

Semantic reconstruction of the inefficiency of development policymaking in Iran based on Grounded Theory Method

Amir Hossein Poureh

Ph.D. student in Political Sociology, University of Isfahan, Iran

Abbas Hatami

Associate Professor, Department of Political Science, University of Isfahan, Iran


Abstract


More than three decades have passed since the development policy in Iran after the Islamic revolution. However, Iran is still in the fourth quarter of development and the first quarter of underdevelopment. Although development and underdevelopment cannot be reduced only to policymaking, but policymaking has always been seen as one of the factors affecting development. Based on this, this research tries to understand the reasons for the failure of development policy in Iran from the point of view of experts and officials of development policy using Grounded Theory. Based on this, a semi-structured interview was conducted with 22 experts and managers of development policy, and the interviews were analyzed through three stages of coding: open, axial, and selective. In this analysis, 629 primary concepts were obtained, which were reduced to 78 sub-categories, then 24 main categories and finally a core category. The core category of the research showed that the development policy in Iran suffers from a triangle of inefficiencies, including the inefficiency of governance, the inefficiency of the social structure, and the inefficiency of the elite order, which is not separate but intertwined, in an articulated triangle, and the inefficiency of development policy have formed in Iran. This situation shows the formation of a kind of ominous triangle in development policy in Iran. It emphasizes that if this situation continues, Iran will be involved in a kind of double underdevelopment and suspension of sustainable development.

Keywords: Development Policymaking, Governance System, Elite Order, Civil Society, Grounded Theory

JEL Classification: O2 Development Planning and Policy

سیاست‌گذاری توسعه و تثلیث ناکارآمدی‌ها بازسازی معنایی ناکارآمدی سیاست‌گذاری توسعه در ایران بر اساس نظریه زمینه‌ای

امیرحسین پوره  دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی سیاسی، دانشگاه اصفهان، ایران

دکتر عباس حاتمی  *
دانشیار گروه علوم سیاسی دانشگاه اصفهان، ایران

چکیده

بیش از سه دهه تنها از عمر سیاست‌گذاری توسعه در ایران پس از انقلاب می‌گذرد، اما ایران همچنان در چارک چهارم توسعه‌یافتگی و چارک اول توسعه‌نیافتگی قرار دارد. اگرچه توسعه‌یافتگی و توسعه‌نیافتگی را نمی‌توان تنها به امر سیاست‌گذاری تقلیل داد، ولی سیاست‌گذاری همواره به عنوان یکی از عوامل مؤثر بر توسعه دیده شده است. بر همین اساس این پژوهش می‌کوشد با استفاده از نظریه زمینه‌ای دلایل ناکامی سیاست‌گذاری توسعه در ایران از نظر متخصصان و متصدیان سیاست‌گذاری توسعه را فهم نماید. بر این اساس با ۲۲ متخصص و متصدی امر سیاست‌گذاری توسعه مصاحبه نیمه‌ساختاریافته صورت گرفت و مصاحبه‌ها از طریق کدگذاری سه مرحله‌ای شامل کدگذاری باز، محوری و انتخابی تحلیل گردید. در این تحلیل، ابتدا ۶۲۹ مفهوم اولیه به دست آمد که در مراحل بعدی به ۷۸ مقوله فرعی سپس ۲۴ مقوله اصلی و نهایتاً یک مقوله هسته تقلیل یافت. مقوله هسته پژوهش یعنی تثلیث ناکارآمدی‌ها نشان داد سیاست‌گذاری توسعه در ایران دچار مثلث ناکارآمدی‌ها شامل ناکارآمدی حکمرانی، ناکارآمدی ساخت اجتماعی و ناکارآمدی نظم نخبگانی است که نه به صورت مجزا بلکه به صورت درهم‌تنیده، در یک مثلث مفصل‌بندی شده و ناکارآمدی سیاست‌گذاری توسعه در ایران را شکل بخشیده‌اند. این وضعیت مبین شکل‌گیری نوعی مثلث شوم در سیاست‌گذاری توسعه در ایران است و بر این موضوع تأکید دارد که در صورت تداوم این وضعیت، ایران درگیر نوعی توسعه‌نیافتگی مضاعف و تعلیق توسعه‌یافتگی پایدار خواهد گردید.

کلیدواژه‌ها: سیاست‌گذاری توسعه، نظام حکمرانی، نظم نخبگانی، جامعه مدنی، نظریه زمینه‌ای

طبقه‌بندی JEL: O2

۱. مقدمه

توسعه یکی از مهمترین دغدغه‌های همه جوامع و کشورهای جهان است. جوامع مختلف با در پیش گرفتن راهبردهای مختلف به دنبال پیشرفت و توسعه چندبعدی و همه‌جانبه بوده‌اند. این راهبردها عموماً در قالب سیاستگذاری توسعه جای می‌گیرند. سیاست‌گذاری توسعه شامل مجموعه‌ای از سیاست‌ها و خط‌مشی‌هایی است که یک کشور خاص را به سوی توسعه رهنمون می‌کند (عظیمی، ۱۳۹۱: ۶۷۸). هر سیاستگذاری توسعه‌ای می‌تواند شامل برنامه‌هایی مانند مبارزه با فقر، تنظیم خانواده، ترویج کشاورزی، سیاست‌های اشتغال، توسعه فناوری محلی، سیاست‌های پس‌انداز، تجزیه و تحلیل پروژه‌های سرمایه‌گذاری، سیاست‌های پولی و مالی، برنامه‌های توسعه کارآفرینی، تجارت بین‌المللی و جریان سرمایه است (Nafziger, 2012: 655).

از حیث تاریخی، سیاستگذاری توسعه در ایران در سال ۱۳۲۷ با تدوین اولین برنامه عمرانی کشور آغاز شد. هدف کلی این برنامه، افزایش تولید، توسعه صادرات، اصلاح بخش کشاورزی، صادرات مواد معدنی، ارتقاء سطح زندگی و افزایش رفاه اجتماعی بود (ایزدی و حیدرپور اینانلو، ۱۳۹۴: ۵). تا زمان وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، پنج برنامه عمرانی و توسعه اجرا شد. هدف اصلی این برنامه‌ها ایجاد زیرساخت‌های لازم برای صنعتی کردن کشور، مکانیزه کردن کشاورزی، گسترش ارتباطات، گسترش بخش خدمات و توسعه اجتماعی از راه گسترش آموزش، بهداشت و درمان و بهبود استانداردهای زندگی در شهرها و روستاهای ایران بود (ایزدی و حیدرپور اینانلو، ۱۳۹۴: ۲). بعد از وقوع انقلاب اسلامی، سیاست‌گذاری توسعه چندین سال مورد توجه چندانی قرار نگرفت که وقوع جنگ تحمیلی نقش زیادی در این مسئله داشت. با پایان جنگ در سال ۱۳۶۸ اولین برنامه توسعه بعد از انقلاب اسلامی تدوین و اجرا شد. از آن سال تاکنون ۶ برنامه توسعه تدوین و اجرا شده و برنامه هفتم توسعه نیز تدوین شده و در حال اجرا است. با این وجود سیاستگذاری توسعه در ایران را نمی‌توان تنها محدود به برنامه‌های توسعه دانست. برای نمونه تنها در ایران پس از انقلاب اسلامی، سیاستگذاری در قالب سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی در افق ۱۴۰۴، ضوابط ملی آمایش سرزمین، نقشه جامع علمی کشور و سیاست‌های کلی اصل ۱۴۴ قانون اساسی و مواردی از این دست صورت گرفته است.

با وجود اجرا شدن این برنامه‌ها و سیاست‌ها، بر اساس شاخص‌های توسعه، ایران جایگاه مناسبی در جهان ندارد. پویش فکری توسعه (۱۴۰۲) با تلفیق شاخص‌های مختلف توسعه در ابعاد اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فردی و زیست‌محیطی و ارائه یک شاخص ترکیبی، جایگاه ایران در سال ۱۴۰۱ را در میان ۱۵۴ کشور، ۱۱۷ برآورد کرده است (پویش فکری توسعه، ۱۴۰۲: ۲۸). این شاخص بر اساس تلفیق برآوردهای مؤسسات و نهادهای معتبر جهانی از توسعه در کشورهای مختلف به دست آمده است. بر اساس برآوردهای این شاخص، ایران در میان کشورهای موردبررسی در جهان در چارک چهارم توسعه‌یافتگی و از حیث شاخص‌های توسعه‌نیافتگی در چارک اول قرار داشته است. یکی از معضلات کلیدی در توسعه‌نیافتگی ایران، شکاف عظیم بین پتانسیل‌های اقتصادی و اجتماعی آن از یک سو و عملکرد واقعی آن از سوی دیگر است. ایران حدود ۱۶ درصد از منابع گاز اثبات شده جهانی و ۱۴ درصد از منابع اثبات شده نفت جهان را در اختیار دارد. سهم اقتصاد ایران از تولید ناخالص داخلی جهانی کمتر از یک درصد است. ایران سهم قابل توجهی از سرمایه انسانی دارد و اقتصاد آن می‌تواند سالانه ۸ درصد رشد اقتصادی داشته باشد. با این حال، متوسط تولید ناخالص داخلی و رشد سالانه آن در ۴ دهه گذشته کمتر از ۳ درصد بوده است. جذابیت گردشگری، سازگاری بالای مردم آن با توجه به شرایط متغیر، موقعیت استراتژیک ژئوپلیتیکی و ... را می‌توان از دیگر فرصت‌های ایران برای توسعه اقتصادی به حساب آورد. با این حال، فاصله زیادی بین عملکرد واقعی اقتصاد ایران و ظرفیت‌های آن وجود دارد. بهره‌وری بسیار پایین، آسیب‌پذیری حدود ۳۷ درصد جمعیت، ضریب جینی بالا، اتکای مخارج بخش دولتی به درآمدهای نفتی و در نتیجه رنج بردن از دولت رانته را می‌توان از جمله مشکلات معمول ایران نام برد. می‌توان به فهرست فوق، دولت ناکارآمد در مبارزه با فساد، بخش خصوصی کمتر توسعه‌یافته، سیستم مالیاتی ناکارآمد و اقتصاد نسبتاً بسته را اضافه کرد (Dadgar & Nazari, 2018: 41).

به طور کلی نظریات و دیدگاه‌های مختلفی در زمینه توسعه‌نیافتگی ایران وجود دارد. چنانکه برخی از این دیدگاه‌ها با ارائه تفسیری بیرونی از علل توسعه‌نیافتگی جامعه ایرانی، تلاش کرده‌اند از این منظر توسعه‌نیافتگی جامعه ایرانی را تحلیل کنند (مؤمنی و همکاران، ۱۴۰۱). اما برخی دیگر با تأکید بیشتر بر عوامل داخلی تلاش کرده‌اند با بهره‌گیری از رویکرد جامعه‌شناسی تاریخی توسعه‌نیافتگی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ایران را تحلیل نمایند

(Katouzian, 1981). نهایتاً دیدگاه‌هایی نیز وجود دارند که تلاش کرده‌اند بر نقش هر دو عامل داخلی و خارجی در فرایند توسعه‌نیافتگی ایران تأکید نمایند (Foran, 2019). با این وجود در بسیاری از این مطالعات بر نقش سیاست‌گذاری توسعه در توسعه‌نیافتگی ایران تأکید نشده است و این مسئله مهم به حاشیه رانده شده است. درست است که توسعه‌نیافتگی و توسعه‌نیافتگی یک کشور را نمی‌توان تنها به سیاستگذاری توسعه تقلیل داد، ولی تردیدی وجود ندارد که سیاستگذاری توسعه نقش کلیدی در این خصوص دارد. بر این اساس بخشی از دلیل توسعه‌نیافتگی در ایران مربوط به حوزه سیاستگذاری توسعه و لاجرم ناکارآمدی سیاستگذاری در آن حوزه بوده است. به همین دلیل، این پژوهش می‌کوشد با استفاده از روش نظریه زمینه‌ای به ۵ سؤال مرتبط با ناکارآمدی سیاستگذاری توسعه در ایران به شرح زیر پاسخ دهد:

- شرایط علی مؤثر در ناکارآمدی سیاستگذاری توسعه در ایران کدامند؟
- شرایط زمینه‌ای مؤثر در ناکارآمدی سیاستگذاری توسعه در ایران کدامند؟
- شرایط مداخله‌ای مؤثر در ناکارآمدی سیاستگذاری توسعه در ایران کدامند؟
- راهبردهای مؤثر در بهبود کارآمدی سیاستگذاری توسعه در ایران کدامند؟
- اجرایی شدن یا نشدن راهبردهای بهبود کارآمدی سیاستگذاری توسعه در ایران چه پیامدهایی به دنبال دارد؟

۲. مبانی نظری

توسعه و سیاستگذاری توسعه دو مفهوم نظری کلیدی در این پژوهش هستند. در این بخش، ابتدا نظریه‌ها و رهیافت‌های توسعه بحث می‌شود و بعد از آن به مرور نظریه‌ها و رویکردهای سیاستگذاری توسعه پرداخته می‌شود.

۲-۱. رهیافت‌های نظری توسعه

بررسی‌های اولیه نشان می‌دهد رهیافت‌های نظری گوناگونی در خصوص توسعه وجود داشته است. چنانکه یک مطالعه سیزده رهیافت را در این حوزه شناسایی و بحث نموده است (Willis, 2011: 27). با این وجود حداقل از پنج رهیافت عمده پیرامون توسعه می‌توان

صحبت کرد. رهیافت نوسازی^۱ اولین رویکرد نظری منسجم در زمینه توسعه بود که بر مدرنیزاسیون در ابعاد مختلف برای رسیدن به توسعه تأکید داشت. بعد از آن رهیافت وابستگی^۲ در مخالفت با رهیافت نوسازی شکل گرفت. نظریه نظام‌های جهانی^۳ رویکرد دیگری بود که با انتقاد از نظریه وابستگی آغاز شد و نظریه توسعه را منسجم‌تر نمود. از دهه ۱۹۸۰ به بعد رویکردهای نظری نوینی شکل گرفتند که بر ابعاد غیراقتصادی توسعه بیش‌ازپیش توجه کرده و ماهیت کل‌گرایانه‌تری داشتند. نهادگرایی^۴ و توسعه جایگزین^۵ مهم‌ترین این رهیافت‌ها بودند. در ادامه به مرور مختصر این پنج رهیافت نظری پرداخته می‌شود.

رهیافت نوسازی: اولین رویکرد نظری جدی در زمینه توسعه بود. این رهیافت فرض را بر این می‌گیرد که الگوهای ثابتی نشأت گرفته از یک وضعیت پیشینی تاریخی، سبب پیدایش توسعه‌نیافتگی شده است. رهیافت نوسازی این الگوهای پیشینی را به نام «سنت» طرد کرده و آن را عامل توسعه‌نیافتگی می‌داند. هدف در این رهیافت، اشاعه الگوهای توسعه‌یافتگی غربی به درون جامعه توسعه‌نیافته شرقی است تا این کشورها هم وارد جهان توسعه یافته سرمایه‌داری شوند. از نظر رهیافت نوسازی، توسعه فرآیندی خطی است که از توسعه‌نیافتگی به سوی توسعه‌یافتگی رهنمون می‌شود. جوامع توسعه‌نیافته‌ای که قرار است به موقعیت توسعه‌یافتگی برسند، به‌ناچار باید این مراحل را طی نمایند (Tipps, 2001:203-205). رهیافت نوسازی بر این باور است که توسعه‌یافتگی در عمل تنها با پذیرش الگوهای هنجاری که از کشورهای توسعه یافته و غربی به جوامع و کشورهای توسعه‌نیافته تزریق شده و در آن‌ها اشاعه پیدا کرده است، تحقق می‌یابد (Tipps, 2001:206-211). رهیافت نوسازی از جنبه‌های مختلف مورد انتقاد قرار گرفت. عینیت ناکافی، خطی بودن و ماهیت جبرگرایانه نوسازی مهم‌ترین این نقدها بودند. رهیافت پسانوسازی پاسخی به این محدودیت‌ها بود. این رهیافت مفروضات قطعی، خطی و جبرگرایانه نوسازی را زیر سؤال برده و خواهان درک پویایی‌های اجتماعی،

1. Modernization Approach

2. Dependency Approach

3. World-Systems Theory

4. Institutional Approach

5. Alternative Approach

نام خانوادگی نویسنده اول و دوم (بیش از دو نویسنده نام خانوادگی نویسنده اول و همکاران | ۷

اقتصادی و سیاسی منحصربه‌فرد جوامع در فرآیند توسعه است. پسانوسازی از رویکردی ظریف‌تر از نوسازی حمایت می‌کند که زمینه‌های محلی و بومی را در نظر می‌گیرد و مسیرهای توسعه جایگزین را ترویج می‌کند. پسانوسازی معتقد است توسعه فراتر از مدل یکسان غرب‌سازی است (Kyianytsia, 2021: 41).

رهیافت وابستگی: تا حدی در تقابل با رهیافت نوسازی شکل گرفت و به نوعی واکنشی نظری به آن بود. رهیافت وابستگی همچون نوسازی معتقد است که الگوهای ثابتی که از یک وضعیت پیشینی تاریخی نشأت گرفته‌اند، موجب توسعه‌نیافتگی شده‌اند، اما برخلاف رهیافت وابستگی و در جهتی کاملاً متضاد با آن، معتقد است که چنین الگوهایی به هیچ‌وجه درونی نیستند، بلکه از روابط اقتصادی جهانی سرمایه‌داری ناشی شده است. از دیدگاه رهیافت وابستگی، دخالت خارجی نیروهای اقتصادی سرمایه‌داری، سبب غارت مازاد سرمایه در کشورهای جهان سوم و به طور کلی کشورهای پیرامونی شده است. پس توسعه‌نیافتگی، محصول یک وضعیت پیشینی تاریخی است، اما این وضعیت، نشأت گرفته از روابط خارجی منطق سرمایه است نه فقر الگوهای توسعه‌یافتگی در موقعیت داخلی کشورهای پیرامونی. از دیدگاه رهیافت وابستگی، توسعه‌نیافتگی حاصل تجاوز مرکز به پیرامون است؛ منطق سرمایه‌داری جهانی، به منظور تأمین مواد اولیه تولید در مرحله اول، و ایجاد بازار مصرف کالاهای تولیدی در مرحله دوم، منابع کشورهای پیرامونی را غارت می‌کنند که برآیند نهایی آن، شکل‌گیری وضعیت و منطق توسعه‌نیافتگی در این کشورها است. راه رهایی، قطع وابستگی به کشورهای مرکز است؛ موقعیت توسعه‌یافتگی جهان پیرامون، خارج از وضعیت وابستگی تحقق پیدا می‌کند (Chilcote, 1974: 7-12).

رهیافت نظام جهانی: به عنوان سومین رهیافت کلان در نظریه توسعه و تاحدی در نقد رهیافت وابستگی توسط امانوئل والرشتاین^۱ ارائه شده است. والرشتاین بحث خود را با نقد دوگانگی مرکز/پیرامون در رهیافت وابستگی آغاز می‌کند و این ایده را طرح می‌کند که تنها «نظام جهانی» می‌تواند به عنوان واحد تحلیل قابل طرح باشد. وی نظام جهانی را یک کل می‌داند و شناخت آن را هم نیازمند نگاهی کل‌گرایانه قلمداد می‌کند (Wallerstein, 2000:)

^۱. Wallerstein, I. M

XVII). والرشتاین (۱۹۸۰) معتقد است که عواملی چون تقسیم‌کار جهانی، انباشت سرمایه، مازاد سرمایه، توسعه و گسترش مرزهای جغرافیایی و عواملی از این دست سبب شده است که از قرن شانزدهم نظام جهانی شروع به توسعه نماید. بر مبنای دیدگاه والرشتاین نظام جهانی سه فرم از جامعه و دولت را در برمی‌گیرد که در ارتباط با یکدیگر، ساختار نظام جهانی را شکل می‌دهد. جوامع و دولت‌های پیرامونی، جوامع و دولت‌های نیمه‌پیرامونی و جوامع و دولت‌های مرکز. ویژگی بنیادی دولت‌ها و جوامع پیرامونی، داشتن دولت‌های غیردمکراتیک، سست و بی‌ثبات، اقتصاد کشاورزی تک‌محصولی و صدور مواد خام به کشورها و جوامع دیگر است. جوامع و دولت‌های نیمه‌پیرامونی به عنوان حلقه واسطه دولت‌ها و جوامع پیرامونی و دولت‌ها و جوامع مرکز، دارای اقتصادهای نیمه‌صنعتی هستند، دولت‌هایی اقتدارگرا دارند، به بازارهای داخلی و توسعه‌ی آن‌ها اهمیت می‌دهند و دارای ثبات نسبی اقتصادی هستند. در نهایت، دولت‌ها و جوامع مرکز قرار دارند که دارای دولت‌های دمکراتیک هستند، در رفاه کامل اقتصادی به سر می‌برند، دارای اقتصادهای صنعتی هستند و مواد تولیدی کارخانه‌ای را به دیگر کشورها صادر می‌کنند (So, 1990: 221-225). والرشتاین (۱۹۹۱) معتقد است که دولت‌ها و جوامع مرکز، نیازمند هژمونی هستند تا بتوانند هم این ساختار را حفظ کنند و هم به تداوم آن کمک کنند. با این وجود، تنها هژمونی اقتصادی و سیاسی نمی‌تواند به بقای این نظام کمک کند، بلکه به نوعی هژمونی فرهنگی هم نیاز است تا مشروعیت چنین نظام جهانی تضمین گردد.

رهیافت نهادگرایی

از دهه ۱۹۸۰ به بعد رهیافت دیگری نیز در ادبیات توسعه رواج یافت. این رهیافت گرچه پیش‌تر و در اواخر قرن ۱۹ نیز محل توجه بود، اما از دهه ۱۹۸۰ به این سو بر اهمیت آن افزوده شد و به طور مشخص در مباحث توسعه به کار گرفته شد. در ساده‌ترین مفهوم، نهادگرایی بر این موضوع تاکید می‌کند که این کیفیت نهادها هستند که توسعه‌یافتگی و توسعه‌نیافتگی در میان کشورها را توضیح می‌دهند (Uddin & et.al, 2023). به یک بیان، نهادها قوانین بازی در جامعه هستند. نهادها قیودی هستند وضع شده از جانب نوع بشر که روابط متقابل انسان‌ها با یکدیگر را شرح می‌دهند (North, 1994: 1). این قیود افراد را در

انتخاب‌هایشان محدود می‌کنند و از این رو شکل‌دهنده به رفتار انسان‌ها هستند. بازیگران نهادها را ایجاد می‌کنند و به نوبه خود، نهادها رفتار بازیگران را از طریق مشوق‌هایی که به آن‌ها ارائه می‌دهند، ساخت می‌بخشند. از نظر نورث نهادها را نمی‌توان دید؛ همچنان که نمی‌توان آن‌ها را احساس و یا لمس کرد. آن‌ها قابل اندازه‌گیری نیز نیستند، زیرا نهادها برساخته‌های ذهن بشر هستند (North, 1994: 169). با این حال به تدریج رسوب می‌کنند و به سختی تغییر می‌کنند و الگوهای را برای زندگی انسانی فراهم می‌سازند. باید در نظر داشت که شکل‌گیری نهادها یا عادات فکری حاصل تعامل پیچیده میان سطوح گوناگون و ناپایدار تکامل است (Chavance, 2008: 153).

نهادگرایی علاوه بر آنکه خود مستقلاً بر روی مباحث توسعه تأثیر کلیدی داشته است، به شکل‌گیری سایر نظریه‌های توسعه نیز کمک کرده است. نمونه مشخص آن نظریه دولت‌های توسعه‌گرا است. نظریه دولت توسعه‌گرا که نقش کانونی برای نهادهای رسمی و به طور مشخص دولت قائل است، از دهه ۱۹۸۰ مورد توجه قرار گرفت. چنانکه دولت توسعه‌گرا را چالمرز جانسون^۱ برای اولین بار در سال ۱۹۸۲ برای توصیف وضعیت توسعه در ژاپن به کار برد. بعدها لفت‌ویچ^۲ (۲۰۰۰: ۶۳) دولت توسعه‌گرا را دولتی تعریف کرد که سیاست‌های داخلی و روابط خارجی آن در جهت کسب قدرت، اقتدار، استقلال، توانمندی و ظرفیتی است که از طریق ایجاد و ارتقاء شرایط رشد اقتصادی یا سازمان‌دهی مستقیم رشد اقتصادی و یا ترکیبی از این دو، تعیین، تعقیب و تشویق به دستیابی به اهداف آشکار توسعه‌ای را امکان‌پذیر می‌سازد. عموماً بخش عمده‌ای از علت توسعه اقتصادی کره جنوبی، مالزی، سنگاپور، تایوان و چین به وجود چنین دولتی نسبت داده می‌شود.

رهیافت توسعه جایگزین: یکی از رهیافت‌های متأخر توسعه محسوب می‌شود که مجموعه نظریات مختلف، از توسعه انسانی و پایدار گرفته تا توسعه سبز و پساتوسعه را در بر می‌گیرد. توسعه جایگزین می‌خواهد شیوه‌های جایگزینی در توسعه بیابد و اهداف توسعه را از نو تعریف کند. توسعه جایگزین معتقد است تلاش‌های توسعه زمانی موفق‌تر خواهند بود که

1. Johnson, C

2. Leftwich, A

جامعه در آن‌ها مشارکت نمایند و سازمان‌های غیردولتی نقش اساسی در آن ایفا کنند. از نظر توسعه جایگزین، توسعه تنها به معنای رشد تولید ناخالص داخلی نیست، و توسعه انسانی هدف و معیار مناسب‌تری برای توسعه است (Pieterse, 2010: 155). پیترز (۱۹۹۸) خاطر نشان می‌کند که «توسعه جایگزین توسعه‌ای از پایین است». در این حالت، «پایین» به اجتماع و نهادهای مدنی و مردم‌نهاد ارجاع پیدا می‌کند که ویژگی آن‌ها برای دستیابی به توسعه ضروری است. توسعه جایگزین توسعه‌ای است از «پایین» و «پایین» نیز اشاره به اجتماع و سازمان‌های غیردولتی دارد (Pieterse, 2010: 156). توسعه جایگزین دارای سه بعد کلیدی است که عبارتند از: پایداری زیست‌محیطی، مشارکت و توانمندسازی. این سه بعد به تنهایی عمل نمی‌کنند و در ارتباط تنگاتنگ با یکدیگر، می‌توانند توسعه‌یافتگی را به دنبال داشته باشند. توسعه جایگزین شامل نظریه‌هایی مانند توسعه سبز^۱، توسعه پایدار^۲، توسعه انسانی^۳، پساتوسعه^۴ و توسعه دیگر^۵ است.

۲-۲. دیدگاه‌های نظری درباره سیاستگذاری توسعه

سیاست‌گذاری تجلی اداره حکومت در عمل است (وحید، ۱۳۹۵: ۱۶). سیاستگذاری مجموعه کنش‌های هدفمندی است که به وسیله یک بازیگر یا مجموعه‌ای از بازیگران در مواجهه با یک مشکل یا یک موضوع خاص دنبال می‌شود (اشتریان، ۱۳۸۶: ۲۷). در این میان سیاستگذاری یکی از کانونی‌ترین موضوعات در مباحث توسعه دیده شده است (Kuye, 2011) و لاجرم مورد تأکید پژوهشگران حوزه توسعه قرار گرفته است. چنانکه بریان لوی^۶ و فرانسیس فوکویاما^۷ (۲۰۱۰) معتقدند راهبرد توسعه و به یک معنا سیاستگذاری توسعه، دارای پنج جنبه اصلی است که یکی اقتصادی، یکی اجتماعی و سه مورد دیگر سیاسی است.

1. Green development

2. Sustainable development

3. Human development

4. Post Development

5. Another Development

6. Levy, B

7. Fukuyama, F

این پنج جنبه عبارت‌اند از: رشد اقتصادی، شکل‌گیری جامعه مدنی، ساختن دولت، حاکمیت قانون و مردم‌سالاری انتخاباتی (دو مورد آخر نهادهای سیاسی مردم‌سالارانه را شامل می‌شود). این پنج جنبه، بنیاد راهبردها و سیاست‌گذاری توسعه ارائه شده توسط لوی و فوکویاما (۲۰۱۰) هستند. بر این اساس، آن‌ها چهار مسیر و راهبرد برای دستیابی به توسعه ارائه می‌دهند: ظرفیت‌سازی برای دولت، حکمرانی دگرگون‌شده، رشد اقتصادی و شکل‌گیری جامعه مدنی (Levy & Fukuyama, 2010: 11-26).

والدوس^۱ و چاتزینیکوالو^۲ (۲۰۲۰) اصلاحات ساختاری و نوآوری نهادی را بنیاد سیاست‌گذاری توسعه می‌دانند. از نظر آنان، سیاست‌گذاری توسعه بر بنیاد پویایی نهادی استوار است و محصول آن، ارائه یک «سیستم اجتماعی-اقتصادی سازگار از نظر نهادی» است که هم به بستر و زمینه ملی توجه دارد، هم ابزارهای اجتماعی-اقتصادی توسعه را مدنظر دارد، هم توسعه محلی را مهم قلمداد می‌کند و هم به ابعاد جهانی سیاست‌گذاری توسعه توجه دارد. از نظر آنان، «سیستم اجتماعی-اقتصادی سازگار از نظر نهادی» دو نیروی مهم را به یکدیگر پیوند می‌زند: مداخله عمومی و ابتکار خصوصی. مداخله عمومی از طریق توسعه آموزش و پرورش و دسترسی آزاد به آن، تقویت کارآفرینی و تقویت توسعه محلی اتفاق می‌افتد. ابتکار خصوصی باید بر انتشار دانش، پرورش خودآگاهی و توسعه جاه‌طلبی و عملگرایی متمرکز باشد. جامعه مدنی از طریق حمایت از نهادهای دموکراتیک، تکثرگرایی، مدارا و برون‌گرایی، به طور همزمان بر این نیروها تأثیر می‌گذارد. نوآوری‌های نهادی آن دسته از تغییراتی هستند که در طول زمان مشروعیت پیدا می‌کنند و می‌توانند محیط شناختی، هنجاری و نظارتی یک سیستم اجتماعی-اقتصادی را از طریق اصلاحات ساختاری تغییر دهند (Vlados & Chatzinikolaou, 2020: 22-24).

راورز^۳ و اسوینن^۴ (۲۰۱۱) ساختار توزیع قدرت سیاسی را عامل تعیین‌کننده سیاست‌گذاری توسعه می‌دانند. در الگوی نظری آنان، ساختار حکمرانی، اقتصاد سیاسی و سیاست‌گذاری توسعه به همدیگر پیوند می‌خورند. در بالای این الگو، ساختارهای حکمرانی قرار دارند. ساختارهای حکمرانی، مرزهای پیوند اقتصاد سیاسی و سیاست‌گذاری توسعه را تعیین

1. Vlados, C

2. Chatzinikolaou, D

3. Rausser, G. C

4. Swinnen, J

می‌کنند. ساختار حکمرانی تعیین می‌کند که دولت تا چه اندازه می‌تواند قدرت کنترل داشته باشد. ساختار توزیع قدرت، مشخص‌کننده این مسئله است که ساختارهای حکمرانی چه ماهیتی دارند. اگر ماهیت ساختار حکمرانی استبدادی باشد، سیاست‌گذاری توسعه دستوری و از بالا خواهد بود، اما اگر ماهیت ساختار حکمرانی دمکراتیک باشد، شاهد سیاست‌گذاری توسعه متوازن خواهیم بود. این تأثیرگذاری از طریق اقتصاد سیاسی و ابزارهای آن اتفاق می‌افتد. ساختار حکمرانی استبدادی عموماً به دنبال یک اقتصاد دستوری و دولت‌محور است اما ساختار حکمرانی دمکراتیک یک اقتصاد آزاد و خصوصی را بیشتر می‌پسندد (Rausser & Swinnen, 2011: 310-312)

ویتولا^۱ و سنفیلد^۲ (۲۰۱۲) فهمی میان‌سطحی و چندلایه‌ای از سیاست‌گذاری توسعه ارائه می‌دهند. آنان معتقدند که سیاست‌گذاری توسعه باید برنامه‌ها و راهبردهای مختلف را از لحاظ زمانی (کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت) و مکانی (محلی، منطقه‌ای و ملی) به یکدیگر پیوند بزند. در رویکرد آنان، سیاست‌گذاری توسعه از سطح محلی آغاز می‌شود و به سمت سطح ملی حرکت می‌کند. بنابراین، تمرکززدایی، بنیاد سیاست‌گذاری توسعه از دید آنان است. آنان معتقدند برای تحقق سیاست‌گذاری منسجم توسعه، لازم است بین برنامه‌های توسعه و بودجه رابطه زمانی مشخصی وجود داشته است. برای نمونه اگر برنامه‌های توسعه سه‌ساله تدوین می‌شوند، بهتر است که بودجه هم به صورت سه‌ساله تنظیم شود. خط‌مشی‌ها، راهبردها و اهداف برنامه‌های توسعه و ساختار بودجه باید در راستای یکدیگر باشند و تعارضی با یکدیگر نداشته باشند (Vitola & Senfelde, 2012: 229-230). هرچند سیاست‌گذاری یکپارچه توسعه دارای ابعاد مختلف دیگری مانند یکپارچگی موضوعی (اقتصادی، فرهنگی، سیاسی، زیست‌محیطی) و یکپارچگی ذی‌نفعان است، اما ویتولا و سنفیلد (۲۰۱۲) بر ابعاد زمانی-مکانی سیاست‌گذاری توسعه متمرکز شده‌اند.

۳. پیشینه پژوهش

پژوهش‌های نسبتاً زیادی در زمینه سیاست‌گذاری توسعه در ایران و خارج از ایران انجام شده است. با توجه به اینکه موضوع پژوهش حاضر متمرکز بر ایران است، تنها به مرور نتایج پژوهش‌هایی پرداخته می‌شود که سیاست‌گذاری توسعه در ایران را بررسی کرده‌اند. مصلی‌نژاد

^۱. Vitola, A

^۲. Senfelde, M

(۱۴۰۰) در بررسی سندورم‌های سیاست‌گذاری توسعه اقتصادی در ایران به این نتیجه رسیده است که سندورم‌های سیاست‌گذاری توسعه اقتصادی ایران ریشه در ساخت اجتماعی، فرهنگ سیاسی، انتظارات فرآیندی، دولت راننیر و نهادهای شکننده اقتصادی ایران دارد. نتایج پژوهش احمدی‌نژاد و همکاران (۱۴۰۰) بیانگر این است که پنج دسته چالش اصلی در زمینه سیاست‌گذاری توسعه در ایران وجود دارد. ۱) ماهیت سیاست‌های تدوین شده (مانند سیاست‌گذاری غیرتعاملی، نبود نگرش نظام‌مند و ضعف سنت فکری)؛ ۲) ویژگی مجریان (مانند بی‌اعتمادی به سیاست‌ها، عدم خلاقیت و نوآوری)؛ ۳) ساختار و سازمان‌های اجرایی (مانند عدم هماهنگی قوانین، عدم نظارت در حین اجرا، ساختار اداری ناکارآمد)؛ ۴) شرایط و محیط اجرا (مانند گستردگی تحولات سیاسی و اقتصادی، بی‌توجهی به شرایط محیطی)؛ ۵) ابزار اجرای سیاست‌ها (کافی نبودن منابع و امکانات اجرا، معیارهای مختلف و متعارض اجرا، حاکمیت نگاه بودجه به برنامه، کمبود منابع مالی). صیفوری و تقوی (۱۳۹۷) با بررسی آسیب‌شناختی برنامه‌های توسعه ایران به این نتیجه رسیده‌اند که چالش‌های اصلی برنامه‌های توسعه عبارت‌اند از: وجود بخش شبه‌دولتی و بخش عمومی مستقل و موازی با دولت، سهم، اندازه و حجم بالای دولت، وجود عرصه‌های بزرگ انحصاری و نیمه‌انحصاری برای دولت، نبود نظام نظارت، کنترل و اصلاح، برداشت گسترده بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی از ظرفیت‌های پولی و مالی کشور، نبودن مکانیسم‌های وفاق و اجماع در روش اداره کشور، و نبودن توسعه متوازن در بخش‌ها و مناطق. نتایج پژوهش سجادی (۱۳۹۶) بیانگر این است که نقاط ضعف و موانع برنامه‌های توسعه شامل فقدان انسجام برنامه‌ها، همگرایی اجتماعی پایین، روش‌شناسی ضعیف، عدم توجه به شرایط محیطی، تمرکزگرایی، نداشتن درک مشترک، ساختار ناهمتر از اقتصادی، ناکارآمدی مدیریتی و ... و تسهیل‌کننده‌ها شامل همگرایی و انسجام نظام آموزش عالی با نظام اجتماعی و پیوند علم و صنعت، پیشبرد توسعه متوازن، محدودسازی دولت در فرایند توسعه، تقویت نظام اجتماعی به عنوان بستر توسعه و گسترش تعاملات بین‌المللی هستند. شریعتی (۱۳۹۴) با بررسی نتایج سیاست‌گذاری توسعه در ایران به این نتیجه رسیده است که اگرچه بسیاری از سیاست‌گذاری‌های توسعه در ایران در ظاهر ممکن است به دگرگونی در شرایط موجود منجر شوند و حتی شاخص‌هایی را نیز بهبود بخشند، اما در تحلیل نهایی به واسطه ایجاد تضادهای بنیادین در جامعه ایرانی و «حکمرانی بد» فاقد توانمندی لازم برای پیشرفت کشور خواهند بود.

تفاوت این پژوهش با مطالعات دیگر در بخش روش‌شناسی آن است. در این پژوهش تلاش شده است که از داده‌های دست‌اول در زمینه سیاست‌گذاری توسعه، از طریق مصاحبه با متخصصان و متصدیان توسعه در ایران که بعد از انقلاب اسلامی به طور مستقیم درگیر امر سیاست‌گذاری توسعه در بوده‌اند، استفاده شود.

۴. روش

روش مورد استفاده در این پژوهش، نظریه زمینه‌ای است. نظریه زمینه‌ای در زمره پژوهش‌های کیفی قرار می‌گیرد که محقق از طریق آن اقدام به ایجاد یک نظریه از متن داده‌هایی می‌کند که بر اساس دیدگاه شماری از مشارکت‌کنندگان به دست آمده است (Strauss & Corbin, 1990). مشارکت‌کنندگان در پژوهش حاضر شامل متخصصان، اساتید دانشگاه، مدیران و متصدیان سابق دخیل در سیاست‌گذاری توسعه بودند. شیوه نمونه‌گیری در پژوهش حاضر، نمونه‌گیری هدفمند-نظری است. به منظور انتخاب مشارکت‌کنندگان پژوهش از شیوه نمونه‌گیری هدفمند (رویکرد همگون) و برای غنی کردن مقولات، ابعاد و مؤلفه‌ها و همچنین دستیابی به اشباع نظری از نمونه‌گیری نظری استفاده شد. بر این اساس، ۲۲ نفر به عنوان نمونه انتخاب شده‌اند. از مصاحبه نیمه‌ساختاریافته برای جمع‌آوری داده‌ها استفاده شد. مبنای اتمام فرآیند انجام مصاحبه‌ها، دستیابی به اشباع نظری بوده است. مشخصات کلی نمونه‌های مورد بررسی در جدول شماره ۱ آمده است. مشخصات دقیق‌تر این افراد در پیوست مقاله ارائه شده است.

جدول ۱. مشخصات مشارکت کنندگان

تحصیلات	کارشناسی		کارشناسی ارشد				دکتر	
	۱	۳	۱۸					
تخصص توسعه‌ای	اقتصاد	مدیریت	جامعه شناسی	علوم سیاسی	ارتباطات	حقوق	روانشناسی	مهندسی
	۱۱	۳	۲	۱	۱	۱	۱	۲
سابقه توسعه‌ای	مدیریت کلان (وزیر اسبق، نماینده اسبق مجلس، معاون اسبق وزیر، مشاور رئیس جمهوری، رئیس سازمان‌های کلیدی)							مدیریت استانی
	۱۴		۶		۲			

ماخذ: یافته‌های پژوهش

به منظور تجزیه و تحلیل داده‌ها از روش کدگذاری سه مرحله‌ای نظریه زمینه‌ای استراوس^۱ و کریبن^۲ (۱۹۹۰) (کدگذاری باز، کدگذاری محوری و کدگذاری انتخابی) استفاده شد. کدگذاری باز بخشی از فرایند تحلیل داده‌هاست که به خردکردن، مقایسه‌سازی، نام‌گذاری، مفهوم‌پردازی و مقوله‌بندی داده‌ها می‌پردازد. طی کدگذاری باز، داده‌ها به بخش‌های مجزا خرد شده و برای به دست آوردن مشابهت‌ها و تفاوت‌هایشان مورد بررسی قرار می‌گیرند. کدگذاری محوری بر تعیین یک مقوله به عنوان پدیده اصلی و ارتباط مقولات دیگر با آن تمرکز دارد. در این مرحله ابعاد پارادایمی (شرایط علی، شرایط مداخله‌گر، شرایط زمینه‌ای، راهبردها و پیامدها) مشخص می‌شوند. شرایط علی حوادث، وقایع و اتفاقاتی هستند که به وقوع یا گسترش پدیده موردنظر (ناکارآمدی سیاست‌گذاری توسعه) می‌انجامد. شرایط زمینه‌ای، مجموعه مشخصه‌های ویژه‌ای است که به بستر پدیده موردنظر (ناکارآمدی سیاست‌گذاری توسعه) دلالت می‌کند. شرایط مداخله‌گر شرایط ساختاری هستند که به پدیده موردنظر (ناکارآمدی سیاست‌گذاری توسعه) تعلق دارند و بر راهبردها اثر می‌گذارند. آن‌ها راهبردها را درون بستر خاصی محدود یا تسهیل می‌کنند. راهبردها مبتنی بر کنش‌ها و واکنش‌هایی برای کنترل، اداره و برخورد با پدیده موردنظر

^۱. Strauss, A

^۲. Corbin, J

(ناکارآمدی سیاستگذاری توسعه) هستند. پیامدها، نتایج و حاصل تحقق یا عدم تحقق راهبردها هستند (Strauss & Corbin, 1990).
 برای تأیید کیفیت و اعتبار نتایج، از روش‌های کنترل توسط اعضا (Strauss & Corbin, 1990)، مقایسه‌های تحلیلی (بوستانی و محمدپور، ۱۳۸۸) و تکنیک ارزیاب یا بازرس خارجی (Creswell & Miller, 2000) استفاده شده است.

۵. یافته‌ها

همان‌طور که گفته شد، کدگذاری مصاحبه‌ها در سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی انجام شد. در مرحله کدگذاری باز، ۶۲۹ کد باز استخراج شد. این کدها و مفاهیم در مرحله بعدی نردبان انتزاع، تبدیل به ۷۸ مقوله فرعی و در مرحله نهایی تبدیل به ۲۴ مقوله اصلی شدند. در مرحله کدگذاری محوری، مقولات اصلی و فرعی در قالب ابعاد پارادایمی (شرایط علی، شرایط زمینه‌ای، شرایط مداخله‌گر، راهبردها و پیامدها) جای داده شده و در مرحله کدگذاری انتخابی با کشف مقوله مرکزی، ارتباط مقولات با یکدیگر برقرار شده است.

جدول ۲. ابعاد پارادایمی، مقولات اصلی و فرعی

مفاهیم	مقولات	ابعاد پارادایمی	مقوله مرکزی
آشناگی معرفتی، دوگانگی نظری-تجربی، تعارض تکست-کانتکست و دوگانگی غربی-اسلامی	تعارضات گفتمانی	شرایط علی	ناکارآمدی، ناکارآمدی‌ها: حکمرانی
نداشتن سناریو، نداشتن تفکر آینده‌نگری، ترسیم نکردن اهداف و آرمان‌ها	آینده‌گریزی ضدسناریو		
ضعف جامعه مدنی، پوپولیستی شدن جامعه	جامعه مدنی نحیف و جامعه توده‌ای سترگ		
ناکارآمدی ارتباطی نخبگان، بی‌قدرتی کنشگران مرزی	اختلال ارتباطی نخبگان		

مفاهیم	مقولات	ابعاد	مقوله
		پارادایمی	مرکزی
سرگشتگی نظام حکمرانی، ناهماهنگی نهادی، سیاست‌ورزی نهادی ضعیف، بی‌تدبیری مدیریت منابع مالی، پروکراسی فشل، ناکارآمدی نظام اداری	ضعف کیفیت نهادی		
دولت مداخله‌گر، دولت ناتوان، دخالت‌های ایدئولوژیکی و امنیتی	دولت ضعیف اما مداخله‌گر		
توسعه به‌مثابه رویای حاکمان	واقعیت‌گریزی و آرزومندی برنامه		
نبود تناسب زمانی دولت-برنامه، زمان‌بندی نامناسب برنامه	زمان‌بندی‌های نامناسب		
تحریم‌ها، شرایط اقتصادی ناپایدار، شرایط سیاسی ناپایدار، تعارض دولت-جامعه	بی‌ثباتی اقتصادی-سیاسی	شرایط	زمینه‌ای
اینرسی بالا به تکرار اشتباه، امتدادی ننگریستن، نداشتن دید تاریخی به توسعه	ناآگاهی تاریخی		
ناباوری به توسعه، تفکر ضد توسعه، در اولویت نبودن توسعه، درک نادرست از توسعه	مبانی معرفتی ضد توسعه		
نبود اندیشه گفتگو	نبود اندیشه گفتگو	شرایط	مداخله‌گر
محور بودن اقتصاد در برنامه‌ها، بی‌توجهی به سایر وجوه توسعه / بودجه‌ای شدن برنامه	اقتصادمحوری و بودجه‌ای شدن برنامه		
حضور نداشتن مشاوران، ترکیب نامناسب تدوین‌کنندگان، استفاده نکردن از نخبگان	ترکیب نامناسب تدوین‌گران		
ثبات سیاسی، ثبات اقتصادی	ثبات اقتصادی-سیاسی		
کاهش دخالت‌گری دولت، افزایش نقش جامعه مدنی، تقویت بخش خصوصی	کوچک‌سازی دولت و فربه‌سازی جامعه مدنی		
تقویت مشارکت مردمی، تقویت اعتماد	تقویت سرمایه اجتماعی		
بازسازی نهادی، مبارزه با فساد، تقویت همکاری و همگرایی نهادی، تقویت بخش سازوکاری	بازسازی نهادی-سازمانی	راهبردها	
توجه به سناریونویسی، تقویت بینش راهبردی و دارای چشم‌انداز، اولویت‌بندی نمودن مسائل، لزوم داشتن فاز صفر، واقع‌گرایی در برنامه‌نویسی	آینده‌نگری راهبردی		

مفاهیم	مقولات	ابعاد	مقوله مرکزی
تأسیس شورای سیاست‌گذاری، تقویت ظرفیت‌های نخبگانی، تقویت اتاق‌های فکر توسعه/ ایجاد اجماع ملی	توافق نخبگان سیاست‌گذار	پارادایمی	
غربال‌گری طرح‌های توسعه، توسعه مبتنی بر آمایش طرح‌های توسعه	غربال‌گری و نوین‌سازی طرح‌های توسعه		
بهبود کیفیت زندگی، توسعه اجتماعی، توسعه روانی- فردی، تقویت زیست‌پذیری محیطی، توسعه سیاسی، توسعه اقتصادی	توسعه یافتگی چندبعدی (اجرا شدن راهبردها)		
افزایش توسعه نامتوازن، کاهش کیفیت زندگی، کاهش رضایت اجتماعی، افزایش هزینه‌ها، تشدید خشونت، افزایش بحران‌ها، توسعه نیافتگی اقتصادی، توسعه نیافتگی اجتماعی، توسعه نیافتگی سیاسی، ویرانی زیست‌محیطی	توسعه نیافتگی چندلایه (اجرا نشدن راهبردها)	پیامدها	

مأخذ: یافته‌های پژوهش

۵=۱. شرایط علی

تعارضات گفتمانی

برای نیل به توسعه، سیاست‌گذاری توسعه مبتنی بر بنیادهای معرفتی امری ضروری است. در تاریخ معاصر ایران هیچ‌گاه توسعه بر یک بنیاد معرفتی مشخص استوار نبوده است. بنیادهای معرفتی می‌توانند الگوی توسعه در یک جامعه را ترسیم کنند، اما فقدان این بنیادها در ایران، یا حداقل آشفتگی در تعریف این بنیادها، سبب شده است که الگوی توسعه نیز نامشخص، متغیر و سرگشته باشد. بدون وجود الگوی توسعه‌ای که بر بنیادهای معرفتی و شناختی دقیقی استوار باشد، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری توسعه نیز آشفته و بی‌نظم می‌شود.

آشفتگی معرفتی مهم‌ترین ضعف سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی است. من امروز تمام اسناد بالادستی را مرور کردم. جالب اینجا است که هیچ‌کدام از تعاریف توسعه به‌عنوان یک اندیشه بنیادی در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی نمی‌بینم (کارشناسی ارشد روانشناسی- مشاور اسبق وزیر).

آینده‌گریزی ضدسناریو و نداشتن اهداف واقعی

سیاست‌گذاری توسعه ارتباط مستقیمی با آینده‌نگری و سناریونویسی دارد. یک سیاست‌گذاری توسعه مطلوب، هم آینده را مدنظر دارد و هم برای مواجهه با شرایط مختلف، سناریوهای مختلفی را طراحی می‌کند. کدگذاری مصاحبه‌های انجام شده در این پژوهش نشان از این داشت که نه آینده‌نگری و نه سناریونویسی در تجربه ایران از سیاست‌گذاری توسعه وجود نداشته است. این مسئله یکی از عوامل ناکارآمدی سیاست‌گذاری توسعه در ایران معاصر بوده است. همچنین، اهداف و چشم‌اندازها در سیاست‌گذاری توسعه در ایران نامشخص و مبهم هستند و واقع‌گرایانه نیستند.

الان عوامل کلیدی که روی برنامه هفتم می‌تواند اثر بگذارد، یکی میزان فروش نفت و دیگری مسائل ژئوپلیتیک کشورهای همسایه است. در برنامه هفتم، نگفتم اگر چنین شد، چکار بکنیم و اگر چنین نشد، چکار بکنیم (دکترای اقتصاد- رئیس سازمان مدیریت استان...).

ما یک مشکل و یک آسیب جدی داریم و آن این است که آینده‌پژوهی نداریم. مثلاً می‌خواهیم یک قانونی وضع کنیم، نمی‌دانیم این قانون ۲۰ سال بعد چه آثاری ایجاد می‌کند. آیا اثر منفی ایجاد می‌کند یا مثبت؟ (دکترای حقوق- رئیس اسبق کانون وکلای استان...).

جامعه مدنی نحیف و جامعه توده‌ای سترگ

در ایران به طور همزمان شاهد جامعه مدنی ضعیف و جامعه توده‌ای قدرتمند هستیم. ضعف جامعه مدنی سبب شده است که جامعه بیش‌ازپیش ماهیت پوپولیستی به خود بگیرد. جامعه ایرانی در موارد زیادی نگاه پوپولیستی و توده‌ای به مسائل و چالش‌های مختلف دارد و بر حل سریع مسائل بدون تجربه آسیب و درد، اصرار دارد. این مسئله، هم جامعه و هم نظام سیاسی را تحت فشار مضاعف قرار می‌دهد و علاوه بر افزایش تعارض دولت-ملت، امکان حل مسائل را نیز تضعیف می‌کند.

ما در یک مسیر خیلی خطرناک توسعه اقتصادی دموکراتیک افتاده‌ایم. بدی‌اش چیست؟ شما وقتی باید با نظر جمع حرکت کنید، همیشه از پوپولیسم شکست می‌خورید؛ یعنی از هر دو سه تا چیزی که انجام می‌دهید، شانس موفقیت پوپولیست‌ها خیلی بیشتر است (دکترای اقتصاد - استاد دانشگاه).

اختلال ارتباطی نخبگان

نخبگان به دلیل داشتن تخصص‌های مختلف یا داشتن تجارب زیاد در زمینه برنامه‌ریزی و توسعه می‌توانند نقش زیادی در سیاست‌گذاری مناسب توسعه داشته باشند، اما بررسی تجربه ایران نشان از ناکارآمدی نخبگان دارد. عوامل مختلفی در این زمینه نقش داشته‌اند. بخشی از این عوامل به کشگری‌های نامطلوب خود نخبگان بازمی‌گردد و بخشی دیگر مرتبط با منطق گفتگوهراسی نظم سیاسی و تلاش نکردن آن برای بهره‌مندی از ظرفیت توسعه‌ای نخبگان است.

آقای دکتر ... که به سازمان برنامه آمد، ما گفتیم برای اینکه واقعاً اثبات کنیم که توسعه چندبعدی هست، صاحب‌نظران همه حوزه‌ها را دعوت کنیم. در هر رشته‌ای که فکر می‌کردیم به نوعی با توسعه ارتباط دارد، افرادی را دعوت کردیم. ما هشت صبح شروع کردیم و من تا اذان ظهر فقط دعوی این دوستان و صدای داد زدن سر همدیگر را آرام کردم و بعد جلسه را ختم کردم (دکترای اقتصاد-مشاور سازمان مدیریت).

ضعف کیفیت نهادی

نظام حکمرانی هم در تدوین برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه تأثیر می‌گذارد و هم به طور مستقیم در اجرای این برنامه‌ها نقش دارد. نظام حکمرانی در ایران دچار سرگشتگی شده است و تلاش‌های توسعه‌ای آن به طور مداوم دچار شکست شده‌اند. حکمرانی نیازمند نوعی خرد جمعی است که در یک فرآیند شکل می‌گیرد و کوتاه‌مدت نیست، اما به نظر می‌رسد

تعارضات درونی و ایدئولوژیک نظام حکمرانی در ایران سبب شده است که امکان ایجاد خرد جمعی وجود نداشته باشد. حتی در موارد زیادی نظام حکمرانی حتی دچار خودتخریبی نیز شده است. همچنین یافته‌ها بیانگر این است که بروکراسی فشل بر نظام تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌های توسعه‌ای ایران حاکم است. بروکراسی به جای اینکه بر عقلانیت و روابط عقلانی استوار باشد بر سرسپردگی، کاریزمایی بودن و روابط مرید-مرادی استوار است. در مرحله نظام تدبیر برای اجرا، اوضاع بسیار نگران‌کننده است. نگران‌کننده‌تر از نظام تدبیر در سطح برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری است. دستگاه‌های اداری مان در بخش‌های مختلف، در وزارتخانه‌ها، در استان‌ها و در شهرستان‌های مختلف یک نظام تدبیر بسیار عقب‌مانده، بسیار وقت تلف‌کن و بسیار غیرمردمی دارند (دکترای اقتصاد - مشاور اسبق رئیس سازمان برنامه و بودجه).

دولت ضعیف اما مداخله‌گر

سیاست‌گذاری مناسب توسعه نیازمند یک دولت توانمند است که در مناسبات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ... کمترین دخالت را داشته باشد. این در حالی است که دولت در ایران هم ضعیف است و هم مداخله‌گر است. این دو ویژگی به هم پیوسته دولت در ایران مانع بزرگی برای سیاست‌گذاری توسعه و موفقیت آن بوده است. دولت از ظرفیت و توان لازم برای حرکت کردن در مسیر توسعه و تحقق راهبردهای توسعه‌ای ناتوان بوده است. دولت با وجود دخالت در اقتصاد و حوزه‌های دیگر، نتوانسته است چرخ سازندگی و رشد اقتصادی را به پیش ببرد و در موارد متعدد، خود مانع حرکت این چرخ بوده است. با این وجود، دولت در ایران به شدت مداخله‌گر است و تقریباً در همه حوزه‌ها و امور دخالت می‌کند.

عامل سوم، ظرفیت پایین دولت به معنای قوه مجریه و ساختار حکومت است؛ یعنی ظرفیت کار کردن دولت. یکی از شاخص‌های پایین بودن ظرفیت دولت این است که نمی‌تواند خواسته‌های توسعه‌ای را به برنامه ترجمه و در مقابل خواست فکری رهبران از آن دفاع کند (دکترای جامعه‌شناسی - مشاور اسبق وزیر).

واقعیت‌گریزی و آرزومندی برنامه

بررسی تجربه سیاست‌گذاری توسعه در ایران بیانگر این است که حاکمان و برنامه‌ریزان توسعه را عموماً در وجهی آرزومندانه دیده‌اند. آن‌ها اهداف و آرمان‌هایی ایدئولوژیک و دست‌نیافتنی ترسیم کرده و بر مبنای آن به برنامه‌ریزی توسعه پرداخته‌اند. این مسئله سبب ناکامی سیاست‌گذاری توسعه شده است. آنچه در بیشتر برنامه‌های توسعه در ایران حاکم بوده است، غلبه شعارهای آرمانی و الفاظ زیبا بوده است. این در حالی است که در همین دوره‌ها جامعه ایرانی درگیر بحران‌ها و چالش‌های اقتصادی سخت و پیچیده بوده است. تعارض و تضاد بین این واقعیت‌های تلخ و شعارهای زیبا بنیاد ناکامی سیاست‌گذاری توسعه در ایران بوده است.

برنامه‌های توسعه پایش روی واقعیت نبوده است. برنامه توسعه آویزان حدیث آرزومندی بوده است. آن وقت این آرزوها یک جایی مجبور بوده است که روی زمین بیاید و این روی زمین آمدن باید واقعیت را هم سامان‌دهی می‌کرده است. یک جایی بالاخره این حدیث آرزومندی باید سد هم می‌زده است، ولی مسئله‌اش سد نبوده است. مسئله‌اش این بوده است که قدرت اول نظامی در منطقه شود، قدرت اول اقتصادی منطقه شود و کلاً در هوا بوده است. خب برای آن [آرزوی] قدرت اقتصادی منطقه باید سرمایه‌گذاری در کشاورزی هم بکنند، بعد منابع آبی را نابود می‌کند (دکترای اقتصاد - استاد دانشگاه).

۲-۵. شرایط زمینه‌ای

بی‌ثباتی اقتصادی-سیاسی

در شرایط ناپایدار اقتصادی و سیاسی، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه با چالش‌های زیادی مواجه می‌شود؛ به ویژه اگر سناریوهای مختلف برای مواجهه با این شرایط پیش‌بینی نشده باشد. بررسی تجربه ایران در سیاست‌گذاری نشان از این دارد که عموماً چنین

سناریوهایی تعریف نشده است. تحریم‌های بین‌المللی در کنار ناکارآمدی نهادی در درون نظام تصمیم‌گیری اقتصادی و سیاسی در ایران سبب به وجود آمدن شرایط اقتصادی ناپایدار شده است. تورم، گرانی، کاهش ارزش پول ملی، بیکاری، عدم رشد اقتصادی و فقدان سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی مناسب از جمله این شرایط ناپایدار هستند که بر هر برنامه و سیاست توسعه‌ای تأثیر منفی می‌گذارند.

فقط تحریم‌ها نیست. بی‌ثباتی اقتصادی هم هست. نرخ ارز و نرخ تورم مرتب دارد تغییر پیدا می‌کند. در طول ۲۰ سال گذشته نرخ تورم در ایران ۱۸ درصد بوده است. در برنامه ششم و فکر می‌کنم در چهار سال آخرش به ۲۸ درصد رسیده است. میانگین نرخ تورم در دنیا حدود ۳ درصد است. شما اینجا در واقع اگر پنج برنامه قبلی را ببینید، میانگین نرخ تورم در آن‌جا ۱۸ درصد بوده است. در برنامه ششم ۲۸ درصد بوده است. شما ۱۰ درصد تفاوت در نرخ تورم دارید. این نشان می‌دهد که شرایط اقتصادی بی‌ثباتی دارید (دکترای علوم سیاسی - استاد دانشگاه).

زمان‌بندی‌های نامناسب

برنامه‌های توسعه در ایران از لحاظ زمانی تناسبی با دولت‌ها ندارند. بدین صورت که در هنگام در دست گرفتن قدرت توسط یک دولت، یک برنامه توسعه در میانه‌های راه قرار دارد. این امر سبب می‌شود دولت‌ها برنامه را از آن خودشان ندانند. در واقع، بین تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ریزی توسعه در ایران تناسبی وجود ندارد و این امر عاملی بر ناکارآمدی سیاست‌گذاری توسعه در ایران شده است.

یکی از آسیب‌های ما این است که برنامه تقویم سیاسی ما و برنامه تقویم برنامه‌نویسی ما ناسازگار است. برنامه چهارم را ما نوشتیم و تحویل آقای احمدی‌نژاد دادیم. آقای احمدی‌نژاد گذاشت در بایگانی و بعد هم سازمان را به‌طور کلی منحل کرد. برنامه پنجم را آن‌ها نوشتند، دولت آقای روحانی آمد و آن‌ها آن را در کتابخانه گذاشتند (دکترای اقتصاد - مشاور سازمان مدیریت).

ناآگاهی تاریخی

آگاهی تاریخی و شناخت تاریخ سبب می‌شود که کارگزاران سیاست‌گذاری توسعه از مسیرها و فرآیندهای اشتباه آگاه شوند و در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری تلاش کنند آن‌ها را تکرار نکنند. بررسی تجربه برنامه‌ریزی توسعه در ایران بیانگر این است که این آگاهی تاریخی چندان وجود نداشته است. کارگزاران و مسئولان تدوین برنامه‌های توسعه نوعی وابستگی به مسیر گذشته داشته‌اند؛ گذشته‌ای که اشتباهات زیادی در لایه‌های آن نهفته است. برنامه‌های توسعه ایران در گذشته دارای اشتباهات فراوانی بوده است، اما کارگزاران سیاست‌گذاری توسعه در ایران نه تنها از این اشتباهات درس نگرفته‌اند، بلکه میل و رغبتِ بالا به تکرار این اشتباهات دارند.

من می‌گویم نگاه تاریخی به ما حکم می‌کند که حداقل تجربه برنامه قبلی را با دقت ارزیابی کنیم. نگاه تاریخی به ما حکم می‌کند که نقدها و ارزیابی‌های علمی را مطالعه کنیم و از آن درس بگیریم. اگر ما آن نگاه تاریخی را داشتیم، از خودمان سؤال می‌کردیم که چرا اهداف برنامه ششم در بخش اقتصاد کلان، نه تنها محقق نشد، بلکه رشد منفی داشته است؟ (کارشناسی ارشد روانشناسی - مشاور اسبق وزیر)

۳-۵. شرایط مداخله‌گر

مبانی معرفتی ضد توسعه

مبانی معرفتی ضد توسعه یکی از مهمترین عوامل مداخله‌گر در سیاست‌گذاری توسعه در ایران بوده است. قبل از هر چیز، نظام تصمیم‌گیری باور چندانی به توسعه ندارد. باور نداشتن به توسعه و ضرورت آن برای جامعه ایرانی در میان کارگزاران توسعه سبب شده است نوعی تفکر ضد توسعه در سطوح مختلف نظام تصمیم‌گیری حاکم شود. رهبران و کارگزاران توسعه نه تنها باوری به توسعه ندارند بلکه در میان بخشی از آنان افکار ضد توسعه غالب است. برخی از کارگزاران نظام تصمیم‌گیری در ایران توسعه را پدیده‌ای غریبی می‌دانند.

عامل دوم، افکار رهبران است که تناسبی با توسعه ندارد. در شرایط عدم توازن افکار رهبران به شدت مهم می‌شود. وقتی عدم توازن وجود دارد و افکار رهبران هم تناسبی با توسعه ندارد، برنامه‌ریزی ناممکن می‌شود (دکترای جامعه‌شناسی - مشاور اسبق وزیر).

نبود اندیشه گفتگو

بررسی تجربه سیاستگذاری توسعه در ایران نشان از این دارد که اندیشه گفتگو و تعامل در سطح سیاسی وجود ندارد. گروه‌های سیاسی اساساً اعتقادی به گفتگو با یکدیگر ندارند و همدیگر را نه به عنوان رقیب، بلکه به عنوان دشمن می‌نگرند و از هیچ کاری برای تخریب یکدیگر صرف‌نظر نمی‌کنند. این امر سبب صرف انرژی سیاسی این گروه‌ها در مبارزه با یکدیگر به جای صرف آن در مسیر توسعه شده است. علاوه بر سطح درون‌حکومتی، بین دولت و جامعه نیز تضاد و تعارض وجود دارد. برای حل و مدیریت این تعارض‌ها تقریباً هیچ گفتگویی بین دولت-حکومت و جامعه شکل نگرفته است. گفتگو نکردن سبب تضعیف جامعه و دولت به طور همزمان شده است؛ مسئله‌ای که سیاست‌گذاری توسعه را تحت تأثیر قرار داده است.

اگر مسئله ایران را امروز خواسته باشیم به یک مسئله فرو بکاهیم، آن مسئله در عرصه فرهنگ، نداشتن مهارت در گفتگو است. همین را وقتی به حوزه اجتماع می‌کشانیم، ناتوانی و ضعف نهادهای مدنی است و همین را وقتی به حوزه سیاست می‌آوریم، ناتوانی یا ضعف در سیاست‌ورزی حزبی است. این سه تا یک رابطه‌ای هم با هم دارند، یعنی ناتوانی در گفتگو به ضعف در جامعه مدنی می‌رسد و آن هم به ضعف در تحزب می‌رسد. از آن‌ور هم می‌توانید بگیرید که از توی ضعف در تحزب هم باز ضعف نهادهای مدنی درمی‌آید و ضعف گفتگو (دکترای ارتباطات - استاد دانشگاه).

اقتصادمحوری و بودجه‌ای شدن

تجربه ایران در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه نشان از این دارد که اقتصاد تبدیل به بعد غالب در سیاست‌گذاری توسعه شده است و ابعاد دیگر به حاشیه رانده شده‌اند. بررسی برنامه‌های توسعه نشان از این دارد که یک نگاه کمی‌گرا و رشدمحور بر این برنامه‌ها حاکم بوده است. در اینجا آنچه بیشتر مورد توجه قرار داشته، رشد اقتصادی بوده است. علاوه بر این، بیشترین بعد توسعه که مورد توجه قرار گرفته است، توسعه کالبدی و فیزیکی بوده است که به آن‌ها نیز به عنوان بسترها و زمینه‌های رشد اقتصادی نگریسته شده است. توسعه کارخانه‌ای و عمرانی نمود چنین تفکری بوده است.

ساختار بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی کشور از جنس همان زیرساختی‌ای است که سال‌های قبل بوده است و دوباره داریم تکرارش می‌کنیم. هیچ حاصل توسعه‌ای ندارد. اگر یادتان باشد در آن دوره تعبیری که از توسعه می‌شد، رشد بود. الان همان را داریم تکرار می‌کنیم و ما هیچ آورده‌ای نداشته‌ایم (دکترای اقتصاد- معاون اسبق وزیر).

علاوه بر این، تحت تأثیر اقتصادمحوری، منطق بودجه‌ای شدن برنامه‌های توسعه بر سیاست‌گذاری توسعه غالب شده است.

متأسفانه با وجود اینکه اسم سازمان، سازمان برنامه و بودجه است، ولی بیشتر دغدغه‌هایشان بودجه است. مراجعه تمام وزرا و کارشناسان و معاونین و نمایندگان مجلس به این سازمان از باب بودجه است و کمتر برای برنامه و مسائل برنامه‌ریزی به آن‌ها مراجعه می‌کنند (دکترای اقتصاد- رئیس اسبق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور).

ترکیب نامناسب تدوین‌گران برنامه

وابستگی سیاسی برنامه‌های توسعه به دولت سبب شده است که ترکیب سیاسی تدوین‌کنندگان برنامه‌ها انحصارگرایانه باشد و گروه‌های دیگر شانس برای حضور در این ترکیب نداشته باشند. در همین روند، تنها اقتصاددانان وابسته به جریان سیاسی حاکم وارد ترکیب تدوین‌کنندگان برنامه‌های توسعه می‌شوند و دیگر اقتصاددان‌ها به حاشیه رانده می‌شوند. علاوه بر این، غیراقتصاددان‌ها به‌طور کلی نقش چندانی در تدوین این برنامه‌ها ندارند. این در حالی است که بخش زیادی از برنامه‌ها ماهیت غیراقتصادی دارند و نیازمند نظرات تخصصی افراد غیراقتصاددان هستند.

خطای دوم این است که وقتی به ترکیب تیم برنامه‌ریزان نگاه می‌کنیم، می‌بینیم که نقش اقتصاددانان در ترکیب ۹۰ درصد است و بقیه تحصیل‌کردگان دانشگاه یعنی جامعه‌شناسان، سیاست‌پژوهان و روانشناسان اجتماعی، استراتژیست‌ها، مدیریتی‌ها و سیاست‌گذاری‌ها کمتر از ده درصد هستند. یعنی برنامه‌های توسعه تحت سیطره اقتصاددانان است (دکترای مدیریت-پژوهشگر توسعه).

۴-۵. راهبردها و استراتژی‌ها

ثبات اقتصادی-سیاسی

اولین راهبرد کارآمدتر کردن سیاست‌گذاری توسعه در ایران، ثبات اقتصادی-سیاسی است. برنامه‌های اقتصادی و توسعه‌ای نیاز به سرمایه‌گذاری خارجی و ثبات سیاسی دارند. این مسئله نیز بدون روابط خارجی مثبت امکان‌پذیر نیست. این روابط نیاز است که از پایدار و تداوم برخوردار باشد. برای تقویت ثبات سیاسی باید اقداماتی در راستای توسعه سیاسی در سطح داخلی نیز انجام بگیرد. توسعه نظام حزبی واقعی، توسعه نظام انتخاباتی دموکراتیک، افزایش مشروعیت حکومت با تعامل سازنده با جامعه و نهادهای مدنی، و مشارکت نهادهای مدنی و مردمی در سیاست‌گذاری از جمله راهکارهای بهبود ثبات سیاسی در سطح داخلی است.

علاوه بر این، حل مسائل و چالش‌های اقتصادی و ایجاد یک ثبات اقتصادی پایدار نیز برای کارآمدی سیاست‌گذاری توسعه ضروری است.

شما تا تعاملات خارجی خود را در یک وضعیت ثبات سیاسی بین‌المللی قرار ندهید، نه می‌توانید برنامه توسعه بنویسید و نه می‌توانید اگر نوشتید، آن را محقق کنید. این ثبات سیاسی بین‌المللی نیازمند ثبات سیاسی داخلی است. یعنی شما هرچقدر تعداد اعتراضات سیاسی-اجتماعی که در سال رخ می‌دهد، بیشتر باشد، یعنی شما دارید از ثبات سیاسی فاصله می‌گیرید. وقتی ثبات سیاسی نباشد، هیچ سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی صورت نخواهد گرفت (دکترای علوم سیاسی-استاد دانشگاه).

کوچک‌سازی دولت و فربه‌سازی جامعه مدنی

نقش دولت در توسعه دارای اهمیت است، اما به شرطی که نقش آن تسهیلگری و تنظیم‌گری باشد نه مداخله‌گری. افرادی که با آن‌ها مصاحبه انجام شده است معتقدند که دولت در جهت سیاست‌گذاری مطلوب توسعه باید به سوی دولتی تنظیم‌گر حرکت کرده و از میزان دخالت‌گری خودش بکاهد. ناکارآمدی سیاست‌گذاری توسعه در ایران و توسعه‌نیافتگی موجود نشان از این دارد که دولت به عنوان کارگزار توسعه نتوانسته است نقش خودش را به خوبی ایفا نماید. بنابراین، نیاز به تغییر کارگزار توسعه وجود دارد و لازم است دولت از تصدی توسعه و سیاست‌گذاری آن دست بکشد و تنها به تسهیلگری و تنظیم‌گری مناسبات بپردازد. در مقابل، لازم است جامعه مدنی تقویت شود تا بتواند در مسیر تعادل قدرت با دولت حرکت کند.

تمام این‌ها برمی‌گردد به اینکه دولت از مداخله‌گری باید به سمت کارکرد تنظیم‌گری حرکت کند. این تا محقق نشود هیچ اتفاقی نمی‌افتد. دولت حتی در جاهایی هم که به نظر که می‌آید عقب‌نشینی کرده، تغییر موضع داده است. یعنی مالکیت خود را واگذار کرده، اما مدیریت خود را واگذار نکرده است (دکترای علوم سیاسی-استاد دانشگاه).

تقویت سرمایه اجتماعی

سیاست گذاری توسعه در ایران همواره یک پدیده دستوری و از بالا بوده است. مردم و جامعه نقش چندانی در سیاست گذاری توسعه نداشته‌اند و این مسئله احتمالاً یکی از دلایل ناکارآمدی آن بوده است. افرادی که با آن‌ها مصاحبه انجام شده است معتقدند که تقویت سرمایه اجتماعی می‌تواند این وضعیت را اصلاح کند. لازمه تقویت سرمایه اجتماعی، بهبود مشارکت مردمی در فرآیند توسعه و سیاست گذاری در مورد آن است. مردم و جامعه باید به صورت فعالانه در فرآیند مشخص نمودن نیازهای توسعه‌ای و ظرفیت‌های توسعه‌ای، تدوین برنامه‌های توسعه، اجرای برنامه‌ها و ارزیابی آن‌ها مشارکت داشته باشند. مشارکت اجتماعی و مردمی می‌تواند حس تعلق اجتماعی به توسعه و سیاست گذاری توسعه را تقویت کند. این امر در نهایت مشروعیت اجتماعی طرح‌های توسعه‌ای را افزایش خواهد داد.

در یک کلام بگوییم که هرچقدر برای ترمیم سرمایه اجتماعی تلاش کنیم، کم است. به نحوی نباشد که الان اگر بگوییم روز است، بعضی‌ها می‌گویند شب است؛ الان این خیلی خطرناک شده است. سرمایه اجتماعی از طریق اجرای قانون، تن دادن به اینکه تعارض منافع کمتر [اثر بگذارد] و از این قبیل، ترمیم شود و شاید واقعاً یک مسیری [باز] شود (دکترای اقتصاد - نماینده اسبق مجلس).

بازسازی نهادی-سازمانی

سازمان برنامه و بودجه یکی از مهم‌ترین نهادهای تصمیم‌گیر در زمینه برنامه‌های توسعه و سیاست گذاری توسعه در ایران است. در وضعیت کنونی، این نهاد کارآمدی خودش در این زمینه را از دست داده است و بیشتر تبدیل به سازمانی برای تقسیم رانت و بودجه شده است. افرادی که با آن‌ها مصاحبه انجام شده است معتقدند که باید بحث برنامه و بودجه از یکدیگر تفکیک شود و بر مبنای آن سازمان برنامه و بودجه بازسازی شود. آنان معتقدند که سازمان برنامه و بودجه باید تبدیل به متولی اصلی برنامه و نظارت بر آن شود و بحث بودجه از این

سازمان جدا شود. در کنار این، نهادهای دیگر نیز در این مسیر باید بازسازی شوند. سازمان مدیریت، سازمان محیط‌زیست، سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با اشتغال و کسب و کار، نهادهای قانون‌گذاری و ... نیز تا حدود زیادی دچار کژکارکرد شده و نیاز به بازسازی دارند.

باید بودجه را از سازمان برنامه بگیریم و وزارت خزانه‌داری درست کنیم و مسائل بودجه را به دست آن وزارتخانه بسپاریم. سازمان برنامه و بودجه را متولی برنامه‌ها و نظارت بر اجرای برنامه‌ها کنیم. یکی از وظایف مهم سازمان برنامه و بودجه بخش نظارتش است. من خاطرم هست که وقتی من در سازمان بودم، چندین جلسه گذاشتیم و متوجه شدم که اصلاً این نقش نظارتی سازمان به شدت کم‌رنگ است (دکترای اقتصاد - رئیس اسبق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور).

آینده‌نگری راهبردی

آینده‌نگری راهبردی راهبرد دیگر کارآمدتر کردن سیاست‌گذاری توسعه در ایران است. مسائل مختلفی در این چارچوب قابل بحث هستند. توجه به سناریونویسی یکی از این موارد است. سناریونویسی می‌تواند با تعریف مسیرهای مختلف، از شکست برنامه‌های توسعه جلوگیری نماید. ترسیم اهداف و استراتژی‌ها راهبرد خرد دیگر است. استراتژی‌ها و اهداف کلان باید به صورت واقع‌گرایانه (نه ایدئولوژیک و آرمان‌گرایانه) تعریف و تعیین شوند. این مسئله به معنای نداشتن آرمان نیست بلکه به معنای این است که آرمان‌ها بر زمین واقعیت استوار باشند. راهبرد خرد دیگر، اولویت‌بندی مسائل است. در برنامه‌های توسعه بر سیاست‌گذاری توسعه لازم است اولویت‌ها مشخص شوند. معیار اولویت‌بندی، علاوه بر اهمیت آن‌ها برای جامعه، توانمندی‌ها و ظرفیت‌های دولت و جامعه برای حل و مدیریت آن‌ها است. یکی دیگر از راهبردهای خردی که افراد مورد مصاحبه برای تقویت آینده‌نگری راهبردی پیشنهاد داده‌اند، داشتن فاز صفر است.

ما حتماً یک فاز صفر نیاز داریم. باید اول یک فاز صفری وجود داشته باشد که ما موانع را برطرف کنیم؛ مثل یک زمینی که باید اول آماده کنید که قابل کشت شود و بعد کشت صورت گیرد. بنابراین بر روی فاز صفر برای آماده‌سازی کشور به سوی

رشد و پیشرفت کشور کار کنیم. این اقتصاد به شدت مریض، این جامعه به شدت مریض را در ابتدا بهبود ببخشیم و بعد برای آن برنامه ریزی کنیم که این کارها را انجام بده، تولید را این کار کن، در سرمایه گذاری این کار را انجام بده (دکترای اقتصاد- رئیس اسبق سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور).

توافق نخبگان سیاست گذار

توافق و سازگاری نخبگان دخیل در سیاست گذاری توسعه با یکدیگر، راهبرد دیگر برای کارآمدتر کردن سیاست گذاری توسعه است. یکی از راهکارهای تحقق این امر، تأسیس شورای سیاست گذاری است. این شورا می تواند در حوزه ها و ابعاد مختلف که ارتباط مستقیم یا غیرمستقیم با توسعه دارد، عضوگیری کند. نخبگان اقتصادی، فرهنگی، حقوقی، سیاسی، اجتماعی، زیست محیطی و ... باید در این شورا عضویت داشته باشند. این شورا می تواند هم اهداف و راهبردهای توسعه را طراحی نماید و هم برنامه های توسعه را با رویکردی جامع تدوین نماید. مسئله مهم در زمینه این شورا ضمانت اجرای تصمیمات آن است. باید شورای سیاست گذاری توسعه در سطح ملی تشکیل بشود. این شورا باید شامل متفکرین توسعه باشد نه کارمندان دولتی. سپس قانون گذار باید از یافته های آنان حتی در بخش توسعه اقتصادی استفاده کند (دکترای حقوق- رئیس اسبق کانون وکلای استان ...).

غربال گری و نوین سازی طرح های توسعه

افرادی که با آنها مصاحبه انجام شده است بر این باور هستند که تعداد زیاد پروژه ها و طرح های توسعه ای باید متوقف شود و به جای آن بر تعداد معدودی از مگاپروژه هایی که تأثیرگذاری بالایی در رشد اقتصادی و توسعه کشور دارند تمرکز شود. تجربه کشورهای دیگر در این زمینه نشان داده است که تمرکز بر مگاپروژه ها کارآمدی بیشتری نسبت به طرح های متعدد دارد. علاوه بر این، به جای تمرکز بر مسائل متعدد توسعه ای و تلاش برای

تعریف طرح‌ها و پروژه‌ها برای حل آن‌ها، بهتر است بر چند مسئله اصلی دارای اولویت تمرکز شده و مگاپروژه‌ها بر مبنای آن‌ها طراحی و اجرا شوند. اگر در هر برنامه توسعه‌ای بر تعدادی از این مگاپروژه‌ها و مسائل تمرکز شود، بعد از مدتی شاهد انباشت این حلقه‌ها خواهیم بود که گامی مؤثر در توسعه است.

در ارائه‌ای که دولت پیش رهبری داشتند، رهبری تأکید کردند که ۱۰-۱۲ مگاپروژه در بیاورید. فقط اشتباه این است که این‌ها باز هم مگاپروژه را عمران دیدند. من گفتم از مسئله شروع کنیم و بگوییم مسئله آب، بگوییم مسئله محیط‌زیست، بگوییم مسئله جمعیت (هر چه که مسئله است) و از آن به مگاپروژه برسیم. مگاپروژه را هم متکثر نکنیم و تعدادش را کم کنیم که منابعمان امکان تحقق را بدهد (کارشناسی عمران- وزیر اسبق).

۵-۵. پیامدها

در صورت اجرایی شدن راهبردهای ارائه شده در بخش قبل، شاهد پیامدهای مثبتی خواهیم بود که می‌توان آن‌ها را ذیل مقوله «توسعه‌یافتگی چندبعدی» قرار داد. در صورت اجرایی نشدن راهبردها و تداوم وضعیت موجود شاهد پیامدهای منفی خواهیم بود که می‌توان آن‌ها را ذیل مقوله «توسعه‌نیافتگی چندلایه» جای داد.

اجرایی شدن راهبردها: توسعه‌یافتگی چندبعدی

اولین سناریو این است که راهبردهای ذکر شده در بخش قبل اجرا شوند. در این صورت، به مرور زمان و در یک فرآیند، شاهد توسعه‌یافتگی چندبعدی خواهیم بود. منظور از توسعه‌یافتگی این نیست که به یک‌باره ایران تبدیل به یک جامعه توسعه‌یافته می‌شود، بلکه منظور این است که جامعه در مسیر و ریل توسعه قرار می‌گیرد. افرادی که با آن‌ها مصاحبه انجام شده است معتقدند که در صورت اجرایی شدن راهبردها شاهد بهبود کیفیت زندگی،

توسعه اجتماعی، توسعه روانی-فردی، تقویت زیست‌پذیری محیطی، توسعه سیاسی و توسعه اقتصادی خواهیم بود.

در یک جامعه‌ای که کیفیت زندگی دغدغه نظام حکمرانی است، مردم حالشان خراب نیست؛ مشکل دارند، مسئله دارند، ولی از عقلانیت و منطق و این‌ها برای حلش استفاده می‌کنند و بعد هم به سیستم اعتماد دارند (کارشناسی ارشد روانشناسی-مشاور اسبق وزیر).

یکی از افراد مورد مصاحبه با بیان اینکه بهبود نظام حکمرانی (به عنوان یک راهبرد) به توسعه اقتصادی و سیاسی می‌انجامد، چنین اظهار نظر نموده است:

در همین دنیا که نهادگرایان می‌گویند توسعه یک استثنا است و یک قاعده نیست، یک کشورهایی که گاهی وقت‌ها ما اسمشان را نشنیده‌ایم، تغییر شگرفی درونشان ایجاد شده است و همه این‌ها هم با بهبود حکمرانی آغاز می‌شود (دکترای اقتصاد-استاد دانشگاه).

اجرای نشدن راهبردها: توسعه‌نیافتگی چندلایه

دومین سناریو این است که راهبردهای ذکر شده در بخش قبل اجرا نشوند. در این صورت، به مرور زمان و در یک فرآیند، شاهد توسعه‌نیافتگی چندلایه خواهیم بود. وضعیت شاخص‌های توسعه در شرایط کنونی ایران نگران‌کننده است که بخشی از آن به سیاست‌های توسعه‌ای نامناسب بازمی‌گردد. برنامه‌ها و راهبردهای توسعه‌ای در ایران، و حتی فهم و درک از توسعه، دارای چالش‌های بنیادینی است که نه تنها منجر به توسعه نمی‌شوند بلکه خودشان مانعی بزرگ در مسیر توسعه ایجاد می‌کنند. در صورت تداوم این وضعیت، شاهد تشدید وضعیت نامناسب توسعه در شرایط کنونی خواهیم بود و نوعی توسعه‌نیافتگی چندلایه در ایران شکل خواهد گرفت. تشدید توسعه نامتوازن، کاهش کیفیت زندگی، کاهش رضایت اجتماعی، افزایش هزینه‌ها، تشدید خشونت، افزایش بحران‌ها، توسعه‌نیافتگی اقتصادی، توسعه‌نیافتگی اجتماعی، توسعه‌نیافتگی سیاسی و ویرانی زیست‌محیطی مهمترین پیامدهای

تداوم وضعیت موجود و اجرایی نشدن راهبردهای مواجهه با ناکارآمدی سیاست‌گذاری توسعه هستند.

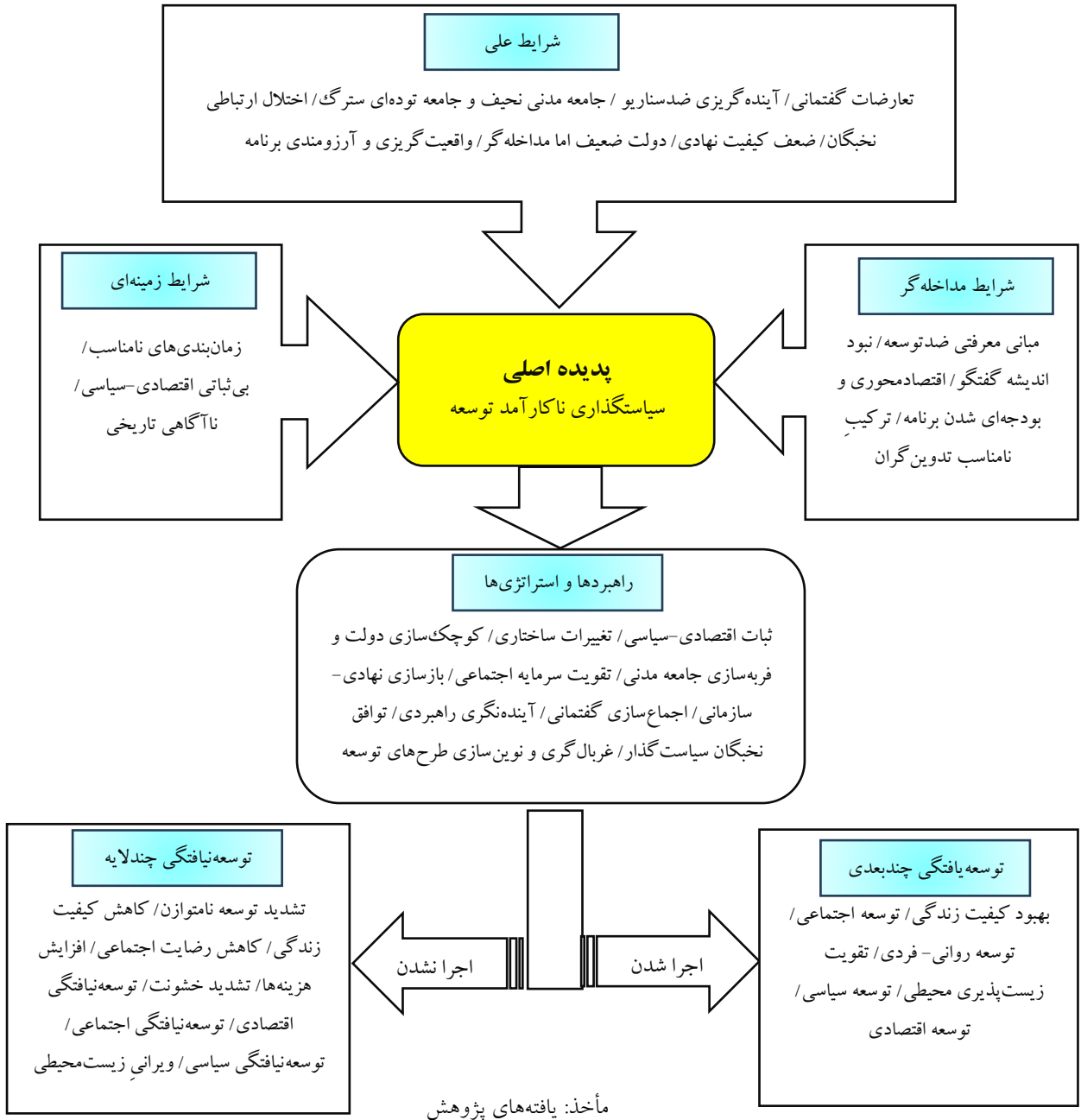
یکی از افراد مورد مصاحبه با نگاهی جامع، پیامدهای سیاسی-اجتماعی تداوم وضعیت موجود سیاست‌گذاری توسعه را چنین بیان نموده است:

این نتیجه همان نگاه کارخانه‌ای به توسعه بود. پیامدش این است که کشوری شدیم که روابط‌پذیری ما با بسیاری از همگنان منطقه پایین آمده است. همیشه در حال تنش هستیم. هنوز که هنوز است دیپلماسی ما ناکارآمد است. هنوزم که به شکل ابزاری می‌خواهند، ابهام وجود دارد در فرآیند انجام آن‌ها. هنوز هم کارها نامنجم هستند و شفاف نیستند و نمی‌توانند اعتماد جامعه رو جلب کنند. نابرابری‌های اجتماعی و نابرابری‌های حقوقی در حال افزایش است. بیگانگی در جامعه هست. شکاف دولت و ملت بیشتر شده است. آسیب‌پذیری اجتماعی وجود دارد. از نظر پایداری علاوه بر اینکه پایداری زیست بومی نداریم، پایداری سیاسی هم نداریم و خیلی چیزای دیگر (دکترای جامعه‌شناسی - استاد دانشگاه).

یکی از افراد مورد مصاحبه، با بیان پیامدهای برنامه‌های توسعه بر محیط‌زیست، این‌گونه اظهار نظر نموده است:

«محیط‌زیست و منابع آب به شدت صدمه خورده‌اند. به‌وضوح زمستان هوا نداریم و خشکی رودخانه مشخص است و نمی‌توان منکرش شد. یعنی ما محیط‌زیست و اقلیم و آن شاخص‌های اجتماعی و اعتماد را ضعیف کرده‌ایم ولی مابه‌ازاش زیرساخت ساختیم» (دکترای اقتصاد - رئیس اسبق سازمان مدیریت استان ...).

شکل ۱. مدل پارادایمی سیاست‌گذاری ناکارآمد توسعه در ایران



۵-۶. مقوله مرکزی: تثلیث ناکارآمدی‌ها: حکمرانی ناتوان، جامعه ضعیف و اختلال نخبگانی

با وجود گذشت چندین دهه از برنامه‌ریزی توسعه و اجرای ۱۱ برنامه توسعه (۵ برنامه قبل از انقلاب اسلامی و ۶ برنامه بعد از انقلاب اسلامی) ایران همچنان کشوری در حال توسعه است و شاخص‌های توسعه‌یافتگی آن بهبود چشمگیری نیافته است. این وضعیت نمود عینی شکست برنامه‌های توسعه و سیاست‌گذاری توسعه در ایران است. یافته‌های این پژوهش به طور مشخص نشان داد دلیل اصلی شکست و ناکامی سیاست‌گذاری توسعه در مثلث ناکارآمدی یعنی حکمرانی ناتوان، جامعه ضعیف و اختلال نخبگانی است. بر این اساس بخشی از دلیل شکست سیاست‌گذاری توسعه در ایران به نظام حکمرانی، بخشی به ساختار فرهنگی-اجتماعی جامعه ایرانی و بخشی دیگر به نظم نخبگانی مربوط می‌شود که این سه در مفصل‌بندی با یکدیگر شکست سیاست‌گذاری توسعه در ایران را سبب شده‌اند.

نظام حکمرانی ضلع اول ناکارآمدی سیاست‌گذاری توسعه در ایران است. نقش حکمرانی در توسعه تا آنجا است که به‌رغم برخی از پژوهشگران حکمرانی توسعه‌خواه یکی از دو الزام اصلی دستیابی به توسعه است (Kuye, 2011). اما در ایران نه تنها چنین حکمرانی شکل نگرفت، بلکه برای نظام حکمرانی مزبور، اول اینکه توسعه در شکل رایج آن یک امر بیرونی، غربی، تحمیلی و غیرضروری محسوب شد و دوم، الگوی توسعه مناسبی نیز به عنوان جایگزین معرفی نگردید. بدین معنا، حکمرانی در مورد توسعه دچار تعارضات گفتمانی و آشفتگی معرفتی بود. سوم اینکه آشفتگی معرفتی و اختلال گفتمانی نظام حکمرانی توسعه در ایران، با ماهیت مداخله‌گری رادیکال دولت درهم آمیخت و باعث شد تا دولت به تنها سیاستگذار توسعه تبدیل شود و نوعی سیاست‌گذاری توسعه سراسر دولتی پدید آید. نهایتاً این سیاست‌گذاری سراسر دولتی در اعمال زمان‌بندی‌های مناسب برنامه‌ها نیز بی‌دقت ظاهر شد، در وضعیت آینده‌گریزی ضدسناریو گرفتار آمد، در برنامه‌ها، اقتصادگرایی مشخصی را حاکم نمود، تدوین‌گران برنامه را تنها از بدنه حاکمیت برگزید و لاجرم تعامل و گفتگو با بخش‌های غیردولتی در تدوین برنامه‌ها را نادیده گرفت. بنابراین، می‌توان گفت که در ایران،

کارگزار اصلی سیاست‌گذاری توسعه، ناتوان از ایفای نقش توسعه‌ساز خود بود و نهایتاً حتی به عامل کلیدی شکست آن تبدیل شد. این نتایج در راستای نتایج برخی پژوهش‌های تجربی پیشین است. مصلی‌نژاد (۱۴۰۰)، احمدی‌نژاد و همکاران (۱۴۰۰)، صیفوری و تقوی (۱۳۹۷) از جمله پژوهش‌هایی هستند که در تبیین ناکارآمدی سیاست‌گذاری توسعه در ایران، نقش دولت و نظام حکمرانی را پررنگ کرده‌اند.

دادگر و عروجی (۲۰۲۲: ۱۴۹-۱۴۷) در همین راستا معتقدند که حکمرانی بد در ایران یک مثلث را ایجاد کرده است که برآیند نهایی آن توسعه‌نیافتگی ایران است. این مثلث شامل سه ضلع بیماری هلندی^۱، نفرین منابع^۲ و دولت رانتیر^۳ (DRR) است که پیامدهایی مانند کاهش رقابت‌پذیری کالاهای قابل‌مبادله، وابستگی شدید اقتصاد به درآمد نفت خام و نوسانات متعاقب آن، بخش خصوصی کمتر توسعه‌یافته و سیستم مالیاتی غیراستاندارد را به دنبال داشته است. این سه ضلع در پیوند و رابطه با یکدیگر عمل می‌کنند و چرخه توسعه‌نیافتگی ایران را تشدید می‌کنند. دادگر و عروجی (۲۰۲۲: ۱۴۸) بر این باورند که برای رهایی از این مثلث ناکارآمدی‌ها اصلاح ساختاری بخش دولتی و حرکت به سمت مدیریت سالم و کارآمد مهم‌ترین پیش‌نیاز است. بنابراین، اصلاح ساختار حکمرانی را می‌توان به عنوان پیش‌نیازی برای حل چالش‌های اقتصادی و غیراقتصادی دیگر مرتبط با توسعه در ایران در وهله اول، و رهایی از مثلث ناکارآمدی‌ها در وهله دوم قلمداد کرد.

در کنار حکمرانی ناتوان، جامعه مدنی ضعیف دومین ضلع ناکارآمدی سیاست‌گذاری توسعه در ایران است. در ایران جامعه مدنی ضعیف است و عملاً نقش چندانی در سیاست‌گذاری توسعه ایفا نکرده است. در مقابل، شاهد پوپولیستی شدن مداوم جامعه هستیم؛ وضعیتی که برای سیاست‌گذاری توسعه‌ای کارآمد یک مسئله منفی محسوب می‌گردد. علاوه بر این، جامعه ایرانی تمایل تاریخی چندانی به گفتگو نداشته است. همین‌طور در بزنگاه‌های تاریخی جامعه به جای گفتگو به تقابل با نظام حکمرانی پرداخته است. به همین دلیل به نظر می‌رسد دولت و جامعه مدنی به عنوان دو بال توسعه، به جای هماهنگی و

1. Dutch Disease

2. Resource Curse

3. Rentier State

همکاری، برعکس در تقابل با هم قرار گرفته‌اند و بدین‌سان شکاف دولت-ملت را از این منظر نیز قوت بخشیده‌اند. همین‌طور ما در ایران به جای فراوانیِ نهادهای مدنی که به طور تخصصی بر روی توسعه در ایران کار کنند با کمبود آن‌ها روبه‌رو هستیم و از این منظر نیز نهادهای مزبور ضعیف ظاهر شده‌اند. برخلاف نقش ناکارآمدی دولت و نظام حکمرانی که در پژوهش‌های تجربی پیشین به طور مفصل مورد بحث قرار گرفته است، نقش جامعه در ناکارآمدی سیاست‌گذاری توسعه چندان مطالعه نشده است. سجادی (۱۳۹۶) از جمله پژوهش‌هایی است که بر نقش برخی عوامل فرهنگی-اجتماعی مانند همگرایی اجتماعی پایین در ناکارآمدی سیاست‌گذاری توسعه تأکید کرده است.

ضلع سوم ناکارآمدی سیاست‌گذاری توسعه در ایران، اختلال نظمِ نخبگانی و ناکارآمدی نخبگان است. نخبگان در هر جامعه‌ای نقش مهمی در توسعه و سیاست‌گذاری بازی می‌کنند، اما در ایران به دلایل مختلف این نقش نخبگانی دچار اختلال شده است. اول اینکه دولت به عنوان مهمترین کارگزار سیاست‌گذاری توسعه به صورت سیستماتیک نخبگان غیردولتی در بخش‌های اقتصادی، فرهنگی-اجتماعی، زیست‌محیطی را از فرآیند سیاست‌گذاری توسعه حذف کرده است. به همین دلیل نوعی اختلال نخبگانی به دلیل کمرنگ شدن نقش نخبگان غیردولتی و پررنگ شدن نقش نخبگان دولتی حادث شده است. دوم اینکه، نخبگان دولتی و غیردولتی هر دو درگیر تعارضات فکری، نظری و گفتمانی هستند و همین نبود انسجام، به نقش نخبگانی آنان آسیب زده است. از این گذشته این نخبگان از نبود اندیشه گفتگو بین خود نیز رنج می‌برند. صیفوری و تقوی (۱۳۹۷) از جمله پژوهش‌های پیشینی هستند که در مورد نقش نخبگان در ناکارآمدی سیاست‌گذاری توسعه و رهایی از این وضعیت بحث کرده‌اند. همانند نقش جامعه، نقش نخبگان در سیاست‌گذاری توسعه در ایران نیز بسیار کمتر از نقش دولت مورد بررسی قرار گرفته است.

بنابراین می‌توان گفت که مثلث حکمرانی ناتوان در توسعه، جامعه ضعیف و اختلال نخبگانی در سیاست‌گذاری ناکارآمد توسعه در ایران نقش داشته‌اند. نقش این سه عامل درهم‌تنیده بوده است. نقش نظام حکمرانی، جامعه و نخبگان در تعامل با یکدیگر تأثیرگذاری بیشتر و

کامل‌تری بر ناکارآمدی سیاستگذاری توسعه در ایران داشته‌اند. هر کدام از این عوامل در ابعادی نقش بیشتری داشته‌اند، اما این به معنای نقش نداشتن عوامل دیگر نیست. وجود درهم‌تنیدگی این عوامل (نظام حکمرانی، جامعه و نخبگان) را در دو نمونه «نبود نظریه توسعه» و «ضعف دانش توسعه» می‌توان دید. هر نوع سیاستگذاری توسعه نیازمند داشتن یک نظریه کلان در زمینه توسعه است. در ایران، نداشتن یک نظریه کلان (مگاتئوری) از یک طرف، و نداشتن نظریه‌های بخشی و موضوعی از طرف دیگر در نظام تصمیم‌گیری توسعه زمینه معرفتی و نظری سیاستگذاری توسعه را تضعیف نموده است. نظام حکمرانی به‌تنهایی توان تولید چنین نظریه‌هایی را ندارد، بلکه در تعامل با نخبگان و بر بستر جامعه در فرآیندی تاریخی است که چنین نظریه‌ای می‌تواند تولید شود. نبود چنین تعاملی در ایران عامل کلیدی در شکل‌نگرفتن نظریه کلان توسعه بوده است. نظریه‌های بخشی و موضوعی نیز به دلیل فقر این تعامل با نقش‌آفرینی بیشتر نظام حکمرانی است که شکل نگرفته‌اند. نمونه دیگر این وضعیت، ضعف دانش توسعه در ایران است. دانش توسعه در ایران همواره ماهیت مقطعی داشته است. بدین معنا که در دوره‌هایی از تاریخ شاهد شکل‌گیری دانش توسعه بوده‌ایم، اما این دانش نتوانسته است در دوره‌های بعد ادامه پیدا کند و متوقف شده است. بنابراین، انباشت تاریخی دانش توسعه در ایران اتفاق نیفتاده است. در رخ دادن این مسئله تنها ناکارآمدی نظام حکمرانی نقش نداشته است، بلکه جامعه ضعیف و نخبگان ناکارآمد نیز به صورت تاریخی نقش داشته‌اند.

برای رهایی از این وضعیت لازم است با لحاظ این درهم‌تنیدگی کارکردی، راهبردهایی را ارائه داد. کوچک‌سازی دولت و کاهش سطح مداخله‌گری آن همزمان با فربه‌سازی جامعه مدنی راهبردی است که به برقراری توازن قدرت بین دولت و جامعه که نقش مهمی در توسعه دارد، کمک می‌کند. تقویت سرمایه اجتماعی هم به قوی شدن جامعه کمک می‌کند و هم تعامل نهادی بین جامعه و دولت را تقویت می‌کند. همین‌طور بازسازی نهادی-سازمانی به‌گونه‌ای که توسعه برای آن‌ها دغدغه اصلی باشد نیز اهمیت دارد. واقع‌گرایی در

سیاست‌گذاری و داشتن نوعی نظام اولویت‌بندی شده از مسائل، نیز مهم هستند. در اینجا تدارک سازوکار رصد برنامه‌ها برای نشان دادن میزان تحقق آن‌ها، به ایجاد واقع‌گرایی کمک می‌کند. همین‌طور بهبود تعاملات خارجی از طریق کاهش ریسک‌های سیاسی و اقتصادی، فضای باثبات‌تری را برای سیاست‌گذاری توسعه و لاجرم تداوم آن‌ها فراهم خواهد ساخت. نهایتاً استفاده از نخبگان غیردولتی در فرایند سیاست‌گذاری توسعه، تقویت گفتگوهای توسعه درون نخبگانی و افزایش تعداد نهادهای مدنی که به طور تخصصی بر موضوع توسعه متمرکز باشند نیز مهم هستند.

۶. بحث و نتیجه‌گیری

سیاست‌گذاری توسعه در ایران چندین دهه است که در حال انجام است. با وجود تدوین و اجرایی کردن برنامه‌ها و سیاست‌های متعدد توسعه در این چند دهه، شاخص‌های توسعه ایران بهبود چندانی نداشته است؛ به گونه‌ای که ایران در چارک چهارم توسعه در جهان باقی مانده است. در کنار بسیاری از دیگر موضوعات، این وضعیت نشان می‌دهد سیاست‌گذاری توسعه در ایران به گونه‌ای نامناسب صورت گرفته است. یافته‌های پژوهش مشخص ساخت چگونه مثلث ناکارآمدی‌ها در بخش‌های حکمرانی، ساخت اجتماعی و نخبگانی تعامل در هم تنیده با یکدیگر، سبب ناکامی سیاست‌گذاری توسعه در تحقق اهداف خود شده است. در درون هر یک از این بخش‌ها، کارگزارانی حضور داشته‌اند و لاجرم این نقش و عملکرد نامناسب آن‌ها بوده است که در ایجاد مثلث شوم مزبور تأثیرگذار ظاهر شده است. چنانکه در ضلع اول یعنی دولت با وجود داشتن قدرت بالای مداخله‌گری، از اقتدار مداخله‌گری پایینی برخوردار بوده است؛ چراکه مشروعیت نظام حکمرانی به طور پیوسته در بین جامعه و مردم کاهش پیدا کرده است. این مسئله سبب شده است که دولت و نظام حکمرانی با وجود داشتن قدرت، ناتوان به نظر آید. در اینجا این دولت ناتوان، با وجود داشتن قدرت قهری، توان مدیریت و تنظیم صحیح و عقلانی مناسبات و سیاست‌ها را از دست داده است. ناتوانی دولت در اینجا تنها به دلیل بی‌اعتمادی جامعه به آن نبوده است، بلکه عوامل دیگری مانند

فساد، رانت، فقدان عقلانیت و غلبه ایدئولوژی در تصمیم‌گیری، نهادهای ناکارآمد، روابط خارجی ضعیف و ایدئولوژیک، ناتوانی در تعامل و گفتگو نیز در این میان تأثیرگذار بوده‌اند. تمامی این عوامل باعث شده است تا در ایران دولتی مداخله‌گر، اما ناتوان و ناکارآمد در سیاستگذاری توسعه پدید آید.

در کنار دولت مداخله‌گر و ناکارآمد، جامعه ضعیف نیز نقش زیادی در ناکارآمدی سیاستگذاری توسعه داشته است. در ایران نهادهای مدنی ضعیف، جامعه توده‌ای بزرگ، و بی‌میلی تاریخی جامعه نسبت به گفتگو، مانع شکل‌گیری جامعه‌ای توسعه‌خواه و قوی شده است.

در شرایطی که جامعه مدنی در ایران دچار نوعی بی‌میلی تاریخی برای گفتگو با دولت در زمینه توسعه است، بی‌میلی دولت برای این گفتگو نیز نوعی امتناع گفتگو مضاعف را شکل داده است. زمانی که در گفتگوهای توسعه، دولت جامعه مدنی را به رسمیت نمی‌شناسد، بی‌میلی تاریخی جامعه برای گفتگو را به سهولت تشدید نموده و شکاف میان این دو را تعمیق می‌بخشد. در چنین وضعیتی، جامعه و نظم‌های فرهنگی-اجتماعی آن اساساً نمی‌توانند پذیرای توسعه و سیاست‌گذاری توسعه از بالا باشد. نهایتاً و تا آنجا که به ضلع سوم مربوط می‌شود، نخبگان در امر سیاستگذاری توسعه همواره نقشی کانونی داشته‌اند، اما در ایران سیاستگذاری توسعه اساساً در اختیار نخبگان حاکمیتی بوده است و سیاستگذاری عمومی به امری سراسر حاکمیتی تقلیل داده شده است. به عبارتی دیگر، نخبگان دولتی بدون همراهی نخبگان اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی غیردولتی به‌تنهایی در امر سیاستگذاری حضور داشته‌اند. این وضعیت نظم نخبگانی را مختل و آن را به سمت دولت، دچار انحرافی مشخص نموده است. تعارضات فکری و درون‌گفتمانی نخبگان نیز این اختلال را تشدید نموده است.

بدین‌سان اگر قرار است تحولی در حوزه سیاستگذاری توسعه صورت گیرد، این تحول باید در سه بخش حکمرانی، جامعه مدنی و پیوستگی نخبگانی به صورت توأمان پدید آید. با این وجود، وزن و اهمیت این سه در این مسیر تحول یکسان نیست. نتایج این پژوهش و بیشتر مقولات به دست آمده نشان از این داشت که بیشتر موانع و راهبردها در زمینه

سیاست‌گذاری توسعه، به نظام حکمرانی و حضور پررنگ دولت در آن مرتبط است. با این وجود، بحث از سهم هر کدام از آن‌ها اهمیت کمتری نسبت به زمانی دارد که در یک تثلیث از ناکارآمدی‌ها در کنار یکدیگر قرار می‌گیرند و وضعیت ناکارآمدی سیاست‌گذاری توسعه را شکل می‌بخشند؛ چراکه تحول در آن‌ها نه به صورت مجزا، بلکه باید به صورت جمعی صورت گیرد. اگر این تحول همه‌جانبه صورت نگیرد، ایران بیشتر درگیر توسعه‌نیافتگی می‌شود و توسعه‌یافتگی ایران را مدام به تعویق می‌اندازد.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Amir Hossein poureh 0009-0001-0566-5963

Dr abbas hatami 0000-0002-2606-0381

منابع

- احمدی نژاد، فاطمه؛ کمالی، یحیی؛ شیخزاده، صدیقه. (۱۴۰۰). بررسی چالش‌های اجرای سیاست‌های توسعه در ایران با استفاده از تحلیل مضمون. *فرآیند مدیریت توسعه*، ۳۴(۲)، ۶۲-۲۹. Doi: 10.52547/jmdp.34.2.29
- استراوس، انسلم و کرین، جولیت. (۱۳۹۵). *مبانی پژوهش کیفی*، ترجمه ابراهیم افشار، تهران: نی. اشتریان، کیومرث (۱۳۹۶). *سیاستگذاری عمومی در ایران*، تهران: تهران: نشر میزان.
- ایزدی، رجب؛ حیدرپور اینانلو، مرتضی. (۱۳۹۴). بررسی پیامدهای برنامه‌های پنج‌گانه توسعه اقتصادی دوره پهلوی اول و دوم و نقش آن در شکل‌گیری انقلاب اسلامی ایران. *جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه*، ۴(۲)، ۲۷-۱.
- بوستانی، داریوش و محمدپور، احمد. (۱۳۸۸). بازسازی معنایی جهت‌گیری جنسیتی پسران نسبت به دختران (ارائه یک نظریه زمینه‌ای). *مطالعات راهبردی زنان*، ۱۱(۴۴)، ۱۷۲-۱۴۲. Doi: 20.1001.1.20082827.1388.11.0.6.9
- پویش فکری توسعه. (۱۴۰۲). *کتاب توسعه: تجربه توسعه و جایگاه کشورهای جهان در شاخص توسعه پویش، اصفهان: انتشارات فرهنگ مردم.*
- پیترز، جان ندروین (۱۳۹۵). *نظریه توسعه: فرهنگ، اقتصاد و جامعه*. ترجمه انور محمدی، تهران: گل-آذین.
- چاونس، برنارد (۱۳۹۰). *اقتصاد نهادی*، ترجمه محمود متوسلی و علی نیکونستی، تهران: دانشگاه تهران
- سجادی، حمید. (۱۳۹۶). فراترکیب نقاط ضعف و تسهیل‌کننده‌های برنامه‌های توسعه ملی. *دولت پژوهی*، ۳(۱۰)، ۱۰۸-۶۵. Doi: 10.22054/tssq.2017.14044.130
- سو، الوین. (۱۳۹۲). *تغییر اجتماعی و توسعه: نوسازی، وابستگی و نظام جهانی*. ترجمه محمود حبیبی مظاهری، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- شریعتی، شهرزاد. (۱۳۹۴). ژانوس توسعه‌گرایی در ایران؛ مقایسه نتایج سیاست‌گذاری نامتوازن توسعه در رژیم پهلوی و نظام جمهوری اسلامی. *مطالعات معرفتی در دانشگاه اسلامی*، ۱۹(۱)، ۹۲-۷۵.
- صیفوری، بتول؛ تقوی، رامین. (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه ایران قبل و بعد از انقلاب و ارائه راهبردهای محوری. *آفاق علوم انسانی*، ۲۲، ۲۳-۱.
- فوران، جان. (۱۳۷۸). *مقاومت شکننده، تاریخ تحولات اجتماعی ایران*، ترجمه احمد تدین، تهران: رسا.
- کاتوزیان، محمدعلی همایون (۱۳۷۴). *اقتصاد سیاسی ایران*، ترجمه محمدرضا نفسی و کامبیز عزیزی، تهران: مرکز

- عظیمی، حسین. (۱۳۹۱). *اقتصاد ایران: برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ*. تهران: نشر نی.
- لفتویچ، آدریان. (۱۴۰۱). *دولتهای توسعه‌گرا: پیرامون اهمیت سیاست در توسعه*. ترجمه جواد افشارکهن، تهران: مردنیز
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۹). *ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب، مطالعات برنامه‌بودجه (گروه برنامه)*.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۱). *تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه به همراه ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی*. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی).
- مصلی‌نژاد، عباس. (۱۴۰۰). *سندروم‌های سیاست‌گذاری توسعه اقتصادی در ایران. سیاست‌گذاری عمومی*، ۷(۴)، ۲۳۰-۲۰۷. Doi: 10.22059/JPPOLICY.2021.84830
- مومنی، فرشاد؛ میرزایی، حجت‌الله؛ جعفری شهرستانی، علی. (۱۴۰۱). *ارزیابی نظریات متفکرین معاصر در رابطه با علل توسعه نیافتگی ایران با تأکید بر حقوق مالکیت در چاقوب رهیافت‌های اقتصاد سیاسی. پژوهش‌های اقتصادی ایران*. انتشار آنلاین از تاریخ ۱۵ آذر ۱۴۰۱. Doi: [10.22054/ijer.2022.67001.1084](https://doi.org/10.22054/ijer.2022.67001.1084)
- نورث، داگلاس. (۱۳۸۵). *نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی*. ترجمه محمدرضا معینی، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- والرشتاین، امانوئل. (۱۳۹۴). *سیاست و فرهنگ در نظام تحول جهانی*. ترجمه پیروز ایزدی، تهران: نشر نی.
- وحید، مجید. (۱۳۹۵). *سیاست‌گذاری عمومی*. تهران: نشر میزان.

References

- Ahmadinejad, F., Kamali, Y., & Sheikhzadeh Joshani, S. (2021). Challenges of Development Policies Implementation in Iran: A Thematic Analysis. *Management and Development Process*, 34(2), 29-62. [In Persian]. Doi: 10.52547/jmdp.34.2.29
- Parliament Research's Center. (2022). Strategic analysis of the country's economic and social situation on the eve of the 7th development plan along with the presentation of corrective strategies and approaches. Islamic Council Research Center (Economic Studies Office). [In Persian].
- Ashtarian, K. (2016). *Public Policymaking in Iran*, Tehran. Tehran: Mizan Publishing.
- Azimi, H. (2011). *Iran's economy: planning, politics and culture*. Tehran: Ney Publishing. [In Persian].

- Boostani, D., & Mohammadpur, A. (2009). Meaning Reconstruction of Young Men's Gender Orientation toward Young Women (A Grounded Theory Study). *Women's Strategic Studies*, 11(44), 142-172. [In Persian]. Doi: 20.1001.1.20082827.1388.11.0.6.9
- Chavance, B. (2008). *Institutional economics*. Translated by Mahmoud Motavaseli and Ali Nikonsabati, Tehran: University of Tehran. [In Persian].
- Chilcote, R. H. (1974). Dependency: a critical synthesis of the literature. *Latin American Perspectives*, 1(1), 4-29. Doi: 10.1177/0094582X74001001
- Creswell, J. W., & Miller, D. L. (2000). Determining Validity in Qualitative Research. *Theory into Practice*, 39(3): 124 -130. Doi: 10.1207/s15430421tip3903_2
- Dadgar, Y., & Nazari, R. (2018). Difficulties of Public Sector Structure as Main Obstacle for Economic Progress in Iran. *OIDA International Journal of Sustainable Development*, 11(01), 41-64. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3147821>
- Dadgar, Y., & Orooji, Z. (2020). Dutch disease, rentier state, and resource curse: A characteristic triangle and ultra challenge in the Iranian economy. *Iranian Economic Review*, 24(1), 129-157. Doi: 10.22059/ier.2020.74477
- Eyzadi, R., Heydarpour Inanlu, M. (2014). Investigating the consequences of the five economic development programs of the first and second Pahlavi periods and its role in the formation of the Islamic Revolution of Iran. *Economic Sociology and Development*, 4(2), 1-27. [In Persian].
- Foran, J. (2019). *Fragile resistance: Social transformation in Iran from 1500 to the revolution*. Routledge.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle: The growth of industrial policy, 1925-1975*. California: Stanford University Press.
- Katouzian, H. (1981). *The political economy of modern Iran: Despotism and pseudo-modernism, 1926-1979*. Translated by Mohammad Reza Nafisi and Kambiz Azizi, Tehran: Center [In Persian].
- Kuye, J. O. (2011). Leadership and governance imperatives in a developmental state: The debate for a public policy dialogue. *African Journal of Public Affairs*, 4(1), 170-185.
- Kyianytsia, L. L. (2021). The modernization theory paradigm and its discontents: reviewing the contribution and fallings of the modernization theory to social and political research. *Ukrainian policymaker*, 8(8), 41-50. Doi:10.29202/UP/8/5
- Leftwich, A. (2000). *States of development: On the primacy of politics in development*. Translated by Javad Afsharkhan, Tehran: Marandiz. [In Persian].
- Levy, B., & Fukuyama, F. (2010). Development strategies: integrating governance and growth. World Bank Policy Research Working Paper. Doi: 10.1596/1813-9450-5196
- Moameni, F., mirzaei, H., & jafari shahrestani, A. (2022). Evaluating the Thoughts of Contemporaneous Intellectuals Concerning the Causes of

- Underdevelopment in Iran with an Emphasis on Property Right According to Political Economy Approach. *Iranian Journal of Economic Research*, (), -. doi: 10.22054/ijer.2022.67001.1084. [In Persian].
- Mossalanejad, A. (2022). Syndromes of economic development policy in Iran. *Iranian Journal of Public Policy*, 7(4), 211-235. [In Persian]. Doi: 10.22059/JPPOLICY.2021.84830
- Nafziger, E. W. (2012). *Economic development*. Cambridge university press.
- North, D. C. (1994). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Translated by Mohammad Reza Moini, Tehran: Publications of the management and planning organization. [In Persian].
- Parliament Research's Center. (2010). General evaluation of development programs after the revolution, program and budget studies (program group). [In Persian].
- Pieterse, J. N. (1998). *Development theory*. London: Sage.
- Pieterse, J. N. (2010). *Development theory: deconstructions/reconstructions*. Translated by Anwar Mohammadi, Tehran: Gol-Azin. [In Persian].
- Rausser, G. C., & Swinnen, J. (2011). Governance structures, political economy, and public policy. *American Journal of Agricultural Economics*, 93(2), 310-316. Doi: 10.1093/ajae/aaq079
- Sajadi, H. (2017). Meta-Synthesis of Weak Points and Facilitators of Iran's National Development Plans. *State Studies*, 3(10), 65-108. [In Persian]. Doi: 10.22054/tssq.2017.14044.130
- Shariati, Sh. (2014). Development Janus in Iran; Comparing the Results of Unbalanced Development Policies in the Pahlavi Regime and the Islamic Republic. *Cognitive Studies in Islamic University*, 19(1), 75-92. [In Persian].
- Sifouri, B. Taqvi, Ramin (2017). Pathology of Iran's development programs before and after the revolution and presentation of key strategies. *Afaq Human Sciences*, 22, 23-1. [In Persian].
- So, A. Y. (1990). *Social change and development: Modernization, dependency and world-system theories*. Translated by Mahmoud Habibi Mazaheri, Tehran: Strategic Studies Research Institute Publications. [In Persian].
- Strauss, A. & Corbin, J. (2015). *Basics of qualitative research*. Translated by Ebrahim Afshar, Tehran: Ney. [In Persian].
- Tipps, D. C. (2001). Modernization theory and the comparative study of national societies: A critical perspective. *Comparative studies in society and history*, 15(2), 199-226. Doi: 10.1017/S0010417500007039
- Uddin, I., Ahmad, M., Ismailov, D., Balbaa, M. E., Akhmedov, A., Khasanov, S., & Haq, M. U. (2023). Enhancing institutional quality to boost economic development in developing nations: New insights from CS-ARDL approach. *Research in Globalization*, 7, 100137. Doi: 10.1016/j.resglo.2023.100137
- Vitola, A., & Senfelde, M. (2010). The Optimization of National Development Planning System as a Precondition for Competitiveness

- and Sustainability of National Economy. *Economics and Management*, 15, 325-331. Doi: 15/1822-6515-2010-325
- Vlados, C., & Chatziniolaou, D. (2020). Institutional dynamics and economic development in Greece: An Acemoglian approach. *Research in Applied Economics*, 12(1), 12-32. Doi: 10.5296/rae.v12i1.16631
- Wahid, M. (2015). *Public policy*. Tehran: Mizan Publishing. [In Persian].
- Wallerstein, I. M. (1991). *Geopolitics and geoculture: essays on the changing world -system*. Translated by Pirouz Izadi. Tehran: Ney Publishing. [In Persian].
- Wallerstein, I. M. (2000). *The Essential Wallerstein*. New York: New Press.
- Wallerstein, I. M. (2011). *The modern world-system II: Mercantilism and the consolidation of the European world-economy, 1600–1750 (Vol. 2)*. California: University of California Press.
- Willis, K. (2011). *Theories and Practices of Development*. London & New York: Routledge.

پیوست

جدول ۳. فهرست مشارکت‌کنندگان

ردیف	نام	تحصیلات	سمت و پست
۱	مهندس صفاری‌پور	کارشناسی ارشد مدیریت	سرپرست سازمان مدیریت (۱۳۹۵-۱۳۹۴)
۲	دکتر احمد صمیمی	دکتری اقتصاد	دبیر انجمن مشاوران سازمان مدیریت کشور
۳	دکتر عباس حاتمی	دکتری علوم سیاسی	دانشیار گروه علوم سیاسی دانشگاه اصفهان
۴	دکتر حسن سبحانی	دکتری اقتصاد	استاد اقتصاد دانشگاه تهران و رئیس اسبق کمیسیون برنامه‌ریزی و بودجه مجلس
۵	شهیندخت خوارزمی	کارشناسی ارشد روانشناسی	فعال حوزه توسعه و مشاور اسبق وزیر صنایع
۶	دکتر محسن رنایی	دکتری اقتصاد	استاد اقتصاد دانشگاه اصفهان و معاون اقتصادی اسبق مرکز پژوهش‌های مجلس
۷	دکتر عبدالحسین ساسان	دکتری اقتصاد	استاد بازنشسته اقتصاد دانشگاه اصفهان و عضو اسبق شورای شهر اصفهان
۸	دکتر علی سرزعی	دکتری اقتصاد	استاد اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی و معاون اقتصادی اسبق وزیر کار
۹	دکتر حمید برادران شرکاء	دکتری اقتصاد	استاد بازنشسته اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی و رئیس اسبق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور
۱۰	دکتر علی عبدالعلی‌زاده	دکتری راه و ساختمان	وزیر اسبق مسکن و شهرسازی
۱۱	دکتر عیسی منصور		معاون اسبق اشتغال وزیر کار
۱۲	دکتر محمد فاضلی	دکتری جامعه‌شناسی	مشاور اسبق وزیر نیرو و پژوهشگر حوزه توسعه
۱۳	دکتر مقصود فراستخواه	دکتری جامعه‌شناسی	استاد مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی و نظریه‌پرداز توسعه

نام خانوادگی نویسنده اول و دوم (بیش از دو نویسنده نام خانوادگی نویسنده اول و همکاران | ۴۹

۱۴	دکتر محمد قاسمی	دکتری اقتصاد	رئیس سازمان مدیریت استان اصفهان
۱۵	دکتر مجتبی لشکر بلوکی	دکتری مدیریت استراتژیک	فعال و پژوهشگر حوزه توسعه
۱۶	دکتر بایزید مردوخی	دکتری اقتصاد	اقتصاددان و پیشکسوت برنامه‌ریزی توسعه در ایران
۱۷	دکتر مهدی کرباسیان	دکتری مدیریت	معاون اسبق وزیر صنایع
۱۸	دکتر حجت‌الله میرزایی	دکتری اقتصاد	استاد اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی و معاون اسبق وزیر کار
۱۹	دکتر محمد نهاروندیان	دکتری اقتصاد	رئیس دفتر رئیس‌جمهور سابق و رئیس اتاق بازرگانی ایران
۲۰	دکتر هادی خانیکی	دکتری علوم ارتباطات	مشاور اسبق رئیس‌جمهور، معاون وزیر علوم و استاد دانشگاه علامه طباطبایی
۲۱	دکتر هما داودی	دکتری حقوق	رئیس اسبق کانون وکلای استان البرز
۲۲	مهندس احمد خرم	کارشناسی عمران	وزیر اسبق راه و شهرسازی