



جستار و روش (نشریه الکترونیکی مرکز مطالعات پیشرفته روش)
سال اول، جستار شماره ۱۱؛ انتشار ۱۳۴۰/۴/۱۴

توافق و توسعه در ایران امروز: چهارچوبی سیاسی و سیاستی از یک دولت توسعه‌گرا - نوشتار یکم

محسن یزدان‌پناه

پژوهشگر مرکز مطالعات پیشرفته روش

مشخصات کتاب‌شناختی این اثر:

یزدان‌پناه، محسن (۱۴۰۴). توافق و توسعه در ایران امروز: چهارچوبی سیاسی و سیاستی از یک دولت توسعه‌گرا، نوشتار یکم، جستار و روش (نشریه الکترونیکی مرکز مطالعات پیشرفته روش)، سال اول، جستار شماره ۱۱. نشانی دسترسی اینترنتی:

<http://raveshcenter.com/jostar&ravesh/Vol.1/jostar11.pdf>

مرکز مطالعات پیشرفته روش

<http://www.raveshcenter.com>

Email: info@raveshcenter.com

نشریه الکترونیکی «جستار و روش»، به‌طور خاص برای انتشار بخشی از تأملات و تحقیقات پژوهشگران با تمرکز بر مسئله عام «توسعه» منتشر می‌شود. برای دسترسی به مقالات نشریه الکترونیکی «جستار و روش» به سایت این نشریه مراجعه کنید.

<http://www.raveshcenter.com/jostar>

توافق و توسعه در ایران امروز: چهارچوبی سیاسی و سیاستی از یک دولت توسعه‌گرا - نوشتار یکم

محسن یزدان‌پناه

این مطلب نوشتار نخست از منظومه‌ای سه‌بخشی است. این منظومه به دنبال آن است تا افق جدید را برای حل نسبی مسئله رشد اقتصادی در شرایطی به دست دهد که الگوهای قبلی رشد در ایران منقضی شده است. به بیان دیگر در پی به‌دست دادن چارچوب سیاسی و سیاستی متفاوتی است که با به‌کارگیری آن سرمایه‌گذاری پایدار در اقتصاد ایران امروز میسر شود. ادله پیشنهادی بر سه خط نظری بنا شده‌اند: (۱) رویکرد «توافق و توسعه» با فرض وجود وضعیت «استقرار سیاسی»، (۲) کارکردهای دولت توسعه‌گرا و (۳) سازماندهی خلاق شومپیتری. ترکیب این سه خط نظری است که تحقیقات توسعه را می‌تواند با عاملیت سیاسی و اقتصادی کارآفرینی مرتبط کند. در این نگاه، نقطه عزیمت تغییر، ساخت «سیاست» در معنای politics است نه سیاست‌گذاری در معنای policy؛ سیاستی که هدفش با انتظام استقرار سیاسی در جهت توسعه و صنعتی‌شدن است. هدف اصلی بخش اول پردازش مفهومی این نقطه‌عزیمت است به طرزیکه نقاط افتراق این رویکرد با رویکرد «حکمرانی خوب» مشخص شود. در انتها، یک صورت‌بندی خلاصه‌شده از کارکرد و ترتیبات «دولت توسعه‌گرا» ارائه می‌شود. درحالی‌که توافق‌گرایی معطوف به استقرار سیاسی، به مقدمات سیاسی نظر دارد، مفهوم دولت توسعه‌گرا به ساختی سیاست‌گذارانه و ابزارهای اصلی آن در قالب سیاست‌های توسعه صنعتی توجه دارد.

نظریه‌ایم؛ حتی اگر «توسعه» با نگاهی عمل‌گرایانه به قدرت صنعتی‌شدن و ارتقای رشد اقتصاد و تقویت نظام بازتوزیعی در حمایت از آموزش، بهداشت و مسکن عمومی تقلیل یابد. نظریه، ضرورتی برای فهم مراتب علی است؛ بدون نظریه هر منظومه‌ای از مفاهیم در ارتباط با «مسئله» دچار آشفستگی

این نوشتار بخش نخست از منظومه سه‌گانه‌ای است با هدف طرح یک صورت‌بندی جدید برای رشد اقتصاد ایران. رشد اقتصادی البته آنگاه که با ساحات سیاسی، نهادهای اجتماعی و ابعاد متنوع کنش انسانی پیوند می‌خورد، به موضع «توسعه» ارتقا می‌یابد. برای توسعه نیازمند



با صورت‌بندی نئوکلاسیک از اقتصاد سازگار بود. داگلاس نورث^۷ را می‌توان پیشگام این خط جدید خواند؛ خطی که با آثار عجم‌اوغلو^۸ و رابینسون^۹ به اوج رسیده است.

البته هم‌زمان به‌خصوص بعد از پیامدهای بحران مالی بزرگ سال ۲۰۰۸-۲۰۰۷ هم جریان عمومی اقتصاد به‌تدریج از چهارچوب‌های گذشته خود به‌مثابه مکملی برای جریان سیاسی نولیبرال فاصله گرفته و به روش‌های تجربی مستقل از پایه‌های نظری انتزاعی آغوشی بازتر دارد و هم سنت فکر توسعه در شاخه‌های مختلف آن احیا شده است. در همین رابطه، یک خط نوظهور و مستمراً تقویت‌شونده، بازگشت اهمیت سیاست صنعتی است. (Aiginger and Rodrik, 2020; Chang and Andreoni, 2020; Cherif and Hasanov, 2019; Juhász et al., 2023; Rodrik, 2010)

سیاست صنعتی و ترویج فرهنگ عمومی صنعتی‌شدن مولود پدیده‌ای به نام «دولت‌های توسعه‌گرا» است. اگرچه نظریات توسعه، متنوع و با معانی مختلف‌اند؛ رویکرد «دولت توسعه‌گرا»^{۱۰} کاملاً بر هدفی مشخص متمرکز است: صنعتی‌شدن. از منظر

و بی‌ارتباطی می‌شود. این نوشته سعی دارد با اتکا به بنایی نظری، معطوف به مسئله توسعه، افقی متفاوت را برای ایران امروز ترسیم کند.

اگر برخی خطوط در نظریات اقتصادی به ما می‌گویند بازار آن چیزی است که رهنمون به بهترین وضع خواهد کرد، با این تکمله که نقش دولت محدود به جبران موارد شکست بازار است؛ آیا نظریات توسعه به چیزی بیشتر از واسپاری به بازار و مداخله دولت در موارد شکست بازار می‌پردازند؟ متفکران سنت فکری توسعه با همه شاخه‌ها و تفاوت‌های آن، از دیرباز جنس مسئله را چیزی به‌مراتب بیشتر و پیچیده‌تر از «بازار به‌علاوه مداخله دولت در موارد شکست بازار» می‌دیدند؛ ازجمله آرتور لوئیس^۱، گونار میردال^۲، دنیس گولت^۳، آمارتیا سن^۴ و آلبرت هیرشمن^۵. بااین‌حال، اوج‌گیری اجماع واشنگتنی^۶ و ظهور گرایش نولیبرال در متن گفتارهای نظری، این سنت را در کنار تغییر مناسبات در نهادهای بین‌الملل دچار افول کرد. از سوی دیگر، گرایش نهادگرایی جدید یا در بیان دیگر نهادگرایی لیبرال، خطی جدید را در مفهوم‌پردازی نهادها آغاز کرد که تا حد زیادی

¹ Arthur Lewis

² Gunnar Mirdal

³ Denis Goulet

⁴ Amartya Sen

⁵ Albert Hirschman

⁶ Washington Consensus

⁷ Douglass North

⁸ Daron Acemoglu

⁹ James A. Robinson

¹⁰ Developmental State



همگرایی کشورهای با درآمد پایین با کشورهای با درآمد بالا متوقف یا کند شده است. این دو توضیح می‌دهند که نظم مالی پسا ولکره که در آن روایی بهره‌مبنای دلار (نه اتکای آن به طلا) و باز شدن حساب سرمایه کشورها پس از فروپاشی رژیم برتون وودز شکل گرفت، از موانع اصلی کشورهای در حال توسعه در امکان سیاست‌گذاری آن‌ها برای صنعتی‌شدن بود. وجود بازار با حرارت بالای رقابت به‌خصوص در حوزه خدمات نمی‌تواند موتور صنعتی‌شدن و افزایش رفاه مبتنی بر آن را در این کشورها شکل دهد. در همین رابطه، اخیراً مجله اقتصادی کمبریج در دو ویژه‌نامه، ۲۵ مقاله را در توضیح اثر مالی‌سازی^۶ جهانی و «زیردست‌سازی مالی بین‌الملل»^۷ (IFS) بر کشورهای در حال توسعه منتشر کرد. (Alves, Bonizzi, Kaltenbrunner and Gabriel Palma, 2022; Alves, Bonizzi, Kaltenbrunner and Palma, 2022) عمده مقالات به‌نحوه نشان می‌دهند که چگونه IFS در ترکیب با تجارت آزاد و حساب سرمایه باز و آسیب‌پذیری متواتر تراز پرداخت‌ها استقلال عمل سیاست‌گذاری را از کشورهای در حال توسعه سلب کرده است، زیرا این مناسبات امکان شکل‌دهی به نظام تأمین

رویکرد دولت توسعه‌گرا، همین مقدار که در مسیر صنعتی‌شدن و بزرگ شدن کیک اقتصاد سازوکارهای بازتوزیعی، دسترس عموم را به آموزش، بهداشت و مسکن تقویت کند، جان‌مایه اصلی توسعه محقق شده است. براساس یک درک مبتنی بر عقل سلیم^۱ تا استدلال بنیادی، آنچه اهمیت مرکزی دارد، فاصله با کشورهای صنعتی‌شده و ثروتمند است که در اثر نیروی‌هایی (مانند رانت شومپیتری، نهادهای ناکامل و نظام نامتقارن مالی بین‌الملل که در ادامه به آن پرداخته خواهد شد) حرکت در جهت پرکردن شکاف با آن‌ها را غیرمحتمل کرده است بنابراین صنعتی‌شدن نیازمند تمهیدات خاص سیاستی دولت با اتکا به درک فنی و جزئی‌شده از پول، بانک، اعتبار، قواعد قراردادی، سازمان‌دهی و هماهنگی است. دیوید اوک^۲ و هنری ویلیامز^۳ در مقاله‌ای با عنوان مرگ آرام و تدریجی توسعه در مقیاس جهانی^۴ در مجله آمریکن افرز (Oks and Williams, 2022) نشان می‌دهند که فرایند رشد سریع و صنعتی‌شدن کشورهای در حال توسعه - به جز چند کشور مانند چین و ویتنام - چند دهه است که در مقایسه با دهه‌های منتهی به دهه هشتاد میلادی متوقف شده است. به بیان دیگر، روند

^۱ Common sense

^۲ David Oks

^۳ Henry Williams

^۴ The long, Slow, Death of Global Development

^۵ منظور پل ولکر رئیس فدرال رزرو در زمان ریاست‌جمهوری ریگان است.

^۶ Financialization

^۷ International Financial Subordination



2022) نشان می‌دهد که چطور چین با یک استراتژی مبتنی بر درکی متفاوت از تأمین مالی^۲، با مدل جدید سیاست‌گذاری مبتنی بر هدایت اعتبار در سهام (ملهم از وجود عناصری از سرمایه‌گذاری خطرپذیر و سرمایه‌گذاری خصوصی)، محیطی نوظهور برای سرمایه‌گذاری سریع و نوآورانه را در صنعت نیمه‌هادی فراهم کرده است. نتیجه البته در موارد زیادی همراه با شکست است، اما نسبت موفقیت‌های معنی‌دار در سطحی است که می‌توان انتظار داشت در آینده نزدیک چین شکاف خود در فناوری نیمه‌هادی را کاملاً پر کند.

این فقط یک نمونه بود. در تاریخ چین و کشورهای دیگر، که فرایند جهش اقتصاد را ذیل سیاست‌های دولتی توسعه‌گرا طی کرده‌اند، نمونه‌های متعددی از چابکی و نوآوری در سیاست‌گذاری‌های مؤثر صنعتی را می‌توان سراغ گرفت. با تصویر این تجربه، در رابطه با ایران باید سؤال کرد چرا بعد از تجارب موفق دهه‌های چهارم و پنجم و سال‌هایی از دهه‌های هفتاد و هشتاد، دولت ایران تا این حد در سیاست‌گذاری صنعتی و توفیق در آن ناتوان و ناموفق است. همان‌طور که اشاره شد، باید این توضیح را اضافه کرد که ناتوانی دولت در سیاست‌گذاری موفق صنعتی و رشد لزوماً در گرو توانمندی عمومی دولت نیست. در ادامه بیشتر توضیح می‌دهیم که یک پیش‌فرض مهم در رویکرد دولت توسعه‌گرا «ناتوانی عمومی دولت» است؛ مسئله این است که

مالی و خلق پول درون‌زا در خدمت توسعه صنعتی را محدود می‌کند.

بنابراین در دنیای امروز، صنعتی‌شدن هم با موانع خارجی در نظم بین‌الملل مواجه است و هم با موانع داخلی عدم تکامل نهادی. ایران امروز به شکل خاص‌تری از موانع پیش‌رویش رنج می‌برد. اگرچه در دو دوره (۱) دهه‌های چهل شمسی و (۲) دو دهه بعد از جنگ هشت‌ساله با عراق، رشد جدی و سطح معنی‌دار از توسعه صنعتی همراه با ارتقای شاخص توسعه انسانی تجربه شده است، اما اکنون بیش از یک دهه از انقضای الگوهای رشد در ایران و تشدید نزاع‌های اجتماعی ناشی از این افول می‌گذرد. دو علت عمده (۱) ناتوانی نهادی در تداوم الگوی رشد و (۲) نظام تحریمی خارجی است. در کنار این، بدنه بوروکراتیک دولت به شکل عجیبی فربه و ناتوان در تصمیم‌سازی شده است. برای مقایسه ناتوانی در تصمیم‌سازی، مروری از یک تجربه مشخص کشور چین در یک موضوع صنعتی سودمند است.

در سالیان اخیر، دولت بسیار تنومند چین بعد از درک تهدید محدودیت‌های فزاینده ایالات متحده در دسترسی به صنعت نیمه‌هادی، سیاستی را طراحی کرد که در نتیجه آن تحول در صنعت نیمه‌هادی در چین به شکل جهشی در بازه زمانی کوتاه‌مدت رخ دهد و فاصله با انحصارگران جهانی این صنعت (شامل ایالات متحده، هلند و تایوان) پر شود. دیوید ادلر^۱ در مقاله خود (Adler,

¹ David Adler

² Finance



تداخل دارند و حلقه‌های اتصال برای تقسیم کار گم شده یا فاقد مکانیسم اثربخش است. در وضعیت تودرتویی نهادی، واحدها و سازمان‌های متنوعی امکان مداخله و اثرگذاری بر یک حوزه سیاستی را دارند، اما توانایی پیشبرد سیاست مشخصی را ندارند. در این وضعیت نقش‌ها عمدتاً سلبی است تا ایجابی، بنابراین نیروها عمدتاً در جهت منفی و خنثی‌سازی یکدیگر عمل می‌کنند. نورث و همکاران در کتاب‌های خشونت و نظم‌های اجتماعی: یک چهارچوب مفهومی برای تفسیر تاریخ مستند انسانی (Douglass C North et al., 2009) و همچنین در سایه خشونت: سیاست، اقتصاد و مسئله توسعه (Douglass C. North et al., 2009) و جوهی از وضعیت تودرتویی نهادی را در هم‌زیستی نهادهای رسمی و غیررسمی به بحث گذاشته‌اند؛ جایی که نهادهای رسمی معطوف به قانون اساسی و قوانین و مقررات هستند و هم‌زمان در کنار آن نهادهای غیررسمی با روابط شخصی چون وابسته‌سازی^۳ و حامی‌پروری^۴ نیز وجود دارند. در نتیجه تضاد و تعارض میان نهادهای رسمی و غیررسمی، قواعد به‌شکل غیرمستقیم و انتخابی اعمال و حاکمیت قانون مخدوش می‌شود. در چنین وضعی، هزینه‌های

چگونه علی‌رغم ناتوانی عمومی دولت، از سیاست‌های هدفمند و محدود، موفقیت ساخته شود و به تدریج انباره موفقیت‌ها بزرگ شود.

۱/۱. تودرتویی نهادی و استقرار سیاسی

فرض کنیم مسئله «الف» با بسته سیاستی «د» مرکب از اقدامات «جده» حل‌شدنی است. علی‌رغم ناتوانی عمومی دولت امکان اجرای «جده» وجود دارد. با این حال، بازهم دولت قادر به انجام آن نیست. «تودرتویی نهادی» توضیحی است که در ایران امروز برای آن قابل طرح است.^۱ برای مثال اجرای یک نظام نظارت مالی پیشرفته بر مؤسسات مالی و اعتباری نیازمند یک بدنه بوروکراتیک مرکب از کارشناسان زبده با سطح حقوق بسیار بالاست. ساختن چنین بدنه بوروکراتیکی نیازمند توانمندی منبعث از طی دوره رشد طولانی‌مدت و تجهیز سرمایه انسانی با کیفیت و تکامل پیچیدگی‌های نهادی است، اما ناتوانی مورد بحث در اینجا از این جنس نیست؛ از جنس وضعیتی است که می‌توان آن را «تودرتویی نهادی» در تناسب با نظم مبتنی بر «استقرار سیاسی»^۲ نامید. تودرتویی نهادی حاکی از وضعیتی است که در آن تقسیم کار نهادی روشن نیست؛ حوزه‌های تصمیم‌سازی با یکدیگر

^۱ پیشتر دکتر دینی ترکمانی یک معنا از مسئله تودرتویی نهادی را مطرح کرده بود:

عارضه‌ای به نام تودرتویی نهادی | انگاره رسانه علوم اجتماعی

^۲ Political Settlement

^۳ Clientelism

^۴ Patronage



نیستیم. استقرار سیاسی، برون‌داد یک وضعیت علی است؛ هم باید ریشه‌های علی این وضعیت را شناخت و هم سیاست‌های اصلاحی معطوف به توسعه (در معنای صنعتی‌شدن) را. به‌خصوص در ایران امروز تودرتویی نهادی و استقرار سیاسی به وضع بغرنجی به مثابه یک تعادل پایدار، اما همراه با استهلاک مداوم رسیده است که نیازمند کالبدشکافی است.

با این مقدمه، تحلیل پیش رو به بحث در رابطه با سه خط عمده نظری خواهد پرداخت:

۱. رویکرد توافق و توسعه با پیش‌فرض نظم

مبتنی بر استقرار سیاسی

۲. مختصات عمومی دولت‌های توسعه‌گرا

۳. سازمان‌دهی مولد و خلاق شومپیتری

با بحث در این سه مقدمه نظری، چهارچوبی فراهم خواهد شد که براساس آن دینامیسم دوره‌های ظهور و افول رشد اقتصادی در ایران تحلیل شود و یک صورت‌بندی به مثابه یک راهنمای سیاسی تا سیاستی برای دولتی توسعه‌گرا در چهارچوب توافق و توسعه پیشنهاد شود.

مبادلاتی افزایش می‌یابد و زمینه رشد اقتصادی محدود می‌شود.

تمایز میان حاکمیت قانون^۱ با حاکمیت با قانون^۲ در نظریات استقرار سیاسی به شکل جدی‌تری مورد توجه قرار گرفته است. درحالی‌که در کشورهای عمدتاً غربی با فرم سیاسی لیبرال دموکراسی، پایداری جامعه با حاکمیت قانون است، محققانی در جستجوی منشأ پایداری جوامعی با ظاهر نهادهای مدرن بوده‌اند که در آن‌ها حاکمیت قانون (نه حاکمیت با قانون) کامل وجود ندارد. به بیان دیگر، آن منشأ و آن مؤلفه ثبات‌ساز در این کشورها در کجاست؟ استقرار سیاسی پاسخی به این پرسش است. استقرار سیاسی به معنای توافقی ضمنی و ناپیدا میان شبکه‌های صاحب اهرم‌های متنوع قدرت است که منجر به پایداری کلیت جامعه می‌شود. به بیان دیگر، در این وضع، استقرار سیاسی نوعی توزیع قدرت میان گروه‌ها و شبکه‌ها مختلف است که هریک اهرم قدرتی برای خود دارند و فعال‌کردن آن اهرم‌ها بسته به نهادهای رسمی و حاکمیت قانون نیست. (Khan, 2010, 2012) نیروهای نظامی شبکه‌ای از متحدین سیاسی، شبکه‌های مبتنی بر باور و آرمان جمعی، فعالان گروهی و مردمی هریک می‌توانند اجزایی از یک استقرار سیاسی باشند.

مهم اینکه در توجه به رویکرد استقرار سیاسی ما با دوگانه خوب (نظم مبتنی بر حاکمیت قانون) و بد (استقرار سیاسی) مواجه

¹ Rule of Law

² Rule by law



۲. رویکرد «توافق و توسعه»

لنت پریجت، کونال سن و اریک ورکر (PSW) ۱ در کتاب توافق و توسعه ۲۴ (Pritchett et al., 2017) موضوعیت رویکرد خود را با طرح نقدی از رویکردهای اوگلو و رایبسون (AR) و همچنین نورث، والیس و وینگاست ۳ (NWW) آغاز می‌کنند. از نظر AR، زیرساخت و علت رشد در وجود نهادهای فراگیر^۴ در مقابل نهادهای بهره‌کش^۵ است. (Acemoglu and Robinson, 2012) از آنجاکه نهادهای اقتصادی تابع نهادهای سیاسی هستند، بسته بودن نهادهای سیاسی به نهادهای اقتصادی بهره‌کش منتهی می‌شود. در نظر ایشان فرایند تغییر از نهادهای بهره‌کش به نهادهای فراگیر عمدتاً تابع رخدادهای تصادفی و تعیین‌کننده^۶ است؛ از این جهت که در روند معمول، نخبگان سیاسی ذی‌نفع تعادل سیاسی موجودند. نقد PSW به رویکرد AR این است که این رویکرد نمی‌تواند تفاوت در تجربه رشد میان کشورهایی را توضیح دهد که در آن‌ها نهادهای سیاسی بسته و مشابه وجود دارد. همچنین آن‌ها نمی‌توانند دینامیسم میان دوره‌های رشد و رکود را توضیح دهند.

در رویکرد NWW، عاملیت نخبگان سیاسی در دوران گذار در مراحل توسعه نقش پرننگ‌تر دارد. در این رویکرد کنترل خشونت مسئله مرکزی در توضیح گام‌های توسعه است. (Douglass C. North et al., 2009; Douglass C North et al., 2009) نظم دسترسی محدود (LAO) ۷ اولین گام در کنترل خشونت است. در این گام، گروه‌های پرقدرت در ائتلافی با یکدیگر برای توزیع رانت قرار می‌گیرند تا خشونت را کنترل کنند. در این نظم «رانت توزیعی» عامل اصلی پیونددهنده برای کنترل خشونت است و نقش مثبت در توسعه ایفا می‌کند. نظم دسترسی محدود، انواع مختلفی از شکننده تا ابتدایی و بالغ دارد و تقریباً همه کشورهای درحال توسعه را شامل می‌شود. گذر از نظم دسترسی محدود به نظم دسترسی باز (OAO) ۸ نیازمند مقدماتی پیچیده و غالباً دور از دسترس است، از جمله (۱) برقراری حاکمیت قانون، (۲) امکان شکل‌گیری سازمان‌های پایدار مستقل از افراد و (۳) انحصار خشونت در دستان دولت. تغییر مبتنی بر این سه، مستلزم گذر از قدرت شخصی به قواعد و نهادهای غیرشخصی^۹ است بنابراین نیازمند زمینه‌ای است که در آن نخبگان سیاسی نفع

¹ Pritchett, Sen, and Werker (PSW)

² Deals and Development

³ North, Wallis, and Weingast (NWW)

⁴ Inclusive institutions

⁵ Extractive institutions

⁶ Critical juncture

⁷ Limited Access Order

⁸ Open

⁹ Impersonal institutions



منازعات، توانمندی بسیج حامیان برای کنترل هزینه‌ها و توانمندی بسیج یک ایدئولوژی نافذ و نمادهای مشروعیت برای استحکام و پیوند اعضا». (Khan, 2010: 20) در گام بعد، PSW به اهمیت و نقش ایده و باور رهبران و نخبگان سیاسی در تحولات اشاره می‌کند. (Pritchett et al., 2017: 20) تا اینجای کار دو مفهوم نقشی محوری در وجه استقرار سیاسی این چهارچوب نظری دارند: «قدرت» و «ایده‌ها و باورهای نخبگان سیاسی».

چهارچوب مفهومی PSW از سه متغیر مرکزی تشکیل شده است: (۱) استقرار سیاسی، (۲) فضای رانت، (۳) فضای توافق. «فضای توافق» متغیر میانی است که واسطه بین «استقرار سیاسی» و «فضای رانت» عمل و آن‌ها را به هم متصل می‌کند. خروجی رشد اقتصادی در یک اقتصاد مبتنی بر استقرار سیاسی، بسته به نوع برهم‌کنشی است که میان «استقرار سیاسی» و «فضای رانت» برقرار می‌شود. فضای رانت ساختار فرصت‌های اقتصادی را توضیح می‌دهد و انواع آن با دو وجه از یکدیگر متمایز می‌شوند: «بازار هدف» و «منشأ سودآوری». بنگاه‌ها یا برای بازار داخل تولید می‌کنند یا بازار صادراتی، از طرف دیگر منشأ سود بنگاه‌ها یا ناشی از رانت تنظیم‌گرایانه و منابع است یا ناشی از رقابت. در نتیجه در دسته‌بندی رفتار بنگاه‌ها چهار حالت خواهیم داشت:

خود را در توسعه مبادلات و نهادهای غیرشخصی ببینند.

اگرچه رویکرد PSW قرابت بیشتری با NWW در مقایسه با AR دارد؛ همچنان نقدی مشابه را به آن وارد می‌کند. ازجمله اینکه رویکرد NWW نمی‌تواند توضیح دهد که چرا در نظم دسترسی محدود برخی از کشورها رشد پرشتاب دارند و برخی دیگر نه و حتی اینکه در برخی از کشورها حرکت به سمت نظم دسترسی باز با تأمین سه لازمه فوق‌الذکر همراه با افول در رشد اقتصادی بوده است. نقد دیگری که PSW به رویکرد NWW وارد می‌کند فرض نبود تمایز میان کنشگران اقتصادی است، درحالی‌که کنشگران اقتصادی حسب نوع فعالیت‌شان و رابطه آن‌ها با دولت و فضای رانت، واکنش متفاوتی به نظم دسترسی بسته و باز خواهند داشت. در جبران نقدهای وارده به AR و NWW، PSW در یک ساختمان نظری بدیل گام اول استدلالی خود را با ارجاع به نظریه مشتاق خان^۱ از استقرار سیاسی و تعریف او از مسئله «قدرت» آغاز می‌کنند. خان «قدرت» را به‌مثابه «طول زمانی در اختیار داشتن قدرت»^۲ در نظر می‌گیرد؛ در این معنا که با چه دوام و پایداری یک شبکه یا سازمان یا گروهی از سازمان‌ها می‌توانند در منازعات مختلف موقعیت برتر خود را حفظ کنند. تعریف خان از «قدرت» به این شرح است: «کارکردی از یک مجموعه مختصات منبعث از ظرفیت‌های اقتصادی برای حفظ موقعیت در

¹ Mushtaq Khan

² Holding power



خشونت ملهم است. به بیان دیگر، صورت‌بندی گونه‌های مختلف رانت در فضای توافق یک استقرار سیاسی، به‌مثابه زمینه کنش سیاسی معطوف به‌شکل‌دهی به رشد اقتصادی عمل می‌کند. در همین معنا، چنان‌که پیشتر اشاره شد، نقطه عزیمت «تغییر» به‌سوی توسعه به‌مثابه رشد پایدار، کنش سیاسی در مناسبات قدرت است.

در رویکرد PSW، «توافق» به شرح زیر تعریف شده است: «کنش خاص بین دو یا بیشتر از کنشگران سیاسی که نتیجه کاربست قواعد غیرشخص‌محور نیست، بلکه نتیجه کنش و کنشگر (یا کنشگران) خاص است که هم‌زمان به‌مثابه یک ارزش قابل‌ارجاع و تعمیم‌پذیر برای تبادل آتی میان سایر کنشگران در آینده قابل‌کاربست نیست».

(Pritchett et al., 2017: 24)

در اینجا، «توافق» ترجمه‌ای برای عبارت Deal است و شاید در بافتار زبان فارسی آن‌چنان رسا نباشد. درواقع موضوع، توافق داشتن یا توافق نداشتن نیست. در استقرار سیاسی توافقات و دیل‌ها رایج است؛ موضوع بازآفرینی توافقاتی است که اثری متفاوت بر رشد اقتصادی دارد. همان‌طورکه از تعریف برمی‌آید، نقش روابط شخص‌محور^۶ در

۱. رانتیرها (RN): بنگاه‌های صادراتی که منشأ سود آن‌ها رانت تنظیم‌گرایانه است.
۲. جادوگران (MG): بنگاه‌های صادراتی که منشأ سود آن‌ها رقابت است.
۳. واسطه‌گران قدرتمند (PB): بنگاه‌هایی که در بازار داخلی عرضه می‌کنند، اما منشأ سود آن‌ها رانت تنظیم‌گرایانه است.
۴. اسبان زحمت‌کش (WH): بنگاه‌هایی که محصولات‌شان را در بازار داخلی عرضه می‌کنند و منشأ سود آن‌ها رقابتی است.

ترجمه تحت‌اللفظی این عناوین در زبان فارسی مانوس نیست؛ باید تأکید کرد که این طبقه‌بندی علاوه بر آنکه واجد وجهی هنجاری (نرماتیو)^۵ هستند، همراه با معنای علی و تبیینی‌اند، به این معنا که چپ‌نش بنگاه‌ها در ارتباط با یک نظام سیاسی شکل دینامیسم سیاسی و بازخوردهای ناشی از تغییر تعهدات و سیاست‌ها را تعیین می‌کند. به همین دلیل، صورت‌بندی تجویز به‌سادگی گذر از نوع بنگاه‌داری RN و PB به سمت شکل‌گیری MG و WH نیست، بلکه در نظر گرفتن واقعیت آن‌ها در شکل‌گیری سیاست براساس برهم‌کنش میان متغیرهای «استقرار سیاسی»، «فضای رانت» و «فضای توافق» است؛ موضعی که از استدلال NWW در کارکرد نظم دسترسی محدود در کنترل

¹ Rentiers

² Magicians

³ Power Brokers

⁴ Workhorses

⁵ Normative

⁶ Personalized



نسبی است. به خصوص وقتی وجوهی دیگر مانند رانت شومپیتری به آن اضافه شود وضعیت پیچیده‌تری را ترسیم می‌کند که در بخش‌های آتی به بحث آن خواهیم پرداخت. با این حال، چهارچوبی که PSW از انواع توافق به دست می‌دهد هنوز یک افق راهگشا برای ارتباط میان «استقرار سیاسی» و «فضای رانت» با انواع توافقات ممکن را به دست می‌دهد.

پس از طرح این مقدمه از رویکرد توافق و توسعه اکنون باید پرسید که چگونه استقرار سیاسی می‌تواند به سوی توافقات رشد محور حرکت کند؟ PSW پاسخ ازپیش تعیین‌شده‌ای برای این سؤال ندارد؛ بلکه چهارچوبی برای نحوه برخورد با این سؤال طرح می‌کند. به خصوص در زمانی که پاسخ‌ها عموماً با کلیشه‌های «حکمرانی خوب» و اصول و ضوابط نهادی ازپیش‌تعیین‌شده مطرح می‌شود. رویکرد توافق و توسعه بر این اصرار دارد که به جای توجه به پاسخ‌های ازپیش‌تعیین‌شده که عمدتاً توصیفی از شرایط کشورهای غربی است، باید دینامیسم‌های خاص، گروه‌های خاص و ساختار قدرت خاص در بافتار یک کشور خاص در زمان و شرایط خاص را با این هدف که «مسئله‌پردازی» نهایتاً به یک راهنمای عمل سیاسی منتج شود، کاوش کرد. طی

مقابل روابط غیرشخص‌محور اهمیت می‌یابد. توافقات شخص‌محور قرار نیست جایگزین فضای قاعده‌محور شود. در هر استقرار سیاسی قانون و قاعده محدوده عمل واقعی خود را دارد، اما در بستر توزیع قدرت متکی به منابع فراتر از قانون و قاعده. توافقات معطوف به رشد قرار است آن حوزه را دستخوش بازتنظیم سیاسی به‌نحوی کند که روند رشد اقتصادی شتاب گیرد.

گونه‌شناسی توافق از نظر PSW با دو وجه معتبر/نامعتبر و باز/بسته تعیین می‌شود، با تعاریف زیر:

۱. توافق نامعتبر^۲: وقتی مذاکره و تعامل به نتیجه می‌رسد، اما امکان خدشه در آن محتمل است.

۲. توافق معتبر^۳: وقتی مذاکره و تعامل به نتیجه می‌رسد و امکان خدشه در آن محدود است.

۳. توافق بسته^۴: توافقی که برای همه کنشگران اقتصادی در دسترس نیست و گروه مشخص و محدودی را شامل می‌شود.

۴. توافق باز^۵: توافقی که برای عموم کنشگران اقتصادی در دسترس است.

در نتیجه، توافقات در چهار نوع دسته‌بندی می‌شوند: ۱. نامعتبر و بسته ۲. نامعتبر و باز ۳. معتبر و بسته ۴. معتبر و باز. طبیعی است که تفاوت میان گونه‌های چهارگانه توافق،

¹ Impersonalized

² Dishonored

³ Honored

⁴ Closed

⁵ Open



(Bargain) است که دال مرکزی آن مشابه دیل (Deal) در رویکرد PSW است. اگر «توافق» را ترجمه Deal در نظر بگیریم، ترجمه در دسترس برای Bargain، «معامله» است؛ البته هیچ یک از ترجمه‌ها به اندازه کافی رسا نیستند.

درکن تحقق توسعه را به مثابه یک قمار می‌داند. تحقق توسعه نیازمند عوامل متعدد از جمله تبار تاریخی و دینامیسم تحولات سیاسی است بنابراین «شانس» این هم‌راستایی نادر است. از جمله عوامل دخیل، تبار تاریخی و دینامیسم سیاسی است. همین دو عامل در کنار عوامل متعدد دیگر، برهم‌کنش سازنده معطوف به تحقق توسعه را کم‌احتمال می‌کند؛ از این جهت که اکثر کشورها در وضعیت ناتوانی در تحقق توسعه قرار دارند. وجهی که درکن به آن توجه داده است، معامله میان نخبگان و رهبران سیاسی معطوف به تحقق توسعه است. به بیان دیگر، چنین معامله‌ای را می‌توان یک نقطه شروع علی برای زنجیره‌ای از تغییرات دید، اما چرا عنوان «قمار» طرح شده است برای اینکه نتیجه چنین معامله‌ای برای رهبران و نخبگان سیاسی نامعلوم است. آن‌ها ممکن است در ازای چنین معامله‌ای مزیت‌های فعلی خود را از دست دهند. عموماً هدف اصلی نخبگان و رهبران سیاسی رشد اقتصادی با چشم‌اندازی عمومی و ملی نیست هرچند که در ظاهر به آن توجه دهند. منافع حاصل از موقعیت سیاسی بر یک سعادت جمعی می‌چربد.

چنین مسیری نیازمند کالبدشکافی استقرار سیاسی و چگونگی با انتظام آن در متن یک توافق نوظهور است. برای مثال، دو نوع استقرار سیاسی با آرایش افقی یا آرایش عمودی دو شیوه تعامل متفاوت را طلب می‌کند.

با فرض این توضیح هنوز می‌توان در رویکرد PSW خطوطی کلی از چگونگی توافق معطوف به رشد را بازشناخت، از جمله:

۱. بزرگ‌ترین اولویت شکل‌گیری توافقات پایدار معطوف به سرمایه‌گذاری ماندگار و بلندمدت است. شکل‌گیری توافقات بسته و پایدار مفید است مشروط بر اینکه زمینه‌ای برای گسترش توافقات باز و پایدار باشد.
۲. شکل‌گیری یک ایدئولوژی مشترک حامی رشد در قالب ائتلاف مسلط همراه با قابلیت ساختن افق بلندمدت.
۳. ثبات سیاسی ناشی از استقرار سیاسی که سرمایه‌گذاری بلندمدت را ممکن کند.
۴. افزایش مشروعیت هسته سخت قدرت ناشی از حصول رشد با مکانیسم‌های فراگیر.

۲/۱. قمار توسعه

قمار توسعه ۱۵ اثر استفان درکن^۲ (Dercon, 2022) وجوه مشترک زیادی با صورت‌بندی PSW از فرایند ناظر به توسعه دارد. مفهوم مرکزی صورت‌بندی او بارگین

¹ Gambling on development

² Stefan Dercon



و ائتلاف‌سازی معطوف به توسعه است. در رویکرد PSW «بناگاه اقتصادی» واحد تحلیلی مرکزی فضای رانت و فضای توافق در مقابل دولت براساس بازارهای هدف در نظر گرفته شده است. در مقابل، درگن افقی وسیع‌تر شامل گروه‌ها و بخش‌های مختلف مردمی، نخبگان دانشگاهی و فعالان رسانه را نیز دخیل در معامله توسعه می‌بیند؛ در کنار توجه به اینکه هویت‌های دینی، سیاسی و قوم‌گرایانه نیز در شکل‌دهی به کیفیت و نوع ائتلاف موضوعیت دارند.

اهمیت روایت‌سازی در مسیر ائتلاف‌سازی، به‌عنوان نکته پایانی از آموزه‌های درگن، شایسته توجه است. عوامل سیاسی باید توانایی تولید روایت و قصه جدید و ملموس را داشته باشند تا به تغییرات مشروعیت دهند. باید فهم چرایی و ضرورت «رشد» در جامعه عمومیت یابد و مشترک شود. قصه‌ای که حس فوریت و بحران را در کنار تهدید و دشمنی مشترک مانند فقر، بیکاری، تنهایی ملی و نیروی متخاصم خارجی، مقدمه ارزش‌های مشترکی مانند عدالت اجتماعی و غرور ملی کند تا در ادامه این فرایند رشد اقتصادی حاصل شود.

۳. دولت‌های توسعه‌گرا

اگر رویکرد PSW و درگن را امتداد یک اصلاحیه به NWW و AR به موضوع توسعه ببینیم -دیدگاهی که عاملیت سیاسی، توافق و ائتلاف‌سازی را مدخلی علی و ممکن‌ساز فرایند توسعه می‌داند- آنگاه رویکرد دولت

درعین‌حال، از نظر درگن انگیزه‌هایی چون: (۱) افزایش مشروعیت و بقای سیاسی (۲) افزایش منافع اقتصادی ناشی از بزرگ‌تر شدن کیک اقتصاد در یک افق بلندمدت و (۳) واکنش به بحران‌ها و تنازعات پیش‌آمده می‌تواند ازجمله زمینه‌هایی باشد که انگیزه نیروی سیاسی را برای شکل‌دهی به ائتلافی برای توسعه زیاد می‌کند.

ترکیب عوامل بازدارنده در کنار عوامل زمینه‌ساز نشان می‌دهد که هنوز عاملیت سیاسی برای تغییرات نقش محوری دارد. به بیان دیگر، اراده و تصمیم رهبران سیاسی را نمی‌توان به سایر عوامل بازدارنده یا کمک‌کننده فروکاست. درگن لازمه تغییرات ناشی از یک معامله معطوف به توسعه را در گروه سه چیز می‌داند: (۱) شکل‌دهی به تعهدات معتبر، (۲) افزایش توانمندی دولت در اعمال سیاست‌ها و (۳) فعال‌کردن چرخه‌های یادگیری و اصلاح خطا.

زیرساخت تحقق این سه، ثبات سیاسی و تحقق ائتلافی در داخل ساخت توزیع قدرت است. معامله و ساخت ائتلاف معطوف به سه جهت‌گیری پیش‌گفته نزدیک به معنای استقرار سیاسی و لزوم در نظر گرفتن آن در رویکرد PSW است. درگن تأکید دارد که نه فرم اقتدارگرا شرط لازم تحقق معامله معطوف به توسعه با ثبات سیاسی است و نه فرم دموکراسی. معامله و ائتلاف‌سازی معطوف به توسعه می‌تواند در هر دو این فرم‌ها رخ دهد. تمایزی مهم، که در رویکرد درگن در مقایسه با PSW وجود دارد، توجه او به گستردگی و تنوع پایگاه ذی‌مدخلان در معامله



ریشه‌های رویکرد دولت توسعه‌گرا را می‌توان تا آرای الکساندر همیلتون^۲ در ایالات متحده و فردریک لیست^۳ در آلمان پی گرفت. (Haggard, 2018: 6) یکی از محکم‌ترین ادله در پشتیبانی از ایده دولت توسعه‌گرا را الکساندر گرشنکرون^۴ استاد دانشگاه هاروارد در کتاب «اقتصاد عقب‌افتادگی در چشم‌انداز تاریخی»^۵ (Gerschenkron, 2015) ارائه کرده است. در این کتاب، گرشنکرون توضیح می‌دهد که صنعتی‌شدن برای کشورهایی که قرار است با تأخیر به فرایند توسعه ملحق شوند نیازمند نهادهایی متفاوت از کشورهای متقدمی است که اکنون صنعتی شده‌اند. او به اهمیت اقتصاد مقیاس، موانع انتقال فناوری و نقش دولت در برطرف کردن موانع و پرکردن شکاف با کشورهای متقدم توجه می‌دهد. کشورهای متأخر در دو وضعیت نیازمند نهادهای متفاوت‌اند:

۱. وضعیتی که برای آن‌ها مزیت‌آفرین است و می‌تواند شتاب رشد اقتصادی را افزون کند: از قبیل انتقال فناوری و مهندسی معکوس.

۲. وضعیتی که برای آن‌ها فشار عقب‌افتادگی را تشدید می‌کند: انباشت سرمایه و شکل‌گیری طبقه کارآفرین در کشورهای متقدم (معادل تقریبی رانت شومپیتری که در ادامه به آن اشاره خواهد

توسعه‌گرا^۱ نیز که از سابقه بیشتری برخوردار است تصویری فنی‌تر از ابزارهای سیاستی و مسیر معطوف به صنعتی‌شدن را به دست می‌دهد. اگر رویکرد «توافق و توسعه» خود را به‌عنوان جایگزین انتقادی رویکردهای AR و NWW معرفی می‌کند، رویکرد دولت توسعه‌گرا خود را جایگزین عمل‌گرایانه رویکرد نئوکلاسیکی به اقتصاد در صورت‌بندی اجماع واشنگتن معرفی کرده است. البته باید تأکید کرد که این مقابله قدیمی و معطوف به منازعات دهه نود میلادی و ظهور گفتمان‌هایی مانند اجماع واشنگتنی است. امروز جریان عمومی علم اقتصاد از فروض متصلب و انتزاعی خود در گذشته فاصله گرفته و پذیرای سیاست صنعتی است که از مرکزی‌ترین مفاهیم دولت‌توسعه‌گراست. (Aiginger and Rodrik, 2020; Anonymous, 2010; Cherif and Hasanov, 2019; Rodrik, 2010)

مسئله مرکزی و صریح رویکرد دولت توسعه‌گرا، «صنعتی‌شدن» است. این رویکرد در توجه و مفهوم‌سازی مسیر معطوف به صنعتی‌شدن، روشی عمل‌گرایانه را به کار می‌بندد. درعین‌حال، به مقدمات سیاسی لازم در صنعتی‌شدن نیز التفات دارد و ازاین‌جهت به وجوه مشترکی با منظر توافق و توسعه می‌رسد.

¹ Developmental State

² Alexander Hamilton

³ Friedrich List

⁴ Alexander Gerschenkorn

⁵ Economic Backwardness in Historical Perspective



فرا تر از دلیلی که گرشنکرون طرح کرده، زمینه‌های تقویت و تثبیت شکاف میان کشورهای با درآمد بالا و کشورهای در حال توسعه در ادبیات جدید در ابعاد متنوعی مورد بحث قرار گرفته است، به‌خصوص با در نظر گرفتن مناسبات جدید بعد از دهه هشتاد میلادی. رابرت وید^۱ نشان می‌دهد که طی ۲۰۰ سال کمتر از ۱۰ کشور به سطح رفاه کشورهای غربی رسیده‌اند. از ۱۰۱ کشور با درآمد متوسط در سال ۱۹۶۰ تنها ۱۳ کشور توانسته‌اند به سطح درآمد بالا تا سال ۲۰۰۸ برسند. (Wade, 2018) وید تله عقب‌افتادگی را با عللی چون (۱) انحصار در دانش، (۲) فشار تعدیل غیرمستقیم بر تراز پرداخت‌ها، (۳) مالی‌سازی جهانی و (۴) نوع زنجیره ارزش جهانی تولید توضیح می‌دهد. شکل ۱ نمای عمومی از مسئله تله عقب‌افتادگی و تشدید شکاف را نشان می‌دهد.

شد) در کنار فقدان سرمایه اولیه و طبقه کارآفرین در کشورهای متأخر که امکان پرکردن شکاف را محدود می‌کند. در ترکیب این دو وضعیت است که سیاست صنعتی کشورهای متأخر باید متفاوت باشد. اگرچه فرایند توسعه در کشورهای متقدم در مسیر دهه‌ها رشد ارگانیک شکل گرفته است؛ تشدید فاصله در همین دوره با کشورهای دیگر و شکل‌گیری یک رابطه متقابل و نوظهور از پیشرفتگی و عقب‌افتادگی، نیازمند پرکردن شکاف با سرعت بسیار بیشتر از رشد ارگانیک و آرام کشورهای متقدم است. چنین افقی نیازمند سیاست‌های شتاب‌دهنده صنعتی است که تا این عقب‌افتادگی را جبران کند. سیاست و سیاست‌گذاری در این معنا بر این محورها بنا شده است: (۱) انتقال فناوری، (۲) سرمایه‌گذاری بزرگ‌مقیاس در زمان کوتاه، (۳) شکل‌دهی به ایدئولوژی صنعتی و (۴) مدیریت و کنترل بخش مالی و بانکی در خدمت اهداف صنعتی‌شدن.

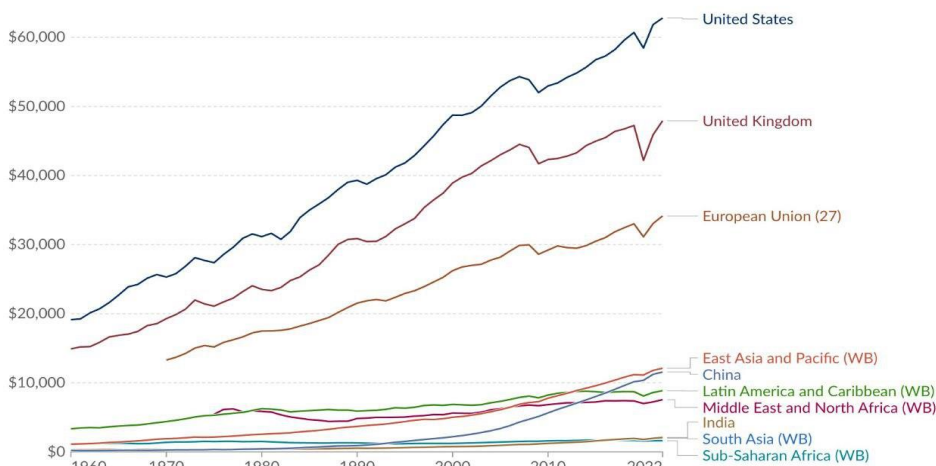
¹ Robert Wade



GDP per capita

This data is expressed in US dollars. It is adjusted for inflation but does not account for differences in the cost of living between countries.

Our World
in Data



Data source: Multiple sources compiled by World Bank (2024)
Note: Data is expressed in constant 2015 US\$.

OurWorldinData.org/economic-growth | CC BY

شکل ۱- نمایی از تله عقب افتادگی و تشدید شکاف

تولید را شکل می‌دهد. این مقیاس بزرگ از واحدهای کوچک‌تر در اقصی نقاط جهان تشکیل شده است که با مرکزیت و کنترل شرکت‌های فراملیتی^۳ (TNCs) اداره می‌شوند. GPNS مازاد را از این مجاری به کشورهای مرکز منتقل می‌کند: تفاوت در دستمزدها، سفته‌بازی در نوسانات قیمتی میان بازارهای متفاوت، قیمت‌گذاری روی انتقال و انحصار در خرید (که باعث تحمیل شرایط خریدار به فروشنده می‌شود) و مالی‌سازی فرایند تولید عرضه‌کنندگان به نحوی که بیشتر و بیشتر به وام، اعتبار تجاری، تأمین مالی پروژه‌های جدید و سرمایه

در مقدمه این نوشتار مختصراً توضیح داده شد که نبود تقارن مالی در نظم بین‌الملل چگونه در تثبیت شکاف عمل می‌کند. برای مثال، بُنیزی و پاول^۱ (در یکی از مقالات منتشره از مجموعه ۲۵ مقاله منتشره در مجله اقتصادی کمبریج که در بخش مقدمه ارجاع داده شد (Bonizzi et al., 2022)) دو کانال عمده را در این رابطه شناسایی می‌کنند: (۱) بازار دلارمحور مالی‌شده در ترکیب با (۲) شبکه تولید جهان^۲ (GPNS). ترتیبات سلسله‌مراتبی متشکل از واحدهای متنوعی است که در پیوند با یکدیگر مقیاسی بزرگ از

¹ Bruno Bonizzi and Jeff Powell

² Global Production Networks

³ Transnational Companies



که چگونه کنش انسان‌ها با یکدیگر در نیل به یک کارکرد جمعی (افزایش سطح تولید یا بهره‌وری) هماهنگ شود. از این زاویه، مکانیسم قیمت‌ها و بازار، نهادها، ایده‌های رهبران، ارزش‌ها و فرهنگ در کنار سایر عوامل در هماهنگ‌سازی کنش مؤثر خواهند بود. سه حوزه ویژه در شکست هماهنگی موضوعیت دارند: (۱) انتقال از سازمان تولید کشاورزی به صنعت، (۲) مسائل مرتبط با بازار مالی و نظام بانکی، (۳) مسائل مرتبط با انتقال فناوری.

ادبیات دولت توسعه‌گرا با دلالت مرکزی صنعتی‌شدن، وسیع و متنوع است؛ با شاخه‌هایی که علی‌رغم زمینه‌های مشترک، خطوط متفاوتی را نمایندگی می‌کنند. محورهای زیر تلخیصی از سایر محورهای کلیدی طرح‌شده در ادبیات موضوع است که در ادامه ما را در صورت‌بندی یک چهارچوب برای دولت رشد‌محور در ایران امروز یاری می‌کند.

۱. هدف رشد اقتصادی به‌عنوان سیاست اولیه و برتر سیاسی
۲. اتخاذ سیاست‌های اقتصاد کلان متناسب با رشد صنعتی در کنار سیاست‌های افقی صنعتی
۳. سیاست‌های عمودی صنعتی در انتخاب و رشد بخش‌های استراتژیک
۴. عدم مداخله در بازار کالا و خدمات و اعمال سیاست در بخش مالی و بانکی در جهت خدمت به بخش مولد

در گردش از سمت رأس هرم در GPNS وابسته شوند.

در چنین بستری است که کارکرد دولت‌های توسعه‌گرا موضوعیت بیشتری می‌یابد. در یک بیان، دولت توسعه‌گرا عبارت است از دولتی که به شکل فعال، سرمایه‌گذاری بلندمدت صنعتی را با رفع معضل «شکست هماهنگی» در اجزای مختلف از طریق هدف‌گیری بخش‌های منتخب یا اصلاحات عمومی در پشتیبانی از صنعت، استفاده استراتژیک از نظام مالی و هماهنگی نزدیک با بخش خصوصی صنعت ارتقا دهد.

از این منظر، توسعه اقتصادی عبارت است از: «فرایندی که در آن حرکت از دارایی‌های منبعث از تولید کالاهای اولیه توسط نیروی کار عادی به سوی دارایی‌های منبعث از دانش توسط نیروی کار ماهر رخ دهد». (Amsden, 2001: 2) شاید بعد از این تعریف، چنان‌که در ایران امروز شایع است، مسیر علی توسعه در تمهید مستقیم دانش و دانشمند در یک اقتصاد دانش‌بنیان فهم شود، اما نه! اتکا به دانش در اینجا توصیف و شاخصه توسعه‌یافتگی است نه توضیح مکانیسم و گام‌های علی به سمت توسعه. به بیان استفان هاگارد^۱ در کتاب دولت توسعه‌گرا (Haggard, 2018)، دال مرکزی ایده دولت توسعه‌گرا دیدن توسعه به مثابه یک توالی از مسائل هماهنگی است. (p.68) به بیان دیگر، مسئله توسعه این است

¹ Stephan Haggard



حک شده شامل دو جزء است: (۱) توان و استقلال عمل دولت و (۲) حک شدگی در رفتار بخش خصوصی و غیردولتی. اگرچه اعمال اراده در ابزارهای سیاستی با دولت است؛ وقتی این اعمال موفق است و در تسخیر رانت جویی غیرمولد نخواهد افتاد که در چهارچوب شاخصه‌های عینی ناشی از عملکرد بخش خصوصی اعمال شود. در بخش آخر این نوشتار نمونه‌ای از این چهارچوب را به بحث خواهیم گذاشت.

۳/۲. دولت توسعه‌گرا و توانمندی دولت و بوروکراسی محدود

ادبیات دولت توسعه‌گرا به توانمندی یک بدنه کوچک، اما مؤثر بوروکراتیک برای اهداف محدود تکیه دارد. بدنه کوچکی که با عناوینی چون «تشکیلات مؤثر ۳» یا «جزیره شایستگی» معرفی شده است. این بدنه کوچک اما مؤثر می‌تواند متفاوت با کیفیت عمومی بوروکراسی یک دولت عمل کند. این تفاوت در خطوط دیگر نظری نیز در ارتباط با دولت توسعه‌گرا به نحوی دیگر به بحث گذاشته شده است. مشتاق خان دولت توسعه‌گرا را در مقابل «حکمرانی خوب»^۴ از این جهت مفهوم‌سازی می‌کند که توانمندی آن محدود است. (Khan, 2012) به بیان دیگر، «توانمندی محدود» پیش‌فرضی برای نگره دولت توسعه‌گراست. همان‌طور که در شکل ۲ نشان داده شده است، نمی‌توان

۵. اعمال سیاست‌های استراتژیک صنعتی و برکشی برنده در قالب «اراده حک شده»

۶. محدود کردن اهداف سیاستی در چهارچوب توانمندی‌های دولت. از میان این خصوصیات دو مورد آخر نیازمند توضیح بیشتر است.

۳/۱. دولت توسعه‌گرا و «اراده حک شده»

از ویژگی‌های اصلی رفتار دولت توسعه‌گرا تعریف مزیت برای توسعه صنعتی به خصوص در بخش‌های استراتژیک است به نحوی که انگیزه و امکان سرمایه‌گذاری بلندمدت و مولد را در مقابل فعالیت‌های کوتاه‌مدت تقویت کند. مسئله «اراده حک شده»^۱ که پیتر اِونس^۲، جامعه‌شناس سیاست‌های صنعتی، ارائه کرده است (Evans, 2012) به این معضل توجه دارد که چطور کنش‌های حمایتی دولت توسعه‌گرا به حامی‌پروری و تسخیر قدرت دولت توسط رانت‌جویی غیرمولد نمی‌انجامد. این مسئله به این دلیل پررنگ می‌شود که بررسی‌های مختلف این آسیب را تأیید کرده‌اند. به بیان دیگر، به جای اینکه دولت بازیگر برنده و خلاق را در اعطای امتیاز برکشد، بازیگران بازنده دولت را تسخیر می‌کنند. از منظر اِونس، این معضل وقتی حل‌شدنی است که سیاست صنعتی در قالب «اراده حک شده» اعمال شود. معنای اراده

¹ Embedded autonomy

² Peter Evans

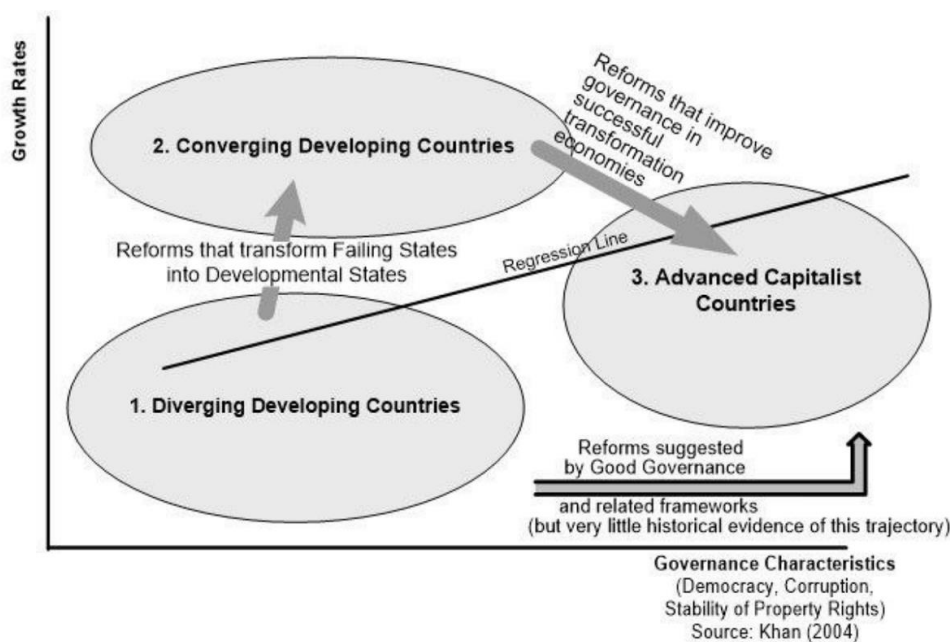
³ Pocket of effectiveness

⁴ Good governance



توانمندی عمومی دولت خود محصول و معلول فرایند توسعه است.

توانمندی دولت در قالب استانداردهای حکمرانی خوب را به مثابه پیش‌نیاز تغییرات ارائه کرد، وقتی تحقق حکمرانی خوب و



شکل ۲. نسبت حکمرانی خوب با دولت توسعه‌گرا

پس اثربخشی و توانمندی دولت هنوز برای دولت توسعه‌گرا موضوع است، اما نه به‌شکلی فراگیر و عمومی و با تقلید از کشورهای با درآمد بالا. توانمندی دولت باید در هدف‌های محدود و موفقیت‌های کوچک تجربه شود و در یک مسیر تکثیرپذیر گسترش یابد. اندروز، پریجت و ولکا ک^۱ در کتاب توانمندسازی دولت (Andrews et al., 2017) به این مهم پرداخته‌اند. آن‌ها در این کتاب تقلید از الگوهای کشورهای با درآمد بالا را با شاخصه‌هایی چون «بهترین تجربه»^۲ همراه‌کننده می‌دانند. درحالی‌که فرم‌ها تقلید می‌شود، ناکارآمدی‌ها می‌تواند در قالب فرم‌های جدید بازتولید شود و مسائل همچنان حل‌نشده باقی بماند. خطایی که آن را «تقلید همسان‌ساز»^۳ می‌نامند؛ شکستی که بر آن

پس اثربخشی و توانمندی دولت هنوز برای دولت توسعه‌گرا موضوع است، اما نه به‌شکلی فراگیر و عمومی و با تقلید از کشورهای با درآمد بالا. توانمندی دولت باید در هدف‌های محدود و موفقیت‌های کوچک تجربه شود و در یک مسیر تکثیرپذیر گسترش یابد. اندروز، پریجت و ولکا ک^۱ در کتاب توانمندسازی دولت (Andrews et al., 2017) به این مهم پرداخته‌اند. آن‌ها در این کتاب تقلید از الگوهای کشورهای با درآمد بالا را با شاخصه‌هایی چون «بهترین تجربه»^۲ همراه‌کننده می‌دانند. درحالی‌که فرم‌ها تقلید می‌شود، ناکارآمدی‌ها می‌تواند در قالب فرم‌های جدید بازتولید شود و مسائل همچنان حل‌نشده باقی بماند. خطایی که آن را «تقلید همسان‌ساز»^۳ می‌نامند؛ شکستی که بر آن

¹ Matt Andrews, Lant Pritchett, and Michael Woolcock

² Best practice

³ Isomorphic mimicry



ائتلاف مسلط، شرطی دیگر برای ساختن توافقات بلندمدت است، ضمن اینکه باید با ثبات سیاسی ناشی از استقرار سیاسی همراه باشد.

«دولت توسعه‌گرا» به سطحی دیگر از صورت‌بندی سیاست‌گذارانه می‌پردازد که بر پایه بازانتظام سیاسی و یا امر سیاسی معطوف به توسعه بنا شده است. دولت توسعه‌گرا یک آرایش فن‌سالارانه متمرکز بر سیاست‌های صنعتی با استفاده از ابزارهای سیاستی مختص به خود است، درحالی‌که ناتوانی عمومی دولت و عدم تکامل نهادی آن مفروض گرفته شده است.

در نهایت جمع‌بندی این بخش آن است که مقدمه سیاسی (در چارچوب رویکرد استقرار سیاسی) و صورت‌بندی دولت توسعه‌گرا از آرایش سیاست‌گذارانه دولت (معطوف به سیاست صنعتی) دو نقطه عزیمت برای نیل به هدف رشد اقتصادی برای ایران امروز است. باین‌حال هنوز سؤالات مبنایی دیگری مانده است که بخش‌های بعد به آن خواهد پرداخت؛ از جمله مسئله سازمان‌دهی تولید و چرایی انقضای الگوهای رشد پیشین در اقتصاد ایران.

لباسی ظاهری از موفقیت پوشانده شده است. ساخت توانمندی دولت باید معطوف به موفقیت‌های کوچک اما پایدار باشد، موفقیت‌هایی قابل‌گسترش که از مسیر یادگیری حول مسئله‌شناسی بومی و راهکاری درون‌زا می‌گذرد. پردازش مسئله با نگاهی درونی نقطه شروعی مهم در این فرایند است.

جمع‌بندی

این نوشتار بخش اول از سلسله نوشتارهای سه‌گانه در موضع توافق‌گرایی و توسعه بود که به نطقه‌عزیمت سیاسی آن و سپس چارچوب مفهومی دولت‌توسعه‌گرا پرداخت. بر اساس رویکردی که در این نوشتار توضیح داده شد، آن امر سیاسی که مقدمه سیاست‌گذاری توسعه‌محور است، بازانتظام «استقرار سیاسی» در مجموعه‌ای از توافقات است که اجزای قدرت را ذی‌نفع برون‌داد توسعه کند. توافقات پایدار و زمینه‌ساز سرمایه‌گذاری‌های ماندگار و بلندمدت بیشترین اولویت را دارند. علاوه بر این، شکل‌گیری توافقات بسته و پایدار مشروط بر این مفید است که مقدمه‌ای برای گسترش توافقات باز و پایدار باشند. وجود یک ایدئولوژی مشترک و حامی رشد در قالب



منابع

1. Acemoglu D and Robinson JA (2012) Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. Currency.
2. Adler D (2022) Guiding finance: China's strategy for funding advanced manufacturing. *American Affairs* 6(2): 17–40.
3. Aiginger K and Rodrik D (2020) Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century. *Journal of industry, competition and trade* 20. Springer: 189–207.
4. Alves C, Bonizzi B, Kaltenbrunner A and Gabriel Palma J (2022) Conceptualising financialisation in developing and emerging economies: systemic and global perspectives. *Cambridge Journal of Economics* 46(4): 619–628.
5. Alves C, Bonizzi B, Kaltenbrunner A and Palma JG (2022) Conceptualising financialisation in developing and emerging economies: the diversity within a unity. *Cambridge Journal of Economics* 46(5): 921–929.
6. Amsden AH (2001) The Rise of "the Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies. Oxford University Press.
7. Andrews M, Pritchett L and Woolcock M (2017) Building State Capability.
8. Anonymous (2010) Briefing The Global Revival of Industrial Policy: Picking winners, saving losers. *The Economist*.
9. Bonizzi B, Kaltenbrunner A and Powell J (2022) Financialised capitalism and the subordination of emerging capitalist economies. *Cambridge Journal of Economics* 46(4). Oxford University Press UK: 651–678.
10. Chang HJ and Andreoni A (2020) Industrial Policy in the 21st Century. *Development and Change* 51(2).
11. Cherif R and Hasanov F (2019) The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy. International Monetary Fund.
12. Dercon S (2022) Gambling on Development. Hurst publishers.
13. Evans P (2012) Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation.
14. Gerschenkron A (2015) Economic Backwardness in Historical Perspective (1962).
15. Haggard S (2018) Developmental States. Cambridge University Press.
16. Juhász R, Lane N and Rodrik D (2023) The New Economics of

- Industrial Policy. SSRN Electronic Journal. Epub ahead of print 2023. DOI: 10.2139/ssrn.4542861.
17. Khan M (2010) Political settlements and the governance of growth-enhancing institutions. Epub ahead of print 2010.
 18. Khan MH (2012) Beyond good governance: An agenda for developmental governance. Is good governance good for development. Bloomsbury Academic London: 151–182.
 19. North Douglass C., Wallis JJ, Webb SB, et al. (2009) In the Shadow of Violence: Politics, Economics, and the Problems of Development.
 20. North Douglass C, Wallis JJ and Weingast BR (2009) Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History. Cambridge University Press.
 21. Oks D and Williams H (2022) The Long, Slow Death of Global Development. American Affairs 6(4): 122–150.
 22. Pritchett L, Sen K and Werker E (2017) Deals and Development: The Political Dynamics of Growth Episodes.
 23. Rodrik D (2010) The return of industrial policy. project Syndicate 12.
 24. Wade RH (2018) Escaping the periphery: The East Asian ‘mystery’ solved. Working Paper 2018(September).