

جامعه‌شناسی دولت نهادی و توسعه صنعتی در ایران

■ مسعود حبیبی*⁺

دانشجوی مقطع دکتری سیاستگذاری عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

چکیده

این نوشتار بر آن است تا با استفاده از رویکرد نهادی^۱، نقش دولت در توسعه صنعتی ایران را بررسی نماید. در این مقاله به جای تأکید سنتی بر مدل خطی و موضوع دخالت یا عدم دخالت دولت در اقتصاد، بر ماهیت دولت، نوع مداخله دولت و کارآمدی آن در چارچوب مفهوم دولت «توسعه‌گرا»^۲ تأکید می‌شود. دولت توسعه‌گرا با ماهیتی مجزا، تاریخی و نهادی در قالب نقش قابل‌گیری، پرورش‌گری و توسعه‌ای به ایفای نقشی متفاوت از دولت‌های غیرتوسعه‌گرا می‌پردازد که زمینه‌های تحول و توسعه صنعتی را فراهم می‌آورد؛ امری که در کشور ایران بویژه در حوزه صنعت مورد بی‌توجهی قرار گرفته است. دولت توسعه‌گرا مطابق رویکرد نهادی و با ویژگی «استقلال متکی به جامعه»^۳ به عنوان ساختار و زیربنای توسعه، از سایر دولت‌ها متمایز می‌شود. استقلال دیوانی و اتکای به جامعه همواره در طول تاریخ ایران در حاله‌ای از ابهام بوده است و دولت با چنین مشخصه‌ای در چارچوب دولت‌های غیرتوسعه‌گرا و با نقش متصدی^۴ و متولی^۵ صنعت شناخته شده است.

واژگان کلیدی: توسعه، رویکرد نهادی، دولت نهادی، دولت توسعه‌گرا، قابل‌گیری، پرورش‌گری و صنعت نهادی.

* عهده دار مکاتبات

+ شماره نمابر: ۰۲۱-۶۶۴۰۹۵۹۵ و آدرس پست الکترونیکی: Habibi1060@ut.ac.ir

- 1 Institutional Approach
- 2 Developist State
- 3 Embedded Autonomy
- 4 Demiurge
- 5 Custodian

۱- مقدمه

گرفته است و به صورت آشکار بر ابعاد اقتصادی - تجاری و فنی - فناورانه متمرکز بوده است. همچنین مطالعه تئوریک در حوزه رویکرد نهادی اغلب به زبان‌های خارجی بوده که در بخش اول به طور کامل به آن اشاره شده است. در زبان فارسی نیز اکثر پژوهش‌ها به مطالعه نهادی قانون اساسی، قوانین برنامه، سند چشم‌انداز و یا اصول کلی قوانین مصوب توسط نهادهای حکومتی پرداخته و مطالعه نهادمند، علمی و مستقل مورد غفلت واقع شده است. تنها در دو دهه گذشته با انتشار دو کتاب مرجع در خصوص مطالعات نهادی گام هر چند کوچک اما مثبتی در خصوص مطالعه به صورت ترجمه انجام شده است. اولین کتاب در سال ۱۳۷۷ و با عنوان *نقش نهاد دولت در جهان در حال تحول* [۱] به چاپ رسید که محصول مطالعات علمی بانک جهانی است. در سال ۱۳۸۳ نیز پژوهشی غنی از پیتر اوانز^۹ با نام *توسعه یا چپاول؛ نقش نهاد دولت در تحول صنعتی* [۲] ترجمه و به چاپ رسیده است. بنا به ضرورت ناشی از خلاء مطالعات علمی و دانشگاهی در صنعت ایران، این پژوهش با معرفی رویکرد نهادی و مطالعات نهادی در پی شناسایی مولفه‌های مثبت و منفی با تأکید بر نهاد زیربنایی دولت است و مقطع تاریخی بعد از انقلاب در خصوص پیامدهای نهادی دولت در بخش صنعت مورد تمرکز قرار گرفته است.

۳- نظریات توسعه

مشهورترین نظریه نگرش مبتنی بر نوسازی^{۱۰} است. طبق این نظریه، توسعه فرآیندی خطی است که با گذر از جامعه سنتی آغاز شده و طی مراحل شکل می‌گیرد. بر اساس نظریه دانیل لرنر^{۱۱} در کتاب معروف *زوال جامعه سنتی*^{۱۲} تمام دولت‌ها باید طبق الگوی غرب پیش روند. دموکراسی لیبرال غربی الگوی مطلوب توسعه و نوسازی است. به تعبیر وی «خاورمیانه می‌خواهد همانی شود که غرب هست». بنابراین توسعه‌یافتگی از نظر لرنر در متغیرهایی از جمله صنعتی‌شدن، کثرت‌گرایی، رشد شهرنشینی و رسانه‌های گروهی، افزایش تحصیل‌کرده‌ها و مشارکت در امور سیاسی خلاصه می‌شود. دبلیو رستو^{۱۳} نیز روند توسعه را در الگوی ۵ مرحله‌ای پیشنهاد می‌کند:

۱- مرحله جامعه سنتی؛

از دیرباز موضوع توسعه و بخصوص الگوهای توسعه، محور بحث و انتقادات زیادی در کشورهای توسعه یافته بوده است. امروزه الگوهای خطی تجویز شده همچون نظریه نوسازی^۶ کارآمد نبوده و عموماً تحلیلگران بر این اصل اتفاق نظر دارند که باید الگوی توسعه‌ای هر کشوری با شرایط خاص و ساختاری آن تناسب داشته باشد. بدین منظور، یکی از الگوهایی که متناسب با ساختار کشورهای خارج از مرکز همچون کره جنوبی و سایر کشورهای صنعتی شرق آسیا مورد توجه بوده، الگوی نهادگرایی است. از آنجایی که این کشورها به لحاظ مجاورت جغرافیایی و ساختار سیاسی (حضور پررنگ دولت در جامعه) با کشور ایران همگونی دارند، تلاش می‌شود با تأکید بر این الگو، نقش دولت در توسعه صنعتی ایران مورد بررسی قرار گیرد. در این راستا ابتدا به نظریه‌های توسعه پرداخته می‌شود. سپس رویکرد نهادی مورد بررسی قرار می‌گیرد. اشکال مختلف دولت و نقش‌های متفاوت آن در رویکرد نهادی موضوع دیگری است که بدان اشاره می‌شود. در این راستا از دولت‌های توسعه‌گرا، یغماگر^۷ و میانه^۸ یاد می‌شود و سپس نقش‌های مختلف آنها در قالب نقش‌های متولی‌گری، متصدی‌گری، قابله‌گری و پرورشگری بررسی می‌شوند. پس از این دولت و صنعت نهادی در ایران مورد بحث قرار می‌گیرد.

۲- پیشینه تحقیق

علیرغم گذشت بیش از نیم قرن از عمر صنعت در ایران و فراهم آمدن بخش اعظم نیازهای داخلی توسط صنعت و همچنین شناسایی آن به عنوان پردرآمدترین (فولاد و معادن) و پرمخاطب‌ترین (صنعت خودرو) بخش، هیچگاه مورد بررسی دقیق با رویکردی انتقادی و آسیب‌شناسی اجتماعی قرار نگرفته است. توسعه صنعتی در ایران به خاطر بزرگ بودن دولت و ملی شدن صنایع بعد از انقلاب یا از جانب دولت مورد توصیف اغراق آمیز واقع شده یا توسط مخالفان دولت مورد قهر و بی‌مهری قرار گرفته است؛ فرآیندی که پیامد آشکار آن صاحب صنعت بودن و نه صنعتی بودن در طی نیم قرن اخیر بوده است. مطالعات در این حوزه به طور عمده غیر دانشگاهی و بیشتر توسط خود موسسات صاحب صنعت و یا توسط رسانه‌های عمومی انجام

9 Peter, Evanz

10 Modernization Theory

11 Daniel Lerner

12 The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East

13 W, Rostow

6 Modernization

7 Predatory State

8 Intermediate State

۴- رویکرد نهادی

به دنبال افول نظریه‌های قبلی، گرایش به نظریه‌های جدید که در چارچوب جامعه‌شناسی تاریخی^{۱۹} به ساختار دولت‌های متعدد و متفاوت اولویت خاصی می‌بخشد، مورد اقبال قرار گرفته است. از میان این نظریه‌ها می‌توان به رویکرد نهادی اشاره کرد؛ چرا که پیشرفت کشورهای تازه صنعتی شده^{۲۰} در جنوب شرق آسیا همچون کره جنوبی، تایوان، مالزی و ژاپن در قالب نظریه‌های پیشین قابل توضیح و تبیین نبود.

نهاد از ریشه institute در لاتین به معنای «مستقر کردن»، «تثبیت کردن»، و «ساختن» برمی‌آید [۷]. رودس^{۲۱} معتقد است این نظریه به بررسی علل و نتایج نهادهای سیاسی می‌پردازد. همچنین نفوذ قواعد و رویه‌ها بر رفتار سیاسی، در کانون مطالعه نهادهای سیاسی قرار دارد و این قواعد هستند که رفتار را تجویز می‌کنند [۸]. نهاد تنها به معنی دولت، سازمان و نهادهای وابسته به آن نیست؛ بلکه عرف‌ها، هنجارها و رویه‌های قانونی نیز در زمره نهاد محسوب می‌شود.

آنچه در این نوشتار مدنظر است، نهاد دولت^{۲۲} و نقش آن است. دولت یک نهاد و یک ساختار در معنای تعیین‌کنندگی مثبت است. دولت عامل یا مانع توسعه است؛ چرا که رویکرد نهادی معتقد به تضاد منافع است. همچنین این رویکرد خاطر نشان می‌کند که میان منافع گروه‌های مختلف جامعه نظیر بنگاه‌های بزرگ در برابر بنگاه‌های کوچک، مصرف‌کننده در برابر تولیدکننده و کارفرما در برابر کارگر تضاد به وجود می‌آید و دولت باید تضادهای مربوط به رفاه عمومی و تضادهای مربوط به عملکرد و کارایی سیستم اقتصادی را اصلاح و تأمین کند. مطابق گزارش بانک جهانی، در توسعه بومی و نهادی، دولت‌ها متفاوتند و «آنچه به عنوان مشخصه‌های کارآمدی یک دولت تلقی می‌شود از کشوری به کشور دیگر و با توجه به مراحل مختلف توسعه کشورها متفاوت است». همچنین در فرآیند توسعه اجتماعی و اقتصادی دولت نقش مرکزی را دارد؛ با این حال نه به عنوان فراهم‌کننده مستقیم رشد بلکه به عنوان یک شریک و عامل تسریع و تسهیل‌کننده در روند توسعه، وجود یک دولت کارآمد ضرورت دارد [۱: ۲]. امروزه، دولت در تئوری، محور فرآیند توسعه شناخته می‌شود و با عملی شدن مطالعات سیاسی در قالب سیاستگذاری عمومی آنچه اساس تصمیم‌گیری و ارزیابی فعالیت-

۲- کسب آمادگی برای خیز اقتصادی؛

۳- خیز اقتصادی؛

۴- پیشرفت به سوی بلوغ؛

۵- عصر مصرف [۳].

در تفکر مدرن، مسیر، واحد و هدف غایی قلمداد می‌شد پس الگوی پیشرفت و توسعه در مسیر غرب مطرح و تجویز می‌شد؛ به عبارتی، الگوی پیشرفت بر منطقی غیر قابل خدشه با محوریت عقلانیت استوار است. عقلانیت در این عصر در چنان جایگاهی قرار داشت که با ارائه یک شکل‌بندی غالب و مسلط می‌توانست انسان را مطمئن سازد که یا به حقیقت دست یافته یا امکان دست یافتن به آن را دارد [۴]. با فروپاشی دیوار برلین و سقوط شوروی کمونیستی، فوکویاما نظریه جنجالی پایان تاریخ^{۱۴} را عنوان کرد تا آخرین و تنهاترین شکل حکومت بشری را تجویز نماید. «فرآیند بنیادی در کار است که الگوی مشترک تطورگرایانه‌ای را برای همه جوامع بشری تحمیل کند. به طور خلاصه چیزی شبیه تاریخ عمومی بشر در مسیر دموکراسی» [۵]. بنابراین راه حل را در سرمایه، فناوری و دانش فنی می‌داند که در واقع تکرار مسیر غرب است.

در مقابل نظریه نوسازی، نظریه وابستگی نیز با توضیحی خطی و تک بعدی، هرگونه توسعه‌ای در جهان سوم را توسعه وابسته^{۱۵} می‌نامد که تنها در امتداد جهان اول و به صورت ناقص، کند و تدریجی ادامه می‌یابد. این نظریه به‌صورت برجسته‌ای توسط گوندر فرانک^{۱۶} مطرح شد. فرانک مدعی شد که توسعه-یافتگی و توسعه‌نیافتگی دو روی یک سکه‌اند. توسعه نیافتگی همان فرآیند غارت مازاد کشورهای توسعه نیافته و انتقال آن به مراکز نظام جهانی سرمایه‌داری است؛ اساساً برای توسعه جهان اول، جهان دوم و سوم بایستی از مراحل توسعه عقب نگه داشته شوند [۶].

در کنار این دو نظریه غالب توسعه، می‌توان از پارادایم نظام جهانی^{۱۷} والرشتاین^{۱۸} نیز نام برد که کشورها را به سه دسته مرکز با موقعیت سرمایه بر، پیرامون (تولیدکننده مواد خام) و شبه‌پیرامون با موقعیت متوسط تقسیم می‌کند. اما خطی بودن و بی‌توجهی به ساختارهای درونی و ویژگی‌های ملی هر کشور در فرآیند توسعه محور مشترک این نظریات است.

14 End Of History And The Last Man

15 Dependent Development

16 Gonder Frank

17 World System Theory

18 Wallerstein

19 Historical Sociology

20 NICs

21 Rhodes

22 State

های سیاسی شناخته می‌شود، دولت و نقش آن در خصوص مشکل‌یابی^{۲۳} و حل مشکل^{۲۴} در عرصه عمومی است [۹].

پیتر اوآنز^{۲۵} و جیمز راج^{۲۶} در توصیف موج جدید نهادگرایی معتقدند: «موتور محرکه‌ای که چرخ میمون و پایدار توسعه را به حرکت وا می‌دارد، کارآفرینان بخش خصوصی هستند. دولت به همراه این موتور محرکه، کشتی توسعه را هدایت می‌کند» [۱۰: ۴۴]. در تئوری نهادی بحث بر سر مداخله دولت و یا عدم مداخله نیست؛ بلکه آنچه مدنظر است نحوه دخالت دولت و در واقع کارآمدی آن است. به عبارتی با وجود بحران‌های ناگزیر اقتصادی در نظام بازار آزاد، دولت بار دیگر، اما با ماهیت و کار ویژه و متفاوتی وارد صحنه اقتصادی می‌شود.

اوآنز و راج معتقدند که دولت کارآمد، دولتی است که از ویژگی «استقلال متکی به جامعه»^{۲۷} برخوردار باشد. در اینجا استقلال به دیوانسالاری منسجم و اتکای به جامعه به رابطه‌ای که دولت با جامعه و گروه‌های اجتماعی یا مدنی دارد، برمی‌گردد [۱۰: ۵۳].

از نظر وبر، دیوانسالاری با ترکیب ویژگی‌های خاص خود «دست یافتن به بالاترین حد کارایی را ممکن می‌سازد» [۱۱: ۸۵]. در اندیشه وبر به شایسته‌سالاری اهمیت زیادی داده می‌شود. این صلاحیت‌ها یا از طریق آزمون و یا با مدرکی که میزان تحصیلات داوطلب را نشان می‌دهد، تعیین می‌شود و این شروط تحصیلی نوعی همگنی طبقاتی را در میان کارمندان سازمان ایجاد می‌کند [۱۱: ۱۰۱-۹۹]. ولی در کشورهای عقب مانده و یا به تعبیری یغماگر از شایسته‌سالاری خبری نیست. کشورهای توسعه‌یافته به طور مداوم به گونه آرمانی وبری نزدیک می‌شوند و با شیوه‌های نوین همانند ایجاد زمینه رقابت، مشارکت و نظارت مردم، حاکمیت بیشتر قوانین و مقررات را به حداکثر کارایی می‌افزاید. در گزارش سال ۱۹۹۳ بانک جهانی با اشاره به دیوانسالاری منسجم در شرق آسیا یادآوری می‌کند که تقلای دولت توسعه‌گرا برای جلب همکاری و کسب و کارهای بزرگ بدون دستگاه اداری کارآمد و خوشنام ناکام خواهد ماند [۱۲]. آمسدن^{۲۸} نیز معتقد است که حمایت‌های دولت از صنعت زمانی مؤثر خواهد بود که بر پایه یک دستگاه اداری منسجم و

23 Problem Finding

24 Problem Solving

25 Peter Evans

26 James Rauch

27 Embedded autonomy

28 Amsden

استانداردهای اجرایی کامل مبتنی باشد. این استانداردها از کشوری به کشور دیگر متفاوت است که در این میان کشورهای کره جنوبی، ژاپن و تایوان به خاطر داشتن قدرت در ایجاد نظم برای تجارت‌های غنی مؤثرتر از بقیه کشورهای در حال توسعه بوده‌اند [۱۳]. اما دیوانسالاری آرمانی وبری به تنهایی کفایت نمی‌کند؛ بلکه «استقلال متکی به جامعه» یعنی استقلال برآمده از این دیوانسالاری نیز باید متکی به جامعه باشد. به عبارت دیگر، لازم است زمینه‌ای مناسب برای مجموعه‌ای از روابط اجتماعی که دولت را به جامعه پیوند زند، فراهم شود. از این رو «خودگردانی متکی به جامعه» آمیزه‌ای است از جدایی دیوانسالاری از جامعه به مفهوم وبری آن و پیوند استوار آن با ساختار اجتماعی که در انواع گروه‌های اجتماعی تعریف می‌شود. البته چگونگی این ترکیب به ماهیت تاریخی دستگاه دولت و سرشت ساختار اجتماعی بستگی دارد. هافستد^{۲۹} محقق هلندی این ترکیب را در عبارت «شکاف قدرت» توضیح می‌دهد. شکاف قدرت، فاصله موجود مابین قدرت سیاسی و قدرت اجتماعی (مردم) است. کم یا زیاد بودن این شکاف در ویژگی‌های افراد همچون نابرابری و استقلال، سلسله مراتب درون جامعه، قدرت و حقوق آنها را آشکار می‌کند.

در شرایط فاصله قدرت با شکاف زیاد، پی‌ریزی قدرت براساس نابرابری ذاتی سلسله مراتبی در سازمان‌ها، رابطه خویشاوندی، جایگاه شغل، کار و زور شکل می‌گیرد. در چنین شرایطی دسترسی به بالادست‌ها کاری بس مشکل و مصونیت و معافیت تنها برای صاحبان قدرت و مدیران قابل توجیه است [۱۴: ۱۵]. مهمترین مؤلفه شناسایی چنین فرهنگی، سرمایه اجتماعی ضعیف با محوریت بی‌اعتمادی سیاسی و اجتماعی آن فرهنگ است.

در مقابل، در ترکیب قدرت سیاسی و مردم، در حالتی که فاصله آنها کم است، به واسطه اهمیت یافتن تخصص در کنار تعهد و شایسته‌سالاری در دیوانسالاری و در سایه وجود گروه‌های واسطه (انجمن‌ها، احزاب و نهادهای متشکل) افراد با شرکت در برنامه‌ریزی سیاسی و تغییر مسیر به سوی رفاه عمومی-اجتماعی، خود را در خوب و بد قدرت سهیم دیده و این مشارکت به وجود قدرت، رسمیت ملی-اخلاقی می‌بخشد [۱۴: ۸]. به عبارتی مردم جامعه، مستقیم و رو در رو با قدرت سخت سیاسی روبرو نمی‌شوند؛ بلکه حائل بین آنها، قدرت اعمال شده بر مردم را نرم، مشروع و مقبول می‌نماید. در این پیوند استقلال

29 Hofstede

ژاپن، کره و تایوان را در ردیف کشورهای توسعه‌گرا قرار می‌دهد و دولت ژاپن را با توجه به دخالت‌هایش دولت کمینه‌خواه^{۳۰} قلمداد می‌نماید. روشن است که گزینش‌گری سبب می‌شود که فشار تقاضا بر نظام دیوانسالاری دولت کاهش یابد و عملکرد کارآمد دولت تسهیل شود [۲: ۱۱۴]. در این چارچوب، دولت توسعه‌گرا نه تنها تحول صنعتی را سرپرستی بلکه به درستی در ایجاد تحول نیز ایفای نقش می‌نماید.

ب- دولت یغماگر^{۳۱}

این دولت نقطه مقابل دولت توسعه‌گرا است. فقدان قانونمندی، جایگزینی روابط به جای ضوابط، شکاف زیاد بین قدرت سیاسی و اجتماعی و عدم انسجام دیوانی از ویژگی‌های این دولت است. در اینجا همه چیز فروشی است و دولت نمی‌تواند یکایک مقامات مسئول را از رفتن به دنبال اهداف شخصی باز دارد و روابط تنها منبع همبستگی است.

ج- دولت میانه^{۳۲}

این دولت در حد فاصل دو دولت قبلی است. آمیزه‌ای ناقص از ترکیب ذکر شده، فقدان گزینش‌گری برای پروژه‌های تحول صنعتی و عدم پیش‌بینی آینده از ویژگی‌های این نوع دولت‌ها است [۲: ۴۶-۴۵].

۴-۲- نقش‌های متفاوت دولت در رویکرد نهادی

از نگاه نهادی هر کدام از سه دولت ذکر شده به ایفای نقش‌های متفاوتی می‌پردازند:
نقش متولی‌گری^{۳۳}: نقشی قانون‌گذار، مواظب و مراقب توسط دولت که همین قوانین ابتدایی و دست و پاگیر مانع اصلی برای تحول است.

نقش متصدی‌گری^{۳۴}: این دولت نقش تولیدکننده را به خود می‌گیرد؛ به عبارت دیگر، به طور مستقیم درگیر فعالیت‌های تولیدی می‌شود و جایگزین اصلی برای بخش خصوصی است و جایی برای پروژه‌های مشترک و کارآفرینی وجود ندارد.

نقش قابله‌گری^{۳۵}: تشویق بخش خصوصی به ایفای نقش کارآفرین اولویت این نقش است. این تشویق می‌تواند به صورت بر پا کردن گلخانه، دادن سوبسید، محدود کردن واردات و وضع تعرفه، تشویق کارآفرینی داخلی، سرمایه‌های داخلی و خارجی

و اتکای به جامعه، گروه‌های کارآفرین و صنعتگران در حوزه اقتصاد در جایگاه ممتازی قرار گرفته و نقش حائل و مفیدی به خود می‌گیرند و به دولت امکان می‌دهند تا پروژه‌های تحول و توسعه کشور به ویژه پروژه‌های صنعتی را گزینش کند و در محور کارها قرار دهد.

۴-۱- در رویکرد نهادی از سه نوع دولت نام برده می‌شود:

الف- دولت توسعه‌گرا

دولت توسعه‌گرا دولتی است که ترکیب استقلال و اتکا به جامعه در آن وجود داشته باشد. در تحلیل نهادی تطبیقی، دوری و نزدیکی به این معیار سنجش توسعه‌گرایی یا متضاد آن است. بنابراین ترکیب استقلال متکی به جامعه و ویژگی بنیادی و زیربنای ساختاری برای سنجش نقش دولت در تحول صنعتی است. در دولت توسعه‌گرا، اتصال به جامعه به معنای پیوند داشتن با نخبگان صنعتی است. در مدل دولت توسعه‌گرا دولت و جامعه به یکدیگر کمک کرده و این تقویت متقابل شالوده موفقیت دولت است. دستگاه دولتی مستحکم و منسجم باعث تسهیل سازماندهی سرمایه صنعتی می‌شود. طبقه صنعتگران سازمان یافته نیز اجرای پروژه‌های مشترک صنعتی شدن را تسهیل می‌کند و به این ترتیب دولت و صنعتگران مشروعیت پیدا می‌کنند. سازمان درونی دولت‌های توسعه‌گرا به دیوانسالاری و بری نزدیک-تر است. شایسته‌سالاری قوی و پاداش‌های شغلی درازمدت باعث ایجاد مسئولیت و حس همبستگی سازمانی می‌شود. لفت‌ویچ در تعریف دولت توسعه‌گرا معتقد است، دولت‌های توسعه‌خواه را می‌توان به عنوان دولت‌هایی تعریف کرد که سیاست آنها قدرت، استقلال، ظرفیت یا کارآمدی کافی را در مرکز متمرکز نموده تا نیل به اهداف صریح توسعه‌ای را شکل داده، تعقیب و تشویق نمایند، چه با استقرار و بهبود شرایط و جهت‌گیری رشد اقتصادی و یا به وسیله سازماندهی آن به طور مستقیم و یا ترکیب گوناگونی از هر دو [۱۵: ۷۵]. تنها در سال ۱۹۸۱ بود که جانسون برای اولین بار واژه دولت توسعه‌ای و ویژگی‌های آن را با تأکید بر ژاپن عنوان کرد. جانسون دولت دارای برنامه عقلانی را از دولت دارای برنامه ایدئولوژیک در اقتصادهای دستوری نوع روسی و از جهت‌گیری تنظیم‌گرانه دولت‌های نوعاً لیبرال دموکراتیک یا حتی سوسیال دموکراتیک، یا هر دو تمیز می‌دهد. یک ویژگی اساسی دولت توسعه‌خواه داشتن روابطی صمیمانه با بخش خصوصی و شدت‌گیری بارز آن بود [۱۵: ۶۳]. اوانز نیز کشورهای

30 Minimalist

31 Predatory State

32 Intermediate State

33 Custodian

34 Demiurge

35 Midwifery

باشد.

نقش پرورش‌گری^{۳۶}: بعد از ظهور گروه‌های کارآفرین نوبت به حمایت از آنهاست؛ چرا که گروه‌های جدید نیازمند تغذیه، هدایت و حمایت‌های متداوم است که در چالش‌های جدید و فراز و فرود تحولات بازار جهانی، قدرت مقاومت و رشد را پیدا کنند. این نقش سراسر ترکیبی از حمایت و انگیزش است [۲: ۱۵۳-۱۴۹].

مطابق با رویکرد نهادی نقش متولی‌گری و متصدی‌گری از ویژگی‌های دولت‌های غیرتوسعه‌گرا و نقش‌های قابل‌گیری و پرورش‌گری از ویژگی‌های دولت‌های میانه و توسعه‌گراست.

۵- دولت و صنعت نهادی در ایران

صنعت نهادی صنعتی است که با زیربنای نهادی دولت توسعه‌گرا و سازمان دولتی مبتنی بر شایسته‌سالاری، زمینه تحول به سوی فرهنگ صنعتی را فراهم آورد. ابتدا متناسب با فرضیه «دولت نهادی اساس صنعت نهادی» به بررسی ساختار دولت و پیوند آن با جامعه و به تبع آن دیوانسالاری ایرانی پرداخته می‌شود. سپس پیامد دولت نهادی «استقلال متکی به جامعه» و یا فقدان آن در صنعت ایران با ارائه شاخص‌های مربوطه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

دولت در ایران همواره بزرگ و قدرتمند بوده و به روایت تاریخ، به جز در دوره کوتاه‌مدت سال‌های ۱۳۲۰-۱۳۳۲، به شدت متمرکز بوده و جایی برای گروه‌های ذی نفوذ، پروژه‌های مشترک، بخش خصوصی و کارآفرینی وجود نداشته است. در واقع، دولت خود مالک جامعه بوده است. محمدعلی کاتوزیان در بررسی علل توسعه‌نیافتگی ایران به فقدان نهاد قرارداد و وجود استبداد به عنوان وضعیتی که هیچ قاعده شناخته شده‌ای برای عمل اقتصادی و انباشت مازاد از سوی بورژوازی وجود ندارد، اشاره می‌کند. همچنین در تأیید نظر خود مصادره اموال و زمین‌ها از سوی حکومت‌ها را عنوان و اضافه می‌کند شاهان همیشه مالک همه قلمرو تحت سلطه خویش‌اند و آن را به هرکسی که بخواهند، می‌بخشند و این روند همواره به صورت چرخشی در ایران تداوم یافته است [۱۶]. پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ دولت در ایران به دنبال انقلاب و روند دولتی و ملی شدن هر چه بیشتر بخش‌های اقتصادی، بزرگ و بزرگتر شد. سیاست‌های تعدیل اقتصادی در سال‌های بعد از جنگ در دوره دولت‌های هاشمی رفسنجانی و خاتمی بیشتر در دام مشکلات

ساختاری گرفتار شد. برنامه تعدیل اقتصادی در دوره ۱۳۷۶-۱۳۶۸ و تعدیل سیاسی (شکل‌گیری نسبی تعادل قدرت بین نیروهای عمده سیاسی) در دوره ۱۳۸۴-۱۳۷۶ به دو دلیل سیاسی و اقتصادی در جهت هدایت دولت به سوی پیوند «استقلال و اتکای جامعه» ناکام ماند که در اینجا به آنها اشاره خواهد شد:

برنامه تعدیل اقتصادی در طی دو برنامه اول و دوم توسعه اقتصادی واکنشی نسبت به رکود و کاهش درآمد ملی کشور در سال‌های جنگ و بعد از آن بود که بیش از ظرفیت جامعه برای پذیرش مخاطرات رشد اقتصادی بوده و در نهایت نیز ناکام ماند. مخاطرات رشد در قالب ازدیاد تورم و کاهش حمایت از مناطق محروم تنها توسط گروه محدودی از جامعه قابل تحمل بود. این وضعیت با کاهش قیمت نفت در سال ۱۹۹۱ و گسترش واردات در کشور تا مرز ۵۰ میلیارد دلار در طی سه سال وضعیت توده‌های مردمی را وخیم‌تر کرد و روند رو به گسترش خصوصی‌سازی به نفع طبقات بالای جامعه ادامه یافت [۱۷]. نیکی کدی علت ناکامی برنامه تعدیل را در فساد گسترده ارزیابی می‌کند [۱۸]. محققان دیگر از آن به عنوان فرآیند بورس‌بازی یاد می‌کنند «زیرا بورس بازی بر سر ارز و تجارت خارجی سود بخش‌تر و آسان‌تر از تولید کالا و خدمات بود» [۱۹]. همچنین طبق آمار در اواخر دهه ۱۹۸۰، ۱۰ درصد از خانواده‌های متمول حدود ۴۲ درصد از درآمد ملی را به خود اختصاص داده بودند؛ در حالی که ۲۰ درصد طبقات جامعه صرفاً ۸/۳ درصد از درآمد ملی را در اختیار داشتند [۱۹: ۲۵۵]. در چنین شرایطی مرز بین خصوصی‌سازی و شخصی‌سازی چندان مشخص نبود و به عبارتی این فرآیند در کل ناشی از ضرورت نیازهای مالی دولت و افراد صاحب نفوذ و سازمان‌های آنها بود. در دوره ۱۳۸۴-۱۳۷۶ با تأکید بر توسعه سیاسی در مقابل توسعه اقتصادی، فرآیند تعدیل اقتصادی به مقدار زیادی جای خود را به فرآیند تعدیل سیاسی در قالب دو اصل رقابت و مشارکت داد. این فرآیند با مختصات خاص خود در نتیجه نهایی بیش از آنکه در جهت استقلال دولت و اتکای به جامعه (نهادینه شدن دولت در جامعه) به تغییر نهادی حرکت نماید، در جهت سیاست‌زدگی جامعه ایران گام برداشت و آشکارا در قالب شکل‌گیری حاکمیت دوطرفه و بروز نزاع‌های سیاسی ادامه یافت. بعد از سال ۱۳۸۴ نیز شکاف سیاسی و به تعبیر هافستد «شکاف قدرت» به صورت عمیق‌تری ادامه یافت تا اینکه به دنبال انتخابات ۲۲ خرداد ۱۳۸۸ عملاً این شکاف سیاسی و تضاد به مرحله بحرانی و در قالب ناآرامی‌های

۱: بی‌ثباتی سیاسی قانونی که در چارچوب آن هر چیزی ماهیت روزمرگی می‌یابد. شکل‌گیری دو انقلاب اجتماعی سیاسی گسترده (انقلاب مشروطه و انقلاب اسلامی)، انقلاب‌های فرهنگی دیروز و امروز، جنگ تحمیلی خانمان‌سوز و مهمتر از همه شکل‌گیری شکاف‌های سیاسی متقاطع و آشتی‌ناپذیر بین نخبگان کشور (شکاف سنتی- مدرن در سال‌های اولیه، شکاف سنتی بین چپ سنتی و راست سنتی و شکاف بین راست سنتی در دهه ۱۳۷۰ [۲۱] و شکاف امروز «اعتماد و بی‌اعتمادی» در جامعه و تبدیل سیاسی آن به شکاف مردم- مردم در آینده که در طول قرن اخیر بازتاب فقدان سیاست نهادی در خصوص دولت و سازمان آن بوده است.

۲: گسترش مالکیت دولت حتی با اقدام به فرآیند خصوصی‌سازی به شخصی شدن و فساد و یا به تعبیر استیگلیتز^{۳۸} «رشوه-خواری سازی» روی آورد [۲۲]. اموری که دولت خود از اداره آن عاجز است و به درآمدهای ناشی از فروش آنها نیاز دارد، با رویکردی عجولانه و نسنجیده به افرادی خاص از سرمایه‌داری وابسته تجاری در غالب سازمان‌های لشکری و جدا از نهاد دولت و خارج از محوریت بورس رقابتی و غیرسیاسی (واگذاری سهام مخابرات در سال ۱۳۸۹) یا نمایندگان و کارکنان خود دولت (بخشی از سهام بانک‌ها به کارمندان آنها) و توده‌های مردمی بدون نگرش اقتصادی (سهام عدالت) واگذار می‌شود که در بلندمدت به‌خاطر بحران نهادی این فرآیند، با یک رویکرد دوری و عقب‌گرا به علت وابسته و نیازمند بودن سهامداران آینده به کنترل و نظارت بیشتر دولت دوباره به بدنه خود دولت برمی‌گردد؛ همچون اتخاذ سیاست‌های ضدتعدیل و کنترلی (سیاست تثبیت) دولت هاشمی در برنامه دوم توسعه اقتصادی که به دلیل بحران ناشی از تعدیل اقتصادی غیرنهادی در جامعه، به رشد نقدینگی ۲۵ درصد در سال‌های پایانی دهه ۱۳۶۰ و تورم ۶۰ درصدی در سال ۱۳۷۱ و رشد ۸۰ درصدی واردات از ۹ میلیارد دلار در سال ۱۳۶۷ به ۱۴ میلیارد دلار در سال ۱۳۷۱ منجر شد [۲۳: ۱۱]. تنها در سال ۱۹۹۱ ایران در برابر ۱۸ میلیارد دلار صادرات، ۲۵ میلیارد دلار کالا وارد کرد که باعث دو برابر شدن بهای دلار آزاد طی دو سال گردید. در سال ۱۹۹۳ که دولت در بازپرداخت وام‌های خود و بیش از ۱۲ میلیارد عقب‌افتادگی پرداخت‌هایش ناتوان شد، تورم به صورت مهارنشده در آمد [۲۳: ۴].

۳: ناتوانی از اتخاذ رویکردی مثبت در سیاست خارجی و

شهری تبدیل شد. بدون شک، در شرایط ناآرامی و عدم اعتماد، جایی برای ریسک و خطرپذیری اقتصادی، آینده‌نگری، نوآوری و پروژه‌های مشترک اقتصادی و به دنبال آن توسعه صنعتی باقی نخواهد ماند. برعکس، همواره تجارت و دلالتی در حوزه اقتصاد که سهل، پردرآمد و زودبازده است بر تولید که نیازمند کار، هزینه و بلندنظری است، اولویت می‌یابد. به طور کلی در ایران همواره جامعه وابسته به دولت بوده و دولت مالک جامعه به حساب می‌آمده است. هر آنچه در اختیار جامعه و در این مقاله صنعتگران قرار گرفته تنها امتیازی بوده که دولت ارزانی داشته و نه بیشتر. در چنین محیطی فعالیت‌های اقتصادی در ایران به طور عمده دلالتی، تجارت، واردات، مونتاژ و رشد کمی بوده تا تولید زیربنایی، ساختاری و برگرفته از ابتکار و نوآوری ایرانیان. صنعت کشور نمونه آشکاری از این وضعیت است.

محور دیوانسالاری در ایران نیز نه تخصص، انسجام و شایستگی بلکه تعهد سلسله مراتبی نسبت به بالادست‌ها و نوعی رکود فکری و روزمرگی است. دیوانسالاری همواره دارای حفره‌های تاریک و نقاط کور بوده که رانت و فساد اقتصادی در چارچوب آن تشویق می‌شده است. این دیوانسالاری دارای ترکیبی ناخوشایند از بازمانده‌های الگوی کهن، نظام وبری و مدیریت دولتی نوین بوده که هر تغییر و تحولی صرفاً بازتولید همان ساختارهای قدیمی و پیامد آن تبارگرایی، رفیق‌گماری و بی‌ثباتی منزلتی دیوانیان بوده است [۲۰]. همچنین منطق بی‌نظمی سازمان‌یافته^{۳۷} و پیامد آن فردگرایی منفی در حقوق عمومی و اداری زمینه سرهم‌بندی امور، گسترش ابهام نسبت به آینده فرد، سازمان و توجیحات هر دوی اینها را فراهم می‌آورد که در درون آن رانت، اولویت دادن منافع فردی بر سازمانی و حرکت نامتعارف فرد در چارچوب سازمان است که با بهره‌گیری از ابزارهای متغیر به سرعت بر نفوذ و قدرت خود در سازمان و سلسله مراتب آن می‌افزاید و یا ناامیدی و یأس را در صورت عدم همراهی شرایط بی‌ثبات منجر می‌شود که در هر دو صورت دیوانسالاری را از اصول شایسته سالاری الگوی وبری محروم می‌کند.

به طور کلی در نتیجه این دو وضعیت نهادی، دولت وارداتی و غیرملی در کنار دیوانسالاری مبتنی بر منطق بی‌نظمی نهادی شده و ویژگی‌های دیوانی و منطق خاص ایرانی را در خصوص بنیان‌های صنعت نهادی از بعد جامعه‌شناسی به ارمغان می‌آورد که عبارتند از:

شاغلین در حوزه صنعتی نیز بیکار شدند [۲۵: ۱۵]. همچنین مشروح مذاکرات مجلس در سال ۱۳۷۹ نشان می‌دهد که به دنبال این وضعیت ۵۰۰ کارخانه در کشور تعطیل شده و بیش از ۱۳۵ هزار کارگر بیکار شدند؛ یعنی آنهایی که کارخانه‌ها و در نتیجه اشتغال را ایجاد کردند (کارآفرینان بخش خصوصی) جریمه شدند [۲۵: ۶۶]. به عبارتی تغییر و بی‌ثباتی در نرخ ارز بیش از آنکه منجر به افزایش درآمدهای صادراتی این صنایع گردد، منجر به افزایش هزینه وارداتی گردیده و در نهایت سرمایه‌گذاری را کاهش داده است؛ چرا که سوددهی صنعت در ایران پایین بوده و در نتیجه ارتباط بین نرخ ارز واقعی و سرمایه‌گذاری از نظر آماری معنی‌دار است [۲۶].

در جایگاه تقسیم کار جهانی، وابسته بودن به درآمدهای ناشی از اقتصاد تک‌محصولی، فقدان نظام مالیاتی و ترکیب هزینه‌ها به شکل کارآمد، کند بودن رشد و فقدان انگیزه اقتصادی، صنعت ایران را با رکود روبرو کرده است. موقعیت اقتصادی توسعه‌نیافتگی و قرار گرفتن در رده کشورهای جهان سوم همواره کشور را در عرض بحران‌های انتقالی نظام سرمایه‌داری به جهان پیرامونی قرار داده است. بدین لحاظ صنعت کشور همواره در کش و قوس کتمان یا جبران نوآوری و فناوری‌های جدید ارائه شده در حوزه صنعت و محصولات صنعتی از طریق بستن مرزها و ایجاد بازار انحصاری بوده است؛ بحرانی که مانع تغییر در تقسیم کار بین‌المللی و وابستگی به درآمدهای ارزی ناشی از فروش نفت می‌شود؛ چرا که علیرغم اینکه درآمد حاصل از نفت بیش از ۱۵ تا ۲۵ درصد درآمد ناخالص را تأمین نمی‌کند ولی بیش از ۸۰ درصد صادرات را تشکیل می‌دهد [۲۳: ۱۶]. دولت با الگوی «بی‌نیازی از بدنه جامعه و عدم پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری» روبرو بوده است. دریافت مالیات در کوتاه مدت جامعه را با التهاب روبرو کرده و در بلندمدت مسئولیت‌پذیری دولت را بیشتر کرده که برای ساخت غیرنهادی ایران قابل تحمل نیست. در نهادینه شدن مالیات ابتدا نزاع ساختاری^{۳۹}، بین طرفین شکل می‌گیرد. بدین ضرورت نمایندگی‌ها و نهادهای اجتماعی سازماندهی شده باید سیاست‌های اقتصادی را به چالش کشیده و این باید ریشه‌ای و نه ظاهری و صوری و به عبارتی یک نزاع بی‌پایان^{۴۰} باشد. نزاع ساختاری مشارکت را نیز به همراه دارد، بدین ترتیب دولت این فرصت را پیدا می‌کند که از درون آن دستور کار مالیاتی مفید و کارآمدی را اخراج کند [۲۷].

تعامل در سطح جهانی و در عوض تشویق پرخاشگری، عطف به ماسبق شدن قوانین در حوزه صنعت، تداخل و موازی‌کاری در بدنه حقوق عمومی، سیاست‌های ضد و نقیض و مباحث هسته‌ای سال‌هاست که صنعت کشور را تحت‌الشعاع خود قرار داده است. به عنوان نمونه قراردادهای متعدد با شرکت پژو فرانسه اغلب به ضرر ایران و موجب ضعف کشور در اعاده حقوق خود شده است. با وجود اینکه حجم قراردادهای شرکت پژو فرانسه با ایران خودرو بیش از ۲ میلیارد دلار است؛ نه تنها سرمایه‌گذاری خارجی واقعی ایجاد نشده بلکه انتقال دانش و فناوری نیز برخلاف روح قراردادها صورت نگرفته است.

تصویب، اجرا و تداوم قانون تحت‌الشعاع نوع دولت و درآمدهای رانتی آن قرار می‌گیرد. یکی از نمونه‌های عدم پایبندی به دیوان‌سالاری و ویژگی‌های آن در بخش صنعتی کشور که از سال ۱۳۷۲ به بعد مباحث زیادی را برانگیخت، تصویب بند ج تبصره ۲۹ بودجه سال ۱۳۷۲ بود که به «قانون عطف به ماسبق کردن و پرداخت مابه‌التفاوت نرخ ارز» معروف شد. به عبارت دیگر، دولت در سال ۱۳۶۲ و بعد از جنگ و در دوران بازسازی برای تشویق سرمایه‌گذاری صنعتی، اصلاح ساختار صنعت و ایجاد واحدهای صنعتی بیانیه‌ای را صادر نمود و از عموم صنعتگران و علاقمندان دعوت کرد تا به ایجاد واحدهای صنعتی از جمله خودروسازی و موتورهای محرکه بپردازند که مورد استقبال قرار گرفت. دولت به تعدادی از واحدها ارز تخصیص داد که در آن زمان نرخ رسمی ارز ۷۰ ریال برای هر دلار بود. بنابراین کارخانه‌هایی راه اندازی شد و به مرحله تولید رسید و این کارخانه‌ها وارداتی نیز داشتند. به ناگاه در سال ۱۳۷۲ به دلیل کاهش بهای نفت و کاهش درآمد ارزی و بحران بدهی‌های خارجی، دولت تصمیم به یکسان‌سازی نرخ ارز گرفت. قیمت هر دلار ۱۷۵۰ ریال شد و به دنبال آن بانک مرکزی در بخشنامه‌ای اعلام کرد کلیه کسانی که در گذشته از ارز با نرخ رسمی و ترجیحی استفاده کرده‌اند و سررسید آنها تاریخ ۱۳۷۴/۱/۱ به بعد است، مشمول پرداخت مابه‌التفاوت نرخ سال‌های قبل با نرخ ارز جدید می‌گردند [۲۴]. براساس اطلاعات بدست آمده از آمارها تنها بخش صنعت و واردکننده ماشین‌آلات و تجهیزات سرمایه‌ای و تولید ملزم به پرداخت مابه‌التفاوت نرخ ارز شدند و دیگر بخش‌ها که اقدام به وارد کردن کالاهای واسطه‌ای و مصرفی کرده بودند، معاف شدند؛ به عبارتی تنها ۱/۹ درصد دریافت ارزی حاصل آمد. حال آنکه ۹۷/۱ درصد از هرگونه مالیات معاف شده و این امر وضعیت صنعت را با بحران روبرو کرد و بسیاری از کارگاه‌های صنعتی نوپا تعطیل شد و بسیاری از

شاخصه مهم حمایت کارآمد دولت تهی بوده است. هرگونه تعامل و همکاری مدنظر و قابل پذیرش نیست. بدینسان فعالیت‌هایی که به اصطلاح تحت لیسانس نامیده می‌شود، هر چند نوعی تعامل و همکاری است، اما سقف آن از کپی‌سازی فناورانه فراتر نمی‌رود. از این رو نقش ساخت‌ها می‌تواند همکاری و تعامل مؤسسات را تعیین جهت نماید. همچنین سیاست‌های حمایتی دولتی بایستی با شناخت کافی از ساخت اقتصادی-فرهنگی جامعه توأم باشد، در غیر این صورت این حمایت‌ها اسیر ساخت رانتی گردیده و مقصود اساسی آن حاصل نخواهد شد [۲۹: ۱۸]. همچنین از سوی دیگر، با نقش تصدی‌گری و غیرنهادی دولت در ایران رابطه دولت و بخش خصوصی نه بر مبنای تعامل و همکاری بلکه مبتنی بر قاعده بازی با حاصل جمع جبری صفر است.

حمایت‌ها بیشتر در غالب اتخاذ سیاست‌های تعرفه‌ای و کنترل و محدود کردن واردات محصولات خارجی و محروم کردن قدرت انتخاب ایرانیان به صورت ناقص ادامه پیدا کرد به طوری که تنها زمینه سوددهی تجاری و بازرگانی حوزه صنعت را برای دولت و شرکت‌های وابسته به آن فراهم نمود. آمارها نشان داده است که هدف اصلی از این نوع حمایت شدید گمرکی بیشتر به دلیل کسب درآمد بوده است تا حمایت به منظور رشد صنایع داخلی [۳۰].

۶: در نهایت می‌توان به فقدان فرهنگ صنعتی اشاره کرد. حسین عظیمی با تأکید بر عدم گذر تاریخی از فرهنگ ماقبل صنعتی در ایران می‌نویسد: «به نظر من واقعاً باید به تمدن صنعتی بیشتر فکر کنیم تا شرق و غرب. دیگر رویارویی با غرب اصلاً مطرح نیست. باید الگوی فعالانه به تمدن صنعتی را بیابیم» [۳۱: ۱۷۶]. در خصوص فرهنگ صنعتی باید به چند نکته توجه کرد: نحوه ایجاد و تولید دانش صنعتی، نحوه انتقال آن و جایگاه تولید در برابر مصرف. از نظر عظیمی تولید دانش در ایران به صورت تجربه و خطا و کند بوده است؛ حال آنکه تولید دانش در فرهنگ صنعتی از طریق آزمایش‌های کنترل شده و مطالعات کتابخانه‌ای است. نحوه انتقال نیز در ایران از طریق مکانیسم استاد و شاگردی است که باز هم کند، طولانی و زمان‌بر است. ولی در فرهنگ صنعتی، آموزش از طریق دوره‌های از پیش تدوین شده است [۳۱: ۳۸۶-۳۸۵]. در چنین شرایطی فرهنگ مصرف بر فرهنگ تولیدی برتری یافته و همواره شاخص مربوط به رشد مصرف (کالایی و خدماتی) به مراتب از شاخص‌های مربوط به رشد تولیدی فراتر بوده است [۱۹: ۵۸].

با مطالعه نهادی ساختار دولتی در ایران آنچه قابل فهم است

حالی که فرهنگ مالیاتی و نظام کارآمد مالیاتی زمینه‌ای را برای دگرگونی از الگوی مصرف‌گرایی به سوی الگوی تولید، مسدود کردن پدیده مخرب «دست‌گردانی اقتصادی» و به دنبال آن تورم و جذب سرمایه‌های نقدی که در بازار تنها به دنبال سود و پروتق کردن بازرگانی و تجارت هستند، می‌شود. شایان ذکر است، در حالی که در سال‌های آغازین انقلاب جمعیت دلان کشور ۴۰۰ هزار نفر پیش بینی می‌شد، امروزه آمار از وجود ۸ میلیون دلال و واسطه‌گر در کشور حکایت دارد که بخش عمده فرار مالیاتی در این جمعیت بارز است [۲۸].

۵: اهمیت دادن به فرد و جایگاه حقوقی فردی او در خصوص اقتصاد و رعایت حد اطمینان در خصوص اموال و دارایی او مهمترین زمینه ایجاد انگیزه اقتصاد صنعتی و تقویت بافت تولید به شمار می‌رود که در کشور ما حلقه‌ای گمشده است. همچنین بهره‌گیری از روحیه حسادت و توده‌ای مردم نسبت به سرمایه‌داری و سرمایه‌داران داخلی و خارجی و زالوصفت خواندن آنها در عرصه بازی قدرت بیشتر نمایان گشته است.

طی سال‌های مختلف و از همان شروع به کار صنعت در ایران، تفکر حاکم بر فضای کشور همانا راهکار جایگزینی واردات و استفاده از ابزارهای حمایتی در این زمینه به منظور صنعتی شدن بوده است. بدون اتخاذ سیاست‌های حمایتی از صنعت به خصوص در زمینه ساخت، رشد و دوام کارخانجات مربوطه به دلایلی از جمله ورود قطعات اصلی از خارج و وابستگی مواد اصلی و اولیه به خارج به طور قطع امکان‌پذیر نمی‌بود. از آغاز، دولت به دو صورت به حمایت از صنایع مذکور پرداخت. نخست از طریق ارائه کمک‌های مستقیم و غیرمستقیم و نیز با تشویق و کمک به شرکت‌های خصوصی و دادن وام و اعتبار و دعوت از آنها برای سرمایه‌گذاری در این بخش. البته با دولتی شدن کارخانه‌ها و اقتصاد دولتی در بعد از انقلاب این وضعیت نیز رو به کاهش نهاده ولی در کل ترتیب حمایت‌های دولت از هیچ مدل و نظم خاصی تبعیت نمی‌کند؛ چرا که بدون هدف و محتوا و جدا از اهداف دولت توسعه‌گرا و نیز به دلیل فقدان برنامه زمان‌بندی شده در جهت کاهش حمایت و گسترش روحیه تولیدی رقابتی بوده است. این حمایت‌ها در یک بستر توسعه فناورانه به همراه سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال فناوری صورت نگرفت و ساختار هماهنگ چنین سیاست‌هایی فراهم نیامده بود و نظام حمایتی بازرگانی با نظام فناورانه صنعت ارتباط توسعه‌ای نداشت [۲۹: ۱۷]. حمایت‌ها از رابطه تعاملی و همکاری مبتنی بر بعد آموزش و ایجاد ابتکار در بخش‌های مختلف صنعتی و تولیدی کشور و همچنین از تعامل بین بخش خصوصی و دولتی به عنوان دو

می‌شود. بنابراین ضعف ساختاری در شکل‌گیری دولت شکننده^{۴۱} (عدم اجماع بر ساخت دولت در میان نخبگان) و وابستگی فزاینده به جهان سرمایه‌داری در قالب سرمایه‌داری پیرامونی^{۴۲} با مشخصه گسترش روزافزون واردات و به تبع آن شکل‌گیری فرهنگ تجارتي و دلالي به جای فرهنگ کار و تولید همراه در پی صدور بی‌وقفه مواد خام به غرب است. در چنین شرایطی توسعه صنعتی در قالب شکل‌گیری پروژه‌های مشترک، ابتکار و نوآوری، ارتقای کیفیت و رقابت‌پذیری در برابر محصولات خارجی حداقل در کوتاه مدت امکان‌پذیر نیست.

اجرای مؤثر سیاست‌های صنعتی، نیازمند پیش‌شرط‌های مهمی چون ثبات سیاسی، تضمین حقوق فردی، وجود اراده سیاسی برای توسعه، ثبات محیط اقتصاد کلان، اصلاح قوانین بوجود آورنده رانت (مجوزهای انحصاری، اختلاف نرخ بهره بین بانکی و...)، اصلاح و حذف قوانین وضع شده که به جهت دستیابی انحصاری به شریان‌های حیاتی اقتصاد کشور و براساس مطامع شخصی افراد و گروه‌های منفعت طلب (مافیای اقتصادی و سیاسی) طرح ریزی شده است، آزادسازی قابل ملاحظه قوانین سرمایه‌گذاری و مقررات مربوط به ارتقای سرمایه‌گذاری‌های جدید بخش خصوصی بویژه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و ورود فن‌آوری خارجی، اجرای خصوصی‌سازی و کاهش نقش دولت در نگهداری شرکت‌های دولتی، آزادسازی فزاینده تجارت و رفع محدودیت‌های وارداتی و صادراتی و تأکید فزاینده بر توسعه ظرفیت صادرات، ایجاد نهادهای توسعه‌ای، توسعه فناوری و تحقیق و توسعه، ایجاد زیرساخت‌های فیزیکی مناسب و توسعه منابع انسانی و فناوری و همچنین حمایت از حرکت آزادسازی، مقررات‌زدایی و تجارت آزاد، توسعه کارآفرینی و مهارت، کنترل کیفی و استاندارد و بهبود هماهنگی بین شاخه‌های مختلف دولت و اتخاذ مجموعه مرتبط و سازگاری از اهداف سیاستی، شفاف بودن فرآیند سیاست‌گذاری، شکل‌گیری سیاست صنعتی به دور از فشارهای سیاسی، توان دولت در قطع حمایت خود از بنگاه‌های اقتصادی که قادر به رقابت در یک دوره زمانی مشخص نیستند، توسعه صنعتی بر پایه جایگزینی و توسعه صادرات نه جایگزینی واردات، مواردی هستند که توجه به آنها می‌تواند راهگشا باشد.

تاریخ دریافت: ۸۹/۱۱/۱۹ و تاریخ پذیرش: ۹۰/۳/۱۷

41 Fragile State
42 Peripheral Capitalism

این که در ایران دولت همواره بزرگ، ناکارآمد و یغماگر و در بهترین شرایط در ردیف دولت‌های میانه قرار می‌گیرد و تنها توانسته به ایفای نقش‌های تولی‌گری و تصدی‌گری در حوزه صنعت بپردازد؛ چرا که نه از ویژگی استقلال دیوانی بهره‌مند بوده (فقدان شایسته‌سالاری و نظام حقوقی منسجم، تقویت رابطه بازی به جای ضابطه، ابهام و پیچیدگی) و نه ارتباط منطقی با جامعه داشته است. نهایت امر اینکه نهادها و سازمان‌های به وجود آمده و سیاست‌های اتخاذ شده بیشتر ناشی از ضرورت دولت بوده و نه ضرورت جامعه و همچنان که دولت در ایران وارداتی و از جامعه جداست؛ نهادهای همراه با آن نیز در همان منطبق قابل توجیه بوده است. در چنین ساختار نهادی جایی برای بخش خصوصی، کارآفرینی و پروژه‌های مشترک در معنای واقعی وجود نخواهد داشت و آنچه در این میان آشکار است تنها ظاهر توجیه‌گر مبتنی بر کمیت بالا و کیفیت پایین تولیدات داخلی و حجم واردات کالاهای خارجی است. بنابراین تحول صنعتی و پیشرفت تحت‌الشعاع چنین ساختار نهادی قرار گرفته و همواره در هاله‌ای از ابهام باقی مانده است.

۶- نتیجه‌گیری

به دنبال گسترش جامعه‌شناسی تاریخی، محور مطالعات توسعه تاریخی شده است. الگوی نهادی در تبیین فرآیند توسعه به صورت تاریخی در کشورهای شرق آسیا با محوریت دولت توسعه‌گرا در قالب نقش قابله‌گری و توسعه‌ای اهمیت دو چندان یافته است. دولت توسعه‌گرا مطابق رویکرد نهادی از طریق ویژگی «استقلال متکی به جامعه» به عنوان ساختار و زیربنای توسعه، از سایر دولت‌ها متمایز می‌شود. استقلال به شایستگی، انسجام و انضباط در دیوانسالاری و اتکای به جامعه به فرآیند نهادینه شدن دولت در بدنه اجتماع و شکل‌گیری جامعه مدنی و حائل بین قدرت سیاسی و قدرت اجتماعی اشاره دارد. دولت در ایران در شرایط متفاوتی قرار داشته و همواره در طول تاریخ استقلال دیوانی و اتکای به جامعه در هاله‌ای از ابهام بوده است. دولت با چنین مشخصه‌ای در چارچوب دولت‌های غیر توسعه‌گرا و با نقش متصدی و متولی صنعت شناخته شده است و گریز از این شرایط نیز در چارچوب سیاست‌های تعدیل اقتصادی، خصوصی‌سازی، واگذاری و ... بیشتر جنبه ظاهری و فرمالیته داشته و در راستای نیازهای دولت همواره مشکل‌ساز بوده است؛ زیرا به جای توجه به اصل موضوع، نوع ساخت دولت و نقش ایفاگری آن در جامعه، به تبیین و تفسیر سیاست‌ها و تدابیر دولتی یا ضد دولتی پرداخته

فهرست منابع

- [۱] بانک جهانی (مترجم: برادران شرکا، حمیدرضا و دیگران)؛ نقش دولت در جهان در حال تحول، نشر مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، تهران، ص ۲، ۱۳۷۷.
- [۲] اوانز، پیتر، توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه عباس زندیاف و عباس مخبر، تهران: انتشارات طرح نو، ۱۳۸۰.
- [۳] گلدتورپ، جی. ای. (مترجم: طهوریان، جواد)؛ جامعه‌شناسی کشورهای جهان سوم: نابرابری و توسعه، نشر معاونت فرهنگی آستان قدس رضوی، مشهد، صص ۲۰۷-۲۱۰، ۱۳۷۰.
- [۴] قادری، حاتم؛ اندیشه‌های سیاسی در قرن بیستم، نشر سمت، تهران، ص ۷۹، ۱۳۸۱.
- [5] Fukuyama, Francis; *The End of History*. Cambridge, polity press And National Interest summer, p.14, 1992.
- [۶] سو، الوین (مترجم: حبیبی مظاهری، محمود)؛ تغییر اجتماعی و توسعه: مروری بر نظریات نوسازی، وابستگی و نظام جهانی، پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، صص ۱۲۲-۱۲۳، ۱۳۷۸.
- [۷] بیرو، آلن (مترجم: ساروخانی، باقر)؛ فرهنگ علوم اجتماعی، نشر کیهان، تهران، ص ۱۸۰، ۱۳۶۷.
- [۸] مارش، دیوید؛ استوکر، جری (مترجم: حاجی یوسفی، امیر محمد)؛ روش و نظریه در علوم سیاسی، پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، صص ۸۹-۹۲، ۱۳۸۴.
- [۹] وحید، مجید؛ "بررسی فرآیند شکل‌گیری و قرارگیری مشکل در عرصه عمومی و دستور کار سیاستگذار"، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۵۷، ص ۲۸۸، ۱۳۸۱.
- [10] Evans, Peter B.; James E. Rauch; "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries" in Journal of Public Economics, Issue 1, Vol. 75, p. 44, 2000.
- [۱۱] وبر، ماکس و دیگران (مترجم: موقن، یدالله؛ تدین، احمد)؛ عقلانیت و آزادی، نشر هرمس، تهران، ص ۸۵، ۱۳۸۴.
- [12] World Bank; *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, 1993, p.1-77.
- [13] Amsden, Alice, *Third World Industrialization: Global Fordism or New Model?*, in New Left Review, No. 183, p.24, 1990.
- [14] Hofstede, Geert; *Culture's Consequence: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations*, California: Sage Publications Ltd, Second Edition, p. 15, 2000.
- [۱۵] لفتویچ، آدریان (مترجم: موثقی گیلانی، سید احمد)؛ "به سوی مدلی از دولت توسعه‌خواه: توجهی دوباره به سیاست"، مجله فرهنگ اندیشه، سال پنجم، شماره ۱۹، ص ۷۵، ۱۳۸۵.
- [۱۶] کاتوزیان، محمدعلی (مترجم: طیب، علیرضا)، نه مقاله در جامعه‌شناسی تاریخی ایران، نفت و توسعه اقتصادی، نشر مرکز، تهران، صص ۲۸-۲۷، ۱۳۷۷.
- [۱۷] مصلی‌نژاد، غلامعباس، الف؛ دولت و توسعه اقتصادی در ایران، نشر قومس، تهران، صص ۲۴۹-۲۴۶، ۱۳۸۴.
- [۱۸] کدی، نیکی آر (مترجم: حقیقت‌خواه، مهدی)؛ نتایج انقلاب ایران، نشر ققنوس، ص ۵۱، ۱۳۸۳.
- [۱۹] دیگار، ژان و دیگران (مترجم: هوشنگ مهدوی، عبدالرضا)؛ ایران در قرن بیستم، البرز، تهران، ص ۲۷۷، ۱۳۷۸.
- [۲۰] اشتریان، کیومرث؛ سیاست‌گذاری عمومی در ایران، نشر میزان، تهران، صص ۱۰۵-۹۹، ۱۳۸۶.
- [۲۱] بشیریه، حسین؛ دبیاچه‌ای بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران، نگاه معاصر، تهران، صص ۱۵-۱۱، ۱۳۸۷.
- [۲۲] استیگلیتز، جوزف (مترجم: گلریز، حسن)؛ جهانی‌سازی و مسائل آن، نشر نی، تهران، ص ۸۴، ۱۳۸۲.
- [۲۳] مصلی‌نژاد، غلامعباس، ب؛ آسیب‌شناسی توسعه اقتصادی در ایران، نشر قومس، تهران، ص ۴، ۱۳۸۴.
- [۲۴] بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ترازنامه و گزارش اقتصادی، سال‌های ۱۳۷۰ به بعد <http://www.cbi.ir>.
- [۲۵] ابراهیم بای سلامی، غلامحیدر؛ نقش نهاد دولت در صنایع خودروسازی؛ بررسی تطبیقی ...، پایان‌نامه دکتری، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران، ص ۱۵، ۱۳۸۳.
- [۲۶] آرمن، عزیز؛ قربانی، ندا؛ "بررسی اثرگذاری تغییرات نرخ ارز بر سرمایه‌گذاری در زیر بخش‌های صنعت ایران"، فصلنامه بررسی‌های اقتصادی، دوره دوم، شماره ۴، ص ۴، ۱۳۸۴.
- [27] Prichard, Wilson; "Taxation and State Building: Towards a Governance Focused Tax Reform Agenda", IDS

Working Paper, May, 341, pp.1-55, 2010.

[۲۸] رزاقی، ابراهیم؛ اصلاح نظام مالیاتی، اولویت مقهور طرح تحول اقتصادی، ۱۳۸۹/۷/۶، <http://www.khabaronline.ir/news-96120.aspx>

[۲۹] اشترینان، کیومرث؛ "رهیافت نهادی در سیاستگذاری نوآوری تکنولوژیک"، فصلنامه سیاست: مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۳۸، شماره ۱، بهار، ص ۱۷، ۱۳۸۷.

[۳۰] روزنامه دنیای اقتصاد، ص ۱۶، ۱۳۸۴/۱۱/۲۳.

[۳۱] عظیمی، حسین؛ مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصاد ایران، نشر نی، تهران، ص ۱۷۶، ۱۳۷۶.