

## سخن سردیر

### دولت و توسعه در ایران

توسعه فرایند بسیار پیچیده‌ای است که نیل به آن، مستلزم فراهم آمدن بسترها و شرایط اجتماعی، سیاسی و فرهنگی مناسب از یک سو و به هم آمیختن عوامل اقتصادی و غیراقتصادی فراوان از دیگر سو است. شاید بدین دلیل باشد که برخی معتقدند پیش نیازهای توسعه چنان زیاد و متنوعند که نیل به توسعه برای بسیاری از جوامع غیر محتمل می‌شود. در بین این عوامل، تحولات فکری و فرهنگی نقش کلیدی و بارزتری ایفا می‌کنند. به دیگر سخن، می‌توان گفت توسعه قبل از آن که محصول ترکیب مطلوب عوامل اقتصادی یا انتقال ساده فناوری باشد، محصول تحولی فکری و فرهنگی در سطوح مختلف جامعه به شمار می‌رود و البته چنین تحولی، نه ساده است، نه در کوتاه مدت میسر. به عبارت دیگر، برای نیل به توسعه ابتدا باید آن را «خواست» و آنگاه آماده پرداخت هزینه آن بود و سرانجام چون مستلزم تحولی عمیق در سطوح فکری - فرهنگی جامعه است باید صبر پیشه کرد.

«خواست» توسعه و در نتیجه آمادگی برای پرداخت هزینه آن، وقتی تأثیرگذارتر خواهد بود که در سطح رهبران و تصمیم‌گیران جامعه به وجود آمده باشد. به عبارت دیگر، نمی‌توان تصور کرد که جامعه‌ای به توسعه رسیده باشد یا در حال صعود از پله‌های توسعه باشد، اما مجموعه عوامل تصمیم‌گیر در جامعه نقش عمده و اساسی در هدایت آن را ایفا نکرده باشند. به همین دلیل، جریان پیشرفت کشورهای پیشگام در توسعه و جوامعی که ظرف دهه‌های اخیر در مسیر توسعه

قرار گرفته‌اند همواره با ایفای نقش پویا و مستمر دولت‌ها<sup>۱</sup> همراه بوده است. به دیگر سخن، فرایند توسعه آنگاه آغاز می‌شود که جامعه دارای یک «دولت توسعه‌خواه» باشد.

اما دولتی که می‌خواهد هدایت توسعه را با همه پیچیدگی‌هایش به عهده بگیرد خود باید توسعه یافته بوده یا در مسیر آن قرار گرفته باشد. به عبارت دیگر، نیل به توسعه نیاز به حضور دولتی پویا، کارا، پیش رونده و پیش برنده دارد. بنابراین، در یک جامعه در حال توسعه - از جمله ایران - قبل از توجه به نهادها و عوامل مؤثر دیگر در توسعه باید به چگونگی شکل‌گیری دولتی فکر کرد که بتواند نقش مهم و تاریخی خود را در هدایت جامعه به سوی توسعه ایفا کند. شاید اکنون پس از یک دهه هیاو و تبلیغ درباره لزوم تعدیل اقتصادی، اصلاحات معطوف به بازار و نقش و اهمیت بخش خصوصی و معجزه خصوصی‌سازی، بحث از دولت و نقش کلیدی آن با برداشت‌های نادرستی رو به رو شود؛ اما به طور خلاصه باید گفت محال است در جامعه‌ای که دولت خود از جنبه‌های مختلف ناتوان و غیرکارا است، بخش خصوصی و سایر نهادها و عوامل مؤثر در توسعه حتی در بهترین شرایط خود، موفق باشند.

نقش دولت - به مفهوم کلیت حکومت با همه ساختارها و فرایندهایش - برای یک نظام اجتماعی - اقتصادی، به منزله کسی یا سازمانی است که ورزشگاهی را آماده می‌کند، محدوده دیوارهای آن را مشخص می‌سازد، آن را نورپردازی می‌کند، زمین آن را هموار می‌سازد، قواعد بازی را - رأساً یا با مشارکت بازیگران - تعریف می‌کند و سرانجام به عنوان داور، نظارت بر بازی را عهده‌دار می‌شود. فرایندهای اجتماعی و اقتصادی، بازی‌هایی هستند که همچون هر بازی دیگر، نیازمند زیربناهای مادی (ساختمان ورزشگاه)، جاذبه‌ها و زمینه‌های بازی (زمین چمن)، اطلاعات کافی و شفاف (نورپردازی)، قوانین تعریف شده و قاطع (قواعد بازی) و داور بی‌طرف هستند. روانی، پویایی و کارایی بازی‌های اجتماعی و اقتصادی، بستگی به شرایطی دارد که دولت (حکومت) بر بازی حاکم می‌کند. نقش دولت در برقراری درست این شرایط، بستگی به ساختار آن دارد. گاه دولت همه شرایط دیگر را آماده می‌کند، اما خود نیز وارد بازی می‌شود و بی‌طرفی بازی را مخدوش می‌سازد. در بازی‌ای که داور نیز بازیگر است، هیچ اعتمادی به نتایج آن نیست. به همین ترتیب، گاه دولت علی‌رغم بی‌طرفی در داوری، مانع گردش آزاد اطلاعات می‌شود و این نیز همچون بازی‌ای که نور کافی در آن وجود نداشته باشد، موجب

۱. در این جا، منظور از دولت (state)، حکومت به منزله مجموعه نهادها و عوامل تصمیم گیر و تأثیرگذار در جامعه است، نه صرفاً بخش اجرایی آن.

هدر رفتن نیروهای بازیگران می‌شود.

بسته به رفتار دولت‌ها و نقشی که در پویایی و کارایی نظام اقتصادی - اجتماعی بازی می‌کنند، آن‌ها را به سه دسته تقسیم کرده‌اند: «دولت کارشکن»، «دولت مردد» و «دولت توسعه‌خواه».<sup>۱</sup> دولت توسعه‌خواه، دولتی است که هر چه بازیگران جامعه ماهرتر می‌شوند، بیش‌تر خود را از بازی کنار می‌کشد و عرصه را به آنان واگذار می‌کند و نقش خود را به نقش یک داور بی‌طرف، محدود می‌سازد. دولت توسعه‌خواه، با رشد نهادهای مدنی و گسترش جامعه مدنی، به تدریج قدرت خویش را به آنان واگذار می‌کند. «دولت مردد» دولتی است که در آغاز برای گسترش و افزایش بازی‌های اقتصادی - اجتماعی (رشد)، خود نیز وارد بازی می‌شود، اما حاضر نیست با افزایش مهارت و توان بازیگران، خود را از بازی کنار بکشد. دولت مردد، دولتی است که می‌خواهد میان بازیگری و داوری جمع کند؛ می‌خواهد گل‌های بازی به نام او تمام شود، و احساس می‌کند محدود کردن خودش به داوری، برای او ضعف است. سرانجام «دولت کارشکن»، دولتی است که اصولاً بازی را به هم می‌زند.

بی‌تردید تا پایان دوره قاجار، حکومت‌های ایران، در مسیر توسعه، کارشکن بودند. اما در صد سال اخیر، حکومت‌ها بیش‌تر رفتار دولت مردد را داشته‌اند. گرچه در سال‌های اخیر طلیعه‌های ظهور دولت توسعه‌خواه آشکار شده است، اما از آن‌جا که حرکت از یک دولت مردد به سوی یک دولت توسعه‌خواه، اختیاری نبوده و قدرت‌فزاینده جامعه مدنی باعث گردیده تا حکومت به اجبار خود را از عرصه‌های مختلف بازی کنار بکشد، این جابه‌جایی نقش، با التهاب همراه است و در صورت ناهوشیاری هر یک از طرفین، ممکن است به برخورد نیز بینجامد.

به دیگر سخن، حکومت در ایران از نظر «رفتاری» تظاهرات توسعه‌خواهانه دارد، اما در عمل مردد است. از سوی دیگر از نظر «ساختاری»، اقتصاد ایران با حکومتی از نوع «دولت متناقض» رو به رو است. دولت متناقض دولتی است که وظایف و کارکردهای سنتی و کلاسیک خود را فراموش کرده - یا از انجام آن‌ها ناتوان است - اما به سوی انجام وظایف مدرن روی آورده و البته این ساختار متناقض، ناشی از وجود درآمدهای نفت بوده است. دولت‌ها پنج وظیفه سنتی دارند و تا زمانی که این وظایف را به خوبی انجام ندهند، اصولاً نباید به وظایف دیگر پردازند:

۱. حفظ جامعه از تهدیدات خارجی (امنیت بیرونی)،

۱. در این باره بنگرید به: امیر احمدی، «نقش دولت و جامعه مدنی در فرایند توسعه»، ترجمه علیرضا طبیب، اطلاعات سیاسی اقتصادی، ش ۹۹-۱۰۰.

۲. تأمین امنیت داخلی،

۳. نشر پول،

۴. تعریف استانداردها، اوزان و مقیاس‌ها،

۵. حفاظت از حقوق مالکیت (تعریف و تضمین حقوق مالکیت خصوصی).

حکومت‌های پس از انقلاب مشروطیت در ایران همواره در ایفای درست وظایف چهارم و پنجم، سستی ورزیده‌اند. شواهد فراوانی در این باره وجود دارد که اکنون جای نقل آن‌ها نیست. تنها می‌توان اشاره کرد که در ایفای وظیفه پنجم، برای تضمین حقوق مالکیت لازم است که جامعه دارای یک نظام دادگستری با این پنج ویژگی باشد: سریع، ارزان، قاطع، بی‌طرف و همه جا در دسترس؛ ویژگی‌هایی که تحقق آن‌ها در کل دوران پس از مشروطیت با تردید جدی رو به رو است.

اگر حکومت نتواند این پنج وظیفه را به خوبی ایفا کند، در تمام برنامه‌های خود شکست خواهد خورد. تمام نظریه‌های اقتصادی با این فرض بنا شده‌اند که در جامعه حکومتی مستقر است که این حداقل وظایف سنتی و مرسوم را به خوبی ایفا می‌کند. این راز شکست بسیاری از سیاست‌های اقتصادی دوران اخیر است. نظام‌های حقوقی، قضایی و اداری ما از نظر ساختار سازمانی و فناوری مورد استفاده نمی‌توانند از نظام اقتصادی پشتیبانی کنند. فناوری و سازماندهی نظام تولیدی کشور، به سرعت در حال رشد است، در حالی که نظام‌های پشتیبان آن، از نظر سازمانی، فرسوده و از نظر فناوری، عقب مانده‌اند. این ساختار منجر به انفجار هزینه مبادله<sup>۱</sup> در اقتصاد ایران شده و این هزینه‌ها، بسیاری از کارکردهای متغیرهای اقتصادی - مثل قیمت، نرخ ارز، نرخ سود و... - را مختل کرده است.

دولت متناقض، مانند مربی یا داوری است که می‌کوشد و انتظار دارد بازیگران، با بهترین تکنیک‌ها و روش‌های بازی آشنا باشند و از آن‌ها استفاده کنند و گل‌های بیش‌تری بزنند، در حالی که زمین بازی ناهموار است، نورپردازی مناسب نیست و تماشاچیان به بازی سنگ‌پرانی می‌کنند. حکومت‌های ایران تا پیش از مشروطیت، از نظر «ساختار»، از نوع «دولت بی‌اعتنا» بودند. در یکصدسال اخیر، به ویژه با ورود درآمدهای نفت به جمع عایدی‌های حکومت، حکومت در ایران به سوی «دولت مداخله‌گر» و سپس «دولت رفاه» حرکت کرده؛ اما به علت

1. Transaction cost.

غفلت از وظایف سنتی و کلاسیک به «دولت متناقض» تبدیل شده است. منطقه فعالیت دولت متناقض، منطقه امتناع توسعه است. هیچ حرکت توسعه خواهانه در ایران به سرانجام نخواهد رسید، مگر آن که از نظر ساختاری، حکومت از ساختار «دولت متناقض» فاصله بگیرد.<sup>۱</sup>

\*\*\*

نشریه پیش‌رو، دومین شماره از مجموعه جدید «مجلس و پژوهش» (سی‌امین شماره از مجموعه مجلات منتشر شده) است که به «خلاصه گزارش‌های بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی» اختصاص یافته است. با ارائه این مجموعه گزارش‌ها، جمعاً خلاصه گزارش پانزده وزارتخانه و سازمان اجرایی منتشر شده است.

به‌عنوان اولین تجربه «مرکز پژوهش‌ها» در امر خطیری همچون «بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی» و علی‌رغم محدودیت‌های متعدد، نتایج ارزشمند و تجارب گرانقدری حاصل گردید. شناسایی و بهره‌گیری از قابلیت‌ها و توانایی‌های علمی و تحقیقی مجموعه وسیعی از محققان، کارشناسان و مجریان کشور که بدون تردید سرمایه‌های اصلی و مهم جامعه در فرایند توسعه کشور محسوب می‌شوند، اولین و مهم‌ترین دستاورد این اقدام وسیع بود. تلاش بر این است که ضمن حفظ ارتباط با این مجموعه، نیروهای بیش‌تری در سطح کشور شناسایی و به همکاری دعوت شوند. همچنین تأسیس «دبیرخانه دائمی بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی» از دیگر نتایج مفید و ان‌شاءالله مؤثر آغاز چنین فعالیتی است که جا دارد از طرف همه مسئولان به‌ویژه خود دستگاه‌های اجرایی به فال نیک گرفته شود و کمک کنند تا جریان بهبود و نهادینه شدن چنین فعالیت‌هایی تداوم یابد. در بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، نکات مشترکی در اکثر قریب به اتفاق گزارش‌های ارائه شده مشهود بود که می‌توان آن‌ها را ویژگی‌های مشترک دستگاه‌های اجرایی قلمداد کرد. این ویژگی‌های مشترک نیز مؤید این نکته‌اند که نظام اداری و دستگاه‌های ستادی حکومت، پویایی لازم را برای حمایت از یک بازی اقتصادی رقابت‌آمیز ندارند. عمومی‌ترین ویژگی‌های مشترک عبارتند از:

۱. راهبردهای بلندمدت و روشن، و به‌ویژه سازگار، بر سیاست‌های اجرایی دستگاه‌ها حاکم نیست.

۲. دستگاه‌های اجرایی از نظر سازمانی فاقد پویایی‌اند و از نظر امکانات و تجهیزات پشتیبان

۱. برای آگاهی بیش‌تر از مفهوم و نقش هزینه مبادله و دولت متناقض در اقتصاد ایران رجوع کنید به: رنایی، محسن، بازار یا نابازار؟، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۶، فصل ۱۰-۹.

(فناوری مورد استفاده) بسیار ضعیف هستند و به عبارت دیگر، سرمایه‌گذاری سازمانی، کفاف استهلاک سازمانی آن‌ها را نمی‌دهد.

۳. روحیه خست اطلاعاتی بر دستگاه‌ها حاکم است و اصولاً تولید آمار و اطلاعات و انتشار عمومی آن‌ها یک وظیفه و یک «کالای عمومی» تلقی نمی‌شود. در واقع، فرایندهای سازمان یافته شفافیتی برای تولید و انتشار منظم و تخصصی اطلاعات سازمانی وجود ندارد.

۴. ساختار مدیریتی دستگاه‌ها به گونه‌ای است که فرایند تبدیل ایده‌های نو به تجربه‌های جدید و تبدیل تجارب جدید به نهادها و قواعد جدید، در سازمان‌ها مختل شده است. بنابراین تجارب قبلی بارها تکرار می‌شوند و ایده‌های جدید شکست می‌خورند.

۵. انباشت سرمایه انسانی در دستگاه‌ها بسیار ضعیف است. فقدان آموزش مداوم، جا به جایی پی در پی مسئولیت‌ها، تغییرات مداوم سازمانی، و فضای عمومی حاکم بر ادارات و دستگاه‌ها، فرایند انباشت سرمایه انسانی را در دستگاه‌های دولتی متوقف کرده است.

۶. کارایی و بهره‌وری همه عوامل تولید - به ویژه نیروی انسانی - به شدت کاهش یافته است و سیر نزولی آن ادامه دارد.

۷. تداخل زیادی در کارکردها و مسئولیت‌های دستگاه‌ها وجود دارد و به همین علت، مسئولیت‌ها ناروشن و بنابراین، نظارت و بازخواست ناممکن است.

۸. هماهنگی و ارتباط اندام‌وار (ارگانیکی) بین دستگاه‌های مختلف ضعیف است.

۹. فرسودگی نظام اداری و ویژگی رایجی است که منجر به انجماد خلاقیت‌های سیال شده است.

۱۰. ابداعات و نوآوری‌ها معمولاً قائم به افراد است و به همین علت، نهادینه نمی‌شود. بنابراین هزینه‌های ابداع و نوآوری به سرمایه سازمانی تبدیل نمی‌شود. این ویژگی باعث می‌شود که مدیران مبدع و نوآور، پرهزینه و اخلاک‌گر تلقی شوند.

اما علی‌رغم همه مشکلات و موانع ساختاری یاد شده، از بسیاری از گزارش‌ها، عزم جدی و حرکت مصمم بسیاری از مسئولان دستگاه‌ها در ایجاد تحول و درجهت خروج از دایره بسته توسعه نیافتگی، قابل برداشت است. همین تلاش‌های صادقانه همه ما را در تلاش برای سوق دادن جامعه‌مان به سوی آینده‌ای روشن امیدوار می‌سازد، چنین باد.