

جغرافیا (نشریه علمی - پژوهشی انجمن جغرافیایی ایران)
دوره جدید، سال چهارم، شماره ۱۰ و ۱۱ پاییز و زمستان ۱۳۸۵

نقش و عملکرد ساختارهای دیوانی در توسعه صنعتی کشور مورد فناوری اطلاعات

دکتر حسین کچوییان^۱
دکتر بهروز علیشیری^۲

مقدمه

توسعه به طور عام و توسعه صنعتی به طور خاص مهمترین دغدغه صاحبانظران و برنامه‌ریزان توسعه در طی چند دهه گذشته بوده است. تلاش برای پاسخ‌گویی به علل دستیابی به توسعه صنعتی ادبیات متکثری را خلق کرده است. تا همین اواخر (اواسط دهه ۹۰) الگوی نظری اقتصاد نئولیبرال بعنوان الگویی مسلط توانسته بود زمینه‌های اجماع را فی‌مابین اندیشمندان این رشته، نهادهای بین‌المللی مسئول توسعه و سیاست‌مداران فراهم نماید. اما تحولات جدید و غیرقابل پیش‌بینی در امر توسعه ملی برخی از کشورهای جنوب شرقی آسیا و امریکای لاتین، که برخلاف منطق اقتصاد نئولیبرال، توانسته بودند جایگاه خویش را در توسعه صنعتی ارتقاء دهند، موجب شد که پایه‌های نظری این برداشت ضعیف و کم‌اثر گردد.

به موازات این تحولات در عرصه توسعه کشورها و لزوم بازنگری در ادبیات نظری، نقش متغیرهای اجتماعی توسعه صنعتی بیش از گذشته مورد توجه قرار گرفت. بویژه آنکه برخی مطالعات موردی بویژه در مورد کره و برزیل این یافته‌های جدید را تقویت کرد. موج جدیدی از مطالعات موردی و نظری، بصورت یکپارچه و تجدید ساخت یافته، در نظریه پیتراوانس، استاد برجسته و مدیر بخش مطالعات توسعه دانشگاه برکلی هویت یافت. بزعم وی نقش متغیرهای اجتماعی در توسعه صنعتی، بویژه نهاد دولت، بسیار مهم و تعیین‌کننده است.

۱. استادیار دانشکده علوم اجتماعی - دانشگاه تهران

۲. رئیس کل سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی ایران

دولت می‌تواند به یکباره عوامل موثر بر مزیت نسبی در تولیدات صنعتی را به کناری بگذارد و خود مزیت‌ساز باشد. برای اینکه دولت بتواند نقش اساسی خویش را در توسعه صنعتی ایفاء نماید، ابتدا باید دارای ساختارهای نهادی متناسب با نظام دیوانی مدرن داشته باشد و اگر چنین پیش شرطی احراز شد، سپس باید بتواند در گفتگوی دائمی با کارآفرینان اقتصادی و بخش خصوصی جامعه، هدایت‌گر توسعه صنعتی باشد.

طرح مساله:

تیین دگونیهای اقتصادی و اجتماعی محور توجه مطالعات توسعه می‌باشد. این تبیین‌ها مواضع متفاوتی در قبال علل این دگونیهای داشته‌اند. رشته‌های عمده علوم اجتماعی نیز حسب مبانی بینشی خویش نتایج متفاوتی را عرضه می‌داشتند. همه این رشته‌ها توجه خویش را بر این نکته معطوف نموده‌اند که علت موفقیت کشورها در پیشبرد پروژه توسعه ملی چه بوده است و چرا برخی دیگر در پیگیری و انجام این پروژه با نارسایی‌ها و کاستی‌هایی مواجه بوده‌اند؟ و آیا کشورهای توسعه نیافته می‌توانند از الگوها و شیوه‌های اعمال شده در کشورهای توسعه یافته پیروی کنند یا خیر؟

معلوم بود که برای پاسخ به این سؤال، صاحب‌نظران مسائل توسعه نیاز داشتند تا به تبیین تحولات تجربی این کشورها بپردازند. اما این تبیین‌ها هم لزوماً یکدست نبود و علی‌رغم شباهتهایی در تشریح علل رخدادها، مسیرهای متفاوتی را می‌پیمودند. برای نمونه می‌یر^۱ و آمسدن^۲ که هر دو به تشریح علل موفقیت‌های کره جنوبی پرداختند، مواضع متفاوتی را در قبال این تحولات عرضه داشته‌اند. می‌یر معتقد است که: "این رشد بسیار زیاد با آفرینش مجموعه‌ای از سیاست‌های دولتی مناسب و تلاش‌های داخلی که از سطح بالایی از منابع انسانی و موقعیت خارجی مطلوبی بهره می‌گرفت، به دست آمد ... دولت در مجموع سیاست‌های خود به آزادسازی شیوه‌های رایج تجارت خارجی پرداخت، تا بتواند تولید برای بازار صادرات را به همان اندازه تولید برای بازار داخلی جذاب سازد. سایر سیاست‌ها نیز عمدتاً به

^۱ - Meier

^۲ - Amsden

گونه ای انتخاب شدند که به بهبود تخصیص منابع بینجامند. "تحریف قیمت ها"^۱ از میان برداشته شد و قیمت ها به بازتابی از هزینه های واقعی نزدیکتر شدند (می، ۱۹۸۲: ۵۹). از سوی دیگر آمسدن که مطالعات خویش را بطور مشخص در مورد کره متمرکز نموده است، ارزیابی خویش را از وضعیت کره این گونه جمع بندی می کند: "کره نمونه ای از آن کشورهایی است که بسیار سریع رشد و، در عین حال، قواعد عمومی عقل اقتصادی متعارف را نیز نقض کردند.... در کره، به جای این که مکانیزم بازار به تخصیص منابع بپردازد و سرمایه گذاری خصوصی را هدایت کند، دولت اکثر تصمیمات محوری را در مورد سرمایه گذاریها گرفت. به جای این که شرکتها در ساختارهای بازار رقابتی عمل کنند، هر یک از آنها با درجه فوق العاده ای از کنترل بازار عمل کردند و در مقابل رقابت خارجی مورد حمایت قرار گرفتند. نه تنها کره قیمت های نسبی را "درست" نکرده است، بلکه آنها را عمداً "نادرست" نیز ساخته است (آمسدن، ۱۹۸۹: ۱۳۹).

علیرغم این تعبیر و تفسیرهای متفاوت در مورد پیشرفتهای کره جنوبی و یا سایر مطالعاتی که در مورد سایر کشورها از جمله برزیل انجام شده است، همگی بر دو مساله اساسی در راهبرد توسعه یافتگی تاکید نموده اند. نخست، نقش دولت است. آیا دولت در این کشورها فقط چارچوبی را فراهم کرد که در درون آن به مکانیزم بازار اجازه عمل داده شد، یا این که نقش بسیار فعال تری داشت و مستقیماً در تخصیص منابع مداخله کرد؟ دومین مساله، به رابطه بین اقتصاد محلی و اقتصاد جهانی مرتبط می شود. آیا این باز گذاشتن درهای اقتصاد به روی نیروهای بازار بین المللی و رقابت بود که بصورت کلید راهگشای صنعتی شدن درآمد، یا این که حمایت دولت از تولیدات داخلی و سرمایه های محلی بود که رقابت پذیری بین الملل را پایه ریزی کرد؟ (برای اطلاع بیشتر رجوع کنید به: هیویت و سایرین، ۱۳۷۷: ۲۸۱-۲۷۸).

از سوی دیگر این تحولات و نظریات ملازم با آن موجب شد تا سئوالات مشخص تری در خصوص پروژه توسعه و توسعه نیافتگی مطرح شود. این سئوالات اولاً فرایند صنعتی شدن را بعنوان محوری ترین شاخص توسعه وارد ادبیات نظری توسعه نمود و ثانیاً یکبار دیگر نگرشهای موجود را حول محور نقش دولت در این فرآیند سازماندهی کرد. چرا برخی از

^۱ - price distortion

کشورها در انجام پروژه صنعتی شدن خویش نسبت به سایرین توفیق بیشتری داشته اند و آیا باید کلید این موفقیتها را در سیاست ها و کارکردهای دولت های آنها جستجو نمود؟ آنچه که در یک دهه اخیر برسر آن وفاق حاصل شده است، اجماع بر عمده ترین چالش^۱ موجود برای تبیین این دگرگونی است: "نقش نهادهای عمومی" در رشد و توسعه اقتصادی. نقش موسسات عمومی در توسعه با مقوله کلی تر "ساختار مدیریت"^۲ رابطه دارد. منظور از ساختار مدیریت، ترکیب و عملکرد نظام اداری (بوروکراسی) است. لذا مطالعات اخیر توسعه ضمن تغییر نگرش خود و تمرکز بحث بر "دولت، نقش و کارکردهای آن"، عملکرد نظام اداری را موثرترین متغیر تاثیرگذار بر مقوله توسعه بویژه توسعه صنعتی دانسته اند. بعبارت دیگر برخی از نظامهای اداری کارآمدی لازم برای اجرای پروژه توسعه صنعتی را دارا هستند و برخی فاقد آن هستند.

شاخصهای توسعه اقتصادی و اجتماعی ایران مشتمل بر سهم بخش صنعت در تولید ناخالص ملی و همچنین ترکیب بازرگانی خارجی کشور نشان میدهد که سهم بخش صنعت در صادرات کشور بسیار اندک است. برپایه اعلام گمرک ایران کالاهای تولید صنعتی^۳ در ۲۰ قلم اول صادرات کشور جایی ندارند. بلکه (در صدر فهرست صادرات کشور به ترتیب پسته و مغز پسته، فرش دست بافت، گازهای نفتی، قیر، نفت، کشمش، آلومینیوم غیر ممزوج (کارننده) بنزین، زعفران و غیره قرار دارند. (آمار گمرک؛ سال ۱۳۸۵).

به نظر میرسد جایگاه تولید محصولات صنعتی در اقتصاد کشور، علیرغم تاکیدات جدی در برنامه‌های اخیر توسعه، بویژه از دهه ۵۰ تاکنون، مطلوب نیست.

مطالعاتی که بویژه از اواسط دهه ۹۰ و تحت رهبری جامعه شناسان توسعه آغاز شد، محور توجه خویش را به "دولت" و ارجاع آن به مقوله کلان تر "نوع حاکمیت" متمرکز نمود. اینکه حکومت خوب چگونه است؟ و چه دولتی توسعه گرا است؟. این امر موجب آغاز مطالعات موردی و تطبیقی میان دستگاه دیوانی دولت و نقش دولت در پیشبرد برنامه توسعه بویژه توسعه صنعتی گردید.

^۱- Most Challenging

^۲- Administration Structure

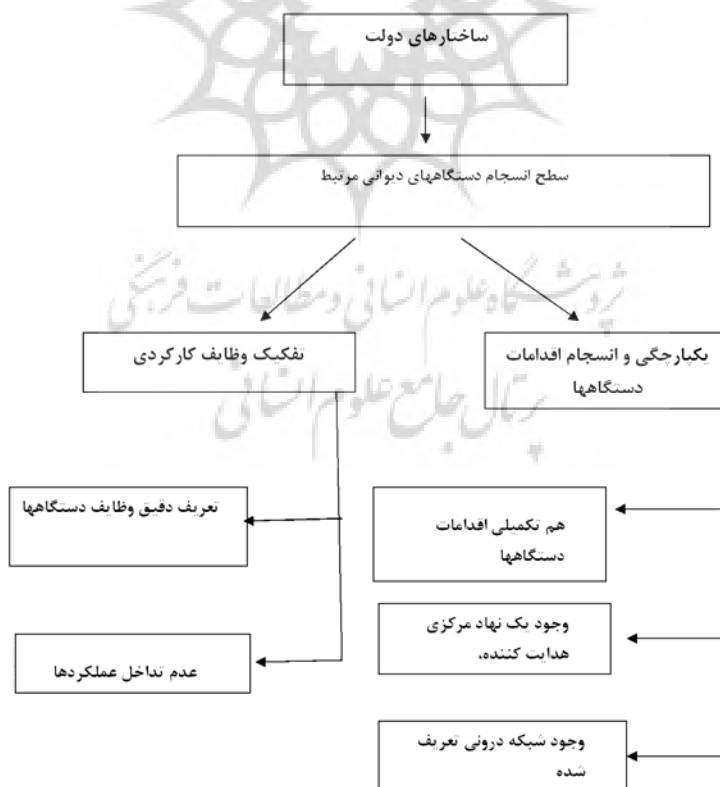
^۳- Manufactured Goods

فرض عمده پژوهش و روش کار

بر پایه رهیافت‌های حاصل پژوهش دو کارکرد عمده قابل استخراج است: نخست بررسی سطح انسجام دستگاه دیوانی دولت در پیشبرد توسعه بخشی و دوم نحوه ارتباط دولت و جامعه (کارآفرینان بخش خصوصی است. در این نوشتار بنا داریم پژوهش حاضر را بر این فرض بنا نهیم که سطح انسجام و هماهنگی میان دستگاههای دیوانسالاری دولت که با حوزه توسعه صنعتی مرتبط با فناوری اطلاعات مرتبط هستند، چگونه است؟ و آیا این دستگاهها یکپارچه و منسجم عمل می‌کنند؟ بدیهی است بررسی فرض دوم در تبیین رابطه دولت و بخش خصوصی را به فرصت بعدی وامی‌گذاریم.

برای این منظور مدل عملیاتی ذیل تصویری شماتیک از موضوع ارائه می‌دهد:

مدل شماره ۴: فرایند عملیاتی کردن فرض پژوهش:



این پژوهش بنا دارد تا به تحلیلی کیفی از روابط دولت و جامعه بپردازد. به منظور آزمون این فرضیه نیز از شیوه تحلیل استنادی^۱ استفاده خواهد شد و برای جمع آوری اطلاعات علاوه بر اسناد و ادبیات موجود، گفتگو با متخصصین و افراد کلیدی^۲ در دو بخش دولت و خصوصی در دستور کار خواهد بود برای این منظور جامعه آماری ما در پنج سطح مورد بررسی و تبیین قرار خواهند گرفت:

تحلیل ساختار نظام دیوانی در حوزه فن آوری اطلاعات

نهادهای درگیر در حوزه فن آوری اطلاعات در دو دسته کلی قابل طبقه‌بندی هستند. اولین دسته از این نهادها، شوراهایی هستند که مستقیماً زیر نظر رئیس‌جمهور قرار دارند. این شوراها خود به دو گروه کلی قابل طبقه‌بندی هستند. گروه نخست از این نهادها، شوراهایی هستند که بطور مستقیم درگیر سیاست‌گذاری در حوزه بخش فن آوری اطلاعات هستند. از جمله این شوراها میتوان به شورای عالی اطلاع‌رسانی، شورای عالی فن آوری اطلاعات، شورای عالی انفورماتیک، شورای عالی افتا و کمیسیون تنظیم مقررات نام برد.

گروه دوم از این نهادها، شوراهایی هستند که جهت‌گیریهای سیاست‌گذاری آنها در سطوح کلی توسعه اقتصادی است و اثرات این سیاستها بطور غیرمستقیم بر جهت‌گیریهای توسعه‌ای بخش فن آوری اطلاعات موثر است. از جمله چنین شوراهایی میتوان از شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای اقتصاد، شورای عالی توسعه صادرات، شورای عالی جوانان، شورای عالی اشتغال، شورای پول و اعتبار و شورای عالی اداری نام برد. (به شکل شماره ۵ مراجعه نمایید)

از میان شوراهای دسته نخست که دارای اثرگذاری مستقیم بر عرصه سیاست‌گذاری توسعه بخشی (فن آوری اطلاعات) هستند، شورای عالی اطلاع‌رسانی، شورای عالی فن آوری اطلاعات و شورای عالی انفورماتیک میباشد که در این رساله بطور مشخص به جایگاه، عملکرد و نحوه تعامل میان آنها خواهیم پرداخت.

دسته دوم از این نهادها دستگاههای اجرایی هستند که در فرایند سیاست‌گذاری و اجرا در حوزه توسعه بخشی نقش آفرینی میکنند. از جمله این دستگاهها میتوان از سازمان مدیریت و برنامه

^۱- Documentary Research

^۲- Key Informant Interview

ریزی کشور، وزارت صنایع و وزارت ارتباطات و فن آوری اطلاعات و دستگاههای تابعه آنها نام برد، که در این بررسی به فراخور به نقش هر یک و نحوه تعامل میان آنها خواهیم پرداخت. شورای عالی فن آوری اطلاعات براساس قانون وظایف و اختیارات وزارت تغییر نام یافته ارتباطات و فناوری اطلاعات به تاریخ ۱۳۸۲/۹/۱۹ رسمیت یافته است. اما اساسنامه این شورا در سال ۱۳۸۴ به تصویب دولت رسیده است. وظیفه اصلی شورا، سیاستگذاری و تدوین راهبردهای ملی و قلمرو فن آوری اطلاعات و در عین حال تدوین برنامه های توسعه بخشی میباشد. همانطور که خواهیم دید، این مورد از وظایف یکی از چالش برانگیزترین حوزه های اقدام در سطح دو شورای عالی فن آوری اطلاعات و عالی اطلاع رسانی - بوده است.

همانطور که ملاحظه میشود یکی از این کمیسیونها، کمیسیون راهبردی اطلاع رسانی است. این کمیسیون خود به کارگروههای متعددی تشکیل میشود. نکته مهم اینکه نام این کمیسیون، جهت گیریهای آن باشورای موازی، تحت عنوان شورای عالی اطلاع رسانی که هم‌شان شورای عالی فن آوری اطلاعات میباشد، منطبق است

این نکته که بزعم ما موجب بروز تداخل وظایف و عملکردها شده است، مهمترین مساله ای است که موجب شده است، سطح انسجام عملکرد و اقدام دستگاههای دیوانی مرتبط با توسعه بخشی را کاهش دهد. قبل از نقد اینگونه تداخلها، لازم است که مروری کوتاه بر عملکرد سایر شوراها و نهادهای فعال در عصر توسعه بخشی داشته باشیم.

از جمله سایر شوراها مهم حاضر در عرصه فن آوری کشور، شورای عالی اطلاع رسانی است. این شورا در دوره ریاست جمهوری آقای خاتمی و تا سال ۱۳۸۴، فعالترین نهاد سیاستگذار و در عین حال اجرایی کشور در این حوزه بوده است. این شورا در سال ۱۳۷۷ و با تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی شکل یافت.

در سال ۱۳۸۴ و در نشست شورای عالی انقلاب فرهنگی آئین نامه این شورا مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفت. برپایه این تغییرات، تمرکز فعالیتهای این شورا حول مسائل فرهنگی، اجتماعی، دینی و اخلاقی اطلاع رسانی قرار گرفت. بند ۲ از ماده ۵ وظایف این شورا مهمترین رویکردهای این اصلاحیه را نشان میدهد. برطبق این بند، تدوین و تصویب اصول نظام جامع (فرهنگی، اجتماعی، دینی و اخلاقی) اطلاع رسانی بر عهده این شورا گذاشته است. در آئین نامه قبلی توضیحات بخشی از ماده ۵ وجود نداشت و این استنباط وجود داشت که این شورا

مسئولیت تدوین اصول جامع اطلاع‌رسانی کشور را برعهده دارد. باتوجه به آئین‌نامه قبلی، مهمترین و متمرکزترین وظیفه شورایعالی اطلاع‌رسانی، انجام طرح تکفا بود. این طرح اساسی‌ترین تحول اجرایی در عرصه فن آوری اطلاعات کشور بود که توسط این شورا هدایت می‌شد.^۱

طرح تکفا توجه عمده خویش را بر آماده‌سازی زیرساخت‌های متمرکز نموده بود. اما با تغییر آئین‌نامه آن، همزمان با تغییر دولت، این طرح کمرنگ شد و به طرح "تسما" تغییر نام یافت. آقای شهریاری که دبیری جدید این شورا را پس از آقای جهانگرد برعهده گرفته است معتقد است که: "طرح تسما در حقیقت قصد تولید محتوا دارد. بعد از آنکه طرح تکفا را بررسی کردیم، به این نتیجه رسیدیم که "تکفا" قصد داشته بستر مناسبی برای تولید اطلاعات فراهم کند. مثلا فیبر نوری بکشد، اینترنت پرسرعت ایجاد کند یا شبکه دسترسی را وسعت دهد. یعنی اموری که برعهده وزارت ارتباطات و فن آوری اطلاعات (ICT) است. وی معتقد است که سیاستها و فعالیتهای جدید دبیرخانه "بر فعالیتهای فرهنگی، اجتماعی و دینی و اخلاقی متمرکز شد. این چهار محور را "تسما" پوشش خواهد داد." (روزنامه شرق، ۶ تیرماه ۱۳۸۵: ۱۱)

یکی دیگر از شوراهای مهم و اثرگذار در عرصه فن آوری اطلاعات در کشور، شورایعالی انفورماتیک است.^۲ اگرچه این شورا، حسب تعریف باید مستقل از دستگاههای اجرایی باشد، لیکن دبیرخانه آن در سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور قرار دارد و یکی از زیرمجموعه‌های تعریف شده در ساختار سازمانی آن سازمان است.

۱. در طول سالهای ۱۳۷۵ لغایت ۱۳۷۷ بتدریج با رشد انفورماتیک این احساس پدید آمد که شورایعالی انفورماتیک به تنهایی برای هدایت کار کفایت نمیکند. دبیرخانه شورایعالی انفورماتیک پیشنهاد داد تا اداره امور فن اطلاعات به رئیس دولت واگذار شود. این تفکر بعدها با برنامه تکفا در شورایعالی اطلاع رسانی هویت یافت.

۲. در سالهای اول انقلاب ایزایران به شورای انقلاب طرحی داد و درخواست نمود کمیته ای به نام کمیته انفورماتیک به وجود بیاید. این پیشنهاد در دولت تصویب شد و کمیته ملی انفورماتیک، در اواخر تابستان ۵۸، با هدف اداره مبانی کامپیوتری کشور تاسیس شد. پس از پیشرفت کار و لزوم اعتبار قانونی تصمیمات این کمیته و برپایه مصوبه شورای انقلاب، شورایعالی انفورماتیک با اختیارات قانونی و برای مدیریت و نظارت عالی بر امور کامپیوتر کشور و ترسیم خط و مشی های آتی در این بخش و در سال ۱۳۵۹ به وجود آمد و در سازمان برنامه استقرار یافت. اولین کار شورا مذاکره با شرکتهای خارجی حاضر در عرصه انفورماتیک و تعیین تکلیف ادامه کار آنها پس از انقلاب بود که عمده مدیران آن رفته بودند.

مطالعه شرح وظایف قانونی سه شورای اصلی فعال در عرصه فن آوری اطلاعات نشان میدهد که حدود وظایف، مرزهای عملکردی و سطوح اقدام این نهادهای اجتماعی به خوبی تعریف نشده اند و از یکدیگر براحتی قابل جداسازی نیستند. (نکاتی که به آن خواهیم پرداخت). برپایه این مطالعه این شوراها هر یک در سه سطح سیاستگذاری و تدوین راهبرد در سطح ملی، انجام پژوهشهای بنیادی و یا کاربردی در این حوزه و همچنین تدوین مقررات، آئین نامه و ضوابط توسعه بخشی اقدام و عمل می نمایند. اگرچه دقت در شرح وظایف هریک از دستگاهها نشان میدهد، قانونگذار سعی داشته است تا حوزه فناوری اطلاعات را به بخشهای متعددی تقسیم کند و آن را در بین شوراها موجود توزیع نماید، اما رویکردهای قانونی موجود به همراه اقداماتی که این شوراها در طول دوره فعالیت خویش انجام داده اند، نشان از عدم تفکیک وظایف کارکردی آنان دارد.

نکته دیگری که در بحث از ساختارهای اجتماعی قدرت در نظام دیوانی مرتبط با این حوزه مشاهده میشود آن است که تفکیک وظایف کارکردی این نهادها و نحوه اقدام و جایگاه هر یک از آنها و ماموریتهای محوله قبل از آنکه بازتابی از شرح وظایف آنها و نیت قانونگذار در انشای حوزه عملکردی آنان باشد، به کشمکش های درونی قدرت در میان این نهادها، میزان نزدیکی آنان به راس هرم اقتدار و همچنین توانایی و قابلیت مدیریتی است که میتواند در هر چرخه قدرت اجتماعی بوقوع بپیوندد.

بدیهی بنظر میرسد که در چنین شرایطی نمیتوان انتظار داشت که، یک نهاد مرکزی، هدایت کننده جامع توسعه بخشی باشد و عملکرد دستگاهها، عمدتاً موازی صورت خواهد گرفت. لذا اولاً دلیل عدم شفافیت لازم در تعریف و تفکیک وظایف، مرجعیتی مشروع برای این حوزه قابل تصور نیست و اگر در یک دوره خاص یکی از این نهادها محور فعالیت و توسعه بخشی میگردد، این امر نه دلیل قابلیت های حرفه ای و جایگاه نهادی آن، بلکه ناشی از تحولات در عرصه مناسبات قدرت و گردشهای آن میباشد. (این امر مهم را در جای خویش مورد بررسی قرار خواهیم داد). ثانیاً به دلایلی که در بالا ذکر آن رفت، یک نهاد متولی و پاسخگو برای توسعه بخشی قابل تعریف نیست و میتواند شاهد سردرگمی توأم با کشمکش در عرصه سیاستگذاری و اجرا بود. لذا در برخی از شرایط، مدیران برخی از این شوراها علل مشکلات

موجود و یا برخی از کاستیهای موجود را در جای دیگر جستجو میکنند و یا آن را برگردن سائرین می گذارند.

ب- یکپارچگی اقدام

دیدیم که علاوه بر مساله چگونگی تعریف دقیق در وظایف مدون دستگاهها، تداخل وظایف نیز وجود دارد. درعین حال بررسی تحولات موصوف از بعد یکپارچگی و انسجام اقدامات نشان میدهد که نهادهای مرکزی نسبتاً نیرومندی برای پیشبرد توسعه کاربری بخشی وجود داشته است، لیکن این قدرت نهادهای مرکزی تحت تاثیر تحولات سیاسی و تغییر مناسبات قدرت، دستخوش تغییر و فراز و فرود میشوند.

درعین حال اگر چه ردی از شبکه ها در مناسبات اداری و اجرایی ملاحظه میشود، اما باید خاطر نشان نمود که شکل گیری و استمرار این شبکه ها، قبل از آنکه با هدف پیشبرد توسعه بخشی سازماندهی شده و دنبال امور صنفی و حرفه ای باشد، محصول صف بندیهای نهادی بخشی و فراز و فرودهای آنها بوده است. طبیعی بنظر میرسد که این وضعیت اجازه نخواهد داد تا ثبات رفتاری و تصمیم سازی اجرایی و سیاستگذاری در این حوزه ایجاد شود و برنامه های میان و درازمدت طراحی و به مورد اجرا گذشته شود. این وضعیت در عین حال موجب ایجاد تنشهای مقطعی، عدم ثبات و روزمره گی شده است و اجازه نداده است که ثبات عملکردی نهادی و اجرایی در این حوزه حاکم شود.

شاید به همین دلایل، نهادهایی که در مقطع زمانی خاص کارکردهای اجتماعی خویش را از کف میدهند، درحالت خوابیده و نیمه متحرک به انتظار می ایستند تا با حرکات چرخهای اجتماعی قدرت، و با رو به ضعف نهادن کار ویژه های نهادهای قدرتمند قبلی، دوباره به حیات اجتماعی خویش ادامه دهند.

براین پایه نمیتوان انتظار آرامش رفتاری میان نهادهای اجتماعی موجود را داشت. بلکه با غلبه ملاحظات غیرفنی، عرصه توسعه و تحول بخشی صحنه کشمکش های دائمی نهادی و مدیران ذیربط آنها بوده است. یکی از بارزترین این کشمکش ها، که همگام با توجه دولت به رشد و توسعه فناوری اطلاعات در کشور پدید آمد، در درون وزارت ارتباطات و بتدریج در تعارضات میان این وزارتخانه با شورای عالی اطلاع رسانی رخ داد.

- جستجوی نهاد مرکزی هدایت کننده

تا اواسط دهه ۸۰ هنوز حوزه فن آوری کشور بدنبال تعیین مرزهای قانونی فعالیتهای نهادهای موازی خود است. هر یک از مسئولین این نهادها میکوشند تا شرح وظایف قانونی خود را اثبات کنند تا استمرار یابند. اگرچه بحث تداخل وظایف، یک موضوع ریشه دار در مناسبات نهادی یک دهه اخیر است، اما تفکیک وظایف آن به صورت ریشه ای مورد حل و فصل قرار نگرفته است. تنها تغییر مناسبات قدرت، در این دوران که به همراه تغییر دولت پدید آمد، موجب تغییر جایگاه نهادی و مدیران ذیربط آن شده است. این تغییرات موجب تلاشی همه مناسبات، برنامه ها، تصمیم گیریها، صرف بودجه های کلان، روابط با بخش خصوصی و ... شده است و کانون قدرت تصمیم گیری و مدیران آن کاملاً تغییر یافته است.

- کشمکش های نهادی جایگزین انسجام تصمیم گیری

دیدیم که تنوع موضوع توسعه بخشی و توسعه کاربری فناوری اطلاعات و تفکیک این وظایف از یکدیگر، شاید از جمله چالش برانگیزترین موضوعات این حوزه میباشد. این تنوع موضوعی و حوزه های اقدام سبب شده است که بدرستی نتوان نقش نهادهای موثر را در این میان از یکدیگر تفکیک نمود و چندپارگی اقدام و تصمیم گیری بخوبی قابل ردیابی است. این وضعیت موجب شده است تا ساختارهای نهادی موجود بشدت از طریق درگیریهای نهادی قطبی شود.

- تداخل و همپوشانی اقدام بجای یکپارچگی و انسجام

این طبیعی بنظر می رسد در شرایطی که ما شاهد فقدان مرجعیت نهادی هستیم و در عین حال برای نیل به این هدف کشمکش وجود دارد، نباید شاهد تفکیک و یا تمایز کارکردی باشیم. بطور طبیعی در چنین شرایطی نمی توان انتظار داشت که یک شبکه درونی و منسجم بین نهادهای ذیربط برای توسعه بخشی به وقوع بپیوندد.

یکی از عوامل تشدید کننده تداخل وظایف کارکردی نهادهای مرتبط با توسعه بخشی، که تحت تاثیر عدم شفافیت کافی در تعریف دقیق وظایف دستگاهها و عدم وجود یک نهاد مرکزی هدایت کننده، شیوه تخصیص منابع مالی بین دستگاههای مختلفی است که موجب عدم هم تکمیلی عملکردهای آنها شده است. اگرچه این شاخص، به نحوه عملکرد نقشی دولتی اشاره دارد و در بررسی کار ویژه های قابلیتگی دولت در فرضیه شماره دو به آن خواهیم پرداخت، اما از

طرفی هم متوجه عدم تفکیک و واگرایی اقدام در سطح نهادهای متولی میباشد، که در اینجا به آن اشاره میشود.

جمع بندی

همانطور که ملاحظه می‌شود، نهادهای دیوانی موثر در عرصه فن آوری اطلاعات در کشور از تنوع و کثرت برخوردار است. این نهادها، عمدتاً در عرصه کلان تصمیم گیری کشور و در سطح شوراهای مرتبط با حوزه فن آوری، در طول یکدیگر ظهور نموده و در یک دوره زمانی خاص توانسته اند، محور عملیات اجرایی این حوزه شوند، و سپس نزول نموده، لیکن از بین نرفته اند. بدلیل عدم وضوح در تعریف دقیق وظایف دستگاهها، در برخی از موارد درخصوص اینکه هر یک از شوراها و یا دستگاههای اجرایی وظیفه ساماندهی و توسعه کدام بخش از حوزه فن آوری را بعهده دارند، ابهام وجود دارد. هر یک از آنها، حوزه ماموریت خویش را در سطح سیاستگذاری، اجرا و نظارت تعریف کرده و چنانچه خللی در پیشبرد توسعه بخشی رخ دهد، دستگاههای دیگر را مسئول قلمداد میکنند. تداخل، ترکیب و به هم سائیدگی نحوه عملکردها، موجب شده است که اقدامات هر یک از آنها هم عرض باشد و هیچ یک از نهادهای موصوف نتواند مشروعیت لازم را نزد سایر نهادهای مرتبط برای هدایت کار و سازماندهی مرکزی برعهده بگیرند. به طور طبیعی و بدلیل فقدان یک نهاد مرکزی صاحب اقتدار مستمر، نتوانسته شبکه ای برای گفتگوی دائمی در میان نهادهای موصوف برای برنامه ریزی و اجرا خلق شود. نکته دیگری که در صف بندی ساختارهای نهادی ما وجود دارد، و شاید بتوان گفت که پدیده یگانه ای است، آن است که زمانی که شوراهای جدید با شرح وظایفی که دارای اشتراکاتی با شوراهای پیشین است، پدید می آیند، شوراهای قبلی که شرایط و وظایف خویش را به نفع شورای جدید التاسیس از کف داده، کماکان به عمر خویش ادامه و بقاء می یابند. همانگونه که در مسیر تحولات شکل گیری نهادهای دیوانی در کشورهای مختلف ملاحظه شد، مسیر شکل گیری نهادی تکوینی بوده است. هیچ یک از دستگاهها و نهادهای اجرایی کشور در طی فرایند تکوین خوش و علیرغم تغییر اساسی در کارکردهای آنان، غروب نداشته اند و یا از بین نرفته اند.

طبیعی بنظر میرسد که وجود دستگاههای هم عرض برای انجام وظایف مشترک و در صورت استمرار آن، موجب تلاشی وضع موجود خواهد شد. بعبارت دیگر وجود نهادهای اجتماعی

متعدد برای انجام ماموریت‌های مشابه موجب بروز اصطحکاکاتی در کار خواهد شد که قابل دوام نخواهد بود. اما چرا چنین وضعیتی استمرار داشته و به حیات اجتماعی خویش ادامه میدهد؟ نخست آنکه ظهور و سقوط چرخه های نهادهای اجتماعی در کشور با ظهور و سقوط مرجعیت اقتدار در حوزه اجرا مرتبط میباشد. در دهه اول و دوم پس از انقلاب اسلامی، شورایی عالی انفورماتیک محور فعالیتهای این حوزه بود، اگرچه در این دوره حوزه توسعه فن آوری اطلاعات مورد توجه جدی قرار نداشت و یا دست کم به گستردگی کنونی نبود. در دوره دوم دولت آقای خاتمی و با تدوین و اجرای برنامه سوم توسعه کشور و اهتمام این برنامه بر گسترش کاربرد و توسعه صنعت فن آوری اطلاعات، نقش حوزه نفوذ و اقتدار شورایی عالی انفورماتیک کاهش یافت. در هنگام پر کردن خلاء اقتدار این شورا، مدیران ارشد وزارت پست و تلگراف و تلفن تلاش زیادی نمودند که بخش عظیمی از این خلاء را به خود اختصاص دهند و به تنهایی متولی امور فن آوری کشور بشوند. پس از بروز اختلافاتی فی‌مابین آقای جهانگرد و آقای معتمدی در سطح وزارتخانه، آقای جهانگرد تلاش نمود که برخلاف رفتارهای پیشین خویش برای تمرکز امور توسعه بخشی در داخل وزارتخانه، این بار آن را از حوزه اقتدار آن وزارت خارج نماید. این کشمکشها موجب بروز و ظهور نهاد جدیدی بنام شورایی عالی اطلاع رسانی شد که آقای جهانگرد با حمایت‌های رئیس دولت، دبیری شورا را بعهده گرفت و بطور همزمان بخش عظیمی از وظایف توسعه کاربردی فن اطلاعات را به شورا برد.

این کشمکش ادامه یافت تا پس از استقرار دولت جدید و چرخش حوزه های اقتدار آن، در دوره جدید، وزارت تغییر نام یافته ارتباطات و فن آوری اطلاعات از پستو خارج شود تا نقش محوری شورایی عالی اطلاع رسانی تعلیق شود.

نکته تعیین کننده در این میان، حضور دائمی همه نهادهای دارای نقشهای تعلیق شده در سایه است. بعبارت دیگر بنظر میرسد، قدرت تطبیق پذیری و انطباق نهادهای به حاشیه رفته با وضع جدید و تغییرات چرخه های بسیار بالا است. این نهادها، در شرایط تعلیق با حالت زمستان خوابی، به انتظار تحولات آتی می نشینند تا بتوانند مجدداً به بازی بازگردند. لذا فراز و فرودهای نهادی تابعی از فراز و فرودهای اقتدار است که بر مبنای تمنیات فردی و سلائق مقطعی طی طریق میکند. سایر نهادهای موجود در حاشیه هم، بدون آنها تغییرات اساسی در شرح وظایف و ساختارهای نهادی و نیروهای اجرایی آنان حاصل شوند، به انتظار آینده می

نشینند و در مواقعی تلاش میکنند با نزدیکی به حوزه های قدرت وضعیت خویش را بازسازی نمایند.

دوم آنکه این وضعیت سبب میشود که اولاً نهادهایی که برپایه چرخشهای اقتدار صاحب موقعیت برتر و نه ممتاز، میشوند، نتواند صاحب مشروعیت کافی نزد سایر نهادها باشند، لذا تصور یک نهاد مرکزی نیرومند برای ایجاد هماهنگی در اجرا و پیشبرد یک برنامه هماهنگ غیرمنطقی جلوه خواهد کرد. از طرفی چنانچه یکی از این نهادها، و برپایه چرخش قدرت، دارای نقش ممتازتری در عرصه تصمیم گیری و اجرا شد، تمام ساختارهای اجتماعی فیمابین دستگاهها با جامعه مدنی، در دوره بعدی چرخه، با افت و نقصان همراه خواهد بود.

این وضعیت در عین حال، در حوزه سیاستگذاری برای ایفای نقشهای عملکردی در دولت، که بویژه در بخش بعدی و نقد و بررسی فرضیه شماره دو به آن خواهیم پرداخت، موجب خواهد شد تا با کاهش تمرکز نهادی که دارای برتری نسبی در هرم اقتدار تصمیم گیری و اجرا است، مشکل توزیع بودجه و امکانات فیمابین سایر نهادهای درگیر در سایه، سرشکن و به صورت بهینه تخصیص پیدا نکند.

باتوجه به جمیع جهات و یافته های حاضر، میتوان این ادعا را طرح بحث نمود که فرضیه شماره یک این پژوهش دایر بر پایین بودن سطح انسجام و هماهنگی دستگاه دیوانی مرتبط با بخش فن آوری اطلاعات تایید می گردد.

منابع:

۱. ابرهیم‌بای سلامی، غلامحیدر، نقش نهاد دولت در صنایع خودروسازی؛ بررسی تطبیقی کشورهای ایران، کره جنوبی و آلمان، پایان نامه دکتری رشته جامعه‌شناسی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران، ۱۳۸۳.
۲. ایوانس، پیتر، "نئولیبرالیسم: تنگنا و گشایش در راهبرد معاصر توسعه"، ترجمه مهناز ملکی معیری، مجله مجلس و پژوهش، سال ۱۲، شماره ۵۰-۴۹.
۳. ایوانس، پیتر، توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه عباس زندباف و عباس مخبر، تهران، انتشارات طرح نو، ۱۳۸۰.
۴. بانک جهانی، نقش دولت در جهان در حال تحول، ترجمه گروه مترجمین، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۸.
۵. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، "ترازنامه و گزارش اقتصادی"، سالهای مختلف.
۶. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، آمار بازرگانی خارجی، سال‌های ۷۸-۱۳۴۷.
۷. روکس بروف، آرمان؛ نظریه‌های توسعه نیافتگی، ترجمه علی هاشمی گیلانی، تهران، نشر سفیر، ۱۳۶۹.
۸. ریتزر، جورج، نظریه‌های جامعه‌شناسی در دوران معاصر، ترجمه محسن ثلاثی، تهران، انتشارات علمی، ۱۳۷۴.
۹. سازمان برنامه و بودجه، "صنایع ایران و وضع موجود آن"، ۱۳۶۷.
۱۰. سازمان برنامه و بودجه، "گزارش عملکرد برنامه عمرانی سوم"، ۱۳۷۴.
۱۱. سو، ی. آلوین، تغییر اجتماعی و توسعه، مروری بر نظریات نوسازی، وابستگی و نظام جهانی، ترجمه محمود حبیبی مظاهری، تهران، انتشارات دانشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۰.
۱۲. قاضی نوری، سعید سروش، ارزیابی تکنولوژی، ابزار کمک به سیاست‌گذاری، تهران، مرکز صنایع و معادن، مرکز صنایع نوین، ۱۳۸۵.
۱۳. گلیکس، م.، پرکینز، د.ا.، رومر، م. اسنودگراس، د.آ.، اقتصاد توسعه، ترجمه غلامرضا آزاد (ارمکی)، تهران، نشر نی، ۱۳۷۹.
۱۴. گمرک جمهوری اسلامی ایران، آمار بازرگانی خارجی، سال‌های ۷۹-۱۳۴۷.
۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، خلاصه گزارش بررسی عملکرد بخش صنعت ۷۹-۱۳۷۴، سال ۱۳۸۰.

۱۶. می‌یر، جرالده، مباحث اساسی اقتصاد توسعه (دوجلدی)، ترجمه غلامرضا (ارمکی)، تهران، نشر نی، ۱۳۷۸.
۱۷. هادی زنوز، بهروز، تجربه سیاستهای صنعتی در ایران، (۱۳۸۰-۱۳۷۴) تهران، دفتر مطالعات امور زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.
۱۸. هایامی، یوجیرو، اقتصاد و توسعه از فقر تا ثروت ملل، غلامرضا آزاد (ارمکی)، تهران، نشر نی، ۱۳۸۰.
۱۹. وزارت امور اقتصادی و دارائی، معاونت امور اقتصادی، بررسی تحولات صنعتی-تکنولوژیک کشور در سالهای ۷۲-۱۳۲۷ و ارائه استراتژیهای لازم به منظور انتقال تکنولوژی مناسب، مجری طرح زهرا عابدی، مشاور طرح خسرو عابدی، تهران، ۱۳۷۶.
20. Amsden, Alice. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press 1989.
21. Amsden, Alice. *The Rise of "the Rest"* Oxford: Oxford University Press. 20-24. 2001.
22. Cranovetter, Mark, "Economic Action and Social Structure: the problem of Embeddehess," *American Journal of Sociology*, Vol. 91, No. 3, pp. 481-510. 1985.
23. Evans Peter & Rauch James E., *Bureaucracy and growth: Cross-national analysis of the effects of "Weberian" State Structure on economic growth*, *American Sociological Review*: Oct 1999; 64, 5: ABUINFORM Global, pg. 748-465.
24. Evans Peter, *Economic Governance Institutions in a Global Political Economy: Implication for Developing Countries*, UNCTAD X Hing – Level Round table Bangkok, February 2000.
25. Evans Peter, *States and Economic Development: A comparative Historical Analysis*, the *American Political Science Review* Jun 1996; 90, 2: Academic research Library, P. 464.
26. Evans Peter. "the State as problem and Solution Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change." Pp. 139-81 in Stephan Haggard and Robert R, Kautman(eds), *the Politics of Economic Adjustment*, Princeton: princeton University press. 2004.
27. Evans, Peter, "Transforable Lesson?: Re-examining the Institutional Prerequisites of East Asian Economic Policies," *Journal of Development studies*, No. 34, (August), pp. 66-68, 1998.
28. Evans, Peter, D.reuschmeyer, and T. Skopol, (Eds), *Bringing the state back in Newyork*, Cambridge University press, 1985.
29. James M. Cypher & James L. Dietz, *The Process of Economic Development*, Routledge.2004.

30. Merier, Gerald. "Trade Policy and Development", PP.155-169 in Maarice Scott and Jan Little (eds), Public Policy and Economic Development. Oxford: Oxford University Press. 1990.
31. Ó Rain, Seán, the Politics of High Tech Growth: Developmental Network States in the Global Economy, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
32. Ó Rlain, Sean, "State, Competition and Industrial Change in Ireland 1991" the Economy and Social Review, Vol. 35, No., 1 Spring, 2004, PP. 27-53, 2004.
33. Ó Rlain, Sean, "the Flexible Development State, Globalisation, Information Technology and Celtic Tiger", Politics and Society, Vol. 28. No. 3, pp. 3-37, 2002.
34. Stiglitz, Joseph. "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post- Washington Consensus," pp. 17-56 in Ha-Joon Chang(ed.). The Rebel within Joseph Stiglitz and the World Bank. London: Anthem Press, 2001.