

Iran's Political Settlement and Challenges for Effective Industrial Policy

Barzin JafartashAmiri*

Abstract

In recent years, the framework of political settlement to understand the differences in the performance of institutions in different contexts has been considered by researchers and policy makers around the world. Contrary to conventional analysis, which limits the failure of institutions to the capability of the state or cultural factors, this framework holds that the distribution of power determines the effectiveness of an institution. The distribution of organizational power of stakeholders determines whether these groups support, resist, or distort a particular policy or institution based on their "interests" and "capabilities." Thus, by understanding the distribution of organizational power, one can understand the reasons for the not so successful performance of a policy or an institution in a particular political context. In this study, by examining the developments of Iran's political settlement, an attempt was made to examine the challenges of using industrial policy in the political and economic context of Iran. The macro-implications of the Iranian political settlement show that the short-term horizon and low executive capacity of the government, which is the result of a competitive patron-client political structure alongside influential companies, have greatly increased the risk of policy capturing. Setting precise, specific and conservative goals can increase the chances of industrial policy success to some extent. Supporting wholly privately owned enterprises with less political influence can also be another way to reduce the risk of protectionist policies to be captured. Finally, it should be noted that in the current political settlement of Iran, the capture of government supportive policies by SOEs and para government companies is likely to be very high, and therefore any supportive policy should be formulated according to this policy trap.

Keywords: Political Settlement, Industrial Policy, Distribution of power, Institutional Analysis, Iran industrial policy.

Article Type: Research Article.

Citation: Jafartash Amiri, Barzin (2020). Iran's Political Settlement and Challenges for Effective Industrial Policy, 3(2), 537-563.

* Researcher at Technology Studies Institute (TSI.ir), Tehran, Iran, barzin.jf@gmail.com.



استقرار سیاسی ایران و چالش‌های سیاست‌گذاری صنعتی کارآمد

برزین جعفرتاش امیری*

چکیده

چهارچوب استقرار سیاسی برای درک تفاوت عملکرد نهادها در بسترهای مختلف در سال‌های اخیر مورد توجه پژوهش‌گران و نهادهای سیاست‌گذاری دنیا قرار گرفته است. این چهارچوب برخلاف تحلیل‌های مرسوم، که عدم موفقیت نهادها را به توان‌مندی دولت یا عوامل فرهنگی محدود می‌کند، معتقد است توزیع قدرت تعیین‌کننده کارآمدی نهاد است. توزیع قدرت سازمانی گروه‌های ذی‌نفع تعیین می‌کند که این گروه‌ها براساس «منافع» و «توان‌مندی» خود از سیاست یا نهاد خاص حمایت، در برابر آن مقاومت یا آن را منحرف می‌کنند. از این رو، با فهم توزیع قدرت سازمانی می‌توان به دلایل عملکرد نه‌چندان موفق سیاست یا نهاد در بستر سیاسی خاص پی برد. در این پژوهش با بررسی تحولات استقرار سیاسی ایران سعی شده است تا چالش‌های به‌کارگیری نهاد سیاست‌صنعتی در بستر سیاسی و اقتصادی ایران بررسی شود. دلالت‌های کلان استقرار سیاسی ایران نشان می‌دهد که افق کوتاه‌مدت و توان‌مندی پایین اجرای دولت، که نتیجه استقرار سیاسی حزبی رقابتی است، کنار بنگاه‌های اقتصادی صاحب‌نفوذ خطر تسخیر سیاست‌صنعتی را بسیار بالا برده است. تعیین اهداف دقیق، مشخص، و محافظه‌کارانه می‌تواند امکان موفقیت سیاست‌صنعتی را تا حدی افزایش دهد. همچنین حمایت از بنگاه‌های اقتصادی کاملاً خصوصی، که نفوذ سیاسی کم‌تری دارند، می‌تواند راه‌حل دیگری برای کاهش خطر تسخیر سیاست‌های حمایتی باشد. در نهایت باید توجه داشت که در استقرار سیاسی فعلی ایران، احتمالاً تسخیر سیاست‌های حمایتی دولت از سوی بنگاه‌های دولتی و شبه‌دولتی بسیار زیاد است و از این رو هرگونه سیاست حمایتی باید با توجه به این تله سیاستی تدوین شود.

کلیدواژه‌ها: استقرار سیاسی، سیاست‌صنعتی، توزیع قدرت، تحلیل نهادی، سیاست‌صنعتی ایران.

نوع مقاله: پژوهشی.

* پژوهش‌گر پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران، barzin.jf@gmail.com

مطالعات اقتصاد سیاسی بین‌الملل، ۱۳۹۹، دوره سوم، شماره دوم، ۵۶۳-۵۷۳.

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۸/۰۸، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۰/۲۶

ناشر: دانشگاه رازی

© نویسندگان



۱. مقدمه

قوانین مربوط به چراغ راه‌نمایی و رانندگی در جایگاه نهادی ساده حق عبور و مرور در چهارراه‌ها را تعیین می‌کند. سیاست صنعتی به منزله نهادی پیچیده رانت‌هایی را به‌منظور حمایت از صنایع در اختیار آن‌ها قرار می‌دهد. اهمیت وجود و کارآمدی نهادها در این است که تبادل اجتماعی را ممکن می‌کنند. برای مثال، از همین‌رو، برای تسهیل عبور و مرور خودروها قوانین راه‌نمایی و رانندگی وضع می‌شود. اغلب از نقش تسهیل‌گری نهادها با اصطلاح هزینه مبادله یاد می‌شود. ادعا این است که در نبود قوانین هزینه هماهنگی و همکاری برای انجام مبادله آن‌قدر بالاست که می‌تواند مانع مبادله شود (North 1990).

ناکارآمدی نهادهای رسمی از مشکلات مهم به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه است. به‌عبارت‌دیگر، بسیاری از قوانین، مقررات، و سیاست‌های مترقی در این کشورها وجود دارند، اما در عمل کارآمد نیستند. تجربه برنامه‌های توسعه و هم‌چنین سیاست‌گذاری صنعتی در ایران نشان می‌دهد که لزوماً تصویب قانون و سیاست‌گذاری به اجرای آن منجر نمی‌شود. عموم مطالعات انجام‌شده در مورد ۶ برنامه توسعه پس از انقلاب نشان از پیاده‌سازی و تحقق اندک این برنامه‌ها دارد (مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۸). هم‌چنین آن‌گونه که در جدول ۱ آمده، طی سه دهه گذشته، وزارت صنعت، معدن، و تجارت چهار سند و یک طرح مرتبط با استراتژی صنعتی تهیه کرده و در واقع به‌نوعی به تکلیف قانونی خود در برنامه‌های توسعه عمل کرده است، اما هیچ‌کدام از این مطالعات مبنای جهت‌دهی سیاست‌های حمایتی، تجاری، بانکی، و ... قرار نگرفته و با گذشت هر دوره حکم به تهیه این سند مجدداً در متن قانون برنامه قرار گرفته است.

جدول ۱. وضعیت اسناد استراتژی توسعه صنعتی

سند منتشره	سال انتشار	نتیجه
استراتژی توسعه صنعتی	۱۳۸۴	مبنای تهیه این سند «طرح مطالعاتی استراتژی توسعه صنعتی» (۱۳۸۲) بود، اما با تغییر دولت از دستورکار خارج شد.
راه‌برد توسعه صنعتی کشور (۱۳۸۵-۱۴۰۴)	۱۳۸۵	سند تهیه‌شده با تغییر وزیر از دستورکار خارج شد.
طرح میان‌مدت آمایش صنعتی و معدنی	۱۳۸۷	این طرح به‌منزله طرح عملیاتی سند تهیه‌شده در سال ۱۳۸۵ تهیه شد و در عمل به تسهیلات‌دهی به طرح‌های ایجاد استان‌ها منتهی شد.
برنامه راه‌بردی وزارت صنعت، معدن، و تجارت	۱۳۹۲	در انتهای دولت دهم منتشر شد و در دولت بعد از دستورکار خارج شد.
برنامه راه‌بردی وزارت صنعت، معدن، و تجارت	۱۳۹۴	اجرا نشده باقی ماند.
فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی	؟	به‌دلیل اختلاف نظر در دولت، با گذشت دو سال از اجرای برنامه هم‌چنان تصویب و منتشر نشده است.

(منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس ۱۳۹۸)

هم‌چنین سیاست‌های حمایتی مانند حمایت‌های تعرفه‌ای، خوراک یارانه‌ای، انرژی یارانه‌ای، و تأمین مالی در توسعه صنایع مورد حمایت مانند صنعت خودروسازی، فولاد، سیمان، پتروشیمی، و ... آن‌گونه که باید به توسعه این صنایع منجر نشده است (جعفرتاش امیری ۱۳۹۹). از این رو، این سؤال پیش می‌آید که دلیل اجرانشدن یا ناکارآمدی سیاست‌های حمایتی یا همان نهاد سیاست صنعتی در ایران چیست؟

باتوجه به موارد فوق مشخص شده است که وجود نهادهای رسمی به معنی اجرای کارآمدشان نیست. اگر به همان مثال قوانین راه‌نمایی و رانندگی بازگردیم، ممکن است این قوانین وجود داشته باشند، اما رعایت نشوند. از این رو، اقتصاددانان نهادگرا در پی یافتن دلیل تفاوت عملکرد نهادها در بسترهای مختلف، به اهمیت نهادهای غیررسمی مانند فرهنگ پی بردند. برای مثال در جامعه تسهیل‌گر اجرای قوانین راه‌نمایی و رانندگی و حمل‌ونقل ایمن و سریع است. در نبود فرهنگ رانندگی نه فقط هزینه اجرای قوانین افزایش پیدا می‌کند (نیاز به پلیس و تجهیزات راه‌نمایی و رانندگی بیش‌تر)، بلکه احتمالاً با مقاومت مردم در نهایت هم کارآیی لازم را نخواهد داشت (North 1990).

با وجود این، نهادهای غیررسمی مانند فرهنگ هم نمی‌توانند به‌طور کامل تفاوت کارآمدی نهادهای رسمی در بسترهای مختلف را توضیح دهند. برای مثال، در مورد فرهنگ راه‌نمایی و رانندگی، فرض کنید توان‌مندی اجرایی برای محدود کردن رانندگی بد از بین برود یا سیستم حمل‌ونقل عمومی ناگهان مختل شود و بار ترافیکی خیابان‌ها به شدت افزایش پیدا کند، در چنین موقعیتی احتمالاً هنجار رانندگی مناسب و احترام به دیگران تغییر خواهد کرد و هنجارهای رانندگی جدیدی شکل خواهد گرفت. واضح است که در چنین موقعیتی نباید توضیح بی‌احترامی به قوانین راه‌نمایی و رانندگی به نبود فرهنگ رانندگی نسبت داده شود، چراکه خود این هنجار (تا اندازه‌ای) متغیر وابسته است. از این رو، در این مثال عدم تعادل جهت اثرگذاری می‌تواند برعکس باشد، تغییر در قابلیت اجرایی نهاد رسمی باعث تغییر در نهادهای غیررسمی حمایت‌گر می‌شود.

در مقابل رویکرد استقرار سیاسی نهادهای غیررسمی مانند فرهنگ را عامل تعیین‌کننده عملکرد نهاد نمی‌داند، بلکه توزیع قدرت سازمانی^۱ و در نتیجه حمایت یا مقاومت گروه‌های قدرت‌مند از یک سیاست یا نهاد را عامل اصلی کارآمدی می‌داند. تغییرات نهادی، که در شرق آسیا و سایر مناطق در نیمه دوم قرن بیستم روی داد، نه به واسطه تغییر ناگهانی در ارزش‌ها و فرهنگ‌های این کشورها، بلکه به موجب ترتیبات سیاسی جدیدی بود که توازن

قوا در این جوامع را تغییر داد. این تغییر در توازن قوا به نهادهای جدیدی مانند سیاست صنعتی اجازه ظهور و عملکرد مؤثر داد.

در بخش اول این مطالعه چهارچوب استقرار سیاسی و اهمیت آن در تحلیل کارآمدی نهادهای توسعه‌ای و به‌طور خاص نهاد سیاست صنعتی شرح داده می‌شود و در بخش دوم با استفاده از این چهارچوب تصویری از تحولات استقرار سیاسی در ایران ارائه می‌شود. در نهایت درباره دلالت‌های استقرار سیاسی ایران برای سیاست‌گذاری صنعتی بحث شده است.

۲. استقرار سیاسی چهارچوبی برای تحلیل نهادی

در چهارچوب استقرار سیاسی به‌منظور توضیح تفاوت در کیفیت اجرای نهادها و هم‌چنین هزینه ایجاد نهادهای جدید به «سازمان قدرت» (organization of power) توجه می‌شود. این چهارچوب با استفاده از شواهد تاریخی استدلال می‌کند که مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده جهت تغییرات نهادی و کارآمدی نهاد خاص توزیع قدرت سازمانی در بین سازمان‌های ذی‌نفع آن نهاد است (Khan 2010). این تحلیل با تحلیل‌های مرسوم، که عدم موفقیت یک سیاست یا نهاد را به توانمندی دولت‌ها یا عوامل فرهنگی محدود می‌کنند (Fukuyama 1995; North 1990)، متفاوت است.

به‌نظر می‌رسد، نهادها به‌خوبی سفر نمی‌کنند. یعنی نهادها و سیاست‌ها در هر کشور به‌علت وجود بستر سیاسی متفاوت نتایج مختلفی همراه دارند. سیاست صنعتی که در کره جنوبی موفق بوده در پاکستان نتایج به‌مراتب ضعیف‌تری به‌بار آورده است. با این‌که نهادهای توسعه‌ای در این دو کشور شباهت زیادی به هم داشتند، استقرار سیاسی متفاوت اجازه موفقیت بلندمدت این نهادها در پاکستان را نداد (Khan 1999). هم‌چنین تقویت مالکیت خصوصی و آزادسازی اقتصاد، که در کشورهای توسعه‌یافته آثار نسبتاً خوبی به‌جا گذاشته، در کشورهای درحال توسعه توفیق چندانی به‌عمل نیاورده است. از این‌رو، برای درک و تحلیل تفاوت عملکرد نهادها در کشورهای مختلف نیاز است که به بستر منحصر به فرد هر کشور توجه شود. البته نکته در روش درک و تحلیل بستر سیاسی است.

چهارچوب استقرار سیاسی با اذعان به پیچیدگی تحلیل بستر سیاسی نهادها قدرت سازمانی را محور اصلی تحلیل خود قرار می‌دهد. توزیع قدرت سازمانی به‌معنی قدرت نسبی گروه‌ها و سازمان‌ها در رقابت برای توزیع منافع است. استدلال اصلی این است که

اگر توزیع منافع حاصل از یک سیاست یا تغییر نهادی با توزیع قدرت هم‌خوانی نداشته باشد، گروه‌های قدرت‌مند یا مانع اجرای سیاست می‌شوند یا در انحراف آن سعی خواهند داشت (Khan 2018). به عبارت دیگر، این قدرت نسبی گروه‌های رقیب است که در فرایند چانه‌زنی و کشمکش کیفیت عملکرد نهادها و حکمرانی آن‌ها را تعیین می‌کند. برای مثال در سیاست افزایش تعرفه واردات به منظور حمایت از صنایع داخلی، اگر بنگاه‌های اقتصادی قدرت‌مند توانایی و انگیزه تسخیر سیاست‌های حمایتی را بدون تلاش برای افزایش بهره‌وری و یادگیری داشته باشند، به احتمال زیاد به اهداف تعیین شده نخواهد رسید. از این رو، شاید برای حمایت بهتر باشد از مشوق‌های صادراتی استفاده کرد. توجه به استقرار سیاسی یک کشور دلالت‌های مهمی در خصوص کارآمدسازی سیاست صنعتی به دست می‌دهد.

البته از تحلیل استقرار سیاسی فقط برای توضیح تحلیل کارآمدی نهاد سیاست صنعتی استفاده نمی‌شود. با محبوبیت این چهارچوب در سال‌های اخیر از آن برای توضیح این‌که چرا بعضی حکومت‌ها به حیات خود ادامه داده‌اند، اما بعضی دیگر سقوط کردند؟ (Lindemann 2008; World Bank 2011)، چرا بعضی فرایندهای صلح به نتایج بهتری می‌رسند؟ (Rocha Menocal 2015)، و چرا بعضی دولت‌ها در اجرای سیاست‌های آموزشی و بهداشتی موفق‌ترند؟ (Lavers and Hickey 2015; Levy and Walton 2013) نیز استفاده می‌شود. وجه اشتراک تمام این تحلیل‌ها توجه به دینامیک قدرت نهانی است که در عملکرد سیاست‌ها و نهادها تأثیر می‌گذارد (Kelsall 2016). در این رویکرد سازمان‌ها با توجه به توانمندی و منافع خود یا از اجرای نهادی مشخص حمایت می‌کنند یا در برابر اجرای آن مقاومت می‌کنند و حتی ممکن است برای انحراف آن نهاد بکوشند. موضوعی که در تازه‌ترین گزارش بانک جهانی با این عبارات مورد تأکید قرار گرفته است:

ظرفیت بازیگران در تعهد و تمایل به همکاری و هماهنگی برای دستیابی به اهداف مطلوب اجتماعی مهم‌ترین عامل اثربخشی است (World Bank 2017).

در این پژوهش از چهارچوب استقرار سیاسی برای تحلیل کارآمدی نهاد سیاست صنعتی در ایران استفاده می‌شود. همان‌طور که پیش‌تر از این چهارچوب برای تحلیل استقرار سیاسی نپال (Roy and Khan 2017)، هند (Khan 2011)، بنگلادش (Khan 2011)، تانزانیا (Andreoni 2017)، و پرو (Sanborn et al. 2017) استفاده شد.

واقعیت این است که معرفی هرگونه نهاد جدید با واکنش ساختار توزیع قدرت مواجه می‌شود. در بیش‌تر تحلیل‌های نهادی استاندارد فرض بر این است که ارگان دولتی توانایی

پیاده‌سازی نهاد رسمی را دارد. اما درحقیقت درجه امکان‌پذیری و هزینه پیاده‌سازی تاحدزیادی به توان‌مندی مجری و قدرت مقاومت‌کنندگان در برابر نهادی خاص (در این‌جا سیاست صنعتی) بستگی دارد.

۳. سؤال پژوهش

مسئله اصلی پژوهش حاضر چالش‌هایی است که تدوین و اجرای سیاست صنعتی در بستر استقرار سیاسی ایران با آن مواجه است. ازاین‌رو، شناخت استقرار سیاسی ایران و دلالت‌های مهمی که برای سیاست‌گذاری صنعتی در کشور دارد موضوعی است که این پژوهش به آن خواهد پرداخت. بنا بر این توضیحات، در این مطالعه سعی شده است به دو سؤال زیر پاسخ داده شود:

الف) استقرار سیاسی ایران از چه نوعی است؟

ب) دلالت‌های مهم این استقرار سیاسی برای سیاست‌گذاری صنعتی چیست؟

۴. روش‌شناسی استقرار سیاسی

درباره روش تحقیق استقرار سیاسی هنوز اتفاق‌نظری وجود ندارد؛ هرچند پژوهش‌گران سعی کرده‌اند راه‌کارهایی را برای مطالعه نظام‌مند استقرار سیاسی ارائه دهند. تا این‌جا دریافته‌ایم که توزیع قدرت سازمانی تعیین‌کننده استقرار سیاسی جامعه است. اما مسئله این‌جاست که قدرت و مهم‌تر از آن اندازه‌گیری قدرت گروه‌های مختلف کار آسانی نیست. باوجوداین می‌توان با مرور رویدادهای تاریخی مهم، که با تغییر در ساختارهای قدرت هم‌راه بوده است، درکی از قدرت گروه‌های مختلف به‌دست آورد (Khan 2010). ازاین‌رو، برای تحلیل فهم استقرار سیاسی، به‌تبعیت از خان، به اسناد و منابع تاریخی رجوع می‌شود تا با بررسی تغییر ساختار قدرت و ثروت سیر تحولات استقرار سیاسی جامعه ایرانی مشخص شود. درحقیقت اتفاقات مهم سیاسی و اقتصادی، که توزیع قدرت را در این حوزه‌ها متحول کرد، واحد اصلی تحلیل و نقاط مهم برای تحلیل استقرار سیاسی کشور است. در جدول زیر مدل، منابع جمع‌آوری اطلاعات، و واحد تحلیل مشخص شده است.

جدول ۲. مدل، منابع، و واحد تحلیل پژوهش

مدل پژوهش	منابع جمع‌آوری اطلاعات	واحد تحلیل
استقرار سیاسی	اسناد و منابع تاریخی	تحولات سیاسی و اقتصادی مهم

در ادامه پیکربندی سیاسی و پیکربندی اقتصادی به‌منزله مدل‌های تحلیلی استقرار سیاسی توضیح داده می‌شود.

۵. پیکربندی سیاسی

پیکربندی سیاسی برای ارزیابی توان‌مندی ساختار سیاسی حاکم در اجرای سیاست به‌کار می‌رود. در این چهارچوب ائتلاف حاکم در دو محور توزیع قدرت افقی و توزیع قدرت عمودی ارزیابی می‌شود. محور افقی قدرت سازمان‌های سیاسی را، که در ائتلاف حاکم حضور ندارند، نشان می‌دهد و محور عمودی نسبت قدرت سطوح بالای ائتلاف حاکم بر قدرت سطوح پایین را نشان می‌دهد.

توزیع قدرت افقی (جناح‌های خارج از قدرت نسبت به ائتلاف حاکم)		توزیع قدرت عمودی نیروی‌های سطوح پایینی
ضعیف ائتلاف حاکم افق دید بلندتری دارد	قوی افق دید کوتاه‌تر	
<p>ائتلاف بالقوه توسعه‌گرا: مخالفت ضعیف از جانب گروه‌های خارج از قدرت به ائتلاف حاکم ثبات و افق بلندمدت می‌دهد. قدرت محدود سطوح پایینی موجب توان‌مندی اجرای بالا می‌شود. در نتیجه، ایجاد دولت توسعه‌گرا ممکن است: کره جنوبی دهه ۱۹۶۰</p>	<p>ائتلاف اقتدارگرا (آسیب‌پذیر) توان‌مندی اجرایی در مرحله اول احتمالاً بالا بوده، اما مخالفان قوی به معنی استفاده از زور یا محدودیت‌های قانونی است که ائتلاف را آسیب‌پذیر می‌کند: دولت نظامی پاکستان دهه ۱۹۶۰، بنگلادش دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰</p>	<p>ضعیف رئیس دولت از توان‌مندی اجرای بالایی برخوردار است.</p>
<p>حزب مسلط (ضعیف) وقتی سطوح پایینی قوی‌تر یا چنددسته می‌شوند، توان‌مندی اجرا ضعیف‌تر می‌شود. جناح‌های خارج از قدرت هم احتمالاً با خروج حامیان ناراضی از ائتلاف قدرت‌مندتر می‌شوند: هند تحت کنترل حزب کنگره در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰؛ تایلند تحت کنترل تاکسین در دهه ۲۰۰۰؛ تانزانیا تحت کنترل CCM ۱۹۹۲- بنگال غربی تحت کنترل CPM ۱۹۷۷-</p>	<p>استقرار حزبی رقابتی ویژگی اصلی آن رقابت بین چند جناح اصلی قدرتمند است. ثبات فقط از طریق مکانیزم‌های معتبر چرخش قدرت به دست می‌آید. توان‌مندی اجرای پایین در اکثر موارد و افق دید کوتاه‌مدت: هند و بنگلادش پس از دهه ۱۹۸۰؛ تایلند در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰</p>	<p>توان‌مندی اجرای ضعیف‌تر قوی</p>

نمودار ۱. پیکربندی سیاسی؛ انواع حامی‌پروری (Khan 2010)

همان‌طور که مشاهده می‌شود، محور افقی نشان می‌دهد که هرچه رقبای ائتلاف حاکم از قدرت بیش‌تری برخوردار باشند، ائتلاف حاکم برای حفظ موقعیت خود به سیاست‌های کوتاه‌مدت روی می‌آورد. از طرف دیگر، در صورت ضعیف‌بودن رقبای ائتلاف حاکم با خیال راحت می‌تواند سیاست‌های بلندمدت‌تری را در دستورکار قرار دهد. در محور عمودی نسبت قدرت و استقلال سطوح پایینی ائتلاف حاکم نسبت به سطوح بالایی مدنظر است. هرچه سطوح پایینی قدرت و استقلال کم‌تری داشته باشند، سطوح بالای ائتلاف حاکم تسلط بیش‌تری بر آنها دارند و قدرت اجرایی ائتلاف حاکم افزایش پیدا می‌کند.

ترکیب محور افقی و عمودی نوع پیکربندی سیاسی کشور را مشخص می‌کند. هرچند گونه‌شناسی ایده‌آل ارائه‌شده برای ساده‌سازی است و بسیاری از موارد استقرار سیاسی در مرزهای بین این‌ها قرار می‌گیرد. برای مثال احزاب مسلط می‌توانند نزدیک به ائتلاف توسعه‌گرا باشند یا ائتلاف توسعه‌ای، که با مقاومت روبه‌رشدی مواجه است، به سمت ائتلاف اقتدارگرایی آسیب‌پذیر متمایل شود (Khan 2010). البته مشخص است که مثال‌های به‌کاررفته مدل‌های ایده‌آل است و استقرار سیاسی در بسیاری از کشورها در میانه این طیف‌ها قرار می‌گیرد.

۶. پیکربندی اقتصادی

اجرای سیاست‌های توسعه‌ای نه‌فقط به توان‌مندی ائتلاف حاکم، بلکه به توان‌مندی بنگاه‌های اقتصادی هم وابسته است. از دلایل مهمی که موجب شکست سیاست‌های حمایتی به‌منظور ظهور شرکت‌های رقابت‌پذیر در کشورهای درحال توسعه می‌شود، این است که روابط دولت و بخش خصوصی به این منجر می‌شود که رانت‌ها به‌جای این‌که صرف افزایش بهره‌وری و یادگیری شوند، به‌طور غیرمولدی تسخیر شوند. نقش توان‌مندی‌های مولد شرکت‌ها و قدرتشان در مقایسه با سازمان‌های سیاسی در نمودار ۲ خلاصه شده است.

توان‌مندی‌های فناوری - کارآفرینی		توان‌مندی چانه‌زنی سیاسی سرمایه‌گذاران مولد
پایین	بالا	
از فناوری‌های ساده یا منابع محور استفاده می‌کند.	توانایی جذب فناوری‌های پیچیده را دارد.	<p>بالا</p> <p>انتظام‌شان سخت است، اما می‌توانند از قدرت سیاسی برای جذب فناوری بهره‌گیرند.</p>
توان‌مندی متوسط تا پایین و نفوذ سیاسی بالا	توان‌مندی بالا و نفوذ سیاسی بالا	
قدرت سیاسی می‌تواند محرک مراحل اولیه انباشت باشد، اما انتظام از طریق بازار یا سیاست صنعتی مشکل است. با معرفی بازار رقابتی داشتن بنگاه‌های با فناوری پایین رقابت‌پذیر ممکن است: کره جنوبی دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰؛ بیش‌تر مناطق هند و بنگلادش امروز	سرمایه‌داران توانایی انباشت را دارند، اما به‌سختی قابل‌انتظام‌اند. بنگاه‌های مولد با در معرض رقابت بازار قرارگرفتن ممکن است، اما توسعه سرمایه‌داران جدید محدود می‌شود: مناطق پیشرفته هند پس از دهه ۱۹۹۰؛ تایلند دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰	<p>پایین</p> <p>انتظام‌شان آسان است، اما قدرت سیاسی برای راهبری جذب فناوری را ندارند.</p>
توان‌مندی متوسط تا کم و ارتباطات سیاسی ضعیف	توان‌مندی بالا با ارتباطات سیاسی ضعیف	
محدودیت‌آورترین شرایط. نتیجه به ائتلاف حاکم بستگی دارد. ائتلاف توسعه‌گرا می‌تواند در مراحل اولیه انباشت و انتظام مؤثر باشد. اما اگر ائتلاف انگیزه‌ها یا نگرانی‌های دیگری یا افق دید کوتاهی داشته باشد، احتمالاً این اتفاق روی نخواهد داد: تانزانیا دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰	نتیجه به سازمان ائتلاف حاکم بستگی دارد. با ائتلاف توسعه‌گرا، سیاست صنعتی، و انتظام کارآمد ممکن است: کره جنوبی دهه‌های ۱۹۶۰-۱۹۸۰. اما احزاب مسلط می‌توانند تأثیر معکوس داشته باشند: بنگال غربی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰؛ تایلند تحت کنترل تاکسین دهه ۲۰۰۰	

نمودار ۲. پیکربندی اقتصادی؛ ساختار حامی‌پروری و قدرت سازمانی سرمایه‌داران نوظهور (Khan 2010)

محور افقی نشان‌دهنده توان‌مندی سازمان‌های اقتصادی و محور عمودی نشان‌دهنده قدرت سیاسی آن‌هاست. شرکت‌های با توان‌مندی بالا در سطح جهانی رقابت‌پذیرند یا نزدیک به کسب چنین جایگاهی‌اند. شرکت‌های با توان‌مندی پایین سازمان‌دهی ضعیفی دارند و برای ادامه حیات احتمالاً به رانت بیش‌تری برای مدت طولانی‌تر نیاز دارند. شرکت‌های با قدرت سیاسی بالا با استفاده از شبکه‌های قدرتشان مثل ارتباط با بعضی سیاست‌مداران می‌توانند رانت‌ها را حفظ کنند. انتظام شرکت‌هایی که قدرت ایستادگی کم‌تری دارند آسان‌تر است (اگر ائتلاف سیاسی توسعه‌گرا باشد). دریغ‌کردن حمایت از این شرکت‌ها نیز راحت‌تر انجام می‌شود (اگر ائتلاف سیاسی انگیزه‌های کوتاه‌مدت تسخیر رانت داشته باشد). این وابستگی‌های متقابل بین دو گزاره قدرت اقتصادی و قدرت سیاسی می‌تواند پیش‌بینی‌ها درباره نتایج مدیریت رانت را منحرف کند.

۷. روابط بین پیکربندی سیاسی و اقتصادی

همان‌طور که گفته شد، ترکیب پیکربندی سیاسی و اقتصادی استقرار سیاسی کلان کشور را شکل می‌دهد. این ترکیب می‌تواند برای پیش‌بینی کارآمدی نهاد سیاست‌صنعتی در هر کشوری به کار آید. دولت‌های توسعه‌گرای شرق آسیا نه فقط پیکربندی سیاسی از جنس ائتلاف توسعه‌گرا داشتند، بلکه از شرکت‌های با توان‌مندی بالا و قدرت چانه‌زنی پایین برخوردار بودند. این استقرار سیاسی به ائتلاف حاکم اجازه می‌داد تا با تخصیص رانت به شرکت‌های با توان‌مندی بالا و هم‌چنین تعیین معیارهای عملکرد برای آن‌ها از افزایش بهره‌وری و رقابت‌پذیری اطمینان حاصل کنند.

وقتی سازمان‌های سیاسی در موقعیت استقرار حزبی رقابتی (پایین سمت راست) با شرکت‌هایی با توان‌مندی پایین اما قدرت‌مند روبه‌رو شوند (بالا سمت چپ)؛ در این وضعیت احتمال تسخیر رانت‌ها از سوی شرکت‌های با توان‌مندی پایین بسیار بالا و توان‌مندی سیاست‌گذاران در انتظام آن‌ها کم است. طراحی سیاست‌هایی که به توسعه توان‌مندی‌های بنگاه‌های اقتصادی و افزایش رشد فراگیر منجر شود، در این استقرار سیاسی بسیار مشکل است. در این حالت احتمالاً حمایت از بنگاه‌های اقتصادی دیگر، که قدرت سیاسی کم‌تری دارند، گزینه بهتری باشد.

باتوجه به همین چهارچوب، در بخش بعدی استقرار سیاسی ایران از دو منظر پیکربندی سیاسی و اقتصادی بررسی می‌شود.

۸. مراحل تکامل استقرار سیاسی ایران

در این بخش تصویری از مهم‌ترین تحولات پیکربندی سیاسی ایران معاصر ترسیم می‌شود. هدف این بخش نگاهی تاریخی به توزیع قدرت و دلالت‌های آن در مورد توان‌مندی دولت و حکومت است. انسجام درونی ائتلاف حاکم و هم‌چنین قدرت گروه‌های رقیب خارج از ائتلاف محورهای تحلیل برای پیکربندی سیاسی‌اند.

۱.۸ دیکتاتوری مقتدر: ملی‌گرایی اقتصادی (۱۳۰۵-۱۳۲۰)

در این مطالعه تحولات استقرار سیاسی ایران از دوره پهلوی اول آغاز می‌شود. تاریخچه حکومت سیاسی منسجم در ایران قدمت بسیار طولانی‌تری دارد، اما به دلیل این‌که معمولاً حکومت پهلوی اول را آغاز دوران نظم نوین اجتماعی و برنامه‌های اقتصادی مدرن می‌دانند (Abrahamian 1982)، تحلیل این پژوهش از این دوره آغاز می‌شود.

وضعیت آشفته ایران در جنگ جهانی اول، اشغال این کشور، و شروع قحطی بزرگ زمینه انحلال سلسله ناکارآمد قاجار را فراهم کرد. رضا پهلوی در کودتای ۳ اسفند ۱۲۹۹ با همکاری سیدضیاءالدین طباطبایی و حمایت انگلیسی‌ها، با نیروی‌های قزاق خود تهران را اشغال کرد. رضاخان در مقام وزیر جنگ بسیاری از ناآرامی‌ها و راه‌زنی‌ها را از بین برد و در ۳ آبان ۱۳۰۲ با فرمان احمدشاه قاجار به نخست‌وزیری رسید. تلاش او برای ایجاد جمهوری ناکام ماند و در نهایت به پادشاهی رسید. تعطیلی روزنامه‌های مستقل، نابودی احزاب سیاسی، و گرفتن مصونیت پارلمانی از نمایندگان نشانه‌هایی از رویکرد دیکتاتوری او بود که خیلی زود بروز کرد. با این حال، شاید همین رویکرد دیکتاتوری و حذف رقیبان باعث شد تحولات نسبتاً گسترده‌ای را در ایران رقم زند. لغو قرارداد داریسی، تأسیس اولین دانشگاه مدرن در ایران، ساخت کارخانه‌های جدید و مدارس فنی، تشکیل ارتش ملی، ساخت اولین راه‌آهن سراسری ایران از دریای خزر تا خلیج فارس، اعزام دانش‌آموزان و دانشجویان نمونه به خارج از کشور برای کسب دانش نوین با حمایت دولت، ساخت اولین فرودگاه مهم کشور، جاده‌سازی‌های گسترده، گسترش وسایل ارتباطی و مخابرات، و تأسیس دانشکده مخابرات در کشور از جمله کارهای مهم او بود. هم‌چنین پنجاه‌برابر شدن بودجه بخش صنایع در سال ۱۳۲۰ در مقایسه با سال ۱۳۱۳ نشان از حمایت جدی از صنایع داشت.

جدول ۳. اعتبارات وزارت‌خانه‌ها در بودجه عمومی دولت (درصد از کل بودجه)

وزارت‌خانه	۱۳۱۳	۱۳۱۴	۱۳۱۵	۱۳۱۶	۱۳۱۷	۱۳۱۸	۱۳۱۹	۱۳۲۰	میانگین ۱۳۲۰-۱۳۱۳
جنگ	۳۸/۳	۳۴/۰	۲۷/۵	۲۵/۶	۲۶/۵	۱۴/۵	۱۵/۶	۱۴/۲	۱۹/۶
دارایی	۲۷/۵	۲۳/۴	۱۹/۶	۱۷/۲	۱۸	۳/۴	۴/۷	۶/۴	۱۰/۲
صنایع و بازرگانی	۳/۵	۹	۷/۶	۱۲	۲۱	۱۷/۶	۲۴/۱	۲۴/۱	۱۹
فرهنگ	۷/۵	۷/۷	۶/۸	۵/۸	۵/۳	۳/۲	۴/۲	۴/۷	۴/۹
کشور	۶/۴	۵/۹	۵/۲	۴/۵	۴/۶	۴/۱	۳/۵	۲/۹	۴
پست و تلگراف و تلفن	۴/۵	۳/۷	۳/۴	۳	۲/۸	۲/۲	۲/۳	۲/۲	۲/۶
دادگستری	۴	۳/۷	۲/۹	۲/۶	۲/۸	۲/۲	۲/۱	۱/۹	۲/۴
امور خارجه	۳/۵	۳/۳	۲/۷	۲/۱	۲	۱	۱/۱	۰/۷	۱/۳
بهداری	۲/۱	۲/۵	۲/۴	۲/۷	۲/۴	۳/۴	۲/۱	۲	۲/۴
کشاورزی	۰/۵	۲/۳	۲/۷	۲/۷	۳/۱	۲/۱	۲/۳	۲/۹	۲/۵
دریاری	۲/۲	۱/۷	۱/۴	۱/۳	۱	۰/۶	۰/۵	۰/۴	۰/۸
راه	*	۲/۸	۱۷/۸	۲۰/۵	۱۰/۵	۳۲/۷	۳۲/۱	۲۶/۲	۲۳/۷
سایر اعتبارات	-	-	-	-	-	۱۳	۵/۴	۱۱/۴	۶/۶
کل	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

از طرفی، سرکوب شدید مخالفان (قتل تیمورتاش مدرس و ارباب کیخسرو، زندانی کردن ۵۳ نفر از اعضای کمونیست ایران، و ...) موجب شد هیچ‌گاه با مخالفت جدی داخلی مواجه نباشد (Abrahamian 1982). تا پیش از روی کار آمدن رضاشاه، در ایران کم‌تر از بیست کارخانه صنعتی جدید وجود داشت. اما در سال ۱۳۲۰ و کنارگیری رضاشاه از قدرت، تعداد کارخانه‌ها و تعداد کارگران غیرستی افزایش درخورتوجهی پیدا کرده بود. تعداد کارخانه‌های مدرن به ۳۴۶ کارخانه و تعداد کارگران صنعت نفت و کارخانه‌های بزرگ و کوچک مدرن، شیلات خزر، راه‌آهن، معادن ذغال سنگ، و کارگران فصلی بخش ساختمان‌سازی در مجموع به بیش از ۱۷۰۰۰۰ نفر می‌رسید (ibid.).

از طرف دیگر، طرح‌های عمرانی رضاشاه بدون هزینه و فساد نبود. در آن زمان سفارت آمریکا در گزارشی از فعالیت‌های اقتصادی رضاشاه آورده بود:

کم‌تر چیز ارزش‌مندی در این مملکت هست که رضاشاه به آن نظر ندارد. حرص و آز او حدی نمی‌شناسد. علاوه بر تملک بخش عمده‌ی مازندران، در شهرها هم املاک متعددی خریده و در آن‌ها هتل ساخته و کارخانه تأسیس کرده ... هر زمین و ملکی را که به آن دل می‌بندد، با تهدید مستقیم یا تلویحی مالک آن، از آن خود می‌کند. معمولاً برای هر کدام از این املاک آنچه دلش می‌خواهد، می‌پردازد که اغلب یک‌دهم یا حتی یک‌بیستم قیمت واقعی آن ملک است (میلانی ۱۳۹۳).

در گونه‌شناسی استقرار سیاسی، حکومت پهلوی به‌واسطه فقدان رقیب قدرت‌مند و اقتدار درونی بالقوه می‌توانست ائتلاف توسعه‌گرا باشد و تاحدودی هم در این راستا حرکت کرد، اما فساد گسترده حکومت و به‌خصوص توزیع رانت غیرمولد مانند مصادره اموال و زمین‌ها برای شخص شاه، مانع تحول اساسی در ساختار اقتصادی کشور شد. هم‌چنین با اشغال دوباره ایران به‌دست نیروهای آمریکا، شوروی، و بریتانیا در سال ۱۳۲۰، تکامل ملی‌گرایی اقتصادی در ایران متوقف شد و دوره حکومت رضاشاه به پایان رسید.

۲۸ دیکتاتوری متزلزل: دوران التهاب (۱۳۲۰-۱۳۴۰)

سقوط رضاشاه و حضور قشون خارجی در ایران از ۱۳۲۰-۱۳۲۵، یک دوره بلندمدت بی‌ثباتی و عدم قطعیت سیاسی و اقتصادی را همراه داشت. طی ۱۰ سال ۱۸ نخست‌وزیر آمد و رفت. بسیاری از ائتلاف‌های سیاسی ایجاد و سریعاً شکسته می‌شدند. هزینه‌های عمومی افزایش یافت و بسیاری از کارخانه‌های صنعتی به‌دلیل کمبود مواد خام و قطعات

یدکی از تولید خود کاستند. این وضعیت تا چندین سال پس از پایان جنگ جهانی دوم و خروج نیروی‌های اشغال‌گر از کشور ادامه داشت. در تبریز حرکت‌هایی در جهت خودمختاری به راه افتاد که ناموفق بود.

قدرت‌گرفتن مجلس در فقدان رضاشاه، ترور ناموفق شاه در دانشگاه تهران، درگیری با گروه‌های مخالف مذهبی و چپ‌گرا، آغاز نهضت ملی‌شدن نفت، و درنهایت کودتای ۲۸ مرداد نشانه‌هایی از بی‌ثباتی در عرصه سیاسی و هم‌چنین قدرت‌گرفتن گروه‌های خارج از حاکمیت بود (Katouzian 1981). به عبارتی، هر سه گروه رقیب شاه، یعنی چپ‌گراها، روحانیون، و ملی‌گراها در این دوره قدرت گرفتند و برای ائتلاف حاکم چالش محسوب می‌شدند. پس از کودتای سال ۱۳۳۲، شاه به تدریج زمینه را برای تثبیت قدرت خود فراهم کرد. با مهندسی انتخابات مجلس هجدهم، مانند مجالس بعدی فقط وفاداران به شاه توانستند به مجلس راه یابند. با برکنار کردن زاهدی از نخست‌وزیری، شاه حکم‌ران بلامنازع ایران شد (Keddie and Richard 2006). در سال ۱۳۳۵، شاه به این نتیجه رسید که اوضاع داخلی ایران به آرامش نسبی رسیده است، حکومت نظامی لغو شد، و شاه تلاش کرد پارلمانی به سبک غربی با دو حزب ساختی روی کار آورد که موفق نبود. در همین سال‌ها (۱۳۳۵) سازمان اطلاعات و امنیت کشور (ساواک) را ایجاد کرد تا وظیفه امنیت داخلی را برعهده بگیرد و درعمل مخالفان داخلی را سرکوب کند. در شهریور ۱۳۳۹، اوپک با مشارکت ایران پایه‌گذاری و موجب افزایش درآمد نفتی ایران و اقتدار شاه شد. با ورود به دهه ۱۳۴۰ و به‌کارگیری یک‌سری از تکنوکرات‌های جوان و سطح بالا، زمینه برای ظهور دولت توسعه‌گرای مقتدر فراهم شد.

۳۸ ظهور و سقوط دولت توسعه‌گرا (۱۳۴۰-۱۳۵۷)

پس از نزدیک به دو دهه بی‌ثباتی در عرصه سیاسی و اجتماعی ایران، پس از به‌قدرت‌رسیدن محمدرضاشاه، ثبات نسبی در دهه ۱۳۴۰ پدید آمد. در آغاز دهه ۱۳۴۰، شاه خود را از شر امینی خلاص کرد، جبهه ملی را در هم شکست، مخالفان معتدل و محافظه‌کار سنت‌گرا را شکست داد، و بقایای مخالفان را نیز به سکوت یا فعالیت زیرزمینی یا تبعید و زندان کشاند (Katouzian 1981).

انقلاب سفید، که اصلاحات ارضی مهم‌ترین رکن آن بود، با جدیت پیگیری شد. شاه در این دوره از قدرت فوق‌العاده‌ای در حکومت برخوردار شد. در این دوره برای نخستین‌بار

زنان امکان حضور در مجلس را به دست آوردند و دولت از کارت‌های الکترونیکی در انتخابات استفاده کرد. با استفاده ابزاری از این امکان، ترکیب مجلس بیست و یکم (۱۳۴۲-۱۳۴۶) به کلی متفاوت بود و باز هم از قدرت زمین‌داران کاسته شد (ناطقیان فر و امیری‌پری ۱۳۸۹). نهضت امام خمینی با انتقاد به لایحه انجمن‌های ایالتی و ولایتی و انقلاب سفید از خرداد ۱۳۴۲ آغاز شد، اما در آن دوره هنوز در ابتدای راه بود و چالش جدی برای حکومت شاه محسوب نمی‌شد. شاه از یک‌طرف با سرکوب رقبای سنتی یعنی ملیون، مذهبی‌ها، و چپ‌ها قدرت را به دست گرفت و از طرف دیگر با انجام اصلاحاتی مانند اصلاحات ارضی برای خود محبوبیتی نسبی بین مردم کسب کرد. در این وضعیت ورود چند تن از تکنوکرات‌های شایسته به دولت زمینه را برای حرکت به سمت صنعتی‌شدن در ایران فراهم کرد. علینقی عالیخانی هم‌راه با صفی اصفیا (رئیس وقت سازمان برنامه و بودجه) و مهدی سمیعی (رئیس وقت بانک مرکزی) تیم هماهنگ و کارآمدی را تشکیل دادند که به گفته بعضی بهترین عملکرد اقتصادی در تاریخ ایران تا به امروز را رقم زد. در این دوره صنعتی‌شدن با هدایت دولت، الگوی اقتصادی دولت بود که با حمایت گسترده شاه از وزیر اقتصاد تا سال ۱۳۴۸ ادامه داشت. تورم زیر ۳ درصد و رشد بالای ۱۰ درصد (رشد بخش صنعت حدود متوسط ۱۵ درصد) دوره‌ای درخشان در اقتصاد ایران بود. عالیخانی چهار اولویت اصلی را در سیاست‌گذاری اقتصادی دنبال می‌کرد (دهباشی ۱۳۹۳):

- تقویت بخش صنعت (درمقابل سیاست تقویت تجارت)؛
- تمرکززدایی از فعالیت‌های صنعتی و توزیع آن‌ها در کل مناطق مناسب کشور؛
- کاهش بیکاری با تقویت صنایع کوچک در حال فعالیت؛
- ایجاد تنوع در فعالیت‌های صنعتی و تولیدی.

در این دوره بخش صنعت رونق گرفت و کارخانه‌های مدرن زیادی پا به عرصه فعالیت نهادند. این دهه را می‌توان دهه ظهور طبقه سرمایه‌دار صنعتی نامید. بیش‌تر این افراد، که پیش از این مشغول تجارت بودند، با سیاست‌های تشویقی دولت شروع به تولید کردند و توانستند موفقیت‌های درخور توجهی کسب کنند (سعیدی ۱۳۹۲). صنایع خودروسازی (ایران ناسیونال)، تولیدی کفش (ملی و بلا)، لوازم خانگی (ارج و آزمایش)، و ماشین‌سازی (تبریز و اراک) نمونه‌هایی از صنایع شکوفا در این دوره‌اند.

این دوره شکوفایی صنعتی (میانگین تورم کم‌تر از ۳ درصد و با رشد میانگین بیش از ۱۰ درصد) خیلی زود روبه‌افول گذاشت. در سال ۱۳۴۸، وزیر اقتصاد، که معمار انقلاب

صنعتی کوچک ایران بود، به این نتیجه رسید که دیگر امکان همکاری با دولت به دلیل شرایط ممکن نیست. با خروج عالی‌خان از دولت و در پی آن افزایش ناگهانی قیمت نفت، سیاست‌های سخت‌گیرانه صنعتی جای خود را به نظریه فشار بزرگ داد.

سرمایه‌گذاری‌های گسترده دولتی و هم‌چنین هزینه بسیار زیاد برای خرید ادوات نظامی، در موقعیتی که اقتصاد ایران ظرفیت جذب این مقدار سرمایه‌گذاری را نداشت، نتایج فاجعه‌باری داشت (دهباشی ۱۳۹۳). طبقه سرمایه‌دار صنعتی، که حالا قدرت گرفته بودند و فضای سخت‌گیرانه تغییر کرده بود، از تمام فرصت‌های ممکن برای بهره‌بردن از رانت افزایش نفت و هم‌چنین فضای باز سیاسی استفاده کردند. واردات کالا و مونتاژ بدون ارز افزوده دوباره رونق گرفت. بعضی هم وارد حوزه مالی شدند. در چنین وضعیتی با گسترش فساد، ثروت‌های بادآورده، پلیسی‌شدن فضای اقتصادی، افزایش تورم، و رخ‌دادن ناآرامی‌های سیاسی، گروه‌های مخالف حکومت در نهایت در سال ۱۳۵۷ توانستند حکومت پهلوی را ساقط کنند.

۴.۸ استقرار سیاسی حزبی - رقابتی (۱۳۵۷ تا کنون)

با پیروزی انقلاب، استقرار سیاسی ایران به کلی دگرگون شد. طبقه سیاسی حاکم، دربار، و دولت‌مردان رژیم سابق از کشور خارج یا دستگیر شدند. ساختار اقتصادی کشور نیز به واسطه مصادره‌های گسترده متحول شد.

سازمان سیاسی در دهه اول انقلاب تحت تأثیر جنگ و ناآرامی‌های اول انقلاب قرار داشت. باین حال، خیلی زود نظام جمهوری را (باکنارزدن گروه‌هایی که به انقلاب قائل نبودند) برقرار کرد و انتخابات ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی برگزار شد. هرچند برکناری دولت موقت، برکناری اولین رئیس‌جمهور (بنی‌صدر)، کشته‌شدن دومین رئیس‌جمهور (شهید رجایی)، و در نهایت انتخاب آیت‌الله خامنه‌ای در مقام رئیس‌جمهور التهاب آن دوره را به‌خوبی نشان می‌دهد. جناحی که به قدرت رسید «بر وجود نوعی اقتصاد نیمه‌دولتی گرایش داشت» (انجمن پژوهش‌گران ایران ۱۳۷۲).

با پایان جنگ و در آستانه انتخابات ریاست جمهوری در سال ۱۳۶۷، جریان جدیدی شکل گرفت که به کارگزاران سازندگی معروف شد. این جریان به اقتصاد بازار آزاد گرایش داشت و به تقویت بخش خصوصی و اجرای برنامه تعدیل اقتصادی معتقد بود (فوزی ۱۳۹۵). از آن زمان تا به امروز به‌ترتیب سه دولت خاتمی، احمدی‌نژاد، و روحانی به

قدرت رسیدند که هریک سلیقه خاص خود را داشتند. جالب این‌که، انتخاب رئیس‌جمهور بعدی از جناح مقابل است. اتفاقی که در انتخابات مجلس هم کم‌وبیش شاهد آن بودیم. این یعنی بین دو جناح اصلی اصول‌گرا و اصلاح‌طلب درون حکومت جمهوری اسلامی رقابت جدی در جریان است.

خان (۲۰۱۰) چنین سازمان سیاسی‌ای را حزبی - رقابتی می‌نامد. در این موقعیت ائتلاف حاکم که به قدرت رسیده به دلیل وجود رقیب قدرت‌مند همواره نگران از دست دادن قدرت است و از این‌رو به اهداف و سیاست‌های کوتاه‌مدت گرایش پیدا می‌کند.

جدول ۴. جناح پیروز در انتخابات ریاست جمهوری و مجلس

قوة مجریه	جناح پیروز	قوة مقننه	جناح پیروز
آیت‌الله خامنه‌ای و نخست‌وزیری مهندس موسوی	جناح چپ	مجلس اول	حزب جمهوری اسلامی و ائتلاف‌های هم‌راه
		مجلس دوم	جناح راست حزب جمهوری اسلامی
آیت‌الله هاشمی	جناح راست	مجلس سوم	مجمع روحانیون مبارز (وابسته به جناح چپ) و ائتلاف‌های مرتبط
		مجلس چهارم	جناح راست
محمد خاتمی	جناح چپ	مجلس پنجم	پیروزی شکننده جناح راست
		مجلس ششم	جناح چپ (اصلاح‌طلبان)
محمود احمدی‌نژاد	جناح راست	مجلس هفتم	اصول‌گرایان
		مجلس هشتم	اصول‌گرایان
حسن روحانی	اعتدال و اصلاح‌طلب	مجلس نهم	اصول‌گرایان میانه‌رو
		مجلس دهم	اصلاح‌طلبان و اعتدالیون
		مجلس یازدهم	اصول‌گرایان

(استخراج: نگارنده)

همان‌طور که در جدول ۴ مشاهده می‌شود، قدرت در نهادهای انتخاباتی ایران همواره بین جناح‌های مختلف دست‌به‌دست شده است و خبری از حزب مسلط حاکم نیست. این مسئله دلالت‌های مهمی دارد که باید مدنظر قرار گیرد. از طرف دیگر، در نظام حزبی - رقابتی ائتلاف حاکم کنترل محدودی بر سطوح پایینی سازمان خود دارد، زیرا جریان‌های رقیب قدرت‌مند می‌توانند افراد ناراضی را جذب خود کنند. از این‌رو، توان‌مندی اجرای دولت‌ها در چنین نظامی محدود است.

نکته جالب در مورد ساختار قدرت در ایران نقش نهاد رهبری در حمایت از اجرای سیاست یا نهاد است که می‌تواند بسیاری از مقاومت‌ها را کاهش دهد. مذاکرات هسته‌ای و در پی آن توافق هسته‌ای نمونه‌ای از این تعامل بین گروه‌های قدرت‌مند جامعه است. حمایت رهبری از دولت برای مذاکره و نیل به توافق هسته‌ای از بسیاری از مقاومت‌های داخلی پیش‌روی دولت کاست (Khamenei.ir 1393). این موضوع را در برنامه‌های جدی دولت‌های پیشین نیز می‌توان مشاهده کرد و جا دارد در توانمندی اجرایی دولت‌ها به نقش نهاد رهبری برای کاستن از مقاومت‌های پیش‌روی اجرا توجه کرد. در واقع، تعامل حکومت و دولت می‌تواند بر واکنش گروه‌های ذی‌نفع سیاست تأثیرگذار باشد. این موضوع را می‌توان در درجه اقتدار دولت‌هایی که قرابت بیشتری با حاکمیت داشتند مشاهده کرد.

جدول ۵. اقتدار بروکراتیک طی دوره‌های گوناگون پس از انقلاب

اعتدال	اصول‌گرایی	اصلاحات	سازندگی	دهه اول	
متوسط	بالا	متوسط	بالا	بسیار بالا	درجه اقتدار بروکراتیک

(بشیریه ۱۳۹۲)

ساختار اقتصادی ایران پس از انقلاب با مصادره کارخانه‌ها و صنایع دچار تغییر و تحول اساسی شد. طبقه سرمایه‌دار صنعتی، که مراحل اولیه رشد را در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ پشت سر گذاشته بود، پس از انقلاب تقریباً از بین رفت و امکانات تولیدی تحت مالکیت و مدیریت نهادهای عمومی درآمد. هم‌چنین طبق اصل ۴۴ قانون اساسی، دولت سهم مهمی از اقتصاد را از آن خود کرد. در اصل ۴۴ قانون اساسی آمده است:

نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی، و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانک‌داری، بیمه، تأمین نیرو، سدها، و شبکه‌های بزرگ آب‌رسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند این‌هاست که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی نیز شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی

شامل آن قسمت از کشاورزی، دام‌داری، صنعت، تجارت، و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور شود و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانونی جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند.

همان‌طور که مشاهده می‌شود، از بخش خصوصی در قانون اساسی فقط به‌منزله مکمل فعالیت‌های اقتصادی بخش عمومی و تعاونی یاد شده است. هرچند با تفسیر جدید رهبری از اصل ۴۴ قانون اساسی این فضا کمی به نفع بخش خصوصی تلطیف شد. در تفسیر جدید تعریف جدیدی از حیطه تصدی اقتصادی دولت ارائه و واگذاری بخشی از صنایع استراتژیک و مادر به بخش نیز مجاز شمرده شد. تفسیر جدید روند خصوصی‌سازی را، که از اواسط دهه ۱۳۷۰ آغاز و در دهه ۱۳۸۰ اوج گرفته بود، تسهیل کرد؛ اما طی همین فرایند به ظهور پدیده‌ای به نام شرکت‌های شبه‌دولتی منجر شد.

خیلی زود مشخص شد که بخش عمده خریداران شرکت‌های خصوصی‌سازی شده نهادهای بخش عمومی بودند که مستقیم یا با واسطه سهام شرکت‌های دولتی را خریده بودند (کریم و دیگران ۱۳۹۴). هرچند روی کاغذ این شرکت‌ها دیگر دولتی نبودند، اما درحقیقت مالکان آن از بخش عمومی بودند و از این‌رو از قدرت سیاسی بالایی داشتند. برای مثال، مرکز پژوهش‌های مجلس در بررسی آماری طی سال‌های ۱۳۸۰-۱۳۹۴ درباره اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و ماهیت واگذاری‌ها به این نتیجه رسیده که فقط ۱۶/۷ درصد واگذاری‌ها به بخش خصوصی و مردمی انجام شده است. ۲۳ درصد نیز به سهام عدالت اختصاص یافته که عملاً متولی آن دولت است و ۶۱/۲ درصد باقی‌مانده به نهادهای عمومی و شبه‌دولتی متعلق بوده است. از این‌رو، خصوصی‌سازی هم نتوانسته نقش پررنگی در افزایش فاصله بین دولت و بنگاه‌های اقتصادی ایفا کند. باتوجه به ساختار مالکیت اقتصاد کشور می‌توان نتیجه گرفت که صنایع مهم و بزرگ به‌دلیل نزدیکی ساختاری با نهادهای بخش عمومی از قدرت چانه‌زنی و لابی‌گری بالا برخوردارند.

درمورد توان‌مندی فناوری و کارآفرینی، باتوجه به عمده محصولات صادراتی کشور و لیست صد شرکت برتر می‌توان قضاوت کرد. در جدول ۶ پانزده کالای عمده صادراتی سال ۱۳۹۷ نشان داده شده است.

جدول ۶. لیست کالاهای عمده صادراتی

۱۳۹۷		رتبه
ارزش	سهم ارزش	
۱۱/۱۴	۴۹۲۵	۱
۳/۳۴	۱۹۲۴	۲
۳/۸۶	۱۷۱۰	۳
۳/۲۹	۱۴۵۶	۴
۲/۸۶	۱۳۵۰	۵
۲/۸۶	۱۲۶۶	۶
۲/۱۶	۹۵۹	۷
۲/۰۰	۸۸۴	۸
۱/۹۴	۸۶۰	۹
۱/۹۳	۸۵۵	۱۰
۱/۹۰	۸۴۱	۱۱
۱/۸۹	۸۳۶	۱۲
۱/۸۸	۸۳۴	۱۳
۱/۸۱	۸۰۱	۱۴
۱/۴۹	۶۵۹	۱۵
۴۵/۵۲	۲۰۱۷۰	جمع اقلام فوق
۱۰۰	۴۴۳۱۰	جمع کل صادرات

(منبع: مرکز آمار ایران)

همان‌طور که مشاهده می‌شود، عمده اقلام صادراتی ایران محصولات منبع‌محورند. فقدان کالاهای صنعتی و تولیدات کارخانه‌ای در این لیست از توان‌مندی پایین کارخانه‌های تولیدی داخلی نشان دارد. در لیست صد شرکت برتر ایران در سال ۱۳۹۷ تهیه‌شده به‌وسیله سازمان مدیریت صنعتی هم، مجموعه‌های ایران‌خودرو و سایپا، گروه کروز، توسعه صنایع بهشهر، و تراکتورسازی تبریز از معدود شرکت‌های تولیدی (تولیدات کارخانه‌ای) حاضر در این لیست بودند. این شرکت‌ها هم در حوزه صادرات توفیق چندانی ندارند که باز هم از توان‌مندی فناوری و کارآفرینی پایین کسب و کارهای داخلی نشان دارد.

بررسی ساختار سیاست‌های حمایتی هم نشان می‌دهد که عمده حمایت‌های دولتی به صنایع بزرگ مانند خودروسازی، فولاد، پتروشیمی، و سیمان اختصاص یافته که زمینه رشد اولیه این صنایع را در ایران فراهم کرده، اما به‌علت مدیریت رانت ضعیف، تلاش چندانی برای ارتقای این صنایع انجام نشده است (جعفرتاش امیری ۱۳۹۹).

باتوجه به موارد مذکور، قدرت سیاسی زیاد به‌علت نزدیک‌بودن به حاکمیت و توان‌مندی فناوری و کارآفرینی پایین از مشخصه‌های حال حاضر بنگاه‌های اقتصادی مهم ایران است. تغییر درخور توجه در مقایسه با پیش از انقلاب، افزایش توان چانه‌زنی بنگاه‌های اقتصادی به‌علت نزدیکی بیش‌تر با نهادهای دولتی و افزایش مقیاس تولید است.

۹. تکامل استقرار سیاسی در ایران

مروری بر استقرار سیاسی ایران نشان می‌دهد که چگونه نزدیکی گروه‌های سیاسی و اقتصادی زمینه را برای تسخیر سیاست‌های حمایتی دولت و رشد صنایع صاحب نفوذ و عمدتاً منابع محور بدون تلاش برای ارتقا و یادگیری فراهم می‌کند. در جدول ۷ سیر تکاملی استقرار سیاسی در ایران و دلالت‌های نهادی و رشد آن را مشاهده می‌کنید.

جدول ۷. تکامل استقرار سیاسی در ایران معاصر

ویژگی‌های کلان نهادی و رشد	نوع استقرار سیاسی
سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و ایجاد صنایع دولتی	دیکتاتوری مقتدر با سرمایه‌داران با توان‌مندی کم و نفوذ ضعیف (۱۳۰۵-۱۳۲۰)
بی‌ثباتی سیاسی و سیاستی	دیکتاتوری متزلزل با سرمایه‌داران با توان‌مندی و نفوذ ضعیف (۱۳۲۰-۱۳۴۰)
حمایت‌های گسترده باعث گسترش بخش خصوصی شد، اما با قدرت گرفتن آن‌ها بسیاری از حمایت‌های دولتی تسخیر شد.	ائتلاف توسعه‌گرا با توان‌مندی ضعیف و نفوذ روبه‌افزایش (۱۹۴۰-۱۹۵۷)
رانت گسترده به صنایع بزرگ و عموماً دولتی زمینه رشد اولیه آن‌ها را فراهم کرده، اما به‌علت نزدیکی با دولت برای ارتقا تلاشی نمی‌کنند و از طرفی مدیریت رانت دولت هم بیش‌تر از توسعه‌ای بودن توزیعی است.	حزبی - رقابتی با سرمایه‌داران با توان‌مندی کم تا متوسط و نفوذ بالا (۱۳۵۷ تا کنون)

همان‌طور که در جدول ۱ آمده است، استقرار سیاسی ایران با به‌سلطنت‌رسیدن رضاشاه و حذف مخالفان به دیکتاتوری مقتدر (۱۳۰۵-۱۳۲۰) تبدیل شد. در این دوره هنوز سرمایه‌داری صنعتی شکل نگرفته بود و طبقه فئودال و بازار قدرت اقتصادی را در دست

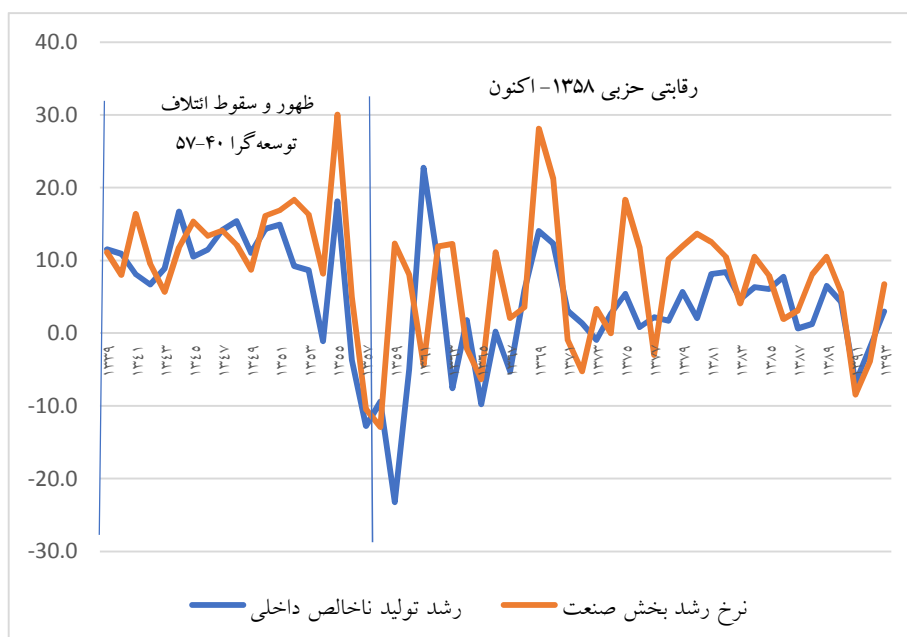
داشتند. باین‌حال، سرمایه‌گذاری‌های نسبتاً گسترده دولتی برای ایجاد کارخانجات و صنایع مختلف شالوده اولیه صنایع در ایران را کلید زد. با شروع جنگ جهانی دوم و اشغال ایران به‌دست متفقین، حکومت رضاشاه به پایان رسید و برنامه صنعتی کردن ایران با سرمایه‌گذاری دولت متوقف شد.

دو دهه ابتدایی حکومت پهلوی دوم از نوع دیکتاتوری متزلزل (۱۳۲۰-۱۳۴۰) بود. کاهش ارزش پول، تورم، و قحطی همراه با ناآرامی‌های سیاسی و اجتماعی موجب تضعیف حکومت شده بود. تضعیف دستگاه استبداد موقعیت مالکان را تقویت کرد، اما به تغییرات اساسی وضعیت دهقانان منجر نشد. در این دوره دولت عموماً درگیر تغییر و تحولات مداوم و رسیدگی به امور جاری بود. حتی اجرای اولین برنامه عمرانی با ملی‌شدن صنعت نفت متوقف شد. با کودتای ۱۳۳۲ و سرکوب مخالفان ثبات نسبی در کشور حاکم شد و برنامه عمرانی دوم بین سال‌های ۱۳۳۴-۱۳۴۰ تحت نظر سازمان برنامه تدوین و اجرا شد. این ثبات نسبی در داخل و سطح بین‌الملل زمینه را برای آغاز تکنوکراسی اقتصادی در ایران فراهم کرد. ظهور ائتلاف توسعه‌گرا (۱۳۴۰-۱۳۵۰) با گردهم‌آمدن تیمی از تکنوکرات‌های شایسته در وزارت اقتصاد، سازمان برنامه، و بانک مرکزی آغاز شد. این سه دستگاه با حمایت شخص شاه توانستند بخش صنعت کشور را شکوفا کنند و بسیاری از نام‌های پرآوازه صنعت ایران در این دوره ایجاد شد یا توسعه یافت. طبقه سرمایه‌داری صنعتی در دهه ۱۳۴۰ به سرعت رشد کرد و صاحب نفوذ شد. با کناررفتن معمارهای اصلی ائتلاف توسعه‌گرا در اواخر دهه ۱۳۴۰ و وفور درآمدهای نفتی، سرمایه‌داران صنعتی به انواع سرمایه‌گذاری‌های غیرمولد مشغول شدند تا سال ۱۳۵۷ که یا از کشور مهاجرت کردند یا اگر در کشور ماندند، نتوانستند اموال خود را حفظ کنند.

با انقلاب اسلامی و برگزاری اولین انتخابات ریاست جمهوری، استقرار سیاسی رقابتی - حزبی (۱۳۵۸-اکنون) بر کشور حاکم شد. نوعی دموکراسی که زمینه انقلاب قدرت بین احزاب و جریان‌های سیاسی را بدون خشونت و از طریق صندوق انتخابات فراهم می‌کند. از نظر اقتصادی، پیروزی انقلاب اسلامی سه تحول مهم در ساختار اقتصادی ایران پدید آورد (دلفروز ۱۳۹۳):

۱. تضعیف شدید بورژوازی صنعتی مدرن (موتور محرکه توسعه صنعتی)؛
۲. گسترش مالکیت دولتی و شبه‌دولتی؛
۳. نفوذ سیاسی بورژوازی تجاری سنتی و درعین‌حال کاهش استقلال سیاسی و اقتصادی بازار درمقابل حاکمیت جمهوری اسلامی ایران.

این تحولات باعث کوچک‌شدن یا دولتی‌شدن سرمایه‌داری صنعتی شد. هم‌چنین انواع تحولات داخلی و خارجی نامناسب مانند جنگ، تورم بالا، تحریم‌های بین‌المللی، و اختلافات داخلی عملکرد اقتصادی این دوره را تحت‌الشعاع قرار داد. در نمودار ۳ عملکرد اقتصادی کشور را از منظر رشد اقتصادی و رشد صنعتی در دو دوره ائتلاف توسعه‌گرا و حزبی - رقابتی مشاهده می‌کنید.



نمودار ۳. شصت سال رشد اقتصادی و رشد بخش صنعت در ایران (منبع: آمار بانک مرکزی)

استدلال ما این است که حاکمیت جمهوری اسلامی مانند حزب مسلط بزرگ جریان‌های مختلفی را در خود جای داده است و رقیب درخورتوجهی ندارد. راضی و همراه نگاه‌داشتن تمام این جریان‌ها نیازمند توزیع گسترده منافع بوده و باتوجه‌به پراکندگی و تنوع گروه‌ها، توان‌مندی اجرای حکومت محدود است. در سطح دیگر، درون این حاکمیت نوعی دموکراسی رقابتی وجود دارد که جریان‌های مختلف با هم رقابت می‌کنند. در چنین موقعیتی نزدیکی دولت به حاکمیت قدرت اجرایی دولت‌ها را افزایش می‌دهد. مصمم‌بودن دولت در اجرای سیاست و داشتن حمایت رهبری هم از عوامل تأثیرگذار در تضمین موفقیت اجرای سیاست است.

۱۰. جمع‌بندی: دلالت‌های استقرار سیاسی ایران برای سیاست‌گذاری صنعتی

همان‌طور که گفته شد، سازمان سیاسی و اقتصادی استقرار سیاسی کشور را شکل می‌دهد. این ترکیب می‌تواند برای پیش‌بینی عملکرد سیاست صنعتی هر کشوری به‌کار آید. دولت‌های توسعه‌گرای شرق آسیا نه فقط پیکربندی سیاسی از جنس ائتلاف توسعه‌گرا داشتند، بلکه از شرکت‌های با توان‌مندی بالا با قدرت چانه‌زنی پایین با ائتلاف حاکم برخوردار بودند. این استقرار سیاسی به ائتلاف حاکم اجازه می‌داد تا با تخصیص رانت به شرکت‌هایی با توان‌مندی بالا و هم‌چنین تعیین معیارهای عملکرد برای آن‌ها، از افزایش بهره‌وری و رقابت‌پذیری اطمینان حاصل کند.

ولی در مورد ایران، همان‌طور که اشاره شد، سازمان‌های سیاسی ایران در موقعیت رقابتی حزبی با شرکت‌هایی با توان‌مندی پایین اما قدرت‌مند از نظر سیاسی روبه‌رویند. در این وضعیت احتمال تسخیر رانت‌ها از جانب شرکت‌های با توان‌مندی پایین بسیار بالا بوده و توان‌مندی سیاست‌گذاران در انتظام آن‌ها محدود است. اتفاقی که در مورد عموم صنایع بزرگ مورد حمایت اتفاق افتاده است. یعنی نخست، بیش‌تر حمایت‌های دولتی به این صنایع اختصاص یافته و سهم صنایع کوچک و متوسط و تولیدات کارخانه‌ای از حمایت‌های دولتی ناچیز است. دوم، دولت توانایی انتظام بنگاه‌های بزرگ را ندارد و حمایت‌های دولتی به‌رغم عدم تلاش این بنگاه‌ها برای یادگیری و ارتقا هم‌چنان ادامه دارد. در چنین استقرار سیاسی‌ای طراحی سیاست‌هایی که به توسعه توان‌مندی‌های بنگاه‌های اقتصادی و افزایش رشد فراگیر انجامد بسیار مشکل است و بایستی با احتیاط بسیار زیاد انجام شود. به‌عبارت‌دیگر، دلالت‌های کلی استقرار سیاسی کلان ایران در به‌کارگیری سیاست صنعتی از قرار زیر است:

۱. ویژگی ساختار حزبی - رقابتی افق زمانی کوتاه‌مدت و توان‌مندی اجرای پایین دولت است؛ زیرا همواره دولت‌ها باید نگران افزایش پایگاه رأی جناح رقیب باشند و در نتیجه توان و تمایل برای برنامه‌ریزی بلندمدت کاهش می‌یابد. از طرف دیگر، تنوع در ائتلاف حاکم، به‌خصوص در سطوح پایینی، توان‌مندی اجرای دولت را کاهش می‌دهد. این موضوع می‌تواند بخشی از چرایی عدم تمایل دولت‌ها در کشورمان به برنامه‌ریزی بلندمدت و ضعف دولت در اجرا را توضیح دهد؛

۲. توان‌مندی پایین و متوسط با ارتباطات سیاسی قوی بنگاه‌های بزرگ انتظام این بنگاه‌ها را به‌شدت مشکل کرده است. از این‌رو، عجیب نیست که حمایت‌ها از صنایع

بانفوذی مانند خودروسازی، پتروشیمی، و فولاد تسخیر شده و آثار توسعه‌ای نداشته باشد؛ زیرا همواره صنایع صاحب نفوذ می‌توانند با اتکا به قدرت لابی‌گری خود جلوی قطع سیاست‌های حمایتی را بگیرند. یکی از راه‌حل‌های این مشکل اختصاص رانت‌های پسینی به‌جای حمایت‌های پیشینی است. به این معنی که حمایت پس از رسیدن بنگاه به اهداف تعیین‌شده اختصاص یابد؛

۳. به‌جز صناعی مانند خودرو، پتروشیمی، فولاد، و سیمان، که همواره مورد توجه دولت‌ها بوده و با دولت روابط نزدیک دارند، هولدینگ‌های بزرگ شبه‌دولتی هم ارتباطات سیاسی درخور توجهی دارند. از این رو، دولت باید در اختصاص هر نوع حمایت به این نوع بنگاه‌های اقتصادی تاحدزیادی با احتیاط عمل کند؛

۴. در استقرار سیاسی فعلی، که توان‌مندی اجرای دولت محدود است و احتمال تسخیر سیاست‌های حمایتی می‌رود، از گزینه‌های کم‌ریسک‌تر حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط است که در صنایع با فناوری‌های ساده و میان‌رده فعال‌اند و ارتباطات سیاسی محدودی دارند. نساجی، پوشاک، کفش، لوازم خانگی، فرش، و اسباب‌بازی چند نمونه از این صنایع است؛

۵. با توجه به ساختار استقرار سیاسی حامی‌پرور کشور تمایل دولت‌ها به مدیریت رانت توزیعی بسیار بیش‌تر از مدیریت رانت توسعه‌ای است. برای مثال، قیمت‌گذاری دستوری و استخدام بیش از ظرفیت بنگاه‌های دولتی و شبه‌دولتی در چنین رویکردی ریشه دارد. از این رو، بسط و توسعه نظام رفاهی می‌تواند زمینه ظهور نگاه توسعه‌ای به بنگاه‌های اقتصادی را فراهم کند؛

۶. در تدوین هر نوع سیاست حمایتی، توان‌مندی محدود دولت، توان‌مندی فناوری بنگاه حمایت‌شونده، و در نهایت نفوذ سیاسی آن بنگاه باید مدنظر سیاست‌گذار قرار گیرد.

پی‌نوشت

۱. منظور از قدرت سازمانی در این‌جا قدرت سازمان‌دهی و بسیج منابع در دسترس افراد و گروه‌هاست.

کتاب‌نامه

انجمن پژوهش‌گران ایران (۱۳۷۲)، *ایران در آستانه سال ۲۰۰۰*، پاریس: بی‌نا.

استقرار سیاسی ایران و چالش‌های سیاست‌گذاری صنعتی کارآمد (برزین جعفرتاش امیری) ۵۶۱

بشیریه، حسین (۱۳۹۲)، *دیباچه‌ای بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران دوره جمهوری اسلامی*، تهران: نگاه معاصر.

جعفرتاش امیری، برزین (۱۳۹۹)، «توسعه صنعتی و چالش‌های مدیریت رانت (مطالعه موردی: صنعت خودروسازی)»، *سیاست‌گذاری عمومی*، ش ۴.

دلفروز، محمدتقی (۱۳۹۳)، *دولت و توسعه اقتصادی: اقتصاد سیاسی توسعه در ایران و دولت‌های توسعه‌گرا*، تهران: آگاه.

دهباشی، ح. (۱۳۹۳)، *اقتصاد و امنیت؛ خاطرات دکتر علی‌تقی عالیخانی*، تهران: سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران.

سعیدی، ع. (۱۳۹۲)، *تکنوکراسی و سیاست‌گذاری اقتصادی در ایران به روایت رضا نیازمند*، تهران: لوح فکر.

فوزی، یحیی (۱۳۹۵)، «تحول دولت‌ها و عملکرد اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران»، *جستارهای سیاسی معاصر*، دوره ۷، ش ۲۱، پیاپی ۲۲.

کریم، محمدحسین، وحید شفاف‌شهری، و لیلا نصری (۱۳۹۴)، «ارزیابی فرایند خصوصی‌سازی در راستای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (افزایش سهم بخش خصوصی)»، *سیاست‌های راهبردی و کلان*، س ۳، ش ۱۱.

مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۸)، «آسیب‌شناسی فقدان استراتژی توسعه صنعتی در ایران»، ش ۱، شماره مسلسل ۱۶۶۲۳.

میلانی، عباس (۱۳۹۳)، *نگاهی به شاه*، تورنتو: پرشین سیرکل.

ناطقیان‌فر، سارا و فاطمه امیری پری (۱۳۸۹)، «مجالس عصر پهلوی»، *یاد ایام*، ش ۵۷.

نیلی، مسعود و محسن کریمی (۱۳۹۶)، *برنامه‌ریزی در ایران ۱۳۵۶-۱۳۱۶*، تهران: نشر نی.

References

- Abrahamian, E. (1982), *Iran between Two Revolutions*, Princeton University Press.
- Andreoni, A. (2017), *Anti-Corruption in Tanzania: A Political Settlements Analysis*, Tanzania: Working Paper.
- Bashirieh, Hossein (2013): *An Introduction to the Political Sociology of Iran during the Islamic Republic*, Tehran: Negahe MoAser (in Persian).
- Dehbashi, H. (1393), *Economy and Security; Memoirs of Dr. Alinaghi Alikhani*, National Documents and Library Organization of the Islamic Republic of Iran (in Persian).
- Fawzi, Yahya (1395), "Transformation of Governments and Economic Performance in the Islamic Republic of Iran", *Contemporary Political Essays*, 7 (21) (in Persian).
- Fukuyama, F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (no. D10 301 c. 1/c. 2), Free Press Paperbacks.
- Iranian Researchers Association (1372), *Iran on the Threshold of 2000*, Paris (in Persian).

- Jafartash Amiri, Barzin (1399), "Industrial Development and the Challenges of Rent Management" (Case Study: Automotive Industry), (in Persian).
- Katouzian, H. (1981), "The Political Economy of Modern Iran: Despotism and Pseudo-Modernism, 1926-1979", Springer.
- Karim, Mohammad Hossein, Vahid Shafafi Shahri, and Leila Nasri (1394), "Evaluate the Privatization Process in Line with the General Policies of Article 44 of the Constitution (Increase the Share of the Private Sector)", *Strategic and Macro Policies*, 3 (11), (in Persian).
- Keddie, N. R. and Y. Richard (2006), *Modern Iran: Roots and Results of Revolution*, Yale University Press.
- Kelsall, T. (2016), *Thinking and Working with Political Settlements*, London: Overseas Development Institute.
- Khan, M. (1999), "The Political Economy of Industrial Policy in Pakistan 1947-1971, Department of Economics", *SOAS*, University of London, UK.
- Khan, M. (2010), "Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions": <eprints.soas.ac.uk>.
- Khan, M. (2011b), "The Political Settlement and its Evolution in Bangladesh": <eprints.soas.ac.uk>.
- Khan, M. (2011a), "India's Evolving Political Settlement and the Challenge of Sustaining Development": <eprints.soas.ac.uk>.
- Khan, Mushtaq (2018), "Political Settlements and the Analysis of Institutions", *African Affairs*, (117) 469.
- Lavers, T. and S. Hickey (2015), "Investigating the Political Economy of Social Protection Expansion in Africa: at the Intersection of Transnational Ideas and Domestic Politics", *ESID Working Paper*, no. 47, Manchester: Centre for Effective States and Inclusive Development.
- Levy, B. and M. Walton (2013), "Institutions, Incentives and Service Provision: Bringing Politics Back in", *ESID Working Paper*, no. 18, Manchester: ESID.
- Lindemann, S. (2008), "Do Inclusive Elite Bargains Matter? A Research Framework for Understanding the Causes of Civil War in Sub-Saharan Africa", *Crisis States Research Centre Discussion Paper 15*, London: London School of Economics.
- Milani, Abbas (1393), *A Look at the Shah*, Toronto: Persian Circle (in Persian).
- Majlis Research Center (1398), "Pathology of Lack of Industrial Development Strategy in Iran", no. 1, Serial no. 16623 (in Persian).
- Nateghianfar, Sarah and Fatemeh Amiri Pari (1389), "Pahlavi era Councils", *Remembrance of my Days* (in Persian).
- Nili, Massoud and Mohsen Karimi (1396), *Planning in Iran 1356-131*, Ney Publication (in Persian).
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rocha Menocal, A. (2015), "Inclusive Political Settlements: Evidence, Gaps, and Challenges of Institutional Transformation", University of Birmingham: Developmental Leadership Program.

استقرار سیاسی ایران و چالش‌های سیاست‌گذاری صنعتی کارآمد (برزین جعفرتاش امیری) ۵۶۳

Roy, P. and M. Khan (2017), "Nepal's Political Settlement and Inclusive Growth: Not Quite Business as Usual", *SOAS*, University of London and ACE RPC.

Saeedi, A. (1392), *Technocracy and Economic Policy in Iran According to Reza Niazmand*, Tehran: Lohe Fekr (in Persian).

Sanborn, C., T. R. Ramírez, and V. Hurtado Lozada (2017), "Mining, Political Settlements and Inclusive Development in Peru", C Sanborn, TR Ramírez, V Hurtado Lozada.

World Bank (1989), *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*, Washington DC: World Bank.

World Bank (1992), *Governance and Development*, Washington DC: World Bank.

World Bank (2011), *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*, Washington DC: World Bank.