

## مقاله پژوهشی:

# یادگیری سیاستی در سیاست‌های مبارزه با قاچاق کالا و ارز: بررسی قوانین

## برنامه‌های پنج ساله اول تا ششم کشور<sup>۱</sup>

20.1001.1.74672588.1401.6.23.11.2

امیر حسین یآوری<sup>۱</sup>؛ علیرضا برازی<sup>۲</sup>؛ علی مویدی خرم آبادی<sup>۳</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۲/۰۶

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۰/۱۸

### چکیده

مقاله حاضر با هدف بررسی یادگیری سیاستی، شناخت بازیگران و سازوکارهای آن در مبارزه با قاچاق کالا و ارز از خلال بررسی برنامه‌های توسعه اول تا ششم کشور پس از پیروزی انقلاب اسلامی تمرکز دارد. تحقیق حاضر از نوع مطالعه موردی توصیفی است و در تجزیه و تحلیل داده‌ها از روش تحلیل محتوا استفاده شده است. جامعه آماری تحقیق ۳۵ نفر از خبرگان شامل بازیگران محوری درگیر در یادگیری سیاستی در حوزه مبارزه با قاچاق کالا هستند. برای انتخاب نمونه از روش جامعه در دسترس استفاده شده است. پس از بررسی و تحلیل محتوای اسناد سیاستی و مصاحبه با ۳۵ نفر از بازیگران اصلی این فرایند، ۳۴ مقوله محوری استخراج شد. سهم غالب یادگیری سیاستی، از میان شکل‌های مختلف یادگیری سیاستی یعنی ابزاری یا فنی، سیاسی، اجتماعی و مفهومی، به یادگیری سیاسی با ۳۳٫۳ درصد و یادگیری مفهومی با ۲۹٫۱۶ درصد اختصاص یافته است. سهم یادگیری فنی با ۲۷٫۲۵ درصد، نشان از تلاش‌های نسبتاً موفق سیاستی است که عموماً بازیگران سیاستی سطح پایین و میانی درصدد بهبود و استمرار روند موفقیت‌های گذشته هستند. از طرفی سهم بالای یادگیری سیاستی با ۳۳٫۳ درصد نشان از بلوغ پایین یادگیری در بدنه سیاست‌گذاری مبارزه با قاچاق کالا و ارز در کشور است. نتایج این پژوهش می‌تواند در شناخت دقیق‌تر فضای سیاستی مبارزه با قاچاق کالا و ارز در ادوار گذشته و تجارب آتی مفید باشد.

**کلید واژه‌ها:** یادگیری سیاستی، یادگیری، برنامه‌های توسعه، مبارزه با قاچاق کالا و ارز

<sup>۱</sup> مقاله برگرفته از رساله دکتری نویسنده مسئول، دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی است.

<sup>۲</sup> دانشیار و عضو هیات علمی دانشگاه علوم انتظامی

<sup>۳</sup> دکتری مدیریت منابع انسانی و مدرس دانشگاه

<sup>۴</sup> دانشجوی دکتری مدیریت راهبردی دانش، دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی؛ نویسنده مسئول؛ رایانامه:

## مقدمه

قاچاق کالا و ارز، یکی از چند مولفه مهم فساد اقتصادی است (کهنه‌پوشی و شایان، ۱۳۹۱) که اغلب با واژه‌های اقتصاد سیاه، اقتصاد پنهان و اقتصاد زیر زمینی از آن نام می‌برند (پیرایی و رجایی، ۱۳۹۴). این نوع اقتصاد، یک پدیده اقتصادی - اجتماعی مهم است که به دلیل گریز از پرداخت مالیات و یا احتراز از قوانین و مقررات بازدارنده و با هدف کسب سود و در شرایطی به دور از چشم ماموران و با اغماض برخی مجریان دولتی انجام می‌گیرد. این مساله قاعدتاً زیان‌های پنهان و آشکار زیادی بر پیکره اقتصاد یک جامعه وارد می‌کند و تداوم آن تولید، اشتغال، قانون‌گرایی و مشروعیت حاکمیت اقتصادی جامعه را به خطر انداخته و بخش عظیمی از سرمایه اقتصادی و اجتماعی جامعه را از دسترس خارج می‌کند (رضاقلی‌زاده و حیدرزاده، ۱۳۹۹). به همین دلیل اغلب کشورها، به‌ویژه جوامع پیشرفته، مبارزه با قاچاق کالا به‌عنوان یکی از سیاست‌های پابرجا و پایدار مطرح بوده و رویکردهای مختلفی را در برخورد با آن در پیش می‌گیرند.

با نگاهی به اهداف مقدس نظام جمهوری اسلامی ایران مصلحت نظام و جامعه ایرانی، پیشگیری و مبارزه با قاچاق کالا و ارز ایجاب می‌کرد تا تمهیداتی اندیشیده شود. بر همین اساس در تیرماه ۱۳۸۱ و در پی صدور فرمان رهبر معظم انقلاب (مدظله‌العالی) و به‌منظور برنامه‌ریزی، هدایت، سیاست‌گذاری، هماهنگی و نظارت در حوزه امور اجرایی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ستادی تحت عنوان ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز با یک شبکه ارتباطی گسترده با دیگر ارگان‌ها شامل ۲۶ دستگاه و وزارتخانه تاسیس شد. از ابتدای تاسیس تا کنون، طی ۷ دوره مدیریتی در مبارزه با قاچاق کالا و ارز رویکردهای مدیریتی مختلفی بر این حوزه حاکم بوده است. در هر دوره مدیریتی به‌راحتی می‌توان به انبوهی از برنامه‌ها، سیاست‌ها، قوانین با اهداف مشابه دست یافت که با وجود کارایی نسبی، کنار گذاشته شده و متولی جدید در حوزه مبارزه، با نگاه متفاوت موضوع را برای دوره زمانی خاصی بر عهده گرفته و این سیر با برنامه‌ها و قوانین مشابه دیگر و متولی جدید تکرار می‌شود؛ به‌طوری که می‌توان آن را یک دور یا چرخه باطل نامید. این رفتار سینوسی دولت‌مردان در باب برنامه‌ها، سیاست‌ها، قوانین و مقررات، کیفیت پایین قوانین مبارزه با

قاچاق کالا و ارز، ضعف بدنه کارشناسی سیاست‌گذاری، عدم یکپارچگی قوانین، کلیشه‌ای بودن راهکارها بدون ارائه جزئیات اجرایی و... ناشی از یک موضوع اساسی به نام عدم یادگیری سیاستی است که خود ریشه در فقدان بهره‌گیری از فرایندها و ابتکارات مدیریت دانش در این سازمان دارد (برازی، مویدی و ملک، ۱۳۹۹). البته، نمی‌توان ادعا کرد که همواره یادگیری رخ نداده، بلکه در اکثر مواردی که یادگیری رخ داده است، یادگیری نامناسب، ناقص و یا ناآگاهانه بوده است.

با توجه به تحلیل اسناد بالادستی در حوزه مبارزه با قاچاق کالا و ارز همچون افق ده‌ساله مبارزه با قاچاق کالا و ارز، سند راهبردی مبارزه، قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، تلاش‌های سیاستی صورت گرفته در برنامه‌های توسعه اول تا ششم توسعه و... به‌ویژه رهنمودهای مقام معظم رهبری «مدظله العالی» مبنی بر مبارزه هوشمندانه، اهمیت و ضرورت تدوین طرح راهبردی مدیریت دانش به‌عنوان پیشران اصلی مبارزه با قاچاق کالا را دوچندان کرده است؛ اما پرداختن به این مهم بدون توجه به شناخت وضع موجود، شناخت و عارضه‌یابی فرایندهای سازمان به‌عنوان نقطه شروع مباحث طرح راهبردی مدیریت دانش امکان‌پذیر نخواهد بود. آنچه که به‌عنوان پاشنه آشیل دوفراينده اصلی مبارزه با قاچاق کالا و ارز یعنی فعالیت‌های پیشگیری و مقابله، بسیار حایز اهمیت است، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر فعالیت ۲۶ دستگاه درگیر در این حوزه است که پرداختن به مفهوم یادگیری سیاستی به‌ویژه در فرایند تدوین سیاست‌ها و قوانین بالادستی را ضروری می‌سازد. آنچه که این ضرورت را تبیین می‌کند و مانع یادگیری سیاستی است، ضعف در اشتراک دانش راهبردی است که رفتارهای سینوسی سیاست‌گذاری و تکرار اهداف سیاستی در تدوین برنامه‌هایی را به‌دنبال داشته که یا تحقق نیافته‌اند و یا با هدف‌گذاری بالاتر تدوین شده‌اند و همین عوامل در گذر زمان شکست بسیاری از برنامه‌های مبارزه را فراهم ساخته است. هدف اصلی این مقاله بررسی میزان یادگیری سیاستی در برنامه‌ها، سیاست‌ها و قوانین و مقررات مبارزه با قاچاق کالا و ارز پیشین به‌منظور بهره‌گیری از نتایج آن در برنامه‌ها و سیاست‌های پیش‌رو است. بنابراین و به‌منظور دستیابی به هدف مذکور، محقق قصد دارد به این سوال پاسخ گوید که «یادگیری سیاستی در قوانین مبارزه با قاچاق کالا و

ارز چگونه است؟» به منظور پاسخگویی به سوال مذکور کلیه مستندات قوانین برنامه اول تا ششم توسعه جهت استخراج سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های سیاستی مبارزه با قاچاق کالا و ارز مورد مطالعه و بررسی قرار گرفته تا مشخص شود:

- مهم‌ترین شکل‌های یادگیری سیاستی در مبارزه با قاچاق کالا و ارز کدام‌اند؟
- سازوکارهای یادگیری سیاستی در مبارزه با قاچاق کالا و ارز کدام‌اند؟
- بازیگران یادگیری سیاستی در مبارزه با قاچاق کالا و ارز کدام‌اند؟

## مبانی نظری و پیشینه‌شناسی تحقیق

### مفهوم شناسی قاچاق و شکل‌های مختلف آن

واژه قاچاق برگرفته از زبان ترکی است که در لغت نامه عمید به معنای «وارد کردن یا صادر کردن کالاهایی که ورود و صدور آن‌ها ممنوع است و معامله آن در انحصار دولت است» تعریف شده است (عمید، ۱۳۹۳). همچنین پدیده قاچاق کالا و ارز یا تجارت زیرزمینی که به صورت پنهانی انجام می‌شود، به نقل و انتقال کالا، بدون پرداخت عوارض گمرکی و سود بازرگانی اطلاق می‌شود. همچنین قاچاق را به معنای متاعی که معامله یا ورود آن به کشور ممنوع باشد و عملی که بر خلاف قانون و بصورت پنهانی انجام می‌شود، اطلاق می‌شود. به‌طور کلی هر نوع معامله یا مبادله کالا با پول یا کالای دیگر که محدودیت و یا ممنوعیتی به وسیله دولت برای آن ایجاد شده باشد، قاچاق به‌شمار می‌آید و این موضوع مربوط می‌شود به تجارت و مبادله کالا که قدمتی به اندازه تاریخ دارد (الهام، میرخیلی و پرهام‌فر، ۱۳۹۳). بنابراین تعریف قاچاق دامنه وسیعی از فعالیت‌ها را شامل می‌شود؛ تولید بدون اخذ مجوز از مراجع مربوط، بازرگانی بدون ثبت در دفاتر رسمی، عرضه کار بدون مجوز در بازار، دستکاری در اسناد دولتی و تجاری و جعل آنها، رشوه‌خواری، تولید و توزیع کالاهای ممنوع و خرید و فروش آن مثل مواد مخدر، مشروبات الکلی و غیره همگی از اشکال قاچاق‌اند؛ به عبارتی دو خصیصه در پدیده قاچاق پررنگ است، الف) بدون مجوز هستند. ب) افراد با انگیزه سود بیشتر از فعالیت‌های رسمی به اینگونه فعالیت‌ها اقدام می‌کنند. می‌توان نتیجه گرفت که به‌طور کلی قاچاق کالا شامل دو بخش است: یکی

قاچاق کالاهای ممنوع؛ یعنی کالاهایی که صادرات و واردات آنها ممنوعیت شرعی و قانونی دارند؛ نظیر مواد مخدر، اسلحه و مشروبات الکلی و دیگری قاچاق کالاهای مجاز و مجاز مشروط؛ که منظور کالاهایی است که صادرات و واردات آنها با رعایت ضوابط قانونی امکان پذیر است اما به دلیل رعایت نکردن ضوابط قانونی، قاچاق تلقی می‌شوند.

پدیده قاچاق کالا و ارز در کشور ما واقعیتی کتمان‌ناپذیر است که به دلایل مختلف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی به‌ویژه در سال‌های اخیر نضج گرفته است و حجم عظیمی از منابع کمیاب ارزی را از این طریق به جیب اداره کنندگان شبکه‌های سازمان یافته قاچاق کالا سرازیر می‌کند (دلایی، قره داغی و عباسی، ۱۳۹۴).

عوارض ناشی از قاچاق، پرداخت نشدن حقوق و عوارض دولتی، برهم‌زدن تعادل بازار رقابتی، تقویت باندهای مافیا از طریق سودآوری زیاد، ایجاد فساد مالی و اداری، مختل کردن بازار و بخش تولید و توزیع کشور و رخنه ارتشاء و فساد در نظام اداری است (قلی‌زاده، علیپور و ذوقی بارانی، ۱۳۸۹).

همچنین علاوه بر آثار زیانبار قاچاق کالا بر تولید داخلی و ناهنجاری‌های اقتصادی ناشی از این پدیده، ناهنجاری‌های اجتماعی و فرهنگی (راموز و شعاعی شهرضا، ۱۳۹۷) از طریق تغییر فرهنگ و ذائقه مصرف‌کنندگان به سمت کالاهای غیراستاندارد قاچاق با تضعیف تولید داخلی را به دنبال دارد. از سوی دیگر برخی قاچاق را پدیده‌ای اقتصادی دانسته و معتقدند برای مقابله با این معضل باید راهکارهای اقتصادی مانند بهبود کیفیت و حمایت از تولید داخلی، تسهیل در واردات کالاهایی که تولید داخلی جوابگوی نیاز بازار نبوده و فرهنگ‌سازی و ترغیب مصرف‌کنندگان به حمایت از تولید داخلی ارائه شود (خندان، ۱۳۹۸). برخی دیگر به کارگیری شیوه‌های برخورد فیزیکی و تشدید مجازات قاچاقچیان برای افزایش مخاطره قاچاق را لازمه مبارزه با این پدیده شوم اقتصادی تلقی می‌کنند. طی سال‌های اخیر مبارزه با قاچاق کالا و ارز با گسترش ورود این کالاها به بازار کشور وارد مراحل پیچیده‌تری شده و بیشتر متولیان امر، مقابله با این پدیده را در گرو هماهنگی و تعامل بیشتر دستگاه‌های دخیل در مبارزه با قاچاق کالا و ارز می‌دانند.

## رویکردهای مدیریتی حاکم بر مبارزه با قاچاق کالا و ارز

از سال ۱۳۸۳ تا کنون، طی ۷ دوره مدیریتی در ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز می‌توان سه رویکرد مدیریتی حاکم بر این مجموعه را مورد توجه و بررسی قرار داد (دیبچه سند راهبردی مبارزه با قاچاق کالا و ارز در افق ۱۴۰۳).

### رویکرد مقابله‌ای: (آماده سازی، برنامه‌ریزی و ساختارمندی)

در دوره نخست، به دلیل نوپا بودن ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، اقدامات اولیه بیشتر متمرکز بر موضوعات ساختاری بوده و مواردی همچون: ایجاد ساختار مناسب و جذب نیرو، برنامه‌ریزی، تبیین و تشریح دیدگاه‌ها و اصول و اهداف مبارزه، تنظیم سند راهبردی تحت عنوان افق ده‌ساله، ارائه برنامه برای واحدهای مختلف ستاد بر اساس سند راهبردی، آماده سازی پیش‌نویس لایحه مبارزه با قاچاق کالا و ارز، اولویت‌بخشی فعالیت‌های اطلاعاتی متمرکز، تعامل جدی با قوه قضائیه و دستگاه‌های امنیتی، انتظامی و نظامی و... مورد توجه بوده است.

### رویکرد پیشگیرانه (تمرکز بر جنبه‌های پیشگیرانه و اصلاح قوانین ومقررات)

در این دوره تغییر شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور ایجاب می‌کرد تا تغییرات اساسی در روندها و فرایندهای حاکم ایجاد شود. بنابراین، در این صورت اتکاء به سرمایه‌های انسانی کارآمد و متخصص، پیش‌بینی هوشمندانه، پیشگیری بازدارنده، واپایش و مقابله همه جانبه با قاچاق کالا و ارز، تقویت عزم ملی و مدیریت جهادی و... سرلوحه فعالیت‌ها قرار گرفت و نقش محوری در تحقق اقتصاد مقاومتی، فرامین و بیانات مقام معظم رهبری<sup>(مدظله‌العالی)</sup> پیرامون مبارزه با مفاسد اقتصادی و قاچاق کالا و ارز، حمایت از فضای کسب و کار و تولید ملی و... با جدیت بیشتری شکل گرفت و تمرکز بر اصلاح ساختارها، برنامه‌ها، تقویت نیروی انسانی، تصویب لایحه در مجلس شورای اسلامی و تبدیل آن به قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و کسب تجربه در اجرای قانون و نیز تقویت اراده ملی در مبارزه با این پدیده مذموم در دستور کار قرار گرفت.

### رویکرد تلفیقی (نظام‌مند، تحول‌گرا و مبتنی بر دانش)

در این دوره با توجه به پیچیدگی‌های زیاد اقتصادی - اجتماعی و نیز تمرکز بر امور فرهنگی و پیشگیری، توجه به اصلاح فرایندها و هم ورود دیدگاه‌های نوین به این عرصه توسط ستاد ضروری می‌نمود. مدیریت یکپارچه و هماهنگ مرزها، مدیریت نظام‌مند و اقتضایی، مدیریت دانش و فنآوری اطلاعات و ارتباطات از جمله نگاه‌هایی بود که می‌بایست در فعالیت‌های ستاد مورد توجه جدی قرار گرفته و سرلوحه اقدامات آن باشد. در این دوره به تقویت امور علمی و پژوهشی و نیز آموزش توجه خاصی صورت گرفته و در روند فعالیت‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری با بهره‌گیری از دستاوردهای علمی حاصل از تحقیقات تجدید نظر اساسی صورت گرفته است. در واقع ستاد در این دوره تبدیل به سازمانی دانش-محور و فناورانه شده است که با نگرشی نظام‌مند و اقتضایی قصد دارد با پدیده مذموم قاچاق کالا و ارز مبارزه‌ای همه‌جانبه و با رویکردی تلفیقی صورت دهد و این در واقع نتیجه مجموعه فعالیت‌های دست‌اندرکاران مبارزه با قاچاق کالا و ارز در سراسر کشور است که با مدیریت انقلابی و جهادی فعالیت‌های خود را سامان می‌دهد.

### مبارزه با قاچاق کالا در برنامه‌های توسعه

بررسی مستندات برنامه‌های اول تا ششم توسعه نشان می‌دهد که از همان ابتدا توجه به موضوعات مربوط به قاچاق کالا همواره مورد توجه سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان بوده است و ادبیات قالب سیاست‌ها در مواردی که سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان با موضوعات اقتصاد مواجه شده‌اند، دارای ارتباط تنگاتنگی با مفاهیم قاچاق بوده است. هر چند که متولی حقوقی و قانونی مبارزه با قاچاق کالا و ارز در ابتدای برنامه‌های توسعه اول تا سوم کاملاً مشخص نیست، اما توجه به موضوع قاچاق کالا در این سیاست‌ها به‌وضوح مشخص است.

توجه به ایجاد فرصت برابر برای همه افراد واجد شرایط جهت واردات و صادرات با نظارت دولت، سیاست قیمت‌گذاری کالاهای وارداتی به‌نحوی که ضمن حفظ استانداردهای مورد نظر در مورد کیفیت کالاها، حمایت لازم از تولیدکنندگان داخلی،

جلوگیری تدریجی از ورود کالاهای صنعتی مصرفی به کشور هم‌زمان با رشد صنایع مادر و بنیادی، لغو بخشودگی‌های حقوق گمرکی و سود بازرگانی کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای در طول برنامه، امکان ایجاد رقابت در بازارهای بین‌المللی برای کالاهای داخلی، اجازه صادرات و واردات کالاهای مجاز از طریق مناطق مرزی به خصوص مناطق جنوبی و شرقی کشور و... از جمله مهم‌ترین جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های برنامه اول توسعه بوده است (سینایی و زمانی، ۱۳۹۱).

مهم‌ترین سیاست‌های مورد توجه در برنامه دوم توسعه در مبارزه با قاچاق کالا، در بند ۱ مورد اشاره قرار گرفته است که تاکید ویژه‌ای بر توجه به عدالت اجتماعی، آمایش سرزمین به‌منظور پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا دارد (برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ۱۳۶۹).

اما نقطه عطف سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز در برنامه سوم توسعه مشهود است که یک سال پس از تصویب آیین‌نامه اجرایی «قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز» توسط هیئت وزیران تدوین شد. در ماده ۳۰ این آیین‌نامه آمده بود «به‌منظور برنامه‌ریزی، هدایت، سیاست‌گذاری، هماهنگی و نظارت در حوزه امور اجرایی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ستادی تحت عنوان ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز متشکل از وزیر کشور به‌عنوان رییس ستاد، وزیر اطلاعات، وزیر امور اقتصادی و دارایی و... تشکیل شود.» و در تبصره ۲ همین ماده ذکر شده بود «دبیرخانه ستاد در وزارت کشور مستقر خواهد بود و تشکیلات سازمانی آن توسط وزیر کشور به تصویب خواهد رسید.» و در تبصره ۳ به تشکیل کمیسیون مبارزه با قاچاق استان‌ها به ریاست استاندار یا معاون سیاسی و امنیتی استانداری صراحت داشت. بنابراین سیاست‌های برنامه سوم توسعه با توجه به ساختار شکل گرفته ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز طراحی شده است. براین اساس مهم‌ترین سیاست‌های مورد توجه برنامه سوم توسعه بر موضوعاتی اساسی همچون آمایش سرزمین به‌منظور پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا، تعیین تکلیف دستگاه‌های عضو مبارزه، نظارت بر عملکرد دستگاه‌های عضو مبارزه، بهینه‌سازی ساختار، روش‌ها، فرایندهای انجام کار، تدوین لوایح و قوانین مورد نیاز مبارزه با قاچاق، واپایش و



نظارت بر توزیع کالا و خدمات، تدوین لوایح و قوانین استاندارد سازی کالا و خدمات تاکید داشت (آیین نامه اجرایی قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز، ۱۳۷۹).

در برنامه چهارم توسعه جهت گیری‌ها در تدوین سیاست‌های مبارزه با قاچاق کالا و ارز در ادامه برنامه‌های توسعه سال‌های قبل بوده و علاوه بر تاکید بر وظایف ذاتی ستاد (ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های عضو، نظارت و واپایش و...) به موضوعاتی همچون ایجاد تسهیلات موثر نیاز گسترش ترانزیت کالا و مسافر، واپایش و یکپارچه سازی سازمان مدیریت فرودگاه‌ها و پایانه‌های مرزی، تدابیر و اقدامات موثر حفاظتی، تجهیز مجاری و مبادی ورود کالا به کشور، حمایت از ترانزیت و عبور مطمئن کالا و خدمات، حذف موانع غیر تعرفه‌ای و غیرفنی، سازماندهی بازارچه‌های مرزی، راه اندازی دفاتر و شعب سازمان توسعه تجارت در کشورهای هدف تاکید شده است. نکته قابل توجه در سیاست‌های برنامه چهارم توسعه توجه ویژه به توسعه تجارت الکترونیک، ایجاد بازارچه‌های مجازی و رد پای ورود به موضوعات فضای سایبر در حوزه قاچاق کالا و ارز است (قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ۱۳۸۳). که در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه اهمیت بیشتری نیز یافته است.

مهم‌ترین سیاست‌های مبارزه با قاچاق کالا و ارز در برنامه پنجم توسعه بر موضوعاتی همچون توازن در تجارت و خدمات، کاهش کسری تراز بازرگانی بدون نفت، توسعه صادرات در بخش خدمات فناوری، گسترش فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مرزی، گسترش فعالیت‌های اقتصادی در سواحل جنوبی و جزایر تاکید دارد (قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۹).

ورود مجلس به فعالیت‌های مبارزه با قاچاق کالا و ارز در برنامه ششم توسعه شکل جدی‌تری به خود می‌گیرد به گونه‌ای که در سیاست‌های برنامه پنجم، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز موظف به ارائه گزارش‌های سالانه به مجلس می‌شود و این موضوع در راستای ارزیابی تحقق یکی دیگر از سیاست‌های برنامه ششم است که بر کاهش ۱۰ درصدی ورود کالای قاچاق در طول سال‌های اجرایی قانون برنامه تاکید دارد. تامین تسهیلات مورد نیاز جهت مبارزه با قاچاق، جلوگیری از فعالیت مبادی ورودی غیرمجاز زمینی و دریایی از

جمله دیگر سیاست‌های مورد تاکید در برنامه ششم توسعه بوده است (قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، ۱۴۰۰).

### مفهوم یادگیری سیاستی

پیچیدگی جهان و اجتناب‌ناپذیری خطاهای انسانی، یادگیری را برای غلبه بر چالش‌هایی که هنگام برخورد با سیاست و سیاست‌های عمومی به وجود می‌آیند، ضروری می‌سازد. تدوین سیاست‌های عمومی مبتنی بر یادگیری از تجارب سایر سیاست‌ها است و طراحی و اجرای سیاست‌ها به‌طور مداوم از طریق سازوکارهای مختلف بازخورد سازگار می‌شوند. در این چالش‌ها، آموختن از اشتباهات گذشته بیانگر امیدواری به توسعه سیاست‌های بهتر در آینده است (مایسون، اسکولتن و ویبل، ۲۰۱۷).

در عمومی‌ترین سطح، «یادگیری سیاستی» را می‌توان به‌عنوان تعدیل درک و باورهای مربوط به سیاست عمومی تعریف کرد (دانلوپ و رادیلی، ۲۰۱۳). دانلوپ و رادیلی، دویچ<sup>۳</sup> را اولین کسی می‌دانند که در مطالعه علم سیاست بر یادگیری تاکید داشته است. از نظر دویچ، دولت‌ها از طریق دو فرایند «بازخورد» و «هدایت» فعالیت می‌کنند که این امر به «ظرفیت یادگیری» دولت بستگی دارد. هکلو<sup>۴</sup> بر اهمیت یادگیری، به‌ویژه در مورد قدرت و سیاست، در نحوه کنار آمدن مردم با عدم اطمینان در شکل‌گیری تصمیمات دولت تاکید فراوان داشت. وی بر نقش ایده‌ها در سیاست‌گذاری تاکید داشت و پیشنهاد کرد که یک رویکرد جدید در سیاست‌گذاری عمومی که متمرکز بر کسب دانش و استفاده از آن است، می‌تواند توضیحات و درک بهتری نسبت به نظریه‌های مبتنی بر تعارض موجود در مورد تحولات داشته باشد. همچنین وی بر این باور است که برای توسعه عملکرد دولت و توسعه سیاست‌ها، باید «دانش» سازمان مورد توجه جدی قرار گیرد؛ به عبارتی دیگر سازمان باید

1. Stéphane, Scholten & Weible

2. Dunlop and radaelli

3. Deutsch

4. Hecl

فرایندهای مدیریت دانش در سازمان را به کار گیرد تا بتواند شرایط حذف عدم اطمینان در تصمیم‌گیری را فراهم سازد (دانلوب، ۲۰۱۷).

به نقل از ویتینگ<sup>۱</sup> (۲۰۱۷) کستل<sup>۲</sup> به شکل دیگری از یادگیری اشاره می‌کند که می‌تواند بسیاری از مشکلات سیاستی دولت‌ها را مرتفع کند. دولت‌ها می‌توانند با بهره‌گیری از یادگیری سیاستی، از تجربیات گذشته خود درس بگیرند، زمان حال خود را اصلاح کنند و بر اساس تفسیر درست از چگونگی عملکردهای پیشین، اقدام کنند.

ساباتیر<sup>۳</sup> (۲۰۰۷) در نتیجه نگرانی از تأثیرات جمع‌آوری و انتشار نتایج تجزیه و تحلیل سیاست‌ها و تأثیرات آن بر سیاست‌های بعدی، استدلال کرده است که «یادگیری سیاستی» عامل اصلی تعیین‌کننده نوآوری و تغییر سیاست است.

ریچارد رز<sup>۴</sup> (۱۹۹۱) نیز از مفهوم دیگری برای یادگیری به نام «طراحی درس» یا درس‌آموزی - برای کمک به توصیف فرایندی که برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه یافته در یک کشور توسط دیگران تقلید می‌شود و در سراسر جهان منتشر می‌شود، استفاده کرده است.

گرین و لوبر<sup>۵</sup> (۲۰۰۷) نیز در ارتباط با تئوری یادگیری سه رویکرد عمده را مورد اشاره قرار داده‌اند: اول، اینکه در تئوری‌های متمرکز بر یادگیری از یک قلمرو به قلمرو دیگر تفاوت وجود دارد؛ دوم، بین یادگیری و تغییر سیاستی در یک قلمرو مشخص، ارتباط وجود دارد و نهایتاً جنبه سازمانی یادگیری در سازمان‌های عمومی را مورد تأکید قرار می‌دهد.

مورال - اسمیت<sup>۶</sup> (۲۰۱۲) نیز در پژوهشی در ارتباط با یادگیری سیاستی در سیاست‌های توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر انگلیس، از چهار نوع عمده یادگیری سیاستی با عنوان یادگیری ابزاری، یادگیری مفهومی، یادگیری اجتماعی، یادگیری سیاسی نام می‌برد که آنها را در بازه‌ای بیست ساله مورد بررسی قرار داده است.

1. Witting

2. Castel

3. Sabatier

4. Rose

5. Grin & Loeber

6. Murrall-Smith

جدول شماره ۱: مهم‌ترین مفاهیم و تعاریف حوزه یادگیری سیاستی

تعریف	مفهوم	محققان
یادگیری ابزاری برای تغییر پایدار در قالب پاسخ متفاوت به رفتار است که از تجربه حاصل می‌شود.	یادگیری اجتماعی	هکلو (۱۹۷۴)
نوعی خاص از یادگیری است که در آن سیاست‌گذاران از تجربیات مثبت و منفی دیگران یاد می‌گیرند در این دیدگاه یادگیری عمدتاً از طریق تغییرات سیاستی رخ می‌دهد.	درس آموزی	ریچارد رز (۱۹۸۸)
تلاشی عمدی برای تنظیم اهداف یا تکنیک‌های سیاست‌گذاری است که بر پیامدهای سیاستی گذشته و حال و در راستای دستیابی بهتر به اهداف نهایی حاکمیت است.	یادگیری اجتماعی	هال (۱۹۹۳)
یادگیری حاصل تغییر در باورها یا درجه اعتماد به یک باور یا توسعه و ایجاد باورها، مهارت‌ها یا رویه‌های جدید در نتیجه مشاهده و تفسیر تجربه است.	یادگیری تجربی	لوی (۱۹۹۴)
فرایندی که طی آن از دانش سیاستی، برنامه‌های مدیریتی، نهادها و ایده‌ها در یک نظام سیاسی (حال و گذشته) برای توسعه سیاست‌ها، برنامه‌های مدیریتی، نهادها و... در نظام سیاسی دیگری استفاده می‌شود.	انتقال سیاست	دولوویتز و مارش (۲۰۰۰)
یادگیری سیاستی عامل اصلی تعیین‌کننده نوآوری و تغییر سیاست است.	یادگیری سیاسی	ساباتیر (۲۰۰۷)
تعدیل درک و باورهای مربوط به سیاست عمومی تعریف کرد	یادگیری	دانلوپ و رادیلی (۲۰۱۳)

همانگونه که مشاهده می‌شود، میراث تحقیقات و موضوعات مرتبط با یادگیری سیاستی، ادبیاتی را در مورد این پدیده تولید نموده که به‌طور مداوم تکامل یافته است. در این ادبیات، نکات واگرایی در مورد انواع بازیگران و ماهیت دانش درگیر در یادگیری سیاستی کاملاً مشهود است. به‌ویژه تلاش‌های نوع‌شناسی اخیر تغییرات قابل توجهی را در روند یادگیری سیاستی برجسته کرده است (مویسون، اسکالتن و ویبل، ۲۰۱۷).

### پیشینه تحقیق

در ارتباط با یادگیری سیاستی تحقیقات مختلفی صورت گرفته است اما دامنه این تحقیقات به‌ویژه در داخل زیاد نیست. پورا حد و همکاران (۱۴۰۰) در پژوهشی با عنوان

«یادگیری سیاستی در سیاست‌گذاری عمومی گردشگری با رویکرد فرایندی» یادگیری سیاستی در برنامه‌ها، سیاست‌ها و قوانین حوزه گردشگری ایران در شش برنامه توسعه مورد بررسی قرار دادند. با توجه به تحلیل‌های صورت گرفته توسط محققین، خطوط سیاستی (یادگیری‌های سیاستی) تدوین شد و مشخص شد که یادگیری‌ها همان باید و نبایدهای سیاستی است که در حوزه مداخلات سیاست‌ها و برنامه‌های آتی گردشگری باید مدنظر قرار گیرد.

فرتاش، قاضی نوری، طباطبائیان و الیاسی (۱۳۹۶) در پژوهشی با عنوان «یادگیری سیاستی در سیاست‌های توسعه فناوری و نوآوری ایران (مطالعه قوانین برنامه سوم، چهارم و پنجم توسعه)» به بررسی یادگیری سیاستی و سازوکارهای آن در عمده‌ترین تلاش‌های سیاست‌گذاری فناوری و نوآوری ایران، بر برنامه‌های توسعه به‌عنوان مهم‌ترین سیاست‌های توسعه‌ای میان مدت کشور بررسی یادگیری سیاستی و سازوکارهای آن در عمده‌ترین تلاش‌های سیاست‌گذاری فناوری و نوآوری ایران، بر برنامه‌های توسعه به‌عنوان مهم‌ترین سیاست‌های توسعه‌ای میان مدت کشور پرداختند. نتایج تحقیق پس از بررسی و تحلیل محتوای اسناد سیاستی و مصاحبه با ۱۸ نفر از بازیگران اصلی این فرایند و استخراج ۱۶ مقوله محوری در توسعه فناوری و نوآوری نشان داد سهم غالب یادگیری سیاستی در این ۱۶ مقوله به یادگیری سیاسی و فنی به ترتیب با ۸ و ۷ تکرار اختصاص یافته است.

صاحبکار خراسانی و همکاران (۱۳۹۵) در پژوهشی با عنوان «تحلیل یادگیری سیاستی در فرایند تصویب قانون حمایت از شرکت‌ها و موسسات دانش بنیان و تجاری سازی اختراعات و نوآوری‌ها» لایحه حمایت از شرکت‌های دانش بنیان و تجاری سازی نوآوری‌ها و اختراعات و تغییرات صورت گرفته در آن را از لایحه تا تصویب مورد بررسی قرار داده‌اند. نتایج نشان داد تغییرات صورت گرفته در محتوای لایحه ناشی از یادگیری‌های سیاستی در فرایند تصویب به واسطه تعامل بازیگران مختلف، درس آموخته‌ها و تجارب پیشین است. بر این اساس یادگیری فنی با بیشترین فراوانی در اولویت یادگیری‌های صورت گرفته قرار دارد.

ژان، رن، آتی و ژو<sup>۱</sup> (۲۰۲۱) پژوهشی را با عنوان «یادگیری خط مشی با داده‌های جمع‌آوری شده تطبیقی» با هدف بررسی چالش یادگیری سیاست بهینه با داده‌های جمع‌آوری شده تطبیقی انجام دادند و مدلی برای یادگیری سیاست‌ها با داده‌های جمع‌آوری شده تطبیقی ارائه کردند. آنها معتقد هستند که بر سر راه یادگیری سیاستی دشواری‌هایی در خصوص یادگیری از دانسته‌های پیشین وجود دارد و این دشواری‌ها و موانع یادگیری سیاستی باید شناسایی شوند. بر این اساس رویکردی طراحی کردند که بر اساس ادبیات نیمه پارامتریک ساخته شده است. نتایج تحقیق نشان داد که در وضعیتی که احتمال تخصیص یک توالی مثبت غیر فزاینده در خصوص یادگیری دانسته‌های پیشین وجود ندارد، می‌توان از تخمین‌گرهای تعمیم‌یافته برای تقریب ارزش خط‌مشی استفاده کرد.

هادسون، هانتر و پکهام<sup>۲</sup> (۲۰۱۹) در پژوهشی با عنوان «شکست خط‌مشی و شکاف اجرای سیاست: آیا برنامه‌های حمایت از سیاست می‌توانند کمک کننده باشند؟» به بررسی عوامل شکست برنامه‌ها و سیاست‌ها پرداختند. بر اساس نتایج تحقیق دولت‌ها به جای اینکه اجازه دهند، سیاست‌ها به سمت شکست کامل یا حتی جزئی سوق پیدا کنند، باید از روش‌هایی بهره بگیرند که از طریق آن فرایند سیاست - به‌ویژه مرحله اجرا - تقویت و حمایت شود. بنابراین باید از طریق روش‌هایی همچون شناسایی عوامل کلیدی شکست سیاست‌ها، بررسی رویکردهای مختلف برای حمایت از سیاست‌ها و شناسایی پیام‌های کلیدی برای دست‌اندرکاران سیاست موفقیت سیاست‌ها را تضمین کنند.

منسا (۲۰۱۹) در پژوهشی با عنوان «توسعه پایدار: معنا، تاریخ، اصول، ارکان و پیامدها برای کنش انسانی» به بررسی نقش یادگیری سیاستی در توسعه پایدار پرداخته است. نتایج به‌دست آمده از این تحقیق نشان می‌دهد، کل موضوع توسعه پایدار حول محور برابری بین نسلی متمرکز است و تمرکز بین نسلی اساساً بر ستون‌های سه بعدی متمایز اما به‌هم پیوسته، یعنی محیط زیست، اقتصاد، و جامعه متمرکز شده است. تصمیم‌گیرندگان باید دائماً مراقب

<sup>۱</sup> . Zhan, Ren, Athey and Zhou

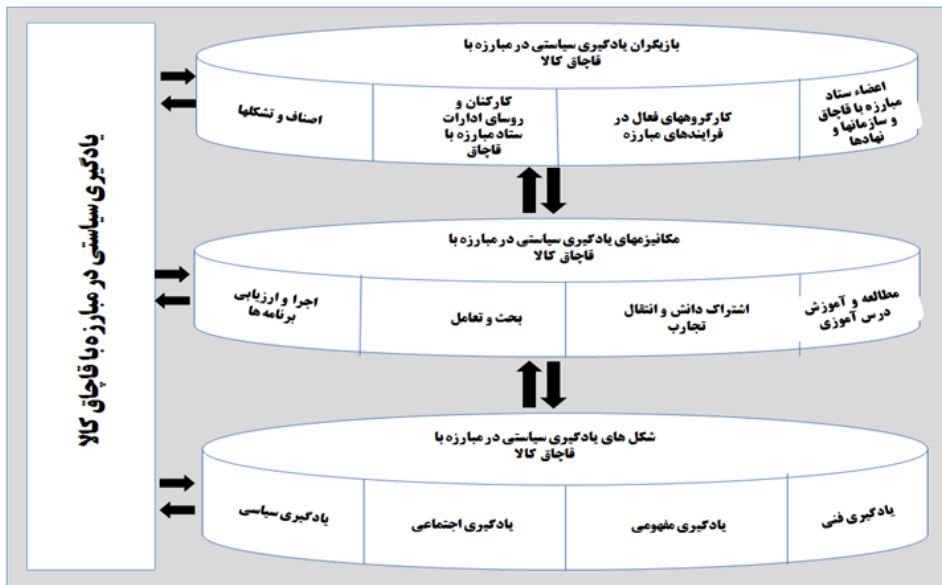
<sup>۲</sup> . Hudson, Hunter and Peckham

روابط، مکمل ها و مبادلات بین این ارکان باشند و از رفتار و اقدامات انسانی مسئولانه در سطوح بین‌المللی، ملی، اجتماعی و فردی اطمینان حاصل کنند تا از اصول این پارادایم حمایت کرده و آنرا ترویج کنند. علاقه به توسعه انسانی باید توسط بازیگران کلیدی - به‌ویژه سازمان ملل، دولت‌ها، بخش خصوصی و سازمان‌های جامعه مدنی - از نظر سیاست‌ها، آموزش و مقررات مدیریت منابع اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی انجام شود تا اطمینان حاصل شود که همه افراد نسبت به توسعه پایدار آگاه و سازگار بوده و آنرا آموخته‌اند.

بر اساس جمع‌بندی پیشینه نظری مورد بررسی، مقاله حاضر چهار رویکرد زیر را در

پیش می‌گیرد:

۱. با هدف بررسی یادگیری سیاستی در برنامه‌های مبارزه با قاچاق کالا و ارز به‌عنوان یک تلاش درون نظام سیاست‌گذاری کشور، بر دومین رویکرد یادگیری سیاستی گرین و لئوبر (۲۰۰۷) «تئوری‌های ارتباط بین یادگیری و تغییر سیاستی در یک قلمرو مشخص» متمرکز است.
۲. یادگیری سیاستی موردنظر در این مقاله بر مبنای چهار نوع یادگیری مورد استفاده توسط مورال-اسمیت (۲۰۱۲) است. یادگیری سیاستی در این مقاله دارای چهار نوع اصلی: ابزاری، مفهومی، اجتماعی و سیاسی است.
۳. مهم‌ترین سازوکارهای منتخب یادگیری مورد استناد در این مقاله شامل: آموزش، مطالعه و درس‌آموزی، اجرا و ارزیابی برنامه‌های پیشین، تجارب سیاستی مشابه، بحث‌های سیاستی و تعامل بین بازیگران است.
۴. بازیگران محوری درگیر در یادگیری سیاستی نیز بر اساس تجمیع بازیگران مورد اشاره در پیشینه و نیز ساختار سیاست‌گذاری کشور در حوزه مبارزه با قاچاق کالا و ارز عبارتند از: اعضاء کارگروه‌های فعال در حوزه فرهنگی و پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز، روسای ادارات ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، اعضای ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز و نمایندگان آنها که شامل ۲۶ دستگاه است.



شکل ۱: مدل مفهومی تحقیق

## روش‌شناسی تحقیق

تحقیق حاضر از نظر جهت‌گیری از نوع توسعه‌ای و کاربردی است و از نظر رویکرد کیفی است. با توجه به اینکه تحقیق حاضر به دنبال پاسخگویی به چگونگی و انواع و سازوکارهای یادگیری سیاستی در قوانین برنامه اول تا ششم توسعه در حوزه مبارزه با قاچاق کالا و ارز است، مناسبترین راهبرد برای آن مطالعه موردی توصیفی است. داده‌های مورد نیاز تحقیق از طریق مصاحبه و مطالعه اسناد و قوانین برنامه‌های اول تا ششم توسعه گردآوری شده است. بازه زمانی تحقیق از اوایل دهه ۱۳۶۰ یعنی شروع برنامه اول توسعه تا سال ۱۴۰۰ پایان برنامه ششم توسعه است و از نظر مکانی ایران و از نظر موضوع یادگیری سیاستی در کلیه قوانین مرتبط با حوزه مبارزه با قاچاق کالا و ارز در گستره ملی را در بر می‌گیرد.

جامعه آماری شامل ۳۵ نفر شامل جامعه تخصصی و خبرگان و بازیگران محوری درگیر در یادگیری سیاستی هستند. با توجه به ضرورت اشباع نظری تحقیق، کلیه افراد جامعه آماری در مصاحبه وارد شدند. ابزار گردآوری داده‌ها، مصاحبه نیمه ساختاریافته و روش



تجزیه و تحلیل داده‌های به دست آمده در این بخش، روش تحلیل محتوا است. شیوه کار بدین صورت بوده است که ابتدا شیوه‌نامه مصاحبه و سوالات مرتبط تهیه و سپس برای هر مصاحبه زمانی بین ۳۰ تا ۶۰ دقیقه بنا بر شرایط در نظر گرفته شد و پس از مصاحبه اطلاعات لازم جهت تحلیل محتوای مصاحبه‌ها آماده شد. علاوه بر این، محتوای کلیه قوانین برنامه توسعه اول تا ششم نیز مورد بررسی قرار گرفت و کدگذاری لازم انجام شده است.

همانگونه که اشاره شد در این تحقیق سوال اصلی عبارت است از «یادگیری سیاستی در قوانین مبارزه با قاچاق کالا و ارز چگونه است؟» به منظور پاسخگویی به سوال مذکور کلیه مستندات قوانین برنامه اول تا ششم توسعه جهت استخراج سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های سیاستی مبارزه با قاچاق کالا و ارز مورد مطالعه و بررسی قرار گرفت و جهت اطمینان از صحت و درستی آنها در اختیار جامعه آماری مورد مطالعه قرار گرفت و طی سه مرحله اصلاحات مورد نیاز انجام و نهایتاً جهت انجام اقدامات بعدی در قالب چک لیستی آماده و در بخش مصاحبه مورد بهره‌برداری قرار گرفته است. در هر چک لیست علاوه بر تعیین سیاست‌های مبارزه با قاچاق کالا و ارز در هر کدام از قوانین برنامه اول تا ششم توسعه، تعیین شکل‌ها و شیوه‌های یادگیری سیاستی، سازوکارها و بازیگران یادگیری سیاستی در هر بند مورد پرسش قرار گرفته است تا عملاً امکان پاسخگویی به سایر سوالات تحقیق نیز فراهم شود (جدول شماره ۲).

با توجه به در نظر گرفتن سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های مبارزه با قاچاق کالا و ارز در برنامه‌های توسعه پنج‌ساله اول تا ششم، حدود ۳۴ مقوله استخراج شد. مقوله‌ها مذکور ضمن بررسی و ارزیابی از طریق سایر اسناد بالادستی و منابع نظری و همچنین تعدادی از خبرگان مورد تدقیق بیشتر قرار گرفت و کلید واژه‌های مشابه استخراج شده دیگر نیز در این مقوله‌ها ادغام شد. مقوله‌ها مورد نظر در جدول شماره ۲ مورد اشاره قرار گرفته است.

جدول شماره ۲: مقوله‌بندی یادگیری سیاستی قوانین برنامه پنج‌ساله اول تا ششم

موضوع سیاستی	برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم	برنامه ششم	ذینفعان / بازیگران یادگیری	سازو کار یادگیری	نوع یادگیری
قیمت‌گذاری کالا توسط دستگاه‌های ذیربط	بند ۸	--	--	--	--	--	اعضای کارگروه‌ها، نمایندگان اعضا ستاد (صمت و.)، اصناف	آموزش، مطالعه و درس‌آموزی، بحث-های سیاسی و تعامل بین بازیگران	فنی
حمایت از تولیدکنندگان داخلی و ایجاد مزیت رقابتی	بند ۸	--	--	--	--	--	اعضای کارگروه‌ها، نمایندگان اعضا ستاد (صمت و.)، اصناف	اجرا و ارزیابی برنامه‌های پیشین، تجارب سیاستی مشابه	سیاسی - اجتماعی
توجه به نقاط مرزی و مرز نشینان	بند ۸	--	--	--	--	--	اعضای کارگروه‌های فعال در حوزه فرهنگی و پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز، روسای ادارات ستاد، اعضا ستاد و نمایندگان آنها	مطالعه و درس-آموزی، اجرا و ارزیابی برنامه‌های پیشین، تجارب سیاستی مشابه	سیاسی - اجتماعی
حمایت از بخش خصوصی و تعاونی‌ها	بند ۸	--	--	--	--	--	اعضای کارگروه‌ها، نمایندگان اعضا ستاد (صمت و.)، اصناف	اجرا و ارزیابی برنامه-های پیشین، تجارب سیاستی مشابه، بحث-های سیاسی و تعامل بین بازیگران	سیاسی - اجتماعی
توجه به عدالت اجتماعی	--	بند ۱	--	--	--	--	اعضای کارگروه‌ها، نمایندگان اعضا ستاد و اصناف	آموزش، مطالعه و درس‌آموزی، بحث‌های سیاسی و تعامل بین بازیگران	سیاسی - اجتماعی
آمایش سرزمین جهت پیشگیری و واپایش قاچاق	--	بند ۱	--	ماده ۲۸	--	--	اعضای کارگروه-های فعال در حوزه فرهنگی و پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز، روسای ادارات ستاد، اعضا ستاد و نمایندگان آنها	آموزش، مطالعه و درس‌آموزی، تجارب سیاستی مشابه	مفهومی

نوع یادگیری	سازو کار یادگیری	ذینفعان / بازیگران یادگیری	برنامه ششم	برنامه پنجم	برنامه چهارم	برنامه سوم	برنامه دوم	برنامه اول	موضوع سیاستی
مفهومی	آموزش، مطالعه و درس‌آموزی، اجرا و ارزیابی برنامه-های پیشین، تجارب سیاستی مشابه	اعضای کارگروه‌های فعال در حوزه فرهنگی و پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز، روسای ادارات ستاد، اعضای ستاد و نمایندگان آنها	--	--	--	--	بند ۱	--	انضباط علمی و اداری
سیاسی	اجرا و ارزیابی برنامه‌های پیشین، تجارب سیاستی مشابه بحث‌های سیاستی و تعامل بین بازیگران	اعضای کارگروه‌های فعال در حوزه فرهنگی و پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز، مدیران و روسای ادارات ستاد	--	--	--	ماده ۳۱	--	--	تعیین تکلیف دستگاه‌های عضو برای مبارزه با قاچاق
سیاسی	اجرا و ارزیابی برنامه‌های پیشین، تجارب سیاستی مشابه، بحث‌های سیاستی و تعامل بین بازیگران	مدیران و روسای ادارات ستاد	--	--	--	ماده ۳۱	--	--	نظارت بر عملکرد دستگاه‌های عضو
مفهومی - فنی	اجرا و ارزیابی برنامه‌های پیشین، تجارب سیاستی مشابه، بحث‌های سیاستی و تعامل بین بازیگران	مدیران و روسای ادارات ستاد، اعضای کارگروه‌های فعال	--	--	ماده ۲۸	ماده ۳۱	--	--	بهینه‌سازی ساختار، روش‌ها و فرایندهای انجام کار
فنی	تجارب سیاستی مشابه، بحث‌های سیاستی و تعامل بین بازیگران	اعضای کارگروه‌های فعال در حوزه حقوقی و قوانین، روسای ادارات تخصصی ستاد، اعضای ستاد و نمایندگان آنها	--	--	--	ماده ۳۱	--	--	تدوین لوایح و قوانین مورد نیاز مبارزه با قاچاق
سیاسی	اجرا و ارزیابی برنامه-های پیشین، تجارب سیاستی مشابه، بحث‌های سیاستی و تعامل بین بازیگران	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (صمت)	--	--	--	ماده ۳۱	--	--	واپایش و نظارت بر توزیع کالا و خدمات

نوع یادگیری	سازو کار یادگیری	ذینفعان / بازیگران یادگیری	برنامه ششم	برنامه پنجم	برنامه چهارم	برنامه سوم	برنامه دوم	برنامه اول	موضوع سیاستی
فنی	اجرا و ارزیابی برنامه‌های پیشین، تجارب سیاستی مشابه، بحث‌های سیاستی و تعامل بین بازیگران	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (صمت)	--	--	--	ماده ۳۱	--	--	تدوین لوایح و قوانین استاندارد سازی کالا و خدمات
مفهومی	آموزش، مطالعه و درس‌آموزی، اجرا و ارزیابی برنامه‌های پیشین، تجارب سیاستی مشابه	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (وزارت مسکن و شهر سازی، سازمان حمل و نقل پایانه‌ها)	--	--	ماده ۲۸	--	--	--	تقویت اقتصاد حمل و نقل
فنی - مفهومی	مطالعه و درس-آموزی، اجرا و ارزیابی برنامه‌های پیشین، تجارب سیاستی مشابه	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (وزارت مسکن و شهر سازی، سازمان حمل و نقل پایانه‌ها)	--	--	ماده ۲۸	--	--	--	ایجاد تسهیلات مودر نیاز گسترش ترانزیت کالا و مسافر
فنی	اجرا و ارزیابی برنامه‌های پیشین - آموزش و درس‌آموزی - تجارب سیاستی مشابه	کارکنان و کارشناسان ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز	--	--	ماده ۲۸	--	--	--	هماهنگی بین دستگاه‌های عضو
سیاسی - فنی	اجرا و ارزیابی برنامه‌های پیشین، تجارب سیاستی مشابه	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (وزارت مسکن و شهر سازی، سازمان حمل و نقل پایانه‌ها)	--	--	ماده ۲۸	--	--	--	واپایش و یکپارچه سازی سازمان مدیریت فرودگاه‌ها و پایانه‌های مرزی
مفهومی	آموزش، مطالعه و درس‌آموزی، اجرا و ارزیابی برنامه‌های پیشین، تجارب سیاستی مشابه	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (وزارت اطلاعات، نیروی انتظامی و...)	--	--	ماده ۲۸	--	--	--	تدابیر و اقدامات موثر حفاظتی

نوع یادگیری	سازو کار یادگیری	ذینفعان / بازیگران یادگیری	برنامه ششم	برنامه پنجم	برنامه چهارم	برنامه سوم	برنامه دوم	برنامه اول	موضوع سیاستی
فنی	اجرا و ارزیابی برنامه‌های پیشین، تجارب سیاستی مشابه	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (وزارت مسکن و شهر سازی، سازمان حمل و نقل پایانه‌ها، گمرک و...)	--	--	ماده ۲۸	--	--	--	تجهیز مجاری و مبادی ورود کالا به کشور
مفهومی - فنی	اجرا و ارزیابی برنامه‌های پیشین، تجارب سیاستی مشابه	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (وزارت مسکن و شهر سازی، سازمان حمل و نقل پایانه‌ها، گمرک و...)	--	--	ماده ۲۸	--	--	--	حمایت از ترانزیت و عبور مطمئن کالا و خدمات
مفهومی	اجرا و ارزیابی برنامه‌های پیشین، تجارب سیاستی مشابه، بحث‌های سیاستی و تعامل بین بازیگران	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (وزارت اقتصاد و...)	--	--	ماده ۲۸	--	--	--	حذف موانع غیر تعرفه‌ای و غیرفنی
فنی - سیاسی	اجرا و ارزیابی برنامه‌های پیشین، تجارب سیاستی مشابه، بحث‌های سیاستی و تعامل بین بازیگران	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (وزارت مسکن و شهر سازی، سازمان حمل و نقل پایانه‌ها، گمرک و...)	--	--	ماده ۲۸	--	--	--	سازماندهی بازارچه‌های مرزی
فنی	آموزش، مطالعه و درس‌آموزی، اجرا و ارزیابی برنامه‌های پیشین، تجارب سیاستی مشابه	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (وزارت اقتصاد، بانک مرکزی، وزارت ارتباطات و اطلاعات)	--	--	ماده ۲۸	--	--	--	توسعه تجارت الکترونیک

نوع یادگیری	سازو کار یادگیری	ذینفعان / بازیگران یادگیری	برنامه ششم	برنامه پنجم	برنامه چهارم	برنامه سوم	برنامه دوم	برنامه اول	موضوع سیاستی
فنی	آموزش، مطالعه و درس‌آموزی، اجرا و ارزیابی برنامه- های پیشین، تجارب سیاستی مشابه	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (وزارت اقتصاد، بانک مرکزی، وزارت ارتباطات و اطلاعات)	--	--	ماده ۲۸	--	--	--	ایجاد بازارچه‌های مجازی
سیاسی - فنی	اجرا و ارزیابی برنامه‌های پیشین، تجارب سیاستی مشابه	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (وزارت اقتصاد، بانک مرکزی، وزارت ارتباطات و اطلاعات)	--	--	ماده ۲۸	--	--	--	راه‌اندازی دفاتر و شعب سازمان توسعه تجارت در کشورهای هدف
مفهومی	آموزش، مطالعه و درس‌آموزی	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (وزارت اقتصاد، بانک مرکزی، صمت و...)	--	ماده ۲۹	--	--	--	--	توازن در تجارت و خدمات
فنی	آموزش، مطالعه و درس-آموزی، تجارب سیاستی مشابه	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (وزارت اقتصاد، بانک مرکزی، صمت و...)	--	ماده ۲۹	--	--	--	--	کاهش کسری تراز بازرگانی بدون نفت
سیاسی - فنی	آموزش، مطالعه و درس‌آموزی، تجارب سیاستی مشابه	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (وزارت اقتصاد، بانک مرکزی، وزارت ارتباطات و اطلاعات)	--	ماده ۲۹	--	--	--	--	توسعه صادرات در بخش خدمات فناوری
سیاسی - مفهومی	آموزش، مطالعه و درس‌آموزی، تجارب سیاستی مشابه	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (وزارت اقتصاد، بانک مرکزی، صمت و...)	--	۳۵- ۲	--	--	--	--	گسترش فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مرزی

نوع یادگیری	سازو کار یادگیری	ذینفعان / بازیگران یادگیری	برنامه ششم	برنامه پنجم	برنامه چهارم	برنامه سوم	برنامه دوم	برنامه اول	موضوع سیاستی
مفهومی - سیاسی	آموزش، مطالعه و درس‌آموزی، تجارب سیاستی مشابه،	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (وزارت اقتصاد، بانک مرکزی، صمت و...)	--	۳۵- ۲	--	--	--	--	گسترش فعالیت‌های اقتصادی در سواحل جنوبی و جزایر
سیاسی - فنی	آموزش، مطالعه و درس‌آموزی، تجارب سیاستی مشابه	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (وزارت اقتصاد، بانک مرکزی، صمت و...)	ماده ۳۸	--	--	--	--	--	تامین تسهیلات مورد نیاز جهت مبارزه با قاچاق
مفهومی - فنی	آموزش، مطالعه و درس‌آموزی، تجارب سیاستی مشابه	ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز	ماده ۴۶	--	--	--	--	--	گزارش سالانه مبارزه با قاچاق به مجلس
فنی - سیاسی	آموزش، مطالعه و درس‌آموزی، تجارب سیاستی مشابه	اعضای ستاد و نمایندگان آنها (وزارت مسکن و شهر سازی، سازمان حمل و نقل پایانه‌ها، گمرک و...)	ماده ۴۶	--	--	--	--	--	جلوگیری از فعالیت مبادی ورودی غیرمجاز زمینی و دریایی
فنی - سیاسی - مفهومی - اجتماعی	آموزش، مطالعه و اجرا درس‌آموزی، و ارزیابی برنامه- های پیشین، تجارب سیاستی مشابه، بحث‌های سیاستی و تعامل بین بازیگران	اعضای کارگروه- های فعال در حوزه فرهنگی و پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز، روسای ادارات ستاد، اعضاء ستاد و نمایندگان آنها	ماده ۴۶	--	--	--	--	--	کاهش ۱۰ درصدی ورود کالای قاچاق در طول سال‌های اجرایی قانون برنامه

## یافته‌ها و تجزیه و تحلیل داده‌ها

### الف: یافته‌های تحقیق

همانطور که اشاره شد پس از مطالعه و بررسی اسناد و قوانین برنامه‌های توسعه اول تا ششم و استخراج قوانین مرتبط با موضوعات مربوط به قاچاق کالا و ارز و مقوله‌بندی آنها، در ۳ مرحله با خبرگان در ارتباط با مقوله‌ها و همچنین تعیین بازیگران و شکل‌های مختلف یادگیری و... مصاحبه صورت گرفت و کلیه مقوله‌ها به تایید آنها درآمد. با توجه به مقوله‌های مذکور کلیه اسناد و قوانین برنامه توسعه اول تا ششم مجدداً جهت استخراج شکل‌ها، بازیگران و سازوکارهای یادگیری مورد بررسی قرار گرفت و به‌منظور تعیین روایی محتوای آنها نتایج مجدداً با تعدادی از خبرگان واپایش شد و نظرات اصلاحی اعمال شد. به‌منظور پایایی پژوهش سعی شد تا از دستورالعمل‌های تدوین شده مصاحبه استفاده شود. مصاحبه شونده‌گان صرفاً از ستاد مبارزه با قاچاق کالا نبوده بلکه سعی شد برای جلوگیری از سوگیری احتمالی از سایر دستگاه‌های عضو نیز استفاده شود. نتایج مصاحبه‌ها ضبط و پس از پایش پیاده‌سازی شد.

نتایج مصاحبه‌ها با یافته‌های مقوله‌های کدگذاری شده مرتبط با قوانین برنامه‌های توسعه اول تا ششم انطباق داده شد و موارد اختلاف مشخص و بر اساس دستورالعمل‌های تعیین شده اصلاح گردید. نتایج در ادامه ذکر شده است.

جدول شماره ۳: اطلاعات جمعیت شناختی نمونه آماری مورد مطالعه بر حسب شغل و میزان مشارکت

در فرایند ارزیابی

جایگاه	نقش در فرایند ارزیابی قوانین برنامه‌های توسعه اول تا ششم					
	تعداد	اول	دوم	سوم	چهارم	پنجم
کارشناس	۷	*	*	*	*	*
روسای ادارات	۹	*	*	*	*	*
مدیران میانی	۱۳	*	*	*	*	*
مدیران ارشد	۶	*	*	*	*	*

بر اساس یافته‌های تحقیق شکل‌های مختلف یادگیری در برنامه‌های توسعه در جدول

شمار ۳ مورد مقایسه قرار گرفته است:



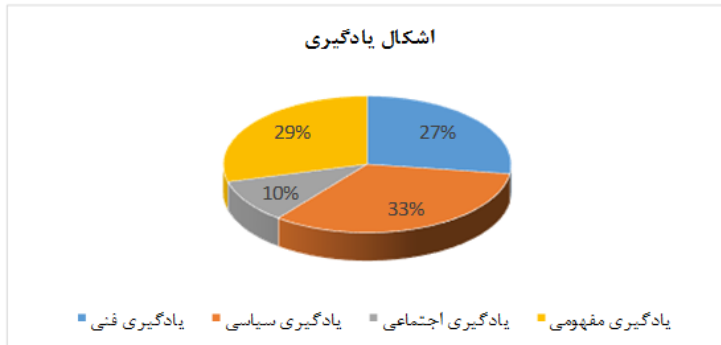
جدول ۴: شکل‌های مختلف یادگیری در برنامه‌های توسعه اول تا ششم در مبارزه با قاچاق کالا و ارز (درصد)

برنامه‌های یادگیری	برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم	برنامه ششم	میانگین
یادگیری فنی	۱۰	۰	۵۰	۴۳	۲۶	۳۶	۲۷,۲۵
یادگیری سیاسی	۴۰	۴۰	۳۳	۱۴	۳۷	۳۶	۳۳,۳
یادگیری اجتماعی	۴۰	۲۰	۰	۰	۰	۰	۱۰,۲۶
یادگیری مفهومی	۱۰	۴۰	۱۷	۴۳	۳۷	۲۸	۲۹,۱۶

همانطور که یافته‌های تحقیق در جدول شماره ۴ نشان می‌دهد:

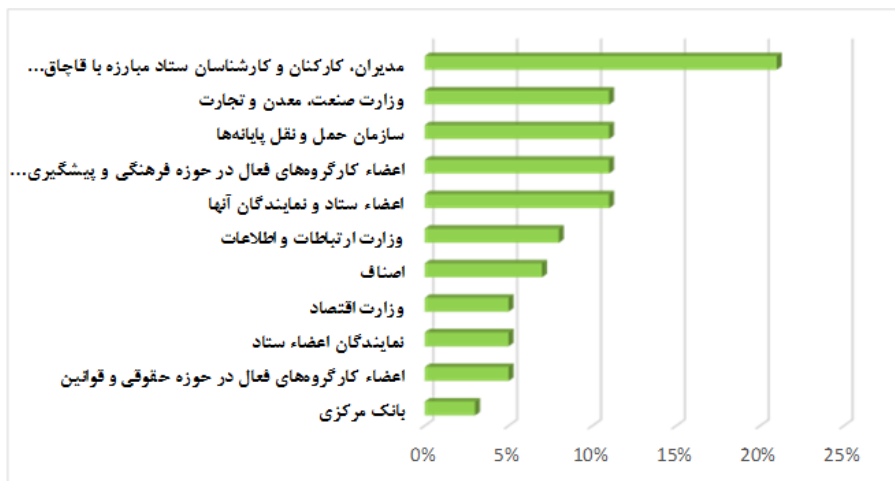
- نوع یادگیری غالب در برنامه اول توسعه، مربوط به یادگیری سیاسی و یادگیری اجتماعی هر کدام با ۴۰ درصد و کمترین آماره مربوط به یادگیری فنی و یادگیری مفهومی هر کدام با ۱۰ درصد است.
- در برنامه دوم توسعه، بیشترین نوع یادگیری مربوط به یادگیری سیاسی و یادگیری مفهومی هر کدام با ۴۰ درصد و یادگیری اجتماعی با ۲۰ درصد است؛ اما یادگیری فنی مغفول مانده است.
- در برنامه سوم توسعه، بیشترین نوع یادگیری مربوط به یادگیری فنی با ۵۰ درصد بیشترین نوع یادگیری و پایین‌ترین سطح یادگیری، یادگیری اجتماعی است که مغفول مانده است.
- در برنامه چهارم توسعه، بیشترین نوع یادگیری مربوط به یادگیری فنی و یادگیری مفهومی با ۴۰ درصد است و یادگیری اجتماعی با پایین‌ترین سطح یادگیری در این دوره نیز مغفول مانده است.
- در برنامه پنجم توسعه، بیشترین نوع یادگیری مربوط به یادگیری مفهومی و یادگیری سیاسی با ۳۷ درصد است و یادگیری اجتماعی با پایین‌ترین سطح یادگیری در این دوره نیز مغفول مانده است.
- در برنامه ششم توسعه، بیشترین نوع یادگیری مربوط به یادگیری فنی و یادگیری سیاسی با ۳۶ درصد است و یادگیری اجتماعی با پایین‌ترین سطح یادگیری در این دوره نیز مغفول مانده است.

با توجه به اطلاعات مندرج در جدول شماره ۴، در مجموع شش برنامه توسعه، بیشترین نوع یادگیری از نظر تکرار، مربوط به یادگیری سیاسی با ۳۳,۳ درصد و یادگیری مفهومی با ۲۹,۱۶ درصد و کمترین میزان یادگیری مربوط به یادگیری اجتماعی با ۱۰,۲۶ درصد است که در نمودار شماره ۲ مورد اشاره قرار گرفته است.



نمودار ۲: مقایسه شکل‌های مختلف یادگیری در برنامه‌های توسعه اول تا ششم در مبارزه با قاچاق کالا و ارز

همچنین اطلاعات مندرج در جدول شماره ۴ نشان می‌دهد بیشترین مخاطبان برنامه‌ها و سیاست‌ها و قوانین برنامه‌های توسعه مورد مطالعه، مدیران، کارکنان و کارشناسان ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز با ۲۱٪ و کمترین میزان برای بانک مرکزی و نیروی انتظامی با ۲٪ گزارش شده است. در نمودار شماره ۳ اطلاعات مربوط به مخاطبان برنامه‌ها ذکر شده است.



نمودار ۳: مخاطبان برنامه‌ها و سیاست‌ها و قوانین برنامه‌های توسعه مورد مطالعه

### ب: تجزیه و تحلیل یافته ها

با توجه به مطالبی که قبلاً مورد اشاره قرار گرفت، سیاست‌ها در ۳۴ مقوله دسته‌بندی شد و ذیل هر مقوله سیاستی، علاوه بر ذکر اشاره سیاست در قوانین برنامه پنج‌ساله به سه موضوع بازیگران، سازوکار و نوع یادگیری توجه شده است.

منظور از بازیگران مبارزه با قاچاق کالا و ارز، کلیه دستگاه‌های عضو ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، سازمان‌های دولتی و غیر دولتی درگیر در این مبارزه هستند.

منظور از شکل‌های مختلف یادگیری، چهار نوع عمده یادگیری سیاستی، شامل: یادگیری فنی یا ابزاری (معطوف به تغییر در ابزارهای سیاستی) یادگیری مفهومی (تغییر در اهداف سیاستی)، یادگیری اجتماعی (تغییر در گفتمان‌های بازیگران) و یادگیری سیاسی (تصمیمات سیاسی سیاست‌گذاران برای حفظ مشروعیت خود) است.

بر اساس نتایج به عمل آمده یادگیری فنی با ۳۳ درصد بیشترین فراوانی را در مقوله‌های سیاستی به خود اختصاص داده است. این موضوع نشان می‌دهد که سیاست‌گذاران بیشترین تلاش و توجه خود را بر روی بهبود، اصلاح و تنوع‌بخشی ابزارهای سیاستی معطوف داشته‌اند.

در رتبه دوم یادگیری سیاستی در حوزه مبارزه با قاچاق کالا و ارز، یادگیری مفهومی با ۳۱ درصد قرار گرفته است. این موضوع نشان می‌دهد که سیاست‌گذاران با تغییر اهداف سیاستی و همراستا کردن آنها با اقتضائات مبارزه سعی در بهبود سیاست‌ها در راستای تحقق اهداف سیاستی دارند.

یادگیری سیاسی نیز با ۲۸ درصد در مرحله سوم اهمیت قرار گرفته است. این موضوع نشان می‌دهد سیاست‌گذاران به دنبال این هستند که در برخورد با سیاست‌هایی که تحقق آنها با چالش مواجه است، تعهد ظاهری خود را نشان داده و عملاً وقت بیشتری برای تحقق احتمالی آن سیاست‌ها بخرند.

سرانجام یادگیری اجتماعی در رتبه چهارم قرار گرفته است که نشان از گرایش محدود به تغییر در کیفیت و گستره گفتمان‌های بین بازیگران سیاسی دارد.

در خصوص بازیگران سیاستی در مواردی که یادگیری سیاسی مدنظر است، بیشتر به اعضای کارگروه‌ها، مدیران ارشد، اعضای ستاد و جوامع سیاستی اشاره شده است. در مواردی که یادگیری فنی مطرح است، بازیگرانی چون اعضای کارگروه‌های فعال در حوزه فرهنگی و پیشگیری و مقابله با قاچاق کالا و ارز، روسای ادارات ستاد، نمایندگان دستگاه‌های عضو، مورد اشاره قرار گرفته است. همچنین در یادگیری مفهومی و اجتماعی، به اعضای ستاد و نمایندگان آنها و جوامع سیاستی اشاره شده است. در ارتباط با ساز و کارهای یادگیری در اکثر موارد به اجرا و ارزیابی برنامه‌های پیشین، تجارب سیاستی و بحث‌های سیاستی و تعامل بین بازیگران اشاره شده است.

### نتیجه‌گیری و پیشنهاد

مقاله حاضر با هدف تحلیل قوانین برنامه‌های اول تا ششم توسعه در حوزه مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۳۴ مقوله سیاستی را بر اساس مطالعه مستندات موجود و مصاحبه‌های صورت گرفته استخراج کرده است. بجز دو مورد در هیچکدام از مقوله‌های سیاستی در برنامه‌های بعدی دلالت مستقیمی بر سیاست‌ها وجود نداشت. نتایج تحقیق نشان داد این موضوع را شاید بتوان در ردپای رویکردهای مدیریتی مختلف در مبارزه با قاچاق کالا و ارز جستجو کرد. از ابتدای ایجاد ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز تا کنون سه رویکرد متفاوت بر این ستاد حاکم بوده است:

رویکرد مقابله‌ای که علاوه بر پرداختن به موضوعات مربوط به ایجاد ساختار و مقدمات تاسیس سازمان، بر موضوعات مقابله‌ای متمرکز بوده است؛ بنابراین در این دوره تمرکز سیاست‌ها بر موضوعات امنیتی و انتظامی بوده است. با توجه به تاریخ تاسیس ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز در سال ۱۳۸۱ و همزمان با تصویب و اجرای برنامه سوم توسعه، ارتباط مناسبی بین نوع گرایش‌های یادگیری سیاستی و رویکرد اولیه ستاد که رویکردی مقابله‌ای است، وجود دارد که این موضوع در برنامه چهارم توسعه نیز کاملاً مشهود است. متناسب با نوع یادگیری سیاستی در برنامه سوم و چهارم که غلبه با یادگیری فنی و ابزاری است و تاکید بر تغییر در ابزارهای سیاستی است رویکرد ستاد نیز همراستا متمرکز بر مقابله

با فرایندهای مبارزه با قاچاق کالا و ارز است. همچنین در ادامه برنامه چهارم توسعه و ورود به برنامه پنجم توجه به تغییر رویکرد یادگیری سیاستی و تمرکز بر یادگیری مفهومی یعنی تلاش در راستای تغییر در اهداف سیاستی مورد توجه است که عملاً تغییر رویکرد مبارزه از مقابله به پیشگیری در برنامه پنجم توسعه را به دنبال دارد؛ به عبارت دیگر در برنامه‌های پنجم توسعه با توجه به تغییر رویکرد یادگیری، تمرکز بر یادگیری مفهومی و تثبیت در الزامات یادگیری فنی است و برنامه‌ها با نگاه تغییر اهداف سیاستی و همراستا کردن آنها با اقتضائات مبارزه و سعی در بهبود سیاست‌ها در راستای تحقق اهداف سیاستی دارند. اجرای این برنامه‌ها همزمان با تغییر رویکردهای ستاد از مقابله به پیشگیری است. بر این اساس در رویکرد دوم بیشترین تمرکز بر موضوعات پیشگیرانه و اصلاح قوانین و مقررات بوده و سیاست‌ها بیشتر بر تغییرات اساسی در روندها و فرایندهای حاکم متمرکز بوده است. بنابراین، موضوعاتی چون اتکاء به سرمایه‌های انسانی کارآمد و متخصص، پیش‌بینی هوشمندانه، پیشگیری بازدارنده، واپایش و مقابله همه‌جانبه با قاچاق کالا و ارز، تقویت عزم ملی و مدیریت جهادی و... سرلوحه فعالیت‌های سیاستی قرار گرفت و نقش محوری در تحقق اقتصاد مقاومتی، فرامین و بیانات مقام معظم رهبری<sup>(مدظله‌العالی)</sup> پیرامون مبارزه با مفاسد اقتصادی و قاچاق کالا و ارز، حمایت از فضای کسب و کار و تولید ملی و... با جدیت بیشتری شکل گرفت و تمرکز بر اصلاح ساختارها، برنامه‌ها، تقویت نیروی انسانی، تصویب لایحه در مجلس شورای اسلامی و تبدیل آن به قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و کسب تجربه در اجرای قانون و نیز تقویت اراده ملی در مبارزه با این پدیده مذموم مورد توجه قرار گرفت. این موضوعات نشان می‌دهد با توجه به نوع رویکرد یادگیری مورد توجه در سند برنامه پنجم توسعه، بازیگران سیاستی با تغییر اهداف سیاستی و همراستا کردن آنها با اقتضائات موجود به دنبال بهبود و تداوم نتایج مثبت موفقیت‌های گذشته خود هستند.

البته باید اشاره کرد آنچه که در این تغییر رویکرد بسیار حایز اهمیت است، مغفول ماندن رویکرد یادگیری اجتماعی است که در مباحث پیشگیری بسیار مهم و حیاتی است. همچنین حرکت به سمت یادگیری سیاسی به‌عنوان پایین‌ترین سطح یادگیری سیاستی است.

در نهایت در رویکرد سوم، که به‌عنوان یک رویکرد تلفیقی مطرح است رویکردی نظام‌مند، تحول‌گرا و مبتنی بر دانش است؛ با توجه به پیچیدگی‌های زیاد اقتصادی - اجتماعی و نیز تمرکز بر امور فرهنگی و پیشگیری، توجه به اصلاح فرایندها و همچنین ورود دیدگاه‌های نوین به این عرصه، مدیریت یکپارچه و هماهنگ مرزها، مدیریت نظام‌مند و اقتضایی، مدیریت دانش و فن‌آوری اطلاعات و ارتباطات و... محوریت موضوعات سیاستی در این حوزه را داشته است. این تغییر رویکرد که در میانه‌های برنامه ششم توسعه اتفاق می‌افتد همراستا با شکل‌های یادگیری سیاستی است که مورد توجه سند برنامه توسعه (که بیشترین تاکید را بر نوع یادگیری فنی و تغییر در ابزارهای سیاستی دارد)، است. هرچند نکته قابل توجه در این رویکرد نیز همچون سایر اسناد توسعه مغفول ماندن یادگیری اجتماعی است.

در بحث مربوط به اشکال یادگیری، یادگیری سیاسی که در این تحقیق در رتبه اول (با ۳۳٪) قرار گرفته است، در واقع نازلترین سطح یادگیری است و جزو اولویت‌های دوم و سوم است (فرتاش و همکاران، ۱۳۹۶) که در آن سیاست‌گذاران تلاش می‌کنند برای حفظ مشروعیت و تصویر بیرونی خود با وجود تحقق اهداف و تخصیص مناسب منابع، تعهد ظاهری خود را در برآورده ساختن این اهداف، نشان دهند. در خصوص یادگیری مفهومی که با ۲۹٫۶ درصد، مورد اشاره قرار گرفته است، نشان می‌دهد بازیگران سیاستی با تغییر اهداف سیاستی و همراستا کردن آنها با اقتضائات موجود به دنبال بهبود و تداوم نتایج مثبت موفقیت‌های خود هستند؛ این نوع یادگیری نیز در میان انواع یادگیری سیاستی معمولاً در اولویت دوم قرار دارد.

یادگیری فنی که در این تحقیق به‌عنوان اولویت و رتبه سوم مطرح شده است. نشان می‌دهد سیاست‌گذاران تمام توان خود را بر بهبود، اصلاح و یا تنوع‌بخشی ابزارهای سیاستی جاری معطوف داشته‌اند. این نوع یادگیری نیز در کنار یادگیری مفهومی و سیاسی جزو اولویت‌های دوم و سوم یادگیری سیاستی به‌شمار می‌آید و کارشناسان و سیاست‌گذاران در سطوح میانی به دنبال بهبود نسبی آنها هستند.

تمامی مواردی که به‌عنوان یادگیری سیاستی در این تحقیق مورد اشاره قرار گرفته است، سیاست‌هایی است که بارها توسط مسئولان اجرایی کشور در راستای مبارزه با قاچاق کالا و ارز در سایر اسناد بالادستی نیز مورد توجه قرار گرفته است.

در نهایت یادگیری اجتماعی که منعکس‌کننده تلاش رسانه‌های ارتباط جمعی و جوامع سیاستی به‌منظور برجسته‌سازی برخی از مقوله‌های سیاستی است، کمترین حضور را در رویکردهای مدیریتی حاکم بر حوزه مبارزه با قاچاق کالا و ارز دارد.

قابل ذکر است که دو نوع یادگیری مطرح شده سیاسی و فنی که در این تحقیق فراوانی بالایی را داشته‌اند، همسو با مطالعات کشورهای توسعه یافته بیشترین سهم را در انواع یادگیری سیاستی دارند.

در یک جمع بندی کلی می‌توان گفت، کلان روندهای مبارزه با قاچاق کالا و ارز در برنامه‌های اول، دوم، سوم، چهارم و پنجم که کاملاً متکی بر مقابله صرف با قاچاق کالا و ارز است در برنامه‌های ششم با چرخشی اساسی علاوه بر مقابله، بر پیشگیری نیز متمرکز شده و در جریان اجرای برنامه ششم رویکردی دانش‌محور را تجربه می‌کند. در این رویکرد هوشمندسازی مبارزه، توسعه فرهنگ عمومی در حمایت از تولید و مصرف کالای داخلی و ایجاد تفکر قبح مصرف کالای خارجی، ایجاد سامانه‌های متکی بر فناوری‌های نوین اطلاعات و ارتباطات، اصلاح ساختار و فرایندها، و... مورد توجه ویژه قرار گرفته است.

تدوین لوایح و قوانین مورد نیاز مبارزه با قاچاق کالا و ارز از برنامه سوم توسعه مورد تاکید قرار گرفته است که تدوین قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز به‌عنوان مهم‌ترین دستاورد این برنامه مورد توجه است. توجه به بهره‌گیری از فناوری‌های نوین اطلاعاتی که در قوانین برنامه چهارم و پنجم به صورت مستقیم و غیر مستقیم مورد تاکید قرار گرفته است، امروزه نتایج آن در قالب ایجاد سامانه‌های الکترونیکی کاملاً محسوس است و به‌عنوان یک کلان روند در حوزه سیاستی، هماهنگی بین دستگاه‌های عضو و نظارت بر بخشی از عملکرد آنها مورد توجه بوده است هر چند که با وضع مطلوب فاصله دارد.

آمایش سرزمین جهت پیشگیری و واپایش قاچاق که در برنامه‌های دوم و چهارم مورد تاکید قرار گرفته است، به صورت ادواری و در قالب پژوهش‌های کاربردی توسط دانشگاه‌ها و مراکز علمی و پژوهشی انجام و روند نسبی موفق‌تری داشته است.

ساختار سازمانی مبارزه با قاچاق کالا و ارز و توجه به نیروی انسانی به‌عنوان مهم‌ترین پیشران مبارزه صرفاً در برنامه سوم توسعه و با عنوان «بهینه‌سازی ساختار، روش‌ها و فرایندهای انجام کار» مورد توجه قرار گرفت اما در برنامه چهارم و پنجم و ششم مسکوت مانده است. توجه به این مهم در برنامه ششم به‌ویژه در دو سال آخر مورد تاکید قرار گرفت و با جدیت بیشتری پیگیری شده است.

توجه به نقاط مرزی و مرزنشینان که در برنامه‌های اول، سوم، چهارم و پنجم بارها با عناوین مختلف مورد تاکید قرار گرفته است. فعالیت‌های زیادی در این زمینه صورت گرفته است و نتایج مناسبی نیز به‌دست آمده است، اما کفایت لازم را ندارد.

در مجموع مقوله‌های مورد اشاره، در مقوله ۳۴ «کاهش ۱۰ درصدی ورود کالای قاچاق در طول سال‌های اجرای قانون برنامه ششم» لحاظ شده است. شاید بتوان تدوین سند راهبردی افق ده‌ساله برنامه چهارم و پنجم و همچنین سند راهبردی مبارزه با قاچاق کالا و ارز در برنامه ششم توسعه را از جمله مهم‌ترین دستاوردهای برنامه‌ریزی در دستیابی به اهداف سیاستی برنامه‌های مذکور به‌شمار آورد.

با توجه به نتایج تحقیق هرچند می‌توان در دستیابی به اهداف مورد نظر در برنامه‌های سیاستی مبارزه با قاچاق کالا و ارز شاهد رشد باشیم، اما این رشد دارای شبیهی ملایم است که این موضوع در سال‌های اخیر متأثر از موضوعات سیاسی حاکم بر کشور بوده است.

در دوره اخیر مدیریت مبارزه با قاچاق کالا و ارز، هرچند محدود، همگرایی و هماهنگی مناسبی بین دستگاه‌های عضو مبارزه با قاچاق کالا و ارز و سایر بازیگران این حوزه صورت گرفته است؛ اما نتوانسته است آنگونه که باید - با توجه به محدودیت‌ها و مشکلات ناشی از سیاست دولت‌های سلطه‌گر - موفقیت چشمگیری داشته باشد.



در نهایت پیشنهاد می‌شود به منظور تبیین بهتر یادگیری سیاستی، کلیه مستندات گزارش‌های برنامه‌های قانون توسعه اول تا ششم تهیه شود؛ نظام مدیریت دانش در سازمان مستقر شود؛ هماهنگی بین دستگاه‌های عضو و سایر بازیگران حوزه مبارزه، شبکه‌سازی، ایجاد حافظه سازمانی، ایجاد نظام‌های تصمیم‌یار در مبارزه با قاچاق کالا و ارز و... در خدمت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی بیشتر، از قبل مورد تاکید قرار گیرد و نسبت به تبیین دقیق‌تر مقوله‌های سیاستی بر اساس سایر اسناد بالادستی اقدام شود.

## فهرست منابع و مآخذ

### الف. منابع فارسی

- الهام، غلامحسین؛ میرخلیلی، سید محمود؛ پرهام فر، امیر محمد (۱۳۹۳)، چالش‌های تعریف جرم قاچاق در نظام حقوقی ایران، *فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی*، ۴(۶۸) ۳۲-۴۷.
- برازی، علیرضا؛ مویدی خرم‌آبادی، علی؛ ملک، مریم (۱۳۹۸)، مدیریت دانش: ضرورتی انکارناپذیر در مبارزه با قاچاق کالا و ارز، *اقتصاد پنهان*، ۱۶(۳۰) ۱۰۱-۱۳۵.
- پوراحمد، احمد؛ عیاشی، اطهره؛ ثابت اقلیدی، محمد؛ عیاشی، راضیه؛ شاهی، عارف (۱۴۰۰)، یادگیری سیاستی در سیاست‌گذاری عمومی گردشگری با رویکرد فرایندی، *فصلنامه علمی پژوهشی برنامه ریزی و توسعه گردشگری*، ۱۰(۳۸) ۱۶۵-۱۹۷.
- پیرایی، خسرو و رجایی، حسینعلی (۱۳۹۴)، اندازه‌گیری اقتصاد زیرزمینی در ایران و بررسی علل و آثار آن، *فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان*، ۳(۹) ۴۲-۲۱.
- خندان، عباس (۱۳۹۷)، عوامل موثر بر افزایش قاچاق کالا و روش مبارزه با آن با عنایت به سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، *اقتصاد پنهان*، ۶(۱۴-۱۵) ۵۹-۷۸.
- دالایی، مجید؛ قره داغی، جبار؛ عباسی، سینا (۱۳۹۴)، بررسی علل و پیامدهای اقتصادی قاچاق کالا در ایران و راهکارهای رویارویی و مبارزه با آن، *دومین کنفرانس بین‌المللی آینده پژوهی*، مدیریت و توسعه اقتصادی. ایران، مشهد.
- راموز، ادريس و شعاعی شهرضا، امیرحسین (۱۳۹۷)، بررسی پیامدهای قاچاق کالا و ارز بر هویت فرهنگی، *اقتصاد پنهان*، ۶(۱۱ و ۱۰) ۱۶۰-۱۸۵.
- رضاقلی‌زاده، مهدیه؛ حیدرزاده، سحر (۱۳۹۹)، قاچاق کالال و اشتغال در ایران، *فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی (رشد و توسعه پایدار)*، ۲۰(۲) ۱۷۶-۱۴۵.
- صاحبکار خراسانی و همکاران (۱۳۹۵)، تحلیل یادگیری سیاستی در فرایند تصویب قانون حمایت از شرکت‌ها و موسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی اختراعات و نوآوری‌ها، *ششمین کنفرانس بین‌المللی و دهمین کنفرانس ملی مدیریت فناوری*، تهران.
- عمید، حسن (۱۳۹۳)، *فرهنگ فارسی عمید*، (چاپ ۳۸). تهران: امیرکبیر.
- فراتاش، کیارش؛ الیاسی، مهدی؛ قاضی نوری، سروش؛ طباطبائیان، حبیب‌الله (۱۳۹۶)، یادگیری سیاستی در سیاست‌های توسعه فناوری و نوآوری ایران (مطالعه قوانین برنامه سوم، چهارم و پنجم توسعه)، *نشریه علمی پژوهشی مدیریت نوآوری*، ۶(۲) ۱-۳۰.

- قلی‌زاده، ابراهیم؛ علیپور، عباس؛ ذوقی بارانی، کاظم (۱۳۸۹)، علل و پیامدهای قاچاق کالا در ایران پس از انقلاب اسلامی، *پژوهش‌های دانش‌انتظامی*، ۴(۴۹)، ۱۰۹-۱۴۲.
- کهنه‌پوشی، سیدهادی و شایان، حمید (۱۳۹۲)، بررسی تاثیرات اقتصادی قاچاق کالا بر شهرهای مرزی. مطالعه موردی؛ شهر مریوان، *نشریه تحقیقات کاربردی علوم جغرافیایی*، ۱۳(۲۹)، ۷۳-۵۱.
- ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، معاونت برنامه‌ریزی و توسعه مدیریت و منابع انسانی (۱۳۹۹)، *دیپاچه سند راهبردی مبارزه با قاچاق کالا و ارز در افق ۱۴۰۳*، تهران: ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، اداره پژوهش.
- سینایی، وحید و زمانی سمیه (۱۳۹۱)، بررسی نقش دولت و مجلس در تغییر سیاست‌های اقتصادی ایران مطالعه موردی: برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۶۸-۱۳۷۲)، *دوفصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی*، ۱۹(۲).
- ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (۱۳۷۹)، *آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز*، تهران: ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳)، *قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸ - ۱۳۸۴)* مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور اداری، مالی و منابع انسانی، مرکز مدارک علمی.
- منصور، جهانگیر (۱۳۹۳)، *قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دوران.
- موسوی، رضا و فتحی، مرتضی (۱۳۹۶)، *قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶)*، تهران: هزار رنگ.

#### ب. منابع انگلیسی

- Dunlop, CA (2017). Policy learning and policy failure: definitions, dimensions and intersections. *Policy & Politics*, 45, (1), 3-18.
- Dunlop, Claire and Radaelli, Claudio Maria (2013). Systematizing Policy Learning: From Monolith to Dimensions. *Political Studies* (31) 3: 599-619.
- Grin, J., & Loeber, A. (2007). **Theories of policy learning: Agency, structure, and change**. In F. Fischer, G. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods* (pp. 201-219). London: CRC Press.

- Hudson, Bob; Hunter, David; Peckham, Stephen (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help?. *Policy Design and Practice*, 2(1), 1–14.
- Mensah, Justice; Ricart Casadevall, Sandra (2019). Sustainable development: Meaning, history, principles, pillars, and implications for human action: Literature review. *Cogent Social Sciences*, 5(1)
- Moyson, Stéphane., Scholten, Peter & Weible, Christopher M.(2017). Policy learning and policy change: theorizing their relations from different perspectives, *Policy and Society*, 36(2), 161-177.
- Murrall-Smith, S., (2012). **Policy learning and the development of renewable energy policy in the United Kingdom**. Doctoral dissertation, University of Plymouth.
- Rose, R., (1991). What Is Lesson-Drawing?. *Journal of Public Policy*, 11(1), pp. 3-30.
- Sabatier ,Paul A(2007). **Theories of the Policy Process**. USA: Westview Press.
- Witting, Antje(2017). Insights from ‘policy learning’ on how to enhance the use of evidence by policymakers. *Palgrave Macmillan*, 3(1), 1-9.
- Zhan, R., Ren, Z., Athey, S., & Zhou, Z. (2021). Policy learning with adaptively collected data. *arXiv preprint arXiv:2105.02344*.