

بررسی الگوهای نظری سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه ایران در آستانه تدوین برنامه پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی

دکتر غلامحیدر ابراهیمبای سلامی*

چکیده:

توسعه ملی تابع رشد و گسترش عقلانیت و سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی‌ها است. هر نوع سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای توسعه ملی منتج از مبانی نظری و مفاهیمی است که با توجه به واقعیت‌های اجتماعی و مسائل اساسی جامعه در دستور کار دولت قرار می‌گیرد. برنامه‌های ملی توسعه مهم‌ترین اسنادی هستند که با توجه به امکانات و محدودیت‌ها در جهت پیشبرد اهداف و ترسیم چشم‌انداز آینده جامعه بر اساس سطح شناخت و توان علمی و کارشناسی سیاست‌گذاران و مدیران سطوح عالی دولت تدوین و ارائه می‌شوند.

بررسی و تحلیل سیاست‌ها و برنامه‌هایی که در سطح ملی در شصت سال گذشته ایران (۱۳۸۷-۱۳۲۷) تدوین و اعمال شده است نمایانگر احاطه و تسلط مبانی و الگوهای نظری خاص و معینی از علوم انسانی و اقتصادی است که بیش از هر چیز دیگر حاکی از این واقعیت است که همه این سیاست‌ها و برنامه‌ها در راستای فرایند گسترش نظام سرمایه‌داری غربی و یاد ر قالب پیامدها و اعتراضات نسبت به آن (همانند سوسیالیسم) تحدید و تعریف می‌شوند. در آستانه تدوین برنامه پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی ایران در سال ۱۳۸۸ بررسی این الگوهای نظری بیش از پیش اهمیت و ضرورت دارد.

در این مقاله با استفاده از رویکرد متاتئوریک که به مطالعه عناصر ساختاری و زمینه‌های فکری در پیدایش نظریه‌های پردازدو با عنایت به روش‌های تلفیقی در این رویکرد که به مسائل محوری جامعه و مفاهیم نظری آن توجه دارد به تحلیل و بررسی اسناد برنامه‌های عمرانی و توسعه قبل و بعد از انقلاب (۱۳۸۷-۱۳۲۷) و تحلیل محتوای سیاست‌های این دوران پرداخته می‌شود و قضایای اصلی مطرح شده در الگوهای نظری (Paradigms) مسلط مشخص می‌گردد. مهم‌ترین الگوهای نظری که در شش دهه گذشته مورد توجه بوده اند عبارت از نوسازی، ساختارگرایی، نیازهای اساسی، آزادسازی اقتصادی (سیاست تعدیل)، نهادگرایی، خصوصی سازی، طرح تحول اقتصادی و اخیراً بهبود فضای کسب و کار که در این مقاله بر حسب موضوع، مسأله اصلی، مبانی نظری، اهداف، روشها، سطح تحلیل، منشأ صدور و پیامدهای اصلی مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است.

مقدمه

قانون اساسی (۱۳۸۵) با هدف تحقق آزادی اقتصادی، مشارکت مردم، تقویت بخش خصوصی و کاهش نقش دولت در امور اقتصادی و اجتماعی و توجه به طرح تحول اقتصادی دولت (۱۳۸۷) و رویکردهای جدیدتر همانند «بهبود فضای کسب و کار» و تأثیر آنها بر چگونگی تدوین سیاستها در آستانه ارائه برنامه پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی (۱۳۸۸)، اهمیت بیشتر واکاوی ادبیات و الگوهای نظری و تعریف مجدد مبانی و مفاهیم تئوریک حاکم بر این امر را نمایان می‌سازد.

طرح مسأله

سیاستگذاری و برنامه‌ریزی برای توسعه و رفاه جامعه از مهمترین وظایف دولتها است. هر نوع سیاست و برنامه منتج از مبانی نظری و مفهیمی است که با توجه به وجوه مسأله شناسانه جامعه و دستور کار دولتها ارائه می‌گردد. دولت بعنوان کارگزار منافع ملی و وظیفه خدمت، رفاه و توسعه کشور را بر عهده دارد و از سیاستگذاری و برنامه‌ریزی بعنوان طریق و ابزار بسیج منابع و جهت‌دهی به آنها استفاده می‌کند. دستور کار دولت مدرن بعنوان کارگزار منافع ملی، سیاستگذاری عمومی و چگونگی تصمیم‌گیری نسبت به منابع انسانی و مادی است تا وضعیت کنونی و آینده جامعه بهبود یابد، پیامد چنین فرایندی «توسعه» نامیده شده است.

با تشکیل دولت مدرن در ایران اراده حکومت در جهت سیاستگذاری عمومی تصریح گردید. شناخت و تحلیل هر یک از سیاستها به بررسی و شناخت تحولات در فرایند توسعه و رفاه در جامعه یاری می‌رساند و در تشخیص واقعیت موجود و ارزیابی مؤلفه‌ها و ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی جامعه کنونی ایران ضرورت پیدا می‌کند. مسأله اصلی در این پژوهش این است که در سیاستگذاریهای عمومی و در هر یک از برنامه‌های عمران و توسعه ایران در قبل و بعد از انقلاب اسلامی کدام الگوهای نظری حاکم بوده است؟ مسأله و مؤلفه‌ها و روشها و پیامدهای مربوط به این الگوها

سیاستگذاری‌های عمومی و برنامه‌های تحول و توسعه ایران در قالب چشم‌اندازها، سیاستهای کلی و برنامه‌های عمرانی و توسعه ارائه شده است و درک و تحلیل هر یک از آنها بدون توجه به مبانی تئوریک، مفاهیم و الگوهای نظری (Paradigm) که منبعث از وجوه مسأله شناسانه، موضوع‌یابی و روشهای عملی آنهاست میسر نخواهد بود. بررسی و عنایت به قضایا و مفاهیم اصلی هر یک از این الگوها یکی از ضروری‌ترین امور برای شناخت هدف و جهت اصلی سیاستهای کلی و برنامه‌های ملی است. تحلیل مبانی نظری و مجموعه‌های معرفتی حاکم بر سیاست‌گذاریها و برنامه‌ریزیها چه در قالب قضایای اصلی الگوهای نظری خاص (همانند نوسازی، ساختارگرایی یا نیازهای اساسی) و چه در قالب شناخت محیط حاکم بر فرایند سیاستگذاری (همانند آنچه در اجرای سیاست تعدیل ساختار اقتصادی بعد از جنگ تحمیلی در ایران روی داد) به شناخت سطح معرفت و جهت اقتصادی و اجتماعی و سیاستگذاران و به تحلیل فرهنگ عمومی و شناخت ساختار اجتماعی جامعه کمک می‌کند. تحلیل الگوهای نظری حاکم بر سیاست‌گذاریهای کلان مقدمه و درآمدی بر شناخت و فهم چگونگی طرح مسائل اساسی جامعه و توجه به دستور کار دولت بر حسب تعیین اولویت و اهمیت برنامه‌های اجرایی و اقدامات واقعی برای حل آنها است. تحلیل‌های تطبیقی از رویکرد مسأله شناسانه زمینه و امکان مناسبی را برای مقایسه جوامع و کشورهای مختلف و همچنین تأثیرپذیری و پیروی آنها از مفاهیم و نظریه‌های مطرح شده در هر مقطع و دوره زمانی را مشخص می‌سازد. ضرورت تحلیل الگوهای نظری حاکم و بررسی تجربه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در ایران به اقتضای گشایش تعاریف و نظامهای معرفتی و ساختار اقتصادی و اجتماعی جدیدی که برای جامعه جهانی بویژه در پرتو فناوری اطلاعات (IT) تصور می‌شود مزید بر علت است و ابلاغ سیاستهای کلی اصل ۴۴

زیرا علاوه بر تنظیم نظام حقوقی جامعه، سیاستگذاری و تخصیص منابع از وظایف اصلی آن می‌باشد.

برنامه‌ریزی در پیوند با ضرورت تخصیص عقلانی، منطقی و اقتصادی امکانات و منابعی که موجود و محدود است، نسبت به تأمین نیازهای نامحدود، تعریف می‌شود و دستور کار دولت و طراحی دورنمای آینده‌ای مطلوب و قابل پیش‌بینی با انتخاب راههای مؤثر برای وصول به آنرا در برمی‌گیرد. در ایران و حوزه تمدن اسلامی به دلیل تعطیلی اندیشه سیاسی و اجتماعی و تنبلی مزمن فکری و علمی که دست کم چهارصد سال در رگ و پی آن ریشه دوانده است^۱ محملی جدی برای شناخت پدیده‌های اجتماعی و حل مشکل جوامع تاکنون بوجود نیامده است و در این خلأ فکری و علمی نخبگان و دولتها ناچار به تقلید و پیروی از الگوی نظری و مدل‌های تحلیلی صادره از سوی جامعه غربی شده‌اند. به عبارت دیگر پذیرش توسعه غربی با تمسک به مبانی نظری و شیوه‌های تحلیلی آن توأم شده است و مجموعه‌ای از ایدئولوژیهای جامعه‌شناختی و اقتصادی ارائه شده به صورت آزمایش و خطا در کشورهای توسعه نیافته اهمیت و رواج یافته‌اند و علوم انسانی با مبانی نظری و تمدن بومی و بویژه شرقی آن در این خصوص به اجماع قابل ملاحظه در جهت تحلیل و ارائه راهکارهای لازم نرسیده است.

مسئله اصلی پژوهش اینجا می‌کند که این بررسی با رویکرد متاتئوریک (Metatheoric) انجام شود. متاتئوری به مطالعه عناصر ساختاری نظریه‌ها می‌پردازد و زمینه‌های فکری و اجتماعی پیدایش آنها را مورد مطالعه قرار می‌دهد. نظریه‌پردازان برای آشنا شدن به ضعف‌ها و قوت نظریه‌ها و همچنین تطبیق و مقایسه آنها به متاتئوری نیازمند هستند و به واسطه ارزیابی و مطالعه نظریه‌ها است که تعمیم، تحلیل و تدوین نظریه‌های جدید ممکن می‌گردد.^۲ متاتئوری صرفاً پس از نظریه مطرح می‌گردد و در پی ارزیابی مبانی نظری، اصول و ساختار نظریه و ارزیابی صحت

چگونه تبیین و ارزیابی می‌شود؟ آیا الگوهای مذکور براساس مشکلات و ویژگیهای خاص جامعه ایران ارائه شده‌اند یا جامعه ایرانی در فرایند گسترش نظام جهانی در ابعاد مختلف تابع الگوهای نظری و رویکردهای تئوریک ارائه شده برای گسترش سرمایه‌داری جهانی و پیامدها و اعتراضات نسبت به آن بوده و هست؟

برای بررسی و پاسخ به سئوالات این پژوهش ابتدا ضمن اشاره به فرایند تاریخی سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در ایران به مبانی نظری و الگوهای نظری ناشی از نظام سرمایه‌داری و پیامدهای آن اشاره شده است و سپس قضایا و مؤلفه‌های اصلی آنها در سیاستگذاریهای عمومی و هر یک از برنامه‌های عمرانی و توسعه مورد تحلیل قرار گرفته‌اند.

مبانی و چارچوب نظری

سیاست در این پژوهش به معنای سیاستگذاری عمومی است که در تجلی اراده حکومت در عمل و مجموعه‌ای ساختاری و متشکل از مقاصد، تصمیمات و اعمالی تعریف می‌شود که بعنوان اقتدار عمومی در سطوح محلی، ملی و بین‌المللی قابل ارائه هستند.^۱ هر نوع از سیاستگذاری نیازمند توسل به مبانی نظری و مفاهیمی است که جهت و هدف اصلی آنرا مشخص می‌کند. در دنیای مدرن که عقل‌گرایی، علم‌باوری و تغییر و تحول در سطوح مختلف زندگی فردی و اجتماعی و تسلط بیشتر بر جهان از لوازم آن است دولت بعنوان نهادی مدرن و قراردادی با وضع قوانین کارگزار منافع ملی است و با سیاستگذاری عمومی، برنامه‌ریزی و چگونگی تصمیم نسبت به منابع انسانی و مادی در جهت تأمین رفاه و بهبود زندگی حال و آینده جامعه مسئولیت دارد و ماحصل این فرایند رفاه اجتماعی و توسعه اقتصادی است. در این رویکرد دولت ماهیتی است که بررسی کنش و عمل آن موضوع اصلی مباحث سیاستگذاری عمومی است و به دلیل تسلطی که بر منابع مادی و معنوی جامعه دارد اولین و قدرتمندترین تصمیم‌گیر و کنشگر در عرصه ساختار اجتماعی و اقتصادی است

برنامه‌های توسعه ایران از الگوهای نظری خاص در دوره‌های زمانی ۱۳۲۷ تا ۱۳۸۷ است، شواهد کافی ارائه گردد.

الگوهای نظری سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در ایران

الگوهای نظری سیاستگذاری و برنامه‌های توسعه در شش دهه اخیر در ایران را می‌توان به دو دوره قبل و بعد از انقلاب اسلامی تقسیم کرد.

سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در قبل از انقلاب اسلامی به‌طور کلی تابع و پیرو جریانهای فکری و ایدئولوژیک رایج در اروپا و غرب بوده است که به تناسب برنامه‌های عمرانی که تدوین شده و وضعیت اجرایی به‌خود گرفته می‌توان آنها را در سه پارادایم، نوسازی، ساختارگرایی و نیازهای اساسی مورد تجزیه و تحلیل قرار داد و رویکردها و چارچوب نظری مستولی بر آنها را تبیین کرد. بعد از انقلاب اسلامی (۱۳۵۷) یک وقفه ده ساله به دلیل ابهامات ایدئولوژیک، مسائل داخلی و جنگ تحمیلی، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کشور را تحت الشعاع خود قرار داد، در دهه دوم (بعد از سال ۱۳۶۷) تأثیر سیاستهای بانک جهانی در رویکرد آزادسازی اقتصادی و سیاست تعدیل ساختاری (Structural adjustment) مشهود است. فرایند خصوصی‌سازی (Privatization) پس از سقوط اتحاد جماهیر شوروی در جهان شدت یافت و علیرغم موانع و مشکلات نهادی موجود در ایران این فرایند در دستور کار دولت قرار گرفت و تعقیب شد و اینک رویکرد بهبود فضای کسب و کار در آستانه تدوین برنامه پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی اهمیت یافته است. هر یک از این الگوهای نظری دارای مسأله، موضوع، مؤلفه‌های اساسی معرفتی و نظری خاص خود هستند و در عرصه تحلیل‌های علوم اجتماعی و در سطح ملی به کار گرفته شده‌اند.

۱- الگوی نوسازی (Modernization Paradigm)

اساس اندیشه تجدید غربی در تحول دیگر کشورها با پارادایم نوسازی نهادینه شد و این امر بعنوان یک الگوی اقتصادی و فرهنگی مورد استقبال دولتها و

و سقم هر یک از آنها است.^۴ فهم نظریه‌ها و تشخیص عناصر مشترک آنها بررسی‌های ساختاری در این خصوص را می‌طلبد که افرادی چون جرج ریتزر (Ritzer, Gorge) به آن پرداخته‌اند.^۵ گاهی برای درک بیشتر و بهتر نظریه‌ها و قضایای اصلی آنها توجه به محیط‌های اجتماعی و فکری زمینه‌ساز آنها ضرورت دارد تا آنجا که می‌توان گفت «ارزیابی درست یک اندیشه بدون فهم زمینه اجتماعی آن، اگر نه امکان‌ناپذیر، دست کم، غالباً دشوار است».^۶ با عنایت به رویکردهای متعددی که در بررسی و بیان نظریه‌ها وجود دارد^۷ در این پژوهش از رویکرد تلفیقی استفاده شده است، در این رویکرد علاوه بر شناسایی مسأله محوری جامعه مورد نظر به زمان و موضوع مورد بررسی، سطح تحلیل و مفاهیم اصلی و سوابق آنها توجه می‌شود.^۸

روش پژوهش

رویکرد متاتئوری مستلزم آن است که از روشهای اسنادی و تحلیل محتوا و شیوه‌های تاریخی و مقایسه‌ای استفاده شود. در پژوهش حاضر در بررسی و تحلیل مبانی نظری، وجوه مسأله‌شناسانه، مفاهیم اساسی و رویکردهای نظری و قضایای اصلی هر یک از الگوها پرداخته شده و خاستگاههای اصلی آنها در بُعد زمانی، مکانی از روش استفاده شده است و سطوح تحلیل و روشهایی که هر یک از این مجموعه‌های معرفتی برای حل مسأله محوری جامعه پیشنهاد می‌کنند مورد توجه قرار گرفته است. نظریه‌پردازان و صاحب‌نظران در هر یک از الگوهای اصلی از زوایای مختلف مسأله و موضوع به تبیین واقعیت پرداخته‌اند و در این مقاله سعی بر آن بوده است که به برخی از آثار اصلی آنها که هر یک معرف و جهی از الگوی نظری هستند ارجاع داده شود. در نهایت تلاش شده است تا با توجه به زمینه‌های فکری و تاریخی به قضایای اصلی یا رگه‌هایی از الگوی نظری حاکم در هر یک از سیاستها و برنامه‌های عمرانی و توسعه ایران اشاره گردد و به منظور بررسی فرضیه اصلی پژوهش که مبتنی بر تابعیت سیاستها و

نخبگان سیاسی و اقتصادی کشورهای دیگر قرار گرفت. عقب‌ماندگی جوامع در این رویکرد با دلایل و عوامل درونی همانند کمبود سرمایه و انگیزه توجیه می‌شود. رشد اقتصادی و ساخت زیربنای اقتصادی اولویت اصلی این رویکرد در برنامه‌ریزی کشورها است و صنعتی شدن محور اصلی تمایز جامعه نو از جامعه سنتی تلقی شده است. مبانی نظری این دیدگاه فراهم آمده از آثار دانشمندانی است چون: وایتمن روستو (Rostow, Walt Whitman) که با ترسیم مراحل رشد از اقتصاد کشاورزی به اقتصاد صنعتی و سرانجام به جامعه‌ای با مصرف توده‌وار و نظریه‌ای که مبتنی بر رشد سرمایه‌داری ارائه می‌کند و آرتور لوئیس (Lewis, Arthur) با تأکیدی که بر سرمایه، انگیزه، نهادها و سرمایه‌گذاری بین‌المللی و تأسیس زیربنای اقتصادی، اجتماعی و عمومی می‌نماید.

نوسازی و برنامه‌ریزی در ایران

سیاست‌گذاری کلی در خصوص نوسازی ایران با به‌قدرت رسیدن رضا شاه (۱۳۰۴) و ایجاد «دولت مدرن» اهمیت یافت و نقش اساسی را در این خصوص نهاد دولت به عهده گرفت. دستگاه اداری و ارتش بر اساس الگوهای غربی سازمان یافت و صنعتی شدن کشور با حمایت از صنایع داخلی رونق پیدا کرد. ساخت زیربنای اقتصادی همانند شبکه راهها، راه‌آهن سراسری، برنامه‌های شهرسازی و شبکه‌های ارتباطی آغاز شد و آموزش و پرورش و دادگستری به شیوه مدرن بنا نهاده شد. هر چند در زمان تدوین برنامه‌های اول و دوم عمرانی ایران (۱۳۲۷-۳۴) هنوز اندیشه نوسازی در حد ایده‌هایی محوری و کلی در سخنرانی‌های دانشمندانی چون روستو و لوئیس و تأکیدی که آنها بر سرمایه‌گذاری عمومی، ایجاد زیرساخت‌ها و رشد هسته‌های سرمایه‌دارانه می‌کردند، مورد بحث قرار می‌گرفت و در قالب الگویی منسجم و تحت عنوان برنامه‌هایی مدون ارائه نشده بود اما بررسی اهداف و ویژگی‌های این دو برنامه حکایت از تطابق آنها با ایده‌ها و قضایای اصلی پارادایم

نوسازی دارد.

اولین برنامه عمرانی ایران در سال ۱۳۲۷ (۱۹۴۹) به تصویب رسید. این تاریخ سه سال پیش از تاریخ شروع نخستین برنامه هندوستان و مصر، ۴ سال پیش از شروع نخستین برنامه چین و حدود ۱۴ سال پیش از برنامه پنجاه ساله اول کره جنوبی است.^۹ ابوالحسن ابتهاج معمار اصلی برنامه‌ریزی ایران بر این باور بود که «اگر بر اثر توسعه اقتصادی سطح زندگی مردم ارتقاء یابد، همه مسائل سیاسی حل شده، فساد، فقدان کارایی، حسادتها و غیره... از ذهن مردم، از منش مردم زدوده خواهد شد».^{۱۰} حسین علاء سفیر کبیر ایران در واشنگتن با مشاهده تحولات صنعتی غرب و تلاش برخی از کشورهای توسعه نیافته برای پیشرفت در اسفند ۱۳۲۴ طی گزارشی کم نظیر از وزارت خارجه دولت ایران می‌خواهد که هر چه سریعتر نسبت به اصلاحات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی همت گمارند تا آنجا که آورده است: «در مملکت ایران کوچکترین اقدامی از طرف جامعه ایرانی برای بهبود حال مردم نشده و هر کس ایران را در صد سال قبل دیده باشد حالیه باز مراجعت کند گذشته از مقداری ابنیه ظاهری در بعضی از شهرها وضع معیشت مردم و موقعیت اجتماعی توده ایرانی را به همان حال سابق خواهد یافت. درست است که هر دولت مستقلى هر چه مناسب با وضعیت مردم خود بداند اجرا می‌کند و دیگران را حقی برای مداخله در کار او نیست ولی دنیا به قدری کوچک و کشورها به قدری به هم نزدیک شده‌اند که خواه ناخواه مردم از وضعیت یکدیگر اطلاع حاصل کرده و دولتها ناچارند زندگی ملت خود را با سایر ملل حتی المقدور در يك سطح نگاهدارند. امروز هیچ دولتی نمی‌تواند به خود اجازه دهد با ملت خود بطور فعال مایشاء رفتار کرده و ملت را از نعمات تمدن و مخصوصاً از بهره برداشتن ثروتهای طبیعی خود در کشور محروم سازد».^{۱۱}

در برنامه‌های هفت ساله اول و دوم ایران، توسعه کشاورزی، صنایع و معادن مورد تأکید قرار گرفت و به موضوعاتی چون تمرکززدایی، آمایش سرزمین، اصلاحات حقوقی و نهادی، مشارکت عمومی، رهایی

از فساد، شفافیت امور اجرایی، تخصیص‌های منطقه‌ای، و استفاده از مشاوران خارجی توجه شده است. فرایند تدوین و تنظیم این برنامه‌ها و محتوی و ویژگی‌های آن بیش از هر چیز دیگر حاکی از آن است که برنامه‌ریزان ایرانی همانند ابتهاج، فرمانفرمایان، علاء و مجیدی بر علوم انسانی زمان خویش تبحر داشته‌اند و همپای کشورهای پیشرفته دنیا در برنامه عمرانی ایران آن علوم را لحاظ نموده‌اند. مثلاً وقتی کتاب فرانسوا گراویه (Gravier, J.F.) تحت عنوان پاریس و بیابانهای فرانسه (۱۹۷۴) منتشر شد^{۱۲} بلافاصله در برنامه در حال تدوین ایران از آن بهره‌گیری شد و موضوع آمایش سرزمین با هدف «دست یافتن به پراکنش هماهنگ انسانها و کارها در پهنه سرزمین» مورد توجه قرار گرفت.^{۱۳} با ملی شدن نفت در سال ۱۳۳۰ توسط دکتر محمد مصدق درآمدهای برنامه اول از محل نفت بکلی قطع شد و برنامه عمرانی اول عملاً متوقف گردید و او پیشنهاد «اقتصاد بدون نفت» را مطرح و بخش خصوصی و صنایع داخلی را فعال کرد.^{۱۴} دولت در سالهای بعد از مشاوران خارجی برای تهیه برنامه و طرح‌ها و بویژه از بانک جهانی درخواست کمک کرد.

۲- الگوی ساختارگرایی (Structuralism paradigm)

در واکنش به تجربه و تحولاتی که فرایند نوسازی در کشورهای توسعه نیافته ایجاد کرد مجموعه‌ای از نظریه‌های مبتنی بر اندیشه‌های مارکسیستی ارائه شد. با عنایت به نوع مناسبات و رابطه «دارا» و «ندار» (ساخت استثماری) در اندیشه‌های مارکسیسم و نئومارکسیست‌ها این الگوی نظری و مجموعه معرفتی با عنوان «ساختارگرایی» معرفی می‌شود که پایه و محور اصلی آن بر مبنای تحلیل مناسبات ساختاری در سطح برنامه‌ریزی بین‌المللی (رابطه استثماری بین کشورهای توسعه یافته و وابسته) و در عرصه ملی به ساختار اجتماعی و نوع رابطه طبقات اجتماعی (فقیر و غنی) معطوف است. این الگوی نظری با تعریف و تأکیدی که بر روابط متقابل در عرصه بین‌المللی دارد

در سیاستگذارانها همواره نوعی عدالت خواهی اقتصادی و اجتماعی را تعقیب می‌کند. در این رویکرد در برنامه‌ریزیهای ملی به سهم طبقات و اقشار ثروتمند و کم درآمد جامعه از درآمد ملی توجه می‌شود و معمولاً با مؤلفه‌هایی چون توزیع درآمد در بین مردم و ایجاد فرصتهای اشتغال و توجه به روستائیان به گونه‌ای واضح در اهداف برنامه تعریف می‌گردد. مسأله اصلی در الگوی ساختارگرایی در سطح ملی براساس سهم طبقات فقیر و غنی جامعه از درآمد ملی و ارتباط متقابل آنها تعریف می‌شود و در سطح بین‌المللی تحلیل رابطه بین کشورهای بر پایه اصولی چون تقسیم بین‌الملل کار، مزیت نسبی، عدم تعادل تجاری، استثمار و امپریالیسم را محور قرار می‌دهد. در دیدگاه کلی ساختارگرایی، نخبگان اقتصادی و سیاسی و طبقات پردرآمد کشورهای توسعه نیافته عوامل وابستگی و سرپل تأمین کننده منافع نظام سرمایه‌داری جهانی هستند و سرمایه‌های ملی را در راستای منافع سرمایه‌داری بین‌الملل جهت می‌دهند و این امور بدنبال شکست و برنامه اقتصادی سازمان ملل برای آمریکای لاتین (ECLA)^{۱۵} در اوایل ۱۹۶۰ و نقد الگوهای نوسازی گسترش یافت، با انتقاد از روند حاکم بر علوم اجتماعی که برای توجیه فرایند نوسازی ارائه می‌شد واز سنتی راستگرایانه و تأیید کننده نظام سرمایه‌داری پیروی می‌کرد تغییرات اساسی در پارادایم علمی آن زمان ایجاد کردند به گونه‌ای که «بسیاری از اندیشه‌های علم اجتماعی مردود شناخته شد و عینیت ناممکن تلقی گردید. تفکر اجتماعی رادیکال بعنوان نظریه و عمل در فعالیت‌های انقلابی مورد ستایش قرار گرفت.»^{۱۶}

ساختارگرایی، توسعه را با رشد اقتصادی یکسان نمی‌داند و توجه به توزیع درآمدها و کاهش فاصله طبقاتی را مدنظر قرار می‌دهد. از این دیدگاه عدالت اجتماعی بویژه در بُعد اقتصادی با مؤلفه‌هایی چون بهره‌وری اقشار مختلف مردم با شاخصهایی چون سهم دهک‌های جمعیتی از درآمد ملی، میزان ضریب جینی (Gini Coefficient)، ایجاد فرصتهای شغلی

عنایت خاصی که در این برنامه به بخش خصوصی می‌شود مثل برنامه اول و دوم ادامه می‌یابد و همانگونه که اصول کلی حاکم بر الگوی نظری ساختارگرایی بر ترجیح فرایند «صنعتی شدن» نسبت به کشاورزی تأکید می‌کند «در برنامه سوم سهم بخش کشاورزی کاهش یافت و سهم بخش نفت و صنایع و معادن فزونی گرفت»^{۲۰}

در برنامه عمرانی چهارم (۱۳۴۷-۵۱) اثرات الگوی ساختارگرایی بطور کلی مشهود است و به تغییر در صورت‌بندی اجتماعی و توجه به طبقات و اقشار محروم و دستیابی آنها به رفاه در فصل سوم این برنامه تصریح و از آن بعنوان تحول در برنامه‌ریزی یادشده است. «پیشرفت فکر برنامه‌ریزی افق‌های جدیدی را به روی برنامه‌ریزان موجود گشوده است. در برنامه‌ریزی بلندمدت مسأله تغییر ساختمان اقتصادی و اجتماعی موجود کشور و ایجاد يك ساختمان نوین و شرقی مطرح است». هر چند که با توجه به مبانی فکری برنامه‌ریزان ایرانی در این دوره کاهش فاصله طبقاتی و رفع محرومیت و توزیع عادلانه درآمد در این برنامه نیز يك «هدف ابزاری» است و يك هدف اصیل تلقی نمی‌شود و در اهداف برنامه اول رسیدن به رشد و بعد توزیع درآمدها از راه تأمین کار و گسترش خدمات اجتماعی و رفاه تصریح شده است. در واقع باید گفته شود که اگر توزیع عادلانه درآمدها در کوتاه مدت يك هدف اجتماعی است در دوره طولانی به منزله اعمال يك نوع سیاست و تدبیر برای افزایش قدرت خرید طبقات کم درآمد و در نتیجه توسعه امکانات رشد صنعتی و همچنین بهره‌برداری حداکثر از نیروهای خلاق انسانی و تأمین حداکثر رشد اقتصادی و اجتماعی مطلوب خواهد بود،^{۲۱} از طرف دیگر، اوج‌گیری انقلابهای سوسیالیستی در جهان و زمینه‌هایی که برای يك خیزش طبقاتی در ایران بوجود آمده بود موجب شد تا دولت توجه به اقشار محروم، روستائیان و توزیع عادلانه‌تر درآمدها را در دستور کار خود قرار دهد.

برای مردم و ثبات قیمتها اهمیت می‌یابد. در بطن چنین رویکردی به این نکته اشاره می‌شود که فرایند نوسازی هرچند که رشد اقتصادی و درآمد ملی را افزایش داده باشد به این دلیل که بر فاصله طبقاتی و اختلاف سهم اقشار مردم از درآمد ملی می‌افزاید در معرض تأمل و انتقاد قرار دارد بنابراین پیروی از الگوهای رشد سرمایه‌داری به شیوه کشورهای پیشرفته غربی و اصرار بر طی مراحلی که منجر به ایجاد نظام سرمایه‌داری و تقلید از آنها می‌گردد ضرورتی ندارد.

ساختارگرایی در ایران

اولین رگه‌های الگوی ساختارگرایی در برنامه‌ریزی ایران در برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۱-۴۶) مشاهده می‌شود اگرچه این برنامه اساساً در تداوم رویکرد نوسازی ارائه شده و روح نوسازی بر آن حاکم است.^{۱۷} «در دو برنامه نخست نه تنها اولویت به رشد سرمایه‌داری داده شد بلکه اصولاً توجه و اشاره‌ای به مقوله توزیع دیده نمی‌شود. در برنامه سوم ضمن حفظ التزام به رهنمودهای رشد سرمایه‌داری، نشانه‌هایی از تأثیرپذیری، برنامه‌ریزی از الگوی ساختارگرا مشاهده می‌شود. برای نخستین بار در قاموس برنامه‌ریزی ایران، مقولاتی همچون توزیع عادلانه‌تر درآمد بعنوان يك هدف مطرح می‌شود».^{۱۸} توجه به اقشار کم درآمد، تعقیب عدالت و رفاه اجتماعی در جهان موجباتی را فراهم آورد که «در برنامه سوم کشور هدفهای متعالی اجتماعی نظیر اشتغال و توزیع عادلانه‌تر درآمدها در زمره اهداف اساسی برنامه تلقی و در کنار هدفهای اقتصادی گرفت»^{۱۹} در این برنامه عمرانی نیز هدف اصلی رشد اقتصادی (میانگین ۶ درصدی در سال) است ولی در اهداف جنبی بعدی به ایجاد فرصتهای شغلی، توزیع عادلانه‌تر درآمدها، تثبیت قیمتها و تعادل در تراز پرداخت اشاره می‌شود. ولی با این وجود در برنامه سوم دستیابی به رشد تولید ملی هدف اصلی است و نگرش نوسازی و رشد هسته‌های سرمایه‌داری بر آن حاکم است بویژه با

۳- الگوی نیازهای اساسی

(Basic Needs Paradigm)

چالش بین طبقات فقیر و غنی و طرح مسأله توزیع درآمدها در اواخر دهه ۶۰ و اوایل دهه ۷۰ میلادی در جهان منجر به تشکیل نهادها و سازمانهایی گردید که حقوق و مطالبات طبقات پایین از جمله کارگران را در قالب بیانیه‌ها و مانیفست‌های مشخص از نظام سرمایه‌داری مطرح می‌ساخت و دفتر بین‌المللی کار (ILO) (International labor office) از جمله آن نهادها بود. این دفتر بر مسائلی چون توزیع عادلانه درآمدها، فقر، بیکاری و نابرابری تأکید می‌کرد و در نهایت به نوعی راهکار مبنی بر مصالحه بین کارفرمایان و کارگران رسید که تأمین نیازهای اساسی همانند آب، غذا، مسکن، سلامت، آموزش، رفاه اجتماعی و مشارکت توده‌ها در امور، هدف اصلی آن تلقی گردید. در واقع آنچه در الگوی ساختارگرایی در تحلیل رابطه فقیر و غنی با نگرشی منفی و نهایتاً منجر به تضاد و مبارزه انقلابی می‌انجامید در این رویکرد با نگرش مثبت به درخواست رفاه و تأمین اجتماعی و پیگیری حقوقی امور و مصالحه عمومی تعبیر شد و به همین دلیل از این رویکرد بعنوان نوعی تغییر پارادایمیک (Paradigmatic shift) در علوم اجتماعی نامبرده می‌شود. این دیدگاه بیشتر بر راهکارهای عامه‌گرایانه و رفاه اجتماعی تأکید می‌کند و به بخش کشاورزی و شیوه‌های کاربر و اشتغالزا و طرح‌های زودبازده برای رفاه مردم بویژه فقرا اهمیت می‌دهد. در مبانی نظری این الگو می‌توان به اندیشه‌های «جان راولز»^{۲۲} اشاره کرد که اعتقاد داشت هر انسانی باید به کالاهای اساسی اجتماعی دسترسی داشته باشد که در نهایت منجر به انتشار «بیانیه حق توسعه‌یافتگی» (Declaration on the Right to Development) در سال ۱۹۸۶ شد.^{۲۳} در جامعه ایرانی به دلیل ساختار اجتماعی سنتی مبتنی بر کشاورزی در تداوم این رویکرد آثاری مبتنی بر شناخت جامعه روستایی و نیازهای آن ارائه شده است.^{۲۴}

برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۲-۵۷) در ایران

براساس این رویکرد تدوین شده است و در آن توزیع درآمدها مقدم بر رشد اقتصادی مطرح گردید و در اهداف برنامه براساس اولویت، ارتقاء سطح دانش، بهداشت، توزیع عادلانه درآمدهای ملی، توجه خاص به افزایش سریع سطح زندگی، رفاه گروه‌های کم درآمد و حفظ رشد سریع و مداوم اقتصادی توأم با ثبات قیمتها و تعادل در موازنه پرداختها ذکر گردیده است (برنامه عمرانی پنجم). محمدرضا شاه در نطق افتتاحیه دوره جدید مجلسین سنا و شورای ملی اظهار داشت «سیاست ما در برنامه پنج ساله پنجم به‌خصوص متکی بر دو اصل رونق کشاورزی و توسعه امور رفاه اجتماعی است».^{۲۵}

۴- انقلاب و ابهام در برنامه‌ریزی

انقلاب اسلامی ایران بیشتر در نفی سیاستها و برنامه‌های وابسته به نظام سرمایه‌داری قلمداد گردید و بعد از پیروزی انقلاب سیاستهای برنامه‌ریزی ایران تحت تأثیر دو رویکرد اساسی قرار گرفت: اول، رویکرد بین‌المللی ساختارگرایانه که مخالفت با امپریالیسم و سرمایه‌داری و نفی مالکیت خصوصی و توزیع عادلانه ثروت و درآمدها را با اندیشه‌های چپ‌گرایانه به هم در آمیخته بود و دوم، رویکرد داخلی برخاسته از ساختار اجتماعی سنتی که وجه دینی و اسلامی به خود گرفته بود و بر حفظ مالکیت خصوصی و تفکیک آن از مالکیت عمومی و پرهیز از گرایشهای کمونیستی و دولتی کردن امور هشدار می‌داد.

اولین برنامه بعد از انقلاب در سال ۱۳۶۱ به تصویب شورای اقتصاد و در تیر ماه ۱۳۶۲ به تصویب هیأت دولت رسید. این برنامه بیشتر تحت الشعاع رویکرد سوسیالیستی و اقتصاد برنامه‌ریزی شده بود و محتوای آن دولت‌گرایانه به نظر می‌رسید، از این رو جریان اسلامی و سنتی مجلس در مقابل آن مقاومت و از تصویب آن جلوگیری کرد. این جریان «برای دولت نه تنها مسئولیتی جهت تنظیم و تدبیر امور قائل نبود، بلکه دولت را تسهیل کننده امور کسانی که سرمایه دارند و می‌خواهند در تولید کالا و خدمات

می‌شد نفی شوند، اما این کار مشکل بود. در بعضی از بخشها و زمینه‌ها حاصل عکس‌العمل نسبت به رژیم سابق و سرمایه‌داری حامی آن بود. مثلاً ایده‌های اولیه اصل ۴۳ و ۴۴ که به تقسیم‌بندی بخش‌های اقتصادی می‌پردازد... بنابراین در آن زمان نیروهای چپ و تفکر آنها تأثیر خودش را برجای گذاشت.^{۳۰} پدیده جنگ و برخی از مشکلات داخلی نیز موجب شد تا دولت بیشتر در امور اقتصادی نقش ایفا کند و این عمل به تقویت بیشتر گرایش چپ‌گرایانه منجر گردد.

۵- آزادسازی اقتصادی و سیاست تعدیل

با آغاز دهه ۱۹۸۰ مشکلات ناشی از گسترش حجم دولتها و پر مسئولیتی آنها موجب شد تا تردیدها نسبت به نقش دولتها و تأثیر آنها در تحولات و توسعه اقتصادی افزایش یابد، و دولتها به ناچار فرایند کوچک‌سازی و کاهش مسئولیتها و تصدیها را در دستور کار خود قرار دهند. سقوط اتحاد جماهیر شوروی و شکست و زوالی که در اندیشه اقتصاد برنامه‌ریزی شده دولتی بوجود آمد و به گفته آلون تافر^{۳۱} تصادم سوسیالیسم با آینده موجب شد تا بینش تازه‌ای در فرایند «جهانی شدن» بوجود آید و با تأکید بر مفاهیمی چون «آزادی اقتصادی»، «خصوصی‌سازی» و «تجارت جهانی» سیاستهای کلی و برنامه‌ریزی کشورها تحت شعاع فرایند جدیدی که «نئولیبرالیسم» (New Liberalism) خوانده می‌شود قرار گیرد. در این فرایند توسعه نیازمند آزادسازی بازارها و تغییر مالکیت از دولت به بخش خصوصی و رهایی از دولت شرط اساسی و نخستین گام در جهت توسعه است. در عرصه بین‌المللی گویا اقتصاد جهان شامل يك بازار واحد و منطقه تولید با زیربخش‌های منطقه‌ای یا ملی است نه مجموعه‌ای از اقتصادهای ملی که توسط تجارت و جریانهای سرمایه‌گذاری با یکدیگر مرتبط شده‌اند و آزادی معاملات بین‌المللی، مقررات‌زدایی، خصوصی‌سازی، رقابت‌پذیری و سودآوری از اصول لاینفک آن است.^{۳۲} آزادسازی اقتصاد بستر اصلی فعالیت بخش خصوصی و مقدمه

فعالیت کنند می‌دانست. این طرز تفکر هر نوع سیاستگذاری از جانب دولت را در حکم محدود کردن انسان آزاد قلمداد کرده و مضر برای جامعه می‌دانست»^{۲۶} حتّاً «يك جریانی اصولاً برنامه‌ریزی اقتصادی را خلاف تعالیم اسلامی دانست با آن مخالفت شدید می‌کرد... استدلال می‌کرد اگر دولت اسلامی به دنبال يك برنامه‌ریزی اقتصادی باشد که براساس آن منابع درآمدی خود را حساب کند تا چگونگی هزینه کردن آنها را هم بیان‌دیشد، برخلاف آیه قرآن و اسلام عمل کرده است»^{۲۷} و تداوم ابهام در خصوص نقش دولت و در تدوین برنامه در مجلس دوم به آنجا رسید که «عمدتاً وقت کمیسیون خاص تدوین برنامه به بحث‌های سیاسی و موضوع سیاسی میزان دخالت دولت، نقش دولت و نظیر اینها می‌گذشت و در داخل مجلس جریان پر قدرتی که مصممانه به دنبال برنامه باشد وجود نداشت.»^{۲۸}

اما از آنجا که عدالت اجتماعی و توجه به اقشار محروم و مستضعف جامعه از مطالبات اساسی مردم در انقلاب اسلامی بود و رویکرد ساختارگرایانه بر ادبیات سیاسی و اقتصادی انقلاب مسلط بود رویکرد چپ‌گرایانه توسط گروه‌های سیاسی مختلف دامن زده می‌شد و در سازمان برنامه و بودجه از افرادی استفاده شد که در وصف آنها آمده است «اینها کارشناسانی دلسوخته و ضد وابستگی بودند که تمام هوش و تلاش آنها به دنبال این بود تا ایران از نظر اقتصادی و اجتماعی از وابستگی خارج شود. تئوری‌شان هم این بود که عقب‌ماندگی و وابستگی دو روی يك سکه هستند».^{۲۹} مبنای اصلی این ایده آموزه‌های مارکسیستی گاندر فرانک (Frank, Gunder) است که در الگوی ساختارگرایانه ملاحظه شد.

گرچه طرفداران اقتصاد اسلامی با تأکید بر مالکیت و فعالیت بخش خصوصی مبتنی بر تجارت و بازار مشترکات زیادی با نظام سرمایه‌داری داشتند اما «باتوجه به حضور و فعالیت نیروها و گروه‌های چپ در جامعه و دانشگاه مجموعه مطالبی که بحث می‌شد هم در شورای انقلاب و هم در جریان تدوین قانون اساسی، تحت تأثیر این ایده‌ها بود هر چند سعی

فرایند خصوصی سازی است.

در ایران این رویکرد در پایان جنگ و با برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۲-۱۳۶۸) مورد توجه قرار گرفت. در دو سال پایانی برنامه با اجرای سیاست «تعدیل ساختاری» که «اصول آن در جهت «آزادسازی» اقتصاد از سوی بانک جهانی تدوین شده بود»^{۳۳} به مرحله اجرا درآمد و با مشکل و شکست مواجه گردید و دولت مجبور شد به سیاستهای انقباضی گذشته روی آورد و در نهایت این تجربه مهم بدست آمد که نهادها و چارچوبهای نظارتی لازم برای یک اقتصاد مبتنی بر بازار باید به تدریج ایجاد شود. به هر حال، سرعت و توالی فرایند آزادسازی در ایران به شدت کاهش یافت به گونه ای که اهداف اول تا پنجم برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۸-۱۳۷۴) به موضوعاتی چون عدالت اجتماعی، رشد فضایل براساس اخلاق اسلامی، هدایت جوانان و نوجوانان، افزایش بهره‌وری و تربیت نیروی انسانی اختصاص یافت و مقوله رشد و توسعه پایدار در جرگه اهداف ششم برنامه گنجانده شد. شکست سیاست تعدیل در برنامه اول و تدوین برنامه دوم بر مبنای اهداف عمدتاً اجتماعی و ارزشی و وجود رویکردهای ضعیف توسعه‌ای در آن، حاکی از مقاومت جامعه در مقابل سیاستهای مبتنی بر رویکرد آزادسازی و خصوصی سازی در ایران و عدم آمادگی ساختاری، نهادی و ارزشی برای پذیرش چنین تحولی بود. اما طرح سیاست تعدیل، مسأله اساسی و معضل اقتصاد ایران را در مقایسه و تطبیق با اقتصاد جهانی مشخص ساخت و با چالش و تغییر نگرشی که نسبت به اقتصاد دولتی مطرح نمود، دستور کار برنامه‌ریزان و سیاستگذاران ایرانی را برای آینده ترسیم کرد.

در برنامه سوم توسعه (۸۳-۱۳۷۹) در تداوم فرایند آزادسازی و تقویت بخش خصوصی، دولت درصدد حمایت از صنایع داخلی و در جهت تقویت رقابت‌پذیری منطقه‌ای و جهانی و تشویق، تسهیل و کمک به شکل‌گیری مشارکتهای ایرانی - خارجی بویژه بصورت بیع متقابل درآمد. کوچک‌سازی دولت تحت عناوینی چون اصلاح ساختاری و مدیریت،

ساماندهی شرکتهای دولتی و واگذاری سهام شرکتهای دولتی، اصلاح نظام مالیاتی و بازارهای مالی، تشویق سرمایه‌گذاریهای خارجی، یکسان‌سازی نرخ ارز و تأسیس صندوق ذخیره ارزی نیز از جمله اقداماتی بود که در برنامه سوم به صراحت تدوین و تعقیب گردید. اما این برنامه هم در کاهش تصدی دولت، تقویت بخش خصوصی و کاهش نقش درآمد نفتی توفیق چندانی بدست نیاورد به گونه ای که در مجموع، متوسط سهم بودجه شرکتهای دولتی در برنامه دوم ۶۱/۲ درصد و در برنامه سوم ۶۳/۹ درصد و سهم بودجه عمومی دولت در برنامه دوم ۳۸/۸ درصد و در برنامه سوم ۳۶/۱ درصد محاسبه شده‌اند. تعداد شرکتهای دولتی از ۴۰۱ شرکت در سال ۱۳۷۵ با حجم بودجه‌ای معادل ۸۹۰۷۸/۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۸۳ به ۵۲۳ شرکت با بودجه‌ای معادل ۶۱۶۲۰۴/۴ میلیارد ریال افزایش یافته است.^{۳۴}

۶- نهادگرایی (Institutionalism)

در رویکردی جامعه‌شناسانه می‌توان گفت که نهاد به معنای ساختار و اقداماتی است که بر مبنای روابطی پایدار در گذر تاریخ محک خورده است و براساس هر یک از نیازهای انسان حد و تعریف معینی دارد و حاوی نقش‌های نسبتاً مشخص است. از نظر وبلن (Veblen, Thorstein)^{۳۵} براساس احتیاجات افراد و جامعه نهادهایی بوجود می‌آید و تکامل بنیادی اجتماعی فرایند بقای مطلوب نهادها است. یکی از کارکردهای مهم یک نهاد، اقتصادی کردن (Econ-omizing) است. پیشرفت را می‌توان به بقای مناسبترین عادات تفکر و انطباق اجباری افراد با شرایط متغیر اقتصادی - اجتماعی تعبیر کرد. وقتی دولت در چارچوب یک نهاد درمی‌آید آن وقت از دولت توقع تعیین‌کنندگی، عاملیت یا در معنای منفی آن مانعیت می‌رود. دولت یک نهاد است پس می‌تواند عامل یا مانع توسعه باشد.^{۳۶} به دلیل اهمیتی که رویکرد نهادی برای دولت بعنوان قدرتمندترین و مهمترین و صریح‌ترین نهاد جامعه قائل است، اکشتاین (Eckstein) از رویکرد نهادی بعنوان «علم دولت» نام

در اقتصاد ایران^{۴۶} به «کارکردهای نظام سیاسی در فرایند توسعه» (۱۳۸۴) اشاره می‌کند و به اعتقاد وی «نظام سیاسی کشور ایران در مرحله پیش از برنامه‌ریزی جامع توسعه به سر می‌برد، از این رو عظیمی معتقد به ایجاد تغییرات نهادی در نظام سیاسی بود و برای رسیدن به این منظور چهار محور «مردمی شدن»، «خصوصی کردن»، «منطقه‌ای و بومی کردن» و «مشارکتی کردن» را سرلوحه خود قرار داده بود».^{۴۷} از مجموع این آثار و آثار معتبر دیگری که ارائه شده است چنین مستفاد می‌گردد که مهمترین معضلی که رویکرد نهادی در تحلیل نقش نهاد دولت در توسعه و تحول اقتصادی و اجتماعی برملا می‌سازد ماهیت رانتی نهاد دولت در ایران است که تشکل ویژه‌ای از «مناسبات دولت و جامعه» را در فرایند توسعه رقم زده است.^{۴۸} دولت قسمت عمده درآمد خود را از منابع خارجی (در قالب درآمد ارزی) و به شکل رانت دریافت می‌کند بنابراین سیاستهای کلی و برنامه‌ریزیهای آن تحت‌الشعاع این درآمدها قرار می‌گیرد. در حدود هشتاد درصد فعالیت اقتصادی در سیطره دولت است و اکنون «بیش از هفتاد درصد از منابع تراز پرداختها و در حدود هفتاد درصد بودجه عمومی دولت به درآمدهای نفتی وابسته است».^{۴۹}

چنین دولتی احساس نیاز به بخش خصوصی نمی‌کند و نسبت به آن احساس استقلال می‌کند. نهادهای حامی و تشدید کننده خود را طبق میل و سلیقه خویش تشکیل می‌دهد^{۵۰} و در يك کلام ملت رانتیر می‌سازد^{۵۱} و گروههای کارآفرین و بخش خصوصی در آن توان رقابت و رشد را ندارند و محور فعالیتها دسترسی و کسب هر چه بیشتر رانت در حال چرخش می‌شود، واردات کالاهای لوکس و مواد غذایی (حتماً میوه) در آن فزونی می‌گیرد و ضربه‌های مهلك بر کارآفرینان و فعالیتهای تولیدی وارد می‌شود. «دولت رانتیر نیاز واقعی به اخذ مالیات ندارد»^{۵۲} و از این رو تولید و تولیدگر در آن اعتباری ندارد و در چنین جامعه‌ای گروههای اجتماعی و احزاب سیاسی و جامعه مدنی به شدت به دولت

می‌برد.^{۳۷} اگر دولت را يك نهاد ندانیم نمی‌توانیم قائل باشیم که ساختار دولت می‌تواند عامل یا مانع توسعه باشد. کامونز (Commons) در رویکردی نهادگرایانه برآمیزه‌ای از علوم اجتماعی با علم اقتصاد تأکید می‌کند که محور اصلی آن نقش دولت در قانونگذاری و تنظیم ساختار حقوقی اقتصادی است.^{۳۸} پیتر اوانز (Evans, Peter) معتقد است که «دولت‌ها فرآورده‌های تاریخی جوامع خودشان هستند. دولت را باید نهاد و عامل اجتماعی در نظر گرفت که وزن خاص خود را دارد و بر روند دگرگونیهای اقتصادی و اجتماعی اثر می‌گذارد حتاً اگر توسط آنها شکل گرفته باشد».^{۳۹} بعد از دهه ۱۹۸۰، پیشرفت و توسعه برخی از کشورها در شرق آسیا، وقوع برخی از بحرانهای مالی در دولتها، فروپاشی اقتصادهای مبتنی بر نظارت مرکزی در شوروی سابق و کشورهای شرق اروپا، و انفجار ضرورت‌های انسانی در بخشی از جهان موجب گردید که بررسی نقش نهاد دولت در تحولات اقتصادی و اجتماعی در اولویت قرار گیرد.^{۴۰} این رویکرد را در خصوص ایران نیز در حد طرح مسأله و انتقاد از وضعیت موجود و بیشتر با رویکرد اقتصاد سیاسی می‌توان با آثار دانشمندانی ملاحظه کرد که به نوعی به مسأله نهاد دولت و نقش آن در تحول اقتصادی پرداخته‌اند. فردهالیدی^{۴۱} بر زمینه‌های تاریخی، نفت و دیکتاتوری و توسعه سرمایه‌داری در ایران تأکید می‌کند، کاتوزیان^{۴۲} تحلیلهایی از پیش و پس از تشکیل دولت مدرن و ظهور و سقوط استبداد نفتی و کمیّت و کیفیت توسعه اقتصادی و اقتصاد سیاسی ایران ارائه کرده است. احمد اشرف^{۴۳} در تبیین علل انقلاب اسلامی، نقش منفی دولت را در رشد و توسعه اقتصادی مورد توجه قرار داده است. ابراهامیان^{۴۴} با تحلیل نظام سیاسی و اشاره به ساختار اجتماعی ایران در فاصله بین دو انقلاب مشروطه و انقلاب اسلامی رویکرد دیگری را مطرح کرده است. جان فوران^{۴۵} با تحلیلی از فرایند شکل‌گیری دولت وابسته در ایران ساختار نظام سیاسی پهلوی را نماینده سرمایه‌داری جهان می‌داند. حسین عظیمی پس از تبیین مدارهای توسعه نیافتگی

مقایسه، همین شاخص در دیگر نقاط جهان دو برابر بوده است».^{۵۴}

۷- سیاستهای کلی و خصوصی سازی

آزادسازی اقتصاد مبتنی بر کوچک سازی دولت و کاهش تصدی‌ها و مداخله آن در ابعاد مختلف مقدمه‌ای برای تقویت مشارکت بخش خصوصی است. در جهت تحقق این امر، فرایند خصوصی سازی در سه دهه اخیر ابتدا در کشورهای صنعتی و بویژه انگلستان و ایالات متحده آمریکا که بعدها به تاجریسم و ریگانیسم معروف شد و سپس در دیگر کشورها با بافت‌ها و ساختار متفاوت به وقوع پیوست. «هدف اصلی خصوصی سازی خارج کردن دولت از حوزه مالکیت، ایجاد محدودیت‌های شدید بودجه‌ای، جلوگیری از غارت داراییها و رانت خواری و نیز خارج کردن دولت از روند تصمیم گیری و تجارت است».^{۵۵} علاوه بر تحولاتی که در مالکیت به وجود می‌آید، تغییر مدیریت از دولت به بخش خصوصی، گسترش فضای کسب و کار برای مردم و بازار و شکل دهی دولت کارا، متناسب و مقتدر و توسعه گرا از لوازم اصلی این امر است. در ایران آزادسازی اقتصادی به دلیل ماهیت رانتی دولت و ساختار اجتماعی ناشی از آن به کندی پیش رفته است و بطور معناداری در عرصه اقتصاد و اجتماع ظاهر نشده است. در سال ۱۳۸۵ سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ایران مبتنی بر ممنوعیت فعالیت اقتصادی جدید توسط دولت، آزادی فعالیت بخش خصوصی در بخشهایی که تاکنون در انحصار دولت بوده است و اهداف دیگری چون شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، افزایش سطح اشتغال و مشارکت عمومی ابلاغ گردید.

خصوصی سازی و واگذاری گرچه تداعی کننده مرحله‌ای موقت برای کاهش مالکیت دولت و مدیریت دولتی است اما در دو دهه اخیر تجارب متفاوتی در ساختارهای اجتماعی و اقتصادی کشورها داشته است. در کشورهایی که دارای ثبات اقتصادی نیستند «خصوصی سازی در فضای دارای تورم بالا و

وابسته‌اند و از استقلال و آزادی در نقد دولت برخوردار نیستند و گاهی نوعی «ائتلاف شکننده» بین این گروهها و دولت رانتیر (The Rentier State) پدید می‌آید.^{۵۳} تأثیر ماهیتی رانتی بر حوزه اندیشه و نظر و گسترش علوم و بویژه علوم انسانی نیز مقوله دیگری است که اساساً دولت رانتیر احتیاجی به تفکر و علم برای حل مسائل و معضلات جامعه احساس نمی‌کند و در واقع در جامعه رانتی «نفت» به جای «اندیشه، علم و نظریه» مشکل گشای امور است و حتا تأسیس دانشگاهها و گسترش رشته‌ها و ماهیت آنها در پیوند با این مسأله قابل تأمل و بررسی است.

ضرورت توجه به نیازها، مسائل و معضلات اجتماعی و اقتصادی مردم در داخل و مقایسه شاخصهای توسعه با دیگر کشورهای منطقه و جهان و عدم تحقق انتظارات موجب گردید که فرایند سیاستگذاری و برنامه ریزی در سطح دیگری نیز مطرح گردد و سند چشم‌انداز ۲۰ ساله توسعه کشور (۱۳۸۴-۱۴۰۴) براساس روندهای گذشته و حال، متغیرهای کلان و تصویری از آینده جامعه تدوین و ارائه شود. در تدوین این سند دو هدف مهم مورد توجه قرار گرفته است اول آنکه، براساس رویکرد مسأله‌شناسانه و نگاه بر معضلات درونی جامعه ایجاد اشتغال و فعالیت مولد برای جمعیت جوان کشور از طریق استقرار جریان رشد و توسعه پایدار میسر شود و دوم آنکه، با توجه به فرایند رشد و توسعه کشورهای منطقه و جهان از نظر تطبیقی با دیگر جوامع کاهش فاصله شاخصهای اقتصادی و اجتماعی ایران با کشورهای نوظهور صنعتی مدنظر قرار گیرد و موقعیت منطقه‌ای و بین‌المللی کشور به گونه‌ای رقم خورد که در افق چشم‌انداز ۲۰ ساله ایران جایگاه اول منطقه را بدست آورد. ارزیابی بانک جهانی در خصوص رشد ایران این است که «چگونه رشد می‌تواند دو دهه کاهش و ایستایی در رفاه اقتصادی را جبران کند. به رغم رشد دهه ۱۳۷۰، سرانه تولید ناخالص داخلی (GDP) در سال ۱۳۷۹ (۲۰۰۰م) هنوز هم ۳۰ درصد پایین تر از رقمی است که در نیمه دهه ۱۳۵۰ وجود داشته است، در مقام

بی‌ثباتی تنها به رشد فساد منجر خواهد شد»^{۵۶} و در نهایت واگذاری کارخانه‌ها با فراز و نشیبی که میان بخش دولتی و خصوصی دارد نوع جدیدی از مالکیت را ایجاد خواهد کرد که «استارک آنرا مالکیت باز ترکیبی نامیده است. مالکیت باز ترکیبی نوعی خاص از مدیریت سهام است، این عمل تلاشی است برای دستیابی به منابعی که امکان توجیه یا ارزیابی آنها براساس بیش از یک نوع استاندارد وجود داشته باشد. در این روش مدیران و بانکها سودآورترین بخشهای تجارت را کنترل و تصاحب کرده و در عین حال بخشهای ضرر ده و ناکارآمد تحت مسئولیت دولت درمی‌آید. مالکیت باز ترکیبی نمی‌تواند به رشد کارایی منجر شود زیرا از آنجا که همان مدیریت قبلی هنوز کنترل بخشهای بسیاری را در دست دارد، انحصار قدرت را کاهش نمی‌دهد. بعلاوه حجم اقتصاد تا حدی کاهش می‌یابد»^{۵۷}. بررسی تجربه خصوصی سازی در اروپای شرقی، آسیای میانه و آمریکای لاتین در این خصوص قابل ملاحظه است. با عنایت به پیچیدگی ساختار اجتماعی و ماهیتی رانتی و استقلالی که دولت با اتکا بر منابع نفتی دارد ضرورت دارد برای هر یک از این امور مطالعه و پژوهشهای بیشتری صورت گیرد تا تجربه ۶۰ سال سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و عدم توفیق در تحقق اهداف آن برای جامعه ایران بار دیگر تکرار نشود.

۸- طرح تحول اقتصادی دولت نهم

همانگونه که اشاره شد در ایران حدود ۷۰ درصد از تراز پرداختها و بودجه عمومی دولت به درآمدهای نفتی وابسته است و در تحلیل ساختار درونی و بیرونی و نظریه‌ای که بیلاری و لوسیانی^{۵۸} ارائه کرده‌اند دولت در هر کشوری که ۴۲ درصد یا بیشتر از کل درآمدها از رانت خارجی (مثل نفت یا دیگر مواد خام) باشد «دولت رانتیر» (The Rentier State) محسوب می‌شود. در دولت رانتیر فقط درصد اندکی از نیروی کار مشغول فعالیت هستند و بخش عمده این جمعیت اندک فعال نیز در سازوکارهای مربوط به تولید این رانت اشتغال دارند و اکثریت مردم جامعه

توزیع کننده یا دریافت کننده این رانت می‌باشند. در ایران طبق گزارش شماره ۵۱ بانک مرکزی (۱۳۸۷) بیش از ۵۸/۵ درصد جمعیت فعال کشور هیچ نقشی در تولید ملی ندارند. در واقع دستگاه دولتی به تنهایی این رانت را دریافت و با تصمیم خود هزینه می‌کند و از نوعی استقلال مضاعف برخوردار است. تشکیل دولت نهم در ایران (۱۳۸۴) موجب شد تا با تغییری پارادایمیک اهداف و اجرای برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی بیشتر تحت الشعاع شعارهای عدالت خواهانه قرار گیرد و مسأله نابرابریها و تبعیض در توزیع منابع اهمیت یابد و رفاه اقتصادی دهک‌های پایین جمعیتی در دستور کار دولت قرار گیرد. قضایایی همانند ورود درآمدهای نفتی به درون سفره مردم با همین رویکرد اشاعه پیدا کرد. در راستای تحقق این اهداف در سالهای اول تا سوم دولت «توزیع مکانیکی» منابع را با اتخاذ روشهایی چون «سفرهای استانی»، «طرح‌های زودبازده»، «سیاستهای پولی انبساطی» و «توزیع سهام عدالت» به انجام رساند. در سال چهارم «طرح تحول اقتصادی» (۱۳۸۷) در دستور کار دولت قرار گرفت اما اصول و چارچوب کلی طرح را می‌توان در جهت سیاستگذاری و اراده دولت بر «توزیع» منابع با فرض ملاحظه وجود درآمدهای نفتی تعبیر کرد. با تجربه سیاستهای پولی بویژه «کنترل نقدینگی» که اهمیت آن با افزایش تورم به بیش از ۲۵ درصد در سال ۱۳۸۷ آشکار شده بود و تأکید بر «هدفمند کردن یارانه‌ها» بویژه حامل‌های انرژی، حمایت از بخشهای آسیب‌پذیر (خانواده‌ها، صنعت و دولت) و توجه به پیامدهای مالی «بحران جهانی» طرح تحول اقتصادی قابل ملاحظه و دارای تأملات جدی است. بانک جهانی (۱۳۸۳) طی گزارشی به دولت تحت عنوان «اقتصاد ایران از دیدگاه بانک جهانی، گذار ایران در تبدیل ثروت نفت به توسعه» نظرات خود را ارائه کرد و برخی از صاحب‌نظران از جمله مترجم آن گزارش که خود متخصص امر برنامه‌ریزی است بر این عقیده‌اند که شباهت طرح تحول اقتصادی به گزارش بانک جهانی بسیار است. گزارش بانک جهانی مبتنی بر بازگشت از

رویکرد فرایند توزیع پیش از رشد، رعایت احتیاط‌ها و تجارب کشورهای دیگر و حرکت به سمت توزیع همراه رشد است.^{۵۹} در این گزارش تأکید شده است «چالهای که باید از آن پرهیز کرد، درگیر شدن در افزایش قیمت و استفاده از منابع حاصل از آن برای مصرف و هزینه‌های عمومی برنامه‌ریزی شده‌ای است که توجیه آنها در آینده مشکل باشد. کشورهای دیگر عضو اوپک این راه را پیمودند و فرصت تبدیل ظرفیتهای عاطل مانده در زمینه یارانه انرژی را به امر توسعه از دست داده‌اند».^{۶۰} اما در طرح تحول به این هشدار مهم توجه نشده است و از این رو برخی از صاحب‌نظران و همچنین اکثریت نمایندگان مجلس این طرح را به منزله شوک اقتصادی ارزیابی کرده‌اند و علیرغم اصرار دولت این طرح که قالب لایحه به خود گرفته است در مجلس راکد مانده است.

۹- بهبود فضای کسب و کار

(Doing Business)

پس از رویکرد خصوصی‌سازی (۱۹۸۰) که به دنبال آزادسازی و توسعه بخش خصوصی مطرح شد توجه به مفهوم فضای کسب و کار (۱۹۹۰) با عنایت به تجربه رویکردهای توسعه در چین و ظهور موفق آن در بازارهای جهانی و تجارب برخی کشورهای اروپای شرقی همانند مجارستان اهمیت یافت.

اگر خصوصی‌سازی و دیگر تحولات لازم برای اصلاح ساختار مراحل موقت و یا تمام شده در جوامع تصور شود برای حضور یک کشور در بازار جهانی و توسعه و رفاه مبتنی بر مشارکت مردم در عرصه ملی و بین‌المللی ایجاد فضایی مناسب و جذاب برای فعالیت اقتصادی بیشتر اهمیت پیدا می‌کند. بانک جهانی با نظرسنجی در ۳۰ هزار بنگاه اقتصادی در ۵۲ کشور مفاهیم، ابعاد و مؤلفه‌های فضای کسب و کار را در ابعاد نظری و عملی و در تطبیق با واقعیت مورد بررسی قرار داد و به این نتیجه رسید که موانع اصلی کسب و کار در بنگاههای مذکور به عواملی

پیوند می‌خورند که به ترتیب اهمیت عبارتند از: (۱) عدم اطمینان نسبت به سیاستهای دولت (۲) بی‌ثباتی در اقتصاد کلان (۳) نرخ مالیات (۴) فساد (۵) هزینه و سهولت دسترسی به منابع مالی (۶) مهارت نیروی انسانی (۷) نظام حقوقی و قضایی (۸) برق (۹) مقررات نیروی کار (۱۰) حمل و نقل (۱۱) زمین (۱۲) مخابرات.^{۶۱} در این خصوص مطالعات تطبیقی دست‌و‌پا (De Soto)^{۶۲} نیز مورد توجه قرار گرفت. این رویکرد در دهه اخیر نظر بسیاری از صاحب‌نظران و سیاست‌گذاران را به خود جلب کرده است و از آن بعنوان یک راهبر مهم یاد می‌شود. مرکز کسب و کار بانک جهانی که بطور سالانه راهکارهای بهبود کسب و کار در کشورهای مختلف را بررسی و مقایسه می‌کند امور مربوط به کسب و کار را به ده فعالیت تقسیم کرده است که دربرگیرنده موارد ذیل هستند:

(۱) ثبت شرکت (۲) اخذ مجوز از شهرداری و دیگر دستگاههای مرتبط برای تأسیس محل فعالیت (۳) استخدام و اخراج کارکنان (۴) ثبت دارایی در سازمان ثبت املاک (۵) اخذ تسهیلات و اعتبارات (۶) حمایت از حقوق سهامداران کوچک (۷) پرداخت مالیات (۸) تجارت خارجی (۹) صدور حکم در نظام قضایی (۱۰) چگونگی اعلام ورشکستگی و خاتمه بخشیدن به کسب و کار.^{۶۳} فعالیت‌های ده‌گانه مذکور مبنای اندازه‌گیری و مقایسه محیط کسب و کار هر کشور در مقایسه با کشورهای دیگر است. بسیاری بر این باورند که رویکرد مذکور باید جایگزین رویکرد خصوصی‌سازی قرار گیرد تا بستر مشارکت همه منابع مادی و انسانی در جهت کارآفرینی و سرمایه‌گذاری و تقویت بخش خصوصی فراهم گردد. در ایران با ملاحظه همان تأخیری که در مطالعه و درک مفاهیم نظری و توسعه وجود دارد در بند «د» ماده ۹۱ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ به منظور تأمین شرایط هرچه مساعدتر برای مشارکت و مسئولیت‌پذیری بخش خصوصی و غیردولتی در فعالیت اقتصادی با تأکید بر اصل مشورت و نظرخواهی از فعالان اقتصادی، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن موظف شده تا پیش‌نویس

رویکرد فرایند توزیع پیش از رشد، رعایت احتیاط‌ها و تجارب کشورهای دیگر و حرکت به سمت توزیع همراه رشد است.^{۵۹} در این گزارش تأکید شده است «چالهای که باید از آن پرهیز کرد، درگیر شدن در افزایش قیمت و استفاده از منابع حاصل از آن برای مصرف و هزینه‌های عمومی برنامه‌ریزی شده‌ای است که توجیه آنها در آینده مشکل باشد. کشورهای دیگر عضو اوپک این راه را پیمودند و فرصت تبدیل ظرفیتهای عاطل مانده در زمینه یارانه انرژی را به امر توسعه از دست داده‌اند».^{۶۰} اما در طرح تحول به این هشدار مهم توجه نشده است و از این رو برخی از صاحب‌نظران و همچنین اکثریت نمایندگان مجلس این طرح را به منزله شوک اقتصادی ارزیابی کرده‌اند و علیرغم اصرار دولت این طرح که قالب لایحه به خود گرفته است در مجلس راکد مانده است.

۹- بهبود فضای کسب و کار

(Doing Business)

پس از رویکرد خصوصی‌سازی (۱۹۸۰) که به دنبال آزادسازی و توسعه بخش خصوصی مطرح شد توجه به مفهوم فضای کسب و کار (۱۹۹۰) با عنایت به تجربه رویکردهای توسعه در چین و ظهور موفق آن در بازارهای جهانی و تجارب برخی کشورهای اروپای شرقی همانند مجارستان اهمیت یافت.

اگر خصوصی‌سازی و دیگر تحولات لازم برای اصلاح ساختار مراحل موقت و یا تمام شده در جوامع تصور شود برای حضور یک کشور در بازار جهانی و توسعه و رفاه مبتنی بر مشارکت مردم در عرصه ملی و بین‌المللی ایجاد فضایی مناسب و جذاب برای فعالیت اقتصادی بیشتر اهمیت پیدا می‌کند. بانک جهانی با نظرسنجی در ۳۰ هزار بنگاه اقتصادی در ۵۲ کشور مفاهیم، ابعاد و مؤلفه‌های فضای کسب و کار را در ابعاد نظری و عملی و در تطبیق با واقعیت مورد بررسی قرار داد و به این نتیجه رسید که موانع اصلی کسب و کار در بنگاههای مذکور به عواملی

يك قانون را در ایجاد فضای مساعد کار آفرینی و رفع موانع کسب و کار تهیه و ارائه کند. پیشنهاد می‌گردد راهبرد بهبود فضای کسب و کار که مبتنی بر بازنگری سازمانی و نهادسازی صحیح است و سهولت سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی با مشارکت ملی و بین‌المللی را در دستور کار قرار می‌دهد در تدوین برنامه پنجم توسعه اقتصادی (۱۳۸۸-۹۳) بیشتر مورد توجه قرار گیرد.

یافته‌های پژوهش

تحلیل مقایسه‌ای تاریخی بین الگوهای نظری غربی و سیاستها و برنامه‌های عمرانی و توسعه ایران حاکی از تبعیت نظام سیاستگذاری و برنامه‌ریزی ایران از فرایند تدوین و ارایه الگوهای نظری غربی است و این تبعیت در بعد از انقلاب اسلامی با تأخیر روی داده است و در سیاستهای اخیر نیز مبانی نظری الگوهای مذکور قابل ملاحظه‌اند و جدول شماره (۱) خلاصه‌ای از عناصر و مؤلفه‌های اصلی این امر را نشان می‌دهد.

نتیجه‌گیری

سیاستگذاری عمومی و برنامه‌ریزی در ایران از آغاز دولت مدرن تاکنون به پیروی از الگوهای نظری و رویکردهای تئوریک اقتصاد سرمایه‌داری جهانی و پیامدهای آن صورت گرفته است. سیاستگذاران و برنامه‌ریزان ایرانی در قبل و بعد از انقلاب اسلامی به غیر از دهه اول انقلاب (۱۳۶۷-۱۳۵۷) همراه با تغییر پارادایم‌ها و چارچوب‌های نظری غربی موضوع، مسأله و جهت‌گیریهای اصلی سیاستها و برنامه‌های ایران را تعریف و تدوین کرده‌اند. اندیشه و مبانی نظری بومی و ایرانی نقش محسوس و مشهودی در تعریف مسأله و موضوع‌یابی پدیده توسعه و جامعه نداشته است. آنچه در برنامه‌های عمرانی اول و دوم صورت گرفته است (۱۳۲۷-۴۱) با الگوهای نظری نوسازی و قضایا و مؤلفه اصلی آن قابل تحلیل است. در برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۱-۴۶) علاوه بر الگوی نوسازی بر نوعی عدالت اجتماعی و توجه به اقشار کم در آمد تأکید شده است. با اوج‌گیری جنبش‌های

چپ برنامه چهارم عمرانی (۱۳۴۷-۵۱) تحت الشعاع الگوی نظری ساختارگرایانه قرار گرفت. برنامه پنجم (۱۳۵۲-۵۷) نشأت گرفته از الگوی نیازهای اساسی و دفتر بین‌المللی کار (ILO) است. در دهه اول بعد از پیروزی انقلاب سیاستگذاری و برنامه‌ریزی تحت الشعاع بهم‌ریختگی‌های ناشی از دگرگونی سیاسی و اجتماعی است. برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تحت تأثیر آموزه‌های بانک جهانی مبتنی بر آزادسازی اقتصادی و تعدیل ساختاری تدوین و اجرا و با شکست مواجه شد. اما مسأله‌رهایی از اقتصاد دولتی و توجه به بخش خصوصی را در دستور کار دولت و جامعه قرار داد. در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۷۸) گرچه تحقق رشد و توسعه پایدار در رتبه ششم اهداف گنجانده شده است اما در نهایت با اندکی تسامح همان اهداف برنامه اول را تعقیب کرد. برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) در قالب سیاستگذاری راهبردی مبنی بر اصلاح ساختار دولت تدوین شد اما در انجام امر خصوصی‌سازی و کوچک‌تر کردن دولت توفیق چندانی نداشت. در تدوین برنامه چهارم (۱۳۸۶-۸۹) و سند چشم‌انداز بیست ساله توسعه ایران، رویکردهای نظری و عمدتاً انتقادی دیگری نیز در تحلیل و تدوین سیاستها و برنامه‌های ایران مؤثر بودند که می‌توان به رویکرد نهادگرایانه و تأکیدی که بر وجود دولت رانتیر و کارکردهای آن در نظام اجتماعی ایران دارد و رویکرد مسأله‌شناسانه و تطبیقی که بر عدم تحقق انتظارات و مقایسه با دیگر کشورهای در حال توسعه اشاره کرد. ابلاغ سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (۱۳۸۵) به دغدغه‌ها و دلمشغولی‌ها نسبت به گسترش فرایند خصوصی‌سازی در عرصه تصمیم‌گیری رسمی پایان داد. اما در نهایت در تداوم فرایند سرایت رویکردها و الگوهای نظری دو دهه اخیر نظام سرمایه‌داری قابل تحلیل و تبیین است که مداخله و ملاحظات نظری و عملی بسیاری را می‌طلبد و محتاج پژوهش‌های جدی نظری و عملی با موضوع شناخت جامعه ایرانی و پدیده توسعه و جهان فراصنعتی است. طرح تحول اقتصادی (۱۳۸۷) گرچه به منظور هدفمند کردن

- آینده آن، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پرورش در مدیریت و برنامه‌ریزی، ص ۱.
۱۰. ابتهاج، ابوالحسن (۱۳۷۱) *خاطرات ابوالحسن ابتهاج*، ۲ جلد، تهران، انتشارات علمی، ص ۹۲.
۱۱. مرکز اسناد ریاست جمهوری (۱۳۸۲) *اسنادی از اصل چهار ترومن در ایران*، (۱۳۴۶-۱۳۲۵ ه.ش)، جلد اول، به کوشش تیمور بشیر گنبدی، تهران، انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ص ۶.
12. Gravier, J.-F. (1947) *Paris et le desert français*, Paris: Portulan.
۱۳. توفیق، فیروز (۱۳۸۵) همان، ص ۴۲.
۱۴. هالیدی، فرد (۱۳۵۸) *دیکتاتوری و توسعه سرمایه‌داری در ایران*، ترجمه فضل‌ا... نیک‌آیین، تهران، انتشارات امیرکبیر، ص ۱۵۷.
15. Economic commission for Latin America
۱۶. گلدتورپ (۱۳۷۰) *جامعه‌شناسی جهان سوم*. مترجم سید ابوالقاسم حسینیون. مشهد: انتشارات آستان قدس رضوی، ص ۲۱۴.
۱۷. مک لئود، تاس (۱۳۸۰)، *برنامه‌ریزی در ایران براساس تجارب گروه مشاوره هاروارد در ایران*، ترجمه علی اعظم محمدیگی، تهران، نشر نی، ص ۲۵.
۱۸. حسین‌زاده بحرینی، محمد حسین (۱۳۷۷) *پارادایم‌ها و دیدگاه نظری برنامه‌ها و نوع نگرش آنها به توسعه*، تهران، مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی در ایران.
۱۹. تصدیقی، محمد علی (۱۳۶۸) *الگوهای برنامه‌ریزی به کار گرفته شده در برنامه‌های توسعه*، تهران، سازمان برنامه و بودجه، ص ۱۶.
۲۰. حسین‌زاده بحرینی، محمد حسین (۱۳۷۷) همان.
۲۱. همان.
22. Rawls, J (1971) *A Theory of Justice*, Oxford, Clarendon Press. p. 45.
۲۳. کهن، کوئل (۱۳۷۶)، *شاخص‌شناسی در توسعه پایدار و حسابهای ملی در بستر سبز*، تهران، نشر بازرگانی، ص ۴.
۲۴. رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۷۰) *جامعه روستایی و نیازهای آن*، تهران، شرکت سهامی انتشار، ص ۹.
۲۵. حسین‌زاده بحرینی، محمدحسین (۱۳۷۷) همان.
۲۶. بانکی، محمد تقی (۱۳۷۷) *بازدارنده‌ها در اولین تجربه*، ایران فردا، شماره ۵۰.
۲۷. احمدی امویی، بهمن (۱۳۸۳) *اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، انتشارات گام نو، ص ۳۶۲.

یارانه‌ها ارائه شده است اما عملاً نوعی توزیع منابع را به شیوه مکانیکی در دستور کار دارد که درخصوص پیامدهای آن تأملات جدی وجود دارد. تلاش در جهت بهبود فضای کسب و کار براساس تجارب موجود مطابق آنچه در ذیل قانون اجرای سیاستهای کل اصل ۴۴ آمده است و رعایت آن در برنامه پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی (۱۳۸۸) می‌تواند شرایط مناسب‌تری جهت فعالیتهای اقتصادی فراهم نماید.

منابع و پانویسها:

1. Braud, Philippe (1988) *sociologie politique*, 2ed, Paris, L.G.D.J. p. 198.
۲. طباطبایی، سید جواد (۱۳۷۴) *ابن خلدون و علوم اجتماعی وضعیت علوم اجتماعی در تمدن اسلامی*، تهران، انتشارات طرح نو، ص ۷.
۳. آزادارمکی، تقی (۱۳۷۹) *درآمدی به نظریه‌سازی در جامعه‌شناسی*، تهران، نشر کلمه، صص ۳۳ و ۳۴.
4. Hage, Jerald. (1980) *Theories of Organization*. New York: John Wiley, p. 22.
5. Ritzer, George. (1988) *Sociological Theory*. Mc Graw - Hill, Inc. p. 237.
۶. کوزر، لوئیس (۱۳۶۸) *زندگی و اندیشه بزرگان جامعه‌شناسی*، ترجمه محسن ثلاثی، تهران، انتشارات علمی، ص ۵.
۷. در بررسی نظریه‌ها معمولاً از رویکردهای ذیل استفاده می‌شود. الف، رویکرد روشی که تحلیل مبانی روشی و اعتبار و روایی نظریه را با تأکید بر مفاهیم اصلی و پیش‌فرض‌ها و چگونگی روابط آنها با یکدیگر را ملاک قرار می‌دهد، ب، رویکرد محتوایی متکی بر بیان مجموعه‌ای از ایده‌هاست. ج، رویکرد پارادایمی که نظریه‌ها را در قالب پارادایم‌های مختلف دسته‌بندی می‌کند. د، رویکرد تاریخی که با ملاحظه تاریخ و تحولات، تاریخ اندیشه را با دو دوره قدیم و جدید مطرح می‌نماید. ه، رویکرد تلفیقی که با عنایت به قضایای اصلی رویکردهای دیگر به مسأله محوری جامعه و نظریه توجه دارد (نک به: آزادارمکی، ۱۳۷۹).
۸. آزادارمکی، تقی (۱۳۷۹) همان، ص ۶۶.
۹. توفیق، فیروز (۱۳۸۵) *برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز*

۲۸. الویری، مرتضی (۱۳۷۷) نگاه به برنامه از دو سو، ایران فردا، شماره ۵۰.
۲۹. احمدی امویی، بهمن (۱۳۸۳) همان، ص ۵۵.
۳۰. همان، ص ۶۶.
۳۱. آلوین تافلر و هایدی تافلر (۱۳۷۵) به سوی تمدن جدید، ترجمه محمد رضا جعفری، تهران، نشر سیمرخ.
32. United Nations Conference on Trade and Development (1996) "Globalization and Liberalization, Development in the Face of Two Powerful Currents". p. 8.
۳۳. توفیق، فیروز (۱۳۸۲)، سیر تاریخی برنامه‌ریزی در ایران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش در مدیریت و برنامه‌ریزی، منتشر نشده، ص ۵۶.
۳۴. دبیرخانه تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۵)، مقالات برگزیده همایش ملی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۳۴۱.
۳۵. ویلن، تورستین (۱۳۸۳) نظریه طبقه مرفه، ترجمه فرهنگ ارشاد، تهران: نشر نی، صص ۱ و ۴۲.
۳۶. صدیق سروسستانی و ابراهیم‌بای سلامی (۱۳۸۴) بازگشت به دولت بعنوان یک نهاد اجتماعی، نامه علوم اجتماعی، دوره جدید، شماره پیاپی ۲۵، بهار ۱۳۸۴.
37. Eckstein, H, (1979) on the "Science" of the state, Daalalivs 108. p.1.
۳۸. همان، ص ۳۷۵.
۳۹. اوانز، پیتر (۱۳۸۰) توسعه یا چپاول، مترجم عباس مخبر و عباس زندباف. تهران: طرح نو، ص ۵۴.
۴۰. بانک جهانی (۱۳۷۸) نقش دولت در جهان در حال تحول، ترجمه حمیدرضا برادران شرکاء و دیگران، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۴۱. هالیدی، فرد (۱۳۵۸) همان.
۴۲. کاتوزیان، محمد علی (۱۳۸۳) اقتصاد سیاسی ایران، ترجمه محمد رضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران، نشر مرکز.
۴۳. اشرف، احمد (۱۳۵۹) موانع رشد تاریخی سرمایه‌داری در ایران، تهران، نشر زمینه.
۴۴. آبراهامیان، یرواند (۱۳۷۶) ایران بین دو انقلاب، تهران، نشر نی.
۴۵. فوران، جان (۱۳۷۸) مقاومت شکننده: تاریخ تحولات اجتماعی ایران، ترجمه احمد تدین، تهران، رساء.
۴۶. عظیمی، حسین (۱۳۷۱) مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصاد ایران، تهران، نشر نی.
۴۷. جهاد دانشگاهی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران (۱۳۸۴) کارکردهای نظام سیاسی در فرایند توسعه در اندیشه‌های دکتر حسین عظیمی، تهران. انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
۴۸. ابراهیم‌بای سلامی، غلامحیدر (۱۳۸۶) مناسبات دولت و جامعه از دیدگاه جامعه‌شناسی، نامه علوم اجتماعی، دوره جدید، شماره پیاپی ۳۰، بهار ۱۳۸۶، تهران.
۴۹. نیلی، مسعود (۱۳۸۵) چالش‌های دستیابی به اقتصاد مدرن، ماهنامه صنعت و توسعه، سال اول، شماره اول، آبان ماه.
۵۰. سبحانی، حسن (۱۳۸۵) مجالس در تشدید دولت‌های رانتیر مؤثر بودند، ماهنامه تولیدگرایان، شماره سوم، شهریور.
۵۱. مومنی، فرشاد (۱۳۸۵) دولت رانتیر ملت رانتیر می‌سازد، ماهنامه تولیدگرایان، شماره سوم، شهریور.
۵۲. حاجی یوسفی، امیر محمد (۱۳۷۷) «رانت»، دولت رانتیر و رانتیرسم: یک بررسی مفهومی»، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۲۶-۱۲۵.
۵۳. فوران، جان (۱۳۷۸) همان.
۵۴. بانک جهانی (۱۳۸۳) اقتصاد ایران از دیدگاه بانک جهانی، گذار ایران در تبدیل ثروت نفت به توسعه، مترجم احمد عظیمی بلوریان. تهران: وزارت اقتصاد و بازرگانی، سازمان بورس اوراق بهادار.
۵۵. مارانگوس، جان (۱۳۸۵) موانع خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه، ترجمه سیروس وستاک، ماهنامه تولیدگرایان، شماره چهارم، دی ماه.
۵۶. همان.
۵۷. همان.
58. Beblawi and G. Luciani (1987) (eds) the rentier state, London: Croom Helm, pp 11-19.
۵۹. عظیمی بلوریان، احمد (۱۳۸۷) طرح تحول اقتصادی و کپی برداری از جزوه بانک جهانی، اعتماد ملی شماره ۷۳۶، ۱۹ شهریور ۱۳۸۷.
۶۰. بانک جهانی (۱۳۸۳) همان، ص ۱۸.
61. "World Development Report (2005)" A Better Investment Climate for Everyone. p. 5.
62. De Soto, Hernando (1989) "The Other Path" Harper and Row publisher.
63. World Bank (2009) "World Development Report"

جدول شماره (۱) یافته‌های تحلیل متاتئوریک از الگوهای نظری سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه ایران (۱۳۸۷-۱۳۲۷)

الگوهای نظری	سیاست‌ها و برنامه‌ریزی در ایران	مساله اصلی	مبانی نظری	اهداف	روش نظری	روش عملی	سطح تحلیل	محور اصلی فعالیت	منشأ صدور	پیامدها
نوسازی	برنامه عمرانی اول، دوم و سوم ۱۳۲۷-۱۳۴۶	کمبود رشد	سرمایه‌داری	رشد اقتصادی	تجدد	ایجاد زیرساختها و هسته‌های سرمایه‌دارانه	ملی	کشاورزی و صنعت	آمریکا و انگلیس (روستو و ولوئیس)	مدرنیته و اقتصاد سرمایه‌داری
ساختارگرایی	سوم و چهارم ۱۳۴۶-۱۳۵۱	استثمار و نابرابری	سوسیالیسم	عدالت و توزیع برابر	مبارزه طبقاتی	سلب مالکیت خصوصی	بین‌المللی و ملی	صنعت	آمریکا لاتین (فرانک، باران و پرادل و غیره)	سوسیالیسم دولتی
نیازهای اساسی	برنامه عمرانی پنجم ۱۳۵۷-۱۳۵۷	فقر و نیاز	مصلحه سرمایه‌داری و سوسیالیسم	رفاه اجتماعی	مصلحه و توزیع بهتر	تأمین اجتماعی و توزیع مکانیکی	ملی	شیوه‌های عامه‌گرایانه در کشاورزی و صنعت و توزیع	دفتر بین‌المللی کار (ILO)	رفاه و تأمین اجتماعی
انقلاب	ابهام در برنامه‌ریزی ۱۳۵۷-۱۳۶۷	دگرگونی ساخت سیاسی	اسلام و سوسیالیسم	عدالت اقتصادی و اجتماعی	دگرگونی ساخت اجتماعی	مصادره و ملی کردن صنایع و جیره‌بندی	ملی	خودکفایی و جایگزینی واردات	اسلام انقلابی سوسیالیزم جهانی	افزایش حجم دولت و ...
آزادی اقتصادی	برنامه اول و دوم توسعه ۱۳۶۸-۱۳۷۸	حجم و ناکارآمدی اقتصاد دولتی	لیبرالیسم	سازندگی و رشد	آزادسازی و تجارت جهانی	تعدیل اقتصادی	بین‌المللی	تولید مبتنی بر بازار	بانک جهانی	صراحت مسأله حجم دولت و نضج بخش خصوصی
نهادگرایی	برنامه سوم توسعه ۱۳۷۹-۱۳۸۳	دولت رانتیر و ناکارآمدی دولتی	نهادگرایی و تعریف نقش دولت	اصلاح ساختار مدیریت و کارایی	نظارت و هدایت منابع	کوچک‌سازی دولت	ملی	توسعه صادرات و پروژه‌های مشترک	تجربه جنوب شرق آسیا و آمریکای لاتین	شناخت نقش و ماهیت رانتی دولت
خصوصی‌سازی	برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۴-۱۳۸۸	ناکارآمدی دولت و بخش خصوصی ضعیف	نئولیبرالیسم	رقابت و رشد پایدار	قابلیت و پرورشگری	واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی	ملی و بین‌المللی	اقتصاد مبتنی بر رقابت و دانش	انگلستان و آمریکا، ناچریسم و ریگانیسم)	مالکیت ترکیبی
طرح تحول اقتصادی	-	نابسامانی در یارانه‌های انرژی	سوسیالیسم دولتی	هدفمند کردن یارانه‌های انرژی	توزیع مکانیکی	توزیع منابع	ملی	شیوه‌های مستقیم توزیع	بانک جهانی	میهم
فضای کسب و کار	پیشنهاد بر نامه پنجم توسعه ۱۳۸۸-۹۳	موانع کسب و کار	تجارت آزاد	بهبود کسب و کار	تطبیقی	کاهش موانع	بین‌المللی	بازنگری سازمانی	بانک جهانی	مشارکت در تجارت