

فصلنامه علمی رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی، شماره شاپا: 1735-739X

دوره ۱۱، شماره ۱ (پیاپی ۵۹)، پاییز ۹۸، تاریخ انتشار: مهر ۹۸

جایگاه و نقش‌های دولت در برنامه‌ی سوم توسعه‌ی ج.ا. ایران از منظر نهادگرایی جدید

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۰/۴

تاریخ تأیید: ۱۳۹۸/۵/۳۰

ابراهیم عباسی*
عظیم‌الله محمودی**

چکیده

جایگاه و نقش دولت در اقتصاد و نوع این حضور، مسئله‌ی مهم محققان توسعه بوده است. در ایران نیز این موضوع مناقشه‌ی زیادی بین طرفداران تصدی‌گری دولت و ایفای وظایف حاکمیتی ایجاد کرده است. سؤال مهم مقاله‌ی حاضر، بررسی ویژگی‌های دولت و نقش‌های آن در اجرای برنامه‌ی سوم توسعه از منظر نهادگرایی است. «دولت خودگردان» و «دولت خودگردان متکی بر جامعه» مهم‌ترین شاخص‌های دولت توسعه‌گرا از دیدگاه ایوانز هستند. نقش‌های تولی‌گری، تصدی‌گری، قابلیت‌گری و پرورش‌گری دولت نیز قانون‌مندی‌های ایوانز برای تعریف دخالت دولت در توسعه‌ی صنعتی است. فرضیه‌ی تحقیق آن است که دولت در برنامه‌ی سوم توسعه، در شاخص‌هایی مانند «دیوان‌سالاری کارآمد، استقلال نسبی دولت و خوداتکایی متکی به جامعه»، افق‌هایی برای حل مشکلات ساختاری دولت ترسیم کرد، هرچند در حل آن‌ها با چالش‌هایی مواجه بود. هم‌چنین در این برنامه، بر گسترش برخی از صنایع تأکید شد که ایوانز آن‌ها را مادر صنایع لقب داده است و قدرت «سرریز» و حرکت‌دهنده به سایر صنایع را دارند. روش این مقاله، تبیینی و از نوع مطالعات کتابخانه‌ای و اسنادی است. هدف تأکید بر اهمیت جایگاه دولت در مسیر توسعه‌ی ایران و شناسایی نقش‌های دولت، بر مبنای دیدگاه ایوانز است تا قوت و ضعف یکی از برنامه‌های توسعه از منظر اقتصاد سیاسی مشخص شود.

واژگان کلیدی: دولت توسعه‌گرا، نهادگرایی جدید، ایوانز، نانو، صنعت خودرو، برنامه‌ی سوم

توسعه .

صفحات: ۱۳۱-۱۰۷

* عضو هیئت علمی بخش
علوم سیاسی، دانشگاه
شیراز، شیراز (نویسنده‌ی
مستول)
e.abbassi.ir@gmail.
com

** دانش‌آموخته‌ی
کارشناسی ارشد مطالعات
ایران، دانشگاه شیراز،
شیراز.
shojaahmadvand@
gmail.com

The Position and Roles of State in the Third Development Plan of the I.R.I from the Perspective of New Institutionalism

Abbasi, Ibrahim
Mahmoudi, Azim-Allah

Abstract

The position and roles of states in the economy and their type of presence has been an important issue for development scholars. The question of the present research is exploring the features of the state in the implementation of the Third Development Plan from the perspective of institutionalism. According to Peter Evans, self-reliance of state (meritocratic bureaucracy), and community-based self-reliance are the key indicators of the developmental states. The Custodian, Demiurge, Midwifery and Husbandry roles are Evans' rules for defining the state intervention in industrial development. The main hypothesis is that the state in the Third Development Plan drew some horizons in indicators such as "Efficient Bureaucracy, Relative Autonomy and Community-based Self-reliance" for solving its structural problems, but in this effort faced with some challenges. The Plan also emphasized the expansion of some industries, which Evans described as the mother of industries that have the "overflow" power toward other industries. The method of this article is documentary research. Our goal is to emphasize on the importance of the state's position in the development of Iran and the identification of the state roles in order to determine the strength and weakness of one of the development plans from the perspective of political economy.

Keywords: Developmental State, New Institutionalism, Evanz, Nano, Automobile Industry, Third Development Plan.

* Faculty Member
of Political Science
at Shiraz University,
Shiraz, Iran.

** Graduated at Iran
Studies at Shiraz
University, Shiraz,
Iran.

مقدمه

اقتصاددانان مکاتب توسعه، نظرات مختلفی در ارتباط با جایگاه اقتصادی دولت و نقش آن در راهبردهای توسعه عنوان داشته‌اند. این نظرات متناسب با شرایط حاکم بر هر دوره، تغییراتی داشته و دولت‌ها در کاربرد آن‌ها روش‌های متفاوتی اتخاذ کرده‌اند. در میان کشورهای در حال توسعه، ایران یکی از پیشگامان تهیه و تنظیم برنامه‌های توسعه و قبض و بسط نقش دولت است. بدین‌سان، اولین اقدام عملی دولت در راستای برنامه‌ریزی، در قالب برنامه‌ی عمرانی اول شکل گرفت. از این زمان تا وقوع انقلاب اسلامی، در مجموع پنج برنامه‌ی عمرانی به اجرا گذاشته شد. در دوران پس از انقلاب اسلامی نیز تا سال ۱۳۹۵، در مجموع پنج برنامه‌ی توسعه به اجرا درآمده است. اولین برنامه‌ی جامع توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور (۱۳۶۸-۷۲)، با اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری دولت مقارن بود. طی این دوران، فشارهای ناشی از اجرای این سیاست تا حد زیادی از ناکارآمدی عملکرد بخش دولتی در اقتصاد پرده برداشت. در برنامه‌ی دوم نیز تا حدی مضامین مبتنی بر اتکا به سازوکار بازار پیگیری شد. هرچند، با اوج‌گیری روند تورم و کاهش درآمدهای نفتی، راهبرد آزادسازی نیمه‌کاره رها شد. برنامه‌ی سوم توسعه که در این پژوهش برای ارزیابی نظرات نهادگرایان انتخاب شده است، در ۳ بخش، ۲۶ فصل و ۱۹۹ ماده برای اجرا در مدت ۵ سال (۱۳۸۳-۱۳۷۹) تهیه شده بود (قانون برنامه‌ی سوم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۸). در این برنامه، بر دو موضوع تأکید زیادی صورت گرفت: اول، گسترش توان رقابت‌پذیری اقتصادی در بازارهای صادراتی و سپس تلاش در جهت کوچک‌سازی حجم دولت. در این راستا، از راهبردهای متعددی در تحریک صادرات غیرنفتی بهره‌گیری شد و در عین حال، امتیازات انحصاری اعطاشده به دولت مورد بازبینی قرار گرفت. از نقطه نظر کارشناسی نیز این برنامه مشابه برنامه‌ی پنجم توسعه قبل از انقلاب بود.

دغدغه‌ی اصلی نگارندگان این مقاله، تطبیق شاخص‌های دولت توسعه‌گرا از دیدگاه نهادگرایان، به‌ویژه ایوانز، با برنامه‌ی سوم توسعه و بررسی نقش‌های چهارگانه‌ی دولت در تحول صنعتی در این برنامه است. بدین وصف، این تحقیق به دنبال یافتن پاسخی به این پرسش است که «با استفاده از چارچوب نظری نهادگرایان و بالأخص نظرات پیتز ایوانز، ویژگی‌های ساختاری دولت و نقش‌های دولت در چگونگی اجرای برنامه‌ی سوم توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی جمهوری اسلامی ایران در قالب چارچوب‌های تعیین‌شده برای یک دولت توسعه‌گرا چگونه بوده است؟» فرضیه‌ی تحقیق آن است که دولت در برنامه‌ی سوم توسعه در شاخص‌هایی مانند «دیوان‌سالاری کارآمد، استقلال نسبی دولت و خوداتکایی متکی به جامعه»، افق‌هایی برای حل مشکلات ساختاری دولت ترسیم کرد، هرچند در حل آن‌ها با چالش‌هایی مواجه بود. هم‌چنین در این برنامه، بر «گسترش صنعت نانو و خودرو» تأکید شد که ایوانز آن‌ها را مادر صنایع لقب داده و

قدرت «سرریز» و حرکت‌دهنده به سایر صنایع را دارند. «این مقاله، با اتکا به آمار و قانون برنامه‌ی سوم توسعه و گزارش روند اجرایی آن با روش تبیینی و با رویکرد نهادگرایی جدید، به‌ویژه آثار و مقالات ایوانز، به سؤال فوق پاسخ می‌دهد. نوآوری مقاله در استفاده از این منظر نظری و کاربست آن در برنامه‌ی سوم توسعه برای نخستین بار و تبیین چهار نقش تصدی‌گری، تولی‌گری، قابلیت‌گری و پرورش‌گری در برخی صنایع برای بازیابی اهمیت نقش دولت و تأکید بر نوع نقش دولت به‌رغم هیاهو برای حذف آن در ایران است. این مقاله دو بخش دارد. در بخش اول، مباحث نظری نهادگرایی و دیدگاه ایوانز در خصوص جایگاه و نقش دولت بررسی شده و دو مدل شاخص‌های دولت توسعه‌گرا و نقش‌های دولت از آن استخراج گردیده است. بخش دوم به تطبیق این مدل‌ها بر برنامه‌ی سوم توسعه پرداخته است.

۱. پیشینه‌ی پژوهش

پیرامون ادبیات نهادگرایی و توسعه، کتب و مقالات چندی در ایران منتشر شده است. داگلاس نورث و ایوانز از مهم‌ترین این متفکران هستند. از نورث کتاب‌های «ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی»، «نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی» و اخیراً «خشونت و نظم‌های اجتماعی» منتشر شده است. کتاب «توسعه یا چپاول» نوشته‌ی پتر ایوانز و با مقدمه‌ی محمدرضا رضوی، درباره چگونگی توسعه‌ی اقتصادی کشورهای برزیل، هند و کره‌ی جنوبی و تایوان است. ایوانز در این کتاب تلاش دارد به این پرسش اساسی پاسخ دهد که «چگونه دولتی از ظرفیت مناسب برای ایفای نقش مثبت در توسعه‌ی صنعتی برخوردار است؟» اشتریان در مقالات خود به‌ویژه در مقاله‌ی «رهیافت نهادی در سیاست‌گذاری نوآوری تکنولوژیک» سعی کرده این رهیافت و بومی‌نگری آن را به‌خوبی تبیین کند. این آثار برای شناخت نهادگرایی جدید و مبانی نظری آن مفید هستند، اما کاربستی در برنامه‌های توسعه نداشته‌اند؛ دغدغه‌ای که این نوشته در پی آن است.

در خصوص دولت و توسعه در ایران آثار مختلفی منتشر شده است. کتاب «دولت و توسعه‌ی اقتصادی؛ اقتصاد سیاسی توسعه در ایران و دولت‌های توسعه‌گرا»، تألیف محمدتقی دلفروز، از منظر اقتصاد سیاسی تطبیقی به یکی از قدیمی‌ترین مباحث توسعه، یعنی نقش دولت در توسعه‌ی اقتصادی می‌پردازد. نویسنده در کتاب خود تلاش کرده تا نقش عواملی چون ساخت نظام سیاسی، نگرش نخبگان سیاسی، ویژگی‌های نظام بوروکراتیک، رابطه‌ی دولت با طبقات اجتماعی و وضعیت اقتصاد سیاسی بین‌الملل بر فرآیند توسعه‌ی اقتصادی کشورهای شرق و جنوب شرقی آسیا و ایران پس از انقلاب مورد بررسی قرار دهد. سایر آثار از جمله «دولت و رشد اقتصادی در ایران» از مسعود نیلی و همکاران، «مطالعه‌ی تطبیقی روند بلندمدت تغییرات ساختاری در اقتصاد ایران در مقایسه با اقتصادهای تازه‌صنعتی شده» از سعید مشیری و ابراهیم التجائی، «الگوی

آونگی: چارچوبی برای تحلیل اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران» از عباس حاتمی، «مبانی استراتژیک اصلاح سیاست‌های توسعه‌ی اقتصادی و اولویت‌های دولت در ایران» از حسین پوراحمدی، آثاری است که به بررسی ساختار دولت و توسعه در ایران پرداخته و منظر روشی متفاوتی دارند. این آثار هرچند به نحوی مشکلات ساختاری دولت را در مسیر توسعه ایران به بحث گذاشته، برنامه‌های توسعه و برنامه‌ی سوم را به‌طور خاص بررسی نکرده‌اند؛ موضوعی که این پژوهش از منظری متفاوت آن را بررسی می‌کند.

برنامه‌ی سوم توسعه نیز به دلیل اهمیت آن و موفقیت نسبی آن در مقایسه با سایر برنامه‌ها، مورد کنکاش مقالات و گزارش‌های مختلف قرار گرفته است. این گزارش‌ها بیشتر اقتصادی است و کمتر از منظر اقتصاد سیاسی مورد بحث قرار گرفته است. از جمله مقالات سیاسی، می‌توان به مقاله‌ی عباس مصلی نژاد و محمدزاده با عنوان «برنامه‌ی سوم توسعه: زمینه‌ها، اهداف، کامیابی‌ها و ناکامی‌ها»، مقاله‌ی «وضعیت نیروی انسانی نظام اداری کشور در طول برنامه‌ی سوم توسعه» در نشریه‌ی کار و جامعه و «جهانی شدن در برنامه‌های توسعه‌ی جمهوری اسلامی ایران» از فایز دین‌پرست و فلاحت‌پیشه نام برد. به این مجموعه باید گزارش‌های سازمان برنامه و بودجه در خصوص این برنامه را نیز اضافه کرد. یکی از مهم‌ترین تحقیقات راجع به برنامه‌ی سوم، پژوهشی است که توسط صفریان و دیگران در شماره‌ی ۵۱ فصلنامه‌ی رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی انجام شده است. این مقاله به‌خوبی نقش این برنامه را در تغییرات ساختاری نظام اداری ایران و ارتباط آن با توسعه‌ی سیاسی در قالب دولت اصلاحات بررسی و شاخص‌های آن را ارائه کرده است. بنابراین، از نظر شاخص جایگاه دولت و کارآمدی آن در طول برنامه‌ی سوم، در راستای برخی اهداف این مقاله است، لیکن سایر شاخص‌های کارآمدی دولت و مهم‌تر از آن نقش‌های دولت را در طول این برنامه بررسی نکرده است. معصومه قاراخانی در تحقیقی وزین، نقش این برنامه و سایر برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب را در سیاست بهداشتی به‌خوبی بررسی کرده و تأثیر رویکرد سیاسی دولت‌های بعد از انقلاب را طی برنامه‌های مختلف بر سیاست‌های بهداشتی و سلامت بررسی کرده است (قاراخانی، ۱۳۹۲).

حسن حکیمیان در تهیه‌ی گزارشی برای کمیسیون توسعه‌ی بانک جهانی سعی کرده تغییرات نهادی را در برنامه‌های توسعه در ایران تا سال ۲۰۰۴ و تأثیر آن بر خط‌مشی‌ها و عملکرد اقتصاد کلان ایران به بحث بگذارد (Hakimian, 2008). بخشی از این گزارش در خصوص برنامه‌ی سوم است که آن را آغاز اصلاحات نهادی در ایران می‌داند. این گزارش تحقیقی به بررسی تغییر نگاه بانک جهانی از اجماع واشنگتن به نظریات نهادگرایی و اعمال آن در کشورهای در حال توسعه می‌پردازد و اطلاعات خوبی از نهادگرایی و اقتصاد سیاسی ایران ارائه می‌دهد، لیکن به کلیات پرداخته و از رهیافت نهادگرایی تطبیقی ایوانز استفاده نکرده است؛ رهیافتی که مبنای نظری این مقاله با تمرکز بر برنامه‌ی سوم توسعه است.

به‌رغم انجام پژوهش‌های بسیار در باب چرایی عدم توسعه‌یافتگی پایدار کشور و بررسی این موضوع از جنبه‌های گوناگون، به نظر می‌رسد که همچنان زمینه برای انجام پژوهش‌های بیشتر از دیدگاه‌های متفاوت فراهم باشد. بر این اساس، ویژگی نوآورانه‌ی پژوهش حاضر این است که از چند جهت با آثار فوق متفاوت است. اول این که برای نخستین بار با استفاده از مبانی نظری نهادگرایان در باب توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی و کاربست الگوی پیتر ایوانز، تلاش دارد نقش دولت در اجرای برنامه‌ی سوم توسعه را تبیین کند. دوم این که نوعی رویکرد علمی و عملیاتی با هم تلفیق شده است. سوم این که در صدد تبیین این یافته است که به‌رغم تلاش برای کم‌رنگ کردن سهم دولت در اقتصاد، ایران نیازمند حضور دولت و چابک‌سازی نوع این حضور است. علت انتخاب برنامه‌ی سوم نیز آن است که روند اجرای اصلاحات اقتصادی با این برنامه جان تازه‌ای گرفت و اصلاحات نهادی در ایران پس از انقلاب با این برنامه شروع شد.

۲. چارچوب نظری

۲-۱. مکتب نهادگرایی

نظریه‌ی نهادگرایی بیش از آن که در علوم سیاسی مطرح باشد، نظریه‌ای است که ریشه در علم اقتصاد دارد. با وجود این، بین‌رشته‌ای است و کارکردهای این نظریه هم‌زمان می‌تواند هم در حوزه‌ی سیاست و هم اقتصاد کارآیی داشته باشد؛ چرا که اساس نگاه این نظریه تجزیه و تحلیل و چگونگی فعالیت نهادهاست. «اصل اساسی تفکر نهادگرایی بر این حقیقت استوار است که بازار به تنهایی تضمین‌کننده‌ی توزیع و تخصیص بهینه‌ی منابع نیست، بلکه ساختار سازمان نهادی و قدرت در جامعه است که تخصیص منابع را صورت می‌دهد و یا به‌جای این که قیمت و توزیع کالاها و خدمات را تابعی از نظام عرضه و تقاضا در یک بازار مفهومی صرف بداند، نظام عرضه و تقاضا را تابعی از ساختار قدرت، ثروت و نهادها می‌داند» (تمدن جهانی، ۱۳۸۳: ۴۴). نظریه‌ی نهادگرایی در یک تقسیم‌بندی به نهادگرایی جدید و نهادگرایی قدیم تقسیم می‌شود. هر دو در این که نهادها بااهمیت‌اند اتفاق نظر دارند. نظریه‌ی نهادگرایی جدید در پی تکامل دیدگاه نهادگرایان اولیه مانند تورستین ویبلن، کامنز، دبلیو. سی میچل بوده است. این نظریه پاسخ به پرسش‌های سنتی اقتصاد نظیر تخصیص منابع و درجه‌ی بهره‌برداری از منابع نیست، بلکه به دنبال پاسخ به پرسش‌های جدید است و استدلال‌ها در رویکرد جدید دقیق‌تر و قابلیت بالاتری را نسبت به رویکرد گذشته یافته است. آن‌ها تأثیر نهادهای غیررسمی (فرهنگ، سنت‌ها، هنجارها و مذهب)، محیط نهادی (قواعد مالکیت، حکومتی و قضایی)، ساختار حکمرانی و تخصیص منابع و اشتغال را چهار سطح تحلیل مؤثر بر اقتصاد می‌دانند. کنت ارو، فردریک هایک، گونار میردال، هربرت سایمون، رونالد کوز و داگلاس نورث از جمله مهم‌ترین نظریه‌پردازان آن هستند (رجوع شود به ویلیامسون، ۱۳۸۱). ایوانز نیز از نظریه‌پردازان نهادگرایی است که نظریه‌ی خود را با عنوان نهادگرایی تطبیقی ارائه کرده است.

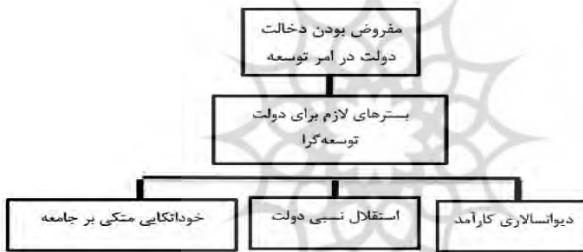
۲-۲. نهادگرایان و مسئله‌ی دولت

در دهه‌ی ۱۹۸۰ آثاری که دولت را به جایگاه اصلی‌اش بازگرداندند، گسترش یافت (ایوانز، ۱۳۸۰: ۱۳۸۰). طبق این نظریات که به نهادگرایی جدید معروف شد سیاست‌های دولت توسط ساختار، ویژگی و تجربیات تاریخی خود دولت شکل می‌گیرد (Amenta & Carruthers, 1988:666). پیش از این، جامعه‌ی بین‌المللی به رهبری IMF و بانک جهانی، بسته‌ای از سیاست‌ها را تشویق می‌کرد که به تدریج با عنوان اجماع واشنگتن معروف شد. محور این برنامه‌ها، اجرای برنامه‌ی تعدیل ساختاری با هدف کاهش اندازه و گستره‌ی دخالت دولت بود؛ اما این توصیه برای برخی کشورهای در حال توسعه از جمله آمریکای لاتین، نتایج نامطلوبی به همراه داشت. لذا از اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰ شاهد تغییر دیگری در نگاه به جایگاه دولت هستیم. پیدایش این دیدگاه عمدتاً ناشی از اعتراف به موفقیت برخی تجربه‌های توسعه‌ای بود که در شرق آسیا با محوریت دولت به وقوع پیوسته بود و اصطلاح دولت توسعه‌خواه را به وجود آورد. «دولت توسعه‌خواه» را چالمرز جانشون برای توصیف ماهیت دولت ژاپن بین سال‌های ۱۹۲۵ و ۱۹۷۵ به کار برد. البته سابقه‌ی این اندیشه را می‌توان در آثار الکساندر همیلتون در قرن ۱۸ آمریکا و فردریک لیست در قرن ۱۹ آلمان مشاهده کرد (موتقی و کاهه، ۱۳۹۴: ۹۷۱-۹۷۰). به‌رغم اختلاف نظرهای مختلف، دولت توسعه‌خواه اصطلاح عام برای توصیف دولت‌هایی است که به دخالت فعال و آگاهانه با هدف جبران عقب‌ماندگی‌ها و رسیدن به توسعه‌ی سریع اقتصادی می‌پردازند. از جمله‌ی آن‌ها ایوانز است که معتقد است بدون دولت توسعه‌خواه توسعه‌ای وجود نخواهد داشت و رهیافت خود را با عنوان نهادگرایی تطبیقی ارائه می‌کند (Evans, 2010: 46).

از دیدگاه نهادگرایان، دولت را نباید به‌مثابه یک کل منسجم و یکپارچه در نظر گرفت، بلکه دولت عبارت است از مجموعه‌ای از نهادها به همراه طیف متنوعی از افراد که درون آن به حداکثرسازی مطلوبیت خود مشغول‌اند. این افراد مانند هر فرد دیگری تحت تأثیر عقلانیت محدود و رفتار فرصت‌طلبانه در جستجوی حداکثرسازی نفع خویش هستند (نورث، ۱۳۷۷: ۸۹). مطالعاتی که ایوانز در چارچوب الگوی نهادگرایی تطبیقی انجام داده، از یک سو به‌روشنی نشان داده است که یکی از ویژگی‌های مشترک همه تجربه‌های موفق توسعه و دولت‌های توسعه‌گرا وجود دیوان‌سالاری توانمند و منسجم است (ایوانز، ۱۳۸۰: ۲۴). از نظر وی، فقدان روابط و هنجارهای پیش‌بینی‌پذیر، قانونمند و دیوان‌سالارانه در دستگاه دولتی، دقیقاً ویژگی دولت‌های ناکارآمد و توسعه‌نیافته است (ایوانز، ۱۳۸۰: ۱۳۱).

مدعای اصلی ایوانز آن است که اصل لزوم دخالت دولت‌ها برای دستیابی به توسعه، مفروض بوده و مهم بررسی چگونگی این دخالت و ارائه‌ی کارآمدترین راه حل است.

پایه‌ی دوم الگوی وی آن است که هیچ‌گاه یک دولت توسعه‌گرا و جامعه‌ی مربوط به آن نمی‌توانند به‌تثایی کاری برای توسعه انجام دهند. ایوانز این مفهوم را با جمله‌ی «خودتکایی متکی بر جامعه»^۱ به کار می‌برد. آن دولتی توسعه‌گراست که دو ویژگی را توأمان داشته باشد: اول این که خودگردان باشد یعنی از چنان دیوان‌سالاری کارآمدی برخوردار باشد که مجاللی برای گروه‌های رانت‌جوی قدرتمند بیرونی فراهم نکند تا بدنه‌ی دولت و موقعیت‌های حاصل از آن را محملی برای رانت‌جویی خویش قرار دهند؛ دوم این که متکی بر جامعه باشد، یعنی نخبگان دولتی در شبکه‌های اجتماعی و سایر مناسبات اجتماعی چنان جا گرفته باشند تا با همیاری جامعه‌ی مدنی اطلاعات لازم برای برنامه‌های توسعه‌ای را کسب کنند و هم به اجرای پروژه‌های توسعه دست یازند. براین اساس، دولت‌ها را به دولت‌های غارت‌گر، دولت‌های میانی و دولت‌های توسعه‌گرا دسته‌بندی می‌کند (نمودار شماره ۱).



نمودار شماره ۱: الگوی دولت توسعه‌گرا

۲-۳. نهادگرایی و نقش‌های دولت

ایوانز، پس از توصیف پیش‌فرض‌های مهم ساختاری در دولت‌های توسعه‌گرا در قالب نظریه‌ی «خودگردانی متکی بر جامعه»، برای تبیین نوع دخالت‌های دولت و چگونگی به‌عرصه آوردن امکانات ساختاری، به بررسی چهار نقش تأثیرگذار دولت برای این امر می‌پردازد. این چهار نقش عبارت‌اند از: تولی‌گری^۲، تصدی‌گری^۳، قابلیت‌گری^۴، پرورش‌گری^۵. دو نقش ابتدایی، بیان‌گر تغییراتی است که در نقش‌های متعارف دولت در قالب مقررات‌گذار و تولیدکننده به وجود آمده است و نقش‌های قابلیت‌گری و پرورش‌گری به رابطه‌ی بین سازمان‌های دولتی و گروه‌های کارآفرین خصوصی می‌پردازد (ایوانز،

1 Community-based self-reliance

2 Custodian

3 Demiurge

4 Midwifery

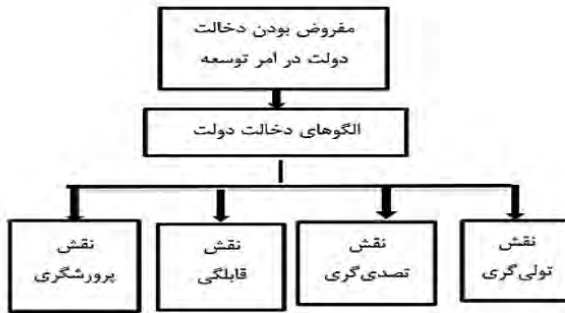
5 Husbandry

۱۳۸۰: ۴۷). متولیان همان مقررات‌گذاران هستند. آن‌ها مراقبت‌های لازم را تأمین و حمایت می‌کنند و امنیت لازم را برقرار می‌سازند. برخی قوانین، تشویقی‌اند و هدف از آن‌ها برانگیختن و انگیزه دادن است. بعضی دیگر به عکس مانع از بروز انگیزه‌های کنش‌گران خصوصی می‌شوند.

تصدی‌گری نقش تولیدکننده را افزایش می‌دهد. هنگامی که دولت تصمیم می‌گیرد نقش متصدی را ایفا کند، مستقیماً درگیر فعالیت‌های تولیدی می‌شود، نه فقط به شیوه‌هایی که سرمایه‌گذاری خصوصی را تکمیل کند، بلکه جانشین آن‌ها می‌شود و یا با آن‌ها به رقابت می‌پردازد. ایفای نقش تصدی‌گری مستلزم وجود مفروضاتی قوی درباره عدم کفایت سرمایه‌ی خصوصی است. اگر سرمایه‌ی محلی نتواند بخش جدیدی را توسعه دهد و سرمایه‌ی فراملی نیز اشتیاقی به این کار نداشته باشد، ایفای نقش متصدی می‌تواند تنها راه تحول صنعتی باشد.

دولت به جای آن که خود را در جایگاه تولیدکنندگان خصوصی قرار دهد، می‌تواند به شکل‌گیری گروه‌های کارآفرین جدید یاری رساند و کارآفرینان موجود را ترغیب کند که دست به تلاش‌هایی چالش‌برانگیزتر بزنند. اتخاذ این نقش، دولت را در موقعیت نوعی قابل‌توجه قرار می‌دهد (ایوانز، ۱۳۸۰: ۱۵۱). به‌منظور ایفای نقش قابل‌توجهی می‌توان از روش‌ها و سیاست‌های متنوعی بهره گرفت. برپا کردن «گلخانه‌ای» از تعرفه‌ها، محدودیت‌های واردات و محدودیت‌های سرمایه‌گذاری به‌منظور حمایت از بخش‌های نوپا در مقابل رقابت خارجی، بارزترین مثال است (ایوانز، ۱۳۸۰: ۱۵). پرورش‌گری مانند قابلیت‌های می‌تواند صورت‌های گوناگون داشته باشد. می‌تواند به‌سادگی ارسال‌های مبنی بر حمایت دولت از شرکت‌هایی باشد که به لحاظ فن‌شناختی به عرصه‌های چالش‌برانگیزتری از بخش صنعتی وارد می‌شوند؛ می‌تواند به پیچیدگی تأسیس شرکت‌های دولتی به‌منظور انجام فعالیت‌های تکمیلی مخاطره‌آمیزتر باشد، مانند تحقیق و توسعه که بدون آن بنگاه خصوصی نمی‌تواند حرکت کند. صرف‌نظر از این که چه شیوه‌هایی به کارگرفته شوند، پرورش‌گری شامل ترکیبی از حمایت و انگیزش است (ایوانز، ۱۳۸۰: ۱۵۲).

موفقیت «ایجاد مزیت نسبی» به توانایی دولت در ایفای نقش‌هایی بستگی دارد که منجر به رشد بخش‌های خاص شود؛ بخش‌هایی که «زمینه‌ی چندبعدی را به نفع توسعه» عرضه می‌کنند و باعث ارتقای موقعیت دولت در اقتصاد جهانی می‌شوند (ایوانز، ۱۳۸۰: ۱۵۴). از جمله این بخش‌ها که زمینه‌ساز چندبعدی به نفع توسعه است، می‌توان به بخش‌های فناوری با تکنولوژی بالا اشاره کرد. الگوی برگرفته از نظر ایوانز در مورد نقش‌های دولت در امر توسعه به شرح زیر ارائه می‌شود (نمودار شماره ۲):



نمودار شماره ۲: الگوی نقش‌های دولت در توسعه اقتصادی

۳. بحث اصلی

قانون برنامه‌ی سوم توسعه در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۳۷۹/۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی تصویب شد. در قانون برنامه‌ی سوم توسعه نسبت به دو برنامه‌ی قبلی توجه بسیار زیادی به کاهش تصدی دولت، سازمان‌دهی شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی شد (پاکدامن، ۱۳۸۸: ۹۴). این برنامه سرآغاز اصلاحات نهادی در ایران بود. از جمله مهم‌ترین این اصلاحات نیز تشکیل صندوق ذخیره‌ی ارزی، یکسان‌سازی نرخ ارز، اصلاح نظام مالیاتی و موارد مشابه بود (Hakimian, 2008: 20). در این بخش از پژوهش، تلاش می‌شود، ابتدا ویژگی‌های ساختاری یک دولت توسعه‌گرا مبتنی بر شاخص‌های دیوان‌سالاری کارآمد، ویژگی استقلال دولت از جامعه، خوداتکایی دولت متکی بر جامعه بررسی و سپس نقش‌های دولت در برنامه‌ی سوم تبیین شود.

۳-۱. تحولات ساختاری دولت در برنامه‌ی سوم توسعه

۳-۱-۱. اجرای نظام اداری کارآمد و شایسته‌سالار در برنامه‌ی سوم توسعه

خط‌مشی‌های موفق توسعه، پایه‌های ساختاری دارند. یکی از این پایه‌ها، داشتن دیوان‌سالاری توانمند و منسجم است (ایوانز و راج، ۱۳۸۵)؛ موضوعی که در تمام برنامه‌های توسعه‌ی ایران نیز بر آن تأکید شد، ولی راهکارهای عملی به برنامه‌ی سوم موکول شد. در برنامه‌ی سوم با تخصیص فصل نخست برنامه به اصلاح نظام اداری و مدیریت، به مقوله‌ی تحول نظام اداری توجه ویژه‌ای شد و متعاقب آن، فرآیند تحول در قالب ۷ برنامه و ۴۰ طرح ملی در دستور کار دولت قرار گرفت و در تاریخ ۱۳۸۱/۱/۱۸ به تصویب هیئت وزیران رسید (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱: ۲۷). این برنامه‌ها عبارت‌اند از: منطقی کردن اندازه‌ی دولت، تحول در ساختارهای تشکیلاتی دولت، تحول در نظام‌های مدیریتی، تحول در نظام‌های استخدامی، آموزش و بهسازی نیروی انسانی دولت، اصلاح فرآیندها، روش‌های اجرای کار و توسعه‌ی فناوری اداری و حفظ و ارتقای مردم در نظام اداری.

ضعف عمده‌ی این برنامه، نبود شاخص‌هایی برای ارزیابی میزان پیشرفت طرح‌هاست.

در برنامه‌ی تحول نظام اداری به‌جز پیش‌بینی تعداد کارکنان دولت، شاخص کمی دیگری مطرح نشد و فقط در زیرمجموعه‌ی طرح‌های «برنامه‌ی اصلاح نظام‌های مدیریتی»، طرح بررسی و تنظیم و ایجاد نظام ارزیابی عملکرد در دستگاه‌های اجرایی و زیرمجموعه‌ی «طرح‌های برنامه‌ی منطقی کردن اندازه‌ی دولت» و «طرح اهداف کمی برای واگذاری تصدی‌های دولت» به این مهم توجه شد. دو شاخص مهم ارزیابی نیز تعداد کارکنان دولت و تعداد شرکت‌های دولتی بود (معمارزاده و حیات، ۱۳۸۳: ۷۱-۷۰). در بررسی قوانین و نتایج کارکرد دولت در فرآیند اجرای برنامه‌ی سوم توسعه در خصوص داشتن دیوان‌سالاری توانمند، نتایج ذیل مشهود است:

۱. نگاه کلان به نظام اداری و شایسته‌سالاری در قوانین متعدد برنامه‌ی سوم توسعه به‌خوبی بیان شده است. این ویژگی بیان‌گر آن است که سیاست‌گذاران امر توسعه در ایران به اهمیت نقش دیوان‌سالاری توانمند واقف بوده‌اند.

۲. در ارزیابی‌های صورت‌گرفته از اجرای برنامه‌ی سوم که در گزارش «نظارت بر عملکرد برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی برنامه‌ی سوم توسعه» منتشر شده، به معیار علمی جهانی و به‌طور خاص معیاری که مدنظر ایوانز در بررسی بوروکراسی یک کشور باشد، اشاره نشده است. هرچند به‌صورت دستورالعمل و بخش‌نامه، واحدهای مختلف اجرایی به‌طور مجزا اقدام به ارزیابی کارکنان خود کرده‌اند.

۳. از نکات برجسته‌ی برنامه‌ی سوم توسعه برای استخدام شایستگان در دولت، می‌توان به برگزاری دو دوره آزمون استخدامی ادواری در آذرماه ۱۳۸۱ و اردیبهشت ۱۳۸۳ اشاره کرد که بعد از آن کلیه‌ی دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند نیروی انسانی مورد نیاز خود را از میان پذیرفته‌شدگان این آزمون‌ها، انتخاب کنند. این آزمون‌ها تا حدود زیادی توانست فضای غیررقابتی را در استخدام دستگاه‌های دولتی حذف کرده و در رعایت عدالت استخدامی و انتخاب افراد ذی‌صلاح مؤثر واقع شود. حذف آن در ابتدای برنامه‌ی چهارم توسعه به عدالت استخدامی در ایران ضربه زد.

۴. در گزارش‌های نظارت بر عملکرد برنامه‌ی سوم در سراسر کشور، هیچ‌گونه آماری برای فهم این موضوع که چه تعداد از دانش‌آموختگان بااستعداد بهترین دانشگاه‌های کشور جذب سازمان‌های اداری می‌شدند و این که آیا این نخبگان از شرایط شغلی و حقوقی خود نسبت به بخش خصوصی راضی بوده‌اند یا خیر، وجود ندارد. به نظر می‌رسد دیوان‌سالاری کشور در برابر تغییرات جدید مقاومت از خود نشان داده و از روش‌های کلاسیک برای نظام اداری استفاده می‌کرده است.

۵. سنت دیوان‌سالاری از زمان‌های کهن در ایران وجود داشته و این سنت در طول زمان فراز و نشیب‌های بسیاری را تجربه کرده است. نهادینه کردن نظام اداری در طول اجرای برنامه‌ی سوم، برای دستیابی به یک الگوی بومی به‌منظور توسعه‌ی دیوان‌سالاری کارآمد، مورد توجه قرار گرفت (فصل اول برنامه‌ی سوم، ماده‌ی ۱ و ۲ و ۳)، ولی

هیچ‌گونه آمار کمی از نتایج این برنامه‌ریزی وجود ندارد.

در این دوره، وزارت‌خانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی و وزارت‌خانه‌های صنایع و معادن با هم ادغام شدند. تعداد وزارت‌خانه‌های ایران از ۲۴ به ۲۲ رسید. در پایان این دوره، تعداد واحدهای سازمانی ستادی و استانی ۶۴۵۵۲، واحدهای عملیاتی ۳۲۲۲۷ و سطوح تقسیمات کشوری ۲۲۰۰ بود (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، اسناد پشتیبان برنامه‌ی ششم، ۱۳۹۴). از نظر رویکرد توسعه‌ای و هم‌چنین سازمان‌دهی دقیق نظام اداری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از ادغام دو سازمان با عنوان سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه، مطابق مصوبه‌ی شورای عالی اداری در ۱۶ اسفند ۱۳۷۸ تأسیس شد (صفریان و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۳۷-۱۳۶). بر اساس آمار نهادهای بین‌المللی، شاخص اثربخشی حکومت نیز از ۰/۵۶ در سال ۱۳۷۶ به ۰/۴۵ در سال ۱۳۸۳ رسید (World Bank, 2018). در سال ۱۳۸۰ نیز به‌منظور اتخاذ سیاست‌های راهبردی پیش‌گیرانه و مبارزه با فساد در نظام اداری، ستادی با عنوان ستاد ارتقای سلامت نظام اداری مقابله با فساد، زیر نظر معاون اول رئیس‌جمهور تشکیل شد و سپس با توجه به فرمان هشت ماده‌ای رهبر انقلاب، ستاد مقابله با مفاسد اقتصادی تحت نظر رؤسای قوای سه‌گانه رسمیت یافت.

۳-۱-۲. استقلال نسبی دولت در برنامه‌ی سوم توسعه

معیار ایوانز برای استقلال نسبی دولت، عدم تأثیرپذیری دولت از گروه‌های صاحب نفوذ در روند توسعه است. استقلال نسبی دولت در ایران همیشه محل مناقشه بوده و قابل قیاس با نظام‌های سیاسی کشورهای مورد مطالعه‌ی ایوانز نیست. نظام سیاسی ایران به هیچ‌عنوان به نظام کاملاً اقتدارگرای کره‌ی جنوبی در گذشته شبیه نبوده است. در کره‌ی جنوبی نظامیان به مدت چندین دهه بدون رقابت درون‌نخبگی و رقابت‌های دموکراتیک واقعی حکومت کردند. از این رو، دولت در این کشور با تمرکز شدید قدرت در دست‌ان خود و به دور از رقابت‌های درونی و بیرونی واقعی، امر توسعه را هدایت کرد. در ایران وضعیت کاملاً متفاوتی حاکم بود. در این کشور انقلابی رخ داد که حداقل یکی از خواسته‌های اصلی آن سرنگونی رژیم استبدادی و استقرار حکومت مردم‌سالارانه بود. از این رو، امام خمینی و دیگر رهبران انقلاب از همان ابتدا بر انتخابات به‌عنوان یکی از ارکان غیرقابل چشم‌پوشی نظام جدید تأکید کردند. از آن به بعد، انتخابات به یک رکن ثابت پوشش‌های سیاسی در ایران تبدیل شد و جناح‌های مختلف درون نظام، بارها بر سر تصاحب کرسی‌های مجلس شورای اسلامی، ریاست‌جمهوری و شوراها با یکدیگر رقابت کرده‌اند و بارها این مناصب بین جناح‌های رقیب دست‌به‌دست شده است؛ جناح‌هایی که هر یک برنامه‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی متفاوتی را نمایندگی کرده‌اند. هرچند ولی‌فقیه به‌عنوان یک عنصر فراجناحی و برخوردار از اختیارات گسترده تاکنون تا حدی در کاهش تعارضات داخلی ایفای نقش کرده، اما

وجود شکاف‌های دیرپای اجتماعی در ایران و بهره‌برداری جناح‌های مختلف از این شکاف‌ها در رقابت‌های سیاسی باعث شده که نقش وحدت‌بخش رهبری به‌عنوان یک کارگزار مهم، نتواند بر اختلافات ساختاری غلبه کرده و در نتیجه انسجام بین سطوح مختلف تصمیم‌گیری هیچ‌گاه حاصل نشود (دلفروز، ۱۳۹۳: ۲۲۸). موضوع دیگر در رابطه با استقلال دولت، اقتصاد نفتی است. مهم‌ترین ویژگی اقتصاد ایران در سالیان معاصر، اتکای شدید به درآمدهای نفتی است. ویژگی متمایزکننده‌ی دولت رانتیر آن است که درآمدهای نفتی که حکومت‌های تولیدکننده و صادرکننده‌ی نفت دریافت می‌کنند، ارتباط بسیار ناچیزی با فرآیندهای تولید در اقتصادهای داخلی آن‌ها دارند. برنامه‌ی سوم توسعه اصلاحاتی را در این حوزه آغاز کرد. نکاتی که در پی می‌آید، ارزیابی عملکرد دولت در تحقق شاخص استقلال نسبی در این برنامه است:

۱. اظهارنظر درباره موفقیت دولت در این زمینه، مستلزم آگاهی داشتن از شرایط سیاسی مقارن با برنامه‌ی سوم و همچنین وجود شرکت‌ها و بنیادهای اقتصادی قدرتمند مستقل از دولت در عرصه‌ی اقتصادی است. عدم وفاق گروه‌های مختلف قدرت بر الزامات دستیابی به توسعه‌ی پایدار کشور، منجر به تنش‌های شدید سیاسی می‌شد که تصمیم‌گیری و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای را با مشکل مواجه می‌کرد.

۲. نکته‌ی دوم آن است که بنیادها و سازمان‌های شبه‌دولتی از مهم‌ترین قدرت‌های اقتصادی در ایران بعد از انقلاب هستند. پس از انقلاب همه بانک‌ها و شرکت‌های صنعتی مصادره شدند، اما امام خمینی اجازه نداد آن‌ها در تصرف دولت قرار گیرند. در عوض تحت قوانین اسلامی به‌عنوان نهادهای عمومی تلقی شدند؛ اما آن‌گونه که سوزان مالونی استدلال می‌کند، بهترین توصیف از این بنیادها این است که آن‌ها موازی با دولت یا شبه‌دولتی‌اند (دلفروز، ۱۳۹۳: ۳۲۷). بنیادها عموماً به دولت حساب پس نمی‌دهند، از پرداخت مالیات معاف‌اند و از افشای فعالیت‌های خود خودداری می‌کنند (پوراحمدی، ۱۳۹۵: ۳۰-۲۸). این امتیازات به‌طور تلویحی دست بنیادها را باز می‌گذارد که برنامه‌هایی مستقل از دولت هم در حوزه‌ی داخلی و هم در حوزه‌ی بین‌المللی اجرا کنند که حتی در برخی مواقع با برنامه‌های خود دولت در تضاد قرار می‌گیرد (مالونی، ۱۳۷۹: ۳۲۹). نکته‌ی اساسی آن است که بسیاری از صاحب‌نظران، قدرت انحصاری این بنیادها را به‌ضرب فعالیت‌های بخش خصوصی مولد ارزیابی می‌کنند. شرکت‌های تحت پوشش بنیادها با برخورداری از معافیت‌های ویژه‌ی مالیاتی و مجوزهای اختصاصی به حیات خود ادامه داده‌اند و در عین حال به دلیل سوء مدیریت با وضع مالی نابه‌سامانی درگیرند (هادی زنون، ۱۳۸۲: ۳۲۱). برای پی بردن به نفوذ این شرکت‌ها و بنیادها در عرصه‌ی اقتصاد کشور، به عملکرد بودجه‌ی شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به بنیادها و بانک‌ها در سال‌های اجرای برنامه‌ی سوم توسعه در جدول شماره (۱) اشاره شده است.

در برنامه‌ی سوم به‌رغم مشکلات فوق، اقدامات مؤثری نیز انجام شد. سیاست‌ها و عملکردهای برنامه‌ی سوم، نشان‌دهنده‌ی آغاز هدف‌گذاری صحیح دولت در راستای استقلال مالی و نهادی از گروه‌های صاحب نفوذ است. ایجاد صندوق ذخیره‌ی ارزی و نظام‌مند شدن و شفافیت بیشتر در اخذ مالیات از جمله تلاش‌های دولت در این راستاست. بر اساس ماده‌ی ۵۹ قانون این برنامه، به‌منظور کارآیی نظام مالیاتی و رفع موانع سازمانی موجود، سازمان امور مالیاتی کشور در سال ۱۳۸۱ به‌صورت یک مؤسسه‌ی دولتی و زیر نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی ایجاد شد (مصلی نژاد، ۱۳۹۵: ۱۳۹). طرح تشکیلات کلان دولت نیز طراحی شد، لیکن به قانون تبدیل نشد.

جدول شماره ۱: عملکرد بودجه شرکت‌های دولتی (مبلغ به میلیارد ريال)

سال و واحد	کل شرکتها		شرکت های وابسته به بنیاد ها و بانک ها		شرکت‌های وابسته به وزارت خه و موسسات دولتی	
	تعداد	مبلغ	تعداد	مبلغ	تعداد	مبلغ
(۲۰۰۰)۱۳۷۹	۱۸۶۴	۲۲۰۱۲۷۱۰	۸۹۹	۲۴۵۶۷۱	۹۶۵	۱۷۲۵۷۹۹
(۲۰۰۱)۳۸۰	۱۹۴۹	۲۷۲۹۸۶۷	۹۱۱	۵۳۱۵۹۱	۱۰۳۸	۲۱۹۸۲۷۶
(۲۰۰۲)۳۸۱	۱۹۶۶	۳۶۲۲۵۰	۸۹۱	۷۲۲۷۰	۱۰۷۵	۲۸۸۹۷۵۰
(۲۰۰۳)۳۸۲	۱۷۰۵	۲۸۵۴۸۸۰	۸۳۷	۹۶۲۷۶۰	۸۶۸	۳۸۹۲۱۲۰
(۲۰۰۴)۳۸۳	۱۶۶۹	۶۹۴۲۱۳۵	۶۸۱	۱۰۳۸۲۳۵	۷۸۸	۵۹۰۳۹۰۰

ماخذ سایت اینترنتی سازمان حسبرسی ایران

۳-۱-۳. دولت متکی بر جامعه در برنامه سوم توسعه

اتکا به جامعه مستلزم مجموعه ارتباطاتی است که پیوندی تنگاتنگ بین دولت و گروه‌های اجتماعی پدید می‌آورد و این گروه‌ها در خصوص توسعه و تحول و به‌ویژه در «پروژه‌های مشترک» با دولت ارتباط دارند (ایوانز، ۱۳۸۰: ۱۱۳ و ۴۰۲). در مطالعات ایوانز به تحولات صنعتی ژاپن اشاره می‌شود و بر اساس آن اهمیت شبکه‌های بیرونی در پیوند دادن دولت و جامعه‌ی مدنی از شبکه‌های درونی هم بیشتر است.

مطالعه‌ی تفصیلی قانون برنامه‌ی سوم نشان می‌دهد که هیچ ماده قانونی وجود ندارد که به‌طور خاص، به یک سازمان راهنما اشاره داشته باشد که وظیفه‌ی آن، تمرکز امور مربوط به همکاری و هماهنگی بخش دولتی و خصوصی در اجرای پروژه‌های مشترک باشد؛ اما همان‌گونه که در گزارش نظارت بر عملکرد برنامه‌ی سوم توسعه آمده است، بند «ه» ماده‌ی دوم قانون برنامه‌ی سوم توسعه به نحوه‌ی تمرکز سیاست صنعتی در وزارت صنایع و معادن اشاره می‌کند. نکاتی که می‌توان در بررسی عملکرد دولت در تحقق شاخص دولت و اتکای به جامعه در برنامه‌ی سوم بیان کرد، به شرح ذیل است:

۱. در سیاست‌گذاری برنامه‌ی سوم، دستیابی به ارتباط بیشتر و منظم‌تر با بخش

۱ بند «ه» ماده‌ی ۲- عدم گسترش تشکیلات دولت با تأکید بر کوچک‌سازی دولت از سطوح پایین هرم تشکیلات از طریق جمع‌کلیه‌ی فعالیت‌های مربوط به یک وزارت‌خانه (به‌جز شرکت‌های مستقل) در سازمان استانی واحد.

غیردولتی و حمایت از این بخش در دستور کار قرار گرفت؛ اما با توجه به نظرات ایوانز درباره ویژگی اتکای دولت به جامعه، کمبود یک سازمان منسجم و پر قدرت که رهبری آن در حوزه‌ی توسعه کشور مورد پذیرش همه و مرکزیتی برای استعدادها و تخصص‌ها باشد و انسجامی در خط‌مشی‌های دولت به وجود بیاورد، احساس می‌شد. با وجود این، شاید بتوان اظهار نظر کرد تنها سازمانی که تا حدودی قابل قیاس با سازمان راهنما در ژاپن^۱ و کره^۲ باشد، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران^۳ است. با شروع برنامه‌ی سوم و از سال ۱۳۷۸ مأموریت سازمان گسترش ضمن ادامه‌ی پیگیری وظایف اساسنامه‌ای محوله در توسعه و نوسازی صنایع کشور، به سوی فناوری‌های پیشرفته (High-tech) مانند الکترونیک و میکروالکترونیک و شاخص‌های مرتبط با آن معطوف شد. با وجود تلاش‌های ایدرو برای رهبری توسعه‌ی صنعتی کشور، اهداف این سازمان طی نیم قرن گذشته به علت انباشت قابلیت سازمانی و تنوع گسترده‌ی کاری و مأموریتی تحقق نیافت؛ بنابراین این سازمان نیاز به هویت‌یابی مجدد داشت تا رسالت‌های مهم برون‌گرایی در صنعت کشور، به هم‌رسانی کسب‌وکار کوچک و متوسط با کسب‌وکارهای بزرگ و جذب سرمایه‌گذاری خارجی کشور در صنعت کشور را انجام دهد.

۲. عدم توجه به بسترسازی فرهنگی ارتباط دولت و بخش خصوصی و جامعه در امر توسعه در سال‌های اجرای برنامه‌ی سوم و ضعف نهادسازی بومی در عرصه‌ی توسعه را می‌توان از نقص‌های دیگر این برنامه دانست. در ایجاد تعامل بین دو بخش خصوصی و دولتی، اولین و مهم‌ترین مقوله، ایجاد و تعریف یک بستر مناسب و قابل اطمینان است که دو طرف بتوانند در یک فضای مملو از برداشت‌های یکسان با یکدیگر گفتگو کنند. با وجود این، به موازات کاهش حجم وظایف دولت، تأسیس سازمان‌های غیردولتی نیز رو به تزاید گذاشت. طبق اسناد برنامه‌ی سوم توسعه قرار بود طی سال‌های این برنامه، فقط سازمان‌های مربوط به جوانان با رشد سالانه ۲۱/۳ درصد رشد یابند. با تسهیل قوانین، رشد آن‌ها بسیار چشمگیر بود، به گونه‌ای که تعداد آن‌ها را ۲۰ تا ۳۰ هزار تخمین می‌زنند. به‌عنوان نمونه، تعداد سازمان‌های غیردولتی در حوزه‌ی محیط زیست از ۳۰ سازمان به ۲۰۰ سازمان رسید (شفیعی فر، ۱۳۹۴: ۱۱۸). با وجود برگزاری نشست‌های متعدد هم‌اندیشی و جلسات صبحانه کاری دولت و بخش‌های خصوصی، عدم توجه به نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در امر توسعه را باید از دیگر ضعف‌های برنامه‌ی سوم

1 MITI

2 EPB

3 IDRO

۴ قانون تأسیس «سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران» مشتمل بر ۸ ماده و سه تبصره در تاریخ ۱۳۴۶/۰۴/۱۸ به تصویب مجلس شورای ملی ایران رسید. بر اساس قانون تأسیس و اساسنامه، سازمان نسبت به ارائه‌ی خدمات ذیل اقدام می‌نماید: نوسازی و توسعه‌ی صنعتی کشور، توسعه‌ی مدیریت در صنعت، مدیریت و اجرای پروژه‌های بزرگ صنعتی. در این راستا، این سازمان مأموریت خود را این چنین تعریف کرده است: «گسترش و نوسازی صنایع کشور در جهت رقابت‌پذیری در عرصه‌ی جهانی از راه فراهم آوردن ملزومات توسعه‌ی صنعتی با هدف تأمین منافع ذی‌نفعان».

توسعه قلمداد کرد. در ایران هیچ دولتی نتوانسته است سازمان‌های مردم‌نهاد را شناسایی و آن‌ها را در مسیر توسعه استخدام کند. دولت‌ها یا درصدد حذف یا منحرف کردن آن‌ها بوده‌اند.

۲-۳. نقش‌های دولت در بخش‌های صنعتی برنامه سوم توسعه

برنامه‌ی سوم توسعه شروع تصمیمات مناسب برای تعریف و ایفای نقش‌های دولت بود. بر اساس ماده‌ی ۹ قانون برنامه، «به منظور ارتقای کارآیی و کارآمدتر کردن دولت در عرصه‌ی سیاست‌گذاری و توان‌مندی بخش‌های خصوصی و تعاونی، سهام شرکت‌های قابل واگذاری بخش دولتی، در شرکت‌هایی که ادامه‌ی فعالیت آن‌ها در بخش دولتی غیرضروری است، به بخش‌های تعاونی و خصوصی فروخته خواهد شد». بر اساس گزارش رئیس‌جمهور وقت در این دوره، مجموعاً هفده شرکت، بانک و مؤسسات دولتی واگذار شد. بند «ب» ماده‌ی ۶۴ قانون برنامه‌ی سوم توسعه نیز به واگذاری تصدی‌های اجتماعی دولت به بخش غیردولتی اشاره می‌کند (صفریان و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۳۸). در نهایت، سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی در اواخر برنامه ابلاغ شد که تأکید بسیار زیادی بر تفکیک نقش‌های دولت و کاهش نقش تصدی‌گری و تأکید بر نقش قابل‌گیری و پرورش‌گری داشت. به منظور بررسی چگونگی ایفای نقش‌های دولت در بخش‌هایی که دارای «زمینه‌ی چندبعدی به نفع توسعه» هستند، در این مقاله به دو بخش صنعت خودرو و بخش فناوری نانو اشاره می‌شود. به دلایل ذیل، بخش‌های خودرو و نانو انتخاب شده‌اند:

- صنعت خودرو نماد توسعه‌ی صنعتی کشورهای توسعه‌یافته است و نقش‌های دولت در این بخش اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد.
- شروع ایجاد صنعت نانو مصادف با سال‌های اجرای برنامه‌ی سوم توسعه در ایران بوده است.
- نانو و همچنین صنعت خودرو به دلیل قابلیت‌های فناوری و قدرت سرریز برای استفاده در صنایع مختلف و توسعه‌ی صنایع کشور، گزینه‌ی مناسبی برای بررسی نقش‌های دولت است.

۱-۲-۳. فناوری نانو

هرچند موج‌های علمی و فنی معمولاً با یک فاصله‌ی زمانی چند ده ساله به ایران می‌رسد، اما فناوری نانو در ایران، مسیری غیر از دیگر فناوری‌ها را در پیش می‌گیرد. روز اول اسفند ۱۳۷۹ با پیشنهاد ابتکار، مشاور رئیس‌جمهور وقت، مطالعات راهبردی فناوری نانو آغاز شد. دو سال بعد از شروع این مطالعات، در سال ۱۳۸۲ ستاد ویژه توسعه‌ی فناوری نانو تأسیس شد. این ستاد سند راهبردی فناوری نانو را در مدت دو سال تهیه و در سال ۱۳۸۴ تصویب کرد. در سال ۱۳۸۵ نیز سیاست‌ها و راهبردهای ارتقا و توسعه فناوری نانو به تصویب رسید. سند راهبردی فناوری نانو، ده ساله بوده که از سال

۱۳۸۴ شروع و در سال ۱۳۹۳ پایان پذیرفت. برنامه‌های موجود در این سند به سه بخش کوتاه‌مدت (۱۳۸۴ تا ۱۳۸۶)، میان‌مدت (۱۳۸۷ تا ۱۳۸۹) و بلندمدت (۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳) تقسیم شدند. اجرای سند ده‌ساله‌ی دوم توسعه‌ی فناوری نانو نیز بازه‌ی زمانی ۱۳۹۴ تا ۱۴۰۴ را دربرمی‌گیرد.

با توجه به اهمیت پرورش متخصصان فناوری نانو، طی ده سال گذشته در ۱۵ دانشگاه ایران دوره‌های دکتری مرتبط با فناوری نانو تأسیس شده‌اند که در آن‌ها دانش‌پژوهان در رشته‌هایی نظیر نانوشیمی، نانوفیزیک، نانومواد، نانوپزشکی و چند رشته‌ی مرتبط دیگر تحصیل می‌کنند. تا تیر ماه ۱۳۹۳، ۱۵۵۴ پروژه‌ی دکتری در حوزه‌ی فناوری نانو به اتمام رسیده و ۱۰۴۰ پروژه نیز در دست انجام است. در مقطع کارشناسی ارشد نیز ۹۲۱۴ پروژه انجام شده و ۳۳۴۵ پروژه هم در حال انجام است. اعضاء هیئت عملی فعال در فناوری نانو نیز در سال ۱۳۸۳، ۲۴۴ نفر بودند که این رقم در پایان سال ۱۳۹۲ به ۲۶۲۳ نفر رسید. طی ۱۰ سال گذشته ۱۴۳ شرکت مبتنی بر فناوری نانو در ۸ صنعت تأسیس شده‌اند. نیمی از این شرکت‌ها در حوزه‌ی سلامت، دارو و مواد فعالیت داشته‌اند، پس از آن تجهیزات و عمران و ساختمان در رده‌ی بعدی بیشتری شرکت‌های فعال در حوزه‌ی فناوری نانو بوده‌اند. برنامه‌های تشویقی متعددی برای سوق دادن مخترعان و دانش‌پژوهان به سوی ساخت ادوات و تجهیزات مرتبط با فناوری نانو پیاده‌سازی شده است. تا پایان سال ۱۳۹۲ شرکت‌های ایرانی ۱۱۶ محصول مربوط به تجهیزات نانویی ساخته و روانه‌ی بازار کردند. در کل، ۱۴۳ شرکت نانویی در ایران فعالیت دارند که حدود ۲۵۷ محصول را وارد بازار این فناوری کرده‌اند (گزارش فناوری نانو در ایران، پایگاه اینترنتی استت نانو، ۱۳۹۳).

ژوئیه‌گاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

جدول شماره ۲: شاخص میزان صادرات کالاهای با فناوری بالا در دنیا و جایگاه ایران

کشورها	متوسط ارزش صادرات (میلیون دلار، ۲۰۰۹-۲۰۰۴)	نرخ رشد سالیانه (۲۰۰۹-۲۰۰۴)	سهم از صادرات جهانی متوسط دوره (۲۰۰۴-۲۰۰۹)	رتبه
چین	۲۵۶۷۷	۶/۲۴	۴۲/۱۶	۱
ایالات متحده آمریکا	۲۰۶۲۳۹	۳/۹	۱۹/۱۳	۲
آلمان	۱۳۷۲۹۰	۳/۶	۷/۸۸	۳
ژاپن	۹۷۲۲۵	-۹/۰	۲۳/۶	۴
ایران	۳۷۵	۴/۳۹	۰/۷۰	۵۹

ماخذ: حسن بور، یوسف: توسعه صادرات کالاهای با فناوری بالا، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی (۱۳۹۳)

در بررسی بخش فناوری نانو و چگونگی اجرای نقش‌های دولت از نگاه ایوانز، نکات زیر قابل طرح است:

- به علت تدوین قوانین تشویقی در راستای ایجاد فناوری نانو، دولت نقش تولی‌گری را به‌خوبی ایفا نموده است.

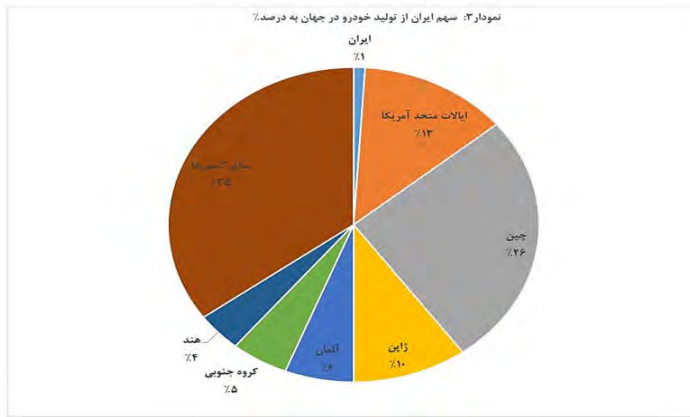
- بخش خصوصی به‌تنهایی زمینه‌ها و شایستگی لازم را برای حضور و تحول در این فناوری دارد؛ به این شرط که فرآیند تجاری‌سازی فعالیت‌های علمی نانو منطبق با نیاز بازار باشد. به این دلیل، نقش تصدی‌گری دولت در این فناوری مورد نیاز و ملموس نیست. هرچند که بر اساس گزارش‌های ستاد فناوری نانو، برخی از ارگان‌های دولتی با همکاری بخش خصوصی، تولید محصولات نانو را مورد توجه قرار داده‌اند.

- دولت برای اجرای نقش قابلیت‌های تلاش زیادی را انجام داد. از جمله، معافیت‌های مالیاتی ۱۵ ساله‌ی شرکت‌های دانش‌بنیان، تشویق‌های مالی پژوهشگران و فناوران و همچنین اهدای وام‌های بدون بهره. این تلاش‌های دولت باعث به وجود آمدن شرکت‌های فعال زیادی در بخش صنعت نانو در کشور شده است؛ اما گستره‌ی محصولات این شرکت‌ها بیشتر در بعد داخلی بوده است.

- حضور کم‌رنگ صنعت فناوری نانو کشور در بازار گسترده‌ی بین‌المللی، نشان‌دهنده‌ی اجرای ضعیف نقش پرورشگری دولت در این بخش بوده است. از جمله‌ی این دلایل می‌توان به کافی نبودن حمایت‌های دولتی مبنی بر تشویق ورود بخش خصوصی به عرصه‌های چالش‌برانگیزتر تجارت خارجی، جذب ناکافی سرمایه‌گذاری خارجی و همچنین عدم سرمایه‌گذاری بیشتر دولت در بخش‌های تحقیق و توسعه‌ی شرکت‌های خصوصی اشاره کرد.

۲-۲-۳. صنعت خودرو ایران

صنعت خودرو پیشرفته‌ترین تکنولوژی‌های جهان را داراست و به علت برخورداری از ارتباطات پیشین و پسین در مرحله‌ی تولید، شکل ویژه‌ای می‌یابد. در بخش پیوندهای پیشین، نیاز صنعت خودرو به انواع لوازم و قطعات و مواد اولیه، شامل صدها صنعت و فعالیت است؛ بنابراین صنعت خودرو از جمله صنایع دارای «زمینه‌ی چندبعدی به نفع توسعه» و موتور محرک بسیاری از صنایع دیگر است. در ایران نیز همانند سایر کشورهای جهان، صنعت خودروسازی نقش بسیار مهمی در اقتصاد ملی دارد. اساساً این صنعت با فروش ۱۲ میلیارد دلاری، ۱۹ درصد درآمد بخش صنعت را به خود اختصاص داده است. در شرکت‌های خودروسازی بزرگ ایران، مانند ایران خودرو و سایپا به ترتیب ۵۴ و ۴۸ هزار نفر به طور مستقیم و حدود یک و نیم میلیون نفر غیرمستقیم مشغول به فعالیت هستند. این شاخص‌ها باعث شده که این صنعت بعد از نفت و گاز به یک صنعت مهم و تأثیرگذار در اقتصاد ایران تبدیل شود (بنگرید به نمودار شماره ۳).



مأخذ: محاسبات نویسنده بر اساس اطلاعات استخراجی از (Saber, 2017: 106).

در ادامه، چهار نقش ایوانز در بخش صنعت خودرو در فاصله‌ی زمانی ۱۳۸۳-۱۳۷۹ بررسی می‌شود:

الف) نقش تولی‌گری: دولت‌ها همواره با وضع تعرفه‌های گمرکی از این صنعت حمایت کرده و مانع به وجود آمدن فضای رقابتی در کشور شده‌اند. میزان این تعرفه‌ها در سال‌های مختلف نوسان‌های زیادی را تجربه کرده است. در سال ۱۳۸۲ و پس از سال‌ها ممنوعیت ورود خودروی خارجی به کشور، دولت خاتمی به منظور درآمدزایی و همچنین کاستن از سهم انحصاری بازار خودروسازان داخلی، آیین‌نامه‌ی ضوابط فنی واردات خودرو را که در جلسه هیئت وزیران به مورخه‌ی ۱۳۸۲/۰۴/۰۱ به تصویب رسیده بود، ابلاغ کرد. در این آیین‌نامه، شرایط و ضوابط ورود خودرو و همچنین مقدار تعرفه‌های اعمال شده بیان شده است. البته دولت در این آیین‌نامه، برنامه‌ای را برای کاهش تعرفه‌ی واردات خودرو تدوین کرده بود که اگر عملی می‌شد می‌توانست واردات خودرو را افزایش داده و با افزایش رقابت سبب رشد صنعت خودروسازی داخلی و آماده شدن آن برای اتصال به بازارهای جهانی باشد.

ب) نقش تصدی‌گری: در فصل سوم از قانون برنامه‌ی سوم با عنوان «واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی»، به صراحت وظایف دولت مبنی بر کاهش تصدی‌گری و کوچک‌سازی بیان شده است. بر اساس اطلاعات موجود از سازمان خصوصی‌سازی کشور، میزان واگذاری صورت گرفته‌ی سهام شرکت‌های خودروسازی بسیار ناچیز بوده است. به‌طور مثال از حدود سه میلیارد سهام قابل عرضه در بورس شرکت ایران خودرو، در سال ۱۳۸۰ میزان ۵,۱۷۴,۸۲۰ سهم و در سال ۱۳۸۳ میزان ۱۱,۰۷۴ سهم به بخش خصوصی واگذار شده است. در سال‌های بعد نیز این واگذاری‌ها ادامه داشته، اما خریداران این سهام بیشتر شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی بوده‌اند که خصوصی‌سازی را با تناقض مواجه کرده است. گزارش تحقیق و تفحص مجلس که در سال ۱۳۹۳ قرائت شد، ترکیب سهام‌داران مالکان اصلی صنایع خودروسازی را مشخص می‌کند. در تاریخ

تدوین گزارش حدود ۸۲ درصد از سهام این شرکت، دولتی و شبه‌دولتی است و بالغ بر ۱۸ درصد سهام متعلق به سهام‌داران حقیقی و حقوقی خرد بوده است (جدول شماره ۳).

جدول شماره ۳. سهام‌داران شرکت ایران خودرو

سهام‌داران شرکت ایران خودرو		نام سهامدار	ردیف
۹ ماهه اول ۱۳۹۲	۱۳۹۱		
%	%		
۱۸/۱۷	۱۸/۱۷	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، دولتی	۱
۱۲/۹۲	۱۲/۹۲	شرکت تدبیر سرمایه‌آراد، شرکت صنایع تولیدی گروه	۲
۱۲/۸۴	۱۲/۴۵	شرکت سرمایه‌گذاری گروه صنعتی رنا، دولتی	۳
۱۲/۰۰	۱۲/۰۰	شرکت بازرگانی سپهر ایران کیش شرکت صنایع تولیدی گروه	۴
۴/۲۳	۵/۰۶	شرکت سرمایه‌گذاری سمند، ایران خودرو	۵
۴/۲۷	۴/۲۷	شرکت نگار ترسپهم، ایران خودرو	۶
۴/۲۱	۴/۲۱	صندوق بازتوسعه‌کنی کشوری، دولتی	۷
۳/۶۵	۳/۶۵	شرکت سرمایه‌گذاری ملی ایران، دولتی	۸
۲/۷۰	۲/۸۰	شرکت سرمایه‌گذاری صنعت و معدن، دولتی	۹
۱/۹۱	۱/۹۱	سازمان خصوصی‌سازی، دولتی	۱۰
۱/۰۵	۱/۰۵	شرکت بیمه ملت، دولتی	۱۱
۱/۰۰	۱/۰۰	شرکت سرمایه‌گذاری ترنیا، سهام ایران خودرو	۱۲
-	-۰/۷۴	سهامداران فرامشی ایران خودرو، حقیقی	۱۳
-	-۰/۶۳	شرکت سرمایه‌گذاری بهمن، سهام	۱۴
۸۱/۳۸	۸۲/۴۶	جمع سهامداران عمدتاً	
۱۸/۲۲	۱۵/۷۲	سایر سهامداران حقیقی و حقوقی خرد	
۱۰۰	۱۰۰	جمع کل سهام	

مأخذ: گزارش تحقیق و تفحص مجلس در سال ۱۳۹۲

- شرکت سایپا دارای ۱۰ سهام‌دار اصلی است. مالکیت حدود ۳۷ درصد آن در اختیار سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران است. این شرکت دارای سهام عمده‌ی شرکت‌های سرمایه‌گذاری سایپا و سرمایه‌گذاری گروه صنعتی رنا است که این سه شرکت نیز به صورت ضربدری، در مجموع ۴۶ درصد سهام سایپا را در اختیار دارند (جدول شماره ۴).

جدول شماره ۴. سهام‌داران شرکت سایپا

سهام‌داران شرکت سایپا		نام سهامدار	ردیف
۹ ماهه اول ۱۳۹۲	۱۳۹۱		
%	%		
۳۶/۷۹	۳۶/۷۹	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، دولتی	۱
۱۵/۰۵	۱۷/۷۳	شرکت سرمایه‌گذاری گروه صنعتی رنا، دولتی	۲
۴/۷۳	-	صیانت‌مین (سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی)، دولتی	۳
۱/۹۱	۱/۹۱	سرمایه‌گذاری ملی ایران، دولتی	۴
۳/۸۹	۴/۸۶	شرکت سرمایه‌گذاری سایپا، دولتی	۵
۱۰/۰۰	۱۱/۹۳	پیشگامان بازرگانی سناره تابان، دولتی	۶
۶/۵۹	۶/۵۹	توسعه سرمایه‌گذاری رادین (ایمن جوش سایپا)، دولتی	۷
۲/۸۵	۳/۰۶	تجارت الکترونیک خودرو تابان، دولتی	۸
۱/۹۰	۱/۹۰	سرمایه‌گذاری پویا همگام (گروه بهمن)، سهام	۹
۱/۰۰	۱/۰۰	کیامهستان (گروه بهمن)، سهام	۱۰
۱۵/۷۳	۱۲/۲۳	سایر سهامداران حقیقی و حقوقی خرد	
۱۰۰	۱۰۰	جمع کل سهام	

مأخذ: گزارش تحقیق و تفحص مجلس در سال ۱۳۹۲

ج) نقش قابله‌گری: از جمله اقدامات دولت که می‌توان در زمره‌ی فعالیت‌های قابلیگی قرارداد، فراهم کردن زیرساخت‌های لازم برای ورود سرمایه‌گذاری خارجی بود که در صنعت خودروی ایران نیز نمود پیدا کرد. از بزرگ‌ترین قراردادهای منعقدشده در این دوره، قرارداد موسوم به «ال ۹۰» بود که میان یکی از شرکت‌های بزرگ خودروسازی دنیا به نام «رنو» و شرکت ایران خودرو منعقد شد. این قرارداد سبب شد که بسیاری از قطعه‌سازان داخلی با شرکت‌های خارجی همکاری مشترک آغاز کنند و این شرکت‌ها نیز وارد زنجیره‌ی جهانی رنو- نیسان شوند. از طرفی، طرح همکاری مشترک ایران خودرو و رنو بر روی طراحی خودرویی بر پلات فرم «ایکس-۹۰» نیز در این پروژه شکل گرفت. متأسفانه با وجود تلاش‌های صورت گرفته، امکان دسترسی به آمار تفکیکی و کلی‌ سالیانه از میزان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در صنعت خودروسازی میسر نشد، اما آمار کلی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشور در فاصله‌ی زمانی ۱۳۸۴-۱۳۷۸ در جدول شماره (۵) آمده که روند چندبرابری آن را در سال‌های آخر برنامه نشان می‌دهد:

جدول شماره ۵: میزان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشور

سال	سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (میلیون دلار)
۱۳۷۸	۱۵/۶
۱۳۷۹	۱۹۳/۶
۱۳۸۰	۸۰۵/۴
۱۳۸۱	۳۷۴۴/۷
۱۳۸۲	۳۷۵۱/۸
۱۳۸۳	۴۲۰۰/۰
۱۳۸۴	۳۴۰۷/۱

ماخذ: آنگاد ۲۰۱۴

د) نقش پرورش‌گری: کمک به توسعه و تسهیل صادرات خودرو از جمله فعالیت‌هایی است که دولت می‌تواند در نقش پرورش‌گری انجام دهد. صادرات خودرو در اوایل دهه‌ی هشتاد خورشیدی در ابتدای مسیر خود و میزان آن ناچیز بود، به طوری که در گزارشی با عنوان «بررسی عملکرد صنعت خودرو ایران در دوران ریاست جمهوری سید محمد خاتمی» که در وبسایت وزارت صنعت و معدن (۱۳۸۴) آمده است، در سال ۱۳۸۳ آمار صادرات خودرو حدود سیصد میلیون دلار بود. در ادامه‌ی همین گزارش که بسیار امیدوارانه به آینده‌ی صادرات خودرو نگریسته شده است، اشاره می‌شود که «صنعت خودروسازی کشور با اتصال به خودروسازان جهانی و مشارکت با آن‌ها در طرح‌هایی مانند پروژه «ال-۹۰» در صدد آن است که صادرات قطعه و خودرو را در زنجیره‌ی جهانی خودروسازان جهانی انجام دهد و تکنولوژی را به بدنه‌ی صنعت خودرو

انتقال دهد». متأسفانه بسیاری از پروژه‌های فوق به سرانجام نرسید. آمار تولید و فروش خودرو از سال ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ و برنامه‌ی چهارم توسعه از سال ۱۳۸۴ به بعد، موفقیت دولت در ایفای نقش‌های چهارگانه را تا حدودی نشان می‌دهد. بررسی تطبیقی برنامه‌ی سوم و چهارم توسعه، نشان می‌دهد که وضعیت ایران در بخش خودروسازی (شیب منحنی تولید و فروش خودرو) در این دو مقطع مناسب بوده است (بنگرید به نمودار ۳). لیکن دولت به خاطر مشکلات ساختاری ناظر بر استقلال نسبی آن و ارتباط آن با جامعه و بوروکراسی کارآمد و از طرف دیگر، شرایط بین‌المللی نامساعد در اواخر آن، توانست به ایفای درست این نقش‌ها بپردازد. رانت‌های دولتی، تردید دولت در اجرای اصلاحات خود و شرایط نامساعد بین‌المللی مهم‌ترین دلایل این ناکامی‌ها بود.

نتیجه‌گیری

برنامه‌ی سوم سرآغاز اصلاحات نهادی در ایران بود. در این برنامه برای نخستین بار تلاش شد با تأسیس صندوق ذخیره‌ی ارزی، ارتباط تاریخی میان نفت و رشد اقتصادی و تأثیر نوسانات قیمت نفت بر اقتصاد کشور کاسته شود. همچنین بعد از مدت‌ها اجرای سیاست‌های ریاضت‌کشانه و حتی ابهام در سیاست‌های اقتصادی کشور و مسیر آن، برنامه‌ی سوم سرآغاز تعیین مسیر توسعه‌ی کشور بود. یکسان‌سازی نرخ ارز و اصلاح نظام مالیاتی از دیگر موارد بود. در نهایت، سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی در اواخر برنامه ابلاغ شد که نوید تحول اساسی در تغییر جایگاه و نقش‌های دولت در توسعه داشت.

در این برنامه، دولت به‌منظور اجرای نظام اداری کارآمد، ابتدا با برنامه‌ریزی در جهت انجام اصلاحات در نظام اداری و مدیریت بخش دولتی گام برداشت. تأسیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، برگزاری آزمون استخدام ادواری، افزایش سطح تحصیلات کارمندان دولت و تصویب قوانین حمایت از نخبگان از گام‌های عملی دولت برای دستیابی به بوروکراسی نوین بود.

در بحث استقلال نسبی دولت در برنامه‌ی سوم توسعه، با توجه به سابقه‌ی طولانی مدت اتکای دولت به درآمدهای نفتی و به وجود آمدن گروه‌های رانتیر و سوءاستفاده و نفوذ این گروه‌ها در سیاست‌گذاری، دولت تلاش کرد با اتخاذ سیاست‌هایی مبنی بر بهبود سیستم مالیاتی کشور، واگذاری گسترده‌ی شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی، تأسیس صندوق ذخیره‌ی ارزی و هدف‌گذاری مناسب برای درآمدهای نفتی، نفوذ گروه‌های رانتیر را در دولت کاهش دهد؛ اما با توجه به پیچیدگی ساختار سیاسی و عملکرد بنگاه‌های اقتصادی قدرتمند موازی با دولت، تحقق این هدف با مشکلات گسترده‌ای همراه بود. عدم انسجام بین سطوح مختلف تصمیم‌گیری، همچنان مهم‌ترین چالش دولت برای توسعه در ایران است. عدم توجه به بسترسازی فرهنگی ارتباط دولت و

جامعه در امر توسعه و عدم استخدام نهادهای سنتی در مسیر توسعه‌ی بومی در سال‌های اجرای برنامه‌ی سوم، از نقص‌های این برنامه در ارتباط با متغیر «دولت متکی بر اجتماع» برای انجام پروژه‌های مشترک بود.

از جمله موفقیت‌های برنامه‌ی سوم توجه به صنایع خاص با ویژگی «زمینه‌سازی چندبعدی و سرریز به دیگر صنایع» بود. ایجاد زمینه‌های مناسب جهت رشد و مطالعه‌ی فناوری نانو در کشور و همچنین حمایت‌ها و تشویق‌های مالی برای تحقیقات علمی با درک اهمیت نقش صنایع خودروسازی در رشد و توسعه‌ی کشور باعث شد که دولت در خصوص اجرای نقش تولی‌گری در این دو صنعت گام‌های موفقیت‌آمیزی بردارد. به دلیل عدم حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری خارجی و همچنین عدم ایجاد انگیزه‌ی شرکت‌های داخلی برای حضور در چالش‌های بین‌المللی، نقش پرورش‌گری در نانو به‌خوبی ایفا نشد. هرچند سرمایه‌گذاری خارجی در صنعت خودرو تشویق شد، اما رقابت‌پذیری بین‌المللی آن شکل نگرفت. رانت‌های دولتی، تردید دولت در اجرای اصلاحات خود و شرایط نامساعد بین‌المللی مهم‌ترین دلایل این ناکامی‌ها، به‌ویژه در خودروسازی بود.

رویکرد نظری این مقاله و کاربست آن در ایران نشان می‌دهد که استخراج الگوی توسعه در ایران بدون توجه به ساختار و نقش‌های دولت، استقلال و ارتباط دولت با جامعه و چابکی دولت در ایفای نقش‌های چهارگانه‌ی ممکن نیست؛ بنابراین این الگو با بررسی نقاط قوت و ضعف برنامه‌ی سوم نشان می‌دهد که ایران هنوز تا رسیدن به دولت توسعه‌گرا فاصله دارد و این نیازمند تغییراتی در ساختار دولت است. مجموعه‌ی حاکمیت با ارائه‌ی اسناد بالادستی مانند چشم‌انداز بیست‌ساله، اقتصاد مقاومتی، تأسیس صندوق توسعه‌ی ملی و تلاش برای الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت، تلاش‌های نرم‌افزارانه‌ای را آغاز کرده است، لیکن تغییرات ساختاری در رابطه‌ی قوه مجریه با سایر قوا، تعیین تکلیف حضور نهادهای عمومی در اقتصاد، استقلال نهادهای سیاست‌گذار مالی برای ریشه‌کنی فساد و اجرای آن اسناد لازم است. هرچند در حوزه‌ی اسناد بالادستی نیز هنوز شاهد عدم درک متقابل گروه‌های مختلف قدرت در کشور به‌ویژه در زمان انتقال قدرت هستیم. از طرف دیگر نیز کمتر شاهد اجرای پروژه‌های مشترک با همکاری جامعه هستیم. نقش اساسی سازمان‌های مردم‌نهاد در جریان کمک به توسعه، ایجاد ظرفیت اجتماعی در مراحل برنامه‌ریزی و سازمان‌دهی فعالیت‌های توسعه است. در ایران کمتر دولتی توانسته سازمان‌های مردم‌نهاد را شناسایی و آن‌ها را در مسیر توسعه استخدام کند. بدین وصف برنامه‌های نرم‌افزارانه‌ی توسعه در ایران که اکنون ایران را به اسناد بالادستی زیاد و زیبا تبدیل کرده، بدون تغییر در ساختار کلی دولت برای اجرای این برنامه‌ها و تعیین جایگاه قوه‌ی مجریه در ساختار سیاسی ممکن نیست.

منابع الف) فارسی

- اشتریان، کیومرث. (۱۳۸۷). رهیافت نهادی در سیاست‌گذاری نوآوری تکنولوژیک، فصلنامه سیاست، ۱ (۳۸)، صص. ۱۴-۱.
- ایوانز، پیتر. (۱۳۸۰). توسعه یا چپاول؛ نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه‌ی عباس مخبر و عباس زندیاف، تهران: انتشارات طرح نو.
- ایوانز، پیتر و راج، جیمز. (زمستان ۱۳۸۵). بوروکراسی و رشد؛ اثر ساختارهای دولت «وبری» بر رشد اقتصادی: یک تحلیل مقطعی - ملی، ترجمه فریبا مؤمنی، ماهنامه اقتصاد سیاسی، ۱ (۳)، صص ۲۱۷-۱۸۶.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۸۸). خلاصه تحولات اقتصادی کشور در سال ۱۳۸۷، تهران: انتشارات روابط عمومی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- پاکدامن، رضا. (۱۳۸۸). رویکردهای اجرایی و مبنای قانونی خصوصی‌سازی، تهران: مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران.
- پوراحمدی، حسین و بهرامی، عارف. (بهار ۱۳۹۵). اتونومیسیم و مناسبات اقتصاد سیاسی سرمایه‌داری جهانی؛ مطالعه موردی ایران، فصلنامه رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی، ۷ (۴۵)، صص. ۳۹-۹.
- تمدن جهرمی، محمدحسین. (۱۳۸۳). رویارویی مکاتب اقتصادی، تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی.
- حسن‌پور کارسالاری، یوسف. (۱۳۹۳). توسعه صادرات کالاهای با فناوری بالا: سیاست‌ها و اقدامات، تهران: انتشارات مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- دلفروز، محمدتقی. (۱۳۹۳). دولت و توسعه‌ی اقتصادی؛ اقتصاد سیاسی توسعه در ایران و دولت‌های توسعه‌گرا، تهران: انتشارات آگاه.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی. (۱۳۸۴). گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳، تهران.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی. (۱۳۸۳). گزارش اقتصادی نظام جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۱-۱۳۵۶، تهران.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی. (۱۳۸۱). گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۱، تهران.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی. (۱۳۹۴). اسناد پشتیبان برنامه ششم، تهران.
- شفیعی فر، محمد. (بهار ۱۳۹۴). روند توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه سیاست، ۱ (۴۵)، صص. ۱۲۳-۱۰۳.
- صفریان، روح‌الله، شهرام نیا، امیر مسعود، مسعودنیا، حسین و مکی، پریسا. (۱۳۹۶). ساختار نظام اداری و فرآیند توسعه‌ی سیاسی در دوره اصلاحات (دولت هفتم و هشتم)، فصلنامه رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی، سال نهم، ش ۵۱، صص ۱۴۶-۱۲۱.
- قاراخانی، معصومه. (تابستان ۱۳۹۲). دولت و سیاست سلامت در ایران (۱۳۸۸-۱۳۶۰)، فصلنامه علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبایی، ۲۰ (۶۱).
- مالونی، سوزان. (تابستان ۱۳۷۹). بنیادها و خصوصی‌سازی در ایران، مجله گفتگو، شماره ۲۸.
- مصطفی‌نژاد، عباس. (۱۳۹۵). اقتصاد سیاسی ایران، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- معمارزاده، غلامرضا و حیات، نغمه. (۱۳۸۳). شاخص‌های ارزیابی، حلقه‌ی مفقوده‌ی فرآیند ایجاد تحول در نظام اداری برنامه‌ی سوم توسعه، در مجموعه مقالات همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای ایران، جلد اول، تهران: مؤسسه‌ی عالی پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- موتقی، احمد و کاهه، علیرضا. (زمستان ۱۳۹۴). دولت توسعه‌خواه و زمینه‌های توسعه در ایران،

فصلنامه سیاست، دوره ۴ (۴۵)، صص ۹۸۹-۹۶۷.

نورث، داگلاس. (۱۳۷۹). ساختار و دگرگونی در تاریخ اقتصادی، مترجم غلامرضا آزاد (ارمکی)، چاپ اول، تهران: نشر نی.

نورث، داگلاس. (۱۳۷۷). نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، مترجم محمدرضا معینی، چاپ اول، تهران: سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات.

ویلیامسون، الیور ای. (اردیبهشت و خرداد ۱۳۸۱). اقتصاد نهادگرایی جدید: دستاوردهای گذشته و نگاهی به گذشته، مترجم محمود متوسلی، مجله‌ی برنامه و بودجه، شماره ۷۳، صص ۴۱-۳.

نیلی، مسعود و دیگران. (۱۳۸۹). دولت و رشد اقتصادی در ایران، چاپ چهارم، تهران: نشر نی.

هادی زنون، بهروز. (۱۳۸۹). بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران: دوره‌ی قبل از انقلاب

اسلامی، تهران: مجلس شورای اسلامی - مرکز پژوهش‌ها.

ب) انگلیسی

Amenta, E & B. G. Carruthers. (1988). *The Formative Years of U.S. Social Spending Policies: Theories of Welfare State and the American States During The Great Depression*, *American Sociological Review*, Vol 53, No. 5.

Evans, Peter. (2010). *Constructing the 21st century developmental state: potentialities and pitfalls, in Constructing a Democratic Developmental State in Souht Africa, Potentials and Challenges*, Edited by Omano Edigheji, Cape Town: Human sciences Research Council.

Hakimian, Hassan. (2008). *Institutional Change, Policy Challenges and Macroeconomic Performance: Case Study of the Islamic Republic of Iran (1979-2004)*, *The Wold Bank, Commission on Growth and Development*, working Paper No. 26.

OICA. (2019). *Category, Production, Car Iran*, Available on: www.OICA.com.

Saberi, Behzad. (2017). *Problems of Iran's Automotive Industry Competitiveness*, *American Sociological Review*, 5 (53).

Skocpol, T. & Amenta, E. (1998). *States and Social Poicy*, *Annual Review of Sociology*, Vol. 12.

Word Bank. (2018). *Country Report of Iran*, available on: www. Word Bank.org.

ج) الکترونیکی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قانون برنامه‌ی سوم توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی

جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۹۴/۰۲/۱۶). بازیابی شده از:

www.rc.majlis.ir/fa/law/show/93301.

قرائت گزارش تحقیق و تفحص از خودروسازان درصحن مجلس. (۱۳۹۵/۱۲/۱۰). بازیابی شده از:

www.tabnak.ir/fa/news/417819.

گزارش عملکرد بودجه شرکت‌های دولتی. (۱۳۹۵/۰۳/۰۲). بازیابی شده از: www.audit.org.ir.

گزارش فناوری نانو در ایران، پایگاه اینترنتی استت نانو. (۱۳۹۵/۰۵/۱۶). بازیابی شده از:

<http://statnano.com/fa/report/r30>.

گزارش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در جمهوری اسلامی ایران، پایگاه جهانی آنکتاد. (۱۳۹۶/۰۶/۲۵).

بازیابی شده از:

<http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx>.