



# دولت توسعه خواه در ایران الگوی برای مطالعه موانع توسعه در ایران

مهدی عباسی

مقدمه

دولت توسعه خواه از آن دست مفاهیم سیاسی - اقتصادی است که در سال های اخیر، کاربرد بسیاری در محافل علمی و سیاسی جهان یافته، گرچه که در ایران کمتر مورد توجه قرار گرفته است. با این حال می توان ادعا کرد که ایرانیان نیز در سال های گذشته، با این واژه آشنا شده اند. به نظر می رسد هم اکنون اندک نیستند شمار کسانی از اندیشه ورزان و سیاست مردان ایرانی که بر شکل گیری یک دولت توسعه خواه (با آن گونه که در ایران رایج شده است: توسعه گرا) در ایران پای می فشرند. اگرچه عده ای نیز صفت دموکراتیک را به انتهای کلمه می افزایند، و تحقق دولت توسعه خواه دموکراتیک را آرمان خویش قرار داده اند تا بدین ترتیب ایران در مسیر پیشرفت و توسعه صنعتی - اقتصادی قرار بگیرد.

تمامی اینها در حالی است که هنوز درک درستی از چیستی دولت توسعه خواه وجود ندارد. شاهد این مدعا آن است که متأسفانه هنوز جز یک یا دو اثر ترجمه شده که تنها بخشی از آنها به مطالعه دولت توسعه خواه می پردازد<sup>۱</sup>، کتاب یا مقاله ای جدی در این باره در ایران به

\* کارشناس ارشد علوم سیاسی.

۱. ر.ک: یوانز، پیتر، توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه عباس زنده بایق و عباسی

چشم نمی‌خورد.

این کوتاه می‌کوشد با خوانش مفهوم دولت توسعه‌خواه - و تا آنجا که ممکن است، پرهیز از زیاده‌گویی درباره دولت و نقش آن در تحول اقتصادی - مدلی کوتاه از مطالعه دولت توسعه‌خواه در ایران دوره جمهوری اسلامی ارائه و نشان دهد که نخست، برای بازشناسی بازدارنده‌های توسعه در ایران بر اساس الگوی دولت توسعه‌خواه، کدام سازه‌ها بایسته بررسی است و دو دیگر این‌که، برای کنار زدن این بازدارنده‌ها چه باید کرد. بایسته یادآوری است که آنچه در پی گفته خواهد شد، تنها نمایاندن الگویی است کوتاه برای چنین مطالعه‌ای و نه عرضه یک گزارش فراگیر از بازدارنده‌های توسعه در ایران. دیگر، برای جلوگیری از پدید آمدن هرگونه نادرستی برداشت از این الگو، باید بیفزاییم که الگوی دولت توسعه‌خواه الگویی سراسر علمی است و هیچ پیوندی با گفت‌وگوهای سیاست روز در ایران ندارد. این الگو، نه بر تغییر بنیادین حکومت‌ها بلکه بر تغییر رژیم‌ها یعنی شیوه‌های کنش حکومت‌ها تأکید می‌ورزد. بر این اساس، ایده اصلی مطالعه بازدارنده‌های توسعه در ایران، بر پایه الگوی دولت توسعه‌خواه، این است که تا زمانی که دولت جمهوری اسلامی، هدف‌های مشخص توسعه‌ای را در صدر اولویت‌های خود قرار ندهد و حاضر نباشد اولویت‌های ایدئولوژیک و سیاسی را فدای آن سازد، تحقق اهداف توسعه‌ای امکان‌پذیر نخواهد بود. از سوی دیگر، دولت تنها در صورتی می‌تواند اهداف توسعه‌ای را در اولویت قرار دهد و به اجرای سیاست‌های توسعه‌ای برخیزد که مستقل از گروه‌های نفوذ منفعتی اقتصادی - سیاسی عمل کند. متأسفانه این دو پیش شرط، در این سال‌ها کمتر تحقق یافته است. این اما به معنای آن نیست که پیش از شکل‌گیری جمهوری اسلامی، این شرایط در ایران وجود داشته است.

یادآوری یک نکته دیگر نیز ضروری می‌نماید، و آن این‌که - چنان‌که پیشتر گفته آمد - مقاله حاضر در پی اثبات ضرورت نقش دولت در اقتصاد و فرایند توسعه اقتصادی نیست.

این، اصلی مفروض برای مقاله حاضر است و بحث بر سر آن، مجالی دیگر می‌طلبد. همچنین ممکن است بسیاری با آنچه در اینجا مطرح می‌شود، موافق نباشند. این امری طبیعی است، اما باید بیفزایم که این مقاله تنها می‌کوشد با ارائه مدلی برای مطالعه مسائل توسعه در ایران از درجه ایده دولت توسعه‌خواه، پرسش‌های لازم را ارائه دهد و پنجره‌ای بگشاید برای مطالعه توسعه در ایران و شناسایی موانع آن.

## الف. تعریف و ویژگی‌های دولت توسعه‌خواه

### ۱. دولت توسعه‌خواه: نظریه‌ای جدی در مطالعه توسعه

ایده دولت توسعه‌خواه، یکی از جدی‌ترین و اساسی‌ترین نظریه‌های مطالعات توسعه است. این انگاره که با تأکید بر نقش محوری دولت در اقتصاد و فرایند توسعه و صنعتی‌سازی شکل گرفته است، با نگاهی به تجربه توسعه سریع، موفقیت‌آمیز و شگفت‌آور کشورهای آسیای شرقی، به‌ویژه ژاپن و دیگر کشورهایی که از آن انگوردراری کرده‌اند - مانند تایوان و کره جنوبی - شکل گرفته و در تلاش‌های علمی پژوهشگرانی همچون چالمرز جانسون، پیتر ایوانز و آدریان لنت و پیچ تئوری‌سازی و فرمول‌بندی شده است. پس از آن، عده بسیاری از اندیشه‌ورزان مسائل توسعه اقتصادی، به مطالعه جدی این ایده نرفته‌اند؛ چنان‌که هنوز هم در غرب، کتاب‌ها و مقاله‌های بسیاری در این باره منتشر می‌شود.

دولت توسعه‌خواه، از دو منظر کلی اندیشه‌ای و ساختاری مطالعه می‌شود. از منظر اندیشه‌ای، نخستین ویژگی دولت توسعه‌خواه، اهداف توسعه‌ای آن است. چنین دولتی به شکل بنیادین توسعه‌گرا<sup>۱</sup> است و مأموریت خود را تضمین توسعه اقتصادی قرار داده است. در دولت‌های توسعه‌خواه، برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌های صنعتی، رکن اصلی راهبرد توسعه‌ای دولت (و شاید بتوان گفت تمامی راهبردها و اهداف دولتی) است. نگاه ساختاری به دولت توسعه‌خواه نیز مبتنی بر ضرورت ایجاد اصلاحات ساختاری در دولت است. بنیاد انگاره دولت توسعه‌خواه - چنان‌که در گزارش نهاد توسعه سازمان ملل متحد، زیر عنوان «نقش

دولت در جهان در حال تحول، آمده است. عبارت است از «اصلاح ساختار دولت، دمیدن نیروی تازه در قابلیت‌های نهادهای دولتی از طریق ایجاد انگیزه در مدیران دولتی برای انجام بهتر اصلاحات و در عین حال نظارت بر اعمال خودسرانه ایشان» (نفس دولت در جهان در حال تحول: مقدمه: ۶).<sup>۱</sup>

اقتصاددانان ایرانی نیز هم‌اکنون بر ضرورت ایجاد اصلاحات در ساختار دولتی تأکید می‌ورزند. از جمله، دکتر فرشاد مؤمنی با تأکید بر این‌که دولت توسعه‌گرایکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای حرکت به سمت توسعه است، معتقد است که «یکی از مهم‌ترین تحولاتی که باید در ترتیبات نهادی انجام شود، تحول در ساختار دولت است» (درخشان: ۱۳۸۳: ۶۱). او این تحول را نخستین اولویت در راه توسعه می‌داند.

با در نظر گرفتن این ضرورت، دولت توسعه‌خواه دولتی است که خط‌مشی‌هایی را تعقیب کند که برنامه‌های مختلف سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی گوناگون را هماهنگ می‌کند، دیدگاهی نسبت به توسعه داشته باشد که آن را ضروری و الزامی می‌پندارد، و در ایجاد نهادها و سازبان‌های مختلف، در پی تشویق رشد و توسعه باشد و در نهایت به مدیریت تعارضات داخلی برخیزد.

## ۲. تعریف دولت توسعه‌خواه

اگرچه تعریف‌های بسیاری از این دولت ارائه شده است، اما همه آنها مشابهت‌های بسیاری دارند و بر ویژگی‌های یکسانی پای می‌نهند: «آمییاکومار باغچی، در مقاله گذشته، ر آینده دولت توسعه‌خواه» در تعریف دولت توسعه‌خواه در عصر جهانی شدن می‌نویسد: «دولت توسعه‌خواه دولتی است که توسعه اقتصادی را بالاترین اولویت خط‌مشی‌های حکومتی قرار می‌دهد و می‌تواند زیرساخت‌های مؤثر پیش‌برد چنین هدفی را ایجاد کند» (Amiya Kumar: (vii).

۱. این کتاب با هدف توجیه شکل‌گیری حکمرانی مطلوب نگاشته شده است. با این حال بنیاد نگاه، هر دو ایده دولت توسعه‌خواه و حکمرانی مطلوب در زمینه ضرورت اصلاح ساختار دولت: مشابه است.

«چنگ»<sup>۱</sup> دولت توسعه‌خواه را دولتی تعریف می‌کند که اهداف بلندمدت رشد و تغییرات ساختاری را مورد توجه قرار می‌دهد و در عین حال، از نیروی لازم برای ایجاد و تنظیم روابط سیاسی و اقتصادی لازم برای صنعتی‌سازی برخوردار است (Sheila Bunwaree). سرانجام - شاید - مشهورترین نظریه پرداز دولت توسعه‌خواه در ایران، لفت ویج، می‌نویسد که دولت توسعه‌خواه می‌تواند به دولتی اطلاق شود که سیاستش قدرت، خودمختاری و ظرفیت کافی را در مرکز متمرکز سازد برای شکل دادن، تعقیب کردن و تشویق کردن دستیابی به اهداف آشکار توسعه، خواه با تأسیس و تشویق شرایط و جهت رشد اقتصادی و یا به وسیله سازماندهی غیرمستقیم آن یا آمیخته‌ای متفاوت از هر دو (Sheila Bunwaree).

### ب. الگوی مطالعه دولت توسعه‌خواه

در اینجا تلاش می‌کنیم ابعاد مختلف نظری و عملی دولت توسعه‌خواه را با سرفصل‌بندی جدیدی که در دیگر منابع مطالعه آن کمتر به چشم می‌خورد، به مطالعه بنشینیم. بر این اساس، در مطالعه یک دولت توسعه‌خواه، پژوهشگر باید به مطالعه موارد زیر بپردازد:

#### ۱. هدف دولت توسعه‌خواه

شاید مهم‌ترین تفاوت یک دولت توسعه‌خواه با دیگر دولت‌ها این است که چنین دولتی آشکار اهداف توسعه‌ای را چراغ راهنمای خود قرار می‌دهد. بر این اساس دولت توسعه‌خواه با کنار گذاشتن اهداف سیاسی - ایدئولوژیک تنها به دگرگونی صنعتی و توسعه اقتصادی کشور می‌اندیشد. به اعتقاد لفت ویج، دولت توسعه‌خواه یعنی «دولتی که سیاست‌های داخلی و روابط خارجی آن در جهت کسب قدرت، اقتدار، استقلال، توانمندی و ظرفیتی است که از طریق ایجاد و ارتقای شرایط رشد اقتصادی یا سازماندهی مستقیم رشد اقتصادی یا ترکیبی از این دو، تعیین، تعین و تشویق دستیابی به اهداف آشکار توسعه‌ای را امکان‌پذیر می‌سازد»

(لغت ویج، آدرین: دموکراسی و توسعه: ۳۹۶).

بر این اساس، شکل‌گیری نهادهای سیاسی - اقتصادی - اجتماعی، و سیاست‌گذاری‌های حکومتی بر مبنای تحقق اهداف توسعه‌ای است و دیگر اهداف و خط‌مشی‌های سیاسی؛ ایدئولوژیک، فرهنگی نحت‌الشعاع آن قرار می‌گیرد.

جی. پی. پرونک،<sup>۱</sup> هم دولت توسعه‌خواه را بر مبنای اهداف آن تعریف می‌کند. به نظر او، دولت توسعه‌خواه، دوشی است که می‌تواند و می‌خواهد که خط‌مشی‌ای را ایجاد کند و تداوم بخشد که توسعه را از راه گسترش سرمایه‌گذاری تولیدی، صادرات، رشد و رفاه انسانی پیش‌برد.

را این اساس، نخست حاکمان باید به این موضوع واقف شوند و ایمان بیاورند که هیچ ملتی نمی‌تواند بدون گام برداشتن در مسیر توسعه اقتصادی، بقای خویش را تضمین کند.

## ۲. مداخله‌گرایی دولت توسعه‌خواه

با نظر داشت تجربه ژاپن و کشورهای تازه صنعتی شده آسیای شرقی، بسیاری از نظریه پردازان اقتصادی بر اهمیت مداخله دولت در فرایند تحولات توسعه اقتصادی تأکید کرده‌اند. یکی از مهم‌ترین مکانیزم‌های این مداخله، برنامه‌ریزی اقتصادی است. برنامه‌ریزی اقتصادی، فعالیتی است دولتی که نخست هدف‌های تحقق‌پذیر را به صورت پیوسته و همساز و ترتیب تقدم آنها در مسیر توسعه اقتصادی - اجتماعی مشخص می‌سازد. سپس وسایل دستیابی به این مقاصد را تعیین می‌کند و سرانجام ابزارهای انتخابی را برای رسیدن به آرمان‌های مورد نظر به کار می‌اندازد (رزاقی، ابراهیم: آشنایی با اقتصاد ایران ۷۹).

اما مداخله‌گرایی دولت توسعه‌خواه به معنی مالکیت دولتی گسترده نیست. در واقع، تفاوت نقش دولت در اقتصاد در ایده دولت توسعه‌خواه با دیدگاه‌های مارکسیستی این است که دولت توسعه‌خواه، نه یک مالک بزرگ منابع اقتصادی، بلکه اداره‌کننده و هدایت‌کننده آن به سوی صنایع و فعالیت‌های اقتصادی است.

بسیاری از کارشناسان سیاسی - اقتصادی معتقدند که تنها حضور غیر مستقیم<sup>۱</sup> دولت در اداره بخش خصوصی است که می‌تواند زمینه‌های مثبت و مساعدی را برای گسترش فعالیت اقتصادی فراهم آورد.

بنابراین دولت توسعه‌خواه را می‌توان دولتی دانست که نقش محوری توسعه‌خواهانه دارد بدون این‌که مالکیت مستقیم ابزارهای تولید را در دست داشته باشد. مداخله دولت در اقتصاد در یک دولت توسعه‌خواه، مداخله‌ای گزینشی<sup>۲</sup> است و تنها به فراهم آوردن پیش‌نیازهای استراتژیکی گذار و دگرگونی اقتصادی بلندمدت محدود می‌شود.

### ۳. نخبگان در دولت توسعه‌خواه

دیگر ویژگی دولت‌های توسعه‌خواه، نخبگان توسعه‌خواه است. در واقع، در مرکز ایده دولت توسعه‌خواه، نخبگانی نشسته‌اند که سونای توسعه را در سر می‌پروراند و دل در گرو حفظ منافع ملی دارند.

ه نوشته لنت ویچ، نخستین و مهم‌ترین ویژگی دولت‌های توسعه‌گرا این است که همگی توسط نخبگان توسعه‌گرا اداره می‌شود؛ نخبگانی که مصمم‌انه روند توسعه را به پیش ببرند؛ (لنت ویچ، آدریان دموکراسی توسعه: ۲۹۸).

در این نظام برنامه‌ریزی شده، بهترین و گلچین‌شده‌ترین مدیران حضور دارند که چشم‌انداز روشنی از پیشرفت‌های توسعه‌ای ارائه می‌دهند.

اساماً ساختار شایسته‌سالار دیوانسالاری دولت توسعه‌خواه، موجب می‌شود تا در این نظام بسیار شایسته‌سالار بهترین استعدادهای مدیریتی جذب شوند و بارتبه‌بندی نخبگان بروکراتیک، میزان بالای همبستگی و هماهنگی، لیاقت و توانایی و مهارت و تجربه تضمین شود.

لنت ویچ، ویژگی‌های نخبگان دولت توسعه‌خواه را چنین برمی‌شمرد:

● عزم راسخ برای توسعه

● حضور در بوروکراسی

● ملی‌گرایی

#### ۴. دیوانسالاری در دولت توسعه‌خواه

به اعتقاد برخی از نویسندگان، اساساً مدل دولت توسعه‌خواه بر نقش بوروکراسی در افزایش رشد اقتصادی و پیشبرد اهداف توسعه‌ای تأکید می‌کند (Keiko Hairata).

یک ویژگی معزز دولت‌های توسعه‌خواه از دیگر گونه‌های دولت در عصر مدرن، بوروکراسی آنهاست این دولت، ساختارهای بوروکراتیک سازماندهی شده سفت و سختی دارد که از ویژگی‌های دیوانسالاری وبری برخوردار است و از الگوهای استخدام شایسته‌سالارانه تبعیت و مسئولیت و هویت مشترک را میان نخبگان بوروکراتیک تشویق می‌کند.

ایده دولت توسعه‌خواه را به‌ویژه در پیوند با استقلال دیوانسالاری دولتی و نقش آن در توسعه صنعتی، می‌تون در آثار پیتر اوانز در کتاب استقلال ریشه‌دار، دولت و دگرگونی صنعتی<sup>۱</sup> یافت.

مهم‌ترین بحث پیتر اوانز در مقام یکی از سرشناس‌ترین نظریه‌پردازان حکومت توسعه‌خواه این است که دستگاه دیوانسالاری یک حکومت توسعه‌خواه، گونه وبری دیوانسالاری است.

بنابراین برای دستیابی به یک حکومت توسعه‌خواه ما نیازمند ایجاد یک دیوانسالاری مؤثر<sup>۲</sup> و کارآمد<sup>۳</sup> هستیم.

ویژگی‌های نظام اداری مدرن از نگاه وبر عبارت است از:

● «در دستگاه اداری نوین اصل شایستگی حاکم است که به کمک قوانین ثابت و دقیق، یعنی مقررات و دستورهای اداری، تثبیت شده است...»

1. Autonomy: States and Industrial Transformation embedded.

2. effective

3. efficient



- وجود اصل سلسله مراتب چه در رابطه بین بخش‌های مختلف دیوانسالاری و چه در مراحل گوناگون ارتقاء شغلی کارمندان. اساساً نزد وبر، دیوانسالاری، «ساختاری سلسله‌مراتبی از ادارات است» (لساف، مابکل ایچ: نیلسوفان سیاسی معاصر: ۲۲).
- ادارات مدرن از پرونده‌ها و کارمندان تشکیل شده است.
- جدایی اداره از خانه و اموال اداری و اموال شخصی کارمند.
- ضرورت گذراندن دوره‌های آموزشی تخصصی از سوی کارمندان، چرا که مقامات و کارمندان بر اساس تخصص یا توانایی و شایستگی خود منصوب می‌شوند.
- تمامی نیروی کار کارمند در اداره صرف می‌شود.
- منصب اداری، یک شغل است.

چالمرز جانسون هم در اثر ارزشمند خود، تصویری از دولت توسعه‌خواه ارائه می‌دهد که در آن بوروکراسی، مستقل و از تأثیر نیروهای اجتماعی - سیاسی مصون است. به نظر جانسون، دیوانسالاری، نقش رهبری نیرومندی را برای هدایت و حمایت از صنایع استراتژیک از طریق راهنمایی و هدایت اداری ایفا کردند. جانسون این نهادها را نهادهای هدایت‌گر<sup>۱</sup> راستای راهبردی توسعه می‌خواند.

بنابراین دولت توسعه‌خواه، قدرت، اقتدار، استقلال و صلاحیت قابل توجهی را در نهادهای مرکزی بوروکراتیک و سیاسی دولت به‌ویژه در دست نخبگان توسعه‌خواه و دیوانسالاری اقتصادی متمرکز می‌سازد. این دیوانسالاری دو ویژگی اساسی دارد:

مصونیت سیاسی

فراگیری سیاسی

این دو ویژگی تحت عنوان استقلال (خودسالاری) نسبی یا ریشه‌دار قابل مطالعه است. چنین است که استقلال دیوانسالاری - و در مفهومی کلی: دولت - به یکی از مهم‌ترین مشخصه‌های دولت توسعه‌خواه تبدیل می‌شود. آن‌گونه که لفت و بیچ، می‌نویسد، «منظور از استقلال این است که دولت بتواند در برابر درخواست‌های گروه‌های همسود (چه طبقات

باشند و چه گروه‌های منطقه‌ای و ناحیه‌ای)، آزادی عمل نسبی داشته باشد و تحت تأثیر این درخواست قرار نگیرد؛ (لفت ویج، آذربان: توسعه و دموکراسی: ۳۹۹).

دانشمندان علوم سیاسی گاه در مقایسه با دیگر دولت‌ها از استقلال دولت توسعه‌خواه تحت عنوان استقلال بیشتر<sup>۱</sup> یاد می‌کنند. استقلال دولت توسعه‌خواه بر مبنای دو مؤلفه مصونیت و فراگیری سیاسی، یعنی این‌که بین بخش‌های خصوصی و دولتی همکاری وجود دارد که در دل این همکاری و تشریک مساعی، دولت به‌طور مستقل، اهداف ملی را توسعه می‌دهد و این اهداف را به برنامه‌های سیاسی مشخص و مؤثر ترجمه می‌کند.

به اعتقاد لفت ویج، این امر به دولت‌های توسعه‌گرا امکان می‌دهد برای دستیابی به اهداف ملی توسعه، با گروه‌های همسود اقتصادی داخلی و به‌ویژه خارجی، برخورد مقتدرانه‌ای داشته باشند (پیشین: ۴۰۴).

پیتر ایوانز هم از واژه استقلال ریشه‌دار<sup>۲</sup> بهره می‌برد.<sup>۳</sup> بر این اساس، استقلال دولت توسعه‌خواه، ریشه در مجموعه‌ای از پیوندهای اجتماعی دارد که دولت و جامعه را محصور ساخته‌اند و مجاری نهادی و سازبانی لازم را برای دادوستد مداوم اهداف و سیاست‌ها فراهم می‌سازد. چنین دولت‌هایی درون مناسب اجتماعی نیرومندی قرار می‌گیرند که آنها را به جامعه پیوند می‌زند و مجراهای نهادینه برای مذاکره مستمر و مجدد درباره اهداف ر خط‌مشی‌ها مهیا می‌کند.

استقلال نسبی دولت توسعه‌خواه، به آن این اجازه را می‌دهد که اهداف استراتژیک توسعه‌ای را تعریف و تبیین کند و محقق سازد، و با مهم‌ترین گروه‌های اجتماعی جامعه که به دولت برای دستیابی به اهداف توسعه‌ای یاری می‌رسانند، متحد شود.

«دیوید سدون» و «بلتون جونز» در همین باره می‌نویسند که:

مصونیت مؤثر از فشارهای سیاسی مستقیم گروه‌های اجتماعی، سیاست‌گذاران را قادر می‌سازد که نسبت به هرگونه وضعیت و شرایط جدیدی، واکنش سریع و مؤثری نشان

دهند. اما توانایی و ظرفیت تبیین و اجرای سیاست‌های شایسته برای پیشبرد توسعه در درازمدت و میان‌مدت، نیازمند حفظ و تدوین روابط ستراتیژیک با جامعه مدنی گسترده‌تر است. (Seddon, David, Belton-Jones, Tim:326)

۶. بخش خصوصی و دولت (بازار و دیوانسالاری) در دولت توسعه‌خواه نقش بازار در توسعه اقتصادی و نوع روابط بین دولت (دیوانسالاری) و بخش خصوصی (بازار) و پیامد آن بر تحقق اهداف توسعه‌ای، از مهم‌ترین بحث‌هایی است که در مباحث دولت توسعه‌خواه مورد توجه و مطالعه بسیار قرار گرفته است.

در یک دولت توسعه‌خواه مقتدر، دیوانسالاری به اندازه کافی مستقل و خودمختار است و دیوانسالاران می‌توانند اهداف بلندمدت را پی بگیرند در حالی که به اندازه کافی به سرمایه خصوصی هم متصل هستند تا بتوانند واکنش‌های به موقع و مناسبی نسبت به تأثیرگذاری واقعی‌های اقتصاد در حال‌گذار بر فعالیت‌های اقتصادی خصوصی نشان دهند.

در فرایند توسعه، دولت با شرکت‌های در حال رشد و با بخش خصوصی، هم‌کنشی متقابل دارد و آن را تشویق می‌کند. یعنی یک اقتصاد بازاری برنامه - محور<sup>۱</sup> در این دولت شکل می‌گیرد.

دولت توسعه‌خواه با وضع دقیق مقررات و پیشگامی و ابتکار عمل بخش دولتی می‌تواند رشد بازارها را موجب شود (نقش دولت در جهان در حال تحول: مندمه: ۱۴).

بنابراین شکل‌گیری و اجرای خط‌مشی‌های راهبردی صنعتی‌سازی از راه توافق‌های سیاسی - سازمانی مشخص میان دولت و بازار تسهیل می‌شود.

چنان‌که جانسون نیز تأکید می‌کند، رابطه صمیمانه دولت توسعه‌خواه با بخش خصوصی، و درجه مشارکتش<sup>۲</sup> در بازار، یک نیروی پیش‌راننده هدایت‌شده برای عملکرد مکانیزم بازار فراهم می‌آورد.

در واقع دولت‌های توسعه‌خواه، نفوذ قابل توجهی بر صنایع و بخش خصوصی با هدف

تضمین پیروی آنها از اهداف ملی و راهبردهای صنعتی سازی عمال می‌کنند. نکته اینجاست که این اهداف و استراتژی‌ها از دل مشورت‌های گسترده، و تلاش‌های جدی برای دستیابی به توافق بر سر اهداف توسعه ملی بین دولت و بخش خصوصی بیرون آمده است. بدین ترتیب، دولت توسعه‌خواه اساساً نقش هدایت‌کننده سرمایه را ایفا می‌کند و نه نقش محدودکننده آن. دولت توسعه‌خواه نه اسیر دست سرمایه است و نه آن را موجودی شر می‌داند بلکه می‌کوشد با هدایت آن در راستای تحقق اهداف ملی بهره‌گیرد. یعنی دولت و بازار در یکسو قرار می‌گیرند.

دولت توسعه‌خواه به شکل نظام‌مند، از بازار به مثابه ابزار دگرگونی اقتصادی درازمدت و ایجاد شرایطی برای گسترده شدن رشد و برقراری سیستم‌های صنعتی استفاده می‌کند، بدون این که دولت، دارایی‌های صنعتی - تولیدی را از آن خویش سازد. بنابراین مهم‌ترین نکته یک دولت توسعه‌خواه نوع رابطه دولت - بازار در آن است. بر این اساس، اصلاح دولت و افزایش کارایی در بخش دولتی، شرط لازم حتی برای توفیق در سیاست‌های خصوصی سازی است. در واقع، وظایف دولت بعد از خصوصی سازی به مراتب سنگین‌تر می‌شود. زیرا حمایت از بخش خصوصی و هدایت سرمایه‌گذاران به سمت تخصیص بهینه منابع در فضایی رقابتی، به نحوی که همسو با منافع ملی باشد، چندان ساده نیست و نیازمند دولتی توسعه‌گرا و نهادهایی مناسب و زمینه‌های مساعد فرهنگی، اجتماعی و سیاسی است. (دردخشان، معود: نگاهی به مسائل اقتصاد ایران: ۵۳).

### مهم‌ترین عناصر مؤلفه‌های دولت توسعه‌خواه

- براساس بحث‌های مختلفی که چالمرز جانسون درباره دولت توسعه‌خواه ارائه داده است، می‌توان عناصر و مؤلفه‌های مختلف چنین دولتی را چنین برشمرد:
- اولویت بندی رشد و توسعه اقتصادی و تولید در مقابل مصرف و توزیع.
  - وجود دیوانسالاری با استعداد، منطقی و منظم و مبتنی بر شایستگی.
  - متمرکز کردن استعداد بوروکراتیک در یک نهاد راهنمای متعدد به دگرگونی صنعتی (مثلاً

ام. آی. تی. آی (MITI): در ژاپن).

- نهادمند ساختن روابط نزدیک بین نخبگان بوروکراتیک و اقتصادی بر اساس مبادله اطلاعات و تشویق همکاری در اتخاذ تصمیمات کلیدی و سیاست‌گذاری‌های بنیادی.
- جداسازی شبکه‌های سیاستی از فشارهای منافع ویژه روزانه و نقضای رشد اقتصادی.
- اجرای خط‌مشی‌های توسعه‌ای به واسطهٔ در هم آمیختن شبکه‌های صنعتی - حکومتی نهادمند و کنترل (و نه مانکیت) دولتی بر منابع کلیدی مانند سرمایه (Pei-Shan Lee).

ب) دولت توسعه‌خواه در ایران

با نظر دانست الگویی که در بالا ترسیم شد، و توجه به این‌که می‌نوان در ادامهٔ مطالعه، یک تقسیم‌بندی زمانی (۱۳۵۱ تا ۱۳۶۸، ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۶، ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴) را لحاظ کرد، بحث بر سر دولت توسعه‌خواه در جمهوری اسلامی می‌تواند، در پی پاسخ‌گویی به پرسش‌ها و تعیین مؤلفه‌های زیر باشد.

### ۱. هدف دولت در ایران

پرسش: مهم‌ترین اهداف و اولویت‌های دولت جمهوری اسلامی چه بوده است و چیست؟ آیا توسعه و صنعتی‌سازی، مهم‌ترین هدف و اولویت دولت را تشکیل می‌داده است؟ شاید مهم‌ترین مؤلفه‌های دولت جمهوری اسلامی را بتوان در این دو مورد خلاصه کرد:

۱. انقلابی بودن

۲. ایدئولوژیک بودن

جمهوری اسلامی، دولتی بود برآمده از انقلابی سیاسی - اجتماعی بر علیه استبداد داخلی و استعمار خارجی. این انقلاب بر مبنای ایدئولوژی شکل گرفته بود و تمامی اهداف خود را در قالب ایدئولوژی تعریف می‌کرد. بنابراین از یک سو جو روانی ناشی از انقلاب، و از سوی دیگر اهداف انقلاب که در چارچوب ایدئولوژی‌های چپ، لیبرالی و اسلام‌گرا شکل گرفته بود، اجازه نمی‌داد اهداف توسعه‌ای در سیاست‌های دولتی اولویت بیابد.

بحث بر سر ایدئولوژی و دولت ایدئولوژیک و رابطه آن با توسعه، در این میانه، با اهمیت می‌نماید. برای جلوگیری از اطاله کلام باید گفت که دولت جمهوری اسلامی به مثابه دولتی ایدئولوژیک، کمتر، اهداف و گرایش‌های ایدئولوژیک را فدای اهداف توسعه‌ای کرده و بدین ترتیب، ایدئولوژی اسلام - چپ‌گرایانه اصلی‌ترین اولویت‌ها را به خود اختصاص داده است. در نتیجه، در ایران، نیازهای توسعه‌ای، اهداف سیاسی و ساختارهای نهادی را تعیین نکرده است.

عزت‌الله سبحانی - عضو شورای انقلاب و رئیس سازمان برنامه و بودجه وقت - می‌گوید: «در اوایل انقلاب جو مبارزه و انقلاب و به اصطلاح امروز جو ایدئولوژیک حاکم بود. حداقل در بین مبارزان، کمتر کسی به جنبه‌های کارشناسی واقعیت‌های اقتصادی - اجتماعی و عدد و رقم توجه داشت» (احمدی اموی: اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی: ۱۰). سبحانی در ادامه تأکید می‌کند که در اول انقلاب، در شورای انقلاب اساساً بحث جدی‌ای بر سر مسائل اقتصادی صورت نمی‌گرفت (پیشین: ۱۲).

بدین ترتیب در دوره زمانی ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۸، حاکمیت ایدئولوژی بر اندیشه‌ورزی، سیاست‌گذاری و اجرا به‌طور جدی دیده می‌شود. از آن سال‌ها به این سو، ایدئولوژی انقلاب اسلامی رنگ نمی‌بازد، بلکه رنگ و بوی دیگر به خود می‌گیرد و با وجود حاکمیت یک رئیس‌جمهور پراگماتیک، چنان نفوذی دارد که کسی نمی‌تواند از شکستن دیوارهای ایدئولوژی سخن بگوید. در این دوره، هم در عرصه سیاست خارجی و هم در عرصه سیاست داخلی تحولاتی شکل گرفته است که صیعت دوران سازندگی به‌شمار می‌رود، اما خواهیم دید آنچه که مانع تحقق کامل اهداف جدی این دوره می‌شود، حاکمیت همچنان ایدئولوژی است. به عبارت دیگر در این دوره هم همچنان ساختار دولت ایدئولوژیک تداوم دارد» (بنیریه، حسین: دین‌چاهی بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران در دوره جمهوری اسلامی: ۵۱).

علاوه بر دولت، توسعه در این دوره در نظرگاه مردم و بسیاری از روشنفکران و اندیشه‌ورزان نیز اولویت ندارد. حجم کتاب‌ها و مقالاتی که در این دوره نگاشته و منتشر شده است، نشان می‌دهد که بیش از توسعه اقتصادی، اهداف ایدئولوژیک - در چارچوب

ایدئولوژی اسلام‌گرایانه، لیبرالی، و مارکستی - مدنظر اندیشه‌وران است. بنابراین انتظارات مردمی نیز اساساً در این چارچوب شکل می‌گیرد. در یک کلام در دوره سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۸، توسعه هدفی مغفول‌مانده در بنیادی‌ترین تصمیم‌گیری‌های دولتی، و اندیشه‌سازی‌های اجتماعی است.

در دوره جنگ از سال ۱۳۵۹ تا ۱۳۶۸، اوج هدف اقتصادی دولت توزیع مناسب کالاهای اساسی بود. به‌ویژه جنگ شرایطی را پدید آورده بود که انتظار نمی‌رفت دولت بتواند در راستای پیش‌برد اهداف درازمدت توسعه‌ای گام بردارد. پس از آن نیز، دولت اگرچه کوشید در دورن سازندگی و پس از آن زیربناهای اقتصادی و صنعتی لازم را پدید آورد و می‌توان گفت که کارنامه قابل قبول‌تری ارائه داد، اما همچنان به دلایل مختلف، در چنبرهٔ مجموعهٔ باورها و مناقشات سیاسی و ایدئولوژیک گرفتار آمده است.

بر این اساس، اولویت اقتصادی دولت در ایران، همواره بیش از آنکه تولید باشد، توزیع بوده است. به‌گونه‌ای که به اعتقاد دکتر بهروز زنوز، «در سال‌های بعد از انقلاب، دولت با اولویت دادن به توزیع درآمد و نادیده گرفتن اولویت رشد اقتصادی، موجبات تخصیص ناکارآمد منابع را فراهم کرده و لذا باعث اتلاف منابع شده است» (درخشن، سعود: نگاهی به مسائل اقتصاد ایران: ۵۶).

## ۲. نخبگان ایرانی

آیا نخبگان نظام جمهوری اسلامی، نخبگان توسعه‌خواه هستند و ملی‌گرایان را محور اقدامات و تصمیم‌سازی‌های خود قرار داده‌اند؟

مهم‌ترین نخبگان اداری نظام جمهوری اسلامی، با انقطاع از تجربه‌های گذشته، از مسیر شرکت در انقلابی سیاسی - اجتماعی گذشتند و به مناصب اداری - سیاسی دست یافتند. بنابراین عملاً مکانیزم‌های مدیریت علمی در دستیابی آنها به پست‌های مدیریتی رعایت نشده است. بنابراین با دیدی انتقادی، باید اعتراف کرد که متأسفانه بخش عمده‌ای از نخبگان، بهترین، گلچین‌شده‌ترین، حرفه‌ای‌ترین و با انگیزه‌ترین مدیران حاضر در کشور نبودند.

یک مشکل اساسی در ایران، فقدان مجاری و نهادهای مناسب برای تولید و بازتولید نخبگان است. از جمله این مجاری، دانشگاه‌ها و آموزش و پرورش و احزاب هستند. اما هیچ یک از آنها کارکرد خود را دست‌کم در زمینه تولید نخبگان به درستی انجام نداده‌اند. به اعتقاد دکتر علیرضا ازغندی، «نمی‌توانیم به آن معنا و مفهوم بگویم که در ایران امروز احزاب، کانون پرورش نخبگان سیاسی هستند... در جامعه ایران، وابستگی ایدئولوژیک حرف آخر را می‌زند... آن چیزی که امروز مهم است این است که نخبه نمی‌تواند خلاف باورهای دینی، نخبه سیاسی شود» (ازغندی، نخبگان سیاسی در ایران: ۱۵-۲۴).

از سوی دیگر، هنوز نظام اداری ایران موفق به طراحی مکانیزمی نشده است که بر مبنای شایسته‌سالاری، مدیران را به دستگاه اداری جذب کند و شایسته‌سالاری را چراغ راهنمای خویش قرار دهد. بر همین اساس که هنوز دولت‌های مختلف شعار شایسته‌سالاری سر می‌دهند، اما همچنان ناکام باقی مانده‌اند.

دکتر مسعود درخشان معتقد است که «دولت ما به لحاظ تاریخی محافظه‌کار است زیرا مدیران ارشد در هیأت حاکمه معمولاً در فضای رقابتی‌گزیش نشده‌اند و سلسله مراتب ارتقاء یا تنزل آنان بر اساس کارایی و منطبق با ضوابط دقیق کارشناسی نبوده است... در چنین وضعیتی، دولت، انگیزه و آمادگی لازم برای تأسیس نهادهای مناسب برای حمایت و هدایت سرمایه‌گذاران مستقل و خطرپذیر در بخش خصوصی را ندارد» (درخشان، مسعود: نگاهی به سائل اقتصاد ایران: ۶۹).

ملی‌گرایی نیز مؤلفه‌ای غایب در عملکرد، تصمیم‌گیری‌ها و تصمیم‌سازی‌های نخبگان جمهوری اسلامی است. فقدان یک ناسیونالیسم نیرومند که شهروندان و دولت را در قالب یک ملت - دولت مدرن ساز مانده می‌کند و همه را بر آن می‌دارد تا دیگر منافع (شخصی و حزبی) را فدای منافع ملی سازند، از موانع توسعه در ایران است. چنین شرایطی به فقدان احساس مسئولیت ملی می‌انجامد که توسعه را به تأخیر می‌اندازد. واقعیت نگران‌کننده در میان نخبگان ایران پس از جمهوری اسلامی این است که نخبگانی که در رأس نهادهای ریز و درشت سیاسی - تصمیم‌گیر قرار دارند، فاقد انسجام ملی‌گرایانه هستند و از اختلافات



ایدئولوژیک - جناحی رنج می‌برند. اگرچه آیت‌الله خمینی در زمان حیات خویش، با برخورداری از شخصیت کاریزماتیک و مقتدر، سرکوشید اختلالات ایدئولوژیک را کمرنگ سازد، اما با درگذشت وی، این اختلافات چنان عیان شد که امروز می‌توان هر تحول سیاسی - اقتصادی را در ایران از دریچه این ناهمسانی‌های ایدئولوژیک نگریست. بر همین اساس به نظر می‌رسد که فقدان ایدئولوژی منسجم و جهت‌گیری روشن، همه حوزه‌های سیاست‌سازی - گذاری در ایران را به نحوی نامطلوب تحت تأثیر قرار داده است، (مسلم، مهدی: دولت و سیاست جناحی در جمهوری اسلامی ایران: ۸۱).

دکتر سید احمد موثقی نیز بر این باور است که «یکی از عوامل مهم تاثیرگذار بر روند اصلاحات اقتصادی (در ایران) فقدان اجماع بین نخبگان حاکم و بلوک‌های قدرت بود. این سیاست‌ها به رهبری بلوک جدید و نوظهوری با خصلت سرمایه‌دارانه، بوروکراتیک، و تکنوکراتیک، هر دو جناح و رویکرد موسوم به چپ و راست را دچار انفعال نمود، و بسا مخالفت آنان هم روبه‌رو شد» (موثقی، سید احمد. اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی، ۳۳۴

### ۳. دیوانسالاری در ایران

آیا دیوانسالاری در ایران، یک دیوانسالاری مدرن است؟

آیا در دیوانسالاری ایران، استخدام و ارتقاء درون‌سازمانی بر مبنای شایسته‌سالاری صورت می‌پذیرد و دستمزدهای کافی و رضایت‌بخش به همه پرداخت می‌شود؟ بدین ترتیب، آیا فرمانبرداری، مسئولیت و هویت مشترک میان دیوانسالاران تقویت می‌شود؟ بنابراین، آیا اساساً دیوانسالاری در ایران، کارآمد و مؤثر است؟

در پاسخ به این پرسش‌ها، تنها به گزارش بانک جهانی اشاره می‌شود که تأکید کرده است دیوانسالاری عریض و صویل در ایران، از موانع پیشبرد اهداف توسعه‌ای است. براساس گزارش بانک جهانی، ایران جزء بروکرات‌ترین کشورهای جهان است. بر این اساس، تشریفات و اقدامات رسمی لازم برای اخذ کلیه مجوزهای لازم توسط یک کارآفرین و ثبت در کلیه مراجع ضروری برای شروع فعالیت به‌طور قانونی به‌عنوان شاخص تعداد مرحله و

تشریفات شروع کسب برای ایران ۹، استرالیا ۲ و چاد ۱۹ مرحله است که البته این ۹ مرحله در ایران ۴۸ روز زمان لازم دارد.

بانک جهانی در تازه‌ترین گزارش خود از شاخص‌های دیوانسالاری در ایران اعلام کرده است که هزینه لازم برای شروع کسب و کار در ایران ۱۱۳ دلار، تأسیس شرکت خصوصی ۴۳۸ دلار و هزینه ورشکستگی ۸ درصد دارایی شرکت ورشکسته است. بی‌تردید دیوانسالاری ناکارآمد و حجیم از مهم‌ترین شوندهای چنین وضعی است.

گزارش بانک جهانی که موانع انجام فعالیت اقتصادی در بیش از ۱۳۰ کشور را بررسی کرده، نشان می‌دهد که مقررات سهل و آسان به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه موجب ارتقای بهره‌وری است.

تعداد مرحله و تشریفات تنفیذ و اجرای قرارداد، شاخص دیگری است که در بانک جهانی مورد بررسی قرار گرفته است که عبارت است از تعداد مرحله و تشریفات الزام‌آور قانونی یا دادگاهی که تعامل بین طرفین قرارداد یا بین آنها و قاضی یا دفتر دادگاه را ایجاب می‌کند؛ که در ایران ۲۳ مرحله و ۱۵۰ روز زمان نیاز دارد و استرالیا ۱۱ مرحله و بوروندی ۶۲ مرحله دارد. بنابراین گزارش، ۵/۸ درصد از درآمد سرانه در ایران هزینه لازم جهت تنفیذ و اجرای یک قرارداد است که این رقم در ایالات متحده ۰/۴ و در ملاوی ۵۲۰/۶ درصد است.

بنابراین شاید مهم‌ترین مؤلفه‌های دیوانسالاری در ایران را بتوان در سیاهه زیر گنجانید:

• بی‌ثباتی

• پایین بودن وجدان کاری

• گرایش به رفتارهای فراقانونی و استفاده نکردن از ساز و کارهای قانونی

• بی‌نظمی مالی

• حاکمیت ملاحظات شخصی و سیاسی

• رانت‌جویی

دکتر کیومرث اشتریان نیز معتقد است که ساخت دیوانی در ایران زمینه مساعدی برای

منفی عمل کردن ابزارهای ناکارآمدی که سیستم وبری یا رهیافت مدیریت دولتی نوین ارائه می‌دهند، فراهم کرده است» (اشترینان، کیمرث: حفره‌های تاریک تصمیم‌گیری و...: ۴۴).

به اعتقاد وی، «پیچیدگی دیوانسالاری، وجود معیارهای شخصی در تصمیم‌گیری، دخالت و تصدی دولت در بسیاری از امور و در عین حال ناتوانی آن در تسلط بر همه ابعاد فنی و تخصصی آن... حفره‌ها و نقاط کوری را در نظام تصمیم‌گیری به وجود آورده که به حودی خود زمینه رانت‌جویی را با توجه به شخصی و سیاسی بودن معیارهای توزیع منزلت فراهم آورده است». این امر آشکارا شایسته‌سالاری را در نظام دیوانسالاری ایران کنار زده است (پیشین: ۴۶).

یک دیوانسالاری با چنین ویژگی‌هایی اساساً نمی‌تواند تصمیم‌ساز و برنامه‌ریز باشد و مستقل عمل کند. دکتر علی صادقی تهرانی معتقد است که «برنامه‌ای که در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی برای اقتصاد ملی تهیه و تنظیم می‌شود، باید به صورت هدف ملی درآید، لیکن روابط موجود بین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزارتخانه‌ها و مجلس چنان است که اگر هم بتوان اهداف ملی را در چارچوب برنامه‌های توسعه تعریف کرد، تحقق آن امکان‌پذیر نخواهد بود» (درخشان، مسعود: نگاهی به مسائل اقتصاد ایران: ۵۸).

بر همین اساس، اقتصاددانان بر ضرورت تجدیدنظر در ساختارهای اداری در ایران تأکید می‌ورزند.

این زمینه نامساعد، در حوزه خودسالاری دیوانسالاری نیز دیده می‌شود. دیوانسالاری در ایران آشکارا از دو سازه اساسی یک دیوانسالاری توسعه‌خواه یعنی مصونیت سیاسی و فراگیری سیاسی محروم است. این دیوانسالاری هرگز مصون از نفوذپذیری سیاسی نیست. حجم تغییر و تحولات گسترده در دیوانسالاری پس از هر انتخابات ریاست‌جمهوری آشکارا نشان‌دهنده این راستینه است. از دیگر سوی، دیوانسالاری در ایران، همه‌گروه‌های سیاسی و اجتماعی را در بر نمی‌گیرد و در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها اساساً تنها یک یا چند گروه که به لحاظ سیاسی - ایدئولوژیک همسو هستند، بیشترین نقش را ایفا می‌کنند. دیوانسالاری در سیاست‌گذاری کمترین نقش را به نسبت سیاستمداران دارد و این مسئله،

استقلال آن را که لازمه پیشبرد اهداف ملی و توسعه‌ای است، خدشه‌دار می‌سازد.

#### ۴. رابطه بخش خصوصی و دولت در ایران

آیا اهداف ملی و سیاست‌های توسعه‌ای در ایران با همکاری مشترک بخش خصوصی و دولت شکل می‌گیرد؟ آیا دولت در ایران اعتماد کافی را به بخش خصوصی دارد و بر همکاری با آن تأکید می‌ورزد و آن را تشویق می‌کند، یا بخش خصوصی را طفیلی دولت می‌داند؟ ز سوی دیگر، آیا بخش خصوصی در ایران از توانایی لازم برای مشارکت در سیاست‌گذاری‌ها و اجرای آنها برخوردار است؟ بنابراین آیا در اقتصاد ایران، دولت و بخش خصوصی هم‌کنشی متقابلی با یکدیگر دارند؟

متأسفانه در ایران، فعالیت بخش خصوصی تحت تأثیر روابط خصومت‌آمیز بازار و دولت است و به‌کندی توسعه می‌یابد. در مقابل، شرکت‌های دولتی در عین عملکرد عمدتاً ضعیفی که دارند، مصرف‌کننده مهم منابع مالی دولت هستند. بر همین اساس، استراتژی‌ها و سیاست‌های ملی بر اساس ائتلاف و مشورت‌های گسترده دولت و بخش خصوصی شکل نمی‌گیرد و توافق‌های سیاسی - سازمانی مشخصی بین این دو وجود ندارد. این امر در پیوند مستقیم با تلاش دولت برای مالکیت مستقیم بر ابزارها و دارایی‌های تولیدی قرار دارد. بنابراین دولت در ایران نقش محدودکننده سرمایه را ایفا می‌کند و نه هدایت‌کننده آن را.

در ایران پس از انقلاب ۱۳۵۷، بسیاری از بزرگ‌ترین مؤسسات و نهادهای اقتصادی در پی قانون ملی کردن، تحت مالکیت دولت در آمد و بسیاری از سرمایه‌های خصوصی یا به دولتی تبدیل شد و یا از ایران گریخت بر این اساس سرمایه و قدرت مالی کارفرمایان بخش خصوصی نیز کاهش بسیار یافت.

در ایران، بخش خصوصی کوچک و ناتوانی وجود دارد که به‌شدت از نظر مالی و حقوقی وابسته به دولت است. دولت در ایران با تسلط بر مهم‌ترین منابع درآمدی - از جمله نفت - وظیفه توزیع ثروت و ارزش را بر عهده دارد. بر این اساس «بخش خصوصی نیز در تأمین ارزش مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری چشم‌امید به منابع ارزی دولت دارد؛ بدین سبب بسیاری از

سرمایه‌گذاران در بخش خصوصی همواره کوشیده‌اند به نحو متقاضی به کانون‌های قدرت در دولت نزدیک‌تر شوند تا از امتیازات ویژه‌ای برای سودجویی بیشتر از دلارهای نفتی برخوردار شوند. نتیجه چنین ساز و کاری آن است که بازارهای رقابتی در بسیاری از بخش‌های اقتصادی به شدت تضعیف و در مواردی موضوعاً مستثنی شود و زمینه شکوفایی در بازارهای سرمایه و پول از بین برود و عقلانیت اقتصادی در تصمیم‌گیری‌ها جای خود را به فسادهای اداری و مالی بدهد و کارایی در تولید به شدت کاهش یابد (درخشان، مسعود: نگاهی به مسائل اقتصاد ایران: ۲۲).

بنابراین بخش خصوصی در ایران چندان پایه ضعیف، ناتوان و وابسته است که نمی‌تواند نقش لازم را در تعیین، و پیشبرد اهداف توسعه‌ای ایفا کند. بدین ترتیب ما شاهد شخصی‌سازی منابع دولتی و نه خصوصی‌سازی آن برده‌ایم. به گونه‌ای که عمده شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی، همچنان به‌طور مستقیم و غیر مستقیم زیر تسلط دولت هستند و دایره محدودی از دولتیان آنها را اداره می‌کنند. بدین ترتیب می‌توان گفت که دولت در ایران، بر خلاف رویه دولت توسعه‌خواه، همواره نه ناظر و داور دعوای، بلکه خود، یک طرف دعوا بود، است.

##### ۵. مداخله‌گرایی دولت در اقتصاد در دولت جمهوری اسلامی

مداخله‌گرایی دولت پیوندی مستقیم با بخش خصوصی و مالکیت دولتی دارد. دولت در ایران، بزرگ‌ترین مالک منابع تولیدی و سرمایه‌ای است. نه تنها دولت، در عمل، به دلیل تسلط بر منابع نفتی - که اصلی‌ترین منبع تولید سرمایه در ایران است - بزرگ‌ترین مالک به‌شمار می‌رود، بلکه به لحاظ نظری نیز، بنیادی‌ترین مراجع قانونی جمهوری اسلامی نیز بر ملی بودن منابع و اولویت بخش دولتی، تأکید کرده است. اصل ۴۴ قانون اساسی عملاً تمامی منابع صنایع بزرگ را زیر مالکیت دولت درمی‌آورد. در نتیجه، قانون اساسی جمهوری اسلامی استون فقرات اقتصاد را به ترتیب، بخش دولتی و بخش تعاونی ذکر می‌کند و بخش خصوصی را در صورتی مشروع می‌داند که مکمل دو بخش یادشده و برخوردار از سایر شرایط مندرج

در این قانون باشد: (رزاقی، ابراهیم: آشنایی با اقتصاد ایران: ۶۰).

بنابراین فعالیت بخش خصوصی در ایران اساساً موانع نظری جدی نیر روبه‌رو بوده است. به همین دلیل، در دوره‌ای هم که به فعالیت بخش خصوصی توجه شد و دولت کوشید برخی از صنایع و خدمات را به بخش خصوصی واگذر کند، اشتباهات صورت گرفته در این مسیر، ناکامی بخش خصوصی را رقم زده است تا همچنان تمایل به فعالیت بخش خصوصی اندک و دامنه‌های بی‌اعتمادی به آن گسترده باشد.

به همین دلیل در ایران، بخش خصوصی چندان معنایی نیافته است که دولت در مقام هدایت آن در راستای منافع ملی برآید.

از سوی دیگر، برنامه‌ریزی - دومین ابزار دولت، پس از بودجه، برای تأثیرگذاری بر اقتصاد - تا مدت‌ها مورد توجه قرار نگرفته بود. برنامه اول توسعه کشور در سال ۱۳۶۸ اجرا شد. پس از آن هم سه برنامه دیگر، تدوین و اجرا شده است. اما واقعیت این است که نتایج این تلاش‌ها در قیاس با حجم کار و مهم‌تر از آن، در قیاس با توقعات ایجاد شده به هیچ وجه متناسب نیست. به علاوه: هزینه‌های دولت حجیم در ایران آن قدر بالاست که دولت در تدوین سیاست‌های اقتصادی بیشتر به اداره امور خود می‌نگرد تا توسعه اقتصادی. بر این اساس، فقدان یک دولت برنامه‌ریز و هدایت‌گر - و نه مالک - و در نتیجه فقدان مجموعه سیاست‌های اقتصادی سنجیده، از مهم‌ترین مشکلات و موانع توسعه در ایران به‌شمار می‌رود.

در واقع می‌توان با دکتر حسین عظیمی هم‌داستان شد که معتقد بود «روزمرگی سیاست‌گذاری، یکی از ویژگی‌های اقتصاد ماست. (عظیمی: حسین: ایران امروز در آینهٔ مباحث توسعه: ۲۰).

اگرچه محور اصلی هر چهار برنامه‌ای که تاکنون در ایران به اجرا درآمده و می‌آید، خوداتکایی و محدودیت وابستگی و اصلاح ساختار تولیدی و تولید کالاهای سرمایه‌ای، کاهش واردات و افزایش صادرات بوده است، اما فقدان یک هدف و برنامه کلان و ناکامی در اجرای برنامه‌های تعیین شده به دلایل بیشتر سیاسی، اقتصاد ایران را گرفتار بی‌برنامه‌گی کرده است.

### ج) نتیجه‌گیری

این تحقیق با پیش فرض این‌که دولت در ایران خود، هم مهم‌ترین مانع توسعه است و هم اصلی‌ترین ابزار رفع موانع توسعه‌ای، تأکید می‌کند که مهم‌ترین موانع توسعه را در ایران می‌توان با الگوبرداری از ایده دولت توسعه‌خواه، در حوزه‌های زیر مطالعه کرد:

- اولویت نداشتن اهداف توسعه‌ای از ابعاد اندیشه‌ای و ساختاری برای دولت و در نتیجه سیاست‌گذاری‌های نادرست.

- مالکیت گسترده دولتی و عملکرد دولت در مقام یک بازیگر و نه بازیگر.

- فقدان نخبگان توسعه‌خواه، آموزش دیده، حرفه‌ای و ملی‌گرا.

- دیوانسالاری سنتی، رانتی، قانون‌گریز و رابطه‌سالار.

- ناتوانی دیوانسالاری در حفظ استقلال خود در برابر گروه‌های منفعتی و نیز ناتوانی در فراگیری گروه‌های مختلف اجتماعی - اقتصادی (وجود دولت جناحی).

- فقدان بخش خصوصی توانمند و روابط مناسب توسعه - محور و اعتماد - مبنا میان بخش خصوصی و دولت.

## منابع

۱. احمدی امیری، بهمن، اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی، چاپ اول، تهران: گام نو، ۱۳۸۲.
۲. ناصرزاده، هوشنگ، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، تهران: چاپخانه خورشید ۱۳۷۸.
۳. موسوی، میرحسین، شش گفتار درباره امام، انقلاب، جامعه، جنگ، اقتصاد و فرهنگ، چاپ اول، تهران: نشر نی، ۱۳۷۳.
۴. بشیری، حسین، دیباچه‌ای بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران دوره جمهوری اسلامی، چاپ اول، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۸۱.
۵. ازغندی، دکتر علیرضا، تنبلیگان سیاسی در ایران، تهران: مرکز بازشناسی ایران و اسلام، ۱۳۸۰.
۶. بازرگان، مهندس مهدی، انقلاب ایران در دو حرکت، چاپ پنجم، تهران: ناشر نویسنده، ۱۳۶۳.
۷. لف ویج، آدریان، دموکراسی و توسعه، ترجمه احد علیقلیان و افشین خاکباز، چاپ اول، تهران: نشر طرح نو، ۱۳۷۸.
۸. درخشان، سعید و مهرآرا، محسن، نگاهی به مدل اقتصاد ایران و راهکارهای آن (مجموعه سخنرانی‌ها)، چاپ اول: ۱۳۸۳، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۹. عظیمی، دکتر حسین، ایران امروز در آینه مباحث توسعه، چاپ اول تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۷۸.
۱۰. رزاقی، ابراهیم، آشنایی با اقتصاد ایران، چاپ پنجم، تهران: نشر نی، ۱۳۸۴.
۱۱. لسناف، مایکل ایچ، فیلسوفان سیاسی معاصر، ترجمه خشایار دیهیمی، چاپ اول، تهران: نشر کوچک، ۱۳۷۷.
۱۲. مل لثود، تاس. ایچ، برنامه‌ریزی در ایران، ترجمه علی‌اعظم محمدیگی، چاپ دوم، تهران: نشر نی، ۱۳۸۰.
۱۳. ابوانز، پیر، توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه عباس زندی‌باف و عباس مخیر، چاپ دوم، تهران: طرح نو، ۱۳۸۲.
۱۴. اشتریان، کیومرث، «حفره‌های تاریک تصمیم‌گیری و ریشه‌های رات‌جویی از دیدگاه‌های ساخت دیوانی در ایران»، در: فصلنامه فرهنگ اندیشه، شماره ۱۱، پاییز ۱۳۸۳، صص ۵۱-۳۹.
۱۵. فرهنگ اندیشه، شماره ۱۰، تابستان ۱۳۸۳.
۱۶. مجموعه مقاله‌های همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران، چاپ اول، تهران: مؤسسه عالی



۱۷. موثقی، سید احمد، اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۱۶، مسلم، مهدی، دولت و سیاست جناحی در جمهوری اسلامی ایران، در: فصلنامه گفتگو، شماره ۴۵، بهمن ۱۳۸۴، عنوان اصلی مقاله:
- Mehdi Moskern, The state and Factional Politics in the Islamic Republic of Iran, in Eric Hooglund ed. Twenty Years of Islamic Revolution, Political and social Transition in Iran Since 1979, Syracuse University Press, Syracuse, New York, PP. 19-35).
17. Sheila Bunwiree, State-Society relations: Re-engineering the Mauritian Social Contract. CODESRIA General Assembly Conference, December 2005. Maputo, Mozambique.
18. Kiko Hirata Whither the Developmental State? The Growing Role of NGOs in Japanese Aid Policy Making, Journal of Comparative Policy Analysis, vol4, no.3, 2002.
19. Siddon, David, Belton-Jones Tim. "The Political determinants of Economic Flexibility, with special reference to the East Asian NICs". in Killick Tony (ed.) The Flexible Economy: Causes and Consequences of the adaptability of national economies. London and New York: Routledge, 1995.
20. Aniya Kumar Bagchi, The Developmental State in History and in the Twentieth Century, New Delhi, Regency, 2004, vii.
21. Pei-Shan Lee, Democratization and the Demise of the Developmental State, Paper Prepared for presentation at the Conference of Challenges to Taiwan's Democracy in the Post-Hegemonic Era. Co-Sponsored by Hoover Institution, Stanford University and Institute for National Policy Research, June 7-8, 2002, Taipei.