

# بنیانهای سیاسی

## سیاستهای توسعه اقتصادی\*

اسکار کورر<sup>۱</sup>

برگردان: ابراهیم عباسی

### مقدمه

که نشان می‌دهد به جای افزایش رشد و رفاه مانع آن شده‌اند. این مقاله استدلال می‌کند که در بسیاری از کشورها علت اساسی اتخاذ و تداوم چنین استراتژی‌هایی ساختار خاص سیاسی یعنی کلاینتلیسم سیاسی است. همچنان که در صفحات بعد نشان داده می‌شود کلاینتلیسم سیاسی، محرک اصلی سیاستگذاران دولتی در اجرای استراتژی‌های توسعه درونگراست حتی در جایی که این استراتژیها موجب کاهش رفاه اجتماعی می‌شوند. این استدلال حاکی از آن است که کنار گذاشتن دائمی این استراتژیها و

این مقاله اهمیت کلاینتلیسم سیاسی را به عنوان تبیینی از ریشه شکست استراتژیهای توسعه درونگرا که توسط اکثر کشورهای جهان سوم از پایان جنگ جهانی دوم به بعد اتخاذ شد بررسی می‌کند. در حالی که جزئیات آن از کشوری به کشوری دیگر متفاوت است، اما این استراتژیها با رشد و گسترش دولت نسبت به بخش خصوصی و نظارت جامع و کامل آن بر این بخش مشخص می‌شود. این نظارت شامل صدور مجوز به شرکتهایی که در بازار داخلی فعالیت می‌کنند، مداخله در تخصیص اعتبار، تجارت بین‌المللی و جریان‌های مالی است که آشکارا علاقه مند به سیاست جایگزینی واردات است. این استراتژیها در اکثر کشورهای جهان سوم به کار گرفته شده‌اند، به‌رغم اینکه دلایل کافی وجود دارد

\*: متن حاضر ترجمه اثر زیر می‌باشد:

Oskar Kurer, "The Political Foundations of Economic Development Policies", **The Journal of Development Studies**, vol. 32, No. 5, June 1996.

موفقیت اصلاحات اقتصادی، اساساً وابسته به تغییراتی در ساختار سیاسی است. پنج نوع تبیینی که ارائه شده‌اند تا نشان دهند که چرا این سیاستهای توسعه اقتصادی دنبال می‌شوند، عبارت‌اند از: ایدئولوژی، تأثیر گروههای ذی‌نفوذ داخلی، فشار سیاسی و اقتصادی بین‌المللی، یک دولت فاسد و ناکارآمد و دارا بودن میزانی از موهبتهای طبیعی [رانت] یا ترکیبی از این عوامل است. اما ماجرابی که در اینجا گفته می‌شود چیز متفاوتی است. این بررسی نشان می‌دهد که دلایل اتخاذ و تداوم این استراتژیها در رفتار سیاستمداران و حامیانشان نهفته است که دست به مبادله منافع مادی خاصی به خاطر کسب حمایت سیاسی می‌زنند. ساختار سیاسی که در آن این نوع رفتار متداول است دارای یک سری ویژگیهاست: فساد در حال فراگیر شدن است، دولت فاقد مشروعیت است، سطوح نهادسازی و استقلال دولت ضعیف است.<sup>(۱)</sup> این ویژگیها، نوع خاصی از استراتژیهای توسعه درونگرا را که محکوم به شکست است ترویج می‌دهد.

این رهیافت بر آن است که چنین استراتژیهایی بنا به علل داخلی اتخاذ می‌شوند تا با منافع سیاستمداران و صاحبان قدرت سازگار باشند. در تضاد با الگوی دولت فاسد و ناکارآمد، کلاینتلیسم سیاسی، فرایندهای سیاسی را در این بررسی وارد می‌کنند تا بتواند گسترش بیش از حد دولت را تبیین کند. اتخاذ این سیاست (جایگزینی واردات) نتیجه سطحی مشارکت

نیست. هم حکومتهای دموکراتیک و هم اقتدارگرا با این نوع از سیاستها، سازگاری دارند. این بررسی، از تحلیل گروههای ذی‌نفوذ رسمی (یکی از تحلیلهایی که در رابطه با علت اتخاذ این استراتژیها ارائه می‌شود) فاصله می‌گیرد، با این فرض که این مؤسسات توسط شبکه‌های حامی استثمار شده‌اند. این امر به این معنی است که این گروهها به طور فرایندهای علاقه‌مند به جذب منافع ویژه برای تک‌تک افراد به جای دستاوردهای مادی برای اعضا به مثابه یک کل می‌شوند. در این فرایند، چنین سازمانهایی کمتر به تنظیم برنامه‌ها علاقه‌مند می‌شوند بلکه علاقه خود را بیشتر به تصمیمات خاص اجرایی معطوف می‌کنند. این تغییر در نگرش جایی که فساد فراگیر است و اهمیت اجرای برنامه‌ها نسبت به اتخاذ برنامه‌ها بیشتر است برجسته می‌شود. کلاینتلیسم در واقع علت رواج فساد و استیلای دولتی را که به جای منافع جمعی به منافع فردی توجه می‌کند تبیین می‌کند. در این سناریو اتخاذ استراتژیهای توسعه درونگرا و ضعف گسترده اصلاحات ساختاری نیاز به وجود گروههای ذی‌نفوذ ندارد.

یک سری نکات مهم باید گفته شود: بدیهی است که کلاینتلیسم شرط لازم و نه شرط کافی برای ظهور یک استراتژی ناموفق توسعه درونگراست. به ویژه، رفتار سیاسی کلاینتلیستی ممکن است به خصوصیات نهادی مانند جناح‌گرایی، فراگیر بودن فساد، باندبازی، سیاست‌زدگی و فقدان مشروعیت و استقلال

دولت منجر نشود. مانند یک ویروس بالقوه خطرناک در بدن انسان ممکن است اثرات مخرب کلاینتلیسم هرگز منجر به علائم آشکاری نشود. اما هر چه نظام سیاسی بیشتر به نمونه آرمانی کلاینتلیسم شباهت داشته باشد و خصوصیات ساختاری مرتبط با آن را نشان دهد،<sup>(۲)</sup> این نظر بیشتر عملی می شود.<sup>(۳)</sup>

هیچ کدام از این تحلیلها به این معنی نیستند که استراتژیهای جایگزینی واردات ضرورتاً محکوم به شکست هستند. این مقاله سعی در تبیین یک پدیده تاریخی خاص دارد: چرا که در پی جنگ جهانی دوم خیلی از کشورها آشکارا، سیاستهای اقتصادی با کاهش رفاه از نوع درونگرایی را اتخاذ کردند. این نشان می دهد که کلاینتلیسم در خیلی از موارد باعث اتخاذ این سیاستهای اقتصادی شده است. به هر حال جای این سؤال باقی است که آیا برای استراتژی جایگزینی واردات احتمال موفقیت در یک محیط سیاسی متفاوت وجود دارد؟

این دیدگاه فرض می کند که در یک محیط کلاینتلیستی اصلاحات ساختاری با حرکت به سمت اتخاذ استراتژی برونگرا و مداخله کمتر دولتی که قطعاً نسبت به توسعه درونگرا برتر است، گره خورده است. البته این بدین معنی نیست که یک استراتژی برون گرا و عدم مداخله دولت، موفق ترین استراتژی برای رشد اقتصادی در همه شرایط است.

همچنین این استدلال را نباید به عنوان رد کامل مداخله دولت استنباط کرد. توسعه درونگرا،

کلاً به مداخله دولت مرتبط است. همچنان که در صفحات بعد گفته می شود در یک محیط کلاینتلیستی این مداخله مانع از رشد است، اما این مانع از مداخله دولت در همه شرایط نیست؛ برای مثال حاکمیت بازاریباعث توسعه اقتصادی یک سری از اقتصادهای آسیای شرقی شده است کاملاً قانع کننده به نظر می آید.

سرانجام این بررسی که مبتنی بر کلاینتلیسم می باشد با این فرض مخالف نیست که تنها عنصر مؤثر در ایجاد نیروی فزاینده برای توسعه پایدار، وجود یک دولت توسعه خواه است. برعکس این بررسی نشان می دهد که کلاینتلیسم مانع از وجود یک دولت توسعه خواه است. تعهد یک دولت توسعه خواه به توسعه اقتصادی با وجود نخبگان سیاسی و بوروکراتیک، درجه بالایی از استقلال دولت و بنابراین یک جامعه مدنی ضعیف و تابع و یک بوروکراسی اقتصادی قدرتمند و فنی غیرسیاسی مشخص می شود. این عوامل اجازه دخالت مؤثر و درجه بالایی از مشروعیت که مبتنی بر کارآمدی اقتصادی است، علی رغم سرکوب گسترده را به دولت می دهد. در یک محیط کلاینتلیستی، ملاحظات حفظ قدرت بر رشد اقتصادی سبقت می گیرد. بوروکراسی ناکارآمد است. رشد اقتصادی کم و مشروعیت ضعیف است. بنابراین یک دولت کلاینتلیستی آنتی تز یک دولت توسعه خواه است.

بخش دوم این مقاله برخی از ناکامیهای سیاستهای اقتصادی را که در کشورهای جهان

درست مغایر با آن بود. بوروکراسیها کاملاً فاقد دانش، مهارت، تجربه و توانایی انجام ریسک بودند و تقریباً دارای آزادی عمل، فاسد و مجموعه ناکارآمدی راشکل دادند... سرمایه‌های [خدمات] عمومی و اجتماعی مانند آموزش و بهداشت غالباً با کیفیت پایینی ارائه می‌شدند و... همه این مشکلات می‌بایست با چاپ پول بدون پشتوانه و استقراض از خارج تأمین اعتبار می‌شد. چرا این سیاست‌ها دنبال می‌شدند؟ چرا این برنامه بعد از دوره‌هایی از اصلاحات ساختاری مجدداً ظهور کردند؟ در اینجا استدلال خواهد شد که پذیرش و تداوم آنها غالباً نتیجه کلانتلیسم سیاسی بوده است.

### تبیین‌های رایج در مورد شکست سیاستهای اقتصادی

ایدئولوژی، محیط سیاسی و اقتصادی بین‌المللی، فشار ائتلاف‌های سیاسی - اجتماعی داخلی یا گروه‌های ذی‌نفوذ، وجود یک دولت فاسد و ناکارآمد و برخورداری از منابع طبیعی، همگی به عنوان دلایل انتخاب سیاستهای توسعه ارائه شده است. چطور این آلترناتیوها به دلیل اصلی که بعداً در اینجا می‌آید مرتبطند؟ بعضی وقتها گفته می‌شود توسعه درونگرا که توأم با کاهش رفاه است نتیجه تمایلات ایدئولوژیکی است.<sup>(۴)</sup> مثلاً کروگر اظهار می‌کند که ارائه این نوع استراتژیها ناشی از تلاش اشتباه برای تأمین رفاه بود که این خود از نظریه اقتصادی که کاملاً از ناکارآمدی بازارها طی

سوم دیده می‌شود بررسی می‌کند. در بخش سوم دلایلی که عموماً برای اتخاذ این برنامه‌ها ارائه می‌شوند بررسی می‌گردد و ضعف این استدلالات را نشان می‌دهد. بخش چهارم کلانتلیسم سیاسی و خصوصیات نهادی را که نوعاً با این سیستم همراه است شرح می‌دهد. بخش پنجم استدلال می‌کند که کلانتلیسم سیاسی سهم به‌سزایی در عدم موفقیت سیاستهای اقتصادی درونگرا دارد.

### شکست سیاستهای اقتصادی

اکثریت اتفاق نظر دارند که در پایان جنگ جهانی دوم، توسعه اقتصادی به‌طور قابل ملاحظه‌ای به خاطر اتخاذ استراتژی توسعه درونگرا که کنترل کاملی بر مسائل کلان اقتصادی داشتند تضعیف شد. کنترل تجارت داخلی و خارجی، در همان ابتدا به برخی از انحصارگرایان سود رساند؛ این سیاست مانع از صادرات و منجر به مشکلاتی برتر از پرداختها و پایین آمدن درآمد ارزی شد. تخصیص اعتبار، عمدتاً به افرادی که دارای ارتباطات خوبی بودند سود رساند و باعث نقصان زیادی شد. هیئت مدیره بازارهای محصولات کشاورزی بیشتر از تجار خصوصی که جایگزین آنها شدند کشاورزان را استثمار کردند و... بخش اداری دولت گسترش یافت بیش از آن چیزی که به خاطر به عهده گرفتن وظایف جدید توجیه می‌شد، تا آن حدی که بخش عمده‌ای از بودجه دولت را جذب کرد. این گسترش همراه با بهبود قابل ملاحظه ارائه خدمات نبود بلکه

رکود بزرگ اقتصادی متأثر بود ناشی می‌شد. همراه با موفقیت‌های به دست آمده از اقتصاد برنامه‌ای در اتحاد جماهیر شوروی و موفقیت‌های برنامه‌ریزی زمان جنگ، به نظر آمد که آنها سیستم‌های اقتصادی بدیل و کارآمدی را مطرح می‌کنند. بنابراین او معتقد است که «نمونه خیلی مهمی که بعد از استقلال در خیلی از کشورها مطرح شد خواست قبلی رهبران برای رفاه مردم بود و آنها مدافع تأمین اجتماعی مردم بودند».

این وضعیت نمی‌تواند تبیین کند که چرا یک سری از تفکرات خاص اقتصادی به جای دیگر نظریه‌ها انتخاب شدند. اشاره به حرکت‌های ضداستعماری، بحران‌های اقتصادی و مدل شوروی این پرسش را بدون پاسخ می‌گذارد به این دلیل که سنت لیبرالی در آنجا وجود داشت که فارغ از هر گونه ارائه شعارهای ملی‌گرایانه از منافع استالینیسیم بهره‌مند نشد و از شکست بازار و توجیحات دولت جهانی متأثر نگشت.<sup>(۵)</sup>

رهیافتی که در اینجا دنبال می‌شود سطح دیگری از تحلیل را ارائه می‌کند و نشان می‌دهد که در خیلی از موارد در پذیرش و تعقیب توسعه درونگرا منفعت خاص نخبگان سیاسی و حامیان‌شان نهفته است اما این احتمال را که رهبران قلباً رفاه مردمشان را می‌خواهند و مدافع حمایت اجتماعی آنها هستند رد نمی‌کند. این نکته متضمن آن است که در میان تنوعی از ایدئولوژی‌های موجود که با رفاه و آسایش مردم سازگارند این رهبران گرایش به انتخاب ایدئولوژی دارند که در آن منفعت خودشان نهفته باشد.<sup>(۶)</sup> بنابراین ایدئولوژی به عنوان یک عامل مستقل در انتخاب سیاست‌های اقتصادی به حساب نمی‌آید اما به عنوان ابزاری که خودکفایی راعقلایی جلوه می‌دهد مؤثر است. از سوی دیگر هاگارد ضربه و شوک‌های ناشی از جهان خارج را علت اتخاذ فرایند صنعتی جایگزینی واردات می‌داند. راجع به این موضوع پرسشی خلاف داده‌های عینی مطرح می‌شود: آیا فرایند صنعتی شدن جایگزینی واردات در آمریکای لاتین در فقدان رکود اقتصادی و جنگ جهانی دوم و در کره و تایوان در پایان جنگ جهانی دوم و عدم وجود شوک‌های بیرونی اتخاذ نشد؟<sup>(۷)</sup> اگر جواب این پرسش مثبت باشد، تأکید هاگارد بر شوک‌های بیرونی بجاست. آنچه به نظر می‌آید مورد تأیید است آن است که استراتژی‌های درونگرا از آن نوعی که مورد بحث ماست در کشورهای آفریقایی در زمان استقلالشان بدون حمایت و کمک منابع بین‌المللی و در انگلستان قرن شانزدهم<sup>(۸)</sup> و سایر کشورها اتخاذ شدند. به این دلیل به نظر می‌آید عوامل داخلی برای تبیین چرایی ظهور این استراتژی‌ها حداقل در بعضی محیط‌های خاص مناسب باشند.<sup>(۹)</sup>

رایج‌ترین دیدگاه معتقد است که انتخاب سیاست‌های اقتصادی ریشه در فعالیت گروه‌های ذی‌نفع سازمان یافته دارد. فرض می‌شود که این گروه‌ها هدفشان دستیابی به کالاهای جمعی برای یک گروه به مثابه یک کل است. بنابراین این گروه‌ها به عنوان نوعی از ماشین انباشت منافع در جایی که «اراده جمعی» یک گروه در اهداف سیاست‌های اقتصادی بیان و ترجمه می‌شوند عمل

می‌کند. کلاینتلیسم به گروه‌های ذی‌نفوذی که به صورت مجموعه‌هایی از شبکه‌های حامی - پیرو منافع شخصی را برای افراد خاصی با تحت تأثیر قراردادان اجرای سیاستهای اقتصادی جذب می‌کنند گفته می‌شود. بنابراین انتخاب سیاستهای اقتصادی ناشی از تقاضاهای فردی بی‌شمار برای منافع شخصی است و انتخاب استراتژی نتیجه تصادفی این فشارهاست. چرا تمایزات بین کلاینتلیسم و مدل گروه‌های سازمان یافته مهم است؟

اولاً تردیدی وجود ندارد که مدل کلاینتلیست غالباً به لحاظ توصیفی دقیق‌تر است؛ ثانیاً مدل گروه‌های ذی‌نفوذ و کورپوراتیست در تحلیل چرایی علائق رژیم برای تأمین منافع گروه‌ها و غفلت آنها از مصالح جمعی ناتوان هستند. ثالثاً

و حتی مهم‌تر اینکه مدل تکثرگرا از تبیین چرایی اتخاذ استراتژیهای توسعه درونگرا که همراه با کاهش رفاه است ناتوانند. در واقع گروه‌های ذی‌نفوذ غالباً در پی سیاستهای انتخاب به منظور دفاع از منافع خاصی که این سیاستها موجب می‌شوند ظاهر می‌شوند.<sup>(۱۰)</sup> این موضوع ثابت می‌کند که شواهد کمی وجود دارد تا با استناد به آنها اتخاذ سیاستهای درونگرا را به گروه‌های ذی‌نفوذ نسبت دهیم؛<sup>(۱۱)</sup> از طرف دیگر کلاینتلیسم پیدایش این سیاستهای اقتصادی را حتی در صورت عدم وجود گروه‌های سازمان یافته ذی‌نفوذ، پیش‌بینی می‌کند.

انتخاب استراتژی، منحصراً ممکن است ناشی از آزادی عمل دولت یا برخی سازمانهایش

مانند مدل دولتهای فاسد و ناکارآمد باشد که در آنجا دولت درآمدهای حکومت را به حداکثر می‌رساند.... عوامل نهادی دیگری نیز هستند که تصور می‌شود در مجموع هم بر انتخاب و هم در موفقیت اصلاحات اقتصادی مؤثر باشند. از میان آنها، استقلال یا آزادی عمل دولت اهمیت خاصی دارد چرا که اجازه می‌دهد دولت مخالفت اجتماعی با اصلاحات را سرکوب کند. بنابراین هاگارد می‌داند که پیوندهای دولت - جامعه که سطح استقلال دولت را محدود می‌کند در چرایی تحولات اساسی از فرایند جایگزینی واردات به توسعه صادرات حیاتی بودند.<sup>(۱۲)</sup> کلاینتلیسم با این نظر یعنی سطح پایین استقلال دولت که احتمالاً متأثر از ساختار سیاسی کلاینتلیستی است منطبق است.

### کلاینتلیسم سیاسی

کلاینتلیسم سیاسی مبنی بر مبادله حمایت سیاسی به خاطر منافع مادی میان گروه‌های حامی - پیرو است<sup>(۱۳)</sup> و شامل یک ساختار سلسله‌مراتبی است که در آن پیروهای متعدد به یک حامی متصل می‌شوند. به علاوه حامیهایی که در درون ساختار کلاینتلیستی در سطح پایین تر قرار دارند خود پیرو یک حامی سطح بالاترند. ما شاهد هرمی از پیوندها یا شبکه‌های حامی - پیرو هستیم. این شبکه‌ها ممکن است مانند ایتالیا و ونزوئلا زنجیره‌ای کاملاً متصل از دهقانان تا رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر را شکل دهند. حامیها، سیاستمدارانی در عرصه قدرت در سطح

ملی هستند و سیاستمداران محلی به عنوان واسطه‌های میان حامیها و پیروها و پیوندی طبیعی میان این دو عمل می‌کنند.<sup>(۱۴)</sup>

شبکه حامی - پیرو بر اساس روابط چهره به چهره، یا شخصی هر پیرو با حامی اش شکل می‌گیرد. در حالت ایده آل (آرمانی)، این شبکه‌ها با هم تنها از طریق ارتباط شخصی هر عضو با رهبر شکل می‌گیرد. بنابراین مانع از عمل جمعی یا گروهی بخشی از پیروها می‌شود یا حداقل تضمین می‌کند که انسجام گروههای پیرو به وجود رهبر وابسته است و بدون او، آن گروهها تجزیه می‌شود و اهمیت آنها تغییر می‌کند. در اینجا حتی پیوندهای افقی میان پیروها نیز نتیجه پیوندهای عمودی با رهبر است....

این مبادله داوطلبانه آغاز می‌شود در حالی که پیروها کمتر در جایگاه واقعی خود قرار می‌گیرند. اما آنها اساساً یک آلت دست نیز در این رابطه یک طرفه نیستند. عواملی مانند زور، فریب، اقتدار و... ممکن است در الگوی حامی - پیرو ظاهر شوند اما اگر در این رابطه آنها مسلط شوند، این پیوند یک رابطه بلندمدت نخواهد بود.

«پیمان دوجانبه» میان حامی و پیروها شکل‌های متعدد دارد و بنا به درجاتی نامشخص است و تعهداتی مبهم را شامل می‌شود. در آن امید کلی به آینده‌ای وجود دارد که ماهیت آن از قبل روشن نشده است....

به عبارت دیگر مبادله‌های ناشی از کلانتلیسم سیاسی نه به یک مؤسسه اجتماعی بلکه به سود و منفعت دو طرفه مربوط می‌شود.<sup>(۱۵)</sup>

در فقدان پیوندهای اقتصادی درازمدت، توافقات کلانتلیستی به طور فزاینده‌ای کوتاه مدت می‌شوند. علاوه بر این کلانتلیسم سیاسی محاسبات عقلانی ناشی از منافع متقابل را جایگزین پیوندهای ناشی از علاقه و دلبستگی می‌کند. همچنان که در یک نظام دموکراتیک «رئیس حزب یا کارفرما» جایگزین حامی قبل می‌شود. بنابراین در این سیستم بازیگران به طور فزاینده‌ای سود و درآمدهای مورد انتظار خود را به حداکثر می‌رسانند و فرض می‌کنند هر شخصی نیز چنین عمل می‌کند. باندبازی غیراخلاقی و سودجویانه به طور کامل در این رابطه‌ها به کار گرفته می‌شود. اشخاص سود شخصی خود را به حداکثر می‌رسانند و فرض می‌کنند دیگران نیز همین گونه عمل می‌کنند. به این دلیل مردم به امور عمومی علاقه‌ای ندارند و به منفعت گروه یا جامعه توجهی نمی‌کنند مگر اینکه به منفعت شخصی خودشان سهمی برساند. همچنان که مقامات و مناصب خودشان را با اهداف سازمانی که برای آن کار می‌کنند تعریف نمی‌کنند، بلکه اگر آنها بتوانند با این سازمان خود را از لحاظ مالی کامیاب کنند، سعی در کسب منفعت شخصی از آن سازمان دارند. عامه مردم در این سیستم تصویری می‌کنند که هر که در صحنه قدرت حضور دارد فاسد و دزد است و تظاهر به ایدئولوژی و منافع جمعی ریاکارانه است. وقتی که دلیلی برای ترس از مجازات وجود نداشته باشد قوانین موجود هم رعایت نخواهد شد. عمل و رفتار سیاسی در این محیط به یک بازار

سنتی می ماند که در آن افرادی کالاها و خدمات را مبادله می کنند بدون ملاحظه به گروهها یا دستجات دیگری که درگیر مبادله اند. به علاوه کلاینتلیسم سیاسی لزوماً به این معنی نیست که حامیها وضعیت اجتماعی بهتری نسبت به پیروها دارند بلکه پیروهای محلی به همان نسبت ممکن است افرادی دارای وضعیت اجتماعی بهتر نسبت به رئیس گروه باشند.<sup>(۱۶)</sup>

درآمدهای وارده به این سیستم منحصرأ از منابع دولتی سرچشمه می گیرد<sup>(۱۷)</sup> و مرکب از هزینه های واقعی دولت و منافع مادی است که مستلزم هزینه از طرف دولت است. این نوع منافع که امتیازات نامیده می شود همان انتقال داراییهاست که رانت اقتصادی نامیده می شود و باعث تضمین فرصتهای کسب درآمد مانند مجوزها می شوند.

پیروها سعی می کنند که درآمدهای خود را به حداکثر برسانند تا آن حد که بتوانند منافع زیادی جذب کنند و کمترین مقدار ممکن مالیات را پرداخت کنند. همان طور، حامیها نیز بیشترین مقدار منابع را از دولت جذب می کنند و تا حد ممکن برای خود نگه می دارند. این نشان می دهد که آنها تنها آن مقدار از منابع دولتی را به پیروها واگذار می کنند که فقط برای حفظ خودشان در قدرت کافی باشد.<sup>(۱۸)</sup>

کلاینتلیسم سیاسی هم با سیستمهای انتخاباتی رقابتی و هم با رژیمهای اقتدارگرا سازگار است. در سیستمهای رقابتی در رأی دادن نوعی حمایت سیاسی از پیروها مورد انتظار است.

چون که سودهای مشخصی در این مبادله مورد انتظار است. یک پیرو به حامی رأی خواهد داد که بیشترین سود را برای او تأمین کند. در هر رژیم به محض اینکه حامی از اجرای وعده هایش قصور ورزد پیروانش از او فاصله می گیرند و به حامی دیگر وابسته می شوند.

این منافع مرکب از مصالح و منافع جمعی و منافع خصوصی یا شخصی است. «منافع شخصی رشوه های خاصی هستند که به یک شخص داده می شود در حالی که از دیگران دریغ می شود» در حالی که منافع جمعی رشوه های عمومی هستند که می توان صرفاً به همه اعضای یک گروه خاص ارائه شود؛ اگر یک شخص این را دریافت کند طبعاً دیگران نیز باید دریافت کنند.<sup>(۱۹)</sup> منافع جمعی کالاها بی است که باید با ضوابط بوروکراتیک توزیع شوند اما در آنجا هیچ شخصی بدون زیر پا گذاشتن این ضوابط و قوانین نمی تواند از خرید آن کالاها منتفع شود.... کلاینتلیسم و فساد دوقلوهای جدانشدنی هستند، همچنان که دیدیم حامیها و پیروها منفعت خاصی در جایگزین کردن و تبدیل منافع جمعی به منافع خصوصی دارند. راه انجام آن بی اعتنائی به فرایندهای بوروکراتیک و توزیع آنها بر اساس یک سری مصلحتهای سیاسی است.

کلاینتلیسم سیاسی سعی دارد در همه بخشهای جامعه به ویژه بوروکراسی نفوذ کند. مناصب در بخش اداری دولت نوعی مصالح جمعی هستند که به طور فزاینده ای خصوصی می شوند، همچنان که بیشتر پستها توسط حامیان



سیاسی اشغال می‌شود. بخش اداری نیز مورد نفوذ شبکه‌های حامی-پیرو که در سطح سیاسی انجام می‌شود قرار می‌گیرد. در این فرایند مسئولان مانند یک کارمند مقرراتی عمل نمی‌کنند و پایبند ضوابط و قوانین نیستند. بلکه رفتارشان بر مبنای نیازمندیهای گسترش مبادله دوجانبه و درخواستها تنظیم می‌شود.<sup>(۲۰)</sup> علاوه بر این کلاینتلیسم به دیگر نهادهای جامعه نیز سرایت می‌کند؛ نهادهای نظامی نیز تحت تأثیر باندهای کلاینتلیستی قرار می‌گیرند.

اصناف و گروههای ذی نفوذ نیز مورد نفوذ شبکه‌های کلاینتلیستی قرار می‌گیرند.<sup>(۲۱)</sup> متناسب با ساختار کلاینتلیستی، این گروهها، نشانه توسعه سلسله مراتب شبکه‌های سیاسی حامی-پیرو هستند. حداقل دو دلیل وجود دارد که چرا سازمانهای خصوصی به سازمانهای کلاینتلیستی تبدیل می‌شوند؟ اولاً سیاستمداران

اشتیاق خاصی به گسترش پایه‌های قدرت خود دارند. بنابراین شبکه‌های حامی-پیرو سیاسی را در سطح وسیعی در جامعه گسترش می‌دهند. ثانیاً در محیطی که فساد فراگیر است تنظیم برنامه‌ها اهمیتی کمتر از اجرای آن دارند و سیاستگذاری نسبتاً بی‌اهمیت می‌شود. اعضای اصلی این مؤسسات، تلاش دارند تا با تحت تأثیر قراردادن تصمیمات اجرایی به شبکه‌های کلاینتلیستی ملحق شوند.

در این فرایند گروههای ذی نفوذ و مؤسسات ماهیت خود را تغییر می‌دهند. انسجام سازمانها کمتر مربوط به ایدئولوژی یا اهداف عمل‌گرایانه

است بلکه بیشتر به یک سری پیوندهای فرد با رهبر است.... کلاینتلیسم، در نقطه مقابل پاتریمونیالیسم وبری، رژیم می‌باشد. مشروعیت در این نظامها به وسیله اسطوره‌ها و سنتهای مشروعیت بخش تأمین نمی‌شود، بلکه منحصرأً مبتنی بر دریافت منافع مادی می‌باشد که ضرورتاً کمیاب هستند. به علاوه یک رژیم کلاینتلیست مدرن در چارچوب قوانین و ضوابطی عمل می‌کند که حداقل اسماً قدرت خودکامه حامیها را محدود می‌کند. سیاستمداران ممکن است نسبت به هنجارها، قواعد و اصول اخلاقی بی‌اعتنا باشند. آنان به عنوان افراد فریبکار، ریاکار و بیگانه به فرهنگ سنتی تلقی می‌شوند و عادتاً ممکن است این هنجارها را نادیده بگیرند، اما به‌رغم این مسائل، ناتوان از بی‌اعتنایی به این سنت بوروکراتیکند....

فقدان مشروعیت و باندبازی و جناح‌گرایی بیش از حد که از عوارض کلاینتلیسم‌اند دو عنصری می‌باشند که باعث بی‌ثباتی ترتیبات نهادی می‌شوند. این ترتیبات نهادی چون ناتوان از تأمین مشروعیت برای دولت‌اند لذا بیشتر تمایل دارند به عنوان سوژه‌ای که در تغییر مداوم هستند ملاحظه شوند تا یک سری نهادهای ماندگار. در این سیستم هیچ حوزه‌ای وجود ندارد که سیاست‌زده نشده باشد. سطح بالایی از سیاست‌زدگی، سطح بالایی از بی‌ثباتی نهادی را به همراه خود دارد....

پس کلاینتلیسم، سیستم سیاسی است که

مبتنی بر روابط غیررسمی میان حامیها و پیروها یا سیاستمداران و حامیانشان است که در گروهبندیهای حامی-پیرو سازماندهی شده‌اند و به مبادله حمایت سیاسی در عوض منافع مادی می‌پردازند در این سیستم ایدئولوژی در تصمیمات سیاسی اهمیتی ندارد. این نوع رفتار سیاسی فساد را ایجاد می‌کند که احتمالاً فراگیر می‌شود مانند حامی-پیروهایی که منفعت خاصی در جایگزینی منافع خصوصی به جای مصالح جمعی دارند. علاوه بر این مشروعیت دولت در سطح بسیار پایینی است چرا که تا حدودی به وسیله فساد تأمین می‌شود و قدرتش منحصراً در واگذاری منافع مادی به حامیان است؛ لذا سنتها و اسطوره‌های مشروعیت بخش برای این سیستم تأمین مشروعیت نمی‌کنند. به علاوه درجه پایینی از مشروعیت رژیم باعث بی‌ثباتی مؤسسات و نهادهای سیاسی می‌شود. جناح بندی، بی‌ثباتی سیاستمداران را به ایجاد ائتلافهای داوطلبانه و ادارمی‌کند تا بتوانند از طریق آن به هر مؤسسه‌ای که از نظر سیاسی مهم است نفوذ کنند. این وضعیت حاکی از سطح پایین استقلال دولت است.

### کلاينتلیسم و توسعه درونگرا

هدف این مقاله تحلیل ظهور و استمرار استراتژیهای توسعه درونگرایست که به کاهش شدید رفاه منتج می‌شوند. این خسارات ناشی از کنترل کامل بخش دولتی بر بخش خصوصی است. بخش اداری دچار تورم شده

کارآمدترین آنها. پلیس تنها از افراد متنفذ یا آنهایی که پول پرداخت می‌کنند محافظت می‌کند در حالی که شهروندان عادی مجبور به اتکاء به دفاع شخصی هستند. نه تنها به منافع جمعی توجهی نمی‌شود، بلکه منافع جمعی تأمین شده نیز توزیع نامناسب دارند. این مصالح و منافع جمعی که تولید می‌شوند آنهایی هستند که برای پیروها سودمند باشد و در مناطقی ایجاد می‌شوند که حامیها و پیروها قرار دارند. به این علت جاده‌ها غالباً جایی که ترافیک سنگین است ساخته نمی‌شود، بلکه جایی احداث می‌شوند که حامیها در آنجا نفوذ داشته باشند و این مکانیزمها نوعاً خدماتی هستند که تنها ساکنان شهری مصرف می‌کنند؛ مانند آموزش عالی، درمان و...

دلیل اصلی انتقال قابل مشاهده ظرفیت تولیدی از بخش خصوصی به بخش دولتی و برقراری درآمد‌های تجاری برای دولت جدید افزایش مقدار رانت موجود و توزیع آن میان حامیها و پیروهاست. دستاوردهای حامیها و پیروها از ادغام شرکتهای دولتی در شبکه‌های خود قابل ملاحظه است. منابع شرکتهای ملی شده باعث افزایش درآمد حامیان سیاسی شد: هیئت‌مدیره آنها برای سیاستمداران و حامیانشان گشوده شد. حامیان جزء نیز در این سلسله مراتب منصوب می‌شوند. متصدیان این شرکتهای براساس توافقیهای سیاسی یا ارتباط شخصی شان انتخاب می‌شوند. قیمت تولیدات به خاطر اهداف سیاسی دست کاری می‌شود و...

پيامد ديگر سعی دائم برای کسب منفعت، کنترل کامل بخش خصوصی است. سیستم صدور پروانه و سهمیه‌ها که شرکتهای را در رقابتهای داخلی و خارجی حمایت می‌کنند و باعث دسترسی آسان آنها به ارزش خارجی می‌شود بر موقعیتهای کسب رانت برای حامیها و پیروها می‌افزاید. همه این شبکه‌ها انگیزه خاصی در ایجاد چنین ضوابطی حتی به بهای کاهش رفاه

کلاینتلیسم با تأکید بر تأمین درآمد برای حامیها و پیروها باعث رشد بیش از حد بخش دولتی می‌شود چراکه یکی از مهم‌ترین مکانهای مورد توجه آنها، دسترسی به موقعیتهایی در بخش اداری و دولتی است. پس رشد فزاینده نیروی کار را می‌توان نتیجه فشار پیروها برای استخدام در بخش دولتی تلقی کرد.<sup>(۳۲)</sup> سیاستمداران نیز مجبور به مساعدت برای رفع این فشار به خاطر کسب حمایت سیاسی می‌باشند. لذا کارآمدی بخش اداری به طور اجتناب‌ناپذیری صدمه می‌بیند. استخدام و ارتقاء کمتر وابسته به شایسته‌سالاری است بلکه مناصب در بخشهای دولتی به عنوان «تیول شخصی» تلقی می‌شوند. بوروکراسیهای سیاسی شده تحت نفوذ

دارند. برای مثال، با وجود بازار آزاد، اکثریت کشاورزان منتفع می‌شوند اما دولت ترجیح می‌دهد قیمت‌های پایین بردازد و کشاورزی را با انجام پروژه‌های عام‌المنفعه و جایگزینی واردات حمایت کند. به همین شکل، کسانی که وام می‌گیرند اگر از کنترل‌های نرخ‌های بهره حذف شوند سود می‌برند؛ اما حفظ آن کنترل‌ها راهی برای حمایت و تشویق است.

انتخاب فرایند صنعتی شدن جایگزینی واردات در این محیط نتیجه ضمنی گرایش کلی به سوی تنظیم ایجاد رانت است. در واقع این سیستم تقریباً به طور اجتناب‌ناپذیری مرتبط با صدور پروانه و... است که نه تنها ورود رقابت‌های خارجی بلکه حتی رقابت‌های داخلی را نیز تحریم می‌کند. بنابراین تضمین رانت برای انحصارگرایان است... کلاینتلیسم توضیح می‌دهد که چرا به نفع سیاستگذاران است که نوع خاصی از استراتژی توسعه درونگرا که مبتنی بر کنترل کامل بخش خصوصی و توسعه بخش دولتی است، اتخاذ و تعقیب شود. این سیستم مستلزم تخصیص منابع برای حامیان سیاسی است که مخالف تولید و توزیع کارآمد و مؤثر کالاها، خدمات و امتیازات به وسیله مؤسسات دولتی هستند.

اگر این استدلال صحیح باشد پس نفی کامل این استراتژی مستلزم تغییراتی در رفتار سیاسی است. این استراتژی احتمالاً به اندازه عمر سیاسی این سیستم که با به حداکثر رساندن منافع مادی در بخش دولتی و توسط سیاستمداران، فساد،

جناح‌بندی، سطح پایین مشروعیت دولت، بی‌ثباتی تشکیلات نهادی و سطح پایین استقلال دولت مشخص می‌شود تا دوام می‌یابد... به همین ترتیب سیاست‌های اقتصادی خاص مانند سیاست‌های انقباضی و انبساطی در فقدان تغییرات سیاسی مشکل است موفق شوند.

سؤال این است که چرا مردم از سیستم سیاسی که انتخاب‌کنندگان [موکلان] خود را تنها می‌گذارد و حتی بدتر، آنها را فقیرتر می‌کند حمایت می‌کنند؟ جواب آن است که برخی گروه‌ها راحت‌تر نسبت به گروه‌های دیگر سازمان‌دهی می‌شوند: برگزیدگان رقابت سیاسی نوعاً گروه‌های شهری هستند که معروف‌ترند و قادر به تسلط بر تبلیغات سیاسی هستند. این گروه‌ها از این فرایند سود می‌برند. اما حتی اگر این ادعا که جمعیت شهری سود می‌برند پذیرفته شود، هنوز تشخیص رفتار سیاسی جمعیت غیرشهری کلاینتالی که سختی‌های این سیستم را تحمل می‌کند باقی می‌ماند. رهیافت کلاینتلیست برای پاسخ به این سؤال بر تأمین حداقل زندگی مردم، عدم آگاهی رأی‌دهندگان، عدم وجود سیستم‌های بدیلی که رأی‌دهنده از میان آنها دست‌به‌انتخاب بزند و بر معمای زندانی» تأکید می‌کند. این معما وقتی رخ می‌دهد که بهترین نتیجه برای یک فرد تغییر در سیستم سیاسی باشد، اما بدترین نتیجه برای او استمرار کلاینتلیسم و ماندن بدون ارتباط با شبکه‌های حامی - پیرو است. بهترین نتیجه برای او زمانی به دست می‌آید که بقیه مردم نیز

از تغییر در رفتار سیاسی حمایت کنند. این مقاله نشان داده است که فرایندهای سیاسی ممکن است اصلاحات ساختاری را متوقف کند و مکانیزمهایی که منجر به این روند می شوند ارائه کرد. بنابراین بدیهی است که تحول و تغییر سیاسی برای موفقیت دائمی اصلاحات اقتصادی ضروری است. تحول و دگرگونی دائمی در رفتار سیاسی البته ممکن است ناشی از بحران اقتصادی باشد که از خود تلاش برای اصلاح ناشی می شود اما احتمالاً بیشتر ناشی از دلایلی است که در نظریه مدرنیاسیون موجود است. از جمله افزایش استاندارد سطح زندگی که ضرورت تأمین حداقل معاش را رفع می کند؛ سطح بالای آموزش که مشکل عدم آگاهی مردم را برطرف می کند و باعث افزایش سطح مشارکت پذیری آنها می شود؛ و توسعه فرهنگ مدنی که باعث فائق آمدن بر محظوریات یا مشکلات اقدام اجتماعی می شود.

### فرجام

استراتژیهای توسعه درونگرا که همراه با کاهش رفاه هستند، در یک سیستم سیاسی کلاینتلیست اجرا می شود که باعث فشارهایی برای تأمین رانت، منافع و خدمات برای حامی و پیروها می شود. کنترل کامل بخش خصوصی و بزرگ شدن دولت با رشد در اندازه و تعداد شرکتهای دولتی، اغلب نتیجه فشار نیروهای پنهان در این سیستم است. این گروهها تمایل به افزایش

حوزه اداری دولت با تورم نیروی کار و به عهده گرفتن وظایف تصدی گری آن دارند. توزیع نامناسب خدمات دولتی نیز بخشی از عقلانیت سیستم کلاینتلیسم سیاسی است چرا که کالاها و مصالح جمعی تأمین نمی شود و این کالاها و خدمات اساساً به حامیها تعلق می گیرد. رهیافت کلاینتلیست از نظر جزئیات با دیگر تحلیلها متفاوت است. اول این تحلیل با برداشتی که اتخاذ این سیاستها را به نفوذ یک سری ایده ها نسبت می دهد متفاوت است و نشان می دهد که به نفع سیاستگذاران کلاینتال است که چنین سیاستهایی را تعقیب کنند؛ دوم نشان می دهد عوامل و عناصر داخلی در اجرای چنین سیاستهایی نقش دارند و نیازی به متوسل شدن به شکهای خارجی برای بیان چرایی ظهور این سیاستها نیست. سوم این رهیافت فرضهایی مطرح می کند که فقط با محیطی منطبق هستند که در آن گروههای ذی نفوذ اساساً ابزاری در خدمت منافع اشخاص متعلق به شبکه های حامی-پیرو هستند و نه متعلق به گروه به عنوان یک کل و کالاهای خصوصی به جای کالاهای عمومی توزیع می کنند. این رفتار احتمالاً بیشتر جایی است که فساد فراگیر است و اجرای سیاستهای اقتصادی در اولویت نخست است. چهارم این رهیافت همچنین نشان می دهد که رواج فساد تأثیر عمده ای بر انتخاب استراتژی دارد. پنجم در قیاس با الگوهای دولت فاسد و ناکارآمد این تحلیل قادر به تبیین رشد بیش از حد بخش دولتی است. و در آخر اینکه، این رهیافت

و کروگراست درجه‌ای که مداخله گروههای ذی نفوذ برای تبیین این مسئله با شکست مواجه می‌شوند.

۱۱- بنابراین گروههای افراطی شهری که تصور می‌شوند نتیجه جمعیت سیاسی شده شهری هستند ممکن است به خوبی نتیجه توسعه درونگرا باشند نه علت آن.

۱۲- به همین نحو لای و ماکسفیلد پی می‌برند که شکستهای ثبات اقتصادی برزیل اولاً مبتنی بر ضعف نسبی مؤسسات مالی دولت هستند که درگیر آغاز و اجرا برنامه‌های اقتصادی هستند و دوماً گروههای اجتماعی که با این نظرات مخالف‌اند.

۱۳- بسته به وضعیت اجتماعی، در کلانتلیسم ممکن است تصور پیروها به عنوان سهامداران به جای اشخاص مناسب‌تر باشد.

۱۴- برای ساده‌سازی این ساختار، فرض می‌شود که هیچ دولت محلی یا منطقه‌ای وجود ندارد

۱۵- البته این بدان معنا نیست که حامیها به عنوان یک طبقه ممکن نیست وسایل تولید داشته باشند بلکه فقط به این معناست که یک پیرو خاص نه به وسیله یک حامی استخدام می‌شود و نه زمینش اجاره می‌شود.

۱۶- بنابراین این استدلال شامل حکومتهای الیگارشیکی مبتنی بر نظام ارباب رعیتی مانند مورد دولتهای آمریکای لاتین در برخی دوره‌های تاریخی نیست بلکه در این مورد است که کلانتلیسم با رویکردهای برون‌گرا مرتبط می‌شود.

۱۷- اگر هزینه‌های دولت تنها از یک منبع ناشی می‌شود پس تمام هزینه‌های دولت برابر با همه درآمدهای ناخالص حامیهاست و این برابر است با درآمد مالیاتی که از پیروها و غیرپیروها گرفته می‌شود به علاوه قروض دولت. (با این فرض که حامیها هیچ مالیاتی نمی‌پردازند) پس حاصل جمع درآمد خالص حامیها برابر است با هزینه‌های دولت منهای آنچه که به حامیها و غیرحامیها منتقل می‌شود.

۱۸- یک شخص انتظار دارد اگر درآمدی که حامی برای پیرو هزینه می‌کند بیشتر از مقداری باشد که حامی از دولت دریافت می‌کند، حامی سیاست را رها می‌کند.

۱۹- برخلاف نگرش اولسون، مصالح جمعی با مصالح عمومی در نظریه اقتصادی یکسان تلقی نمی‌شود.

۲۰- به این دلیل قدرت دولت نیجریه تحت نفوذ قرار گرفت و به خاطر تأمین رضایت کشمکش مداوم میان اجتماعات توده‌ای و حامیانشان برای دستیابی به منابع دولت، منابض تحت فشار قرار گرفت.

۲۱- برای نمونه نگاه کنید به تحلیل ساندبروک از اتحادیه‌های تجاری کنیا.

۲۲- این پیش فرض که موقعیتهای استخدامی در بخش دولتی یک عامل رانت است به این معنی نیست که درآمد بالفعل آن جذاب است بلکه رانت نوعی تأمین درآمد است به خاطر مزایای جنسی آن مانند دستیابی به اعتبارات، مزایای درآمد حاصله از رشوه خواری و اجحاف است.

فرض می‌کند که دورهای انقباضی و انبساطی سیاستهای خاص اقتصادی پیامد عوامل رفتاری نهفته و پنهان است. به این خاطر نفی کامل این استراتژیها یا به عبارت دیگر موفقیت اصلاحات ساختاری اساساً به تغییراتی در رفتار سیاسی و سیستم سیاسی مربوط است.

### پانویسها

۱- استقلال دولت به این معناست که «سازمانهایی که بر مردم و سرزمینهایی کنترل دارند ممکن است اهداف خاصی را تنظیم و تعقیب کنند که کاملاً منعکس‌کننده تقاضاها یا منافع طبقات، گروهها یا جامعه نیست.

۲- بهترین حالت آن در کشورهای آفریقای جنوب صحرا مطرح است.

۳- هیچ دلیل محکم و روشنی وجود ندارد که کلانتلیسم نقش تعیین‌کننده در انتخاب سیاست اقتصادی دارد بلکه بستگی به شرایط خاص تاریخی دارد. در واقع نه تنها ساختارهای کلانتلیستی ممکن است متفاوت باشند با آنچه که ممکن است منجر به توسعه درونگرا بشوند بلکه افزون بر این هیچ سیستم سیاسی منحصراً کلانتلیست نیست بنابراین عوامل دیگر نیز در آن واحد عمل می‌کنند.

۴- این نظر به کیلیک برمی‌گردد.

۵- این موارد از فن میسس و هایک از مدرسه اقتصاد اتریش و باثروپامی در رشته اقتصاد توسعه است.

۶- این استدلال برای مشاورانش هم معتبر است. بنابراین عجیب نیست که این نظریه‌ها برای اکثر گروه مشاوران نیز پذیرفته شده است.

۷- به علاوه کلانتلیسم نقش مهمی در ظهور این سیاستهای اقتصادی در آمریکای لاتین و کره تحت حکومت سینگهان داشته است.

۸- در قرن شانزدهم انگلستان سیاستهایی اتخاذ کرد که همزمان هم واردات را محدود کرد و هم صنایع داخلی را تشویق کرد، سیاستی که امروزه به جایگزینی واردات معروف است. در ضمن نقش دولت در کنترل جامعه و اقتصاد و دیگر حوزه‌ها با مقررات و بخشنامه‌هایی که استفاده از زمین و سرمایه را تنظیم می‌کردند و کارگر را حمایت می‌کردند توسعه یافت.

۹- البته این نظر منکر عوامل دیگر از جمله عوامل خارجی تأثیرگذار در ظهور این استراتژیها نیست. مثلاً حمایتهای تعرفه‌ای که توسط خیلی از کشورها از جمله هند اتخاذ شد.

۱۰- به همین نحو یکی از یافته‌های جالب مطالعات موردی باتس