

دوفصلنامه جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه، سال پنجم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۵، صفحات ۱۴۵-۱۱۵

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۰۸/۰۳

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۵/۰۲/۲۹

تحول نقش دولت در صنعتی شدن: بررسی تطبیقی - تاریخی ایران و مالزی

محمد فاضلی^۱

معصومه محمودیان^۲

چکیده

مقاله حاضر، تفاوت‌های موجود در پیامدهای حاصل از مداخله دولت در توسعه صنعتی در دو کشور ایران و مالزی را مورد بررسی قرار می‌دهد. تاریخ استقلال مالزی از نظر زمانی با انقلاب ایران فاصله زیادی ندارد، اما توسعه صنعتی دو کشور بسیار متفاوت است. این مقاله تفاوت‌های دو کشور در توسعه صنعتی را با توجه به قابلیت‌های حکمرانی خوب و سیر تکوین این قابلیت‌ها در بستر دو جامعه مطالعه کرده و نقش تأثیر میراث نهادی بر ظرفیت خطمشی‌گذاری، ظرفیت اجرا و ظرفیت دولت را نشان می‌دهد. نفتی بودن دولت در ایران و مستعمره بودن مالزی بر کیفیت میراث نهادی مؤثر بوده است. روش تحقیق، تطبیقی-تاریخی با رویکرد نهادی است که موردهای ایران و مالزی را در دو سطح، درون‌سیستمی با استفاده از روایت تاریخی، و بین‌سیستمی با استفاده از تحلیل وابستگی به مسیر، بررسی می‌کند. تأکید پژوهش بیشتر بر تحولات دهه ۸۰ میلادی در دو کشور است، اما شروع جدی فرایند صنعتی شدن در دو کشور مدنظر قرار گرفته است. این فرایند در مالزی پس از استقلال (۱۹۵۸) و در ایران در دوران پهلوی (رضاشاه، دهه ۴۰ میلادی) آغاز شده است. این پژوهش سازوکارهایی را نشان می‌دهد که طی آن، مداخله موفقیت‌آمیز دولت در توسعه صنعتی تحت تأثیر کیفیت حکمرانی و در تعامل با بسترهای اجتماعی صورت گرفته است.

واژگان کلیدی: ظرفیت دولت، ظرفیت خطمشی‌گذاری، ظرفیت اجرا، رویکرد نهادی، توسعه صنعتی، ایران، مالزی.

Email:mofazeli@sbu.ac.ir

۱- استادیار گروه علوم اجتماعی دانشگاه شهیدبهبشتی.

۲- دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی گرایش بررسی مسائل اجتماعی ایران؛ دانشگاه مازندران.

Email:mahmoudian.88@gmail.com

مقدمه

کشورهای شرق آسیا که در گزارش بانک جهانی در تابستان ۱۹۹۳، نتیجه عملکردشان «معجزه شرق آسیا» نامیده شد از بین کشورهایایی که با زمینه‌های اجتماعی متفاوت از غرب فرایند صنعتی‌شدن را آغاز کردند، موفق‌ترین نمونه‌های جهان هستند. گزارش بانک جهانی «هشت اقتصاد را به‌عنوان اقتصادهای آسیایی با عملکرد بالا^۱ مشخص کرد که عبارتند از: ژاپن، چهار اقتصاد شمال شرقی آسیا شامل جمهوری کره، تایوان (چین)، سنگاپور، هنگ کنگ و سه اقتصاد جنوب شرق آسیا یعنی مالزی، تایلند و اندونزی» (جومو^۲، ۲۰۰۱: ۴۶۱). از بین کشورهای فوق «مالزی از سال‌های ۱۹۹۰ تا بحران ۱۹۹۷ رشد مداوم و پرتوانی را تجربه کرد. رشد تولید به‌طور متوسط، ۸/۵ درصد در سال و نرخ بیکاری کمتر از سه درصد بود» (اس وود^۳، ۲۰۰۵: ۱۶). برنامه صنعتی‌شدن مالزی به‌طور جدی پس از استقلال این کشور در سال ۱۹۵۷م/۱۳۳۶ش آغاز شد و پنج دهه از آن می‌گذرد. مالزی در این مدت، علی‌رغم از پشت سر گذاشتن بحران اقتصادی میانه دهه ۱۹۹۰، از یک اقتصاد مبتنی بر کشاورزی، به یکی از نمونه‌های موفق تبدیل شد که در مسیر توسعه اقتصاد دانش‌بنیان حرکت می‌کند.

چهار دهه از انقلاب اسلامی ایران نیز می‌گذرد، اما علی‌رغم اجرا شدن پنج برنامه توسعه، مقایسه شاخص سهم صادرات صنعتی از کل صادرات در اقتصادهای شرق آسیا و ایران، نشان می‌دهد که شکاف عمیقی میان صنعتی‌شدن ایران و کشورهای شرق آسیا وجود دارد. چنان که «این شاخص در دهه ۱۹۹۰ در شرق آسیا ۷۲/۳ درصد اما در ایران، ۶/۷ درصد بوده است» (نیلی و همکاران، ۱۳۸۲: ۶۳). مسأله این است که چه چیز سبب شده دست‌آورد تلاش برای صنعتی‌شدن در ایران و مالزی در بازه زمانی تقریباً یکسان تا این حد متفاوت باشد؟

نقش دولت در توسعه همواره یکی از موضوعات مورد مناقشه بوده است. بررسی نقش

1- High-Performing Asian Economies (HPAE)

2- Jomo, K.S.

3- S.Wood, Randall

دولت، به معنای بررسی ساختار دولت به عنوان نهادی است که سیاست‌گذاری، تنظیم و اجرای تصمیمات گرفته شده برای پیشبرد اهداف توسعه‌ای را بر عهده دارد. چه چیزی سبب می‌شود که دولتی بتواند قابلیت‌هایش را در ایجاد برون‌دادهای درخور و شایسته ارتقاء دهد؟ اتخاذ تصمیمات مناسب، توانمندی در اجرا، یا قدرت تنظیم‌کنندگی روابط و شبکه‌سازی بین کنشگران تأثیرگذار بر موفقیت پروژه توسعه؟ نکته مهم مورد بررسی اندیشمندان اجتماعی و اقتصادی از دهه ۱۹۹۰ این بود که ایجاد برون‌دادهای شایسته، نیاز به شرایط ساختاری و نهادی مناسب دارد تا دولت‌ها را قادر به ارائه حکمرانی خوب نماید. قابلیت که خود طی فرایندی تاریخی و تحت تأثیر زمینه‌های اجتماعی شکل می‌گیرد.

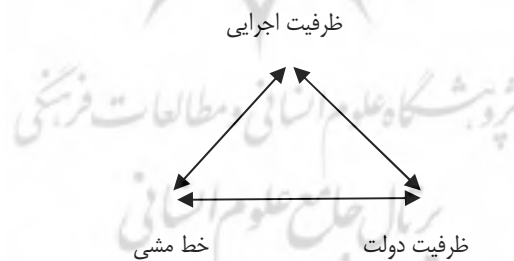
ما در ادامه مقاله، پس از ترسیم چارچوب نظری و شرح روش تحلیل، ابتدا هر یک از موردها را در سطح درون‌سیستمی به عنوان شاکله‌هایی مجزا در نظر گرفته و فرایند توسعه صنعتی و نقش دولت‌ها در هر کدام را تشریح خواهیم کرد و پس از آن با مقایسه بین سیستمی، چرایی بروز پیامدهای متفاوت ناشی از دخالت دولت‌ها را با توجه به متغیرهای مربوط به حکمرانی خوب مقایسه می‌کنیم.

چارچوب نظری

بررسی دولت به عنوان یک نهاد، ارائه تعریفی کلی و فراگیر از آن را الزامی می‌کند. «نهادهای قیودی هستند وضع شده از جانب نوع بشر که روابط متقابل انسان‌ها با یکدیگر را شکل می‌دهند. در نتیجه نهادهای سبب ساختارمندشدن انگیزه‌های نهفته در مبادلات بشری می‌شوند، چه این مبادلات سیاسی باشند، چه اقتصادی و چه اجتماعی» (نورث، ۱۳۸۵ : ۱۹). از نگاه نهادگرایان «نظم‌های نهادی مستحکم و اطمینان‌بخش، مانع از ساده بودن اولین انتخاب متفاوت می‌شود» (لکورز^۱، ۲۰۰۵ : ۹) بنابراین «جستجو به دنبال کارگزاران اجتماعی و فرایندهای سیاسی که ظرفیت ایجاد تغییرات نهادی را دارند» (اونز، ۱۳۸۵) برای تئوری توسعه بسیار مهم است. نهادگرایان در تحلیل نهادی بر تأثیر ساختارها بر پیامدها تمرکز کرده و «نوعاً تحقیق خود را با تمرکز بر تفاوت موجود در برون‌دادهای درونی زمان یا فضا

آغاز کرده و برای توضیح این تفاوت‌ها به تفاوت بین چارچوب‌های نهادی توجه می‌نمایند» (لکورز، ۲۰۰۵: ۱۵). البته در این دیدگاه دولت یک نهاد یکپارچه نیست بلکه «درهم آمیخته‌ای از روابط راهبردی متقابل است» (چونگ^۱، ۲۰۰۵: ۲۲۷) و نتیجه حاصل از این روابط در طول زمان، قابلیت‌های دولت برای حکمرانی خوب را شکل می‌دهد.

حکمرانی خوب از سال‌های ۱۹۹۰ به‌عنوان یکی از الزامات توسعه شناخته شد. اما دولت توانمند در ارائه حکمرانی خوب حائز چه توانمندی‌هایی است؟ پینتر و پیر، قابلیت دولت برای حکمرانی خوب را تحت تأثیر سه نوع ظرفیت می‌دانند: ظرفیت دولت، ظرفیت خط‌مشی، و ظرفیت اجرا. «ظرفیت اجرا، به مدیریت مؤثر و باکفایت منابع انسانی و فیزیکی مورد نیاز برای تولید و ارائه برون‌دادهای مورد نظر دولت مرتبط است. در حالی که ظرفیت دولت، سنجه‌ای از توانایی دولت برای بسیج کردن حمایت اجتماعی و اقتصادی، و جلب رضایت برای دستیابی به اهداف عمومی است. ظرفیت خط‌مشی نیز توانایی نظم بخشیدن به منابع ضروری است» (پینتر و پیر^۲، ۲۰۰۵: ۲). ظرفیت دولت، حاصل جمع ظرفیت خط‌مشی و ظرفیت اجرا نیست «بلکه بخش جدایی از حکمرانی است. در همان حال به درجاتی، هر کدام از این ظرفیت‌ها به دیگری وابسته‌اند. این ارتباط، در شکل (۱)، در مثلث ظرفیت قابل نمایش است» (همان: ۳).



شکل شماره ۱: مثلث ظرفیت، (پینتر و پیر، ۲۰۰۵: ۳)

1- Cheung, B.L.

2- Pointer, Martin & Pierre, Jon.

تعریف مفاهیم

ظرفیت خطمشی. خطمشی‌های عمومی قواعد بسیار مهمی هستند که بر تعاملات افراد و سازمان‌های اجتماعی حاکم هستند. بنابراین خطمشی‌ها از این جهت که قواعد تنظیم تعاملات هستند، نهاد به حساب می‌آیند (پیرسون، ۱۳۹۳). لازمه بررسی تحولات ظرفیت خطمشی توجه به چیزی است که پیرسون آن را ایده زمینه می‌نامد. منظور از ایده زمینه، توجه به بسترهای زمانی و مکانی فرایند شکل‌گیری و تحول نهاد خطمشی است. به عقیده پینتر و پیر، شیوه ایجاد و استمرار ظرفیت خطمشی «به ماهیت مبادله بین دولت و جامعه مربوط می‌شود. ظرفیت دولت در بعد خطمشی‌گذاری، نتیجه خلق نهادهایی است که ناگزیر نیستند علائق سیاسی محدود و تنگ‌نظرانه‌ای را عملی کنند» (پینتر و پیر، ۲۰۰۵: ۱۰). خطمشی‌ها با طراحی نمودن اهداف و اولویت‌ها، عاملی کلیدی در ارتباط بین دولت و بازیگران خارج از آن محسوب می‌شوند و می‌توانند برون‌داد حاصل از تبادل بین بخش‌های دولتی-خصوصی باشند. ماهیت بازیگران خارج از دولت به شدت بر خطمشی‌ها تأثیرگذار است و «حدی که مشخص می‌کند سیاست‌گذاری عمومی در یک مدل حکمرانی، بازتاب منافع حکومتی بزرگ‌تر است یا اسیر ائتلاف‌های اجتماعی مسلط» (همان: ۱۳) موضوع مهمی است.

به عقیده چونگ، مهم‌ترین برون‌دادهای دولت مدرن در شکل خطمشی‌های آن تجلی می‌یابد و نتایجی که عملاً کسب شده، نشان‌دهنده قابلیت دولت است. اما «خطمشی دولت را نمی‌توان جدای از ظرفیت دولت برای پشتیبانی از خطمشی‌ها و پذیرش معیارهای عملکردی، و همچنین ظرفیت دولت برای به کار بستن خطمشی از طریق بروکراسی، و پیوندهای محکم با جامعه، اقتصاد و نخبگان سیاسی شناسایی کرد» (چونگ، ۲۰۰۵: ۲۲۶). بنابراین برای تبیین تفاوت‌ها در ظرفیت خطمشی، ناچار به بررسی زمینه‌های ساختاری و شرایط نهادی تأثیرگذار بر ظرفیت خطمشی هستیم. زیرا «تاکارآمدی خطمشی در دیدگاه نهادی، نتیجه ضعف ساختاری، تنش‌ها، و ناهماهنگی‌ها در نظام حکومتی است» (پینتر و پیر، ۲۰۰۵: ۱۰).

برخی متغیرهای محیطی از جمله «جهانی‌شدن، تغییر دیدگاه‌ها، فناوری، و تغییر الگوهای نهادی. چالش‌های خارجی نیز بر ظرفیت خط‌مشی منطقه‌ای (محلی) به صورت غیرمستقیم و محتوایی تأثیر می‌گذارد» (پیترز^۱، ۲۰۰۵: ۸۵ و ۸۶). جهانی‌شدن، رابطه بین جامعه و محیط اقتصادی‌اش را تحت تأثیر قرار داده و باید توجه داشت که «شکل‌های جدید حکمرانی، در ارتباط متقابل بین دولت‌ها، با ساختارها و کنشگران فراملی صورت‌بندی شده است» (پیترز و پیر، ۲۰۰۵: ۲۵۹).

ظرفیت دولت. دولت‌گرایان و نئومارکسیست‌ها چون «ظرفیت دولت را با استقلال و دستیابی موفقیت‌آمیز به هدف یکسان می‌گیرند و آن را معادل عمل مستقل از نیروهای اجتماعی می‌دانند، قوی‌ترین دولت‌ها راه دولت‌هایی می‌دانند که حق اعمال قدرت آنها بر جامعه مدنی گسترده است، قدرت و منابع در قوه مجریه کاملاً متمرکز شده، و دولت شباهت به یک کنشگر عقلانی یکدست دارد» (کارل، ۱۳۸۸: ۸۳)، اما جوئل میگدال «به رابطه بین دولت و جامعه توجه نشان داده است. این که آیا دولت‌ها قوی یا ضعیف از کار در می‌آیند بستگی به توزیع کنترل اجتماعی در جامعه دارد» (لفت‌ویچ، ۱۳۸۵: ۱۵۷). او برای یک دولت قوی، ظرفیت انجام چهار وظیفه «نفوذ کردن در جامعه، تنظیم روابط اجتماعی، استحصال منابع، و تخصیص منابع در راه‌های از پیش برنامه‌ریزی شده» (چونگ، ۲۰۰۵: ۲۲۷) را لازم می‌داند. با این که تناظر یک به یک میان دولت قوی و دولت با ظرفیت وجود ندارد «اما باید دو شرط آخر میگدال را برای دولت قوی، یعنی کسب منابع از جامعه و توانایی تخصیص منابع کسب شده در جهات معین - غالباً آن جهاتی مدنظر است که سبب افزایش توان اقتصادی جامعه و بهبود شرایط زندگی مردم می‌شود - از شروط دولت با ظرفیت دانست» (فاضلی، ۱۳۸۹: ۱۱۷).

باید به این نکته توجه داشت که «ظرفیت را از جنبه نظری نمی‌توان با توانایی دولت در رسیدن به هدفی که در یک لحظه معین برای خودش تعیین می‌کند مساوی گرفت. هر دولتی می‌تواند به اثبات برساند که در اجرای اهداف معین از طریق یک فرایند تصمیم‌گیری شدیداً ناکاراً اثربخشی دارد» (کارل، ۱۳۸۸: ۸۴)، در حالی که «دولت با ظرفیت در تعادل

1- Peters, Guy

میان نهادهای سیاست‌ساز، ساختار بروکراتیک مجری تصمیمات، و نیروهای برآمده از جامعه مدنی بروز می‌کند» (فاضلی، ۱۳۸۹: ۱۱۸). دولت با ظرفیت باید دارای قدرت زیرساختی باشد. در این باره ارجاع به ایده مایکل مان راهگشاست. «به نظر مان، قدرت استبدادی توانایی مجموعه‌ای از کنش‌هاست که نخبگان بدون آن که مذاکره نهادینه شده‌ای با جامعه داشته باشند بدان‌ها اقدام می‌کنند. اما قدرت زیرساختی، قدرت دولت برای نفوذ در جامعه مدنی و اجرای تصمیمات در درون جامعه است، تصمیماتی که با مشاوره نهادینه شده و ساختارمند جامعه مدنی اتخاذ شده‌اند» (اونز، ۲۰۰۷: ۳۹). پس می‌توان گفت ظرفیت دولت، به ارتباط دولت و نیروهای خارج از آن وابسته است. وجه جامعه‌شناختی تحول اقتصادی یا توسعه‌بخشی، به‌طور مشخص در این حوزه مطرح می‌شود.

ظرفیت/اجرا. تفاوت در سازمان درونی دولت‌ها و روابطشان با جامعه سبب می‌شود که درجات مختلفی از ظرفیت توسعه ایجاد شود. دستاوردهای دولت از دخالت در فرایند توسعه، چه در شکل تحول اقتصادی و چه در شکل توسعه صنعتی، توسط «چگونگی به‌کارگیری ظرفیت‌ها از سوی دولت، چگونگی نقش‌هایی که دولت ایفا می‌کند، و چگونگی واکنش هم‌تایان بالقوه دولت در بخش خصوصی» (اونز، ۱۳۸۲: ۱۳۵) حاصل می‌شود. این چگونگی‌ها، حکمرانی خوب را به ظرفیت اجرایی دولت مربوط می‌سازد.

نورث اعتقاد دارد «سازوکارهای اجرا و شیوه اجرا از جمله عواملی هستند که هم ساختارهای انگیزشی واقعی و هم تلقی‌ای که از نتایج سیاست‌ها وجود دارد» (نورث، ۱۳۸۵: ۱۶۱) را تحت تأثیر قرار می‌دهند و در کسب نتایج متفاوت از مجموعه‌ای یکسان از قوانین یا تغییرات، نقش اساسی دارند. نهادها و به‌ویژه نهادهای اجرایی از طریق تاثیرگذاری بر هزینه‌های تولید و مبادله وارد عملکرد اقتصادی می‌شوند. به‌عبارت دیگر می‌توان گفت هزینه‌هایی را که به‌دلیل نقص در اجرا به طرفین قرارداد تحمیل می‌شود، باید از سود خالص معاملات و قراردادهای کم کرد. بحث این است که ناکامی‌های دولت در اجرا را می‌توان به صورت ساختاری دید، زیرا «اجرای سیاست‌گذاری‌ها مستلزم توافق پیچیده‌ای میان بازیگران سازمان‌های عمومی و خصوصی است» (پیترز، ۱۳۸۶: ۱۶۵). بخشی از این توافقات از طریق قواعد رسمی نهادی و به‌طور مشخص، از طریق انواع قراردادهای (مشارکت، حمایت و...)

صورت می‌گیرد و «ساختار نظام اجرا و کثرت و شدت نقص‌های آن نقش عمده‌ای در تعیین هزینه‌های معاملاتی و شکل قراردادها ایفا می‌کند» (نورث، ۱۳۸۵: ۹۵). اجرا نوعاً ناقص انجام می‌شود و یکی از دلایل این نقصان به کارگزاران اجرا برمی‌گردد، زیرا «اجرا را کارگزاری بر عهده دارند که تا مطلوبیت آنها بر نتایج اجرا تأثیر می‌گذارد» (نورث، ۱۳۸۵: ۹۶). آن چیزی که طرفین مبادله را به پرداخت هزینه‌های معامله و پیروی از مفاد آن وادار می‌سازد، اطمینان از فایده‌مندی مبادله است. «مطمئناً سود حاصل باید آنقدر ارزش داشته باشد تا طرفین مبادله برای دستیابی به آن، راه‌حل‌های مبتنی بر تعاون را ابداع کنند» (نورث، ۱۳۸۵: ۹۶). بنابراین تفاوت در سازوکارها، شیوه‌ها، کارآمدی، و هزینه‌های اجرا، نقش مهمی در دسترسی دولت‌ها به اهداف‌شان در سیاست‌های هدف‌گذاری شده و ظرفیت‌شان در استحصال منابع، و نفوذ در جامعه دارد.

دولت‌های نفتی. از دیدگاه کارل، وابستگی به یک پایه درآمدی خاص، «دولت، به‌ویژه حدود اختیارات قانونی، به معنای دامنه یا درجه مداخله در اقتصاد، و اقتدار آن به معنی توانایی نفوذ و رخنه در جامعه و هدایت مؤثر جهت تغییر را کاملاً طبقه‌بندی می‌کند. این موضوع تأثیرات خاص خود را بر مقیاس دولت، درجه تمرکزگرایی و تمرکززدایی، انسجام اداری، نوع سازمان‌های برگزیده شده، الگوهای سیاست‌گذاری و حتی تصاویر سمبولیک آن می‌گذارد» (کارل، ۱۳۸۸: ۴۰). از آنجا که درآمد نفت در اختیار دولت است، تصمیمات اساسی درباره تخصیص، از طریق حوزه سیاست و نه تعامل دولت با گروه‌های خارج از خود اتخاذ می‌شود. خرج کردن، تبدیل به رویه‌ای برای حفظ نظم سیاسی شده و «دولت اقتدار خود را برای نفوذ در جامعه، به‌منظور تغییر رفتار فعالان، شکل‌دهی و اجرای سیاست‌های جامع و مستقلاً تعیین شده و قرار دادن مسائل هدفمند فراتر از کشمکش‌های سیاسی از کف می‌دهد» (همان: ۱۰۵). این الگوی تخصیص منابع، بخش خصوصی، طبقه متوسط و نیروی کار وابسته‌ای به‌وجود می‌آورد که «فلسفه وجودی‌شان حفظ وضع موجود است. حتی اگر در میان خود برای کسب منافع بیشتر بجنگند» (همان: ۶۹).

استعمار. اوزن به نقش استعمار در شکل‌گیری و تحول نهادی کشورها اشاره دارد و معتقد است «وقتی جایی مقادیر زیادی از منابع (ذخایر مصرفی، یا زمین برای محصولات) که

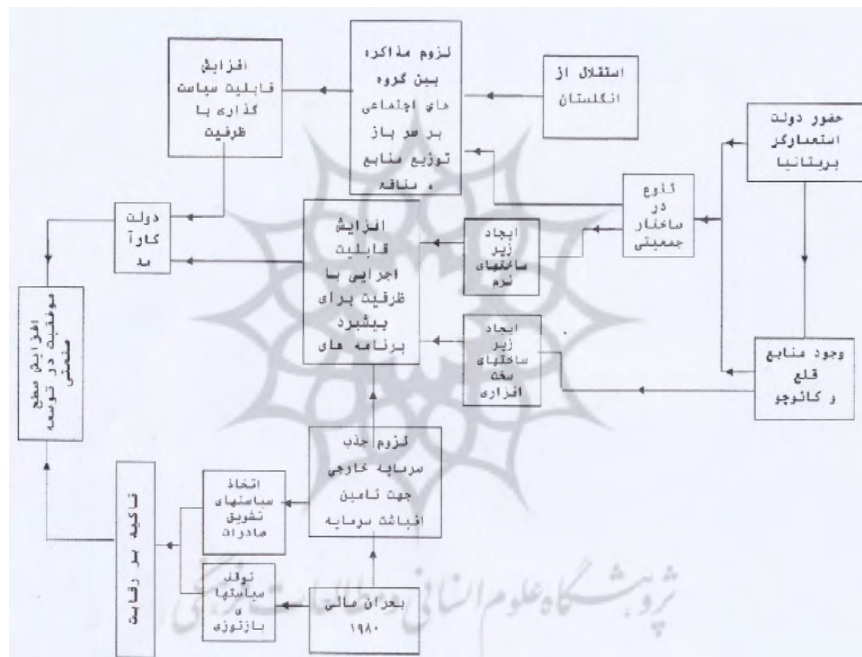
تقاضای زیادی در بازارهای جهانی دارند)، و جمعیت بومی زیادی برای بهره‌برداری وجود دارد، استعمارگران نهادهای استخراجی را خلق می‌کنند. در جایی که مهاجران خارجی، به سختی برای ماندن مجبور به تلاش هستند، نهادهای مالکیت خصوصی رواج می‌یابد» (اونز^۱، ۲۰۰۷: ۳۹). مالزی هم صاحب منابع طبیعی قابل توجهی بوده و هم استعمار به دلیل کمبود نیروی انسانی، برای بهره‌برداری از این منابع، ورود مهاجران خارجی را در سطح وسیعی تشویق کرده بود.

وابستگی به مسیر. جامعه‌شناسی تاریخی بر نقش نهادها تأکید دارد (پیترز، ۱۳۸۶: ۴۰) زیرا «حال و گذشته به واسطه تداوم نهادهای جامعه با یکدیگر پیوند دارند» (نورث، ۱۳۸۵: ۱۳). «افراد مهم هستند» (پیترز، ۱۳۸۶: ۲۸۶) اما نهادها هستند که زمینه‌های عمل را برای افراد فراهم می‌آورند. حال سوال این است که نهادها با چه سازوکاری بر کنش‌ها یا برون‌دادهای ساختاری تأثیر می‌گذارند. لوکو دو مسیر برای تأثیرگذاری تعریف می‌کند. «اول تأکید بر وابستگی به مسیر است، و دومین راه از این دیدگاه ناشی می‌شود که نهادها فرصت‌های کنش را برای کنشگران تعیین می‌کنند و محدودیت‌ها و الزاماتی را نیز تحمیل می‌نمایند» (لکورز، ۲۰۰۵: ۹ و ۱۰). «مفهوم وابستگی به مسیر در وسیع‌ترین سطح، به رابطه علی‌مراحل قبل، در یک تسلسل و توالی زمانمند مربوط است» (همان: ۹). این مفهوم کمک می‌کند تا بدانیم چرا با اینکه دولت‌ها تلاش می‌کنند تا از تجربه‌های پیشین خود درس بگیرند، ضعف‌هایی را که آشکار است اصلاح کنند، یا از شیوه‌های موفقیت‌آمیز دیگران بهره‌مند شوند، ولی به اهدافشان نمی‌رسند. آگاهی بر عواقب وابستگی به مسیر، اهمیت علی‌رخدادها در آرایش‌های نهادی و اهمیت علی‌وقایعی را در فواصل زمانی دور آشکار می‌سازد (پیرسون، ۱۳۹۳).

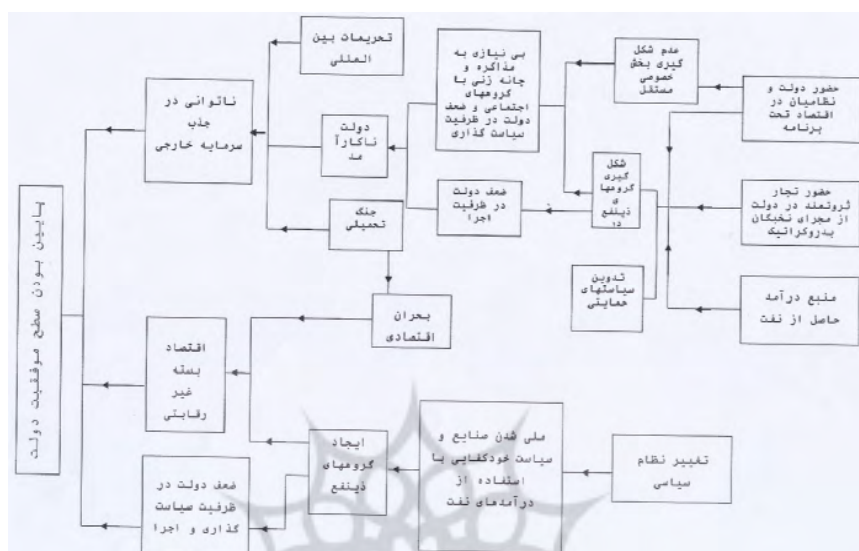
فرضیه پژوهش

فرضیه پژوهش حاضر، تفاوت در سطح توسعه صنعتی کشورهای ایران و مالزی را ناشی از تفاوت در ظرفیت‌های سه‌گانه شکل‌دهنده به حکمرانی خوب توسط دولت‌های دو کشور

می‌داند. سطح حکمرانی در این دو کشور نیز پیامد وابستگی هر کدام از آنها به مسیر طی شده تحت تأثیر میراث نهادی و بسترهای اجتماعی مختلف تحلیل شده است. نفت در ایران و استعمار در مالزی، در زنجیره‌ای از علل و در طول زمان نقش تعیین‌کننده‌ای بر ظرفیت‌های سه‌گانه حکمرانی و سطح موفقیت دولت‌ها ایفا کرده‌اند. مدل‌های نظری پژوهش بر مبنای همین استدلال به شرح تصاویر ۲ و ۳ ارائه شده‌اند.



شکل شماره ۲: مدل تحولات منجر به افزایش سطح موفقیت دولت در توسعه صنعتی در مالزی



شکل شماره ۳: مدل تحولات منجر به کاهش سطح موفقیت دولت در توسعه صنعتی در ایران

روش شناسی

روش انجام این پژوهش، تطبیقی-تاریخی با رویکرد نهادی است. روش تطبیقی-تاریخی جزو روش کیفی مورد محور است که «معمولاً به عنوان احیای کل‌گرایی تاریخی تلقی می‌شود. چیزی که مهم است آن است که در فرایند مقایسه، موردها (واحدهای کلان اجتماعی) همواره به عنوان هویت‌های مستقل و مجزا در نظر گرفته می‌شوند، تا این‌که در درون متغیرها مستحیل گردند» (طالبان، ۱۳۸۸: ۷ و ۸). هدف مشترک این‌گونه تحلیل، تفسیرکردن رخدادها یا فرایندهای تاریخی در بین تعداد معدودی از موردهاست. هر مورد در کل بررسی می‌شود و این بدان معناست که اهمیت علی یک رخداد یا ساختار به زمینه بستگی دارد (ریگین، ۱۳۸۸: ۲۸).

داده‌های تجربی تحلیل تطبیقی-تاریخی در دو سطح درون‌موردی و بین‌موردی تحلیل می‌شوند. تأکید بر تفسیر تاریخی، جوهره تحلیل درون‌موردی است که با تکنیک تحلیل روایت امکان‌پذیر است و در آن سازوکار علی منتج به معلول در یک مورد خاص بررسی

می‌شود. تحلیل بین‌موردی «با تحلیل علی وابسته به مسیر، روش‌های تحلیل استوارت میل و روش جبر بولی سازگار است» (ساعی، ۱۳۹۲: ۷۱). در تحقیق حاضر پس از ارائه تفسیر تاریخی درباره موردها به‌عنوان شاکله‌های مجزا، از مفهوم وابستگی به مسیر برای تحلیل بین‌موردی استفاده می‌شود.

واحد تحلیل در تحقیق حاضر، کشورهای ایران و مالزی و واحد مشاهده، ساختار دولت، و فرایند توسعه صنعتی در این دو کشور است. سطح ظرفیت‌های دو کشور در حکمرانی خوب، تبیین‌کننده قابلیت دولت‌ها در ایجاد پیامدهای موفقیت‌آمیز در توسعه صنعتی است. داده‌های مرتبط با حکمرانی خوب و موفقیت در توسعه صنعتی نیز از طریق داده‌های تاریخی، کتابخانه‌ای و کیفی به‌دست آمده است. مقایسه تجربی و آماری کیفیت حکمرانی در ایران و مالزی نیز از طریق داده‌های بانک اطلاعاتی کیفیت دولت (QOG)^۱ حاصل شده است.

روایت تاریخی صنعتی‌شدن

صنعتی‌شدن در مالزی

مالزی وقتی در سال ۱۹۵۷ به استقلال رسید، وارث اقتصادی شد که حول صادرات قلع و کائوچو منافع تجاری انگلیس را تأمین می‌کرد. «تولید قلع و کائوچو ۸۵ درصد صادرات و ۴۸ درصد تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌داد» (کارویلا، ۱۹۹۵: ۴۱). مالزی به‌مدت طولانی مهم‌ترین تولیدکننده این محصولات در جهان بود اما از نظر تعداد جمعیت و مهارت‌های مورد نیاز برای استخراج معادن مشکل داشت. دولت استعماری برای برطرف کردن مشکل کیفی و کمی نیروی انسانی، مهاجرت اقوام هندی و چینی را به شبه‌جزیره مالایا تسهیل نمود و برای ایجاد اعتماد نسبت به امنیت و فایده‌مندی کار و زندگی در مالزی، بنیان نهادهای مالکیت خصوصی را فراهم کرد. مالایی‌ها اکثراً در کشاورزی بومی، هندی‌ها بیشتر در بخش خدمات و کشاورزی و چینی‌ها در معادن مشغول بودند. بنابراین تحت تأثیر

1- Quality of Government. The Qoginsitite, University of Gothenburg, April 6, 2011.

2- C. Kuruvilla, Savosh.

سیاست‌های استعمار، «مالزی از نظر قومی تقسیم شده و تقسیمات قومی با تقسیمات نقش‌های اقتصادی همراه شد» (ادوارد^۱، ۲۰۰۲: ۳۱۳).

تغییر ایجاد شده در ساختارهای جمعیتی و اجتماعی، در ماهیت گروه‌های اجتماعی که در برنامه توسعه طرف گفتگوی دولت بودند و در نتیجه بر ساختار اجتماعی که دولت در زمان توسعه با آن مواجه شد تأثیر بنیادی داشت زیرا اولویت‌های توسعه اقتصادی پس از استقلال به شدت تحت تأثیر تقسیمات قومی و نقش‌های اقتصادی قرار گرفت. تمایل مالایی‌های بومی (بومی‌پوتراها) به کاهش قدرت چینی‌ها در اقتصاد منجر به تمایل بیشتر به سرمایه‌گذاری خارجی شد و این در حالی بود که تعداد زیاد جمعیت مالایی و بومی بودن، موجبات حضور پررنگ بومی‌پوتراها را در سیاست فراهم کرد و سبب شد تا بهبود شرایط زندگی آنان یکی از نخستین برنامه‌های اقتصادی دولت مالزی باشد.

سهم عملکرد هر کدام از اقوام در حوزه‌های مختلف زندگی اجتماعی، مانع از امکان حذف یا نادیده گرفتن آنها در فرایند تعیین خط‌مشی‌ها می‌شد. پیامد این موقعیت ساختاری، ضرورت ارتباط و تعامل متقابل اقوام مختلف با یکدیگر و مذاکره و چانه‌زنی برای رسیدن به توافق برای توزیع منابع و منافع بود که توانست زیرساخت‌های ایجاد خط‌مشی‌گذاری با ظرفیت را در طول زمان برای مالزی فراهم کند.

سیاست جدید اقتصادی^۲ در سال ۱۹۷۰ برای رفع تنش‌های اجتماعی ناشی از شکاف اقتصادی بین اقوام تدوین شد و برنامه توسعه بلندمدت ۲۰ ساله با هدف «ریشه‌کنی فقر از طریق بازسازی اقتصادی - اجتماعی و بدون توجه به نژاد» (اس‌وود، ۲۰۰۵: ۱۵) بود. ارتقای سطح زندگی بومیان (بومی‌پوتراها) به‌عنوان پرشمارترین و فقیرترین بخش جمعیت یکی از اهداف این برنامه تعریف شد. نیل به این هدف از طریق اعطای امتیازات خاص مانند انحصارات ویژه، وام‌های طولانی‌مدت و بهره پایین، معافیت‌های مختلف و سهمیه برای ورود به سازمان‌های دولتی و آموزشی دنبال شد. یکی از پیامدهای این سیاست، گسترش طبقه متوسط بود که «زمینه سیاسی توسعه اقتصاد را از سال ۱۹۷۰ به بعد آماده کرد»

1- Edvard, Chris.

2- New Economic Policy. (NEP)

(همان: ۶) و دولت را قادر ساخت تا از سد مقاومت گروه‌های ذی‌نفع و خواهان حفظ وضع موجود با موفقیت نسبی عبور کند.

توسعه صنعتی و دوگانگی صنعت

«داستان صنعتی شدن مالزی پس از استقلال آغاز می‌شود و فعالیت کارخانه‌ای چندانی قبل از سال ۱۹۵۷ وجود نداشت. زیرا سیاست‌های بریتانیا نوعاً با تقسیم مستعمراتی نیروی کار همراه بود» (کی اس، ۲۰۰۲: ۱). مراحل که مالزی برای صنعتی‌شدن طی کرد طبق اکثر دیدگاه‌ها به چهار مرحله تقسیم شده است. مرحله اول جایگزینی واردات، مرحله دوم صنعتی‌شدن بر مبنای صادرات گزینش‌شده، مرحله سوم در واقع مرحله دوم جایگزینی واردات و سرمایه‌گذاری بر صنایع سنگین، و مرحله چهارم الزام مجدد به صنعتی‌شدن مبتنی بر صادرات و آزادسازی است (استندینگ^۱، ۲۰۰۲: ۴۱).

دولت در مالزی به دلیل ساختار جمعیتی، از حزب آمنو^۲ بود که بومی‌ها را در ساختار سیاسی نمایندگی می‌کرد. تلاش بومیان برای تعدیل قدرت اقوام چینی در اقتصاد سبب شد تا آغاز فرایند صنعتی‌شدن با تشویق سرمایه‌گذاری خارجی همراه باشد بنابراین در مرحله اول و از اواخر سال‌های ۱۹۵۰، خط‌مشی‌ها به‌دنبال «تشویق سرمایه‌گذاری خارجی برای ایجاد فن‌آوری تولید، تجهیزات، دسته‌بندی و مونتاژ برای تکمیل کالاهایی بود که قبلاً از کشورهای دیگر وارد می‌شدند. به این منظور، دولت به شکل مستقیم و غیرمستقیم به ایجاد کارخانه‌های جدید یارانه داد و از بازار محلی حمایت کرد» (کی اس و ادوارد^۳، ۲۰۰۲: ۱۹ و ۱۸).

با اینکه مرحله دوم صنعتی‌شدن «در سال ۱۹۶۸ و با تغییر قانون‌گذاری‌ها از تأکید بر صنعتی‌شدن بر پایه جایگزینی واردات، به صنعتی‌شدن صادرات‌محور» (راسیا، ۲۰۰۳: ۳۶) مشخص می‌شود اما به‌دلیل پیامد تعهدات اجتماعی ناشی از سیاست اقتصادی جدید، مزیت‌های قبلی اعطاشده توسط دولت قطع نشد، بلکه کمرنگ شده و دولت برای پیگیری

1- Standing

2- UMNO

3- K.S, Jomo & Chris, Edwards

اهداف خود بر ایجاد مناطق آزاد تجاری^۱ تمرکز کرد و در سال ۱۹۷۱ «به‌طور خاص برای شرکت‌هایی که صادرات کارخانه‌ای داشتند، مشوق‌های سرمایه‌گذاری در نظر گرفته شد» (کی‌اس، ۱۹۹۷: ۱۸). فعالیت مناطق آزاد تجاری با تغییرات فضای اقتصاد جهانی پیوند داشت و ورود از مجرای این مناطق به روابط صنعتی در سطح بین‌المللی، محرک دولت برای ارتقاء سطح قابلیت‌هایش بود.

اتخاذ سیاست‌های جایگزینی واردات و صنعتی‌شدن مبتنی بر صادرات در کنار هم، سبب ایجاد دوگانگی در صنعت مالزی شد. بخش جایگزینی واردات، تولیدات خود را به بازار محلی عرضه می‌کرد و تقریباً از بخش صنایع مبتنی بر صادرات در مناطق فراوری صادراتی^۲ مجزا بود. دولت سعی کرد از راهبرد توسعه صنایع سنگین به‌عنوان ابزاری برای رفع این دوگانگی ساختاری و تقویت روابط درون‌صنعتی استفاده کند، ولی از آن‌جا که «بخش خصوصی تمایلی به سرمایه‌گذاری در این صنایع نشان نداد» (کی‌اس، ۲۰۰۲: ۷۸) این برنامه «به دور دوم جایگزینی واردات با محوریت دولت منجر شد» (کی‌اس و فلکر^۳، ۲۰۰۲: ۴). محصولات این صنایع قادر به رقابت در عرصه بین‌المللی نبودند، برنامه بلندپروازانه دولت به بحران مالی کلان در سال‌های ۱۹۸۰ منجر شد و ضرورت حل این بحران بزنگاهی را برای تغییر معنادر نقش دولت در اقتصاد فراهم آورد.

خصوصی‌سازی

«اوایل و اواسط سال‌های ۱۹۸۰، شوک‌های خارجی که از وخامت وضعیت اقتصاد جهانی ناشی می‌شد، بحران‌های مالی و بدهی در مالزی را شدت بخشید. در چنین شرایطی موسسات اقتصادی زیان‌ده، موجب هدررفت منابع دولت می‌شدند و خصوصی‌سازی به‌عنوان بهترین پاسخ به مشکلات این شرکت‌ها تبلیغ می‌شد» (بانرجی^۴، ۲۰۱۰: ۱۰۸). شرایط نامساعد اقتصاد ملی و فراملی فرصتی برای کاستن از تعهدات دولت که تحت «سیاست اقتصادی جدید» ایجاد شده بود فراهم کرد و توان دولت را برای مقاومت در برابر مطالبات گوناگون

1- Free Trade Zoone

2- Export Processing Zone

3- K.S, Jomo & Felker, Greg

4- Banerjee, Indrajit

گروه‌های اجتماعی را افزایش داد. این دیدگاه «منجر به محدودیت سخت برای رشد مؤسسات عمومی در اقتصاد و حمایت از بخش خصوصی به‌عنوان موتور رشد شد» (کی‌اس، ۱۹۹۷: ۸۰). دولت مالزی از بحران مالی به بهترین نحو برای کاستن از تعهدات اجتماعی و جدا شدن از بنگاه‌های زیان‌ده استفاده کرد.

خصوصی‌سازی مستلزم جلب اعتماد بازیگران خارج از دولت در سطح ملی و فراملی بود و یکی از الزامات جلب این اعتماد، اجرای موفق سیاست‌های دولت بود تا گروه‌های هدف اطمینان یابند هزینه‌های ناشی از اجرای ناکارآمد، سبب خسارت به سرمایه‌گذاری‌های آنان نمی‌شود. دولت مالزی برای افزایش کارایی ساختارهای اداری و کاهش هزینه‌های اجرا باید ملاک‌های بروکراسی وبری از جمله شایسته‌سالاری را در دستور کار قرار می‌داد، اما برنامه‌های بازتوزیعی «سیاست اقتصادی جدید» سبب افزایش مسئولیت‌های دولت شده بود و از سوی دیگر سهم تعیین‌شده برای بومیان در استخدام دولتی و حضور پررنگ مالایی‌ها در بوروکراسی و قدرت سیاسی مانع از انجام این مهم می‌شد. دولت برای غلبه بر این مشکل، بخشی از سیاست‌های «سیاست اقتصادی جدید» را لغو کرد و برخی را به حالت تعلیق درآورد و به مالایی‌ها اطمینان داد که سهم خود را در ارزش خالص اقتصادی دریافت خواهند کرد. مدیران ژاپنی را جایگزین مدیران ناکارآمد مالایی کرد و مجموعه‌ای از اصلاحات ساختاری را با تکیه بر دانش روز مدیریت در مؤسسات عمومی پیاده نمود.

«توازن قدرت با ایجاد دسته‌بندی‌های جدید، تغییر کرد و خصوصی‌سازی سبب شد بازتوزیع منابع بر پایه سیاست‌های بازتوزیعی پیشین دولت، که به تأثیرگذاری گروه‌های ذی‌نفع بر رهبران سیاسی کلیدی می‌انجامید، تغییر کند» (تان^۱، ۲۰۰۸: ۵) و افزایش ظرفیت اجرایی در تعاملی پویا، به افزایش ظرفیت دولت در کسب و استحصال منابع از جامعه و به افزایش ظرفیت خط‌مشی‌گذاری دولت در جهت اهداف کلان منجر شود. فهرست‌های پایان سال ۱۹۹۴ نشان می‌دهد «خصوصی‌سازی کمک کرد تا بازار مبادلات سهام کوالالامپور (KLSE) بزرگ‌ترین بازار سرمایه در جنوب شرق آسیا و چهارمین در آسیا شود» (کی‌اس، ۱۹۹۷: ۸۷-۸۶).

سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی

«سهم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کل سرمایه‌گذاری در سال ۱۹۸۷ به حدود ۴۹ درصد مرحله‌ی اول صنعتی‌شدن در ۱۷ سال پیش رسید» (آنووار و پاپ کام^۱، ۲۰۰۲: ۷۷). شرایط بین‌المللی نیز در این راستا کمک‌کننده بود. «شرایط ارزی در کشورهای شمال آسیا و سنگاپور، دسترسی به بازارها را برای بنگاه‌های مستقر در این کشورها، کاهش داد و سبب جابه‌جایی عظیم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به جنوب شرق آسیا شد که در آن، کشور مالزی ذینفع عمده بود» (راسیا و راساگام، ۲۰۰۴: ۱۱۸). پیش‌شرط جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی فراهم آوردن فضای جذاب و مناسب است اما لازمه آن، کسب حداکثر بهره‌وری، تداوم و تثبیت این سرمایه‌گذاری‌هاست که تنها با ارائه خدمات با کیفیت و ایجاد امنیت در فضای کلان اقتصادی و سیاسی توسط دولت امکان‌پذیر شود. تلاش‌های دولت در جهت ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز برای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و برای خصوصی‌سازی سبب افزایش ظرفیت‌های دولت در سیاست‌گذاری و اجرا شده بود، و با تأکید بر کسب حداکثر بهره‌وری از سرمایه‌های خارجی در سال‌های دهه ۸۰ بهبود یافت و نهادینه شد.

دولت مالزی به لطف ظرفیت‌هایی که در سیاست‌گذاری، اجرا و کسب منابع از جامعه به‌دست آورده بود توانست شرایط نامساعد بین‌المللی را به فرصتی مناسب برای خود تبدیل نماید. «طبق گزارش سال ۱۹۸۹ بانک جهانی، در حالی که در سال ۱۹۸۲، بر حسب محاسبات جاری، در حدود ۱۴ درصد تولید ناخالص داخلی کسر درآمد وجود داشت، در سال ۱۹۸۷ این میزان به مازاد ۸ درصد تغییر کرد» (کی‌اس و ادوارد، ۲۰۰۲: ۳۴). دولت پس از دوره تمرکز بر اشتغال و سرمایه‌گذاری، از سال‌های ۱۹۹۰ تلاش کرد تا با ارائه مشوق‌های مختلف، سرمایه‌گذاران خارجی را ترغیب کند تا «فناوری را به تولیدکنندگان مالزیایی، که در حال توسعه ظرفیت‌های‌شان بودند، انتقال دهند» (جومو، ۲۰۰۱: ۴۸۱). نتیجه تلاش‌های طولانی مدت انجام‌شده و افزایش ظرفیت‌های دولت در رده‌بندی سالنامه رقابت‌پذیری جهانی^۲ نمایان شد. «مالزی برای اولین بار در سال ۲۰۱۰ در رده‌بندی انستیتو مدیریت^۳ جزو

1- Anuwar & Pobkam, Wong

2- World Competitiveness Yearbook

3- Institute for Management

۱۰ کشور اول رقابت‌پذیر جهان به حساب آمد. این طبقه‌بندی با توجه به چهار شاخص کارایی اقتصادی، کارایی دولت، کارایی کسب و کار و زیرساخت‌ها صورت پذیرفت.

روایت صنعتی شدن در ایران

صنعتی شدن در دوران پهلوی

شکی نیست که رضاشاه پس از سقوط قاجار برنامه‌ای جدی برای مدرنیزاسیون ایران داشت و برای پیشبرد این برنامه، نقطه آغاز را تلاش برای صنعتی شدن با مداخله دولت قرار داد. ارتش، بوروکراسی، و نهادهای قانونگذار همانطور که ابزار قدرت سیاسی رضا شاه بودند، ابزار اجرای برنامه صنعتی شدن نیز شدند. رضاشاه طبقه تاجر زمین‌داری را که از افزایش قدرت آنها احساس خطر می‌کرد، حذف و طبقه‌ای از نظامیان و درباریان حامی خود را جایگزین ایشان کرد؛ ضمن این که خودش در این فرایند تبدیل به بزرگ‌ترین زمیندار ایران شد. «این اقدامات هم دامنه فعالیت بورژوازی صنعتی و تجاری را محدود می‌کرد و هم سبب می‌شد تا بورژوازی موجود به شدت به دولت وابسته باشد» (فاضلی، ۱۳۸۹: ۱۵۸) و به این ترتیب از شکل‌گیری نیروهای اجتماعی اثرگذار خارج از دولت جلوگیری شد و بسترهای رشد ظرفیت‌های خطمشی‌گذاری که حاصل چانه‌زنی بین گروه‌های اجتماعی برای تعیین شیوه‌های بازتوزیع منابع و منافع بود، فراهم نیامد.

دوران رخوت اقتصادی ۱۲ ساله ایران با اشغال شدن ایران در دوران جنگ جهانی دوم و روی کار آمدن محمدرضا پهلوی، و سپس نهضت ملی شدن صنعت نفت آغاز شد. تولید صنعتی ایران طی این دوران به شدت آسیب دید، ولی پس از کودتای سال ۱۳۳۲ش-۱۹۵۳م و انعقاد قرارداد با کنسرسیوم نفتی، با افزایش استخراج و صادرات نفت، سرمایه‌گذاری و تولید صنعتی در کشور شتاب گرفت. فعالان خصوصی اقتصاد از اواسط دهه ۱۳۳۰ش-۱۹۵۱م یک گروه اجتماعی برجسته را شکل دادند اما «دهه ۱۳۴۰ش-۱۹۶۱م را می‌توان دوران صنعتی شدن و رشد پیوسته و سریع اقتصاد ایران نامید» (خیرخواهان و گرجی، ۱۳۸۶: ۸۸)، زیرا بعد از اصلاحات ارضی سال ۱۳۴۱ش-۱۹۶۲م و حذف مالکان بزرگ از صحنه اقتصاد، سیاست‌گذاری‌ها به صنعتی شدن با تکیه بر بخش خصوصی و

تقویت این بخش معطوف شد. گرچه طی این روند شاهد گسترش گروهی موسوم به صاحبان صنایع بزرگ هستیم، ولی حضور دولتی اقتدارگرا و متکی به پول نفت، عملکرد نهادهایی که باید پیگیر منافع بازیگران اقتصادی خارج از دولت بودند، تضعیف نمود و مانع از شنیده شدن صدای گروه‌هایی شد که التزام به برآورده کردن مطالبات آنان می‌توانست منجر به افزایش ظرفیت‌های حکمرانی دولت شود.

صنعت ایران در دهه ۱۳۵۰ش - ۱۹۷۱م نیز «به‌رغم موفقیتی که در پرتو آمار کلی و یکایک بخش‌ها نشان داده می‌شود» با مشکلات جدی مواجه بود (فوران، ۱۳۸۸: ۴۸۵)، زیرا منبع اصلی تأمین انباشت سرمایه رشد چشمگیر درآمدهای نفتی بود که مستقل از پویایی‌ها و تبادلات درون ساختار اجتماعی و اقتصادی کسب شد. بنابراین فرایند صنعتی شدن با توسعه سطح قابلیت‌های دولت برای سیاست‌گذاری و اجرا همراه نبود.

صنایع در جمهوری اسلامی

پس از انقلاب «با سه قانون ملی‌شدن بانک‌ها، قانون حفاظت از صنایع، و قانون تجارت خارجی اقتصاد کشور دولتی شد» (احمدی امویی، ۱۳۸۵: ۳۲ و ۳۱) و «موج ملی‌شدن بسیاری از صنایع، منجر به حضور گسترده بخش عمومی در بازارهای صنعتی کشور گردید» (نبلی و همکاران، ۱۳۸۲: ۱۱۷). در بخش صنعت «اشتغال دولتی به میزان ۲۲۶۰۰۰ نفر افزایش یافت که حاکی از افزایش ۱۳ درصد در تعداد کارکنان دولتی بود. اما تعداد کارکنان بخش خصوصی در این بخش به میزان ۳۴۶۰۰۰ کاهش یافت» (خیرخواهان و گرجی، ۱۳۸۶: ۱۰۲ و ۱۰۳). اعتقاد غالب این بود که «دولت باید منابع را در جهتی سوق دهد که هر آنچه که از خارج وارد می‌شود، در داخل تولید شود» (همان: ۲۴۹). این استراتژی چیزی فراتر از جایگزینی واردات برای صنعتی‌شدن است زیرا به مزیت‌های نسبی یا اندازه بازار داخلی توجه نداشته و نه تنها انگیزه‌ای برای رقابت ایجاد نمی‌کند، بلکه به دلیل فقدان ظرفیت خط‌مشی‌گذاری از تخصیص رانت‌هایی حمایت می‌کند که با تغییر قواعد نهادی، سازوکارهای رسیدن به سود را تغییر می‌دهند و در طول زمان طی فرایند بازتولید نهادی سبب تقویت نهادهایی می‌شود که برای پیشبرد برنامه توسعه صنعتی و افزایش قابلیت‌های رقابتی ناکارآمد هستند.

شعارهای عدالت‌خواهانه و سیاست‌های توزیعی انقلاب در کنار این واقعیت که حق مالکیت نفت به‌عنوان مهم‌ترین منبع درآمد کشور در اختیار دولت بود سبب شد امکان برنامه‌ریزی بلندمدت و اتخاذ سیاست‌هایی فراتر از منافع گروه‌های صاحب قدرت فراهم نگردد. جنگ تحمیلی عراق علیه ایران نیز بر روند توسعه تأثیر بنیادی داشت. بخش صنعت در طول جنگ «کاملاً فرسوده شده بود و بسیاری از کارخانه‌ها خط تولید خود را به کالاها و نیازهای جنگی تغییر داده بودند و حالا مجدداً باید به دوران پیش از جنگ بازگردند» (احمدی امویی، ۱۳۸۵: ۲۰۲).

بخش خصوصی: واقعیت یا رویا؟

گرچه پس از سال ۱۳۳۲ش-۱۹۵۳م اقدامات دولت بیش‌تر بر رفع انحصار دولتی برای گسترش حوزه عمل بخش خصوصی متمرکز بود، اما تغییراتی ساختاری پس از اصلاحات ارضی در سال ۱۳۴۲ش-۱۹۶۳م اتفاق افتاد زیرا مناسبات اقتصادی مبتنی بر زمینداری و رابطه دولت با سرمایه‌داری تجاری-سنتی بازار به هم خورد. این سیاست که به‌وسیله سازمان‌های مدرن اقتصادی تدوین و اجرا می‌شد، الگوی خاصی را دنبال نمی‌کرد، اما بر گذار از صنایع سنتی، به فعالیت‌های اقتصادی با مقیاس بزرگ در بخش خصوصی تأثیر تعیین‌کننده‌ای داشت. ایجاد دوگانه سنتی-مدرن و از بین رفتن یکپارچگی موجود در طبقه سرمایه‌دار یکی از پیامدهای ناخواسته اجرای برنامه خصوصی‌سازی بود.

سرمایه‌داران صنعتی مدرن به‌دلیل اینکه تحت تأثیر مستقیم سیاست‌های دولت برای صنعتی‌شدن قرار داشتند به شکل روزافزونی به طبقه حاکم نزدیک شدند؛ این در حالی بود که فعالیت غالب در میان سرمایه‌داران سنتی واردات و صادرات و توزیع در بازار بوده و با گروه‌های سنتی دیگر اجتماعی مانند روحانیون که از فعالیت‌های نوگرایی چندان خرسند نبودند، ائتلاف داشتند. دوگانگی ایجاد شده منجر به عدم اثربخشی قدرت طبقه سرمایه‌دار در برابر دولت شد، ضمن این‌که نحوه عمل شاه در تصمیم‌گیری‌های اساسی در چارچوب قواعد نهادی قابل پیش‌بینی نبود و این مسئله فضای کسب و کار را ناامن نموده و ریسک سرمایه‌گذاری را بسیار افزایش می‌داد. دولت اما توانست «تا حد زیادی از انباشت سرمایه

بخش خصوصی در مقابل رشد انباشت بخش عمومی حمایت کند» (سعیدی و شیرین‌کام، ۱۳۸۴: ۱۶).

فعالان اقتصادی مدرن که تحت برنامه خصوصی‌سازی رشد کرده و به دلیل ضعف نهادهای مستقل صنفی برای حفظ منافع خود ناگزیر به ارتباط با حلقه قدرت حاکم بودند، در روزهای پرتلاطم انقلاب با برجسب وابستگی به رژیم گذشته مورد تهدید و تعرض قرار گرفتند. این در حالی بود که همتایان سنتی آنان ضمن بهره‌مندی از سودهای ایجادشده در بخش صنایع مدرن از طریق نظام توزیع، به دلیل پیوندهای سنتی که با طبقات میانه اجتماعی از جمله روحانیون داشتند نه تنها آسیب ندیدند، بلکه در تحولات پس از انقلاب نقش‌های مهمی ایفا کرده، مدافع شکل‌گیری بخش خصوصی با گرایش‌های تجاری-بازرگانی شدند.

ایجاد نقاط وتوی نهادی در قوانین بنیادی کشور جهت تثبیت نقش دولت در اقتصاد، در کنار «مصادره‌های گسترده در دهه اول انقلاب، فقدان نظام قضایی کارآمد و نبود دادگاه‌های تخصصی برای رسیدن به دعاوی تجاری» (هادی‌زنوز، ۱۳۸۸: ۴۳)، برای حقوق مالکیت و تعهدات قابل اعتماد جایی نگذاشت و راه را برای ایجاد مجموعه‌ای از نهادها که منافع گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفع را بازتولید می‌کردند، گشود. آغاز جنگ تحمیلی عراق علیه ایران روند توسعه صنعتی را مختل کرد. «در دهه ۱۳۵۵ تا ۱۳۶۵ ش/ ۱۹۷۶ تا ۱۹۸۶م فضای ناامنی حاصله به دلیل انقلاب و جنگ و سیاست‌های ضدسرمایه‌داری دولت، بخش خصوصی را بیشتر به حاشیه راند. شمار شاغلان بخش عمومی از ۱/۶۷۳ میلیون نفر به ۳/۴۵۴ میلیون نفر افزایش یافته و سهم نسبی‌اش در کل اشتغال، از ۱۹ درصد به ۳۱/۴ درصد رسید» (خیرخواهان و گرجی، ۱۳۸۶: ۱۰۳-۱۰۲).

مشکلات اقتصادی پس از جنگ بزنگاهی برای تغییر مسیر و تعیین خصوصی‌سازی به عنوان وسیله‌ای برای نجات از بحران فراهم کرد، اما در حالی که مدیریت خصوصی‌سازی باید از نهادها و گروه‌های ذی‌نفع در اجرای واگذاری مستقل باشد، این امر در شرکت‌های دولتی و بخش عمومی مرکب از برخی دستگاه‌های مهم واگذارکننده سهام صورت پذیرفت «که سبب شد کسب درآمد، فروش شرکت‌های خاص به گروه‌های خاص و... به‌عنوان

اهداف واقعی اجرای سیاست خصوصی‌سازی تجلی پیدا کند» (منجذب، محمدی و حسینی سهی، ۱۳۹۰: ۱۴۵-۱۴۳). وجود ساختارهای ناکارآمد، بروکراسی سنگین و غیرقابل اعتماد، «تضعیف نهادهای برنامه‌ریزی، پولی، بانکی، تغییرات گسترده مدیران اجرایی کشور و اختلال در مناسبات بین‌المللی موجب تضعیف ظرفیت و کیفیت سیاست‌گذاری شده و فضای سیاست‌گذاری بخش خصوصی را، از طریق وخیم‌تر کردن محیط کسب و کار نامساعد کرد» (هادی‌زنوز، ۱۳۸۸: ۳۳۱ و ۳۳۰). «به موجب برآوردهای انجام شده توسط واحد اطلاعات اقتصادی اکونومیست^۱، ایران در طی سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۲ در میان ۶۰ کشور در حال توسعه، رتبه ۵۹ را احراز کرده است و محیط کسب‌وکار در ایران، بازدارنده تشخیص داده شده است» (همان: ۲۳۱ و ۲۳۰).

روابط ایران با دنیای غیر خودی

ایران پیش از کشف نفت، بیشتر از آن که برای قدرت‌های جهانی ارزش اقتصادی داشته باشد، ارزش سیاسی داشت و هیچ‌گاه سرمایه‌گذاری صنعتی برای استحصال مواد خام صورت نگرفت. اما پس از کشف نفت، «به‌علت نیاز به منابع سرمایه‌ای و فناوری عظیمی که برای بهره‌برداری از منابع معدنی ضروری است، شرکت‌های نفتی خارجی از فعالان مسلط داخلی شدند» (کارل، ۱۳۸۸: ۹۷) و صنعت نفت «در قالب صنعتی محصور در جنوب ایران درآمد که پیوندی ارگانیک با بقیه اقتصاد ایران نداشت و نتوانست محرکی برای صنعت داخلی باشد» (فاضلی، ۱۳۸۹: ۱۴). مرحله دیگری از ورود سرمایه‌گذاری خارجی در ایران، «تحت عنوان سرمایه‌گذاری مشترک از سال ۱۳۳۴ش - ۱۹۵۵م به بعد آغاز شد. این نوع سرمایه‌گذاری در پی قانون تضمین و حمایت از سرمایه‌های خارجی به‌وجود آمد» (فیوضات، ۱۳۷۴: ۱۶۹) اما از آنجا که حضور سرمایه‌گذاری خارجی برای تأمین انباشت سرمایه یک نیاز ساختاری نبود، سیاست‌گذاری‌ها نتوانست به تحول بنیادی در این حوزه منجر شده و قابلیت‌های دولت را در به‌کارگیری منابع بالقوه و بالفعل موجود در جامعه افزایش دهد.

«در دهه اول انقلاب که هیجان ضدیت با امپریالیسم، بیگانه‌ستیزی، کسب استقلال و خودکفایی در دستور کار قرار داشت، نگاه دولتمردان به سرمایه‌گذاری خارجی منفی بود» (هادی‌زنوز، ۱۳۸۸: ۲۱۳). «پس از جریان سفارت امریکا در سال ۱۳۵۸ش-۱۹۷۹م، کارتر رسماً محاصره اقتصادی ایران را اعلام کرد» (احمدی امویی، ۱۳۸۵: ۲۱) و پس از آن مؤسسات معتبر دنیا ایران را تأیید نمی‌کردند، زیرا رابطه ایران با صندوق بین‌المللی پول قطع بود (همان: ۴۵۴). رقبای سنتی ایران مانند ترکیه و عربستان در طول جنگ «عرصه فعالیت و حیطة نفوذ سیاسی- اقتصادی خود را به حدی گسترش داده بودند که پس از جنگ، فضایی برای ایران نمانده بود» (همان: ۲۰۲).

دولت برای عبور از بحران اقتصادی پس از جنگ دو کار انجام داد: «استفاده از منابع خارجی و افزایش درآمدهای نفتی» (احمدی امویی، ۱۳۸۵: ۱۰۴ و ۱۰۳). آزادسازی تجارت خارجی یکی از الزامات برنامه‌های تعدیل اقتصادی و استفاده از منابع خارجی بود، اما در سال‌های ۱۳۷۳-۱۳۷۱ ش/۱۹۹۲-۱۹۹۴ م «ایران بالاترین ریسک سرمایه را داشت» (احمدی امویی، ۱۳۸۵: ۳۱۴ و ۳۱۳) و «تا سال ۲۰۰۲، موجودی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی وارد شده به ایران فقط معادل ۳/۵ درصد موجودی سرمایه‌گذاری مستقیم ورودی به منطقه آسیای غربی بوده است» (هادی‌زنوز، ۱۳۸۸: ۲۲۴ و ۲۲۳). در بخش صنعت نیز «حمایت بی‌چون‌وچرا از صنایع داخلی باعث شده که بنگاه‌های تولیدکننده محصولات صنعتی با نگرش درون‌گرا فقط به فکر تولید برای مصرف‌کننده داخل کشور بوده، توان رقابت‌پذیری خود را از دست بدهند» (نیلی و همکاران، ۱۳۸۲: ۱۱۶). بنابراین صنعتی شدن در ایران وارد دور بسته‌ای شد که از هر کجا شروع کنید به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به دولت می‌رسید. دولتی که به‌عنوان متولی توسعه، بخش خصوصی و سرمایه‌های خارجی را تحت سیطره حضور خود، از پویایی ساقط کرده است.

مقایسه دو کشور

همان‌طور که در بخش روش تحقیق گفته شد، برای توضیح واگرایی عملکردها، تحلیل بین‌موردی با استفاده از تحلیل علی وابسته به مسیر صورت می‌گیرد.

– ایران سرمایه مورد نیاز برای صنعتی‌شدن را از منبع معدنی نفت تأمین کرده، اما در مالزی این سرمایه به علت سیاست‌های اتخاذشده توسط بریتانیا و الزامات ناشی از ساختار جمعیتی که کاهش قدرت گروه‌های قومی اقلیت چینی و هندی را در دستور کار قرار می‌داده، از طریق جلب سرمایه‌گذاری خارجی نسبت به تأمین سرمایه دنبال شده است.

– حضور بریتانیا از دو جنبه بر ماهیت دولت و چگونگی مسیر توسعه مالزی اثرگذار بود: ۱. پیامدهایی که سیاست‌های بریتانیا بر ساختار جمعیتی و اجتماعی شبه‌جزیره مالایا به جا گذاشت، و ۲. ساختارها و نهادهایی که برای پیشبرد برنامه‌ها و رسیدن به اهدافش در مالزی ایجاد کرد. این عوامل از یک‌سو موجب فراهم آمدن زیرساخت‌های سخت‌افزاری مثل نهادهای استخراجی و نرم‌افزاری مثل نهادهای مالکیت خصوصی شد و از سوی دیگر مسیر حکمرانی و توسعه در مالزی را وابسته به مذاکره و مصالحه اقوام و گروه‌های گوناگون جامعه با یکدیگر نمود. وابستگی به این مسیر، رشد ظرفیت دولت در تعیین خطمشی و در استحصال منابع از جامعه را به‌همراه داشت و سبب شد سیاست‌گذاری‌های پس از استقلال ناشی از توازن قوای اجتماعی باشد و به شکل موفقیت‌آمیزی اجرایی شود.

– در ایران اولین تلاش جدی برای توسعه صنعتی، با تلاش دولت برای ایجاد زیرساخت‌هایی که قرار بود با پول نفت ایجاد شوند هم‌زمان بود. دولت در ایران برای ایجاد تمرکز از نیروی نظامی استفاده کرد و مجبور نشد درگیر کشمکش‌های توزیع منافع و قدرت بین گروه‌های مختلف جامعه در ازای تأمین بخشی از منابع شود و زمینه‌های رشد ظرفیت‌های خطمشی‌گذاری فراهم نشد.

– «سیاست اقتصادی جدید» نتوانست سرمایه‌داری بومی در مالزی ایجاد کند اما سرمایه‌گذاری خارجی توانست رشد اقتصادی به‌ویژه سهم صنعت را افزایش دهد. شرکت‌های خارجی فعال در مناطق آزادی تجاری، ارتباط اندکی با سایر بخش‌های اقتصادی داشتند. تلاش دولت به‌منظور وارد کردن مزیت‌های سرمایه خارجی در شریان‌های اقتصاد از طریق توسعه صنایع سنگین به بحران اوایل دهه ۱۹۸۰ منجر شد که بزنگاهی تاریخی در اقتصاد سیاسی مالزی به‌وجود آورد. ایران نیز تقریباً در همان دوره در بزنگاه تاریخی انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ قرار داشت، اما میراث نهادی و قواعد جدید ساختاری مالزی با ایران متفاوت بود.

سازوکارهای اتخاذ شده برای برطرف کردن نیازهای شرکت‌های خارجی، فراهم کردن فضای مناسب، و تلاش برای صادرات در صنایع گزینش شده، سبب ایجاد زیرساخت‌ها و روابطی شد که سطح متفاوتی از ظرفیت‌ها را در سیاست‌گذاری و اجرا برای دولت مالزی به همراه داشت. لیکن، درآمدهای نفتی دولت ایران سبب بوجود آمدن جریان‌ها و بده‌بستان‌هایی در اقتصاد و سیاست شد که توان ساختارهای دولت برای ارتباط با جامعه، استفاده و هدایت منابع موجود در آن و پیگیری اهداف طولانی مدت توسعه را تضعیف نموده و حتی به تحلیل برد.

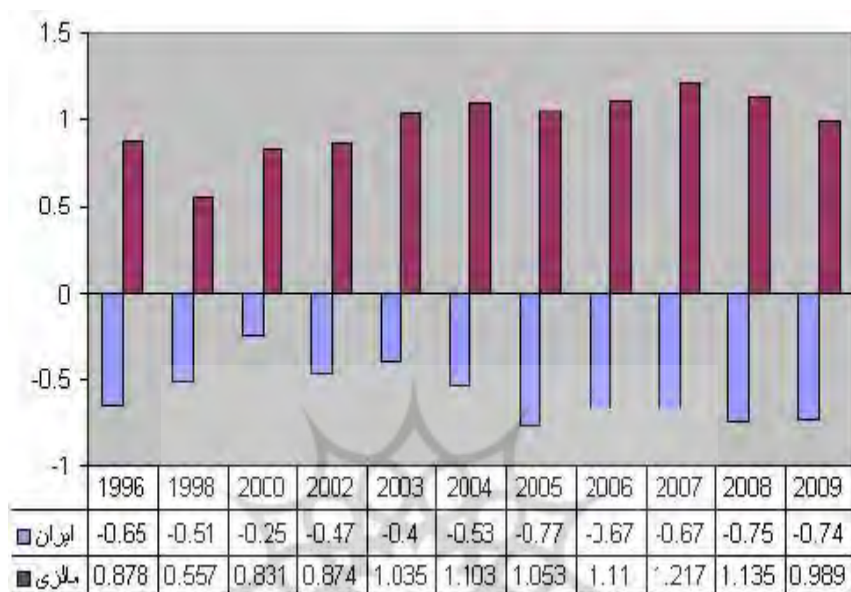
- مالزی برای حل بحران، با آزادسازی اقتصادی و توقف سیاست‌های بازتوزیعی «سیاست اقتصادی جدید» به نفع سرمایه‌گذاری خارجی و صادرات، دخالت دولت را کم‌رنگ کرد. اما ایران در سال ۱۳۵۷ در بزنگاه تغییر نهادی مسیر متفاوتی را انتخاب کرد که پس از آن نیز امکانات و چشم‌اندازهای متفاوتی را در برابرش قرار داد. انحصار دولت بر اقتصاد بسیار بیشتر شد، بخش خصوصی مدرن مغضوب شده و از بین رفت و سیاست‌های تمرکزگرایانه و بازتوزیعی تقویت شد. بحث درباره هر چیز غیر از روی پا نگهداشتن شیرازه اقتصاد و اجتماع، در دوران جنگ، موضوعیت خود را از دست داد. آنچه پس از جنگ در سال ۱۳۶۷ به‌جا ماند، اقتصادی با زیان‌دهی مؤسسات و کارخانجات دولتی، کمبود نیروی کار متخصص و گرانی مواد اولیه به‌دلیل تحریم بود. دولت بر اثر مشکلات ناشی از هزینه‌های سنگین جنگ، پرداخت‌های یارانه‌ای و افزایش بی‌رویه جمعیت، ورشکست شده و ناچار به بازنگری در سیاست‌هایش شد. درصد رشد برخی شاخص‌های کلان اقتصادی بین سال‌های ۱۳۵۹ تا ۱۳۶۷ در ایران و مالزی در جدول شماره ۱ درج شده است.

جدول شماره ۱: مقایسه میانگین رشد برخی شاخص‌های کلان اقتصادی بین سال‌های ۵۹-۶۷ (ایران و مالزی)

سال (شمسی)	۵۹-۶۰-۶۱	۶۲-۶۳-۶۴	۶۵-۶۶-۶۷	بخش
ایران	۶/۲۰	۵/۲۹	۳/۳۰	میانگین درصد رشد سالانه درآمد خالص ملی (تعدیل شده)
مالزی	-۰/۶	۴/۳۶	۴/۳۰	میانگین درصد رشد سالانه تولید ناخالص داخلی
ایران	۴/۶۱	۰/۰۵	۲/۸۶	میانگین نرخ رشد خالص سرمایه گذاری مستقیم خارجی
مالزی	-۰/۱	۴/۳۳	۵/۵۲	درصد از تولید ناخالص داخلی
ایران	۲/۱۹	۵/۵۳	-۱/۳۱	میانگین درصد رشد سالانه صادرات کالا و خدمات
مالزی	۷/۷۶	۶/۴۳	۰/۱۵	میانگین درصد رشد سالانه ارزش افزوده بخش صنعت

منبع: (بانک جهانی، ۲۰۱۳)

تلاش شد تا آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی برای جلب حمایت‌های نهادهای مالی بین‌المللی به اجرا درآید، «اما رقابت‌های جناحی و اختلاف‌های ایدئولوژیک باعث دست کشیدن از بسیاری از این سیاست‌ها یا تغییر اساسی آنها شد» (کدی، ۱۳۸۸: ۵۵). خصوصی‌سازی بر امنیت حقوق مالکیت، ثبات سیاسی، و اطمینان از فایده‌مندی معامله تأکید دارد و ظرفیت دولت در تعیین خط‌مشی‌ها و قواعدی که برای افراد، درکی از فرصت‌های پیش‌رو ایجاد کند؛ ظرفیت دولت برای تخصیص منابع در راه‌های از پیش تعیین‌شده؛ و ظرفیت دولت در اجرایی که هزینه‌های مبادله را به دلیل ناکارآمدی افزایش ندهد، اهمیت دارد. ظرفیت دولت در ایران برای تضمین چنین روندی کفایت نمی‌کرد.



نمودار شماره ۱: کارآمدی دولت

دانشگاه گوتنبرگ سوئد، در سال ۲۰۱۱، داده‌های مربوط به کیفیت دولت را بین سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۹، بر اساس داده‌های پایه بانک جهانی، بین ۲۱۴ کشور جهان منتشر کرده است. داده‌های مربوط به تأثیرگذاری دولت، بین ایران و مالزی در نمودار شماره ۱ با یکدیگر مقایسه شده‌اند. تأثیرگذاری دولت^۱ با استفاده از ترکیب دو شاخص تعریف شده است. کارآمدی دولت در بسیج درآمد^۲، و کارآمدی دولت در مدیریت منابع^۳. الگوهای غالب بسیج درآمد، نه تنها ساختار مالیاتی آمده بر روی کاغذ، بلکه درآمد حاصل از همه منابعی را که به شکل واقعی جمع‌آوری شده می‌سنجد، و نشان می‌دهند دولت‌ها تا چه حد در استفاده از منابع انسانی و اقتصادی توانایی دارند؟ تا چه حد می‌توانند با سیاستی انسجام‌بخش، امور متعارض را هماهنگ کنند و موفقیت دولت در کنترل فساد تا چه حد بوده است؟ وضعیت

1- Government Effectiveness

2- Efficiency of Revenue Mobilization

3- Resource Efficiency.

این شاخص‌ها در واقع نشان‌دهنده ظرفیت دولت در اجرا و ظرفیت دولت برای نفوذ در جامعه و استحصال منابع آن است.

جمع‌بندی

حضور سرمایه‌گذاری خارجی در مالزی به‌عنوان مهم‌ترین منبع سرمایه سبب شد تا در تلاش دولت برای جذب و حفظ این سرمایه‌ها، ظرفیت اجرایی دولت افزایش یابد. راسیا (۲۰۰۴) معتقد است قابلیت‌های توسعه و حرکت سرمایه انسانی ماهر و آغاز ریسک‌پذیری از بنگاه‌های خارجی آغاز می‌شود و هم‌افزایی‌های منطقه‌ای درون کشور، شکاف توسعه را که معمولاً به‌دلیل گزینش‌گری در توسعه بخشی ایجاد می‌شود، می‌پوشاند. اما نفت به‌عنوان موتور رشد نمی‌تواند مانند سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی صادرات‌گرا عمل کند، زیرا ارتباطات پیشین و پسین اندکی در اقتصاد و صنعت ایجاد می‌کند. نه بازار داخلی گسترده‌ای برای کالاهای مصرفی ایجاد می‌کند و نه انگیزه‌ای برای کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای، بلکه روابطی که ایجاد می‌شود بر اساس بازتوزیع بودجه، یا روابط بودجه‌ای است. دولت نیازی به تعامل با بازیگران خارج از خود و رسیدن به یک توافق مشترک با آنان برای کسب منابع و توزیع منافع حاصل از اجرای طرح‌ها ندارد و ساختار اجتماعی-جمعیتی نامناسب نیز می‌تواند بر تمایل دولت بر تعامل با گروه‌های مختلف برای سیاست‌گذاری مؤثر باشد، لذا زمینه‌های ساختاری شکل‌گیری و نهادینه شدن ظرفیت خط‌مشی‌گذاری فراهم نمی‌شود.

دولت به‌علت درآمدهای نفت، مرکز انباشت سرمایه است و حضور در سیاست یا ذی‌نفوذ بودن در آن سود اقتصادی را تضمین می‌کند. بنابراین معیارهای عملکردی برای حمایت از صنایع وجود ندارد و فقدان رقابت سبب می‌شود انگیزه‌ای برای کسب سود با استفاده از افزایش کارایی و بهره‌وری ایجاد نشود. مسیر طی شده، گروه‌های سازمان‌یافته‌ای را ایجاد می‌کند که منافع آنان وابسته به عملیات استاندارد موجود و بازتوزیع درآمدها و رانت‌هاست. این گروه‌ها در مقابل تغییر مقاومت کرده، اقتدار و ظرفیت دولت را برای رفتار بر اساس قواعد جدید تضعیف می‌کنند. بنابراین ظرفیت دولت در اجرا نیز رو به زوال می‌رود. پیامد چنین روندی ایجاد ضعف‌های ساختاری و نهادی است که مانع از تحقق حکمرانی خوب می‌شوند و سیاست‌گذاری، مدیریت و اجرای پروژه توسعه صنعتی را ناموفق باقی می‌گذارند.

منابع

- احمدی امویی، بهمن (۱۳۸۵) *اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: نشر گام نو.
- اونز، پیتر (۱۳۸۲) *توسعه یا چپاول*، ترجمه عباس زندیاف و عباس مخبر، تهران: نشر طرح نو.
- پیترز، گای (۱۳۸۶) *نظریه نهادگرایی در علم سیاست*، ترجمه فرشاد مؤمنی و فریبا مؤمنی، تهران: سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی و پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی.
- پیرسون، بل (۱۳۹۲) *سیاست در بستر زمان: تاریخ، نهادها و تحلیل اجتماعی*، ترجمه محمد فاضلی، تهران: نشر نی.
- خیرخواهان، جعفر و گرجی، شهاب (۱۳۸۶) «اثرات اشتغال دولتی بر اشتغال کل: تجربه ایران»، *مجله دانش و توسعه*، شماره ۲۰، ۱۱۰-۷۳.
- راجین و شیرو (۱۳۸۸) «نظام جهانی ایمانوئل والرشتاین: جامعه‌شناسی و سیاست به عنوان تاریخ»، در *تداسکاچپول. بینش و روش در جامعه‌شناسی تاریخی*، ترجمه سیدهاشم آقاچری، تهران: نشر مرکز، ۴۳۴-۳۸۳.
- ریگین، چارلز سی (۱۳۸۸) *روش تطبیقی فراسوی راهبردهای کمی و کیفی*، ترجمه محمد فاضلی، نشر آگه، تهران.
- ساعی، علی (۱۳۹۲) *روش پژوهش تطبیقی با رویکرد تحلیل کمی، تاریخی و فازی*، نشر آگه، تهران.
- سعیدی، علی اصغر و فریدون شیرین کام (۱۳۸۴) *موقعیت تجار و صاحبان صنایع در ایران دوران پهلوی*، تهران: نشر گام نو.
- طالبان، محمدرضا (۱۳۸۸) *روش‌شناسی مطالعات انقلاب با تأکید بر انقلاب اسلامی*، تهران: پژوهشکده امام خمینی و انقلاب اسلامی.
- فاضلی، محمد (۱۳۸۹) *بنیان‌های ساختاری تحکیم دموکراسی: تجربه دموکراسی در ایران، ترکیه و کره جنوبی*، تهران: نشر کندوکاو.
- فوران، جان (۱۳۸۸) *مقاومت شکننده: تاریخ تحولات اجتماعی ایران*، ترجمه احمد تدین، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- فیوضات، ابراهیم (۱۳۷۴) *توسعه صنعتی و موانع آن در ایران*، تهران: نشر آگه.
- کارل، کری لین (۱۳۸۸) *معمای فراوانی: رونق‌های نفتی و دولت‌های نفتی*، ترجمه جعفر خیرخواهان، تهران: نشر نی.

- لفت ویچ، آدریان (۱۳۸۵) *دولت‌های توسعه‌گرا*، ترجمه جواد افشار کهن، تهران: نشر مرندیز و نی‌نگار.
- منجذب، محمدرضا؛ محمدی، حسین و عباس حسینی سهی (۱۳۹۰) کارکرد دولت و بازار در فرایند رشد اقتصادی ایران، *پژوهشنامه اقتصادی*، شماره ۲۲: ۱۶۰-۱۲۳.
- نورث، داگلاس (۱۳۸۵)، *نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی*، ترجمه محمدرضا معینی، نشر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- نیلی، مسعود و همکاران، (۱۳۸۲) *خلاصه مطالعات طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور*، دانشگاه صنعتی شریف، تهران: موسسه انتشارات علمی.
- هادی‌زنوز، بهروز (۱۳۸۸) *اقتصاد ایران: نقدها و نظرها*، تهران: نشر توسعه.
- Anuwar & Pobkam (2002) Direct Foreign Investment in the Malaysia Industrial Sector, In Jomo K.S, *Industrialising Malaysia: Policy, Performance, Prospects*, Taylor & Francis e-library, 77-117.
- Banerjee (2010), "Malaysia Super Corridor: one-stop Super Shop or Highway of Progress and Prosperity for All?" *The International Journal of Research into New Media Thecnologies*, Vol. 5, No. 3.
- Cheung, (2005), State Capacity in Hong Kong, Singapore and Taiwan: Coping with Legitimation, Integration and Performance, In Martin Painter & John Pierre, *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, 225-254,
- Evans, B. (2007) "Extending the Institutional Turn: Property, Politics, and Development Trajectories In Ha-Joon Chang, *Institutional Change and Economic Development*, United Nation University, Anther Press, 35-52.
- Jomo, K.S. (2001) Rethinking the Role of Government Policy in Southeast Asia, In Joseph E. Stiglits & Shahid Yusuf, *Rethin King the East Asia Miracle*, A co Publication of the World Bank and Oxford University Press, 460-508.
- Jomo, K.S. (2002) *Industrialising Malaysia: Policy, Performance, Prospects*, Taylor & Francis e-Library.
- K.S & Edwards (2002) Malaysian Industrialisation in Historical Perspective, In Jomo K.S, *Industrialising Malaysia: Policy, Performance, Prospects*, Taylor & Francis e- Library, 14-39.
- Jomo & Felker (2002) *Technology, Competitive Ness, and the State: Malaysia's Industrial Technology Policies*, Routledge Taylor & Francis e-Library.

- Jomo (1997) *Malaysian s Political Economy, Politics, Patronage and Profits*, Cambridge University Press.
- C.kuruvilla (1995) Industrialization Strategy and Industrial Relations Policy in Malaysia, *Articles & Chapter*, Cornell University ILR School, Paper 39.
- Lecours, (2005) New Institutionalism: Issues and Questions, In Ander Lecours, *New Institutionalism: Theory and Analysis*, University of Toronto Press Canada, 3-25.
- Peters, (2005) Policy Instruments and Policy Capacity, In Martin Painter and Jon Pierre, *Challenges to State Policy Capacity: Golbal Trends*, Palgrave Macmillan, NewYork, 73-91.
- Pointer & Pierre, (2005) Unpacking Policy Copacity: Issues and Themes, In Martin Painter and Jon Pirre, *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Palgrave Macmillan, NewYork, 1-18.
- Rasiah & Rasagam, (2004) Economic Performance, Local Soureing and Technological in Malaysia, In Rajah Rasiah, *Foreign Firms, Technoloical Capabilities and Economic Performance: Ecidence from Africa, Asia and Latin American*, Edward Elgar, Ukand USA, 115-141.
- Rasiah, (2003) "Exports and Technological Capabilities: A Study of Foreign and Local Firms in the Electronics Industry in Malaysia, the Philippines and Thailand." In Rajneesh Narula and Sanjaya Lall, *Understanding FDI-Assisted Economic Development*, Routledge, Tylor & Francis Group, 581-623.
- S.wood, (2005) Strategies of Development: Indonsia and Malaysia 1960-Present, *SAIS Integration Seminar*, Professor Frank and Dougas.
- Standing, (2002) Labour Flexibility in the Malaysian Manufacturing Sector.. In Jomo K,S, *Industrialising Malaysia: Policy, Performance, Prospects*, Taylor & Francis E-Library, 40-76
- Thelen, (2003) "How Institutions Evolve Insights from Comparative Historical Analysis", In J. Mahony & D. Reueschemeyer (Eds), *Comparrative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Pree, 208-240,
- Tan, (2008) *Priatization in Malaysia: Regulation, Rent- Seeking and Policy Failure*, Routledge, London and NewYork.
- World Bank (2013). *World Development Indicators*, Visited at: www.data.worldbank.org.