

## Syndromes of Economic Development Policy in Iran

**Abbas Mossalanejad<sup>1</sup>**

Professor, Department of Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

(Received: 2021/05/08 -Accepted: 2021/12/01)

### Abstract

In any country, development syndromes are tantamount to a repetitive challenging set in the economic policy. Development syndromes mean that the political economy of a country is facing unsolved challenges. The development crisis came with its own specific syndromes, creating challenges for the economy, politics & social structure of countries. Iran, too, has been faced with unsolved strategic issues which are referred to as economic development policy syndromes.

The main question raised by the present article is, “What are the characteristics of the syndromes of the Iranian economic development policy, & under what circumstances do they emerge & expand?” The hypothesis put forth by this paper is “The syndromes of the Iranian economic development policy demonstrate social, economic, political & structural symptoms, & emerge & expand under the influence of a rentier state, growth-oriented economy & limited access political order.” The approach adopted is writing this paper is “challenges of a development-oriented government”. The research methodology used in this paper is based on data & process analysis.

### Keywords

Cyclical Crises, Limited access Order, Rentier Economy, Crisis-making Syndromes.

---

Copyright © 2022 The Author. Published by Faculty of Law & Political Science, University of Tehran.



This Work Is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0)

---

1- Corresponding Author's Email: Mossalanejad@ut.ac.ir



فصلنامه سیاستگذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۴، زمستان ۱۴۰۰، صفحات ۲۳۵-۲۱۱

مقاله پژوهشی

## سندروم‌های سیاستگذاری توسعه اقتصادی در ایران

عباس مصلی نژاد<sup>۱</sup>

استاد علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

(تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۲/۱۸ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۹/۱۰)

### چکیده

سندروم‌های توسعه، مجموعه‌های تکرارشونده چالش‌ساز سیاستگذاری اقتصادی هر کشوری بوده و به مفهوم آن است که اقتصاد سیاسی هر کشور با برخی از چالش‌های حل نشده همراه است. بحران توسعه، سندروم‌های خاص خود را داشته و این امر چالش‌هایی را برای اقتصاد، سیاست و ساخت اجتماعی کشورها به وجود می‌آورد. ایران از گذشته با برخی از مسائل حل نشده راهبردی روبه‌رو بوده است که از آن به عنوان سندروم‌های سیاستگذاری توسعه اقتصادی یاد می‌شود. این مقاله در چارچوب «رهیافت چالش‌های دولت توسعه‌گرا» با استفاده از روش‌شناسی توصیفی-تحلیلی و تکیه بر داده‌ها و فرآیندها موجود در پی پاسخگویی به این سؤال است که «سندروم‌های سیاستگذاری توسعه اقتصادی ایران دارای چه ویژگی‌هایی بوده و تحت‌تاثیر چه شرایطی ظهور و گسترش می‌یابد؟» یافته‌ها نشان می‌دهد که سندروم‌های سیاستگذاری توسعه اقتصادی ایران در قیل و بعد از انقلاب دارای نشانه‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و ساختاری بوده و تحت‌تاثیر عملکرد دولت رانتی، اقتصاد رشد‌محور و نظام سیاسی، ظهور و گسترش یافته‌اند.

**واژگان کلیدی:** بحران‌های سیکلی، نظام دسترسی محدود، اقتصاد رانتی، سندروم‌های بحران‌ساز.

## مقدمه

کشورها برای اینکه بتوانند ساختار سیاسی خود را با مشروعیت همراه سازند، نیازمند نظام‌های سیاسی مقتدر و متمرکز هستند. اقتدار نظام سیاسی در شرایطی حاصل می‌شود که رفتار گروه‌های اجتماعی تابعی از قواعد عام و نهادهای سازمان‌یافته باشد. شاه ایران در حالی امید به نوسازی شتابان در ایران داشت که تمایلی به پذیرش قواعد کثرت‌گرایی سیاسی نشان نمی‌داد. در نتیجه چنین وضعیتی، نهادهای سنتی به گونه تدریجی کارکرد خود را از دست می‌داد، بدون آنکه نهادهای مدرن ایجاد و سازماندهی شود. ساخت اجتماعی، سیاسی و اقتصادی ایران، سندروم‌های بحران‌ساز مختلفی را شکل داده است. ظهور و تداوم این سندروم‌ها با ضرورت‌های دولت توسعه‌گرا در ایران پیوند داشته که از سال‌های دهه ۱۹۶۰ بی‌وقفه تداوم یافته است. سیاست‌های رشدمحور و شوک‌درمانی، اقتصاد رانتهی و ساختار سیاسی دسترسی محدود عامل اصلی تضاد جامعه و دولت بوده است. شکل‌گیری رانت اقتصادی و سیاست رشدمحور، مشکلات دولت را در کوتاه‌مدت ترمیم نموده اما مشکلات بیشتری را به وجود آورده است. یکی از رهیافت‌های جامعه‌شناسی سیاسی مربوط به پیوند معادله دولت و اقتصاد بوده و آن را در قالب «اقتصاد سیاسی توسعه» تبیین می‌کنند. سیاستگذاری اقتصاد سیاسی توسعه مبتنی بر سه رویکرد است؛ رویکرد اول با موضوعیت «تصمیم‌های حوزه عمومی» است که به وسیله آن «منابع درون جامعه» تخصیص می‌یابد. رویکرد دوم با تأکید بر «نقش و جایگاه طبقات اجتماعی» شکل گرفته که به شیوه‌های تولید، مناسبات اجتماعی تولید و علل اجتماعی رشد اقتصادی کشورها می‌پردازد. رویکرد سوم با «ماهیت دولت» و «فرآیند سیاستگذاری اقتصادی» پیوند دارد. سیاستگذاری اقتصادی ارتباط درهم‌تنیده‌ای با موضوعات و رهیافت‌های جامعه‌شناسی توسعه و سیاستگذاری توسعه اقتصادی دارد. جامعه‌شناسی توسعه از سازوکارهای توصیفی و تبیینی برای شناخت رابطه دولت، جامعه و توسعه استفاده می‌کند. چگونگی ارتباط سیاستگذاری اقتصادی و تأثیر آن بر گروه‌های اجتماعی به لحاظ طبقاتی، منزلتی و کارکردی را تبیین می‌کند. سیاستگذاری اقتصادی برای دولت و الگوهایی که در برنامه اقتصادی خود در پیش می‌گیرد، نقش محوری قائل است (Azkia & et al., 2015). طیف گسترده‌ای از نظریه‌پردازان توسعه تلاش داشتند تا علل چالش‌های اقتصادی و اجتماعی کشورهای هم‌اند ایران را بررسی کنند. بخش قابل توجهی از این نظریه‌پردازان محور اصلی اندیشه و تحلیل خود را در قالب دولت نئوپاتریمونیاال قرار داده‌اند. نئوپاتریمونیاالیسم به عنوان سیستم حکومتی مطلقه سلسله مراتبی و شبکه ای مبتنی بر روابط شخصی شناخته می‌شود (Richter & Bank, 2010:2) چنین دولتی از قابلیت لازم برای انباشت سرمایه برای گروه‌هایی برخوردار است که به ساخت قدرت نزدیک بوده و یا با آن مشارکت دارد. رانت‌گرایی، زمینه شکل‌گیری طبقه متمایز شده را به وجود می‌آورد. طبقه متمایز شده نمی‌تواند روابط متوازن با ساختار اجتماعی و گروه نخبگی ایجاد کند. واقعیت آن است که فضای اجتماعی و سیاسی ایران به دلیل درآمدهای نفتی، زمینه شکل‌گیری دولت‌های

اقتدارگرا را به وجود می‌آورد. ویژگی اصلی دولت‌های اقتدارگرا را می‌توان در تقویت ساختار دفاعی و امنیتی دانست. دولت اقتدارگرا می‌تواند در کوتاه‌مدت نیازهای عمومی و خدماتی گروه‌های اجتماعی را براساس درآمدهای نفتی تامین کند. هرگاه جامعه با چالش‌هایی همانند افزایش انتظارات و یا محدودیت‌های ساختاری روبه‌رو شود، ساخت دولت با بحران‌های سبکی نیز روبه‌رو خواهد شد (Nye, 2020: 15). از آنجایی که امکان شکل‌گیری اجماع نخبگی در چنین نظام‌های سیاسی محدود است، در نتیجه زمینه برای ظهور نشانه‌هایی از چالش‌های اجتماعی مرحله‌ای به وجود می‌آید. بحران‌های اجتماعی ایران در رویکرد بسیاری از نظریه‌پردازان ناشی از درآمدهای مبتنی بر رانت بوده که در دوران‌های مختلفی با چالش داخلی و بین‌المللی روبه‌رو می‌شود. تحریم‌های اقتصادی ایران را می‌توان در زمره چالش‌های بین‌المللی دانست. در حالی که ظهور نشانه‌هایی از بحران هویت، عامل اصلی چالش دولت و جامعه در بسیاری از بحران‌های اجتماعی و اقتصادی بوده است. اقتصاد سیاسی ایران پس از پیروزی انقلاب اسلامی دستخوش تحول شده است، اما به دلیل عدم ایجاد تغییرات ساختاری و کارکردی به تناسب این تحول، کشور نتوانسته شاهد تحقق توسعه پایدار اقتصادی باشد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی و روی کار آمدن نظام جمهوری اسلامی در ایران، شرایط اقتصاد سیاسی کشور به کلی دگرگون شده است که این دگرگونی بیش از هر چیز ریشه در جهت‌گیری‌های ایدئولوژیک و سیاسی نظام جمهوری اسلامی دارد که به کلی با اسلاف خود متفاوت می‌باشد. بنیادهای نظام بروکراتیک در دوران پهلوی مبتنی بر روابط سیاسی و اقتصادی با نظام بین‌الملل و بویژه توسعه دولتی وابسته به غرب سازماندهی شده بود؛ نهادهای اقتصادی مبتنی بر این اساس فعالیت می‌کردند که ایران کشوری در ارتباط و وابسته به غرب است و دولت باید بخش حداکثری اقتصاد را کنترل نماید. با پیروزی انقلاب اسلامی حلقه ارتباطی با دنیای غرب قطع شد و از این رو شرایط اقتصاد سیاسی پیش روی کشور به کلی دستخوش تحول گردید (Mosallnejad & Ahmadi Moin, 2017: 154). در شرایط کنونی مشخص است که کشور با اقتصاد بدون نفت، نرخ رشد کاهشی و با نوسانات بسیار را تجربه کرده است به نحوی که در چند سال اخیر رشد اقتصادی کشور نزدیک به صفر بوده است. این ابرچالش در کنار وضعیت شاخص‌های آماری چون نرخ تورم و نوسانات ارز نشان می‌دهد که سبب هزینه‌ها افزایش داشته و در کنار کاهش درآمد سرانه خانوار، قدرت خرید خانواده‌ها کاهش یافته است. امری که در بلند مدت شتاب دهنده افزایش شکاف طبقاتی و رشد نرخ فقر مطلق یا در واقع عدم دسترسی به حداقل‌های معیشت برای جمع کثیری از شهروندان را در پی دارد. چالش‌های گفته شده را می‌توان با چارچوب تحلیلی سندروم‌های سیاستگذاری توسعه اقتصادی در ایران تحلیل کرد. این مقاله در واقع تلاشی در راستای تبیین «چگونگی نقش سندروم‌های سیاستگذاری توسعه اقتصادی ایران، ویژگی‌های این سندروم‌ها و شرایط مؤثر بر ظهور و گسترش آنها» است.

## روش تحقیق

واحد تحلیل پژوهش حاضر «دولت ملی» است. تلاش می‌شود در چارچوب رهیافت چالش‌های دولت توسعه‌گرا به عنوان موانع توسعه اقتصادی، سندروم‌های سیاستگذاری توسعه اقتصادی ایران مورد تحلیل قرار می‌گیرند. روش اصلی مقاله توصیفی-تحلیلی است و با استفاده از داده‌ها و فرآیندها موجود سعی خواهد شد پاسخی برای ویژگی‌های سندروم‌های سیاستگذاری توسعه اقتصادی ایران و شرایط ظهور و گسترش آنها در قبل و بعد از انقلاب صورتبندی شود.

## ادبیات سندروم سیاستگذاری توسعه اقتصادی ایران

درک مسائل حل نشده در سیاستگذاری اقتصادی ایران نیازمند شناخت سندروم‌های توسعه اقتصادی است. درباره دلایل، زمینه‌ها و نیروهای تاثیرگذار درباره چالش‌های سیاستگذاری اقتصادی ایران رویکردهای مختلفی از سوی گروهی از تحلیل‌گران (ابراهیم توفیق، محمدعلی همایون کاتوزیان، عباس کشاورز و محمدتقی دلفروز) ارائه شده است. این تحلیل‌گران، تحولات سیاسی و ساختاری ایران و اصلی‌ترین چالش‌های اجتماعی و ساختاری سیاستگذاری توسعه اقتصادی را تبیین کرده‌اند. هریک از نظریه‌پردازان تلاش نمودند تا نقش یکی از عوامل اجتماعی و ساختاری در روند بازتولید چالش‌های ساختاری توسعه را تبیین و برجسته نمایند. شایان توجه است که ادبیات سیاستگذاری توسعه اقتصادی ارتباط مستقیمی با چالش‌های اجتماعی و مسائل حل نشده ساختاری در روند سیاستگذاری توسعه اقتصادی ایران دارد. بخش قابل توجهی از ادبیات موضوع براساس ویژگی‌های دولت شبه پاتریمونیا، دولت شبه مدرن، دولت رانتی، دولت ظرفیت‌ساز و سازوکارهای مقایسه‌ای دولت توسعه‌گرا در ایران و برخی دیگر از کشورهای حوزه شرق آسیا تنظیم شده است.

## تحلیل وبری دولت شبه پاتریمونیا

«ابراهیم توفیق» در مقاله‌ای با عنوان «مدرنیسم و شبه پاتریمونیا» تحلیل ساخت دولت دوران پهلوی براساس آرا «وبر» و نظریه دولت نئوپاتریمونیا تبیین نمود. در نگرش ابراهیم توفیق نقش دولت در توسعه در نظام‌های نئوپاتریمونیا نیازمند بهره‌گیری از بوروکراسی قوی و سازمان‌یافته است. از آنجایی که انقلاب‌های سیاسی نقش بسیار زیادی در جابه‌جایی معادله قدرت و ارزش‌های بوروکراتیک ایجاد می‌کند، طبیعی است که نهادهای مدنی، سازمان‌های اجرایی و فرآیندهای بوروکراتیک نمی‌توانند نقش هدایتگر برای ساختار سیاسی داشته باشند. توفیق به این موضوع اشاره دارد که دولت مدرن نئوپاتریمونیا از یکسو ماهیت ضد استعماری داشته و از طرف دیگر با نشانه‌هایی از ناسیونالیسم و تمرکزگرایی پیوند دارد. ساختار نئوپاتریمونیا در نظام‌های رانت‌گرای اقتصادی شکل می‌گیرد. رانت اقتصادی عامل اصلی دولت فراطبقاتی بوده و اجازه گسترش قدرت به جامعه مدنی را نمی‌دهد. براساس رانت‌های نفتی،

زمینه حامی‌پروری، اقتصاد نامتوازن و افزایش وابستگی به ساختار نظام سرمایه‌داری را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. هرگاه دولت رانتهی شکل گیرد و با ضرورت‌های اقتصاد جهانی پیوند یابد، دچار تناقض می‌شود. از یکسو برای تامین نیازهای خود به اقتصاد جهانی وابسته بوده و از سوی دیگر به دلیل ناسیونالیسم و کنش ایدئولوژیک درگیر چالش‌هایی با ساختار اقتصاد جهانی می‌شود (Tofiq, 2006: 145).

لازم به توضیح است که اقتصاد نفتی و رانت‌گرایی تاثیر خود را در اقتصاد و ساختار سیاسی کشورها به جا می‌گذارد. زیرساخت‌های اجتماعی و اقتصادی دولت رانتیر در سال‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی با ابعاد و عرصه‌های کاملاً متفاوتی در مقایسه با گذشته، ادامه یافته است. دولت ماهیت فراطبقاتی پیدا کرده و توانست ماهیت نئوپاتریمونیال خود را حفظ نماید.

### تحلیل اقتصادی و اجتماعی دولت شبه مدرن

کاتوزیان در کتاب «اقتصاد سیاسی ایران»، دولت ایران در دوره پهلوی را «دولت شبه‌مدرن» نام‌گذاری می‌کند. کاتوزیان تفسیر نادرست نظام سیاسی از توسعه به معنی امری تکنولوژیک و کمی را به مثابه شکل‌گیری تفکر شبه‌مدرنیسم در ساختار سیاسی و اجتماعی ایران می‌داند. انفجار هزینه‌های دولت همراه با راهبرد شبه‌مدرنیستی که برای توسعه صنعتی در پیش گرفته شد، تنگناهای فیزیکی شدیدی ایجاد کرد که منجر به کمبود سرمایه انسانی، نارضایتی عمومی و تنش‌های اجتماعی گردید (Homayun-Katouzian, 2011: 382). سیاستگذاری توسعه اقتصادی دولت شبه‌مدرن براساس شاخص‌های اقتصاد سیاسی لیبرال برای نوسازی جامعه و عبور از چالش‌های نوسازی تنظیم شده است. در چنین نگرشی، دولت از انگیزه لازم برای مدرنیسم برخوردار بوده، اما زیرساخت‌های اجتماعی و اقتصادی آن، فاقد آمادگی لازم برای تامین نیازهای عمومی و ساختاری خواهد بود. دولت شبه‌مدرن عموماً دچار چالش‌های ناشی از عدم توازن توسعه اقتصادی، اجتماعی و نهادی می‌شود.

### تحلیل ساختاری و نهادی اقتصاد سیاسی رانتهی

«نظریه دولت شبه‌مدرن و نفتی» که بر مبنای تضاد ساختاری دولت و ملت پی‌ریزی شده، توسط تدا اسکاچپل تبیین گردید. اسکاچپل در مقاله «دولت رانتیر و اسلام شیعی در انقلاب اسلامی ایران» به این موضوع اشاره دارد که دولت ایران ماهیت رانتیر داشته و گروه‌های اجتماعی ایران نیز با تاکید بر مذهب شیعه تلاش داشته‌اند تا زمینه شکل‌گیری انقلاب اجتماعی را به وجود آورند. بنابراین مقوله نفت، دولت رانتیر، مذهب شیعه و تحولات اجتماعی ایران دهه ۱۹۷۰ در زمره عواملی است که بر اقتصاد سیاسی دولت تاثیرگذار بوده است (Keshavarz Shokri, 2002: 208). دولت مطلقه شبه‌مدرن پهلوی، نخستین دولت شکل گرفته در ایران بود که بر اساس الگوی نظری جان فرانکو پوجی در پرتو شکل‌گیری و بسط نهادهای بوروکراسی و دیوان

سالاری، تمرکز قدرت در پهلوی اول و ارتش مدرن پدیدار شد. این دولت تلاش همه جانبه ای را در تمرکز و انحصار قدرت با سیطره کامل بر منابع اجبارآمیز و غیر اجبارآمیز صورت داد. ریشه شکل گیری این دولت را باید در تغییر و تحولات سیاسی و اجتماعی مشروطه و پس از آن جست و جو کرد. برخلاف دولت های مطلقه اروپایی همچون انگلستان و فرانسه که در آنجا یک طبقه نوظهور توانست در محیطی رقابتی همگام با نوسازی اقتصادی، اجتماعی و سیاسی دولت، جامعه ای دموکراتیک و مردم سالار پدید آورد زیرا اتکای دولت به طبقات مختلف، مانع از رویه استبداد دولت شده و مرحله گذار به جامعه ای مردم سالار را هموار ساخت (Mirahmadi & Jabari Nasir, 2010: 167).

### تحلیل نهادگرایی شکننده توسعه اقتصادی

تحلیل نهادگرایی شکننده در سال‌های پایانی دهه ۱۳۷۰ و براساس نتایج حاصل از برنامه اول و دوم توسعه اقتصادی ایران توسط عباس مصلی‌نژاد ارائه شد. محور اصلی مطالعات نهادگرایی اقتصادی را ایجاد زیرساخت‌های اجتماعی و ساختاری تشکیل می‌دهد. سیاستگذاری اقتصادی دارای روش‌شناسی و مکتب نظری خاصی در چگونگی پیوند قالب‌های روشی و نظریه‌ای است. سیاستگذاری اقتصادی می‌تواند واقعیت‌های جدیدی را در اقتصاد، سیاست و روابط خارجی کشورها ایجاد کند. نهادگرایی شکننده چالش اصلی بسیاری از نظام‌های سیاسی در حال توسعه محسوب می‌شود. برنامه اول و دوم توسعه اقتصادی ایران براساس جلوه‌هایی از نهادگرایی شکننده به وجود آمد. برنامه توسعه ایران نه تنها با فرهنگ اقتصادی بلکه با شاخص‌های مربوط به اقتصاد سیاسی بین‌المللی ایران برای بهینه‌سازی جایگاه خود در نظام جهانی هماهنگی چندانی نداشت. به همین دلیل است که بسیاری از این برنامه‌های به گونه تدریجی کارکرد خود را در ساختار اقتصاد ملی از دست داده و زمینه برای تولید مسائل حل‌نشده جدید در اقتصاد سیاسی ایران به وجود می‌آید (Mosallnejad, 2010: 89). رهیافت نهادگرایی شکننده در تبیین سیاستگذاری توسعه اقتصادی ایران از این جهت اهمیت دارد که بسیاری از نهادهای اقتصادی و اجتماعی ایران نتوانستند ظرفیت‌سازی لازم را برای توسعه اقتصادی کشور به وجود آورند. علت اصلی آن را می‌توان در ساخت اجتماعی و جهت‌گیری دولت در اقتصاد جهانی دانست. پیوند دو مؤلفه یادشده در زمره عوامل چالش‌ساز ساختاری محسوب شده و محدودیت‌هایی را در سیاستگذاری توسعه اقتصادی به وجود می‌آورد. تحلیل نهادگرایی شکننده از رویکرد اقتصادی «هانت» الهام گرفته و به این موضوع اشاره دارد که هرگونه توسعه‌گرایی بدون توجه به شاخص‌های نهادی ناپایدار نتیجه مطلوبی نخواهد داشت. نشانه‌هایی ظهور نهادگرایی اقتصادی شکننده از سال ۱۳۶۸ در ایران مشاهده می‌شود. «داگلاس نورث» و «هانت» محور اصلی مطالعات خود را در رشد اقتصادی، برنامه‌ریزی توسعه و نهادگرایی باثبات قرار داده‌اند. بسیاری از مطالعات برنامه‌های توسعه اقتصادی ایران بیانگر این واقعیت بود که

چالش‌های توسعه از ماهیت تکرارشونده، ساختاری و ناهماهنگ با فرهنگ سیاسی و اقتصادی جامعه ایران برخوردار بوده اند. نهادگرایی اقتصادی نیازمند ترسیم موضوعاتی همانند «احزاب سیاسی»، «آموزش توسعه»، «رسانه»، «ارتباطات» و «ظرفیت‌سازی» در بدنه ساخت اجتماعی و نظام سیاسی است. چنین رویکردی با اندیشه «جیمز کلن» نیز هماهنگی دارد. مطالعات برنامه توسعه اقتصادی ایران نشان می‌دهد که سیاست رشد اقتصادی بدون توجه به هر یک از مولفه‌های یاد شده شکل گرفته و در نتیجه از خصلت عدم توازن و ناپایداری برخوردار است (Mosalanejad, 2019: 65). تحلیل نهادگرایی شکننده در سیاستگذاری توسعه اقتصادی از این جهت اهمیت دارد که رابطه بین ساخت داخلی، نظام بین‌الملل و برنامه‌ریزی متوازن در حوزه اقتصادی و اجتماعی کشورها را ترسیم می‌کند. نهادگرایی شکننده در ساخت اجتماعی ایران به عنوان مجموعه‌ای از عوامل همانند شرایط جهانی، محیط منطقه‌ای، عوامل سیاسی و اجتماعی داخلی منجر به کاهش سطح بسیج توده‌ای، افزایش جمعیت و رشد شهرنشینی گردیده است. در این شرایط، نشانه‌هایی از سیاستگذاری اقتصادی نهادگرا با رویکرد لیبرالی ظهور می‌یابد که دولت‌های ۱۳۶۸ به بعد را تحت تأثیر قرار داده به‌گونه‌ای که می‌توانست چالش‌های توسعه‌نیافتگی را ترمیم کند (Mosallnejad, 2016: 205).

### ظرفیت‌سازی دولت توسعه‌گرا

ساخت دولت در اندیشه نظریه‌پردازانی همانند اوانز و لفت‌ویچ اهمیت تعیین‌کننده‌ای دارد. براساس رویکرد چنین نظریه‌پردازانی هرگونه تحول اجتماعی و اقتصادی نیازمند اصلاح ساخت دولتی است (Kutlay, 2020: 695). دولت توسعه‌گرا می‌بایست از قابلیت لازم برای جذب نخبگان موثر در کارآمدی بوروکراتیک برخوردار باشد. موج‌های اجتماعی پوپولیستی و ناسیونالیسم ستیزه‌جویانه را می‌توان در زمره عواملی دانست که نه تنها استحکام جامعه مدنی، بلکه زیرساخت‌های نظام بوروکراتیک کشور را با چالش روبه‌رو می‌سازد. شاخص‌هایی همانند «نخبگان توسعه‌گرا»، «ناسیونالیسم معطوف به توسعه»، «نظامیان توسعه‌گرا»، «بوروکراسی توسعه‌گرا»، «استقلال نسبی دولت»، «استحکام جامعه مدنی» و «ظرفیت کنترل منابع اقتصادی توسط دولت» مورد توجه برخی از تحلیل‌گران قرار گرفت. در نگرش تیموری، مولفه‌های مربوط به ناسیونالیسم توسعه‌گرا و ظرفیت‌سازی دولت به عنوان شاخص‌های مثبت در روند فعالیت دولت توسعه‌گرا مورد توجه و پذیرش قرار گرفته است. ظرفیت‌سازی دولت می‌تواند نقش محوری و تعیین‌کننده‌ای در فرآیندهای توسعه اجتماعی و اقتصادی کشورها ایفا کند (Teymoori, 2016: 45).



### کارویژه سیاستگذاری توسعه اقتصادی

اصلی‌ترین کارویژه سیاستگذاری توسعه اقتصادی، عبور از چالش‌ها و بحران‌های توسعه محسوب می‌شود. هر یک از نهادهای سیاسی ایران در دوران‌های مختلف تاریخی، نقش موثری در ارتقا و بهینه‌سازی روند نوسازی به انجام رساندند. اصلی‌ترین چالش سیاستگذاری توسعه اقتصادی را می‌توان براساس مسائل حل نشده و تکرارشونده در برنامه‌های اقتصادی ایران مشاهده کرد. اقتصاد توسعه در شرایطی از اثربخشی برخوردار است که چالش‌های آن شناسایی و ترمیم شود. سیاستگذاری اقتصادی ماهیت هنجاری، اکتشافی و مبتنی بر برنامه‌ریزی دارد. هر یک از مولفه‌های یاد شده چگونگی فهم ساختاری در وقوع پدیده‌ها و نحوه ارتباط آنها با یکدیگر را امکان‌پذیر می‌سازد. سندروم‌های سیاستگذاری اقتصادی هر جامعه‌ای براساس فرهنگ سیاسی، سطح نابرابری‌های اقتصادی و نقش اقتصاد سرمایه‌داری در کنترل پیرامون شکل گرفته و در فرآیند تاریخی نسبتاً طولانی بازتولید و تکرار می‌شود. فرهنگ اقتصادی چین، تفاوت‌های مشهودی با فرهنگ اقتصادی ایران داشته و به همین دلیل الگوی سیاستگذاری توسعه اقتصادی آنان متفاوت با یکدیگر خواهد بود (Sune, 2019: 365).

### متوازن‌سازی ساخت نهادی سیاستگذاری توسعه اقتصادی

در بین نظریه‌پردازان توسعه، «پیتر اوانز» نگرش چندبعدی درباره چالش‌های توسعه اقتصادی کشورهای هم‌مانند ایران را ارائه داده است. اوانز معتقد است موفقیت دولت در تقویت تحولات اقتصادی بستگی به حفظ تعادل میان ترکیب تناقض‌نمای استقلال و اتکا به جامعه دارد. در تعبیر اوانز، این مهم نیست که اندازه بهینه دولت چه قدر است یا مداخله دولت در اقتصاد و فرآیند توسعه به چه میزان است. بلکه مساله اصلی، چگونگی مداخله دولت در زندگی اقتصادی و چگونگی کنش تعاملی با نهادهای اقتصادی بین‌المللی در سازمان‌دهی توسعه اقتصادی متوازن خواهد بود (Evans, 2003: 64). به همان‌گونه‌ای که نوع ساختار دولت، جهت‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری اقتصادی آن می‌تواند عامل موثری در شکل‌بندی اقتصادی و ساختاری کشورها تلقی شود؛ چالش‌های سیاستگذاری توسعه اقتصادی ایران تابعی از عوامل درون‌ساختاری، بین‌المللی، کارگزاری و تحریم‌های اقتصادی است که در سال‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی اعمال شده است. هر یک از عوامل یاد شده را می‌توان در زمره نیروهای دانست که نقش مستقیم و تاثیرگذار بر فرآیندهای توسعه اقتصادی ایران داشته است.

### نگرش موسع به سیاستگذاری توسعه اقتصادی

چالش‌های سیاستگذاری توسعه اقتصادی زمانی انعکاس پیدا می‌کند که موضوعاتی همانند ناپایداری رشد، بی‌ثباتی سیاسی، رشد خشونت و جرائم مختلف و حتی تخریب محیط زیست به عنوان اصلی‌ترین چالش‌های دولت محسوب می‌شود. هر یک از شاخص‌های یادشده بخشی

از سندروم سیاستگذاری توسعه اقتصادی ایران محسوب شده که به عنوان مسائل حل نشده اقتصادی محسوب می‌شود. در چنین شرایطی، هرگونه سیاستگذاری توسعه اقتصادی ایران می‌بایست براساس ابعاد مختلف اجتماعی، اقتصادی، قومی، جنسیتی و مذهبی تبیین و تنظیم شود.

### ترمیم و بازتولید چالش‌های ساختار بین‌الملل

سیاست بین‌الملل نقش موثر و تکرارشونده‌ای در چالش‌های توسعه اقتصادی ایران دارد. از آنجایی که اقتصاد توسعه ایران براساس شاخص اقتدارگرایی بوروکراتیک و دولت رانتهی تفسیر می‌شود، بنابراین طبیعی به نظر می‌رسد که زندگی اقتصادی و اجتماعی کشور در روند توسعه تحت تاثیر شاخص‌های بنیادین اقتصاد سیاسی بین‌الملل قرار گیرد. به همین دلیل است که بخش قابل توجهی از چالش‌های سیاستگذاری اقتصادی ایران ناشی از چگونگی تقسیم بین‌المللی کار و فرآیندهای اقتصاد جهانی در مناطق پیرامونی است (Richmond, 2019: 215). اقتصاد بین‌الملل ارتباط مستقیمی با روندهای سیاست خارجی دارد. به همین دلیل است که حسن روحانی در تبلیغات انتخاباتی ۱۳۹۶ به ضرورت حل و فصل مسائل راهبردی ایران با جهان غرب برای پایان دادن به چالش‌های توسعه اقتصادی اشاره دارد. در بسیاری از دوران‌های تاریخی رشد و توسعه اقتصادی، ایران با چالش‌های ناشی از انحصار اقتصاد سرمایه‌داری و رانت‌های دولتی روبه‌رو بوده و این امر مشکلاتی را همانند فقر، نابرابری، خشونت و بی‌ثباتی سیاسی در ایران را به وجود آورده است. مقابله با چالش‌های اقتصاد رانتهی و محدودیت‌های بین‌المللی نیازمند بهره‌گیری از سیاستگذاری اقتصادی عدالت توزیعی خواهد بود. سیاستگذاری اقتصادی عدالت توزیعی از طریق توسعه آموزش و بهداشت، توجه به توسعه روستایی، متوازن‌سازی ضریب جینی، بازتولید روابط با کارگزاران اقتصاد جهانی، گسترش نظام تامین اجتماعی و کمک‌های حمایتی دولت در کاهش فقر و نابرابری شکل می‌گیرد. نحوه تخصیص اعتبارات درباره هر یک از موضوعات مربوط به خدمات عمومی کشور با چالش‌های بوروکراتیک روبه‌رو شده و عموماً منجر به اتلاف منابع، کاهش کارایی اقتصادی و بی‌عدالتی بین نسلی شده است (Hadi Zenouz, 2005: 205).

### رهیافت‌های سیاستگذاری دولت توسعه‌گرا

شناخت دولت توسعه‌گرا در ایران براساس رهیافت‌هایی شکل می‌گیرد که از قابلیت اثرگذاری بر ساخت اقتصادی و زندگی اجتماعی برخوردار است. بخشی دیگر از شاخص‌های سیاستگذاری دولت توسعه‌گرا ارتباط مستقیمی با نهادها و کارگزارانی دارد که وظیفه اصلی خود را ارتقاء فضای اقتصادی و اجتماعی قرار داده‌اند. بنابراین لازم است تا زمینه‌های لازم برای کنترل ساخت اقتصادی از طریق سازوکارهای نهادی دولت قوی فراهم شود. دولت قوی نیازمند درک همه‌جانبه چالش‌های درون‌ساختاری، محیط منطقه‌ای و سیاست بین‌الملل خواهد بود. چنین

درکی براساس شناخت رهیافت‌های سیاستگذاری توسعه اقتصادی حاصل می‌شود. کارویژه اصلی دولت توسعه‌گرا آن است که از طریق سازوکارهای مربوط به سیاستگذاری اقتصادی، زمینه لازم برای حداقل‌سازی چالش‌های اجتماعی و ساختاری را به وجود آورد. بسیاری از نظریه‌های توسعه اقتصادی پاسخی به سندروم‌های سیاستگذاری توسعه بوده و کارویژه خود را کاهش چالش‌های ساختاری در روند توسعه اقتصادی می‌داند. نظریه‌هایی که عموماً چگونگی رابطه دولت، نهادهای اقتصادی و سیاستگذاری توسعه اقتصادی را تبیین می‌کند. این‌گونه رهیافت‌ها را می‌توان در سه گروه اصلی شامل نظریه‌های جامعه‌شناختی، نظریه‌های اقتصادی و نظریه‌های نهادگرا طبقه‌بندی نمود. مهم‌ترین نظریه‌ها «رویکرد جامعه‌شناختی» شامل نظریه نوسازی، نظریه وابستگی و نظریه نظام جهانی است. «نظریه‌های اقتصاد سیاسی» شامل نظریه دولت حداقلی، نظریه دولت حداکثری و نظریه مارکسیستی است. ناتوانی رهیافت جامعه‌شناختی و اقتصاد سیاسی در تبیین موضوعات اجتماعی منجر به ظهور «نظریه دولت توسعه‌گرا» گردیده است. رهیافت اصلی دولت توسعه‌گرا، نهادگرایی اقتصادی است. میزان مطالبات جامعه و دولت فراطبقاتی نسبت به یکدیگر همواره افزایش می‌یابد. در تحلیل وضعیت استقلال دولت و رابطه آن با طبقات اجتماعی در ایران می‌توان مشخص کرد که آیا رابطه دولت با این طبقات رابطه‌ای مولد بوده یا دولت سیاست‌های توسعه‌ای خود را بی‌توجه به مطالبات این طبقات تعیین و اجرا کرده است. دولت فراطبقاتی یکی از چالش‌های اصلی سیاستگذاری اقتصادی ایران بوده که ریشه در ساخت دولت رانتیر و فروش منابع اولیه اقتصادی دارد. دولت‌های رانتیر عموماً در وضعیت «فراطبقاتی» قرار می‌گیرند. دولت فراطبقاتی چگونگی ارتباط خود با لایه‌های اجتماعی و اقتصادی را براساس فرادستی تعریف می‌کند. دولت توسعه‌گرا باید بتواند طبقات اقتصادی متمایز از دولت را به وجود آورد. ویژگی اصلی دولت رانتی ایران ناشی از شکل‌بندی اقتصادی فراطبقاتی دولت بوده است. دولت توانسته استقلال خود را از طبقات حفظ کند. چرا که بخش قابل توجهی از هزینه‌های دولت چه در زمان پهلوی اول و دوم و چه بعد از انقلاب به دلیل درآمدهای سرشار نفتی، مستقل از جامعه تأمین می‌شد. در شرایط تداوم دولت رانتیر، ساخت سیاسی و اقتصادی دولت پیوندهای ارگانیک خود با طبقات اجتماعی و اقتصادی را از دست می‌دهد. در چنین شرایطی، هر یک از لایه‌های اجتماعی تبدیل به «دیگری دولت» در حوزه‌های سیاستگذاری اقتصادی و اجتماعی می‌شود. این در حالی است که ارتقاء بخش خصوصی، هزینه‌های دولت در شرایط تحریم و چالش‌های بین‌المللی را به حداقل ممکن می‌رساند.

### رهیافت‌های جامعه‌شناختی سیاستگذاری توسعه اقتصادی

رهیافت جامعه‌شناختی سیاستگذاری توسعه اقتصادی؛ رابطه بین دولت، طبقات اجتماعی، ساخت اقتصادی و الگوی کنش مدیریتی را تبیین می‌کند. طیف گسترده‌ای از نظریه‌پردازان جامعه‌شناسی، توسعه و مدیریت اقتصادی تلاش داشتند تا دلایل شکل‌گیری بحران‌های اجتماعی

و اقتصادی ایران را مورد بررسی قرار دهند. رهیافت‌های ارائه شده درباره چالش دولت در سیاستگذاری توسعه اقتصادی به نشانه‌هایی از دولت رانتیر، دولت شکننده، دولت خودمختار و دولت شبه‌مدرن اشاره دارد. در این ارتباط، نظریه‌پردازانی همانند احمد اشرف، علی بنوعزیزی، آبراهامیان، اسکاچپل و اوانز مطالعات کلاسیک خود را درباره ساخت دولت و فرآیندهای مربوط به چالش‌های اقتصادی و اجتماعی ایران به انجام رسانده‌اند. اگرچه ایران با انقلاب اسلامی توانست شکل جدیدی از هنجارهای سیاسی را بازتولید کند، اما انوشیروان احتشامی به این موضوع اشاره دارد که ایران نتوانست مدل اقتصادی مطلوبی برای توسعه در سال‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ارائه دهد (Ehtashami, 2006: 180). نظریه‌پردازان توسعه، ساخت دولت ایران در دوران قبل از انقلاب را براساس چگونگی پیوند با اقتصاد جهانی تحلیل کرده‌اند. نظریه‌پردازان توسعه، تحولات سیاسی و ساختاری ایران در سال‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی را براساس دولت رانتی، اقتدارگرایی و چالش‌های اقتصاد جهانی برای سیاست‌های عمومی دولت تبیین کرده‌اند. هر یک از نظریه‌پردازان توسعه، به این موضوع اشاره داشته‌اند که یکی از دلایل اصلی شکل‌گیری بحران‌های سیکلی در ایران ناشی از ناکارآمدی دولت رانتیر بوده است (Riemsdijk, Marchand & Heins, 2021: 12). احمد اشرف و بنوعزیزی در کتاب «طبقات اجتماعی، دولت و انقلاب در ایران»، استدلال می‌کنند که دولت پس از ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ باعث تضعیف بورژوازی ملی شده و در نتیجه زمینه تقویت بورژوازی کمپرادور و بوروکراتیک را به وجود آورده است. در چنین نگرشی، ساخت دولت وابسته نمی‌تواند نیازهای عمومی جامعه را در طولانی مدت تامین نموده و با چالش‌های درهم‌تنیده روبه‌رو می‌شود. بورژوازی کمپرادور منجر به فاصله طبقاتی و تضادهای اجتماعی در جامعه ایران شد. یکی از دلایل اصلی انقلاب ایران را باید در تمایز طبقاتی و تفاوت در قالب‌های فرهنگ اجتماعی لایه‌های مختلف دانست (Ashraf, & Banouzazizi, 2009: 53). آبراهامیان نیز در کتاب «ایران بین دو انقلاب» به این موضوع اشاره دارد که اقتصاد ایران در دوران رضاشاه با مقوله «انباشت سرمایه» روبه‌رو شد. در این دوران، پیوند انباشت سرمایه با ایدئولوژی ناسیونالیستی توانست اقتصاد فئودالی و عشیره‌ای را به بورژوازی کمپرادور و بوروکراتیک تبدیل کند. در سه سال آخر عمر رژیم به علت تشکیل حزب رستاخیز و افزایش چشمگیر قیمت نفت، تنش‌های سیاسی شدیدتر شد. رویکرد آبراهامیان نسبت به ساخت دولت پهلوی ماهیت انتقادی دارد. اگرچه بخشی از نیازهای عمومی جامعه براساس افزایش قیمت نفت تامین شد، اما درآمدهای دولتی منجر به گسترده شدن بوروکراسی حکومتی و تضعیف جامعه مدنی گردید. نخبگان نتوانستند رابطه متقابل جامعه و نظام سیاسی را تنظیم کنند. دولت فراطبقاتی، موقعیت خود را فراتر از شکل‌بندی‌های ساختاری، اجتماعی و

نخبگی تقویت کرد. این امر شکاف میان دولت و جامعه را افزایش داد (Abrahamian, Erevand, 2013: 549).

### رهیافت‌های نهادی سیاستگذاری توسعه اقتصادی

رهیافت نهادی به چگونگی پیوند نهادهای اجتماعی، سیاسی و دولتی در راستای برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی می‌پردازد. چنین رویکرد و نگرشی توسط نظریه‌پردازانی همانند «ریچارد لیتل»، «باری بوزان» و «مارک گازیوروسکی» ارائه شده است. مفهوم «دولت قوی» بیانگر شرایطی است که زیرساخت‌های توسعه به وجود آمده و دولت قادر خواهد بود تا روند سیاستگذاری توسعه اقتصادی را براساس تقسیم اجتماعی کار و پیوند آن با نهادهای بین‌المللی شکل دهد. هرگونه سیاستگذاری توسعه نیازمند ایجاد نهادهایی است که از قابلیت لازم برای کنترل بازیگران برخوردار بوده و نقش مؤثری در روند درونی‌سازی الگوهای توسعه ایفا می‌کند. گازیوروسکی موضوع مربوط به امنیت در جهان سوم را براساس نشانه‌های مربوط به «دولت قوی» و «جامعه قوی» تبیین کرده است. نظریه‌پردازانی همانند گازیوروسکی عموماً تحت‌تاثیر میردال و باری بوزان قرار دارند. نظریه «دولت متزلزل، جامعه قوی» گوناگون‌تر اهمیت بسیار زیادی در تبیین ساخت دولت در دوران قبل و بعد از انقلاب اسلامی دارد. «دولت متزلزل» دارای ویژگی‌هایی همانند تشکیلات بوروکراتیک غیرکارآمد، ساختار نظامی گسترده، قالب‌های هنجاری ایدئولوژیک و سیاستگذاری اقتصادی ناپایدار هستند. رویکرد دولت متزلزل مربوط به شرایطی است که ساختار بوروکراتیک نمی‌تواند انتظارات ایجاد شده در فضای اجتماعی را تامین کند. چنین فضایی به معنای کاهش مشروعیت نظام سیاسی خواهد بود. مطالعات گازیوروسکی در مورد مشروعیت نظام سیاسی ایران در دوران پهلوی و نشانه‌های امنیت ملی کشور از رویکرد نهادی بهره گرفته است.

رویکرد نهادی در نگرش گازیوروسکی مربوط به شرایطی است که نقش نیروهای نظامی و امنیتی در کنترل جامعه و سیاستگذاری اقتصادی کاهش می‌یابد. اگر حکومتی مشروعیت سیاسی خود را از طریق ساختار امنیتی و قدرت نظامی تامین نماید، در آن شرایط قادر نخواهد بود تا امنیت اجتماعی را تامین کند. گازیوروسکی ابزارهای اصلی مشروعیت ناپایدار حکومت شاه را ارتش و پلیس امنیتی موسوم به ساواک می‌داند. اصلاحات اقتصادی حکومت پهلوی در دهه ۱۹۶۰ نیز نتوانست زمینه نقش‌یابی احزاب سیاسی و اتحادیه‌های کارگری را به وجود آورد (Gasiorowski, 1990: 320).

### تحلیل مقایسه‌ای اقتصاد سیاسی ایران

مطالعه مقایسه‌ای دولت‌های توسعه‌گرا توسط دلفروز انجام گرفته است. دلفروز روند توسعه‌گرایی را در مقایسه اقتصاد توسعه ایران با کشورهای شرق آسیا همانند کره جنوبی، مالزی، تایوان و سنگاپور به انجام رسانده است. با استفاده از نظریه دولت توسعه‌گرا که مهمترین نظریه

در تبیین علل موفقیت اقتصادی این کشورها به شمار می‌رود، ویژگی‌های این گونه دولت را با ویژگی‌های دولت در ایران بعد از انقلاب مقایسه نموده است. نظریه دولت توسعه‌گرا که ابتدا بوسیله چالمرز جانسون برای تبیین موفقیت اقتصادی ژاپن پس از جنگ جهانی دوم مطرح شد بعدها بوسیله افرادی دیگری چون پتر اوانز، آمسدن، اتول کولی و گوردون وایت برای تبیین توسعه اقتصادی دیگر کشورهای شرق آسیا مورد استفاده قرار گرفت. دلفروز نشان داده است که چگونه در کشورهایی چون کره جنوبی، تایوان، سنگاپور و تا حدی کمتر مالزی، اجماع نخبگان سیاسی بر هدف توسعه اقتصادی، ساخت یکپارچه دولت، رابطه تولید محور میان دولت و طبقات اجتماعی، دیوان سالاری حرفه‌ای و شایسته سالار، وجود یک جامعه مدنی ضعیف یا تضعیف شده و بالاخره شرایط مساعد و تکرار نشدنی بین‌المللی پس از جنگ جهانی دوم به رشد و توسعه اقتصادی پایدار کمک نمود. از سوی دیگر نشان داده می‌شود که چگونه در ایران پس از انقلاب، ویژگی‌هایی چون ساخت متکثر و پراکنده قدرت، دموکراسی انتخاباتی، تغییرات گفتمانی پی در پی در سطح دولت و نخبگان، رابطه رانتی دولت با طبقات و شرایط نامساعد بین‌المللی به کند شدن فرایند توسعه اقتصادی انجامیده است (Delfrooz, 2014: 153).

### یافته‌ها

بحران‌های سیکلی در هر نظام سیاسی تابعی از نوع ساختار حکومتی و برنامه‌های اجرایی در حوزه اقتصادی و اجتماعی خواهد بود. بحران، زمانی به وجود می‌آید که میزان انتظارات متراکم شده گروه‌های اجتماعی در مقایسه با کارآمدی اجرایی دولت افزایش می‌یابد. بنابراین هر نظام سیاسی و هر گونه برنامه توسعه اقتصادی دارای بحران‌های سیکلی خاص خود خواهد بود. بحران‌های سیکلی یکی از ویژگی‌های ساخت دولت ایران در دوران پهلوی بوده که در جمهوری اسلامی ایران نیز به گونه‌های متفاوتی بازتولید شده است. در ادامه و در دو بخش به دولت و بحران‌های سیکلی توسعه در قبل از انقلاب بویژه در دوره پهلوی دوم و بعد از انقلاب پرداخته خواهد شد. در دوره قبل از انقلاب مواردی چون دولت و بحران‌های سیکلی توسعه در دوران پهلوی دوم، جهت‌گیری برنامه توسعه دوران پهلوی دوم، شاخص‌ها و محورهای اقتصاد رشد محور پهلوی دوم، فرآیند سازمانی و اجرایی برنامه توسعه و در نهایت بحران‌های سیکلی و برنامه‌های توسعه دوران پهلوی مورد توجه واقع خواهد شد. در بازه زمانی پس از انقلاب برای تبیین دولت و بحران‌های سیکلی پس از انقلاب اسلامی مواردی چون منابع مشروعیت و بحران‌های سیکلی ایران، چالش‌های ناشی از جناح‌گرایی سیاسی و چالش‌های ناشی از شکاف طبقاتی و ضریب جینی مورد توجه واقع خواهد شد.

### دولت و بحران‌های سیکلی توسعه در دوران پهلوی دوم

دولت پهلوی برای عبور از بحران‌های سیکلی درصدد بهره‌گیری از سازوکارهای توسعه اقتصادی برآمد. سال‌های بعد از جنگ دوم جهانی زمینه لازم برای همکاری‌های فراگیر اقتصاد سیاسی ایران با ایالات متحده به وجود آمد. آمریکا به موجب «اصل ۴ ترومن» از آمادگی لازم برای کمک به کشورهای پیرامونی برخوردار شد. اجرای برنامه توسعه و بهره‌گیری از کمک‌های اقتصادی آمریکا نیازمند ایجاد سازمان‌ها و نهادهای اقتصادی برنامه‌محور و نظارتی بوده است. در ۱۷ فروردین سال ۱۳۲۵ به موجب تصویب‌نامه هیأت وزیران هیأتی به نام هیأت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور تشکیل گردید. هیأت دولت پس از دریافت گزارشات ارائه شده از سوی این هیأت در مرداد ماه سال ۱۳۲۵ تصویب کرد که برای رسیدگی به برنامه‌های ارائه شده از سوی وزارتخانه‌ها، هیأت جدیدی به نام هیأت عالی برنامه تشکیل شود. هیأت عالی برنامه در سال ۱۳۲۷ لایحه قانون برنامه هفت ساله عمرانی کشور را تهیه و به مجلس وقت ارائه کرد. اولین لایحه برنامه هفت ساله عمرانی از طریق همکاری بین دوایر دولتی و سازمان‌های وابسته به دولت از یک طرف و سازمانی خاص به نام سازمان برنامه از طرف دیگر انجام گرفت. در شهریور ماه ۱۳۲۷ اداره‌ای به نام اداره کل برنامه‌ریزی تأسیس شد و در نهایت طبق قانون برنامه عمرانی ایران، مصوب ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ سازمان برنامه به وجود آمد. در دوران یاد شده محور اصلی سیاست دولت برای برنامه‌ریزی اقتصادی را سازمان برنامه عهده‌دار بود. سازمان برنامه‌ریزی ابتدا تحت عنوان شورای اقتصادی و به منظور هماهنگ کردن فعالیت‌های عمرانی و لزوم تهیه برنامه‌هایی برای رشد اقتصادی و اجتماعی کشور در سال ۱۳۱۶ تشکیل شد. از تکالیفی که در ساختار سازمان برنامه و بودجه پیش‌بینی شده بود، می‌توان به تهیه برنامه تفصیلی و امکان‌سنجی اجرای طرح‌ها اشاره نمود. در خلال سال‌های ۵۷-۱۳۲۷ یعنی تا زمان پیروزی انقلاب اسلامی ایران، سه مدل برنامه‌ریزی توسعه مبتنی بر «برنامه عمرانی» متکی بر طرح و پروژه، «برنامه جامع ملی» و «برنامه ساختاری» شکل گرفت. برنامه‌های توسعه در دوران یاد شده تحت‌تأثیر درآمدهای نفتی، سیاست‌های نظام بین‌الملل، جهت‌گیری اقتصادی ایران و در راستای بهینه‌سازی توسعه پایدار انجام گرفت. نباید فراموش کرد که هر یک از برنامه‌های توسعه اقتصادی نیازمند حمایت ساخت دولت، نیروهای اجتماعی، طبقات اقتصادی بخش خصوصی بوده و براساس تقسیم کار و بازارهای بین‌المللی شکل می‌گیرد. سیاستگذاری و برنامه‌ریزی توسعه و رشد اقتصادی تابع رهیافت‌های نئولیبرالیستی نهادگرای اقتصادی بوده است. نهادهایی که تحت‌تأثیر توصیه‌ها و آموزه‌های بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول فعالیت اقتصادی سایر کشورها را کنترل و نظارت می‌کنند. چنین نشانه‌هایی در سال‌های بعد از انقلاب اسلامی نیز پس از یک دهه توقف به دلیل ابهامات ایدئولوژیک، مسائل داخلی و جنگ بازتولید شد. برنامه اول و دوم توسعه اقتصادی ایران تحت تأثیر سیاست‌های بانک جهانی در رویکرد آزادسازی اقتصادی، خصوصی‌سازی و سیاست تعدیل ساختاری نیز شکل گرفت. از آنجایی که عناصر اصلی توسعه

و رشد اقتصادی یعنی سرمایه، نیروی انسانی، تکنولوژی و مدیریت نیازمند همکاری‌های بین‌المللی است، هرگونه برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران نیز می‌بایست ماهیت برنامه‌محور داشته باشد. رویکردهای مسلط در سیاست جهانی در چارچوب نهادهای بین‌المللی همانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول تنظیم و به ایران توصیه شده است. در نگرش عمومی کارگزاران دولتی ایران، هرگونه برنامه‌های اقتصادی رشد‌محور می‌تواند زمینه شکل‌گیری جهش‌های سیاسی و اقتصادی را به وجود آورد.

### جهت‌گیری برنامه توسعه دوران پهلوی دوم

جهت‌گیری برنامه توسعه ایران در دوران پهلوی دوم ماهیت رشد‌محور داشت. ویژگی اصلی سیاستگذاری توسعه اقتصادی رشد‌محور را می‌توان حداکثرسازی تولید اقتصادی از طریق به کارگیری تمامی نیروهای اجتماعی و بین‌المللی دانست. در چنین شرایطی، ضرورت‌های رشد اقتصادی ایران ایجاب می‌کرد که برنامه‌های توسعه، ماهیت پرشتاب داشته و زمینه‌های اجتماعی نوسازی از طریق شهری شدن، صنعتی شدن و سکولار شدن را به وجود آورد. ماهیت برنامه‌ریزی توسعه در ایران براساس سیاست رشد اقتصادی تنظیم شده بود و این سیاست با اهداف مختلفی تنظیم و برنامه‌ریزی می‌شد. محور اصلی سیاست رشد‌محور را می‌توان افزایش تولید ناخالص داخلی به موازات افزایش درآمد سرانه دانست. سیاست رشد‌محور در راستای حداکثرسازی فرصت‌های اجتماعی و اقتصادی برای تولید ثروت تنظیم می‌شود. بخش قابل‌توجهی از برنامه‌های توسعه اقتصادی ایران دوران شاه، ماهیت رشد‌محور داشته است. سیاست رشد اقتصادی اولین بار توسط «والت روستو» تبیین گردید. روستو درصدد بود تا برای توسعه سیاسی و اقتصادی کشورها برنامه رشد‌محور ارائه دهد. رشد اقتصادی در نگرش روستو ماهیت مرحله‌ای داشت و می‌توانست نظام‌های سیاسی را از فضای جامعه سنتی به جامعه در حال بلوغ، جامعه توسعه‌یافته و جامعه مصرف‌انبوه ارتقاء دهد. تحقق هر یک از مراحل یاد شده در جامعه غربی ماهیت تدریجی، مرحله‌ای و تکاملی داشته است. لازم به ذکر است که موازنه درآمدها و کنترل نابرابری از طریق ایجاد فرصت اجتماعی و اقتصادی و حداکثرسازی تولید ناخالص داخلی برنامه‌ریزی می‌شود. گسترش برنامه‌های توسعه در اوایل دهه ۱۹۶۰ زمینه را برای ظهور دولت اقتدارگرای بوروکراتیک با مدل سرمایه‌داری وابسته به وجود آورد. شاه برنامه جاه‌طلبانه برای سازماندهی حوزه‌های اقتصادی و امنیتی کشور ارائه داد. تحقق این امر نیازمند گسترش نقش دولت در اقتصاد بود (Volpi & Gershewski, 2020: 145). نجم‌آبادی با الهام از نظریات لفت‌ویچ مطالعات خود درباره اقتصاد سیاسی رشد‌محور ایران را به انجام رسانده است. لفت‌ویچ با مطالعه ساخت‌های اقتصادی مشابه ایران اعتقاد داشت که بورژوازی کمپرادور موقعیت خود را از طریق همکاری با دولت ارتقاء داده و حوزه‌های تولید و تجارت را در کنترل خود قرار می‌دهد. در این دوران تاریخی، رویکرد دولت مروج شکل‌بندی اقتصاد سرمایه‌داری شده و اقتدار



خود را از طریق درآمدهای نفتی و انحصارهای اقتصادی اعمال می‌کرد ( Najmabadi, 1987: 25). سیاست رشدمحور در نگرش نظریه‌پردازانی همانند «لرنر» و «روستو» می‌تواند زمینه موازنه درآمدها، مبارزه با فقر و نابرابری از طریق سازوکارهای اقتصادی را به وجود آورد. برخی از نظریه‌پردازان به این موضوع اشاره دارند که توسعه به مفهوم کاهش نابرابری اجتماعی و اقتصادی خواهد بود. چنین رویکردی در برنامه‌ریزی اقتصادی کشورهای شیلی، کوبا، افریقای جنوبی و هند به موازنه نسبی اجتماعی و اقتصادی منجر شده است. برنامه‌های توسعه، محور اصلی سیاست‌های عمومی دولت در موازنه درآمدها است (Madani Qahfarkhi, 2015: 70).

### شاخص‌ها و محورهای اقتصاد رشدمحور پهلوی دوم

برنامه‌های توسعه اقتصادی ایران از سال‌های دهه ۱۹۶۰ تثبیت شد. محورهای اصلی برنامه‌ریزی توسعه در ایران عموماً ماهیت رشدمحور داشت. هدف اصلی برنامه توسعه را می‌توان افزایش تولید اقتصادی، موازنه نسبی بین لایه‌ها و طبقات اجتماعی و مبارزه با فقر دانست. هر یک از شاخص‌های یاد شده بخشی از اهداف نهادهای اقتصادی بین‌المللی و برنامه‌های توسعه اقتصادی ایران را در برداشته است. نادیده گرفتن عوارض برنامه‌های توسعه، چالش‌های سیاسی و امنیتی خاص خود را به وجود می‌آورد. میردال و آمارتیا سن بخش قابل توجهی از بحران‌های اجتماعی و اقتصادی کشورها را در چگونگی توزیع آزادی‌های فردی و منابع اقتصادی می‌دانند. در ارزیابی نابرابری دو حوزه اصلی سیاست و اقتصاد دخیل‌اند. با وجود اینکه تمایزاتی بین سیاست و اقتصاد وجود دارد اما این دو را نمی‌توان از هم جدا کرد. ظاهراً هدف اصلی بخش قابل توجهی از فلاسفه علم سیاست، عدالت بوده است. عدالت را می‌توان براساس شاخص‌هایی همانند آزادی فردی، برابری در توزیع منابع و هزینه‌ها و نظم اجتماعی تبیین نمود. عدالت در شرایطی حاصل می‌شود که دولت نقش محوری در کنترل منابع و چگونگی توزیع عادلانه آنان ایفا نماید. یکی از سازوکارهای مربوط به ارزیابی سیاست‌های دولت در زمینه اعطای خدمات عمومی براساس سنجش ظرفیت‌های نهادی کشورها برای فقرزدایی انجام می‌گیرد. نظریه‌پردازان با مطالعه نابرابری در توزیع درآمد بعد از انقلاب نتیجه می‌گیرند که براساس سیاست‌های حمایتی دولت، بهبودهایی در زمینه کنترل ضریب جینی و کاهش شکاف نابرابری اقتصادی صورت گرفته است. چنین تغییراتی ناشی از جهت‌گیری و راهبردهای دوگانه دولت در ایران بوده است. دولت رانتیر از یک سو تمایل به اعطای خدمات عمومی به جامعه دارد و از سوی دیگر برای گروه‌های ویژه‌خوار شرایط بهره‌گیری از منابع اقتصادی را به وجود می‌آورد. مدینه فاضله سیاست‌های اقتصادی والت روستو که الهام‌بخش دولت‌کندی در سال‌های آغازین دهه ۱۹۶۰ بود، مورد انتقاد نظریه‌پردازان نهادگرا همانند هانتینگتون قرار گرفت. هانتینگتون به این موضوع اشاره دارد که حکومت ایران در زمره نظام‌های پادشاهی سنتی نیمه دوم سده بیستم بود که با مسئله‌نوسازی دست به گریبان شده و بر این

اساس با تناقضی بنیادین روبه‌رو شدند. هانتینگتون به این موضوع اشاره داشت که بخش عمده‌ای از چالش‌های سیاسی ایران ناشی از دولت رانتیر بوده که توازن بین ساخت اقتصادی و توسعه سیاسی در ایران را با چالش روبه‌رو می‌سازد. نظام سیاسی ایران در دوران شاه از یکسو مبتنی بر تمرکز قدرت برای انجام اصلاحات اجتماعی و اقتصادی بود. از سوی دیگر، تمرکز قدرت در دست شاه ایران مانع جذب گروه‌های نوین محصول نوسازی گردیده و امکان‌پذیری آن را دشوار ساخته بود (Hantington, 1991: 228). کنترل درآمدهای نفتی ایران، فرصت لازم برای انباشت و افزایش سرمایه بخش خصوصی را فراهم آورد. در این شرایط، جامعه به گونه تدریجی قطبی شد. اصلاحات ارضی مشکلات بیشتری را برای اقتصاد دولتی ایجاد کرد. دولت تلاش داشت تا زمینه‌های لازم برای کنترل سیاست و اقتصاد را فراهم سازد. تحقق این امر از طریق ارائه خدمات برای بخش‌های پایینی جامعه در دستور کار قرار گرفت. شاه به این موضوع واقف بود که قطبی شدن اقتصاد و جامعه، چالش‌های قابل توجهی را برای نظام سیاسی در حال گذار ایجاد می‌کند. سیاست رشدمحور در راستای ارتقاء میزان اعطای خدمات عمومی برای لایه‌های پایینی جامعه انجام گرفت. اگرچه در این فرآیند، بورژوازی کمپرادور و کارگزاران دولتی از مزایای ارتباط ویژه با حکومت به میزان بیشتری بهره‌مند می‌شدند. نخبگان حکومتی وابسته به دولت پهلوی، اصلی‌ترین شرکای اقتصادی بورژوازی کمپرادور در ایران بوده است. این گروه‌ها به موازات توسعه ساختارهای اقتصادی که از سال‌های ۴-۱۹۶۳ شکل گرفته بود، نقش ویژه‌ای را در اقتصاد ملی ایران ایفا می‌کردند. در این شرایط دولت ناچار بود تا برنامه اعطای خدمات عمومی به لایه‌های پایینی جامعه را در دستور کار قرار دهد (Ehtashami, 2006: 142).

#### فرآیند سازمانی و اجرایی برنامه توسعه

سیاستگذاری توسعه اقتصادی ایران در سال‌های دهه ۱۳۳۰ به بعد، مبتنی بر درآمد حاصل از فروش نفت بوده است. درآمد نفتی ایران به گونه تدریجی افزایش یافت و بعد از ملی شدن صنعت نفت، کودتای ۲۸ مرداد و قرارداد کنسرسیوم ارتقاء پیدا کرد. ایران با کنسرسیوم متشکل از شرکت بریتیش پترولیوم انگلیس، مالک پیشین شرکت نفت و هشت شرکت نفتی اروپایی و آمریکایی قرارداد بست. در نتیجه قرارداد جدید، درآمدهای نفتی ایران که در سال ۱۳۳۳ حدود ۳۴ میلیون بود، در سال ۱۳۳۵ به ۱۸۱، در سال ۱۳۳۹ به ۳۵۸ و در سال ۱۳۴۱ به ۴۳۷ میلیون دلار رسید (Abrahamian, 2013: 516). از سال ۱۳۴۲، دولت ایران به تدریج به درآمدهای نفتی وابسته شد. شکل‌گیری دولت رانتیر بر ساخت اجتماعی، سیاسی و اقتصادی کشور تأثیرگذار بوده است. ریشه‌های سیاستگذاری توسعه ایران مربوط به سال‌های بعد از جنگ دوم جهانی است. کنسرسیوم نفتی در سال ۱۳۳۴ به تصویب رسید. کنسرسیوم را می‌توان معادله مورد پذیرش قدرت‌های بزرگ و دولت ایران در سال‌های بعد از کودتای ۱۳۳۲ دانست. محمدرضاشاه اصل تقسیم سود براساس معادله ۵۰ درصدی که قبلاً در روابط آرامکو و دولت عربستان وجود داشت

را پذیرفت. در فرآیند برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی ایران، دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها از اوایل دهه ۱۳۵۰ به طور مستقیم وارد فرآیند برنامه‌ریزی شدند. در مراحل اول، چارچوب کلی برنامه شامل هدف‌های کلان و تخصیص بخشی اعتبارات توسط معاونت اقتصادی سازمان برنامه تعیین شد. در مرحله دوم، برنامه‌های اجرایی بخش‌ها در کمیته‌های بخشی تهیه گردید. کمیته‌های مزبور متشکل از نمایندگان از معاونت اقتصادی سازمان برنامه و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط بودند. هدف از تشکیل این کمیته‌ها علاوه بر تسهیل فرآیند برنامه‌ریزی بخشی، گسترش و تعمیم مفاهیم برنامه‌ریزی در سطح وزارتخانه‌ها بود. سازمان برنامه از حالت اجرایی خارج شد و اجرای طرح‌های عمرانی به دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها محول گردید. سازمان برنامه فقط اجرای طرح‌هایی را که در برنامه دوم بر عهده داشت، ادامه داد. در این فرآیند، هیأت نظارت و شورای عالی برنامه‌ریزی حذف شده و جای آن را هیأت عالی برنامه و هیأت حسابرسی گرفتند. با تصویب قانون برنامه و بودجه در ۱۵ اسفند ۱۳۵۱، سازمان برنامه عهده‌دار تنظیم بودجه‌بندی کشور نیز شد. وظایف و اختیارات «سازمان برنامه و بودجه» شامل فعالیت‌هایی همانند «برنامه‌ریزی»، «تنظیم بودجه» و «نظارت» بوده است. ساختار درونی سازمان برنامه و بودجه از سال ۱۳۵۱ با تغییراتی همراه شد. در این ارتباط، «معاونت طرح‌ها و برنامه» در سازمان برنامه شکل گرفت که مهم‌ترین وظیفه آن، تهیه گزارش اقتصادی و ارزیابی طرح‌های در دست اجرا و سنجش اقتصادی آنها بوده است. سازمان برنامه موظف شد در پایان شهریورماه هر سال، گزارش اقتصادی سال جاری و نیز پیش‌بینی سال آینده را تهیه و به هیأت عالی برنامه ارائه کند. برای تحقق چنین اهدافی مقرر گردید که سازمان برنامه و بودجه در جهت درک دقیقی از نظام اقتصادی، آموزشی، اجتماعی و فرهنگی فعالیت‌هایی را به انجام رساند که مبتنی بر تنظیم برنامه و سنجش فعالیت‌های انجام شده باشد. محورهای اصلی فعالیت سازمان برنامه را می‌توان در حوزه‌های ذیل جستجو نمود:

- انجام مطالعات و بررسی‌های اقتصادی و اجتماعی به منظور برنامه‌ریزی و تنظیم بودجه و تهیه گزارش‌های اقتصادی و اجتماعی.
- تهیه برنامه درازمدت با تبادل نظر با دستگاه‌های اجرایی و تسلیم آن به شورای اقتصاد.
- تهیه برنامه عمرانی پنج‌ساله طبق فصل چهارم این قانون.
- پیشنهاد خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مربوط به بودجه کل کشور به شورای اقتصاد.
- تهیه و تنظیم بودجه کل کشور.
- نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالانه آنها طبق مفاد فصل نهم این قانون.
- هماهنگ نمودن روش‌ها و برنامه‌های آماری کشور.
- ارزشیابی کارایی و عملکرد در دستگاه‌های اجرایی کشوری و گزارش آن به نخست‌وزیر.
- بررسی گزارش‌ها و مسائلی که باید در شورای اقتصاد مطرح شود.

### بحران‌های سیکلی و برنامه‌های توسعه دوران پهلوی

بحران سیاسی و اجتماعی ایران در شرایطی ظهور یافت که دولت از سازوکارهای رشد اقتصادی شتابان و شوک‌درمانی برای عبور از بحران جامعه سنتی استفاده کرد. هنوز نسل‌های پیشین ایران که کارگزار انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ بودند، نگرش ایده‌آلی امیرعباس هویدا برای رسیدن به جامعه مصرف‌انبوه و به امید روزی که هر ایرانی یک پیکان داشته باشد را در ذهن دارند. واقعیت‌های سیاستگذاری توسعه شتابان نشان می‌دهد که بحران سیاسی ایران و انقلاب اسلامی انعکاس تناقض رشد اقتصادی شتابان و توسعه سیاسی محدود در نظام برنامه‌ریزی توسعه بوده است. برخی از نظریه‌پردازان توسعه با رویکرد نهادگرا به این موضوع اشاره دارند که به هر میزان که شاه ایران از اقتدارش با شدت بیشتری برای نوسازی و توسعه اقتصادی در ایران بهره می‌گرفت، با تضادهای سیاسی و امنیتی بیشتری روبه‌رو می‌شد. اگرچه شاه برای گذار از بحران اصلاحات ارضی دست به دامن علی‌امینی و جبهه ملی گردید، اما به دلیل «اقتدار شاهانه» امکان انجام اصلاحات اجتماعی و سیاسی بسیار محدود بود. ایران سال‌های آغازین دهه ۱۹۶۰ نشانه‌هایی از تناقض را منعکس می‌ساخت (Wilber, 1963: 126). در سال‌های ۵۶-۱۳۴۲ سندروم‌های درهم‌تنیده رشد نامتوازن اقتصادی، عدم شکل‌گیری نهادهای سیاسی و افزایش مهاجرت منجر به ظهور و گسترش بحران‌های سیکلی گردید. سندروم‌های اجتماعی بحران‌ساز را می‌توان در افزایش جمعیت، مهاجرت، گسترش حلیبی‌آبادها، افزایش آلودگی هوا، افزایش ترافیک آزاردهنده و کیفیت زندگی جستجو کرد. هر یک از مولفه‌های یاد شده به عنوان نیروی انتقادی و گریز از مرکز در برابر سیاست‌های حکومتی شاه ایفای نقش کردند. سندروم‌های سیاسی شامل کنترل گروه‌های اجتماعی، امنیتی‌سازی موضوعات اجتماعی، سرکوب نخبگان سیاسی آزادی‌خواه و ایجاد پرده آهنی بین نظام سیاسی و حکومت بودند. در این شرایط، زمینه برای ظهور احزاب سیاسی مسلح به وجود آمد. ساواک بیش از آنکه نقش امنیت اجتماعی را ایفا کند، دارای رویکرد مقابله‌جویانه در جهت شناسایی و سرکوب هسته‌های مسلحانه بود. طبقه روشنفکر به گونه تدریجی رادیکال می‌شد. سیاست رادیکال روشنفکران واکنشی به دیکتاتوری تک‌حزبی نظام شاه تلقی می‌شد. سندروم اقتصادی بحران‌های سیکلی ایران در سال‌های ۱۳۵۲ به گونه تدریجی انعکاس یافت. در سال ۱۳۵۵ میزان واقعی فساد مالی به ارقام حیرت‌آوری رسیده بود. فساد مالی و رشوه‌خواری به موازات گسترش صنایع مونتاژ و بورورژازی کمپرادور، چالش‌های بیشتری را برای توازن اقتصادی در لایه‌های مختلف اجتماعی به وجود آورد. اگرچه حکومت احساس می‌کرد که در زمان محدودی می‌تواند موقعیت منحصربه‌فردی در بین کشورهای بزرگ جهان داشته باشد، اما درآمدهای نفتی منجر به پایان‌بخشیدن به فقر اجتماعی و اقتصادی جامعه ایران نگردید. چالش‌های توسعه اقتصادی ایران دوران پهلوی عمدتاً ماهیت خدمات‌محور داشته است. در آستانه انقلاب، ۴۲ درصد از خانواده‌های تهرانی مسکن مناسبی نداشتند. تهران با ۴ میلیون جمعیت و علی‌رغم درآمدهای نفتی زیاد فاقد سیستم فاضلاب، مترو

و حمل و نقل عمومی بوده است. با توجه به چنین نشانه‌هایی بود که در سه سال آخر عمر حکومت شاه، شاهد درهم‌تنیدگی سندروم‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی با بحران‌های سیکلی بوده‌ایم (Abrahamian, 2013: 549). چنین بحران‌هایی را می‌توان واکنشی نسبت به شرایط اجتماعی و تفاوت‌های اقتصادی دانست. انتظارات فزاینده جامعه به گونه تدریجی افزایش می‌یافت. هرگاه انتظارات فزاینده افزایش یابد، زمینه برای ظهور چالش‌های امنیتی فراهم می‌شود. در هم‌تنیدگی بحران‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی؛ زمینه ظهور ناآرامی‌های گسترده اجتماعی را به وجود آورد که در سال ۱۳۵۶ قابل پیش‌بینی نبود. بحران‌های اجتماعی ناشی از سیاست‌های رشد‌محور، به موازات اقتدارگرایی سیاسی و رانت اقتصادی فراگیر منجر به چالش‌های پایان‌ناپذیر برای حکومت‌ها می‌شود. حکومت شاه در گردونه چنین سندروم‌هایی نتوانست بحران‌های سیکلی را مدیریت نموده و در سال ۱۳۵۷ با پدیده انقلاب روبه‌رو شد.

### دولت و بحران‌های سیکلی پس از انقلاب اسلامی

سندروم‌های درهم‌تنیده جامعه، سیاست و اقتصاد ایران در دوران جمهوری اسلامی با دوران پهلوی دوم تفاوت‌های بسیار زیادی دارد. بخشی از بحران‌های سیکلی ایران مربوط به تمایز ادراکات، قابلیت و فرآیندهای پیش رو بوده است. ایران همواره احساس داشتن نقش محوری در سیاست و اقتصاد منطقه‌ای را برای خود قائل بوده است. برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی ۲۰ ساله معطوف به ارتقاء نقش اقتصادی و راهبردی ایران در افق ۱۴۰۴ بوده است. تنظیم چنین برنامه‌هایی عموماً ماهیت ایدئولوژیک، راهبردی و اتویپایی دارد. ایران به دلایل تاریخی همواره درگیر نوعی خلاء فکری و علمی در عرصه برنامه‌ریزی اجتماعی و اقتصادی نیز بوده است.

### منابع مشروعیت و بحران‌های سیکلی ایران

همواره بین نوع مشروعیت ساختاری و بحران‌های فراروی نظام‌های سیاسی رابطه‌ای متقابل وجود دارد. نظام سیاسی ایران در دوران بعد از انقلاب دارای مشروعیت ساختاری، الهی و اجتماعی بوده است. مشروعیت الهی مبتنی بر پذیرش قواعد ساختار سیاسی توسط گروه‌های اجتماعی بوده و به این ترتیب، نظام سیاسی در فضای اقتدارگرایی بوروکراتیک قرار می‌گرفت. مقابله با قدرت‌های بزرگ که محوریت اصلی اقتصاد نظام جهانی را دارند، در زمره سایر شاخص‌های سیاسی و ساختاری محسوب می‌شود. بخشی از بحران‌های سیکلی ایران در سال‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی ماهیت اقتصادی و اجتماعی داشته که با بحران‌های سیاسی و امنیتی پیوند یافته است. نشانه‌های چنین بحران‌هایی را می‌توان از دهه ۱۳۶۰ به بعد، مورد توجه قرار داد. نظام‌های سیاسی با رویکرد انقلابی عموماً نیروهای رادیکال را بازتولید می‌کند. نشانه‌هایی از بحران مشارکت در سال‌های ۱۳۷۸ و ۱۳۸۸ ظهور یافت. در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۸ نیز نشانه‌هایی از بحران توزیع و بحران اقتدار مشاهده می‌شود. با توجه به نشانگان مشروعیت ساختاری، اجتماعی و الهی در جمهوری اسلامی، نظام سیاسی ایران دارای سه ویژگی

متفاوت و متمایز از سایر نظام‌های حکومتی است. اول آنکه دارای منابع مشروعیت دوگانه الهی و مردمی بوده و نهادهای سیاسی از چنین ضرورت‌هایی حمایت به عمل آورده‌اند. لازم به توضیح است که هر یک از جناح‌های سیاسی درون حکومتی، وزن مخصوص متفاوتی برای منابع مشروعیت الهی و مردمی ارائه داده و براساس آن شعارهای انتخاباتی و ادبیات سیاسی خود را تنظیم و تبیین می‌کنند (Delfrooz, 2014: 226). دومین نشانه مشروعیت در ساختار سیاسی ایران را می‌توان در «تکثر و پراکندگی منابع قدرت» جستجو نمود. پراکندگی منابع قدرت را می‌توان در زمره موضوعاتی دانست که مانع شکل‌گیری تمرکز اقتدارگرایانه و رویکردهای تمامیت‌خواه می‌شود. رقابت‌های درون‌جناحی و رویکردهای متفاوت نخبگان، عاملی در جهت کنترل تمرکز قدرت خواهد شد. اگرچه چنین تفاوت‌های ادراکی نمی‌تواند اجماع لازم برای اجرای برنامه‌های توسعه و روندهای یکپارچه در سیاست خارجی را به وجود آورد. سومین نشانه مشروعیت و تصمیم‌گیری در ساختاری سیاسی ایران را می‌توان در «انتخابات و مشارکت سیاسی» جستجو نمود. ایران، انتخابات را به عنوان نشانه‌ای از دموکراسی می‌داند. دلفروز به این موضوع اشاره دارد که البته انتخابات به جناح‌های درون حکومت محدود مانده و تاثیرات زیادی بر منازعات درون‌نخبه‌ای برجای گذاشته و بستر سیاسی ایران را به یک بستر ستیزه‌آمیز و غیراجتماعی تبدیل کرده است (Delfrooz, 2014: 227).

### چالش‌های ناشی از جناح‌گرایی سیاسی

یکی از ویژگی‌های اصلی ایران بعد از پیروزی انقلاب اسلامی را می‌توان در ظهور چالش‌های جناحی و رقابت بین گروه‌های سیاسی نوظهور مشاهده کرد. برنامه اول و دوم توسعه اقتصادی با چالش جناح‌های سیاسی رقیب روبه‌رو شد. بخش عمده‌ای از رقابت‌های جناحی در سال‌های بعد از جنگ تحمیلی، ارتباط مستقیم با برنامه‌های توسعه اقتصادی دارد. جریان عملگرا درصدد بهره‌گیری از سیاست‌های رشدمحور و نوسازی سیاسی بوده در حالی که جریان اصولگرا به سازوکارهای توزیع و عدالت اقتصادی تاکید داشته‌اند. «آندره وایتلی» به این موضوع اشاره دارد که اگر بخواهیم از سیاست اقتصادی در ایران بعد از انقلاب صحبت به عمل آوریم، کاری دشوار خواهد بود. برخی از مقامات و نخبگان سیاسی ایران اعتقاد دارند که سیاست‌های اقتصادی، تعالیم مشخص و هدفمندی است که در قرآن و الگوی رفتاری پیامبر وجود دارد. پاسخ‌های مشخصی در قرآن برای حل مشکلات اقتصادی و اجتماعی وجود دارد. چنین بیانی نمادی از آرزو و انتظاری است که برای کسب آن تلاش می‌شود (Whitely, 1980: 41). کشمکش در مبارزه جناح‌های مختلف در جمهوری اسلامی بر سر ارائه تعریف از نظام جدید اقتصادی در بستر فقه اسلامی صورت می‌گرفت. گستره ایده‌آل‌های اقتصاد اسلامی طیفی را تشکیل می‌داد که از چپ به نظرات پرودون و از راست به نظرات میلتن فریدمن نزدیک بوده و همگی در پی ساختن اتوپیای اسلامی هستند. بحران‌های سیکلی را می‌توان انعکاس رقابت جناح‌های سیاسی،

فشارهای اقتصادی بین‌المللی و چالش‌های اجتماعی در برابر محدودیت‌های ایدئولوژیک و ساختاری نظام سیاسی دانست. هر یک از این مؤلفه‌ها تأثیر خود را در سندروم‌های درهم‌تنیده بحران‌ساز اجتماعی و اقتصادی فراهم می‌سازد.

### چالش‌های ناشی از شکاف طبقاتی و ضریب جینی

برخی از عوامل اقتصاد بین‌الملل بر نابرابری اقتصادی و ضریب جینی تأثیر به جا می‌گذارد. با کاهش درآمدهای نفتی و ظهور بحران بدهی به موازات وخامت وضعیت توزیع درآمد، ضریب جینی مجدداً افزایش یافت. در سال ۱۳۸۹ با اجرای طرح هدفمندسازی یارانه‌ها ابتدا ضریب جینی به پایین‌ترین سطح رسید اما بلافاصله با افزایش تورم و قیمت دلار و اعمال تحریم‌های بین‌المللی، خود و حدود ۰/۳۷۵ ضریب جینی مجدداً افزایش یافت. در اواخر دوران ریاست جمهوری محمد خاتمی، شاخص‌هایی مانند ضریب جینی و «شاخص توزیع درآمد» در نواحی شهری از ۰/۳۹۶ در ۱۳۷۷ به ۰/۴۱۵ در ۱۳۸۲ رسید. شاخص نسبت درآمد دهک‌ها هم افزایش قابل ملاحظه نابرابری بین ۱۰ درصد ثروتمندترین و ۱۰ درصد فقیرترین جامعه را نشان می‌دهد. این رقم از ۱۳/۹ در سال ۱۳۷۷ به ۱۷ در ۱۳۸۱ و به ۱۶ در ۱۳۸۲ رسیده است. تورم هم برحسب شاخص مصرف‌کننده از ۱۱/۲۷ درصد در ۱۳۸۰ به ۱۴/۷۶ در ۱۳۸۳ افزایش یافته است (Farzanegan, 2014: 4620). سیاست بازتوزیع اقتصادی ایران در دوران بعد از انقلاب ماهیت عملگرایانه دارد. علت آرا فراگیر مهدی کروبی و محمود احمدی‌نژاد در انتخابات ۱۳۸۴ را می‌توان تأکید آنان بر «سیاست بازتوزیع اقتصادی» از طریق توزیع یارانه‌ها توسط دولت دانست. اگرچه علاوه بر دولت احمدی‌نژاد، نهادهای دیگری همانند کمیته امداد و جهاد سازندگی نیز تلاش داشته‌اند تا مسوولیت بخشی از سیاست بازتوزیع اقتصادی بین طبقات اجتماعی متوسط و لایه‌های فرودست اجتماعی را عهده‌دار شوند. به جز دو مقطع زمانی، متوسط ضریب جینی با انحراف از میانگین ۰/۱ تقریباً ثابت مانده است. در چنین شرایطی؛ شکاف اقتصادی ایران، وضعیتی مشابه سایر کشورهای خاورمیانه پیدا نمود. افزایش قیمت نفت در سال ۱۳۵۸ و ۱۳۸۵ می‌توانست به عنوان بخشی از فرایندهای اقتصاد سیاسی جهانی محسوب شود که تأثیر خود را بر چگونگی توزیع منابع اقتصادی کشور به جا می‌گذارد. در حالی که چالش‌های سیاسی و امنیتی ایران در سال‌های بعد از رشد اقتصادی و افزایش قیمت نفت بیشتر شد.

### نتیجه

سندروم‌های سیاستگذاری توسعه اقتصادی ایران ریشه در ساخت اجتماعی، فرهنگ سیاسی، انتظارات فرآیندی، دولت رانتیر و نهادهای شکننده اقتصادی ایران دارد. تضادهای سیاسی ایران و نهادهای اقتصادی بین‌المللی در سال‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی افزایش یافته و سندروم‌های سیاستگذاری توسعه اقتصادی را در ابعاد درون‌ساختاری، اجتماعی و بین‌المللی

افزایش داده است. سندروم‌های اصلی سیاستگذاری توسعه اقتصادی ایران را می‌توان به شرح ذیل بیان داشت:

- دولت رانتیر که زمینه شکل‌گیری ساختار فراطبقاتی را به وجود آورده و این امر از دوران برنامه‌ریزی توسعه در سال ۱۳۲۵ تا ۱۴۰۰ ادامه یافته است.
- در سال‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی زمینه برای شکل‌گیری «دولت جماعت‌گرا» به وجود آمد. ویژگی اصلی دولت جماعت‌گرا اعطای خدمات عمومی به گروه‌های اجتماعی است که این امر به مفهوم نادیده گرفتن کارویژه دولت برای ایجاد زیربنای توسعه یعنی اشتغال و سرمایه‌گذاری بین‌المللی در حوزه تولید اقتصادی بوده است.
- ظهور دولت‌های پوپولیستی با سازوکارهای اعطای خدمات مستقیم به گروه‌های شهروندی، زمینه ظهور برخی از وفاداری‌های اجتماعی به دولت و بسیج سیاسی را به وجود آورده است. ادبیات پوپولیستی در حوزه توزیع اقتصادی نقش مؤثری در برنامه‌ریزی اجتماعی و اقتصادی ایران داشته که منجر به ظهور نشانه‌هایی از «بیماری هلندی» در اقتصاد سیاسی ایران گردیده است.
- شکل‌گرایی و فرمالیسم یکی از چالش‌های سیاستگذاری توسعه اقتصادی ایران بوده که تفسیری ایده‌آلیستی و اتویاگرایانه از «نهادگرایی»، «آزادی» و «برابری» ارائه می‌دهد. چنین مفاهیم و ادبیاتی در دوران خاتمی و روحانی از گسترش بیشتری برخوردار بوده است. در حالی که احمدی‌نژاد و هاشمی‌رفسنجانی شکل‌های مختلفی از عدالت اقتصادی را عرضه کرده‌اند.
- شکل‌بندی نهادهای باثبات برای سیاستگذاری توسعه اقتصادی می‌تواند زمینه‌های لازم برای سازماندهی نظام دسترسی محدود با رانت‌های دولتی را به وجود آورد. گسترده شدن رانت‌های دولتی در زمره عوامل چالش‌ساز اقتصاد توسعه محسوب می‌شود.
- هرگونه سیاستگذاری توسعه اقتصادی نیازمند کاهش خشونت، پیش‌بینی‌پذیرتر شدن الگوهای رفتاری حکومت، اعمال قانون، افزایش درآمد، سلامت بهتر، برابری بیشتر و مشارکت سیاسی گسترده‌تر است. تحقق این اهداف از طریق نهادهای سیاسی و اقتصادی بادوام حاصل می‌شود.
- انسجام در ساختار حکومتی، کنترل و ترمیم شکاف‌های اجتماعی از طریق «تعامل و همبستگی نخبگان حکومتی» حاصل می‌شود. اگر نظام حکومتی از سازوکارهای قانونی برای بازتوزیع اقتصادی برخوردار نباشد، زمینه برای افزایش شکاف‌های سیاسی، ظهور بحران‌های اجتماعی فرودستان و بازتولید تضاد نخبگان حکومتی در دوران توزیع قدرت سیاسی همانند انتخابات فراهم می‌شود.



**References:**

- 1 -Abrahamian, Erevand. (2013), "Iran between two revolutions", translated by Ahmad Golmohammadi & Mohammad Ibrahim Fatahi, Tehran: Ney Press [in Persian].
- 2 -Ashraf, Ahmad, Ali, Banouzazizi (2009), "Social Classes, Government & Revolution in Iran", translated by Soheila Torabi-Farsani, Tehran: Nilofer Press [in Persian].
- 3 -Azkia, Mostafa; Ahmed, Rashid & Partazian, Kambyz (2015), "Qualitative research methods from theory to practice", Keyhan Press [in Persian].
- 4 -Bank, A., & Richter, T. (2010, August). Neopatrimonialism in the Middle East & north Africa: Overview, critique & alternative conceptualization. In GIGA Workshop 'Neopatrimonialism in Various World Regions', Hamburg (Vol. 23).
- 5 -Delfrooz, Mohammad Taqhi (2014), "Government & Economic Development, Political Economy of Development in Iran & Developmentalist Governments", Tehran: Nashr-e Aghah [in Persian].
- 6 -Ehtashami, Anoushirvan (2006), "Transition from Succession Crisis", translated by Zohre Postinchi & Ebrahim Motaghi, Tehran: Qomes Publications [in Persian].
- 7 -Evans, Peter (2003), "Development or looting, the role of the government in industrial transformation", translated by Abbas Zandbaf & Abbas Mokhber, Tehran: New Design Publications [in Persian].
- 8 -Gasiorowski Mark J. (1990). "Regime Legitimacy & National Security in the Pahlavi Government", in Azar, Edward & Moon, Chung-in, "National Security in the Third World", Tehran: Strategic Studies Research Institute Publications [in Persian].
- 9 -Hadi Zenouz, Behrouz (2005), "Poverty & Income Inequality in Iran", Social Welfare Quarterly, Year 17, No. 165, pp. 202-6 [in Persian].
- 10 -Hodayun-Katouzian, Mohammad Ali (2011), "Political Economy of Iran; From constitutionalism to the end of the Pahlavi dynasty", translated by Mohammad Reza Nafisi & Kambiz Azizi, 17th edition, Tehran: Markaz Publications [in Persian].
- 11 -Keshavarz Shokri, Abbas (2002). "Theda Skocpol's Theory & Iran's Islamic Revolution", Matin Scientific Research Quarterly, No. 17, pp. 193-222 [in Persian].
- 12 -Kutlay, M. (2020). The politics of state capitalism in a post-liberal international order: the case of Turkey. Third world quarterly, 41(4), 683-706.
- 13 -Madani Qahfarkhi, Saeed (2015), "The necessity of fighting poverty & inequality in Iran", Tehran: Nashar-e Agah [in Persian].
- 14 -Mirahmadi, M., & Jabari Nasir, H. (2010). The theoretical model of the absolute state & the emergence of the quasi-modern absolute state in Iran. Journal of Political Science, 6(1 (21)), 167-199 [in Persian].
- 15 -Mosallnejad, Abbas & Ahmadi Moin, M. (2017). The conditions of Iran's political economy & its impact on the design requirements of sustainable economic development model. Public Policy, 3(2), 153-173 [in Persian].
- 16 -Mosallnejad, Abbas, (2016), "Government & economic development in Iran", Tehran: Ney Press [in Persian].
- 17 -Mosallnejad, Abbas. (2010). "Economic policy; Model, Method & Process", 6th edition, Tehran: Rokhdad-e Nou Publications [in Persian].
- 18 -Mossalanejad, A. (2019). US Comparative Policy toward Iran & the Middle East Security. Geopolitics Quarterly, 14(52), 1-20.
- 19 -Najmabadi, A. (1987), "Depoliticisation of a rentier state: the case of PahlaviIran", in H. Beblawi & G.
- 20 -Nye, Joseph, (2020), "Power & Interdependency", the Washington Quarterly, Vol. 43, No. 1, pp. 7-21.
- 21 -Richmond, Oliver (2019), "Interventionary order & its methodologies: the relationship between peace & intervention", Third world Quarterly, Vol. 41, No. 2, PP. 207-227.
- 22 -Riemsdigk, Michelin, Marianne Marchand & Volker Heins (2021), "New Actor & contested architectures in global migration governance", Third world Quarterly, Vol. 42, No. 1, PP. 1-15.
- 23 -Sune, Engin (2019), "Internationalization, global capitalism & the integrations of Iran", Third world Quarterly, Vol. 41, No. 2, PP. 359-377.
- 24 -Tofiq, Ibrahim (2006), "Modernism & pseudo-patrimonialism (an analysis of the state in the Pahlavi era)", Iranian Sociology Journal, No. 25 [in Persian].
- 25 -Volpi, Frederic & Johannes Gershewski (2020), "Crises & critical junctures in authoritarian regimes: addressing uprisings temporalities & discontinuities", Third world Quarterly, Vol. 41, No. 4.
- 26 -Whitely, andrew (1980), "The Approach of the Islamic Republic of Iran to Economic Policy" Bonn: Neue Gesellschaft.