

An Analysis of the Rise and Fall of Developmentalism in the Fifth Islamic Republic Administration from the Perspective of John Kingdon's Policy Window Model

Ghasem khorrami¹

1. Assistant Professor of Institute for Trade Studies and Research. E-mail: khorami.ghasem1395@gmail.com

Article Info

ABSTRACT

Article type:
Research Article

Article history:

Received: 24 Apr 2023

Received in revised form:
15 Jun 2024

Accepted: 08 Oct 2024

Published online: 30 Dec 2024

Keywords:

Policy Window,
Economic Adjustment,
Industrial Development,
Fifth Development Plan,
Constructive Administration.

The First Economic and Social Development Plan, which began in 1989 following the coming to power of the fifth government and a relative consensus among government institutions and social forces, was a fundamental turn and transformation in the economic policies of the Islamic Republic of Iran. This shift - from a focus on "social justice" to "economic growth" - was designed to strengthen the foundations of entrepreneurship and increase the share of the private sector in the industrial economy. The plan aimed to achieve these goals through privatization policies, the return of expelled and exiled capitalists, and the attraction of foreign capital. However, three years after its implementation, the plan was derailed by unprecedented inflation, increasing corruption, economic instability, growing criticism from opposition forces, and the emergence of social protests. This paper adopts a political economy approach and uses John Kingdon's "policy window" model to explain the underlying reasons for this policy shift and its eventual failure. The study concludes that the 1989 shift from a state-controlled, distributive economy to an economy of industrial growth and development began with the convergence of three processes: the intensification of social welfare demands after the war, the revision of the constitution and the subsequent restructuring of political power, and the presentation of a clear development agenda by technocrats. These elements temporarily opened a policy window that allowed for the pursuit of industrial growth initiatives. but the economic policies of the fifth administration failed due to the lack of a comprehensive strategy, deviation from the principles of adjustment and privatization policies, and the inability of politicians and policymakers to properly exploit the limited opportunity created. When the policy window was closed, the economic and industrial growth and development program was stopped and the government's economic policy returned to distribution policies and social justice.

Cite this article: khorrami, Gh. (2024). An Analysis of the Rise and Fall of Developmentalism in the Fifth Islamic Republic Administration from the Perspective of John Kingdon's Policy Window Model. *International Political Economy Studies*, 7 (2), 225-247. <https://doi.org/10.22126/ipes.2025.8863.1555> (In Persian).



© The Author(s).

DOI: <https://doi.org/10.22126/ipes.2025.8863.1555>

Publisher: Razi University

1. Introduction

The First Economic and Social Development Plan, initiated in 1989 after the establishment of the Fifth Administration and relative consensus among government institutions and social forces, marked a fundamental shift in Iran's economic policy from "social justice" to "economic growth." This plan aimed to strengthen entrepreneurship and increase the private sector's share in the industrial economy by normalizing international relations, leveraging financial opportunities from global institutions, and promoting privatization, foreign investment, and the return of exiled capitalists. However, the implementation of the plan—centered on "economic adjustment"—was halted after three years due to unprecedented inflation, corruption, economic instability, mounting criticism from political opposition, and social protests. In the second development plan, emphasis on "social justice" and "economic stabilization" policies was replaced by accelerated development. This article seeks to understand the reasons for the change in economic policies in this period and to examine the effective factors in the initial acceptance and then abandonment of the capitalist industrial development approach. Economic policy fluctuations, as this study posits, can hinder sustained growth and trigger political and social crises.

2. Literature Review

Economic policy fluctuations in any society are influenced by various factors depending on its political structure. Some Iranian researchers attribute the change in the policies of the fifth government to internal and external factors, such as the rentier and distributive nature of the government, the reduction of oil revenues, the emergency recourse to privatization to solve the budget deficit, the frequent changes of policies by competing factions, the collapse of planned economies. Eastern Bloc, the global emergence of free and neoliberal market values, and the recommendations or impositions of international financial institutions such as the World Bank and the International Monetary Fund. Some other researchers found the reasons for the failure of structural adjustment, liberalization and privatization programs to be caused by factors such as the ideological conflicts of the Islamic Republic with the principles of structural adjustment, the dominance of distribution logic and rent-seeking influenced by the commercial bourgeoisie and landlord bourgeoisie, the weakness of the industrial bourgeoisie, deviation from the principles of structural adjustment and They know the end of political consensus in this period.

3. Research Methodology

This study adopts a political economy perspective and applies John Kingdon's "Policy Window" model to examine the causes and consequences of economic policy changes during the four-year period from 1989 to 1993, corresponding to the fifth administration of the Islamic Republic, commonly referred to as the "Reconstruction Era." The research draws on library resources, archival documents, and interviews with policymakers, executives, and industry leaders of the time.

Kingdon's model provides a framework for understanding how and why dominant governance policies undergo change. He identifies three largely independent streams in the policymaking process:

3-1. Problem Stream

The identification and recognition of critical issues that require resolution.

3-2. Political Stream

Shifts in the political landscape, including changes in leadership, power dynamics, and the balance of political forces.

3-3. Policy Stream

The formulation and presentation of actionable policies, programs, and agendas.

According to Kingdon, significant policy changes occur when these streams converge at a critical juncture, creating a "policy window" that allows for potential transformation. He emphasizes that these windows are temporary; if policymakers fail to act within the window of opportunity, it closes, and the chance for meaningful reform is lost.

4. Discussion & Results

Using Kingdon's framework, this study concludes that the change in Iran's economic policy in the year of the end of the war (1989) is caused by the convergence of three currents:

4-1. Problem Stream

Post-war demands for economic recovery and growth became urgent societal and governmental priorities.

4-2. Political Stream

Revisions to the Constitution, the rise of Hashemi Rafsanjani, and shifts in domestic and international political dynamics paved the way for economic change, particularly as leftist advocates of state-controlled economies lost influence.

4-3. Policy Stream

The new president and his team of bureaucrats and technocrats had a Special program and plan for transitioning towards industrial growth, encapsulated in the First Development Plan based on economic adjustment principles.

The final failure of the industrial development project (1993-1989) was due to the deviation from the principles of structural adjustment policy, the neglect of attracting social support, and the inability to maintain political consensus and expand the policy window in the face of the forces opposed to capitalist industrial growth. Privatization and transition from the state-controlled economy, as foreseen in Article 44 of the Constitution, is still one of the important goals of the Islamic Republic of Iran.



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

تحلیل فراز و فرود توسعه خواهی در دولت پنجم بر اساس الگوی پنجره سیاست جان کینگدان

قاسم خرمی^۱

۱. استادیار مؤسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، رایانامه: khorami.ghasem1395@gmail.com

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۲/۴ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۳/۲۶ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۷/۱۷ تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۱۰/۱۰ کلیدواژه ها: پنجره سیاست، تعدیل اقتصادی، توسعه صنعتی، برنامه پنجم، دولت سازندگی.	برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی که در سال ۱۳۶۸ و بعد از استقرار دولت پنجم و ایجاد اجماع نسبی میان ارکان حکومت و نیروهای اجتماعی، تدوین و آغاز شده بود، چرخشی اساسی در سیاست گذاری های اقتصادی جمهوری اسلامی از «عدالت اجتماعی» به «رشد اقتصادی» بود که بنا داشت با اجرای سیاست خصوصی سازی، بازگشت سرمایه داران رانده شده و جذب سرمایه خارجی، به تقویت بنیان های کارآفرینی و افزایش سهم بخش خصوصی صنعت در اقتصاد کشور منجر شود؛ اما پیش برد آن در بستر تعدیل اقتصادی، سه سال بعد، زیر فشار نیروهای منتقدان دولت و بروز اعتراضات اجتماعی متوقف شد. این مقاله، با رویکرد اقتصاد سیاسی، به دنبال پاسخ به چرایی این تغییر سیاست و توجه اساسی به توسعه صنعتی و سپس چرایی شکست آن و بازگشت به مدار سابق است و برای این منظور از الگوی نظری «پنجره سیاست» جان کینگدان استفاده کرده است تا توضیح دهد که تغییر در سیاست اقتصادی جمهوری اسلامی در سال ۱۳۶۸ برای گذار از اقتصاد دولتی و توزیعی به سوی رشد و توسعه صنعتی، معلول گشوده شدن پنجره سیاست در اثر پیوند خوردن سه جریان مسئله (جدی شدن مشکلات)، مناسبات نیروها (پدید آمدن عزم سیاسی برای تغییر) و سیاست (تعامل شبکه برنامه نویسان و سیاست گزاران) بوده است، به این نحو که مسئله تأمین مطالبات رفاهی جامعه بعد از جنگ، بازنگری قانون اساسی و به هم خوردن موازنه نیروهای سیاسی و آماده بودن طرحی مشخص از سوی تکنوکرات ها، باعث باز شدن پنجره سیاست شد اما فقدان استراتژی جامع و عدول از مبانی سیاستی تعدیل و خصوصی سازی و ناتوانی سیاستمداران و سیاست گزاران وقت در بهره برداری بهینه از فرصت محدود ایجاد شده، باعث بسته شدن پنجره گشوده شده و شکست سیاست های اقتصادی دولت شد.

استاد: خرمی، قاسم (۱۴۰۳). تحلیل فراز و فرود توسعه خواهی در دولت پنجم بر اساس الگوی پنجره سیاست جان کینگدان. *مطالعات اقتصاد سیاسی بین الملل*، ۷ (۲)، ۲۳۵-۲۴۷. <https://doi.org/10.22126/ipes.2025.8863.1555>

ناشر: دانشگاه رازی
DOI: <https://doi.org/10.22126/ipes.2025.8863.1555>

© نویسندگان



مقدمه

پایه‌های فکری و نهادی نظام سیاسی برآمده از انقلاب اسلامی ایران، معطوف به عدالت اجتماعی و توزیع منابع و ثروت‌های کشور میان اقشار ضعیف و محروم و یا «مستضعفان» بود و ضدیت با رشد صنعتی سرمایه‌دارانه با عاملیت و میدان‌داری بورژوازی صنعتی، یکی از عناصر اساسی ایدئولوژی انقلابی در سال ۱۳۵۷ را تشکیل می‌داد. این امر، تا حدی معلول فضای روشنفکری چپ‌اندیش دهه‌های چهل و پنجاه شمسی (۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ م) در سطح بین‌المللی و نیز واکنشی به موقعیت ممتاز صاحبان سرمایه صنعتی کشور در نظم پیش از انقلاب بود. از این رو تا دست‌کم یک دهه پس از پیروزی انقلاب، ایده عدالت اجتماعی بر مبنای اقتصاد دولتی و همراه با اقداماتی چون خودکفایی اقتصادی، ملی‌سازی و دولتی‌سازی صنایع و سیاست‌های توزیعی، بر سیاست ایران مسلط و اقداماتی چون آزادسازی اقتصادی، خصوصی‌سازی و حتی رشد صنعتی، از شمول اولویت‌های سیاست‌گذاران کشور، خارج شده بود. با پایان جنگ و سپس تشکیل دولت پنجم جمهوری اسلامی در سال ۱۳۶۸، به ناگاه، فضا و مناسبات سیاسی کشور دگرگونی یافت؛ تا حدی که رشد و توسعه صنعتی به موضوعی محوری در نگاه حکومت تبدیل شد. بعد از سال‌ها توقف برنامه‌ریزی اقتصادی، برای نخستین بار پس از انقلاب، دولت به تدوین یک برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی و اجتماعی، با محوریت رشد اقتصادی و متناظر با برنامه تعدیل ساختاری، پرداخت که اجماع سیاسی درون حاکمیت را با خود داشت.

دولت پنجم و برنامه اول برای ایجاد رشد و توسعه صنعتی در سال‌های پس از انقلاب، یک فرصت کم‌نظیر و بزنگاه تاریخی بود. پایان جنگ، نیاز به بازسازی فوری خرابی‌ها، وجود ظرفیت‌های خالی و آماده‌احیا در بخش صنعت، رشد تقاضای عمومی برای مصرف و از دیگر سوی، فروپاشی شوروی و باز شدن مسیر گردش سرمایه خارجی، جنگ خلیج فارس و از هم پاشیدن ائتلاف‌های عربی ضد ایرانی و از همه مهم‌تر عزم دولت و همراهی و اجماع حاکمیت پیرامون سیاست رشد که آن را عاملی برای تأمین نیازهای اساسی طبقات فرودست و نشانه‌ای از حفظ و کارآمدی نظام نیز می‌دانستند، می‌توانست به جهشی در توسعه اقتصادی و صنعتی کشور منتهی شود. برنامه‌های اعلامی دولت، با اینکه حداقل در سه سال نخست، با موفقیت‌هایی به‌ویژه در زمینه ایجاد زیرساخت‌ها و راه‌اندازی واحدهای تولیدی و صنعتی تعطیل‌شده و افزایش نسبتاً سریع نرخ رشد اقتصادی روبه‌رو شد اما در نهایت زیر موجی از فشارهای سیاسی و اعتراضات اجتماعی ناشی از افزایش تورم، بدهی‌های خارجی، بروز فساد اداری و دیگر نابسامانی اقتصادی، با توقف و شکست مواجه شد.

موضوع توسعه شتابان صنعتی، مجدد در معرض نقد جدی قرار گرفت و از اولویت افتاد و جای خود را در برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور، به «عدالت اجتماعی» داد؛ به‌طوری که، اهداف اول تا پنجم برنامه دوم، به موضوعاتی همچون عدالت اجتماعی، رشد فضائل براساس اخلاق اسلامی، هدایت جوانان به سمت ایمان و علم و افزایش بهره‌وری، اختصاص یافت و موضوع رشد و توسعه پایدار اقتصادی آن‌هم با محوریت «بخش کشاورزی» در ردیف اهداف ششم برنامه قرار گرفت (قانون برنامه دوم، چ ۴، ۱۳۷۳: ۱۵-۲۱). رشد بی‌سابقه تورم ۴۹/۴ درصدی در سال ۱۳۷۴ که بحران اجتماعی ایجاد کرد و محرک اصلی چرخش مجدد سیاست‌گذاری‌ها از «تعدیل اقتصادی» به سمت سیاست‌های ملایم و مقوم «ثبات اقتصادی» شد را برخی ناشی از اجرای سیاست‌های اقتصادی برگرفته از برنامه تعدیل اقتصادی دانستند و برخی آن را نتیجه انحراف از خطوط اصلی برنامه تعدیل برشمردند؛ دولت و مجریان امر نیز علت این ناکامی را در حد مقاومت و منازعه نیروی سیاسی رقیب کاهش دادند.

نوسان در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی کشور (از بازتوزیعی دهه ۶۰ به رشد دهه ۷۰ و بازگشت به بازتوزیعی در دهه ۸۰) و یا آنچه در ادبیات توسعه، «الگوی آونگی» نامیده می‌شود، می‌تواند یکی از موانع تداوم رشد و نیز بروز چالش‌ها و تکانه‌های سیاسی و اجتماعی در جامعه باشد. این مقاله با تمرکز بر این مسئله در یک مقطع خاص چهارساله (۷۲-۱۳۶۸)، به دنبال بررسی چرایی این تغییر سیاست از سوی سیاستمداران و سیاست‌گذاران کشور و به عبارتی، علل رویکرد به رشد و توسعه صنعتی سرمایه‌دارانه و سپس رویگردانی از آن است. برای این منظور، از حیث متدولوژیک از رویکرد اقتصاد سیاسی و روش نهادگرایی و در جمع‌آوری داده‌ها از مستندات کتابخانه‌ای، گفتگوهای حضوری با مطلعین، سیاست‌گذاران و کارگزاران وقت و رجوع به

آمارها و گزارش‌های رسمی و به‌ویژه استفاده از خاطرات هاشمی رفسنجانی (رئیس دولت) و نیز مصاحبه‌های منتشرشده دیگر طراحان و مجریان سیاست‌های اقتصادی دوره مورد نظر، استفاده شده است و بنا دارد تا فراز و فرود توسعه‌خواهی در دولت پنجم جمهوری اسلامی را براساس الگوی پنجره سیاست جان کینگدان تحلیل کند.

نوشتر پیش رو، پس از مرور پیشینه پژوهش، که تفاوت‌های اساسی این کار با نمونه‌های مشابه را نشان می‌دهد، به دو بخش اصلی شامل مجموعه شرایط و عوامل داخلی و خارجی که به باز شدن پنجره سیاست و ایجاد فرصت رشد اقتصادی منجر شد و نیز آن دسته عواملی که از ناحیه عملکرد کارگزاران و مجریان برنامه و فشار منتقدان و عدم همراهی نیروهای اجتماعی، به بسته شدن و شکست برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی منتهی گردید، سازمان‌دهی شده است و دست آخر در بخش نتیجه‌گیری، عواقب و پیامدهای این شکست را به‌عنوان تجربه‌ای تلخ اما ارزشمند، پیش روی مخاطبان و خاصه سیاست‌گذاران، برنامه‌نویسان و کارگزاران اکنون کشور قرار داده است.

پیشینه پژوهش

نوسان در سیاست‌های اقتصادی دولت‌ها، با دو رویکرد اقتصاد کلان (با منشأ اقتصادی) و یا اقتصاد سیاسی (با منشأ غیر اقتصادی) بررسی می‌شود. اقتصاددانان سیاسی مانند نوردهاوس، تافت، هییز و داگلاس این قبیل نوسانات سیاستی در کشورهای چندحزبی را بیشتر به فراگردهای دموکراتیک مثل پدیده انتخابات و دست‌به‌دست شدن قدرت توسط احزاب چپ (با شعار اشتغال) و احزاب راست (با شعار کاهش تورم) و در مجموع، به تکاپوی سیاستمداران برای جلب افکار عمومی و رأی‌دهندگان، نسبت می‌دهند. نوردهاوس (Nordhaus, 1975) معتقد است، دولت‌های در رأس قدرت، در هنگام نزدیکی به ایام انتخابات، سیاست‌هایی را در پیش می‌گیرند که به رونق اقتصادی موقتی می‌انجامد و بعد از تثبیت قدرت، سیاست‌های واقع‌نگر دیگری را اتخاذ می‌کنند که با سیاست‌های اولیه، متفاوت است. به گفته جسوپ، برای فهم مواضع دولت‌ها در عرصه اقتصاد، باید به‌جای تئوری‌های انتزاعی، به اضطرابات واقعی پیش روی دولت‌ها، مثل نیاز به حل مسئله کار و سرمایه، نیاز به حل مشکل انباشت در فرایند تولید، پروژه‌های دولت و نوع موازنه و فشار نیروهای اجتماعی توجه شود (Jessop, 1991). تغییر سیاست‌های اقتصادی در ایران بعد از انقلاب، هرچند ممکن است به‌واسطه انتخابات و تغییر دولت‌ها، اتخاذشده باشد، اما لزوماً به‌خاطر جلب نظر طبقات و افکار عمومی نبوده و به نظر می‌رسد که تا حد زیادی ناشی از اقتضائات ایدئولوژیک داخلی و اقتضائات حاکم بر فضای بین‌الملل، بوده است. سیاست تعدیل اقتصادی در دولت پنجم، نه برای جلب نظر رأی‌دهندگان که علناً یک سال بعد از انتخابات و تشکیل کابینه، اعلام شد. از این رو، برای فهم دقیق‌تر آن باید به عوامل مؤثرتری توجه کرد.

برخی نویسندگان از منظر اقتصاد سیاسی، در بیان علل چرخش سیاست‌های حکومت در این مقطع و نیز علت ناکامی‌های حادثه شده، به عوامل مختلفی اشاره کرده‌اند. حاجی یوسفی (۱۳۷۸) با استناد به نظریه دولت رانتیر، روی‌آوری حکومت به آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی در دولت پنجم را ناشی از کاهش درآمدهای نفتی و افول ماهیت دولت تحصیلدار دانسته است. همین نکته به‌نوعی در مقاله‌ای از حاتمی (۱۳۸۹) منعکس شده است که باور دارد ذات اقتصاد رانتی ایران، با سیاست بازتوزیع عجین‌تر است و بخشی از علت تمایل دولت پنجم به سیاست رشد نیز به‌خاطر بحران مالی و جبران کسری بودجه بود. به باور اوایلای پسران (۱۴۰۰) نوسانات سیاست‌های اقتصادی جمهوری اسلامی در نتیجه ظهور و سقوط جناح‌بندی‌ها و ائتلاف‌های درون حکومت، حول تحقق آرمان مشترک «استقلال اقتصادی» است. از دید او، همه نخبگان ایرانی که دارای پتانسیل تأثیرگذاری در سیاست هستند، در درون شبکه گسترده اصلاحات و ضد اصلاحات طبقه‌بندی می‌شوند اما همه آن‌ها در حوزه اقتصاد به خودکفایی و استقلال اقتصادی، باور دارند و سیاست‌گذاری‌های مختلف هم در حقیقت، به‌خاطر راهکارهای مختلف اتخاذشده از سوی این گروه‌ها، برای دستیابی به این هدف مشترک است. در همین زمینه، مؤمنی «۱۳۸۶»، اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی در این دوره را تجویز مستقیمی از سوی بانک جهانی و صندوق بین‌الملل پول می‌داند. تأثیرپذیری این سیاست‌ها از جهانی‌سازی اقتصاد را موثق (۱۳۸۵) و دهقان (۱۳۹۶) نیز یادآوری کرده‌اند. هریس (۱۳۹۸: ۲۸۱) متذکر می‌شود که پذیرش برنامه تعدیل از سوی دولت ایران، بیش از آنکه متأثر از توصیه‌های بانک جهانی و صندوق بین‌الملل پول

باشد، ناشی از تغییرات در اقتصاد جهانی و چرخش بریتانیا و اروپا به سوی اقتصاد نئولیبرالی بازار آزاد و فروپاشی شوروی بود. در بیان علت‌های ناکامی سیاست‌های آزادسازی و خصوصی‌سازی دولت پنجم نیز، برخی دیگر از پژوهشگران، به موارد دیگری اشاره کرده‌اند. به عنوان مثال نوشیروانی «۱۳۷۳» حفظ وضع موجود به جای رشد و کارایی اقتصادی و تعارض با مبانی خصوصی‌سازی، بهمن کشاورز (۱۳۹۰) نفوذ مسلط بورژوازی تجاری بر اقتصاد و ضعف بورژوازی صنعتی، نیکی آر. کدی (۱۳۸۸) رشد بورژوازی مستغلات و انتقال سرمایه از تولید به بخش املاک و مستغلات، بهمن احمدی (۱۳۸۲) ناپختگی بوروکرات‌های طراح و مجری سیاست‌ها را از دلایل شکست برنامه رشد اقتصادی در این مقطع از کشور دانسته‌اند. همه این عوامل، با وجود اهمیت، لزوماً یا به تنهایی نمی‌توانند عامل اتخاذ و یا رویگردانی یک حکومت، از یک سیاست اقتصادی و یا موفقیت و شکست آن باشد، مگر اینکه مجموعه‌ای از این عوامل و متغیرهای دیگر، در بزنگاه‌ها و مفاصلی در قالب جریان‌های مختلف، به هم پیوند بخورند و به اتخاذ یک رویکرد جدید و جدی منجر شوند. مقاله حاضر با استفاده از الگوی «پنجره سیاست» درصدد بررسی و ارائه صورت‌بندی نظری از جریان‌هایی است که سیاست اقتصادی دولت پنجم را شکل داده است.

الگوی نظری پژوهش

جان کینگدان، در بخشی از کتاب خود *Agendas, alternatives, and public policies 2014* و در تبیین الگوی «پنجره سیاست» تشریح می‌کند که چرا و چگونه سیاست‌ها و رویکردهای مسلط بر سیاست یک حکومت دچار دگرگونی می‌شود. او بنا بر مطالعات تجربی خود می‌گوید اگر منطق تصمیم‌گیری در یک حکومت را یک نظام در نظر بگیریم، در درون این نظام سه فرایند یا جریان فرایندی را می‌توان تشخیص داد: جریان مسائل (مشکلات)، جریان سیاسی (نیروهای و بازیگران) و سیاست‌ها (برنامه‌ها و دستورکارها). به گفته او «سه جریان تا حد زیادی از یکدیگر مستقل‌اند و هر کدام برابر با پویایی‌ها و قواعد خود تحول می‌یابند؛ اما در پیوندگاه‌ها یا مفاصلی حساس، این سه جریان به یکدیگر گره می‌خورند و بزرگ‌ترین دگرگونی‌های سیاست‌گذاری‌ها، برآمده از پیوند میان جریان‌های مسائل، سیاسی و سیاست‌گذاری است.» (عطارزاده، ۱۳۹۸: ۲۱۴-۲۱۵).

جریان نخست عبارت از این است که مسائل گوناگونی وجود دارند که در مواقعی مورد توجه حکومت و جامعه قرار می‌گیرد. اینکه چگونه یک موضوعی، مثلاً توسعه صنعتی، به مسئله‌ای برای حکومت یا بخش‌هایی از جامعه تبدیل می‌شود که بر مبنای آن، انتظار می‌رود که حکومت برای رسیدگی به آن اقدامی انجام دهد، چرایی و چگونگی آن را باید در جریان فرایند شکل‌گیری و اهمیت‌یابی مسئله سراغ کرد. جریان دوم مناسبات سیاسی و تحول در آرایش نیروهاست. جریان سیاسی می‌تواند ترکیب عواملی چون «تغییر گرایش ملی، نوسان افکار عمومی، نتایج انتخاباتی، تغییرات کابینه، تغییر در ترکیب حزبی یا ایدئولوژیک» در مجلس قانون‌گذاری و اعمال فشارهای سازمان‌یافته از سوی گروه‌های ذی‌نفع باشد. جریان سوم شامل بوروکرات‌ها، کارکنان سازمان‌های تکنوکراتی مانند برنامه و بودجه، متخصصان و پژوهشگران و مشاورانی که با نهاد قانون‌گذاری همکاری می‌کنند و نیز دانشگاهیان، گروه‌های ذی‌نفع، پژوهشگران و سیاستمداران و تصمیم‌گیرانی که مخاطب آن شبکه تخصصی هستند و در تعاملی خاص با آن قرار می‌گیرند، است. در درون این جریان، یک «فرایند انتخاب» وجود دارد که طی آن، برخی ایده‌ها و طرح‌ها جدی گرفته شده و در اولویت برای اقدام حکومتی قرار می‌گیرند و بعضی طرح‌ها مورد اعتنا قرار نمی‌گیرند. از قضا ممکن است شماری از طرح‌ها، مثلاً ایده‌ها و طرح‌های توسعه اقتصادی در یک زمان خاص از سوی برخی متخصصان داخل نهادهای حکومتی یا خارج از آن تدوین و تجویز کرده باشند، اما سال‌ها مورد اعتنای تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران قرار نگیرد.

کینگدان توضیح می‌دهد که هر کدام از این جریان‌ها در زمان‌هایی می‌توانند دچار تحول شوند اما به تنهایی باعث تغییر در سیاست حکومتی نگردند؛ مثلاً مسئله‌ای به عنوان نیاز از سوی افکار عمومی مطرح شود اما یا طرحی برای اقدام مؤثر حکومت وجود نداشته باشد، یا گوش شنوایی در حکومت نباشد یا اساساً کاری نتوان در مورد آن انجام داد. یا ممکن است طرح‌هایی برای تغییر وجود داشته باشد، اما افکار عمومی و حکومت ضرورت اقدام در مورد آن به عنوان یک مسئله را متوجه نباشند. این جریان‌ها به صورت جداگانه اما در زمان‌های خاصی به یکدیگر جوش می‌خورند. بالاخره، زمانی فرامی‌رسد که مسئله‌ای به

رسمیت شناخته می‌شود، راه‌حلی برای آن در دسترس است، فضای سیاسی برای تغییر در سیاست مساعد است و محدودیت‌ها آن اندازه نیرومند نیستند که از اقدام جلوگیری کنند (عطارزاده، ۱۳۹۸: ۲۱۹). در این شرایط حساس، راه‌حل‌ها به مسائل پیوند خورده و این هر دو، به نیروهای سیاسی موافق راه‌حل‌ها می‌پیوندد. بدین ترتیب، در این شرایط خاص، شرایط برای تغییر در رویکرد سیاسی و سیاست‌گذاری در موضوعی خاص فراهم می‌شود و به اصطلاح کینگدان «پنجره سیاست» گشوده می‌شود. با این‌همه کینگدان می‌گوید سرشت پنجره این‌گونه است که در شرایطی خاص گشوده می‌شود، اما فرصت گشودگی محدود است. پس از مدتی، پنجره بسته خواهد شد. اگر کنشگران میدان سیاست از این فرصت بهره‌برداری کنند، می‌توانند ایده‌ها و طرح‌های خود را پیش ببرند، وگرنه وقتی پنجره بسته شد، فرصت از دست می‌رود. بهره‌برداری از فرصت پنجره، به هنر سیاسی سیاستمداران و مهارت سیاسی و اقناعی بازیگرانی بازمی‌گردد که کینگدان آنان را «پیشگام سیاست» یا آنتروپرونوئر^۱ سیاست می‌خواند. این پیشگامان افرادی هستند که با درک تغییر در جریان مسئله و جریان سیاسی، طرح مطلوب خود برای تغییر در سیاست و تصویب آن را پیش می‌برد. سیاستمداران و سیاست‌گذاران شاید بتوانند از فرصت گشودگی پنجره، استفاده تمام را ببرند که ثمره تلاش آن‌ها، قرین موفقیت شود، شاید نتوانند و با شکست روبه‌رو شوند.

یافته‌های پژوهش

با به‌کارگیری الگوی تحلیلی کینگدان، می‌توان چنین دریافت که چرخش در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی جمهوری اسلامی در دولت پنجم، معلول گشوده شدن پنجره سیاست در اثر پیوند خوردن سه جریان مسائل، مناسبات سیاسی و سیاست‌گذاری بوده است. به این نحو که پس از جنگ، (۱) نیاز به رشد و رونق اقتصادی از سوی جامعه و بخش‌هایی از حکومت به‌عنوان یک مسئله و مطالبه جدی مطرح شد، (۲) آرایش نیروها با تجدید نظر در قانون اساسی و قدرت گرفتن هاشمی رفسنجانی و تغییر در فضای سیاسی داخلی و بین‌المللی ایران، تغییر چشم‌گیری پیدا کرد و با افول جریان چپ و مدافع اقتصاد دولتی، زمینه برای دگرگونی سیاست‌های اقتصادی با محوریت رشد اقتصادی فراهم شد (۳) شخص رئیس‌جمهور جدید و نیز مدیران و مشاوران و به‌ویژه بوروکرات‌ها و تکنوکرات‌هایی که گرد او جمع شده بودند، عزم سیاسی و طرحی برای تغییر رویکرد به‌سوی رشد صنعتی داشتند که در قالب برنامه اول و با بن‌مایه تعدیل اقتصادی تدوین شده بود.

شکست پروژه توسعه صنعتی در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ نیز معلول عدول از اصول سیاستی برنامه تعدیل، بی‌اعتنایی سیاستمداران وقت در جلب مشارکت و حمایت نیروهای اجتماعی از برنامه رشد و ناتوانی دولت و نیروهای توسعه‌خواه در حفظ اجماع حاکمیتی برای بهره‌برداری بهینه از فرصت محدود گشودگی پنجره و یا تمديد آن، به‌منظور به سرانجام رساندن طرح خود در برابر عوامل مخالف رشد اقتصادی، بود. این ناکامی‌ها، هرچند اندیشه اقتصاد دولتی در کشور را به چالش کشاند اما نشان داد که به‌کارگیری یک الگوی اقتصادی مبتنی بر اقتصاد آزاد و رقابتی، نیازمند شکل‌گیری و یا تقویت نهادهای چهارچوب‌های نظارتی است و در جامعه‌ای با سابقه تاریخی و ساختار سیاسی ایران بعد انقلاب، آنتروپرونوئرهای به‌تنهایی نمی‌توانند برای جبران عقب‌ماندگی‌های تاریخی، نسخه‌های آماده و فوری تجویز کنند.

۱. گشوده شدن پنجره سیاست

منشأ اصلی جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های دولت پنجم، به مجموعه‌ای از تحولات بین‌المللی و انباشت‌های تجربی داخلی می‌رسید. با سقوط شوروی و بلوک شرق، اساس اندیشه اقتصاد دولتی برنامه‌ریزی شده و فاقد بخش خصوصی قدرتمند، با ناکارآمدی، لرزش و ریزش روبه‌رو شد و به قول الوین تافلر «تصادم سوسیالیسم با آینده»، باعث پیدایی افق‌ها و مفاهیم جدید اقتصادی نظیر «جهانی شدن»، «آزادی اقتصادی»، «تجارت جهانی» و «خصوصی‌سازی» در شعاع اندیشه نئولیبرالیسم گردید (ابراهیم‌بای سلامی، ۱۳۸۸: ۱۷۶) و زمینه انتقال آزاد اطلاعات، سرمایه، تکنولوژی و جمعیت را به سراسر جهان فراهم ساخت. افزون بر آن، ناکامی‌های مدیریتی و اقتصادی دهه اول انقلاب، به‌ویژه تنگناها و فشارهای سال‌های آخر جنگ، مزید بر علت بود. انقلاب اسلامی با ائتلافی از روحانیون، بازاریان، نیروهای چپ رادیکال و طبقات

فرودست به پیروزی رسیده بود که در محوریت آن ضدیت با بورژوازی صنعتی و در ادبیات آن روز، «سرمایه‌داری وابسته» قرار داشت.

از این‌رو، با پیروزی انقلاب، روند خروج سرمایه به همراه صاحبان صنایع، تکنوکرات‌ها و مدیران باتجربه و متخصص (و بعضاً وابسته به رژیم قبلی) از کشور آغاز شد. متعاقب آن، بسیاری از کارخانه‌ها و بنگاه‌های اقتصادی در میان بلاتکلیفی، رکود، نزاع‌های کارگری و فقدان مدیریت، به مصادره دولت درآمدند. شروع جنگ با عراق و نیاز به تمرکز در مدیریت و بسیج امکانات، به تحکیم سلطه دولت بر اقتصاد انجامید و شکل‌گیری اقتصاد دولتی، توأم با انزوای دیپلماتیک و کاهش چشم‌گیر درآمدهای نفتی، سبب سقوط شاخص‌های رشد صنعتی و کوچک شدن حجم و اندازه اقتصاد ایران شد. ضمن آنکه به‌واسطه تجربه مصادره‌ها و دولتی‌سازی صنایع، سهم بخش خصوصی و بورژوازی صنعتی از اقتصاد کشور، آشکارا کاهش یافت. با این حال، اوضاع وخیم اقتصادی در یک جامعه، لزوماً باعث تکان سودمند، مسئله‌مندی و حرکت به سمت توسعه نمی‌شود و توسعه‌خواهی هم بدون وجود طرح‌ها و برنامه‌های آماده، راه به‌جایی نمی‌برد. باز حتی اگر اراده‌ای و برنامه‌ای برای توسعه موجود باشد، بدون همراهی نیروها و کارگزاران سیاسی و همسویی فضا و شرایط بین‌المللی قرین توفیق نخواهد. در ایران بعد از انقلاب، هریک از این سه عامل (مسائل و مشکلات، نیروها و بازیگران و سیاست‌ها و سیاست‌گذاران) وجود داشت و هریک به‌تنهایی دچار تحول و پویایی هم بود، اما فقط در بزنگاه خاص پایان جنگ، این سه به هم پیوند خوردند و اسباب تغییر در جهت‌گیری‌های دولت را فراهم کردند.

۱-۱. مسائل پایان جنگ

مهم‌ترین موضوعی که در آغاز دهه دوم انقلاب، توجه افکار عمومی و سیاست‌گذاران جمهوری اسلامی را برانگیخته بود، خرابی‌ها و تأثیر هزینه‌های آشکارشده جنگ تحمیلی بر زیرساخت‌ها و بنیان اقتصادی کشور بود؛ به‌طوری که تا ۱۳۶۷، سرانه تولید ناخالص داخلی به ۵۴ درصد و سرانه تولید ناخالص داخلی غیرنفتی به ۶۳ درصد سال ۱۳۵۵، سقوط کرده بود. Salehi (Esfahani & Pesaran, 2009: 15). هم‌چنین در این سال‌ها، بازار جهانی نفت خام با افت شدید قیمت روبه‌رو شد. آن‌طور که از پیروزی انقلاب تا سال ۱۳۶۸ میزان تولید نفت ایران به نسبت سال ۱۳۵۶ با ۴۵ درصد افت به حدود متوسط ۲ میلیون و پانصد هزار بشکه در روز رسید (Pesaran, 2000).

کاهش قیمت نفت خام، منجر به محدودیت شدید منابع ارزی دولت شد؛ دولتی که شدیداً وابسته به درآمدهای نفتی بود. از سوی دیگر، انزوای دیپلماتیک ایران در مناسبات بین‌المللی و تأکید بر خودکفایی اقتصادی به‌جای رشد صنعتی مبتنی بر مرادوه با اقتصاد جهانی، اقتصاد کشور و به‌ویژه بخش صنعت را از دسترسی به فناوری جدید و سرمایه‌گذاری خارجی و منابع ارزی محروم کرد. تحمل تحریم‌های تجاری اسباب محدودسازی روابط تولیدکنندگان داخلی با شرکای خارجی آن‌ها شد و سطوح توسعه و تبادل فناوری را پایین می‌آورد.

هرچند بسیاری از واحدهای صنعتی بزرگ متعلق به بخش خصوصی پس از انقلاب مصادره یا دولتی شدند؛ اما محدود صنایع باقی‌مانده نیز در شرایط جدید، از یک‌سو با کمبود مواد اولیه ناشی از شرایط جنگ و کاهش سرمایه‌گذاری روبه‌رو بودند و از جهت دیگری نیز با اعتراضات مکرر کارگری پس از انقلاب، مجبور بودند هزینه بیشتری را صرف حقوق و دستمزد نیروی کار کنند. بدین ترتیب، هم‌زمان با رکود چشم‌گیر در بخش صنعت، هزینه عوامل تولید نیز بالا می‌رفت و صرفه فعالیت برای فعالان بخش خصوصی کمتر می‌شد. بنگاه‌های بخش دولتی نیز که بخش عمده واحدهای صنعتی را در اختیار گرفته بودند نیز، به‌سختی از کمبود منابع ارزی و محدودیت دسترسی به فناوری جدید و مدیریت ناکارآمد در رنج بودند. مجموع این وضعیت را می‌توان به بن‌بست سیاست‌گذاری یاد کرد که پس از طی یک دهه، نه ظرفیت‌های رشد اقتصادی توسعه یافت و نه عدالت و رفاه و برابری اجتماعی (به‌عنوان اهداف انقلاب)، تأمین شد (خرمی، ۱۴۰۱). بنا به گزارشی که سازمان برنامه تهیه کرده بود و بخشی از آن در جدول زیر منعکس شده است، در صورت تداوم وضع موجود (سال ۱۳۶۷) اقتصاد کشور تا سال ۱۳۷۵ با رکود و مشکلات جدی روبه‌رو می‌شد:

جدول ۱. پیش‌بینی اوضاع اقتصاد ایران (از ۱۳۶۷ تا ۱۳۷۵) در صورت تداوم وضع موجود

چشم‌انداز ۱۳۷۵				شاخص‌ها
گزینه ۱: تداوم روندهای موجود	گزینه ۲: تثبیت بودجه دولت به قیمت ثابت	گزینه ۳: عدم کاهش ذخایر سرمایه‌ای کشور	۱۳۶۵	
۳۹۹۴/۱	۲۹۴۷	۳۶۴۹	۳۹۱۸/۲	تولید ناخالص داخلی به قیمت مناسب
۲۴۸۸/۵	۲۴۳۶	۳۳۳۹	۲۴۰۴/۸	تولید ناخالص داخلی بدون نفت به قیمت ثابت
۶۳۸/۴	۴۴۸/۰	۴۶۰/۰	۴۴۵/۰	سرمایه‌گذاری کل
۱۸۹۷/۴	۱۵۲۵/۰	۱۹۹۴	۱۶۳۹	مصرف خصوصی
۵۷۴/۴	۳۴۱/۰	۳۵۰/۰	۳۲۷/۰	مصرف دولتی
-۱۱۹۵	-۲۴۵۲	-۱۱۲۱	-۱۲۳۸	شکاف مالی بودجه دولت
-۳/۵	۱/۹	۵/۵	۲/۵	شکاف تراژ پرداختی‌ها (میلیارد دلار)
-۳۷۲۰	-۱۱۵۵۰	-۱۲۲۸۹	-۱۰۵۰۳	شکاف مالی و پس‌انداز سرمایه‌گذاری
۴۹/۷	۶۸/۸	۶۸/۸	۶۸/۸	جمعیت
۱۳/۱	۱۸/۲	۱۸/۲	۱۸/۲	جمعیت فعال
۱۱/۲	۱۱/۱	۱۳/۷	۱۱/۰	جمعیت شاغل
۲۴۱۱	۵۴۲۴	۴۲۱۷	۴۲۱۷	هزینه‌های جاری به قیمت جاری
۷۵۶	۱۴۶۷	۱۰۹۲	۱۰۹۲	هزینه‌های عمرانی به قیمت جاری
۱۱۹۵	۲۴۵۲	۱۱۲۱	۱۲۳۸	کسر بودجه

با این توصیف، در سال ۱۳۶۸، تداوم سیاست‌های دولت و ادامه شرایط اقتصادی در ایران تا حد زیادی ناممکن می‌نمود. حداقل اینکه برای پاسخ‌گویی به مطالباتی که ایدئولوژی انقلابی ایجاد کرده بود، یعنی رسیدگی به وضعیت اقتصادی و رفاهی جامعه به‌ویژه گروه‌های محروم و فرودست، باید اقدامی اساسی می‌شد که ضرورتاً نیازمند رشد اقتصادی، خروج از رکود، ایجاد اشتغال و افزایش درآمدهای دولت بود. چنین اهدافی نیز خود مستلزم جذب سرمایه و منابع ارزی و بازگشایی نسبی اقتصاد به روی شرکای خارجی بود. از سوی دیگر، تجربه اندک و ناکارایی مدیران جدید و واحدهای تولیدی دولتی شده، موجب افزایش هزینه‌های دولت می‌شد و باید یا منابع سرمایه‌ای در اختیار مدیران دولتی قرار می‌گرفت تا با اتکا به برنامه‌ریزی‌های متمرکز دولت در تخصیص منابع و تصدی دولت در فعالیتهای اقتصادی، عمل کنند، یا این راه آزموده قبلی، کنار گذاشته می‌شد و تمهیدی برای فعال ساختن بخش خصوصی اندیشیده می‌شد.

در عالم واقع، دولت جمهوری اسلامی با چند مسئله جدی روبه‌رو شد: از یک‌سو، باید خرابی‌های جنگ را بازسازی کند و از سوی دیگر باید با تدوین و اجرای یک استراتژی رشد اقتصادی به نیازهای اساسی مردم رسیدگی کند و از همه مهم‌تر اینکه با ایجاد الگوی موفق (ام القراء) از یک کشور اسلامی و انقلابی، به صدور ارزش‌های انقلاب رسیدگی کند که تحقق آن مستلزم هزینه‌های مالی سنگین بود، اما برای هیچ کدام منابع مالی در دسترس نبود. منابع مالیاتی کشور نیز شدیداً اندک بودند و اصلاحات در بخش مالیات به دلیل ضعف دیوانسالاری و عدم همکاری بازاریان و نگرش توزیعی حکومت، در کوتاه‌مدت، ممکن نبود. یک راه و چاره استفاده از منابع خارجی بود که دو مانع عمده در برابرش قرار داشت: یکی مخالفت نیروهای رادیکال که وام گرفتن از خارجی‌ها را نشانه شکست ایدئولوژیک در برابر «استکبار جهانی» می‌دانستند و دیگری ناممکن بودن سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و اخذ وام‌های بلندمدت در کشوری که یک سالی است از جنگی طولانی رها شده و اقتصاد راکدی دارد. افزون بر این، با ذهنیتی که از بابت مصادره اموال پدید آمده بود، امنیت کافی برای سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی و حقوق مالکیت و توسعه کسب‌وکارها، احساس نمی‌شد. از این‌رو، دولت باید به یکی از دو راه پیش رو می‌رفت: یا ادامه سیاست‌های پیشین که راه به بن‌بست می‌برد، یا آغاز مجموعه سیاست‌هایی که (حداقل آن گونه که به لحاظ نظری عنوان می‌شد) موجب کاهش تنش‌های خارجی، خروج اقتصاد و سیاست ایران از انزوا و جلب اعتماد سرمایه‌گذاران و وام‌دهنده خارجی شود.

۱-۲. تغییر موازنه نیروها

مناسبات نیروهای سیاسی داخل کشور در آغاز دهه ۱۳۶۰ تحت تأثیر ایدئولوژی ضد سرمایه‌داری بود و بخشی از توان نیروها،

صرف ایجاد نهادهای نوین اقتصادی و خدماتی شد و بدین‌سان، عمده منابع و امکانات اقتصادی کشور، در اختیار دولت قرار گرفت. از سال ۱۳۶۱ به‌ویژه بعد از کنار زدن بنی‌صدر، دودستگی‌ها و جناح‌بندی‌هایی در درون حزب جمهوری اسلامی و نیروهای داخل نظام، پیرامون توسعه اقتصادی، تعبیر و تفسیر اصل ۴۴ قانون اساسی، مالکیت خصوصی، شرعی یا غیر شرعی بودن مصادره‌ها و ملی‌سازی‌ها و حدود اختیارات و دخالت دولت در تجارت و اقتصاد و دیگر مسائل و مباحث معرفتی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی شکل گرفت که نمایندگان این دو تفکر، ذیل دو تشکل قدرتمند جامعه روحانیت مبارز (راست اسلامی) و مجمع روحانیون مبارز (چپ اسلامی) و گروه‌های وابسته به آن سازمان‌دهی شدند و از جریانات تأثیرگذار در آستانه شکل‌گیری دولت پنجم و برنامه اول و دوم توسعه بودند.^۱ تشدید تحریم‌ها، کاهش قیمت و صادرات نفت و بروز بحران‌های حاد اقتصادی در سال‌های ۶۵ تا ۶۷ و نیز پایان جنگ و لزوم یافتن الگویی مناسب‌تر برای بازسازی سریع‌تر خرابی‌ها، این اختلافات جناحی را رسمیت و سرعت بخشید و به درون مجلس و دیگر نهادهای سیاسی کشور کشاند.

جامعه روحانیت مبارز که در آستانه پیروزی انقلاب اسلامی، تشکیل شده بود، به لحاظ بنیادهای اندیشه‌ای و سیاسی، قائل به حکومت کارآمد اسلامی با محوریت ولی فقیه تشخیصی و غیر انتخابی، اولویت تعهد بر تخصص، صدور انقلاب و نفی رابطه با آمریکا بود و در حوزه اقتصاد از یک اقتصاد آزاد بر مدار خصوصی‌سازی واحدهای تولیدی، محوریت تجارت به‌عنوان الگوی توسعه، استراتژی جایگزینی واردات، استفاده از منابع خارجی و ممکن بودن توسعه با حفظ ارزش‌های اسلامی و انقلابی، دفاع می‌کرد. درمقابل، مجمع روحانیون مبارز که از سال ۶۷ رسماً از جامعه روحانیت، انشعاب و اعلام موجودیت کرده بود، حامی اندیشه و سیاست ولی فقیه انتخابی با اختیارات محدود قانونی، توازن جمهوری و اسلامیت، آرمان‌گرایی و حفظ ارزش‌های انقلابی در برابر موج تغییرات، صدور انقلاب، توصیه به توسعه روابط با شرق و کشورهای مستقل و رد هرگونه رابطه با آمریکا بود و از حیث اقتصادی، خواهان دخالت دولت در اقتصاد، دولتی بودن بخش‌های مادر و استراتژیک اقتصادی، اولویت استقلال سیاسی و عدالت اجتماعی بر توسعه اقتصادی، توجه به خودکفایی و خوداتکایی به‌عنوان یک الگوی توسعه و مخالف خصوصی‌سازی و رشد و توسعه صنعتی پرشتاب بود (مرتجی، ۱۳۹۵: ۷۰ و ۱۱۱) چپ اسلامی با نگرش اقتصادی شبه سوسیالیستی که تا سال ۱۳۶۸، دست بالا را در مناسبات نیروها و سیاست‌گذاری اقتصادی و صنعتی کشور داشت و حکومت در اختیار خود را «دولت حزب‌الله» می‌نامید، هوادار تمرکز منابع موجود در دست دولت برای سرمایه‌گذاری در صنایع سنگین بود و با مراوده با جهان و دریافت وام و منابع ارزی از خارج، سخت مخالفت می‌کرد و افزون بر دولتی‌خواستن صنعت، خواهان نظارت بیشتر در سایر عرصه‌های اجتماعی نیز بود (Chehabi, 1999). از نظر آن‌ها، ذات ایدئولوژیک نظام باید تعیین‌کننده سیاست اقتصادی هم باشد.

هم‌زمان با همین ایام، جریان جدیدی تحت عنوان «راست مدرن» شامل بخشی از روحانیت سنتی و صاحب‌منصبان محافظه‌کار در عرصه سیاست ایران، ظهور یافت که از یک‌سو به دیدگاه‌های سنتی متمایل بودند و از سوی دیگر، دیدگاهی نسبتاً پراگماتیستی در اقتصاد و سیاست خارجی یافته بودند و حفظ نظام را در گروی پاسخ‌گویی به اقتضات ایدئولوژیک انقلاب اسلامی در رسیدگی به «نیازهای اساسی مردم» و پیشرفت اقتصادی جمهوری اسلامی به‌عنوان «الگوی موفق حکومت اسلامی» می‌دانستند. این جریان که در برخی دیگر از نهادها همچون شورای نگهبان، قوه قضائیه و اتاق بازرگانی نیز نفوذ و حضور داشتند، ادامه مداخلات گسترده دولت در اقتصاد را بی‌فایده دیده و بر لزوم گشایش نسبی اقتصاد کشور تأکید داشت. شکل سازمان‌یافته‌تر این تفکر، کمی بعد، در قالب ائتلاف و سپس «حزب کارگزاران سازندگی ایران» اعلام موجودیت و فعالیت کرد که خواهان «توسعه شتابان» و یا رشد و توسعه سریع اقتصادی و صنعتی با استفاده از تکنوکرات‌ها و فناوری‌های پیشرفته، خصوصی‌سازی، استفاده از منابع خارجی، توسعه صادرات و ادغام در بازارهای جهانی بود و به‌طور کلی، تحقق عدالت

۱. از گروه‌های وابسته به جامعه روحانیت مبارز می‌توان جمعیت مؤتلفه اسلامی، جامعه اسلامی مهندسين، انجمن اسلامی اصناف بازار تهران را نام برد. تشکلهایی همچون سازمان مجاهدین انقلاب اسلامی، دفتر تحکیم وحدت و انجمن اسلامی مهندسان به مجمع روحانیون مبارز نزدیک بودند. خانه کارگر و حزب کارگران از درون دو جریان چپ و راست، بیرون خزیدند و جمعیت دفاع از ارزش‌ها و انصار حزب‌الله منتقد هر دو جناح و به‌ویژه سیاست‌های فرهنگی دولت سازندگی بودند.

اجتماعی را منوط به رشد اقتصادی بالا می‌دانست. مهم‌ترین رهبر سیاسی این جریان، علی‌اکبر هاشمی رفسنجانی بود که باور داشت «توسعه» راهکاری برای تثبیت موفقیت نظام است: «یکی از راه‌کارهای تثبیت موفقیت نظام این است که در عمل ثابت کنیم اسلام قدرت اداره جوامع امروزی را دارد و می‌توانیم از ایران الگویی برای این فکر بسازیم» (خطبه‌های هاشمی به نقل از ترابی، ۱۳۸۹: ۱۸۵). این سخنان در آن زمان، خود نشان‌دهنده درجه‌ای از عمل‌گرایی بود.

جدول ۲. مواضع اقتصادی جناح‌های سیاسی مؤثر بر تدوین و ارزیابی برنامه اول توسعه

مواضع اقتصادی جناح‌ها	اقتصاد بازار آزاد	رشد اقتصادی	عدالت اجتماعی	دخالت دولت در اقتصاد	الگوی اقتصاد	خصوصی‌سازی	استفاده از منابع خارجی
روحانیت مبارز (راست سستی و محافظه کار)	موافق	موافق رشد متعادل	رشد توأم با عدالت اجتماعی	مخالف	توسعه فعالیت‌های تجاری	موافق	موافق سرمایه‌گذاری خارجی
روحانیون مبارز (چپ اسلامی)	مخالف	موافق رشد درازمدت	اولویت عدالت بر رشد	موافق	خودتکایی و جایگزینی واردات	مخالف	مخالف استقرار خارجی
کارگزاران (راست مدرن)	موافق ادغام در اقتصاد جهانی	موافق رشد شتابان	اولویت رشد بر عدالت	مخالف و خواهان کوچک‌سازی دولت	توسعه صادرات و کاهش تعرفه‌ها	موافق	موافق سرمایه‌گذاری و استقرار

ساختار جمهوری اسلامی از سال ۶۰ به بعد، متکی به دو دسته نهادهای «تعیین‌کننده» و «تأثیرگذار» در فرایند سیاست‌گذاری‌ها و تصمیمات اساسی بوده است. نهاد ولایت‌فقیه و شورای نگهبان را می‌توان در زمره نهادهای تعیین‌کننده و مجلس و قوه مجریه را در ردیف نهادهای تأثیرگذار قرار داد (کشاوری، ۱۳۹۹: ۲۵۰). با درگذشت امام خمینی (س) که در برخی از منازعات میان جناح‌ها (احتمالاً به‌خاطر اقتضائات کشور در حال جنگ) معمولاً جانب جناح چپ را می‌گرفت و نیز به‌واسطه قربات‌های فکری و سیاسی نیروهای چپ با فرزند او، منزلت ممتازتری در درون بیت و نهاد ولایت‌فقیه و ارتباط با نزدیکان امام، یافته بودند، موقعیت چپ‌های اسلامی رو به افول نهاد. هرچند این وضعیت، بی‌ارتباط با رویگردانی از سیاست‌های چپ روانه در سطح جهانی، نبود اما اختلافات درونی گروه‌های مرتبط با مجمع روحانیون مبارز مثلاً درباره نحوه صدور انقلاب (که سازمان مجاهدین انقلاب معتقد به نظریه ام‌القرای و ایجاد الگوی کشور موفق اسلامی مورد نظر جناح راست بود) و نیز آرمان‌گرایی محض و فقدان طرح و تدبیر لازم برای دوران بعد از درگذشت بنیان‌گذار انقلاب و یا اصطلاحاً «دوران گذار»، آن‌ها را در وضعیت بسیار متزلزلی قرار داد؛ ضمن اینکه نوع سیاست‌های ریاضتی آنان که مختص شرایط سخت جنگی بود، در دوران بعد از جنگ، نمی‌توانست با اقبال و رضایت و حمایت عمومی روبه‌رو شود.

از این‌رو، پس از انتخاب هاشمی رفسنجانی به‌عنوان رئیس‌جمهور در سال ۶۸ و بازنگری در قانون اساسی و حذف منصب نخست‌وزیری، قدرت مجلس (که در آن زمان در اختیار اکثریت جریان چپ اسلامی بود) کاهش چشم‌گیر یافت و مناسبات قدرت به نفع محافظه‌کاران تغییر کرد. با افول قدرت چپ‌ها، زمان و زمینه تغییر در سیاست‌گذاری اقتصادی و صنعتی کشور فرارسید. محدوده عمل چنین تجدیدنظرها و چرخش پراگماتیستی، البته فراخ نبود؛ زیرا اولویت ایدئولوژیکی نظام در هر صورت حمایت از فرودستان و «محرومان» از طریق توزیع منابع بود و طبقه بالایی که قرار بود بعد از این به آن روی خوش نشان داده شود، به‌شدت ضعیف و عقب رانده شده بود. چنان‌که ناظری نشان داده است، در جناح‌بندی‌های سیاسی دهه ۱۳۶۰ و حتی دهه ۱۳۷۰ در درون هیئت حاکمه، پایگاه اجتماعی و منافع اجتماعی هیچ جناح و گروهی نسبتی با بورژوازی صنعتی و صاحبان صنایع مستقل نداشت (برزین، ۱۳۷۸) و حتی اتاق بازرگانی و صنایع هم به‌عنوان تنها نهاد حامی سرمایه‌داری صنعتی، در اختیار تاجر قرار داشت.

از سوی دیگر، نیروهای تازه به قدرت رسیده در دهه اول انقلاب، فاقد تجربه و آشنایی کافی با حکمرانی بودند. سیاست‌گذاری اقتصادی و صنعتی در این دوره بیش از آنکه نسبتی با واقعیت داشته باشد، مبتنی بر آرمان‌ها، باورها و توصیه‌های ایدئولوژیک بود و دست آخر در سال ۱۳۶۸ به بن‌بست رسید. به تعبیر هاشمی رفسنجانی: «معلوم بود که این وضع

قابل دوام نیست و نمی‌توانیم با آن سیاست کشور را بگردانیم» (در گفتگو با رحمانی، ۱۳۸۲: ۱۴۵). ذیل چنین مناسبات سیاسی و نهادهایی بود که کابینه تشکیل شد و سیاست‌های خود را به اجرا گذاشت.

۱-۳. ارائه طرحی برای تغییر

بنا به نظریه «پنجره سیاست» کینگدان در درون یک نظام و دستگاه تصمیم‌گیری، همیشه شرایط برای پذیرش هر طرحی آماده نیست و ممکن است گاه یکی از طرح‌ها و برنامه‌ها، نسبتی با مسائل بیاید و مورد پذیرش قرار گیرد. در بعد از پیروزی انقلاب، اگرچه روند برنامه‌ریزی‌ها (به شیوه رژیم قبلی) مختل شده بود اما کارشناسان سازمان برنامه هر از گاهی به تناسب نیازهای روز کشور، برنامه‌های را تدوین و به مسئولان ارائه می‌کردند که اغلب به نتیجه نمی‌رسید. به‌عنوان مثال از سال ۱۳۶۱ مقدمات تدوین برنامه ۵ ساله‌ای را برای دوره ۱۳۶۶-۱۳۶۲ فراهم کردند که بعد از تأیید شورای اقتصاد، سرانجام در تیرماه ۱۳۶۲ به تصویب دولت رسید. اختلاف نظر دولت و مجلس و گروه‌های سیاسی بر سر این برنامه و تقاضای اصلاحات اساسی، باعث معطل ماندن و عدم اجرای برنامه شد. سازمان برنامه در اقدامی دیگر، هدف‌های کمی و سیاست‌های کلی توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۱-۱۳۶۱) را در قالب طرحی به شورای اقتصاد ارائه کرد. این طرح در خرداد ۱۳۶۱، در شورای اقتصاد مطرح شد اما بعد از چند بار بازنگری، به‌خاطر عدم سازگاری با شرع و مبانی اقتصاد اسلامی، با مخالفت روبرو شد (روغنی زنجانی در گفتگو با احمدی: ۱۵۳). آخرین اقدام از این دست تهیه، طرحی با عنوان «استراتژی‌های توسعه در جمهوری اسلامی ایران» و ارائه آن به مجلس در ۹ دی ۱۳۶۳ بود که اجرای این برنامه هم به‌دلیل مشکلات جنگ، به تعویق افتاد و به نتیجه نرسید. سرانجام در آبان ۱۳۶۷ یعنی چند ماه پس از پایان جنگ، معاونت اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه، برنامه پنج‌ساله‌ای را در ۵ فصل برای اجرا در ۱۳۷۲-۱۳۶۸ تهیه و به شورای اقتصاد پیشنهاد کرد که تصویب سند این برنامه هم تقریباً یک سالی بالاتکلیف بود. نخستین رویدادهایی که ماهیت اقتصاد دولتی را به چالش کشید، در بیرون از مرزهای ایران، در حال وقوع بود.

با شروع دولت پنجم در ۲۵ مرداد ۱۳۶۸ (همان‌طور که اشاره شد) تغییراتی در نظام بین‌الملل آغاز شده بود که جهت اصلی آن متوجه انحلال نظام دوقطبی، تردید در کارایی اقتصاد دولتی و اقبال به توسعه اقتصادی سرمایه‌دارانه بود. این عوامل، بر روی ذهنیت سیاستمداران ایرانی نسبت به راهبردهای توسعه، تأثیر گذاشت. رفسنجانی، در خطبه‌های نماز جمعه ۲۶ آبان همان سال، کار و تولید را ادامه راه انبیاء نامید و ضعف عمده کشور را نه سیاسی و نظامی، بلکه از ناحیه ضعف نظام تولیدی و اقتصادی دانست (خاطرات سال ۶۸، ۱۳۹۱: ۴۱۴) و اولویت دولت خود موسوم به «دولت سازندگی» را بازسازی فوری خرابی‌های جنگ، نوسازی صنایع تعطیل‌شده و ایجاد رشد و رونق اقتصادی و صنعتی اعلام کرد. دولت برای این منظور، به اعلام مجموعه سیاست‌های جدیدی در دو سطح داخلی و خارجی پرداخت. در سطح داخلی، ابتدا رویکرد ملایم‌تری نسبت به طبقه سرمایه‌دار صنعتی در پیش گرفت و برای بازگشت سرمایه‌ها و تعدادی از صاحبان صنایع رانده‌شده و فراری، اعلام آمادگی کرد. در سطح بین‌المللی، به‌دنبال عادی‌سازی روابط با کشورهای اروپایی و نزدیکی بیشتر به کشورهای عربی منطقه، برآمد.

گام مهم‌تر در عرصه داخلی، اجرای سیاست تعدیل اقتصادی بود که به تعبیر امروز، نوعی جراحی اقتصادی و آشکارترین چرخش در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و اجتماعی جمهوری اسلامی به‌حساب می‌آید. «تعدیل ساختاری» به‌عنوان یک الگوی رشد برای کشورهای توسعه‌نیافته در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ به‌دنبال انتقادهای وارده بر «استراتژی نیازهای اساسی» مطرح شد (Emmerij, 2010). از منظر تئوریک، سیاست تعدیل، خواهان عدم یا کاهش حداکثری دخالت دولت در حوزه تولید و تجارت به‌ویژه تعیین قیمت‌ها و دستمزدها به نفع حضور و فعالیت گسترده‌تر بنگاه‌های خصوصی و تقویت مکانیزم بازار و رقابتی کردن اقتصاد است و به‌صورت طبیعی، تمایل به سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز، آزادسازی فرایند صادرات و واردات، حذف یارانه‌ها و قیمت‌گذاری‌ها و واگذاری بنگاه‌های دولتی، دارد. در حوزه اجتماعی هم از کوچک شدن بوروکراسی و ریاضت‌کشی مالی و کم شدن هزینه‌های عمومی دفاع می‌کند (Arrighi, 2010).

کابینه هاشمی و به‌ویژه با ابتکار برخی صاحب‌منصبان تکنوکراتی (مثل نوربخش، عادلی و روغنی زنجانی) که در نهادهایی چون سازمان برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد و بانک مرکزی گرد آمده بودند و البته از سوی برخی تکنوکرات‌های داخل مجلس سوم نظیر الویری، عبدالعلی‌زاده و جهانگیری نیز حمایت می‌شدند، طرحی داشتند که به مسائل پیوند می‌خورد و در حقیقت تنها راهکار موجود، برای پاسخگویی به مشکلات اقتصادی و اجتماعی کشور می‌نمود: «امروز عصر آقایان مسعود روغنی زنجانی، رئیس سازمان برنامه و بودجه و معاونش مسعود نیلی، برای توجیه من برای موافقت با برنامه تعدیل اقتصادی آمدند؛ این بحث در شورای اقتصاد مطرح شد» (خاطرات سال ۷۰ هاشمی، ۱۳۹۳: ۱۹۶). طرحی که نسبتی با مسائل یافته بود، در تدوین برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی متجلی شد که سند آن در ۱۱ بهمن ۱۳۶۸ به تصویب مجلس رسید و از همان تاریخ، شروع به اجرا شد. تعدیل اقتصادی البته هیچ‌وقت به‌صورت رسمی به‌عنوان تئوری اقتصادی دولت اعلام نشد و احتمالاً مبانی نظری آن هم چندان مورد اعتنا نبود اما چاره‌ای برای مشکلات تلقی می‌شد.

در هر صورت، اجرای برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور که متناظر با برنامه تعدیل با نیت پایان دادن سریع به عدم تعادل‌های اقتصادی به تصویب رسیده بود، بنا داشت به کوچک‌سازی دولت، تشویق سرمایه‌گذاری خارجی، فربه‌سازی بخش خصوصی، تعمیق بازار سرمایه و تحرک در اقتصاد راکد ایران منجر شود تا تولید ناخالص ملی به قیمت ثابت سال ۶۸ رشد ۸/۱ درصدی را تجربه کند. دولت براساس اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی و بندهای ۳۷-۴، ۱-۸، ۳-۸ قانون برنامه اول توسعه، خصوصی‌سازی را در زمینه صناعی که مشمول اصل ۴۴ قانون اساسی (صنایع بزرگ) نمی‌شد، آغاز کرد و از ۷۷۰ شرکتی دولتی بررسی شده، ۳۹۱ مورد آن، در فهرست شرکت‌های قابل واگذاری گنجانده شد (میدری، ۱۳۸۹). در چشم‌انداز ترسیم‌شده، قرار بود سهم بخش خصوصی از اقتصاد ایران که در سال ۱۳۶۹ حدود ۲۵ تا ۳۰ درصد بود، تا پایان برنامه به ۷۵ تا ۸۰ درصد ارتقاء یابد (احتشامی، ۱۳۷۸: ۱۹)؛ اما اجرای این سیاست‌ها در عمل، عاری از چالش و مشکل نبود.

۲. بسته شدن پنجره سیاست

از نظر جان کینگدان اگرچه باز شدن پنجره سیاست فرصتی برای مدافعان طرح‌هاست که راه‌حل‌های مطلوب خود را در کابینه و یا قوه قانون‌گذاری جلو ببرند، یا توجه بازیگران کلیدی را به‌سوی مسائل خاص مورد نظر خود جلب کنند، اما فرصت باز بودن این پنجره محدود است و تمدید آن به هنر پیشگامان سیاست در توجیه و همراه‌سازی دیگر بازیگران بستگی دارد و گرنه شکست می‌خورند (عطارزاده، ۱۳۹۸: ۲۱۹). با این تعبیر، سیاست‌های جدید دولت سازندگی حول برنامه تعدیل اقتصادی و سیاست‌های ملازم آن مثل خصوصی‌سازی، بازگشت سرمایه‌داران رانده‌شده و جذب سرمایه خارجی برای دستیابی به رشد صنعتی را می‌توان پاسخ آماده سیاست‌گذاران و تکنوکرات‌های درون دولت به مسائل و مطالبات مطروحه در پایان جنگ دانست؛ اما برای توفیق یک نظام سیاست‌گذاری، جامعیت سیاست‌ها مفهومی بسیار اساسی است حتی برای رشد مقطعی و کوتاه‌مدت (نظیر برنامه اول) نیز، تغییر سیاست اقتصادی کشور مستلزم مجموعه اقداماتی هماهنگ در درون دولت، بخش خصوصی، بازیگران سیاسی، افکار عمومی، سیاست‌های مالی، سیاست‌های پولی، بانکی و ارزی، اعطای یارانه و اعتبارات، مراودات خارجی و غیره است. استراتژیست‌ها و برنامه ریزان و مدیران دولت وقت به‌خاطر کم‌تجربگی و به‌دلیل فقدان استراتژی و برنامه‌های منسجم و نیز درک ناقص اقتضائات ایدئولوژیک درون نظام، پویایی نیروهای سیاسی و همچنین درک ناکافی از شرایط و اقتضائات بین‌المللی، نتوانستند از این فرصت به‌درستی استفاده کنند.

در شروع اجرای برنامه اول، نشانه‌های امیدوارکننده‌ای در اقتصاد ایران ظاهر شد. دولت با درآمدهای ناشی از افزایش مقطعی قیمت نفت و وام‌های اخذشده از نهادهای خارجی، بسیاری از واحدهای تعطیل و نیمه تعطیل را فعال کرد و سرمایه‌گذاری نسبتاً قابل توجهی در امور زیرساختی نظیر راه‌آهن، سدسازی، ساخت پتروشیمی، احداث نیروگاه و مجتمع‌های فولادی انجام داد (خرمی، ۱۳۹۶: ۲۹۲). به‌موجب این اقدامات، بسیار از ظرفیت‌های اقتصادی معطل‌مانده دوران جنگ، فعال شد و رشد اقتصادی کشور که در دولت قبل ۷- درصد (منفی ۷ درصد) بود به رقم خیره‌کننده ۱۹ درصد رسید؛ اما این رشد موقتی و به‌طور عمده متأثر از عوامل بیرون از برنامه بود و چند سالی نگذشت که با چالش و وقفه روبه‌رو شد. رشد بخش

صنعت که در این برنامه ۱۴ درصد پیش‌بینی شده بود، در سال ۱۳۷۱ به ۱.۳ و در سال ۱۳۷۳ به نیم درصد سقوط کرد (معاونت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۷۶: ۴۰۵ و ۴۰۹) و در واقع پنجره فرصتی که باز شده بود، در چند عرصه با چالش و تهدید روبه‌رو شد:

۲-۱. واگذاری‌ها و اجرای خصوصی‌سازی

دولت برای اجرای خصوصی‌سازی، در مرحله نخست باید به ساختار ناکارآیی تولید رسیدگی می‌کرد که یکی از عوامل ناکارآیی بخش تولید، وجود شرکت‌های متعدد دولتی و بنگاه‌های مصادره شده بود. تصحیح ساختار شرکت‌های دولتی و واگذاری آن‌ها به بخش خصوصی از الزامات اصلاحات اقتصادی آن زمان بود؛ اما این شرکت‌ها به‌طور عمده تحت مدیریت ناکارآمد نیروهای قرار داشت که قدرت سیاسی آن‌ها، تأثیری جدی بر معادلات و سیاست‌ها داشت. به همین دلیل، نخستین مقاومت‌ها در مقابل خصوصی‌سازی از ناحیه ائتلاف همین نیروها و منافع بوروکرات‌های دولتی بروز کرد که طی دهه نخست انقلاب، توانسته بودند مدیریت بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی بزرگ و مصادره‌شده را به دست گیرند. اقتصاددانی نقل می‌کند که در همان سال‌های واگذاری، معاون وزیری گفته است که «چگونه از من انتظار خصوصی‌سازی دارید، وقتی یک مدیر دولتی از تنها یک شرکت دولتی با عنوان عضو هیئت‌مدیره، سالی ۳۵ میلیون تومان (که در آن زمان مبلغ بسیار بالایی بود) درآمد دارد» (بهمن آرمان در مصاحبه با بورس‌نیوز، ۱۳۸۹/۲/۶). همچنین، به علت ضعف نهادی بورس تهران، فروش سهام شرکت‌های دولتی از طریق بورس مشکل بود. یکی از شیوه‌های جایگزین، شیوه مذاکره بود و گویا بیشترین انحراف و «خاصه‌بخشی» در این شیوه رخ داده است؛ البته آن اعتمادی که برای دوام و ثبات کشور لازم است تا مردم جرئت سرمایه‌گذاری در مؤسسات اقتصادی ورشکسته با وضع حقوقی نامعلوم را داشته باشند نیز، وجود نداشت.

چالش دیگر دولت در مسیر خصوصی‌سازی، افزون بر سهم‌خواهی‌های سیاسی، مقاومت کارگران بود. در آستانه خصوصی‌سازی در ایران، یکی از دغدغه‌های اساسی، حفظ وضع موجود بود که بر هر اصلاح بلندمدتی اولویت داشت. روغنی زنجانی درباره دغدغه بزرگ مدیران در ماجرای خصوصی‌سازی می‌گوید آئین‌نامه واگذاری‌ها، طوری تدوین شد که اول اعطای سهام کارگران در دستور کار قرار گیرد تا خصوصی‌سازی به بروز اعتراضات و جنبش‌های کارگری منتهی نشود. (در گفتگو با احمدی امویی، ۱۳۸۲: ۲۲۲). به همین دلیل، بر واگذاری ۳۳ درصد از سهام شرکت‌های دولتی به کارگران تأکید شد (کميجانی، ۱۳۸۲: ۸) و انگهی، کارخانه‌هایی که در فهرست واگذاری‌ها قرار داشتند، اغلب بین ۱۵ تا ۲۰ درصد کارگر مازاد داشتند. یکی از راه‌های کاهش هزینه‌ها و سودآور کردن این واحدها توسط کارفرمایان جدید، تعدیل نیرو بود، اما این اقدام نیز اغلب با واکنش‌ها و اعتراضات شدید کارگران روبه‌رو می‌شد؛ به‌طوری که در طول اجرای برنامه حدود ۹۰ مورد اعتراضات کارگری به ثبت رسید (Bayat, 1986: 162). بنابراین، بسیار از کارخانه‌ها حتی بعد از خصوصی‌سازی نیز به‌طور عمده با بهره‌وری پایین اداره می‌شد.

قانون کار مصوب ۱۳۷۰ در ایران نیز، تعهدات جدی بر دوش تولیدکنندگان و کارفرمایان قرار می‌داد و ضمن اعطای امتیازها اعم از بیمه بازنشستگی، مرخصی و مزایای قابل توجه به کارکنان، اخراج آن‌ها را مشکل می‌ساخت. این قانون را اگرچه می‌توان ذیل حمایت ایدئولوژیک حکومت از طبقات پایین و در راستای تأمین نیازهای اساسی مردم توجیه کرد، اما در تضاد با هدف رونق تولید و تشویق به صادرات و خصوصی‌سازی بود. به‌عنوان مثال، در ترکیه، هم‌زمان با اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری، فعالیت اتحادیه‌های کارگری به‌شدت محدود و اعتصابات منع شد و در سال اول اجرای برنامه، سطح واقعی دستمزدها در این کشور ۳۰ درصد تنزل یافت و بعضاً دستمزدها در سال ۱۹۸۵ حدود ۴۶ درصد پایین‌تر از سطح دستمزدها در سال ۱۹۷۹ بود، اما در ایران، باوجود آنکه تشکلات کارگری در نهاد حکومتی مثل «خانه کارگر» متمرکز شده بود، اعتصابات کارگری پس از تصویب قانون کار افزایش یافت و سبب افزایش میانگین ۱۰ درصدی افزایش دستمزدها در صنایع بزرگ و در نتیجه، افزایش هزینه تولید و کاهش توان رقابتی و صادراتی بنگاه‌های صنعتی خصوصی شد (نوشیروانی، ۱۳۷۳). بدین ترتیب، سیاست خصوصی‌سازی و اصلاح اقتصادی، برخلاف آنچه تصور می‌شد، چیزی از هزینه شرکت‌های دولتی کم نکرد. برای مثال قبل از شروع خصوصی‌سازی، تعداد شرکت‌های دولتی ۲۶۸ شرکت با بودجه سالانه ۵۰۶ میلیون دلار بود که ۱۰ سال

بعد، به ۴۵۳ شرکت با بودجه سالانه ۱۸ میلیارد دلار، بالغ شد (دهقان، ۱۳۹۷). از این‌رو، سیاست خصوصی‌سازی در عمل به تقویت بنیان‌های کارآفرینی و کوچک شدن اقتصاد دولتی منجر نشد.

۲-۲. سرمایه‌گذاری خارجی و بازگشت سرمایه‌داران رانده‌شده

جذب سرمایه خارجی و یا اخذ وام برای تأمین مالی طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی از دیگر سیاست‌های ملازم با اجرای طرح تعدیل اقتصادی بود که از طریق عادی‌سازی روابط با کشورهای خارجی، امکان‌پذیر می‌شد. قرار بود که ۵۲/۸ درصد از سرمایه‌گذاری‌های داخلی در برنامه اول سهم بخش خصوصی باشد که تحقق آن ممکن به نظر نمی‌رسد. از این‌رو، این تصور پدید آمد که سرمایه خارجی می‌تواند به‌عنوان کاتالیزور سرمایه‌گذاری داخلی عمل کند. پیش‌بینی دولت از این محل، جذب ۲۷ میلیارد دلار بود و به سرمایه‌گذاران خارجی اجازه داد تا ۴۹ درصد سهام شرکت‌های ایرانی را در اختیار بگیرند؛ اما در آغاز دهه ۱۹۹۰ جریان سرمایه‌گذاری خارجی بیشتر متوجه جمهوری‌های تازه استقلال‌یافته آسیای میانه بود و افزون بر این، تحریم‌های بین‌المللی، ورود سرمایه به ایران را محدود می‌کرد و در مجموع، کل سرمایه‌گذاری خارجی این دوره به ۷۰۰ میلیون دلار نرسید و در سال ۷۲ مشخصاً ۲۰۰ میلیون دلار سرمایه خارجی جذب شد (هوشمند، ۱۳۷۸).

دلایل ناکامی در جذب سرمایه خارجی مفصل است اما به نظر می‌رسد که میان منطق تولید ثروت و قدرت مبتنی بر اهداف اسلامی و شیعی دولت که در سخنان رئیس‌جمهور وقت هم بیان می‌شد، با منطق عقلانیت ابزاری حاکم بر جهانی شدن اقتصاد، تفاوت‌هایی وجود داشت. طبقه جدید هم که در درون دولت پیگیر آزادسازی اقتصادی بودند آن را نه با هدف هماهنگی بیشتر با اقتصاد جهانی بلکه با هدف تسهیل کنترل خود بر اقتصاد و تجارت داخلی، پیگیری می‌کرد (صالحی، ۱۳۹۳). دولت ناچار به اخذ وام‌های کوتاه‌مدت روی آورد و منابع را در واردات کالاها و خدمات به‌طور عمده مصرفی و پروژه‌های بزرگ و بلندمدت سرمایه‌گذاری کرد؛ پروژه‌هایی که سال‌ها پس از رسیدن موعد بازپرداخت وام‌ها به مرحله بهره‌برداری می‌رسیدند. این مسئله، به بحران بدهی‌های (۳۰ میلیارد دلاری) خارجی منجر شد. بحران بازپرداخت، دولت و طرح تعدیل را در معرض نقد مخالفانی قرار داد که ظهور بحران را ناشی از بی‌عدالتی و اغراض نظام جهانی قلمداد می‌کردند.

ضلع دیگر سیاست‌های اقتصادی جدید دولت سازندگی، بازگشت سرمایه‌داران ایرانی فراری و احیای کارخانه‌های تعطیل و نیمه‌تعطیل بود. با تصویب قانون «حفاظت از صنایع» در ۲۴ تیر ۱۳۵۸ اموال ۵۲ نفر از صاحبان صنایع بزرگ که هسته بورژوازی صنعتی در دوره پهلوی را تشکیل می‌دادند، مصادره شد. کارخانه‌های مصادره شده اغلب تعطیل شدند و یا با حداقل ظرفیت، سرپا ماندند. هاشمی رفسنجانی، در مرداد ۱۳۶۸، زمانی که به ریاست جمهوری انتخاب شد، در خطبه‌های نماز جمعه تهران، برای اولین بار پس از انقلاب، قول تأمین حقوق ایرانیان خارج از کشور در صورت بازگشت به ایران را داد (مجله آسمان باز نشر در سایت تاریخ ایرانی، ۱۳۹۲/۹/۱۶). دولت بنا داشت که افزون بر حمایت از سرمایه‌داران داخلی، برای جذب سرمایه‌دارانی که اموالشان مصادره شده بود و مهاجرت کرده بودند نیز تلاش‌هایی صورت دهد. خود او در خاطراتش، خیلی کوتاه اشاره می‌کند که در جلسه مشترک با نوربخش وزیر اقتصاد و دارایی و عادل رئیس کل بانک مرکزی بعد از بحث بر سر مشکلات ارزی «قرار شد مناظره بر سر مراجعت ایرانیان فراری ادامه یابد» (خاطرات سال ۷۰، ۱۳۹۳: ۱۹۹). مسئولیت گفتگو و تهیه مقدمات بازگشت سرمایه‌داران و صاحبان صنایع به سفارت‌خانه‌های ایران در کشورهای اروپایی محول شده بود.

به هر حال دولت نیاز به منابع مالی و ارزی داشت و نهادها و کشورهای خارجی نیز در ارائه خدمات ارزی و وام به ایران احتیاط شدیدی داشتند و صاحبان صنایع قدیمی، می‌توانستند پل ارتباط با اقتصاد جهانی باشند. گذشته از این، حضور آن‌ها در کشور می‌توانست به‌منزله امنیت سرمایه‌گذاری و جلب سرمایه‌گذاران ترسیده خارجی نیز قلمداد شود. مجلس وقت نیز بنا به اجماع اولیه، به استقبال این سیاست شتافت. حسین هراتی (عضو کمیسیون برنامه و بودجه) در همین باره گفت: سیل حاصل از سرمایه‌گذاری‌های آنان باعث تقویت انقلاب و اثبات بی‌اساس بودن حملات دشمنان نظام در بازارهای بین‌المللی می‌شود (پسران، ۱۴۰۰: ۱۷۵). از این‌رو، با تعدادی از صاحبان صنایع بزرگ مثل خیامی (مالک ایران ناسیونال) و برخوردار (مالک پارس الکتریک) مذاکراتی صورت گرفت، اما آنچه درنهایت، بازگشت آن‌ها را منتفی ساخت، تجربه تلخ مصادره‌ها و نبود امنیت

مالکیت و فعالیت اقتصادی و حتی ابهام در امنیت جانی بود. سرمایه‌داران برای بازگشت، شروطی داشتند از جمله اینکه از حاکمیت امان‌نامه می‌خواستند. حتی نگران بودند که فردا ممکن است کار به اعدام آن‌ها کشیده شود (هادی غنیمی‌فرد، دبیر کل پیشین خانه صنعت در گفتگو با نگارنده، ۱۳۹۶/۸/۱۸).

غلبه ایدئولوژی ضد سرمایه‌داری و مخالف با صاحبان صنایع مستقل و البته منافع مدیرانی که کارخانه‌ها را چونان غنائم جنگی به دست آورده بودند و به‌سادگی حاضر به واگذاری آن‌ها نبودند، این بدگمانی را در میان سرمایه‌داران رانده‌شده، ایجاد کرده بود که برنامه دلجویی از آن‌ها ممکن است ادامه‌دار نباشد. در واکنش به این امر، حبیب‌الله عسکر اولادی از جناح راست اظهار کرد که به‌هیچ‌وجه نمی‌توان اطمینان حاصل کرد که این افراد که در یک محیط رقابتی بزرگ شده‌اند و به یک زندگی کاملاً متفاوت عادت کرده‌اند، قادر به بازگشت و تبدیل به یک چهره معتبر برای جمهوری اسلامی باشند (روزنامه رسالت، ۱۲ مهر ۱۳۷۲). علی‌اکبر محتشمی‌پور از جریان چپ رادیکال، بازگشت سرمایه‌داران را جلوه‌ای از حاکم شدن لیبرالیسم اقتصادی خواند و هشدار داد که این اقدام با واکنش نیروهای انقلابی روبه‌رو خواهد شد (هریس، ۱۳۹۸: ۲۷۹). یکی دیگر از منابعی که می‌توان براساس آن، شواهدی از این ارتباطات و ادعای مخالفان ایدئولوژیک را پیدا کرد موضع و سخنان حجت‌الاسلام سید احمد خمینی در همین خصوص است. وی در مراسم سالروز ارتحال امام خمینی (ره) در ۱۳۷۰ می‌گوید: «بعضی از آدم‌های مستأصل به این نتیجه رسیده‌اند که برای چاره‌اندیشی مشکلات جاری، سرمایه‌داران فراری بیایند، سرمایه‌گذاری کنند... شما به چه عنوانی دست از خط روشن و بی‌ابهام امام می‌کشید و جلسه با لاجوردی‌ها و برخوردارها که همیشه از منفورترین افراد نزد ملت ما هستند، برگزار می‌کنید؟!...» (تسنیم: ۹۴/۱۱/۲۵). این گفته‌های سید احمد خمینی حاکی از جدی بودن ملاقات و مذاکرات نمایندگان دولت با صاحبان صنایع رانده شده است. متعاقب این فشارها، بازگشت سرمایه‌داران بزرگ ایرانی مقیم خارج، منتفی شد و فقط چند نفری (مثل مالک کارخانه کبریت توکلی) موفق به بازگشت و بازپس‌گیری اموال خود شدند.

۳. توقف رشد سرمایه‌دارانه و بازگشت به عدالت اجتماعی

اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی، منجر به رفع عدم تعادل‌های اقتصادی در ایران نشد و تبعات آن در حوزه تورم، بیکاری، رکود، نابرابری، فساد و بحران بدهی‌ها، هر دو جناح سیاسی کشور را در مقابل دولت قرار داد. جناح چپ از زاویه دفاع از عدالت اجتماعی به نقد دولت می‌پرداخت و همچنان خواهان کنترل بیشتر دولت بر اقتصاد بود و جناح محافظه‌کار هم باور داشت که ارزش‌های فرهنگی و ظواهر اسلامی در معرض خطر قرار گرفته است. سرمایه‌داری تجاری که پایگاه قدرتمندی در جناح محافظه‌کاری سنتی داشت، نگران بود که تأکید مضاعف دولت بر بخش صنعت و صاحبان صنایع و نیز ورد سرمایه خارجی، ممکن است دوباره به احیای بورژوازی صنعتی جدید و قدرتمندی در کشور منجر شود که موقعیت سرمایه‌داری سنتی را به خطر اندازد (Siavashi, 1992: 34). شورش‌های خیابانی هم در چند شهر از جمله در مشهد، قزوین، اسلامشهر و شیراز رخ داد که ناشی از فشار مستقیم تعدیل بر معیشت طبقات پایین بود. همه این‌ها، آن اجماع نخستینی که در حاکمیت پیرامون رشد اقتصادی و توسعه صنعتی ایجاد شده بود را متزلزل کرد و برنامه‌های دولت، از سوی مجلس و مطبوعات در معرض نقد جدی قرار داد.

در هنگامی که برنامه دوم توسعه آماده ارائه به مجلس بود، رهبری در ۲ نوبت به دولت متذکر شد که موضوع عدالت اجتماعی به‌عنوان معیار انقلاب، باید مورد توجه قرار گیرد (روزنامه رسالت، ۸ فروردین و ۲۰ آذر ۱۳۷۲). مجلس تصویب برنامه را متوقف کرد و قرار شد کمیته‌ای زیر نظر کمیسیون برنامه و بودجه وظیفه انطباق آن با سیاست‌های کلی مورد نظر رهبری را انجام دهد. جدال مجلس و دولت، منجر به استعفای روغنی زنجانی رئیس سازمان برنامه و بودجه شد و دولت از برنامه‌ها عقب نشست. به گفته وزیر اقتصاد وقت «همه این اعتقاد را پیدا کردند که باید ترمز رشد اقتصادی را کشید!» (نوربخش در گفتگو با احمدی، ۱۳۸۲: ۱۲۴). برنامه دوم توسعه، با یک سال وقفه و تجدیدنظر در ۱۳۷۳/۹/۲۰ با تأکید بر «عدالت اجتماعی» به تصویب مجلس رسید و به‌موجب آن، مجموعه‌ای از سیاست‌های کنترلی اقتصادی شامل سیستم چنددرجی ارز، برقراری مجدد نظام کنترل قیمت‌ها، کنترل واردات و سیاسی‌های پولی انقباضی اعمال شد. آنچه ذیل عنوان «سیاست تثبیت» به‌عنوان مقوم

برنامه دوم و دولت ششم اجرا شد، ترکیبی از اقدامات مالی، پولی و حتی سیاسی برای آرام کردن اقتصاد، مدیریت نقدینگی، کاهش التهابات ناشی از افزایش تورم، مهار افزایش قیمت ارز و کمک به رشد پایه پولی، پیشگیری از سقوط بازار سهام، غلبه بر بحران بازپرداخت استقراض خارجی، کاهش انتظارات تورمی در جامعه و محافظت از کسب‌وکارهای آسیب‌دیده از بی‌ثباتی‌های اقتصادی و در مجموع، جبران عواقب و آشفتگی‌هایی بود که از ناحیه اجرای نادرست سیاست تعدیل و «توسعه شتابان» در برنامه اول عارض شده بود. ماهیت سیاست تثبیت، ایجاد رفاه کوتاه‌مدت و خروج از ناترازی‌های اقتصاد حتی به قیمت توقف مقطعی روند تولید و اشتغال و رشد اقتصادی است (علوی، ۱۳۸۰). در هر صورت، اجرای سیاست تثبیت، جریان خصوصی‌سازی و آزادسازی اقتصادی و نیز توسعه صنعتی شتابان را کند و حتی تا مدتی با وقفه روبه‌رو ساخت؛ هرچند که در دولت هفتم از طریق ایجاد برخی زیرساخت‌ها مثل بازار بورس، پیگیری آن را نهادمند و قاعده‌مندتر شد.

هاشمی رفسنجانی، ناکامی‌های برنامه اول را معلول فشارهای سیاسی مخالفانی می‌دانست که به گفته او «این فضای باز اقتصادی را امتیاز دادن به سرمایه‌دارها و باز گذاشتن دست صاحبان سرمایه ... و بازگشت به سرمایه‌داری، تفسیر می‌کردند.» (در گفتگو با سفیری: ۱۴۸)؛ اما این، همه واقعیت نیست. جدای از تضاد منافع و اختلافات سیاسی موجود میان گروه‌های ذی‌نفع و در نهادهای دولتی و حکومتی، برخی از ویژگی‌های فکری و شخصی خود رئیس دولت پنجم و به‌ویژه شیوه رویارویی با نیروهای اجتماعی نیز مسیر تبدیل شدن او (به‌عنوان دومین شخصیت صاحب نفوذ حکومت) را به یک «پیشگام سیاست» یا آن‌تروپروئور مورد نظر جان کینگدان، سخت و سد کرده بود. هاشمی به لحاظ فکری، انسانی مدرنیست و خواهان توسعه اقتصادی ایران البته به روش دولت‌خواهانه و اصلاحات از بالا و با هدف حفظ و بقای نظام جمهوری اسلامی بود اما به نظر می‌رسید که در یافتن روش و الگویی مناسب برای تحقق اهدافش دچار مشکل و حتی پارادوکس بود؛ یعنی در سخنان او می‌شود هم‌زمان رگه‌هایی از الگوی نیازهای اساسی، الگوی دولت توسعه‌خواه و الگوی رشد سرمایه‌داری را دید. الگوی اقتصادی نزدیک‌تر به نوع تفکر او، به احتمال زیاد، می‌توانست همان الگوی «دولت توسعه‌خواه» مبتنی بر ائتلاف دولت و طبقه سرمایه‌دار صنعتی باشد. مطابق خاطراتش، به اقدامات نجم‌الدین اربکان و حزب رفاه و اصلاحات کمال درویش در ترکیه گوشه چشمی داشت و رشد صنعتی کره، مالزی و سنگاپور هم او را تحت تأثیر قرار داده بود. (خاطرات سال ۶۸: ۵۸۷) اما در عمل، به توصیه مشاورانش و بی‌شک با هدف استفاده از سرمایه خارجی و کمک نهادهای مالی مثل بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، الگوی نئولیبرالی تعدیل ساختاری را در پیش گرفت. در این الگو ضمن اینکه به بورژوازی صنعتی به‌عنوان موتور رشد بهای زیاد می‌دهد، از نقش طبقه متوسط در حمایت از برنامه‌های اقتصادی دولت غفلت نمی‌کند؛ اما آقای هاشمی که خود او از طریق توسعه نهادهای آموزشی مثل دانشگاه آزاد به شکل‌گیری و قدرت‌یابی طبقه متوسط بعد از انقلاب، کمک کرده بود، به‌جز چند سال پایان عمر، اهمیت و قدرت طبقه متوسط و جامعه مدنی و به‌ویژه نقش نیروهای سیاسی در پیش‌برد یا توقف برنامه‌های اقتصادی را به‌درستی ارزیابی نکرده بود و تصور می‌کرد که می‌توان تنها با کمک صاحبان سرمایه و تکنوکرات‌ها، موانع تاریخی توسعه اقتصادی ایران را از پیش پای بردارد و یا به عبارتی با «تکنوکراسی» جای خالی «دموکراسی» را پر کند. او که از درون تحولات سیاسی و انقلابی به قدرت رسیده بود، از پویش و جابجایی نیروهای نزدیک به هسته قدرت، غفلت کرد و موفق به یافتن جایگاهی در درون جامعه مدنی و حتی در میان طبقات فرودست که سیاست‌های او آسیب‌دیده بودند، نشد. برخورد او با نیروهای منتقد، آمرانه بود و در چهار سال اول دولت او کمتر حزب سیاسی و روزنامه منتقدی قادر به اخذ مجوز و فعالیت شد و حتی سخت‌گیری‌های دولت با اپوزیسیون داخلی مثل نهضت آزادی و کانون نویسندگان تشدید شد. از این‌رو، وقتی در پیش‌برد برنامه رشد به مانع برخورد، در درون حاکمیت دیگر قدرت و نفوذ اجماع‌سازی نداشت و در درون جامعه نیز، تقریباً هیچ نیروی سیاسی و اجتماعی، حاضر به دفاع از برنامه‌های او نشد.

مشکل اصلی‌تر ناکامی‌های دولت پنجم اما به فقدان استراتژی مدون اقتصادی و صنعتی و عدم انسجام و هم‌سنجی برنامه‌ها مربوط می‌شد، آنچه در اجرای برنامه‌های اول اتفاق افتاد، اقدام پرتناقضی بود که بنا داشت با سیاست لیبرالی تعدیل ساختاری به تعهدات پوپولیستی، تأمین نیازهای اساسی و رضایت همگانی مندرج در برنامه اول پاسخ بگوید! از این‌رو، نه به اصول تعدیل پایبند ماند و نه توانست، اهداف برنامه اول را به‌تمامی محقق سازد. مطابق یک آسیب‌شناسی انجام‌شده از برنامه

اول، با اینکه سیاست تعدیل به‌عنوان یک برنامه ضد کنترلی، بر توسعه صادرات، حذف و محدودسازی تعرفه‌ها، تخصیص منابع با مکانیزم قیمت‌ها و یکسان‌سازی نرخ ارز تأکید دارد، دولت در طول برنامه، سیاست‌های متعارضی مثل تأسیس شورای عالی الگوی مصرف، جایگزینی واردات تا مرز خودکفایی، پیمان‌سازی ارزی صادرات و حتی تلاش برای کاهش قیمت دلار برای حفظ ارزش پول ملی را در پیش گرفت و اجرا کرد (غلامی نتاج، ۱۳۸۸: ۱۹۹-۲۲۸).

نکته مهم‌تر اینکه، برنامه اول توسعه اقتصادی اگرچه پسوند «سیاسی» و «اجتماعی» نیز داشت اما به نظر می‌رسد که سیاست‌گذاران و مجریان عموماً تکنوکرات دولت هاشمی، التفاتی چندانی به این دو مفهوم نداشتند و احتمالاً تصور بر این بود که بدون توجه به پیشینه تاریخی و ساختاری توسعه‌نیافتگی اقتصادی در ایران و حتی بدون پیش‌بینی رویدادهای مداخله‌گر خارجی، می‌توانند نسخه آماده‌ای را برای توسعه کشور تجویز کنند که مقاومت‌های جامعه در برابر سیاست تعدیل به‌ویژه آزادسازی و خصوصی‌سازی، نشان از عدم آمادگی ساختاری، نهادی و ارزشی برای پذیرش چنین تحولی بود. این شکست تأیید جمله مشهور «آدام پرزورسکی» است که «نهادها را نمی‌شود وارد کرد»؛ بنابراین، شاید یکی از تجارب ارزشمند حاصله از این ناکامی، همین باشد که برای ایجاد و بسط یک اقتصاد رقابتی مبتنی بر بازار آزاد، باید نهادها و چهارچوب‌های نظارتی، به‌تدریج شکل بگیرند و کامل شوند.

۴. نتیجه‌گیری

سیاست‌های اقتصادی دولت پنجم و برنامه اول، حول محور رشد اقتصادی و توسعه صنعتی سرمایه‌دارانه، با سیاست‌های توزیعی دولت‌های قبل و بعد از خود، متفاوت بود. از این‌رو، به‌طور کلی چرخشی در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی جمهوری اسلامی به‌شمار می‌رفت که مطابق نظریه کینگدان می‌توان آن را نتیجه پیوند خوردن مسائل و مشکلات به طرح‌ها و راه‌حل‌ها دانست؛ اما عدم درک دقیق سیاست‌گذاران از اقتضائات بین‌المللی و نیز اقتضائات ایدئولوژیک و پسانقلابی نظام، باعث عدول از مبانی سیاستی تعدیل و اجرای ناقص برنامه‌های اعلامی شد. ناکامی دولت سازندگی که خود را حامل گفتمان اقتصادی و مظهر واقع‌بینی سیاسی می‌نامید، پیامدهای ناگواری برای اقتصاد کشور در پی داشت.

در مرحله اول، گفتمان اقتصادی را از اولویت انداخت و جای آن را گفتمان پر منازعه توسعه سیاسی گرفت و بدهی‌های سنگین خارجی از محل وام‌های اخذشده، تبدیل به میراثی فلج‌کننده‌ای برای دولت‌های بعد شد. از همه مهم‌تر، اینکه اجرای ناموفق برنامه خصوصی‌سازی و شکست طرح بازگشت سرمایه‌داران رانده‌شده، مرز میان اقتصاد دولتی و غیر دولتی را تارتر و مبهم‌تر کرد و با ظهور سرمایه‌داران شبه‌دولتی یا به تعبیر امروزی «خصوصی‌ها»، عرصه بر نیروهای تولیدی و کارفرمایان واقعی بخش خصوصی صنعت تنگ‌تر شد.

اگر دولت پنجم موفق به احیا و تقویت بخش خصوصی واقعی و مستعد ارتباط کاری با شرکت‌های خارجی می‌شد، سیاست عادی‌سازی روابط بین‌الملل و جذب سرمایه و تکنولوژی خارجی نیز موفق‌تر می‌نمود. همچنین اگر سیاست‌گذاران در برنامه‌های توسعه، جایگاه و نقشی برای نیروهای اجتماعی لحاظ کرده بودند و توسعه را به پروژه مشترک دولت و جامعه تبدیل می‌کردند، شاید این فرصت باز بودن پنجره سیاست تمدید می‌شد اما دولت از همان ابتدا با تکیه بر تکنوکرات‌ها، حوزه سیاست را غیر فعال نگاه داشته بود و تصور بر این بود که تکنوکراسی موجب رشد اقتصادی می‌شود؛ بی‌آنکه مزاحمتی از ناحیه سیاست وجود داشته باشد.

الگوی سه جریان کینگدان هرچند ممکن است، قابلیت ارائه تحلیل همه‌جانبه‌ای از فراز و فرود سیاست‌گذاری اقتصادی در ایران نداشته باشد، اما به‌کارگیری این الگو برای مطالعه دوره مورد نظر این مقاله، نشان می‌دهد که نخست اینکه برخلاف دیدگاه‌هایی که شکست برنامه تعدیل اقتصادی در دولت پنجم را ناشی از ماهیت لیبرالی و تجویزی آن می‌داند، این دولت در مقام اجرا، خیلی به اصول تعدیل وفادار نبود و از تدوین و اجرای سایر سیاست‌های ملازم با آن پرهیز کرد. دوم اینکه، اگرچه رئیس و مقامات دولت پنجم بخش زیادی از علل ناکامی‌های برنامه تعدیل و خصوصی‌سازی را متوجه رقیبان و مخالفان داخلی می‌کنند، حتی با پذیرش این واقعیت که در کشوری مانند ایران (با تجربه تأسیس نظام با انقلاب سیاسی) عامل سیاست،

ایدئولوژی و موازنه نیروهای سیاسی، می‌تواند یکی از متغیرهای تعیین‌کننده در جهت‌گیری سیاست‌ها و فرجام برنامه‌های توسعه اقتصادی و صنعتی باشد، اما مقاومت نیروهای متعارض در برابر برنامه‌های دولت، خیلی غیر طبیعی نبود، قسمت بحث‌برانگیزی آنجایی است که دولت پنجم، اساساً به دنبال سیاست‌زدایی از توسعه بود.

تکنوکرات‌ها و بوروکرات‌های کم‌تجربه درون کابینه، ارزیابی دقیقی از مناسبات پیچیده نیروها و منافع متداخل کنشگران سیاسی و بازتاب سیاسی و اجتماعی تصمیمات خود نداشتند و از مقاومت‌های احتمالی که می‌تواند منجر به توقف و شکست برنامه‌ها شود، پیش‌بینی و تحلیل درستی فراهم نداشتند. این غفلت‌ها، البته محدود به دولت پنجم و دولت‌های بعدی هم که هریک خود را شارح گفتمانی می‌دانستند، در مقام اجرا، با موانع چالش‌هایی از همین جنس، روبه‌رو شدند که نشان می‌دهد از مصائب پیشینیان، به اندازه کافی، درس نیاموخته‌اند. در هر صورت، تجربه فراز و فرود توسعه‌خواهی در دولت پنجم، آموخت که اولاً توسعه‌خواهی فرصتی است که در پیوند با مجموعه‌ای از عوامل و به‌سختی، پدید می‌آید و به‌واسطه ترکیبی از خطاهای سیاستی و اجرایی، به راحتی از دست می‌رود. با همه این‌ها، اجرای هرچند ناموفق سیاست تعدیل و برنامه اول، موضوع رهایی از اقتصاد دولتی و حرکت به سمت خصوصی‌سازی را در دستور کار دولت‌های بعدی قرار داد.

منابع

- آر. کدی، نیکی (۱۳۸۸). *نتایج انقلاب ایران*. ترجمه مهدی حقیقت‌خواه. تهران: انتشارات ققنوس.
- ابراهیم‌بای سلامی، غلام‌حیدر (۱۳۸۸). بررسی الگوهای نظری سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه ایران در آستانه تدوین برنامه پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی. *ماهنامه اطلاعات سیاسی و اقتصادی*، ۲۳ (۲۶۲)، ۱۶۸-۱۸۵.
- احتشامی، انوشیروان (۱۳۷۸). *سیاست خارجی ایران در دوران سازندگی*. ترجمه ابراهیم متقی. تهران: انتشارات مرکز انقلاب اسلامی.
- احمدی امویی، بهمن (۱۳۸۲). *اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی*. تهران: گام نو.
- برزین، سعید (۱۳۷۶). *جناح‌بندی سیاسی در ایران*. تهران، نشر مرکز.
- پسران، اوالیلا (۱۴۰۰). *مبارزه ایران برای استقلال اقتصادی*. ترجمه زهرا عبدالمحمدی. تهران: انتشارات نهادگرا.
- پسران، محمد هاشم (۱۳۷۳). *برنامه‌ریزی و سیاست تثبیت اقتصادی*. *ایران نامه*، ۱ (۴۹ و ۵۰)، ۷۵-۹۶.
- ترابی، یوسف (۱۳۸۹). *اجماع نظر نخبگان سیاسی و توسعه در جمهوری اسلامی*. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق.
- حاتمی، عباس (۱۳۸۹). الگوی آونگی: چارچوبی برای تحلیل اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی. *فصلنامه مطالعات راهبردی*، ۱۳ (۴۸)، ۵-۳۳.
- حاجی یوسفی، امیرمحمد (۱۳۸۸). *دولت، نفت و توسعه اقتصادی در ایران*. تهران: انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- خرمی، قاسم (۱۳۹۶). *دولت، بورژوازی صنعتی و توسعه صنعتی در ایران (۱۳۶۸-۱۳۶۸)*. رساله دکتری علوم سیاسی دانشگاه تربیت مدرس.
- دهقان، حوریه (۱۳۹۷). رویکرد دولت سازندگی به جهانی شدن اقتصاد و تأثیر آن بر رابطه دولت و بازار در دهه دوم انقلاب. *فصلنامه رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی*، ۸ (۳)، ۴۰-۶۷.
- سفیری، مسعود (۱۳۷۸). *حقیقت‌ها و مصلحت‌ها: گفتگو با هاشمی رفسنجانی*. تهران: نشر نی.
- صالحی، مختار (۱۳۹۳). *دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در دوره سازندگی*. *پژوهشنامه علوم سیاسی*، ۹ (۲)، ۱۷۵-۲۱۴.
- عطارزاده، بهزاد (۱۳۹۸). *دستور کارها، جایگزین‌ها و سیاست‌های عمومی: روش‌شناسی، امکانات نظری و یافته‌ها*. *فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی*، ۵ (۱)، ۲۰۱-۲۲۵.
- علوی، محمود (۱۳۸۰). *سیاست‌های تثبیت اقتصادی و زیر بخش‌های آن در ایران*. تهران: انتشارات وزارت اقتصاد و دارایی.
- غلامی، نتاج (۱۳۸۸). *آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور بعد از انقلاب*. معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد.
- کارشناسان وزارت اقتصاد و دارایی (۱۳۸۳). *ربع قرن تشبیب و فراز ۱۳۵۸-۱۳۸۲*. تهران: انتشارات پایگان.
- کشاوری، بهمن (۱۳۹۰). *جایگاه و نقش نیروها و طبقات اجتماعی در ایران*. *فصلنامه سیاست*، ۴ (۳)، ۲۴۷-۲۶۳.
- کمبجانی، اکبر (۱۳۸۲). *ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی در ایران*. تهران: وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- مرتجی، حجت (۱۳۹۶). *جناح‌های سیاسی در ایران امروز: دهه ۷۰*. تهران: انتشارات نقش و نگار.
- موثقی، احمد (۱۳۸۵). *نوسازی و اصلاحات در ایران*. تهران: نشر قومس.

- مؤمنی، فرشاد (۱۳۸۶). *اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری*، تهران: انتشارات نقش و نگار.
- میدری، احمد (۱۳۸۹). شرایط سیاسی و ساختار مالکیت در سه دهه اخیر در ایران. *مجله گفتگو*، ۱ (۵۶)، ۲۹-۴۸.
- نوشیروانی، وحید (۱۳۷۳). سرنوشت برنامه تعدیل اقتصادی. *ایران‌نامه*، ۱ (۵۰ و ۴۹)، ۵۳۱-۵۴۱.
- هاشمی رفسنجانی، علی‌اکبر (۱۳۹۱). *خاطرات سال ۱۳۶۸*، تهران، دفتر نشر معارف انقلاب.
- هاشمی رفسنجانی، علی‌اکبر (۱۳۹۲). *خاطرات سال ۱۳۶۹*، تهران، دفتر نشر معارف انقلاب.
- هاشمی رفسنجانی، علی‌اکبر (۱۳۹۳). *خاطرات سال ۱۳۷۰*، تهران، دفتر نشر معارف انقلاب.
- هریس، کوان (۱۳۹۸). *انقلاب اجتماعی: سیاست و دولت رفاه در ایران*. ترجمه محمدرضا فرایی. انتشارات شیرازه.
- هوشمندی، حمید (۱۳۷۸). سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران. *اطلاعات سیاسی و اقتصادی*، ۱ (۲۴۷-۲۴۸)، ۲۸۱-۲۶۲.

References

- Ahmadi Amooi, B. (2003). *The Political Economy of the Islamic Republic*. Tehran: Gam-e-No (In Persain).
- Alavi, M. (2001). *Economic Stabilization Policies and Its Sub-sectors in Iran*. Tehran: Ministry of Economy and Finance Publications (In Persain).
- Arrighi, G. (2010). *The World Economy and cold war, 1970-1985*. In Melvn P. Leffler and Odd Ame Westad. eds *The Cambridge History of the cold war*, Volume 3, Endings (PP.23-44), Cambridge University press
- Attarzadeh, B. (2019). Methodology, Theory and Findings of Kingdon's Agenda, Alternatives, and Public Policies. *Iranian Journal of Public Policy*, 5 (1), 201-225. doi: 10.22059/ppolicy.2019.71582 (In Persain).
- Barzin, S. (1997). *Political Factions in Iran*. Tehran: Markaz Publications (In Persain).
- Bayat, A. (1987). *workes and revolution*. London: led books LTD
- Chehabi, H. (1999). Footbal. *Encyclopedia Iranica*. Vol. X, Fasc. 1
- Dehghan, H. (2018). The Reconstruction Government's Approach to Economic Globalization and Its Impact on State-Market Relations in the Second Decade of the Revolution. *Journal of Political and International Approaches*, 8 (3), 40-67 (In Persain).
- Ebrahim Bay Salami, Gh. H. (2009). A Study of Theoretical Patterns of Development Policies and Programs in Iran.... *Monthly Political and Economic Information*, 23 (262), 168-185 (In Persain).
- Ehteshami, A. (1999). *Iran's Foreign Policy During the Reconstruction Period*, translated by Ebrahim Mottghi. Tehran: Islamic Revolution Documentation Center Publications (In Persain).
- Emmerij, L. (2010). The Basic Needs Development Strategy, *World Economic and Social Survey 2010*. www.un.org
- Experts of the Ministry of Economy and Finance (2004). *A Quarter Century of Ups and Downs 1979-2003*. Tehran: Payegan Publications (In Persain).
- Gholami, N. (2009). *Pathology of Economic Development Programs in Iran After the Revolution*. Islamic Azad University Research Department (In Persain).
- Haji Yousefi, A. M. (2009). *State, Oil and Economic Development in Iran*. Tehran: Islamic Revolution Document Center (In Persain).
- Harris, K. (2019) *Social Revolution: The Politics of Welfare State in Iran*. translated by Mohammad Reza Farayi. Shirazeh Publications (In Persain).
- Hashemi Rafsanjani, A. A. (2012). *Memoirs of 1989*. Tehran: Islamic Revolution Publication Office (In Persain).
- Hashemi Rafsanjani, A. A. (2013). *Memoirs of 1990*. Tehran: Islamic Revolution Publication Office (In Persain).
- Hashemi Rafsanjani, A. A. (2014) *Memoirs of 1991*. Tehran: Islamic Revolution Publication Office (In Persain).
- Hatami, A. (2010). The Pendulum Model: A Framework for Analyzing the Political Economy of the Islamic Republic. *Strategic Studies Quarterly*, 13 (48), 5-35 (In Persain).
- Hooshmandi, H. (1999). Foreign Direct Investment in Iran. *Political and Economic Information*, 1

- (248), 262-281 (In Persain).
- Jessop, B. (1990). *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*. Cambridge: Polity Press
- Kashavarz, B. (2011). The Status and Role of Social Forces and Classes in Iran. *Politics Quarterly*, 4 (3), 247-263 (In Persain).
- Khorami, Gh. (2017). *State, Industrial Bourgeoisie and Industrial Development in Iran (1989-1997)*. Ph.D. Dissertation in Political Science. Tarbiat Moddares University (In Persain).
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies*. Essex: Pearson Education Limited.
- Komijani, A. (2003). *Evaluation of Privatization Performance in Iran*. Tehran: Ministry of Economic Affairs and Finance (In Persain).
- Meidari, A. (2010). Political Conditions and Ownership Structure in the Last Three Decades in Iran. *Goftogou Magazine*, 1 (56), 29-48 (In Persain).
- Momeni, F. (2007). *Iran's Economy During the Structural Adjustment Period*. Tehran: Naghsh o Negar Publications (In Persain).
- Mortaji, H. (2017). *Political Factions in Today's Iran: The 1990s Decade*. Tehran: Naghsh o Negar Publications (In Persain).
- Mossaghee, A. (2006). *Modernization and Reforms in Iran*. Tehran: Ghoomes Publications (In Persain).
- Nordhaus, W.D. (1975). *The Political Business Cycle*. Review of Economic Studies, 62
- Noushivani, V. (1994). The Fate of the Economic Adjustment Program. *Iran Nameh*, 1(49 & 50), 531-541 (In Persain).
- Pesaran, E. (2021) *Iran's Struggle for Economic Independence*. translated by Zahra Abdolmohammadi, Tehran: Nahadgara Publications (In Persain).
- Pesaran, H. (1997). Economy ix. In The Pahlavi period. *Encyclopedia Iranica*. Vol. VIII, Fasc. 2
- Pesaran, H. (2000). Economic Trends and Macroeconomic Policies in Post-Revolutionary Iran .in Parvin Alizadeh (Ed.). *The Economy of Iran: The Dilemmas od an Islamic State*, London: J.B Tauris & Co.
- Pesaran, M. H. (1994) Planning and Economic Stabilization Policy, *Iran Nameh*, 1 (49 & 50), 76-96 (In Persain).
- R. Keddie, N. (2009). *Roots of the Iranian Revolution*, translated by Mehdi Haghighikhah. Tehran: Ghoghnoos Publications (In Persain).
- Saffiri, M. (1999). *Truths and Expediencies: A Conversation with Hashemi Rafsanjani*. Tehran: Ney Publications (In Persain).
- Salehi, M. (2014). Economic Diplomacy of the Islamic Republic of Iran During the Reconstruction Period. *Political Science Quarterly*, 9 (2), 175-214 (In Persain).
- Siavashi, S. (1992). Factionalism and Iranian Politics: the Post-Khomeini experience, *Iranian studies*, 25(3-4), 27-49.
- Torabi, Y. (2010). *Consensus of Political Elites and Development in the Islamic Republic*. Tehran: Imam Sadeq University Press (In Persain).



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی