

برخی از اقتضائات بنیادین برنامه‌های توسعه

کد موضوعی: ۳۴۰

شماره مسلسل: ۱۴۹۳۲

مردادماه ۱۳۹۵

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. مدل مفهومی.....
۴.....	۲. مسئله تداوم خواست توسعه یافتن.....
۴.....	۳. در ضرورت برنامه ریزی توسعه.....
۷.....	۴. در باب چیستی توسعه و برنامه ریزی.....
۱۱.....	۵. کلیاتی از لوازم اجرای یک برنامه توسعه.....
۱۱.....	۵-۱. میراث توسعه نیافتگی و نیاز به پارادایم اجماعی.....
۱۱.....	۵-۲. مشکلات پیش روی تغییر پارادایم.....
۱۲.....	۵-۳. راه های ایجاد اجماع.....
۱۵.....	۵-۴. اقتضائات و الزامات جزئی تر برنامه مورد نیاز شرایط معاصر ایران.....
۱۹.....	۵-۵. تلفیق بهینه میان اقتباس و بومی گرایی.....
۲۱.....	۶. پیش زمینه ها و مقدمات نهادی لازم.....
۲۳.....	۶-۱. نظام تدبیر شایسته امور.....
۳۱.....	۷. پرهیز از فرو افتادن به ورطه ای دیگر.....
۳۲.....	جمع بندی.....
۳۶.....	منابع و مأخذ.....



برخی از اقتضائات بنیادین برنامه‌های توسعه

چکیده

تجربه تدوین ده برنامه توسعه در پیش و پس از انقلاب اسلامی و تصویب آنها در مجالس شورا و نتایجی عموماً ناکافی که از عملکرد این برنامه‌ها حاصل شده است، هر فرد یا نهاد پژوهشی علاقمند را بر آن می‌دارد تا این موضوع را مسئله اصلی تحقیق خود بداند که چرا هنوز خود را توسعه‌نیافته دانسته و اصولاً با چه نوع نگرشی و با چه رویکردی، می‌توان برنامه‌های توسعه آتی را به سامان‌تر کرد؟

به بیان دیگر نگرش نوین به اصلی‌ترین اقتضائات برنامه توسعه آتی کشور از چه قرار باشد تا بتواند ضمن توجه به تجارب دیگران و توفیقات ملی حاصل از برنامه‌ریزی‌ها، نسبت به کاستی‌ها و نواقص پیشین هوشیار و هشداردهنده بوده و حتی‌المقدور متناسب با رویکردهای آینده‌پژوهانه^۱ مسیری استعلائی را پیش روی کشور باز نماید، به نوعی که از این طریق امید و رفتار عقلایی در جامعه برای تحقق آرمان‌های انقلاب اسلامی و قانون اساسی کشور استمرار یابد.

پژوهش حاضر با رویکرد تحلیلی و توصیفی سامان یافته است. این تحقیق با مروری بر محتوای تلاش‌های کارشناسی پیشین، ضمن ارائه پارادایمی^۲ جدید (با مفروضاتی متفاوت از قبل) به ضرورت برنامه‌ریزی توسعه پرداخته و نسبت به چیستی و لوازم و اقتضائات آن ارائه بحث می‌کند، به نوعی که اصلاح نظام تدبیر امور و تمهید پیش‌نیازهای نهادی تحقق یک برنامه خوب^۳ را متذکر می‌گردد. به بیان دیگر در پاسخ به مسئله تحقیق نتیجه می‌گیرد که دلیل اصلی عدم تحقق خواست تاریخی دولت و ملت ایران در دستیابی به توسعه، سوءفهم از چیستی آن و بی‌توجهی به الزامات تحقق آن بوده است.

۱. بدون بُعد آینده، «اکنون» از توان خویش تهی می‌گردد و از توانایی حمایت و تقویت هرگونه کنش انسانی، عاری می‌ماند، لذا آینده فضایی خالی یا قلمروی ناشناخته نیست، بلکه از منظر آینده‌پژوهی محتوایی ملموس دارد که می‌توان آن را کاوید، به تصرف در آورد، تصویر و ترسیم و حتی خلق کرد.

۲. کوهن (۱۳۷۴) پارادایم را مجموعه‌ای از مفروضات کلی نظری و قوانین و فنون کاربرد آنها معرفی می‌کند که اعضای یک جامعه علمی خاص آن را پذیرفته‌اند. در اقتصاد می‌توان حداقل به دو پارادایم متفاوت نئوکلاسیک و نهادی اشاره کرد که فروض، نظریه‌ها و به تبع آن توصیه‌های سیاستی متفاوتی دارند. بررسی پارادایم‌ها دارای این مزیت است که می‌تواند دلیل تفاوت در توصیه‌های سیاستی را به خوبی آشکار سازد. در واقع گاه توصیه‌های سیاستی متفاوت ریشه در فروض متفاوت در مورد جایگاه و وظیفه انسان در جهان، اهداف توسعه و سایر موارد دارد که کمتر مورد توجه قرار گرفته است. بنابراین به نظر می‌رسد برون‌رفت از تجارب نامطلوب و تکرارشونده الگوهای به کارگرفته توسعه نیازمند یک بازنگری در مفروضات و رویکرد کلی به امر توسعه می‌باشد.

۳. به معنای اصلاح قوانین و مقررات، ایجاد شفافیت، مبارزه با فساد اداری، برقراری نظارت برنامه‌ای مؤثر و حسابدهی، جلب مشارکت جوامع محلی و مردمی در فرآیند تهیه و تنظیم برنامه و اجرای آن و ...

مقدمه

اکنون در میانه سال ۱۳۹۵ هجری خورشیدی و در آستانه تدوین مجدد و تصویب برنامه ششم توسعه اقتصادی اجتماعی کشور ایران می‌باشیم. در این شرایط و با عنایت به درس‌آموزی‌های صورت گرفته از تجارب برنامه‌ریزی توسعه در ایران قبل و بعد از انقلاب اسلامی، لازم بود تا با نگرشی نوین به اصلی‌ترین اقتضائات لازم به سراغ تدوین، تصویب و اجرای برنامه مذکور رفت. در این نگرش ابتدائاً دانستن اینکه چرا هنوز مردم ایران خواهان دستیابی به توسعه همه‌جانبه و بهتر شدن اوضاعشان می‌باشند از اهمیت درخور برخوردار است. این مهم زمینه‌ای را فراهم می‌آورد تا از تفرق امکانات مادی و معنوی کشور در سمت و سوهای مختلف و بعضاً متعارض جلوگیری شود. به‌علاوه با جهد بیشتر برای تدارک لوازم مورد نیاز، ضمن تلاش برای پاسخگویی به این خواست بازمانده تاریخی، ریشه‌های شکاف میان ملت و دولت را خشکانده و سرمایه‌های اجتماعی را تقویت کرد. پس از دستیابی به این مهم، در پاسخ به شبهاتی که به صورت پراکنده در باب عدم ضرورت برنامه‌ریزی توسعه مطرح می‌شود پاسخی مستدل و مستحکم را تدارک دید. چرا که به این ترتیب مقدمات لازم برای بسیج فراگیرتری از منابع انسانی محدود کشور برای تدوین، تصویب، اجرای برنامه توسعه و نظارت بر آن فراهم می‌گردد.

با تمهید این مقدمات واجب، چنانچه فهمی نسبتاً درست و کامل از امر توسعه و برنامه‌ریزی در میان تصمیم‌گیران شکل نگیرد، می‌تواند با وجود تمهیدات صورت گرفته، خسرانی دوباره و افسوسی تکراری را در عدم دستیابی به اهداف مورد نظر ایجاد نماید و بر مشکلات تاریخی توسعه ایران بیافزاید. بی‌تردید این فهم درست و همه‌جانبه، نظام تصمیم‌گیری را بر آن می‌دارد تا هم به لحاظ تئوریک به لوازم اجرای یک برنامه توسعه توجه کافی نماید و هم با عنایت به شرایط معاصر ایران و جهان، نسبت به اقتضائات و الزامات برنامه مورد نیاز غفلت صورت نپذیرد.

ازسوی دیگر بصیرت‌های حاصل شده از رویکردهای رقیب با رویکرد نئوکلاسیکی، نظیر رویکرد نهادگرایانه به اقتصاد، این اعتراف را زبانزد کرده است که هر نوع اصلاح و اتخاذ رویه‌ای جدید برای رسیدن به توسعه در کشورهای درحال توسعه، مستلزم تمهید مقدمات نهادی لازم می‌باشد. در این میان نظام تدبیر شایسته امور به‌عنوان یکی از کلیدی‌ترین تنظیمات نهادی لازم که اصلاح آن در دسترس‌تر نیز می‌باشد،^۱ این شایستگی را دارد که در کانون توجهات قرار گیرد.

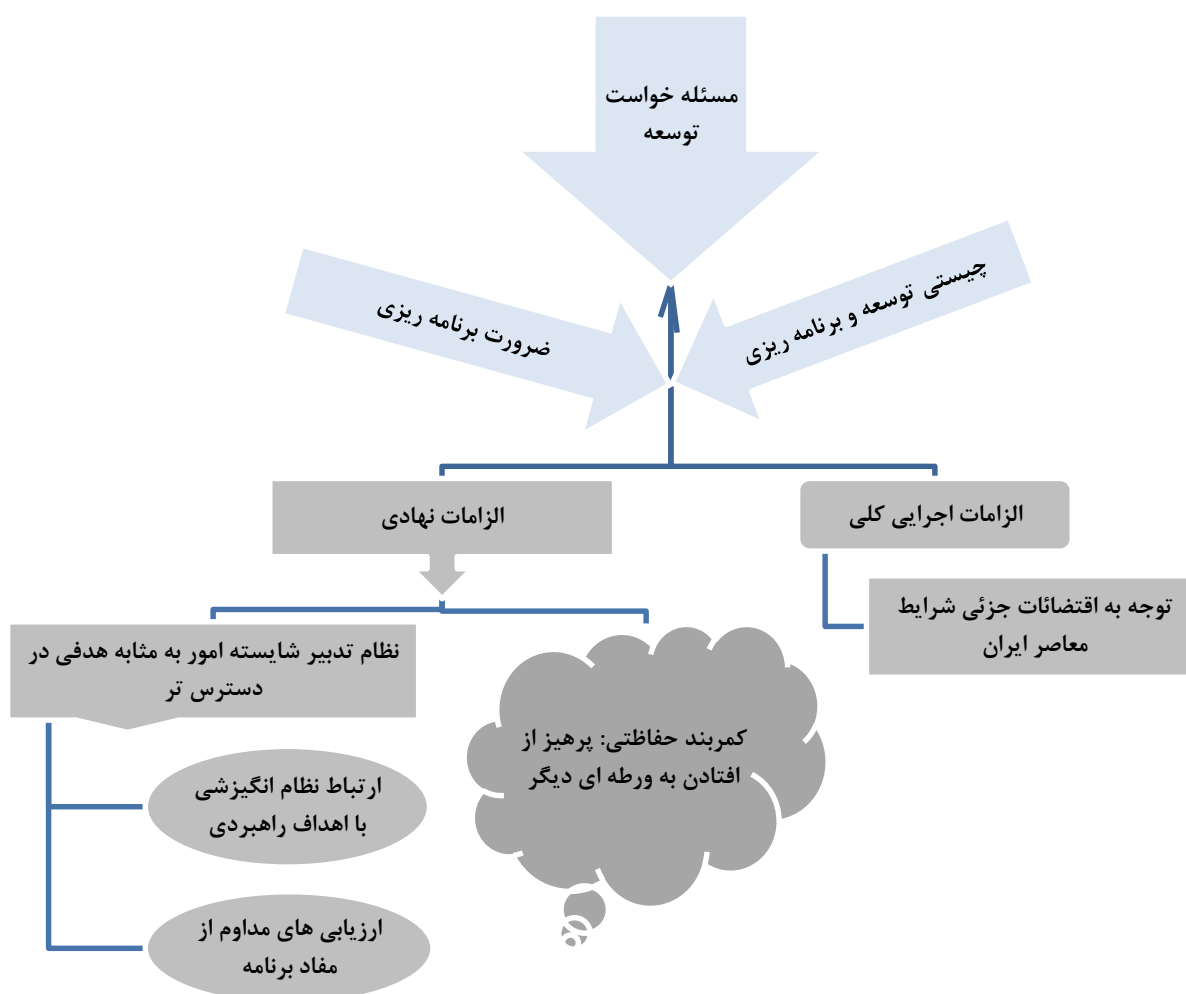
در این راستا طراحی مکانیسم‌های مورد نیاز برای داشتن ارزیابی دائمی از مفاد برنامه‌های توسعه، قدرت یادگیری دائمی را روزافزون می‌نماید. ازسوی دیگر توجه به ارتباط وثیق نظام انگیزشی همه‌آحاد مردم با اهداف استراتژیک اقتصاد ملی می‌تواند مقدماتی باشد تا با درک پیچیدگی‌های سیاستگذاری اقتصادی، اقتصاد ملی ایران دچار مشکلات و بیماری‌های تکراری و بعضاً جدید نگردیده و اصطلاحاً از چاله‌ای به چاله دیگر سقوط نکند.



۱. مدل مفهومی

شکل ذیل با طراحی یک مدل مفهومی، شمایی کلی از گستره تحقیق حاضر را که در برنامه آتی توسعه لازم است بر چه چیزهایی تأکید شود را نشان می‌دهد. به نوعی که ترتیب و سازماندهی مطالب را نیز روشن و نمایان می‌نماید.

شکل ۱. شمایی کلی از مدل مفهومی تحقیق



٢. مسئله تداوم خواست توسعه یافتن

براساس اصل مقایسه‌پذیری و در چارچوب مطالعات تطبیقی آن دسته از کشورهایی که همزمان با ایران و یا پس از ایران طی نیم قرن اخیر حرکت در مسیر توسعه و پیشرفت را آغاز نمودند (نظیر کشورهای کره جنوبی، سنگاپور، مالزی، ترکیه، چین، برزیل و ...)، اکنون وضعیتی به مراتب مناسب‌تر از ایران در شاخص‌های عمده توسعه‌یافتگی دارند. چرا؟ مسئله‌ای که این تحقیق در پی پاسخگویی به آن می‌باشد این است که چرا هنوز با وجود گذشت زمان طولانی، خواست دولت و ملت ایران در دستیابی به توسعه محقق نشده است؟

پاسخ غیرمسئولیت‌پذیرانه به این موضوع آن است که علل و دلایل آن را فقط برون‌زا و خارج از اراده ملی تحلیل کرد، به این معنی که بروز مسائلی نظیر جنگ داخلی، کودتا، انقلاب، جنگ خارجی، بحران و تحریم‌ها را مانعی برای رسیدن به اهداف توسعه دانسته و بالعکس خواست و حمایت‌های کشورهای غربی از کشورهایی نظیر کره، سنگاپور، ترکیه و ... را باعث پیشرفت ایشان قلمداد می‌کنند. این نوع پاسخ که حکایتی از نداشتن ویژگی‌های فرهنگی لازم برای توسعه می‌باشد^۱ و نوعی فرار به‌سوی جلو محسوب می‌شود، حداکثر شاید به لحاظ روانشناختی ارضاکننده کسانی باشد که بدون تمهید مقدمات، فقط خواهان توسعه و پیشرفت هستند. حال آنکه به روشنی در اکثر مواقع عمده‌ترین دلایل عدم توسعه هر کشور مسائل درون‌زای آن کشور می‌باشند. برای مثال با توجه ویژه به رفع مشکلات درونی، پرنده توسعه و پیشرفت در برخی کشورها که در گذشته شباهت‌هایی به ما داشته‌اند پریدن گرفته است، اما علیرغم برخی دوره‌های تاریخی این سرزمین، حداقل در دو سه قرن اخیر فضای مناسب برای توسعه و سنت‌نوسازی در ایران مهیا نشده است.^۲

با این وجود می‌توان هم‌صدا با گالبرایت که بیان می‌داشت «این خوش‌بینی است که کار پرزحمت اندیشه‌ورزی و نویسندگی را تداوم می‌بخشد»^۳، دلیل تداوم خواست توسعه را که در شعارهای نمادین و سیاستگذاری‌های جامعه ایران نیز متجلی شده‌اند، وجود نوعی خوش‌بینی نسبت به آینده دانست.

٣. در ضرورت برنامه‌ریزی توسعه

ابتدا لازم است تا به‌دقت روشن کرد که برنامه را برای چه می‌خواهیم؟ جامعه نمونه آرمانی کدام است؟ با طرح این پرسش‌ها جای تفکرات ارزشی و هنجاری باز می‌شود. به این ترتیب محتوای برنامه از حیطه نفوذ و اصطلاحاً از تیول انحصاری اقتصاددانان خارج می‌شود و زمینه برای اظهارنظر فلاسفه،

١. محمود متوسللی، توسعه اقتصادی، تهران، سمت، ١٣٨٥.

٢. حسن سبحانی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، برنامه‌ریزی و تلفیق صحیح از توسعه، شماره مسلسل: ١٤٠١٩، آذرماه ١٣٩٣

٣. جان‌کنت گالبرایت، جامعه خوب، روح الله طالب آرانی، ١٣٨٧.



جامعه‌شناسان، حقوق‌دانان، روان‌پژوهان، متخصصان علم سیاست و ... نیز فراهم می‌گردد. به‌علاوه هر اجتماعی با عنایت به ارزش‌ها و هنجارهای حاکم بر آن، نظامی ویژه را برای تبیین جامعه آرمانی اختیار می‌نماید. بعد از این مقدمه پرسشی که ایجاد می‌شود عبارت از این است که، آیا برای حل مسئله توسعه‌خواهی اکثر ایرانیان، به برنامه‌ریزی نیازی هست؟

بیش از ۶۵ سال از شروع تدوین و اجرای برنامه‌ریزی رسمی در ایران می‌گذرد و در این مدت ۱۰ برنامه عمرانی و توسعه‌ای در فرآیند تصمیم‌گیری سیاسی تهیه و تصویب شده است که ذیل سه نوع برنامه ۱. عمرانی (متکی بر طرح و پروژه)، ۲. جامع ملی (شکل سنتی و متعارف برنامه) و ۳. ساختاری (شناخت چالش‌های اساسی فرآیند توسعه و سعی در تمهید الزامات رفع آنها) طبقه‌بندی می‌شوند. هرچند که به‌دلایل نهادی و ساختاری اقتصاد ایران، روند تکاملی و پیشرفت مورد انتظار از این برنامه‌ریزی‌ها مشاهده نمی‌شود، اما با این حال نشان داده می‌شود که آنچه در ایران اتفاق افتاده، نمی‌تواند شکست قطعی برنامه‌ریزی تلقی شود، بلکه بیشتر اذعان به شکست برنامه‌ریزان می‌باشد.^۱

تردیدی نیست که مسلمانان چه در فعالیت‌های اقتصادی و چه در فعالیت‌های دیگر باید دارای نظم باشند. در این باره امام علی(ع) در نامه ۳۱ نهج‌البلاغه می‌فرمایند: «أوصیکما و جمیع ولدی و أهلی و من بلغه کتابی بتقوی الله ونظم أمرکم». این نظم با عنایت به اصالت فرد و جمع در اسلام، لازم است تا هم در حوزه‌های فردی و هم در حوزه‌های جمعی مشاهده شود. در این چارچوب و به طور فشرده بیان می‌شود که هم به‌لحاظ منطقی و هم به‌لحاظ تجربی، سازه‌های ذهنی افراطی نظیر «نظم خودجوش بازار فردریک فون هایک» و «دست نامرئی آدام اسمیت» به تنهایی نمی‌توانند باعث شوند تا مدارهای توسعه نیافتگی یک جامعه از میان برداشته شده و نویدبخش جامعه‌ای توسعه‌یافته و نظام یافته باشند.

در حال حاضر ژاپنی‌ها و آمریکایی‌ها به‌عنوان دو نمونه از کشورهای سرآمد توسعه‌یافته شرقی و غربی عصر فعلی که بیش از سایرین در مظان سازه‌های ذهنی فوق‌الذکر بوده‌اند، هنوز برای تحقق آنچه که محصول آینده‌پژوهی‌های کشورشان می‌باشد، برنامه دارند.^۲ البته تردیدی نیست که برای خود و مقتضای شرایطشان تعریفی پویا از برنامه را به استخدام درآورده‌اند. بنابراین هیچ فرد و ملتی بدون برنامه نمی‌تواند رو به جلو برود و پیشرفت کند، حتی اگر لوکوموتیو برنامه‌ای که کشور با آن می‌خواهد به‌سوی جلو کشانده شود، واگن‌هایی داشته باشد که دائماً بر تعداد و سنگینی آنها افزوده شود، یا حتی اگر موتور آن کُشنده، مشکل داشته باشد، یا عجلتاً سوختش رو به اتمام باشد.

مؤید دیگر ضرورت فوق‌الذکر این است که براساس تحقیقات تاریخی اقتصاد ایران، پیش از آغاز این نوع برنامه‌ریزی‌ها در کشور ایران، حتی حساب و کتاب درآمدها و هزینه‌های سالیانه کشور آن‌طور

۱. در چرایی این ادعا می‌توان اشاره کرد که در بسیاری از کشورها در مدت مشابه از طریق برنامه‌ریزی توفیقاتی حاصل گردید. به علاوه هنوز کشورهای توسعه‌یافته از مکانیسم برنامه‌ریزی برای پیشبرد امور استفاده می‌نمایند. همچنین در تجربه ایرانی نیز خیلی از موارد از طریق برنامه‌ریزی به نتایج قابل قبولی رسیده‌اند.

۲. رجوع شود به دو کتاب: آینده آمریکا نوشته لارنس کانلیکوف، اسکات لارنس و ترجمه عباس مظاهری و آرش بازوکی، و توسعه اقتصادی ژاپن نوشته محمدنقی‌زاده.

که باید روشن نبود و اینکه چه مقدار و چگونه و با چه منطق و هدفی منابع توزیع و تخصیص می‌یافت نیز کاملاً سلیقه‌ای بود.^۱

مضاف آنکه درآمدهای نفتی، با سابقه‌ای نزدیک به یک قرن، چنان با اساس اقتصاد ایران عجین شده که برنامه‌ریزی عمومی پیرامون آینده اقتصاد کشور را واجب می‌نماید. این مهم در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (بندهای «۱۳» و «۱۵») نیز محوریت پیدا نمود و تأکید شد که برنامه‌ریزی شود تا با تکمیل زنجیره ارزش و افزایش صادرات فرآورده‌های نفتی، از تداوم خام‌فروشی پرهیز شود.

بررسی قوانین اساسی کشور در دوران پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز نشان می‌دهد که نظام اقتصادی ایران نظامی متمایل به برنامه‌ریزی است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصول چهل‌وسوم و چهل‌وچهارم)، نظام اقتصادی کشور را نظامی مبتنی بر برنامه‌ریزی عمومی، منظم و صحیح ترسیم کرده است. در اصول دیگری نیز وظایفی برعهده دولت قرار گرفته که هرچند از مقولات اقتصادی نیست، اما انجام مؤثر آنها بدون توسل به نوعی برنامه‌ریزی منظم و صحیح ممکن نمی‌باشد. از جمله این وظایف می‌توان به توزیع منابع متناسب با نیازها و استعدادهای مناطق (اصل چهل‌وهشتم)، فراهم کردن خدمات و حمایت‌های تأمین اجتماعی (اصل بیست‌ونهم)، تأمین وسایل آموزش رایگان (اصل سی‌ام)، تأمین مسکن متناسب با نیاز (اصل سی‌ویکم) و ایجاد رفاه و رفع فقر و محرومیت (اصل سوم) اشاره نمود. همچنین طبق اصل چهل‌وپنجم، معادن جزء انفال و ثروت‌های عمومی و در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن عمل نماید.

به‌علاوه افق سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور که دستیابی به جایگاه نخست منطقه را برای ایران در سال ۱۴۰۴ ترسیم کرده است نیز مستلزم برنامه‌ریزی و تدوین و اجرای الگوی توسعه بومی می‌باشد. این برنامه‌ریزی موردنظر، از چنان اهمیتی برخوردار است که تنها در حیطه تصمیم‌گیری دولت (قوه مجریه) نبوده و در تهیه و تنظیم و اجرای آن نه تنها قوای سه‌گانه، بلکه مردم نیز از طریق شوراها مشارکت می‌یابند.

البته علاوه بر قانونی بودن برنامه‌ریزی، خود برنامه‌های توسعه نیز باید در راستای قانون اساسی تهیه و اجرا شوند. پر واضح است که تعریف مجموعه‌ای از شاخص‌ها می‌تواند به گونه‌ای روشمند امکان بررسی سازگاری برنامه‌ها با قانون اساسی و اسناد فرادستی را فراهم کند.

همچنین لازم به توجه است که علیرغم فردگرایی روش‌شناختی^۲ که هم‌راستایی اساسی میان منافع فرد و جمع و هم‌راستایی میان اقتضائات کوتاه‌مدت و بلندمدت را پیش‌فرض می‌داند، عملاً در موارد قابل توجهی این در یک‌راستا بودن وجود ندارد. بنابراین برای ایجاد و تقویت هماهنگی‌های ذکر شده می‌توان و باید اقدام به برنامه‌ریزی کرد.^۳

۱. محمدعلی جمالزاده، گنج شایگان، ۱۳۶۲.

2. Methodological Individualism

۳. مؤمنی، ۱۳۹۴.



البته در عمل برنامه ریزان با اشکالاتی مواجه بوده است. برای نمونه عموماً جزئی‌نگری، بخشی‌نگری و نگاه محلی به جای رویکردهای فرا منطقه‌ای و ملی بر برنامه‌ها حاکم بوده است. حال آنکه اصولاً ضرورت برنامه‌ریزی درست، فرآیند حرکت به سمت توسعه‌ای است که دارای وجوه متعدد و به هم پیوسته می‌باشد، بنابراین نمی‌تواند با رویکرد جزئی‌نگر و محدود، به سرانجام مطلوب برسد.

همچنین از تجربه تاریخی حاصل از برنامه‌ریزی در ایران بر می‌آید که عموماً راهبردها و سیاست‌های اتخاذ شده، بدون تأملات کارشناسی کافی و دقیق بوده و لاجرم اغلب هم کم‌فایده و بعضاً بی‌فایده بوده و یا به ضد خود تبدیل شده‌اند. به این ترتیب هم منابع محدود طی تخصیص‌های غیربهبینه هدر رفته‌اند و هم رتبه بین‌المللی کشور و زمان از دست رفته و هم مشروعیت سیستم با چالش مواجه گردیده است. بنابراین وقتی سخن از ضرورت برنامه‌ریزی توسعه به میان می‌آید مراد برنامه‌ریزی درست و مستظهر به توان کارشناسی و تجارب تاریخی می‌باشد. در غیر این صورت بیان حافظ که در فرهنگ عامه ایرانیان رواج یافته است مصداق پیدا می‌کند که: نه هر که سر بتراشید قلندری داند.^۱

۴. در باب چیستی توسعه و برنامه‌ریزی

همان‌طور که مشخص است خواست پیشرفت و «توسعه‌یافتگی» یک خواست عمومی بوده است و ازسوی دیگر چون روشن شد که برنامه‌ریزی برای آن یک ضرورت گریزناپذیر می‌باشد، بنابراین لازم است تا در باب چیستی توسعه و برنامه‌ریزی و درک از آن به اجمال توضیحاتی داده شود. تردیدی نیست که تا وقتی تکلیف تصمیم‌گیران و تصمیم‌سازان جوامع با مفهوم توسعه و درک روشمندان از آن روشن نشود، از پایه‌ای‌ترین ابزار مورد نیاز برای برنامه‌ریزی توسعه محروم خواهند شد. در این حالت برنامه‌ریزی توسعه به امری که در حقیقت نمی‌دانند چیست، فرو می‌کاهد.

عمران و آبادانی هرچند جزئی لاینفک از توسعه است، اما تلقی صحیح از توسعه، تکامل انسان و جوامع انسانی و به منصفه‌ظهور رسیدن استعدادهای ایشان از طریق گسترش آزادی‌ها می‌باشد.^۲ با پذیرش این تلقی، باید اذعان داشت که برای تحقق توسعه نمی‌توان با رویکردی از بالا به پایین یک برنامه‌ریزی همه‌جانبه، دقیق و ثابت نمود، هرچند که برای تمهید مقدمات آن می‌توان برنامه‌ریزی کلی داشت.^۳ ازسوی دیگر دستیابی به توسعه امری بلندمدت است و با برداشتن گام‌هایی متناسب با وضعیتی که هر جامعه^۴ در آن به سر می‌برد، می‌توان به‌سوی آن حرکت کرد. بنابراین چون نسل‌های بسیاری با این مسئله

۱. نه هر که چهره برافروخت، دلبری داند
نه هر که طرف کله کج‌نهاد و تند نشست
هزار نکته باریک‌تر ز مو این‌جاست
نه هر که سر بتراشد قلندری داند

۲. آمارتیا سن، توسعه به مثابه آزادی، وحید محمودی، تهران، ۱۳۸۰.

۳. سبحانی، ۱۳۹۳.

۴. نورث، ۲۰۰۷ (۱۳۹۳).

درگیر می‌باشند، لاجرم رسیدن به فهم بین‌الذهانی مشترک از تغییر و تکامل که مبنای توسعه پیدا کردن است، دشوار شده و یک امر دائمی محسوب می‌شود.

ازسوی دیگر نوآوری ناگزیر از پذیرش تغییر و بهبود^۱ است. هرچند همراه با تغییر، ممکن است فرصت‌ها و تهدیدهایی به‌وجود آیند، اما اجتناب‌ناپذیر و ضروری است. این تغییر در همه انسان‌ها و جوامع هرچند اجتناب‌ناپذیر است، اما برای حرکت در مسیری بهبود یابنده، گریزی از کارآمدسازی نهادهای رسمی و غیررسمی و شایسته‌سازی مداوم نظام تدبیر امور نیست،^۲ در غیر این صورت حتی برنامه‌های توسعه‌ای که خوب تنظیم شده باشند و حتی در کشورهای شبیه ما جواب هم داده باشند، می‌توانند به واسطه ضعف نهادی و نظام تدبیر ناشایست نتایج بدی در پی داشته باشند.

به‌علاوه می‌دانیم که کشورهای توسعه‌یافته پس از توجه به علل و دلایل توسعه، به توسعه دست یافته‌اند و در نتیجه مشخصه‌هایی نوین در میان ایشان هویدا گردیده است. حال آیا برای توسعه یافتن باید از طریق مهندسی معکوس به دنبال ایجاد آن مشخصه‌ها بود؟! و یا علل و دلایل را در جامعه ایجاد نمود؟

در تجربه ایرانی روش‌ها و تلقی‌ها و برنامه‌ریزی‌های توسعه، آن چیزی که بعضاً عیان می‌شود، جابجایی علت و معلول است.^۳ مثلاً بهره‌وری بالا، اشتغال پایین در کشاورزی به نسبت سایر بخش‌ها، گسترش رفاه، نرخ پایین تورم و ... حداقل در کوتاه‌مدت، پیامد توسعه و نه علت آن هستند. پس رسیدن به این ویژگی‌ها بیشتر علامت رسیدن به توسعه و نه عامل ایجاد آن می‌باشد.^۴ یعنی نمی‌شود که در عین توسعه‌نیافتگی، دولت‌ها و مجالس بتوانند به این اهداف دسترسی پیدا بکنند و به توسعه‌یافتگی برسند. بنابراین هدف‌گیری برای رسیدن به ویژگی‌های توسعه‌یافتگی بدون توجه به مسببات آن، چیزی جز اتلاف منابع و حیرانی و شکست در پی ندارد. چرا که طبق قواعد طبیعی وقتی سلسله علل ناقص باشد، علی القاعده معلول نیز رخ نمی‌دهد.

طبق تلقی بالا، توسعه تمام وجوه زندگی انسان‌ها را دربر می‌گیرد و تردیدی نیست که انسان هرگز زمام تمام وجوه زندگی خود را به دولت نمی‌دهد. در نتیجه لازم است تا برنامه‌ریزی توسعه ضمن اینکه مأموریتی برای نظام تدبیر می‌باشد، تبدیل به نوعی مسئولیت مشارکت‌جویانه همگانی نیز گردد. به این ترتیب احاد انسان‌ها نیز با استفاده از ابزارهای لازمی که دارند، خواهند توانست همه استعدادهای خود را بالفعل نمایند. به‌علاوه همان‌طور که تا وقتی هواپیما به سرعت لازم نرسد، امکان کنده شدن از زمین برایش فراهم نمی‌شود، در امر توسعه کشور نیز تا زمانی که ترکیب همه انواع سرمایه‌های انسانی، اجتماعی، فرهنگی، نمادین، فیزیکی و انگیزشی، به اندازه^۵ لازم نرسند، همای توسعه به پرواز در نخواهد آمد.

1. Change & Improvment

۲. بایزید مردوخ، آذرماه ۱۳۹۳.

۳. در تعبیر متعارف در فرهنگ کوچه و بازار این موضوع را با اصطلاح راه بیاندار و جا بیاندار دنبال می‌کنند.

۴. سبحانی، ۱۳۹۳.

5. Sizeable



پس مسئله اصلی برای هر نظام برنامه‌ریزی تشخیص مقدمات واجب برای شروع عملی هر برنامه می‌باشد. در این چارچوب برنامه‌ریزی فقط متعلق به دوران بی‌تعادلی نیست، بلکه به مفهوم طراحی یک طرح حرکت از یک تعادل سطح پایین به یک تعادل سطح بالا و نیز تفوق بر واقعیت‌های آشکار شده ناشی از وابستگی‌های به مسیر طی شده می‌باشد. بی‌تردید اگر در دورانی طولانی دچار عدم تعادل باشید، دیگر مسئله اولویت‌دار، انتقال از تعادل سطح پایین به تعادل سطح بالا نیست، بلکه در چارچوب اولویت‌بندی کلان نیاز به نسخه‌های فوریتی می‌باشد. این نسخه‌های اورژانسی با برنامه‌ریزی‌های متعارف فرق‌هایی دارند. برای نمونه کنترل عدم تعادل‌ها و بی‌ثباتی‌ها و نه هدفگذاری‌های بلندمدت که مستلزم تجهیز و تخصیص منابعی عظیم بودجه‌ای می‌باشد، در اولویت قرار می‌گیرند.

با این حال و علی‌الاصول از آنجا که اقتصاد ایران یک اقتصاد مختلط است، لازم است تا برنامه به دو بخش دستوری و ارشادی تقسیم شود. بخش دستوری شامل زیرساخت‌ها، خدمات اجتماعی و تصدی‌های دولتی است. چون به این بخش منابع دولتی تخصیص داده می‌شود، می‌تواند تا حدود زیادی الزام‌آور باشد. بخش ارشادی نیز مربوط به تنظیم‌گری و گسترش بازارهاست.^۱ ابزار در این بخش بیشتر از نوع قاعده‌گذاری، بسترسازی و نظام انگیزشی است.^۲

یکی از ابزارهای برنامه‌ریزی، تدوین قوانین^۳ و مقررات است. ایران از جمله کشورهایی است که این راهکار را برگزیده و برنامه‌ریزی برای توسعه را تاکنون مبتنی بر تصویب برنامه در قالب قانون و در تناوب‌های زمانی طی چند دهه اخیر به پیش برده است.^۴ اما از آنجایی که به دلایل گوناگون از جمله براساس^۵ تئوری قبضه^۶ بخش‌هایی از اقتصاد ایران در چنبره نهادهای سرمایه‌داری مالی و سوداگری غیرمولد و به بیان توریستین وبلن «بازرگانی غارتگر»^۷ گرفتار آمده، از خط و مسیر توسعه همه‌جانبه به دور افتاده است، به نوعی که حتی مباحث فکری جامعه در حوزه اقتصاد نیز عمدتاً در دست آن قرار گرفته است.^۸

حال آنکه کشورهای توسعه‌یافته بالاخره توانستند این سرمایه‌داری مالی را در خدمت تولید صنعتی تعریف کنند. برای نمونه ژاپنی‌ها از زمان فتودالیت به این طرف در طبقه‌بندی اجتماعی، تجار را طبقه پایین و به‌عنوان پارازیت تلقی می‌کردند.^۹

۱. مردوخ، ۱۳۹۳.

۲. به‌منظور کاهش حجم برنامه می‌توان بخش ارشادی را از احکام برنامه حذف کرده و تنها به صورت سیاست مورد توجه قرار داد.

۳. تعبیر از الکراندر بیکل است که تقدیمی برای قانون قائل می‌شود. قانون از یک عقیده صرف فراتر می‌رود، بدین سبب که خود ارزش ارزشی‌هاست. قانون آن نهاد اصلی است که جامعه ارزش‌هایش را به‌وسیله آن تثبیت می‌کند (۱۹۷۵:۵).

۴. مرکز مالیری، ۱۳۹۴.

۵. رجوع شود به کتاب: تمدن، محمدحسین جهرمی، گفتارهایی در اقتصاد، جامعه‌شناسی و شناخت روش علم، تهران، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی، ۱۳۸۹.

6. Capture Theory

۷. وبلن در کتاب نظریه مؤسسه بازرگانی نشان می‌دهد که بازرگان‌محور و مرکز خرابکاری در نظام اقتصاد محسوب می‌شود. کار او کمک به تولید کالا نیست بلکه باعث خرابی و اخلاق در جریان تولید می‌شود تا ارزش‌ها بالا و پایین بروند و او این آشفتگی را دامن بزند و در این میان به منافع خود برسد.

۸. برای نمونه ملاحظه سرفصل دروس اقتصاد در دانشگاه‌های ایران و مقایسه آن با کشورهای پیش‌تاز قابل ملاحظه می‌باشد. (گرچی، ۱۳۸۲) همچنین ملاحظه مجموعه مباحث مطروحه در همایش آموزش اقتصاد در ایران (۱۳۸۰ و ۱۳۸۲) رجوع شود. به علاوه در این باره کتاب آموزش عالی در آمریکا، تحقیقی در فساد و تباهی، نوشته توریستین وبلن قابل توجه می‌باشد.

۹. در طبقه‌بندی اجتماعی نخست سامورایی‌ها بعد کشاورزان و صنعتگران دستی و بعد تجار قرار می‌گرفتند.

در همین ارتباط نظریه تسخیر عنوان می‌کند که مقررات موردنظر به خواست گروه ذینفع برای بیشینه‌سازی درآمد اعضای آن گروه تدوین می‌شود (فرانسیس، ۲۰۰۳: ۲۰). طبق این نظریه بعد از یک دوره زمانی، بنگاه‌های تحت تنظیم، نهاد تنظیم‌گر را به تصرف خود درآورده و بر آن مسلط می‌شوند. از این رو این نظریه به گروه خاص ذینفع (بنگاه‌های تحت تنظیم) اشاره می‌کند که تلاش می‌کنند تا قانون و مقررات به نفع آنها تدوین شوند و هدف رفاه اجتماعی عموم تحقق پیدا نکند (پوسنر، ۱۹۷۳: ۵۴۸). بنابراین این امکان که برنامه‌ریزی به ضد اهداف خودش تبدیل گردد، برخاسته از ویژگی درونی مفهوم برنامه‌ریزی و برخی از تفاسیر آن است که برملا شدن آن می‌تواند برای برنامه‌ریزان و کلیه ذینفعان جامعه ضروری باشد تا به این ترتیب برنامه‌ریزی توسعه نقش اسب تراوا را بازی نکند!

در این چارچوب به‌علاوه باید توجه داشت که توسعه به‌عنوان یک امر حیاتی در عصر ارتباطات، هدایی و وارداتی نیست، بلکه یک تلاش و جهاد دائمی است. بنابراین برجسته‌سازی مشکلات موجود در مسیر توسعه برای اینکه انگیزه‌ها را برای تلاش و کوشش بیشتر تجهیز کند خوب است، نه اینکه باعث یأس و احساس بی‌فایده‌گی و مرگ ناشی از ناامیدی شود. در این راستا لازم است تا خبرگان اقتصادی، مسئله بحرانی بودن ابعادی از اوضاع اقتصاد ایران را به نظام تصمیم‌گیری منتقل نمایند.

به علاوه روشن است که برخلاف پروژه که عمر و محدودیت زمانی خاص برای به نتیجه رسیدن دارد، توسعه به مثابه یک فرآیند/پروژه، تداوم رشد و توزیع عادلانه همزمان، با تغییرات مستمر تکنولوژیک است، بنابراین محدودیت زمانی نداشته و موضوعی دائمی است. لاجرم برنامه‌ریزی برای آن نیز مداوم خواهد بود. در ارتباط با این تعریف از توسعه، مایکل تودارو^۱ (۱۳۷۸) نیز در باب هم زمانی رشد و توزیع عادلانه، چهار دلیل می‌آورد که به موجب آن برابری بیشتر در کشورهای در حال توسعه می‌تواند شرط لازم برای رشد اقتصادی پایدار باشد:

۱. ثروتمندان در کشورهای در حال توسعه بجای پس‌انداز و سرمایه‌گذاری به مصارف تظاهری اقدام کرده و به منابع تولیدی کشور اضافه نمی‌کند.

۲. درآمد کم فقرا در بهداشت، تغذیه و آموزش نامناسب تجلی یافته و بهره‌وری را کم می‌کند.

۳. افزایش سطح درآمد فقرا تقاضای کالاهای ساخت داخل و انگیزه تولید داخلی را بیشتر می‌کند.

۴. توزیع عادلانه‌تر درآمد، به‌مثابه انگیزه نیرومند مادی و روانی، با بهبود مشارکت گسترده در فرآیند توسعه، توسعه اقتصادی سالمی را موجب می‌شود.

دقت در این موارد نشانگر آن است که همگی به نوعی توضیح‌دهنده ابعاد گوناگونی از دو مفهوم توسعه و برنامه‌ریزی برای آن می‌باشند.



۵. کلیاتی از لوازم اجرای یک برنامه توسعه

۵-۱. میراث توسعه‌نیافتگی و نیاز به پارادایم اجماعی

بعد از ۹۰ سال^۱ تلاش برای توسعه و عدم رضایت از دستاوردهای آن، نیاز به تأملی جدی در باب چرایی کم‌ثمر بودن برنامه‌ها در میان خاص و عام فراگیر شده است، به نوعی که خود را در بزننگاه‌های سیاسی و اجتماعی نمایان می‌سازد. به‌راستی اگر در یک جامعه مشکلی به صورت موروثی وجود داشته باشد، چه باید کرد؟ به‌عنوان مثال، اگر تورم، الگوی مصرف، عدم رشد کافی، عدم تشکیل انواع سرمایه و ... برای سالیان سال از جمله مشکلات اساسی یک کشور باشند و با وجود سیاستگذاری‌های مختلف حل نشده باشند، چه باید کرد؟ آیا هنوز هم نیاز به تغییر پارادایم و بازنگری در مفروضات مسلم گرفته شده احساس نمی‌شود؟ همان‌طور که گفته شد در ابتدای حرکت آنچه نیاز است، تعریف مفهوم توسعه و ارائه پارادایم مشترکی از آن است که حداقل به اجماع هرچه کامل‌تر تصمیم‌گیران و صاحب‌نظران کشور رسیده باشد. در غیر این صورت نمی‌توان به پذیرش کامل برنامه‌ها و آنگاه اجرای کامل آنها در مسیر بلندمدت چندان خوش‌بین بود. بنابراین هرگونه به مشارکت نگرفتن گستره ذینفعان و عدم حصول اجماع و توافق در تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه، پاشنه آشیل برنامه و راز جوان‌مرگی آن خواهد بود. بی‌تردید موضوع عدم هماهنگی تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ای^۲ تنها جزئی از این موضوع پراهمیت می‌باشد.

۵-۲. مشکلات پیش روی تغییر پارادایم

اگر «توسعه یافتن» بخواهد به صورت یک جریان به جلو برود، باید اجماعی بین‌الاذهانی و اتفاق نظر وجود داشته باشد. در این زمینه (ضعف اجماع بین‌الاذهانی) مشکلاتی جدی وجود دارد. یکی از مهمترین دلایل نبود چنین مشخصه‌ای را می‌توان در فراهم نبودن زمینه‌های لازم برای تضارب آرا و امکان و جرئت نقد علنی دانست. به‌علاوه این فکر باید گسترش یابد که برای دستیابی به این امر، ابتدا لازم است تا مسائل مربوط به هماهنگی^۳ را به نفع پذیرش وجود دیگران و تقویت صلح و آشتی در درون و بیرون از مرزها حل کرد و شکاف ملت - دولت را حتی‌المقدور تقلیل داده و به مرور از بین برد. همچنین ازسوی دیگر می‌دانیم که علی‌الاصول برنامه‌ریزی خوب، برآمده از مقدماتی نظیر وجود دولت‌های یکپارچه است. زیرا حکومت‌های هرچه یکپارچه‌تر، دارای اولویت‌بندی باثبات و با اهداف ملی می‌باشند. اما در جوامعی که جوهره دولت‌ها^۴ بیشتر از جنس نفوذهای ناهمگن می‌باشد، برنامه‌ریزی

۱. تشکیل «کمیسیون اقتصادیات» در سال ۱۳۰۳ شمسی در مجلس شورای ملی را می‌توان اولین اقدام رسمی در زمینه پیدایش تفکر برنامه‌ریزی و توجه به توسعه اجتماعی و اقتصادی کشور دانست. بعد از کمیسیون اقتصادی مجلس پنجم، تلاش دامنه‌دار بعدی در سال ۱۳۱۶ توسط ابوالحسن ابتهاج آغاز شد. وی این فکر که باید «نقشه» داشت و هدفمند و با برنامه بود را سرانجام از طریق رایزنی با قوام (نخست‌وزیر وقت) از طریق تشکیل جلسه شورای عالی اقتصادی، که مدت‌ها فعالیتی نداشت، در دهم فروردین ۱۳۲۵ دنبال نمود.

۲. فاطمه عزیرخانی و ابولفضل پاسبانی صومعه، آسیب‌شناسی عدم تقارن میان تقویم سیاسی و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۹۴.

3. Co-ordination problem

۴. در اینجا دولت در مفهوم state یعنی حکومت در نظر است.

می‌تواند فاقد معنی و فقط هزینه‌بر تلقی شود.^۱ با این وجود نگاهی اجمالی به تجربه کشورهای توسعه‌یافته نشان می‌دهد که در تمامی دنیا تضاد منافع و نزاع افراد و اجزا و ابعاد حاکمیت، واقعیتی با عمر طولانی بوده است که نیازمند چاره‌جویی‌های مؤثر قلمداد شده است. بنابراین کشورهای توسعه‌یافته نفوذهای ناهمگن را به معنی امتناع توسعه^۲ نگرفتند تا لاجرم برنامه‌ریزی نیز سالبه به انتفای موضوع نشود. بلکه این کشورها مسئله تقویت هماهنگی در سطح حاکمیت را برای نمونه با گسترش گفتگو و نشر آگاهی‌ها، پناه بردن به اقتصاد قانون اساسی^۳ و گسترش دائمی مذاکرات و چانه زنی‌ها به‌منظور کاستن از تضادها و گسترش نظم، به درستی حل کرده‌اند (کامونز، ۱۹۳۴).

علاوه بر قانون نحوه اجرای آن نیز از اهمیت بالایی برخوردار است. در این راستا اینکه دولت و دیوان‌سالاری مکنون در آن، چقدر در ارتباط با برنامه تهیه شده، معقول، به سامان و هماهنگ رفتار می‌کنند، از اهمیت قابل توجهی برخوردار است. برای مثال در ایران پس از انقلاب اسلامی، عملکرد برنامه‌های چهارم و پنجم در نسبت با سه برنامه پیشین رضایت‌بخش نبود. چرا؟

در ارائه یک پاسخ ریشه‌ای می‌توان گفت که همچون سرشت آدمی که از دو جنبه حیوانی و فرشته‌خویی برخوردار است، دولت به‌عنوان اختراع بشری نیز از همین دو بُعد متضاد برخوردار است. یعنی اشکالاتی در سرشت دولت‌ها وجود دارد که باعث بروز تعارضات بسیاری در نظام اجرایی می‌شود و در صورت فقدان الزامات نهادی لازم و اقتصاد قانون اساسی منصفانه، حکومت را می‌تواند به کانون منازعات گروه‌های ذینفع مبدل کند و منافع ملی را تحت‌الشعاع منافع گروهی قرار دهد. در این راستا لازم است تا با استفاده از تجارب کشورهای موفق تدابیری اندیشیده شود که ویژگی‌های سرشتی منفی دولت‌ها به کنترل درآید. برای مثال شیوه‌هایی تدارک دیده شوند که به وسیله آنها بتوان برنامه‌ها را از تغییرات دلبخواهی مصون نگه داشت.^۴

۳-۵. راه‌های ایجاد اجماع

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، تشخیص اولویت‌ها و اتقان برنامه‌ها فقط از طریق اجماع‌سازی هر چه حداکثری‌تر، ممکن و مطلوب می‌باشد. بنابراین باید توجه داشت که حقیقتاً چه کسی مشخص می‌کند که چه چیزی در برنامه‌های توسعه از اهمیت برخوردار است؟ به بیان دیگر نظام تصمیم‌گیری کشورها اهداف برنامه را از کجا می‌گیرند؟

۱. برای نمونه پاره‌هایی از حکومت برنامه‌ریزی می‌کند، پاره‌های دیگری از حکومت دقیقاً در جهت نقض آن برنامه‌ها عمل می‌کند و بنابراین اهداف ملی به اندازه کافی دارای اولویت‌های باثبات نیستند.
 ۲. طرح این مسائل و مواردی نظیر امتناع توسعه یا امتناع علوم انسانی می‌تواند منفعلانه تلقی نشود. ایجاب و امید لازمه رفع هر مانعی ولو سنگین می‌باشد، اما همان‌طور که خداوند متعال می‌فرماید لازم است تا آیاتی نظیر «ولا تقنطوا من رحمه...» را در کنار آیاتی همچون «حتی یغیروا ما بانفسهم» در نظر داشت. به این ترتیب تنها با شناخت کامل سنگینی موانع، امکان معرفتی لازم برای گام‌های بعدی و امکان معرفتی ایجابی عمل نمودن پیدا می‌شود.
 ۳. ابوالفضل پاسبانی صومعه، اقتصاد قانون اساسی و انصاف، تهران، فصلنامه سیاست نظری، ۱۳۹۱.
 ۴. برای نمونه تغییر نصاب لازم برای تغییر مفاد برنامه‌های آتی توسعه در قوانین مربوطه یکی از راهکارهای مناسب این امر باشد.



عموماً گفته می‌شود که منشأ تولید اهداف، مطالبات جامعه است. اما از کجا و طبق چه فرآیندی فهمیده می‌شود که مطالبات جامعه مواردی است که گفته می‌شود؟ ممکن است راه‌های قابل تصور و راه‌هایی قانونی تعبیه شده باشند که اهداف مورد نظر مردم فهمیده شوند. آیا آن راه‌ها (نظیر رفراوندوم‌های پی در پی) تجربه خواهند شد؟ بنابراین اهداف جامعه نباید به ذهنیت من یا شما، ذهنیت وزرا یا وکلا یا ... تنزل یابد، چرا که ربط و نسبت آن با جامعه و لاجرم شکل‌دهی به اجماع مورد نیاز را سخت خواهد کرد.

بنابراین اینکه چه کس یا کسانی می‌گویند «چه چیز در اولویت باشد» از اهمیت راهبردی برخوردار است. عمده‌ترین و کم‌هزینه‌ترین روشی که در جوامع توسعه‌یافته مورد استفاده قرار می‌گیرد، نظرسنجی از طریق انواع رفراوندوم است. نظر به اینکه ایجاد اجماع فرآیندی طولانی و هزینه‌بر می‌باشد به اکثریت‌های مطلق یا حتی نسبی اکتفا می‌شود. تردیدی نیست که هزینه این نوع روش‌ها از طریق جلوگیری از ضرر سایر روش‌های یک‌سالارانه تأمین می‌گردد. تشخیص اولویت‌اولویت‌ها در موضوعات پیچیده نیز از طریق نظرخواهی از نخبه‌های نخبگان و البته به خاطر پویایی‌های اجتماعی و علمی، به صورت ادواری می‌باشد.^۱ به‌علاوه طی تجارب گران‌قیمت مشخص شده است که ابزارهای لازم برای تدوین، کنترل و هدایت مؤثر برنامه‌های توسعه از مرکز کشورها و به وسیله مرکز‌نشینان وجود ندارند. در این ارتباط نگاهی به بیان مک لئود، که خود از جمله کارشناسان خارجی فعال در نظام برنامه‌ریزی کشور به شمار می‌رفت، خالی از لطف نیست. وی دو ویژگی خاص کارکنان ایرانی سازمان برنامه که نشان‌دهنده شکاف عمیق میان برنامه‌ریزان و جامعه است را ذکر می‌کند. اول اینکه عملاً تمام تحصیلات عالی خود را در خارج از کشور گذرانده‌اند (عمدتاً در آمریکا) و دوم، تعلق داشتن به خانواده‌ای مرفه در ایران. (مک‌لئود، ۱۳۸۰: ۴۹) وی ادامه می‌دهد: «ما زندگی مردم ایران را از طریق چشم‌هایی نظاره کردیم (فارغ‌التحصیلان خارج) که از چشمان ما چندان ایرانی‌تر نبودند» (مک‌لئود، ۱۳۸۰: ۵۴). به این ترتیب بوده است که برنامه به هر حال از منشأ ملی نمی‌جوشیده و مانند یک عضو پیوندی بوده است. به بیان دیگر برنامه از خارج می‌آمد و مردم تماشاگر و حاشیه‌نشین بودند (عظیمی، ۱۳۷۷: ۶۸).

با این وجود راهکارهای فراوانی شکل گرفته است تا بدون هر نوع واهمه‌ای برنامه‌ریزی‌های توسعه ملی با مشارکت اجزای واحد ملی و اصطلاحاً پیرامونیان، سامان یابد. به علاوه همچنان که قانون اساسی نیز متذکر شده است در سطوح منطقه‌ای، محلی نیز با اتخاذ رویکردهای مشارکت‌محور بسیاری از امور می‌تواند واگذار گردد. بنابراین سازمان برنامه‌ریزی و مدیریت باید بپذیرد که برای کمک به ایجاد اجماع دبیرخانه تهیه برنامه باشد و نه تهیه‌کننده برنامه (عظیمی، ۱۳۷۷: ۷۲). به طور نمونه اگر سازمان برنامه‌ریزی کشور بخواهد مطالعات فضایی بخشی را در خود متمرکز کند، سند آمایش سرزمین به لحاظ فنی غیرکارشناسی و به لحاظ مشارکتی ضعیف خواهد بود (توفیق، ۱۳۹۰: ۳۱۹).

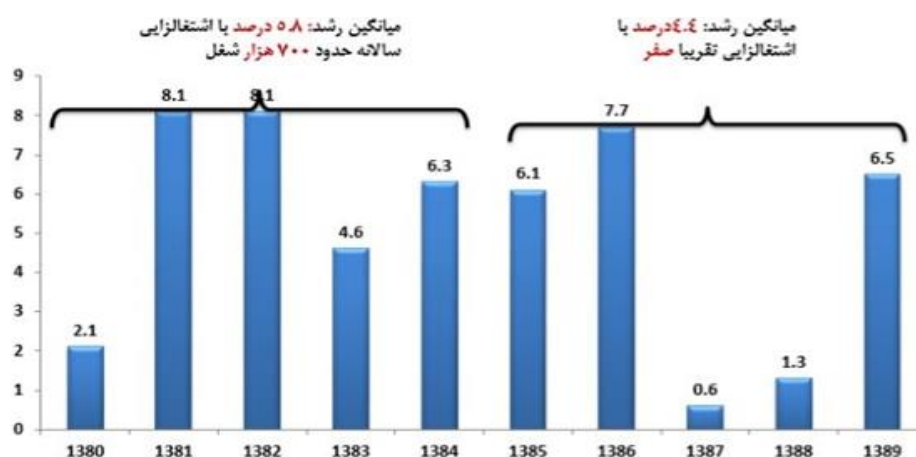
همچنین دلیل عمده دیگری که نشان می‌دهد ابزارهای لازم برای کنترل و هدایت مؤثر برنامه‌های

۱. روش دلفی و انتخاب کارشناس در این راستا طراحی شده‌اند.

توسعه به وسیله مرکز نشینان و بدون ایجاد اجماع ملی وجود ندارند، نگاهی به عملکردهاست. در چارچوب علوم شناختی^۱ نگاهی به عملکردها می‌تواند به لحاظ شناختی، بینش و ذهنیت استبداد زده مرکز نشینی و نسخه‌پیچی برای واحد ملی را تصحیح نماید. برای نمونه اقتصاد ایران نیازمند رشد شتابان، پایدار^۲ و اشتغال‌زا قلمداد شده است، به‌طوری که اگر رشد پایدار در اقتصاد کشور ایجاد شود آنگاه می‌توان به ایجاد شغل در اقتصاد امیدوار بود.

این درحالی است که درخصوص عملکرد رشد اشتغال‌زا که از عمده‌ترین اهداف مورد نظر برنامه‌ها بوده است، بهترین عملکرد مربوط به سال‌های برنامه سوم توسعه بوده که نزدیک به ۷۰۰ هزار نفر شغل در سال ایجاد کرد. در این برنامه توسعه، رشد ۶ درصدی هدفگذاری شده بود که در نهایت رشدی به میزان ۵/۸ درصد محقق شد. اما همان‌طور که نمودار ذیل نشان می‌دهد، در برنامه بعدی اهداف موردنظر تحقق نیافتند.

نمودار ۱. مقایسه عملکرد اشتغال‌زایی دو برنامه توسعه سوم و چهارم جمهوری اسلامی ایران



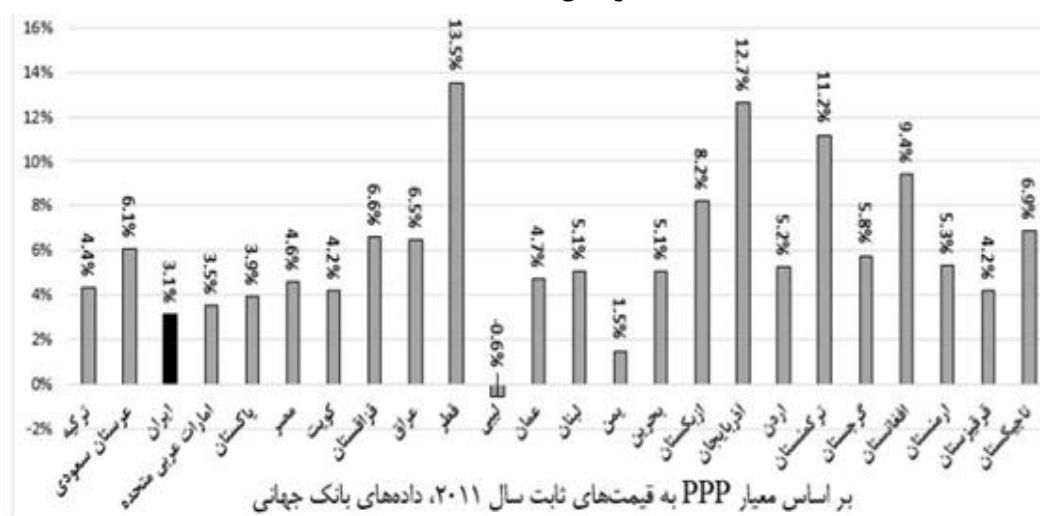
به‌علاوه به‌عنوان مثالی دیگر می‌توان یک مقایسه منطقه‌ای را به تماشا نشست. نمودار ذیل نشان می‌دهد که عملکرد رشد اقتصادی کشور در ۱۰ سالی که از ابلاغ سند چشم‌انداز سپری شده، نسبت به رقبایی که در سند چشم‌انداز مورد اشاره قرار گرفته‌اند، مناسب نبوده و رتبه کشور نسبت به سایر کشورها دچار تنزل شده است. عمده‌ترین دلیل این عدم توفیق آن بوده است که کلیه بخش‌های حکومتی به طور هماهنگ و حقیقی از یکسو و آحاد مردم ازسوی دیگر به طور اجماعی اهداف چشم‌انداز و الزامات آن را دنبال نمی‌کرده‌اند.

1. Cognetiv science

۲. در اینجا رشد ناپایدار، رشدی بدون اشتغال‌زایی قلمداد شده است.



نمودار ۲. متوسط رشد اقتصادی کشورهای منطقه در دوره چشم‌انداز
(از سال ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۳)



۴-۵. اقتضائات و الزامات جزئی‌تر برنامه مورد نیاز شرایط معاصر ایران

همان‌طور که بیان شد تعیین اهداف مورد اجماع، پیش‌نیاز مرحله تنظیم و تدوین برنامه توسعه است. پس از آن لازم است تا همان‌طور که داگلاس نورث^۱ و دیگران استدلال می‌کنند، توجه داشت که نخستین مسئله توسعه برای اکثر کشورها، به‌خصوص فقیرترین‌ها، شکننده‌ترین‌ها و مستعدترین‌ها برای خشونت، طراحی یک نقشه راه برای حرکت در طول گستره نظم‌های دسترسی محدود (۱). شکننده، ۲. پایه، ۳. بالغ) و ایجاد شرایط آستانه‌ای لازم برای گذار از نظم دسترسی محدود به نظم دسترسی باز است.^۲

به علاوه اندیشه درباره توسعه و پایداری به برنامه‌ها زمانی معنی پیدا می‌کند که حداقلی از اطمینان درباره تداوم حرکت استعلائی در طول نظم‌های دسترسی محدود و حفظ بقای جامعه فراهم باشد. درحالی که دو نوع عدم اطمینان و شوک‌های با منشأ طبیعی^۳ و با منشأ تعامل‌های انسانی^۴ (به‌طور مستقیم و غیرمستقیم)، اطمینان به تداوم و ثبات در بقاء را تهدید می‌نمایند، که همیشه باید مدنظر جدی قرار گیرند. ازسوی دیگر با فراهم نمودن اجماع هر چه بیشتر در این نگرش کلی، لازم است تا به موارد احصا شده ذیل که از اهمیت بیشتری برخوردار هستند توجه کافی داشت، تا با پرهیز از گرفتار شدن در سوء فهم ناشی از به‌کارگیری تعبیر چند پهلوی متعارف در برنامه‌ریزی توسعه (از قبیل برنامه‌ریزی جامع، برنامه‌ریزی محوری، برنامه‌ریزی غلتان، برنامه‌ریزی منطقه‌ای، محدوده برنامه‌ریزی و...)، زمینه‌های انحراف از برنامه مورد نیاز شرایط معاصر ایران را از بین برد.

۱. برنده جایزه نوبل اقتصادی.

۲. نورث، ۲۰۰۷.

۳. مثل انواع بحران‌های زیست‌محیطی.

۴. مانند انواع جنگ‌های داخلی و خارجی.

برای نمونه اسناد بالادستی بر لفظ جامع بودن برنامه‌های توسعه تصریح دارند. بنابراین شاید در نگاه نخست نتوان بحث برنامه‌ریزی محوری را به‌عنوان جایگزین برنامه جامع مطرح کرد. اما باید توجه داشت که برنامه‌ریزی محوری/هسته‌ای، خود دارای چتر پوششی کل کشور می‌باشد و به این بیان جامع محسوب می‌شوند^۱ و عبارت می‌باشند از برنامه‌های اجرایی که در راستای حذف یک یا چند مانع و محدودیت توسعه^۲ یا ایجاد چند قطب توسعه که ذیل یک برنامه آمایش عادلانه سرزمین^۳ شکل می‌گیرند.^۴ به‌علاوه به‌طور اصولی کشورهای در حال توسعه به برنامه‌هایی روی آورده‌اند که از لحاظ اهدافِ استراتژیک جامع بوده ولی از لحاظ برنامه‌ها، ذیل مفهوم اثر دومینو،^۵ محدود به بخش‌ها و تنگناهای اصلی می‌باشند.

تجربه برنامه‌ریزی جامع^۶ از یکسو و سرشت دولت‌ها به لحاظ توان و جهت‌گیری ازسوی دیگر، حاکی از آن است که دیگر به هیچ وجه امکان تدوین درست و اجرای کامل یک برنامه جامع به معنی گفته شده، در شرایط زمانی و مکانی به سرعت پویای عصر جدید وجود ندارد. چرا که باعث بروز مشکلاتی از قبیل سخت شدن مراحل نظارت می‌شود، به‌نحوی که به راحتی امکان انحراف از اهداف فراهم می‌شود.^۷ به‌علاوه همان‌طور که تجربه برنامه‌ریزی‌های جامع در کشورهای سوسیالیستی تمام‌عیار نشان داد، در عمل با تحدید نوآوری و بازدهی، مانع توسعه شدند و جلوی انعطاف لازم برای حل مشکلات توسعه‌نیافتگی را گرفتند. به همین خاطر بوده است که در مجموع تجربه برنامه‌ریزی جامع در سطح جهان اکثراً موفق نبوده‌اند.

با وجود ضعف‌های برنامه‌ریزی جامع، در تمثیت امور از طریق برنامه‌ریزی محوری باید توجه داشت که محورها (هسته‌ها)^۸ کانون‌های اصلی بازتولیدکننده دوره‌های باطل توسعه نیافتگی می‌باشند.^۹ بنابراین هر مسئله حادی را نمی‌توان محور و هسته مسائل توسعه کشور تلقی نمود و برای حل آن مسئله خاص، کارهای غیر تأثیرگذاری را سامان داد!

برای نمونه عدم تشخیص محدودیت‌های مقیدکننده^{۱۰} در کشورها، که بقیه مشکلات به آنها وابسته و زنجیره آنها می‌باشند، یکی از کانون‌های اصلی بازتولید توسعه نیافتگی است. نظام تدبیر با بررسی کارشناسی دقیق و سریع، باید دست به انتخاب و برنامه‌ریزی برای چند اولویتِ مورد اجماع زمانه حاضر بزند^{۱۱} مانند:

۱. یعنی پوشش‌دهنده کل کشور و نه کل مشکلات کشور می‌باشند و اصولاً برنامه‌ریزی در تلاش برای همه چیز شدن، به هیچ چیز شدن تبدیل می‌شود.

2. Rodrik, Dani, Structural Change, Fundamentals, and Growth: An Overview, September 2013.

۳. ابوالفضل پاسبانی صومعه، آمایش سرزمین با کدامین نظریه عدالت، فصلنامه مهندس مشاور، ویژه‌نامه آمایش سرزمین، ۱۳۹۳.

۴. نظام برنامه‌ریزی در ایران بدون اینکه توجهی بسنده به اولین حلقه برنامه‌ریزی یعنی برنامه‌ریزی فضایی و آمایش سرزمین داشته باشد خود را در دام آخرین حلقه برنامه‌ریزی، یعنی برنامه‌ریزی بودجه اسیر کرده است» (بهزادفر، ۱۳۷۸).

5. Domino Effect

۶. به این معنی که نسخه‌ای برای همه مسائل باشد.

۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تأملی بر روش برنامه‌ریزی، شماره مسلسل: ۱۳۸۴۶، مردادماه ۱۳۹۳.

8. Core

۹. حسین عظیمی، مدارهای توسعه‌نیافتگی در اقتصاد ایران، نشر نی، ۱۳۸۳.

10. Binding Constrants

۱۱. مردوخ، ۱۳۹۳.



الف) بهبود محیط کسب و کار و توسعه همه‌جانبه تولید و اشتغال،

ب) رفع فقر و عدالت‌محوری،

ج) پاسخگویی و تقلیل شکاف دولت-ملت،

د) کاهش وابستگی نظام تدبیر اقتصاد کشور به مسیر گذشته،

ه) ارائه الگوی نظارتی مؤثر،

و) آمایش عادلانه سرزمین در قلمروی منطقه‌ای و جهانی،

ز) اصلاح و تعالی فرهنگی،

ک) ارتقای توسعه انسانی در مناطق مخصوصاً مرزی^۱ که می‌تواند مانند چسبی هویت‌ساز ایفای نقش کند.

علیرغم تجربه تاریخی ایران زمین، در دو قرن اخیر در قالب رویکرد تمرکزگرایی افراطی در تهران^۲ به‌عنوان مرکز سیاسی اقتصادی ایران، ثابت شده است که صلاحیت کافی برای توزیع منصفانه منابع نفتی در اختیار، بین مناطق پیرامون وجود ندارد. با این حال هرچند که برنامه‌ریزی استانی جزء اهداف پس از انقلاب اسلامی بوده ولی دارای این مشکل پنداشته شده است که مناطق چگونه در کلان اقتصاد ملی ادغام گردند.

تردیدی نیست همان‌طور که تمرکز، آثار جانبی منفی در پی دارند، عدم تمرکز نیز ممکن است تالی فاسدهایی داشته باشد که لازم است به آنها توجه گردد. با این حال و به‌طور کلی خطرات ناشی از تمرکزگرایی به مراتب بیشتر از خطرات ناشی از منطقه‌گرایی است. با این وضعیت می‌توان در موارد بزرگ و فرااستانی و ملی، تابع برنامه‌ریزی ملی بود اما حداقل اختیاراتی را به صورت پویا برای استان‌ها در نظر گرفت، تا دیگر برای تمشیت امور ابتدایی نیازی به رجوع به دستگاه‌های گوناگون در مرکز نداشته باشند. برای نمونه می‌توان به برنامه‌ریزی در حوزه بهداشت و درمان، صنایع کوچک و متوسط یا در اختیار قرار دادن بخشی از درآمدهای استانی به خزانه معین در استان، اشاره نمود. با این وجود تذکر این نکته لازم است که ساده‌سازی پدیده‌های پیچیده می‌تواند دوباره ازسویی دیگر بحران بسازد. دنیای کنونی، دنیایی پیچیده است و سادگی یکی دو قرن پیش را ندارد. باید دقت داشت که معیشت‌ها قبلاً محلی^۳ بود و با عدم وابستگی به هم،^۴ به دنیای پیرامون مربوط نبودند، در حالی که در دنیای جدید قرائت‌های خاص از دولت‌های محلی زیر سؤال رفته‌اند.

۱. شرایط فعلی ایران به لحاظ توسعه منطقه‌ای شرایط پیچیده‌ای دارد که حتی می‌تواند احتمال آسیب‌پذیری نظام ملی را افزایش دهد، به طوری که منابع محدود کشور به جای اینکه بیشتر به سمت رفع نابرابری‌های ناموجه منطقه‌ای هدایت شود، بیشتر به سمت رویه‌های شبه امنیتی و نظامی می‌رود که در هر حالت از آن دستاورد توسعه‌ای چندانی حاصل نمی‌شود.
۲. پیروز حناچی، دبیر شورای عالی شهرسازی در جلسه شورای مطالعاتی انتقال پایتخت (به نقل از ایسنا سوم مرداد ۱۳۹۴) می‌گوید: در حال حاضر جمعیت مجموعه (منطقه) شهری تهران در مرز ۱۵ میلیون نفر است. در این محدوده‌ای که فقط ۲/۵ درصد از مساحت کشور را اشغال کرده است، بیش از ۳۰ درصد تولید ناخالص داخلی کشور بدون نفت و ۲۶ درصد از ارزش افزوده ناشی از خدمات، ۲۶ درصد ارزش افزوده بخش صنعت، ۲۰ درصد سهم شاغلان بخش عمومی و بیش از ۲۵ درصد سهم شاغلان با تحصیلات عالی در همین منطقه است. این در حالی است که از سال ۱۳۲۵ هجری تاکنون که جمعیت کل کشور ما ۱۰ برابر شده است، جمعیت شهر تهران ۲۸۰ برابر افزایش پیدا کرده است. نکته قابل تأمل دیگر آنکه در مجموعه شهری تهران رشد جمعیت بیشتر در حاشیه شهر و نه در مناطق ۲۲ گانه شهر تهران رخ می‌دهد.

3. Local

4. Inter Depended

از سوی دیگر هرچند که باید با اقدام به تدوین و اولویت‌بندی عمده‌ترین موانع توسعه، هسته‌های پیش‌برنده و عقب‌برنده کشور را مشخص نمود، اما با این وجود لازم است تا منطقه الفراغ و حوزه‌ای وسیع نیز برای جولان و تحرک آحاد مردم باقی گذارد. پذیرش وجود نوعی منطقه الفراغ برای فعالین غیردولتی در امر برنامه‌ریزی توسعه همه‌جانبه و پایدار، مقدمه مشارکت آحاد مردم کشور می‌باشد. به این ترتیب مأموریت برنامه‌ریزی توسعه توسط دولت دارای محدوده می‌شود.^۱

به اقتضای شرایط سریعاً متحول شونده جهان معاصر و بر اساس مطالعات آینده‌پژوهانه، سناریوهای گوناگونی را باید به‌طور پیشینی در نظر داشت. چرا که با حرکت از محیط ایستا به محیطی پویاتر که پیچیده تر نیز می‌باشد، اعتبار برنامه‌ریزی‌های ایستا رنگ می‌بازد. بر این اساس ضرورت توجه به تغییرات زمان و مکان و سیالیت محیطی و تحول عوامل تأثیرگذار (داخلی و خارجی)، ضرورت بازنگری، چرخش و غلتش روشمند در برنامه‌ها را ایجاب می‌نماید.^۲

البته باید توجه داشت که پیش‌فرض برنامه‌ریزی غلتان منوط به وجود نظام تدبیر شایسته است. این نگرانی وجود دارد که عملکردها گویای نادرستی این پیش‌فرض باشد. لذا خطر انحراف از برنامه و سوق یافتن به بی‌برنامگی و اعمال سلیق و منافع شخصی و گروهی در برنامه‌ها می‌تواند جدی باشد. به‌علاوه مسئله تغییر اکثریت‌های سیاسی آفت دیگری است که با تغییر در تسلط‌های بر قوای گوناگون، زمینه را برای تغییرات قهقرایی در برنامه‌ها فراهم می‌کند. در ایران این آفت بعضاً آنچنان فراگیر می‌شود که حتی اغلب رؤسای مراکز علمی و سیاستگذاری ملی، با تغییر مدیریت‌های سیاسی، تغییر می‌کنند و سیاست‌های این مراکز هم دستخوش تغییرات بنیادین می‌شود.^۳

بنابراین برنامه توسعه نباید به قانون شرح وظایف جدید برای دستگاه‌های اجرایی کشور تبدیل شود، بلکه احکام برنامه باید به مأموریت‌های ناشی از وظایف دستگاه‌های اجرایی صورت‌های کمی و دارای اولویت، زمانبندی و تعبیرهای عملیاتی دهد.^۴

همچنین اگرچه تمام برنامه‌ها به شکلی مدعی‌اند برای به حداکثر رساندن رفاه اجتماعی طراحی می‌شوند، اما برای تحقق واقعی آن ضروری است تا مقیاس‌های اصلی رفاه اجتماعی مشخص و با دقت هرچه ممکن به زبان کمی بیان شوند تا زمینه برای ارزیابی و کنترل احکام برنامه فراهم گردد. مضافاً باید مراقب بود که برخلاف اقتصاددانان نئوکلاسیک که فقط نگران تعادل‌ها و عدم تعادل‌های مدرسی اقتصاد هستند، نگران زندگی آسیب‌دیدگان از سیاست‌های اقتصادی و غیراقتصادی نیز بود.^۵

۱. سیدرضا شاکری، ۱۳۹۳.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تأملی بر روش برنامه‌ریزی، شماره مسلسل: ۱۳۸۴۶، مردادماه ۱۳۹۳.

۳. طبق يك گزارش منتشر شده يك پروفيسور روسي حدود ۳۰ سال مدیریت يك مؤسسه تحقیقاتی را در این کشور عهده‌دار بوده است و حتي فروپاشی اتحاد جماهیر شوروي هم تأثیر چندانی بر مدیریت و سیاست‌های آن مرکز نداشت. (عباس اخوان سپهي، درباره بيوتکنولوژی و سند ملي زیست‌فناوری، سند بی‌برنامه، روزنامه همشهری، ۱۳۸۲/۱۱/۱۴)

۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، فرآیندهای بهبوددهنده برنامه ششم، شماره مسلسل: ۱۴۰۲۸، آذرماه ۱۳۹۳.

۵. مردوخ، ۱۳۹۳.



۵-۵. تلفیق بهینه میان اقتباس و بومی‌گرایی

از جمله دلایل عدم اجرای کامل برنامه‌های توسعه در ایران، تغییرات محیطی و عدم اطمینان‌های ناگزیر ناشی از آن می‌باشد، بنابراین ابتدای برنامه‌ریزی بر شرایط مختلف و پیش‌بینی انعطاف لازم اقدامی اساسی محسوب می‌گردد.

با این وصف دیگر خیلی جای تذکر این مطلب نیست که در برنامه‌ریزی توسعه باید مسیر هر نوع تقلید کورکورانه مسدود گردد. به علاوه پندار جهانشمولی برنامه‌های توسعه را به موزه تاریخ عقاید و افکار غلط نسل‌های پیشین سپرد. با این حال نیم‌نگاهی به توصیه‌های اجماع اولیه واشنگتن و اجماع بسط یافته آن و تجربه دو کشور موفق در رهیدن از توسعه نیافتگی چرایی این توصیه را روشن می‌نماید. همان‌طور که در جدول ذیل نشان داده شده است توصیه‌های اجماع واشنگتن و حتی اجماع بسط یافته، در طول این سالیان در کشورهایی نظیر ایران عملیاتی گردیده‌اند.

جدول ۱. قواعد اقدام شایسته برای ترویج رشد اقتصادی^۱

اجماع اولیه واشنگتن	اجماع «بسط یافته» واشنگتن: ۱۰ مورد قبلی به علاوه ...
۱. انضباط مالی	۱۱. حکمرانی شرکتی
۲. تغییر مسیر مخارج عمومی	۱۲. فعالیت‌های ضدفساد
۳. اصلاحات مالیاتی	۱۳. بازارهای نیروی کار انعطاف‌پذیر
۴. آزادسازی نرخ بهره	۱۴. پایبندی به اصول WTO
۵. نرخ‌های ارز واحد و رقابتی	۱۵. پایبندی به قوانین و معیارهای مالی بین‌المللی
۶. آزادسازی تجاری	۱۶. افتتاح حساب سرمایه «احتیاطی»
۷. آزادسازی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی	۱۷. نظام ارزی بدون واسطه
۸. خصوصی‌سازی	۱۸. بانک مرکزی هدف‌گیری تورم مستقل
۹. مقررات‌زدایی	۱۹. تورهای ایمنی اجتماعی
۱۰. حمایت از حقوق مالکیت	۲۰. کاهش هدفمند فقر

اما آن کشورهایی که به اقتضای شرایط نهادی خود و اولویت‌هایی که خودشان تشخیص داده‌اند، اقدام به طراحی برنامه‌هایی بومی (با وجود استفاده و اقتباس آگاهانه از تجربیات جهانی) نموده‌اند، از توفیق کاملی برخوردار بوده‌اند. سیاست‌های رشد کره جنوبی و تایوان (دو مثال برجسته از حوزه رشد) تعارضاتی جدی با اجماع واشنگتن دارد. هیچ‌یک از این دو کشور تا دهه ۱۹۸۰ به مقررات‌زدایی جدی یا آزادسازی نظام‌های تجاری و مالی خود اقدام نکردند. آنها هردو به جای خصوصی‌سازی به شدت به شرکت‌های دولتی روی آوردند. کره جنوبی حتی از سرمایه‌گذاری خارجی هم استقبال نکرد. هر دو کشور مجموعه بزرگی از سیاست‌های صنعتی را وارد میدان کردند که شکل اعتباردهی مستقیم، حمایت از

۱. رودریک، دُنِی، راهبردهای رشد، از دانشنامه رشد اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸، ص ۷.

تجارت، یارانه دادن به صادرات، مشوق‌های مالیاتی و سایر مداخلات غیرهمسان را پیدا کرد. بنابراین در مقایسه عملکردها با معیارهای اولیه اجماع واشنگتن، به کره جنوبی نمره ۵ (از ۱۰) و به تایوان (شاید) نمره ۶ داده شد.^۱

همچنین جدول ذیل بی‌قاعدگی‌های شرق آسیا را در قلمروهای نهادی گوناگون در مقایسه با ایدئال‌های استاندارد نشان می‌دهد. این وضعیت گویای توجهی است که کشورهای رهیده از سیکل توسعه‌نیافتگی، به موضوع پیش‌زمینه‌ها، مقدمات و اقتضائات نهادی جامعه خود داشته‌اند.

جدول ۲. بی‌قاعدگی‌های شرق آسیا راهبردهای رشد^۲

قلمرو نهادی	ایدئال استاندارد	الگوی «شرق آسیا»
حقوق مالکیت	خصوصی، تحت ضمانت اجرای حاکمیت قانون	خصوصی، اما اقتدار حکومت گاهی قانون را (به‌خصوص در کره) نادیده می‌گیرد
حکمرانی شرکتی	کنترل سهام‌داران (بیرونی)، حمایت از حقوق سهام‌داران	کنترل درونی
روابط صاحبان کسب‌وکار با حکومت	با حداقل مداخله، مبتنی بر قانون	تعامل نزدیک
سازمان صنعتی	بازارهای غیرمتمرکز و رقابتی با اعمال سختگیرانه ضدانحصار	ادغام افقی و عمودی در تولید (چائول) ^۳ ، «کارتل‌های» تحت امر حکومت
نظام مالی	با حداقل مقررات، مبتنی بر وثیقه‌ها با آزادی ورود، نظارت احتیاطی از طریق قانونگذاری	ورود محدود، مبتنی بر بانک، شدیداً تحت نظارت دولت، وام‌دهی دستوری، قانونگذاری رسمی ضعیف
بازارهای نیروی کار	بازارهای غیرمتمرکز، تثبیت‌ناشده و «انعطاف‌پذیر»	اشتغال مادام‌العمر در شرکت‌های هسته‌ای (مانند ژاپن)
جای‌جایی سرمایه بین‌المللی	آزادی «محتاطانه»	محدود (تا دهه ۱۹۹۰)
مالکیت عمومی	در بخش‌های مولد وجود ندارد	در صنایع بالادستی فراوان است

۱. همان.

۲. همان، ص ۹.



۶. پیش‌زمینه‌ها و مقدمات نهادی لازم

نهادها مطابق با تعریف، قواعد بازی (نورث، ۱۹۹۹) و الگوهایی (ذهنی و عینی) هستند که عموم قالب‌ها و الگوهای رفتاری را شکل می‌دهند. ساختار نهادی نیز به شکل مناسبات درون‌نهادی^۱ و میان‌نهادی^۲ هر جامعه اشاره دارد. این الگوهای رفتاری خصوصیتی عام، پایدار و نسبتاً ثابت دارند، به‌طوری که آنها را به بیان هاجسون (۱۹۹۹) تبدیل به قواعد و آداب و رسوم عام اجتماعی^۳ می‌کند و انتظارات متقابل و به تبع آن رفتارها، کنش‌ها و واکنش‌های متقابل بعدی را شکل می‌دهد. به این ترتیب برخی بر این باورند که تاریخ، به‌عنوان منبع مهم تغییر، دگرگونی قابل توجهی نخواهد یافت. بنابراین لازم است تا مشخص شود که ماهیت جامعه خوب در این بستر تاریخی گسترده چیست؟^۴ به بیان دیگر اگر وابستگی‌های نهادی وجود دارد و اگر در عمل تاریخ نشان می‌دهد که دگرگونی قابل توجهی رخ نداده است، پس ماهیت جامعه خوب به‌عنوان مطلوب توسعه‌یافتگی از چه قرار خواهد بود تا بر قفل‌های تاریخی فائق آید؟

تردیدی نیست که در چارچوب بالا، در یک مسیر رفت و برگشتی نظیر یک دوچرخه دو رکابه، شکل‌گیری بازارها و عملکرد سطح بالای آنها در هر کشور متناسباً، نیازمند وجود بسترهای لازم نهادی در آن جامعه است. به این معنی که به میزان هماهنگی نهادهای غیررسمی (نظیر فرهنگ‌ها، ارزش‌ها، باورهای دینی و مذهبی و...) با امر توسعه، قوانین و مقررات اساسی و قوانین قضایی و حقوق مالکیت متناسب برای توسعه تدوین می‌شوند و نظام دیوانی و تدبیر امور کشور نیز به صورت شایسته در پی اجرای کامل و بی‌طرفانه آنها می‌باشد.^۵ در این بستر نهادی می‌توان انتظار داشت که متناسب با شکل‌گیری نظم با دسترسی برابر و باز، اهداف توسعه‌یافتگی در این سرزمین نیز بروز و ظهور یابد.

برای مثال راه‌اندازی رشد اقتصادی و حفظ آن دو مقوله متفاوت هستند. اولی معمولاً به دامنه محدودی از اصلاحات (و اغلب غیرمعارف) نیاز داشته و ضرورتی جهت به‌کارگیری کلیه ظرفیت‌های نهادی نظام اقتصادی در آن دیده نمی‌شود. اما حفظ کردن رشد از بسیاری جهات دشوارتر است. زیرا نیاز به ایجاد یک مبنای نهادی سالم در بلندمدت دارد تا بتوان از طریق آن نظام اقتصادی را در برابر تکان‌ها ترمیم‌پذیر و پویایی تولیدی را حفظ کرد. غفلت از تمایز بین این دو مقوله، مجریان اصلاحات را اسیر برنامه‌های سیاستی جاه‌طلبانه، تفکیک‌ناپذیر و غیرعملی خواهد کرد.^۶

بنابراین پیش از شروع به تدوین برنامه توسعه، ضرورت هرچه مهیاتر شدن بسترهای نهادی لازم

1. Inside Institutional
2. Between Institutional
3. Social Convention

۴. جان کنت گالبرایت، جامعه خوب، ترجمه روح‌الله طالب آرائی، ص ۸.

۵. ویلیامسون، ۲۰۰۰.

۶. دُنِی رودریک، «راهبردهای رشد»، از دانشنامه رشد اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸، ص ۵.

برای برنامه‌ریزی متناسب با شرایط کشور مورد توجه واقع می‌شود. زیرا فقدان اندازه مناسب این بسترها یا عملکرد ضعیف و نامتناسب آنها، احتمالاً برنامه‌های تدوین شده را در تدوین و اجرا با عدم توفیق روبرو کرده و یا با حداقل اثربخشی مواجه خواهند کرد. تردیدی نیست که وضعیت این بسترهای نهادی به صورت فازی ارزیابی می‌شود و هرچقدر که مهیاتر باشند می‌توان انتظار نتایج درخشان‌تری را داشت. بنابراین همان‌طور که گفته شد به مانند یک دوچرخه دو رکاب در طول تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه نیز می‌بایست مقدمات نهادی لازم را مهیاتر نمود.

به این ترتیب در صورت داشتن فهم مشترک از توسعه و داشتن بهترین برنامه (که مثلاً در کشورهای توسعه‌یافته جواب داده است) به هر طریقی (مثلاً اقتباس از دیگران)^۱، لزوماً مستلزم وجود شرایط و الزامات نهادی لازم برای تحقق آن برنامه نیست.^۲ نگاهی عمیق و همه‌جانبه نشان می‌دهد که در ساختار نظام تدبیر امور، قوانین و مقررات، فرهنگ‌ها، عرف‌ها و سنن ایران مشکلات بسیاری وجود دارد و تا زمانی که (و به مقداری که) بهبودی در آنها صورت نگیرد، اهداف برنامه‌ها نیز متناسباً محقق نخواهند شد.

برای مثال به‌نظر می‌رسد که قوانین برنامه توسعه تاکنون، نه تنها از ویژگی‌های یک قانون خوب کم‌بهره بوده‌اند،^۳ بلکه پس از تصویب، بر محیط حقوقی موجود نیز تأثیراتی منفی برجای می‌گذاشته‌اند که در هنگام تصویب توجهی به آنها نمی‌شده است.^۴ بر این اساس ضروری است تا پیش از تصویب قوانین جدید، تأثیرات منفی مفاد قوانین برنامه‌های توسعه پیشین بر محیط حقوقی کشور به‌طور دقیق و همه‌جانبه مورد ارزیابی و درس‌آموزی قرار گیرد.

با این اوصاف این مطلب پذیرفته می‌شود که کشور در حال حاضر، با وجود توافق برجام هنوز هم آمادگی کاملی برای تدوین و اجرای یک برنامه کاملاً مطلوب را به خاطر ضعف در هماهنگی‌ها، ندارد، هرچند که ظاهراً گریزی هم از آن نیست. با فروپاشی‌های صورت گرفته‌ای نظیر انحلال امر مدیریت و برنامه‌ریزی، گسترش بی‌اعتمادی‌های ناشی از مخاطرات اخلاقی، فسادهای مالی رقابت‌های خصمانه داخلی و ... اساسی‌ترین نیازهای منطقی برای اداره شایسته امور به حد کافی در اختیار نیست. با این حال بیان چرایی، چگونگی و چیستی هزینه‌های ناشی از گسترش فساد، رفتارهای غیراخلاقی، نابرابری، ناکارآمدی، اتلاف منابع و ... در سال‌های اخیر، حداقل نیاز جامعه برای تقویت سرمایه اجتماعی و شروع یک حرکت حقیقی است.

چرا که نظام اقتصادی تنها در چارچوب قواعد رفتاری استوار عملکرد کارآمدی دارد. اولین قاعده

۱. انتقال مستقیم سازوکارها و قالب‌های نهادی نظام‌های دسترسی باز به نظم‌های دسترسی محدود منجر به توسعه نخواهد شد. منطق نظم دسترسی محدود هر نوع قالب نهادی یا سازوکاری را گرفته و آن را در برابر هدف خلق رانت برای حفظ ائتلاف غالب موجود به تسلیم وا می‌دارد. برای نمونه بسیاری از کشورهای در حال توسعه امروزی از اکثر نهادهای رسمی مرتبط با نظم‌های دسترسی باز مانند مجمع قانونگذاری، قوه اجرایی رسمی، دادگاه‌ها، دیوانسالاری‌ها و انتخابات برخوردارند، اما این نهادها به هر حال دسترسی‌های محدود را به‌جای دسترسی‌های باز حفظ می‌کنند.

۲. نورث، ۲۰۰۷.

۳. برخلاف سنت اندیشه‌ورزی راجع به حاکمیت قانون، که از ویژگی‌های ضروری برای قانون، عبارات وضوح یا شفافیت، ثبات نسبی و سازگاری را برمی‌شمردند.

۴. مرکز مال‌میری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.



در این زمینه صداقت است. حقیقت باید به عنوان اطلاع‌رسانی اساسی برای سرمایه‌گذاران، توده مردم در کل و مصرف‌کنندگان بیان شود. مقررات و مجریان آن باید از ارائه گزارش‌های غلط یا گمراه‌کننده درباره عملکرد کسب‌وکار و درآمدهای حاصل از آن و دورنمای سرمایه‌گذاری پیشگیری کنند و طرح‌های بی‌شمار دیگر برای کلاهبرداری از افراد کم‌اطلاع یا کندذهن را عقیم نماید. لذا یکی از ضرورت‌های ویژه و مشخص در این زمینه کنترل تجارت داخلی و استفاده از اطلاعات معتبر است.^۱

در غیر این صورت تداوم تنظیمات نهادی کژکارکرد و نظم دسترسی محدود،^۲ زحمات و خیرخواهی‌های اجتماعی احتمالی را کم بازده می‌نماید، همان‌گونه که تا حدود زیادی تاکنون کرده است. بنابراین باید تلاش شود تا رقابت مدام ناشی از ورود آزاد، گسترش یابد، چرا که تمایلات بازیگران محدود سیاسی و اقتصادی را در ایجاد رانت‌های دائمی از طریق دسترسی محدود نقش بر آب می‌کند. به علاوه توجه به این نکته لازم است که فراهم شدن بستر نهادی لازم برای توسعه از طریق پرورش انسان‌هایی با ویژگی‌های شناختی مطلوب و از طریق آموزش‌های رسمی و غیررسمی ممکن خواهد شد^۳ که البته دشواری‌ها و پیچیدگی‌های خاص خود را دارد.

۱-۶. نظام تدبیر شایسته امور^۴

نظام تدبیر به عنوان جزء مهمی از الزامات نهادی لازم، شایسته توجهی در خور می‌باشد و همان‌طور که گیزو^۵ در خاطرات می‌گوید^۶ «سیاست خوب را به من بدهید تا اقتصاد خوب را به شما تقدیم کنم»، از اولویت نیز برخوردار است. امام علی (ع) نیز رمز انحطاط و نشانه زوال دولت‌ها و فروپاشی جوامع را عبارت از چهار سوء تدبیر ذیل می‌داند^۷ که اهم موارد تأکید شده توسط قرآن کریم مبنی بر آثار و تبعات ظلم و دوری از صلاح است:^۸

۱. ضایع کردن اصول (نظیر فراموشی ارزش‌های اساسی حقوق، عدالت، اخلاق و ...).
۲. چسبیدن به فروع (مانند تأکید بر ظواهر، شعائر مستحبی، حاشیه‌ها و ...).
۳. جذب افراد فرومایه (مشابه میدان دادن به ارادتمندان، فرصت‌طلبان، کم‌مایگان، بدکاران و ...).
۴. کنار زدن افراد بافضیلت (مثل انزوای دانشمندان، مصلحان، منتقدان، نیکوکاران، مؤمنان و ...).

۱. جان کنت گالبرایت، جامعه خوب، ترجمه روح الله طالب آرانی، ص ۵۲.

۲. این در حالی است که از نظر اسلام انحصار تولید و توزیع به دست گروه و طبقه خاص چه طبقه حاکمه نامشروع و غیرعادلانه است و باید این‌گونه تصرفات در حدود حفظ مصلحت عموم آزاد باشد و راه نفوذ طبقه خاص و انحصارگر بسته گردد (طالقانی، سید محمود، ۱۳۴۴، ص ۲۰۸).

۳. داگلاس نورث، ۲۰۰۰.

۴. نظام تدبیر شایسته امور دارای شاخص‌هایی نظیر مشارکت مردمی، اجماع‌گرایی، شفافیت، پاسخگویی و صداقت، کارآیی و مؤثر بودن، کاهش بوروکراسی، عدالت، حاکمیت قانون، فساد حداقل و ... می‌باشد.

5. François Guizot

۶. سیاستمدار و تاریخ‌نویس فرانسوی که به سال ۱۷۸۷ به دنیا آمد و کتابی به نام «تاریخ انقلاب انگلستان» نوشت. وی به سال ۱۸۷۴ درگذشت.

۷. غرالحکم، ج ۲، ص ۲۷۶. (يَسْتَدِلُّ عَلَىٰ اِدْبَارِ الدُّوْلِ بَارِيعٍ: تَضْيِيعُ الْاَصُولِ، وَ التَّمَسُّكُ بِالْفُرُوعِ، وَ تَقْدِيمُ الْاَرَادِلِ، وَ تَأْخِيرُ الْاَفَاضِلِ)

۸. «وَمَا كُنَّا مُهْلِكِي الْقُرَىٰ إِلَّا وَ أَهْلُهَا ظَالِمُونَ». «وَمَا كَانَ رَبُّكَ لِيُهْلِكَ الْقُرَىٰ بِظُلْمٍ وَ أَهْلُهَا مُصْلِحُونَ».

بنابراین تأمل بر دلایل عدم تحقق بخش زیادی از اهداف سیاستگذاران و باقی ماندن معضلات توسعه‌ای کشور آشکار می‌نماید که ضعف در نظام تدبیر امور (تدوین و اجرای قوانین و برنامه‌های توسعه و نظارت بر آنها) و نبود تعهد و عزم ملی لازم، به‌عنوان یک واقعیت آشکار شده، ضرورت دارد تا به‌عنوان یکی از هسته‌های سخت معضلات جاری کشور مورد توجه اصلی قرار گیرد.

بنابراین مسیر توسعه با تمرکز ویژه بر گام‌های نخستین ذیل معرفی می‌شود:

۱. **ظرفیت‌سازی برای دولت** سکویی برای رشد شتابان فراهم می‌کند که با اتکا به عملکرد مطلوب بخش عمومی و افزایش اعتبار سرمایه‌گذاری عملی می‌شود.

۲. **آغاز تدبیر امور دگرگون شده**^۱ همان شکل‌گیری دوباره نهادهای سیاسی کشور است. این تغییرات نهادی موجب بهبود پاسخگویی شده، امکان بالقوه اقدامات مستبدانه را کم کرده و انتظاراتی نظیر رشد شتابان را به شکلی مطلوب تغییر می‌دهند.

۳. **تدبیر امور به اندازه**^۲ تأکید اصلی‌اش معطوف به خود رشد است تا به هدف ظرفیت‌سازی. یعنی محدودیت‌های نهادی در دسرساز و نه رفع کل محدودیت‌های نهادی را دنبال می‌کند.

۴. **توسعه پایین به بالا** جامعه مدنی را به‌مثابه مدخل افزایش ظرفیت دولت، کاهش فساد، بهبود خدمات عمومی و نهادهای سیاسی به شکل فراگیرتر و به دنبال آن رفع محدودیت‌های رشد در نظر می‌گیرد.^۳

حال آنکه در طول سالیان دراز برنامه‌ریزی توسعه در کشور، این فرض غیرواقعی و یا توهم باور شده، به‌طور ضمنی در تصمیم‌گیران کشور وجود داشته است که نظام تدبیر امور کشور یعنی سازمان‌های حکومتی و نحوه اجرای قوانین و مقررات توسط آن، از ظرفیت و شایستگی و توانایی لازم برخوردار بوده و توان و انگیزه لازم برای عملیاتی نمودن اهداف برنامه‌های توسعه و تصمیمات کارشناسی برنامه‌ریزان و سیاستگذاران را به اندازه کافی دارد.

در این ارتباط آرتور میلسپو که پس از شهریور ۱۳۲۰ برای ساماندهی به نظام اقتصادی کشور و طرح‌ریزی یک بودجه‌بندی سالم و متوازن به ایران آمده بود در خاطرات خود نوشت: ... از مجموع ۱۷۰۰۰ تن کارمند تنبل و اغلب رشوه‌خوار دولت جز جلسه‌بازی، نوشیدن چای، سردوانیدن ارباب رجوع و چرت زدن کاری برنمی‌آید و هیچ تأثیری در گردش امور مملکت ندارند. به نظر می‌رسد وضع نظام اداری جدید نیز تغییر چندان قابل توجهی نکرده باشد.

1. Transformational Governance

2. Just Enough Governance

3. Development Strategies: Integrating Governance and Growth, by Brian Levy and Francis Fukuyama, The word bank, poverty Redution and Economic management vice Presidency, public Sector Governance Unit, jan 2010, policy Research Working Paper 5196



این درحالی است که طبق تعریف ویکتور تامسون^۱ از بوروکراسی، وجود سلسله مراتب دقیق همراه با تقسیم کار مشخص، از ویژگی‌های اصلی سازمان بوروکراتیک می‌باشد (Thompson, 1961). لیت ویک، مرتن، یودی، پارسونز، برگر و اچ‌هال نیز سلسله مراتب اختیار مشخص، تقسیم کار بر مبنای تخصص، نظام قانونی دربرگیرنده حقوق و وظایف، روندی از دستورالعمل‌های انجام کار، روابط میان فردی غیرجانبدارانه و انتخاب و ارتقا براساس شایستگی را ویژگی ساختاری دیوانسالاری می‌خوانند (Hall, 1962).

البته در مدل سالا، نحوه ورود اغلب افراد به دیوانسالاری براساس روابط خویشاوندی و قومی انجام می‌گیرد که ریگز به خطرهایی اشاره می‌کند که از حاکمیت گروهی اقلیت، در یک جامعه منشوری، در برابر دیگر اقلیت‌ها ناشی می‌شود و تمام اداره و سازمان را متعصبانه در حیطه نفوذ و سلطه خود درمی‌آورد. بی‌تردید این نوع استخدام‌های بی‌ضابطه به افزایش حجم بی‌رویه دولت منجر می‌شود و پرداخت حقوق کارکنان بار سنگینی را به بودجه دولت تحمیل می‌کند. پر واضح است که محدودیت منابع، اغلب باعث می‌شود تا دولت نتواند متناسب با تورم، مزدها را افزایش دهد، که باعث ایجاد دشواری اقتصادی برای کارمندان گردیده و یکی از زمینه‌های بروز انواع فساد را فراهم می‌گرداند.

بنابراین در این مقوله لازم است تا معطوف به شناسایی و گزینش استعدادها، با تأکید بر توانایی‌ها و استعدادها به جای علائق و سلايق، تأکید بر خویشاوندی آرمانی و تعهدی به جای خویشاوندی خانوادگی و جناحی و تأکید بر همکارمحوری به جای مریدپروری اقدام به اصلاح امور نمود. به این ترتیب امکان اصلاح بوروکراسی سالخورده و فرسوده، با تأکید بر عقل و دانش و فناوری روز، پایبندی به تعهدات و تکریم شهروندان و التزام به حقوق شهروندی فراهم می‌شود.

اساساً اصلاح دیوانسالاری یکی از اجزای اصلی تحقق کارآمدی دولت‌هاست. با نگاه به تجربه کشورهای توسعه‌یافته‌ای که در دهه‌های قبل در حال توسعه قلمداد می‌شدند (نظیر بسیاری از کشورهای جنوب شرق آسیا)، مشاهده می‌شود که اصلاح نظام تدبیر، اولویت نخست برای نیل به توسعه‌یافتگی بوده است.

با این اوصاف نظام تدبیر ایران همچنان نه تنها تسهیل‌گر توسعه محسوب نمی‌شود، بلکه بیشتر مانع توسعه همه‌جانبه کشور مخصوصاً در حوزه امنیت اقتصادی به حساب می‌آید. حتی پذیرش حاکمیت قوانین در این جامعه، عموماً به طور صوری است، یعنی در عمل قوانین پوششی برای اقدام و عمل در چارچوب ساختارهای ذهنی و عرفی قدیمی هستند. به علاوه مطابق با بیان گالبرایت، هرکسی که در جایگاه مسئولیت سلسله‌مراتبی قرار می‌گیرد، به دنبال جلب حمایت پرسنل از خود است.^۲

ازسوی دیگر همان‌طور که می‌دانیم سلسله‌مراتب، تخصص‌گرایی زیاد (و تعدد ادارات و واحدها) در نهایت افراد را از انجام کارها ناتوان کرده و باعث می‌شود در برابر تغییرات، مقاومت ایجاد کنند. از نظر وبر بوروکراسی و رفتار عقلایی همزمان انسان را به سوی بی‌هدفی (غیرعقلایی شدن) و تحدید آزادی می‌کشاند؛ چون ایجاد

1. V.Thompson

۲. گالبرایت، جامعه خوب، ترجمه روح الله طالب آرانجی، ص ۶۷.

مقررات به‌عنوان آرمان‌های بوروکراسی، برای قابل محاسبه کردن رفتار انسان‌ها، قابل پیش‌بینی کردن رفتار و کاهش رفتار اتفاقی و عدم اطمینان و ایجاد الگو و ساختار است (قلی‌پور، ۱۳۸۸: ۸۳-۹۱).

با مطالعات نظری برگرفته از رویکرد نهادگرایی^۱ و بصیرت‌های حاصل از برخی آموزه‌های مکتب انتخاب عمومی^۲ از یکسو و مطالعه تاریخ معاصر و تجربه نظام اجرایی کشور در عدم دستیابی به اهداف قوانین گوناگون ازسوی دیگر،^۳ صریحاً این دستاورد حاصل می‌شود که هرچند دولت ایران یک دولت فرومانده^۴ تلقی نمی‌شود، اما توهّم وجود نظام تدبیر شایسته و اصرار بر تهیه برنامه‌های توسعه مطابق شیوه گذشته را باید کنار گذاشت. در غیر این صورت اگر برنامه‌های آتی توسعه کشور بخواهند بدون توجه به سازگاری کامل ابزارها و اهداف، به این تغافل یا غفلت ادامه دهند، با توجه به سابقه عملکرد برنامه‌های گذشته از عهده تحقق قانون اساسی، سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و هدف‌گیری‌های توسعه‌ای مورد نظر بر نمی‌آیند.

در این راستا تحلیل‌هایی نظیر «نحوه خروج غیرتورمی از رکود»^۵ که مورد توجه برخی تصمیم‌گیران نیز واقع شد را فقط می‌توان به‌عنوان آموزه‌های اقتصاد تخته سیاهی و صرفاً ابزاری برای درک بخشی از ظواهر واقعیات اقتصادی ارج نهاد: زیرا وقتی این تحلیل‌ها دارای درجه بالایی از کارایی می‌بود که همه ساختارها و نهادها و همه عناصر نظام تدبیر و آرایش نیروهای اجتماعی در وضعیتی هرچه مطلوب‌تر و شایسته‌تر باشند که چنین نیست^۶ و در عمل نیز ناکارایی خود را نشان داد، به نوعی که موضوع خروج

۱. رجوع شود به سخنرانی اخذ جایزه نوبل توسط رونالد کوز

۲. رجوع شود به تمدن محمد حسین جهرمی، ۱۳۸۹ مقاله انتخاب عمومی.

۳. برای مثال به اطلاعات مربوط به هدفگذاری و عملکرد تورم و رشد اقتصادی در جدول ذیل توجه شود:

عنوان		رشد اقتصادی (درصد)		نرخ تورم (درصد)	
		هدفگذاری	عملکرد	هدفگذاری	عملکرد
برنامه پنج‌ساله اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸)		۸/۱	۷/۴	۱۸/۹	۱۴/۴
برنامه پنج‌ساله دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴)		۵/۱	۳/۲	۲۵/۶	۱۲/۴
برنامه پنج ساله سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)		۶	۶/۱	۱۴/۱	۱۵/۹
برنامه پنج ساله چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴)		۸	۵/۷	۱۵/۴	۹/۹
برنامه پنج ساله پنجم توسعه* (۱۳۹۴-۱۳۹۰)		۸	-۰/۳۵	۲۵/۶	نک نرخی

۴. دولت فرومانده و شکننده از ظرفیت لازم برای کنترل و نفوذ در جامعه، تنظیم روابط اجتماعی، استخراج منابع انسانی، مادی و نمادین و تخصیص مقتدرانه منابع برخوردار نیست و ناتوان از برقراری نظم و اعمال اقتدار در جامعه است (Heir & Robinson, 2007: 3). این دولت‌ها برخلاف دولت‌های فروپاشیده، فرو نپاشیده‌اند و حاکمیت دولت کامل از بین نرفته است اما دولت با بحران اقتدار یا اقتدار رو به تنزل و اضمحلال روبرو است (Heir & Robinson, 2007: 6). مطابق نظریه دولت شکننده، دولتی که نتواند کارویژه‌های عمومی نظیر تدارک رفاه اولیه، آموزش همگانی، حل‌وفصل نزاع بین افراد و گروه‌های اجتماعی، توزیع خدمات بهداشتی و نیز کارویژه‌های خصوصی نظیر حمایت از طبقه مؤثر یا بر ساختن طبقات وفادار خود را به انجام رساند، با تقاضای شدید مردم برای تغییر مواجه می‌شود. اگر این دولت به واسطه کمبود صلاحیت (مشروعیت)، فرسودگی منابع، شکنندگی مالی، بی‌تجربگی سیاسی و ناتوانی در تشخیص حجم و عمق مطالبات معترضین، از درک و درمان اوضاع بحرانی عاجز باشد، زمینه‌ساز انقلاب می‌شود (گریفیس، ۱۳۸۸: ۴۹۳). «بنیاد صلح» حکومت‌ها را براساس چند مؤلفه با عنوان «شاخص‌های دولت‌های شکننده» از نمره ۱ تا ۱۲۰ رتبه‌بندی می‌کند، هر چه نمره بالاتر باشد نماینده شکنندگی بیشتر آن دولت است. این شاخص‌ها عبارتند از: فشارهای جمعیتی، تعداد و کمیت آواره‌ها، شکایات گروهی و جمعی، فرار نخبگان، توسعه نابرابر و ناموزون اقتصادی، فقر و رکود اقتصادی، ضعف مشروعیت دولت، خدمات عمومی، حقوق بشر و حقوق شهروندی، نحوه عملکرد نهادهای امنیتی، واگرایی یا همگرایی نخبگان و مداخلات خارجی (The Fund for peace, 2014). در تباین با دولت شکننده و فرومانده، مهمترین شاخص‌های دولت مقتدر از دید مؤسسات بین‌المللی «برنامه توسعه سازمان ملل متحد»، «سازمان شفافیت بین‌المللی» و «خانه آزادی» عبارتند از: سطح بالای امنیت، عدم رواج خشونت‌های سیاسی، قانون‌گرایی، عدالت قضایی، تضمین آزادی‌های سیاسی و مدنی، ایجاد محیط مناسب برای رشد و توسعه اقتصادی و حکومت قانون (Rotberg: 2009: 14).

۵. سیاست‌های اقتصادی دولت برای خروج غیرتورمی از رکود طی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ تقدیمی به هیئت دولت، ستاد هماهنگی امور اقتصادی دولت، تیرماه ۱۳۹۳.

۶. مردوخ، ۱۳۹۳.



از رکود برای فصل‌های پی در پی دستور کار دولت و کشور قرار گرفته است. در تأیید این مطلب می‌توان به‌طور محتاطانه از مقالات متعددی که نظام تدبیر شایسته را با رشد اقتصادی مرتبط می‌دانند، تجارب لازم را کسب نمود. البته در آنجا مشاهده می‌شود که درباره جهت رابطه علیت، اختلاف‌نظرهایی وجود دارد، مثلاً ساکس^۱ نظام تدبیر را عاملی درون‌زا برای رشد می‌داند درحالی که ایسترلی^۲ (۲۰۰۶) معتقد است جهت علیت برعکس است. احتمال دارد که علیت در این مورد دوسویه بوده و رشد اقتصادی نیز موجب تسهیل در افزایش ظرفیت اجرایی نظام تدبیر شود.

همچنین پس از مطالعات لیپست^۳ (۱۹۵۸) نیز که نوشته‌های فراوانی درخصوص رابطه توسعه با مردم‌سالاری تولید شد، برو^۴ (۱۹۹۷) نشان داد که این رابطه در مقادیر متوسط درآمد، ضعیف‌تر است. پرزورسکی و آلوارز^۵ (۱۹۹۷) نیز نشان دادند که گذار مردم‌سالارانه می‌تواند با هر مرتبه‌ای از توسعه‌یافتگی رخ دهد و با درآمدهایی بیش از ۶۰۰۰ دلار به‌ندرت برگشت‌پذیر است. این ادبیات گویای تنوع زیاد در عملکرد اقتصادی نظام‌های فردسالار در مقایسه با مردم‌سالار است.

با این اوصاف نقطه آغازین و چالشی در یک کشور کم‌درآمد و با رشد اندک یا صفر، نه تجویز سیاست‌های اقتصادی بهینه، بلکه اتخاذ رویکردی گسترده درباره تعامل بین محدودیت‌ها و پویایی‌های اقتصادی و سیاسی است تا با افتتاح روزه‌ها، بن‌بست نرخ رشد اندک درهم شکسته، تغییراتی سودمند و انباشتی شروع شود.

پس در ابتدا و به‌عنوان پیش‌قراول هر نسخه‌ای برای حل معضلات اقتصادی ایران، باید برای ایجاد شایستگی بیشتر در نظام تدبیر امور به‌دنبال راه‌حل بود، تا اعتبار دولت نزد انواع سرمایه‌گذاران، به‌عنوان توانایی‌های مولد نظام اقتصادی، افزایش یابد. افزایش اعتبار دولت به‌خودی خود گاهی برای دستیابی به تجدید فعالیت اقتصادی و نیز برای تسریع رشد کافی است. در غیر این‌صورت صرف خواست توسعه بدون انجام اقداماتی درخور و اولویت‌دار سرانجام متفاوتی را برای کشور رقم نخواهد زد.

در تجربه ۵۰ سال گذشته رهبران سیاسی کشورها خود را به‌عنوان شیفتگان «دولت‌های توسعه» شناسانده‌اند. الگوی غالب در توسعه آسیای شرقی، آرزوی بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین (ازجمله برزیل و آرژانتین) تا قبل از دهه ۱۹۸۰ و کشورهایی با اقتصاد دولتی و برنامه‌ریزی متمرکز، از این قرار بود. هنوز هم - با وجود فروپاشی کمونیسم و تفاوت شرایط اقتصادی و سیاسی بین‌المللی با زمان ظهور دولت‌های توسعه در جنوب شرقی آسیا - از تعداد دولت‌های مشتاق توسعه در میان کشورهای کم‌درآمد کاسته نشده است. با این حال توفیق کشورها در دستیابی به توسعه پایدار بیشتر یک استثنا بوده است تا قاعده.

-
1. Sachs
 2. Easterly
 3. Lipset
 4. Barro
 5. Alvarez

آنچه نباید از نظر دور داشت این است که در بیشتر دولت‌های کشورهای جهان سوم، دستیابی به سازمان اداری کارآمد امری دشوار است. زیرا در این کشورها ساختار قدرت در شئون گوناگون جامعه نهادینه نشده و به ازای هر تقاضایی که برای توسعه وجود دارد نهادی متناسب به وجود نیامده است (هانتینگون، ۱۳۷۰: ۴۰).

بهترین مثال به‌عنوان شاهد این موضوع در اقتصاد ایران عبارت است از اینکه بعد از پایان جنگ تحمیلی عراق علیه ایران و طی ۲۵ سال گذشته برنامه‌ریزی شد تا خصوصی‌سازی صورت گیرد و اندازه و گستره دخالت‌های دولت کوچک شود، اما در تمام این مدت دولتی که خواهان کوچک‌سازی بود، در عمل گسترده‌تر هم شده است. بنابراین این تصور که نظام تدبیر دارای توانایی کامل و انگیزه لازم برای خرج درست (بهینه و عادلانه) منابع محدود و انجام خوب همه کارهای خوب (بدون هر نوع اولویت‌بندی) می‌باشد؛ نیازمند تغییر است. در این راستا می‌توان در قالب تدابیری نظیر تدوین برنامه‌های توسعه آتی یا سیاست‌های کلی به اصلاح این مهم در پرتو قانون اساسی پرداخت.

در غیر این صورت با مفروض گرفتن خیرخواهی و توسعه‌خواهی نظام تدبیر امور، عملاً آنچه‌ان راهی برای بخش‌های غیردولتی و نهادهای مدنی نیز باز نمی‌شود و استعدادهای نهفته در آحاد مردم آنطور که باید شکوفا نمی‌شود. بصیرت حاصل از این مطلب آن است که ویژگی‌های فعلی اکثر اجزای دولت، حتی نحوه انتخاب نمایندگان مجلس شورای اسلامی، به بخش مهمی از مشکل اساسی نظام تدبیر تبدیل شده است.

در این راستا اکنون که چند سالی است یکی از عمده‌ترین منابع درآمدی کشور^۱ با مشکلاتی مواجه شده است، می‌توان با تبدیل این تهدید به فرصتی برای تأکید بر محوریت اصلاح نظام تدبیر در برنامه‌ریزی توسعه اقدام نمود و در عمل اثبات کرد که همه چیز تابع قیمت و درآمد نفتی نیست. به این طریق رسم و عادت مألوف در برنامه‌ریزی مرسوم را کنار گذاشته و موانع تحرک تولید و استعدادهای کشور را باز نمود. در این چارچوب موضوع مطالبات معوق، بحث خروج سرمایه‌ها از کشور و یا ورود سرمایه‌های خارجی و دیگر ظرفیت‌ها، جزء منابع در دسترس کشور محسوب می‌شوند که به‌دلیل عملکرد نظام تدبیر در دسترس نظام برنامه‌ریزی قرار نمی‌گیرند.

به این ترتیب ضمن اعتقاد به نقش توأمان بازار و دولت، نظام تدبیر امور به‌عنوان تسهیل‌کننده و حتی سرپناه توسعه تلقی می‌شود که علاوه بر بهبود مستمر فضای کسب‌وکار، به طور اقتضایی و عنداللزوم با در پیش گرفتن سیاست‌های کینزی جلوه‌های حضور خود را کم و زیاد می‌کند.

به‌علاوه این توجه ضروری است که سیاست اقتصادی، هرچند مقطعی، آثار پیدا و پنهانی در برنامه‌ریزی بلندمدت توسعه بر جای می‌گذارد، پس آثار تصمیمات کوتاه‌مدت در برنامه بلندمدت توسعه

۱. چه از طریق کاهش مقدار فروش نفت و چه از طریق کاهش قیمت فروش نفت.



نیز مطمئن نظر قرار می‌گیرد. این موضوع به نوبه خود نیازمند کارکرد شایسته نظام تدبیر امور است، در غیر این صورت سیاست‌های مقطعی نیز در هاله‌ای از ابهام فرو می‌روند.

۱-۱-۶. ارزیابی‌های مداوم از مفاد برنامه‌های توسعه و اصلاح نهادها

تاریخ اقتصادی کشورهای ثروتمند را شاید بتوان فرآیندی مداوم از یادگیری درباره چگونگی هرچه مولدتر شدن از طریق تدارک آن دسته از مؤلفه‌های نهادی دانست که نظام اقتصادی را تثبیت می‌کند. نهادهایی نظیر: دیوانسالاری شایسته‌سالار، دستگاه قضایی مستقل، بانکداری متمرکز، تثبیت سیاست مالی، نظارت و قانونگذاری ضدتراستی، نظارت مالی، تأمین اجتماعی و مردم‌سالاری سیاسی.^۱

همچنین بدیهی‌ترین گرایش عقب برنده بنگاه و سازمان به‌ویژه در یک سازمان بزرگ^۲ این است که نظم جانشین اندیشه می‌شود. هرچند نظم گریزناپذیر است و تعقیب هدف مشترک باید با پذیرش و اراده باشد و همین امر سازمان را مؤثر و حتی ممکن می‌سازد،^۳ اما درعین حال بی‌تردید اندیشه خلاقانه به‌وسیله فرآیند نظم سرکوب می‌شود و نظم به‌جای اندیشه خلاقانه می‌نشیند. با این اوصاف باید تدابیری اندیشید تا کسی که با نگرشی مستقل، ضعف یا خطا را شناسایی، تشخیص و نیاز به تغییر و تصحیح را پیش‌بینی می‌کند، به‌عنوان فردی تلقی نشود که حس همکاری و مسئولیت ندارد و غیرعادی است.^۴

پس از این بحث مقدماتی اکنون باید روشن ساخت که برای اینکه قانون برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران از طریق کیفیت و کمیت تدوین و تصویب آن، با اصول قانونگذاری و اصول ضروری برای محیط حقوقی مطلوب، مغایرت نداشته و ویژگی‌های یک قانون خوب را داشته باشد،^۵ چه باید کرد؟

ارزیابی‌های مداوم از مفاد برنامه‌های توسعه و آثار جانبی آنها یکی از جلوه‌های نظام تدبیر امور شایسته است. امروزه اهمیت انجام ارزیابی‌های مختلف در مراحل پیش و پس از تصویب هر قانون و مقرر به توسط دستگاه قانونگذاری، آشکار شده است. مهمترین دلیل تصدیق آن، تأثیرات آشکار و نهان (مثبت و منفی) اجتناب‌ناپذیر قوانین و به‌طور کلی مقررات بر حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و... است. ارزیابی این تأثیرات به شیوه‌های مختلف پیشینی (ناظر به آینده) و پسینی (ناظر به گذشته) صورت می‌گیرد.^۶

قانون برنامه توسعه می‌تواند به بهانه‌ای برای تصویب قوانین بیشتر و متورم کردن بیش از پیش نظام حقوقی تبدیل شود. از این طریق قانونگذار برای خود و قوه مجریه تکالیفی پیش‌بینی کند که چه‌بسا در طول دوره کوتاه تدوین و تصویب قانون برنامه، فرصتی برای ارزیابی نیاز حقیقی به قانونگذاری

۱. همان‌طور که احمقانه است این تمهیدات را پیش‌نیاز رشد اقتصادی در کشورهای فقیر بدانیم، به همان اندازه هم احمقانه است که نتوان فهمید چنین نهادهایی در نهایت، برای دستیابی به نظام تدبیر امور کامل اقتصادی ضروری هستند. شاید کسی مایل باشد که در این زمینه، بیشتر به نقش نهادهای مردم‌سالارانه و آزادی‌های مدنی تأکید کند، زیرا اینها نه تنها به خودی خود مهم هستند، بلکه می‌توانند به‌مثابه فرآیندهایی قلمداد شوند که به جامعه کمک می‌کنند از میان فهرست نهادهای اقتصادی و در دسترس‌ترین گزینش صحیحی انجام دهد (گالبرایت، جامعه خوب، روح‌الله طالب آرانی، ص ۴۶).

۲. به بیان رونالد کوز در مقاله ماهیت بنگاه، دولت یک ابر بنگاه محسوب می‌شود.

۳. اصطلاح استعاری «سرباز خوب» برای فردی به‌کار می‌رود که خود را کاملاً با سازمان تطبیق می‌دهد.

۴. جان کنت گالبرایت، جامعه خوب، ترجمه روح‌الله طالب آرانی، ص ۶۶.

۵. مرکز مال‌میری، ۱۳۹۴.

۶. این فرآیند «ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری» (RIA) خوانده می‌شود.

در آن حوزه توسط دولت و مجلس و همچنین ارزیابی تأثیرات آن قوانین در حوزه‌های مختلف وجود نداشته باشد. بنابراین لازم است تا به مراحل ارزیابی که در ذیل برجسته شده‌اند توجه کرد.^۱

مرحله اول: ارزیابی قبل از شروع برنامه تا حدود زیادی می‌تواند درجه واقع‌بینی یا بلندپروازی برنامه و آثار جانبی آن را قبل از اجرای برنامه مشخص کند.

مرحله دوم: ارزشیابی ضمن اجرا که به طور ریزبینانه و از جنبه‌های مختلف تحت کنترل باشد تا قانون برنامه در چارچوب تعیین شده حرکت کند.

مرحله سوم: ارزیابی نقاط قوت و ضعف تجربه اجرایی برنامه و آثار جانبی آن تا بتوان برای برنامه‌های بعدی بر نقاط قوت تأکید کرد و از نقاط ضعف آشکار شده احتراز نمود. به این ترتیب بصیرت‌هایی برای برنامه‌ریزی‌های آتی در اختیار برنامه‌ریزان و کلیه ذینفعان قرار می‌گیرد.

۲-۱-۶. ارتباط نظام انگیزشی با اهداف راهبردی

از موانع جدی در اجرای هر برنامه‌ای مقاومت بوروکراتیک می‌باشد. به‌علاوه برخلاف سلسله مراتب اداری از بالا به پایین، نوعی سلسله مراتب از پایین به بالا نیز به صورت نامرئی وجود دارد. بی‌تردید بدنه اداری و دیوانسالاران هر کشور به‌عنوان اعضای ذیشعور، در مقابل اجرای برنامه‌ها به‌ویژه برنامه‌هایی که منجر به جابجایی و توزیع منافع شود از خود می‌توانند ناسازگاری و مقاومت نشان دهند که منجر به ایجاد انواع اشکال در اجرای برنامه شود. این دیوانسالاران با تقدیس وضع موجود، زمینه برای مقاومت در برابر تغییر و اجرای برنامه را فراهم می‌کنند.^۲

این مقاومت غالباً توسط نیروهای صف ایجاد می‌شود، چرا که انگیزه‌هایی متفاوت و متعارض بین نیروهای صف و ستاد وجود دارد. حال اتخاذ نظام انگیزشی متناسب با برنامه‌های اجرایی که بتواند انگیزه نظام بوروکراتیک را در نظر بگیرد تا حدودی می‌تواند این مقاومت بوروکراتیک را کاهش دهد.^۳

مطالعات نشان می‌دهد که توجه به مؤلفه‌های مؤثر در شکل‌گیری مزد منصفانه^۴ و ربط و نسبت آن با تلاش منصفانه، به‌عنوان یکی از شیوه‌های اثبات شده برای گسترش همکاری‌ها در انواع دیوان‌سالاری، برای دستیابی به اهداف مورد نظر در این مهم، پیش روی برنامه‌ریزان تغییر است. با این وجود شایسته است تا طی مطالعاتی مستقل نشان داده شود که آیا مواردی نظیر وضع شکاف ملت و دولت در کشورها، باعث عدم توفیق برنامه‌های توسعه در کشورهای توسعه نیافته، (فارغ از نام‌هایی که بر خود گذاشته‌اند و فارغ از روشی که برای اجرا اتخاذ کرده‌اند)، شده‌اند؟

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، فرآیندهای بهبوددهنده برنامه ششم، شماره مسلسل: ۱۴۰۲۸، آذرماه ۱۳۹۳.

۲. بلا و دیگران، ۱۳۶۹، ص ۴۶ و دیوید، ۱۳۹۱، ص ۴۶۰.

۳. دیوید، ۱۳۹۱، ص ۴۵۵.

۴. عبادی، پاسبانی صومعه، مؤلفه‌های مؤثر بر مزد منصفانه، تحقیقات اقتصادی، دانشگاه تهران، ۱۳۹۲.



۷. پرهیز از فرو افتادن به ورطه‌های دیگر

در کشورهای توسعه‌نیافته عموماً به‌دلایل و علل گوناگون، اهمیت کاوش در ریشه مسائل به‌طور غیرعقلایی نادیده گرفته می‌شود. در این چارچوب ساده‌انگاری‌های ناشی از آن به حدی می‌رسد که خطاهایی نظیر خطای ترکیب و تجویز رواج می‌یابد.^۱ برای نمونه براساس استعاره مک لاسکی «آموزش‌های تخته سیاهی» این‌گونه پنداشته می‌شود که تصمیم‌گیری‌های بلندمدت از نوع تصمیم‌گیری‌های روزمره و کوتاه‌مدت هستند و منافع فردی در راستای منافع جمعی می‌باشند!

حال آنکه در ادبیات اقتصادی متعارف با رسمیت یافتن شکست بازار،^۲ دیگر گریزی احساس نمی‌شد که برای ایجاد هماهنگی و هم راستایی بین منافع فرد و جمع به تنظیم امور و برنامه‌ریزی تمسک جسته شود. به‌علاوه هرچند از منظر نگرش‌های اولیه، تعادل‌های بلندمدت چیزی جز جمع افقی تعادل‌های لحظه‌ای نبود، ولی در با دستاوردهای علمی جان مینارد کینز، این تصور نیز با چالش مواجه گردید و روشن شد که بین کوتاه‌مدت و بلندمدت می‌تواند تعارض وجود داشته باشد. در این حالت نیز برای دستیابی به هماهنگی میان کوتاه‌مدت و بلندمدت، ضرورت برنامه‌ریزی مورد پذیرش واقع شد.

اما در عمل وقتی که به مرور ضعف‌ها و شکست‌های دولت خود را نمایان ساخت اقتصاددانانی نظیر بوکانان ذیل مکتب انتخاب عمومی نشان دادند که دولت لزوماً همه چیزدان و خیرخواه نبوده و می‌تواند به محملی برای گسترش نفع‌طلبی‌های فردی و گروهی تبدیل گردد.^۳

در چارچوب رویکرد اقتصاد اسلامی نیز تلقی از حکومت اسلامی این بود که «ما وقتی می‌گوییم حکومت اسلامی، یعنی حکومتی می‌خواهیم که مال مردم را نخورد، یک حکومت باشد که برای قانون متواضع باشد یعنی سر پیش قانون فرود آورد، قانون هرچه گفت قبول کند، نه اینکه قانون برای مردم عادی باشد و قدرتمندها از قانون مستثنا باشند».^۴ ازسویی دیگر نیز تأکید می‌شد که «اما آن روزی که انحراف در مجلس و دولت پیدا شد، انحراف از حیث قدرت‌طلبی و از حیث مال‌طلبی، آن روز باید بدانیم که علامت اینکه شکست بخوریم خودنمایی کرده است».^۵ برای مواجهه با این احتمالات که از قضا احتمالش هم به لحاظ تاریخی کم نبوده است چه باید کرد؟

در نگاه نخست در این ترتیب سیاستگذاران در یک بن‌بست قرار گرفتند به نوعی که گریزی از مراجعه به دولت برای برنامه‌ریزی برای موارد شکست بازار نداشتند، ازسوی دیگر دولت ذاتاً می‌توانست دچار اشکال شود. به این ترتیب گویی از چاله‌ای به چاله دیگر و از ورطه‌ای به ورطه دیگر فرو افتاده‌اند.

۱. توجه به بیان Chamfort، خالی از لطف نیست که می‌گوید: اقتصاددانان جراحانی هستند با وسایل جراحی عالی که روی مرده معجزه می‌کنند ولی زنده را تلف می‌کنند!

۲. لیارد و والترز، اقتصاد خرد، عباس شاکری، تهران، نشر نی، ۱۳۸۵.

۳. تمدن، ۱۳۸۹.

۴. امام خمینی (ره)، ۱۳۸۵، ج ۴، صص ۳۲۸-۹.

۵. امام خمینی (ره)، ج ۱۶، ص ۲۳.

این وضعیت گویای حالتی است که جامعه و دولت دائماً در حالت‌های اکستریمیستی به سر می‌برند. برای اینکه جامعه و دولت گاهی در افراط و گاهی در تفریط نباشد چه باید کرد؟ در این میانه عده‌ای نظیر رونالد کوز (برنده جایزه نوبل اقتصادی) از یکسو قائل به نوعی برآورد فایده هزینه برای سپردن امور به سازوکار دولت یا سازوکار بازار شدند و ازسوی دیگر جوانه‌های بحث اقتصاد قانون اساسی که پیش‌تر ازسوی اقتصاددانانی نظیر ویکسل (اقتصاددان سوئدی) مطرح شده بود ولی توجهی را برننافته بود، گسترش یافت. یعنی در این پارادایم سعی می‌شود تا همان‌طور که جان رالز صورتبندی می‌کند، قوانین و نهادها هرچند کارآمد و آراسته باشند، اگر عادلانه نباشند، اصلاح یا الغا شوند.^۱ به عبارت دیگر قوانین اساسی کشور به نحوی تنظیم گردد که نفع شخصی‌طلبی اجزای بوروکراسی دولتی کاملاً در راستای منافع اجتماعی قرار گیرد.

جمع‌بندی

همان‌طور امام علی(ع) در باب اتکاء به نفس می‌فرماید: «بزرگ‌ترین نادانی انسان، نادانی از شأن و منزلت خویش است»^۲ و «هرکس خود را بلند نگرداند و به اوج و سربلندی نرساند، کسی او را بلند نخواهد کرد»^۳ و همان‌طور که امام خمینی (ره) تأکید داشتند: «شما چنانچه باورتان آمده باشد که نمی‌توانید صنعت درست بکنید و نمی‌توانید صنایع بزرگ و کوچک را و چیزهایی که احتیاج به غرب بوده است خودتان آنها را درست بکنید، تا این باور هست، نمی‌توانید که انجام بدهید. اول باید خودتان را درست کنید؛ اول باید باورتان بیاید که ما هم انسانیم، ما هم قدرت تفکر داریم، ما هم قدرت صنعت داریم. این قدرت در همه افراد بشر به‌قوه هست... یک ملت وقتی که یک مطلب را باور کرد که می‌تواند انجام بدهد، انجام خواهد داد»^۴. مقدمتاً لازم است تا برای عملیاتی نمودن این نگرش نوین به برنامه‌های توسعه آتی کشور، ضمن تغییر نگرش تصمیم‌گیران، زمینه لازم برای اصلاح شناختی در اذهان آحاد جامعه فراهم آید.

به‌علاوه تجربه تدوین ده برنامه و تصویب آنها در مجالس شورای ملی و اسلامی و نتایج عموماً ناکافی که از عملکرد این برنامه‌ها حاصل شد، این موضوع را که نوع نگرش و رویکرد بررسی و تنقیح لایحه برنامه‌های توسعه آتی نیازمند تغییر است، نمایان ساخته است. به بیان دیگر نگرش نوین به اصلی‌ترین اقتضائات برنامه توسعه آتی می‌تواند ضمن توجه به تجارب دیگران و توفیقات ملی حاصل از برنامه‌ریزی‌ها، نسبت به کاستی‌ها و نواقص پیشین هوشیار و هشداردهنده بوده و حتی‌المقدور مسیری استعلاایی را با توجه به تحولات زمانه، پیش روی کشور باز نماید.

۱. ساندل، مایکل، لیبرال‌بسم و محدودیت‌های عدالت، حسن افشار، تهران، مرکز، ۱۳۹۴، ص ۳۹.

۲. محمدی ری شهری، ۱۳۷۵، ج ۲، ص ۸۷۴.

۳. تیممی آمدی، عبدالواحد، غررالحکم و دررالحکم، ترجمه محمدعلی انصاری قمی، آیین مهر، تهران، ۱۳۷۸، ش.

۴. امام خمینی (ره)، ج ۱۴، صص ۳۰۷ و ۳۰۸.



همان طور که می‌دانیم زمانه زمانه اتصال همگانی^۱ است، به این شکل که تمام ابعاد زندگی اجتماعی و فردی در شبکه بسیار پیچیده‌ای به هم متصل هستند. این **انقلاب صنعتی چهارم**^۲ پیامدهای بسیار مثبتی برای یادگیری و دسترسی به آمار و ارقام دارد.

بنابراین با مرور محتوای تلاش‌های کارشناسی پیشین و توجه به اقتضات نوین زمانه، لازم است تا ضمن ارائه پارادایمی جدید، اصلاح نظام تدبیر امور و تمهید پیش‌نیازهای نهادی تحقق یک برنامه خوب را توضیح داد. به این ترتیب برای تدوین و تصویب و اجرای برنامه توسعه اقتصادی اجتماعی آتی کشور و در پاسخ به خواسته تاریخی مردم ایران در دستیابی به توسعه همه‌جانبه، لازم است تا از تفرق امکانات مادی و معنوی کشور در سمت و سوهای مختلف و بعضاً متعارض جلوگیری شود و با مبارزه مؤثر و دائمی با ریشه‌های شکاف میان ملت و دولت سرمایه‌های اجتماعی را تقویت نمود. به این ترتیب مقدمات لازم برای بسیج فراگیری از منابع انسانی محدود کشور فراهم گردد.

به‌علاوه از آنجایی که رشد در کوتاه‌مدت و میان‌مدت، تضمین‌کننده توفیق در بلندمدت نیست، پس اصلاحات اولیه در اقتصاد ایران باید از طریق تلاش‌های معطوف به تقویت پیش‌نیازهای نهادی، دنبال شود.^۳ به بیان دیگر عامل اصلی در شکوفایی بلندمدت، پدید آوردن نهادهایی است که پویایی تولیدی را حفظ کرده و نظام اقتصادی را در برابر تکان‌های بیرونی، ترمیم‌پذیر سازند.^۴

اما پرسش مهم این بوده است که کدام نوع نهادها مهم هستند و چرا؟

جدول ذیل نوعی سنخ‌شناسی از نهادهای قوام‌دهنده به بازار را معرفی کرده، هریک از انواع نهادها را با یک نیاز خاص مربوط می‌کند. اکنون دیگر روشن است که بازارها به خودی خود ایجاد،^۵ تنظیم،^۶ تثبیت^۷ و توجیه^۸ نمی‌شوند و صرف وجود مبادلات بازار، به‌معنای پیش‌فرض حقوق مالکیت و انواع ضمانت اجرای قراردادها نیست. زیرا مشکل اصلی آن است که اگر دستگاه سیاسی به اندازه کافی قدرتمند باشد تا حقوق مالکیت را برقرار کرده و اجرای قراردادها را تضمین کند، همچنین آنقدر قدرتمند هست که همان قواعد را برای حفظ منافع خود زیرپا بگذارد،^۹ حال آنکه نهادهای شایسته وظیفه دارند تا موازنه بین بی‌نظمی و استبداد را برقرار کنند.

1. Interconnectivity

۲. انقلاب صنعتی اول (انقلاب بخار و تولید مکانیکی) در سال ۱۷۸۴ صورت گرفت. انقلاب دوم صنعتی (تولید انبوه و دوره برق) در ۱۸۷۰ بود. انقلاب صنعتی سوم (رواج کامپیوتر و صنعت کامپیوتر در دنیا) در سال ۱۹۶۹ بود. بعد از سال ۲۰۰۰ هم هوش مصنوعی و IT در دنیا فراگیر شد. امروز در دنیا حدود ۱۲/۵ میلیارد وسیله برای اتصال به اینترنت از طریق موبایل، تبلت، لپ‌تاپ و کامپیوتر وجود دارد. پیش‌بینی می‌شود تا چهار سال دیگر این تعداد به ۵۰ میلیارد وسیله افزایش یابد. هم‌اکنون نویتر ۶۴۶ میلیون نفر و اینستاگرام ۱۵۲ میلیون نفر عضو دارد.

۳. بسیار خوب بود اگر تغییرات سیاستی اندکی می‌توانست باعث شتاب در رشد شده و آن را در دوره‌ای طولانی‌تر نیز حفظ کند، اما چنین فرضی به‌طور آشکار غیرواقع‌بینانه است.

۴. رودریک، ص ۲۴.

5. Self - creating

6. Self - regulating

7. Self - stabilizing

8. Self - legitimizing

9. Djankov et al. , 2003.

جدول ۳. سنخ‌شناسی نهادهای قوام‌دهنده به بازار^۱

نهادهای ایجادکننده بازار	نهادهای نظارت‌کننده بر بازار	نهادهای تثبیت‌کننده بازار	نهادهای توجیه‌کننده بازار
حقوق مالکیت	دستگاه‌های نظارتی	نهادهای پولی و مالی	مردم‌سالاری (دمکراسی)
ضمانت اجرای قراردادهای	سایر سازوکارها برای اصلاح شکست بازار	نهادهای قانونگذاری احتیاطی و نظارت	حمایت اجتماعی و بیمه‌های اجتماعی

تحقیق حاضر هم به لحاظ تئوریک به لوازم اجرای یک برنامه توسعه توجه نمود و هم با عنایت به شرایط معاصر، نسبت به اقتضائات و الزامات برنامه غفلت ننمود و هم تمهید مقدمات نهادی لازم و اصلاح نظام تدبیر امور را به هر مقدار ممکن واجب دانست. به این ترتیب با طراحی مکانیسم‌های مورد نیاز برای داشتن ارزیابی دائمی از مفاد برنامه، قدرت یادگیری دائمی را روزافزون می‌نماید. ازسوی دیگر عنایت به ارتباط نظام انگیزشی با اهداف استراتژیک اقتصاد را مقدمه‌ای برای درک پیچیدگی‌های سیاستگذاری اقتصادی و عاملی برای جلوگیری از عدم دستیابی به اهداف برنامه و سقوط در ورطه‌ای دیگر دانست.

به این ترتیب با اصلاح نظام تدبیر، یعنی پاسخگویی به نیازهای مردم، بهبود در اوضاع اقتصادی و تقویت احترام بین‌المللی ایشان و تأمین امنیت^۲ حل می‌شود. یعنی با تحقق هدف افزایش کارآمدی نظام تدبیر، همه انواع سرمایه‌های کشور رو به فزونی می‌گذارد. در این نگاه جدید، نظیر پزشکان که برای سلامتی انسان، علائم و معیارهایی دارند، مهمترین معیار توسعه‌یافتگی، پیشرفت، سالم‌سازی و نظام تدبیر شایسته این است که خالص مهاجرت صفر شود. همچنین در سایه توجه بیشتر نظام تدبیر امور به ابعاد غیرنظامی امنیت زندگی امنی برای ساکنان ایران نوید داده می‌شود.^۳

به‌طور کلی نتیجه حاصل از این تحقیق گویای آن است که دلیل اصلی عدم تحقق خواست تاریخی دولت و ملت ایران در دستیابی به توسعه، سوء فهم از آن و بی‌توجهی به الزامات تحققش می‌باشد که در شکل ذیل طی یک نمودار به نمایش درآمده است.

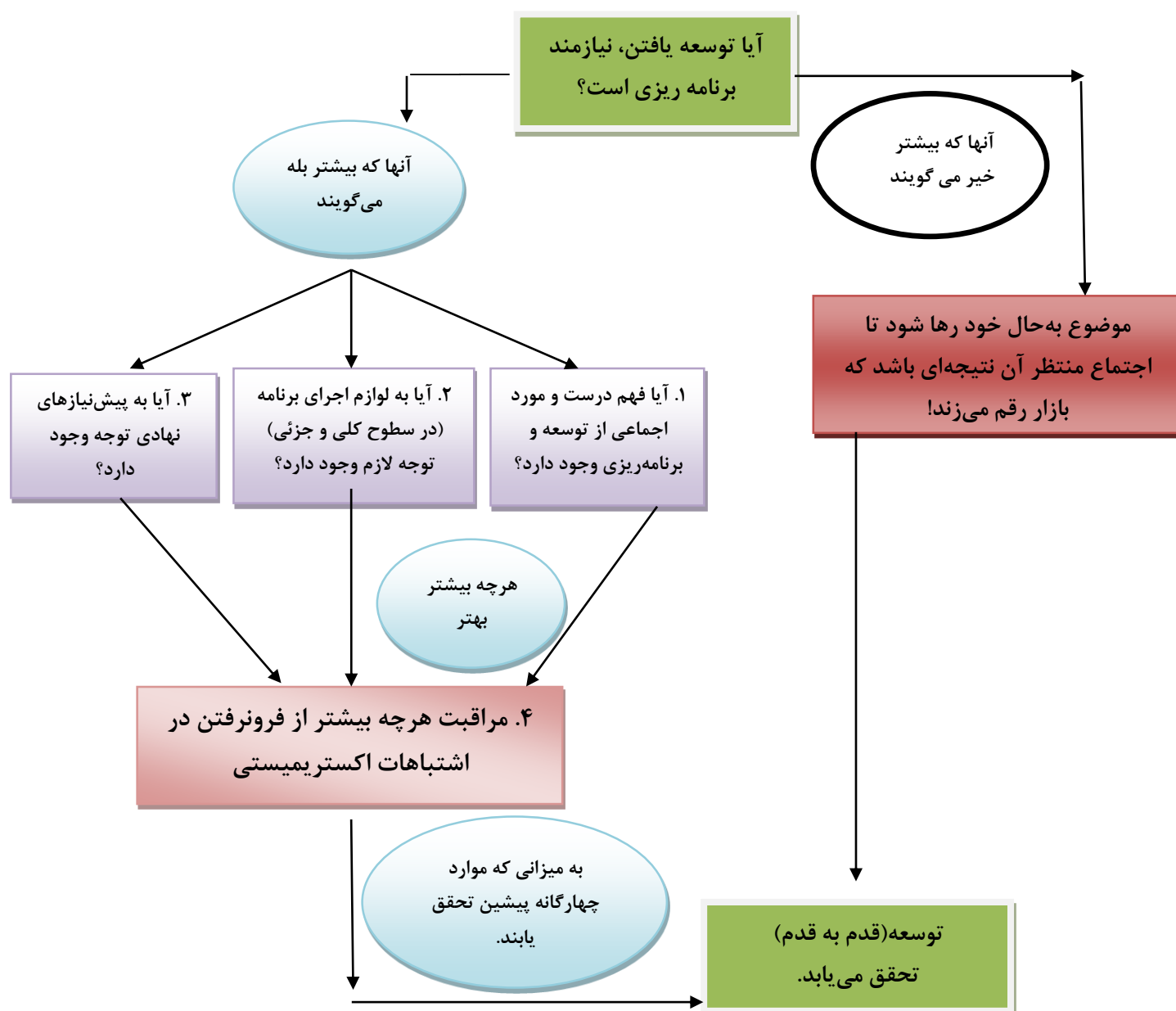
۱. رودریک، ص ۴۵.

۲. نبودن تهدید به معنای وجود امنیت نیست. ممکن است هیچ دولتی به دیگری حمله نکند و آن را مورد توجه قرار ندهد، ولی آنجا همچنان ناامن باشد.

۳. اتحاد جماهیر شوروی به این دلیل سقوط نکرد که از لحاظ نظامی تا دندان مسلح و قوی نبود، بلکه به این دلیل سقوط کرد که از لحاظ نظامی بیش از حد کفایت قوی بود، اما ناکارآمدی دولت و توجه نکردن به نیازهای گوناگون افشار گوناگون و توسعه همه‌جانبه تداوم داشت.



شکل ۲. مسیر نیل به توسعه



منابع و مأخذ

۱. امام خمینی (ره)، صحیفه امام، ج ۴ و ۱۴ و ۱۶، ۱۳۸۵.
۲. بلا پیتر، بوروکراسی در اجتماع نو، محمدعلی طوسی، تهران، ۱۳۶۹.
۳. پاسبانی صومعه، ابوالفضل. اقتصاد قانون اساسی و انصاف، تهران، فصلنامه سیاست نظری، ۱۳۹۱.
۴. پاسبانی صومعه، ابوالفضل. آمایش سرزمین با کدامین نظریه عدالت، مجله مهندس مشاور، ویژه‌نامه آمایش سرزمین، ۱۳۹۳.
۵. پاسبانی صومعه، ابوالفضل و مهدی بهراد امین. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مکران، مروارید پنهان کویر، شماره مسلسل ۱۴۲۵۶، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴.
۶. تمدن، جهرمی. گفتارهایی در اقتصاد، جامعه‌شناسی و شناخت روش علم، تهران، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی، ۱۳۸۹.
۷. تودارو، مایکل. توسعه اقتصادی، محمودی، وحید، تهران، سمت، ۱۳۹۱.
۸. تیممی آمدی، عبدالواحد، غرالحکم و درالحکم، محمدعلی انصاری قمی، آیین مهر، تهران، ۱۳۷۸ ش.
۹. جمالزاده، محمدعلی. گنج شایگان، ۱۳۶۲.
۱۰. دیوید، فرد آر. مدیریت استراتژیک، علی پارسائیان، سیدمحمد اعرابی، تهران، ۱۳۹۱.
۱۱. رودریک، دنی. راهبردهای رشد، از دانشنامه رشد اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۱۲. ساندل، مایکل. لیبرالیسم و محدودیت‌های عدالت، افشار، حسن، تهران، مرکز، ۱۳۹۴.
۱۳. سبجانی، حسن. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، برنامه‌ریزی و تلقی صحیح از توسعه، شماره مسلسل ۱۴۰۱۹، آذرماه ۱۳۹۳.
۱۴. سن، آمارتیا سن. توسعه به مثابه آزادی، محمودی، وحید، تهران، ۱۳۸۰.
۱۵. سیاست‌های اقتصادی دولت برای خروج غیرتورمی از رکود طی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴، تقدیمی به هیئت دولت، ستاد هماهنگی امور اقتصادی دولت، تیرماه ۱۳۹۳.
۱۶. شاکری، سیدرضا. تحلیل تجربه زیسته در شعر نوی فارسی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی، ۱۳۹۳.
۱۷. طالقانی، سیدمحمود. اسلام و مالکیت، ۱۳۴۴.
۱۸. عبادی، جعفر و پاسبانی صومعه، ابوالفضل. مؤلفه‌های مؤثر بر مزد منصفانه، آزمون نظریه آکرلوف در ایران، مجله تحقیقات اقتصادی، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، ۱۳۹۲.
۱۹. اخوان‌سپهی، عباس. درباره بیوتکنولوژی و سند ملی زیست‌فناوری، سند بی‌برنامه، روزنامه همشهری، ۱۳۸۳/۱۱/۱۴.
۲۰. عزیزخانی، فاطمه و پاسبانی، ابوالفضل. آسیب‌شناسی عدم تقارن میان تقویم سیاسی و برنامه‌ریزی کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.
۲۱. عظیمی، حسین. مدارهای توسعه‌نیافتگی در اقتصاد ایران. نشر نی، ۱۳۸۳.
۲۲. کوهن، ۱۳۷۴.
۲۳. کوز، رونالد. سخنرانی اخذ جایزه نوبل، ۱۹۹۱، سایت جایزه نوبل.
۲۴. گالبرایت، جان کنت. جامعه خوب، روح‌الله طالب‌آرانی، ۸۷.
۲۵. لارنس کاتلیکوف. اسکات لارنس آینده آمریکا، ترجمه عباس مظاهری و آرش پازوکی، ۱۳۸۶.
۲۶. لیارد و والترز. اقتصاد خرد، شاکری، عباس، تهران، نشر نی، ۱۳۸۵.



۲۷. متوسلی، محمود. توسعه اقتصادی، تهران، سمت، ۱۳۸۵.
۲۸. نقی‌زاده، محمد. توسعه اقتصادی ژاپن، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۵.
۲۹. محمدی ری‌شهری. میزان‌الحکمه، دفتر تبلیغات اسلامی، قم، ج ۲، ۱۳۷۵.
۳۰. مردوخ، بایزید. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ضرورت توجه به نظام تدبیر شایسته در برنامه‌ریزی توسعه کشور، شماره مسلسل: ۱۴۰۲۷، آذرماه ۱۳۹۳.
۳۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نکاتی درباره محتوا و روش برنامه ششم توسعه، شماره مسلسل: ۱۳۷۷۷/۴/۱۷، ۲۲۰، ۱۳۹۳.
۳۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ارزیابی تأثیرات قانون برنامه توسعه بر نظام حقوقی (مطالعه موردی برخی مواد قانون برنامه چهارم توسعه)، شماره مسلسل: ۱۴۲۴۳، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴.
۳۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تأملی بر روش برنامه‌ریزی، شماره مسلسل ۱۳۸۴۶، مردادماه ۱۳۹۳.
۳۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شرایط فاز صفر برنامه چیست؟، شماره مسلسل: ۱۴۲۳۳، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴.
۳۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ضرورت تغییر نگرش به برنامه‌های توسعه، شماره مسلسل: ۱۳۸۰۵، مردادماه ۱۳۹۳.
۳۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، فرآیندهای بهبوددهنده برنامه ششم، شماره مسلسل: ۱۴۰۲۸، آذرماه ۱۳۹۳.
۳۷. نورث، داگلاس و دیگران. انواع نظم دسترسی محدود در جهان در حال توسعه: رهیافت جدید برای مسائل توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۳۸۶۳، شهریورماه ۱۳۹۳.
38. Coase, Ronald H, 1991, Prize Lecture to the memory of Alfred Nobel, The Institutional Structure of Production
39. Coase, Ronald H. "The Nature of the Firm" *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16 (Nov. 1937).
40. Development Strategies: Integrating Governance and Growth. by Brian Levy and Francis Fukuyama. The word bank. poverty Redution and Economic management vice Presidency. public Sector Governance Unit. Jan 2010. policy Research Working Paper 5196.
41. North, Douglass C., Wallis, John J., Webb, Stevn B. and Weingast, Barry R., 'Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development', the World Bank Independent Evaluation Group Country Relations Division (September 2007).
42. North. Douglass C. the New Institutional Economics and Third World Development, Edit by J.Hunter. International Ltd, 2000.
43. Rodrik, Dani, Structural Change, Fundamentals, and Growth: An Overview, September 2013.
44. Willamson, Oliver E, the New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead, Journal of Economic Literature, 2000.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۹۳۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: برخی از اقتضائات بنیادین برنامه‌های توسعه

نام دفتر: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

تهیه و تدوین: ابوالفضل پاسبانی صومعه

ناظران علمی: بایزید مردوخ، حسن سبحانی، محمد قاسمی، رضا زمانی

منتقاصی: کاظم جلالی (رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

ویراستار ادبی: —

ویراستار تخصصی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. نهادگرایی

۲. نظام تدبیر شایسته

۳. برنامه‌ریزی

۴. توسعه

۵. توسعه عادلانه

۶. برنامه ششم توسعه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۵/۱۸