

---

---

درآمدی بر توسعه همه جانبه

و پایدار ملی



## ◀ مقدمه

برنامه‌ریزی برای قرار گرفتن در مدار توسعه ملی پایدار، امروزه یک ضرورت حیاتی است. توسعه ملی پایدار، در یک جمله به معنای افزایش ظرفیتها و پویایی‌های نظام ملی در همه ابعاد، و زیر مجموعه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است، تا حدی که نظام ملی قادر به پاسخگویی به نیازهای فزاینده و سازگاری و تعامل با شرایط متغیر داخلی و خارجی شود.

نظام سیاسی و دولت، از موقعیت و نقش اساسی در فرایند توسعه پایدار برخوردار است، زیرا هم خود موضوع این توسعه است (یعنی باید ظرفیتهای خود را در همه ابعاد تنظیمی، استخراجی، پاسخگویی، توزیعی و نمادین افزایش دهد و پویایی‌های خود را برای مواجهه با شرایط و محیط متغیر داخلی و بین‌المللی سازگار سازد)، هم طراح، راهبر و مدیر توسعه در عرصه‌های دیگر است (یعنی باید زمینه‌های لازم را برای افزایش ظرفیتها و پویایی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، چه در سطح روابط داخلی و چه در سطح روابط خارجی فراهم و تقویت کند). با وجود این، دولت، تنها بازیگر در فرایند توسعه پایدار نیست.

در کنار دولت، بازیگران داخلی یعنی بازار، جامعه مدنی، نیروهای سیاسی مخالف، افکار عمومی و همچنین بازیگران بین‌المللی یعنی بازار بین‌المللی، نهادهای بین‌المللی، افکار عمومی بین‌المللی و ... نیز کم و بیش - بسته به مراحل مختلف توسعه - می‌توانند و باید نقش خاص خود را در فرایند توسعه پایدار ایفا کنند. به علاوه میل دولت به یکه‌تازی، اقتدارگرایی و مداخله‌جویی ممکن است در فرایند توسعه پایدار، اختلالهایی ایجاد کند. بر این اساس نه تنها افزایش ظرفیتهای دولت، بلکه همچنین تمهید سازوکارهایی برای مهار دولت، یکی از اهداف اساسی برنامه‌ریزی برای توسعه پایدار است.

در این مقاله، ابعاد سیاسی توسعه ملی پایدار، و ضرورتهای توجه به این ابعاد، هدفگذاری و مرحله‌بندی توسعه پایدار، بر اساس ابعاد سیاسی ارائه، و ملزومات و راهکارهای دستیابی به این اهداف، در هر مرحله توضیح داده شده است.

مقاله، در دو بخش ارائه می‌شود: بخش اول: اهداف و مرحله‌بندی توسعه ملی پایدار (از منظر ابعاد سیاسی)، به اختصار ارائه می‌شود. بخش دوم: ضمن شرح تفصیلی این هدفها و مرحله‌بندیها، ملزومات و

راهکارهای دستیابی به آنها را، ارائه و توجیه می‌نماید. لازم به ذکر است که تهیه برنامه‌های عملیاتی **Action Plan** برای هر یک از مراحل توسعه پایدار، مستلزم مطالعات و تحقیقات مفصل و جداگانه است. در هر صورت، اگر هدف بلندمدت (بیست ساله) توسعه ملی پایدار را، دستیابی به سطحی از توسعه ظرفیتها و قابلیت‌های تولید و باز تولید خلاقیت، ثروت، قدرت و حیثیت ملی بدانیم که بتواند امنیت، آزادی، کرامت، مشارکت، رفاه و عدالت را برای آحاد ملت فراهم کند، هدف درازمدت بعد سیاسی این توسعه نیز، عبارت از دستیابی به نوعی از نظم، ثبات و تعادل پایدار سیاسی و اجتماعی است که کمتر متکی به کاربرد زور و اقتدار دولت، و بیشتر متکی به سازوکارهای خود تنظیم کننده میان عرصه‌ها، نیروها و نهادهای مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، یعنی متکی به گسترش فرهنگ مشارکت، اخلاق و فضیلت مدنی باشد. دستیابی به این هدف از چهار مرحله زیر می‌گذرد:

۱- مرحله دولت قابلیت‌ساز **Capability Building State**

۲- مرحله دولت انطباق‌گرا **Adaptable State**

۳- مرحله دولت رفاه‌گرا و عدالت‌خواه **Welfare State**

۴- مرحله دولت تعامل‌گرای شهروندمدار **Penetrative - Civic state**

طی کردن هر یک از مراحل تقریباً یک دوره پنج‌ساله را لازم دارد.

## « بخش اول: معرفی مختصر مراحل توسعه پایدار

### « مرحله اول: دولت قابلیت‌ساز

#### الف: ظرفیت‌سازی

در این مرحله، تقویت ظرفیت‌های تنظیمی، در اولویت برنامه توسعه است. دولت در این مرحله نقشی اساسی در تنظیم قواعد و مقررات، نهادسازی و تنظیم روابط میان نهادها و نیروهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دارد. در عین حال ظرفیت‌های نهادی و سازمانی خود را نیز باید تقویت کند. به طور خلاصه، این مرحله نیازمند یک دولت مقتدر و کارآمد است که باید در جهت‌های زیر عمل کند:

- ۱- تخصیص منابع و تنظیم فعالیتهای اقتصادی، در جهت توزیع متوازن فرصتها، در سطح بخشهای مختلف اقتصادی (صنعت، کشاورزی، خدمات و ...) و نیز در سطح مناطق مختلف کشور (شهر، روستا، مرکز، پیرامون و ...)
- ۲- رقابتی کردن و شفافسازی فعالیتهای اقتصادی، در جهت تقویت بخشهای مولد، و مهار فساد و بخشهای غیر شفاف و زیرزمینی اقتصاد
- ۳- برقراری تعادل در الگوهای مصرف (عمومی و خصوصی)، به منظور جلوگیری از اتلاف منابع
- ۴- تقویت امنیت عمومی، قانونمندی، مهار گروههای خودسر و کاهش مداخله در عرصه‌های خصوصی زندگی، به منظور اعتمادسازی ملی
- ۵- اصلاح نظام اداری و مدیریت کشور، در جهت کاهش حجم و افزایش کیفیت و کارآمدی دستگاه اداری
- ۶- اصلاح نظام آموزشی، در جهت تقویت پیوند علوم و تحقیقات امر با توسعه R&D
- ۷- پیگیری یک سیاست خارجی فعال، و در عین حال اجتناب از تنش و درگیری، به منظور کاهش تهدیدهای خارجی، و بهره‌وری بیشتر از منابع و فرصتهای بین‌المللی، از جمله استفاده از نهادها و مقررات بین‌المللی برای افزایش ظرفیتهای تنظیمی

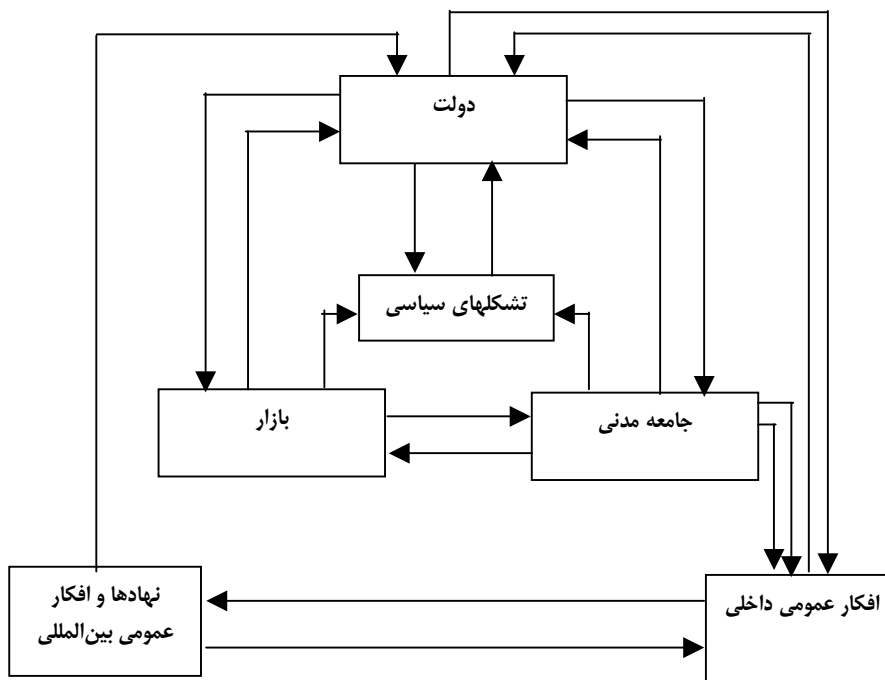
#### ب: کنترل و نظارت

- از آنجا که دولت در این مرحله، منابع و استعداد زیادی برای حرکت به سمت اقتدارگرایی و مداخله‌جویی دارد، لازم است سازوکارهای مناسب برای مهار دولت اندیشیده شود. به این منظور، اقدامها و جهت‌گیری‌های زیر باید مورد توجه برنامه توسعه پایدار باشد.
- ۱- تقویت استقلال قوا و خودمختاری نهادها و کارگزاری‌های حکومتی (در راستای قلمرو و حوزه‌های تخصصی خودشان)، و ایجاد هماهنگی میان آنها
  - ۲- تقویت جامعه مدنی، از طریق پذیرش حق تشکل منافع در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

۳- پرهیز از انسداد سیاسی، و پذیرش سطحی از دموکراتیک‌سازی دولت تا حدی که جریانها و نیروهای سیاسی موجود و متشکل در عرصه جامعه سیاسی، بتوانند در فعالیتهای سیاسی مشارکت کنند، و همچنین تجمع سطحی از آزادیهای سیاسی (مطبوعات، تجمعات و ...)، که برای انعکاس افکار عمومی، طرح مطالبات عمومی و گروههای ذی‌نفع ضروری است.

در نمودار شماره ۱- موقعیت بازیگران و ارتباط میان آنها و سازوکارهای کنترل و نظارت در این مراحل از توسعه پایدار نشان داده شده است:

نمودار شماره ۱- موقعیت بازیگران و ارتباط میان آنها و سازوکارهای کنترل و نظارت



#### ۴ مرحله دوم: دولت انطباق‌گرا

##### الف: ظرفیت‌سازی

این مرحله از توسعه پایدار، تقویت ظرفیتهای استخراجی و پاسخگویی را در اولویت قرار می‌دهد تا از این طریق نظام ملی، خود را با شرایط شمول داخلی و خارجی، و پاسخگویی به نیازهای برآمده از مرحله قبلی توسعه سازگار سازد. دولت، در این مرحله باید از انعطاف‌پذیری کافی برخوردار باشد و در جهت‌های ذیل عمل نماید:

- ۱- سازگار کردن سطوحی از نهادها و مقررات داخلی، با نهادها و مقررات پذیرفته شده بین‌المللی، به ویژه در زمینه روابط اقتصادی - تجاری و حقوق بشر به منظور تقویت پیوند جامعه ملی با جامعه بین‌المللی، و کاهش تهدیدهای خارجی
- ۲- تقویت جنبه تولیدی در بخشهای پیشرفته اقتصادی، و افزایش سهم نظام ملی در ارزش افزوده جهانی، و همچنین در تولید علم و تکنولوژی جهان
- ۳- تقویت آزادی عمل نهادها و بازیگران اقتصادی و علمی داخلی، با محیط بین‌المللی (بازار بین‌المللی، محافل علمی و ...)، به منظور ایجاد منافع و فرصتهای جدید
- ۴- تقویت سرمایه‌های اجتماعی **Social Capital** از طریق پذیرش کثرت و تنوع در ارزشها، نهادها و خرده‌فرهنگهای داخلی، و فراهم کردن امکان افزایش تعامل فرهنگ ملی با فرهنگ جهانی، از طریق آزادی ارتباطات

##### ب: کنترل و نظارت

در این مرحله نیز همچنان لازم است رابطه دولت و دیگر بازیگران، به نحوی تنظیم شود که از جهت‌گیری‌ها و آثار مختل‌کننده آنها، در فرایند توسعه پایدار جلوگیری شود. در این مرحله، علاوه بر این که دولت هنوز باید از سوی نیروهای سیاسی رقیب، جامعه مدنی، بازار و افکار عمومی مهار شود، بازار داخلی نیز کنترل ظریف‌تری لازم دارد، زیرا در پیوند با بازار جهانی ممکن است گرایشهای کمپرادوری پیدا کند و آسیب‌پذیری اقتصاد ملی را افزایش دهد. همچنین جامعه مدنی (تشکلهای صنفی، ممکن است موجب گرایشهای کورپوراتیوی در دولت شود)، به این منظور لازم است:

۱- فرایند دموکراتیک‌سازی از طریق تقویت نقش احزاب و گسترش آزادیهای سیاسی تعمیق شود.

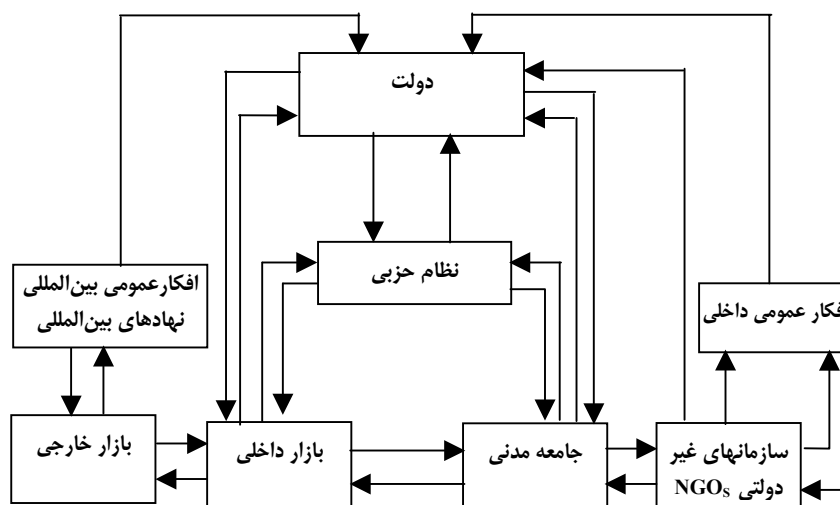
۲- افکار عمومی از طریق گسترش ارتباطات (داخلی و خارجی) و آزادی مطبوعات و رسانه‌ها، فعال‌تر شود.

۳- تشکلهای غیر دولتی فعال در حوزه امور عمومی «NGO»، به منظور کنترل گرایشهای دولت و بخش خصوصی در استفاده نامطلوب از منابع، و همچنین خارج کردن فرهنگ‌سازی از انحصار دولت و ساختارهای مسلط، گسترش یابند و فعال‌تر شوند.

نمودار شماره ۲ موقعیت بازیگران و ارتباط میان آنها و سازوکارهای کنترل و نظارت بر آنها را نشان

می‌دهد:

نمودار شماره ۲- موقعیت بازیگران و ارتباط میان آنها و سازوکارهای کنترل و نظارت





#### ۴ مرحله سوم: دولت رفاه‌گرا (عدالت‌گرا)

##### الف: ظرفیت‌سازی

در این مرحله از توسعه پایدار، تأکید بر تقویت ظرفیتهای توزیعی، یعنی سازوکارهای توزیع عادلانه منابع و فرصتهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی است. دولت در این مرحله، همچنان نقش مهمی در دستیابی به اهداف مرحله‌ای توسعه پایدار، یعنی رفاه عمومی و مشارکت عمومی در امور اجتماعی و سیاسی دارد. به این منظور باید برنامه‌ها و اهداف زیر، در دستور کار و اولویت دولت قرار گیرد:

- ۱- افزایش منابع عمومی (قابل بازتوزیع توسط دولت) از طریق یک نظام مالیاتی پیشرفته، کارآمد و مقوم فعالیتهای اقتصادی
- ۲- برقراری توازن و تعادل در سطح توسعه مناطق مختلف کشور (محرومیت‌زدایی از پیرامون)
- ۳- گسترش یک نظام جامع تأمین اجتماعی، به منظور برخورداری شدن تمامی شهروندان از حداقل سطح زندگی (معاش، بهداشت، آموزش، انواع بیمه‌ها و ...)
- ۴- تعمیق فرایند دموکراتیک‌سازی دولت از طریق پذیرش پلورالیسم سیاسی، و توزیع قدرت سیاسی و اداری در سطح مناطق مختلف کشور (فعال شدن حکومت‌های محلی)

##### ب: کنترل و نظارت

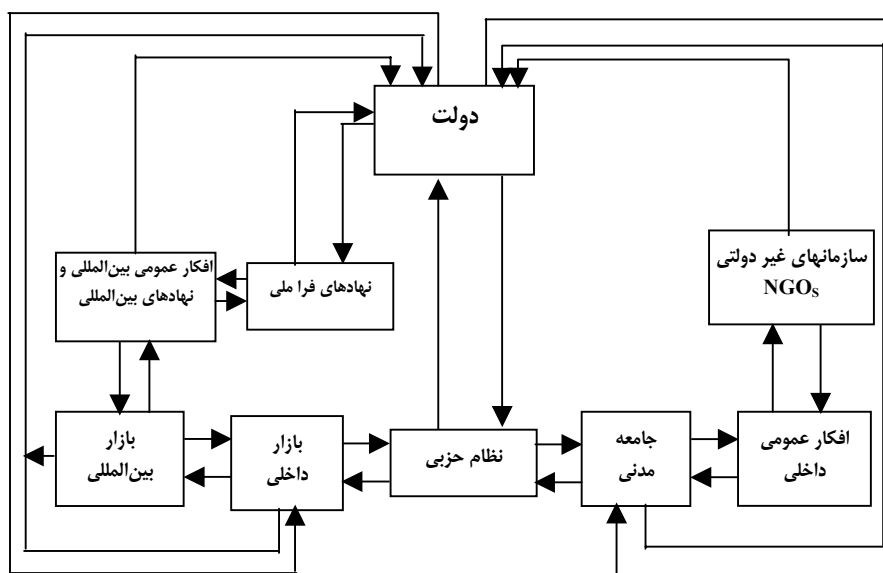
- ۱- در این مرحله، البته توزیع منابع مختلف قدرت (اقتصادی، سیاسی و ...)، امکان اقتدارگرایی و مداخله‌جویی بیش از حد دولت را، کاهش می‌دهد. با وجود این، هم دولت و هم دیگر بازیگران قدرتمند (نظیر بازار، احزاب سیاسی و ...)، باید از طریق نیروها و نهادهایی نظیر جامعه مدنی، سازمانهای غیر دولتی و افکار عمومی، کنترل و نظارت شوند.
- ۲- در این مرحله به دلیل کاهش شکاف توسعه میان نظام ملی و دیگر نظامها و جوامع پیشرفته، و امکان ورود به ائتلافها، تشکلهای و اتحادیه‌های اقتصادی و سیاسی، علاوه بر نهادهای ملی، نهادهای فرا ملی نیز نقش بیشتری در فرایند توسعه پیدا می‌کنند. به این منظور سازوکارهای کنترلی باید، تنظیم روابط میان این دو سطح از نهادها - ملی و فرا ملی - نیز باشد.

۳- در این مرحله امکان گسترش تشکلهای مدنی به سطح بین‌المللی (جامعه مدنی حیاتی)، و حتی شکل‌گیری جنبشهای اجتماعی و سیاسی نیز وجود دارد، که می‌تواند در تعامل سازنده‌ای با نهادهای ملی و بین‌المللی قرار گیرد.

نمودار شماره ۳، موقعیت بازیگران، ارتباط میان آنها و سازوکارهای کنترل و نظارت میان آنها را نشان

می‌دهد.

نمودار شماره ۳- موقعیت بازیگران و ارتباط میان آنها و سازوکارهای کنترل و نظارت



#### ۴ مرحله چهارم: دولت شهروندمدار تعامل‌گرا

##### الف: ظرفیت‌سازی

در این مرحله تقویت ظرفیتهای نمادین (فرهنگی)، در اولویت برنامه‌های توسعه قرار دارد. همچنین در این مرحله نقش عوامل غیر دولتی و غیر سیاسی در برقراری نظم، امنیت، ثبات و اداره امور عمومی افزایش می‌یابد و در مقابل، از نقش دولت به ویژه در درون نظام ملی کاسته می‌شود و دولت در سطح، و گاه حتی در ذیل دیگر بازیگران قرار می‌گیرد ولی البته نقش بین‌المللی خود را حفظ می‌کند. دولت در این مرحله، گرچه تأمین امنیت ملی و تنظیم تعامل جامعه ملی با جامعه جهانی را عهده‌دار است، اما در سطح روابط درونی ملی عمدتاً به عنوان میانجی در روابط بیان نهادها و بازیگران داخلی ظاهر می‌شود.

با تعمیق امنیت ساختاری و منابع بازدارندگی، که در اختیار چنین دولتی است، نقشهای بین‌المللی (تأمین امنیت) و داخلی (حل منازعه) با کمترین نیاز به کاربرد زور، اجبار و خشونت، ایفا می‌شوند. چنین شرایطی زمینه‌های مناسب را برای تقویت فرهنگ مدنی و تعاملی جامعه ملی با جامعه جهانی، از طرق زیر فراهم می‌کند:

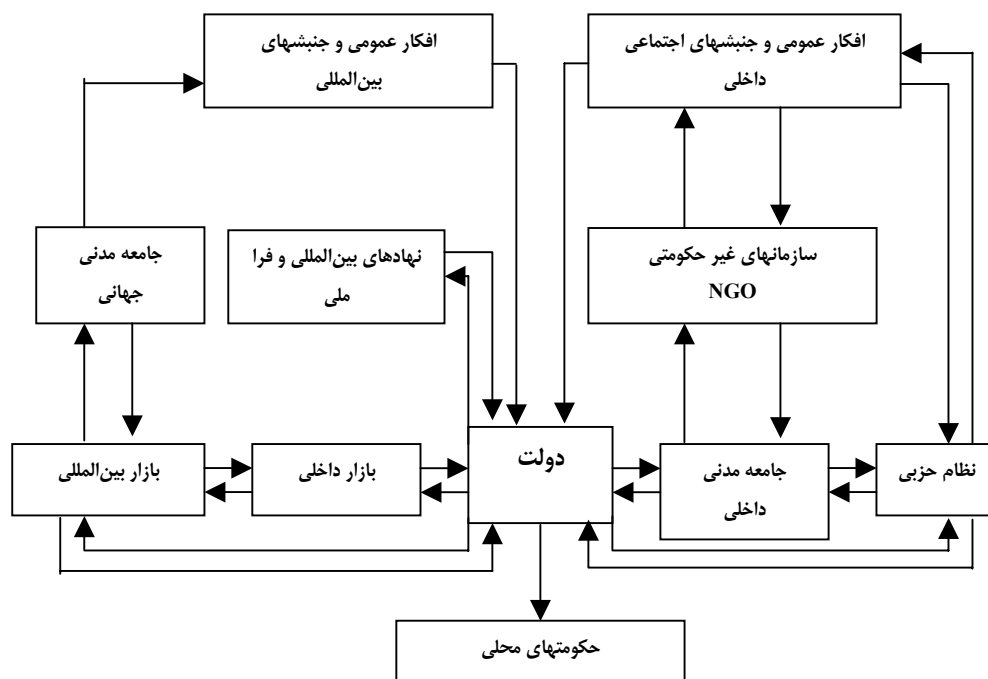
- ۱- تقویت عقلانیت ارتباطی، از طریق تعمیق فردیت (فرهنگ فردی) و تعامل آزاد و دسترسی به تمدن جهانی
- ۲- تقویت اخلاق و فضیلت مدنی، از طریق تعمیق آگاهیهای مربوطه به حیات مدنی و درک پیوند میان حقوق و مسئولیتهای شهروندی
- ۳- مشارکت داوطلبانه شهروندان، نه تنها در مسائل و امور محلی و ملی، بلکه همچنین در مسائل و امور جهانی (مربوط به زیست جهانی سیاره‌ای)

##### ب: سازوکارهای نظارت و کنترل

- ۱- در این مرحله، نه تنها در اثر روابط ساختاری و کارکردی، بلکه همچنین در اثر گسترش گفتار و فرهنگ مدنی، رابطه میان بازیگران، تا حد زیادی بدون نیاز به کاربرد اقتدار دولت تنظیم می‌شود.

- ۲- نظام حزبی نیز از سوی جامعه مدنی و به ویژه از سوی بخشهای اجتماعی، کنترل می‌شود.
- ۳- تقویت حکومتهای محلی در این دوره، تا حد زیادی از وابستگی امور عمومی به تصمیمهای دولت مرکزی می‌کاهد.
- ۴- افزایش تعامل نهادها و بازیگران ملی (دولت، بازار، جامعه مدنی، سازمانهای غیر دولتی)، با محیط بین‌المللی، آنها را به استانداردها و سطوح توسعه جهانی نزدیک می‌کند.
- ۵- افکار عمومی و جنبشهای اجتماعی داخلی، در ارتباط آزاد و تعامل با افکار عمومی جهانی، و بخشهای اجتماعی جهانی تقویت می‌شوند و نقش اساسی در نظارت و کنترل بر بازیگران سیاسی و اقتصادی ایفا می‌کنند.
- نمودار شماره ۴، موقعیت بازیگران، ارتباط آنها با یکدیگر و سازوکارهای نظارتی و کنترلی نظام ملی را در این مرحله نشان می‌دهد:

نمودار شماره ۴- موقعیت بازیگران و ارتباط آنها با یکدیگر و سازوکارهای نظارتی و کنترلی نظام ملی



## « بخش دوم بحث تفصیلی پیرامون ضرورتها، ملزومات و ابعاد سیاسی توسعه پایدار

### « گفتار اول: وضع موجود و ضرورت برنامه‌ریزی برای توسعه پایدار

سالهاست که یکی از دغدغه‌های اصلی نخبگان فکری و سیاسی، دستیابی به یک توسعه ملی پایدار در ایران است و امروزه دیگر نه به عنوان یک موضوع و خواسته غیر ضروری، بلکه به عنوان یک ضرورت حیاتی مطرح است.

این ضرورت با نگاهی کلی به وضع موجود کشور در عرصه‌های مختلف داخلی اعم از سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و همچنین در نگاهی کلی به موقعیت و جایگاه بین‌المللی کشور، و بالاخره با مروری بر تجربیات برنامه‌ریزی و الگوهای توسعه در ایران (طی پنجاه سالی که از تجربه برنامه‌ریزی در ایران می‌گذرد)، خود را نشان می‌دهد:

۱- امروزه در یک نگاه می‌توان جلوه‌های انواع بحرانهای داخلی، اعم از اقتدار، مشروعیت، هویت، توزیع مشارکت و ... را به درجات مختلف در زندگی روزمره مردم ایران مشاهده کرد. این بحرانها در یک کلام محصول شکاف فزاینده میان ظرفیت و امکانات موجود از یک سو، و مطالبات فزاینده اجتماعی از سوی دیگر است.

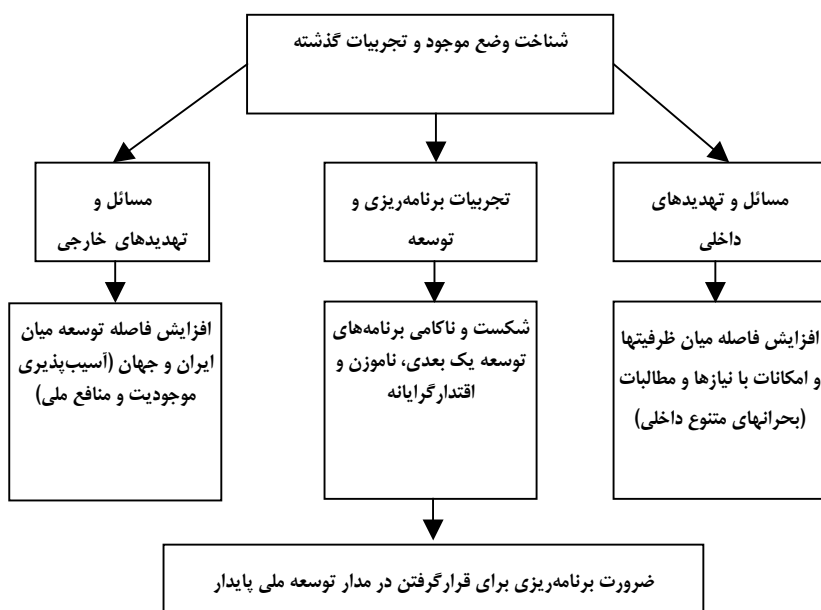
۲- افزایش شکاف توسعه‌ای **Gap of Development** میان ایران با بخش مهمی از دنیای امروز، به ویژه با کشورهای قدرتمند و توسعه یافته صنعتی، نه تنها روابط متعادل و متوازن با این جوامع را هر روز دشوارتر می‌سازد، بلکه این وضعیت در کنار ناسازگاریها و تعارضهایی که گاه در جهت‌گیریها و سیاستهای خارجی کشور ما با بخشی از این جهان پیشرفته پیدا می‌کند، تهدیدها و آسیب‌پذیریهای جدی را متوجه موجودیت، امنیت و منافع ملی کشور می‌سازد.

۳- مروری بر تجربه نیم قرن توسعه مبتنی بر برنامه‌ریزی در ایران، به خوبی بیانگر ناکامی الگوهای یک بعدی ناموزون و اقتدارگرایانه توسعه و تأکید بیش از حد بر ابعاد حوزه

اقتصادی، و آن هم معمولاً بخشهای خاصی از اقتصاد، و بی‌توجهی به ابعاد و ملزومات سیاسی و فرهنگی توسعه است.

نکات سه گانه فوق که در نمودار شماره ۵ خلاصه شده است به اندازه کافی ضرورت بازنگری در بینشها و الگوهای حاکم بر برنامه‌ریزی توسعه و حرکت به سوی برنامه‌ریزی برای توسعه جامع، پایدار، ملی و انسانی را نشان می‌دهد، با وجود این لازم است که مسائل و تهدیدهای داخلی و خارجی موجود با تفصیل بیشتری ارائه شود.

نمودار شماره ۵- ضرورت بازنگری در بینشها و الگوهای حاکم بر برنامه‌ریزی توسعه، و حرکت به سوی برنامه‌ریزی برای توسعه



۱- ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و مسائل و تهدیدهایی که در این زمینه‌ها وجود دارد، از دید صاحب‌نظران، به ویژه برنامه‌ریزان کشور پنهان نمی‌باشد، و نیازی به ارائه‌ی آمار و ارقام نیست. با توجه به آثار مثبت تحولات و اصلاحات اقتصادی در دهه‌های اخیر، کاستی‌هایی که

هنوز و در مقایسه با انتظارات فزاینده جامعه امروزی ایران به چشم می‌خورد فراوانند.

مهم‌ترین این کاستی‌ها به شرح زیر است:

- کندی و عدم کفایت رشد اقتصادی و سطح نازل سرمایه‌گذاری‌های مولد
- سطح پایین اشتغال و کارایی نیروی کار
- درجه بالا و فزاینده نابرابری و فقر (چه در سطح گروه‌های اجتماعی و چه در سطح مناطق مختلف کشور)

- حاشیه‌ای شدن روزافزون بخش کشاورزی و اقتصاد روستایی

- پیوند ناچیز، سست و کم‌تنوع اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی

- سهم ناچیز کشور ایران در تولید محصولات پیچیده صنعتی (ارزش افزوده جهانی) و تولید علم و فناوری جهانی

- وابستگی شدید و خطیر اقتصاد ملی به تولید و تجارت نفت خام

- رشد روزافزون بخش‌های غیر مولد، زیرزمینی و فاسد در اقتصاد ملی، و تسلط آنها بر ساختار اقتصادی

۲- از نظر اجتماعی و فرهنگی موارد ذیل به صورت آشکار، در زندگی روزمره دیده می‌شود:

- توزیع نامتناسب جمعیت در سطح مناطق و بخش‌های مختلف و جابه‌جایی‌های بی‌رویه جمعیت (مهاجرت داخلی و خارجی)

- رشد بی‌رویه و بی‌سامان شهرها و بحران در مدیریت کلان شهرها

- تضعیف و تخلیه روزافزون سرمایه‌های اجتماعی و فرهنگی کشور

- بحران در نظام آموزشی و اتلاف سرمایه‌های اجتماعی و فرهنگی کشور

- بحران در نظام آموزشی و اتلاف بخش مهمی از انرژی و اوقات نوجوانان و جوانان در دوران

تحصیل

- کاهش انگیزه تحصیل علم و تخصص در میان جوانان و بی‌اعتمادی آنها به آینده

- اختلال در فرایندهای جامعه‌پذیری و آموزش اجتماعی و تضعیف اخلاق و ارزش‌های جمعی و رشد

فراگرایی خودخواهانه

- افزایش ناهنجاریها، جرایم و مفسد اجتماعی (به ویژه اعتیاد به مواد مخدر در میان جوانان و نوجوانان)

- اختلال در کارکرد نهادهای فرهنگ ملی و بومی، ناچیزی ارتباط و حتی انسداد این نهادها در رابطه با جریانهای فرهنگی جهانی و آسیب‌پذیری جامعه در برابر جریانهای ناسازگار فرهنگی  
- تقویت و بروز و ظهور گرایشها و تعصبات کور فرقه‌ای و قبیله‌ای (در شکلهای مختلف آن از جمله تخصمی شدن هویت‌های قومی و مذهبی در برخی از مناطق کشور)

۳- از نظر سیاسی، میراث‌های گذشته به ویژه آثار تحولات سیاسی صد سال اخیر ایران، جنبه‌های مثبت و منفی خود را در صحنه سیاسی کشور به نمایش گذاشته است. ابعاد مثبت این تحولات البته شامل ورود تدریجی جامعه به عرصه سیاست مدرن، یعنی گسترش ارتباط با جریانها و نهادهای سیاسی و حقوقی جهانی، افزایش میل به مشارکت سیاسی (چه در سطح دولت و چه در سطح جامعه)، حضور فعال‌تر دولت در ساماندهی عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ... است. با وجود این فرایند، توسعه سیاسی در ایران معاصر با قبض و بسط‌ها، نوسانها و حتی واکنشهای متعددی همراه بوده است و بحرانها و بی‌ثباتی‌های ناشی از این نوسانات و واگشتها، نه تنها نظم سیاسی را مختل کرده بلکه اثرات منفی خود را بر دیگر فرایندهای توسعه (اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) باقی گذاشته است. به طور کلی اگر بخواهیم یک آسیب‌شناسی مختصر از تجربه توسعه سیاسی در ایران داشته باشیم، می‌توان گفت ناهمزمانی و ناموزونی ابعاد مختلف توسعه، بحرانها و اختلالهای خود را بیش از هر جای دیگری در عرصه سیاست نشان می‌دهد. بارزترین این اختلالها، امروزه به شرح زیر در عرصه سیاست (چه در سطح جامعه سیاسی و چه در سطح نظام سیاسی و دولت)، به چشم می‌خورد:

- طیف وسیعی از شکافهای ایدئولوژیک، اجتماعی، فرهنگی، مذهبی، اقتصادی و ... در شکلهای مستقیم و غیر مستقیم و به صورت شدید و گاه تخریب‌کننده‌ای در صحنه سیاست و رقابتها و منازعات سیاسی، بروز و ظهور یافته است.

- اجماع‌چندانی بر سر ارزشها و هنجارهای اصلی سیاسی، حتی در میان نخبگان حاکم وجود ندارد.



- نظام سیاسی و ساختار قدرت شامل لایه‌ها و بخشهای متعدد و متداخلی است که روی هم رفته فاقد انسجام، هماهنگی و همسویی است و نظامهای ارزشی (فرهنگهای سیاسی) متعدد و گاه متعارضی را در درون خود به نمایش می‌گذارد.

- دستگاه‌های حکومتی فوق‌العاده حجیم و پرهزینه و ناکارآمد هستند و تمایل شدیدی به مداخله در عرصه‌های مختلف زندگی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و اعمال ترجیح‌های سیاسی خود بر این عرصه‌ها دارند و روابط و کارکردهای این عرصه‌ها را دچار اختلالهای شدیدتری می‌سازند.

- دستگاه حجیم حکومتی، حتی در بخش رسمی آن (قوای سه‌گانه و ...)، به دلیل تشدید شکافها و رویارویی‌های سیاسی میان نیروها و جریانهای سیاسی رقیب در درون حکومت، نه تنها از انجام کار اصلی‌شان یعنی تنظیم روابط بخشهای مختلف سیستم اجتماعی بازمانده‌اند، بلکه خود به یکی از علل و عوامل تشدید بی‌نظمی‌ها و نابسامانی‌ها تبدیل شده‌اند. به طور کلی وضعیت سیاسی موجود گاه از حد ناکارآمدی حکومت در تنظیم و اداره جامعه درمی‌گذرد و به تعبیر برخی از شاهدان، به صورت نوعی دوگانگی و ناسازگاری در ساختار قدرت **Dual Power**، ظاهر می‌شود. این وضعیت بر بالاتکلیفی‌های مربوط به جهت‌گیری‌ها و سیاستهای داخلی و خارجی افزوده است.

- ظرفیتهای محدود و موانع موجود در نظام و فرهنگ سیاسی حاکم، برای پذیرش و تنظیم مشارکت سیاسی گروههای طالب مشارکت، و تبدیل فضای سیاسی به عرصه منازعه و تخاصم، و حرکت به سمت محدودسازی و محروم‌سازی سیاسی، و بعضاً انسداد سیاسی، در سالهای اخیر نه تنها به ائتلاف بخش مهمی از انرژی نخبگان و نیروهای سیاسی انجامیده است، بلکه درجانی فزاینده از سرخوردگی و ناامیدی سیاسی را در میان بخشهایی از نیروهای سیاسی و اجتماعی به وجود آورده است.

- تغییر فضای بین‌المللی و ظهور شکلهای جدیدی از فشارها و مداخلات نیروهای خارجی برای تأثیرگذاری بر ساختارها و فرایندهای سیاسی، اثرهای تهیه کننده نابسامانی‌های داخلی را افزایش داده است.

به طور کلی نظام سیاسی مستقر، همزمان با مسائل و بحرانهای متعدد داخلی در زمینه مقبولیت، مشارکت، نفوذ و ... با فشارهای خارجی نیز مواجه است و این وضعیت، نظم و سامان سیاسی و به تبع آن دیگر بخشهای سیستم اجتماعی را، در معرض خطرات زیادی قرار داده است.

#### ۴ گفتار دوم: ملزومات حرکت به سوی برنامه توسعه ملی پایدار

برای حرکت به سوی برنامه‌ریزی، برای قرار گرفتن در مدار توسعه ملی پایدار، قبل از هر چیز لازم است تصویری روشن از اهداف، بازیگران، منابع، روشها و سازوکارهای توسعه پایدار ملی ارائه شود. با یک نگاه کلی به صحنه داخلی و بین‌المللی می‌توان گفت:

۱- امروزه همان طور که عرصه داخلی و بین‌المللی حاوی مسائل و تهدیدهایی است، این عرصه‌ها متضمن فرصتها و منابع متعددی نیز برای برون رفت از بحرانها و تهدیدها و دستیابی به ظرفیتهای توسعه هستند. بر اساس اصل واقع‌بینی و در عین حال خلاقیت، می‌توان از منابع و فرصتهای بالفعل و بالقوه داخلی و بین‌المللی، به نحو بهینه‌ای در راستای توسعه پایدار استفاده کرد.

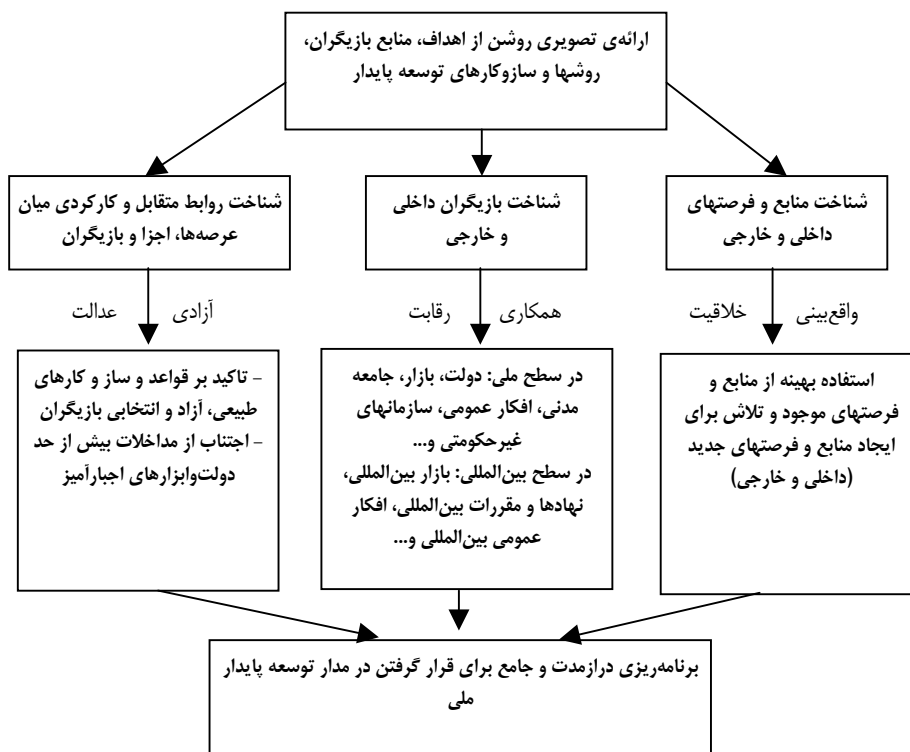
۲- بازیگران مؤثر در فرایند توسعه پایدار، چه در سطح ملی و چه در سطح بین‌المللی، بسیار متنوعند: نیروهای اقتصادی (بازار)، نیروهای اجتماعی (جامعه مدنی)، نیروهای سیاسی (احزاب و تشکلهای سیاسی) و جریانهای فکری و فرهنگی عمومی (افکار عمومی)، در کنار نظام سیاسی (دولت) مهم‌ترین بازیگران داخلی این فرایند محسوب می‌شوند. علاوه بر اینها، به دلیل پیوند روزافزون بین جامعه، اقتصاد، فرهنگ و سیاست ملی، با عرصه‌های جهانی به ویژه در عصری که به عصر جهانی شدن موسوم شده است، بازیگرانی نظیر نهادها و بنگاههای اقتصادی جهانی (بازار جهانی)، نهادها و رویه‌های سیاسی و حقوقی بین‌المللی و ارتباطات و افکار عمومی بین‌المللی نیز، در زمره مهم‌ترین بازیگران بین‌المللی مؤثر در فرایند توسعه می‌باشند. در برنامه‌ریزی توسعه پایدار، می‌توان با توجه به اصل رقابت و اصل همکاری، رابطه میان این بازیگران را به گونه‌ای تنظیم نمود که بیشتر در خدمت پیشبرد و توسعه پایدار قرار گیرند.

۳- با توجه به رابطه متقابل که میان اجزا و عناصر نظام ملی، و همچنین میان نظام ملی و نظام بین‌المللی وجود دارد، و با توجه به این که این روابط متقابل در صورتی که بر مبنای اهداف، منافع و ارزشهای مشترک، برقرار و تنظیم شود، وجوه کارکردی مثبت و سازنده به خود می‌گیرد و خود بازیگران، بر اساس آگاهی از این وجوه مشترک و کارکردی می‌توانند به

سمت کاهش تعارضها و اختلالهای موجود در روابط میان خود حرکت کنند، بر این اساس، تأکید و تمرکز بیش از حد و دائمی بر کاربرد عوامل و ابزارهای بیرونی، و اجبار آینده ضرورتی ندارد و می‌توان در فرایند توسعه پایدار، با در نظر گرفتن اصل آزادی و عدالت، بیشتر بر سازوکارهای درون‌جوش، طبیعی و مبتنی بر انتخاب عقلانی بازیگران تکیه کرد، و از تأکید بر مداخله مستقیم، اجبار آینده اقتدارگرایانه دولت، مگر در موارد ضروری (حل منازعات)، و تا حد برقراری توازن و تعادل و حفظ انسجام و همبستگی کلی نظام ملی، خودداری ورزید.

در نمودار شماره ۶ ملزومات کلی (عمدتاً ذهنی - شناختی) برای حرکت به سمت برنامه‌ریزی توسعه پایدار را نشان می‌دهد:

نمودار شماره ۶- ملزومات کلی برای حرکت به سمت برنامه‌ریزی توسعه پایدار



#### ۴ گفتار سوم: ترسیم اهداف و ابعاد توسعه پایدار ملی

وضعیتی که در گفتار قبلی در مورد وضع موجود تصویر شد، نه تنها با شئون ملی، پیشینه‌ها، منابع، توانایی‌های موجود و بالقوه کشور و جامعه ایران تناسبی ندارد، بلکه در صورت تداوم ممکن است خطرهای جدی و متعددی را متوجه موجودیت و تمامیت ایران سازد.

بدون این که بخواهیم احساسات ملی یا شور انقلابی را مبنای کار سازیم، لازم است که در مقابل این وضعیتی که ترسیم شد، وضعیت مطلوب را با اتکا به یک بصیرت علمی، بینش اصلاح‌طلبانه و روش مهندسی اجتماعی ترسیم کنیم.

۱- اولین و مهم‌ترین کار در ترسیم وضع مطلوب عبارت است از: طراحی یک برنامه درازمدت بیست ساله توسعه همه‌جانبه و پایدار، که به ساماندهی و حل بحرانها و مسائل حاد اولویت می‌دهد. قبل از هر چیز لازم است منظور خود را از توسعه همه‌جانبه پایدار، به روشنی بیان کنیم. توسعه ملی پایدار، در خلاصه‌ترین تعریف آن عبارت است از: فرایند افزایش هماهنگ و متوازن ظرفیتهای گوناگون نظام ملی، برای پاسخگویی به نیازها و ضرورتهای فزاینده و پیچیده در حیات ملی، در زمینه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، آن هم در یک محیط داخلی و خارجی شدیداً متحول. اگر بخواهیم از اصطلاحات آکادمیک استفاده کنیم، در یک کلام می‌توان گفت توسعه ملی پایدار، یعنی ساماندهی نظام ملی به مثابه یک نظام خود - توسعه یابنده Self Developing است.

۲- پیشبرد عملی برنامه توسعه پایدار، قبل از هر چیز مستلزم توجه به نقش مهم دولت و همچنین افزایش ظرفیتهای آن، به ویژه ظرفیتهای تنظیمی، استخراجی، توزیعی، پاسخگویی و نمادین است.

- منظور از ظرفیتهای تنظیمی، توانایی نظام ملی برای تعریف و تدوین قواعد و ضوابط مناسب، برای فعال‌سازی و بهینه‌سازی همه عرصه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و تدارک نهادها و سازمانهای کارآمد برای اعمال این قواعد و ضوابط است.

- منظور از ظرفیتهای استخراجی، توانایی نظام ملی برای بسیج منابع موجود، و بهره‌گیری بهینه از فرصت‌ها برای ایجاد منابع جدید در همه عرصه‌ها، چه در سطح داخلی نظام و چه در محیط بین‌المللی است. طبعاً این ظرفیت به میزان انطباق قواعد و سازوکارها با تحولات داخلی و خارجی بستگی دارد.

- منظور از ظرفیتهای توزیعی، توانایی نظام ملی برای توزیع هر چه متوازن‌تر و سازنده‌تر منابع و فرصت‌ها میان بخش‌ها، مناطق، گروه‌ها و افراد کشور است.

- منظور از ظرفیت پاسخگویی، توانایی نظام ملی و زیرمجموعه‌های آن برای مسئولیت‌پذیری و مواجهه شفاف، با آثار و پیامدهای عملکرد و به ویژه، پذیرش انتقادات و اشکالاتی است که از سوی گروه‌ها و افراد ذی‌نفع به عملکرد آنها وارد می‌شود.

- منظور از ظرفیتهای نمادین، توانایی نظام ملی برای تدارک و خلق ارزش‌ها و نظامهای معنایی (فرهنگ‌سازی و هویت‌بخشی)، به منظور معنادار کردن، انسجام بخشیدن و جهت‌دار کردن زندگی فردی و اجتماعی است.

۳- اگر افزایش ظرفیتهای پنج‌گانه بالا را در سطوح و عرصه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در نظر داشته باشیم، آنگاه وضع مطلوبی که در یک توسعه پایدار ملی، ترسیم می‌گردد به شرح ذیل خواهد بود:

دستیابی به سطحی از توسعه ظرفیتهای پویایی‌های همه‌جانبه در نظام ملی و در عرصه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که در آن سطح، عرصه‌های نام برده در تعاملی آزاد و پویا بایکدیگر (محیط داخلی) و با دیگر جوامع (محیط بین‌المللی) قرار می‌گیرند، و منابعی از اقتدار، ثروت و حیثیت ملی را تولید و بازتولید می‌کند که می‌تواند امنیت، رفاه، آزادی و فرصت خلاقیت و اخلاق اجتماعی (مدنی) را برای همه شهروندان با هر گونه تعلق فکری، مذهبی، قومی و جغرافیایی تأمین کند. توسعه ملی پایدار در عین حال متضمن سطوح بالایی از توسعه انسانی خواهد بود که در سطح داخلی با توزیع عادلانه و در عین حال کارکردی (سازنده و فعال‌کننده) منابع و فرصتهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در میان گروه‌های مختلف اجتماعی و مناطق مختلف کشور، سلامت جسمی و روحی و تعادل اجتماعی و زیست محیطی را ایجاد و حفظ می‌کند و در سطح خارجی نیز به فرایندهای توسعه و امنیت، آزادی، صلح و حفظ تعادل سیاره‌ای (محیط زیست جهانی) کمک می‌کند.

نظام سیاسی (دولت و حکومت) منطبق با این سطح از توسعه پایدار ملی، در مراحل اولیه با برخورداری از اقتدار کافی (برخورداری از مشروعیت و کارآمدی) و تنظیم و ساماندهی عرصه‌های مختلف، آسیب‌پذیریهای جامعه ملی را در قبال رویدادها، بحرانها و تهدیدهای داخلی و خارجی به حداقل ممکن می‌رساند و در مراحل میانی، با تقویت پویائیهای نظام ملی و سازوکارهای انطباق با محیط داخلی و خارجی، و برخورداری از توانایی کنترل بازدارندگی جریانها و عناصر ناهمساز داخلی و خارجی و حتی‌الامکان در جهت منافع ملی در ساختار ملی جذب و ادغام می‌کند.

و بالاخره در مراحل آخر و به موازات فراهم شدن منابع و سازوکارهای خود تنظیم کننده در حیات ملی، از دخالت وسیع، مستقیم و اجبارآمیز خود در عرصه‌های مختلف می‌کاهد و فضا را هر چه بیشتر برای فعال شدن نهادها و نیروهای مدنی برای تنظیم امور عمومی خالی خواهد کرد.

#### ۴ گفتار چهارم: ابعاد و ضرورت دستیابی به توسعه پایدار

پیشتر اشاره شد که هر گونه برنامه‌ریزی برای توسعه پایدار، مستلزم توجه همزمان به ضرورت افزایش ظرفیتهای توانایی‌های نظام ملی در ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. این ابعاد، لازم و ملزوم یکدیگرند و تنها هنگامی که در یک بینش و برنامه نظام‌مند در ارتباط و تعامل کارکردی **Functional**، با یکدیگر قرار گیرند، می‌توانند فرایند توسعه پایدار ملی را به پیش برند. توسعه اقتصادی با دوام تنها در سایه توسعه آموزشی، علمی و فنی به پیش می‌رود. آموزش پویا و رشد علوم و فنون جدید، تنها در بستر یک فرهنگ توسعه‌گرای عقلانی - انسانی ممکن می‌شود. هر دو مقوله قبلی (اقتصاد و علوم و فنون)، تنها در شرایط توزیع متوازن و متعادل منابع، و جریان آزاد اطلاعات، دوام و تداوم می‌یابند و بالاخره تنظیم روابط و هماهنگی میان نیروها و بازیگران متعدد و گاه متعارض، در جریان توسعه پایدار، تنها در قالب یک نظام سیاسی با ثبات، کارآمد، ظرفیت‌ساز، منعطف و دموکراتیک ممکن است.

موضوع اخیر، یعنی ابعاد شرایط و ملزومات سیاسی توسعه پایدار، موضوع اصلی و محوری این مقاله را تشکیل می‌دهد. یکی از دلایل تمرکز این مقاله بر ابعاد سیاسی توسعه پایدار، کم‌توجهی و حتی غفلتی است که معمولاً در گرایشها و ایدئولوژی‌های حاکم بر برنامه‌ریزی توسعه در ایران معاصر، به چشم

می‌خورد. گرایشها و ایدئولوژیهای حاکم بر برنامه‌ریزی توسعه، غالباً تغییر و دگرگونی در عرصه‌ها و ابعاد اقتصادی (و بعضاً اجتماعی) را، موضوع اصلی برنامه‌ریزی توسعه می‌دانند و در این راستا معمولاً نظام سیاسی و دولت را صرفاً به عنوان راهبر، متولی و مجری برنامه توسعه، و نه موضوع تغییر و دگرگونی در فرایند توسعه، تلقی می‌کنند. در حالی که یک نگاه گذرا به تجربیات توسعه، چه در ایران و چه در دیگر نقاط جهان، نشان می‌دهد که اولاً، هر ساختار سیاسی قادر به طراحی و پیشبرد برنامه توسعه پایدار نیست، بلکه توسعه پایدار مستلزم وجود یک ساختار سیاسی توسعه‌گراست، ثانیاً، همین نظام توسعه‌گرا نیز باید از انعطاف‌پذیری لازم برخوردار باشد، به نحوی که در هر مرحله از توسعه ملی متناسب با ضرورت‌های آن، قابلیت‌های بنیادین خود را دگرگون سازد. بنابر این دولت توسعه‌گرا باید ضرورتاً دولتی انعطاف‌پذیر باشد و بپذیرد که خود نیز موضوع دگرگونی باشد (اصل خودتنظیمی). ثالثاً نظام سیاسی، هر چند توسعه‌گرا، انعطاف‌پذیر و خودتنظیم باشد، نباید به عنوان یک مجری یا ناظر بی‌طرف در فرایند توسعه تلقی شود، زیرا نظام سیاسی و دولت نیز همچون دیگر بازیگران اجتماعی طبیعتاً ذی‌نفع و خودمحورین است و در صورتی که موقعیت و ارتباطاتش توسط دیگر بازیگران به صورت نظام‌مند و کارکردی تنظیم و کنترل شود، در معرض انواع کمتر کارکردها، فساد و انحراف از مسیر فرایند توسعه پایدار قرار دارد.

علاوه بر این که نظام سیاسی و دولت، به دلیل نقش محوری و شأن‌ابزاری‌اش در فرایند توسعه پایدار، باید موضوع توسعه، دگرگونی و ظرفیت‌سازی باشد، نیز به دلیل موقعیت وجودی‌اش و این که یکی از عرصه‌های زیست جهان انسان است، یکی از عرصه‌های جذاب، و گاه گریزناپذیر حیات و فعالیت انسانی عرصه سیاست و کنش انسانی است. با این حساب اگر این عرصه به نوبه خود توسعه پیدا نکند، علاوه بر آثار مختل‌کننده و مخربش بر دیگر ابعاد و عرصه‌های فرایند توسعه، فی‌نفسه و به عنوان یکی از عرصه‌های کنش و حیات‌بخش قابل ملاحظه‌ای از انسانها، می‌تواند به عنوان محیطی معیوب، تخریب معیوب‌سازی کنشگران (دولتمردان، فعالان سیاسی و سیاستمداران) را در پی داشته است. این وضعیت به ویژه در کشورهایی نظیر ایران، که دولت علاوه بر قدرت سیاسی، بخش مهمی از منابع اقتصادی و فرهنگی را نیز در تملک و کنترل خود دارد، می‌تواند ابعاد وسیع‌تری به خود بگیرد.

خلاصه این که یک برنامه توسعه پایدار، باید شامل ساماندهی و توسعه عرصه سیاست و دولت باشد. البته دستکاری و تغییر در عرصه سیاست و دولت به دلیل ویژگیها و پیچیدگیهایش، دشوارتر از دیگر

عرصه‌ها است. با وجود این، دست کم با دو شیوه زیر می‌توان در این عرصه نیز دگرگونی‌ها و اصلاحات مورد نیاز را در راستای توسعه پایدار، توجیه و دنبال کرد: نخست، کشف و بیان ملزومات و مقتضیات سیاسی آن دسته از برنامه‌ها و اهداف غیر سیاسی، که اهمیت و ضرورت آنها مورد اجماع و توافق (در میان نخبگان) قرار گرفته است (ضرورت‌های سیاسی پیشبرد یک برنامه توسعه اقتصادی یا توزیع عادلانه). در این شیوه، تعمیق آگاهی و درک نخبگان سیاسی، به ویژه نخبگان حاکم، آنها را برای پذیرش ضرورت دگرگونی‌ها و اصلاحات لازم سیاسی متقاعد، و چه بسا فعال می‌سازد و به این ترتیب پیشبرد سطوح و درجاتی از اصلاحات سیاسی، به صورت ارادی ممکن می‌گردد. دوم، ساماندهی رابطه ساختاری و کارکردی که میان عرصه‌های غیر سیاسی و عرصه‌های سیاسی وجود دارد. این شیوه از طریق تقویت اثرات مکانیسم‌های تنظیمی و اصلاحی عرصه‌های غیر سیاسی بر عرصه‌های سیاسی (به صورت غیر ارادی)، به تحقق دگرگونی‌ها و اصلاحات سیاسی کمک می‌کند (تقویت همزمان فرایندهای خصوصی و رقابتی شدن عرصه اقتصاد و افزایش وابستگی دولت به درآمدهای مالیاتی، آن هم از نوع مستقیم، خواسته یا ناخواسته به کوچکتر شدن، مسئولیت‌پذیری و مشارکت‌پذیری نظام سیاسی و دولت کمک می‌کند).

#### ◀ گفتار پنجم: مرحله‌بندی اهداف و ملزومات سیاسی توسعه پایدار

گرچه توسعه سیاسی (افزایش ظرفیتهای نظام سیاسی)، تنها به عنوان یکی از ابعاد توسعه ملی پایدار مطرح و معرفی شد، اما از آنجا که نظام سیاسی و دولت در پیشبرد دیگر ابعاد این توسعه نقش اولیه و تعیین کننده دارد، و از آنجا که این گزارش تمرکز خود را بر این جنبه از توسعه پایدار نهاده است، در این اهداف و مرحله‌بندی آنها، ابعاد سیاسی توسعه پایدار، به شرح زیر معرفی، سپس با تفصیل بیشتری توضیح داده می‌شوند:

مرحله اول (پنج‌ساله): ایجاد یک دولت قابلیت‌ساز

**Capability Building State**

مرحله دوم (ده‌ساله): ایجاد یک دولت انطباق‌گرا

**Adaptable State**



مرحله سوم (پانزده ساله): ایجاد یک دولت رفاه (عدالت‌گرا)

#### Welfare State

مرحله چهارم (بیست ساله): ایجاد یک دولت شهروندمدار ارتقاگرا

#### Penetrative - Civic State

### ۱- دولت قابلیت‌ساز

این دولت با سطحی از توسعه پایدار متناظر و مرتبط است که، افزایش ظرفیتهای تنظیمی در اولویت قرار دارند. این دولت از ظرفیت بالایی، نه تنها برای تنظیم و ساماندهی منابع موجود (بالفعل)، بلکه برای فعال کردن منابع بالقوه برخوردار است. تنظیم امور داخلی و خارجی، وضع و تدوین قوانین مناسب برای عرصه‌های مختلف حیات ملی و بین‌المللی، ظرفیت‌سازی نهادی و سازمانی برای اجرای قواعد و مقررات و حل تعارضات و منازعات، از اولویتهای چنین دولتی است. این دولت باید بر اساس اصل تخصص و تفکیک، سامان یافته و عمل کند. به این ترتیب ضرورت تفکیک عرصه‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، علمی و ... در سطح کل نظام ملی، و ضرورت تفکیک نهادهای قانونگذاری، اجرایی و قضایی در سطح نظام سیاسی، و پذیرش اصل تخصص در تخصیص مناسب و مسئولیتها در درون نهادها و سازمانهای حکومتی و اداری، از ملزومات اولیه ایجاد و تقویت چنین دولتی است. نقش قوانین و مقررات عمومی (حقوق عمومی)، چیزی جز تنظیم روابط منطقی، کارکردی و سازنده میان این عرصه‌ها و نهادهای تخصصی و تفکیک شده نیست.

دولت قابلیت‌ساز باید از یک دستگاه اداری - اجرایی کارآمد، و یک نظام مدیریتی خلاق و پویا، برخوردار باشد. در این راستا کوچکتر کردن حجم حکومت، دولت و دستگاه‌های اداری و اجرای سطوحی مناسب از تمرکززدایی در امور اداری، به ویژه در سطوح محلی، امری ضروری است. همچنین به رسمیت شناختن سطوحی از استقلال مدیران میانی از سوی مدیران سیاسی و کلان کشور، و همچنین به رسمیت شناختن سطوحی از دموکراسی کارشناسانه از سوی مدیران میانی (پذیرش پیشنهادهای کارشناسان و ...)، امری ضروری است.

در هر صورت دولت قابلیت‌ساز در وهله اول باید از ظرفیت بالایی از اقتدار و توانایی مدیریتی برخوردار باشد. با وجود این، چنین دولتی از آنچه معمولاً به عنوان دولتهای اقتدارگرا

**Authoritarian State** شناخته شده‌اند، متفاوت است. اقتدارگرایی، بیانگر یک گرایش ایدئولوژیک، یعنی اصالت دادن به کاربرد روشها و ابزارهای اجبارآمیز برای ساماندهی اجتماعی است، که معمولاً نیز با محدودسازی شدید و حتی سرکوب نیروها و گرایشهای رقیب همراه است. در حالی که اقتدار می‌تواند، و در شرایط فعلی (که قبلاً توصیف شد) باید، مبتنی بر مقبولیت، رضایت و مشارکت باشد. بنابر این دولت کارآمد توسعه‌گرا در شرایط فعلی جامعه ایران، در عین حال دولتی برخوردار از سطوح قابل قبول و کارآمدی از دموکراسی و پذیرش مشارکت سیاسی است. دولت در این مرحله حداقل باید به تقاضای گروهها و نخبگان سیاسی فعال برای مشارکت سیاسی پاسخ مثبت دهد و ظرفیتهای نهادی کافی را برای چرخش دمکراتیک و مسالمت‌آمیز قدرت فراهم سازد. در شرایط فعلی در ایران، این یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر است زیرا هر گونه انسداد سیاسی به ویژه در مقابل نیروهای سیاسی فعال و عمده‌ای که هر کدام نماینده بخش قابل ملاحظه‌ای از نیروها، اقشار و طبقات مؤثر اجتماعی هستند، نه تنها تشدید منازعات و اختلالات سیاسی را، بلکه تشدید نابسامانی‌های اجتماعی و فرهنگی و کندتر شدن فرایندهای توسعه پایدار را نیز در پی خواهد داشت.

ایجاد و تقویت دولت کارآمد توسعه‌گرا، همچنین متضمن تدارک یک جهش کیفی در نظام آموزشی عمومی و تخصصی - به منظور تقویت فرهنگ علمی و افزایش ظرفیتهای علمی - فنی است. نظام علمی - تحقیقاتی (و آموزش عالی) کشور علاوه بر منابع بیشتر، باید استقلال عملی بیشتر و در عین حال روابط ارگانیک و کارکردی بیشتری با بخشهای مدیریتی و تولیدی کشور پیدا نماید.

بالاخره دولت توسعه‌گرای کارآمد، مستلزم وقوف و آگاهی دائمی و عمیق نخبگان سیاسی و مدیریتی از نقش و رسالت مرحله‌ای آنها، در پیشبرد یک فرایند درازمدت توسعه پایدار و پذیرش تعهدات و ملزومات چنین نقش و رسالتی است.

## ۲- دولت انطباق‌گرا

این دولت با مرحله‌ای از توسعه پایدار ملی تناظر دارد که افزایش ظرفیتهای استخراجی و پاسخگویی، در اولویت بیشتری قرار دارند. این دولت باید از ظرفیت انعطاف‌پذیری و انطباق‌پذیری لازم برای مواجهه با تغییرات و تقاضاهای فزاینده محیط داخلی و خارجی برخوردار باشد. این ظرفیتهای علاوه بر ابعاد نهادی

و ابزاری، باید شامل توانایی‌های ذهنی و نرم‌افزاری (مدیریتی - اطلاعاتی) برای تحلیل موقعیتها، تقاضاها و مدیریت بحران باشد.

این دولت علاوه بر این که در سطح داخلی از ترکیب متناسبی از کارآمدی، دموکراسی و پاسخگویی برخوردار است، در سطح روابط خارجی خود نیز از ترکیب متناسبی از توانایی، انعطاف و سازگاری (نظامی، دیپلماتیک و نهادی) برخوردار است و به این ترتیب نه تنها ثبات سیاسی داخلی را در شرایط متحول حفظ می‌کند بلکه استقلال و حاکمیت ملی را نیز، در روابط خارجی پاسداری می‌کند.

این دولت در راستای حفاظت از منافع ملی و پیشبرد توسعه پایدار، خود را با رویه‌ها و ساختارهای اقتصادی، سیاسی و حقوقی بین‌المللی تطبیق می‌دهد. امروزه پیوستن به ائتلافها و پیمانهای منطقه‌ای و بین‌المللی برای حفظ صلح، امنیت، حقوق بشر و محیط زیست، و همچنین پیوستن به نظام نوین اقتصاد بین‌المللی (سازمان تجارت جهانی و ...) به منظور تحکیم پیوند اقتصاد ملی با اقتصاد بین‌المللی، از جمله شاخصهای یک دولت انطباق‌پذیر توسعه‌گرا در سطح روابط خارجی است.

این دولت در راستای حفاظت از انسجام و ثبات داخلی در این مرحله، باید از توانایی‌ها و ظرفیت کافی برای تعمیق دموکراسی و پذیرش و سازماندهی مطالبات مختلف و حتی متعارض داخلی برخوردار باشد. دولت باید عرصه خود را جهت گسترش فعالیت گروههای مختلف ذی‌نفع (اتحادیه‌های صنفی، کارگری، کارفرمایی، کشاورزی، احزاب سیاسی و ...) آماده سازد و نهادها و سازوکارهای لازم و کافی را برای حل منازعات ناشی از تعارض میان آنها، فراهم سازد.

### ۳- دولت رفاه

این دولت، با آن مرحله از توسعه ملی پایدار تناظر دارد، که افزایش ظرفیتهای توزیعی را در اولویت قرار می‌دهد. این دولت با اتکا به توانایی‌های تولید ثروت و قدرت (کالاها و خدمات مادی و فرهنگی)، و به منظور ایجاد تعادل اجتماعی و ثبات سیاسی، توزیع هر چه عادلانه‌تر این منابع را در میان گروهها و بخشهای مختلف در دستور کار خود قرار می‌دهد.

این دولت در زمینه اقتصادی - معیشتی، تأمین سطح استاندارد زندگی را برای تمامی آحاد جامعه (شهروندان) در دستور کار خود قرار می‌دهد تا از این طریق سلامت و امنیت جسمی و روحی و همچنین

کرامت انسانی آنها تأمین و حفظ شود. حذف محرومیتها و تأمین رفاه مساوی، علاوه بر تخفیف سرچشمه‌های تعارض و کنشهای اجتماعی و سیاسی، انرژی افراد جامعه - به ویژه اقشار و طبقات محروم را جهت مشارکت فعال‌تر و سازنده‌تر در حیات اجتماعی، آزاد می‌سازد.

دولت رفاه، در سطوح اجتماعی و سیاسی نیز به پایدار کردن و نهادینه‌سازی مشارکت کمک می‌کند. زیرا دولت رفاه تنها توزیع عادلانه منابع و فرصتهای مادی را در دستور کار خود قرار نمی‌دهد، بلکه این جهت‌گیری شامل منابع و فرصتهای مشارکت اجتماعی، فرهنگی و سیاسی نیز می‌باشد. برخورداری گروهها و خرده‌فرهنگهای داخلی از سطح استاندارد، رفاه، امنیت اجتماعی و اقتصادی، فرصت بیشتری برای مشارکت به آنها می‌دهد، و نیز با کاهش فاصله‌ها و شکافهای اقتصادی - اجتماعی، گرایشهای فرهنگی و سیاسی نیز، اگر نه به سمت همگونی، دست کم به سمت همگرایی و تفاهم بیشتری می‌رود. این وضعیت شامل نیروهای سیاسی رقیب نیز می‌شود و به این ترتیب رقابتهای سیاسی از شکل منازعات و تخاصمات حاد خارج شده و تعدیل و تلطیف می‌شوند، زیرا اصولاً شکافها و فاصله‌های شدید در تعریف منابع و مصالح عمومی از میان می‌رود و به این ترتیب دموکراسی نیز نهادینه و پایدار می‌شود.

#### ۴- دولت شهروندمدار تعادل‌گرا

این دولت با آن سطح از توسعه ملی تناظر و تلازم دارد که افزایش امنیتهای نمادین را در اولویت خود قرار می‌دهد. در این دولت، عرصه عملی و استقلال نهادهای مدنی گسترش می‌یابد و دولت به تدریج از ایفای نقشهای اقتدارآمیز در ارتباط با جامعه مدنی فاصله می‌گیرد، و به عنوان یک میانجی و تنظیم کننده در روابط مدنی ظاهر می‌شود. در این مرحله، تعمیق آگاهیهای درونی و وقوف افراد و گروهها به مسائل و منافع مشترک در حیات ملی، و حتی در حیات سیاره‌ای (در سطح حیاتی)، موجب گسترش اخلاق مدنی Civic Ethics و حتی نوعی فضیلت و تقوای مدنی Civic Virtue در میان افراد جامعه می‌شود، که می‌تواند مبانی یک نظم اجتماعی و حتی سیاسی خودجوش را با حداقل دخالتهای مستقیم دولت، فراهم کند.

در این نوع نظم سیاسی، شهروند به عنوان عنصر و جزء اصلی هویت‌یابی اجتماعی و سیاسی، تبدیل می‌شود و زندگی اجتماعی و سیاسی، برمدار شهروندی و تعمیق برابریهای حقوق و مسئولیتها، و تعمیق

حق مشارکت شهروندان در تنظیم و اداره امور جامعه سامان می‌یابد. دامنه عمل و مشارکت شهروندان، نه تنها سطوح محلی و ملی، بلکه شامل سطوح بین‌المللی نیز می‌شود. تبدیل شهروندان ملی به جزئی از شهروندان جهانی از طریق تعامل سازنده با فرهنگها و جوامع دیگر، به آنها فرصت ابراز وجود و اظهارنظر فعال و سازنده را در حیات بین‌المللی و سیاره‌ای می‌دهد. دولت در این مرحله نه تنها محدودیتی برای فعالیتهای جامعه مدنی (محلی و ملی) ایجاد نمی‌کند، بلکه امکان پیوستن شهروندان ایرانی به تشکلهای مدنی (جامعه مدنی بین‌المللی) را نیز فراهم می‌کند.

#### ◀ گفتار ششم: توجیه اهداف و مرحله‌بندی ابعاد سیاسی توسعه پایدار

عملیاتی کردن برنامه توسعه پایدار و از جمله، تهیه طرحهای عملی (تعیین منابع و تنظیم سازوکارهای عملی)، برای تحقق ابعاد و اهداف سیاسی این برنامه در این گزارش ممکن نیست و اصولاً جزء اهداف این گزارش نبوده است. این مقاله صرفاً تعیین چشم‌اندازها و نشان دادن ضرورتها و ملزومات سیاسی چنین توسعه‌ای را، هدف قرار داده است. با وجود این، تا آنجا که به ابعاد و اهداف سیاسی برنامه توسعه پایدار مربوط است، یک شرط، و آن هم شرط اولیه و اساسی، برای پیشبرد و تحقق اهداف اعلام شده، که همان «پذیرش آنها از سوی نخبگان سیاسی، به ویژه نخبگان حاکم» است.

در آخرین بخش بر اساس منطق اصلی حاکم بر این مقاله، یعنی منطق ضرورت، دست کم اولویت‌بندی اعلام شده در اهداف سیاسی برنامه توسعه پایدار را توجیه، تا از این طریق به نوبه خود به تعمیق درک ضرورت این برنامه و اهداف اعلام شده آن کمک نماییم.

ترتیب مراحل چهارگانه‌ای که شرح آنها گذشت، بر پایه این منطق استوار است که هر یک از این مراحل در عین حال که عناصری از ابعاد توسعه سیاسی را در چارچوب و راستای برنامه توسعه پایدار تقویت می‌کنند، شرایط و لوازم حرکت و پیشرفت به سوی مراحل بعدی را فراهم می‌کنند:

- ۱- دولت به عنوان اولین مرحله، هم متضمن گذر از وضعیت (بحران) موجود است، و هم برخی شرایط لازم را برای ورود به مرحله بعدی، یعنی دولت انطباق‌پذیر توسعه‌گرا آماده می‌سازد. همان طور که اشاره شد وضع موجود را از نقطه نظر سیاسی می‌توان یک وضعیت شبه‌دمکراتیک ناکارآمد توصیف کرد.

۱-۱ فعال شدن نیروهای سیاسی رقیب در سالهای اخیر، که به دنبال برخی دگرگونی‌های اجتماعی و سیاسی در دهه دوم انقلاب رخ داد، با محدودیتها و موانع ساختاری، نهادی، سیاسی و ایدئولوژیک مواجه شده و بخش مهمی از این نیروها را به منازعات و مناقشات و تخصیصات فزاینده و تجربی کشانده است. بن‌بستهای سیاسی موجود، بخشی از نیروهای اجتماعی و سیاسی را نیز در ورطه انفعال و یأس سیاسی و حتی بعضاً، به ورطه نگاه به منجی خارجی کشانده است. به هر تقدیر امروزه حذف هر یک از نیروهای سیاسی فعال از صحنه سیاست، به هر شیوه‌ای که صورت گیرد، به معنای کاهش سرمایه‌ها و پتانسیلهای نظام سیاسی و حتی تقویت پتانسیلهای تخریب کننده (تبدیل شدن به نیروهای واگرا و ضد سیستم) است.

۲-۱ ناهماهنگی‌های موجود در میان بخشهای مختلف، قوا و نهادهای گوناگون نظام سیاسی از یک سو، و ادامه حیات یک نظام اداری و مدیریتی کم‌تحرک، حجیم و کم‌انگیزه از سوی دیگر، کارآمدی همین ساختار شبه دموکراتیک را حتی در انجام کارهای ویژه مرسوم خود در زمینه حفظ نظم، امنیت و اداره عمومی، کاهش داده است (به نسبت گذشته یا دست کم به نسبت انتظارات عمومی).

۳-۱ علاوه بر مسائل و تمهیدات داخلی، امروزه تهدیدات خارجی نیز پیوند بیشتری با سرشت و جهت‌گیری‌های ساختارهای سیاسی داخلی، پیدا کرده است. امروزه بخشی از فشارها و محدودیت‌های بین‌المللی علیه ایران، با استناد به وجود برخی گرایشها و عملکردهای غیر دموکراتیک، و همچنین نشانه‌های فزاینده نارضایتی‌های عمومی صورت می‌گیرد. در این رابطه، حتی بخش مهمی از ناکامیهای سیاست خارجی ایران، در کاهش و دفع این فشارها و محدودیتها، به ملاحظات غیر کارکردی و سردرگمی‌های سیاسی نخبگان حاکم، و ناکارآمدی دستگاه‌های سیاست‌گذاری خارجی و دیپلماسی کشور، مربوط است.

۴-۱ بنابر آنچه گذشت، برای گذار از وضع موجود، و رفع تهدیدات داخلی و خارجی ذکر شده، تقویت هر دو عنصر کارآمدی و دموکراسی، در قالب پیگیری اهداف مرحله اول

(دولت کارآمد توسعه‌گرا) ضروری و حیاتی است. در این صورت لازم است نظام سیاسی در وهله اول ظرفیتهای رفتاری، گفتاری و نهادی خود را برای پذیرش آن بخش از نیروهای سیاسی معارض، که حداقلهایی از سازگاری با نظام را دارند، سریعاً در دستور کار خود قرار دهد. چنین ظرفیت‌سازی به نوبه خود امکان تقویت همگرایی و پیدایش سطوحی از اجماع سیاسی و هماهنگی راه، در نظام سیاسی فراهم کرده و عزم و توانایی نظام راه، برای طراحی برنامه‌های اصلاحی در زمینه‌های مختلف اقتصادی، علمی، آموزشی، اداری و مدیریتی خواهد افزود، و به این ترتیب سطوحی از کارآمدی و اقتدار را برای پیشبرد این برنامه‌ها ایجاد خواهد کرد.

۵-۱ مرحله اول (دولت کارآمد توسعه‌گرا) در عین حال که جامعه ایرانی را از مسائل و تهدیدات موجود گذر می‌دهد، از نقطه نظر ملزومات و شرایط ورود به مرحله دوم (دولت انطباق‌پذیر) نیز ضرورت می‌یابد. اگر هدف اصلی در مرحله دوم را تقویت ظرفیت و توانایی‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری نظام ملی برای انطباق و سازگاری با محیط متغیر داخلی و بین‌المللی، در ابعاد مختلف اقتصادی، سیاسی و فرهنگی بدانیم، تقویت ظرفیتهای انطباق‌پذیری و انعطاف‌پذیری، تنها با استقرار و حاکمیت یک دولت کارآمد توسعه‌گرا در یک دوره زمانی میان‌مدت (پنج‌ساله) امکانپذیر است. در این دوره پنج‌ساله، افزایش توانایی‌های نهادی دولت، آن را برای مواجهه با رویدادها و دگرگونی‌ها و حتی بحرانهای محیطی (داخلی و خارجی)، آماده می‌سازد، ظرفیت‌سازی اقتصادی، علمی و فنی، امکان حضور فعال‌تر و رقابت متوازن‌تر دولت را در صحنه بین‌المللی ممکن می‌سازد و بالاخره حضور طیف وسیع‌تری از نخبگان و کارشناسان در عرصه‌های مختلف سیاست‌گذاری ملی، غنا و پویایی بیشتری را به نظام سیاسی می‌دهد و آن را آماده ورود به مرحله دوم می‌کند.

۲- دومین مرحله از نظم سیاسی مورد نظر در این طرح، یعنی تدارک دولت انطباق‌گرا، به نوبه خود شرط لازم برای ورود به مرحله بعدی توسعه پایدار ملی، یعنی دولت رفاه و عدالت‌گرا است. دولت رفاه، دست‌کم مستلزم پیدایش دو شرط است: نخست، کفایت تولید کالاها و

خدمات مختلف برای بهره‌مند شدن همه اقشار و گروه‌های اجتماعی، و دوم، ظرفیت و کارآمدی دولت برای تخصیص و توزیع مجدد منابع، آن هم به صورتی که کمتر اختلالی در بازتولید تولید کالاها و خدمات ایجاد کند. شرط اول به نوبه خود مستلزم آن است که نظام سیاسی از یک سو، زمینه‌ها و مجاری مناسب و کافی را برای برقراری ارتباط سازنده میان بازیگران داخلی اقتصاد (بازار ملی)، با بازار بین‌المللی (به منظور جلب و جذب سرمایه، تکنولوژی، اطلاعات و ...) فراهم کند، و در عین حال عرصه داخلی اقتصاد را با معیارها و استانداردهای بین‌المللی، سازگار نماید و از سوی دیگر، نیازمند آن است که نسبت هزینه‌های غیر رفاهی (هزینه‌های نظامی، امنیتی و ...)، به سود هزینه‌های رفاهی کاهش یابد، و این جز با توفیق دولت در پیشبرد یک سیاست خارجی کم‌تنش و کم‌هزینه میسر نیست. فراهم کردن هر دو دسته از این پیش‌شرطها جزء وظایف و اولویتهای یک دولت انطباق‌گراست. یک دولت انطباق‌گرا از طریق توازن و تعادلی که میان ابعاد اجبارآمیز و ابعاد ساختاری امنیت داخلی و خارجی، میان منافع خصوصی و عمومی، و نیز میان هزینه‌های رفاهی و غیر رفاهی ایجاد می‌کند، می‌تواند منابع کافی را برای تأمین رفاه عمومی فراهم آورد. ظرفیتهای سازمانی و کارآمدی این دولت نیز، بعضی در مرحله اول (دولت ظرفیت‌ساز) و بعضی دیگر، در دوره دوم (دولت انطباق‌گرا) فراهم می‌شود.

۳- با توجه به دو بحث قبل، می‌توان گفت ورود به مرحله چهارم، یعنی دولت شهروندمدار تعامل‌گرا، و دستیابی به توسعه فرهنگ مدنی و تبدیل آحاد جامعه به شهروندان آگاه و مسئول، چه در قبال مسائل محلی و ملی، و چه در قبال مسائل جهانی و مسائل عام انسانی، تنها با برقراری سطوح بالایی از امنیت، رفاه و آزادی ممکن می‌شود. این سه مورد، از ارزشهایی است که کم و بیش در مراحل سه‌گانه قبلی، و به ویژه در دوره دولت رفاه تقویت می‌شوند. برخورداری آحاد جامعه از چنین ارزشهایی، آنها را از تنشها و درگیریهایی بیش از حد و معمولاً مخرب ناشی از فقر، تنگناهای معیشتی و ناامنی‌های می‌بخشد و انرژی آنها را برای خودسازی فکری، فرهنگی و مشارک سازنده و فعال در امور اجتماعی و سیاسی رها



می‌سازد. به طور کلی برای ورود به مرحله توسعه مدنی، انسانی و اخلاقی (مرحله چهارم)، گذر از مرحله دولت رفاه، امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است.