges they face and to align policy agendas with the actual capacity of the executive environment.

Keywords: Foreign investment, building state capability, capability trap, PDIA approach

JEL Classification: E2, F40, B40, H70