



ریاست جمهوری
سازمان برنامه و بودجه کشور

برنامه‌ریزی توسعه در ایران

(بازخوانی نظرات دکتر حسین عظیمی آرانی)

ریاست جمهوری
سازمان برنامه و بودجه کشور

برنامه ریزی توسعه در ایران

(بازخوانی نظرات دکتر حسین عظیمی آرانی)

تهیه کنندگان:
خسرو نورمحمدی
احمد صمیمی

سرشناسه	: نورمحمدی، خسرو، ۱۳۴۵-
عنوان و نام پدیدآور	: برنامه‌ریزی توسعه در ایران (بازخوانی نظرات دکتر حسین عظیمی آرانی) // نویسندگان خسرو نورمحمدی، احمد صمیمی.
مشخصات نشر	: تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، ۱۴۰۰.
مشخصات ظاهری	: ۷۶۰ ص.
شابک	: ۹۷۸-۶۲۲-۲۰۳-۴۱۳-۹
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیپا
موضوع	: عظیمی آرانی، حسین، ۱۳۲۷ - ۱۳۸۲. -- نقد و تفسیر
موضوع	: توسعه پایدار -- ایران -- برنامه‌ریزی
موضوع	: Sustainable development -- Iran -- Planning
موضوع	: توسعه پایدار شهری -- ایران -- برنامه‌ریزی
موضوع	: Sustainable urban development -- Planning -- Iran
موضوع	: شهرسازی -- ایران -- طرح و برنامه‌ریزی
موضوع	: City planning -- Iran -- Design
موضوع	: برنامه‌ریزی -- ایران
موضوع	: Planning -- Iran
شناسه افزوده	: صمیمی، احمد، ۱۳۴۵-
شناسه افزوده	: سازمان برنامه و بودجه کشور. مرکز اسناد، مدارک و انتشارات
رده‌بندی کنگره	: HC۷۹
رده‌بندی دیویی	: ۳۳۸/۹۲۷
شماره کتابشناسی ملی	: ۷۶۳۵۵۷۵

برنامه‌ریزی توسعه در ایران (بازخوانی نظرات دکتر حسین عظیمی آرانی)

ناشر: سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات

نوبت چاپ: اول

سال انتشار: ۱۴۰۰

شمارگان: ۲۰۰ نسخه

قیمت: ۱۲۰۰۰۰۰ ریال

همه حقوق برای ناشر محفوظ است.

مرکز اسناد، مدارک و انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور به منظور انعکاس مناسب نتایج پژوهش‌های داخلی و تجارب علمی و عملی پژوهشگران خارجی در زمینه برنامه‌ریزی و توسعه و نیز برای تدارک منابع و متون علمی مورد نیاز کارشناسان، دانشگاهیان و سایر دانشوران اقدام به انتشار کتاب می‌نماید.

از همه صاحب‌نظران، کارشناسان و پژوهشگران دعوت می‌شود دیدگاه‌ها، پیشنهادها و تجارب تألیفی و ترجمه‌ای خود را به منظور گسترش مناسب این فعالیت‌ها در موضوعاتی چون فرآیند برنامه‌ریزی، ارزشیابی و نظارت، شیوه‌ها و تجارب و سیاست‌های برنامه‌ریزی و توسعه، برنامه‌ریزی بخشی و منطقه‌ای، برنامه‌ریزی بلندمدت (آینده‌پژوهی)، بودجه‌ریزی و نیز پژوهش‌های کاربردی و موردی در مسائل اقتصادی و اجتماعی ایران، در اختیار این مرکز قرار دهند. گفتنی است آثار منتشر شده لزوماً دربرگیرنده دیدگاه‌های سازمان برنامه و بودجه کشور نیست و صرفاً برای کمک به تجربه‌اندوزی و دانش پژوهشی کارشناسان و دانشوران، انتشار یافته است.

مرکز اسناد، مدارک و انتشارات

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
پیش‌گفتار.....	۷
مقدمه.....	۱۷
دیباچه.....	۱۹
فصل اول: فلسفه، مفاهیم و روش‌های برنامه‌ریزی توسعه.....	۵۳
فلسفه برنامه‌ریزی توسعه.....	۵۳
اصول و مفاهیم برنامه‌ریزی توسعه.....	۹۳
مبانی برنامه‌ریزی توسعه در قانون اساسی.....	۱۰۷
روش طراحی و تدوین برنامه توسعه (جامع و هسته‌ای).....	۱۱۵
مفاهیم و روش برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی خط دهنده برای توسعه.....	۲۱۹
مسیرهای تهیه و تنظیم برنامه توسعه.....	۲۶۱
بررسی اشتراک مبانی توسعه در تمدن‌های اسلامی و صنعتی غرب.....	۲۶۹
سیر دیدگاه نظری و راهکارهای برنامه‌ریزی توسعه دکتر عظیمی.....	۲۹۳
چارچوب روش‌شناسی توسعه دکتر عظیمی.....	۳۴۱
فصل دوم: برنامه‌های توسعه در ایران.....	۳۶۹
نگاهی به نظام برنامه‌ریزی و برنامه اول توسعه.....	۳۶۹
برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی ایران با تأکید بر بررسی تجربه برنامه اول توسعه.....	۳۹۹
سیاست‌های تثبیت توسعه اقتصادی ایران.....	۴۰۳
برنامه پنج‌ساله دوم توسعه: تغییر نگرش یا تغییر شرایط؟.....	۴۲۷
ارزیابی تحولات توسعه‌ای هشت سال دوران سازندگی.....	۴۴۵
برنامه سوم توسعه: قوت‌ها، کاستی‌ها، یکپارچگی یا جمع آرزوها؟.....	۴۶۷
مروری بر برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور.....	۴۷۹
بررسی عوامل مؤثر بر انحراف برنامه‌ریزی توسعه ایران از برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی.....	۵۲۹

تحلیل انتقادی هدف‌های اقتصادی برنامه‌های توسعه ایران.....	۵۴۷
چالش‌های استفاده از کارشناسان، پژوهشگران و نظریه‌پردازان در فرآیند تدوین و اجرای برنامه توسعه.....	۵۶۹

فصل سوم: نهاد برنامه‌ریزی توسعه.....	۵۹۱
سازمان برنامه مسئول توسعه کشور است.....	۵۹۱
ضرورت ایجاد سازمان توسعه ملی.....	۶۰۱
رسالت‌ها و وظائف در سازمان برنامه.....	۶۱۵

فصل چهارم: الگوی برنامه‌ریزی توسعه برای ایران.....	۶۳۱
چکیده مقاله "واقعیت‌های اقتصاد ایران و لزوم اتخاذ الگوی مناسب توسعه، راه میان‌بر وجود ندارد".....	۶۳۱
خروج از بحران نیازمند "برنامه" یا "معجزه"؟!.....	۶۳۳
چکیده مقاله "سنت و مدرنیسم در برنامه‌های توسعه و تمدن‌سازی ایران".....	۶۴۳
چکیده مقاله "از برنامه چه می‌خواستیم؟ به چه رسیدیم"؟!.....	۶۴۵
تحولات اندیشه‌ای توسعه در ایران.....	۶۵۱
چکیده مقاله "الگوی نظری اقتصاد ایران؟ هیچ، تسلیم شرایط عملی بوده‌ایم".....	۶۵۵
راهبردهای توسعه اقتصادی ایران.....	۶۵۹
چکیده مقاله "نظام‌های لیبرالیسم و سوسیالیسم در جهان جدید".....	۶۸۱
ارتقاء کارایی بنگاه‌های دولتی در شرایط گذار توسعه‌ای.....	۶۸۵
بررسی مدل توسعه کره جنوبی بر اساس الگوی توسعه دکتر عظیمی و پرفسور کوزنتس.....	۶۹۳
بررسی مکاتب و الگوهای توسعه و الگوی متناسب با جمهوری اسلامی ایران.....	۷۲۷

پیش‌گفتار

برنامه‌ریزی توسعه با قدمت بیش از ۷۰ سال در ایران هنوز نتوانسته جایگاه و منزلت خود را پیدا کند و به عنوان پیشران توسعه ایران نقش و کارکرد خود را ایفا نماید و علیرغم همه تلاش‌های انجام شده، توفیق نسبی برنامه‌های توسعه کشور، محدود بوده و لذا از این نظر باعث به وجود آمدن دیدگاه‌ها و نظرات مختلفی در زمینه‌های توسعه و عمران، برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و سایر مسائل مرتبط شده است. در این میان سؤال اصلی مسئولین، مدیران، کارشناسان و مردم این بوده و هست که چرا ایران به عنوان اولین کشور دارنده برنامه توسعه، نتوانست به اهداف خود دست یابد. به عبارت روشن‌تر چرا علیرغم تلاش عمده همه جامعه ایران، صرف منابع بودجه‌ای و سرمایه‌گذاری‌های وسیع، اجرای انواع راه‌حل‌ها و ابتکارات، هنوز به اهداف مورد نظر خود نرسیده‌ایم؟ آیا شرایط خاص اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی ما اجازه نداده است؟ آیا اشکال از روش حکمرانی بوده است؟ روش برنامه‌ریزی اشتباه بوده است؟ ساختار و سازمان‌دهی برنامه‌ریزی کامل نبوده است؟ قانونمندی‌های علمی را رعایت نکرده‌ایم؟ پاسخ به این سؤال‌ها در میان متخصصین، مدیران و صاحب‌نظران از زوایای مختلفی مطرح شده است. زنده‌یاد دکتر حسین عظیمی یکی از صاحب‌نظران این حوزه بود که تلاش‌های فراوانی برای شناخت و اصلاح برنامه‌ریزی توسعه در ایران انجام داد. در این کتاب تلاش شده است تا نظریات ایشان به‌صورت منظم جمع‌آوری و ارائه شود.

دکتر عظیمی نمونه یک کارشناس دارای الگوی علمی، با مطالعه، علاقه‌مند و دلسوز برای کشور است. ایشان ضمن اینکه در بهترین دانشگاه‌های ایران و جهان تحصیلات خود را گذرانده بود، زندگی خود را وقف توسعه کشور کرد و علیرغم بیماری تا آخرین لحظات زندگی در خدمت توسعه کشور بود. دکتر حسین عظیمی جایگاه و نقش سازمان برنامه و بودجه را در توسعه کشور به خوبی می‌دانست و از توان علمی و کارشناسی آن که خود نیز ثمره و حاصل همین محیط کارشناسی و شجاعانه بود، دفاع علمی می‌کرد. او معتقد بود که سازمان برنامه و بودجه مسئول توسعه کشور است و در این رابطه مطالعات و نظرات زیادی ارائه نمود. عظیمی پر سابقه‌ترین متخصص نظری و عملی برنامه‌ریزی توسعه است و حتی با رفتن از سازمان برنامه و بودجه، مطالعات خود را در زمینه جایگاه و تأثیرات سازمان بر توسعه کشور ادامه داد. عظیمی ضمن تسلط بر دیدگاه‌های علمی و تجربی کشورهای توسعه‌یافته جهان، با مطالعه و شناخت ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کشور، همواره الگوی توسعه‌ای بومی متناسب با شرایط ایران را مدنظر داشت. به همین دلیل، از ویژگی‌های این نظریه‌پرداز توسعه این است که، نقش تمامی عوامل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی در توسعه کشور را شناسایی و طراحی کرده بود. عظیمی به عنوان یک کارشناس سازمان برنامه و

نظریه‌پرداز توسعه، در کنار اینکه نگرش ویژه به ماهیت و روش‌های سازمان برنامه و بودجه، توسعه، برنامه‌ریزی، اقتصاد توسعه و حوزه‌های مرتبط آن‌ها، هم‌زمان نگرش علمی، انسانی و اخلاقی روشمندی به حوزه‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی ایران دارد که برای کارشناسان، متخصصین و مدیران سازمان برنامه و برنامه‌ریزی کشور کاربرد فراوان دارد. در این مسیر دو چیز برای او اساسی بود، شناخت و استفاده از قوانین علمی و رضایت نهایی عموم مردم کشور. عظیمی برای ارائه نظریات علمی خود از پنج مرحله ذیل استفاده کرده است: ۱. شناخت تئوری‌های علمی مرتبط با توسعه در جهان با اهتمام به شناخت مسائل اقتصادی اجتماعی آن‌ها و ماهیت و روش‌های کاربردهای عملی و نتایج تئوری‌ها ۲. تعریف شفاف و دقیق از توسعه و مسیر دستیابی به آن ۳. شناخت واقعیت‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی ایران با استفاده از دانش اقتصاد، علوم اجتماعی، جامعه‌شناسی، فرهنگ، مدیریت، فلسفه، تاریخ و ... ۴. ارائه تحلیل‌های نظری و راه‌حل‌های منطبق با اقتصاد ایران برای دستیابی به توسعه ۵. ارائه تکنیک‌ها و روش‌های مختلف و متناسب با موضوع مورد تحلیل. نکته ظریف اینکه عظیمی به عنوان یک کارشناس واقع‌گرا دائماً در این مراحل (از الگو و تئوری به عمل و واقعیت و بالعکس) حرکت می‌کند و تحلیل‌ها و روش‌های جدیدی می‌آفریند که در متن مقالات متعدد کتاب با این تحلیل‌ها و روش‌ها آشنا می‌شویم. عظیمی معتقد بود کارشناس برنامه‌ریزی علاوه بر تسلط بر تکنیک‌های برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی، باید با شناخت تئوری‌ها و الگوها در قالب آن‌ها فکر و عمل کند. عظیمی که در شرایط ایران کار می‌کرد لذا منتظر آماده شدن همه شرایط نبود. ضمن اینکه به ویژگی‌ها و محدودیت‌های روش علم اقتصاد به عنوان یک علم اجتماعی آشنا بود، می‌گفت: "دوره لیسانس را با نمرات عالی گذرانیدیم و سردرگم شدیم! ... شاید روش آموزش علوم اجتماعی همین باشد که باید از مفاهیمی ناآشنا و نامفهوم شروع کرد و در مسیری دایره‌ای پیش رفت و به نقطه اول بازگشت و مطالعه را با عمقی و ماهیتی تازه شروع کرد. شاید ... به هر حال دوره‌های بعدی دانشگاهی یکی پس از دیگری سپری شد. بارها به نقطه اول رسیدم و از نو خواندم."

دکتر حسین عظیمی دلایل آمدن خود به سازمان برنامه را به رئیس وقت سازمان چنین بیان می‌کند: "برای دیدن خانواده به شهرستان آران رفته بودم و با پدرم از کنار باغی عبور می‌کردیم. پیرمردی آشنایی را دیدم که بچه مریض خود را در یک چرخ‌دستی از آران به کاشان می‌برد. به او

۱ برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: عظیمی، حسین. (۱۳۹۵). اقتصاد ایران: توسعه، برنامه ریزی، سیاست فرهنگ، مقاله: ماهیت و روش در علم اقتصاد. چاپ سوم، نشر نی، تهران.
حسین عظیمی، مدارهای توسعه‌نیافتگی در اقتصاد ایران، نشر نی، چاپ دوم، سال ۱۳۷۱، ص ۱۲.

گفتم چه کاری می‌توانم برای انجام دهم. گفت فرزندم بیمار است و چون پول برای رفتن به کاشان (که حدود ۱۵ کیلومتر فاصله داشت) و دکتر ندارم او را با چرخ‌دستی می‌برم و برای جبران هزینه دکتر، این زردآلوهای نامرغوب را پرداخت خواهم کرد. آن مرد آن قدر پریشان و درمانده بود که بعد از صحبت، اشتباهاً به سمت کویر رفت که او را به سمت کاشان، راهنمایی کردم. عظیمی می‌گوید: پدرم که شاهد بود به من گفت: حسین، اگر نمی‌توانی به کسی کمک کنی، به سراغ او نرو و وعده‌ای نده. عظیمی می‌گوید: من نتوانستم هیچ کمکی به آن شخص فقیر کنم، ولی از آن روز تصمیم گرفتم درسی که می‌خوانم برای کمک به همین مردم فقیر باشد و به شهادت دوستان و همکارانش همیشه در مسیر تلاش عاشقانه و عاقلانه‌ای برای دستیابی به توسعه‌ای بود که به ایجاد عدالت اجتماعی و رفع فقر برای آحاد مردم بیانجامد و جان بر سر این عشق نهاد.

می‌گوید: "با توجه به این مسائل (علاقه به حل مشکلات جامعه ایران) است که سال‌های طولانی از عمر خود را به تحقیق و بررسی در مسائل اقتصادی کشور گذرانده‌ام و هیچ‌گاه نیز "علم برای علم" برایم مطرح نبوده است. هنوز هم حداقل برای من، اگر علمی با نام علم اجتماعی هست، این علم به خاطر اجتماع است و بس. اعتقاداتی است که در تلاش پژوهشی خود طی چند دهه گذشته برایم شکل گرفته و نگارنده را بر این باور می‌دارد که حداقل در علوم اجتماعی بحث پیگیری علم به خاطر علم بحثی سازنده نیست. علم اجتماعی، اگر علم باشد، برای اجتماع است."^۱

عظیمی در حوزه اهمیت و جایگاه سازمان برنامه و نوع برنامه‌ریزی بیان می‌دارد: "باید این سؤال مهم را مطرح کرد که جایگاه و رسالت سازمان برنامه‌ریزی در این شرایط چیست؟ یک سؤال اساسی برای بنده و برای هر کس دیگری که به این کشور علاقه‌مند است مطرح می‌شود که چه باید کرد؟ در همین ارتباط است که سؤالی مطرح می‌شود که سازمان برنامه با این همه اعتبار و خوش‌نامی به ارث رسیده از گذشته، به کجا می‌رود؟ در همین‌جا برای روشن شدن مسئله خودشناسی و اهمیت سازمان برنامه بد نیست اشاره کنم به این سؤال که چرا طی دهه‌های متمادی اکثر بچه‌های باهوش ایرانی که به مدرسه می‌رفتند مایل بودند در پایان تحصیل، مهندس شوند؟ بسیاری از این کودکان و حتی در موارد متعددی پدر و مادرشان هم نمی‌دانستند مهندس چیست و چه کار می‌کند ولی می‌خواستند مهندس شوند. چرا؟ در حد فرصت، تحقیقی پیرامون این مسئله کردم و متوجه شدم که ریشه این امر به سازمان برنامه و به‌ویژه دوره‌های اولیه سازمان برمی‌گردد. در آن دوره‌ها بود که گروهی از متخصص به ریاست چند مهندس از طرف سازمان به جایی از کشور می‌رفتند و شروع به

۱. حسین عظیمی، ایران امروز در آینه مباحث توسعه، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۷۸، ص ۱۳.

کار می‌کردند. بعد از مدتی از کار این گروه، با زدن کلیدی در آن منطقه موتور برق راه می‌افتاد، همه آبادی روشن می‌شد و یا جاده‌ای، کارخانه‌ای و ... راه می‌افتاد و در حقیقت کاری صورت می‌گرفت که از نظرگاه مردم آن زمان، کم از معجزه نبود. ولی این کار را چه کسانی انجام داده بودند؟ این نوع از فعالیت مهندسین، تحت نظر سازمان برنامه مدتی نسبتاً طولانی تداوم پیدا کرد و آهسته‌آهسته در فرهنگ مردم، این ایده وارد شد که مهندس کسی است که کارهای خوب، مهم و قابل‌لمس انجام می‌دهد، برق می‌آورد، آب آشامیدنی تمیز می‌آورد، جاده می‌کشد، راه‌آهن درست می‌کند، پس مهندس، خوب و مهم است و خوب است که بچه ما هم مهندس شود و ... می‌بینید که کار سازمان برنامه حتی به داخل ساختار زبان فارسی هم رخنه کرده است."

"ولی آیا باید این فرضیه و سؤال را در زمان کنونی پذیرفت که سازمان برنامه و بودجه جایگاه قبلی خود را به‌عنوان سازمان توسعه و عمران کشور ندارد؟ در سال‌های دور دستگاه‌های اجرایی هم جایگاه سازمان برنامه و بودجه را به‌عنوان یک سازمان تخصصی و دلسوز مملکت قبول داشتند. اجازه دهید خاطره‌ای شخصی مربوط به سال‌ها پیش را برایتان در این باب بگویم. سال‌های ۶۴-۱۳۶۱ زمان آقای دکتر بانکی را به خاطر دارم که در مدیریت بهداشت و درمان، کارشناس بودم. وزارتخانه حدوداً پنجاه درصد بیشتر از آنچه ما فکر می‌کردیم لازم است را تقاضا کرده بودند. وزیر ذریب‌سازمان در همان زمان به آقای دکتر بانکی پیشنهاد دادند که جلسه‌ای با حضور وزیر و بنده یعنی یک کارشناس ساده سازمان برنامه تشکیل شود و تفاهم ما موردقبول باشد که چنین شد. چهار جلسه آقای وزیر با تمام معاونینش با بنده نشستیم و بحث تخصصی نمودیم. عملاً آنچه که ما پیشنهاد کرده بودیم با حدود ۵ درصد افزایش را پذیرفتند و با این تفاهم از سر میز بلند شدیم بدون اینکه چیزی به هم تحمیل کرده باشیم. این نمونه‌ای بود از نحوه فعالیت و جایگاه سازمان در آن زمان." "مسائل و مشکلات کشور ما به دلیل توسعه‌نیافتگی فراوان‌اند اما با این‌همه لازم است امیدوار باشیم و از دیدگاهی تازه به مسائل نگاه کنیم تا بتوانیم آن‌ها را حل کنیم. به قول انیشتین، مسائل و مشکلاتی که حاصل یک نحوه اندیشه و کارند را نمی‌توان با همان نحوه اندیشه و کار، حل‌وفصل کرد. باید امیدوار بود و برای حل‌وفصل مشکلات، نگرش تازه‌ای را به کار گرفت. بازهم به قول سپهری، شاعر گران‌مایه: چشم‌ها را باید شست، جور دیگر باید دید/ واژه باید خود باد، واژه باید خود باران باشد." عظیمی به عنوان یک کارشناس سازمان برنامه و مسلط به مباحث علمی، در جلسات و بحث‌ها به گونه‌ای کارشناسی و دلسوزانه عمل می‌کرد که می‌توانست نظرات همگان را در یک چارچوب جمع‌بندی کند، بدون اینکه دیگران در او احساس غرور و تعصب ببینند یا خود را مغلوب بحث احساس کنند، عظیمی در این ارتباط همیشه با نگاهی انسانی برای مخاطب، شأنی و حقی همانند و هم‌طراز خود قائل بود.

ایشان با وجود بهره‌مندی از دانش ریاضی و روش‌های کمی و ترجمه اولین کتاب اقتصادسنجی در ایران^۱، به خاطر تأثیر متقابل پدیده‌های اجتماعی و قلمروهای مختلف اجتماعی بر یکدیگر، در طرح مسائل توسعه کشور حتی هنگام بیان مفاهیم عادی سعی می‌کرد طوری مسائل را بیان و تحلیل کنند که تأثیرات متقابل مذکور را مبتنی بر واقعیت‌های موجود لحاظ کند. بنابراین، نقش فرهنگ، تمدن، آموزش و نهادها را در توسعه کشور مهم می‌دانست.

عظیمی معتقد بود، در ایران به دلیل توجه محدود به سیر تحول علم اقتصاد در جهان صنعتی، علم اقتصاد را از مبانی فلسفی و اندیشه‌ای آن جدا کرده‌ایم. حدود ۲۰۰ سال از تأسیس علم اقتصاد می‌گذرد. از ابتدا یعنی از زمان اسمیت (انتشار کتاب ثروت ملل در سال ۱۷۷۶) تا زمان مارشال (انتشار کتاب اصول علم اقتصاد در سال ۱۹۱۹)، تمام کتب اقتصاددانان بزرگ بر پایه اندیشه‌های اصلی جامعه‌شناسانه و فیلسوفانه آن‌ها است. تکنیک‌ها کمتر مورد توجه بودند و حتی اسم علم اقتصاد تا قبل از کتاب مارشال، اقتصاد سیاسی نام دارد. یعنی علم اقتصاد در دوران شکل‌گیری‌اش از ۱۷۵۰ تا حدود ۱۹۰۰ در دنیای مدرن و اروپا، بیشتر به مبانی اندیشه‌ای و فکری پرداخت. از سال ۱۹۱۹ تا حول‌وحوش دهه ۶۰ و ۷۰، با جا افتادن نظام صنعتی، محتوای فلسفی و اجتماعی و اندیشه‌ای علم اقتصاد کاهش یافت و لذا علم اقتصاد وارد بحث‌های شدیداً تکنیکی و ریاضیات شد. اقتصاد خرد در این مرحله ایجاد شد و اقتصاد کلان که بعداً ایجاد شد، در مدل‌های ریاضی تبلور یافت، همچنین شاخه‌های جدید علم اقتصاد مانند اقتصاد صنعتی، اقتصادسنجی و ... ایجاد شد. ولی در سال‌های اخیر که نظام صنعتی دچار مشکلات و بحران‌های اساسی شده که با اقتصاد خرد و کلان و ... قابل حل و فصل نیست، پرداختن به مباحث فلسفی و اجتماعی و محتوای اندیشه‌ای مجدداً گسترش یافته است. به عبارت روشن‌تر علم اقتصاد هرگاه که لازم بوده برای شناخت و حل و فصل مشکلات اجتماعی، سراغ بقیه علوم رفته و میان‌رشته‌ای عمل کرده و هرگاه مشکل حل شده، معطوف به مسائل تکنیکی داخل رشته‌ای شده است.

"ولی آن چیزی که در ایران وجود دارد و قابل درک نیست، این است که فکر می‌شود در شرایط شکل‌گیری اقتصاد صنعتی ایران، حتماً باید مسائل را الزاماً فنی و تکنیکی و ریاضی دید. آن تکنیک‌ها درست و بجا و خیلی هم مهم است ولی پاسخ تکنیکی برای شرایط کنونی اقتصاد ایران، در واقع همین بحث‌های اندیشه‌ای و فلسفی است. یعنی در شرایطی که سایر مسائل غیراقتصادی بر اقتصاد ما مؤثر است، ما نیز باید مانند دانشمندان علم اقتصاد سراغ مبانی اجتماعی، تاریخی، دینی، فلسفی و ... برویم. و

۱. ام.جی.سی ساری، مقدمه‌ای بر اقتصادسنجی، مترجم: دکتر حسین عظیمی، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۵۹.

هرگاه اقتصاد ما باثبات شد و جا افتاد آنگاه عمدتاً معطوف به مسائل فنی و تکنیکی خواهیم شد." در واقع در شرایط کنونی پاسخ تکنیکی و فنی و ریاضی در عین حال که در جای خودش اهمیت دارد، برای اقتصاد ایران اولویت اصلی نیست. پاسخ تکنیکی و فنی و ریاضی برای اقتصاد ایران، همین بحث‌های اندیشه‌ای و فلسفی است که نهایتاً اندیشمندان خودمان باید ارائه دهند و خوشبختانه علم اقتصاد توانایی خود را در آن نشان داده است. نباید بدون توجه به شرایط، همواره علم اقتصاد را صرفاً یک فن و یک تکنیک تلقی کنیم که بر اساس آن همیشه تولید ملی تابعی از مقدار سرمایه‌گذاری و میزان تخصص بدون توجه به شرایط اجتماعی، سیاسی و فرهنگی در یک جامعه است. نباید فکر کنیم که چنین فرمولی در همه کشورهای جهان و تحت هر شرایط صادق است. نباید علم اقتصاد محدود به مسائل تکنیکی و فنی شود، چراکه مانند گذشته جواب قابل توجهی نخواهیم گرفت.

دکتر عظیمی بررسی‌های متعددی در مورد فلسفه، ماهیت، روش‌ها و ... برنامه‌ریزی کشور انجام داده است. در این میان ایشان یکی از مهم‌ترین عوامل عدم موفقیت برنامه‌ریزی توسعه در ایران را استفاده از روش برنامه‌ریزی جامع که با تصویب قانون برنامه و بودجه در سال ۱۳۵۱ رسمیت یافت، می‌داند. او بیان می‌کند: "برنامه کلان و حتی کلیات برنامه بخشی را معمولاً می‌توان توسط گروه نسبتاً کوچکی از کارشناسان تهیه کرد، ولی تهیه پروژه‌ها در سطح وسیع نیاز به گروه بزرگی از کارشناسان در سطوح اجرایی دارد و در اینجا است که مسائل تشکیلاتی و کمبود نیروی انسانی متخصص به نحو بارزتری خود را نشان می‌دهد و اکثر اقدامات دولت‌ها در تهیه این قسمت اساسی از برنامه جامع را با شکست مواجه می‌سازد. وقتی در عمل، انجام یک کار ساده کوچک حدود ده ماه طول می‌کشد حال ما چگونه جرئت پیدا می‌کنیم برای تغییر یک جامعه در ظرف مدتی کوتاه (مثلاً یک سال) برنامه‌ای جامع تهیه کنیم." "باید توجه داشت که تجربه تاریخی برنامه‌ریزی در کشورهای آمریکای لاتین و آسیا نشان داده است که اگر برنامه‌ریزان بیش از حد بر تهیه برنامه جامع تکیه کنند در شرایطی که مقدمات کار فراهم نشده است (که فراهم شدنی نیز نیست)، مرحله تهیه برنامه به احتمال قوی تا مدت‌های بسیار طولانی ادامه خواهد داشت بدون آنکه به نتیجه‌ای ملموس برسد و این وضعیت ممکن است به دلسرد شدن از برنامه و برنامه‌ریزی بینجامد و در راه این امر اساسی، اشکالات فراوانی ایجاد نماید و برنامه را بیشتر به یک بیانیه سیاسی تبدیل کند. اسکار لانگه، اقتصاددان مشهور در یکی از تحلیل‌های خود در این زمینه به برنامه‌ریزان سیلان که مشغول تهیه برنامه جامع ده‌ساله بودند و برای تهیه این برنامه باید دو سال وقت صرف می‌کردند هشدار داد: "کشور به سختی می‌تواند چنین زمانی را از دست دهد، به علاوه، سردرگمی دوره تهیه برنامه توسعه، ایمان ملت به کارایی برنامه‌ریزی اقتصادی را ضعیف خواهد کرد. این وضعیت ممکن است به شک و

تردید و حتی بدبین شدن مردم به برنامه‌ریزی اقتصادی نیز بینجامد و در چنین شرایطی به سختی خواهید توانست حمایت مردم را برای برنامه آنگاه که تهیه شود، فراهم آورید. وضعیت ممکن است به آنجا بکشد که حتی همین اقدامات، خود تبدیل به دلایلی برای بی‌اعتبار ساختن برنامه‌ریزی اقتصادی گردد.^۱ همچنین سر (ویلیام) آرتور لوییس برنده جایزه نوبل اقتصاد در سیلان در حین کمک به برنامه توسعه، جمله‌ای مشهور گفته: برنامه‌ای که می‌خواهید برای پنج سال طراحی کنید. بیست سال وقت می‌خواهد تا خودش تهیه شود. من نیستم خودتان تهیه کنید. در دنیا یک نمونه موفق برنامه جامع پیدا نمی‌کنید، جامعیت ما را گیر می‌اندازد.^۲ "در برنامه‌های دستوری یکی از اشتباهاتی که در تمامی نظام‌های برنامه‌ریزی شده وجود دارد این است که همه دنبال برنامه جامع می‌روند. اجازه دهید که صریحاً عرض کنم که حتی یک مورد برنامه‌ریزی جامع موفق در تمام تجربه برنامه‌ریزی جهانی وجود ندارد، حتی یک مورد! و این نکته‌ای نیست که تازه برای محققان شناخته شده باشد. کتاب‌هایی هست که لااقل از چهل سال پیش نوشته شده و در این کتب این مسئله بیان شده است. مثلاً یکی از این نوشته‌ها کتابی است به نام برنامه‌ریزی توسعه، درس‌هایی از تجربه^۳، که ۵۰ سال پیش چاپ شده و در این کتاب تجربه حدوداً ۱۰۰ کشور از نظر برنامه‌ریزی، مطالعه شده و به این نتیجه رسیده که برنامه جامع در هیچ جا موفق نبوده و نمی‌تواند موفق باشد. دلایل مشخصی هم برای این امر وجود دارد. ما برای برنامه جامع، علم جامع می‌خواهیم که نداریم. برای آنان که با کار علمی آشنا هستند، همین یک دلیل کافی است. با این همه معمولاً برنامه‌های دستوری در نهایت به برنامه جامع ختم می‌شوند.^۴ به نظر می‌رسد از سال ۱۳۵۱ با تصویب قانون برنامه و بودجه، ما به طور رسمی وارد برنامه‌ریزی جامع شده‌ایم که در همین زمان کشورهای جهان متوجه اشکال برنامه‌ریزی جامع شده و با انتخاب استراتژی‌های توسعه از آن فاصله گرفتند ولی ما در این ۵۰ سال فرصت، تمایل یا حوصله توجه به اشکالات برنامه‌ریزی جامع و تجربیات جهان را برای اصلاح برنامه‌ریزی خود نداشته‌ایم! البته نویسندگان کتاب به منظور جلوگیری از تکرار شروع بدون مطالعه برنامه‌ریزی در ایران در سال‌های حدود ۱۳۲۷ که هنوز گریبان گیر برنامه‌ریزی ایران است به دنبال مطالعات تکمیلی در مورد معرفی ماهیت و روش‌های برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده یا پیشران‌های توسعه هستند که امیدواریم در سازمان برنامه و بودجه کشور امکان اجرا پیدا کند.

حسین عظیمی می‌گوید، تجربه بیش از نیم قرن سابقه در برنامه‌ریزی ما را فریب ندهد، ما در

1. Lange, Oskar "Re Task of Economic Planming in Ceylon" p. 80.

2. *Development planning; Lessons of Experience*, Watereston, Albert, Johns Hopkins Press, 1969.

مرحله‌ای مانده‌ایم که هنوز خیلی از جنبه‌های ماهیتی توسعه و برنامه‌ریزی را نشناخته و یا بکار نگرفته‌ایم. "ما بعد از ۷۰ سال هنوز بحث مفهومی داریم که اساساً برنامه‌ریزی توسعه چیست؟ هنوز بحث سازمانی داریم که اساساً چه سازمانی برای برنامه‌ریزی مناسب است؟ هنوز چنین سؤالی مطرح است که سازمان برنامه دبیرخانه تهیه برنامه است یا خودش باید برنامه تهیه کند؟ هنوز به تفاهمی اساسی در معنای توسعه نرسیده‌ایم؟ سؤال‌هایی که قاعدتاً باید در همان دو سه سال نخست تجربه برنامه‌ریزی در ایران پاسخ داده و حل می‌شد." البته با این که ما سابقه طولانی در برنامه‌ریزی داریم ولی تأکید برنامه‌ریزی‌مان شاید ابتدا به دلیل مواجهه مادی و فیزیکی با غرب صنعتی، تهیه اولین برنامه بدون الگوی علمی یا شناخته شده یا وجود یک مرکز تحقیقاتی یا تعدادی از محققین برنامه‌ریزی، نداشتن یک مرکز تحقیقاتی فعال بنیادی و حتی کاربردی و قوی در حوزه برنامه‌ریزی، جدی نگرفتن تحقیقات ماهیتی در زمینه برنامه‌ریزی توسعه، حضور خارجی‌ان و به ویژه آمریکایی‌ها و یا به هر دلیل دیگر، بر جنبه‌های مادی توسعه بوده است. یا هنوز این سؤال مطرح می‌شود که الگوی توسعه چیست و آیا می‌توانیم از این الگوها تقلید کنیم یا نه؟ توجه شود که هیچ الگوی توسعه‌ای در کار علمی قابل تقلید نیست. قوانین علمی ثابت شده است. مثلاً تولید برق که قانونش ثابت است. اما الگو یعنی شیوه‌های عمل بر اساس شرایط زمانی و مکانی خاص. در توسعه نمی‌توان از ساز و کارهای علمی و تجربیات مثلاً کشور ژاپن استفاده کرد، مگر شرایط زمانی و مکانی ایران با ژاپن یکسان باشد. الگوها قابل تقلید نیست، الگو بر اساس شرایط زمان و مکان شکل می‌گیرد و این جاست که پژوهش، فکر، عقل، کار کارشناسی و اندیشه‌ای و این گونه موارد را می‌خواهد. دنبال تقلید نباید بود ولی دنبال رسیدن به رعایت قانونمندی‌های علمی در این رابطه باید بود."

یکی از توصیه‌های عظیمی به کارشناسان، محققان و نظریه‌پردازان علم اقتصاد این است که "علم اجتماعی، برای اجتماع است و در ارتباط با وقایع و پدیده‌های اجتماعی شکل می‌گیرد. پس باید به خاطر جامعه خطر لغزش را پذیرفت و در مواقع حساس که مراکز تحقیقاتی قوی نداریم یا نتوانسته یا نخواسته‌ایم داشته باشیم، نباید با وسوسه دور ماندن از خطاهای اجتناب‌ناپذیر علمی از ورود به صحنه سیاست عملی دور ماند." به تصور من تا مکتب فکری در ایران نهادینه نشود، توسعه ایران به سرانجام خود نخواهد رسید. "در کتاب توسعه علمی ایران،^۱ نوشته آقای دکتر رضا منصوری، در مورد این موضوع بحث و نشان داده شده که ۲۲۰۰ نوع از این مؤسسات نظریه‌پردازی با اسم‌های مختلف در آمریکا فعالیت می‌کنند. ولی در سراسر ایران حتی یک مؤسسه این چنینی نداریم. افراد نیستند که

۱. دکتر رضا منصوری، توسعه علمی ایران، انتشارات یونسکو، ۱۳۷۳؛ چاپ دوم، انتشارات اطلاعات، ۱۳۷۸.

مکاتب توسعه را ایجاد می‌کنند، بلکه مراکز تحقیقاتی بنیادی و ... با کمک دولت این کار را انجام می‌دهند. ولی "در حدی که اطلاع دارم، حتی یک موسسه کمک به نظریه‌پردازی اجتماعی، در مجموعه آموزش عالی کشور وجود ندارد. البته امیدوارم که این قضاوت من اشتباه باشد و حتی بیش از این، که اگر موسسه‌ای در این زمینه بخواهد شکل بگیرد مجموعه نظام آموزش عالی ایران و ... در مقابلش می‌ایستد و آن را متوقف می‌کند یا از کارایی می‌اندازد"^۱

با درک اهمیت دیدگاه‌های دکتر حسین عظیمی، تلاش شده است تا ضمن جمع‌آوری آثار به تدوین و بازخوانی آن‌ها در حوزه برنامه‌ریزی پرداخته شود. طی جلسات متعدد تصمیم گرفته شد تا این کتاب به شکل مناسبی برای کارشناسان، متخصصین، مدیران، دانشجویان و اساتید و علاقه‌مندان برنامه‌ریزی توسعه کشور سامان یابد که مجموعه این اقدامات بیش از چهار سال زمان را به خود اختصاص داده است. محتوای کتاب در چهار فصل تعاریف و مفاهیم برنامه‌ریزی، برنامه‌های توسعه، نهاد برنامه‌ریزی توسعه و الگوی برنامه‌ریزی توسعه، ساماندهی شد. برای تنظیم مجموعه مقالات حاضر، بیش از سیصد اثر دکتر عظیمی مورد بررسی قرار گرفت. هدف این بود که مقالات و مطالبی که حول محور فلسفه، الگو، روش و تحلیل‌های برنامه‌ریزی است، ارائه شوند. مقالات حوزه تحلیل برنامه‌ریزی از آن رو ارائه شده که روش‌های تحلیلی دکتر عظیمی را به متخصصین و علاقه‌مندان برنامه‌ریزی توسعه نشان دهد. سعی شده هر مقاله استقلال خود را داشته باشد، لذا این روش باعث بروز ویژگی‌هایی شده که مؤلفین به آن‌ها (تکرار محتوا در برخی مقالات، به‌روز نبودن آمارها و برخی تحلیل‌ها و زمان‌های مختلف تهیه مقالات) علم داشته‌اند.

با این حال، نواقص مختلفی باقی مانده است که مؤلفین تلاش کرده‌اند برخی از آن‌ها را با توجه به دیدگاه‌های عظیمی و لزوم حفظ اثر اصلی، تکمیل کنند تا این مجموعه به یک منبع مناسب برای برنامه‌ریزان، مدیران، متخصصین، اساتید و دانشجویان محترم تبدیل شود. با توجه به روش فوق، مقالات زیادی نیز امکان حضور در این مجموعه را نیافتند که به‌زودی در سایت زنده‌یاد دکتر حسین عظیمی به آدرس hosseinazimi-foudation.org ارائه خواهند شد.

مؤلفین کتاب به تأسی از زنده‌یاد عظیمی چه در مورد مقالات ایشان و چه مقالات خود، ادعای بی‌نقص بودن علمی و کارشناسی ندارند ولی تلاش خود را علیرغم همه محدودیت‌ها در تنظیم یک مجموعه در مورد فلسفه، الگو، روش و تحلیل‌های برنامه‌ریزی به‌عنوان یک حلقه ضروری و مفقوده

۱. دکتر حسین عظیمی، آموزش عالی در ایران و نقش آن از دیدگاه علم اقتصاد و مباحث توسعه، مجموعه مقالات نخستین سمینار آموزش عالی در ایران (جلد اول)، ۱۳۷۶.

بلندمدت توسعه کشور انجام داده‌اند. هدف این مجموعه ارائه و بازخوانی نظریات دکتر حسین عظیمی به عنوان یک متخصصین برنامه‌ریزی بوده است و نقد این آثار فرصت دیگری را طلب می‌کند. امیدواریم خوانندگان محترم با نقد و بررسی، در تکمیل این راه که به توسعه و پیشرفت سریع‌تر جمهوری اسلامی ایران خواهد انجامید، کمک نمایند و این روش برای سایر متخصصین عزیز کشور به‌ویژه در زمان حیاتشان انجام شود.

افراد علاقه‌مند به آشنایی دقیق‌تر با نظریات عظیمی می‌توانند به سه کتاب ایشان شامل: مدارهای توسعه‌نیافتگی در اقتصاد ایران، اقتصاد ایران امروز: توسعه بر محور آموزش، فرهنگ و تمدن و اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ که توسط نشر نی منتشر شده‌اند، مراجعه کنند.

این کتاب در ادامه ساماندهی و انتشار آثار دکتر حسین عظیمی تهیه شده که افراد زیادی در انجام این اقدامات از سال ۱۳۸۲ تاکنون دخیل بوده‌اند که از همه آن‌ها تشکر و قدردانی می‌نماییم. در این میان باید از اقدامات و حمایت‌های سرکار خانم فاطمه احسانی، همسر بزرگوار زنده یاد دکتر حسین عظیمی تشکر ویژه کرد.

برای معرفی بهتر شخصیت علمی و اخلاقی دکتر حسین عظیمی از عزیزان ذیل درخواست شد مقدمه و دیباچه بر کتاب بنگارند. از آقای دکتر محمدباقر نوبخت معاون محترم رئیس‌جمهور و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور که مقدمه کتاب را نگاشته‌اند تشکر و قدردانی می‌شود. همچنین به ترتیب حروف الفبا از آقایان دکتر پرویز پیران، دکتر غلامرضا تاجگردون، دکتر فیروز توفیق، دکتر فرهاد دژپسند، دکتر محسن رنانی، دکتر محمد ستاری فر، دکتر جواد فرشباف ماهریان، دکتر وحید محمودی، دکتر بایزید مردوخی، دکتر فرشاد مؤمنی، دکتر محمد سعید نوری نائینی و آقای بهمن وکیلی که برای کتاب دیباچه نگاشته‌اند، تشکر و قدردانی می‌شود.

حسین عظیمی فضای مناسب و شکوفای کارشناسی و علمی را مبتنی بر نقد و گفت و گوی علمی می‌دانست که با همین منطق لازم است به بررسی، نقد و تکمیل مباحث این کتاب که بر مهم‌ترین مسئله کشور که همان توسعه‌نیافتگی متمرکز شده بپردازیم. در این راستا از خوانندگان محترم درخواست داریم نظرات خود را به پست الکترونیک azimiarani2020@gmail.com یا publications@hosseinazimi-foundation.org ارسال نمایند.

احمد صمیمی - خسرو نورمحمدی

۱۸ اردیبهشت ۱۴۰۰

مقدمه

شادروان استاد دکتر حسین عظیمی شخصیت ممتاز، اقتصاددان و اندیشمندی بزرگ بود که نه فقط در حوزه اندیشه و دانش در محافل فکری خاص همواره به دیده احترام نگریسته می‌شد، بلکه در مجامع عمومی و مردمی نیز با اعتماد مواجه بود. طی سال‌هایی که با جمعی از اندیشمندان اقتصادی از وجود زنده‌یاد عظیمی در جلسات منظم و متشکلی که با عنوان نشست صاحب‌نظران اقتصادی برگزار می‌شد، برخوردار بودم هرگاه او سخن می‌گفت نه تنها نظرش از وسعت دریایی دانش موج می‌زد، بلکه از اندیشه‌ای بلند خبر می‌داد. آنچه آثار مرحوم دکتر عظیمی را از دیگران متمایز می‌کرد، تجربیات و آگاهی درست او از مسائل اقتصادی و ایران در کنار دانش تئوریک و نظریه‌پردازی‌های ایشان بود. او در کمال تواضع آنچه به نفع مردم و اقتصاد ایران تشخیص می‌داد، در سخنرانی‌ها و مقالات خود مطرح می‌کرد. دکتر عظیمی همواره بی‌قرار و ناآرام ولی بدون موج‌های تبلیغاتی متعرض بود، اما افسوس که به علت بیماری خیلی زود از میان ما رفت.

در بیان صفات ممتاز مرحوم استاد دکتر عظیمی همین بس که درحالی‌که به‌شدت بیمار بود و از معالجات مستمر رنجور، ولی با تمام توان آخرین تلاش برای توسعه ایران و کمک به بهبود وضعیت اقتصادی مردم را در مسئولیت تهیه و تدوین سند برنامه چهارم توسعه که کاری بس بزرگ بود به عهده گرفت.

امیدوارم کتاب حاضر که دیدگاه‌های دکتر حسین عظیمی در مورد نظام برنامه‌ریزی است، مورد استفاده متخصصین، مدیران و کارشناسان قرار گیرد.

دکتر محمد باقر نوبخت

دیباچه

بسم الله الرحمن الرحيم

توسعه راستین ایران زمین: به یاد استاد حسین عظیمی

بیش از هر شخصی باید بر پدیدآورندگان کتاب برنامه‌ریزی توسعه و اقتصاد ایران (بازخوانی نظرات دکتر حسین عظیمی آرانی) درود فرستاد زیرا با پایمردی آنان خاطره اقتصاددانی برجسته، متفکری مردمی، رفیقی شفیق، دوستی درست‌پیمان، آرمان‌خواهی استوار و پایدار، استادی شریف و میهن‌دوست و انسانی که به‌راستی خاک را سبز می‌خواست، بار دیگر زنده می‌گردد.

معرفی حسین عظیمی عزیز، فراخوانی است به‌ویژه برای نسل جوان که آثار ارزنده او را فراموش نکنند. آثاری که هنوز سخت آموزنده‌اند و به دیگر سخن، این آثار کلاسیک شده‌اند. جامعه‌ای که بزرگان خود را از یاد می‌برد، نمی‌داند در کجا است، چند منزل طی کرده است. چه میزان راه رفته است و به‌سوی چه باید ره بسپارد؟ دکتر عظیمی در کنار ویژگی‌های فردی مثال‌زدنی، دانشمندی بود دل‌مشغول و نگران بهروزی و توسعه راستین ایران، این خانه مشترک تمام اقوام گران‌قدر ایرانی و تا آخر دوران زندگی از تکاپو نایستاد. بر تخت بیمارستان آنگاه که می‌دانست مرگ هر لحظه فرا می‌رسد، از گردش امور و چگونگی آن می‌پرسید و گزارش جلسه‌های همایشی کم‌نظیر که در همان زمان به راه انداخته بود را طلب می‌کرد. از همین روست که پدران حکیم ما سال‌های سال پیش‌تر از امروز گفته‌اند؛ "چنین کنند بزرگان چو کرد باید کار".

دکتر عظیمی نیک می‌دانست که توسعه نیازمند انسان اندیشمند ویژه خود است. توسعه برای او فرایندی مستمر بود که گر چه آغازی دارد، اما پایانی دقیق برای آن قابل‌تصور نیست. از این‌رو برای توسعه، ناپایداری را زهری کارساز می‌دانست. اگرچه فرایند توسعه بنا به ماهیت ذاتی خود با فراز و فرودهایی همراه است. از قضای روزگار همان فرازها و بیش از آن‌ها، فرودها عرصه نقش‌آفرینی اراده انسانی است تا بر جبرهای گوناگون شوریده، طرحی نو درافکند و جهانی مناسب کرامت تمامی آدمیان بسازد. او بارها و بارها بر شناخت به‌عنوان پیش‌نیاز ناگزیر توسعه راستین پای فشرد. زیرا شناخت را آشکارسازنده قانونمندی‌ها، تلقی می‌کرد. بدیهی است قانونمندی‌ها نیز تابع شرایط و ملاحظات زمانی و مکانی هستند. زیرا عنصر زمان، پیشینه، سنت‌های فکری، پیچ‌وتاب‌های اندیشه‌ای در زمینه‌های گوناگون زندگی انسانی و در سطحی پایین‌تر، سابقه نظری یا بنیادهای تئوریک (Theoretical Bases) را هویدا می‌سازند. در همان حال شرایط مکانی نیز برآمده از تاریخ جامعه‌ای مفروض اهمیت اساسی دارد، که باید بدان نیز دقیقاً و به نحوی ژرفایی پرداخت. از این‌روی توسعه راستین نه تنها به تسلطی قابل‌پذیرش و آگاهی نسبتاً کاملی از دانش روز جهان در زمینه توسعه نیاز دارد، بلکه حتی این نیاز اما و

اگره‌ایی دارد. فراتر از آن تسلط و آگاهی، دانش از سویی باید با دانش بومی بر بنیاد نقد، نقد مطلع (Informed criticism) درآمیزد، ورز داده شود تا عمل آید (Treatment). سپس از دیگر سو، باید از صافی تجربه‌های زنده زندگی نسل‌ها در هر جامعه موردنظر، بگذرد. آنگاه آماده به‌کارگیری در متن مشخص خواهد شد. بدیهی است چنان دانش و بینشی یک شبه به کف نمی‌آید. باید دود چراغ خورد و استخوان ترکانید. هیچ راه میان بری نیست. کم‌توجه به مواردی که فهرست‌وار آن‌هم به صورت گزینشی اشاره شد، غم بزرگ حسین عظیمی بود که مانند خوره آرام‌آرام او را از درون تهی می‌کرد و به‌ندرت به خروش وامی‌داشت.

هر بار که نام او برده می‌شود و یا به دلیلی یادش در ذهن نگارنده این نوشته نقش می‌بندد، غمی جانکاه گریبان او را می‌گیرد و تأسفی ژرف بر جانش چیره می‌شود. دردی که راه بر دویدن قلم در میدان کاغذ می‌بندد و افسردگی از پی می‌آید. پس اجازه دهید تا به‌گونه‌ای گذرا به برخی از باورها، پیش‌نیازها و پیش‌شرط‌هایی که دکتر عظیمی بر آن‌ها پای می‌فشرد، اشاره شود. آن‌هم با آرزویی که دست‌اندرکاران توسعه این سرزمینی اثری، به یاری نسلی جوان و بر بنیاد تجارب ارزنده نسل‌های پیشین خود بر پای ایستند و به‌روزی یکایک ایرانیان نجیب را نشانه روند و تا تحقق آن، آنی درنگ نکنند، چنین باد.

برای او کار پایه (Framework) یا چارچوب مفهومی، کار پایه نظری و کار پایه مهم بود. روشن شناختی نگرش دکتر عظیمی، ساختمان و روش‌مند بود که توسعه‌ای کلی یکپارچه و درهم‌تنیده را پدید می‌آوردند. از این‌روی برای استفاده از آن کل، نگاهی گشتالتی یا هولستیک (Holestic) و وایتی (Deconstruction) نیز ضروری است. (عبارت وایتی معادل کلمه انگلیسی Deconstruction، وام گرفته از حافظ عزیز، آن رند عالم سوز است). چون و چراست که توسعه را ممکن می‌سازد. دکتر عظیمی چنان مجموعه به هم پیوسته‌ای را به‌سوی توانمند شدن در مقابل نادانی می‌دانست که آنان نیز فریبکارانه همواره با لباس قلم به میدان می‌آیند. برای او علم گرچه دائماً در حال شدنی بی‌پایان است ولی تنها روش شناخت دگرگونی‌های پرشتابی است که در زمان حاضر با سرعتی باورنکردنی گویی جهان را هرازگاهی از نو می‌سازد. دکتر عظیمی با تأکید بر علم (البته با درک ناتمامی و محدودیت‌های آن) نیک می‌دانست که نظریه و ساختن نظریه و کاربرد آن، نخستین گام است. نکته‌ای که در ایران کاملاً نادیده گرفته شده است و نظریه‌گریزی در دستگاه‌های دولتی سخت رواج دارد. فوراً باید افزود که نظریه توسعه متن در زمان محور و بنیاد، تا به عمل آن‌هم عملی دگرگون ساز ناشی از دیالکتیک نظر و عمل، در نیاید و در عرصه انتزاع باقی بماند به پیشیزی نمی‌آرد و چون آبی راکد است که از درون می‌پوسد و از بین می‌رود.

در هم آمیختن نظریه عملی در میدان زنده زندگی و برای به‌روزی ساکنان هر سرزمین از جمله ایران اهورایی، نیازمند برنامه‌ای اندیشیده، منطقی و امکان‌سنجی شده است. هر برنامه نیز با سه نوع

تصمیم همراه است، تصمیم‌های ارزشی، تصمیم‌های طراحی و تصمیم‌های فنی. تصمیم‌های ارزشی به شاخص‌ها و اندازه و میزان آن‌ها در آینده مربوطه‌اند. به دیگر سخن، برنامه‌ریزی در ساده‌ترین تعریف فرایندی است که وضع موجود را بررسی و ارزیابی کرده سپس درباره دگرگون کردن وضع موجود تصمیم می‌گیرد. چنین دگرگون کردنی با ارزش‌گذاری همراه است بر همین اساس از صفات‌های تفصیلی استفاده می‌شود (بیشتر، برتر، بزرگ‌تر، کامل‌تر، زیباتر، مطلوب‌تر و ...). به بیان دیگر جوهر برنامه‌ریزی حرکت از شرایط و وضعیت موجود و مشهود، عینی یا اثباتی به شرایطی است مطلوب یا ارزش‌مدارانه.

دکتر عظیمی به درستی تأکید داشت که برنامه‌ریزی توسعه بدون نهادهای مرتبط راه به جایی نمی‌برد. در دل هر نهاد توسعه‌ای نیز باید سازمانی به هم پیوسته به فعالیت بپردازند. در همین حال نهاد سازمانی، نیازمند مدیریتی است مجرب، دانش‌آموخته، به‌روز، جامع‌نگر، درآشنا و شریف. باید توجه داشت که نظام برنامه‌ریزی با نگاهی به پیش‌نیازها، توانایی‌ها، کاستی‌ها، و محدودیت‌های ساختاری، نهادی و سازمانی از سویی و با توجه به متن جامعه و تاریخ آن از دیگر سو، به مجموعه‌ای جامع دست می‌یابد که باید در هر لحظه با شرایط درونی و بیرونی و دگرگونی آن‌ها هماهنگ و به روز شود که در نتیجه، منعطف بودن شرطی اساسی است.

دگرگونی‌های پرشتاب پایان قرن بیستم و آغاز قرن بیست و یکم، کنار گذاشتن الگوهای متعارف گذشته را الزامی ساخته است. جهان سرمایه‌داری به مرحله سرمایه‌داری قمارخانه‌ای (Casino Capitalism) وارد شده است. این گذار از طریق جهانی‌سازی از بالا (Globalization From the above) یا از طریق اقتصاد متشکل جهانی رخ داده و می‌دهد تا جهان در اقتصاد یکپارچه جهانی ادغام گردد. جهانی‌سازی آرزوی همیشگی سرمایه‌داری بوده است. اما تحقق آن با دو مانع روبرو بود. ۱. وجود اتحاد جماهیر شوروی به ظاهر سوسیالیستی (مانع سیاسی) و ۲. عدم امکان ذخیره نامحدود اطلاعات مورد نیاز اقتصادی کاملاً جهانی و عدم امکان ارتباط لحظه‌ای با تمامی نقاط جهان. این دو مانع از طریق انقلاب الکترونیک و اختراع ریزپردازنده‌ها (میکرو پروسه سورز) و ارتباطات ماهواره‌ای بر طرف شد. با انقلاب الکترونیک، شوروی سابق نیز دریافت که رقابت متعارف با غرب دیگر امکان‌پذیر نیست و لذا سیستم آن سرمایه دارانه گردید. زمان حاضر، زمان عریان شدن سرمایه‌داری است. جهان به سوی دو قطبی شدن جوامع (اقلیتی افسانه‌ای ثروتمند و انبوهی درگیر فقری جانکاه)، فساد گسترده، نابودی محیط‌زیست از سویی و از دیگر سو با دانش محوری، حاکمیت دنیای دیجیتال در حرکتی پر شتاب است. در چنین شرایطی، برنامه‌ریزی نیازمند دگرگونی بنیادین برای تحول اساسی نظام اقتصادی جوامع است. مشارکت فعال تمامی افراد جامعه نیز ضرورتی بدون چون و چرا است. ویژگی شرایط کنونی، سرعت باورنکردنی و شتاب فزاینده دگرگونی است.

دکتر حسین عظیمی، سال‌ها پیش با طرح ضرورت حرکت به سوی نظام برنامه‌ریزی مشارکتی برای توسعه راستین ایران زمین، نشان داد که در تمامی لحظه‌های عمرش با دانش روز آشناست. او در نوشته‌های ارزشمند خود و در همایش‌ها همواره تأکید داشت که برنامه‌ریزی توسعه فرایندی است جمعی و فرایندهای جمعی نیز بر عقل جمعی استوارند. با اندوه فراوان دکتر عظیمی را خیلی زود از دست دادیم. او آثاری از خود بجای گزارد است که او را زنده نگاه می‌دارد. مدارهای توسعه‌نیافتگی همچون زمان‌نگارش آن تروتازه است. در کنار دانش گسترده و جامع او، سلوک و رفتارش نیز سخت درس‌آموز است. اخلاق چه در زندگی حرفه‌ای و چه در زندگی خصوصی او جایگاهی رفیع داشت. از این‌روی اصول اخلاقی خویش را هرگز مورد معامله قرار نداد. شرافتمندی بدون لغزش را یکی از مهم‌ترین اجزاء اندیشمندی می‌دانست و آن را سخت پاس می‌داشت. ویژگی‌هایی چون شایسته‌سالاری، چابک‌سازی، نوآوری و میدان دادن به جوانان آگاه و نوآور، خطر کردن، دورنگر بودن، عقلانیت آمیخته به اصول اخلاقی و انسانی و نه عقلانیت ابزاری (Instrumental Validity)، میهن‌دوستی، فروتنی و صراحت همراه با صفای باطن، پایداری در درستی و مهرورزی در عظیمی درآمیخته بود.

یاد و خاطره‌اش را با سرمشق قرار دادنش جاویدان کنیم.

پرویز پیران

به نام خداوند بخشنده مهربان

آرش کمانگیر اسطوره افسانه‌ای ایران، در زمان ضرورت، تمام جان خود را در کمانی ذخیره و توسط تیری رها کرد تا راه گشای تعیین مرز ایران و توران شود و پس از پرتاب شدن تیر، بی جان شود. حسین عظیمی استاد برجسته نیز عمر خود را وقف کسب علم و ترویج آن داشت و هنگامی که می‌بایست به علت بیماری در خانه بنشیند، راه دشوار دیگری برگزید و مسئولیت موسسه‌ای که وظیفه تدوین برنامه چهارم توسعه را داشت پذیرفت و بر کرسی جمع‌آوری نظریات علمی برای برنامه‌ای راه گشا نشست.

نتیجه ارائه نظریات اندیشمندان، در قالب نشست‌های وزین ارائه گردید. جلسه با سخنان شیوای عظیمی بیمار آغاز گردید. مردی که علیرغم بیماری جانکاه، هنوز رگه‌های صلابت همراه با مهربانی را می‌شد در چهره او دید. عظیمی تمام تلاش و توان خود را به کار برد و چون آرش تیر خود را با تمام جان خود، برای نشان دادن اهداف بلندمدت توسعه ایران رها کرد و پیکر بی جان او از پشت تریبون مستقیماً به بیمارستان و چند صباح بعد به دیار باقی شتافت.

عظیمی انسان اندیشمند و عمل‌گرایی بود که تمام مراحل زندگی او از دانشجویی و کسب علم تا کارشناسی سازمان برنامه و بودجه و کرسی هیات علمی دانشگاه می‌تواند درس‌های بزرگی برای علاقه‌مندان توسعه ایران باشد. دانشجو بودم و نه من بلکه همه دانشجویانی که به ایران و توسعه ایران و نظریات علمی توسعه‌ای علاقه‌مند بودند، نگاهی خاص به او داشتند. او متناسب با علائق دانشجویان به نظریات توسعه، نگاه و چارچوب علمی خاص داشت و بی‌محبا نظریات خود را ارائه می‌کرد. این را می‌شد از بازدیدهای میدانی دوران دانشجویی همراه او در مناطق مختلف کشور دریافت.

پختگی این روزها را نداشتم ولی او را دوست داشتم. تا مدت‌ها عمیق به شخصیت او نگاه می‌کردم. در سفرها به عمق سخنانش توجه می‌کردم، وقتی بر تخته‌سنگی در روستایی محروم در سرحدات بهشهر و مازندران نشست و آن‌چنان نظریات علمی خودش را در قالب نظریات توسعه همراه با فرهنگ بومی آنجا مطرح کرد که پیش خودم فکر کردم گویا در مورد شخصیت امیرحسین بنگلادشی در کتاب توسعه در جهان سوم مایکل تودارو دارد صحبت می‌کند. یا آنجا که شب پس از بازدید مرز میرجاوه، از نقش این خطه در توسعه سیستان و بلوچستان صحبت کرد من را به عمق نگاه توسعه‌ای و ایران‌دوستی او برد و پیش خودم فکر کردم چگونه می‌شود حسین عظیمی که سراسر وجودش ایران، عشق به ایران و عشق به توسعه ایران است بخواهیم به کار نگیریم. نه تنها برایم قابل‌پذیرش نبود بلکه از همان روز این نظر در وجودم شکل گرفت که یکی از علل مدارهای توسعه‌نیافتگی ایران و کشورهایی من جمله ایران، حذف نیروهای اندیشمندی است که به هر دلیلی نظریات آنان متناسب با سلیقه و منفعت محدود شخصی و یا گروهی عده‌ای نیست و این حذف را حتی اگر بر خلاف مصالح ملی و توسعه‌ای کشور باشد با انواع روش‌ها ... توجیه می‌کنیم و با این کار جلوی نوآوری اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و نهایتاً توسعه را می‌گیریم.

او انسان صریحی بود که در بیان نظریات علمی خود ابایی نداشت و در بدترین شرایط زندگی پای میز بحث و بررسی کارشناسی می‌نشست. او در شرایطی که دوره سخت بیماری سرطان را می‌گذراند، گرد میز تدوین برنامه می‌نشست و اعتقاد و اصرار داشت برخلاف رویه‌ای که همچنان ادامه دارد، بگوید «خطوط و جامعیت اصلی برنامه را نمی‌توانیم قانون کنیم» بلکه خطوط اصلی برنامه باید به عنوان یک اصل مورد پذیرش همگان باشد و اصل موضوع توسعه، شناخت و به‌کارگیری هسته‌های خط دهنده و پروگرام‌های اجرایی آن‌ها است. اعتقاد داشت مجموعه‌ای از برنامه‌های کوچک که هدفش باز کردن مسیر جدید توسعه است و دارای هدف و برنامه اجرایی مشخص است را باید انتخاب کنیم.

شاید هنوز کسی به نظریه دوری‌گزینی از تبدیل خطوط و جامعیت اصلی برنامه به قانون که یکی از آیتم‌های جدی نظام برنامه‌ریزی کشور است، نپرداخته و بی‌توجهی به آن موجب بروز تنگنایی شده است که حتی سند چشم‌انداز بیست‌ساله هم ضمن اینکه خودش کارایی نداشت، نتوانست این تعارض جدی را حل کند، تا جایی که بعد از گذشت قریب به چند برنامه، تاکنون نظام برنامه‌ریزی و دولت وقت و نظریه‌پردازان آن زمان بابت درج یک مقاله به نوعی تابوشکن در فضای موجود محاکمه می‌شوند، اتفاقی که عظیمی ابایی نداشت از اینکه این‌گونه نظریات را در کتابی مستند چاپ کرده و به همگان و نیز آیندگان نشان دهد و برای تدوین یک برنامه توسعه، ابایی از شنیدن نظریات مخالف نداشت. او می‌گفت در شرایطی که تحقیقات مناسب و یا فرصت کافی نداریم نباید به بهانه پاک‌دامنی علمی از ارائه نظریات علمی ولو ناقص خود، ابایی داشته باشیم. اتفاقی که برای او افتاد و صدای نقدش را نشنیدند و یا اگر شنیدند در پستویی گذاشته شد که دیوارهای ضخیم آن مانع از بروز و تراوش نظر امثال عظیمی در خارج از آن پستو شد. حرف‌هایی که اگر آن زمان زده می‌شد شاید مانع از بروز خسران جدی و یا کاهش سرمایه اجتماعی در جامعه می‌شد.

بسیارند کسانی که در تشریح نظریات علمی حسین عظیمی قلم بزنند ولی حیفم آمد به عنوان دانشجوی او و کسی که روزی با او همکار شد به این میان و سبک قلم نزنم و در انتها نگویم یکی از سنگین‌ترین روزهای زندگی‌ام روز معارفه تلخ حسین عظیمی در موسسه عالی آموزش و پژوهش بود که او با عشق به آنجا رفت و برخی او را برنتابیدیم تا آنگاه که جانش را در آن موسسه به پای آرزوی دیرینه‌اش یعنی تلاش در جهت توسعه ایران گذاشت و رفت.

روایت تلخ آن روز به تاریخ بماند، چرا که بیان آن شاید مورد رضای روح حسین عظیمی و الگوی اخلاقی او نباشد، تا بدانیم او انسانی بود که خود و تلخی‌ها را فدای توسعه ایران می‌کرد.

غلامرضا تاجگردون

به نام خدا

درباره تشخیص ضرورت و نوع و ماهیت برنامه‌ریزی‌ها باید به نکات زیر هم توجه داشت:

اول اینکه در دنیای معاصر، یعنی در دوران جهانی‌شدن، کنترل اقتصادهای ملی برای کشورها، به‌ویژه آن‌هایی که به سیاست «تجارت آزاد» گرویده‌اند و دست‌کم عضویت سازمان تجارت جهانی را پذیرفته یا به‌جای استراتژی «جایگزینی واردات»، مانند کشورهای آسیای شرقی «توسعه صادرات» را برگزیده‌اند، بسیار دشوار شده است. در بخش‌هایی از اقتصاد که در معرض رقابت جهانی است، قیمت‌ها، تولید، فناوری و ملاً سودآوری و اشتغال، در عرصه جهانی رقم می‌خورد و دخالت یک‌جانبه دولت ملی، محدود به عرصه‌هایی است که در معرض رقابت جهانی قرار ندارند. این تحول در این کشورها، موجب از بین رفتن برنامه‌های سنتی با چارچوب‌های فراگیر و از قبل تعیین‌شده و انعطاف‌ناپذیر شده است. در اقتصاد جهانی رقابت بیش از آنکه مربوط به قیمت‌ها باشد، میان کارایی نظام‌های اقتصادی است، موضوع مهم شیوه سازماندهی، انعطاف‌پذیری و آمادگی جوامع برای استفاده از فرصت‌هاست که وابسته به نوع برنامه‌ریزی است.

دوم اینکه از نیمه دوم قرن بیستم به بعد تغییرات فناوری شتاب روزافزونی یافته که پیش‌بینی‌ها و برنامه‌ریزی‌های از نوع سنتی را بسیار دشوار ساخته است. این پدیده همراه با ناپایداری روزافزون بازارها، ایجاب می‌کند که اقتصادهای پیشرفته خود را، اسیر چارچوب‌های تنگ برنامه‌های سنتی نکنند و همواره گوش به زنگ و آماده رویارویی با تغییرات و وضع نوین باشند. در دنیای کنونی از جمله بایستگی‌های نظام نوین یکی سرعت، دیگری هزینه کم و سرانجام نوآوری‌های دائمی و مستمر است. زیرا بازارهای جهانی در حال گذر از بازارهای انبوه به بازارهای ویژه هستند و پیش‌بینی تقاضای خریداران بیش از پیش، دشوار است. این فرآیند سال‌هاست که شروع شده و نمونه‌های فراوان آن قابل مشاهده است.

سوم اینکه با دستیابی به درآمدهای سرانه بالا و آگاهی روزافزون مردم از اهمیت حفاظت محیط‌زیست، اولویت‌ها از صرفاً اقتصادی به اجتماعی (اشتغال و برابری فرصت‌ها)، فرهنگی و زیست‌محیطی تغییر یافته است. به همین دلیل کشورهای گوناگون مانند هلند، فرانسه، ژاپن، کره جنوبی و جز این‌ها سال‌هاست که برنامه‌ریزی سنتی را رها کرده‌اند.

چهارم اینکه در بیشتر کشورهای پیشرفته صنعتی، نظام حکومتی یا تک‌ساخت (Unitary) یا فدراتیو است. بسیاری از کشورهای تک‌ساخت نیز از طریق تفویض اختیار و نیز تمرکززدایی‌های پی‌درپی، یعنی برپایی دولت‌های تمام عیار (شامل مجریه و مقننه) منطقه‌ای و محلی (شهرداری‌ها)، شبیه حکومت‌های فدراتیو شده‌اند. از این رو، در این کشورها نیز، برنامه‌ریزی یک شکل و یک‌نواخت

برای همه مناطق و نواحی کشور تعدیل یا کنار گذاشته شده و امور از این دست به مناطق و نواحی (استان و شهرستان) و شهرداری‌ها واگذار شده است.

با توجه به نکات بالا، نمی‌توان به پرسشی که غالباً، به‌ویژه بعد از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، عنوان می‌شود (آیا برنامه‌ریزی ملی هنوز محلی از اعراب دارد؟) پاسخ یکسانی داد. جواب این پرسش به میزان توسعه‌یافتگی کشور، محدوده برنامه‌ریزی، امکانات مقامات دولتی برای دخالت، نوع برنامه‌ریزی خواه به لحاظ موضوع و خواه به لحاظ روش، بستگی دارد. از این‌رو، پرسش درست «ادامه برنامه‌ریزی یا حذف آن» نیست. بلکه سؤال به‌جا این است که کدام نظام برنامه‌ریزی برای کشور مناسب‌تر است. به‌ویژه که بسیاری از کشورهای جهان هنوز هم برنامه‌ریزی مرکزی را کنار نگذاشته‌اند. نکته قطعی این است که برنامه‌ریزی‌های متمرکز و فراگیر به سبک شوروی سابق حتی در کشورهای سوسیالیستی از بین رفته‌اند و جای آن را اغلب برنامه‌ریزی‌های راهبردی، غیر فراگیر و با هدف‌های مشخص و گاهی محدود گرفته است. نمونه‌های افول برنامه‌ریزی‌های ملی کم نیست و عده‌ای در سراسر جهان از جمله ایران، چنین پنداشته‌اند که برنامه‌ریزی دیگر آینده‌ای ندارد. اما این نتیجه‌گیری به‌ویژه در کشوری مانند ایران که دولت درآمد زیاد از محل صادرات منابع پایان‌پذیر، مانند نفت و گاز، دارد، عجولانه است. چون نیک نظر شود، به‌رغم تغییر سیما و شکل ظاهری، برنامه‌ریزی در هیچ‌یک از کشورهای جهان، حتی کشورهای بسیار توسعه‌یافته، از بین نرفته است.

به دلایلی که گذشت بود که دوست عزیز و دانشمند دکتر حسین عظیمی سال‌ها از عمر خود را صرف مطالعه، تحقیق، تدریس، تفکر و طراحی روش‌های برنامه‌ریزی کرد. او با علم به مسائل فوق معتقد بود که باید برنامه را، متناسب با تجربیات نظری و عملی جهان و واقعیات اقتصاد ایران و خواست مردم طراحی کرد. دکتر حسین عظیمی بر آن بود که در کنار برنامه‌ریزی ملی برای حل و فصل امور سراسری، با توجه به اوضاع و احوال مناطق گوناگون کشور، به‌ویژه برای رفع محرومیت‌ها و نابرابری‌های سرزمینی، چاره‌اندیشی شود و برنامه‌ریزی ویژه مناطق در دستور کار قرار گیرد و ملزومات آن فراهم شود.

فیروز توفیق

بسم الله الرحمن الرحيم

در کشورهای در حال توسعه یکی از روش‌های مؤثر برای جهش در روند توسعه، طراحی و اجرای برنامه‌ها و هدفمند کردن اقدامات و فعالیت‌های مربوط در قالب اهداف و راهبردهای تعیین شده می‌باشد. در ایران، بحث برنامه‌ریزی از دهه دوم قرن مورد توجه قرار گرفت و اولین برنامه در سال ۱۳۲۷ از تصویب مجلس شورای ملی گذشت. از آن پس تاکنون ۵ برنامه قبل از انقلاب و ۶ برنامه در نظام جمهوری اسلامی به اجرا در آمده و اگرچه این برنامه‌ها دارای ویژگی‌های متفاوت بوده‌اند، ولی به‌طور کلی از برنامه سوم عمرانی پیش از انقلاب به بعد، ما دارای برنامه‌های جامع بودیم و پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز نوع برنامه‌ها از یک تفاوت ماهوی برخوردار بوده و از برنامه عمرانی به برنامه توسعه‌ای تغییر کرده است. شاید در یک نگاه بدبینانه بتوان گفت برنامه‌های اجرا شده در سال‌های قبل و بعد از انقلاب عملاً در سرعت بخشی به روند توسعه نقش لازم را نداشته‌اند. لذا این سؤال مطرح می‌شود که آیا برنامه‌ها خوب تدوین نشده یا خوب به مرحله اجرا در نیامده‌اند و یا دلایل دیگری وجود دارد؟ این موضوع نیازمند بحث‌های فراوان است که در این مقال نمی‌گنجد، ولی یکی از بحث‌هایی که به شدت مورد توجه و تأمل است، نوع برنامه از نظر جامعیت است.

در کشورهایی مانند ایران که آمار و اطلاعات به ویژه از نظر دقت، کیفیت و فراگیری به اندازه لازم وجود ندارد و همچنین منابع موجود، کفایت اجرای برنامه‌های جامع را نمی‌دهد، برنامه جامع یک برنامه مناسب نیست. با توجه به این که امروز خیلی از کشورهای دنیا اساساً اقبالی به برنامه جامع ندارند، شاید بتوان گفت برنامه جامع اصولاً متناسب با ساختار نظام اقتصادی ایران نیست. در ایران، از برنامه سوم عمرانی به بعد، برنامه جامع ملاک عمل قرار گرفته و در سال‌های پس از انقلاب به استناد اصولی از قانون اساسی بسیاری از صاحب‌نظران حوزه برنامه‌ریزی قائل به این بوده‌اند که باید برنامه جامعی طراحی و تصویب کرد، اما از طرف دیگر نگاهی به برنامه چهارم توسعه و برنامه‌های بعد از آن نشان‌دهنده این دیدگاه است که برای برون‌رفت از شرایط بی‌اثر برنامه‌ها در فرایند توسعه باید به سمت نظام برنامه‌ریزی هسته‌ای برویم. برنامه‌ریزی هسته‌ای این امکان را فراهم می‌کند که محورهایی را شناسایی کنیم که بیشترین و اصلی‌ترین نقش را در حرکت موتور توسعه یا رفع موانع توسعه دارند. هسته‌ها برگزیده شوند و متناسب با آن برنامه‌ریزی شود و وقتی هسته‌ای به مرحله خاص می‌رسد خودش مبنا و موتور توسعه دیگر بخش‌ها خواهد شد. به عبارت دیگر موانعی را که ممکن است وجود آن‌ها مسیر را کند نماید، از سر راه بردارد.

برنامه‌ریزی هسته‌ای را چون می‌شود با دقت و ظرافت لازم طراحی کرد و از طرف دیگر منابع محدود ما را به صورت مؤثرتر در مسیر توسعه قرار دهد، خیلی‌ها از جمله مرحوم دکتر عظیمی آن را بر سایر روش‌های برنامه‌ریزی ترجیح می‌دهند. یکی از ویژگی‌های این کتاب آن است که از مجموعه مقالات

دکتر عظیمی تهیه شده است. وی از صاحب‌نظران به نام در حوزه برنامه‌ریزی توسعه در ایران است و به رغم اینکه در گرایش‌های دیگر اقتصاد نیز دارای تسلط ویژه بود، اما یکی از وجوه عمده و برجسته ایشان همین برنامه‌ریزی توسعه و تسلط خاص و شناخت اقتصاد ایران و آسیب‌شناسی آن و تمرکز بر راه‌های برون‌رفت از این وضعیت است. دکتر عظیمی در این بحث قائل به این بود که برنامه‌ریزی هسته‌ای به شرطی امکان‌پذیر است که بتواند به افزایش اثربخشی برنامه‌های توسعه و فرایند رشد و توسعه کشور کمک کند. ایشان آن قدر به این موضوع توجه داشت که در سال‌های آخر عمر یکی از کارهای مهم خود را بر پردازش و اجرایی کردن این روش قرار داده بود، به گونه‌ای که طبق اقوال مسموع، ایشان تا لحظات قبل از فوت در حال نوشتن شیوه اجرایی برنامه‌ریزی هسته‌ای بود. خوشبختانه برخی از نوشتارهای آن مرحوم و برخی از بحث‌ها که در جلسات مختلف بیان کردند موجود است. اساساً دکتر عظیمی از این شیوه به عنوان یک رویکرد قابل توجه و اساسی برای افزایش اثربخشی برنامه‌ریزی توسعه در فرایند توسعه یاد می‌کند و برای آن زحمات زیادی را متقبل شدند، البته به این معنا نیست که دانش ایشان محدود به این امر بود. این کتاب نشان می‌دهد که دکتر عظیمی در حوزه‌های مربوط به برنامه‌ریزی تسلط ویژه‌ای داشت و می‌توانست از تکنیک‌های محدود، برنامه‌هایی که می‌تواند تحول را باشد برای گذار از یک ساختار اقتصادی به یک ساختار اقتصادی مطلوب و بهتر استفاده کند. این را کاملاً در این کتاب می‌توانید مشاهده کنید و در سایر آثار علمی که از ایشان منتشر شده نیز مشهود است. ایشان در بحث برنامه‌ریزی، کتابی تحت عنوان اقتصادسنجی را ترجمه کرده و معلوم است که کاملاً بر موضوعات اقتصادی سایر حوزه‌ها نیز واقف بوده‌اند، با این وصف نسبت به اقتصاد ایران شناخت لازم داشته و سعی کرده‌اند متناسب با الزامات، ساختارها و نیازمندی‌های اقتصادی ایران نسخه مناسبی را برای تحول در نظام برنامه‌ریزی و برنامه‌های توسعه کشور تجویز کنند تا در اصلاح امور کمک کننده باشد. آنچه که در این کتاب آمده ابعادش کاملاً روشن است و خوشبختانه عزیزانی که در این زمینه دارای سابقه تعلم و همکاری با جناب آقای دکتر عظیمی هستند، زحمات زیادی در این زمینه کشیدند و مجموعه مقالات را در کنار هم قرار دادند تا بتوان یک مفهوم واحد و یکسانی را به خواننده کتاب منتقل کرد. مخاطبان این کتاب قطعاً یک قشر خاص و محدود نیستند و سیاست‌گذاران، دانشجویان اقتصاد و برنامه‌ریزی در مقاطع ارشد و دکتری و تمام کارشناسانی که در امر برنامه‌ریزی در مقیاس کلان اقتصادی صاحب نقش هستند، می‌توانند از آن استفاده کنند. در پایان لازم می‌دانم ضمن تشکر از برادران ارجمندی که قبول زحمت کردند و این مهم را عهده‌دار شدند، آرزو کنم که مجموعه مطالب این کتاب به صورت مؤثر در فرایند برنامه‌ریزی و تحول آن نقش مؤثر و تعیین‌کننده داشته باشد.

با آرزوی توفیق

فرهاد دژپسند

به نام خدا

نظام برنامه‌ریزی به مثابه سیستم زنده

تمام آنچه که انسان در زندگی خود با آن روبه‌روست، از طبیعت، غذا، دارو، خودرو، خانه، سیاست، اقتصاد، علم، دین، فرهنگ، آسمان، زمین و ... (پدیده‌ها و چیزها) به دو دسته قابل تقسیم‌بندی هستند:

الف) دسته اول آن‌هایی که انسان بر آن‌ها کنترل دارد یا در خدمت انسان هستند؛ از مواهب طبیعی، مواد غذایی، میوه‌ها، حیوانات، آب و خاک و هوا و انرژی ... تا ماشین‌ها و ابزارهایی که خدماتی را به انسان ارائه می‌کنند و حتی نقاشی یا موسیقی که انسان از آن لذت می‌برد. این پدیده‌ها یا چیزها را انسان مصرف می‌کند یا به کار می‌گیرد و از خدمات آن‌ها بهره می‌برد تا از زندگی لذت ببرد (رفاه) یا رضایت کسب کند، یا حتی زندگی‌اش را معنادار کند. ویژگی اصلی این‌ها این است که همواره در کنترل انسان هستند و به محض این‌که انسان نخواست، می‌تواند آن‌ها را کنار بگذارد و از مصرف یا به‌کارگیری آن‌ها منصرف شود. اجازه بدهید این‌گونه پدیده‌ها را «سیستم‌های خادم» بنامیم.

ب) دسته دوم پدیده‌ها یا سیستم‌هایی هستند که گرچه هدف غایی و نهایی آن‌ها خدمت به انسان است اما آن‌ها این خدمات را از طریق «کنترل» انسان به او ارائه می‌دهند. یعنی این پدیده‌ها یا سیستم‌ها می‌خواهند از طریق ریل‌گذاری، تصمیم‌گیری، ساختارسازی، ارزش‌گذاری، آموزش، هدایت و نظایر آن، رفتار، افکار و احساسات انسان‌ها را «کنترل» کنند و از طریق این کنترل به او خدمت کنند یا او را در مسیری و شرایطی که فکر می‌کنند به نفع اوست، قرار دهند تا «رفاه» و «رضایت» و «معنا» در زندگی انسان بالا برود و در نهایت او احساس خوشبختی کند. علم، دولت، دین، نظام آموزشی، سیاست، اقتصاد (نظام‌های مالی و پولی)، فرهنگ، قانون (نظام حقوقی) و ... از این جمله‌اند.

اما ویژگی اصلی این دسته دوم این است که آن‌ها کنترل‌گر انسان هستند و انسان به محض اراده، نمی‌تواند آن‌ها را کنار بگذارد. این عوامل به هر نحو یا درونی، مانند ایجاد عادت، ایجاد اعتقاد، ایجاد وابستگی روانی، و یا به هر نحو بیرونی، مانند فشار اجتماعی، فشار فرهنگی، فشار قانون و ... ما را کنترل می‌کنند و بنابراین به محض این‌که ما احساس کنیم آن‌ها به رضایت و خوشبختی ما کمکی نمی‌کنند نمی‌توانیم آن‌ها را کنار بگذاریم و حتی در مواقعی کنار گذاشتن آن‌ها ما را با عقوبت‌های سخت روبه‌رو می‌کند. اجازه بدهید این‌گونه پدیده‌ها را «سیستم‌های هادی» بنامیم.

بنابراین دسته اول (سیستم‌های خادم) را ما کنترل می‌کنیم و از مصرف یا خدمات آن‌ها بهره می‌بریم تا به ما احساس رضایت و خوشبختی بدهند؛ و دسته دوم (سیستم‌های هادی)، آن‌ها ما را کنترل و مصرف می‌کنند تا ما را به احساس رضایت و خوشبختی برسانند. مثلاً نظام آموزشی، ما را کنترل می‌کند و وقت، انرژی، ذهن و پول ما را می‌گیرد تا ما را در شرایطی قرار دهد که گمان

می‌کنیم احساس رضایت و خوشبختی بیشتری داریم. دین هم همین‌جور؛ ما را کنترل می‌کند و وقت و انرژی و روان ما را به کار می‌گیرد تا ما را در مسیری قرار دهد که مقرر کرده است یا ما فکر می‌کنیم که به رضایت و خوشبختی و رستگاری ما می‌انجامد.

معمولاً پدیده‌های دسته اول را ما خودمان انتخاب می‌کنیم اما در مورد پدیده‌های دسته دوم با ترکیبی از اختیار و اجبار روبه‌رو هستیم و در بیشتر موارد نیز ما مجبور به پذیرش آن‌ها هستیم یعنی بر ما تحمیل می‌شود.

اکنون می‌توان گفت، سیستم‌های خادم می‌توانند از جنس سیستم‌های غیرزنده باشند. خانه یک سیستم غیرزنده است. غذایی که می‌خوریم یا خیابان‌های شهر که از آن‌ها برای جابه‌جا شدن استفاده می‌کنیم یا خودرویی که سوار می‌شویم، همگی سیستم هستند اما سیستم غیرزنده. این سیستم‌ها می‌توانند از ساده‌ترین سیستم‌ها یعنی سازه‌های ایستا، مثل یک حبه قند تا سیستم‌های مکانیکی ساده مثل ساعت تا سیستم‌های حافظه‌دار مثل ماشین حساب تا سیستم‌های بازخوردی مثل آب گرم‌کن و ... باشند. گرچه ممکن است در میان این دسته از پدیده‌ها یا چیزهایی که در خدمت انسان هستند، برخی هم از نوع سیستم زنده باشند، مثل گاوی که شیر او را می‌دوشیم یا مرغی که برای ما تخم می‌گذارد یا درختی که میوه آن را می‌خوریم. پس این دسته نوع الف می‌توانند از هر دو نوع سیستم‌های مرده یا زنده باشند. در هر صورت زنده و مرده‌شان به بشر خدمت می‌کنند.

اما دسته دوم، سیستم‌های هادی، «حتماً» باید از نوع سیستم‌های «زنده» باشند و بسته به درجه زنده بودن، می‌توانند به انسان خدمت برسانند. یعنی هر سیستمی که بخواهد انسان را کنترل و هدایت کند، فقط و فقط در صورتی می‌تواند به او خدمت کند که هم یک سیستم زنده باشد و هم درجه زنده بودنش از خود سیستم انسان (فرد انسانی به عنوان هفتمین سطح سیستم‌های زنده) بالاتر باشد یعنی یک «سیستم اجتماعی زنده» باشد. در غیر این صورت به انسان آسیب می‌زند. و البته هر چه درجه زنده بودن آن سیستم اجتماعی بیشتر و بالاتر باشد، می‌تواند منافع بیشتری برای انسان به ارمغان آورد. یعنی زندگی انسان را با هزینه کمتری به سوی رفاه و رضایت و معنا هدایت کند.

اگر درجه زنده بودن نظام سیاسی، کمتر از درجه زنده بودن انسان‌ها و گروه‌های حاضر در آن باشد، آن نظام بسیار پرهزینه، حوزه سیاسی زندگی مردم را مدیریت می‌کند و اگر درجه زنده بودن نظام اقتصادی کمتر از درجه زنده بودن بنگاه‌ها و نهادهای فعال در حوزه اقتصاد باشد، آن نظام اقتصادی، زندگی اقتصادی جامعه را بسیار پرهزینه می‌کند. به همین ترتیب اگر درجه زنده بودن دین کمتر از درجه زنده بودن جامعه باشد، آن جامعه به تدریج با دین مشکل پیدا می‌کند. وقتی درجه زنده بودن یک دین پایین‌تر از جامعه دین‌داران باشد، روز به روز توانایی‌اش برای حل و فصل مسائل و دادن راهکار برای معضلات جدیدی که با آن روبه‌رو می‌شود کاهش می‌یابد و بنابراین روزبه‌روز جایگاه و تقدسش در ضمیر مردم پایین می‌آید.

بنابراین اگر درجه زنده بودن دین، حکومت، نظام علمی، نظام آموزش، نظام اقتصادی و نظایر آن‌ها به اندازه درجه زنده بودن افراد و گروه‌های ذیل آن‌ها نباشد، این سیستم‌ها بسیار خسارت‌بار و پرهزینه خواهند بود. وضعیتی که به نظر می‌رسد در چند دهه اخیر، جامعه ما با آن روبه‌رو بوده است. اکنون می‌توان همین مسئله را در مورد «نظام برنامه‌ریزی» مطرح کرد. نظام برنامه‌ریزی یک سیستم هادی است که می‌خواهد از طریق کنترل و هدایت منابع، امکانات، قواعد و رفتارهای همه یا بخشی از جامعه و نیز ایجاد یا بازسازی ساختارهای مختلف اقتصادی و اجتماعی، جامعه را به سوی رشد، پیشرفت و توسعه رهنمون شود. این سیستم هادی اگر درجه زنده بودنش پایین‌تر از سیستم اجتماعی و اقتصادی باشد که می‌خواهد آن را هدایت و کنترل کند، قطعاً به آن سیستم اجتماعی آسیب می‌زند. همان‌گونه که یک روبات (یک سیستم غیرزنده) یا یک سگ (یک سیستم با درجه زنده بودن پایین‌تر از انسان) نمی‌توانند انسان را به سوی خوشبختی هدایت کنند و صرفاً می‌توانند برخی خدمات را به انسان ارائه کنند، و اگر کسی هدایت زندگی خود را در بلندمدت به دست یک روبات یا یک سگ بسپارد نه تنها هرگز به خوشبختی نخواهد رسید بلکه ممکن است خسارت‌ها و آسیب‌های شدیدی نیز ببیند؛ سیستم هادی برنامه‌ریزی نیز اگر درجه زنده بودنش پایین‌تر از درجه زنده بودن جامعه‌ای باشد که می‌خواهد هدایت یا کنترل کند، جز خسارت و آسیب و هزینه‌های اقتصادی، اجتماعی و روانی برای جامعه برجای نخواهد گذاشت.

آنچه در ذهن و ضمیر مرحوم دکتر حسین عظیمی درباره نظام برنامه‌ریزی می‌گذشت همین بود. گرچه او از واژگانی که در بالا به کار رفت، برای توصیف نظام برنامه‌ریزی مطلوب خود استفاده نکرده است اما آنچه او در سخنرانی‌ها و نوشته‌هایش از نظام برنامه‌ریزی مراد کرده است، و توصیفاتی که او از نظام مطلوب خود کرده است همه و همه حکایت از این دارد که او معتقد بوده است نظام برنامه‌ریزی باید یک نظام زنده و پویا با درجه زنده بودن بالا باشد. دکتر عظیمی سازوکار این زنده بودن را در «مشارکت» می‌دیده است. یعنی از نظر او نظام برنامه‌ریزی مشارکتی می‌تواند درجه زنده بودن خودش را تا جایی ارتقاء بدهد که از درجه زنده بودن جامعه‌ای که می‌خواهد برایش برنامه‌ریزی کند، بالاتر برود. و منظور او از نظام برنامه‌ریزی مشارکتی، نظامی است که در آن برای مشارکت تمامی ذینفعان، سازوکاری تعبیه شده باشد، نه این که دستگاه برنامه‌ریز مرکزی، از مشارکت کارشناسان محلی و منطقه‌ای نیز استفاده کند و گمان کند که مشارکت را محقق کرده است.

وقتی سخن برنامه‌ریزی مشارکتی می‌شود به معنی افزایش تعداد کارشناسان و یا افزایش تعداد دستگاه‌های دولتی مشارکت‌کننده نیست. این‌جا تعداد مطرح نیست بلکه سازوکار مطرح است. در برنامه‌ریزی مشارکتی باید سازوکارهایی طراحی شود که جزئی‌ترین اطلاعات مرتبط با مسئله، از دورترین و کوچک‌ترین منابع بتواند به سوی مرکز برنامه‌ریزی جذب شود. در این سیستم، سازمان

مرکزی برنامه‌ریزی، صرفاً یک دبیرخانه است برای هماهنگی گردش اطلاعات لازم در سیستم و طراحی سازوکاری برای فراوری این اطلاعات و تبدیل آن‌ها به سیاست‌ها یا برنامه‌های پیشنهادی غیر نهایی تا دوباره این سیاست‌ها به چرخش درآید و نقد تمامی سطوح و ذینفعان را به سوی خود جلب کند و دوباره در ستاد مرکزی بازنگری شود.

بر این اساس در یک نظام برنامه‌ریزی مشارکتی، نه تنها حداکثر دستگاه‌های دولتی مرتبط با هر مسئله و حداکثر کارشناسان و متخصصان مرتبط مشارکت می‌کنند بلکه مقامات و کارشناسان محلی، نهادهای مدنی ملی و محلی، ذینفعان مستقیم (تولیدکنندگان، توزیع‌کنندگان و مصرف‌کنندگان) و ذینفعان غیرمستقیم (صادرکنندگان و واردکنندگان، اتحادیه‌های صنفی، انجمن‌های حرفه‌ای و تخصصی، نظریه‌پردازان کلان نگر، متخصصان خردنگر، خبرگان و معتمدان صنفی و محلی، نهادهای پژوهشی و ...) به صورت مستقیم یا از طریق نمایندگان خود در فرایند برنامه‌ریزی مشارکت می‌کنند.

در چنین نظامی، نه تنها دانش آشکار^۱ کارشناسان، بلکه دانش ضمنی^۲ خبرگان و معتمدان نیز وارد سازوکار برنامه‌ریزی می‌شود. مهم‌تر از همه، تزریق دموکراسی رأی به بخش‌هایی از نظام برنامه‌ریزی (مثلاً برای هدف‌گذاری‌های محلی، منطقه‌ای یا ملی یا هنگام انتخاب بین چند راه‌حل جایگزین) باعث می‌شود که معارف نهادین^۳ نیز در کنار معارف نمادین^۴، وارد سازوکار برنامه‌ریزی شود. معارف نمادین از سمت کارشناسان نهاد مرکزی برنامه‌ریزی و معارف نهادین از سمت عامه ذینفعانی که در فرایند تصمیم‌سازی مشارکت داده می‌شوند وارد سازوکار برنامه‌ریزی می‌شود.

تنها در صورت گشودن سازوکارهایی برای تزریق دانش ضمنی و معارف نهادین به درون نظام برنامه‌ریزی است که موجب می‌شود این نظام از یک نظام زنده اما غیر پویا (با درجه زنده بودن پایین) به یک نظام زنده پویا (با درجه زنده بودن بالا) تبدیل شود. آنچه در نظام برنامه‌ریزی ایران قبل و بعد از انقلاب قابل مشاهده است یک نظام غیر پویا است که نمی‌تواند به عنوان یک سیستم

۱. دانش آشکار، رسمی، مدون یا صریح (explicit knowledge) که گاهی دانش گویا (expressive knowledge) نیز گفته می‌شود دانشی است که آن را به راحتی می‌توان کدگذاری، طبقه‌بندی، تدوین، بیان، ارائه، تدریس، چاپ، ذخیره و بازیابی کرد.

۲. دانش ضمنی (implicit knowledge) یا دانش خاموش (tacit knowledge) نوعی دانش پنهان است که انتقال آن به شخص دیگر با نوشتن و گفتن و تدریس و نظایر آن یا ناممکن یا دشوار است. مثلاً قوانین رانندگی را می‌توان به صورت نوشتاری به دیگران یاد داد، اما خود رانندگی کردن با خودرو، با مطالعه کتاب امکان‌پذیر نیست و باید در عمل دانش و مهارت آن کسب شود. دانش ضمنی شامل آگاهی‌ها و مهارت‌هایی است که به صورت تجربی و در فرایند زندگی واقعی توسط فرد کسب شده است.

3. Intimate Knowledge

4. Symbolic Knowledge

هادی، نظام مرجع یعنی جامعه و اقتصاد را مدیریت کند و در صورت تحمیل بر آن، پیامدهای منفی و خسارت‌های فراوانی برجای خواهد گذاشت. کمترین این خسارت‌ها، مصرف (نابودی) بخش اعظم منابع طبیعی و اقتصادی کشور و محیط‌زیست کشور در ۷۰ سال گذشته است که حاصل آن چیزی جز توسعه نامتوازن و آشفته کنونی نبوده است.

کتاب «برنامه‌ریزی توسعه در اقتصاد ایران» که بر مبنای نظرات مرحوم دکتر حسین عظیمی تدوین شده است، با ورود به جزئیات و با مثال‌ها و شواهد به اندازه کافی گویا، نشان می‌دهد که یک نظام برنامه‌ریزی زنده و پویا چه ویژگی‌هایی دارد و ساختار نظام موجود برنامه‌ریزی کشور از چه بیماری‌هایی رنج می‌برد.

ضمن عرض دستمیزاد به تدوین‌کنندگان محترم، مطالعه این کتاب را به‌طور خاص به همه کارشناسان سازمان برنامه و بودجه کشور و نیز سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها و نیز پژوهشگران حوزه برنامه‌ریزی و توسعه توصیه می‌کنم.

محسن رنانی
دانشگاه اصفهان

به نام خدا

با اندیشه‌های دکتر حسین عظیمی از سال ۱۳۶۳ از طریق گزارشی که چارچوبی جالب و متفاوت تحت عنوان الگوی توسعه ایران بر اساس قانون اساسی تهیه کرده بود، آشنا شدم. بعد از آشنایی متوجه شدم که عظیمی ویژگی‌های برجسته‌ای دارد که در خور تحسین است.

در قلمرو فکری و اندیشه‌ای گرچه رشته تحصیلی‌اش اقتصاد بود اما احاطه کاملی بر علوم اجتماعی، جامعه‌شناسی و تاریخ داشت. به همین دلیل نگاه و جمع‌بندی‌هایش از جمله در امور اقتصادی با دیگران خیلی متفاوت بود. یکی از ویژگی‌هایی که مرحوم دکتر عظیمی داشت، جامع‌نگری ایشان بود. ایشان هم در دانشگاه تهران و هم در انگلستان خوب درس خوانده بود و تکنیک‌ها را خوب می‌شناخت. ایشان شرایط محیطی ایران را هم خیلی خوب می‌شناخت، به همین دلیل راه‌حل‌هایی که ارائه می‌کرد با راه‌حل‌های اقتصاددان‌های دیگر متفاوت بود. یک اقتصاددان بزرگ، اقتصاددانی است که شرایط محیطی را خوب بشناسد، تاریخ را خوب بشناسد و با استفاده از آن بتواند از تکنیک استفاده کند و راه‌حل مناسب ارائه کند. ایشان به مسائل تاریخ، فرهنگ و سیاست داخلی و جهانی کشور خوب اشراف داشت و راه‌حل ارائه می‌کرد که من این ویژگی را در کمتر اقتصاددانی دیده بودم. عظیمی مانند اقتصاددانان اولیه همچون اسمیت، مالتوس، ریکاردو و مارشال جامع‌نگر بود و به فلسفه، فرهنگ و سیاست مسلط بود.

در آن سال‌ها عمده دیدگاه‌های برنامه‌ریزی با تأکید عمده بر مسائل اقتصادی بود. ولی دکتر عظیمی یکی از معدود کسانی بود که با استفاده از سایر علوم، دیدگاه‌های اقتصادی خود را جمع‌بندی و ارائه می‌کرد که مشابه آن کمتر دیده می‌شد و هنوز نگاه خاصی محسوب می‌شود. در این رابطه همواره مطرح می‌کرد مشکلات عمده ما در توسعه در حوزه‌های اجتماعی، فرهنگی و انسانی است و نگرش او به توسعه، نگاهی چند سویه و تسلسل گونه به موانع و عوامل توسعه بود.

عظیمی بر اساس تئوری‌ها و تجارب عملی، معتقد به برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده برای توسعه به جای برنامه‌ریزی جامع بود. او معتقد بود که به دلیل امکانات و شرایط، طراحی درست و کامل برنامه‌ریزی جامع در هیچ کشوری، ممکن نیست و در صورت اجرا نیز موفقیت‌آمیز نخواهد بود. در قلمروی ارزشی او تعصب زیادی نسبت به وطن داشت و تعصب و غیرتمندی زیاد و باشکوهی نسبت به مردم نشان می‌داد. حسین عظیمی به لحاظ شخصیت فردی بسیار متواضع و به اصطلاح خودمان، خاکی بود. در هر جلسه‌ای که حاضر می‌شد اثری از غرور و خودکم‌بینی در او وجود نداشت. در هر جلسه‌ای اعم از دانشجویی، سیاسی، اقتصادی، خانوادگی و ... که بود بلافاصله متواضعانه رنگ خودمانی را به خود می‌گرفت. من هرگز تا زمان مرگ ایشان هیچ‌وقت غرور و جاه‌طلبی در او ندیدیم.

عظیمی می‌توانست نوع دیگری از زندگی مرسوم و مطلوب را انتخاب کند و با تغییر روش و کنار گذاشتن برخی اصول علمی و اخلاقی خود و یا انتخاب دانشگاه آکسفورد برای کار و زندگی با توجه به تقاضای آن دانشگاه، شرایط دیگری داشته باشد. ولی عظیمی که به باور جدی در علم و اخلاق رسیده بود، هیچ‌گاه این کار را نکرد و همواره با صراحت و صداقت از عقاید علمی انسانی خود دفاع کرد. ایشان بسیار انسان فروتن و متواضعی بود، و صدق و صفای زیادی داشت. در نشست‌هایی که برگزار می‌شد کسی احساس نمی‌کرد که خودی و غیرخودی است. ما کمتر کسی در اقتصاددانان داشتیم که خود را در گروه‌های مختلف قرار دهند و بتوانند در جاهای مختلف و یا در دفاتر مختلف سازمان برنامه که به تخصص‌ها و تجارب مختلف نیاز داشت و دارد، فعالیت کند ولی دکتر عظیمی این توانایی را داشت هم از نظر علمی جامع‌نگری لازم را داشت هم از نظر انسانی و عاطفی می‌توانست خیلی خوب ارتباط بگیرد. ایشان نگاهش بسیار انسانی بود، راهکارهایش نیز انسانی بود. دغدغه دکتر عظیمی ناشی از نگرش او به تک تک انسان‌های کشورش بود و برای افزایش ظرفیت این انسان‌ها و به بیان دیگر توسعه هر تلاشی می‌کرد. ما نیز قدر این نگرش‌های علمی و انسانی را بدانیم. اکنون که کتاب حاضر که بر مبنای اندیشه‌های دکتر عظیمی در حوزه برنامه‌ریزی تهیه شده است، فرصت مناسبی برای آشنایی بیشتر و استفاده از نظریات ایشان است. امیدوارم با بررسی، نقد، تحقیق، گسترش و کاربرد نظریات دکتر حسین عظیمی، از نظریات این اندیشمند استفاده کنیم.

محمد ستاری فر

بسمه تعالی

با زنده‌یاد دکتر حسین عظیمی از دوره کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی توسعه در دانشگاه تهران آشنا شدم. دیدگاه‌های نظری، واقع‌بینی اجرایی، تسلط به نظریات علمی، اخلاق بسیار والای معلمی و شوق آموزش عظیمی باعث شد تا به‌زودی علاقه‌مندان زیادی پیدا کند و دانشجویان به شدت به ایشان علاقه‌مند شوند. لذا برای بهره‌برداری بیشتر از نظریات ایشان، یک دوره مطالعات میدانی از استان‌های مختلف کشور تشکیل دادیم که در آن‌ها فرصت آشنایی بیشتر با دیدگاه‌های علمی ایشان فراهم شد. و چه علاقه‌مندان و مسلط، همه ما را شیفته اقتصاد توسعه کردند. پس از آن با تشکیل تیمی در سازمان برنامه و بودجه استان تهران، سعی کردیم تا نوشته‌ها و سخنرانی‌های مختلف ایشان را جمع‌آوری و مدون کنیم که از آن‌ها نیز در مجموعه حاضر استفاده شده است.

زنده‌یاد دکتر حسین عظیمی از معدود دانشمندان اقتصاد این کشور بود که دارای نظریه توسعه در مورد ایران بود. از لحاظ توسعه‌ای نیز به این اعتقاد داشت که در کشور ما هیچ‌یک از مدل‌های غربی، بانک جهانی یا صندوق بین‌المللی پول جوابگو نخواهد بود. باید مدلی خاص و متناسب با شرایط اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی ایران ترسیم کرد و آن را بومی کرد و در آن راستا به حرکت توسعه کشور ادامه داد.

او از جمله اقتصاددانان ژرف‌نگر توسعه بود که در عین حال با تکنیک‌ها و روش‌های خاص خود مفاهیم را به سادگی بیان می‌نمود. ایشان به زبان ساده به دنبال طرح و بیان ایده‌هایش بود. او ضمن این که به آخرین دستاوردهای علمی توجه داشت، به بسته‌های اقتصاد غربی که به صورت تقلیدی در اقتصاد کشور پیاده می‌شد، اعتقادی نداشت.

به دلیل دیدگاه‌های نظری خاص دکتر عظیمی که مبتنی بر شناخت دیدگاه‌های تئوریک و نیز واقعیت‌های اقتصادی اجتماعی جامعه ما است، می‌توان برای سال‌های متمادی این نظریات تدریس شود و از آن‌ها برای حل مسائل کشور استفاده نمود.

از نگاه دکتر عظیمی اساس بحث توسعه در "دانایی" یعنی سرمایه انسانی است، یعنی دانستن اندیشه اصلی، دانستن اندیشه‌های تبعی و دانستن اینکه چگونه سازمان و نهاد متناسب با توسعه را باید فراهم کرد. اگر این دانایی با "اراده و خواست" توسعه تلفیق شود، آنگاه توسعه در پیش روی ماست و میوه‌های آن که جهانی جدید با تمامی مواهب مادی و فیزیکی آن است در دسترس قرار می‌گیرد. پس اساس توسعه "دانایی" و "اراده و خواست" است و این هر دو باید در انسان‌ها ذخیره شوند تا به سرمایه انسانی تبدیل شوند. بدین صورت است که اساس توسعه را "سرمایه انسانی" می‌دانند یعنی انسانی که "می‌داند" و در عین حال "می‌خواهد" این دانستن و این خواستن خود در

گرو مجموعه‌ای از نظام‌هاست که باید فراهم شوند تا درخت توسعه شکوفا شود. به یک اعتبار می‌توان عمده این نظام‌ها را به شرح زیر شمارش کرد:

✓ نظام انگیزشی لازم برای ایجاد و تقویت سرمایه انسانی

✓ نظام آموزشی لازم برای ایجاد و تقویت سرمایه انسانی

به عبارت دیگر باید در جامعه سازمان‌ها و نهادهایی ایجاد کرد که مجموعه پاداش‌های مادی و معنوی را معطوف آنان گرداند که در مسیر اصلی توسعه حرکت می‌کنند و در عین حال هر حرکت در خلاف این مسیر را باید مشمول مجازات‌های مادی و معنوی نمود. این بینش اصلی باید در تدوین تمامی قوانین و مقررات، در چگونگی سازمان‌دهی‌های اجرایی، در چگونگی استخدام و ترفیع و در همه امور زندگی راهنمای اصلی حرکت باشد. در این مسیر است که نظام انگیزشی مناسب حاصل می‌شود. در درون و در بطن این نوع از نظام انگیزشی است که نظام آموزشی مشعل‌دار توسعه کشور می‌شود و هر ساعت آموزش مستقیماً به بهره‌دهی و به بازدهی اقتصادی بالاتر منجر می‌شود. اما در این زمینه نیز باید عنایت داشت که نگرش ما به آموزش و به سرمایه انسانی باید نگرش کیفی و توسعه‌ای باشد. در این نگرش است که در هر جامعه و در اولین قدم، توجه معطوف به نیروهای مدیر و مدیریت می‌گردد. در این ارتباط باید دانست که هر جامعه‌ای در رأس مدیریت خود نیازمند چهار گروه سرمایه انسانی شامل؛ ۱. نوآوران سیاسی ۲. نوآوران اقتصادی ۳. نوآوران فنی ۴. نوآوران علمی است. به دلیل راهکارهای تئوریک و کاربردی دکتر عظیمی برای برنامه‌ریزی توسعه، توصیه می‌کنم علاقه‌مندان توسعه کشور، این مجموعه را مطالعه نمایند.

جواد فرشباف ماهریان

به نام خدا

چرا اندیشه‌های دکتر حسین عظیمی باید بازخوانی شود؟

استاد فقید دکتر حسین عظیمی، در سال ۱۳۲۷ به دنیا آمد و در اردیبهشت ماه سال ۱۳۸۲ دیده از جهان فرو بست. از دوران جوانی به بعد، اهتمام عظیمی به تدریس و تحقیق مسائل تئوریک و کاربردی اقتصاد ایران، اقتصاد توسعه و برنامه‌ریزی اقتصادی، موجب شد که او در نقش یکی از تأثیرگذارترین استادان اقتصاد در طول تاریخ ایران ظاهر شود.

در همین دوران عظیمی در مقام یک کارشناس ممتاز و استثنایی مسائل توسعه، به خدمت سازمان برنامه و بودجه درآمد و نزدیک به ده سال در این سازمان منشأ خدمات ارزشمند و ارائه گزارش‌های صادقانه و عالمانه درباره مسائل ایران شد. مسئله خروج او از سازمان برنامه نیز بسیار عبرت‌آموز است. هنگامی که دولت پس از جنگ بر سر کار آمد و به اجرای برنامه تعدیل ساختاری همت گماشت، از سوی کمیسیون‌های تخصصی مجلس برای اظهارنظر و ارائه ارزیابی‌های کارشناسی درباره سیاست‌های اقتصادی دولت وقت، از وی دعوت به عمل می‌آمد و او صادقانه ارزیابی‌های انتقادی خود را مطرح نموده و کاستی‌ها و هزینه‌های تمسک به سیاست‌های شکست‌خورده موسوم به تعدیل ساختاری که میزان کارایی خود را در طی یک دوره بالغ بر ده سال در آمریکای لاتین و آفریقا نشان داده بود را با نمایندگان ملت در میان می‌گذاشت ...

نهایتاً پس از ترک سازمان برنامه و بودجه، با عزمی راسخ، با ادامه تحقیق، تدریس، شرکت در سمینارهای علمی و گفتگوها و میزگردها و مناظره‌های دانشگاهی و نیز از طریق مصاحبه با رسانه‌های همگانی تلاش نمود تا دانش اقتصاد را به زبانی ساده و در عین حال علمی و کاربردی به میان توده‌های مردم ببرد و نوعی اعتلای اندیشه اقتصادی در حوزه عمومی را تحقق بخشد.

اینک بالغ بر ۱۸ سال است که دیگر حسین عظیمی در میان ما نیست. بنابراین به طور طبیعی جای طرح این سؤال خالی است که چرا امروز و تا روزهای متعدد دیگر در آینده ما باید یاد حسین عظیمی را گرامی بداریم؟ و چرا باید اندیشه‌های حسین عظیمی بازخوانی شود؟ که در ادامه سعی می‌کنم صرفاً برخی از دلایل مهم را ارائه کنم.

حسین عظیمی یک دانشمند نابغه و کم‌نظیر در میان اقتصاددانان ایرانی است و بازخوانی آثار او همچنان می‌تواند گره‌گشای تنگناهای تحلیلی و معرفتی دانشجویان، مدیران بنگاه‌های اقتصادی و سیاست‌گذاران امور اقتصاد ملی باشد.

از منظر ملاحظات اقتصاد توسعه یعنی رشته‌ای که حسین عظیمی عمر خود را بر روی آن گذاشت یک استدلال قدرتمندتر و همگانی‌تر وجود دارد و آن هم این است که واکاوی تجربیات

موفق توسعه حکایت از آن دارد که تنها زمانی پیشرفت در مقیاس ملی کم‌هزینه و امکان‌پذیر می‌گردد که یک ملت به آن سطح از بلوغ فکری رسیده باشد که هر نسل، نقطه عزیمت خود را قله دستاوردهای نسل‌های قبلی قرار دهد. به عبارت دیگر، ما نمی‌توانیم در مسیر دستیابی به یک اندیشه راهگشا در زمینه توسعه گام‌های موفقیت‌آمیزی برداریم، مگر آن که خود را به لحاظ معرفتی بر روی شانه‌های حسین عظیمی و امثال او قرار دهیم. در این راستا به اعتبار تلاش‌های حیرت‌انگیز و ارزشمند او، یک ذخیره دانش قابل‌اتکا در زمینه اندیشه بومی توسعه در اختیار ماست و بهره‌گیری از آن می‌تواند موازنه رو به بالندگی نفع شخصی - نفع جمعی را برای همه افراد، بنگاه‌ها و سیاست‌گذاران امکان‌پذیر و قابل تحقق سازد و به این ترتیب ما در مسیری قرار می‌گیریم که افراد از زندگی مؤثر و مفید خود بهره می‌برند و به جامعه نیز بهره می‌رسانند.

عظیمی معتقد بود که همه علوم تجربی در این نکته مشترک‌اند که تماماً از واقعیت بیرونی و یا به زبان دقیق‌تر از درکی ویژه از واقعیت بیرونی، شروع می‌شوند. آنگاه به دنیای تفکر و اندیشه پا می‌گذارند و در نهایت باید به واقعیت باز گردند. به عبارت روشن‌تر در علوم تجربی اجتماعی مانند اقتصاد هیچ‌گاه علم از ذهن منتزع از واقعیات جامعه آغاز نمی‌شود. به علاوه این حرکت به طور مداوم تکرار می‌گردد و این تکرار به پویایی و تغییر در هر سه زمینه مورد بحث، یعنی واقعیت بیرونی، نحوه تفکر و اندیشه و کاربرد می‌انجامد. این سخنان، تذکر مشفقانه و هوشمندانه‌ای است به کسانی که هنوز گمان می‌کنند که میان علوم تجربی و واقعیت‌های بیرونی اگر شکافی وجود دارد می‌توان بر مجموعه آنچه که وجود دارد اساساً نام «علم» گذاشت. اگر دانشی خود را تجربی بداند و قادر به ارائه تبیین‌ها، تجویزها و پیش‌بینی‌های راهگشا نباشد، اساساً صلاحیت داشتن عنوان علمی را از خود سلب نموده است. اما تأکید حسین عظیمی به تقدم امر مشاهده واقعیت‌های بیرونی او را در میان نحله‌ای از متفکران قرار می‌دهد که دانش تجربی مستقل از راهگشایی‌های کاربردی و عملی را اساساً دانش تجربی نمی‌دانند.

این جمله معروف که از بسیاری از فیلسوفان علم نقل شده و مضمون آن این است که علم در جایی می‌روید که سؤالی یا مسئله‌ای وجود داشته باشد، ناظر بر همین واقعیت است. کسانی که گمان می‌کنند سؤالات یا مسائل را نیز می‌شود در عرصه اجتماعی از خارج وارد نماییم هم در زمینه درک درست واقعیت‌های موجود جامعه خود با دشواری‌ها و چالش‌های بسیار روبرو می‌شوند و هم هنگام ارائه راه‌حل‌ها، شرایط و امکانات و بسترهایی را مفروض و موجود می‌انگارند که واقعیت خارجی ندارد. بنابراین، دست‌اندرکاران امور اجرایی را به این جمع‌بندی می‌رسانند که گویی این قبیل صاحب‌نظران در جامعه ما زندگی نمی‌کنند و تجویزهایی ارائه می‌دهند که نه ممکن و نه مطلوب است. در عین حال عناصر اجرایی نیز بایستی به این واقعیت توجه داشته باشند که تلاش برای حل و

فصل موضوعی مسائل، ناگزیر آن‌ها را به سمت آزمون و خطاهای پرهزینه و نافرجام هدایت خواهد نمود، در حالی که اگر دانش تجربی در چارچوبی که حسین عظیمی مطرح کرده به صورت روشمند تئوریزه شده باشد مهم‌ترین تکیه‌گاه مجریان، برای پرهیز از آزمون و خطاهای بی‌فرجام و تمام شماری همه عناصر ذی‌مدخل در یک مسئله یا رفتار معین خواهد بود.

به نظر می‌رسد که گام مهمی که عظیمی با مطرح کردن بنیان‌های روش‌شناختی مباحث خود برداشت و در تجربه‌های عملی خود نیز از آن‌ها سود بُرد، می‌تواند به مثابه یک نقطه عزیمت ارزشمند برای تمامی دانش‌پژوهان، سیاست‌گذاران و دست‌اندرکاران امور اجرایی کشور در نظر گرفته شود که جدی گرفتن آن و پافشاری بر آن‌ها می‌تواند در مدت زمانی نه چندان طولانی دוגانگی و شکاف میان نظر و عمل را در اقتصاد و جامعه ایران تا حدود زیادی برطرف سازد. برای آنکه خوانندگان این مطلب با اطمینان بیشتری در این مسیر گام بردارند کافی است نظری به دستاوردهای علمی و عملی حسین عظیمی ببندازند زیرا این دستاوردها صرفاً به خاطر ایرانی بودن حسین عظیمی و عدم انتشار مقالات او به زبان انگلیسی در میان ایرانیان کم‌اهمیت شمرده می‌شود. او می‌خواست برای توسعه ایران تلاش کند و اهمیتی به اعتبار صرف علمی در دنیای آکادمیک داخلی و خارجی نمی‌داد. همه کارهایی که عظیمی می‌کرد یک مضمون داشت، توسعه ایران. اما توسعه‌ای نه منطبق با الگوهای وارداتی و گاه تحمیلی. او آنچه را که در غرب آموخته بود، دستمایه و پشتوانه قرار داد ولی کاملاً ملی و بومی چاره‌جویی کرد. مرحوم دکتر عظیمی همواره بر این نکته تأکید داشت که برای دستیابی به پیش‌بینی‌هایی که اکثریت آن‌ها با واقعیت انطباق داشته باشد، چاره‌ای جز آشنایی با نهادهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشور نیست.

به دلیل همکاری‌های متعددی که بنده با مرحوم عظیمی داشته‌ام، شهادت می‌دهم که مخالفت او با برنامه‌های توسعه بیش از هر چیز به این وابسته بود که او به اعتبار تجربیات مربوط به اجرای آن برنامه‌ها در سال‌های دهه ۱۹۸۰ چه در آفریقا، چه در آسیا و چه در آمریکای لاتین، نیک دریافته بود که قربانی اول و آخر این برنامه‌ها "انسان‌ها" و "کرامت‌های انسانی" است و فشارهای طاقت‌فرسای این برنامه‌ها بر انسان‌ها به اعتبار اصالت دادن به حاکمیت سرمایه، انسان‌ها را به مسلخ بی‌هویتی‌ها و انواع ناهنجاری‌ها خواهد کشاند.

انبوه پیش‌بینی‌هایی که دکتر حسین عظیمی در دوران حیات پربار خود ناصحانه و مشفقانه مطرح می‌کرد، حکایت از این دارد که نگاه به مسائل اقتصادی مستقل از شرایط نهادی کشور، ارزش کاربردی چندانی نخواهد داشت و تکرار کلیشه‌های ترجمه‌ای با توهم، داشتن حرف‌های مشخص برای کشور نیز جز بحران‌آفرینی‌های جدید یا تشدید بحران‌های گذشته ثمری نخواهد داشت.

عظیمی برای همه ما می‌تواند علاوه بر الگوی علمی بودن، الگوی اخلاقی نیز باشد. وی در مقام یک کارشناس به شرافت حرفه‌ای و علمی بها می‌داد و به هیچ قیمت حاضر نشد از یافته‌های علمی خود بر اساس ملاحظات سیاسی یا سلیقه‌ای دست بردارد. در این زمینه هم، هزینه‌های متعددی را پرداخت و تا پایان عمر خود این رویه را ترک نکرد. عظیمی صادقانه در جستجوی یافتن واقعیت‌ها بود و این کار را عالمانه و به روش علمی انجام می‌داد. او به واسطه آشنایی که با روش علمی و روش‌شناسی علمی داشت مرز بین تئوری و ایدئولوژیک را به درستی تشخیص می‌داد. بنابراین هرگز به هیچ الگوی نظری دل‌بستگی ایدئولوژیک پیدا نکرد. اما از آن‌ها هنرمندانه و هوشمندانه به مثابه یک ابزار برای شناختن هرچه بهتر اقتصاد ایران استفاده کرد.

همه می‌دانند در حالی که او در یکی دو سال آخر عمر و علیرغم بیماری، کوشش‌های خود را برای اعتلای ایران چندین برابر کرده بود، بیشترین فشارها و نامردمی‌ها را نیز نسبت به خود مشاهده کرد اما نه ملامت‌ها و نه ناروایی‌های منفعت از دست دادگان، او را از مسیری که انتخاب کرده بود باز نداشت و تا لحظه‌ای که قادر به فکر کردن و نوشتن بود، مصالح انسان‌های کشورش را با هیچ چیز دیگر عوض نکرد.

همواره باید امیدوار بود که به لطف اندیشه‌های بسیار ارزشمند استاد فقید حسین عظیمی، دوباره ضرورت و اهمیت برخورد فعال با مسئله توسعه، فقر و نابرابری‌های ناموجه را به عنوان نقطه عزیمت اصولی برای برون‌رفت از بحران‌های کنونی ایران، برجسته کنیم. آنچه در این کتاب، باز به ما کمک می‌کند تا از میراث اندیشه‌ای حسین عظیمی مدد بگیریم، این است که وی عمیقاً بر این باور بود که چنین رویکردی به مسئله توسعه، منحصرأ از طریق برنامه‌ریزی غیر جامع یا برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده امکان‌پذیر است.

بدون تردید هنگامی که ما بر قله‌های دستاوردها و ذخیره دانش حسین عظیمی قرار گرفتیم با همان منطقی که خود او عرضه کرده است یعنی تاریخ‌مندی مفاهیم و نظریه‌ها در علوم اجتماعی می‌بایست به بازخوانی اندیشه‌ها و نقد او نیز اهتمام ورزیم و این بهترین هدیه برای حسین عظیمی و بالاترین موهبت برای جامعه ایران خواهد بود.

الَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ طُوبَى لَهُمْ وَحَسُنَ مَا بَقِيَ الْقُرْآنِ كَرِيمِ، سوره رعد، آیه ۲۹ (کسانی که ایمان آورده و کارهای شایسته انجام داده‌اند خوشا به حالشان و سرانجام نیکویی دارند).

فرشاد مؤمنی

به نام خدا

مقایسه میانی دیدگاه‌های پرفسور آمارتیا سن (برنده جایزه نوبل اقتصاد) با دکتر حسین عظیمی

یکی از صفات برجسته دکتر حسین عظیمی، ذهن و تفکر نظام‌مند و قدرت تحلیلی بسیار بالای او بود. برخورداری از این مزیت در کنار تسلط بالای او به مبانی تئوریک و قانونمندی‌های اقتصاد توسعه و شناخت بی‌نظیر او از جامعه ایران او را به یک اقتصاددان بی‌بدیل برای کشور تبدیل کرده بود. ولی عظیمی در این میان، تنها به جامعه ایران علاقه‌مند بود و فکر می‌کرد و علیرغم توانایی خاص علمی، علاقه‌ای به ارائه نظریات صرفاً آکادمیک برای مجامع علمی جهانی نداشت. در این رابطه در میان اقتصاددانان معاصر توسعه می‌توان به رابطه وثیق و فصل مشترک بسیار، میان دیدگاه‌های پرفسور آمارتیا سن اقتصاددان شهیر هندی و برنده جایزه نوبل اقتصاد در سال ۱۹۹۸ و زنده‌یاد استاد حسین عظیمی اقتصاددان شهیر و معلم توسعه ایران اشاره کرد. درست است که دکتر عظیمی تمایل به ارائه دیدگاه‌های خود را در محافل علمی بین‌المللی نداشت، اما بدون تردید مباحث و دیدگاه‌های ایشان اندازه بین‌المللی دارد و در ادبیات توسعه مباحثی نو است. دکتر عظیمی را می‌توان در مقیاس بین‌المللی در دسته اقتصاددانان انسان‌گرا (گروه UNDP) همچون آمارتیا سن، محبوب الحق، سودهیر آناند و ... قرار داد. در این فرصت کوتاه تلاش می‌شود به ویژگی‌های و دیدگاه‌های مشترک و احیاناً نکات افتراق دو اقتصاددان پردازیم.

تعریف روشن از هدف و مسیر توسعه: اولین گام در مباحث توسعه و برنامه‌ریزی توسعه ارائه تصویری روشن از هدف و مفهوم توسعه است. دکتر عظیمی نیز مانند آمارتیا سن اعتقاد دارد «قبل از اینکه از برنامه توسعه حرف زد باید ابتدا توسعه را معنا کرد و مفهوم دقیق آن را دریافت.» توسعه چیزی جز افزایش دامنه انتخاب انسان نیست و بر این مبنا او فرآیند گسترش آزادی‌های انسان و افزایش دامنه انتخاب انسان را حرکت در مسیر توسعه یافتگی می‌داند و توسعه را برخورداری انسان‌ها از زندگی دلخواه تعبیر می‌کند. اگر بر همین قیاس سیری تاریخی به دیدگاه‌های عظیمی داشته باشیم ملاحظه می‌شود که در سال‌های آخر حیات او، دیدگاه‌هایش به نگاه او که فرآیند گسترش آزادی‌های انسانی و کرامت انسانی را هم ابزار و هم هدف توسعه می‌داند نزدیک‌تر می‌شد.

نگاه انسان‌گرا و اخلاقی: نمی‌توان به هدف و روش (ابزار) نگاه انتزاعی و منفک داشت. باید الزامات، اقتضائات و جوهره‌های هدف در روش نیز ملحوظ و پرننگ باشد. از نقاط قوت رویکرد آمارتیا سن همین اتصال ناگسستنی و زیبایی ابزارها و هدف توسعه است. بالندگی دیدگاه‌های عظیمی هم در همین مسیر بود به گونه‌ای که به صراحت می‌گوید «هنوز بعضی این را متوجه نشده‌اند که هدف و روش به هم وصل است.» همان‌طور که اشاره شد عظیمی معتقد است اگر آزادی عمل به مردم داده

شود مردم در مسیر ساختن زندگی دلخواه خود قدم بر خواهند داشت یا به تعبیر ایشان «توسعه در تمدن حاضر متکی بر خلاقیت تک تک انسان‌ها و سرمایه انسانی است، توسعه متکی بر این است که فضای ایدئولوژیک برابری و آزادی و فضای علمی و کاربردی برای خلاقیت، کار و تلاش انسانی وجود داشته باشد و بدون این چنین سرمایه انسانی و بدون ایجاد این چنین فضاهای زندگی برای مردم، تحقق توسعه ممکن نیست.» یا در جای دیگری می‌گوید «هیچ چیز به اندازه این که باور کنیم انسان موجودی زنده است و فکر می‌کند در ایجاد توسعه نقش دارد، مهم نیست. باید بپذیریم که اگر او آزاد باشد قله توسعه را فتح می‌کند.» بنابراین، دیدگاه این دو اقتصاددان به توسعه دیدگاه دوستانه، نرم‌افزاری و اخلاقی به توسعه است. به بیان دیگر نگاه آنها نگاهی انسان‌گرا و آزادی محور به توسعه است.

ترکیب دولت و بازار: آمار تیاسن و عظیمی هر دو قائل به ترکیب خردمندانه‌ای از دولت و بازار هستند و معتقدند دولت و بازار هر کدام باید جایگاه واقعی خود را در اقتصاد داشته باشند و تناسب میان آنها به درجه کارایی هر فعالیت اقتصادی یا اجتماعی بستگی دارد. عظیمی همانند سن معتقد بود «اقتصاد نباید دولتی باشد اما دولت نیز نباید از مردم غافل شود.» او صراحتاً به نقش کلیدی و مؤثر دولت در فرآیند توسعه اقتصادی تأکید داشت و معتقد بود «افتخار توسعه یافتگی نصیب دولت‌ها است، باید علت عقب‌ماندگی را نیز در آنجا جست‌وجو کرد» او شش مؤلفه را برای دولت یا حکومت لازم می‌دانست. ثبات ساختاری، نقش‌پذیری علمی، ماهیت توسعه‌ای، پاسخگویی مدنی، شایستگی اجرایی و جایگاه متناسب بین‌المللی.

آزادی‌های اقتصادی: آمارتیا سن ضمن تمایز قائل شدن میان حکومت‌های مقتدر (به لحاظ توسعه‌ای) و حکومت دولت سالار، میزان اقتدار حکومت را در درجه کارایی دخالت‌هایش می‌دانست و ساختار سیاسی دولت سالار که اصالت انسانی را باور نداشته و حوزه دخالت خود را بسیار وسیع می‌داند، رد می‌کند. نظام حمایتی از موارد دخالت دولت در زمانی است که تأمین امنیت، سلامت و حداقل نیازهای اساسی زندگی برای شهروندان ضروری می‌نماید. لذا وجود نظامی که تهدیدات مختلف طبیعی و اجتماعی را خنثی می‌سازد ضروری است. عظیمی ضمن تأکید بر نقش دولت در ایجاد امنیت اشاره می‌کند که «سلامت ما و سلامت تک تک آحاد این جامعه در گرو حمایت سریع و وسیع از این توده عظیم انسانی است» و «لازم است که برنامه‌های توسعه کشور بر اساس وضعیتی متعادل از افزایش تولید و رسیدگی به محرومان استوار شود.» بنابراین سن و عظیمی قائل به آزادی‌های اقتصادی در کنار تأمین حداقل نیازهای اساسی زندگی بودند. در همین راستا هر دو به تأسی از آدام اسمیت در کنار تقدیس «نفع شخصی» به حضور عنصر «اعتماد» در نظام بازار و مبادله و معامله تأکید داشتند و پویایی و سلامت نظام بازار را در ضرورت همراهی و همگامی این دو عنصر می‌دانستند.

لزوم خودباوری، هویت مستقل فرهنگی و الگوی بومی در فرآیند توسعه: آمارتیا سن معتقد

است عنصر مشترک و کاتالیزور توسعه را باید در درون فرهنگ هر جامعه جست‌وجو کرد، چرا که به زعم ایشان همه فرهنگ‌ها این استعداد و قابلیت را در درون خود دارا هستند که بتوانند بستر و تکیه‌گاه توسعه قرار گیرند. یکی از محورهای اصلی بحث دکتر عظیمی در توسعه اقتصادی نیز مسئله فرهنگ و فرهنگ مناسب توسعه است. وی عنوان می‌کند رسیدن به توسعه اقتصادی الزاماً نیازمند هویت مستقل فرهنگی است. نکته مهم این است که عظیمی نیز همانند سن هیچ‌گاه از جایگزینی فرهنگ آن جامعه با فرهنگ غرب سخن نمی‌گوید و موشکافانه تأکید می‌کند که «راه حل تحول فرهنگی را باید در خود فرهنگ جست‌وجو کرد و باید ویژگی‌های فرهنگی مناسب توسعه را از دل فرهنگ خود بیرون کشید و تقویت کرد. به طور خلاصه هر دو ضمن مهم شمردن نقش فرهنگ در توسعه تأکید دارند که باید هر جامعه‌ای با توجه به قابلیت‌ها و هویت مستقل فرهنگی خود راه توسعه خویش را بی‌ماید و تحقق آزادی‌های پنج‌گانه را نیز در بستر فرهنگ بومی ممکن می‌دانند. به عبارت دیگر هر دو منادی بازگشت به خویش‌ن بوده و راه برون‌رفت از توسعه نیافتگی را تکیه بر هویت فرهنگی خویش می‌دانند.

ترسیم آینده بر مبنای «آینده‌نگری» و نه «پیش‌بینی»: دیدگاه سن و عظیمی در برنامه‌ریزی توسعه یک دیدگاه مبتنی بر «آینده‌نگری» است. آینده‌نگری یک حرکت فعال است، اما پیش‌بینی یک روش منفعل است. آینده‌نگری بی‌پروا است. پیش‌بینی محتاطانه است. در آینده‌نگری پست دیده‌بانی ما در آینده است. در پیش‌بینی پست دیده‌بانی ما در حال است. در آینده‌نگری متناسب با هدف در جست‌وجوی ابزار و فراهم نمودن تمهیدات لازم هستیم، اما در نگاه مبتنی بر پیش‌بینی متناسب با وضع موجود در جست‌وجوی ابزار هستیم. به عبارت دیگر، در آینده‌نگری نگاه ما معطوف به «هدف» است و در پیش‌بینی معطوف به «وضع موجود». اساساً در تدوین برنامه‌های توسعه در ایران بیشتر دید «پیش‌بینی» حاکم بوده است تا «آینده‌نگری». رویکرد آزادی محور سن نیز یک دید آینده‌نگری را در برنامه‌ریزی توسعه مد نظر دارد.

نهادگرایی و مردم‌سالاری: در آثار این دو استاد و نوع نگاه سیستمی آنها به توسعه، نهادگرایی جایگاه ویژه‌ای دارد. بدون نهادسازی و توسعه‌ای کردن نهادهای موجود، امکان گسترش آزادی‌ها و تعقیب مأموریت‌های توسعه‌ای ناممکن است. نهادهایی چون دولت، بازار، جامعه مدنی و ... باید در جایگاه واقعی خود قرار بگیرند تا بتوانند متناسب با وظیفه خود و با یک رابطه تعاملی در مسیر توسعه ایفای نقش کنند. به زعم سن، با نگاه ابزاری، آزادی و حقوق مدنی جزء مهمی در تدوین و اجرای سیاست‌های اقتصادی است. به بیان دیگر از دید سن باید به مردم‌سالاری به خاطر اهمیت مستقیم آن در ارتباط با تقویت قابلیت‌ها، نقش ابزاری آن در بالا بردن میزان شنوایی حاکمیت و نقش نهادی آن در درک نیازها توجه کرد. بنابراین سن ضمن تأکید بر اهمیت نقش ابزاری آزادی سیاسی در

تقویت رشد و توسعه اقتصادی بیان می‌کند که آزادی سیاسی فی‌النفسه از اهمیت برخوردار است. عظیمی نیز به صراحت از «حکومت پاسخگو» سخن می‌گوید و حتی اذعان دارد که «کشورهایی که از تولید سرانه بالا برخوردارند به نحوی در سال‌های دور این شعار را که توسعه به یک نظام سیاسی مدرن نیاز دارد عملی کرده‌اند.» او بر مبنای نظری مشروعیت حکومت و پذیرش آن توسط مردم نیز بر ابزارها و نهادهای مردم‌سالاری چون احزاب، سازمان‌های مستقل، تشکلهای سیاسی و صنفی و مانند آن تأکید دارد، و در همین راستا بیان می‌کند «گسترش علم و به‌کارگیری آن نیازمند بسیج تک‌تک انسان‌ها است، این اتفاق نمی‌افتد مگر در یک جامعه مدنی قوی که حقوق انسان‌ها رعایت شود و امنیت و آزادی وجود داشته باشد.» بنابراین در منظر این دو اندیشمند، عنصر مردم‌سالاری جزء لاینفک حرکت به سمت توسعه یافتگی است و آزادی‌های سیاسی بالذاته منشأ ارزش و از ارکان اصلی فرآیند توسعه است و عدم وجود آن یکی از نشانه‌های توسعه نیافتگی است. عظیمی در همین راستا بیان می‌دارد که «راه توسعه را خود مردم پیدا می‌کنند و کسی حق ندارد به عنوان حکومت راه توسعه را به مردم تحمیل کند. دولت فقط وظیفه دارد که ابزار ممکن را برای مردم مهیا کند.» بنابراین به قول دکتر عظیمی «توسعه اقتصادی بدون همراه شدن با نهادسازی جامعه مدنی اصلاً شدنی نیست.»

در پایان تأکید دارم که جایگاه علمی دکتر حسین عظیمی در تراز بین‌المللی و برندگان جایزه نوبل بود ولی عظیمی انتخاب دیگری کرده بود و آن عشق به سرنوشت مردم کشور خود و خدمت تام و تمام به آن‌ها بود. امیدوارم از دیدگاه‌های نوآورانه ایشان در حوزه برنامه‌ریزی که برای توسعه ایران ضروری است استفاده نماییم.

وحید محمودی

به نام خدا

دکتر حسین عظیمی به عنوان یکی از کارشناسان سازمان برنامه و بودجه کشور، دارای ویژگی‌های علمی و اخلاقی کاملاً برجسته‌ای بود. دکتر عظیمی ثمره محیط علمی و کارشناسی مناسب بود. عظیمی در مباحث علمی مطالعات بسیار عمیقی در حوزه‌های اقتصادی و همچنین اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، فلسفی و تاریخی و ... داشت فلذا به سطحی از دانش توسعه رسیده بود که باید از ایشان به عنوان یک نظریه‌پرداز توسعه نام برد. عظیمی در حوزه‌های مختلف به ویژه در برنامه‌ریزی توسعه بسیار مطالعه کرده و صاحب الگویی مشخص بود. وی ضمن اطلاع از تئوری‌های و الگوهای جهانی توسعه و با نگاهی جامع، توسعه را با توجه به ویژگی‌های جامعه ایران تعریف می‌کرد. عظیمی در بررسی‌های خود به این نتیجه رسیده بود که برنامه‌ریزی جامع برای توسعه، امری محال و غیرممکن است و به جای آن باید از برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده استفاده کرد.

قطعاً مباحث غنی این کتاب و مطالب سایر دوستان توانایی‌های علمی او را نشان خواهد داد ولی من در اینجا می‌خواهم چند ویژگی اخلاقی بارز او را بیان کنم. حسین عظیمی همیشه از یک قدرت متقاعدسازی برخوردار بود و در همه ایجاد اعتماد می‌کرد. چنین قدرتی برخاسته از وسعت دانش و آگاهی او بود که مستمع را مجذوب می‌کرد. در جلساتی که نظرات مختلف به گونه‌ای ارائه می‌شد که اصطلاحاً با هیچ نخ تسبیحی نمی‌شد آن‌ها را با هم جمع می‌کرد و این توان را داشت که یک جمع‌بندی اقناع‌کننده و قابل قبول از همه نظرات ارائه کند.

او اعتقاد بارزی به نقش علم و فن و انسان‌ها در توسعه کشور داشت و دائماً و به صورت مختلف این اهمیت را در نوشته‌های خود بیان می‌کرد. ولی او به این هم اکتفا نکرد بلکه خود نیز به الگو و نماد بارز علمی و نیز انسانی برای جامعه بدل شده بود. او در زمینه علمی متخصصی برجسته و دارای الگوی نظری توسعه بود و در زمینه‌های اخلاقی نیز ویژگی‌های بارزی داشت. یکی از خصلت‌های انسانی ویژه و برجسته عظیمی این بود که در طول بیست و پنج سال آشنایی من با وی، هرگز نشنیدم کسی را با صفات منفی یاد کند، حتی کسانی که ممکن بود با او خوب نبودند.

قطعاً زنده یاد دکتر حسین عظیمی تأثیر بزرگی بر دانش برنامه‌ریزی توسعه کشور گذاشته است بدون اینکه خود او چنین ادعایی را مطرح کرده باشد و اساساً در زمان حیات خود از چنین ادعاها و تعریف و تمجیدهایی پرهیز می‌کرد. ولی بر ما لازم است تا قدر بزرگان علمی خود را به ویژه در زمان حیاتشان بدانیم چرا که آن‌ها برای هزاران نفر الگوی علمی و اخلاقی هستند.

بایزید مردوخی

به نام خدا

عظیمی ارائه‌دهنده روش‌شناسی و چارچوب جامعی از توسعه

هدفم ادای احترام و بزرگداشت دوستی دانشمند است که در عمری کوتاه ولی پربار نامی ماندگار کسب کرده و برای جمعی بزرگ از کارشناسان و دانشجویان رشته‌های اقتصاد و توسعه الگویی علمی و رفتاری به‌یادماندنی بر جای گذاشت.

در اوایل شروع کارم در مؤسسه تحقیقات اقتصادی، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، در گپ‌زدن‌های دوستانه اساتید دانشکده بارها نام دانشجویی به نام حسین عظیمی را به‌عنوان استعدادی برجسته می‌شنیدم در همان سال‌ها در پژوهش در مورد اصلاحات ارضی و شرکت‌های سهامی زراعی در استان کرمان، که گروهی از دانشجویان نیز به نام کارآموز با گروه پژوهشی همراه بودند حسین را شناختم، شوخ‌طبعی، دقت نظر و احترامی که در میان همکارانش داشت توجه مرا جلب کرد و دوستی‌مان آغاز شد. من به خدمت سربازی و سپس برای ادامه تحصیل به آمریکا رفتم و او نیز پس از دوره کارشناسی ارشد در دانشگاه تهران عازم دانشگاه آکسفورد شد. هنگامی که به ایران بازگشتم به مؤسسه برنامه‌ریزی ایران پیوستم که نهادی آموزشی، پژوهشی در زمینه برنامه‌ریزی بود که وابسته به سازمان برنامه‌بودجه تأسیس شده بود. حسین و استاد راهنمایش دکتر آسن براون فیلسوف و اقتصاددان برجسته آکسفورد به عنوان پژوهشگران میهمان چند ماهی به آن نهاد آمدند، اقامت حسین کمی بیشتر به طول انجامید و دوستی قدیمی ما جانی تازه یافت. در مسافرتی کاری که به اروپا داشتم، دو روزی مهمان او در آکسفورد بودم که گفتگوهایمان درباره وطن بسیار دل‌چسب و برای من به‌یادماندنی شد. با پیروزی انقلاب کار رساله‌اش که درباره توزیع درآمد در اقتصاد ایران بوده را با سرعت به پایان رساند و به ایران بازگشت. مؤسسه برنامه‌ریزی ایران هم که برخلاف تشخیص و تمایل مدیران ارشد ولی با تلاش بی‌وقفه سازمان برنامه‌بودجه در آن سازمان ادغام شد (منحل شد)، برای بار سوم من و او را به همکاری باز گرداند. کارهای علمی و عمیق او از همین دوره آغاز شد. مدیریت دفتر آموزش سازمان برنامه و بودجه فرصت کوتاهی در اختیارش گذاشت تا همراه با آموزش‌های حین خدمت کارشناسان، دعوت دانشگاه‌ها را هم به‌عنوان «استاد مدعو» بپذیرد و بذر دانش و دوستی را در دل دانشجویان کارشناسی ارشد و دکترای ایران بکارد. در دوران ریاست دکتر ستاری فر بر سازمان برنامه‌بودجه به ریاست مؤسسه عالی آموزش و پژوهش برنامه‌ریزی و توسعه برگزیده شد و با شتابی باورنکردنی به سازماندهی مشارکتی و شایسته‌سالار، مطالعات فراگیر در زمینه توسعه و برنامه‌ریزی ترتیب داد که از دیدگاه کیفیت علمی و کاربردی کم‌نظیر و ماندگار شد.

ویژگی برجسته و چشمگیر دکتر عظیمی بی تردید اعتماد به نفس علمی او بود. او باور جدی داشت که مکاتب اقتصادی متفاوت، در عین آنکه ابزارهای سودمندی برای سیاست‌گذاری و توسعه در اختیار دارند، هیچ‌کدام نسخه آماده و مؤثری برای شرایط ایران ندارند. دانشوران ایرانی باید با استفاده از این دانش، خود راه‌های موفقیت را طراحی و اجرا کنند. با اینکه یکی از اولین کسانی بود که کتابی در زمینه «اقتصادسنجی» به همراه یکی از همکلاسی‌های گذشته‌اش ترجمه کرد تا نشان دهد که در کاربرد روش‌های کمی مهارت کافی دارد ولی هرگز به استفاده مدل‌هایی که تمامی واقعیت‌های توسعه را در بر نمی‌گیرند تن در نداد و از انتقادهای مدل‌سازان گله‌ای نداشت.

به کاستی‌های نظام سرمایه‌داری سخت آگاه بود و به همین دلیل یکی از دغدغه‌های اصلی‌اش نابسامانی توزیع درآمد بود در این زمینه بسیار نوشت و بسیارتر گفت و تکرار کرد تا شاید در دل سنگ برنامه‌ریزان تأثیری کافی بر جای گذارد. آموزش و ترویج فرهنگ علم مدار و خرافات‌گریز را وظیفه اصلی دانشگاهیان، آموزگاران و نظام‌های اجتماعی حاکم می‌دانست و به دلیل اهمیت ویژه‌ای که به نظام آموزشی می‌داد برای کاربردی کردن نظرهایش مدتی با وزارت آموزش و پرورش در نقش مشاور همکاری کرد.

چارچوبی که این کتاب با استفاده و الهام از کتاب‌ها، مقاله‌ها و یادداشت‌های او ساخته است گامی است اولیه ولی بسیار مهم در شناخت بیشتر تفکر و عمل‌گرایی دکتر عظیمی. از این تلاش درخور تمجید، صمیمانه استقبال می‌کنم و امیدوارم به‌وسیله متفکران جوان پیگیری شود. زیرا یک «چارچوب جامع و روش‌شناسی توسعه» از نیازهای اساسی سازمان‌های متولی برنامه‌ریزی کشور است.

حسین عظیمی گلی بود که در کویر رویید. گل‌های کویری عمری کوتاه دارند ولی درخشش و رنگ و بوی ایشان را در جاهای دیگر نمی‌توان سراغ کرد. در کویر آران متولد و در قلب ایران جاودانه شد. یادش گرامی باد.

محمد سعید نوری نائینی

به نام خدا

اولین باری که دکتر حسین عظیمی را دیدم در کلاس توسعه دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران در مقطع فوق لیسانس بود. فکر می‌کردیم مانند مابقی دروس، این درس را با ایشان می‌گیریم و در نهایت امتحان و قبول شدن و تمام، اما اینطور نشد. عظیمی بسیار مسلط و متبحرانه مباحث تئوریک توسعه را به زبان ساده و بسیار روان و مبتنی بر واقعیات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی ایران بازگو می‌کرد که هر ایرانی سوای نوع تخصص، با تمام وجودش آن مباحث را می‌فهمید و هضم می‌کرد. همه ما انتظار داشتیم که این درس دنباله و یا گسترش‌یافته مطالب دوره لیسانس باشد، یعنی نسبت به بسیاری از موارد سابقه ذهنی داشته باشیم و قبلاً راجع به آن مطالبی شنیده و یا خوانده باشیم. اما در کلاس دکتر عظیمی موضوع تکراری وجود نداشت و همه مباحث، هم در موضوع و هم در نحوه استنتاج، جدید و خلاقانه بود. عظیمی رابطه‌ای مستمر میان تئوری‌های علمی و واقعیات جامعه ایران برقرار می‌کرد و در این فرآیند، مستمراً مباحث نو را استخراج و مطرح می‌کرد. او به واسطه برقراری این رابطه می‌توانست هر موضوعی را از زوایای بسیار مختلف بررسی و ارزیابی کند، کاری که تا آن زمان به صورت روشمند ندیده بودیم.

بر اساس لزوم شناخت واقعیات اقتصاد ایران بود که سفرهای علمی به استان‌های مختلف کشور با حضور دانشجویان بورسیه سازمان برنامه و بودجه در دانشگاه‌های تهران و شهید بهشتی با حضور اساتید مربوطه، برنامه‌ریزی و انجام شد. این سفرها را می‌توان درس عملی اقتصاد ایران نامید که ما با پتانسیل‌ها، منابع، فرصت‌ها و چالش‌های توسعه کشور آشنا شدیم و هر شب پس از بازدید روزانه به تحلیل و بررسی آن با حضور فعال اساتید می‌پرداختیم. در این تحلیل‌ها باز هم دکتر عظیمی نقش بسیار پررنگ‌تری داشت و نوع نگاه ایشان به مطالب و قدرت تحلیل بی‌نظیر ایشان ما را بیشتر مجذوب خود می‌کرد.

یکی از شاخص‌ترین افرادی که در نحله فکری من و شاید بسیاری از دانشجویان توسعه تأثیر عمیقی داشته است دکتر عظیمی بود و بسیاری از بیانات ماندگار ایشان را در محافل و جلسات بکار می‌برم. عظیمی بیان می‌کرد که "ظرفیت یک جامعه به منابع طبیعی، انسانی صرف و سرمایه‌ای آن نیست، بلکه به نوع تمدن آن و به عبارتی به ظرفیت آن اندیشه‌ای است که تمدنش را بر اساس آن ساخته و پرداخته است. به عبارت روشن‌تر دنیای جدید و توسعه‌یافته و تمدن جدید، دنیای انسان‌هاست نه دنیای منابع. که باید با پشتیبانی علم و فناوری و نهادسازی این ظرفیت‌های انسانی را شکوفا کنیم. هر تمدن باید بتواند نیازهای تأمین شدنی آحاد مردم خود را تأمین کند و راه‌حل‌هایی فرهنگی برای نیازهای تأمین نشدنی مردم خود فراهم کند و جامعه را به یک ثبات و آرامش مادی و معنوی برساند!

ایشان معتقد بود توسعه نیافتگی ما ریشه در فرهنگ ما دارد و نگرش ما باید به توسعه و مقولات مختلف آن مانند کار و بهره‌وری اصلاح شود. حکومت‌های ۲۵۰۰ ساله شاهنشاهی موجب گردیده برخی موارد فرهنگی در جامعه ما نهادینه شود، مثلاً ممکن است بسیاری از افراد به نحوی نسبت به پایین دست مستبد و به بالادست مطیع باشند که باید این فرهنگ با فرهنگ مناسب توسعه جایگزین شود.

"فرهنگ دارای هویت دوران تاریخی خاص خود است و باعث تسهیل زندگی مردم در دوران خود می‌شود. در یک کلام فرهنگ پس‌ازاینکه به وجود آمد، نقش سیستم دفاعی جامعه را به عهده می‌گیرد. مسئله اساسی این است که هر عامل خارجی که بخواهد وارد این جامعه بشود، با تهاجم نیروهای فرهنگی درونی مواجه می‌شود. به عبارت ساده‌تر آنچه که اتفاق می‌افتد این است که فرهنگ پس‌ازاین که جای خودش را باز کرد، نقشی را در جامعه به عهده می‌گیرد که سیستم گلبول‌های سفید خون در بدن به عهده می‌گیرند. لذا نکته‌ای که باید به شدت موردتوجه قرار بگیرد، نقش دفاعی است که فرهنگ در سطح جامعه دارد. علت این توجه و تأکید این است که ما در فرآیند توسعه از یک‌طرف می‌خواهیم وارد دوران دیگری از تاریخ بشویم و از طرف دیگر فرهنگی داریم که وظیفه دفاع از دوران قبلی و قدیمی جامعه ما را بر عهده داشته است. لذا به محض این که نیروهای نوسازی وارد جامعه می‌شوند، با مقاومت و تهاجم فرهنگ درونی مواجه می‌شوند. با این حال در دهه‌های اخیر متأسفانه ما عمده‌تاً به عامل تهاجم فرهنگ خارجی و بیرونی توجه کرده‌ایم، بطوریکه حتی معنای تهاجم فرهنگی در جامعه ما به معنای تهاجم فرهنگ خارجی گرفته می‌شود. درحالی که در فرایند توسعه، تهاجم فرهنگ درونی قوی‌تر و مهم‌تر است، برای همین نیز در حوزه مسائل و رفتار فرهنگی سامان پیدا نکرده‌ایم. از طرف دیگر باید توجه داشت که جامعه ایران مواجه با سه فرهنگ سنتی، اسلامی و صنعتی می‌باشد." ما باید اجزای مناسب فرهنگی خود را بازبایی یا ایجاد کنیم و اینکار عمده‌تاً توسط آموزش و پرورش امکان‌پذیر است. "باید توجه داشت که نظام آموزش و پرورش تمدن صنعتی از بطن آموزش و پرورش قدیمی آن بیرون آمده و متناسب با همان نظام است. ولی نظام آموزش و پرورش ما به یک‌باره و بدون ارتباط با دنیای قدیم ما ایجاد شده است. لذا یک دوگانگی میان آموزش ما شکل گرفته است. ما در حال تغییر تمدنی هستیم و آموزش و پرورش مهم‌ترین رکن این تغییر فرهنگی است که دو وظیفه اجتماعی کردن دانش آموزان و انتقال علم به آنان را دارد. ولی دخالت دولت در تمامی مسائل آموزش و پرورش این نهاد را از کارایی انداخته است. نظام آموزش و پرورش باید از نظر مالی، دولتی باشد ولی از نظر آموزشی، غیردولتی باشد و اگر نه نظام آموزش و پرورش نمی‌تواند در تمدن سازی نقشی مهم و اساسی ایفا کند. لذا اکنون آموزش و پرورش ما کمکی به توسعه و تمدن سازی کشور نمی‌کند. برای توسعه و تمدن سازی مدارس باید در خدمت خانواده‌ها درآیند." "تأکید می‌شود که توسعه اساساً در گروهی منابع نیست، بلکه در گروهی ظرفیت

انسان‌های جامعه است. در صورت نداشتن چنین تفکری به ظرفیت‌های انسانی تک تک افراد جامعه، هرچه کارخانه، اداره، مرکز تحقیقات و ... بسازیم تبدیل به چیزهایی غیرپویا می‌شود. اگر قرار بود توسعه ناشی از منابع فیزیکی باشد باید حتماً و الزاماً کویت، عربستان، چین، امارات، ایران، روسیه و ... توسعه‌یافته بودند و قطعاً سوئیس، ژاپن و ... نباید به توسعه دست می‌یافتند."

معتقد بود نیروی انسانی را می‌توان به شش دسته تقسیم کرد. اول دانشمندان و نظریه‌پردازان که موظف‌اند تئوری‌های علمی را کشف کنند. دوم نوآوران فنی که این تئوری‌ها را بکار گرفته و تبدیل به اختراع و تکنولوژی می‌کنند. سوم کارفرمایان اقتصادی که این تکنولوژی را بکار گرفته و توسط سه دسته دیگر یعنی مهندسين، تکنسین‌ها و کارگران تبدیل به محصول می‌کنند. لیکن در ایران وظیفه سه دسته اول با هم ممزوج شده به نحویکه انتظار این است کسی که تئوری پردازی می‌کند خود نیز آن را تبدیل به تکنولوژی و سپس محصول کند. شاید به همین دلیل است که بسیاری از نخبگان در قالب شرکت‌های دانش‌بنیان وارد چرخه تولید محصول و ارائه آن به بازار شده‌اند (البته این نظر حقیر است).

شخصیت دکتر عظیمی در رفتار، کردار، تعلیم، روش تدریس و نگاه دلسوزانه و عاشقانه به جامعه ایران، چنان گیرا بود که تمامی دانشجویانش را مجذوب خود می‌کرد. دغدغه دکتر عظیمی رفع فقر و بی‌عدالتی، اشتغال، رفاه نسبی و در یک کلام توسعه‌یافتگی کشور بود. در این راه بسیاری از سختی‌ها را به جان خرید ولی از آرمان خود دست نکشید. با اینکه امکان تدریس در بسیاری از دانشگاه‌های دنیا برای ایشان فراهم بود ولی عشق به ایران مانع جلالی وطن ایشان می‌شد. ایشان به دعوت دانشگاه آکسفورد انگلیس جهت تدریس رفتند ولی بیشتر از یک سال نتوانستند دوام بیاورند و به ایران برگشتند. می‌گفت در این اواخر من و همسرم جهت عزیمت به کشور لحظه‌شماری می‌کردیم. اگر چه در ایران فرش قرمزی پهن نکرده بودند و با اینکه در بسیاری از دانشگاه‌های دولتی در تهران تدریس می‌کرد ولی هیچ‌کدام از آن‌ها نخواستند و یا اجازه نداشتند ایشان را به عنوان هیأت علمی استخدام کنند.

به نظر این‌جانب شاید سال‌ها بگذرد تا مام وطن نظیر دکتر عظیمی را به خود ببیند و من امیدوارم کشور قدر این درانه‌ها را بیشتر بداند و از آنان بیشتر بهره ببرد. یادش گرامی و راهش پر رهرو باد. در پایان جا دارد از عزیزانی که در شکل‌گیری این کتاب تلاش کردند تشکر کنم و از درگاه ایزد منان توفیق روزافزون ایشان را مسئلت نمایم.

بهمن وکیلی

فصل اول

فلسفه، مفاهیم و روش‌های برنامه‌ریزی توسعه

فلسفه برنامه‌ریزی توسعه^۱

دکتر حسین عظیمی

در این بحث اساساً به فلسفه برنامه‌ریزی و مفهوم آن می‌پردازیم، از این رو بحث‌های فنی و تکنیکی برنامه‌ریزی را مدنظر قرار نداده و طبیعتاً وارد بحث‌های فنی روش‌شناسی و غیره نخواهیم شد، پس بحث ما بیشتر متمرکز بر فلسفه موضوع است. در موضوع برنامه‌ریزی اجازه می‌خواهم از اینجا شروع کنم که در بحث توسعه کشور از قدیم دو دیدگاه متضاد، اما اساسی وجود داشته است. یکی دیدگاه آزادی عمل است و دیدگاه مقابل آن برنامه‌ریزی کامل دولتی است و بین این دو دیدگاه نیز، طیف یا طیف‌هایی وجود دارد که وارد بحث آن هم خواهیم شد.

• اساس آزادی عمل اقتصادی

اساس آزادی عمل با کشف بسیار اساسی آدام اسمیت^۲ در کتاب ثروت ملل^۳ در سال ۱۷۷۹ به صورت سیستماتیک مطرح شد و این سیستم هنوز هم در جوامع صنعتی حاکم است. کتاب ثروت ملل در سال ۱۷۷۶ تهیه و در سال ۱۷۷۹ چاپ شد. کتاب ثروت ملل سنگ بنای جامعه صنعتی را گذاشته است، لذا این کتاب از این دیدگاه، اهمیت فوق‌العاده بالایی دارد. من هم به کسانی که به بحث‌های عمیق اقتصادی علاقه‌مند هستند توصیه می‌کنم این کتاب را علیرغم ۲۴۰ سال قدمت آن مطالعه کنند. در این کتاب یک کشف اساسی هست که فلسفه آزادی عمل را مطرح کرده است. آدام اسمیت پدر علم اقتصاد و نویسنده این کتاب اساساً یک فیلسوف و یک روحانی و معلم اخلاق است و کتابی که قبل از ثروت ملل نوشت کتابی با نام درس‌هایی در فلسفه اخلاق^۴ بود. به عبارتی آقای اسمیت که پایه‌گذار

۱. سخنرانی دکتر حسین عظیمی در جمع برنامه ریزان سازمان تأمین اجتماعی، سال ۱۳۸۰. این مدرک در مجموعه آثار دکتر حسین عظیمی به شماره ۲۱۰-۵ تحت عنوان فلسفه برنامه‌ریزی موجود است.

2. Adam Smith

۳. آدام اسمیت، ثروت ملل، ترجمه سیروس ابراهیمزاده، تهران، نشر پیام، ۱۳۵۷.

4. Lectures in Moral Philosophy

علم اقتصاد و پدر علم اقتصاد است، به عنوان بنیان‌گذار جامعه صنعتی یک فیلسوف و بالاتر از آن فیلسوفی است که درس اخلاق می‌دهد و بنیان فکری‌اش مبتنی بر اخلاقیات است که خود این موضوع نیز جالب است. چرا که بسیاری از مردم در ایران فکر می‌کنند که اقتصاد یعنی به پول اندیشیدن، خسیس بودن، خرج کردن، پول در آوردن و یا ثروتمند شدن در حالی که بنیان‌گذار علم اقتصاد یک فیلسوف و روحانی اخلاقی است. بنابراین پایه‌گذار علم اقتصاد، فیلسوفی است که اندیشه‌هایش مبتنی بر اخلاقیات است. این فیلسوف که یک انگلیسی است در حدود سال‌های ۶۰-۱۷۵۰ میلادی در جامعه انگلیس زندگی می‌کند. در آن زمان نطفه‌های صنعتی شدن به تدریج در حال شکل‌گیری است، ماشین بخار کشف شده است، کارگاه‌های جدید ایجاد شده و ... سیستم قدیمی انگلیس به آرامی و با تغییرات جزئی در حال تحول است و سیستم جدیدی در حال شکل‌گیری است.

• فرمان و سنت در جامعه قدیمی سنتی

حال این سؤال مطرح می‌شود که این سیستم قدیمی و سنتی چیست و چگونه عمل می‌کند و این سیستم جدید و صنعتی در حال جایگزینی چه سیستمی است و چگونه عمل می‌کند؟ باید توجه شود که این سیستم قدیمی جامعه انگلیس و هر جامعه دیگری حتی ایران مبتنی بر دو پایه است. یک پایه آن COMMAND یعنی فرمان و پایه دیگر TRADITION یعنی سنت است. یعنی در جوامع قدیمی از جمله ایران نیز مانند دیگر جوامع سنتی و قدیمی، دو محور زندگی وجود دارد، سنت و فرمان. بدین معنا که در جوامع سنتی و قدیمی برای انجام هر کاری مجدداً تأکید می‌کنیم هر کاری، فردی وجود دارد که دستور می‌دهد این کار چگونه انجام می‌شود. این فرد می‌تواند هر کسی مثل حاکم، شاه، مدیر، ارباب و یا پدر، مادر، پدربزرگ، مادر بزرگ و ... باشد. به هر حال کسی وجود دارد که دستور می‌دهد فلان کار چگونه باشد. حال اگر هیچ دستوری وجود نداشت و در صورت فقدان هر دستوری، آن کار بر اساس سنت‌های قدیمی صورت می‌گیرد. این موضوع در همه زمینه‌ها مصداق داشت. یعنی فرض کنید در زمینه کشاورزی به کشاورز دستور می‌دادند که چه چیزی بکارد. این دستور به هر علتی و فارغ از خوبی یا بدی آن صادر و اجرا می‌شد، و اگر دستوری برای کشاورز وجود نداشت، وی بر اساس سنت آن چیزی را می‌کاشت که پدرانش می‌کاشتند، این کار از نظر نوع و از حیث روش انجام آن نیز از سنت تبعیت می‌کرد. همچنین اگر قرار بود ازدواجی صورت بگیرد، یا دستوری بود که می‌گفت چه کسی با چه کسی ازدواج کند و یا سنت حکم می‌کرد. و نکته مهم اینکه جامعه قدیمی این اقتدار فرمان و سنت را به طور کامل در تمامی ارکان اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جامعه پذیرفته است. این اوضاع جامعه آن زمان انگلیس است. ولی در جامعه سنتی آن زمان انگلیس، نطفه‌های جامعه نو در حال شکل‌گیری است و این توان فلسفی و علمی اسمیت است که در آن تحولات جزئی و نطفه‌ها، جامعه صنعتی بعدی را می‌بیند و جامعه آزاد را

مطرح می‌کند. برای نمونه اسمیت در یک جایی مثالی می‌زند و می‌گوید من خودم یک کارخانه سنجاق‌سازی را دیدم که در آن کارها به صورت جدید تقسیم شده بود. یک نفر سیم را نازک می‌کرد، یک نفر سرسیم را باریک می‌کرد، یک نفر، ته سنجاق را درست می‌کرد و یک نفر بسته‌بندی می‌کرد. بنابراین چون تقسیم کار شده بود روزی ۵ کیلو سنجاق درست می‌شد. در حالی که اگر قرار بود مانند قبل یک نفر این کارها را انجام دهد شاید از صبح تا شب بیش از ۱۰ سنجاق درست نمی‌شد. این کارخانه پیشرفته آن روز است. پس اسمیت در آن هنگام این کارخانه‌ها و تحولات و نطفه‌های جامعه جدید صنعتی را دید، قانونمندی‌های آن را شناسایی کرد و یا بر روی آن یک قانونمندی گذاشت.

• علم و عقل در جامعه جدید صنعتی

بر خلاف جامعه سنتی که همه ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی آن بر دو محور فرمان و سنت‌های گذشته عمل می‌کند، در جامعه صنعتی اصل بر بدعت و نوآوری است. یعنی در این جامعه جدید همواره به دنبال این هستند که راه تازه‌ای بیابند نه آنکه سنت‌های قدیمی را حفظ کنند. جامعه توسعه‌یافته جامعه‌ای است که دو محور فرمان و سنت در آن تغییر می‌یابد و به دو محور جدید تدبیر و عقل‌گرایی تبدیل می‌شود. البته ممکن است این جامعه نوین، جامعه بدی باشد، پر آشوب باشد، پر تنش باشد و ممکن است جامعه قبلی خیلی راحت‌تر و آرام‌تر باشد، که البته این‌ها بحث‌های دیگری است. بحث مورد نظر در اینجا شناخت خود پدیده است نه ارزش‌گذاری آن. یعنی در علم اقتصاد، علوم اجتماعی و سایر علوم به دنبال این نیستیم که به فرض بگوییم این جامعه نسبت به آن جامعه دیگری بهتر است، بلکه به دنبال آن هستیم که ببینیم این جامعه چه نوع جامعه‌ای است و در واقع آن را درست بشناسیم. بنابراین امر قضاوت بحث دیگری است که در علم مطرح نیست. از طرف دیگر هر چند ممکن است به دلایل مختلفی ما جامعه سنتی و قدیمی قبلی را بپسندیم ولی به هیچ عنوان حفظ جامعه قدیمی و سنتی امکان‌پذیر نیست. چون تمام جوامع سنتی در برخورد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی با دنیای مدرن، بلافاصله از حالت سنتی خارج و به شکل در حال توسعه در می‌آیند یکی از دلایل این است که انواع دستاوردهای جامعه مدرن، خواستنی است و جامعه سنتی دیگر نمی‌تواند بدون دستاوردهای جدید مانند برق، آب آشامیدنی، جاده، بیمارستان، اتومبیل، جاده، بهداشت و ... به زندگی خود ادامه دهد و خواستن همه این‌ها که گفته شد جامعه را از حال و هوای سنتی خارج می‌کند. از همین رو جوامع سنتی دیگر وجود ندارند.

پس جامعه توسعه‌نیافته جامعه‌ای است که سیستم‌های آن بر اساس فرمان و سنت حرکت می‌کند و هر جامعه‌ای توسعه‌نیافته تلقی می‌شود مگر آنکه این دو یعنی فرمان و سنت با عقل‌گرایی و علم جایگزین نماید. طبیعی است که جایگزین این دو محور، تمام نهادها، سازمان‌ها و همه سیستم

را تغییر می‌دهد چرا که این دو، فونداسیون، زیرساخت یا STRUCTUER بنای جامعه محسوب می‌شوند. پس توسعه‌یافتگی این نیست که به فرض ساختمان‌های بلند داریم یا نداریم، توسعه‌یافتگی و عقب‌ماندگی در فرهنگ جامعه است، در باورهای جامعه و در ساز و کارهای جامعه است، و گرنه ممکن است کشوری پر باشد از ساختمان‌های بلند و کارخانه و البته توسعه‌یافته هم نباشد. به فرض اگر به کشور کویت تشریف ببرید، می‌بینید که ساختمان‌های زیبا و خیلی چیزهای مدرن دیگری دارد، اما یک کشور توسعه‌یافته نیست. کشور کویت درآمد سرانه خیلی بالایی دارد چرا که نفت دارد اما هیچ‌کس به کویت نمی‌گوید یک کشور توسعه‌یافته، به عربستان نمی‌گوید یک کشور توسعه‌یافته، درحالی‌که در عربستان کالاهای مدرن فراوان وجود دارد، ارزانی هست، ساختمان‌های بلند و اتوبان‌های آن‌چنانی دارد و سطح رفاه نیز در آن بالاست. توسعه‌یافتگی در ساز و کارهای جامعه و در فرهنگ جامعه است. جامعه‌ای که به فرمان و سنت معتقد است یک جامعه توسعه‌نیافته است. یک جامعه قدیمی است جامعه‌ای است که ممکن است از حیث زمان در سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۱۰ میلادی به سر ببرد، اما در اصل در قرون شانزدهم، هفدهم و چهاردهم زندگی می‌کند و جامعه توسعه‌یافته، جامعه‌ای است که در ساز و کارهای آن عقل و تدبیر و علم و نوآوری به کار گرفته می‌شود. برای نمونه یکی از ویژگی‌های صنعت در کشورهای توسعه‌یافته این است که هر ساله هزاران کالای جدید به بازار وارد می‌کند و این کالاهای جدید را به طور مداوم با کیفیت‌های بالاتر و قیمت‌های پائین‌تر وارد می‌کند. کشوری که توسعه‌نیافته باشد مانند ایران، صنعت دارد ولی هنوز در ایران می‌بینیم که گفته می‌شود اتومبیل ۴ سال پیش بهتر از اتومبیل امسال است و یا اتومبیل امسال گران‌تر از اتومبیل چند سال پیش است، تنوع محصولات و نوآوری محدود است و الی آخر.

• قانون اولیه و طلایی علم اقتصاد کشف شده توسط آدام اسمیت

بازگردیم به بحث قبل، اسمیت مانند هر عالمی، جامعه خود را نگاه می‌کند و می‌بیند که از یک سو فقری شدید و وحشتناک بر جامعه انگلیس حاکم است و از سوی دیگر در گوشه‌هایی از این جامعه برای مثال در کارخانه سنجاق سازی یا کارگاه‌های نساجی، روش‌های جدید تولیدی پیدا شده است که تولید را متأثر ساخته و آن را به شدت رشد می‌دهد. این سؤال در ذهن اسمیت مطرح شد که آیا افزایش تولید در این کارگاه‌های کوچک واجد قانون‌مندی است یا تصادفی است؟ چون گاهی تصادفاً به دلایلی همچون خوبی آب و هوا، تولید در یک جاهایی بالا می‌رود و بعد هم پائین می‌آید، به علاوه در سیستم قدیمی مبتنی بر فرمان و سنت نیز، تولید رشد می‌کند ولی این رشد بسیار جزئی است. با این اوصاف، اسمیت به دنبال پاسخ این سؤال می‌گردد که آیا در این سیستم‌ها این افزایش قابل‌توجه تولید، قانونمندی دارد یا خیر؟ بنابراین اسمیت مطالعه بر روی این پدیده را آغاز می‌کند. او می‌خواست بداند که

آیا قانونمندی‌ای وجود دارد یا خیر. چون اسمیت می‌دانست که اگر این قانونمندی وجود داشته باشد می‌توان آن را کشف کرد، به کار گرفت، تولید را بالا برد و بالاخره فقر را ریشه‌کن نمود. لازم است در داخل پراتز عرض کنم که انگیزه اصلی پیدایش علم اقتصاد، بر خلاف تصویری که در اذهان است، رفع فقر و محرومیت در کل جامعه است. فراموش نکنید اگر به تاریخ نگاه کنید، می‌بینید که علم اقتصاد از شریف‌ترین علوم است. انگیزه این علم آن نیست که کسی ثروتمند و یا فقیر شود و یا اینکه چگونه ثروتمند شویم، بلکه انگیزه اساسی علم اقتصاد این است که چگونه می‌توانیم تولید را بالا ببریم، چون اگر تولید را بالا ببریم، اشتغال و درآمد ایجاد می‌شود و فقر از بین می‌رود. بنابراین انگیزه علم اقتصاد در حقیقت حذف فقر و ریشه‌کنی محرومیت از جامعه است و هنوز هم این انگیزه وجود دارد. هرچند همانند سایر علوم از شناخته‌های این علم استفاده‌های دیگری هم می‌شود. مثل علم فیزیک که اتم را می‌شناسد و بعد بمب اتم و نابودی شهرها اختراع می‌شود و ممکن است در اثر آن انسان‌ها از بین بروند، ولی علم فیزیک علم نابودی انسان‌ها نیست، ولی از شناخته‌های آن این‌گونه نیز ممکن است استفاده شود. از شناخته‌های علم اقتصاد نیز می‌توان استفاده کرد و ثروتمند شد یا ملتی را فقیر کرد ولی یقیناً این مسئله، هدف خود علم اقتصاد نیست.

به‌هرحال اسمیت به مشاهده و مطالعه کارگاه‌ها می‌پردازد. با روسای این کارگاه‌ها صحبت می‌کند، و هر چه بیشتر مشاهده می‌کند، موضوع برایش مبهم‌تر می‌شود. او می‌بیند که انگیزه صاحبان این کارگاه‌ها یک انگیزه نامطلوب و به زعم مردم آن زمان حیوانی یعنی سود است. توجه داشته باشید در آن زمان و حتی هم اکنون، افرادی که صرفاً به دنبال پول و ثروت هستند، افرادی غیر مطلوب شمرده می‌شوند. می‌بیند، صاحبان کارگاه‌ها به این توجهی ندارند که مردم فقیر هستند یا فقیر نیستند، و اینکه ثروت جامعه زیاد می‌شود و یا کم. آن‌ها صرفاً به دنبال سود شخصی خود هستند. حال سؤال کمی پیچیده‌تر می‌شود. عده‌ای پیدا شده‌اند که به دنبال سود شخصی خود می‌روند و به گونه‌ای می‌دوند که هیچ چیز جلودارشان نیست، سعی می‌کنند به کارگر به نازل‌ترین قیمت ممکن دستمزد پرداخت نمایند و بچه‌های ۵ ساله را نیز به کار گیرند، بچه‌هایی که شانزده ساعت در این کارگاه‌ها کار می‌کنند. پس آدم‌هایی عامل این افزایش تولید بودند که فقط به نفع شخصی خود فکر می‌کردند. نفع شخصی که کارگر را به بدترین صورت ممکن استثمار می‌کرد. مطالبی که بعداً مارکس بدان اشاره داشت مربوط به همین جامعه است. حالا یک پارادوکس در ذهن اسمیت ایجاد می‌شود. وی در کتاب فلسفه اخلاق خود در این باره می‌گوید بشر همه جور خصلتی دارد، خودخواه هست، نوع‌دوست هست و ... ولی انسان‌های صاحب سرمایه، صاحب کارگاه، محور حرکتشان بر سودجویی است. یعنی بر یک خصلت ناپسندیده، اما نتیجه این سودجویی، نفع اجتماعی است. نتیجه آن افزایش تولید است. حال این سؤال

است مطرح می‌شود که پی‌گیری نفع شخصی که یک عیب شخصی و اخلاقی است چگونه به افزایش تولید می‌انجامد که یک نفع اجتماعی است. کشف اسمیت در اینجا اهمیت پیدا می‌کند. اسمیت مطالعه، مطالعه و مطالعه می‌کند و یک کلمه در می‌آورد که جواب و همان کشف اصلی است که تمام دنیای صنعتی بر آن متکی شده است. توجه شود که پیش از هر کشفی، مسائل بسیار پیچیده‌اند مانند علم که وقتی کشفی حاصل شد آن نیز ساده به نظر می‌رسد. پس علم نیز موضوع ساده‌ای است. اگر کسی بگوید من نمی‌توانم علم را برای کسی توضیح بدهم معنایش این است که او خود، علم را متوجه نشده است. همه قوانین علمی را به راحتی می‌توان توضیح داد. حداکثر تفاوت یک فیزیکدان با بنده در این است که من با اصطلاحات خاص این علم آشنا نیستم. فیزیکدان می‌تواند این اصطلاحات را برای من تعریف کند و قوانین آن را به راحتی توضیح دهد. بنابراین پیچیدگی در جهل است نه در علم و قانون اسمیت نیز قانون بسیار ساده‌ای است.

همه بحث‌ها به قانون اولیه و طلایی علم اقتصاد منتهی می‌شود یعنی "پیگیری نفع شخصی در شرایط رقابت کامل باعث افزایش تولید و نفع اجتماعی می‌شود". همه جامعه صنعتی روی این قانون پی‌ریزی شده است. و پاشنه آشیل این داستان بر روی رقابت است. اسمیت مثال‌های متعددی ارائه می‌دهد. وی در جایی از کتابش می‌گوید: اگر قصاب محله، گوشت خوبی به شما ندهد و در این محله هیچ قصاب دیگری نباشد، هرچه به او التماس و توصیه کنید که آدم خوبی باشد و گوشت خوبی به مردم بدهد، فایده‌ای ندارد. ولی اگر در ۲۰۰ متری آن قصاب دیگری باشد. اگر به قصاب بگویید گوشت خوبی بدهد و گرنه به قصابی دیگری می‌روید، او خود به دادن گوشت خوب اقدام می‌کند. پس می‌بینید که رقابت و پیگیری نفع شخصی در شرایط رقابت، باعث افزایش تولید و نفع اجتماعی می‌شود. رابرت هایل برونر و لستر تارو، دو آدم مشهوری هستند که کتاب اقتصاد برای همه^۱ را برای مردم عادی آمریکا نوشتند و به آمریکائی‌ها توصیه کردند که اگر می‌خواهید جامعه خود را بشناسید باید سه آدم را بشناسید و کتاب‌های آنان را بخوانید. اسمیت یکی از آنهاست. او را بشناسید چون وی معماری ساختمان دنیای صنعتی را صورت داد. دیگری مارکس است. او را نیز بشناسید چون وی عیب‌های این ساختمان را درآورد. اگرچه او نسخه‌اش را عوضی نوشت ولی نواقص و معایب موجود را نمایان ساخت. و بالاخره کینز را بشناسید چون او برای این عیب‌ها نسخه‌ای درست ارائه داد.

باید توجه داشت که در جامعه آن زمان انگلستان و جوامع اروپائی که متکی بر فرمان (Command) و سنت (Tradition) است، رقابت هیچ معنایی ندارد. در آن روز هر بازاری که

1. Economics Explain: Everything You Need to Know About How the Economy Work and Where It's Going, Robert Robert L. Heilbroner & Lester Thurow. Simon & Schuster Hnc, New York, NK 1998.

تشکیل می‌شد قانونی داشت که آن را دولت تعیین می‌کرد. یعنی دولت تعیین می‌کرد که بازار در چه روزهایی و در کجاها دایر شود و یا در بازار خرید و فروش، این قانون وجود داشت که به فرض در دو ساعت ابتدایی روز، حق خرید با اعیان و اشراف است و دیگران حق خرید ندارند و خلاصه اینکه برای هر چیزی قانونی وجود داشت، مقرراتی وجود داشت، حکمی وجود داشت، فرمانی وجود داشت و سنتی وجود داشت. حال زیبایی داستان در اینجا است که این قانون یعنی پیگیری نفع شخصی به افراد می‌گوید که به دنبال نفع شخصی خود بروند، چرا که پیگیری نفع شخصی، عالی و فوق‌العاده است مشروط بر آن که در شرایط رقابت باشد. پس فرد پیوسته به دنبال نفع شخصی خود می‌رود اما در این پیگیری که در فضای رقابت کامل است مجبور است که به نفع اجتماع کار کند. با این اوصاف دیگر نیازی نیست که کسی را در بالای سر او قرار دهیم تا مواظب کیفیت و قیمت او باشد، زیرا او با توجه به شرایط رقابت کامل، خود آژان و پلیس خویش می‌شود. با وجود رقابت او مجبور است که تولید را زیاد کند و اشتغال ایجاد کند که این به نفع اجتماع است. مجبور است تکنولوژی را ارتقاء دهد، نوآوری ایجاد کند، کالای تازه و جدید تولید کند، قیمت‌ها را شکسته و پایین آورد، کیفیت را بهبود بخشد که همه آن چیزها به نفع جامعه است.

در ایتالیا شهری وجود دارد به نام سن تی میلیانو که نزدیک فلورانس است. از سال ۱۵۰۰ یا ۱۶۰۰ میلادی به بعد هیچ‌کس اجازه نیافت که در این شهر ساختمانی بنا کند. تمام ساختمان‌های این شهر عمری بیش از ۴۰۰ سال دارند. در این شهر کلیساهای بسیار قدیمی وجود دارد. اگر به نقاشی‌های موجود در این کلیساها و حتی کلیساهای انگلیس نگاه کند می‌بینید که در این نقاشی‌ها همه آدم‌هایی که به دنبال نفع شخصی هستند به شکلی قیافه حیوانی، زشت و عجیب و غریب دارند و آدم‌های خوب، آدم‌هایی هستند که به دنبال نفع شخصی نیستند، به شکل مرتاض و درویش‌اند و دنیا را رها کردند. اما حالا این دنیای جدید آدم اسمیت می‌گوید که تصویر پیگیران نفع شخصی را زیبا بکشید مشروط بر اینکه بتوانید رقابت را حفظ کنید. اگر این شرط را رها کنید، پیگیری نفع شخصی پدر جامعه را در می‌آورد و به جامعه لطمه می‌زند. مشکل ما در ایران این است که خیلی‌ها خواستار پیگیری نفع شخصی نه در شرایط رقابت کامل بلکه در شرایط احتکار و انحصارند. این دیگر توأم با بدبختی و بیچارگی است و پدر مردم در می‌آید.

همان‌طور که گفتیم؛ با کشف اسمیت جامعه شروع به تغییر می‌کند. اما این کشف یعنی؛ برنامه‌ریزی بدون برنامه‌ریزی. اسمیت مکتب آزادی عمل را نیز پایه‌گذاری می‌کند، مکتبی که ضد برنامه‌ریزی است و در زمان خود یک مکتب انقلابی است. انقلاب یا اندیشه انقلابی چیست؟ اندیشه انقلابی، اندیشه‌ای است که می‌خواهد بنیادهای یک جامعه را درهم بریزد. این اندیشه یک اندیشه اصلاحی نیست. این اندیشه می‌گوید شاه، دولت، غیر شاه، حاکم و غیره همگی بروند، و بازار و مقررات

حاکم بماند. پس آنچه باید آشکار شود این است که به افراد بگوییم نفع شخصی و پیگیری آن عالی است. چگونه بگوییم؟ می‌گوییم سرمایه مقدس است و اگر قرار است که نفع شخصی صحیح باشد، کسی حق ندارد سرمایه را مصادره کند، کسی حق ندارد به سرمایه چپ نگاه کند. دولت کارش چیست؟ دولت فقط ژاندارم است. ژاندارم چیست؟ ژاندارم این است که کسی به سرمایه توهین نکند. پس دزدی بزرگ‌ترین جرم است و الی آخر. پس تمام پایه‌های جامعه دگرگون می‌شود. نظام سرمایه‌داری خالص^۱ ایجاد می‌شود. در این نظام، سرمایه مقدس است. دولت فقط ژاندارم است و حق دخالت در هیچ امر اقتصادی را ندارد. پس دولت ژاندارم دو عمل را باید انجام دهد؛ اول آنکه کسی مزاحم سرمایه و سرمایه گذار نشود و به اصطلاح به سرمایه چپ نگاه نکند و دوم آنکه کسی رقابت را حذف نکند.

البته وظیفه سنتی دولت دفاع از مملکت هم هست که آن امری جداسازی دولت سرمایه‌داری، دولتی است که رقابت را حفظ می‌کند، اگر کسی بخواهد انحصار را ایجاد کند جلوی آن را می‌گیرد، چون این دولت نفع اجتماعی را می‌خواهد. اگر کسی به سرمایه توهین کند وی را می‌گیرد، حالا این می‌شود یک نظام خالص سرمایه‌داری، نظامی که برنامه‌ریزی در آن هیچ معنایی ندارد. در این نظام، برنامه‌ریزی ضد جامعه است. (تا اینجا بحث را داشته باشید)

ببینید مکانیزم های بازار خیلی راحت و ساده است. یک بازار مثل بازار تلویزیون را در نظر بگیرید. فرض کنید افراد در شرایط رقابت با انگیزه نفع شخصی به دنبال تولید تلویزیون می‌روند. شرایط رقابت معمولاً تعدادی تولیدکننده (از x تا x_n یا مثلاً ۵۰ تا تولیدکننده) ایجاد می‌کند. این تولیدکننده‌ها هر یک تعدادی تلویزیون تولید می‌کنند ولی قیمت تلویزیون در بازار رقابت یکسان است. یعنی در بازار رقابت قیمت یک تلویزیون ۲۱ اینچ رنگی چه من آن را تولید کنم و چه شما (با فرض تکنولوژی مشابه)، یکسان است. نکته‌ای که در بازار رقابت مطرح است این است که من به عنوان یک تولیدکننده به دنبال نفع شخصی هستم، بازار هم به تعادل رسیده است، می‌خواهم هزار عدد تلویزیون تولید کنم، از هر تلویزیون هم هزار تومان سود می‌برم و البته تولیدکننده پنجم هستم. پس، از این تولید مجموعاً یک میلیون تومان سود می‌برم. حالا بازار باز هم در تعادل است، من هم انگیزه نفع شخصی دارم، سود من از این بازار یک میلیون تومان است و من می‌خواهم آن را زیاد کنم. “تئوری” به شما می‌گوید که چگونه عمل کنید. شما می‌خواهید یک میلیون را دو برابر کنید چه می‌کنید اگر بازار رقابتی باشد؟

• پیدایش برنامه‌ریزی توسعه

بعد از جنگ جهانی در حقیقت این سؤال است که چگونه برخی از ملت‌ها فقیر باقی می‌مانند. این سؤال مربوط به ما است. میردال در کتاب خود تحت عنوان “فقر ملل”، در این مورد می‌نویسد.

1. Pure Capitalization.

اسمیت در آن زمان کتاب "ثروت ملل" را نوشت و میردال کتاب "فقر ملل" را بعداً برای کشورهای توسعه‌نیافته می‌نویسد. حالا این سؤال مطرح می‌شود که ایران چرا فقیر مانده است، هند چرا فقیر مانده است، مصر چرا فقیر مانده است. میردال برای چندین سال در هند مطالعه می‌کند و یک کتاب بزرگ به غیر از "فقر ملل" می‌نویسد به نام "The Asian Drama" یعنی "درام آسیایی"^۱ که چهار جلد است و در آن سعی می‌کند سازوکارها و قوانین عقب‌ماندگی را نشان بدهد. سپس، این چهار کتاب در یک کتاب کوچک خلاصه می‌شود که به فارسی هم ترجمه شده است که فکر می‌کنم آقای امیری آن را ترجمه کرده و انتشارات امیر کبیر هم آن را چاپ کرده است و آن نتیجه ۸ سال مطالعه است. همچنین آقای لوئیس یکسری کتاب در این زمینه می‌نویسد، شولتز هم می‌نویسد حتی خود روستو نیز یکی از کتاب‌های بزرگ خود را به نام The Stage of Economic grow یعنی مراحل رشد اقتصادی می‌نویسد و در آن نشان می‌دهد که از نظر او عقب‌ماندگی ناشی از چیست؟ در حقیقت در این کتب است که می‌آیند و می‌گویند یکسری قوانین عقب‌ماندگی داریم (که من در اینجا وارد بحث آن نمی‌شوم). یکسری قوانین پیشرفت و توسعه هم که در جوامع صنعتی داشتیم و حالا یک برنامه‌ریزی به نام برنامه‌ریزی توسعه مطرح می‌شود که این برنامه‌ریزی توسعه یعنی به کار گرفتن این قوانین برای کشورهایی که نمی‌خواهند نظام کمونیستی داشته باشند و برای اینکه بتوانند با سرعت بیشتری توسعه پیدا کنند. پس حالا دقت می‌فرمایید که چند نوع برنامه‌ریزی مطرح شد. یک مکتب مطرح شد که همان آزادی عمل است. این نوع برنامه‌ریزی می‌گفت که شاه و فرمان، دولت و حاکم و این‌ها به دنبال زندگی خودشان بروند و فقط و فقط رقابت باشد و پیگیری نفع شخصی که با وجود آن، مشکلات جامعه حل و فصل می‌شود. پس نظام ناب سرمایه‌داری ایجاد می‌شود ولی آن نظام سرمایه‌داری در جریان عمل نشان داد که این‌گونه نیست و با مشکلات فراوانی مواجه شد و فقر و بی‌عدالتی، جنگ و مصیبت سراسر اروپا را فرا گرفت بطوریکه الان هم در هیچ کجای دنیا دیگر یک نظام ناب سرمایه‌داری وجود ندارد. پس از آن، برنامه‌ریزی هدایت جامعه صنعتی مطرح می‌شود. این برنامه تقاضای کل جامعه و R&D یعنی پژوهش و توسعه و دو، سه تا متغیر ساده و محدود را کنترل می‌کند.

تا اینجا دو مورد برنامه‌ریزی مطرح شد. حال برنامه‌ریزی کمونیستی یعنی مورد سوم مطرح می‌شود که می‌گوید باید تمام جامعه کنترل شوند و همه باید بر اساس برنامه حرکت کنند. این برنامه‌ها در چند مورد اختلاف داشتند. جالب است که بدانید "تولسکی" که یکی از انقلابیون شوروی است در نوشته‌ای در مورد برنامه‌ریزی چنین صحبت می‌کند؛ در برنامه‌ریزی به نحوی که برنامه‌ریزان ما در نظر می‌گیرند،

۱. گونار میردال، درام آسیایی: پژوهشی در باره فقر ملت‌ها، ترجمه منوچهر امیری، تهران، انتشارات امیرکبیر، ۱۳۶۶.

چون کمونیست به خدا اعتقاد ندارد، می‌گفتند در صورتی درست می‌بود که خدایی وجود داشت و گذشته و حال و آینده را می‌دانست. سپس می‌گوید، حالا چون کمونیسم این‌طوری صحبت می‌کند و حرف می‌زند، مشکل ما این نیست که آن خدا وجود ندارد بلکه مشکل ما این است که برنامه‌ریز ما پشت میز که می‌نشیند بدون اینکه حس کند یا آگاه باشد، خود را به جای آن خدا می‌داند و همه مسائل را به هم می‌ریزد. در حالی که داستان برنامه‌ریزی این است؛ مملکتی وجود دارد که زنده است، زندگی می‌کند، ساختارهایی دارد و سازمان‌هایی که برنامه‌ریز باید بر اساس این واقعیت‌های موجود تهیه شود. نه اینکه برنامه‌ریزی را بدون واقعیت‌های وضع موجود، همانند یک تابلوی سفید بدانیم که اجازه هر نوع نقاشی و طراحی روی آن را بدهند. در اصل برخی برنامه‌ریزی را به اشتباه نقاشی بر روی یک پارچه سفید می‌دانند که روی یک تابلوی اصلی پهن شده است. برنامه‌ریزی توسعه این است که به وضعیت موجود هم توجه کند. در خصوص تابلو یا همان واقعیات یا شرایط موجود کشور، برنامه‌ریز باید دقت کند که چه چیزی هست و وجود دارد و در کجاست، آن پارچه سفید را از روی تابلو بردارد، رنگ‌ها را نگاه کند و بگوید که به فرض باید این رنگ‌رنگی را در این گوشه کمی اصلاح کنم یا مثلاً در اینجا یک رنگ تندی وجود داشته که این‌گونه بوده است و باید آن را درست کنم. بنابراین، این برنامه‌ریزی یعنی تغییرات لازم با توجه به شرایط موجود.

این موضوع با برنامه‌ریزی سازمان‌ها هم مشترک است و در مورد سازمان تأمین اجتماعی، دانشگاه و جاهای مختلف مصداق دارد. یعنی اگر قرار شود که بنده ندانم یا توجه نکنم که چهل هزار انسان در یک سازمانی مثل تأمین اجتماعی کار می‌کنند و این‌ها خوب، بد، باسواد، بی‌سواد، کم‌سواد، باتجربه، با یک فرهنگ و با یک ساختار؛ وجود دارند و بعد بیایم و بشوم رئیس آن، مشاور آن و برنامه‌ریز آن و بگویم سازمان تأمین اجتماعی یک سازمانی این‌گونه است و یا این‌گونه باید بشود و فراموش کنم که با چه کسانی کار می‌کنم؛ ممکن است تمام صحبت‌های من، حرف‌های من صحیح باشد ولی فردا چه کسی می‌تواند آن را اجرا کند. فرض کنید بگویم می‌خواهیم چهل هزار آدم را اخراج کنیم که بروند، به فرض هم که توانستیم، چه کسی می‌تواند چهل هزار آدم دیگری را پیدا کند. یعنی؛ برنامه‌ریزی از صفر، در اجرا هیچ معنایی ندارد و این یکی از ویژگی‌هایی است که به آن کمتر توجه می‌شود. مسئله دیگر آن است که باید دقت کنیم که برنامه‌ریزی در حقیقت یک پیشگویی نیست بلکه یک طیفی از تصاویر است. هیچ‌کس نمی‌تواند پیشگوئی و غیب‌گوئی کند. پیشگویی و غیب‌گویی مال خداست، مال بشر نیست.

بنابراین هر برنامه‌ریز به‌ویژه وقتی بر اساس برنامه‌ریز هسته‌های خط‌دهنده "Core planning" هم کار می‌کند باید بدون تعصب دو تا سه تصویر و گزینه را در نظر بگیرد، روی آن‌ها کار کند، تعصب بی‌خود به خرج ندهد که به فرض نگران باشد برنامه‌اش ۵ درصد بالا و پائین شود، بداند که شدنی است و حتماً می‌شود.

یک مسئله دیگر در مورد برنامه‌ریزی توسعه این است که تصمیمات در جایگاه خودش و با حفظ ضوابط فنی و اجرایی اتخاذ شود. در اینجا بحث شد که برنامه‌ریزی توسعه یک سری تصمیمات ارزشی دارد که درست هم هست و هیچ متخصصی هم حق ندارد که این تصمیمات ارزشی را اتخاذ کند که این هم درست است چون هر ساختار سیاسی در کشور دارای نقاط تصمیم‌گیری است. تصمیم‌گیری در حوزه دانشگاهی به معلم و تصمیم‌گیری در حوزه سیاسی به وزیر مربوط است و الی آخر. یعنی اگر تصمیمات در جایگاه خودش گرفته شود، همه این مطالب صحیح است ولی باید بدانیم که این تصمیمات ضوابط فنی هم دارد. وقتی می‌گویند تصمیمات مربوط به اهداف کیفی به عهده مسئولان نظام است، این موضوع در ایران و بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته این‌گونه تعبیر می‌شود که مسئولین می‌توانند هر هدف کیفی دلخواهی را تعیین کنند. اما چنین چیزی نیست. تصمیم‌گیری در مورد اهداف کیفی بر عهده مسئولین نظام است ولی در چارچوب‌های تعریف‌شده. این کار سیستمی دارد. معمولاً گزارشی تهیه می‌کنند و در اختیار بالاترین مقام کشور قرار می‌دهند و می‌گویند که برای امر توسعه پنج مکتب وجود دارد و به غیر از این پنج مورد هم مکتبی نیست. خارج از این پنج مکتب هم نمی‌توان تصمیم گرفت، چون بیرون از این مکاتب، نه قانون شناخته‌شده‌ای هست، نه مکانیزم شناخته‌شده‌ای هست و نه منابع و کتاب و نوشته و تجربه. این ده مکتب این‌ها هستند؛ هر مکتب چه اهداف، نتایج، روش‌ها، معایب و ... دارد و الی آخر. پس شما به عنوان متخصص توسعه نزد مقامات سیاسی می‌روید و می‌گویید این ده مکتب و الگو با این ویژگی‌ها وجود دارند و شما به عنوان نماینده سیاسی - اجتماعی جامعه حق انتخاب دارید و حق دارید بگویید که کدامیک از این مکاتب باید انتخاب شوند. ولی تنها می‌توان یک مکتب را انتخاب کنید. فرض کنید من بحث ساختمان را مطرح می‌کنم و می‌گویم ساختمانی هست که بلند است، شیشه‌ای است، کولر دارد و این‌گونه است و ساختمان دیگری که کوچک است و غیره. نمی‌توان از ساختمان کوچک، فضای بیرونی آن را که بسیار زیباست انتخاب کنیم چون من نمی‌توانم از درون اتاق همه درختان را ببینم و از ساختمان بلند، طبقه بالایی آن را انتخاب کرد چون منظره و چشم‌انداز خوبی را فراهم می‌کند. من چگونه می‌توانم این دو را تلفیق کنم. بنابراین برای برنامه‌ریزی ضوابطی هست. توجه کنیم که خیلی اوقات از بحث و گفتگوی علمی ممکن است گریزان باشیم ولی مکتب توسعه اگر قابل حل و فصل بود که آدم‌ها با هم بحث نمی‌کردند و نهایتاً یک مکتب وجود داشت. ولی در علوم اجتماعی مکاتبی هست. این مکاتب اساساً در ذات علوم اجتماعی است. مثل علم اقتصاد، جامعه‌شناسی و غیره. بنابراین تصمیم‌گیری در مورد هدف کیفی در جای خودش صورت می‌گیرد و من به عنوان یک متخصص این اهداف را تعیین نمی‌کنم، بلکه گزارشی را تهیه می‌کنم و می‌گویم این مکاتب وجود دارد و این کارها در قالب آن‌ها انجام می‌شود، مکتب اول این است و در این

مکتب، توزیع درآمد این‌گونه می‌شود، اشتغال این‌گونه می‌شود، تورم این‌گونه می‌شود، سطح رفاه این‌گونه می‌شود و... مکتب دوم این است، مکتب سوم این است و الی آخر. حالا نماینده سیاسی جامعه به من بگوید کدام مکتب؟ این مقام مسئول حق دارد که انتخاب کند. به فرض او می‌گوید مکتب نیازهای اساسی^۱ و این مکتب را انتخاب می‌کند. در کتاب استراتژی‌های توسعه که توسط گریفین نوشته شده و به فارسی ترجمه شده است، هفت مکتب را به‌طور جداگانه طرح می‌کند. یکی از این مکاتب، مکتب نیازهای اساسی است. این یک مکتب است و مسئولین سیاسی می‌توانند آن را انتخاب کنند. یک مکتب دیگر، مکتب پول‌گرایان است که حرف دیگری می‌زند و یا مکتبی که انقلاب سبز نامیده می‌شود که آن نیز چیزهای دیگری می‌گوید. منظور آن است که تصمیمات باید در جای خود اتخاذ شود ولی با حفظ ضوابط تخصصی. در ایران ما عمدتاً این ضوابط فنی و تخصصی را به راحتی به هم می‌ریزیم و رعایت نمی‌کنیم هر چند با حسن نیت. در دنیای جدید نمی‌توان با این روش‌ها برنامه‌ریزی کرد. برای مثال تعریف آکادمیک و در عین حال کاربردی سیاست این است که سیاست محل قبضه قدرت و حذف رقیب از صحنه است و اگر به این تعریف توجه نکنیم، نمی‌دانیم تصمیمی که داریم می‌گیریم تصمیم تخصصی و فنی و علمی است یا تصمیم سیاسی. در همین رابطه باید توجه داشت که اگر سیاستمداران وارد حوزه‌های تصمیم‌گیری فنی و تخصصی شوند معمولاً آن حوزه را با افراد و تفکر سیاسی خود قبضه و منحرف می‌کنند و بالعکس آن نیز صادق است اگر متخصصین وارد حوزه‌های تصمیم‌گیری سیاسی شوند آن حوزه را با دیدگاه صرفاً تخصصی مورد توجه قرار می‌دهند. در اینجا باید به نکته‌ای که کمتر به آن پرداخته شده توجه کنیم و آن تفاوت قانون علمی با قانون سیاسی است. ما قوانین علمی را باید بپذیریم چون همیشگی است و تا زمانی که خلاف آن به صورت علمی ثابت نشود باید از آن تبعیث کرد. مثلاً اگر قرص آسپرین برای درد خوب است، این همیشگی است تا زمانی که داروی جدید یا نتایج علمی جدیدی پیدا شود و این نظریه را نقض کند. ولی در قانون سیاسی ما با نظر و سلیقه اکثریت مواجه شویم، لذا در صورتیکه نظر جامعه عوض شود آن قانون نیز عوض می‌شود برای همین نیز هست که قوانین سیاسی هر چهار سال با تغییر ترکیب مجلس می‌تواند عوض شود. بنابراین قانون علمی از دل علم و قوانین مسلم علمی بیرون می‌آید و قوانین سیاسی از دل نظر و سلیقه اکثریت و سیاستمداران. حال فرض کنید سران مملکت گفتند که استقلال یکی از اهداف کیفی ما در برنامه سوم است. ببینید چه اتفاقی می‌افتد. در یک جایی مثل ایران می‌گویند رئیس دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه استقلال را تعریف کند. به فرض، من به عنوان رئیس این دفتر می‌گویم استقلال یعنی خودکفایی در

گندم که این ممکن است اشتباه باشد. حال باید تصمیم را در جای خود بگیرم. من در دفتر اقتصاد کلان نباید رأساً تصمیم بگیرم بلکه دبیرخانه برنامه هستم پس باید بگردم و ببینم در این مملکت چه کسی بر روی موضوع استقلال کار کرده است و دانشمندان ما در این زمینه چه کسانی هستند، کسانی که در این خصوص فکر کرده‌اند، درس داده‌اند و یا کتابی نوشته‌اند را دعوت کنم. به آنان بگویم که به ما گفته‌اند باید کشور ما استقلال داشته باشد، حال این استقلال چیست؟ اجازه دهم استقلال را برای من به کمک شاخص تعریف کنند. ممکن است بگویند استقلال یعنی اصول خودکفائی در علم؛ و ممکن است به من بگویند که تعداد ورود و خروج دانشجو را حساب کنم و یا یک چیز دیگر. ببینید در اینجا باید تصمیم را به متخصص بدهند تا شاخص‌ها را استخراج کند. تازه در این مرحله باید بازگردم به سراغ آن مسئولین سیاسی و بگویم شما فرمودید استقلال، ما هم به دانشمندان مراجعه کردیم که گفتند استقلال این است؛ آیا منظور شما از استقلال همین است، اگر نیست منظورتان چیست؟ باید این هماهنگی‌ها را ایجاد کنیم، وقتی ایجاد شد به سراغ متخصص‌ها برویم. حال کسی را می‌خواهیم که اقتصاد سنجی بداند، مدل بدهد، آمار بدهد؛ که این مرحله هم تصمیمات دیگری دارد. پس یکی از بحث‌ها در برنامه‌ریزی توسعه این است که ما تصمیمات را در جای خودش بگیریم.

یکی دو نکته دیگر هست که به آن اشاره می‌کنم. یک نکته آن است که برنامه‌ریزی توسعه یک فرآیند مستمر است. مثل ایران نیست که موضوع را دو الی سه سال رها کنیم سپس بگوییم این گروه برای شروع برنامه تشکیل شود. یقیناً گروه نمی‌تواند این برنامه توسعه را تهیه کند. ببینید می‌گوییم برنامه‌ریزی یک فرآیند مستمر است؛ پس باید یکسری مؤسسات تحقیقاتی در کشور ایجاد شود. این مؤسسات باید دائماً بر روی طرح‌های جامع بخشی کار کنند. طرح جامع بخشی درست بر خلاف برنامه‌ریزی جامع است. فرض کنید برق یا نیروگاه برق موضوع مورد نظر است. حال یک مؤسسه تخصصی بر روی این کار می‌کند و می‌گوید که چشم‌انداز مطلوب برق در ایران باید چگونه باشد و بررسی می‌کند که بیست سال، سی سال دیگر وضعیت جمعیت چه خواهد بود. مصرف برق چه میزان خواهد شد؟ اوضاع شهرنشینی و روستانشینی چه خواهد بود. نحوه استفاده از برق چه خواهد بود. تکنولوژی برق عوض خواهد شد یا نخواهد شد. این مؤسسه به‌طور مداوم کار تحقیقاتی انجام می‌دهد، و پیشنهادات لازم را ارائه می‌کند. برای مثال یکی از وضعیت‌های مطلوبی را که با کمک تفکر و اندیشه ارائه می‌دهد این است که شبکه سراسری ایجاد شود و این‌گونه و آن‌گونه باشد و می‌گوید اگر می‌خواهیم در شرایط موجود به مقصد برسیم چه اقداماتی باید انجام دهیم. اما طرح جامع به شما زمان نمی‌دهد و نمی‌گوید که کدام کار را با چه زمانی انجام دهید. حال اگر طرح‌های جامع فراهم باشند، کار شما در پروسه برنامه‌ریزی چیست؟ می‌گویید، می‌دانم که برای هزینه در پروژه‌های عمده برق، منبعی در حدود مثلاً ده هزار میلیارد در اختیار دارم. طرح جامع را بررسی

می‌کنم تا بینم پروژه‌ها و اولویت آن‌ها چیست و چگونه است. تعدادی از آن اولویت‌ها را انتخاب می‌کنم و سپس وارد مطالعات تکمیلی می‌شوم. حال اگر طرح مورد نظر جامع نباشد، خود می‌توانید تمام این مراحل و کارهای تعیین اولویت‌ها را انجام دهید؟ پس همان‌طور که توضیح داده شد؛ برنامه‌ریزی توسعه یک پروسه مستمر است یعنی یکسری از مؤسسات تحقیقاتی به‌طور مداوم کار تحقیقاتی می‌کنند تا طرح جامع تهیه شود. در جریان برنامه‌ریزی، طرح‌های جامع را کنار هم قرار می‌دهند و بر اساس امکانات موجود تعدادی پروژه تعریف می‌کنند، آن‌ها را تفصیلی می‌کنند، هماهنگ می‌کنند و این می‌شود برنامه‌ریزی، در غیر این صورت برنامه موجود، بی‌محتواست.

• برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده برای توسعه

نکته دیگری که باید به آن دقت شود این است که در برنامه‌ریزی توسعه، کار ما فقط تهیه یک قانون نیست که خیلی اوقات باب شده است، بلکه مهم‌تر از قانون؛ نهادها و سازمان‌ها هستند. برای روشن شدن موضوع مثالی عرض می‌کنم؛ زمانی که آمریکائی‌ها به ایران آمدند یعنی بعد از کودتای دولت ملی مرحوم دکتر مصدق، بر ایران و سیاست‌گذاری آن مسلط و حاکم شدند که البته تردیدی بر روی این موضوع نیست. اما هدف آن‌ها توسعه ایران بود و چرا هدف ایشان توسعه ایران بود؛ چون منفعت ایشان چنین ایجاب می‌کرد نه آنکه مثلاً انسان‌دوست بودند و یا ما را دوست داشتند. داستان این بود که باید حلقه امنیتی دنیای غرب شکل می‌گرفت و در این حلقه امنیتی که در زیر کشور شوروی قرار داشت، ایران یک حلقه مهم بود. هدف و بحث آمریکائی‌ها این بود که؛ ایران را به صورت یک نمونه می‌سازیم که هم قوی باشد و هم به همگان نشان می‌دهیم که کمونیسم پیشرفت ایجاد نمی‌کند بلکه غیر کمونیسم پیشرفت ایجاد می‌کند. بنابراین آنان در راستای منافع خود وارد ایران شدند و گفتند که می‌خواهند ایران را به صورت یک نمونه بسازند، چون تئوری آن زمان چنین چیزی را به آن‌ها می‌گفت و آن‌ها هم همواره بر اساس تئوری کار می‌کنند. این تئوری مربوطه به زمان کندی و مشاور بزرگ وی آقای روستو است. اگر به همه دولت‌های آمریکا نگاه کنید، می‌بینید که هر کدام یک مشاور بزرگ دارند. تئوری روستو در آن زمان این بود که می‌گفت کمونیسم ناشی از فقر است و اگر می‌خواهید کشوری کمونیسم نشود فقر را از آن ریشه‌کن کنید به بیان دیگر می‌گفتند انقلاب‌های اجتماعی ناشی از فقر است و اگر انقلابی رخ دهد به کمونیسم منجر می‌شود، پس باید برای جلوگیری از وقوع انقلاب و متعاقباً پیدایش یک کشور کمونیستی دیگر آن هم در کنار شوروی باید از فقر جلوگیری کرد. ایران در آن زمان مرز مشترک عظیمی با شوروی داشت، امکانات داشت، نفت داشت، همه چیز فراهم بود، تاریخ داشت، مردم پرتلاش داشت و آن‌ها گفتند که ایران را به صورت یک نمونه صنعتی غیر کمونیسم می‌سازیم پس برای برنامه‌ریزی توسعه وارد ایران شدند.

من به دو نمونه از وضعیت امروز و آن روز اشاره می‌کنم تا ببینید وقتی برنامه‌ریزی توسعه علمی صورت می‌گیرد و علمی صورت نمی‌گیرد چه تفاوت‌هایی با هم دارند. در آن زمان آمریکایی‌ها اعضای از دانشگاه هاروارد را برای برنامه‌ریزی به ایران فرستادند. آن‌ها می‌دانستند که ایران نه برنامه‌ریزی دارد و نه برنامه‌ریز. پس چه کردند، ایران را خوب مطالعه کردند و دیدند که ساختار مجلس در ایران به گونه‌ای است که جلوی هر تحرکی را می‌گیرد. این موضوع در کتاب خانم زهرا شهیدی هست. همان کتابی که در مورد زمینه اجتماعی نمایندگان مجلس بحث می‌کند. به غیر از دو مجلس اول دوره مشروطیت، تمام نمایندگان مجالس ایران یا حداقل ۵۰ درصد از آن‌ها تا سال ۱۹۶۲ یعنی زمان اصلاحات ارضی، مالکین زمین هستند و مالکین سنتی هم هستند. این ارباب سنتی با تحولات و اداره ده (روستا) خیلی کاری ندارد و روش همان داستان Tradition و Command است. آمریکایی‌ها به دنبال تغییر این اوضاع بودند. حالا ما به درست یا غلط بودن آن کاری نداریم. گفتند چگونه این اوضاع را تغییر بدهیم؟ ببینید آمریکا چه کرد. آمریکا نیامد مالکین را بگیرد و یا اعدام کند به جای آن یک اصلاحات ارضی را معرفی کرد. مرحله اول این اصلاحات ارضی چه بود؟ در مرحله اول مزارع مکانیزه معاف شدند و گفتند مزارع مکانیزه هر چقدر هم که بزرگ باشند مشمول اصلاحات ارضی نمی‌شود. اما چرا معاف شدند؟ آیا در مورد صاحبان این مزارع پارتی‌بازی می‌کردند؟ صاحبانی که آن قدر قدرت دارند که می‌توانند با قانون پارتی‌بازی کنند و اگر قانون هم از این بازی بگذرد، کار آن‌ها پیش می‌رود. بحث آمریکایی‌ها این نبود. بحث آنان این بود که رابطه ارباب با کشاورز را قطع کنند تا دیگر کشاورز به این اربابان رأی ندهد و مجلس و قانون‌گذاری در اختیار این اربابان که سنتی هستند قرار نگیرد. یعنی هدف آن‌ها فروپاشی سیستم سنتی مالکیت ایران بود، چون این سیستم را پایگاه همه تصمیمات مجلس می‌دانستند. در آن زمان به هیچ عنوان موضوع بزرگ مالکی و کوچک مالکی مطرح نبود و آن تبلیغاتی هم که می‌شد بحث دیگری بود. صحبت آن‌ها این بود که می‌گفتند هر مالکی می‌تواند یک روستا یا ده شش‌دانگی را انتخاب کند و بقیه را به کشاورز بدهد و بعد هم آن ده شش‌دانگی را یا باید در مرحله بعد مکانیزه کند، یا آن را تقسیم کند و یا اجازه دهد که از سیستم سنتی بیرون آید. در اصل، بحث نهادسازی بود که اصلاحات ارضی را با موفقیت کامل اجرا کرد. آن‌ها این امکان را فراهم کردند که تصمیم‌گیری‌ها عوض شود، ساختار روستایی ایران عوض شود، ساختار مجلس ایران عوض شود، ساختار دولت تغییر کند. آمریکایی‌ها آن پیچ مورد نظر را پیدا کردند، نهادسازی کردند. نگفتند ما می‌خواهیم مالکیت سنتی از بین برود پس ظرف یک ماه آینده هر مالک سنتی را می‌گیریم، پدرش را در می‌آوریم یا اعدامش می‌کنیم و یا خود مالک توبه کند و بیاید و بگوید که اشتباه کردم و طلب عفو می‌کنم و بگوید که دیگر به دنبال مالکیت سنتی نمی‌روم. آن‌ها گفتند که می‌خواهیم در صنعت ایران سرمایه‌گذاری

خصوصی انجام شود. خارجی بیايد، سرمايه‌گذاري کند و تکنولوژی بياورد. حالا چه سالی است؟ سال ۳۸-۱۳۳۷ است. آن‌ها دیدند که هیچ‌گونه سرمايه‌گذاري صنعتی در ایران وجود ندارد. چه باید کرد؟ نگفتند یک قانون می‌نویسیم که قربان سرمايه‌گذاران صنعتی می‌رویم. این‌گونه کار نکردند بلکه نهاد و سازمان درست کردند. بانک توسعه صنعت و معدن ایران را در سال‌های ۱۳۳۷ و ۳۸ شروع و تأسیس کردند. برای این بانک چه وظیفه‌ای گذاشتند؟ اساسنامه آن موجود است. کل سرمايه بانک چهل میلیون تومان است. چهل میلیون در آن زمان زیاد بود ولی نه خیلی زیاد. ۶۰ درصد از سهام این بانک را به ایرانیان فروختند و ۴۰ درصد آن را به خارجی‌ها یعنی ۶۰ درصد از آن چهل میلیون متعلق به ایرانیان بود و ۴۰ درصد از آن متعلق به خارجی‌ها. پس همه خارجی‌ها به اتفاق ۱۶ میلیون تومان سرمايه داشتند. این سهام را به هرکسی فروختند. به سراغ افرادی رفتند که دارای پول و سرمايه بودند. لی لی به لالای آن‌ها گذاشتند و سهم این بانک را به آن‌ها فروختند. من ارقام فروش به خارجی‌ها را در اختیار دارم. در سال ۱۳۵۱ کتابی در این مورد با عنوان بانک‌های توسعه نمونه بانک صنعت و توسعه و معدن ایران را نوشتم که دانشگاه تهران آن را چاپ کرده است و الان هم هست و من مطالعه مفصلی روی این موضوع کرده بودم. در مورد سهم خارجی؛ در آمریکا، انگلیس، فرانسه، ایتالیا و آلمان به سراغ هر شرکت بزرگ تأمین‌کننده سرمايه که به پول و تکنولوژی دسترسی داشت رفتند و به زور هم که شده آن‌ها را تشویق کردند، به زور، منظور همان تشویق‌های دوستانه خودشان است، که بیايید در این بانک توسعه صنعت و معدن سهم بخرید. مثلاً شرکت لازارپرنر در حدود دو هزار دلار سهم خرید که این میزان معادل پول توجیبی مدیرانش هم نبود. چرا این کار را کردند؟ چون بحث آن‌ها این بود که ما سرمايه‌گذاري خارجی می‌خواهیم، تکنولوژی خارجی می‌خواهیم و باید جایی را درست کنیم که این افراد را بشناسند و بتواند به آن‌ها مراجعه کند و این‌ها جزئی از خودشان باشند. نه آنکه صرفاً یک قانون بنویسیم. یک نهاد یا یک سازمان درست کردند که در لیست سهامدارانشان نام دو هزار صاحب سرمايه و صاحب تکنولوژی ثبت شده بود. سپس به بانک وظیفه‌ای دادند و گفتند که شما سرمايه‌گذاري نمی‌کنید. کار شما مطالعه و تهیه پروژه است. باید در مملکت بگردید و ببینید که در کجا می‌توان یک کارخانه مثلاً چینی‌سازی درست کرد. آیا سودآور هست یا نیست؟ باید مطالعات توجیهی فنی - اقتصادی انجام دهید و پروژه سودآور را پیدا کنید. وقتی پیدا کردید به شرکای خود بگویید که این پروژه مورد نظر است، این محاسبات آن است و این هم سود آن، بیايید و سرمايه‌گذاري کنید. اگر نیامدند بانک خودش اقدام کند و بگوید برای آنکه خاطراتان جمع شود من هم حاضرم ۱۰ درصد از این سهام را خریداری کنم اما به محض آنکه پروژه راه افتاد باید این سهام را بفروشید چون شما تسريع‌کننده سرمايه‌گذاري هستید نه سرمايه‌گذار. پس ببینید آن‌ها دارند برای کار سرمايه‌گذاري یک نهاد می‌سازند.

نکته جالب‌تر این است که گفتند این بانک نمی‌تواند دولتی باشد. اگر دولتی باشد خراب می‌کند پس باید خصوصی باشد. اما باید دید و مطالعه کرد که این بانکی را که به آن می‌گویند کار صنعتی بکن؛ کار صنعتی فقط ۸ درصد سود دارد در حالی که کار تجاری ۲۴ یا ۲۵ درصد سود دارد. چطوری می‌توان به سرمایه‌گذار خصوصی گفت که این ۲۵ درصد سود تجاری را رها کن و به ۸ درصد سود صنعتی قانع باش، یقیناً او این کار را نمی‌کند. ما هم که نمی‌خواهیم شوخی کنیم. می‌خواهیم این بانک واقعاً خصوصی باشد. بلافاصله این موضوع را به دولت ایران گفتند و عمل کردند. سرمایه این بانک چهل میلیون تومان بود و بانک مرکزی وام بدون بهره ۳۰ سال‌های معادل ۶۰ میلیون تومان یعنی ۱/۵ برابر سرمایه را در اختیار این بانک گذاشت. بعد گفتند حالا بیا بید با این ۱۰۰ میلیون (۴۰ میلیون بانک به اضافه ۶۰ میلیون دولت) کاری کنید که این سود ۸ درصدی که می‌خواهید بین ۴۰ میلیون تقسیم کنید، ۲۴ درصد بشود. به عبارت دیگر گفتند درست است که سود تجاری ۲۴ درصد است اما ما هم این کمک را می‌کنیم تا شما سرمایه‌داران هم ۲۴ درصد سود ببرید. اولین کاری را که در داخل خود بانک کردند، استخدام متخصصین ارزیابی پروژه و ایجاد یک کتابخانه برجسته بود. همچنین یکی از افرادی را که در این نوع امور بانکی در دنیا مشهور بود به عنوان مدیرعامل بانک قرار دادند و برای ۵ سال بعد افرادی از زمره اقتصاددانان شناخته‌شده ایرانی را جایگزین کردند.

عرض من نیز همین است که برنامه‌ریزی توسعه یعنی نهادسازی. آن‌ها یک نهاد ساختند، یک سازمان درست کردند، به آن وظیفه‌ای دادند که بتواند اجرا کند. این قضیه مثل پازل بچه‌هاست که قطعات مختلفی کنار هم قرار می‌گیرند. وقتی به آن دوره نگاه کنید، می‌بینید که این‌ها اصلاحات ارضی را به عنوان جزئی از این پازل معرفی کردند برای آنکه بتوانند سیستم کلی سیاسی - اجتماعی ایران را عوض کنند.

قبلاً هم عرض کردم آن‌ها بر خلاف برخی تصورات با مالکیت بزرگ مخالف نبودند و به خیلی از مالکین بزرگ می‌گفتند بیا بید کارخانه‌های بزرگ ایجاد کنید. یعنی می‌گفتند نه تنها ده برابر روستایی که دارید به شما زمین می‌دهیم بلکه آب هم می‌دهیم، وام هم می‌دهیم، ماشین‌آلات هم می‌دهیم، سوبسید هم می‌دهیم. نظام، نظام آمریکایی بود. ولی با وجود اصلاحات ارضی روستاها دیگر ارباب نمی‌خواهند چون این موضوع باعث می‌شود که اربابان قدرت مجلس را هم در دست بگیرند و این سیستم آن‌ها را به هم می‌ریخت. بعد بانک توسعه صنعت و معدن را درست کردند. سپس برنامه‌ای وجود داشت که به ایجاد بانک اعتبارات صنعتی منجر شد یعنی گفتند بانک توسعه صنعت برای صنایع بزرگ است، صنایع کوچک هم وجود دارند. لذا به بانک اعتبارات صنعتی گفتند که شما هم به صنایع کوچک اعتبار بدهید. در کنار این‌ها به تدریج سازمان گسترش و نوسازی صنایع را درست کردند و گفتند پرداختن به پروژه‌هایی مثل فولاد و زیربنایی که همه جای دنیا دولتی است و بخش

خصوصی نمی‌تواند انجام دهد، وظیفه شماست. به سازمان برنامه هم گفتند که روی برنامه جامع کار نکن. به تدریج این پازل‌ها شکل می‌گرفت.

توجه شود که سازمان برنامه ایران از سال ۱۳۵۱ وارد برنامه‌ریزی جامع شد ولی تا قبل از آن وارد این نوع برنامه‌ریزی نشده بود. تا زمانی که آن‌ها حضور داشتند به سازمان برنامه گفته شد که وظیفه شما زیربنا سازی است. یعنی کار شما این است که سد بسازید، جاده بسازید و اصلاً به شما ربطی ندارد که بودجه بهداشت چیست. بودجه، مربوط به وزارت دارائی است. سازمان برنامه کارش زیربنا سازی است. دنیا بسیج شده بود و به این طرح آمریکایی‌ها کمک می‌کرد. اگر طول سد دز ایران را دیده باشید چیزی در حدود ۲۴۷ متر است و این واقعاً یک شاهکار مهندسی است. تونلی که به نیروگاه آن ختم می‌شود ۷ کیلومتر است. اگر اشتباه نکنم مطالعه این سد اواخر سال ۱۳۳۸ شروع شد و کار ساخت آن در سال ۱۳۴۲ به اتمام رسید، سدی که طول دریاچه آن ۶۰ کیلومتر است. به بانک توسعه کشاورزی گفتند که کارهای مربوط به توسعه صنعت در بخش کشاورزی را شما انجام دهید و به بانک اعتبارات کشاورزی هم گفتند که به کشاورزان کوچک رسیدگی کنید. بدین ترتیب یکسری هسته‌های تشکیلاتی بین این پازل‌ها درست کردند.

اساس برنامه‌ریزی توسعه نیز همین است. هر پازلی یک وظیفه‌ای دارد و امکانات انجام آن نیز برایش فراهم است. آن‌ها روی ریزه‌کاری‌ها خیلی خوب کار کرده بودند. یعنی مثلاً در بانک توسعه صنعت و معدن در خصوص تصمیمات مجمع‌بندی را گذاشته بودند که به سهام هر طبقه (ایرانی و خارجی) حق "و تو" داده بود. پس نه خارجی‌ها می‌توانستند حرفشان را صد در صد به کرسی بنشانند چون ایرانی‌ها باید جداگانه موافقت می‌کردند و نه ایرانی‌ها می‌توانستند حرف خود را به کرسی بنشانند چون خارجی‌ها هم باید جداگانه موافقت می‌کردند. ببینید برای اینکه برنامه‌ها بتواند امکان اجرایی پیدا کند تا این حد به ریزه‌کاری‌ها وارد شده بودند. من به مشکلات دیگر که برای کشور و بخش کشاورزی و روستاها پیش آمد الان نمی‌پردازم، ولی ایجاد همین حلقه‌ها بود که وقتی شما به آمار نگاه کنید می‌بینید که اقتصاد ایران در دوره ۵۰-۱۳۳۸ سالانه به‌طور متوسط رشدی معادل ۸ تا ۹ درصد دارد آن هم با تورم‌های زیر ۵ درصد. اما اشتباهی که آن‌ها در آن دوره در کل برنامه‌ریزی خود مرتکب شدند این بود که داستان مشارکت را رعایت نکردند. یعنی ساختار سیاسی ایران به سمت استبداد حرکت کرد و شاه یواش یواش به کوروش تبدیل شد و گفت کوروش بخواب من بیدارم. شاه فکر می‌کرد در مملکتی که دارد صنعتی می‌شود می‌تواند کوروش بشود و حواش نبود که این دو در هیچ جای دنیا نیست که یک کشوری صنعتی بشود و یک پادشاه قدیمی باقی بماند مگر آنکه حضور وی تشریفاتی باشد. حتی یک نمونه هم وجود ندارد و این‌ها تصادفی نیست، قانونمندی دارد. در ساختارهای سیاسی غیر دموکراتیک و تحکم‌گرا، تصمیمات در اختیار یک فرد یا

یک گروه یا قشر قرار می‌گیرد و متعاقباً سقف ظرفیت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جامعه نیز در حد فکر همان فرد یا می‌شود. لذا ظرفیت رشد و توسعه و نوآوری جامعه به شدت کاهش پیدا می‌کند. منظور این است که قطعاً در جامعه مشکلات دیگری وجود داشت مثل مسائل متعدد اخلاقی، رفتاری و ... که من به آن‌ها نمی‌پردازم. بحث ما، بحث برنامه‌ریزی توسعه است، بحث ساختار سازی است. به ایران امروز نگاه کنید، الان در حدود چهار ماه است که داریم بالا و پائین می‌رویم که در کشور یک قانون سرمایه‌گذاری خارجی درست کنیم. مجلس تصویب می‌کند، شورای نگهبان رد می‌کند و بعد به شورای تشخیص مصلحت می‌رود و تازه فکر می‌کنیم با این قانون می‌توانیم مسئله را حل کنیم. عملاً خواهیم دید که چنین چیزی محال است چون بحث برنامه‌ریزی توسعه، بحث نهادسازی است. یعنی باید ببینیم همراه با این قانون چه نهادی را باید درست کنیم، چه اختیاراتی به آن بدهیم، آیا می‌تواند سرمایه را جذب کند یا نمی‌تواند؟ و ... عرض کردم در سال ۱۳۵۱ یک مورد پروژه مهم صنعتی در ایران نبود که بانک توسعه صنعت و معدن در آن سهمی نداشته باشد، دخالتی نداشته باشد. بسیاری از تکنولوژی‌ها را این بانک برای سرمایه‌گذاری‌ها وارد می‌کرد و راحت هم وارد می‌کرد چون سرمایه‌گذار خارجی عضو مجموعه خودش بود. بنابراین پروژه سودآور را پیدا می‌کردند، تعارف هم نداشتند و معتقد بودند که سرمایه‌دار باید سود ببرد. بعد از آنکه پروژه سودآور را پیدا می‌کردند به سراغ افراد سرمایه‌دار می‌رفتند به سرمایه‌دار خارجی می‌گفتند بیا و هر میزان سهمی که می‌خواهی در نظر بگیر و خریداری کن، به سرمایه‌دار ایرانی هم می‌گفتند تو هم سهم خودت را بگذار، تکنولوژی را هم می‌توانید خودتان بیاورید و وارد کنید و بنابراین همه چیز در درون آن نهاد به راحتی حل می‌شد. ممکن است بگوییم ما اصلاً سرمایه‌گذاری خارجی نمی‌خواهیم خوب این بحث دیگری است و مسئله‌ای هم نیست. اما اگر طالب آن هستیم، دیگر در برنامه‌ریزی توسعه نمی‌توانیم فقط یک قانون تصویب کنیم و بگوییم این برنامه‌ریزی است.

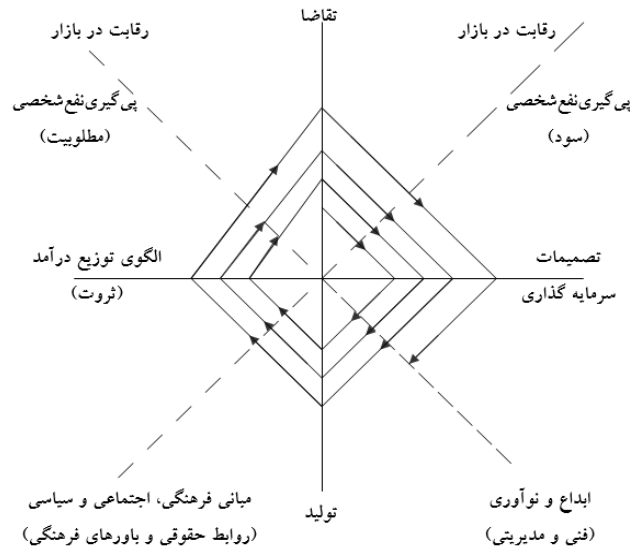
خلاصه و جمع‌بندی بحث

بحث ما مفهوم و فلسفه برنامه‌ریزی است. چند نکته‌ای را که عرض کردم، به طور خلاصه خدمتتان می‌گویم. ابتدا به علم اقتصاد و مبنای تئوریک آن اشاره کردیم. گفتیم که این علم چیست و انگیزه آن چه بوده است. اینکه به مسائل اجتماعی می‌پردازد و آن‌گونه نیست که برخی فکر می‌کنند به دنبال ثروت و پول است و مثلاً اینکه اقتصاددانان موجودات عجیب و غریبی هستند و تمام فکر و ذهنشان پول است و ثروت. این‌گونه نیست و من راجع به این موضوع مقداری توضیح دادم. گفتیم با تحلیل اساسی که علم اقتصاد را به وجود آورد، یک مکتب آزادی عمل حاصل شد. این مکتب اساساً با برنامه‌ریزی سرسازش نداشت. در ابتدای قضیه، تئوری آن بسیار قوی بود بعد هم به کار گرفته شد.

در جریان عمل معلوم شد که کلیات این تئوری درست است ولی اصلاحاتی می‌خواهد و این اصلاحات در برنامه‌ریزی باید رعایت شود. و دولت هم در دو سه مورد به این آزادی عمل کمک می‌کرد. در کنار این امر مکتب کمونیستی ایجاد شد. و در کنار آن برنامه‌ریزی کمونیستی با ویژگی‌های خاص خودش. بعد از جنگ جهانی دوم با تحولاتی که پیش آمد برنامه‌ریزی توسعه با ویژگی‌های خود مطرح شد و شاخه‌هایی مانند اقتصاد توسعه، جامعه‌شناسی توسعه، جامعه‌شناسی توسعه سیاسی، توسعه فرهنگی و از این قبیل را در علوم ایجاد کرد. پس یک قانونمندی‌هایی پیدا شد و برنامه‌ریزی توسعه را مطرح کرد. این برنامه‌ریزی از دید عمومی، فراگیر است. در بازار تعادلی هنگامی که درآمد کل مردم تغییر نکند شما هیچ کاری نمی‌توانید بکنید. پس ظاهر مسئله این است که یک آدمی تولیدکننده تلویزیون است یا تولیدکننده کیف، میز و یا هر چیز دیگری. او هرچه به دنبال افزایش نفع می‌دود می‌بیند که همه راه‌ها بسته است ولی عملاً عده‌ای هستند که سود زیادی می‌برند پس باید راهی وجود داشته باشد. آن راه چیست؟ تئوری به شما نشان می‌دهد که تنها راه موجود تغییر تکنولوژی، برای کاهش هزینه و یا افزایش کیفیت است. فرد مذکور شروع می‌کند به فکر کردن و می‌گوید من ساعتی ۵۰ تومان دستمزد می‌دهم که این را نمی‌توان عوض کنم، اما در تولید یک تلویزیون ۳۰ ساعت کار مصرف می‌شود و من می‌توانم کاری بکنم که در این تولید به جای ۳۰ ساعت، ۲۰ ساعت کار مصرف شود. اگر زمان تولید ۲۰ ساعت شود من باز هم دستمزدی معادل ۲۰ تا ۵۰ تومانی خواهم داد یعنی قیمت را عوض نمی‌کنم ولی ۲۰ تا ۵۰ تومان معادل ۱۰۰۰ تومان است و ۳۰ تا ۵۰ تومان، ۱۵۰۰ تومان. وی باز هم شروع می‌کند به فکر کردن. می‌گوید جعبه تلویزیون را از چوب درست می‌کنم آیا می‌توان جنس دیگری بیابم که جعبه را از آن بسازم و ارزان‌تر هم باشد. یعنی قیمت جنس را که نمی‌توانم عوض کنم اما شکل آن را می‌توانم تغییر دهم به گونه‌ای که جنس کمتری مصرف شود و الی آخر. این‌ها یعنی تغییر تکنولوژی یعنی تولیدکننده در تجربه می‌فهمد تنها راهی که می‌تواند سودش را زیاد کند نوآوری و تکنولوژی است. جالب است نکته دیگری بگویم. ممکن است این تولیدکننده بگوید تغییر تکنولوژی و نوآوری کار ساده‌ای نیست پس ولش کن و این یک میلیون هم برای من کافی است. اما او این را هم نمی‌تواند بگوید چون این تولیدکننده که بنده هستم می‌دانم تعداد زیادی تولیدکننده رقابتی وجود دارند که همگی مانند من به دنبال نوآوری هستند. کافی است که تنها یک نفر به روش جدیدی دست پیدا کند در این صورت تمام سرمایه قبلی من از بین می‌رود. پس یک رقابت عجیب و غریب بین این تولیدکنندگان هست. یعنی ابتدا نوآوری، کیفیت و بعد به محض آنکه تولیدکننده توانست هزینه را کاهش دهد برای آنکه بازار را از دست دیگران بگیرد، قیمت را پائین می‌آورد بنابراین مصرف‌کننده سود می‌برد. یعنی برای

مصرف‌کننده هم تولید زیاد می‌شود و هم سود در حالی که تولیدکننده دارد جان می‌کند و تلاش می‌کند. ببینید بازار، بازار رقابت است. وقتی تجزیه و تحلیل‌های قوی ریاضی به یک اندیشه تبدیل شد، آن وقت این می‌شود همان چیزی که می‌گویند در جامعه کلام حاکم است و اندیشه حاکم است. این اندیشه به جامعه سرمایه‌داری که تازه شروع شده بود یک تئوری داد و قدرت داد و تحلیل‌هایی که نشان می‌داد اگر اشتغال کامل می‌خواهید این‌گونه است، اگر قیمت پائین می‌خواهید این‌گونه است و اگر کیفیت خوب می‌خواهید این‌گونه است. به دولت می‌گفت که برای چه دخالت می‌کنی؟ در واقع فرش، از زیر پای دولت، از زیر پای حاکم کشیده شد و دنیا تغییر کرد. پس در این جامعه یک طرف قضیه همان آزادی عمل و آن جمله مشهور فرانسوی یعنی "لسه فر لسه کپسه" (رها و آزاد بگذار تا اتفاق بیفتد) است. کسانی که تابع این نظرند، نه سرمایه‌دار را دوست دارند و نه جامعه را. اما اندیشه آنان این‌گونه القا می‌کند که من جامعه را دوست دارم و راه کمک به آن این‌چنین است. جالب است بگویم در دیگر کشورها مانند ایران، متخصصین بزرگ قدیمی مانند اسمیت معمولاً ادیب هم بودند و اسمیت که پیامبر نظام سرمایه‌داری است در کتاب ثروت و ملل خود که از نظر ادبی یکی از کتاب‌های بسیار زیبای انگلیسی است، می‌گوید در جامعه طبقات مختلفی وجود دارند مثل طبقه سرمایه‌دار، کارگر و غیره. او در این کتاب به صراحت می‌گوید منفعت طبقه سرمایه‌دار، ضد منفعت جامعه است، بنابراین مراقب این طبقه سرمایه‌دار باشید. باید حواستان به آن‌ها باشد چون منافع ایشان بر ضد منافع اجتماعی است. او نمی‌گوید اموالشان را مصادره کنید بلکه توضیح می‌دهد که سرمایه‌دار خیلی زود می‌فهمد دنیای رقابت به نفع او نیست و انحصار به نفع اوست. یعنی سرمایه‌دار، انحصار را دوست دارد اما جامعه، رقابت را می‌خواهد. او حتی مثالی می‌زند و می‌گوید محال است که پنج صاحب سرمایه در یک مجلس مثلاً عروسی جمع شوند و حرف و صحبتشان به احتکار و انحصار نیانجامد و ختم نشود. همواره مواظب این‌ها باشید. ولی مراقب باشید، نه آنکه اعدامشان کنید، اموالشان را مصادره کنید و یا بیرونشان کنید. مراقب باشید که احتکار ایجاد نکنند، انحصار ایجاد نکنند، ولی تشویقشان کنید که به دنبال نفع شخصی در فضایی رقابتی بدونند چون وقتی به دنبال نفع شخصی دویزند اتفاقی که می‌افتد این است که در تولید تلویزیون یا تولیدات دیگر تکنولوژی ایجاد می‌شود، نوآوری ایجاد می‌شود، کیفیت ایجاد می‌شود، قیمت ایجاد می‌شود، تولید بالا می‌رود، اشتغال زیاد می‌شود و الی آخر. به عبارتی یک مارپیچ بازشونده توسعه ایجاد می‌شود. این مارپیچ بازشونده توسعه این‌چنین است که یک دستگاه مختصات را در نظر بگیرید. تفاوت این دستگاه بازشونده توسعه این است که یک نقطه صفر دارد و ما تمام نقاط منفی آن را قطع کردیم و وارد یک فضای چهاربعدی شدیم. در علم اقتصاد همه چیز از تقاضا شروع می‌شود. در این فضا این تقاضای

جامعه است، این سرمایه‌گذاری است، این تولید است و این توزیع است. یعنی شما در جامعه آدم‌هایی را دارید که مثلاً ماژیک می‌خواهند و متقاضی این کالا هستند، پول هم دارند که آن را بخرند. در اینجا صحبت از تقاضاست نه نیاز و تقاضا در علم اقتصاد نیازی است که پول حمایتش می‌کند. آدمی هست که پول دارد و خانه هم می‌خواهد، پول دارد و ماژیک هم می‌خواهد، پول دارد و کیف هم می‌خواهد، پول دارد و لباس هم می‌خواهد، و این‌ها تقاضاست. مثلاً با توجه به نقطه صفر، تقاضا از یک نقطه‌ای شروع می‌شود. اکنون در ناحیه اول هستیم و این ناحیه همان ناحیه سرمایه‌گذاران نفع پرست است. یعنی عده‌ای پیدا می‌شوند و برای اینکه سودی ببرند به دنبال تأمین این تقاضا می‌روند. پیگیری این سود در دنیای رقابتی به تصمیم سرمایه‌گذاری می‌انجامد. از اینجا به بعد به روی محور سرمایه‌گذاری قرار می‌گیریم و در ناحیه‌ای که متعلق به مدیران و نوآوران است. حال همان پروسه‌هایی که مطرح بود آغاز می‌شود. ناگفته نماند که در اوایل کار، مالک با مدیر یکی بود. به هر حال نفع شخصی ایجاد می‌کند که در این ناحیه نوآوری ایجاد شود، تکنولوژی و ارتقاء تکنولوژی ایجاد شود و بر اساس این تکنولوژی و این سرمایه‌گذاری، مقداری تولید حاصل شود. یعنی مثلاً یک مقدار مشخص که میزان تقاضای جامعه است به مقدار خاصی از سرمایه‌گذاری می‌انجامد که آن نیز به میزانی از تولید منجر می‌شود. این تولید در ناحیه سوم قرار می‌گیرد و ناحیه سوم ناحیه روابط اجتماعی - عمومی است. یعنی ناحیه قوانین و مقررات، قانون مالکیت، قانون دستمزد و غیره. در نهایت تولید در این چارچوب قانونی به یک الگویی از توزیع درآمد می‌انجامد. مثلاً یک سطحی از توزیع درآمد ایجاد می‌کند. یعنی تقاضا از جایی شروع می‌شود، بعد سرمایه‌گذاری، تکنولوژی تولید و می‌رسد به جایی که یک پولی در جیب من و شماست. به فرض از تمام این پروسه ماهانه ده میلیون تومان من می‌گیرم، صد هزار تومان شما می‌گیرید، دویست هزار تومان دیگری می‌گیرد، هفتصد هزار تومان یکی دیگر و این یعنی توزیع درآمد. در اینجا وارد ناحیه چهارم می‌شویم و این همان ناحیه مصرف‌کننده است. حال این ما هستیم که پولی در جیبمان هست و دوباره برای تقاضا به بازار می‌رویم. در دنیای رقابت نشان داده می‌شود که تقاضا بالا می‌رود و این پروسه تکرار می‌شود و مارپیچ بازشونده توسعه را شکل می‌دهد. ببینید با هر دوری که در این مارپیچ طی می‌شود چه اتفاقی می‌افتد؟ یک ذخیره عظیمی از افرادی که سرمایه‌گذار هستند و انگیزه سرمایه‌گذاری دارند، شکل می‌گیرد. محور سرمایه‌گذاری سرمایه‌های جامعه رشد می‌کند. در محور کیفیت‌ها، ارتقای فنی و تکنولوژی‌ها؛ ذخایر عظیمی از تکنولوژی ایجاد شده و تولید بالا می‌رود یعنی تولید به همین شکل زیاد می‌شود. بدین ترتیب مجموعه‌ای از روابط و مقررات و مکانیسم‌ها ایجاد شده، الگوی توزیع درآمد تغییر می‌کند، مصرف بالا می‌رود، رفاه افزایش می‌یابد و الی آخر.



ما داریم در مورد فلسفه برنامه‌ریزی بحث می‌کنیم. عرض کردم که یک مکتبی ایجاد می‌شود که همان مکتب اولیه علم اقتصاد است و اولین مکتب سیستماتیک. قبل از آن فیزیوکراسی است. مرکانتیلیسم است. یعنی یک دوران جنینی از علم اقتصاد وجود دارد که هیچ‌یک سیستماتیک نیستند. اولین پایه‌گذاری سیستماتیک به صورت علمی، در مکتب آزادی عمل مشاهده می‌شود. این مکتب تئوری دارد، حرف دارد و با زبان ریاضیات با شما صحبت می‌کند. به مانند هندسه اقلیدسی است و همین‌طور که پیش می‌رود در نهایت می‌گوید ای دولتی که می‌خواهی مملکت آباد باشد، مردم شغل داشته باشند، رفاه داشته باشند، می‌خواهی هر روز سرمایه‌گذاری انجام شود، تکنولوژی بالا رود و هر روز مصرف افزایش یابد، تنها راهی که پیش رو داری این است که در اقتصاد دخالت نکنی پس کنار بکش. از اینجاست که سلطنت‌های مشروطه آغاز می‌شود. یا ملکه انگلیس تشریفاتی می‌شود. من گاهی اشاراتی می‌کنم و می‌گویم خداوند حتماً می‌توانست پیامبران را با توپ و تانک نازل کند اما پیامبران اولوالعزم با کتاب نازل شدند. حتماً خداوند می‌داند که قدرت اندیشه چیست. پس موضوع، موضوع اندیشه است و مطمئن باشید در جوامعی مثل جامعه ما که پیشرفت اقتصادی نداریم، مشکل اندیشه داریم، مشکل پولی نداریم روزی که بتوانیم مشکل اندیشه را حل کنیم، مطمئن باشید که ماهم راه می‌افتیم.

خوب، تا اینجا یک تئوری درست شد. حال ببینیم برنامه‌ریزی از کجا می‌آید و چرا ما برنامه‌ریزی می‌کنیم. این تئوری تا حدود سال ۱۹۵۰ بر سیاست‌گذاری صنعتی جهان حاکم بود. یعنی کتاب

اسمیت در حدود ۱۸۰ سال دنیای صنعتی را اداره کرد. اما اواسط کار اتفاقاتی رخ داد و این اتفاقات به سمت برنامه‌ریزی حرکت کرد. تئوری فوق بعد از آشوب‌ها و انقلاب‌ها ایجاد شد چون هیچ جامعه‌ای بدون انقلاب از یک نظم به سوی نظم دیگر حرکت نمی‌کند. مثل انقلاب فرانسه و کشت و کشتارها و بالاخره نظام جدید. به همین شکل نظام سرمایه‌داری ناب ایجاد شد. حال تئوری به شما می‌گوید که دیگر گلستان خواهد شد، اشتغال کامل ایجاد خواهد شد، تولید بالا خواهد رفت. اما در عمل مشاهده شد که در بلندمدت تمام این اتفاقات رخ می‌دهد لیکن در کوتاه‌مدت مشکلات دیگری ایجاد می‌شود. نطفه برنامه‌ریزی در همین جا زده شد. تئوری پیش‌بینی می‌کرد که اگر در یک دستگاه مختصات بر روی محور افقی عامل زمان را بگذارید و بر محور قائم تولید را بگذارید، با سیستم موجود، تولید در حال افزایش خواهد بود و به همراه زمان افزایش خواهد یافت. وقتی انقلاب‌ها انجام شد، نظام مزبور جا افتاد و نظام سرمایه‌داری، سالم کار کرد؛ همگان دیدند که تولید بالا می‌رود و روند بلندمدت آن افزایشی است اما نوسانات کوتاه‌مدت دارد. نوساناتی که تئوری آن را ندیده بود و نمی‌توانست آن را توضیح دهد و برنامه‌ریزی از اینجا شروع شد. اهمیت این نوسانات چیست؟ یک نظر ممکن است بگوید تولید، نوسان هم که داشته باشد و بالا و پائین هم که برود، بالاخره افزایش می‌یابد. اما اهمیت موضوع در یک نکته اساسی است. علم اقتصاد یک علم اجتماعی است. برای کنجکاوی هم کار نمی‌کند و به اجتماع فکر می‌کند. در ابتدا به فقر و افزایش تولید فکر می‌کرد، این نوسانات چه می‌کند؟ این نوسانات دو بلا به سر جامعه می‌آورد. این نوساناتی است که علم اقتصاد برای مدت صدسال روی آن بحث کرد، کارکرد، فکر کرد که این نوسانات چیست و چرا چنین است؟ آن را درک نمی‌کرد و نمی‌فهمید که چرا این‌گونه است؟ می‌خواست قانونش را پیدا کند تا این دو نوسان را از جامعه خارج کند. این داستان جوامع صنعتی است. و ما در آن زمان هنوز در خواب خرگوشی بودیم. این داستان علم اقتصاد آن زمان و آن جوامع است. وقتی تولید بیش از حد بالا می‌رفت، تورم به جامعه حاکم می‌شد و مردم را بدبخت می‌کرد و ما همه می‌دانیم که تورم چه بلایی به سر جامعه درمی‌آورد. ما آن را تجربه کردیم و دیدیم که حقوق‌ها را به هم می‌ریزد و برای خودش قانونی دارد. اما وقتی تولید سقوط می‌کرد، بیکاری و فقر و بدبختی ظاهر می‌شد مثل تجربه بحران سال‌های ۳۲-۳۰ جهان صنعتی که همه شما در مورد آن شنیده‌اید. نکته مهم بحران اقتصادی آن است که سیل نیامده که آدم بگوید کارخانه‌ها خراب شده است، زلزله نشده، آتش‌سوزی نشده، جنگ نشده، بمب نریخته‌اند، همه کارخانه‌ها هست، آدم‌ها هستند، فقط یک‌دفعه تولید سقوط می‌کند و میلیون‌ها آدم بدبخت می‌شوند. در بحران ۳۲-۱۹۳۰؛ بانک‌ها ورشکست شدند و پس‌انداز میلیون‌ها خانوار از بین رفت. مردم خود را از ساختمان‌های چندین طبقه به پائین می‌انداختند و می‌کشتند. همه کارخانه‌ها هم سر جایشان بودند. همه آدم‌ها هم سر جای خود بودند. نه سیل بود، نه زلزله بود و نه

جنگ. منظور این است که علم اقتصاد با وجود این پدیده‌ها به دنبال این بود که دریابد چه شد و یک‌دفعه چه اتفاقی افتاد؟

خلاصه داستان این است که تئوری‌ها وقتی در عمل به کار گرفته شد، دیدند در بلندمدت روند تولید افزایشی است. این پیش‌بینی در دنیای رقابت درست است، تنوع کالا درست است. اما در کوتاه‌مدت جامعه یا گرفتار فقر است و یا گرفتار بیکاری و بدبختی. کینز راه‌حل این مشکل را پیدا کرد. او در این ارتباط یک جمله مشهور دارد با این مضمون که کلاسیک‌ها می‌گویند بلندمدت و ما همه در بلندمدت مرده‌ایم. این درست است که تولید در بلندمدت بالا خواهد رفت اما ما داریم در کوتاه‌مدت زندگی می‌کنیم که در این صورت یا گرفتار تورم هستیم و یا فقر. پس باید کاری کرد، با وجود این باید؛ حالا نوبت برنامه‌ریزی است.

بنابراین نطفه برنامه‌ریزی از اینجا شروع شد که؛ باید کاری کرد. آزادی عمل صرف را نمی‌شود در جامعه رها کرد. این آزادی عمل صرف همان‌طور که تئوری پیش‌بینی کرده است؛ ارتقاء تکنولوژی خواهد داد، شغل خواهد داد، تولید خواهد داد و مطابق تئوری پیش خواهد رفت ولی در بلندمدت که به قول کینز اقتصاددان مشهور انگلیسی در بلندمدت ما مرده‌ایم. علمی هم هست که می‌خواهد به زندگی ما بپردازد. “کاری باید کرد” یعنی باید برنامه‌ریزی کرد، یعنی باید هدایت کرد. حال برای علم اقتصاد همین‌طور مسائل متعددی پیش می‌آید. و این علم مانند سایر علوم با یک پدیده اجتماعی دست و پنجه نرم می‌کند تا بالاخره راه‌حلی پیدا کند. راه‌حل را که پیدا کرد، مشکلات دیگری هست که به سراغ آن‌ها می‌رود. علم اقتصاد در این دوره دویست و بیست یا سی ساله، چهار یا پنج مشکل اساسی را واقعاً در دنیا حل کرده است و شما اگر به کتاب‌های خارجی نگاه کنید می‌بینید که در این کتاب‌ها به اقتصاددانان، (پیر طوفان دنیای مدرن) می‌گویند. کتابی هم هست که با عنوان اقتصاددانان بزرگ به فارسی ترجمه شده و عنوان انگلیسی آن هست (پیر طوفان این جهانی). این کتاب به زبان ساده درباره زندگی اسمیت و کینز صحبت می‌کند و می‌گوید که این فیلسوف چه کاری کرده‌اند، چه دنیایی را ساخته‌اند و چه دنیایی را داشته‌اند.

بحث ما درباره برنامه‌ریزی و آزادی عمل است. عرض کردم که مشکلات پیدا می‌شوند، کشفیات پیدا می‌شوند و به همراه این‌ها برنامه‌ریزی مطرح می‌شود. خلاصه اینکه کینز در نهایت با کشف خود توانست این نوسانات را محدود کند که با این اوصاف منحنی مربوطه هم تغییر شکل داد و نوسانات باقی ماند اما به شدت محدود شد. در حدود سال‌های ۴۰-۱۹۳۹ که کتاب مهم کینز منتشر شد، جنگ جهانی هم شروع شد و موضوع مباحث تغییر کرد. بعد از جنگ جهانی تا حدود سی، چهل سال (۸۵-۱۹۴۵) کتاب کینز کتاب مقدس سیاست‌گذاری اقتصادی دنیای صنعتی بود.

اما همراه با این قضاها، اتفاق دیگری هم افتاد و نوعی از برنامه‌ریزی را مطرح کرد که آن نیز

متأسفانه ایجاد ابهام کرد و آن داستان کمونیسم است. آنچه تا اینجا بحث شد، ربطی به کمونیسم و جوامع کمونیستی ندارد ولی بهر حال کمونیست‌ها بحثی داشتند و بحث آن‌ها این بود که جوامع سرمایه‌داری به شدت ائتلاف منابع دارند. یعنی وقتی در جوامع سرمایه‌داری بحران پیدا می‌شود، کارخانه‌ها هستند اما کار نمی‌کنند مانند بسیاری از کارخانه‌های ایران که تنها با ۳۰ تا ۴۰ درصد از ظرفیت خود کار می‌کنند و این یعنی ائتلاف منابع. هدف و منظور کمونیست‌ها این بود که جامعه سرمایه‌داری نمی‌تواند این‌ها را اصلاح کند و حتی سرمایه‌داری باید از بین برود و یک نظام کمونیستی بیاید و برنامه‌ریزی کند. پس یک برنامه‌ریزی هم در تئوری کمونیستی مطرح شد. آنچه که در ایران خیلی وقت‌ها درک نشد این است که برنامه‌ریزی متکی بر تئوری اقتصادی متفاوت است با برنامه‌ریزی کمونیستی. برنامه‌ریزی کمونیستی اصلاً یک دنیای دیگری است. آن می‌گفت که تمام ساخت جامعه را باید به هم بریزیم و دولت به نمایندگی از ملت بیاید و برنامه‌ریزی بکند تا ائتلاف منابع نداشته باشیم و وعده‌های عجیب و غریبی داد. شعار مشهورشان این بود که جامعه کمونیستی جامعه‌ای است که در آن هر کسی به فراخور توانش کار می‌کند. بحث نظام کمونیستی این بود که آدم‌ها جرم می‌کنند جنایت می‌کنند چون فقیرند، بدبخت‌اند و چون نظام خراب است و تا نظام سرمایه‌داری درست بشود، یک آدم نو متولد می‌شود، یک آدمی که دیگر بدی ندارد و خودش آن کاری را که می‌تواند، می‌کند. از یک طرف این آدم چشم و هم‌چشمی ندارد پس مصرف پائین می‌آید و از طرف دیگر هم که تکنولوژی بالا رفته است. بنابراین شعار کمونیستی این بود که از هر کس به اندازه توانش انتظار می‌رود که کار کند و به هر کس به اندازه نیازش داده می‌شود. یعنی برنامه‌ریزی کمونیستی قول می‌داد که هر کس هر نیازی که دارد تأمین شود و هیچ کس هم زورکی کار نکند و هر کسی به اندازه استعدادش برای رشد خود کار کند، و ما عملاً دیدیم که در جوامع کمونیستی چه اتفاقی افتاد. بدین ترتیب، جامعه کمونیستی نیز برنامه‌ریزی را مبنا قرار داد و این برنامه‌ریزی آن برنامه‌ریزی مورد نظر ما نیست. برنامه‌ریزی مورد نظر جامعه کمونیستی، یک برنامه‌ریزی جامع دولتی است که می‌گوید مالکیت خصوصی، بی‌مالکیت خصوصی، مشارکت آدم‌ها، بی‌مشارکت آدم‌ها و خلاصه در این برنامه‌ریزی و این جامعه سیستم‌هایی را داریم به مانند آنچه که دیدید.

پس تا اینجا یک مکتبی درست می‌شود که به آزادی عمل بی‌قید و شرط معتقد است. در عمل معلوم می‌شود که بسیاری از پیش‌بینی‌های آن درست است ولی مشکلات جامعه را حل نمی‌کند. مشکل عمده آن نیز همان نوسانات مورد بحث است. نوع خاصی از برنامه‌ریزی پیدا می‌شود که در واقع برنامه‌ریزی در جامعه صنعتی است و حتی مربوط به ما و جامعه ما هم نیست. این برنامه‌ریزی کشفیاتی می‌کند و به جامعه آمریکا، انگلیس، ژاپن، فرانسه، آلمان و به کشورهای پیشرفته می‌گوید که چه کار کنید تا هم این تورم‌ها را حذف کنید و هم بیکاری‌ها را حذف کنید و این نوسانات بزرگ

را به نوسانات کوچک تبدیل کنید. همان کاری که چهل سال کردند یعنی تئوری را به کار گرفتند و جواب هم داد. در این برنامه‌ریزی {جامعه صنعتی} به هیچ وجه به انگیزه شخصی افراد کاری ندارند و به هیچ وجه دولت وارد سرمایه‌گذاری نمی‌شود و به دولت می‌گویند که شما فقط باید تقاضای کل را هدایت کنی. بدین ترتیب در کنار این سیستم، حسابداری ملی درست می‌شود. تولید ملی کشورها را اندازه می‌گیرند چون می‌خواهند درآمدها را بشناسند. رشته اقتصادسنجی درست می‌شود. برای اینکه از مدل‌های ریاضی پیچیده استفاده شود تا در علم اقتصاد پیش‌بینی کنند. به همین شکل این گسترش‌ها پیش می‌آید و بدون اینکه به انگیزه نظام سرمایه‌داری لطمه‌ای بزنند، نظام را اصلاح می‌کنند. اما برنامه‌ریزی کمونیستی این‌گونه نیست. بنابراین، این یک نوع برنامه‌ریزی است برنامه‌ریزی کمونیستی هم نوع دیگری که می‌گوید باید تمام این انگیزه‌های خصوصی و نفع شخصی و سرمایه را از بین برد. تئوری کمونیستی در ظاهر تئوری بسیار قشنگی است اما وقتی به کار گرفته می‌شود نتایج دیگر و دور از انتظاری به دنبال دارد. همان‌طور که در شوروی هم دیدید، این تئوری برای ۶۰ سال به کار گرفته شد اما اقتصاد آن به غیر از بمب اتم و پیشرفت هسته‌ای به مانند اقتصاد ما است. یعنی بر اساس آمار موجود، در کشوری مثل سوئیس، تولید سرانه در حدود چهل هزار دلار است و هر نفر به‌طور متوسط به میزان چهل هزار دلار تولید می‌کند، در روسیه در حدود ۱۸۰۰ دلار تولید می‌کند و در کشور ما ۱۵۰۰ دلار. یعنی نظام کمونیستی پس از ۷۰ سال نتوانست این سیستم را درست کند و جوابی برای آن ندارد.

پس تا اینجا سه بحث خاص را دنبال کردیم؛ مکتب آزادی عمل، مکتب برنامه‌ریزی کمونیستی و مکتب برنامه‌ریزی جامعه صنعتی. حال ببینید به دنبال این‌ها چه اتفاقاتی افتاد. در مکتب اخیر حرف‌های تازه‌ای مطرح شد، اینکه هسته‌های این برنامه‌ریزی چیست؟ مثلاً تقاضای نهایی یک بحث آن است، R&D یک بحث دیگر. مطالعاتی کردند و گفتند برای اینکه بتوانید این جامعه را شکوفا نگه‌دارید، موتور محرک شما تحقیق و توسعه است لذا دولت‌ها مثل آمریکا و غیره در برنامه‌ریزی جامعه صنعتی مراقب تحقیق و توسعه خودشان هستند و مراقب تقاضای کل هستند و در مجموع دو یا سه متغیر را کنترل می‌کنند و هدایت می‌کنند، بقیه مردم هم کار خودشان را می‌کنند. اینجا بحث، همان بحث ژاندارم است. حالا یک نوع دیگری از برنامه‌ریزی اضافه شد. تا اینجا بحث‌ها هیچ‌یک مربوط به جوامعی مانند جامعه ما نیست. در واقع این‌ها فلسفه کار برنامه‌ریزی است و ما هم می‌توانیم از آن استفاده کنیم ولی در حد محدودی. در حول و حوش سال‌های ۱۹۴۰ مسائل کشورهای مثل ما مطرح شد و شاخه ویژه‌ای از علم اقتصاد به سراغ این کشورها آمد. ببینید چه اتفاقی افتاد؟ یعنی مثلاً مردم سال‌های ۱۹۴۰ به بعد کنج‌کاو شدند و به ما توجه کردند، خیر؛ مسئله این بود که جنگ جهانی دوم اتفاق افتاد و این جنگ باعث شد بسیاری از کشورهای توسعه‌نیافته

مانند هند، ایران، مصر و چین استقلالشان را به دست آوردند. به هوش بیایند و ببینند که چه شده است. و ما که چندین هزار سال تمدن داریم و مستعمره یک جزیره کوچکی بنام انگلیس شده‌ایم ببینیم چه اتفاقی افتاده است؟ در کنار ما نظام شوروی است که آن نیز به عنوان یکی از پیروهای جنگ بیرون آمده است. یعنی از یک طرف کشورهایی مثل ایران، مصر، هندوچین و غیره وارد این بحث شدند که چه شده و چرا ما مستعمره خارجی‌ها باشیم و از طرفی دیگر یک نظام کمونیستی درست شده است که می‌گوید به شما گفتم تنها راهتان کمونیسم است و بیایید به این طرف. در این شرایط حزب توده در ایران درست می‌شود، جنگ سرد شروع می‌شود و کشورهایی مثل ما مطرح می‌شوند، در این شرایط برای آمریکا مهم می‌شود که ایران کمونیسم نشود. نه آنکه دوست دارد ایران کمونیسم نشود؛ خیر، برای اینکه می‌داند اگر ایران کمونیسم شود شوروی به خلیج فارس می‌آید و بعد مزاحم آمریکا می‌شود. انگلیس، آمریکا و غیره دوست ندارند که به فرض هند کمونیست شود و یک‌دفعه هفت‌صد میلیون نفر جمعیت در حوزه کمونیسم قرار بگیرند.

با تمام این اوصاف، یک نکته‌ای را در نظر داشته باشید، اینکه برنامه‌ریزی توسعه به یک مسئله خاصی هم توجه دارد و آن مسئله ارتقاء است، مسئله توزیع مواهب توسعه است. برای آن هم دلیلی دارد. یکی از پایگاه‌های برنامه‌ریزی توسعه، توزیع مواهب توسعه است. این موضوع در کتاب‌های اخیری که بیرون آمده هم اشاره شده است. مثلاً در کتاب آمار تیا سن که دو سال پیش آن را با نام *Development as Freedom* یعنی توسعه به مثابه آزادی نوشته است و تاکنون دو چاپ از آن به فارسی بیرون آمده که یکی از آن‌ها را دکتر راغفر، مشاور محترم سازمان ترجمه کرده و دیگری را دکتر محمودی چاپ کرده است و دو ترجمه دیگری هم از آن زیر چاپ است. به این موضوع پرداخته شده است. سن Nobel Prize دارد و کتاب او هم کتاب مهمی است. او در این کتاب به توزیع مواهب توسعه می‌پردازد نه از این نظر که این موضوع صرفاً یک بحث انسانی است، بلکه از این نظر که ضرورت توسعه است اما چرا ضرورت توسعه است؟ مثالی می‌زنم تا ببینید. در هتلداری می‌گویند اگر می‌خواهید خدمات خوبی را در یک هتل ارائه بدهید باید متوسط سطح زندگی پرسنل هتل تقریباً معادل متوسط سطح زندگی مهمانان آن باشد وگرنه هر کاری که بکنید نمی‌توانید خدمات خوبی را ارائه دهید. این موضوع را کمی ملموس‌تر کنیم. به فرض شما قصد دارید برای اداره امور خدماتی هتلی که اتاق‌های آن ملافه و خیلی چیزهای دیگری دارد، کسی را استخدام کنید. فردی به شما رجوع می‌کند. حال اگر شما متناسب با احوال این فرد بگوئید این زن بیچاره را استخدام می‌کنم، گناه دارد، یک خورده هم به او کمتر می‌دهم و او بیاید و ملافه‌های هتل را مرتب کند. بدانید اگر این خانم در منزل خود با ملافه سروکاری نداشته باشد، هیچ‌وقت ملافه اتاق‌های هتل مرتب نمی‌شود. نه اینکه او قصدی در انجام این کار دارد. خیر، این کار باید در فرهنگ زندگی او جایی داشته باشد.

یعنی اگر قرار است در هتل ملاقه‌ها روزی یک‌بار عوض شود، او باید در خانه خود حداقل هفته‌ای یک‌بار بتواند ملاقه‌ها را عوض کند تا درک کند ملاقه و بهداشت آن چیست. اگر خانم یا آقای که در هتل کار می‌کند در منزلش آب گرم نباشد، بهداشت نباشد، هر کاری کنید او نمی‌تواند هتل را تمیز نگه دارد، برای اینکه دید و عینک او با عینک مهمان هتل فرق می‌کند. یعنی چون زندگی او فقیرانه است، با آن سطحی از تمیزی و بهداشتی را که او ارائه می‌کند، از دید مهمان هتل همه چیز کثیف به نظر می‌رسد. فکر می‌کنید چرا اکثر خیابان‌ها ما این قدر چاله دارد. باور کنید یکی از دلایلش این است که اکثر کارگران ما به شکلی زندگی می‌کنند که چاله‌هایی را که ما می‌بینیم، آن‌ها نمی‌بینند. به خانه‌های آن‌ها که می‌روید، به خیابان‌شان که می‌روید، چاله‌های آن‌چنانی دارد، بالا و پائین دارد، از جوی می‌پرد. این خیابانی را که ما می‌بینیم برای آن کارگر فقیر خیلی هم صاف است. او که سوار فالان ماشین نمی‌شود که بگوید چرا این چاله‌ها این گونه است.

به هر حال مواهب توسعه باید توزیع شود تا این امکان فراهم شود که یک فرهنگ حرکت ایجاد شود و مشارکت ایجاد شود. به همین جهت برنامه‌ریزی توسعه بر توزیع مواهب توسعه اصرار می‌ورزد. البته نه از این حیث که صرفاً توسعه شناسان آدم‌های خوبی هستند و یا آدم‌های بدی هستند، خیر. بحث اساسی این است که آن‌ها می‌دانند شما نمی‌توانید یک آدمی را که مستأصل است، بیاورید و از او کار خوبی را انتظار داشته باشید. یا بحث نان را در ایران در نظر بگیرید. همه می‌دانید نان تا زمانی که ارزان بود جلوی آن را می‌گرفتند اما حالا که کمی گران شده، کارفرما مجبور است برای منافع شخصی خود، ارزان‌ترین کارگران را استخدام کند و ارزان‌ترین کارگر اصلاً چیزی از بهداشت درک نمی‌کند. بسیاری از مشکلات بیماری هم در ایران ناشی از این نان بود و هنوز هم هست چون شما کارگری را استخدام می‌کنید که مزد او روزی سه هزار تومان است و می‌خواهید روزانه ۱۵۰۰ تومان به او بدهید و این کارگری است که به دور از بهداشت به شکل خاصی رفتار می‌کند. ببینید اگر آن فرهنگ لازم نباشد، مشکل ایجاد می‌شود. این مثال قدیمی شاید یادتان باشد که به سلمانی‌های قدیم ایران که می‌رفتیم یک زمانی آن‌ها را مجبور کرده بودند که تیغشان را ضدعفونی کنند. یک چراغ الکلی بود که روشن می‌شد و آرایشگر هم مجبور بود که این تیغ را روی آن بگیرد. یک تسمه‌ای در جلوی لباس او قرار داشت که با آن تیغش را تیز می‌کرد و معمولاً هم روی آن آب دهان می‌انداخت و بعد تیغش را تیز می‌کرد. بنابراین آرایشگر ابتدا خیلی خوب این تیغ را ضد عفونی می‌کرد و بعد روی تسمه آب دهان می‌انداخت و تیغ را بر روی آن تیز کرده و بالاخره شروع به تراشیدن صورت می‌کرد. نه اینکه، او در انجام این کار قصدی داشت، خیر. اینجا بحث فرهنگ مطرح است. یعنی شما باید راهی پیدا کنید که افراد از مواهب توسعه استفاده کنند و یک‌ذره سطح زندگی آنان بالاتر بیاید که بعد بتوانید از آن‌ها مشارکت بگیرید. در کشوری که

فقیر است همیشه اولین ضربه را کودکان می‌خورند و اولین ضربه فقر به کودکان اصابت می‌کند. اخیراً هم ثابت شده است که اگر کودکی برای ۴ تا ۵ سال کمبود غذایی داشته باشد، برای او یک عقب‌ماندگی فکری ایجاد می‌شود که آن را هیچ‌وقت نمی‌توان برگرداند. با تداوم این اوضاع بخش مهم و حساسی از منابع توسعه از دست شما می‌رود و الی آخر.

پس برنامه‌ریزی توسعه همه آن ویژگی‌های مورد بحث را دارد به علاوه مورد اخیر که من مخصوصاً آن را جدا کردم و در انتها مطرح کردم یعنی این ویژگی اساسی که برنامه‌ریزی توسعه تأکید دارد تا قشرهای وسیع‌تری از جامعه از مواهب توسعه استفاده کنند. البته این خود نیازمند یک نهاد است یعنی تا روزی که ما این نهاد را ایجاد نکنیم نمی‌توانیم توزیع مواهب توسعه را داشته باشیم.

یک روز در یکی از کلاس‌های دانشگاهی، دانشجویان اصرار داشتند که بگویند خارجی‌ها به انگیزه استعمار نفوذ می‌کنند. ولی من گفتم که خارجی کار خودش را می‌کند و مثالی زدم، گفتم؛ بنده ایرانی هستم، ظاهراً هم معلم هستم و ظاهراً هم آدم بدی نیستم، ولی وقتی به مغازه‌ای می‌روم تا پیراهنی بخرم به مغازه‌دار می‌گویم این پیراهن چند است؟ مثلاً می‌گوید پنج هزار تومان. آیا من به او می‌گویم که آقای مغازه‌دار من استاد دانشگاه هستم و درآمد من نسبت به کارگری که این را بافته یا دوخته است خیلی بهتر است، ممکن است این پیراهن را به جای پنج هزار تومان، هفت هزار تومان حساب کنید؟ آیا من با او این‌گونه رفتار می‌کنم؟ یا نه شروع می‌کنم به چانه‌زنی و می‌گویم چرا پنج هزار تومان؟ پارسال یا نه اصلاً همین دو ماه پیش این پیراهن را چهار هزار تومان یا سه هزار تومان خریدم و حالا این پیراهن را با قیمت پائین‌تری می‌خواهم و آن را با قیمت کمتری حساب کن. من به عنوان یک ایرانی مثلاً خوب، دارم این‌گونه رفتار می‌کنم حالا شما از خارجی چه انتظاری دارید اینکه بیاید و بگوید چون شما آدم‌های خوبی هستید و ما پول و ثروت زیادی داریم پس به جای ۱۵ دلار آن را از شما ۴۵ دلار می‌خرم. باید دید چه اتفاقی می‌افتد که پیراهن دوز خارجی مثل پیراهن دوز ایرانی نیست و ایرانی باید در خیابان باب همایون تهران از صبح تا شب پشت این چرخ بنشیند و در آخر هم نتواند نانی به دست آورد و نانی بخورد. یا مثلاً وضعیت در کوره آجرپزی آن‌گونه باشد و غیره. آن اتفاق این است که نهادهای حمایت‌کننده وجود ندارند. اگر این نهاد ایجاد شود آن وقت علیرغم مسائل اقتصادی، لااقل آن حداقل دستمزد را در اختیار دارم و اگر این نهادها نباشند آن وقت قیمت هر آجر به جای ۳۰ تومان برای شما ۸۰ تومان در می‌آید، وقتی قیمت آجر ۸۰ تومان شد آن وقت بنده به جای اینکه در یک آپارتمان ۳۰۰ متری زندگی کنم در یک آپارتمان ۸۰ متری زندگی می‌کنم یا آن فردی که در کوره آجرپزی کار می‌کند به جای خانه مثلاً ۳۰ متری مجبور است در یک خانه ۲۰ متری بنشیند. منظور از توزیع مواهب توسعه این نیست که مثلاً از یکی پول بگیریم و به آن دیگری بدهیم. باید یکسری نهادهایی را ساخت تا این نهادها یک زندگی معقولی را برای

اکثریت مردم ایجاد کنند و جامعه به گونه‌ای نشود که نهایتاً برسد به جایی که یک گروه با درآمدهای هنگفت آن چنانی باشند و گروهی زندگی کارگری داشته باشند، کارگری که با شرایط زندگی امروز مزدی در حدود ۳۰۰ تومان، ۲۰۰ تومان می‌گیرد. من واقعاً تعجب نمی‌کنم که چرا این کارگر کم‌کاری می‌کند بلکه تعجب می‌کنم که چرا این کارگر وقتی در خانه من کار می‌کند و من دارم راه می‌روم ... حالا این چگونه است و چه چیزی او را حفظ می‌کند و نگه می‌دارد، نمی‌دانم. مواهب توسعه را باید توزیع کرد. این آخرین جمله من است.

روزی در انگلستان برنامه تلویزیونی را نگاه می‌کردم. در این برنامه در مورد سیاست‌های دولت تاجر که محافظه کار بود، بحث می‌کردند. یکی از افرادی که در این برنامه شرکت کرده بود می‌گفت معیار اصلی قضاوت در مورد جوامع این است که تا چه حد به ضعیف‌ترین اقشار خود رسیدگی می‌کنند و گرنه قشرهای قوی که رسیدگی نمی‌خواهند. مهم این است که جامعه برای قشرهای ضعیف چه تمهیداتی فراهم کرده است. در واقع این معیاری است که نشان می‌دهد جامعه تا چه حد پیشرفت کرده یا نکرده است.

به هر حال برنامه‌ریزی توسعه پایه و اساس نکاتی است که عرض کردم و تأکیدی است بر توزیع مواهب توسعه و این تأکید که این برنامه‌ریزی یک برنامه‌ریزی کمونیستی نیست و نهایتاً اینکه هر نوعی از برنامه‌ریزی توسعه حل‌کننده مشکلات نیست. برنامه‌ریزی توسعه با ویژگی‌های صحیح می‌تواند توسعه کشور را به سرانجام خوبی برساند.

• پرسش و پاسخ

آقای یزدانی: خیلی ممنون از دکتر و سپاسگزاریم. بحث آن‌قدر شیرین بود که ما دلمان می‌خواهد ادامه پیدا کند. حال آقای دکتر در یک فرصت محدودی زحمت می‌کشند و به چند سؤال پاسخ می‌دهند. آقای کاشانی سؤال دارند. بفرمائید.

آقای کاشانی: من هم از آقای دکتر تشکر می‌کنم. از فرمایشات ایشان استفاده کردیم. آقای دکتر شما فرمودید برنامه جامع توسعه، عملیاتی نیست و به نکات مهمی هم اشاره فرمودید. ما هم همیشه برنامه جامع توسعه می‌نویسیم یعنی برنامه ۵ ساله اول، ۵ ساله دوم، ۵ ساله سوم و به‌طور مداوم داریم این کار را انجام می‌دهیم. به نظر می‌رسد با این کار داریم هم زمان را از دست می‌دهیم و هم سرمایه را. آیا تدوین‌کنندگان این برنامه‌ها این تفکر شما را ندارند و یا این تفکر شما صرفاً به چند نفر محدود می‌شود که هیچ اثری در تصمیم‌گیری‌ها ندارد؟ چه اشکالی وجود دارد؟ چه راهکارهای قابل پیش‌بینی وجود دارد و به ذهن شما می‌رسد که ما این بیراهه‌ها را نرویم. به فرض برنامه سوم تمام می‌شود و می‌رسیم به برنامه چهارم و می‌دانیم که نتیجه هم ندارد و ما داریم دور خودمان می‌چرخیم و عملاً نه اقتصادمان شکوفا می‌شود و نه مملکتمان از این معضلات بیرون می‌آید و شاید حتی

معضلاتمان هم بیشتر می‌شود و پیوسته گناهمان را به گردن دیگران می‌اندازیم. نمی‌دانم شاید من خوب متوجه مطالب شما نشده‌ام و این مطلبی بود که به ذهن من رسید.

دکتر عظیمی: خیلی خلاصه در جواب فرمایش شما عرض می‌کنم. نکته‌ای را که من بر سر بحث جامع یا جامع نبودن برنامه‌ریزی توسعه عرض کردم، نکته‌ای است که در بین تمام توسعه شناسان، شناخته شده است و این بحثی نیست که فقط من به آن پرداخته باشم. به عنوان نمونه عرض می‌کنم که یک کتابی هست از آقای بنام واترستون^۱. او این کتاب را در حدود سی سال پیش نوشته است. منظور من (زمان) است. می‌خواهم بگویم این کتاب که حاصل مطالعه تجربه برنامه‌ریزی توسعه در مورد حدوداً ۱۰۰ کشور جهان از جمله ایران است، سی سال پیش نوشته شده و اسم آن هست؛ “Development Planning Lesson Of experience” یا (برنامه‌ریزی توسعه - درس‌هایی از تجربه) این کتاب در کتابخانه‌های ایران هست و کتابخانه سازمان برنامه هم قطعاً این کتاب را دارد و این یک کتابی در حدود ۷۰۰ آل ۸۰۰ صفحه است. سی سال پیش واترستون همین نتیجه را می‌گیرد و توضیح می‌دهد که به چه دلایلی برنامه‌ریزی جامع توسعه اصلاً موفق شدنی نیست، عملیاتی شدنی نیست. منظور آن است که این پدیده در آن زمان هم شناخته شده بود. اما اینکه چرا این امر در ایران حداقل در حد توسعه شناسان شدنی نیست، علت این است که علم اقتصاد همانند علم پزشکی است، مثل سایر علوم است و رشته‌های تخصصی دارد. هر اقتصاددانی ممکن است این پدیده را نداند و نشناسد، همانطوریکه ممکن است مثلاً چشم‌پزشک چیزهایی را بداند که جراح قلب نداند مسئله‌ای که در ایران وجود دارد آن است که اقتصاددانان توسعه بسیار محدودند به علاوه دلایل ویژه دیگری هم در مملکت وجود دارد. شنبه گذشته مصاحبه‌ای داشتم. دوستانی که می‌خواهند آن را بخوانند می‌توانند روزنامه ایران سیاسی را مطالعه کنند. مصاحبه‌ای بود که من عنوان آن را نداده بودم و آن‌ها خود عنوانش را تعیین کرده بودند. عنوانش این بود: اصلاحات پیش از آنکه دیر شود. در روزنامه ایران توضیح دادم که چه اتفاقاتی افتاده است. خلاصه آن این است؛ در ایران انقلاب شد. برنامه جامع از سال ۵۱ شروع شده بود. فرصت نشد که شکست این برنامه تجزیه و تحلیل شود چون سال‌های ۵۷-۵۶ سال‌های انقلاب است. برنامه موجود تا سال ۵۱-۵۰ برنامه Core planning است. از سال ۵۱-۵۰ به بعد درآمد نفت یک‌دفعه رشد پیدا می‌کند و دوره‌ای در ایران شروع می‌شود که من اسم آن را (دوران توهّم بزرگ) گذاشته‌ام. یعنی چون درآمد نفت زیاد شد، شاه ایران این توهّم را پیدا کرد که ما یک تمدن بزرگ هستیم، خود ما نیز این توهّم را پیدا کردیم که می‌توانیم یک کشور آزاد این‌چنینی باشیم. یک توهّم عجیب و غریبی که هنوز هم

1. Development Planning; Lessons of Experience, Waterston, Albert, Johns Hopkins Press, 1969.

در آن بسر می‌بریم. تصور من این است که ایران در سال‌های ۵۶-۵۱ به علت درآمدهای نفتی، خواب مصرف انبوه را می‌دیدیم آن‌هم قبل از تولید و این خواب آن‌قدر شیرین بود که ما باور کردیم آن ۵ سال (۵۶-۵۱) واقعی است و مابقی آن خواب است. در حالی که آن ۵ سال یک خواب بود. به هر حال قبل از اینکه آن برنامه‌ریزی، شکستش محقق گردد و تجزیه و تحلیل شود، انقلاب شد. در اوایل کار، در ایران برنامه‌ریزی اصلاً مورد توجه نبود. بعد از سال‌های ۶۱-۶۰ گفتند که سازمان برنامه باید بازسازی و صاف‌سازی شود و اگر یادتان باشد بحث تعهد و تخصص مطرح شد و بحث‌های دیگر، بعد هم نوبت دانشگاه‌ها شد. ببینید هر چیزی تبعاتی دارد. دانشگاه‌های ایران بعد از انقلاب به میزان ۱۴ برابر رشد کردند. مگر می‌شود متناسب با این رشد، اساتید و امکانات را ۱۴ برابر کرد. بنابراین سطح تحصیلات پائین آمد. بحث مقابل قراردادن تعهد و تخصص مطرح شد. عدم مطالعه تجربه شکست خورده برنامه جامع مطرح شد. رشد تحصیلات دانشگاهی ایران افت کرد. بسیاری از اساتید ایران، اساتید برجسته فکری به دلایل صوری، خیالی و غیره رفتند و یا کنار گذاشته شدند و یا خودشان کنار رفتند. مجموعه‌هایی این‌گونه و به دلایل دیگری که من در این مصاحبه با صراحت بسیار، به آن پرداخته‌ام؛ باعث شد که تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در ایران دچار مسئله شود. یواش یواش پدیده‌های دیگری به آن اضافه شد. ببینید وجداناً چند درصد از آدم‌های ایرانی وقتی در دستگاه و اداره و محل کارشان نشسته‌اند، حس می‌کنند که این کاری است که باید آن را درست انجام بدهند. واقعاً چند درصد! ما معلم‌ها چند درصدمان این کار را می‌کنیم. یک مجموعه‌هایی این‌گونه کنار هم جمع شد و خوب متأسفانه این‌ها وجود دارند این بحث‌ها پیش آمده است. حالا وظیفه‌ای که همه ما داریم چیست؟ من در حد خودم، در حد یک معلم، کاری که می‌توان بکنم این است که در روزنامه حرفم را بزنم، در کتابم حرفم را بزنم، در کلاس حرفم را بزنم و واقعاً هم، همانطوریکه در کتاب مقدسمان هم آمده، خداوند از هیچ‌کس بیش از تکلیفش نخواست است. و یا اگر بنده در امور اجرائی هستم باید قاعداً به سراغ اجرا بروم و یا تا روزی که معلم هستم، باید معلمی کنم و توضیح بدهم. اینکه فرمودید چه کاری می‌توان کرد. عرض من این است که هیچ راه معجزه‌آسایی در این موارد وجود دارد، به همین دلیل هم هست که همه توسعه‌شناسان می‌گویند و می‌دانند که توسعه اروپا از سال ۱۴۰۰ میلادی شروع شد و در سال ۱۹۵۰ به سرانجام اولیه رسید یعنی مدتی در حدود ۵۵۰ سال. البته در پروسه‌های بعدی توسعه وقتی مثلاً ژاپن آن را کمی علمی کرد، زمان کوتاه‌تر شد. کره هم که البته هنوز به توسعه نرسیده و خیلی مسئله دارد ولی به هر حال این پروسه را کوتاه‌تر کرده است.

شروع توسعه ایران هم‌زمان با ژاپن است، ولی متأسفانه ما عقب مانده‌ایم چون تداوم نداریم، چون تغییر فکر داریم. حیف است این مطلب را نگویم؛ ایران و هند دو کشوری هستند که قدیمی‌ترین سابقه

برنامه‌ریزی در دنیا را دارند؛ به همان دلیلی که قبلاً عرض کردم و اینکه غرب به این کشورها علاقه‌مند بود. قدیمی‌ترین برنامه‌ریزی توسعه دنیا هم مال ایران و هند است ولی ببینید که ما چه کارش کرده‌ایم. در سال ۱۳۲۷ اولین برنامه توسعه ایران تصویب شد. البته اولین برنامه‌ای که برای ایران نوشته شد مربوط به سال ۱۳۰۹ است این برنامه توسعه، در دستگاه دولتی نوشته نشده و آقای مهندس زاهدی هم آن را نوشته است. او جزء محصلینی بود که به خارج رفتند و بازگشتند و انسان بسیار دل‌سوخته‌ای هم بود. همچنین یک کتاب و مجموعه مقالاتی دارد که در آن به یک برنامه هفت‌ساله برای ایران اشاره شده یعنی برنامه عمرانی ۱۶-۱۳۱۰. حالا ما این برنامه را به حساب نمی‌آوریم. پس در سال ۱۳۲۷ اولین برنامه توسعه ایران تصویب می‌شود. این برنامه به ملی شدن صنعت نفت، دولت دکتر مصدق، کودتا و غیره برخورد می‌کند. بیشتر این تجربه تا سال‌های ۳۶-۳۵ یعنی در حدود ۶ الی ۷ سال از آن بی‌حاصل سپری می‌شود. از سال‌های ۳۶-۳۵ به بعد مقدمات برنامه‌ای که تا سال ۵۱-۵۰ ادامه دارد، فراهم می‌شود که یک دوره منسجم برنامه‌ریزی و یک دوره ۱۴-۱۳ ساله است و فوق‌العاده هم دستاورد اقتصادی دارد. از سال‌های ۵۱-۵۰ به بعد شاه ایران یک‌دفعه برنامه‌ریزی را به هم ریخت که سوابق آن هنوز موجود است. برنامه پنجم که تهیه شد، جلسه‌ای در سازمان برنامه تشکیل شد که شاه در آن بودجه برنامه را یک‌دفعه سه برابر کرد. در آن دوره، یکی از معاونین سازمان، آقای دکتر مجلومیان که هنوز هم زنده است و در ایران است و مسیحی هم هست، در آن جلسه بلند شد و با جرئت گفت که برنامه این‌طوری نمی‌شود. با پول نمی‌شود این کار را کرد. و شاه هم در آن جلسه ظاهراً گفت که اقتصاددانان نمی‌فهمند و این‌ها سوابقش موجود است. پس برنامه‌ریزی ایران از سال ۵۱ به هم ریخت تا سال ۶۱ و ده سال دیگر هم در اینجا از بین رفت. سال ۶۱ برنامه‌ریزی شروع شد و آدم‌های تازه‌ای که هیچ سابقه برنامه‌ریزی نداشتند، مشغول شدند. برنامه اول که تهیه شد با جنگ مواجه گردید. این برنامه دوباره به مجلس رفت و تا سال ۶۸ باقی ماند. در سال ۶۸ اولین برنامه توسعه کشور تهیه شد. یعنی ما در برنامه‌ریزی، سابقه قدیمی داریم ولی ببینید با چه سابقه‌ای داریم بالا و پایین می‌کنیم. از سال ۱۳۲۷ تا ۱۳۶۷ که مدت چهل سال است، ما فقط برای ۱۵-۱۴ سال از آن را برنامه‌ریزی کردیم. ظاهراً همیشه برنامه بوده است اما برنامه واقعی برای ۱۴ سال است. از سال ۶۸ به بعد هم، برنامه اول به شدت زیر بحران رفت. اول تصویب شد و بعد تعدیل یا اول تعدیل شد و بعد تصویب، نمی‌دانم و تا امروز که این داستان‌های سیاسی را داریم. کره بعد از ما برنامه‌ریزی توسعه را شروع کرد ولی اکنون جلوتر است. جالب است که این مطلب را خدمتان بگویم. بانک توسعه صنعت کره که ایجاد شد، هیئت‌مدیره این بانک کره را به بانک توسعه صنعت ایران آوردند و کارآموزی دیدند و رفتند و این‌ها اسنادش موجود است. بانک توسعه صنعت ما قبل از آن‌ها ایجاد شد. آن هیئت‌مدیره به ایران آمد و کارآموزی دید و رفت ولی آن‌ها ثبات سیاست‌گذاری داشتند و غیره. همان‌طور که

می‌فرمایید بحث‌ها تلفیقی است. یعنی بحث این است که بخشی از مشکل، بی‌اطلاعی است و بخشی دیگر به یکسری مسائل سیاسی بر می‌گردد و بخشی هم به یکسری تنش‌ها و الی آخر.

آقای احمد پور: من اول می‌خواستم از استاد گرامی عرض تشکر داشته باشم و دوم هم اینکه عنوان جلساتی که گذاشته می‌شود "کارگاه" است، انتظار این است که در این سطح در واقع مشارکت مجموعه بیشتر باشد. حالا انشاءاً.. اگر در برنامه‌های آینده امکان‌پذیر باشد، به نحوی پیش‌بینی شود که این مشارکت افزایش یابد. بحثی را که من می‌خواهم خدمتان عرض کنم بحث آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در نظام برنامه‌ریزی ایران است. همین الان خود حضرت‌عالی یک تجربه‌اش را اشاره کردید. به عنوان یک تجربه موفق که دانشگاه هاروارد به ایران می‌آید و برنامه‌ریزی می‌کند و شما هم آن را صد در صد موفق تلقی می‌کنید. آنچه که در واقع در سیستم‌های برنامه‌ریزی که عمدتاً به آن برنامه‌ریزی استراتژیک گفته می‌شود، مطرح هست؛ آن ارتباطی است که مجموعه‌های تصمیم‌گیرنده باید با نظام دانشگاهی داشته باشند. وقتی ارتباط بین علم و برنامه‌ریزی تحکیم می‌شود نهایتاً می‌رسی به جایی که موفقیت حاصل می‌شود. چون بحث آسیب‌شناسی است من می‌خواهم مرحله به مرحله به‌طور نمونه بیان کنم که ما بتوانیم یک تحلیل داشته باشیم. در رابطه با بحث برنامه‌ریزی جامع از حضرت‌عالی سؤال نمودند و شما فرمودید که این مسئله نه تنها نگرش من است بلکه آن عده قلیلی که در بحث برنامه‌ریزی توسعه کار کرده‌اند هم با بنده موافق‌اند. وقتی ما می‌خواهیم انتظار داشته باشیم که نظرات کارشناسی اساتید دانشگاه به عنوان متخصص‌ترین افراد در زمینه علمی مورد نظر، در تصمیم‌گیری‌های سیاسی لحاظ شود، شاید بهترین راهکار این باشد که خود آن تصمیم‌گیرنده سیاسی از همین قشر انتخاب شود. آلان ما می‌بینیم که در رأس مجموعه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی آقای ستاری فر، همکار جنابعالی و استاد دانشگاه علامه، قرار دارند. ما با یک معضل روبرو هستیم اینکه ایشان در آن جایگاه نمی‌تواند یا برای ایشان تفهیم نشده و یا واقعاً نمی‌تواند از برنامه‌ریزی جامع فرار کند. من می‌خواهم به عنوان یک بحث باز این موضوع را به بحث آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی گرایش بدهم.

به نظر شما علت چیست که در شرایط موجود رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی که خودش یک فرد آکادمیک است، نمی‌تواند آنچه را که شما می‌فرمایید و بدیهی است به جایگاه خودش بنشانند؟

دکتر عظیمی: ببینید دوستان یک اشتباه تاریخی ما این است که فکر می‌کنیم با اشخاص مسئله حل می‌شود. این اولین و مهم‌ترین اشتباه ما است. کشورهای توسعه‌یافته، سازمان خوب درست می‌کنند، نهاد خوب درست می‌کنند، افراد در درون این نهادها مجبور می‌شوند که درست کار کنند. دید ما این است که افراد خوب را انتخاب کنیم و کاری نداریم که سازمان این‌ها چگونه است، نهادها چگونه است، درست به شیوه عکس عمل می‌کنیم و نتیجه معکوس می‌گیریم. بحث آقای ستاری فر نیست. بحث بنده هم

هست. اگر من هم فردا در یک جایی رئیس بشوم، یک تأثیرات و یک تغییراتی نسبت به قبلی خواهم داد ولی این تغییرات در یک حد محدودی است. فقط یکی دو مثال برایتان می‌زنم تا ببینید که موضوع چیست. اساس، اساس نهادسازی است. اساس، ایجاد این حلقه‌های پازل است. شما فکر می‌کنید به فرض پلیس انگلیس از نظر اخلاقی از پلیس ما بهتر است؟ واقعاً این‌طور نیست. من ۱۵ سال در انگلیس زندگی کردم. پلیس انگلیس اگر ببیند که شما یک قیافه خارجی دارید و حس کند که قانون را نمی‌دانید، پدرتان را در می‌آورد ولی اگر احساس کند که قانون را می‌دانید بلافاصله به شکلی صحیح در مقابل شما می‌ایستد. چرا؟ چون یک نهاد قضائی خاصی وجود دارد، یک نهاد پاسخگو وجود دارد و همه چیز حساب و کتاب دارد. وجود نهادها این‌گونه نیست که اگر کسی کاری کرد، نهاد قضایی او را بگیرد و پدرش را درآورد و به‌موقع هم درآورد، بلکه همین‌قدر که در درون جامعه این اطمینان حاصل شد که یک نهاد قضایی کارا، سریع، ارزان، مقتدر و قانونمند وجود دارد، ۹۵ درصد از جرائم اصلاً انجام نمی‌شود.

به فرض می‌خواهید در مجلس یک قانون بنویسید. دنیا چطوری قانون می‌نویسد و ما چطوری؟! وقتی احزاب وجود ندارند، شما اگر زمین و آسمان را به هم وصل کنید، نمی‌توانید یک سیاستمدار خبره پیدا کنید. این موضوع شناخته‌شده‌ای در جهان است که احزاب محل پرورش، رشد، رقابت و شناسایی سیاستمداران خبره است. اگر در جامعه حزب و مکتب فکری نباشد، شما ممکن است ظرف ده سال، بیست سال می‌توانید مثلاً یک سیاستمدار خیلی خوب و یک صاحب‌نظر خیلی عالی را پیدا کنید، ولی نمی‌توانید از او استفاده کنید. برای اینکه مسئله شکافته و روشن شود فرض کنید، ایده‌های بنده بسیار عالی است، همه ملت هم می‌آیند و می‌گویند که ما مخلص جنابعالی هستیم، بفرمائید همه مملکت در دست شما. اگر مکتب فکری ایجاد نشده باشد، من بلافاصله وزیر می‌خواهم، معاون می‌خواهم و خیلی چیزها و خیلی کسان دیگری که حرف این مکتب را بفهمند و بتوانند با آن کار کنند. در ایران مکتب فکری درست نشده است. مکاتب فکری در مؤسسات نظریه‌پردازی درست می‌شوند. در آمریکا ۲۲۰۰ موسسه نظریه‌پردازی وجود دارد ولی در تمام ایران یک موسسه هم نیست. اصلاً حرفش هم مطرح نیست. ببینید در اینجا هم، همان بحث تعهد و تخصص مطرح است. به نظر من شما بروید و مثلاً کتاب توسعه علمی ایران نوشته آقای دکتر منصوری را بخوانید، کتاب توسعه بنده را هم ببینید، ده بیست مورد کتاب توسعه دیگر هم هست، آن‌ها را نیز مشاهده کنید و ببینید که آیا در میان مکاتب موجود، حداقل یک مکتب فکری را می‌توان یافت که افراد آن را ایجاد کرده باشند. مکتب فکری توسط دولت‌ها ایجاد می‌شود و ویژگی‌های خاصی دارد که در ایران هنوز شناخته شده نیست. بنابراین یکسری نهاد و سازمان وجود دارد نه آدم، که می‌تواند آن برنامه‌ریزی توسعه را به جایی برساند. کاری که ما می‌توانیم بکنیم این است که این نهادها را ایجاد کنیم و درباره آن‌ها بحث کنیم و به ایجاد این نهادها کمک کنیم.

در خصوص نهادها اجازه بدهید یک مثالی را عرض کنم. در سال ۱۳۷۱ بنده استاد آکسفورد بودم و این آخرین سالی بود که در آنجا استاد بودم و بعد هم به ایران آمدم. در آن سال اتفاقی رخ داد. آقای دوپون، وزیر دارائی وقت در کابینه آقای می‌جر^۱ بود. در انگلیس، وزیر دارائی، مهم‌ترین وزیر کابینه است و معمولاً در حزب جانشین رئیس حزب محسوب می‌شود و آینده سیاسی وی، نخست‌وزیری است. حالا این سیستم را مشاهده کنید. این آدم در یک مقطعی در مورد قیمت انرژی تصمیمی گرفت و آن را اعلام کرد.

از صبح روز بعد نهادها شروع به انتقاد کردند، تلویزیون شروع به انتقاد کرد، روزنامه‌ها انتقاد کردند، تشکلهای علمی انتقاد کردند. شعب حزب محافظه‌کار که دیدند مردم دارند باز می‌گردند، در حدود ۱۰ تا ۱۵ روز بعد این آقای وزیر همه آن سیاست‌ها را عوض کرد. تا اینجا ظاهراً مسئله‌ای نیست. شبکه خبری BBC در ساعت ۷ برای انگلستان یک اخبار عمومی دارد همانند اخبار ساعت ۹ ایران. می‌دانید که شرکت بی بی سی دولتی است و خصوصی هم نیست. شبی که وزیر آن سیاست‌ها را عوض کرد، من داشتم اخبار بی بی سی را نگاه می‌کردم و دیدم که خبرنگار بی بی سی داشت با این آقای وزیر صحبت می‌کرد. فکر می‌کنید صحبتش این‌طوری بود که مثلاً جناب آقای وزیر خیلی لطف کردید، خیلی مرحمت کردید و وقت گذاشتید و تشریف آوردید. خیر ابداً این حرف‌ها مطرح نبود. بلکه این‌ها گفتند آقای وزیر شما ۱۵ روز پیش تصمیمی گرفتید که با آن مخالفت‌هایی شد و آن تصمیمات را عوض کردید. مشخص است که تصمیمات شما کارشناسی نیست، کی استعفا می‌دهید؟ این سؤالی بود که آن خبرنگار از آقای دوپون پرسید، ایشان گفت استعفای من با آقای می‌جر نخست‌وزیر وقت است. خبرنگار مجدداً گفت ما این را می‌دانیم ولی خودتان بگوئید چه وقت تصمیم می‌گیرید که استعفا بدهید. حالا این تصمیم، اجرا هم نشده است و با این وجود می‌گویند شما تصمیمی گرفتید که نهادهای مدنی با آن مخالفت کردند بعد این تصمیم را عوض کردید. مشخص است که تصمیم شما ناسنجیده و ناپخته بوده است؛ پس استعفا بدهید. باور کنید در مدت ۳ تا ۴ دقیقه از مدت برنامه، حداقل ۶ بار صحبت استعفای ایشان مطرح شد و نیز بحث نهادها و روزنامه‌ها و احزاب که یک چیزهایی نوشته‌اند، در حدود ۲۵ روز بعد آینده سیاسی این وزیر به کلی تمام شد یعنی ایشان نه تنها از پست وزارت دارائی استعفا داد که از حزب هم استعفا داد و از سیاست بازنشسته و برکنار شد، همان کسی که قرار بود نخست‌وزیر بعد انگلیس باشد. البته برای اینکه بحث روشن شود عرض می‌کنم که آن روز دو اتفاق افتاد؛ یکی اتفاقی که ذکر شد و دیگری آن بود که در روزنامه‌ها نوشتند آقای دوپون خانه‌ای داشته که اجاره داده است و بر سر این خانه با مستأجر خویش

دعوی حقوقی داشته است. این دعوا در حدود ۱۸ هزار پوند خرج برداشته که ۹ هزار پوند آن از بودجه دولت پرداخت شده است. در آنجا، در وزارتخانه یک معاون ثابت وجود دارد که وزیر نمی‌تواند او را عوض کند. این معاون ثابت را به تلویزیون دعوت کردند و از او پرسیدند آیا یک چنین صحبتی صحت دارد؟ ایشان پاسخ داد، بله. ما ۹ هزار پوند از هزینه دعوی حقوقی وزیر را پرداخت کرده‌ایم و توضیح داد که قانونی وجود دارد و این قانون می‌گوید که وقتی وزرا یا شخصیت‌های سیاسی مشکل مالی پیدا می‌کنند برای اینکه این موضوع به کار آن‌ها و اداره مملکت لطمه نزنند، دولت حق دارد تا حد محدودی به آن‌ها کمک نماید. بنابراین ما ۹ هزار پوند یا مثلاً ۸ میلیون یا ۹ میلیون به شکل رسمی به ایشان کمک کردیم و این کمک را ارائه کردیم که مشکل حل شود و او به مسائل مملکتی بپردازد. دوباره روزنامه‌ها و احزاب، بحث‌هایی را مطرح کردند. همین دو موضوع این آدم را کنار گذاشت و آدم دیگری را به کار گماشت. چه کسی این کار را کرد؛ نه محاکمه‌ای وجود داشت، نه دادگاهی و نه فسادی تنها یکسری نهاد و سازمان وجود داشت، به علاوه خود حزب محافظه‌کار هم می‌دانست که برای دو سال دیگر می‌خواهد از مردم رأی بگیرد و در دوره انتخاب بعدی رأی بیاورد. در جامعه انگلیس و جوامع صنعتی، مشهور است که اگر مثلاً سه اقتصاددان برجسته کشور با سیاستی مخالفت کنند، محال است که دولت بتواند به سراغ اجرای آن برود. به همین دلیل دولت قبل از اینکه سیاست مهمی را اعمال کند به سراغ دانشگاه‌ها می‌رود و بحث و گفتگو می‌کند. ببینید، پس بحث افراد نیست البته من عرض نمی‌کنم که افراد بی‌اثرند، افراد اثر دارند اما این تأثیر محدود است، و همان‌طور که گفتیم مکاتب در مؤسسات پیدا می‌شوند نه در دانشگاه‌ها و این مؤسسات هنوز در ایران ایجاد نشده است. من این مطلب را در نوشته‌هایم آورده‌ام که حزب محل پرورش سیاستمدار است. اگر شما حزب نداشته باشید، سیاستمدار پرورش پیدا نمی‌کند. ایران هنوز فکر می‌کند که ما می‌توانیم مدرسه علوم سیاسی ایجاد کنیم و کسی که از مدرسه بیرون می‌آید و فارغ‌التحصیل می‌شود و می‌تواند یک سیاستمدار باشد. اصلاً چنین چیزی نیست. نوآوری یک هنر است و سیاست نوآوری است. هنر چگونه درست می‌شود. اگر مثلاً برای من که استعداد نقاشی ندارم کلاس نقاشی بگذارید و بگوئید که قلم‌ها این‌ها هستند رنگ‌ها این‌ها هستند، اگر رنگ‌ها را مثلاً رنگ سبز را با فلان رنگ قاطی کنید این‌گونه می‌شود؛ همه این‌ها را که یاد گرفته باشم و خیلی هم که عالی یاد گرفته باشم، ارزش کار نقاشی من معادل یک دوربین پنج هزار تومانی است که می‌تواند یک عکس قشنگ از من بگیرد. اما اگر غریزه نقاشی داشته باشم و حالا مرا پرورش دهند می‌توانم تابلوهای آن‌چنانی نقاشی کنم. ببینید کاری که حزب می‌کند این است که تمام افرادی را که به سیاست علاقه‌مندند جذب و شروع به پرورش آن‌ها می‌کند. در این جریان معلوم می‌شود که یک عده‌ای نمی‌توانند و حذف می‌شوند، یک عده هم شکست می‌خورند، یک عده دیگر هم به دلایلی دیگر، تا

آنجا که حالا ستارگان سیاسی پیدا می‌شوند. چه اتفاقی می‌افتد؟ در یک کشور ۱۰ حزب وجود دارد، ۱۰ نفر هستند که سران حزب‌اند و ۱۰۰ آدم دیگری که از یک تجربه وسیع بیرون آمده‌اند. معلوم است که این مملکت در میان این ۱۰۰ نفر اداره خواهد شد. انتخابات به گونه‌ای است که از میان این حزب و آن حزب انجام می‌گیرد و هرکی به هرکی نیست یعنی این طور نیست که فردا بنده چون خوب حرف می‌زنم و آدم بدی نیستم بروم و برای انتخابات مجلس کاندید شوم. تازه اگر انتخاب هم بشوم حالا گیر می‌کنم و نمی‌دانم که چه کار باید بکنم. یک بحث دیگر هم هست که نماینده باید متخصص باشد، نه اصلاً این طور نیست. مگر نمایندگان مجلس آمریکا؛ اقتصاددان بزرگ، سیاست‌شناسان بزرگ و یا نویسندگان بزرگ هستند. اگر بروید و جزئیات آن را بررسی کنید می‌بینید داستان فقط این است که نمایندگان مجلس انگلیس یا آمریکا و یا آلمان فقط در سخنرانی‌های خود به شدت حرف‌های سیاسی می‌زنند. اما در رأی‌های مهم، محال است که حتی در یک مورد بدون مشورت با متخصصین رأی دهند. یعنی در اینجا شما مجبورید به هر حرفی که حزب می‌زند رأی دهید. ولی در رأی مهمی که جزء برنامه‌ریزی نیست می‌توانید رأی بدهید و کاری که می‌خواهید بکنید. پس سیستم‌هایی وجود دارد که با وجود آن‌ها دیگر بحث اشخاص مطرح نیست. اشخاص در سازمان‌ها هستند. شما در تمام مملکت ایران چه تعداد مؤسسه تحقیقات اقتصادی دارید که مستمر کار می‌کند، چه تعداد حزب دارید که مستمر کار می‌کند، چه تعداد برنامه حزبی دارید، چه تعداد مؤسسه نوآوری دارید. این چیزها اصلاً وجود ندارد. افراد وقتی در سازمان‌ها تصمیم می‌گیرند، مملکت راه می‌افتد. اما تا همین اندازه هم که شروع کرده‌ایم تا این‌ها را بشناسیم، بحث کنیم، گفتگو کنیم، جدل کنیم؛ امید داریم که یواش یواش حزب درست می‌شود. همین الان در برنامه چهارم این بحث مطرح است که برنامه‌ریزی توسعه را غیر جامع کنند. این موضوع طول کشیده است ولی خوب طول کشیده دیگر و کاری نمی‌توان کرد. باید بحث کرد، گفتگو کرد تا بالاخره قانع شوند که این کار را بکنند.

آقای کاشف: آقای دکتر شما در صحبت‌هایتان اشاره کردید به اینکه برنامه‌ریزی هسته‌ای یا Core Planning فقط چند تا مشکل اصلی را حل می‌کند و گفتید که در طول سال گروه‌های مطالعاتی بررسی می‌کنند، مطالعه می‌کنند، مشکلات جدید را شناسایی می‌کنند. به نظر شما چگونه می‌توان اجرای این برنامه‌های جدید را با برنامه‌های قبلی منطبق یا هماهنگ کرد؟ این برنامه‌ها باید مقطعی باشند یا بلندمدت؟ آیا خط‌مشی‌های رسیدن به اهداف این برنامه را باید در همین بودجه‌های سالانه دید؟ و بالاخره اینکه به نظر شما آیا برنامه‌ریزی غلتان نشأت گرفته از برنامه Core Planning نیست؟

دکتر عظیمی: من خاطرم هست چندین سال قبل که برنامه، مرحله‌ای بود بحثی را خدمت آقای رفسنجانی داشتیم. در این بحث عرض من این بود که شما با هر میزان منبعی که در اختیار دارید

می‌توانید برای توسعه کشور اقدام کنید. اصلاً بحث این نیست که چقدر منبع موجود است، بگوئید یک میلیارد دلار از درآمد نفت، بگوئید دو میلیارد یا نیم میلیارد و هر چقدر؛ در برنامه‌ریزی توسعه به همان اندازه پروژه تهیه می‌شود. اما این برنامه یک‌دفعه به مجلس می‌رود و تصویب می‌شود. بیرون که می‌آید برای ۵ سال هیچ چیز تکان نمی‌خورد. از کل منابع موجود، مابقی منابع در جریان بودجه‌های سالانه قرار می‌گیرد. ببینید برنامه که به دنبال سرنگونی کشور نیست، منابعی بر اساس نیاز کشور وجود دارد که در بودجه جاری مملکت است. ایران الان به جایی رسیده است که باید یک بودجه جاری عظیمی را خرج کند. ممکن است ما بتوانیم سالی ۵ میلیارد، ۶ میلیارد یا ۸ میلیارد دلار از درآمد نفتی را به کارهای توسعه تخصیص دهیم. معمولاً یک سازمان این را انجام می‌دهد و یک برنامه و تعدادی پروژه و خط‌مشی مشخص، تعیین می‌کند و بعد یک‌دفعه این به مجلس می‌رود و تصویب می‌شود اما دیگر نوسانات سالانه روی آن پیاده نمی‌شود و این نکته‌ای است. برنامه لغزانی هم که شما فرمودید داستانش این است که اگر برنامه‌ای ۵ ساله باشد، یک سال از آن که تمام شد یک سال جدید به آن اضافه می‌شود و خوب این‌ها تمهیداتی است که بحث‌های خیلی وسیعی دارد. خلاصه عرض من این است که مثلاً این برنامه ۲۰ درصد از کل بودجه را می‌گیرد و یک‌دفعه به مجلس می‌رود، بحث می‌شود، چکش‌کاری می‌شود، تصویب می‌شود و بعد بیرون می‌آید و شما در اجرا هر سال آن را کم و زیاد نمی‌کنید و حال اگر نوسانات درآمدی و غیره را ۸۰ درصد در نظر بگیرید، چون این‌ها خط دهنده هستند، یواش یواش کار خودشان را می‌کنند و ماهیت بخش را عوض می‌کنند؛ اما وقتی برنامه توسعه محدود شود وضعیت فوق می‌کند. مثلاً ممکن است در سازمان تأمین اجتماعی یک مشکل، دو مشکل، سه مشکل یا ۵۰ تا مشکل وجود داشته باشد که در برنامه‌ریزی نتوانیم به آن‌ها رسیدگی کنیم یا آن‌ها را حل کنیم، اما ممکن است که بتوانیم یک مشکلی را حل کنیم که ۵۰ مشکل دیگر به آن وابسته است. یعنی در این محدوده بیاییم و یکی را انتخاب کنیم. یک مطلب مشهوری که در مورد تفاوت خارجی با ایرانی می‌گویند این است که وقتی مشکلی برای خارجی یا دولت خارجی پیش می‌آید، او همواره سعی می‌کند از حاشیه آن بزند و آن را کوچک‌تر کند تا بتواند با این مشکل برخورد کند. اما برای ما ایرانی‌ها که مشکلی پیش می‌آید مثلاً یک مشکل خانوادگی؛ فرض کنید خانم بنده بگوید که چرا این لیوان‌های بد و نامناسب را خریدی این گوشت را خریدی و بعد من ادامه می‌دهم که اصلاً سلیقه تو فلان است و بالاخره این مشکل را آن‌قدر بزرگش می‌کنیم که یک‌دفعه تمام زندگی‌مان به این لیوان وابسته می‌شود. بعد که نگاه می‌کنیم می‌بینیم که می‌شود این مشکل را آسان‌تر هم حل کرد.

اساس برنامه‌ریزی توسعه، محدود به Core این است که ما در واقع آن‌قدر این شاخ و برگ‌ها را بزنیم و مشکلات را کوچک کنیم تا به راحتی حل بشوند.

اصول و مفاهیم برنامه‌ریزی توسعه^۱

دکتر حسین عظیمی

برنامه‌ریزی چیست؟ برنامه‌ریزی استراتژیک کدام است؟

گردهم آیی امروز، آغاز مرحله‌ای مهم در تهیه برنامه استراتژیک برای شهر تهران است و به این اعتبار، قرار است که بنده نیز نکاتی را در زمینه برنامه‌ریزی خدمتتان مطرح کنم. نکاتی را که در این بحث ارائه خواهم کرد، نکاتی کلی و نسبتاً عمومی است. با این همه باید تأکید کنم که به شهادت سوابق ممتد علمی موجود در امر برنامه‌ریزی در جهان و به شهادت سوابق نسبتاً طولانی برنامه‌ریزی در ایران، نکات مزبور، بسیار اساسی و مهم هستند و می‌توانند باعث تغییرات چشمگیر در نگرش به برنامه و برنامه‌ریزی گردند و به این صورت ضمن ایجاد تغییر در محتوای برنامه، باعث تغییر در درجه اثرگذاری برنامه‌ها نیز بشوند. اما در بحث امروز خواهم کوشید تا مطالب را در ۱۲ سرفصل^۲ خلاصه کنم:

۱- برنامه‌ریزی چیست؟ (یک اشتباه اساسی)؛

۲- برنامه‌ریزی چیست؟ (یک تعریف عمومی)؛

۳- پیچیدگی فعالیت در برنامه‌ریزی؛

۴- انواع تصمیمات در هر برنامه؛

۵- برنامه‌ریزی: ادامه زمان حال با شروع از صفر؛

۶- برنامه‌ریزی: طیفی وسیعی از تصاویر؛

۱- برنامه‌ریزی چیست؟ (یک اشتباه اساسی)

اولین نکته‌ای که در زمینه برنامه‌ریزی باید مورد تأکید قرار گیرد این است که در تجربه برنامه‌ریزی در بسیاری از کشورهای جهان و از جمله در ایران مشاهده می‌کنیم که اشتباهی اساسی صورت گرفته و اشتباه این است که برنامه را برنامه‌ریزان به معنی تعیین تکلیف برای مردم و عدم مشارکت آن‌ها تلقی کرده‌اند. در این زمینه باید پرسید که آیا برنامه به معنی تعیین تکلیف برای مردم و عدم مشارکت آن‌هاست؟ به عبارت دیگر فکر می‌کنند همین که برنامه تدوین یا نوشته شد، جامعه و مردم به طور خود به خود طبق برنامه عمل می‌کنند یا باید عمل کنند.

۱. سخنرانی دکتر حسین عظیمی در اولین گرد هم آیی طرح برنامه استراتژیک شهرداری تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، تحت عنوان "اصول و مفاهیم برنامه‌ریزی توسعه و برنامه‌های چشم‌انداز"، ۱۳۷۴.
بخش‌های از این سخنرانی در مقاله حاضر ارائه شده است.
۲. صرفاً ۶ فصل در گزارش حاضر ارائه شده است.

این یک اشتباه اساسی است. تأکید می‌کنم که اغلب تجارب برنامه‌ریزی در همه کشورهای جهان، از جمله ایران این اشتباه که برنامه را همچون تکلیف برای مردم و بدون مشارکت آن‌ها تلقی کرده‌اند، بارها و بارها صورت گرفته و بارها و بارها همین اشتباه باعث از بین رفتن برنامه، غیرعملی بودن و بی‌فایده کردن آن شده است. در این زمینه اجازه دهید مطلبی را از یکی از پایه‌گذاران فرایند برنامه‌ریزی نقل کنم. اما قبل از بیان این مطلب لازم است اشاره کنم که در ابتدا واژه برنامه‌ریزی معادل با واژه کمونیسم بود. به عبارت دیگر، واژه و فرایند برنامه‌ریزی در ابتدا در زمانی مطرح شد که علم اقتصاد به شدت به ضرورت آزادی عمل اقتصادی تأکید می‌کرد و جامعه را از هر نوع برنامه‌ریزی دولتی بر حذر می‌داشت. در آن زمان فقط مکتب تفکری کمونیستی و کشورهای ذی‌ربط، برنامه‌ریزی را پذیرا شدند. لذا در این راستا تا حدود سال‌های ۵۰ - ۱۹۴۵ در ادبیات اقتصادی - سیاسی غرب واژه برنامه‌ریزی تقریباً معادل واژه کمونیسم مورد استفاده قرار می‌گرفت و لذا اگر کسی با ضرورت برنامه‌ریزی برای جامعه موافقت می‌کرد این موافقت نشانه پذیرش نظام کمونیستی از طرف او بود؛ البته این وضعیت از ۱۹۵۰ به بعد تغییر کرده است. ولی به هر حال نقل قولی که عرض کردم در همین راستا مربوط به لئون تروتسکی^۱ است، که یکی از فیلسوفان عمده انقلاب ۱۹۱۷ روسیه بود، لذا به شدت طرفدار برنامه‌ریزی بود، ولی تروتسکی علی‌رغم این طرفداری از برنامه‌ریزی و در مواجهه با تجارب اولیه برنامه‌ریزی در جامعه شوروی دهه ۱۹۲۰ اشاره می‌کند که: "برنامه‌ریزی به مفهومی که برنامه‌ریزان ما در نظر دارند در صورتی موفق می‌بود که توسط خدایی صورت می‌گرفت که از همه چیز (گذشته، حال و آینده) آگاه باشد و بر همه چیز تسلط داشته باشد. البته مشکل ما این نیست که چنین خدایی وجود ندارد، مشکل این است که وقتی برنامه‌ریز ما پشت میز خود می‌نشیند، تصور می‌کند که او همان خدای مورد بحث است و لذا لازم است که برای همه تعیین تکلیف کند."

نکته این است که مشکل از این تصور شروع می‌شود، که ما در مقام برنامه‌ریز، آگاهانه یا ناآگاهانه تصور می‌کنیم که همه چیز را می‌دانیم و حق داریم به جای همه و برتر از همه فکر کنیم. از این نوع نگرش به برنامه، یعنی موقعی که برنامه را به عنوان «تعیین تکلیف» برای افراد تلقی می‌کنند، نتیجه‌ای که حاصل می‌شود این است که مشارکت مردمی از بین می‌رود، و همین فرایند عملاً و به تدریج مشارکت علمی، تخصصی را نیز از بطن برنامه حذف می‌کند و نهایتاً از این نوع برنامه‌ها نتیجه‌ای جز تقویت اختناق و دیکتاتوری به دست نمی‌آید.

1. Leon Trotsky, (1879-1940)

نتایج اساسی در برنامه‌های جامع غیر مشارکت:

- حذف مشارکت مردمی؛

- حذف مشارکت علمی

- تخصصی؛

- حذف فعالیت علمی؛

و نهایتاً

- تقویت اختناق و دیکتاتوری.

یکی از نمونه‌های مربوط به این نوع برنامه‌ریزی، فرایند برنامه‌ریزی در جامعه شوروی سابق است. در این نوع برنامه‌ها دستاوردهایی که ناشی از کار منظم برنامه‌ای است در مقابل اثرات منفی ناشی از این نگرش قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، هر چند در برنامه‌ریزی‌های جامع غیر مشارکتی به دلیل نظم در کارها، دستاوردهایی به دست می‌آید، ولی همراه با این دستاوردها خلاقیت را از بین می‌بریم، جو اختناق و فرهنگ نامتناسب ایجاد می‌کنیم، بحران‌های اجتماعی به وجود می‌آوریم و این پدیده‌ها، همانند سیلی مخرب آثار ناشی از منظم کارکردن برنامه‌ای را نیز از بین می‌برند. آخرین نکته در این بحث این است که تغییر از برنامه‌ریزی به مفهوم تعیین تکلیف برای افراد، به برنامه‌ریزی به مفهوم هدایت علمی کارها، تغییرات بسیار اساسی را در برخورد با مسئله برنامه‌ریزی ایجاد می‌کند. برخی از تغییرات را در مطالب بعدی مطرح کرده‌ام. همان‌گونه که ملاحظه می‌فرمایید یکی از مهم‌ترین تغییرات این است که اگر برنامه‌ها دستوری و غیر مشارکتی شوند، سازمان‌های برنامه‌ریزی به وزارتخانه تبدیل می‌شوند یا تحکیم می‌کنند، اداری می‌شوند، ترس بر می‌انگیزند و از تفکر و تخصص خالی می‌شوند.

در عین حال تفاوتی نمی‌کند که این دستگاه‌های برنامه‌ریزی مثلاً در مجموعه‌ای کوچک‌تر مثل شهرداری یا در یک مجموعه بزرگ‌تر مانند کشور باشد. در برنامه‌های هدایتی متکی بر مشارکت، معمولاً سازمان‌های برنامه‌ریزی به صورت دبیرخانه تهیه برنامه در می‌آیند و تفاوت بین این دو وضعیت بسیار اساسی است. مثلاً سازمان‌های برنامه‌ریز متکی بر مشارکت، محل تجمع متخصصان و مشاور دستگاه‌های اجرایی می‌شود، احترام آن‌ها را جلب می‌کند، لذا همکاری بین سازمان برنامه‌ریز و مجری برنامه‌ها، متکی به روح تخصص و علم می‌شود نه متکی بر تحکم.

برنامه‌های متکی بر علم و مشارکت سازمان برنامه‌ریزی

- دبیرخانه تهیه برنامه می‌شود؛
- محل تجمع متخصصان می‌شود؛
- محل تجمع متفکران می‌شود؛
- مشاور دستگاه‌های اجرایی می‌شود؛
- احترام بر می‌انگیزد.
- کارایی نظام اطلاعاتی به شدت تقویت می‌شود.
- کارایی تحقیقاتی به شدت تقویت می‌شود.
- تجارب کارشناسی فراوان حاصل می‌شود.
- به برنامه محدود و متکی بر هسته‌های اصلی مورد نظر قرار می‌گیرد.
- برنامه معمولاً به صورت قانون مصوب در نمی‌آید و یا حداقل فقط کلیات آن قانون می‌شود.
- ...

در این جا بد نیست اشاره کنم که در برنامه‌ریزی، نظام و سازمان برنامه‌ریزی فرانسه را بسیار موفق می‌دانند. در عین حال، سازمان برنامه‌ریزی فرانسه سازمانی است نسبتاً کوچک که کارمندان آن در مجموع به ۲۰۰ نفر نمی‌رسند. در حالی که در بسیاری از کشورها، از جمله ایران، بیش از چندین هزار نفر در سازمان‌های برنامه شاغل‌اند و نظام برنامه‌ریزی هم نظام موفقی نیست. حال این سؤال مطرح می‌شود که سازمان برنامه فرانسه چگونه برنامه‌ریزی می‌کند که با کمتر از ۲۰۰ نفر سازمانی موفق است، در حالی که سازمان‌های دیگر با چند هزار نفر موفق نیستند. جواب سؤال این است که در فرانسه، سازمان برنامه‌ریزی دبیرخانه تهیه برنامه است و لذا مثلاً اگر قرار است برنامه‌ای برای صنعت تهیه شود، سازمان برنامه فرانسه این برنامه را تهیه نمی‌کند، بلکه این سازمان، دبیرخانه تهیه برنامه می‌شود. در این راستا، سازمان برنامه برای مثال چند نفر متخصص عالی صنعت را در استخدام دارد که مورد احترام جامعه و مورد احترام صنعتگران هستند. این متخصصان عالی از طرف سازمان برنامه در مقام دبیر تهیه برنامه صنعت، انتخاب می‌شوند. گروه‌های مختلف صنعتی جامعه مثلاً سندیکای کارگران، سندیکای کارفرمایان، صاحبان سرمایه بزرگ و مسئولان دولتی بخش صنعت، کمیسیونی را تشکیل می‌دهند و تصمیم‌گیری‌های اصلی را به این کمیسیون واگذار می‌کنند. لذا برای تهیه برنامه صنعت این طور نیست که الزاماً وزیر صنعت رئیس باشد و هر تصمیمی را که بخواهد بگیرد، بلکه تصمیم‌گیری با کمیسیون ذی‌ربط است. نمایندگان سازمان برنامه در این کمیسیون فقط کارشان تهیه و ارائه اطلاعات فنی، اطلاعات تخصصی، نظرگاه‌های فلسفی و

اجتماعی، ارائه الگوهای فنی محاسباتی و مسائلی از این قبیل است. در عین حال، سازمان برنامه برای این فعالیت، مؤسسات و دستگاه‌های تحقیقاتی دیگری در کنار خود دارد که تضمین‌کننده کنترل کیفیت علمی برنامه هستند. به این صورت و با همکاری و مشارکت ارگان‌های مهم و دستگاه‌های تحقیقاتی، برنامه مورد نظر تهیه می‌شود. این طور هم نیست که این برنامه به صورت تفصیلی برای تصویب به مجلس داده شود و تبدیل به قانون شود. متن برنامه متنی می‌شود به یک مفهوم ملی و دور از سیاست روزمره که برای حل مشکلات صنعت در فرانسه باید مورد احترام باشد. نمونه دیگر را می‌توان در نظام برنامه‌ریزی ژاپن ملاحظه کرد. در این کشور وزارت تجارت خارجی و صنعت^۱ مسئولیت برنامه‌ریزی اقتصادی را بر عهده دارد. در این وزارتخانه کوشش می‌شود که امر برنامه‌ریزی یک امر واقعاً تخصصی، علمی و مشارکتی باشد. برای درک مسئله کافی است که اشاره کنیم که این وزارت خانه سال‌هاست می‌کوشد بهترین متخصصان و بهترین‌ها در علم را برای کار برنامه‌ریزی به این وزارتخانه جذب کند. همان گونه که می‌دانید کارهای دولتی در ژاپن از آبرو و اعتبار زیادی برخوردارند و تعدادی از بهترین دانشگاه‌های این کشور در رقابت‌اند تا برای سازمان‌های دولتی نیرو تربیت کنند. بسیاری از تحصیل کرده‌ها هم مایل‌اند به این سازمان‌ها وارد شوند و کارمند باشند. لذا کنکور بسیار مشکلی برای انتخاب تعدادی کارمند برای سازمان‌های دولتی به صورت سالانه برگزار می‌شود و تعدادی برای استخدام انتخاب می‌شوند. در بین آن‌ها هم، بهترین‌ها برای کار در می‌تی^۲ انتخاب می‌شوند و در نهایت این گونه می‌شود که مثلاً صاحب صنعت در ژاپن کوشش می‌کند با ایجاد رابطه، از کارشناسان برنامه‌ریزی وقت بگیرد و از آن‌ها مشورت بگیرد. زیرا می‌داند که به این صورت از مشاوره تخصصی بسیار قوی برخوردار خواهد شد. بدیهی است که چنین سازمان برنامه‌ریزی می‌تواند موفق باشد.

از طرف دیگر، اگر نگرش برنامه، نگرش غیر مشارکتی و تحکمی باشد، مسائل بسیار متفاوت خواهد بود. به‌ویژه دقت داشته باشید که سازمان برنامه یک کشور، به‌خصوص اگر مسائل بودجه را هم داشته باشد، بسیار قدرتمند می‌شود و استفاده از قدرت هم معمولاً برای استفاده‌کننده، بسیار شیرین است. در این شرایط مشخص است که قدرت رئیس سازمان برنامه یا وزیر برنامه در چنین کشوری، اگر شخصاً آدم قدرتمندی هم باشد از قدرت هر مقامی در کشور بالاتر است. مثال‌های متعددی از این موارد در تجربه سازمان برنامه خودمان مشاهده می‌شود. نکته دیگر این‌که در شرایط حاکم شدن برنامه‌های غیر مشارکتی، کارایی نظام اطلاعاتی به شدت تضعیف می‌شود و گاهی نظام اطلاعاتی به نظام خود اغفالی تبدیل می‌شود. آن ضرب‌المثل مشهور را احتمالاً شنیده‌اید که می‌گویند سه نوع دروغ

1. Ministry & International Trade & Industry (MITI)

2. MITI

داریم، دروغ عادی، دروغ بزرگ و آمار. بعضی‌ها فکر می‌کنند که منظور این است که آمار بزرگ‌ترین دروغ‌هاست. در حالی که این طور نیست. منظور این است که آمار را می‌توان طوری ارائه و تفسیر کرد که از هر دروغی بزرگ‌تر باشد. هرچند از همان آمار می‌توان و باید استفاده مطلوب کرد.

اجازه دهید در این زمینه مثالی بزنیم! فرض کنید الگوی توزیع درآمد در یک جامعه نسبتاً فقیر در یک دوره خاص نامتعادل شده باشد، مثلاً ۳ درصد بالای جامعه به طور نسبی خیلی ثروتمند شده باشند. این ۳ درصد قبلاً ثروتمند بودند و حالا خیلی ثروتمندتر شده‌اند. در این جامعه فقیر نمی‌توانستند از ۳۰ درصد پایین جامعه دزدیده باشند، چون این پایینی‌ها آن قدر فقیرند که چیز زیادی ندارند که به بالایی‌ها برسد. در این شرایط این ۳ درصد که خیلی ثروتمند شده است از سهم گروه‌های میانی کم کرده است. حالا اگر بخواهیم با آمار درست معکوس این اتفاق را نشان دهیم، یعنی مثلاً با آمار نشان دهیم که الگوی توزیع متعادل شده می‌توانیم سهم ۴۰ درصد بالای جمعیت را با ۴۰ درصد پایین جمعیتی مقایسه کنیم. ۴۰ درصد پایین که قبلاً در حد بخورونمیر بوده، هنوز هم در همین وضعیت است، ۴۰ درصد بالا هم حالتی دارد که گروه متوسط و گروه غنی را یک جا در نظر گرفته و آمار فقیر شدن متوسط‌ها به سود ثروتمندها را نشان نمی‌دهد. پس در این وضعیت آمار نشان خواهد داد که الگوی توزیع تغییری نکرده و یا حتی بهتر هم شده و این می‌شود همان بزرگ‌ترین دروغ‌ها. در حالی که اگر وضعیت نسبی ۳ درصد بالای جمعیت نسبت به مثلاً ۳ درصد پایین را می‌گرفتیم، تصویر دیگری می‌داشتیم. وقتی نظام برنامه‌ریزی، نظام غیر مشارکتی و تحکمی شود به تدریج آمار تبدیل به دروغ بزرگ‌تر می‌شود و نظام‌های اطلاعاتی در این سیستم‌ها به شدت تضعیف می‌شود. نظام تحقیقاتی هم همین‌طور، تجارت کارشناسی، هم به همین ترتیب.

مشکل دیگری که پیش می‌آید این است که برنامه جامعه موردنظر قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر در برنامه‌های دستوری یکی از اشتباهاتی که در تمامی نظام‌های برنامه‌ریزی شده این است که همه دنبال برنامه جامع می‌روند. اجازه دهید که صریحاً عرض کنم که حتی یک مورد برنامه‌ریزی جامع موفق در تمام تجربه برنامه‌ریزی جهانی وجود ندارد، حتی یک مورد! و این نکته‌ای نیست که تازه برای محققان شناخته شده باشد. کتاب‌هایی هست که لااقل از چهل سال پیش نوشته شده و در این کتب این مسئله بیان شده است. مثلاً یکی از این نوشته‌ها کتابی است به نام برنامه‌ریزی توسعه، درس‌هایی از تجربه^۱، که ۲۵ سال پیش چاپ شده و در این کتاب تجربه حدوداً ۱۰۰ کشور از نظر برنامه‌ریزی، مطالعه شده و به این نتیجه رسیده که برنامه جامع در هیچ جا موفق نبوده و نمی‌تواند موفق باشد. دلایل مشخصی هم برای این امر وجود دارد. ما برای برنامه جامع، علم جامع می‌خواهیم

1. Development planning; Lessons of Experience, Waterston, Albert, Johns Hopkins Press, 1969.

که نداریم. برای آنان که با کار علمی آشنا هستند، همین یک دلیل کافی است. با این همه معمولاً برنامه‌های دستوری در نهایت به برنامه جامع ختم می‌شوند.

بیش از این روی نکته اول وقت صرف نکنم، البته درباره این نکته وقت زیادی گرفتم ولی با توجه به اهمیت مسئله خواستم هشدار را مطرح کرده باشم که واقعاً برنامه را به هیچ صورت به منزله تعیین تکلیف تلقی نفرمایید. این نوع برنامه‌ها در نهایت جز زیان چیزی به دنبال ندارد. حال باید پرسید که پس برنامه چیست؟

۲- برنامه چیست؟

برنامه عبارت است از نسخه‌ای برای هدایت فعالیت‌های جامعه یا جزئی از فعالیت‌های یک جامعه به صورت:

- منظم؛
- با هدف؛
- متکی بر اراده و
- آگاهی

پس آنچه در یک برنامه مهم است عبارت است از: نظم، هدف، اراده و آگاهی. این‌ها چهار پایه یا چهار محوری است که در یک برنامه وجود دارد. هر کدام از این محورها دچار مشکل شود، قطعاً برنامه‌ریزی با مشکلات اساسی مواجه خواهد شد.

۳- پیچیدگی فعالیت در برنامه‌ریزی

با توجه به تعاریف فوق، مشخص است که برنامه‌ریزی فعالیتی است که به هیچ وجه نباید آن را ساده گرفت، فعالیتی است بسیار پیچیده و نظام‌دار و برای این‌که این پیچیدگی را درک کنیم می‌توانیم به موارد خیلی ساده به عنوان نمونه توجه کنیم. اجازه دهید این مثال ساده و آشنا را مطرح کنم که موقعی که اتومبیل پیکان وارد ایران شد به دلیل این‌که از انگلیس آمد، فرمان آن به جای آنکه در طرف چپ باشد در طرف راست بود و باید جابه‌جا می‌شد. این کار صورت گرفت ولی سیستم ساده باز کردن در کاپوت جلو، برای مدتی هنوز در طرف راست باقی‌مانده بود. پس از مدتی مشخص شد که بهتر است این سیستم ساده را هم به طرف چپ یعنی همان طرفی که راننده می‌نشاند منتقل کنند. بر اساس آنچه گفته می‌شود حدود ۱۰ ماه طول کشید تا جا به جایی این سیستم کوچک را برنامه‌ریزی و اجرا کنند. می‌بینیم که در عمل، انجام یک کار ساده کوچک حدود ۱۰ ماه طول می‌کشد حال ما چگونه جرئت پیدا می‌کنیم برای تغییر یک جامعه در ظرف مدتی کوتاه (مثلاً یک سال) برنامه‌ای جامع تهیه کنیم. به نظر بنده این نوع جرئت‌ها را فقط وقتی می‌شود داشت که انسان ناآگاه باشد و نداند که به واقع در کدام وادی وارد شده و با فعالیتی تا چه حد پیچیده مواجه است.

یا برای مثال در طراحی و ساخت یک خانه می‌توان ملاحظه کرد که کار تا چه حد پیچیده است و چه مدت زمانی باید صرف کرد، در این مورد باید، سلیقه‌ها و مطلوبیت‌ها را کشف کنیم. امکانات را تشخیص دهیم، طراحی کنیم، درباره این طراحی‌ها تصمیم بگیریم، امکانات را فراهم کنیم، اجرا را سامان بدهیم، بر اجرا نظارت و ارزیابی کنیم. به این صورت است که می‌بینیم مثلاً تعاونی مسکن سازمان برنامه بیش از ۲ سال صرف طراحی و فراهم کردن مقدمات ساخت یک خانه می‌کند و نهایتاً ۴ تا ۵ سال طول می‌کشد تا حدود ۱۰۰ واحد مسکونی را بسازد. چرا که همین فعالیت ساده نیز، بسیار پیچیده و کارایی ما هم در همین حدود مشخص است.

ولی همین سازمان برنامه هنگامی که شروع به برنامه‌ریزی برای توسعه کل مملکت می‌کند، گویا حداکثر در زمان یک تا دو ساله می‌تواند یک برنامه جامع توسعه برای تمام کشور به صورت علمی و صحیح تهیه کند. به این مثال‌ها اشاره کردم تا به پیچیدگی امر تهیه برنامه توجه داشته باشیم. باز هم در همین بحث به این نکات بازخواهیم گشت.

۴- انواع تصمیمات در هر برنامه

در هر برنامه‌ای سه نوع تصمیم داریم که شامل تصمیمات ارزشی؛ تصمیمات طراحی و تصمیمات فنی می‌شود.

در فرایند برنامه‌ریزی یکی از مسائل مهمی که باید مورد توجه باشد این است که هر تصمیمی از زمره کدام گروه از تصمیمات است و لذا توسط چه کسی باید اتخاذ شود. برای روشن شدن مسئله می‌توان مجدداً از مثال خانه‌سازی کمک گرفت. در این جا هم سه نوع تصمیم وجود دارد. تصمیمات نوع اول ارزشی است که اتخاذ آن صرفاً با صاحب‌خانه است.

نوع اول: هیچ متخصصی نمی‌تواند و نباید سلیقه خودش را نسبت به این‌که چه نوع خانه‌ای خوب یا بد، راحت یا ناراحت است به صاحب‌خانه تحمیل کند. صاحب‌خانه دارای سلیقه ویژه در این مورد است و به علاوه این اوست که می‌خواهد در آن خانه زندگی کند. لذا صاحب‌خانه است که باید نسبت به این مسائل تصمیم بگیرد. ما در مقام متخصص نمی‌توانیم و نباید به صاحب‌خانه بگوییم که آشپزخانه بزرگ، خوب یا بد است. سالن بزرگ خوب یا بد است، جدا کردن سالن از اتاق خواب خوب یا بد است. صاحب‌خانه، فرهنگی دارد و بر اساس این فرهنگ، نحوه‌ای خاص از زندگی را می‌پسندد. اگر متخصص خانه‌ای بسازد که از نظر خودش بهترین خانه هم باشد ولی طراحی آن با فرهنگ صاحب‌خانه سازگار نباشد، شخص مزبور در آن خانه احساس راحتی نخواهد کرد و در نهایت در صورت توان، خانه را خواهد فروخت و از آن خارج خواهد شد و در غیر این صورت با تحمل ناراحتی در آن زندگی خواهد کرد. به این صورت وقتی وارد امر برنامه‌ریزی می‌شویم، چه بخواهیم برای یک کشور، چه برای یک سازمان مانند شهرداری برنامه بریزیم، باید در ابتدا به این نکته خاص به نحو

صریح بپردازیم که صاحب‌خانه کیست؟ و خود او چه تصمیماتی را باید اتخاذ کند؟ مثلاً شهر خوب چه شهری است؟ کدام سلیقه و فرهنگ باید به این سؤال پاسخ دهد. آیا آنچه ما در مقام برنامه‌ریز فکر می‌کنیم در این زمینه دارای اهمیت اصلی است یا آنچه مردم می‌خواهند مهم است؟ چه تفاوت‌هایی بین نگرش ما در مقام برنامه‌ریز و آن‌ها در این زمینه وجود دارد؟ اگر تفاوت اساسی در نگرش ما در مقام برنامه‌ریز و آن‌ها هست دلیل اش چیست؟ و ... تأکید می‌کنم که حتی ممکن است برنامه‌ریزان فکر کنند که خواسته‌های مردم اشتباه است. باز هم برنامه‌ریز واقعی به این نکته خواهد اندیشید که با انجام امور فرهنگی این اشتباه را تصحیح کند، نه اینکه نظرگاه برنامه‌ریزی خود را به صورت تکلیف بر مردم تحمیل کند.

نوع دوم: دسته دوم از تصمیمات در فرایند برنامه‌ریزی، تصمیمات طراحی است. باز هم برای روشن شدن این نوع تصمیمات به مثال ساختن خانه برگردیم، اگر زمین خاصی را در مکانی خاص با امکانات مشخص و مطابق با سلیقه صاحب‌خانه برای طراحی در اختیار ۱۰ معمار بگذاریم، به احتمال قوی، ۱۰ نقشه و طرح مختلف برای خانه به ما می‌دهند. علت این است که تصمیمات طراحی، یعنی تصمیماتی که محتوای اصلی یک پروژه را تعیین می‌کند، معمولاً تلفیقی است از ذوق و هنر و مطالعات فنی، لذا طراحان مختلف هرچند ممکن است از نظر علمی دارای وضعیت یکسان باشند، ولی دارای ذوق‌های هنری متفاوت هستند و خانه‌های مختلفی طراحی می‌کنند. در تهیه برنامه نیز همین داستان تکرار می‌شود، در تهیه هر برنامه معمولاً یک معمار یا طراح اصلی برنامه وجود دارد. خصلت و ماهیت برنامه وابسته است به خصلت آن طراح. بنابراین، مهم است که تصمیمات طراحی در فرایند برنامه‌ریزی مشخص شوند و از ابتدا هم روشن شود که چه کسی یا مقامی این تصمیمات را اتخاذ می‌کند؟

نوع سوم: بالاخره گروه سوم از تصمیمات، تصمیمات فنی است. این تصمیمات باید صرفاً توسط متخصصان ذی‌ربط گرفته شود. عمده‌تأ تصمیم در این زمینه‌ها آن‌قدرها به اشخاص وابسته نیست، بلکه به تخصص اشخاص وابسته است و لذا اگر چند متخصص در یک زمینه از امور فنی حرف می‌زنند، قضاوتشان تفاوت زیادی نمی‌کند، یعنی در این جا ماهیت کار با ماهیت کار طراحی فرق می‌کند. باز هم برای روشن شدن مسئله می‌توانیم به همان مثال خانه‌سازی بازگردیم. پس از این که طراحی خانه انجام شد، حالا باید نقشه‌های جزئی ساختمان فراهم شود و محاسبات فنی صورت بگیرد و روشن شود که مثلاً اگر سالنی با عرض ۶ متر و طول ۱۲ متر داریم، باید چه نوع تیرآهن یا تیرچه برای آن داشته باشیم. ستون‌های ما چه مقدار بار را باید تحمل کنند و ... این‌ها تصمیماتی است که اتخاذ آن‌ها کمتر سلیقه‌ای و بیشتر تخصصی است و باید این تصمیمات الزاماً توسط متخصصان فنی، بدون لحاظ کردن سلیقه شخصی، اتخاذ شود.

بحث‌ها و نکاتی را که تا این جا خدمتتان مطرح کردم خلاصه کنم. اولین نکته این بود که

برنامه‌ریزی تعیین تکلیف برای مردم نیست، بلکه عبارت است از هدایت علمی. نکته دوم این که این فعالیت، یعنی برنامه‌ریزی، فعالیتی منظم و متکی بر اراده و آگاهی است. نکته سوم اینکه برنامه‌ریزی فرایندی بسیار پیچیده است. نکته چهارم این که در برنامه‌ریزی سه دسته تصمیم‌گیری هست که باید برای تهیه برنامه صحیح این سه نوع تصمیم را از هم جدا کرد و جایگاه اتخاذ هر تصمیم را بر اساس نوع آن در فرایند برنامه‌ریزی مشخص کرد.

۵- برنامه‌ریزی دنباله زمان حال با شروع از صفر

نکته اساسی دیگری که باید در فرایند برنامه‌ریزی مورد توجه قرار گیرد، نکته‌ای است که اکثراً و به ویژه در فرایند برنامه‌ریزی ایران فراموش می‌شود و اشتباهات مهمی را به دنبال می‌آورد. این نکته مهم این است که معمولاً وقتی وارد فرایند برنامه‌ریزی می‌شویم برای ما این تصور (ارادی یا غیرارادی) پیش می‌آید که گویا داریم روی تابلوی سفیدی نقاشی می‌کنیم، در حالی که چنین تابلوی سفیدی وجود ندارد. کشوری و یا سازمانی با مجموعه‌ای از تعهدات و الزامات قبلی وجود دارد و برنامه‌ریزی برای آن کشور و یا سازمان این نیست که برنامه را از صفر و بدون هیچ محدودیتی بسازد. برنامه‌ریزی برای آن کشور و یا سازمان به این معنا است که وضعیت موجود آن مطالعه شود و هر جا نامطلوب تشخیص داده شد، در حد امکان اصلاحاتی صورت بگیرد.

اگر نکته فوق مورد توجه قرار نگیرد، از یک طرف ائتلاف وقت پیش می‌آید و از طرف دیگر کیفیت برنامه از بین می‌رود. مثلاً در نظر بگیرید که برای تهیه برنامه بخش کشاورزی یک سال وقت داشته باشیم. حال اگر فکر کنیم که تهیه برنامه یعنی ترسیم یک نقاشی مطلوب بر یک صفحه سفید که ممکن است بین ۶ ماه تا ۱۰ ماه وقت صرف آن بکنیم، یعنی اینکه می‌توان وقت صرف فکر کردن درباره کشاورزی مطلوب کنیم و سعی کنیم پاسخ این سؤال را به دست آوریم که اصلاً یک بخش کشاورزی خوب یعنی چه؟ گویا وقتی به این تصور رسیدیم می‌توانیم چنین وضعیتی را به این سادگی ایجاد کنیم. حال پس از رسیدن به این وضع مطلوب فقط چند ماه داریم که برنامه تهیه کنیم. زمان ناکافی، امکانات محدود و ایده‌آل‌های بلند نهایتاً برنامه را به مجموعه‌ای از تخیلات و توهمات تبدیل می‌کند و مشخص است که کیفیت کار از دست می‌رود. در حالی که از همان اول باید می‌دانستیم که شاید حدود ۸۰ تا ۹۰ درصد از منابعمان قبلاً به نحوی تعهد شده که قابل تغییر نیست.

مسئله برنامه‌ریزی این است که ببینیم آن ۱۰ درصد آزاد منابع را چگونه به کار گیریم که ۹۰ درصد تعهدشده قبلی را در مسیر بهبود و اصلاح وضعیت کلی بخش حرکت دهد. گاهی برای این که این نکته در ذهن دوستان بماند، اشاره می‌کنم که مثال تهیه برنامه توسعه در ایران مثال یک آدمی است که تابلویی یا قاب بزرگی را می‌آورد و به ما می‌دهد و می‌گوید لطف کنید و تصویر قشنگی که دوست دارم را برایم در این قاب ترسیم کنید. ما شروع می‌کنیم به کار، فعالیت فراوانی می‌کنیم، زحمت زیادی می‌کشیم مثلاً پس از یک

سال صاحب تابلو می‌آید که نقاشی خود را بگیرد، به محض نگاه روی تصویر می‌پرسد که این چه نوع کاری است که انجام داده‌اید؟ می‌گوییم منظورتان چیست؟ شما تصویر قشنگی می‌خواستید، یک قاب بزرگ آوردید، ما هم روی قاب این تصویر را با هزار زحمت کشیده‌ایم. در حالی که شخص می‌گوید که من روی این تابلو یک کاغذ سفید چسبانده بودم که تابلوی اصلی که زیر آن است تا کنیف نشود. شما روی همین کاغذ سفید باطله نقاشی کرده‌اید. باید این کاغذ را می‌کنید، زیر آن به یک نقاشی نسبتاً قدیمی بر می‌خورید که بعضی جاهای آن تار شده بود، بعضی جاهایش زیبایی لازم را نداشت. منظور من این بود که تابلوی قدیمی را برایم به نحوی اصلاح کنید که دوباره چشم‌نواز شود. علت اینکه اکثر برنامه‌های ما روی کاغذ باقی می‌ماند و عملی نمی‌شود همین است که ما آن کاغذ سفید روی تابلوی اصلی را نکنده‌ایم و ناآگاهانه روی همان کاغذ سفید نقاشی کرده‌ایم، در عمل وقتی می‌خواهند این تابلو را به داخل ببرند و به دیوار بیاویزند صاحب‌خانه مجبور است کاغذ را از رویش بردارد و همه زحمات ما به این صورت بیهوده می‌شود.

به هر حال، برنامه‌هایی که به این صورت تهیه شود، یعنی در جریان تهیه برنامه بهای لازم به وضعیت موجود و اجبارهای ناشی از این وضعیت داده نمی‌شود، بدون تردید دارای قدرت اجرایی نیست و به راحتی در عمل حذف می‌شوند. خلاصه کنیم که برنامه‌ریزی قابل تشبیه به ترسیم یک نقاشی بر صفحه‌ای سفید نیست. برنامه‌ریزی عبارت است از کوشش علمی و محتاطانه در جهت تغییرات نسبتاً محدود در یک تابلوی نقاشی نسبتاً قدیمی از پیش ترسیم شده.

۶- برنامه‌ریزی: طیفی وسیع از تصاویر

نکته ششم در زمینه تهیه برنامه و برنامه‌ریزی اینکه برنامه معمولاً طیف وسیعی از تصویرهایی است که در یک طرف آن طیف برنامه اجرایی و در طرف دیگر آن چشم‌اندازها است.

اگر از نکته فوق غافل شویم، باز هم نتایج مطلوب به دست نخواهد آمد، یا دچار روزمرگی خواهیم شد یا دچار خیال‌بافی. لذا در هر برنامه، باید توجه کرد که این تصویرها متناسب با زمان حال باشد. اگر در ایران مثلاً در تهیه چشم‌انداز شکست خورده‌ایم و یا مثلاً نتوانسته‌ایم برنامه صحیح اجرایی داشته باشیم، نباید فکر کرد که چشم‌اندازها یا برنامه اجرایی را باید رها کنیم.

برنامه‌ریزی یک طیف بزرگ از تصاویر است. یک طیف وسیع است و خصلت‌های هر تصویر در این طیف وسیع با سایر تصاویر متفاوت است. مثلاً اگر به دو طرف توجه کنیم، یعنی به چشم‌انداز از یک طرف و به برنامه اجرایی از طرف دیگر می‌بینیم که برنامه‌های چشم‌انداز معمولاً خیلی خلاصه هستند. در حالی که، برنامه‌های اجرایی طبیعتاً بسیار تفصیلی هستند. در برنامه اجرایی متغیرها بسیار زیادند، در برنامه چشم‌انداز متغیرها بسیار محدودند. علت این است که معمولاً برنامه‌های چشم‌انداز به علت زمان طولانی در دسترس با این فرض کار می‌کنند که امکان تغییر وضع موجود بسیار زیاد است. مثلاً می‌خواهیم برای جامعه ایران یک چشم‌انداز سی ساله طراحی کنیم، تعداد محدودی متغیر در این کار برای ما کافی است. چون اکثر متغیرها را

می‌توانیم در زمان طولانی تغییر دهیم و این متغیرها برای برنامه چشم‌انداز، تعیین‌کننده نیستند، لذا می‌توانند از متن برنامه حذف شوند، در حالی که در کوتاه‌مدت وضع کاملاً متفاوت است.

برنامه اجرایی از نظر زمانی برنامه‌ای کوتاه‌مدت مثلاً یک‌ساله است. ولی چشم‌اندازها برنامه‌های بلندمدت هستند که معمولاً بیش از ۱۰ سال را مورد توجه قرار می‌دهند. همان‌طور که اشاره کردم در برنامه اجرایی امکان تغییر وضع موجود نسبتاً محدود است، ولی در چشم‌انداز این طور نیست. فنون پیش‌بینی متفاوتی در این دو نوع برنامه وجود دارد. مثلاً در برنامه‌های اجرایی، فنون پیش‌بینی معمولاً پیچیده و متکی بر الگوهای ریاضی پیشرفته است. در برنامه اقتصادی از اقتصادسنجی استفاده می‌شود که نسبتاً پیشرفته است و کار زیادی هم روی آن شده و حتماً باید از آن استفاده کرد، چون با استفاده از این روش می‌توان اکثر متغیرها را برای یکی، دو سال به صورت نسبتاً قابل اتکا پیش‌بینی کرد. در حالی که، وقتی به تهیه برنامه چشم‌انداز می‌پردازیم، اگر از الگوهای اقتصادسنجی استفاده بکنیم دچار اشتباه اساسی شده‌ایم، چرا که الگوهای اقتصادسنجی اصولاً برای پیش‌بینی و طراحی‌های طولانی‌مدت قابلیت کاربرد ندارند.

برنامه چشم‌انداز

- خلاصه؛
- تعداد محدودی متغیر؛
- زمان بالای ۱۰ سال؛
- امکان تغییر وضع موجود بسیار زیاد است؛
- فنون پیش‌بینی بر الگوهای ساده حسابداری استوار است؛
- سناریوها اساس کار است؛
- جهت‌های کلی حرکت مطرح است؛
- پیش‌بینی مطرح نیست، سناریوها مهم‌اند؛
- استخوان‌بندی برنامه جهت‌گیری‌ها و سیاست‌هاست؛
- تفکر و اندیشه درباره آینده اساس کار است؛
- ...

برنامه اجرایی

- تفصیلی؛
- تعداد زیادی متغیر؛
- زمان کوتاه (یک‌ساله)؛
- امکان تغییر وضع موجود بسیار محدود است؛
- فنون پیش‌بینی بر الگوهای پیچیده ریاضی استوار است؛
- سناریوهای متعدد وجود ندارد؛

- جزئیات و چگونگی حرکت مطرح است؛
- پیش‌بینی اساسی است؛
- استخوان‌بندی برنامه پروژه‌های اجرایی است؛
- محدودیت‌های شکل‌دهنده وضع موجود اساسی هستند؛
-

این الگوها معمولاً ساختار را ثابت فرض می‌کنند و متغیرهای ساختاری در این الگوها به متغیرهای ثابت تبدیل می‌شود، در حالی که در بلندمدت ما می‌خواهیم ساختارها را تغییر دهیم. در برنامه‌های اجرایی سناریو معنی ندارد و نمی‌شود به مجری گفت که شما یک سناریوی این طوری دارید و یک سناریوی طور دیگر. برنامه اجرایی باید یک سناریوی مشخص و روشن و قطعی را دنبال کند، در حالی که در طراحی چشم‌انداز اصلاً بدون سناریو نمی‌توان کار کرد. یعنی برای طراحی چشم‌انداز اصلاً کسی پیشگویی نمی‌کند چرا که علم غیبی برای بشر عادی وجود ندارد که آینده‌های دور را پیش‌بینی و پیشگویی کند. کاری که در طراحی چشم‌انداز می‌کنیم این است که سناریو می‌سازیم و می‌گوییم در سناریوی ۱، که متغیرهای ۱ تا n دارای وضعیت‌های خاص تعریف شده هستند، احتمالاً چه نتیجه‌ای حاصل می‌شود و در سناریوی ۲ چه پیش‌خواهد آمد و ... چرا این کار را می‌کنیم؟ علت این است که می‌خواهیم ببینیم تصویر نهایی کدام سناریو را بیشتر می‌پسندیم و باید چگونه عمل کنیم که احتمال وقوع این سناریو زیاد شود. برای مثال می‌توان گفت که مثلاً اگر در اتاق خانه‌مان نشسته‌ایم و بررسی می‌کنیم و می‌گوییم که اگر در خانه ما بچه کوچکی باشد و مواظب او نباشیم و در خانه باز باشد یا شلوغ باشد و بچه از در باز به خیابان برود، ممکن است تصادف کند و کشته شود. این پیش‌بینی نیست، این یک سناریو است و وقتی دیدیم که تصویر نهایی در این سناریو شدیداً نامطلوب است. باید فکر کنیم که حال چه کنیم که این اتفاق نیفتد؟ پس یا باید بگوییم در منزل را قفل کنید یا بچه را نگذارید که راه برود و یا اصلاً خیابان را ببندید، یا از آن خانه نقل مکان کنید ... به هر حال، مسئله این است که طراحی چشم‌انداز متکی بر سناریو است ولی در برنامه اجرایی نمی‌توان سناریو داشت.

از دیگر تفاوت‌ها بین برنامه اجرایی و برنامه چشم‌انداز این است که در برنامه اجرایی جزئیات و چگونگی حرکت مطرح است ولی در چشم‌انداز جهت‌های کلی حرکت مورد توجه قرار می‌گیرد. استخوان‌بندی برنامه‌های اجرایی پروژه‌های آن است و برنامه اجرایی بدون پروژه معنا ندارد، یعنی اصولاً برنامه نیست. در حالی که در چشم‌انداز، استخوان‌بندی کار، جهت‌گیری‌ها و سیاست‌هاست و اصولاً در چشم‌انداز پروژه معنا ندارد؛ در برنامه اجرایی محدودیت‌های شکل‌دهنده وضع موجود اساسی

هستند، در حالی که در چشم‌انداز تفکر و اندیشه درباره آینده اساس کار است. به هر حال، همان‌طور که ملاحظه می‌کنید برنامه‌ریزی نه بدون چشم‌انداز می‌تواند کارش را انجام دهد و نه بدون برنامه اجرایی. برنامه طیف وسیعی است از تصاویر که از برنامه چشم‌انداز شروع می‌شود تا برنامه اجرایی و در این دو حد می‌بینید که تفاوت‌ها بسیار است. حال بین آن‌ها برنامه‌های دیگری وجود دارد و سیستم‌های دیگری که به تدریج آن‌ها را به هم نزدیک می‌کند، که فعلاً فرصت بحث درباره این برنامه‌ها را نداریم.

مبانی برنامه‌ریزی توسعه در قانون اساسی*

دکتر حسین عظیمی

در این بحث بدیهی است که به اجرائیات پس از تدوین قانون اساسی وارد نشده و به متن قانون اساسی، از دید اقتصادی پرداخته خواهد شد. همچنین کیفیت اجرا، اجرا شدن و یا اجرا نشدن قانون اساسی، در مقالات دیگری مطرح شده و یا خواهد شد و بحث من در اینجا درباره خود قانون اساسی است.

در ابتدا سخنم را از اینجا آغاز می‌کنم که درک من از قانون اساسی و نظام اقتصادی طراحی شده در آن، این است که این نظام در عین حال که نظامی سنتی و مربوط به دوران قبل تاریخ نیست، ولی نظامی است که در دنیای مدرن دارای پیشینه تجربی - تا آنجا که من اطلاع دارم - نمی‌باشد. در توضیح این نکته باید اشاره کنم که ظاهراً تا حدی که ما در کتاب‌ها می‌خوانیم و استفاده می‌کنیم - چنانچه دوران‌های تاریخی را به دو دوران فعلی و دوران گذشته که به عنوان دوران کشاورزی یا سنتی از آن نام می‌بریم، تقسیم کنیم - به نظر می‌رسد که نظام اقتصادی در دوران قبل تاریخ، متکی بر دو پایه بوده است که عبارت‌اند از «فرمان اشرافیت و سنت اجدادی»، به عبارت دیگر امور نظام اقتصادی قبلی، به این صورت سامان می‌یافته است که کسی به عنوان حاکم، ارباب، شاه یا زورمدار و یا صاحب ثروت، فرمان می‌داده که چه کاری را و چگونه انجام دهند و اگر فرمانی وجود نداشته، سنت اجدادی مشخص‌کننده بوده است؛ و گویا در همه زمینه‌ها اعم از اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی به همین گونه بوده است.

مثلاً در روستا، ارباب و یا حاکم دستور می‌داده که در اینجا فلان کشت صورت بگیرد و اگر دستوری صادر نمی‌شده آنگاه کشاورز به دنبال این بوده که بر اساس آنچه پدرانش انجام می‌داده‌اند کار را انجام دهد و کشت نماید. در آن نظام نه تنها اقتصاد تحت تأثیر این دو پایه بوده بلکه سایر مسائل زندگی اعم از اجتماعی، سیاسی و فرهنگی نیز به همین گونه بوده است. برای مثال در ازدواج نیز این چنین بوده است و ازدواج یا با «فرمان» بزرگ‌تری صورت می‌گرفته یا بر اساس «سنت‌های اجدادی» که مشخص بوده، شکل می‌گرفته است.

به هر حال یک دوران تاریخی قدیمی به نام جامعه سنتی بوده است که به قول فرنگی‌ها Command (فرمان اشرافیت) یا Tradition (سنت) پایه‌گذار همه اقدامات بوده است. اما در دنیای

* سخنرانی دکتر حسین عظیمی تحت عنوان مناسبات اقتصادی طراحی شده در قانون اساسی در دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، سال ۱۳۸۱، برگزارکننده مؤسسه دین و اقتصاد. اصل این مدرک در مجموعه آثار دکتر حسین عظیمی به شماره ۲۹۹-۵ تحت عنوان مناسبات اقتصادی طراحی شده در قانون اساسی موجود است.

مدرن این دو پایه کاملاً فروپاشیده است و در این دنیای جدید ما چهار محور برای ساماندهی اقتصاد داریم که عبارت‌اند از «پیگیری نفع شخصی»، «تکیه بر عقلانیت فردی»، «تکیه بر اقتدار علم» و «نوآوری». به عبارت دیگر در حقیقت دوران جدید به شرایط معکوسی از این پایه‌ها رو آورده است. لذا در این دوران جدید، سنت اجدادی دیگر مطرح نیست و نوآوری پایه است و اساساً در این دوران جدید، «فرمان» در امور اقتصادی، قابل فهم نیست در حقیقت در اقتصاد مدرن، فرمانی را به جز فرمان بازار نمی‌شناسیم. لذا دیگر نمی‌توان به کشاورز انگلیسی، فرانسوی، ژاپنی، دستور داد و اصلاً برای او قابل فهم و بر اساس عقل نیست؛ او بر اساس پیگیری نفع شخصی و عقلانیت به درست یا غلط، به نوعی کشت روی خواهد آورد و هدف او اساساً روش‌های تازه و نوآوری است و همواره گریز از سنت‌های اجدادی در این دوران مدرن وجود دارد.

حال نکته این است که قانون اساسی ما نظامی را طراحی نموده که در هیچ‌یک از این دو حوزه نیست. در قانون اساسی ما بحثی از اطاعت فرمان اشرافیت و انجام امور بر اساس سنت‌ها وجود ندارد. لذا به نظر می‌آید که در قانون اساسی ما، نظام متفاوتی از هر دو نظام قدیم و جدید مورد نظر بوده است. البته در این نظام محور باز هم فرمان است، ولی «فرمان الهی»، که تفسیر فرمان الهی در دو حوزه و بر اساس قانون اساسی بیان می‌شود. در حوزه امور حکومتی تفسیر فرمان الهی از طریق ولایت انجام می‌شود و در سایر حوزه‌ها - حوزه‌های غیرحکومتی - تفسیر این فرمان توسط مراجع تقلید ارائه می‌شود. پس به این صورت است که قانون اساسی، اقتصادی را طراحی می‌کند (که صرف‌نظر از درست یا غلط بودن) مسلماً پایگاه‌های اصلی آن، با اقتصاد سنتی و مدرن متفاوت است. این تفاوت را می‌توان در جای جای قانون اساسی به راحتی دید و به همین دلیل اشاره خواهیم کرد که اصول بدیهی «اکسیوم‌های» قانون اساسی از دید اقتصادی با این دو نظام سنتی و مدرن متفاوت است و من به اندازه آن‌ها را از قانون اساسی استخراج نمودم که عرض خواهیم کرد.

باید توجه نمود که حقوق اقتصادی‌ای که برای مردم در قانون اساسی پیش‌بینی شده و همچنین نهادهای سامان‌دهی امور در قانون اساسی، از هر دو این نظام‌های سنتی و مدرن متفاوت است. نکته دیگری که باید به آن اشاره کنم این است که چنانچه از دیدگاه نظام مدرن به قانون اساسی نگاه می‌کنیم، با الگوهای مشخص و تعریف‌شده‌ای از اقتصاد مواجهیم که این الگوها متفاوت‌اند و به نظر می‌رسد که هیچ‌کدام از این الگوها در قانون اساسی ما پذیرفته نشده است.

ما در نظام مدرن، الگوی سرمایه‌داری ناب، الگوی کمونیستی اقتصاد، الگوی فاشیستی اقتصاد، الگوی سوسیالیستی دولت رفاه، و الگوهای اقتصادی ناپایدار و پراشتهاب جهان توسعه‌نیافته را داریم. عرض من این است که در دنیای مدرن حداقل پنج الگوی اقتصادی را که همگی بر پایه‌های عقلانیت و ... هستند به صورت جداگانه و به صورت مکاتب و ... داریم و الگوی اقتصاد اسلامی هم

همان‌گونه که عرض خواهیم کرد واقعاً هیچ‌کدام از این الگوها نیست. لذا اولین نتیجه‌گیری من این است که در قانون اساسی، با دنیایی تازه مواجهیم، دنیایی که در حال شدن و شکل‌گیری است و البته باید حوصله داشت تا شکل نهایی آن مشخص شود. در دنیای مدرن امروز فعلاً الگوی کمونیستی و فاشیستی از صحنه جهان رخت بسته‌اند. الگوی سرمایه‌داری ناب و اولیه هم که قبلاً حذف شده بود، هرچند در برخی نقاط جهان هنوز الگوی تاراج و یغماگری وجود دارد که تا حدودی شبیه به همان الگوی سرمایه‌داری ناب و اولیه است. الگوی سوسیالیستی دولت رفاه در یک طیف وسیع و رنگ‌های مختلف از نمونه سوئدی تا نمونه آمریکایی در پیش روی ماست. الگوی پراکندگی و ناپایداری جهان توسعه‌نیافته هم به صورت مختلف در کشورهای مختلف خودنمایی می‌کند. کشورهای نفت‌خیز نوعی از این الگو را دارند، کشورهای استراتژیک از دید ژئوپولیتیک نیز نوع دیگری را دارند، همین‌طور کشورهای در میانه راه و الی آخر ... که من با توجه به فرصت محدود وارد این‌ها نخواهم شد و می‌خواهم از این بحث، برای قانون اساسی خودمان نتیجه بگیریم.

اما نکته این است که حتی در دنیای مدرن، همین الگوهای باقیمانده نیز با مسائل اساسی روبرو هستند. مثلاً در بحث دولت رفاه، در کشورهای صنعتی، مشکلات فراوانی در چارچوب اقتصاد وجود دارد که حتی از دید تئوریک هنوز راه‌حلی برای آن‌ها پیدا نشده است ... امروز دنیای صنعتی، دنیای دولت رفاه، دچار مسائلی است مثل فتودالیسم صنعتی، مثل کمبود منابع، که نگرانی اصلی دنیای صنعتی برای جنگ جهانی سوم است، یعنی جهان توسعه‌نیافته نه تنها منابعی برای آن توسعه ندارد، [توسعه دلخواه کشورهای توسعه‌یافته] بلکه جمعیت آن در حال رشد و دنیای ارتباطات نیز در حال رشد است و همچنین بحث تورم نهادینه شده نیز وجود دارد و اینجا مشکلی است که راه‌حلی برای آن وجود ندارد.

به هر حال ما در زمانی این قانون اساسی را با شرایط و ضوابط تازه را مطرح کرده‌ایم که خود دنیا در یک التهاب و شرایطی است که از لحاظ تئوری، معمار بزرگی ندارد. روزی آدام اسمیت^۱ دنیا را معماری کرد و به قول سارو و هالبرونر^۲ (برای جامعه آمریکا این بحث را داشتند) که اگر شما می‌خواهید نظام سرمایه‌داری آمریکا را بشناسید، باید سه معمار بزرگ را بشناسید؛ آدام اسمیت که طراحی این ساختمان را کرد، کارل مارکس^۳ که عیوب این ساختمان را به دقت روشن کرد و جان مینارد کینز^۴ که نسخه درست را نوشت. معماران بزرگ این چنینی وجود داشتند و امروز در دنیای غرب چنین معمارانی نیستند و راه‌حل تئوریک برای این مسائل وجود ندارد.

1. Adam Smith (1723-1790)

2. Robert L. Heilbroner, Laster Throw

3. Karl Marx

4. John Minard Keynes

دنیای توسعه‌نیافته، که ما هم جزو آن هستیم، اساساً در شرایط ناپایداری قرار دارد. من در جاهای دیگری نیز اشاره کرده‌ام که مجموعه‌های زندگی ما، مجموعه‌هایی التقاطی است و لذا ناپایدار است. مثلاً ما در رشد جمعیت، نرخ رشد را از دنیای قدیم گرفته‌ایم و نرخ مرگ و میر را از دنیای جدید، وقتی این دو را تلفیق می‌کنیم نرخ رشد بالا می‌رود. یک مجموعه التقاطی است، لذا ناپایدار است. این مثل این است که انسان مثلاً موتور بنز را با چرخ گاری و مثلاً دهنه اسب ارابه به هم وصل می‌کند، این وسیله نقلیه هست، ولی وسیله‌ای است که هم اکنون ما هر لحظه در آن در تب و تاب هستیم. همین تب و تاب‌هایی که هم‌اکنون ما در آن هستیم. پس می‌بینیم دنیایی است که گوشه صنعتی آن، که مشکل اقتصادی را حل کرده، دارای مسائلی است که ناپایداری و ابهام پیش آورده و گوشه توسعه‌نیافته آن را نیز عرض کردم. و بالاخره در کنار این‌ها با فرایند جهانی‌شدن و جهانی‌سازی نیز مواجه است. حال جهانی‌شدن که گاهی به نظر خیلی ساده در حد دو کلمه است ولی به عبارت دیگر و عمیق‌تر اتفاقاتی است که از لحاظ فنی، پدیده‌هایی را از اقتدار ملی کشورها خارج کرده است. مثلاً محیط‌زیست، اگر زغال‌سنگ در چین زیاد مصرف شود محیط‌زیست دنیا از بین می‌رود. حالا داستان پدیده جهانی‌شدن و بعد از آن جهانی‌سازی، این است که چه باید کرد و چه سیستمی باید درست کرد و چگونه می‌توان به چین گفت که زغال‌سنگ مصرف نکنید و آیا اصلاً می‌توان گفت؟ اگر گفتیم و نکرد چه؟ و یا چه کسی بگوید و یا چرا بگوید؟ با چه اقتداری بگوید؟ شورای امنیت و سازمان ملل بگوید؟ آمریکا بگوید و آقای دنیا باشد؟ و اگر گفت و نکرد. آیا حمله نظامی بکند؟ این‌ها مسائلی است که اصلاً روشن نیست، درگیری‌هایی است که وجود دارد، یک واقعیاتی به عنوان جهانی‌شدن و جهانی‌سازی وجود دارد و در حقیقت این بحث است که برای ما یک‌زمانی اقتدار ملی اولویت داشت و قومیت‌ها در داخل ملت‌ها کم‌رنگ بودند و روابط فراملی بر اساس تفاهمات بوده است. آنچه امروز اتفاق می‌افتد این است که اقتدار ملی در همه‌جا کم‌رنگ شده ولی معلوم نیست که با کم‌رنگ شدن اقتدار ملی در صحنه جهانی، چه چیز، جای آن را در صحنه جهانی و در صحنه قومیت‌ها خواهد گرفت؟

خلاصه اینکه ما یک قانون اساسی داریم که باید‌های اقتصادی طراحی شده در آن بر پایه‌های متفاوتی از آنچه تاکنون شناخته شده است، قرار دارد. الگوی اقتصادی که ارائه می‌کند نیز متفاوت است از الگوهایی که تاکنون شناخته شده است و این را در جهانی مطرح می‌کند که گوشه پر قدرت آن، دارای مشکل تئوریک و اندیشه‌ای است که مهم‌ترین مشکل است. یک سری فرآیندهای جهانی‌شدن نیز وجود دارد که جهانی‌سازی آن، ممکن است جهان را به خطر جنگ و مسائلی دیگر بکشانند. در هر لحظه آثار آن را در حول و حوش خودمان می‌بینیم و نیز در کشوری هستیم که از دیدگاه اقتصادی ضعیف و دارای یک تولید سرانه محدود و یک جمعیت محروم هستیم. حال یک قانون اساسی این چنینی داریم با یک شرایط جهانی و داخلی این‌چنینی.

بنده اشاره کرده‌ام که مثلاً بر اساس برآورد اکونومیست در سال ۲۰۰۰ مجموعه تولید آمریکا برای امسال حدود ۱۰۵۰۰ میلیارد دلار و با همان روش برای ایران ۸۰ میلیارد دلار برآورد شده است. من گاهی اوقات عرض کرده‌ام که ما در مقابل غولی ایستاده‌ایم که اگر قد ما یک متر باشد قد او ۱۳۰ متر است؛ حال هر دو روبروی هم هستیم و البته بحث این نیست که روبروی هم نباشیم، ولی با این شرایط و با آن قانون اساسی که اهداف بالا و خاصی دارد باید یک مقدار دقت کنیم، واقعاً مسئله، مسئله حاد و پیچیده‌ای است.

حالا با این شرایط به اصول اولیه‌ای که در قانون اساسی ایران وجود دارد می‌پردازیم و از دید اقتصادی و حقوق مردم و نهادها به آن اشاره می‌کنیم. من در قانون اساسی دیدم که حداقل ۱۵ «اکسیوم» یا «اصل اولیه» از دید اقتصادی داریم.

اول: اقتصاد وسیله است هدف نیست؛ این بخشی از مقدمه قانون اساسی است.

دوم: قانون اساسی ما نابرابری توزیع درآمد و ثروت را بدون توجیه اجتماعی و فرهنگی نپذیرفته است. یعنی اینکه عدم برابری توزیع درآمد و ثروت فقط در حدی که گریزناپذیر است، در هر اجتماعی پذیرفته شده است و این یک اکسیوم و یک اصل بدیهی است.

سوم: قانون اساسی ما مالکیت خصوصی بزرگ و متمرکز در مؤسسات مالی و تولیدی را نپذیرفته است، و به نظر من این تعارف است اگر کسی بگوید این قانون اساسی با مالکیت‌های خصوصی بزرگ و متمرکز سازگار است. ما خودمان در این قانون اساسی زندگی کرده‌ایم و همه بعد از انقلاب بوده‌ایم و می‌دانیم و این قانون اساسی چه می‌گفته است و حالا اگر تفسیرهای مختلفی دارد، تفسیر رسمی یا جای دیگری است، ما هم طبیعتاً دخالتی در آن نداریم. ولی به عنوان یک ایرانی، یک مسلمان و یک معلم حق داریم آنچه را از آن می‌فهمیم بگوییم. پس مالکیت خصوصی شرکت‌های بزرگ و متمرکز در مؤسسات مالی و تولیدی پذیرفته نیست.

چهارم: در اصل چهل و هفت، مالکیت مشروع مقدس است، ولی انسان در فحوائ آن متوجه می‌شود که اصل چهل و چهار مربوط به ابزار تولید است و اصل چهل و هفت مربوط به مالکیت وسایل با دوام مصرفی مانند خانه، لباس و غیره. مالکیت مشروع این‌ها طبیعی است که مجاز و مقدس باشد. پنجم: توسعه اقتصادی حداقل در ذیل اصل چهل و چهار قانون اساسی، مطلوب تلقی شده است.

ششم: ربا حرام است.

هفتم: انحصار و احتکار مجاز نیست.

هشتم: مالکیتی که موجب زیان جامعه شود مجاز نیست هرچند کوچک باشد، در بخش دولتی یا هر بخش دیگر که باشد. ذیل ماده چهل و چهار قانون اساسی است که مالکیت در هر یک از این سه بخش دولتی، خصوصی و تعاونی مشروط است و یکی از شروط آن نرساندن زیان به جامعه است.

نهم: در قانون اساسی عرضه و تقاضا تعیین‌کننده‌های محوری اقتصاد نیستند و اصل بر برنامه‌ریزی است و در اصول مختلف (چهل و چهار - چهل و سه و ...) صریحاً قانون اساسی اعلام نموده که اقتصاد ایران بر اساس برنامه‌ریزی صحیح استوار است.

دهم: منابع طبیعی پایه و معادن، قابل تملک خصوصی نیستند.

یازدهم: منافع جمع بر منافع فرد اولویت دارد.

دوازدهم: منافع امت اسلامی بر منافع ملی، قومی و قبیله‌ای اولی است.

سیزدهم: در قانون اساسی، مفهوم قیمت عادلانه وجود دارد. به هر حال ما اقتصاددانان نیز باید

بگوییم وجود دارد یا ندارد.

چهاردهم: رفتار مصرف‌کننده آزاد نیست. حداقل، قیود عدم اضرار به غیر، قیود مربوط به اسراف و

تبذیر وجود دارد و رفتار مصرف‌کننده آن گونه که در اقتصاد مدرن می‌بینیم، آزاد نیست.

پانزدهم: اصل استقلال از غیرمسلمانان، اصل خدشه‌ناپذیر قانون اساسی ایران در اقتصاد است.

پس پانزده اصل در قانون اساسی ما وجود دارد که می‌توان با آکسیوم‌های نظام سرمایه‌داری

خالص مقایسه کنیم، که دو آکسیوم است «پیگیری نفع شخصی در شرایط رقابت» و البته تعداد این

آکسیوم‌ها را گاهی کم و یا زیاد نموده‌اند، ولی به هر حال آکسیوم‌های موجود در قانون اساسی از

سیستم مدرن فعلی، بسیار بسیار متفاوت است.

همچنین از نظر حقوق مردم هم از دیدگاه اقتصادی، اصل بیست و نهم را داریم، که تأمین اجتماعی

کامل را برای آحاد ملت در نظر گرفته است. آموزش عمومی رایگان، آموزش عالی رایگان تا حد خودکفایی

جامعه، تعیین عرف نیازهای مصرفی جامعه، که در بخش‌های مختلف قانون اساسی، به این مسائل تأکید

شده است. در قانون اساسی حق مالکیت وسایل و ابزار کار برای افراد در نظر گرفته شده است. صریح

گفته شده که افراد مالک ابزار و وسایل کار خود هستند و دولت موظف است بر اساس شرایط رشد، با

مشارکت، وام، تعاونی و ... راهی پیدا کند که افراد مالک ابزار کار خود باشند. به عبارت دیگر قانون اساسی

این حق را به ما داده است که حتی اگر کارخانه‌ای وجود دارد و کار برای من دارد این حق را داده است که

بگوییم، مالک این ابزار نیستم و می‌خواهم خودم مالک ابزار کار خود باشم. بالاخره آخرین و نه کم

اهمیت‌ترین، ایجاد امکانات اقتصادی لازم برای تشکیل خانواده یکی از مقولاتی است که جابه‌جا بدان

اشاره کرده و در کنار آن ما بحث‌های دیگری داریم که فعلاً به همین چند مورد اشاره شد.

پس ببینید ما یک قانون اساسی داریم که پایه‌اش بر فرمان الهی است، با آن تفسیری که عرض

کردم، متفاوت با سیستم‌های موجود، اصول بدیهی آن کاملاً متفاوت از اصول بدیهی اقتصاد فعلی و

حقوقی که برای مردم شناخته شده باز بسیار متفاوت است. از نظر نهادهایی که در قانون اساسی

پیش‌بینی شده است، بدون تردید قانون اساسی ما یک دولت قدرتمند را مطرح کرده است. البته

انعطاف به دولت داده ولی بدون تردید یک دولت قدرتمند را مطرح نموده. بنابراین نهاد دولتی، نهادهای بسیار قوی است و در کنار این بخش دولتی قدرتمند - تعارف نکنیم - بخش خصوصی در قانون اساسی ایران (بحث درست یا غلط بودن مطرح نیست) مکمل بخش تعاونی و دولتی است و صریحاً ذکر شده است و حال آن را با هر تفسیری تغییر دهیم، به نظر من از نظر علمی قابل قبول نخواهد بود. هرچند تفسیرهای بسیار زیرکانه‌ای^۱ وجود دارد که باید احسنت گفت. من در اصل سی قانون اساسی این تفسیر را دیدم که «در قانون اساسی دولت موظف است آموزش رایگان فراهم کند ولی نگفته است که مردم موظف‌اند از آن حتماً استفاده کنند پس می‌توان مدرسه خصوصی تأسیس کرد» ولی آیا واقعاً قانون اساسی این است؟ در بخش دولتی البته قانون اساسی تعیین کرده که شامل چه مواردی است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است و راحت می‌توان آن را تفسیر نموده، مثل تجارت خارجی ایران که سال‌ها در اختیار دولت بود و همین‌طور دولت اجازه می‌داد هرکس هر کاری بکند و همچنین مالکیت عمومی را نیز می‌توان به صورت دلخواه تعبیر نمود، مثلاً «عموم» زمانی است که از دوتا بیشتر باشد و در عربی هم یک و دو را جدا داریم و برای سه و بالاتر «عموم» می‌شود، ولی واقعاً قانون اساسی ایران نهادها را این‌گونه تعریف نکرده است.

در کنار این‌ها ما نهادهای دیگری داریم. ما نهاد ولایت مطلقه را داریم، که روح حاکم بر تمامی قانون اساسی است؛ دولت قدرتمند است؛ نهاد قضایی و رسانه‌های رادیو و تلویزیون، در اختیار حکومت‌اند؛ شوراهای مردمی یکی از نهادهایی هستند که حق فعالیت اقتصادی دارند و الی آخر. حال آنچه که خلاصه می‌کنم آن است که آن اصول و مقولات در قانون اساسی و اگر این اصول و ضوابط وجود نداشت، به راحتی می‌توانست ما را به فاشیسم بکشاند. یک نظام توتالیتر - و اگر آن اصول هم خدای ناکرده به نحوی فدا شوند، با این نحوه نگرش، خطر فاشیسم خیلی زیاد است. ولی ما بارها دیده‌ایم که این اصول واقعاً از فاشیسم جلوگیری کرده است. اگر در اجرا هم حرکتی به طرف نوعی از توتالیتریزم پیش رفته و زبان هم رسانده است، این اصول یکجایی این حرکت‌ها را برگردانده است. ولی آنچه باقی می‌ماند آن است که ما در این چارچوب، متأسفانه کوششی نکرده‌ایم تا موازین فنی ذی‌ربط را پیدا کنیم.

من هنوز معتقدم که تصویری که در قانون اساسی از اقتصاد می‌باشد تصویر زیبایی است. هرچند ممکن است ایرادات زیادی به آن بگیریم. من یاد یکی از مقدمه‌هایی که آقای پل بارون برای کتاب اقتصاد سیاسی رشد و ریشه‌های عقب‌ماندگی^۲ نوشته بود افتادم که انتقادات زیادی از نوشتن این کتاب شده بود. ایشان در جایی پاسخ می‌دهد و می‌گوید. "من در حد عقلم از نظر علمی پاسخ داده‌ام، ولی

۱. منظور تعبیرها و تفسیرهای ظریف و زیبایی است که قانون اساسی را دور زده است.

۲. پل باران، اقتصاد سیاسی رشد و ریشه‌های عقب‌ماندگی، ترجمه مهدی قراچه داغی، تهران: انتشارات پالیا، ۱۳۵۸.

گویا منتقدین من می‌گویند که نظام سرمایه‌داری عیوب زیادی دارد و قابل رفع هم نیست، ولی من (پل بارون) حداقل امیدوارم به اینکه این عیوب قابل رفع باشد و لااقل خوش‌بینی خودم را به بدبینی شما ترجیح می‌دهم." من عرضم این نیست که این قانون اساسی حتماً قابل اجراست ولی عرضم این است که این قانون اساسی به انسانیت انسان از دید اقتصادی به شدت توجه کرده است، حال نتوانستیم اجرا کنیم و بالاخره آمده‌ایم و راه‌هایی پیدا کرده‌ایم که مثلاً بانکداری خصوصی شود، همه چیز را زیر و رو کرده‌ایم و با ۱۵۰۰ دلار درآمد سرانه هنوز حاضر هم نیستیم بپذیریم که در آن طرف (آزادسازی) هم راهی نیست؛ یعنی تولید سرانه ایران بر اساس ارقام رسمی بانک مرکزی ایران به قیمت ثابت در این ۲۰ ساله ۳۰٪ کاهش داشته است و باز هم آزادسازی کرده‌ایم.

من عرضم این نیست که ما به عنوان اقتصاد خوانده، همه آن‌ها را زیر و رو کنیم، مسلماً یک سری اصول و موازینی وجود دارد، ولی واقعاً در جامعه ما، این آزادسازی‌ها تولید ملی را افزایش نداده است. این‌ها نتایجی است که بر اساس ارقام بانک مرکزی اعلام شده است. حداقل تصویری که قانون اساسی ارائه می‌دهد آن است که نمی‌پذیرد که شب هنگام و دیروقت افرادی و بچه‌هایی در خیابان در میان زباله‌ها مشغول باشند. هرچند عملاً وجود دارد ولی قانون اساسی آن را نمی‌پذیرد و این عملاً در همان نظام سرمایه‌داری و عرضه و تقاضا و ... وجود دارد. به این نکته نیز توجه شود که نظام جمهوری اسلامی نظامی جوان است و مشابه تاریخی نیز (به استثنای چند سال اول تاریخ اسلام) نداشته است. روحانیت تا به حال می‌گفت مثلاً ربا حرام است، فقر ناپسند است، عدالت اجتماعی ضروری است و ... ولی الآن باید یک سیستم اجتماعی و علمی برای حذف اینکار ارائه کند. یا توصیه‌های زیادی که در دین اسلام داریم تاکنون به صورت توصیه‌های فردی و مبتنی بر اعتقادات فردی بوده است و اکنون باید مبتنی بر یک ساختار و سیستم اجتماعی و نه فقط دستور و زور و اجبار، سامان یابد.

در پایان برای علاقه‌مندان به آزادسازی عرض می‌کنم در سوئد امروز حدود ۳۸٪ از تولید ملی به تأمین اجتماعی تخصیص پیدا می‌کند، یعنی نظام بازار پیشرفته در آنجا نیازمند است که ۳۸٪ از تولید ملی از طریق تأمین اجتماعی برگردد. تا زندگی حداقلی تأمین شود. در تمام کشورهای صنعتی امروز، حدود ۳۰٪ از تولید ملی سراغ تأمین اجتماعی می‌رود یعنی سوئد امروز چیزی حدود ۱۰۰۰۰ دلار سرانه صرف تأمین اجتماعی می‌کند (درآمد سرانه ما ۱۵۰۰ دلار است) تا بتواند زندگی را تأمین کند. کسانی که خیلی علاقه‌مند به آزادسازی هستند توجه کنند که آیا این آزادسازی‌ها مسئله سوئد، فرانسه، انگلیس را حل کرد و یا اینکه آن‌ها نیز هنوز ۳۰٪ در تأمین اجتماعی هزینه می‌کنند.

به نظر من هنوز ارزش دارد که ما به قانون اساسی‌مان، به بخش اقتصادی آن، که به هر حال حاصل کار گروهی از فقهای ما است، کمی جدی‌تر توجه کنیم، تا شاید راه‌های بهتری برای عملی کردن آن پیدا کنیم؛ بدون اینکه تسلیم شویم و بخواهیم آن را تغییر دهیم.

روش طراحی و تدوین برنامه توسعه (جامع و هسته‌ای)^۱

احمد صمیمی، خسرو نورمحمدی

مقدمه

زنده‌باد دکتر حسین عظیمی همواره بر لزوم تهیه و انتشار یک کتاب آموزشی برنامه‌ریزی تاکید می‌کرد. معتقد بود تهیه کتاب‌های آموزشی در زمینه برنامه‌ریزی می‌توانست و می‌تواند ضمن جلوگیری از انحرافات برنامه‌ریزی در ایران به اصلاح علمی مسیر برنامه‌ریزی و موفقیت برنامه‌های ایران کمک کند. یکی از استدلال‌ات این است که برنامه‌ریزی ایران در ابتدای آن یعنی برنامه اول عمرانی به صورت فردی و بدون الگوی علمی شروع و طراحی شد و سال‌ها بعد سازمان برنامه برای اجرای آن شکل گرفت. نقیصه روشن نبودن مفاهیم و روش‌های برنامه‌ریزی از همان ابتدا اثر خود را بر مبهم کردن ماهیت و روش برنامه‌ریزی ایران گذاشت و حتی سال‌ها بعد نیز جبران نگردید. جمله معروف ایشان در مورد اقدامات برنامه‌ریزی این است که "۷۰ سال برنامه‌ریزی ما را فریب ندهد ما هنوز در مراحل اولیه برنامه‌ریزی هستیم مراحلی که نیاز به مفهوم سازی توسعه و برنامه‌ریزی توسعه داریم. ما سال‌هاست که فارغ از محتوا برنامه‌هایی کاملاً متفاوت تهیه و اجرا کرده‌ایم و به همه آن‌ها نیز فارغ از تحولات محتوایی برنامه توسعه گفته‌ایم. در این شرایط کسی نمی‌داند که برنامه‌ریزی چیست و برنامه‌ریزی توسعه کدام است؟! " لذا این گزارش یک راهنمای آموزشی ماهیت و روش‌های برنامه‌ریزی بر اساس دیدگاه‌های حسین عظیمی است.

دکتر عظیمی در طول زندگی خود مطالب زیادی در مورد برنامه‌ریزی و روش تهیه برنامه توسعه ارائه کرده بودند ولی هیچگاه به صورت منسجم در یک کتاب ارائه نشده بود. ایشان درس برنامه‌ریزی توسعه را در دانشگاه‌های تهران، شهید بهشتی، تربیت مدرس و آزاد اسلامی برای دانشجویان دوره‌های فوق لیسانس و دکترا تدریس می‌کرد. مطالب این کلاس‌ها به دلایل مختلفی همچون زمان ارائه، روش خلاقانه استاد، تلاش برای پاسخگویی به سؤالات و نیاز تخصصی دانشجویان، در هر دوره تفاوت‌هایی داشت. دسترسی به محتوای این مطالب در درجه اول از طریق

۱. این مقاله بر اساس یادداشت‌های کلاسی درس توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی آقایان دکتر محمد نجار فیروزجایی، مجید صمیمی‌فر، محمدرضا همایی ایبانه، دکتر بیژن باصری و خسرو نورمحمدی و گزارش موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی تحت عنوان برنامه‌ریزی توسعه (مطالب تدریس شده استاد فقید دکتر حسین عظیمی)، کتاب برنامه‌ریزی آقای عبدالمجید شیخی انتشار نور علم، سایر مقالات و سخنرانی‌های دکتر حسین عظیمی و تجربیات تنظیم‌کنندگان مقاله تهیه شده است.

دسترسی و تنظیم یادداشت‌های کلاسی دانشجویان ممکن شد. در مرحله بعد با استفاده از سایر مقالات و سخنرانی‌های دکتر عظیمی و شناخت تنظیم کنندگان از مباحث، گزارش حاضر تنظیم شد. تهیه کنندگان این گزارش تلاش کرده‌اند با منابع موجود، ضمن وفاداری به اصل مطالب، مجموعه منسجمی از مفاهیم و روش طراحی و تهیه یک برنامه توسعه از دیدگاه دکتر عظیمی برای متخصصین و علاقمندان برنامه توسعه ارائه نمایند. لذا خوانندگان محترم قطعاً با بریدگی‌هایی در مطالب مواجه خواهند شد که اجتناب ناپذیر بود. به دلیل نبودن منابع منسجم و رعایت اصل آثار، تهیه این گزارش بیش از هشت ماه به طول انجامید. نکته مهم آن که به نظر می‌رسد مطالب این گزارش عمده‌تاً برای تهیه برنامه جامع ارائه شده است. البته دکتر عظیمی معتقد بود که برنامه‌ریزی جامع برای حل و فصل امور و مسائل جاری کاربرد دارد ولی برنامه‌ریزی مناسب توسعه، برنامه‌ریزی غیر جامع یا هسته‌های خط دهنده برای توسعه است. البته دو روش برای طراحی برنامه‌ریزی غیرجامع یا هسته‌های خط دهنده برای توسعه وجود دارد. ۱. روش اول از دل طراحی برنامه‌ریزی جامع می‌گذارد. یعنی بعد از تدوین برنامه جامع برای حل و فصل امور جاری، برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده از دل مطالعات برنامه‌ریزی جامع استخراج می‌شود. ۲. البته تهیه برنامه‌ریزی غیر جامع به صورت مستقل نیز امکان پذیر است. در این گزارش تلاش شده تا ضمن معرفی مفاهیم، روش‌ها، مراحل و ... برنامه‌ریزی جامع به معرفی برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده نیز پرداخته شود.

۱- برنامه‌ریزی چیست؟

تعریف برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی به مفهومی که مدنظر است، خاص و در انحصار انسان است. برنامه‌ریزی مربوط به اعمال انسان می‌شود و ما در این جا راجع به اعمال انسانی صحبت می‌کنیم. اعمال انسانی را نیز می‌توان به چند گروه ذیل تقسیم کرد:

- ۱- اعمال غریزی: در این اعمال عکس‌العمل‌ها به صورت غریزی است و اراده انسان نقشی در آن ندارد. برای مثال واکنش انسان نسبت به جسم داغ، غریزه حفظ حیات، یا ...
- ۲- اعمالی که غریزی نیستند ولی با اراده انسان انجام نمی‌شود بلکه بدون اراده آزاد انسان‌ها صورت می‌گیرد و جنبه تحمیل و اجبار دارند. برای مثال دستور لازم‌الاجرا انجام یک کار توسط مدیر یا بزرگ‌تر یا فردی دیگر و ...
- ۳- اعمالی که نه غریزی هستند و نه اجباری، ولی شناخت معرفتی نسبت به عواقب آن وجود ندارد. مانند برخی کارها که فی‌البداهه و بدون تفکر به نتیجه آن انجام داده می‌شود. یا اقداماتی که هرچند با حسن نیت و آگاهی ولی بدون شناخت صورت می‌گیرد مانند توصیه به یک درمان دارویی یا یک سیاست‌گذاری اقتصادی که بدون شناخت دانش کافی، قانون‌مندی‌ها و عواقب آن انجام می‌شود.

۴- اعمالی که نه غریزی و نه اجباری و نه بدون شناخت و معرفت صورت می‌گیرد، بلکه با اراده صورت گرفته و هدف و شناخت نیز وجود دارد. در واقع این اعمال در حوزه برنامه‌ریزی قرار می‌گیرند. این نوع اعمال انسانی که در حوزه برنامه‌ریزی است دارای سه محور ذیل است:

- اراده
- آگاهی، دانش و علم
- هدف

پس برنامه عبارت است از مجموعه‌ای از اعمال برنامه‌ریزی شده و برنامه‌ریزی عبارت خواهد بود از فرآیندی که طی آن برنامه به مفهومی که گفته شد تهیه می‌شود و یا برنامه عبارت است از فرآیندی که طی آن اعمال با اراده، آگاهی و هدف مشخص انجام می‌پذیرد.

البته هدف برنامه ممکن است اقتصادی و یا غیراقتصادی باشد. هدف ممکن است مربوط به آحاد خاصی از جامعه یا کل جامعه باشد. در این صورت برنامه خرد و یا کلان (به درجات مختلف) می‌شود. اگر هدف به شخص حقیقی یا حقوقی برگردد، این هدفی خرد یا میکرو می‌باشد و اگر یک مصرف‌کننده با اراده، آگاهی و شناخت، هدف خاصی را دنبال کند، یک برنامه‌ریزی فردی است. در برنامه‌ریزی در سطح ماکرو، متغیرهای کلان مانند تولید، اشتغال و ... مطرح است و چون دولت اراده جامعه را نمایان می‌کند، عامل برنامه‌ریزی دولت است. حال می‌توان گفت که در این نوشتار منظور از برنامه‌ریزی اقتصادی، برنامه‌ریزی کلان (ماکرو) است. اولین اصل مهم برنامه‌ریزی اقتصادی جامعه این است که فعالیت برنامه‌ریزی یک فعالیت سیاسی-تخصصی است؛ یعنی برنامه صرفاً یک سند تخصصی نیست و اجباراً باید دولتی هم باشد؛ یعنی باید با عزم و اراده دولت مبنی بر انجام آن همراه باشد و باید از فرایند تصمیم‌گیری‌های سیاسی نیز عبور نماید که پیگیری این فرایندها توسط نهاد برنامه‌ریزی و دولت انجام می‌شود. در غیر این صورت فقط با یک برنامه تحقیقاتی مواجه هستیم. اگر اراده جامعه یعنی دولت دنبال برنامه نباشد، برنامه یک تحقیق صرف خواهد بود. به سخنی دیگر افراد نمی‌توانند برنامه بنویسند بلکه افراد می‌توانند تحقیق کنند. برنامه متکی به اراده جامعه است که تلقی خود را در دولت نشان می‌دهد. پس برنامه یک فعالیت سیاسی-تخصصی است.

در علم اقتصاد کلاسیک ما بحثی از برنامه‌ریزی نداریم، بلکه برنامه‌ریزی نظام بازار به طور خودکار توسط عوامل بازار یا دست نامرئی انجام می‌شود. در قرن نوزدهم اروپا که به دلیل بحران‌های اقتصادی و اجتماعی به عنوان قرن اعتراض، بحران و آشوب معروف شد، افکار سوسیالیستی که در مورد اشکالات نظام بازار و لزوم دخالت برنامه‌ریزی شده دولت در اقتصاد بود، نضج گرفت. لذا برنامه‌ریزی اقتصادی با سوسیالیسم مطرح و مشهور شد و واقعاً تا زمان جان مینارد کینز اگر کسی در مورد برنامه‌ریزی صحبت می‌کرد یا کمونیسم بود یا او را کمونیسم می‌پنداشتند؛ یعنی اقتصاددانان تا زمان

کینز، اعتقاد به دست نامرئی و قانونمندی‌های تعادل و عدم لزوم دخالت دولت در اقتصاد، داشتند. ولی با مطرح شدن دیدگاه کینز در مورد اشکالات نظام بازار و لزوم دخالت برنامه‌ریزی شده دولت، تقریباً کلیه اقتصاددانان مطرح نوشته‌ای در مورد برنامه‌ریزی ارائه می‌دهند. اقتصاددانان به این نتیجه می‌رسند که اگر برنامه‌ریزی کنار گذاشتن کل نظام بازار (همانند دیدگاه کمونیسم) است موافق نیستند ولی اگر منظور دخالت آگاهانه برای بهبود و یا رفع اشکالات و ضعف‌های نظام بازار و رسیدن سریع‌تر و بهتر به اهداف نظام بازار است با آن موافق هستند. لذا از حدود سال ۱۹۳۰ اقتصاددانان نظام سرمایه‌داری نیز پذیرفتند که برنامه‌ریزی لزوماً کمونیسم نیست، با این برداشت که برنامه‌ریزی در واقع نوعی دخالت آگاهانه برای رسیدن به شرایط بهتر در سیستم بازار است. البته وقتی این موضوع پذیرفته شد انواع دخالت دولت در اقتصاد نیز مطرح شد. با توجه به اتفاقات فوق و در سیر تحولات بعدی سه نوع برنامه‌ریزی مطرح شد. در ذیل اصول و سیر تحول کلی برنامه‌ریزی ارائه می‌شود:

۱-۱- برنامه‌ریزی بدون برنامه (دست نامرئی برنامه‌ریزی کننده یا برنامه‌ریزی خودکار)

آدام اسمیت پدر علم اقتصاد بنیان‌گذار علم اقتصاد و نظام بازار آزاد بود. کشف بزرگ اسمیت این بود که در نظام بازار آزاد بدون دخالت دولت از طریق پیگیری نفع شخصی در فضای رقابت کامل می‌توان افزایش مستمر تولید را از طریق افزایش ابداع و نوآوری‌های علمی و فنی داشت.

علم اقتصاد مدرن در سال ۱۷۷۶ با انتشار کتاب ثروت ملل توسط آدام اسمیت فیلسوف انگلیسی پایه‌گذاری شد. خلاصه و فشرده این کتاب را می‌توان در قانون اقتصادی زیر که اولین قانون کشف شده در علم اقتصاد است خلاصه کرد: "پیگیری نفع شخصی در شرایط رقابت به افزایش تولید کل «همراه با نوآوری‌های فنی، کاهش هزینه تولید، افزایش بازدهی، کاهش قیمت و افزایش رفاه عمومی منجر می‌گردد." در صورت صحت اصل فوق، بدیهی است که برای تأمین منفعت اجتماعی فقط می‌توان از نوع خاصی از دولت به عنوان «سازگار» نام برد. این چنین دولتی باید دارای ویژگی‌های اساسی زیر باشد:

- حافظ و حراست‌کننده از پیگیری نفع شخصی و به تبع آن حافظ و حراست‌کننده از مالکیت خصوصی
- حافظ و حراست‌کننده وضعیت رقابت بین بنگاه‌های اقتصادی
- احتراز از هرگونه دخالت در امور اقتصادی بنگاه‌ها

دولت ژاندارم

این چنین دولتی را در ادبیات اقتصادی، "دولت ژاندارم" می‌نامند و نظام اجتماعی - سیاسی حاکم بر آن را "نظام ناب سرمایه‌داری" گفته‌اند. پس نظام ناب سرمایه‌داری نظامی است که بر پایه "پیگیری نفع شخصی در محیط رقابت" بنیان می‌گیرد. در این نظام، مالکیت خصوصی مقدس است و اساس حفظ نظم و امنیت دولتی و حکومتی، معطوف به حفظ حرمت مالکیت خصوصی و جلوگیری از تجاوز

هر تنابنده‌ای به این حریم است. به علاوه که دولت حق هیچ‌گونه دخالت در امور اقتصادی را ندارد و باید فقط در اندیشه جلوگیری از انحصار و حفظ فضای رقابتی باشد. در این شرایط روشن است که مالیات‌ها در حداقل ممکن است، دولت از نظر اندازه بسیار کوچک است، نشان و علامتی از نظام تأمین اجتماعی وجود ندارد، آموزش و بهداشت همچون سایر خدمات اجتماعی در حوزه امور خصوصی است و فقط آنکه توان مالی و امکان استفاده از این خدمات را دارد می‌تواند از آن برخوردار شد، "قانون کار و روابط کاری" به صورتی که مثلاً حداقلی از دستمزد را تعیین کند و یا ضوابطی را بر تعیین تعداد ساعات کار در روز تحمیل نماید وجود ندارد، دزدی جرم کبیره است حتی اگر برای به دست آوردن لقمه‌ای نان برای زنده ماندن باشد و ضمناً همه چیز آزاد است. به عبارت دیگر در همین شرایط است که هر فقیری نیز آزاد است که با "اتخاذ تصمیمات صحیح" و یا "تخصیص بهینه منابع" بر تخت شاهی نشیند، ثروت افسانه‌ای به دست آورد، خدم و حشم داشته باشد و ...

سرمایه‌داران

در نظام سرمایه‌داری خالص یا نظام ناب سرمایه‌داری با نظم "بگذار هر کار در نظم آزاد خود انجام شود" مواجهیم، سرمایه‌گذاران موجوداتی هستند که هرچند به دنبال نفع شخصی خود هستند، ولی در عمل باعث رشد تولید، ایجاد اشتغال، ایجاد تعادل‌های مختلف در جامعه و نهایتاً فراوانی کالا در عین نوآوری، تنوع و ارزانی می‌شوند. در این نظام، جامعه و به تبع آن تک تک احاد آن در نهایت به بالاترین حد رفاه "ممکن، معقول و عادلانه" دست خواهند یافت. این همه، فقط در شرایط رعایت چند اصل زیر حاصل خواهد شد:

- پیگیری نفع شخصی در انجام امور اقتصادی نه تنها مقبول، که محترم، مطلوب و مورد تشویق باشد.

- مالکیت خصوصی مقدس و به دور از هرگونه تجاوز و تعدی قرار داشته باشد.

- دولت از هرگونه دخالت در امور اقتصادی دست بکشد و فقط وظیفه خود بداند که با حداقل

هزینه ممکن، نظم و امنیت متکی بر تقدس مالکیت خصوصی و محترم بودن پیگیری نفع شخصی را دنبال کند و دفاع از مملکت، آن هم دفاع پرتهاجم، را سامان دهد.

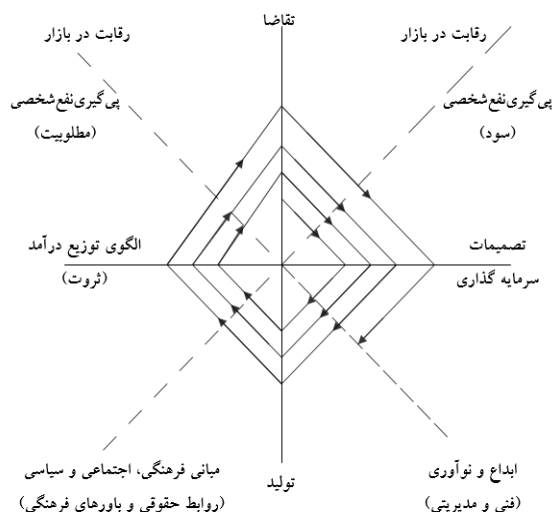
- رقابت در میان تمامی عمال اقتصادی (سرمایه‌داران، کارگران و مصرف‌کنندگان) برقرار باشد و کسی حق نخواهد داشت که این رقابت را خدشه‌دار سازد.

این نکته را نیز مورد تأکید قرار دهیم که این همه به خاطر دفاع از صاحب سرمایه، و یا دفاع از ثروتمندان نیست. آنچه در این تئوری مورد دفاع بوده است، "دفاع از افزایش تولید" است. پس بی‌جهت نیست که در کتاب ثروت ملل (کتاب نظام ناب سرمایه‌داری) می‌خوانیم که منافع صاحبان

سرمایه با منافع اجتماعی سازگار نیست، چرا که منفعت صاحب سرمایه در انحصار و احتکار است، حال آنکه منافع اجتماعی در رقابت قرار دارد. مسئله این است که در فرآیند رقابت از میان صدها صاحب سرمایه که همه می‌کوشند تا سود خود را ماکزیمم کنند، تنها چند سرمایه‌دار نوآور می‌توانند به فنون جدید برای کاهش هزینه، کاهش قیمت، و افزایش تولید دست یابند.

دست نامرئی (خودکار)

این همه بر اساس مکانیسم "دست نامرئی" صورت می‌گیرد و این دست نامرئی نیز چیزی جز کارکرد قانونی عرضه و تقاضا (تعیین قیمت کالاها بر اساس برخورد عرضه و تقاضا در بازار بدون دخالت دولت و حکومت)، ایجاد انگیزه حرکت اقتصادی، بر اساس قیمت تعیین شده برای فعالان اقتصادی، هدایت امور اقتصادی، بر اساس قیمت تعیین شده برای فعالان اقتصادی، هدایت امور اقتصادی بر اساس قیمت‌های نسبی و نوآوری‌های فنی نیست. پیدایش و تکمیل نظریه فوق، همراه و همگام با تحولات عمده اجتماعی فرهنگی اروپا طی قرن‌های پانزده، شانزده، هفده و هجده به تدریج، انقلابی اجتماعی - سیاسی را در کشورهای عمده اروپایی و به ویژه در انگلستان به وجود آورد که طی آن نظام سرمایه‌داری ابتدا در انگلستان و سپس در سایر کشورهای اروپائی استقرار یافت.



نتیجه

دولت و حکومت ژاندارم شکل گرفت و صاحبان سرمایه شرایط اجتماعی - سیاسی - امنیتی و تا حدی فرهنگی لازم برای پیگیری بدون محدودیت نفع شخصی در امور سرمایه‌گذاری را به دست

آوردند. دهه‌های متمادی از کارکرد این نظام در اواخر قرن هجده و اوایل قرن نوزده اروپا نشان داد که در این شرایط هرچند انباشت سرمایه صورت می‌گیرد، تحولات و نوآوری‌های فنی اتفاق می‌افتد، کیفیت و تنوع کالاها روزافزون است، تولید ملی و تولید سرانه افزایش می‌یابد، ولی نه تنها سطح عمومی رفاه به صورت خود به خودی افزایش نمی‌یابد، بلکه فقر مطلق افزایش یابنده است، سطح بیکاری به ویژه در دوران‌های رکود و کساد به شدت افزایش می‌یابد، دستمزد واقعی تمایل به کاهش دارد. به علاوه که رشد تولید کل و تولید سرانه نیز به صورت هموار صورت نمی‌گیرد و از نوسانات قابل توجه برخوردار است. به عبارت دیگر جامعه در هر لحظه از زمان یا در شرایط رونق بیشتر از حد اقتصادی است و یا در شرایط رکود و کساد. مشخص است که جامعه در شرایط رونق بیشتر از حد با معضل و بیماری اساسی تورم مواجه است و در شرایط رکود با معضل و بیماری بیکاری و فقر. پس جامعه‌ای حاصل آمد که طی آن مردم تولید می‌کردند و این تولید و یا عمده آن به سرمایه‌گذاری تخصیص می‌یافت، این سرمایه‌گذاری نیز به افزایش بلندمدت تولید منتهی می‌شد و مجدداً این افزایش تولید به افزایش سرمایه‌گذاری منتهی می‌گشت. آنچه در این میان حاصل نمی‌شد افزایش سطح عمومی رفاه، کاهش فقر مطلق و نسبی مردم، و کاهش استیصال و بیچارگی مردم بود. شرایط "گیج‌کننده‌ای" پیش آمده است. تئوری و نظریه بر اساس تحلیلی اکسیوماتیک به این نتیجه رسیده بود که در شرایط حاکمیت نظام ناب سرمایه‌داری، هر مشکلی که در اقتصاد پیش آید، مشکلی زودگذر و مقطعی است. باید کمی حوصله کرد، دست نامرئی همه کارها را رو به راه خواهد کرد. نظام ناب سرمایه‌داری حاکم شده بود ولی مشکلات اقتصادی عملاً روی دست دولت‌ها و جامعه مانده بودند و ظاهراً "دست نامرئی" از صحنه عمل خارج شده بود، چرا که مشکلات موردبحث اقتصادی پایدار مانده بودند و به نظر نمی‌رسید مقطعی و زودگذر باشند. به عبارت دیگر جوامع صنعتی آن روز اروپا از یک طرف به شدت ثروتمند شده بودند ولی از طرف دیگر به شدت فقیر شده بودند یعنی این نظام باعث شده بود تا ثروت در دست عده‌ای اندک از سرمایه‌داران قرار گیرد و مابقی مردم که اکثریت قریب به اتفاق جامعه بودند در فقر و مصیبت سپری می‌کردند. داستان‌های چارلز دیکنز و ویکتور هوگو شرایط اجتماعی آن زمان اروپا را نشان می‌دهد.

گسترش فقر و محرومیت، آشوب‌های اجتماعی و انباشت سرمایه

در این شرایط بود که از یکسو ناآرامی‌های اجتماعی در کشورهای اروپائی شدت یافت و تمامی قرن نوزدهم و دهه‌های اولیه قرن بیستم را به دوران آشوب اجتماعی و قرن اعتراض عمومی مردم تبدیل کرد و از سوی دیگر انواع نظریه‌ها و یا نگرش‌های تازه ایدئولوژیک و فنی برای توجیه شرایط پیدا شد. در همین دوران است که مارکس، نظام سرمایه‌داری خالص را نظامی بالذات بحران‌ساز و ناسازگار با انسان و

انسانیت توصیف کرد و کوشید تا نشان دهد که این نظام در نقطه اوج شکوفایی خود متلاشی خواهد شد و "بهشت موعود" زمینیان نه در بطن نظام سرمایه‌داری ناب، که پس از فروپاشی و متلاشی شدن آن به وجود خواهد آمد. در همین دوران، ریکاردو همه مشکلات را معطوف به رکود و سکون فنی در بخش کشاورزی نمود که به همراه الگوی توزیع درآمد بین عوامل تولید (کار، سرمایه، زمین کشاورزی) باعث می‌شود سهم سود در کل تولید کاهش یابد، انگیزه سرمایه‌گذاری محدود شود و جامعه در کل به سکون و رکود کشیده شود. در همین زمان‌هاست که مالتوس به ارائه "نظریه خاص جمعیتی" خود می‌پردازد و معتقد می‌شود که مشکل در این است که "رشد جمعیت با تضاد هندسی و رشد تولید غذا با تضاد حسابی" صورت می‌گیرد و لذا قاعدتاً همه مسئله در این است که مردم "ندانسته" بیش از اندازه زاد و ولد می‌کنند و لذا "دست نامرئی" نمی‌تواند در این زمینه اقدام بکند و همه اقدامات مثبت دست نامرئی و بازار در اثر همین غفلت مردم در "زاد و ولد" بی‌اندازه از دست می‌رود ... پس باید پذیرفت که حتی وقایعی مانند جنگ، سیل، زلزله، وبا، طاعون، ... از مشیت‌های "الهی" هستند که در نهایت با کاهش جمعیت، چرخ‌های زندگی را دوباره به مسیر اصلی می‌کشانند و شاید باید علی‌رغم همه ناراحتی‌ها از این مصیبت‌ها، شاد بود که نهایتاً کارها درست می‌شود و ... در همین دوران است که آنارشیست‌ها به این نتیجه می‌رسند که همه مشکلات از وجود دولت‌هاست که قدرت مساوی فساد است و ... پس چه چاره جز اینکه باید با توسل به هر عمل ممکن، حتی ترور افراد صاحب قدرت، دولت‌ها را در هم پاشید، جوامع محلی کوچک را دوباره سامان داد تا این جوامع کوچک محلی مشکلات خود را چاره کنند. باز هم در همین دوران است که "سوسیالیست‌های به اصطلاح تخیلی" راه‌حل‌های دیگری پیشنهاد می‌کنند و مثلاً سیمونندی در ابتدای کتاب خود بحث را با این نکته آغاز می‌کند که "سرمایه و ثروت ناشی از دزدی است و ..."

به هر حال طی دهه‌های متمادی از اوایل قرن نوزدهم تا شروع جنگ دوم جهانی در سال ۱۹۳۹ نظریه‌پردازی‌های مختلف برای یافتن پاسخ به مشکلات نظام ناب سرمایه‌داری ادامه می‌یابد و در همین دوره مصیبت‌ها و بدبختی‌های اقتصادی، دوران‌های شدید رکود و تورم اقتصادی، آشوب و انقلابات اجتماعی، جنگ بین‌الملل اول، رکود و بحران عظیم اقتصادی سال‌های ۳۲-۱۹۳۰ جامعه صنعتی، زندگی مردم این جوامع را به شدت تحت تأثیر خود گرفته است. در همین دوران است که اقتصاددان دیگری باب بحث‌های تازه دیگری را نیز می‌گشاید. این اقتصاددان، یعنی فردریک لیست، به این نکته می‌پردازد که "نظام ناب سرمایه‌داری" که علی‌رغم همه مشکلات داخلی کشورهای مسلط، حداقل به انباشت سرمایه و تکنولوژی در این جوامع انجامید، باعث استثمار اقتصادی و عقب نگه داشته شدن کشورهای صنعتی نشده نیز می‌گردد و لذا حتی اگر راه حل تئوریک مشکلات

کشورهای صنعتی نیز یافت شود، کشورهای صنعتی نشده باید به دنبال راه‌حل‌های متضادی بگردند. و بالاخره در همین دوران و به ویژه از اوایل قرن بیستم است که سیاستمداران تحت اجبار شرایط موجود، علی‌رغم فقدان پایگاه‌های تئوریک، شروع به "دخالت" در اقتصاد می‌کنند و بدین صورت به "خدای تقدس یافته دست نامرئی" کفر می‌ورزند. این سیاستمداران در مراحل اولیه و به ویژه در انگلستان و در آلمان به ایجاد نظام‌های تأمین اجتماعی، هرچند به صورت ناقص و محدود می‌پردازند و به تدریج حوزه‌های دخالت خود در امر سرمایه‌گذاری را نیز بیشتر می‌کنند.

بدین صورت ملاحظه می‌کنیم که جوامع صنعتی امروز بیشتر از ۱۶۰ سال را در چنگال تحولات اقتصادی - اجتماعی ناشی از به‌کارگیری نظام ناب سرمایه‌داری می‌گذرانند و در تمامی این دوران مجبور می‌شوند که با انواع مصیبت‌ها و بلاهای وحشتناک فقر، محرومیت، آشوب و بی‌نظمی و بیکاری بسازند و حتی در جنگ‌های منطقه‌ای و ملی جان و هستی خود و خانواده و عزیزانشان را فدا سازند. در همین حال، کلیت جامعه نیز افزایش تولید، افزایش سرمایه‌گذاری، ساختن شهرهای بزرگ، خطوط آهن و جاده‌های فراوان و بنادر آباد را تجربه می‌کند. بازهم در طی همین دهه‌هاست که کشفیات علمی فراوان صورت می‌گیرد، در عین سختی، کشفیات را به شیوه‌های جدید در صحنه اقتصاد عملی به موفقیت می‌رسانند و دستاوردهای اعجاب‌آوری مانند رادیو، هواپیما، کشتی‌های غول‌پیکر، اتومبیل، تلویزیون، بمب اتمی و ... را برای جامعه یادگار می‌گذارند.

۱-۲- برنامه‌ریزی جامع کمونیسم

انقلاب کمونیستی شوروی نیز در همین دوران اتفاق می‌افتد و نوع خاصی از تئوری دولت را مطرح و به کار می‌بندد. در این حوزه، "اقتدار دست نامرئی" کاملاً از دست رفته است. دولت کمونیستی، دولت برنامه‌ریز است و مداخله‌کننده؛ دولتی است که "نماینده" پرولتاریا یعنی طبقه "پیشرو" اجتماعی است. لذا به نمایندگی از پرولتاریا باید همه اقتصاد را تحت کنترل بگیرد، برای همه مردم کار و غذا تأمین کند و مازاد تولید را به سرمایه‌گذاری تخصیص دهد. این بار "دولت کمونیستی" است که باید بهشت زمینی را فراهم آورد و خود از فراهم آمدن این بهشت "استفاده" و به کناری بنشیند. پس چه باک اگر "دست نامرئی" شکست خورده، اکنون دست مرئی پرولتاریاست که از آستین حزب کمونیست (حزب طبقه پیشرو اجتماع) و در لباس روشنفکران و فیلسوفان سر برآورده تا هر چیز را در جای خود قرار دهد و اوضاع را بسامان کند.

این نوع برنامه‌ریزی با عدم اعتقاد به نظام بازار و دست‌نماری همراه بود. مارکس نسبت به نتایج نظام ناب سرمایه‌داری و مکانیسم برنامه‌ریزی توسط دست نامرئی انتقاد داشت. نهایتاً کمونیست‌ها دولت را جایگزین مکانیسم دست نامرئی بازار نمودند و نوعی برنامه‌ریزی جامع ایجاد کردند. روش

برنامه‌ریزی جامع در کشورهای کمونیسم با دخالت کامل دولت و بدون مشارکت واقعی مردم شکل گرفت. مارکس به عنوان یکی از سه اقتصاددان بزرگ تاریخ به درستی اشکالات نظام سرمایه‌داری را شناخت و بررسی کرد ولی موقع ارائه راه حل دیدگاهی کلی و تخیلی ارائه کرد و کل سیستم بازار و انگیزه‌های فردی و رقابت و نتیجتاً نوآوری را حذف کرد. اگر چه در نظام کمونیسم سعی می‌شود از روش برنامه‌ریزی شتابان صنعتی استفاده شود ولی برنامه‌ریزی کمونیستی برنامه‌ریزی توسعه نیست (برنامه‌ریزی توسعه در ادامه توضیح داده خواهد شد). چون قصد تغییر ساختارها را برای توسعه ندارد. در جامعه کمونیستی، برنامه‌ریز نهایتاً گرایش به حل و فصل امور جاری پیدا می‌کند و برنامه‌ریزی برای اداره امور است. توجه شود که نظام کمونیسم بعد از ۷۰ سال و به هنگام فروپاشی هیچ نوآوری اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی نداشت به جز در چهار حوزه صنایع فضایی، صنایع موشکی، صنایع نظامی و صنایع اتمی که توجه شود هر چهار مورد در اثر فضای رقابت با غرب توانسته بود شکل بگیرد. توجه شود که چین کمونیست با شناخت تأثیر فضای رقابتی این حوزه‌ها را به حوزه‌های اقتصادی نیز گسترش داد. در شوروی که از سال ۱۹۱۳ کمونیستی شد دولت برای اجرای برنامه تمام نیازهای معیشتی جامعه را محاسبه و بقیه را به سمت پس‌انداز و سرمایه‌گذاری اجباری سوق داد. نظام دستگاه‌های دولتی بر دیکتاتوری استوار شد و مردم نیز حق هیچ‌گونه اعتراضی ندارند.

نتایج عمده

۱. هیچ نوآوری تازه‌ای طی دهه‌های متمادی در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی صورت نگرفت. (به استثنای صنایع فضایی، صنایع موشکی، صنایع نظامی و صنایع اتمی در رقابت با دنیای صنعتی غرب)
۲. دولت در این کشورها عمدتاً در همان مسیرهای قبلی عمل و سیاست‌گذاری باقی ماند.
۳. برنامه‌ریزی جامع اقتصاد و متولی گری کامل دولت ادامه یافت.
۴. رقابت‌های جهانی بین این کشورها و نظام سرمایه‌داری بخش عمده‌ای از منابع فکری، مالی و اقتصادی کشورهای کمونیست را معطوف به تحقیق و تتبع در امور نظامی و سرمایه‌گذاری در این حوزه‌ها نمود. پیشرفت‌های قابل‌توجهی نیز در این زمینه‌ها در کشورهای مورد بحث حاصل شد.
۵. با این همه عدم کارایی اقتصادی نهادینه‌شده در این جوامع، همراه با محدودیت منابع باقی‌مانده برای سرمایه‌گذاری در زمینه‌های غیرنظامی، همراه با فشارهای ناشی از جهانی‌شدن اقتصاد، و همراه با عدم توفیق در یافتن پاسخ‌های علمی در نظریه‌پردازی مربوط به ساختار دولت در این کشورها، نهایتاً باعث فروپاشی کامل این نظام سیاسی و به همراه آن فروپاشی ایده و نظریه دولت برنامه‌ریز و فعال مایشاء اقتصادی شد.

۱-۳- برنامه‌ریزی در کشورهای توسعه‌یافته یا برنامه‌ریزی ضد دورانی^۱

این گروه جوامع اروپائی و آمریکایی توسعه‌یافته هستند که برنامه‌ریزی را برای حل و فصل نوسانات اقتصادی خود به کار می‌گیرند. یعنی با حفظ نظام بازار از طریق این نوع برنامه‌ریزی آن را تکمیل می‌کنند. در اقتصاد این کشورها، قانونمندی‌ها و شرایطی وجود دارد که باعث ایجاد نوسانات و سیکل‌های رونق و رکود یا تورم و بیکاری می‌شود و از این طریق باعث ایجاد لطمات و بحران‌هایی در نظام سرمایه‌داری این کشورها می‌شد. بنابراین این کشورها حسب توصیه کینز به دنبال نوعی دخالت برنامه‌ریزی شده دولت برای کاهش و حذف این نوسانات آسیب‌زا به اقتصادهایشان بودند. به عبارت روشن‌تر هدف برنامه‌ریزی در کشورهای توسعه‌یافته کوتاه کردن این نوسانات بدون دست زدن به ساخت بازار آزاد است. بنابراین این نوع از برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی توسعه نیست و مناسب کشورهای درحال توسعه نمی‌باشد.

۱-۴- برنامه‌ریزی توسعه در کشورهای در حال گذار یا درحال توسعه^۲

به جز سه گروه کشورهای فوق، در طیف کشورهای درحال توسعه دو نوع تصمیم برای برنامه‌ریزی وجود داشت. یا اینکه باید به اردوی کمونیسم می‌پیوستند مانند کوبا، کره شمالی و ... یا اینکه به نوعی از برنامه‌ریزی برای دستیابی به توسعه یا همان رفع عقب‌ماندگی و شکاف تاریخی توسعه دست می‌زدند. از طرف دیگر اساساً برنامه‌ریزی ضد دورانی برای کشورهایی که توسعه‌نیافته بودند کاربرد نداشت و آن‌ها در ابتدا باید بنیان‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی نظام بازار را در کشور خود پی‌ریزی می‌کردند، زیرا در این نوع برنامه‌ریزی، ایده اساسی، رفع شکاف عقب‌ماندگی کشورهای توسعه‌نیافته است. در اینجا مسئله رفع نقص نظام سرمایه‌داری و رفع نوسانات آن مطرح نیست، بلکه در برنامه‌ریزی توسعه در زمانی کوتاه بایستی اقداماتی صورت گیرد که شکاف توسعه‌ای برطرف شده و به سطحی از تولید و اشتغال برسیم. پس در این نوع برنامه‌ریزی بر خلاف انواع دیگر، بحث تئوری‌های توسعه و برنامه‌ریزی توسعه صورت می‌گیرد. در این نوع برنامه‌ریزی به دنبال تغییر آگاهانه ساخت‌های اصلی اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی هستیم. دقت کنیم که نه در برنامه‌ریزی کمونیستی و نه برنامه‌ریزی ضد دورانی حداقل در تئوری به دنبال تغییر ساختارها نیستیم.

در برنامه‌ریزی توسعه بحث اساسی این است که باید این شکاف و عقب‌ماندگی توسعه‌ای پر شود و مهم اینکه دارای تئوری از پیش تعیین شده و دقیقی نیز برای همه کشورهای درحال توسعه نیستیم، بلکه خود این کشورها باید بر اساس دستاوردهای علم اقتصاد توسعه و برنامه‌ریزی، تجربیات سایر

1. Anti- cyclicd

2. Economic Development Planning

کشورهای جهان و منطق با توانایی‌ها و شرایط خودشان تئوری مناسب را بیابند و برای اجرای آن برنامه‌ریزی کنند. در زمینه دانش، ماهیت و روش برنامه‌ریزی در ایران متأسفانه کار منسجم چندانی صورت نگرفته و از لحاظ شناخت ماهیت و روش‌های برنامه‌ریزی با اشکالات زیادی مواجه هستیم.

دولت‌های در حال توسعه کنونی اکنون وظایف عمده زیر را بر عهده دارند و مانند دولت ژاندارم، صرفاً وظیفه نظم و امنیت را بر عهده ندارند. این کشورها باید در راستای وظایف جدید دولت‌ها و نیز در کمک به تقویت نظام بازار و رفع ضعف‌های آن، وظایف زیر را بر عهده بگیرند:

۱- وظائف مرسوم اعمال تصدی در تشکیلات مستقل و جداگانه که در بودجه عادی کشور منعکس می‌گردد.

۲- وظائف توسعه‌ای که باید در تشکیلات و سازمان‌های مستقل از سازمان‌های اعمال حاکمیت و بر اساس بودجه توسعه‌ای سامان یابد:

• برنامه‌ریزی توسعه مشتمل بر تدوین و طراحی استراتژی‌های میان و بلندمدت حرکت معقول و مؤثر در فرآیند توسعه

• هدایت تجارت خارجی در راستای تقویت بهینه صنعتی کشور

• کمک به انباشت سرمایه فیزیکی

• کمک به تشکیل سرمایه انسانی و دانش و دانایی ملی

• کمک به تشکیل نهادهای صنعتی اقتصادی، مالی و تولیدی غیردولتی

• طراحی و کمک به استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی

• ایجاد و گسترش سایر نهادهای حمایت‌کننده از تولید

۱-۵- برنامه‌ریزی تعدیل‌یافته در کشورهای سرمایه‌داری (نظام دولت و جامعه رفاه)

در زمینه نظریه و اندیشه مربوط به نظام و دولت ناب سرمایه‌داری پیشرفت‌های تئوریک قابل توجهی حاصل و به کار گرفته شد. نظام ناب سرمایه‌داری همان‌گونه که شومپیتر، یکی از اقتصاددانان و جامعه‌شناسان برجسته جهان صنعتی با توجه به بحث نوآوری و خلاقیت، مطرح و پیش‌بینی کرد حذف و "دولت و جامعه رفاه" به تدریج جای نظام مورد بحث را گرفت. در نظام سیاسی - اجتماعی "دولت و جامعه رفاه" برخی از پایه‌های مهم نظام سرمایه‌داری ناب پابرجا ماند و برخی دیگر از ستون‌های این نظام اصلاحاتی را پذیرا گردید.

از جمله در این نظام و حکومت جدید نیز پیگیری نفع شخصی و مقدس بودن مالکیت خصوصی پابرجا ماند. آنچه مورد اصلاح واقع شد، از یک سو معطوف به نقش و وظیفه دولت بود و از سوی دیگر مربوط به حقوقی می‌شد که تحت عنوان "حقوق بشر" تبیین و برخورداری از آن‌ها بدون تکیه بر "فعالیت و

دستاوردهای فردی "آحاد جامعه به عنوان حقوق قانونی مردم شناخته شد و پایه‌گذاری نظام جامع تأمین اجتماعی را بر عهده گرفت. در سطور زیر می‌کوشیم تا به صورت خلاصه به این نکات بپردازیم.

کینز و مدیریت تقاضا

اولین و اساسی‌ترین دستاورد تئوریک در زمینه نظام اقتصادی در جوامع سرمایه‌داری در دهه ۴۰-۱۹۳۰ و نهایتاً توسط کینز اقتصاددان مشهور انگلیسی در کتاب "تئوری عمومی اشتغال، بهره و پول"^۱ به صورت تحلیل و علمی تبیین و ارائه گردید.

خلاصه سخن و نظریه کینز این بود که هرچند به کارگیری "دست نامرئی" کلاسیک در نظام اقتصادی می‌تواند از هر دو دیدگاه کلان و خرد تعادل را در بازارهای مختلف اقتصادی به وجود آورد، ولی این تعادل، الزاماً تعادل اشتغال کامل نیست. به عبارت دیگر تعادل اقتصادی که در جامعه سرمایه‌داری بر اساس "دست نامرئی" ایجاد می‌شود می‌تواند تعادل در سطح اشتغال ناقص (بیکاری گسترده) و یا تعادل در حد استفاده بیشتر از حد از ظرفیت‌ها (شرایط تورمی) باشد. مهم‌تر این که، هیچ نوع مکانیسم خود به خود در سطح کلان جامعه برای حرکت دادن تعادل عملی حاصله در یک اجتماع به سوی نقطه تعادل اشتغال کامل در بطن نظام ناب سرمایه‌داری وجود ندارد. برای درک ساده این نکات می‌توان اشاره کرد که تعادل کلان در یک جامعه از دیدگاه اقتصادی زمانی حاصل می‌شود که عرضه کل معادل تقاضای کل باشد. پس اگر در یک دستگاه مختصات و به عنوان مثال عرضه کل را روی محور افقی، و تقاضای کل را روی محور عمودی نشان دهیم، خط نیمساز مکان هندسی نقاط تعادل خواهد بود. لذا در یک اقتصاد از دیدگاه تئوریک وضعیت‌های مختلفی از تعادل می‌تواند حاصل شود. نکته این است هر یک از این وضعیت‌های تعادلی دارای همتای ویژه‌ای از دیدگاه اشتغال می‌باشد. برخی از این نقاط تعادل، با توجه به پائین بودن حجم عرضه (تولید) نمی‌توانند اشتغال کافی که تأمین‌کننده خواست جمعیت از این دیدگاه است را فراهم کنند و لذا در این حالت با تعادل اشتغال ناقص مواجهیم، بیکاری بر جامعه مستولی است، رکود و فقر به دنبال آن می‌آید و ... نقاط تعادلی دیگری ممکن است با توجه به برنامه‌ریزی برای حجمی از تولید که به مراتب بالاتر از توان فنی و توان انسانی و توان سرمایه‌ای جامعه است شکل گیرد. در این شرایط، جامعه الزاماً مواجه با تورم و درهم‌ریختگی اقتصادی خواهد شد.

پس دولت به عنوان نماینده اقتصاد کلان باید الزاماً دخالت و در این شرایط حجم تقاضای کل را افزایش دهد. از این زمان است که بحث "مدیریت تقاضا" در بدنه اصلی علم اقتصاد مطرح می‌گردد

1. J. Keyens, General Theory & Employment, interest and Money.

این کتاب توسط آقای دکتر منوچهر فرهنگ به فارسی ترجمه و منتشر گردیده است.

با این همه در بحث‌های کینز و طرفداران مکتب فکری او تأکید می‌گردد که، مدیریت تقاضای مورد بحث باید به‌گونه‌ای صورت گیرد که کمترین اخلال در "پیگیری نفع شخصی" در جامعه ایجاد شود. لذا دولت هنوز هم محق و مجاز به سرمایه‌گذاری نیست. بلکه دولت چند کار مهم را باید به نقش‌های قبلی خود اضافه نماید. اولاً دولت باید به ابزار لازم برای پیش‌بینی سطح تقاضای کل در دوره‌های کوتاه‌مدت آتی (سه ماهه، شش ماهه و سالانه) مجهز شود. برای این کار از یکسو لازم است که دولت به انجام محاسبات لازم در سطح کلان اقتصادی بپردازد. حجم و ترکیب تولید در زمان فعلی و در گذشته را به دقت اندازه‌گیری نماید و مقدار درآمد ناشی از تولید در هر مقطع را نیز به دقت اندازه‌گیری کند. در این راستا و از همان زمان "نظام حساب‌های ملی" پایه‌گذاری گردید و به تمامی دولت‌های غیرکمونستی جهان توصیه شد تا با استفاده از روش‌های استاندارد شده به انجام محاسبات ملی اقتصادی بپردازند. این نظام که پس از جنگ جهانی دوم پایه‌گذاری شد مداوماً مورد بحث و بررسی محققان و صاحب‌نظران اقتصاد بوده و اکنون مجموعه‌ای بسیار تفصیلی از روش‌ها، تعاریف و مفاهیم را دربر می‌گیرد. به علاوه که کلیه کشورهای جهان سال‌هاست که بر مبنای این مجموعه از تعاریف، مفاهیم و روش‌ها به اندازه‌گیری تفصیلی حجم تولید و درآمد در جامعه خود می‌پردازند و اطلاعات حاصله را در چارچوب‌های استاندارد چه در داخل کشور و چه در خارج از کشور (توسط سازمان ملل متحد) منتشر می‌سازند.^۱

اما باید توجه داشت که این محاسبات اساساً با این هدف صورت می‌گیرد که با شناخت حرکات تولید و درآمد در حال و گذشته جامعه بتوان سطح تقاضای کل مناسب (سازگار با اشتغال کامل) در آینده کوتاه‌مدت (سه ماهه، شش ماهه، و سالانه) تخمین زده شود و در صورت ضرورت، دولت تقاضا را برای رسیدن به نقطه تعادل اشتغال کامل، مدیریت نماید. پس وظیفه جدید دولت در این زمینه، ایجاد مدل کلان کوتاه‌مدت اقتصادی است. در این زمینه است که از همان زمان با استفاده وسیع از ریاضیات، علم آمار و تئوری اقتصادی، رشته اقتصادسنجی به عنوان شاخه‌ای تخصصی در علم اقتصاد پایه‌گذاری شد تا مبنای تئوریک لازم برای مدل‌سازی اقتصادی را فراهم آورد. در این راستاست که امروزه روز در تمامی کشورهای صنعتی و توسعه‌یافته جهان، دولت‌ها حجم وسیعی از فعالیت و منابع را معطوف به تعبیه این نوع مدل‌های ریاضی - اقتصادی پیش‌بینی کوتاه‌مدت اقتصادی نموده و فعالیت‌های مستمری را در این زمینه صورت می‌دهند.

۱. نظام محاسبات ملی ایران نیز از سال ۱۳۳۷ در سازمان برنامه و بودجه وقت پایه‌گذاری شد. پس از تأسیس بانک مرکزی در سال ۱۳۳۹ انجام این محاسبات و انتشار نتایج حاصله به این بانک محول گردید. چند سالی است که مسئول مرکز آمار ایران است و در بانک مرکزی نیز انجام می‌شود.

نهایتاً در کنار دو فعالیت یا دو وظیفه جدید دولتی مورد بحث (از دیدگاه اقتصادی) وظیفه سوم دولت، تدوین و اعمال سیاست‌های اقتصادی متناسب بر اساس پیش‌بینی‌های مدل مورد بحث می‌باشد. در این راستا، دولت‌ها وظیفه خود دانسته و می‌دانند که با تخصیص منابع، به مطالعات و تحقیقات و نظریه‌پردازی‌های مناسب برای شناخت سازوکارهای اقتصاد از منظر سیاست‌گذاری اقتصادی به عنوان وظیفه‌ای اجتناب‌ناپذیر بپردازند. در این راستا است که دولت‌ها می‌توانند و باید با تدوین و اعمال سیاست‌های مالی یا پولی و یا مجموعه‌ای از هر دو دست از این سیاست‌ها، حجم تقاضای کل جامعه را به نحوی مدیریت نمایند که در هر زمان این حجم از تقاضا در نقطه‌ای قرار گیرد که نزدیک‌ترین نقطه تعادل به نقطه تعادل اشتغال کامل برای جامعه به دست آید. در این راستاست که دولت‌ها جدای از فعالیت‌های اعمال حاکمیت، مجاز گردیده‌اند که با دست زدن به سیاست‌هایی مانند کاهش یا افزایش مقدار مالیات، انتشار یا بازخرید اوراق قرضه دولتی و کم یا زیاد کردن کسری بودجه، بر حجم تقاضای کل اثر گذارند و آن را در جهت لازم برای رسیدن به تعادل مطلوب حرکت دهند. با توجه به این نکات است که اولاً مباحث تئوریک وسیعی در رابطه با بودجه و نقش‌های آن در ساماندهی اقتصادی، انواع مالیات‌ها و اثر هر نوع خاص از مالیات بر تقاضا و تولید کل و مباحثی از این قبیل در علم اقتصاد به وجود آمده و تحقیقات دامنه‌داری در این زمینه صورت پذیرفته و در حال انجام است.

ملاحظه می‌شود که نوآوری تئوریک کینز باعث گردید که در "نظام ناب سرمایه‌داری" تغییراتی صورت پذیرد و نقش و وظائف تازه‌ای در این نظام بر عهده دولت قرار گیرد. این نقش‌ها عبارت‌اند از: جمع‌آوری مستمر و نظام‌دار آمار و اطلاعات تفصیلی اقتصادی، تعبیه مدل‌های تفصیلی متکی بر مطالعات وسیع تئوریک در زمینه سیاست‌گذاری اقتصادی به ویژه در حوزه‌های بودجه و سیاست‌های پولی، و تدوین و اجرای سیاست‌های اقتصادی متکی بر قوانین علم اقتصاد برای مدیریت تقاضای کل این تحولات، نظام ناب سرمایه‌داری را به نظام سرمایه‌داری هدایت‌شده تبدیل کرد و این نظام به طور مشخص و منسجم، از سال‌های پس از جنگ دوم جهانی در تمامی کشورهای توسعه‌یافته جهانی به کار گرفته شد.

تحقیق و توسعه، نوآوری و حفظ نرخ رشد

پس از حل و فصل تئوریک و عملی مسائل فوق، بررسی‌های اندیشه‌ای و تئوریک در نظام سرمایه‌داری هدایت شده معطوف به مسأله مهم دیگری می‌گردد. این مسئله عبارت بود از حفظ نرخ رشد مطلوب، برای پویا نگه‌داشتن جامعه سرمایه‌داری. در این زمینه نیز مطالعات وسیعی صورت گرفت و مشخص شد که برای حفظ پویایی نظام سرمایه‌داری هدایت شده از دیدگاه اقتصادی، لازم است که به طور مداوم "کالاهای جدید و نو" روانه بازار گردد. در عین حال مشخص گردید که این فرآیند دائم نوآوری، نیازمند انجام مداوم، منسجم و سازمان‌یافته فعالیت‌های "تحقیق و توسعه" است. به عبارت دیگر روشن شد که بدون نوآوری نمی‌توان

صرفاً با توسل به سیاست‌های مدیریت تقاضا، اقتصاد را در حالت پویا و شکوفا نگهداشت. از طرف دیگر مطالعات نشان داد که با توجه به پیچیدگی‌های حاصله در باب روش‌های تولید، انجام نوآوری فنی را نمی‌توان همچون گذشته در اختیار "دست نامرئی" بازار گذاشت. در این زمینه نیز، تحقیقات انجام شده نهایتاً به این نتیجه رسیده‌اند که دولت‌ها مجبور به هدایت امور تحقیق و توسعه و سامان‌دهی شرایطی هستند که "سرمایه فکری" جامعه و به عبارت دقیق‌تر "دانائی ملی" در بالاترین درجه ممکن از قانونمند شدن و رشد قرار گیرد. در این زمینه نیز تحقیقات وسیعی در جریان بوده و هست که چگونه می‌توان با زنده نگه‌داشتن مشارکت عمومی و انگیزه خصوصی در سازمان‌دهی این فعالیت‌ها به نحوی عمل نمود که ضمن دولتی نشدن کامل این فعالیت‌ها، سطح مطلوب فعالیت در این زمینه در کل جامعه حفظ شود. در این راستا بودجه‌های قابل توجه دولتی مصروف کمک به سازمان‌های خصوصی مسئول این نوع فعالیت‌ها گردیده و در موارد متعددی نیز دولت شخصاً و مستقیماً انجام این امور را بر عهده گرفته است.

طراحی و اجرای نظام جامع تأمین اجتماعی

نهایتاً مسئله طراحی، تدوین و اجرای نظام جامعی از تأمین اجتماعی به عنوان یکی از مسئولیت‌های اصلی "دولت و جامعه رفاه" شناخته شده است. مطالعات وسیع انجام شده در این راستا نشان داده که تأمین اجتماعی مطلوب در هر جامعه در گرو آن است که نظامات مختلف زیر، هر یک به صورت مطلوب فعال باشند:

- نظام اقتصادی
- نظام خانواده
- نظام بیمه‌های اجباری اجتماعی
- نظام بیمه‌های خصوصی
- نظام حمایت‌ها و مساعدت‌های اجتماعی
- نظام امدادی

به عبارت ساده‌تر، مطالعات وسیع در باب فقر، محرومیت، توزیع درآمد و ثروت نشان داده است که نظام اقتصادی، هرچند به صورت نظام اقتصادی هدایت شده کینزی نمی‌تواند به صورت خودبه‌خود به تأمین اجتماعی و برقراری نوعی از الگوی توزیع مواهب مادی تولیدی بین اقشار جامعه بیانجامد که دارای حداقلی از تصور "عدالت" که سازگار با ثبات اجتماعی است، باشد. به عنوان مثال در مطالعه‌ای که پروفسور لایدال در جامعه انگلیس انجام داد. نتایج تفصیلی تحقیق «آمار، کمی» نامبرده نشان داد که حتی در جامعه نسبتاً توسعه‌یافته انگلستان، وضعیت نابرابری ناشی از مسائل خارج از اراده انسان‌ها به نحوی است، که وقتی کودک در خانواده‌ای به دنیا می‌آید، در این زادگاه خانوادگی تا حدود ۸۰ درصد

درآمد کودک در دوران بلوغ، از پیش تعیین شده است. به عبارت دیگر کودک در بدو تولد و قبل از آن که کوچک‌ترین فرصتی برای تصمیم‌گیری و تلاش در "بازار" را داشته باشد، کوله‌باری عظیم از عوامل موفقیت یا شکست در دوران زندگی را بر دوش دارد. به عنوان مثال ویژگی‌های ژنتیک به ارث رسیده به کودک سهمی عظیم در وضعیت آتی اقتصادی او خواهد داشت. به علاوه که ثروت و فرهنگ خانواده، کودک را در جهت برخورداری یا محرومیت از آموزش‌های خاص، تربیت ویژه، سرمایه و دارایی برای شروع کار به شدت تحت تأثیر می‌گذارد و بالاخره منطقه و محل جغرافیایی مورد تولد کودک نیز تأثیرات فراوان دیگری بر زندگی آتی او می‌گذارد.

نکته این است که در چنین شرایطی چگونه می‌توان نوجوانان و جوانان امروز را که همان کودکان دیروزند در "بازار آزاد" در مقابل و در مقابله با یکدیگر قرار داد و انتظار داشت نتایج حاصله "عادلانه" باشد و عادلانه تصور شود. در این شرایط و به ویژه در دوران ظهور طبقه متوسط و گسترش نظام اطلاعاتی برای حفظ ثبات نظام اقتصادی، که ضرورت اولیه بقاء هر نظام سیاسی - اجتماعی است، نمی‌توان همه چیز را به دست "دست نامرئی بازار" و قیمت‌های نسبی سپرد و انتظار داشت که اکثریت مردم از "نظم عادلانه" حاصله راضی و متعهد به حفظ ثبات نظام باشند. در این راستا وظیفه تازه‌ای برای تمامی دولت‌ها در نظام هدایت شده سرمایه‌داری تثبیت گردید که همانا ایجاد و سرپرستی نظام‌های اجباری بیمه اجتماعی، برقراری نظام‌های گسترده حمایت‌ها و مساعدت‌های اجتماعی و ایجاد و اعمال نظام‌های امدادی است.

در کنار همگی مسائل فوق، مطالعات اقتصادی به تدریج نشان داد که در زمینه‌هایی خاص با پدیده "شکست بازار" مواجه هستیم. به علاوه که پیچیدگی‌های فنی و کارکردهای بازار به مواردی می‌انجامد که "انحصارهای طبیعی" نامیده می‌شود و نهایتاً علاوه بر بحث "کالاهای عمومی"، مسائل مربوط "به صرفه‌جویی‌های خارجی" نیز وجود دارد که در تمامی این زمینه‌ها، "دست نامرئی" بازار از تخصیص بهینه منابع کوتاه است و در پاره‌ای از موارد الزاماً باید دولت مستقیماً در کنار بخش خصوصی وارد فرآیند سرمایه‌گذاری و تولید شود. به عبارت دیگر هرچند کارایی اقتصادی در سرمایه‌گذاری از کارایی متشابه توسط بخش خصوصی در حوزه‌هایی که مربوط به شکست بازار، انحصار طبیعی، کالای عمومی، و صرفه‌جویی‌های خارجی نیست کمتر است، ولی در این موارد کارایی عملی دولت در مقیاس کلان از کارایی انگیزه خصوصی به طور نسبی بالاتر و لذا دولت مجاز به سرمایه‌گذاری مستقیم در پاره‌ای موارد نیز می‌باشد.

خلاصه‌ای از وظایف برنامه‌ریزی دولت در جامعه رفاه

مجموعه مباحث فوق نشان می‌دهد که نقش و وظیفه دولت در دوران پایه‌گذاری و ساختمان جامعه

صنعتی به شدت متحول بوده است. این نقش از عدم دخالت کامل در امور اقتصادی تا دخالت‌های حساب‌شده، اندیشیده شده و فراوان در اقتصاد، در "نظام دولت رفاه" متحول گردیده است. وظایف اقتصادی دولت در این راستا را می‌توان در جهان صنعتی به شرح ذیل خلاصه کرد:

- ۱- محترم شمردن پیگیری نفع شخصی از فعالیت‌های اقتصادی
 - ۲- حفظ احترام مالکیت خصوصی و امنیت سرمایه
 - ۳- تلاش در جهت حفظ رقابت در بازارهای مختلف اقتصادی
 - ۴- جمع‌آوری تفصیلی اطلاعات و داده‌های آماری در حوزه‌های اقتصادی (انتشار مداوم و منسجم و نظام‌مند این اطلاعات)
 - ۵- ایجاد زمینه‌های مطالعات منسجم اقتصادی در زمینه سیاست‌گذاری اقتصادی
 - ۶- تدوین و به کارگیری مدل‌های اقتصادسنجی کوتاه‌مدت، بررسی وضعیت گذشته و پیش‌بینی آینده
 - ۷- تدوین و به کارگیری مجموعه‌ای کارا از سیاست‌های مالی - پولی برای مدیریت تقاضای کل
 - ۸- استقرار نظام جامع تحقیق و توسعه در کشور و تلاش در جهت حفظ و شکوفایی و رشد مداوم دانش و دانایی ملی
 - ۹- تدوین، طراحی و اعمال نظام‌های بیمه‌های اجباری اجتماعی
 - ۱۰- تدوین، طراحی و اعمال نظام‌های حمایت و مساعدت‌های اجتماعی
 - ۱۱- تدوین، طراحی و اعمال برنامه‌های سرمایه‌گذاری مستقیم و حوزه‌های مربوط به شکست بازار، انحصارات طبیعی، کالاهای عمومی در صفره‌جویی‌های خارجی
- نهایتاً باید تأکید کرد نقش‌های مطرح شده برای چنین دولت‌هایی را نباید به صورت مکانیکی و فقط در قالب عناوین طرح شده و ایجاد تشکیلات برای بر عهده گرفتن این نقش‌ها، خلاصه کرد، انجام مؤثر این نقش‌ها در همین حال در گرو به کارگیری تفکر و اندیشه در طراحی تشکیلاتی، در تدوین سیاست‌های موردی و در نحوه اجرا و نظارت بر اجرای چنین وظائفی نهفته است. به عبارت دیگر مسئله فقط این نیست که دولت‌ها در جوامع صنعتی امروز نقش‌های فوق را بر عهده دارند، بلکه مسئله احتمالاً مهم‌تر این است که این دولت‌ها می‌کوشند این نقش‌ها را بر اساس موازین حاصل از تئوری و اندیشه اجتماعی به انجام رسانند وگرنه صرف بر عهده گرفتن این وظائف توسط یک دولت دردی از دردهای اجتماعی را چاره نمی‌کند. به عبارت دیگر باید فکر درست (ناشی از تفکر علمی) با قانون سازگار، سازمان‌دهی مناسب اجرائی، اجرای دقیق و فنی و نظارت و اصلاح و پویایی مناسب همراه شود تا نتیجه مطلوب حاصل شود.
- با این همه هنوز در کشورهای صنعتی مسائل فراوانی در ارتباط با حصول به دولت مطلوب حل و

فصل نشده باقی‌مانده و به عبارت ساده‌تر هنوز باب اندیشه و تفصیل و باب ایجاد تحول در کمیت و کیفیت دولت بسته نشده است.

۲- مفهوم توسعه و برنامه‌ریزی توسعه

در زمینه نظریه و اندیشه مربوط به دولت در کشورهای کمتر توسعه‌یافته نیز طی دهه‌های اخیر پیشرفت‌های تئوریک فراوانی صورت گرفته، هرچند این نظر، گاه با توجه به وضعیت خاص سیاسی - اجتماعی در کشورهای مزبور کمتر مورد استفاده لازم بوده است. با این همه لازم است حداقل به بحث‌های اندیشه‌ای در این زمینه توجه نمود. نکته مهم این است که از همان ابتدای اندیشه و تفکر جدی در مورد کشورهای جهان سوم روشن شد که کاربرد «نظام ناب سرمایه‌داری» در جوامع درحال توسعه کارساز نخواهد بود. بر این اساس، صاحب‌نظران توسعه بر این نکته که، برنامه‌ریزی ضرورت قطعی توسعه اقتصادی کشورهای درحال توسعه، در دنیای معاصر است و این برنامه‌ریزی با انواع دیگر برنامه‌ریزی باید متفاوت باشد، اتفاق نظر دارند. در ذیل برخی مفاهیم و ویژگی‌های توسعه اشاره می‌شود:

- کشورهای قدیمی و سنتی از چارچوب‌هایی برخوردار بودند که کل ساختار سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هم آن را پذیرفته بود و هم درونی کرده بود. به عبارت دیگر در جوامع سنتی قدیمی، اصل و اساس هر اقدامی در هر حوزه‌ای مبتنی بر دو اصل فرمان یا سنت‌های قبلی بود و چون جامعه به دلیل تداوم این وضعیت و به هر حال این اصول را پذیرفته بود و وارد تمام جزئیات جامعه کرده بود، به همین دلیل به یک تعادل در همه موارد رسیده بود. البته نتیجه اقتصادی این سیستم سنتی و قدیمی تعادل فقر بود و این فقر را نیز پذیرفته بود. پس جوامع سنتی دارای یک تعادل و ثبات در همه ساختارها بودند. ولی جوامع صنعتی مدرن این دو پایه و اساس را به علم باوری و انسان باوری تغییر دادند و این دو پایه و اساس را درونی نموده و وارد همه ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی خود کردند. پس این جوامع با ورود علم و دیدگاه‌های جدید انسانی به یک ثبات و پایداری جدید رسیدند که نتیجه اقتصادی آن تعادل رفاه است. حال وضعیت کشورهای درحال توسعه بدین گونه است که از یک طرف به دلیل تضعیف بنیان‌های فرمان و سنت، تعادل‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی قبلی را از دست داده‌اند و نمی‌توانند استفاده کنند و از طرف دیگر هنوز بنیان‌های علم باوری و انسان باوری را نتوانسته‌اند به تمامی وارد ساختارهای مختلف خود کنند. لذا این جوامع التقاطی از سنت و مدرنیسم هستند. برخی از ویژگی‌های خود را هنوز از جامعه سنتی دارند و برخی ویژگی‌های خود را به طور ناقص و غیرکامل از جوامع مدرن صنعتی گرفته‌اند. لذا جوامع درحال توسعه از جمله ایران همواره با عدم تعادل و بحران مواجه‌اند چون ذات حرکت توسعه‌ای همین است و تا موقعی که به توسعه نرسند با بحران مواجه‌اند که این بحران‌ها

قانون‌مندی‌های خود را دارد و می‌تواند با پاره پاره کردن، یک کشور را برای همیشه از فرآیند توسعه باز دارد. لذا در چنین جوامعی از جمله ایران، سیاستمدار باید به تأکید به دنبال ثبات نسبی ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی برای کمک به اجرای موفق و تحقق برنامه‌ریزی توسعه باشد.

- توسعه فرآیندی است که طی آن مبانی علمی و فنی تولید از وضعیت سنتی به صنعتی تغییر می‌یابد. این تحول به نظر کوچک و ساده، نه تنها بنیان‌های اقتصادی بلکه تمام بنیان‌های اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جامعه را تغییر داده و نتیجه آن افزایش ظرفیت‌های تولید و رفاه و توسعه خواهد بود.
- فرآیند توسعه برای تحقق در شرایط عادی نیازمند زمان‌های طولانی است. برای مثال فرآیند توسعه در اروپا از طریق حدود ۳۵۰ سال رنسانس و ۱۵۰ سال انقلاب صنعتی به وقوع پیوست. ولی در کشورهای بعدی به دلایل مختلف از جمله شناختن قانون‌مندی‌های علمی توسعه این فرآیند کوتاه‌تر شد. پس بنا به ماهیت شناخت‌های علمی و برنامه‌ریزی توسعه، امکان کوتاه کردن زمان فرآیند گذر مانند ژاپن را فراهم می‌کند.

- توسعه، ضرورت حل مشکلات اقتصادی و اجتماعی است، به عبارتی شرط لازم برای بقا و زنده ماندن هر جامعه‌ای در شرایط کنونی جهان، دستیابی به توسعه است و چنانچه کشوری به توسعه به مفهوم علمی آن دست نیابد به دلایل پیش گفته نه تنها نمی‌تواند مشکلات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی خود را حل کرده و یا کاهش دهد بلکه این مشکلات مستمراً افزایش یافته و نهایتاً آن کشور را مضمحل کرده و از بین خواهد برد.

- یک بررسی ساده نشان می‌دهد که حداقل ۹ مفهوم در ادبیات مرسوم توسعه‌ای ایران به کار گرفته می‌شود. این مفاهیم عبارت‌اند از: افزایش تولید، افزایش کارایی، ایجاد اشتغال، حذف فقر، حذف وابستگی، ایجاد رفاه، آزادی، پیشرفت و تعالی، ولی آیا واقعاً برخورد علمی با مسئله توسعه تا این حد انعطاف‌پذیر است که ما از طرفی از توسعه معنی محدود افزایش تولید و از طرف دیگر مفهوم بسیار گسترده‌ای مانند تعالی را در نظر بگیریم؟ علت اصلی اختلاف و تنوع در مفهوم توسعه در ادبیات ذی‌ربط در ایران چیست؟ به نظر می‌رسد که این علت را باید در اختلاط مباحث در سه حوزه کاملاً متمایز از بررسی‌های مربوط به "معرفت انسانی" یعنی عرفان، فلسفه و معرفت تجربی جست و جو کرد. دوران جدید یا توسعه از روزی شکل گرفت که انسان درک کرد در کنار معرفت عرفانی و فلسفی و اخلاقی می‌تواند از معرفت تجربی نیز به شدت استفاده کند و در نتیجه ظرفیت عظیمی به دست آورد. کشف اولیه مربوط به سال‌های حدود ۱۴۰۰ میلادی است و حدود ۳۵۰ سال طول کشید تا دنیا این پدیده را پذیرفت و درونی کرد. یعنی از سال ۱۷۵۰ میلادی سازگاری فکری نهادها و سازمان‌ها با این تمدن و اندیشه و بصیرت جدید آغاز شد... به عبارت دیگر به نظر می‌رسد که ما در بحث توسعه نگرش‌هایی مربوط به بررسی علوم اجتماعی تجربی را با نگرش‌هایی مربوط به بررسی‌های فلسفی، اخلاقی، الهیات و غیره در هم آمیخته‌ایم. در حالی که، این دو

حوزه در هر حال قابل تلفیق نیستند، پس به ابهام در مفهوم توسعه رسیده‌ایم ... لذا به عنوان یک محقق و به عنوان یک معلم وظیفه ما تلاش در جهت روشن کردن مفاهیم و درگیری با مفاهیم است. وظیفه ما کوشش در جهت گسترش بینش علمی در سطح جامعه است.

• داستان توسعه اقتصادی، داستان تحول تاریخی است، بنابراین نباید توسعه را با شاخص‌هایی مانند درآمد سرانه و شکاف بین تولید کشورهای توسعه نیافته و توسعه یافته تعریف کرد. توسعه‌نیافتگی به تحول دوران تاریخی بشر مربوط می‌شود، یک تحول جدید و یک دوران تاریخی جدید به وجود آمده است. آنان که توانسته‌اند در گذر به دوره جدید موفق باشند، توسعه یافته‌اند و آنان که نتوانسته‌اند این توفیق را به دست آورند، به اندازه یک دوران تاریخی از حرکت بشریت عقب مانده‌اند. پس توسعه‌نیافتگی را نمی‌توان در کمی تولید و درآمد سرانه، یا شکاف تولید بین توسعه یافته‌ها و توسعه نیافته‌ها خلاصه کرد. مگر شکاف و تفاوت تولید و درآمد سرانه بین توسعه یافته‌ها وجود ندارد؟

• در کشور ما به نظر می‌رسد که واقعاً جامعه در شرایطی است که پیش‌شرط‌های مادی و فیزیکی توسعه اقتصاد ملی‌اش را به مراتب بیش از پیش‌شرط‌های غیرملموس توسعه اقتصاد ملی درک می‌کند. یعنی در جامعه ما بدون تردید درک شده است که برای توسعه حتماً باید سرمایه‌گذاری کرد. یا باید نیروی متخصص تربیت کرد ولی متأسفانه در زمینه‌های فکری و اندیشه‌ای که اساس کار است به نظر می‌آید هنوز ضرورت فکری آن مورد قبول نیست. نخست این است که حل و فصل این مسئله به‌سادگی و در زمان کوتاه ممکن نیست. علتش این است که حل و فصل این مشکل در گرو اولاً تحول رفتاری در یکایک افراد جامعه است یعنی تحول فرهنگی و دوم در گرو نظام‌سازی متناسب یعنی تحول سازمانی. تحول فرهنگی و سازمانی هم در هیچ جامعه‌ای در سطح جهانی نه ساده است نه فوری قابل وصول است.

• توسعه به عنوان نوعی حرکت تاریخی و گذار از یک مرحله تاریخی به مرحله‌ای دیگر تعریف می‌شود. در این بین توسعه عبارت است از حرکت جامعه از یک مرحله تاریخی و توفیق آن در ورود همه‌جانبه به مرحله‌ای دیگر از تاریخ. به عبارت دیگر توسعه به مفهوم علمی آن عبارت است از مرگ تدریجی نظام کهن و تولد و رشد تدریجی نظام تازه از زندگی؛ که این نظام جدید خود مرحله و شرایط تاریخی تازه‌ای برای جامعه خواهد بود.

• تمامی تعاریف توسعه مبتنی بر نوعی تغییرات وسیع و بنیادین در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی برای افزایش تولید و رفاه جوامع می‌باشد. باید دقت شود که در برخی از دیدگاه‌های غیرعلمی دستاوردهای مثبت توسعه به جای توسعه قلمداد می‌شود. برای مثال ساختن کارخانجات، راه، افزایش اشتغال و امثال آن توسعه نیست بلکه توسعه فرآیندی است که باید به این نتایج منتج شود.

• توسعه یافتگی این نیست که به فرض ساختمان‌های بلند، کارخانجات، اتوبان، فرودگاه و ... داریم یا نداریم، توسعه یافتگی و عقب‌ماندگی در فرهنگ جامعه است. در باورهای جامعه و در ساز و کارهای جامعه است. وگرنه ممکن است کشوری پر باشد از ساختمان‌های بلند و کارخانه و البته توسعه نیافته هم نباشد. به فرض اگر به کشور کویت بروید، می‌بینید که ساختمان‌های زیبا و خیلی چیزهای دیگری دارد اما یک کشور توسعه یافته نیست. کشور کویت درآمد سرانه خیلی بالایی دارد، اما هیچ‌کس به کویت نمی‌گوید یک کشور توسعه یافته، به عربستان نمی‌گوید یک کشور توسعه یافته در حالی که در عربستان جنس فراوان است، ارزان است، ساختمان‌ها و اتوبان آن‌چنانی دارد، سطح رفاه نیز در آن بالاست. توسعه یافتگی در ساز و کارهای جامعه و در فرهنگ جامعه است.

• مهم‌ترین و اساسی‌ترین مشکل در فرایند گذار توسعه ای ایران مشکل نگرشی، تفکری و اندیشه ای است. برای روشن شدن مسئله اجازه دهید بحث را با تمثیل ذیل شروع کنم. آنچه در فرآیند توسعه ما پیش آمده شبیه به این است که کسی در جایی درختی را می‌بیند، به هر دلیل، از این درخت خوشش می‌آید و تمایل پیدا می‌کند که نمونه این درخت را در حیاط خانه خود داشته باشد، اما این شخص آن قدر مسحور مظاهر این درخت می‌شود که فراموش می‌کند، این درخت یک شی مکانیکی نیست، یک موجود زنده است. به هر حال، این شخص با دقت به مطالعه ظواهر درخت می‌پردازد که مثلاً چند متر ارتفاع دارد، تنه درخت چه شکلی است و ... پس از این مطالعات برای کاشتن این درخت در حیاط خانه خود، با زحمت زیاد به دنبال این می‌رود که تنه مشابه تنه این درخت را در جایی پیدا کند، شاخ و برگ مشابه این درخت را در جایی بیابد، ... شخص مورد بحث همه این اجزا را پیدا می‌کند و به خانه خود می‌برد و به هم می‌چسباند و نهایتاً می‌بیند که تصویری از درخت به دست آمده، ولی خود درخت در حیاط او پیدا نشده است. این امری طبیعی است، چرا که در این مثال شخص مورد نظر ما به این درخت به صورت یکشی مکانیکی نگاه کرده، در حالی که درخت، یک موجود زنده و یک ارگانیسم است. این نکته در مثال ما نادیده گرفته شده، یعنی فرض شده که درخت هم مثل تلویزیون است که اگر قطعات مجزای آن را پیدا کردید و روی هم درست سوار کردید، تلویزیون درست می‌شود. در حالی که درخت یک موجود زنده است، نمی‌شود آن را همانند تلویزیون دانست. لذا شخصی که درخت و تلویزیون را یکسان ببیند، هیچ‌گاه صاحب درخت نمی‌شود. توسعه و فرآیند توسعه نیز همین حالت را دارد. کشورهایی مثل ما متأسفانه دچار این مشکل بوده‌اند که فرایند توسعه را فرایندی مکانیکی دیده‌اند. لذا دیده‌اند که کشورهای توسعه یافته کارخانه، دانشگاه، مدرسه، شهر، خیابان، ساختمان جدید، اتومبیل، راه آهن، فرودگاه، نیروی برق و ... دارند، فکر کرده‌اند که اگر این اجزا را در کنار هم قرار دهند توسعه حاصل خواهد شد. مشکل اصلی فرایند توسعه ایران این است که مسئله را اشتباه دیده‌ایم. به عبارت دیگر، عینکی که روی چشم

داریم مسئله را درست نشان نمی‌دهد. این عینک همان نگرش ذهنی ما ایرانی‌ها به مسئله توسعه است، مفهومی که در ادبیات به عنوان "پارادایم" از آن نام می‌برند. به عبارت دیگر، ما مجموعه‌ای از نگرش‌های ذهنی در باب توسعه نیافتگی داریم و از دریچه این مجموعه به واقعیت بیرون نگاه می‌کنیم. بنابراین، اولین نکته اساسی که باید در فرایند توسعه ایران فهمیده شود، این است که ما هنوز بذری را که ایجادکننده آن درخت است، نیافته‌ایم. بعد هم نمی‌دانیم که حتی اگر بذر را یافتیم و کاشتیم چگونه باید به این بذر رسید، چگونه به آن آب و کود و هوا و آفتاب رساند تا این درخت رشد کند. این گونه است که تلاش می‌کنیم که از طریق شبیه‌سازی ظواهر، آن "درخت" را به دست آوریم. فرایند توسعه ایران با این مشکل اصلی مواجه است که هنوز نیروی بالنده توسعه را نیافته و تا موقعی که این نیروی بالنده یافت نشود، توسعه اتفاق نخواهد افتاد. در این شرایط فرق نمی‌کند که بخش نفت داشته باشیم یا نه! تولید و فروش نفت زیاد باشد یا کم! در این وضعیت هر چه نفت بیش‌تری بفروشیم، درخت‌های بیش‌تر و بزرگ‌تری به صورت مکانیکی و شبیه‌سازی درست خواهیم کرد، ولی هیچ‌وقت صاحب یک درخت واقعی نخواهیم بود... . جامعه ما در فرایند تحول تاریخی معاصر خود به توسعه به مثابه یک فرایند مکانیکی نگاه کرده و لذا به دنبال ایجاد کارخانه، راه، مدرسه، دانشگاه، پارلمان و ... بوده و فکر کرده که این‌ها توسعه است. حال می‌بیند که این‌ها توسعه نیستند و کشور به رغم وجود همه این ظواهر هنوز توسعه نیافته است. مثلاً ما به یک معنی صاحب صنعت یعنی کارخانه شده‌ایم، ولی جامعه‌ای صنعتی نشده‌ایم.

• ما اندیشمندان جامعه، چه در لباس روحانیت چه در کسوت دانشگاهی، هنوز تکلیف خودمان را با توسعه و تمدن سازی روشن نکرده‌ایم و دقیقاً نمی‌دانیم تمدنی که می‌خواهیم بسازیم، بر کدام اندیشه اساسی تکیه کرده است یا اصلاً برای توسعه به اندیشه خاصی نیاز است یا خیر؟ حتی در صورت پذیرش، چنین تمدنی برای ایجاد، رشد و شکوفایی، به چه اقداماتی نیاز دارد؟ و این تمدن در ارتباط با تمدن صنعتی جهان چه وضعی دارد؟ بدیهی است که در چنین شرایطی نتوانسته‌ایم مسئله را برای مردم خود نیز روشن کنیم و به جای آن، همچنان در بحث‌های محدود فنی و تکنیکی سرمایه، تخصص، رشد، اشتغال، تورم و امثال آن باقی مانده‌ایم؛ با این وصف، نتیجه جدی و ملموسی نیز حاصل نخواهد شد. تا زمانی که بحث توسعه و تمدن سازی حل و فصل و روشن نشود، نمی‌توانیم اقتصاد، اجتماع، سیاست و فرهنگ شکوفا داشته باشیم.

• توسعه تحولی بنیادین در تمام ساختارهای یک جامعه بر اساس یک اندیشه اصلی و بنیادین است و این تعریف مترادف با تمدن است. ولی جامعه ما باور ندارد که هر تمدن بر اساس یک اندیشه، بینش یا بصیرت اصلی بنیان گذاشته می‌شود که آن اندیشه تمام ظرفیت تمدن مذکور را تحت تأثیر قرار می‌دهد و آن تمدن ظرفیتش متناسب با شکوفایی آن اندیشه خواهد بود. هر دو

تمدن اسلامی و تمدن صنعتی غرب بر دو اندیشه و بینش انسان باوری و علم باوری بنا شده‌اند. این دو اندیشه در تمدن اسلامی از طریق وحی به پیامبر اعظم نازل می‌شود و تمدن صنعتی این اندیشه را از تمدن اسلامی می‌گیرد. بر این اساس، مبانی و ریشه‌های تمدن جدید صنعتی همان مبانی و ریشه‌های تمدن اسلامی است، منتها ضعیف‌تر و رقیق‌تر. تمدن جدید صنعتی متکی بر ظرفیت انسان‌هاست و تمدن اسلامی نیز متکی بر ظرفیت انسان‌هاست. یعنی هیچ کدام از این دو تمدن متکی بر منابع نیستند و بالعکس بر توانایی ذهنی انسان‌هایشان قرار دارند. از همین روست که می‌بینیم مهد تمدن اسلامی یعنی عربستان اساساً فاقد هر نوع منابع فیزیکی بوده است. پس ظرفیت هر دوی این تمدن‌ها برای هر کشوری از جمله ما وجود دارد. یعنی هر حکومتی اندیشه‌ای داشته باشد که همه انسان‌های جامعه را انسان تلقی کند و به هیچ بهانه‌ای برای انسان‌ها اشرافیت قائل نشود و در کنارش اندیشه تجهیز این انسان‌ها را به علم و فناوری داشته باشد، همانند تمدن اسلامی و تمدن صنعتی، ظرفیت ایجاد یک تمدن شکوفا را خواهد داشت.

۳- طبقه‌بندی انواع برنامه‌ریزی

در ابتدا لازم است به سراغ طبقه‌بندی‌های برنامه‌ریزی برویم تا شناخت ما نسبت به برنامه‌ریزی دقیق‌تر شود. البته در این قسمت همه انواع تقسیم‌بندی برنامه‌ریزی را به دلیل طولانی بودن بحث ارائه نخواهیم کرد بلکه بیشتر، مواردی را که مرتبط با بحث‌های خودمان است، معرفی می‌کنیم:

۳-۱- برنامه‌ریزی به اعتبار میزان اجبار در اجرای برنامه‌ریزی

۱- برنامه‌ریزی اطلاعاتی (اخباری): در این نوع برنامه‌ریزی، هیچ نوع اجبار یا تشویقی برای رسیدن به هدف بکار نمی‌رود و صرفاً اطلاع‌رسانی انجام می‌شود. این نوع برنامه در کشورهایی مطرح است که بازار سازمان یافته است و توان، قدرت و کشش‌پذیری، خود سازمان‌دهی را داشته باشد و تنها نقش اطلاع‌رسانی کافی است. در برنامه اخباری دولت به عنوان مسئول جامعه، فقط اطلاعات در اختیار عاملان اقتصادی قرار می‌دهد و هیچ فعالیتی غیر از اطلاع‌رسانی انجام نمی‌دهد و هیچ‌گونه دخالت اجرائی یا ارشادی انجام نمی‌دهد. دولت صرفاً وارد کارهای مطالعاتی و تحقیقاتی می‌شود و نتایج آن را در اختیار عوامل اقتصادی قرار می‌دهد. البته دولت بخش‌های کلیدی را مطالعه می‌کند. هرچند برخی همین اقدام مطالعاتی را برنامه‌ریزی می‌دانند و برخی نمی‌دانند ولی عملاً در کشورهای جهان وجود دارد. این نوع برنامه‌ریزی در کشورهایی مطرح است که بازار دارای توان مناسب است. توجه شود که این نوع برنامه نمی‌تواند برنامه‌ریزی توسعه باشد چون هیچ نوع تغییر ساختار در آن مطرح نیست.

۲- برنامه‌ریزی ارشادی: در این نوع برنامه‌ریزی، دولت علاوه بر سازمان دادن تحقیقات و اطلاع‌رسانی، وسایلی را نیز در جهت تشویق تغییراتی که مطلوب می‌داند فراهم کرده و در اختیار جامعه

قرار می‌دهد. در این نوع برنامه‌ریزی، دولت کمی فعال‌تر می‌شود ولی هنوز دخالت مستقیم نمی‌کند. دولت دست به اقدامات تشویقی چون معافیت مالیاتی، بر عهده‌گیری بخشی از هزینه‌های فعالیت‌های مدنظر، تشویق سیستم بانکی و ... می‌زند. در این روش، دولت مطالعات را انجام داده و الگوی مناسبی برای تخصیص منابع به دست می‌آورد ولی برای اجرای الگوی مدنظر خود، از اجبار استفاده نکرده ولی از وسائل تشویقی و اهرم‌هایی که دارد (سیاست‌های پولی و مالی) کمک می‌گیرد. دولت با ایجاد زمینه‌های لازم علاوه بر اطلاع دادن، عمال اقتصادی را در جهت‌های مورد نظر هدایت می‌کند. در این نوع برنامه‌ریزی نیز به دنبال برنامه‌ریزی توسعه به معنی اخص آن نمی‌توانیم باشیم.

۳- برنامه‌ریزی اجباری: در این نوع برنامه‌ریزی، دولت به‌طور کامل وارد فعالیت اقتصادی می‌شود. یعنی دولت هم مطالعه برای شناخت، هم روند حرکت و هم اعمال و اقدامات برنامه‌ریزی را مشخص می‌کند. همین‌طور اراده کاملی را در اجرای این اقدامات، اعمال می‌کند. در این روش، برنامه تبدیل به قانون شده و لازم‌الاجرا می‌شود. هدف در این نوع از برنامه‌ریزی می‌تواند مختلف باشد. هدف می‌تواند تغییر ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی یا صنعتی شدن و ... باشد. البته به هر حال لزوماً برنامه‌ریزی اجباری، برنامه‌ریزی توسعه نیست، ولی می‌تواند باشد. در برنامه‌ریزی اجباری، الگوی تعیین شده تخصیص منابع، مصوب مجلس شده و به قانون بدل می‌شود و مردم مثل بقیه قوانین مجبورند آن را اجرا کنند و گر نه مجازات می‌شوند.

۴- برنامه‌ریزی مختلط: در این نوع برنامه‌ریزی عناصری از سه نوع برنامه‌ریزی فوق را داریم. یعنی قسمتی‌هایی صرفاً اخباری و اطلاع‌رسانی، قسمتی‌هایی تشویقی و قسمتی‌هایی اجباری و ... است. این نوع برنامه‌ریزی خود به درجات مختلف می‌تواند وجود داشته باشد.

پس تا اینجا ۳ نوع برنامه‌ریزی جامع کمونیستی، ضد دورانی و توسعه‌ای و ۴ نوع برنامه‌ریزی اطلاعی، ارشادی، اجباری و مختلط داریم. یعنی حدود ۱۲ نوع برنامه‌ریزی می‌توانیم داشته باشیم. البته قطعاً همه این تفکیک‌ها را نداریم ولی عدد نهایی که ارائه می‌کنیم صرفاً برای نشان دادن تعدد زیاد انواع برنامه‌ریزی و پیچیدگی‌های آن است.

۳-۲- برنامه‌ریزی به اعتبار سطح پوشش و جامعیت

۱- برنامه جامع: در این نوع از برنامه‌ریزی کلیه فعالیت‌ها در بر گرفته می‌شود. برنامه جامع کلیه فعالیت‌های اقتصادی و کلیه عاملان اقتصادی را در بر می‌گیرد و از یک طرف شامل عاملان دولتی و غیردولتی است و از طرفی دیگر مشتمل بر تمام بخش‌ها است.

۲- برنامه محدود: این نوع از برنامه‌ریزی، بخشی از فعالیت‌ها را در بر می‌گیرد. برنامه‌ریزی محدود برخلاف برنامه جامع، از نظرگاه فعالان یا از نظرگاه فعالیت‌های اقتصادی یا از هر دو به بخش

و یا چند بخش محدود می‌پردازد. مثلاً ممکن است که صرفاً بخش‌های حمل و نقل و بهداشت مدنظر بوده و به بخشی از فعالان مثلاً صنایع بزرگ دولتی پرداخته شود. به عبارت دیگر در این نوع از برنامه‌ریزی با بخش‌هایی از اقتصاد سروکار داریم و با سایر قسمت‌ها کاری نداریم. برنامه‌ریزی محدود به انواع مختلفی قابل تقسیم و اجرا خواهد بود. توجه شود که این طبقه‌بندی‌ها ناقض طبقه‌بندی‌های قبل نیست، بلکه مثلاً می‌توانیم برنامه ارشادی جامع یا محدود داشته باشیم و الی آخر. پس تا اینجا می‌توانیم حدود ۲۴ نوع برنامه‌ریزی داشته باشیم.

۳-۳- برنامه‌ریزی به اعتبار زمان

۱- برنامه‌ریزی بلندمدت یا برنامه چشم‌انداز (حدود ۱۰ سال و بیشتر)
برنامه‌ریزی طولانی‌مدت یا برنامه چشم‌انداز، افق‌های حرکت را نشان می‌دهد، لذا تعداد متغیرهای محدود و کمتری در آن مطرح است. مدینه فاضله جامعه و متغیرهای اصلی در افق دور که مدنظر جامعه هستند، مطرح می‌شود. در برنامه بلندمدت هر تغییری را که مایل باشیم قادریم اعمال کنیم، یعنی تعداد متغیرهایی مقید برای مدل محدود است. هدف در برنامه بلندمدت، تغییر ساختارها است بنابراین در صورت تغییر ساختارها، تمام متغیرها و پارامترها نیز تغییر خواهند کرد. پس باید در بلندمدت با احتیاط با روش‌های اقتصادسنجی برخورد شود. چون پارامترها بیش از اینکه تحت تأثیر روند گذشته باشند، تحت تأثیر چشم‌اندازهای آینده هستند. به عبارتی دیگر در برنامه بلندمدت و میان‌مدت، استفاده و کاربرد اقتصادسنجی محدود می‌شود. در بلندمدت جهت‌های حرکت بسیار مهم‌اند. مثلاً در برنامه‌ریزی برای تهران باید جذابیت‌های آن را کم کرد که در کوتاه‌مدت امکان‌پذیر نیست ولی در بلندمدت این کار امکان‌پذیر است. برنامه بلندمدت در مقابل برنامه کوتاه‌مدت بوده و دقیقاً عکس آن است. روش‌های کار در برنامه‌ریزی بلندمدت، اصولاً الگوهای حسابداری و یک سری نسبت‌ها خواهند بود.

۲- برنامه‌ریزی میان‌مدت (حدود ۳ الی ۸ سال)

در برنامه‌ریزی میان‌مدت سعی می‌کنیم بر اساس چشم‌انداز و بازخوردهای اجرایی کوتاه‌مدت پلی بین آن‌ها برقرار کنیم. پروژه‌های مهم در آن مطرح است. اگر عمده پروژه‌ها عمر بالایی داشته باشند برنامه میان‌مدت بایستی ۷ سال باشد (همچون پروژه‌های مجتمع‌های صنعتی). برنامه‌های میان‌مدت معمولاً هم اجرائی، هم طراحی و هم اجمالی و هم تفصیلی هستند.

۳- برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت (۱ سال)

برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت یک برنامه اجرایی است. در این نوع از برنامه‌ریزی دقیقاً باید مشخص بشود که مثلاً در بخش کشاورزی می‌خواهیم چه کارهایی می‌خواهیم انجام دهیم. معمولاً بودجه، بخشی از برنامه یک ساله است. برنامه کوتاه‌مدت از لحاظ روش، ویژگی‌های خاصی دارد. مهم‌ترین

ویژگی آن این است که تغییرات عمده و اساسی در کوتاه‌مدت به سادگی اتفاق نمی‌افتد، بنابراین، تا حد زیادی مجبور به پذیرش کارکرد متغیرهای درونی مدل هستیم. در کوتاه‌مدت سیاست‌گذاری به سادگی مقدور نیست و تغییرات وسیع نمی‌تواند صورت گیرد. پس در برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت از لحاظ روش، مدل‌هایی بکار گرفته می‌شوند که مدل‌های بزرگ با متغیرهای درونی فراوان و متکی به فعالیت‌های اقتصادسنجی باشد. استفاده از اقتصادسنجی به علت مد نظر بودن روندهای گذشته، سودمند است، همچنین در اقتصادسنجی اکثر متخصصین چیزی بیش از سه سال پیش‌بینی را انتظار ندارند و بیش از آن چون ساختارها تغییر می‌کند نتایج آن خیلی قابل اتکا برای برنامه‌ریزی نیست. اگر به این نکته که در برنامه‌ریزی روندها و وضعیت گذشته و موجود باید لحاظ شود، توجه نشود امکان رخ دادن اشتباهات عظیمی وجود خواهد داشت. یعنی هنگام بررسی و برنامه‌ریزی، برخی از صفر شروع می‌کنند به این معنا که همه چیز را می‌خواهند بدون توجه به روند گذشته، متغیرها و شرایط موجود برنامه‌ریزی کنند که امر اشتباهی است. برای مثال اشتباه در پیش‌بینی بر اساس روند گذشته و وضع موجود، منابع بسیاری را در برنامه‌های اجرایی به هدر خواهد داد. مثلاً تعهدات باقیمانده طرح‌های عمرانی یک دوره، وقتی وارد دوره بعدی می‌شود شاید ۹۰ درصد منابع را مصرف کند، پس بر اساس واقعیت‌ها و الزامات موجود برای برنامه دوره بعد، عملاً فقط ۱۰ درصد امکانات، موجود خواهد بود. چون بخش عمده برنامه، تعهدات دولت است و دولت نیز اکثر امکاناتش را روی طرح‌های نیمه‌تمام قبلی صرف کرده، عملاً برنامه با مشکل جدی روبرو خواهد شد. به عبارتی دیگر در برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت نمی‌توان طوری عمل کرد که گویی منابع از صفر شروع می‌شوند.

توجه شود که سه نوع برنامه‌ریزی بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت دارای اهداف، تکنیک‌ها و ... متفاوت هستند. تفاوت این سه نوع برنامه، روی مفاهیم، نگرش‌ها، تفصیل، روش‌ها و مدل‌ها می‌باشند و بدون تسلط به آن‌ها نمی‌توانیم به درستی برنامه‌ریزی کرده و به اهداف برسیم. یکی از مهم‌ترین دلایل عدم تحقق برنامه‌های توسعه کشور در همین زمینه است.

این تقسیم‌بندی نیز با اقسام قبلی مانع الجمع نیست بنابراین با تقسیم‌بندی فوق ترکیب برنامه‌ها حداقل به ۷۲ نوع می‌رسد. پس می‌بینیم همین‌طور که جلوتر می‌رویم و شناخت امان از برنامه‌ریزی بیشتر می‌شود، برنامه‌ریزی انواع بیشتری پیدا کرده و متعاقباً پیچیده‌تر و مشکل‌تر می‌شود.

۳-۴- برنامه‌ریزی به اعتبار سطوح برنامه

۱- برنامه کلان: در این نوع از برنامه، تغییر متغیرهای کلان مطرح است و حداکثر می‌توانیم این متغیرها را تا سطح بخش‌ها ببینیم و در نظر بگیریم. مثلاً سرمایه‌گذاری در کل کشور و سرمایه‌گذاری در چهار بخش (کشاورزی، صنعت، خدمات و نفت) در سال t_1 برابر چه مقدار و در

سال t_2 و t_3 و ... چه خواهد شد. برنامه کلان همچنین به متغیرهای کلان جامعه مثل کل تولید و اشتغال و کل مصرف و کل سرمایه‌گذاری می‌پردازد.

۲- برنامه‌ریزی بخش: این نوع از برنامه‌ریزی، متغیرهای بخشی را تا سطح زیربخش که به صورت واحد کالا ارائه می‌شود، مطرح می‌نماید. در زیر بخش کشاورزی، بخش تولید گندم واحد تولیدی گندم x در نقطه a نیز ممکن است مطرح شود. در این برنامه مثلاً مشخص می‌شود که از کل سرمایه‌گذاری بخش کشاورزی چقدر به زیر بخش گندم تعلق می‌گیرد. برنامه‌ریزی بخشی، بخش خاص و متغیرهای آن را بررسی می‌کند.

۳- برنامه‌ریزی طرح: در این نوع برنامه‌ریزی، بنگاه‌ها مطرح‌اند که مثلاً تولید و نیازها در واحد کشت و صنعت سنتی و صنعتی و غیره، چقدر باشد. طرح مجموعه عملیاتی است که در زمان مشخص شروع و خاتمه، مجموعه اعتبارش مشخص است. در برنامه‌ریزی طرح، مشخصاً به جزئی از اجزاء متعدد یک بخش پرداخته می‌شود.

برنامه‌ها می‌توانند هر سه بخش (کلان، بخش و طرح) را شامل شده و یا یک سطح داشته باشند. حتی می‌توانند با سایر ترکیبات و تعریف‌های دیگر برنامه نیز ترکیب شوند. این تقسیم‌بندی با تقسیم‌بندی‌های قبل نیز مانع الجمع نیست. بنابراین تاکنون ۲۱۲ نوع برنامه می‌تواند وجود داشته باشد.

۳-۵- برنامه‌ریزی به اعتبار حوزه مشمول جغرافیایی

۱- برنامه‌ریزی محلی: این نوع از برنامه‌ریزی برای مثلاً حوزه یک دهستان، یا بخشی از تقسیمات کشوری طراحی و اجرا می‌شود.

۲- برنامه‌ریزی منطقه‌ای: در این برنامه‌ریزی، یک استان، یک منطقه و یا یک حوزه آبریز مطرح می‌باشد.

۳- برنامه‌ریزی ملی: در این نوع از برنامه‌ریزی، همه حوزه‌های کشور مورد نظر است.

۴- برنامه‌ریزی بین‌المللی: این برنامه‌ریزی می‌تواند برای یک منطقه مشترک بین چند کشور مطرح باشد و یا مثلاً برای کشورهای یک حوزه مانند خاورمیانه یا اروپا و ... مطرح باشد یا برای کل جهان طرح شود.

هر چند در برخی از موارد نمی‌توان این برنامه‌ها را تلفیق کرد ولی تا اینجا می‌توان مطرح کرد که نزدیک به ۸۰۰ نوع برنامه خواهیم داشت، منظور این است که چقدر تنوع در حوزه برنامه‌ریزی داریم.

۳-۶- برنامه‌ریزی به اعتبار درجه مشارکت مردم

۱- برنامه مشارکتی: در این نوع از برنامه‌ریزی، دولت برنامه را با مشارکت شخص یا اشخاص یا ارگان و یا سازمان دیگری تهیه می‌کند. در اینجا مفهوم مشارکت فراتر از مفهوم مشارکت بین

دستگاه‌های دولتی است، بلکه منظور، مشارکت سازمان‌ها و دستگاه‌های خارج از دولت می‌باشد. ما در ایران چون به مفاهیم واقعی، عملی و تجربی و آکادمیک توجه کافی نمی‌کنیم مفاهیم را با هم به اشتباه اختلاط کرده و به کار می‌بریم در حالی که اول باید مفاهیم را به درستی بشناسیم. معمولاً در اکثر کشورهایی که برنامه‌ریزی موفق دارند از سازمان‌های غیردولتی استفاده می‌شود. دقت کنیم که مفهوم و ماهیت برنامه‌ریزی مشارکتی در ایران کمتر شناخته شده و مورد توجه قرار گرفته است. برنامه‌ریزی مشارکتی در اصل و اساس خود به طبیعت و ماهیت دولت مربوط می‌شود. یعنی دولت باید خصلت‌هایی داشته باشد تا اساساً بتواند وارد برنامه‌ریزی مشارکتی بشود. برای مثال دولت باید نگرش علمی داشته باشد و در حل مسائل به دنبال متخصص باشد تا بتواند برنامه‌ریزی‌های خود را با کمک متخصصین جامعه انجام دهد. در ایران وقتی صحبت از مشارکت می‌شود عمدتاً منظور مشارکت بین دستگاه‌های دولتی مطرح است. یا حداکثر مشارکت متخصصین در یک یا چند جلسه یا تهیه یک گزارش. در حالی که مفهوم مشارکت، این نیست. در برنامه‌ریزی مشارکتی دولت در تهیه برنامه با سازمان‌ها، ارگان‌ها و افراد خارج از دولت مشارکت می‌کند، مانند تجربیات فراوان کشورهای آسیای جنوب شرقی که در این کشورها معمولاً سازمان‌های غیردولتی قدرت گرفته و در برنامه‌ریزی مشارکت می‌کنند، مانند اتحادیه‌ها، سازمان‌ها و تشکلهایی که معمولاً منافع گروه‌های خاصی را مدنظر قرار می‌دهند. در این روش، سازمان برنامه کشور، نظارت و سرپرستی شوراهایی را به عهده می‌گیرند که متشکل از افراد، تشکله‌ها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی هستند. باید توجه داشته باشیم هرچند دولت ممکن است با افراد جامعه نزدیک باشد ولی هیچ‌گاه دولت کاملاً با مردم یکی نیست. ساختار سیاسی دولت به دنبال قدرت و آحاد مردم بیشتر به دنبال رفاه و ... هستند، بنابراین اهداف و روش‌های آن‌ها یکی نیست. در برنامه‌ریزی مشارکتی نه دولت و نه مردم حق مطلق برای خود قائل نیستند. دقت در مفهوم مشارکت، اساسی است. مشارکت به معنای تعداد زیاد افراد درگیر در برنامه نمی‌باشد، زیرا دولت می‌تواند برنامه‌ای بریزد که افراد زیادی در آن درگیر باشند ولی واقعاً مشارکتی نباشد. بلکه تفاوت در این است که علی‌الاصول یک جامعه، دولت را صاحب اقتدار کامل در همه امور کوچک و بزرگ بداند یا اینکه حدود و حدی معتبر و مشخص برای اقتدار و کارایی دولت قائل باشد و بتواند آن را عملی کند.

۲- برنامه غیرمشارکتی: در این برنامه، خود دولت اقدام به تهیه برنامه می‌کند. برنامه‌ریزی جوامعی که دولت در آن‌ها با اقتدار و قدرت حداکثری است، می‌تواند دیکتاتوری یا مشارکتی باشد. هرگاه دولت اقتدار کامل نداشته باشد، یعنی مردم برخی از اختیارات و قدرت را به نمایندگان و دولت منتقل کرده و برخی را منتقل نکرده باشند، برنامه‌ریزی اجباراً مشارکتی می‌شود. به سخنی دیگر در این شرایط عدم تمرکز سیاسی وجود دارد و امور جامعه به امور شخصی، امور محلی، امور منطقه‌ای و

امور ملی تقسیم شده و محول می‌شود. امروز در بسیاری از کشورهای جهان این امور و قدرت میان آن تقسیم شده است. امور شخصی اموری است که قانون اساسی یا قانون حقوق بشر یا ... آن را تعیین می‌کند و مجلس هم حق از بین بردن این حقوق را ندارد. یعنی افراد دارای حقوقی هستند که هیچ شخص و قدرتی نمی‌تواند در آن خلل وارد کند. امور محلی مربوط به سازمان‌های محلی مانند شهرداری، آموزش و پرورش، پلیس و ... است. برای مثال در کشورهای توسعه‌یافته مردم یا شورای شهر یک شهردار را تعیین یا عزل می‌کند و سایر نهادها نمی‌توانند با استفاده از قدرت، در این انتخاب دخالت کنند و حتی مجلس حق دخالت در این امور را ندارد. یکسری مسائل نیز مانند دفاع، دادگستری و ... ملی و به تصمیم مجلس وابسته است.

در صورتی که دولت، اقتدار و قدرت حداکثری داشته باشد تمام امور شخصی و محلی و منطقه‌ای و ملی را از اختیار دیگران خارج کرده و در دست خود می‌گیرد، لذا برنامه‌ریزی این چنین دولتی غیرمشارکتی خواهد بود و به همین میزان نیز کارایی برنامه پایین خواهد بود. ولی اگر دولت قدرت حداکثر نداشته باشد، نهادهای مربوط به امور شخصی، محلی، منطقه‌ای و ملی بتوانند وجود داشته باشند و کار خود را بتوانند انجام دهند و بخشی از قدرت را در اختیار بگیرند، به افزایش رقابت و کارایی کمک می‌کنند و دولت با توجه به مشارکت این نهادها برنامه‌ریزی مشارکتی خواهد داشت.

نتیجه‌گیری

نتیجه اینکه انواع مختلفی از برنامه‌ریزی با کارکردها و محورهای متفاوت و فراوان وجود دارد، تعیین نوع برنامه‌ریزی در هر کشور یکی از کارهای بسیار اساسی می‌باشد. یعنی تعیین نوع برنامه مناسب یا مورد نظر در یک کشور بر اساس هدف و معیارهای ذکر شده بسیار مهم است و این مهم از طریق شناخت مفاهیم، روش‌ها، بررسی تجارب جهانی و ... قابل تحقق است. تهیه برنامه مستلزم تفکر و کار بسیار زیادی است و انتخاب نوع برنامه نیز مشکل است، در ایران اکثر برنامه‌های قبل از انقلاب مانند برنامه‌های اول و دوم عمرانی نه بر مبنای مطالعه و بررسی دقیق بلکه به صورت تصادفی انتخاب شده‌اند. با این دو نوع برنامه تا اینجا حدود ۱۵۰۰ نوع ترکیب از برنامه خواهیم داشت. البته تقسیم‌بندی‌های دیگری نیز وجود دارد که در اینجا به لحاظ رعایت اختصار، ذکر نمی‌شوند.

۴- مراحل برنامه‌ریزی توسعه

شناخت نوع، مراحل و ماهیت برنامه‌ریزی توسعه در کشورهای در حال توسعه می‌تواند درس‌هایی زیادی برای ما داشته باشد. تهیه و اجرای برنامه توسعه در کشورهای جهان عموماً به صورت اجتناب‌ناپذیری از مراحل خاصی عبور می‌کنند. در ذیل این مراحل چهارگانه برنامه‌ریزی معرفی می‌شود:

۴-۱- مرحله اول: مرحله برنامه‌ریزی متکی بر پروژه‌های منفک^۱

این نوع برنامه‌ریزی در زمان اولیه توسعه کشورها که امکانات و تجربیات زیادی از جمله در نیروی انسانی، آمار و اطلاعات، منابع مالی، روش‌های برنامه‌ریزی و ... ندارند، به صورت اجتناب‌ناپذیر انتخاب می‌شود. یک سازمان برنامه‌ریزی ایجاد می‌شود و با کمک دستگاه‌های اجرایی تعداد زیادی پروژه پیشنهاد می‌شود و نهایتاً با توجه به منابع مالی، نیروی متخصص، امکانات مدیریتی، سازمان‌دهی و ... تعداد محدودی از پروژه‌ها برای اجرا انتخاب می‌شوند. یعنی نهایتاً چند پروژه مهم کشور مثلاً دو پروژه نیروگاه، چهار سد، یک بندر، دو قطعه راه و ... انتخاب می‌شود. طبیعی است در شروع حرکت برنامه‌ریزی توسعه، کاری غیرازاین نمی‌تواند انجام گیرد. ساختار کاملاً سنتی دولت و اقتصاد و روشن بودن نیازها، از دیگر دلایل شکل‌گیری این نوع برنامه‌ریزی بوده‌اند. این نوع برنامه‌ریزی به دلیل مشخص و محدود بودن پروژه‌ها و حجم عملیات برنامه، معمولاً به اهداف خود می‌رسند. برنامه اول و دوم عمرانی ایران (۳۴-۱۳۲۷ و ۴۲-۱۳۳۵) جزو این مرحله قرار می‌گیرند.

۴-۲- مرحله دوم: برنامه‌ریزی تلفیق‌شده سرمایه‌گذاری بخش عمومی^۲

با پیشرفت تخصصی، آمار و اطلاعات مناسب‌تر و بهبود توان مدیریتی کشور، ارتباط پروژه‌ها باهم سنجیده می‌شود و سعی می‌شود نوعی هماهنگی بین پروژه‌های انتخاب شده، ایجاد شود تا بتوانند همدیگر را پشتیبانی کنند. برای مثال اگر نیاز به جاده و پل داریم، پس برای سازمان‌دهی کارها و تربیت نیروی متخصص و ... نیز فکری می‌کنیم و این راه را در منطقه‌ای احداث می‌کنیم که به سایر پروژه‌ها و اهداف دیگر نیز مرتبط باشد. اساس و محور در این شیوه برنامه‌ریزی نیز اجرای پروژه‌های مشخص است. این نوع برنامه‌ریزی نیز به دلیل مشخص بودن پروژه‌ها در تحقق اهداف خود موفق عمل می‌کنند. برنامه دوم عمرانی ایران تا حدی در چارچوب این نوع برنامه‌ریزی می‌گنجد.

۴-۳- مرحله سوم: برنامه‌ریزی جامع^۳

با شکل‌گیری آمار و اطلاعات، تجارب، تخصص‌ها، درآمد و ... ساختار سنتی برنامه‌ریزی دچار تحول شده و لذا کشورها وارد برنامه‌ریزی جامع می‌شوند. یعنی وقتی کشورهای جهان با کمک سازمان برنامه‌های خود در مراحل اول و دوم برنامه‌ریزی موفق می‌شوند، فکر می‌کنند همان روش را می‌توانند به کل مسائل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی تسری دهند، لذا وارد مرحله برنامه‌ریزی جامع می‌شوند. درواقع تصور می‌شود چون در مراحل قبل موفق بوده‌اند، پس باید وسعت

-
1. Project by project planning
 2. Integrated public investment
 3. Comprehensive Planning

کار خود را بیشتر کرده و به کل بخش‌ها و کشور گسترش دهند. پس برنامه‌ریزی جامع به‌نوعی تسری خطی برنامه‌های قبلی است. از دید نظری این برنامه‌ریزی بر نوع اول و دوم ارجح است و امکان بررسی تعادل کل جامعه در همه بخش‌ها نیز از دید نظری وجود دارد. ولی در عمل برنامه‌ریزی جامع دچار مشکلات فراوان شده و هیچ‌گاه به اهداف خود نمی‌رسد. برنامه‌ریزی جامع علاوه بر نیاز به اطلاعات جامع، تفصیلی، بهنگام و قابل‌اتکا، نیاز به نیروی انسانی وسیع، بافت فرهنگی منسجم، تجارب سازمان‌دهی مؤثر و شرایط با ثبات سیاسی-اجتماعی دارد. برنامه‌ریزی جامع سعی در حل همه مشکلات دارد ولی هیچ‌گاه موفق نمی‌شود. برنامه‌ریزی جامع عملاً به‌نوعی بلندپروازی و خیال‌پردازی تبدیل می‌شود. نهایتاً برنامه‌ریزی جامع فقط به لحاظ صوری طراحی می‌شود و در عمل اجرا نمی‌شود. برنامه‌ریزی جامع می‌خواهد کل متغیرها و روابط میان آن‌ها را سامان دهد که عملاً دانش آن وجود ندارد، لذا به‌زودی مسئولین متوجه می‌شوند که برنامه‌ریزی جامع قابلیت اجرا ندارد. این بحث از حدود ۵۰ سال پیش شناخته شده است. آرتور لویز برنده جایزه نوبل در حین کمک به برنامه توسعه در سیلان، جمله‌ای مشهور گفته است: "برنامه‌ای که می‌خواهید برای پنج سال طراحی کنید. بیست سال وقت می‌خواهد تا خودش تهیه شود. من نیستم خودتان تهیه کنید." در دنیا یک نمونه موفق برنامه جامع پیدا نمی‌کنید، جامعیت ما را گیر می‌اندازد.

لذا معمولاً مقامات کشور به دلیل گستردگی و وسعت برنامه‌ریزی جامع و عدم کنترل و مدیریت آن، کم‌کم به سوی بودجه و نوعی متفاوت و محدود از برنامه‌ریزی تعدادی از متغیرهای اقتصادی یعنی برنامه‌ریزی متغیرهای کلان گرایش پیدا می‌کنند. نهایتاً گرایش به‌طرف برنامه کلان و متغیرهای کلان (شامل تولید، تورم، مصرف، سرمایه‌گذاری، واردات، صادرات، جمعیت، نیروی کار، اشتغال و بیکاری، مالیات، یارانه‌ها، نقدینگی، سیستم بانکی، ارز، توزیع درآمد، تعادل بازارها و ... در چند حوزه اقتصادی) محدود می‌شود و در حوزه‌های اجتماعی، سیاسی و فرهنگی که توان کاربرد مدل‌های کلان، مانند اقتصاد نیست، ممکن است برنامه چندان پیگیری نشود. در برنامه‌ریزی جامع که به برنامه‌ریزی کلان گرایش پیدا می‌کند، عمدتاً از تعداد بسیار محدودی متخصصین خاص مدل‌سازی اقتصادی استفاده می‌شود. لذا برنامه‌ریزی قابل‌فهم برای عموم و حتی بسیاری از مسئولین نخواهد بود.

در این نوع برنامه‌ریزی، مشارکت جدی متخصصین در حوزه‌های مختلف برنامه‌ریزی جامع را نمی‌توانیم داشته باشیم. حتی متخصصین اقتصادی نیز محدود به حوزه متغیرهای کلان خواهند بود. برنامه‌ریزی جامع مسئولیت‌پذیری را کاهش می‌دهد و این موضوع علاوه بر تشدید بی‌انگیزگی در مسئولین برنامه در سطوح مختلف (در جهت تحقق اهداف برنامه)، به کاهش کارایی در سیستم اداری نیز خواهد انجامید. بر همین اساس برنامه‌ریزی جامع توسعه، عملاً نوآوری و خلاقیت را حذف و اقتصاد را دولتی و بازدهی را محدود می‌کند و نهایتاً مانع توسعه می‌شود. نهایتاً این مرحله از برنامه‌ریزی در

کشورهای درحال توسعه با شکست مواجه می‌شود. بنابراین از برنامه پنجم عمرانی قبل از انقلاب که روش برنامه‌ریزی جامع در پیش گرفته شد، برنامه‌ها عملاً اجرا نشدند و در تحقق اهداف خود، حتی در متغیرهای کلان شکست‌خورده‌اند. لازم به ذکر است در کشور ایران به دلیل حضور کارشناسان آمریکایی برنامه‌ریزی جامع در مرحله بعد اجرا شد که در ادامه توضیح داده خواهد شد.

۴-۴- مرحله چهارم: برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی خط دهنده برای توسعه^۲

مرحله چهارم برنامه‌ریزی یعنی هسته‌ای یا هسته‌های خط دهنده، توسط متخصصین و مدیران کشورهای درحال توسعه در عکس‌العمل به سه مرحله قبلی برنامه‌ریزی، ایجاد و مورد استفاده قرار گرفت. یعنی در ابتدا کشورهای درحال توسعه از کارهای کوچک قابل اجرا و موفق شروع کرده و به کارهای بزرگ غیرقابل اجرا و ناموفق رسیده بودند، لذا ناچار به بازبینی روش برنامه‌ریزی خود شدند. کشورهای دارای برنامه‌ریزی جامع یا باید برنامه‌ریزی غیرقابل اجرای جامع را رها می‌کردند یا به برنامه‌های کوچک و موفق قبلی برمی‌گشتند که هر دو غیرعملی بود. پس به تدریج به برنامه‌ای روی آوردند که از لحاظ اهداف و استراتژی، جامع هستند ولی از لحاظ عملکرد و حوزه فعالیت محدود به قسمت‌ها یا بخش‌ها یا تنگناهای اصلی کشور هستند. آن‌ها نوعی از برنامه‌ریزی ترکیبی به نام برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده را انتخاب کردند. البته این نوع محدود از برنامه‌ریزی برای توسعه با اسامی و شکل‌های دیگری نیز اجرا شده است.

در برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده، بازهم، جامع فکر می‌شود، یعنی هدف، توسعه همه بخش‌های کشور است و سعی می‌شود سیاست‌های کلی برنامه برای آنکه جهت دهنده باشند، جامع باشند. یا حتی از چشم‌انداز برای الزام به جامعیت برنامه استفاده می‌شود. بر اساس اهداف جامع در برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده، ممکن است تصویرسازی کلان هم ایجاد شود، ولی این بخش استراتژیک به کل اقتصاد و اجزای آن تبدیل نمی‌شود. اصل برنامه، اهداف، استراتژی‌ها و تصویرسازی‌های کلان آن است، ولی در اجرای برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی، از اهداف جامع به عنوان راهنما و نه اصل برنامه استفاده می‌شود.

برنامه‌ریزی جامع سعی در حل همه مشکلات دارد، در صورتی که برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی، مشکلات اصلی را حل کند و پیش‌ران‌های اساسی و خط دهنده را حل می‌کند و بعد به سراغ

1. Core planning

۲. البته توجه شود که به دلیل حضور آمریکائیان، برنامه‌ریزی ایران بعد از مرحله دوم، ابتدا وارد مرحله برنامه‌ریزی هسته‌ای شد و سپس بازگشتی به مرحله برنامه‌ریزی جامع داشته است. البته به دلیل مطالعات محدود، برنامه‌ریزی هسته‌ای قبل از انقلاب مورد بررسی و شناخت قرار نگرفته است.

هسته‌های تکمیلی بعدی می‌رود. این شیوه برنامه‌ریزی نیاز به بهترین متخصصین در هر بخش داشته تا مشکلات اصلی را یافته و برای آن‌ها پروژه تهیه نمایند. با استفاده از افراد متخصص هر بخش دو یا سه مشکل عمده و با عناصر و مؤلفه‌های پیرامون و خط دهنده مشخص شده و برای آن‌ها پروژه‌هایی مشخص می‌شود. این پروژه‌ها مشکلات مهم را در برمی‌گیرند. این پروژه‌ها core یا هسته‌های برنامه می‌شوند. مثلاً با استفاده از متخصصین بخش آموزش، مشکلات اصلی این بخش یا کانون‌های اصلی تحول و توسعه بخش مشخص می‌شود. نکته مهم اینکه از دید اجرایی وجود پروژه‌های مشخص، ضرورت وجود یک برنامه عملی هسته‌های خط دهنده است. یعنی وقتی هسته‌های خط دهنده مشخص شد مرحله بعدی برنامه عملی یا پروگرام‌های اجرایی تحول این هسته‌ها برای تحقق اهداف در نظر گرفته شده است.

قلب برنامه توسعه متکی بر هسته‌های خط دهنده، پروگرام‌های اجرایی است. برنامه‌ریزی هسته‌ای قلب برنامه‌ریزی توسعه و متکی بر هسته‌های خط دهنده و برنامه‌های اجرایی است. برنامه یا پروگرام اجرایی، متشکل از هدف و پروژه‌های مشخص، سازمان‌دهی و تشکیلات اجرایی برای حذف یک مانع توسعه و یا برای ایجاد یک قطب توسعه است. هیچ برنامه توسعه‌ای بدون وجود پروژه‌های مشخص در بطن برنامه‌های اجرایی قابلیت اجرایی ندارد و در شرایط فقدان این بخش در برنامه توسعه، برنامه مزبور تبدیل به تصویرهای کلی و هرچند مطلوب ولی غیر اجرایی است. به عبارت دیگر ستون فقرات یک برنامه توسعه، برنامه‌های اجرایی هستند و بدیهی است که هیچ موجودی بدون ستون فقرات قدرت بلند شدن و حرکت ندارد، هرچند که طراحی آن بسیار زیبا و خواستنی باشد.

مشکلات برنامه‌ریزی هسته‌ای، این است که این برنامه جامع نبوده و دربرگیرنده همه اقتصاد نیست. البته این مشکلی صوری است چون علی‌الاصول برنامه‌ریزی جامع نیز صرفاً در تئوری جامع است و در عمل قابل اجرا نیست. پس این مشکل برنامه‌ریزی هسته‌ای نبوده بلکه مشکل هر دو نوع برنامه‌ریزی است. در برنامه جامع، نظیر برنامه‌های اخیر کشور ملاحظه می‌شود که تقریباً هیچ کدام از ارقام کمی برنامه اجرا نشده است. از مقایسه عملکرد با کتاب برنامه با اطمینان می‌فهمیم که عملکرد مطابق با اهداف کمی نیست و انحرافات بسیار بالا در مقایسه با کتاب برنامه یا بودجه دولت، رشد، سرمایه‌گذاری و سایر موارد می‌بینیم. پس اساساً برنامه اجرا نشده است، نه اینکه دولت نخواست است، بلکه امکان اجرای برنامه جامع اساساً وجود ندارد. فقط قسمت سیاست‌ها و استراتژی‌هایی که جهت‌های حرکت را ارائه می‌دهند اجرا شده که این قسمت‌ها را در برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی نیز داریم. برنامه‌ریزی هسته‌ای به لحاظ اهداف جامع است ولی از نظر اجرای برنامه محدود به گلوگاه‌های اصلی می‌باشد. درواقع در برنامه‌ریزی هسته‌ای، برنامه‌های اجرایی تعیین شده و به عنوان موتور حرکت و جهش توسعه، تمرکز بر آن‌ها صورت می‌گیرد.

بر اساس تجربیات برنامه‌ریزی توسعه جهان این نتیجه حاصل شده که برنامه‌ریزی جامع (برای توسعه) اصلاً قابل اجرا نیست و باید بر هسته‌های کلیدی تأکید کرد. هرچند ممکن است که در این شیوه نیز با عدم تعادل‌ها و مشکلاتی مواجه شویم و امکان بروز بحران‌های غیرقابل حل در جامعه وجود داشته باشد که در برنامه‌ریزی جامع هم این چنین است. اما درمجموع این شیوه موفق‌تر از برنامه‌ریزی جامع بوده است. عدم اجازه به اجرای برنامه محدود و غیر جامع و اصرار بر یک برنامه‌ریزی کامل ولی صرفاً بر روی کاغذ (عدم اجازه به ناقص بودن برنامه بر روی کاغذ)، مشکل آرمان‌گرایی ذهنی برنامه‌ریزان و متخصصینی است که درنهایت به عدم دقت در عمل و غیر اجرایی شدن برنامه منجر می‌شود. توجه شود ماهیت فرآیند گذر توسعه‌ای نشان می‌دهد که هدف برنامه‌ریزی توسعه به هیچ وجه حل بحران‌ها نیست، چون ماهیت کشور در حال گذر، بحران و عدم تعادل‌ها می‌باشد. بلکه هدف آن جهت‌دهی صحیح فعالیت‌ها است. در برنامه‌ریزی هسته‌ای در مقایسه با برنامه‌ریزی جامع، مشکلات محدودتری وجود خواهند داشت.

نهایتاً می‌توان اظهار داشت که برنامه‌ریزی جامع عملاً برای حل و فصل امور جاری کاربرد دارد و نمی‌تواند توسعه کشور را رقم بزند. برنامه‌ریزی جامع برای حل و فصل مسائل روزمره و جاری و برنامه‌ریزی هسته‌ای خط دهنده برای توسعه کشور مناسب هستند. این دو برنامه نباید به جای هم استفاده شوند.

۵- برنامه‌ریزی در عمل

برنامه دو وجه دارد: ۱- روش و ۲- محتوا. روش برنامه‌ریزی را می‌توان در زمانی کوتاهی به همه آموزش داد ولی شناخت محتوای برنامه دارای پیچیدگی‌های زیادی است. محتوا یعنی شناخت ماهیت و مفاهیم علمی برنامه‌ریزی که اگر محتوای برنامه به درستی شناخته نشده و تنظیم نشود، برنامه‌ها ممکن است فقط به طور تصادفی نتیجه بدهد. در برنامه‌های ایران به محتوا توجه کافی نشده است شما به برنامه‌های ایران نگاه کنید می‌بینید چقدر با هم متفاوت‌اند و نام همه آن‌ها نیز غلیبرغم همه این تفاوت‌ها، برنامه توسعه است. در چنین شرایطی محتوای برنامه دچار ابهام می‌شود. پس موفقیت برنامه‌ریزی در گروی محتوا آن است و محتوای برنامه وابسته به اول تحقیقات و دوم شناخت شرایط و سازوکارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و ... و سوم نیروی متخصص آشنا با ماهیت برنامه‌ریزی است.

پس قابل توجه اینکه برنامه‌ریزی تکنیک کار است و طبیعی است که هیچ تکنیکی بدون محتوا و تئوری درست نمی‌تواند نتیجه دهد. به عبارتی علاوه بر نیاز به متخصصین برنامه‌ریزی به متخصص تئوری برنامه‌ریزی توسعه نیز نیاز می‌باشد.

مراحل اجرایی تدوین برنامه

مراحل اجرایی تهیه برنامه عبارت از فعالیت‌های کلی ذیل می‌باشند:

- ۱- تعیین نوع برنامه مناسب
- ۲- سازمان‌دهی نظام برنامه‌ای
- ۳- تعیین اهداف برنامه
- ۴- تصویرسازی کلان: (گاهی به آن برنامه کلان می‌گویند)
- ۵- تصویرسازی بخشی
- ۶- تهیه طرح و پروژه
- ۷- تهیه برنامه‌های منطقه‌ای (در صورت لزوم)
- ۸- تهیه لایحه برنامه
- ۹- اصلاح لایحه برنامه
- ۱۰- تهیه قانون برنامه

اصول اساسی تعیین‌کننده برنامه مناسب توسعه

معمولاً دو اصل اساسی در انتخاب نوع برنامه توسعه مؤثرند. این دو اصل محدودیت‌هایی را به حوزه برنامه‌ریزی وارد یا خارج می‌کنند.

اصل اول) جهان‌بینی حاکم بر برنامه: مثلاً در نظام سرمایه‌داری، نظام ارزشی، احترام و تقدس را به مالکیت شخصی می‌دهد. به علت اتکای این مکتب بر اساس آزادی عمل افراد، نمی‌توان برنامه اجباری داشت ولی امکان برنامه‌ریزی ارشادی وجود دارد. در این مکتب می‌توان برنامه‌ای مخلوط از یک بخش اجباری برای دولت و بخش ارشادی برای بخش خصوصی نیز داشت. اگر جهان‌بینی حاکم کمونیستی باشد، کشور الزاماً به سوی برنامه‌ریزی متمرکز می‌رود و اگر غیرکمونیستی باشد، غیراجباری می‌شود. در جمهوری اسلامی که جهان‌بینی اسلامی وجود دارد و در قانون اساسی تبلور آن را می‌بینیم سه بخش تعاونی، دولتی و خصوصی وجود دارد بنابراین برنامه‌ریزی اجباری امکان‌پذیر نیست و از آن طرف نمی‌توان برنامه‌ریزی کاملاً آزاد داشت. برای بررسی نظام ارزشی باید یک گزارش تخصصی که معمولاً در سازمان مرکزی برنامه‌ریزی کشور تهیه می‌شود، راهنمای عمل قرار گیرد.

اصل دوم) درجه توسعه اقتصادی (مرحله توسعه کشور): یعنی کشور در چه مرحله تحولی است و دارای چه امکاناتی است. بحث مرحله توسعه کشور، اطلاعاتی در زمینه امکانات موجود آن کشور ارائه می‌دهد که ما را در زمینه تعیین برنامه مناسب توسعه راهنمایی می‌کند. مثلاً هرگاه در ابتدای کار آمارها محدود باشند. چنین کشوری در مراحل اولیه توسعه است. در اینجا امکان‌پذیری نوع برنامه

فارغ از ارزش‌ها و بر اساس امکانات و قابلیت‌های موجود تعیین می‌شود و گرنه برنامه تخیلی و آرمانی خواهد بود و به نتیجه نیز نخواهد رسید. برای بررسی نظام ارزشی باید یک گزارش تخصصی که معمولاً در سازمان مرکزی برنامه‌ریزی کشور تهیه می‌شود. برای تعیین نوع برنامه بر اساس نگرش و روش کاری تهیه شود. یکی از روش‌های ساده، تنظیم یک جدول دوبعدی است که ستون‌های آن انواع برنامه و سطرهای آن عوامل مؤثر در انتخاب نوع برنامه را نشان می‌دهد. اصل دوم چند حوزه از بحث را در بر می‌گیرد:

۱- توانایی اجرایی دستگاه‌های اجرایی دولتی: هر چه کشور توسعه‌یافته‌تر باشد، علی‌الاصول توان اجرایی دولت بالاتر است. معمولاً حجم دخالت دولت در اقتصاد یا اندازه دولت در کشورهای توسعه‌یافته و نیافته مشابه نیست. بلکه عامل مشترک در ارزیابی توانایی دولت در هر دوی آن‌ها، کارایی خدمات دولتی است.

۲- کارایی خدمات دولتی: در کشور توسعه‌یافته دخالت دولت همراه با کارایی است در این صورت هر چه در کشور در حال توسعه، برنامه مستلزم دخالت وسیع‌تر دولت باشد، کارایی و بهره‌وری آن کمتر خواهد بود. توجه شود که برنامه‌هایی که دولت در آن‌ها دخالت وسیع داشته باشد علی‌الاصول دارایی کارایی بالا و بهره‌وری نیستند.

۳- قشربندی اجتماعی: معمولاً در کشورهای در حال توسعه با توجه به قشربندی حاکم بر اجتماع، برنامه کلیه اقشار را بهره‌مند نمی‌کند و بدیهی است در این صورت، تصمیم‌گیری‌ها و اثرات برنامه، بدون عکس‌العمل اقشار مختلف جامعه قرار نمی‌گیرد. توجه شود که قشربندی اجتماعی با درجه توسعه کشورها مرتبط است.

۴- توانمندی و دسترسی به اطلاعات و آمار: نوع برنامه به درجات مختلفی نیازمند به آمار و اطلاعات است و از طرفی بر اساس درجه توسعه، سطح آمار قابل استناد متفاوت است. بایستی در انتخاب نوع برنامه مناسب نیز به این امر توجه نمود.

۵- توان تخصصی نیروی کار جامعه: تخصص‌های زیادی در برنامه‌های مختلف مورد نیاز است که باز هم به توان توسعه اقتصادی جامعه مرتبط است.

۶- توان علمی تحقیقاتی جامعه: برای برنامه‌ریزی توسعه و اجرای آن نیاز به علم و تخصص‌های مختلف، اطلاع از آخرین یافته‌های علمی و فنی جهان، شناخت تجربیات موفق و ناموفق جهان و کشور در حوزه‌های مختلف می‌باشد. این بخش به طور عمده به توان، کارایی و انسجام مراکز تحقیقاتی کشور و محققین مستقل کشور وابسته است.

گفته شد که کشور در حال توسعه یا توسعه‌نیافته، الزاماً باید به سمت برنامه‌ریزی توسعه برود. یعنی

وضعیت وجود توسعه‌نیافتگی کشور باعث می‌شود که به دنبال برنامه‌ریزی توسعه باشد نه چیز دیگری. پس بر اساس تقسیم‌بندی انواع برنامه‌ریزی باید نوع و دسته‌بندی و ماهیت برنامه‌ریزی توسعه انتخاب شده را بر اساس دو اصل جهان‌بینی حاکم بر برنامه و درجه توسعه‌یافتگی کشور مشخص کنیم. اما توجه داشته باشیم که حتی اصول فوق کفایت نمی‌کند بلکه لازم است در کنار آن، روش اجرایی کار مشخص شود. یکی از راحت‌ترین و قابل فهم‌ترین طرق تشخیص روش اجرایی، تدوین ماتریسی است که در بردارنده عوامل توسعه و نوع برنامه باشد. مثلاً فرض می‌کنیم که پس از بحث و بررسی زیاد ترکیب‌های جدول ذیل انتخاب شده باشد.

نوع برنامه عوامل مؤثر بر انتخاب	اجباری				مختلط			
	جامع		محدود		جامع		محدود	
	تهیه دولت	با مشارکت	تهیه دولت	با مشارکت	تهیه دولت	با مشارکت	تهیه دولت	با مشارکت
قانون اساسی	-	-	-	+	-	+	-	+
مقام معظم رهبری	-	-	-	+	-	+	-	+
مجمع تشخیص مصلحت نظام	-	-	+	+	+	+	+	+
مجلس شورای اسلامی	-	-	-	+	+	+	+	+
سازمان برنامه و بودجه	+	-	-	-	+	-	+	+
شورای پول و اعتبار	-	-	+	+	+	+	+	+
شورای عالی انقلاب فرهنگی	+	+		+	+	+	-	-
بخش تعاون		+		+		+		+
بخش خصوصی	-	-	-	-	-	-	+	+
قشر تولیدکننده	-	-	+	+	+	+	+	+
قشر توزیع‌کننده	-	-	-	-	-	-	+	+
قشر مصرف‌کننده	+	+	+	+	+	+	+	+
تعداد متخصصین در دستگاه‌های دولتی	-	-	+	+	-	-	+	+
سهم مالکیت دولت بر ابزار تولید	-	-	+	+	+	+	+	+
میزان درآمد دولت از GDP								
...								

انواع برنامه		جامع						محدود					
		ارشادی		اجباری		مختلط		ارشادی		اجباری		مختلط	
		ملی	منطقه‌ای	ملی	منطقه‌ای	ملی	منطقه‌ای	ملی	منطقه‌ای	ملی	منطقه‌ای	ملی	منطقه‌ای
عوامل مؤثر در انتخاب نوع برنامه	عوامل ارزشی	قانون اساسی، رهبری شورای نگهبان											
	عوامل فنی و تخصصی	اهرم‌های در اختیار دولت برای برنامه‌ریزی و اجرای قدرت											

برنامه‌ریزی ممکن برای ما می‌تواند حدود ۲۰۰ نوع یا بیشتر باشد ولی ما مثلاً ۴۰ نوع برنامه را که قابلیت انتخاب دارند در ستون‌های این جدول مطرح می‌کنیم و در سطرها عوامل مؤثر بر انتخاب نوع برنامه را اختیار می‌کنیم.

تشخیص سازگاری یا عدم سازگاری سطرها و ستون‌ها

مرحله بعد تشخیص سازگاری یا عدم سازگاری هر یک از ستون‌ها و سطرها است. مثلاً می‌دانیم که اصل چهل قانون اساسی، مالکیت خصوصی را قبول کرده است، بنابراین برنامه اجباری، خود به خود حذف می‌شود، ولی هنوز امکان برنامه‌ریزی اجباری محدود باقی است. همین‌طور بر اساس اصل ۱۰۶ قانون اساسی، برنامه‌ریزی اجباری محدود با مشارکت، با قانون اساسی سازگار است. برنامه‌ریزی مختلط نیز در قانون اساسی پذیرفته شده است. ولی نکته این است که مختلط جامع نداریم، چون بعضی از انحصارات در دست دولت است اما مختلط جامع مشارکتی سازگار است و بر اساس اصل ۴۳ نیز مختلط محدود و مشارکتی مورد قبول است. البته تفاسیر مختلف از قانون اساسی را در اینجا لحاظ نمی‌کنیم.

در مرحله بعد فرض می‌کنیم که نظر مقام معظم رهبری عیناً با قانون اساسی یکی است، ولی رأی مجمع تشخیص مصلحت در مقطعی ممکن است برنامه‌ریزی صرف دولتی را بپذیرد. همین‌طور کار نظرخواهی ادامه می‌یابد تا جدول تکمیل شود. اینکه تا چه اندازه به اقشار تحت پوشش برنامه اهمیت بدهیم مسئله مهمی در انتخاب نوع برنامه است. مثلاً در جایی که قشر توزیع‌کننده مخالف است اگر برنامه انتخاب شود بایستی در برنامه جایی در نظر گرفته شود تا این مغایرت بعداً مانع نشود. بلکه سیاست‌هایی مانند سیاست‌های تشویق و تنبیه اقتصادی برای او در نظر گرفته و سازمان‌دهی شود. این یکی از نکات مهم این جدول است که بعداً در رفع مسائل ناسازگاری ما را هدایت خواهد کرد.

وقتی جدول تهیه شد باید تکمیل شود و تمام خانه‌ها پر شود و معلوم شود که هر عامل با کدام نوع برنامه سازگار است و با کدام نوع سازگاری ندارد. مثلاً ممکن است قانون اساسی از ۲۷ نوع برنامه با ۲۰ نوع مخالف باشد یا با همه موافق باشد. مثلاً قانون اساسی ایران با برنامه‌ریزی جامع اجباری ملی مخالف است چون سه بخش خصوصی، تعاونی و دولتی را می‌شناسد ولی باید بررسی شود مثلاً قانون اساسی با برنامه‌ریزی جامع ارشادی ملی یا منطقه‌ای موافق است؟ عوامل با هر نوع که موافق بود (+) می‌زنیم و با هر کدام مخالف بود (-) می‌زنیم و باید تأکیدها را نیز مشخص کنیم مثلاً از ۲۷ نوع برنامه با ۲۳ نوع موافق با ۴ نوع مخالف و بر ۲ نوع از ۲۳ نوع تأکید دارد که باید مشخص شود. برای تمام عوامل باید این جدول تکمیل شود که با چه نوع سازگار، با کدام مخالف و بر کدام مدل تأکید دارد.

در این مرحله باید ضابطه انتخاب وجود داشته باشد. آیا هر ستون که بیشترین سازگاری را دارا است، انتخاب می‌شود؟ خیر این‌طور نیست باید بین این عوامل یک اولویت‌سنجی بکنیم. امکان دارد که بخشی از عوامل، درجه تعیین‌کنندگی کمتری نسبت به بخش دیگر داشته باشد، مثلاً اگر سازمان آماری ما به دلیل عدم وجود آمار و اطلاعات لازم، ارائه نوعی برنامه را امکان‌پذیر نمی‌داند، خوب اگر همه عوامل دیگر هم سازگار باشد آن نوع برنامه قابل اجرا نیست. در این مرحله ممکن است ۲۷ برنامه به ۱۵ برنامه تبدیل شود و اینجا مهم نیست که برنامه حذف شده مطلوب است و سؤال شود که حالا چرا حذف شده است؟ چون باید به قابلیت اجرا توجه شود. در اینجا باید توجه شود که برنامه‌ریزی ایجاد‌کننده شرایط به فعل رسیدن امکانات بالقوه یک جامعه است به این معنی که باید برنامه‌ریزی شرایط توسعه یک کشور را فراهم کرده و سامان‌دهی نماید و از آن به بعد واقعاً سرعت و امکان تحقق توسعه به قابلیت‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی آن جامعه وابسته است. یعنی برنامه‌ریزی را نباید با زور و اجبار یکی دانست بلکه برنامه‌ریزی ایجاد یک شرایط شکوفایی خلاقیت و نوآوری در همه حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی است و از آن به بعد این ظرفیت جامعه است که تعیین‌کننده خواهد بود. پس از این تفکیک، برنامه‌های باقی‌مانده را منظم می‌کنیم توجه شود که معیار این ترتیب، تناسب برنامه با تئوری توسعه خواهد بود، نه سلايق شخصی و گروهی. به این معنی که باید تئوری‌ها و تجربیات قبلی جهان و کشور را بدانیم و با توجه به تئوری انتخاب شده توسعه، روش را انتخاب کنیم. عامل مهم دیگر در انتخاب، سهولت اجرای برنامه می‌باشد. این بخش به صورت توصیه‌ای است.

بخش آخر گزارش، عبارت است از اثر این انتخاب بر نظام برنامه‌ریزی و محتوای برنامه. مثلاً اگر چهار عامل با این نوع انتخاب برنامه سازگار نبود باید دید این ناسازگاری تا چه حد است و چگونه می‌شود این ناسازگاری‌ها را تعدیل کرد. یعنی این برنامه چهار ناسازگاری دارد که به‌وسیله

خطامشی می‌توانیم این ناسازگاری‌ها را تعدیل کنیم و این آخرین بخش گزارش تخصصی ما می‌شود. گزارش به هسته اصلی تصمیم‌گیری داده شده و در صورت وجود اشکال، طی رفت و برگشت برطرف می‌شود و در صورت صحت تصویب می‌شود.

عوامل مؤثر بر انتخاب برنامه

عوامل مؤثر بر انتخاب برنامه دو دسته هستند: یک دسته به عنوان عوامل ارزشی و یک دسته به عنوان عوامل فنی و تخصصی (توسعه‌ای) به شرح ذیل مطرح هستند:

عوامل ارزشی

ستون‌های جدول نشان‌دهنده عوامل ارزشی در هر جامعه است. مثلاً در ایران قانون اساسی داریم لذا در اینجا تحلیل ما از سازمان‌ها و متونی است که در تعیین مبانی ارزشی مهم‌ترین نقش را ایفا می‌کنند. یعنی هسته‌های اصلی ارزشی را چه به صورت متون و چه به صورت سازمان‌ها مشخص می‌کنیم. مثلاً اگر در جامعه، حزبی وجود داشت، شورای مرکزی حزب حاکم هم در کنار قانون اساسی، شورای نگهبان و مقام معظم رهبری قرار می‌گیرد. چون برنامه باید در مجلسی که حزب در آن اکثریت دارد تصویب شود. عوامل ارزشی یا در متون (قانون اساسی) یا در اشخاص خاص (مقام معظم رهبری) یا در سازمان‌های خاص (شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام) وجود دارند. به علت تهیه برنامه برای حکومت، باید عوامل ارزشی مورد تأیید حکومت را یافت. در این مرحله اصلاً مهم نیست که مثلاً نظرات این شورا یا گروه را قبول داریم یا خیر و ... بلکه آنچه مهم است تدوین برنامه برای حکومت است. چون حکومت باید این برنامه را اجرا کند لذا باید آن را قبول داشته باشد و در اجرای جزییات آن به تفاهم رسیده باشد. به بیان دیگر، با توجه به جهان‌بینی حاکم بر جامعه و عوامل تعیین‌کننده در تعیین مسیر نظام، رأی صادر از نواحی آن‌ها باید در جدول درج شده باشد. بسته به نوع سیستم سیاسی حاکم بر کشورها ردیف‌های این جدول تغییر می‌کند. در بعضی از کشورها احزاب سیاسی در اولویت این جدول قرار می‌گیرند.

بعد از این، سراغ درجه توسعه اقتصادی می‌رویم که با روش‌های قابل‌اندازه‌گیری بتوان آن را بررسی کرد. در جامعه ما قشربندی را فرضاً ۳ قشر تولیدکننده، توزیع‌کننده و مصرف‌کننده می‌گیریم. اساس بحث این است که این تصمیم‌گیری‌ها صرفاً توسط اقتصاددان و متخصصین آمار انجام نمی‌گیرد. مهم این است که برنامه‌ریزی هم شکل دارد و هم محتوا. در آموزش برنامه‌ریزی عمده‌تاً شکل برنامه‌ریزی مشخص و تعلیم داده می‌شود. روش را تشخیص می‌دهیم، بیش از این نمی‌شود پیش رفت. پس شکل و روش برنامه را می‌توانیم به راحتی تشکیل بدهیم ولی محتوا و نتیجتاً عملکرد برنامه، بر اساس تحقیقات از قبل انجام شده تعیین می‌شود و کاری کاملاً تخصصی،

پیچیده و زمان‌بر است. به عبارت دیگر قشربندی اجتماعی بایستی متکی بر مطالعات جامعه‌شناسی، روان‌شناسی و غیره باشد. این مطالعات باید از قبل، افشار متمایز را تشخیص بدهند. برنامه‌ریزی فعالیت‌های متکی بر تخصص‌های متعدد است. از لحاظ روش بایستی عوامل را به نحوی تعیین کنیم که از لحاظ محتوای تحقیقات قبلی معنی‌دار باشند، در یک طبقه بگنجد و ثانیاً برای ما اهمیت داشته باشند و جزو اولویت‌ها و اهداف ارزشی ما باشد.

عوامل فنی و تخصصی

در عوامل فنی فرض می‌کنیم که دولت برنامه را تهیه می‌کند و مجری آن است. حال بایستی مشخص شود که توان دستگاه سیاسی دولتی که می‌خواهد برنامه را اجرا کند، چقدر است؟ و آن را با چه اندازه بگیریم، آیا با سهم مالکیت ابزار تولید؟ تعداد کارمند؟ تجربه قبلی برنامه‌ریزی‌اش؟ توان تخصصی؟ یا ... فرض کنیم تعداد متخصص در دستگاه دولتی، سهم مالکیت دولت از ابزار تولید، میزان درآمد دولت نسبت به کل GDP، این سه را انتخاب کرده باشیم و در سطور جدول فوق نوشتیم، بدین ترتیب خواهیم دید که سطور جدول ممکن است از ۳۰۰ سطر هم فراتر بروند. از طرف دیگر مثلاً مالکیت عمومی می‌تواند معیار قدرت سیاسی دولت باشد و در کنار آن سایر عوامل که در هر جامعه بر قشربندی تأثیر می‌گذارند می‌توانند روی اجرای برنامه مؤثر باشند. مثلاً اگر قشربندی به گونه‌ای باشد که یک گروه تولیدکننده، یک گروه واسطه، یک گروه تجار و یک گروه مصرف‌کننده داشته باشیم، قدرت اقتصادی گروه واسطه، محوری و تعیین‌کننده بوده و اگر در برنامه این گروه نادیده گرفته شوند، این برنامه با شکست مواجه می‌شود. یا مثلاً در دو گروه شهرنشینی و روستایی در صورتی که گروه فشار، شهرنشین‌ها باشند برنامه نمی‌تواند به ضرر آن‌ها، تصویب شود. عامل دیگر، توان آماری جامعه است. توان تخصصی جامعه در چه حدی است و بسیاری عوامل دیگر که می‌توانند تأثیرگذار و مهم باشد.

مراحل تعیین نوع برنامه

مرحله اول انتخاب برنامه توسعه، کنار گذاشتن انواع درجات اعتبار و نوع برنامه غیرمتناسب کشور است. مرحله دوم انتخاب بر اساس جهان‌بینی و درجه توسعه است. مرحله سوم تبدیل برنامه به روش اجرایی از راه‌های مختلف است که یکی از این راه‌ها تشکیل جدول دو بعدی فوق است.

مرحله چهارم تشخیص سازگاری و ناسازگاری این عوامل است. مرحله پنجم انتخاب بر اساس اصول اجرایی و مؤثر بودن برنامه است. بنابراین در ستون‌های مختلف جستجو می‌کنیم و هر برنامه‌ای که اجرایی نیست حذف می‌شود، خواه دستگاه یا سازمانی آن

برنامه را بپسندد یا توان تهیه آن را نداشته باشیم. تعدادی از انتخاب‌ها بر اساس این اصل حذف می‌شود بنابراین تعداد باقیمانده هم اجرایی و هم مؤثر خواهند بود. مرحله ششم، اهمیت دادن به ضرایب و انواع باقیمانده است که الزاماً در گفتگو بین متخصصین مشخص می‌شود.

و نهایتاً یک نوع برنامه انتخاب می‌شود.

بنابراین تاکنون ۳ نکته روشن شده است:

۱- شکل و محتوای برنامه قابل تمیز هستند و در اینجا عمدتاً به شکل برنامه پرداخته می‌شود نه به تمام محتوای لازم برای کار برنامه‌ریزی توسعه.

۲- محتوای برنامه متکی بر تحقیقات وسیع است، یعنی باید دانش لازم را از طریق تحقیق در مورد تجربیات جهان، الگوی توسعه، شرایط و قانون‌مندی‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کشور و ... داشت. بنابراین مجموعه پژوهش‌های انجام شده و قابل استفاده، تعیین کننده سطح محتوای علمی و فنی برنامه است. در این زمینه ما در ایران ضعیف هستیم. برای مثال در این رابطه می‌توانیم از تجربیات مختلف جهان استفاده کنیم، در چنین شرایطی انتظار داریم که مراکز تحقیقاتی وابسته به دستگاه‌های اجرایی، سایر مراکز تحقیقاتی و دانشکده‌های مطرح کشور هر کدام بر روی یک مکتب و سیاست‌های خاص آن مکتب کار کنند و ضمن بررسی تجارب جهانی، وضعیت آن حوزه را در کشور بررسی کرده باشند. برای مثال می‌توان وضعیتی را تصور کرد که دانشکده‌های اقتصاد دانشگاه تهران، شهید بهشتی، علامه طباطبائی، بایلسر، اصفهان و ... هر کدام بر روی مطالعه و تحقیق یک مکتب اقتصادی متمرکز شوند و در این صورت هنگام برنامه‌ریزی، سیاست‌مدار می‌تواند با انتخاب یک مکتب از مرکز تحقیقاتی متناظر آن بهره‌برد. یا فرضاً در حوزه آموزش و پرورش ما باید دو مرکز تحقیقاتی دولتی و یک نیمه‌دولتی یا مستقل به انضمام چند دانشکده داشته باشیم که این‌ها سال‌ها بر مکاتب و دیدگاه‌های آموزش و پرورش در جهان و ایران کار کرده باشند که با انتخاب دیدگاه مدنظر سیاست‌مدار، به سرعت و سهولت بتوانند برنامه‌ریزی لازم در آن حوزه را ارائه کنند و تیم مدیریت علمی در کمک به تیم مدیریت اجرایی ارائه کنند. در غیر این صورت برنامه از محتوای علمی کافی و نوآوری برخوردار نبوده و به نتایج مورد نظر نخواهد رسید. همچنین در صورت فقدان این تحقیقات، برنامه‌ریزی عمدتاً به یک کار اداری، با پشتوانه محدود علم و متخصصین جامعه و نتیجتاً کم نتیجه تبدیل می‌شود.

۳- کار برنامه‌ریزی توسعه چون به حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی مرتبط است، بنابراین نیازمند به انواع تخصص‌هاست. توجه شود که حتی برنامه‌ریزی اقتصادی صرفاً

حوزه انحصاری اقتصاددانان نیست، بلکه نیازمند به استفاده از مجموعه‌ای از تخصص‌های متعدد است. برنامه‌ریزی صرفاً یک کار اقتصادی نیست، به محض ورود به کار می‌بینیم که احتیاج به حقوقدان، جامعه‌شناس و ... داریم. به عبارتی برنامه‌ریز اقتصادی برای پرکردن یک جدول کامل به همه تخصص‌ها احتیاج دارد. صورت کار روش‌ها و محتوای کار تخصص‌ها است. در برنامه‌ریزی، صورت کار روش‌ها و تکنیک‌هایی است که برنامه‌ریز می‌داند ولی محتوای کار با استفاده از تخصص‌های گوناگون معین می‌شود. متخصصین حقوقی، اجتماعی، مدیریت و ... همه باید باشند و برنامه‌ریزی صرفاً کاری اقتصادی نیست. خود برنامه‌ریزی و روش‌های آن را می‌توان در مدت کوتاهی به افراد یاد داد ولی این آموزش فنی و حرفه‌ای است، نه آموزش علمی و تخصصی. برای همین سازمان‌های برنامه‌ریز کشورهای معتبر، بهترین متخصصین تمام رشته‌ها را در اختیار دارند و یا استفاده می‌کنند. نه اینکه سازمان برنامه فقط اقتصاددان داشته باشد که در این صورت برنامه بی‌فایده خواهد بود و با این دید سازمان برنامه دارای مشکلات زیادی است. سازمان برنامه اگر بخواهد به محتوا بیندیشد و برنامه‌ای با محتوای علمی داشته باشد، باید بهترین متخصصین همه رشته‌ها را داشته باشد و از دانش آن‌ها به طور واقعی استفاده کند، و در صورت خلاف این واقع، برنامه‌اش دارای محتوا نخواهد بود و فقط شکل کار انجام شده است. برای مثال در بخش فرهنگ تئوری‌ها و رویکردهای مختلفی در علم وجود دارد که این‌ها توسط دانشمندان داخلی کشور شناخته شده هستند. از طرف دیگر متخصصین فرهنگی کشور نیز با توجه به شناخت مسائل فرهنگی کشور دارای چند دیدگاه مشخص و متناسب با فرهنگ هستند. حال سازمان باید این دیدگاه‌ها را بشناسد و متناسب با شرایط داخلی فرهنگی کشور برنامه را بر آن اساس تنظیم کند.

در این رابطه مثالی می‌زنیم، فرض کنیم ما با تعریفی که از فرهنگ داریم ارتقای آن را در افزایش شاخص‌هایی چون کتابخانه‌ها، صندلی‌های سینما و تئاتر، سالن‌های ورزشی، گسترش شبکه‌های رادیو و تلویزیونی و امثالهم می‌بینیم. در حالی که می‌توان با رویکردهای دیگری به این مسئله نگاه کرد و برنامه‌ریزی نمود. در این رابطه یکی دیگر از تعاریف کاربردی فرهنگ و شاید از مهم‌ترین کاربردهای آن، "تأمین نیازهای تأمین‌نشده‌ی جامعه" است. در این دیدگاه بسیاری از اموری که بخش مادی یک جامعه نمی‌تواند تأمین کند از طریق ارتباطات فرهنگی بین مردم و یا مثلاً با همزادپنداری و الگوگیری از الگوهای فرهنگی جامعه تأمین می‌شود. برای مثال همه جامعه که نمی‌توانند مسکن، شغل و امکانات مشابه و حتی مورد نیاز خود را داشته باشند، در این صورت باید چه کرد؟ اگر به برخی ویژگی‌های بعضی از مناطق ایران و حتی کشورهای دیگر توجه داشته باشیم خواهیم دید که بخش فرهنگ و الگوهای فرهنگی می‌تواند در ایجاد ثبات، آرامش و امیدواری جامعه نقشی بیش از عوامل مادی ایجاد

می‌کند. در این صورت دیدگاه و شاخص‌های فرهنگی ما تفاوت خواهد کرد. در این صورت الگوهای فرهنگی و هنرمندان جامعه و ستارگان فرهنگی را به گونه‌ای دیگر سامان خواهیم داد و استفاده می‌کنیم. می‌بینیم که در نبود چنین رویکردهای منسجمی، در شرایط کنونی نگاه ما به فرهنگ و سینما با نگاهمان به آدم‌های رشد کرده در درون همین فرهنگ و سینما متفاوت و حتی در تضاد است.

در همین رابطه رویکرد و تعریف دیگری از فرهنگ جود دارد که آن را زیربنای تحولات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و نهایتاً توسعه کشور می‌داند. در این زمینه فرهنگ مجموعه باورها و اعتقادات جامعه است که دارای دو ویژگی عمومی بودن و عدم رعایت استدلال برای انجام آن وجود دارد. یعنی آن‌قدر در جامعه رسوخ پیدا کرده است که مردم به طور غیر ارادی و بدون استدلال آن را انجام می‌دهند. در این رابطه تئوری توسعه می‌گوید برای تسریع و تحقق توسعه باید فرهنگ‌های باور علمی، رعایت قانون، همکاری جمعی، رعایت حقوق دیگران، برابری انسان‌ها، توجه معقول به دستاوردهای مادی را در جامعه ایجاد کرد. اگر چنین تئوری و رویکردی را بپذیریم باید نوع دیگری از برنامه‌ریزی فرهنگی داشته باشیم.

ممکن است بر همین سیاق به نتیجه برسیم که باید فرهنگ خداآوری را در جامعه تقویت کنیم و ... در همین رابطه می‌توان تعاریف دیگری از فرهنگ را نیز مورد نظر قرار داد. از جمله اینکه فرهنگ عامل تشخیص دوست از دشمن است. با این تعریف رویکرد دیگری به سیاست‌های فرهنگی خواهیم داشت. برای تحقق این محتوای علمی نکته اول وجود متخصصین رشته‌های تخصصی متنوع و کافی است و نکته دوم وجود مؤسسات تحقیقاتی است. یعنی در کنار سازمان برنامه باید مؤسسات تحقیقاتی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و ... باشد که این‌ها سازوکارهای بخش‌ها، قسمت‌ها و قشرهای مختلف را برای ما روشن خواهد کرد و سازوکار عوامل جامعه در مؤسسات تحقیقاتی شناخته می‌شود. در غیر این صورت ما در تمام حوزه‌ها، سیاست‌های مختلف و حتی متضاد خواهیم داشت که می‌توانند تحقق توسعه را مشکل یا خنثی کرده و باعث سردرگمی برنامه‌ریزان و مدیران و مجریان شوند. در صورتی که ما مکاتب و تئوری‌ها و سیاست‌های مرتبط را از بخش علم و تحقیقات جامعه بگیریم و سیاست‌مدار بر اساس آن‌ها انتخاب کند، انسجام برنامه افزایش می‌یابد. می‌دانیم در نبود چنین رویکردی، بخش‌های دانشگاهی و علمی جامعه ارتباط اشان با بخش اجرا قطع می‌شود و ضمن ائتلاف منابع، برنامه تضعیف می‌شود، رقابت علمی بین آن‌ها کاهش می‌یابد و ...

در نبود دیدگاه استفاده مناسب از علم و تخصص، اجرای قسمت‌هایی از برنامه اداری و سلیقه‌ای خواهد شد و در نبود دبیرخانه‌ای برای ارتباط و تلفیق مناسب دیدگاه بخش علمی و سیاسی، برنامه به یک عمل مدیریتی نزدیک می‌شود یعنی در هنگام وجود این خلأ، نهایتاً این مدیر هر قسمت خواهد بود

که سیاست‌های ذی‌ربط را مجبور است عمدتاً به صورت سلیقه‌ای انتخاب کرده و اجرا کند و به پیش برد و همچنین مدیر بعدی و بعدی. در چنین شرایطی چطور و بر چه اساسی می‌توان مدیر را نسبت به ماهیت علمی کار پاسخگو کرد، جز این است که او صادقانه کار کرده و بلکه وقت زیادی را صرف کرده و از زندگی خود نیز برای پیشبرد کار برنامه‌ریزی زده است؟ برای مثال مدیر یکی از بخش‌های اجتماعی تعریف می‌کرد که در جلسه‌ای از تمام مدیران قبل از خود دعوت به عمل آورده تا از نظراتشان برای اجرای جلوگیری از آزمون و خطا و سلیقه‌ای عمل کردن و ایجاد یک راه‌کار علمی مشترک بهره بگیرد. نتیجه حاصله این بود که علیرغم حسن نیت همه مدیران قبلی، عملاً هر یک سیاست‌های متفاوتی را برای بهبود حوزه ذی‌ربط مطرح می‌کردند و لذا تفاهم مشترکی بر روی یک مکتب یا مجموعه سیاست حاصل نشد. این وضعیت در همه حوزه‌ها قابل مشاهده است و می‌تواند زحمات طاقت‌فرسا و دلسوزانه مدیران و کارشناسان را کم اثر کند. هنگامی که رابطه برنامه‌ریزی با مکاتب، تئوری‌ها و سیاست‌های علمی قطع شود، برنامه جنبه اداری و سلیقه‌ای پیدا می‌کند. از این رو ماهیت برنامه به کیفیت تحقیقات قبلی باز می‌گردد. نکته مهم دیگری که در این ارتباط در کشور اتفاق افتاده این است که در شرایط فقدان فضای موجود همه اختیارات و مسئولیت‌ها متوجه مدیر یک مجموعه شده و همه تصمیم‌گیری‌ها معطوف به تأیید یا رد نظر ایشان خواهد بود و بعد از اینکه مدیر عوض شد باز هم مدیر جدید با همین شرایط باید کار را دنبال کند. در این شرایط بین تجارب قبلی نیز بریدگی بیشتری ایجاد می‌شود و امکان آزمون و خطا افزایش می‌یابد. باید دید در سایر کشورها چگونه عمل می‌شود. از طرف دیگر باید بدانیم که ما کشوری در حال توسعه و در حال گذر هستیم. این مفهوم، قابلیت‌های ویژه‌ای به برنامه‌ریزی ما می‌دهد که در بخش‌های دیگر گفته خواهد شد. مثلاً تعداد کارکنان دستگاه برنامه‌ریزی فرانسه به عنوان یکی از سازمان‌های موفق، محدود به ۱۰۰ تا ۱۲۰ نفر است ولی این افراد از بهترین متخصصین هستند. در کنار این سازمان، تعدادی سازمان تحقیقاتی وجود دارد که این سازمان را در تدوین برنامه‌های مناسب یاری می‌رسانند. این در حالی است که تنها موسسه تحقیقاتی سازمان برنامه بعد از سال‌ها ارتباط ضعیف با سازمان به سازمان دیگری واگذار شد و مرکز پژوهشی تازه تأسیس آن نیز تا برقراری رابطه مؤثر با سازمان برنامه و بودجه و رسیدن به نقطه مطلوب، راه طولانی دارد و در همان ابتدای کار تشخیص داده که افراد مطلع، مرتبط و با تجربه برنامه‌ریزی را باید حذف کرده و رویه‌ای اداری مربوط به سازمان‌های سنتی را در پیش گیرد. تجربه ۷۰ سال برنامه‌ریزی ما را فریب ندارد ما هنوز در مراحل هستیم که نیاز به بررسی، گفتگو، تحقیق و یافتن مفاهیم و تعاریف درست و ... برای برنامه‌ریزی هستیم.

برای تعیین نوع برنامه تا حد تفصیل می‌توان از نمونه الگوی جداول ذیل استفاده کرد.

جدول تعیین مکتب، سیاست‌ها و ... اقتصادی^۱

مکتب اقتصادی	اساس تفکر و دلایل	زمینه‌ها شرایط لازم	اهداف	مکانیزم	سیاست‌ها (تئوری)	نتایج عملی در جهان	متخصصین این حوزه در ایران (مراکز تحقیقاتی، اساتید و محققین مستقل)	نتایج قابل پیش‌بینی در ایران	نظر سیاست‌مدار
مکتب پول‌گرایان	* باید قیمت‌های نسبی در کشورهای بحران‌زده تصحیح گردد. * دولت باید از هرگونه دخالت در امور تولیدی جامعه احتراز نماید. ...		* ایجاد ثبات اقتصادی و بازارهایی که به‌خوبی و به صورت خود به خود عمل می‌کنند. * تشدید نرخ پس‌انداز و سرمایه‌گذاری * تضمین کارایی استفاده از سرمایه ...	* فروش کارخانجات و شرکت‌های تولیدی دولت و بخش عمومی ... * محدود نمودن اساسی قدرت اتحادیه‌های کارگری ...			* مرکز تحقیقاتی الف * مرکز تحقیقاتی ب * آقای الف * آقای ب		
مکتب توزیع مجدد ...									
...									

جدول تعیین مکتب، سیاست‌ها و ... اجتماعی

مکتب	اساس تفکر و دلایل	زمینه‌ها شرایط لازم	اهداف	مکانیزم	سیاست‌ها (تئوری)	نتایج عملی در جهان	متخصصین این حوزه در ایران (مراکز تحقیقاتی، اساتید و محققین مستقل)	نتایج قابل پیش‌بینی در ایران	نظر سیاست‌مدار

۱. بیان شد که برنامه بدون محتوا یک کار اداری است و به نتیجه نمی‌رسد. ماهیت برنامه‌ریزی وابسته به تحقیقات قبلی انجام شده است. لذا در این مراحل با استفاده از دیدگاه‌های متخصصین ذی‌ربط باید به سراغ تحقیقات در زمینه مکتب، سیاست‌ها و ... برویم و اگر نه رابطه علم و تحقیقات، مراکز علمی و متخصصین با برنامه قطع می‌شود و برنامه فاقد ارتباط با تئوری و کلان می‌شود و به کاری اداری تبدیل شده و اهداف اصلی نمی‌رسد یا عملاً اجرا نخواهد شد. محققین محترم می‌توانند ستون‌های بیشتری متناسب با موضوع به این جداول بیافزایند.

جدول تعیین مکتب، سیاست‌ها و ... فرهنگی

مکتب	اساس تفکر و دلایل	زمینه‌ها شرایط لازم	اهداف	مکانیزم	سیاست‌ها (تنوری)	نتایج عملی در جهان	متخصصین این حوزه در ایران (مراکز تحقیقاتی، اساتید و محققین مستقل)	نتایج قابل پیش‌بینی در ایران	نظر سیاست‌مدار

جدول تعیین مکتب، سیاست‌ها و ...

مکتب	اساس تفکر و دلایل	زمینه‌ها شرایط لازم	اهداف	مکانیزم	سیاست‌ها (تنوری)	نتایج عملی در جهان	متخصصین این حوزه در ایران (مراکز تحقیقاتی، اساتید و محققین مستقل)	نتایج قابل پیش‌بینی در ایران	نظر سیاست‌مدار

۶- پایه‌های نظام برنامه‌ریزی

هر نظام برنامه‌ریزی چند پایه و محور به شرح ذیل دارد:

۱- قوانین و مقررات

این قسمت از مجموعه نظام برنامه‌ریزی را در قوانین و مقررات برنامه و بودجه و قانون محاسبات پی‌ریزی می‌کنیم که عمده‌تاً مسائل بودجه، مالی، نوع هزینه‌ها و روش‌ها را بحث می‌کند. از جمله موارد دیگر اینکه مثلاً بحث شده که شورای ده، محله، شهر، شهرستان و استان زیر پوشش قانون اساسی (اصول ۱۰۶-۱۰۰) و زیر نظر مجلس شورای اسلامی هستند که جزء قوانین و مقررات به حساب می‌آیند. تبصره‌های دائمی قانون بودجه، قانون بانکداری بدون ربا، قانون تجارت، قانون مالیات‌ها و ... تحت قوانین و مقررات نظام برنامه‌ریزی هستند. البته مجموعه وسیعی از قوانین و مقررات داریم که صرفاً به چند مورد اشاره شد.

در این مرحله، مکانیسمی باید تعبیه شود که برنامه را نتیجه‌بخش کند. هر کشوری دارای یکسری سازمان، قوانین و مقررات و نظام برنامه‌ریزی است. پس اولین کار از نظر روشی، مطالعه قوانین و نظام موجود است. نظام برنامه‌ریزی و هر نظامی مجموعه‌ای از قوانین و مقررات، تشکیلات، روش‌های اجرایی و هدف است. پس مجموعه قوانین و مقررات، سازمان‌های مربوط به برنامه‌ریزی،

روش‌های تدوین برنامه و هدف آن را باید مطالعه کنیم. مثلاً در ایران قانون برنامه و بودجه وجود دارد. و در این قانون پیش‌بینی‌هایی به عمل آمده است. برای مثال؛ بر اساس قانون، برنامه باید جامع باشد و دولت آن را تعیین کند و سازمان برنامه و بودجه بر اساس این قانون ایجاد شده است. در ایران قانون تشکیلات شوراهای اسلامی نیز به برنامه‌ریزی کشور مربوط است. قانون محاسبات عمومی، تمام قوانین تأسیس وزارتخانه‌ها به برنامه‌ریزی کشور مربوط می‌شود. در ایران این چهار قانون اصلی وجود دارد. در کنار آن وارد تشکیلات برنامه‌ریزی می‌شویم: سازمان برنامه و بودجه، مجلس شورای اسلامی، دایره وزارتخانه‌ها و مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای اقتصاد و ...

۲- سازمان‌دهی و تشکیلات

در کنار قوانین و مقررات، سازمان‌دهی و تشکیلات قرار دارد که حداقل از این قوانین نشأت می‌گیرند. تشکیلات و سازمان‌دهی در طول زمان تغییر می‌کند. مثلاً شورای اقتصاد و مجلس شورای اسلامی در برنامه تأثیر دارند، هسته‌های اصلی برنامه‌ریزی در ایران شورای اقتصاد، هیئت دولت، سازمان برنامه و بودجه مرکز و استان‌ها، معاونت‌های طرح و برنامه وزارتخانه‌ها و شوراهای برنامه‌ریزی می‌باشند. این‌ها تشکیلات دائمی هستند اما در کنار این‌ها معمولاً تشکیلات موقتی برای تهیه برنامه نیز شکل می‌گیرد.

۳- رویه‌های اجرایی

در یک نظام نمی‌شود تمام کارها را تحت پوشش قانون و بخشنامه و یا نظام‌نامه سامان داد، چون حجم کار بسیار زیاد است. برای همین رویه‌هایی جا می‌افتد و روی سیستم اثر می‌گذارند. هر چند ممکن است قانون نداشته باشند ولی مخالف قانون نیستند. مثلاً چنین نیست که حتماً در قانون گفته شده باشد که بخشنامه بودجه باید اول تهیه شود و در واقع این رویه است و حتی فرم‌های آن ممکن است فرم‌های تصویری نیز نباشند. رویه‌ها، تعیین کننده ریزه‌کاری‌های عملی کار است و جاهایی که نمی‌شود قانون داشت، خلاءهای اجرایی را رویه‌ها پر می‌کنند. نظام دارای اجزاء و قطعاتی است مجموعه روابط، وظیفه اتصال این اجزا و قطعات را به عهده دارد بر اساس رویه‌ها و قوانین این روابط شکل می‌گیرند.

۷- انواع تصمیمات در برنامه‌ریزی

در کار برنامه‌ریزی سه نوع تصمیم قابل تمیز داریم و باید مشخص شود که کدام تصمیم در کجا اتخاذ خواهد شد و ارتباط این تصمیم و محل تصمیم‌گیری روشن و سازگار باشد.

الف) تصمیم‌گیری‌های ارزشی - بینشی: که به ایدئولوژی‌ها و ارزش‌ها برمی‌گردد. باید در نظام برنامه‌ریزی این تصمیمات ارزشی را به ارگان‌ها و نهادهای ذی‌ربط بدهیم نه اینکه آن را به متخصص بسپاریم. تصمیمات ارزشی باید جایگاه و سازوکار خودش را داشته باشد. تصمیمات

بینشی معمولاً بر عهده سیاستمدار است در هر قالبی که تعیین شده باشد، آزادمنش باشد، نباشد و پس تصمیمات ارزشی بینشی را متخصص اتخاذ نمی‌کند.

نظام اقتصادی	نظام سرمایه‌داری	نظام سنتی و قدیمی	نظام کمونیسم (در تئوری)	نظام کمونیسم (در عمل)	نظام اسلامی (قانون اساسی)
• نگرش به دولت • نگرش به مالکیت • نگرش به خارج • نگرش به انسان	• زاندارم • مقدس و بی‌انتهای آزاد • طبقه‌بندی انسان‌ها • بر اساس نیازهای اقتصادی و توان • درآمدزایی	• اشرافی و قدرت مطلقه • مالکیت خصوصی مجاز نیست • برخورد و استثمار دیگر کشورها • نجبا-عامه	• حذف دولت • حذف مالکیت خصوصی • رابطه عادلانه • برابری	• دولت قدرتمند • مداخله‌گر • حذف مالکیت خصوصی • برخورد و بهره‌کشی • گرایش‌های ذهنی و حزبی	• هدایت‌گر • مجاز مشروط • میانه • بر اساس معیارهای اسلامی (برابری در امور به‌استثنای تقوا)

ب) تصمیمات فنی: که باید نظام برنامه‌ریزی آن را تهیه کند. مثلاً اگر قرار باشد الگوی ریاضی به مجلس برود اصلاً تصویب نمی‌شود. اگر مشخص نشود که کی در کجا تصمیم بگیرد، نظام برنامه‌ریزی به هم می‌خورد. تصمیمات فنی دقیقاً جنبه تخصصی دارد و در حوزه کار متخصص است.

ج) تصمیمات طراحی: که در ضمن اینکه فنی و تخصصی است جنبه‌های هنری هم دارد و بینابین است و به آن تصمیمات فنی - طراحی می‌گوییم. چون علوم اجتماعی در برنامه‌ریزی نقش دارد و آزمایشگاه تحت کنترل علوم اجتماعی نداریم، پس فرضیات بیشتری نسبت به نظریات داریم که باید از میان آن‌ها انتخاب کنیم. پس برای طراحی خطوط اساسی نیاز به فرضیات داریم. در ساختن خانه، یک مالک و یک مهندس طرح و یک مهندس اجرایی داریم. مالک ایده‌هایی دارد و نمی‌شود به او گفت نظرت غلط است یا درست است و مثلاً تصمیم اینکه آشپزخانه بزرگ باشد به عهده مالک است و مثل تصمیمات ارزشی است ولی وقتی ایده‌ها گرفته شد، طراحان مختلف آن ارزش‌ها را با نقشه‌های مختلف ارائه می‌دهند. اگر یک طرح انتخاب شد، محاسبات فنی و دقیق نیز انجام می‌شود. این مرحله همان تصمیمات فنی اجرایی است. حالا اگر مالک در ترکیب سیمان و میلگرد که یک مسئله تخصصی است دخالت کند دچار مشکل می‌شود چون معلوم نیست کی و در کجا باید تصمیم بگیرد. هر کس باید در جای خودش تصمیم بگیرد. تصمیمات ارزشی مربوط به کسانی است که در رأس هرم سیاسی هستند. از طرف دیگر باید به این مسئله مهم علمی توجه داشت که هر ساختاری ویژگی‌ها، قابلیت‌ها و اهداف خود را دارد. برای مثال تعریف آکادمیک و کاربردی ساختار سیاسی یعنی محل کسب قدرت و حذف رقیب از صحنه قدرت سیاسی. لذا اگر بدون توجه به ماهیت ساختار سیاسی آن را در حوزه‌های فنی و تخصصی وارد کنیم، نتیجه جایگزین کردن افراد وابسته به جای افراد متخصص، از دست رفتن کارایی و ... است.

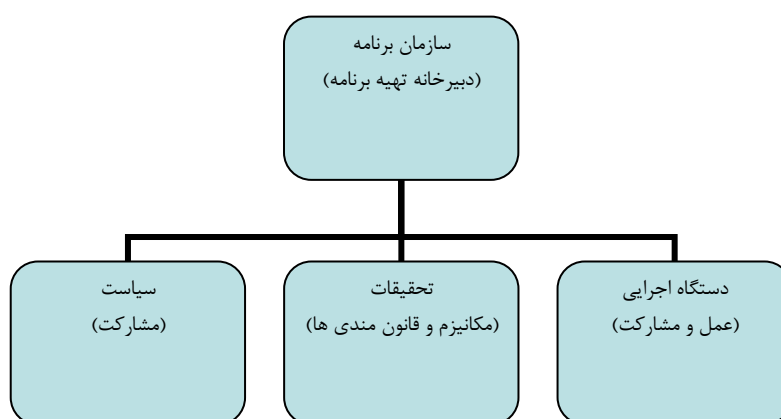
هر برنامه به نام یک طراح معروف است. تصمیمات برنامه‌ریزی باید به افراد طراح و آینده‌نگر داده شود. تعداد بسیاری از افراد متخصص نیز بر روی بعد فنی کار می‌کنند. توجه داشته باشیم که نظام برنامه‌ریزی باید مشخص کند که چه تصمیماتی ارزشی، چه تصمیماتی طراحی و چه تصمیماتی فنی است؟ و هر یک باید در کجا مشخص شوند، در غیر این صورت همه افراد و سازمان‌ها در همه قسمت‌های برنامه دخالت می‌کنند و برنامه‌ریزی را از کارایی می‌اندازند. در نظام برنامه‌ریزی بحث اساسی تعیین جوانب تصمیمات است که چه ارگانی باید آن را اتخاذ بکند، کدام فنی، کدام طراحی و کدام ارزشی و بینشی است هماهنگی این‌ها مهم است. برای مثال، تهیه برنامه چشم‌انداز با سازمان برنامه و بودجه کشور است که در قانون برنامه و بودجه کشور مصوب سال ۱۳۵۱ تصریح شده است. در این قانون، شورای اقتصاد وجود دارد که مسئول تصمیم‌گیری درباره اهداف کیفی است. برای مثال عدم توجه به قانون شورای اقتصاد در سال ۱۳۶۱، شاید عامل اصلی شکست برنامه‌ها بود، چرا که قانون برای سال ۱۳۵۱ تهیه شده و در آن زمان خود شاه رئیس شورای اقتصاد بود و کسی نمی‌توانست تصمیم‌گیری شاه را قبول نکند. ولی بعد از انقلاب بدون توجه به طراحی انجام شده در این قانون، صرفاً کلمه شاه را از این قانون حذف و نخست‌وزیر را جانشین آن کردیم غافل از اینکه، نخست‌وزیر نمی‌تواند تصمیم ارزشی بگیرد و مجلس روی اهداف کیفی می‌تواند ایجاد اشکال کند.

اینکه مطرح می‌کنیم سازمان برنامه باید دبیرخانه تهیه برنامه باشد به این معنا است که بتواند دو بال علم و سیاست (یا همان هدف و اراده را از طریق مشارکت جامعه) به عنوان الزام برنامه‌ریزی توسعه در کنار هم قرار دهد. نه اینکه خود را تهیه‌کننده برنامه بداند. در این رابطه خوب است به تجربه برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی قبل از انقلاب توجه کنیم. سازمان برنامه در این برنامه‌ها به نوعی نقش دبیرخانه تهیه برنامه را بازی کرد ولی بال علمی آن متأثر از محققین خارجی و بال مشارکت آن به دلیل نظام شاهنشاهی ناقص بود، لذا هر چند این دو برنامه در عمل و در کوتاه‌مدت بسیار موفق بودند ولی از یک سو روش و دستاوردهای آن درونی نشد و از سمت دیگر به دلیل عدم مشارکت عمده به بدنه اجتماعی ایران گره نخورد و با اتفاقات بعدی یعنی افزایش قیمت نفت، شالوده علمی آن و با اعتراضات اجتماعی مردم، شالوده مشارکت سیاسی آن از هم پاشید.

در این رابطه برای توانایی دبیرخانه‌ای یا سرپرستی تهیه برنامه، مثالی زده می‌شود. سد دز زمانی که ساخته شد با ارتفاع ۲۰۳ متر در زمان ساخت خود به عنوان یکی از مرتفع‌ترین سدهای جهان (ششمین سد جهان) شناخته می‌شد. از جمله شرکت‌های سازنده و هزینه‌کننده سد دز شرکت انتریوهایدرو راه‌اندازی واحدها را به عهده داشت و شرکت آمریکایی "موریسون نادسن" پیمانکار مرحله احداث کمپ تأمین آب مصرفی و آشامیدنی، ایجاد تونل انحراف از جاده تونلی و ... بود و

شرکت ایتالیایی امپرزیت- زیرولا- لودی دیانی پیمانکار مرحله ساختمانی بدنه سد و نیروگاه، تونل‌های سرریز، کلیدخانه و تکمیل تونل جاده‌ای و ... بوده است. در این میان افراد و گروه‌های زیادی در ایران از جمله شاه و اطرافیانش و غیره ساخت این سد را به خود منتسب می‌دانستند. همچنین شرکت آمریکایی موريسن نودسن و شرکت ایتالیایی امپرزیت- زیرولا- لودی دیانی خود را سازنده سد می‌دانستند. ولی واقعیت هیچ‌کدام از این‌ها نبود بلکه عامل اصلی شرکت انتریوهایدرو بود که می‌توانست بین دو نوع مدیریت و تکنولوژی آمریکایی و ایتالیایی و سایر شرکت‌های همکار در ساخت سد عظیم و پیچیده دز یک سرپرستی و مدیریت تلفیقی ایجاد کند که آن‌ها بتوانند به نحو درست با هم همکاری کنند. لازم به ذکر است سیستم سرپرستی (administration) را اولین بار ایرانیان به دنیا معرفی کردند چون آن‌ها امپراطوری بزرگ ایران را بین ملل مختلف با کارایی و رضایت نسبی ملل تحت قیومت، مدیریت می‌کردند ولی اکنون در مورد اجرای این سیستم اطلاعات زیادی نداریم.

یکی از مهم‌ترین سیستم‌ها و پیشرفت‌های جامعه انگلیسی به اداره سرپرستی کار مشهور است نه اینکه قانون‌های آن‌ها قانون‌های خوبی است، حتی قانون اساسی آن‌ها قانون غیر مدون است، ولی روی اداره سرپرستی فکر شده است، یعنی فکر شده تا آنجا که ممکن است کوتاه و کارا باشد. مارک توین بی شرق‌شناس معروف آمریکایی می‌گوید یکی از چیزهایی که تمدن ایران به دنیا داد نحوه اداره امپراطوری‌های بزرگ است. ما ملتی هستیم که اداره سرپرستی را به دنیا داده‌ایم، حالا وضع خودمان این گونه شده است. یعنی این طور نیست که ما این توان را نداشته باشیم بلکه فرهنگ و تجربه غنی داریم، باید برگردیم و آن‌ها را بشناسیم.



نمونه خلاصه نمودار ارتباط سازمان برنامه و بودجه با نهادهای نظام برنامه‌ریزی

۸- فرآیند طراحی مسیر تهیه برنامه

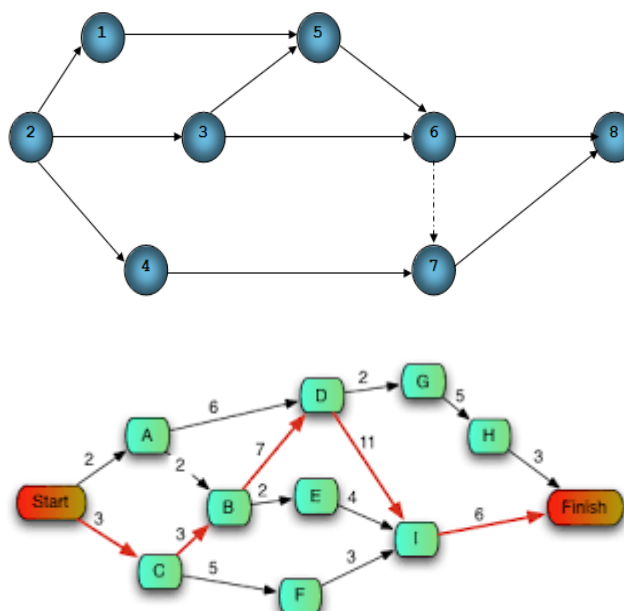
برای تحقق اهداف فوق باید ساختار و تشکیلات یک نظام برنامه‌ریزی را در قالب یک نمودار و چارت ترسیم کنیم و در کنار آن دستورالعملی که مشخص‌کننده ارتباطات و تصمیمات و غیره باشد، داشته باشیم. همین‌طور یک برنامه زمان‌بندی کار باید تهیه و ملحق شود که به روش مسیر بحرانی (CPM)^۱ معروف است. تهیه برنامه در واقع یک عمل تخصصی صرف نیست، بلکه سیاسی و تخصصی است، در این صورت زمان در برنامه اهمیت بسیار دارد. زمان محدود است. دولت برای ۵-۴ سال بیشتر روی کار نیست. نمی‌تواند کار تهیه برنامه‌اش مثلاً ۶ سال طول بکشد، به ویژه در نظام‌های متکی بر آراء مردم، اگر تهیه برنامه از یک سال بیشتر طول بکشد معمولاً شکست می‌خورد.

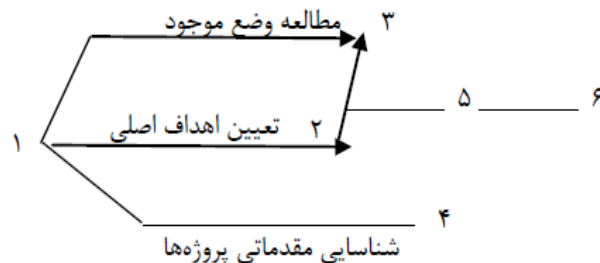
در روش (CPM) اقدامات ذیل را انجام می‌دهیم:

۱. در ابتدا، کار به اجزاء مختلف تقسیم می‌شود. گزارش برنامه به گزارش وضع موجود به اهداف کلی و کمی و کیفی، الگوی کلان، طرح، پروژه، سیاست‌های کلی، سیاست‌های اجرایی و ... تقسیم می‌شود. این مجموعه را باید به اجزای قابل تعریف و همگن تعریف کرد. مثلاً فتح کره ماه یا فرستادن ماهواره به جو زمین، بایستی تمام کارهایش تفکیک شود و مثلاً ۴۰۰۰ اجزای فعالیت و ... همراه با زمان‌بندی داشته باشد تا محقق شود.
۲. زمان لازم را برای انجام هر فعالیت جزئی را روشن می‌نماییم. ممکن است مشخص کرده باشیم که فعالیت الف، ۱۵ روز به طول می‌کشد فعالیت ب، ۶ ماه و ...
۳. مشخص کردن پیوستگی فعالیت‌ها و شاخه‌های مختلف فعالیت است. به این معنا که کدام مستقل و کدام غیر مستقل‌اند. ممکن است فعالیت x منوط به اجرای فعالیت Y می‌باشد. ممکن است مسئولین می‌گویند که ما بر روی اشتغال حساسیم نه نرخ ارز و ... ولی تعیین اهداف یک فعالیت مستقل است که با مشورت سیاستمداران مشخص می‌شود. در جریان کار برنامه‌ریزی، الگوی برنامه کلان را نمی‌توانیم تهیه بکنیم مگر اینکه اهداف اصلی برنامه را تعیین کرده باشیم. پس باید پیوستگی اجزا و فعالیت‌های برنامه را مشخص کنیم آنگاه می‌توانیم CPM را رسم کنیم. در کنار آن زمان، باید سازمان تصمیم گیر را روشن کنیم. پس تا اینجا یک لیست داریم که کلیه فعالیت‌ها، استقلال، وابستگی، ارتباطات، زمان را و سازمان تصمیم‌گیری را مشخص کرده است. پس الان مجموع این کارها یک روش مدیریت پروژه CPM است و حالا متخصصینی هستند که این‌ها را با هم ترکیب می‌کنند و زمان را به حداقل می‌رسانند و ترکیب صحیح را به دست می‌دهند. چون ابتدا به‌طور مجرد زمان‌بندی کرده‌ایم حالا این‌ها را به صورت بهینه ترکیب می‌کنیم تا حداقل زمان به دست آید و معلوم شود که از نقطه صفر تا انتها چقدر وقت می‌گیرد.

بعضی از مسیرها از لحاظ زمانی ممکن است حساسیتی نداشته باشند و فرضاً ۳ ماه به طول بکشد ولی در ۶ ماه دیگر لازم باشند تا با مسیر و مرحله بعدی که ضروری است، متصل شوند. در این صورت در تهیه این قسمت برنامه تا ۶ ماه عجله‌ای نخواهد بود. معمولاً مسیر اصلی را در وسط نمودار می‌گذرانند. در بعضی از فعالیت‌ها و مسیرها می‌شود مانور داد. مثلاً اگر افراد زیاد باشند از آن‌ها برای فعالیت در مسیرهای دیگر استفاده می‌کنیم. به همین علت به این روش CPM یا روش مسیر اساسی (بحرانی) گویند. برای تهیه CPM احاطه اساسی داشتن بر کل کار و روش کار حیاتی خواهد بود. اجرا در حداقل زمان، نیاز به طبقه‌بندی کل فعالیت‌ها، ارتباطات، زمان و سازمان تصمیم‌گیری داشته که توسط متخصصین CPM این نتایج به یک ماشین طراحی تبدیل می‌شود که در حداقل زمان کار کند. بعد از همه اتفاقات، بازگشتی به نوع برنامه خواهیم داشت. مثلاً وقتی زمان تهیه برنامه روشن شد اگر طولانی بود نمی‌شود اجرا کرد چون به مسائل سیاسی ربط دارد پس یک زمان محدودی برای تهیه برنامه داریم و معمولاً یک سال است و اگر CPM بیشتر از یک سال بود یعنی برنامه بد تعیین شده است که باید توجه و دقت کرد و زمان نهائی را با سازمان سیاسی کشور تطبیق داد. اگر زمان معقول نیست باید برگردیم و سراغ کسانی برویم که نوع برنامه را تعیین کرده‌اند و بحث شود تا زمان معقول به دست آید.

نمونه‌هایی از نمودار برنامه‌ریزی مسیر بحرانی





درجه وابستگی و طبقه‌بندی

حال باید درجه وابستگی و طبقه‌بندی را مشخص کنیم، مثلاً اگر گزارش فنی تخصصی وجود نداشته باشد دیگر شورای اقتصاد و دولت معنی ندارد، پس مرحله اول گزارش فنی است. بنابراین، ما مجموعه بزرگی از فعالیت‌ها را مشخص می‌کنیم که شروع و پایان کار را روشن کرده و بر اساس آن مشخص می‌کنیم که از نقطه صفر که برنامه‌ریزی شروع می‌شود چه چیزی به چه چیزی وابسته و از چه چیزی مستقل است. هر فعالیتی که مستقل از نقطه صفر باشد خودش یک خط مستقل است مثلاً خطوط عبارت‌اند از نگرش به اهداف، تهیه آمارها، تخمین توزیع توابع تولید بخشی و ... تا اینجا توانستیم خطوط ارتباط و استقلال را مشخص کنیم. اکنون باید مشخص شود که هر فعالیت به‌طور نرمال به چه مقدار زمان احتیاج دارد بعد از روشن شدن استقلال، زمان‌بندی مهم است. مثلاً برای گزارش فنی چهار ماه، برای شورای اقتصاد دو هفته و اصلاح آن سه روز و ...

هماهنگی نظام موجود با CPM

قدم بعدی این است که نظام موجود را با این CPM هماهنگ کنیم. دقیقاً مشخص است که کجا کار ارزشی و کجا کار طراحی و کجا کار فنی می‌کنیم و سازمان مربوط به هر کدام هم مشخص است و باید نظام موجود را در دو جهت ۱- تعدیلات اساسی ۲- تعدیلات در جهت ایجاد سازمان‌های موقت، تعدیل کنیم. اگر فرصت بعضی تعدیلات را نداشتیم یک جلسه مشترک موقت با دولت و مجلس تشکیل می‌دهیم و مشکل را آنجا حل می‌کنیم. مثلاً در قانون برنامه کشور، ستاد برنامه درج شده ولی وزیر مربوطه به‌طور موقت ستاد برنامه را تشکیل می‌دهد و عده‌ای از متخصصین را نیز به‌طور موقت دعوت می‌کند. بعد از روشن شدن وضعیت موجود، نظام و نیاز برنامه باید از بین حالت‌ها سریع‌ترین فرم تعدیلات را به دست آورد.

قدم بعدی تنظیم آئین‌نامه‌ها است. باید برای هر ارگانی مشخص شود که وظیفه آن چیست؟ چه چیزی باید تهیه کند؟ از کجا تهیه کند و به کی بدهد؟ و وظائف در چه زمانی صورت گیرد. قدم آخر ابلاغ این آئین‌نامه‌ها به تشکیلات ذی‌ربط است، البته ابلاغ به معنی توجیه و آموزش نیز

می‌باشد. وقتی تشکیلات مشخص شد برای مثال معلوم می‌شود که در یک قسمت اگر افراد کل نظام برنامه‌ریزی را متوجه نشوند نمی‌توانند بخش خود را انجام دهند پس توجیه نیز می‌شوند.

خلاصه مراحل فرآیند طراحی

۱. مطالعه و ارزیابی تحلیلی نظام موجود
۲. گزارش چشم‌انداز
۳. گزارش اهداف توسعه‌ای
۴. طراحی و تهیه CPM
۵. هماهنگ کردن نهائی CPM و نوع برنامه
۶. متناسب کردن نظام موجود (بر اساس مقایسه مراحل ۱ و ۵ است)
۷. تهیه و تدوین آئین‌نامه‌های اجرایی
۸. ابلاغ و توجیه آئین‌نامه‌ها

به این صورت دیگر ماشین برنامه و نوع برنامه مشخص شده است. البته معنی این حرف این نیست که ماشین برنامه درست طراحی شده است. خیر، چون درستی ماشین برنامه‌ریزی به محتوای کار که همان تحقیقات و استفاده از تحقیقات و علم است، بر می‌گردد. به اینکه آیا واقعاً نظام برنامه درست مطالعه شده یا اینکه CPM را یک یا چند متخصص خودشان تهیه کرده‌اند؟ و یا اینکه خودمان با آشنایی کلی آن را تهیه کرده‌ایم؟ محتوای قضیه به محتوای گام‌های ما بر می‌گردد. پس روش‌ها و توضیحات ارائه شده تاکنون، فقط شامل روش برنامه‌ریزی بوده و محتوای برنامه‌ریزی به استفاده از بهترین متخصصین و دانش لازم بر می‌گردد.

گزارش تعیین اهداف کیفی توسعه‌ای

گزارش تعیین اهداف کیفی با روش‌های مختلفی قابل تهیه است. دو نحوه تهیه به شرح ذیل مطرح می‌شود:

روش اول

مهم‌ترین ابهام موجود در این مرحله این است که چون این قسمت بر عهده مقامات سیاست‌گذاری است تصور می‌شود که هر موضوع را به‌عنوان هدف کیفی می‌توانند تعیین کنند، اما در واقع این‌طور نیست. ضمن اینکه پذیرفته‌ایم که اهداف کیفی به عهده سیاست‌گذار است ولی برای تعیین اهداف کیفی باید یک ضوابطی را مورد نظر قرار بدهیم. ضوابط انتخاب اهداف کیفی به شرح ذیل می‌باشد:

۱- حوزه مکتب توسعه اقتصادی

باید توجه کنیم که انتخاب نوع مکتب و تئوری توسعه با سیاست‌گذار است. ولی سیاست‌گذار باید بر اساس الگوها و مکاتب توسعه تصمیم بگیرد. هر چند از الگوهای تلفیقی نیز می‌تواند بهره بگیرد. اگر

الگوی توسعه نداشته باشیم، پس یقیناً به توسعه هم نمی‌توانیم برسیم. در این مرحله است که سیاستمدار باید با متخصصین ارتباط داشته باشد یعنی بگوید چه الگوها و مکاتبی وجود دارد و از بین آنها یکی را انتخاب کند یا بگوید بر اساس اهداف سیاسی باید یک الگوی تلفیقی که مورد تأیید علم است، انتخاب شود. در اینجا سیاستمدار نمی‌تواند اجزای نامناسب و ناسازگار الگوهای مختلف را در کنار هم انتخاب کند. یعنی ارائه الگوها با متخصص و انتخاب با سیاستمدار است. سیاستمدار نمی‌تواند به لحاظ علمی بگوید من هیچ‌کدام از الگوهای موجود و ممکن را قبول ندارم و چیزی که خودم می‌گویم الگو است. واقعاً این روش علمی نیست و مهم‌تر این است که جواب و نتیجه هم نخواهد داد و برنامه‌ریزی را با شکست مواجه می‌کند. البته معمولاً سیاستمدار با مکاتب کاری ندارد بلکه به دنبال اهداف خاصی است و این متخصص است که باید مکاتب و اهداف آنها را بداند و به سیاستمدار مشورت دهد که این اهداف در قالب فلان مکتب قابل تحقق است و اهداف ناسازگار دو یا چند مکتب قابل تحقق نیست، هر چند در عمل ممکن است اهداف زیادی مد نظر سیاستمدار باشد ولی متخصص مجموعه‌ای از اهداف سازگار و قابل جمع در چارچوب یک مکتب را مشخص خواهد کرد. برای مثال سیاستمدار نمی‌تواند بگوید من ساختمانی ۵ طبقه می‌خواهم ولی آسانسورش باید تا طبقه ۱۰ بالا برود. یا من فلان الگوی توسعه را می‌خواهم ولی نتایج الگوی دیگری را باید بدهد. یا من الگوی و نتایج بازار آزاد را می‌خواهم ولی در عین حال سیاست‌های وارداتی بسته را اتخاذ خواهم کرد. باید یک تئوری و الگوی خاص از توسعه را در این مرحله انتخاب کنیم. ما انواع تئوری‌های توسعه داریم. ما پارادایم‌های مختلفی از جمله پارادایم مکتب کلاسیک، مارکسیسم، ساختارگرایان، تأمین نیازهای اساسی، گسترش هسته‌های سرمایه‌داران مارکسیست‌های نوین و غیره را داریم که همه این‌ها مجموعه‌های وسیعی هستند و هر کدام محدودیت‌ها و نقاط مثبتی دارند. توجه شود که برای مثال در فیزیک هم پارادایم نیوتن و پارادایم انیشتین را داریم. اهداف کیفی و روش‌ها بر اساس آن پارادایم و مجموعه تئوری‌ها که می‌پذیریم، فرق خواهد کرد. مثلاً نومارکسیست‌ها می‌گویند در دنیای ما کشورهای حاشیه‌ای و مادر وجود دارد و باید این رابطه بین این دو شکسته شود و حالا اگر این پارادایم را پذیرفتیم، اهداف متناسب با آن خواهد بود. جداول ایجاد شده برای انتخاب مکاتب و سیاست‌های اقتصادی مناسب این قسمت است. برنامه‌ریزی یک فعالیت سیاسی اقتصادی است. لذا انتخاب الگوی توسعه معمولاً به‌طور صریح انجام نمی‌شود ولی نمی‌تواند فارغ از چارچوب‌های لازم باشد. قبلاً هم گفتیم سه نوع تصمیم‌گیری، فنی و طراحی در برنامه‌ریزی داریم. در اینجا است که اگر ساختار سیاسی و مسئولین کشور اعتقادی به علم و تجارب علمی نداشته باشند و تن به ضوابط و استانداردهای علمی ندهند یا در عمل آن را قبول نکنند، از همان اول برنامه محکوم به شکست است. به عبارت روشن‌تر ساختار سیاسی جوامعی می‌توانند به

توسعه برسند که به مشروعیت علم و متخصص اعتقاد داشته و عمل کنند. هر برنامه توسعه نیز با دو سه نفر چهره طراح شناخته می‌شوند. تدوین مکتب توسعه با انتخاب این افراد طراح صورت می‌گیرد و این انتخاب بسیار مهم است.

۲- تعیین انتخاب حال یا آینده

در پارادایم‌های مختلف توسعه‌ای ضمن اختلاف، یک سری نقاط مشترک هم وجود دارد از جمله اینکه تمام آن‌ها اعتقاد به سرمایه‌گذاری فیزیکی دارند. در یک پارادایم ممکن است نحوه تشکیل سرمایه با پارادایم دیگر فرق کند ولی در برنامه‌ریزی به حداکثر مازاد احتیاج داریم که این امر در تمام پارادایم‌ها مشترک است. از دید متخصصین صرف اقتصادی ما دنبال سرمایه‌گذاری در حد مازاد هستیم و اینجا این افراد می‌گویند باید مصرف را به حداقل برسانیم و مازاد را حداکثر کنیم و در کنار این یک بحث این است که سرمایه‌گذاری و توسعه بحثی بلندمدت است یک مسئله آینده و حال وجود دارد ولی چه مقدار از مصرف حال را فدای سرمایه‌گذاری ۵ سال آینده کنیم این تصمیم در حوزه سیاست‌گذاری است و کارشناس نمی‌تواند نظر بدهد. این انتخاب تخصصی نیست، هر چند متخصص در ارائه چارچوب‌ها و ضوابط و آینده‌نگری آن دخالت دارد، ولی سیاست‌گذار تصمیم نهایی را باید بگیرد.

۳- آیا اولویت‌های ایدئولوژیک وجود دارد؟

البته بعضی از اولویت‌های ایدئولوژیک در انتخاب مکتب نظری توسعه وجود دارد. برای مثال کشور ما ضوابط کمونیستی یا بازار کاملاً آزاد را به لحاظ قانون اساسی و شرایط جامعه نمی‌پذیرد. ولی غیراز آن ممکن است حساسیت‌های ایدئولوژیک جامعه یکسری فعالیت‌ها را ایجاب کند که ضد توسعه‌ای هم باشد. مثلاً اگر پارادایم توسعه بگوید روستا در جریان توسعه از بین برود ولی جامعه نسبت به حفظ روستا حساسیت دارد. در اینجا انتخاب اینکه دولت چه مقدار به روستا تخصیص بدهد، با سیاست‌گذار و دولت است و متخصص نمی‌تواند نظر بدهد.

۴- حساسیت‌های وضعیت توسعه کشور

در هر مقطعی که کشور وارد مرحله برنامه‌ریزی می‌شود این فرض را پذیرفته است که یک جامعه با ثبات برای چند سال می‌خواهد. یعنی باید بدانیم که یک برنامه در شرایط ثبات نسبی شرایط اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و به ویژه سیاسی امکان اجرا و تحقق خواهد داشت. ولی واقعیت این است که کشورهای در حال گذر با عدم تعادل‌ها مواجه‌اند و باید انتخاب شود که آیا مسئله حساس از لحاظ نظام جامعه و ثبات آن وجود دارد یا خیر، اگر وجود دارد باید به آن پرداخت. مثلاً کشور ما، هم خودش توسعه‌نیافته است و هم کشورهای اطرافش و همه در حال عدم تعادل هستند پس ما ممکن است از طرف همسایه‌ها مورد حمله قرار گیریم. بنابراین، بخشی از منابع به طرف دفاع خواهد رفت یا

مثلاً ممکن است فکر کنیم که در دو سه سال آینده جوانان دچار بحران شوند و ما باید منابعی اختصاص دهیم و باید به حساسیت‌های وضعیت جامعه بپردازیم.

پس ما باید در چهار حوزه فوق انتخاب‌های مناسبی داشته باشیم. این چهار دسته نهایتاً مجموعه اهداف کیفی برنامه را به ما نشان می‌دهد. در عمل چون سیاست‌گذاران، متخصص برنامه‌ریزی نیستند، پس سازمان برنامه کشور یک گزارش مقدماتی اهداف را تهیه و مسائل فوق را عنوان می‌کند. برای تهیه این گزارش لازم است که مطالعات خاصی صورت گیرد و باید سازمان برنامه توسط متخصصین خود و با استفاده از متخصصین کشور، اشرافی کامل بر تئوری‌ها، وضعیت موجود اجتماعی جامعه و وضعیت ایدئولوژیکی جامعه داشته باشد. همچنین قدرت تجزیه و تحلیل و شناخت و نیز قدرت تخصصی و قانونی ارائه نظر داشته باشد. سازمان برنامه موظف است با توجه به این شناخت‌ها گزارشی تخصصی تهیه کند تا پس از بررسی دولت تغییر چندانی نیابد. همانند جداول انتخاب مکاتب و سیاست‌ها.

همچنین در جریان برنامه‌ریزی باید به صورت و محتوای مسائل دقت کنیم. مثلاً در صورت می‌دانیم که این گزارش با توجه به چارچوب و مراحل و موارد فوق باید نوشته شود. ولی محتوا برمی‌گردد به تخصصی که به کار گرفته‌ایم، عمق شناخت و دانش تخصصی ما و اینکه آیا قبلاً مطالعه کافی داشته‌ایم که همه چیز را بدانیم و ... یعنی محتوا برمی‌گردد به پایه‌های تحقیقاتی قبلی ما. برنامه‌ریزی در کشورهایی که تحقیقات و مراکز تحقیقات برنامه‌ریزی و مرتبط با مباحث برنامه‌ریزی در آن‌ها ضعیف است دارای محتوای ضعیفی خواهد بود و متعاقباً نتایج ضعیفی به دست می‌دهد.

این سؤال خیلی مطرح می‌شود که چرا ویژگی اصلی کشورهای درحال توسعه، عدم تعادل و بحران است؟ برای درک علمی و دقیق این مسئله باید به مقالات دکتر عظیمی در این زمینه مراجعه شود ولی در اینجا در حد اجمال به دو مسئله اشاره می‌شود. اول اینکه کشورهای قدیمی و سنتی از چارچوب‌هایی برخوردار بودند که کل ساختار سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هم آن را پذیرفته بود و هم درونی کرده بود. به عبارت دیگر اصل و اساس هر اقدامی در هر حوزه‌ای مبتنی بر دو اصل فرمان یا سنت‌های قبلی بود و چون جامعه به دلیل تداوم این وضعیت و به هر حال این اصول را پذیرفته بود و وارد تمام جزییات جامعه کرده بود، به همین دلیل به یک تعادل در همه موارد رسیده بود. البته نتیجه اقتصادی این سیستم سنتی و قدیمی تعادل فقر بود و این فقر را نیز پذیرفته بود. پس جوامع سنتی دارای یک تعادل و ثبات در همه ساختارها بودند. ولی جوامع سنتی مدرن این دو پایه و اساس را به علم باوری و انسان باوری تغییر دادند و این دو پایه و اساس را درونی و وارد همه ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی خود نمودند. پس این جوامع با ورود علم و دیدگاه‌های جدید انسانی به یک ثبات و پایداری جدید رسیدند که نتیجه اقتصادی آن تعادل رفاه است. این جوامع در طیف‌های مختلف بین ۱۰۰ تا ۵۰۰ سال طول کشید تا به این تعادل جدید رسیدند و در این فاصله همواره دچار عدم تعادل، بحران، فروپاشی و ... بودند.

حال وضعیت کشورهای درحال توسعه به دین گونه است که از یک طرف به دلیل تضعیف بنیان‌های فرمان و سنت، تعادل‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی قبلی را از دست داده‌اند و نمی‌توانند استفاده کنند و از طرف دیگر هنوز بنیان‌های علم باوری و انسان باوری را نتوانسته‌اند به تمامی وارد بنیان‌های مختلف خود کنند. لذا این جوامع التقاطی از سنت و مدرنیسم هستند. برخی از ویژگی‌های خود را هنوز از جامعه سنتی دارند و برخی ویژگی‌های خود را به طور ناقص و غیرکامل از جوامع مدرن صنعتی گرفته‌اند. لذا جوامع درحال توسعه از جمله ایران همواره با عدم تعادل و بحران مواجه‌اند، چون ذات حرکت توسعه‌ای همین است و تا موقعی که به توسعه نرسند با بحران مواجه‌اند که این بحران‌ها قانون‌مندی‌های خود را دارد و می‌تواند با پاره پاره کردن، یک کشور را برای همیشه از فرآیند توسعه باز دارد. لذا در چنین جوامعی از جمله ایران، سیاستمدار باید به تأکید به دنبال ثبات نسبی ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی برای کمک به اجرای موفق و تحقق برنامه‌ریزی توسعه باشد.

در اینجا برای توضیح بهتر موضوع از قانون‌مندی اصول ثابت توسعه استفاده می‌شود. این اصول دوران گذر توسعه‌ای به عنوان اصول ثابت توسعه یا اصول گذر تمدنی به شرح ذیل مطرح است که باید در حرکت توسعه‌ای رعایت شود:

۱. اصل فراگیری: یعنی توسعه کامل بدون توسعه تمامی ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی ممکن نیست. اصل اول به ما می‌گوید که ما باید روح انسان باوری و علم باوری را در همه ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی امان تزریق کرده و درونی کنیم تا بتوانند متناسب با هم در جهت توسعه و تمدن سازی حرکت کنند.
۲. اصل ناهمگونی: بدین معنا که هرچند اصل فراگیری در فرایند توسعه بر توسعه متوازن تأکید می‌کند. ولی اصل دوم می‌گوید که این کار به دلیل نداشتن دانش کافی و تغییر و تحولات دائمی ساختارها در شرایط گذر، اساساً امکان‌پذیر نیست. لذا همیشه در ساختارها و بین ساختارها فاصله، عدم تناسب و عدم هماهنگی و نتیجتاً مشکل و تنش وجود خواهد داشت.
۳. اصل تنش: بدان مفهوم است که در فرایند گذار، همیشه با شکاف ساختاری مواجه هستیم. لذا اصل سوم بیان می‌دارد که به دلیل وجود این شکاف و عدم تناسب میان ساختارها، ویژگی اصلی کشورهای درحال توسعه، عدم تعادل و بحران همیشگی است و واقعاً راه دیگری وجود ندارد.
۴. اصل اصطکاک: یعنی همیشه این فاصله‌ها، عدم تناسب‌ها و شکاف‌های ساختاری، برخورد و مشکل و بحران ایجاد می‌کند ولی اگر برخوردها از حد خاصی تجاوز کنند، مانع ساختاری برای توسعه به وجود خواهند آورد. اصل چهارم بیان می‌دارد که اگر این شکاف و عدم تناسب میان ساختارها از حدی بیشتر باشد، آن ساختار، خود تبدیل به مانع توسعه و بحران برای توقف حرکت توسعه‌ای و فروپاشی کشور می‌شود.

۵. اصول التهاب و خمودگی: معمولاً عقب‌ماندگی یک ساختار باعث خمودگی، اتلاف منابع و کاهش کارایی جامعه می‌شود. ولی یک استثنا وجود دارد و آن هنگامی است که ساختار سیاسی عقب بماند که در این صورت جامعه با التهاب، بحران و تاب و تحولات انقلاب اجتماعی مواجه خواهد شد. نهایتاً گزارش اهداف کیفی به سیاست‌گذار نشان می‌دهد که در کجا وارد شود و در کجا وارد نشود و پیشنهاداتی داده می‌شود. گزارش تهیه‌شده به مراجع سیاست‌گذاری می‌رود و اصلاح و تعدیل می‌شود و به سازمان برنامه ابلاغ می‌شود.

روش دوم

قدم بعدی برنامه‌ریزی، بعد از تشخیص نوع برنامه (توسعه، ضد دورانی و ...) تعیین اهداف کیفی است. اگر برنامه، برنامه توسعه باشد اهداف کلی‌اش از تئوری بر می‌خیزد. توسعه یک علم است و باید از آن استفاده کنیم، لذا در اینجا هدف به‌کارگیری و استفاده از سلیقه و نظرات شخصی افراد و گروه‌ها نیست و باید از علم توسعه مدد بگیریم. توجه شود که در برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی ضرورت‌های توسعه تنها اهداف را مشخص نمی‌کنند. یک سری ضرورت‌ها مطابق شرایط است و این دو اهداف کیفی را مشخص می‌کند و معمولاً دو دسته سیاستمداران و متخصصین تعیین‌کننده این قضیه هستند. پس تلفیقی از اهداف در برنامه‌ریزی توسعه داریم که برخی از بخش‌های علمی توسعه نشأت می‌گیرند و بخش‌هایی نیز از ضرورت‌های وضعیت کشور چون وضعیت موجود قضاوت نهایی‌اش از دید سیاسی است، لذا دو دسته در تعیین اهداف کیفی دخالت دارند یک دسته سیاستمداران و دسته دوم متخصصین. پس تصمیم‌گیری تعیین اهداف کیفی نه صرفاً تخصصی و نه صرفاً سیاسی خواهد بود.

۱. گزارش وضع موجود

گزارش وضع موجود معمولاً متکی بر آمار و اطلاعات بخش، روندهای گذشته، شناخت مسائل، مشکلات، موانع، نقاط قوت و نقاط ضعف است. در تهیه این گزارش نیز چون چارچوب‌های دقیق علمی نداریم، گزارش‌ها با هم متفاوت است و خیلی‌ها از تکنیک سوات (SWOT) استفاده می‌کنند. توجه شود که سواتی ذهنیت‌های مختلف، این تکنیک صرفاً می‌تواند وضع موجود را نشان دهد ولی نمی‌تواند علل و عوامل به وجود آمدن وضع موجود را به ما نشان دهد. لذا چنانچه گزارش شناخت وضع موجود، بدون شناخت علل و عوامل به وجود آورنده وضع موجود باشد، در مراحل بعدی معمولاً راه‌حل‌ها باز به سراغ اخذ بودجه بیشتر سوق پیدا می‌کند. و معمولاً در برنامه‌ریزی ایران به گزارش شناخت علمی وضع موجود که بسیار مهم است چندان توجه نمی‌شود که ادامه کار نیز کم اثر خواهد بود. لذا استفاده از تکنیک سوات بدون وجود تحقیقات و یا محققین قبلی که علل و قانون‌مندی‌های به وجود آمدن وضع موجود را بیان کنند به یک گزارش اداری ساده تقلیل می‌یابد. باید به این نکته توجه کنیم که گزارش‌هایی که توسط دولت، مراکز تحقیقات دولتی و کارشناسان دولتی تهیه شده باشد به هر حال

امکان سوگیری دارد و باید از تحقیقات مستقل و محققین مستقل نیز استفاده کرد. سرنوشت کشور لازم می‌دارد که تعارفات را کنار بگذاریم و واقعیت‌ها را با دقت و به صورت بی‌طرفانه بررسی کنیم تا عوامل به وجود آورنده وضع موجود را بهتر بشناسیم و در رفع آن‌ها موفق‌تر باشیم.

۲. چشم‌انداز آینده

چشم‌انداز آینده با استفاده از گزارش وضع موجود و روندهای گذشته، از ادامه وضعیت ما را آگاه می‌کند. برای تداوم روند یا ایجاد روندهای جدید، باید الگو بسازیم و عوامل را در ارتباط با هم ببینیم. در اینجا نقصی که پیدا می‌شود این است که ممکن است بدون توجه به علل و عوامل به وجود آورنده وضع موجود و عدم شناخت قانون‌مندی‌های علمی، صرفاً یا عمدتاً به سراغ توصیه برای جذب سرمایه و بودجه و نیروی انسانی برویم. در اینجا است که نقش متخصصین بخش در شناخت علمی روند گذشته، وضع موجود و روندهای آینده روشن می‌شود. مشکلات را نیز باید در چشم‌انداز ببینیم که در صورت تداوم روند موجود چه خواهد شد. تداوم روند به این معنی است که در صورتی که برخورد فعال با نیروهای موجود در اقتصاد نشود و تغییری در آن‌ها با برنامه ندهیم و دخالت نکنیم، چه خواهد شد.

۳. گزارش اهداف توسعه‌ای

در اینجا است که کار سیاست‌گذار و ارزش‌گذار شروع می‌شود که با ارائه گزارشات و از جمله گزارش اهداف توسعه‌ای در جریان امر قرار می‌گیرند. باید بدانیم اهداف و ضرورت‌ها چیست‌اند؟ این اهداف، ضرورت‌های تخصیص منابع را نیز مطرح می‌کند. این مجموعه در اختیار سیاست‌گذار قرار دارد تا اهداف کیفی را در این مجموعه مشخص کند که مثلاً به تورم یا به غذا یا مسکن یا هر دو حساس باشد. البته خود به خود یکسری اهداف و ویژگی‌ها از مجموعه این اهداف به دلیل نظر سیاست‌گذار و مسائل سیاسی حذف می‌شود. یعنی خود به خود یک سری اهداف از مجموعه اهداف به علت مسائل سیاسی حذف می‌شوند. مثلاً پیشنهاد حذف مالکیت خصوصی با قانون مغایرت دارد. متن قانون اساسی در انتخاب این اهداف مؤثر است. نظرگاه‌های شخصیت‌های سیاسی و ارزشی و بحث‌های توسعه‌ای و گزارش‌ها مجموعه‌ای از اهداف کیفی را مشخص می‌کنند. سازمان برنامه و بودجه نیز یک سری شقوق سیاسی را پیشنهاد می‌کنند. به عنوان نمونه در سال ۱۳۶۱ (برنامه ۶۶-۱۳۶۲) رهنمودهای مختلفی از شورای اقتصاد و سازمان برنامه گرفته شده بود یکی از این‌ها در این زمینه بود که در مسائل اجتماعی (بهداشت، آموزش، تأمین اجتماعی و ...) اصلاً محدودیت مالی در نظر نگیرند. البته در نهایت و عملاً این رهنمودها جابجا می‌شوند. یعنی هر چند این مجموعه اهداف کیفی در این مرحله توسط سیاست‌گذار تعیین می‌شود ولی بررسی اولیه است و بعداً دستخوش بررسی و تحولات دیگری قرار می‌گیرد.

۹- نهاد برنامه‌ریزی (مرحله ورود به محتوای برنامه)

تا به حال بحث صورت و شکل نظام برنامه‌ریزی را داشتیم و وارد محتوا نشده‌ایم. درس برنامه‌ریزی تا اینجا در مورد روش کار بود تا بتوان روش کار برنامه‌ریزی را مشخص کرد ولی این بدان معنا نیست که بتوان با این اطلاعات، برنامه خوبی به لحاظ ماهیتی و قابل اجرا تهیه کرد. آنچه در برنامه‌ریزی و کلاً در همه‌جا مهم است محتوا است. البته برای ورود به محتوا تخصص‌های مختلف لازم است. ولی در اینجا یک سری اسلوب‌های کلی را مطرح می‌کنیم.

هسته مرکزی برنامه‌ریزی: هسته مرکزی برنامه‌ریزی کجاست و چه ویژگی‌هایی دارد؟ و یا باید داشته باشد؟ مثلاً آیا سازمان برنامه و بودجه هسته مرکزی تصمیم گیر است یا هماهنگ کننده است؟ آیا این هسته صرفاً علمی تخصصی است یا اجرایی است؟

آیا سازمان برنامه سیاسی است یا غیرسیاسی؟ آیا رئیس آن باید سیاسی باشد یا علمی؟ آیا خود این هسته مرکزی فراگیر است یا محدود؟ سازمانی دائمی است یا موقتی؟ آیا مرکز تحقیقاتی وابسته قوی دارد؟ آیا باید مراکز تحقیقاتی کشور را در راستای مسائل برنامه‌ریزی کشور سامان دهد؟ و آیا ... پس سازمان برنامه به عنوان هسته اصلی برنامه‌ریزی کشور سؤالات زیادی در مقابلش قرار دارد که هنوز به آن‌ها پاسخی نداده است. برای مثال آیا این سازمان باید غیرسیاسی باشد (چون چند سالی وزارتخانه و به معنای دیگر دستگاه سیاسی شد). یا سازمان برنامه در برنامه‌های اول و دوم قبل از انقلاب، دقیقاً یک سازمان اجرایی شده بود ولی اکنون اجرایی نیست، ضمن اینکه در اجرا نیز زیاد دخالت می‌کند و هنوز نمی‌دانیم که سازمان برنامه باید اجرایی باشد یا نباشد؟! آیا سازمان تصمیم‌گیر یا تصمیم‌ساز است؟

همچنین سازمان برنامه و بودجه تا زمان برنامه پنجم قبل از انقلاب یعنی تا سال ۱۳۵۱ یک سازمان موقتی بوده است چون بر اساس قانون موقت برنامه او هم موقتی بوده است. خیلی‌ها هنوز نمی‌دانیم که فرق ماهیت سازمان برنامه موقت با سازمان برنامه دائمی چیست؟ در عمل سازمان‌های برنامه معمولاً در ابتدای کار سازمان‌هایی تصمیم گیر، اجرایی، موقت، غیرسیاسی و محدود هستند و سازمان برنامه ایران نیز همین‌طور بوده است. دلیل این کار این بوده که دستگاه‌های موجود آن زمان یعنی در ابتدای شروع برنامه در ایران، خصلت سنتی داشته‌اند که ویژگی‌های خاصی است و سازمان‌ها را غیرکارا می‌کند. این سازمان‌های سنتی، پیوندشان با سازمان‌های مدرن محال است.

به هر حال کار تخصصی و پیچیده برنامه‌ریزی یک کار مدرن است و در قالب‌های اداری و سنتی و مرسوم قابل انجام نیست. بنابراین سازمان برنامه و بودجه به صورت موقت، خارج از بافت سنتی تشکیل می‌شود. این چنین سازمان برنامه‌ای باعث می‌شود تا کم کم سایر سازمان‌ها هم مدرن شوند و کشور به توسعه برسد و آنگاه این سازمان چون به هدفش که توسعه بوده و توسعه نیز هدفی موقتی است،

رسیده، تعطیل یا بسیار کوچک و متناسب با هدف جدیدی می‌شود مانند سازمان برنامه فرانسه. ولی در ایران سازمان برنامه خود به یک دستگاه سنتی تبدیل و نزدیک شد. یعنی ویژگی‌های سازمان‌های اداری سنتی را پیدا کرد و قدرت علمی و کارایی آن برای طراحی برنامه توسعه کاهش پیدا کرد.

۱۰- تهیه برنامه کلان

قدم بعدی در برنامه‌ریزی، تهیه و تدوین برنامه کلان است. برنامه کلان اقدامات ذیل را بر عهده دارد:

- بررسی، تعیین و تنظیم روابط میان متغیرهای کلان اقتصادی در چارچوب اهداف برنامه
- تبدیل اهداف کیفی به کمی
- بررسی سازگاری بین اهداف کیفی و کمی
- استنتاج خط‌مشی

منظور از تهیه و تدوین برنامه کلان، مشخص کردن متغیرهای کلان و ارتباطات آن‌ها است. متغیرهای کلان یا به کل اقتصاد یا به کلیت یک بخش مربوط است، برای مثال کل مصرف و یا مصرف در یک بخش خاص مدنظر بوده و از این ریزتر نمی‌شود. از لحاظ تکنیکی، کارهای اقتصادسنجی و جدول داده ستاده از این مرحله به بعد قابل استفاده است. یکی از تکنیک‌ها، سیستم معادلات هم‌زمان است و تکنیک دیگر، جدول داده - ستاده است که این جدول به علت کمبود اطلاعات، معمولاً بکار نمی‌رود.

۱۱- مراحل تهیه برنامه کلان

مرحله ۱: دریافت اهداف کیفی به صورت صریح و روشن

مرحله ۲: تعیین و تبدیل اهداف کیفی برنامه به مقادیر کمی و شاخص‌ها

اولین قدم یک برنامه‌ریز برای ساختن مدل برنامه‌ریزی که تأمین‌کننده چهار هدف برنامه کلان است، تبدیل اهداف کیفی به شاخص‌های اندازه‌گیری خواهد بود. با استفاده از متن اهداف کیفی و مطالعات موجود اقتصادی کشور، شاخص‌های اندازه‌گیری هدف مشخص می‌شوند. روند حرکت باید از اهداف شروع شود و به شاخص‌ها خاتمه یابد.

مثال اول: در خصوص هدف کیفی بهبود وضعیت جوانان، برنامه‌ریزی کلان باید شاخص اندازه‌گیری این بهبود را مشخص کند. آیا منظور از بهبود وضعیت، شغل بیشتر است؟ این جوانان چه کسانی هستند؟ ۱۰ تا ۲۰ ساله‌ها یا ۱۵ تا ۲۵ ساله‌ها؟ بهبود را می‌توان با اشتغال سنجید؟ جواب به این گونه سؤالات، شاخص‌های اندازه‌گیری را در اختیار قرار می‌دهد. مثلاً اگر جوانان را ۲۰ تا ۳۰ ساله‌ها بگیریم باید بیکاری از ۱۵٪ به ۸٪ برسد یا اینکه شاخص بهبود را ازدواج جوانان بگیریم و بخواهیم درصد ازدواج کرده‌ها زیاد شود. باید توجه داشته باشیم که در این حوزه باز هم باید متوجه

باشیم که باید در قالب یک مکتب و دیدگاه علمی این کار را انجام دهیم. برای مثال چه نوع اشتغالی باعث بهبود کیفیت جوانان می‌شود، آیا همین چند شاخص کافی است و ... به هر حال باید تئوری جامعی داشته باشیم.

اهداف کمی و شاخص‌های فوق‌الذکر را یک الگوی کلان ارائه می‌دهد که نباید از جاهای دیگر تقلید شود. توجه شود که در صورت پیروی از الگوی کلان تقلیدی، ارتباط بین اهداف و برنامه قطع خواهد شد. راه برقراری ارتباط این است که یک به یک اهداف را به شاخص تبدیل کنیم.

نمونه جدول تبدیل اهداف کیفی به کمی^۱

اهداف کیفی	تعریف موضوع	مکاتب و دیدگاه‌های موجود در این زمینه	تجارب جهانی و داخلی در این زمینه	مراکز و متخصصین ذی‌ربط در این زمینه	شاخص‌های بهبود	اهداف کمی
بهبود وضعیت جوانان	تعریف گروه جوانان	• دیدگاه ۱ • دیدگاه ۲ • ...	• ... • ...	• ... • ...	۱. اشتغال ۲. تشکیل خانواده ۳. اشتغال به تحصیل ۴. ...	

مثال دوم: به این نتیجه رسیده‌ایم که شاخص‌های اشتغال، ازدواج و اشتغال به تحصیل، بهبود وضعیت جوانان را نشان می‌دهند، به طوری که جوانان در این هدف، گروه ۲۰ تا ۳۰ ساله‌ها هستند. به این ترتیب یک هدف کیفی به کمی تبدیل شد. شاخص‌های بهبود وضعیت جوانان: ۱- اشتغال، ۲- تشکیل خانواده و ۳- اشتغال به تحصیل

مثال ۳: اگر انتخاب هدف توسعه، تبدیل جامعه سنتی به جامعه مدرن باشد، یعنی هدف صنعتی کردن کشور و نه واردات صنعت باشد، باید برای این هدف شاخص تعریف شود. ممکن است بخواهیم نرخ رشد تولید در صنایع سنگین را اندازه‌گیری کنیم و صنعتی شدن را با این شاخص بسنجیم و یا اینکه طور دیگری فکر کنیم. هر هدف کیفی که داشته باشیم، اولین قدم، ساختن الگوی کلان و ساختن شاخص‌هایی برای اندازه‌گیری این اهداف کیفی است؛ مثلاً ۵ هدف کیفی به ۵۰ شاخص تبدیل می‌شود.

۱. بیان شد که برنامه بدون محتوا یک کار اداری است و به نتیجه نمی‌رسد. ماهیت برنامه‌ریزی وابسته به تحقیقات قبلی انجام شده است. لذا در این مراحل با استفاده از دیدگاه‌های متخصصین ذی‌ربط باید به سراغ دیدگاه‌ها و سپس تعیین شاخص‌های بهبود برویم و اگر نه برنامه فاقد ارتباط با تئوری و کلان می‌شود و به اهداف اصلی نمی‌رسد یا عملاً اجرا نخواهد شد.

نکته مهم: اینجا نیز باید به صورت و محتوای مسئله توجه کرد. با وجود دانستن اهداف و شاخص بندی، انتخاب نوع شاخص نیازمند عبور از یک دنیای تئوری خواهد بود. به سخنی دیگر این امر به محتوای مسئله، تخصص و متخصص بودن افراد در این موضوع برمی‌گردد و نمی‌توان کار را صرفاً با ذهنیت شروع کرد. پس، عبور از فضای دنیای تئوری و استفاده از آن، برای شاخص‌بندی اهداف ضروری می‌باشد. پس باید به جداول انتخاب مکتب و سیاست‌های مربوطه در حوزه کلان مراجعه کرد. به دلیل اهمیت این مرحله، بهتر است که پس از طی این مرحله و قبل از ورود به الگو، شاخص‌های اندازه‌گیری مجدداً با سیاستمداران چک و کنترل شوند. این کار برای فهم اهداف کیفی سیاست‌مدار بسیار مناسب است.

اهداف ← (دنیای تئوری) ← شاخص‌ها

پس در برنامه تعدادی اهداف کیفی در اختیار است که باید به اهداف کمی و قابل‌اندازه‌گیری تبدیل شود. مثلاً اگر پذیرفتیم که توسعه یعنی تغییر تولید، حالا باید بدانیم چند درصد در سال باید تولید ما افزایش پیدا کند. روش کار نسبتاً ساده است. یک سری اهداف کیفی در اختیار است. این اهداف را باید به شاخص‌های قابل‌اندازه‌گیری تبدیل کنیم. برای این کار از یک مرحله تئوری عبور می‌کنیم. مثلاً استقلال اقتصادی ممکن است هدف کیفی برنامه باشد. بایستی به شاخص تبدیل شود. مثلاً برای استقلال اقتصادی آیا باید وابستگی به واردات کم شود و یا تولید سرانه بالا رود و یا در زمینه خاصی واردات نداشته باشیم؟ آیا خودکفا باشیم؟ و ... نمی‌توانیم استقلال اقتصادی را هرگونه خواستیم تعریف کنیم. در این مرحله باز رابطه و تعاملی میان سیاستمدار و متخصص باید وجود داشته باشد. سیاستمدار می‌گوید باید استقلال اقتصادی داشته باشیم و متخصص اقتصادی با بررسی تئوری‌های علمی، چند روش برای استقلال اقتصادی با توجه به امکان اجرا و نتیجه پیشنهاد می‌کند و سیاستمدار باید از میان آن‌ها انتخاب کند. با مشخص شدن شاخص، دو مزیت پیدا می‌کنیم: اولاً بلافاصله می‌توانیم وضعیت موجود را بررسی و مطالعه کنیم. توجه نماییم که هر مطالعه‌ای باید یک چارچوب داشته باشد. مشکلات در مطالعات بدون چارچوب قابل تشخیص نیست و می‌تواند هر چیزی باشد، مطالعات بدون چارچوب ممکن است سال‌ها به طول بیانجامد و هزاران صفحه هم بشود. یکی از مشکلات ما، چارچوب نداشتن مطالعات است. اگر اهداف تعیین بشود در واقع زمینه خاص و مهم برای سیاست کشور مشخص شده است. مطالعه وضع موجود مشخص می‌شود و اینکه می‌توانیم مطمئن باشیم که چه می‌خواهیم. اگر مثلاً استقلال اقتصادی نسبت محقق‌های تحقیق و توسعه (R&D) باشد. در این صورت مثلاً اگر حدود ۸۰۰۰ نفر محقق داشته باشیم، وضع موجود نشان می‌دهد که در ازاء هر ۱۰۰.۰۰۰ نفر چقدر محقق داریم. پس باید تعداد لازم را برای جمعیت مثلاً ۸۰ میلیون نفری برآورد کنیم.

۸۰.۰۰۰.۰۰۰/۸۰.۰۰۰*۱۰۰.۰۰۰

ثانیاً امکان مشخص کردن متغیرهای اصلی را به ما می‌دهد است اگر این مرحله را ندانیم در واقع الگوهای ما تکراری و تقلیدی می‌شوند. برای انجام و رسیدن به هدف‌های کیفی "مرکز برنامه‌ریزی اقتصاد کلان" درگیر سازمان‌دهی یکسری گروه‌ها خواهد بود. مثلاً برای استقلال و ساختن شاخص برای آن، باید رئیس دفتر اقتصاد کلان ببیند که سراغ چه کسی برود، چون تخصص‌های متفاوتی لازم است و همه این‌ها هم در سازمان برنامه و بودجه موجود نیست، پس باید این تخصص‌ها را گرد آورد. این مرکز برای تبدیل اهداف کیفی به متغیرهای کمی در زمینه استقلال و غیره به دنبال دانشگاه‌ها، مؤسسات تحقیقاتی و سازمان‌های اجرایی می‌رود.

برای مثال در زمینه مفهوم استقلال باید توجه داشت که دارای ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و ... است. یک بعد استقلال، نظامی است. حال باید دید که کجا روی مسائل نظامی کار می‌کنند؟ دانشگاه جنگ یا شورای امنیت ملی کشور و یا وزارت خارجه و دانشکده حقوق و علوم سیاسی و متخصصین در این مراکز می‌توانند تعریف و شاخص بندی هدف کیفی استقلال را در اختیار رئیس دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه قرار دهند. به این ترتیب مرکز برنامه‌ریزی کلان موظف است که یکسری گروه‌های مرتبط با اهداف را پیدا و سازمان‌دهی کند.

در برگزاری جلسات نیز باید یک دستور جلسه وجود داشته باشد که به افراد بگوید که هدف چه بوده و چه انتظاری از این افراد می‌رود و باید مشخص کنند که چگونه استقلال را با استفاده از شاخص‌ها وارد حوزه‌های نظامی، سیاسی، تولیدی و غیره کنند. پس اهداف کیفی به مرکز برنامه‌ریزی کشور رفته و در آنجا گروه‌های کاری تشکیل می‌شود تا شاخص‌ها را ارائه دهند و این گروه‌ها به صورت سایه و حاشیه و موقت هستند.

در کتاب برنامه اول توسعه اقتصادی کشور (۱۳۶۸-۱۳۷۲)، حدوداً ۹ هدف وجود دارد که به شاخص قابل اندازه‌گیری تبدیل نشده‌اند. اهداف کلان اقتصادی از دیگر اهداف نیز جدا گرفته شده‌اند.

مرحله ۳: بازبینی گزارش و آزمون سازگاری اهداف و شاخص با همدیگر

اکنون باید گزارش اولیه را بازبینی کرد. برای این که گزارش بازبینی شود، ابتدا باید آن را تلفیق کرد و سپس گزارش تلفیق شده را به بحث گذاشت. در اینجا باید توجه شود که مرکز برنامه‌ریزی کلان نباید محل تحقیق و تصمیم‌گیری باشد بلکه به جای این که یک محل تحقیق باشد، در واقع باید دبیرخانه تهیه برنامه باشد. البته دبیرخانه عبارت جا افتاده‌ای در کشور نیست و خیلی‌ها استنباط می‌کنند که دبیرخانه محل نگهداری مثلاً نامه‌ها است و انجام نامه نگاری. در حالی که منظور این است که دبیرخانه جایی است که باید بتواند تمام امکانات علمی، فنی، تجهیزاتی و ... مملکت را برای تهیه برنامه تجهیز می‌کند تا متخصصین کشور بتوانند برنامه را تهیه کنند. نه اینکه خودش تهیه کننده برنامه باشد، این کار تخصصی نیست و نتایج غلطی به بار می‌آورد.

تلفیق گزارش توسط چند نفر متخصص انجام می‌گیرد. این افراد تعارض‌های اولیه را حذف کرده و یک تحلیل نیز اضافه می‌کنند. مثلاً شاخص ۱۲ با ۲۰ قابل تلفیق است یا این شاخص با شاخص دیگری متضاد است و در کنار آن پیشنهاد خود را نیز ارائه می‌دهند.

مثال: فرض می‌کنیم که دو هدف با ۵ شاخص داریم. اکنون تعیین سازگاری شاخص‌ها با همدیگر قدم بعدی در ساخت برنامه کلان خواهد بود. در عمل شاخص‌ها توسط یک نفر یا یک سازمان و گروه تعیین نشده بلکه برای تعیین هر هدف یک گروه خاص شاخص شکل خواهد گرفت. برای مثال؛ صنعتی شدن به سازمان خاصی ارجاع و بهبود وضعیت جوانان به سازمان دیگر باید ارجاع شود. سپس برای تهیه مجموعه شاخص‌ها، شاخص‌ها را با هم سنجیده و وجود سازگاری شاخص‌ها را با هم، آزمون خواهیم کرد. فرض کنیم، جوانان را در سنین ۲۰ تا ۳۰ سال تعریف کردیم. بنابراین، دیگر بحث تحصیلات ابتدائی و راهنمائی نداریم و منظور از اشتغال به تحصیل، آموزش دانشگاهی است. در حالی که در شاخص‌های صنعتی این جنبه منظور نشده است. اگر شاخص دانشگاه گسترش باید وضع تحصیلی جوانان بهتر می‌شود در عوض شاخص بعدی یعنی نسبت بودجه آموزش فنی حرفه‌ای به کل بودجه آموزش کشور کم می‌شود و به عبارتی دیگر بین این دو شاخص تضاد ایجاد می‌شود. پس باید وارد تحلیل محتوای شاخص‌ها بشویم و سازگاری‌ها و عدم سازگاری‌ها را بیابیم. در ابتدا بعضی ناسازگاری‌ها را رها می‌کنیم. همه ناسازگاری‌ها به معنی تغییر نیست بلکه فقط بعضی را باید تغییر داد. در نهایت، مجموعه‌های تازه از شاخص‌ها مثلاً به شرح ذیل خواهیم داشت: ۱- اشتغال ۲- تشکیل خانواده ۳- شاخص تحصیل ۴- درصد معلمان متخصص تربیت کودک به کل معلمان اجرائی ۵- کل بودجه آموزش فنی و حرفه‌ای به کل بودجه غیر ابتدائی و غیردانشگاهی. حال این مجموعه، مجموعه شاخص‌های سازگار است.

مرحله ۴: تنظیم و شمارش متغیرها

در این مرحله متغیرها را تنظیم و شمارش می‌کنیم. با در اختیار داشتن شاخص‌ها می‌توان متغیرهای مورد نظر اهداف کیفی را که مورد نظر برنامه کلان نیز هستند، به دست آورد.

$$x1 = \text{نرخ اشتغال جوانان بین ۲۰ تا ۳۰ سال}$$

$$X2 = \text{کل شاغلین بین ۲۰ تا ۳۰ سال}$$

$$X3 = \text{کل عرضه جمعیت فعال ۲۰ تا ۳۰ سال}$$

$$X4 = \text{نرخ تشکیل خانواده زنان بین ۲۰ تا ۳۰ سال}$$

$$X5 = \text{کل تعداد زنان بین ۲۰ تا ۳۰ سال}$$

$$X6 = \text{زنان ازدواج کرده بین ۲۰ تا ۳۰ سال}$$

$$X7 = \text{نرخ شاغلین به تحصیل در سنین ۲۰ تا ۳۰ سال}$$

X8 = کل تعداد شاغلین به تحصیل در سنین ۲۰ تا ۳۰ سال

X9 = کل تعداد سنین ۲۰ تا ۳۰ سال

X10 = معلمین متخصص تربیت کودک

X11 = کل معلمین ابتدائی

X12 = درصد X10 به X11

X13 = بودجه آموزش فنی و حرفه‌ای

X14 = بودجه آموزش‌های غیر ابتدائی و غیردانشگاهی

X15 = درصد X13 به X14

مرحله ۵: تکمیل اولیه متغیرها

برای مثال در عمل ۴ هدف کیفی داریم (ایجاد قسط و عدالت، کاهش وابستگی، اشتغال و ...) که این اهداف به ۲۵ شاخص و در قدم سوم به ۱۸ شاخص تبدیل شده است. ۱۸ شاخص به ۳۴ متغیر تبدیل و در تکمیل اولیه متغیرها به ۱۴۰ متغیر می‌رسند.

مطالبی که تا این جا ارائه شد، شمارش متغیرهای مربوط به تعیین هدف‌ها بود. حال ما بخش اقتصادی که در هدف‌های کمی نیامده بود نیز به اهداف اضافه می‌کنیم. همچنین تبدیل اهداف کیفی به کمی بدون توجه به متغیرهای بخشی بود، پس باید این متغیرها نیز برای فراهم کردن چارچوب‌های بخشی اضافه شوند. در اینجا سؤال می‌شود که چند بخش داریم؟ و منظور از بخش چیست؟ در برنامه‌ریزی کلان به مشخص کردن تعداد بخش‌ها می‌رسیم. در تدوین تعداد بخش، ملاحظات لازم است که باید مورد توجه قرار گیرند.

نخستین مسئله، ملاحظه اجرائی است. متولی امر آموزش، وزارت آموزش و پرورش است که سه سازمان اجرائی دارد. شاید اعتقاد بر انجام وظیفه توسط چهار سازمان وجود داشته باشد و یا اعتقادات دیگر. پس یکی از توجهاتی که می‌تواند در تعداد بخش‌ها تعیین کننده باشد، ملاحظات اجرائی و سازمان‌های اجرائی است.

دومین ملاحظه، نگرش آماری است. به دلیل ورود به مراحل کمی، عدم وجود آمار می‌تواند برنامه‌ریزی و دیگر اقدامات را برای آن بخش با مشکل مواجه سازد. وجود آمار سازمان‌های اجرائی و طبقه‌بندی‌های بین‌المللی آمار از جمله موارد تعیین کننده می‌باشند. پس الزاماً با بخش‌های حسابداری ملی و اجرائی و آمار کشور کار نداریم. ممکن است در یک برنامه تعداد بخش‌ها ۱۰ و در برنامه دیگر ۲۰ بخش باشد. ممکن است بخش کشاورزی مثلاً به سه بخش تبدیل شود. اما تلاش در جهت نزدیکی بخش‌های برنامه تا حد ممکن به طبقه‌بندی سازمان‌های اجرائی کشور بسیار مهم و حیاتی خواهد بود.

در این مرحله باید چارچوب بخش‌های مشخص شده نیز تعیین شوند (هر چند تعیین چارچوب بخش را نیز می‌توان یک مرحله در نظر گرفت). مثلاً پتروشیمی یک بخش است، حال این بخش چه متغیرهایی باید در بر داشته باشد؟ علی‌الاصول از بعد کلان، مقدار سرمایه‌گذاری مربوط به بخش مشخص می‌شود. مثلاً کلان می‌گوید ۲۰ میلیارد به این بخش اختصاص داده و انتظار رشد ۱۰٪ در سال را نیز از این بخش دارد. غیر از این دو حالت، بررسی وضعیت‌های خاصی از کشور پیش می‌آید مثلاً تراز پرداخت‌ها و ارز موجود کشور هم وارد می‌شود... ممکن است در بخش نیروی انسانی متخصص مشکل وجود داشته باشد. کلان به بخش می‌گوید که در اقتصاد بیش از ۸٪ مهندسین شیمی اجازه اشتغال و به‌کارگیری ندارد.

متن تلفیق شده در جلسه‌ای با سر گروه‌های تنظیم شاخص به بحث گذاشته می‌شود. این جلسه به منظور اطمینان از این موضوع که تلفیق (حذف و اضافات)، هدف‌های آن گروه‌ها را از بین نبرده باشد، تشکیل می‌گردد. شاخص‌ها در این جلسه نهائی می‌شوند. در مرحله شمارش متغیرها، نیاز به سازمان‌دهی خاصی نبوده و این کار در مرکز برنامه‌ریزی و توسط کارشناسان دفتر اقتصاد کلان قابل انجام است. در چارچوب گزارش‌های بخشی که منظور بخش‌های مختلف اقتصادی اجتماعی و فرهنگی است، سازمان‌دهی قبلی که برای مسائل کلان بود، مجدداً باید انجام شود. بنابر این مرکز برنامه‌ریزی به‌عنوان مرکز دبیرخانه عمل کرده و باید متخصصین را یافته و آن‌ها را کنار هم هماهنگ کنیم.

برای روشن کردن متغیرهای بخشی ابتدا باید بخش‌ها را مشخص کرده آنگاه تعیین کرد که هر بخش چه تعداد متغیر خواهد داشت. این قسمت کار نیز بدون کمک گروه‌های مختلف امکان ندارد. مثلاً به آمار و اطلاعات احتیاج خواهیم داشت، پس یک نفر از مرکز آمار دعوت می‌شود. برای تعیین کیفیت آمار یک نفر از دانشگاه و یک نفر متخصص تقسیم‌بندی سیاسی به علت اهمیت آن دعوت می‌شود. از سازمان‌های درگیر و اجرایی نیز نمایندگان دعوت می‌شوند و هرکس مستقل عمل کرده و هر فرد در حوزه تخصص مربوط به خود نظر می‌دهد.

در این جلسه نیز به یک دستورالعمل نیاز خواهد بود. مثلاً به نماینده مرکز آمار گفته می‌شود که با توجه به استانداردهای بین‌المللی و کار برنامه‌ریزی، شما چند بخش پیشنهاد می‌کنید و به شخصی که متخصص آمار است می‌گوییم شما که با آمارها کار می‌کنید چه تعداد بخش پیشنهاد می‌کنید (با توجه به آمارهای کاربردی در برنامه‌ریزی) پس یک گروه از مرکز آمار، یک گروه آمارشناس، یک گروه اجرایی و ... تشکیل می‌شوند. در نهایت یک گروه متخصص دیگر داریم که می‌گوید از بخش‌های مختلف چه متغیرهایی مورد نیاز بوده و قالب متغیرهای آن‌ها را ارائه می‌دهد. مثلاً ما به شما این مقدار ارز می‌دهیم و ...

گروه‌ها (گزارش اولیه) ← تلفیق گزارش‌ها ← بحث و تصمیم‌گیری

مرحله ۶: تقسیم‌بندی متغیرها به درونی و بیرونی

پس از بحث و بررسی روی مبانی نظری متغیرها که خاص شرایط اقتصادی ما می‌باشند مرحله بعدی دسته‌بندی متغیرها به اعتبار درون‌زا و برون‌زا بودن آنهاست. متغیرهایی که از بیرون مدل مقادیر خود را می‌گیرند برون‌زا (Exogenous) هستند. متغیرهایی که در درون مدل مقدار را اختیار می‌کنند درون‌زا (Endogenous) هستند. البته ماهیتاً متغیرها درون‌زا یا برون‌زا نیستند، بلکه این تقسیم‌بندی بستگی به شرایط زمانی و مکانی دارد. بعضی از متغیرهای برون‌زا، متغیر سیاست‌گذاری هم هستند. بدین شکل که علاوه بر معین بودن مقدار آن در خارج از مدل می‌توان روی آن‌ها نیز مانور دارد. مثلاً در برنامه ۱۳۶۶-۱۳۶۷ متغیر نفت را متغیر برون‌زای سیاست‌گذاری می‌پنداشتند. به‌طوری‌که هر چقدر ارز می‌خواستند با کم و یا زیاد کردن آن به دست بیاورند. ولی بعداً بدین نتیجه رسیدند که نفت یک متغیر برون‌زا هست، ولی متغیر سیاست‌گذاری نیست.

بنابراین در این مرحله فرضاً اگر روشن شود که ۸۰ متغیر داریم که ۲۰ تا برون‌زا و ۶۰ تا درون‌زا می‌باشد و از برون‌زا روشن می‌شود که ۱۲ متغیر سیاست‌گذاری (مانند هزینه‌های سرمایه‌گذاری و ...) و ۵ تا ۸ دیگر عملاً بر ما تحمیل شده‌اند. روشن شدن این دسته‌بندی دستگاه معادلات ریاضی را روشن و مشخص می‌نماید. اگر مشخص شود که ۶۰ متغیر درون‌زا داریم مشخص می‌شود که ۶۰ معادله نیاز داریم ثانیاً روشن می‌شود که چقدر ابزار سیاست‌گذاری داریم و به طرف واقعیات می‌آییم و باید دامنه سیاست‌گذاری روی ۱۲ متغیر را با مطالعه مشخص نماییم. در این صورت سناریوهای متعددی را می‌توانیم در کم و کیف این متغیرها داشته باشیم. مسئله بعدی در کار برنامه‌ریزی کلان مشخص کردن نوع ارتباطات است که باز مستلزم ورود به بحث تئوریک است. اینکه متغیرها چه ارتباطی دارند روابط آن‌ها را باید بنویسیم. مثلاً Y تابعی از چیست؟

$$Y = F(x, z, \dots)$$

معمولاً در کتاب برنامه اگر درست تهیه شود در آخر برنامه کلان باید جدولی داشته باشیم که به

ما بگوید:

اهداف کیفی	شاخص اندازه‌گیری	مقدار وضع موجود	مقدار در سال پایان برنامه
استقلال اقتصادی	متوسط R&D جهان در صد هزار نفر	۱۰	۸
	متوسط ایران R & D		
...			

با این تفاسیر، خواص متغیرهای سیاست‌گذاری شامل موارد ذیل می‌باشد:

- ۱- قدرت تأثیر بر تغییرات متغیر به صورت ارادی را داشته باشیم. (شکستن سیکل ارتباطات داخلی)
- ۲- تمایل به دخالت آگاهانه بر آن وجود داشته باشد.

تفکیک و طبقه‌بندی متغیرها به درونی و برونی احتیاج به سامان دادن گروه‌ها دارد. برای این گروه‌ها باید دستورالعمل تهیه و ارسال شود. مثلاً به گروه فرهنگی گفته شود که شما ۱۲ متغیر دارید و هدفمان تفکیک این‌هاست و می‌خواهیم متغیرهای درونی‌مان در حد امکان کمتر باشد و ... و حالا گروه فرهنگی روی آن ۱۲ تا متغیر با ویژگی‌هایش و اولویت‌های ما تصمیم می‌گیرد که کدام درونی هستند و کدام بیرونی و سپس گزارش تلفیق گروه‌ها و سپس تصمیم‌گیری انجام می‌شود. مجدداً تأکید می‌شود که محتوای برنامه‌ریزی را تخصص و تحقیقات می‌سازد و صورت و ظاهر برنامه‌ریزی را روش‌ها می‌سازد. بنابراین بدون صورت و بدون محتوا، ما برنامه‌ریزی نخواهیم داشت و برنامه‌ریزی‌های ما به اهداف و نتیجه مورد نظر نخواهند رسید. روش و تکنیک برنامه‌ریزی را همه با کمی آموزش می‌توانند انجام دهند ولی ماهیت برنامه‌ریزی وابسته به علم، تحقیقات، شناخت الگوها و تجارب جهانی، شناخت وضعیت بخش، استفاده از متخصصین و ... است.

مرحله ۷: مشخص کردن سناریوهای مختلف

مشخص کردن سناریوهای مختلف برای متغیرهای بیرونی هم می‌تواند برآورد روابط متغیرهای درونی باشد. منطقی‌تر است که وارد تخمین توابع مربوط به متغیرهای درونی شویم. علت این امر عدم تکمیل متغیرها در مرحله اولیه بوده که احتمال زیاد وجود دارد معادلاتی که اینجاست قبلاً ملحوظ شده باشد یا مثلاً پنجاه متغیر تابع متغیری شود که در ۱۴۰ متغیر نبوده است. پس در این قدم، تخمین مهم معادلات اقتصادسنجی را شروع می‌کنیم. این کار قابل‌توجهی است، بنابراین باید برای هر متغیر درونی باید یک گزارش مستقل داشته باشیم که در آن، متغیر ذی‌ربط و این‌که تابع چه عواملی است معرفی شده باشد. با انجام این مراحل در آخر به تخمینی می‌رسیم که بهترین خواهد بود. نتیجه تخمین توابع، ۹۰ رابطه ریاضی به علاوه ۵۰ متغیر بیرونی از قبل خواهد بود. اکنون به دنبال مجموعه معادلات خواهیم بود.

متغیرهای سیاست‌گذاری	سناریوی ۱	سناریوی ۲	سناریوی ۳
X1	۲	۸	۱۹
X2	۵	۱۲	۴۴
X3	۷	...	...
...	...	...	...
...	...	...	...
Xn	...	...	...

مرحله ۸: تعیین مجدد متغیرها

پس از این مرحله باید "به تعیین تشخیص مجدد متغیرها" پردازیم. ممکن است تعداد متغیرها زیاده‌تر شده و یا وضعیت درون‌زا و برون‌زا بودن آن‌ها تغییر بکند. در این صورت مجدداً نیاز به بازنویسی دیگری داریم و باید به مراحل ۶ و ۷ بازگردیم. این جریان ممکن است چند بار تکرار شود. پس باید این محاسبات را انجام می‌دهیم که با سناریوهای مختلف مربوط به متغیرهای برون‌زا مقادیر را به الگو می‌دهیم و جواب‌هایی را که می‌گیریم در جدول ارزشیابی بالا قرار دهیم. شاخص‌های به دست آمده را با شاخص‌های موجود می‌سنجیم تا ببینیم کدام در جهت اهداف هست و کدام نیست؟ کدام افزایش یا کاهش یافته است؟ مطلوب‌اند یا نه؟ کدام را باید تغییر داد؟ در کنار این‌ها یک سری شاخص‌های تکنیکی داریم که مربوط به تعادل‌های ارزی، مالی، استقلال و ... هستند. آیا پس‌انداز و سرمایه‌گذاری در الگو برابر است؟ مقدار ارز مورد نیاز با مقدار برآوردی آن برابر است؟ و ... این مقادیر تعادل در کنار شاخص‌های کیفی سنجیده می‌شوند. بالاخره به جایی می‌رسیم که از ۱۸۰ متغیر کل، ۱۰۰ متغیر درونی و ۸۰ متغیر بیرونی بوده و ۱۰۰ معادله خواهیم داشت. با انجام این مراحل مجموعه معادلات سازگاری خواهیم داشت.

تصور نهایی، شاخص‌های اهداف کیفی و وضعیت‌های تعادل را روشن می‌نماید. معمولاً کمتر برنامه‌ای این همه را دفعتاً تهیه می‌کند. در اینجا است که بایستی به متغیرهای سیاست‌گذاری برگردیم. مثلاً عدم تعادل بین سرمایه‌گذاری و پس‌انداز، حکم می‌کنند که پس‌انداز باید بسیار افزایش یابد، بنابراین بایستی به تعدیل اهداف برگردیم. وضعیت‌های تعادلی و تصاویر شاخص‌ها به ما جهت می‌دهد. برای تغییر متغیرها و انجام محاسبات، کنترل مجدد لازم می‌آید و محاسبات مجدداً تکرار می‌شود. پس از تکرارهای متوالی از نظر تئوری نوع نتیجه ممکن است یکی از حالات زیر باشد:

۱- نتیجه سازگار حاصل شود. بدون هیچ‌گونه تغییر اساسی در خط‌مشی با تکرارها ببینیم که روی متغیرهای برون‌زا مقادیر را گذاشته و تعادل‌ها برقرار و شاخص‌ها را مطلوب ببابیم. معمولاً چنین حالتی کمتر اتفاق می‌افتد.

۲- مجموعه حتی با هر تغییر سیاست‌گذاری هم ناسازگار باشد، با متغیرهای برون‌زا فرضاً ۲۰ سناریو می‌سازیم و نهایتاً می‌بینیم که یا تعادل‌ها برقرار نیستند و یا شاخص‌ها غیر مطلوب‌اند. اینجا می‌بینیم که اهداف کیفی با هم خوانایی ندارد یعنی ناسازگاری اهداف کیفی وجود دارد. در این صورت باید سراغ سیاست‌گذار رفته تا اصلاحات لازم انجام شود. سیاست‌گذار تعیین می‌کند که کدام هدف را رها یا جابجا بکنیم و در این صورت تمام الگو باید مراحلش تکرار شود و محاسبات مجدداً انجام شود. البته بازنویسی آن حجم کار اول را ندارد، بلکه محدودتر است.

۳- مجموعه با برخی خطمشی‌ها قابلیت سازگاری پیدا می‌کند. مثلاً با همه مطالعات در یک شق تمام شاخص‌ها خوب است. ولی تعادل ارزی در این شاخص به هم خورده است، اگر دنبال استقراض برویم مسئله حل می‌شود. پس یک خطمشی استنباط شده است که باید به سیاست‌گذار رجوع شود. مثلاً ۱۵ میلیارد دلار باید قرض شود یا فرضاً تعادل اشتغال به هم خورده با کاربر کردن تکنیک تولید حل می‌شود. برای مثال اگر در این مورد توصیه عدم واگذاری تراکتور به کشاورزی یعنی جایگزین کار بجای ماشین باشد، این یک خطمشی خواهد بود که باید سیاست‌گذار تأیید کند.

باید اضافه نمود که برنامه کلان علیرغم اینکه یک برنامه مستقل است، ضمناً در چارچوب برنامه‌ریزی بخشی است. پس باید هدف فراهم کردن قالب برنامه‌ریزی بخشی را در آن ارائه داد. بدین معنی که بایستی بازبینی مجددی از متغیرها و الگو بکنیم تا چارچوب متغیرها و الگوهای بخشی در آن مهیا باشد. اگر هر بخشی سراغ کار خود برود، ممکن است پیش‌بینی آن چندین برابر امکانات کشور باشد. بایستی چارچوب‌هایی قبلاً برای برنامه‌های بخشی بدهیم که چقدر ارز، نیرو، سرمایه و ... در نظر بگیرند و در کلان بدان‌ها گفته شود که چه انتظاری از آن بخش در برنامه می‌رود.

مرحله ۹: تهیه برنامه کامپیوتری، سیستمی و هوشمند

برای انجام این وظیفه باید از همان اول کار چند کارشناس انفورماتیک سازمان برنامه و بودجه همراه کار باشند. البته با توجه به پیشرفت‌های انفورماتیکی و نرم افزاری تقریباً در تمامی مراحل برنامه‌ریزی از برنامه‌های نرم افزاری استفاده می‌شود.

مرحله ۱۰: مشخص کردن مقادیر متغیرهای برون‌زا

در این مرحله سراغ متغیرهای بیرونی می‌رویم. بدین شکل که اگر فلان متغیر مانند نرخ رشد جمعیت، تحمیلی است، بالاخره مقدار آن چقدر است؟ پس از تشخیص مقادیر متغیرها و کار روی سناریوهای مختلف، شکل اولیه الگو را می‌نویسیم. باید جدولی درست کنیم و با توجه به کار کارشناسان و متخصصان و مطالعه متغیرهای بیرونی، مقدار موجود متغیر بیرونی را در آخر برنامه بگوییم، البته مقدار وضع موجود را داریم. سپس سیاست‌ها و روش‌های اجرایی ذی‌ربط برای تحقق هدف برنامه را بیان می‌کنیم.

جدول مقادیر متغیرهای بیرونی

شرح	مقدار موجودی	مقدار در آخر برنامه	سیاست‌ها

تعدادی از این متغیرهای برون‌زا در آخر برنامه یک مقدار و تعدادی هم چند مقدار دارند. این جدول پایه سناریوهای مختلف می‌شود. هنوز اطلاعاتی در زمینه این که شاخص‌های کمی در آخر کار چه تغییری خواهند داشت در دست نیست. برای اطلاعات بیشتر، سناریوی این تغییرات بررسی و سناریوی مطلوب تهیه می‌شود. در ابتدا سه سناریوی مطلوب، بدترین حالت و حالت بینابین تهیه می‌شود. با تهیه این سناریوها الگویی مثلاً با ۱۰۰ معادله و ۸۰ متغیر بیرونی داریم که با توجه به آن‌ها سیاست‌گذاری می‌کنیم.

مرحله ۱۱: محاسبات سیستمی

در این مرحله با داشتن الگو، مقادیر و برنامه کامپیوتری، محاسبات کامپیوتری را انجام می‌دهیم. حال ما سه لیست خواهیم داشت.

متغیرها مقادیر سناریو	مقادیر سناریوی ۱	مقادیر سناریوی ۲	مقادیر سناریوی ۳
X1			
X2			
...			
...			
X180			

تا اینجا کار بخش قابل‌توجهی از برنامه کلان تهیه شده است. بعد از به دست آوردن این ارقام باید به مرحله بازیابی تعادل‌های مهم و اصلی برویم.

مرحله ۱۲: بازیابی تعادل‌های مهم

سازگاری اهداف کیفی را در بازیابی تعادل‌های مهم بررسی می‌کنیم که این موضوع می‌تواند درون الگو یا خارج از الگو باشد. مثلاً تعادل ارزی را می‌توانیم درون الگو بگنجانیم و یا خارج از الگو بررسی کنیم. اگر تعادل ارزی نداشتیم یعنی عدم سازگاری داریم. همچنین باید تعادل‌های مالی (پس‌انداز و سرمایه‌گذاری)، تعادل اشتغال (عرضه و تقاضا) و تعادل بودجه را بررسی کنیم.

باید حتماً روی چند تا تعادل عمده فکر شده باشد که می‌توانیم درون الگو بگنجانیم و یا خارج الگو باید بررسی شوند. البته این‌طور نیست که حتماً همه تعادل داشته باشند. اگر چند عدم تعادل موجود باشد یعنی عدم سازگاری بین اهداف کیفی وجود داشته است که در صورت وجود عدم تعادل از لحاظ تئوری چند راه‌حل وجود دارد:

۱. اهداف اولیه را به هم بزنیم.

۲. مقادیر متغیرهای برونی را جابجا کنیم. (تغییر سناریوها)

۳. در کنار کارهایی که انجام می‌دهیم، یکسری خط‌مشی داشته باشیم.

۴. ترکیب این سه روش.

از نظر روشی ابتدا سعی می‌شود با تغییر خط‌مشی‌ها تعادل برقرار شود و اگر ممکن نبود، باید سراغ متغیرهای سیاست‌گذاری رفت. در صورت ناتوانی دو راه‌حل اولیه، اهداف را بازبینی می‌کنیم مثلاً $M < E$ و $S < I$ است. ممکن استقراض برای ما مشکل نداشته باشد (در اهداف) پس از طریق استقراض می‌توان این دو را متعادل کرد. بنابراین، خط‌مشی استقراض این عدم تعادل را بر طرف می‌کند. یا مثلاً اگر تعدادی بیکار داشتیم با تغییر کاربری بخش‌های مختلف، اشتغال را زیاد می‌کنیم. معنی کار این است که بازده کل ثابت است ولی توزیع مجدد به وجود می‌آید و کارائی کم می‌شود و تولید متوسط کم می‌شود.

معمولاً امکان دارد که با خط‌مشی‌های مختلف این عدم تعادل‌ها را کم کرد و در مواردی که امکان ندارد می‌توان بعضی متغیرهای درونی را بیرونی کرد. مثلاً اگر پس‌انداز کم است باید مصرف را کم کرد که اگر این سیاست مد نظر باشد باید متغیر مصرف را بیرونی فرض کرد. در عمل کمتر اتفاق می‌افتد که ما سراغ هدف برویم مگر اینکه مثلاً هیچ راهی جز استقراض نداریم و هدف این کار را غیرممکن کرده پس باید سراغ سیاست‌گذار برویم و این هدف را جابجا کنیم. بنابراین، یک خط‌مشی در متغیرهای سیاست‌گذاری داشتیم و یکسری خط‌مشی هم جهت تعادل‌های مهم خواهیم داشت.

مرحله ۱۳: انتخاب سناریوها

در این مرحله باید وارد تصمیم‌گیری و انتخاب سناریوها شویم. چون برنامه یک تخصیص منابع دارد، بنابراین باید یک جدول همانند جدول ذیل تنظیم کرد:

ستون هدف‌های کیفی	شاخص‌های اندازه‌گیری اهداف	مقدار شاخص در سال پایه	مقدار شاخص در سال پایانی برنامه		
			سناریوی ۱	سناریوی ۲	سناریوی ۳
هدف ۱					
هدف ۲					

حال در هر سناریو یکسری شاخص داریم که با توجه به کارکردهای هر سناریو، سناریوی مناسب و مدنظر را انتخاب می‌کنیم. در اینجا دیگر تلفیق سناریو نخواهیم داشت بلکه هر سناریو یک مجموعه شاخص است که با توجه به آن سناریوی مناسب انتخاب می‌شود. در صورتی که هیچ‌کدام از سناریوها مطلوب نباشند، باید به سراغ سناریوها و مقدار متغیرهای سیاست‌گذاری آن‌ها برگشت و مجدداً کار را از نو شروع کرد.

در این جدول یا یک سناریو انتخاب شده که باید آن‌ها به سیاست‌گذار داده شود و هماهنگ کنیم که در صورت تأیید سیاست‌گذار به برنامه تبدیل می‌شود. یا اینکه اگر سناریویی مناسب نبود باید برگردیم سراغ مقادیر متغیرهای سیاست‌گذاری و آن‌قدر این بازگشت و اصلاح را انجام دهیم تا اینکه سناریوی مناسب به دست آید و برنامه مشخص باشد. اکنون برنامه کلان کشور آماده شده است.

۱۲- یک تمرین عملی^۱

اگر فرض شود که دو هدف داشته باشیم:

۱- فقر در سطح جامعه را محدود کنید.

۲- استقلال را تقویت کنید.

مراحل عملی تهیه برنامه کلان را به طور عملی پیاده می‌کنیم.

مرحله اول: دریافت اهداف کیفی است نه تهیه آن

اهداف کیفی شامل ۱. فقرزدائی ۲. استقلال ۳. تحول مبانی علمی و فنی تولید می‌باشد.

دفتر کلان، دبیرخانه برنامه‌ریزی است. به علت تخصصی بودن این مرحله باید برای تبدیل

اهداف به شاخص‌ها، با گروه‌های تخصصی کار کند. سه گروه تخصصی باید تشکیل شوند.

برای تعیین گروه تخصصی فقرزدائی کجا باید دنبال کارشناس بگردیم؟ باید یک لیست از

افراد تهیه کرد. پس اول، سراغ مؤسسات تحقیقات علوم اجتماعی، مؤسسه تحقیقات استراتژیک و

مؤسسه تحقیقات اقتصادی و ... می‌رویم. دوم افرادی که به صورت منفرد و مستقل روی فقر کار

کرده‌اند را پیدا می‌کنیم، مانند محققان مستقل، اعضای هیات علمی و ... سوم به سراغ سازمان‌های

اجرایی مثل کمیته امداد امام، بنیاد مستضعفان و سازمان بهزیستی و ... خواهیم رفت. این سه

دسته گروه و افراد (سازمان‌های اجرایی، مؤسسات تحقیقاتی و افراد متخصص منفرد) در تمام

قسمت‌ها وجود خواهند داشت.

به علت انجام کار برنامه‌ریزی نمی‌توان صدها نفر را جمع کرد، بلکه یک تعداد افراد قابل کنترل

و محدود نیاز داریم. مثلاً دو نفر از سازمان‌ها، دو نفر از دانشگاه و یک نفر منفرد انتخاب می‌کنیم و

هر گروه تخصصی مثلاً چهار یا پنج نفر خواهند بود. این افراد و گروه‌ها تشکیل جلسه می‌دهند.

یک برنامه به هر گروه داده می‌شود که مثلاً چهار روز وقت دارید تا برای این هدف شاخص

بدهید. یک مجموعه اطلاعاتی برای هر گروه تخصصی آماده کرده و یکسری وسایل هم در اختیار

آن‌ها قرار خواهیم داد.

۱. این تمرین در یکی از کلاس‌های درس برنامه‌ریزی توسعه به صورت اجمالی برای دانشجویان ارائه شده و ممکن است به لحاظ جزئیات و مراحل تفاوت‌هایی با متون این گزارش داشته باشد.

اقدامات کلان اقتصادی

- ۱- دریافت گزارش
- ۲- جلسه داخلی دفتر برای توجیه کارشناسان دفتر
- ۳- تشکیل گروه‌های متخصص به تعداد اهداف کیفی:
 - الف) تهیه لیست کارشناسان ذی‌ربط
 - ب) محدود کردن لیست به تعداد قابل اداره برای جلسات
 - ج) دریافت تفاهم افراد برای همکاری
 - د) دعوت برای تشکیل اولین جلسه
- ۴- تهیه مجموعه‌های اطلاعاتی برای تسهیل کار گروه‌های تخصصی مشتمل بر:
 - پیش‌نویس گزارش اهداف
 - زمان در اختیار
 - مراحل انجام کار
 - و ...
- ۵- فراهم کردن تسهیلات فیزیکی و مادی برای کار گروه‌های تخصصی:
 - محل انجام کار
 - وسایل حمل و نقل
 - دستگاه تکثیر
 - کاغذ
 - تایپ
 - غذا
 - و ...
- ۶- تعیین ارتباط با گروه‌ها، که حالا می‌دانیم گروه‌ها چه کار می‌کنند.
- ۷- گزارش گروه تخصصی را دریافت و ارتباط این گروه‌ها را هدایت کرده تا این گزارش‌ها تهیه شود. در این گزارش‌ها شاخص‌های موردنظر وجود خواهد داشت. شاخص‌های ارائه شده توسط گروه‌های تخصصی (برای نمونه):
 - شاخص‌های فقرزدائی:
 - الف) شاخص نسبت رشد تولید ناخالص داخلی به رشد ضریب جینی (R/G)
 - ب) افرادی که زیر خط فقر ۵۰۰۰ تومان در ماه هستند.
 - ج) درصد جمعیت شهری به کل جمعیت (رشد شهرنشینی باعث رشد فقر می‌شود)

• شاخص‌های استقلال:

- الف) درصد خوداتکائی غذایی که عبارت است از
- حجم غذاهای اصلی انبار شده به کل مصرفش در سال $\alpha =$
 - درصد حجم تولید غذا به نیاز سالانه $\beta =$
 - نسبت $(\beta + \alpha)$ تقسیم بر کل نیاز داخلی، درصد خوداتکائی است.
- ب) نسبت دانشجوی خارجی در داخل کشور به دانشجویان داخلی در خارج کشور.
- ج) صادرات غیرنفتی به کل واردات کشور.
- د) استقلال سیاسی:

• تعداد قراردادهای

• تعداد کشورهایی که رابطه داریم.

• تعداد کارشناسان خارجی و ... می‌تواند شاخص باشد.

• تحول مبانی علمی و فنی تولید:

- الف) نسبت نیروی کار دارای آموزش فنی و حرفه‌ای به کل شاغلین
- ب) بحث فرهنگ و آموزش ابتدائی از لحاظ کیفی اثر آن بر مبانی علمی و فنی تولید مهم است، پس می‌توان به شاخص‌های زیر اشاره کرد:
- نسبت معلمان آموزش ابتدائی با تخصص ویژه به کل معلمان ابتدائی
 - نسبت هزینه غیر پرسنلی به کل هزینه آموزش ابتدائی
- ج) نسبت سرمایه‌گذاری از کل تولید
- د) نسبت تعداد افرادی که در تشکلهای سیاسی علمی کشور عضو هستند به کل افرادی که می‌توانند عضو باشند. یا نسبت اعضای انتخابی شورای شهر به کل اعضائی که باید باشند.

۸- بررسی سازگاری شاخص‌ها با همدیگر

در این مرحله چند نفر متخصصی که داشتیم باید با هم روی یکسری شاخص‌های نهائی توافق کنند. هدف این ست که این افراد شاخص‌ها را خوب شناخته و در صورت ناسازگاری آن‌ها را پیدا کرده و برای رفع این ناسازگاری، فقط پیشنهاد بدهند (بدون هدف تغییر و اصلاح)

- تلفیق گزارشات مربوط به شاخص‌ها و تهیه گزارش تلفیقی

۹- تشکیل مجدد گروه‌های تخصصی به منظور نهائی کردن شاخص‌ها

۱۰- دریافت گزارش نهائی شاخص‌ها توسط دفتر کلان

۱۱- ارائه شاخص‌ها به سیاست‌گذاران برای تفاهم نهائی با آن‌ها (گزارش دفتر کلان به رئیس سازمان برنامه داده می‌شود و از طرف رئیس به سمع ریاست‌جمهور خواهد رسید).

۱۲- شمارش متغیرهای شاخص‌ها: (اینجا فقط شمارش ساده داریم)

$$X1 = \text{نرخ رشد GNP}$$

$$X2 = \text{نرخ رشد ضریب جینی،}$$

$$X1 / X2 = X3$$

$$X4 = \text{تعداد افرادی که زیر خط فقر ۵۰۰۰ تومان در ماه قرار دارند،}$$

$$X5 = \text{جمعیت شهری،}$$

$$X6 = \text{کل جمعیت،}$$

$$X5 / X6 = X7$$

$$X8 = \text{حجم غذاهای انبار شده،}$$

$$X9 = \text{حجم تولید مواد غذایی در داخل،}$$

$$X10 = \text{کل مصرف مواد غذایی،}$$

$$X8 + X9 / X10 = X11$$

$$X12 = \text{دانشجویان خارجی داخل کشور،}$$

$$X13 = \text{دانشجویان داخلی خارج از کشور،}$$

$$X12 / X13 = X14$$

$$X15 = \text{صادرات غیرنفتی،}$$

$$X16 = \text{کل صادرات،}$$

$$X15 / X16 = X17$$

$$X18 = \text{تعداد نیروی کار دارای آموزش فنی و حرفه‌ای،}$$

$$X19 = \text{کل شاغلین،}$$

$$X18 / X19 = X20$$

$$X21 = \text{تعداد معلمان متخصص آموزش ابتدائی (با تخصص ویژه کودک)،}$$

$$X22 = \text{تعداد کل معلمان ابتدائی،}$$

$$X21 / X22 = X23$$

$$X24 = \text{کل سرمایه‌گذاری،}$$

$$X25 = \text{کل تولید،}$$

$$X24 / X25 = X26$$

• X27 = تعداد افرادی که در تشکلهای سیاسی و علمی کشور حضور دارند،

• X28 = تعداد افرادی که می‌توانستند در این تشکلهای عضو باشند،

• $X_{27} / X_{28} = X_{29}$

از سه هدف کیفی به ۲۹ متغیر رسیدیم. در این مرحله دو کار می‌شود کرد یکی اینکه ۲۹ متغیر را تفکیک کنیم و دوم اینکه چارچوب‌های بخشی را تعریف کنیم.

بهتر است در ابتدا چارچوب‌های بخشی را مشخص کنیم. چارچوب‌های بخشی یعنی چارچوب‌هایی از اقتصاد که آن‌ها را به دلایلی از هم جدا کرده‌ایم. مفهوم بخشی چیست؟ بخش باید سازمان اجرائی باشد. یعنی ما باید برنامه را ابلاغ کنیم پس باید مجموعه واحدی باشد که بتوانیم برنامه را به او بدهیم. پس در بخش، ما یک مخاطبی خواهیم داشت مانند بخش کشاورزی، صنعت و ... و حالا در کنارش ملاحظاتی هم داریم.

پس ملاحظاتی نیز داریم. برای مثال بخش اقتصادی نداریم یا مطرح نیست ولی در کنار بخش، ملاحظه اقتصادی مهم است. ملاحظه سازمان‌های اجرائی و آماری مهم هستند. هدف تهیه چارچوب برای جایی است که مخاطب داشته باشد. ملاحظات چارچوب حساب‌های ملی، آمار و اطلاعات و سازمان‌های اجرائی‌اش هم مهم است. ممکن است ملاحظات چشم‌اندازهای اقتصادی داشته باشیم و ... سازمان برنامه به عنوان دبیرخانه، گروهی از افراد را تشکیل می‌دهد که دارای تخصص‌های زیر باشند:

- کسی که سازمان‌دهی اداری را بشناسد و بداند در کشور چند وزارتخانه و چند سازمان داریم، از گذشته تا حال چگونه بوده‌اند. این چنین فردی روی مسائل سازمان‌دهی در سایر کشورها هم تخصص دارد و تئوری‌های سازمان‌دهی را می‌داند.
- یک متخصص آمار که به ما بگوید اصولاً ما در چه قسمت‌های آمار داریم. این امر برای جلوگیری از تهیه بخش بدون آمار است.

- به علت امکان نیاز به تغییر در قسمت‌هایی به یک متخصص حقوق اداری به منظور مشاوره در زمینه امکان تغییرات، نیاز وجود دارد.

عمدتاً این سه نوع تخصص به همراه دبیری از سازمان برنامه مورد نیاز می‌باشد. ممکن است متخصص مدیریت هم مورد نیاز باشد. پس یک گروه پنج، شش نفری با یک دبیر از سازمان برنامه به وسیله یک دستورالعمل باید بگویند که باید چند بخش داشته باشیم. دستورالعمل فاقد اهداف بوده و این‌ها فقط باید بخش‌ها را مشخص کنند و پیشنهاد بدهند.

حالا یک گروه یا چند گروه است. در اینجا هم چند گروه داریم مثلاً متخصص سازمان‌دهی‌های بزرگ ممکن است در سازمان‌دهی بهداشتی تخصص نداشته باشد پس گروه‌هایی

مثلاً خدمات صنعت و کشاورزی و ... داریم و این گروه‌ها با توجه به ملاحظات قبلی بخش‌ها را می‌گویند و پیشنهاد می‌دهند. جزء جزء خط‌مشی‌ها روشن می‌شود. فرض کنید سه گروه متخصص لیستی تهیه کردند، ما آن‌ها را مرتب می‌کنیم و در یک جلسه مشترک گروه‌ها لیست نهائی بررسی می‌شود، حالا این بخش‌ها عبارت‌اند از: (به عنوان مثال)

- ۱- بخش کشاورزی
- ۲- بخش دام
- ۳- بخش صنعت
- ۴- بخش معدن
- ۵- بخش ساختمان
- ۶- بخش آموزش فرهنگی
- ۷- بخش آموزش فنی و حرفه‌ای
- ۸- بخش تحقیقات
- ۹- بخش نفت و گاز
- ۱۰- بخش آکادمی‌های علوم
- ۱۱- بخش خدمات
- ۱۲- ...

فرض کنید که در نهایت به این بخش‌ها رسیده‌ایم که در عمل تعدادشان بیشتر است. تا اینجا صرفاً مخاطبین مشخص شده‌اند و در کنار آن، بخش‌ها سازمان‌دهی هم شده است. حالا به مخاطب چه می‌خواهیم بگوییم؟ اینجا باید چارچوب‌ها را مشخص کنیم و با استفاده از گروه‌های تخصصی مشخص کنیم که هر بخش در کلان چه جایگاهی دارد. یعنی آن بخش‌ها در قسمت کلان با چه متغیرهایی معرفی می‌شوند. حالا متغیرهای هر بخش را مشخص می‌کنیم که معمولاً متغیرها عمومی هستند. مثلاً میزان سرمایه‌گذاری در هر بخش یک متغیر است. باید چارچوب‌های کلان بخشی را ارائه دهیم.

متغیرهای چارچوب کلان هر بخش:

- الف) میزان سرمایه‌گذاری
- ب) میزان تولید
- ج) میزان اشتغال
- د) میزان صادرات
- ه) میزان تخصیص ارز

در برنامه کلان مشخص می‌شود که به بخش کشاورزی چه مقدار سرمایه و یا ارزش اختصاص می‌یابد و چقدر می‌توانیم در این بخش اشتغال، تولید و صادرات داشته باشیم. در تمام بخش‌ها ما فرضاً این پنج متغیر را خواهیم داشت. در کار کلان، متغیرهای کلان در نظر گرفته شده و این متغیرها در چارچوب بخشی دیده می‌شوند. حال مرحله تکمیل متغیرها می‌باشد:

• X30 = سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی

• X31 = میزان اشتغال در بخش کشاورزی

• X32 = ارزش اختصاص‌یافته به بخش کشاورزی

• X33 = تولید بخش کشاورزی

• X34 = صادرات بخش کشاورزی

• X35 = سرمایه‌گذاری در بخش دام

• X36 = میزان اشتغال در بخش دامداری

• X37 = ارزش اختصاصی به بخش دامداری

• X38 = تولید در بخش دامداری

• X39 = صادرات بخش دامداری

• X40 = سرمایه‌گذاری در بخش صنعت

• X41 = میزان اشتغال در بخش صنعت

• X42 = ارزش اختصاص‌یافته بخش صنعت

• X43 = کل تولید بخش صنعت

• X44 = کل صادرات بخش صنعت

• X45 = سرمایه‌گذاری در بخش معدن

• X46 = میزان اشتغال در بخش معدن

• X47 = ارزش اختصاص‌یافته بخش معدن

• X48 = تولید بخش معدن

• X49 = صادرات بخش معدن

• X50 = سرمایه‌گذاری در بخش ساختمان

• X51 = میزان اشتغال در بخش ساختمان

• X52 = ارزش اختصاص‌یافته بخش ساختمان

• X53 = کل تولید بخش ساختمان

• X54 = صادرات بخش ساختمان

- X55 = سرمایه‌گذاری در بخش آموزش فرهنگی
- X56 = میزان اشتغال در بخش آموزش فرهنگی
- X57 = ارزش اختصاص‌یافته در بخش آموزش فرهنگی
- X58 = کل تولید در بخش آموزش فرهنگی
- X59 = صادرات در بخش آموزش فرهنگی
- X60 = سرمایه‌گذاری در بخش فنی و حرفه‌ای
- X61 = میزان اشتغال در بخش فنی و حرفه‌ای
- X62 = ارزش اختصاص‌یافته بخش فنی و حرفه‌ای
- X63 = کل تولید بخش فنی و حرفه‌ای
- X64 = صادرات در بخش فنی و حرفه‌ای
- X65 = سرمایه‌گذاری در بخش تحقیقات
- X66 = میزان اشتغال در بخش تحقیقات
- X67 = ارزش اختصاص‌یافته بخش تحقیقات
- X68 = صادرات در بخش تحقیقات
- X69 = سرمایه‌گذاری در بخش نفت و گاز
- X70 = میزان اشتغال در بخش نفت و گاز
- X71 = ارزش اختصاص‌یافته بخش نفت و گاز
- X72 = کل تولید در بخش نفت و گاز
- X73 = صادرات در بخش نفت و گاز
- X74 = سرمایه‌گذاری در بخش آکادمی‌های علوم
- X75 = میزان اشتغال در بخش آکادمی‌های علوم
- X76 = ارزش اختصاص‌یافته بخش آکادمی‌های علوم
- X77 = کل تولید بخش آکادمی‌های علوم
- X78 = صادرات بخش آکادمی‌های علوم
- X79 = سرمایه‌گذاری در بخش سایر خدمات
- X80 = سرمایه‌گذاری در بخش سایر خدمات
- X81 = میزان اشتغال در بخش سایر خدمات
- X82 = ارزش اختصاص‌یافته در بخش سایر خدمات
- X83 = کل تولید در بخش سایر خدمات

• X84 = صادرات در بخش سایر خدمات

• X85 = صادرات کل

با مشخص شدن تمام مخاطبین در کشور، در این قسمت وارد مرحله تشخیص نوع متغیرها می‌شویم (کدام درونی و کدام برونی و کدام متغیرهای سیاست‌گذاری هستند). برای این کار یک راه مطمئن، استفاده افراد متخصص برای تفکیک متغیرها است. در مجموعه متغیرها چند حوزه تخصصی داریم، این‌ها را مشخص می‌کنیم و برای هر حوزه یک گروه کوچک درست کنیم.

حوزه‌ها

۱- حوزه رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری

۲- حوزه درآمدی

۳- حوزه فقر

۴- حوزه جمعیت و نیروی انسانی

۵- حوزه تغذیه

۶- حوزه آموزش عالی

۷- حوزه تجارت بین‌المللی

۸- حوزه آموزش فنی و حرفه‌ای

۹- حوزه آموزش ابتدائی

۱۱- حوزه امور سیاسی

۱۲- حوزه بخش کشاورزی

۱۳- حوزه بخش دامداری

۱۴- حوزه بخش صنعت

۱۵- حوزه بخش معدن

۱۶- حوزه بخش ساختمان

۱۷- حوزه بخش آموزش فرهنگی

۱۸- حوزه بخش فنی و حرفه‌ای

۱۹- حوزه بخش آکادمی‌های علوم

۲۰- حوزه بخش تحقیقات

۲۱- حوزه بخش نفت و گاز

۲۲- حوزه بخش سایر خدمات

تعیین گروه‌های کاری اقدام مهم دیگر است. برای جلوگیری از دوباره‌کاری و کاهش هزینه‌ها باید چک شود که آیا این گروه‌ها را می‌توان به هم پیوند زد و تلفیق کرد؟ مثلاً حوزه ۳ و ۵ را می‌توان در یک گروه بررسی کرد؟ یا حوزه یک و دو را می‌توان در یک گروه آورد؟ حوزه ۶ تا ۱۰ هم هر کدام یک گروه است. برای حوزه‌های ۱۱ تا ۲۱ چون برنامه‌ریزی بخشی را دنبال می‌کنیم، پس باید هسته‌های برنامه‌ریزی بخشی ایجاد شود و این ده بخش را به آن‌ها می‌دهیم. در کل، جدای از بخش‌هایمان، ۸ گروه داریم. حال باید ۸۵ متغیر را در این حوزه‌ها و گروه‌ها تقسیم کنیم.

برای گروه اول: X1, X2, X8, X24, ...

برای گروه دوم: X4 و ...

تعداد متغیرهای هر حوزه:

• گروه ۱ (حوزه‌های رشد و درآمد): X1, X2, X3, X8, X9, X24, X25, X26

• گروه ۲ (حوزه‌های فقر و تغذیه): X4, X10, X19

• گروه ۳ (حوزه‌های جمعیت و نیروی انسانی): X5, X6

• گروه ۴ (حوزه آموزش عالی): X12, X13, X14

• گروه ۵ (حوزه تجارت بین‌الملل): X15, X16, X17

• گروه ۶ (حوزه آموزش فنی و حرفه‌ای): X18, X20

• گروه ۷ (حوزه آموزش ابتدائی): X21, X22, X25

• گروه ۸ (حوزه امور سیاسی): X27, X28, X29

• گروه ۹ (حوزه بخش کشاورزی)

• ...

• گروه ۱۸ (حوزه بخش سایر خدمات)

حالا فرض کنید از این ۸۵ متغیر ۳۳ تا متغیر درونی و ۵۴ تا متغیر بیرونی داریم.

مثلاً متغیرهای بیرونی: X4, X6, X8, X15, X16, X18, X21, X24, X27

متغیرهای درونی: X2, X5, X9, X10, X12, X13, X19, X22, X25, X28

متغیرهای کل اگر بیرونی گرفته شوند، باید در بخش‌ها نیز بیرونی بگیریم. اگر الگوی هارود دومار بود GNP را می‌توان درونی دید و X25 و X1 یکی هستند. در حوزه بخشی ۵ متغیر داشتیم، اشتغال بخش را درونی ببینیم (۱۱ تا درونی) میزان تولید را درونی ببینیم (۱۱ تا درونی)، ارز تخصیص یافته به بخش‌ها را بیرونی فرض کنیم (۱۱ تا بیرونی) صادرات بخش بیرونی باش (۱۱ تا بیرونی)، سرمایه‌گذاری بخش هم بیرونی (۱۱ تا بیرونی). پس ۳۳ تا متغیر درونی و ۵۴ تا بیرونی

بیرونی هستند. در گام بعدی باید برای متغیرهای درونی الگوسازی شود. بنابراین، یک سیستم معادلات هم‌زمان برای حل این ۳۳ متغیر خواهیم داشت.

مثلاً معادلات خطی است و مثلاً ضریب جینی تابع گسترش بخش خدمات و بازرگانی و درآمد نفت و اختلاف درآمد شهر و روستا است. به هر حال مجموعه معادلات را می‌نویسیم و سپس می‌بینیم چند متغیر اضافه شده است و درونی و برونی می‌کنیم و سپس درونی را دوباره معادله می‌کنیم و چند بار تکرار می‌کنیم و سپس مثلاً ۵ یا ۶ یا ۷ معادله انتخاب می‌شود که اگر ۷ معادله بود مجهول خواهد داشت ولی ممکن است ۳۰ متغیر داشته باشد و ۲۳ تای آن را بیرونی می‌گیریم و این سیستم را حل می‌کنیم و سناریونویسی می‌کنیم و جدول نهائی را آماده می‌کنیم.

۱۳- برنامه‌ریزی بخشی

قدم‌های برنامه‌ریزی بخشی مشابه روش برنامه‌ریزی کلان بوده با این تفاوت که به‌طور خلاصه‌تر خواهند بود. در برنامه‌ریزی کلان، اقتصاد را به بخش‌های مختلف تقسیم کرده‌ایم. برنامه‌ریزی بخشی به برنامه‌ریزی بخش‌های مشخص شده در چارچوب کلان که قبلاً در مورد آن بحث شد، مرتبط می‌شود و حوزه آن مشخص می‌گردد. در برنامه‌ریزی بخشی هدف این است که مقادیر کمی بخشی را برای زیر بخش‌های مختلف تهیه کرده و سازگاری آن‌ها را ببینیم. ضمناً قابلیت اجرایی برنامه کلان را ببینیم و چارچوب برنامه‌ریزی طرح را مشخص نماییم.^۱

در برنامه کلان اهداف کیفی را به کمی تبدیل شدند. در برنامه‌ریزی بخشی، اهداف کمی کلان را متعاقباً به زیر بخش‌ها تفکیک می‌نماید. در اینجا سازگاری بین زیر بخش‌ها لحاظ می‌شود. برنامه‌ریزی کلان تعیین می‌کند که جایگاه و حد و اندازه بخش‌های مختلفی مثلاً بخش کشاورزی، چیست و چگونه است. به فرض در بخش کشاورزی می‌خواهیم برنامه کلان را به سطح طرح کاهش دهیم یا برسانیم. در برنامه کلان یک تعداد بخش معرفی کرده و متغیرهای بخش‌ها از جمله بخش کشاورزی را نیز مشخص کردیم که یک سری متغیر داریم، برای مثال وضعیت بخش کشاورزی از نظر میزان تولید، اشتغال، ارزیابی، صادرات و ... مشخص شده است. پس چارچوب و قالب کلان بخش کشاورزی در برنامه کلان وجود داشته و لذا در برنامه‌ریزی بخشی می‌خواهیم از چارچوب کلان به سطح طرح برسیم. یعنی تعداد بخش و چارچوب بخش را از برنامه کلان می‌گیریم و حالا وارد مرحله برنامه‌ریزی بخشی می‌شویم.

در برنامه‌ریزی بخشی کار ما این است که مثلاً بخش کشاورزی را به زیر بخش‌ها تفکیک بکنیم.

۱. توجه شود که در متون دانشگاهی معمولاً پروژه را بالاتر از طرح می‌گیرند ولی در تعاریف سازمان برنامه عموماً پروژه‌ها ذیل طرح تعریف می‌شوند.

مثلاً در برنامه کلان گفته‌اند می‌خواهیم در بخش کشاورزی سالانه به طور متوسط ۷٪ رشد داشته باشیم و ۲۰۰ میلیارد تومان بودجه تخصیص می‌دهیم و ۲ میلیارد ارز می‌دهیم و ۱.۵ میلیارد صادرات خواهیم داشت و در اینجا باز باید به سراغ محتوای برنامه‌ریزی برویم و اگر نه آزمون و خطا خواهیم کرد و برنامه به نتیجه نمی‌رسد. در این مرحله باز هم باید با استفاده از الگوی جداول مکاتب، سیاست‌ها و ... با استفاده از شرایط و تجربیات جهان و ایران بگوییم این زیر بخش با چه نوع مدیریت، تکنولوژی، سیاست و ... می‌تواند و باید به اهداف برسد. در غیر این صورت برنامه ما بدون محتوا خواهد بود و احتمالاً کم نتیجه یا بی نتیجه. در اینجا است که اگر رعایت ضوابط علمی را نکنی، حوصله نکنیم، عجله کنیم یا ... برنامه‌ریزی به یک کار اداری تبدیل شده و از ماهیت و نتیجه تهی می‌شود. حال در برنامه‌ریزی بخشی، هدف تفصیلی کردن این اهداف و مقادیر برنامه کلان به منظور رسیدن به سطح طرح است. کشاورزی حوزه‌های مختلف دارد. آیا در همه این زیر بخش‌ها (شامل: زیر بخش پنبه، برنج، گندم، علوفه، حبوبات، دام‌عشایری، دام سنتی، دام صنعتی و ...) باید به طور مساوی رشد ۷ درصدی باشد یا اینکه بر اساس قابلیت‌ها، شرایط، نیاز و ... مثلاً در یک زیربخش ۲٪ و در زیر بخش دیگر ۱۵ درصد و ... است. به عبارت روشن‌تر ۷٪ رشد بخش کشاورزی، توسط چند درصد رشد تولید گندم است؟ (مثلاً ۳۰ درصد)، چند درصد برنج؟ (مثلاً ۲ درصد)، چند درصد پنبه؟ و الی آخر حاصل می‌شود؟ تا اینجا برنامه‌ریزی بخشی است و از آن به بعد دیگر برنامه‌ریزی طرح می‌شود نه بخش. از کشاورزی تا گندم حوزه برنامه‌ریزی بخشی است یعنی در برنامه‌ریزی بخشی از حوزه کلان بخش به حوزه کلان طرح می‌رسیم. وقتی صحبت از برنامه‌ریزی بخشی می‌کنیم این دیگر به این معنی نیست که وزارت کشاورزی، دوباره بخش کشاورزی را بررسی کند، بلکه این کارها قبلاً انجام شده و آمار و اطلاعات معمولاً در حد مناسبی وجود دارد.

در برنامه‌ریزی بخشی، هدف رسیدن از خطامشی کلان بخش به خطامشی کلان طرح است پس در این مرحله، مطالعه امکانات بخش و ... هدف نیست و این کار قبلاً در برنامه کلان باید انجام شده باشد. در سطح بخش‌ها یک سری تعادل‌های داخلی نیز مشخص می‌شود. حوزه و هدف برنامه‌ریزی بخشی از سطح کلان بخش تا کلان پروژه می‌باشد و هدفش تبدیل اهداف کمی کلان زیر بخش‌ها است. امکان‌پذیری کلان را می‌بیند و چارچوب برنامه‌ریزی پروژه‌ها را مشخص می‌کند.

قدم‌ها و مراحل برنامه‌ریزی بخشی

مرحله اول: دریافت برنامه کلان و چارچوب کلان برنامه بخش (مطالعه، شناخت و درک این برنامه): مطالعه و شناخت این گزارش لازم است تا که بدانیم چیست و صرفاً شناخت ارقام متغیرهای عمده مدنظر نیست.

مرحله دوم: تقسیم بخش به زیربخش‌های لازم:

در این قسمت حد نهایی و مطلوب این است که به تعداد کالا زیر بخش وجود داشته باشد. ولی بدیهی است که ممکن نیست زیرا محدودیت‌های ذیل، تعداد زیر بخش‌ها را معین می‌کند:

۱- محدودیت نیروی انسانی: به خصوص اینکه با وارد شدن به مراحل پایین و جزئی‌تر، برنامه‌ریزی گسترده‌تر می‌شود و زمان و نیروی زیادی می‌برد.

۲- محدودیت آمار: تنها باید زمانی یک زیر بخش را مطرح نماییم که آمار برای آن موجود باشد. مگر اینکه بخش ذی‌ربط، فوق‌العاده حساس باشد. در بخش کشاورزی به دلیل سنتی بودن و ... آمار و اطلاعات دقیق ممکن است نداشته باشیم. در این مرحله، برنامه کلان یکی از راهنماها می‌باشد. مثلاً اگر در کلان تعیین شده باشد که صادرات کشاورزی مهم است و مثلاً صادرات محصول خرما تعیین شده باشد، در اینجا باید این محصول خاص را به صورت یک زیر بخش جداگانه ایجاد کنیم.

۳- اهمیت نسبی تولید در بخش: این موضوع یکی دیگر از راهنماهای انتخاب می‌باشد. می‌دانیم طبیعتاً محدودیت در انتخاب زیر بخش داریم. بدین خاطر بقیه را به عنوان سایر انتخاب می‌نماییم. اگر درصد قابل توجهی از تولید را یک محصول در بر بگیرد، اهمیت نسبی آن مهم است و باید به صورت مستقل در نظر گرفته شود.

۴- عوامل طبیعی: عوامل طبیعی نیز در انتخاب تأثیر دارد.

۵- شرایط و اهداف: ممکن است با توجه به اهداف کلان ما، مثلاً افزایش صادرات، رقابت یک یا چند محصول با جهان و ... کالاهای خاصی را انتخاب کنیم.

حال باید برای هر زیر بخش برنامه‌ای تهیه کنیم با این محدودیت که قابل تلفیق بوده و مجموعاً سناریویی برای کلان بدهند و نزدیک‌ترین تصویر را به کلان داشته باشند و ضمناً حالت بهینه در درون بخش داشته باشند که یکی از راحت‌ترین روش‌ها استفاده از مرحله بعد است.

مرحله سوم: تعیین توابع عرضه و تقاضای هر زیر بخش:

توابع عرضه و تقاضا را برای هر زیر بخش برای مشخص کردن تعادل عرضه و تقاضا تعیین می‌کنیم. بهینه‌ترین برنامه این است که تعادل عرضه و تقاضا در آن وجود داشته باشد. بر این اساس خواهیم توانست اولین تقریب را از مقادیر داشته باشیم. در این ۳ صورت مشخص می‌شود در حالت تعادل عرضه و تقاضا، چقدر سرمایه‌گذاری، چقدر ارز، نیروی تخصصی و ... نیاز خواهیم داشت؟ و یا تلفیق تصویری خواهیم داشت. به عبارتی باید تابع عرضه و تقاضای زیربخش، عوامل مؤثر بر تولید زیر بخش و کارکرد آن مشخص شود. اگر تولید، تابع عوامل برون‌زا بود، کار اقتصادسنجی نمی‌خواهد یا برعکس. برای مثال اگر سیاست ما تولید گندم را زیاد کرد و عرضه خیار و هندوانه

صادراتی را کم کرد، دیگر استفاده از اقتصادسنجی معنی ندارد. ابتدا باید سیاست (تولید گندم) را حذف کرد یا اصلاح و تعدیل نمود و سپس کارهای بعدی را انجام داد. سپس برای هر زیربخش یک تابع عرضه و تقاضا به صورت کلی آن تعیین می‌کنیم. مثلاً در تغذیه، مصرف گندم، برنج و... را در نظر می‌گیریم و از جمعیت و تعداد آن‌ها تقاضا را به دست می‌آوریم یا اینکه به روش اقتصاد بازار می‌خواهیم تقاضای گندم یا تغذیه را به دست آوریم، با این روش تابع تقاضا با تابع عوامل یکی می‌شود. به هر حال با تابع تولید و سازوکار آن عرضه و تقاضا به دست می‌آید.

مرحله چهارم: برآورد اولین برنامه زیر بخش بر اساس تعادل عرضه و تقاضا:

برآورد اولین برنامه زیر بخش بر اساس تعادل عرضه و تقاضا در این مرحله است. مثلاً در زیر بخش غلات، کل تقاضای غلات را درآورده‌ایم و فرض کرده‌ایم عرضه نیز برآورد شده که مساوی تقاضا است و کل تولید مشخص است و با ضرابی که داریم متوجه می‌شویم در این زیر بخش چقدر سرمایه، بذر، کود و ... نیاز داریم؟ و این عمل را برای تمامی زیر بخش‌های دیگر انجام می‌دهیم. البته این کار به نوعی تهیه برنامه اولیه تفصیلی بخشی نیز به حساب می‌آید که در این مرحله باید راهی پیدا کنیم که ارتباط بین زیربخش‌ها با برنامه کلان را یافته و هماهنگ کند.

نمونه‌ای از جدول نیازهای زیر بخش در برنامه‌ریزی بخشی (بخش کشاورزی)

زیر بخش	ارز	سرمایه	نیروی انسانی	تولید		
۱- گندم						
۲- برنج						
۳- پنبه						
۴- ...						
۵- ...						
۶- سایر						

بخش کشاورزی	رشد تولید	صادرات کل	سرمایه‌گذاری کل	اشتغال در پایان برنامه
۷٪	۵ میلیارد ریال	۵۰۰ میلیارد ریال	۳۵ میلیون نفر	

پس مقدمات، تهیه شده و زیربخش مایی که رشد توسعه کشاورزی ۷٪ را به دست می‌دهند و مثلاً تعداد ۱۲ زیربخش مشخص است. تابع عرضه و تقاضای ۱۲ زیر بخش را نیز شناسایی کردیم. حال اگر قرار است ۵۰۰ میلیارد به بخش کشاورزی داده شود تا ۷٪ رشد سالانه را به دست دهد، باید سهم این ۱۲ زیربخش در سرمایه تخصیصی و نرخ رشد و اشتغال مشخص شود. فرض کنیم که

بخش کشاورزی ما به ۲ زیر بخش تقسیم شده یکی گندم و دیگری سایر زیربخش‌ها. متغیرهای ما هم یکی زمین L، یکی جمعیت N، یکی ارز E، یکی اشتغال Ld است.

$$gw = 200 + \%2 L + \%3 R$$

$$Pw = 150 + \%4 N$$

در زیر بخش دوم خواهیم داشت:

$$yf = 120 + \%6 E, Df = 800 + \%8 Ld, \text{ نرخ } E, \text{ اشتغال } Ld$$

مرحله پنجم: بررسی تطبیقی نیازهای برآورده شده مرحله چهارم با چارچوب برنامه کلان (مقایسه تطبیقی تصویر کلان بخشی حاصله با تصویر کلان بخشی دریافت شده):

حال نتایج جمع زیربخش‌ها با متغیرهای کلان مقایسه می‌شوند. در هر زیر بخشی تعادل نهائی را با مشخص بودن وضعیت تولید و تقاضا خواهیم داشت. با محاسبه وضعیت‌های تعادلی، متغیرهای کلان در آن‌ها دیده می‌شود، اگر مستقیم باشند که هیچ، وگرنه به‌طور مستقیم آن‌ها را محاسبه می‌کنیم. به عبارت دیگر، متغیرهایی که برنامه کلان مدنظر قرار داده است را در بخش‌ها جمع می‌کنیم و با زیربخش‌های برآورد شده مقایسه می‌کنیم. مثلاً در متغیر سرمایه‌گذاری و ارز و تولید و ... مقایسه کنیم که آیا انتظار کلان را برآورده کرده‌ایم یا خیر؟ اگر مطابقت داشته باشند برنامه داخلی ما قابل عمل است ولی معمولاً مطابقت ندارند. چون اگر مطابقت داشتند که دیگر برنامه‌ریزی لازم نبود.

مقایسه تطبیقی تصویر بخشی و کلان با فرض عدم تطابق (بخش ...)

تصویر کلان برنامه	تصویر جمع برنامه‌های بخشی با فرض تعادل	
سرمایه	۳۰۰	۵۰۰
کار	۵۰۰	۴۰۰
ارز	۵	۲۰
تولید	۱۸۰۰	۱۶۰۰

در برنامه کلان گفته شد که هیچ‌وقت نمی‌توان یکجا به هدف رسید. گفته شد که روی متغیرهای سیاست‌گذاری سه سناریو مشخص می‌شود. حال مقدار مطلوب در سناریو را به معادله می‌دهیم و شاخص‌ها را حساب می‌کنیم، اگر نتیجه مثل نتایج برنامه باشد که هیچ، وگرنه به‌طور مرتب متغیرهای سیاست‌گذاری را باز سناریوسازی می‌کنیم و با متغیر سیاست‌گذاری بازی می‌کنیم که شاخص‌های به دست آمده مطابق اهداف برنامه باشد. پس باید برای متغیر سیاست‌گذاری مثلاً ۲۰ مقدار مشخص کنیم تا مقدار مطلوب از بین این‌ها به دست آید.

فرض مطلوب این است که در زیربخش‌های ما عرضه و تقاضا برابر باشد. پس محاسبات زیربخشی را با این فرض که عرضه و تقاضا با هم برابر شود و در هیچ زیربخشی عرضه کمتر از تقاضا نباشد، انجام می‌دهیم. اگر در زیربخشی تقاضا بیشتر از عرضه باشد، ما مشکل خواهیم داشت. پس مطلوب این است که تقاضا کوچک‌تر یا مساوی عرضه باشد و با این فرض تمام محاسبات را انجام می‌دهیم. اگر عرضه بزرگ‌تر یا مساوی تقاضا بود که هیچ، ولی اگر در زیربخشی عرضه کمتر از تقاضا باشد، متغیر سیاست‌گذاری را استفاده نموده و محاسبات زیربخش‌ها را با این متغیرهای سیاست‌گذاری دنبال می‌کنیم. در زیربخش‌های مختلف عرضه و تقاضا بر اساس عوامل روشن شده بررسی می‌شود. اگر تعادل در زیربخش موجود نبود، برای برقراری تعادل روی تک تک معادلات کار می‌شود تا شرایط مطلوب به دست آید.

۱- عرضه و تقاضا برای سال پایان برنامه مطالعه می‌شود.

۲- کجا تعادل مطلوب حاصل نمی‌شود و در کدام متغیر می‌توانیم سیاست‌گذاری داشته باشیم؟ اگر عدم تعادل داشته و متغیر سیاست‌گذاری هم نداشتیم مثلاً با واردات جبران می‌کنیم. تا اینجا سازوکار تولید و سازوکار تقاضا به دست آمد. بعد از این مرحله با مطالعه دقیق و روش صحیح باید این زیربخش‌ها را هماهنگ کنیم با چارچوب برنامه کلان بخشی که در مرحله بعد ارائه می‌شود.

متغیرها	مقادیر کلان برنامه	سناریو ۱ (مقادیر بخشی)					سناریو ۲ (بازدهی و جذب سرمایه)	سناریو ۳	سناریو ۴
		۱	۲	۳	۴	کل			
تولید	۷٪						۵٪	۵.۵٪	۶.۵٪
اشتغال	۳.۵						۳	۳.۲	۳.۴
سرمایه	۵۰۰						۵۰۰	۵۰۰	۵۵۰
ارزبری صادرات									

تا اینجا یکسری متغیر سیاست‌گذاری در بخش پیدا کرده‌ایم که غیر از متغیرهای سیاست‌گذاری کلان هستند. حالا ممکن است بر مبنای رسیدن به تعادل تغییرات بدهیم و سناریوهای بعدی را بسازیم تا جهت به دست آمده از سناریوها حتی‌الامکان به سمت و سوی داده شده توسط برنامه کلان نزدیک باشد.

از اینجا به بعد با توجه به اطلاعات به دست آمده از سناریوی اول، سناریوهای بعدی به دست می‌آید. در مثال بالا هم سرمایه کمتری گرفته‌ایم، هم اشتغال کمتری داریم و هم رشد کمتری داریم و این یک بخش مثلاً صادراتی است. حالا می‌گویید شما سرمایه‌گذاری را به ۵۰۰ برسانید بعد ببینید رشد شما چه می‌شود پس سراغ زیربخش‌ها می‌رویم که سرمایه روی کدام زیربخش اثر بیشتری دارد و در ضمن رشد ۳٪ بخش فرضی ما، فقط ۴٪ از کل رشد ۷٪ برنامه کلان است و

این نشان می‌دهد که سرمایه را در کجا بکار ببریم و $\Delta y/\Delta I$ و بازدهی نهائی سرمایه مطرح می‌شود که در کدام زیربخش بالاتر است و حالا ۱۰۰ واحد اضافی سرمایه‌گذاری را به کدام یا کدامین زیربخش‌ها بدهیم تا رشد تولید زیاد شود. در اینجا به مقولات اجرائی هم باید توجه کرد، اگر سرمایه اولیه زیربخشی ۱۰ است دیگر نمی‌توان مثلاً ۱۰۰ واحد یعنی ده برابر در آن سرمایه جدید وارد کرد. یا باید بدانیم اگر سرمایه را می‌خواهیم فرضاً از ۱۰ به ۱۱۰ برسانیم این به چه معنا است، باید چه کارهایی بکنیم و آیا اساساً این کار شدنی است و یا حتی در صورت فراهم کردن سرمایه، می‌توان آن را جذب کرد؟

پس سناریوی (۱) ما سناریوی تعادل است و سناریوی (۲) با ظرفیت جذب سرمایه و بالاترین بازدهی سرمایه کار می‌کنیم و این الگوی دوم ما با توجه به این است که در کلان، ما می‌توانیم ۵۰۰ تا سرمایه‌گذاری کنیم و ۴۰۰ تا ظرفیت ما بود. حالا این ۱۰۰ واحد را با توجه به ظرفیت جذب و میزان بازدهی سرمایه کار می‌کنیم و نتایج بعدی را داریم. حالا فقط میزان سرمایه درست شد، باز باید سراغ بقیه متغیرها برویم که اشتغال ۳ میلیون نفر است و باید به ۳.۵ میلیون افزایش یابد، پس باید سراغ متغیرهای سیاست‌گذاری جدید برویم، یعنی متغیرهای درونی پیدا کنیم و آن‌ها را بیرونی کنیم که اشتغال را متأثر کند.

اگر مطالعه به ما نشان دهد در صورتی که سرمایه ۵۵۰ میلیارد باشد، اشتغال به ۳.۴ میلیون نفر می‌رسد و رشد ۶.۵ می‌شود حالا یکسری سناریو داریم که در بعضی متغیرها به کلان نزدیک هستند و بعضی دور هستند. بنابراین، باید انتخاب کرده و با کلان هماهنگ کنیم و کلان می‌تواند روش‌های مختلف را بررسی کند و اظهارنظر کند و بگوید مثلاً سرمایه را بیش از ۵۰۰ نمی‌توانیم افزایش دهیم، پس سناریوی سوم اجباراً انتخاب می‌شود و کلان فقط می‌تواند اشتغال‌زائی را مطالعه کند که آیا ما همه آن را دیده‌ایم یا خیر.

مرحله ششم: امکان‌سنجی اجرائی برنامه‌ریزی زیر بخش خارج از چارچوب کلان (اصلاحات قابل عمل در پیش‌نویس برنامه بخشی):

در هر مرحله ممکن است لازم باشد بازگشتی به مراحل قبل داشته باشیم برای مثال بعد از اصلاحات دو مرحله ۵ و ۶، لازم است تا دوباره بازگشتی برای اصلاح به مرحله ۴ داشته باشیم. نتیجه حاصله از این دو مطالعه، مشخص شدن چارچوب‌های تعارض بین برنامه ناشی از زیر بخش و برنامه‌ای که از کلان به دست آورده‌ایم، می‌باشد. در جدول ذیل مثالی از مقایسه تصویر بخشی و کلان با فرض عدم تطابق بین تصویر کلان برنامه با نتایج به دست آمده، ارائه شده است.

تصویر کلان برنامه	تصویر برنامه‌های بخشی با فرض تعادل	تصویر اصلاح شده
سرمایه		۴۰۰
کار		۴۵۰
ارز		۱۰
تولید		۱۶۰۰

مرحله هفتم: بررسی اصلاحات زیر بخش‌ها:

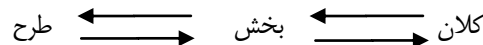
در این مرحله باید برنامه‌هایی که خطمشی و تصویر کلان دیگری که مغایر برنامه کلان به ما می‌دهد را حذف کنیم چون با توجه به چارچوب کلان ما غیر قابل اجرا تلقی می‌شوند. مثلاً غلات بیشتر از ۲/۵ میلیون تن قابل افزایش نیست ولی تقاضا مثلاً ۵ میلیون تن و لذا بیشتر است، بنابراین تعادل نداریم. خطمشی چیست؟ آیا قیمت بالا رود و مصرف کم شود؟ که در این صورت خطر افزایش مرگ و میر ناشی از سوء تغذیه یا ... پیش می‌آید که قابل قبول نیست. خطمشی دیگر این است که اجازه دهیم واردات افزایش یابد و یا ممکن است امر وسطی را با ترکیب چند سیاست انتخاب کنیم. لذا اصلاحاتی روی چارچوب کلان در این مجموعه لازم به نظر می‌رسد.

تصویر کلان برنامه	تصویر اصلاح شده (۱)	تصویر با عدم تعادل (۲)	تصویر (۳)
سرمایه	۳۰۰	۴۰۰	۳۲۰
کار	۵۰۰	۴۵۰	۴۸۰
ارز	۵	۱۰	۶
تولید	۱۸۰۰	۱۶۰۰	۱۵۰۰

این مرحله عدم تعادل کلان و تصویر بخش جهت تعدیل را به ما می‌شناساند. راه‌های اصلاح در تعدیل حتی در کیفیت و کمیت محصول (مثلاً خودرو) را نیز به ما پیش می‌کشاند. برنامه‌ریز در هر حال ناچاراً عدم تعادل را در زیر بخش‌هایی می‌پذیرد که ضربه کمتری به برنامه وارد کند. با مشخص شدن سناریوها، خطمشی اجرایی مشخص می‌شود که مثلاً در بخش صنایع خودروسازی، دیگر سرمایه‌گذاری نکنیم و در بخش ... در این مرحله ما نمی‌توانیم تقاضا را اصلاح کنیم چون از متغیرهای دیگر در مراحل دیگر به دست آمده است و تغییر آن نیز در کوتاه‌مدت و میان‌مدت به راحتی امکان‌پذیر نیست. پس اصلاح در بخش عرضه امکان‌پذیر است.

استراتژی: علی‌الاصول در مرحله برنامه‌ریزی کلان هنگامی که اهداف کیفی انتخاب و به کمیات تبدیل می‌شوند در این راه جهت‌گیری‌های بزرگی حاصل می‌شود. این‌ها در واقع استراتژی برنامه هستند. ولی در سطح بخش‌ها خطمشی به حساب می‌آیند. نوشتن خطمشی ساده است ولی سناریوها در واقع مهم می‌باشند. اساس در مرحله مقدماتی برنامه‌ریزی بخشی عدم قبول تعادل است.

این مجموعه به برنامه‌ریزی کلان برمی‌گردد تا در آنجا مورد بازنگری قرار گیرد. رفت و برگشت لازمه کار بین مراحل برنامه‌ریزی است.



برنامه کلان شروع به تعدیل می‌کند و چاره‌ای جز پذیرش سناریوها نخواهد داشت و نهایتاً یک سناریو را انتخاب می‌کند. دفتر برنامه‌ریزی کلان باید با دفاتر بخشی ارتباط داشته باشد تا شرایط را برای تلفیق مرحله نهایی فراهم نماید. دفاتر کلان معمولاً دستورالعمل‌هایی به بخش‌ها می‌دهند تا جریان تسهیل شود.

۱۴- برنامه‌ریزی طرح^۱

در برنامه‌ریزی طرح، متغیرهای زیربخشی تا سطح طرح مشخص می‌شوند. برنامه‌ریزی طرح به معنی پیاده‌سازی و اجرای برنامه روی زمین است. و اینکه در کجا و کدام منطقه اجرا می‌شود. در این قسمت است که امکان اجرا شدن یا نشدن یک برنامه مشخص می‌شود. پس برنامه‌ریزی طرح یعنی "مجموعه فعالیت‌هایی که طی زمان مشخص، در مکان مشخص، با اعتبار مشخص به هدف مشخص می‌انجامد." طرح هم بعد زمان و هم بعد مکان دارد.

وقتی در برنامه‌ریزی بخشی، زیر بخش‌ها روشن شد در برنامه‌ریزی طرح باید مجموعه‌ای از طرح‌ها را مشخص بکنیم تا نهایتاً بتوانند اهداف زیر بخش‌ها را تأمین بکنند و دوم از دید منابع باید در چارچوب دیدگاه‌ها عمل بکنند. حوزه برنامه‌ریزی طرح، تبدیل کردن زیربخش به طرح‌های مشخص است. برای مثال در بخش کشاورزی زیربخش غلات با رشد ۸ درصد را که در طول ۵ سال ۲۰۰ میلیارد سرمایه خواهد گرفت و صادرات هم ندارد، اشتغالش هم ۲ میلیون نفر است داشتیم (برنامه‌ریزی بخشی). در این قسمت، هدف تبدیل این زیر بخش با این اطلاعات، به طرح است.

تعداد زیر بخش‌ها همیشه زیاد است و عملاً امکان تفکیک کامل نیست. در طرح نیز همین‌طور است چون تعداد طرح‌ها بسیار زیاد است. مثلاً زیر بخش گندم شامل طرح‌های مکانیزه، نیمه مکانیزه، غیرمکانیزه، مقیاس بزرگ، کوچک و ... واحدهای سنتی و غیر سنتی و مناطق مختلف و ... به تعداد زیاد مطرح می‌شوند. در اینجا تفکیک به هر کالا و خدمت در یک منطقه خاص و نوع خاص مطرح است. معمولاً بر اساس یک جدول زمان‌بندی از دستگاه‌های مسئول هر منطقه خواسته می‌شود تا بر اساس اهداف بلندمدت و نیاز منطقه، طرح‌های اولویت‌دار خود را پیشنهاد دهند و به

۱. توجه شود که در سازمان برنامه همواره طرح مجموعه‌ای بزرگ‌تر از پروژه بوده و به عبارتی دیگر هر طرح می‌تواند شامل چندین پروژه باشد. این تعریف در برخی متون دانشگاهی یا در اصطلاح رایج به‌صورت بالعکس نیز تعریف شده است.

ترتیب برای جمع‌بندی سند طرح‌های برنامه ارسال کنند. تعداد طرح‌هایی که معرفی شده و انتخاب می‌شوند بستگی به منابع مالی دارد که به منطقه، زیر بخش‌ها و زمان برنامه اختصاص می‌یابد. معمولاً توصیه می‌شود مینا تناسبی با اعتبارات قبلی داشته باشد. سقف پیشنهادی طرح‌ها نیز بر اساس پیش‌بینی منابع درآمدی پیش‌بینی شده در برنامه خواهد بود. البته همواره مسئولین زیربخش‌ها و مناطق تعداد زیادی طرح همراه با منابعی بیش از توان برنامه پیشنهاد می‌دهند که باید اولویت‌بندی، اصلاح و حذف شوند.

همیشه برنامه از صفر شروع نمی‌شود. همواره یک سری طرح از قبل وجود دارد. چه بسا اکثر طرح‌های نیمه‌تمام جزو اولویت‌های برنامه بعدی قرار گیرند. زیرا انتخاب این طرح‌ها در برنامه قبلی خود می‌تواند دال بر اولویت داشتن آن باشد یا اینکه اکنون که بخشی از آن اجرا شده است، اتمام آن باید در اولویت باشد یا فشار و تقاضای اجتماعی برای آن وجود دارد و لذا در برنامه‌ریزی طرح، امکان مانور زیادی نخواهیم داشت.

مراحل برنامه‌ریزی طرح

۱- بررسی طرح‌های نیمه‌تمام و بهسازی و اصلاح آن‌ها و به دست آوردن یک مجموعه در این چارچوب. همانطور که گفته شد، همیشه برنامه از صفر شروع نمی‌شود. همواره یک سری طرح از قبل وجود دارد که تا حدودی برنامه را می‌پوشاند. مجموعه طرح‌های نیمه‌تمام بخش قابل‌توجهی از برنامه را می‌پوشاند و امکان مانور زیاد در برنامه‌ریزی طرح وجود ندارد.

۲- سرند کردن طرح‌های ممکن: مفهوم سرند کردن، یعنی انتخاب چند زمینه مساعد به منظور متمرکز شدن برای تهیه طرح‌های اولویت‌دار در هر زیر بخش. به این منظور، بر اساس اطلاع متخصصین در زمینه‌هایی که شناخت بهتر است و امکان بهتری برای آن‌ها می‌باشد و بر اساس اهداف مد نظر، تعداد طرح‌ها را به تعداد محدودتری کاهش می‌دهیم. به عنوان مثال: در بخش گندم دیم اصلاح در چه سیستمی قابل عمل است؟ آیا به سطح زیر کشت فکر کنیم یا نه؟ به چه صورتی زمین تازه پیدا کنیم؟ یا روش آبیاری را مطالعه کنیم؟ در تأمین آب با چشمه و چاه کار کنیم یا روی مهار رودخانه‌ها و...؟ آیا روش‌های کشت، نوع بذر، تسطیح و تولیدات آن را بهبود می‌بخشد یا ممکن است متوجه شویم که سطح کشت در دیم اصلاً مطرح نیست. ممکن است به این نتیجه برسیم که روش کاشت مهم است و برداشت مهم نیست. بنابراین برای افزایش محصول ممکن است سراغ روش کاشت برویم تا اصلاحات لازم را به عمل بیاوریم. سرند طرح در واقع محدود کردن حوزه‌های طرح است و با توجه به محدودیت‌های موجود بعضی را با برنامه و اشراف کامل حذف می‌کنیم.

۳- حتی پس از سرند کردن طرح‌ها، اجرای کامل همه طرح‌ها به هیچ وجه ممکن نیست، لذا

طرح‌های عمده و مهم توصیه می‌شود. الزاماً همیشه باقیمانده‌ای خواهیم داشت که در جریان برنامه‌ریزی با ضریب‌های قبلی به عنوان سایه قلمداد می‌شوند. در اینجا تهیه برنامه طرح‌ها مطرح می‌شود. با مجموعه رفت و برگشت‌هایی مجموعه طرح‌ها را باز زیر بخش تطبیق می‌دهیم. در درون طرح‌های جدید مجبور به یک سری مطالعات مفصل توجیهی هستیم. در این مطالعات خلاصه کار روی طرح این است که به طراحی فنی، طراحی اقتصادی و طراحی مالی بپردازیم.

اساس این است که سال صفر شروع طرح، سال شروع بهره‌برداری و سال پایان طرح مشخص بکنیم. در طی این مدت درآمدها و هزینه‌های طرح را مشخص می‌کنیم. حال در زمینه‌های مساعد به تهیه طرح می‌پردازیم (زمان، مکان، پول، هدف) بدین منظور به جدول زمانی احتیاج داریم که در آن سال t_0 نقطه شروع و سال t_n به عنوان زمانی که عملیات ساخت تمام شده و آماده بهره‌برداری است و t_e زمان پایان عمر مفید در نظر گرفته شود. باید بررسی شود که در جریان ساخت، تفکیک هزینه‌ها چگونه است و در جریان بهره‌برداری درآمدها و هزینه‌ها چگونه است؟ پس به مطالعات خاص احتیاج است. پس اجباراً به سه نوع مطالعه به شرح ذیل بپردازیم:

۱- مطالعات فنی (توجیه فنی):

در این مرحله، امکان‌پذیری طرح مشخص می‌شود. یعنی بررسی می‌شود که طرح از لحاظ فنی قابل اجراست یا خیر؟ معمولاً چون تکنولوژی و مقیاس‌های مختلف وجود دارد، بحث در این است که کدام باشد. اگر قابل اجراست با چند نوع تکنولوژی و چه نوع عملیاتی باید انجام داد. از دید فنی چه زمانی برای ساخت پروژه در اختیار داریم. حداقل زمان مورد نیاز را مشخص می‌کنند. زمین، ماشین، مدیریت و زمان چگونه است؟ چه درآمدها و چه هزینه‌هایی خواهد داشت و بیشتر روی مقادیر بحث می‌شود. مثلاً سال‌ها پیش قبل از گسترش استفاده از کامپیوتر، پیشنهاد شده بود که مثلاً برای اخذ مالیات یک نسخه از تمام فاکتورهای خرید به اداره مالیات ارسال شود که از نظر فنی، واقعاً امکان‌پذیر نبود.

۲- مطالعات توجیهی اقتصادی:

در این مطالعه، اساس بر برآورد تقاضا و عرضه است که برآوردی پیچیده خواهد بود، چرا که توأم با پیش‌بینی باید باشد و اینکه تقاضا و قیمت در چند سال آینده چقدر می‌باشند؟ با اجرای این طرح، حجم جدیدی از کالا به بازار عرضه می‌شود، لذا پیش‌بینی ایستا نخواهد بود بلکه نیاز به تخمین و پیش‌بینی‌های پویا داریم. که چه هزینه‌هایی و چه قیمت‌هایی این محصولات در بازار خواهند داشت؟ برآورد تقاضا و قیمت این محصولات مطرح است. چیزی که در ایران کمتر به آن توجه می‌شود بحث عرضه و تقاضا و قیمت است که در مطالعات اقتصادی به آن توجه می‌شود. اینجا مسئله قیمت خیلی مهم است و باید به آن توجه کرد. اساس تحلیل اقتصادی عرضه و تقاضا و قیمت است (در مورد تولید و هزینه‌های اصلی) و کاری بسیار مشکل است.

در این مطالعات باید به چند سؤال اساسی پاسخ داده شود از جمله اینکه اصولاً زمینه اجتماعی و اقتصادی اجرای طرح در منطقه وجود دارد یا خیر؟ اهمیت این مطالعات در اینجا مشخص می‌شود که می‌بینیم برخی طرح‌های بزرگ بدون توجه دقیق به این مطالعات ایجاد می‌شوند که در نهایت آثار منفی آن گریبان گیر دولت، مردم منطقه و ... می‌شود. باید مشخص شود که طرح در چه مقیاسی باید ساخته شود؟ در کدام نقطه جغرافیایی ساخته شود تا بالاترین بازدهی را داشته باشد؟ شعاع جغرافیایی آثار طرح چه میزان است؟ آیا در محدوده محلی است؟ یا منطقه‌ای، ملی، یا فراملی و بین‌المللی؟ و سؤالات دیگر که متناسب با نوع هر طرح خواهند بود. باید توجه داشت که بسیاری از مخالفت‌ها با سازمان برنامه در این موضوع بوده و هست که دستگاه‌های اجرایی و ... هر چند با حسن نیت ولی تمایل دارند که اعتبارات طرح‌های آن‌ها بدون توجه به ضوابط مختلف، با سرعت و حتی بدون توجه به برنامه توسعه کشور، تأمین مالی و پرداخت شود. این فشارها تا حدی است که در زمان‌های وفور منابع نفتی همواره باعث به هم ریختگی برنامه شده و سازمان برنامه را تا مرز فروپاشی برده است.

۱- مطالعات مالی:

در این مرحله، جدول تراز نقدی طرح را تهیه می‌کنند. امکان‌پذیری مالی طرح نیز بررسی می‌شود. مثلاً با اعطای اعتبار بانکی، وام و ... با چه شرایطی از پیش‌فروش استفاده می‌کنیم و از مصرف‌کننده اعتبار می‌گیریم و سایر مسائل مالی که در این ارزیابی مورد بررسی قرار می‌گیرد؟ هدف این است که جریان‌های درآمد و هزینه طرح را هماهنگ کند. فقط بحث سودآوری نیست. برای مثال در یک طرح، ما در پنج سال اول هزینه داریم پس باید بررسی کنیم و بدانیم که چگونه منابع مالی طرح را تأمین کنیم، از دولت بگیریم یا از بانک یا از فروش سهام، یا از منابع داخلی کارخانه و ...؟ جدول Cash flow یا تراز نقدی برای طرح خواهیم داشت و چگونگی هماهنگی مد نظر است. دریافت‌ها و پرداخت‌های طرح، در هر سال و طرق جایگزین منابع و هزینه‌های تأمین منابع مهم هستند؟ با مشخص شدن این ۳ بعد است که می‌توان امکان‌پذیری طرح را معین کرد. بعد از این مطالعات وارد ارزشیابی طرح‌ها می‌شویم.

۱۵- ارزشیابی طرح‌ها

اکنون بعد از انجام مطالعات فوق، وارد بحث ارزشیابی طرح‌ها می‌شویم. اگر مطالعات درست باشد می‌توانیم نموداری برای طرح‌ها تهیه کنیم. در نمودار فرضی، نمایی از نتیجه ارزیابی هزینه‌ها و منافع یک طرح نمونه ارائه می‌شود. این محاسبات می‌تواند در دو فایل مجزا به دو صورت مالی و اقتصادی تهیه شود. این نمودار راهنمای مهمی برای اولویت‌بندی و سرنوشت طرح‌ها می‌تواند باشد. مسلماً از دیدگاه برنامه‌ریز در موضع بخش عمومی یکی از شاخص‌های اولویت در انتخاب طرح‌ها، سودآوری

بالاتر طرح از نظر اقتصادی است. هر چند از دیدگاه بخش خصوصی، شاخص سودآوری مالی خالص بر شاخص اقتصادی متناظر ارجحیت دارد. در سیاست‌گذاری با اهرم‌های مختلفی همچون اعطای تسهیلات، بخشودگی مالیاتی و امثالهم می‌توان این اولویت‌ها را اجرایی و اعمال نمود.

معیارهای ارزیابی طرح‌ها

در کتاب‌های ارزیابی اقتصادی طرح‌ها و تحلیل هزینه فایده، شاخص‌هایی برای ارزیابی اقتصادی معرفی شده‌اند. از جمله این شاخص‌ها، ارزش حاصل خالص PDV - نرخ بازده داخلی IRR، دوره بازگشت سرمایه DP، نسبت فایده به هزینه BCR، نقطه سر به سر BEP و ... می‌باشد.

دیدگاه‌های ارزیابی طرح

دیدگاه بخش خصوصی و عمومی از لحاظ ارزیابی‌های فنی و مالی و برآورد تقاضا و قیمت و ... اختلافی ندارند. تفاوتی که وجود دارد مربوط به حوزه نگرش به طرح است. دیدگاه عمومی حوزه گسترده‌تری دارد. سعی می‌شود منافع و مضار ثانویه طرح نیز ملحوظ شود، ولی بخش خصوصی معمولاً به این حوزه‌ها کاری ندارد. از دید بخش خصوصی آنچه که در کارخانه اتفاق می‌افتد مهم است. در حالی که دولت فواید جانبی را نیز می‌بیند. مثلاً عدم تمرکز در بخش‌های بزرگ فایده‌ای ثانوی برای توجیه آن طرح می‌باشد. در بخش دولتی صرفاً هزینه‌ها، هزینه ساخت و بهره‌وری نیست و یا درآمدها فقط درآمد ناشی از فروش نیست، بلکه فواید و درآمدها و مضار و هزینه‌های ثانوی را نیز می‌بینند.

حوزه دوم به بحث قیمت مربوط است. برای بخش خصوصی قیمت دریافت و پرداخت مطرح است و دریافتی‌اش ناشی از فروش است. در حالی که در بخش دولتی مادامی که با عدم تعادل مواجه هستیم قیمت غیر از قیمت دریافتی است، بلکه قیمت تعادلی مطرح است. در قیمت تعادلی دولت اساس را روی قیمت سایه می‌گذارد. برای جامعه هزینه ارز، با قیمت تثبیتی واقعاً غیرواقعی است در حالی که ارزش آن در ارزیابی از دیدگاه بخش عمومی موقعیت آن در برقراری تعادل عرضه و تقاضا مشخص می‌شود. نیروی انسانی ساده برای پروژه‌های دولتی دارای هزینه صفر است. زیرا بیکاری وجود دارد اگر بکار گرفته نشود، باید هزینه تأمین اجتماعی به او پرداخت شود. در مورد نیروی انسانی متخصص عکس آن مطرح است. چون کمبود وجود دارد، کوشش می‌شود هزینه‌های فرصت از دست‌رفته محاسبه شود. اگر نیروی متخصص در پروژه مشغول شود، هزینه او معادل با تولیدی است که در پروژه‌های دیگر به واسطه عدم اشتغال او از دست رفته است.

۱۶- برنامه‌ریزی آمایش

برنامه‌ریزی آمایش یک برنامه دورنگر و چشم‌انداز است که با روش خاصی تهیه می‌شود. این برنامه برای مشخص کردن هدف‌های بلندمدت و اینکه این اهداف در کدام مکان‌ها باشند، تهیه می‌شود که

نام آن Spatial planning است که ترجمه انگلیسی آن آرایش فضای زندگی نام دارد. این برنامه‌ریزی می‌گوید در کشوری که هستیم از لحاظ پراکندگی چه منابعی داریم. این مسئله را به‌صورت پویا نگاه می‌کنند چون آینده‌نگری هم در بحث آمایش وجود دارد. مثلاً مطرح می‌شود که نفت و معادن در سی سال دیگر چگونه خواهد بود و تحولات تکنولوژیکی دنیا تحولاتی در منابع ایجاد خواهد داد یا خیر؟ و این تغییرات احتمالی را بررسی می‌کنیم. به عبارتی روشن‌تر یک مطالعه پویا از جهانی که به‌عنوان دنیای بزرگ‌تر در آن واقع هستیم انجام خواهیم داد و این هم با توجه به دورنگری و پویایی است. یک بحث دیگر، مسئله جمعیت است که مطرح می‌شود جمعیت چه میزان است، توزیع آن چگونه است، در آینده چه میزان خواهد بود و نیازهای این جمعیت چیست و چه خواهد بود؟

حالا که این مطالعات انجام شد، سناریوهایی طراحی می‌کنیم که به آرایش این مطالعات توجه دارد. اگر بعد مکانی مطرح نشود این برنامه می‌شود برنامه‌ریزی چشم‌انداز ملی و این آمایش سرزمین نخواهد بود ولی وقتی روشن کرده باشیم که از لحاظ بعد منطقه‌ای چه اتفاقی قرار است بیفتد این می‌شود آمایش سرزمین که جهت‌های اصلی حرکت، و اینکه چه آینده‌ای می‌بینیم و این آینده در کجاها خواهد بود را پاسخ می‌دهد. چشم‌انداز این برنامه‌ریزی، جامع می‌باشد و این چشم‌انداز، وسیله‌ای می‌شود برای مشخص کردن پروژه‌هایی که می‌خواهیم، اجرا کنیم.

۱۷- جمع‌بندی

اکنون انتظار می‌رود که مفهوم برنامه‌ریزی مشخص شده باشد. برنامه‌ریزی به عنوان حلال مشکلات مطرح نیست و الزاماً به عنوان عدم حل مشکلات نیز نمی‌باشد. برنامه‌ریزی راهی برای هموار کردن حل مشکلات می‌باشد. برنامه‌ریزی توسعه، راه توسعه یک کشور را هموار می‌کند و از آن به بعد سرعت حرکت توسعه‌ای و تحقق آن به عوامل مختلفی از جمله ظرفیت‌های بالقوه جامعه وابسته است. برنامه‌ریزی ایجاد کننده شرایط به فعل رسیدن امکانات بالقوه یک جامعه است به این معنی که باید برنامه‌ریزی شرایط توسعه یک کشور را فراهم کرده و سامان‌دهی نماید و از آن به بعد واقعاً سرعت و امکان تحقق توسعه به قابلیت‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی آن جامعه وابسته است. یعنی برنامه‌ریزی را نباید با زور و اجبار یکی دانست بلکه برنامه‌ریزی ایجاد یک شرایط شکوفایی خلاقیت و نوآوری در همه حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی است و از آن به بعد این ظرفیت جامعه است که تعیین کننده خواهد بود. توجه شود که هدف برنامه توسعه دولتی کردن اقتصاد، اجتماع و فرهنگ نیست بلکه هدف برنامه توسعه کمک به شکوفایی خلاقیت‌ها و نوآوری در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی است، یعنی همان هدفی که در بازار آزاد با مکانیزم سرمایه‌داری اولیه البته با دردسرهای بزرگ و در زمانی طولانی به وقوع پیوست.

نکته بعدی این است که توسعه یک انتخاب نیست بلکه یک الزام است. به عبارت روشن‌تر ما تولیداتی چون برق، اتومبیل، دارو، هواپیما، کشتی، محصولات با کیفیت و هزاران دستاورد دیگر را می‌خواهیم که این‌ها نتایج توسعه هستند. بنابراین تحقق توسعه، می‌تواند دستیابی مستمر به این محصولات را برای یک کشور ممکن سازد. در آن سوی این وضعیت عدم تحقق توسعه در زمان‌های محدود کنونی می‌تواند یک کشور را در فرآیند اضمحلال قرار دهد.

دستیابی به توسعه به طور عمده و معناداری به شکوفایی ظرفیت‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی یک جامعه وابسته است نه منابع فیزیکی مانند نفت، وسعت کشور، منابع معدنی و طبیعی. بنابراین امکان دستیابی به توسعه تقریباً برای همه کشورهای جهان وجود دارد و برای کشور ما با توجه به منابع طبیعی فراوان و قابلیت‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی ایجاد شده به ویژه بعد از انقلاب آسان‌تر است.

توسعه به معنی همسان شدن جوامع نیست. در کشور ما بعضی‌ها فکر می‌کنند توسعه یعنی غربی شدن. مسلماً توسعه یافتن به معنی وفاق اجتماعی بین ملل جهان است ولی به معنی یکسان شدن آن‌ها نیست. مثلاً کشورهای ژاپن، آمریکا، انگلیس و غیره توسعه‌یافته‌اند، اما از لحاظ نحوه رفتاری، غذا، لباس و آداب‌ورسوم یکی نیستند دارای تشابه‌های قابل توجه هستند، اما به این معنی نیست که اگر ما توسعه پیدا کنیم باید مثل فرانسه و انگلیس و آمریکا و ژاپن بشویم. چون ما بعضی ارزش‌های آن‌ها را قبول نداریم. توسعه در محورهایی کشورها را به هم نزدیک می‌کند و در همین حد باقی می‌ماند و البته تفاوت‌هایی هم بین این کشورها می‌تواند باقی بماند. همین‌طور که تجارب به ما نشان می‌دهد که یکسان‌سازی معنی ندارد همان‌طور نشان می‌دهد که توسعه یافتن در دوران جدید الزام است. بیش از صد سال قبل یک فیلسوف ژاپنی، این سؤال اساسی را برای جامعه ژاپن آن زمان مطرح می‌کند که به لحاظ فرهنگی آیا باید از غرب تقلید کنیم یا سنت‌های ژاپنی را حفظ کنیم، کدام یک از این دو، ما را به توسعه می‌رساند؟ جوابی که داده بود و ژاپنی‌ها به کار گرفته‌اند، جوابی است که هم آن زمان درست بوده و هم اکنون. جواب این است که: نباید مقلد غرب باشیم و همچنین نباید به سنت‌های خودمان بچسبیم. ما باید روح تمدن جدید را در کالبد فرهنگ ژاپنی تزریق کنیم. از دید او این روح تمدن جدید همان علم باوری و انسان باوری است. یعنی ما باید به دنبال علم باوری و انسان باوری در فرهنگمان باشیم اگر چیزی را در این راستا باید تغییر داد، تغییر بدهیم و اگر چیزی را نباید تغییر داد، تغییر ندهیم. اگر این کار را بکنیم خواهیم دید که علی‌رغم همه مشکلات، در مسیر توسعه قرار گرفته‌ایم. ضمناً توجه داشته باشیم که فرهنگ، روح یک ملت است و در صورت جدا شدن و بریدگی فرهنگی، واقعاً هویت جمعی ملت از دست رفته و توسعه غیرممکن می‌شود.

نکته‌ای که خیلی از اوقات مورد تأکید است مسئله دین و توسعه است. واقعاً نه تنها بین دین و توسعه تضادی وجود ندارد بلکه در تجربیات بشری دین به توسعه کمک کرده است نمونه‌هایی همچون دین شینتو در ژاپن و پروتستان در اروپا به وجود آورد. واقعیت این است که علم یعنی کشف قانون‌مندی‌های خداوند در نظام خلقت است و لذا نمی‌تواند با دین متناقض باشد. این تناقضات از یک سو به دوران دین تحریف شده کلیسایی رنسانس و از طرف دیگر به کاربردهای ضد انسانی و دینی علم باز می‌گردد که باز هم هیچ‌کدام به دین ناب و علم ناب مرتبط نیست. علاوه بر اینکه دین اسلام زیربنای تحولات تمدنی اسلام و اروپا است، موارد زیادی از تأکید بر ضوابطی است که متناسب با توسعه است و از این جهت دین اسلام می‌تواند تسریع‌کننده و تقویت‌کننده یک الگوی توسعه با استفاده از دین باشد.

نکته بعدی این است که برنامه‌ریزی یک صورت دارد و یک محتوا. فکر نکنیم که صورت، ظاهر و روش‌ها و تکنیک‌های برنامه‌ریزی می‌تواند ما را به محتوا و سرانجام کار برساند. کار برنامه‌ریز بلد بودن و آگاهی به روش‌های برنامه است، ولی ماهیت کار برنامه‌ریزی، استفاده از متخصصین و وجود مطالعات در سیستم برنامه‌ریزی است که لازمه‌اش پیشرفت علوم و فنون و تحقیقات است. روش و تکنیک‌های برنامه‌ریزی را می‌توان در زمانی محدود آموزش داد و اجرا کرد ولی ماهیت برنامه‌ریزی به تحقیقات قبلی بنیادی، توسعه‌ای و کاربردی و میزان استفاده مناسب از آن‌ها وابسته است. این نوع از تحقیقات نیز الزاماً در مراکز تحقیقاتی خاصی با ویژگی‌ها و قابلیت‌های خاص شکل می‌گیرد که در کشور در این زمینه با ضعف زیادی مواجهیم.

نکته بعدی حدود انتظار از کار برنامه‌ریزی در کشور درحال توسعه و نوع برنامه مناسبی که انتخاب می‌شود، است. حدود انتظار از برنامه به دلایل مختلف در کشورهای درحال توسعه محدود است. زیرا به اندازه کافی امکانات و منابع تهیه یک برنامه جامع و دقیق را ندارند و از طرف دیگر نیز ناچار به انسجام فعالیت‌های آنان از طریق تدوین و اجرای برنامه‌ریزی هستند. پس باید برنامه‌ریزی کشورهای درحال توسعه ویژگی‌های خاصی داشته باشد. برنامه جامع صرف برای این کشورها هرچند لازم است ولی کافی نیست. برای مثال تصویرسازی کلان آن هم با تکیه بر ارقام ضعیف و غیرقابل اعتماد کفایت نمی‌کند و باید به عمق کار توجه شود. بنابراین در کنار برنامه جامع به عنوان یک تصویرسازی و حل و فصل امور جاری، باید از این تصویرسازی‌ها و با استفاده از آن‌ها، از طریق برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده، وارد نقاط کلیدی بخش‌ها شویم. در این راستا بودجه و بودجه‌بندی نیز از اهمیت شایانی برخوردار است. هر چند در این گزارش تدوین برنامه جامع ارائه شد ولی طی کردن این مراحل به معنی اجرای برنامه‌ریزی جامع نیست. سه حالت برای برنامه‌ریزی می‌تواند مد نظر باشد. ۱. طراحی برنامه‌ریزی جامع و اجرای آن ۲. طراحی و اجرای برنامه‌ریزی جامع ولی انتخاب و اجرای بخش‌ها و زیر

بخش‌های کلیدی به عنوان هسته‌های کلیدی خط دهنده. ۳. تدوین و اجرای مستقل برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده. به عبارت روشن‌تر تدوین و اجرای برنامه‌ریزی جامع برای اداره امور جاری و مورد نیاز کوتاه‌مدت و میان‌مدت جامعه و تدوین و اجرای برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده برای شکوفایی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و تحقق توسعه می‌باشد.

نکته بعدی این است که ویژگی اصلی و عمده کشورهای در حال گذر عدم تعادل، بحران و بی‌ثباتی در حوزه‌های مختلف است چون این ویژگی در ذات حرکت توسعه‌ای است و ذیلش این است که در حرکت به سمت توسعه تمام ساختارهای ما در حال تحول هستند یا خودمان داریم آن‌ها را تغییر می‌دهیم یا اینکه نتیجه تبعی تغییرات دیگر هستند. این موضوع از یک سو بیان می‌کند که برای شروع و قوام حرکت توسعه‌ای به ثبات سیاسی حداقل دو دهه‌ای نیاز داریم و از سوی دیگر باید توجه کنیم که در چنین شرایطی به دنبال ایجاد تعادل در زمان‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت نباشیم چون ممکن نیست بلکه باید به دنبال هدایت ساختارها و تناسب آن‌ها با هم باشیم. یعنی باید به شناخت قانون‌مندی‌های ارتباط تغییرات و تأثیر و تأثرات بخش‌ها و حوزه‌های مختلف بر هم آشنا باشیم. در این میان تقویت مشارکت‌های اجتماعی یکی از عوامل اصلی ثبات ساختاری می‌باشد.

موفقیت برنامه‌ریزی توسعه به عوامل و شرایط زیادی از جمله علمی بودن، وجود نظام مناسب برنامه‌ریزی و حدود حداقل دو دهه ثبات و آرامش سیاسی، نهاد کارای برنامه‌ریزی، تفاهات و مشارکت ملی و ... وابسته است. در این رابطه مثالی هر چند فنی زده می‌شود فرضاً در یک اتومبیل که تنها یکی از میلیون‌ها دستاورد توسعه است شاید ده هزار قطعه و ده هزار فرآیند باید به درستی در کنار هم قرار گیرند تا اتومبیلی در کلاس متوسط جهانی بتوان تولید کرد. متعاقباً به همین نسبت در فرآیند توسعه ما با هزاران هزار قانون‌مندی و شرایط مواجهیم که برای استفاده از آن‌ها نیاز به شرایط مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی داریم. بدون شناخت این لوازم و قانون‌مندی‌ها همان‌طور که نخواهیم توانست برای مثال چند محصول مدرن از جمله یک اتومبیل مدرن بسازیم نخواهیم توانست فرآیند بسیار پیچیده‌تر توسعه را سامان داده و محقق کنیم.

برای برنامه‌ریزی توسعه دو روش عمده شناخته شده وجود دارد: ۱. اتکای عمده به مکانیزم و نتایج بازار آزاد و سرمایه‌های فیزیکی و ... که در کشورهای اولیه صنعتی مانند انگلیس و فرانسه و حتی گروه دوم آن‌ها مسیری طولانی و بسیار سخت همراه با گسترش فقر و محرومیت و نوسانات اقتصادی داشت و احتمال موفقیت آن برای کشورهای در حال توسعه کنونی بسیار کم است و ۲. انتخاب مسیر مدیریت‌شده توسعه با کمک دولت همانند ژاپن و کره جنوبی که امکان و احتمال موفقیت آن برای کشورهای در حال توسعه، بیشتر است.

در برنامه‌ریزی توسعه، هیچ تئوری از قبل تعیین‌شده‌ای وجود ندارد، هر چند استفاده از نتایج تحقیقات بنیادی، کاربردی و توسعه‌ای جهان و همچنین تجربیات این کشورها لازم است ولی هر کشور شرایط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی خاص خود را دارد، لذا ماهیت و موفقیت برنامه‌ریز یک کشور را توانایی مراکز تحقیقاتی داخلی و نحوه استفاده از این تحقیقات مشخص می‌کند. بدون وجود تئوری علمی متناسب با شرایط کشور، نمی‌توان به نتایج مورد نظر رسید و ارتباط بین بخش‌ها برای تحقق توسعه از دست می‌رود. ضمن اینکه در چنین وضعیتی ارتباط میان نظام برنامه‌ریزی با جامعه علمی از دست می‌رود.

مفاهیم و روش برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی خط دهنده برای توسعه

احمد صمیمی، خسرو نورمحمدی

مقدمه

ایران جزو اولین کشورهای در حال توسعه جهان است که به تدوین و اجرای برنامه‌ریزی توسعه روی آورده است. ولی علیرغم بیش از ۷۰ سال سابقه برنامه‌ریزی توسعه، هنوز به موفقیت مورد نظر در این زمینه دست نیافته است. این در حالی است که بسیاری از کشورهای جهان که دیرتر از ایران اقدام به برنامه‌ریزی نمودند و حتی ایران را به عنوان الگو مدنظر قرار داده بودند، توانستند در رسیدن به اهداف خود، موفق‌تر عمل کنند. لذا لازم است تا ضمن بررسی تجربه برنامه‌ریزی ایران، پیشنهادات مناسب ارائه شود. کشورها معمولاً از چهار مرحله برنامه‌ریزی به ترتیب شامل پروژه‌های منفک، تلفیق شده سرمایه‌گذاری عمومی، جامع و هسته‌های خط دهنده عبور می‌کنند (البته برنامه‌ریزی ایران، توسط آمریکایی‌ها در سومین مرحله از برنامه‌ریزی هسته‌ای استفاده کرده و مجدداً به برنامه‌ریزی جامع باز می‌گردد).

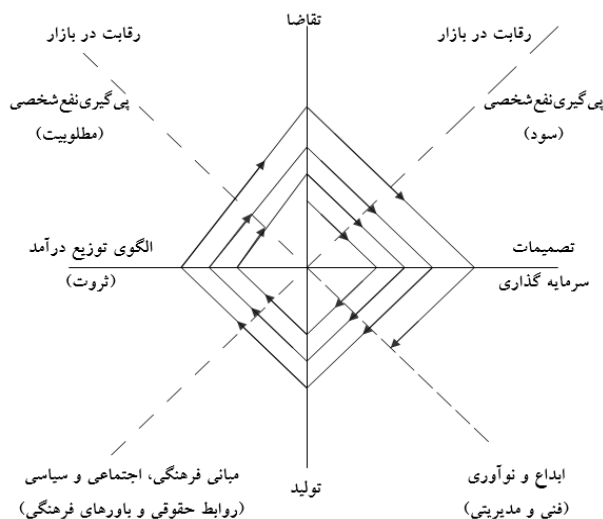
ایران در سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم، به دلیل موقعیت ژئوپلیتیک و شرایط جهانی به صورت تبعی و به سرعت پذیرای برنامه‌ریزی توسعه می‌شود. اما این ورود، بدون تحقیقات و شناخت لازم و کافی انجام می‌شود. لذا برنامه اول عمرانی به روش " برنامه‌ریزی پروژه‌های منفک " و دوم عمرانی به روش " برنامه‌ریزی تلفیق شده سرمایه‌گذاری بخش عمومی " که از الگویی ساده برخوردار هستند، تدوین می‌شود.

در این شرایط کودتای مرداد ۱۳۳۲ اتفاق می‌افتد و آمریکاییان از نظر منافع و مدیریت بر برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی ایران مسلط می‌شوند. تسلط عامل خارجی در ترکیب با عدم شناخت آنان از جامعه ایران، ضعف علمی داخلی، مسائل داخلی، نظام پادشاهی و ... باعث ایجاد نظامی ناقص از برنامه‌ریزی می‌شود. اگرچه برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی با یک جهش ما را وارد مرحله علمی و پیچیده برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده می‌کند. ولی آمریکاییان برنامه را بیشتر با اتکا بر ضوابط فنی و سرمایه‌گذاری فیزیکی پیش می‌برند و تکنیک بر محتوا غالب می‌شود. لذا نظام برنامه‌ریزی سوم و چهارم عمرانی علیرغم موفقیت‌های چشمگیر، نظام برنامه‌ریزی ایران را دچار اشکالات و انحرافات می‌کند که برای همیشه در برنامه‌ریزی ایران ماندگار می‌شود. برنامه‌ریزی محصولی ناشناخته و وارداتی می‌شود و به بدنه اقتصادی-اجتماعی کشور پیوند نمی‌خورد. حتی روش برنامه‌ریزی آمریکاییان بدون بررسی و شناخت کافی باقی می‌ماند، بطوریکه به‌اشتباه برنامه‌ریزی جامع نامیده می‌شود. از سال ۱۳۵۱ نیز با پیوستن بودجه به سازمان برنامه، همگی برنامه‌های کشور به صورت جامع، تهیه و اجرا می‌شوند.

اکنون پس از اجرای پنج برنامه در قبل از انقلاب و پنج برنامه بعد از انقلاب و عدم تحقق اهداف توسعه‌ای کشور، لازم است برنامه‌های جامع ایران مورد نقد و بررسی قرار گیرد. برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی خط دهنده به عنوان الگوی مناسب برنامه‌ریزی ایران توسط متخصصین توصیه شده است. مرحوم دکتر حسین عظیمی در این میان بیشترین مطالعه و بررسی و توصیه به استفاده از برنامه‌ریزی هسته‌ای را مطرح کرده است. عظیمی استفاده از برنامه‌ریزی هسته‌ای (هسته‌های خط دهنده یا Core planning) را بر اساس بررسی‌های صورت گرفته، برای برنامه چهارم توسعه کشور توصیه نموده بود. لذا در این گزارش سعی شده با استفاده از تجارب برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی قبل از انقلاب، مطالعات دکتر حسین عظیمی و سایر گزارشات، به معرفی دقیق‌تر مفاهیم و روش‌های برنامه‌ریزی هسته‌ای پرداخته شود. لازم به اشاره است تحقیق حاضر به عنوان مقدمه‌ای بر بحث است و شناخت دقیق‌تر روش برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده و به ویژه پروگرام‌های اجرایی نیاز به تحقیقات تفصیلی بیشتری دارد.

۱. اصول و سیر تحول برنامه‌ریزی در جهان

۱. برنامه‌ریزی بدون برنامه (دست نامرئی برنامه‌ریزی کننده یا برنامه‌ریزی خودکار)



نتایج عمده:

(مثبت):

۱. افزایش عمده در تولید کل جامعه

۲. تخصیص بهینه‌تر منابع

۳. افزایش عمده در موجودی‌های سرمایه‌ای کشور

۴. گسترش شدید نوآوری‌های فنی، مدیریتی و اقتصادی

۵. هزینه کمتر در تولید کالاها

۶. قیمت‌های پایین‌تر

۷. مازاد بیشتر مصرف‌کننده

(منفی):

۱. فقر زیاد و گسترش یابنده جمعیت کشور

۲. ظهور ادواری بحران‌های اقتصادی که باعث تشدید فقر موجود، در هم ریختگی بافت

سیاسی- اجتماعی جامعه، آشوب و بی‌ثباتی مدام جامعه می‌گردید.

۲. برنامه‌ریزی جامع کمونیستی

مارکس نسبت به نتایج نظام ناب سرمایه‌داری و مکانیسم برنامه‌ریزی توسط دست نامرئی انتقاد

داشت. نهایتاً کمونیست‌ها دولت را جایگزین مکانیسم دست نامرئی بازار نمودند و نوعی برنامه‌ریزی

جامع ایجاد کردند.

نتایج عمده:

۶. هیچ نوآوری تازه‌ای طی دهه‌های متمادی در این راستا صورت نگرفت.

۷. دولت در این کشورها عمدتاً در همان مسیرهای قبلی عمل و سیاست‌گذاری باقی ماند.

۸. برنامه‌ریزی جامع اقتصاد و متولی گری کامل دولت ادامه یافت.

۹. رقابت‌های جهانی بین این کشورها و نظام سرمایه‌داری بخش عمده‌ای از منابع فکری، مالی

و اقتصادی کشورهای کمونیست را معطوف به تحقیق و تتبع در امور نظامی و

سرمایه‌گذاری در این حوزه‌ها نمود. پیشرفت‌های قابل‌توجهی نیز در این زمینه‌ها در

کشورهای مورد بحث حاصل شد.

۱۰. با این همه عدم کارایی اقتصادی نهادینه‌شده در این جوامع، همراه با محدودیت منابع

باقی‌مانده برای سرمایه‌گذاری در زمینه‌های غیرنظامی، همراه با فشارهای ناشی از

جهانی‌شدن اقتصاد، و همراه با عدم توفیق در یافتن پاسخ‌های علمی در نظریه‌پردازی

مربوط به ساختار دولت در این کشورها، نهایتاً باعث فروپاشی کامل این نظام سیاسی و به

همراه آن فروپاشی ایده و نظریه دولت برنامه‌ریز و فعال مایشاء اقتصادی شد.

۳. برنامه‌ریزی تعدیل‌یافته در کشورهای سرمایه‌داری (نظام دولت و جامعه رفاه)

نظام ناب سرمایه‌داری همان‌گونه که شومپیتر، یکی از اقتصاددانان و جامعه‌شناسان برجسته جهان

صنعتی با توجه به بحث نوآوری و خلاقیت، مطرح و پیش‌بینی کرد حذف و "دولت و جامعه رفاه" به تدریج جای نظام مورد بحث را گرفت.

در نظام سیاسی - اجتماعی "دولت و جامعه رفاه" برخی از پایه‌های مهم نظام سرمایه‌داری ناب پابرجا ماند و برخی دیگر از ستون‌های این نظام اصلاحاتی را پذیرا گردید.

از جمله در این نظام و حکومت جدید نیز پیگیری نفع شخصی و مقدس بودن مالکیت خصوصی پابرجا ماند. آنچه مورد اصلاح واقع شد، از یکسو معطوف به نقش و وظیفه دولت بود و از سوی دیگر مربوط به حقوق می‌شد که تحت عنوان "حقوق بشر" تبیین و برخورداری از آن‌ها بدون تکیه بر "فعالیت و دستاوردهای فردی" آحاد جامعه به عنوان حقوق قانونی مردم شناخته شد و پایه‌گذاری نظام جامع تأمین اجتماعی را بر عهده گرفت.

۴. برنامه‌ریزی توسعه در کشورهای در حال توسعه

دولت‌های در حال توسعه کنونی اکنون وظایف عمده زیر را بر عهده دارند و مانند دولت ژاندارم، صرفاً وظیفه نظم و امنیت را بر عهده ندارند. این کشورها باید در راستای وظایف جدید دولت‌ها و نیز در کمک به تقویت نظام بازار و رفع ضعف‌های آن، وظایف زیر را بر عهده بگیرند:

۳- وظائف مرسوم اعمال تصدی در تشکیلات مستقل و جداگانه که در بودجه عادی کشور منعکس می‌گردد.

۴- وظائف توسعه‌ای که باید در تشکیلات و سازمان‌های مستقل از سازمان‌های اعمال حاکمیت و بر اساس بودجه توسعه‌ای سامان یابد:

- برنامه‌ریزی توسعه مشتمل بر تدوین و طراحی استراتژی‌های میان و بلندمدت حرکت معقول و مؤثر در فرآیند توسعه.

- هدایت تجارت خارجی در راستای تقویت بهینه صنعتی کشور.

- کمک به انباشت سرمایه فیزیکی.

- کمک به تشکیل سرمایه انسانی و دانش و دانایی ملی.

- کمک به تشکیل نهادهای صنعتی اقتصادی، مالی و تولیدی غیردولتی.

- طراحی و کمک به استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی.

- ایجاد و گسترش سایر نهادهای حمایت‌کننده از تولید.

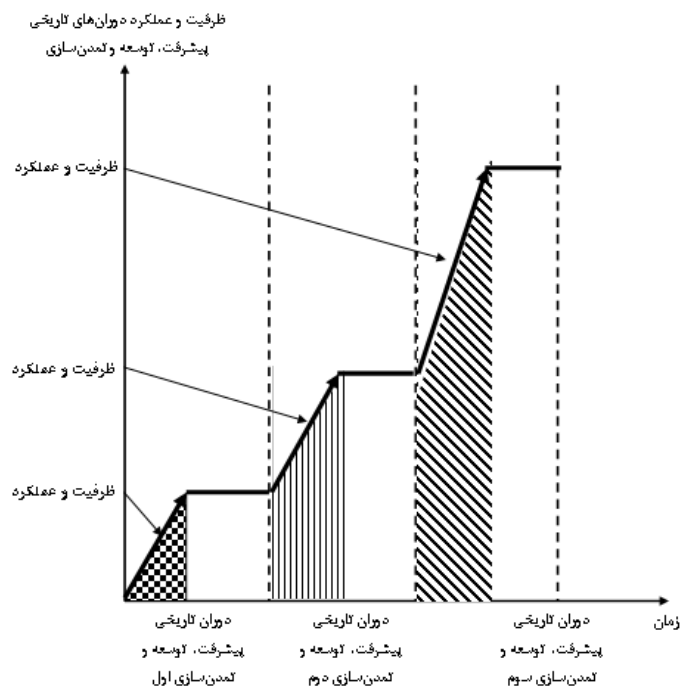
۲. برنامه‌ریزی توسعه چیست؟

۱. مقدمه

دکتر حسین عظیمی، توسعه را تحولی بنیادین در تمام ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

یک جامعه بر اساس یک اندیشه اصلی و بنیادین می‌داند و این تعریف، مترادف با تعریف تمدن است. پس توسعه عبارت است از بازسازی کامل یک جامعه به‌ویژه از دیدگاه ایجاد نهادهای تازه‌ای که متناسب با بصیرت و اندیشه‌های مهم جدیدی باشند. در جریان این بازسازی و این نهادهای جدید، تمدنی تازه ایجاد می‌شود و نتیجه حاصله، جامعه‌ای توسعه‌یافته است. به عبارتی دیگر تمدن یعنی کلیه دستاوردهای مادی و معنوی یک جامعه که ریشه در یک اندیشه و بصیرت اصلی دارند. هر اندیشه نیز حداکثر ظرفیت اقتصادی دارد که در یک تمدن شکوفا نمایان می‌شود. لذا الزاماً مفهوم توسعه را باید با مفهوم تمدن شناخت.

نمودار فرآیند توسعه و تمدن‌سازی در دوران‌های مختلف بشری



۲. تمدن صنعتی و اندیشه‌های اصلی آن

بشر طی تاریخ خود با سه نوع از معرفت و شناخت؛ یعنی معرفت فلسفی، عرفانی و تجربی سروکار داشته است. معرفت فلسفی به چندوچون کلیت هستی پرداخته، معرفت عرفانی به رمز و راز شناخت خود خویش انسانی مشغول بوده و معرفت تجربی یا علم، به کشف قانونمندی‌های پدیده‌های

مشخص و جداگانه طبیعت پرداخته و این قانونمندی‌ها را در سازگاری امور با خواست‌ها و نیازمندی‌های انسان به کار گرفته است. بشر در تمامی دوران حیات خود با هر سه نوع معرفت سروکار داشته است، اما ممیزه دوران جدید تاریخ بشری که تحت عنوان تمدن صنعتی شناخته شده، در این نکته خلاصه می‌گردد که در این دوران بر باب معرفت تجربی (علم)، گسترش اعجاب‌انگیز و بی‌سابقه این نوع از معرفت و کاربرد همه‌جانبه آن در زندگی تأکید اساسی شده است. همچنین در دوران تاریخی جدید، ظرفیت‌ها (اعم از علمی و ...) در «آحاد انسانی» جوامع نهفته است. پس بر این اساس، جوامع با تمدن صنعتی، یعنی جوامعی که فکر کرده باشند، فهمیده باشند، به تفاهم عمومی رسیده باشند و توانسته باشند نهادهای تضمین‌کننده، شکوفاکننده و تحکیم‌کننده برابری انسانی را از یک‌سو و علم و فن را از سوی دیگر، برای تک‌تک انسان‌هایشان فراهم کنند. یعنی انسان باوری و علم باوری در تمام ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جامعه جاری شود. ولی این دو اندیشه چگونه در تمدن صنعتی وارد شد؟ می‌بایست پاسخ این سؤال را در بنیان‌های تمدن اسلامی جستجو کرد:

۳. تمدن اسلامی و اندیشه‌های اصلی آن

تمدن قبل از اسلام نیز مبتنی بر فرمان اشرافیت قریش و سنت‌های آباء و اجدادی بوده است. و لذا تمدن اسلامی در آغاز ظهور دین، با یک اندیشه متفاوت با اندیشه اشرافیت شروع شد. به عبارتی این بصیرت از طریق وحی الهی به پیامبر اعظم (ص) ابلاغ شد و اساسش این بود که انسان‌ها هرکدام اصالت داشته و چیزی از وجود خدا در آن‌هاست و همین موجب می‌شود تا همه باهم برابر شوند. یکی از تفسیرهای "لا اله الا الله" یعنی اینکه هیچ موجودی بر هیچ موجود دیگر برتری ندارد و تنها خداست که برتر است. پیامبر (ص) می‌گوید به این جمله که در گفتن سبک و در عمل سنگین است روی آورید، تا رستگار شوید. و باید دید در این شعار چه مفاهیمی وجود داشته که تمدن اسلامی را شکوفا کرده و به عنوان پایه و محور دائمی اسلام باقی مانده است؟

اسلام می‌گوید پایه فرمان و سنت غلط است و انسان‌ها برابرند. در صدر اسلام که نقطه شکوفایی تمدن اسلامی است، اساسی‌ترین شعار، مبارزه با اشرافیت قریش است. در نمونه‌های تاریخی و عینی آن از جمله بلال حبشی، ابوذر غفاری و غیره، اولین و اصولی‌ترین حرف اسلام، داستان برابری است. یعنی سیستم قبلی می‌گفت: اشراف قریش انسان‌اند، بعد قریش انسان است و ... و عده‌ای انسان نیستند بلکه برده هستند، ولی اسلام می‌گوید خیر، نه تنها افراد باهم اختلاف ندارند، بلکه همه باهم برابرند و البته تنها استثنا، تقوا است. یعنی بصیرت جدیدی از طریق وحی و عالم غیب از سوی خداوند و خالق هستی مطرح می‌گردد که نه تنها برابر و برادری، بلکه در وجود

هریک از شما، توان و ظرفیت خلیفه الهی نهفته است. یعنی باور بیاورید که ظرفیتی عظیم دارید و با کاربرد صحیح این ظرفیت می‌توانید به عرش اعلیٰ برسید. یعنی در وجود هر انسان جزئی از روح خداوند دمیده شده و انسان می‌تواند با استفاده از این ویژگی به اوج عزت برسد.

بالتبع اسلام با این ادعا به ریشه‌های جامعه کهن ضربه می‌زند و قاعداً جامعه کهن نیز باید در مقابلش بایستد که محکم می‌ایستد. نهادهای قدیمی بلافاصله شروع به مقابله با این اندیشه می‌کنند. تمسخر، بی‌اعتنایی، تطمیع، تهدید، تهمت، مجنون و دروغ‌گو نامیدن پیامبر (ص)، تحریم شنیدن قرآن، شعر و افسانه نامیدن قرآن، انزواء، تبعید، شکنجه، تحریم، محاصره اقتصادی، ترور، کشتار، جنگ و ... شروع می‌شود تا اندیشه جدید را نابود کنند. "تمام مخالفت‌هایی که از صدر اسلام با آن شکل گرفته ناشی از این بود که نهادهای غیر اسلامی آن موقع، متکی بر اشرافیت بود. اسلام به این معنی اصلاً در حقیقت محوریت توسعه را مطرح می‌کند."

از زاویه‌ای دیگر، اندیشه جدید اسلام، ظرفیت تازه‌ای را مطرح می‌کند که حصول به آن‌ها با نهادهای قدیمی ممکن نیست. این نهادها باید تغییر کند و مسیر تمدن‌سازی اسلامی در این نهادسازی و متناسب‌سازی است. یعنی اسلام با داشتن اندیشه برابری انسانی نمی‌توانست با سیستم اشرافیت قریش شکوفا شود وگرنه این سیستم قریش را نیز مانند بسیاری چیزهای دیگر حفظ می‌کرد. سیستم اشرافیت قریش، سقف ظرفیت اخلاقی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی محدودی که متناسب با همان اندیشه اشرافیت بود، داشت. لذا می‌بینیم سیستم اشرافیت که حذف شد، تمدن اسلامی در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی شروع به شکوفایی کرد. چنین بصیرت‌هایی ابتدا مسلمانان عربستان و سپس جهانی را بسیج و تمدنی عظیم اسلام را ایجاد کرد. ولی در جریان عمل، به اسم اسلام مجدداً اشرافیت ایجاد شد و زمانی که این اندیشه‌ها در تمدن اسلامی زیر سؤال رفت، زمانی که دستگاه‌های سلطنت تشکیل شد، برابری انسان‌ها مورد سؤال و تردید قرار گرفت و تمدن اسلامی افول کرد.

موضوع انحطاط و سقوط تمدن اسلامی نشان می‌دهد که اندیشه برابری تا چه حد دست‌خوش انواع تغییرات و تفاسیر است. هنگامی که اندیشه‌های اصلی اسلام مورد تردید قرار گرفت و زیر سؤال رفت، مجدداً سیستم سلطنت که مبتنی بر اشرافیت و تمدن گذشته بود، با اسمی دیگر برگشت و ظرفیت تمدن اسلامی مجدداً شروع به افول کرد، چون اندیشه حکومت سلطنتی، متضاد با اندیشه برابری انسان‌ها بود. بازهم عده‌ای رسماً یا غیررسمی تبدیل به برده و انسان‌های پایین‌تر شدند، عرب بر عجم یا عجم بر عرب برتری یافت و ... تمدن اسلامی شروع به سقوط کرد و نهایتاً، شکوفایی آن بیش از چند قرن دوام نیاورد.

تمدن اسلامی بر اساس اندیشه‌های بنیادین خود از درون شکوفا شد و سپس در کنارش اقتصاد، اجتماع، سیاست، فرهنگ، مسجد، معماری، موسیقی، فلسفه، جهان‌بینی و ... به‌عنوان دستاوردهای یک مجموعه بزرگ تمدن ساخته می‌شود. توجه شود که خداوند می‌توانست از انواع دیگر قدرت استفاده کند و پیامبران را با سلاح‌های جنگی، دارایی فراوان، معجزات مادی فراوان و ... مأمور کند. "خداوند حتماً می‌توانست پیامبرانش را با توپ و تانک نازل کند، اما پیامبران اولوالعزم با کتاب نازل شدند. ... پس موضوع، موضوع اندیشه است و مطمئن باشید در جوامعی مثل جامعه ما که پیشرفت اقتصادی نداریم، مشکل اندیشه داریم. مشکل پولی نداریم. روزی که بتوانیم مشکل اندیشه را حل کنیم، مطمئن باشید که ما هم راه می‌افتیم."

۴. ارتباط تمدن صنعتی با تمدن اسلامی

تمدن جدید بشری یعنی تمدن صنعتی همانند تمدن اسلامی، با حذف دو اندیشه فرمان اشرافیت و سنت و ایجاد دو اندیشه محوری انسان‌محوری و علم‌محوری بنیان یافته است. بر این اساس مبانی و ریشه‌های تمدن جدید صنعتی همان مبانی و ریشه‌های تمدن اسلامی است، منتها ضعیف‌تر و رقیق‌تر، به انضمام اینکه خدااباوری در تمدن صنعتی به نسبت دو محور دیگر به شدت تضعیف شده است. با توجه به زمان پیدایش تمدن اسلامی و اسناد مختلف باید اذعان داشت که تمدن اسلامی زیربنای تمدن صنعتی است و تمدن اسلامی با تمدن صنعتی مغایرتی ندارد.^۱

متأسفانه تمدن اسلامی سقوط کرد. چون که اندیشه‌های اصلی آن سقوط کردند و رو به افول و انحطاط گذاشتند. ولی تمدن صنعتی اروپا طی رنسانس اندیشه‌های تمدن اسلامی را شناخت، درونی کرد و شکوفا نمود. لذا نه‌تنها تمدن اسلامی با تمدن صنعتی مغایرتی ندارد؛ بلکه نمونه بسیار کامل‌تر و پیشرفته‌تر از این تمدن می‌تواند باشد، چون هم انسان‌محوری و علم‌محوری را در خود جای داده است. تمدن صنعتی، نمونه ضعیف شده تمدن اسلامی است.

تمدن جدید صنعتی متکی بر ظرفیت انسان‌هاست و تمدن اسلامی نیز متکی بر ظرفیت انسان‌ها است. یعنی هیچ‌کدام از این دو تمدن متکی بر منابع نیستند و بالعکس بر توانایی ذهنی انسان‌هایشان قرار دارند. از همین روست که می‌بینیم مهد تمدن اسلامی یعنی عربستان اساساً فاقد هر نوع منابع فیزیکی بوده است. پس ظرفیت هر دوی این تمدن‌ها برای هر کشوری از جمله ما وجود دارد. یعنی هر حکومتی اندیشه‌ای داشته باشد که همه انسان‌های جامعه را انسان تلقی کند و به هیچ بهانه‌ای برای انسان‌ها اشرافیت قائل نشود و در کنارش اندیشه تجهیز این انسان‌ها را به علم و فناوری داشته باشد، همانند تمدن اسلامی و تمدن صنعتی، ظرفیت ایجاد یک تمدن شکوفا را خواهد داشت.

۱. ویل دورانت در مجموعه تاریخ تمدن خود به تمدن مشرق زمین به عنوان گاهواره تمدن جدید بشری تأکید کرده است.

۵. ایران و تمدن سازی

جمهوری اسلامی ایران، در زمانی ایجاد شده که دوران شکوفایی تمدن صنعتی و افول تمدن اسلامی است. درعین حال به دنبال ایجاد نوعی تمدن اسلامی ایرانی نیز هستیم. لذا در سال‌های اخیر توجه به مسائل تمدنی در میان متخصصین و مسئولین بیشتر شده است. مقام معظم رهبری نیز طی سال‌های اخیر بر بحث ایجاد تمدن اسلامی یا الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت و همچنین اقتصاد و فرهنگ، تأکید کرده‌اند.

البته به نظر می‌رسد جامعه ما، چه قبل و چه بعد از انقلاب برای ساختن تمدن صنعتی و تمدن اسلامی عمدتاً از دید تقلید دستاوردهای این دو تمدن، وارد مرحله توسعه و تمدن سازی شده است. اگر این ادعا و فرض درست باشد ما نه صاحب تمدن صنعتی خواهیم شد و نه تمدن اسلامی. از نظر قابلیت و ضرورت ساخت تمدن اسلامی باید توجه داشته باشیم که "بر اساس قانون اساسی، نظام جمهوری اسلامی ایران، متفاوت با نظام‌های کنونی جهان است. در این نظام محور باز هم فرمان است، ولی «فرمان الهی». با این تفسیر می‌توان نتیجه گرفت که نظام جمهوری اسلامی ایران نه بر پایه فرمان اشرافیت و نه بر سنت‌های آباء و اجدادی استوار است. از این رو به‌طور قطع می‌توان گفت که جمهوری اسلامی ایران بر پایه تمدن‌های سنتی نیست. از طرف دیگر در دین اسلام بر برابری انسانی و علم تأکید شده است. همچنین قانون اساسی، این نظام را از سایر نظام‌های کنونی و تجربه‌شده جهانی متمایز می‌سازد. برای مثال در قانون اساسی اعلام شده که اقتصاد وسیله است و هدف نیست. یعنی جمهوری اسلامی ایران بر اساس ادعای مطرح کرده خود نیاز به ساختن نوعی توسعه و تمدن خاص و شکوفاتر از تمدن صنعتی کنونی دارد.

ولی ما باید برای تمدن سازی جدید، ارکان و ستون‌های جامعه خود را عوض کنیم. به اعتبار دیگر به یاد آوریم که ساختمان جوامع قدیمی قبل از اسلام چه می‌گفت؟ می‌گفت که انسان‌ها برابر نیستند. قریش بر غیر قریش برتر است. اشراف قریش بر همه برتر هستند. به‌صراحت از مرزبندی و برتری نجبا بر غیر نجبا دفاع می‌کرد. ولی جامعه جدیدی را دین بنیان نهاد که می‌گفت این پایه غلط است و انسان‌ها برابرند.

اشرافیت، هم مغایر با دین است و هم مغایر با علم و هم مغایر با تمدن اسلامی و هم مغایر با تمدن صنعتی. ولی متأسفانه در وجوه مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و ... کشور ما این نابرابری‌ها وجود دارد و ما به هر صورتی که این اشرافیت را متوجه نشویم و یا توجیه و تفسیر کنیم، جلوی توسعه و تمدن اسلامی را می‌گیریم.

نهایتاً باید اظهار داشت تمدن جدید ایران باید بر سه اندیشه خداباوری، انسان باوری و علم باوری شکل بگیرد و نهادهای ما بر اساس این اندیشه‌ها، بنیان گذاشته و اصلاح شوند.

۳. مراحل برنامه‌ریزی توسعه از دیدگاه برنامه‌ریزی

کشورها در اجرای برنامه‌ریزی توسعه عموماً به‌صورت اجتناب‌ناپذیری از مراحل خاصی عبور می‌کنند. در ذیل این مراحل چهارگانه برنامه‌ریزی معرفی می‌شود:

۱- مرحله اول، مرحله برنامه‌ریزی متکی بر پروژه‌های منفک^۱

این نوع برنامه‌ریزی در زمان اولیه توسعه کشورها که امکانات زیادی از جمله در نیروی انسانی، آمار و اطلاعات، منابع مالی، روش‌های برنامه‌ریزی و ... ندارند، به‌صورت اجتناب‌ناپذیر انتخاب می‌شود. یک سازمان برنامه‌ریزی ایجاد می‌شود و با کمک دستگاه‌های اجرایی تعداد زیادی پروژه پیشنهاد می‌شود و نهایتاً با توجه به منابع مالی، نیروی متخصص، امکانات مدیریتی، سازمان‌دهی و ... تعداد محدودی از پروژه‌ها برای اجرا انتخاب می‌شوند. یعنی نهایتاً چند پروژه مهم کشور مثلاً دو پروژه نیروگاه، چهار سد، یک بندر، دو قطعه راه و ... انتخاب می‌شود. طبیعی است در شروع حرکت برنامه‌ریزی توسعه، کاری غیرازاین نمی‌تواند انجام گیرد. ساختار کاملاً سنتی دولت و اقتصاد و روشن بودن نیازها، از دیگر دلایل شکل‌گیری این نوع برنامه‌ریزی بوده‌اند. این نوع برنامه‌ریزی به دلیل مشخص و محدود بودن پروژه‌ها و حجم عملیات برنامه، معمولاً به اهداف خود می‌رسند. برنامه اول و دوم عمرانی ایران (۳۴-۱۳۲۷ و ۴۸-۱۳۳۵) جزو این مرحله قرار می‌گیرند.

۲- مرحله دوم، برنامه‌ریزی تلفیق‌شده سرمایه‌گذاری بخش عمومی^۲

با پیشرفت تخصصی، آمار و اطلاعات مناسب‌تر و بهبود توان مدیریتی کشور، در این مرحله ارتباط پروژه‌ها باهم سنجیده می‌شود و سعی می‌شود نوعی هماهنگی بین پروژه‌های انتخاب شده، ایجاد شود تا بتوانند همدیگر را پشتیبانی کنند. برای مثال اگر نیاز به جاده و پل داریم، پس برای سازمان‌دهی کارها و تربیت نیروی متخصص و ... نیز فکری می‌کنیم و این راه را در منطقه‌ای احداث می‌کنیم که به سایر پروژه‌ها و اهداف دیگر مرتبط باشد. اساس و محور در این شیوه برنامه‌ریزی نیز اجرای پروژه‌های مشخص است. این نوع برنامه‌ریزی نیز به دلیل مشخص بودن پروژه‌ها در تحقق اهداف خود موفق عمل می‌کنند. برنامه دوم عمرانی ایران نیز تا حدی در چارچوب این نوع برنامه‌ریزی می‌گنجد.

۳- مرحله سوم، برنامه‌ریزی جامع^۳

با شکل‌گیری آمار و اطلاعات، تجارب، تخصص‌ها، درآمد و ... ساختار سنتی برنامه‌ریزی دچار تحول

-
1. Project by project planning
 2. Integrated public investment
 3. Comprehensive Planning

شده و لذا کشورها وارد برنامه‌ریزی جامع می‌شوند. یعنی وقتی کشورهای جهان با کمک سازمان برنامه‌های خود در مراحل اول و دوم برنامه‌ریزی موفق می‌شوند، فکر می‌کنند همان روش را می‌توانند به کل مسائل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی تسری دهند، لذا وارد مرحله برنامه‌ریزی جامع می‌شوند. درواقع تصور می‌شود چون در مراحل قبل موفق بوده‌اند، پس باید وسعت کار خود را بیشتر کرده و به کل بخش‌ها و کشور گسترش دهند. پس برنامه‌ریزی جامع به‌نوعی تسری خطی برنامه‌های قبلی است. از دید نظری این برنامه‌ریزی بر نوع اول و دوم ارجح است و امکان بررسی تعادل کل جامعه در همه بخش‌ها نیز از دید نظری وجود دارد. ولی در عمل برنامه‌ریزی جامع دچار مشکلات فراوان شده و هیچ‌گاه به اهداف خود نمی‌رسد. برنامه‌ریزی جامع علاوه بر نیاز به اطلاعات جامع تفصیلی، بهنگام و قابل‌اتکا، نیاز به نیروی انسانی وسیع، بافت فرهنگی منسجم، تجارب سازمان‌دهی مؤثر و شرایط ثبات سنجی دارد. برنامه‌ریزی جامع سعی در حل همه مشکلات دارد ولی هیچ‌گاه موفق نمی‌شود. برنامه‌ریزی جامع عملاً به‌نوعی بلندپروازی و خیال‌پردازی تبدیل می‌شود. نهایتاً برنامه‌ریزی جامع فقط به لحاظ صوری طراحی می‌شود و در عمل اجرا نمی‌شود. برنامه‌ریزی جامع می‌خواهد کل متغیرها و روابط میان آن‌ها را سامان دهد که عملاً دانش آن وجود ندارد، لذا به‌زودی مسئولین متوجه می‌شوند که برنامه‌ریزی جامع قابلیت اجرا ندارد. این بحث از حدود ۵۰ سال پیش شناخته شده است. آرتور لویز برنده جایزه نوبل در حین کمک به برنامه توسعه در سیلان، جمله‌ای مشهور گفته است: “برنامه‌ای که می‌خواهید برای پنج سال طراحی کنید. بیست سال وقت می‌خواهد تا خودش تهیه شود. من نیستم خودتان تهیه کنید.” در دنیا یک نمونه موفق برنامه جامع پیدا نمی‌کنید، جامعیت ما را گیر می‌اندازد.

لذا معمولاً مقامات کشور به دلیل گستردگی و وسعت برنامه‌ریزی جامع و عدم کنترل و مدیریت آن، کم‌کم به سوی بودجه و نوعی متفاوت و محدود از برنامه‌ریزی تعدادی از متغیرهای اقتصادی یعنی برنامه‌ریزی متغیرهای کلان گرایش پیدا می‌کند. نهایتاً گرایش به‌طرف برنامه کلان و متغیرهای کلان (شامل تولید، تورم، مصرف، سرمایه‌گذاری، واردات، صادرات، جمعیت، نیروی کار، اشتغال و بیکاری، مالیات، یارانه‌ها، نقدینگی، سیستم بانکی، ارز، توزیع درآمد، تعادل بازاریها و ... در چند حوزه اقتصادی) محدود می‌شود و در حوزه‌های اجتماعی، سیاسی و فرهنگی که توان کاربرد مدل‌های کلان مانند اقتصاد نیست، ممکن است برنامه چندان پیگیری نشود. در برنامه‌ریزی جامع که به برنامه‌ریزی کلان گرایش پیدا می‌کند، عمدتاً از تعداد بسیار محدودی متخصصین خاص مدل‌سازی اقتصادی استفاده می‌شود. لذا برنامه‌ریزی قابل‌فهم برای عموم و حتی بسیاری از مسئولین نخواهد بود.

در این نوع برنامه‌ریزی، مشارکت جدی متخصصین در حوزه‌های مختلف برنامه‌ریزی جامع را نمی‌توانیم داشته باشیم. حتی متخصصین اقتصادی نیز محدود به حوزه متغیرهای کلان خواهند بود.

برنامه‌ریزی جامع مسئولیت‌پذیری را کاهش می‌دهد و این موضوع علاوه بر تشدید بی‌انگیزگی در مسئولین برنامه در سطوح مختلف (در جهت تحقق اهداف برنامه)، به کاهش کارایی در سیستم اداری نیز خواهد انجامید. بر همین اساس برنامه‌ریزی جامع توسعه، عملاً نوآوری و خلاقیت را حذف و اقتصاد را دولتی و بازدهی را محدود می‌کند و نهایتاً مانع توسعه می‌شود. نهایتاً این مرحله از برنامه‌ریزی در کشورهای درحال توسعه با شکست مواجه می‌شود. بنابراین از برنامه پنجم عمرانی قبل از انقلاب که روش برنامه‌ریزی جامع در پیش گرفته شد، برنامه‌ها عملاً اجرا نشدند و در تحقق اهداف خود، حتی در متغیرهای کلان شکست‌خورده‌اند. (لازم به ذکر است ایران به دلیل حضور آمریکاییان این مرحله را با ترتیب دیگری، تجربه می‌کند).

۴- مرحله چهارم، برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی^۱

مرحله چهارم برنامه‌ریزی یعنی هسته‌ای یا هسته‌های خط دهنده، توسط متخصصین و مدیران کشورهای درحال توسعه در عکس‌العمل به سه مرحله برنامه‌ریزی قبلی، ایجاد و مورد استفاده قرار گرفت. یعنی در ابتدا کشورهای درحال توسعه از کارهای کوچک قابل اجرا و موفق شروع کرده و به کارهای بزرگ غیرقابل اجرا و ناموفق رسیده بودند.

کشورهای دارای برنامه‌ریزی جامع یا باید برنامه‌ریزی را رها می‌کردند یا به برنامه‌های کوچک برمی‌گشتند که هر دو غیرعملی بود. پس به تدریج به برنامه‌ای روی آوردند که از لحاظ اهداف و استراتژی، جامع هستند ولی از لحاظ عملکرد و حوزه فعالیت محدود به قسمت‌ها یا بخش‌ها یا تنگناهای اصلی کشور هستند.

در برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده، بازهم، جامع فکر می‌شود، یعنی هدف توسعه همه بخش‌های کشور است و سعی می‌شود سیاست‌های کلی برنامه برای آنکه جهت دهنده باشند، جامع باشند. یا حتی از چشم‌انداز برای الزام به جامعیت برنامه استفاده می‌شود. بر اساس اهداف جامع در برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده، ممکن است تصویرسازی کلان هم ایجاد شود، ولی این بخش استراتژیک به کل اقتصاد و اجزای آن تبدیل نمی‌شود. اصل برنامه، اهداف، استراتژی‌ها و تصویرسازی‌های کلان آن است، ولی در اجرای برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی، از اهداف جامع به‌عنوان راهنما و نه اصل برنامه استفاده می‌شود.

برنامه‌ریزی جامع سعی در حل همه مشکلات دارد، در صورتی که برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی،

۱. Core planning. البته توجه شود که به دلیل حضور آمریکاییان، برنامه‌ریزی ایران بعد از مرحله دوم، ابتدا وارد مرحله برنامه‌ریزی هسته‌ای شد و سپس بازگشتی به مرحله برنامه‌ریزی جامع داشته است. البته به دلیل مطالعات محدود، برنامه‌ریزی هسته‌ای قبل از انقلاب چندان مورد بررسی قرار نگرفته نیست.

مشکلات اصلی و خط دهنده را حل می‌کند. این شیوه برنامه‌ریزی نیاز به بهترین متخصصین در هر بخش داشته تا مشکلات اصلی را یافته و برای آن‌ها پروژه تهیه نمایند. پروژه‌ها مشکلات مهم را در برمی‌گیرند. با استفاده از افراد متخصص هر بخش دو یا سه مشکل عمده و خط‌دهنده مشخص شده و برای آن‌ها پروژه‌هایی مشخص می‌شود. این پروژه‌ها core یا هسته‌های برنامه می‌شوند. مثلاً با استفاده از متخصصین بخش آموزش، مشکلات اصلی این بخش یا کانون‌های اصلی تحول و توسعه بخش مشخص می‌شود. نکته مهم اینکه از دید اجرایی وجود پروژه‌های مشخص، ضرورت وجود یک برنامه عملی هسته‌های خط دهنده است. یعنی وقتی هسته‌های خط‌دهنده مشخص شد مرحله بعدی برنامه عملی یا پروگرام‌های اجرایی تحول این هسته‌ها برای تحقق اهداف در نظر گرفته شده است.

قلب برنامه توسعه متکی بر هسته‌های خط دهنده، پروگرام‌های اجرایی است. برنامه‌ریزی هسته‌ای قلب برنامه‌ریزی توسعه و متکی بر هسته‌های خط دهنده و برنامه‌های اجرایی است. برنامه یا پروگرام اجرایی، متشکل از هدف و پروژه‌های مشخص، سازمان‌دهی و تشکیلات اجرایی برای حذف یک مانع توسعه و یا برای ایجاد یک قطب توسعه است. هیچ برنامه توسعه‌ای بدون وجود پروژه‌های مشخص در بطن برنامه‌های اجرایی قابلیت اجرایی ندارد و در شرایط فقدان این بخش در برنامه توسعه، برنامه مزبور تبدیل به تصویرهای کلی و هرچند مطلوب ولی غیر اجرایی است. به عبارت دیگر ستون فقرات یک برنامه توسعه، برنامه‌های اجرایی هستند و بدیهی است که هیچ موجودی بدون ستون فقرات قدرت بلند شدن و حرکت ندارد، هرچند که طراحی آن بسیار زیبا و خواستنی باشد.

مشکلات برنامه‌ریزی هسته‌ای، این است که این برنامه جامع نبوده و دربرگیرنده همه اقتصاد نیست. البته این مشکلی صوری است چون علی‌الاصول برنامه‌ریزی جامع نیز صرفاً در تئوری جامع است و در عمل قابل اجرا نیست. پس این مشکل برنامه‌ریزی هسته‌ای نبوده بلکه مشکل هر دو نوع برنامه‌ریزی است. در برنامه جامع، نظیر برنامه‌های اخیر کشور ملاحظه می‌شود که تقریباً هیچ کدام از ارقام کمی برنامه اجرا نشده است. از مقایسه عملکرد با کتاب برنامه با اطمینان می‌فهمیم که ارقام، مطابق عملکرد نیست و ما انحرافات بسیار بالا در مقایسه با کتاب برنامه یا بودجه دولت، رشد، سرمایه‌گذاری و ... می‌بینیم. پس اساساً برنامه اجرا نشده است، نه اینکه دولت نخواست است، بلکه امکان اجرای برنامه جامع اساساً وجود ندارد. فقط قسمت سیاست‌ها و استراتژی‌هایی که جهت‌های حرکت را ارائه می‌دهند اجرا شده که این قسمت‌ها را در برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی نیز داریم. برنامه‌ریزی هسته‌ای به لحاظ اهداف جامع بوده ولی از نظر اجرای برنامه محدود به گلوگاه‌های اصلی می‌باشد. درواقع در برنامه‌ریزی هسته‌ای، برنامه‌های اجرایی در هر بخش اقتصادی تعیین شده و به عنوان موتور حرکت و جهش توسعه، تمرکز بر آن‌ها صورت می‌گیرد.

بر اساس تجربیات برنامه‌ریزی توسعه جهان این نتیجه حاصل شده که برنامه‌ریزی جامع (برای توسعه) اصلاً قابل اجرا نیست و باید بر هسته‌های کلیدی تأکید کرد. هرچند ممکن است که در این شیوه نیز با عدم تعادل‌ها و مشکلاتی مواجه شویم و امکان بروز بحران‌های غیرقابل حل در جامعه وجود داشته باشد. اما درمجموع این شیوه موفق‌تر از برنامه‌ریزی جامع بوده است. عدم اجازه به برنامه محدود و ناقص بر روی کاغذ، مشکل آرمان‌گرایی ذهنی برنامه‌ریزان و متخصصینی است که در نهایت به عدم دقت در عمل و غیر اجرایی شدن برنامه منجر می‌شود. توجه شود ماهیت فرآیند گذر توسعه‌ای نشان می‌دهد که هدف برنامه‌ریزی توسعه به هیچ وجه حل بحران‌ها نیست، چون ماهیت کشور در حال گذر، بحران و عدم تعادل‌ها می‌باشد. بلکه هدف آن جهت‌دهی صحیح فعالیت‌ها است. در برنامه‌ریزی هسته‌ای در مقایسه با برنامه‌ریزی جامع، مشکلات محدودتری وجود خواهند داشت. نهایتاً می‌توان اظهار داشت که برنامه‌ریزی جامع عملاً برای حل و فصل امور جاری کاربرد دارد و نمی‌تواند توسعه کشور را رقم بزند. لذا برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده همراه و مکمل برنامه‌ریزی جامع می‌شود و می‌بایست با هم اجرا می‌شوند. برنامه‌ریزی جامع برای حل و فصل مسائل روزمره و جاری و برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده برای رشد و توسعه کشور. این دو برنامه نباید به جای هم استفاده شوند.

۴. برنامه‌ریزی توسعه از دیدگاه تئوریک

در ادبیات علم اقتصاد نیز انواع برنامه‌ریزی در قالب تئوری‌های مختلف اقتصادی مطرح شده است. البته اصطلاح برنامه‌ریزی جامع یا هسته‌های کلیدی خط دهنده توسعه مستقیماً در تئوری‌های اقتصادی دیده نمی‌شود ولی عبارات متناظر آن وجود دارد. برای مثال در ادبیات مرسوم دانشگاهی، برنامه‌ریزی جامع در حوزه نظریات رشد متوازن قرار می‌گیرد. نظریات رشد متوازن مانند نظریه رشد متوازن روزنشتاین رودن (۱۹۰۲-۱۹۸۵) یا نظریه فشار همه‌جانبه، به معنی برنامه‌ریزی جامع و کامل سرمایه‌گذاری برای حذف موانع موجود بر سر راه کشورهای در حال توسعه می‌تواند قلمداد شود. همچنین سایر نظریات مانند تئوری رشد متعادل نورکس، صنایع پیش رو و ... در این حوزه قرار دارد. از سوی دیگر می‌توان نظریات رشد نامتوازن از جمله نظریه مدل رشد اقتصادی نامتوازن آلبرت هیرشمن و حتی نظریات مبتنی بر مزیت نسبی را مربوط به حوزه برنامه‌ریزی هسته‌ای دانست. همچنین تئوری قطب‌های رشد قابل تقسیم‌بندی در این حوزه است.

۵. مقایسه برنامه‌ریزی جامع با هسته‌های خط دهنده توسعه

هدف این مطلب مقایسه‌ای کلی میان برنامه‌ریزی جامع با برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده می‌باشد. متخصصین و مدیران برنامه‌ریزی می‌دانند می‌توان این مقایسه را از زوایای مختلفی انجام داد. ولی در اینجا مهم‌ترین عوامل و البته با توجه به حجم مطلب، به صورت محدود و خلاصه انجام می‌شود.

۱. یکی از اهداف عمده برنامه‌ریزی جامع، توجه به تمام مسائل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کشور و حل و فصل تمامی یا عمده آن‌ها است. درحالی‌که در برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده، برخی از مشکلات اصلی مدنظر قرار می‌گیرند.

نمونه‌ای از جداول تهیه برنامه جامع

بخش و زیربخش	اقدامات دولت	اقدامات بخش خصوصی	اقدامات بخش تعاونی	اقدامات بخش عمومی غیردولتی
بخش کشاورزی • زراعت • کود (مقدار، قیمت، حمل و نقل، اعتبارات، بهره‌وری، مدیریت و ...) • بذر • بهره‌وری • سودآوری • صادرات • مدیریت • ... • باغبانی • شیلات				
بخش صنعت				
سیاست خارجی				
فرهنگ				
...				

۲. نوع تفکر به برنامه نیز جامع گسترده و همه‌جانبه است ولی در برنامه‌ریزی هسته‌ای، محدود به پروژه‌های مدنظر است. هرچند افق تفکر همچنان جامع است ولی اهداف جامع و چشم‌اندازها به‌عنوان راهنما عمل می‌کنند نه اصل و اساس برنامه.

۳. به لحاظ نتیجه، برنامه‌های جامع نمونه موفق ندارند ولی برنامه‌های محدود، به علت تمرکز بر پروژه‌های محدود و مشخص، به میزان بیشتری موفق هستند.

۴. وسعت توجه در برنامه‌ریزی جامع مانند هدف آن تمام ابعاد بخش‌ها، زیربخش‌ها، طرح‌ها و پروژه‌ها را در بر می‌گیرد ولی در برنامه‌ریزی هسته‌ای معطوف به حل مهم‌ترین مشکلات هدف‌گذاری شده است نه همه مسائل و مشکلات

۵. میزان واقع‌بینی در برنامه‌ریزی جامع واقعاً کم است چون دولت توانایی علمی و اجرایی خود و جامعه را تلویحاً نامحدود در نظر می‌گیرد ولی در برنامه‌ریزی هسته‌ای، دولت حد توان و دانش موجود خود و جامعه را در برنامه‌ای محدود و معطوف به مسائل اصلی در نظر می‌گیرد. به عبارت روشن‌تر واقع‌بینی در برنامه‌ریزی هسته‌ای بالاست. برنامه‌ریزی جامع عملاً به‌نوعی بلندپروازی و خیال‌پردازی تبدیل می‌شود. برنامه جامع، یعنی برنامه‌ای که از یک‌طرف تمام بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و از سوی دیگر عمال اقتصادی را در بر می‌گیرد، یعنی باید تمامی هزاران سطر و ستون‌های ماتریس را تکمیل کند. البته مسائل فراوان دیگری مانند نوع برنامه‌ریزی در هر قسمت، شاخص‌های اندازه‌گیری هدف، سناریوسازی و ... نیز باید مشخص شود. برای تهیه و تدوین چنین برنامه‌ای نیازمند اطلاعات تفصیلی، کامل، به‌نگام، نیروی انسانی متخصص فراوان، علم کامل به فرایندهای تحول اجتماعی، محیط نسبتاً آرام و به دور از التهابات، زمان‌های طولانی و ... هستیم. اثبات این مدعی که هیچ‌یک از این شرایط در فضا و محیط توسعه‌نیافته و حتی در کشورهای توسعه‌یافته آماده نیست، کاری ساده است.

۶. برنامه‌ریزی جامع با هدف توسعه، نمونه موفق در جهان ندارد ولی برنامه‌ریزی هسته‌ای خط دهنده به دلیل محدود بودن حجم و عملیات برنامه، معمولاً موفقیت‌آمیز است.

۷. برنامه‌ریزی جامع امکان اجرایی اهداف وسیع خود را ندارد. لذا تقریباً اهداف برنامه‌ریزی جامع محقق نمی‌شوند. این مشکل برنامه‌ریزی جامع باعث یک انحراف بزرگی نیز می‌شود بطوریکه برنامه‌ریزان و مسئولین نهایتاً به جای توجه به هزاران متغیر مدنظر در برنامه‌ریزی جامع، گرایش به برنامه‌ریزی متغیرهای کلان پیدا می‌کنند که آن‌ها نیز در نهایت محقق نمی‌شوند.

۸. برنامه‌ریزی جامع نیاز به اطلاعات جامع، تفصیلی، به‌نگام و قابل‌اتکا دارد. ولی وجود اطلاعات جامع، تفصیلی و به‌نگام فقط در مورد کشورهای توسعه‌یافته امکان‌پذیر است. یعنی کشوری که اطلاعاتش جامع، تفصیلی و به‌نگام قابل‌اتکا باشد، توسعه‌یافته نیز خواهد بود که در این صورت، دیگر نیازی به برنامه‌ریزی توسعه ندارد. پس برنامه‌ریزی جامع دچار تناقض می‌شود. درحالی‌که در برنامه‌ریزی هسته‌ای آمار و اطلاعات موردنیاز محدود و معمولاً تا حد زیادی فراهم است.

۹. برنامه‌ریزی جامع می‌خواهد کل متغیرها و روابط میان آن‌ها را سامان دهد که عملاً دانش آن وجود ندارد.

۱۰. آرتور لویز برنده جایزه نوبل در حین کمک به برنامه توسعه در سیلان، جمله‌ای مشهور گفته است: برنامه‌ای که می‌خواهید برای پنج سال طراحی کنید. بیست سال وقت می‌خواهد تا خودش تهیه شود. من نیستم خودتان تهیه کنید.

۱۱. برنامه‌ریزی جامع فاقد پروژه‌های اصلی است. هیچ برنامه توسعه ای بدون وجود پروژه‌های مشخص در بطن برنامه‌های اجرایی قابلیت اجرایی ندارد و در شرایط فقدان این بخش در برنامه توسعه، برنامه مزبور تبدیل به تصویرهای کلی و هرچند مطلوب ولی غیر اجرایی است. به عبارت دیگر ستون فقرات یک برنامه توسعه، برنامه‌های اجرایی هستند و بدیهی است که هیچ موجودی بدون ستون فقرات قدرت بلند شدن و حرکت ندارد هرچند که طراحی آن بسیار زیبا و خواستنی باشد.
۱۲. در برنامه‌ریزی جامع به دلیل وسعت آن شناخت قانون‌مندی‌های علمی، امکان‌پذیر نیست. بنابراین مشاهده می‌شود که از تکنیک و تحلیل سوات برای این کار استفاده می‌شود. درحالی‌که این تکنیک برای شناخت وضع موجود و روند گذشته می‌تواند کاربردهایی داشته باشد ولی نمی‌تواند قانون‌مندی‌های تحقق وضع موجود را تبیین کند. اساساً باید توجه داشت که تکنیکی که در همه بخش‌های عالم و توسط همه متخصصین قابل استفاده باشد، نمی‌تواند یک روش علمی جامع باشد. در برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده باید به قانون‌مندی‌ها و به عبارتی دلایل و علل پیدایش وضع موجود اشراف داشت تا بتوان وضعیت را به‌طور اساسی در جهت توسعه و پیشرفت رقم زد و این مهم بدون حضور دانشمندان برجسته هر حوزه امکان‌پذیر نخواهد بود.
۱۳. برنامه‌ریزی جامع علیرغم هدف آن که توجه و حل‌وفصل تمامی مشکلات کشور است نه تنها در تحقق این هدف موفق نمی‌شود بلکه عملاً باعث می‌شود تا مشکلات افزایش یابند. درحالی‌که در برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده، مشکلات اصلی و موردنظر عمدتاً حل‌وفصل می‌شوند. البته توجه شود در هر دو صورت بسیاری از بحران‌های کشور حل نشده باقی می‌مانند. برنامه‌ریزی در کشورهای درحال توسعه نمی‌تواند برای حل بحران‌ها باشد چون برنامه خود بحران‌آفرین است. لذا باید آمادگی هدایت بحران‌ها فراهم باشد.
۱۴. در برنامه‌ریزی جامع نهایتاً اهداف اصلی محقق نمی‌شوند و نوعی انحراف به سمت برنامه‌ریزی متغیرهای کلان پیش می‌آید. درحالی‌که هدف برنامه‌ریزی جامع، صرفاً متغیرهای کلان نبوده است، هرچند اهداف متغیرهای کلان نیز در برنامه‌ریزی جامع محقق نمی‌شود.



۱۵. برنامه‌ریزی جامع توسعه عملاً نوآوری و خلاقیت را حذف و اقتصاد دولتی و بازدهی را محدود می‌کند و نهایتاً مانع توسعه می‌شود.
۱۶. برنامه‌ریزی جامع به دلیل عدم قابلیت اولویت‌بندی هزاران متغیر آن، عملاً غیرقابل کنترل علمی-تخصصی می‌شود. سازمان برنامه‌ریزی از یکسو مجبور به فاصله گرفتن از بخش علمی-تخصصی می‌شود و کارایی برنامه به همین دلیل کاهش می‌یابد. در چنین شرایطی شرایط انتقاد به سازمان برنامه‌ریزی همیشه مهیا می‌شود و چنانچه این انتقاد از سوی ریاست جمهوری باشد، نهایتاً بخش‌هایی از برنامه می‌تواند جای خود را به پروژه‌های رئیس‌جمهور بدهد. شاید انتخاب عنوان معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، نشانی از این موضوع باشد.
۱۷. منابع مالی موردنیاز یک برنامه جامع، بسیار زیاد ولی برای برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده، محدود می‌باشد. می‌توان در برنامه‌ریزی هسته‌ای برحسب بخش محدودی از منابع اقدام کرد.
۱۸. مدیریت برنامه همان‌طور که در بخش عدم امکان اجرای برنامه‌ریزی جامع بیان شد به دلیل وجود میلیون‌ها متغیر و رابطه و مسئله برای تدوین، اجرا و نظارت بسیار دشوار و عملاً غیرممکن است. برای همین نیز اهداف برنامه‌ریزی جامع محقق نمی‌شوند. ولی در برنامه‌ریزی هسته‌ای این
۱۹. نهایتاً برنامه‌ریزی جامع فقط به لحاظ صوری طراحی می‌شود و در عمل اجرا نمی‌شود. برنامه‌ریزی جامع می‌خواهد کل متغیرها و روابط میان آن‌ها را سامان دهد که عملاً دانش آن وجود ندارد، لذا به‌زودی مسئولین متوجه می‌شوند که برنامه‌ریزی جامع قابلیت اجرا ندارد.
۲۰. حتی در برنامه‌ریزی جامع، گرایش به‌طرف برنامه کلان و متغیرهای کلان (شامل تولید، تورم، مصرف، سرمایه‌گذاری، واردات، صادرات، جمعیت، نیروی کار، اشتغال و بیکاری، مالیات، یارانه‌ها، نقدینگی، سیستم بانکی، ارز، توزیع درآمد، تعادل بازارها و ... در چند حوزه اقتصادی) محدود می‌شود و در حوزه‌های اجتماعی، سیاسی و فرهنگی که توان کاربرد مدل‌های کلان مانند اقتصاد نیست، برنامه‌چندان پیگیری نمی‌شود. در برنامه‌ریزی جامع که به برنامه‌ریزی کلان گرایش پیدا می‌کند عمدتاً از تعداد بسیار محدودی متخصصین خاص مدل‌سازی اقتصادی استفاده می‌شود. لذا برنامه‌ریزی قابل‌فهم برای عموم و حتی بسیاری از مسئولین نخواهد بود. نهایتاً گرایش برنامه‌ریزی جامع به برنامه‌ریزی متغیرهای کلان خواهد بود. در برنامه‌ریزی کلان نیز عمدتاً توجه به متغیرهای اقتصادی کلان خواهد بود و بخش‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی نیز از حوزه برنامه‌ریزی کلان خارج می‌شوند. پس عملاً مشارکت متخصصین حوزه‌های مختلف را در برنامه‌ریزی جامع نمی‌توانیم داشته باشیم. حتی متخصصین اقتصادی نیز محدود به حوزه متغیرهای کلان خواهند بود. از سوی دیگر برنامه‌ریزی متغیرهای کلان بر مدل‌های اقتصادسنجی است که در کشورهای درحال توسعه که ساختارها ثبات‌نیافته و دائماً در حال تغییر هستند، واقعاً پیش‌بینی‌های بیش از دو الی سه سال با عدم

- اطمینان‌های بالا مواجه است. از این‌رو برنامه کلان نیز بنا به طبیعتش دچار بی‌دقتی است و حتی اهداف محدود آن نیز محقق نمی‌شود. بنابراین امکان اجرای برنامه جامع اساساً وجود ندارد.
۲۱. به دلیل لزوم شناخت هزاران قانون‌مندی میان متغیرها که امکان‌ناپذیر است، این بخش معمولاً به صورت محدود و ناقص انجام می‌شود. بسیاری از اوقات به جای داشتن مدل و دیدگاه علمی ممکن است اشتباهاً از تکنیک ساده سوات (SWOT) به جای شناخت قانون‌مندی‌های بخش استفاده می‌شود. درحالی‌که تکنیک سوات عمدتاً برای داشتن تصویری از موضوع موردنظر کاربرد دارد و توانایی شناخت قانون‌مندی‌ها یا به عبارتی علل تحقق وضع موجود نیست.
۲۲. میزان مسئولیت‌پذیری نیز به دلایل متعدد از جمله بلندپروازی اولیه و کمبود امکانات و عوامل موفقیت در طول برنامه و گرایش به برنامه‌ریزی متغیرهای کلان کاهش می‌یابد و معمولاً ده‌ها دلیل و عامل برای عدم تحقق اهداف وجود خواهد داشت.
۲۳. برنامه‌ریزی جامع به شدت تحت تأثیر درآمدهای کشور قرار می‌گیرد و اولویت‌بندی آن تحت تأثیر قرار می‌گیرد ولی برنامه‌ریزی هسته‌ای چون محدود به بخشی از بودجه است از این تغییرات مصون خواهد ماند.
۲۴. نتیجه‌گیری کلی این می‌تواند باشد که برنامه‌ریزی جامع با توجه به اینکه معطوف به همه مسائل و مشکلات جامعه است، برنامه‌ای برای مسائل جاری کشور می‌تواند باشد ولی برنامه‌ای که به توسعه، پیشرفت و تحول اساسی بیانجامد نخواهد بود. تجربیات سال‌ها برنامه‌ریزی جامع یعنی از حدود سال‌های ۱۳۴۵ تاکنون مؤید این مطلب است. حسب تجربیات جهانی برنامه‌های توسعه، برنامه‌هایی محدود به حوزه‌های اصلی کشور هستند که برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده از این ویژگی برخوردار است. لذا توصیه می‌شود با توجه به ویژگی‌های برنامه‌ریزی جامع و اینکه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وظایف متعددی برای دولت برشمرده است برنامه‌ریزی جامع استفاده شود ولی در کنار آن برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده برای توسعه، پیشرفت و تحول اساسی در کشور انتخاب شود.
- نتیجه کلی اخذ شده این است که برنامه‌ریزی جامع به دلیل محاسن متعدد، برای حل و فصل مسائل جاری کشور کاربرد دارد ولی برای تحول و پیشرفت و توسعه باید از برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده توسعه استفاده کرد. از این‌رو استفاده هم‌زمان از دو نوع برنامه‌ریزی لازم می‌باشد.
- در جدول ذیل برخی ویژگی‌های عمده برنامه‌ریزی جامع با برنامه‌ریزی هسته‌ای برشمرده شده است و در ستون آخر امکان تلفیق این دو نوع برنامه‌ریزی با یکدیگر اشاره شده است.

جدول مقایسه برخی ویژگی‌های عمده برنامه‌ریزی جامع با برنامه‌ریزی هسته‌ای

ردیف	ویژگی برنامه	برنامه‌ریزی جامع	برنامه‌ریزی هسته‌ای
۱	هدف	● حل تمامی مشکلات بزرگ و کوچک کشور در تمام بخش‌ها و زیر بخش‌ها	● حل مشکلات اصلی بخش‌ها و برخی زیربخش‌های منتخب
۲	تفکر	● جامع	● پروژه‌های محدود ● افق تفکر جامع است. ● اهداف جامع به‌عنوان راهنما هستند، نه اصل و اساس برنامه.
۳	نتیجه اجرا	● ناموفق برای دستیابی به توسعه	● به دلیل محدود بودن و تأکید بر هسته‌های اصلی، میزان موفقیت قابل توجه است.
۴	وسعت توجه	● همه بخش‌ها، زیربخش‌ها، طرح‌ها و پروژه‌ها	● مشکلات اصلی
۵	میزان واقع‌بینی	● بسیار کم	● بسیار زیاد
۶	میزان موفقیت	● هیچ نمونه موفقیتی در جهان وجود ندارد.	● میزان موفقیت بالا
۷	قابلیت اجرایی	● امکان اجرای برنامه جامع، اساساً وجود ندارد.	● امکان اجرایی بالا
۸	میزان آمار و اطلاعات موردنیاز	● نیاز به اطلاعات جامع، تفصیلی، بهنگام و قابل‌اتکا	● نیاز به اطلاعات محدود
۹	میزان دانش علمی موردنیاز (میزان ارتباط برنامه با مراکز علمی)	● بسیار کم به دلیل توجه به همه مسائل کشور ● فاصله افتادن میان متخصصین و اندیشمندان با دولت و نتیجتاً افزایش مشکلات	● بسیار زیاد به دلیل لزوم شناخت کانون‌های اصلی و قانون‌مندی‌های حرکت توسعه‌ای ● نزدیکی میان متخصصین و اندیشمندان اصلی در حوزه‌های منتخب با دولت و نتیجتاً کاهش مشکلات
۱۰	زمان لازم برای تدوین برنامه	● نیازمند سال‌ها وقت	● نیاز به زمان محدود
۱۱	پروژه‌های اصلی برنامه	● برنامه فاقد پروژه‌های اصلی به‌عنوان ستون فقرات برنامه است بلکه هزاران پروژه انتخاب می‌شوند.	● دارای پروژه‌های اصلی و خط دهنده است که قابلیت اجرایش داشته و به‌مانند ستون فقرات، باعث ارتقاء و شکوفایی برنامه می‌شود. ● هسته‌ها مانند موتور توسعه بخش و کشور عمل می‌کنند.
۱۲	شناخت قانون‌مندی‌های علمی توسعه در سطح ملی و بخش	● معمولاً ضرورت پیدا نمی‌کند. ● از تکنیک ساده سوات (SWOT) به صورت غیرعلمی به‌جای شناخت قانون‌مندی‌های بخش استفاده می‌شود.	● شناخت قانون‌مندی‌های بخش یا زیربخش برای شناسایی هسته‌های توسعه ضروری و حل و فصل آن‌ها است.

ردیف	ویژگی برنامه	برنامه‌ریزی جامع	برنامه‌ریزی هسته‌ای
		• به دلیل توجه به هزاران مسئله، امکان برخورد علمی که معمولاً زمان بر و نیاز به نیروهای تخصصی است، وجود ندارد. • ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی از برخورد های علمی دور می‌شوند.	
۱۳	وضعیت بخش های غیراقتصادی از جمله فرهنگی، اجتماعی و ...	• تمرکز بر بخش های اقتصادی قرار می‌گیرد و مشکلات در سایر حوزه‌ها مورد توجه قرار نگرفته و افزایش می‌یابد. • در این سیستم برنامه‌ریزی مشکلات فرهنگی و اجتماعی افزایش می‌یابد	• مشکلات اصلی هر حوزه مورد شناسایی و رفع و کاهش قرار می‌گیرد.
۱۴	تأثیر بر حل مشکلات کشور	• برخی از مشکلات کشور کاهش می‌یابد. • ولی در مجموع مشکلات و بحران های کشور به طور فزاینده افزایش می‌یابد. • ممکن است روند فوق به فروپاشی کشور بیانجامد	• مشکلات اصلی هر بخش مشخص و به صورت نهادی احاطه شده و کاهش می‌یابد.
۱۵	اولویت بندی مسائل و مشکلات و ظرفیت های کشور	• همه مسائل و مشکلات در اولویت هستند به عبارتی اولویت ها چندان جدی نیستند یا وجود ندارند. • تقریباً در ابتدا به تمام مسائل و مشکلات بدون اولویت بندی خاصی توجه می‌شود و برنامه ریز جامع با فرض حل و فصل آنها برنامه‌ریزی می‌کند. • در عمل بعد از طی چند برنامه و افزایش فزاینده مسائل، به دلیل عدم توجه کافی به علم، متخصصین و تجربیات جهانی و قبلی، یا مشکلات یا نادیده گرفته شده و در مورد آنها صحبتی به میان نمی‌آید یا توجیه شده و به گردن افراد یا سازمان ها انداخته می‌شود.	• مسائل و مشکلات ضمن اولویت بندی به طور مستمر بررسی و بازبینی می‌شوند.
۱۶	اولویت بندی ظرفیت ها و فرصت ها	• به دلیل توجه به همه بخش ها و زیربخش ها، بسیاری از فرصت ها فرصت شناسایی و یا توجه نمی‌یابند یا در بین فرصت ها و ظرفیت های غیر اولویت دار، فراموش شده یا به طور کافی مورد توجه قرار نمی‌گیرند.	• فرصت ها و ظرفیت های اولویت دار به طور مستمر در بخش ها، زیربخش ها و موارد مختلف مورد بررسی و اولویت بندی قرار می‌یرند.
۱۷	وضعیت تحقق اهداف اصلی	• عدم تحقق یا به حاشیه رفتن اهداف اصلی کشور مانند توسعه، تمدن اسلامی، سند چشم‌انداز، اقتصاد بدون نفت و ...	• میزان تحقق اهداف برنامه بالا می‌باشد.

ردیف	ویژگی برنامه	برنامه‌ریزی جامع	برنامه‌ریزی هسته‌ای
۱۸	نوآوری و خلاقیت	• حذف نوآوری و خلاقیت از جامعه به دلیل توجه هم‌زمان به هزاران مسئله	• افزایش خلاقیت و نوآوری از طریق به کارگیری حداکثر توان علمی، اقتصادی، اجتماعی و ... برای حل مشکلات و ایجاد محورهای جدید توسعه در بخش‌ها و زیربخش‌ها
۱۹	کارایی دولت	• کاهش کارایی دولت	• افزایش کارایی دولت
۲۰	میزان منابع مالی موردنیاز	• زیاد و نامحدود	• محدود
	مسئولیت پذیری	• به دلیل وجود اهداف و وظایف بی شمار در هر بخش و حوزه و متقابلاً وجود مسائل و مشکلات فراوان در هر حوزه و ناتوانی حل و فصل همه آن‌ها، عملاً دلایل زیادی برای اجرا نشدن هر برنامه وجود خواهد داشت که می‌تواند منجر به کاهش مسئولیت پذیری هدفمند شود.	• به دلیل مشخص و محدود بودن اهداف، وظایف و پیش بینی‌های علمی و اجرایی، مسئولیت پذیری افزایش می‌یابد و امکان نظارت بر تحقق برنامه بالا است.
۲۱	مدیریت برنامه	• در بسیاری از حوزه‌ها ناموفق، به دلیل حجم گسترده • ابهام و سردرگمی در اولویت بندی حوزه‌ها	• کارآمد به دلیل حجم محدود
۲۲	مشکلات عمده در طراحی برنامه	• به دلیل حجم متغیرها و روابط آن ممکن است عملاً برنامه به سرعت و بدون استفاده مؤثر از دانشمندان و روش‌های علمی تدوین شود. • برای شناسایی وضعیت بخش، عمدتاً از تکنیک سوات (SWOT) که برای برنامه‌ریزی و شناخت قانون‌مندی‌های مشکلات بخش غیرعلمی و ناکارآمد است استفاده می‌شود.	• تشخیص هسته‌های اصلی ممکن است به‌درستی صورت نگیرد. • دسترسی به دانش و متخصصین لازم ممکن است صورت نگیرد. • ممکن است میان متخصصین، اختلاف نظر وجود داشته باشد.
۲۳	مشکلات عمده اجرایی	• در عمل موفق نبوده است	• سازمان برنامه و بودجه نسبت به ماهیت، روش و تکنیک‌های آن هیچ‌گونه تحقیقاتی انجام نداده و لذا اطلاعات لازم و کافی ندارد و لذا احتمال انحراف آن می‌رود.
۲۴	انحرافات برنامه	• میزان انحرافات برنامه بسیار زیاد است بطوریکه برنامه هیچ‌گاه به اهداف اصلی خود نمی‌رسد.	• میزان موفقیت اهداف با توجه به مشخص بودن پروژه‌های اصلی، بالا خواهد بود.

ردیف	ویژگی برنامه	برنامه‌ریزی جامع	برنامه‌ریزی هسته‌ای
۲۵	میزان مسئولیت‌پذیری	• به دلیل وجود هزاران هدف و هزاران هزار، مسئله و مشکل و قانون‌مندی، عملاً مسئولیت‌پذیری در قبال برنامه کاهش می‌یابد.	• به دلیل محدود و مشخص بودن پروژه‌ها، بالاست.
۲۶	تأثیرات نوسانات درآمدی بر برنامه	• بسیار زیاد	• بسیار محدود
۲۷	نتیجه کلی	• میزان موفقیت برنامه با توجه به تجارب جهانی و تجربیات کشور، پایین است. • به دلیل رشد فزاینده مسائل و مشکلات، کشور در مدارهای توسعه نیافتگی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی فزاینده قرار می‌گیرد. • اجباراً برنامه‌ریزی جامع به خودی خود کنار گذاشته می‌شود، در غیر این صورت انباشت مسائل و مشکلات به از هم گسیختگی و نهایتاً فروپاشی می‌انجامد.	• میزان موفقیت برنامه وابسته به انتخاب علمی و صحیح هسته‌ها و برنامه‌های اجرایی بوده و در حوزه‌های مد نظر بسیار بالاست. • در صورت تعریف درست توسعه و تشخیص کارشناسی هسته‌های خط دهنده، حرکت کشور به سمت توسعه خواهد بود.

۶. اصول و بخش‌های مهم در برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده

۶-۱- اصول مهم برنامه توسعه مبتنی بر هسته‌های خط دهنده

بخش‌های مهم یک برنامه توسعه، با توجه ویژه به اصول یک برنامه توسعه مبتنی بر برنامه‌ریزی هسته‌ای را می‌توان بدین صورت بیان نمود:

۱. اصل حفظ و حراست از انگیزه خصوصی و قدرت خلاقیت نوآرانه جامعه:

وظیفه و هدف برنامه‌ریزی توسعه به هیچ وجه دولتی کردن اقتصاد نیست بلکه کمک به ایجاد فضای مناسب برای شکوفایی، خلاقیت و نوآوری در سطوح مختلف برای اقشار متنوع جامعه است. به عبارت دیگر وظیفه برنامه؛ تعیین و تکلیف برای مردم نیست بلکه فراهم آوردن شرایطی برای استفاده حداکثر از انگیزه‌ها و استعدادهای فردی است. لذا برنامه‌ها این شرایط را به وجود می‌آورند و این مردم هستند که با مشارکت مؤثر، حداکثر ظرفیت تحقق اهداف برنامه را فراهم می‌کنند.

۲. اصل پایداری حرکت توسعه:

توسعه فرآیندی بلندمدت است و نباید انتظار داشت که با یک یا دو برنامه، فرآیند توسعه پایان یابد و کشور به منتهای مسیر توسعه برسد. اهداف توسعه‌ای می‌بایست در سند چشم‌انداز، در برنامه‌های مختلف میان‌مدت همیشه مدنظر قرار گیرند.

۳. اصل امکان‌ناپذیری تهیه برنامه جامع و ضرورت تدوین برنامه هسته‌های خط دهنده:

قلب برنامه توسعه باید متکی بر هسته‌های خط‌دهنده و نیز برنامه‌های اجرایی باشد. برنامه‌های جامع برای حل و فصل امور جاری می‌توانند بکار گرفته شوند و عملاً نمی‌توانند به اهدافی بیش از این دست یابند.

۴. اصل ضرورت پروگرام‌ها یا برنامه‌های اجرایی ۱ در یک برنامه:
برنامه اجرایی مجموعه‌ای متشکل از هدف، پروژه‌های مشخص، سازمان‌دهی و تشکیلات اجرایی برای حذف یک مانع توسعه و یا برای ایجاد یک قطب توسعه است. توجه شود که برنامه‌ریزی هسته‌ای در سطوح مختلف قابل کاربرد است ولی در سطح ملی هدف برنامه‌ریزی هسته‌ای صرفاً باید تحقق توسعه باشد. بر این مبنا باید تعریف علمی و مشترک توسعه کشور مشخص باشد.
۵. اصل ضرورت استفاده واقعی و مؤثر از اندیشمندان جامعه در تهیه برنامه‌های توسعه متکی بر هسته‌های خط دهنده:
برای شناسایی مسائل اساسی و اصلی و تهیه پروژه برای حل و فصل مسائل هر بخشی باید از متخصصان واقعی در هر بخش کمک گرفت. متخصصان ترکیبی از محققین و مدیران پرتجربه و شایسته اجرایی را قطعاً در بر می‌گیرد.
۶. اصل ضرورت برنامه‌ریزی تفصیلی برنامه‌های اجرایی:
ستون فقرات یک برنامه توسعه، برنامه‌های اجرایی است.
۷. اصل ضرورت وجود تشکیلات متناسب مدیریت امور توسعه:
چارچوب حقوقی، سازمانی، تشکیلاتی، پرسنلی و مالی در امور توسعه، کاملاً متفاوت از سایر امور مدیریت کلان جامعه است و لذا باید تشکیلات متناسب برای این کار، طراحی و به کار گرفته شود. بر این اساس با توجه به سابقه سازمان برنامه در برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی، پیشنهاد می‌شود، معاونتی تحت عنوان توسعه در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ایجاد شود.
۸. اصل ضرورت دور کردن امور توسعه از نوسانات ناگهانی اقتصادی-اجتماعی کشور:
در فضاها و محیط‌های توسعه نیافته، وجود شوک‌ها، التهاب و نوسانات ناگهانی در ذات فرآیند توسعه نیافتگی آن‌ها وجود دارد. مهم‌ترین زمینه در این نابسامانی مربوط به منابع مالی در دسترس حکومت است. در سایر زمینه‌ها نیز نوسانات مهم اقتصادی-اجتماعی می‌تواند در امور توسعه ای کشور، بی‌ثباتی ایجاد کند. لذا ضروری است که در طراحی مدیریت امور عمرانی با تهیه شرایطی که در ادبیات و تجارب توسعه ای به دست آمده است کوشید تا نوسانات مورد بحث از حوزه توسعه دور و به امور غیر توسعه‌ای منتقل شود.
۹. اصل ضرورت در اختیار داشتن تصویرهای کلان به منظور اتخاذ خط‌مشی‌های استراتژیک:
این بخش از برنامه توسعه صرفاً جنبه اطلاعاتی و هدایتی دارد. در این حوزه به کارگیری مدل‌های اقتصادسنجی متکی بر ساختار متناسب و آمار قابل اتکا الزامی است.

۱. توضیح پروگرام‌ها یا برنامه‌های اجرایی نیاز به بحث تفصیلی و مفصلی دارد.

۱۰. اصل تأکید بر نقش بسیار مهم و اساسی دبیرخانه‌ای سازمان برنامه‌ریزی: سازمان برنامه‌ریزی توسعه، نقش بسیار حساس دبیرخانه را بر عهده دارد و نه نقش تهیه‌کننده نهایی و انحصاری برنامه را و لذا ضروری است که در تهیه برنامه توسعه از مشارکت وسیع اندیشمندان از یکسو و دستگاه‌های اجرایی از سوی دیگر به نحو مؤثر و کارآمد استفاده کند.

۶-۲- بخش‌های چهارگانه برنامه

با توجه به اصول ده‌گانه مذکور، برنامه توسعه مبتنی بر هسته‌های خط دهنده، متشکل از چهار بخش ذیل می‌باشد:

۱. چشم‌انداز (۱۰-۲۰ ساله)

۲. تصویر کلان و خط‌مشی‌های استراتژیک برنامه پنج‌ساله
که این دو بخش صرفاً جنبه اطلاعاتی و هدایت‌کننده داشته و به نوعی تفاهم در سطح جامعه و میان مسئولان و مردم را به دنبال دارد و به هیچ صورتی به قانون مصوب مجلس تبدیل نمی‌شود.

۳. برنامه‌های اجرایی

۴. مدیریت امور عمران و توسعه

این دو بخش نیز می‌بایست به صورت تفصیلی و بر اساس ضرورت‌های برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده و با مشارکت مؤثر و وسیع متخصصان و اندیشمندان تهیه شده و به قانون تبدیل شود.

۷. مراحل برنامه‌ریزی هسته‌ای

در مورد مراحل برنامه‌ریزی هسته‌ای ممکن است بین متخصصین مختلف تفاوت‌هایی وجود داشته باشد. در ذیل دو نوع تقسیم‌بندی در مورد مراحل برنامه‌ریزی هسته‌ای ارائه می‌شود.

مرحله‌بندی الف

۱. تعریف توسعه و تحول اساسی و پیش برنده

برنامه‌ریزی هسته‌ای برنامه‌ای برای توسعه و تحول اساسی در کشور یا بخش مربوطه است. البته از اصطلاح و ویژگی‌های برنامه‌ریزی هسته‌ای ممکن است در سطوح غیر ملی و حتی در قسمت‌های مختلف به صورت فردی استفاده می‌شود. ولی برنامه‌ریزی هسته‌ای، اساساً برنامه‌ای برای توسعه کشور و بخش‌های ذی‌ربط است. بر این اساس می‌بایست توسعه و تحول موردنظر در ابتدا تعریف شود در غیر این صورت برنامه‌ریزی هسته‌ای منحرف خواهد شد و در سطح تغییرات حداکثر مهم باقی می‌ماند.

۲. تحلیل وضع موجود

بخشی از مرحله برنامه‌ریزی شناخت وضع گذشته و به تبع آن شناخت وضع موجود است. اولاً باید توجه شود مطالعات بررسی روند گذشته در کشور، چه برای شناخت وضع موجود باشد و چه به صورت

مستقل انجام شده باشد، دارای اشکال بزرگی است که باعث انحراف نتایج می‌شود. این اشکال از آنجا ناشی می‌شود که در بررسی روند گذشته و وضع موجود از تکنیک بررسی نقاط قوت، نقاط ضعف، فرصت‌ها و محدودیت‌ها و امثال آن استفاده می‌شود. این تکنیک که عمدتاً بر مبنای روش سوات (SWOT) است، قادر نیست قانون‌مندی‌های تحقق وضع موجود را بیان کند و به عبارت دیگر حداکثر دلایل پیدایش مشکلات وضع موجود بدون شناخت قانون‌مندی‌های تحقق آن‌ها را بیان کند. و آنگاه که از نتایج مطالعه وضع گذشته برای تحلیل وضع موجود و آینده استفاده می‌کنیم، تأکید عمده در سناریوسازی‌ها بر تداوم وضع موجود البته با شیبی سریع‌تر است. روش سوات (SWOT) تکنیکی است که در هزاران رشته، حوزه در حال استفاده است و می‌تواند تصویری کلی از وضع موجود و گذشته بدون شناخت قانون‌مندی‌های آن ارائه کند. لذا استفاده از روش سوات (SWOT) بدون شناخت نقاط ضعف و موارد تکمیلی این روش توصیه نمی‌شود.

درحالی‌که در برنامه‌ریزی هسته‌ای صرفاً به عواملی توجه می‌شود که تأثیرات بنیانی بر بخش می‌گذارند و توسعه و تحول اساسی در بخش یا زیربخش ایجاد می‌کنند. در این روش متخصصین، مدیران و برنامه‌ریزان با استفاده از تجارب، روش‌ها و ... اساساً به دنبال تداوم یا تسریع وضع موجود نیستند. لذا به دنبال یافتن و توصیه روش‌هایی هستند که ممکن است تاکنون ناشناخته مانده و یا به درستی از آن استفاده نشده باشد. به عبارت روشن‌تر وضع موجود بخش از دیدگاه تأثیر قانون‌مندی بین عوامل مؤثر مورد بررسی قرار می‌گیرد نه صرفاً معرفی مجزا و منفرد عوامل. تکنیک سوات گذشته‌نگر و برنامه‌ریزی هسته‌ای عمدتاً فرصت محور و آینده‌نگر است.

۳. انتخاب حوزه‌ها با نگرش راهبردی

در برنامه‌ریزی هسته‌ای ناچاراً به سراغ سناریوسازی باید رفت. دلیل این کار وجود نگرش‌های مختلف در میان متخصصین، برنامه‌ریزان، مدیران، مسئولین سیاسی و دست‌اندرکاران برنامه است. ولی این سناریوسازی در حد استراتژی و نگرش‌های راهبردی به توسعه کشور و بخش یا زیربخش مربوطه است. به عبارتی دیگر می‌بایست تعریف و نگرشی به الگوی توسعه کشور وجود داشته باشد که بر اساس این نگرش راهبردی به تحولات حوزه‌ها و زیر حوزه‌ها بپردازیم. برنامه‌ریزی هسته‌ای همان‌طور که در بخش تجربه برنامه سوم و چهارم عمرانی قبل از انقلاب نشان دادیم، انتخاب پازلی از حوزه‌های مختلف ولی مرتبط با هم با یک نگرش راهبردی است. تحولات آموزش و پرورش، صنعت، کشاورزی و ... باید حول یک محور استراتژیک باشند تا بتوانند تأثیرات بزرگ خود را در کل کشور بگذارند. در نبود چنین نگرش راهبردی، تحولات مذکور به صورت جزایر مجزا و غیر مرتبط باهم انجام‌شده و به‌زودی فروکش می‌کنند چون نمی‌توانند از یکدیگر پشتیبانی نمایند و حتی ممکن است بین حوزه‌ها اصطکاک به وجود آید.

نمونه انتخاب این هسته‌ها یا CORE ها را در کشور می‌توان در انتخاب انرژی‌های نو، نانوتکنولوژی و به طور عمده انرژی هسته‌ای دید. این هسته‌ها در برنامه‌ریزی هسته‌ای باید با نگرش به کل بخش‌های کشور انتخاب می‌شدند تا هم باعث تحول و توسعه در کل کشور و بخش‌های دیگر شوند و هم از ناحیه بخش‌ها و زیر بخش‌های دیگر پشتیبانی شوند. در برنامه‌ریزی هسته‌ای مانند یک پازل برای هر پازل، بخش یا قسمت یک یا چند CORE با نگرشی همه‌جانبه انتخاب می‌شود. در این صورت باید تمام شرایط تحقق پیش‌بینی شده و یا در صورت بروز مشکل برآورده شود. برنامه‌ریزی هسته‌ای هدفی پایین‌تر از توسعه و پیشرفت کشور را مدنظر قرار نمی‌دهد.

۴. انتخاب برجسته‌ترین صاحب‌نظران

همان‌طور که گفته شد برنامه‌ریزی هسته‌ای به دلیل نگرش و حجم کار، نیاز به همه متخصصین بخش ندارد ولی می‌بایست برجسته‌ترین متخصصین کشور در برنامه‌ریزی هسته‌ای مشارکت داشته باشند. برنامه‌ریزی هسته‌ای اساساً برنامه‌ریزی تخصصی است. این متخصصین با استفاده از اهداف مدنظر سیاست‌مداران و مسئولین برنامه‌ریزی، تجربیات جهان و کشور، قانون‌مندی‌های شناخته شده و مطالعات صورت گرفته، راهکارهای تحول اساسی بخش را پیشنهاد داده و مورد بررسی تا مرحله نهایی شدن قرار می‌دهند.

۵. تحلیل شرایط و ترسیم وضع مطلوب

تحلیل شرایط و ترسیم وضع مطلوب در برنامه‌ریزی هسته‌ای با روش برنامه‌ریزی جامع و روش‌های مرسوم متفاوت است. در ترسیم وضع مطلوب اولاً به دنبال توسعه و تحول اساسی در کشور یا بخش و زیر بخش مربوطه هستیم. ترسیم وضع مطلوب نه تنها شاید ادامه وضع موجود نباشد حتی ممکن است در ابتدای امر تصویرهایی غیرمحمتمل یا غیرمتعارف به نظر آید. برای مثال به تجربه انتخاب CORE انرژی هسته‌ای در کشور، یا نانو تکنولوژی، یا سلول‌های بنیادی می‌توان توجه کرد که در ادامه روند موجود نبودند.

۶. تغییرات نهادی

برنامه‌ریزی هسته‌ای برای توسعه یک برنامه نهادسازی و تغییرات نهادی است. بدون این نگرش الزامات برنامه‌ها رعایت نشده و برنامه‌ها روی کاغذ باقی می‌مانند.

باید به مسئله نهادها و نهادسازی در فرآیند برنامه‌های توسعه توجه نمود. تصویری عمومی وجود دارد که در برنامه‌ریزی توسعه، کارها با تهیه قانون، دستورالعمل، اختصاص بودجه، انتخاب الگوها و اهداف خوب، گماشتن مدیران کارآمد و امثال آن انجام می‌شود. ولی مهم‌تر از این‌ها؛ نهادها و سازمان‌ها هستند. مراجعه به نمونه‌هایی از نهادسازی‌های قبل و بعد از انقلاب و تجارب سایر کشورها در همین گزارش می‌تواند موضوع را روشن‌تر نماید.

در برنامه‌ریزی جامع تعداد پروژه‌ها آن‌قدر زیاد است که آماده‌سازی شرایط تحقق اهداف آن‌ها امکان‌ناپذیر می‌شود. در این صورت چارچوب برنامه محدود به قانون، دستورالعمل، بودجه و... می‌شود. ۷. برنامه اقدام

در نهایت برنامه اقدام برنامه‌ریزی هسته‌ای با انتخاب طرح‌های نهایی آغاز می‌شود. در برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی روی اهداف جامع به‌عنوان راهنما کار می‌شود نه اصل و اساس برنامه. اصل برنامه انتخاب پروژه‌های مشخص است. این نکته هم باید دقت شود که منظور از پروژه، پروژه‌های عمرانی و فنی نمی‌باشد. بلکه نگرش‌های علمی، پارادایم‌های جدید و ... نیز جزو پروژه محسوب می‌شوند.

مرحله‌بندی ب

مایکل تودارو معتقد است شش محور اساسی ذیل باید در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه مدنظر قرار گیرند: (تودارو: ۱۳۷۰)

۱. مفهوم‌سازی و تعریف توسعه
همان‌طور که گفته شد توسعه، پیشرفت و تحول نیاز به تعریفی مشخص و در سطح راهبردی دارد به‌گونه‌ای که بتوان حرکت توسعه‌ای بخش‌ها و زیر بخش‌ها را بر اساس آن سامان داد.
۲. تعریف ابعاد و مؤلفه‌های توسعه
تعریف کلی توسعه و پیشرفت کفایت نمی‌کند این تعاریف باید ابعاد، مؤلفه، متغیرها، شاخص‌ها، نهادها، قانون‌مندی‌ها و سایر موارد مربوط به توسعه را به‌گونه‌ای روشن ترسیم کنند تا راهنمای توسعه و تحول و پیشرفت بخش‌ها و زیر بخش‌ها شوند.
۳. تعریف هدف و رویکرد دستیابی به توسعه
تعریف اهداف و رویکردها، سناریوها و پارادایم‌های بایستی به‌روشنی مشخص باشد.
۴. شناخت وضع موجود

بخشی از مرحله برنامه‌ریزی شناخت وضع گذشته و به تبع آن شناخت وضع موجود است. اولاً باید توجه شود مطالعات بررسی روند گذشته در کشور، چه برای شناخت وضع موجود باشد و چه به‌صورت مستقل انجام شده باشد، دارای اشکال بزرگی است که باعث انحراف نتایج می‌شود. این اشکال از آنجا ناشی می‌شود که در بررسی روند گذشته و وضع موجود از تکنیک بررسی نقاط قوت، نقاط ضعف، فرصت‌ها و محدودیت‌ها و امثال آن استفاده می‌شود. این تکنیک (SWOT) قادر نیست قانون‌مندی‌های تحقق وضع موجود را بیان کند و به‌عبارت‌دیگر دلایل پیدایش مشکلات وضع موجود را بیان کند. و آنگاه که از نتایج مطالعه وضع گذشته برای تحلیل وضع موجود و آینده استفاده می‌کنیم، تأکید عمده در سناریوسازی‌ها بر تداوم وضع موجود البته با شیئی سریع‌تر است.

درحالی‌که در برنامه‌ریزی هسته‌ای صرفاً به عواملی توجه می‌شود که تأثیرات بنیانی بر بخش می‌گذارند و توسعه و تحول اساسی در بخش یا زیربخش ایجاد می‌کنند. در این روش متخصصین، مدیران و برنامه‌ریزان با استفاده از تجارب، روش‌ها و ... اساساً به دنبال تداوم یا تسریع وضع موجود نیستند. لذا به دنبال یافتن و توصیه روش‌هایی هستند که ممکن است تاکنون ناشناخته مانده و یا به درستی از آن استفاده نشده باشد.

به عبارت روشن‌تر وضع موجود بخش از دیدگاه تأثیر قانون‌مندی بین عوامل مؤثر مورد بررسی قرار می‌گیرد نه صرفاً معرفی مجزا و منفرد عوامل.

۵. انتخاب استراتژی‌های مبتنی بر هدف و مفهومی که مراد از توسعه است و رویکردی که حاکم بر برنامه‌ریزی توسعه می‌باشد.

در برنامه‌ریزی هسته‌ای ناچاراً به سراغ سناریوسازی باید رفت. دلیل این کار وجود نگرش‌های مختلف در میان متخصصین، برنامه‌ریزان، مدیران، مسئولین سیاسی و دست‌اندرکاران برنامه است. ولی این سناریوسازی در حد استراتژی و نگرش‌های راهبردی به توسعه کشور و بخش یا زیربخش مربوطه است.

به عبارتی دیگر می‌بایست تعریف و نگرشی به توسعه، الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت و ... وجود داشته باشد که بر اساس این نگرش راهبردی به تحولات حوزه‌ها و زیر حوزه‌ها بپردازیم. برنامه‌ریزی هسته‌ای همان‌طور که در بخش تجربه برنامه سوم و چهارم عمرانی قبل از انقلاب نشان دادیم، انتخاب پازلی از حوزه‌های مختلف ولی مرتبط با هم با یک نگرش راهبردی است. تحولات آموزش و پرورش، صنعت، کشاورزی و ... باید حول یک محور استراتژیک باشند تا بتوانند تأثیرات بزرگ خود را در کل کشور بگذارند. در نبود چنین نگرش راهبردی، تحولات مذکور به صورت جزایر مجزا و غیرمرتبط با هم انجام شده و به‌زودی فروکش می‌کنند چون نمی‌توانند از یکدیگر پشتیبانی نمایند و حتی ممکن است بین حوزه‌ها اصطکاک به وجود آید.

نمونه انتخاب این هسته‌ها یا CORE ها را در کشور می‌توان در انتخاب انرژی‌های نو، نانو تکنولوژی و به طور عمده انرژی هسته‌ای دید. این هسته‌ها در برنامه‌ریزی هسته‌ای باشد با نگرش به کل بخش‌های کشور انتخاب می‌شدند تا هم باعث تحول و توسعه در کل کشور و بخش‌های دیگر شوند و هم از ناحیه بخش‌ها و زیر بخش‌های دیگر پشتیبانی شوند. در برنامه‌ریزی هسته‌ای مانند یک پازل برای هر پازل، بخش یا قسمت یک یا چند CORE با نگرشی همه‌جانبه انتخاب می‌شود. در این صورت باید تمام شرایط تحقق پیش‌بینی شده و یا در صورت بروز مشکل برآورده شود. برنامه‌ریزی هسته‌ای هدفی پایین‌تر از توسعه و پیشرفت کشور را مدنظر قرار نمی‌دهد.

۶. تدوین برنامه توسعه شامل تعیین قلمرو، تعیین اولویت‌ها، مواد، منابع و نظارت و ارزیابی در نهایت برنامه اقدام برنامه‌ریزی هسته‌ای در تعیین قلمرو، تعیین اولویت‌ها، مواد، منابع و نظارت و ارزیابی خواهد بود. البته تعیین اولویت‌ها در این قسمت همان انتخاب پروژه‌های هسته‌ای است.

مرحله‌بندی ج: برخی الزامات برنامه‌ریزی هسته‌ای

شرح	اقدامات	ملاحظات
کمیته تصویر کلان و خط‌مشی‌های استراتژیک برنامه (برنامه‌ریزی استراتژیک)	تهیه تصویر کلان و خط‌مشی‌های استراتژیک برنامه: ۱- قانون اساسی ۲- سند چشم‌انداز ۳- سیاست‌های کلی نظام ۴- الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت ۵- سایر مواد قانونی	در این قسمت، اهداف و جایگاه قانونی بخش در برنامه دیده می‌شود.
کمیته‌های برنامه‌ریزی (برنامه‌ریزی جامع)	با استفاده از: • مدیران (معاونت، دستگاه‌های اجرایی، بخش خصوصی) • کارشناسان معاونت • کارشناسان دستگاه‌ها • مراکز تحقیقاتی و دانشگاهی • متخصصین و محققین	• تهیه روند گذشته بخش • تهیه وضع موجود بخش • آینده‌نگری وضعیت بخش (تحت سناریوهای مختلف) • پیشنهاد اولویت‌های بخش
کمیته مدل اقتصاد کلان برنامه (برنامه‌ریزی متغیرهای کلان)	با مدیریت دفتر اقتصاد کلان و استفاده از متخصصین اقتصادسنجی	
کمیته پروگرام‌های اجرایی (برنامه‌ریزی هسته‌ای)	• معاونت اقتصادی با همکاری کمیته‌های تصویر کلان و برنامه‌ریزی	• با استفاده از نتایج کمیته‌های تصویر کلان و برنامه‌ریزی، موضوعات اولویت‌دار هر بخش مشخص می‌شود. • ممکن است این پیشنهادات در چند سناریو ارائه شود.
برگزاری همایش یا ... برای استفاده از نظرات سایر متخصصین	• با استفاده از نظرات محققین و صاحب‌نظران	• تکمیل اقدامات قبلی
ادامه کار کمیته پروگرام‌های اجرایی برای تدوین برنامه تفصیلی	• معاونت اقتصادی، متخصصین و مدیران	برنامه تفصیلی پروگرام‌های اجرایی می‌بایست با همکاری متخصصین آشنا با این نوع برنامه‌ریزی انجام شود.
بررسی، اصلاح و تصویب برنامه همراه با پروگرام‌های اجرایی	• معاونت برنامه‌ریزی، هیئت دولت، مجلس و ...	

۸. نکاتی در مورد برنامه‌ریزی هسته‌ای

در این قسمت به‌طور اجمال روش‌های برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده را معرفی می‌کنیم. دلیل اصلی این است که عمده مفاهیم و تکنیک‌های معرفی و نقد برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده، به

دلیل نبود منابع علمی و کار تحقیقاتی، ناقص و حتی اشتباه بکار برده می‌شوند. برای روشن شدن این مسئله موارد ذیل ارائه می‌شود:

۱. عبارت برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده برای توسعه

عبارت برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده برای توسعه اولین بار در ایران توسط مرحوم دکتر حسین عظیمی اقتصاددان و نظریه‌پرداز توسعه کشور مطرح شده است. البته در ادبیات علم اقتصاد نیز انواع برنامه‌ریزی در قالب تئوری‌های مختلف اقتصادی مطرح شده است ولی اصطلاح برنامه‌ریزی جامع یا برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی خط دهنده توسعه مستقیماً در تئوری‌های اقتصادی دیده نمی‌شود ولی عبارات متناظر آن وجود دارد.

از سوی دیگر می‌توان نظریات رشد نامتوازن از جمله نظریه مدل رشد اقتصادی نامتوازن آلبرت هیرشمن و حتی نظریات مبتنی بر مزیت نسبی را مربوط به حوزه برنامه‌ریزی هسته‌ای دانست. همچنین تئوری قطب‌های رشد قابل تقسیم‌بندی در این حوزه است.

۲. داشتن تعریف توسعه ملایم با استفاده از برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده برای توسعه

برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده دارای فلسفه و مفاهیمی است که بدون توجه به آن، به طور کامل درک نمی‌شود و تحقق نخواهد یافت. باید توجه شود که برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده برای توسعه است و لذا بدون درک توسعه و داشتن تعریف از آن نمی‌توان چنین برنامه‌ریزی را انجام داد. اکثر مطالعات هرچند محدود انجام شده در ایران درباره این نوع از برنامه‌ریزی دارای این اشکال اساسی هستند. بطوریکه برخی از آن‌ها صرفاً افزایش رشد اقتصادی یا تغییر متغیرهای کلان اقتصادی مانند صادرات، تورم و ... را مدنظر قرار می‌دهند.

۳. کاربرد اصلی برنامه‌ریزی هسته‌ای برای سطح ملی

هرچند مباحث محدودی در این نوع برنامه‌ریزی انجام شده ولی همه آن‌ها ابعاد خاصی از برنامه‌ریزی هسته‌ای را مدنظر قرار داده‌اند و معمولاً به همه ابعاد این نوع برنامه‌ریزی وقوف نداشته‌اند. حداقل بررسی چند مطالعه انجام شده در ایران نشان می‌دهد که مفهوم برنامه‌ریزی هسته‌ای از جنبه‌های مختلف به ویژه کاربرد آن در سطح ملی نادیده گرفته شده است. این کار باعث شده تا خود این برنامه‌ها، تقریباً به ضد خود تبدیل شوند. همان‌طور که بیان شد برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده در سطح ملی و در یک یا چند زیربخش مطرح می‌شود ولی در نهایت هدف آن توجه همه بخش‌ها و زیربخش‌ها برای تحقق توسعه کشور است.

برای مثال مطالعات انجام شده در استان آذربایجان شرقی، برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده برای توسعه را در سطح استانی و شهرستان لحاظ کرده است که با مفهوم ملی توسعه در تضاد است. در این

مطالعه برای هر شهرستان حدود ۵ تا ۷ هسته پیش برنده تشخیص داده شده است ولی وقتی به سطح استان می‌رسد این هسته‌ها با لحاظ تکراری بودن در شهرستان‌های مختلف به حدود ۲۰ هسته پیش برنده رسیده‌اند. بنابراین اولاً هسته‌های پیش برنده هر شهرستان با شهرستان دیگر متفاوت است، ثانیاً با توجه به ماهیت قرار است دو یا سه هسته مشخص شود که به بیست هسته می‌رسد که خلاف روش و ماهیت برنامه‌ریزی هسته‌ای است و ثالثاً اینکه توجه نمی‌شود که این برنامه‌ریزی برای سطح ملی بوده است و لذا ممکن است استان یا استان‌های هم‌جوار و دیگر به هسته‌های پیش برنده متفاوت دست یابند و در نهایت و در سطح ملی به یک آشفته‌گی در انتخاب هسته‌های مختلف خواهیم رسید.

در مطالعات دیگری در استان مازندران از روش ماتریس ضرایب و تعیین اهمیت بخش‌ها و زیربخش استفاده شده است که همان اشکالات فوق را داشته است.

بخشی از مطالعات مقدماتی برنامه ششم، بر اساس هسته‌های پیش برنده مکان محور نیز تعریف هرچند نوآورانه داشته‌اند، ولی به ابعاد دیگر این نوع برنامه‌ریزی می‌توانسته‌اند توجه کنند.

نتیجه‌گیری مهم

استفاده از برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده در سطحی غیر از ملی، به ضد خود تبدیل می‌شود مگر اینکه برنامه‌ریزان از قبل به کاربردها و انحراف این ابزار آشنایی داشته و از آن به‌صورت متناسب استفاده کنند. برای مثال انتخاب هسته‌های کلیدی خط دهنده برای زیربخش باغداری در یک شهرستان یا استان بدون توجه به انتخاب هسته‌های سایر شهرستان‌ها و استان‌های دیگر باعث اتلاف منابع، تضاد در اهداف توسعه و شکست برنامه‌ریزی می‌شود. یا برای مثال چنانچه بخواهیم از برنامه‌ریزی هسته‌ای برای شهر تهران استفاده کنیم، می‌بایست به آثار جانبی آن توجه نماییم. برای مثال چنانچه از روش برنامه‌ریزی هسته‌ای که مناسب برای سطح ملی است بخواهیم برای شهر تهران استفاده کنیم و به این نتیجه فرضی برسیم که هزینه سکونت در شهر تهران بالا است و لذا باید برای ساکنین ارزان‌تر کنیم، این مسئله حتی در صورت امکان تحقق، بدون توجه به هزینه‌های بودجه خانوار در سایر شهرهای پیرامونی و استان‌ها می‌تواند به افزایش مهاجرت به تهران، عدم تحقق اهداف اولیه برنامه‌ریزی و ... تبدیل شود. بنابراین استفاده از برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده برای توسعه در سطوح غیر ملی به دلیل آثار مثبت و منفی آن بر سایر بخش‌ها، استان‌ها و ... باید با دقت علمی و وسواس خاصی بکار گرفته شود.

در برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده برای توسعه در سطح ملی، آثار منفی چنین برنامه‌هایی در سطح جهانی به سایر کشورها منتقل می‌شود. لذا استفاده نامناسب از این نوع برنامه‌ریزی در سطح غیر ملی باعث سرریز آثار منفی در داخل کشور خواهد شد.

۴. سایر

- برخی نیز از تکنیک سوات برای تشخیص هسته‌های کلیدی استفاده کرده‌اند. که باید اظهار داشت تکنیک ساده سوات بیشتر برای شناخت و تصویری از وضع موجود بوده و برای شناخت علل و ریشه‌های یک مشکل ساخته نشده و کاربرد ندارد و لذا توانایی تشخیص هسته‌های کلیدی را دارا نمی‌باشد.
- هسته‌های منتخب مانند یک پازل باید با هم مرتبط باشند، و در یک راستا به تقویت یکدیگر در راستای مهم‌ترین اهداف کشور یعنی رشد و توسعه و پیشرفت کشور کمک نمایند. به عبارت دیگر این هسته‌ها باید مهم‌ترین مشکلات و موانع پیشرفت کشور را در بر گیرند. ایجاد هسته‌های تشکیلاتی نیز بین این پازل‌ها ممکن است لازم باشد.



- هر هسته یا پروگرام باید اهداف و وظایف مشخص داشته باشد و امکانات انجام آن نیز برایش فراهم می‌شود، بطوریکه در زمان موردنظر به اهداف خود برسد و آثار خود را بر بخش یا ... نمایان سازد.
- هسته‌ها باید به لحاظ تعداد، تنوع بخشی، ماهیت و ... به گونه‌ای باشند که بتوانند مهم‌ترین مزیت‌ها یا مشکلات کشور را پوشش دهند. لذا ممکن است برای ایجاد یک قطب توسعه، هم‌زمان از چند هسته پیش برنده و حتی چند هسته برای حذف موانع توسعه بخش استفاده شود.

- در اجرای هسته‌ها باید اصل حفظ و حراست از انگیزه خصوصی و قدرت خلاقیت نوآرانه جامعه، رعایت شود.

۹. لزوم توجه به اقتصاد ایران به عنوان یک سیستم در برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده برای توسعه

اقتصاد ایران یک سیستم اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی است. لذا در برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده برای توسعه می‌بایست به این ویژگی سیستمی توجه شود. یعنی در این نوع برنامه‌ریزی نهایت هدف تحول و توسعه همه‌جانبه همه بخش‌ها و زیربخش‌هاست، هرچند در ابتدای برنامه یا در هر مرحله، تمرکز بر زیربخش‌های خاصی است. توجه دکتر حسین عظیمی این بحث را به نوعی تحت عنوان اصول ثابت توسعه مطرح کرده که در اینجا با بسط بیشتری ارائه می‌شود:

اصول ثابت در فرایند توسعه عبارت‌اند از:

۱. اصل فراگیری: یعنی توسعه کامل، بدون توسعه تمامی ساختارها ممکن نیست. یعنی در برنامه‌ریزی اعم از جامع و یا هسته‌ای باید به توسعه تمام ساختارها توجه داشت و نهایتاً همه ساختارها توسعه یابد. نمی‌توان کشوری را تصور کرد که مثلاً بخش صنعت پیشرفته ولی بخش دانشگاهی ضعیف داشته باشد. یعنی در برنامه‌ریزی هسته‌ای هرچند بخش، زیربخش یا فعالیت‌های خاصی به‌عنوان هسته یا پیش رو انتخاب می‌شود ولی یا در مرحله یعنی وقتی که هسته ذی‌ربط متحول شد باید یا هسته بعدی یا تکمیل‌کننده از ساختارهای دیگر گزینش شود یا اینکه آثار طبیعی این هسته بر سایر ساختارها ملاحظه شود. تا در نهایت همه ساختارها توسعه یابند.
۲. اصل ناهمگونی: بدین معنا که اصل، در فرایند توسعه عبارت است از توسعه نامتوازن. یعنی هرچند که باید همه ساختارها توسعه یابند ولی چون دانش و یا امکان آن در کشورهای درحال توسعه فراهم نخواهد شد، برخی از این ساختارها جلوتر و برخی عقب‌تر خواهند بود، لذا بین آن‌ها یک ناهمگونی و عدم تناسب پیش می‌آید. یعنی برای مثال ساختار صنعت پیشرفت می‌کند ولی بخش آموزش عالی نمی‌تواند مدیر مناسب بخش را ایجاد کند یا ...
۳. اصل تنش: این بدان مفهوم است که در فرایند گذار، همیشه با شکاف ساختاری مواجه هستیم. یعنی چون هیچ‌گاه بین تمامی ساختارها از یک تناسب دقیق برخوردار نیست، بنابراین همیشه در سیستم کشورهای درحال توسعه تنش داریم. مثال فوق بیانگر همین مسئله است. یا اینکه بخش حمل‌ونقل شما توسعه می‌یابد ولی بخش فرهنگ ترافیک عقب‌مانده است. ضمناً بر اساس ماهیت دستگاه‌ها باید توجه داشت که سرعت توسعه‌ای یک کشور به‌عنوان یک سیستم در بسیاری از اوقات (اگر نگوییم در همه اوقات) تحت تأثیر کندترین و ضعیف‌ترین عامل است نه قوی‌ترین

عوامل. برای مثال در یک اتومبیل مدرن که دارای ۴۰۰۰ قطعه و ۵۰۰۰ فرآیند است. شرایط سرعت خودرو تحت تأثیر ضعیف‌ترین قطعه سیستمی قرار می‌گیرد. لذا اگر یک اتومبیل مدرن صرفاً دچار مشکل کوچکی مانند پنچری شود، کل سیستم اتومبیل تحت تأثیر همین عامل قرار می‌گیرد، هرچند ممکن است این اتومبیل مدرن‌ترین امکانات موجود جهان را داشته باشد. این مثال واقعی را می‌توان برای اجزای دیگر اتومبیل مانند سوخت، شمع و ... برشمرد.

۴. اصل اصطکاک: یعنی همیشه این شکاف ساختاری، برخورد ایجاد می‌کند ولی اگر این شکاف و برخوردها از حد خاصی تجاوز کنند، مانع ساختاری برای توسعه به وجود خواهند آورد. این اصطکاک خود را به دو صورت التهابات سیاسی و اجتماعی یا خمودگی یا اتلاف شدید منابع اقتصادی - اجتماعی خود را بروز خواهد داد.

۱۰. بررسی تحول ماهیتی برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده توسعه

برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده یا غیرجامع در فرآیند زمانی خود دچار تغییر و تحولاتی بوده است، که به‌طور اجمال در ذیل توضیح داده می‌شود:

۱. قبل از دهه ۶۰ میلادی: برنامه‌ریزی متوازن و همه‌جانبه و ...

در این دوران عمدتاً برای توسعه به بخشی از اقتصاد کلان مانند سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری خارجی، انباشت سرمایه، پس‌انداز و ... توجه می‌شد و انتظار می‌رفت این عوامل بر کلیه بخش‌های اقتصادی تأثیرگذار باشند.

برنامه‌ریزی متوازن در همه بخش‌های اصلی

صنعت	معادن	راه	امنیت	اجتماعی
فرهنگ	علم	کشاورزی	خدمات	سیاست خارجی
سیاست داخلی	صادرات	واردات	فقر	توزیع درآمد
نفت	مجلس	بانک	سرمایه‌گذاری خارجی	...
...	...	...	...	...
...	...	...	...	...

۲. دهه‌های ۶۰ تا ۹۰ میلادی - برنامه‌ریزی نامتوازن - برنامه‌ریزی هسته‌ای: استفاده از یک

بخش برای توسعه کشور = استراتژی‌های توسعه‌بخشی

در این دوران بسیاری از کشورها متوجه اشکالات دیدگاه صرف اقتصاد کلان برای توسعه شدند و به سراغ برنامه‌ریزی‌های نامتوازن رفتند. انتخاب استراتژی‌های توسعه از جمله توسعه صادرات، جایگزین واردات، صنایع سنگین، انقلاب سبز (کشاورزی) و ... مربوط به این دوران است.

برنامه‌ریزی نامتوازن - بخشی

صنعت	معدن	راه	امنیت	اجتماعی
فرهنگ	علم	کشاورزی	خدمات	سیاست خارجی
سیاست داخلی	صادرات	واردات	فقر	توزیع درآمد
نفت	مجلس	بانک	سرمایه‌گذاری خارجی	...
...	...	...	...	...
...	...	...	...	...

۳. دهه‌های ۹۰ میلادی به بعد - برنامه‌ریزی نامتوازن - برنامه‌ریزی هسته‌ای: استفاده از

زیربخش‌ها برای توسعه بخش = محو استراتژی‌های توسعه جامع و بخشی

از دهه‌های ۹۰ میلادی نوع جدیدی از برنامه‌ریزی هسته‌ای شروع شد که شاید توسط برخی کشورها و حتی اقتصاددانان تشخیص داده نشد. این استراتژی تا حدودی تحت تأثیر این عامل ایجاد شد که به دلیل انتخاب استراتژی‌های بخشی در مرحله قبل و تحول بخش موردنظر اینک توجه می‌بایست به زیربخش‌ها معطوف می‌شد. برای مثال وقتی استراتژی صنعتی باعث پیدایش صنعت و قوام آن در یک کشور می‌شود این بار نوبت تصمیم‌گیری برای انتخاب زیربخش پیشرو در درون بخش صنعت است. شاید تحت تأثیر این عامل و موضوع جدید دیگری است که برخی اقتصاددانان اظهار داشته‌اند دوران استراتژی‌های توسعه تمام شده است. موضوع جدید نیز ناشی از این مطلب است که به نظر می‌رسد انتخاب زیربخش‌ها عمدتاً در حوزه متخصصان و فعالان بازار باشد تا اقتصاددانان، چراکه انتخاب زیربخش‌ها نیاز به داشتن اطلاعات بروز و آتی بازار و ارتباط آن با سایر بخش‌ها و زیربخش‌ها دارد.

برنامه‌ریزی نامتوازن - هسته ای ۲ - زیربخش‌ها

صنعت	معدن	راه	امنیت	اجتماعی
الکترونیک لوازم خانگی مصرفی ...				
فرهنگ	علم	کشاورزی زراعت باغبانی ...	خدمات	سیاست خارجی
سیاست داخلی	صادرات پتروشیمی مواد غذایی ...	واردات	فقر	توزیع درآمد
نفت	مجلس	بانک	سرمایه‌گذاری خارجی	...
...	...	...	...	...
...	...	...	...	...

۴. شرایط کنونی - برنامه‌ریزی نامتوازن - برنامه‌ریزی هسته‌ای: استفاده از زیربخش‌ها یا حوزه‌های خاص (احتمالاً برای مدت زمان محدود)

به نظر می‌رسد در شرایط کنونی که در بسیاری از کشورها، بخش‌ها و زیربخش‌های اصلی توسعه و تکامل یافته‌اند، اکنون برنامه‌ریزی هسته‌ای معطوف به زیربخش‌ها و حتی فعالیت‌های اولویت‌دار و جزیی تر معطوف شده باشد. به انضمام اینکه سرعت تحولات جاری و تغییر آینده‌های محتمل و ممکن و ماهیت زیربخش‌ها اقتضای حمایت سریع و کوتاه‌مدت از زیربخش‌ها را در پی دارد. بنابراین حمایت و دخالت دولت ممکن است به شکلی سریع و محدود عملی شود به گونه‌ای که بتوان اطلاق انتخاب استراتژی که معمولاً مجموعه اقداماتی وسیع و هماهنگ و بلندمدت است، را بر آن نهاد.

۱۱. تجربیات برنامه‌ریزی هسته‌ای در برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی قبل از انقلاب با استفاده از نهادهای

برای شناخت بیشتر برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده مثال واقعی در برنامه‌ریزی ایران ارائه می‌شود. واقعیت این است که در تمامی برنامه‌های ایران نشانه‌هایی از انتخاب برنامه‌ریزی هسته‌ای به چشم می‌خورد. به هر حال در هر برنامه، بخش، زیربخش و یا فعالیت‌هایی در اولویت قرار می‌گیرند و همین اولویت‌ها نوعی هسته‌های خط دهنده هرچند به شکل ناقص هستند. برای مثال بسیاری از اقتصاددانان و برنامه‌ریزان، برنامه پنجم قبل از انقلاب را مبتنی بر استراتژی جایگزین واردات می‌دانند. یا نشانه‌های زیادی از اولویت‌های بخش‌ها و زیربخش‌های صنعت و کشاورزی در برنامه‌های بعد از انقلاب دیده می‌شود که به برنامه‌ریزی هسته‌ای نزدیک است. ولی می‌توان نمونه کامل برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده را در برنامه‌های سوم و تا حدی چهارم قبل از انقلاب مشاهده کرد.

دلیل حضور آمریکائیان، روش برنامه‌ریزی ایران در برنامه‌های سوم و تا حدی چهارم عمرانی به صورت هسته‌های خط دهنده بوده است. البته به دلیل مطالعات محدود، برنامه‌ریزی هسته‌ای قبل از انقلاب چندان موردبررسی قرار نگرفته و حتی در ادبیات مرسوم برنامه‌ریزی، از برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی به اشتباه به عنوان برنامه‌های جامع یاد می‌شود. باید اظهار داشت که برنامه‌ریزی جامع نیاز به بودجه جامع دارد و بودجه کل کشور تن‌ها از سال ۱۳۵۱ یعنی آغاز برنامه پنجم عمرانی به طور کامل به سازمان برنامه الحاق شده است. لذا عملاً تا قبل از سال ۱۳۵۱ امکان برنامه‌ریزی جامع چندان برای سازمان برنامه وجود نداشته است.

هرچند مباحث تئوریک نهادهای به تازگی شناخته شده ولی برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی قبل از انقلاب توسط آمریکاییان بر اساس اصول ساختاری و نهادی بنا شده‌اند. اگرچه مباحث مهمی همچون موارد انسانی، اخلاقی، حذف مشارکت مردم، نمایندگان مردم و روحانیون، استثمار، پشتیبانی از نظام دیکتاتوری و ... وجود دارد، ولی در این بخش صرفاً قصد ارائه تجربیات برنامه‌ریزی هسته‌ای توسعه به روش نهادهای مدنظر است.

نهادهای قواعد بازی در یک اقتصاد را تعریف می‌کنند، و سازمان‌ها در چارچوب این قواعد، بازی را به اجرا درمی‌آورند. مسئله مهم دیگر، اجرای چارچوب نهادی است. اثر عملی نهادها به مثابه قواعد بازی هنگامی در جامعه ظاهر می‌شود، که چارچوب نهادی به نحو مطلوبی اجرا شود. قاعده بازی هنگامی که نه تن‌ها ضمانت اجرایی نداشته باشد، بلکه عملاً نیز در جریان بازی اعمال نشود، عملاً تأثیری در جریان بازی نخواهد داشت. بحث برنامه‌ریزی توسعه، نهادسازی و ساختار سازی است. در ذیل به ارائه تجربیات ذی‌ربط در برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی قبل از انقلاب پرداخته می‌شود.

۱- نمونه اول (تغییر نهادی مجلس ایران با اصلاحات ارضی)

زمانی که آمریکائی‌ها به ایران آمدند، بر کشور و سیاست‌گذاری آن مسلط و حاکم شدند. هدف آن‌ها توسعه ایران بود، ولی نه به این دلیل که انسان‌دوست بوده یا ما ایرانیان را دوست داشتند. بحث منافع آن‌ها مطرح بود و این موضوع که باید حلقه امنیتی دنیای غرب شکل می‌گرفت و ایران در این حلقه امنیتی مهم در زیر کشور شوروی قرار داشت. هدف آمریکائی‌ها این بود که از ایران یک نمونه می‌سازیم که هم قوی باشد و هم به همگان نشان دهند که کمونیسم پیشرفت ایجاد نمی‌کند بلکه غیر کمونیسم پیشرفت ایجاد می‌کند.

در آن زمان آمریکائی‌ها اعضای از دانشگاه‌ها را برای برنامه‌ریزی به ایران فرستادند. آن‌ها چون می‌دانستند که ایران متخصص و دانش برنامه‌ریزی ندارد، لذا شرایط ایران را خودشان مطالعه کرده و از برنامه‌ریزی هسته‌ای به روش نهادسازی استفاده کردند. برای مثال آن‌ها دیدند که ساختار مجلس در ایران به گونه‌ای است که در دست مالکین است و جلوی هر تحرکی را می‌گیرد. غیر از دو مجلس اول دوره مشروطیت، تمام نمایندگان مجالس ایران یا حداقل ۵۰ درصد از آن‌ها تا سال ۱۹۶۲ یعنی زمان اصلاحات ارضی، مالکین زمین و مالکین سنتی هم هستند. آمریکائی‌ها به دنبال تغییر این اوضاع بودند. آمریکا نیامد مالکین را بگیرد و مجازات کند. به جای آن نهاد اصلاحات ارضی را معرفی کرد. در مرحله اول مزارع مکانیزه از اصلاحات ارضی معاف شدند. اما چرا؟ آیا در مورد صاحبان این مزارع پارتی‌بازی می‌کردند؟ بحث آمریکائی‌ها این نبود. بحث آنان فروپاشی سیستم سنتی مالکیت ایران بود، درحالی که مزارع مکانیزه مدرن بودند. آمریکایی‌ها سیستم سنتی مالکیت مزارع را پایگاه همه تصمیمات مجلس می‌دانستند. در آن زمان به هیچ عنوان موضوع بزرگ مالکی و کوچک مالکی مطرح نبود و آن تبلیغاتی هم که می‌شد واقعیت نداشت. صحبت آن‌ها این بود که می‌گفتند هر مالکی می‌تواند یک روستا یا ده شش‌دانگی را انتخاب کند و بقیه را به کشاورز بدهد و بعد هم آن ده شش‌دانگی را یا باید در مرحله بعد مکانیزه کند، یا آن را تقسیم کند و یا اجازه دهد که از سیستم سنتی بیرون بیاید.

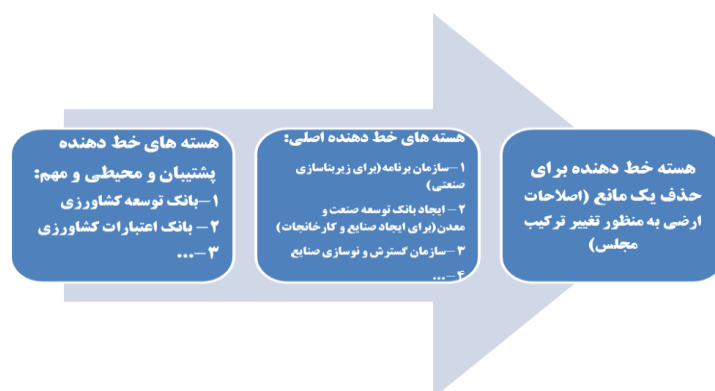
آن‌ها این امکان را فراهم کردند که تصمیم‌گیری‌ها عوض شود، ساختار روستایی ایران عوض شود، ساختار مجلس ایران عوض شود، ساختار دولت و همه چیز به نفع اهداف آن‌ها تغییر کند. آمریکائی‌ها مشکل

را در مجلس پیدا کردند و برای آن نهادسازی کردند. در اصل، بحث نهاد سازی بود که اصلاحات ارضی را با موفقیت کامل اجرا کرد. نگفتند ما می‌خواهیم مالکیت سنتی از بین برود پس ظرف یک ماه آینده هر مالک سنتی را می‌گیریم، مجازات می‌کنیم و ... که دیگر به دنبال مالکیت سنتی نرود. بلکه نهادسازی کردند.

برای مثال اصلاحات ارضی ایران به هیچ وجه دنبال توزیع عادلانه زمین نبود. هرچند چون در شعارهای آن دوران این مسئله مطرح می‌شده، برخی فکر می‌کنند که اصلاحات ارضی برای ایجاد عدالت اجتماعی بوده و به همین خاطر شکست خورده است. اما درواقع اصلاً این طور نیست. اصلاحات ارضی معرفی شده به جامعه ایران آن زمان متکی بر نگرش نظری روستو بود. در این نگرش، اصلاحات ارضی صورت می‌گیرد تا ساختار سنتی مالکیت را حذف و مالکیت سنتی را به مالکیت مدرن تبدیل کند. این اصلاحات ارضی با نهاد مالکیت هیچ مشکلی ندارد، با مالکیت بزرگ هم مشکلی ندارد، تن‌ها به دنبال ایجاد مالکیت نوین است. به این دلیل هم به مالک روستا می‌گفتند ده خود را بفروشید یا تحویل دهید و ما کمک می‌کنیم تا مالکیت‌های عظیم‌تری به دست بیاورید.

ضمناً توجه شود که روستای سنتی ایران از نظر زمین بزرگ نبود. یک ده صد هکتاری در آن زمان، ده خیلی بزرگی محسوب می‌شد. به مالک این ده می‌گفتند این صد هکتار را بفروش، ضمناً بیایید زیر فلان سد ۵۰۰ هکتار زمین با قیمت مناسب و اعتبارات بانکی مناسب، همراه با ماشین‌آلات ارزان می‌دهیم که کشاورزی جدیدی را سامان بدهید. به عبارت دیگر، مخالفت با مالکیت بزرگ کشاورزی مطرح نبود، بلکه مخالفت با نوع خاصی از مالکیت مطرح بود. یعنی مالکیت سنتی باید به مالکیت متفاوت و جدیدی تبدیل می‌شد. برای طراحی این اصلاحات ارضی در سال ۱۳۳۹ (۱۹۶۰ میلادی) در ایران و چندین کشور منطقه، آمارگیری عمومی کشاورزی انجام شد. این آمارگیری تحت پوشش سازمان ملل انجام گرفت و اطلاعات معتبر مفصلی برای شناخت کشاورزی کشورهایی مانند ایران فراهم کرد. اصلاحات ارضی کشور در اساس، بر مبنای این اطلاعات طراحی و اجرا شد.

ارتباط برخی هسته‌های اصلی خط دهنده در برنامه سوم عمرانی قبل از انقلاب



۲- نمونه دوم (ایجاد نهاد بانک توسعه صنعت و معدن)

آمریکاییان از سال ۳۸-۱۳۳۷ می‌خواستند ایران را صنعتی کنند لذا لازم بود تا در صنعت ایران سرمایه‌گذاری خصوصی انجام شود. یعنی می‌بایست این سرمایه‌گذاری توسط خارجیان انجام شود تا تکنولوژی نیز وارد ایران شود. آمریکایی‌ها دیدند که هیچ‌گونه سرمایه‌گذاری صنعتی در ایران وجود ندارد. آن‌ها نگفتند یک قانون می‌نویسیم و از سرمایه‌گذاران خارجی دعوت می‌کنیم یا تملق می‌دهیم تا سرمایه‌گذاران صنعتی در ایران انجام دهند. آن‌ها نهاد و سازمان مناسب برای سرمایه‌گذاری ایجاد کردند. لذا بانک توسعه صنعت و معدن ایران را در سال‌های ۱۳۳۷ و ۳۸ تأسیس کردند.

کل سرمایه بانک توسعه صنعت و معدن ایران، چهل میلیون تومان است که برای آن زمان نسبتاً زیاد بود. ۶۰ درصد از سهام بانک را به ایرانیان و ۴۰ درصد را به خارجی‌ها فروختند. سهام بانک را نیز به هرکسی فروختند، بلکه سراغ سازمان‌ها و افراد خاصی رفتند که دارای پول و سرمایه بودند. در مورد سهام خارجی، سراغ هر شرکت بزرگ در آمریکا، انگلیس، فرانسه، ایتالیا و آلمان که تأمین‌کننده سرمایه بود و به تکنولوژی دسترسی داشت، رفتند و به‌زور هم که شده آن‌ها را تشویق کردند (به‌زور، منظور همان تشویق‌های دوستانه خودشان است) که بیایید در این بانک توسعه صنعت و معدن سهام بخرید. مثلاً شرکت لازارپرنر در حدود دو هزار دلار سهم خرید که این میزان حتی معادل اضافه‌کاری مدیرانش هم نبود. چرا این کار را کردند؟ چون بحث آن‌ها این بود که ما سرمایه‌گذاری خارجی می‌خواهیم، تکنولوژی خارجی می‌خواهیم و باید جایی را درست کنیم که این افراد را بشناسند و این‌ها جزئی از خودشان باشند. نه آنکه صرفاً یک قانون بنویسیم و سال‌ها برای اجرای آن تلاش کنیم و برای عدم اجرای آن انواع مجازات‌ها را بگذاریم و در آخر نیز نتوانیم. یک نهاد یا یک سازمان درست کردند که در لیست سهامدارانشان نام دو هزار صاحب سرمایه و صاحب تکنولوژی ثبت شده بود.

سپس به بانک توسعه صنعت و معدن ایران وظیفه‌ای دادند و گفتند که شما سرمایه‌گذاری نمی‌کنید. کار شما مطالعه و تهیه پروژه است. باید در مملکت بگردید و ببینید که در کجا می‌توان یک کارخانه مثلاً چینی‌سازی درست کرد. آیا سودآور هست یا نیست؟ باید مطالعات توجیهی فنی - اقتصادی انجام دهید و پروژه سودآور را پیدا کنید. وقتی پیدا کردید به شرکای خود بگویید که این پروژه موردنظر است، این محاسبات آن است و این هم سود آن، بیایید و سرمایه‌گذاری کنید. اگر نیامدند بانک خودش اقدام کند و بگوید برای آنکه خاطرتان جمع شود من هم حاضر ۱۰ درصد از این سهام را خریداری کنم اما به‌محض آنکه پروژه راه افتاد باید سهام همین ۱۰ درصد را نیز بفروشید. چون شما محلل سرمایه‌گذاری هستید نه سرمایه‌گذار.

نکته جالب‌تر این است که گفتند این بانک نمی‌تواند دولتی باشد. اگر دولتی باشد کارایی نخواهد

داشت، پس باید خصوصی باشد. اما مشکل اینجا بود که فعالیت صنعتی فقط ۸ درصد سود داشت، درحالی‌که کار تجاری ۲۴ یا ۲۵ درصد سود حاصل می‌کرد. پس نمی‌توان به سرمایه‌گذار خصوصی گفت که ۲۵ درصد سود تجاری را رها کنید و به ۸ درصد سود صنعتی قناعت کنید. یقیناً آن‌ها این کار را نمی‌کنند و ما هم که می‌خواهیم واقعاً سرمایه‌گذاری صنعتی انجام شود و این بانک واقعاً خصوصی باشد. بلافاصله این موضوع را با دولت ایران مطرح کردند. درحالی‌که سرمایه این بانک چهل میلیون تومان بود، بانک مرکزی یک وام ۶۰ میلیون تومانی ۳۰ ساله و بدون بهره یعنی معادل ۱/۵ برابر سرمایه در اختیار این بانک گذاشت. بنابراین گفتند که حالا با این ۱۰۰ میلیون کار کنید. بنابراین سود ۲۴ درصدی حاصل شد. به عبارت دیگر گفتند درست است که سود تجاری ۲۴ درصد است اما ما هم این کمک را می‌کنیم تا شما سرمایه‌گذاران صنعتی هم ۲۴ درصد سود ببرید. یکی از اولین کارهایی که داخل بانک انجام دادند، استخدام متخصصین ارزیابی پروژه و ایجاد یک کتابخانه برجسته بود. همچنین یکی از افرادی را که در این نوع امور بانکی در دنیا مشهور بود به عنوان مدیرعامل بانک قرار دادند و برای ۵ سال بعد افرادی از زمره اقتصاددانان شناخته شده ایرانی را جایگزین کردند. همچنین یک بند در اساسنامه در خصوص تصمیمات مجمع گذاشته بودند که به سهام هر طبقه (ایرانی و خارجی) حق "تو" داده بود. پس نه خارجی‌ها می‌توانستند حرفشان را صد در صد به کرسی بنشانند چون ایرانی‌ها باید جداگانه موافقت می‌کردند و نه ایرانی‌ها می‌توانستند حرف خود را به کرسی بنشانند چون خارجی‌ها هم باید جداگانه موافقت می‌کردند. برای اینکه برنامه‌ها بتواند امکان اجرایی پیدا کند تا این حد به ریزه‌کاری‌ها وارد شده بودند.

در سال ۱۳۵۱ حتی یک مورد پروژه مهم صنعتی در ایران نبود که بانک توسعه صنعت و معدن در آن سهمی نداشته باشد و دخالتی مؤثری نکرده باشد. بسیاری از تکنولوژی‌ها را این بانک برای سرمایه‌گذاری‌ها وارد می‌کرد و راحت هم وارد می‌کرد، چون سرمایه‌گذار خارجی عضو مجموعه خود بانک بود. بنابراین پروژه سودآور را پیدا می‌کردند، تعارف هم نداشتند و معتقد بودند که سرمایه‌دار باید سود ببرد. بعد از آنکه پروژه سودآور را پیدا می‌کردند به سراغ افراد سرمایه‌دار می‌رفتند به سرمایه‌دار خارجی می‌گفتند بیا و هر میزان سهمی که می‌خواهی در نظر بگیر و خریداری کن، به سرمایه‌دار ایرانی هم می‌گفتند تو هم سهم خودت را بگذار، تکنولوژی را هم می‌توانید خودتان بیاورید و وارد کنید و بنابراین همه چیز در درون آن نهاد به راحتی حل می‌شد.

برنامه‌ریزی هسته‌ای توسعه یعنی نهادسازی. آن‌ها یک نهاد ساختند، یک سازمان درست کردند و به آن وظیفه‌ای دادند که بتواند اجرا کند. قضیه برنامه‌ریزی توسعه به روش نهادسازی مثل پازل است که قطعات مختلفی کنار هم قرار می‌گیرند. به تدریج این پازل‌ها شکل می‌گرفت.

۳- نمونه سوم (شکل‌گیری سایر نهادها)

به تدریج پازل‌های مختلفی برای اقتصاد ایران شکل می‌گرفت و یکسری هسته‌های تشکیلاتی نیز بین این پازل‌ها درست کردند. اساس برنامه‌ریزی توسعه نیز همین است. هر پازلی یک وظیفه‌ای دارد و امکانات انجام آن نیز برایش فراهم می‌شود. آن‌ها روی ریزه‌کاری‌ها کار کرده بودند. دنیا را هم بسیج کرده بودند تا به ایران کمک کنند. ایجاد همین حلقه‌ها بود که اقتصاد ایران در دوره ۵۰-۱۳۳۸ سالانه به طور متوسط رشدی معادل ۸ تا ۹ درصد دارد آن‌هم با تورم‌های زیر ۵ درصد داشت. برخی دیگر از این نهادها به شرح ذیل معرفی می‌گردد:

- بانک اعتبارات صنعتی. بانک توسعه صنعت و معدن برای صنایع بزرگ ایجاد شده بود، لذا بانک اعتبارات صنعتی را برای دادن اعتبار به صنایع کوچک ایجاد کردند.
- سازمان گسترش و نوسازی صنایع به تدریج در کنار سایر نهادها درست شد که وظیفه آن پرداختن به پروژه‌هایی مانند فولاد و سایر زیربناهای دولتی بود که در همه جهان دولتی است.
- بانک توسعه کشاورزی را همانند بانک توسعه صنعت و معدن برای توسعه صنعت در بخش کشاورزی ایجاد کردند.
- بانک اعتبارات کشاورزی نیز به عنوان بانک تکمیلی توسعه کشاورزی برای کشاورزان کوچک ایجاد شد.
- سازمان برنامه را به عنوان یک پازل، صرفاً موظف به زیربنا سازی کردند. تا زمانی که آمریکایی‌ها حضور داشتند وظیفه سازمان برنامه زیربنا سازی بود. یعنی کار سازمان این بود که سد، جاده، پل و امثال آن را بسازد. به سازمان برنامه گفتند که اصلاً روی برنامه جامع کار نکنید. کاری به بودجه بهداشت که چه میزان است و صرف چه کارهایی می‌شود، نداشته باشید. بودجه صرفاً مربوط به وزارت دارائی است. سازمان برنامه ایران از سال ۵۱ که بودجه به آن الحاق شد، وارد برنامه‌ریزی جامع شد.
- برخی هسته‌ها نیز با هدف ایجاد قطب‌های قدرتمند توسعه یا حذف موانع جدی توسعه و پیشرفت کشور ایجاد شدند:
 ۱. آموزش عشایری
 ۲. عمران دشت مغان
 ۳. عمران دشت خوزستان
 ۴. ایجاد صنایع پتروشیمی
 ۵. ...

مسیرهای تهیه و تنظیم برنامه توسعه^۱

دکتر حسین عظیمی

هدف برنامه توسعه کمک به شکوفایی خلاقیت‌ها و نوآوری‌هاست.

مقدمه

۱. برای تدوین مسیر، ابتدا لازم است که بدانیم قسمت‌های اصلی برنامه از نظر ما کدامند؟
۲. بر اساس مقررات و تشکیلات موجود کشور باید بررسی و مشخص کنیم که هر بخش از بخش‌های اساسی برنامه مشخص شده در بند ۱، باید توسط کدام تشکیلات به عنوان سرپرست و مسئول و کدام تشکیلات به عنوان همکار تهیه شود؟
۳. زمان‌بندی کلی و غیرتفصیلی برای بخش‌های مهم مشخص شده برنامه در بند فوق باید روشن شود.

بخش‌های اصلی برنامه توسعه

- ۱- در تهیه هر برنامه توسعه باید به چند اصل اساسی زیر عنایت داشت و لذا بخش‌های مهم یک برنامه توسعه باید با عنایت ویژه به این اصول مشخص شود:

۱-۱- اصل حفظ و حراست از انگیزه خصوصی و قدرت خلاقیت نوآوران جامعه

بر اساس این اصل مشخص است که وظیفه و هدف برنامه‌ریزی توسعه به هیچ وجه دولتی کردن اقتصاد نیست. هدف برنامه توسعه کمک به ایجاد محیط و فضای مناسب برای شکوفایی خلاقیت و نوآوری در سطوح مختلف برای اقشار متنوع و متکثر جامعه است.

۱-۲- اصل پایداری حرکت توسعه‌ای

در این زمینه باید تأکید کرد که توسعه فرایندی بلندمدت است و لذا نباید انتظار داشت که مثلاً یک یا دو برنامه توسعه باعث پایان یافتن فرایند توسعه باشد و کشورمان در زمان کوتاهی به انتهای مسیر توسعه برسد. بر اساس این اصل، هر برنامه توسعه باید در بطن یک چشم‌انداز توسعه‌ای ۱۰ تا ۲۰ ساله برای کل جامعه قرار گیرد. لذا هر برنامه توسعه باید در بطن این چشم‌انداز به صورتی طراحی و تدوین شود که پایداری حرکت توسعه‌ای در برنامه‌های بعد را میسر سازد.

۱-۳- اصل امکان‌ناپذیری تهیه برنامه جامع و ضرورت تدوین برنامه هسته‌های خط دهنده

برنامه جامع یعنی برنامه‌ای که از یک سو تمام بخش‌های اقتصادی - اجتماعی و از سوی دیگر تمام

۱. حسین عظیمی، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، اردیبهشت ۱۳۸۲. این گزارش برای برنامه چهارم توسعه تهیه شده است.

عمال اقتصادی (دولت، بخش خصوصی، بخش عمومی مشتمل بر بانک‌ها و سایر نهادهای عمومی و غیردولتی) را در بر می‌گیرد.

علاوه بر نکته فوق در هر برنامه جامع باید در همان فرآیند برنامه‌ریزی برای هر بخش و زیر بخش اهداف، مسیرهای رشد، نرخ‌های رشد، اعتبارات مورد نیاز، چگونگی تأمین اعتبارات و ... مشخص شوند. روشن است که برای تهیه و تدوین چنین برنامه‌ای نیازمند اطلاعات تفصیلی، کامل، به هنگام، نیروی انسانی متخصص فراوان، علم کامل به فرایندهای تحول اجتماعی، محیط نسبتاً آرام و به دور از التهابات، زمان‌های طولانی و ... هستیم. اثبات این مدعی که هیچ‌یک از این شرایط در فضا و محیط کشورهای توسعه‌نیافته و حتی در کشورهای توسعه‌یافته آماده نیست، کاری ساده است.

این نکته سال‌هاست که در ادبیات توسعه شناخته شده و بارها در کتاب‌های مهم مربوط به توسعه حتی از چند دهه اخیر ذکر شده است. به عنوان مثال در کتاب بسیار ارزنده آقای واترستون، تحت عنوان برنامه‌ریزی توسعه درس‌هایی از تجربه^۱، که اولین چاپ آن حدود ۵۰ سال پیش صورت گرفته، تجربه بیش از ۱۰۰ کشور جهان در برنامه‌ریزی توسعه (از جمله ایران) بررسی شده و به صراحت آمده است که در عمل حتی یک تجربه موفق برنامه‌ریزی توسعه در سطح جهان وجود ندارد و برنامه‌ریزی جامع توسعه عملاً نوآوری و خلاقیت را حذف و اقتصاد دولتی و بازدهی را محدود می‌کند و نهایتاً مانع توسعه می‌شود. بر این اساس آنچه در ادبیات توسعه پیشنهاد می‌شود برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده است که تحت عنوان Core Planning در ادبیات توسعه مطرح شده است. قلب برنامه توسعه متکی بر هسته‌های خط دهنده و نیز برنامه‌های اجرایی (پروگرام‌های اجرایی) است.

بخش	اعمال اقتصادی اجتماعی	دولت	بخش خصوصی	نهادهای عمومی غیردولتی
کشاورزی (سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات) و زیربخش‌ها				
صنعت (سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات) و زیربخش‌ها				
خدمات (سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات) و زیربخش‌ها				
سیاست خارجی				
...				
بهداشت و درمان				
...				
رفاه و تأمین اجتماعی				
...				
...				

1. Development Planning; Lessons of Experience, Waterston, Albert, Johns Hopkins Press, 1969.

۱-۴- اصل ضرورت برنامه‌های اجرایی (پروگرام‌های اجرایی) در یک برنامه توسعه

یک برنامه توسعه، همان‌گونه که مطرح شد برنامه‌ای غیر جامع و متکی بر پروگرام‌های اجرایی است. پروگرام‌های اجرایی مجموعه‌ای متشکل از: هدف، پروژه‌های مشخص، سازمان‌دهی و تشکیلات اجرایی برای حذف یک مانع توسعه و یا برای ایجاد یک قطب توسعه است. هر جا که در برنامه‌های توسعه، پروگرام‌های اجرایی به معنی دقیق کلمه وجود داشته، موفقیت کامل شده است. برخی نمونه‌های پروگرام‌های اجرایی در ایران عبارت‌اند از:

آموزش عشایری، دشت مغان، عمران دشت خوزستان و ایجاد صنایع پتروشیمی
تأکید می‌کنیم که هر پروگرام اجرایی در حقیقت یکی از هسته‌های خط دهنده مورد بحث بند ۳.۱ این گزارش است.

۱-۵- اصل ضرورت استفاده واقعی و مؤثر از اندیشمندان جامعه در تهیه برنامه‌های توسعه متکی بر هسته‌های خط دهنده

روشن است که اگر مثلاً بخواهیم بدانیم در کشاورزی ایران چند مسئله اصلی و اساسی وجود دارد، برای حل و فصل این مسائل، باید تعداد متناسبی پروگرام اجرایی داشته باشیم. اما جز متخصصان واقعی این بخش، کس دیگری نمی‌تواند در این زمینه کمک کند. متخصصانی که باید ترکیبی از محقق دانشگاهی و مدیر پرتجربه و شایسته اجرایی را قطعاً در بر گیرد و در این باب باید تصمیم‌گیری به متخصصین و اندیشمندان واگذار شود.

۱-۶- اصل ضرورت برنامه‌ریزی تفصیلی پروگرام‌های اجرایی

هیچ برنامه توسعه‌ای بدون وجود پروژه‌های مشخص در بطن پروگرام‌های اجرایی قابلیت اجرایی لازم را ندارد. در شرایط فقدان این بخش در برنامه توسعه، برنامه مزبور تبدیل به تصویرهای کلی (هر چند خوب و مطلوب) ولی غیر اجرایی می‌شود به عبارت دیگر ستون فقرات یک برنامه توسعه، همین پروگرام‌های اجرایی است و بدیهی است که هیچ موجودی بدون ستون فقرات، قدرت بلند شدن و حرکت ندارد. هر چند ممکن است طراحی‌های آن بسیار زیبا و خواستنی باشد.

۱-۷- اصل ضرورت وجود تشکیلات متناسب مدیریت امور جامعه

امور توسعه در کشور ضرورت‌ها و الزاماتی دارد که نمی‌توان انجام این امور را در همان تشکیلات مرسوم و عادی به انجام رسانید که امور حاکمیت، یا امور باز توزیع درآمد یا امور بنگاه‌های دولتی را مدیریت می‌کند. چارچوب‌های حقوقی، سازمانی، تشکیلاتی، پرسنلی و مالی در امور توسعه کاملاً متفاوت از سایر امور مدیریت کلان جامعه است و لذا باید تشکیلات متناسب برای این کار طراحی و به کار گرفته شود.

۸-۱- اصل ضرورت دور کردن امور توسعه از نوسانات ناگهانی اقتصادی - اجتماعی کشور
در فضاها و محیط‌های توسعه‌نیافته وجود شوک، التهاب و نوسان ناگهانی در ذات فرایند توسعه‌نیافتگی آن‌ها وجود دارد. مهم‌ترین زمینه در این نابسامانی مربوط به منابع مالی در دسترس حکومت است. در سایر زمینه‌ها نیز نوسانات مهم اقتصادی - اجتماعی می‌تواند در امور توسعه‌ای کشور بی‌ثباتی ایجاد کند. لذا ضروری است که در طراحی مدیریت امور عمران و توسعه با تمهید شرایطی که در ادبیات و تجارب توسعه‌ای به دست آمده است، کوشید تا نوسانات مورد بحث به امور غیر توسعه‌ای منتقل و از حوزه توسعه و برنامه‌های اجرایی (پروگرام‌های اجرایی) دور شوند.

۹-۱- اصل ضرورت در اختیار داشتن تصویرهای کلان به منظور اتخاذ خط‌مشی‌های استراتژیک
در این حوزه است که به‌کارگیری مدل‌های اقتصادسنجی بر ساختار متناسب و آمار قابل‌اتکا الزامی است. ولی آنچه مورد تأکید قرار می‌گیرد این است که این بخش از برنامه توسعه صرفاً جنبه اطلاعاتی و هدایتی دارد و به هیچ صورت جنبه قانونی به خود نمی‌گیرد و بخش قانونی برنامه توسعه، همان بخش مربوط به پروگرام‌های اجرایی و بخش مربوط به مدیریت امور توسعه و عمران است.

۱۰-۱- اصل تأکید بر نقش بسیار مهم و اساسی دبیرخانه‌ای سازمان برنامه و بودجه کشور
در این زمینه باید تأکید کرد که سازمان مسئول برنامه‌ریزی توسعه، نقش بسیار حساس دبیرخانه‌ای را بر عهده دارد و نه نقش تهیه‌کننده نهایی و انحصاری برنامه را. و لذا ضروری است که از مشارکت وسیع اندیشمندان از یک سو و دستگاه‌های اجرایی از سوی دیگر به نحو مؤثر و کارآمد استفاده کند.

۱۱-۱- بخش‌های برنامه توسعه (با توجه به نکات فوق)

هر برنامه توسعه مشکل از چهار بخش زیر است:

۱- چشم‌انداز (۱۰-۲۰) ساله؛

۲- تصویر کلان و خط‌مشی‌های استراتژیک برنامه ۵ ساله؛

۳- برنامه‌های اجرایی (پروگرام‌های اجرایی)؛

۴- مدیریت امور عمران و توسعه.

ضمناً تأکید می‌شود که بخش ۱ و ۲ فوق صرفاً جنبه اطلاعاتی و هدایتی و ایجاد هم‌زمانی و تفاهم در سطح جامعه (مدیران و مردم) را دارد و به هیچ صورتی تبدیل به قانون مصوب مجلس نمی‌شود، هر چند تفاهم در این زمینه در مراجع اصلی تصمیم‌گیری بسیار مهم است.
بخش‌های ۳ و ۴ فوق باید تبدیل به قانون شود؛ البته به صورت تفصیلی و بر اساس ضرورت‌های برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده و با مشارکت مؤثر و وسیع متخصصان و اندیشمندان تهیه شود.

۱-۱۲- سازمان‌ها و تشکیلات تهیه برنامه توسعه

هیچ برنامه توسعه‌ای بدون وجود پروژه‌های مشخص در بطن برنامه‌های اجرایی (پروگرام‌های اجرایی) قابلیت اجرایی لازم را ندارد. در شرایط فقدان این بخش در برنامه توسعه، برنامه مزبور تبدیل به تصویرهای کلی (هر چند خوب و مطلوب) ولی غیر اجرایی می‌شود. تشکیلات اصلی مسئول تهیه هر بخش از برنامه است. در ادامه سازمان‌ها و تشکیلاتی که در هر بخش از برنامه باید مسئول باشند، نام برده می‌شود:

الف) چشم‌انداز (۱۰-۲۰ ساله)

به نظر می‌رسد که بر اساس قوانین و تشکیلات موجود، سازمان‌ها و تشکیلات ذیل باید در تهیه و تدوین چشم‌انداز مشارکت داشته باشند:

- ۱- سازمان برنامه و بودجه کشور. معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه
مسئولیت مستقیم تهیه متن اولیه چشم‌انداز با مشارکت وسیع تمامی معاونت‌های سازمان و تمامی وزارتخانه‌ها و اندیشمندان کشور
- ۲- هیئت دولت و مجلس شورای اسلامی (اولین سطح برای بحث و بررسی و اصلاح و تصویب مقدماتی چشم‌انداز)
- ۳- مجمع تشخیص مصلحت نظام (سطح دوم برای بحث و بررسی و اصلاح و تصویب چشم‌انداز در مرحله دوم)
- ۴- رهبری نظام (سطح نهایی بررسی و اصلاح و تصویب چشم‌انداز)

ب) تصویر کلان و خط‌مشی‌های استراتژیک برنامه ۵ ساله

- ۱- سازمان برنامه و بودجه کشور. معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه (مسئولیت مستقیم تهیه متن اولیه تصویر کلان و خط‌مشی‌های استراتژیک بر اساس چشم‌انداز مصوب با مشارکت وسیع تمامی معاونت‌های سازمان و تمامی وزارتخانه‌ها و اندیشمندان کشور)
- ۲- هیئت دولت و مجلس شورای اسلامی سازمان‌دهی جلسات توضیحی عمده با هدف ایجاد وفاق فکری و اندیشه‌ای در زمینه این تصویر که عملاً به برخی اصلاحات در آن منجر می‌شود ولی با تأکید بر این نکته که این متن به صورت قانون مصوب در نمی‌آید و لذا باید از فرایندی دیگر بگذرد و مورد تفاهم قرار گیرد.
- ۳- مجمع تشخیص مصلحت نظام و مقام معظم رهبری، همان فرایند مطرح شده در بند ۲ در این زمینه نیز باید اجرا شود.
- ۴- سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی و از جمله مطبوعات و صدا و سیما، فرایند وسیع

اطلاع‌رسانی و بحث و گفت و گو در سطح جامعه از طریق بحث‌های سازمان‌یافته با نهادهای غیردولتی مهم مانند شوراهای شهر و ... باید تصویر کلان و خطوط اساسی برنامه را به مقوله‌های فرهنگی، مورد فهم و درک و پذیرش سازمان‌ها و نهادهای مهم مردمی تبدیل کند.

ج) برنامه‌های اجرایی (پروگرام‌های اجرایی)

در این زمینه باید سه مرحله را از یکدیگر جدا ساخت:

- ج.۱. تشخیص عناوین برنامه‌های اجرایی (پروگرام‌های اجرایی)؛
 - ج.۲. برنامه تفصیلی برنامه‌های اجرایی (پروگرام‌های اجرایی)؛
 - ج.۳. بررسی، اصلاح و تصویب برنامه‌های اجرایی (پروگرام‌های اجرایی).
- مرحله اول (یعنی مرحله ج.۱) باید صرفاً و انحصاراً توسط اندیشمندان جامعه و با سازمان‌دهی مناسب صورت گیرد. این مرحله از کار با سازمان‌دهی، هدایت و نظارت مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی در چارچوب همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران در نیمه دوم سال ۱۳۸۱ به انجام رسید...
- مرحله دوم، یعنی برنامه‌ریزی تفصیلی پروگرام‌های اجرایی باید با سرپرستی و هدایت مستقیم معاونت‌های ذی‌ربط در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و مشارکت مؤثر ارگان‌های زیر صورت گیرد. دستگاه اجرایی یا دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط:
- مؤسسه تحقیقاتی که در همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه در حوزه ذی‌ربط مسئولیت داشته است.

- یک یا دو مؤسسه تحقیقاتی ایرانی یا خارجی دارای تجربه و دانش کافی در تهیه برنامه‌های اجرایی (پروگرام‌های اجرایی) مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

مرحله سوم، یعنی بررسی، اصلاح و تصویب برنامه‌های اجرایی (پروگرام‌های اجرایی)، در این زمینه هیأت دولت و مجلس شورای اسلامی ارگان‌های مهم و اساسی تصمیم گیر هستند. بدیهی است که در موارد خاص ممکن است ماهیت پروگرام‌های اجرایی از اهمیتی بسیار اساسی برخوردار باشد در این موارد الزاماً باید فرایند تصمیم‌گیری نهایی را به مجمع تشخیص مصلحت نظام و مقام معظم رهبری نیز گسترش داد.

د) مدیریت امور عمران و توسعه

در این زمینه نیز وظیفه و مسئولیت اصلی بر عهده معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه و معاونت امور مدیریت و منابع انسانی سازمان برنامه و بودجه کشور است که باید با مشارکت وسیع

متخصصان، اندیشمندان و سایر معاونت‌های سازمان و دستگاه‌های مهم اجرایی ذی‌مدخل در امور توسعه، متن اولیه را تهیه و برای بحث و بررسی و تصویب در سطح اولیه به هیأت دولت ارائه کند. در مواردی که سازمان‌دهی این تشکیلات نیازمند طی فرایندهای قانونی است، ضرورتاً باید لوایح ذی‌ربط بر اساس مصوبات هیأت دولت تهیه و جهت بحث و بررسی و تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه شود.

بررسی اشتراک مبانی توسعه در تمدن‌های اسلامی و صنعتی غرب^۱

خسرو نورمحمدی

چکیده

تعریف توسعه و تمدن مترادف یکدیگر هستند. هر تمدن نیز مبتنی بر یک یا چند اندیشه اصلی و بنیادین است که همه توسعه یا آن تمدن را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد و شکوفایی و ظرفیت هر تمدن به ظرفیت و شکوفایی آن اندیشه‌ها وابسته است.

سؤال یا مسئله این مقاله این است که یک تمدن یا توسعه تحت تأثیر چه عوامل اساسی و بنیادین شکل می‌گیرد؟ یکی از دیدگاه‌ها بیان می‌کند که توسعه یا تمدن علیرغم نیاز به الزامات، عوامل، قانون‌مندی‌ها و شرایط مختلف، مبتنی بر یک یا چند اندیشه و بصیرت اصلی و بنیادین شکل می‌گیرد که این اندیشه‌ها تمام ابعاد آن جامعه را به طور مستقیم یا غیرمستقیم تحت تأثیر قرار داده، متحول و شکوفا می‌کنند^۲. حال سؤال این است که تمدن‌های اسلامی و صنعتی غرب مبتنی بر کدام اندیشه‌های اساسی بوده و هستند و جمهوری اسلامی ایران که به دنبال ایجاد نوعی توسعه انسان‌محور یا تمدن اسلامی ایرانی است چگونه می‌تواند از مبانی و دستاوردهای دو تمدن صنعتی و تمدن اسلامی در برنامه‌ریزی خود استفاده کند.

حال با توجه به زمان پیدایش تمدن اسلامی و اسناد مختلف باید اذعان داشت که تمدن اسلامی زیربنای تمدن صنعتی است یا حداقل تمدن صنعتی از مبانی آن متأثر شده است و شباهت‌هایی از نظر مبانی در این دو تمدن مشاهده می‌شود که در این مقاله سعی می‌شود به آن‌ها پرداخته شده و پیشنهادهایی برای الگوی ایرانی اسلامی توسعه و ایجاد تمدن جدید اسلامی داده شود.

مقدمه

معرفی اجمالی موضوع

بحث توسعه یکی از شاخه‌های علم اقتصاد از مهم‌ترین بحث‌های کشور طی دهه‌های اخیر بوده است بطوریکه مهم‌ترین برنامه‌های کشور تحت عنوان برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

۱. این مقاله در نهمین کنفرانس الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت: زمینه‌های تحقق و ضمانت‌های اجرا در سال ۱۳۹۹، تحت عنوان اندیشه‌های بنیادین الگوی ایرانی اسلامی توسعه و پیشرفت یا تمدن اسلامی ارائه شده است.

۲. دکتر حسین عظیمی، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، به کوشش خسرو نورمحمدی، نشرنی، چاپ سوم ۱۳۹۶.

نامیده شده‌اند. همچنین در سند چشم‌انداز، ایران در سال ۱۴۰۴ کشوری توسعه‌یافته مدنظر قرار گرفته است. از طرف دیگر بحث ایجاد تمدن اسلامی ایرانی نیز به شکل‌های مختلف مدنظر قرار گرفته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که قرابت زیادی میان تعریف توسعه و تمدن وجود دارد. هر چند تعاریف مختلفی از توسعه بیان می‌شود ولی در کل می‌توان توسعه را تغییرات اساسی و بنیادین در تمامی ابعاد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و فرهنگی یک کشور دانست. از طرف دیگر تمدن نیز شکوفایی تمامی ابعاد مهم اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی یک کشور تعریف می‌شود. اگرچه عوامل مختلفی برای توسعه و تمدن‌سازی توسط متخصصین و اندیشمندان مختلف مطرح شده است ولی در این مقاله هدف، شناخت نقش مهم‌ترین عامل یا اندیشه‌های اصلی و بنیادین برای الگوی اسلامی ایرانی توسعه و تمدن‌سازی است.

بیان مسئله

محققان و اندیشمندان مختلف، عوامل متعددی را برای ایجاد و شکوفایی توسعه و تمدن‌ها برشمرده‌اند ولی مسئله تحقیق این است که آیا هر تمدن و توسعه‌ای در اثر یک یا چند اندیشه بنیادین و اصلی ایجاد می‌شوند و این اندیشه‌ها کل آن توسعه و تمدن را تحت تأثیر خود قرار می‌دهند. بطوریکه هر تمدن بر اساس یک اندیشه، بینش یا بصیرت اصلی بنیان گذاشته می‌شود که آن اندیشه تمام ظرفیت تمدن مذکور را تحت تأثیر قرار می‌دهد و آن تمدن ظرفیتش متناسب با شکوفایی آن اندیشه خواهد بود.

هدف تحقیق

هدف تحقیق این است که نشان داده شود هر تمدن یا تحول توسعه‌ای متأثر از یک یا چند اندیشه اصلی است. این اندیشه‌ها تمام ظرفیت هر تمدن و توسعه‌ای را تحت تأثیر قرار می‌دهند و ظرفیت توسعه یا تمدن‌سازی متناسب با شکوفایی آن اندیشه‌های اصلی است. همچنین هدف تحقیق این است که نشان دهد اندیشه‌های بنیادین و اصلی تمدن صنعتی غرب، تحت تأثیر اندیشه‌های بنیادین و اصلی تمدن اسلامی قرار دارد.

معرفی ساختار مقاله

در این مقاله ابتدا به تعریف توسعه و تمدن و ارتباط و قرابت آن‌ها با یکدیگر پرداخته می‌شود. سپس به عوامل اندیشه‌ای ایجاد تمدن‌ها پرداخته شده است. در ادامه، اندیشه‌های بنیادین تمدن صنعتی غرب و تمدن اسلامی مورد بررسی قرار می‌گیرد و نشان داده می‌شود که تمدن صنعتی غرب تحت تأثیر تمدن اسلامی بوده است. در پایان توصیه‌هایی برای برنامه‌ریزی الگوی اسلامی ایرانی توسعه و تمدن‌سازی در جمهوری اسلامی ایران ارائه خواهد شد.

ادبیات موضوع

در رابطه با تمدن و توسعه تعاریف مختلفی توسط صاحب‌نظران ارائه شده است که در ذیل صرفاً به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود:

الف) تعاریف تمدن

۱. آرنولد توین بی

• از نظر توین بی یک نوع تضاد و کشاکش میان دو نیرو است که بستر ساز ایجاد تمدن می‌شود. به عبارت دیگر توین بی ... معتقد است: «سیر تکوین و پیدایش تمدن‌ها به عامل نژادی یا محیط جغرافیایی بستگی ندارد بلکه به ترکیب ویژه‌ای از دو شرط زیر وابسته است: ۱- وجود اقلیتی خلاق در جامعه ۲- وجود محیطی نه‌چندان مساعد و مطلوب و نه‌چندان نامساعد و سخت. جوامعی که واجد چنین شرایطی بوده‌اند، در قالب تمدن بزرگ جلوه‌گر شده‌اند. (سوروکین، ۱۳۷۷: ۱۴۲) توین بی برخلاف سایر صاحب‌نظران، نیروهای محرکه تاریخ و تمدن را نه نیروهای اقتصادی بلکه نیروهای معنوی می‌داند. (توین بی، ۱۰: ۱۳۵۶)

۲. ویل دورانت

• تمدن را نظامی اجتماعی می‌داند که در نتیجه آن فعالیت فرهنگی امکان‌پذیر می‌شود و جریان پیدا می‌کند. (دورانت، ۱۳۵۶: ۱۰۳)

۳. هانتینگتون

• تمدن بالاترین گروه‌بندی فرهنگی و گسترده‌ترین سطح هویت فرهنگی است که انسان از آن برخوردار است. هانتینگتون تمدن را یک موجودیت فرهنگی می‌داند. (هانتینگتون، ۱۳۸۴: ۴۷-۴۸)

۴. هرسکویتس

• هرسکویتس تمدن را مجموعه دانش‌ها، هنرها، فنون، آداب و رسوم نهادهای اجتماعی که در پرتو ابداعات و اختراعات و فعالیت‌های افراد و گروه‌های انسانی طی قرون و اعصار گذشته توسعه و تکامل یافته‌اند می‌داند. (روح‌الامینی، ۱۳۷۷: ۵۴)

۵. لوکاس هنری

• تمدن پدیده‌ای در هم تنیده شده است که همه رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و حتی هنر و ادبیات را در بر می‌گیرد. (هنری، ۱۳۶۶: ۱۶)

۶. ابن خلدون

• تمدن را مترادف اجتماع انسانی می‌داند. (ابن خلدون، ۱۳۶۶: ۵۷)

۷. محمدتقی جعفری

• شکل‌گیری، پایداری و توسعه تمدن ریشه در عوامل متعددی دارد. عدالت و کرامت انسانی نیروهای اصلی نگاه‌دارنده و پایدارکننده تمدن‌ها هستند که در قالب اعتراف انسان به حقانیت الهی نهفته‌اند ... (جعفری، ۱۳۷۳: ۴۶) تمدن عبارت است از برقراری آن نظم و هماهنگی در روابط انسان‌های یک جامعه که تصادم‌های ویرانگر را منتفی ساخته و مسابقه در مسیر رشد و کمال را قائم‌مقام آن‌ها بنماید به طوری که زندگی اجتماعی افراد و گروه‌های آن جامعه موجب بروز و به فعلیت رسیدن استعدادهای سازنده آن باشد. (جعفری، ۱۳۷۳: ۲۲۳)

۸. سید حسین نصر

• سید حسین نصر با دیدگاه ذی‌نفوذی که علم تجربی را معادل تمدن به حساب آورده و در مورد ارزش‌های تمام جوامع بشری و فرهنگ آن‌ها بر این اساس داوری می‌کنند به شدت مخالف است، در مقابل جامعه مدینه النبی (ص) و معیارهای آن را کامل‌ترین الگوی تمدنی برای تمدن اسلامی معرفی می‌کند. (نصر، ۱۳۸۳: ۲۶۷-۲۶۸) اسلام هم یک مذهب است و هم یک تمدن (نصر، ۱۳۸۵: الف)، این جمله که بارها در آثار نصر با همین مضمون تکرار شده، چکیده اندیشه‌های وی در مورد مبانی تمدن اسلامی است. وی اسلام را که موجد تمدن عظیم و باشکوه اسلامی است یک وحی ازلی بر می‌شمارد ... مهم‌ترین نتیجه‌ای که می‌توان از رهیافت فکری نصر در مورد تمدن به دست آورد آن است که وی تمدن را پارادایمی نو بر اساس بنیادهای معرفتی و فرهنگی تعریف می‌کند. (عالمی، ۱۳۸۶: ۱۵۷-۱۸۲) نصر به علم‌گرایی تمدن اسلامی تأکید می‌کند و می‌گوید: پیامبر اسلام (ص) حتی تنوع دیدگاه‌های دانشوران در جامعه اسلامی را هدیه‌ای از سوی خداوند بر شمرده است. (نصر، ۱۳۸۵: ن)

۹. مالک ابن نبی

• این متفکر الجزایری فرهنگ را روح تمدن می‌داند. او تمدن را این‌چنین تعریف می‌کند: "تمدن مجموعه‌ای از عوامل اخلاقی و مادی است که به یک جامعه فرصت می‌دهد برای هر فردی از افراد خود، در هر مرحله‌ای از مراحل زندگی از کودکی تا پیری همکاری لازم را برای رشد به عمل آورد و تمدن موجب مصونیت زندگی انسان و تأمین روند حرکت و فراهم آوردن نیازمندی‌های فرد است و همچنین وسیله‌ای است برای حفاظت از شخصیت ملی و دینی او"

۱۰. رضا داوری اردکانی

• تمدن سیر و بسط یک نحوه تفکر و ظهور آثار آن تفکر در مناسبات افراد و اقوام و در رفتار و کردار و علوم و فنون مردم است و این ظهورات آن‌چنان به هم پیوسته‌اند که جزئی از جزء دیگر را جدا نتوان کرد و کل این اجزاء، هم اصل و ریشه‌ای دارد. (داوری اردکانی، ۱۳۷۹: ۷۲)

۱۱. دکتر حسین عظیمی

• توسعه یا تمدن علیرغم نیاز به الزامات، عوامل، قانون‌مندی‌ها و شرایط مختلف، مبتنی بر یک یا چند اندیشه و بصیرت اصلی و بنیادین است که بر اساس آن‌ها شکل می‌گیرد که این اندیشه‌ها تمام ابعاد آن جامعه را به طور مستقیم یا غیرمستقیم تحت تأثیر قرار داده، متحول و شکوفا می‌کنند. با زوال آن اندیشه‌ها، تمدن نیز افول می‌کند. (عظیمی، ۱۳۹۶، ۱۸)

تمدن عبارت است از کلیه دستاوردهای مادی و معنوی انسانی در جریان تلاش او برای تأمین نیازهایش. یک تمدن هنگامی که از بین می‌رود دستاوردهای معنوی آن به صورت خرافات جلوه می‌کند و دستاوردهای مادی و فیزیکی آن به صورت موزه‌ای درمی‌آید. (همان، ۲۰)

ب) تعاریف توسعه

۱. هیگینز: توسعه اقتصادی فرآیندی است که طی آن اقتصاد از یک دوگانگی (بخش سنتی و مدرن) به یک اقتصاد مدرن می‌رسد.

۲. مایکل تودارو: معتقد است که «توسعه را باید جریانی چندبعدی دانست که مستلزم تغییرات اساسی در ساخت اجتماعی، طرز تلقی عامه مردم و نهادهای ملی و نیز تسریع رشد اقتصادی، کاهش نابرابری و ریشه‌کن کردن فقر مطلق است. توسعه در اصل باید نشان دهد که مجموعه نظام اجتماعی، هماهنگ با نیازهای متنوع اساسی و خواسته‌های افراد و گروه‌های اجتماعی در داخل نظام، از حالت نامطلوب زندگی گذشته خارج شده و به‌سوی وضع یا حالتی از زندگی که از نظر مادی و معنوی بهتر است، سوق می‌یابد». (تودارو، ۱۳۶۶: ۱۳۵)

۳. دادلی سیرز: رئیس مؤسسه اطلاعات توسعه‌ای دانشگاه ساسکس توسعه را «جریانی چندبعدی می‌داند که تجدید سازمان و سمت‌گیری متفاوت کل نظام اقتصادی — اجتماعی را به همراه دارد». به عقیده وی «توسعه علاوه بر بهبود میزان تولید و درآمد، شامل دگرگونی اساسی در ساخت‌های نهادی، اجتماعی اداری و وجه نظرهای مردم است. توسعه در بسیاری از موارد حتی عادات و رسوم و عقاید مردم را نیز در بر می‌گیرد».

۴. گونار میردال: آغازکننده مباحث جدید و علمی توسعه است که در دهه ۱۹۵۰ به نقش ساختار فرهنگی در فرآیند توسعه تأکید داشته است. وی اعتقاد داشت که تا زمانی ساختار فرهنگی یک جامعه تغییر نکند و پذیرای مفاهیم جدید توسعه نباشیم، نمی‌توانیم به آینده توسعه یک کشور امیدوار باشیم. میردال اعتقاد داشت که علم باوری، انسان باوری و آینده باوری ویژگی‌های یک ساختار فرهنگی مناسب توسعه است که می‌تواند مسیر را برای تحولات سایر ساختارها فراهم کند. اعتقاد به اینکه می‌بایست از نیروهای خلاقیت و فکر و نوآوری و آموزش در دنیای جدید استفاده کرد و اینکه احترام به تمام انسان‌ها یک اصل در توسعه است و توسعه بدون این سرمایه‌های انسانی امکان‌پذیر نمی‌باشد. (زاینده‌رودی، ۱۳۹۰: ۱۵۱-۱۶۸)

از نظر گونار میردال، توسعه به معنای ارتقای مستمر کل جامعه و نظام اجتماعی به‌سوی زندگی بهتر، یا انسانی‌تر است. (نراقی، ۱۳۷۰: ۳۱)

۵. سیمون کوزنتز: توسعه اقتصادی افزایش ظرفیت تولیدی و تنوع در تولیدات یک جامعه در بلندمدت است.

۶. آرتور لویس: توسعه اقتصادی فرآیندی است که موجب افزایش درآمد سرانه در بلندمدت می‌شود.
۷. ژوزف اسپنگلر: اهمیت فراوانی به فرهنگ ملل و نقش عقاید و ارزش‌های جامعه به‌صورت انگیزه‌های رفتاری انسان و عامل تعیین‌کننده در توسعه اقتصادی و سیاسی می‌دهد. او می‌گوید: جایی که ارزش‌های توسعه‌ای غالب شوند، توسعه به حرکت درمی‌آید و در صورت فقدان این ارزش‌ها، ممکن نیست شاهد توسعه اقتصادی باشیم. (متوسلی، ۱۳۷۳۴: ۲۴۵)

۸. دکتر حسین عظیمی: توسعه فرایندی است که طی آن باورهای فرهنگی، نهادهای اجتماعی، نهادهای اقتصادی و نهادهای سیاسی به‌صورت بنیادی و بر اساس یک یا چند اندیشه و بصیرت اصلی، متحول می‌شوند تا متناسب با ظرفیت‌های شناخته‌شده جدید شوند و طی این فرآیند، نیازهای مادی و معنوی افراد آن جامعه تأمین می‌شود و سطح رفاه جامعه ارتقاء می‌یابد. توسعه مبین یک نوع بازسازی کامل جامعه و به عبارت دیگر تحول یک تمدن به تمدنی دیگر است.

جامعه توسعه‌نیافته جامعه‌ای است که سیستم‌های آن بر اساس فرمان و سنت حرکت می‌کند و هر جامعه‌ای توسعه‌نیافته تلقی می‌شود مگر آنکه این دو را (فرمان و سنت) با عقل‌گرایی، تدبیر و علم جایگزین نماید. طبیعی است که جایگزین این دو محور، نهادها، سازمان‌ها و همه سیستم را تغییر می‌دهد چراکه این‌ها فونداسیون، STRUCTUER یا ساختار بنا محسوب می‌شوند. (عظیمی، ۱۳۹۵: ۲۰۷)

تمدن یا توسعه باید بتواند نیازهای مادی و معنوی انسان‌هایش را تأمین کرده و در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی، بالغ، شکوفا، بدون بحران و پاسخگو باشد.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود می‌توان از بررسی و مقایسه تعاریف تمدن و توسعه می‌توان به نتایج ذیل دست‌یافت:

۱. در تعاریف تمدن به تغییرات اساسی و کلی در یک جامعه برای رسیدن به تمدن تأکید شده است.
۲. نقش اندیشه و فرهنگ در ایجاد تمدن‌ها مورد تأکید است.
۳. بر تأثیر فکر و اندیشه و فرهنگ در تمام ابعاد جامعه در تمدن‌سازی و توسعه تأکید شده است.
۴. به طور مستقیم و غیرمستقیم بر نقش انسان و علم و خلاقیت برای تحقق توسعه و تمدن تأکید شده است.

نوآوری این مقاله در وهله اول نشان دادن قرابت و ارتباط میان تعریف توسعه و تمدن است. در وهله بعد نشان دادن عوامل فرهنگی در تمدن‌سازی است و در وهله سوم تأثیر اندیشه‌ها بر تمدن‌سازی و توسعه است.

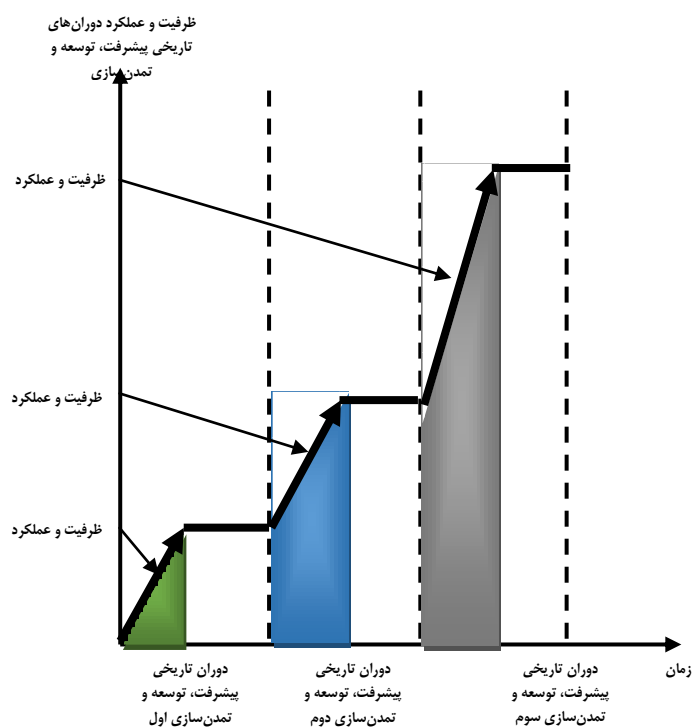
تشریح مسئله

در این قسمت ضمن تشریح اهمیت اندیشه‌های بنیادین در توسعه و تمدن‌سازی به بررسی اندیشه‌های اصلی تمدن‌های صنعتی غرب و اسلامی پرداخته می‌شود.

۱. اهمیت اندیشه‌های اصلی برای توسعه و تمدن‌سازی

همان‌طور که در بخش قبلی بررسی شد، تمدن یا توسعه تحولی اساسی در تمام ابعاد یک جامعه، بر اساس یک یا چند اندیشه اصلی و بنیادین است. به عبارتی دیگر تمدن یا توسعه یعنی کلیه دستاوردهای مادی و معنوی یک جامعه که بر اساس یک یا چند اندیشه و بصیرت اصلی بنیان گذاشته شده است. توجه شود که این اندیشه‌ها حد ظرفیت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی آن تمدن را نشان می‌دهند. به عبارت روشن‌تر ظرفیت‌های هر تمدنی به اندیشه‌های اصلی آن وابسته است، چرا که تلاش می‌کند هر مسئله و مشکلی را با استفاده از آن اندیشه‌های اصلی بشناسد و حل و فصل کند. نمودار ذیل فرآیند تاریخی حرکت توسعه و تمدن‌ها را نشان می‌دهد. بر این اساس هر دوران تاریخی و توسعه‌ای بشر ظرفیتی دارد که متأثر از اندیشه‌ها و ساختار آن تمدن است و از حدی فراتر نمی‌رود تا اینکه نوآوری اندیشه‌ای دیگری ظهور کند.

پلکان پیشرفت، توسعه و تمدن‌سازی در فرآیند حرکت تاریخی جوامع



مأخذ: (عظیمی، ۱۳۹۶: ۳۳)

۲. توسعه و تمدن صنعتی غرب و اندیشه‌های اصلی

ممیزه اصلی دوران جدید تاریخ بشری که تحت عنوان تمدن صنعتی شناخته شده، بر باب معرفت تجربی (علم)، گسترش بی‌سابقه این نوع از معرفت و کاربرد همه‌جانبه آن در زندگی تأکید اساسی شده است. همچنین در دوران تاریخی جدید، ظرفیت‌ها (اعم از علمی و ...) در "آحاد انسانی" جوامع نهفته است. این مسئله زمانی مشخص‌تر می‌شود که بدانیم محور اساسی جوامع قدیمی بر اساس دو محور فرمان و سنت بوده است.

پس بر این اساس، جوامع با تمدن صنعتی، یعنی جوامعی که توانسته باشند شرایط و نهادهای تضمین‌کننده، شکوفا‌کننده و تحکیم‌کننده برابری انسانی را از یک‌سو و علم و فن را از سوی دیگر، برای انسان‌هایشان فراهم کنند. به عبارتی دیگر، جامعه توسعه‌نیافته جامعه‌ای است که سیستم‌های آن بر اساس فرمان و سنت حرکت می‌کند و جامعه توسعه‌یافته جامعه‌ای است که این ساختارها و سیستم‌ها را مبتنی بر انسان و علم تغییر داده باشد.

۳. توسعه و تمدن اسلامی و اندیشه‌های اصلی

تمدن قبل از اسلام نیز مبتنی بر فرمان اشرافیت قریش و سنت‌های آباء و اجدادی بوده است. لذا تمدن اسلامی در آغاز ظهور دین، با یک اندیشه متفاوت با اندیشه اشرافیت شروع شد. به عبارتی اولین اندیشه و بصیرت از طریق وحی الهی به پیامبر اعظم (ص) در قالب ایمان به کلمه "لا اله الا الله" ابلاغ شد.^۱ یکی از تفسیرهای "لا اله الا الله" یعنی اینکه هیچ موجودی بر هیچ موجود دیگر برتری ندارد و تنها خداست که برتر است. اساس این کلمه این بود که انسان‌ها هرکدام اصالت داشته و بخشی از روح خدا در آن‌هاست و همین موجب می‌شود تا همه باهم برابر شوند. باز هم از طریق وحی و از عالم غیب و از سوی خالق هستی مطرح می‌شود که نه تنها شما انسان‌ها به دلیل دمیده شدن بخشی از روح خداوند در خود، با هم برابرید و برادرید، بلکه در وجود هریک از شما توان و ظرفیتی نهفته است که در صورت شکوفایی به مرحله "خلیفه الهی" می‌رسید. یعنی ضمن اینکه با هم برابرید ولی می‌توانید از ظرفیت‌های خود را برای شکوفایی در حوزه‌های مختلف استفاده کنید. پیامبر اعظم (ص) می‌فرماید به این جمله که در گفتن سبک و در عمل سنگین است روی آورید، تا رستگار شوید. پس ما باید ببینیم در این کلمه چه مفاهیمی وجود داشته که تمدن اسلامی را شکوفا کرده و پایه و محور دائمی اسلام می‌باشد؟

۱. محقق در بررسی‌های خود نسبت به این موضوع که عبارت "قولوا لا اله الا الله" بعد از شب قدر و نزول قرآن کریم، توسط شخص حضرت پیامبر اعظم (ص) برای جامعه اسلامی ارائه شده است و جمله شهادتین دوم "اشهد ان محمداً رسول الله" می‌تواند ناظر بر عبارت اول است باشد، در حال انجام بررسی‌های بیشتر است. این موضوع می‌تواند نکات جدیدی برای تمدن اسلامی مطرح کند. با توجه به حوزه تخصصی خاص این موضوع، از محققین محترم تقاضا دارد چنانچه دارای مطالبی در این زمینه هستند برای تکمیل تحقیق با نویسنده در میان بگذارند.

اسلام می‌گوید پایه فرمان و سنت غلط است و انسان‌ها برابرند. در صدر اسلام که نقطه شکوفایی تمدن اسلامی است، اساسی‌ترین شعار، مبارزه با اشرافیت قریش است. در نمونه‌های تاریخی و عینی آن از جمله بلال حبشی، ابوذر غفاری و غیره، اولین و اصولی‌ترین حرف اسلام، داستان برابری است. (عظیمی، ۱۳۸۲: ۱۸۷-۱۸۸) یعنی سیستم قبلی می‌گفت: اشراف قریش انسان‌اند، بعد قریش انسان است و ... و عده‌ای انسان نیستند بلکه برده هستند، ولی اسلام می‌گوید خیر، نه تنها افراد باهم اختلاف ندارند، بلکه همه باهم برابرند و البته تنها استثنا، تقوا است. یعنی بصیرت جدیدی از طریق وحی و عالم غیب از سوی خداوند و خالق هستی مطرح می‌گردد که نه تنها برابر و برادری، بلکه در وجود هریک از شما، توان و ظرفیت خلیفه الهی نهفته است. یعنی باور بیاورید که ظرفیتی عظیم دارید و با کاربرد صحیح این ظرفیت می‌توانید به عرش اعلی برسید. یعنی در وجود هر انسان جزئی از روح خداوند دمیده شده و انسان‌ها بر اساس این ویژگی ابتدایی با هم برابرند و این انسان می‌تواند با استفاده از این ویژگی الهی و تقوای الهی به اوج عزت برسد.

بالتبع اسلام و پیامبر اعظم (ص) با این دیدگاه جدید به ریشه‌های جامعه کهن قریش ضربه می‌زند و قاعدتاً بخشی از جامعه کهن قریش نیز باید در مقابلش بایستد که محکم می‌ایستد. (عظیمی، ۱۳۹۵: ۱۰۹) نهادهای قدیمی قریش بلافاصله شروع به مقابله با این اندیشه می‌کنند. تمسخر، بی‌اعتنایی، تطمیع، فریب، تهدید، سعی در به انحراف کشاندن، تهمت، مجنون و دروغ‌گو نامیدن، شعر و افسانه نامیدن و تحریم شنیدن قرآن، انزوا، تبعید، شکنجه، تحریم، ترور، محاصره اقتصادی، کشتار، جنگ و ... با اسلام و پیامبر اعظم (ص) شروع می‌شود تا اندیشه جدید، یعنی اسلام را نابود کنند. "تمام مخالفت‌هایی که از صدر اسلام با آن شکل گرفته ناشی از این بود که نهادهای غیر اسلامی آن موقع، متکی بر اشرافیت بود. اسلام به این معنی اصلاً در حقیقت محوریت توسعه را مطرح می‌کند." (عظیمی، ۱۳۷۷: ۵)

از زاویه‌ای دیگر، اندیشه جدید اسلام، ظرفیت تازه‌ای را مطرح می‌کند که حصول به آن‌ها با نهادهای قدیمی ممکن نیست. این نهادها باید تغییر کند و مسیر تمدن سازی اسلامی در این نهادسازی و متناسب‌سازی است. یعنی اسلام با داشتن اندیشه برابری انسانی نمی‌توانست با سیستم اشرافیت قریش که اندیشه دیگری داشت، شکوفا شود و گرنه آن را نیز مانند بسیاری آداب اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی دیگر قریش حفظ می‌کرد. سیستم اشرافیت قریش، سقف ظرفیت اخلاقی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی محدودی که متناسب با همان اندیشه بود، داشت.

می‌توانیم به این اتفاق در صدر اسلام توجه کنیم که سران قریش به ابوطالب گفتند: برادرزاده‌ات به خدایان ما توهین می‌کند و در جمعیت ما تفرقه افکنده است ... اگر به خاطر ثروت و قدرت است، او را ثروتمندترین مرد قریش کرده و به ریاست قریش بر می‌گزینیم. (در جای دیگری آمده است

شرط کردند پیامبر (ص) مردم فقیر و عادی را نیز از خود دور کند (پیامبر (ص) فرمود: اگر آن‌ها خورشید را در دست راست و ماه را در دست چپ من بگذارند قبول نمی‌کنم، ولی به جای این‌ها، فقط در یک جمله با من موافقت کنند تا بر همه برتری یابند. آن‌ها گفتند: حاضریم به جای یکی، ده‌ها جمله را بپذیریم. پیامبر (ص) ایمان به لا اله الا الله (هیچ‌کس بر دیگری برتری ندارد یا همه برابرند چون بنده خدا، الا خدا) را مطرح نمودند، که سران قریش نپذیرفتند. پس مشخص است این عبارت اسلام که باید همه به آن ایمان حقیقی داشته باشند، مفهومی اساسی و کلیدی است، که پیامبر اعظم (ص) ایمان و اعتقاد به آن را برای همه انسان‌ها، در هر جامعه‌ای و همیشه شرط مسلمانی و تغییر و تحول و شکوفایی انسان مسلمان می‌دانند.

لذا می‌بینیم سیستم اشرافیت که حذف شد، تمدن اسلامی در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی شروع به شکوفایی کرد. چنین بصیرت‌هایی ابتدا مسلمانان عربستان و سپس جهانی را بسیج و تمدن عظیم اسلامی را ایجاد کرد. ولی در جریان عمل، به اسم اسلام مجدداً اشرافیت ایجاد شد و زمانی که این اندیشه‌ها در تمدن اسلامی زیر سؤال رفت، زمانی که دستگاه‌های سلطنت تشکیل شد، برابری انسان‌ها مورد سؤال و تردید قرار گرفت، علم‌گرایی در آن ضعیف شد و تمدن اسلامی افول کرد. توجه داشته باشیم موضوع انحطاط و سقوط تمدن اسلامی نشان می‌دهد که شعار لا اله الا الله و اندیشه برابری تا چه حد دست‌خوش انواع تغییرات و تفاسیر است. به‌گونه‌ای که می‌بینیم برداشت‌های مختلف و حتی خلاف اسلام توسط برخی گروه‌ها از آن وجود دارد. هنگامی که اندیشه‌های اصلی اسلام مورد تردید قرار گرفت و زیر سؤال رفت، مجدداً سیستم سلطنت که مبتنی بر اشرافیت و تمدن گذشته بود، با اسمی دیگر برگشت و ظرفیت تمدن اسلامی مجدداً شروع به افول کرد، چون اندیشه حکومت سلطنتی، متضاد با اندیشه برابری انسان‌ها بود. بازهم عده‌ای رسماً یا غیررسمی تبدیل به برده و انسان‌های پایین‌تر شدند، عرب بر عجم یا عجم بر عرب برتری یافت و ... تمدن اسلامی شروع به سقوط کرد و نهایتاً شکوفایی آن بیش از چند قرن دوام نیاورد. ... (عظیمی، ۱۳۹۶: ۱۹). پس می‌بینیم که در جریان عمل از اندیشه‌های بنیادین سو استفاده شده یا منحرف می‌شوند به قول جرج اورول در کتاب قلعه حیوانات شعار انسان‌ها برابرند به شعار انسان‌ها برابرند ولی بعضی‌ها برابرترند، تغییر می‌یابد.

تمدن اسلامی بر اساس اندیشه‌های بنیادین خود از درون شکوفا شد و سپس در کنارش اقتصاد، اجتماع، سیاست، فرهنگ، مسجد، معماری، موسیقی، فلسفه، جهان‌بینی و ... به‌عنوان دستاوردهای یک مجموعه بزرگ تمدن ساخته می‌شود. توجه شود که خداوند قادر و مطلق حتماً می‌توانست پیامبرانش را با توپ و تانک، هلی کوپتر، دارایی فراوان، معجزات مادی و ... نازل کند، اما پیامبران اولوالعزم با کتاب و اندیشه و ایمان نازل شدند. ... پس موضوع مهم، موضوع اندیشه اصلی و ایمان فردی و اجتماعی به آن است.

اسلام دینی است که آغاز آن با تأکید بر تعقل و اندیشیدن بوده و پیروان خود را به علم و علم‌آموزی تشویق می‌کرد. در بیشتر آیات قرآن به مسئله برابری و نابرابری دانایان و نادانان (زمر ۹ و ...)، تعقل (آل عمران، ۱۹۱، رعد ۳ و ۴، نحل ۱۱ و ۱۲، جاثیه ۱۳، مؤمنون، ۶۹ و ۸۰ روم ۲۱ و ۲۴ و ۲۸ و ...)، سوگند به قلم (قلم ۱) و بسیاری دیگر از این موارد پرداخته شده ... و همواره برتری اهل علم و درجات آن‌ها را متذکر می‌شود. (زرین کوب، ۱۳۹۶: ۲۶) قرآن با طرح مسائل عمیق، موجب تحول عظیمی در آن روزگار شد، چرا که به یک‌باره سطح فکری اعراب جاهلیت را در زمان کوتاهی چنان متحول کرد که پیدایش فرهنگ تازه اسلامی و عظمت و کمال آن در حد اعجاز بود. (حکیمی، ۱۳۶۸: ۵)

"نصر معتقد است، تمامی تمدن‌هایی که ما از آن‌ها آگاهی داریم، چه آن‌هایی که هنوز وجود دارند و چه آن‌هایی که از بین رفته‌اند، به‌وسیله یک دین خلق شده‌اند: "تمدن چینی بر اساس کنفوسیوس‌یسم و تائوئیسم، تمدن غربی بر اساس مسیحیت، تمدن اسلامی بر اساس اسلام، تمدن رومی بر اساس دین رومی، تمدن مصر بر اساس دین مصری ایجاد شده‌اند. (بابایی، ۱۳۹۳: ۳۹۴) سوروکین نیز در استدلالی معکوس، مذهب ستیزی را از جمله علائم مرگ روحی و معنوی یک فرهنگ یا تمدن شمرده است. (سوروکین، ۱۳۷۷: ۱۱۸) " (شرف‌الدین، ۱۳۹۴: ۱۴)

نتایج

ممکن است این فرضیه مطرح شود که تمدن اسلامی از بین رفته و دیگر وجود ندارد و یا حداقل اینکه دیگر توان شکوفایی و بازسازی ندارد. در این رابطه باید اظهار داشت که یک تمدن مجموعه دستاوردهای فیزیکی و مادی و معنوی است و هرگاه یک تمدن از بین می‌رود دستاوردهای معنوی آن به‌صورت خرافات جلوه می‌کند و دستاوردهای مادی و فیزیکی آن به‌صورت موزه‌ای در می‌آید. بر این اساس می‌بینیم که دستاوردهای معنوی تمدن اسلامی توسط بیش از یک میلیارد مسلمان حفظ شده و رعایت می‌شود و دستاوردهای فیزیکی و ظاهری این تمدن از جمله مسجد، نماز جماعت، روزه، حج، خمس، زکات و ... علاوه بر ماهیت معنوی آنها حفظ شده و هنوز مورد اعتقاد و استفاده است. بنابراین تمدن اسلامی هر چند شکوفایی قبلی خود را ندارد ولی خود را حفظ کرده است.

همان‌گونه که هانتینگتون می‌گوید "تمدن اسلامی تا به حال پابرجا مانده و این دلیلی بر امکان بازگشت مجدد مسلمانان برای رهبری جهان است" در کتاب به نام "برخورد تمدن‌ها" گفته بودم، بی‌گمان قضیه اسلام یکسره خواهد شد و کار این تمدن به پایان خواهد رسید، اما اکنون پس از مشاهدات و ملموسات دریافتم که نظریه پیشین من در مورد اسلام و تمدن اسلامی که آن را پایان یافته می‌دانستم اشتباه بوده است. من اکنون باور دارم که تمدن اسلامی، تمدنی ماندگار و پایاست. " (قانع بصری، ۱۳۷۷: ۷)

رابطه تمدن صنعتی با تمدن اسلامی

ویل دورانت از جمله محققینی است که به برتری تمدن اسلامی و تأثیرش بر تمدن غربی به این شکل اشاره می‌کند: "پیدایش و اضمحلال تمدن اسلام از حوادث بزرگ تاریخ است. اسلام طی پنج قرن، از سال ۸۱ هجری تا ۵۹۷ هجری، از لحاظ نیرو و نظم و بسط قلمرو و اخلاق نیک و تکامل سطح زندگانی و قوانین منصفانه انسانی و تساهل دینی (احترام به عقاید و افکار دیگران) و ادبیات و تحقیق علمی و علوم و طب و فلسفه پیشاهنگ جهان بود. دنیای اسلام در جهان مسیحی نفوذهای گوناگون داشت. اروپا از دیار اسلام غذاها و شربت‌ها و دارو و درمان و اسلحه و نشان‌های خانوادگی، سلیقه و ذوق هنری، ابزار و رسوم صنعت و تجارت، قوانین و رسوم دریانوردی را فرا گرفت و غالباً لغات آن را نیز از مسلمانان اقتباس کرد. علمای عرب مسلمان، ریاضیات و طبیعیات و شیمی و هیئت و طب یونان را حفظ کردند و به کمال رسانیدند و میراث یونان را که بسیار غنی‌تر شده بود، به اروپا انتقال دادند." (دورانت، ۱۳۳۷: ۳۱۷)

گوستاو لوبون می‌گوید: "بعضی‌ها (از اروپاییان) عار دارند که اقرار کنند ... نفوذ عقلانی آنان دروازه علوم و فنون و فلسفه را که از آن به کلی بی‌خبر بودند به روی آن‌ها باز کرد و مسلمانان تا شش صد سال استاد ما اروپاییان بودند." (گوستاو لوبون، ۱۳۷۷: ۷۵۱)

پروفسور سدیلو مورخ فرانسوی در این باره می‌نویسد: «مسلمانان در آن عصر از حیث اخلاق و علوم و فنون بر مسیحیان مزیت داشته و به مراتب از آن‌ها بالاتر بودند. در تمام حالات و رفتارها دارای آن‌چنان سخاوت، ایثار و احسانی بودند که در هیچ قوم دیگر یافت نمی‌شد. از مهم‌ترین ممیزات آن‌ها نسبت به اقدام دیگر که در واقع جزو مفاخر آن‌ها باید شمرد، محترم شمردن نوع انسان بوده است...» (زقزوق، ۱۳۸۷: ۴۳)

لوبن در ادامه می‌افزاید: "برای تأثیر یک قوم فاتح در قوم مفتوح یا تسلط یک قوم غالب در قوم مغلوب، شاهی در دنیا بهتر از اندلس یافت نمی‌شود. اندلس قبل از اسلام فاقد تمدن بوده، ولی در دوره اسلامی به اعلی درجه ترقی رسید و بعد از رفتن آن هم دوباره رو به تنزل شدید گذاشت." (گوستاو لوبون، ۱۳۸۷: ۳۴۰)

شهید مطهری در کتاب انسان و سرنوشت در بحثی با عنوان "عظمت و انحطاط مسلمین" ابتدا این‌چنین به تبیین موضوع می‌پردازد: ... این مطلب جای تردید نیست که مسلمین دوران عظمت و افتخار اعجاب‌آوری را پشت سر گذاشته‌اند، نه از آن‌جهت که در برهه‌ای از زمان حکمران جهان بوده‌اند ... بلکه از آن‌جهت که نهضت و تحوّل در پهنه گیتی به وجود آوردند و تمدنی عظیم و باشکوه بنا کردند که چندین قرن ادامه یافت و مشعل‌دار بشر بود؛ اکنون نیز یکی از حلقات درخشان تمدن بشر به شمار می‌رود و تاریخ تمدن به داشتن آن به خود می‌بالد. مسلمین چندین قرن در علوم و صنایع و فلسفه و

هنر و اخلاق و نظامات عالی اجتماعی بر همه جهانیان تفوق داشتند و دیگران از خرمن فیض آن‌ها توشه می‌گرفتند. تمدن عظیم و حیرت‌انگیز جدید اروپایی که چشم‌ها را خیره و عقل‌ها را حیران کرده است و امروز بر سراسر جهان سیطره دارد، به اقرار و اعتراف محققین بی‌غرض غربی، بیش از هر چیز دیگر از تمدن باشکوه اسلامی مایه گرفته است. (مطهری، ۱۳۷۸: ۳۴۹)

با توجه به زمان پیدایش تمدن اسلامی و اسناد مختلف باید اذعان داشت که تمدن اسلامی زیربنای تمدن صنعتی است. تمدن جدید بشری یعنی تمدن صنعتی همانند تمدن اسلامی، با حذف دو اندیشه فرمان‌اشرافیت و سنت و ایجاد دو اندیشه محوری انسان‌محوری و علم‌محوری بنیان یافته است. بر این اساس مبانی و ریشه‌های تمدن جدید صنعتی برگرفته از مبانی و ریشه‌های تمدن اسلامی است. این نتیجه به این معنا نیز هست که بشر بدون تأسی و استفاده از اندیشه‌های اصلی خالق خود که از طریق وحی ابلاغ می‌شود نمی‌تواند زندگی اجتماعی شکوفایی حاصل کند.

متأسفانه تمدن اسلامی سقوط کرد، چون که اندیشه‌های اصلی آن سقوط کردند و رو به افول و انحطاط گذاشتند. (عظیمی، ۱۳۹۵: ۱۰۹) ولی تمدن صنعتی اروپا طی رنسانس، اندیشه‌های تمدن اسلامی را شناخت، درونی نمود و شکوفا کرد. توجه داشته باشیم که تمدن جدید صنعتی متکی بر ظرفیت انسان‌هاست و تمدن اسلامی نیز متکی بر ظرفیت انسان‌ها است. یعنی هیچ‌کدام از این دو تمدن متکی بر منابع نیستند و بالعکس بر توانایی ذهنی انسان‌هایشان قرار دارند. از همین روست که می‌بینیم مهد تمدن اسلامی یعنی عربستان اساساً فاقد هر نوع منابع فیزیکی بوده است و در تمدن صنعتی نیز بالاترین درآمد سرانه مربوط به کشورهای سوئیس و ژاپن است که کمترین منابع طبیعی را دارند. یعنی هر حکومتی اندیشه‌ای داشته باشد که همه انسان‌های جامعه را انسان تلقی کند و به هیچ بهانه‌ای برای انسان‌ها اشرافیت قائل نشود و در کنارش این انسان‌ها را به علم و فناوری تجهیز کند، همانند تمدن اسلامی و تمدن صنعتی، ظرفیت ایجاد یک تمدن شکوفا را خواهد داشت. (عظیمی، ۱۳۷۸: ۵۱)

از پایان قرن اول هجری به بعد، علوم و تمدن اسلامی با سرعت سرسام‌آوری شروع به پیشرفت کرد. در طی کمتر از یک قرن، مسلمانان به‌عنوان پیشرفته‌ترین و متمدن‌ترین اقوام عالم از همه جنبه‌ها، شناخته شدند. مهم‌ترین عامل، نفس دین اسلام بود که در ذات خود، توجه به علم و علم‌آموزی را به همه پیروان خود از همه طبقات توصیه می‌کرد و از عوامل مهم دیگر تساهل مذهبی، استفاده از میراث علوم و تمدن سرزمین‌های دیگر و توجه برخی از حکام و بزرگان به مسئله علم و دانش که نتیجه پایان یافتن فتوحات و آرامش نسبی بعدازآن که بر ممالک اسلامی حکم‌فرما شده بود، را می‌توان نام برد. (عبدلی، ۱۳۹۱: ۸۰)

جمهوری اسلامی ایران و توسعه و تمدن سازی

جمهوری اسلامی ایران، در زمانی ایجاد شده که دوران شکوفایی تمدن صنعتی و افول تمدن اسلامی است. درعین حال به دنبال ایجاد نوعی تمدن اسلامی ایرانی نیز هستیم. لذا در سال‌های اخیر توجه به مسائل تمدنی در میان متخصصین و مسئولین بیشتر شده است. مقام معظم رهبری نیز طی سال‌های اخیر بر بحث ایجاد تمدن اسلامی یا الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت و همچنین اقتصاد و فرهنگ، تأکید کرده‌اند.

البته به نظر می‌رسد جامعه ما، از دید بررسی مبانی تمدن به تمدن‌های اسلامی و صنعتی غرب نپرداخته است. اگر این ادعا و فرض درست باشد ما نه صاحب تمدن صنعتی خواهیم شد و نه تمدن اسلامی، بلکه درگیر مشکلات فرسایشی اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی شده و مضمحل خواهیم شد. از نظر قابلیت و ضرورت ساخت تمدن اسلامی باید توجه داشته باشیم که بر اساس قانون اساسی، نظام جمهوری اسلامی ایران، متفاوت با نظام‌های کنونی جهان است. در این نظام محور باز هم فرمان است، ولی فرمان الهی. "با این تفسیر می‌توان نتیجه گرفت که نظام جمهوری اسلامی ایران نه بر پایه فرمان اشرافیت و نه بر سنت‌های آباء و اجدادی استوار است. از این رو به‌طور قطع می‌توان گفت که جمهوری اسلامی ایران بر پایه تمدن‌های سنتی نیست. از طرف دیگر در دین اسلام بر برابری انسانی و علم تأکید شده است. همچنین قانون اساسی، این نظام را از سایر نظام‌های کنونی و تجربه‌شده جهانی متمایز می‌سازد. برای مثال در قانون اساسی اعلام شده که اقتصاد وسیله است و هدف نیست. یعنی جمهوری اسلامی ایران بر اساس قانون اساسی مدعی ساختن نوعی توسعه و تمدن خاص و شکوفاتر از تمدن صنعتی است. (عظیمی، ۱۳۹۱: ۵۵۴)

با این تفسیر می‌توان نتیجه گرفت که به هر حال در نظام جمهوری اسلامی ایران جایگاه علم و قانونمندیهای علمی مشخص و در حوزه‌های غیر علم نیز وضعیت مشخص است. نمودارهای ذیل وضعیت رابطه علم، دین و انسان را از جمله در جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد. حوزه مشخص و حوزه‌های نامشخص و مبهم دخالت و تأثیر علم، دین و انسان‌ها می‌بایست در هر کشوری از جمله جمهوری اسلامی ایران مشخص باشد تا ضمن روشن شدن تکلیف عوامل و ساختارهای هر بخش در جهت توسعه، از تصادم، درگیری و اصطکاک این عوامل بر هم و کند و متوقف شدن فرآیند توسعه جلوگیری شود.

برای سهولت بحث و نشان دادن ساده موضوع، در اینجا بحث علم و انسان را در نمودارهای ذیل به تصویر می‌کشیم: گفتیم ما در توسعه دو بصیرت و اصل سنت و فرمان را کنار گذاشته و به جای آن علم و عقل و انسان را باید جایگزین کنیم. از طرف دیگر می‌دانیم در جمهوری اسلامی ایران بحث حضور دین به عنوان یکی از اصول توسعه مد نظر است. بنابراین در یک شمای کلی به حوزه‌های اصلی علم و غیر علم (دین، فضای خصوصی انسان‌ها، فضای عمومی زندگی انسان‌ها و فضای

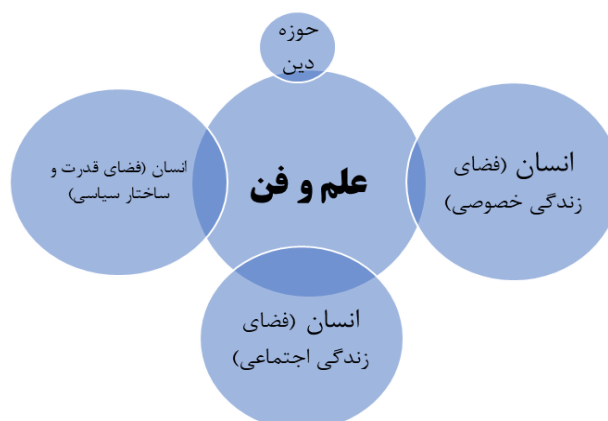
سیاسی زندگی انسان‌ها) می‌پردازیم. هر کشوری اگر نتواند این حوزه‌ها را تفکیک و شکوفا نماید عملاً نمی‌تواند از ظرفیت علم و فن و انسان‌ها استفاده کند. به عبارت روشن‌تر در دنیای قدیم دو حوزه

• حوزه‌های دخالت متصور علم و فن، دین (دین تحریف شده مسیحیت) و انسان‌ها در دوران قبل از رنسانس

۱. حوزه دخالت دین (عالمان دینی)
۲. حوزه دخالت علم (عالمان علمی) و فن (متخصصین)
۳. حوزه دخالت انسان‌ها (فضای زندگی خصوصی)
۴. حوزه دخالت انسان‌ها (فضای سلايق گروه‌های اجتماعی)
۵. حوزه دخالت انسان‌ها (ساختار قدرت (سلايق) سیاسی)



• حوزه‌های دخالت متصور علم، دین و انسان‌ها بعد از رنسانس (کشورهای توسعه یافته کنونی)



• حوزه‌های دخالت متصور علم، دین و انسان در جمهوری اسلامی ایران

ما نیز برای توسعه و شکوفایی ساختارهای مختلف امان بر اساس علم و فن و انسان‌هایمان باید ساختارهای خود را تفکیک و شکوفا کنیم. اگر این کار را نکنیم، ساختار سیاسی به علت ماهیت و شدت تأثیرگذاری قدرت، حوزه‌های دیگر علم و فن و هویت انسانی و دین را تحت نفوذ و سیطره خود می‌تواند از کارایی ببندازد. بر اساس دیدگاه نهادگرایان، بخش‌هایی که با انگیزه مادی و غیره تشویق شوند، قدرت گرفته و بخش‌هایی که حمایت نشوند ضعیف می‌شوند. باید توجه داشت که کشورهای جهان برای تحقق توسعه می‌بایست دو عامل علم و فن و نگرش‌های انسانی را وارد ساختارهای خود کنند ولی جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک حکومت دینی با قانون اساسی متمایز و مدعی تحقق حکومتی کارآمدتر، انسانی‌تر و دینی با سه شاخص علم و فن، انسان و دین روبرو می‌باشد. باید توجه داشت که عمده کشورهای جهان در تحقق توسعه موفق نشده‌اند لذا جمهوری اسلامی ایران برای تحقق توسعه با توجه به عامل دین، مسیری نو، پیچیده و سختی را پیش رو دارد. جمهوری اسلامی ایران نیز باید بر اساس اصول توسعه، مرزهای دین، علم و فن و اختیارات انسان در سه فضای خصوصی، عمومی و سیاسی را مشخص‌تر و متمایزتر کند. در غیر این صورت هویت انسانی و اجتماعی بخش عمده‌ای از جامعه از جمله متخصصین و متدینین در این تداخل، تودرتویی و تهاجم نهادی دچار تغییر و ناکارآمدی می‌شود. علاقه به توسعه و آینده کشور اجازه می‌دهد بی‌پرده بگوییم در فضای غیر متمایز و ناشکوفاء قدرت سیاسی هدف اصلی و اولیه همه حوزه‌های دیگر قرار می‌گیرد. متأسفانه واقعیت این است که در چنین شرایطی صرفاً عده‌ای بسیار معدودی از افراد جامعه می‌توانند به ساختار سیاسی راه پیدا کنند. این گروه به احتمال زیاد متخصصین تراز اول و ... تراز اول نخواهند بود و در چنین وضعیتی گروه‌های سیاسی کم‌کم ریشه و زنجیره‌ای در ساختارهای دیگر دوانیده و آن‌ها را به دلیل ماهیت و ذات قدرت سیاسی، از کارایی می‌اندازند. بخشی از جامعه سعی می‌کند به هر وسیله و با هر توجیهی به ساختار قدرت نزدیک شود و بقیه ناچاراً از فرآیندهای موجود جامعه و مشارکت فعال در آن کنار گذاشته می‌شوند یا کنار خواهند رفت. گروه دوم که اکثریت قریب به اتفاق جامعه هستند در فضای نامشخص و مبهم احساس خواهند کرد انسان‌های درجه دوم چنین جامعه‌ای هستند و نقشی در جامعه خود ندارند و هویت شخصی‌شان دستخوش انواع تهاجم ساختارهای دیگر است. باید توجه کنیم که در چنین شرایطی اصالت و کارایی هیچ‌کدام از ساختارها نیز حفظ نمی‌شود و انسان‌ها در فضای خاکستری و مبهم قانون - بی‌قانونی، رفتار فردی - اجتماعی، رفتار دینی و ... سرگردان خواهند بود. این اتفاق، مهم‌ترین رکن توسعه که برابری انسانی و احساس آن است را تضعیف کرده و بدون شک فرآیند توسعه را کند یا متوقف می‌کند. اگر فقر مطلق و نسبی گسترده نیز در جامعه وجود داشته باشد، کارایی بازم

کاهش بیشتری خواهد داشت. در چنین شرایطی علیرغم همه تلاش‌ها، احتمالاً بخش دارای سرمایه مادی شانس بیشتری در کسب قدرت خواهد داشت و عواقب آن نیز انتخاب مسیر توسعه بر محوریت سرمایه است که نتایج آن در جهان وجود داشته و روشن خواهد بود. ساختار سیاسی همواره و به طور عمده به دنبال کسب و قبضه قدرت و حذف دیگران از آن حوزه است و در چنین شرایطی قطعاً حوزه‌های علمی، فنی، دینی، فضای زندگی خصوصی، اجتماعی و سیاسی تحت تأثیر قرار گرفته و از کارایی و هویت می‌افتند و بخش عمده مردم ضمن نارضایتی، احساس بیگانگی و بی‌هویتی در جامعه خود می‌کنند و به دین گونه تأثیرات متعاقب خود را در جامعه خواهند گذاشت. برای مثال وجود رقابت سیاسی و حل آن شیوه خاصی را با استفاده از قدرت برای حذف رقبا ایجاد می‌کند ولی همین رقابت در فضای علمی به شکوفایی علمی و اندیشه منجر می‌شود، لذا ورود شاخص‌های سیاسی به حوزه علمی به حذف رقبای علمی و حذف نوآوری‌های علمی منجر می‌شود. در چنین شرایطی بسیاری از مشکلات جامعه حل نشده باقی می‌مانند و چاره‌ای جز رها کردن و فراموشی آن‌ها تا زمان بحرانی شدن وجود ندارد چرا که مشکلات هر ساختار به سایر ساختارها وابسته است و همه ساختارها برای تغییر و اصلاح، منتظر تغییر در سایر ساختارها هستند و مشکلات را به یکدیگر حواله می‌دهند و جای متخصصین را افراد دیگری (مدیران، زنجیره قدرت سیاسیون و ...) می‌گیرند و نتیجه هم از قبل معلوم است، مشکلات نه تنها حل نشده باقی می‌مانند بلکه وسیع‌تر و عمیق‌تر می‌شوند. تئوری‌ها باید در عمل بتوانند توضیح‌گر اتفاقات جامعه باشند و ما اکنون این نشانه‌ها را به راحتی می‌بینیم. البته نکته مهم این است که همه این کارها با حسن نیت ولی بدون دانش و تئوری علمی انجام می‌شود و لطامات زیاد و گاه جبران‌ناپذیری به فرآیند توسعه وارد می‌کند و این ثمره تضعیف مراکز علمی و استفاده نکردن از نظریه‌پردازان و دانشمندان جامعه ما نیز هست. نتیجه این‌ها تضعیف، علم، دین، فضای زندگی شخصی، اجتماعی و سیاسی جامعه خواهد بود و در چنین شرایطی همه ناراضی و مشکلات را به یکدیگر، سازمان‌ها، گروه‌های اجتماعی خاص، عوامل خارجی و ... حواله می‌کنند. درحالی که اشکال در اندیشه ما و نداشتن الگوهای علمی است. باید توجه داشت عموم مردم در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه هرچند که ممکن است به لحاظ اقتصادی در سطحی میانی یا پایین‌تر از متوسط جامعه باشند ولی احساس رضایت و مطلوبیت در حوزه‌های دیگر جامعه دارند در حالی که در جامعه ما به دلیل انواع تداخل‌ها در زندگی مردم، حتی متمکنین نیز احساس رضایت کمی دارند. بخش عمده‌ای از این مشکل به دلیل تهاجم نهادهای مختلف به هم و به زندگی اجتماعی و خصوصی آحاد مردم می‌تواند باشد. در حالی که اگر نهادهای فرهنگی جامعه به درستی عمل کنند، بسیاری از نیازهای غیراقتصادی مردم (تأمین نشدنی توسط حوزه اقتصاد) قابل تأمین و نتیجتاً از این ناحیه آرامش، رضایت، اطمینان، نشاط و ... جامعه تأمین می‌شود.

در چنین وضعیتی ما با تداخل، تو در تویی و تهاجم ساختارهای مختلف بر علیه هم قرار می‌گیریم. نتیجه اینکه ساختار قدرتمند در وضعیت عدم تمایز ساختارهای مختلف، شاخص‌ها و اهداف خود را بر سایر ساختارها تحمیل و آن‌ها را از کارایی می‌اندازد. یعنی بخش عمده‌ای از شاخص‌های عملکردی هر ساختار، توسط ساختاری دیگر تعیین شود. یعنی ما کم کم می‌بینیم که مثلاً در حوزه مراکز تحقیقاتی، افراد سیاسی وارد می‌شوند و آن‌ها نیز با حسن نیت ولی با نگرش سیاسی کارایی این مراکز را کاهش داده و منحرف می‌کنند. یا در حوزه دانشگاه‌ها یا شرکت‌های دولتی، یا هنر یا ورزش و ... در شرایط تهاجم نهادی، ساختارهای علمی، فرهنگی، اجتماعی، مدیریتی و ... از کارایی می‌افتند دلیلش آنکه در هر ساختار افراد، نگرش‌ها و شاخص‌های سایر ساختارها نفوذ کرده و اهداف، وظایف، روش و عملکرد آن‌ها را تحت تأثیر خود قرار داده‌اند. باید توجه داشت وظیفه هر تمدن یا حکومت تأمین دو نیاز اساسی انسان‌های جامعه خود است. اول تأمین نیازهای تأمین شدنی مانند اشتغال، درآمد، توزیع مناسب درآمد، صادرات و ... و دوم تأمین نیازهای تأمین نشدنی! به عبارت روشن‌تر به طور عمده بخش اقتصادی نیازهای تأمین شدنی آحاد جامعه را با رشد اقتصادی و توزیع درآمد و ... تأمین می‌کنند ولی این بخش نمی‌تواند تمامی نیازهای اجتماعی، فرهنگی، هویتی و ... انسان‌های جامعه را تأمین کند چرا که نیازهای گروه‌های مختلف هر جامعه‌ای فراوان هستند و رشد اقتصادی و... اولاً نمی‌تواند برای تمامی مردم زندگی اقتصادی مناسبی را فراهم کند و ثانیاً نیازهای اقتصادی صرفاً بخش محدودی از نیازهای مختلف انسان‌های جامعه را تأمین می‌کند. ۱ در این صورت فرهنگ از طریق عوامل و کارکردهایش باید بتواند بخش عمده‌ای از نیازها همانند هویت، آرامش، شادی، امید، همبستگی، سرمایه انسانی، تقویت خانواده، سرمایه اجتماعی و ... را از طرق مختلف مانند هنر، موسیقی، سینما، تلویزیون، نقاشی، ارتباطات و تشکل‌های انسانی و ... تأمین کند. نکته مهم‌تر اینکه در صورت تداوم مزمن این تهاجم نهادی، اصلاح نهادی به راحتی ممکن نخواهد بود. از یک طرف اصلاح نهادها از درون شرایط و پیچیدگی‌های خود را دارد و از طرف دیگر مدعیان بیرونی اصلاح یک ساختار مثلاً ساختار اداری باید آن را از بیرون ساختار و احتمال زیاد با کمک اجبار تحت تغییرات مدیریتی مورد تهاجم برای اصلاح قرار دهند که تجربه موفق‌ی نداشته و نخواهیم داشت. راه حل را باز باید در حوزه علم به عنوان یک نعمت خداوندی دید چرا که علم برای یک مؤمن و معتقد به خداوند، چیزی جز کشف قانونمندی‌های خالق مهربان در نظام خلقت نیست. پس باید با تقویت مراکز تحقیقاتی کارآمد به سراغ تجارب دنیا و واقعیات جامعه

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: حسین عظیمی، به کوشش خسرو نورمحمدی، اقتصاد ایران امروز: توسعه بر محور آموزش، فرهنگ و تمدن، مقاله وضعیت اقتصاد ایران از دیدگاه تمدن امروز، نشرنی، ۱۳۹۷.

ایران برویم و با حسن نیت و روش علمی و به یاری خداوند این اصلاحات را شروع کنیم. با توجه به نکات گفته شده در رابطه با دین اسلام و علم، بر اساس مبانی تئوریک، تحقق توسعه برای جمهوری اسلامی ایران می‌تواند بسیار راحت‌تر و سهل‌تر از کشورهایی که دین را مورد توجه قرار نمی‌دهند باشد، به شرط آنکه تعریف توسعه و الگوی و شرایط آن را به درستی بکار ببریم. در اینجا صرفاً فضایی شماتیک و محدود از چند ساختار نشان داده شد. خوانندگان محترم با توجه به شناخت واقعیات جامعه ایران، می‌توانند متناسب با وارد کردن سایر نهادها و متغیرها، تحلیل‌های وسیع‌تری در مورد تهاجم نهادها داشته باشند.



نتیجه‌گیری و پیشنهادات

در بررسی آراء و نظرات دانشمندان توسعه و اندیشمندان تمدنی مشخص شد که قرابت معنایی زیادی میان این دو مفهوم وجود دارد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود می‌توان از بررسی و مقایسه تعاریف تمدن و توسعه می‌توان به نتایج ذیل دست یافت: ۱. در تعاریف تمدن به تغییرات اساسی و کلی در یک جامعه برای رسیدن به تمدن تأکید شده است. ۲. نقش اندیشه و فرهنگ در ایجاد تمدن‌ها مورد تأکید است. ۳. بر تأثیر فکر و اندیشه و فرهنگ در تمدن‌سازی و توسعه تأکید شده است. ۴. به طور مستقیم و غیرمستقیم بر نقش انسان و علم و خلاقیت برای تحقق توسعه و تمدن تأکید شده است. از طرف دیگر مشخص شد که این اندیشه‌های اصلی هستند که ظرفیت هر تمدنی را معین می‌کنند. البته صرفاً این اندیشه‌ها کفایت نمی‌کند بلکه شرایط، ساختارها و نهادهای لازم برای شکوفایی آن‌ها باید ایجاد شود.

مهم‌ترین اندیشه‌های تمدن صنعتی انسان باوری و علم باوری بود که توانسته‌اند ظرفیت‌های

عظیمی ایجاد کنند. جوامع با تمدن صنعتی، یعنی جوامعی که توانسته باشند شرایط و نهادهای تضمین‌کننده، شکوفاکننده و تحکیم‌کننده برابری انسانی را از یک‌سو و علم و فن را از سوی دیگر، برای انسان‌هایشان فراهم کنند.

بررسی پیدایش تمدن اسلامی نشان می‌دهد که این تمدن نیز بر اندیشه‌های بنیادین خداباوری، انسان‌باوری و علم‌باوری قرار دارد. لذا تمدن اسلامی در آغاز ظهور دین، با یک اندیشه متفاوت با اندیشه اشرافیت شروع شد. به عبارتی اولین اندیشه و بصیرت از طریق وحی الهی به پیامبر (ص) در قالب ایمان به کلمه "لا اله الا الله" ابلاغ شد. یکی از تفسیرهای "لا اله الا الله" یعنی اینکه هیچ موجودی بر هیچ موجود دیگر برتری ندارد و تنها خداست که برتر است. اساس این کلمه این بود که انسان‌ها هرکدام اصالت داشته و چیزی از وجود خدا در آن‌هاست و همین موجب می‌شود تا همه با هم برابر شوند.

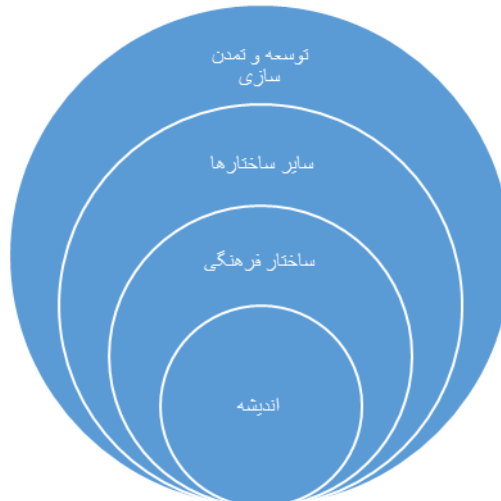
بنابراین با توجه به نظرات دانشمندان مختلف، تقدم تمدن اسلامی، مشخص است که تمدن صنعتی تحت تأثیر تمدن اسلامی است. از لحاظ اندیشه‌های بنیادی می‌توان ادعا کرد که نه تنها تمدن اسلامی با تمدن صنعتی مغایرتی ندارد؛ بلکه نمونه بسیار کامل‌تر و پیشرفته‌تر از این تمدن می‌تواند باشد، چون هم انسان‌محوری و هم علم‌محوری، دقیقاً، در تمدن اسلامی وجود دارد. تمدن صنعتی امروز نمونه ضعیف شده تمدن اسلامی است که در صورتی که بتوانیم این اندیشه و نیز اندیشه خدامحوری را در تمدن امان وارد کنیم، می‌توانیم برای ایران، تمدنی اسلامی بسازیم. هر دوی تمدن اسلامی و تمدن صنعتی غرب بر دو اندیشه و بینش انسان‌باوری و علم‌باوری بنا شده‌اند. این دو اندیشه در تمدن اسلامی از طریق وحی به پیامبر اعظم نازل می‌شود و تمدن صنعتی این اندیشه را از تمدن اسلامی می‌گیرد. بر این اساس، مبانی و ریشه‌های تمدن جدید صنعتی همان مبانی و ریشه‌های تمدن اسلامی است، منتها ضعیف‌تر و رقیق‌تر.

"نصر معتقد است، تمامی تمدن‌هایی که ما از آن‌ها آگاهی داریم، چه آن‌هایی که هنوز وجود دارند و چه آن‌هایی که از بین رفته‌اند، به وسیله یک دین خلق شده‌اند: "تمدن چینی بر اساس کنفوسیوس‌یسم و تائویسم، تمدن غربی بر اساس مسیحیت، تمدن اسلامی بر اساس اسلام ... ایجاد شده‌اند. (بابایی، ۱۳۹۳: ۳۹۴) سوروکین نیز در استدلالی معکوس، مذهب ستیزی را از جمله علائم مرگ روحی و معنوی یک فرهنگ یا تمدن شمرده است. (سوروکین، ۱۳۷۷: ۱۱۸) " (شرف‌الدین، ۱۳۹۴: ۱۴)

بنابراین ما باید برای تمدن‌سازی جدید، ارکان و ستون‌های جامعه خود را عوض کنیم. به اعتبار دیگر به یاد آوریم که ساختمان جوامع قدیمی قبل از اسلام چه می‌گفت؟ می‌گفت که انسان‌ها برابر نیستند. قریش بر غیر قریش برتر است. اشراف قریش بر همه برتر هستند. ولی جامعه جدیدی را

دین اسلام بنیان نهاد که می‌گفت این پایه غلط است و انسان‌ها برابرند. اشرافیت، هم مغایر با دین است و هم مغایر با علم و هم مغایر با تمدن اسلامی و هم مغایر با تمدن صنعتی. ولی متأسفانه در وجوه مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و ... کشور ما این نابرابری‌ها وجود دارد و ما به هر صورتی که این اشرافیت و نابرابری‌های انسانی را متوجه نشویم و یا توجیه و تفسیر کنیم، جلوی توسعه و تمدن اسلامی را در جامعه ایران می‌گیریم. (عظیمی، ۱۳۸۲: ۱۶۲) لذا لازم است این بار به تمدن اسلامی از دیدگاه اندیشه‌های اصلی آن و نهادهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی مبتنی بر این اندیشه‌ها بپردازیم.

نحوه تأثیرگذاری اندیشه‌های اصلی در توسعه و تمدن سازی



منابع و مأخذ

- ابن خلدون. (۱۳۶۶). مقدمه. شرکت انتشار علمی فرهنگی، تهران.
- بابایی، حبیب‌الله. (۱۳۹۳). کاوش‌های نظری در الهیات و تمدن. پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، قم.
- تودارو، مایکل. (۱۳۶۶). توسعه اقتصادی در جهان سوم. ترجمه غلامعلی فرجادی. سازمان برنامه و بودجه، تهران.
- توین بی، آرنولد. (۱۳۷۶). بررسی تاریخ تمدن. ترجمه محمدحسین آریا. انتشارات امیرکبیر، تهران.
- توین بی، آرنولد. (۱۳۵۶). تحقیقی در باب تاریخ. ترجمه: وحید مازندرانی. چاپ دوم. انتشارات توس.
- جعفری، محمد تقی. (۱۳۷۳). عدالت و کرامت انسانی نیروهای اصلی نگاه‌دارنده تمدن‌ها هستند. جام، تهران.
- عالمی، سید علیرضا. (۱۳۸۶). رهیافتی بر تمدن و تمدن اسلامی از دیدگاه سید حسین نصر. تاریخ و تمدن اسلامی، سال سوم، شماره ششم، پاییز و زمستان، ص ۱۵۷-۱۸۲.
- عبدالحسین زرین‌کوب (۱۳۹۶). کارنامه اسلام. چاپ پانزدهم. امیرکبیر، تهران.
- عبدلی، ولی‌الله. (۱۳۹۱). بررسی زمینه‌های شکوفایی تمدن اسلامی در قرون نخستین. شماره ۹. ص ۷۹-۹۴. فصلنامه خردنامه، پاییز.
- عظیمی، حسین. (۱۳۹۵). به کوشش خسرو نورمحمدی. اقتصاد ایران: توسعه، برنامه ریزی، سیاست و فرهنگ، مقاله: سنت و مدرنیسم و موانع توسعه ایران. چاپ سوم، نشر نی، تهران.
- عظیمی، حسین. (۱۳۹۶). اقتصاد ایران امروز: توسعه بر محور آموزش، فرهنگ و تمدن. به کوشش خسرو نورمحمدی. نشر نی، تهران.
- عظیمی، حسین. (۱۳۷۷). انسان باوری، خرد باوری، دین باوری، همایش توسعه استان گیلان.
- عظیمی، حسین. (۱۳۷۸). ایران امروز در آینه مباحث توسعه، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، تهران.
- داوری اردکانی، رضا. (۱۳۷۹). اتوپی و عصر تجدد، ساقی، تهران.
- دورانت، ویل. (۱۳۵۶). تاریخ تمدن، ج ۱، تهران.
- روح‌الامینی، محمود. (۱۳۷۷). زمینه فرهنگ شناسی. انتشارات مهدی، تهران.
- زاینده‌رودی، محسن. (۱۳۹۰). ضرورت مطالعات جدید در اقتصاد توسعه. مجله اقتصادی، ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، شماره‌های ۹ و ۱۰، آذر و دی، ص ۱۵۱-۱۶۸.
- سوروکین، الکساندر پیتریم. (۱۳۷۷). نظریه‌های جامعه‌شناسی و فلسفه‌های نوین تاریخ. ترجمه امیر نوروزی. انتشارات حق شناس.

- شرف‌الدین، سید حسین. (پاییز ۱۳۹۴). نقش عوامل معنوی در رویش و بالندگی تمدن، فصل‌نامه علمی ترویجی پژوهش‌های مهدوی، سال چهارم، شماره ۱۴.
- حمدی زقروق، محمود. (۱۳۸۷). اسلام و غرب، مترجم حجت‌الله جودکی. پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، تهران.
- قانع بصری، محسن. (۱۳۷۷). هانتینگتون: تغییر عقیده داده‌ام، فکر نو، شماره اول.
- گوستاو لوبون، (۱۳۷۷). تاریخ تمدن اسلام و غرب. ترجمه محمدتقی فخر داعی گیلانی، دنیای کتاب.
- لوکاس هنری. (۱۳۶۶). تاریخ تمدن. ترجمه عبدالحسین آذر. ج ۱. انتشارات کیهان، تهران.
- متوسلی، محمود. (۱۳۷۳). خصوصی‌سازی با ترکیب مطلوب دولت و بازار. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۳، چاپ اول، تهران.
- مجموعه آثار استاد شهید مطهری. (۱۳۷۸). ج ۱. صدرا، تهران.
- محمدرضا حکیمی. (۱۳۶۸). دانش مسلمین. دفتر نشر فرهنگ اسلامی، تهران.
- مصاحبه با دکتر حسین عظیمی. (۱۳۸۲). توسعه اقتصادی، آموزش عالی و اشتغال، اطلاعات سیاسی اقتصادی فروردین و اردیبهشت. شماره ۱۸۷ و ۱۸۸، ص ۱۶۲.
- نراقی، یوسف. (۱۳۷۰). توسعه و کشورهای توسعه‌نیافته. شرکت سهامی انتشار، تهران.
- نصر، سید حسین. (۱۳۸۳). اسلام و تنگناهای انسان متجدد. مترجم، انشاالله رحمتی. دفتر پژوهش و نشر سهروردی. ص ۲۶۷-۲۶۸، تهران.
- نصر، سید حسین. (۱۳۸۵). اسلام-مذهب، تاریخ و تمدن. مترجم، عباس گیلوری، دبیزش-روزبهان، تهران.
- هانتینگتون، ساموئل. (۱۳۸۴). نظریه برخورد تمدن‌ها. ترجمه مجتبی امیری. دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه، تهران.
- ویلیام جیمز، دورانت. (۱۳۳۷). تاریخ تمدن. ترجمه احمد آرام، جلد ۱۱، انتشارات اقبال، تهران اقبال.

سیر دیدگاه نظری و راهکارهای برنامه‌ریزی توسعه دکتر عظیمی

خسرو نورمحمدی

مقدمه

رحلت دکتر حسین عظیمی اقتصاددان و نظریه‌پرداز اقتصاد توسعه باعث شد تا بسیاری از مطالب ایشان فرصت انتشار عام نیابد و مهم‌تر این که چارچوب نظریات او و دیدگاه نظری توسعه ایشان، کماکان ناشناخته بماند. اگرچه طی این سال‌ها مطالب مختلفی از ایشان انتشار یافته یا در مورد ایشان نوشته شده است، ولی بدون دانستن دیدگاه این نظریه‌پرداز توسعه کشور، نمی‌توان به‌طور کامل و دقیق، علل و ریشه نظرات و تحلیل‌های او را دریافت. در تحقیق حاضر تلاش گردید تا چارچوب نظری و نگرش ایشان به توسعه اقتصاد ایران تبیین شود. بر همین اساس ابتدا نظریات توسعه دکتر حسین عظیمی تبیین و معرفی شده است. سپس مشکلات توسعه ایران از دیدگاه ایشان معرفی شده است. در نهایت نیز راهکارهای ایشان برای توسعه اقتصاد ایران تبیین شده و در انتها نتیجه‌گیری کلی ارائه شده است.

۱. نظریه توسعه دکتر حسین عظیمی

دکتر حسین عظیمی به‌عنوان یک نظریه‌پرداز توسعه، دارای روش‌شناسی و دیدگاه نظری خاص خود بود. اگرچه عظیمی همه تئوری‌های اقتصادی و مرتبط با توسعه را مطالعه کرده بود و به‌خوبی بر آن‌ها مسلط بود ولی همواره سعی می‌کرد چارچوب ارائه‌شده خود را ارائه نماید. او همواره سعی می‌کرد تناسب این نظریات را با واقعیت‌های اقتصاد ایران بررسی نماید و مدلی متناسب با اقتصاد ایران ارائه کند. لذا از این لحاظ می‌توان او را صاحب نظریه توسعه در اقتصاد ایران دانست.

بر این اساس، عظیمی می‌گوید: "نظریه‌پرداز اقتصادی نمی‌تواند با واقعیات جامعه محل زندگی خود از نظر پژوهشی و تحقیقی بیگانه باشد. نظریه‌پرداز اقتصادی کسی است که نه تنها به واقعیات زندگی اقتصادی اطراف خود (جامعه خویش و جامعه جهانی) توجه دارد، بلکه به مطالعه مستقل این واقعیات، به فرضیه‌سازی در زمینه این واقعیات، به آزمون این فرضیه‌ها در جامعه و به کاربرد نتایج حاصله در امور جامعه به‌شدت وابسته است. البته نظریه‌پرداز اقتصادی، برای سرعت و سهولت کار، باید از طریق آموزش‌های قبلی در جریان مفاهیم، قضایا و نظرات اقتصادی مطرح‌شده قبلی قرار گرفته باشد؛ لذا هر نظریه‌پرداز شروع‌کننده یک علم نیست، ولی شرط اصلی برای نظریه‌پردازی برخورد علمی با واقعیات جامعه و جوامع است و نه مسلط بودن بر مفاهیم و قضایا و نظریه‌های قبلی در یک علم."^۱

۱. دکتر حسین عظیمی، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، به کوشش خسرو نورمحمدی، نشر نی، ۱۳۹۱، مقاله ماهیت و روش در علم اقتصاد، ص ۱۹-۴۱.

نکته مهم آنکه به نظر می‌رسد که دکتر حسین عظیمی در این سی سال حضور جدی در عرصه توسعه و اقتصاد ایران، نظریات بسیار مختلف و متنوعی را ارائه نموده است. این مسئله دو دلیل عمده دارد:

- اول اینکه دکتر حسین عظیمی معتقد بود که تئوری‌های خارجی باید با چارچوب واقعیت‌ها و قانون‌مندی‌های اقتصاد ایران هماهنگ و منطبق شود، لذا او دائماً به دنبال ارائه تحلیل‌های نو و جدید بود، از این تئوری‌ها بر اساس واقعیت‌های دائماً متغیر اقتصاد ایران استفاده می‌کرد و تلاش می‌کرد دیدگاه‌های مختلفی را ارائه کند تا به کامل‌تر شدن نظریاتش کمک نماید.
- ضمناً عظیمی تلاش می‌کرد برای شناخت و توجیه وضعیت اقتصاد ایران، بر خلاف برخی اقتصاددانان، تأثیر متغیرهای اجتماعی، سیاسی و فرهنگی را نیز بررسی نماید. از این‌رو دیدگاه‌های او صرفاً محدود به حوزه اقتصاد نبوده، بلکه به قانون‌مندی‌ها و تأثیرات حوزه‌های اجتماعی، سیاسی و فرهنگی بر توسعه اقتصاد ایران توجه داشت. عظیمی می‌گوید: "بنده مورخ نیستم، ولی وقتی سعی کردم اقتصاد کشور را بفهمم دیدم با عوامل اقتصادی صرف نمی‌توانم مسائل اقتصادی کشور را درک کنم. پس تا حدودی از حوزه تخصصی خود خارج شدم و اجباراً به مطالعه عوامل تاریخی، اجتماعی، سیاسی و... در حد امکان پرداختم."^۱

البته باید توجه کرد که هرچند به نظر می‌رسد نظریات عظیمی دارای تغییرات زیادی است ولی نظریات او همواره در چارچوب یک روش‌شناسی خاص استوار بوده و از پایه و نگرشی اصلی و ثابت برخوردار بوده است. لذا در ادامه عمده دیدگاه‌های دکتر حسین عظیمی درباره توسعه حتی‌الامکان به ترتیب زمانی، ارائه شده و به ماهیت مشترک آن‌ها اشاره می‌شود.

۱-۱- دیدگاه نظری اول (توسعه: مکانیسم‌های کسب و انتقال علم و فن)

دکتر حسین عظیمی از همان ابتدا و همواره بر وجود تاریخی سه نوع جامعه سنتی، مدرن و در حال گذر و تمایزات آن‌ها تأکید می‌کرد. معتقد بود که وجه ممیزه دوران‌های تاریخی بشر در وجود یا فقدان ذخایر علمی- فنی نیست، بلکه آنچه در زمینه علم و فن یک دوران تاریخی را از دوران قبلی جدا می‌سازد دو روش یا دو مکانیسم اصلی زیر است:

۱. مکانیسم اول: روش کسب علم و فن

۲. مکانیسم دوم: روش انتقال علم و فن

جوهره تغییر و تحول در این دو مکانیسم اصلی در جوامع سنتی و نوین در جدول ذیل خلاصه شده است. دو تحول اساسی فوق باعث شده است که بشر در دوران مدرن تاریخ خود موفق به صرفه‌جویی‌های عظیم در نادرترین منابع خود یعنی زمان گردد و این صرفه‌جویی است که امکانات

۱. دکتر حسین عظیمی، مصاحبه: گفتار یکم: بستر اقتصادی انقلاب ایران (از منظر اقتصاد سیاسی).

وسیع افزایش بازدهی و تولید را برای انسان‌های عصر جدید فراهم آورده است. بنابراین توسعه فرآیندی است که طی آن مبانی علمی و فنی تولید از وضعیت سنتی به صنعتی تغییر می‌یابد. این تحول به نظر کوچک و ساده، نه تنها بنیان‌های اقتصادی بلکه تمام بنیان‌های اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جامعه را تغییر داده و نتیجه آن افزایش ظرفیت‌های تولید و رفاه و توسعه خواهد بود.

جدول ۱- روش‌های اصلی کسب و انتقال علم و فن در جوامع سنتی و نوین

شرح	جامعه سنتی (ماقبل صنعتی)	جامعه نوین (صنعتی)
روش کسب علم و فن	تجربه و خطا در صحنه تولید	مطالعات کتابخانه‌ای و آزمون‌های آزمایشگاهی
روش انتقال علم و فن	شاگردی و ممارست در صحنه تولید	دوره‌های آموزشی از پیش تدوین شده

جدول ۲- برخی از مشخصات جوامع سنتی، نوین و ناپایدار

شرح	جامعه سنتی	جامعه نوین	جامعه ناپایدار
نرخ زاد و ولد	زیاد	کم	زیاد
نرخ مرگ و میر	زیاد	کم	نسبتاً کم
نرخ رشد جمعیت	کم	کم	زیاد
پایه جمعیتی	کم	زیاد	زیاد
ذخایر علمی- فنی	محدود	وسیع	محدود
موجودی سرمایه	محدود و کم بازده	وسیع و پربازده	محدود و کم بازده
منابع طبیعی در دسترس	محدود	وسیع	محدود
تولید سرانه	محدود	زیاد	محدود
بیکاری آشکار	محدود	نسبتاً محدود	زیاد
بیکاری پنهان	زیاد	محدود	زیاد
هدف اساسی در فعالیت اقتصادی	تداوم حیات	کارایی و تولید حداکثر	تداوم حیات
حجم فقر و محرومیت مطلق	زیاد	محدود	زیاد
حجم فقر و محرومیت نسبی	نسبتاً محدود	نسبتاً محدود	زیاد
اصل اساسی در طبقه‌بندی انسان‌ها	خانواده، نژاد، رنگ پوست	عوامل مؤثر بر کارایی تولیدی	مبهم
اصل اساسی در نهادهای حکومتی	تحکم و اجبار ناشی از اشرافیت	اجبار ناشی از اداره امور	مبهم
حوزه جغرافیایی فعالیت اقتصادی	محلی	بین‌المللی متکی بر ارتباط متقابل	بین‌المللی و وابسته
عصاره و شیره باورهای فرهنگی	سنت محوری و غیرعلمی	علمی و بریده از سنت‌ها	مبهم
مشخصه اصلی	تعادل معیشتی	تعادل رفاه	عدم تعادل و بحران

جدول ۳- مقایسه چهار ویژگی عمده در جوامع سنتی و مدرن

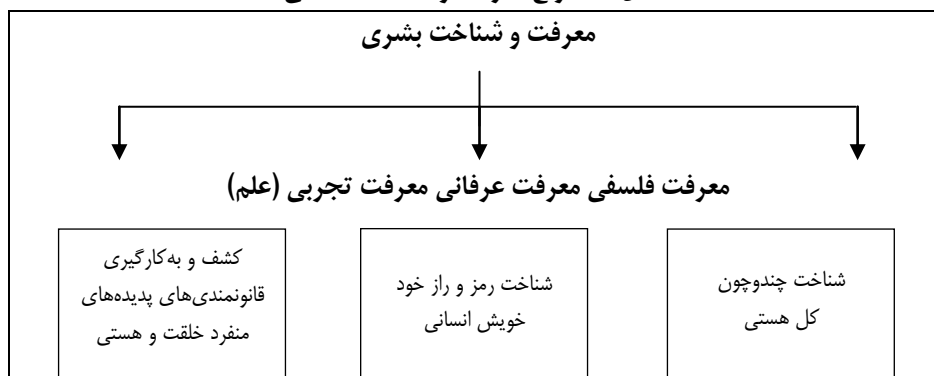
حوزه	جامعه سنتی (ماقبل صنعتی)	جامعه نوین (صنعتی)
اقتصادی (هدف از فعالیت‌های اقتصادی)	• تأمین حداقل معیشت: به همین دلیل نیز علم اقتصاد اصلاً در جامعه معیشتی معنا ندارد و ایجاد نمی‌شود. چون علم اقتصاد مربوط به کارایی است و هدف کارایی مربوط به جامعه صنعتی است.	کارایی تولید
فرهنگی (باورهای فرهنگی مناسب توسعه)	باورهای فرهنگی متکی بر یک اصل بوده است و آن اصل اعتقاد به دخالت تفصیلی، جزئی و روزمره نیروهای ماوراءالطبیعه در امور زندگی است. یعنی هر اتفاقی می‌افتد به خارج از قدرت انسان منتصب می‌شود.	باورهای رفتاری بر علم و روش علمی استوار است. در جامعه صنعتی نیز تقدیرگرایی وجود دارد، ولی محور اصلی و اتکا بر علم و روش علمی است.
اجتماعی (قشربندی اجتماعی)	انسان‌ها از بدو تولد، به علت خون، نژاد، رنگ و غیره طبقه‌بندی می‌شدند. بخشی جزو اشراف و نجبا و بخشی جزو عامه طبقه‌بندی می‌شوند. طبقه‌بندی انسان‌ها بر اساس هوش، عقل، توانایی، زیبایی و ... نبود، بلکه مربوط به این بود که شخص در چه خانواده‌ای و متعاقباً کدام نژاد، قوم، قبیله و ... به دنیا آمده است.	معیار طبقه‌بندی عواملی است که کارایی تولیدی را سامان می‌دهد. یعنی منزلت اجتماعی افراد بر این اساس تعیین می‌شود که در فرآیند کارایی تولیدی چه نقشی دارند، آیا قدرت و مدیریت و سازمان‌دهی خوبی دارند، متفکر علمی یا تکنولوژیست بالایی هستند. صاحبان سرمایه زیاد هستند یا ...؟
سیاسی (ساختار سیاسی)	حکومت مطلقه متکی بر اشراف و نخبه‌گرایی	محور در حکومت و ساختار سیاسی، دموکراسی است. دموکراسی نظامی است که در آن مشروعیت ساختار سیاسی سنتی که متکی بر اشراف بود به دو مشروعیت جدید تفکیک می‌شود: مشروعیت علم در امور علمی و مشروعیت آراء عمومی در امور غیرعلمی

۲-۱- دیدگاه نظری دوم (توسعه: ایجاد معرفت تجربی یا علم)

دکتر حسین عظیمی از زاویه دیگری به توسعه نگریسته و بیان می‌دارد، بشر در طی تاریخ با سه نوع خاص از معرفت و شناخت؛ یعنی معرفت فلسفی، عرفانی و تجربی سروکار داشته است. معرفت فلسفی به چندوچون کلیت هستی پرداخته، معرفت عرفانی به رمز و راز شناخت خود خویش انسانی مشغول بوده، و معرفت تجربی، یا علم، به کشف قانونمندی‌های پدیده‌های مشخص و جداگانه طبیعت پرداخته و این قانونمندی‌ها را در سازگاری امور با خواست‌ها و نیازمندی‌های انسان به کار گرفته است.

بشر در تمامی دوران حیات خود با هر سه نوع معرفت سروکار داشته است، اما ممیزه دوران جدید تاریخ بشری که تحت عنوان تمدن صنعتی شناخته شده، در این نکته خلاصه می‌گردد که در این دوران بر باب معرفت تجربی (علم)، گسترش اعجاب‌انگیز و بی‌سابقه این نوع از معرفت، و کاربرد همه‌جانبه آن در زندگی تأکید اساسی شده است. همچنین در دوران تاریخی جدید، ظرفیت‌ها (اعم از علمی و ...) در «آحاد انسانی» جوامع نهفته است.

شکل ۱- انواع معرفت و شناخت انسانی



از سال ۱۴۰۰ تا ۱۷۵۰ میلادی یعنی حدود ۳۵۰ سال طول کشید تا این معرفت جدید بشری (علم محوری) و متعاقب آن نگرش جدید به انسان (انسان‌محوری) به‌عنوان محور این تحولات در جوامع آن روز اروپایی، فرهنگی و درونی شود. از سال ۱۷۵۰ تا ۱۹۵۰ نیز محور تحولات بعدی انباشت سرمایه و سرمایه‌گذاری بود و از ۱۹۵۰ به بعد محور تحولات استفاده از دستاوردهای دوران جدید و سازمان‌دهی مصرف انبوه بوده است. به عبارت دیگر تمدن جدید بشری یا همان توسعه زمانی اتفاق افتاد که محورهای اصلی تمدن قدیمی (سنتی یا کشاورزی) که بر پایه فرمان و سنت‌ها بودند جای خود را به انسان‌محوری و علم محوری دادند و برای تحقق این هدف حدود ۵۰۰ سال زمان صرف شد و از سوی دیگر نهادها و ساختارهای مختلف این جوامع متناسب با این دو اندیشه شدند. در این دوران حوزه‌هایی از زندگی بشر مطابق با جدول ذیل نیز تغییر یافتند.

جدول ۴ - برخی از زمینه‌ها که باید دچار تحولات اساسی گردند

۱	نگرش به زندگی	فرهنگ ایدئولوژی
۲	زیربناهای فیزیکی - مادی	انرژی حمل و نقل مخابرات
۳	آموزش نیروی انسانی	باسوادی نهادهای پژوهشی و توسعه آموزش فنی و حرفه‌ای
۴	سرمایه‌گذاری	ماشین‌آلات مدرن توانایی‌های سازمانی مدرن کارآفرینی نوین

۳-۱- دیدگاه نظری سوم (توسعه: بر اساس الگوی اولیه کلاسیک)

عظیمی بیان می‌دارد، اقتصاد کلاسیک قرن هجدهم و نوزدهم به‌ویژه توسط اقتصاددانان بزرگی نظیر آدام اسمیت، ریکاردو، والراس و مارشال پایه‌گذاری شد. دستاورد برجسته این اقتصاددانان این بود که رئوس کلی مطالب و قضایای شاخه بسیار مهم و جدیدی را در علوم اجتماعی پایه‌گذاری کردند که در آن زمان به نام اقتصاد سیاسی و بعدها به‌عنوان علم اقتصاد شناخته شد. اصول بدیهی در این مکتب فکری به شرح زیر خلاصه می‌شد:

الف) افراد بشر فطرتاً در رفتار معاملاتی و اقتصادی خود به دنبال نفع شخصی و حداکثر کردن این منفعت می‌باشند. باید افراد مزبور را تشویق کرد که مطابق با فطرت مزبور به رفتار اقتصادی مشغول باشند و باید تمامی زمینه‌های لازم برای این کار را فراهم آورد.

ب) تمامی بازارها باید از ویژگی‌های بازار رقابتی برخوردار باشد و هرگونه انحصار باید از بازار برچیده شود. تجزیه و تحلیل‌های مکتب کلاسیک در علم اقتصاد نشان می‌داد که در صورت تحقق دو فرض بالا، کل ظرفیت تولیدی و تولید (و یا به قول اسمیت ثروت) جامعه از طریق انباشت شدید سرمایه و گسترش مدام نوآوری‌های فنی و مدیریتی افزایش خواهد یافت و نهایتاً توسعه محقق می‌شود. (نمودار ۱).

مکتب جدید اقتصادی در جامعه انگلستان اواخر قرن هجدهم و اوایل قرن نوزدهم به کار گرفته شد و بسیاری از نتایج نظری پیش‌بینی‌شده اقتصادی کلاسیک‌ها را در عمل نیز ایجاد کرد. موارد زیر از زمره این نتایج می‌باشد:

۱. افزایش عمده در تولید کل جامعه

۲. تخصیص بهینه‌تر منابع

۳. افزایش عمده در موجودی‌های سرمایه‌ای کشور

۴. گسترش شدید نوآوری‌های فنی، مدیریتی و اقتصادی

۵. هزینه کمتر در تولید کالاها

۶. قیمت‌های پایین‌تر

۷. مازاد بیشتر مصرف‌کننده

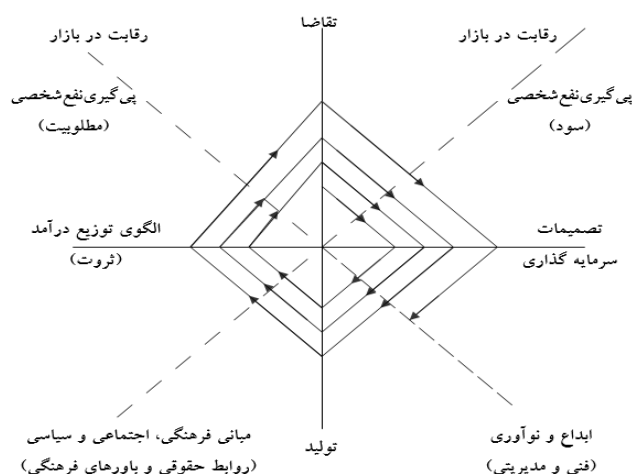
درعین‌حال و متأسفانه ملاحظه شد که نتایج پیش‌بینی‌نشده‌ای نیز در جامعه حاصل آمده است، نتایجی که تمامی دستاوردهای مثبت نظام را نیز به‌شدت از دیدگاه عامه مردم و متفکران بزرگ اجتماعی زیر سؤال می‌برد. نتایج پیش‌بینی‌نشده و نامطلوب موردبحث عمدتاً در دو زمینه زیر حاصل شد:

۱. فقر زیاد و گسترش یابنده جمعیت کشور (پرولتاریای مارکس): فراموش نکنیم که به‌تدریج یکی از قوانین اصلی مکتب تفکری اقتصادی کلاسیک به این صورت شکل گرفت که دستمزد در حول و حوش حداقل معیشت تعیین خواهد شد.

۲. ظهور ادواری بحران‌های اقتصادی که باعث تشدید فقر موجود، درهم‌ریختگی بافت سیاسی-اجتماعی جامعه، آشوب و بی‌ثباتی مدام جامعه می‌گردید.

دکتر عظیمی نتیجه می‌گیرد اولاً این مکانیسم توسعه، با فقر و مصیبت‌های فراوان انسانی و اجتماعی همراه بود و ثانیاً به دلایلی که در قسمت بعدی توضیح داده می‌شود امکان استفاده و کاربرد آن در شرایط کنونی کشورهای درحال توسعه وجود ندارد. ولی به‌هرحال از قانون‌مندی‌های آن می‌توان استفاده نمود.

نمودار ۱- ماریچ توسعه در دنیای اکسیوماتیک سرمایه‌داری کلاسیک



۴-۱- دیدگاه نظری چهارم (اصول توسعه در کشورهای کنونی در حال توسعه)

حسین عظیمی در ادامه بحث قبلی معتقد است که جوامع در حال توسعه (ناپایدار) فعلی در وضعیتی زندگی می‌کنند که بیش از آنکه شبیه جهان آکسیوماتیک اقتصاددانان کلاسیک باشند، به جهانی با اصول بدیهی زیر مشابهت دارند:

۱. افراد همچنان در فعالیت‌های اقتصادی به دنبال نفع شخصی خود می‌باشند.
۲. در برخی از بخش‌های مهم اقتصادی این امکان وجود ندارد که بتوان به ساختار بازار رقابتی دست یافت.
۳. سلطه علمی و فنی جوامع توسعه‌یافته و صنعتی جهان به صورت یک عامل به شدت بانفوذ و تعیین‌کننده درآمده است.
۴. محدودیت‌های زمانی در فرایند تصمیم‌گیری به عامل مهمی تبدیل شده است و ضروری است که در برابر تشدید دائمی بحران‌های اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی عقب‌ماندگی، روند نوگرایی تسریع گردد.

جدول ۵- اصول بدیهی توسعه در کشورهای غیر صنعتی (در حال توسعه)

اصول بدیهی	کشورهای صنعتی	کشورهای در حال توسعه
پیگیری نفع شخصی	+	+
رقابت	+	+
سلطه فنی		+
حساسیت زمان		+
ضرورت ایجاد نسبی اقتصاد رفاه، بازار کار، یارانه‌ها و ...		+

دکتر عظیمی معتقد است به اصول بدیهی کشورهای در حال توسعه کنونی (جوامع ناپایدار) دولت دارای وظایفی است که بر اساس آن باید با برنامه‌ریزی در اقتصاد دخالت کند. ولی کارایی و موفقیت و شکست این برنامه‌ریزی به شرایطی خاص وابسته است. این وظایف و شرایط اساسی در ذیل ارائه می‌شود:

وظایف دولت در کشورهای در حال توسعه

- ۵- وظائف مرسوم اعمال تصدی در تشکیلات مستقل و جداگانه که در بودجه عادی کشور منعکس می‌گردد.
- ۶- وظائف توسعه‌ای که باید در تشکیلات و سازمان‌های مستقل از سازمان‌های اعمال حاکمیت و بر اساس بودجه توسعه‌ای سامان یابد:

- برنامه‌ریزی توسعه مشتمل بر تدوین و طراحی استراتژی‌های میان و بلندمدت حرکت معقول و مؤثر در فرآیند توسعه.
- هدایت تجارت خارجی در راستای تقویت بهینه صنعتی کشور.
- کمک به انباشت سرمایه فیزیکی.
- کمک به تشکیل سرمایه انسانی و دانش و دانایی ملی.
- کمک به تشکیل نهادهای صنعتی اقتصادی، مالی و تولیدی غیردولتی.
- طراحی و کمک به استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی.
- ایجاد و گسترش سایر نهادهای حمایت‌کننده از تولید.

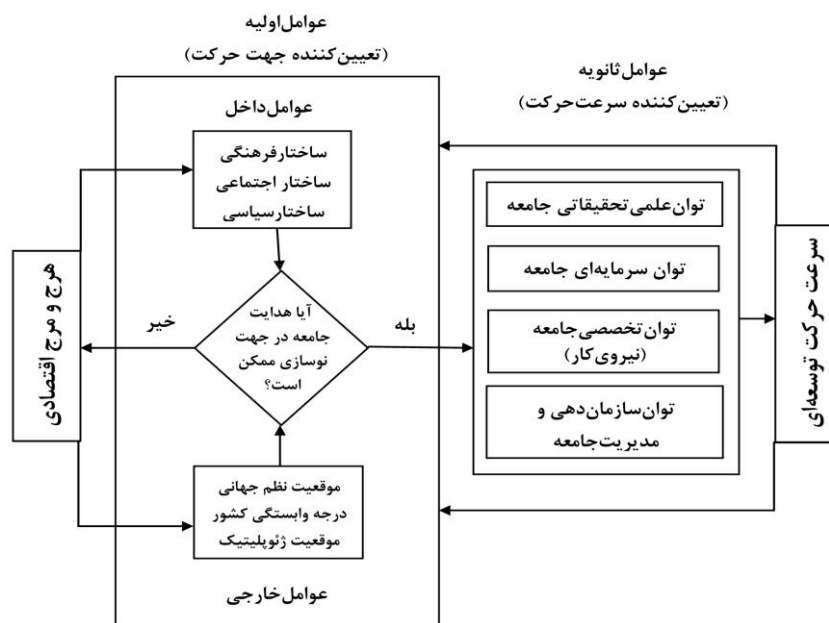
شرایط اساسی لازم برای موفقیت برنامه‌ریزی توسعه

۱. مناسب بودن فرایند برنامه‌ریزی
۲. شکل و طبیعت ساختار سیاسی کشور
۳. شکل و طبیعت جهت‌گیری‌های خارجی نسبت به کشور (نفوذ نظام جهانی در کشور)
۴. وضعیت آگاهی‌های علمی و تحقیقی در کشور
۵. حدود منابع موجود جهت فرایند انباشت سرمایه
۶. سوابق سازمانی و توانایی کشور در این زمینه
۷. حدود نیروی کار ماهر موجود در کشور

۵-۱- دیدگاه نظری پنجم (عوامل اولیه و ثانویه توسعه)

حسین عظیمی در نمودار ذیل اصول و فرآیند حرکت توسعه‌ای را بیان می‌دارد. یکی از نکات مهم این نمودار این است که عوامل فیزیکی توسعه شامل سرمایه، علم و تکنولوژی، نیروی انسانی متخصص و مدیریت جزو عوامل اصلی توسعه تلقی نمی‌شوند، بلکه جزو اولویت دوم یا عوامل ثانویه توسعه هستند. عظیمی ساختارهای مناسب اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و عوامل خارجی را شرط اساسی برای ورود به فرآیند توسعه، یعنی استفاده از عوامل فیزیکی فوق می‌داند. بر این اساس بیان می‌شود که دارا بودن عوامل فیزیکی توسعه اساساً شرط تحقق توسعه نیست، بلکه پس‌ازآنکه شرایط توسعه، یعنی عوامل اولیه مناسب و محقق شد، عوامل ثانویه سرعت حرکت به سمت توسعه را می‌توانند تعیین کنند.

نمودار ۲- متغیرهای اساسی در حرکت توسعه‌ای جامعه و روابط این متغیرها



۶-۱ دیدگاه نظری ششم (توسعه: تمدنی جدید مبتنی بر انسان‌محوری و علم‌محوری)

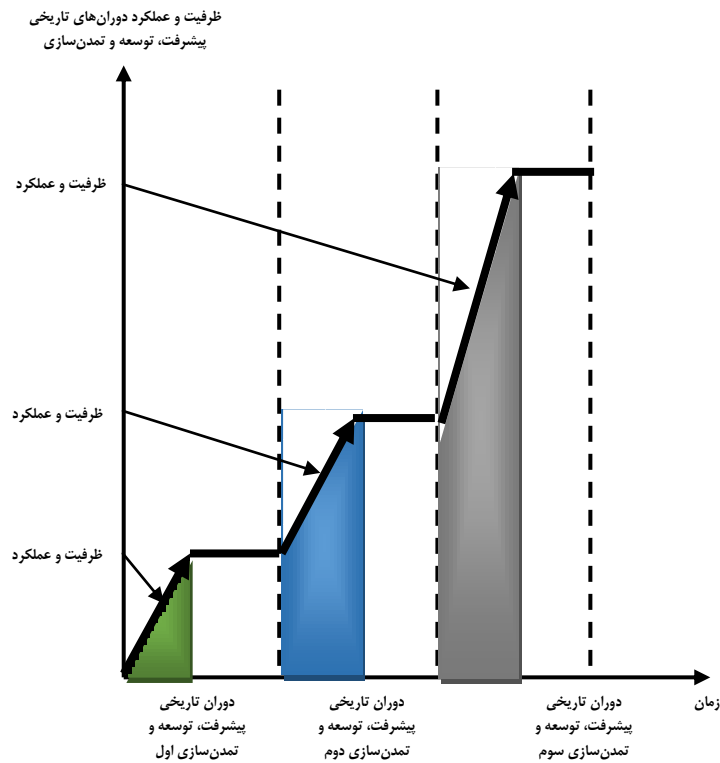
دکتر حسین عظیمی توسعه را مرگ نظام کهن تاریخی و تولد نظامی نو می‌داند. او معتقد است توسعه به حدی باعث تحول در جامعه می‌شود که باید از آن به‌عنوان یک دوران تاریخی جدید نام برد که می‌توان آن را مترادف با تمدنی جدید دانست. به عبارت روشن‌تر تحولاتی که از طریق تغییرات ماهیتی جایگزینی انسان‌محوری و علم‌محوری به جای فرمان و سنت در جوامع اتفاق می‌افتد چنان تغییرات ماهیتی و ظرفیتی ایجاد می‌کند که تمدنی نو را بنیان‌گذاری می‌کند.

دکتر حسین عظیمی معتقد است: توسعه تحولی بنیادین در تمام ساختارهای یک جامعه بر اساس یک اندیشه اصلی و بنیادین است و این تعریف مترادف با تمدن است. ولی جامعه ما باور ندارد که هر تمدن بر اساس یک اندیشه، بینش یا بصیرت اصلی بنیان گذاشته می‌شود که آن اندیشه تمام ظرفیت تمدن مذکور را تحت تأثیر قرار می‌دهد و آن تمدن ظرفیتش متناسب با شکوفایی آن اندیشه خواهد بود. اندیشه تمدن جدید بشری مبتنی بر دو اندیشه و بصیرت نگاه به انسان و علم و فناوری است.

توسعه تحولی بنیادین در تمام ساختارهای یک جامعه بر اساس یک اندیشه اصلی و بنیادین می‌داند و این تعریف، مترادف با تعریف تمدن است. پس توسعه عبارت است از بازسازی کامل یک

جامعه به‌ویژه از دیدگاه ایجاد نهادهای تازه‌ای که متناسب با بصیرت و اندیشه‌های مهم جدیدی باشند. در جریان این بازسازی و این نهادسازی جدید، تمدنی تازه ایجاد می‌شود و نتیجه حاصله، جامعه‌ای توسعه‌یافته است. به عبارتی دیگر تمدن یعنی کلیه دستاوردهای مادی و معنوی یک جامعه که بر اساس یک اندیشه و بصیرت اصلی بنیان گذاشته شده است. لذا الزاماً مفهوم توسعه را باید با مفهوم تمدن شناخت.

نمودار ۳- فرآیند تمدن سازی در دوران‌های مختلف بشری



۱-۷- نتیجه‌گیری

دکتر حسین عظیمی از همان آغاز، جوامع را به سه جامعه سنتی، در حال گذر و مدرن تقسیم می‌کند و تفاوت اصلی این جوامع را در میزان علم و فن درونی شده در آن‌ها می‌داند. او معتقد است توسعه با تغییر نگرش به انسان و علم به وجود آمده و نتیجه حاصله افزایش ظرفیت‌های جوامع بوده است. عظیمی در نهایت تحولات عمیق توسعه را مترادف با ایجاد یک جامعه جدید توسعه‌یافته یا تمدن جدید می‌داند.

عظیمی به عنوان یک اقتصاددان برای دستیابی به توسعه، مسیر اولیه کشورهای صنعتی را در شرایط کنونی ممکن نمی‌داند. لذا همواره تلاش می‌کند تا قابلیت‌ها و تأثیرات ساختارهای سیاسی، اجتماعی و فرهنگی را برای پشتیبانی از دستیابی به توسعه نشان دهد.

نکته مهم آنکه همواره تأکید دکتر حسین عظیمی در توسعه و تمدن سازی عمدتاً بر عوامل کیفی (شامل بصیرت و نگرش جدید به انسان و علم و شرایط مناسب ساختارهای سیاسی، اجتماعی و فرهنگی) است. تجربه کشورهای صنعتی اخیر و از جمله ژاپن، تأییدی بر نظریات ایشان می‌باشد.

۲. مشکلات توسعه ایران

دکتر حسین عظیمی دارای دیدگاه‌های تئوریک متنوعی در مورد توسعه در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی مطرح کرده است. چراکه او مطالعات مناسبی در مورد تئوری‌های علمی و هم ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کشور داشت و سؤال اصلی‌اش این بود که تئوری‌های علمی، در شرایط "متفاوت در حال گذر ایران" همان نتایج تئوریک را به ارمغان خواهد آورد یا خیر؟

از این‌رو عظیمی با ترکیب تئوری‌های علمی با واقعیت‌های مؤثر بر اقتصاد ایران، در تحلیل‌هایش به تفصیل به آثار عواملی مختلفی چون ساختار فرهنگی، نهاد رسانه‌های جمعی، مراکز تحقیقات، قوه قضائیه، آموزش و پرورش، فرهنگ، بودجه، نهاد سیاسی و غیره بر یکدیگر توجه داشته و به بررسی و تبیین آن‌ها برای توسعه اقتصاد ایران می‌پردازد.

عظیمی "معتقد بود هر تحلیل موضوعی باید با منطق اقتصاد ایران سازگاری داشته باشد، تحلیل‌های صرفاً تئوریک جز تلف کردن وقت و انرژی دستاورد چندانی ندارد." "اعتقاد داشت که در کشور ما هیچ‌یک از مدل‌های غربی، بانک جهانی یا صندوق بین‌المللی پول جوابگو نخواهد بود. باید مدلی خاص و متناسب با شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران ترسیم کرد و آن را بومی کرد و در آن راستا به حرکت توسعه کشور ادامه داد."^۲

عظیمی برای پاسخ دادن به سؤال اصلی خود یعنی شناخت مشکلات و متعاقباً راهکارهای اقتصاد ایران، از یک سیر تحولی برخوردار است که در ادامه، به چند دیدگاه عمده اشاره می‌شود:

۱-۲- دیدگاه اول (تعریف و نگرش اشتباه به توسعه و تمدن سازی)

عظیمی معتقد است که مهم‌ترین و اساسی‌ترین مشکل در فرایند گذار توسعه‌ای ایران مشکل نگرشی، تفکری و اندیشه‌ای است. عظیمی معتقد است ما هنوز به درستی تعریف کاربردی، مشخص

۱. دکتر محمد سعید نوری نائینی، مصاحبه.

۲. دکتر جواد فرشلاف ماهریان، مصاحبه.

و قابل قبول همگانی از توسعه، نیافته‌ایم و تا زمانی که به این تفاهم عمومی در زمینه تعریف توسعه دست نیابیم امکان تحقق توسعه نخواهیم داشت. عظیمی می‌گوید هنوز متخصصین و مسئولین جامعه ما اعتقاد ندارند که توسعه نیز نیاز به یک قانون اساسی تفاهم شده دارد.

جامعه ایران ۵۰۰ سال دیرتر وارد تحولات تمدن تازه یا همان توسعه شده و از زمان ورود نیز نه از دیدگاه شناخت ماهیت این تمدن (انسان‌محوری و علم‌محوری) بلکه عمدتاً از دید تقلید رفاه یعنی مرحله سوم تحولات تازه جوامع صنعتی (سال ۱۹۵۰ به بعد که دوران مصرف انبوه است) و مرحله دوم (سال ۱۷۵۰ تا ۱۹۵۰ که دوران سرمایه‌داری اولیه و محض است) وارد فرآیند توسعه شده است. یعنی ما از دیدگاه اندیشه فلسفی وارد توسعه نشدیم بلکه از دیدگاه تقلید رفاه غرب وارد این پدیده شدیم، و این به تشدید تضادها و ایجاد تنش‌های اجتماعی انجامید. به عبارت دیگر ما عمدتاً به دستاوردهای فیزیکی، تولیدات و محصولات مشهود دنیای صنعتی توجه کرده‌ایم. درحالی که تمدن عبارت است از کلیه دستاوردهای مادی و معنوی انسانی در جریان تلاش او برای تأمین نیازهایش که این دستاوردها طبیعتاً هم مادی است و هم معنوی. لذا باید تمدن صنعتی غرب یا توسعه را از ابعاد فیزیکی و معنوی نیز بشناسیم.

عظیمی می‌گوید: آنچه در فرآیند توسعه ما پیش آمده شبیه به این است که کسی در جایی درختی را می‌بیند، به هر دلیل، از این درخت خوشش می‌آید و تمایل پیدا می‌کند که نمونه این درخت را در حیاط خانه خود داشته باشد، اما این شخص آن‌قدر مسحور مظاهر این درخت می‌شود که فراموش می‌کند، این درخت یکشی مکانیکی نیست، یک موجود زنده است. به هر حال، این شخص با دقت به مطالعه ظواهر درخت می‌پردازد که مثلاً چند متر ارتفاع دارد، تنه درخت چه شکلی است و ... پس از این مطالعات برای کاشتن این درخت در حیاط خانه خود، با زحمت زیاد به دنبال این می‌رود که تنه مشابه تنه این درخت را در جایی پیدا کند، شاخ و برگ مشابه این درخت را در جایی بیابد، ... شخص مورد بحث همه این اجزا را پیدا می‌کند و به خانه خود می‌برد و به هم می‌چسباند و نهایتاً می‌بیند که تصویری از درخت به دست آمده، ولی خود درخت در حیاط او پیدا نشده است. این امری طبیعی است، چراکه در این مثال شخص مورد نظر ما به این درخت به صورت یکشی مکانیکی نگاه کرده، درحالی که درخت، یک موجود زنده و یک ارگانیسم است.

این نکته در مثال ما نادیده گرفته شده، یعنی فرض شده که درخت هم مثل تلویزیون است که اگر قطعات مجزای آن را پیدا کردید و روی هم درست سوار کردید، تلویزیون درست می‌شود. درحالی که درخت یک موجود زنده است، نمی‌شود آن را همانند تلویزیون دانست. لذا شخصی که درخت و تلویزیون را یکسان ببیند، هیچ‌گاه صاحب درخت نمی‌شود.

توسعه و فرآیند توسعه نیز همین حالت را دارد. کشورهایی مثل ما متأسفانه دچار این مشکل بوده‌اند که فرایند توسعه را فرایندی مکانیکی دیده‌اند. لذا دیده‌اند که کشورهای توسعه‌یافته کارخانه، دانشگاه، مدرسه، شهر، خیابان، ساختمان جدید، اتومبیل، راه‌آهن، فرودگاه، نیروی برق و ... دارند، فکر کرده‌اند که اگر این اجزا را در کنار هم قرار دهند توسعه حاصل خواهد شد....

مشکل اصلی فرایند توسعه ایران این است که مسئله را اشتباه دیده‌ایم. به عبارت دیگر، عینکی که روی چشم داریم مسئله را درست نشان نمی‌دهد. این عینک همان نگرش ذهنی ما ایرانی‌ها به مسئله توسعه است، مفهومی که در ادبیات به عنوان "پارادایم" از آن نام می‌برند. به عبارت دیگر، ما مجموعه‌ای از نگرش‌های ذهنی در باب توسعه‌نیافتگی داریم و از دریچه این مجموعه به واقعیت بیرون نگاه می‌کنیم. بنابراین، اولین نکته اساسی که باید در فرایند توسعه ایران درک شود، این است که ما هنوز بذری را که ایجادکننده آن درخت است، نیافته‌ایم. بعد هم نمی‌دانیم که حتی اگر بذر را یافتیم و کاشتیم چگونه باید به این بذر رسید، چگونه به آن آب و کود و هوا و آفتاب رساند تا این درخت رشد کند. این گونه است که تلاش می‌کنیم که از طریق شبیه‌سازی ظواهر، آن "درخت" را به دست آوریم. فرآیند توسعه ایران با این مشکل اصلی مواجه است که هنوز نیروی بالنده توسعه را نیافته و تا موقعی که این نیروی بالنده یافت نشود، توسعه اتفاق نخواهد افتاد. در این شرایط فرق نمی‌کند که بخش نفت داشته باشیم یا نه! تولید و فروش نفت زیاد باشد یا کم! در این وضعیت هر چه نفت بیش‌تری بفروشیم، درخت‌های بیش‌تر و بزرگ‌تری به‌صورت مکانیکی و شبیه‌سازی درست خواهیم کرد، ولی هیچ‌وقت صاحب یک درخت واقعی نخواهیم بود... جامعه ما در فرآیند تحول تاریخی معاصر خود به توسعه به‌مثابه یک فرایند مکانیکی نگاه کرده و لذا به دنبال ایجاد کارخانه، راه، مدرسه، دانشگاه، پارلمان و ... بوده و فکر کرده که این‌ها توسعه است. حال می‌بیند که این‌ها توسعه نیستند و کشور به‌رغم وجود همه این ظواهر هنوز توسعه‌نیافته است. مثلاً ما به یک معنی صاحب صنعت یعنی کارخانه شده‌ایم، ولی جامعه‌ای صنعتی نشده‌ایم.

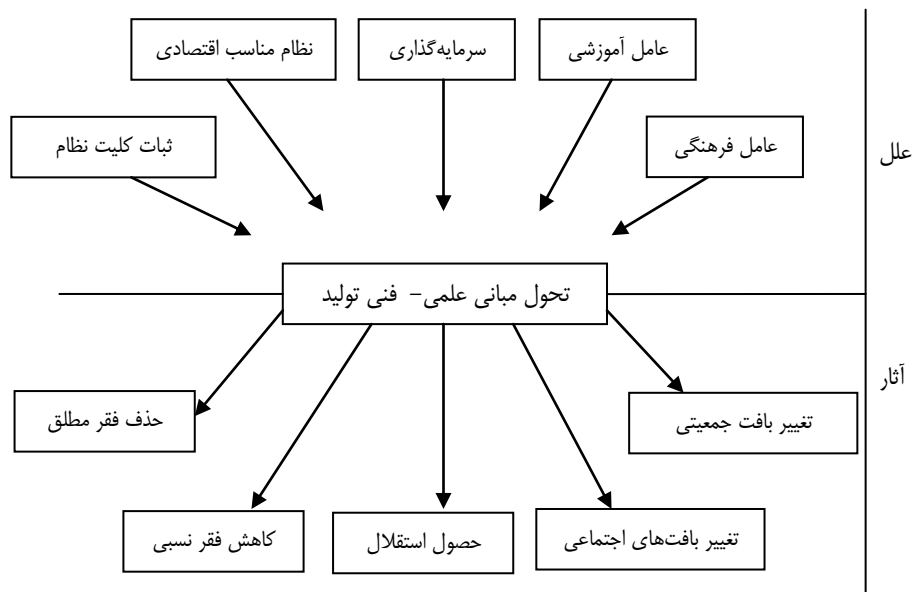
وقتی طی سی سال اخیر، حدود ۲۰۰۰ میلیارد دلار در اقتصاد ایران خرج می‌شود و ظرفیت آموزش عالی نیز بیش از ۲۵ برابر می‌شود ولی درآمد سرانه، تغییر قابل توجهی نمی‌کند و تمام نهادها و ساختارهایمان نیز مشکلات عمیق و خاص خود را دارند، هیچ توجیه علمی جز اینکه توسعه را اشتباه متوجه شده‌ایم، وجود ندارد.

۲-۲- دیدگاه دوم (ساختارهای نامناسب اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی)

دکتر حسین عظیمی بیان می‌دارد که نه تنها ساختار اقتصادی، بلکه ساختارهای اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کشور بر توسعه اقتصاد ایران مؤثر هستند. و این ساختارها هنوز مناسب توسعه نشده‌اند، لذا حتی اگر ساختار اقتصادی مناسب حرکت به سمت توسعه باشد، مساعد نبودن سایر ساختارها، اجازه حرکت توسعه‌ای را به کشور نخواهد داد. در این میان، عظیمی همواره اعتقاد به اولویت ساختار فرهنگی دارد.

نمودار ذیل یکی از دیدگاه‌های اولیه دکتر عظیمی را در مورد علل توسعه اقتصادی کشور در کتاب مدارهای توسعه‌نیافتگی در اقتصاد ایران نشان می‌دهد.

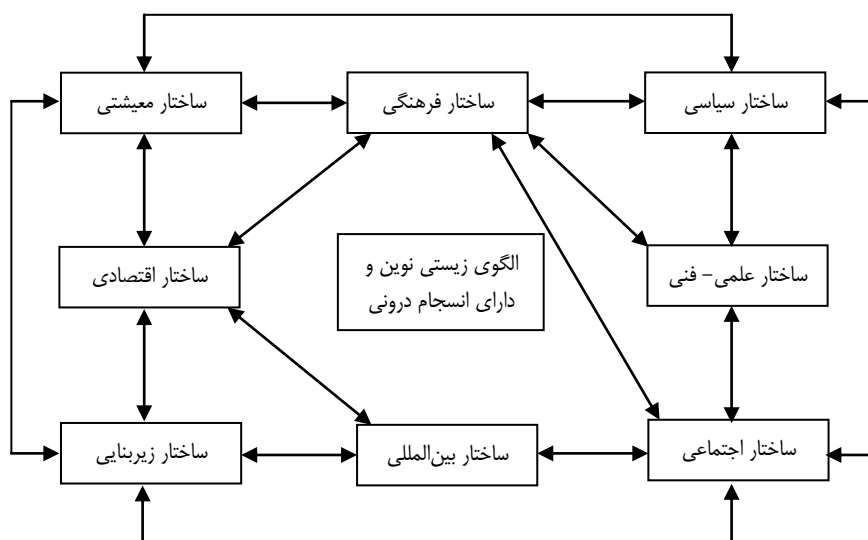
نمودار ۴- علل و آثار توسعه اقتصادی



نحوه دستیابی به توسعه

دکتر حسین عظیمی در مرحله‌ای دیگر هشت ساختار زیر را به‌عنوان ساختارهای مهم توسعه‌ای معرفی می‌کند.

نمودار ۵- ساختارهای اصلی در فرآیند توسعه در الگوی زیستی نوین



۳-۲- دیدگاه سوم (نهادسازی)

دکتر حسین عظیمی در کتاب "ایران امروز در آینه مباحث توسعه"، ۱۵ نهاد اصلی و مهم توسعه اقتصاد ایران را به شرح ذیل معرفی می‌کند:

۱. دموکراسی
۲. نهاد قضایی
۳. رسانه‌های جمعی
۴. دانشگاه و آموزش عالی
۵. احزاب سیاسی
۶. نهاد مؤسسات نظریه‌پردازی، مجامع علمی و مؤسسات تحقیقی
۷. مؤسسات پژوهش‌های کاربردی
۸. ساختار بودجه دولت
۹. نظام آموزشی فنی و حرفه‌ای
۱۰. مجامع و تشکیلات صنعتی - تولیدی شرکت‌های سرمایه‌گذاری
۱۱. نظام آموزش عمومی
۱۲. زیرساخت‌های اقتصادی

۱۳. زیرساخت‌های اجتماعی
۱۴. نظام پیوستگی اقتصاد در جهان
۱۵. نظام تشنج‌زدایی از روابط خارجی

۴-۲- دیدگاه چهارم (بررسی روشمند متغیرهای اقتصاد ایران)

دکتر حسین عظیمی در گزارشات، سخنرانی‌ها و مصاحبه‌های خود به عوامل و متغیرهای اقتصاد ایران نیز به‌طور مستقل پرداخته است. البته او با روشی خاص نهایتاً همه این عوامل و مسائل را با توسعه و تمدن‌سازی مرتبط می‌کند. چارچوب این روش در ادامه آمده است و دو مثال عملی نیز ارائه شده است. مطالعه مقاله ماهیت و روش در علم اقتصاد^۱ و تحقیقات عظیمی می‌تواند ما را بیشتر با این روش تحلیلی آشنا کند.

الگوی روش‌شناسی دکتر حسین عظیمی

۱. توجه به تئوری

- شناخت تئوری‌ها و واقعیت‌های تاریخی آن تئوری. عظیمی نه تنها تئوری‌ها را خوانده بود بلکه با مطالعه متغیرها، شرایط و سیر تحول آن‌ها و کلاً بستر پیدایش و تحول آن تئوری آشنا بود. توجه به اصول "تاریخی بودن" و "ظرف و قالب اجتماعی" جزو روش‌شناسی ایشان بود.^۲

۲. توجه به واقعیت

- شناخت ماهیت، چارچوب، متغیرها و سیر تحول موضوع موردنظر در اقتصاد ایران
 - شناخت موضوع موردنظر در سایر ساختارهای اجتماعی، سیاسی و فرهنگی
 - بررسی موضوع موردنظر در روابط میان ساختارها
۳. هدایت و مرتبط کردن نتیجه بحث به اصول تمدن‌سازی و توسعه یعنی انسان‌محوری و

علم محوری

- در نظریه توسعه عظیمی، همه مسائل و متغیرهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی در یک چارچوب به هم مرتبط است. او در این قسمت از روش‌شناسی خود از سایر اقتصاددانان متمایز می‌شود. او معتقد است تمام مسائل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی اقتصاد ایران مرتبط با دو موضوع انسان‌محوری و علم محوری هستند و توسعه‌فرایندی است که طی آن باورهای فرهنگی، نهادهای اجتماعی، نهادهای اقتصادی و نهادهای سیاسی به‌صورت بنیادی متحول

۱. برای مطالعه بیشتر، مراجعه شود به: دکتر حسین عظیمی، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، به کوشش خسرو نورمحمدی، نشر نی، ۱۳۹۱، مقاله ماهیت و روش در علم اقتصاد، ص ۱۹-۴۱.

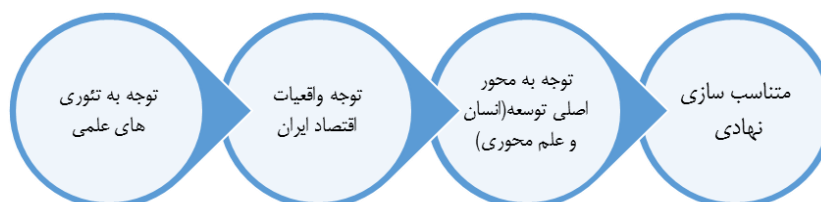
۲. همان.

می‌شوند تا متناسب با ظرفیت‌های شناخته‌شده جدید یعنی انسان‌محوری و علم‌محوری شوند. عظیمی تأکید می‌کند: "بحث توسعه اساساً جایگزینی این اندیشه‌ها است، نه چیز دیگر". عظیمی برای موفقیت سه اقدام را توصیه می‌کند: ۱- درک و هضم اندیشه انسان‌محوری و علم‌محوری، ۲- تفصیلی کردن این اندیشه‌ها و باز هضم آن‌ها و ۳- ساختن نهادهای مربوط به این اندیشه‌ها پس از تفصیلی شدن آن‌ها.

۴. متناسب‌سازی نهادی انسان‌محوری و علم‌محوری با موضوع مورد نظر

● عظیمی نشان می‌دهد که انسان‌محوری و علم‌محوری در هر بخش و ساختار شرایط خاص خود را دارد. برای مثال ایجاد مدارس خصوصی را در شرایط کنونی اقتصاد ایران مخالف انسان‌محوری و علم‌محوری می‌داند. می‌گوید وظیفه اصلی آموزش و پرورش در کشورهای درحال توسعه مانند ایران، فرهنگی کردن این اندیشه‌هاست ولی مدارس خصوصی توان انجام این کار را ندارند. یا انسان‌محوری و علم‌محوری در سیستم اداری را متناسب با سه شاخص نحوه ورود، نحوه ارتقا و میزان قدرت متخصصین می‌داند. البته هرچند حسین عظیمی در این حوزه تلاش‌های زیادی کرده ولی اقدامات انجام نشده زیادی باقی مانده است.

نمودار ۶- یکی از روش‌های دکتر عظیمی در مورد تحلیل متغیرهای اقتصاد ایران



برای روشن‌تر شدن بحث می‌بایست به مطالعات دکتر عظیمی مراجعه کرد ولی در ذیل دو نمونه محدود ارائه می‌شود:

نمونه اول

در جامعه ما چند سالی است که بحث می‌شود که انرژی (قیمت برق، نفت، بنزین، گازوئیل، گاز، ...) ارزان

است. بارها و بارها در سمینارها بحث شده که ما نفت و گاز و برق و ... را ارزان می‌فروشیم، که البته بحث درستی است. به دنبال این نکته بحث "اتلاف انرژی" مطرح می‌شود و گفته می‌شود که چون انرژی در ایران ارزان است، مردم صرفه‌جویی لازم را نمی‌کنند و انرژی تلف می‌شود و سرمایه‌گذاری هنگفتی در ایجاد نیروگاه، در ایجاد پالایشگاه و ... بر جامعه تحمیل می‌شود که این هم درست است.

این بحث در نهایت به این نتیجه می‌رسد که باید انرژی را گران کرد تا مصرف آن معقول شود و از بین نرود که این نتیجه‌گیری به نظر درست نمی‌آید، چرا؟ علت این است که این نتیجه‌گیری در صورتی درست است که فقط بحث‌های تکنیکی عرضه و تقاضا مطرح باشد و بحث ساختار سیاسی و جامعه مدنی و اثر آن بر کارایی اقتصادی مورد توجه قرار نگیرد. برای روشن شدن بحث اجازه دهید بحث را پی بگیریم و ببینیم به کجا می‌رسیم.

فرض کنید بخواهیم انرژی را گران کنیم. لابد خواهیم گفت، همین‌طور که بارها در سمینارها گفته شده، هر بشکه نفت خام حدود ۲۰ دلار قیمت دارد ولی از همان ابتدا نمی‌شود تمام این پول را از مردم گرفت. در مرحله اول مثلاً ۵ دلار از آن را بگیریم و مثلاً هر دلار را به ۳۰۰ تومان بفروشیم. پس به ازای هر بشکه نفتی که به پالایشگاه می‌دهیم تا تبدیل به بنزین و گازوئیل و ... شود ۱۵۰۰ تومان دریافت کنیم. این پول را به بودجه دولت اضافه کنیم، هم دولت پول بیشتری به دست می‌آورد که خرج کند و هم قیمت انرژی کمی زیاد می‌شود و مصرف آن معقول شود. اما یادمان می‌رود که معنی این حرف این است که داریم دوباره از نفت یک درآمد هنگفت تازه‌ای به‌طرف بودجه دولت سرازیر می‌کنیم و ساختار بودجه را بیشتر به سمت دولتی کردن می‌بریم. پس در اینجا دو اتفاق خواهد افتاد: یکی این است که انرژی کمی گران خواهد شد و این باعث معقول شدن مصرف انرژی خواهد بود و دیگر اینکه بودجه دولت به طرف غیرمردمی شدن خواهد رفت و در این شرایط جامعه مدنی تضعیف و باعث کاهش کارایی کل اقتصاد خواهد شد. در همین‌جا تأکید کنیم که در هر جامعه‌ای با شرایط امروز ایران اگر جامعه مدنی تقویت نشود، کارایی اقتصاد در مجموع پایین می‌آید. پس نتیجه خالص افزایش قیمت انرژی در ایران چه خواهد شد؟ نتیجه خالصی که به دست خواهد آمد حاصل جمع دو نتیجه فرعی خواهد بود: یکی نتیجه مثبت در کارایی یعنی معقول شدن مصرف انرژی و یکی نتیجه منفی یعنی ضعف بیشتر کارایی کل اقتصادی به علت اینکه جامعه مدنی در کشور بیشتر تضعیف خواهد شد، به نظر بنده این نتیجه کلی به‌طور خالص منفی خواهد بود و لذا بنده بارها به عنوان یک معلم اقتصاد و یک محقق جامعه با گران شدن انرژی در ایران در شرایطی که ساختار فعلی بودجه کشور حاکم است مخالفت کرده‌ام. در این رابطه بارها اشاره کرده‌ام که برای تصمیم‌گیری درباره گران شدن انرژی در ایران نباید صرفاً و انحصاراً به بحث کارایی مصرف انرژی در اثر گران شدن آن تکیه کرد. این بحث در حقیقت به معنی دیگری است که عبارت است از نوعی

رقابت بین ملت و دولت، به این صورت که ملت اکنون از نفت خودش مستقیم استفاده می‌کند و در شرایط گران شدن، دولت می‌گوید که شما مستقیم استفاده نکن، من پولش را از تو می‌گیرم و بعد به نمایندگی از طرف تو خرج می‌کنم.

همچنین در تئوری‌های اقتصادی خوانده‌ایم که یکی از عوامل توسعه جوامع صنعتی دسترسی به انرژی و منابع ارزان کشورهای جهان سوم از جمله نفت خاورمیانه و ایران بوده است. حال چرا ما می‌خواهیم این نعمت خدادادی را برای خودمان گران کنیم. اصلاً چرا تلاش نکنیم که محصولات دیگر را نیز به همین نحو ارزان کنیم.

ثانیاً در صورت افزایش قیمت حامل‌های انرژی، قطعاً قیمت سایر کالاها و تورم افزایش خواهد یافت و نهایتاً مردم متضرر می‌شوند. مردمی که در شرایط کنونی اقتصاد ایران نیز دچار مشکلات معیشتی هستند. ممکن است مطرح کنیم که این بنزین ارزان باعث افزایش آلودگی می‌شود. اگر چنین است فکر می‌کنم من و سایر اقتصاددانان با افزایش قیمت بنزین موافق هستیم. ولی به شرط اینکه این افزایش قیمت به بودجه عمومی دولت سرازیر نشود. بلکه دقیقاً در حساب‌های مشخصی صرف کاهش آلودگی مثلاً پرداخت به خودروسازان برای کاهش آلودگی موتورهایشان طی یک مدت زمانی شود و نهایتاً طی مدت مشخصی متخصصین و مردم ببینند که این هدف دولت به نفع مردم تحقق یافته است.

نمونه دوم

در این نمونه توجه دکتر عظیمی به واقعیت‌های فرهنگی جامعه ایران و تأثیر آن بر مباحث علمی دیده می‌شود. "در مصاحبه‌ای از دکتر عظیمی سؤال شده است: آیا این عامل که جنابعالی اشاره کردید به نگرش‌هایی "وبری" نزدیک نیست که عامل تحول را بیشتر فرهنگی می‌داند؟ دکتر عظیمی پاسخ داده بود: تصور بنده این است که باید در این نوع بحث‌ها در حد ممکن از ذکر اسامی اشخاص احتراز کرد. بنده در اکثر بحث‌هایی که با رسانه‌های گروهی عمومی یا تخصصی دارم کمتر به اسامی دانشمندان اشاره می‌کنم و برای این کار دلایلی هم دارم. البته باید اشاره کنم که در تفکرات علمی همه انسان‌ها وابسته به گذشتگان می‌باشند... اگر اشاره می‌کنم که شاید بهتر باشد در مقطع فعلی به اسم دانشمندان زیاد متکی نشویم، نه به این معنی است که دینی را که به متفکران قبلی داریم، نباید ادا کنیم... اولاً در دهه‌های اخیر در جامعه ما نگرشی پیدا شده که بر اساس آن، طرح نظریه علمی موقعی قابل قبول است که حتماً با یک اسم خارجی همراه باشد... فرضاً در زمینه تدریس دانشگاهی ممکن است این ایده وجود داشته باشد که چون آخرین مدل ماشین بهترین است، آخرین کتاب چاپ شده در فرنگ هم بهترین کتاب است و باید آن را یافت و تدریس کرد... واقعاً جای تأسف است که اگر یک استاد ایرانی نظریه‌ای را مطرح می‌کند باید حتماً برای اعتبار بخشیدن به حرف‌هایش بگوید که فلان استاد خارجی هم همین حرف‌ها را زده‌اند و آن

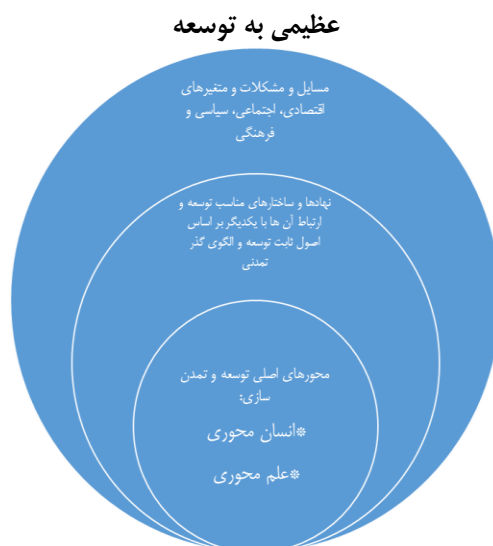
وقت حرف استاد ایرانی قابل شنیدن شود و آن وقت می‌شود بحث را جدی گرفت. شاید همین روحیه است که در خیلی از زمینه‌ها اجازه نداده به کنه و اساس مطلب پی ببریم و مسئله را درک کنیم و شاید به این دلیل است که در اکثریت موارد فقط محملی شده‌ایم برای انتقال غیر پویای ایده‌های خارجی‌ان. نه به علم آن‌ها را پی برده‌ایم و نه توانسته‌ایم خودمان به دستاوردهای علمی برسیم. در این زمینه گاهی به دوستان به شوخی عرض می‌کنم که شاید بهتر باشد وقتی کتب خارجی را به فارسی ترجمه می‌کنیم، اسامی نویسندگان کتاب را نیز ترجمه کنیم. مثلاً به جای آن که در روی جلد کتاب ترجمه شده اسم خارجی مؤلف را بنویسیم و مثلاً بگوییم که کتاب نوشته آقای بلک، براون، اسمیت و ... است، بنویسم کتاب نوشته آقای "سیاه"، "قهوه‌ای"، "آهنگر" و ... است. این نکته به این مفهوم نیست که ما برای دانشی که در خارج از ایران ایجاد شده و توسعه پیدا کرده ارزش قائل نشویم، قطعاً باید اندیشه و شناخت علوم را ارج بگذاریم. دانش یک پدیده جهانی و انسانی است. دانش مرز جغرافیایی نمی‌شناسد، ولی روحیه فوق روحیه غیرعلمی است. روحیه‌ای است که اسم خارجی می‌دهد و لذا اگر اسم را ترجمه می‌کردیم حالا اسامی فوق قابل مقایسه با اسامی ایرانی مثلاً با اسامی جورابچی، صابون چی، ساعتچی، و ... خواهد شد. تازه خواهیم فهمید که آن‌ها هم مثل ما هستند و هاله تقدس به اسم آن‌ها متصل نیست. علم و شناخت علمی به زحمت، تلاش، صبر و حوصله و آشنایی و تسلط به روش علمی وابسته است، نه به اسم و نه به محل جغرافیایی خاص... اما دلیل دوم احتراز اسم دانشمندان مربوط می‌شود به این که معمولاً ما شناخت تفصیلی و دقیقی از آراء و اندیشه‌های علمای مغرب زمین نداریم و بدون آشنایی دقیق به اسامی اشاره می‌کنیم. درحالی که، این اسامی برای افراد مختلف معانی مختلفی دارند، لذا با اشاره به آن‌ها در حقیقت به ابهامات دامن می‌زنیم. به عبارت دیگر، هرکس به اعتبار برخی شنیده‌ها و خوانده‌های نامنظم، اندیشه‌ای دارد که مثلاً وبر این‌طور گفته و یا مارکس آن‌طور گفته و یا کانت ۱ این‌چنین مطرح کرده، متأسفانه اکثر این تصورات بر نظریات واقعی این دانشمندان متکی نیست. در این وضعیت، وقتی می‌گوییم که وبر درباره فلان چیز مثلاً بحثی منطقی ارائه کرده است، معلوم نیست شنونده ما کدام وبر را می‌شناسد. مثال‌های بسیار ساده و مشهوری را می‌توان در این زمینه ذکر کرد. برای نمونه تقریباً همه کتاب‌خوان‌های علاقه‌مند به مسائل اجتماعی ایران می‌دانند که مارکس در جایی گفته است که "مذهب تریاک و تدریج‌کننده توده‌هاست". حتی در همین مورد ساده هم کم‌تر دقت کرده‌اند که مارکس در همان جمله‌ای که این بحث را مطرح کرده به نکته دیگری هم اشاره کرده است. در حقیقت جمله مارکس این است که "مذهب آه توده‌های ستمدیدگان، و تریاک توده‌هاست" این جمله به چه معنی است؟ ... آیا تمام کسانی که با گفته مارکس آشنا هستند تمام این نکات را به دقت خوانده‌اند؟ ... به هر حال به نظر می‌رسد که به‌خصوص در گفتارها و نوشتارهایی که مخاطبینی وسیع‌تر از تعدادی استاد و محقق دانشگاهی دارد، بهتر است که بحث

را بدون ذکر نام خارجیان پیش ببریم تا اذهان عمومی منحرف نشود. درعین حال باید بکوشیم که نظرات ارائه شده را در حد ممکن با زبان ساده و با تفصیل بیان کنیم تا محتوای بحث روشن شود.^{۱۱}

بررسی‌ها نشان می‌دهد که عظیمی به بیش از صد متغیر و مسئله در اقتصاد ایران پرداخته است که از این میان مسائل و متغیرهای ذیل به تفصیل بیشتری موردبررسی قرار گرفته است:

بودجه و ساختار آن، فقر، توزیع درآمد، سرمایه انسانی، نفت، سرمایه‌گذاری، ساختار فرهنگی، چارچوب و تئوری‌های توسعه، روش‌شناسی علم اقتصاد، خصوصی‌سازی و آزادسازی، اصول برنامه‌ریزی، بهره‌وری و کارایی، برنامه‌ریزی استراتژیک، اشتغال، سازمان جهانی تجارت، جهانی‌شدن و جهانی‌سازی و نظم نوین جهانی، استراتژی خودروسازی، رقابت در بنگاه‌ها، تأمین اجتماعی، بخش کشاورزی، بخش صنعت، آموزش، آموزش و پرورش، استراتژی بنگاه‌ها، حکومت، امنیت ملی، دموکراسی، جامعه مدنی، انسان، سنت و مدرنیسم، تمدن، دین، شهرسازی و معماری، آموزش عالی، صادرات، ساختار مدیریت اجرایی کشور، جامعه مطلوب، محیط‌زیست و توسعه پایدار، نقش آمار و اطلاعات در توسعه، نظام‌های اقتصادی، سیاست‌های تعدیل و تثبیت اقتصادی، جایگاه سازمان برنامه، برنامه توسعه، هویت انسانی، تحقیقات، چشم‌انداز و آینده‌نگری اقتصاد ایران، نهادسازی، نیازهای جمعیتی، مفاهیم و تعاریف توسعه، اقتصاد ایران، مراکز نظریه‌پردازی

نمودار ۷- نحوه ارتباط دادن مسائل و متغیرهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی



۱. دکتر حسین عظیمی، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، به کوشش خسرو نورمحمدی، مقاله فرهنگ و توسعه، نشر نی، ۱۳۹۱، ص ۶۸۵-۷۱۷.

۵-۲- نتیجه‌گیری

دکتر حسین عظیمی بر اساس نظریات توسعه خود، مشکلات اصلی اقتصاد ایران را ناشی از دو عامل عمده زیر می‌داند:

۱. عدم شناخت و تعریف دقیق و جامع اقتصاد توسعه و تمدن‌سازی

دکتر عظیمی بیان می‌دارد: طی ۳۰ سال گذشته بیش از ۱۰۰۰ میلیارد دلار از محل ذخایر نفت و گاز کشور به اقتصاد ایران تزریق گردیده است. طی همین مدت شاهد تلاش‌های شبانه‌روزی حجم بزرگی از مدیران در بخش‌های دولتی و خصوصی بوده‌ایم. نیروی کار کشور نیز در همین دوره به تلاش و کوشش فراوان و مشقت باری مشغول بوده‌اند. در همین زمان نظام آموزشی کشور گسترش فراوان یافته و بیش از ۱۵ برابر شده و به جایی رسیده که در حال حاضر از هر سه نفر جمعیت ایران یک نفر در محیط‌های آموزشی (دبستان، دبیرستان و دانشگاه) می‌باشد. طی همین مدت موفقیت‌های واقعی در زمینه پایه‌گذاری و گسترش صنایع اساسی فولاد، پتروشیمی، سدسازی، نانو و... به دست آمده است. بازهم در همین دوره شاهد تخصیص منابع عظیم به حوزه‌های زیربنایی (سدسازی، راه‌سازی، گسترش راه‌آهن، گسترش ارتباطات و...) بوده‌ایم. علی‌رغم این همه، تولید سرانه جامعه به قیمت‌های ثابت، طی این دوران طولانی ثابت مانده و احتمالاً کاهش یافته است. چرا؟

مگر نه این است که بر اساس اصول اولیه علم اقتصاد تزریق منابعی به این وسعت، گسترش بی‌سابقه نظام آموزشی، وجود مدیران تلاشگر، تلاش نیروی انسانی فراوان، وجود مراکز علمی و تحقیقاتی، اجرای پروژه‌های عظیم زیربنایی، ایجاد و گسترش چشمگیر صنایع مادر و اساسی باید به افزایش واقعی تولید سرانه می‌انجامید؟ چرا این نتیجه به دست نیامده است؟ و چرا توسعه حاصل نشده است؟ چرا علیرغم همه این تلاش‌ها هنوز تحقق توسعه در ایران با مشکلات اساسی روبرو است؟ راه‌حل‌ها در کجاست؟ و... او معتقد است که به نظر می‌رسد که واقعاً جامعه در شرایطی است که پیش‌شرط‌های مادی و فیزیکی توسعه اقتصاد ملی‌اش را به مراتب بیش‌ازپیش شرط‌های غیرملموس توسعه اقتصاد ملی درک می‌کند. یعنی در جامعه ما بدون تردید درک شده است که برای توسعه حتماً باید سرمایه‌گذاری کرد. یا فرض کنید برای توسعه باید نیروی متخصص تربیت کرد ولی متأسفانه در زمینه‌های فکری و اندیشه‌ای که اساس کار است به نظر می‌آید هنوز ضرورت فکری آن مورد قبول نیست.

عظیمی بیان می‌دارد: جزو اولین کسانی بودم که کتاب‌های اقتصادسنجی را ترجمه کردم و ریاضیات را در آموزش اقتصاد به کار گرفتم اما یادمان باشد که کار اصلی ما بازشناسی و بازسازی واژه‌ها و مفاهیم اجتماعی و اقتصادی و توجه به خرده فرهنگ‌هاست و تنها با فرمول ریاضی و تئوری‌های اقتصاد نمی‌توان رابطه بین شاخص‌های اقتصاد و اجتماع را تعریف کرد و انتظار معجزه داشت.^۱

۱. گفتار یکم: بستر اقتصادی انقلاب ایران (از منظر اقتصاد سیاسی)

۲. **تکنیکی و فنی دیدن علم اقتصاد** و بالطبع اقتصاد ایران که نتیجه آن عدم توجه همه به ساختارها، نهادها و متغیرهای اجتماعی، سیاسی و فرهنگی مؤثر بر اقتصاد ایران است. "نباید علم اقتصاد را صرفاً یک فن و یک تکنیک تلقی کنیم که بر اساس آن همیشه تولید ملی تابعی از مقدار سرمایه‌گذاری و میزان تخصص در یک جامعه است. نباید فکر کنیم که چنین فرمولی در همه کشورهای جهان و تحت هر شرایط صادق است، این‌طور نیست. در مقطعی که تحقق جامعه مدنی دچار گیرهای اساسی است و در عین حال جامعه پیشرفت‌های عظیمی در فرآیند نوسازی داشته است. در این شرایط دیگر تولید اساساً در گرو سرمایه‌گذاری و تخصص نیست. بلکه حجم تولید به نحو چشمگیر در گرو تحقق نهادهای مربوط به جامعه مدنی است ... در این مقطع تاریخی، انجام سرمایه‌گذاری اضافی باعث رشد محدودی در تولید ملی کشور می‌شود ولی رشد عمده‌تر اقتصاد ما در گرو نهادینه شدن جامعه مدنی است. در غیر این صورت ما نیروی متخصص می‌توانیم تربیت کنیم ولی نمی‌توانیم از آن‌ها استفاده کنیم. در این شرایط، انسانی که هزینه‌های آموزشی او توسط جامعه پرداخت شده، نه تنها بازده لازم اقتصادی را نخواهد داشت. بلکه همین آموزش‌های اضافی می‌تواند موجب تشنج اجتماعی شود. دقت کنیم که این فرد سال‌ها زحمت کشیده و در رشته‌ای فارغ‌التحصیل شد ولی وقتی وارد جامعه می‌شود، وقتی می‌خواهد به انجام کار مشغول شود، چه در بخش خصوصی، چه در بخش دولتی دچار مشکل و مسئله می‌شود. مشکل در رابطه با نحوه استفاده از تخصص او در جامعه و به این صورت نه تنها از تخصص این شخص استفاده لازم نمی‌شود بلکه خود او هم ناراضی می‌شود و در شرایطی قرار می‌گیرد که به جای این که کمک بکند به شکوفایی اقتصاد، در حقیقت تبدیل می‌شود به عنصری که می‌تواند حتی باعث کند شدن روند تحول اقتصادی و تحول اجتماعی مطلوب جامعه شود."^۱

۳. راهکارهای توسعه اقتصاد ایران

همان‌طور که عنوان شد دکتر حسین عظیمی معتقد بود که اقتصاددانان باید به بررسی مسائل اقتصاد ایران و راهکارهای توسعه آن بپردازند. هرچند عظیمی اذعان می‌داشت که شرایط و حمایت‌های لازم برای انجام تحقیقات مستمر، عمده‌تاً در اختیار اقتصاددانان کشور نیست ولی آن‌ها نمی‌بایست منتظر پیدا شدن فرصت‌های مطلوب باشند. "علم اجتماعی (اقتصاد)، برای اجتماع است و در ارتباط با وقایع و پدیده‌های اجتماعی شکل می‌گیرد. پس باید (به خاطر جامعه) خطر لغزش را پذیرفت و در مواقع حساس نباید با وسوسه پاک‌دامنی علمی از ورود به صحنه سیاست عملی دورماند"^۲.

۱. دکتر حسین عظیمی، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، به کوشش خسرو نورمحمدی، نشر نی، ۱۳۹۱، مقاله بر بستر این اقتصاد، جامعه مدنی شکل نمی‌گیرد، ص ۴۷۶-۴۹۳.

۲. حسین عظیمی، ایران امروز در آینه مباحث توسعه، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۷۸.

از این‌رو دکتر عظیمی طی سی سال فعالیت علمی خود تلاش کرد تا راهکارهای خود را برای اقتصاد ایران ارائه نماید که در ادامه به برخی از مهم‌ترین آن‌ها اشاره می‌شود:

۱-۳- راهکار اول (تعریف صحیح از توسعه و تمدن)

دکتر حسین عظیمی معتقد است توسعه یک تحول همه‌جانبه است و لذا محدود کردن علم اقتصاد به مباحث صرف فنی و تکنیکی و جدا کردن این علم از مبانی فلسفی و اندیشه‌ای آن کار اشتباهی است. از ابتدا یعنی از زمان اسمیت و کتاب ثروت ملل تا زمان مارشال و کتاب اصول علم اقتصاد در سال ۱۹۱۹، تمام کتب اقتصاددانان بزرگ در حقیقت بر پایه اندیشه‌های اصلی جامعه‌شناسانه و فیلسوفانه‌شان است. تکنیک‌ها کمتر مورد توجه هستند و حتی اسم علم اقتصاد تا قبل از کتاب مارشال "اقتصاد سیاسی" بود. به عبارت روشن‌تر در آن زمان، دولت و ساختار سیاسی یکی از عوامل اصلی تولید و بحث مهمی در مباحث اقتصاددانان بود و اکنون که می‌بینیم آن‌ها در مورد مسائل سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه خود کمتر صحبت به میان می‌آورند و عمدتاً به متغیرهای اقتصاد کلان جامعه خود می‌پردازند، به این دلیل است که ساختارهای فوق توسعه‌یافته و به یک ثبات و تناسب علمی با هم رسیده‌اند. لذا مسائل و مشکلات جوامعی مثل ایران را باید در شاخه اقتصاد توسعه بررسی کرد.

بر اساس این دیدگاه دکتر حسین عظیمی به‌طور مستمر سعی می‌کند اشتباه مرسوم در مورد تعریف توسعه را همه‌جا گوشزد کند و به ارائه تعاریف متعدد از توسعه برای روش‌تر کردن زوایای توسعه و تمدن سازی بپردازد. در ذیل برخی از این تعاریف ارائه شده است:

۱. یک بررسی ساده نشان می‌دهد که حداقل ۹ مفهوم در ادبیات مرسوم توسعه‌ای ایران به کار گرفته می‌شود. این مفاهیم عبارت‌اند از: افزایش تولید، افزایش کارایی، ایجاد اشتغال، حذف فقر، حذف وابستگی، ایجاد رفاه، آزادی، پیشرفت و تعالی. ولی آیا واقعاً برخورد علمی با مسئله توسعه تا این حد انعطاف‌پذیر است که ما از طرفی از توسعه معنی محدود افزایش تولید و از طرف دیگر مفهوم بسیار گسترده‌ای مانند تعالی را در نظر بگیریم؟ به نظر می‌رسد که این علت اصلی اختلاف و تنوع در مفهوم توسعه در ادبیات ذی‌ربط در ایران را باید در اختلاط مباحث در سه حوزه کاملاً متمایز از بررسی‌های مربوط به "معرفت انسانی" یعنی عرفان، فلسفه و معرفت تجربی جست‌وجو کرد. دوران جدید یا توسعه از روزی شکل گرفت که انسان درک کرد در کنار معرفت عرفانی و فلسفی و اخلاقی می‌تواند از معرفت تجربی نیز به‌شدت استفاده کند و در نتیجه ظرفیت عظیمی به دست آورد. کشف اولیه مربوط به سال ۱۴۰۰ میلادی است و حدود ۳۵۰ سال طول کشید تا دنیا این پدیده را پذیرفت و درونی کرد. یعنی از سال ۱۷۵۰ میلادی سازگاری فکری نهادها و سازمان‌ها با این تمدن و اندیشه و بصیرت جدید آغاز شد... به عبارت دیگر به نظر می‌رسد که ما در بحث توسعه نگرش‌هایی مربوط به

بررسی علوم اجتماعی تجربی را با نگرش‌هایی مربوط به بررسی‌های فلسفی، اخلاقی، الهیات و ... در هم آمیخته‌ایم. درحالی‌که، این دو حوزه درهرحال قابل‌آمیزش نیستند، پس به ابهام در مفهوم توسعه رسیده‌ایم...

۲. توسعه یافتگی این نیست که به فرض ساختمان‌های بلند داریم یا نداریم، توسعه یافتگی و عقب‌ماندگی در فرهنگ جامعه است. در باورهای جامعه و در سازوکارهای جامعه است. وگرنه ممکن است کشوری پر باشد از ساختمان‌های بلند و کارخانه و البته توسعه یافته هم نباشد. به فرض اگر به کشور کویت تشریف ببرید، می‌بینید که ساختمان‌های زیبا و خیلی چیزهای دیگری دارد اما یک کشور توسعه یافته نیست. کشور کویت درآمد سرانه خیلی بالایی دارد چراکه نفت دارد اما هیچ‌کس به کویت نمی‌گوید یک کشور توسعه یافته، به عربستان نمی‌گویند یک کشور توسعه یافته درحالی‌که در عربستان جنس فراوان است، ارزان است، ساختمان‌ها و اتوبان آن چنانی دارد، سطح رفاه نیز در آن بالاست. توسعه یافتگی در سازوکارهای جامعه و در فرهنگ جامعه است. جامعه‌ای که به COMMAND و TRADITION معتقد است یک جامعه توسعه نیافته است.

۳. داستان توسعه اقتصادی، داستان تحول تاریخی است، بنابراین نباید توسعه را با شاخص‌هایی مانند درآمد سرانه و شکاف بین تولید کشورهای توسعه نیافته و توسعه یافته تعریف کرد. توسعه‌نیافتگی به تحول دوران تاریخی بشر مربوط می‌شود، یک تحول جدید و یک دوران تاریخی جدید به وجود آمده است. آنان که توانسته‌اند درگذر به دوره جدید موفق باشند، توسعه یافته‌اند و آنان که نتوانسته‌اند این توفیق را به دست آورند، به‌اندازه یک دوران تاریخی از حرکت بشریت عقب‌مانده‌اند. پس توسعه‌نیافتگی را نمی‌توان در کمی تولید و درآمد سرانه، یا شکاف تولید بین توسعه یافته‌ها و توسعه نیافته‌ها خلاصه کرد. مگر شکاف و تفاوت تولید بین توسعه یافته‌ها وجود ندارد؟ حال متخصصین اقتصاد بخش تحول اقتصادی این تمدن جدید، متخصصین سیاسی بخش تحول سیاسی، مدیران بخش تحول مدیریتی، صنعتگران بخش تحول صنعت و ... را بر عهده خواهند داشت و در این فرآیند و تا تحقق توسعه و تمدن جدید، به دلیل سامان نیافتن و عدم ثبات ساختارها، ارتباط میان این علوم و متخصصان آن باید زیاد باشد. از همین رو علم اقتصاد و سایر علوم در این فرآیند به شناخت از یکدیگر وابسته‌تر خواهند بود. تا بتوانند تمام نیازهای انسانی جامعه (تأمین، هویت و امنیت) را فراهم سازند.

۴. با اتکا بر واقعیات تاریخی باید در تبیین پدیده توسعه از دیدگاه اقتصادی چنین گفت که توسعه اقتصادی، فرآیندی است که طی آن ظرفیت‌های تولیدی یک جامعه با تکیه بر گسترش،

به‌کارگیری و درون‌زا نمودن دستاوردهای مدرن علمی-فنی افزایش می‌یابد. لذا مشخص است که توسعه اقتصادی پدیده‌ای است که در اساس متکی بر تفاوت‌های اساسی بین جوامع، در گسترش و به‌کارگیری علوم و فنون مدرن در فرآیندهای اقتصادی است. به عبارت دیگر توسعه اقتصادی مفهومی است که در اساس بیان‌کننده سطح علم و فن در یک جامعه می‌باشد.

۵. بازسازی تمامی نهادهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی یک جامعه بر اساس یک اندیشه و بصیرت محوری جدید. برای مثال (در دوران‌های گذشته) بعد از حمله (خارجیان)، مردم شروع به ساختن دوباره جامعه ایران کردند، ولی همان چیزهایی را می‌ساختند که قبلاً داشتند، لذا این یک تمدن جدید نبود.

۶. تضاد میان نهادهای قدیم و جدید یک جامعه به شرط آنکه نهادهای جدید توفیق بیابند و تولید مدرن را افزایش دهند. این تضاد و درگیری تا جایی پیش می‌رود که نهادهای جدید بر قدیم تسلط یابند. اگر چنین شود ظرفیت‌های فردی امکان شکوفایی خواهد یافت در غیر این صورت توسعه و نوآوری‌های اقتصادی، اجتماعی، فنی و ... محدود خواهد شد.

۷. تغییر بنیان‌های یک جامعه از محوریت سنت و فرمان به محوریت علم باوری و انسان باوری.
۸. تفاوت اصلی مفهوم رشد اقتصادی با مفهوم توسعه اقتصادی در این مسئله نهفته است که رشد اقتصادی مفهومی است که صرفاً بیان‌کننده افزایش‌های کلی تولید در یک جامعه است، درحالی‌که توسعه اقتصادی فرآیندی پویا را در نظر دارد که در این جریان تنها آن قسمت از افزایش‌های تولید و ظرفیت تولیدی را که متکی بر گسترش مبانی است، مورد توجه و عنایت قرار می‌دهد. در این راستا است که مثلاً افزایش محصول ملی را در کشوری مانند ایران در زمینه‌هایی همچون افزایش تولید نفت، افزایش سطح زیر کشت و افزایش تعداد واحدهای تولیدی، در صورتی‌که این افزایش‌ها در راستای تعمیق مبانی علمی-فنی جامعه نباشد، نمی‌توان به حساب توسعه اقتصادی جامعه منظور کرد. درحالی‌که هر تحول، حتی کوچک‌ترین تحول در مبانی علمی-فنی تولید می‌تواند گامی بلند در جهت توسعه اقتصادی باشد.

۹. تمدن جدید متکی است بر این که انسان‌ها برابرند و چون برابرند آزادند و این آزادی یعنی رعایت قانون، یعنی مردم مقید به رعایت قانون‌اند نه مقید به رعایت فرمان. اصالت فرد به این معنی است که در دوران قبلی کسی که نجیب‌زاده بود انسان بود، بقیه به‌هرحال رعایا بودند، ولی در دوران جدید انسان به اعتبار زاده شدن از انسان، دارای اصالت و هویت است. برای نمونه چنانچه فرانسه آزادترین کشور جهان نام گرفته بدین معناست که بیشترین میزان رعایت قانون در این کشور انجام می‌شود نه اینکه هرکس، هرکاری خواست می‌تواند در این کشور انجام دهد و چنانچه کشور دیگری به دیکتاتوری معروف است بدین معناست که میزان رعایت قانون در آن کشور کم است.

۱۰. تمدن عبارت است از کلیه دستاوردهای مادی و معنوی انسانی در جریان تلاش او برای تأمین نیازهایش که این دستاوردها طبیعتاً هم مادی است و هم معنوی.

۱۱. توسعه افزایش تولید سرانه نیست، بلکه قابلیت برای رسیدن به ظرفیت تاریخی است که کسب این قابلیت، خود را در تولید سرانه نشان می‌دهد. بنابراین توسعه، منابع فیزیکی نیست بلکه دانش و توانایی است.

۱۲. توسعه بر خلاف تصور عمومی یک فرآیند دائمی نیست بلکه یک پروژه است که از زمانی آغاز و در زمانی خاتمه می‌یابد. یعنی وقتی جامعه‌ای توانست بنیان‌های خود را تا حدی بر مبنای علم محوری و انسان‌محوری قرار دهد تا بتواند از ظرفیت‌های خود استفاده نماید، توسعه یافته است.

۱۳. توسعه به معنی همسان شدن جوامع نیست. در کشور ما بعضی‌ها فکر می‌کنند توسعه یعنی غربی شدن. اصلاً غربی شدن یعنی چه؟ مسلماً توسعه یافتن به معنی وفاق اجتماعی بین ملل جهان است ولی به معنی یکسان شدن آن‌ها نیست. مثلاً کشورهای ژاپن، آمریکا، انگلیس و غیره توسعه یافته‌اند، اما از لحاظ نحوه رفتاری، غذا، لباس و آداب و رسوم یکی نیستند دارای تشابه‌های قابل توجه هستند، اما به این معنی نیست که اگر ما توسعه پیدا کنیم مثل فرانسه و انگلیس و آمریکا و ژاپن بشویم. چون ما بعضی ارزش‌های آن‌ها را قبول نداریم. توسعه در محورهایی کشورها را به هم نزدیک می‌کند و در همین حد باقی می‌ماند و البته تفاوت‌هایی هم بین این کشورها می‌تواند باقی بماند. همین‌طور که تجارب به ما نشان می‌دهد که یکسان‌سازی معنی ندارد همان‌طور نشان می‌دهد که توسعه یافتن در دوران جدید الزام است.

۱۴. توسعه به مفهوم اختلاف نحوه زندگی در دو دوران تاریخی است.

۱۵. توسعه در حقیقت عبارت است از به دست آوردن توانایی استفاده معقول از ظرفیت تاریخی

۱۶. توسعه در هیچ کشوری اتفاق نمی‌افتد مگر آنکه در آن کشور مبانی اندیشه‌ای و سازمانی دنیای قدیم، دچار تحول و نوسازی شود.

۱۷. توسعه دقیقاً معادل تغییر و تحول نیست، چراکه جوامع در حال تغییر و تحول‌اند، ولی بعضی توسعه یافته‌اند و بعضی توسعه نیافته‌اند. از طرف دیگر دقت در ادبیات توسعه‌ای مشخص می‌سازد که بشر در سراسر طول تاریخ خود، این مفهوم را با همین معنی به کار نبرده است. واژه توسعه به مفهوم جدیدش در همین یکی دو قرن اخیر به کار گرفته شده است. پس ملاحظه می‌کنیم که پدیده توسعه، پدیده‌ای است که نه تنها دارای نقطه پایانی است، بلکه دارای آغاز و شروع تاریخی هم می‌باشد. لذا مشخص است که یک مفهوم ازلی - ابدی نیست. مفهوم توسعه در زمانی مشخص وارد ادبیات زی ربط شده است و در زمانی مشخص، جوامع به پایان فرآیند توسعه رسیده‌اند و توسعه یافته شده‌اند. مطالعه تفصیلی این پدیده نشان

می‌دهد که مفهوم توسعه، مفهومی است که همراه و همزاد با پدیده انقلاب صنعتی و تکوین دوران تاریخی جدید در زندگی انسانی است.

۱۸. توسعه عبارت از مرگ نظام کهن و تولد و رشد نظام تازه است. پس توسعه ابعاد بسیار فراوانی دارد. ابعاد اقتصادی این تحول است که توسعه اقتصادی را شکل می‌دهد، ابعاد فرهنگی آن توسعه فرهنگی را شکل می‌دهد، ابعاد سیاسی آن توسعه سیاسی را شکل می‌دهد، ابعاد اجتماعی دارد که توسعه اجتماعی را شکل می‌دهد و ...

۱۹. توسعه عبارت است از بازسازی کامل یک جامعه به‌ویژه از دیدگاه ایجاد نهادهای تازه‌ای که متناسب با بصیرت و اندیشه‌های مهم جدید باشند. در جریان این بازسازی و این نهادسازی جدید، تمدنی تازه ایجاد می‌شود و نتیجه حاصله، جامعه‌ای توسعه‌یافته است.

۲۰. توسعه عبارت است از فرآیند درون‌زا کردن شیوه‌های کسب و انتقال علم و فن از شیوه سنتی به مدرن در پروسه تولید

۲۱. توسعه عبارت است از نوسازی همه‌جانبه جامعه

۲۲. توسعه فرایندی است که طی آن باورهای فرهنگی، نهادهای اجتماعی، نهادهای اقتصادی و نهادهای سیاسی به‌صورت بنیادی متحول می‌شوند تا متناسب با ظرفیت‌های شناخته‌شده جدید شوند و طی این فرآیند، سطح رفاه جامعه ارتقاء می‌یابد.

۲۳. توسعه فرایندی است که طی آن جامعه را از یک دوران تاریخی به دوران تاریخی بعدی منتقل می‌کنیم.

۲۴. توسعه مشروط به سه قدم است. این اقدامات نسبت به هم اولویت زمانی ندارند و در صورت تحقق آن‌ها تمدن جدید شکل می‌گیرد:

- درک و هضم اندیشه‌ها و بصیرت‌های دنیای مدرن

- تفصیلی کردن این اندیشه‌ها و باز هضم آن‌ها

- ساختن نهادهای مربوط به آن اندیشه‌ها پس از تفصیلی شدن آن‌ها.

۲۵. توسعه‌یافتگی یعنی کار و مشقت کم و بازدهی زیاد و توسعه‌نیافتگی یعنی کار و مشقت زیاد و بازدهی کم.

۲۶. توسعه یعنی حداکثر استفاده از زمان

۲۷. توسعه یعنی حرکت جامعه از یک مرحله تاریخی و توفیق آن به ورود همه‌جانبه به مرحله‌ای دیگر از تاریخ.

۲۸. توسعه یعنی افزایش بازدهی

۲۹. توسعه یعنی درونی کردن انقلاب صنعتی

۳۰. توسعه یعنی مرگ نظام کهن تاریخی و تولد نظامی نو.
۳۱. توسعه یک فرآیند تحول بنیانی تاریخی است که جامعه‌ای را از یک وضعیت تاریخی به وضعیت تاریخی تازه می‌رساند یعنی در بطن خودش مرگ نظام کهن و شکوفایی جامعه نو را همراه دارد.
۳۲. توسعه یک فرآیند علمی است و قانونمندی‌های علمی آن برای شرق و غرب یکسان ولی الگو و روش‌هایش برای هر کشور متفاوت است. همه کشورهای توسعه‌یافته در دو خصیصه مشترک‌اند که ما هم برای توسعه، باید در این زمینه‌ها با آن‌ها مشترک باشیم؛ اولاً فرهنگشان علم محور است ثانیاً فرهنگشان انسان‌محور است؛ و بحث توسعه اساساً جایگزینی این اندیشه‌ها است، نه چیز دیگر. عامل اصلی توسعه این دو محور است و ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و ... ما باید بر اساس این دو محور بازسازی شوند. (عظیمی بعداً دو محور توسعه پایدار و آینده‌نگری را با توجه به واقعیت‌های جدید جهانی مطرح می‌کند، البته هنوز تصویر و تأثیر این دو محور بر تمدن جدید مشخص نیست، حتی ممکن است بسیاری از دستاوردهای تمدن جدید صنعتی را زیر سؤال ببرند و مفاهیم و مسیرهای جدیدی تبیین شود)
۳۳. توسعه یک فرآیند علمی است و قانون‌مندی‌های علمی آن برای شرق و غرب یکسان است ولی روش‌هایش متفاوت است.
۳۴. جامعه توسعه نیافته جامعه‌ای است که سیستم‌های آن بر اساس فرمان و سنت حرکت می‌کند و هر جامعه‌ای توسعه نیافته تلقی می‌شود مگر آنکه این دو را (فرمان و سنت را) با عقل‌گرایی، تدبیر و علم جایگزین نماید. طبیعی است که جایگزین این دو محور، نهادها، سازمان‌ها و همه سیستم را تغییر می‌دهد چراکه این‌ها فونداسیون (STRUCTUER) یا ساخت بنا محسوب می‌شوند.
۳۵. جامعه توسعه یافته جامعه‌ای است که علم محوری و انسان‌محوری، محور و مبنای تحول آن جامعه می‌شود.
۳۶. جوامع توسعه‌یافته جوامعی هستند که توانسته‌اند انقلاب صنعتی را درون‌زا کنند.
۳۷. در جامعه صنعتی اصل بر بدعت و نوآوری است. یعنی در این جامعه همواره به دنبال این هستند که راه تازه‌ای بیابند نه آنکه (صرفاً) سنت قدیمی را حفظ کنند. پس جامعه توسعه‌یافته جامعه‌ای است که دو محور COMMAND و TRADITION در آن تغییر می‌یابد و به تدبیر و عقل‌گرایی تبدیل می‌شود. البته ممکن است این جامعه نوین، جامعه بدی باشد، پراشوب باشد، پرتنش باشد و ممکن است جامعه قبلی خیلی راحت‌تر و آرام‌تر باشد...
۳۸. در جوامع ناپایدار که ممکن است در حال توسعه و یا در حال اضمحلال باشند اساساً

زیرمجموعه‌های زندگی تماماً التقاطی است و حالت ماشینی را دارد که موتور بنز و ترمز گاری و چرخ زمان هخامنشی دارد و انسان ۳۰۰ سال پیش راننده آن است. این ماشین راه می‌رود اما اجزای هماهنگ ندارد و مشکل‌زا است و ... به همین دلیل است که اسم "ناپایدار" را برای این جوامع انتخاب کرده‌ام یعنی در این جوامع آنچه هست ماندنی نیست.

۳۹. دو مسیر اصلی قابل‌تصور برای پیمودن فرآیند توسعه:

- محوریت تحول فرهنگی (حکومت اندیشه و کلام)

- محوریت تحول فیزیکی (حکومت سرمایه)

۴۰. تمدن جدیدی که در جهان کنونی هست (توسعه‌یافتگی) متکی است به چند اندیشه اساسی؛

- این تمدن از دیدگاه ایدئولوژیک متکی است بر برابری، آزادی، اصالت فرد و هویت

یگانه انسان‌ها

- از دیدگاه معرفت‌شناسی و شناخت تمدن جدید متکی بر استفاده و کاربرد دانش

تجربی یا علم است.

۴۱. فارغ از اینکه در مورد توسعه قضاوت شخصی یا گروهی کنیم این نکته مهم را باید درک

کنیم که اگر به بقای جامعه علاقه‌مندیم، توسعه را باید الزامی بدانیم.

۴۲. جامعه توسعه‌نیافته جامعه‌ای است که یک دوران از دوران تاریخی خود عقب‌مانده است.

۴۳. فرآیند کشف و بومی‌کردن توانایی انسان‌ها را برای استفاده از ظرفیت تاریخی را توسعه گویند.

۴۴. کشورهای توسعه یافته علیرغم تفاوت‌های زیاد سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی همگی

توسعه یافته هستند و کشورهای توسعه نیافته نیز علیرغم همه تفاوت‌هایشان با یکدیگر هنوز

توسعه نیافته‌اند. لذا تفاوت‌ها توسعه را نمی‌آفریند بلکه تفاوت در علم محوری و انسان‌محوری

است که وضعیت توسعه و استفاده از ظرفیت‌های یک جامعه را رغب می‌زند و این مفهوم

علمی است که ساختار سیاسی ما هنوز آن را نپذیرفته است.

۴۵. کشوری مثل ایران، هند، پاکستان و غیره اگر بخواهند جریان توسعه را به نهایت برسانند، باید

این مفهوم را بپذیرند که یک نظام کهنی وجود دارد که لازم است حتماً حذف شود و یک

نظام جدیدی جایگزین آن شود.

۴۶. گاهی توسعه را معادل افزایش تولید تلقی کرده‌ایم، گاهی معادل افزایش سرمایه‌گذاری، گاهی

معادل ایجاد درآمد بهتر و گاهی توسعه را معادل تحول فنی در تولید انگاشته‌ایم و همه این

مفاهیم در حقیقت گوشه‌هایی بسیار جزئی از مفهوم اصلی توسعه هستند.

۲-۳- راهکار دوم (نهادسازی و شاخص‌سازی برای دستیابی به توسعه و تمدن)

حسین عظیمی اظهار می‌دارد که هر تمدن متکی بر یک اندیشه و بصیرت اساسی است ولی تنها درک

آن اندیشه و بصیرت کارساز نیست. باید نهادهایی در جامعه ایجاد شوند که اجازه دهند ظرفیت آن تمدن عملاً در اختیار مردم قرار گیرد. یعنی باید نهادهایی متناسب در فرهنگ، سیاست، اجتماع، مسائل اقتصادی و علمی ایجاد شوند تا بتوانند آن اندیشه را حمایت کرده و شکوفا سازند و جامعه از آن ظرفیت بهره‌بردارد. عظیمی برای توسعه اقتصاد ایران ۱۵ نهاد ذیل با ویژگی‌های توسعه‌ای آن معرفی می‌کند.

جدول ۶- نهادها و ساختارهای سازمانی تأمین‌کننده، تحکیم‌کننده و شکوفاساز تمدن جدید و لازم برای توسعه ایران در مقطع فعلی

ردیف	نام نهادها	ویژگی‌های اصلی توسعه‌ای لازم
۱	دموکراسی	- پذیرش مشروعیت علم در امور علمی - پذیرش آرای عمومی در امور غیرعلمی - عدم تمرکز در تصمیم‌گیری‌ها - مشارکت خلاق، واقعی و شکوفای مردم
۲	نهاد قضایی پاسدار حریم آزادی‌های مردم	- مستقل از دولت - مقتدر - قانونمند - کارا - سریع - ارزان - در دسترس عموم
۳	رسانه‌های جمعی	- مستقل از دولت - متنوع - فراگیر - آزاد
۴	دانشگاه و مؤسسات آموزش عالی	- مستقل از دولت - معتبر - در اختیار صاحبان استعداد
۵	احزاب سیاسی	- مستقل از دولت - متنوع - فراگیر - محل پرورش نوآوران سیاسی (سیاست‌مداران خبره)
۶	مؤسسات نظریه‌پردازی، مجامع علمی و مؤسسات تحقیقی	- مستقل از دولت - متنوع - آزاد و فقط محدود به حدود علم - محل پرورش دانشمندان

ردیف	نام نهادها	ویژگی‌های اصلی توسعه‌ای لازم
۷	مؤسسات پژوهش‌های کاربردی (R & D)	• مستقل از دولت • متنوع • فراگیر • محل پرورش نوآوران فنی (مخترعین)
۸	مجامع و تشکیلات صنعتی - تولیدی شرکت‌های سرمایه‌گذاری	• مستقل از دولت • متنوع • دارای قدرت • محل پرورش نوآوران اقتصادی
۹	ساختار بودجه دولت	• متکی بر تولید اقتصادی جامعه • متکی بر کار مردم • قانونمند • متکی بر نگرش آینده‌نگری و مدیریت علمی - فنی
۱۰	نظام آموزش عمومی	• فراگیر • متکی بر هدف اصلی پرورش انسان‌های نو و اجتماعی کردن انسان‌ها • رایگان برای عموم • متکی بر نیروی انسانی ویژه و فضاهای آموزشی مناسب • ...
۱۱	نظام آموزشی فنی و حرفه‌ای	• فراگیر • در ارتباط مستقیم با بافت اقتصادی جامعه • محل عرضه نیروی انسانی ماهر
۱۲	زیرساخت‌های اقتصادی	• شبکه بانکی گسترده • بازار سرمایه • مهار منابع آب و خاک • شبکه تأمین انرژی • تجهیزات وسیع تولیدی • پذیرفته بودن پی گیری سود در امور اقتصادی • ...
۱۳	زیرساخت‌های اجتماعی	• نظام حمایت‌های اجتماعی معقول و فراگیر • نظام بیمه‌های اجتماعی فراگیر • نظام بیمه‌های فردی فراگیر

ردیف	نام نهادها	ویژگی‌های اصلی توسعه‌ای لازم
۱۴	نظام تشنج‌زدایی از روابط خارجی	- سیاست خارجی معقول - نیروهای دفاعی کافی - اتحادیه‌ها و پیوندهای منطقه‌ای اقتصادی قوی - پیوندهای فرهنگی گسترده
۱۵	نظام پیوستگی اقتصاد در جهان	- عضویت مؤثر در سازمان‌های بین‌المللی - نظام گمرکی نسبتاً باز - نظام حمایت‌های اقتصادی متناسب

همچنین عظیمی در تحقیقات دیگری که برای بررسی عملکرد توسعه‌ای یکی از دوران‌های ریاست جمهوری تهیه شده و در بانک مرکزی نیز ارائه شده، نهادها و شاخص‌های زیر را توصیه می‌کند.

جدول ۷- نهادها و شاخص‌های کیفی توسعه

شاخص‌های کیفی	ساختارها و نهادها
- الگوسازی فرهنگی - بازبینی و توسعه‌ای کردن محتوای کتب درسی آموزش‌های پایه (ابتدایی، راهنمایی) - بازبینی و توسعه‌ای کردن روش تدریس آموزش‌های پایه (ابتدایی، راهنمایی) - بازبینی و توسعه‌ای کردن فضای آموزشی درسی آموزش‌های پایه (ابتدایی، راهنمایی) - بازبینی و توسعه‌ای کردن تربیت معلم (ابتدایی، راهنمایی) - بازبینی و توسعه‌ای کردن شیوه‌های مدیریت (ابتدایی، راهنمایی)	ساختار فرهنگی
- حذف اشرافیت خونی/نژادی/خانوادگی.... - گسترش طبقه متوسط - ایجاد انسجام در بین طبقات مختلف مردم - ایجاد مفاهیم ملموس در زمینه وفاق اجتماعی و منافع ملی - تقویت خانواده هسته‌ای و کنترل مولید - گسترش شهرنشینی	ساختار اجتماعی
- اتکا ساختار سیاسی بر اقشار نوگرا - تمایل ساختار سیاسی به نوسازی سیاسی و تجدید بنای جامعه - نهادینه شدن مرز بین سیاست و علم و پذیرش بلاشرط مشروعیت علم در امور علمی - نهادینه شدن مرز بین ارزش‌ها و امور اداری جامعه با ۱-پذیرش بلاشرط مشروعیت ارزش‌ها در حوزه سیاست ۲-پذیرش بلاشرط مشروعیت موازین فنی در حوزه مدیریت و اداره امور - اتکا ساختار سیاسی بر عدم تمرکز در تصمیم‌گیری و اجرا	ساختار سیاسی

شاخص‌های کیفی	ساختارها و نهادها
• اتکا ساختار سیاسی بر آراء عمومی • وجود و تشویق احزاب سیاسی بر آراء عمومی • وجود و تشویق احزاب متعدد و متنوع سیاسی • جداسازی کامل سازمان‌های اطلاعاتی از امور و مسائل اجرایی • مردم‌سالار بودن ساختار سیاسی	
• عمومی شدن دسترسی به سازمان‌های قضائی • تسهیل دسترسی به سازمان‌های قضائی • ارزان‌تر و در موارد اساسی رایگانی استفاده از خدمات قضائی • استقلال سازمان قضائی • قانونمند بودن سازمان قضائی • اقتدار سازمان قضائی • سریع بودن سازمان قضائی در رسیدگی • ایجاد روحیه خدمت‌گذاری در پلیس • نظارت و کنترل دقیق سازمان قضائی بر پلیس، سایر نیروهای انتظامی و قوه مجریه	ساختار قضائی
• کارایی اجرایی • قانونمند بودن • پذیرش خطا و نهادینه شدن لزوم پرداخت جریمه و خسارت به مردم در موارد ضرر و زیان • محدود بودن نسبی • عدم تمرکز در فرآیند تصمیم‌گیری و اجرا	ساختار اداری
• باسوادی عمومی جامعه • تناسب کیفی آموزش‌ها • وجود دانشگاه‌های معتبر و مستقل از دولت • وجود شبکه گسترده مؤسسات نظریه‌پردازی علمی در حوزه‌های مختلف علوم • وجود شبکه گسترده مؤسسات پژوهش و گسترش (R&D) • وجود امکانات فراگیر آموزش فنی و حرفه‌ای • وجود مجامع و انجمن‌های علمی مستقل و آزاد	ساختار علمی - فنی جامعه
• نهادینه شدن پذیرش انگیزه پی‌گیری نفع شخصی در امور مختلف از جمله در امور اقتصادی • تعمیم یافتن مالکیت به بخش‌های وسیع مردم • ایجاد امنیت برای سرمایه و مالکیت • نهادینه شدن ضرورت وجود رقابت در همه بازارهای اقتصادی • گسترش و عمومی شدن اقتصاد پولی • گسترده شدن بازارها و دور شدن از اقتصادهای خودمصرفی محلی، منطقه‌ای یا ملی	ساختار اقتصادی

شاخص‌های کیفی	ساختارها و نهادها
• وجود ذخایر عظیم سرمایه تولیدی • گستردگی شبکه راه‌ها و ارتباطات جاده‌ای • گستردگی شبکه فرودگاه‌ها و ارتباطات هوایی • گستردگی شبکه بنادر و ارتباطات دریایی • گستردگی شبکه مخابراتی، پست، تلفن، ماهواره و ... • گستردگی شبکه‌های اطلاعاتی کامپیوتری • گستردگی شبکه‌های خدمات اقتصادی، بیمه، استاندارد، حمل‌ونقل، بانکداری، بورس سرمایه و اوراق بهادار	ساختار زیربنایی تولید
• استقلال • تنوع • عمومی بودن خدمات (فراگیری پوشش جمعیتی و جغرافیایی) • وجود رسانه‌های ویژه برای تبلیغ منافع گروه‌های مختلف	رسانه‌های عمومی
• حذف فقر مطلق از جامعه (حمایت‌های اجتماعی) • حذف آثار مصیبت‌بار حوادث، سوانح، بلایای طبیعی، ... بر خانوارها و افراد • (حمایت‌های اجتماعی-بیمه غیردولتی) • محدود کردن فقر نسبی (گسترش مبانی فنی-تخصصی جامعه، گسترش طبقه متوسط، گسترش مالکیت، تقویت سهم تأمین اجتماعی در بودجه دولت، تقویت سهم مالیات در تأمین درآمدهای بودجه، ...)	ساختار معیشتی
• باز بودن بازارها بر روی جهان • باز بودن ارتباطات بر روی جهان • مشارکت فعال در مجامع بین‌المللی • مشارکت در سرمایه‌گذاری بین‌المللی • تغییر ساختار صادرات به طرف صادرات صنعتی پیشرفته • برقراری ارتباطات دوطرفه علمی - فنی با جهان • تغییر الگوی وابستگی یک‌طرفه کشور به الگوی پیوستگی متقابل با کشورهای جهان • اتکا هر چه بیشتر سیاست خارجی کشور به گسترش روابط اقتصادی متقابل نوین صنعتی	ساختار بین‌المللی

عظیمی در گزارش دیگری سیاست‌های اقتصادی ایران را به شکل زیر معرفی می‌کند:

جدول ۸- سیاست‌های اقتصادی کشور

ردیف	سیاست اقتصادی	وضعیت موجود اقتصاد ایران
۱	نگرش مبهم نسبت به بخش خصوصی	+
۲	کارکرد نسبتاً آزاد بخش خصوصی	-
۳	محدود نمودن اساسی فعالیت بخش خصوصی	-
۴	اقتصاد مختلط	-
۵	رقابت نسبتاً کامل	-
۶	انحصار وسیع در بازار	-
۷	شرایط نیمه رقابتی - نیمه انحصاری	+
۸	ارتباطات آزاد بین‌المللی	-
۹	اقتصاد بسته	-
۱۰	ارتباطات هدایت‌شده بین‌المللی	-
۱۱	نگرش مبهم به روابط بین‌المللی	+
۱۲	تأکید بر نهادهای مشارکتی اجتماعی - سیاسی	-
۱۳	محوریت تمرکز سیاسی - اجتماعی	+
۱۴	مالکیت عمده دولتی	+
۱۵	مالکیت متمرکز خصوصی	-
۱۶	مالکیت غیرمتمرکز خصوصی	+
۱۷	مالکیت مختلط	-
۱۸	سود به عنوان انگیزه اصلی	-
۱۹	تابع تولید اجتماعی محور تخصیص	+
۲۰	تخصیص با محوریت چندگانه مختلط	-
۲۱	تخصیص با محوریت بخش یا بخش‌های خاص	+
۲۲	ایجاد سریع زیرساخت‌های فیزیکی توسط دولت	+
۲۳	حرکت کندتر دولت در ایجاد زیرساخت‌ها	-
۲۴	بازار محور تعیین قیمت	-
۲۵	کنترل بازار ارز	+
۲۶	کنترل بازار سرمایه	+

ردیف	سیاست اقتصادی	وضعیت موجود اقتصاد ایران
۲۷	کنترل بازار کار	+
۲۸	کنترل بازار مواد اولیه صنعتی	+
۲۹	کنترل بازار کالاهای معیشتی	+
۳۰	کنترل بازار سایر کالاها	+
۳۱	عدم ارائه هر نوع سوبسید	-
۳۲	ارائه سوبسید به کالاهای مصرفی	+
۳۳	ارائه سوبسید به کالاهای سرمایه‌ای	+
۳۴	ارائه سوبسید به فرآیند بهره‌برداری تولید	+
۳۵	ارائه سوبسید صادراتی	+
۳۶	ارائه سوبسید به بخش کشاورزی	+
۳۷	ارائه سوبسید به بخش صنعت	+
۳۸	مالیات‌های نسبتاً محدود و عمدتاً مصرفی	-
۳۹	مالیات سنگین تصاعدی	+
۴۰	معافیت‌های مالیاتی بخش‌های خاص اقتصادی	+
۴۱	معافیت‌های مالیاتی مناطق خاص جغرافیایی	+
۴۲	معافیت‌های مالیاتی گروه‌های خاص افراد	+
۴۳	آزادی نسبتاً کامل واردات و صادرات کالا و خدمات	-
۴۴	ممنوعیت نسبتاً کامل واردات و صادرات کالا و خدمات	-
۴۵	تشویق صادرات	+
۴۶	محدودسازی واردات	+
۴۷	آزادی نسبتاً کامل نقل‌وانتقالات سرمایه‌ای	-
۴۸	ممنوعیت نسبتاً کامل نقل‌وانتقالات سرمایه‌ای	-
۴۹	ممنوعیت خروج سرمایه	+
۵۰	ممنوعیت ورود سرمایه	-
۵۱	نقل‌وانتقال سرمایه دو طرف هدایت‌شده	+
۵۲	آزادی کامل نقل‌وانتقالات بین‌المللی نیروی کار	-
۵۳	آزادی خروج کار غیرماهر و ورود هدایت‌شده	-
۵۴	ممنوعیت نسبتاً کامل نقل‌وانتقال کار	+
۵۵	آزادی خروج کار غیرماهر و آزادی ورود کار ماهر	-

ردیف	سیاست اقتصادی	وضعیت موجود اقتصاد ایران
۵۶	عدم‌مداخله در الگوی توزیع ثروت	+
۵۷	دخالت‌های اساسی دولت در الگوی توزیع ثروت	+
۵۸	هدایت محدودتر دولتی الگوی توزیع ثروت	-
۵۹	عدم‌مداخله دولت در الگوی توزیع درآمد	-
۶۰	دخالت وسیع دولت در الگوی توزیع درآمد	-
۶۱	هدایت نسبی دولت از الگوی توزیع درآمد	+
۶۲	هدایت ویژه الگوی توزیع درآمد به نفع بخش خاص	+
۶۳	حساسیت عملی نسبت به وضعیت محیط‌زیست	-
۶۴	فقدان حساسیت نسبت به محیط‌زیست	+

۳-۳- راهکار سوم (ایجاد تمدن اسلامی)

دکتر حسین عظیمی معتقد است: توسعه تحولی بنیادین در تمام ساختارهای یک جامعه بر اساس یک اندیشه اصلی و بنیادین است و این تعریف مترادف با تمدن است. ولی جامعه ما باور ندارد که هر تمدن بر اساس یک اندیشه، بینش یا بصیرت اصلی بنیان گذاشته می‌شود که آن اندیشه تمام ظرفیت تمدن مذکور را تحت تأثیر قرار می‌دهد و آن تمدن ظرفیتش متناسب با شکوفایی آن اندیشه خواهد بود. هر دوی تمدن اسلامی و تمدن صنعتی غرب بر دو اندیشه و بینش انسان باوری و علم باوری بنا شده‌اند. این دو اندیشه در تمدن اسلامی از طریق وحی به پیامبر اعظم نازل می‌شود و تمدن صنعتی این اندیشه را از تمدن اسلامی می‌گیرد. بر این اساس، مبانی و ریشه‌های تمدن جدید صنعتی همان مبانی و ریشه‌های تمدن اسلامی است، منتها ضعیف‌تر و رقیق‌تر.

تمدن جدید صنعتی متکی بر ظرفیت انسان‌هاست و تمدن اسلامی نیز متکی بر ظرفیت انسان‌ها است. یعنی هیچ‌کدام از این دو تمدن متکی بر منابع نیستند و بالعکس بر توانایی ذهنی انسان‌هایشان قرار دارند. از همین روست که می‌بینیم مهد تمدن اسلامی یعنی عربستان اساساً فاقد هر نوع منابع فیزیکی بوده است. پس ظرفیت هر دوی این تمدن‌ها برای هر کشوری از جمله ما وجود دارد. یعنی هر حکومتی اندیشه‌ای داشته باشد که همه انسان‌های جامعه را انسان تلقی کند و به هیچ بهانه‌ای برای انسان‌ها اشرافیت قائل نشود و در کنارش اندیشه تجهیز این انسان‌ها را به علم و فناوری داشته باشد، همانند تمدن اسلامی و تمدن صنعتی، ظرفیت ایجاد یک تمدن شکوفا را خواهد داشت.

دکتر حسین عظیمی اعتقاد دارد: "ما اندیشمندان جامعه چه در لباس روحانی و چه در کسوت دانشگاهی هنوز تکلیف خودمان را با توسعه و تمدن سازی روشن نکرده‌ایم و دقیقاً نمی‌دانیم تمدنی

را که می‌خواهیم بسازیم کدام اندیشه اساسی را در کنارش دارد؟ یا اصلاً برای توسعه نیاز به اندیشه خاصی هست یا نه؟ حتی در صورت پذیرش، چنین تمدنی نیاز به انجام چه اقداماتی برای ایجاد، رشد و شکوفایی دارد؟ و این تمدن در ارتباط با تمدن صنعتی جهان چه وضعی دارد؟ بدیهی است که در چنین شرایطی نتوانسته‌ایم مسئله را برای مردم خود نیز روشن کنیم و به جای آن در بحث‌های محدود فنی و تکنیکی سرمایه، تخصص، رشد، اشتغال، تورم و امثال آن باقی‌مانده و نتیجه جدی و ملموس نیز حاصل نخواهد شد. تا بحث توسعه و تمدن سازی حل‌وفصل و روشن نشود، نمی‌توانیم اقتصاد، اجتماع، سیاست و فرهنگ شکوفا داشته باشیم."

عظیمی معتقد است دولت تمدن ساز، باید در ابتدا از خود شروع کند و مجهز به ویژگی‌های "ثبات ساختاری، نوگرایی اجتماعی، شایستگی اجرایی، نقش‌پذیری علمی، پاسخگویی مدنی و تناسب بین‌المللی" ۱ شود. یعنی چنین دولتی خود باید انسان محوری و علم محوری را بپذیرد. در این صورت است که دولت مزبور می‌تواند با اندیشمندان جامعه همکاری واقعی داشته باشد. در این صورت وظیفه برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که با همکاری دولت و اندیشمندان تهیه می‌شود، ایجاد فضای علمی و خلاقیت و نوآوری در جامعه است و بقیه کار، واقعاً به مشارکت مردم و سرمایه‌گذاران و نیروی انسانی نوآور بستگی خواهد داشت، که حسب تجربه بقیه کشورهای جهان، چنین ظرفیت در مردم تمام کشورهای جهان از جمله ایران وجود دارد. قطعاً مردم ایران نیز می‌توانند در زمانی معقول، مشکلات موجود را حل‌وفصل کرده، فرصت‌های جدید را ایجاد نموده و تمدنی نو برای کشور به ارمغان بیاورند.

۴-۳- راهکار چهارم (تأکید بر محوریت تحول فرهنگی برای تحقق توسعه)

عظیمی با نگرش جامع، توسعه را همانند یک پازل در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی (با جزئیات و زیرمجموعه‌های آن‌ها) می‌بیند و تحلیل می‌کند. بر این اساس و با توجه به تجربیات جهانی دو مسیر اصلی قابل‌تصور برای پیمودن فرآیند توسعه را مشخص می‌کند:

۱. محوریت تحول فیزیکی (حکومت سرمایه)

- تجربیات توسعه جوامع صنعتی با اتکا بر تحولات فرهنگی اروپا (رنسانس)
- تحولات سریع توسعه‌ای در کشورهای تازه تأسیس از طریق تأثیر فرهنگی مهاجران کشورهای توسعه‌یافته (آمریکا، استرالیا، ...)

۱. دکتر حسین عظیمی، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، به کوشش خسرو نورمحمدی، نشر نی، ۱۳۹۱، ص ۵۲۶.

۲. محوریت تحول فرهنگی (حکومت اندیشه و کلام)

- دستیابی ژاپن به توسعه از طریق اتکا بر تحول فرهنگی

دکتر حسین عظیمی محوریت تحول فرهنگی را راهی متناسب برای جمهوری اسلامی ایران می‌داند و در این مسیر نقش آموزش و پرورش را به‌عنوان مهم‌ترین اقدام مطرح می‌کند. عظیمی معتقد است اصول اساسی توسعه شامل انسان‌محوری و علم‌محوری را می‌توان به ویژه در بخش آموزش ابتدایی که دوران شخصیت‌سازی اجتماعی انسان‌هاست، درونی و فرهنگی کرد. از نظر عظیمی، باورهای عمده فرهنگی مناسب توسعه که می‌توانند علم‌محوری و انسان‌محوری را درونی کنند، عبارت‌اند از:

۱. حاکمیت نگرش علمی بر باورهای فرهنگی جامعه،
۲. باور فرهنگی به برابری انسان‌ها،
۳. باور فرهنگی به لزوم احترام به حقوق دیگران،
۴. باور فرهنگی به لزوم نظم‌پذیری جمعی،
۵. باور فرهنگی به آزادی سیاسی،
۶. باور فرهنگی به لزوم توجه معقول به دنیا و مسائل مادی مربوط به آن^۱

۵-۳- رعایت اصول ثابت توسعه در حرکت توسعه‌ای

دکتر حسین عظیمی اصولی برای دوران گذر توسعه‌ای به‌عنوان اصول ثابت توسعه یا اصول گذر تمدنی به شرح ذیل مطرح می‌کند که باید در حرکت توسعه‌ای رعایت شود:

۶. اصل فراگیری: یعنی توسعه کامل بدون توسعه تمامی ساختارها ممکن نیست. اصل اول به ما می‌گوید که ما باید روح انسان باوری و علم باوری را در همه ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی امان تزریق کرده و درونی کنیم تا بتوانند متناسب با هم در جهت توسعه و تمدن‌سازی حرکت کنند.

۷. اصل ناهمگونی: بدین معنا که اصل در فرایند توسعه عبارت است از توسعه نامتوازن. ولی اصل دوم می‌گوید که این کار به دلیل نداشتن دانش کافی و تغییر و تحولات دائمی ساختارها در شرایط گذر اساساً امکان‌پذیر نیست. لذا همیشه در ساختارها و بین ساختارها مشکل و تنش وجود خواهد داشت.

۱. حسین عظیمی، مدارهای توسعه‌نیافتگی در اقتصاد ایران، نشر نی، چاپ هشتم، ۱۳۸۷.

۸. اصل تنش: بدان مفهوم است که در فرایند گذار، همیشه با شکاف ساختاری مواجه هستیم. لذا اصل سوم بیان می‌دارد که به دلیل وجود این شکاف و عدم تناسب میان ساختارها، ویژگی اصلی کشورهای در حال توسعه، عدم تعادل و بحران همیشگی است.

۹. اصل اصطکاک: یعنی همیشه این شکاف ساختاری، برخورد ایجاد می‌کند و اگر برخوردها از حد خاصی تجاوز کنند، مانع ساختاری برای توسعه به وجود خواهند آورد. اصل چهارم بیان می‌دارد که اگر این شکاف و عدم تناسب میان ساختارها از حدی بیشتر باشد، آن ساختار، خود تبدیل به مانع توسعه و بحران می‌شود.

۱۰. اصول التهاب و خمودگی: معمولاً عقب‌ماندگی یک ساختار باعث خمودگی، ائتلاف منابع و کاهش کارایی جامعه می‌شود. ولی یک استثنا وجود دارد و آن هنگامی است که ساختار سیاسی عقب بماند که جامعه با التهاب، بحران و تاب و تحولات انقلاب اجتماعی مواجه خواهد شد. عظیمی معتقد است در شرایط کنونی مهم‌ترین عامل توسعه‌نیافتگی کشور عقب‌ماندگی فرهنگ نامناسب توسعه و تمدن‌سازی کشور است که باید با تلاش ساختار سیاسی متناسب گردد.

۶-۳- نتیجه‌گیری

حسین عظیمی معتقد است که "مشکل ما در کمبود سرمایه به شکلی که بحث می‌کنند و نیز در کمبود منابع نیست، مشکل ما در مسائل جهان (به شکل عمده) نیست. ضمن این‌که در حل مسائل جهانی بسیار مشکل داریم. مشکل اساسی و اولیه ما روی فکر و اندیشه و دانش و دانایی ملی است؛ نهادهای سازمان‌های ما هستند؛ نظریه‌ها، مکاتب توسعه‌ای و پندارهای غلطی است که داریم. به نظر من اگر بشود نوعی سازمان‌دهی کرد که بتوان بر اساس آن یک برنامه کوتاه‌مدت حل‌وفصل بحران تعریف کرد، که بحران اقتصادی به بحران اجتماعی و سیاسی تبدیل نشود و چند مسئله اساسی در آن دیده شود و در کنارش برنامه هسته‌های خط‌دهنده توسعه تعریف و نهادسازی آغاز شود، ما به سرعت می‌توانیم تولید سرانه را رشد بدهیم و از طریق این رشد بسیاری از مشکلات خود را حل کنیم."^۱

عظیمی بیان می‌دارد: "برای ایجاد تمدن اسلامی ایرانی، هیچ نوع الگوی واحد و از پیش طراحی‌شده توسعه، کاربرد ندارد. الگوی تحول و توسعه و گذر تمدنی در یک جامعه، الگویی واحد و منحصر به فرد است و قابل تکرار نیست. این نکته بسیار ساده‌ای است که کمتر مورد توجه ما قرار

۱. دکتر حسین عظیمی، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، به کوشش خسرو نورمحمدی، نشر نی، ۱۳۹۱، مقاله دانش و دانایی ملی و توسعه اقتصاد ایران، ص ۲۷۱-۲۷۳.

می‌گیرد. البته هر تحول و تجربه‌ای یک سری قانون‌مندی و روش عام دارد که ما نیز می‌توانیم از آن‌ها استفاده کنیم.^۱ ولی باید بر اساس ویژگی‌ها و خواست اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی خود، این الگوی منحصربه‌فرد را بیابیم و در این راه چاره‌ای جز انجام تحقیقات منسجم و تقویت مراکز تحقیقاتی با پرورش اندیشمندان و محققان نوآور نداریم.

توسعه یک فرآیند علمی است و قانون‌مندی‌های علمی آن برای شرق و غرب یکسان ولی الگو و روش‌هایش برای هر کشور متفاوت است. همه کشورهای توسعه‌یافته در دو خصیصه مشترک‌اند که ما هم برای توسعه، باید در این زمینه‌ها با آن‌ها مشترک باشیم، اولاً فرهنگشان علم محور است ثانیاً فرهنگشان انسان محور است؛ و بحث توسعه اساساً جایگزینی این اندیشه‌ها است، نه چیز دیگر. عامل اصلی توسعه این دو محور است و ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و ... ما باید بر اساس این دو محور بازسازی شوند.

توسعه به معنی انسان‌محوری و علم‌محوری، نخ تسبیح مکتب عظیمی است. عظیمی این دو را عصاره تمدن‌سازی صنعتی می‌داند و در تحلیل‌های خرد و کلان خود و متناسب با هر موضوع به دنبال یافتن نشانه‌های تحقق این دو است.

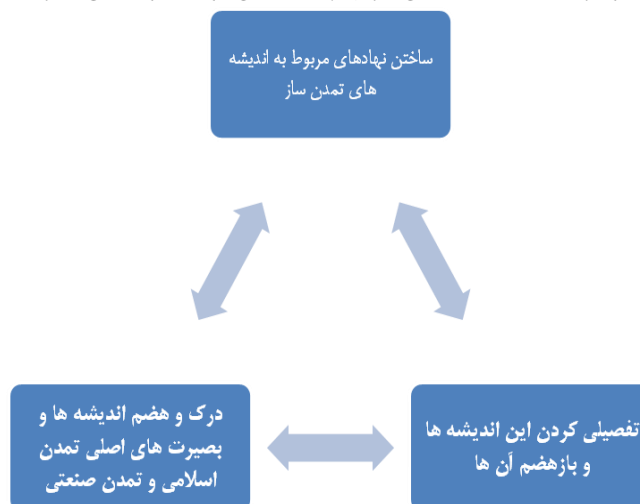
عظیمی تحقق توسعه و تمدن‌سازی جدید را به شرح ذیل نیز بیان می‌دارد: "توسعه مشروط به سه قدم است. این اقدامات نسبت به هم اولویت زمانی ندارند و در صورت تحقق آن‌ها تمدن جدید شکل می‌گیرد:

۱. درک و هضم اندیشه‌ها و بصیرت‌های تمدن اسلامی و دنیای مدرن.
۲. تفصیلی کردن این اندیشه‌ها و باز هضم آن‌ها. به این معنی که جزییات این اندیشه‌ها را هم در کلیت و هم در چارچوب تمام بخش‌ها و نهادهای جامعه بدانیم.
۳. ساختن نهادهای مربوط به آن اندیشه‌ها پس از تفصیلی شدن آن‌ها.^۱

دکتر حسین عظیمی معتقد است، آینده توسعه کشور می‌تواند پر پیچ‌وخم باشد (مانند کشورهای اروپایی با حکومت سرمایه) و ما غیرازاین، جز تجربیات سریع و همراه با آرامش ژاپن و کره طی چهار الی پنج دهه که با محوریت تحول فرهنگی (حکومت اندیشه و کلام) به سمت توسعه حرکت کرده‌اند، راه دیگری نمی‌شناسیم. بنابراین با استفاده با سرمایه انسانی راحت‌تر و محتمل‌تر می‌توانیم صنعتی شده و به توسعه دست‌یابیم.

۱. دکتر حسین عظیمی، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، به کوشش خسرو نورمحمدی، نشر نی، ۱۳۹۱، مقاله دانش و دانایی ملی و توسعه اقتصاد ایران، ص ۲۳۸-۲۶۰.

نمودار ۷- اقدامات اصلی لازم برای تحقق توسعه و تمدن سازی



۴. نتیجه‌گیری

دکتر حسین عظیمی در تحلیل‌های نظری خود توسعه و تمدن سازی را بر اساس انسان‌محوری و علم‌محوری می‌داند. همچنین ریشه مسائل و مشکلات و راهکارهای اقتصاد ایران را در ضعف این دو محور عنوان می‌کند. به بیان ساده‌تر می‌توان این دو محور را این‌گونه تعریف کرد:

• **انسان‌محوری:** یعنی اینکه انسان، مهم‌ترین ظرفیت در دسترس همه جوامع بشری است که خداوند در اختیار تمام جوامع قرار داده است. این انسان در تمدن صنعتی مورد توجه قرار گرفت و شکوفا شد. ماده اولیه ایجاد ظرفیت در دنیای جدید، همان انسان و انسان‌هاست که در همه‌جا وجود دارد و این ماده اولیه همان تعیین‌کننده ظرفیت است. «در تمدن جدید اصل بر برابری، آزادی و اصالت فرد است و هویت یگانه هیچ انسانی نباید (به دلیل ضعف و مشکلات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی) مورد تهاجم قرار گیرد. اگر این تهاجم صورت گیرد، ظرفیت انسان‌ها شکوفا نمی‌شود و لذا تمدن جدید قابل ساخته‌شدن نیست. ظرفیت تمدن جدید متکی بر تک‌تک انسان‌هاست. یعنی اگر ما بتوانیم شرایط شکوفایی تک‌تک انسان‌هایمان را فراهم کنیم، توسعه در کشور ما هم اتفاق خواهد افتاد و اگر نتوانیم، اتفاق نخواهد افتاد.»^۱

• **علم‌محوری:** بشر با شناخت و استفاده فراگیر از دانش جدید تجربی (علم و فن) تلاش کرد تا ظرفیت محیط پیرامونی شامل منابع طبیعی و سرمایه را نیز مورد استفاده قرار دهد.

۱. حسین عظیمی، ایران امروز در آینه مباحث توسعه، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ص ۵۱.

می‌توان دیدگاه دکتر حسین عظیمی را این‌گونه خلاصه کرد که عمده سرمایه یک کشور معطوف به انسان‌های آن است به شرط اینکه این انسان‌ها، مجهز به علم و فناوری شده و با کمک ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی مناسب به حداکثر خلاقیت و نوآوری آن‌ها حداکثر استفاده شود. بر همین اساس است که برآورد بانک جهانی ۸۰ درصد سرمایه برخی کشورهای توسعه‌یافته از جمله ژاپن را سرمایه انسانی، ۱۸ درصد را سرمایه فیزیکی و ۲ درصد آن را سرمایه طبیعی تشکیل می‌دهد.

عظیمی انسان‌محوری و علم‌محوری را عصاره تمدن‌سازی صنعتی می‌داند و در تحلیل‌های خرد و کلان خود و متناسب با هر موضوع به دنبال یافتن نشانه‌های تحقق آن‌ها است. عظیمی تحقق توسعه و تمدن‌سازی مشروط به سه قدم است. این اقدامات نسبت به هم اولویت زمانی ندارند و در صورت تحقق آن‌ها تمدن جدید شکل می‌گیرد:

۱. درک و هضم اندیشه‌ها و بصیرت‌های دنیای مدرن. (توجه به واقعیات و تئوری‌های کشورهای صنعتی بر اساس اندیشه‌های اصلی آن‌ها)
۲. تفصیلی کردن این اندیشه‌ها و باز هضم آن‌ها. (تفصیلی کردن این اندیشه‌ها در ساختارها، نهادها و مسائل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی)
۳. ساختن نهادهای مربوط به آن اندیشه‌ها. (ساختن نهادها و چارچوب‌های نهادی در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی درونی و شکوفاسازی آن اندیشه‌ها)

نمودار ۸- فرایند الگوی گذر توسعه‌ای



منبع و مأخذ

- پژوهشکده تعلیم و تربیت، نقش آموزش و پرورش در توسعه از دیدگاه زنده‌یاد دکتر حسین عظیمی، بهار ۱۳۸۲.
- حسین عظیمی (آرانی)، به کوشش خسرو نورمحمدی، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، نشر نی، ۱۳۹۱.
- حسین عظیمی، به کوشش خسرو نورمحمدی، اقتصاد ایران آینده: از دیدگاه تمدن صنعتی، تمدن اسلامی و فرهنگ، نشر نی، ۱۳۹۴ (در دست چاپ).
- حسین عظیمی، انسان باوری، خرد باوری، دین باوری، همایش توسعه استان گیلان، ۱۳۷۷.
- حسین عظیمی، آموزش ابتدایی و آینده توسعه در جامعه ایران، مجموعه مقالات سمپوزیم نقش آموزش ابتدایی و جایگاه مطلوب آن در جامعه، آموزش و پرورش استان اصفهان، ۱۳۷۳.
- حسین عظیمی، توسعه و دولت، سخنرانی و پرسش و پاسخ در دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۷۳/۲/۲۱.
- حسین عظیمی، دین، فرهنگ و توسعه، مجله فرهنگ و توسعه، ۱۳۷۱.
- حسین عظیمی، سخنرانی ایراد شده در مهر ۱۳۸۱ با عنوان الزامات توسعه ای و ساختار نهادی حکومت، دو ماهنامه بررسیهای بازرگانی، شماره اول، مرداد و شهریور ۱۳۸۲.
- حسین عظیمی، سخنرانی دکتر حسین عظیمی در کمیسیون اقتصاد مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.
- حسین عظیمی، فرهنگ و توسعه ملی (یک تحلیل نظری)، سمینار توسعه فرهنگ، معاونت پژوهشی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، خرداد ۱۳۷۴.
- حسین عظیمی، ماهیت و روش در علم اقتصاد، نشریه دانشگاه انقلاب، بهار و تابستان ۱۳۷۳، شماره ۱۰۲-۱۰۱، ص ۱۱۵-۱۳۲.
- حسین عظیمی، مدارهای توسعه نیافتگی در اقتصاد ایران، نشرنی، چاپ دهم، ۱۳۹۱.
- حسین عظیمی، مصاحبه: گفتار یکم: مصاحبه، بستر اقتصادی انقلاب ایران (از منظر اقتصاد سیاسی).
- حسین عظیمی، نقش سیستمهای حسابداری در توسعه اقتصاد ملی، نشریه حسابدار، اردیبهشت ۱۳۷۵، شماره ۱۱۳.
- حسین عظیمی، اصول و مکاتب فکری در مباحث توسعه، قسمت آخر، روزنامه سلام، ۱۳۷۴/۹/۲۰.
- حسین عظیمی، ایران امروز در آینه مباحث توسعه، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۷۸.

- حسین عظیمی، بر بستر این اقتصاد، جامعه مدنی شکل نمی‌گیرد، قسمت دوم، هفته‌نامه میهن، ۱۳۷۶/۶/۱۵.
- خسرو نورمحمدی، باز تعریف مفاهیم و تولید مفاهیم نو در اندیشه‌های دکتر حسین عظیمی، ۱۳۹۱.
- خسرو نورمحمدی، چارچوب روش‌شناسی و تحلیل توسعه از دیدگاه دکتر حسین عظیمی، ۱۳۹۳.
- خسرو نورمحمدی، دین و توسعه از دیدگاه دکتر حسین عظیمی، ۱۳۹۱.
- خسرو نورمحمدی، ظرفیت اقتصاد ایران از دیدگاه تمدن و فرهنگ (بر اساس نظریه دکتر حسین عظیمی)، ۱۳۹۳.
- خسرو نورمحمدی، گزارش: منتخبی از اندیشه‌های مرحوم دکتر حسین عظیمی، ۱۳۹۱.
- خسرو نورمحمدی، مکاتب توسعه و استراتژی مناسب جمهوری اسلامی ایران از دیدگاه دکتر حسین عظیمی، ۱۳۸۹.
- خسرو نورمحمدی، نقش علوم مختلف در فرآیند توسعه از دیدگاه دکتر حسین عظیمی، ۱۳۸۸.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، کارکردهای نظام سیاسی در فرآیند توسعه در اندیشه‌های دکتر حسین عظیمی آرانی، ۱۳۸۴، مقاله روش‌شناسی دکتر حسین عظیمی-نوشته خسرو نورمحمدی.
- سخنان دکتر حسین عظیمی در جلسه‌ای مورخ ۹ دی ماه با تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی.
- فوکو تساوا یوکیشی، نظریه تمدن، ترجمه چنگیز پهلوان، سوئد، نشر آرش، ۱۳۶۹.
- مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی، مسائل اقتصاد ایران و راهکارهای اساسی آن سخنرانی آقای دکتر حسین عظیمی در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی (ویرایش اول)، زمستان ۱۳۸۱.
- وبلاگ رسمی معرفی آثار دکتر حسین عظیمی. developmentazimi.persianblog.ir.

چارچوب روش‌شناسی توسعه دکتر عظیمی^۱

خسرو نورمحمدی

۱. مقدمه

دکتر حسین عظیمی اقتصاددان، نظریه‌پرداز توسعه با تحلیل‌هایی عمده‌تاً متفاوت در حوزه اقتصاد و نیز تحلیل‌های وسیع در حوزه‌های غیر اقتصادی بود. مرگ ناگهانی او باعث شد تا بسیاری از مطالب ایشان فرصت انتشار عام نیابد و مهم‌تر این که چارچوب روش‌شناسی دکتر عظیمی کماکان ناشناخته مانده است. طی این سال‌ها مطالب مختلفی در مورد ایشان نوشته شده است. ولی بدون شناخت مکتب فکری و روش‌شناسی این نظریه‌پرداز توسعه کشور، نمی‌توان به طور کامل و دقیق علل و ریشه نظرات و تحلیل‌های او را دریافت و در نتیجه نمی‌توان به طور جدی، روشمند و علمی مدافع، منتقد و یا مخالف همه یا بخشی از نگرش توسعه‌ای، دیدگاه‌ها و یا راه‌حل‌هایش بود. عظیمی به عنوان یک نظریه‌پرداز، مبانی، تکنیک‌ها و ضوابط خاص علمی دارد که بدون شناخت آن‌ها، راه‌حل‌ها و نتیجه‌گیری‌هایش را نمی‌توان در یک چارچوب منسجم علمی درک کرد. همان‌طور که او معتقد است علم اقتصاد تلفیقی از علم و هنر اقتصاددانان است، لذا شناخت روش‌های علمی، تکنیک‌ها و نگرش‌های شخصی عظیمی ما را در شناخت نظرات او کمک می‌نماید.

مقاله حاضر با توجه به مطالعه مجموعه آثار دکتر حسین عظیمی توسط نگارنده، با هدف بررسی و معرفی اجمالی مکتب فکری، چارچوب روش‌شناسی و تحلیل اقتصادی و توسعه‌ای دکتر حسین عظیمی تنظیم شده است، تا بتواند قسمت‌هایی از این نقص را جبران نماید. البته در مقاله دیگری^۲ کلیاتی از روش‌شناسی عظیمی ارائه شده و آشنایان و دوستان ایشان نیز تحلیل‌های متعددی در نشریات داشته‌اند، که در این مطلب حسب مورد از آن‌ها استفاده شده است.

تأکید می‌شود مقاله "ماهیت و روش در علم اقتصاد"^۳ پایه‌ای‌ترین مقاله دکتر حسین عظیمی

۱. از جناب آقای دکتر محمد سعید نوری نائینی که با مطالعه مقاله پیشنهادات اصلاحی ارزشمندی ارائه کردند، تشکر می‌نمایم.

۲. کارکردهای نظام سیاسی در فرآیند توسعه در اندیشه‌های دکتر حسین عظیمی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴. مقاله روش‌شناسی دکتر حسین عظیمی، نویسنده: خسرو نورمحمدی.

۳. حسین عظیمی، ماهیت و روش در علم اقتصاد، نشریه دانشگاه انقلاب، بهار و تابستان ۱۳۷۳، شماره ۱۰۲-۱۰۱، ص ۱۱۵-۱۳۲.

است که همواره بر آن استوار بوده است؛ لذا برای درک بهتر دیدگاه اقتصادی، چارچوب مکتب فکری عظیمی و ماندن در آن مسیر، باید از این مقاله به طور مکرر استفاده کرد. در ادامه، دیدگاه نظری و روش تحلیلی عظیمی به طور اجمال و در حد فضا و فرصت این مقاله معرفی شده است.

۲. دیدگاه نظری و روش تحلیلی عظیمی

دکتر حسین عظیمی به عنوان یک اقتصاددان توسعه، روش‌شناسی و تجزیه و تحلیل خاص خود را داشت که باعث می‌شد نظرات او و نتیجه‌گیری‌هایش نیز متفاوت باشد. به طور خلاصه می‌توان شکل‌گیری مکتب نظری او را در چهار مرحله زیر تقسیم‌بندی کرد.

۲-۱- شناخت دنیای صنعتی و روند تحولات آن:

عظیمی در هر مسئله‌ای، بلافاصله به ظرف و قالب اجتماعی، تولد و سیر تحول آن مفهوم و آثارش در جامعه محل پیدایش می‌پرداخت. مطالعات فراوان او در مورد نظرات، تحولات و قانونمندی‌هایی اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی در مراحل سنتی، در حال گذر و توسعه‌ای جوامع صنعتی به شناختش از عامل مربوطه کمک می‌کرد. نکته مهم این که عظیمی ضمن شناخت و تعریف این سه جامعه، روابط بین متغیرها، نهادها و ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی آن‌ها را مشخص می‌کند. توجه شود که عظیمی در این شناخت و بررسی، پایه‌های پیدایش و تحول کشورهای توسعه‌یافته را فرهنگی شدن اندیشه انسان‌محوری و علم‌محوری می‌داند و معتقد است پایه‌ها و شرایط جهان صنعتی را باید از دید این دو محور دید و بررسی کرد، در غیر این صورت نمی‌توان تصویر واقع‌بینانه‌ای از تحولات آن‌ها داشت. جهان صنعتی به طور مداوم در حال متناسب‌سازی بنیان‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی خود با این دو محور و حذف و تضعیف سایر محورها است. از اینجاست که عظیمی به عنوان یک اقتصاددان دیدگاهی جامع و البته متفاوت نسبت به ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی پیدا می‌کند. خلاصه برخی ویژگی‌های جوامع مذکور در جدول و شکل زیر ارائه شده است که در طول مقاله بیشتر به آن پرداخته خواهد شد.

جدول ۱- برخی ویژگی‌های عمده جوامع سنتی، در حال گذر و توسعه‌یافته

ویژگی‌ها	جامعه سنتی (قدیمی)	جامعه در حال گذر (در حال توسعه یا در حال اضمحلال)»	جامعه توسعه‌یافته (نو)
ویژگی اصلی ساختاری	• ساختارهای شکل‌گرفته اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی • این جوامع در برخورد با تحولات دنیای نو از بین رفته‌اند. • ...	• ساختارها متشکل از سه بخش هستند. بخش‌هایی به ارث از سنت‌ها رسیده‌اند، بخش‌هایی از دنیای مدرن اخذ شده‌اند و بخش‌هایی در حال شکل‌گیری است. • دوگانگی در بخش‌هایی مختلف وجود دارد. • بخش عمده از کشورها و جمعیت جهان در این وضعیت قرار دارند و آینده مطمئنی برای اکثر آن‌ها وجود ندارد.	• ساختارها و نهادهای شکل‌گرفته اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و ... • صرفاً بخش محدودی از کشورها و جمعیت جهان وارد این دنیا شده‌اند.
ویژگی روابط میان عوامل و متغیرها	ارتباط مشخص میان ساختارها و عوامل مربوط، بر مبنای سنت‌ها و فرمان جهت حفظ حداقل معیشت جامعه	• تغییر مداوم ارتباط و اثرگذاری میان ساختارها	ارتباط مشخص میان ساختارها و عوامل مربوط بر مبنای انسان‌محوری و علم محوری در جهت ارتقای مداوم کارایی و بهره‌وری و در نتیجه افزایش مداوم تولید و تعادل رفاه
اندیشه محوری	محوریت سنت و فرمان	• مبهم-در برخی از حوزه‌ها سنت و فرمان و در برخی حوزه‌ها انسان‌محوری و علم محوری-و در برخی حوزه‌ها تداخل هر دو وجود دارد. • به همین دلیل وضعیت ناپایدار و مبهمی از این حیث در همه حوزه‌ها وجود دارد. • به دلایل فوق ویژگی اصلی جوامع در حال گذر، عدم تعادل و بحران است.	• محوریت انسان و علم • تضعیف تدریجی سایر محورهای مخالف و معارض با محورهای فوق
هدف جامعه	حفظ وضع موجود و عدم تغییر	• دستیابی به توسعه از طریق درون‌زا کردن دو پایه انسان‌محوری و علم محوری در باورهای فرهنگی • تدوین الگوی توسعه و برنامه‌ریزی برای هدایت و متناسب‌سازی ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ... جامعه بر اساس انسان‌محوری و علم‌محوری • برنامه‌ریزی هدایت ساختارها (برنامه‌ریزی جامع و با هدف ایجاد تعادل ممکن نیست) • حفظ هویت مستقل فرهنگی جامعه (حفظ و تأکید بر سنت‌ها همراه با	• ارتقاء مداوم کارایی و سطح زندگی درون‌زا کردن محوریت جدید توسعه پایدار • آینده‌نگری ...

ویژگی‌ها	جامعه سنتی (قدیمی)	جامعه در حال گذر (در حال توسعه یا در حال اضمحلال)*	جامعه توسعه یافته (نو)
وضعیت انتقال (آموزش) و کسب (تولید) علم و فن	- انتقال (آموزش) علم و فن: استاد و شاگردی - کسب (تولید) علم و فن جدید و مورد نیاز: آزمون و خطا در صحنه تولید	مبهم - وابسته به امکانات و شرایط کشورها، تلفیقی از هر دو	- انتقال (آموزش) علم و فن: دوره‌های مدون و مدرن آموزشی، مراکز آموزشی کارآمد و معتبر جهانی - کسب (تولید) علم و فن جدید و مورد نیاز: مراکز کارآمد و معتبر فراوان تحقیقاتی، آزمایشگاه‌ها، کتابخانه‌ها، مرکز در تمام حوزه‌های مورد نیاز - حذف آزمون و خطا در صحنه تولید از طریق هدایت آن به بخش‌های تحقیقاتی، کتابخانه‌ای، آزمایشگاهی، R&D، ... و نتیجتاً تولید با حداقل آزمون و خطا

* کشورهای در حال گذر به دلیل شرایط دائماً بحرانی و عدم تعادل، دارای تغییرات مداوم و غیرقابل پیش‌بینی هستند، لذا ممکن است هر آن از وضعیت در حال توسعه، به در حال اضمحلال و فروپاشی و بالعکس تبدیل شوند.

شکل نوع و برخی ویژگی‌های جوامع در دوران‌های توسعه‌ای گذشته، حال و آینده

آینده احتمالی	حال	گذشته نزدیک	گذشته میانی	گذشته دور	شرح
جامعه انسانی متکی بر همگرایی فرهنگ جهانی	جامعه صنعتی و متکی بر علم، فن و اندیشه	جامعه یک‌جان شین متکی بر زمین	قبیله در حال حرکت	دوران اولیه انسان تنها و نگران	نوع جامعه
فرآیند توسعه چهارم	فرآیند توسعه سوم	فرآیند توسعه دوم	فرآیند توسعه اول		فرآیند توسعه
ارتقای کیفی زندگی	جامعه تولیدی	شکل‌گیری جامعه بر اساس معیشت	تشکیل نطفه‌های اولیه اجتماع	حفظ فیزیکی حیات	هدف اصلی
همسان‌سازی انسان و طبیعت	تسلط نسبی انسان بر طبیعت	تسلط نسبی طبیعت بر انسان	تسلط شدید طبیعت بر انسان	تسلط کامل طبیعت بر انسان	رابطه با طبیعت
هم‌زیستی انسانی نوع بشر	درگیری تولیدی- قانونی انسان و انسان	درگیری اشرافی انسان و انسان	درگیری قبیله‌ای انسان و انسان	درگیری حیوانی انسان و انسان	رابطه با انسان
فرهنگ انسانی	فرهنگ علمی	فرهنگ اشرافی	فرهنگ قبیله‌ای	بی‌فرهنگی کامل	نوع فرهنگ
به شدت گسترده- جهانی	به نسبت محدود- ملی	بسیار محدود- منطقه‌ای	به شدت محدود- محلی	صفر	افق فرهنگی

متخصصین دیگر در رابطه با این نگرش عظیمی اظهار داشته‌اند: "عظیمی نظریات غربی را خوانده بود و به آن‌ها تسلط داشت و با توجه به فروض و شرایط موجود در کشور خودمان بازتولید و بومی می‌کرد. این از خصوصیات منحصربه‌فرد ایشان بود."^۱ "در قلمرو فکری و اندیشه‌ای گرچه رشته تحصیلی‌اش اقتصاد بود اما احاطه کاملی بر علوم اجتماعی، جامعه‌شناسی و تاریخ داشت."^۲ او یک اقتصاددان توسعه‌نگر بود و به همین دلیل مسائل ساختاری برای او از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار بودند. او اقتصاد ایران را به درستی می‌شناخت و عده‌ای تصور می‌کردند که تأکید فراوان دکتر روی دیدگاه‌های توسعه، او را از اقتصاد نوین دور کرده درحالی‌که دکتر ضمن تأکید بر دیدگاه‌های خود از اقتصاد نوین غافل نبودند.^۳ دکتر عظیمی دانشجویی تلاشگر بود که از همان ابتدا سلیقه‌ای عمل نمی‌کرد و همیشه با مطالعه، کنجکاوی و نوآورانه به مسائل نگاه می‌کرد. حتی دو کتاب تازه انتشاریافته آن زمان را مطالعه کرده بود و در هیچ‌یک از صفحات آن نبود که سؤالی را مطرح نکرده باشد.^۴

۲-۲- شناخت اقتصاد ایران و روند تحولات آن

عظیمی مطالعات مناسبی در مورد ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کشور داشت؛ لذا در چارچوب تحلیلی خود همان متغیر، مسئله یا نظریه را که در محل پیدایش از جمله دنیای صنعتی بررسی کرده بود در بستر اقتصاد ایران از جنبه‌های (ظرف و قالب اجتماعی)^۵ فرهنگی، اجتماعی و سیاسی تحلیل و بررسی می‌کرد. سؤال او این بود که آیا قانونمندی‌ها و عوامل مؤثر این مسئله در شرایط "متفاوت در حال گذر ایران" همان نتایج را به ارمغان خواهد آورد یا خیر؟ ضمناً عظیمی مطالعات مناسبی از شرایط مختلف جامعه ایران داشت که در ترکیب با شناخت تئوری‌ها می‌توانست تبیین و تعاریف جدیدی نیز ایجاد کند. به ویژه این که در قالب نظریه توسعه جامع او، رابطه هر متغیر اقتصادی یا غیراقتصادی با سایر عوامل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی را در فرآیند توسعه بررسی می‌کرد. از این رو عظیمی در تحلیل‌هایش به تفصیل به آثار عواملی چون نهاد رسانه‌های جمعی، مراکز تحقیقات، قوه قضائیه، آموزش و پرورش، فرهنگ، بودجه، نهاد سیاسی و غیره بر یکدیگر و اقتصاد و توسعه توجه داشته و به بررسی و تبیین آن‌ها برای توسعه ایران می‌پرداد. عظیمی می‌گوید ما بعد از انقلاب به طور مداوم بر آدم‌های خوب تأکید کردیم ولی

۱. دکتر عباس شاکری

۲. دکتر محمد ستاری‌فر

۳. دکتر جمشید پژویان

۴. دکتر محمد سعید نوری نائینی

۵. پیشین، عظیمی، ماهیت و روش در علم اقتصاد.

فراموش کردیم که آدم‌های خوب نیاز به نهادهای خوب دارند؛ لذا ما بدون شناخت، نهادهای ناقص و ناکارآمدی ساختیم که حافظ و تقویت‌کننده انسان‌های خوب نیست. در حقیقت واقع‌بین نبوده‌ایم. فکر کرده‌ایم که وقتی آرمان ما خوب است و فکر ما خوب است پس آن کار شدنی است.

توجه نکرده‌ایم که رسیدن به هدف خوب نیازمند وسیله و ابزار مناسب است و در صورت عدم توجه به این اصل اولیه، جز ضرر و زیان چیزی حاصل نمی‌شود. البته معتقد بود که سیاست‌ها و راهکارهای کاملاً مطلوب باید توسط مراکز تحقیقات بنیادی، کاربردی و توسعه‌ای و توسط متخصصان مختلف انجام شود، ولی در نبود چنین شرایطی محقق علوم اجتماعی به صرف رعایت "پاک‌دامنی علمی" (انتظار تحقق شرایط کاملاً مناسب برای ارائه نتایج تحقیقاتی با کمترین احتمال خطا، نباید از ارائه نظرات خودداری کند. عظیمی می‌گوید: "نظریه‌پرداز اقتصادی نمی‌تواند با واقعیات جامعه محل زندگی خود از نظر پژوهشی و تحقیقی بیگانه باشد. نظریه‌پرداز اقتصادی کسی است که نه تنها به واقعیات زندگی اقتصادی اطراف خود (جامعه خویش و جامعه جهانی) توجه دارد، بلکه به مطالعه مستقل این واقعیات، به فرضیه‌سازی در زمینه این واقعیات، به آزمون این فرضیه‌ها در جامعه و به کاربرد نتایج حاصله در امور جامعه به شدت وابسته است. البته نظریه‌پرداز اقتصادی، برای سرعت و سهولت کار، باید از طریق آموزش‌های قبلی در جریان مفاهیم، قضایا و نظرات اقتصادی مطرح شده قبلی قرار گرفته باشد؛ لذا هر نظریه‌پرداز شروع‌کننده یک علم نیست، ولی شرط اصلی برای نظریه‌پردازی برخورد علمی با واقعیات جامعه و جوامع است و نه مسلط بودن بر مفاهیم و قضایا و نظریه‌های قبلی در یک علم."^۱

"معتقد بود هر تحلیل موضوعی باید با منطق اقتصاد ایران سازگاری داشته باشد، تحلیل‌های صرفاً تئوریک جز تلف کردن وقت و انرژی دستاورد چندانی ندارد، از سوی دیگر برای توسعه راه میان‌بر وجود ندارد."^۲ از لحاظ توسعه‌ای نیز به این اعتقاد داشت که در کشور ما هیچ‌یک از مدل‌های غربی، بانک جهانی یا صندوق بین‌المللی پول جوابگو نخواهد بود. باید مدلی خاص و متناسب با شرایط اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی ایران ترسیم کرد و آن را بومی کرد و در آن راستا به حرکت توسعه کشور ادامه داد"^۳

۲-۳- ارائه تحلیل توسعه‌ای

به نظر می‌رسد دکتر عظیمی در ارائه تحلیل و سپس راه‌حل‌های خود از دو روش عمده زیر استفاده

۱. همان، ص ۱۲۱.

۲. دکتر محمد سعید نوری نائینی

۳. دکتر جواد فرشلاف ماهریان

می‌کرد. این دو روش به عظیمی قابلیت ساختن مفاهیم، مسیر و بینش‌های جدید و نو به نو و نتیجتاً تحلیل‌های مختلف را فراهم می‌کرد و به او امکان نوآوری دائم را نیز می‌داد. در ابتدا به این دو روش و سپس به نحوه تحلیل می‌پردازیم.

۲-۳-۱- باز تعریف مفاهیم و تولید مفاهیم نو

عظیمی معتقد است که ما در حال حرکت از یک تمدن به تمدن دیگر هستیم و در این جریان تغییر تمدنی، مفاهیم مورد استفاده ما تلفیقی از مفاهیم سنتی، مبهم و غیر علمی و حتی تقلید نادرست از جوامع صنعتی است؛ لذا وظیفه اصلی متخصصین در ابتدا باز تعریف این مفاهیم و واژه‌شناسی آن است. می‌گوید: "نگرش ما به مفاهیم نگرشی علمی نبوده و غیر دقیق است. در عین حال می‌دانیم که در تحلیل نهایی، اندیشه و تفکر است که بر زندگی ما حاکم می‌شود. اندیشه و تفکر هم در قالب مفاهیم قابل شکل‌گیری و بیان است. اگر مفاهیم غیر دقیق باشد، اندیشه و تفکر ما دچار مشکل خواهد شد و اگر چنین شود الزاماً زندگی ما دچار مشکل خواهد گردید. یعنی تأکید می‌کنم که به نظر بنده ما در مورد مفاهیم دچار مشکل هستیم. به این معنی که هنوز اهمیت بحث و بررسی دقیق مفاهیم را آن‌گونه که باید درک نکرده‌ایم و لذا بدون توجه به محتوای واقعی و علمی، این مفاهیم آن‌ها را در زندگی روزمره به نحو گسترده به کار می‌بریم. بعد هم که دچار مشکل شدیم که حتماً می‌شویم، تعجب می‌کنیم که چه شد که دچار مشکل شدیم؟ ما که حسن نیت داشتیم، تلاش فراوان کردیم، زحمت زیاد کشیدیم، باز هم مشکل حل نشد ... و لذا باید برای حل مشکل به دنبال اندیشه و تفکر و به دنبال مفاهیم بازگردیم و به این صورت، لازم می‌نماید که در همه مفاهیم مرسوم جامعه تردید کنیم."^۱

ویژگی منحصر به فرد دیگر دکتر عظیمی این بود که می‌توانست با توجه به روش‌شناسی علمی و با توجه به واقعیت‌های جوامع صنعتی و ایران، از یک پدیده تعریف‌های متفاوت اما حول یک مفهوم ارائه کند. عظیمی بدین صورت مفاهیم مرسوم جامعه را مورد تردید، بازبینی و باز تعریف قرار می‌دهد. در این راستا بیش از صد موضوع، نهاد و ساختار و صدها واژه را مورد بازبینی و باز تعریف علمی قرار داده است که در کتاب اقتصاد ایران با برخی از این موارد آشنا می‌شویم. برای مثال وی ده‌ها تعریف از توسعه ارائه کرده که صرفاً چند نمونه به شرح زیر ارائه می‌شود:

- فرآیندی که طی آن جامعه را از یک دوران تاریخی به دوران تاریخی بعدی منتقل می‌کنیم.
- فرآیند درون‌زا کردن شیوه‌های کسب و انتقال علم و فن از شیوه سنتی به مدرن در پروسه تولید
- بازسازی تمامی نهادهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی یک جامعه بر اساس یک

۱. حسین عظیمی، دولت، حضور در کدام حوزه‌ها، بخش سوم، ۱۳۷۵، همشهری، ۱۳۷۵/۱۱/۲، ص ۸.

اندیشه و بصیرت محوری جدید. برای مثال بعد از حمله مغول، مردم شروع به ساختن دوباره جامعه ایران کردند ولی همان چیزهایی را می‌ساختند که قبلاً داشتند، لذا این یک تمدن جدید نبود.

• توسعه فرایندی است که طی آن باورهای فرهنگی، نهادهای اجتماعی، نهادهای اقتصادی و نهادهای سیاسی به صورت بنیادی متحول می‌شوند تا متناسب با ظرفیت‌های شناخته شده جدید شوند و طی این فرایند، سطح رفاه جامعه ارتقاء می‌یابد.

• توسعه افزایش تولید سرانه نیست، بلکه قابلیت برای رسیدن به ظرفیت تاریخی است که کسب این قابلیت، خود را در تولید سرانه نشان می‌دهد. بنابراین توسعه، منابع فیزیکی نیست بلکه دانش و توانایی است.

• جامعه توسعه‌نیافته جامعه‌ای است که سیستم‌های آن بر اساس فرمان و سنت حرکت می‌کند و هر جامعه‌ای توسعه‌نیافته تلقی می‌شود مگر آنکه این دو را (فرمان و سنت) با عقل‌گرایی، تدبیر و علم جایگزین نماید. طبیعی است که جایگزین این دو محور، نهادها، سازمان‌ها و همه سیستم را تغییر می‌دهد چرا که این‌ها فونداسیون، STRUCTUER یا ساختار بنا محسوب می‌شوند.

• همه کشورهای توسعه‌یافته در دو خصیصه مشترک‌اند که ما هم برای توسعه، باید در این زمینه‌ها با آن‌ها مشترک باشیم، اولاً فرهنگشان علم محور است ثانیاً فرهنگشان انسان‌محور است؛ و بحث توسعه اساساً جایگزینی این اندیشه‌ها است، نه چیز دیگر.

• اگر کشوری مثل ایران، هند، پاکستان و غیره بخواهند جریان توسعه را به نهایت برسانند، باید این مفهوم را بپذیرند که یک نظام کهنی وجود دارد که لازم است حتماً حذف شود و یک نظام جدیدی جایگزین آن شود.

• تضاد میان نهادهای قدیم و جدید یک جامعه به شرط آنکه نهادهای جدید توفیق بیابند و تولید مدرن را افزایش دهند. این تضاد و درگیری تا جایی پیش می‌رود که نهادهای جدید بر قدیم تسلط یابند. اگر چنین شود ظرفیت‌های فردی امکان شکوفایی خواهد یافت در غیر این صورت توسعه و نوآوری‌های اقتصادی، اجتماعی، فنی و ... محدود خواهد شد.

• فارغ از اینکه در مورد توسعه قضاوت شخصی یا گروهی کنیم این نکته مهم را باید درک کنیم که اگر به بقای جامعه علاقه‌مندیم، توسعه را باید الزامی بدانیم.

• توسعه بر خلاف تصور عمومی یک فرآیند دائمی نیست بلکه یک پروژه است که از زمانی آغاز و در زمانی خاتمه می‌یابد. یعنی وقتی جامعه‌ای توانست بنیان‌های خود را تا حدی بر مبنای علم محوری و انسان‌محوری قرار دهد تا بتواند از ظرفیت‌های خود استفاده نماید، توسعه‌یافته است.

• یک بررسی ساده نشان می‌دهد که حداقل ۹ مفهوم در ادبیات مرسوم توسعه‌ای ایران به کار

گرفته می‌شود. این مفاهیم عبارت‌اند از: افزایش تولید، افزایش کارایی، ایجاد اشتغال، حذف فقر، حذف وابستگی، ایجاد رفاه، آزادی، پیشرفت و تعالی. ولی آیا واقعاً برخورد علمی با مسئله توسعه تا این حد انعطاف‌پذیر است که ما از طرفی از توسعه معنی محدود افزایش تولید و از طرف دیگر مفهوم بسیار گسترده‌ای مانند تعالی را در نظر بگیریم؟ به نظر می‌رسد که این علت اصلی اختلاف و تنوع در مفهوم توسعه در ادبیات ذی‌ربط در ایران را باید در اختلاط مباحث در سه حوزه کاملاً متمایز از بررسی‌های مربوط به "معرفت انسانی" یعنی عرفان، فلسفه و معرفت تجربی جست‌وجو کرد. دوران جدید یا توسعه از روزی شکل گرفت که انسان درک کرد در کنار معرفت عرفانی و فلسفی و اخلاقی می‌تواند از معرفت تجربی نیز به شدت استفاده کند و در نتیجه ظرفیت عظیمی به دست آورد. کشف اولیه مربوط به سال ۱۴۰۰ میلادی است و حدود ۳۵۰ سال طول کشید تا دنیا این پدیده را پذیرفت و درونی کرد. یعنی از سال ۱۷۵۰ میلادی سازگاری فکری نهادها و سازمان‌ها با این تمدن و اندیشه و بصیرت جدید آغاز شد... به عبارت دیگر به نظر می‌رسد که ما در بحث توسعه نگرش‌هایی مربوط به بررسی علوم اجتماعی تجربی را با نگرش‌هایی مربوط به بررسی‌های فلسفی، اخلاقی، الهیات و ... در هم آمیخته‌ایم. درحالی‌که، این دو حوزه در هر حال قابل آمیزش نیستند، پس به ابهام در مفهوم توسعه رسیده‌ایم...

• کشورهای توسعه‌یافته علیرغم تفاوت‌های زیاد سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی همگی توسعه‌یافته هستند و کشورهای توسعه‌نیافته نیز علیرغم همه تفاوت‌هایشان با یکدیگر هنوز توسعه‌نیافته‌اند. لذا تفاوت‌ها توسعه را نمی‌آفریند بلکه تفاوت در علم محوری و انسان‌محوری است که وضعیت توسعه و استفاده از ظرفیت‌های یک جامعه را رگم می‌زند و این مفهوم علمی است که ساختار سیاسی ما هنوز آن را نپذیرفته است.

• جامعه توسعه‌یافته جامعه‌ای است که علم محوری و انسان‌محوری، محور و مبنای تحول آن جامعه می‌شود.

- توسعه یعنی مرگ نظام کهن تاریخی و تولد نظامی نو
- توسعه به مفهوم اختلاف نحوه زندگی در دو دوران تاریخی است.
- تغییر بنیان‌های یک جامعه از محوریت سنت و فرمان به محوریت علم باوری و انسان باوری
- توسعه یعنی کار و مشقت کم و بازدهی زیاد و توسعه‌نیافتگی یعنی کار و مشقت زیاد و بازدهی کم
- درونی کردن انقلاب صنعتی
- حداکثر استفاده از زمان
- افزایش بازدهی
- یا ...

و در عین حال از همه این تعاریف استفاده می‌کند و اظهار می‌دارد: در علوم تجربی اجتماعی از نظر من غیر از این نمی‌توان تعریفی از توسعه داشت و دست کم در مطالعات توسعه‌ای هیچ راه دیگری برای توسعه شناخته شده نیست.

در همین راستا عظیمی در کنار معرفی توسعه و مفاهیم آن در اقتصاد ایران، به روشن و متمایز کردن مفاهیم غیر توسعه‌ای می‌پردازد. در این رابطه می‌گوید: "یک بررسی ساده نشان می‌دهد که حداقل ۹ مفهوم در ادبیات مرسوم توسعه‌ای ایران به کار گرفته می‌شود. این مفاهیم عبارت‌اند از: افزایش تولید، افزایش کارایی، ایجاد اشتغال، حذف فقر، حذف وابستگی، ایجاد رفاه، آزادی، پیشرفت و تعالی. ولی آیا واقعاً برخورد علمی با مسئله توسعه تا این حد انعطاف‌پذیر است که ما از طرفی از توسعه معنی محدود افزایش تولید و از طرف دیگر مفهوم بسیار گسترده‌ای مانند تعالی را در نظر بگیریم؟ علت اصلی اختلاف و تنوع در مفهوم توسعه در ادبیات ذی‌ربط در ایران چیست؟ به نظر می‌رسد که این علت را باید در اختلاط مباحث در سه حوزه کاملاً متمایز از بررسی‌های مربوط به "معرفت انسانی" یعنی عرفان، فلسفه و معرفت تجربی جست‌وجو کرد. دوران جدید یا توسعه از روزی شکل گرفت که انسان درک کرد در کنار معرفت عرفانی و فلسفی و اخلاقی می‌تواند از معرفت تجربی نیز به شدت استفاده کند و در نتیجه ظرفیت عظیمی به دست آورد. کشف اولیه مربوط به سال ۱۴۰۰ میلادی است و حدود ۳۵۰ سال طول کشید تا دنیا این پدیده را پذیرفت و درونی کرد. یعنی از سال ۱۷۵۰ میلادی سازگاری فکری نهادها و سازمان‌ها با این تمدن و اندیشه و بصیرت جدید آغاز شد... به عبارت دیگر به نظر می‌رسد که ما در بحث توسعه نگرش‌هایی مربوط به بررسی علوم اجتماعی تجربی را با نگرش‌هایی مربوط به بررسی‌های فلسفی، اخلاقی، الهیات و ... در هم آمیخته‌ایم. درحالی‌که، این دو حوزه در هر حال قابل آمیزش نیستند، پس به ابهام در مفهوم توسعه رسیده‌ایم... لذا به عنوان یک محقق و به عنوان یک معلم وظیفه ما تلاش در جهت روشن کردن مفاهیم و درگیری با مفاهیم است. وظیفه ما کوشش در جهت گسترش بینش علمی در سطح جامعه است."^۱

البته وجود معانی متنوع برای توسعه به خودی خود مشکلی نیست. مشکل از زمانی آغاز شده که مرز این حوزه‌های کاربردی در هم شکسته و ابهام ناشی از آن به حوزه‌های اجرایی و به ویژه برنامه‌ریزی کشور کشیده شده است؛ لذا در هدایت کل جامعه دچار مشکل شده و باز هم خواهیم شد. برای مثال تاکنون برنامه‌های مختلفی داشتیم که نام همه آن‌ها توسعه بود ولی به طور کامل با هم

۱. دکتر حسین عظیمی، توسعه و دولت، سخنرانی و پرسش و پاسخ در دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۷۳/۲/۲۱.

متفاوت بودند حال اگر این ابهام بیشتر شود و کلماتی مانند تعالی، رفاه و ... از توسعه استنباط شود، برنامه‌ریزی کشور با ابهام‌های بیشتری مواجه خواهد شد.

ویژگی دیگر عظیمی این است که مفاهیم را به بیانی ساده و عامیانه بیان می‌کرد و اظهار می‌دارد: پیچیده‌ترین دانش بشری مانند اتم را نیز می‌توان به سادگی برای یک غیرمتخصص توضیح داد؛ لذا پیچیده کردن مباحث عمدتاً از جهل است نه از دانایی. اما باید توجه داشت که عظیمی تعاریف و مفاهیم خود را در یک فرآیند مطالعه تطبیقی خاص به دست می‌آورد. یعنی در ابتدا مفهوم، متغیر، مسئله یا ... مورد نظر را در جامعه محل پیدایش به همراه سیر تحول تاریخی آن مورد بررسی قرار می‌دهد، آنگاه با توجه به تجربیات و نتایج عملی و شرایط اجتماعی جوامع در حال گذر و در نهایت جامعه ایران، آن مفهوم را بیان کرده و بر اساس آن مبنا، به ارائه تحلیل و نتیجه‌گیری توسعه‌ای می‌پردازد. در اینجا مطالعات عمیق او از نظریات تنوریک و تحولات عملی جوامع صنعتی و در حال گذر به او کمک می‌کند تا بتواند مفاهیم و تعاریف متعدد و نو و متناسب با شرایط ایران ارائه کند.

او از جمله اقتصاددانان ژرف‌نگر توسعه بود که در عین حال با تکنیک‌ها و روش‌های خاص خود مفاهیم را به سادگی بیان می‌نمود. ایشان به زبان ساده به دنبال طرح و بیان ایده‌هایش بود. او به بسته‌های اقتصاد غربی که به صورت تقلیدی در اقتصاد کشور پیاده می‌شد، اعتقادی نداشت. ضمن این که به آخرین دستاوردهای علمی توجه داشت...^۱ "عظیمی از توسعه غولی رام نکردنی نساخت. از اول گفت توسعه مستلزم سازمان‌دهی‌های سیاسی اقتصادی است."^۲

۲-۳-۲- دیدگاه توسعه جامع

عظیمی با توجه به شناخت و بررسی متغیرها، مسائل و مفاهیم اقتصادی (در جوامع سنتی، در حال گذر و صنعتی) رابطه بین آن‌ها و نیز تأثیرپذیری آن‌ها با سایر ساختارهای اجتماعی، سیاسی و فرهنگی را نیز مدنظر قرار می‌دهد و مجدداً تعاریف و تبیین‌های جدیدی ایجاد می‌کند. می‌گوید: به هر حال توسعه عبارت از مرگ نظام کهن و تولد و رشد نظام تازه است پس توسعه ابعاد بسیار فراوانی دارد. ابعاد اقتصادی این تحول است که توسعه اقتصادی را شکل می‌دهد، ابعاد فرهنگی آن توسعه فرهنگی را شکل می‌دهد، ابعاد سیاسی آن توسعه سیاسی را شکل می‌دهد، ابعاد اجتماعی دارد که توسعه اجتماعی را شکل می‌دهد و ... در اینجا دیدگاه توسعه جامع عظیمی شکل می‌گیرد. البته در این کار از روش‌ها و تکنیک‌های متعددی استفاده می‌کند که فرصت طرح آن در این مقاله نیست.

۱. دکتر جواد فرشبات ماهریان

۲. علی میرزایی

عظیمی در این تعریف‌ها و تحلیل‌ها، روابط علمی، منطقی و اقناع‌کننده‌ای نه تنها بین عوامل اقتصادی، بلکه میان عوامل اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کشور شناسایی و معرفی کرد و تبیین‌های جدیدی نیز ارائه کرد. عظیمی از این بابت نیز منحصربه‌فرد عمل می‌کند. بدین لحاظ عظیمی در چارچوب مکتب فکری خود، جایگاه هر ساختار و عاملی را در چارچوب توسعه مشخص می‌کند و بدین لحاظ هویت و مفهومی تازه به توسعه می‌بخشد. چنانچه از عظیمی خواسته می‌شد درباره نقش معماری، فرهنگ، سیاست، رضایت شغلی، حسابداری، قانون، دین، اخلاق، مدرسه یا هر موضوع خرد و کلان دیگری در توسعه توضیح دهد، او چارچوبی تجربی-منطقی از این موضوع ارائه می‌کرد. توجه شود که این موضوع تحت تأثیر توانایی عظیمی در برقراری ارتباط میان عوامل مختلف مربوط نیست، بلکه مربوط به مکتب فکری و چارچوب تحلیل توسعه‌ای او است. در چارچوب مکتب فکری عظیمی عاملی خارج از توسعه و به عبارتی تمدن‌سازی جدید نیست. به عبارت روشن‌تر او معتقد است تمدن جدید همه شالوده‌ها و بنیان‌ها را تغییر می‌دهد، پس در این فرآیند هر متغیر، نهاد، ساختار و ... جای خود را در پازل توسعه و تغییرات گذر تمدنی دارد. به عبارتی اگر همه چیز در فرآیند توسعه تغییر می‌کند، پس هر مورد و هر تغییری به توسعه مرتبط می‌شود.^۱ برای مثال معتقد است اگر در یک کلاس درس یک جامعه، حتی یک نفر وجود داشته باشد که به هر دلیل درست یا نادرست معتقد باشد اگر بخواهد به جایگاه سیاسی، فرهنگی، فنی، تخصصی و ... خاصی دست یابد، عامل یا عواملی به او اجازه نخواهند داد هدف او تحقق یابد، ساختن تمدن جدید برای آن جامعه به‌سادگی ممکن نیست. همچنین عظیمی در چند سخنرانی خود از جمله در جمع متخصصین سازمان برنامه در مورد تأثیر فقر بر درک و برداشت متفاوت انسان‌های جامعه از مفاهیم اجتماعی همچون برابری، آزادی و ... و نتیجتاً شستشوی مغزی اتوماتیک اجتماعی و تأثیر منفی آن بر توسعه صحبت کرده و بیان می‌کند که این موضوع در کتابی روان‌پزشکی که در دهه شصت میلادی نوشته شده، ارائه شده است.^۲ درحالی که در این کتاب چنین مطلبی به صراحت آورده نشده، بلکه عظیمی این ارتباط و معنا را به درستی برداشت کرده است. البته عظیمی در ارائه این روابط و تحلیل‌ها منتظر مهیا شدن تمام شرایط علمی نمی‌شود. موارد متعدد این‌گونه در دیدگاه‌های عظیمی وجود دارد. به یکی از دیدگاه‌های ایشان در رابطه با تأثیر عوامل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی بر استراتژی توسعه یک کشور مراجعه می‌کنیم:

۱. عظیمی معتقد به برنامه‌ریزی جامع در هدف است ولی در حرکت به سمت توسعه معتقد به برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده یا همان تعیین استراتژی توسعه است.

2. William Sargant, *Battle for the mind: a physiology of conversion and brainwash*, 1957, London: Heinemann

”استراتژی‌های توسعه که بیان‌کننده و روشن‌کننده بسترهای اصلی در حرکت‌های اقتصادی اجتماعی جامعه است چگونه شکل می‌گیرد؟ استراتژی‌های توسعه توسط تعدادی از متخصصان که توسط نمایندگان سیاسی جامعه انتخاب می‌شوند، تهیه می‌شود و در نهایت نیز همان‌ها هستند که متن تهیه شده توسط متخصصین را می‌پذیرند، اصلاح می‌کنند و یا مردود می‌شمارند. پس می‌بینیم برای شکل‌گیری استراتژی توسعه از یک طرف علم و از طرف دیگر سیاست دخالت می‌کند ... به عبارت دیگر استراتژی توسعه از یک طرف به توان علمی جامعه و از طرف دیگر به انسجام، دقت و صحت نظر (علاق و سلايق) مسئولین سیاسی جامعه وابسته است. در عین حال دقت در این فرآیند نشان می‌دهد که نقش اساسی در این زمینه با علاق و سلايق سیاسی است، زیرا علاق و سلايق سیاسی است که تصمیم می‌گیرد کدام متخصص بیاید، متن تهیه شده را می‌پذیرد یا رد می‌کند و نهایتاً در صورت تمایل، امکان اجرایی برای استراتژی مورد نظر را فراهم می‌کند؛ لذا می‌بینیم در تدوین استراتژی توسعه از یک طرف عالم و متخصص و از طرف دیگر سیاستمدار دخالت می‌کند ولی اولویت با نمایندگان سیاسی است. پس تا اینجا می‌بینیم که حوزه‌های سیاسی و اقتصادی، ضمن استقلال، شدیداً به یکدیگر وابسته می‌باشند. حالا سؤال این است که علاق و سلايق سیاسی از کجا نشئت می‌گیرد؟ برای جواب به این سؤال باید عنایت داشت که سیاستمداران، هر یک از اقشار اجتماعی خاصی برخاسته‌اند و شخصیت آن‌ها، علاق و سلايق آن‌ها بر اساس نوع تربیت و زندگی‌شان در قشر اجتماعی مزبور و به ویژه دوران کودکی و نوجوانی‌شان شکل گرفته است. می‌دانیم که در هیچ جامعه‌ای انسان نمی‌تواند به سهولت از قشر اجتماعی خود خارج شود و یا از آثار محیط‌های پرورشی دوران کودکی بگریزد. البته این‌طور نیست که صد درصد علاق و سلايق انسان در قشر ذی‌ربط و محیط پرورشی کودکی ساخته شده باشد، اما پایه‌ها عمدتاً از طریق نفوذ فرهنگی قشر اجتماعی مورد بحث شکل می‌گیرد. ملاحظه می‌شود که ریشه علاق و سلايق سیاسی در مسائل فرهنگی نهفته است. پس دیدیم که اقتصاد به سیاست وابسته بود، حالا می‌بینیم که سیاست به فرهنگ هم مرتبط می‌شود...^۱

۲-۳-۳- نحوه ارائه تحلیل

با توجه به مراحل چارچوب روش‌شناسی دکتر عظیمی (شامل شناخت دنیای صنعتی و روند تحولات آن و شناخت اقتصاد ایران و روند تحولات آن) و نیز دو روش باز تعریف مفاهیم و توسعه جامع، شناخت

۱. دکتر حسین عظیمی، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ به کوشش خسرو نورمحمدی، مقاله فرهنگ و توسعه، نشرنی، ۱۳۹۱.

تحلیل توسعه‌ای عظیمی به سادگی ممکن نیست. عظیمی در این مرحله وارد دنیای علمی جدید یا مکتب فکری خود می‌شود. در این مرحله، عظیمی توانایی بهره‌برداری از متغیرها، عوامل، نظریه‌ها و ... را در چارچوب روش خود دارد و لذا از ویژگی‌های سایر مکاتب فکری استفاده می‌کند. به گونه‌ای که او را در طیف وسیعی از نظریه‌پردازان توسعه از ساختارگرایان، نهادگرا، انسان‌گرا، تاریخی‌نگر، طرفدار مکتب توزیع مجدد مواهب توسعه و ... تقسیم‌بندی کرده‌اند و اینکه با کمال تعجب عظیمی بارها شباهت و قرابت دیدگاه خود را با دیگر مکاتب فکری و نظرات سایر دانشمندان خارجی تأیید کرده، از اینجاست. البته همواره تأکید می‌کند ساختار و تحلیل‌های نهایی نظرها متعلق به خودش است.

عظیمی بر این اساس، صدها ساختار، عامل و مفهوم نو و دقیق را برای توسعه ایران تعریف و یا باز تعریف کرده است. او با روش خود مفاهیم مرسوم جامعه در حال گذر ایران را بارها و بارها مورد بازبینی قرار داده است. او چرخه و فرآیندی را ایجاد کرده بود که نتیجه آن باز تعریف مفاهیم مرسوم، کاربردی و تخصصی است؛ لذا در برخورد با عظیمی با دنیای جدیدی از مفاهیم و کاربردها آشنا می‌شویم. او تعاریف و تحلیل‌های خاص و متفاوت خود را در مورد اشتغال، آموزش، قوه قضائیه، سرمایه‌گذاری خارجی، صادرات، حمایت از صنعت داخلی، نخبه‌گرایی، آزادی، قیمت انرژی و صدها موضوع دیگر بر اساس (انسان‌محوری و علم‌محوری) ارائه کرده که بخش‌هایی از آن‌ها در کتب قبلی ایشان ارائه شده است. برای مثال او آزادی را بر اساس تعاریف آکادمیک، رعایت قانون تعریف می‌کند و می‌گوید: تمدن جدید متکی است بر این که انسان‌ها برابرند و چون برابرند آزادند و این آزادی یعنی رعایت قانون، یعنی مردم مقید به رعایت قانون‌اند نه مقید به رعایت فرمان. اصالت فرد به این معنی است که در دوران قبلی کسی که نجیب‌زاده بود انسان بود، بقیه به هر حال رعایا بودند، ولی در دوران جدید انسان به اعتبار زاده شدن از انسان، دارای اصالت و هویت است. برای نمونه چنانچه فرانسه آزادترین کشور جهان نام گرفته بدین معناست که بیشترین میزان رعایت قانون در این کشور انجام می‌شود نه اینکه هرکس، هرکاری خواست می‌تواند در این کشور انجام دهد و چنانچه کشور دیگری به دیکتاتوری معروف است بدین معناست که میزان رعایت قانون در آن کشور کم است.

او در مقالات خود نشان می‌دهد که صدها روابط میان عوامل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی قائل است. در عین حال از روش‌های غیر مرسوم آکادمیک استفاده می‌کند. شاید از همین رو در مورد عظیمی گفته شده است: "در رویکرد کلان به توسعه به‌سختی می‌توان خاستگاه نظری عظیمی را روشن کرد و او را در مکاتب شناخته شده توسعه جای داد. تأکید او بر آموزش و پرورش و توزیع درآمد، عظیمی را به مکتب نیازهای اساسی نزدیک می‌سازد، طبقه‌بندی جوامع و پرداختن به مسائل فرهنگی و اجتماعی توسعه بیشتر رنگ و بوی مکتب نوسازی دارد و توجه به شیوه تولید و

تلاش برای تدوین یک چارچوب جدید حسابداری ملی بر پایه سه شیوه تولید، احتمالاً ناشی از علاقه و ارادت او به مارکس است. به هر حال نه عظیمی ریشه‌های نظری آرای خود را روشن می‌سازد و نه یک تحلیل‌گر به راحتی می‌تواند آن ریشه‌ها را بیابد. عظیمی چارچوبی برای تحلیل مسائل اقتصاد ایران به دست می‌داد، دانشجو به راحتی به ابزاری برای فهم مسائل پیرامون دست می‌یافت و حتی می‌توانست در برابر سیاست‌های پیشنهادی دستگاه‌های دولتی موضع‌گیری کند. همان قدر که دستگاه فکری عظیمی سهل‌الوصول و کاربردی بود درک عمیق‌ترش سخت و حتی ناممکن می‌نمود. با مطالعه آثار (در دسترس) عظیمی نمی‌توان اجداد فکری و ریشه‌هایش را شناخت.^۱

عظیمی بر اساس روش‌شناسی خود و مراحل چهارگانه برشمرده شده، تحلیل‌های متعددی را در طول حیات علمی خود برای توسعه ایران ارائه کرد. معتقد بود علی‌الاصول ذهن هر دانشمندی معطوف به نظریه‌پردازی آزمایشگاهی است و آزمایشگاه علوم اجتماعی همان فضا و جامعه‌ای است که دانشمند در آن زندگی می‌کند. عظیمی می‌خواست در آزمایشگاه اجتماعی ایران کار کند و منتظر آماده شدن همه شرایط نبود، نگران ارائه تحلیل‌های ضعیف یا غلط و پاک‌دامنی علمی نیز نبود. می‌گوید: "دوره لیسانس را با نمرات عالی گذرانیدیم و سردرگم شدیم! ... شاید روش آموزش علوم اجتماعی همین باشد که باید از مفاهیمی ناآشنا و نامفهوم شروع کرد و در مسیری دایره‌ای پیش رفت و به نقطه اول بازگشت و مطالعه را با عمقی و ماهیتی تازه شروع کرد. شاید ... به هر حال دوره‌های بعدی دانشگاهی یکی پس از دیگری سپری شد. بارها به نقطه اول رسیدم و از نو خواندم."^۲

در ذیل نمونه‌ای از روش تحلیل توسعه‌ای عظیمی ارائه می‌شود:

"به عنوان نمونه‌ای دیگر از مسائل ظاهراً اقتصادی صرف، اجازه دهید مسئله انرژی و قیمت انرژی در ایران را مطرح کنم در جامعه ما چند سالی است که بحث می‌شود که انرژی (قیمت برق، نفت، بنزین، گازوئیل، گاز، ...) ارزان است. بارها و بارها در سمینارها بحث شده که ما نفت و گاز و برق و ... را ارزان می‌فروشیم، که البته بحث درستی است. به دنبال این نکته بحث "اتلاف انرژی" مطرح می‌شود و گفته می‌شود که چون انرژی در ایران ارزان است، مردم صرفه‌جویی لازم را نمی‌کنند و انرژی تلف می‌شود و سرمایه‌گذاری هنگفتی در ایجاد نیروگاه، در ایجاد پالایشگاه و ... بر جامعه تحمیل می‌شود که این هم درست است. این بحث در نهایت به این نتیجه می‌رسد که باید انرژی را گران کرد تا مصرف آن معقول شود و از بین نرود که این نتیجه‌گیری به نظر درست

۱. دکتر احمد میدری

۲. حسین عظیمی، مدارهای توسعه‌نیافتگی در اقتصاد ایران، نشر نی، چاپ دوم، سال ۱۳۷۱، ص ۱۲.

نمی‌آید، چرا؟ علت این است که این نتیجه‌گیری در صورتی درست است که فقط بحث‌های تکنیکی عرضه و تقاضا مطرح باشد و بحث جامعه مدنی و اثر آن بر کارایی اقتصادی مورد توجه قرار نگیرد. برای روشن شدن بحث اجازه دهید بحث را پی بگیریم و ببینیم به کجا می‌رسیم.

گفتیم انرژی ارزان است فرض کنید بخواهیم انرژی را گران کنیم. لابد خواهیم گفت، همین طور که بارها در سمینارها گفته شده، هر بشکه نفت خام حدود ۲۰ دلار قیمت دارد ولی از همان ابتدا نمی‌شود تمام این پول را از مردم گرفت. در مرحله اول مثلاً ۵ دلار از آن را بگیریم و مثلاً هر دلار را به ۳۰۰ تومان بفروشیم. پس به ازای هر بشکه نفتی که به پالایشگاه می‌دهیم تا تبدیل به بنزین و گازوئیل و ... شود ۱۵۰۰ تومان دریافت کنیم. این پول را به بودجه دولت اضافه کنیم، هم دولت پول بیشتری به دست می‌آورد که خرج کند و هم قیمت انرژی کمی زیاد می‌شود و مصرف آن معقول شود. اما یادمان می‌رود که معنی این حرف این است که داریم دوباره از نفت یک درآمد هنگفت تازه‌ای به طرف بودجه دولت سرازیر می‌کنیم و ساختار بودجه را بیشتر به سمت دولتی کردن می‌بریم. پس در اینجا دو اتفاق خواهد افتاد: یکی این است که انرژی کمی گران خواهد شد و این باعث معقول شدن مصرف انرژی خواهد بود و دیگر این که بودجه دولت به طرف غیرمردمی شدن خواهد رفت و در این شرایط جامعه مدنی تضعیف و باعث کاهش کارایی کل اقتصاد خواهد شد. در همین‌جا تأکید کنیم که در هر جامعه‌ای با شرایط امروز ایران اگر جامعه مدنی تقویت نشود، کارایی اقتصاد در مجموع پایین می‌آید. پس نتیجه خالص افزایش قیمت انرژی در ایران چه خواهد شد؟ نتیجه خالصی که به دست خواهد آمد حاصل جمع دو نتیجه فرعی خواهد بود: یکی نتیجه مثبت در کارایی یعنی معقول شدن مصرف انرژی و یکی نتیجه منفی یعنی ضعف بیشتر کارایی کل اقتصادی به علت این که جامعه مدنی در کشور بیشتر تضعیف خواهد شد. به نظر بنده این نتیجه کلی به طور خالص منفی خواهد بود و لذا بنده بارها به عنوان یک معلم اقتصاد و یک محقق جامعه با گران شدن انرژی در ایران در شرایطی که ساختار فعلی بودجه کشور حاکم است مخالفت کرده‌ام. (چون بر اساس نظریه حرکت نمی‌کنیم، یادمان می‌رود که مطرح کرده‌ایم یکی از علل عمده رشد و توسعه کشورهای اروپایی دسترسی به منابع و نفت ارزان بوده است) در این رابطه بارها اشاره کرده‌ام که برای تصمیم‌گیری درباره گران شدن انرژی در ایران نباید صرفاً و انحصاراً به بحث کارایی مصرف انرژی در اثر گران شدن آن تکیه کرد. این بحث در حقیقت به معنی دیگری است که عبارت است از نوعی رقابت بین ملت و دولت، به این صورت که ملت اکنون از نفت خودش مستقیم استفاده می‌کند و در شرایط گران شدن، دولت می‌گوید که شما مستقیم استفاده نکن، من پولش را از تو می‌گیرم و بعد به نمایندگی از طرف تو خرج می‌کنم. اجازه دهید این نکته را عمومی‌تر مطرح کنم که بحث علم

اقتصاد برخلاف تصویری که در جامعه ایران ایجاد شده است این نیست که صرفاً منابع مادی خرج می‌کنیم یا نمی‌کنیم. علم اقتصاد علمی تکنیکی نیست که صرفاً بخواهد تخصیص منابع را بهینه کند. بلکه علم اقتصاد یک علم اجتماعی است که در اساس، هدفش معطوف به بهبود وضعیت زندگی مردم است. بر این اساس است که بارها در تعریف علم اقتصاد اشاره کرده‌ام که در واژه‌شناسی این علم باید دقت بیشتری کنیم.^۱ مسئله اصلی ما محدود بودن امکانات نیست؛ مشکل ما اشتباه نگرش در "انتخاب اقتصادی" است.

متخصصین در رابطه با این بحث عظیمی اظهار داشته‌اند: "در عین حال که از تحلیل‌های متعارف کمی و ساده مطلع بود، از برخورد سطحی با مسائل اقتصاد و توسعه ایران اجتناب می‌کرد و اعتقاد داشت باید همه موانع نهادی و تنگناهای اجتماعی، سیاسی و فرهنگی را در تحلیل‌های اقتصادی منظور کرد"^۲ "عظیمی مانند اقتصاددانان اولیه همچون اسمیت، مالتوس، ریکاردو و مارشال جامع‌نگر بود و به فلسفه، فرهنگ و سیاست مسلط بود."^۳ "عظیمی صادقانه در جستجوی یافتن واقعیت‌ها بود و دوست داشت که این کار را عالمانه و به روش علمی انجام دهد. او به واسطه آشنایی که با روش علمی و روش‌شناسی علمی داشت مرز بین تئوری و ایدئولوژیک را به درستی تشخیص می‌داد. بنابراین هرگز به هیچ الگوی نظری دلبستگی ایدئولوژیک پیدا نکرد. اما از آن‌ها هنرمندانه و هوشمندانه به مثابه یک ابزار برای شناختن هرچه بهتر اقتصاد ایران استفاده کرد."^۴ "عظیمی اعتقادی به علم اقتصاد واحد نداشت و معتقد بود که علم اقتصاد در کشورهای درحال توسعه (در حال گذر) همان اقتصاد توسعه است و تدریس نظرات غیر توسعه‌ای کشورهای غربی برای کشورهای درحال توسعه کاربرد ندارد. از این رو، وی معتقد بود که باید از نظرات شکل گرفته در غرب استفاده کرد ولی باید آن‌ها را بومی و توسعه‌ای کرد. بسیاری از تئوری‌های غربی نامناسب هستند که باید کنار گذاشته شوند. در این خصوص مهارت دکتر عظیمی در الگ کردن اندیشه‌های علمی بود. وی به خوبی در انطباق دادن نظریات اندیشمندان توسعه در بعد از جنگ جهانی دوم با شرایط اجتماعی-اقتصادی ایران مهارت داشت و به خوبی عدم تطابق بسیاری از نظریات را بیان می‌کرد."^۵ یکی از

۱. حسین عظیمی، بر بستر این اقتصاد، جامعه مدنی شکل نمی‌گیرد، قسمت دوم، هفته‌نامه میهن، ۱۳۷۶/۶/۱۵،

ص ۶

۲. دکتر عباس شاکری

۳. دکتر محمد ستاری فر

۴. دکتر فرشاد مؤمنی

۵. دکتر مرتضی ایمانی‌راد

صفات برجسته دکتر عظیمی ذهن و تفکر نظام‌مند و قدرت تحلیلی بسیار بالای او بود. برخورداری از این مزیت در کنار تسلط بالای او به مبانی تئوریک و قانونمندی‌های اقتصاد توسعه و شناخت بی‌نظیر او از جامعه ایران او را به یک اقتصاددان بی‌بدیل برای کشور تبدیل کرده بود.^۱

۲-۴- شیوه نتیجه‌گیری

با توجه به مراحل پیش‌گفته، عظیمی می‌توانست تبیین‌ها و نتیجه‌گیری‌های متعدد، مختلف و حتی متضاد از یک موضوع داشته باشد. در برخی از نتیجه‌گیری‌ها او تحلیل‌های مبتنی بر شاخه‌ها و تکنیک‌های اقتصاد خرد، کلان، مالی و ... نیز ارائه می‌کند. ولی نتیجه‌گیری‌هایش ضمن دارا بودن تحلیل ساده، منطقی و همگرایی، به طور عمده هم در روش و هم در نتیجه‌گیری با دیگران متفاوت است.

علاقه‌مندان درک روش عظیمی باید توجه کنند که شناخت او در مرحله نتیجه‌گیری دشوار می‌شود! البته نه در بخش درک نتیجه‌گیری‌ها، بلکه در شناخت روش و مبنای نتیجه‌گیری‌های او! در اینجا مسیر عظیمی با دیگران متفاوت می‌شود و سؤالات زیادی در این رابطه برای خواننده نظراتش به وجود می‌آید. چرا عظیمی در میان این همه تعریف، باز تعریف، برقراری روابط و تحلیل‌های نو دچار تشدد فکری یا اصطلاحاً گم نمی‌شود؟ چرا با توجه به آمادگی اجتماعی و شرایط مجامع علمی، نظرات خود را در چارچوب مکاتب شناخته شده خارجی قرار نمی‌دهد؟ چگونه از تکنیک‌ها و ضوابط اخلاقی و انسانی مدنظر خود در ارائه تحلیل‌ها استفاده می‌کند؟ چه ضوابطی بر چارچوب روش‌شناسی او حاکم است؟ چرا ...؟ در این مرحله است که می‌توان عظیمی را دارای مکتب فکری خاص خود دانست. شاید یکی از دلایل مهم اینکه نمی‌توانیم در ایران مکتب فکری داشته باشیم به عدم تبیین شرایط این مرحله و متعاقباً شناخت مکتب فکری عظیمی باز می‌گردد.

ولی به هر حال چارچوب مکتب فکری و روش‌شناسی عظیمی بر چه بنیان‌هایی استوار است؟ به نظر می‌رسد، مبنای تحلیل‌های دکتر حسین عظیمی، همواره بر شناخت او از ماهیت و روش در علم اقتصاد و به طور ویژه مفهوم مابه‌ازای عینی نهفته است.^۲ حرکت علمی عظیمی ضمن وفادار ماندن به روش علمی خود، ماهیت توسعه و تحول تمدن جدید را بر پایه‌های، درون‌زا کردن انسان‌محوری و علم‌محوری قرار می‌دهد. عظیمی نتیجه می‌گیرد، توسعه یک فرآیند علمی است و قانونمندی‌های علمی آن برای شرق و غرب یکسان ولی الگو و روش‌هایش برای هر کشور متفاوت است. همه کشورهای توسعه‌یافته در دو خصیصه مشترک‌اند که ما هم برای توسعه، باید در این زمینه‌ها با آن‌ها

۱. دکتر وحید محمودی

۲. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: پیشین، عظیمی، ماهیت و روش در علم اقتصاد.

مشترک باشیم، اولاً فرهنگشان علم محور است ثانیاً فرهنگشان انسان محور است؛ و بحث توسعه اساساً جایگزینی این اندیشه‌ها است، نه چیز دیگر. عامل اصلی توسعه این دو محور است و ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و ... ما باید بر اساس این دو محور بازسازی شوند. (عظیمی بعداً دو محور توسعه پایدار و آینده‌نگری را با توجه به واقعیت‌های جدید جهانی مطرح می‌کند، البته هنوز تصویر و تأثیر این دو محور بر تمدن جدید مشخص نیست، حتی ممکن است بسیاری از دستاوردهای تمدن جدید صنعتی را زیر سؤال ببرند و مفاهیم و مسیرهای جدیدی تبیین شود).

بر این اساس روش عظیمی در تحلیل‌های خود در برقراری روابط علمی میان ساختارهای مختلف و تحلیل و نتیجه‌گیری‌هایش بازهم بر اساس تعریف او از تمدن‌سازی و توسعه به شرح زیر می‌باشد:

انسان محوری: عظیمی در بررسی‌ها و تحلیل‌هایش به دنبال این است که چگونه نیازهای انسانی (تأمین، امنیت و هویت)^۱ و نه صرفاً نیازهای اقتصادی تک‌تک انسان‌ها را هم در مسیر توسعه و هم در نهایت تحقق تمدن جدید تأمین کند، تا انسان‌های جامعه بتوانند وارد فرآیند مؤثر تمدن‌سازی جدید و توسعه در همه ابعاد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی شوند. عظیمی در نگرش‌های کلان به طور آشکار و در نگرش‌هایی خرد به اشکال متنوع به دنبال این هدف است. عظیمی بر مبنای سیاست تناسب هدف با وسیله، انسان را توأمان به عنوان عامل و هدف توسعه نگاه می‌کند. «در تمدن جدید اصل بر برابری، آزادی و اصالت فرد است و هویت یگانه هیچ انسانی نباید مورد تهاجم قرار گیرد. اگر این تهاجم صورت گیرد، تمدن جدید قابل ساخته شدن نیست. ظرفیت تمدن جدید متکی بر تک‌تک انسان‌هاست. یعنی اگر ما بتوانیم شرایط شکوفایی تک‌تک انسان‌هایمان را فراهم کنیم، توسعه در کشور ما هم اتفاق خواهد افتاد و اگر نتوانیم، اتفاق نخواهد افتاد.»^۲

علم محوری: عظیمی به دنبال این هدف است که کدام رابطه و تحلیل حاصله می‌تواند در افزایش و درون‌زا کردن علم و فن در موضوع مورد نظر و یا ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و نتیجتاً افزایش تولید و بازدهی ایران با هدف تحقق تمدن جدید صنعتی مؤثر باشد.

توسعه یعنی انسان محوری و علم محوری، نخ تسبیح مکتب عظیمی است. عظیمی این دو را عصاره تمدن‌سازی صنعتی می‌داند و در تحلیل‌های خرد و کلان خود و متناسب با هر موضوع به دنبال یافتن نشانه‌های تحقق این دو است.

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به: حسین عظیمی، ایران امروز در آینه مباحث توسعه، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۷۸.

۲. حسین عظیمی، ایران امروز در آینه مباحث توسعه، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ص ۵۱.

عظیمی تحقق توسعه و تمدن سازی جدید را به شرح ذیل نیز بیان می‌دارد: "توسعه مشروط به سه قدم است. این اقدامات نسبت به هم اولویت زمانی ندارند و در صورت تحقق آن‌ها تمدن جدید شکل می‌گیرد:

۴. درک و هضم اندیشه‌ها و بصیرت‌های دنیای مدرن.

۵. تفصیلی کردن این اندیشه‌ها و باز هضم آن‌ها.

۶. ساختن نهادهای مربوط به آن اندیشه‌ها پس از تفصیلی شدن آن‌ها.^۱

در اینجا به اهمیت وجود مکتب فکری و نظریه‌پردازی که عظیمی آن را در بخش‌های مختلف دیدگاه‌های خود ارائه کرده است، اشاره‌ای داشته باشیم: به تصور من تا مکتب فکری در ایران نهادینه نشود، توسعه ایران به سرانجام خود نخواهد رسید. "در کتاب توسعه علمی ایران،^۲ نوشته آقای دکتر رضا منصوری، در مورد این موضوع بحث و نشان داده شده که ۲۲۰۰ نوع از این مؤسسات نظریه‌پردازی با اسم‌های مختلف در آمریکا فعالیت می‌کنند. ولی در سراسر ایران حتی یک مؤسسه این چنینی نداریم. ما تنها جایی که سراغ داریم، حوزه‌های علمیه‌اند که بودجه‌شان مستقل است و حول وحوش یک مکتب شکل می‌گیرند. جالب است وقتی ساختار آکسفورد را نگاه می‌کنید، می‌بینید که سیستم آن بسیار شبیه به حوزه‌های علمیه است. دانشگاهی که هشتاد سال قدمت دارد و جزو دانشگاه‌های درجه یک دنیاست، این چنین عمل می‌کند."^۳ "در حدی که اطلاع دارم، حتی یک موسسه کمک به نظریه‌پردازی اجتماعی، در مجموعه آموزش عالی کشور وجود ندارد. البته امیدوارم که این قضاوت من اشتباه باشد و حتی بیش از این، اگر موسسه‌ای در این زمینه بخواهد شکل بگیرد مجموعه نظام آموزش عالی ایران در مقابلش می‌ایستد و آن را متوقف می‌کند یا از کارایی می‌اندازد"^۴

متخصصین دیگر در رابطه با این نگرش عظیمی اظهار داشته‌اند: "همه کارهایی که می‌کرد یک مضمون داشت، توسعه ایران. اما توسعه‌ای نه منطبق با الگوهای وارداتی و گاه تحمیلی. او آنچه را

۱. گفتگو با دکتر حسین عظیمی، نفت و توسعه، روابط عمومی وزارت نفت جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۹/۱۲/۲، مکان: دفتر پروژه.

۲. دکتر رضا منصوری، توسعه علمی ایران، انتشارات یونسکو، ۱۳۷۳؛ چاپ دوم، انتشارات اطلاعات، ۱۳۷۸.

۳. مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی، مسائل اقتصاد ایران و راهکارهای اساسی آن سخنرانی آقای دکتر حسین عظیمی در کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی (ویرایش اول)، زمستان ۱۳۸۱.

۴. دکتر حسین عظیمی، آموزش عالی در ایران و نقش آن از دیدگاه علم اقتصاد و مباحث توسعه، مجموعه مقالات نخستین سمینار آموزش عالی در ایران (جلد اول)، ۱۳۷۶.

که در غرب آموخته بود، دستمایه و پشتوانه قرار داد ولی کاملاً ملی و بومی چاره‌جویی کرد.^۱ همیشه از یک قدرت متقاعدسازی برخوردار بود و در همه ایجاد اعتماد می‌کرد. چنین قدرتی برخاسته از وسعت دانش و آگاهی او بود که مستمع را مجذوب می‌کرد. در جلساتی که نظرات مختلف به گونه‌ای ارائه می‌شد که اصطلاحاً با هیچ نخ تسییحی نمی‌شد آن‌ها را با هم جمع کرد، دکتر عظیمی این توان را داشت که یک جمع‌بندی اقناع‌کننده و قابل قبول از همه نظرات ارائه کند... وی توسعه را با توجه به ویژگی‌های جامعه ایران تعریف می‌کرد...^۲ "طی عمر نسبتاً کوتاه توسعه، عوامل فراوانی به عنوان عامل اصلی توسعه، محرک، موتور یا زیربنای توسعه معرفی شده‌اند. زمانی سرمایه و انباشت سرمایه مورد توجه بود و تصور می‌شد که هر کشوری که بتواند به حد معینی از آن دست یابد، راه توسعه را خواهد پیمود و به همین دلیل چه بسیار کشورها که بر دیگران جفاها روا داشتند تا به سرمایه کافی برای توسعه دست یابند. این فرضیه، آزمون زمانه را برنتابید. چه کشورها که به برکت منابع طبیعی هنگفت به سرمایه‌های کلانی دست یافتند ولی جز درخششی موقتی که به بهای فروپاشی ساختار موجودشان به دست آمد، طرفی بر نیستند. ارز هم سرنوشتی مشابه سرمایه داشت و جز وابستگی بیشتر گره‌ای از کار توسعه‌نیافتگی نگشود. تکنولوژی (فناوری) نیز سهم خویش را در این بازار داشت و چند صباحی دلربایی کرد ولی شیفتگانش به‌زودی دریافتند که این بت هم اگر درونی و خودی نباشد یا نشود و شرایط پیچیده و جامع کار کردنش فراهم نگردد، عیارش عاریتی و زودگذر است. کارگر ارزان، قطب‌های توسعه و برنامه‌های متمرکز دولتی و غیره نیز هر یک بخت خویش را به بهای عقب نگاه‌داشتن حصول توسعه واقعی آزمودند و هیچ‌کدام جز تجربه‌ای در فرآیند طولانی آزمون و خطا نتیجه‌ای ملموس بر جای ننهاده‌اند. در نهایت نوبت به عامل اصلی و حقیقی رسید و اکنون کم و بیش همه دریافتند که یار در خانه و ما گرد جهان می‌گردیم. این انسان است که جهان را اداره می‌کند و توسعه را رقم می‌زند و این مقوله ایست که عظیمی بر آن بسیار پای فشرد و هرچه در توان داشت، خالصانه عرضه کرد... ما یک زمانی ابرقدرت جهان بوده‌ایم و در حال حاضر نیز همه پیش‌نیازهای توسعه سریع را داریم. اتفاقاتی افتاده است که امکان بهره‌برداری بهینه از این شرایط را نداریم و عظیمی به دنبال این اماها و اگرها و پرسش‌ها در اقتصاد ایران بود. او با تسلط کاملی که به تئوری‌های اقتصادی داشت می‌خواست این مسائل را در عمل واکاوی کند و پاسخ این سؤال‌ها را بشناسد و به دیگران هم بشناساند."^۳

۱. فرشاد مؤمنی

۲. دکتر بایزید مردوخ

۳. دکتر محمدسعید نوری نائینی

اگرچه تلاش شد چارچوبی از روش‌شناسی و تحلیل توسعه‌ای دکتر حسین عظیمی ارائه شود ولی نگارنده معتقد است ارائه بسیاری از مباحث و نکات دیگر در چارچوب این مقاله ممکن نشده است. عظیمی در شیوه نتیجه‌گیری‌های خود بر اصولی اخلاقی همانند: رفع فقر و نیازهای انسانی در تمام فرآیند گذر، تناسب وسیله با هدف، ... و اصول علمی همچون: شاخص رضایت نسبی مردم در هر سیاست اقتصادی، ما به ازای عینی، ... و ... استوار است، که فرصت طرح آن ممکن نبود. برای مثال عظیمی معتقد بود وظیفه همه ساختارها و از جمله علم محوری خدمت به انسان‌هاست. لذا باید اولویت با شناخت مفهوم انسان‌محوری و کاربرد وسیع آن بود. همچنین تعریف و تشریح انسان‌محوری و علم محوری باید بر اساس روش تحلیلی چهارگانه عظیمی مجدداً صورت پذیرد تا رابطه آن با ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و نحوه درون‌زا کردن آن مشخص شود. بدون این دو اقدام، بسیاری از تحلیل‌های عظیمی ممکن است قابل‌درک نباشد. عظیمی به صراحت این روش‌ها و ملاحظات مکتب فکری خود را ارائه کرده و خواننده می‌تواند با مطالعه کتاب "اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ"، با بخش عمده‌ای از این روش‌ها و ملاحظات آشنا شود. البته باید ویژگی‌های شخصیتی عظیمی را مدنظر قرار داد همان‌طور که خود می‌گوید: "حوزه‌های بررسی علوم اجتماعی تجربی را الزاماً باید اختلاطی از هنر و علم دانست [لذا] اهمیت نسبی نظریه‌پرداز و دانشمند در علوم اجتماعی تجربی در مقایسه با سایر متخصصان این علوم به مراتب بیشتر از سایر علوم است. فراموش نکنیم که در زمینه‌های هنری، شخصیتی و هویتی، هنرمند بیشتر از تکنیک کار هنری بر آثار هنرمند مؤثر است. به عبارت دیگر هزاران تکنسین عالی هنری هم ممکن است قادر به خلق یک شاهکار نباشند، حال آنکه هنرمند واقعی حتی در شرایط نقص نسبی تکنیک هم می‌تواند محتملاً به خلق آثار مهم موفق شود^۱. این بخش وظیفه متخصصانی است که عظیمی را از نزدیک می‌شناسند.

۱. دکتر حسین عظیمی، پیشین، عظیمی، ماهیت و روش در علم اقتصاد.

جدول ۲- خلاصه چارچوب روش‌شناسی و تحلیل توسعه‌ای چهار مرحله‌ای اقتصاد ایران

دکتر حسین عظیمی

روش‌ها و ...	مراحل
۱. شناخت نظریه‌های اقتصادی ۲. شناخت متغیرهای عمده و تأثیرگذار بر تحولات ۳. شناخت شرایط و تحولات اجتماعی، سیاسی و فرهنگی ۴. شناخت فلسفه، تاریخ، علوم اجتماعی و روش‌شناسی آن ۵. تعریف توسعه و تمدن صنعتی بر مبنای روش‌شناسی ۶. شناسایی انسان‌محوری و علم محوری به عنوان مبنای توسعه و تمدن جدید صنعتی ۷. تحلیل شرایط بر اساس محورهای تمدن سازی جدید ۸. ...	شناخت دنیای صنعتی و روند تحولات آن
۱. شناخت شرایط و تحولات اقتصاد ایران ۲. شناخت شرایط و تحولات اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کشور ۳. شناخت متغیرهای عمده و تأثیرگذار بر تحولات اقتصاد ایران ۴. تحلیل تحولات فوق بر مبنای تعریف توسعه و تمدن و مبنای آن ۵. ...	شناخت اقتصاد ایران و روند تحولات آن
۱. واژه‌شناسی و بازتعریف مفاهیم ۲. بیان ساده و عامیانه مفاهیم (توجه به عمومی کردن دانش توسعه) ۳. استفاده از روش‌شناسی ۴. استفاده از الگو و تعریف توسعه ۵. یافتن روابط میان عوامل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کشور با توجه به الگوی توسعه ۶. باز تعریف عوامل، نهادها و مفاهیم اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کشور بر مبنای روش‌شناسی و الگوی توسعه ۷. ...	ارائه تحلیل توسعه‌ای ۱- بازتعریف مفاهیم و تولید مفاهیم نو در اقتصاد ایران ۲- دیدگاه توسعه جامع ۳- نحوه ارائه تحلیل
۱. تحلیل اقتصاد ایران بر مبنای توسعه با توجه به: • انسان‌محوری • علم محوری • (محوریت جدید) آینده محوری • (محوریت جدید) توسعه پایدار ۲. تجزیه و تحلیل و نتیجه‌گیری بر مبنای مکتب فکری خود ۳. یافتن و معرفی تحلیل‌های اقتصادی با توجه به تأثیر عوامل اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کشور با توجه به الگوی توسعه ۴. معرفی الگوی توسعه و تمدن سازی ایران با استفاده از تجارب جهانی و نگرش‌های انسانی بر مبنای تحول فرهنگی ۵. ...	شیوه نتیجه‌گیری

۳. الگوی توسعه ایران

واقعیت آن است که جامعه تمدن ساز ایرانی، که تاکنون دو بار تمدن سازی کرده است، این بار در برخورد با تمدن جدید صنعتی تاب مقاومت نیاورده است، عملکردی موفق نداشته است و علیرغم تلاش‌های جامعه ایرانی طی صد سال اخیر، هنوز وضعیت ایران در چارچوب تمدن سازی روشن نیست. در برخوردی واقع‌بینانه جامعه ایرانی، اعم از مردم و دولت در برخورد با بخش‌های دستاوردهای تمدن صنعتی عاشقانه و شیفته عمل نموده‌اند، (اتومبیل، صنعت، موبایل، سلول‌های بنیادی، انرژی هسته‌ای، آموزش و پرورش، تفکیک قوا، و ...) و با بخشی از دستاوردهای آن برخوردی تنفرآمیز یا بی‌اعتنا داشته‌اند. (علم باوری، انسان باوری، نظم، مدیریت، دموکراسی، قانون‌گرایی، و ...) لذا در چنین شرایطی (عشق و نفرت و بی‌اعتنایی و عدم شناخت) واقعیت این است که نمی‌توان انتظار برخوردی معقول و منطقی با تمدن جدید داشت و یا تمدنی جدید ساخت.

در این وضعیت، عظیمی نتیجه می‌گیرد فرآیند توسعه حتی نمی‌تواند همه کشورهای جهان را در برگیرد. از یک طرف چنانچه تمام جمعیت جهان بخواهند یا بتوانند سطح زندگی جوامع صنعتی را داشته باشند، منابع کره زمین در شرایط حاضر، اجازه نمی‌دهد، از طرف دیگر این موضوع زمانی محتمل خواهد بود که کشورهای توسعه‌یافته سطح مصرف خود را داوطلبانه به نفع کشورهای درحال توسعه و فقیر کاهش دهند و از سوی دیگر شرایط و عوامل در بسیاری از کشورها به گونه‌ای است که احتمالاً دستیابی به توسعه برای آن‌ها محدود است؛ لذا تنها تعداد معدودی از کشورها می‌توانند وارد مدار توسعه شوند که خوشبختانه ایران از جمله این کشورهاست. عظیمی در بررسی‌های خود با توجه به منابع و شرایط، امکان ساختن تمدن جدید برای سومین بار، را برای کشورمان ممکن و سهل‌تر از بسیاری کشورها دانسته و در مقالات متعدد خود احیای تمدن ایرانی جدید را ممکن و مشروط بر احیای اندیشه‌های محوری اسلام که همان اندیشه‌های محوری تمدن جدید صنعتی هستند، می‌داند. به عبارت روشن‌تر در فرآیند تمدن سازی جدید، صرفاً هویت اصیل ایرانی تا حد ممکن ثابت خواهد ماند و سایر موارد با توجه به دو عامل انسان‌محوری و علم‌محوری تغییر یافته و متناسب خواهند شد.

دکتر حسین عظیمی معتقد است، آینده توسعه کشور می‌تواند پر پیچ‌وخم باشد (مانند کشورهای اروپایی با حکومت سرمایه) و ما غیر از این، جز تجربیات سریع و همراه با آرامش ژاپن و کره طی چهار الی پنج دهه که با محوریت تحول فرهنگی (حکومت اندیشه و کلام) به سمت توسعه حرکت کرده‌اند، راه دیگری نمی‌شناسیم. می‌گوید: معروف است که کشورهای توسعه‌یافته همواره در هر زمینه، بر اساس یک نظریه یا اندیشه محوری حرکت می‌کنند، تا زمانی که اندیشه محوری یا نظریه جدیدی را جایگزین کنند. برای مثال یک اندیشه محوری مثل اندیشه آدام اسمیت حدود ۱۵۰ سال جامعه صنعتی را اداره کرد. ما نیز باید بر اساس اندیشه‌های محوری تمدن سازی حرکت کنیم و نهادهای و ساختارهای

تأمین‌کننده، تحکیم‌کننده و شکوفا ساز انسان محوری و علم محوری را ایجاد کنیم. راه توسعه تا حد زیادی برای ما ممکن و بخش عمده قانونمندی‌های تحقق آن شناخته شده است.

جدول ۳- شرایط کشورهای مختلف در فرآیند قبلی، اخیر و آینده گذر تاریخی تمدن صنعتی

ردیف	گروه کشورهای گذار کننده به توسعه	کشورها	ملاحظات	زمان گذار از تمدن قدیم کشاورزی به تمدن جدید صنعتی
۱	اولین گروه کشورهای توسعه یافته	کشورهای صنعتی اروپایی (انگلیس، فرانسه، آلمان و ...)	- بحران‌های بزرگ: ● اقتصادی (تورم، بیکاری و ...) ● اجتماعی (فقر، نابرابری، ...) ● فرهنگی (فساد و بی بند و باری) ● سیاسی (تجربه دو جنگ جهانی، فروپاشی درونی برخی از کشورها در مسیر گذر (امپراتوری اتریش - مجارستان، پروس، و ...) ● ...	حدود ۷ قرن (۵ قرن نوسازی فرهنگی سیاسی (رنسانس) و ۱۵ قرن نوسازی اقتصادی (انقلاب صنعتی) و حدود ۷ دهه استفاده از دستاوردهای توسعه
۲	دومین گروه کشورهای توسعه یافته	آمریکا، کانادا، استرالیا، نیوزیلند و ...	این کشورها به دلیل تأثیرپذیری از تحولات فرهنگی اروپا عمدتاً بر تحولات صنعتی متمرکز شدند و از مسیرهای آرام‌تری گذر تاریخی خود را به توسعه انجام دادند.	بین ۱۰۰ تا ۲۰۰ سال نوسازی سیاسی اقتصادی
۳	سومین گروه کشورهای توسعه یافته	صرفاً یک نمونه ژاپن؛ و کره جنوبی نیز در این مسیر قرار دارد.	● تأکید بر هویت مستقل فرهنگی، تأکید بر محوریت تبدیل انسان باوری و علم باوری به باور فرهنگی و ... ● عبور سریع از مسیر توسعه همراه با آرامش نسبی ● ...	حدود ۵۰ سال نوسازی فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی

ردیف	گروه کشورهای گذار کننده به توسعه	کشورها	ملاحظات	زمان گذار از تمدن قدیم کشاورزی به تمدن جدید صنعتی
۴	چهارمین گروه کشورهای توسعه‌ای آینده	• امکان توسعه با توجه به منابع کنونی کره زمین و چشم‌انداز آینده آن برای اکثریت جهان ممکن نیست! برای مثال منابع کره زمین امکان توسعه کشورهای چین و هند را احتمالاً نخواهد داد و بسیاری از کشورهای دیگر نیز به دلیل تلفیق مجموعه عوامل داخلی و شرایط بین‌الملل نخواهند توانست توسعه بیابند؛ و کشورهای کوچکی... • چشم‌انداز روشنی وجود ندارد. • احتمالاً فروپاشی بسیاری از کشورهای در حال گذر و مرزبندی‌های جدید سیاسی وجود دارد...	ایران از جمله کشورهای است که امکان توسعه به دلایل زیر را دارا است: • اقتصادی (منابع زیرزمینی از جمله نفت و گاز و... آب و هوا، زیربنا سازی انجام شده، موقعیت ژئوپلیتیک و...) • فرهنگی (تحولات وسیع فرهنگی صورت گرفته به ویژه پس از انقلاب مانند افزایش سطح تحصیلات و...) • اجتماعی (بهداشت و درمان، تحصیلات، گروه‌های اجتماعی مدرن به صورت وسیع و...) • سیاسی (حذف حکومت سنتی شاهنشاهی، تحولات و پیشرفت‌های ساختار سیاسی و...) • ... • حال باید برای تمدن سازی جدید اقدامات زیر صورت گیرد: • شناسایی و انتخاب اندیشه‌های محوری تمدن ساز • تهیه الگوی توسعه بر مبنای اندیشه‌های محوری • تعیین جایگاه بین‌المللی • حفظ هویت مستقل فرهنگی • ایجاد نهادها و ساختارهای تأمین‌کننده، تحکیم‌کننده و شکوفاساز اندیشه‌های محوری • ...	با شناخت قانونمندی‌هایی توسعه، کشورهای مستعد بعدی احتمالاً بتوانند در زمان‌های کوتاه‌تر و آرام‌تری به توسعه دست یابند. ملاحظه می‌شود تمام کشورهای توسعه یافته انسان محوری و علم محوری را جزئی از فرهنگشان کرده‌اند.

عظیمی می‌گوید: مسئله مهم آنکه دولت در این میان چه مسئولیت‌هایی به عهده دارد. تجربه توسعه اقتصادی جهان این را نشان می‌دهد که توسعه صنعتی و فرهنگ صنعتی در هیچ کشوری بدون حمایت دولت اتفاق نیفتاده است و استثنایی هم ندارد. گاهی می‌گویند در مراحل اولیه و در جامعه‌ای مانند انگلیس، با تأکید بر آزادی سرمایه‌گذاری و تولید و نفع شخصی، توسعه حاصل شده است. ولی در همان جامعه نیز حمایت اصلی از طریق دولت است و فقط شکل حمایت در جوامع مختلف فرق می‌کند. در همان دورانی که علمای اقتصاد انگلیس مثل اسمیت و ریکاردو به صورت پیامبران آزادی عمل کار کرده و از این بحث می‌کردند که همه چیز باید آزاد باشد، در همان موقع دولت انگلیس ورود منسوجات هندی به انگلیس را ممنوع ساخت، درحالی‌که این منسوجات را کمپانی هند شرقی یعنی یک شرکت انگلیسی در هند خرید و فروش می‌کرد. سیاست‌های دیگری نیز بود که نشان می‌دهد در دوران مورد بحث حمایت اقتصادی وجود داشته و اثبات می‌کند بدون حمایت دولت، امر توسعه و صنعتی شدن اتفاق نمی‌افتد و هیچ جامعه‌ای بدون حمایت مؤثر دولت، توسعه نیافته است.

از دیدگاه عظیمی اکنون:

هدف مشخص است. مسیر حرکت روشن است. جهت‌گیری‌ها و خط‌مشی‌های اساسی روشن است. آنچه می‌ماند و بسیار اساسی و تعیین‌کننده است:

اندیشه محوری که باید یافت، اعتقادی که باید به علم و انسان داشت، الگوی تمدنی که باید طراحی کرد، هویت مستقل فرهنگی که باید ایجاد کرد، اراده، تلاش و همتی است که باید بکار بست، قانونمندی‌هایی که باید شناخت، صبر و حوصله‌ای که باید پیشه کرد. احتراز از تحمیل عقیده‌ای است که باید آویزه گوش کرد، احتراز از توهم اهمیت، ثروت و قدرتی که باید داشت و ... و در نتیجه:

زندگی اقناع‌کننده و زیباتری که می‌توان داشت و آینده‌ای روشن‌تر است که می‌توان برای فرزندان این آب و خاک با ایجاد تمدنی شکوفا به میراث گذاشت.

فصل دوم

برنامه‌های توسعه در ایران

نگاهی به نظام برنامه‌ریزی و برنامه اول توسعه^۱

دکتر حسین عظیمی

طرح تفصیلی نظام برنامه‌ریزی کشور بیش از دو سال قبل تهیه و جهت بررسی و تصمیم‌گیری به شورای اقتصاد ارسال گشت و پس از تعدیلاتی در جلسه مورخ ۱۳۶۰/۱۰/۱۰ در این شورا به تصویب رسید.^۲ حداقل از آن زمان فعالیت‌های برنامه‌ریزی جهت تهیه اولین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور با جدیت تمام و با مشارکت گسترده تمامی دستگاه‌های دولتی کشور در جریان بوده و ادامه داشته است.^۳

برای درک ابعاد عظیم تلاش‌ها و فعالیت‌های که در این زمینه انجام یافته است کافی است توجه داشته باشیم که در دو سال مورد بحث، علاوه بر هیئت دولت، شورای اقتصاد، سازمان برنامه و بودجه مرکز و استان‌ها، کمیته‌های ده‌گانه بررسی ساخت اقتصادی اجتماعی کشور، ۲۲ شورای مشترک برنامه‌ریزی بخشی (که ریاست هر یک به عهده وزیر یا معاون وزیر ذی‌ربط بوده است)، ۲۴ شورای عالی برنامه‌ریزی استانی، ۷۲ شورای برنامه‌ریزی تخصصی (سه شورای برنامه‌ریزی در هر استان: شورای برنامه‌ریزی امور تولیدی و بازرگانی، شورای برنامه‌ریزی امور زیربنایی و شورای

۱. این مدرک تحت عنوان "نگاهی به نظام برنامه‌ریزی و برنامه اول توسعه اقتصادی- اجتماعی- فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۶۶-۱۳۶۲، مصوب هیات دولت جمهوری اسلامی ایران-۱۳۶۲/۴/۲۰، در مجموعه آثار دکتر حسین عظیمی به شماره ۵۶-۵ موجود است.

۲. «پیشنهاد خطوط کلی نظام برنامه‌ریزی کشور»، معاونت برنامه‌ریزی و ارزشیابی، سازمان برنامه و بودجه، شهریور ۱۳۶۰.

۳. فعالیت‌های برنامه‌ریزی چندین ماه قبل از این تاریخ شروع گشته و در حقیقت نطفه‌های اولیه این جریان با آغاز کار کابینه شهید باهنر در ۲۶ مرداد ۱۳۶۰ بسته شد و متعاقب آن در زمان نخست‌وزیری آیت‌الله مهدوی کنی اقداماتی در این زمینه به عمل آمد و با تشکیل کابینه برادر موسوی این فعالیت‌ها با جدیت تمام دنبال گردید. برای اطلاع از کم و کیف این اقدامات رجوع کنید به مقاله «یک سال و نیم تجربه برنامه‌ریزی: نگاهی به فعالیت‌های انجام شده و راهی که در پیش رو داریم، منتشره در روزنامه کیهان، مورخ ۱۳۶۱/۱۱/۱۷.

برنامه‌ریزی امور اجتماعی) و صدها کمیته تخصصی برنامه‌ریزی در بیست و چهار استان کشور در انجام فعالیت‌های مربوطه مشارکت جدی داشته‌اند.

حاصل این تلاش‌های پیگیر و فراوان علاوه بر گزارش‌های مقدماتی فراوان در زمینه بررسی وضعیت موجود و عملکرد گذشته بخش‌ها و استان‌ها، اهداف و جهت‌گیری‌های بخشی - منطقه‌ای، متن نهایی برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب جلسه مورخ ۶۲/۴/۲۰ هیئت دولت می‌باشد که به مجلس شورای اسلامی تقدیم گشته است و هم اکنون در مجلس مورد بحث و بررسی است. محصول مورد بحث عبارت‌اند از:

- ۱- لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۶۶-۱۳۶۲
- ۲- پیوست لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۶۶-۱۳۶۲، جلد اول: هدف‌ها و سیاست‌ها.
- ۳- پیوست لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۶۶-۱۳۶۲، جلد دوم: بخش‌های تولید.
- ۴- پیوست لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۶۶-۱۳۶۲، جلد سوم: بخش‌های زیربنایی.
- ۵- پیوست لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی - فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۶۶-۱۳۶۲، جلد چهارم: بخش‌های اجتماعی.

قابل تذکر است که هم‌زمان با این فعالیت‌ها، لوایح بودجه مربوط به سال‌های ۱۳۶۲ و ۱۳۶۳ دولت نیز تهیه و جهت بررسی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردیده است و از آنجا که برنامه پنج‌ساله، دوره ۶۶-۱۳۶۲ را در برمی‌گیرد، ضرورتاً مسائل مربوط به هماهنگی برنامه و بودجه برای هر یک از سال‌های ۱۳۶۲ و ۱۳۶۳ مطرح و مسائل و دشواری‌های خاص خود را در بر داشته است.

اکنون که برنامه اول جمهوری اسلامی ایران تهیه و به مجلس ارائه گردیده است و در عین حال لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ نیز تهیه و تدوین و در مجلس مورد بحث و بررسی است و با این اعتقاد که اولین تجربه برنامه‌ریزی پس از انقلاب اسلامی کشور فارغ از هر نوع قضاوتی نسبت به نتیجه عینی آن، در هر حال تجربه‌ایست بسیار ارزنده برای امر برنامه‌ریزی در کشور اسلامی ایران و قدمی است در راه غنای تجربه برنامه‌ریزی در سطح جهانی. جا دارد که در فراغت نسبی فعلی به بازنگری در فعالیت‌های برنامه‌ریزی انجام شده و برنامه تهیه گردیده بپردازیم. به این امید که با نقد بی‌طرفانه آن بتوانیم به مشکلات برنامه و برنامه‌ریزی بهتر پی ببریم و قدم‌های لازم اجتماعی در جهت اصلاح آن را برداریم.

این گزارشی که به بررسی اجمالی نظام برنامه‌ریزی و برنامه تهیه شده می‌پردازد در چهار قسمت تنظیم گشته است:

قسمت اول- بیان مختصر و کلی خصائص ویژه نظام فعلی برنامه‌ریزی کشور
 قسمت دوم- بررسی کلی و دستاوردها و کمبودهای نظام برنامه‌ریزی و برنامه تهیه شده
 قسمت سوم- بحثی درباره تجربه برنامه‌ریزی جامع در کشورهای مختلف جهان در مراحل
 ابتدایی برنامه‌ریزی این کشورها
 قسمت چهارم- نتیجه‌گیری و پیشنهادات در زمینه اصلاح برنامه تهیه شده

قسمت اول- خصائص ویژه نظام برنامه‌ریزی مورد استفاده در تهیه اولین برنامه جمهوری اسلامی ایران

۱. برنامه‌ریزی توسعه اساساً و علیرغم تصور موجود در اذهان عامه فعالیتی صرفاً اقتصادی نیست. بلکه پدیده‌ای است با ابعاد سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی. نظام برنامه‌ریزی و فعالیت‌های مربوطه در ایران نیز از این قاعده کلی مستثنی نیست و طی تحولات مربوط به حوزه‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی کشور شکل گرفته و به عمل در آمده است.

ایران اسلامی با تحمل خسارات جانی و مالی فراوان در ۲۲ بهمن ۱۳۵۷ پیروزمندانه مرحله اول انقلاب را پشت سر می‌گذارد، رژیم طاغوتی گذشته را در هم می‌ریزد و قدم در راه سازندگی رژیم و نظامی جدید که ماهیتی مبتنی بر اصول الهی اسلامی باشد، می‌گذارد. در هم ریختگی‌های طبیعی هر انقلاب در انقلاب اسلامی ایران نیز هر چند با ابعادی متفاوت پیش می‌آید، خواست مردم و دستگاه رهبری بر این قرار می‌گیرد که با سرعتی هر چه تمام‌تر از ظلمت و سیاهی‌های گذشته پا به دنیای روشنایی‌ها بگذارند. در این روال مشکلات، بسیار کم‌اهمیت‌تر از آنچه در واقع هستند، جلوه‌گر می‌شوند و راه حصول به اهداف و آرزوهای بلند، بسیار هموارتر از آنچه هست به نظر می‌آید. در چنین شرایطی کشور و انقلاب نمی‌تواند منتظر بررسی و برنامه‌ریزی شود. اقدامات موضعی در هر لحظه شکل می‌گیرد و در بسیاری از موارد اقدامات اساسی شروع می‌گردد. هر گروه سعی دارد که در انجام امور بر دیگران پیشی گیرد و با سرعت بیشتر به انجام اقداماتی در جهت حصول به آرمان‌های انقلاب بپردازد. این همه در زمانی صورت می‌پذیرد که انتظارات مردم فوق‌العاده زیاد است، بنیان‌های اصلی و شالوده‌های اساسی فعالیت‌های اقتصادی کشور در هم ریخته است. وضعیت مالکیت روشن نیست، خطوط روشنی بین طرفداران و مخالفان انقلاب کشیده نشده است، اختلافات اساسی در نحوه برداشت در دید فلسفی سازمان‌هایی که هر یک به حق یا ناحق خود را سهم در انقلاب می‌دانند پیش می‌آید، بعلاوه که استکبار جهانی نیز دست به اقدامات تلافی‌جویانه می‌زند و سعی دارد با توسل به هر وسیله ممکن انقلاب را از طی طریق در مسیر اصلی باز دارد. در چنین وضعیتی هماهنگی‌ها پا می‌گیرد و رشد می‌کند، مشکلات مختلف یکی پس از دیگری خود را نشان می‌دهند؛ و بالاخره مردم و دستگاه رهبری

به این نتیجه می‌رسند که باید امور را تحت نظم آورد، اقدامات را هماهنگ کرد، از اتلاف منابع و نیرو در اثر انجام اقدامات ناهماهنگ و از پیش فکر نشده جلوگیری کرد. خلاصه که باید برنامه‌ریزی داشت و برنامه تهیه کرد و باید اقدامات لازم را بر اساس برنامه از پیش فکر شده و تدوین شده انجام داد. به علاوه که در چنین شرایطی نه تنها فکر تهیه و تدوین برنامه قوت می‌گیرد، بلکه فکر تهیه و تدوین برنامه‌ای جامع و تفصیلی که همه ابعاد مسائل و فعالیت‌ها را در برگیرد مشکل می‌گیرد و جامعه آماده پذیرش نظامی که جوابگوی این چنین برنامه‌ای باشد، می‌گردد. از اینجاست که جمهوری اسلامی ایران فکر تهیه برنامه جامعه قبل از آنکه به لوازم تهیه چنین برنامه‌ای کاملاً پرداخته شده باشد نضج می‌گیرد و فعالیت‌های مربوط شروع می‌شود. لذا اولین خصیصه اساسی نظام برنامه‌ریزی کشور را می‌توان چنین خلاصه کرد که این نظام باید قادر به تهیه برنامه جامع، تفصیلی و دقیق کلیه فعالیت‌های بخش عمومی و خصوصی در بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت باشد.

این چنین توقعی از نظام برنامه‌ریزی در زمانی مطرح می‌گردد که:

- بسیاری از بنیان‌ها و شالوده‌های اقتصادی - اجتماعی کشور روشن نیست.
- تشکیلات اداری غیرکارآی رژیم گذشته، اصلاح نشده و احتمالاً با توجه به در هم ریختگی‌های طبیعی انقلاب از کارایی این تشکیلات بازهم کاسته شده است.
- کشور مورد تهاجم استکبار جهانی است و هر لحظه اجباراً باید با تمام توان به تجهیز امکانات خویش در دفاع از دستاوردهای انقلاب پردازد.
- خاک میهن اسلامی در روال تهاجم استکبار جهانی مورد تجاوز مستقیم ارتشیان تا بن دندان مسلح رژیم بعثی عراق قرار گرفته است.
- قسمت قابل‌ملاحظه‌ای از نیروهای متخصص کشور را به علل مختلف نمی‌توان به کار گرفت.
- نیروی انسانی متعهد به مکتب و انقلاب نیز با همه حسن نیت به دلیل مسائل انقلاب و اساساً در بسیاری از موارد مربوط به برنامه‌ریزی از تخصص کافی برخوردار نیست و کمبود نیروی انسانی متخصص برنامه‌ریز بسیار بارز و چشمگیر است.
- به تبع انقلاب و به علت ضرورت بازسازی نظام اداری کشور، تغییرات فراوان و مداوم در تشکیلات و مدیریت آن مرتباً در جریان است.
- اطلاعات آماری بهنگام اساساً در دسترس نیست و در بسیاری از موارد نمی‌توان اطلاعات آماری قابل‌اعتمادی برای سال‌های پس از سرشماری عمومی کشور در سال ۱۳۵۵ به دست آورد.

هر چند تمامی مسائل فوق‌الذکر در ابتدای شروع روند برنامه‌ریزی کشور روشن بوده‌اند ولی ابعاد و اهمیت واقعی آنان در جریان برنامه‌ریزی هر روشن‌تر شده است و در سایه فعالیت‌های انجام شده است که امروز می‌توان به‌روشنی ابعاد مفهوم مثلاً کمبود عظیم اطلاعات و آمار و اثر آن بر

برنامه‌ریزی را در کشور یا کمبود نیروی انسانی متخصص برنامه‌ریز را درک کرد و در سایه این آگاهی‌ها به بازنگری نقادانه فعالیت‌های مربوطه پرداخت.

۲. مسائل فوق‌الذکر دومین خصیصه نظام برنامه‌ریزی کشور را مشخص می‌نماید. این خصیصه را می‌توان چنین خلاصه نمود که در نظام مورد بحث تلویحاً فرض می‌شود که می‌توان بدون توجه به مسائل مورد بحث، هدف اصلی را که تهیه برنامه جامع کشور است دنبال کرد و کافی است که در جریان امر به حل مشکلاتی که پیش خواهد آمد بپردازیم. به دیگر سخن فرض پایه‌ای تلویحی نظام چنین است که علیرغم همه این مشکلات نباید تسلیم شرایط شد و باید هدف اصلی را دنبال کرد. لذا بررسی‌های لازم در زمینه ارتباطات این مشکلات با نظام برنامه‌ریزی به دقت به عمل نیامده است و جواب به این سؤال که تا چه حد می‌توان در جریان عمل بر این مشکلات فائق آمد، نگفته باقی می‌ماند.

۳. سومین خصیصه عمده این نظام اینکه با الهام از روندهای اساسی انقلاب اسلامی سعی شده است که وسایل و مشارکت وسیع دستگاه‌های اداره مملکت در تهیه برنامه را فراهم آورد و این سبک را سازمان‌دهی نماید که ابعاد این مشارکت قبلاً مورد اشاره قرار گرفت.

مشکلات چنین سازمان‌دهی و مشارکتی نیز با توجه به شالوده‌های فرهنگی و دانش اجتماعی، اقتصادی جامعه در جریان عمل شوراهای برنامه‌ریزی بخشی و مجامع هماهنگ‌کننده بخش منطقه‌ای به خوبی نشان داده شده است.

۴. چهارمین خصیصه عمده نظام برنامه‌ریزی در این شمار است که این نظام نه تنها قادر نیست بر تجارت قبل برنامه‌ریزی کشور متکی باشد، بلکه از نظر جهانی نیز بر تجربه خاصی استوار نمی‌گردد. به عبارت دیگر این نظام تجربه‌ای است که باید برای اولین بار آزمایش شود و هر قدم را از همان مراحل اولیه با اتکای به خویش بردارد و دست کمک به هیچ نقطه‌ای از تجربیات گذشته کشور یا خارج از میهن اسلامی دراز نکند.

مختصر اینکه خصیصه‌های ویژه نظام برنامه‌ریزی مورد استفاده در تهیه اولین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور عبارت‌اند از:

- نظام برنامه‌ریزی باید بتواند برنامه‌ای جامع، تفصیلی و با دقت قابل قبول تهیه و تدوین نماید و این برنامه شامل دورنمای بیست ساله، برنامه تفصیلی پنج ساله و برنامه دقیق سالانه باشد.
- نظام برنامه‌ریزی باید علیرغم تمام مشکلات مورد اشاره فوق به انجام هدف خود نائل آید.
- نظام برنامه‌ریزی باید متکی بر مشارکت وسیع تمامی اجزای دستگاه اداری و رهبری کشور باشد.
- نظام برنامه‌ریزی نمی‌تواند متکی بر تجارب قبلی برنامه‌ریزی کشور باشد و بر تجربه خاصی از نظر جهانی نیز استوار نیست.

متن مقدماتی این نظام همان گونه که قبلاً اشاره شد در شهریور ۱۳۶۰ تهیه و جهت بررسی و

تصویب به شورای اقتصاد ارسال گشت. شورای اقتصاد اصلاحاتی را در این نظام پیشنهاد نمود و کمیته‌ای را مسئول بررسی نهایی آن کرد. متن نهایی نظام در جلسه مورخ ۱۳۶۰/۱۰/۱۰ به تصویب شورای اقتصاد رسید و منتشر گشت.

قسمت دوم- دستاوردها و کمبودهای نظام برنامه‌ریزی و برنامه تهیه شده دستاوردها

نظام برنامه‌ریزی کشور توانسته است حداقل در زمینه‌های زیر به دستاوردهای چشمگیری نائل آید:

۱- بحث و بررسی تفصیلی اصول قانون اساسی

تجزیه و تحلیل عینی اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و روشنی بخشیدن به سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اساسی که باید جهت حصول به اهداف عالیه مطرح شده در قانون اساسی در پیش گرفته شود و در همان مراحل اولیه مورد توجه نظام برنامه‌ریزی قرار گرفت. در این زمینه و به ویژه باید به فعالیت‌های کمیته‌های ده‌گانه بررسی ساخت اقتصادی کشور توجه نمود. هر چند فعالیت تمامی این گروه‌ها به مراحل نهایی نرسید، با این همه فعالیت فراوانی در هر یک از این کمیته‌ها به عمل آمد و مسائل بسیاری روشن شد. مثال‌های عینی این موارد را در کارکرد هر یک از این کمیته‌ها می‌توان مشاهده نمود. برای نمونه کمیته زیرساخت شماره ۶ پس از تشکیل ۱۰ جلسه طولانی با شرکت فعال اعضای کمیته (از: مجلس شورای اسلامی- بنا به مورد در پاره‌ای از جلسات- سازمان برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد و دارایی، اتاق بازرگانی، بانک مرکزی ایران و وزارت صنایع) به تنظیم اصول ۱۶ گانه مربوط به مبانی نظام مالیاتی کشور پرداخت و این اصول را جهت بررسی و تصویب به شورای اقتصاد تقدیم نمود. پس از تصویب اصول و مبانی مورد بحث، کمیته زیرساخت شماره ۶ بیش از ۵۰ جلسه دیگر در جهت تدوین لایحه نظام جدید مالیاتی بر اساس اصول مبانی مورد بحث تشکیل داد و در این جلسات به نتایج مشخص رسید که این نتایج زمینه اصلی فعالیت مربوط به تنظیم لایحه جدید نظام مالیاتی را تشکیل می‌دهد.

۲- روشنی بخشیدن به عملکرد گذشته و وضعیت موجود بخش‌ها و مناطق

در این زمینه نیز فعالیت‌های فراوان صورت گرفته است و ضمن ارائه تصویر کلی وضعیت مناطق و بخش‌ها مشخص گردید که در چه مواردی اساساً اطلاعات قابل اعتماد در دسترس نیست و در چه مواردی اطلاعات و آمار تا حدی قابل اعتماد موجود است. مثال‌های عینی دستاوردهای این قسمت را در گزارش‌های چاپ و منتشر شده مربوط به عملکرد و وضعیت موجود بخش‌ها و مناطق می‌توان مشاهده کرد. (برای نمونه گزارش مفصل چاپ و منتشر شده مربوط به وضعیت اقتصادی - اجتماعی استان سیستان و بلوچستان)

۳- هدف‌گذاری بخشی و منطقه‌ای

در مرحله‌ای دیگر از فعالیت شورای مشترک برنامه‌ریزی بخشی و شوراهای برنامه‌ریزی استان‌ها ضمن بحث و بررسی‌های مفصل و تعدیل و تجدیدنظرهای فراوان، پیشرفت‌های زیادی در زمینه تعیین اهداف و جهت‌گیری‌های بخشی فراهم آمد. مثال‌های عینی این زمینه را نیز می‌توان در نشریات متعدد موجود ذی‌ربط مشاهده نمود. به عنوان مثال در این زمینه می‌توان به بررسی‌های مربوطه در بخش بهداشت و درمان اشاره کرد. فعالیت‌های انجام شده در شورای مشترک برنامه‌ریزی بخش بهداشت و درمان ضمن مطالعات پویا و مداوم، نهایتاً این نتیجه‌گیری را در بین تمامی مسئولان و دست‌اندرکاران مسجل نمود که جهت‌گیری اساسی بخش باید بر پیشگیری و اولویت دادن بر بهداشت متمرکز گردد. آمار و ارقام قاطع و روشن در این زمینه تهیه و ارائه گردید و همگی هم‌زبان شدند که یکی از جهت‌گیری‌های اصلی این بخش باید گسترش هر چه سریع‌تر خدمات بهداشتی (به ویژه تأمین آب آشامیدنی سالم در روستاهای کشور) حتی در صورت عدم امکان گسترش لازم خدمات درمان بستری، باشد. به علاوه که روشن گردید با توجه به نرخ رشد نسبتاً سریع جمعیت، اگر عرضه نیروی انسانی متخصص این بخش با توسل به روش‌های غیرکلاسیک به صورت ضربتی و قاطع افزایش نیابد مشکلات اساسی بخش قابل حل و فصل نخواهد بود. یا اینکه تأکید بر ساختمان تأسیسات درمانی بدون توجه به موارد فوق‌الذکر نتیجه ملموسی در بهبود استاندارد خدمات بهداشتی نخواهد داشت.

۴- آموزش عملی افراد و کادرهای قابل‌توجهی در زمینه‌های برنامه‌ریزی

شرکت فعال و جدی بیش از ۵۰۰۰ نفر در سراسر کشور در نظام برنامه‌ریزی کشور و تلاش مداوم آنان طی دو سال در جریان تهیه برنامه، عملاً توان برنامه‌ریزی کشور را به نحو چشمگیری افزایش داده است. ابعاد این مسئله به واقع بسیار بزرگ و قابل توجه است به نحوی که چه در سازمان برنامه و بودجه و چه در سایر دستگاه‌ها اکنون با حداقل از نیروهایی که آشنایی اساسی با مفاهیم و اهمیت برنامه‌ریزی دارند مواجهیم، نیروی عظیمی که در صورت سازمان‌دهی و استفاده صحیح از آنان بدون شک می‌تواند فواید بسیاری را برای کشور انتظار داشت.

۵- تدوین برنامه اول توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

متون برنامه تهیه شده با تمامی نواقص و کمبودهایی که دارد همان‌طور که در آخرین قسمت این گزارش خواهد آمد، زمینه اصلی و ضروری مربوط به تهیه هر نوع برنامه مطالبات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی در زمانی کوتاه را فراهم می‌آورد و از این نظر دارای اهمیت و ارزش اساسی است.

۶- مشخص کردن برخی از محورهایی که ضرورت بازنگری نهادی در آن‌ها وجود دارد.

در جریان فعالیت‌های مربوط به برنامه‌ریزی پس از بحث و بررسی‌های جزئی و مفصلی که به

عمل آمد برخی محورهای اصلی که باید در جهت کلی استراتژی توسعه و تحول کشور مهم تلقی گردند تعیین و مشخص گردیده است. در این زمینه‌ها و به عنوان نمونه باید متذکر شد که در جریان برنامه‌ریزی به این مسئله پی بردیم که مثلاً نظام مالیاتی کشور علاوه بر قانون مالیات‌ها باید مورد تجدید نظر اساسی قرار گیرد و از این طریق یکی از حلقه‌های اساسی زنجیر وابستگی به نفت و وابستگی اقتصادی به دنیای استکبار شکسته شود. مثال دیگر اینکه روشن شد بدون گسترش حداکثر ممکن آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و دانشگاهی انجام هر نوع تحول بنیادی در ساختار اقتصادی ایران بسیار مشکل خواهد بود. مثالی دیگر در این زمینه اینکه فعالیت‌های تأمین و رفاه اجتماعی که یکی از پایه‌های اساسی رفع استضعاف از جامعه است در حال حاضر از تشکیلات و سازمان‌دهی بسیار مقدماتی برخوردار است و باید کوشش‌های چشمگیری در زمینه طراحی نظام مناسب ارائه این خدمات و رابطه با فعالیت‌های تولیدی جامعه و فرهنگ اسلامی به عمل آورد. در عین حال توجه انحصاری به این نوع خدمات بدون تکیه بر افزایش قدرت تولیدی جامعه و بدون مرتبط ساختن خدمات حمایتی و رفاهی با توان تولیدی جامعه، امکان حضور به اهداف کمک مادی به مستضعفان بسیار مشکل و احتمالاً در نظامی که رها از وابستگی به نفت باشد ممکن نخواهد بود.

کمیوهای مهم و اساسی برنامه تهیه شده

برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی کشور متشکل از برنامه کلان و برنامه‌های بخشی است. در مورد هر یک از این برنامه‌ها باید به موارد خاصی اشاره کرد.

۱- برنامه کلان

علیرغم تمامی تلاش و کوشش که در جهت تهیه برنامه کلان منطبق با واقعیات کشور به انجام رسیده است و اساساً به علت ضعف اطلاعات و آمار مورد نیاز و ضعف شدید برنامه‌های بخشی، برنامه کلان تهیه شده فقط به عنوان اولین قدم در تهیه برنامه جامع کشور فعالیتی مفید و ضروری بوده است. ولی علی‌الاصول بایستی پس از تهیه برنامه‌های بخشی و تدوین طرح‌ها و پروژه‌های عمده بخش اصلاحات لازم در جهت مطابق واقع کردن این برنامه و تصحیح برآوردها به عمل می‌آید.

متأسفانه چون برنامه‌ریزی بخش‌ها و تدوین طرح‌ها و پروژه‌های عمده در عمل با مشکلات فراوان مواجه گشت و آنچه اتفاق افتاد با آنچه مورد نظر بود تفاوت اساسی داشت امکان انجام اصلاحات لازم در برنامه کلان با توجه به پروسه «رفت و برگشت» لازم به نحو مطلوب در جریان برنامه‌ریزی فراهم نیامده است. در چنین وضعیتی چون اطلاعات آماری مورد استفاده در تخصیص اولیه منابع نیز از وقت زیادی برخوردار نبوده است نمی‌توان اعتماد زیادی به نتایج حاصله داشت. در زمینه اطلاعات و داده‌های آماری مربوط به ارزش افزوده، ضریب سرمایه، توابع مصرف، همگی از

تقریب‌های بسیار زیاد برخوردار بوده‌اند. البته این مسئله خاص و ویژه ایران نیست و در بسیاری از کشورهای جهان سوم کمبود آمار و اطلاعات قابل اعتماد از مشکلات اساسی امر برنامه‌ریزی است. ابعاد مسئله در این کشورها تا بدان حد است که یکی از کارشناسان ورزیده جهانی در این زمینه را وادار به اظهارنظری به این صورت می‌نماید که: «به نظر می‌رسد بسیاری از اطلاعات آماری در کشورهای در حال توسعه از طریق توسل به محاسبه میانگین وزنی حدسیات شما، حدسیات من و حدسیات همسایه‌های ما تهیه و تدوین گردیده‌اند»^۱

هر چند این نظر در همه زمینه‌های مربوط به اطلاعات آماری موجود ما صادق نیست، با این همه توجه به این نکته که آمارهای اصلی مورد استفاده در بسیاری از موارد مربوط به چند و چندین سال قبل از شروع برنامه بوده‌اند و با توسل به فرضیاتی آمارهای سال پایه محاسبه گردیده‌اند، جای این نگرانی را باقی می‌گذارد که احتمالاً با وجود تمامی تلاش‌های کارشناسانه در زمینه ساخت مدل رشد و انجام محاسبات و برآوردهای مربوطه باز هم نتایج با واقعیات فاصله‌ای بیش از حد قابل قبول، داشته باشد. از نمونه این آمارها و تنها به عنوان یک مثال می‌توان از آمارهای جمعیتی و نیروی انسانی نام برد. آخرین آمار جمعیتی کشور مربوط به سال ۱۳۵۵ می‌باشد و علیرغم تحولات بنیادی در زمینه باروری، زاد و ولد و احتمالاً مرگ و میر پس از انقلاب برای محاسبه نرخ رشد جمعیت چاره‌ای جز توسل به فرضیات و حدسیات کارشناسانه نبوده و نهایتاً ارزش‌گذاری‌ها است که نرخ رشد مورد نظر برنامه را تعیین نموده است. به علاوه که بدون وجود هر گونه آماری در زمینه مهاجرت‌های داخلی جمعیت، طبیعی است که برنامه‌های استانی و منطقه‌ای در مواردی که این برنامه تهیه شده با درصدهای تقریب بالایی همراه است.

از دیگر مشکلات مربوط به برنامه کلان روشن نبودن شالوده‌های اساسی ساختار اقتصادی کشور را باید نام برد. طبیعی است که روشن نبودن این مسئله باعث می‌گردد که نتوان برآورد صحیحی از سهم سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در کل سرمایه‌گذاری کشور دانست. از طرف دیگر حتی نمی‌توان برآوردی از نوع سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی و رشته‌های مختلف به عمل آورد. در چنین وضعیتی احتمالاً سرمایه‌های بخش خصوصی بیشتر، وارد در اموری می‌گردد که بازده سریع داشته باشد و در حد ممکن از شبکه نظارتی و ارشادی دولت دور باشد و لذا اساساً معطوف به امور تجاری کوتاه‌مدت می‌گردد. این مسئله باعث ایجاد مشکلات اساسی و بنیادی در زمینه‌های تولید و تکنولوژی خواهد گردید. ارزش افزوده بخش صنعتی طی برنامه به عنوان مثال چه خواهد بود؟ این ارزش افزوده با بکار گرفتن کدام سرمایه، تکنولوژی و نیروی انسانی فراهم خواهد آمد؟ عملکرد این

1. Mitra, A, under developed sttidtics, in: Economic Development and Cultural Change, Vol. 11, No. 3, Part 1 (April 1963), 315-7

بخش فاصله پیشرفت‌های تکنولوژی کشور و جهانی را در چه حد کوتاه‌تر و یا بیشتر خواهد کرد! در دنیایی که تکنولوژی عامل محرک و موتور اصلی تحولات (حتی اجتماعی) است، چگونه می‌توان بدون پاسخ دادن به سؤالات اساسی در زمینه‌های مهم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، نوع تکنولوژی مورد استفاده در بخش و... دست به برنامه‌ریزی جامع زد؟ و آیا با همه ابهام‌های موجود در این زمینه‌ها و به ویژه در زمینه شالوده و ساختار فعالیت بخش غیردولتی می‌توان تصویر روشنی از مسیر حرکت اقتصادی جامعه داشت.

خلاصه کلام در زمینه برنامه کلان اینکه با توجه به سه نکته اساسی: کمبود چشمگیر آمار و اطلاعات بهنگام و قابل اعتماد، روشن نبودن شالوده‌های اساسی ساختار اقتصادی کشور، ضعف شدید برنامه بخشی و تهیه و تدوین طرح‌های عمده در این بخش‌ها، اعتماد به نتایج حاصل از برآوردهای متغیرهای کلان کشور طی برنامه را مشکل می‌نماید. با توجه به این مسائل است که حتی بحث درباره جزئیات مربوط به تحولات روند متغیرهای کلان تدوین شده، اساساً نمی‌تواند راهگشا باشد. بحث درباره این روندها و تفصیل برنامه کلان فقط می‌تواند نمایانگر ارزش‌گذاری‌ها و جهت‌گیری‌های مورد نظر باشد و اصولاً روشنگر آنچه واقعاً طی برنامه اتفاق خواهد افتاد نیست. تحولات اقتصادی واقعی جامعه طی سال‌های برنامه ممکن است با برآوردهای برنامه کلان تطبیق کند و یا اساساً با آن متفاوت باشد، نکته اصلی این است که در این شرایط نمی‌توان با تکیه بر مبانی قابل قبول علمی، مشخصاً به این نتیجه رسید که این تحولات با آنچه در برنامه آمده تطابق خواهد داشت یا نه. اگر تجربه سال ۱۳۶۲ (سال اول برنامه) و لایحه بودجه تهیه شده سال ۱۳۶۳ (سال دوم برنامه) را شاخص ارزیابی این مسئله در نظر بگیریم، به نظر می‌رسد آنچه در واقع طی پنج سال برنامه عملی خواهد شد تفاوت‌های عمده با آنچه در برنامه آمده است، خواهد داشت.

۲- برنامه‌های بخشی

برنامه‌های تهیه شده بخشی در واقع متن‌های تفصیلی‌تر مربوط به برآوردهای برنامه کلان است. بخش‌های مختلف، متون مربوط به خود را با درجات مختلف از تفصیل و با استفاده از روش‌های متفاوت تهیه و تدوین نموده است. این برنامه‌ها بعضاً بسیار ضعیف می‌باشند و در مواردی نیز با ضعف‌های کمتر ارائه گردیده‌اند. در زمینه این برنامه‌ها باید به نکات زیر توجه نمود:

۱-۲- تمام مشکلات مربوط به تهیه و تدوین برنامه کلان در مورد برنامه و بخش‌ها نیز وجود داشته است. به دیگر سخن، آمار و اطلاعات بهنگام و قابل اعتماد مربوط به بخش وجود نداشته؛ روشن نبودن شالوده‌های مربوط به ساختار اقتصادی جامعه باعث شده که عملاً برنامه‌های بخش جز به ارائه ارقام کل در زمینه مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های حوزه مربوط به خود نتوانند در این زمینه

هیچ نوع کاری انجام دهند و در حقیقت هیچ اطمینانی به اجرای آنچه برای بخش خصوصی در نظر گرفته شده است، نیست. بخش‌ها علاوه بر مشکلات موجود درگیر مشکلات دیگری نیز بوده‌اند و کمبودهای دیگری در برنامه‌ها از این طریق وارد گردیده که ذیلاً به آن‌ها اشاره می‌شود.

۲-۲- اکثر شوراهای مشترک برنامه‌ریزی بخشی از طرفی دارای تخصص لازم در زمینه برنامه‌ریزی نبوده‌اند و از طرف دیگر به ویژه در مراحل پس از انجام مقدمات کار توجه اساسی خود را به مسئله میزان اعتبار دولتی بخش معطوف داشته‌اند و اساساً به طرف تأمین اعتبار بیشتر برای بخش رفته‌اند و مسئله برنامه و برنامه‌ریزی را عملاً در درجه دوم اهمیت قرار داده‌اند. به علاوه که در بسیاری از موارد شوراهای مربوطه عملاً متشکل از تمام اعضای پیش‌بینی‌شده در نظام برنامه‌ریزی نبوده‌اند. این شوراهای در عمل به دلایل متعدد از طرفی نتوانسته‌اند در همه موارد بر اساس پیش‌بینی نظام برنامه‌ریزی از کادرهای دانشگاهی استفاده نمایند و از طرف دیگر همکاری تمامی دستگاه‌ها و ارگان‌های ذی‌ربط را در امر برنامه‌ریزی جذب نمایند. در موارد متعددی شورا در حقیقت متشکل از نمایندگان سازمان برنامه و بودجه و نمایندگان دستگاه اجرایی عمده بخش بوده است. از اینجاست که در این موارد و در واقعیت برنامه تهیه شده برنامه بخش نیست و مربوط به فعالیت‌های دستگاه عمده بخش می‌باشد. البته در برنامه مورد بحث اعتبارات و نام سایر دستگاه‌ها هم ممکن است آمده باشد ولی واقعیت این است که این اشارات در حد برنامه نیست.

۲-۳- پاره‌ای از شوراهای مشترک برنامه‌ریزی بخش بنا به ماهیت فعالیت به ضرورت وارد در برنامه‌ریزی پروژه‌های عظیم دولتی بخش شده‌اند (مثلاً پروژه‌های مربوط به مس سرچشمه، ذوب‌آهن و ...) ولی در سایر شوراهای اساساً کار زیاد و قابل توجهی در این زمینه‌ها به عمل نیامده است و لذا برنامه بخش فقط تبدیل به تعیین و تدوین سیاست‌های بخش و تعیین اهداف کلان کمی گردیده است.

۲-۴- در زمینه تعیین اهداف کمی تقریباً در تمامی شوراهای مبنای محاسباتی مربوط به واحد هزینه‌ها مورد شک و تردید است و ضمن بحث و تبادل نظری که با نمایندگان سازمان برنامه و بودجه در بسیاری از شوراهای به عمل آمده است مشخص گردید که اساساً به هیچ وجه نمی‌توان با توجه به مبنای هزینه مورد نظر و بدون پیش‌بینی خط‌مشی‌های اجرایی مربوط به سیاست صرفه‌جویی و بدون تغییر در نظام اجرایی با مصرف اعتبارات پیش‌بینی‌شده به اهداف کمی مورد نظر دست یافت.

۲-۵- با توجه به مشکلات اجرایی مربوط به انجام هماهنگی بین پروژه‌های بخشی و پروژه‌های بخش‌ها با یکدیگر اساساً فعالیت زیادی در این زمینه‌ها به عمل نیامده است و انجام امر هماهنگی بین بخشی اساساً صورت نپذیرفته است.

۲-۶- با عنایت به آنچه در بندهای قبلی مورد اشاره قرار گرفت، طبیعی است که نه تنها تهیه ترازهای مربوط به کالاهای اساسی انجام نشده است، بلکه با توجه به ماهیت برنامه‌های تهیه شده،

تدوین و بررسی ترازهای مورد نظر اساساً در این مرحله امکان‌پذیر نیست. قابل تذکر است که در جریان برنامه‌ریزی به این امر توجه زیادی مبذول گردید و کوشش شد که تراز کالاهای اساسی تهیه شود. جداول فرعی لازم تهیه شد و برای تکمیل به شوراهای برنامه‌ریزی ارسال گشت و ... ولی نهایتاً این امر امکان تحقق نداشت و لذا این ترازها تهیه نشد. طبیعی است که عدم انجام صحیح هماهنگی‌های بین بخشی و عدم تهیه تراز کالاهای اساسی و عدم انجام تعديلات لازم در برنامه‌های بخش و کلان با توجه به نتایج حاصل از ترازهای باعث شده که احتمالاً در عمل در صورت اجرای برنامه، دچار تنگناهای زیادی شویم.

۷-۲- خط‌مشی‌های اجرایی و طرق نیل به اهداف اساساً تهیه نگردیده‌اند و یا فقط در این زمینه‌ها به بیان کلیات پرداخته‌اند و لذا مشخص نیست که چگونه و به چه نحوی بخش خواهد توانست تغییرات بنیادی مورد نظر خود را در عمل پیاده نماید.

۸-۲- در دنبال بحث مربوط به بند ۷-۲ باید تأکید کرد که اساساً هیچ خط‌مشی مشخص و تدوین‌شده‌ای برای تلفیق برنامه و بودجه بخش وجود ندارد و سازمان‌دهی و مدیریت لازم برای این امر نیز به وجود نیامده است. در چنین شرایطی همان‌گونه که تجربه تهیه بودجه سال‌های ۱۳۶۲، ۱۳۶۳ هم نشان داده است، عملاً ارتباط منطقی برنامه و بودجه برقرار نخواهد شد و هر یک راه خود را طی خواهد کرد. باید تأکید نمود که هماهنگی برنامه و بودجه به این معنی نیست که مثلاً کل اعتبار بخش در لایحه بودجه همان مقدار پیش‌بینی‌شده در برنامه باشد. بلکه مسئله اساسی‌تر این است که آیا خط‌مشی‌های اجرایی بودجه همان خط‌مشی‌های اجرایی برنامه است، آیا پروژه‌های منظور شده در بودجه همان پروژه‌های مربوط به برنامه است، آیا مبانی محاسباتی مورد عمل در بودجه همان مبانی محاسباتی مورد استفاده در برنامه است ...؟ طبیعی است که در شرایطی که برنامه‌ها اساساً در حد تفصیل لازم برای انجام این هماهنگی تهیه نشده‌اند؛ در شرایطی که سازمان‌دهی لازم در سطح دستگاه‌های اجرایی برای انجام عملی این هماهنگی به عمل نیامده است، اساساً انجام هماهنگی در برنامه و بودجه بالضروره به صورت واقعی قابل عمل نیست و نخواهد بود. حتی در صورتی که تأکید بیش از حد در چنین شرایطی بر امر هماهنگی برنامه و بودجه گذارده شود حداقل در مواردی این کار ممکن است با ایجاد اختلال در نظام نسبتاً جا افتاده بودجه‌ریزی باعث زیان‌هایی هم بشود. برای نمونه می‌توان به وضعیت دو بخش آموزش فنی و حرفه‌ای و بخش تأمین و رفاه اجتماعی توجه نمود. بر اساس برنامه، رشد بودجه جاری سالیانه بخش فنی و حرفه‌ای با توجه به جهت‌گیری‌های برنامه بسیار چشمگیر است در حالی که در رشد مربوط به بخش تأمین و رفاه اجتماعی بسیار کم در نظر گرفته شده، فرض کنیم که با تأکید بر هماهنگی برنامه و بودجه سقف بودجه‌ای این بخش‌ها را همان سقف برنامه‌ای تعیین نماییم. در برنامه اهداف کمی خاصی نیز مورد

نظر بوده‌اند که عملاً نمی‌توانند در وضعیت سازمانی بودجه‌ریزی و اجرای بودجه اجرا شوند، لذا سقف اعتباری بخش آموزش فنی و حرفه‌ای به نحو چشمگیر اضافه می‌شود ولی به هیچ وجه عملاً در رابطه با تحقق اهداف برنامه‌ای بخش قرار نمی‌گیرد. از طرف دیگر با محدود شدن اعتبارات بخش تأمین و رفاه اجتماعی عملاً بدون توجه به خط‌مشی‌ها و هدف‌های برنامه، فعالیت‌های بخش محدود می‌گردد و یا بالاجبار در طی سال با توسل به متمم بودجه اعتبار بخش اضافه می‌گردد و نهایتاً هماهنگی بین بخشی بیشتر می‌شود. (تجربه بودجه سال ۶۳ امسال در این زمینه روشن‌گر جزئیات مسئله است.)

۲-۹- در بخش‌های متعدد وضعیت طرح‌ها و پروژه‌های نیمه‌تمام مشخص نبوده است و هنوز هم به روشنی و تفصیل مشخص نیست. در این زمینه از طرفی اعتبارات مورد نیاز برای تکمیل پروژه‌ها در موافقت‌نامه‌های مربوط به موارد متعددی حتی با تقریب قابل قبول هم برآورده نگردیده است و اساساً همیشه توجه معطوف به میزان اعتبار یک سال مشخص (سال بودجه) بوده و کمتر به برآورد هزینه آینده بها داده شده است. از طرف دیگر در موافقت‌نامه مسئله ظرفیت‌هایی که توسط این پروژه‌ها ایجاد خواهد شد، زمان تکمیل پروژه، زمان شروع بهره‌برداری و ... به طور روشن قید نشده است و بالاخره در زمینه طرح‌های نیمه‌تمام استانی اطلاعات موجود در مرکز حتی از طرح‌های ملی نیز کمتر است. شوراهای برنامه‌ریزی بخشی در مواجهه با این امر در موارد زیادی اساساً کمتر به طرح‌های زمینه تمام توجه کرده‌اند و در موارد دیگری آمارهای بسیار غیر دقیق در این موارد را مورد استفاده قرار داده‌اند. به علاوه که در موارد زیادی اساساً توجهی به ظرفیت نیمه‌تمامی که باید در آخر برنامه برای تحقق اهداف بعد وجود داشته باشد توجهی نشده است.

۲-۱۰- مجامع هماهنگ‌کننده طرح‌های بخشی - منطقه‌ای نیز به دلایل متعدد قادر به انجام کار به نحو قابل قبول نشده است. اولاً اعضای این مجامع در مواجهه با مسئله کمبود نیروی متخصص برنامه‌ریزی و کمبود اطلاعات راجع به طرح‌های نیمه‌تمام توجه خود را اساساً معطوف به این مسئله کرده‌اند که چه تعداد اعتبار در کدام بخش به کدام استان تخصیص داده خواهد شد و مسئله برنامه‌ریزی در درجه دوم اهمیت قرار گرفته است. (در پاره‌ای از این مجامع بالاخره نهایتاً با اخذ رأی راجع به سهم استانی اتخاذ تصمیم شده است) ثانیاً چون پس از اتمام کار مجامع تعدیل‌های مختلفی در کل اعتبارات برنامه و اعتبارات بخش‌ها به عمل آمده و این تعدیل‌ها بر اهداف اثر گذاشته است، علی‌الوصول باید این تعدیلات مجدداً نیز در مجامع هماهنگ‌کننده بخشی - منطقه‌ای مطرح می‌گردید که امکان این عمل فراهم نیامده است.

۲-۱۱- برنامه‌ریزی اعتبارات جاری دولتی اساساً در برنامه تهیه شده به عمل نیامده است. لذا تحولات لازم در ساختار تشکیلاتی و خدمت‌رسانی دولت که مستلزم تحولات مهم در بودجه‌های

جاری نیز خواهد بود اساساً در متن برنامه مورد توجه نکرده است. با توجه به مسائل فوق است که به نظر نمی‌رسد بتوان تکیه زیادی بر برنامه‌های بخش چه از نظر طرح و پروژه عمده بخش، چه از نظر اهداف کمی مورد نظر، چه از نظر اعتبارت مورد نیاز، چه از نظر سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی و چه از نظر انجام هماهنگی بین بخشی نمود.

قسمت سوم - نگاهی به تجربه برنامه‌ریزی جامع در سایر کشورها در مراحل ابتدایی برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی توسعه دارای اشکال متنوع و فراوانی است. در یک طرح این طیف وسیع از اشکال متنوع، برنامه‌ریزی کاملاً متمرکز، جامع و تفصیلی کشورهای کمونیستی قرار دارد و در طرف دیگر آن برنامه‌ریزی‌های غیرمتمرکز که فقط به ارائه تصویر کلی تحولات مورد نظر و پیش‌بینی سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی در جوامعی که تکیه اساسی بر نیروهای بازار بسنده می‌کنند، قرار می‌گیرد. عوامل متعددی در تعیین نوع و شکل برنامه‌ریزی در یک کشور مؤثرند. از جمله این عوامل می‌توان از نوع نظام اقتصادی و اجتماعی حاکم بر کشور، مرحله توسعه اقتصادی کشور، منابع طبیعی موجود، نیروی انسانی متخصص موجود، سطح دانش و مهارت تکنیکی جامعه توان دستگاه اداری و مدیریت کشور و ... را نام برد. با این همه باید توجه داشت که دو عامل عمده از میان این عوامل عبارت‌اند از:

- مرحله توسعه اقتصادی کشور

- نوع نظام اقتصادی - اجتماعی حاکم بر کشور

از اینجاست که شکل برنامه‌ریزی نه تنها در مراحل مختلف توسعه در یک کشور متفاوت می‌باشد، بلکه برنامه‌ریزی‌های مورد نظر و عمل در کشورهای کمونیستی و کشورهای با اقتصاد مختلف ماهیتاً متفاوت است.

در کشورهای کمونیستی برنامه‌ریزی نظامی بسیار متمرکز و مفصل در زمینه تخصیص منابع و تعیین تولید در بخش‌ها و زیربخش‌ها، طرح‌ها و پروژه‌ها را در برمی‌گیرد که با استفاده از «ترازها» در زمینه عرضه و تقاضای کالاها و خدمات صورت می‌پذیرد. در این نظام متن برنامه که نهایتاً از نظر حقوقی شکل قانون را به خود می‌گیرد و عدم اجرای آن مستلزم مجازات‌های قانونی پیش‌بینی شده است، علاوه بر کلیات برنامه، جزئیات مسائل در حد دستورالعمل‌های مربوط به تولید، تهیه مواد اولیه، ارزش محصولات، قیمت‌ها و ... در سطح تک‌تک کارخانجات و مزارع اشتراکی نیز تهیه و ابلاغ می‌گردد. در چنین نظامی حجم انبوهی از اطلاعات و داده‌های آماری باید با سرعت زیاد از مجاری و کانال‌های مختلف اداری بگذرد و هر لحظه در بطن برنامه جای گیرد. چنین است که بدون استفاده وسیع از نظام کامپیوتری بسیار گسترده در سراسر کشور، امکان انجام چنین عملی به نحوی قابل قبول وجود ندارد. در یکی از برآوردهای

برنامه‌ریزی در اتحاد جماهیر شوروی چنین آمده است که برنامه‌ریزی در این کشور در حقیقت حل معادلاتی است که حدوداً پنج میلیون مجهول و پنج میلیون ضریب ثابت را در بر می‌گیرد.

علیرغم این مسئله که در کشورهای کمونیستی تمام توان کشور در جهت به‌کارگیری مؤثر تمامی تکنیک‌های پیشرفته موجود برنامه‌ریزی به کار گرفته می‌شود و از کامپیوتر استفاده بسیار وسیعی در این روانه به عمل می‌آید، با این همه عملاً مشخص گردیده که برنامه‌ریزی کاملاً جامع، تفصیلی و متمرکز حلال مشکلات نیست. روند تحولی نظام برنامه‌ریزی در این کشورها به طرف تمرکززدایی و کم کردن از تفصیل برنامه و استفاده بیشتر از نظام بازار و مشوق‌های فعالیت افراد بوده است. در این روال پاره‌ای از کشورهای کمونیستی مانند یوگسلاوی تا آن پیش رفته‌اند که برنامه‌ریزی‌های فعلی آنان تفاوت‌های عمده‌ای با برنامه‌ریزی‌های کشورهای با اقتصاد مختلط ندارد. ولی در پاره‌ای دیگر از این کشورها این روند با سرعت کمتری پیش رفته است.

از طرف دیگر برنامه‌ریزی در کشورهای با اقتصاد مختلط تقریباً همیشه و همه‌جا با اقداماتی محدود در جهت عقلانی کردن مجموعه‌ای از پروژه‌های عمرانی بخش دولتی آغاز شده است ولی به تدریج بر دامنه و حجم عملیات برنامه‌ریزی در این کشورها افزوده گردیده و نهایتاً به نوعی از برنامه‌ریزی جامعه توسعه که در برگیرنده تمامی فعالیت‌های بخش دولتی و سیاست‌های ایشان مربوط به بخش خصوصی است، انجامیده است. برنامه‌ریزی توسعه در این کشورها معمولاً از سه مرحله برنامه‌ریزی پروژه‌ای جداگانه، برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری تلفیق‌شده دولتی و برنامه‌ریزی جامع گذشته است.

در مرحله برنامه‌ریزی پروژه‌های جداگانه که در مراحل بسیار ابتدایی برنامه‌ریزی اتفاق می‌افتد معمولاً تعدادی پروژه بدون توجه به روابط متقابل آن‌ها و یا بررسی و برآورد دقیق ارتباطات این پروژه‌ها با سایر فعالیت‌های جامعه تنظیم و اجرا می‌گردد. در مرحله بعدی یعنی برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری تلفیق‌شده دولتی، معمولاً برنامه‌ریزی با برآورد منابع سرمایه‌گذاری در دسترس دولت (منابع ارزی و غیر ارزی) ضمن بررسی امکانات افزایش مالیات‌ها، درآمد حاصل از اوراق قرضه دولتی و منابع خارجی شروع می‌گردد. آنگاه این منابع با توجه به پروژه‌های مشخص که اساساً در بخش‌های مختلف به صورت محور عمل می‌کند و با توجه به اولویت‌های اساسی جامعه بین طرح‌ها و پروژه‌ها - بخش توزیع می‌گردد. در این مرحله معمولاً پروژه‌ها به صورت مشخص و دقیق مورد بررسی قرار می‌گیرند و با تفصیل کامل چه از نظر انجام برآوردهای اعتباری و فیزیکی و چه از نظر شیوه‌های اجرایی ارائه می‌شوند. بالاخره در مرحله سوم برنامه‌ریزی جامع مورد نظر قرار می‌گیرد. در این مرحله معمولاً نرخ رشد خاصی از درآمد ملی به عنوان هدف اصلی برنامه در نظر گرفته می‌شود و سپس این نرخ رشد از طریق ضریب سرمایه یا نسبت سرمایه به تولید به میزان سرمایه‌گذاری مرتبط می‌گردد. آنگاه مدل رشدی ساخته می‌شود که از طریق آن آثار نرخ رشد هدف بر متغیرهای

کلان همچون مصرف خصوصی و دولتی، پس‌انداز، سرمایه‌گذاری، صادرات، واردات، اشتغال، عرضه و تقاضا در بخش‌های مختلف و احتمالاً مناطق مختلف کشور محاسبه می‌گردد. در درون مدل رشد از طریق مکانیسم‌های مشخص پیش‌بینی شده تعادل‌های خاصی به عنوان نقاط کنترل هماهنگی و سازگاری برنامه مورد استفاده قرار می‌گیرد. به علاوه در برنامه‌ریزی جامع، برنامه شامل کلیه فعالیت‌های اقتصادی اجتماعی جامعه و بخش عمومی و بخش خصوصی می‌گردد. از آنجا که برنامه کلان تهیه شده در روند فوق باید در مراحل بعدی به برنامه‌های بخشی، منطقه‌ای تبدیل گردند و برنامه‌های بخشی باید به سطوح طرح و پروژه برسد، و در هر مرحله از کار باید به مرحله قبلی بازگشت و اصلاحاتی در آن به عمل آرد، لذا در برنامه‌ریزی جامع معمولاً با تعداد زیادی روندهای «فراز و نشیب» و یا «رفت و برگشت» از برنامه کلان به برنامه بخش، از برنامه بخش به برنامه کلان، از بخش به طرح و پروژه، از طرح و پروژه به بخش مواجه هستیم و بدون انجام این گونه فعالیت‌ها، تهیه برنامه جامع هماهنگ در تمامی سطوح بسیار مشکل و احتمالاً غیرممکن است.

چون برنامه‌ریزی جامع از نظر مفهومی و تئوریک بر مراحل پیش‌گفته برنامه‌ریزی دارای ارجحیت است و اجازه بررسی‌های اساسی در نحوه رفتار متغیرهای کلان جامعه را می‌دهد، معمولاً کشورهای مختلف و به ویژه کشورهای جهان سوم سعی می‌کنند با سرعت بیشتری به این مرحله از برنامه‌ریزی برسند. تجربه نشان می‌دهد که در این روال بسیاری از کشورها به طور پیش‌رس و قبل از آنکه مقدمات لازم را فراهم نموده باشند به این مرحله پا می‌گذارند و در نتیجه عملاً به اهداف مورد نظر نمی‌رسند. ذیلاً به تعدادی از این تجارت مختصراً اشاره می‌گردد.

کشورهایی که درکی عمیق‌تر از پیچیدگی‌های برنامه‌ریزی جامع داشته‌اند سعی کرده‌اند که با برنامه‌ریزی‌های غیرجامع شروع کنند. مثلاً علیرغم آنکه انگلستان دارای یکی از کاراترین نظام‌های اداری و مدیریت جهان بوده است، این کشور در دوران جنگ جهانی دوم و علیرغم نیاز شدید به برنامه‌ریزی تولید جامعه، فعالیت برنامه‌ریزی خود را به بخش‌های خاصی محدود کرد، و از این طریق موفقیت‌های چشمگیری نیز به دست آورد. ایجاد دستگاه لازم برنامه‌ریزی جامع این کشور در سال ۱۹۶۱ پس از آنکه برنامه مربوط به بخش زغال‌سنگ در ۱۹۵۰ برنامه مربوط به بخش‌های الکتریسیته و گاز در سال ۱۹۵۴ و بخش‌های راه‌آهن، فولاد و نیروی اتمی در سال ۱۹۵۵ تهیه شده بود، انجام شد.^۱

اولین اقدامات برنامه‌ریزی انجام شده در کشورهایی که دارای سوابق و تجارب طولانی در امر برنامه‌ریزی می‌باشند، اساساً در چارچوب برنامه‌ریزی‌های محدود قرار دارد. مثلاً برنامه‌های اول هند و پاکستان بر سرمایه‌گذاری دولتی تکیه داشتند و تقریباً بخش خصوصی را نادیده انگاشتند. حتی در

1. Devons, Ely, "Economic Planning in War and Peace", P. 19

کشورهای صنعتی در دنیای کمونیست و غیر کمونیست معمولاً برنامه‌ریزی‌های محدود در ابتدا مورد توجه و عمل قرار گرفته است. اولین برنامه مدرنیزه کردن و تجهیز فرانسه (سال‌های ۵۳/۵۲-۱۹۴۷) فقط شش بخش اساسی را که عبارت بودند از زغال سنگ، الکتریسیته، فولاد، سیمان، وسایل و ابزار حمل و نقل را در بر می‌گرفت. قرار بود این برنامه در سال ۱۹۵۱ پایان پذیرد ولی بعداً به سال‌های ۵۳-۱۹۵۲ نیز گسترش یافت و در این گسترش دو بخش سوخت و کود شیمیایی نیز به آن اضافه گردید. حتی در اتحاد جماهیر شوروی، برنامه‌ریزی جامع سال‌ها پس از برنامه‌ریزی‌های محدودتر آغاز گردید. در این کشور اولین برنامه پنج‌ساله جامع در سال ۱۹۲۹ شروع شد ولی قبل از آن برنامه ۲۰-۱۰ ساله برق الکتریسیته در سال ۱۹۲۰، برنامه برای مواد غذایی، فلزات، صنایع نساجی و لاستیک در ۲۲-۱۹۲۱، برنامه صنعتی و ۱۹۲۴ تهیه و اعلام گردیده بود. در این کشور حتی زمانی که برنامه جامع پنج‌ساله ۳۳-۱۹۲۸ تهیه شد، اهداف مربوط به ۵۰ شعبه صنعتی در آن ملحوظ گردید در حالی که در برنامه دوم (۳۷-۱۹۳۳) اهداف مربوط به ۱۲۰ شعبه صنعتی وارد برنامه شده بود. در سایر کشورهای صنعتی کمونیستی نیز وضعیت تا حد زیادی به همین صورت بوده است. مثلاً در چکسلواکی که از زمره صنعتی‌ترین کشورهای اروپای شرقی است برنامه‌ریزی در دوران پس از جنگ با تهیه برنامه‌های بخشی برای برق و نیرو، نساجی، البسه و مواد خام شروع گردید و در مراحل بعدی به برنامه‌ریزی جامع رسید. در سرزمین اصلی چین برنامه‌ریزی جامع در دومین برنامه مورد نظر قرار گرفت و اولین برنامه پنج‌ساله اساس کار خویش را بر صنایع بزرگ در سطح ملی قرار داد و توجه چندانی به بخش‌های کشاورزی، صنایع کوچک و متوسط ننمود.^۱

باید تأکید نمود که در بسیاری از موارد فوق مسئله تعویق برنامه‌ریزی جامع به زمانی که شرایط و مقدمات کار فراهم آمده باشد تضمین آگاهانه و حساب‌شده بوده است. در این روال بود که کمیته برنامه‌ریزی هندوستان که در سال ۱۹۴۶ توسط کابینه موقت تشکیل گردید تا روش‌ها و دستگاه برنامه‌ریزی مناسب هندوستان مستقل را تهیه و تدوین نماید به این نتیجه قطعی رسید که: «باید با صراحت اعتراف کرد که ما در حال حاضر نه معلومات کافی و نه اطلاعات آماری لازم و نه کنترل کافی بر فعالیت‌های اقتصادی کشور داریم که بتوانیم برنامه‌ای تهیه یا اجرا نماییم که اثر آن افزایش مقدار مشخص و از پیش تعیین‌شده درآمد سرانه کشور باشد».^۲

بر این اساس ستاد برنامه‌ریزی هندوستان توصیه کرد که علیرغم عدم امکان از پیش تعیین کردن عدم هماهنگی‌ها بهتر است که برنامه‌ای جزئی و محدودتر داشته باشند. این توصیه پذیرفته

1. Perkins Pwight, H. "Centralization Versus Decentralization in Mainland China and the Soviet Union," pp. 65-67.

2. Ghosh, o.k. Problems do Economic Planning in India, p.49

شد و تجربه ثابت کرد که توصیه صحیح و درستی بوده است چراکه اولین برنامه پنج‌ساله هندوستان هر چند برنامه‌ای غیرجامع بود با این همه نتایج خوبی از اجرای آن به دست آمد. در فرانسه نیز همین مسئله پیش آمد و برنامه‌ریزان این کشور پس از جنگ جهانی دوم با توجه به محدودیت منابع آماری، کمبود اقتصاددانان، کمبود سایر نیروهای متخصص و ماشین‌آلات و مواد به این نتیجه رسیدند که باید برنامه‌ریزی جامع را به تعویق اندازند، «نه به این علت که تکنیک‌های اقتصادسنجی قابل اعتماد نیستند، بلکه به این سبب که آمار کافی در دست نیست و نمی‌توان با سرعت لازم جدول داده‌ها- ستاده‌ها را تنظیم نمود به این علت که اقتصاددانان لازم وجود ندارند.» به نظر آنان در چنین شرایطی «در صورتی که اهداف برنامه به صورت نرخ رشد تولید ناخالص داخلی و درآمد تعریف گردند و بر اساس این اهداف سطح کل سرمایه‌گذاری و متغیرهای کلان بخش کل اقتصاد تعیین گردند. برای این کار باید به حدسیات زیادی متوسل شد و دست به تخمین‌هایی زد که با مشکلات و بی‌دقتی‌های بسیار توأم خواهد بود. به نظر می‌رسد که اگر اطلاعات آماری لازم وجود نداشته باشد و آگاهی کافی درباره همبستگی و ضرایب مربوطه نداشته باشیم. عاقلانه‌ترین روش این است که برنامه ناکامل را جایگزین برنامه‌ای که ظاهراً کامل است ولی عملاً چنین نیست، کنیم. به عبارت دیگر این خطر که با برنامه‌ریزی غیرجامع احتمال دارد که اهداف غیرسازگاری را دنبال کنیم یا حداقل منابع خود را به نحو کاملاً عقلایی توزیع ننماییم. خطر کم‌اهمیت‌تری از این است که زمان زیادی را برای ساختن یک مدل رشد بر اساس سری‌های آماری کوتاه‌مدت و آمارهای غیردقیق تلف کنیم.»^۱ البته باید توجه کرد که برای برنامه‌ریزان در شرایطی که نیازهای فرانسه تا آن حد زیاد بود، شهامت زیادی لازم بود که برنامه‌ریزی جامع را دنبال نکنند و این جبهه‌گیری مشکلاتی را هم از نظر سیاسی به همراه داشت. پیر ماسه، سرپرست دستگاه برنامه‌ریزی فرانسه در این زمینه می‌گوید:

«از آنجا که وسایل و ابزار در دسترس محدود بود ... باید انتخاب سختی به عمل می‌آمد. آنچه را فرانسه انتخاب کرد برنامه‌ریزی بر پایه بخش‌های اساسی بود و این انتخاب برای همه قابل‌درک نبود. مثلاً برنامه اول را به این دلیل که این برنامه بخش‌هایی از جمله مسکن و صنایع نساجی را در بر نمی‌گرفت مورد انتقاد قرار می‌دادند. مع‌ذلک تجربه ثابت کرد که چون منابع محدود خود را در بخش‌های اساسی متمرکز کردیم، پیشرفت‌های مهمی در گسترش توان بالقوه کشور به دست آوردیم.»^۲

از طرف دیگر تجربه نشان می‌دهد که آن دسته از کشورها که بدون وجود شرایط و مقدمات لازم به برنامه‌ریزی جامع دست زده‌اند، عملاً مجبور به عقب‌نشینی و اتلاف وقت و انرژی گردیده‌اند. ذیلاً نمونه‌هایی از این موارد ارائه گردیده است. نتایج بسیار کمی که از کوشش‌های سالیان متمادی

1. Lemerle, paul. "Planning for Economic Development in France" p.50.

2. Mass, Pierre, "French Ecomomic Plannning," P. 40

در کشور ونزوئلا با توسل به برنامه‌ریزی جامع توسعه به دست آمده بود بالاخره ثابت گردید که مدیر اداره مرکزی هماهنگی و برنامه‌ریزی کشور به این نتیجه برسد که:

«باید این سؤال را مطرح کرد که آیا برنامه‌ریزی کامل اقتصاد ملی برای کشورهایی چون ونزوئلا که از نظر منابع نفتی غنی هستند با معنی است؟ و آیا فعالیت‌های برنامه‌ریزی در این کشورها در حقیقت تقلیدی از کشورهای دیگر نیست؟» کشورهای برمه، سیلان، بولیوی، غنا، اتیوپی، اندونزی، مغرب و فیلیپین از جمله کشورهایی هستند که در ابتدای کار و بدون فراهم آوردن مقدمات و شرایط کار دست به برنامه‌ریزی جامع زدند ولی با توجه به مشکلاتی که برایشان ایجاد شد نهایتاً و قبل از آنکه اولین برنامه جامع آنان به بهره‌دهی رسد، مجبور شدند برنامه‌های مزبور را ملغی نمایند. این برنامه‌ها عملاً نشان دادند که در صورت عدم وجود شرایط چنین برنامه‌هایی نه تنها نمی‌توانند سرمایه‌گذاری خصوصی را به نحو محسوسی تحت تأثیر بگذارند بلکه حتی به اهداف سرمایه‌گذاری دولتی برنامه هم نمی‌توانند برسند.

بسیاری از متخصصین بین‌المللی برنامه‌ریزی نیز با توجه به این تجارب به این نتیجه رسیده‌اند که در شرایطی که اطلاعات و آمار کافی در دسترس نیست یا اطلاعات موجود دقت لازم را ندارند، نیروی انسانی ماهر برنامه‌ریزی و مجری در حد ضرورت وجود ندارد؛ در زمینه برنامه‌ریزی:

«دو انتخاب می‌تواند به عمل آید، انتخاب اول این است که محدودیت‌های مورد بحث را فراموش کنیم یا تظاهر نماییم که این محدودیت‌ها وجود ندارند. با فرضیات، محل‌های خالی آمار و اطلاعات را پر کنیم - فرضیات درباره نرخ رشد مطلوب، فرضیات مربوط به منابع سرمایه‌ای و نیروی انسانی مورد نیاز، فرضیات در مورد ارزش افزوده بخش‌ها و ... - برنامه‌ای که حاصل این انتخاب است به احتمال قوی متنی است ظاهراً بسیار بزرگ و پر ابهت ولی در واقع متنی تخیلی و دور از واقعیت و تحلیل است که اگر جداً دنبال شود ممکن است نتایج ناگوار و حتی مصیبت‌باری برای کشور در بر داشته باشد.

انتخاب دوم این است که برنامه‌ای بسیار محدودتر را برگزینیم که محدودیت‌های اطلاعات، قدرت مدیریت و اداره، وجود نیروی انسانی متخصص را به رسمیت شناخته باشد و به جای آنکه الگویی کلی برای تمام اقتصاد ارائه نماید، بر استراتژی کل توسعه و برنامه سرمایه‌گذاری بخش عمومی مبتنی بر تعدادی پروژه تأکید نماید. با بررسی روند برنامه‌ریزی در کشورهای مختلف بدون هیچ تردیدی به این نتیجه می‌رسیم که انتخاب دوم برای کشورهایی که من می‌شناسم (در شرایط فوق هستند) مناسب‌تر است.»^۱

1. Demuth, R.H. "Planning, Projects and People" PP. 6-7

مبحث دیگری که باید در اینجا مورد توجه قرار گیرد اینکه علاوه بر مسائل فوق‌الذکر، برنامه‌ریزی جامع با مشکلات دیگری که بیشتر بر تکنیک‌های اصولی مورد استفاده در چنین برنامه‌ریزی‌هایی مرتبط است نیز مواجه است. این مشکلات را می‌توان به نحو خلاصه تحت عناوین مشکلات مربوط به ضریب سرمایه، مشکلات مربوط به الگوی رشد، مشکلات مربوط به روند «فراز و نشیب» (رفت و برگشت) در برنامه و مشکلات مربوط به تهیه پروژه‌های لازم مورد بررسی قرار داد.

مشکلات مربوط به ضریب سرمایه

برنامه‌های جامع که عموماً بر الگوهای رشد متکی هستند بر دو فرض اساسی پایه‌گذاری می‌شوند. اولین فرض اینکه نرخ رشد سرمایه‌گذاری عامل اصلی و تعیین‌کننده نرخ رشد تولید است و فرض دوم اینکه نسبت سرمایه به تولید یا ضریب سرمایه طی دوران‌های نسبتاً طولانی تقریباً ثابت باقی می‌ماند.^۱ این فرضیات توسط متخصصان فن به عنوان ساده‌گرایی بیش از حد پروسه رشد و اغراق در نقش سرمایه به عنوان عامل اصلی و قوه محرکه رشد مورد انتقاد قرار گرفته‌اند. کمیسیون اقتصادی سازمان ملل برای آفریقا در این زمینه می‌گوید:

«یکی از ضعف‌های برنامه‌ریزی‌های توسعه به طور کلی و به ویژه آن دسته از برنامه‌ریزی‌ها که بر اهداف کلی سرمایه‌گذاری متکی می‌باشند این است که توجه را بیش از حد لازم به سرمایه‌گذاری ملموس به عنوان تنها روش افزایش درآمد معطوف می‌دادند.»^۲

در حالی که طبیعی است که می‌توان محصول درآمد را بدون توسل به سرمایه‌گذاری‌های عمده و از طرق استفاده کامل از ظرفیت‌های موجود، بهبود در تعمیر و نگهداری وسایل و ابزار، کاهش اتلاف، فراهم آوردن انگیزه برای تولیدکنندگان، بهبود مهارت‌ها، کاربرد شیوه‌های نوین کشت، انجام اصلاحات اساسی در بنیان‌های تولیدی کشاورزی و ... به نحو محسوسی افزایش داد. در توسعه یک کشور عامل محرک، نیروی انسانی است و آنگاه که جمعیت یک کشور به خوبی سازمان‌یافته باشند و انگیزه‌های لازم را برای انجام امور داشته باشند، کمبود سرمایه هر چند مشکلی در راه توسعه است ولی مشکلی است که قابل حل است. همان‌گونه که تجربه بسیاری از کشورها این مسئله را ثابت کرده است. مطالعه‌ای که توسط کمیسیون اقتصادی اروپا در زمینه رشد اقتصادی کشورهای اروپای غربی به عمل آمده است که در این کشورها، سرمایه فقط یکی از عوامل و اغلب عامل کم‌اهمیت‌تر در رشد این کشورها بوده است. در حالی که عامل انسانی در تمامی این کشورها نقش اساسی را بر

1. UN. ECAFE, Programming Techniques for Economic Development Unit Special Reference to Asia and Re Far Eath, p. 11

2. UN. ECA. Problems Concerning Techniques of Development Programming in African Countries, p 32.

عهده داشته است.^۱ در مقابل این تجربه می‌توان به تجربه کشورهای نفت‌خیز مانند عراق، عربستان سعودی و ونزوئلا اشاره کرد که با وجود سرمایه فراوان نفتی این کشورها توسعه محسوسی را نشان نداده‌اند. لذا الزاماً چنین نیست که سرمایه‌گذاری بیشتر به معنی رشد سریع‌تر است.

حتی اگر سرمایه‌گذاری عامل اصلی رشد می‌بود، باز هم آمار و اطلاعات ناقص در کشورهای جهان سوم دلیل کافی بر عدم اعتماد بر نتایج محاسبات مربوط به ضریب سرمایه در این کشورها است. به ویژه که نسبت سرمایه به تولید در یک کشور می‌تواند طی چند سال به نحو بارزی تغییر کند. این مسئله به خصوص در کشورهای در حال توسعه دارای اهمیت ویژه است. در این کشورها، جابه‌جایی قسمتی از سرمایه از یک بخش به بخش دیگر یا از یک مجموعه از پروژه‌ها به مجموعه دیگری از پروژه‌ها می‌تواند تغییر مهمی در نسبت سرمایه به تولید ایجاد کند. به علاوه یکی از اهداف اساسی سیاست توسعه در کشورهای جهان سوم ایجاد تغییرات ساختی در اقتصاد کشور است و در صورت ایجاد چنین تغییراتی روابط سرمایه - تولید مطمئناً تغییرات زیادی خواهد نمود. بنابراین تخمین ضریب سرمایه در این کشورها بیش از آنکه بر تجارب گذشته کشور متکی باشد بر تغییرات احتمالی آتی کشور و حتی بر سیاست آتی دولت متکی است.

در نتیجه ضرایب سرمایه مربوط به سال‌های گذشته راهنماهای قابل‌اعتمادی در تعیین سطح سرمایه‌گذاری لازم برای حصول به نرخ رشد معین در آینده نیستند. به عبارت دیگر نسبت متوسط سرمایه به تولید شاخص خوبی از نسبت نهایی سرمایه به تولید نیست.

تجربه نشان داده است که در عمل در موارد متعددی کاربرد ضرایب سرمایه به نتایج صحیحی نرسیده است و در مواردی گمراه‌کننده بوده است. به عنوان مثال در برنامه دوم هند و بر اساس نتایج حاصل از برنامه اول، تخمین‌های خوش‌بینانه‌ای در زمینه نسبت سرمایه به تولید به عمل آمد و این تخمین‌ها در الگوی رشد برنامه دوم این کشور به کار رفت. ولی عملاً بهبودهای مورد انتظار در کارایی تولیدی بخش‌های کشاورزی و صنعتی جامه عمل نپوشید و مشخص شد که ضرایب سرمایه به کار رفته در الگوی رشد صحیح نبوده‌اند. همین تجربه در فیلیپین و بسیاری دیگر از کشورها نیز تکرار شده است.

مشکلات مربوط به الگوی رشد

برنامه‌ریزی جامع طبیعتاً بسیار مشکل‌تر از برنامه‌ریزی‌های محدود می‌باشد. به علاوه برنامه‌ریزی جامع در کشورهای با اقتصاد مختلط و متکی بر بازار مشکل‌تر از برنامه‌ریزی جامع در کشورهای با نظام سوسیالیستی است. چراکه در کشورهای با اقتصاد مختلط برنامه‌ریزی باید بنا به ضرورت بر

1. U.N. ECE. A Study of Determinants of Growth in Europe During Re Nineteream-Fifties, P.2

قضاوت‌های کارشناسانه در زمینه تقاضا تحت شرایط قیمت‌ها و درآمدهای متغیر متکی باشد، در حالی که در کشورهای سوسیالیستی اساساً تقاضای کالای مصرفی به عنوان «بخش باقی‌مانده» تلقی و تغییرات آن در محدوده امکانات از نظر تئوریک در اختیار سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان است. عامل دیگری که به پیچیدگی کار ساخت مدل رشد اضافه می‌کند، وارد کردن اثرات تغییرات تکنیکی در نحوه تولید است. این عامل در دنیای فعلی از اهمیت خاصی برخوردار است و تجربه نشان داده که حتی در مراحل قبلی تحول تکنیکی جهان نیز عدم توجه به این عامل باعث عدم دستیابی به پاره‌ای از اهداف گردیده است. به عنوان مثال برنامه سوم هند پیش‌بینی لازم در زمینه تحولات فنی چشمگیری که در صنایع پتروشیمی صورت گرفت را ننموده بود و در نتیجه این تحولات مجبور شد پروژه‌های مربوطه را نیمه‌کاره‌ها سازد و امکان حصول به اهداف این بخش فراهم نگردید.

از طرف دیگر هر چه بر پیچیدگی مدل رشد اضافه شود اطلاعات آماری قابل اعتماد بیشتر مورد نیاز خواهد بود. ولی حتی اگر مدل رشد گستردگی زیادی نداشته باشد و به جای استفاده وسیع از روش‌های ریاضی به استفاده از روش‌های تجربی بپردازیم باز هم اطلاعات آماری وسیعی برای انجام برآوردها مورد نیاز می‌باشد. به قول یکی از متخصصان فن:

«شیوه ریاضی تفکر که در علم اقتصاد بسیار متداول گشته، امتیاز بارزی بر شیوه بحث توصیفی دارد. این امتیاز در این است که با استفاده از ریاضیات می‌توان همبستگی‌های متقابل تعداد زیادی از متغیرها را در محاسبات و بررسی‌ها وارد کرد و روابط را در قالب کمیات روشن ساخت و لذا درک بهتری از مقادیر و روابط به دست آورد و اهمیت کاربردی الگوها را افزایش داد.

با این همه نباید «در اهمیت کاربرد ریاضیات اغراق کرد، چراکه این روش‌ها نمی‌توانند جایگزین عقل سلیم باشند و هرگز کاملاً جایگزین برداشت‌های غیرریاضی مسائل نخواهند شد. واقعیت اجتماعی پیچیده‌تر از الگوهای ریاضی است و این الگوها در حقیقت تصویری تجریدی از این واقعیات می‌باشند. تصویری که زندگانی اقتصادی را به صورت ساده‌شده‌ای در برمی‌گیرد؛ تصویری که همچون دورنمای یک منظره برای مطالعه منظم و فهم کلی منظره به کار می‌رود. اگر الگوی رشد را تنها راه حل مشکل رشد بدانیم در حقیقت چندگانگی ابعاد زندگی واقعی اقتصادی را که نمی‌توان در شبکه ریاضیات گنجانید، فراموش کرده‌ایم»^۱

به علاوه تکنیک‌های به کار گرفته شده در ساختمان یک مدل ریاضی از نظر تئوری می‌تواند معتبر و صحیح باشد ولی نتایج حاصل بی‌معنی و دور از واقعیات باشد. مثلاً در الگویی آزمایشی از اقتصاد مکزیک در سال ۱۹۶۱ با استفاده از ماتریس برنامه‌ریزی خطی و با استفاده از ۱۹۰۰ ضریب

1. Adhin, j.H. Development Planing in Suriname in Historical Perspective, p.176.

ساخته شد نتایجی واقعاً تخیلی به دست آمد. از جمله مدل نشان می‌داد که اگر طی دوران ۷۰-۱۹۶۰ اجازه داده شود که وام خارجی کشور از ۱۷۲ میلیون دلار به ۲۴۵ میلیون دلار برسد (۷۳ میلیون دلار افزایش) نرخ رشد درآمد در این کشور از ۵/۵ درصد به ۸ درصد در سال افزایش خواهد یافت. به دیگر سخن ۷۳ میلیون دلار افزایش در وام‌های خارجی عامل اصلی در ایجاد ۵ هزار میلیون دلار اضافه تولید خواهد گردید. یکی از دست‌اندرکاران تهیه این مدل اعتراف می‌کند که: «نتایجی از این قبیل روشن‌گر هستند ولی نباید آن‌ها را جدی تلقی کرد. هر کدام از ۱۹۰۰ ضریبی که در ماتریس برنامه‌ریزی خطی به کار رفته می‌تواند دارای اشتباه اساسی باشد ... و به این نتایج انجامیده باشد.»^۱

مختصر اینکه الگوهای برنامه‌ریزی اعتباری بیش از اطلاعاتی که در آن‌ها به کار می‌روند و اگر به مدل‌هایی که از نظر تکنیکی معتبر هستند اطلاعات آماری غیردقیق داده شود، نتایج کار عملاً از واقعیت‌ها به دور خواهد بود و به قولی:

«ضعف الگوهای اقتصادسنجی و ریاضی در این نیست که این مدل‌ها بر زبان و روش ریاضی متکی هستند و یا به کمیات می‌پردازند ... مشکل اصلی در بی‌دقتی آمار و اطلاعات نهفته است. اگر آمار و ارقام قابل اعتماد باشند، تهیه الگویی مناسب آن‌قدرها مشکل نیست، ... ولی بدون آمار غیرقابل اعتماد نمی‌توان بر نتایج الگوهای ریاضی اعتماد کرد. «شم کارشناسی» و «تجربه» و عواملی از این قبیل جایگزین‌های خوبی برای آمار و اطلاعات صحیح نیستند. در مرحله برنامه‌ریزی و کاربرد الگو یا دارای دانش و آگاهی صحیحی از اطلاعات و آمار هستیم و یا چنین اطلاعاتی در دست نیست، شق میانه‌ای وجود ندارد.»^۲

مشکلات مربوط به پروسه فراز و نشیب (رفت و برگشت در برنامه)

تجربه نشان داده است که عملاً در برنامه‌ریزی‌های جامع، آن قسمت از برنامه که مربوط به تهیه مدل رشد و برنامه کلان است علی‌الاصول با دقت بیشتری انجام می‌گیرد ولی آنگاه که به برنامه‌های بخشی می‌رسیم، تهیه این برنامه‌ها معمولاً به خاطر مشکلات نیروی انسانی و اجرایی و اداری به نحو مطلوب انجام نمی‌پذیرد. در حقیقت این قسمت از روند برنامه‌ریزی جامع نمی‌تواند باعث انجام تعديلات و تصحیحات لازم در برنامه کلان و تکرار این روند رفت و برگشت جهت تصحیح برنامه و انجام هماهنگی گردد. در اینجا تنها به ذکر یک نمونه از نمونه‌های متعدد در کشوری که الگوی برنامه‌ریزی بسیاری از کشورهای جهان سوم (هندوستان) می‌پردازیم.

در هندوستان «در ۵۶-۱۹۵۵ برنامه‌ریزان برنامه دوم، پس از آنکه تا حدی با ایده بررسی روابط

1. Manne, Alan S. "Key Sectors of De Mexican Economy, 1960-70, p. 385

2. Mergenstern, Oskar, On the Accuracy of Economic Observations, pp. 114-115

بخشی و روند رفت و برگشت برنامه بازی کردند، نهایتاً و به علت مشکلات به سادگی از این اقدام به بررسی صریح روابط بین برنامه کلان و برنامه‌های بخشی و پروژه‌های مربوطه چشم پوشیدند.^۱ طبیعی است که این وضعیت به ویژه در شرایطی که برآوردهای برنامه کلان به علت تقریب آمارهای قابل اعتماد کافی نیست، برای امر برنامه‌ریزی جامع جای نگرانی بسیاری را از نظر ایجاد هماهنگی‌ها و فراهم آوردن برنامه‌ای سازگار که از اهداف اصلی برنامه جامع است باقی می‌گذارد.

مشکلات مربوط به تهیه پروژه‌ها

طرفداران برنامه‌ریزی جامع در تمامی کشورها از این نکته غافل‌اند که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، ضعف اساسی در عدم وجود یک دید جامع در برنامه‌ریزی توسعه نیست، بلکه کمبود مهم عبارت است از عدم وجود پروژه‌هایی که به نحو صحیح تهیه و ارزیابی و انتخاب شده‌اند. این مسئله حتی در مورد کشورهایی چون پاکستان که تجربه‌های غنی‌تر برنامه‌ریزی داشته‌اند نیز صادق است. یکی از دست‌اندرکاران کمیسیون برنامه‌ریزی پاکستان ۱۰ سال پس از ایجاد مرکز برنامه‌ریزی مربوطه نوشت که: «ضعف اساسی برنامه‌های اول و دوم پاکستان در این است که این برنامه‌ها دارای عمق کافی نیستند. در این برنامه‌ها کوششی جهت توسعه سازگار چارچوب برنامه‌ریزی کلی به عمل آمده ولی سعی نشده که این چارچوب‌ها با پروژه‌هایی که به نحو صحیح تهیه شده‌اند، پر شوند. این امر باعث شده که برنامه در حالت کلی و نظری باقی بماند و سطح پروژه بسیار مبهم باشد.»^۲

این وضعیت جنبه‌ای عمومی در اکثریت قریب به اتفاق کشورهای در حال توسعه دارد. از دلایل این امر اینکه برنامه‌ریزان معمولاً تخصص بیشتری در ساختن الگوهای کلان دارند تا در تهیه و ارزیابی پروژه‌ها در سطح میکرو. به علاوه که چون معمولاً در شروع برنامه، طرح‌های نیمه‌تمام بسیاری وجود دارد که به هر حال دولت خود را متعهد به اتمام آن‌ها می‌داند در کوتاه‌مدت جایی نیز برای تهیه پروژه‌ها باقی نمی‌ماند و برای مدت طولانی‌تر در بسیاری از کشورها در حال توسعه، دستگاه‌های مجری، دپارتمان‌های اداری و وزارتخانه‌ها نمی‌دانند چگونه باید پروژه‌ای درست را تهیه نمایند و چه اطلاعاتی در زمینه پروژه‌ها در اختیار برنامه‌ریزان بگذارند که امکان ادغام پروژه‌ها در برنامه را فراهم آورد.

با وجود عدم کارایی تشکیلات در این کشورها و کمبود نیروی متخصص در دستگاه‌های دولتی این وضعیت نباید باعث تعجب باشد. برنامه کلان و حتی کلیات برنامه بخشی را معمولاً می‌توان توسط گروه نسبتاً کوچکی از کارشناسان تهیه کرد، ولی تهیه پروژه‌ها در سطح وسیع نیاز به گروه بزرگی از کارشناسان در سطوح اجرایی دارد و در اینجا است که مسائل تشکیلاتی و کمبود نیروی

1. Lewis, John, p., India, pp. 99-100

2. Hag, Mahbub al. The Strategy Economic Planning: A Case Study of Pakistan, p. 21

انسانی متخصص به نحو بارزتری خود را نشان می‌دهد و اکثر اقدامات دولت‌ها در تهیه این قسمت اساسی از برنامه جامع را با شکست مواجه می‌سازد. حل این مشکل بدون حل مشکل تشکیلات و کارا نمودن سازمان اداری کشور بسیار مشکل و احتمالاً غیرممکن خواهد بود. از طرفی بهبود تشکیلات اداری نیاز به زمانی نسبتاً طولانی دارد و به نظر نمی‌رسد که بسیاری از کشورهای جهان سوم بتوانند در کوتاه‌مدت به حل این قسمت مهم از مشکل برنامه‌ریزی جامع توفیق یابند. این مسئله بدان معنی است که تهیه، سازمان‌دهی و اجرای پروژه‌ها در جهت برنامه توسعه با مشکلات بسیار مهمی نه تنها از نظر اقتصادی، بلکه از نظرهای اجتماعی، روانشناسی و سازمان‌دهی اداری مواجه است و این مسائل در کوتاه‌مدت اساساً قابل حل و فصل نیستند.

و بالاخره به عنوان آخرین نکته باید توجه داشت که تجربه تاریخی برنامه‌ریزی در کشورهای آمریکای لاتین و آسیا نشان داده است که اگر برنامه‌ریزان بیش از حد بر تهیه برنامه جامع تکیه کنند در شرایطی که مقدمات کار فراهم نشده است، مرحله تهیه برنامه به احتمال قوی تا مدت‌های بسیار طولانی ادامه خواهد داشت بدون آنکه به نتیجه‌ای ملموس برسد و این وضعیت ممکن است به دلسرد شدن از برنامه و برنامه‌ریزی بینجامد و در راه این امر اساسی اشکالات فراوانی ایجاد نماید. اسکار لانگه، اقتصاددان مشهور در یکی از تحلیل‌های خود در این زمینه به برنامه‌ریزان سیلان که مشغول تهیه برنامه جامع ۱۰ ساله بودند و برای تهیه این برنامه باید دو سال وقت صرف می‌کردند هشدار داد: «کشور به سختی می‌تواند چنین زمانی را از دست دهد، به علاوه سردرگمی دوره تهیه برنامه توسعه، ایمان ملت به کارایی برنامه‌ریزی اقتصادی را ضعیف خواهد کرد. این وضعیت ممکن است به شک و تردید و حتی بدبین شدن مردم به برنامه‌ریزی اقتصادی نیز بینجامد و در چنین شرایطی به سختی خواهید توانست حمایت مردم را برای برنامه آنگاه که تهیه شود، فراهم آورید. وضعیت ممکن است به آنجا بکشد که حتی همین اقدامات خود تبدیل به دلایلی برای بی‌اعتبار ساختن برنامه‌ریزی اقتصادی گردد.»^۱

قسمت پنجم- نتیجه و خلاصه گزارش، پیشنهادات

در قسمت‌های قبلی این گزارش ملاحظه شد که:

الف- نظام برنامه‌ریزی مورد عملی فعلی در ایران دارای خصایص ویژه‌ای است و اهم این خصایص عبارت‌اند از:

الف-۱- هدف نظام، تهیه و تدوین برنامه جامع و تفصیلی است که شامل دورنمای ۲۰ ساله، برنامه جامع و تفصیلی پنج ساله و برنامه مفصل یک‌ساله باشد.

1. Lange, Oskar "Re Task of Economic Planming in Ceylon" p. 80

- الف-۲- نظام بر مشارکت وسیع تمامی دستگاه‌های اداری تکیه دارد.
- الف-۳- نظام بر هیچ تجربه‌ای در گذشته ایران یا کشور خاصی در جهان متکی نیست و در حقیقت اولین تجربه برنامه‌ریزی در شکل فعلی آن در ایران است.
- الف-۴- نظام تلویحاً فرض کرده که می‌تواند در جریان عمل بر مشکلات عدیده موجود در سر راه برنامه‌ریزی جامع فائق آید و علی‌رغم تمامی این مشکلات برنامه جامع را طی مدتی نسبت کوتاه تهیه نماید. اهم این مشکلات عبارت‌اند از:
- روشن نبودن بنیان‌ها و ساختار اقتصادی جامعه
 - عدم کارایی نظام تشکیلاتی
 - ضرورت دفاع از دستاوردهای انقلاب اسلامی در مقابل تهاجم استکبار جهانی
 - ضرورت بسیج تمامی نیروها برای دفاع در مقابل تجاوز مستقیم لشکریان بعثی عراق
 - کمبود بسیار محسوس و چشمگیر نیروی انسانی اقتصاددان و برنامه‌ریز
 - ضرورت تغییرات مداوم در تشکیلات و مدیریت اداری کشور
 - عدم وجود اطلاعات آماری و بهنگام و تقریب بسیار زیاد در آمارها و اطلاعات مربوط به سال‌های قبل
- ب- نظام برنامه‌ریزی مورد بحث به دستاوردهای عمده‌ای طی دو سال گذشته رسیده است. اهم این دستاوردها عبارت‌اند از:
- ب-۱- روشنی‌بخشیدن به معانی کمی اصول اقتصادی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
 - ب-۲- روشنی‌بخشیدن به تصویر وضعیت موجود و عملکرد گذشته بخش‌ها و مناطق
 - ب-۳- روشنی‌بخشیدن به هدف‌گذاری‌های بخشی - منطقه‌ای
 - ب-۴- آموزش عمل برنامه‌ریزان کشور
 - ب-۵- تعیین برخی از محورهای اساسی در استراتژی کل توسعه و رشد کشور
 - ب-۶- تدوین برنامه اول جمهوری اسلامی ایران که علیرغم کمبودها و نواقص باید پایه هر نوع اصلاح و تهیه برنامه مطلوب‌تر قرار گیرد.
- ج- برنامه اول تهیه شده دارای کمبودها و نواقصی است. اهم این نواقص عبارت‌اند از:
- ج-۱- در رابطه با برنامه کلان: آنچه تحت عنوان برنامه کلان تهیه شده به عنوان اولین قدم در برنامه‌ریزی جامع مفید و ارزنده است. ولی چون برنامه بخش‌ها فوق‌العاده ضعیف بوده‌اند و طرح‌ها و پروژه‌ها و ترازها تهیه نگردیده‌اند، لزوماً امکان استفاده از روش «رفت و برگشت» از برنامه بخش به کلان، از کلان به بخش و از پروژه به بخش و از بخش به پروژه و ... وجود نداشته و لذا اصلاحات

لازم از این نظر در برنامه کلان به عمل نیامده است. به علاوه که چون آمارها دارای تقریب‌های بسیار زیاد بوده‌اند و آمارهای بهنگام وجود ندارد و برآوردهای کلان بالضروره بر اساس همین آمارهاست نمی‌توان به نتایج حاصل علیرغم تلاش‌های وسیعی که شده اعتماد زیادی داشت.

ج-۲- در رابطه با برنامه بخش‌ها: برنامه بخش‌ها در بیشتر موارد همان برنامه کلان است که با تفصیل بیشتر ارائه گردیده است و مشکلات اساسی این برنامه‌ها عبارت‌اند از:

ج-۲-۱- همان مشکلاتی که در مورد برنامه کلان وجود داشته در زمینه بخش‌ها نیز صادق است.
ج-۲-۲- ترکیب شوراها و مجامع بخشی منطقه‌ای عملاً منطبق با نظام برنامه‌ریزی نبوده و برنامه تهیه شده در بسیاری از موارد نه تنها برنامه بخش نیست، بلکه حتی برنامه فعالیت‌های دولتی بخش هم نیست.

ج-۲-۳- طرح‌ها و پروژه‌های عمده جز در چند مورد تهیه و تدوین نشده است.

ج-۲-۴- مبانی هزینه به کار رفته مورد شک و تردید است.

ج-۲-۵- هماهنگی بین بخشی صورت نپذیرفته است.

ج-۲-۶- تراز کالاهای اساسی تهیه نشده است.

ج-۲-۷- طرح‌های نیمه‌تمام اول برنامه، طرح‌های نیمه‌تمام لازم آخر برنامه و استهلاک طرح‌های موجود مورد توجه کافی قرار نگرفته‌اند.

ج-۲-۸- خطامشی در سیاست‌های اجرایی مشخص نگردیده است.

ج-۲-۹- مکانیسم تلفیق برنامه و بودجه پیش‌بینی نشده و امر هماهنگی برنامه و بودجه مبهم مانده است.

ج-۲-۱۰- برنامه‌ریزی اعتبارات جاری اساساً صورت نگرفته است.

د- تجربه برنامه‌ریزی جامع در سایر کشورها نشان می‌دهد که:

د-۱- تقریباً هیچ کشور در مراحل ابتدایی و اولین تجربه برنامه‌ریزی دست به انجام برنامه‌ریزی جامع نزده مگر آنکه در عمل با شکست مواجه گردیده است، یا برنامه را حذف کرده یا برنامه اجرا نشده است.

د-۲- کشورهایی که درک عمیق از پیچیدگی‌های برنامه‌ریزی جامع در ارتباط با ساخت اقتصادی و اجتماعی جامعه داشته‌اند معمولاً به صورت ارادی و پس از بررسی‌های مفصل، امر برنامه‌ریزی را با برنامه‌ریزی محدود شروع کرده‌اند و حداقل پس از یک برنامه وارد در مرحله برنامه‌ریزی جامع شده‌اند.

د-۳- در شرایطی که آمار و اطلاعات بهنگام در دست نیست، آمار و اطلاعات مربوط به

سال‌های گذشته از تقریب زیاد برخوردارند، نیروی انسانی متخصص برنامه‌ریز و مجری بسیار محدود است، تشکیلات اداری مملکت کارایی لازم را ندارد و مهم‌تر از همه شالوده‌ها و بنیان‌های اساسی اقتصادی و تولیدی جامعه روشن نیست، اساساً نظام برنامه‌ریزی جامع قادر به تهیه برنامه مدون و عملی جامع برای کشور طی زمانی معقول نیست. متنی که در این روال تهیه شود معمولاً متنی است دارای ظاهری پر ابهت ولی در واقع و در عمل به هیچ وجه کارا نیست و نمی‌تواند در صورت عمل با آن به نتایج کار و اینکه نهایتاً جامعه به کجا خواهد رفت اطمینان زیادی داشت.

با توجه به مطالب فوق‌الذکر و تأکید بر این نکته که تجربه کوتاه برنامه‌ریزی بعد از انقلاب اسلامی کشور همان کمبودهای تجربه برنامه‌ریزی جامع جهانی را نشان می‌دهد، طبیعی است که باید قدم‌های اساسی در جهت تصمیم اقدامات مورد عمل را برداشت. توجه کنیم که در دو سال گذشته از یک طرف مجبور به سه تعدیل عمده در برنامه تهیه شده بوده‌ایم و احتمالاً چهارمین تغییر هم باید به زودی انجام پذیرد. این تعدیلات عبارت‌اند از:

- ۱- تعدیل برنامه بر اساس بودجه سال ۱۳۶۲
 - ۲- تعدیل برنامه بر اساس تعدیل منابع درآمدی قابل حصول دولت (تعدیل انجام شده در سال ۱۳۶۲)
 - ۳- تعدیل برنامه بر اساس لایحه بودجه ۱۳۶۳ که با توجه به اولویت مبارزه با تورم تدوین شده است.
 - ۴- تعدیل احتمالی برنامه بر اساس توصیه‌های مجلس محترم شورای اسلامی.
- به علاوه توجه داشته باشیم که با کوشش‌ها و استفاده از قسمت اعظم نیروهای موجود کشور و انجام تعدیل‌های مورد بحث هنوز هم همچنان که ملاحظه شد با نواقص بسیار زیادی در برنامه مواجه هستیم که احتمالاً باید حداقل یک سال دیگر در این زمینه فرصت داشت تا پاره‌ای از اشکالات برنامه جامع برطرف شود.

با توجه به تمام مسائل فوق‌الذکر به نظر می‌رسد که همانند سایر کشورهای جهان، ایران هم موفق به تهیه برنامه جامع اول خود به صورت و شکل فعلی و در عین حال به نحوی که از طرفی قابل عمل باشد و از طرف دیگر خط‌دهنده فعالیت‌های عملی باشد نخواهد شد. لذا به نظر می‌رسد که اگر مایلیم:

- ۱- زمان‌های طولانی دیگری مصروف تهیه برنامه جامع در این مرحله از فعالیت‌های اقتصادی-اجتماعی معروف نکنیم و با سرعت برنامه‌ای قابل قبول جهت تصویب نهایی مجلس در اختیار داشته باشیم.
- ۲- با اعلام کل اعتبار برنامه‌ای هر بخش (که به هر حال با توجه به تجربه دو سال گذشته دیگر مورد اعتماد شوراها نخواهد بود) وارد بحث‌های طولانی و بی‌نتیجه با دستگاه‌ها در زمینه اینکه کل اعتبار سال‌های آینده آن‌ها از اعتبارات قبلی کمتر یا بیشتر است، نرخ تورم x درصد یا y درصد است و ... و خلاصه بحث‌هایی که عملاً شوراهای برنامه‌ریزی قبلی را به شوراهای دریافت اعتبار و بودجه بیشتر تبدیل کرده بودند دوباره اتفاق نیافتد.

۳- مسئله هماهنگی بودجه و برنامه با توجه به عینیات و در چارچوب آنچه ممکن است و نه آنچه لازم و ایده‌آل است دقیقاً عملی شود.

۴- طرح‌ها و فعالیت‌های خط‌دهنده به کل اقتصاد کشور و بخش‌ها روشن گردد و تضمین داشته باشیم که این طرح‌ها حتماً اجرا خواهند شد.
بهتر است که:

۱- از جامعیت برنامه به مفهوم در بر گرفتن تمامی بخش‌های عمومی و خصوصی در این مرحله چشم‌پوشیم.

۲- استراتژی‌ها و سیاست‌های اساسی توسعه را با توجه به آنچه تاکنون انجام داده‌ایم و بررسی دقیق‌تر آن‌ها ظرف مدتی در حدود ۲-۳ هفته توسط گروهی از کارشناسان خبره تدوین نماییم و در ابتدای برنامه قرار دهیم.

۳- گروه دیگری را مأمور کنیم که حداکثر ظرف یک ماه طرح‌ها و فعالیت‌های خط‌دهنده هر بخش را مشخص و با دقایق بیشتری روشن و تدوین نمایند.

۴- مجموعه اعتبار مورد نیاز این فعالیت‌ها و طرح‌ها را به درآمد نفت مرتبط سازیم و درصد (یا حجم) خاصی از درآمد نفت را به آن‌ها اختصاص دهیم.

۵- مجموعه طرح‌ها و فعالیت‌های مورد نظر و استراتژی‌ها و سیاست‌های مورد بحث را به عنوان برنامه اول استراتژی توسعه و طرح‌ها و فعالیت‌های عمده عمرانی و جاری دولت جمهوری اسلامی ایران جهت بررسی و تصویب به مجلس ارائه نماییم.

۶- در صورت تصویب این برنامه، پروسه بودجه‌ریزی سالانه با توجه به برآورد کل امکانات دولت در هر سال و تعهدات مربوط به برنامه تصویب شده، باقیمانده اعتبار عمرانی و جاری را با استفاده از نظام بودجه‌ریزی نسبتاً جا افتاده فعلی و نظارت کلی معاونت اقتصادی و قسمت‌های برنامه‌ریزی بر عهده خواهند داشت.

در صورت قبول پیشنهادات بالا:

اولاً- چون منابع کلی مملکت در حال حاضر با توجه به جنگ و مبارزه استکبار جهانی علیه انقلاب اسلامی کشور به هیچ وجه روشن نیست و قابل برآورد نمی‌باشد، لازم نیست که با هر اقدام استکبار جهانی در این زمینه منابع را مورد تجدید نظر قرار دهیم و کل برنامه را از نو بازنویسی کنیم.

ثانیاً- چون طرح‌ها و فعالیت‌های عمده و خط‌دهنده با اعتبارات مشخص که احتمالاً در حدود ۳۰ درصد کل بودجه را در بر خواهند گرفت در برنامه گنجانیده شده‌اند، می‌توان اطمینان زیادی نسبت به اجرای آن‌ها از هر نظر داشت و لذا حداقل مطمئن بود که در این زمینه‌های اساسی، کشور طی ۵

یا ۷ سال آینده در چه جهتی حرکت خواهد کرد. (مثلاً سطح دانش تکنیکی چه خواهد بود، تولید صنایع ملی و اساسی چه وضعی خواهد داشت، راه‌های عملی در چه شرایطی خواهند بود و ...) ثالثاً- به جای آنکه هر سال بودجه بر برنامه حاکم باشد، درصد محسوس و قابل توجهی از بودجه سالانه تحت نظام برنامه‌ای به مصرف خواهد رسید و برنامه کلی ناقص، باعث اختلاف پروسه بودجه‌ریزی نخواهد گردید. در عین حال متخصصان بودجه کشور باقیمانده منابع کشور را با توجه به اطلاعات و آگاهی‌های تازه‌ای که ضمناً سال از وضع فعالیت طرح‌ها و فعالیت‌ها به دست می‌آورند با نتایج بهتر و به نحو واقعی‌تری تخصیص خواهند داد.

رابعاً- با توجه به ضرورت برنامه‌ریزی جامع در مراحل بعدی، باید اساساً یکی از فعالیت‌های عمده منظور شده در برنامه اول، استراتژی توسعه و طرح‌ها و فعالیت‌های عمده جمهوری اسلامی ایران باید فعالیت‌های مربوط به سازمان‌دهی و ساخت شرایط لازم برای تهیه برنامه جامع باشد. خامساً- و بالاخره در صورت قبول پیشنهادات فوق احتمالاً نیروی متخصص کمیاب و منابع محدود موجود در تمامی زمینه‌ها با کارایی بیشتر عمل کرده و نتایج بهتری به دست خواهد داد.

برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی ایران با تأکید بر بررسی تجربه برنامه اول توسعه^۱

خلاصه نکات اصلی مورد بحث و گفتگو

دکتر حسین عظیمی

۱- در دنیای معاصر می‌توان کشورهای مختلف را از دیدگاه ساختار فعالیت اقتصادی به دو گروه بزرگ زیر تقسیم نمود:

• کشورهای صنعتی

• کشورهای گذرا (توسعه‌نیافته، غیرصنعتی، عقب‌مانده، عقب‌نگه‌داشته شده، ...)

۲- بررسی‌های علمی و تجارب موجود باعث گردیده است که صاحب‌نظران اقتصادی و علمای مشهور اقتصاد اتفاق نظر داشته باشند که:

الف- مشکلات فراوان اقتصادی کشورهای گذرا بدون صنعتی شدن مبانی تولیدی در بخش‌های مختلف اقتصادی قابل حل و فصل نیست.

ب- هدایت اقتصادی جامعه از طرف دولت، مهم‌ترین رکن تحول جامعه از شرایط گذرا به وضعیت صنعتی است.

توضیح: آنچه مورد اختلاف است میزان و چگونگی هدایت مورد بحث می‌باشد و گرنه در ضرورت هدایت اقتصادی برای صنعتی شدن جامعه تردیدی نیست.

۳- هدایت اقتصادی مورد بحث الزاماً در چارچوب برنامه‌های توسعه صورت می‌پذیرد. (برنامه توسعه، برنامه‌ای است که چگونگی و سرعت حرکت در وضعیت گذرا را روشن می‌سازد). در این نوع برنامه‌ها، محور اصلی، تدوین و به‌کارگیری سیاست‌ها و پروژه‌های لازم برای تحول ساختارهای فرهنگی - اجتماعی - اقتصادی است.

۴- برنامه‌ریزی توسعه دارای سابقه‌ای نسبتاً طولانی و گسترده است. حجم وسیعی از فعالیت علمی نیز به این حوزه از مطالعات اقتصادی تخصیص یافته است.

۵- تجارب و مطالعات علمی مورد بحث، متخصصان توسعه را به این تفاهم عمومی رسانیده است که برنامه توسعه باید دارای ویژگی‌های اساسی زیر باشد:

الف- برنامه توسعه فقط در صورت غیرجامع بودن، امکان موفقیت دارد.

۱. شانزدهمین گرد هم‌آیی انجمن مدیریت استراتژیک ایران، چهارشنبه ۵ / ۸ / ۷۲. مجموعه فرهنگی نهاد ریاست جمهوری. این مدرک در مجموعه آثار دکتر حسین عظیمی به شماره ۱۷۸-۵ موجود است.

ب- برنامه توسعه باید از طریق تشکیلات سازمانی ویژه و جدای از بافت مرسوم اداری این کشورها اجرا شود.

ج- برنامه توسعه باید متشکل از دو مجموعه زیر باشد:

- استراتژی‌ها و سیاست‌های اجرایی
- تعداد مشخص و محدودی از پروژه‌های دقیقاً تبیین شده در جهت ایجاد و تقویت ساختارهای توسعه‌ای

۶- اهم ساختارهای توسعه‌ای مورد بحث عبارت‌اند از:

الف- ساختارهای غیر حکومتی کنترل قدرت انحصاری دولت. ازجمله این ساختارها باید به رسانه‌های گروهی مستقل، مؤسسات تحقیقاتی معتبر، تشکیلات محلی مستقل ازجمله انجمن‌های شهر و شهرداری‌های منتخب مردم، انجمن‌های علمی مستقل، احزاب سیاسی و ... اشاره کرد.

ب- ساختارهای تقویت روحیه علمی در جامعه. ازجمله مهم‌ترین این ساختارها باید به بازسازی بنیادین آموزش‌های عمومی جامعه، سازمان‌ها و مؤسسات الگوسازی فرهنگی اشاره نمود.

ج- ساختارهای تقویت ثبات سیاسی در جامعه ازجمله مهم‌ترین این ساختارها باید به تأمین حداقل معیشت، گسترش تأمین‌های اصلی اقتصادی - اجتماعی، تقویت بنیان‌های مشارکتی مردم در امور، سازمان‌های مؤثر اطلاع‌رسانی و ارتباطی بین مردم و دولت و ... اشاره کرد.

د. ساختارهای تقویت پایه‌های علمی - فنی تولید. ازجمله مهم‌ترین این ساختارها می‌توان به مؤسسات انتقال تکنولوژی، مؤسسات اطلاع‌رسانی تولید، مؤسسات آموزشی بهبود روش‌ها و مدیریت و ... اشاره نمود.

هـ - ساختارهای تقویت بنیانی تشکیل سرمایه. ازجمله این ساختارها می‌توان به بازسازی نظام بانکی، سازمان بورس، تقویت بانک‌های تخصصی، سیاست‌گذاری دقیق در تجارت خارجی و ... اشاره نمود.

و- ساختارهای تشکیل زیربنای فیزیکی و انرژی. ازجمله مهم‌ترین این ساختارها می‌توان به گسترش شبکه راه‌ها، گسترش شبکه ارتباطات، گسترش شبکه انرژی، مهار و تنظیم منابع آب و خاک اشاره کرد.

ز- ساختارهای مربوط به صنایع پایه و اساسی. ازجمله مهم‌ترین این ساختارها می‌توان به پایه‌گذاری صنایع مواد اولیه اساسی همچون فولاد، صنایع ماشین‌آلات و ابزار، بخش مهندسی طراحی و ... اشاره نمود.

۷- اکنون باید بررسی کرد که برنامه اول توسعه از دیدگاه فوق در چه وضعیتی قرار داشته است. (تأکید می‌کنیم که در این بررسی مختصر، بخش کلان برنامه مورد تأکید است):

الف- برنامه اول توسعه برنامه‌ای جامع و لذا غیرعملی بوده است.

ب- برنامه اول توسعه صرفاً برنامه‌ای برای حل برخی از مشکلات کوتاه‌مدت اقتصادی و لذا غیر ساختاری بوده است.

ج- برنامه اول توسعه به‌ویژه در زمینه ساختارسازی اساساً خالی از پروژه‌های دقیقاً تبیین شده است.

د- با توجه به موارد فوق، اساساً این برنامه، برنامه توسعه نبوده و نیست و درنهایت فقط می‌توانسته است برای حل پاره‌ای از مشکلات جامعه در کوتاه‌مدت کوشش نماید.

۸- آیا برنامه اول توسعه اجرا شده است؟

برنامه اول دارای دو بخش کاملاً متمایز و مشخص می‌باشد:

- کمیات مصوب برای متغیرهای مختلف اقتصادی: بخش عمده این بخش از برنامه در عمل تغییرات وسیعی نموده ولی آنچه تصویب شده اجرا نگردیده است.

- نگرش‌های اصلی برنامه که به طور خلاصه عبارت بودند از: محدود کردن دولت، حاکم کردن بازار و انگیزه خصوصی در صحنه اقتصادی، باز کردن جامعه به فضای بین‌المللی، تأکید بر تولید به عنوان محور و ثانوی تلقی کردن بحث عدالت اقتصادی که در این زمینه فعالیت وسیعی برای عملی کردن این نگرش‌ها در طول چند سال گذشته صورت پذیرفته است.

۹- نتایج حاصله:

الف- رشد تولید در چند سال گذشته قابل توجه بوده است. ولی این رشد عمدتاً ناشی از عواملی غیر از آنچه در برنامه آمده است می‌باشد. مقادیر قابل توجهی ارز به اقتصاد تزریق شده است؛ عامل عمده عدم استفاده از ظرفیت، کمبود ارز بوده است؛ تقاضای اشباع نشده وسیعی از دوران جنگ وجود داشته است؛ نقدینگی از سوی نظام بانکی به شدت افزایش یافته است؛ آزاد سازی نرخ ارز به نحوی صورت پذیرفته که سودآوری بیشتر صنایع تضمین شود. این مجموعه طبیعتاً باعث گردیده که در دور اول، تولید در صنعت و بازرگانی رشد یابد، این رشد به سایر بخش‌ها سرایت کند و نهایتاً کل اقتصاد به تولید کالاها و خدمات بیشتری توفیق یابد. مشخص است که چون رشد مورد بحث در تولید ناشی از تغییرات بنیانی در قدرت تولیدی جامعه نیست، در صورت ایجاد مشکل ارزی، اقتصاد کشور می‌تواند سریعاً وارد بحران و رکود تولید شود. (در این زمینه تجارب وسیعی طی دو دهه اخیر در ایران وجود دارد).

ب- بدهی‌های خارجی کشور به شدت افزایش یافته است. برآوردهای غیررسمی، سرانه این بدهکاری تا پایان برنامه اول را بین ۶۰۰ تا ۷۰۰ میلیون دلار تخمین می‌زند. لازم به یادآوری است که سرانه بدهکاری خارجی در مجموعه کشورهای توسعه‌نیافته در حدود ۴۰۰ میلیون دلار برآورد می‌گردد. بازپرداخت این بدهی‌ها در کوتاه و میان‌مدت بدون تحمیل فشارهای قابل توجه به اقتصاد کشور عملی نخواهد بود.

ج- حجم سرمایه‌گذاری ناخالص نسبت به سال‌های ۶۷ - ۱۳۶۵ افزایش یافته است ولی برآوردهای موجود نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری خالص کشور هنوز در حد صفر و یا بسیار نزدیک به آن است.

د- کسری مالی بودجه دولت محدود گردیده ولی کسری اقتصادی آن به شدت افزایش یافته است و لذا مشکلات قابل‌توجهی از دیدگاه مالی برای بودجه دولت طی چند سال آینده محتمل است. ه- توزیع درآمد نامتعادل‌تر گردیده، تورم در سطح قابل‌توجهی اتفاق افتاده و فقر معیشتی احتمالاً گسترش یافته است.

و- میزان وابستگی تولید و مصرف اقتصادی جامعه به خارج از کشور به شدت افزایش یافته است.

۱۰- خلاصه و جمع‌بندی

الف- نتایج مورد بحث به طور قطع و یقین مورد نظر و مطلوب مسئولان کشور نبوده و نیست. اما این نتایج به هر حال حاصل آمده و باید در برنامه دوم به فکر "طرحی نو" بود.

ب- آنچه از برنامه دوم تاکنون منتشر گردیده است نشان می‌دهد که برنامه‌ریزان بر تداوم جهت‌گیری‌های قبلی پافشاری می‌نمایند.

ج- برنامه دوم در صورت پافشاری بر جهت‌گیری‌های برنامه اول به‌ویژه با توجه به جو نامساعد بین‌المللی و محدود شدن امکانات تأمین ارز برای کشور، می‌تواند شدیداً مشکل‌آفرین باشد و جامعه را به سوی بحران‌های قابل توجه اقتصادی - اجتماعی سوق دهد.

د- راه‌حل اساسی در تزریق روحیه توسعه به برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزان کشور نهفته است. تفصیل این مسئله در جلسه دیگری قابل طرح است. ولی به طور خلاصه می‌توان اشاره کرد که توسعه‌ای شدن برنامه به معانی زیر نیست

- دولتی شدن اقتصاد مخالف برنامه توسعه‌ای است.

- کنترل قیمت‌ها و بازرگانی مخالف برنامه توسعه‌ای است.

- بستن مرزهای کشور بر فضای بین‌المللی مخالف برنامه توسعه‌ای است.

آنچه مهم است تغییر نگرش‌ها و سازمان‌ها، و سیاست‌های اجرایی است.

سیاست‌های تثبیت توسعه اقتصادی ایران^۱

دکتر حسین عظیمی

مقدمه

بحث سیاست‌های تثبیت و توسعه اقتصادی را در پنج قسمت ارائه خواهم داد. ۱. مقدمه ۲- با توجه به اینکه درک سیاست تثبیت بدون اشاره به آنچه در سال‌های ۱۳۶۸-۷۲ در اقتصاد ایران روی داده ممکن نیست بنابراین مروری بر عملکرد اقتصاد کشور در سال‌های فوق خواهیم داشت ۳- با توجه به اینکه واژه‌های تثبیت و تعدیل در ادبیات ما استاندارد شده نیستند و مفاهیم مختلفی را به ذهن متبادر می‌کنند بنابراین مفهوم سیاست‌های تثبیت آن گونه که در ادبیات اجرایی اقتصادی کشور مورد توجه است را توضیح می‌دهیم ۴- نهایتاً در قضاوت پیرامون این سیاست‌ها چون اجباراً باید محک و میزانی برای قضاوت داشته باشیم لذا محک و میزان را سیاست‌های توسعه‌ای عنوان می‌کنیم ۵- جمع‌بندی نکات ارائه شده

عملکرد اقتصاد کشور طی سال‌های ۷۲-۱۳۶۸

سال‌های ۷۲-۱۳۶۸ سال‌های اجرای برنامه اول توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی کشور بود در طی این سال‌ها مجموعه‌ای از حوادث در جامعه اتفاق افتاد و بخشی از آن‌ها تحت تأثیر برنامه و بخشی از آن‌ها تحت تأثیر عوامل خارج از برنامه قرار گرفت. تجزیه و تحلیلی که از این دوره می‌توان ارائه کرد الزاماً معطوف به برنامه نیست بلکه کلیت حرکت‌ها را می‌توان ارائه کرد. در این دوره نگرش اصلی سیاست‌گذاری کشور در سه بند قابل خلاصه شده باشد. ۱- این طور به نظر می‌رسید که نگرش اصلی دوره برنامه اول این است که مشکلات کشور ناشی از دولتی بودن اقتصاد است ۲- از دید نگرش این دوره این طور به نظر مسئولین می‌رسید که مشکلات توسعه نیافتگی ساختاری در اقتصاد یا وجود ندارد و یا مهم نیست

۳- به نظر می‌رسید که مسئولین این تصور را داشته‌اند که چارچوب جهانی سازگار با توسعه کشور وجود دارد.

این سه نکته بالا نگرش اصلی سیاست‌های ما را در دوره ۷۲-۱۳۶۸ تشکیل می‌داد. بر اساس این نگرش‌ها است که این ۱۰ مورد ذیل را می‌توان به عنوان جهت‌گیری سیاست‌های اصلی خلاصه کرد و ارائه داد.

۱. سخنرانی دکتر حسین عظیمی در سازمان برنامه و بودجه، در تاریخ ۷۴/۱۰/۲۵.

- ۱- خصوصی‌سازی
 - ۲- آزادسازی
 - ۳- کوچک کردن
 - ۴- گسترش سرمایه‌گذاری زیربنایی دولت
 - ۵- حذف هدایت اجباری اقتصاد
 - ۶- تأکید بر هدایت ارشادی اقتصاد
 - ۷- استفاده از ارز به‌عنوان یکی از ابزار اصلی سیاست‌گذاری اقتصادی
 - ۸- تکیه کمتر بر گسترش عدالت اجتماعی
 - ۹- تأکید بر تولید حداکثر
 - ۱۰- تلاش در جهت سازگار کردن چارچوب‌های بین‌المللی فعالیت اقتصادی ایران
- در بخش خصوصی‌سازی قرار شد که مالکیت‌های موجود دولتی به بخش خصوصی منتقل شود و انگیزه سرمایه‌گذاری هم برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی فراهم شود و دولت وارد سرمایه‌گذاری‌های جدید نشود و ... در سیاست آزادسازی اساس کار بر این بود که سعی شود از دید مقررات در ابعاد بسیار محدودتری در اقتصاد دخالت کنیم و لذا نیروهای عرضه و تقاضا را از مقررات آزاد کنیم تا خوب کار کنند و ...
- انتظار می‌رفت که از این مجموعه نگرش‌ها و سیاست‌ها پنج هدف اصلی تأمین شود. ۱- عدم تعادل‌ها از بازار حذف شود ۲- تولید رشد کند ۳- اقتصاد توان درونی شده و داخلی برای شکوفایی اقتصادی به دست آورد و این توان را با توسل به انگیزه خصوصی‌سازی به دست آورد. ۴- استقلال بیشتر حاصل شود، وابستگی کاهش پیدا کند ۵- زندگی اقتصادی مردم آسوده‌تر و راحت‌تر باشد.
- بنابراین انتظارات بالا از مجموعه جهت‌گیری‌ها و سیاست‌ها موردنظر بود. اما وقتی به عملکرد نگاه می‌کنیم و به حد و حدود برآورده شدن انتظارات توجه می‌کنیم به نظر می‌رسد که اقتصاد، فقط در چارچوب دوم یعنی رشد تولید، به دستاورد قابل توجهی دست پیدا کرده و سالانه به‌طور متوسط حدود ۸ درصد به قیمت ثابت رشد تولید به دست آمد و همراه با رشد تولید، طبیعتاً رشد اشتغال و مقولات دیگر هم اتفاق افتاد. ولی در زمینه‌های دیگر متأسفانه همان‌طور که در ابتدا هم به نظر می‌آمد، در زمینه حذف عدم تعادل در بازار، ایجاد توان درونی شکوفایی اقتصادی، استقلال و زندگی آسوده‌تر و ... دستاوردها قابل توجه نبود و به شکست‌هایی دچار شدیم. این مجموعه شکست‌ها است که مسائلی را در اقتصاد مطرح می‌کنند که در اواخر این سال‌ها اتفاق افتاد و این مسائل را می‌توان در پنج عنوان مطرح کرد.

۱- برخورد نظم جهانی و بحران سیاست خارجی ۲- بدهکاری خارجی در شرایط بحران
 ۳- فشار تورمی قابل توجه ۴- نشدید قابل توجه عدم تعادل در الگوی توزیع درآمد و ثروت
 ۵- جریان‌های اجتماعی فرهنگی مشروعیت

آن نگرش‌هایی که در طی پنج سال ۱۳۶۸-۷۲ داشتیم و سیاست‌ها و جهت‌گیری‌هایی که دنبال شد ضمن اینکه در حوزه رشد تولید و رشد اشتغال و افزایش سرمایه‌گذاری زیربنایی در جامعه دستاوردهای قابل توجهی را به دنبال آورد در پنج زمینه بالا بحران‌های تازه و شدیدی را به اقتصاد و جامعه تحمیل کرد. در برخورد نظم جهانی و بحران سیاست خارجی تصور این است که به دلایل متعدد برخورد نظم جهانی با ایران به شدت در یک مرحله جدی بوده و هست و تصور این است که این مقوله به صورت یکدست و سازگار در سیاست‌های گذشته ما وارد نشده و احتمالاً اگر در سیاست‌های کوتاه‌مدت آنی این مقوله را به صورتی که باید وارد در سیاست‌گذاری‌ها نکنیم احتمالاً دچار مشکل خواهیم شد. در زمینه این برخورد هم باید اشاره کنم که برخوردهای کشورها اساساً همیشه در این نیست که گروهی دشمنی ذاتی بین دو کشور ایجاد کنند بلکه ملاحظات استراتژیک در نظم جهانی و منطقه، مسائل مواد اولیه اساسی حیاتی و ... مطرح است و این مقولات هستند که عملاً ممکن است که برخوردهایی را بین کشورها ایجاد کنند هر چند زمینه‌های دیگری در این برخوردها ممکن است وجود داشته باشد. به عنوان نمونه، بعد از فروپاشی شوروی کشور همسایه ما ترکیه، تمام اهمیت استراتژیک خودش را از دست داده و ضمن اینکه نیازمند کمک‌های استراتژیک از جهان غرب است برای ارائه زمینه دریافت این کمک‌ها، تنها نکته‌ای که در استراتژیک بودنش برایش باقی مانده این است که همسایه ایران است و می‌تواند خودش را به عنوان کشوری که مهارکننده ایران در منطقه باشد مطرح کند. لذا اساساً بدون اینکه اختلافی اصولی بین ما و ترکیه وجود داشته باشد، اما تغییر در نظم جهانی احتمالاً برخوردهایی را بین اقتصاد و اجتماع ما و ترکیه ممکن است مطرح کرده باشد یا مطرح کند و همین‌طور در سایر زمین‌ها ... آنچه در رابطه با موضوع برخورد با نظم جهانی وجود دارد این است که ایران بزرگ‌ترین کشور منطقه است. از نظر بالقوه قدرتمندترین کشور منطقه هستیم. مرزهای شمالی خلیج فارس در اختیار ما است. ادعای احیای اسلام در منطقه را داریم. نفت خلیج فارس از نظر صادرات در آینده به شدت پراهمیت خواهد شد. اهمیت بازارهای تازه عمدتاً در آسیای جنوب شرقی و کشورهای تازه صنعتی شده است و لذا دسترسی به نفت خلیج فارس به شدت در رقابت آتی جهانی مطرح خواهد بود. کشورهای حوزه خلیج فارس همگی کشورهای مسلمانی هستند که توسعه نیافته و بحران زده هستند و دچار التهاب و بی ثباتی اند. در منطقه نفت خیز خاورمیانه آمیزه تلفیق شده واقعیت و توهمی که غربی‌ها وارد این کشورها شده‌اند و حق توحش دریافت کرده‌اند و نهایتاً اموال این کشورها را برده‌اند، وجود دارد و یک برخورد فرهنگی در این زمینه وجود دارد.

مجموعه این عوامل دست‌به‌دست هم می‌دهد و احتمالاً مقوله "برخورد نظم جهانی و بحران سیاست خارجی" را یک مقوله جدی در رابطه با سیاست‌گذاری کشور می‌کند و طبیعتاً آثار خودش را بر جای می‌گذارد و آثار این عامل را در سال گذشته دیدیم و هنوز در انتهای این فرآیند برخورد قرار نداریم. توجه به بدهکاری خارجی در شرایطی مهم است، البته حجم بدهکاری خارجی ایران را واقعاً نمی‌دانیم و در متون رسمی هم در این زمینه‌ها، بیشتر معما طرح شده و حل معما هم یک مقدار مشکل است. در کتاب برنامه دوم ذکر شده که به‌گونه‌ای عمل خواهد شد که ارزش حال بدهکاری‌های خارجی در آخر سال برنامه از ۲۵ میلیارد دلار بیشتر نباشد و هر سال هم سعی خواهد شد که ۵ درصد کم شود و ارقام بیشتر برای ما معما طرح می‌کنند و دستگاه معادله‌ای است که تعداد معادلاتش با تعداد مجهولاتش همخوانی ندارد و ارقام مختلفی را از حجم کل بدهکاری به دست می‌دهد. در این نکته تردیدی نیست که بدهکاری‌های خارجی کشور در چارچوب «برخورد نظم جهانی و بحران سیاست خارجی» قابل توجه است و مشکلاتی در این زمینه وجود دارد و پیش‌بینی هم نمی‌شود که این مشکلات ظرف چند سال آینده محدودتر شود.

فشار تورمی جامعه قابل توجه است در شش‌ماهه اول امسال همان شاخص تورم محاسباتی بانک مرکزی بالای ۵۰ درصد بوده و پیش‌بینی این است که برای تمام سال به بالای ۶۰ درصد افزایش پیدا خواهد کرد و تورم شش‌ماهه دوم سال قاعداً باید بالای ۷۰ درصد باشد تا بتواند با آن ۵۰ درصد شش‌ماهه قبلی در مجموع حدود ۶۰ درصد برای تمام سال برسد.

در مورد بحران‌های فرهنگی اجتماعی و تشدید قابل توجه عدم تعادل در توزیع اطلاعات زیادی در اختیار ما نیست. صرفاً در زمینه الگوی توزیع مصرف اطلاعاتی داریم. برآوردهایی که در مطالعات شخصی دارم با توجه به الگوی توزیع مصرف و سایر شاخص‌هایی که هست به نظر می‌رسد که در الگوی توزیع درآمد، ۱۰ درصد بالای جمعیت ما حدود ۳۸ درصد از درآمد جامعه را در اختیار دارند از ۱۰ درصد پایین درآمدی جامعه تا ۱۰ درصد پنجم، زیر درآمد متوسط هستند و ۱۰ درصد ششم، هفتم، هشتم حدوداً با درصد محدودی بالای درآمد متوسط جامعه هستند و حدود ۱۲، ۱۳ و ۱۶ درصد از درآمد را دارند. و ۱۰ درصد نهم و عمدتاً ۱۰ درصد دهم، سهم عمده درآمدهای جامعه را به خود اختصاص داده‌اند، الگوی توزیع درآمد بسیار قابل توجه است. در یک برآورد خیلی محدودی که با احتیاط انجام می‌دادم به این نتیجه رسیدم که اگر سیاست ارزی سال آینده کشور آزاد اعلام شود و بخواهیم که وارد سیاست بازار آزاد شویم و ارز را آزاد کنیم با توجه به تمرکز درآمدی، نرخ دلار در آزادی کامل شرایط، به علت تمرکز وسیع درآمد در قشرهای بالایی جامعه کمتر از ۵ هزار تومان در اسفند سال آینده نمی‌شد انتظار داشت. البته مسلماً آزادی معاملات وجود نخواهد داشت. باید تأکید کرد که اثر این الگوی توزیع درآمد در صورتی که آزادسازی کامل در یک شرایط عادی هم مطلوب بود باعث می‌شد که دلار به

حول و حوش ۵ هزار تومان برای سال آینده برساند. و طبیعی است که معنای آن خرد شدن تمام اقتصاد کشور و از بین رفتن پول ملی و ... است که البته چنین سیاست بازار آزاد ارزی وجود ندارد.

بحران‌های فرهنگی اجتماعی مشروعیت، مسائل متعددی را در سطح جامعه مطرح می‌کند. فقر و محرومیت بر اساس آمارهای موجود در سطح جامعه قابل توجه است البته در استنباط‌های شخصی گروه‌ها این گونه نیست و استنباط‌های هر گروه ممکن است متفاوت باشد. چون گروه‌ها به نمونه‌های تصادفی جمعیت سروکار ندارند و هر گروهی با نمونه‌های خاصی سروکار دارد و لذا استنباط‌اش متناسب با محیط پیرامونی خود است. برای مثال در آخرین گزارش‌های انستیتو تغذیه کشور که مطالعات تغذیه کشور را صورت می‌دهد، آمده که در سال ۷۲ از هر ۴ نفر ایرانی، یک نفر دچار کمبود تغذیه کمی است، یک نفر علاوه بر کمبود تغذیه کمی، دچار کمبود تغذیه کیفی است، یک نفر دچار مشکلات پرخوری است و یک نفر دارای الگوی مطلوب غذایی است. بنابراین ۷۵ درصد جامعه از نظر تغذیه دچار مشکل است که ۲۵ درصد از جامعه هم دچار بیش خوری است و ۵۰ درصد هم دسترسی به تغذیه ندارند. در استان تهران که انتظار داریم درآمد مردم بالا باشد، حدود ۳۰ درصد از کودکان زیر ۵ سال جامعه ما علائم بالینی سوءتغذیه دارند که از لحاظ بالینی معنی‌اش این است که سوءتغذیه برای مدت نسبتاً طولانی تداوم دارد. حال این وضعیت را در مناطق محروم کشور تصور کنید به چه میزان است؟ یعنی مثلاً کودکان زیر ۸ سال در عمده سال‌های دوره برنامه اول، در وضعیت کمبود تغذیه بوده‌اند. بر اساس مطالعات انستیتو تغذیه و گزارش‌هایی که ارائه کرده‌اند بخش عمده‌ای از این کودکان دچار وضعیت غیرقابل بازگشت عقب‌ماندگی ذهنی شده‌اند. چون سوءتغذیه در مراحل آثار متعددی بجا می‌گذارد از جمله این اثر است که در آینده کشور شاید میلیاردها دلار زیان اقتصادی دارد می‌کند.

مشکلات مربوط به تغذیه، توزیع نامتعادل درآمد، اشتغال و ... همان‌طور که در بخشی از آن سال‌های اخیر دیدیم می‌تواند به بحران‌های اجتماعی و ... بینجامد، ما در حقیقت دوره پنج‌ساله‌ای را پشت سر گذاشته‌ایم که نگرش‌های مکتب پولی بر اقتصاد حاکم شده است. بر اساس این نگرش‌ها سیاست‌های متعددی طراحی شده و این سیاست‌ها بکار گرفته شده و انتظار می‌رفته که تولید رشد کند شکوفایی اقتصادی در جامعه قدرت پیدا کند و درونی شود. ما دستاوردهای افزایش تولید و افزایش اشتغال را داشته‌ایم ولی در کنار آن این ۵ بحران به بحران‌های موجود اقتصادی ما اضافه شد. این بحران‌ها از سال گذشته خودشان را در مراحل در اقتصاد ما نشان دادند. در اولین مرحله نشان دادن بحران‌ها مشکلات جست و گریخته‌ای وجود داشت که در بازپرداخت اقساط بدهکاری‌های خارجی پیش آمد. در این مرحله مقامات مسئول اقتصادی کشور اساساً وجود بحران را تکذیب کردند در مرحله دوم ناتوانی عمومی کشور در بازپرداخت بدهی‌های خارجی بود. در این مرحله وجود بحران پذیرفته شد ولی هنوز سیاست خاصی برایش وجود نداشت. این بحران تداوم پیدا کرد و در مرحله سوم، در حقیقت اعتبار اقتصادی جهانی کشور

را زیر سؤال برد. در این مرحله بود که اقدامات اولیه و مهم در مواجهه با بحران در اقتصاد ما شروع شد و سیاست‌های تثبیت از این مجموعه‌ها برخاست. در مرحله چهارم عمل هماهنگ بحران در حوزه‌های ارز و تورم شروع شد و پیوند نزدیک نرخ ارز و تورم خودش را در اوایل سال ۷۴ نشان داد و تورم شتابان کشور را مطرح کرد. در همان موقع برخوردهای تورمی دولت شروع شد و از مراحل پنجم و ششم که احتمالاً در راه بود جلوگیری کرد. به نظر می‌آید که در مرحله پنجم بحران تشدید می‌شد و وضعیت فوق تورمی به‌شدت و به‌سرعت وارد اقتصاد می‌شد و احتمالاً پول ملی و اقتصاد ملی را در هم می‌شکست و در مرحله ششم احتمالاً این بحران به حوزه‌های اجتماعی و سایر حوزه‌های زندگی هم کشیده می‌شد و مراحل پنجم و ششم و ... از نظر ما نظاره‌کنندگان در این شرایط، احتمال سریع و قریب داشت که سیاست‌های تثبیت حداقل این امتیاز را دارد که از وقوع بحران‌های بعدی جلوگیری کرد.

یعنی حداقل باید دقت کرد که گاهی این بحث می‌شود که سیاست‌های تثبیت فعلی تورم را مهار نکرده و گویا ما با این سیاست‌ها می‌توانستیم تورم را از جامعه حذف کنیم و طبیعتاً این انتظار درست نیست. بحرانی که در جامعه در اثر این عوامل پیدا شد روی این چهار مرحله خودش را در اقتصاد نشان داد و در اینجا بود که سیاست‌های تثبیت به‌شدت عملی شد و نهایتاً مراحل پنجم و ششم لااقل وارد عمل نشدند که می‌توانستند ضربات بسیار اساسی و قابل توجهی به اقتصاد کشور وارد کنند. عملکرد سال‌های کمی را مرور کردیم و البته از دادن آمار و ارقام احتراز کردم. چون ارائه آمار و ارقام نتیجه را تغییر نمی‌دهد و بنابراین وارد بحث سوم می‌شویم.

سیاست‌های تثبیت

سیاست‌های تثبیت در ادبیات اجرایی اقتصادی کشور همان مفاهیم استاندارد بین‌المللی را ندارند. از این نظر است که باید در بحث، راجع به آن‌ها توضیح دهیم. سیاست‌های تثبیت در حقیقت در تعریف مورد بحث ما، «مجموعه‌ای از سیاست‌های هستند که در اقتصاد کشور از نیمه دوم ۷۳ به‌صورت عکس‌العملی و مرحله‌ای شکل گرفتند و در حال تکمیل هستند و هنوز هم آخرین مرحله این سیاست‌ها را نداریم. این سیاست‌ها تا به حال سه مرحله را پشت سر گذاشته‌اند. در ۱- مرحله اول، کنترل تورم در کالاهای معیشتی را داشتیم که از نیمه دوم سال ۷۳ شروع شده و به‌طور دقیق از ۷۳/۷/۱۶ مرحله اول سیاست‌های تثبیت در جامعه ما شروع می‌شود و هدف آن کنترل تورم در کالاهای معیشتی خانوار بود. ۲- مرحله دوم سیاست‌های تثبیت از اواخر بهار ۷۶ شروع می‌شود (که کنترل شدید بازار ارز و تجارت خارجی کشور) بود. معنی این حرف آن است که مرحله اول ادامه یافت و مرحله دوم شروع شد و مرحله دوم مرحله تشدیدکننده، تقویت‌کننده و تکمیل‌کننده این سیاست‌ها است ۳- مرحله سوم سیاست‌های تثبیت حدود یک ماهی است که با جدیت شروع شده «مرحله کنترل نقدینگی» است. در این مرحله عمده تکیه بر کنترل اعتبارات بانکی است.

قطعاً مجموعه سیاست‌های تثبیت مراحل چهارم، پنجم و ... را نیز به دنبال دارد که البته این مجموعه‌ها بنا به طبیعت کار سنجیده شده و از قبل مشخص نیستند که مراحلشان طی زمان پیش آید بلکه مرحله‌ای است که در جریان عمل تکوین پیدا کرده و به اینجا رسیده است. لذا ما واقعاً از مرحله چهارم و پنجم و ... اطلاع مشخصی نداریم که چه خواهد شد هر چند می‌توانیم با توجه به حوادثی که در یکی دو سال آینده به وجود خواهد آن را حدس بزنیم. از این مجموعه از سیاست‌ها، ما تحت عنوان سیاست‌های تثبیت صحبت می‌کنیم و برای اینکه این سیاست‌ها را با تفصیل بیشتر توضیح داده باشیم و لمس بیشتری از آن‌ها داشته باشیم باید گفت که به نظر می‌آید، سیاست‌های تثبیت رسماً در ۷۳/۷/۲۰ با قانون اصلاح تعزیرات حکومتی مصوب ۶۷/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام شروع شد.

در دوره اواخر سال ۶۷ و اوایل سال ۶۸ قوانینی از مجمع تشخیص مصلحت نظام گذشت و اختیارات اجرایی دولت در زمینه تعزیرات و ... که مربوط به دوران جنگ بود را لغو کرد. در شروع سیاست‌های تثبیت در ۷۳/۷/۲۰ برگرداندن این اختیارات به مجموعه قوه مجریه است. بر اساس: این قانون، تأکید بر لزوم نظارت و کنترل دولت در امور اقتصادی می‌شود و لزوم هماهنگی مراجع قیمت‌گذاری و توزیع کالا و اجرای ضوابط و مقررات مربوط به آن موردتوجه قرار می‌گیرد. و تفویض قدرت‌های قانونی لازم به قوه مجریه صورت می‌گیرد. بنابراین از ۷۳/۷/۲۰ این مجموعه سیاست‌ها شروع شد. در ۱۰ روز پایان مهر ۷۳ و چند روز اولیه آبان، حجم وسیعی از فعالیت‌ها صورت می‌گیرد تا موجب تقویت مجموعه سیاست‌های جدید شود. روش‌هایی که بکار گرفته می‌شود به‌طور مشخص در متون آمده است که سعی شود واحدهای تولیدی با تأمین نیازهایشان فعال شود تا نیازهای غذایی مردم را بدهند، صادرات کنترل شود و برای واردات کالاهای اساسی تسهیلات ایجاد شود، گسترش شبکه توزیع دولتی و عمومی داده شود که فروشگاه‌های زنجیره‌ای رفاه بخشی از آن‌ها است، سیستم بازرگانی دولتی تقویت شود، قیمت‌ها در مواردی کنترل شود، جرائم مدنظر قرار خواهد گرفت و در مرحله اول کار ۳۵ قلم کالا مشمول این قانون شدند و از این ۳۵ قلم کالا ۱۴ قلم محصولات غذایی است، ۴ قلم درمان و بهداشت ضروری خانوار است و ۲ قلم مربوط به سایر نیازهای خانوار است. یعنی جمعاً از ۲۵ قلم ۲۰ قلم کالا به‌طور مستقیم در بودجه مصرفی خانوارها جای داشت. علاوه بر این ۲۰ قلم، ۵ قلم مربوط به تولید کشاورزی وابسته به غذا، ۲ قلم مربوط به تولید نساجی مصرف خانوار است و ۴ قلم مربوط به قطعات یدکی صنایع است که غذای خانوار را تأمین می‌کند و یک قلم کالای ساختمانی موردنیاز خانوار است. لذا در مجموع ۳۲ قلم از کالاهای مرحله اول دقیقاً در سبد مصرفی خانوار قرار می‌گیرد و ۳ قلم دیگر مواد اولیه صنعتی عمومی، مثل مواد پتروشیمی است. بنابراین در مرحله اول ۳۵ قلم کالا که دقیقاً می‌بینیم که هدف واقعاً کنترل هزینه مصرفی خانوار و سبد مصرفی خانوار است.

در تاریخ ۷۳/۸/۱ جدول نیازهای ارزی وارداتی تدوین می‌شود و بر اساس آن حدود ۳/۳ میلیارد دلار برای این مجموعه کالاها در نظر گرفته می‌شود و تأکید می‌شود که نیمی از این رقم را بانک مرکزی باید به نحوی گشایش اعتبار کند که برای مصرف سال ۷۳ وارد بازار شود. بنابراین حداقل در تصمیم اولیه بحث این است که حدود ۱۶ میلیارد دلار کالاهای جدید اساسی در ظرف چهار ماه وارد بازار مصرف کشور شود که حجم آن نسبت به پیش‌بینی‌های برنامه بسیار بالا است. در ۷۳/۹/۲ پنج کالای جدید وارد می‌شود که شامل موتور آب، کمباین، تراکتور، کیلر و ... است. در ۷۳/۹/۸ تأسیس فروشگاه‌های زنجیره‌ای رفاه تصویب می‌شود و در کنار این‌ها هم سازمان دهی در همان اواخر مهر و اوایل آبان صورت می‌گیرد. سازمان تعزیرات حکومتی در وزارت دادگستری تأسیس می‌شود. سازمان نظارت بر قیمت‌ها در وزارت بازرگانی تأسیس می‌شود. و ادارات و کمیته‌های استانی این‌ها شکل می‌گیرد. ستاد پشتیبانی و تنظیم بازار شکل می‌گیرد و تعداد محدودی از وزرا به‌عنوان نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در این مورد تعیین می‌شوند که بر اساس قانون اساسی تصمیماتشان در حکم تصمیمات هیئت‌وزیران است. یعنی سازمان دهی هم صورت می‌گیرد و این فعالیت است که تداوم پیدا می‌کند و هرگاه که اتفاق تازه‌ای از نظر قیمت‌ها در بازار می‌افتد این مجموعه وارد عمل می‌شود. مثلاً در ۷۳/۱۲/۱۳ تولید پنبه به‌شدت وارد بحث می‌شود چون قیمت پنبه به‌عنوان ماده اولیه نساجی به‌شدت بالا می‌رود و ... که اتفاقاتی را در کارخانه‌های ذی‌ربط موجب شده بود. بنابراین مجموعه سیاست‌ها به‌عنوان مرحله اول سیاست‌های تثبیت از نیمه دوم سال ۷۳ وارد عمل می‌شود. این سیاست‌ها در جریان خودشان با ارائه طرح تحریم در مجلس آمریکا هم‌زمان می‌شوند و بحث‌هایی شکل می‌گیرد. متن تنظیم‌شده در مجلس آمریکا متن بسیار سختی بود و البته تصویب نشد و در مجلس آمریکا متوقف شد. علائم افزایش فشار خارجی بر کشور زیاد شد و مثلاً یکی دو مقاله در «نیویورک تایمز» چاپ شد و ازجمله اطلاعاتی که ارائه می‌کردند این بود که آمریکا طرفدار این است که به عراق اجازه دهد تا عراق سالانه دو میلیارد دلار نفت برای تأمین مسائش در بازارها بفروشد و در جای دیگری بحث شده بود که سیاست کلinton نسبت به ایران سیاست روشنی نیست و در شرایطی که دولت آمریکا با ایران برخورد می‌کند، شرکت‌های آمریکایی حدود ۴/۱ میلیارد دلار نفت از ایران می‌خرند و ...

لذا تصویری بود که احتمالاً نظام آمریکا به دنبال این است که خرید نفت ایران را از بازار حذف کند و بحث این نبود که به‌صورت فشار به بازار عرضه نفت باشد بلکه بحث این بود که احتمالاً بخشی از نفت عراق وارد بازار نفت خواهد شد و جایگزین نفت ایران خواهد شد. شرکت‌های آمریکایی خریدار نفت ایران، نفت عراق را تحویل خواهند گرفت و در نظم جهانی بازار نفت اتفاقی نخواهد افتاد و فقط ایران ۴ میلیارد دلار فروش نفت خود به شرکت‌های آمریکایی را از دست خواهد دارد و ... مقولات متعددی در این رابطه مطرح بود که در عید و در ماه اولیه امسال به‌شدت به

افزایش قیمت دلار انجامید و دلار را از حدود ۲۴۰ تومان قبلی به حول و حوش ۷۰۰ تومان رساند و قیمت طلا را همراه با آن افزایش داد و سایر بحث‌های تورمی نیز ایجاد شد.

لذا بحث این است که قبل از اینکه این مرحله اول از کنترل تورم در کالاهای معیشتی و مرحله اول از سیاست‌های تثبیت بتواند به نتایج خودش بینجامد بحران دوم ایجاد شد. و اگر بحران دوم پیش نمی‌آمد و نتایج مرحله اول سیاست‌های تثبیت حاصل می‌شد احتمالاً سیاست‌های تثبیت در همان جا متوقف می‌شد و شاید بازگشت به سیاست‌های قبل اتفاق می‌افتاد. بحران گزنده ارز و تورم حاصل از آن شروع شد و این بحران مهر پایان را به سیاست‌های دوره سال‌های ۱۳۶۸-۷۲ زد و از اینجا به بعد به نظر می‌آید که در مجموع دولت این بحث جا افتاده که سیاست‌های قبلی دیگر کارایی و کارسازی خودشان را از دست داده‌اند و در همین مرحله است که تغییرات سازمانی، در سازمان برنامه کشور هم اتفاق افتاد و مسئولینی که با سیاست‌های قبلی بیشتر شناخته شده بودند، جابجا شدند. البته در مراحل قبلی مسئولین بانک مرکزی و وزارت دارایی نیز جابجا شده بودند ولی جابجایی محدودی بود اما مرحله دوم بحران بود که نهایتاً مهر پایان را به سیاست‌های دوران آزادسازی و تعدیل زد و این سیاست‌ها را تمام کرد. در این مرحله دوم، اولین بیانیه دولت به شدت مطرح شد و بازار ارز را دچار شوک مربوط می‌کند. در این بیانیه معاملات ارز قاچاق اعلام می‌شود، تمام گشایش‌های اعتباری قبلی باطل می‌شود، قیمت دلار آزاد کنترل می‌شود و از طریق آن قیمت بازار رسمی هم کنترل می‌شود. بحث این بود که تقاضای ارز در بازار غیررسمی به شدت کاهش پیدا کرد و دولت تقریباً هر نوع تقاضای ارز را در بازار غیررسمی بست. در بازار غیررسمی، عرضه کنندگان ارز، افراد بخش خصوصی و دولت بودند. عرضه ارز بخش خصوصی به آن شدت محدود نشد بلکه تقاضا محدود شد. فرض می‌کنیم که اگر روزی ۱۰۰ میلیون دلار به طور متوسط در بازار غیررسمی معامله می‌شد و مثلاً ۳۰ میلیون دلار از آن را دولت عرضه می‌کرد. بنابراین ۳۰ درصد بازار در اختیار دولت بود و با محدود کردن شدید تقاضا در این بازار، دولت سعی کرد که مثلاً ۱۰۰ میلیون دلار معامله ارزی را به ۴۰ میلیون دلار کاهش دهد ولی عرضه ارز ۳۰ میلیون دلاری دولتی باقی ماند و بنابراین با شرایط جدید ۳۰ میلیون دلار از ۴۰ میلیون دلار معامله ارزی در کنترل دولت بود و سهم عرضه ارز دولت در بازار غیررسمی زیاد شد و به حدود ۷۰ تا ۷۵ درصد رسید و لذا قیمت را به راحتی می‌تواند کنترل کند و چون آن قیمت بازار نرخ بانکی را هم کنترل می‌کند، نرخ بانک هم کنترل می‌شود.

با هر تصویری که بود سیاست تثبیت دائمی شد و در کنترل قیمت ارز هم موفق بود. در بازار آزاد هم که رشد قیمت ارز خیلی بیشتر از بازار رسمی است کنترل شد و تقاضای ارز به شدت در بازار آزاد محدود شده و بخش قابل توجهی از این تقاضا توسط خود دولت تأمین می‌شود. لذا مرحله دوم سیاست‌های تثبیت، شامل کنترل قیمت ارز و تجارت خارجی و عرضه و تقاضای ارز بود. و بعد از این سیاست‌ها نرخ تورم

به‌شدت تحت کنترل درآمد ولی چون نقدینگی در سطح جامعه به‌مراتب گسترش پیدا کرده بود، تورم از مهار خارج شد. و ظرف دو سه ماه گذشته وارد مرحله سوم سیاست تثبیت تحت عنوان «کنترل نقدینگی» شدیم. در این زمینه بحث بودجه سال ۷۵ مطرح بود که آیا بودجه انبساطی باشد یا انقباضی باشد؟ نهایتاً حجم بودجه عمومی حدود ۱۰ هزار میلیارد ریال پیشنهاد شده و بررسی‌هایی در مورد آن وجود دارد که احتمالاً واقعیت بودجه در سال آینده به‌مراتب بالاتر از این رقم خواهد بود.

درآمدهای بودجه معمولاً بیش برآوردی دارد و هزینه‌ها کمتر برآوردی دارد و با توجه به روند تورم و ... می‌توان گفت که به نظر نمی‌آید که بودجه در حال در عمل انقباضی باشد. بودجه عمومی از حدود ۴۵ هزار میلیارد ریال سال جاری به حدود ۶۰ هزار میلیارد ریال افزایش پیدا کرده و حدود ۳۰ درصد رشد پیدا کرده است و در عمل هم احتمالاً ممکن است این رقم بیش از این حرف‌ها رشد پیدا کند و با توجه به اینکه نرخ تورم در بودجه دولت محدودتر از نرخ تورم در جامعه است می‌توان گفت که بودجه انقباضی نیست. البته بودجه انبساطی شدید هم نیست. بنابراین می‌توان گفت که تکیه و اساس کنترل نقدینگی روی بانک‌ها است. در این مورد سیاست‌های اولیه شروع شده، سقف‌های اعتباری با کنترل بیشتری روبرو شده است. قبلاً هم سقف‌های اعتباری خاصی بود ولی با جدیت برای افراد حقیقی و حقوقی رعایت نمی‌شد و اخیراً با بخشنامه‌هایی که هست از سقف‌های بسیار محدودی که اعتبار بالا رود بانک‌ها موظف شده‌اند آن‌ها را به بانک مرکزی منعکس کنند تا از آنجا اجازه بگیرند و طبیعی است که در این سیستم انواع گیرها وجود خواهد داشت و به دنبال محدود شدن اعتبارات هستند. البته در کنار این‌ها لطومات وسیعی هم در بخش تولیدی و صنعتی کشور احساس می‌شود و بسیاری از واحدهای صنعتی ما دچار مشکل کمبود نقدینگی بوده‌اند و مشکل نقدینگی‌شان در این دو سه ماه به‌مراتب افزایش پیدا کرده است و بخصوص بخش صنعت در این زمینه لطومات بسیار زیادی متحمل خواهد شد. نهاد بانکی ویژه‌ای که اعتبارات بخش صنعت را تأمین کند در کشور وجود ندارد و بخش صنعت باید در بانک‌های کشور با بخش تجارت رقابت کند تا اعتبارات لازم را به دست آورد. البته بانک کشاورزی حداقل بخش اعتبارات کشاورزی را در یک سازمان‌دهی انجام می‌دهد. رقابت بخش صنعت و تجارت به‌سادگی به نفع بخش صنعت تمام نخواهد شد و قاعدتاً انتظار داریم که این بحث کنترل نقدینگی و اقدام روی نظام بانکی کشور در ظرف این چند ماه به‌شدت گسترش پیدا کند و این مرحله خودش را پیش ببرد تا مراحل بعدی سیاست تثبیت پیش آید.

با توجه به این مقولات باید اشاره کرد که این سیاست‌ها اساساً متفاوت از سیاست‌های برنامه دوم است و در آن تردیدی نیست. در برنامه دوم نظام آزاد تجاری قطعاً تأکید شده و بحث شده که ارزشناور قابل‌تبدیل یک قیمتی خواهیم داشت. بحث شده که فعالیت بر اساس مزیت نسبی صورت خواهد گرفت،

بحث شده که حمایت فقط محدود به کالاهای اساسی خواهد بود، ورود و خروج کالا جز در موارد شرعی و قانونی آزاد خواهد شد و بحث شده که به شدت کوشش خواهیم کرد که در سازمان‌های بین‌المللی عضو شویم. در مورد بازار پول بحث شده که اوراق مشارکت رشد خواهد کرد، نرخ سپرده بانکی به نحوی تغییر خواهد کرد که از نرخ تورم بالاتر رود، مؤسسات پولی و اعتباری بخش خصوصی تقویت خواهند شد، بدهی‌های دولتی پرداخت خواهد شد، در مورد بازار کار لااقل دو خط‌مشی برای آن وجود دارد و آن تشویق سرمایه‌گذاران به استفاده هر چه بیشتر از کارکنان ایرانی و ایجاد شرایط کارآفرینی و شغل‌های جدید برای کارفرمایان است و معنی‌اش این است که قانون کار سست‌تر خواهد شد.

در بازار کالا و خدمات باز آزادی عمل وجود دارد و سایر سیاست‌ها همین‌گونه است. و می‌توان گفت که در کتاب برنامه دوم سیاست‌های ثبت دیده نشده بود. از نظر کیفی اشاره کنیم که پیش‌بینی‌های الگوهای بزرگ اقتصادسنجی، مشکلی را حل نمی‌کند و جالب است دقت کنیم که هر نوع بودجه‌ای را که همین الگوی بزرگ اقتصادسنجی سازمان برنامه برای سال ۷۸ پیش‌بینی کرده است الآن برای سال ۷۵ به مجلس برده است که حدود ۱۰ هزار میلیارد ریال است یعنی در حال حاضر حدود ۳ سال اختلاف در پیش‌بینی‌های مدل اقتصادسنجی بزرگ دیده می‌شود. تورم نیز در کتاب برنامه ۱۲/۴ درصد پیش‌بینی شده که در سال جاری به اندازه ۵ سال برنامه پیش‌بینی تورم را خواهیم داشت و ... حتی در مصوبه مجلس از ۱۰۱ تبصره‌ای که در مجلس تصویب شد و تغییراتی ایجاد کرد باز هم سیاست‌های تثبیت دیده نشده بود. در ۱۰۱ تبصره ۲۷ تبصره مربوط به اصلاح ساختار اداری و بودجه‌ای کشور، ۱۷ تبصره مربوط به گسترش عدالت اجتماعی، ۱۴ تبصره مربوط به مبارزه با تهاجم فرهنگی و گذراندن اوقات فراغت و ... است، ۹ تبصره مربوط به محوریت کشاورزی، ۹ تبصره مربوط به کوچک کردن دولت، ۸ تبصره مربوط به ارتباطات خارجی، ۶ تبصره مربوط به متغیرهای کلان اقتصاد، ۴ تبصره آموزش و تحقیقات، ۳ تبصره محیط‌زیست و ۴ تبصره سایر مقالات است. در مجموع در ۱۰۱ تبصره برنامه دوم که در مجلس تصویب شد محوریت کشاورزی اضافه شد و در زمینه گسترش عدالت اجتماعی مجلس تأکید بیشتری در تبصره‌های برنامه گذاشت و بقیه همان چیزهایی است که در لایحه پیشنهادی برنامه دوم به مجلس رفته است و بنابراین می‌توان گفت که حتی قانون برنامه دوم هم با سیاست‌های تثبیت خوانایی و هماهنگی ندارد. لذا سیاست‌های تثبیت، سیاست‌های برنامه دوم چه به صورت لایحه و چه به صورت مصوب نیستند.

محک، کارایی و قضاوت درباره سیاست تثبیت

مجموعه سیاست‌های تثبیت مسلماً برای جامعه و برای برخورد با بحران‌های موجود لازم بوده‌اند و در آن تردیدی نمی‌توان کرد و در غیاب این سیاست‌ها قطعاً مجموعه اقتصاد کشور از هم می‌پاشید و

پول ملی خرد می‌شد و تورم به شدت بالا می‌رفت و واقعاً مصیبت‌ها و مصائب اقتصادی فراوانی را به جامعه تحمیل می‌کرد. البته در مورد اینکه آیا سیاست‌های تثبیت در مراحل بعدی نیز کارایی دارد و یا خیر؟ می‌توان بحث دیگری کرد.

در این رابطه باید اشاره کرد که ما برای آنکه یک مجموعه سیاست را توصیه کنیم باید مثل هر محقق دیگری یک مجموعه سیاست عمومی را پیشنهاد کنی. برای آنکه مجموعه سیاست‌های عمومی پیشنهاد شود الزامات این است که اهداف را بشناسیم، شرایط موجود و فاصله آن را با اهداف را بدانیم، باید توان علمی که برای حل و فصل مسئله وجود دارد را بشناسیم، باید ابزار در اختیارمان را بشناسیم و باید قدرت تمیز اولویت‌ها را داشته باشیم، به عبارت دیگر، شناخت اهداف، شناخت وضع موجود، شناخت توان علمی در دسترس و ... مطرح است که خیلی وقت‌ها در جامعه ما به آن توجه نمی‌شود. ما در مسائل خیلی ساده‌تر و مثلاً در طب، امراضی داریم که علم طب قادر به معالجه آن نیست، بنابراین وقتی ابزار نباشد باید در صورت امکان از سایر حوزه‌ها استفاده کرد. لذا شناخت توان علمی برای راهنمایی و شناخت ابزاری که در دسترس است و قدرت تمیز اولویت، لازمه کار است. در زمینه هدف‌ها، از نظر اقتصادی و هدف‌گذاری در جامعه‌ای مثل ما الزاماً هدف‌گذاری توسعه‌ای است. حداقل این است که اگر قبلاً هم فکر می‌کردیم که سیاست‌گذاری کوتاه‌مدت و رفع نوسان از اقتصاد (چیزی که در جامعه صنعتی مطرح است) کفایت می‌کند لااقل تجربه سال گذشته نشان می‌دهد که این‌طور نیست.

مسائل اقتصاد ایران مسائل گذرای نیستند که یک نوسان آمده باشد رشد تولید را بالا و پایین برده باشد؟! بنابراین ما الزام داریم که هدف‌گذاری توسعه‌ای و تحول ساختاری انجام دهیم. در این رابطه باید گفت که هدف نهایی در توسعه ایجاد تحول ساختاری است به نحوی که در نهایت انسان‌ها بتوانند در زمینه حرکت اقتصادی با پیگیری آزادانه اهداف زیر را برای خود و جامعه‌شان محقق کنند:

- ۱- جامعه توان درونی مداوم شکوفایی اقتصادی را به دست آورد. ۲- جامعه توان حفظ هویت و شخصیت مردم خودش را داشته باشد. ۳. جامعه توان تأمین در زمینه‌های شغلی، معیشتی، اجتماعی، قانونی، و مقابله با تهاجم خارجی را داشته باشد و امید به بهبود وضعیت، مداوم داشته باشد. ۴- تقویت احساس زندگی در جامعه‌ای عادلانه. ۵- تقویت امکان پایداری رشد و توسعه برای نسل‌های بعد.

هدف توسعه و تعریف توسعه و آنچه هدف‌ها را برای جامعه تعیین می‌کند در این چند مورد ذکر شده بالا خلاصه می‌شود. بنابراین تحول ساختاری، پیگیری آزادانه مسائل، توان شکوفایی و توان‌های دیگر، تأمین‌ها و مسائل کیفی که احساس زندگی در یک وضعیت عادلانه و امکان یک رشد پایدار باشد، برای ما در بحث توسعه مطرح است. لذا اگر قرار باشد که ما مجموعه‌ای از سیاست‌ها را بخواهیم بسنجیم و بگوییم که این سیاست‌ها کارایی دارد یا ندارد، الزاماً باید معیاری برای آن سنجش داشته باشیم و این معیار را باید از بحث‌های توسعه‌ای در جامعه بگیریم. بحث‌های توسعه هم معیارهایی که

به ما می‌دهد به این شکل است که تحول ساختاری ایجاد شود تا شرایطی ایجاد شود که انسان‌ها در آن شرایط بتوانند با پیگیری آزادانه امور به این اهداف دست پیدا کنند. لذا اگر قرار است که ما به بحث و بررسی سیاست‌های تثبیت پردازیم باید بر اساس این میزان‌ها ملاحظه کنیم که مجموعه سیاست‌های تثبیت فقط شروع حرکت است و به‌واقع بیش از آن نیست. شروع این حرکت شروع مثبتی است ولی فقط شروع حرکت است و طبیعی است که اگر ما تصور بکنیم که این شروع، حتماً اهداف مورد انتظار را پیش خواهد آورد حتماً در عمل دچار مشکل خواهیم شد و این مشکلات در نهایت باعث خواهد شد که دوباره در یک مقطعی در سه، چهار یا پنج‌ساله، باز با یک جهش سیاستی و یک تغییر سیاستی داشته باشیم و به یک‌طرف دیگری می‌رویم و در هر حال باز مشکلات ما کماکان حل نشده باقی خواهد ماند. در رابطه با این مجموعه از اهداف باید توضیحاتی داد تا بدانیم که در چه جهت‌هایی باید حرکت کنیم احتمال حل و فصل مسائلمان بیشتر است. تحول ساختاری نیز به این معنا است که در هر یک از وجوه زندگی یک پایه و بنیانی وجود دارد و تحول ساختاری یعنی تحولی که آن پایه و بنیان را تغییر می‌دهد. به‌عنوان مثال ما که از ساختار فرهنگی در جامعه صحبت می‌کنیم باید توجه کنیم که فرهنگ‌های جوامع بنیان‌های مختلف دارند. در برخی از جوامع بیان فرهنگ بر «علم» است و در برخی از جوامع بنیان فرهنگ بر «غیر علم» است. تحول ساختاری در فرهنگ یعنی اینکه این بنیان را متحول کنیم که البته خط‌مشی‌های خاص خود را دارد و ...

آنچه در این رابطه مهم است این است که هدف الگوی زیست نوین با انسجام داخلی که همان هدف‌های توسعه است در بحث‌های توسعه در اثر تعامل چندجانبه ساختارهای متعدد حاصل می‌شود. یعنی حداقل بحث‌های توسعه به ما گفته است که بدون تحول اساسی در تمامی این ساختارها، محال است که توسعه کامل اتفاق بیفتد، لذا آنچه برای ما واقعاً در مرحله اول مهم است این است که باید گفت ضمن اینکه سیاست‌های تثبیت شروع خوبی است و زمینه را آماده می‌کند نیازمند سیاست‌هایی هستیم که این تحولات توسعه‌ای را سامان دهد.

در این رابطه می‌توان اشاره کرد که مثلاً ما بحث می‌کنیم که در کشورهای صنعتی امروز ضابطه بیش از رابطه، امور را تعیین می‌کند. در حالی که در کشورهای صنعتی نشده درست عکس این حالت اتفاق می‌افتد چون اگر مسئله فقط در این باشد که باید در آن کشورها یک سازمان‌هایی وجود داشته باشد که اگر رئیس یک اداره‌ای وارد رابطه بازی شد او را کنترل می‌کنند پس باید در سرتاسر کشورهای صنعتی سازمان‌های اطلاعاتی کنترل‌کننده فراوان باشد. تا سازمان‌ها یکدیگر را کنترل کنند و مدیران و کارکنان را کنترل کنند؟! در حالی که می‌بینیم چنین چیزی نیست. چون علت آن است که یک ساختار فرهنگی درست شده که آن ساختار فرهنگی به یک ساختار سیاسی و معیشتی مرتبط است و این سه ساختار بخش عمده کنترل را خودشان انجام می‌دهند و مثلاً ۱۰ درصد باقی می‌ماند و آن ۱۰ درصد را

هم نظام اداری، نظارت عملی می‌کند. اگر قرار باشد که ما صرفاً راه‌حل‌ها را در ایجاد سازمان و سازمان‌ها و کنترل‌های این‌چنینی و مقولات دیگر ببینیم مسلماً به نتیجه نخواهیم رسید.

الگوی تحول ساختارها برای توسعه

باید توجه کنیم که در این ساختارها این‌گونه نیست که اگر یکی از ساختارها پیش افتد و حتی اگر ... ساختار سیاسی که از مهم‌ترین ساختارها است بیش از همه جلو رود کشور توسعه پیدا نمی‌کند. اگر به تجربه هند نگاه کنیم متوجه خواهیم شد که ساختار سیاسی هند بسیار پیشرفته است، اما می‌بینیم که ساختار معیشتی فقرزده اجازه مشارکت مردم را نمی‌دهد. و هر چقدر ساختار سیاسی پیشرفته‌تر باشد باز هم نمی‌توان نتیجه کار را دید یعنی همه توسعه را از طریق پیشرفت این ساختار یا سایر ساختارها به تنهایی و بدون شناخت و استفاده از قانون‌مندی تحولات ساختاری محقق کرد. برای مثال ساختار فرهنگی نیز باید متناسباً تغییر کند و ساختار فرهنگی مناسب باید متکی بر علم باشد. اگر ساختار فرهنگی متکی بر علم نباشد اصلاً محال است که اجازه دهد آزادی در یک جامعه‌ای بروز کند، حتی اگر آن جامعه ساختار سیاسی پیشرفته‌ای ایجاد کند یا داشته باشد!

برای تشریح مسئله لازم است اشاره کنم که ساده‌ترین تعریف آزادی این است که آزادی یعنی رعایت قانون و این تعریف تنها تعریفی علمی کاربردی است که در علوم می‌توان ارائه کرد. ما در جامعه‌ای زندگی می‌کنیم که درصد بالایی از آن به دنبال دور زدن، کم‌اهمیت شمردن و یا فرار از قانون است ضمن اینکه همه بیان می‌کنند ما آزادیم و آزادی می‌خواهیم؟! در دنیای جدید اگر می‌گوییم برای مثال فرانسه آزادترین کشور دنیا است به این معنی نیست که در فرانسه هر کس خواست هر کاری می‌کند متأسفانه این تعریف غیرعلمی از آزادی در ذهنیت بسیاری وجود دارد، بلکه منظور این است که بالاترین درصد رعایت قانون در کشورهای جهان در فرانسه وجود دارد و لا غیر. بنابراین یک مفاهیم اساسی وجود دارد که در جامعه، حتی اگر همه تشکلهای سیاسی و ... درست شود و سایر ساختارها تغییر نکنند، در حد کم و کوچکی می‌توان از آن مقولات نتیجه گرفت.

امروزه ما شش اصل را در به عنوان اصول ثابت حرکت توسعه می‌شناسیم که به شرح ذیل مطرح می‌کنیم: ۱- اصل فراگیری، ۲- اصل ناهمگونی، ۳- اصل تنش، ۴- اصل برخورد و اصطکاک، ۵- اصل التهاب و ۶- اصل خمودگی^۱

همچنین باید اشاره کرد که در علم اقتصاد با یک علم اجتماعی روبرو هستیم و در علوم اجتماعی مکاتب فکری وجود دارد و این مکاتب فکری در ذات علوم اجتماعی نهفته است و کسی نمی‌تواند

۱. شرح این اصول در سایر مقالات وجود دارد.

ادعا کند که تنها یک مکتب از نظر نتایج قطعیت دارد. ما در علوم اجتماعی (بر عکس علوم غیراجتماعی نظیر فیزیک و ...)، نه آزمایشگاه کنترل شده در اختیار داشته‌ایم و نه داریم و نه خواهیم داشت. هیچ عالم علوم اجتماعی نمی‌تواند انتظار داشته باشد که یک جامعه‌ای را به‌عنوان آزمایشگاه در اختیارش گذارند و بعد او هر کاری می‌خواهد انجام دهد و نتیجه بگیرد. لذا چون آزمایشگاه نداریم، متناسب با دیدگاه نظریه‌پردازان مختلف، مکاتب فکری مختلف شکل می‌گیرد. ما در بحث‌های توسعه حداقل تا الآن ۸ مکتب بزرگ فکری داریم که متخصصین شناخته‌شده و کتب شناخته‌شده و تجارب بکار گرفته‌شده دارند و لذا باید احتیاط کرد که با تعصب به مقولات پرداخته نشود. اگر هم در مواردی تأکید بر روی سیاست‌ها داریم به خاطر تجارب ویژه کشورمان است که روی آن‌ها مطالعه می‌کنیم و نتایجی از تجربیات می‌گیریم. در هر صورت مکاتب فکری توسعه را باید دید و روی آن‌ها تأکید داشت. مکاتب فکری توسعه موجود به شرح زیر است.

۱- مکتب پولی: این مکتب در دوره سال‌های ۱۳۶۸-۷۲ در ایران سعی شد که اجرا شود. در این مکتب بحث این است که نهایتاً همه چیز آزاد شود و دولت فقط با ابزار پولی اقتصاد را هدایت کند و بقیه ابزارها از حوزه دخالت دولت حذف شود و بخش خصوصی مسائل را حل و فصل خواهد کرد.

۲- مکتب اقتصاد باز: همان مکتب پولی است با یک تفاوت، و آن اجازه دخالت دولت برای تشویق صادرات است تا پایگاه‌های صادراتی جامعه تقویت شود.

۳- مکتب تکیه بر گسترش بخش صنعت که در این مکتب سعی می‌شود که اقتصاد از طریق بخش صنعت رشد کند.

البته هر یک از این مکاتب، زیر مکاتب‌هایی دارند مثلاً مکتب گسترش بخش صنعت سه زیرمجموعه اصلی دارد که اجرا شده و نمونه‌های آن کره جنوبی، هند و برزیل است. در کره جنوبی این مکتب با شروع تولید کالای مصرفی برای صادرات شروع شد. در برزیل این مکتب با تولید کالای مصرفی برای مصرف داخلی شروع شد. در هند این مکتب با تولید کالاهای صنعتی اساسی بدون تأکید بر روی مصرف شروع شد.

۴- مکتب توزیع مجدد مواهب توسعه: این مکتب به موضوع توزیع ثروت برمی‌گردد و سرمایه‌گذاری انسانی به‌شدت مورد تأکید قرار می‌گیرد، مبانی تخصصی گسترش پیدا محل می‌کند و ...

۵- مکتب انقلاب سبز: در این مکتب تحول را از تحول فنی در بخش کشاورزی شروع می‌کند.

۶- مکتب کمونیسم (سوسیالیسم افراطی)

۷- مکتب توسعه انسانی که همان بحث‌های جدید سازمان ملل در این چهار پنج‌ساله است.

۸- مکتب تحولات اساسی ساختاری، این مکتب فکری و نظری است و تحول ساختارها را

مطرح می‌کند.

لذا مکاتب فکری متعددی داریم و نباید گفت که جز یک مجموعه سیاست خاص، مجموعه سیاست و مکتب فکری توسعه دیگری وجود ندارد.

جمع‌بندی

جامعه در سال‌های ۱۳۶۸-۷۲ وارد مجموعه‌ای از سیاست‌ها شد که عمده‌تاً به‌عنوان سیاست‌های مکتب پولی می‌توان از آن‌ها نام برد. این سیاست‌ها ضمن اینکه در تولید و ایجاد اشتغال دستاوردهایی ایجاد کرد و ضمن اینکه به خاطر طبیعت نظام و نه خود این مکتب، تأکید بر گسترش زیربنای بود، زیربنای وسیعی را نیز در کشور ایجاد کرد و طی این مدت پنج‌ساله طرح‌های زیربنایی موردتوجه قرار گرفت. البته بحران‌های گوناگونی را هم به اقتصاد تحمیل کرد. این بحران‌ها در مراحل مختلف از سال ۷۳ شروع به نمایان شدن کردند و باعث شد تا سیاست‌های جدیدی از طرف دولت پیش گرفته شود. این سیاست در مراحل مختلف به عمل رسید. ۱- مرحله اول کنترل هزینه‌های خانوار بود تا هزینه‌های مصرفی خانوار پایین آورده شود. ۲- مرحله دوم کنترل ارز و بازرگانی خارجی بود. ۳- مرحله سوم که تازه‌وارد آن شدیم کنترل نقدینگی است.

این مجموعه از سیاست‌ها قطعاً به‌عنوان نقطه شروعی برای تحول سالم اقتصاد لازم بودند و آثار مفیدشان در حذف تنش از جامعه بود و می‌توان از این سیاست‌ها تحت عنوان «سیاست‌های تنش‌زدایی از جامعه» یاد کرد. با توجه به اینکه هدف در جامعه ما توسعه است و این توسعه درگیر تحولات ساختاری و وسیع است. بنابراین سیاست‌ها کفایت نمی‌کنند و تنها نقطه شروع خوبی هستند و اگر قرار باشد که ما به نکات توسعه‌ای اخیر جهان توجه کنیم و دقت کنیم که در ابتدا جنبه‌های مادی توسعه اصل بود و انسان به تبع آن می‌آمد و بعداً انسان مطرح شد و جنبه‌های مالی مسئله به تبع انسان آمد و اخیراً هم انسان و سازگاری با محیط‌زیست در توسعه مطرح شده است، نتیجه می‌گیریم که مجبور هستیم در سیاست‌های تثبیت محورهای تازه‌ای را تقویت کنیم این محورها عبارت‌اند از: ۱- تأکید بر تأمین معاش باید ادامه یا بد و سیاست‌های تثبیت از این نظر مسلماً درست عمل کرده‌اند و باید تقویت شوند. ۲- سیاست‌های تأمین اجتماعی در جامعه ما به شدت و بیش از آنچه دنبال شده باید دنبال شود. چون ساختار معیشتی جامعه ما در مرحله‌ای است که بدون تکمیل این ساختار، ساختارهای دیگر دچار اتلاف قابل توجه خواهند بود. ۳- اصلاح ساختارهای تشکیلاتی اداری کشور باید موردتوجه قرار گیرد و البته توجه داشته باشیم که اصلاح ساختار فقط به معنای تغییرات سازمانی نیست و آنچه به واقع برای تغییرات باید دنبال آن بود، این است که انگیزه حرکت و کار را باید در سیستم اداری کشور مطالعه کرد که اگر ضعیف شده به چه علت و دلیلی بوده و چگونه می‌توان این انگیزه‌ها را تقویت کرد. ۴- اصلاح نظام آماری کشور نیز باید در نظر قرار گیرد چون هنوز معلوم نیست که شاخص‌های ارزیابی و بررسی چه هستند. هرچند زحمات زیادی در نظام

آماري کشور کشیده‌ایم ولی هنوز نقص بسیاری داریم. ما حتی در زمینه شاخص تولید هنوز نمی‌دانیم که باید از شاخص تولید ملی مان استفاده کنیم یا نه و آیا این شاخص‌ها گویا هستند یا خیر؟! ۵- تقویت مبانی تخصصی نیز مورد دیگر است و به این معنی است که ساختار آموزش‌های فنی و حرفه‌ای دانشگاهی و متوسطه کشور باید به مراتب بیش از قبل مورد توجه قرار گیرد و سیاست‌های ویژه‌ای را در این مورد باید بکار گرفت. ۶- تقویت مبانی فرهنگی جامعه هم نکته دیگری است که این موضوع به آموزش‌های ابتدایی و راهنمایی کشور بستگی دارد. داستان فرهنگی ما جالب است برای مثال وقتی تعطیلات زمستانی بچه‌ها را درست کردیم در عمل آن را تبدیل به تعطیلات معلمین کردیم و به بچه‌ها آن قدر مشق تکلیف کردیم که مجبور شدند بیش از روزهای قبل کار کنند! در آموزش ابتدایی ما متأسفانه علیرغم کوشش‌هایی که واقعاً در نظام آموزشی صورت گرفته هنوز این ایده جا نیفتاده که پایه و اساس توسعه کشور در این مدارس است و ما در این مورد باید وارد سیاست‌های جدید شویم ۷- تقویت مبانی نوآوری و علمی است. در سطح جامعه ایران حتی یک موسسه نوین نظریه‌پردازی اجتماعی وجود ندارد و حتی هنوز این مسئله مورد توجه قرار نگرفته است و ظاهراً تصور می‌کنیم که دانشگاه‌ها این کارها را نمی‌کنند مؤسسات نظریه‌پردازی اجتماعی مؤسساتی است که معمولاً امکاناتی فراهم می‌کنند تا یکسری انسان‌های دانشمند شناخته شده اهل علم و اندیشه و تفکر در آن جمع شده و نظریه‌پردازی کنند. ولی گاهی اوقات این ذهنیت وجود دارد که ظاهراً جایی درست می‌کنیم که یکسری آدم بیکار در آنجا برای خودشان مشغول باشند؟! اما بر خلاف این دیدگاه، باید توجه داشت که همین مؤسسات و همین افراد هستند که به تفکرات اجتماعی می‌پردازند و مکاتب فکری ایجاد می‌کنند و آن مکاتب فکری است که جوامع را متحول می‌کند. در حال این مؤسسات تحقیقات نظری را صورت می‌دهند. مؤسسات اطلاع‌رسانی نیز بخش دیگری از این مجموعه است و باید تقویت شود. ۸- تقویت سیاست‌های اقتصادی کشور نیز نکته مهم دیگری است. در اینجا باید دقت داشت که نباید سیاست‌ها را ارزشی کرده و خوب و یا بد تلقی کنیم. سیاست‌گذاری یک مقوله فنی است. یا به واقع باید نشان دهیم که نه عاشق دولتی کردن اقتصاد هستیم و نه عاشق خصوصی کردن اقتصاد. بلکه دنبال حل مسائل اقتصاد جامعه هستیم. در مقطع فعلی جامعه سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی الزاماً محدود می‌شود. اگر این پدیده اتفاق بیفتد، مجبور هستیم که دولت را وارد حوزه سرمایه‌گذاری کنیم. البته باید به دنبال روش‌هایی باشیم که اقتصاد را کمتر دولتی بکند ولی تجارب و فروشگاه‌های رفاه، پروژه‌های شهرداری و ... نشان داده که می‌توان اوراق مشارکت فعال داشت و آن را از طریق بخش عمومی وارد سرمایه‌گذاری کرد، آیا بخش خصوصی کشور حاضر می‌شد که پروژه‌هایی مثل نواب را اجرا کند و بازسازی شهرداری را انجام دهد و ... آیا به این سرعت امکان تشکیل پروژه فروشگاه‌های رفاه توسط بخش خصوصی وجود داشت و آیا بخش خصوصی توان این کار را داشت یا خیر؟ و ...

و آیا ما از منابع بخش خصوصی برای این کارها استفاده نکرده‌ایم؟ در دو سه سال آینده به شدت می‌توان از طریق همین سیستم‌ها، اوراق مشارکت برای سرمایه‌گذاری فعال دولتی انجام داد و بازگرداندن آن به افراد استفاده کرد. باید نهادسازی برای اعتبارات را جدی گرفت و به بخش صنعت و ... اعتبار داد. کنترل نقدینگی و هدایت آن به سمت تولید و ... باید تکمیل شوند. در صورتی که سیاست‌های فعلی تثبیت با مجموعه‌های بسیار گسترده‌تری در این زمینه‌های مورد اشاره تکمیل شود می‌توان امیدوار بود که فرآیند توسعه کشور تقویت شود و وضعیت بهتری را در آینده خواهیم داشت.

پرسشی و پاسخ

سؤال: حدود مرز مشخص برای تعیین اصل تنش و ناهمگونی به چه صورت و بر اساس چه معیارها و ضوابطی مشخص می‌شود؟

پاسخ: در مورد اصل ناهمگونی مسئله مشخص است یعنی در عمل ساختارهای مختلفی که اشاره به آن شد محال است که به صورت متوازن حرکت کنند و دلیل آن خیلی ساده است. برای آنکه مجموعه این ساختارها هماهنگ حرکت کنند باید یکی از دو اتفاق باید بیفتد. یا باید برنامه‌ریزی جامع صورت بگیرد و بر اساس آن تمام این پروسه با هم پیش بروند که اشاره خواهیم کرد که چنین کاری غیرممکن است و باید عنصر و متغیرهایی وجود داشته باشد که به صورت محوری همه این‌ها را با هم حرکت دهد. لذا یکی از این دو حالت باید وجود داشته باشد، در غیر این صورت حرکت متوازن غیرممکن است.

از یک طرف امکان برنامه‌ریزی جامع وجود ندارد چون علم جامع وجود ندارد که هزاران متغیر و مسئله و میلیون‌ها فرآیند این ساختارها را بشناسد و کنترل و هدایت کند. در علوم اجتماعی هیچ عالمی چنین ادعایی نمی‌کند و مجموعه علما نیز ادعا نمی‌کنند که علم کامل به تحول ساختارهای جامعه دارند. وقتی علم جامع وجود نداشته باشد مگر می‌توان برنامه‌ریزی جامعه کرد؟! برنامه‌ریزی جامع به شرطی می‌تواند صورت بگیرد که علم جامع وجود داشته باشد. بنابراین بحث برنامه‌ریزی جامعه حذف شده است و لذا هماهنگی در حرکت این ساختارها حاصل نمی‌شود. بحث دیگر آن است که متغیر و مکانیسم خاصی هم شناخته نشده که همه عوامل حول همان محور و به طور هماهنگ حرکت کنند. تا ما بدانیم که اگر آن عامل و آن متغیر پیدا شو و تغییر کند، همه عوامل را تغییر خواهد داد.

بنابراین وقتی این دو مقوله اتفاق نمی‌افتد ساختارها فقط به صورت تصادفی می‌تواند هماهنگ شود. یعنی ممکن است که یک احتمال از احتمال‌های بسیار متعدد اتفاق بیافتد. لذا اساس اصل ناهمگونی به این صورت مطرح می‌شود که حرکت ساختارهای توسعه‌ای کشور علی‌الاصول حرکتی ناهمگون، نامتوازن و نامتعادل است و معنی آن این است که در بین این ساختارها، شکاف توسعه‌ای ایجاد می‌شود. مثلاً ساختار علمی کشور بیش از ساختار زیربنایی تحول پیدا می‌کند با ساختار

زیربنایی بیش از ساختار علمی تحول پیدا می‌کند. در نهایت این ساختارها به صورت منسجم و با هم در ارتباط‌اند و امکان حرکت یکدیگر را فراهم می‌کنند. ولی وقتی که، یک ساختار بیشتر یا کمتر از ساختارهای دیگر حرکت کند طبیعی است که مانع حرکت برای ساختارهای مختلف ایجاد می‌شود، یعنی ممکن است که متخصص به اندازه کافی داشته باشید ولی ساختار اقتصادی نتواند آن‌ها را جذب کند بنابراین اثر آن روی ساختار تخصصی، ساختار اشتغال، انگیزه کار و مقولات دیگر تأثیر می‌گذارد. بنابراین مرز مشخص و دقیقی بین این‌ها روشن نیست. اگر مسئله این باشد که ما اندازه‌گیری دقیق و کمی و آنی این مسائل را داشته باشیم باید گفت که قدری با مشکل روبرو هستیم ولی اگر منظور این باشد که اندازه‌گیری کمی برای کار برنامه‌ریزی داشته باشیم قطعاً ممکن خواهد بود. متأسفانه در ادبیات اقتصادی ما یک فرضیاتی را پذیرفتیم و راجع به آن هم سؤال نمی‌کنیم و اگر چیزی جز آن فرضیات مطرح شود تردیدهای ما آغاز می‌شود. به عنوان مثال در محاسبات تولید ملی کشور، محاسبات بخش آموزش را به شکل خاصی اندازه می‌گیریم و مجموع حقوقی که به افراد در بخش آموزش ایران پرداخت می‌شود را ارزش افزوده بخش آموزش میدانیم ولی باید دانست که بخش آموزش ما عمومی است و تجاری نیست. ما این رقم که مربوط به ۲۰ میلیون جمعیت ما در مدارس می‌شود را به عنوان تولید می‌پذیریم و کاری هم نداریم که کیفیت معلم خوب است یا بد است و چه کیفیت معلم خوب باشد و چه بد باشد تولید را همان مجموع حقوق پرداختی می‌دانیم. اما اگر بخواهیم در بحث توسعه بر روی معیار ویژه‌ای تفاهم کنیم که آن معیار با دقت ریاضی صد در صد قابل محاسبه نباشد، در آن صورت اختلاف ایجاد می‌شود و لابد گفته می‌شود که چنین معیاری کمی نیست و درست نیست و ...! بحث این است که ما در سطح جهانی آن قدر مجذوب دستگاه‌های جهانی شده‌ایم که چون در جهان سیستم محاسبات تولید ملی این گونه است ما هم فقط همین سیستم را می‌پذیریم و کاری نداریم که برای شرایط جامعه ما درست است یا غلط است. در حالی که همان طور که تجارب وجود دارد اگر یک خارجی وارد ایران شود برای محاسبه تولید ملی، مثل ما استفاده نمی‌کند و به شکل دیگری به محاسبه تولید ملی می‌پردازد و می‌گوید ک اگر بازار شما بازار تعادلی است در آن صورت رقم GDP به دست آمده همان رقم تولید ملی است. یعنی هر چه بازار تعادلی دورتر از بازار واقعی باشد رقم محاسبات به دست آمده بیانگر و توضیح‌دهنده خوبی برای تولید ملی نیست ولی متأسفانه ما در شرایطی که بازار تعادلی نیست، این محاسبات را رقم تولید ملی میدانیم.

وقتی اندازه‌گیری کمی مقولات از دیدگاه توسعه‌ای بررسی می‌شود در آن صورت خواهیم گفت که توسعه یک امر کیفی است و صرفاً کمی نیست. در واقع باید گفت که تولید ابتدا یک امر کیفی است و تفاوت در این است که در خارج، این کیفیت با قرارداد و ضابطه همراه است و ما بر اساس آن قرارداد تولید را محاسبه می‌کنیم. لذا چون توسعه مربوط به کشور و شرایط ما است و خارجیان علاقه

ندارند که به کار ما رسیدگی کنند و خود ما هم علاقه‌ای نداریم که به کار خودمان برسیم! بنابراین قرارداد لازم و ویژه برای محاسبه تولید ملی‌مان را تهیه و تدوین نکرده‌ایم. ولی اگر وارد به‌کارگیری این اصول شویم، به‌راحتی حدود مرز کمی مسئله را می‌توانیم تشخیص دهیم.

سؤال: آیا افزایش بودجه سال ۷۵ مربوط به این نیست که قرار است تمامی طرح‌ها در انتهای این سال به پایان برسد و ربطی به مدل‌های اقتصادسنجی ندارد؟

پاسخ: بودجه سال ۷۵ را سازمان برنامه‌وبودجه تهیه کرده است و در حد ارقامی که می‌بینم افزایش بودجه عمرانی با نرخ خیلی بالاتری از افزایش بودجه جاری پیش‌بینی شده است و مسلماً این افزایش‌ها قابل توجه است. چه انگیزه و علت این باشد که چون سال آینده سال انتخابات ریاست جمهوری است و خیلی از طرح‌ها باید به اتمام برسد و چه انگیزه و علت دیگری وجود داشته باشد، در هر صورت باید گفت که در بخش جاری بودجه و در عمل به‌مراتب بیش از آنچه پیش‌بینی شده خرج خواهد شد و افزایشی که در بودجه سال ۷۵ وجود دارد در عمل بیشتر خواهد بود و عمده آن هم در بخش جاری اتفاق خواهد افتاد. لذا سال آینده هم در بودجه عمرانی و هم در بودجه جاری به‌احتمال قوی با انقباض شدید مواجه نخواهیم بود. مدل اقتصادسنجی در زمان تدوین برنامه دوم کشور این بودجه‌ها را پیش‌بینی کرده است یعنی آن مدل در حقیقت زمانی که تنظیم شد، بودجه پنج‌ساله کشور را در کتاب برنامه دوم آورد و همان برنامه زمانی که در مجلس برای بودجه ۷۶ در دو ماه بعد مطرح شد، الزاماً رقم بودجه چیزی حدود ۲۵ درصد بالاتر از پیش‌بینی مدل بود. ما یا باید بگوییم که دلخواه خودمان را در کتاب برنامه گذاشته‌ایم که طبیعتاً آن برنامه نیست و متن سیاست‌گذاری دلخواه است و یا واقعاً آنچه فکر می‌کردیم عملی است در آن قرار داده‌ایم. لذا مدل اقتصادسنجی در آن زمان پیش‌بینی بود و بودجه عملی سال ۷۵ معادل شده با بودجه‌ای که بر اساس کتاب برنامه دوم قرار بود برای سال ۷۸ به مجلس داده شود. باید تأکید کرد که اقتصادسنجی را باید فرا گرفت و بیشتر موردتوجه قرار داد و بخش اقتصادسنجی و مدل‌ها بخش‌های زائد نیستند و قطعاً باید از ابزارهای اقتصادسنجی و مدل‌ها استفاده کرد ولی به دلیل محدودیت‌های اطلاعاتی کشور و به دلیل محدودیت‌های شناخت سازوکار اقتصاد کشور و ... باید نتایج به دست آمده را فقط به‌عنوان راهنمای عمومی بکار گرفت، نه اینکه آن نتایج را به‌عنوان جدول برنامه در مجلس تصویب کرد و وقت زیادی را روی آن تلف کرد. چون در عمل و پس از گذشت زمان مجبور خواهیم شد که ارقام را عوض کنیم و دوباره روی آن وقت صرف کنیم. بنابراین اقتصادسنجی به درد اقتصاد می‌خورد و در مواردی که ما بتوانیم از آن ابزار استفاده کنیم حتماً باید بکار بگیریم ولی نباید مجذوب آن شویم و با اطلاعات ناقص و غلط و جایگزینی‌های بی‌مورد نتایج نامطلوب به دست آوریم. برای مثال در رساله دکترای دانشجویی که در مورد تولید و گندم بود و از طریق اقتصادسنجی بررسی شده بود، متوجه شدیم که دانشجو اصلاً بخش آب را در تولید گندم مدنظر قرار نداده و آب به‌عنوان

یک عامل مهم تولید گندم مطرح نشده بود. در حالی که میدانیم که بخش عمده تولید گندم ما به‌صورت دیم است. دانشجو در این مورد گفت که من اطلاعی نداشتم و مجبور شدم که این عامل را حذف کنم. لذا اگر با اقتصادسنجی درست برخورد کنیم و دید خوبی نسبت به آن داشته باشیم می‌توانیم استفاده بجایی از آن بکنیم. اگر عامل بازندگی را در تولید گندم حذف کنیم درواقع باران به‌موقع و به مقدار کافی را از تولید گندم دیم گرفته‌ایم. چون سالی چند میلیون تن گندم و نوسانات عمده تولید گندم بستگی به بارندگی دارد و کار اقتصادسنجی که می‌خواهد این نوسانات را نشان دهد باید بارندگی را به‌عنوان یک متغیر مهم و اساسی لحاظ کند و اگر ما چون آمار نداریم بارندگی را از مدل حذف کنیم و «پراکسی» خوبی هم برای آن پیدا نکنیم و اصلاً حذفش کنیم نتیجه درستی از مدل حاصل نمی‌شود.

سؤال: اگر این توسعه با زمان طولانی‌تری به اجرا در می‌آمد و با سیاست تعادل و توازن در کار و موازی حرکت کردن فعالیت‌های مختلف اقتصادی اجتماعی فرهنگی به انجام می‌رسید امکان به وجود آمدن وام‌های خارجی، تورم داخلی، بحران‌های اجتماعی و ... وجود داشت یا خیر؟

پاسخ: این سؤال مربوط به دوره سال‌های ۷۲-۶۸ است. آنچه در این دوران اتفاق افتاد این بود که آمدم در این دوران، تولید را برای افراد به‌شدت سودآور کردیم، به این صورت که در مورد ارز، آمدم ارزها را تأمین کردیم و اجازه دادیم که افراد ارزی را که مایل هستند از هرجایی تأمین کنند و به‌صورت یوزانس و ... این کار صورت گرفت. حال چرا این کار را کردیم بماند، ولی عملاً این اقدام صورت گرفت. وقتی ارزها را تأمین کردیم، آمدم ابتدا کنترل را از قیمت نهایی برداشتم و روی مواد اولیه و واسطه کنترل را نگه داشتیم. یعنی ارز ۱۰ تومانی برای واردات دادیم و قیمت را آزاد گذاشتیم که ابتدا افراد سودی را به این صورت به دست آورند و در کنار این اقدام، اعتبارات بانکی را هم تأمین کردیم. لذا با تأمین عرضه ارز و اعتبارات بانکی و با برداشتن کنترل از قیمت نهایی و برداشتن مرحله‌ای کنترل بر روی مواد اولیه و واسطه‌ای، تولید را سودآور کردیم و از طریق بودجه هم انبساطی عمل کردیم که عامل ایجاد و افزایش تقاضا شدیم. پس باوجود تقاضا و سودآوری و وجود ظرفیت استفاده نشده، تولید را بالا بردیم، اما این مجموعه سیاست‌هایی نیست که در کتاب برنامه اول آمده باشد و مجموعه سیاست‌های کتاب برنامه اول چیز دیگری بود. رشد اقتصادی که در دوره سال‌های ۷۲-۶۸ در ایران حاصل شد برخلاف تصور بود. یعنی ما اگر مسائل سازمانی را حذف کنیم (مثلاً سازمان برنامه فکر می‌کرد که مشکل اقتصادی کشور از ناحیه بانک مرکزی است و بانک مرکزی فکر می‌کرد مشکل در سازمان برنامه است و ...) متوجه یک مجموعه سیاست می‌شویم. اگر ما ارزهای یوزانس و ... را آزاد نمی‌کردیم چنین رشد اقتصادی در آن ۵ سال اتفاق نمی‌افتاد و اگر سیستم کنترل قیمت‌ها و اعتبارات به آن صورت نبود و بودجه انبساطی نبود نمی‌توانستیم آن سودآوری را ایجاد کنیم. پس آنچه در ۵ سال گذشته اتفاق افتاد یک مجموعه به‌هم‌پیوسته

سیاست‌های اقتصادی بود که از سیاست‌های پولی، ارزی، بودجه‌ای، خارجی و ... بود. درواقع چگونه می‌توان تصور کرد که ما مثلاً بدهکار نمی‌شدیم ولی رشد اقتصادی می‌داشتیم؟ مگر ما می‌توانستیم که ارز برای صنایعمان تأمین نکنیم و ... ظرفیت خالی تولید استفاده شده و به ما رشد اقتصادی دهد. پس در پاسخ به آنچه در سؤال مطرح است که آیا اگر آهسته‌تر حرکت می‌کردیم و ... بهتر نبود، باید گفت که اگر آهسته‌تر هم حرکت می‌کردیم باز هم همین فرآیند وجود داشت ولی طبیعتاً با رشد اقتصادی کمتر و بدهکاری کمتر. ولی در پاسخ به اینکه گفته شود آیا توان درونی شکوفاسازی اقتصاد تأمین می‌شد؟ باید گفت که حتی اگر آهسته‌تر هم حرکت می‌کردیم باز هم تأمین نمی‌شد. و دیدیم که با سرعت هم که رفتیم تأمین نشده است و یک ضربه خارجی عملاً ما را وارد تغییر کامل سیاست‌های اقتصادی کرده است و ... اگر آهسته حرکت می‌کردیم نرخ رشد کمتر، ولی با همین مکانیزم‌ها و با بدهکاری کمتر را داشتیم و در هدف‌های اصلی اقتصادی مثل ایجاد تعادل در بازار، توان درونی کردن شکوفایی اقتصاد و ... تغییری ایجاد نمی‌شد؟

سؤال: در رابطه با تحول ساختارها اشاره به تحول پایه‌ها فرمود و در مورد فرهنگ، به دو بخش پایه‌های علمی و غیرعلمی اشاره کردید. لطفاً توضیح بیشتری دهید زیرا اگر بنیادهای اعتقادی جامعه موردتردید و سؤال باشد و اگر تغییر این بنیادها را پیش‌شرط توسعه بدانید، با مشکل روبرو می‌باشیم. در تمام کشورهایی که توسعه در آنها اتفاق افتاده است آیا اساس بنیادهای اعتقادی که لزوماً از علوم تجربی نشئت نگرفته تغییری یافته است؟ به‌عنوان مثل در کشور ژاپن این‌گونه نبوده و توسعه، پایه‌ها اعتقادی را دچار تردید نکرده است.

پاسخ: اشاره کردم که فرهنگ یک تحول بنیادی می‌خواهد و باید علمی شود و معنی آن این نیست که مذهب از جامعه رخت بربندد، چیزی که مطرح است این است که ما در جوامع یک فرهنگ مذهبی داریم و یک مذهب داریم. فرهنگ مذهبی مجموعه‌ای از باورها است که توسط اکثریت مردم به‌عنوان مذهب شناخته‌شده و بر اساس آن رفتار می‌کنند و مذهب به بخشی از این باورها برمی‌گردد و در عمل و در تجربه و در همه جهان نشان داده‌شده که این دو یکسان نیستند. توسعه مسلماً در تضاد با این فرهنگ مذهبی است و در همه جوامعی که در آن توسعه اتفاق افتاده این تضاد وجود داشته و فرآیند توسعه الزاماً بازسازی این فرهنگ را می‌طلبد ولی به‌هیچ‌وجه معنی این حرف آن نیست که توسعه چون متکی بر علم است پس علم با مذهب تضاد دارد. چنین حرفی اصلاً معنی ندارد و دلیل آن این است که برای جوامعی که اعتقاد دارند، ما اگر به‌واقع معتقد هستیم که «خالقی وجود دارد که عالم است» پس باید بگوییم که کار علم در نهایت کشف قانونمندی‌های خلقت خالق است. در علم نمی‌توان چیزی را کشف کرد که مغایر با خلقت باشد و چنین چیزی محال است. بنابراین تضاد علم و دین در هنگام قرون‌وسطای کلیسایی اروپا مطرح است و ما هم متأسفانه در آن مانده‌ایم و در شرایطی مطرح می‌شود

که تعصب وارد آن شود. یعنی اگر کسی بیايد مقوله‌ای را که علم نیست به عنوان علم مطرح کند و یا مقوله‌ای را که دین نیست با تعصب به عنوان دین مطرح می‌کند.

ما در ذهنمان چیزی را به عنوان دین، صد در صد پذیرفته‌ایم و چیزی را در ذهنمان به عنوان علم پذیرفته‌ایم و آن‌ها را مقابل هم قرار می‌دهیم و نتیجه نمی‌گیریم که تصور ما از علم و دین مغایر است! بلکه نتیجه می‌گیریم که علم و دین با هم مغایرند. در حالی که علم یکی از میزان‌های دین است. اگر چیزی ثابت شود که علم است و کسی مقوله‌ای را از دین مطرح کند. که ضد آن باشد حتماً در آن مقوله تردید کرده است. چون علم مطمئن‌ترین وسیله کشف قانون‌مندی خلقت است و علم یکی از میزان‌ها است. بنابراین اساساً تضادی بین علم و دین وجود ندارد و تضاد تنها در ذهن ما است. فرهنگ جامعه سنتی و فرهنگ جامعه نوین به این شکل است. که فرهنگ جامعه سنتی متکی بر باور به دخالت مداوم، روزمره و تفصیلی نیروهای ماورا الطبیعه در امور زندگی انسان است و فرهنگ صنعتی متکی بر نگرش علمی است. با یک تفسیر دیگر می‌توان موضوع را مطرح کرد. فرهنگ سنتی یعنی بت‌پرستی و فرهنگ صنعتی یعنی توحید. چون وقتی که اعتقاد پیدا می‌کنیم که نیروهای ماوراءالطبیعه‌ای هستند که در هر قدم ما به صورت مستقیم، تفصیلی و جزئی دخالت می‌کنند. یعنی راه رفتن من همین الان به خاطر خدایی است که خواسته من همین حالا راه بروم و این دقیقاً همان بت‌پرستی سنتی است. برای اینکه در خود دین به ما گفته می‌شود که معجزه فقط در موارد خاص اتفاق می‌افتد یعنی قانون‌ها و قانون‌مندی‌های خداوند در جهان است که زندگی را سامان می‌دهد نه معجزات و دخالت مستقیم و بی‌واسطه نیروهای ماورا الطبیعه. و معجزات فقط در موارد و مقاطع خاص و به دلایل خاص اتفاق می‌افتد و لذا استثنا است. در حالی که وقتی فرهنگ سنتی را به این صورت بگیریم که هر کاری تحت تأثیر دخالت مستقیم، مداوم، روزمره، جزئی و تفصیلی نیروهای ماوراءالطبیعه است یعنی اینکه معجزه را تبدیل به اصل کرده‌ایم و قانون را به فرع تبدیل کرده‌ایم. آیا واقعاً اصل و خود دین چنین می‌گوید؟! دین این‌ها را نمی‌گوید. آنچه وجود دارد این است که به دلایلی می‌توان روی فرهنگ بحث کرد و گفت که تضاد وجود دارد بین باورهای فرهنگی عمومی و مقوله علمی شدن فرهنگ که دلایل خاص خودش را دارد. ولی بین علم و دین تضاد وجود ندارد. علم یکی از میزان‌های دین است به شرط آنکه تعصب‌ها را از هر دو حوزه حذف کنیم. در چارچوب علمی، مقولاتی که فرضیه‌های ثابت نشده هستند را به عنوان علم نباید مطرح کرد و مقوله غیرعلمی را با تعصب، علم قلمداد نکنیم و مقوله غیردینی را هم با تعصب دین تلقی نباید کرد. در این صورت ملاحظه خواهیم کرد که بسیاری از مسائل مربوط به این تضادها به راحتی قابل حل است. در جوامع سنتی که مثلاً ۲ هزار نفر زندگی می‌کنند، بیش از ۲ هزار ارواح سرگردان نیز در این جامعه وجود دارد! و برای هر کاری ذهن آدم‌ها متوجه چنین مقولاتی است. این چنین

جامعی متفاوت از یک جامعه نوین است. در یک جامعه توحیدی انسان‌ها پذیرفته‌اند که قانون‌مندی‌هایی بر اساس خلقت خداوند وجود دارد و بر اساس آن قانونمندی‌ها پذیرفته‌اند که می‌توان زندگی را سامان داد. در علم، ما از قوانین نظام خلقت نباید و نمی‌توانیم خارج نمی‌شویم و دخالت‌های بی‌مورد را حذف می‌کنیم و معجزه را اصل نکرده‌ایم و اصل را قانون‌ها قرار داده‌ایم و معجزه را تحت عنوان استثنا پذیرفته‌ایم. بر این اساس تضادی میان علم و دین مطرح نمی‌شود. در بحث‌های توسعه ما می‌گوییم که باید واقع‌بینی علمی و قانون علمی محور باشد و دین مخالف این پدیده و این مقولات نیست. ما می‌گوییم که برابری انسان‌ها باید به‌عنوان یک باور جزو یکی از محورهای فرهنگ شود و دین مخالفتی با آن ندارد. به یادآوریم که مهم‌ترین مخالفت دین اسلام با اشرافیت زمان قریش و ایجاد برابری است و ...

چون بحث توسعه درگیر مقوله فرهنگ بوده و هست باید گفت و تأکید کرد که هیچ تضادی بین علم واقعی و دین واقعی وجود ندارد، علم واقعی در حقیقت یکی از میزان‌های دین است و اگر تضادی باشد تضاد بین تعصبات دینی و تعصبات علمی است و تا زمانی که این تعصبات وجود داشته باشد این تضادها وجود خواهد داشت و این تضادها اگر به صحنه سیاست‌گذاری کشیده شود تبدیل به مانع توسعه می‌شود.

برنامه پنج‌ساله دوم توسعه: تغییر نگرش یا تغییر شرایط؟^۱

دکتر حسین عظیمی

سؤال: ضمن قدردانی از این که دعوت ما را برای مصاحبه قبول کردید، در شرایط حاضر که چندی پیش شاهد تقدیم برنامه دوم توسعه به مجلس بوده‌ایم، ارزیابی شما از عملکرد برنامه اول چیست؟
دکتر عظیمی: بسم الله الرحمن الرحیم: اجازه دهید که قبل از ورود به این بحث، در جهت زمینه‌سازی برای ارائه یک جواب روش‌تر به چند نکته اشاره کنم. نکته اول اینکه ارزیابی عملکرد اقتصادی یک کشور، فقط از طریق ارزیابی برنامه اقتصادی آن قابل انجام نیست و این موضوع بحث وسیع‌تری را طلب می‌کند. در این زمینه، توجه کنیم که وقتی صحبت از ارزیابی برنامه می‌شود یک راه این است که به کمیت‌های برنامه نگاه کرده و بررسی کنیم که آیا این کمیت‌ها اجرا شده‌اند یا نه. این کمیت‌ها، خود دو دسته هستند.

یکی دسته از آن‌ها، به عنوان نتایج برنامه بیان می‌شوند. مثلاً فرض کنید برنامه پیش‌بینی می‌کند که نرخ رشد سالانه تولید ناخالص ملی در کشور ۸ درصد بشود یا اینکه میزان رشد مصرف دولتی با مصرف خصوصی فلان مقدار باشد. پس یک دسته از کمیت‌ها، به اهدافی که موردنظر قرار گرفته‌اند مربوط می‌شود.

اما دسته دیگر، مربوط می‌شوند به منابع و مصارفی که برای وصول به آن اهداف در نظر گرفته شده‌اند. به عبارت دیگر، فرض کنید در برنامه اول پیش‌بینی شده باشد که برای نیل به ۸ درصد رشد در تولید کشور، در مجموع ۱۲۰ میلیارد دلار ارز از منابع نفت و صادرات غیرنفتی و با منابع اعتباری خارجی برای هزینه‌ها تخصیص پیدا بکند؛ یا اینکه x درصد از تولید ملی به صورت مالیات دریافت بشود؛ یا هزینه‌های جاری دولت سالانه y درصد رشد کنند. البته، عرض بنده این است که در ارزیابی برنامه باید دامنه بحث را وسیع‌تر کرد که در این زمینه توضیح خواهیم داد که چرا باید چنین باشد؟ ولی قبل از ورود به این مبحث لازم است اشاره کنم که اگر بخواهیم صرفاً به برنامه بپردازیم، باید اولاً از کمیات برنامه گفتگو را شروع کنیم. کمیاتی که خود به دو بخش کمیات هدف و کمیات وسیله تقسیم می‌شوند؛ و ثانیاً باید به بررسی سیاست و خط‌مشی‌های برنامه که شامل سه بخش استراتژی، الگو و خط‌مشی هستند، بپردازیم. اما همان گونه که اشاره کردم، صرف یک برنامه و آنچه

۱. ایران فردا، سال دوم، شماره یازدهم، سخنان دکتر حسین عظیمی از متن مباحث میزگرد "برنامه پنج‌ساله دوم توسعه: تغییر نگرش یا تغییر شرایط" استخراج و درج شده است.

در مجموعه کتاب برنامه می‌آید مشتمل بر تمامی ابزاری که در شکل دادن به اقتصاد کشور مؤثرند نمی‌باشد. برنامه، معمولاً جزئی است از یک مجموعه بزرگ‌تر است.

به عبارت دیگر، بسترهای بزرگ‌تری در خارج از برنامه وجود دارند که در آن بسترهاست که برنامه نقش خاصی بر عهده می‌گیرد و در مواردی موفق می‌شود و در مواردی ناکام می‌ماند. پس باید تأکید کنیم که کوشش در ارزیابی برنامه به مفهوم این نیست که با این ارزیابی می‌توانیم کل مسائل اقتصاد مملکت را درک کنیم؛ بلکه باید یک بحث وسیع‌تر را از اقتصاد مملکت ارائه داد، و در درون آن بحث است که برنامه جایگاه ویژه خود را می‌یابد.

نکته دیگر که باید روی آن تأکید کرد، این است که در ارزیابی برنامه گاهی ممکن است فقط به دستاوردهای کوتاه‌مدت با شکست‌های کوتاه‌مدت توجه بکنیم، در صورتی که آثار یک برنامه به این مسائل محدود نمی‌شود؛ چون طبیعی است که زندگی اقتصادی یا اجتماعی یک کشور و مردم آن با یک برنامه شروع، و با آن نیز ختم نمی‌شود. زندگی جامعه، هم قبل از برنامه و هم بعد از آن تداوم دارد و لذا ما نمی‌توانیم در ارزیابی یک برنامه بررسی‌های خود را محدود به یک دوره کوتاه چندساله بکنیم. درک عمیق‌تر مسئله ایجاب می‌کند که علاوه بر تشخیص و بررسی آثار کوتاه هر برنامه، ارزیابی خود را با چشم‌انداز میان‌مدت و بلندمدت نیز تلفیق نماییم.

در همین ارتباط، موضوعی که باید به آن توجه داشت این است که در چنین بررسی‌هایی مثل هر نوع بررسی علمی دیگر - قطعاً باید چارچوب نظری مشخصی را به کار گیریم؛ چراکه بدون چنین چارچوبی، بحث و بررسی به بیراهه و ابهام کشیده می‌شود. اساساً در هیچ بحثی نمی‌توانیم ادعا کنیم که چارچوب نظری وجود ندارد؛ فقط گاهی ممکن است به چارچوب نظری مورد استفاده در بحث آگاه باشیم. برای روشن شدن این مسئله، مثال زیر در ارتباط با وضعیت فعلی اقتصادی کشور را می‌توان مورد توجه قرار داد: بر اساس محاسبات و بررسی‌های بنده، کسری بودجه در سال‌های گذشته زیاد شده است؛ در حالی که دولت و مجلس اعتقاد دارند در چهار - پنج سال گذشته کسری بودجه کشور به شدت کاهش یافته است. سؤال این است که چرا در برخی مجامع معتقدند که کسری بودجه کشور در چند سال گذشته کاهش یافته است، در صورتی که به نظر این‌جانب به عنوان یک تخصص توسعه چنین می‌رسد که کسری بودجه زیاد شده است، این اختلاف، به خاطر تفاوت چارچوب نظری بررسی کسر بودجه است. در چارچوب نظری مباحث علمی توسعه اقتصادی، کسری واقعی بودجه عبارت است از تفاوت در درآمدهای عادی (غیر فروش سرمایه و ثروت) با هزینه‌های غیر عمرانی و این در حالی است که در بحث‌های عمومی، کسری بودجه به معنی تفاوت میان کل دریافت‌های بودجه با کل هزینه‌های بودجه می‌باشد. ملاحظه می‌کنید که اگر چارچوب نظری توسعه را به کارگیریم رقم کسری بودجه یک‌جور حساب خواهد شد، و اگر مفهوم رایج کسری بودجه را

مدنظر قرار دهیم، رقم کسر بودجه چیز دیگری خواهد بود. به هر حال چارچوب نظری بحث و میزان دقت و علمی بودن آن برای درک و فهم علمی مسائل اقتصادی بسیار اساسی است.

سؤال: آقای دکتر در همین جا برای اینکه بحث روشن‌تر شود لطفاً چارچوب نظری اتان را بیان بفرمایید تا این اختلافی که به آن اشاره فرمودید مشخص شود.

دکتر عظیمی: چارچوب نظری و علمی مورد استفاده بنده، چارچوبی است که از مطالعه دقیق ادبیات وسیع توسعه اقتصادی و تفکر علمی در این ادبیات حاصل می‌شود هرچند بحث و ارائه تفصیلی این چارچوب، در حوصله یک مصاحبه و گفتگو نمی‌گنجد، با این همه می‌توان خطوط اساسی آن را به شرح زیر ارائه کرد: کشور ما، در وضعیتی است که در ادبیات مرسوم اقتصادی از آن به عنوان یک کشور توسعه نیافته اسم برده می‌شود، بنده در تحلیل‌های نظری و در دروس خود در دانشگاه از این دسته از کشورها به عنوان کشورهای در حال گذار اسم می‌برم. این نوع از جوامع - یعنی جوامع گذار - دارای ویژگی‌های مشترک و مخصوص به خود هستند. اولین ویژگی آن‌ها، این است که در وضعیت گذاری هستند به عبارت دیگر این‌ها به دلیل آنکه از یک دوران تاریخی عقب مانده‌اند، دچار مشکلات ویژه‌ای شدند که دوام و بقای وضع موجودی که دارند را غیرممکن کرده است. برای توضیح این مسئله باید توجه کنیم که بشر قبل از دوران معاصر در همان دوران تاریخی خود زندگی می‌کرد (دوران سنتی) که با دوران جدید تاریخ بشری (دوران صنعتی) تفاوت ماهوی دارد.

به عبارت دیگر کشورهایی که توانسته‌اند انقلاب صنعتی را در جامعه خود درونی بکنند، در این گذر تاریخی از جامعه سنتی به جامعه مدرن موفق بوده‌اند و در زمره کشورهای صنعتی یا توسعه یافته طبقه بندی می‌شوند؛ اما کشورهایی که نتوانسته‌اند انقلاب صنعتی را به هر علتی درونی کنند، کشورهایی هستند که قادر نبوده‌اند در حالت قبلی (سنتی) خودشان هم باقی بمانند، و از طرف دیگر در دوران صنعتی همه محکوم به تحول بوده‌اند و هستند. پس این کشورهای دسته دوم هرچند صنعتی نشده‌اند، ولی متحول شده‌اند و دیگر سنتی نیستند - تأکید می‌کنم که این‌ها نتوانسته‌اند شرایط درونی شدن انقلاب صنعتی را در جامعه خود فراهم آورند و لذا نه سنتی باقی مانده‌اند و نه صنعتی شده‌اند. همین کشورها هستند که در ادبیات مرسوم اقتصادی تحت عنوان "توسعه نیافته" طبقه بندی می‌شوند و از دیدگاه بنده کشورهایی در وضعیت التهاب و گذرا هستند.

اما چرا گذرا و چرا التهاب؟ دلیل اصلی این است که مجموعه‌ها با سیستم‌هایی که زندگی در این جوامع را شکل می‌دهند، در یک مفهوم بسیار بنیادی مجموعه‌های التقاطی هستند؛ التقاطی به این معنا که برخی از عناصر این مجموعه یا سیستم‌ها از دوران سنتی تاریخ و بخشی از دوران مدرن تاریخ گرفته شده است. به عبارت دیگر، عناصری از دوره‌های مختلف تاریخی کنار هم جمع شده‌اند و در زیرمجموعه‌های زندگی این جوامع را به وجود آورده‌اند. چون این عناصر اساساً با هم ناهماهنگ و

ناسازگار بوده و مربوط به دو دوران کاملاً متفاوت تاریخی هستند، بنابراین این زیرمجموعه‌ها همیشه دچار بحران ساختاری می‌باشند، دقت کنید که منظور من این نیست که این جوامع دچار مشکل هستند و مثلاً جوامع صنعتی دچار مشکل نشده یا جوامع سنتی دچار مشکل نبودند - عرض بنده این است که مشکلات جوامع صنعتی و مدرن و یا مشکلات جوامع سنتی کهن مربوط به عدم انسجام درونی زیرمجموعه‌های مهم زندگی در این جوامع نبوده و آن زیرمجموعه‌ها در درون خود دارای انسجام بوده و هستند. اما مشکلاتی که با در کشورهای در حال گذار داریم، ناشی از وجود ساختارهای نامتجانس و ناهماهنگ در زیرمجموعه‌هایی است که سازنده زندگی هستند.

سؤال: این ویژگی چه تأثیری در برنامه‌ریزی برای کشور می‌گذارد؟

دکتر عظیمی: در جواب به این سؤال، باید اشاره کرد که بحث فوق به این معنی است که عوامل مهم در شکل‌دهی وضعیت اقتصادی درون کشورهای گذرا بسیار متفاوت از جوامع صنعتی هستند. دنباله منطقی این نکته بسیار مهم است. معنی این نتیجه‌گیری علمی آن است که ما نمی‌توانیم الگوهای را که برای بحث بررسی و ارزیابی وضعیت اقتصادی جهان صنعتی مطرح گردیده‌اند - و برای هدف مزبور بسیار کارا و مفید هم هستند - بدون انجام تعدیل‌ها متناسب در کشورهای گذرا به کار گیریم. برای روشن شدن بحث، لازم است توجه کنیم که در دنیای صنعتی برای هدایت کلی اقتصاد از تئوری‌ها و سیاست‌های اقتصاد کلان که یکی از شاخه‌های مهم علم اقتصاد است استفاده می‌شود. در این الگوها، متغیرهای اصلی بسیار محدودند. مهم‌ترین این متغیرها نیز، متغیر سرمایه‌گذاری است که از لحاظ فیزیکی قابل اندازه‌گیری می‌باشد. متغیر بعدی، متغیر نیروی کار است و متغیر سوم، سطح تکنولوژی است، به عبارت دیگر، گفته می‌شود که سطح تولید عمدتاً تابعی است از سه متغیر فوق، در این وضعیت، اگر بخواهیم آینده چندساله تحولات تولیدی در جوامع صنعتی را بررسی کنیم، به سراغ بررسی این متغیرها و تحولات احتمالی آن‌ها در چند سال مورد نظر می‌رویم، و در تحلیل وضعیت موجودشان به این نکات می‌پردازیم که مثلاً سرمایه‌گذاری کم شده یا نه؟ سود مورد انتظار چه بوده است؛ نرخ سود واقعی چه بوده است؛ نرخ سود و نرخ بهره بانکی چه ارتباطی با هم داشته‌اند؛ و... به هر حال، متغیرهای اصلی اقتصادی در این جوامع اولاً محدودند، و ثانیاً عمدتاً غیرفرهنگی، غیرسیاسی و غیراجتماعی هستند. ولی آیا همین الگوی نظری در کشورهای گذرا همان کاربرد کشورهای صنعتی را دارد؟ جواب این سؤال قطعاً منفی است؛ چرا که مطالعات علمی نشان می‌دهد. در آن کشورها متغیرهای دیگری نیز وجود دارند که روی تولید مؤثرند - و به شدت هم مؤثرند. درحالی که در جوامع صنعتی این متغیرها روند تحولشان آن قدر کند است که در حقیقت به پارامترهای ثابت در الگوهای تولید تبدیل شده‌اند. پس بحث این است که در کشورهای گذرا نظیر ایران نمی‌توان فقط با تکیه بر عوامل مادی تولید یعنی سرمایه و تخصص و تکنولوژی تحولات اقتصادی را تشریح و تبیین کرد، معنی این حرف آن نیست که در کشوری چون ایران عوامل مزبور بر

تولید اقتصادی اثر ندارد، بلکه معنی آن این است که متغیرهای دیگری نیز وجود دارد که در جوامع گذرا از جمله ایران می‌توانند تأثیرات مهم‌تری را بر تولید اقتصادی داشته باشند. اما این متغیرها کدامند؟

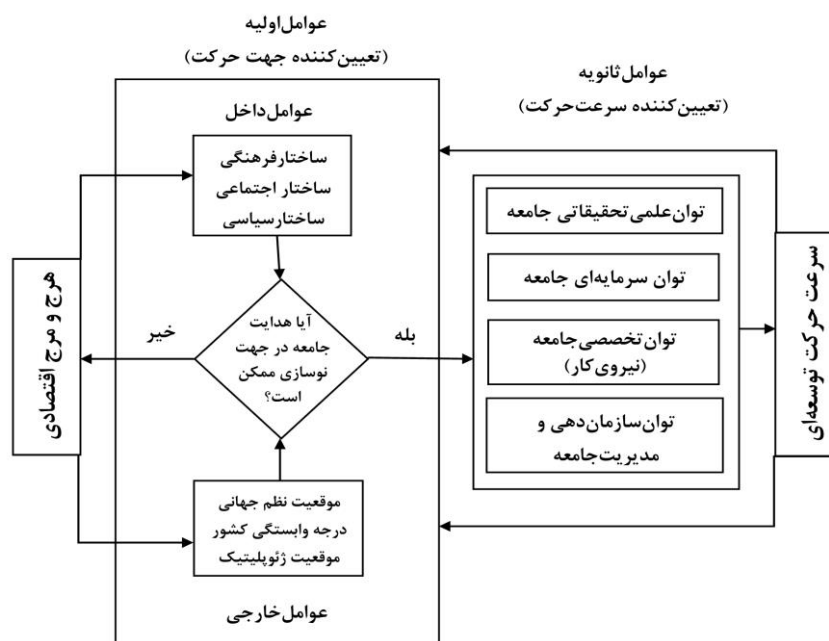
مهم‌ترین آن‌ها ساختار سیاسی جامعه است. البته، در یک کشور صنعتی هم ساختار سیاسی در تولید مؤثر است و این‌طور نیست که در آن نقشی نداشته باشد، ولی تفاوت آن‌ها با کشورهای در حال گذار متفاوت است. تفاوت این است که در جوامع صنعتی ساختار سیاسی شان ثبت شده است و به دلیل این ثبات (حال چه خوب باشد، چه بد) اثر این ساختار تثبیت شده بر تغییرات تولید محدود است و به زبان ریاضی، این اثر در پارامتر ثابت الگو قرار می‌گیرد. دو زمینه دیگر مطرح در این زمینه هم عبارت‌اند از ساختار اجتماعی و ساختار فرهنگی جامعه که به شدت بر تولید مؤثرند. متغیرهایی که آن‌ها نیز در جوامع صنعتی تا حد زیادی تثبیت شده‌اند و اثر عمده‌ای بر تغییرات سطح تولید ندارند. بنابراین، وقتی می‌خواهیم در جوامع صنعتی به نرخ رشد تولید بپردازیم، لزومی ندارد که به‌طور مشخص به بررسی تأثیر این ساختارها توجه کنیم، اما در جوامع سنتی یا گذرا، این ساختارها در حال تغییر مداوم هستند و تغییر آن‌ها حتی بیش از تغییر عوامل اقتصادی - یعنی سرمایه یا نیروی کار - تولید را تحت تأثیر قرار می‌دهند. بنابراین، اگر قرار باشد ما در کشورهای گذرا تحلیل اقتصادی بکنیم، نمی‌توانیم مقلد نظریه‌های اقتصادی مربوط به جوامع صنعتی بشویم؛ نه به این دلیل که آن تحلیل‌ها غلط هستند. درواقع دانشمندان زیادی روی این نظریه‌ها کار کرده‌اند و نظرات آن‌ها در مجموعه جوامع صنعتی کارایی بسیاری هم دارند - ولی برای کشورهای گذرا مثل ایران مناسب نیستند.

در عمل هم در ایران شواهد زیادی داریم که این بحث را تأیید می‌کنند، مثلاً ما سال‌هایی را داشته‌ایم که در آن‌ها میزان سرمایه و کار زیاد بوده ولی تولید رشد زیادی نکرده است، و حالت عکس آن را هم داریم. پس ما در جوامع گذرا باید علاوه بر متغیرهای مرسوم در دیدگاه‌های اقتصادی مربوط به بررسی جوامع صنعتی، متغیرهای دیگری را نیز وارد بحث بکنیم. اینجاست که خواهیم دید اگر شما برنامه یک کشور گذرا را صرفاً روی الگوهای مبتنی بر اقتصاد کلان ببرید این برنامه قطعاً کارایی کافی را نخواهد داشت؛ چون اقتصاد کلان شاخه‌ای از اقتصاد است که به تحلیل و بررسی تغییرات تولید در جوامع صنعتی می‌پردازد و اصولاً برای همان جوامع درست شده است و آنجاها هم کاربرد دارد، اما وضعیت جوامع گذار متفاوت است و ما باید تئوری‌های علمی مربوط به وضعیت خاص آن‌ها را در اختیار داشته باشیم و آن تئوری‌ها را در برنامه توسعه مورد استفاده قرار بدهیم.

علاوه بر سه متغیری که به آن‌ها اشاره شد - یعنی ساختار اجتماعی، ساختار سیاسی و ساختار فرهنگی - سه متغیر مهم دیگر هم وجود دارند که تولید اقتصادی جوامع گذرا را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد، درحالی‌که تأثیرشان در جوامع صنعتی تا آن حد نیست. برای طرح این متغیرها، لازم است اشاره کنیم که کشورهای گذار، یعنی کشورهایی که نتوانسته‌اند تحول صنعتی را در جامعه خود درونی کنند،

به‌طور اجتناب‌ناپذیر به کشورهای صنعتی وابسته هستند و دچار پدیده وابستگی ماهوی و ساختاری شده‌اند، دقت کنیم که وابستگی غیر از داشتن ارتباط اقتصادی صادراتی یا وارداتی است. از طرفی، خود این پدیده ممکن است در قالب متغیرهای مختلفی بروز کند. یکی از متغیرها وضعیت نظم جهانی در هر مقطع زمانی است. متغیر دوم، این است که در مقطع مورد بررسی موقعیت جغرافیایی و سیاسی کشور گذرا تا چه اندازه برای جهان مهم است و سومین متغیر، درجه وابستگی کشور گذرا می‌باشد زیرا درست است که کشورهای گذرا همگی وابسته هستند، ولی ممکن است کشوری در یک مقطعی تاریخی کمتر یا بیشتر وابسته باشد، پس می‌بینیم که در تحلیل و بررسی وضعیت اقتصادی - اجتماعی کشورهای گذرا سه متغیر تازه مطرح می‌شوند که عبارت‌اند از: وضعیت نظم جهانی، موقعیت جغرافیایی سیاسی کشور و درجه وابستگی کشور که ماهیتاً غیراقتصادی هستند که به‌شدت بر وضعیت اقتصادی کشورهای جهان گذرا و تغییر این وضعیت مؤثرند؟ عواملی که خود به صورت مداوم در حال تغییر هستند.

نمودار الگوی توسعه عوامل داخلی و خارجی



بعد از تمامی آنچه در خصوص متغیرهای غیراقتصادی سازنده حرکت اقتصادی در کشورهای گذرا گفته شد، حال باید دید که از این متغیرها کدام یک در برنامه کشور ما مورد توجه بوده است؟

مسئله این است که شش متغیر مورد بحث، سازه و بستر اصلی حرکت اقتصادی جوامعی مانند ایران هستند. اگر این بستر مناسب بود، کشور در مسیر صنعتی شدن و درونی کردن انقلاب صنعتی می‌افتد، و وقتی در این مسیر قرار گرفت متغیرهای دسته دوم که بعداً به آن‌ها اشاره خواهیم کرد که متغیرهای عمده‌تاً اقتصادی هستند، روشن خواهد ساخت که سرعت حرکت اقتصادی جامعه در جهت صنعتی شدن و توسعه چه مقدار است. ولی اول باید روشن کرد که بر اساس وضعیت غیراقتصادی مورد بحث در شش عامل که عوامل اولیه هستند، آیا کشور در وضعیتی هست که بتواند در مسیر توسعه اقتصادی قرار گیرد. یعنی انقلاب صنعتی را درونی کند؟ اگر جواب مثبت باشد آن وقت عوامل دسته دوم مطرح می‌شوند. در این وضعیت است که انباشت سرمایه اهمیت خواهد داشت و سرمایه‌گذاری خود را نشان خواهد داد. اما اگر وضعیت شش متغیر مزبور طوری باشند که جامعه آماده حرکت صنعتی نباشد، اتلاف منابع زیاد خواهد شد و هر چه هم میزان سرمایه‌گذاری را افزایش دهید عمده آن تلف خواهد شد و اثر خود را در تولید نشان نخواهد داد.

اکنون به بحث اصلی باز می‌گردیم. اشاره کردیم که عوامل اولیه مؤثر بر توسعه اقتصادی در کشوری مانند ایران شش عامل یعنی ساختار فرهنگی، ساختار اجتماعی، ساختار سیاسی، وضعیت نظم جهانی، موقعیت جغرافیای سیاسی کشور و درجه وابستگی کشور هستند. عدم تناسب این عوامل در یک مقطع زمانی، باعث می‌شود که جامعه مورد نظر برنامه‌پذیر نبوده و هرج‌ومرج اقتصادی بر آن حاکم شود. از سوی دیگر، تناسب این عوامل باعث می‌شود که جامعه برنامه‌پذیر باشد و بتواند در مسیر توسعه اقتصادی حرکت کند. اما اگر این تناسب وجود داشت، همان‌گونه که اشاره شد عوامل ثانویه که اساساً چهار عامل می‌باشند سرعت حرکت توسعه‌ای جامعه را تعیین خواهند کرد. این چهار عامل عبارت‌اند از: قدرت نظریه‌پردازی اجتماعی در کشور و درجه به‌کارگیری دانشمندان جامعه در طراحی الگوی توسعه؛ میزان منابع لازم برای انباشت سرمایه (سرمایه‌گذاری) کمیت و کیفیت نیروهای متخصص موجود جامعه؛ و نهایتاً قدرت سازمان‌دهی و مدیریت جامعه. ملاحظه می‌شود که در طراحی، هر ده عامل باید در برنامه توسعه موردنظر قرار گیرند و ارزیابی هر برنامه بر این اساس می‌باشد که تا چه حد و چگونه به این عوامل پرداخته است. طبیعتاً ممکن است یک برنامه اقتصادی داشته باشیم که همه عوامل فوق را در خود نداشته باشد، ولی نمی‌توان یک برنامه توسعه داشت که اصولاً به این عوامل نپردازد. توسعه، در نهایت عبارت است از فراهم آوردن قدرت‌های تولیدی درون‌زا به منظور تأمین نیازهای مادی جمعیت کشور.

سؤال: شما معتقدید که در کشورهای گذرا دولتی کردن با خصوصی‌سازی اقتصاد اصل نیست، بلکه این موضوع جنبه فنی دارد؛ اما به‌هرحال این سؤال مطرح می‌شود که برای همان جنبه‌های فنی و با بسترسازهای مناسب در این نوع کشورها دولت چه نقشی دارد؟

دکتر عظیمی: در این کشورها دولت باید بسیار مقتدر باشد، اما نه به مفهوم دخالت مستقیم اقتصادی،

بلکه به این مفهوم که عملکردهای جامعه را تحت کنترل داشته باشد و بسترهای اصلی حرکت معقول اقتصادی جامعه را آماده کند. در این شرایط است که برای بخش خصوصی زمینه‌های وسیع فعالیت مفید و سالم اقتصادی فراهم می‌شود. فراموش نکنیم که حتی اگر به اقتصاد کشورهای پیشرفته مثل ژاپن نگاه کنیم، می‌بینیم که در آنجا در فعالیتهای تولیدی و در واحدهای مختلف اقتصادی همه چیز خصوصی است و به عبارت دیگر عمده فعالیت‌های تولیدی توسط بخش خصوصی و با انگیزه‌های خصوصی انجام می‌شوند؛ ولی هیچ متخصصی ادعا نخواهد کرد که کل اقتصاد ژاپن به نیروهای بازار و به بخش خصوصی تسلیم شده است. اقتصاد ژاپن را دولت در اختیار دارد و تصمیمات اساسی و بسترسازی مناسب را دولت آن کشور انجام می‌دهد.

به هر حال، همان طور که عرض کردم چارچوب نظری مورد اشاره بنده به هیچ وجه چنین ادعایی ندارد که اقتصاد کشورهای گذار باید الزاماً دولتی باشد تا توسعه اتفاق بیفتد، این چارچوب نظری، به ما نمی‌گوید که مکانیزم بازار را حذف بکنید؛ ولی قطعاً در این چارچوب نظری این وضعیت هم پذیرفته شده نیست که در کشور گذرا اقتصاد کشور را به دست بازار بسپارید و نهایتاً با سیاست پولی یا مالی محدود آن را هدایت کنید. چارچوب نظری ما درباره دولت ادعا دارد که در حالت گذار - و به ویژه در کشورهایی مثل ما - به دولتی احتیاج است با نگرش صحیح به مسئله هدایت جامعه؛ دولتی با احاطه لازم بر دانش فنی مربوط به این معنی دولتی که آماده تلاش و کوشش کافی برای هدایت جامعه باشد و در این شرایط است که صنعتی شدن امکان پذیر می‌شود. دولت‌های اخیر کشورمان از نظر تلاش و کوشش برای حل مسائل کشور چیزی کم ندارند مسئولان، دائماً مشغول بحث و بررسی و تلاش جدی هستند که مثلاً ببینند آیا باید نرخ ارز تثبیت شود و یا شناور باشد و بعد اگر تصمیم گرفته شد شناور باشد به اینکه چگونه این کار انجام‌شدنی است.

مشکلی که در هدایت‌های اخیر اقتصاد کشور مطرح می‌شود، مربوط به دو عامل دیگر، یعنی نگرشی تئوریک به مسئله و دانش فنی به کار گرفته شده است. نگرش نه به مفهوم ایدئولوژیک، بلکه به مفهوم چگونگی هدایت جامعه است. مثلاً در برنامه اول و در برنامه دوم برای هدایت جامعه، در سطح کلان به جای اینکه تمام ۱۰ متغیری که قبلاً ذکر شد مورد توجه باشند فقط ۲ یا ۳ متغیر مورد نظر بوده‌اند. پس مشکل اول ما، نگرشی است. مشکل دوم، مسئله کمبود دانش فنی - یعنی شیوه به کارگیری نگرش - است؛ و این باعث می‌شود نتوانیم حتی نگرشی که انتخاب کرده‌ایم را به مرحله اجرا درآوریم.

سؤال: آقای دکتر این مسئله نگرش که بر آن تأکید می‌کنید، به همان بحث اول یعنی ضرورت داشتن یک قالب نظری برمی‌گردد. حالا در برنامه‌ریزی اقتصادی، به عقیده شما ایراد نگرش‌ها با قالب‌های نظری ناشی از چیست؟

دکتر عظیمی: قالب و چارچوب نظری آنچه مطرح شد، مربوط به شاخه‌ای از علم اقتصاد (یعنی

اقتصاد توسعه) می‌شود که متأسفانه در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های کشور مورد توجه نیست. گاهی به نظر می‌رسد که برای برخی از سیاست‌گذاران ما هنوز این نکته درک نشده است که علم اقتصاد هم مثل طب و سایر علوم رشته‌های تخصصی دارد. این طور نیست که امروزه اقتصاددانی بتواند به تمام تئوری‌ها و فرضیات علمی اقتصاد مسلط باشد؛ همان طور که نمی‌توانید یک متخصص جراحی را پیدا کنید که هم جراح عالی قلب باشد و هم جراح عالی مغز و اعصاب و هم جراح عالی چشم و... این مشکل تا آن حد شدید است که گاهی برخی از مسؤولین سازمان‌های مهم بیان می‌کنند که اقتصاد توسعه انشاء و شعر و اطلاعات اقتصادی است! این افراد، فراموش می‌کنند که چه تعداد اقتصاددانان بزرگ در همین رشته کار کرده‌اند و به دریافت جایزه نوبل هم نائل آمده‌اند. نکته دیگری که در بحث‌های اقتصادی مطرح و در سطوح سیاست‌گذاری جا نیفتاده است اینکه ما کشوری در حال گذار هستیم و چارچوب نظری خودمان را بایستی از تئوری‌هایی بگیریم که به این مسئله توجه می‌کنند. شاخه اقتصاد کلان شاخه بی‌معنای نبوده و بسیار مفید است، ولی مربوط به قالب‌ها و جوامع ویژه‌ای است، به عبارت دیگر، اگر من بخواهیم اقتصاد کشورهای صنعتی و توسعه‌یافته را بررسی کنم، باید تئوری‌های اقتصاد کلان و ابزارهای پولی و مالی را مورد استفاده قرار بدهم؛ درحالی‌که در کشورهای در حال گذار بایستی از شاخه‌ای دیگر از علم اقتصاد یعنی شاخه توسعه استفاده کنیم. متأسفانه از آنچه به صورت پراکنده شنیده می‌شود می‌توان چنین برداشت کرد که حتی در مسائل حساس سیاست‌گذاری اقتصادی، هنوز هم معنای توسعه درک نشده است. مدیریت اقتصادی جامعه هنوز این را متوجه نشده است که علم اقتصاد شاخه - شاخه و تخصصی است. هنوز متوجه نشده‌ایم که مشکل ما در کدام حوزه تخصصی حل می‌شود و باید سراغ کدام متخصص برویم. ادعای بنده این است که نه در تدوین برنامه اول، و نه در تدوین برنامه دوم هیچ اقتصاددان توسعه‌ای شرکت نداشته است، تأکید می‌کنم که ممکن است اقتصاددان‌های خوبی در تدوین برنامه اول و یا دوم شرکت داشته‌اند، ولی از چه رشته‌هایی؟ ممکن است آن که شرکت داشته تخصصی در اقتصاد کلان بوده و یا تخصص اقتصادسنجی داشته و یا تخصص او در اقتصاد خرد بوده است. البته ممکن است گفته شود که در داخل مملکت متخصص خوب اقتصاد توسعه نداریم خوب، اگر چنین است، چرا از متخصص‌های توسعه خارجی استفاده نمی‌کنیم؟ آیا از متخصصین توسعه اقتصادی بین‌المللی در تدوین برنامه اول و دوم استفاده کرده‌ایم؟

سؤال: آقای دکتر به نظر می‌رسد با توجه به آنچه در خصوص نقش مبانی نظری و قالب‌های فکری در برنامه‌ریزی گفته شد و همچنین قالب فکری مورد اعتقاد شما، حال ارزیابی عملکرد برنامه اول با درک فراتری امکان‌پذیر است، لطفاً ارزیابی خود را بیان بفرمایید.

دکتر عظیمی: به نظر من برنامه اول در ابتدا دچار مجموعه‌ای مشکلاتی از نظر نگرشی بود به آن

مفهومی که اشاره کردم و یک مقدار هم مشکلات از دید دانش فنی وجود داشتند که این‌ها باعث شدند تا هم کمیت‌ها و مهم استراتژی‌های برنامه دچار مشکل بشوند. اساس برنامه اول این بود که ما دنبال خصوصی‌سازی اقتصاد هستیم. خوب، همان‌طور که اشاره کردیم مشخص است که این استراتژی ضمن اینکه می‌تواند در سالم‌سازی ساختار مفید باشد ولی یک نگرش بسیار ناقص است، علاوه بر آن، چون دانش فنی ما ضعیف بود، ابزار آن را فراهم نکردیم و لذا در عمل علی‌رغم کوشش مسئولین برای وصول به اهداف و نظم دادن به نظام اقتصادی مملکت، می‌بینید آن کمیت‌هایی در کتاب برنامه مربوط به ابزار هستند - مثل پیش‌بینی بودجه دولت - تقریباً هیچ‌یک اجرا نشده است. بودجه نوشته شده در برنامه، با بودجه‌ای که در عمل نوشته شد فرق داشت و بودجه عملی به مراتب بالاتر از چیزی بود که در کتاب برنامه پیش‌بینی شده بود. یا فرض کنید در مورد ارز، درست است که ما همان مقدار ارز که در برنامه پیش‌بینی شده بود یا کمی بیشتر را مصرف کرده‌ایم، ولی نه از آن منابعی که در برنامه آمده بودند، از طرفی رشد اقتصادی هم حاصل شده، ولی آن‌هم ناشی از مکانیسم‌های دیگری است، نه مکانیسم‌هایی که در برنامه پیش‌بینی شده بودند. بنده از همان ابتدا در بحث‌هایی که از سال ۹۷ و ۹۸ داشتم اشاره کردم که این برنامه الزاماً ما را به طرف بدهکاری خارجی خواهد کشاند - که عملاً امروز می‌بینیم بدهکاری خارجی وجود دارد - یا اینکه توزیع نامتعادل خواهد شد که می‌بینیم نامتعادل شده است. یعنی می‌بینیم همان نگرش محدودی هم که بوده به دلیل ضعف دانش فنی اجرا نشده است.

برای روشن شدن مسئله، به یک مورد تاریخی اشاره می‌کند. تجربه‌ای که در خود ایران انجام گرفته است، این تجربه، مربوط به دوران پس از کودتای ضد دولت مرحوم دکتر مصدق است، بعد از سرنگونی دولت مرحوم دکتر مصدق، به دلایل خاص تاریخی و جهانی و به دلیل شرایط خاص کشور، عامل خارجی (آمریکا) به عامل مسلط در سیاست‌گذاری اقتصادی ایران تبدیل شده بود، این عامل مسلط، به دنبال این بود که جامعه ایران را با نگرش خصوصی‌سازی متحول بکند. حالا ببینیم چکار کرد بحث من این نیست که آن نگرش درست بود یا غلط، بحث من در خصوص وقتی است که علی‌رغم وجود دانش فنی و ابزار فنی، روش‌های به کار گرفته شده متفاوت از دانش فنی هستند. آمریکا، می‌خواست جامعه ایران را از طریق خصوصی‌سازی تولید متحول بکند؛ لذا ابزار این کار را فراهم کرده و شروع به ابزارسازی نمود. در همین راستا، در سال‌های ۳۷ و ۳۸، بانک توسعه صنعت و معدن را پایه‌گذاری کرد، زیرا متوجه این بود که برای تحول جامعه‌گذاری ایران بر اساس خصوصی‌سازی، مسئله با - تبلیغ خصوصی‌سازی - تمام نمی‌شود، بحث آن‌ها این بود که اقتصاد آن روز ایران کارفرمای مدرن اقتصادی نداشت و نیازمند تکنولوژی خارجی بوده و برای تحقق این امور می‌بایستی نهادسازی می‌کرد، باید سازمانی به وجود می‌آورد که بتواند این امور را تسهیل کند، به

همین منظور، بانک توسعه صنعت و معدن را پایه‌گذاری کردند که ۴۰ درصد سهام آن متعلق به خارجی‌ها و ۶۰ درصد سهامش مربوط به ایرانی‌ها بود و در آن ۴۰ درصد نیز چندین کشور غربی شرکت داشتند. این بانک وظیفه تقویت بنیه کارفرمایی، تسهیل جریان تأمین سرمایه و تقویت مدیریت بخش خصوص را بر عهده گرفت. به عبارت دیگر، این بانک وظیفه داشت که مطالعه کند و ببیند در کشور در چه زمینه‌ای فعالیت اقتصادی سودآور است و به دنبال این باشد که سرمایه‌گذاران خصوصی ایرانی و خارجی را پیدا کرده و به آن‌ها توضیح دهد که چه امکاناتی وجود دارد. اگر هم قانع نشدند خودش وام بدهد و گیره و ذالک تا در نهایت سرمایه‌گذاری انجام شود. از طرفی این بانک را به حال خود رها نکردند و کوشیدند شرایط کار را برایش فراهم کنند. به عنوان مثال، هر چند بانک مزبور دولتی نبود، ولی چون قرار بود در مسیر سیاست کلان کشور حرکت کند و چون این مسیر ناشناخته و ریسک بیشتری از کارهای تجاری سنتی داشت، پس تصمیم گرفتند که بانک مرکزی برای تأمین شرایط کار بانک ۶۰۰ میلیون ریال وام بدون بهره ۳۰ ساله را در اختیار آن قرار دهد در این راستا، امکان سودآوری بانک را هم بالا بردند تا بتواند وظایف خود را برای تقویت بنیه کارفرمایی اقتصادی جامعه و برای شروع کار صنعتی در بخش خصوصی انجام دهد، سیاست‌گذاران مورد بحث در دوره مزبور، در مرحله بعد در پی تغییر ساختار سنتی سیاسی ایران برآمدند. بحث این بود که ساختار سیاسی کشور متکی بر مالکان بزرگ روستاها بود و این ساختار سنتی که خود را در مجلس منعکس می‌کرد، اجازه‌پاگیری فعالیت مدرن خصوصی یا تصویب قوانین مناسب برای فعالیت بخش خصوصی را نمی‌داد. در عین حال این ساختار، متکی بر مالکیت سنتی در بخش کشاورزی بود. بنابراین، اصلاحات ارضی دهه ۹۰ را آغاز کردند. به یاد داشته باشیم که هیچ‌کدام از این اقدامات در برنامه اقتصادی رسمی آن زمان ذکر نشده است، بلکه درواقع می‌توان آن‌ها را به قطعات مختلف یک ماشین بزرگ تشبیه کرد که کنار هم گذاشته می‌شوند تا ماشین مورد نظر درست شود و حرکت کند. در همین حال به منظور انجام این اصلاحات ارضی - و قبل از آن یعنی سرشماری که با مشاورت سازمان ملل انجام شد، یکی از بهترین سرشماری‌های کشاورزی انجام شده است. بر اساس نتایج این سرشماری، مراحل مختلف اصلاحات ارضی تدوین و اجرا شدند تا ساختار سنتی زمین‌داری ایران را که به ساختار سنتی مجلس کشور و ساختار سنتی سیاسی ایران می‌انجامید تغییر دهند و مالکیت سنتی کشاورزی را به مالکیت مدرن تبدیل کنند. به این نکته مهم توجه شود که مشخص است که در آن زمانه هیچ‌یک از سیاست‌گذاران داخلی و خارجی نه تنها مخالف مالکیت بلکه حتی مخالف مالکیت بزرگ نیز نبودند، بحث این بود که اگر کسی مایل است هزاران هکتار زمین را نیز مالک شود و به شیوه مدرن در آن‌ها کار کند، مورد حمایت خواهد بود، ولی اینکه کسی مالک سنتی با چند ده باشد و از این طریق - با رأی جمع کردن از رعیت خود- به ساختار سیاسی بیاید و ... این را اجازه

نمی‌دهیم چون مغایر سیاست خصوصی‌سازی مورد بحث است. مسئله به اینجا ختم نشد. بررسی کردند و دیدند که ایران کشوری با زیربناهای ضعیف است و لذا اگر کارفرمای اقتصادی مدرن هم ایجاد شود بدون زیربناهای لازم نمی‌تواند کاری بکند، بنابراین، به سازمان برنامه مسؤلیت زیربناسازی برای اقتصاد کشور داده شد، در بحث منابع به این نتیجه رسیدند که منابع غیرنفتی کشور برای سرمایه‌گذاری‌های لازم کفایت نمی‌کند و لذا قرار شد بانک جهانی در این زمینه‌ها کمک کند. در کنار این اقدامات، برای کمک مالی به واحدهای بزرگ کشاورزی بانک توسعه کشاورزی، و برای رسیدگی به کشاورزان کوچک‌تر بانک تعاون کشاورزی به وجود آمدند.

همچنین، برای رفع محدودیت نیروی متخصص برنامه‌ریزی، نیروهایی را از دانشگاه‌هایی همچون هاروارد به کار گمارده و در اجرای پروژه‌ها از مهندسين مشاور بین‌المللی کمک گرفتند. تا نهایتاً بتوانند سیاست تحول اقتصادی ایران بر اساس خصوصی‌سازی را به جایی برسانند، ملاحظه می‌کنید که در آن زمان وقتی بحث خصوصی‌سازی مطرح شده در دانش فنی خلاصه نمی‌شد. مثلاً به اینکه اعلام شود خصوصی‌سازی سیاست ماست و مالکیت خصوصی معتبر است، و فکر کنیم همین کافی است.

بنابراین شرح خلاصه‌ای که از وضعیت سیاست‌گذاری اقتصادی کشور ارائه کردم، در جهت بیان این نکته بود که سیاست‌گذاری دارای ویژگی مجموعه‌ای بوده و هر نگرشی در سیاست‌گذاری نیازمند دانش فنی متناسب با آن است تا قابلیت اجرا بیابد حال به مسئله اصلی بحث، یعنی برنامه اول بازگردیم که اشاره کردم نه تنها در نگرش که حتی در دانش فنی دچار مشکل بود، چرا که حتی اگر می‌خواستیم به دنبال نگرش محدودمان از خصوصی‌سازی هم برویم، باز می‌بایست به ساختار سازی‌های لازم جهت این مسئله توجه بکنیم. بنابراین، حرف من این است که برنامه اول دچار مشکل، نگرش اقتصادی به این مفهوم بود که مسئله را خیلی محدود می‌دید؛ یعنی فکر می‌کرد که اگر کوشش کنیم تا از نقش دولت بکاهیم و به بازار اجازه فعالیت بدهیم و بگذاریم تا قیمت‌ها خودشان عمل کنند- یعنی کاری که در یک کشور صنعتی می‌شود - اقتصاد مملکت به راه می‌افتد و خلاصه اینکه در برنامه مزبور توجه به آن عوامل دیگر یعنی ساختار اجتماعی، ساختار فرهنگی، ساختار سیاسی و وضعیت نظم جهانی و موقعیت ژئوپلیتیکی ایران و اینکه این‌ها چه آثاری خواهند داشت دیده نشده است. از طرف دیگر، به علت ضعف دانش حتی در این برنامه حتی به ایجاد و تقویت ساختارهای لازم برای زمینه‌سازی در مسیر حرکت خصوصی‌سازی نیز به اندازه کفایت پرداخته نشده بود. این در حالی بود که مسئولان ما مدام در کوشش بودند تا مشکلات اقتصادی مملکت را حل کنند، ولی به دلیل ضعف‌هایی که به آن‌ها اشاره شد، آن‌ها درگیر تلاش پایان‌ناپذیری برای مواجهه با این مشکلات بودند. مثلاً درآمد پیش‌بینی شده از بخش تفت کم می‌شد و یا نیاز بیش از

پیش‌بینی برنامه بود و در نتیجه یوزانس مطرح می‌شد؛ چراکه مسئله این بود که ارز باید تأمین بشود - و این در حالی بود که پیش‌بینی‌های مربوط به نفت اشتباه بود. پیش‌بینی‌های مربوط به فاینانس و علاقه سرمایه‌گذاران خارجی به سرمایه‌گذاری در ایران اشتباه بود، و پیش‌بینی‌های مربوط به سرمایه‌گذاری داخلی هم غلط بود (زیرا عواملی مانند نظم جهانی و موقعیت ژئوپلیتیکی ایران در بررسی‌های مربوط به تدوین برنامه ملحوظ نشده بودند). در هر حال، مسئولین ما اجازه دادند یوزانس مورد استفاده قرار گیرد و یوزانسی که مورد استفاده قرار گرفت بدهکاری خارجی پیش آورد و بودجه دولت دچار کسری شد، دولت عمده‌تاً از طریق گران‌تر کردن نرخ ارز این کسری‌ها را پوشاند و این باعث شد که به تورم دامن زده شود و ...

اما در کنار این مشکلات، اقتصاد کشور طی چند سال گذشته دوره‌ای از رشد تولید را پشت سر گذاشته که باید دید که عوامل این رشد تولید چه بودند و آیا این رشد می‌تواند تداوم یابد؟ در بررسی این مسئله توجه کنیم که کشور پس از پایان و در زمان شروع برنامه اول مقدار زیادی ظرفیت استفاده نشده صنعتی داشت مهم‌ترین علت عدم استفاده از بخش قابل‌توجهی از این ظرفیت این بود که برای واردات مواد اولیه، مواد واسطه و قطعات یدکی ارز کافی نداشتیم و در ظرف چند سال گذشته، ارز را از طریق یوزانس و فروش نفت و غیره هر جور که بود تأمین و به این ظرفیت‌ها تزریق کردیم، طبیعی است که این ظرفیت‌ها شروع به کار کردند و در نتیجه بلافاصله بخش صنعت و بخش تجارت خارجی شروع به رشد کردند؛ چرا که درجه وابستگی مستقیم این بخش‌ها به ارز بیش از سایر بخش‌ها بود و آن‌ها با پر کردن ظرفیت‌های استفاده نشده، در زمان وفور ارز رشد قابل توجه نشان دادند. فعالیت بخش‌های صنعت و تجارت خارجی، بلافاصله باعث رشد فعالیت‌ها در بخش حمل‌ونقل و در بازارهای مالی گشت، و رشدی که در این زیر بخش‌ها ایجاد گردید به رشد القایی در سایر بخش‌های اقتصادی کشیده شد. نتیجه کلی این بود که در کوتاه‌مدت مسیر کاهش تولید به مسیر صعودی تولید تبدیل شد.

همان‌گونه که اشاره شد این رشد ناشی از عوامل کوتاه‌مدت بود و رشدی نبود که ناشی از مسائل ساختاری و ناشی از توسعه به معنی درونی کردن انقلاب صنعتی در کشور باشد. بر این اساس است که این رشد کوتاه‌مدت در کنار خود مشکلات تازه‌ای را ایجاد نمود که نمونه آن شکل فعلی بدهکاری‌های خارجی کشور است. و علاوه بر رشد اقتصادی مورد بحث در چند سال گذشته، دولت طی همین دوران کوشیده است تا برخی پروژه‌های بزرگ صنعتی را نیز به سرانجامی برساند. بنابراین، در زمان وفور ارز منابع فراوانی به پروژه‌هایی مانند پالایشگاه اراک یا پتروشیمی بندر امام یا پتروشیمی اصفهان یا فولاد مبارکه تزریق شدند و این پروژه‌ها به پیش رفتند. با این‌همه متأسفانه به نظر می‌رسد که در بسیاری از موارد، سرمایه‌گذاری زیادی که در این نوع پروژه‌ها انجام شده از دید اقتصادی بازدهی لازم را نداشته است، به عبارت دیگر، ما الآن عملاً همان دردی را داریم که سال‌ها اقتصاد ما دچار آن بوده است

پروژه‌های اقتصادی که باید در زمان کوتاه ۲ الی ۳ ساله تمام شوند عملاً علی‌رغم همه بریز و پاش‌ها پانزده‌ساله تمام می‌شوند و بدیهی است که هزینه‌ها چندین برابر مقدار پیش‌بینی شده می‌شوند بعد هم در اجرا نمی‌توانیم از ظرفیت کامل پروژه استفاده کنیم و لذا عملاً پروژه نقش عمده‌ای در ارزش‌افزایی اقتصاد بازی نمی‌کند. در بسیاری از این موارد اگر نرخ بازده پروژه دقیقاً اندازه‌گیری شود، متأسفانه منفی خواهد بود. به این صورت است که هرچند ظرف چند سال گذشته بر اثر تلاش و کوشش مسئولین رشد اقتصادی کوتاه‌مدتی حاصل شده و برخی از پروژه‌های بزرگ هم به کار افتاده‌اند ولی به‌محض اینکه از اوایل سال ۷۲ بحران بدهی‌های خارجی کشور شروع شد و محدودیت ارزی پیش آمد اقتصاد کشور در ابعاد متعددی دچار اخلال و رکود گردیده به‌عنوان مثال، ملاحظه می‌کنید که ارزش پول کشور ظرف حدود سه ماه (مهر تا دی ۱۳۷۲) حدود ۳۰ درصد کاهش یافته و مثلاً نرخ برابری ریال - دلار از حدود ۱۱۰۰ ریال معادل یک دلار به حدود ۲۱۰۰ ریال معادل یک دلار کاهش پیدا کرده و یا نرخ تورم در همین زمان به‌شدت افزایش یافته است. این چنین کاهشی در ارزش پول و این چنین افزایشی در سطح عمومی قیمت‌ها ناشی از چیست؟

سؤال: به عقیده شما آیا در برنامه دوم که به مجلس تقدیم شده فعالیت‌های برنامه اول و مشکلات فعلی مورد توجه قرار گرفته‌اند؟

دکتر عظیمی: به نظر می‌آید که در برنامه دوم هیچ تغییر نگرشی رخ نداده است و همان چارچوب قبلی دنبال می‌شود به عبارت دیگر، ظاهراً هنوز هم برنامه‌ریزان ما معتقد هستند که مشکلات اقتصادی ما همان مشکلاتی هستند که در جوامعی مانند انگلیسی، فرانسه، آلمان و یا آمریکا وجود دارند و لذا هنوز همان نگرش اقتصادی مورد توجه در برنامه اول، در برنامه دوم نیز حاکم است. آنچه از برنامه دوم استنباط می‌شود این است که به نظر تهیه‌کنندگان آن مسئله ما توسعه‌نیافتگی و عقب‌ماندگی تاریخی نیست، بلکه مسئله این است که متغیرهای کلان اقتصادی - بحث حجم نقدینگی - کنترل نشده و باید کنترل شود. البته برنامه دوم تفاوت‌هایی نیز با برنامه اول دارد، ولی این تفاوت‌ها نه به علت تغییر نگرش نسبت به برنامه، که ناشی از تغییر شرایط هستند. به عبارت دیگر، با توجه به مسئله بحران بدهی‌ها و کاهش درآمد نفت، دولت اجباراً برای ایجاد تعادل در بودجه ارزی محدودیت‌هایی را بر واردات ایجاد کرده است: محدودیت‌هایی که هنوز اثر خودشان را روی تولید کشور نگذاشته‌اند، زیرا ما هنوز موجودی انبار ناشی از دوران وفور ارز را داریم.

تصور شخصی بنده این است که ضمن اینکه در کتاب برنامه هیچ پیش‌بینی مشخصی راجع به سهمیه‌بندی در نظام تخصیص ارزی نداریم، ولی اگر بازار نفت بحران خود را ادامه بدهد مسئولین ما عملاً به‌طرف نوعی سهمیه‌بندی ارزی پیش خواهند رفت، چون راهی جز این وجود نخواهد داشت. در غیر این صورت ارزش ریال باز هم به‌شدت کاهش خواهد یافت و تورم بسیار شدیدی را بر اقتصاد

حاکم خواهد کرد. البته فعلاً در برنامه چنین بحثی مطرح شده است و فقط اشاره شده که از تولیدات داخلی حمایت خواهد شد و واردات تحت کنترل و هدایت قرار خواهد گرفت.

تغییر دیگری که در برنامه دوم نسبت به برنامه اول پیش آمده است، مربوط به بودجه دولت می‌شود. همان‌طور که اشاره کردم، بودجه با محدودیت درآمد نفت مواجه شده است در مورد درآمد نفت، دقت داشته باشیم که این محدودیت در ایران فقط باعث مشکل ارزی نمی‌شود، بلکه مشکل ریالی نیز به وجود می‌آورد. مثلاً شرایطی را در نظر بگیرید که به علت سقوط بازار نفت، درآمد ارزی نفت ۴ میلیارد دلار کاهش یابد. چون این ارز متعلق به دولت است و دولت این ارز را مثلاً به قیمت هر دلار معادل ۱۷۰۰ ریال می‌فروشد، پس نه تنها درآمد ارزی کشور محدود می‌شود بلکه درآمد بودجه ریالی دولت نیز ۳۴۰۰ میلیارد ریال کاهش می‌یابد. به علاوه، همین کاهش درآمد ارزی، واردات کشور را محدود می‌کند و درآمد ریالی گمرکی دولت هم کم می‌شود و از سوی دیگر اقتصاد را به رکود می‌کشاند و این رکود درآمدهای مالیاتی دولت را کم و هزینه‌های تأمین اجتماعی را افزایش می‌دهد، در برنامه دوم پیش‌بینی رکود بازار نفت صورت گرفته، پس مشخص است که بودجه ریالی دچار مشکل پیدا می‌کند، درعین حال، هدف این است که کسری مالی بودجه صفر باشد؛ پس مشخص است که از مکانیزمهای دیگری مانند افزایش قیمت خدمات دولت استفاده می‌شود تا بخشی از کاهش درآمد دولت را جبران کند که این سیاست‌ها در برنامه اول مورد توجه نبوده‌اند.

بر این اساس است که در لایحه برنامه و در تبصره‌های ۱۵ به بعد می‌بینیم که همه‌چیز به افزایش قیمت‌ها منجر خواهد شد. یکی از مهم‌ترین این تبصره‌ها به قیمت انرژی مربوط می‌شود. در این تبصره پیش‌بینی شده که قیمت‌های مربوط به بنزین، نفت سفید، نفت گاز، گاز طبیعی و برق تماماً به نحو قابل توجهی گران بشوند. قیمت سایر کالاهای دولتی نیز مشمول همین امر هستند - مانند قیمت‌های آب، پست، مخابرات، زمین و خدمات دیگر دولتی - این تغییر قیمت‌ها، از جمله تفاوت‌های است که در برنامه دوم نسبت به برنامه اول به نحو صریح و مشخص دیده می‌شوند. ملاحظه می‌کنیم که برنامه دوم از نظر نگرش‌های اقتصادی عیناً همان برنامه اول است، همراه با چند تغییر عمده‌ای که اشاره کردم؛ تغییراتی که ناشی از مسائل تازه‌ای است که طی همین چند سال به وجود آمده‌اند. در همین رابطه به عنوان مثال در برنامه اول به شدت به گسترش کمی نظام آموزشی توجه شده بوده درحالی که به اندازه کافی روی کیفیت آموزش تأکید وجود نداشت، و به نظر می‌رسد در برنامه دوم نیز همین روند ادامه داشته باشد.

در خصوص آموزش عالی، در برنامه دوم پیش‌بینی شده که تعداد دانشجویان کشور از حدود یک میلیون نفر در آخر برنامه اول به حدود یک میلیون و دویست و سی هزار نفر در آخر برنامه دوم افزایش یابد و به عبارت دیگر دانشجویان ما باز هم حدود ۲۰۰ هزار نفر در عرض ۵ سال زیاد شوند،

می‌دانیم که کیفیت آموزش عالی در سال‌های اخیر به شدت لطمه خورده و باز هم لطمه خواهد خورد. در همین زمینه، ملاحظه می‌کنیم که قسمت عمده پیش‌بینی دانشجویی در برنامه دوم مربوط به بخش غیردولتی است و تجربه نشان داده که این افزایش عمدتاً در چارچوب دانشگاه آزاد اسلامی قابل تحقق است، درعین حال ضمن اینکه دانشگاه آزاد اسلامی کوشش فراوانی برای ارتقای کیفیت آموزشی خود انجام داده - ولی به هر حال برای این کار نیازمند به کار گرفتن اساتید فراوان است که این مسئله به سادگی قابل تحقق نیست. نیازمند کتاب و تجهیزات است که قابل تأمین نیستند، و لذا به نظر می‌آید که در برنامه دوم هم مانند برنامه اول به گسترش کمی آموزش عالی و سایر آموزش‌ها توجه شده و عملاً ارتقای کیفی این خدمات نادیده انگاشته شده است. به هر ترتیب، در یک جمع‌بندی کلی می‌توان گفت که جامعه ما جامعه‌ای است که طی چند سال اخیر تغییرات وسیعی را پشت سر گذاشته و مسائل آن پیچیده‌تر از این هستند که - علیرغم کوشش‌های مسئولین - با این نوع تمهیدات مرتفع شود.

ما در جامعه‌ای زندگی می‌کنیم که مثلاً پوشش تحصیلی دختران ۶ تا ۱۷ ساله آن در سال ۶۵ معادل ۶۴ درصد بوده و در حال حاضر یعنی در سال ۷۲ پوشش تحصیلی دختران ۶ تا ۱۷ ساله ما ۸۱ درصد شده است. این رقم پوشش تحصیلی دخترانه در این سنین خود، یکی از معیارهای اساسی و مهمی است که نشان می‌دهد ما با جامعه متحولی طرف هستیم. یا مثلاً در حال حاضر ۱۷/۳ میلیون نفر دانش‌آموز در مدارس و حدود یک میلیون دانشجو در دانشگاه‌ها داریم. خوب این‌ها همه بیان‌کننده آن هستند که جامعه ایران جامعه‌ای بسیار پیچیده بوده و یک جامعه سنتی نیست. در چنین جامعه پیچیده‌ای، نمی‌توان با این نوع نگرش‌های اقتصادی و این نوع برخوردهای سیاست‌گذاری، مسائل و مشکلات را به صورت بنیادین حل کرد.

سؤال: در پایان، با توجه به اینکه گفتید اول باید موقعیت کشور از نظر متغیرهایی چون نظم جهانی یا موقعیت ژئوپلیتیکی روشن شود و بعد به متغیرهای اقتصادی بپردازیم، آیا به نظر شما برای ما فرصتی هست که بتوانیم انقلاب صنعتی را در جامعه خود درونی بکنیم؟

دکتر عظیمی: به نظر من جامعه ایران جامعه‌ای شدیداً پیچیده و دارای توان‌های بسیار قابل توجه است؛ یعنی ما در یک جامعه بدوی نیستیم و توان‌های وسیعی در کشورمان وجود دارند. اعتقاد من این نیست که در دوره‌های کوتاه‌مدت - حتی در شرایط کنونی با مسئله سیاست‌گذاری - ممکن است بحران‌های اقتصادی بسیار تشدید شوند. چون دقت کنید که مشکل عمده‌ای که در وضع فعلی ایجاد شد، کاهش درآمد نفت است؛ به عبارت دیگر کاهش درآمدی که در بخش نفت ایجاد شده باعث گشته تا بحران‌هایی که در درون اجتماع وجود داشته‌اند ظاهر شوند. بازار نفت هم نشان داده است که در نوسان دائم است و با تغییر مجدد آن در جهت صعود باز هم اقتصاد می‌تواند در کوتاه‌مدت مسائل اقتصادی خود را حل کند. از طرف دیگر، در وضع حاضر، در شرایطی از نظم جهانی هستیم

که آن نظم خودش در بحران است و رقابت‌های وسیعی بین مراکز قدرت‌های آن وجود دارند (بین سه قطب آمریکا و اروپا و ژاپن) این رقابت بین سه قطب، ممکن است باعث شود که ما بتوانیم در کوتاه‌مدت باز هم از گشایش‌های ارزی تازه‌ای بهره ببریم. این طور نیست که هر نوع امکانی برای استفاده از تسهیلات خارجی برایمان قطع شده باشد، ما مهم‌ترین و با هویت‌ترین کشور حوزه خلیج فارس هستیم؛ یعنی کشوری هستیم که نه تنها از نظر جغرافیایی بزرگ‌ترین مرز را با خلیج فارس دارد، بلکه از دیدگاه‌های تاریخی و جمعیتی و از نقطه نظر امکانات اقتصادی داخلی و با توجه به انقلاب اسلامی و کشش این انقلاب و ... کشور مهمی است. از طرفی، همان‌گونه که می‌دانید نفت یکی از به اصطلاح ابزارهای رقابت در نظم جهانی است. نفت، کالایی است که ژاپن خیلی شدید به آن وابسته است آلمان به آن وابسته است و آمریکا هم - هرچند بسیار محدودتر نسبت به آن وابستگی دارد و این در حالی است که تمام علائم نشان می‌دهند که آمریکا شدیداً به دنبال کنترل حوزه‌های نفتی می‌باشد و تا حدی نیز موفق بوده است. البته بحث من این نیست که با خوش‌بینی این طور استنباط کنیم که چون رقابت هست قدرت‌ها به خاطر نفت به سوی ایران می‌آیند؟ نه، چنین نیست، ولی مسائل دیگری هم مطرح هستند. این منطقه، یک منطقه ناامن است و هر اتفاق کوچکی که در آن به وجود بیاید می‌تواند قیمت نفت را به شدت افزایش دهد و آثار مهمی بر تولید جهان صنعتی و بر نظم جهانی بگذارند. از طرف دیگر، مسئله کشورهای آسیای میانه و ارتباطات طبیعی آن‌ها با ایران مطرح است. علاوه بر این مسائل بین‌المللی، توان داخلی و ظرفیت بالقوه تولید داخلی ما هم به هیچ وجه با محدودیت‌های اساسی اقتصادی مواجه نبوده و نیست. در این زمینه کافی است به عملکرد بخش کشاورزی توجه و دقت کنیم؛ مثل زمانی که درآمد نفت مطرح شده، بخش کشاورزی - و سایر بخش‌های تولید داخلی - رونق نشان داده‌اند، وقتی با وفور درآمد نفتی مواجه بوده‌ایم، این بخش‌ها دچار مشکل تولید واقعی شده‌اند. به هر حال، توان‌های داخلی تولیدی کشور بسیار بیشتر از تولید واقعی هستند. این توان‌ها، در صورتی که تغییرات لازم در حوزه متغیرهای ده‌گانه مورد اشاره در ابتدای این بحث صورت بگیرند می‌توانند به سرعت به تولید بالفعل منجر شده و امکانات وسیع اقتصادی را در اختیار جامعه قرار دهند. به عنوان نمونه‌ای از تغییر در نگرش فنی و اثر آن بر تولید اقتصادی، می‌توانید به عنوان نمونه به تحولاتی که در تولید گندم کشور در چند سال گذشته رخ داده به عنوان - نمونه نگاه کنید. در سالیان اخیر، در نگرش دولت به این بخش از فعالیت کشاورزی تغییرات قابل توجهی ایجاد شده و نتایج بسیار مثبتی هم داشته است. به نظر بنده، اگر همین تجربه به دقت مورد توجه برنامه‌ریزان قرار گیرد و درس‌های که از آن آموختی است آموخته شود، بخشی از مشکلات اقتصادی برطرف خواهند شد. در این تجربه خاص، دولت از طرفی اقدام به آزادسازی کرد و از طرفی بسترسازی را مورد توجه قرار داد. به عبارت دیگر دولت اجازه داد که قیمت

گندم افزایش یابد و تولیدکنندگان این کالا بتوانند تا حدی قیمت نسبی کالای تولیدی خود را دریافت دارند؛ ولی از طرف دیگر وزارت کشاورزی مسئله را در همین جا رها نکرده بلکه کوشید تحولی را در چارچوب خدمت‌رسانی فنی به بخش تولید ایجاد کند.

در همین رابطه، طرح محوری گندم تهیه شد و بر اساس آن امکانات بذر اصلاح شده، دانش فنی مربوط به نحوه و زمان کاشت، تجهیزات در مسائل مکانیکی در زمینه کاشت، داشت، برداشت، امکانات کود و سم و ... در چارچوب تازه‌ای برای کشاورزان گندم‌کار فراهم شدند. مجموعه این سیاست‌ها تأکید می‌کند که مجموعه این سیاست‌ها یعنی آزادسازی و کنترل و هدایت و کمک ساختاری دولت باعث شد که تولید در واحد سطح افزایش یابد و نتایج مثبتی را در این زمینه تجربه کنیم، این بخش کوچکی از امکانات بالقوه کشور بود که به صورت عملی به نتیجه رسیده، بدیهی است که همه مشکلات را فقط با اصلاح کار بر همین اساس نمی‌توان حل کرده ولی این تجربه کارایی مجموعه‌های صحیح سیاست را برای اصلاح وضع اقتصادی نشان می‌دهد.

به بحث اصلی باز گردیم، همان‌گونه که اشاره کردم ایران کشوری است با مبانی اجتماعی - اقتصادی بسیار پیچیده ایران جامعه‌ای است که بالقوه توانمند است و قدرت اصلاح امور اقتصادی و تأمین نقدینگی بهتر اقتصادی مردم خود را دارد. این توان‌های بالقوه، ناشی از این نکته هستند که جامعه ما بخش قابل‌توجهی از مسیر توسعه یعنی مسیر "درونی کردن انقلاب صنعتی" را پیموده است، چرا باید تصور کنیم که فرصت کافی برای به سرانجام رسانیدن این حرکت را نداریم؟ آنچه باید بدان توجه کنیم این است که بایستی واقع‌بین بوده و بر اساس این واقع‌بینی هرچند مشکلات قابل‌توجهی در حوزه‌های غیراقتصادی جامعه - یعنی حوزه‌های مختلف فرهنگی، اجتماعی، ... - وجود دارد که آثار سود خود را در حوزه اقتصادی بر جای گذاشته و اجازه نداده‌اند که توان‌های بالقوه ما عملاً به نتیجه کامل برسد، اما در کنار آن‌ها امکانات و توان‌های فراوانی هم داریم که می‌توانند در حل مشکلات به کار آیند، نباید خیال‌پردازی کنم که مثلاً ۵ ساله مشکلات حل می‌شوند و نباید بدبین باشیم که مشکلات ما قابل حل شدن نیستند یا فرصت لازم برای حل مشکلات در اختیار ما نیست. اگر به دنبال شرایطی باشیم که بر اساس آن علم و یافته‌های علمی حقیقتاً بر سیاست‌گذاری‌های ما مسلط شوند، اگر بکشیم که با ایجاد نهادها و سازمان‌های مستقل و معتبر از مشارکت مؤثر اقشار مختلف جامعه در حوزه‌های تصمیم‌گیری استفاده کرده و تقویت تساهل و تفاهم اجتماعی را در بین اقشار دنبال کنیم، اگر به تأسیس و تقویت نهادهای غیر حکومتی کنترل قدرت دولت بپردازیم، اگر از تمرکزگرایی امور در جنبه‌های مختلف جلوگیری کنیم... ملاحظه خواهیم که در زمانی نه‌چندان دور جامعه ایران جامعه توسعه‌یافته و شکوفا خواهد بود.

ارزیابی تحولات توسعه‌ای هشت سال دوران سازندگی^۱

دکتر حسین عظیمی

۱- شاخص‌های ارزیابی

توسعه در اساس عبارت است از تحولات بنیادی که جامعه را شدیداً متحول می‌سازد و آن را از زندگی در یک دوران تاریخی به زندگی در دورانی دیگری از تاریخ می‌رساند. بعلاوه این فرآیند، زمانی طولانی را در برمی‌گیرد و نمی‌تواند در دورانی کوتاه از توسعه یافتن یا توسعه نیافتن سخن گفت. کلام علمی، در این راستا مسئله را از دیدگاه مسیر حرکت مطرح می‌سازد. در دوران کوتاه باید به بررسی این نکته پرداخت که آیا جامعه در مسیر و در جهت توسعه و سازندگی حرکت کرده، یا از این دیدگاه در رکود و سکون بوده، و یا در جهتی معکوس حرکت داشته و به سوی اضمحلال رفته است. بنابراین، باید به سراغ شاخص‌هایی رفت که مسیر حرکت را مشخص می‌سازد و در کنار این بررسی‌ها، شاخص‌های سرعت حرکت را باید اندازه گرفت تا بتوان به نتیجه لازم در جهت داوری و ارزیابی پیرامون تحولات در یک کشور در یک دوران کوتاه دست یافت.

ولی شاخص‌های حرکت توسعه‌ای کدام‌اند؟ این شاخص‌ها اساساً بر دو دسته شاخص‌های کیفی و شاخص‌های کمی تقسیم می‌شوند. البته شاخص‌های کیفی به ارزیابی تحولاتی می‌پردازند که پایگاه اصلی حرکت توسعه‌ای هستند. این حرکات اساساً فرهنگی و در سه محور زیر قابل تشخیص‌اند.

- علم باوری
- انسان باوری
- آینده باوری

مفهوم علم باوری نسبتاً شناخته شده است. با این همه در این زمینه به چند نکته اشاره می‌شود. انسان، همان‌گونه که در متون دینی ما نیز آمده است، در جهان علل و اسباب، زندگی می‌کند و اراده او همچون اراده الهی نیست که به صورت "کن فیکون" و بلاواسطه و مستقیم باشد. هر حادثه‌ای که در کره خاکی و در زندگی ما اتفاق می‌افتد، دارای علت یا عللی است که تماماً قابل کشف هستند. اصل این است که اگر پدیده مهمی در جامعه رخ دهد، به دنبال کشف قانونمندی‌های آن برویم و بدانیم که کشف این قانونمندی‌ها نیازمند کار و تلاش فراوان، فعالیت منظم و زمان است. در عین

۱. این گزارش در نسخه‌های مختلف در اسناد دکتر حسین عظیمی وجود داشت. یکی از نسخ آن در کتابی با امضای آقای هاشمی رفسنجانی رییس جمهور وقت، وجود داشت. نهایتاً این نسخه به انضمام یکی از جداول متعلق به گزارش دیگری، برای این مقاله انتخاب شد.

حال برای کشف این قانونمندی‌ها، روش جایگزینی هم وجود ندارد، معجزه استثناست و خارج از این قانونمندی‌ها. ولی خداوند اصل زندگی ما را بر معجزه قرار نداده است و اصل برای ما علل و همین قانونمندی‌ها است. برای حصول توسعه و سازندگی و برای نهادینه شدن آن لازم است که مجموعه باورها و اعتقادات مردم و سیاست‌گذاران جامعه بر محور علم باوری پالایش شود. در یک جمله، لازم است که فرهنگ جامعه، فرهنگی متکی بر علم و روش علمی گردد.

منظور از انسان باوری این است که باید در مجموعه باورها و اعتقادات فرهنگی جامعه این نکته پذیرفته شده باشد که هر انسان موجودی "یگانه" است و این یگانگی نباید جز در موارد بسیار استثنایی که ضرورت واقعی دوام جامعه ایجاب می‌کند، مورد تهاجم قرار گیرد. بر اساس این پایگاه فرهنگی، تهاجم به یگانگی انسان فقط و انحصاراً در شرایطی مجاز است که بتوان ثابت کرد با هیچ وسیله دیگری نمی‌توان حیات اجتماعی را تداوم داد. جوامعی که یگانه بودن هر فرد از افراد انسانی را پذیرفته‌اند، می‌کوشند مسئله تصمیم‌گیری را به افشار وسیع جامعه منتقل و جامعه را بر اساس نظام واقعی عدم تمرکز، اداره کنند.

برای توسعه باید فرهنگ جامعه به صورت نهادینه‌شده این کار را بپذیرد که فرد فرد انسان‌ها موجوداتی یگانه و آزادند و باید برای شکوفایی جامعه و سازندگی آن تا آخرین حد ممکن از این یگانگی و آزادی حراست کرد.

منظور از مفهوم سوم یعنی آینده باوری این است که جامعه باید از یک‌طرف پذیرفته باشد که بهبود وضعیت ممکن است و از طرف دیگر باید بهبود و اصلاح امور را مطلوب بداند. در نظام‌های اجتماعی شدیداً بسته، نمی‌توان چنین اعتقاداتی داشت. باید نظام اجتماعی باز و تحرک اجتماعی مجاز و مورد تشویق باشد، مفهوم اشرافیت خونی و نژادی از جامعه رخت برسته باشد، و ... تا بتوان به آینده باور داشت و آن را مطلوب شمرد. آینده باوری به این مفهوم است که در حقیقت موتور "تلاش و کوشش" را در تک انسان‌ها روشن می‌کند و آنان را آماده حرکت توسعه‌ای می‌سازد. این موتور که روشن شد، آنگاه انسان باوری و علم باوری، حرکت این موتور و تلاش، تک انسان‌ها را هدایت می‌کند. و چنین هدایت و موتور محرکی است که بستر اصلی توسعه را آماده می‌سازد و امکان صرفه‌جوئی، پس‌انداز، سرمایه‌گذاری، اتخاذ سیاست‌های معقول و متناسب اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و خارجی را فراهم آورد و در نهایت توسعه و سازندگی را به ثمر می‌رساند.

در عین حال باید توجه داشت که در صورت شکل‌گیری سه ویژگی کیفی - فرهنگی اساسی علم باوری، انسان باوری و آینده باوری در یک جامعه، ویژگی‌های کیفی فراوان دیگری نیز به تبع حرکت توسعه‌ای در سایر ساختارهای جامعه ایجاد خواهد شد. از جمله این ویژگی‌ها و همراه با ویژگی‌های فرهنگی یاد شده که در اساس نمایانگرهای توسعه هستند، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

• ویژگی‌های توسعه‌ای در ساختار فرهنگی

۱- علم باوری

۲- انسان باوری

۳- آینده باوری

این بخش از تحولات فرهنگی اساساً با استفاده از آموزش‌های پایه (دوره‌های ابتدائی- راهنمایی تحصیلی) و الگوسازی‌های فرهنگی به سرانجام می‌رسد. سیاست‌های ویژه این تحولات در بازبینی محتوای کتب درسی، در بازبینی روش تدریس، در تجدید سازمان فضای آموزشی، در تقویت تربیت معلمان ویژه، در بازبینی شیوه‌های مدیریت، و در ارائه کمک‌های مالی و غیرمالی به نمونه‌سازی فرهنگی در سینما، تئاتر، کتاب، شعر و ... از شخصیت‌های فرهنگی مناسب توسعه‌ای کشور خلاصه می‌شود.

• ویژگی‌های توسعه‌ای در ساختار اجتماعی

۴- حذف اشرافیت خونی / نژادی / خانوادگی /

۵- گسترش طبقه متوسط

۶- ایجاد انسجام اجتماعی در بین طبقات مختلف مردم

۷- ایجاد مفاهیم ملموس در زمینه وفاق اجتماعی و منافع ملی

۸- تقویت خانواده‌های هسته‌ای و کنترل موالید

• ویژگی‌های توسعه‌ای در ساختار سیاسی

۹- اتکا ساختار سیاسی بر اقشار نوگرا

۱۰- تمایل ساختار سیاسی به نوسازی سیاسی و تجدید بنای جامعه

۱۱- نهادینه شدن مرز بین سیاست و علم و پذیرش بلاشرط مشروعیت علم در امور علمی

۱۲- نهادینه شدن مرز بین ارزش‌ها و امور اداری جامعه همراه با:

• پذیرش بلاشرط مشروعیت ارزش‌ها در حوزه سیاست

• پذیرش بلاشرط مشروعیت موازین فنی در حوزه مدیریت و اداره امور

۱۳- اتکا ساختار سیاسی بر عدم تمرکز در تصمیم‌گیری و اجرا

۱۴- اتکا ساختار سیاسی بر آراء عمومی

۱۵- وجود و تشویق احزاب متعدد و متنوع سیاسی

۱۶- جداسازی کامل سازمان‌های اطلاعاتی از امور و مسائل اجرائی

۱۷- مردم‌سالار بودن ساختار سیاسی

- ویژگی‌های توسعه‌ای در ساختار قضائی
 - ۱۸- عمومی شدن دسترسی به سازمان‌های قضائی
 - ۱۹- تسهیل دسترسی به سازمان‌های قضائی
 - ۲۰- ارزان‌تر و در موارد اساسی رایگانی استفاده از خدمات قضائی
 - ۲۱- استقلال سازمان قضائی
 - ۲۲- قانونمند بودن سازمان قضائی
 - ۲۳- اقتدار سازمان قضائی
 - ۲۴- سریع بودن سازمان قضائی در رسیدگی
 - ۲۵- ایجاد روحیه خدمت‌گذاری در پلیس
 - ۲۶- نظارت و کنترل دقیق سازمان قضائی بر پلیس، سایر نیروهای انتظامی و قوه مجریه
- ویژگی‌های توسعه‌ای در ساختار اداری
 - ۲۷- کارایی اجرائی
 - ۲۸- قانونمند بودن
 - ۲۹- پذیرش خطا و نهادینه شدن لزوم پرداخت جریمه و خسارت به مردم در موارد ایجاد ضرر و زیان
 - ۳۰- محدود بودن نسبی
 - ۳۱- عدم تمرکز
- ویژگی‌های توسعه‌ای در ساختار علمی - فنی جامعه
 - ۳۲- باسوادی عمومی
 - ۳۳- تناسب کیفی آموزش‌ها
 - ۳۴- وجود دانشگاه‌های معتبر و مستقل از دولت
 - ۳۵- وجود شبکه گسترده مؤسسات نظریه‌پردازی علمی در حوزه‌های مختلف علوم
 - ۳۶- وجود شبکه گسترده مؤسسات پژوهش و گسترش (R&D)
 - ۳۷- وجود امکانات فراگیر آموزش فنی و حرفه‌ای
 - ۳۸- وجود مجامع و انجمن‌های علمی مستقل و آزاد
- ویژگی‌های توسعه‌ای در ساختار اقتصادی
 - ۳۹- نهادینه شدن پذیرش انگیزه پی‌گیری نفع شخصی در امور مختلف و گوناگون و از جمله در امور اقتصادی
 - ۴۰- تعمیم یافتن مالکیت به بخش‌های وسیع مردم
 - ۴۱- ایجاد امنیت برای سرمایه و مالکیت

- ۴۲- نهادینه شدن ضرورت وجود رقابت در همه بازارهای اقتصادی
- ۴۳- گسترش و عمومی شدن اقتصاد پولی
- ۴۴- گسترده شدن بازارها و دور شدن از اقتصادهای خود مصرفی محلی، منطقه‌ای یا ملی
- ویژگی‌های توسعه‌ای در ساختار زیربنایی تولید
- ۴۵- وجود ذخایر عظیم سرمایه تولیدی
- ۴۶- گسترده‌ی شبکه راه‌ها و ارتباطات جاده‌ای
- ۴۷- گسترده‌ی شبکه فرودگاه‌ها و ارتباطات هوایی
- ۴۸- گسترده‌ی شبکه بنادر و ارتباطات دریایی
- ۴۹- گسترده‌ی شبکه مخابراتی، پست، تلفن، ماهواره و ...
- ۵۰- گسترده‌ی شبکه‌های اطلاعاتی کامپیوتری
- ۵۱- گسترده‌ی شبکه‌های خدمات اقتصادی، بیمه، استاندارد، حمل و نقل، بانکداری، بورس سرمایه و اوراق بهادار
- ویژگی‌های توسعه‌ای در رسانه‌های عمومی
- ۵۲- استقلال
- ۵۳- تنوع
- ۵۴- عمومی بودن خدمات
- ۵۵- وجود رسانه‌های ویژه برای تبلیغ منافع گروه‌های مختلف
- ویژگی‌های توسعه‌ای در ساختار معیشتی
- ۵۶- حذف فقر مطلق از جامعه (حمایت‌های اجتماعی)
- ۵۷- حذف آثار مصیبت‌بار حوادث، سوانح، بلایای طبیعی و ... بر خانوارها و افراد (حمایت‌های اجتماعی - بیمه غیردولتی)
- ۵۸- محدود کردن فقر نسبی (گسترش مبانی فنی تخصصی جامعه، گسترش طبقه متوسط، گسترش مالکیت، تقویت سهم تأمین اجتماعی در بودجه دولت، تقویت سهم مالیات در تأمین درآمدهای بودجه و ...)
- ویژگی‌های توسعه‌ای در ساختار بین‌المللی
- ۵۹- باز بودن بازارها بر روی جهان
- ۶۰- باز بودن ارتباطات بر روی جهان
- ۶۱- مشارکت فعال در مجامع بین‌المللی
- ۶۲- مشارکت در سرمایه‌گذاری بین‌المللی

۶۳- تغییر ساختار صادراتی به طرف صادرات صنعتی پیشرفته

۶۴- برقراری ارتباطات دو طرفه علمی - فنی با جهان

۶۵- تغییر الگوی وابستگی یک‌طرفه کشور به الگوی پیوستگی متقابل با کشورهای جهان

۶۶- اتکا هر چه بیشتر سیاست خارجی کشور به گسترش روابط اقتصادی متقابل نوین صنعتی

دقت در ساختارها و ویژگی‌های مطرح شده در بالا، به روشنی نشان می‌دهد که توسعه و سازندگی فعلیتی است همه جانبه و فراگیر و دارای ابعاد بسیار. بر پایه این ویژگی‌ها، می‌توان دریافت که آیا جامعه‌ای در دورانی مشخص در مسیر توسعه و سازندگی حرکت کرده است یا نه؟ و در صورت حرکت در این مسیر، سرعت حرکت آن در چه حدی بوده است؟ با این همه، مجموعه نظام اطلاعاتی و آماری هیچ کشور در حال توسعه، و به همین گونه وضعیت نظام اطلاعاتی - آماری جامعه ما، به صورتی نیست که بتوان با کمیات دقیق به ارزیابی تمامی این شاخص‌های عمدتاً کیفی پرداخت. اما همان گونه که تفصیل مطالعات در بخش‌های دیگر این کتاب نشان می‌دهد، در اکثر زمینه‌های فوق جامعه ما در ۸ سال کوتاه گذشته گام‌های بسیار بلندی به جلو برداشته است. هر چند در برخی از زمینه‌ها توفیق چشمگیر نبوده است. در انتهای مباحث این فصل باید به طرح شاخص‌های مرسوم‌تر کمی اقتصادی از فرایند سازندگی نیز پرداخت. این شاخص‌ها عمدتاً و اساساً در حوزه سرمایه‌گذاری قابل تشخیص به شرح زیر قابل تبیین هستند:

۱- نسبت سرمایه‌گذاری: این شاخص نشان می‌دهد که در مجموع، یک کشور چه درصدی از تولید ملی خود را از فرآیند مصرف جدا ساخته و به تقویت فرآیند تولید مجدد (سرمایه‌گذاری) تخصیص داده است. این نسبت جدای از شرایط ویژه و اضطراری، معمولاً در دامنه حدود ۱۰ تا ۳۵ درصد از تولید ملی در کشورهای گوناگون در نوسان است.

۲- نسبت‌های نرخ‌های رشد سرمایه‌گذاری، مصرف و تولید: از دیدگاه توسعه‌ای مهم این است که نرخ رشد سرمایه‌گذاری (ri) از نرخ رشد تولید ملی (rp) و به همین گونه از نرخ رشد مخارج مصرفی (rc) بالاتر باشد. به عبارت ساده‌تر باید برای جامعه‌ای که در مسیر حرکت توسعه است، رابطه ساده زیر همیشه برقرار باشد: $ri > rp > rc$

۳- نسبت‌های مربوط به ساختار داخلی سرمایه‌گذاری: از این دیدگاه، معمولاً سرمایه‌گذاری از چند نگرش زیر، طبقه‌بندی می‌شود:

- سرمایه‌گذاری در مسکن در مقابل سایر سرمایه‌گذاری‌ها
- سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات در مقابل سایر سرمایه‌گذاری‌ها
- سرمایه‌گذاری بخش دولتی در مقابل سایر سرمایه‌گذاری‌ها
- سرمایه‌گذاری زیربنایی در مقابل سرمایه‌گذاری مستقیم تولید

وضع مطلوب در مسیر حرکت توسعه‌ای مشتمل بر صورت‌های زیر است:

- نرخ رشد سرمایه‌گذاری در مسکن از نرخ رشد سایر سرمایه‌گذاری‌ها محدودتر می‌شود (نسبت سرمایه‌ای که جذب بخش مسکن می‌شود به تدریج محدود می‌شود).

- نرخ رشد سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات در مقابل سایر سرمایه‌گذاری‌ها افزایش می‌یابد.

- نرخ رشد سرمایه‌گذاری دولتی از نرخ رشد سایر سرمایه‌گذاری‌ها محدودتر است.

- نرخ رشد سرمایه‌گذاری‌های زیر بنایی از نرخ رشد سرمایه‌گذاری مستقیم تولیدی همواره بالاتر است.

۴- نسبت مربوط به سرمایه‌گذاری در پژوهش و گسترش (R&D) در این زمینه و در مسیر حرکت توسعه‌ای به‌ویژه پس از گذر از مراحل اولیه توسعه، باید نسبت منابعی که به پژوهش و گسترش تخصیص می‌یابد، به سرعت افزایش یافته، به حدود ۲ درصد از تولید ملی بالغ شود و برای یکی دو دهه در این حد، فارغ از نتایج ملموس، باقی بماند.

۵- نسبت مخارج مصرفی و سرمایه‌ای به کل تولید ملی: در مسیر حرکت توسعه‌ای و به‌ویژه با توجه به صرفه‌جویی‌های مقیاس معمولاً باید مجموع مخارج مصرفی و سرمایه‌ای کشور طی مدتی نسبتاً قابل توجه و در حد پوشش دادن و فعال کردن ظرفیت‌های خالی اقتصادی، از مجموع تولید ملی بالاتر باشد. به عبارت دیگر، باید در مراحل اولیه و میانی به استفاده نسبتاً گسترده از سرمایه خارجی در فرآیندهای سرمایه‌گذاری ملی پرداخت. مطالعات نشان داده که در وضعیت متوسط و در روند بلندمدت حرکت توسعه (فارغ از نوسانات سالانه کوتاه‌مدت)، انتظار می‌رود خالص سرمایه‌گذاری خارجی در یک کشور در حال توسعه، در مراحل اولیه به حدود ۳۰ درصد از کل تشکیل سرمایه ملی بالغ شود. این نسبت به تدریج همراه با فرآیند توسعه کاهش می‌یابد و در مراحل توسعه‌یافتگی به سمت صفر میل می‌کند. کاهش این نسبت به معنی کاهش سرمایه‌گذاری خارجی در جامعه توسعه‌یافته نیست، بلکه به تدریج فرآیند سرمایه‌گذاری دو طرفه می‌شود و بنابراین خالص ورود و خروج سرمایه به کشور کاهش یافته و حجم مبادلات سرمایه‌ای کشور به شدت افزایش می‌یابد.

۶- نسبت مخارج دولتی در کل تولید ملی: معمولاً نسبت مصارف دولت در کل تولید ملی، در شرایط توسعه‌نیافتگی نسبتاً محدود است. این نسبت در مراحل اولیه توسعه افزایش می‌یابد و پس از رسیدن به مرزهای بالا شروع به کاهش می‌کند. در محاسبه این نسبت، باید هزینه‌های تأمین اجتماعی دولت را از مجموعه هزینه‌ها کاست و سایر هزینه‌های دولت به نسبت تولید را به عنوان شاخص در نظر گرفت. با توجه به وضعیت خاص ایران، به نظر می‌رسد که مسیر توسعه جامعه ما در گروی کاهش این نسبت اخیر است.

۷- نسبت صادرات صنعتی در کل صادرات: این نسبت نیز در فرآیند توسعه به تدریج افزایش می‌یابد و در نهایت به بالاترین حد می‌رسد. در مراحل اولیه، صادرات اساساً معطوف به مواد اولیه،

صنایع دستی و محصولاتی از این قبیل است، و فرآیند توسعه، کشور را از این نوع صادرات به صادرات نوین صنعتی می‌کشاند.

۸- نسبت جمعیت فعال به کل جمعیت: در فرآیند حرکت توسعه‌ای، همراه با "پولی و بازاری شدن" اقتصاد، نسبت جمعیت فعال به کل جمعیت افزایش می‌یابد. این نسبت در دوران اخیر معمولاً حدود ۲۵ تا ۴۵ درصد برای کشورهای توسعه‌نیافته و توسعه‌یافته در نوسان است.

۹- نسبت نیروی کار متخصص به کل نیروی کار: این نسبت نیز در طی حرکت توسعه‌ای مداوماً حرکت صعودی داشته و به نزدیک ۱ می‌رسد. در این تعریف، متخصصان افرادی هستند که تحصیلات فنی و حرفه‌ای یا دانشگاهی دارند.

۱۰- نسبت اشتغال به جمعیت فعال: این نسبت در حرکت توسعه‌ای در حال افزایش است و در اقتصادهایی با کارکردهای متناسب توسعه‌ای و در غیر شرایط ویژه و اضطراری، تا حدود ۹۵ درصد افزایش می‌یابد.

۱۱- مقدار تولید سرانه: این نسبت نیز در فرایند توسعه در افزایش مداوم است و انتظار می‌رود که تولید سرانه در روند بلندمدت دارای رشد دائم باشد.

علاوه بر شاخص‌های کمی فوق، با توجه به مجموعه اطلاعات و آمار موجود کشور، می‌توان تعدادی شاخص کمی دیگر به شرح زیر از مجموعه آنچه در بخش قبلی تحت عنوان شاخص‌های کیفی مطرح شد استخراج و بررسی کرد:

۱۲- نرخ باسوادی عمومی

۱۳- شمار دانش آموزان

۱۴- نسبت جمعیت تحت پوشش سیاست‌های حمایتی دولت

۱۵- نسبت جمعیت تحت پوشش خدمات بیمه‌ای

۱۶- شمار دانشجویان

۱۷- نسبت دانشجو به استاد

۱۸- جمعیت تحت پوشش خدمات پایه‌ای بهداشتی

۱۹- جمعیت تحت پوشش آب آشامیدنی سالم

۲۰- جمعیت تحت پوشش برق‌رسانی

۲۱- جمعیت تحت پوشش گازرسانی

چنانکه ملاحظه می‌شود، در ارزیابی شاخص‌های سازندگی و توسعه باید از یک طرف به بررسی شاخص‌های کیفی (۶۶ شاخص مطرح شده) و از طرف دیگر ارزیابی شاخص‌های کمی (۲۱ شاخص ارائه شده) پرداخت. این ارزیابی‌ها برای سال‌های اخیر در قسمت‌های بعدی این مقدمه آمده است.

۲- تصویر کلان: نگرش‌ها و دیدگاه‌ها و شاخص‌های فیزیکی

همان‌گونه که در بخش نخست این مقدمه آمد، با فرارسیدن انقلاب اسلامی و در سال‌های اولیه پس از انقلاب، جامعه ایران به دنبال بازیابی وضعیتی آرمانی بر اساس ارزش‌های انسانی و انقلابی و اسلامی بود. پایه‌های ذهنی و تفکری «خواست» و «آرزو»، و تمایل را باید از طرفی در فرهنگ آثار دوران قلی در میان اقشار مهمی از جمعیت از طرف دیگر در عزم و اراده رهبران انقلاب در طراحی نظم نو اسلامی در جامعه جستجو کرد.

اما با شروع جنگ تحمیلی و تداوم آن، تشدید و تداوم نرخ رشد جمعیت، و تشدید و تداوم مشکلات اقتصادی و اجتماعی کشور، این دوران نتوانست به سرانجام نهایی خود برسد و پس از اتمام جنگ دوران تازه‌ای در حیات اقتصادی و اجتماعی کشور شروع شد. در این زمان از یک طرف در سطح جامعه این تصور عمومی وجود داشت که با پایان جنگ، باید اوضاع اقتصادی جامعه بهبود یابد، رشد اقتصادی مجدداً برقرار شود، و بازسازی ساختاری جامعه تداوم یابد.

از طرف دیگر نیز انتظار می‌رفت که اوضاع بین‌المللی پس از پذیرش قطعنامه ۵۹۸ سازمان ملل از سوی جمهوری اسلامی ایران، باید علی‌الاصول از وضعیت نامساعد قبلی خارج و موانع آن در جهت تحقق انتظارات اقتصادی کشور برطرف شود. در همین شرایط بود که کشور با ضربه هولناک از دست دادن رهبر انقلاب و کشور، حضرت امام خمینی (ره) در مواجهه شد. در ابتدای این دوران، برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی فرهنگی کشور تدوین و تصویب شد و هم‌زمان تغییرات چشم‌گیری از دیدگاه نگرش به مسائل اقتصادی در متن آن گنجانیده شد. مهم‌ترین این تغییرات در موارد زیر قابل تلخیص است:

- آزادسازی فعالیت‌های تولیدی در جامعه از دخالت‌های مستقیم دولت. شیوه اصلی مورد نظر برای این تغییر، خط‌مشی تعدیل قیمت‌هاست. از این طریق کوشش می‌شود تا ضمن رقابتی کردن بازار، اجازه داده شود که قیمت بیشتر کالاها و خدمات از طریق دست‌نامری بازار (عرضه و تقاضای غیر هدایت‌شده) تعیین و از این راه علائم صحیح به سرمایه‌گذاران تولیدی داده شود و تخصیص بهینه منابع صورت گیرد تا اقتصاد کشور به شکوفایی بگراید.

- کوچک کردن درست و محدود کردن بار مالی فعالیت‌های دولتی با روش‌های گوناگون از جمله کاهش سطح پوشش برخی از خدمات و محدود کردن تدریجی شمار پرسنل مشاغل پشتیبانی بخش دولتی

- افزایش صدور نفت خام، و افزایش درآمدهای مالیاتی به منظور کاهش کسر بودجه

- ایجاد اصلاحات بنیانی در تشکیلات اداری و اجرایی کشور

- ایجاد دگرگونی بنیادین در نظام آموزشی و نظام مالیاتی

- جلب سرمایه‌های خارجی در پروژه‌های مشترک سرمایه‌گذاری در داخل کشور
- افزایش تدریجی قیمت دولتی ارز در جهت یک نرخی کردن در کوتاه‌ترین زمان ممکن
- افزایش تدریجی تجارت خارجی همراه با آزادسازی بازار
- اقدامات لازم برای تهیه و تأمین ارز مورد نیاز فعالیت‌های صنعتی و تجاری از راه‌های ممکن
- از جمله با توسل به افزایش درآمدهای صادراتی نفت، افزایش صادرات غیرنفتی، و افزایش قابل توجه استفاده از تسهیلات یوزانس (تسهیلات اعتباری کوتاه و میان مدت در قالب خریدهای نسبه اعتباری)
- استفاده از درآمدهای حاصل از فروش ارز دولتی به قیمت‌های جدید در جهت کاهش کسری بودجه، ضمن افزایش هزینه‌های جاری و عمرانی بودجه عمومی دولت
- ایجاد تغییرات لازم در ساختار فعالیت‌های صنعتی کشور از طریق فروش درصد قابل توجهی از سهام کارخانه‌ها و شرکت‌های دولتی به متقاضیان
- استفاده از ابزارهای پولی و بانکی در جهت هدایت نقدینگی
- حرکت تدریجی در جهت محدود کردن نظام توزیع سهمیه‌بندی کالاها
- ایجاد کارایی بیشتر در نظام اداری و اجرایی کشور از طریق حذف مراحل غیرضروری اجرایی، ساده‌سازی تدریجی مقررات دولتی، و افزایش حقوق و مزایای پرسنل دولتی
- در عمل، در برنامه پنج‌ساله اول و عمدتاً طی سال‌های ۷۱ - ۱۳۶۹ سیاست‌ها و نگرش‌های اصلی برنامه دنبال شد و اقدامات گسترده‌ای در ایجاد رونق اقتصادی در جامعه به عمل آمد. هر چند در این دوران، دولت خود را موظف به اجرای کامل پیش‌بینی‌های کمی برنامه نمی‌دید، ولی جهت‌گیری‌های اصلی برنامه در تمامی تصمیمات این دوران مورد توجه سیاست‌گذاران اصلی بود. به علاوه، در عمل مشخص شد که در شرایط تورمی و همراه با انتظارات پس از جنگ، نمی‌توان حجم تقاضای جامعه را با بودجه‌های انقباضی محدود کرد. در این زمینه، دولت تن به افزایش بودجه و ایجاد گشایش‌های وسیع در نظام پولی و اعتباری داد و حجم تقاضای کل در جامعه را مداوماً در مسیری افزایش‌یابنده حفظ کرد.
- چون بر اساس آموزه‌های علم اقتصاد، در اقتصادهای آزاد همه چیز تحت حاکمیت "تقاضای کل" قرار دارد و محدودیت تقاضای کل می‌تواند به بحران اقتصادی بینجامد، طبعاً در شرایطی که دولت به دنبال ایجاد رونق اقتصادی است، نمی‌توان هم‌زمان به محدودیت نسبی بودجه یا اعتبارات بانکی که موتورهای محرک اصلی تقاضای کل در ایران هستند، روی آورد. فرآیند اصلی حرکت اقتصادی جامعه در طی این سال‌ها متکی بر استفاده از سیاست ارزی، سیاست پولی، و سیاست مالی در جهت ایجاد رونق اقتصادی به شرح زیر بوده است.
- الف- در زمینه ارز، از یک سو کوشش شد تا حجم ارز در دسترس جامعه در حد ممکن گسترش

یابد. این امر با توجه به محدودیت‌های مربوط به صدور نفت خام و کالاهای غیرنفتی کشور عملاً به استفاده گسترده از اعتبارات کوتاه‌مدت خارجی نیز انجامید. به این صورت ارز لازم برای استفاده در فرآیندهای تولیدی و مصرفی در اختیار متقاضیان قرار گرفت.

سیاست ارزی دیگر در این دوران، بر آزادسازی تدریجی بازار ارز به همراه افزایش‌های نسبتاً محدود اولیه در قیمت ارز متکی بود. در این زمینه دولت کوشید پس از افزایش نسبتاً قابل توجه قیمت ارز بازار رسمی، آن را در طول سال‌های برنامه تا حد ممکن ثابت نگه دارد و با توجه به فرآیندهای تورمی موجود، قیمت واقعی ارز را پس از افزایش اولیه، به تدریج کاهش دهد.

در این راستا این آزادسازی قیمت ارز به صورتی عملی شد که نرخ سود برای فعالیت‌های تولیدی کشور افزایش یابد، یعنی در ابتدا قیمت کالاهای تولیدی آزاد و سپس در فرآیندی تدریجی به آزادسازی قیمت ارز پرداخته شد. در عمل هزینه‌های ارزی تولید به تدریج افزایش یافت؛ در حالی که بر قیمت کالاهای تولیدی از همان ابتدا به صورت جهشی افزوده شد. این سیاست، در تلفیق با سیاست‌های مورد اشاره در فوق در زمینه تزریق نقدینگی و افزایش تقاضای کل، عملاً به معنی افزایش سودآوری در فعالیت‌های تولیدی است.

ب- همراه با این سیاست‌ها، دولت در این برنامه کوشید تا با محدود کردن دخالت‌ها و نظارت‌های اداری بر فرآیندهای تولید، واردات و صادرات، امکانات بیشتر افزایش تولید بر اساس انگیزه خصوصی را فراهم آورد.

ج- نهایتاً، سرمایه‌گذاری‌های گسترده عمرانی دولت در این دوره نیز به تدریج توانست با کاهش برخی از تنگنای‌های زیربنایی، باعث امکان تولید بیشتر در فعالیت‌های اقتصادی شود. این مجموعه از سیاست‌ها توانست تولید ملی را از وضعیت رکودی سال‌های ۶۷-۱۳۶۴ خارج و رشد تولید ایجاد کند. جدول ذیل برخی از شاخص‌ها را نشان می‌دهد.

جدول تولید ناخالص داخلی کشور ۷۲-۱۳۶۸ (میلیارد ریال)

شرح	۱۳۶۷	۱۳۷۲	نرخ رشد سالانه (درصد)	سهم از تولید کل در سال ۱۳۷۲
بخش کشاورزی	۲۶۴۸	۳۵۳۶	۶.۰	۲۳.۶
بخش صنایع و معادن	۱۵۴۵	۲۴۳۸	۹.۶	۱۶.۳
بخش ساختمان	۴۳۳	۵۶۲	۵.۴	۳.۸
بخش نفت	۱۷۵۴	۲۶۴۵	۸.۶	۱۷.۷
بخش خدمات	۴۰۳۰	۵۷۴۴	۷.۳	۳۸.۶
کل تولید ناخالص داخلی	۱۰۵۹۴	۱۴۷۸۵	۶.۹	۱۰۰.۰

در عین حال، اقتصاد کشور با وجود رشد قابل توجه، در همین دوران به تدریج دچار مسائل تازه‌ای در زمینه بدهکاری‌های خارجی و فشارهای تورمی شد که در تلفیق با جهت‌گیری بعضاً خصمانه قدرت‌های بزرگ اقتصادی جهان و به‌ویژه آمریکا در اواخر سال ۱۳۷۳ و سال‌های بعد، به ایجاد بحران در بازپرداخت اقساط بدهی‌های خارجی و محدود شدن اعتبار بازرگانی بین‌المللی کشور انجامید. محدودیت‌های ارزی حاصله، نقطه شروعی برای بروز فرآیندهای تورمی بود و نهایتاً در اواسط سال ۱۳۷۳ به تغییرات اساسی در جهت‌گیری‌های اقتصادی کشور انجامید که در ادبیات اجرایی کشور تحت عنوان "سیاست‌های تثبیت" مطرح است. در نخستین مرحله از این سیاست‌ها که از مهر ۱۳۷۳ با قاطعیت به اجرا در آمد، کوشش شد تا قیمت کالاهای عمده موجود در سبد هزینه خانوار کنترل شود. در این چارچوب، علاوه بر ایجاد تسهیلات تازه برای واردات این کالاها، از سیاست قیمت‌گذاری دولتی در این زمینه‌ها استفاده شد.

به علاوه، در نظام توزیع کالا نیز تغییراتی به عمل آمد و اگرچه توفیق‌های اولیه در این راستا حاصل شد؛ ولی قبل از تثبیت این توفیق‌ها، مشکلات ارزی در کنار وجود نقدینگی متمرکز و مشکلات تخصیص بین‌المللی باعث شد که در اواخر سال ۱۳۷۳ و اوایل سال ۱۳۷۴ بحران به صورت تورم فزاینده، افزایش شدید قیمت ارز و خروج سرمایه‌بر کشور حاکم شود. پیرو این بحران، مرحله تازه‌ای از سیاست‌های تثبیت مشتمل بر کنترل کامل بازار ارز و واردات و صادرات کشور تدوین و به کار گرفته شد. این مجموعه از سیاست‌ها از تداوم بحران و شدت یافتن آن جلوگیری کرد. ولی هنوز مشکل نقدینگی متمرکز و گسترده در کنار مسئله کنترل‌های دولتی در اقتصاد در جامعه باقی ماند. برای حل بخشی از این مشکلات، مرحله سوم سیاست‌های تثبیت بر کنترل نقدینگی به‌ویژه از طریق به‌کارگیری سیاست‌های انقباضی اعتباری بانکی تدوین و بکار گرفته شد که در کنار ایجاد بهبود نسبی در درآمد حاصله از صادرات نفت و نظم و نسق فراهم آمده در پردرخت‌های بین‌المللی کشور، باعث شد تا اقتصاد ملی، این بحران را نیز با آرامش نسبی پشت سر گذارد و فرآیندهای اصلی فعالیت‌های اقتصادی با مشکلات کمتری مواجه شود.

با وجود مشکلات مورد بحث، هر چند آهنگ رشد اقتصادی کشور الزاماً طی سال‌های ۷۲ به بعد محدودتر شده، اما باز هم اقتصاد کشور از رشد اقتصادی برخوردار بوده و نرخ رشد اقتصادی سال‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۷۴ به ترتیب حدود ۱/۶ و ۴/۵ درصد برآورد شده است. به نظر می‌رسد رشد یاد شده در سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۷۹ نیز تداوم‌یافته و اقتصاد کشور طی سال‌های ۷۶ - ۱۳۷۵ نیز به‌طور متوسط از رشد اقتصادی سالانه حدود ۵ درصد برخوردار می‌شود.

با توجه به مجموعه عوامل فوق و سیاست‌های اتخاذ و اجرا شده، اقتصاد ملی طی سال‌های ۷۵ - ۱۳۶۸ در مسیر شکوفایی حرکت کرده و دستاوردهای بسیاری را برای کشور به ارمغان آورده است. جدول ذیل برخی از شاخص‌های مهم در این زمینه را ارائه می‌کند.

جدول برخی شاخص‌های رشد طی دوره ۷۵-۱۳۶۸ (درصد)

شرح	۱۳۶۷-۸	۱۳۷۵
نسبت سرمایه‌گذاری از تولید ناخالص داخلی	۱۲.۸	۱۸
نرخ بیکاری	۱۵.۰	۹.۰
متوسط بهره‌وری نیروی کار (هزار ریال)	۹۰۹.۰	۱۱۵۰.۰
نسبت شاغلین بخش صنعت از کل شاغلین	۲۴.۰	۳۲.۰
سهم دو دهک پایین درآمدی از کل درآمدها	۶.۹	۸.۱
بهره‌مندی خانوارهای شهری از آب لوله‌کشی	۹۵	۹۸
بهره‌مندی خانوارهای روستایی از آب لوله‌کشی	۵۷	۶۹
بهره‌مندی خانوارهای شهری از برق	۹۹.۰	۹۹.۸
بهره‌مندی خانوارهای روستایی از برق	۶۹	۸۱
نرخ رشد اقتصادی	۰	۵
نرخ رشد جمعیت	۳.۲	۱.۷
نسبت کسری بودجه از کل بودجه عمومی	۵۰.۰	۰
نسبت اعتبارات عمرانی به کل بودجه عمومی	۲۰.۰	۴۱.۰

با وجود دستاوردهای اساسی و چشمگیر فوق، هنوز اقتصاد ایران در سطح کلان دارای مشکلاتی است که باید طی یک یا دو برنامه و در تداوم جریان سازندگی مورد توجه ویژه و حل و فصل قرار گیرد. این مشکلات را می‌توان در چهار سرفصل عمده یعنی مشکلات "منشأ تقاضای کل"، "درجه و میزان آزادی در فرایندهای اقتصادی"، "نهادهای تقویت‌کننده اقتصاد"، و نهایتاً "ضعف کارایی در ساختار اداری کشور" طبقه‌بندی کرد.

در زمینه منشأ تقاضای کل همان‌گونه که قبلاً بیان شد، محرک اصلی تقاضای کل در جامعه ما اساساً در مجموعه سیاست‌های روزمره دولت (سیاست‌های مالی و بودجه‌ای و سیاست‌های بانکی) نهفته است، حال آنکه در یک اقتصاد توسعه‌یافته، منشأ و محرک اصلی تقاضای کل بر پویایی فعالیت‌های تحقیق و توسعه متکی است. به عبارت دیگر، فعالیت‌های تحقیق و توسعه در این اقتصادها باعث می‌شود که تولید جامعه مداوماً با جریان کالاهای نو، و شیوه‌های جدید و با صرفه‌تر تولید مواجه باشد. این نوآوری‌های محرک تقاضای جدید، تقاضای جدید محرک سرمایه‌گذاری، و سرمایه‌گذاری ایجادکننده رشد اقتصادی و اشتغال و رفاه است.

فرآیندهای اصلی حرکت شکوفایی اقتصادی در جوامع توسعه‌یافته اصولاً و به صورت روزمره متکی بر سیاست‌های دولتی نیست. دولت در این مجموعه از کشورها نقش دخالت‌های موردی برای جلوگیری از نوسانات و انجام اصلاحات محدود کوتاه‌مدت را بر عهده دارد. با توجه به نکات فوق به نظر می‌رسد که

تداوم فرایند سازندگی کشور از این نظر منطقاً در گرو تأکید هر چه بیشتر در تقویت بنیان‌های "تحقیق و توسعه" و بنیان‌های "مشروعیت و احترام به تولید و تولیدکننده" در برنامه‌های آتی توسعه است. در زمینه مشکل دوم یعنی "درجه و میزان آزادی در فرآیندهای اقتصادی"، در شرایط حاضر بخش قابل توجهی از بازارهای جامعه تحت کنترل است. در تداوم فرآیندهای سازندگی باید کوشید تا با فراهم کردن شرایط لازم به تدریج این کنترل‌ها محدود شده و نظارت‌های دولت به صورت غیرمستقیم صورت گیرد تا افراد با آزادی بیشتر و در پیگیری سود شخصی، سود اجتماعی را تأمین کنند و ظرفیت‌های درون‌زای تولیدی را افزایش دهند.

در زمینه مشکل سوم یعنی نهادهای تقویت‌کننده اقتصاد در شرایط حاضر و با وجود دستاوردهای حاصله، هنوز جامعه ما دارای ضعف‌های قابل توجه در نهادهائی همچون بازار سرمایه، بازار پول، مؤسسات معتبر و کافی استاندارد، مؤسسات بیمه، حمل و نقل سریع و ارزان، مخابرات سریع و ارزان، مؤسسات کنترل کیفیت، و مؤسسات آموزش فنی و حرفه‌ای است. در تداوم فرآیندهای سازندگی، باید با فراهم کردن شرایط لازم و انجام سرمایه‌گذاری‌های ذی‌ربط، هر چه بیشتر به تقویت این نهادها پرداخت.

در مورد مشکل چهارم کلان اقتصادی کشور یعنی ضعف کارایی در ساختار اداری کشور، با وجود توجه ویژه‌ای که به این امر طی هشت سال گذشته معطوف شده است، هنوز دستگاه اداری - اجرایی کشور دچار عدم کارایی نسبی است که بدون دگرگونی گسترده، قابل حل و فصل نیست. ایجاد کارایی لازم در ساختار اداری - اجرایی کشور مستلزم تغییرات قابل توجه در قوانین و مقررات، تعریف و تشخیص وظایف و حوزه‌های دخالتی دولت، سازمان و تشکیلات و رویه‌های اداری موجود است. در تداوم فرآیند سازندگی و طی برنامه‌های آتی، باید به این امر بهای لازم داده شود تا بتوان به شکوفایی درون‌زای اقتصاد در بلندمدت امیدوار بود.

۳- شاخص‌های کیفی

همان‌گونه که در بخش‌های پیشین مطرح شد، توسعه و سازندگی در اساس مقوله‌های غیر مادی و غیر فیزیکی است. فرایندهای حرکت، در یک جامعه در صورت توسعه‌ای بودن، نهایتاً وضعیت زندگی را از حالتی خاص و مربوط به دوران گذشته تاریخی، خارج و در وضعیتی جدید تثبیت می‌کند که در نگرش‌های انسان‌ها در اساس تحول شده و جامعه‌ای علم‌باور، انسان‌باور و آینده‌باور پدید می‌آید. در عین حال در این فرایند اساسی از تغییر و تحول فعالیت‌های ملموس که به نتایج مادی اقتصادی می‌انجامد، نیز به انجام می‌رسد، و از جمله در امور مختلف و متعدد سرمایه‌گذاری می‌شود، شبکه راه‌ها و ارتباطات نه تنها تغییر می‌یابد، بلکه گسترش پیدا می‌کند. منابع آب و خاک کشور به صورتی

جدید همراه با ساختن سدها، شبکه‌های جدید آبیاری، اجرای پروژه‌های ویژه آبخیزداری و مقولاتی از این قبیل مهار و تنظیم شده و صنایع جدید ایجاد می‌شود. شبکه‌های گسترده تولید و توزیع انرژی به وجود می‌آید. رشد اقتصادی سرعت می‌گیرد و در جامعه رو به نهادینه شدن می‌گذارد. الگوهای سکونت به‌ویژه در ساخت و ساز شهری تحول اساسی می‌یابد و

اما باز هم باید تأکید کرد که توسعه در نهایت تغییری کیفی است و تمام این شاخص‌های کمی نمی‌تواند ذاتاً و به صورت نهایی فرایند توسعه را اندازه‌گیری کند. پس برای قضاوت نهایی و اصولی‌تر در حرکت سازندگی باید به دنبال ارزیابی و داوری در زمینه‌های کیفی زندگی رفت.

در عین حال مبانی اطلاعاتی موجود در جوامع در حال توسعه اجازه نمی‌دهد که این ارزیابی به صورت ریاضی و با ارائه کمیّات ذی‌ربط صورت گیرد. پس گریزی نیست جر آنکه در این زمینه‌های اساسی به قضاوت‌های توصیفی بسنده کنیم. در این توصیف می‌توان از گونه‌ای رتبه‌بندی ترتیبی استفاده کرد و با در نظر گرفتن رتبه‌بندی خاص از نظر تغییرات ایجاد شده در این مقولات به داوری نشست که مثلاً از نظرگاه توسعه و سازندگی آیا وضعیت شاخصی کیفی نسبت به دوره قبل بهبود یافته، تغییر محسوس نکرده و اساساً ثابت است.

بر این اساس کوشیده‌ایم تا شاخص‌های کیفی در قسمت قبل را با رتبه‌بندی مورد بحث طبقه‌بندی کنیم که نتایج در دو جدول ذیل آمده است.

جدول شاخص‌های کیفی توسعه و سازندگی که طی دوران ۸ سال (۷۵-۱۳۶۸) بهبود یافته‌اند

ردیف	شرح شاخص	ساختار اصلی تر مربوط به شاخص
۱	الگوسازی فرهنگی	ساختار فرهنگی
۲	گسترش طبقه متوسط	ساختار اجتماعی
۳	تقویت خانواده هسته‌ای و کنترل موالید	ساختار اجتماعی
۴	گسترش شهرنشینی	ساختار اجتماعی
۵	تمایل ساختار سیاسی به نوسازی سیاسی و تجدید بنای جامعه	ساختار سیاسی
۶	عمومی شدن دسترسی به سازمان‌های قضائی	ساختار قضائی
۷	تسهیل دسترسی به سازمان‌های قضائی	ساختار قضائی
۸	سریع بودن سازمان قضائی در رسیدگی (سرعت حل‌وفصل دعاوی در مراجع قضائی)	ساختار قضائی
۹	عدم تمرکز در فرآیند تصمیم‌گیری و اجرا	ساختار اداری
۱۰	باسوادی عمومی جامعه	ساختار علمی - فنی جامعه
۱۱	وجود شبکه گسترده مؤسسات پژوهش و گسترش (R&D)	ساختار علمی - فنی جامعه

ردیف	شرح شاخص	ساختار اصلی تر مربوط به شاخص
۱۲	تعمیم یافتن مالکیت به بخش‌های وسیع مردم (تعمیم مالکیت نوین)	ساختار اقتصادی
۱۳	نهادینه شدن ضرورت وجود رقابت در همه بازارهای اقتصادی	ساختار اقتصادی
۱۴	وجود ذخایر عظیم سرمایه تولیدی	ساختار زیربنایی تولید
۱۵	گسترده‌گی شبکه راه‌ها و ارتباطات جاده‌ای	ساختار زیربنایی تولید
۱۶	گسترده‌گی شبکه فرودگاه‌ها و ارتباطات هوایی	ساختار زیربنایی تولید
۱۷	گسترده‌گی شبکه بنادر و ارتباطات دریایی	ساختار زیربنایی تولید
۱۸	گسترده‌گی شبکه مخابراتی، پست، تلفن، ماهواره و ...	ساختار زیربنایی تولید
۱۹	گسترده‌گی شبکه‌های اطلاعاتی کامپیوتری	ساختار زیربنایی تولید
۲۰	گسترده‌گی شبکه‌های خدمات اقتصادی، بیمه، استاندارد، حمل‌ونقل، بانکداری، بورس سرمایه و اوراق بهادار	ساختار زیربنایی تولید
۲۱	تنوع	رسانه‌های عمومی
۲۲	عمومی بودن خدمات (فراگیری پوشش جمعیتی و جغرافیایی)	رسانه‌های عمومی
۲۳	حذف فقر مطلق از جامعه (حمایت‌های اجتماعی)	ساختار معیشتی
۲۴	حذف آثار مصیبت‌بار حوادث، سوانح، بلایای طبیعی، بر خانوارها و افراد (حمایت‌های اجتماعی - بیمه غیردولتی)	ساختار معیشتی
۲۵	باز بودن بازارها بر روی جهان	ساختار بین‌المللی
۲۶	مشارکت فعال در مجامع بین‌المللی	ساختار بین‌المللی
۲۷	تغییر ساختار صادرات به طرف صادرات صنعتی پیشرفته	ساختار بین‌المللی

جدول شاخص‌های کیفی توسعه و سازندگی که طی دوران ۸ سال (۷۵-۱۳۶۸)

بهبود نسبتاً کمتری یافته‌اند

ردیف	شرح شاخص	ساختار اصلی تر مربوط به شاخص
۱	بازبینی و توسعه‌ای کردن محتوای کتب درسی آموزش‌های پایه (ابتدایی، راهنمایی)	ساختار فرهنگی
۲	بازبینی و توسعه‌ای کردن روش تدریس آموزش‌های پایه (ابتدایی، راهنمایی)	ساختار فرهنگی
۳	بازبینی و توسعه‌ای کردن فضای آموزشی درسی آموزش‌های پایه (ابتدایی، راهنمایی)	ساختار فرهنگی
۴	بازبینی و توسعه‌ای کردن تربیت‌معلم (ابتدایی، راهنمایی)	ساختار فرهنگی
۵	حذف اشرافیت خونی/نژادی/خانوادگی....	ساختار اجتماعی

ردیف	شرح شاخص	ساختار اصلی‌تر مربوط به شاخص
۶	ایجاد انسجام در بین طبقات مختلف مردم	ساختار اجتماعی
۷	ایجاد مفاهیم ملموس در زمینه وفاق اجتماعی و منافع ملی	ساختار اجتماعی
۸	اتکا ساختار سیاسی بر اقشار نوگرا	ساختار سیاسی
۹	نهادینه شدن مرز بین سیاست و علم و پذیرش بلاشرط مشروعیت علم در امور علمی	ساختار سیاسی
۱۰	نهادینه شدن مرز بین ارزش‌ها و امور اداری جامعه با ۱-پذیرش بلاشرط مشروعیت ارزش‌ها در حوزه سیاست ۲-پذیرش بلاشرط مشروعیت موازین فنی در حوزه مدیریت و اداره امور	ساختار سیاسی
۱۱	اتکا ساختار سیاسی بر عدم تمرکز در تصمیم‌گیری و اجرا	ساختار سیاسی
۱۲	اتکا ساختار سیاسی بر آراء عمومی	ساختار سیاسی
۱۳	وجود و تشویق احزاب سیاسی بر آراء عمومی	ساختار سیاسی
۱۴	وجود و تشویق احزاب متعدد و متنوع سیاسی	ساختار سیاسی
۱۵	جداسازی کامل سازمان‌های اطلاعاتی از امور و مسائل اجرایی	ساختار سیاسی
۱۶	مردم‌سالار بودن ساختار سیاسی	ساختار سیاسی
۱۷	ارزان‌تر و در موارد اساسی رایگانی استفاده از خدمات قضائی	ساختار قضائی
۱۸	استقلال سازمان قضائی	ساختار قضائی
۱۹	قانونمند بودن سازمان قضائی	ساختار قضائی
۲۰	اقتدار سازمان قضائی	ساختار قضائی
۲۱	ایجاد روحیه خدمت‌گذاری در پلیس	ساختار قضائی
۲۲	نظارت و کنترل دقیق سازمان قضائی بر پلیس، سایر نیروهای انتظامی و قوه مجریه	ساختار قضائی
۲۳	کارایی اجرایی	ساختار اداری
۲۴	قانونمند بودن	ساختار اداری
۲۵	پذیرش خطا و نهادینه شدن لزوم پرداخت جریمه و خسارت به مردم در موارد ضرر و زیان	ساختار اداری
۲۶	محدود بودن نسبی	ساختار اداری
۲۷	تناسب کیفی آموزش‌ها	ساختار علمی - فنی جامعه
۲۸	وجود دانشگاه‌های معتبر و مستقل از دولت	ساختار علمی - فنی جامعه
۲۸	وجود شبکه گسترده مؤسسات نظریه‌پردازی علمی در حوزه‌های مختلف علوم	ساختار علمی - فنی جامعه
۳۰	وجود شبکه گسترده مؤسسات پژوهش و گسترش (R&D)	ساختار علمی - فنی جامعه
۳۱	وجود مجامع و انجمن‌های علمی مستقل و آزاد	ساختار علمی - فنی جامعه

ردیف	شرح شاخص	ساختار اصلی تر مربوط به شاخص
۳۲	نهادینه شدن پذیرش انگیزه پی گیری نفع شخصی در امور مختلف از جمله در امور اقتصادی	ساختار اقتصادی
۳۳	ایجاد امنیت برای سرمایه و مالکیت	ساختار اقتصادی
۳۴	گسترش و عمومی شدن اقتصاد پولی	ساختار اقتصادی
۳۵	گسترده شدن بازارها و دور شدن از اقتصادهای خودمصرفی محلی، منطقه‌ای یا ملی	ساختار اقتصادی
۳۶	استقلال	رسانه‌های عمومی
۳۷	وجود رسانه‌های ویژه برای تبلیغ منافع گروه‌های مختلف	رسانه‌های عمومی
۳۸	محدود کردن فقر نسبی (گسترش مبانی فنی-تخصصی جامعه، گسترش طبقه متوسط، گسترش مالکیت، تقویت سهم تأمین اجتماعی در بودجه دولت، تقویت سهم مالیات در تأمین درآمدهای بودجه، ...)	ساختار معیشتی
۳۹	باز بودن ارتباطات بر روی جهان	ساختار بین‌المللی
۴۰	مشارکت در سرمایه‌گذاری بین‌المللی	ساختار بین‌المللی
۴۱	برقراری ارتباطات دوطرفه علمی - فنی با جهان	ساختار بین‌المللی
۴۲	تعبیر الگوی وابستگی یک‌طرفه کشور به الگوی پیوستگی متقابل با کشورهای جهان	ساختار بین‌المللی
۴۳	اتکا هر چه بیشتر سیاست خارجی کشور به گسترش روابط اقتصادی متقابل نوین صنعتی	ساختار بین‌المللی

ضمیمه

در یکی دیگر از بررسی‌های دکتر عظیمی در مورد عملکرد ۸ ساله دولت آقای هاشمی رفسنجانی جدول ذیل با تقسیم‌بندی دیگری ارائه شده است که می‌تواند مبنای تحلیلی بر اساس الگوهای نظری دکتر عظیمی، برای خوانندگان باشد.

جدول عملکرد شاخص‌های کیفی توسعه و سازندگی در دولت سازندگی

ردیف	موضوع	عملکرد
	ساختار فرهنگی	
	الگوسازی فرهنگی	++
+	بازبینی و توسعه‌ای کردن محتوای کتب درسی آموزش‌های پایه (ابتدایی، راهنمایی)	
+	بازبینی و توسعه‌ای کردن روش تدریس آموزش‌های پایه (ابتدایی، راهنمایی)	
+	بازبینی و توسعه‌ای کردن فضای آموزشی درسی آموزش‌های پایه (ابتدایی، راهنمایی)	

ردیف	موضوع	عملکرد
	بازبینی و توسعه‌ای کردن تربیت‌معلم (ابتدایی، راهنمایی)	+
	بازبینی و توسعه‌ای کردن شیوه‌های مدیریت (ابتدایی، راهنمایی)	+
	ساختار اجتماعی	
	حذف اشرافیت خونی/نژادی/خانوادگی....	+
	گسترش طبقه متوسط	++
	ایجاد انسجام در بین طبقات مختلف مردم	+
	ایجاد مفاهیم ملموس در زمینه وفاق اجتماعی و منافع ملی	+
	تقویت خانواده هسته‌ای و کنترل موالید	++
	گسترش شهرنشینی	++
	ساختار سیاسی	
	اتکا ساختار سیاسی بر اقشار نوگرا	+
	تمایل ساختار سیاسی به نوسازی سیاسی و تجدید بنای جامعه	++
	نهادینه شدن مرز بین سیاست و علم و پذیرش بلاشرط مشروعیت علم در امور علمی	+
	نهادینه شدن مرز بین ارزش‌ها و امور اداری جامعه با ۱-پذیرش بلاشرط مشروعیت ارزش‌ها در حوزه سیاست ۲-پذیرش بلاشرط مشروعیت موازین فنی در حوزه مدیریت و اداره امور	+
	اتکا ساختار سیاسی بر عدم تمرکز در تصمیم‌گیری و اجرا	+
	اتکا ساختار سیاسی بر آراء عمومی	+
	وجود و تشویق احزاب سیاسی بر آراء عمومی	+
	وجود و تشویق احزاب متعدد و متنوع سیاسی	+
	جداسازی کامل سازمان‌های اطلاعاتی از امور و مسائل اجرایی	+
	مردم‌سالار بودن ساختار سیاسی	+
	ساختار قضائی	
	عمومی شدن دسترسی به سازمان‌های قضائی	++
	تسهیل دسترسی به سازمان‌های قضائی	++
	ارزان‌تر و در موارد اساسی رایگانی استفاده از خدمات قضائی	+
	استقلال سازمان قضائی	+
	قانونمند بودن سازمان قضائی	+
	اقتدار سازمان قضائی	+
	سریع بودن سازمان قضائی در رسیدگی	++
	ایجاد روحیه خدمت‌گذاری در پلیس	+
	نظارت و کنترل دقیق سازمان قضائی بر پلیس، سایر نیروهای انتظامی و قوه مجریه	+

ردیف	موضوع	عملکرد
	ساختار اداری	
	کارایی اجرائی	+
	قانونمند بودن	+
	پذیرش خطا و نهادینه شدن لزوم پرداخت جریمه و خسارت به مردم در موارد ضرر و زیان	+
	محدود بودن نسبی	+
	عدم تمرکز در فرآیند تصمیم‌گیری و اجرا	++
	ساختار علمی - فنی جامعه	
	باسوادی عمومی جامعه	++
	تناسب کیفی آموزش‌ها	+
	وجود دانشگاه‌های معتبر و مستقل از دولت	+
	وجود شبکه گسترده مؤسسات نظریه‌پردازی علمی در حوزه‌های مختلف علوم	+
	وجود شبکه گسترده مؤسسات پژوهش و گسترش (R&D)	+
	وجود امکانات فراگیر آموزش فنی و حرفه‌ای	++
	وجود مجامع و انجمن‌های علمی مستقل و آزاد	+
	ساختار اقتصادی	
	نهادینه شدن پذیرش انگیزه پی‌گیری نفع شخصی در امور مختلف از جمله در امور اقتصادی	+
	تعمیم یافتن مالکیت به بخش‌های وسیع مردم	++
	ایجاد امنیت برای سرمایه و مالکیت	+
	نهادینه شدن ضرورت وجود رقابت در همه بازارهای اقتصادی	++
	گسترش و عمومی شدن اقتصاد پولی	+
	گسترده شدن بازارها و دور شدن از اقتصادهای خود مصرفی محلی، منطقه‌ای یا ملی	+
	ساختار زیربنایی تولید	
	وجود ذخایر عظیم سرمایه تولیدی	++
	گسترده‌گی شبکه راه‌ها و ارتباطات جاده‌ای	++
	گسترده‌گی شبکه فرودگاه‌ها و ارتباطات هوایی	++
	گسترده‌گی شبکه بنادر و ارتباطات دریایی	++
	گسترده‌گی شبکه مخابراتی، پست، تلفن، ماهواره و ...	++
	گسترده‌گی شبکه‌های اطلاعاتی کامپیوتری	++
	گسترده‌گی شبکه‌های خدمات اقتصادی، بیمه، استاندارد، حمل و نقل، بانکداری، بورس سرمایه و اوراق بهادار	++

ردیف	موضوع	عملکرد
	رسانه‌های عمومی	
	استقلال	+
	تنوع	++
	عمومی بودن خدمات (فراگیری پوشش جمعیتی و جغرافیایی)	++
	وجود رسانه‌های ویژه برای تبلیغ منافع گروه‌های مختلف	+
	ساختار معیشتی	
	حذف فقر مطلق از جامعه (حمایت‌های اجتماعی)	++
	حذف آثار مصیبت‌بار حوادث، سوانح، بلایای طبیعی، ... بر خانوارها و افراد (حمایت‌های اجتماعی-بیمه غیردولتی)	++
	محدود کردن فقر نسبی (گسترش مبانی فنی-تخصصی جامعه، گسترش طبقه متوسط، گسترش مالکیت، تقویت سهم تأمین اجتماعی در بودجه دولت، تقویت سهم مالیات در تأمین درآمدهای بودجه، ...)	+
	ساختار بین‌المللی	
	باز بودن بازارها بر روی جهان	++
	باز بودن ارتباطات بر روی جهان	+
	مشارکت فعال در مجامع بین‌المللی	++
	مشارکت در سرمایه‌گذاری بین‌المللی	+
	تغییر ساختار صادرات به طرف صادرات صنعتی پیشرفته	++
	برقراری ارتباطات دو طرفه علمی - فنی با جهان	+
	تغییر الگوی وابستگی یک‌طرفه کشور به الگوی پیوستگی متقابل با کشورهای جهان	+
	اتکا هر چه بیشتر سیاست خارجی کشور به گسترش روابط اقتصادی متقابل نوین صنعتی	+

برنامه سوم توسعه: قوت‌ها، کاستی‌ها، یکپارچگی یا جمع‌آرژوها؟^۱

دکتر حسین عظیمی

سؤال: برنامه‌های تدوین‌شده در فرآیند اجرا تا چه حد جنبه عملی پیدا کرده است.

دکتر حسین عظیمی: در ابتدا باید طی مقدمه‌ای بررسی کرد که اصولاً این بیان که "برنامه‌های توسعه ایران همیشه مشکل داشته و قابل‌اجرا نبوده" تا چه حد درست است! تصور من این است که ممکن است ما بیش‌ازحد تحت تأثیر تجارب برنامه‌ریزی ایران از ۱۳۵۱ به بعد باشیم، و چون این برنامه‌ها در اجرا دچار مشکل بوده‌اند، مسئله را تعمیم داده و فکر کنیم که همیشه برنامه‌ریزی در ایران همین‌گونه بوده است، در این بررسی خواهیم دید که برنامه اول قبل از ملی شدن نفت تدوین شد ولی فرایند ملی شدن نفت مانع اجرای برنامه اول ایران شد. به نظر می‌رسد این برنامه اگر مصادف با ملی شدن نفت نمی‌شد از نظر اجرایی مسئله‌چندانی نداشت. بخصوص اساس برنامه اول ایران متکی بر پروژه‌های تعریف شده بود و در تجربه برنامه توسعه، تمام برنامه‌هایی که استخوان‌بندی اصلی‌شان پروژه‌های تعریف شده باشد. معمولاً در اجرا شانس بیشتری برای تحقق دارند. اما وقتی وارد برنامه دوم، سوم و چهارم می‌شویم، واقعاً آنچه طراحی شد تا حد قابل قبولی اجرا هم شد. یعنی از حدود ۱۳۳۵ تا حدود ۱۳۵۰ سه برنامه توسعه‌ای داریم که ضمن اینکه اختلاف اجرا و طراحی در آن‌ها وجود دارد که البته این اختلافات کاملاً در ادبیات برنامه‌ریزی پذیرفته شده است. چون هیچ برنامه‌ریزی به‌عنوان وحی منزل تلقی نمی‌شود و در اجرا تا آنجا که چارچوب‌های اصلی اجرا شود معمولاً برنامه‌ها موفق تلقی می‌شود. از سال ۱۳۵۱ به بعد مشکلی که آقای فرمودند پیدا می‌شود. در این زمان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه کشور طراحی و تصویب شد، ولی خیلی زود مورد تجدیدنظر قرار گرفت. علت هم این بود که در زمان طراحی برنامه پیش‌بینی افزایش چشمگیر درآمد نفت که در سال‌های ۵۲ به بعد اتفاق افتاد نشده بود. به‌محض اینکه افزایش شدید درآمد نفت پیش آمد، مقامات بلندپایه کشور به تجدیدنظر در برنامه پنج‌ساله پرداختند. البته بعضی از کارشناسان سازمان برنامه در همان زمان با این تجدیدنظر مخالفت می‌کنند، ولی مقامات موردبحث در این تصورند که چون از این به بعد پول و منابع مالی کافی در اختیار آن‌هاست، پس هر کاری را می‌توانند در زمان کوتاه انجام دهند. به‌هرحال و علی‌رغم توصیه‌های کارشناسی خواست سیاسی در آن زمان تسلط پیدا می‌کند و در نتیجه اعتبارات برنامه

۱. تدبیر، میزگرد، شماره‌های ۹۳ و ۹۴، تیر و مرداد ۱۳۷۸. مطالب دکتر حسین عظیمی از متن بحث‌های میزگرد استخراج شده است.

چندین برابر می‌شود و عدم امکان اجرای برنامه نیز از همین اقدام مایه می‌گیرد. به این صورت، برنامه پنج‌ساله تجدیدنظر شده پنجم عمرانی کشور در اجرا توفیقی پیدا نکرد.

بعد از انقلاب تا سال‌های ۶۰ و ۶۱ برنامه‌ریزی به صورت رسمی مورد توجه نبود ولی ساختار سازی جامعه جدید و مطلوب به شدت دنبال می‌شد. در ادبیات توسعه، ساختار سازی حتی مهم‌تر از برنامه‌ریزی رسمی است و به این معنا سال‌های ۵۷، ۵۸، ۶۰ و ۶۱ سال‌های بسیار موفق برنامه‌ریزی توسعه کشور است هرچند که اسم برنامه‌ای ندارد، ولی دولت به شدت به دنبال تغییر ساختارهاست. برای مثال در آن دوره، همه به دنبال این هستند که صنایع دولتی شوند، مالکیت بزرگ در آن دوره معادل دزدی تلقی می‌شود و ... هرچند ما برداشت محدودی از مفهوم برنامه‌ریزی داریم، ولی باید عنایت داشته باشیم که تغییر جامعه فقط در اثر پیش‌بینی‌های متن رسمی برنامه نیست. مثلاً یکی از مهم‌ترین حوادثی که شکل جامعه ایران را در قبل از انقلاب تغییر داد مسئله اصلاحات ارضی است. اصلاحات ارضی در هیچ‌یک از برنامه‌های توسعه در قبل از انقلاب مطرح نشده بود، بلکه اقدامی بود ساختاری که خارج از برنامه طراحی و اجرا شد. نمونه دیگر اینکه یکی از پایگاه‌های اصلی ایجاد صنایع مدرن در ایران، بانک توسعه صنعت و معدن است. درحالی که ایجاد این بانک هم جدای از برنامه و به صورت ساختاری لازم طراحی و به وجود آمد.

به بحث اصلی بازگردیم. پس از انقلاب، تغییرهای ساختاری در اقتصاد ایران صورت می‌گیرد؛ بانک‌ها و صنایع بزرگ ملی می‌شوند مالکیت بزرگ کشاورزی در روستاها از بین می‌رود، روابط خارجی ایران شکل تازه‌ای پیدا می‌کند هدف‌های تولید نفت تغییر می‌کند و این نوع رویدادها فارغ از اینکه درست یا غلط از نظر توسعه کشور باشند به گونه‌ای نیست که خودبه‌خود اتفاق افتاده باشد و یا به دولت تحمیل شده باشد. بلکه از امور مهمی است که دولت برای آن‌ها برنامه‌ریزی کرده و قانون نوشته و سپس انجام داده است. حتی در طول دوران تحمیل جنگ هیچ کدام از این برنامه‌های تغییر ساختار متوقف نمی‌شود. اما فارغ از این اقدامات در طی سال‌های ۶۰ و ۶۱ اولین برنامه توسعه پس از انقلاب ایران به صورت رسمی در چهار جلد بزرگ تهیه و به مجلس تقدیم شد. این برنامه بحث‌های فراوانی را در مجلس به دنبال داشت و در نهایت مورد تصویب قرار نگرفت. بنابراین تا سال‌های ۶۷ و ۶۸ برنامه‌هایی که مصوب بود اجرا شد و آنچه که اجرا نشده مصوب نبوده است. به بیان دیگر یک دوره ۱۷ ساله قبل از انقلاب و یک دوره ۱۰ ساله بعد از انقلاب، یعنی مجموعه طی ۲۷ سال آنچه که مورد تصویب قرار گرفت اجرا شد. در سال ۱۳۶۸، برنامه اول توسعه پس از انقلاب به تصویب مجلس رسید. اما اگر «کمیات ریالی» در این برنامه اجرا نشد مهم‌ترین و درعین حال ساده‌ترین دلیل آن نرخ ارز بود که برنامه بر اساس هر دلار ۷۰ ریال تنظیم شده بود. طبیعی است وقتی نرخ ارز در جریان اجرای برنامه تغییر کرد همه ارقام زیوررو شد. ولی از نظر محتوی و اساس

آنچه در برنامه اول و همین‌طور در برنامه دوم پیش‌بینی شده بود تا سال ۷۴ مورد اجرا قرار گرفت. ولی در سه سال آخر برنامه دوم توسعه، بعضی بخش‌های برنامه اجرا نشده است و دلیل عمده آن نیز این است که جامعه به بحران‌هایی رسید که در کتاب برنامه پیش‌بینی نشده بود، بحران‌هایی که برای سیاستمداران ما سنگین بود و طبیعتاً جهت‌های اجرایی برنامه تغییر کرد.

در هر حال اولین نتیجه‌ای که از این مقدمه می‌گیرم این است که این سخن که «ما برنامه‌ریزی می‌کنیم ولی بعد اجرا نمی‌کنیم»، و این مسئله طی ۵۰ سال گذشته اتفاق افتاده خیلی سخن محکمی نیست. آنچه که ما برنامه‌ریزی کردیم ولی اجرا نکردیم یکی برنامه اول عمرانی قبل از انقلاب است که مشخصاً به بحث ملی شدن نفت ارتباط دارد. سپس برنامه پنجم تجدیدنظر شده قبل از انقلاب که به اصطلاح یک برنامه کاملاً سیاسی است و در واقع برنامه نیست بلکه یک مجموعه فرمان است و در نهایت حوادثی که طی سال‌های ۷۳-۷۶ اتفاق افتاده و ناشی از بحران‌هایی است که به وجود آمده است. در بقیه این دوره ۵۰ ساله یا برنامه وجود نداشته یا اگر هم وجود داشته امپهاتش در حدی که مورد انتظار ادبیات برنامه‌ریزی است، اجرا شده است، اما به هر حال در دوره‌هایی برنامه‌های تدوین شده اجرا نشده است. باید دید علت در این دوره‌ها چه بوده است.

علت‌های مبنایی عدم اجرای برنامه

مهم‌ترین علت یا علت‌هایی را که می‌توان در این زمینه بیان کرد عبارت‌اند از اینکه ما از لحاظ مبانی تهیه برنامه فوق‌العاده ضعیف هستیم و این مسئله ربطی به مسئله ضعف کارشناسی، ضعف یا ناآگاهی رئیس سازمان برنامه‌بودجه و یا یک یا چند سیاستمدار و یا رئیس‌جمهور و یا هیچ شخصیت دیگری ندارد. مسئله این است که هیچ کشوری بدون مؤسسات تحقیقاتی که از چندین سال قبل به صورت منسجم در مورد سازوکارهای اقتصاد کار کرده باشند، نمی‌تواند یک برنامه خوب تنظیم کند. ما چگونه می‌توانیم بدون وجود چنین مؤسسات تحقیقاتی و شناخت درست سازوکارهای اقتصادی برنامه توسعه تهیه کنیم. متأسفانه در اقتصاد ایران چنین مؤسساتی را خیلی کم داریم و اگر هم داریم چند سالی کار می‌کنند و متوقف می‌شوند.

علت دیگر مربوط به ساختار اطلاعاتی است. در بسیاری از زمینه‌های اطلاعات آماری و کمی در اقتصاد ایران بسیار ناقص است. برای مثال اولین رهنمود رهبری برای برنامه سوم تمرکز دادن همه فعالیت‌های مربوط به رشد و توسعه اقتصادی به سمت‌وسوی عدالت اجتماعی و کاهش فاصله میان طبقات و رفع محرومیت‌های قشرهای کم‌درآمد است. آیا مفهوم عدالت اجتماعی را تعریف کرده‌ایم که برای آن شاخص و اطلاع جمع کرده باشیم؟ آیا از فاصله میان طبقات اطلاع داریم؟ اگر چنین اطلاعاتی نداریم و اگر تحقیقات ذی‌ربط را هم انجام نداده‌ایم، چگونه می‌توان انتظار داشت که برنامه خوبی برای این کار تدوین، تصویب و اجرا شود؟

علت دیگر مبنای سازمان‌دهی دارد. در بحث سازمان‌دهی و در تهیه برنامه، نظام سازمانی قانون برنامه‌ریزی در ایران خیلی ضعیف و ناکارا است. این ضعف باعث می‌شود که ما در زمان تهیه برنامه وقت زیادی را برای ایجاد یک نظام سایه‌ای برنامه‌ریزی صرف می‌کنیم، نمونه ساده‌ای عرض کنم. قانون برنامه‌بودجه فعلی، همان قانونی است که در سال ۱۳۵۱ تصویب شد و بعد با چند تغییر جزئی هنوز هم دارای اعتبار است. در این قانون یک شورای اقتصاد پیش‌بینی شده است، این شورا زمانی که طراحی شد ریاست آن با شخص اول مملکت یعنی شخص شاه بود. به این شورای اقتصاد مسئولیت تعیین اهداف مهم برنامه‌ها داده شده بود. این چنین شورایی می‌توانست این کار را بکند زیرا آن شورا اهدافی را که شخص اول مملکت تأیید کرده است تعیین می‌کرد. بعد وقتی بر اساس این اهداف برنامه تعیین می‌شود، مجلس هیچ‌وقت در برابر آن اهداف فارغ از اینکه اهداف درست یا غلط باشد نمی‌ایستد. ولی بعد از انقلاب اسم شاه حذف شد و شورای اقتصاد به ریاست نخست‌وزیر و بعداً به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل شد، هنوز هم در قانون برنامه، اهداف برنامه را شورای اقتصاد تعیین می‌کند. طبیعی است که این برنامه نمی‌تواند عملی شود، زیرا در قانون اساسی تعیین اهداف اساسی با رهبر کشور است. بنابراین، این سه علل مبنایی یعنی ضعف شدید سازوکارهای تحقیقاتی جامعه، ضعف شدید سازوکارهای اطلاعاتی جامعه و ضعف شدید سازوکارهای سازمانی می‌تواند هر برنامه را از قدرت و اقتدار علمی بیندازد.

مشکلات دیگر هم وجود دارد. مثلاً جامعه ما از نظر جغرافیای سیاسی در منطقه‌ای بسیار حساس از نظر نظم جهانی قرار دارد و لذا تأثیرات جهان روی مسائل ایران بسیار قابل‌توجه است. بعلاوه می‌دانیم وابستگی کشور ما به اقتصاد دنیا نیز بسیار شدید است. به همین جهت به محض اینکه تحولی در جایی از دنیا اتفاق می‌افتد جامعه ما دچار التهاب می‌شود. این التهاب سیستم را به هم می‌ریزد، لذا ما باید از دیدگاه کارشناسی و دیدگاه سیاسی خیلی قدرتمند باشیم تا بتوانیم این التهاب‌ها را در برنامه‌ها در نظر بگیریم. از طرف دیگر جامعه ما بخصوص در دوران بعد از انقلاب، در جریان تغییر اساسی طبقات اجتماعی است و طبقات جدید در جامعه شکل گرفته‌اند. مسلماً تهیه برنامه برای تحولات طبقاتی جامعه کار ساده‌ای نیست و این مسئله هم به مشکلات می‌افزاید. غیر از این موارد، دو مشکل دیگر هم که مشکلات ساده‌تر است باقی می‌ماند که به آن‌ها نیز مختصر اشاره می‌کنم. یکی از این مشکلات آن است که سیاستمداران جامعه ما هیچ موقع وضع جامعه را درست تشخیص نداده‌اند و همیشه نوعی آرمان‌گرایی در آن‌ها حاکم بوده است. مثلاً به محض افزایش درآمد نفت و بهبود درآمد ارزی کشور، ما همه مشکلات را فراموش می‌کنیم و در میان ابرها به پرواز درمی‌آییم و برعکس وقتی قیمت نفت کاهش می‌یابد و درآمد ارزی کم می‌شود از آسمان به روی زمین می‌آییم ...

مسئله دیگر، مشکل فن‌سالاران سازمان برنامه است. نگرش حاکم بر این فن‌سالاران ما این بوده که خود را برنامه‌ریز می‌دانستند، نه دبیرخانه تهیه برنامه. این پدیده‌ای است که در برنامه سوم تغییر کرده است. اما هنوز هم این نکته را خیلی از فن‌سالاران ما درک نکرده‌اند. هیچ سازمانی در هیچ کجای دنیا نمی‌تواند برنامه‌ریز باشد. سازمان برنامه به‌عنوان یک دبیرخانه بسیار قوی برای تهیه برنامه کشور طراحی شد و بهترین شرایطی که می‌تواند داشته باشد این است که به‌عنوان دبیرخانه قوی باقی بماند. به عبارت دیگر متأسفانه سال‌هاست که این روحیه بر سازمان برنامه حاکم بوده که تهیه‌کننده برنامه است و نه دبیرخانه. به اعتقاد بنده این مجموعه دلایل باعث شده است که برنامه‌های توسعه در ایران از لحاظ تدوین و اجرا ضعیف باشد. در نتیجه، در سازمان برنامه همیشه بودجه بر برنامه حاکم می‌شود. به عبارت دیگر اجرا بر تدوین حاکم می‌شود.

آخرین سخن بنده در این قسمت از بحث این است که معمولاً برنامه‌ریزان ما به‌طور تلویحی فرض می‌کنند که گویا ما کشوری داریم که هیچ اتفاقی در آن در جریان نیست و لذا می‌شود برنامه را از صفر تهیه کرد. بنده سال‌هایی در سازمان برنامه مشغول به کار بوده‌ام و تجربه شخص من هم همین را نشان می‌دهد که تدوین هر برنامه با همین فرض برنامه از صفر شروع می‌شود. اما در اجرا ۹۰ درصد برنامه‌های ما درگیر پروژه‌ها و طرح‌هایی است که از قبل وجود دارد و الزاماً باید جلو برود و هرچند که ممکن است از لحاظ طراحی این پروژه‌ها مورد قبول نباشد، ولی نباید فراموش کرد که ضرورت‌های اجتماعی و سیاسی باعث شد که همین پروژه‌ها تدوین و اجرا شود.

در نهایت داستان برنامه‌ریزی در ایران متأسفانه مثل این داستان است که کسی وارد اتاقی می‌شود، یک سری نقاش نشسته‌اند چارچوب یک تابلو را به آن‌ها می‌دهد و به آن‌ها سفارش تابلویی را با مشخصات خاص می‌دهد. آقایان پس از چند ماه تابلو را آماده می‌کنند. سفارش‌دهنده به محض بازدید از تابلوی نقاشی اعتراض می‌کند و می‌گوید چرا این کار را کردید. یک کاغذ سفید روی تابلو که به شما داده بودم کشیده بودم که تابلو کثیف نشود و شما روی این کاغذ نقاشی کشیده‌اید و این کار به درد من نمی‌خورد. تابلوی اصلی زیر این کاغذ بوده است و باید کاغذ برداشته می‌شد. خواست من این بود که تابلوی اصلی را باید مرمت می‌کردید. این است داستان برنامه‌ریزی ما. آقایان تابلویی کشیده‌اند (اهداف و برنامه‌های جدید) و تابلوی دیگری (اقدامات قبلی و واقعیت‌های جامعه) در واقعیت موجود است. در اجرا باید سعی می‌کنیم که این دو تابلو در جلوی چشمانمان باشد و ببینیم تا چه حد و چگونه می‌توانیم چه مقدار از کار را چگونه اجرا کنیم. که البته مشکلات این کار هم روشن است.

سؤال: ویژگی‌ها و فلسفه حاکم بر برنامه پنج ساله سوم توسعه و رهنمودهای اقتصادی مصوب دولت **دکتر عظیمی:** در تجزیه و تحلیل برنامه سوم باید روی یک سری نکات تأکید کرد. تعدادی از این نکات را دوستان فرمودند. از جمله اینکه نظام تهیه این برنامه و نیز نگرش‌های حاکم بر آن با

برنامه‌های قبلی قطعاً متفاوت است. این تفاوت‌ها هم که تا حد فوق‌العاده زیادی تحت تأثیر انتخابات دوم خرداد و نظرگاه‌های جناب آقای خاتمی است، در چند نقطه خودش را نشان می‌دهد. ازجمله در این برنامه بر فراگیر بودن تأکید شده است و صرفاً یک برنامه توسعه اقتصادی مدنظر نبوده است. نکته دیگر این است که در این برنامه نهادسازی مورد توجه جدی قرار گرفته و از اینکه برنامه‌ها تبدیل به سندی برای تخصیص منابع شود احتراز شده است.

بر این اساس تمهیداتی اندیشیده شده، شوراها بی‌درست‌شده و هر شورایی کمیته‌هایی دارد و مراحل نیز برای برنامه‌ریزی پیش‌بینی شده است. سازمان برنامه‌بودجه هدایتگر این برنامه است. ضمناً برخی از شوراها تهیه این برنامه مانند شوراها اقتصادی برنامه عمده‌تاً در اختیار سازمان برنامه باقی‌مانده است. در کنار این مسائل، بحث این بوده است که در مراحل اول و دوم هیچ‌رقم و عددی داده نشود و فقط اهداف کلی و رهنمودها تبدیل به مجموعه‌های عملیاتی شوند. به عبارت دیگر اگر برای هر رهنمودی قانونی باید تغییر کند آن قانون مشخص شود. اگر سازمانی قرار است تغییر کند، آن تغییرات سازمانی مطرح شود و ...

بنابراین عملیاتی کردن بیشتر در چارچوب تغییر مقررات و سازمان‌ها مطرح است، نه وارد شدن در کمی کردن مسائل، تصور این است که کمیات در جریان سال‌های برنامه از طریق بودجه مشخص خواهد شد. آنچه برای این برنامه پیش‌بینی شده این است که یک الگوی کلانی وجود دارد. آن الگوی کلان با فرضیاتی یک رشد اقتصادی را بر اساس سرمایه‌گذاری، الگوی مصرفی، استفاده از منابع و سیاست‌های کلان پیش‌بینی می‌کند ولی چارچوب‌های بخشی از نظر کمیات ارائه نخواهد شد. پس در لایحه برنامه سوم جدول کلانی وجود دارد که فقط متغیرهای کلان را توضیح می‌دهد و این ارقام هم فقط جنبه ارشادی و هدایتی دارند نه جنبه اجرایی. یعنی هیچ‌یک از این متغیرها معنا و مفهوم اجرایی ندارد. تفاوت اساسی دیگر در تهیه برنامه سوم با برنامه‌های اول و دوم از نظر نوع شوراها و سازمان‌دهی‌ها و... تهیه برنامه است. در جریان تهیه برنامه سوم مجموعه‌ای از شوراها و فرابخشی به وجود آمده و به آن‌ها مأموریت داده شده است که در مرحله اول رهنمودهای کلی را تهیه کنند.

سازمان برنامه این رهنمودها را به سه دسته تقسیم کرده است. یک دسته رهنمودهایی است که فقط ستاد برنامه یعنی سازمان برنامه تصویب کند، کافی است. یک دسته رهنمودهایی است که لازم است برای تصویب حتماً باید برای هیئت دولت فرستاده شود. دسته دیگر هم رهنمودهایی است که لازم است توسط مقام معظم رهبری تأیید شود.

متنی که در اسفند ۷۷ تحت عنوان مجموعه رهنمودهای کلی مصوب ستاد برنامه پیشنهادی هیئت‌وزیران توسط دبیرخانه ستاد برنامه منتشر شده یک متن ۶۱ صفحه‌ای حاوی ۳۰۶ رهنمود کلی است. البته بعد این تعداد رهنمودها به ۳۱۲ رهنمود افزایش یافته است.

مجموعه دیگری تحت عنوان رهنمودهای کلی ستاد برنامه، سایر رهنمودها در اسفند ۷۷ توسط دبیرخانه ستاد برنامه در اسفند ۷۷ انتشار یافته است. به عبارت دیگر این دسته سوم رهنمودهاست و رهنمودهایی است که از آن مجموعه جدا می‌شود و ۳۰ صفحه است و حدود ۱۵۲ رهنمود را در برمی‌گیرد. از این ۱۵۲ رهنمود، ۹۴ رهنمود اقتصادی است که تحت این عناوین طبقه‌بندی شده‌اند: تحقیق و توسعه و نوآوری، تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی، ساماندهی شرکت‌های دولتی، خصوصی‌سازی، اصلاح ساختار اداری و مدیریت، اصلاح نظام مالیاتی و بودجه‌ریزی، سیاست‌های پولی و ارزی و تورم، ساماندهی بازارهای مالی و تولید و سرمایه‌گذاری، نظام تأمین اجتماعی، اصلاح سیاست‌های اشتغال و صادرات غیرنفتی آنچه در هیئت دولت تصویب شده حدود ۵۰ راهبرد اقتصادی است. در مجموعه مصوبات مقام معظم رهبری که ۳۶ رهنمود است، ۱۶ رهنمود اقتصادی است. از ۲۰ رهنمود باقیمانده، ۵ رهنمود فرهنگی است و بقیه رهنمودهای اجتماعی، سیاسی، دفاعی و امنیتی است. بنابراین در حقیقت مجموعه بزرگ و فراگیر و زمان تحت عنوان راهبردهای اقتصادی داریم که حاصل کار گروه‌های مختلف است. حالا درباره مجموعه‌ای به این وسعت چه می‌توان گفت؟

من در اینجا نکته‌ای معرفی کنم واقعاً بحث ما تحلیل نقادانه این مجموعه است و گرنه انصافاً باید گفت دولت و سازمان برنامه و شوراها و سایر ارگان‌ها با تلاش و جدیت فراوانی در تهیه آن کوشیده‌اند. منظور از نقد برنامه، خدای ناکرده بحث پایین آوردن ارزش کار نیست، بحث این است که بتوانیم در مقطعی که هستیم به اصلاحات احتمالی این برنامه کمک کنیم.

اجازه بدهید. در این قسمت از بحث به تحلیل محتوایی مسئله بپردازم. در ۴۹ راهبردی که در مصوبه هیئت دولت است مسائل زیادی مطرح شده ولی چند نکته تازه به چشم می‌خورد که من سعی می‌کنم به این نکات اشاره کنم.

تغییرات در برنامه سوم

اولین و شاید مهم‌ترین نکته این است که در رهنمودهای مصوبه دولت بحث شده که نظام بانکی باید رقابتی باشد و چند سیاست مشخص هم در این مورد ذکر شده است. در این رهنمود آمده است که اولاً به هر بانکی اجازه داده خواهد شد که در زمینه‌های خیلی مهم مثل تعیین نرخ سود تسهیلات دریافتی و پس‌انداز بتواند تصمیمات وسیعی بگیرد. این یک رهنمود تغییر مهمی در نظام بانکی تلقی می‌شود.

نکته دیگر اینکه نرخ‌های بهره برای بخش‌های مختلف صنعت، کشاورزی، مسکن و ... یکسان خواهد شد. ضمناً به هر بانکی اجازه داده خواهد شد که برای جذب بیشتر سپرده‌ها و رقابتی شدن، اقدامات لازم را انجام دهد. به اعتقاد من، این مسائل نسبت به گذشته یک تغییر اساسی است.

تغییر دوم در این مصوبات این است که گفته شده است تصدی‌های اجتماعی نظیر آموزش و بهداشت و درمان به بخش غیردولتی مانند شوراهای اسلامی واگذار شود. این تغییر اساسی روی تصدی‌های اجتماعی است. اما اگر سایر بندها را در نظر نمی‌گرفتیم، به نظر می‌رسد که در زمینه یارانه‌ها تصمیم گرفته شد که یارانه فقط به تولیدکننده پرداخت شود. ولی چون در جای دیگری بحث یارانه آمده این تفسیر نمی‌تواند تفسیر درستی باشد.

تغییر دیگر این است که تأمین مالی اعمال و وظایف حاکمیتی در اولویت قرار می‌گیرد. چون در جای دیگری آمده است که اندازه دولت کوچک خواهد شد و استقراض صورت نخواهد گرفت، لذا اگر این مسئله جدی باشد، نشانه تغییر شدید ساختار دولت است. در زمینه قیمت‌گذاری هم مشخص شده که چند دسته کالا است که حتماً قیمت‌گذاری خواهند شد و بقیه با قیمت آزاد عرضه می‌شوند. این مورد هم یک نوع تغییر تلقی می‌گردد. قیمت‌گذاری فقط در مورد کالاهای اساسی نظیر دارو و کالاهایی که سهم عمده در هزینه مصرف خانوارهای کم‌درآمد دارند صورت می‌گیرد. در قیمت‌گذاری هم تغییر ایجاد شده، به‌طوری‌که تنها هزینه تولید را بپوشاند و یک سود عادلانه هم داشته باشد و لذا یارانه به تولیدکننده پرداخت خواهد شد.

دو تأکید دیگر هم برای تولید اقتصادی در این مجموعه وجود دارد که تغییر محسوب می‌شود:

- ۱- تأکید بر گسترش خدمات بیمه‌ای که در رهنمودهای کلی در برنامه‌های قبلی نبوده است.
- ۲- تأکید بر صنایع کوچک و واسطه‌ای و تبدیلی و صادراتی.

در برنامه سوم در زمینه ارز به محدود شدن تنوع قیمت آن اشاره شده است، ولی توضیح بیشتری درباره آن داده نشده است. اما صراحت بر ثابت ماندن نرخ واقعی ارز صادراتی تأکید شده است. به عبارت دیگر اعلام شده است که دولت برای صادرکننده، معادل نرخ تورم هر سال اجازه خواهد داد که قیمت رشد کند، این مسئله هم یک تغییر تلقی می‌شود.

جهت‌گیری اقتصادی

با توجه به نکاتی که عرض شد ولی با یک مقدار مسامحه می‌توان گفت تصویر کلی اقتصادی که دولت از برنامه سوم ارائه می‌دهد این چنین است دولت عمدتاً به اعمال حاکمیت می‌پردازد، نظام تأمین اجتماعی مستقیم و غیرمستقیم گسترده و فراگیر می‌شود، یارانه به تولیدکنندگان پرداخت می‌شود، سرمایه‌گذاری خصوصی داخلی و خارجی مورد حمایت قرار می‌گیرد، و قدرت صادراتی یک شاخص مهم اندازه‌گیری توان اقتصادی می‌شود و عمده درآمد دولت ناشی از مالیات‌ها خواهد بود. اگر این تصویر کلی را به یک کلام بازگردانیم به نظر می‌آید که جهت‌گیری اقتصادی دولت همان جهت‌گیری است که ما در سوسیالیسم اروپایی می‌بینیم.

تصویر سوسیالیسم اروپایی چیست؟ تفاوت سوسیالیسم اروپایی با کمونیسم شوروی سابق و چین

چه بود؟ سوسیالیسم اروپایی هیچ موقع انگیزه خصوصی را زیر سؤال نمی‌برد، انگیزه خصوصی همیشه در بطن کار بازار رقابت وجود دارد. آنچه نظام سرمایه‌داری خالص را به سوسیالیسم اروپایی تبدیل کرد این بود که به تدریج طی دو قرن، جامعه اروپا پذیرفت که قیودی در مورد حقوق بشر وجود دارد. به این معنا که هر انسانی بدون توجه به تلاشش حق دارد که نیازهای اولیه‌اش تأمین شود که این موضوع بر خلاف دیدگاه نظام سرمایه‌داری اولیه است. انگیزه خصوصی در چارچوب این قیود کار نمی‌کند و این قیود هم فارغ از قانون اساسی است. اما این تبدیل نظام سرمایه‌داری به نظام سوسیالیسم اروپایی متضمن بیش از ۲۰۰ سال حوادث وسیع اقتصادی در اروپا بوده است. آیا ما می‌توانیم در دنیای واقعیت به این سرعت به سراغ این تصویر برویم؟ جواب بنده منفی است و لذا برنامه می‌تواند از این دیدگاه دچار مشکلات اساسی شود.

نکته دیگری که در اینجا باید مورد اشاره قرار دهم این است که بین تصویری که از رهنمودهای مورد تأیید مقام معظم رهبری به دست می‌آید و تصویری که از رهنمودهای هیئت دولت حاصل می‌شود فاصله زیادی وجود دارد. در رهنمودهای مصوب مقام معظم رهبری و در حقیقت در اولین رهنمود ایشان، تمرکز دادن همه فعالیت‌های مربوط به رشد و توسعه اقتصادی به سمت و سوی عدالت اجتماعی و کاهش فاصله میان درآمدهای طبقات و رفع محرومیت از قشرهای کم‌درآمد صراحتاً ذکر شده است. حتی بلافاصله در رهنمود دوم به ایجاد نظام جامع تأمین اجتماعی برای حمایت از حقوق محرومان و مستندان و مبارزه با فقر و حمایت از حقوق محرومان و مستضعفان و مبارزه با فقر و حمایت از نهادهای عمومی و مردمی و مؤسسات با رعایت ملاحظات دینی و انقلابی اشاره می‌شود. درواقع رهنمود دوم اشاره به این سخن دارد که نظام جامع تأمین اجتماعی مقوله جدایی است و با بحث عدالت اجتماعی که در رهنمود اول آمده متفاوت است.

در رهنمود سوم به تلاش برای مهار تورم و حفظ قدرت خرید گروه‌های متوسط و کم‌درآمد جامعه اشاره شده است. در رهنمود پانزدهم، به‌طور صریح استفاده از سرمایه‌گذاری خارجی بیان شده که رعایت دقیق منافع ملی و قانون اساسی و پرهیز از سلطه بیگانگان در جذب منابع خارجی باید مورد توجه دقیق باشد.

وقتی که متخصصی علاقه‌مند به رهنمودهای برنامه سوم کشور به مطالعه این رهنمودها می‌پردازد و ۱۶ رهنمود اقتصادی مقام معظم رهبری را مطالعه می‌کند ملاحظه می‌شود که ۱۱ رهنمود آن با رهنمودهایی که در هیئت دولت به تصویب رسیده تغییر محتوایی دارد. به عبارت دیگر رهنمودهای مصوب هیئت دولت یک تصویر اقتصادی است که سعی می‌کند اصولاً اقتصاد به صورت آزاد حرکت کند و یک نظام تأمین اجتماعی نسبتاً گسترده را مدنظر دارد. ولی در رهنمودهای مقام معظم رهبری، نه تنها تأکید بر نظام جامع تأمین اجتماعی است، بلکه به هیچ وجه روی یک اقتصاد آزاد

تأکید نشده است. بلکه تأکید روی اقتصادی است که سمت‌وسویش عدالت اجتماعی و کاهش فاصله درآمدی میان طبقات و رفع محرومیت در کشور است. به عبارت دیگر در رهنمودهای مقام معظم رهبری عمده کمک به اقشار محروم در خود اقتصاد تعبیه می‌شود و نه در نظام تأمین اجتماعی و به همین دلیل خیلی از مسائل مورد تأکید صریح قرار گرفته است. برای مثال اهتمام به توسعه و عمران روستاها و توجه ویژه به معیشت روستائینان جزو رهنمودهای مقام معظم رهبری است. ولی در رهنمودهای کلی دولت، چنین مقوله‌ای به صراحت مطرح نمی‌شود. درهرحال، نکته‌ای که می‌خواهم عرض کنم این است که از نظر رهنمودهای منتشر شده از نظر اقتصادی دو تصویر داریم و لذا انتظار می‌رود نوعی تعدیلات در مصوبات هیئت دولت در برنامه صورت خواهد گرفت. درهرحال باید منتظر بمانیم و ببینیم تصویر نهایی چه خواهد شد؟ آیا تصویر نهایی نزدیک خواهد بود به همان تصویری که در مصوبات مجموعه هیئت دولت و ستاد برنامه است؟ یا تصویری است که از رهنمودهای کلی مقام معظم رهبری قابل استخراج است.

نکته دیگری که باید به آن توجه کرد این است که اگر ما یکی از این تصویرها مثلاً تصویری حاصله از مصوبات هیئت دولت را در نظر بگیریم چه حد چنین تصویری را در ایران می‌توان واقع‌گرا دانست. همان‌گونه که قبلاً هم عرض کردم تبدیل نظام سرمایه‌داری محض به سوسیالیسم اروپایی در کشورهای دی‌ربط بیش از دو قرن طول کشید و بعد از دو قرن فرهنگ‌سازی، فن‌سازی و علم‌سازی است که سوسیالیسم ویژه مورد بحث در اروپا به وجود می‌آید و به‌خوبی کار می‌کند. در این جوامع درآمد سرانه افراد بالای ۲۰ هزار دلار است و برخی از این کشورهای اروپایی ساختارهایی ایجاد کردند که برای ما اصلاً قابل تصور نیست.

دولت سوئد سرانه‌ای که فقط برای تأمین اجتماعی هزینه می‌کند بیش از ۱۰ هزار دلار است. کل تولید سرانه ملی ما را ببینید و با تولید سرانه آن کشور و یا با همین رقم ۱۰ هزار دلاری از هزینه تأمین اجتماعی مقایسه کنید. سوسیالیسم اروپایی ویژگی‌های اقتصاد خود را دارد و ما هم ویژگی‌های اقتصادی خود را داریم که از لحاظ درآمد سرانه قابل مقایسه با آن‌ها نیست. از این لحاظ من نمی‌دانم جهت‌گیری اقتصادی به سمت سوسیالیسم اروپایی تا چه حد متکی بر واقعیات خواهد بود. علاوه بر این مسائل فرهنگی راهم باید در نظر داشت. فرهنگ جامعه ما دارای سه ویژگی قهرمان‌سالاری، فرمان‌سالاری و سنت‌سالاری است و از درون قهرمان‌سالاری همیشه استبداد سالاری پیدا می‌شود. تصویر اقتصادی چنین فرهنگی، تصویر فرهنگی سوسیالیسم اروپایی نیست. سوسیالیسم اروپایی به‌جای فرمان‌سالاری، سنت‌سالاری و قهرمان‌سالاری، دارای انسان‌سالاری، علم‌سالاری و فن‌سالاری است. به همین جهت در سوئد، قهرمانان عجیب و غریب نمی‌بینید و لذا برای ما خیلی تعجب‌آور است که پادشاه سوئد در کنار مردم دوچرخه‌سواری می‌کند. زیرا ما عادت نداریم که شاه را به‌غیر از یک قهرمان ببینیم بنابراین اگر حتی

ما در بهترین تصویر به دنبال اقتصاد سوسیالیسم اروپایی بدون توجه به مسائل فرهنگی و ویژگی‌های اقتصادی خودمان باشیم، عملاً نتایج مطلوبی به دست نخواهیم آورد.

از این دید فکر می‌کنم که مجموعه این سیاست‌ها برای واقع‌گرا کردن مسائل نیاز به بازنگری‌های جدی‌تری دارد. علیرغم زحمات زیادی که برای تهیه مجموعه برنامه سوم کشیده شده است، بعلاوه چیزی که بیش از همه فراموش شده مشکلات فوری مردم است، حتی اگر این تصویرها برای توسعه اقتصادی کشور هم کافی باشد، به اعتقاد من این سیاست‌ها نمی‌تواند به بیکاری جوانانی که ظرف چند سال آینده وارد بازار کار می‌شوند و نیز آسیب‌پذیری‌های اجتماعی و سایر مسائل فردی کشور پاسخ کافی و به هنگام بدهد.

به اعتقاد بنده باید این مجموعه از راهبردها را با یک برنامه کوتاه‌مدت اقتصادی همراه کنیم، زیرا ساختار دولت یک‌شبه اصلاح نخواهد شد. در مورد نهادسازی هم تأکید می‌کنم که در کنار نهادسازی و حتی بیش از نهادسازی، نهادینه کردن مسائل مهم است. مسئله مهم در نهادینه کردن این است که وقتی قانونی را وضع کردید، هیچ‌کسی خارج از آن نتواند اعمال نفوذ کند. در حال نهادسازی و نهادینه کردن نیاز به زمان دارد، درحالی‌که جای مسائل فوری مردم نظیر بیکاری جوانان و مسکن در این مجموعه که در کوتاه‌مدت بتواند بخشی از این نوع مشکلات را حل کند خالی است. برای حل این مسائل هم باید فضای آرام‌تری را از نظر سیاسی ایجاد کرد و در چنین فضای آرام شده‌ای است که می‌توان گفتگوها را به داخل مردم برد و تصمیم گرفت و عمل کرد. در غیر این صورت علی‌رغم حسن نیتی که در تهیه این مجموعه وجود داشته ممکن است وقتی وارد اجرا می‌شویم متوجه شویم که این تابلویی است که روی کاغذ سفید کشیده شده و قابل اجرا نیست در زیر این تصویر، جامعه‌ای با مشکلات عظیم خوابیده است که به ما اجازه نمی‌دهد تابلوی زیبای طرح‌هایش را اجرا کنیم.

مروری بر برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور

احمد صمیمی، خسرو نورمحمدی

شرایط پیدایش تفکر برنامه‌ریزی توسعه و سازمان برنامه در ایران

۱- مقدمه

اولین برنامه توسعه ایران در سال ۱۳۲۷ تصویب شد. این در حالی است که سابقه برنامه‌ریزی توسعه در جهان به سال‌های بعد از جنگ دوم جهانی یعنی سال‌های ۱۹۴۶-۱۹۴۸ میلادی (۱۳۲۷-۱۳۲۵ هجری شمسی) می‌رسد. لذا اولین برنامه ایران در سال ۱۹۴۸ میلادی (۱۳۲۷ هجری شمسی) یعنی کمتر از دو سال از مطرح و عمومی شدن اندیشه برنامه‌ریزی توسعه در جهان، تصویب شده است. بنابراین، ایران اولین کشور دارای برنامه توسعه و سازمان برنامه در میان کشورهای در حال توسعه است.^۱

اینکه کشوری اشغال شده و دارای مشکلات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی شدید در دهه ۱۳۲۰، دارای چنین دیدگاه و بستری قوی از پذیرش برنامه‌ریزی باشد، قطعاً مورد سؤال است. ظهور و پیدایش تفکر برنامه‌ریزی توسعه در ایران به سال‌های ۱۳۰۰ هجری شمسی باز می‌گردد. ظهور و تقویت تفکر برنامه‌ریزی در این دوران را می‌توان ناشی از تلفیق برخورد شرایط داخلی ایران (شامل فقر، بحران، جنگ و دیدگاه مردم به دولت و ...) با تحولات جهان در بعد از جنگ جهانی دوم (پیدایش تفکر برنامه‌ریزی، شروع جنگ سرد، اهمیت ژئوپلیتیکی ایران و ...) دانست. نهایتاً برنامه‌ریزی با دو ریشه داخلی و خارجی در ایران شکل گرفت و باعث شد تا در سال ۱۳۲۵ دکتر مشرف نفیسی نسبت به تدوین برنامه اول عمرانی کشور اقدام کند.

اگر چه مجموعه‌ای از شرایط داخلی و خارجی سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در پیدایش و ظهور برنامه‌ریزی ایران نقش داشته‌اند، ولی از همان ابتدا چند عامل در ایجاد برنامه‌ریزی و سازمان برنامه نقش ایفا کردند به گونه‌ای که ریشه و منشأ تحولات بعدی در این سازمان شدند. اول اینکه اگرچه پذیرش داخلی برنامه‌ریزی در ایران قوی بود ولی دو عامل ضعف تخصص و سازمان‌دهی داخلی در مقابل توان تخصصی، توان سازمان‌دهی و منافع عوامل خارجی باعث شدند که برنامه‌ریزی در ایران منفعلانه و با اولویت دیدگاه و منافع خارجی‌ان شکل بگیرد. از یک سو ضعف توان و تخصص داخلی باعث شد تا سازمان برنامه ایران بعد از تدوین برنامه تشکیل شود و از طرف دیگر دو کودتای رضاخان در ۳ اسفند ۱۲۹۹ و بعدها محمدرضا شاه در ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ باعث شدند تا عوامل داخلی مؤثر در

۱. برخی منابع ایران و هند را دو کشور اول در طراحی و اجرای برنامه توسعه می‌دانند.

برنامه‌ریزی کشور (مردم، متخصصین و روحانیت) مشارکت و همزیستی خود را در برنامه‌ریزی ایران از دست بدهند، به طوری که بعدها نیز این سه عنصر مهم هیچ‌گاه نتوانستند تلفیقی مناسب در سازمان‌دهی برنامه‌ریزی (تهیه، اجرا و نظارت بر برنامه) بیابند.^۱ از طرف دیگر نیز خارجی‌ان به دلیل تخصص و با توجه به منافع خود بر مفاهیم و تکنیک‌های برنامه‌ریزی ایران تسلط پیدا کردند.

۲- کمیسیون اقتصادیات

تشکیل کمیسیون اقتصاد در ۳ آبان سال ۱۳۰۳ را می‌توان جزو اولین اقدامات برای برنامه‌ریزی در کشور دانست. در ۳ آبان ۱۳۰۳ شمسی و دوره پنجم قانون‌گذاری مجلس شورای ملی در زمانی که رضاخان به عنوان رئیس‌الوزرا مشغول به کار بود، به خاطر هماهنگی در تنظیم برنامه‌های اقتصادی و عمرانی مملکت در مجلس، کمیسیون اقتصادیات تشکیل شد که اولین کار آن تنظیم برنامه درازمدت برای امور راه‌سازی و پیشنهاد مالیات‌های جدید برای انجام این برنامه‌ها بود. "ولی کار کمیسیون اقتصاد هم مانند دیگر کمیسیون‌های مجلس در موقع تشنج‌های سیاسی و کشمکش تغییر سلطنت دچار وقفه می‌گردد."^۲

۳- شورای (عالی) اقتصاد

ضرورت‌های بازسازی کشور پس از جنگ جهانی اول، تأمین امنیت و اقتدار کشور، ادامه کار برای دولت وقت را بدون وجود ساختاری منظم و برنامه‌ریزی شده غیرممکن می‌ساخت. هیأت وزیران در جلسه یازدهم فروردین ۱۳۱۶ بر اساس پیشنهاد اداره کل تجارت، اساسنامه شورای اقتصاد را تصویب کرد. شورای اقتصادی در نخستین جلسه تصمیم گرفت برای تهیه نقشه اقتصادی تلاش بیشتری انجام دهد، اما این تدابیر با مخالفت وزیر مالیه مواجه شد و فکر تهیه برنامه برای کارهای کشور از بین رفت و تا ۹ سال دیگر (یعنی سال ۱۳۲۵) جلسه‌ای تشکیل نشد.

۴- تشکیل دوباره شورای اقتصاد

در شهریور ۱۳۲۰ با ورود قوای متفقین به کشور و تأمین مایحتاج عمومی این سه قوا، "در یک دوره پنج‌ساله (۱۳۲۰-۱۳۲۵) سطح عمومی قیمت‌ها بین ۶۰۰ تا ۸۰۰ درصد افزایش می‌یابد."^۳ این کمبود و در نقاطی قحطی، لزوم برنامه‌ای مدون و تخصیص منابع کنترل شده را ضروری می‌سازد. نهایتاً در فروردین ماه ۱۳۲۵ شورای اقتصاد به ریاست نخست‌وزیر تشکیل جلسه داد. در ماده (۹) اساسنامه شورا، وظیفه اصلی آن «تهیه برنامه اقتصادی» برای مقاصد ذیل عنوان شده بود:

۱. برنامه‌ریزی به عنوان فرآیندی مشارکتی میان دولت، مردم و متخصصین می‌باشد.

۲. دولت‌آبادی، یحیی. حیات یحیی، جلد سوم، تهران: عطار، ۱۳۷۱.

3. George B. Baldwin. *Planning And Development In Iran*. Baltimore: Johns Hopkins press, 1967, p 24.

- تثبیت نرخ‌ها (تثبیت قیمت‌ها)،
 - تثبیت ارزش پول کشور، تعدیل نشر اسکناس و برگشت اسکناس به بانک ملی ایران که در آن زمان نقش بانک مرکزی را ایفا می‌کرد،
 - تشویق تولید و افزایش محصولات کشاورزی و صنعتی،
 - مطالعات کامل در کشاورزی و آبیاری کشور از روی اصول فنی و تهیه نقشه‌های سودمند،
 - سازگار کردن اداره کارخانجات دولتی با اصول بازرگانی،
 - تقویت و تکثیر نفوس و ازدیاد نیروی کار و تربیت اقتصادی افراد،
 - تأمین حداقل هزینه زندگی و تعمیم بهداشت،
 - اصلاح وضع عمومی تجارت داخلی و خارجی،
 - تکمیل وسایل باربری داخلی و تنظیم امور راه و ارتباطات،
 - جلب سرمایه‌های لازم برای استفاده از منابع زیرزمینی،
 - ایجاد برنامه‌های بیمه و ایجاد رابطه بین کار و سرمایه،
 - بازگرداندن کشور به وضع عادی پس از خاتمه جنگ،
- اقدامات این شورا باعث به وجود آمدن سایر نهادها همچون کمیسیون نقشه اقتصادی، شورای عالی برنامه و نهایتاً تصویب اولین برنامه در کشور شد و بعداً شورای عالی برنامه جایگزین این شورا شد.

۵- تشکیل کمیسیون نقشه اقتصادی و هیات تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور

در ۱۷ فروردین هیات دولت در تصویب نامه تشکیل هیات تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور را اعلام نمود. مصادف با شروع کار هیات تهیه برنامه اصلاحی و عمرانی دو فکر نیز تقویت می‌یافت و در بین مطلعین اقتصاد هر یک به نوبه خود طرفدارانی پیدا کرده و برای عملی شدن این دو فکر فعالیت می‌شد. نظر اول تأسیس بانک صنعتی و معدنی ایران و نظر دیگر فکر تبدیل شورای عالی اقتصاد به هیات عالی برنامه بود که هر دو فکر نیز به مرحله اجرا درآمد.^۱

۶- تشکیل شورا و هیات عالی برنامه

هیات تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور در گزارش خود به نخست وزیر به مشکلات تهیه برنامه نیز اشاره می‌کند. لذا هیات وزیران در تاریخ ۱۹ مرداد ۱۳۲۵ تصویب نامه‌ای صادر کرد که به موجب آن هیاتی به نام هیات عالی برنامه ایجاد شد. هیات عالی برنامه مبنای ایجاد سازمان برنامه شد. نهایتاً هیات تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور و هیات عالی برنامه به نتیجه رسیدند که برای

۱. ماهنامه سازمان برنامه، سازمان برنامه چگونه به وجود آمد، سازمان برنامه، ۱۳۳۲، سال اول، شماره ۱، ص ۶۹.

تأمین منابع مالی طرح‌هایشان می‌بایست از بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه (بانک جهانی آینده) وام گرفته شود. "از این رو، در سوم آبان ۱۳۲۵ سفارت ایران در آمریکا به دستور دولت تقاضای مبلغ ۲۵۰ میلیون دلار وام از این بانک به عمل آورد."^۱

در ۵ مهرماه سال ۱۳۲۷، هیات دولت در ادامه تلاش خود برای تهیه آمار و اطلاعات لازم و سرعت بخشیدن به امور تهیه برنامه، هیات عالی برنامه را منحل و اقدام به تأسیس سازمان موقت برنامه (اداره کل برنامه) کرد^۲ تا اینکه مجدداً در مرداد ۱۳۲۸ بنا به پیشنهاد نخست وزیر و تأیید محمدرضا پهلوی، تغییراتی در اعضای شورای عالی برنامه صورت گرفت و این شورا آغاز به کار مجدد نمود.

۷- وام از بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه (بانک جهانی آینده) برای اجرای برنامه

البته در نهایت این وام به ایران پرداخت نشد.

۸- شرکت موريسن نودسن

به منظور یافتن شرکتی برای تهیه گزارش مورد نظر بانک، به سفارت ایران در واشنگتن دستور داده شد تا با مؤسسات معتبر آمریکایی مذاکره شود. بالاخره شرایط شرکت موريسن نودسن^۳ مورد قبول دولت ایران واقع گردید.^۴ شرکت موريسن نودسن، بر حسب دو گزینه، دو برنامه عمرانی جداگانه تهیه نمود که هزینه یکی به مبلغ ۵۰۰ میلیون دلار و دیگری ۲۵۰ میلیون دلار بالغ می‌گردید. ولی آن‌ها در گزارش خود یادآور شدند که حتی مبلغ ۵۰۰ میلیون دلار هم با توجه به احتیاجات کشور کافی نخواهد بود.^۵

۹- تهیه لایحه برنامه عمرانی اول کشور

نهایتاً نخست وزیر قوام در ۱۱ آبان ۱۳۲۶ به دکتر حسن مشرف نفیسی مأموریت داد تا با سمت وزیر مشاور و رئیس هیات عالی برنامه، بر اساس گزارشات هیات تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور، هیات عالی برنامه، شرکت موريسن نودسن و نظرات دانشمندان و مسئولین ایرانی، تهیه نخستین برنامه هفت‌ساله کشور را تدوین نهایی کند. نفیسی در دهم آذر ماه ۱۳۲۶ گزارش ۶۶ صفحه‌ای خود را درباره برنامه هفت‌ساله، به نخست وزیر ارائه کرد. او در باره چگونگی استفاده از

۱. تابش، احمد، اندیشه توسعه و برنامه‌ریزی در ایران و چگونگی تشکیل سازمان برنامه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور اداری، مالی و منابع انسانی، مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات، ۱۳۸۳، ص ۳۲.

۲. ماخذ اصلی: نشریه بانک ملی، ۱۳۲۷، شماره ۹۶، ص ۴-۲.

3. Morrison Knoudson & CO Ltd.

۴. ابتهاج، ابوالحسن، به کوشش علیرضا عروسی، خاطرات ابوالحسن ابتهاج، انتشارات علمی، ۱۳۷۱، ص ۳۲۱.

۵. ابتهاج، پیشین، ص ۳۴۲.

نظرات دانشمندان و مسئولین ایرانی در تهیه این گزارش می‌نویسد: «به مرحوم قوام‌السلطنه قول دادم در مدت کمتر از یک ماه گزارش جامعی حاوی تمام رشته‌های اقتصادی که پایه برنامه هفت‌ساله قرار گیرد برای ایشان بیاورم. در آن موقع در کوچه امیری منشعب از خیابان حافظ در عمارت کوچکی از دو سال قبل گروهی از دانشمندان و رجال کارآزموده که بسیاری از آن‌ها سابقه وزارت داشتند، می‌نشستند و هیأت عالی برنامه را تشکیل می‌دادند و هر روز در ضمن مصرف چای و قهوه و سیگار بسیار، مطالبی هم می‌گفتند که زیاده‌تر آن در حاشیه بود و کمتر آن در متن. اگر کسی به خود زحمت می‌داد (چنانکه من به خودم دادم) که آمال و آرزوهای پراکنده آن‌ها را جمع و خلاصه کند، به این نتیجه می‌رسید که اگر به تعداد تمام سکنه ایران، اشخاص درس‌خوانده و تحصیل کرده وجود می‌داشت باز آن‌ها از عهده مشاغل فنی برای انجام برنامه بر نمی‌آمدند و اگر در مدت پنجاه سال نه تنها درآمد بودجه کشور، بلکه تمام درآمد ملی کشور را جمع می‌زدند، باز از رقم احتیاجات مالی برنامه کمتر بود. برای اینکه رنجشی پیش نیاید و آغاز ضدیتی نشود من ناچار تمام این نظریات را گوش دادم و تصدیق کردم و وعده دادم که آنچه خواهم نوشت عصاره و دست چینی از افکار اعضای هیأت عالی برنامه خواهد بود. خوشبختانه موفق شدم چنین تعهد مشکلی را انجام دهم و روزی که گزارش مقدماتی برنامه حاضر شد تمام اعضای هیأت مندرجات آن را منطبق با افکار خود یافتند و آن را با کمال شغف امضا کردند»^۱.

بر اساس گزارش مشرف نفیسی، طرح لایحه برنامه هفت‌ساله اقتصادی تهیه و پس از تصویب هیئت دولت در ۱۴ اردیبهشت ماه ۱۳۲۷ تقدیم مجلس شورای ملی شد.

۱۰- تشکیل اداره دفتر کل برنامه توسط دولت

برای تهیه مقدمات کار برنامه، دولت در پنجم مهرماه ۱۳۲۷ هیأت عالی برنامه را منحل و اداره‌ای به نام "دفتر کل برنامه" تحت ریاست آقای دکتر مشرف نفیسی تأسیس نمود که وظیفه آن تهیه برنامه تفصیلی هفت‌ساله برای تقدیم به دولت و مقدمات اجرای برنامه پس از تصویب قانون آن بوده است. این اداره بعداً به سازمان موقت برنامه تبدیل شد.^۲

۱۱- شرکت مشاوران ماوراء بحار

نخست‌وزیر عبدالحسین هژیر در جلسه شهریور ماه ۱۳۲۷ جهت اطلاع از نظر کارشناسان و متخصصان جهانی در باره برنامه و استفاده از نظر آن‌ها جهت رفع نواقص برنامه‌ای که در دست تهیه

۱. مشرف نفیسی، گزارش مشرف نفیسی راجع به برنامه هفت ساله، ۱۳۲۶، تهران، چاپخانه مجلس، ص ۶۶.

۲. ماخذ اصلی: بانک ملی ایران، تاریخچه تنظیم برنامه هفت ساله عمران و آبادی ایران، ۱۳۲۷، ص ۷۱.

بود، به ابوالحسن ابتهاج، نماینده ایران که در جلسه مجمع عمومی بانک جهانی در واشنگتن در سپتامبر ۱۹۴۸ حضور داشت، مأموریت داد به همراه سفیر ایران در واشنگتن (علاء) بنا به توصیه بانک جهانی با شرکت مهندسين مشاور ماوراء بحار^۱ قراردادی را جهت استفاده از خدمات تخصصی آن‌ها تنظیم و منعقد کند. "شرکت مهندسين مشاور ماوراء بحار یک گروه مهندس مشاور توانمند و با تجربه بود که از ۱۱ شرکت مهندسی در ژوئن ۱۹۴۷ بنا به درخواست دولت آمریکا برای مطالعه کامل صنایع ژاپن جهت بازسازی پس از خرابی‌های ناشی از جنگ دوم ایجاد شد."^۲

مهم‌ترین نکات گزارش مهندسين مشاور شامل این موارد است: وجود امکان بهبود درآمد کشور و کم اهمیت بودن قروض دولت، دور بودن اقتصاد ایران از اقتصاد آزاد (دولتی بودن قسمت‌های مهم اقتصاد ایران، تمرکز بیش از حد امور سیاسی و اقتصادی در تهران)، عدم حس مسئولیت نزد طبقه حاکم، فساد اداری، بدوی بودن سیستم کشاورزی و دامپروری، کوچک و کم اهمیت بودن طبقه متوسط، و بزرگ بودن طبقه فقیر، پایین بودن سطح بهداشت عمومی، پایین بودن سطح آموزش.^۳ در عمل به دلیل وجود موانع، گزارش نهایی مشاوران ماوراء بحار پس از تصویب برنامه، در اختیار سازمان موقت برنامه قرار گرفت و در تهیه لایحه نهایی برنامه مورد استفاده واقع نشد.^۴

۱۲- تصویب قانون برنامه اول عمرانی کشور

بر اساس گزارش نهایی مشرف نفیسی، لایحه برنامه هفت‌ساله اقتصادی تهیه و پس از تصویب هیئت دولت تقدیم مجلس شورای ملی در ۱۴ اردیبهشت ماه ۱۳۲۷ شد.

۱۳- تأسیس سازمان موقت برنامه

دولت در پنجم مهرماه ۱۳۲۷ هیأت عالی برنامه را منحل و به موجب تصویب‌نامه شماره ۱۳۰۶۲ اداره‌ای به نام دفتر کل برنامه، تحت ریاست آقای دکتر مشرف نفیسی تأسیس نمود که وظیفه آن تهیه برنامه تفصیلی هفت‌ساله برای تقدیم به دولت و توصیه مقدمات اجرای برنامه پس از تصویب قانون آن بوده است. این اداره بعداً به سازمان موقت برنامه تبدیل شد.^۵ بالاخره در تاریخ ۱۳ تیر ۱۳۲۸ ماده واحده‌ای در مجلس شورای ملی تصویب شد و سازمان موقت برنامه عملاً آغاز به کار کرد.

۱. Consultants Incorporated Overseas (O.C.I)

۲. ماخذ اصلی: نشریه بانک ملی، ۱۳۲۷، شماره ۹۶، ص ۵-۷.

۳. روزنامه دنیای اقتصاد، محمدصادق جنت، فرآیند پیدایش و سیر تحولات سازمان برنامه ایران، اسفند ۱۳۸۶، شماره‌های مختلف.

۴. ماخذ اصلی: گزارش مشرف نفیسی راجع به برنامه هفت ساله، ۱۳۲۶، تهران، چاپخانه مجلس، ص ۱۵.

۵. ماخذ اصلی: بانک ملی ایران، تاریخچه تنظیم برنامه هفت ساله عمران و آبادانی ایران، ۱۳۲۷، تهران، ص ۷۱.

در تاریخ ۹ شهریور ۱۳۳۱ اساسنامه سازمان موقت برنامه مشتمل بر چهار فصل و نه ماده دربرگیرنده وظایف مربوط به شورای عالی، هیات نظارت، مدیرعامل و کلیات مورد تصویب قرار گرفت و در تاریخ ۲۵ آذر ۱۳۳۱ به تأیید کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی رسید.

توجه شود که طراحان برنامه از همان ابتدا فرایند عمران یا همان توسعه یا صنعتی شدن را فرآیندی موقتی می‌دانستند، لذا سازمان برنامه را به صورت موقت طراحی کرده بودند تا بتواند دور باطل فقر و موانع صنعتی شدن را رفع کند. حتی استخدام در این سازمان به صورت قراردادی و موقت انجام می‌شد. لذا سازمان برنامه از شروع کار، یک سازمان موقت که به طور مستقل مسئولیت هدایت و نظارت یک برنامه هفت‌ساله را بر عهده داشته باشد طراحی شد که با پایان برنامه و خاتمه حسابرسی‌ها، دوره آن به پایان می‌رسید.^۱ دلیل این کار این بود که بنیان‌گذاران سازمان برنامه از همان ابتدا به دنبال ایجاد سازمان برنامه به صورت نهادی و موقت بودند. آن‌ها توسعه را فرایندی موقتی می‌دانستند و می‌خواستند سازمان برنامه با نهادهایی بتواند ایران را در دوره محدودی به توسعه برساند و سپس این سازمان حذف شود. چرا؟ چون معتقد بودند ماهیت توسعه گذرا است. و به همین دلیل کسی در سازمان برنامه در استخدام دائم نبود. بحث این بود که یک رشته پروژه‌های ویژه نهادهایی داریم که به تدریج باید کوچک و کوچک‌تر شود. می‌گفتند سازمان برنامه یک روز بزرگ است و بعد به تدریج کوچک می‌شود و در نهایت حذف می‌شود.^۲ اگرچه با شروع هر برنامه، مأموریت این سازمان تمدید می‌شد و به دلیل سرانجام نیافتن عمران و توسعه کشور، این سازمان در ابتدای برنامه پنجم به صورت دائمی درآمد. نکته قابل ذکر آنکه، نقش سازمانی که متولی برنامه باشد، همواره نزد تهیه‌کنندگان برنامه از اهمیت و حساسیت زیادی برخوردار بوده است. در متن اولیه برنامه هفت‌ساله عمرانی که توسط مشرف نفیسی به دولت ارائه شد و مبنای برنامه مصوب قرار گرفت، در مورد این سازمان آمده است: لازم است «سازمان مستقلی که تابع تحولات سیاسی نباشد، برای ابتکار و سرپرستی و نظارت در برنامه ایجاد شود.... باید این سازمان از هر نوع عمل اجرایی مستقیم احتراز کند تا جنبه یک وزارتخانه یا یک دستگاه فوق وزارتخانه‌ها یا دولت مستقلی در داخل دولت پیدا نکند.... باید بیشتر مداخله آن جنبه مطالعه و شور و نقشه‌کشی و تدوین مقررات و راهنمایی و هماهنگ کردن عملیات دستگاه‌های اجرایی و نظارت در اجرا و پرداخت هزینه باشد. ... عملیات اجرایی به عهده وزارتخانه یا بنگاهی خواهد بود که تاکنون عملیات متشابه انجام می‌داده است.»^۳

۱. روزنامه دنیای اقتصاد، پیشین.

۲. حسین عظیمی، سخنرانی دکتر حسین عظیمی در کمیسیون اقتصاد مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.

۳. ماخذ اصلی: مشرف نفیسی، گزارش مشرف نفیسی راجع به برنامه هفت ساله، ۱۳۲۶، تهران: چاپخانه مجلس، ص ۴۵-۴۸.

برنامه عمرانی اول (۱۳۳۴-۱۳۳۷)

مقدمه

تحولات پیدایش برنامه‌ریزی توسعه در ایران، سازمان برنامه و برنامه اول عمرانی کشور در فصل قبل به تفصیل بررسی شد. در این فصل عمدتاً به بررسی تحولات طی سال‌های برنامه عمرانی هفت‌ساله اول یعنی سال‌های ۱۳۳۷ تا ۱۳۳۴ می‌پردازیم. لازم به ذکر است برنامه اول عمرانی به دلایلی که در این فصل به آن‌ها پرداخته می‌شود، اجرا نشد. برنامه اول عمرانی کشور در حالی آغاز می‌شود که از یکسو تجربه برنامه‌ریزی توسعه در داخل و حتی جهان وجود ندارد و از سوی دیگر شرایط داخلی کاملاً آشوب‌زده است، بحران ملی شدن نفت و سرنگونی حکومت مصدق نیز در این دوران اتفاق می‌افتد.

برنامه عمرانی اول

با تلاش مستمر کمیسیون برنامه مجلس در مطالعه، بررسی و انجام اصلاحات در لایحه ۱۴ اردیبهشت ۱۳۳۷ دولت، گزارش نهایی برنامه هفت‌ساله در تاریخ ۴ شهریور ۱۳۳۷ آماده شد و پس از مطالعه، بازبینی و انجام اصلاحات مجدد، لایحه نهایی برنامه تهیه شد. این لایحه در ۱۲ بهمن‌ماه ۱۳۳۷ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. لایحه نهایی برنامه در شش فصل (کشاورزی، راه، صنایع و معادن، نفت، پست، تلگراف و تلفن، اصلاحات اجتماعی و شهرسازی) و ۱۵ ماده و با جمع اعتبارات ۲۱ میلیارد ریال و برای اجرا در مدت هفت سال تنظیم شده بود.^۱

در ماده (۱) قانون برنامه عمرانی اول به اهداف آن اشاره شده است. این اهداف را می‌توان به شرح زیر طبقه‌بندی کرد:

- توسعه صادرات
- تهیه مایحتاج مردم در داخل کشور
- ترقی کشاورزی و صنایع
- اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و ثروت‌های زمینی به خصوص نفت
- اصلاح و تکمیل وسایل ارتباط
- اصلاح امور بهداشت عمومی
- بالا بردن سطح معلومات
- بهبود وضع معیشت عمومی
- پایین آوردن هزینه زندگی

۱. مآخذ اصلی: نشریه بانک ملی، شماره ۹۸، ص ۷۵۰-۷۳۵.

اهداف فوق به صورت کیفی ارائه شده و هیچ تلاشی برای کمی کردن آن انجام نشده است. شاید تنها حسن تعیین اهداف کیفی به صورت فوق این بوده است که اهداف مزبور به قدری کلی بیان شده بود که در سطح تصمیم‌گیری سیاسی حصول توافق درباره آن سهل و مخالفت با آن دشوار بود. همچنین ماهیت برنامه که به صورت مجموعه‌ای از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و اقدام‌های اصلاحی است، با اهداف فوق هر چند مغایر نیست، اما برقراری ارتباط نزدیک میان اهداف کلی فوق و اجزای برنامه دشوار است. در قانون برنامه اول، کل هزینه‌های برنامه همانند گزارش مشرف نفیسی ۲۱ میلیارد ریال تعیین شده بود، اما توزیع آن مقداری متفاوت بود.^۱

جدول توزیع منابع بر اساس برنامه عمرانی اول (میلیون ریال - درصد)

فصول برنامه	طرح مشرف نفیسی		برنامه مصوب مجلس	
	مبلغ (میلیون ریال)	سهم (درصد)	مبلغ (میلیون ریال)	سهم (درصد)
فصل اول: کشاورزی و آبیاری	۵۰۰۰	۲۳/۸	۵۲۵۰	۲۵/۰
فصل دوم: راه‌های شوسه، راه‌آهن، بنادر و فرودگاه‌ها	۵۰۰۰	۲۳/۸	۵۰۰۰	۲۳/۸
فصل سوم: صنایع و معادن	۳۰۰۰	۱۴/۳	۳۰۰۰	۱۴/۳
فصل چهارم: نفت	۱۰۰۰	۴/۸	۱۰۰۰	۴/۸
فصل پنجم: پست و تلگراف و تلفن	۷۵۰	۳/۶	۷۵۰	۳/۶
فصل ششم: اصلاحات اجتماعی و شهری	۶۲۵۰	۲۹/۸	۶۰۰۰	۲۸/۶
جمع	۲۱۰۰۰	۱۰۰	۲۱۰۰۰	۱۰۰

مأخذ اصلی: مشرف نفیسی برنامه هفت سالانه قانون برنامه اول عمرانی، ۱۳۲۶، ص ۱۵.

جدول نحوه تأمین درآمدهای لازم برای اجرای برنامه اول عمرانی (میلیون ریال)

منبع درآمد	مبلغ
از محل پرداخت‌های شرکت نفت انگلیس و ایران	۷۸۰۰
از محل تحصیل اعتبار از بانک ملی ایران	۴۵۰۰
از محل فروش دارایی‌های دولت	۱۰۰۰
از محل مشارکت‌های خصوصی	۱۰۰۰
از محل دریافت وام از بانک بین‌المللی	۶۷۰۰
جمع	۲۱۰۰۰

مأخذ اصلی: فیروز توفیق، برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۵، چاپ اول، ص ۳۷.

۱. بهروز، هادی زنوز، پیشین، بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۹، ص ۸۵.

عملکرد برنامه عمرانی اول

اهداف پیش‌بینی شده در آغاز تدوین برنامه اول و آنچه که در طول برنامه اتفاق افتاد متفاوت است؛ چون از طرفی ملی شدن صنعت نفت در زمان اجرای برنامه عمرانی اول، از هم پاشیدگی فعالیت‌هایی بخش خصوصی از سوی دیگر، فرصت و نیز تهدیدی شد تا دولت و سازمان برنامه ناگزیر به تغییر نقش و راهبرد خود در ادامه کار اجرایی برنامه شوند. با حضور ابوالحسن ابتهاج در سازمان برنامه، این برنامه خاتمه یافته اعلام شد، نزدیک به ۸۰ درصد اعتبارات آن به برنامه دوم منتقل شد و دستور تدوین و اجرایی شدن برنامه دوم صادر گردد. ابتهاج این ناکامی را معلول عوامل زیر می‌داند:

"میزان پشتوانه اسکناس بالا بود و مجلس با لایحه تقلیل آن که قسمتی از ارز و طلای مملکت را آزاد و قسمت مهمی از هزینه برنامه عمرانی را تأمین می‌کرد مخالفت نمود، در نتیجه بانک بین‌المللی هم از پرداخت وام خودداری کرد؛ برخلاف نص قانون، اعتباری که از محل درآمد نفت به کارهای عمرانی تخصیص داده شده بود، در اختیار سازمان برنامه گذاشته نشد؛ در مدت هفت سال دوره برنامه عمرانی اول ۹ نفر به سمت مدیرعامل سازمان برنامه منصوب شدند؛ متصدیان امور به اصول برنامه‌ریزی اعتقاد نداشتند؛ وظیفه سازمان برنامه به غلط محدود شده بود به تهیه طرح‌های عمرانی و نظارت بر اجرای آن‌ها، در حالی که دستگاه‌های دولتی توانائی اجرا نداشتند؛ و بالاخره وقفه‌ای که در عایدات نفتی کشور روی داد."^۱ به یقین نقش ملی شدن صنعت نفت، پایین آمدن شدید درآمدهای نفتی و دیگر تحولات سیاسی - اقتصادی کشور را نباید در توقف و اجرای برنامه دوم بی تأثیر دانست.

برنامه عمرانی دوم کشور (۱۳۴۱-۱۳۳۴)

برنامه عمرانی دوم

یک سال پس از کودتای ۲۸ مرداد در سال ۱۳۳۲، طراحی دومین برنامه عمرانی در ایران (۱۳۴۱-۱۳۳۴) آغاز شد. برقراری ثبات سیاسی، افزایش درآمدهای نفتی کشور با توجه به رعایت اصل ۵۰-۵۰ در قرارداد کنسرسیوم و کمک‌های مالی ایالات متحده، زمینه مساعدی برای از سرگیری برنامه عمرانی فراهم آورد. بعد از کودتا، ابتهاج که سفیر ایران در فرانسه بود، به ایران بازگشت و سرانجام به شرط آنکه استقلال سازمان برنامه از سوی دولت رعایت شود، ریاست آن را در شهریور سال ۱۳۳۳ بدست گرفت. ابتهاج برنامه اول را خاتمه یافته اعلام کرد و تصمیم گرفت که برنامه جدیدی را جانشین آن کند.^۲

۱. ابتهاج، پیشین، ص ۳۳۰.

۲. ماخذ اصلی: فیروز توفیق، سیر تاریخی برنامه‌ریزی در ایران، ویرایش دوم، ص ۲۸-۲۷.

چون دفتر اقتصادی سازمان برنامه هنوز تأسیس نشده بود، ابتهاج یک گروه شصت نفره از اقتصاددانان، مهندسان، حقوق‌دانان و متخصصان تعلیم و تربیت و صاحب تجربه‌های ایرانی را در سازمان برنامه گرد هم آورد و آن‌ها را به سرپرستی یکی از کارشناسان سازمان برنامه، مأمور تهیه برنامه عمرانی جدیدی کرد. این مجموعه، برنامه عمرانی جدید را به سبک برنامه اول (مجموعه طرح‌ها) در چهار فصل، ۲۱ ماده و ۱۰ تبصره برای اجرا در مدت ۷ سال (اول مهر ۱۳۳۴ تا ۳۱ شهریور ۱۳۴۱) تهیه و تقدیم هیات دولت کردند.

برنامه دوم ظرف سه ماه تهیه شد. این برنامه نکات جالبی داشت. اولین نکته جالب این بود که طبق قانون، سهمی از درآمد نفت را سازمان در اختیار گرفته بود که اول قرار بود این سهم ۸۰-۷۰ درصد باشد، که در عمل زیر ۷۰ درصد شد. بر این اساس بود که سازمان تأسیس شد. این سازمان در نوع خود خیلی استثنایی بود. سازمان مسئول برنامه‌ریزی بود و خودش برنامه‌ریزی می‌کرد، خودش تصویب و هم اجرا می‌کرد.^۱

اهداف این برنامه که در ماده (۱) آن آمده، مشابه برنامه اول و به شرح زیر بود:

- افزایش تولید
- بهبود و تکثیر صادرات
- تهیه مایحتاج مردم در داخل کشور
- ترقی کشاورزی و صنایع
- اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و ثروت‌های زیرزمینی
- اصلاح و تکمیل وسایل ارتباط
- اصلاح امور بهداشت عمومی
- بالا بردن سطح فرهنگ کشور
- بهبود وضع معیشت عمومی مردم

ابتهاج

با تشکیل تیم تخصصی که ابتهاج در سازمان برنامه جمع‌آوری کرد، سازمان از چنان جایگاه علمی-تخصصی برخوردار شد که هیات دولت را زیر سایه خود قرار داده بود. ۲ ولی ابتهاج یک نفر بود در مقابل تمام وزرا و وکلا، جانب‌داری شاه از ابتهاج پس از دو تا سه سال اول کم کم ضعیف شد و در آخر کار تبدیل به مخالفت علنی گردید. در اواخر دوران برنامه دوم، سازمان برنامه با مضیقه مالی

۱. غلامرضا تاجگردون، تحولات سازمان برنامه ریزی، انتشارات ترمه، ۱۳۹۶، ص ۴۹.

۲. روزنامه ایران، محمدصادق جنت، شماره ۴۲۳۸ تاریخ ۸۸/۳/۲۸ صفحه ۷، ایران اقتصادی.

مواجه شد و اختلاف میان سازمان برنامه و دولت به اوج رسید. سرانجام در ۲۶ بهمن ۱۳۳۷، نخست وزیر لایحه‌ای را با قید سه فوریت تقدیم مجلس کرد که به موجب آن کلیه اختیارات مدیرعامل سازمان برنامه به نخست وزیر انتقال می‌یافت.

گروه مشاوران دانشگاه هاروارد^۱

ابتهاج می‌گوید: در اثر مطالعاتی که در اولین روزهای شروع به کارم در سازمان برنامه کرده بودم به این نتیجه رسیدم که باید برای حسن جریان کارها دو دستگاه مختلف داشته باشم. یک دفتر اقتصادی و یک دفتر فنی. تأمین اعتبار برای تشکیل دفتر فنی اشکالی نداشت... اما برای ایجاد دفتر اقتصادی با مشکل مواجه بودم. می‌بایست اعضای کمیسیون [برنامه مجلس] را قانع کنم که کارهای اقتصادی اقتصاددان لازم دارد. من اطمینان دارم که اگر موضوع استخدام اقتصاددان را با کمیسیون مطرح می‌کردم آن‌ها می‌گفتند که اقتصاددان برای چه می‌خواهید؟ ما در وزارت دارایی تعداد زیادی اشخاص مجرب داریم. اشخاصی که سی سال در وزارت مالیه بوده‌اند و هر چه دلتان از اقتصاد می‌خواهد به شما خواهند گفت... به این جهت دنبال این فکر رفتم که اعتبار ایجاد دفتر اقتصادی را از محل دیگری فراهم کنم.^۲

ابتهاج تصمیم گرفت از "اصل چهار" ترومن در خواست کمک کند. آن‌ها با این درخواست موافقت می‌کنند اما به این شرط که تمام کارکنان دفتر آمریکایی باشند، او نمی‌پذیرد و به سراغ بنیاد فورد می‌رود. آن‌ها طی مذاکراتی تقاضای وی را می‌پذیرند اما قرار می‌گذارند که اعضای دفتر اقتصادی با مشاوره دانشگاه هاروارد انتخاب شوند. هارواردی‌ها "کنت هانسن" معاون آینده دفتر بودجه جان. اف. کندی رئیس‌جمهور آمریکا را به ایران می‌فرستند و اعضای علمی دفتر اقتصادی با

۱. در گزارشات متعددی از گروه مشاوران ماوراء بحار (وابسته به دانشگاه هاروارد) که در سال ۱۳۲۵ جهت تنظیم گزارش برنامه اول عمرانی برای اخذ وام از بانک بین المللی ترمیم و توسعه (بانک جهانی آینده) به ایران آمدند، به عنوان گروه اول مشاوران هاروارد یاد شده است. ولی بعداً طی سال‌های ۱۳۳۷ تا ۱۳۴۱ دو گروه دیگر به کوشش ابوالحسن ابتهاج از دانشگاه هاروارد برای تنظیم برنامه عمرانی سوم به ایران آمدند که آنان نیز به گروه هاروارد معروف شدند. گروه اول از سال ۱۳۳۷ هم‌زمان با تشکیل دفتر اقتصادی سازمان برنامه تا سال ۱۳۴۰ (حدود ۴ سال) به ایران آمدند. تجربه آنان توسط یکی از اعضا به نام جرج بالدوین به زبان انگلیسی منتشر شده است. گروه دوم طی سال‌های ۱۳۴۰ تا ۱۳۴۱ حدود یک سال و اندی در سازمان برنامه مستقر شدند که به دلیل مشکلات پیش آمده قبل از اتمام کار ایران را ترک کردند. تجربیات گروه دوم نیز توسط سرپرست اجرایی گروه، به نام تاس. اچ. مک لئود در کتابی به نام "برنامه‌ریزی در ایران، بر اساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم" گردآوری و توسط آقای علی اعظم محمد بیگی در سال ۱۳۸۰ ترجمه و به وسیله نشرنی منتشر شده است.

۲. ابتهاج، پیشین، ص ۳۳۵.

نظر پروفیسور "میسون" از دانشگاه هاروارد انتخاب و در سازمان برنامه مشغول به کار شدند. این عده به همراه اقتصاددانان ایرانی که ابتهاج آن‌ها را گرد آورده بود، تدوین برنامه عمرانی سوم آغاز کردند. به نظر می‌رسد ابهامات زیادی در مورد نقش و تأثیر گروه هاروارد وجود دارد. باید توجه شود که گروه اول هاروارد (۱۳۳۷-۱۳۴۰) در مأموریت خود به دلیل آرمان‌گرایی و تأکید بیش از اندازه بر برنامه‌ریزی جامع شکست خوردند و لذا گروه دوم (۱۳۴۰-۱۳۴۱) برای ارزیابی کار آنان و طراحی بهتر برنامه سوم به ایران آمدند. ولی گروه دوم ضمن ارزیابی شکست مأموریت گروه اول، خود نیز نتوانستند با همکاران ایرانی به طور موثری کار کنند. لذا آنان نیز ایران را قبل از شروع برنامه سوم ترک کردند. برنامه‌ریزی گروه اول هاروارد بیشتر چارچوب کلی یک برنامه همراه با ایده آل‌گرایی و تکیه بر تئوری توطئه طراحی شده بود، لذا مورد توجه ایرانیان و همچنین گروه دوم هاروارد قرار نگرفت. گروه دوم هاروارد نیز به علت تفاوت نگرش و مشکلات فرهنگی نتوانستند کار خود را تمام کنند و در سال ۱۳۴۱ قبل از شروع برنامه سوم ایران را ترک کردند. ولی نگرش‌ها و اقدامات این گروه تأثیرات زیادی بر برنامه‌ریزی ایران گذاشت.

نکته قابل توجه آنکه، اگر چه گروه هاروارد تأثیراتی بر برنامه‌ریزی ایران بر جای گذاشتند ولی نوع و میزان اثر آن‌ها با توجه به اختلاف دیدگاه دو گروه مبهم است. به ویژه آنکه گروه دوم هم نتوانستند رابطه همکاری مناسبی در ایران برقرار نمایند، لذا احتمالاً این گروه به تنهایی، تأثیر قابل توجهی بر برنامه‌ریزی ایران نگذاشته‌اند.

عملکرد برنامه دوم

برنامه دوم به همان روش برنامه اول به صورت مجموعه‌ای از طرح‌های عمرانی و اصلاحی با همکاری سازمان برنامه و وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی، تهیه شد. اما این برنامه برخلاف برنامه اول با موفقیت نسبی اجرا شد. از دلایل موفقیت این برنامه باید به چند عامل اشاره کرد. ابتدا تلاش برای ایجاد ثبات سیاسی در داخل به هر قیمتی، دوم تنش‌زدایی در مناسبات بین‌المللی و قرار گرفتن ایران در زمره متحدان غرب، سوم دسترسی دولت به درآمدهای روز افزون نفت و کمک‌های مالی خارجی، چهارم بهره‌گیری سازمان برنامه از تجارب ارزنده ابتهاج در سمت مدیریت این سازمان و پشتیبانی شاه از وی. در واقع ابتهاج که تجربه غنی کار در مؤسسات مالی داخلی و بین‌المللی را داشت، توانست با جلب نظر مساعد مؤسسات بین‌المللی، کارشناسان فنی و اقتصادی لازم برنامه‌ریزی را گرد هم آورد و به کار گیرد. در این دوره استقلال سازمان تازه تأسیس برنامه از دستگاه‌های اداری کشور که فاقد تخصص‌های برنامه‌ریزی و ظرفیت‌های اجرایی بودند، ضامن پیشبرد سریع طرح‌های عمرانی شد.^۱

۱. هادی زوز، پیشین، ص ۷۹.

از مهم‌ترین دستاوردهای برنامه دوم می‌توان از ساخت سه سد بزرگ کرج، سفید رود و دز و تکمیل سد کرخه و ساخت دو سد کوچک‌تر گلپایگان و بمپور، ساخت و راه‌اندازی چهار فرودگاه مهرآباد، اصفهان، شیراز و آبادان، ساخت و تکمیل حدود ۹۰۰ کیلومتر راه آهن و حدود ۲۵۰۰ کیلومتر راه آسفالت، افزایش ظرفیت بندر انزلی، خرمشهر و بندر امام (شاهپور) نام برد. بر اساس آمارهای بانک مرکزی، رشد اقتصاد ایران در چهار سال آخر برنامه دوم حدود ۵ درصد در سال برآورد شده است.^۱

جدول تقسیم اولیه اعتبارات برنامه ۷ ساله دوم (میلیون ریال)

تعهدات برنامه اول	اعتبارات برنامه دوم	جمع (فصل)	سهم (درصد)
۶۲۶۰	۱۱۹۵۸	۱۸۲۱۸	۲۶/۰
۵۳۶۷	۱۷۴۵۴	۲۲۸۲۱	۳۲/۶
۲۷۵۹	۷۸۰۱	۱۰۵۶۰	۱۵/۱
۲۸۱۴	۱۵۵۸۷	۱۸۴۰۱	۲۶/۳
۱۷۲۰۰	۵۲۸۰۰	۷۰۰۰۰	۱۰۰/۰
جمع			

برنامه عمرانی سوم کشور (۱۳۴۱-۴۶)

برنامه عمرانی سوم

قانون برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۱-۴۶) در ۱۵ شهریور ۱۳۴۱ با اعتباری معادل ۲۳۰ میلیارد ریال برای طرح‌های عمرانی و ۲۰ میلیارد ریال برای هزینه‌های اداری به تصویب هیات دولت رسید که حدود ۹۲ درصد آن هزینه شد.

مهم‌ترین اهداف برنامه سوم مبتنی بر ایجاد و توسعه صنایع، ایجاد مقدمات برای صنایع ذوب آهن، پتروشیمی، ماشین سازی، آلومینیم، تراکتورسازی، لوله‌سازی، توسعه امکانات زیربنایی، گسترش آموزش و بهداشت بود. استراتژی توسعه تأکید به سازمان‌دهی صنایع سنگین و صنعتی شدن از طریق تولید کالاهای جانشین واردات داشت. اجرای اصلاحات ارضی سال ۱۳۴۱ در این برنامه دیده نشده بود. برنامه سوم را به دلیل بهره‌گیری از تئوری‌های علم اقتصاد، روابط بین متغیرهای اقتصاد کلان و بخش‌های اقتصاد ملی و همچنین تعیین نرخ رشد تولید ناخالص داخلی، می‌توان اولین برنامه توسعه اقتصادی ایران نامید. الگوی برنامه سوم، برنامه‌ریزی جامع اقتصادی و استراتژی آن جایگزینی واردات با حمایت از صنایع داخلی و رشد اقتصادی ۶ درصد در سال در طول برنامه و دستیابی به رشد حدود ۴۱ درصد تولید ناخالص داخلی کشور در افق برنامه انتخاب شده بود.

۱. روزنامه دنیای اقتصاد، تجربه ایران در برنامه‌ریزی اقتصادی، محمد صادق جنت، شماره ۲۱۹۱، ۱۳۸۹/۷/۱۰، ص ۲۸.

سال‌های آغاز برنامه سوم (سال‌های ۱۳۴۳-۱۳۴۱) مصادف با کساد و ضعف اقتصاد کشور بود. هدف برنامه ایجاد تحول و بازسازی صنعت و کشاورزی با تأکید بر حوزه‌های آب، ارتباطات و انرژی بود. در بخش کشاورزی گفته می‌شود که هدف از کمک به کشاورزی، تغییر توزیع مجدد درآمد در کشور بود و انجام اصلاحات ارضی نماد بارز این سیاست بود. در بخش صنعت نیز اهداف مهم برنامه، ایجاد بیشتر صنایع برای افزایش درآمد ملی، افزایش فرصت‌های شغلی، ارتقاء سطح مهارت‌های مدیریتی، صرفه‌جویی در ارز و حمایت از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و خارجی بود.^۱ در برنامه سوم به عکس برنامه‌های اول و دوم که صرفاً از یک سری طرح و پروژه تشکیل شده بود، روش برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده به کار گرفته شد هر چند بسیاری معتقدند روش برنامه جامع به کار گرفته شده ولی بررسی دقیق اطلاعات و عملکرد برنامه و قرار دادن اصلاحات ارضی جزو برنامه‌ای در خارج از سازمان موبد جامع نبودن برنامه سوم است.

گروه مشاوران هاروارد همکاری نزدیکی با سازمان برنامه برای سامان‌دهی برنامه سوم داشتند. گزارش بازنگری برنامه دوم عمرانی به دنبال بیش از یک سال کار تحلیلی منتشر و نتایج آن عملاً مبنای تهیه برنامه سوم عمرانی شد.^۲ این گروه در گزارش خود ادغام سازمان برنامه در دولت را پیشنهاد کرد و همچنین توصیه کرد سازمان برنامه از مسئولیت اجرایی طرح‌های عمرانی کنار رود و نقش مهم‌تری که همان مدیریت اقتصادی کشور است را بر عهده گیرد. کمیسیون سامان‌دهی برنامه سوم که در سال ۱۳۳۹ تشکیل شد، در گزارشی که در تیرماه ۱۳۴۰ منتشر کرد پیشنهادهای مزبور را پذیرفت و به علاوه برای حل مسائل فنی برنامه‌ریزی و از جمله رابطه سرمایه‌گذاری‌های عمرانی، فنی با برنامه‌ریزی کلان اقتصادی، اجتماعی راه‌حلی‌هایی پیشنهاد نمود.^۳ پس از آنکه به نفع برنامه‌ریزی جامع و ملی تصمیم‌گیری شد، تنها کار باقیمانده تهیه برنامه‌های عمل بود، اما پس از آنکه کار تهیه برنامه سوم به جریان افتاد، هدف تهیه برنامه عمرانی ملی و جامع جای خود را به هدف تهیه چارچوب تحلیلی و طرح کلی برنامه عمرانی سوم داد. تهیه این چارچوب که در نهایت تا حد چارچوب برنامه سوم یا کلیات برنامه پیش رفت، بیش از سه سال طول کشید.^۴ از نظر روش‌شناسی برنامه سوم ضعیف بود. هیچ مدل ریاضی یا برنامه‌ریزی در برنامه وجود نداشت و

۱. سازمان برنامه، گزارش اجرای برنامه هفت ساله دوم عمرانی، چاپخانه سازمان سمعی و بصری هنرهای زیبا، ۱۳۴۳.

۲. طالب و عنبری، پیشین.

۳. تاس. اچ، مک لئود، برنامه‌ریزی در ایران، بر اساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم، مترجم: علی اعظم محمد بیگی، نشرنی، چاپ دوم، ۱۳۸۰، ص ۲۷.

۴. هادی زوز، پیشین، ص ۱۲۴.

تلاشی برای بدست آوردن راه‌حل‌های تعادل عمومی در نظر گرفته نشده بود. می‌توان گفت برنامه سوم فاقد جامعیت ادعا شده بود.^۱

اهداف کلی برنامه سوم عبارت بودند از:

- دستیابی به رشد اقتصادی ۶ درصد در سال
- ایجاد فرصت‌های اشتغال
- توزیع عادلانه‌تر درآمد
- حفظ ثبات نسبی قیمت‌ها و موازنه پرداخت‌های خارجی

جدول اعتبارات بخش‌ها در برنامه سوم عمرانی

ردیف	عنوان فصل	اعتبارات عمرانی (میلیون ریال)
۱	کشاورزی و آبیاری	۴۹۰۰۰
۲	صنایع و معادن	۲۷۰۰۰
۳	نیرو و سوخت	۴۱۵۰۰
۴	ارتباطات و مخابرات	۵۶۰۰۰
۵	فرهنگ	۱۷۴۰۰
۶	بهداشت و بهداری	۱۳۵۰۰
۷	کار و نیروی انسانی	۳۶۰۰
۸	عمران شهری	۷۰۰۰
۹	برنامه‌ریزی و آمار	۱۵۰۰
۱۰	خانه‌سازی و ساختمان	۱۳۵۰۰
جمع		۲۳۰۰۰۰

عملکرد برنامه عمرانی سوم

در برنامه سوم، دستگاه اداری منطبق با الزامات ساختار برنامه‌ریزی نبود. در ابتدا مد نظر بود برنامه سوم، باید هم مشتمل بر چارچوب برنامه باشد که سازمان برنامه آن را در سطح کلان و بخشی تهیه کرده بود و هم شامل فهرستی از پروژه‌هایی باشد که وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی قرار بود، تهیه کنند. اگرچه تهیه چارچوب برنامه مطابق برنامه زمانی انجام شد، اما وزارتخانه‌ها نتوانستند تعداد پروژه‌های سرمایه‌گذاری مناسبی را شناسایی و ارائه کنند. از این رو برنامه سوم با کمبود پروژه‌های سرمایه‌گذاری مواجه بود. بدین ترتیب به جای گزینش پروژه‌های سرمایه‌گذاری از میان تعداد زیادی

۱. برخی گزارشات معتقد به جامع بودن برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی هستند، که به نظر می‌رسد این جامعیت بیشتر در هدف بوده و در روش این برنامه‌ها جامع نبوده‌اند. در بخش جمع‌بندی این فصل به این موضوع پرداخته خواهد شد.

پروژه، مسئله تولید پروژه‌های جدید در دستور کار قرار گرفت. با این شرایط، سازگاری و بهیمنی برنامه‌های سرمایه‌گذاری از دست رفته بود.

انقلاب سفید از مهم‌ترین اتفاقات در طول برنامه سوم بود که خارج از برنامه طراحی شده بود. ضمن اینکه تحولات گسترده‌ای ایجاد کرد، از طرفی بر نحوه اجرای فعالیت‌ها در حوزه برنامه نیز تأثیر منفی گذاشت. در ادامه برنامه سوم، سازمان‌های عمران، مثل جبرفت به وجود آمد. چند پروژه هم که در برنامه دوم بود در برنامه سوم پیشرفت کرد، مثل خوزستان. این وضعیت تا آخر برنامه سوم ادامه داشت و تقریباً سیاست‌های عدم تمرکز اجرا می‌شد. قبل از اینکه رژیم سابق عوض شود، هر جا که عشایر بودند، این طرح اجرا می‌شد و بعد از انقلاب هم آن را چهار - پنج برابر کردند. و ما اسم آن را هم گذاشته بودیم مجتمع عمران عشایر ...^۱

برنامه سوم اگرچه در تأمین اعتبارات و نیروی کار ماهر با مشکلاتی روبه‌رو بود، ولی اقتصاد کشور موفق به دستیابی به رشد $۸/۳$ درصد در سال در طول دوران برنامه و رشد ۴۹ درصد درآمد ملی در پایان برنامه شد که نشان از موفقیت نسبی برنامه دارد. در این برنامه، برنامه‌ریزی منطقه‌ای در نواحی دشت قزوین، جبرفت، کهگیلویه، ماهیدشت، پل دهاب مطرح و سازمان‌های عمران تشکیل شدند. اما تا زمانی که این سازمان‌ها به صورت یکپارچه عمل کردند، موفق بودند، ولی همین که به صورت بخشی درآمدند توفیق چندانی بدست نیاوردند. در این برنامه یک میلیون مشاغل پیش‌بینی شده تحقق نیافت، بلکه با افزایش خالص نیروی کار به میزان $۱/۸$ میلیون نفر تعداد بیکاران فزونی یافت.^۲ در مجموع در برنامه سوم، هدف متعادل اجتماعی نظیر اشتغال و توزیع عادلانه درآمد در زمره اهداف اساسی در برنامه‌ریزی ایران لحاظ گردید. رشد سالانه بخش‌های کشاورزی، صنایع و معادن، آب و برق و نفت از رشد پیش‌بینی شده بالاتر رفت.

جدول مقایسه عملکرد برنامه عمرانی سوم با اهداف مصوب

بخش‌ها	رشد سالانه مصوب (درصد)	رشد سالانه واقعی (درصد)
کشاورزی	۲/۸	۳/۴
صنایع و معادن	۱۲/۷	۱۳/۸
ساختمان	۱۱/۴	۱۰/۷
آب و برق	۱۴/۵	۲۸/۹
نفت	۱۳/۶	۲۸/۵
سایر بخش‌ها	۹/۳	۱۰/۳

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۲.

۱. تاجگردون، پیشین، ص ۸۷.

۲. و. ه. بارج، عرضه کار و ایجاد شغل در مناطق شهری ایران، ۱۹۶۶، ص ۲۰۲.

برنامه عمرانی چهارم (۱۳۴۶-۵۱)

برنامه عمرانی چهارم

برنامه چهارم عمرانی توسط کارشناسان سازمان برنامه در دوران مدیریت مهندس اصفیاء در زمان مقرر، تهیه شد. کارشناسان سازمان برنامه، برنامه چهارم عمرانی را در ۱۷ فصل، ۳۸ ماده و ۱۰ تبصره برای اجرا در مدت ۵ سال (اول فروردین ۱۳۴۷ تا ۲۹ اسفند ۱۳۵۱) تهیه کردند.^۱

برنامه چهارم عمرانی نسبت به برنامه‌های قبل از آن، از انسجام بیشتری برخوردار است. الگوی برنامه، برنامه‌ریزی کامل‌تر اقتصادی و ارشادی با استفاده از الگوی اقتصادسنجی، استراتژی برنامه، جایگزینی واردات و هدف رشد برنامه ۹/۴ درصد در سال انتخاب شده است. اعتبار عمرانی آن ۵۶۸ میلیارد ریال^۲ و هدف رشد آن ۹/۴ درصد بود.^۳ برنامه چهارم (۵۱-۱۳۴۱) در مقایسه با برنامه‌های اول، دوم و حتی سوم به دلیل برخورداری کشور از درآمدهای نفتی، استقرار نسبی سازمان برنامه و حمایت خارجی، با جدیت و قاطعیت بیشتری به مرحله اجرا گذاشته شد.^۴ در برنامه، سیاست عمومی دولت اساساً متمرکز بر نوسازی برنامه‌ریزی شده بخش صنعت بود. استراتژی کلی در زمینه صنعتی شدن، روی آوردن به سیاست جایگزینی واردات بود.

دوران برنامه چهارم عمرانی فعالیت‌های مرتبط با برنامه‌ریزی منطقه‌ای با راهکار تأسیس سازمان‌های عمران منطقه‌ای برنامه سوم، ادامه یافت و در چندین منطقه دیگر کشور سازمان‌های عمران منطقه‌ای توسط سازمان برنامه یا با موافقت سازمان برنامه، توسط وزارتخانه‌های دیگر تأسیس شد. تشکیلات برنامه‌ریزی و کمیته‌های مشترکی که به منظور تدوین برنامه چهارم عمرانی تأسیس شده بود، برای تنظیم برنامه جامع سازمان‌دهی شده بود. بدین ترتیب می‌توان گفت اظهار نظر اصفیاء در پیش‌نویس نامه اولیه او درباره عدم امکان برنامه‌ریزی جامع در ایران بیشتر ناظر به تمایز میان جزء دستوری و ارشادی برنامه جامع بوده است. یا شاید نظر اولیه کارشناسان سازمان برنامه (اسکویی که تهیه کننده پیش‌نویس اولیه بوده) چنین بوده است که در عمل کنار گذاشته شده

۱. سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد برنامه عمرانی سوم کشور، ۱۳۶۲.

۲. در سند دیگری اعتبار اولیه برنامه ۴۸۰ میلیارد ریال عنوان شده که در انتهای برنامه با تجدید نظرهای به عمل آمده بالغ بر ۵۷۷٫۴ میلیارد ریال گردید.

۳. جولیان، باربر، اقتصاد ایران، موسسه سازمان صنایع ملی و سازمان برنامه، ۱۳۶۳، ص ۱۴۳.

۴. ماخذ اصلی: سازمان برنامه و بودجه، قوانین برنامه عمرانی چهارم، سالنامه آماری ۱۳۴۸، بخش بودجه.

است.^۱ اسکویی در نامه‌ای به اصفیا به مشکلات تهیه برنامه جامع توجه می‌کند. او می‌گوید: کمبود آمار سبب شد اکثر ارقام و اعدادی که در برنامه سوم مندرج است جنبه تخمین و حدس داشته باشد. مشکل دیگر به عقیده او این بود که طرح‌های برنامه را دستگاه‌های اجرایی در زمان تعیین شده، اجرا نکردند. بالاخره او به مشکل هماهنگی تصمیمات بخش خصوصی و عمومی در یک اقتصاد مختلط اشاره می‌کند. او اذعان می‌کند که در دوره اجرای برنامه سوم این امر تا حدی با مشکل روبرو شد. او در اینجا اعتراف می‌کند که وفاداری به جامعیت برنامه در ایران دشوار است. بدین ترتیب سازمان برنامه در سال ۱۳۴۵ به همان نتیجه‌ای می‌رسد که گروه دوم مشاوران هاروارد در سال ۱۳۴۱ رسیده بودند. او در ادامه چنین استدلال می‌کند: بنابراین با آنکه فکر تدوین یک برنامه جامع به معنایی که گفته شده بسیار مستحسن و مطلوب است، مع ذلک اجرای آن در کشوری مثل ایران که در آن پیوستگی اقتصادی به مرحله کمال نرسیده است مشکل می‌نماید و باید در جست و جوی راهی بود که اقتصاد را به جلو ببرد و هم از مشکلات ناشی از برنامه جامع ما را برحذر دارد."

برنامه چهارم دارای ۲ نوع هدف کیفی و کمی بود. هدف کیفی عبارت بود از: تسریع رشد اقتصادی و تکثیر درآمد ملی از راه افزایش قدرت تولید با اتکای بیشتر به توسعه صنعتی و بالابردن بازده سرمایه، توزیع عادلانه‌تر درآمد، کاهش نیازمندی به خارج، تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی و بهبود خدمات اداری. اما هدف‌های کمی از این قرار بودند: پیش‌بینی متوسط رشد سالیانه ۹ درصد برای تولید ناخالص ملی، رشد سالیانه جمعیت به میزان ۶/۲ درصد، پیش‌بینی ۸۱۰ میلیارد ریال سرمایه‌گذاری ثابت و افزایش نسبت پس‌انداز به تولید ناخالص ملی از ۱۸ درصد به ۲۵ درصد، پیش‌بینی متوسط رشد سالیانه ارزش صادرات کالاها و خدمات کشور در حد ۶/۱۵ درصد و محدود کردن رشد مصارف بخش عمومی و خصوصی به ترتیب در حد ۱۰ درصد و ۷/۶ درصد در سال.

عملکرد برنامه عمرانی چهارم

برنامه چهارم به لحاظ رشد اقتصادی برنامه‌ای موفق و حتی تاثیرگذارتر از برنامه سوم عمرانی بود، به طوری که طی برنامه اقتصاد ایران رشد حدود ۱۳ درصد را تجربه کرد. و رشد تمامی بخش‌های اقتصادی از پیش‌بینی برنامه فراتر رفت. البته وضعیت بخش کشاورزی و اشتغال بخش به لحاظ مطلق و نسبی تضعیف شد، بطوریکه مبادرت به واردات محصولات کشاورزی شد. در یک نگاه کلی به عملکرد برنامه چهارم از نظر تحقق اهداف انتخاب شده نرخ رشد و بهره‌وری اقتصاد ملی، دستاوردهای برنامه، فراتر از انتظار بوده است و اقتصاد ایران یک دوران طلایی را پشت سر گذاشته است.

۱. هادی، زنوز، پیشین، ص ۱۶۹.

جدول رشد پیش‌بینی و عملکرد
اهداف کمی بخش‌های عمده اقتصادی در برنامه چهارم عمرانی

ردیف	بخش	رشد پیش‌بینی	رشد عملکرد
۱	کشاورزی	۴.۴	۵.۳
۲	صنایع	۱۳	۱۳.۶
۳	معادن	۱۴.۹	۱۴.۲
۴	ساختمان	۹.۹	۱۳.۶
۵	آب و برق و گاز	۱۶.۸	۲۲
۶	نفت	۱۵.۳	۱۵.۱
۷	سایر بخش‌ها	۷.۵	۱۳.۱
۸	تولید ناخالص داخلی به قیمت عوامل	۱۰	۱۳
۹	تولید ناخالص داخلی به قیمت بازار	۹.۹	۱۱
۱۰	تولید ناخالص ملی به قیمت بازار	۹.۴	۱۴.۲

مأخذ اصلی: سازمان برنامه و بودجه، برنامه چهارم عمرانی کشور، ۱۳۴۷-۱۳۵۱، ص ۴۰.

جدول مقایسه عملکرد برنامه چهارم عمرانی با اهداف مصوب

ردیف	بخش	رشد سالانه مصوب (درصد)	رشد سالانه واقعی (درصد)
۱	تولید ناخالص ملی	۹.۴	۱۳.۴
۲	سرمایه‌گذاری ثابت داخلی	۱۳.۶	۱۳.۴
۳	صادرات کالا و خدمات	۱۵.۶	۱۵.۳
۴	واردات کالا و خدمات	۱۳.۱	۱۵
۵	مصرف خصوصی و عمومی	۷.۴	۱۰.۱

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه، مستندات برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ۱۳۶۸.

برنامه عمرانی پنجم کشور (۱۳۵۲-۱۳۵۶)

برنامه عمرانی پنجم

پیش‌نویس اولیه برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۲-۱۳۵۶) در زمان ریاست خداداد فرمانفرمایان توسط کارشناسان و مدیران سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۵۱ تهیه شد. در برنامه پنجم بر اساس قانون برنامه و بودجه، تمام بودجه کشور به سازمان برنامه منتقل می‌شود و سازمان برنامه و بودجه بر این اساس تشکیل می‌شود. برنامه پنجم عمرانی که با اعتبار ۱۵۶۰ میلیارد ریال در ۲۸ فصل به تصویب

رسید، خود یک برنامه بلندپروازانه و حتی جاه طلبانه با پیش‌بینی رشد اقتصادی ۱۱/۴ درصد در سال بود. برنامه پنجم کشور اولین برنامه‌ای است که با روش‌های عمدتاً دستوری تهیه می‌شود و چارچوب علمی خیلی پیشرفته‌ای ندارد. ولی قبل از شروع با شوک افزایش درآمدهای نفتی مواجه می‌شود و دستور برنامه تجدید نظر شده از راه می‌رسد.

با تحولاتی که در بازار بین‌المللی نفت پیش آمد و به بالا رفتن قیمت نفت انجامید و موجب افزایش درآمد دولت از محل صادرات نفت شد، دولت را بر آن داشت که در برنامه عمرانی پنجم تجدید نظر کرده و اعتبارات آن را دو برابر کند. در این تجدید نظر برخلاف برنامه‌های گذشته که در آن‌ها چالش اصلی تخصیص منابع مالی محدود به بخش‌های گوناگون بود، می‌بایستی به سایر محدودیت‌ها (از جمله محدودیت ظرفیت‌های زیربنایی) در شرایط فقدان محدودیت‌های مالی و ارزی پرداخته شود. برنامه آشکارا به محدودیت‌هایی چون عرضه نیروی انسانی متخصص، ظرفیت تأسیسات زیربنایی از جمله بندرها، راه‌های زمینی و ریلی، عرضه انواع انرژی و عرضه مصالح ساختمانی از جمله سیمان و آهن اشاره دارد.^۱ برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۶-۱۳۵۲)، در تیرماه سال ۱۳۵۳ به دلیل افزایش درآمد نفت مورد تجدید نظر قرار گرفت و در اسفند ۱۳۵۳ با اعتبار ۲۶۲۶ میلیارد ریال در ۳۵ فصل به تصویب مجلس رسید.

جدول اهداف کیفی برنامه پنجم عمرانی و برنامه پنجم عمرانی تجدید نظر شده

تجدید نظر شده مصوب مرداد ۱۳۵۳	مصوب اسفند ۱۳۵۱
- ارتقای کیفیت زندگی همه گروه‌ها و قشرهای اجتماعی کشور - حفظ رشد سریع، متوازن و مداوم - حداقل افزایش قیمت‌ها - حداکثر استفاده از منابع ارزی - افزایش درآمد گروه‌های کم درآمد - گسترش عدالت اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی - توزیع عادلانه‌تر خدمات در سطح همه گروه‌های اجتماعی - حفاظت، احیا و بهبود محیط‌زیست - ایجاد مزیت نسبی در تولید و صدور کالاهای صنعتی - توسعه علوم و تکنولوژی و گسترش قوه خلاقه و ابتکار جامعه - بهبود کیفیت و افزایش عرضه نیروی کار - نگهداری و زنده کردن میراث فرهنگی	- ارتقای سطح دانش، فرهنگ و بهداشت و رفاه جامعه - حفظ رشد سریع اقتصادی - حفظ ثبات نسبی قیمت‌ها - حفظ تعادل در تراز پرداخت‌های خارجی - تأمین اشتغال مولد - ایجاد تعادل بیشتر میان مناطق کشور - استفاده کامل از ظرفیت‌های تولیدی ایجاد شده در برنامه‌های گذشته - بهبود نظام اداری - حفاظت، احیا و بهبود محیط‌زیست - افزایش سهم ایران در تجارت خارجی

مأخذ: هادی زنوز، پیشین، ص ۲۲۳.

۱. مأخذ اصلی: سازمان برنامه و بودجه، برنامه پنجم عمران کشور، برنامه پنجم تجدید نظر شده، ۱۳۵۳، ص ۲.

عملکرد برنامه عمرانی پنجم

در برنامه پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲) همانند برنامه چهارم تأکید بر صنعتی شدن کشور و با نگرشی قوی‌تر، سیاست عمران شهری و روستایی بود. برای این منظور به بحث عدم تمرکز و منطقه سازی در کشور و بخش خصوصی توجه بیشتر شد که در نتیجه این سیاست رشد بخش خصوصی به اوج خود رسید.^۱ در تجدید نظر برنامه به دلیل رشد غیره منتظره درآمد نفت ... بخش مهم منابع موجود در حوزه صنعت سرمایه‌گذاری شد به گونه‌ای که به واسطه توجه دولت به بخش صنعت در این سال‌ها، جمعیت شاغل در بخش صنعت و معدن از ۱،۵۱۶ میلیون نفر (۲۲،۴ درصد کل جمعیت شاغل) در سال ۱۳۴۱ به ۳،۰۸۵ میلیون نفر (۳۳،۴ درصد کل جمعیت شاغل) در سال ۱۳۵۶ افزایش یافت.^۲

البته برنامه پنجم که به صورتی بلندپروازانه طراحی شده بود، اینک با افزایش نفت و افزایش شدید اعتبارات در برنامه تجدید نظر شده به برنامه‌ای خیال پردازانه تبدیل شد. اگرچه پیش‌بینی‌های کارشناسان سازمان برنامه و بودجه و کشور حاکی از عدم توان جذب منابع برنامه، افزایش شدید اتلاف منابع و ایجاد مشکلات شدید در ارتباط بین بخش‌ها بود، ولی شاه و اطرافیان برنامه را آغاز کردند. در آغاز راه، به دلیل فراوانی منابع، عملکرد برنامه خوب بود. جامعه ایران برای اولین بار طعم یک جامعه مصرفی را می‌کشید، نه تنها با محدودیت منابع روبرو نبود، بلکه امکان سهل سرمایه‌گذاری خارجی و اعطای وام به کشورهای پیشرفته برایش فراهم شده بود. هر نوع متخصصی از کشورهای جهان، حتی توسعه‌یافته و کارگر به واسطه درآمد نفتی در اختیار کشور بود. ولی ضعف بنیان‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی بزودی و به سرعت خود را نشان داد. در سال ۱۳۵۶ آغاز تورم لجام گسیخته، فساد شدید دولتی و به هم ریختن ساختار فرهنگی کشور بود، ولی این موضوع نتایج بعدی مخربی به بار آورد و تأثیر شدید خود را بر اقتصاد ملی ایران نهاد. در چنین شرایطی در سال ۱۳۵۶ دولت آموزگار با اجرای سیاست‌های انقباضی شوک غیرمنتظره دیگری به اقتصاد ایده آلیستی آن روز وارد کرد. ولی دیگر برنامه و برنامه‌ریزی قابل کنترل نبود و عکس‌العمل مردم در انقلاب شکوهمند اسلامی سال ۱۳۵۷ پاسخی به عدم رعایت ضوابط برنامه‌ریزی علمی و عدم مشارکت مردم بود.

۱. منوچهر گودرزی، خداداد فرمانفرمایان و عبدالمجید مجیدی، توسعه در ایران (۱۳۵۷-۱۳۲۰)، بنیاد مطالعات ایران، گام نو، ۱۳۸۱، ص ۲۶۶.

۲. مهدی طالب و موسی عنبری، دلایل ناکامی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران عصر پهلوی دوم، فصلنامه علوم اجتماعی، شماره ۲۷، بهار ۱۳۸۵.

جدول اهداف کمی رشد سالیانه ارزش افزوده بخش‌های اقتصادی در برنامه پنجم عمرانی
(۱۳۵۶-۱۳۵۲)

ردیف	بخش	برنامه مصوب اسفند ۱۳۵۱	برنامه مصوب مرداد ۱۳۵۳	عملکرد برنامه
۱	کشاورزی	۵.۵	۷.۰	۵.۲
۲	نفت	۱۱.۸	۵۱.۵	۰.۰۸
۳	صنعت و معدن	۱۵.۳	۱۸.۰	۱۵.۲
۴	ساختمان	۱۳.۰		۱۸.۱
۵	آب	۱۲.۰		۱۵.۵
۶	برق	۲۲.۰		
۷	خدمات	۱۱.۵	۱۶.۴	۱۵.۸
۸	تولید ناخالص داخلی به قیمت عوامل	۱۱.۴	۲۵.۹	۷.۸
۹	تولید ناخالص داخلی به قیمت عوامل بدون نفت	۱۱.۳	۱۵.۰	۱۳.۰

مأخذ: هادی زنوز، پیشین، ص ۲۲۴.

جدول روند شاخص‌های کلان اقتصادی طی برنامه عمرانی پنجم
تولید، سرمایه‌گذاری و مصرف به قیمت ثابت ۱۳۸۳ (مبالغ به میلیارد ریال)

نرخ رشد (%)		۱۳۵۶	۱۳۵۱	
هدف برنامه	عملکرد			
۲۵/۹	۶/۰	۱,۱۹۲,۳۱۲/۱	۸۹۳,۰۳۵/۶	تولید ناخالص داخلی
۲۹/۷	۱۷/۷	۳۹۸,۶۵۷/۹	۱۷۶,۵۵۳/۴	سرمایه گذاری
۱۵/۴	۱۴/۲	۲۸۰,۷۸۴/۸	۱۴۴,۵۲۸/۳	مصرف خصوصی
۲۷/۳	۱۷/۸	۲۰۲,۰۱۸/۲	۸۹,۲۱۸/۷	مصرف دولتی
-	۱۵/۶	۰/۳۱	۰/۱۵	شاخص هزینه زندگی (۱۳۹۰=۱۰۰)

برنامه عمرانی ششم کشور

با توجه به شرایط بحرانی قبل از انقلاب، برنامه ششم عمرانی (۱۳۶۱-۱۳۵۷) با اعتباری معادل ۷۱۴۳۰ میلیارد ریال تهیه می‌شود که تصویب و اجرای برنامه با پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ متوقف گردید. هدف‌هایی که برنامه‌ریزان برای این برنامه مد نظر داشتند، عبارت بود از: ۱- کاهش سهم نفت در مجموعه اقتصاد ملی از طریق کاهش صادرات آن و درآمدهای حاصل از آن ۲- افزایش سهم تولیدات صنعتی در مجموع تولید ناخالص ملی، خودکفایی در زمینه فرآورده‌های اساسی بخش کشاورزی، عدم تمرکز و واگذاری اختیارات لازم به مردم و تخصیص منابع مناسب به

مناطق و استان‌ها، کنترل رشد جمعیت، توسعه وسیع شبکه مخابراتی و ترابری، کنترل مهاجرت از روستا به شهر از طریق افزایش کیفیت زیست و میزان درآمد و تنوع اشتغال.

برنامه‌ریزی توسعه از بحبوحه انقلاب اسلامی تا برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۷-۱۳۶۸)

مقدمه

وضعیت سازمان برنامه و بودجه و برنامه‌ریزی بین برنامه پنجم عمرانی و برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران از شرایطی برخوردار می‌شود که می‌توان آن را عنوان دوران بدون برنامه بررسی کرد. در این دوران (قبل، هنگام و بعد از پیروزی انقلاب) سازمان برنامه و بودجه و برنامه‌ریزی مورد توجه قرار نمی‌گیرد و سایه شکست برنامه پنجم بدون بررسی و روشن شدن علل آن بر سازمان برنامه و بودجه و تفکر برنامه‌ریزی سایه می‌افکند و با دیدگاه‌های ابتدای انقلاب گره می‌خورد.

شکست تجربه برنامه‌ریزی در بطن حجم وسیع منابع طی سال‌های ۵۷-۱۳۵۲ و قبل از بررسی کارشناسی علل این شکست، انقلاب پیروز و این شکست فراموش شد. لذا شروع بازسازی سازمان در دوران پس از انقلاب روی تجربه‌ای شکست خورده و متکی بر شکستی که شناخته شده نبود، عملی می‌شود. خلاصه آنکه علیرغم اینکه ایران قدیمی‌ترین سابقه برنامه‌ریزی را دارد و پنج برنامه را تهیه و اجرا می‌کند، تقریباً علل ناکامی برنامه‌ریزی نامشخص می‌ماند، از همین رو برای سالیان متمادی علل شکست برنامه‌ریزی به گمانه‌زنی‌های مختلف و غیر کارشناسی و اجماع نشده واگذار می‌شود و اثرات متعاقب خود را بر برنامه‌ریزی ایران می‌گذارد.

برنامه اول توسعه غیر مصوب (۱۳۶۶-۱۳۶۲)

طی سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۱ هیچ نوع برنامه‌ای وجود ندارد. اگرچه تلاش‌های زیادی در این رابطه انجام می‌شود. تا اینکه برای سال‌های ۱۳۶۶-۱۳۶۲ اولین برنامه بعد از انقلاب تهیه می‌شود. اختلافات دیدگاه‌های عمدتاً ایدئولوژیک موجود و نیز اقتصادی در فضای آن زمان باعث می‌شود تا این برنامه به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسد و تا سال ۱۳۶۸ در مجلس بماند.

اصلاحیه برنامه اول توسعه (۱۳۶۷-۱۳۶۵)

تهیه اصلاحیه قانون برنامه اول از سال ۱۳۶۴ آغاز می‌شود ولی با کاهش شدید قیمت نفت و اولویت‌های جنگ و نظام، اجرای برنامه متوقف می‌شود.

برنامه شرایط نوین اقتصادی (۱۳۶۷-۱۳۶۶)

این برنامه به دنبال کاهش درآمدهای نفتی به ۸ میلیارد دلار در سال تدوین شد تا کشوری که در

حال جنگ بود بتواند تنگناهای درآمدی را با کم‌ترین چالش پشت سر بگذارند. این برنامه به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسید.

برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲)

مقدمه

پس از پایان جنگ هشت‌ساله، باتوجه به تبعات منفی اقتصادی جنگ و عملکرد ناکارآمد اقتصاد دولتی، لزوم تدوین برنامه توسعه ضروری به نظر می‌رسید. به این ترتیب، دولت از یک سو تحت تأثیر مشکلات اقتصادی داخلی و از سوی دیگر تحت تأثیر حاکمیت سرمایه‌داری و اقتصاد بازار بر جهان، به دنبال شکست و فروپاشی اقتصاد سوسیالیستی با اولویت دادن به ملاحظات اقتصادی و توسعه اقتصادی، اصلاحاتی را آغاز نمود که اولاً بخش خصوصی نقش عمده را در اقتصاد بازی کند و ثانیاً حوزه مشارکت سرمایه خارجی در اقتصاد ملی گسترش یابد. آزادسازی، خصوصی‌سازی، ادغام در بازار جهانی، سیاست درهای باز، تشویق سرمایه‌گذاری‌های خارجی و در نهایت سیاست تعدیل اقتصادی، نمود این جهت‌گیری‌های جدید بود.^۱ برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲) در تاریخ ۱۱ بهمن ۱۳۶۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این برنامه نیز بازگشتی به روش برنامه پنجم عمرانی قبل از انقلاب محسوب می‌شود.

برنامه اول توسعه

برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲) در تاریخ ۱۱ بهمن ۱۳۶۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. الگوی برنامه، برنامه‌ریزی جامع اقتصادی و استراتژی برنامه، جایگزینی واردات با حمایت از صنایع داخلی و کاهش وابستگی به درآمد نفت تعیین شده بود.

برنامه پنج ساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۲، با انتخاب راهبرد آزادسازی اقتصادی آغاز شد. هدف اصلی این برنامه این بود که با سرمایه‌گذاری دولت در زمینه بازسازی خسارات جنگ تحمیلی و بهره‌برداری حداکثر از ظرفیت‌های موجود، روندهای منفی اقتصادی حاکم را به نفع ایجاد رشد اقتصادی در کشور تغییر دهد و بستر تداوم رشد در آینده را فراهم نماید. در این راستا سیاست‌های اقتصادی برای افزایش تولید در دستور کار قرار گرفت. مهم‌ترین اهداف و سیاست‌های برنامه اول توسعه را می‌توان به صورت زیر خلاصه نمود:

۱. رضا شیرزادی، *برنامه‌های توسعه در ایران بعد از انقلاب اسلامی*، فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، شماره یازدهم، تابستان ۱۳۸۹، ص ۴۳-۲۹.

الف) اهداف اصلی برنامه اول توسعه

- ۱- ایجاد تحرک در سرمایه‌گذاری، اشتغال مولد، رشد اقتصادی با تأکید بر کاهش وابستگی و خودکفایی محصولات استراتژیک کشاورزی و مهار تورم
- ۲- کاهش نرخ رشد جمعیت و کاهش نرخ مرگ و میر، افزایش نرخ باسوادی و افزایش پوشش تحصیلی
- ۳- تلاش در جهت تأمین عدالت اجتماعی اسلامی
- ۴- گسترش کمی و ارتقای کیفی فرهنگ عمومی با توجه خاص به نسل جوان
- ۵- بازسازی و نوسازی و تجهیز بنیه دفاعی، ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی خسارت دیده
- ۶- اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور
- ۷- سازمان‌دهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیت‌ها متناسب با مزیت‌های نسبی هر منطقه به استثنای مواردی که ملاحظات سیاسی و نظامی ایجاب می‌نماید.

ب) اهم سیاست‌های برنامه اول توسعه

- ۱- تقویت پول ملی و کنترل تورم از طریق کاهش کسری بودجه
 - ۲- کاهش هزینه‌های دولت از طریق جلب مشارکت مردم در ایجاد و اداره مؤسسات آموزشی و درمانی
 - ۳- تغییر سیستم سهمیه بندی کالاهای اساسی به نحوی که یارانه آن‌ها متوجه افراد کم درآمد گردد.
 - ۴- تغییر سیاست نرخ گذاری کالاها و خدمات به طوری قیمت‌های تعادلی منابع اقتصادی به وجود آید.
 - ۵- شکستن انحصار دولتی تجارت خارجی در برخی از موارد طبق قانون برنامه اول
 - ۶- حذف تشکلهای انحصاری در تولید و توزیع کالا
 - ۷- حمایت از شرکت‌های تعاونی تولیدی و تشکیل آن‌ها در زمان معین که قادر به رقابت باشند.
- هدف‌های کلی برنامه نیز عبارت بودند از بازسازی و تقویت ظرفیت دفاع ملی، بازسازی مراکز تولیدی، ایجاد رشد اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی و مهار تورم، تأمین عدالت اجتماعی، تأمین حداقل نیازهای اساسی مردم، تعیین و اصلاح الگوی مصرف و اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور.^۱
- این برنامه که برنامه‌های پس از دوره سیاست‌های انقباضی جنگ است سعی در عادی سازی وضعیت اقتصاد و اجرای سیاست‌های آزاد سازی و انبساطی داشت و لذا می‌توان برنامه اول را برنامه‌های چارچوب سیاست‌های تعدیل دانست. همچنین از لحاظ الگوی نظری این برنامه با رویکرد شبه مدرنیزاسیون و یا الگوی مبانی نظری تلفیقی رشد سرمایه‌داری و نیازهای اساسی تهیه شد.

۱. سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸-۱۳۷۲، ۱۳۶۸.

عملکرد برنامه اول توسعه

جدول مقایسه میانگین عملکرد برخی از شاخص‌های اقتصادی در برنامه اول توسعه

واحد: درصد به استثنای موارد ذکر شده

شرح	هدف	عملکرد
رشد اقتصادی	۸/۱	۷/۴
رشد سرمایه‌گذاری • دولتی • غیردولتی	۱۱/۶	۹/۲
	۱۱	۲۲/۷
	۱۲/۲	۱/۴
اشتغال جدید (هزار نفر)	۳۹۴	۳۸۴
نرخ بیکاری	۱۳/۴	۱۱/۵
نقدینگی (درصد)	۸/۲	۲۵/۱
تورم (درصد)	۱۲/۴	۱۸/۹

مأخذ: امیر خالصی، علیرضا فرهادی کیا، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه اول تا چهارم بعد از انقلاب اسلامی، آذر ۱۳۸۸، معاونت نظارت راهبردی، دفتر نظارت برنامه.

جدول مقایسه عملکرد با اهداف برنامه اول توسعه کشور

ردیف	بخش	رشد سالانه (مصوب)	رشد سالانه (عملکرد)
۱	کشاورزی	۶.۱	۶
۲	صنایع و معادن	۱۵	۹.۱
۳	ساختمان	۱۴.۵	۵.۳
۴	آب و برق	۹.۱	۱۲.۷
۵	نفت	۹.۵	۸.۶
۶	خدمات	۶.۷	۷.۳
۷	تولید ناخالص داخلی	۸.۱	۷.۳

مأخذ اصلی: سازمان برنامه و بودجه

برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

برنامه دوم توسعه

پس از پایان برنامه اول در ۲۹ اسفند ۱۳۷۲ به دلیل بروز تحولات و مشکلات اقتصادی ناشی از اجرای آن، برنامه بعدی با تأخیر دوساله تهیه و به اجرا گذاشته شد. برنامه دوم توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی در یک ماده واحد و ۱۰۱ تبصره برای اجرا در مدت ۵ سال (۱۳۷۴-۱۳۷۸) تهیه شد. هدف رشد برنامه دوم، ۵/۱ درصد، الگوی برنامه دوم، برنامه‌ریزی جامع اقتصادی و استراتژی برنامه، رشد و توسعه پایدار، حمایت از صنایع داخلی و کاهش وابستگی به درآمد نفت انتخاب شده است. این برنامه نیز که در راستای برنامه اول توسعه و در جهت آزادسازی اقتصاد ایران تهیه شده به برنامه دوم تعدیل اقتصادی شهرت یافت.

اهداف شانزده گانه برنامه شامل "عدالت اجتماعی، رشد فضائل بر اساس اخلاق اسلامی، افزایش بهره‌وری، تربیت نیروی انسانی، رشد و توسعه پایدار، تخصیص بهینه منابع و امکانات عمومی برای ارتقای توسعه استان‌ها و مناطق پایین‌تر از میانگین به حد نصاب متوسط کشور، اتخاذ تصمیمات سازگار جهت محرومیت‌زدایی و رفع عدم تعادل‌های منطقه‌ای" بود. برنامه دوم از لحاظ استراتژی‌ها و الگوها، شبیه برنامه اول بود، ولی اهداف متفاوتی را دنبال می‌کرد. مهم‌ترین ویژگی برنامه دوم این بود که در آن به ساختارها و زیربنای توجه شده بود. تربیت نیروی انسانی، بهره‌وری نیروی کار و عوامل تولید، توسعه پایدار و حفظ محیط‌زیست در مورد منابع پایان ناپذیر و همینطور مسئله تحقیقات و پژوهش در این برنامه مورد توجه قرار گرفته و سعی در کاهش اندازه دولت و تقویت بخش خصوصی و تعاونی‌ها شده بود.^۱

استراتژی اصلی برنامه دوم توسعه تثبیت دستاوردهای برنامه اول توسعه، ایجاد ثبات در روندهای اقتصادی کشور و کاهش بار سنگین تحولات اقتصادی بر جامعه بود. این برنامه از جهت ساختار و ماهیت تفاوتی با برنامه اول نداشت و مبتنی بر آزاد سازی اقتصادی و خصوصی سازی بود. برنامه دوم نیز رشد و توسعه اقتصادی را از اصلی‌ترین اهداف خود می‌دانست و تأکید خاصی بر پایداری آن داشت بدین ترتیب برنامه ثبات اقتصادی عنوان دیگر برنامه دوم توسعه بوده است. اهم سیاست‌ها و اهداف کلان برنامه دوم توسعه به شرح زیر بوده است:^۲

۱. دکتر جمشید پژویان، رضا طالبلو، نیره سادات قریشی، کتابیون جلالیان، مقایسه و تحلیل عملکرد اقتصادی

دولت‌های پس از انقلاب اسلامی، نشریه راهبرد یاس، شماره ۱۵، ۳۱ شهریور ۱۳۸۷.

۲. امیر خالصی و علیرضا فرهادی کیا، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه اول تا چهارم بعد از انقلاب اسلامی، آذر ۱۳۸۸، معاونت نظارت راهبردی، دفتر نظارت برنامه، ص ۸.

(۱) اهداف کلان برنامه دوم

- ۱- تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی
- ۲- رشد فضایل بر اساس اخلاق اسلامی و ارتقای فرهنگ عمومی
- ۳- تلاش در جهت حاکمیت کامل قانون و حفظ امنیت مردم و ترویج فرهنگ احترام به قانون، نظم اجتماعی و وجدان کار
- ۴- هدایت جوانان و نوجوانان در عرصه‌های گوناگون و مشارکت آن‌ها در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی
- ۵- رعایت اصول حکمت، عزت و مصلحت کشور در سیاست خارجی
- ۶- تقویت بنیه دفاعی کشور
- ۷- رشد و توسعه پایدار با محوریت بخش کشاورزی
- ۸- افزایش بهره‌وری، حفظ محیط‌زیست و استفاده بهینه از منابع کشور
- ۹- تلاش در جهت کاهش وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفت و توسعه صادرات غیر نفتی

(۲) اهم سیاست‌های برنامه دوم

- ۱- تشویق صادرات با توجه به مزیت‌های نسبی کشور و ایجاد رقابت با دنیای خارج به منظور توسعه کمی و کیفی تکنولوژی داخلی
- ۲- تکمیل و توسعه بازارهای پول، سرمایه، کار و خدمات
- ۳- کارایی سیاست مالی از طریق بررسی و تدوین نظام برنامه‌ریزی و بودجه بندی کشور و افزایش سهم درآمدهای مالیاتی در تأمین بودجه، ایجاد تعادل منطقی بین درآمد و هزینه‌ها، واگذاری امور به مردم و کاهش تشکیلات دولت در طول برنامه و فعالیت‌های اعمال تصدی دولت
- ۴- کنترل جمعیت از طریق افزایش سطح آگاهی افراد و انجام طرح‌های آماری به منظور اطلاع از تحولات جمعیتی و بازار کار کشور
- ۵- ایجاد اشتغال از طریق تقویت شبکه جمع‌آوری و پردازش اطلاعات بازار کار، توسعه و حمایت از صنایع کوچک، صنایع تبدیلی و غیره
- ۶- اصلاح سیستم قیمت گذاری

عملکرد برنامه دوم توسعه

جدول مقایسه میانگین عملکرد برخی از شاخص‌ها در برنامه دوم توسعه

واحد: درصد (به استثنای موارد ذکر شده)

ردیف	شرح	هدف	عملکرد
۱	رشد اقتصادی	۵/۱	۳/۲
۲	رشد سرمایه‌گذاری	۶/۲	۸
۳	رشد سرمایه‌گذاری دولتی	-	۱/۲
۴	رشد سرمایه‌گذاری غیردولتی	-	۱۳/۷
۵	اشتغال جدید (هزار نفر)	۴۰۴	۲۶۳
۶	نرخ بیکاری	۱۲/۶	۱۳/۱
۷	نقدینگی	۱۲/۵	۲۵/۵
۸	تورم	۱۲/۴	۲۵/۶

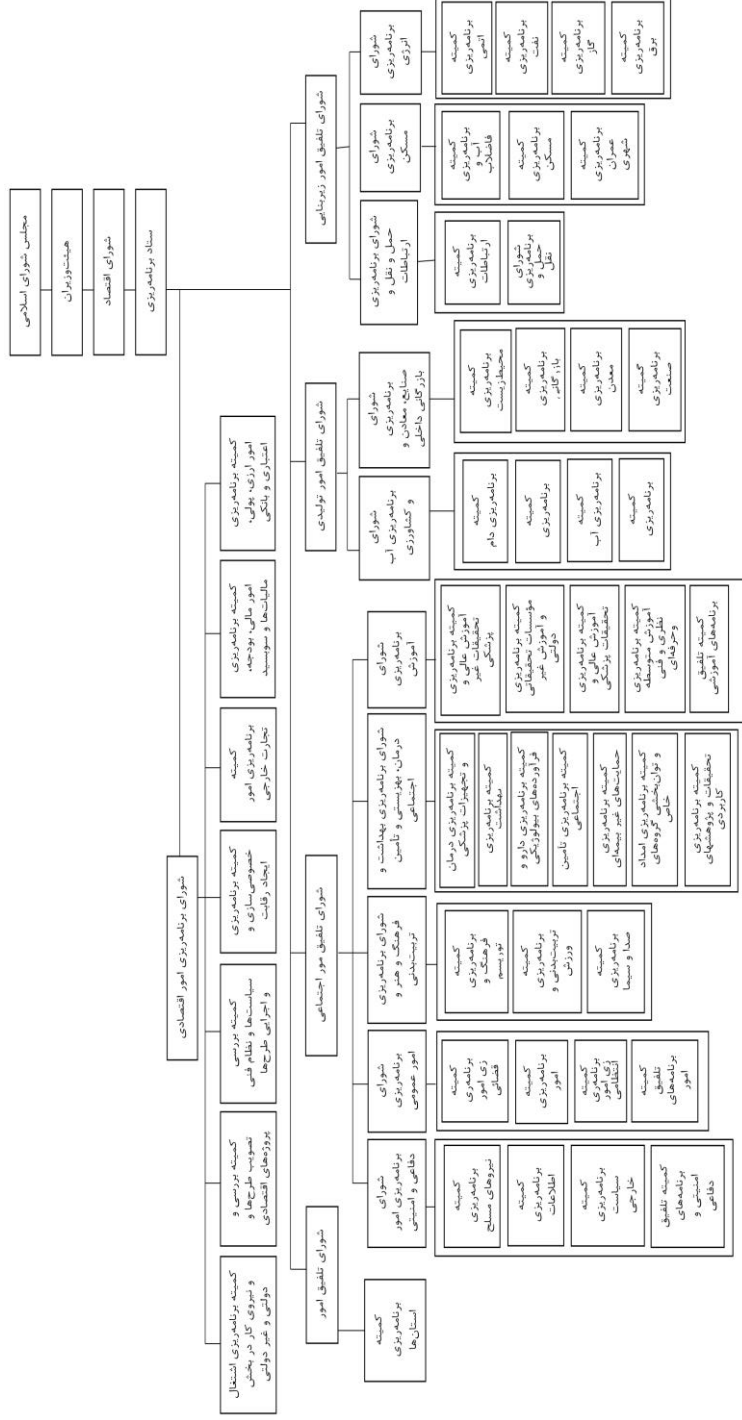
مأخذ: قانون برنامه دوم توسعه، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و دفتر نظارت برنامه.

جدول مقایسه اهداف مصوب و عملکرد بخش‌های اقتصادی در برنامه دوم توسعه واحد: درصد

ردیف	بخش	رشد سالانه (مصوب)	رشد سالانه (عملکرد)
۱	کشاورزی	۴.۳	۱.۶
۲	نفت	۱.۶	۱.۲-
۳	صنایع و معادن	۵.۹	۷.۳
۴	ساختمان	۴	۱.۲
۵	خدمات	۳.۱	۵.۱
۶	تولید ناخالص ملی	۵.۱	۳.۴

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه.

نظام برنامه ریزی برنامه دوم توسعه



برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

برنامه سوم توسعه

سازمان برنامه، برنامه سوم را برای اجرا در مدت ۵ سال (۱۳۷۹-۱۳۸۳) تهیه کرد. در پیوست‌های لایحه برنامه سوم، رشد اقتصادی (رشد تولید ناخالص داخلی) سالانه ۶ درصد انتخاب شده بود. میانگین رشد سرمایه‌گذاری در این دوران ۷/۱ درصد (بخش خصوصی ۸/۵ و دولتی ۵ درصد) تعیین شده بود که تحقق آن نیازمند پس‌انداز عمومی از طریق ایجاد امنیت اقتصادی و قضایی و جلب اعتماد عمومی نسبت به سیاست‌های کلان اقتصادی دولت بود. برنامه سوم توسعه، الگویی از برنامه‌های اول و دوم توسعه بود.

مشکلات ساختاری گریبانگر برنامه اول و دوم توسعه، نگاه اجتماعی به مسائل اقتصادی در داخل و سیاست تنش‌زدایی در روابط بین‌الملل، بهبود روابط در اوپک و ارائه طرح ساماندهی اقتصاد در سال ۱۳۷۷، منجر به شکل‌گیری سرمشق اصلاح ساختار اقتصادی با رویکرد داخلی در برنامه سوم توسعه گردید. از این رو مهم‌ترین ویژگی برنامه سوم توسعه، سعی در فراهم ساختن الزامات تحقق یک توسعه پایدار بود. بر این اساس این برنامه با راهبرد اصلاحات اقتصادی مبتنی بر رویکرد توسعه اقتصاد رقابتی از طریق حرکت به سمت آزاد سازی اقتصادی همراه با شکل‌گیری نظام جامع تأمین اجتماعی و اصلاحات قانونی و نهادی و لغو انحصارات برای فراهم شدن زمینه‌های مشارکت بخش خصوصی و کاهش تصدی‌گری دولت طراحی و تدوین گردید. از این رو، برنامه سوم توسعه به برنامه اصلاح ساختاری نیز مشهور شد. به طور کلی اهم جهت‌گیری‌های برنامه سوم توسعه شامل موارد زیر بوده است:

- اصلاحات ساختاری و نهادی در بخش عمومی برای افزایش کارایی دولت و بالا بردن بهره‌وری منابع ملی
- بازنگری و تنظیم سیاست‌های مالی، پولی، ارزی، تجاری، اشتغال، تولید به همراه گسترش نظام تأمین اجتماعی با تأکید بر هدفمند کردن سیاست‌های حمایتی
- افزایش اشتغال مولد
- خصوصی‌سازی و کاهش تصدی‌گری دولت
- کاهش وابستگی به درآمدهای حاصل از صدور نفت خام
- لغو انحصارات شامل انحصار توزیع قند و شکر و انحصار دخانیات
- ایجاد جهش در صادرات غیر نفتی

- حذف موانع غیر تعرفه‌ای
 - تفکیک حوزه‌های سیاستگذاری از تصدی گری
 - استفاده مناسب از توان ساخت داخل و تقویت پیمانکاران و مشاوران داخلی
 - تشکیل نهادهای حامی سرمایه‌گذاری خطر پذیر
 - اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم و چگونگی برقراری و وصول عوارض
 - تمرکز زدایی از ساختار اداری و اقتصادی
 - رشد ارزش‌های انسانی، ارتقای ظرفیت‌های معنوی جامعه، تقویت‌های باورهای دینی به منظور توسعه فرهنگی کشور
 - تأمین حقوق و آزادی‌های مشروع و قانونی همه شهروندان و ایجاد و تقویت فضای مطمئن و قانونمند برای کلیه فعالیت‌ها
- دولت خاتمی تقریباً همان الگوی برنامه اول (سال‌های ۱۳۶۸-۷۲) را با چند تعدیل و تغییر دنبال کرد. یک تعدیل اینکه حرکت اقتصادی کمی آرام‌تر باشد. همچنین از بدهکار کردن دولت جلوگیری شود و حجم یارانه‌های کالاهای اساسی کاهش نیابد...^۱

عملکرد برنامه سوم توسعه

جدول مقایسه میانگین عملکرد برخی از شاخص‌ها در برنامه سوم توسعه

واحد: درصد (به استثنای موارد اشاره شده)

ردیف	شرح	هدف	عملکرد
۱	رشد اقتصادی	۶	۶/۱
۲	رشد سرمایه‌گذاری	۷/۱	۱۰/۷
۳	رشد سرمایه‌گذاری دولتی	۴/۱	۶/۱
۴	رشد سرمایه‌گذاری غیر دولتی	۱۲/۳	۱۳
۵	اشتغال جدید (هزار نفر)	۷۶۵	۵۸۹
۶	نرخ بیکاری	۱۲/۶	۱۲/۳
۷	نقدینگی	۱۶/۴	۲۸/۹
۸	تورم	۱۵/۹	۱۴/۱

مأخذ: قانون برنامه سوم توسعه، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و دفتر نظارت برنامه

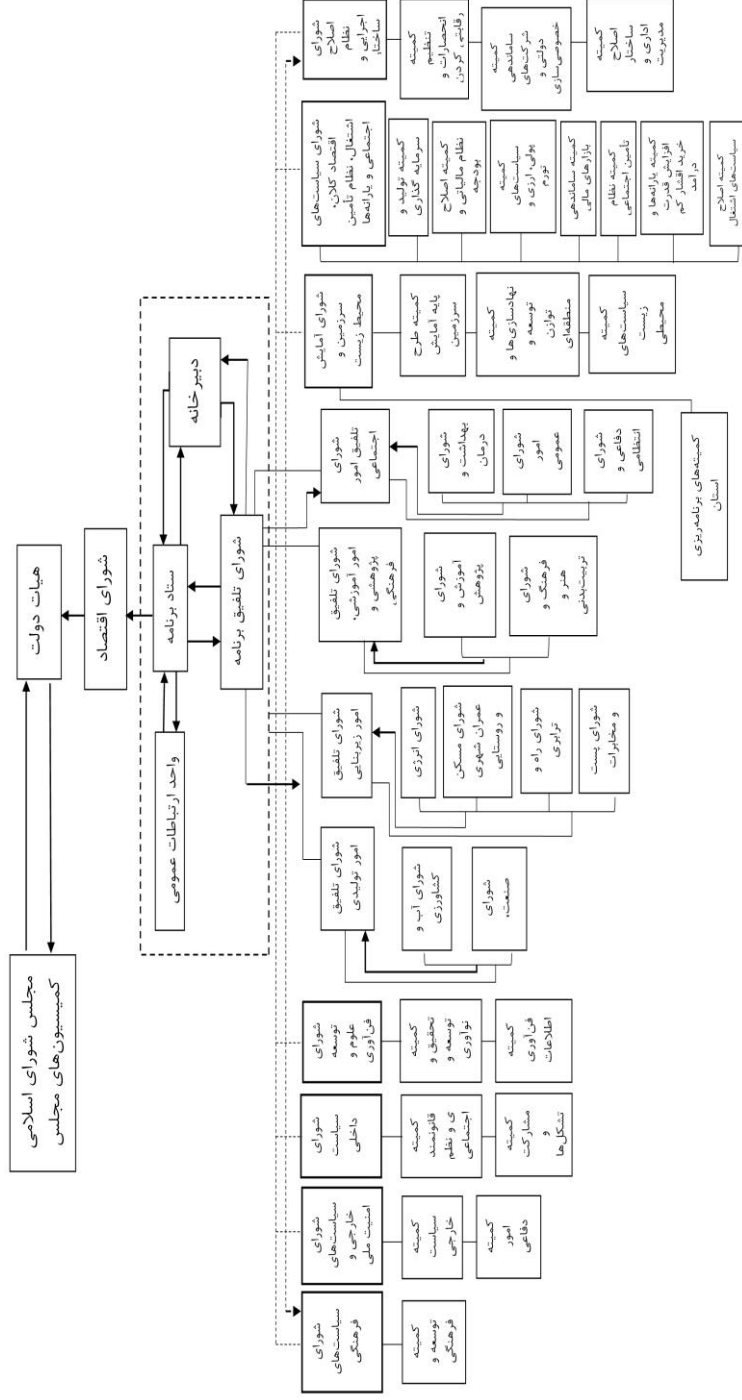
۱. حسین عظیمی، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، نشرنی، ۱۳۹۱، ص ۲۸۷.

جدول مقایسه میان پیش‌بینی و عملکرد رشد شاخص‌های اقتصادی برنامه سوم توسعه
(۱۳۷۹-۱۳۸۳) واحد: درصد

موضوع	پیش‌بینی (هدف)						عملکرد					
	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	متوسط دوره	۱۳۷۹	۱۳۸۰	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	متوسط دوره
نرخ رشد اقتصادی	۴/۵	۵/۵	۶/۵	۶/۷	۶/۸	۶	۵	۳/۳	۷/۶	۶/۸	۴/۸	۵/۵
نرخ رشد سرمایه‌گذاری کل	۵/۹	۷	۷/۲	۶/۸	۷/۱	۶/۸	۴/۱	۱۴/۲	۱۲	۱۰/۸	۷	۹/۶
رشد نقدینگی	۲۰/۸	۱۸	۱۵/۷	۱۴/۲	۱۳	۱۶/۴	۲۹/۳	۲۸/۸	۳۰/۱	۲۶/۱	۳۰/۲	۲۸/۹
نرخ تورم	۱۹/۹	۱۷/۴	۱۵/۳	۱۴	۱۳	۱۵/۹	۱۲/۶	۱۱/۴	۱۵/۸	۱۵/۶	۱۵/۲	۱۴/۲

مأخذ: قانون برنامه سوم توسعه، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و دفتر نظارت بر برنامه.

نمودار سازمانی و گردش کار نظام برنامه‌ریزی در مراحل اول و دوم تهیه و تدوین برنامه سوم توسعه



برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸-۱۳۸۴)

برنامه چهارم توسعه

برنامه چهارم توسعه در سال ۱۳۸۳، در قالب سند چشم‌انداز کشور در افق ۱۴۰۴ و با جهت‌گیری کلی رشد مستمر و پر شتاب اقتصادی تدوین گردید. برنامه چهارم توسعه با توجه به موضوع اصلی آن به برنامه توسعه پایدار با رویکرد جهانی نیز مشهور می‌باشد. اهداف کلی برنامه چهارم را می‌توان به این صورت بیان نمود: توسعه دانش پایه عدالت محور و در تعامل با جهان، تأمین مطمئن امنیت ملی و بازدارندگی همه جانبه، صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی-ایرانی، حاکمیت مؤثر و استقرار دولت شایسته.^۱

سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه در چهار حوزه به صورت امور فرهنگی، علمی و فناوری، امور اجتماعی، سیاسی، دفاعی و امنیتی، امور مربوط به مناسبات سیاسی و روابط خارجی و امور اقتصادی تدوین و ابلاغ شده است. در برنامه چهارم توسعه به لحاظ پوشش جغرافیایی در سطوح ملی، بخشی و استانی به تعیین اهداف پرداخته شده است.

در این راستا مضامین و یا محورهای اصلی برنامه چهارم توسعه به شرح زیر است:

- ۱- بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی
- ۲- تعامل فعال با اقتصاد جهانی
- ۳- رقابت‌پذیری اقتصادی
- ۴- توسعه مبتنی بر دانایی
- ۵- حفظ محیط‌زیست
- ۶- آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای
- ۷- ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی
- ۸- ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی
- ۹- توسعه فرهنگی
- ۱۰- امنیت ملی
- ۱۱- توسعه امور قضایی
- ۱۲- نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت

پس از انتخابات ۱۳۸۰، مجموعه اظهارنظرهای اقتصادی اعضای دولت نهم و عملکردشان نشان از آن داشت که برنامه چهارم و سازمان برنامه را هماهنگ و هم‌راستای ایده‌های اقتصادی و تحقق اهداف خود نمی‌دیدند و علاقه‌ای برای حرکت در چارچوب برنامه چهارم از خود نشان نمی‌دادند.

۱. جمشید پژویان و دیگران، پیشین، ص ۲۱۲-۱۸۰.

در ظاهر امر دولت نهم قصد داشت تغییرات اساسی در بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی بگذارد و قطعاً سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به عنوان برنامه‌ریزی کننده کلان، تأمین‌کننده اعتبار، ناظر و مدیریت کننده کلان می‌توانست در نوک این پیکان باشد. ولی واقعیت امر چیز دیگری به نظر می‌رسد. باید توجه داشت که سازمان برنامه سه بار تا مرحله انحلال پیش رفته است، در سال ۱۳۵۳، اوایل پیروزی انقلاب و زمان دولت نهم. دلایل سال ۱۳۵۳ در اثر افزایش ناگهانی و شدید نفت و متعاقباً درآمدهای کشور بود که رژیم شاه را به فکر حذف سازمان از فرآیند نظارت بر هزینه کرد پول‌های فراوان گرفت. دوم ابتدای انقلاب بود که به دلیل نگرش‌های معمول ابتدای انقلاب در مورد متخصصین و سازمان‌های با تخصص بالا شکل گرفت و سوم در زمان دولت نهم بود که مجدداً بازگشت به همان سیاست و شرایط سال ۱۳۵۳ یعنی افزایش شدید درآمدهای نفتی محسوب می‌شود. اگرچه برای توجیه انحلال اخیر به دلایل ابتدای انقلاب اشاره می‌شد، در حالی که این دلایل واقعاً در سال ۱۳۸۶ وجود نداشت. مقایسه دلایل انحلال سازمان با آنچه در عمل اتفاق افتاد نشان داد که هدف حذف سیستم برنامه‌ریزی و نظارت مدیریت بر پول‌های فراوان نفت بالای ۱۰۰ دلار بود.

عملکرد برنامه چهارم توسعه

برنامه چهارم پس از تدوین بامشی معتدل روانه مجلس شد و در ۴ اسفند ۱۳۸۳ به تصویب رسید. اما برنامه چهارم سرنوشتی متفاوت داشت.

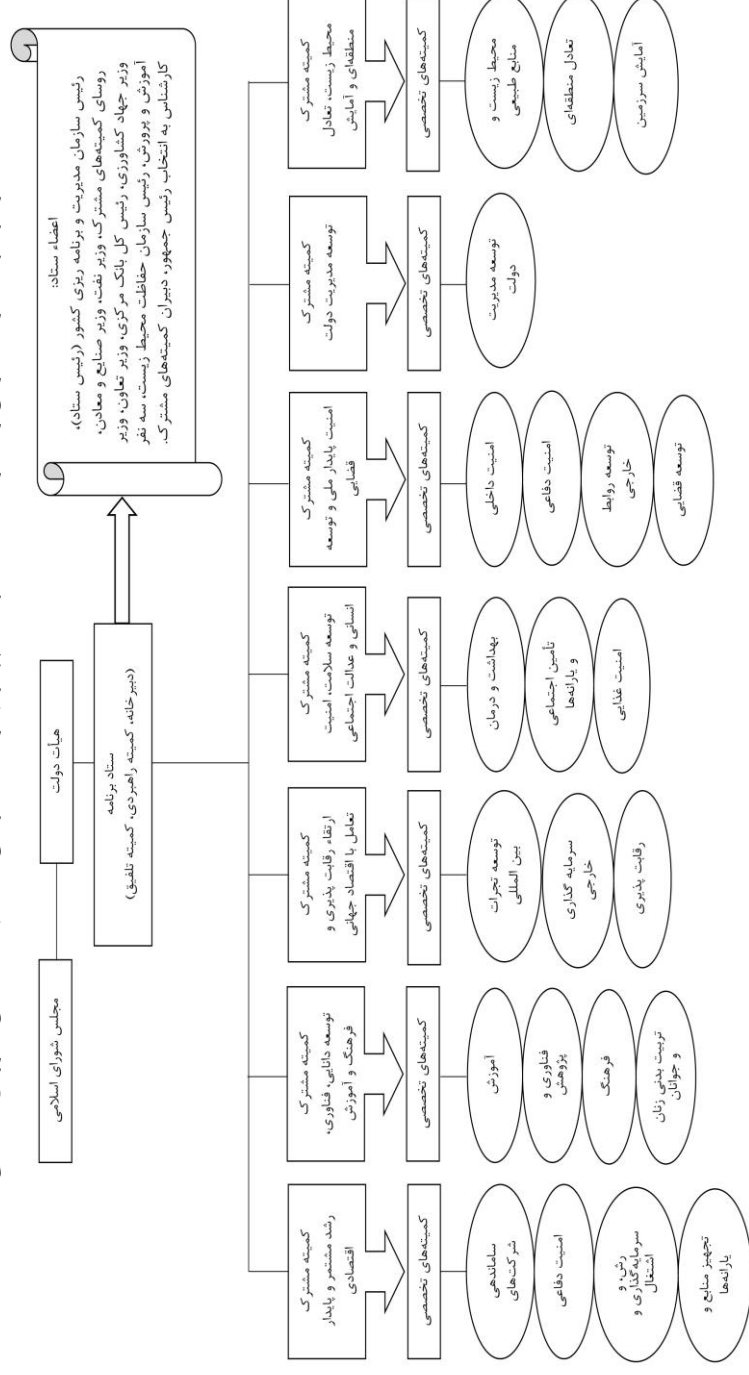
جدول مقایسه میانگین عملکرد برخی از شاخص‌ها در برنامه چهارم توسعه

واحد: درصد (به جز موارد اشاره شده)

ردیف	شرح	هدف	عملکرد
۱	رشد اقتصادی	۷/۴	۶/۷
۲	رشد سرمایه‌گذاری	۱۱/۳	۶
۳	رشد سرمایه‌گذاری دولتی	—	۹
۴	رشد سرمایه‌گذاری غیر دولتی	—	۴/۷
۵	اشتغال جدید	۸۴۸	۷۲۵
۶	نرخ بیکاری	۱۱	۱۲/۷
۷	نقدینگی	۲۲	۳۳/۷
۸	تورم	۱۱/۷	۱۳/۵

مأخذ: قانون برنامه چهارم توسعه، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، دفتر نظارت برنامه.

نمودار مرحله اول: تدوین و تصویب لایحه برنامه چهارم توسعه تا زمان تقدیم به مجلس شورای اسلامی



برنامه پنجم توسعه کشور

در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۱۵ مأموریت تشکیل شورای عالی تدوین برنامه پنجم سازندگی کشور به همراه اعضای آن از سوی ریاست جمهور به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ابلاغ می‌شود. وظیفه این شورا ابتدا تهیه سیاست‌های کلی حاکم بر برنامه برای ارائه به مقام معظم رهبری و تهیه برنامه پس از تأیید و ابلاغ ایشان ذکر می‌شود تا پس از تصویب در دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود. معاون اول به عنوان رئیس شورا و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور سابق به عنوان دبیر شورا تعیین می‌شوند.

جدول روند شاخص‌های کلان اقتصادی طی برنامه پنجم توسعه

تولید، سرمایه‌گذاری و مصرف به قیمت ثابت ۱۳۸۳ (مبالغ به میلیارد ریال)

شاخص	۱۳۸۹	۱۳۹۴	نرخ رشد (%)
تولید ناخالص داخلی	۲۰,۰۶۸,۹۱۱/۹	۲۰,۰۵۱,۹۱۲/۰	-۰/۲
سرمایه‌گذاری	۶۷۵,۳۴۷/۰	۵۲۳,۲۹۲/۲	-۵/۰
مصرف خصوصی	۹۴۹,۹۶۶/۲	۱,۰۰۷,۹۷۴/۱	۱/۲
مصرف دولتی	۱۸۹,۰۸۱/۶	۱۷۹,۳۸۳/۴	-۱/۰
شاخص هزینه زندگی (۱۳۹۰=۱۰۰)	۸۲/۳۱	۲۲۷/۴۶	۲۲/۵
نقدینگی	۲,۹۴۸,۸۷۴/۲	۱۰,۰۷۲,۲۳۰/۲	۲۷/۸

منبع: سازمان برنامه و بودجه کشور.

جدول عملکرد متغیرهای بخش واقعی اقتصاد طی سال‌های برنامه پنجم توسعه

متوسط عملکرد برنامه	عملکرد در دوره برنامه						متوسط عملکرد برنامه چهارم (۸۸-۱۳۸۴)	رشد متغیرهای بخش واقعی (سال پایه ۱۳۹۰-درصد)
	۱۳۹۵	۱۳۹۴	۱۳۹۳	۱۳۹۲	۱۳۹۱	۱۳۹۰		
۱.۳	۱۲.۵	-۱.۶	۳.۳	-۰.۳	-۷.۷	۳.۱	۳.۴	تولید ناخالص داخلی (قیمت ثابت)
۱.۴	۳.۳	-۳.۱	۳.۰	۰.۵	-۰.۴	۴.۴	۴.۸	تولید ناخالص داخلی بدون نفت (قیمت ثابت)
۴.۷	۴.۲	۴.۶	۵.۴	۵.۵	۴.۷	۳.۷	۱.۱	ارزش افزوده گروه کشاورزی
۱.۲	۶۱.۶	۷.۲	۴.۵	-۵.۱	-۳۶.۵	-۱.۵	-۰.۵	ارزش افزوده گروه نفت
-۰.۱	۲.۲	-۶.۱	۵.۴	-۴.۲	-۲.۳	۴.۸	۶.۴	ارزش افزوده گروه صنایع و معادن:
۳.۶	۲.۱	-۱۰.۵	۳.۲	۱۲.۳	۱.۴	۱۵.۴	۹.۰	معادن
۰.۹	۶.۹	-۴.۶	۸.۰	-۵.۳	-۴.۱	۵.۶	۶.۳	صنعت
۴.۰	۶.۸	۳.۳	۸.۲	۲.۴	۲.۱	۱.۴	۶.۹	برق، گاز و آب
-۶.۷	-۱۳.۱	-۱۷.۰	-۰.۹	-۹.۲	-۳.۳	۵.۱	۶.۰	ساختمان
۱.۷	۳.۶	-۲.۳	۱.۴	۲.۳	۱.۵	۴.۰	۴.۶	ارزش افزوده گروه خدمات

منبع: بانک مرکزی ج.ا.ا.

برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

برنامه ششم توسعه با ابتنا به سیاست‌های کلی نظام به‌ویژه سیاست‌های کلی برنامه ششم و اقتصاد مقاومتی برای تحقق اهداف راهبردی سند چشم‌انداز بیست‌ساله برای دوره زمانی ۱۳۹۵-۱۳۹۹ تهیه شده است.

اهم اهداف کمی برنامه ششم توسعه نیز عبارتند از:

۱- رشد اقتصادی سالانه به‌طور متوسط ۸ درصد؛

۲- تحقق نرخ تک‌رقمی بیکاری (رشد اشتغال‌زا)؛

۳- تأمین حدود یک سوم از رشد اقتصادی از محل ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید؛

۴- تحقق هدف تورم تک‌رقمی تا پایان برنامه؛

۵- بهبود توزیع درآمد و دستیابی به ضریب جینی ۰/۳۴.

عملکرد برنامه ششم

جدول تصویر متغیرهای اقتصادی بخش‌های مختلف در دوره برنامه ششم (درصد)

شاخص‌ها	کشاورزی	نفت	معادن	صنعت	آب، برق و گاز	ساخت‌وساز	حمل و نقل و انبارداری	ارتباطات	سایر خدمات	جمع
متوسط رشد سالانه ارزش افزوده	۸/۰	۷/۰	۸/۸	۹/۳	۹/۰	۷/۵	۸/۳	۱۹/۴	۵/۸	۸/۰
متوسط رشد سالانه اشتغال	۳/۹	۲/۱	۴/۶	۳/۴	۶/۶	۳/۷	۵/۰	۹/۵	۴/۳	۳/۹
متوسط رشد سالانه سرمایه‌گذاری	۲۰/۳	۳۹/۵	صنعت و معادن ۲۶/۱		۳۰/۲	۲۶/۵	۲۲/۶	۵۱/۸	۱۸/۱	۲۱/۵
متوسط رشد سالانه بهره‌وری کل عوامل تولید	۳/۲	۱/۸	۲/۴	۲/۰	۲/۰	۲/۸	۲/۱	۶/۵	۰/۸	۲/۸

منبع: قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج. ا. ایران و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، (۱۳۹۶)، تهران، سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، چاپ اول: ۲۱.

جدول تصویر شاخص‌های مهم اقتصاد کلان در برنامه ششم

ردیف	نام شاخص	واحد اندازه‌گیری	سال پایه			متوسط در برنامه ششم (درصد)
			۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۴۰۰	
۱	تولید ناخالص داخلی	هزار میلیارد ریال به‌قیمت ثابت ۱۳۸۳	۲۰۹۵	۲۲۵۶	۳۰۷۸	(متوسط رشد سالانه) ۸
۲	تولید سرانه	میلیون ریال به‌ازای هر نفر به‌قیمت ثابت ۱۳۸۳	۲۶/۱	۲۷/۸	۳۶/۱	(متوسط رشد سالانه) ۶/۷
۳	بهره‌وری کل عوامل تولید	شاخص (۱۳۹۵=۱۰۰)	۱۰۰	۱۰۲	۱۱۵	(متوسط رشد سالانه) ۲/۸
۴	تشکیل سرمایه ثابت ناخالص	هزار میلیارد ریال به‌قیمت ثابت ۱۳۸۳	۴۴۰	۴۹۵	۱۱۶۰	(متوسط رشد سالانه) ۲۱/۴
۵	هزینه‌های مصرفی کل	هزار میلیارد ریال به‌قیمت ثابت ۱۳۸۳	۱۱۹۷	۱۲۶۳	۱۵۲۴	(متوسط رشد سالانه) ۵
۶	صادرات غیرنفتی کالا و خدمات (بدون میعانات گازی)	میلیون دلار	۴۲۱۵۰	۴۷۵۸۳	۱۱۲۷۳۹	(متوسط رشد سالانه) ۲۱/۷
۷	واردات کل	میلیون دلار	۶۹۹۶۷	۸۶۵۵۷	۱۵۲۴۹۷	(متوسط رشد سالانه) ۱۶/۹
۸	نقدینگی	هزار میلیارد ریال	۱۳۰۰۳	۱۵۶۰۴	۲۸۵۰۸	(متوسط رشد سالانه) ۱۷
۹	نرخ تورم	درصد	۷/۹	۸/۳	۷/۹	(متوسط برنامه) ۸/۸
۱۰	نرخ بیکاری	درصد	۱۲/۶	۱۲	۸/۶	(متوسط برنامه) ۱۰/۲

منبع: قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج. ا. ایران و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، (۱۳۹۶)، تهران، سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، چاپ اول: ۲۱-۲۰.

ضمیمه

جدول وضعیت سازمان برنامه و برنامه‌ریزی ایران از دیدگاه دکتر حسین عظیمی

سال	ویژگی سازمان برنامه	ملاحظات
۱۳۲۷-۳۴ برنامه عمرانی اول	دوران تأسیس و گسترش اولیه	- بخشی از پول آن از نفت و بانک جهانی پیش‌بینی شده بود. - اجرای برنامه به مسئولیت سازمان برنامه و بودجه نبود. - نوع برنامه محدود، ملی، میان‌مدت و اجباری بود. تعداد پروژه‌های مشخصی داشت. - این برنامه در سال ۱۳۲۹ با ملی شدن نفت مواجه شد و اجرای آن متوقف گردید.
۱۳۳۴-۴۱ برنامه عمرانی دوم	دوران گسترش اولیه	- بعد از کودتای ضد حکومت مصدق اجرا شد. - مجموعه‌ای از پروژه‌ها از جمله از برنامه اول وجود داشت. - نوع برنامه پروژه‌های منفک از هم، ملی، میان‌مدت و اجباری بود. - برنامه در سطح پروژه بود و سطح و نگرش کلان و بخش وجود نداشت.
۱۳۴۱-۵۱ برنامه عمرانی سوم	دوران طلایی سازمان	- برنامه ۵ ساله سوم (برنامه نرخ رشد اقتصادی را مطرح می‌کند ولی هنوز به مقدار زیادی متکی به پروژه‌های قبلی و جدید است). - برنامه غیر جامع است. روش برنامه هسته‌های خط‌دهنده (core planning) استفاده می‌شود. - به سازمان برنامه (آمریکایی‌ها) گفتند که روی برنامه جامع کار نکن. - سازمان برنامه ایران از سال ۵۱ وارد برنامه‌ریزی جامع شد ولی تا قبل از آن وارد برنامه‌ریزی جامع نشده بود. - تا زمانی که آمریکایی‌ها حضور داشتند به سازمان برنامه گفته شد که وظیفه شما زیربنا سازی است. یعنی کار شما این است که سد بسازید، جاده بسازید و اصلاً به شما ربطی ندارد که بودجه بهداشت چیست. بودجه، مربوط به وزارت دارائی است. - سازمان برنامه کارش زیربنا سازی بود.
۱۳۴۶-۵۱ برنامه عمرانی چهارم	دوران طلایی سازمان	سازمان هنوز به طور کامل به دنبال تفصیل و جامعیت نمی‌رود. تا انتهای برنامه اساساً تکیه روی پروژه‌ها است. در طول این چهار برنامه، به جز برنامه اول که با مشکل ملی شدن نفت مواجه شد (پروژه‌های عمده کشور اجرا می‌شود مانند سد دز. پروژه‌های اصلی، عمدتاً از اواخر برنامه دوم تا پنجم اجرا می‌شود. در برنامه‌های سوم و چهارم به پیش‌بینی‌های کلان نیز پرداخته می‌شود. برنامه غیر جامع است. از روش برنامه هسته‌های خط‌دهنده (planning core) استفاده می‌شود.
۱۳۵۲-۵۷ برنامه عمرانی پنجم	دوران فروپاشی و پایان رسالت‌های توسعه‌ای سازمان	- افزایش قیمت نفت پیش می‌آید و برنامه یکی دو سال بیشتر اجرایی نمی‌شود. - در این برنامه الگوی کلان برنامه‌ریزی مطرح می‌شود. - قانون برنامه که به شکل موقت بود در سال ۱۳۵۱ به قانون دائم تبدیل می‌شود. - در این برنامه شدیداً تجدید نظر می‌شود. شاه تأکید به افزایش حجم برنامه می‌کند و از اینجا کار برنامه‌ریزی در ایران متوقف و منحرف می‌شود و بحران‌های کشور از این مقطع شروع می‌شود. - این برنامه ملی و اجباری است. - این دوران زمانی است ساختار سیاسی فکر می‌کردند با پول می‌شود هر کاری انجام داد و سازمان نیز تسلیم این تفکر شد. ۱۳۵۳ برنامه با بحران مواجه می‌شود. برنامه تجدید نظر شده در سال ۱۳۵۲ و ۵۳ اجرا می‌شود. - متن نهایی برنامه ششم آماده می‌شود ولی با توجه به وقوع انقلاب اسلامی اجرا نمی‌شود. - شکست بدون تحلیل ملی برنامه‌ریزی ایران در بطن درآمدهای شدید نفتی بر برنامه‌ریزی ایران برای همیشه سایه می‌افکند.

سال	ویژگی سازمان برنامه	ملاحظات
سال‌های ۱۳۵۷-۶۱	دوران افول	- هیچ نوع برنامه‌ای وجود ندارد. ضمن اینکه فعالیت‌های زیادی برای برنامه‌ریزی انجام می‌شود. - طی سال‌های ۵۷ تا ۵۹ عمدتاً مصروف پاکسازی، بازسازی، تجدید ساختار و نوسازی سازمان می‌شود. - در این مرحله بیشتر بودجه‌ریزی و حل و فصل مسائل جاری کشور مورد نظر سازمان برنامه است.
سال‌های ۱۳۶۱-۶۵	دوران تلاش برای بازگشت	۱۳۶۲-۶۶ برنامه اول تهیه ولی در مجلس شورای اسلامی تصویب نمی‌شود. - طی سال‌های ۶۰ تا ۶۴ جان تازه‌ای به سازمان دمیده می‌شود. فعالیت برنامه‌ریزی مجدداً به شدت دنبال می‌شود، برنامه اول تهیه و به مجلس ارائه می‌شود. - بودجه سروسامان تازه‌ای می‌گیرد. - ولی قبل از نهاده شدن تحولات فوق مشکلات شدید بخش نفت، تشدید جنگ و ... باعث می‌شود عمده فعالیت سازمان معطوف به تأمین مالی بودجه و جنگ، حفظ ثبات نظام، انقلاب و کشور شود. - برنامه در سطح کلان، بخش و طرح دیده شده بود. - برنامه مختلط بود و مشارکت غیردولتی در آن پیش‌بینی شده بود. - رسالت‌های سازمان در این مرحله ساماندهی توسعه و عمران کشور، بودجه‌ریزی و کمک به حل و فصل مسائل جاری کشور است.
۱۳۶۶-۶۷	دوران افول (فروپاشی اولیه)	۱۳۶۵-۶۷ اصلاحیه برنامه اول تهیه ولی به طور کامل عملی نشده و با پایین آمدن قیمت نفت مواجه شد. - این برنامه محدود، کوتاه‌مدت، تهیه متمرکز بود و توسط سازمان برنامه و مجلس تهیه شد. اواخر سال ۱۳۶۴ درآمد نفت کم شد و شرایط اضطراری باعث شد که برنامه ۲ ساله شرایط نوین تهیه شود. - برنامه شرایط نوین محدود و کوتاه‌مدت بود. این برنامه به لحاظ شرایط اضطراری و هدف صرفه‌جویی ارزی بود. - برنامه پنج ساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۷۲-۱۳۶۸) تصویب شد. برنامه جامع، ملی، میان‌مدت، بدون مشارکت و در سطح کلان، بخش و طرح بود.
۱۳۶۸-۷۶	دوران تحول محتوایی	- بازگشت به روش برنامه سوم و چهارم عمرانی قبل از انقلاب - در این سال‌ها اقتدار وسیع ریاست جمهور و نگرش‌های عملی و اقتدارگرایانه ایشان همراه با امکان استفاده وسیع از منابع خارجی عمدتاً شرایطی همخوان با دوره ۵۲ تا ۵۶ را ایجاد کرد. - در همین فرآیند سازمان برنامه شروع به خروج از مسیر تکوین یک سازمان تخصصی توسعه‌ای و ورود به مسیر تکوین یک سازمان اداری می‌کند.
۱۳۷۷-۸۰	دوران بی‌ثباتی	- ادامه روش برنامه‌های اول و دوم توسعه - سال‌های ۷۶ تا ۷۹ سال‌های بی‌ثباتی است. - ایجاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی - ادغام سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور استخدامی کشور آخرین میخ تابوت بر پیکر سازمان برنامه است.

منابع و مأخذ

- ابتهاج، ابوالحسن، به کوشش علیرضا عروضی، خاطرات ابوالحسن ابتهاج، انتشارات علمی، ۱۳۷۱.
- باربر، جولیان، اقتصاد ایران، موسسه سازمان صنایع ملی و سازمان برنامه، ۱۳۶۳.
- بانک ملی ایران، تاریخچه برنامه هفت‌ساله عمران و آبادانی ایران، ضمیمه مجله بانک ملی ایران، شماره ۹۸، ۱۳۲۷.
- بانک ملی ایران، نشریه بانک ملی، ۱۳۲۶، شماره ۸۸.
- بانک ملی ایران، نشریه بانک ملی، ۱۳۲۷، شماره ۹۶.
- پژویان، جمشید، طالبلو، رضا، قریشی، نیره سادات و جلالیان، کتابیون، مقایسه و تحلیل عملکرد اقتصادی دولت‌های پس از انقلاب اسلامی، نشریه راهبرد یاس، شماره ۱۵، ۳۱ شهریور ۱۳۸۷.
- تابش، احمد، اندیشه توسعه و برنامه‌ریزی در ایران و چگونگی تشکیل سازمان برنامه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور اداری، مالی و منابع انسانی، مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات، ۱۳۸۳.
- تابش، احمد، کتابشناسی برنامه‌های عمرانی ایران، ۱۳۲۷-۱۳۶۷، وزارت برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات، ۱۳۶۸.
- تاجگردون، غلامرضا، تحولات سازمان برنامه‌ریزی، انتشارات ترمه، ۱۳۹۶.
- توفیق، فیروز، برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن. موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۵، چاپ اول.
- خالصی، امیر، فرهادی کیا، علیرضا، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه اول تا چهارم بعد از انقلاب اسلامی، آذر ۱۳۸۸، معاونت نظارت راهبردی، دفتر نظارت برنامه.
- دولت‌آبادی، یحیی. حیات یحیی، جلد سوم، تهران: عطار، ۱۳۷۱.
- روزنامه دنیای اقتصاد، محمد صادق جنت، تجربه ایران در برنامه‌ریزی اقتصادی، شماره ۱۳۸۹/۷/۲۱۹۱، ۱۰.
- روزنامه دنیای اقتصاد، محمدصادق جنت، فرآیند پیدایش و سیر تحولات سازمان برنامه ایران، اسفند ۱۳۸۶، شماره‌های مختلف.
- زاهدی، علی، لزوم پروگرام صنعتی؛ صنایع ایران بعد از جنگ؛ چند موضوع مهم راجع به برنامه هفت‌ساله. تهران: بی‌نا، ۱۳۴۲.
- سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸-۱۳۷۲: مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی، سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات، ۱۳۶۸.

- سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد برنامه پنجم عمرانی کشور، معاونت هماهنگی و نظارت، دفتر هماهنگی روش‌های نظارت، ۲۵۳۶.
- سازمان برنامه و بودجه، گزارش‌های مختلف، سال‌های مختلف.
- سازمان برنامه، گزارش اجرای برنامه هفت‌ساله دوم عمرانی، چاپخانه سازمان سمعی و بصری هنرهای زیبا، ۱۳۴۳.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و پیشینه تاریخی تشکیلات آن، معاونت امور پشتیبانی، مرکز مدارک علمی و انتشارات، ۱۳۸۲.
- شقاقی، سحر، مروری بر برنامه‌ریزی توسعه در ایران، نشرهامش، ۱۳۹۷.
- شیرزادی، رضا، برنامه‌های توسعه در ایران بعد از انقلاب اسلامی، فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، شماره یازدهم، تابستان ۱۳۸۹، ص ۲۹-۴۳.
- طالب، مهدی و عنبری، موسی، دلایل ناکامی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران عصر پهلوی دوم، فصلنامه علوم اجتماعی، شماره ۲۷، بهار ۱۳۸۵.
- عظیمی، حسین، به کوشش نورمحمدی، خسرو، اقتصاد ایران امروز، توسعه بر محور آموزش، فرهنگ و تمدن سازی، نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۹۶.
- عظیمی، حسین، به کوشش نورمحمدی، خسرو، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، نشرنی، ۱۳۹۱.
- عظیمی، حسین، رسالت و وظایف در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱/۸/۲۲.
- عظیمی، حسین، سخنرانی دکتر حسین عظیمی در کمیسیون اقتصاد مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.
- عظیمی، حسین، سخنرانی دکتر حسین عظیمی در کمیسیون اقتصاد مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.
- گودرزی، منوچهر و فرمانفرمائی، خداداد و مجیدی، عبدالمجید، توسعه در ایران (۱۳۵۷-۱۳۲۰)، بنیاد مطالعات ایران، گام نو، ۱۳۸۱.
- گودرزی، منوچهر، فرمانفرمائی، خداداد و مجیدی، عبدالمجید، برنامه‌ریزی عمرانی و تصمیم‌گیری سیاسی، بنیاد مطالعات ایران، ۱۳۷۸.
- ماهنامه سازمان برنامه، سازمان برنامه چگونه به وجود آمد، سازمان برنامه، ۱۳۳۲، سال اول، شماره ۱، ص ۶۹.

- مجیدی، عبدالمجید، خاطرات عبدالمجید مجیدی، گام نو، ۱۳۸۲.
- مک لئود، تاس. اچ. برنامه‌ریزی در ایران، بر اساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم، مترجم: علی اعظم محمد بیگی، نشرنی، چاپ دوم، ۱۳۸۰، ص ۱۶۹-۱۷۳.
- نفیسی، مشرف، گزارش آقای دکتر مشرف نفیسی راجع به برنامه هفت‌ساله، چاپخانه مجلس، ۱۳۲۶.
- نویخت، محمدباقر، پژوهشی پیرامون الگوهای توسعه (مقدمه‌ای بر الگوی مطلوب توسعه ایرانی-اسلامی)، سازمان برنامه و بودجه کشور، چاپ دوم، ۱۳۹۵.
- هادی زنوز، بهروز، بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۹.
- George B. Baldwin. Planning And Development In Iran. Baltimore: Johns Hopkins press, 1967.

بررسی عوامل مؤثر بر انحراف برنامه‌ریزی توسعه ایران از برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی^۱

خسرو نورمحمدی

مقدمه

ایران بعد از جنگ جهانی دوم، به دلیل موقعیت ژئوپلیتیک و شرایط جهانی به صورت تبعی و به سرعت پذیرای برنامه‌ریزی توسعه می‌شود. اما این ورود بدون تحقیقات و شناخت لازم و کافی آغاز می‌شود. خارجی‌ان در طراحی برنامه‌های (ضعیف و بدون الگوی) اول و دوم تأثیر گذارند ولی به دلیل حضور مؤثر نیروهای داخلی، برنامه تلفیقی از منفعت داخلی و خارجی است. در این شرایط کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ اتفاق می‌افتد و منافع و اهداف خارجی‌ان بر برنامه‌های سوم و چهارم اولویت می‌یابد. دکتر حسین عظیمی معتقد است عامل خارجی در ترکیب با عدم شناخت آنان از جامعه ایران، ضعف علمی داخلی، مسائل داخلی، نظام پادشاهی و ... باعث ایجاد نظامی ناقص از برنامه‌ریزی می‌شود. لذا برنامه‌های سوم و چهارم بیشتر با اتکاء بر ضوابط فنی و سرمایه‌گذاری فیزیکی پیش می‌رود و تکنیک بر محتوا غالب می‌شود. لذا نظام برنامه‌ریزی سوم و چهارم عمرانی علیرغم موفقیت‌های چشمگیر رشد اقتصادی نظام برنامه‌ریزی ایران را دچار اشکالات و انحرافات می‌کند که برای همیشه در برنامه‌ریزی ایران ماندگار می‌شود. این مقاله به دنبال بررسی فرضیه فوق در برنامه‌ریزی ایران است.

۱- عوامل مؤثر بر برنامه سوم و چهارم عمرانی قبل از انقلاب

برنامه سوم و چهارم نقطه عطف برنامه‌ریزی در ایران است، بطوریکه بدون شناخت آن‌ها نمی‌توان شکل‌گیری، موفقیت‌ها، انحرافات و شکست‌های بعدی برنامه‌ریزی را در ایران به درستی شناخت. این تأکید از آن جهت نیز هست که علیرغم مقالات نوشته شده و تحقیقات انجام شده در این حوزه، به دلیل پیچیدگی عوامل تأثیرگذار، می‌توان تبیین‌هایی ارائه داد تا موفقیت‌ها و شکست‌های برنامه‌ریزی در ایران را در این دو برنامه و برنامه‌های بعدی بهتر توضیح دهند. همان طور که اشاره شد برنامه‌ریزی در ایران بیشتر با منشاء خارجی شکل گرفت ولی منفعت خارجی و داخلی تا حدودی برابری داشتند. ولی بعد از کودتای ۱۳۳۲ این منفعت و دانش خارجی است که در برنامه‌ریزی ایران برتری می‌یابد و از اینجا تحلیل و مسیر برنامه‌ریزی ایران عوض

۱. این یادداشت در سال ۱۳۹۲ تهیه شده است.

می‌شود. لذا تحت تأثیر عامل فوق، آثار این دو برنامه (در ترکیب با عوامل داخلی) تأثیرات مختلفی بر جای گذاشتند. در این دوره خارجی‌ها به طور موثرتری، به شکل مستقیم و غیر مستقیم، نظام برنامه‌ریزی ایران را مدیریت کردند. لذا برنامه سوم و چهارم و سازمان برنامه به صورت جزئی از یک مجموعه بزرگ‌تر قرار گرفتند که برای هدف در هم شکستن ساختارهای اقتصاد سنتی ایران برای دستیابی به توسعه سامان داده شدند. آن‌ها از یک طرف تحول در ساختار سیاسی کشور را دنبال می‌کردند و از طرف دیگر تحول در ساختار کارفرمایی و مالکیت در ایران را به نتیجه می‌رساندند و از سوی دیگر زیربناها را از طریق برنامه توسعه می‌ساختند. لذا برنامه‌ریزی در این دوران را باید با اهداف، روش‌ها و در یک فضای وسیع‌تر مورد بررسی قرار داد که سازمان برنامه، گروه‌های اول و دوم مشاوران هاروارد و ... تنها جزئی از آن هستند. در این دوران ترکیب عوامل و تحولات مختلف (مانند ضعف علمی گروه اول مشاوران هاروارد، تفاوت نگرش گروه دوم هاروارد به برنامه‌ریزی و عدم آشنایی آنان با وضعیت ایران، حضور ابتهاج در سازمان برنامه، کاهش اعتماد شاه به آمریکاییان، تأثیر کودتا در مشارکت مردم با حکومت و برنامه، تداوم ضعف تحقیقات در سازمان برنامه‌ریزی و متعاقباً ضعف درک علمی و دقیق برنامه‌ریزی توسعه، ضعف سیستم اداری ایران، عدم پیوند برنامه‌ریزی با دستگاه‌های اجرایی، تضاد سازمان برنامه با دستگاه‌های اجرایی، بی‌علاقگی آمریکاییان به توسعه ایران به دلیل پایان جنگ سرد و ...) باعث شد تا علیرغم موفقیت‌های برنامه سوم و چهارم، مبانی برنامه‌ریزی در ایران از تحقیقات، شناخت و مشارکت داخلی شکل نگیرد و رابطه ما با خارجی‌ان نیز یک رابطه تبعی شود و منافع آنان بر منافع ملی در برنامه برتری یابد.

۲-تحلیلی بر نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم و چهارم

مدیریت آمریکاییان بر نظام برنامه‌ریزی ایران در برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی از نظر حسین عظیمی این‌چنین بیان شده است:^۱

زمانی که آمریکایی‌ها بعد از کودتای دولت ملی مرحوم دکتر مصدق به ایران آمدند، تردیدی نیست که بر ایران و سیاست‌گذاری آن مسلط و حاکم شدند. البته، هدف آن‌ها واقعاً توسعه ایران بود، چون منفعت ایشان چنین ایجاب می‌کرد نه آنکه مثلاً انسان‌دوست بودند و یا ما را دوست داشتند. داستان این بود که باید حلقه امنیتی دنیای غرب شکل می‌گرفت و در این حلقه امنیتی که در زیر کشور شوروی قرار داشت، ایران یک حلقه مهم بود. هدف و بحث آمریکائی‌ها این بود که؛ ایران را نمونه می‌سازیم که هم قوی باشد و هم به همگان نشان می‌دهیم که کمونیسم پیشرفت ایجاد نمی‌کند، بلکه غیر کمونیسم پیشرفت ایجاد می‌کند. چون تئوری آن زمان چنین چیزی را به آن‌ها می‌گفت و آن‌ها هم همواره بر

۱. حسین عظیمی، به کوشش خسرو نورمحمدی، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، نشر نی، ۱۳۹۱.

اساس تئوری کار می‌کنند. این تئوری مربوطه به زمان کندی و مشاور وی آقای روستو است. در آن زمان آمریکایی‌ها اعضای از دانشگاه هاروارد را برای برنامه‌ریزی به ایران فرستادند. آن‌ها می‌دانستند که ایران نه برنامه‌ریزی دارد و نه برنامه‌ریز. پس ایران را خوب مطالعه کردند. برنامه‌ریزی توسعه یعنی نهادسازی و آمریکایی‌ها این را خوب می‌دانستند. برنامه‌ریزی توسعه به روش نهادسازی نیز به نوعی مثل پازل بچه‌هاست که قطعات مختلفی کنار هم قرار می‌گیرند یکی از این قطعات سازمان برنامه بود. برای مثال پازل بانک توسعه صنعت و معدن را نیز درست کردند.

همچنین گفتند (سال ۳۸-۱۳۳۷) که می‌خواهیم در صنعت ایران سرمایه‌گذاری خصوصی انجام شود. خارجی بیاید، سرمایه‌گذاری کند و تکنولوژی بیاورد. آن‌ها دیدند که هیچ‌گونه سرمایه‌گذاری صنعتی در ایران وجود ندارد. نگفتند تنها یک قانون می‌نویسیم و تملق سرمایه‌گذاران صنعتی را نیز می‌دهیم. بلکه نهاد و سازمان درست کردند. لذا بانک توسعه صنعت و معدن ایران را تأسیس کردند. کل سرمایه بانک چهار میلیون تومان است. چهار میلیون در آن زمان نسبتاً زیاد بود. ۶۰ درصد از سهام این بانک را به ایرانیان و ۴۰ درصد آن را به خارجی‌ها فروختند. این سهام را نیز به هرکسی نفروختند. به سراغ افرادی رفتند که دارای پول و سرمایه بودند. از سازمان‌ها و افراد خاصی درخواست کردند. در مورد سهم خارجی؛ در آمریکا، انگلیس، فرانسه، ایتالیا و آلمان به سراغ هر شرکت بزرگ تأمین کننده سرمایه که به پول و تکنولوژی دسترسی داشت رفتند و به زور هم که شده آن‌ها را تشویق کردند (به زور، منظور همان تشویق‌های دوستانه خودشان است) که بیایید در این بانک توسعه صنعت و معدن سهم بخرید. مثلاً شرکت لازارپرنر در حدود دو هزار دلار سهم خرید که این میزان معادل پول توجیبی مدیرانش هم نبود. چرا این کار را کردند؟ چون بحث آن‌ها این بود که ما سرمایه‌گذاری خارجی می‌خواهیم، تکنولوژی خارجی می‌خواهیم و باید جایی را درست کنیم که این افراد را بشناسند و بتواند به آن‌ها مراجعه کنند و این‌ها جزئی از خودشان باشند. نه آنکه صرفاً یک قانون بنویسیم و سال‌ها برای اجرای آن دست و پا بزنیم و برای عدم اجرای آن انواع مجازات‌ها را بگذاریم و در آخر نیز نتوانیم. (به ایران امروز نگاه کنید، الان سال‌هاست که بحث اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی را داریم. از یکطرف تصویب این قانون سال‌ها طول کشیده و از طرف دیگر نهادهای لازم را برای اجرا نداریم. تازه فکر می‌کنیم با این قانون می‌توانیم مسئله را حل کنیم و بعضاً نام آن را انقلاب اقتصادی گذاشته‌ایم. عملاً خواهیم دید که چنین چیزی محال است) یک نهاد یا یک سازمان درست کردند که در لیست سهامدارانشان نام دو هزار صاحب سرمایه و صاحب تکنولوژی ثبت شده بود. سپس به بانک وظیفه‌ای دادند و گفتند که شما سرمایه‌گذاری نمی‌کنید. کار شما مطالعه و تهیه پروژه است. باید در مملکت بگردید و ببینید که در کجا می‌توان یک کارخانه مثلاً چینی‌سازی درست کرد. آیا سودآور هست یا نیست؟ باید مطالعات توجیهی فنی - اقتصادی انجام دهید و پروژه سودآور را پیدا کنید. وقتی پیدا کردید

به شرکای خود بگویید که این پروژه مورد نظر است، این محاسبات آن است و این هم سود آن، بیایید و سرمایه‌گذاری کنید. اگر نیامدند بانک خودش اقدام کند و بگوید برای آنکه خاطرتان جمع شود من هم حاضرم ۱۰ درصد از این سهام را خریداری کنم اما به محض آنکه پروژه راه افتاد باید سهام همین ۱۰ درصد را نیز بفروشید. چون شما محلل سرمایه‌گذاری هستید نه سرمایه‌گذار. پس ببینید آن‌ها برای کار سرمایه‌گذاری یک نهاد ساختند.

نکته جالب‌تر این است که گفتند این بانک نمی‌تواند دولتی باشد. اگر دولتی باشد کارایی نخواهد داشت، پس باید خصوصی باشد. اما کار صنعتی فقط ۸ درصد سود دارد درحالی‌که کار تجاری ۲۴ یا ۲۵ درصد سود دارد. چطوری می‌توان به سرمایه‌گذار خصوصی گفت که این ۲۵ درصد سود تجاری را رها کن و به ۸ درصد سود صنعتی قناعت کرد. یقیناً او این کار را نمی‌کند. ما هم که می‌خواهیم این بانک واقعاً خصوصی باشد. بلافاصله این موضوع را به دولت ایران گفتند و عمل کردند. سرمایه این بانک چهل میلیون تومان بود و بانک مرکزی وام بدون بهره ۳۰ ساله‌ای معادل ۶۰ میلیون تومان یعنی ۱/۵ برابر سرمایه را در اختیار این بانک گذاشت. بعد گفتند حالا بیایید با این ۱۰۰ میلیون کاری کنید که این سود ۸ درصدی که می‌خواهید بین ۴۰ میلیون تقسیم کنید، ۲۴ درصد بشود. به عبارت دیگر گفتند درست است که سود تجاری ۲۴ درصد است اما ما هم این کمک را می‌کنیم تا شما سرمایه‌داران هم ۲۴ درصد سود ببرید. یعنی آنان فقط به دستور دادن در مورد کار صنعتی اکتفا نمی‌کردند. بلکه نهاد می‌ساختند و ۷۵ برابر سرمایه وام بدون بهره و سی ساله نیز در اختیارش می‌گذاشتند! علاوه بر این مقرر کرده بودند که این نهاد به مدت پانزده سال هیچ قسطی نپردازد و بعد از پانزده سال اقساط را پرداخت کند. اولین کاری را که در داخل خود بانک کردند، استخدام متخصصین ارزیابی پروژه و ایجاد یک کتابخانه برجسته بود. همچنین یکی از افرادی را که در این نوع امور بانکی در دنیا مشهور بود به عنوان مدیرعامل بانک قرار دادند. برای ۵ سال بعد افرادی از زمره اقتصاددانان شناخته شده ایرانی را جایگزین کردند. به همین ترتیب، تمام ریزه‌کاری‌ها در این بانک رعایت شده بود و گزارش‌های قطوری راجع به کارهای توجیهی آن وجود داشت.

مطالعات نشان می‌دهد در سال ۱۳۵۱ حتی یک پروژه مهم صنعتی در ایران نبوده است که این بانک در آن زمان در مورد آن پروژه وظیفه‌ای داشته باشد و انجام نداده باشد. بسیاری از تکنولوژی‌ها را این بانک برای سرمایه‌گذاری‌ها وارد می‌کرد و راحت هم وارد می‌کرد چون سرمایه‌گذار خارجی عضو مجموعه خودش بود. بنابراین پروژه سودآور را پیدا می‌کردند، تعارف هم نداشتند و معتقد بودند که سرمایه‌دار باید سود ببرد. بعد از آنکه پروژه سودآور را پیدا می‌کردند به سراغ افراد سرمایه‌دار می‌رفتند به سرمایه‌دار خارجی می‌گفتند بیا و هر میزان سهمی که می‌خواهی در نظر بگیر و خریداری

کن، به سرمایه‌دار ایرانی هم می‌گفتند تو هم سهم خودت را بگذار، تکنولوژی را هم می‌توانید خودتان بیاورید و وارد کنید و بنابراین همه چیز در درون آن نهاد به راحتی حل می‌شد.

بانک برنامه هم بود که بعداً به بانک اعتبارات صنعتی برای اعتبار دادن و حمایت از صنایع کوچک‌تر تبدیل شد. در کنار این‌ها به تدریج سازمان گسترش و نوسازی صنایع را برای ایجاد و پرداختن به پروژه‌هایی مثل فولاد و زیربنایی که همه جا دولتی است، درست کردند. بانک توسعه کشاورزی را همتای بانک صنعت و معدن برای کشاورزی روزمره درست کردند. به بانک توسعه کشاورزی گفتند که کارهای مربوط به توسعه صنعت در بخش کشاورزی را شما انجام دهید. همچنین بانک اعتبارات کشاورزی را برای رسیدگی به کشاورزان کوچک ایجاد کردند.

در کنار همه این کارها به ساختار مجلس هم فکر کردند. اصلاحات ارضی را به عنوان جزیی از این پازل معرفی کردند، برای آنکه بتوانند سیستم کلی سیاسی - اجتماعی ایران را عوض کنند. به این نتیجه رسیده بودند که ساختار سنتی حاکم بر مجلس جلوی کارشان را می‌گیرد، پس اصلاحات ارضی ۱۳۴۰ را باهدف تغییر ساختار مجلس مطرح کردند. دیدند که ساختار مجلس در ایران به گونه‌ای است که جلوی هر تحرکی را می‌گیرد. غیر از دو مجلس اول دوره مشروطیت، تمام نمایندگان مجالس ایران یا حداقل ۵۰ درصد از آن‌ها تا سال ۱۹۶۲ یعنی زمان اصلاحات ارضی، مالکین زمین هستند و مالکین سنتی هم هستند. آمریکائی‌ها به دنبال تغییر این اوضاع بودند. آمریکا نیامد مالکین را بگیرد و یا اعدام کند. به جای آن اصلاحات ارضی را معرفی کرد. در مرحله اول مزارع مکانیزه معاف شدند. اما چرا؟ آیا در مورد صاحبان این مزارع پارتی‌بازی می‌کردند؟ صاحبانی که آن قدر قدرت دارند که می‌توانند با قانون پارتی‌بازی کنند و اگر قانون هم از این بازی بگذرد، کار آن‌ها پیش می‌رود. بحث آمریکائی‌ها این نبود. بحث آنان فروپاشی سیستم سنتی مالکیت ایران بود، چون این سیستم را پایگاه همه تصمیمات مجلس می‌دانستند. در آن زمان به هیچ عنوان موضوع بزرگ مالکی و کوچک مالکی مطرح نبود و آن تبلیغاتی هم که می‌شد واقعیت نداشت. صحبت آن‌ها این بود که می‌گفتند هر مالکی می‌تواند یک روستا یا ده شش‌دانگی را انتخاب کند و بقیه را به کشاورز بدهد و بعد هم آن ده شش‌دانگی را یا باید در مرحله بعد مکانیزه کند، یا آن را تقسیم کند و یا اجازه دهد که از سیستم سنتی بیرون آید. در اصل، بحث نهاد سازی بود که اصلاحات ارضی را با موفقیت کامل اجرا کرد. آن‌ها این امکان را فراهم کردند که تصمیم‌گیری‌ها عوض شود، ساختار روستایی ایران عوض شود، ساختار مجلس ایران عوض شود، ساختار دولت و همه چیز به نفع اهداف آن‌ها تغییر کند. آمریکائی‌ها آن مشکل را پیدا کردند، نهادسازی کردند. نگفتند ما می‌خواهیم مالکیت سنتی از بین برود پس ظرف یک ماه آینده هر مالک سنتی را می‌گیریم، مجازاتش می‌کنیم یا اعدامش می‌کنیم و یا خود مالک توبه کند و بیايد و بگوید که دیگر به دنبال مالکیت سنتی نمی‌روم.

به تدریج این پازل‌ها شکل می‌گرفت. بدین ترتیب یکسری هسته‌های تشکیلاتی بین این پازل‌ها درست کردند. اساس برنامه‌ریزی توسعه نیز همین است. هر پازلی یک وظیفه‌ای دارد و امکانات انجام آن نیز برایش فراهم است. آمریکایی‌ها روی ریزه‌کاری‌ها خیلی خوب کار کرده بودند. سازمان برنامه نیز وظیفه‌اش صرفاً زیربنا سازی بود. سازمان برنامه در آن زمان نه مسئول برنامه بزرگ و جامع کشور بود، نه مسئول بودجه جامع کشور. به سازمان برنامه وظیفه دادند که کارهای راه‌سازی، سدسازی، نیروگاه و دانشگاه را انجام دهد. به سازمان برنامه گفتند که روی برنامه جامع کار نکن. توجه شود که سازمان برنامه ایران از سال ۱۳۵۱ وارد برنامه‌ریزی جامع شد و تا قبل از آن وارد این نوع برنامه‌ریزی نشده بود. به سازمان برنامه گفتند کار شما این است که سد بسازید، جاده بسازید ولی بودجه با شما نیست. بودجه، مربوط به وزارت دارائی است. دنیا هم در راستای کمک به شاه بسیج شده بود.

۳- غیر جامع بودن برنامه‌های سوم و چهارم

جامع نامیدن برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی عنوان کاملی نیست. آن‌ها به نسبت برنامه‌های اول و دوم برنامه‌های جامع‌تری بودند ولی به دلایل مختلفی آن‌ها برنامه جامع نیستند. برای این استدلال لازم است اشاره شود که:

۱. در همان زمان گروه دوم مشاوران هاروارد ضمن تأکید بر جامع نبودن برنامه سوم، ارائه تعریف دقیق برنامه‌ریزی جامع را لازم دانستند.^۱ در برنامه اول، برنامه‌ریزی به مفهوم برنامه‌ریزی فعالیت‌های سرمایه‌گذاری محدودی بود... در پی تغییرات فوق، مفهوم برنامه‌ریزی به مفهومی متحول شده که در یک تعریف نه‌چندان دقیق، برنامه‌ریزی جامع توصیف شده است... برنامه‌ریزی جامع اصطلاحی است که به طرق مختلف می‌توان آن را تعریف کرد.^۱
۲. برنامه‌های سوم و چهارم تحت توصیه مشاوران هاروارد به‌صورت جامع توصیه شد. ولی در جریان عمل به دلیل مشکلات متعدد این هدف محقق نشد. این گروه معتقد است: "آنچه [در برنامه سوم] باقی می‌ماند یک مدل است نه یک برنامه"^۲
۳. اصطلاح جامع از آن در زمان خود استفاده شد که برنامه‌های سوم و چهارم نسبت به برنامه‌های اول و دوم اصطلاحاً جامع‌تر بودند ولی اگر به ابعاد جامعیت برنامه پنجم توجه شود دیگر نمی‌توان برنامه سوم و چهارم را جامع نامید.
۴. برنامه‌ریزی جامع نیازمند بودجه‌ریزی جامع است و تا سال ۱۳۵۱ بودجه جاری در وزارت دارایی بوده است.

۱. تاس. اچ. مک لئود، برنامه‌ریزی در ایران، بر اساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم، مترجم: علی اعظم محمد بیگی، نشرنی، چاپ دوم، ۱۳۸۰.

۲. همان، ص ۳۹.

۵. برنامه‌های سوم و چهارم از الگوی جایگزین واردات استفاده کرده‌اند که این الگو، برنامه‌ریزی جامع نیست.

۶. در این دوران باید کل نظام برنامه‌ریزی را با مدیریت آمریکاییان مورد بررسی قرارداد نه صرفاً برنامه سوم عمرانی. در این صورت می‌توان گفت که نظام برنامه سوم یک برنامه هسته‌های خط دهنده (Core-Planning) یا کلیدی و دارای استراتژی توسعه است. البته باید اقدامات انقلاب سفید شاه را نیز در این تحلیل وارد کرد.

۴- اشکالات نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم و چهارم

تحت تأثیر عمده آمریکاییان باهدف توسعه ایران که منطبق با منافع آنان بود با روش‌های برنامه‌ریزی خود باعث شدند تا اقتصاد ایران در دوره ۵۰-۱۳۳۸ سالانه به طور متوسط رشدی معادل ۸ تا ۹ درصد آن هم با تورم‌های زیر ۵ درصد داشته باشد. این موفقیتی بزرگ برای اقتصاد ضعیف ایران محسوب می‌شد. اما برنامه‌های سوم و چهارم به دلیل عمده زیر برنامه‌ریزی ایران را به انحراف کشاند:

۱. هدف دانش برنامه‌ریزی به ویژه برنامه‌ریزی توسعه در آغاز، عمران و توسعه کشور بود. گروه مشاورین هاروارد نیز با پیش‌نیازها و ضرورت‌های این نوع برنامه‌ریزی آشنایی نداشتند. لذا بخش عمده گزارش گروه دوم مشاوران هاروارد به اشتباه گروه اول^۱ در پیشنهاد غیرعلمی برنامه‌ریزی جامع (و غیرقابل اجرا بودن آن برای ایران و اشتباهات مفهومی و فنی و اجرایی آن) برای برنامه سوم می‌پردازد. گروه دوم مطرح می‌کند که در "گزارش بازنگری برنامه دوم به طور خلاصه نتیجه‌گیری شده است که کاستی‌های برنامه دوم را به سه عامل "پیچیدگی برنامه‌ریزی"، "کمبود نیروی انسانی آموزش دیده" و "عوامل نهادی" می‌توان نسبت داد. به راستی که معلوم نیست کشف ضعف‌های بنیادی برنامه دوم چگونه می‌تواند الزاماً توسل به برنامه‌ریزی جامع را [توسط گروه اول [در پی داشته باشد؟!]^۲ همچنین گروه دوم اضافه می‌کند: "ما اکثراً با این گمان کار خود را آغاز کردیم و همه با این باور کارمان را به پایان رساندیم که اشخاص [گروه اول] معتقد به برنامه‌ریزی جامع در داوری خود درباره این نوع برنامه‌ریزی دچار اشتباه شده‌اند یا اینکه بیش از اندازه به قضاوت خود درباره این برنامه‌ریزی اعتماد کرده‌اند که متکی بر شواهد کافی نبوده است. آن موقع با توجه به شرایط حاکم در ایران برنامه‌ریزی جامع نمی‌توانست کارساز باشد... ما آگاهانه کوشیدیم تا در چارچوب شرایطی کار کنیم که از پیش [توسط گروه اول] تعیین شده بود... یعنی [علیرغم اطمینان به اشتباه بودن،] ضرورت جامعیت برنامه‌ریزی در ایران را بپذیریم."^۳

۱. تفاوت نگرشی گروه اول و دوم هاروارد در ادامه خواهد آمد.

۲. پیشین، تاس. اچ. مک لئود، ص ۲۸.

۳. همان، ص ۲۳-۲۲.

۲. گروه هاروارد و برنامه‌ریزان داخلی، به دلایل ضعف علمی، عدم شناخت ایران و ... نتوانستند مفاهیم و روش‌های صحیح برنامه‌ریزی ایران را به درستی تبیین کنند و نهایتاً ایران را به سمت نوعی مبهم از برنامه‌ریزی جامع سوق دادند. گروه هاروارد معتقد است: "ما به رغم تمام موفقیت‌های خود به عنوان یک اقتصاددان و مدیر اجرایی هیچ شناختی درباره خود ایران یعنی تاریخ، سنت‌ها، فرهنگ و به ویژه مذهب مردم آن نداشتیم... همکاران ایرانی همواره به ما یادآوری می‌کردند که مذهب نقش چندانی در اصلاحات اجتماعی ایران ندارد. کاملاً مشخص بود که این ارزیابی غلط است. اما ما به قدری سردرگم بودیم که خود نمی‌توانستیم به ارزیابی معنی‌دار نقش مذهب در جامعه ایران دست‌یابیم."^۱

۳. ضعف مشارکت سیاسی اجتماعی مردم نیز از اشکالات نظام برنامه‌ریزی بود. اشتباهی که خارجیان مرتکب شدند این بود که برنامه را بدون مشارکت مؤثر سیاسی، اجتماعی، علمی و فرهنگی ایرانیان و با روش‌های فنی خود پیش بردند. مردم دخالت مؤثری در برنامه‌ریزی نداشتند. مردم تحولات را می‌دیدند ولی نمی‌دانستند ناشی از چه چیزی و برای چیست؟ می‌دیدند جاده، برق، آب و ... تأمین می‌شود، ولی اینکارها ناشی مشارکت اقشار وسیع مردم نیست. آن‌ها ارتباطی با برنامه پیدا نمی‌کنند هرچند مصرف‌کننده نتایج آن هستند. در این رابطه گروه دوم هاروارد در گزارش خود اشاره می‌کنند: "ما در برنامه‌ریزی ایران با همکاران ایرانی درگیر بودیم. آن‌ها مدام تأکید می‌کردند که باید تحولات اجتماعی در ایران صورت بگیرد و ما معتقد بودیم که این درست نیست و ما با همان تحولات فنی که صورت می‌دهیم، می‌توانیم ایران را به توسعه برسانیم."^۲ البته وی می‌نویسد که ما بعد متوجه شدیم که همکاران ایرانی ما درست می‌گفتند.

۴. "در این میان شاه نیز از یکطرف به آمریکایی‌ها و گروه هاروارد اعتماد ندارد و از سوی دیگر اعتقادی به ماهیت کار سازمان برنامه و روش‌های آن نداشته و بیشتر آن را به عنوان پشتیبان دیدگاه‌های شخص خود می‌خواهد." نشانه مهم بی‌اعتمادی شاه به سازمان برنامه، مطلقه‌گرایی او در حاکمیت و دادن دستورات و طرح‌هایی بود که بدون توجه به نظرات و فعالیت‌های سازمان برنامه، آن‌ها را برای کشور لازم الاجرا می‌دانست. برای مثال هنوز ماه‌های اول برنامه سوم بود که یکباره انقلاب سفید و یا انقلاب شاه و ملت صورت گرفت که اصلاً در کادر برنامه نبود. اعلی حضرت در برنامه سوم فقط یک جلسه به سازمان برنامه آمدند و اصول برنامه سوم برایشان توضیح داده شد تا برنامه سوم تقریباً می‌شود گفت که شاه به برنامه توجهی نداشتند، حتی آن را قبول نداشتند. اصولاً

۱. همان.

2. George B. Baldwin. Planning And Development In Iran. Baltimore: Johns Hopkins press, 1967.

اعتقاد نداشتند به برنامه‌ریزی به آن معنی که سازمان ما فکر می‌کرد.^۱ خداداد فرمانفرمایان که در آن زمان معاون اصفیا بود می‌گوید شاه بدون توجه به مطالب مطرح‌شده، بر نیازهای دفاعی کشور تأکید کرد و اصلاً به مباحث اقتصادی و اجتماعی و انضباط مالی و اداری و اجرایی مد نظر برنامه‌ریزان واکنشی نشان نداد. به گفته مجیدی، مسئله این بود که آن رابطه‌ای که باید بین گروه برنامه‌ریزی در سازمان برنامه با تصمیم‌گیران دولتی به خصوص تصمیم‌گیرنده اصلی یعنی پادشاه باشد وجود نداشت. پس از این جلسه خداداد فرمانفرمایان به حالت قهر از سمت خود استعفا داد.^۲

۵. از اشکالات دیگر نظام برنامه‌ریزی برنامه‌های سوم و چهارم عدم پیوند مناسب آن با بدنه دولت بود. سازمان برنامه در برنامه‌های سوم و چهارم شروع به افزایش اقتدار قانونی خود نسبت به دستگاه‌های اجرایی می‌کند و از اینجا برای خود و برنامه‌ریزی کشور مشکلاتی را به وجود می‌آورد. مجیدی می‌گوید: "ما در فضایی کار می‌کردیم که می‌دانستیم ما جدا هستیم از کادر سنتی دولت. ما یک دستگاهی هستیم که کارهایی انجام می‌دهیم که نوع و هدف آن را خیلی‌ها نمی‌فهمند و خیلی‌ها توجیه نشده‌اند و نمی‌دانند که خطمشی ما چیست و به چه طریق و با چه هدفی نوسازی می‌کنیم. ما فکر می‌کردیم تلاشی که می‌کنیم برای آینده ایران خیلی مفید است، چون ایران از نظر اقتصادی باید در راه توسعه قدم بردارد و تبدیل به یک کشور توسعه‌یافته شود و این وظیفه به عهده ماست. دولت به ما طوری نگاه می‌کرد که این‌ها آدم‌های فرنگ رفته، آمریکا تحصیل کرده و نورچشمی‌هایی هستند که از ما حقوق بیشتر می‌گیرند، زندگی بهتری دارند و دماغشان خیلی بالاست و ما را کوچک و ضعیف تصور می‌کنند. این برخورد دولتی‌ها با ما بود...^۳ گروه هاروارد اشاره می‌کند: "نگرش ما بهتر از شما کار می‌کنیم، که مسئولان برنامه‌ریزی مرکزی نسبت به دستگاه‌های اجرایی داشتند سبب تقویت نیروهای بانفوذی شد که جامعیت برنامه‌ریزی را امری بسیار مطلوب و اگر نه ضروری می‌دانستند."^۴

۶. ضعف تحقیقات داخلی که موجب شد مدیران و محققان داخلی کشور در پذیرش نوعی از جامعیت بدون ضابطه برای برنامه، عدم تحقیقات لازم بر مفاهیم برنامه، عدم مستندسازی کافی تحولات و مباحث برنامه، عدم نقد و بررسی کافی برنامه‌ریزی مؤثر بوده است. گروه هاروارد مدعی است "ناتوانی تحقیقاتی بخش اعظم اقتصاددانان ایرانی سبب شد که تحقیقات لازم برای تهیه برنامه

۱. عبدالمجید، مجیدی، خاطرات عبدالمجید مجیدی، گام نو، ۱۳۸۲، ص ۸۰.

۲. منوچهر، گودرزی، خداداد، فرمانفرمایان و عبدالمجید، مجیدی، توسعه در ایران، ۱۳۵۷-۱۳۲۰، تهران، گام نو، ۱۳۸۱، ص ۳۴۹-۳۵۳.

۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، سازمان برنامه و بودجه از آغاز تا تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور پشتیبانی، دفتر طرح و برنامه، ۱۳۸۲، مصاحبه با عبدالمجید مجیدی، ص ۱۵۰-۱۲۱.

۴. پیشین، تاس. اچ. مک لئود، ص ۲۹.

سوم را عمدتاً مشاوران خارجی انجام دهند. سرانجام، برنامه اقتصادی کشور تهیه شد اما اقتصاددانانی که با اتکا بر ابتکارات و قابلیت‌های خود بتوانند به برنامه‌ریزی اقتصادی بپردازند، تربیت نشدند.^۱

۵- برنامه‌ریزی در برنامه سوم عمرانی (۱۳۴۱-۴۶)

برنامه سوم نقطه عطف برنامه‌ریزی ایران است. ابتهاج در سال ۱۳۳۷ با توجه تجربه برنامه دوم و ضعف دانش برنامه‌ریزی در ایران و تمایل غرب به توسعه ایران، اقدام به ایجاد دفتر اقتصادی و دفتر فنی^۲ سازمان برنامه و دعوت از گروهی تحت عنوان مشاوران هاروارد^۳ (گروه اول و دوم) برای ارزیابی برنامه دوم و تدوین برنامه سوم نمود.

گروه اول مشاوران هاروارد بیشتر کلی‌نگر و ایده‌آل‌گرا بودند و به اشتباه خواستار اجرای برنامه‌ریزی جامع‌تری نسبت به برنامه‌های اول و دوم عمرانی شدند.^۴ این گروه در گزارش خود ادغام سازمان برنامه در دولت را پیشنهاد کرد و همچنین توصیه کرد سازمان برنامه از مسئولیت اجرایی طرح‌های عمرانی کنار رود و نقش مهم‌تری که همان مدیریت اقتصادی کشور است را بر عهده گیرد. کمیسیون سامان‌دهی برنامه سوم که در سال ۱۳۳۹ تشکیل شد، در گزارشی که در تیرماه ۱۳۴۰ منتشر کرد پیشنهادهای مزبور را پذیرفت و به علاوه برای حل مسائل فنی برنامه‌ریزی و از جمله رابطه سرمایه‌گذاری‌های عمرانی، فنی با برنامه‌ریزی کلان اقتصادی، اجتماعی راه‌حل‌هایی پیشنهاد نمود.^۴ پس از آنکه به نفع برنامه‌ریزی جامع و ملی تصمیم‌گیری شد، تنها کار باقیمانده تهیه برنامه‌های عمل

۱. همان، ص ۷۲.

۲. دفتر فنی در زمستان سال ۱۳۳۳ با ورود هکتور پرودوم (Proudhon) که یکی از اقتصاددانان آن زمان آمریکا بود و توسط بانک بین‌المللی معرفی شده بود، تأسیس شد.

۳. در گزارشات متعددی از گروه مشاوران ماوراء بحار (وابسته به دانشگاه هاروارد) که در سال ۱۳۲۵ جهت تنظیم گزارش برنامه اول عمرانی برای اخذ وام از بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه (بانک جهانی آینده) به ایران آمدند، به عنوان گروه اول مشاوران هاروارد یاد شده است. ولی بعداً طی سال‌های ۱۳۳۷ تا ۱۳۴۱ دو گروه دیگر به کوشش ابوالحسن ابتهاج از دانشگاه هاروارد برای تنظیم برنامه عمرانی سوم به ایران آمدند که آنان نیز به گروه هاروارد معروف شدند. گروه اول از سال ۱۳۳۷ هم‌زمان با تشکیل دفتر اقتصادی سازمان برنامه تا سال ۱۳۴۰ (حدود ۴ سال) به ایران آمدند. تجربه آنان توسط یکی از اعضا به نام جرج بالدوین به زبان انگلیسی منتشر شده است. گروه دوم طی سال‌های ۱۳۴۰ تا ۱۳۴۱ حدود یک سال و اندی در سازمان برنامه مستقر شدند که به دلیل مشکلات پیش آمده قبل از اتمام کار ایران را ترک کردند. تجربیات گروه دوم نیز توسط سرپرست اجرایی گروه، به نام تاس. اچ. مک لئود در کتابی به نام "برنامه‌ریزی در ایران، بر اساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم" گردآوری و توسط آقای علی اعظم محمد بیگی در سال ۱۳۸۰ ترجمه و به وسیله نشرنی منتشر شده است. نگرش این دو گروه با هم متفاوت بود.

۴. مک لئود، پیشین، ص ۲۷.

بود، اما پس از آنکه کار تهیه برنامه سوم به جریان افتاد، هدف تهیه برنامه عمرانی ملی و جامع جای خود را به هدف تهیه چارچوب تحلیلی و طرح کلی برنامه عمرانی سوم داد. تهیه این چارچوب که در نهایت تا حد چارچوب برنامه سوم یا کلیات برنامه پیش رفت، بیش از سه سال طول کشید.^۱ یعنی عملاً برنامه سوم حتی در طراحی نیز یک برنامه جامع نبود، لذا برنامه سوم با توجه به ضعف علمی و اشتباه گروه هاروارد و ضعف داخلی بیشتر با تأکید بر تحولات فنی و سرمایه‌گذاری فیزیکی پیش رفت. بطوریکه گروه در گزارش خود اشاره کردند: "ما در برنامه‌ریزی ایران با همکاران ایرانی درگیر بودیم. آن‌ها مدام تأکید می‌کردند که باید تحولات اجتماعی در ایران صورت بگیرد و ما معتقد بودیم که این درست نیست و ما با همان تحولات فنی که صورت می‌دهیم، می‌توانیم ایران را به توسعه برسانیم."^۲ البته وی می‌نویسد که ما بعد متوجه شدیم که همکاران ایرانی ما درست می‌گفتند.

ضعف تخصصی گروه اول هاروارد (۱۳۴۰-۱۳۳۷) باعث شد تا مأموریت این گروه خاتمه یافته و گروه دوم (۱۳۴۱-۱۳۴۰) به ایران بیایند ولی، عملکرد اشتباه گروه اول باعث ترویج گرایش به برنامه‌ریزی جامع شده بود. اگرچه گروه دوم هاروارد، بر آماده نبودن ایران برای اجرای برنامه جامع تأکید کردند ولی ضعف علمی-تحقیقاتی داخل و جذابیت‌های برنامه‌ریزی جامع باعث شد تا کم کم گرایشی مبهم به سوی برنامه‌ریزی جامع (که نمونه موفق نیز در جهان ندارد) ایجاد شود. گروه دوم به دلیل اختلاف نظر شدید با مقامات سازمان برنامه، قبل از پایان مدت قرارداد و قبل از شروع برنامه سوم، ایران را در سال ۱۳۴۱ ترک کردند.

البته چنانچه کل نظام برنامه‌ریزی مدیریت شده توسط آمریکاییان در این دوران بررسی شود می‌توان آن را یک برنامه‌ریزی کلیدی یا هسته‌های خط دهنده نامید. برنامه سوم اولین برنامه توسعه اقتصادی ایران است. استراتژی مورد استفاده در این برنامه و برنامه چهارم، جایگزین واردات نیز نامیده شده است. اگرچه برنامه، نرخ رشد اقتصادی را از دیدگاه کلان مطرح می‌کند ولی سازمان به طور کامل به دنبال برنامه تفصیلی نمی‌رود و هنوز به مقدار زیادی متکی به پروژه‌های قبلی و جدید است. (توجه شود که تا سازمان برنامه سوم، مسئول زیربناسازی شامل سد، مدرسه، راه، ساختمان و ... بود و موارد بودجه و مسائل کلان ارتباطی به سازمان نداشت.) با توجه به جامعیت این برنامه در نگرش به کل بخش‌های اقتصادی-اجتماعی، این برنامه به اشتباه برنامه‌ریزی جامع نیز خوانده می‌شود، درحالی‌که برنامه دارای استراتژی توسعه، نمی‌تواند برنامه‌ای جامع در روش باشد.

۱. بهروز هادی زوز، بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)، تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۹، ص ۱۲۴.

2. George B. Baldwin. Planning And Development In Iran. Baltimore: Johns Hopkins press, 1967.

در طول برنامه‌های اول و دوم، سازمان برنامه مسئولیت اجرای طرح‌های عمرانی را به عهده داشت و تعداد زیادی پیمانکار و مهندس را بکار گرفته بود و متعاقباً سازمان نیز به طور عمده دارای نگرش مهندسی بود. اما از برنامه سوم به بعد، به مرور این مسئولیت به عهده دستگاه‌های اجرایی گذاشته شد و سازمان برنامه نقش مهم‌تر مدیریت امور اقتصادی^۱ کشور را عهده‌دار گردید. در برنامه سوم و چهارم سازمان با استفاده از نظرات دستگاه‌ها و متخصصین به صورت دبیرخانه تهیه برنامه نیز عمل می‌کرد و در این دوران تقریباً هر متخصص مطرح کشور با سازمان برنامه به نوعی همکاری داشت. عملیات عمرانی در برنامه سوم کاملاً از بودجه دولت جدا شده و در یکجا متمرکز شد و از این طریق دولت دارای دو بودجه کاملاً مجزا، یکی بودجه عمومی و دیگری بودجه عمرانی شود.

به هر حال، آنچه در برنامه سوم (در تلفیق با منافع و اقدامات آمریکاییان و ضعف ساختار ضعیف و غیر مشارکتی نظام شاهنشاهی و ضعف تحقیقات و دانش داخلی) حاکم شد منفعت خارجی و عدم شناخت علمی و ابهام داخلی بود. برنامه‌ریزی واقعی توسعه در ایران با چنین گرایش‌های مبهم علمی و اجرایی شروع می‌شود و این روند در برنامه سوم و چهارم نیز ادامه می‌یابد، اگرچه پس از رفتن خارجی، ضعف تحقیقات و ابهامات داخلی تأثیر بیشتری بر برنامه‌ریزی ایران گذاشت. برای مثال مجیدی مشاهده خود را از تغییر روش برنامه سوم چنین بیان می‌دارد: "وقتی که خداداد (فرمانفرمایان) رفت و برنامه سوم شروع شد، می‌شود اول مهرماه سال ۱۳۴۱. همان روز اول اصفیا بدون اینکه قبلاً به ما چیزی گفته باشد، چند نفر را در اتاقش خواست و گفت امروز برنامه سوم شروع می‌شود این برنامه سوم همراه با تجدید نظر در تشکیلات سازمان برنامه است و همراه است با تغییر دادن وظایف سازمان برنامه، لذا من فکر می‌کنم که می‌بایست ما به سه جنبه کار اهمیت بدهیم. یکی مسئله برنامه‌ریزی و مطالعات اقتصادی و تهیه برنامه سوم و اجرایش است. اجراییات می‌رود به دستگاه‌های اجرایی. ما می‌شویم یک دستگاه برنامه‌ریزی، لذا در درجه اول برنامه‌ریزی مهم است و در درجه دوم اینکه این برنامه چه جور اجرا می‌شود و ما وقتی که اجراییات را دادیم به دستگاه اجرایی بتوانیم مثل یک رادار نظارت بکنیم که این برنامه چطور اجرا می‌شود. لذا من فکر کردم یک معاونت جدید درست بکنم در سازمان برنامه به اسم معاونت نظارت و تعقیب عملیات یعنی از یک طرف نظارت بکنیم و از طرف دیگر هم پیگیری بکنیم که طرح‌های مصوب درست اجرا شود. چون دیگر مجری آن‌ها سازمان نیست، مجری دستگاه‌های اجرایی است...."^۲ لذا بر این اساس می‌بینیم که تغییرات برنامه‌ریزی در ایران در برنامه سوم نه بر اساس تحقیقات قبلی بلکه بر اساس تشخیص فردی بوده است.

۱. مدیریت امور اقتصادی نیز عبارتی است که دو برداشت از آن ارائه شده است: ۱- مدیریت متغیرهای کلان اقتصادی و ۲- مدیریت توسعه اقتصادی.

۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، سازمان برنامه و بودجه از آغاز تا تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور پشتیبانی، دفتر طرح و برنامه، مصاحبه با عبدالمجید مجیدی ۱۳۸۲، ص ۸۹-۱۰۶.

برنامه سوم اگرچه در تأمین اعتبارات و نیروی کار ماهر با مشکلاتی روبه‌رو بود، ولی اقتصاد کشور موفق به دستیابی به رشد ۷.۲ درصد در سال در طول دوران برنامه شد که نشان از موفقیت برنامه دارد.

۶- برنامه‌ریزی در برنامه چهارم عمرانی (۱۳۴۶-۵۱)

برنامه چهارم به لحاظ رشد اقتصادی برنامه‌ای موفق و حتی تأثیرگذارتر از برنامه سوم عمرانی بود، به طوری که طی برنامه، اقتصاد ایران رشد حدود ۱۳ درصد را تجربه کرد و ترقی سطح قیمت‌ها (جز ۵.۳ درصد سال ۱۳۴۸) از حدود ۲ درصد تجاوز نکرد. رشد تمامی بخش‌های اقتصادی از پیش‌بینی برنامه فراتر رفت. البته وضعیت بخش کشاورزی و اشتغال بخش به لحاظ مطلق و نسبی تضعیف شد، بطوریکه مبادرت به واردات محصولات کشاورزی شد. در یک نگاه کلی به عملکرد برنامه چهارم از نظر تحقق اهداف انتخاب شده نرخ رشد و بهره‌وری اقتصاد ملی، دستاوردهای برنامه، فراتر از انتظار بوده است و اقتصاد ایران از نظر رشد یک دوران طلایی را پشت سر گذاشته است.

برنامه چهارم نیز مانند برنامه سوم، دارای الگو و استراتژی توسعه بود. اگر چه برنامه چهارم نیز اصطلاحاً برنامه جامع خوانده می‌شود ولی به دلایل گفته شده و به ویژه تأثیر مدیریت آمریکاییان بر برنامه‌ریزی ایران، این برنامه از نظر روش هسته‌ای خط دهنده (Core-Planning) یا کلیدی بود که به عنوان استراتژی جایگزین واردات نیز مطرح شد. این برنامه به دلایلی چون تقویت تخصص، تجربه و توان داخلی، وجود درآمدهای نفتی، بهره‌گیری از الگوهای مناسب‌تر برنامه‌ریزی، استفاده از اثرات و پایه‌های سه برنامه عمرانی قبل، مساعد بودن شرایط جهانی و اهمیت ژئوپلتیک ایران برای غرب و لذا پشتیبانی غرب از ایران در صحنه بین‌المللی در اهداف خود موفق بود. ولی برنامه‌ریزی علیرغم موفقیت در اهداف، همچنان از ضعف علمی و عدم مشارکت مردمی متأثر بود و از منشاء داخلی نمی‌جوشید و مردم تماشاگر و حاشیه‌نشین برنامه‌ریزی بودند. از طرف دیگر در صحنه بین‌المللی نیز پایان جنگ سرد، جایگزینی آمریکا به جای انگلیس در خلیج فارس و سپردن نقش ژاندارمی منطقه به ایران، رویکرد غرب به توسعه ایران را کم‌کم تغییر داد.

از طرف دیگر قدرت یافتن سازمان برنامه در اثر موفقیت‌های عمرانی و تلاش مدیران آن برای الحاق کل بودجه به سازمان که از برنامه سوم شروع شده بود نهایتاً با تصویب لایحه سپردن تهیه و تنظیم بودجه عمرانی و جاری به سازمان برنامه در مجلسین (۱۴ تیر ۱۳۴۵) و تبدیل سازمان برنامه به سازمان برنامه و بودجه محقق شد و متعاقباً اجرای کلیه پروژه‌های عمرانی به دستگاه‌های اجرایی واگذار شد. این اتفاق پایان رسالت برنامه‌ریزی توسعه‌ای سازمان و آغاز تسلط بودجه بر برنامه و شروع برنامه‌ریزی جامع را به همراه داشت و سازمان برنامه به جای توجه به عمران و توسعه و پیشرفت باید به متغیرهای کلان، تمامی بخش‌ها و زیر بخش‌ها توجه متوازی را نشان می‌داد. صفی‌اصفیه نیز در پیش‌نویس نامه اولیه خود درباره عدم امکان برنامه‌ریزی جامع در ایران (در برنامه چهارم) اشاره می‌کند.

۷- نتایج و آثار منفی برنامه سوم و چهارم عمرانی

در ادبیات برنامه‌ریزی ایران، برنامه‌های سوم و چهارم به دلیل حضور آمریکاییان و ضعف سیاسی و تخصصی داخلی دارای ابهامات زیادی هستند. از یکطرف در ادبیات مرسوم برنامه‌ریزی از آن‌ها به عنوان برنامه جامع یاد می‌شود. از سوی دیگر تأثیر گروه مشاوران هاروارد (و نه آمریکاییان) بیش از حد لحاظ می‌شود و از طرف دیگر این برنامه‌ها موفق‌ترین برنامه‌ها کشور نیز خوانده می‌شوند. ضمن تأکید بر صحت آثار مثبت این دو برنامه به لحاظ تقویت رشد اقتصادی و دانش و مدیریت برنامه‌ریزی در ایران، می‌توان اظهار داشت آثار منفی و انحرافات ماهیتی این دو برنامه بر برنامه‌ریزی ایران بسیار اساسی بوده است. به عبارت کلی موفقیت‌های عمده رشد اقتصادی برنامه‌های سوم و چهارم (با تأکید بر روش‌های فنی و اجرایی و پروژه‌های عمرانی) در ساختار سیاسی باعث ایجاد توهم قدرت، در ساختار اقتصادی باعث اولویت یافتن رشد متغیرهای کلان اقتصادی، بودجه و پروژه‌های عمرانی در مقابل توسعه و عمران، در ساختار اجتماعی و فرهنگی با عدم شکل‌گیری وسیع توسعه‌خواهی در مردم و در ساختار علمی-فنی با تسلط مفاهیم فنی و تکنیکی در مقایسه با مفاهیم فلسفی و ماهیتی در برنامه‌ریزی شد. در ذیل به این آثار منفی با تفصیل بیشتر اشاره می‌شود:

۱. اقتصادی

- برنامه‌های سوم و چهارم بیشتر به پشتوانه مدیریت و تأثیرگذاری خارجی، عمدتاً با اتکا به روش‌های فنی و تکنیکی و اجرایی و نه علمی، تأکید بر سرمایه‌گذاری و پول نفت به پیش می‌رود. لذا نه تنها برنامه‌ها درون‌زا و بومی نشدند بلکه به دلیل موفقیت‌های متغیرهای کلان اقتصادی (به ویژه رشد اقتصادی و تورم که دیگر تکرار نشد)، شاه و اطرافیان و بخشی از جامعه ایران را دچار توهم قدرت کردند که فکر می‌شد با همین روش‌ها می‌توان سریعاً طی چند برنامه ایران را به تمدنی بزرگ تبدیل کرد و از کشور آن روز ژاپن نیز پیشتر رفت.

- عمران و توسعه که هدف اصلی برنامه‌ریزی بود تعریف خود را از دست داد و به جای توسعه زیربنای اقتصادی-اجتماعی، به کار ساخت فرودگاه، بیمارستان، راه، کارخانه و ساختمان‌سازی و... منحرف شد. سازمان برنامه نیز که قرار بود کار عمران و سازندگی و توسعه را انجام دهد و پول نفت را تنها در همین راه خرج کند به دستگاهی که وظیفه‌اش تقسیم پول نفت به بودجه دستگاه‌های دولتی شده تبدیل شد. امروزه نیز ارزیابی برنامه‌های توسعه ایران عمدتاً با میزان رشد اقتصادی و پیشرفت پروژه‌های عمرانی سنجیده می‌شود.

- تأکید غیرعلمی و اشتباه گروه اول هاروارد بر برنامه‌ریزی جامع و ادامه این مسیر اشتباه توسط گروه دوم هاروارد، باعث شد تا نهایتاً نگرش حاکم بر سازمان برنامه و بودجه در زمینه تهیه برنامه

توسعه از اواخر دهه ۵۰ (زمان تهیه برنامه عمرانی پنجم) که باید بنا به ماهیت غیر جامع باشند به نگرش به برنامه‌های جامع توسعه و هدایت همه جانبه اقتصادی کشور متحول گردید. مطالعه تجربه برنامه‌ریزی توسعه در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که علیرغم بیش از حدود ۵۰ سال از سابقه برنامه‌ریزی توسعه در جهان، نمی‌توان مواردی هرچند معدود از برنامه‌ریزی جامع توسعه و هدایت اقتصادی را در هیچ‌یک از کشورها ملاحظه نمود. در دنیا یک نمونه موفق برنامه جامع پیدا نمی‌کنید. مسئله این است که برنامه‌ریزی جامع توسعه و هدایت اقتصادی کشور نیازمند تحقیقات فراوان و نسبتاً دقیق از سازوکار اقتصادی و اجتماعی است که چنین تحقیقاتی در کشورهای در حال توسعه وجود ندارد. برنامه‌ریزی جامع نیازمند آمارهای تفصیلی قابل اتکا و به هنگام است که فقط در کشورهای توسعه‌یافته قابل دسترسی است. نیازمند متخصصان فراوان در تمامی حوزه‌های علمی و فنی است که کشورهای توسعه‌نیافته از کمبود و یا نبود آن رنج می‌برند. برنامه‌ریزی جامع توسعه و هدایت اقتصادی نیازمند وجود سازمان‌ها و تشکلهای قوی، کارا و با نفوذ دولتی است که در کشورهایی همچون ایران وجود ندارد. برنامه‌ریزی جامع نیازمند دستگاه‌های اجرایی کارای دولتی است که کشورهای توسعه‌نیافته از آن محروم‌اند. برای مثال آرتور لویس در سیلان در حین کمک به برنامه توسعه این جمله مشهور را گفت که: برنامه جامعی که می‌خواهید برای ۵ سال طراحی کنید، ۲۰ سال وقت می‌خواهد تا تهیه شود. من نیستم خودتان تهیه کنید، جامعیت ما را گیر می‌اندازد. صفی اصفیاء نیز در پیش‌نویس نامه اولیه خود درباره عدم امکان برنامه‌ریزی جامع در ایران (در برنامه چهارم) اشاره می‌کند.

• تحت تأثیر پذیرش اشتباه و ناقص برنامه‌ریزی جامع، سازمان برنامه که قرار بود پول نفت را تنها برای توسعه و عمران خرج کند به دستگاهی که وظیفه‌اش تقسیم پول نفت به بودجه دستگاه‌های دولتی شده بود، تبدیل گردید و تدوین الگوی توسعه کشور نیز کم اهمیت شده و گاهی کنار گذاشته شد.

۲. فرهنگی

• موفقیت‌های رشد اقتصادی بالا به همراه تورم پایین باعث نوعی توهم قدرت در سطوح بالای سیاسی و سپس بخشی از متخصصین شد. تفکری که چند سال بعد در ترکیب با شرایط درآمدهای هنگفت نفتی تحت عنوان دروازه‌های تمدن بزرگ مطرح و به هر حال مورد قبول قرار گرفت. این نگرش بعد از سال‌ها هنوز تا حدی پایدار است که اگر اقتصاد ایران با روال برنامه‌های سوم و چهارم پیش می‌رفت ایران سریعاً توسعه می‌یافت.

• واقعیت بخش‌های اجتماعی و فرهنگی نادیده گرفته شد.

• برنامه‌های سوم و چهارم مشارکت مردم را با خود همراه نداشت. لذا فرهنگ برنامه‌ریز توسعه در فرهنگ عمومی جامعه قرار نگرفت و لذا گروه فرهنگی-اجتماعی داخلی و بومی توسعه‌خواه را ایجاد نکرد.

۳. اجتماعی

- عدم مشارکت و پیوند گروه‌های مختلف اجتماعی با برنامه به دلیل ساختار سیاسی و روش‌های غیرمشارکتی برنامه
- شکل‌گیری ناقص مفهوم برنامه‌ریزی جامع در ترکیب با قدرت سازمان برنامه و ضعف تحقیقات داخلی باعث گردید تا رفته رفته تفکر جدیدی از برنامه‌ریزی جامع در ایران شود و برای همیشه بر نظام برنامه‌ریزی کشور سایه افکند.
- موفق خوانده شدن برنامه‌های سوم و چهارم بدون بررسی و تحلیل کامل شرایط و اشکالات آن باعث شده تا از آن‌ها به عنوان یک الگوی کامل نام برده شود.

۴. سیاسی

- ایجاد توهم قدرت در شاه، اطرافیان و برخی متخصصین و مردم به دلیل عدم تبیین کامل برنامه‌ریزی و همچنین موفقیت‌های رشد اقتصادی در برنامه‌های سوم و چهارم. این مشکل سیاسی با افزایش قیمت‌های نفت در سال ۱۳۵۲ خود را در رفتار شاه و اطرافیان بیشتر نمایان ساخت.
- به دلیل عدم درک فلسفه برنامه‌ریزی این اثر در ساختار سیاسی و مدیریتی ایران برجای ماند که به جای درک کلیت برنامه توسعه و نهادهای آن، برنامه‌ریزی بیشتر به مفهوم زیربناسازی و سرمایه‌گذاری فیزیکی و نگرش جامع گرفته شد. بطوریکه هنوز هم برنامه‌های ایران به شدت با پیشرفت پروژه‌های عمرانی و میزان تأخیر در اجرا سنجیده می‌شوند.

۵. علمی- فنی

- عدم مطالعات علمی-فنی و شناخت کافی برنامه‌ریزی
- تسلط مفاهیم فنی و تکنیکی در مقایسه با مفاهیم فلسفی و ماهیتی در برنامه‌ریزی
- عدم مطالعات کافی در مورد قابلیت اجرایی و آثار برنامه‌ریزی جامع

۸- نتیجه‌گیری

تجربیات قدیمی‌ترین کشور دارای برنامه‌ریزی توسعه یعنی ایران به همراه عدم موفقیت‌های آن این سؤال را برای همگان ایجاد کرده که مشکل یا مشکلات برنامه‌ریزی ایران در کجاست. البته در این زمینه مطالعات و تحقیقات متعدد هرچند ناکافی انجام و فروض مختلفی ارائه شده است. مرحوم دکتر حسین عظیمی فرضیه‌ای را مطرح کرده که مدعی است برنامه‌ریزی ایران از برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی به دلیل تأثیر عوامل خارجی و داخلی به انحراف کشیده شد به این معنا که علیرغم رشد اقتصادی چشمگیر، به دلیل عمده تسلط علمی، فنی و منفعتی خارجیان بر برنامه‌ریزی ایران در تعامل با ضعف دانش و ساختار سلطنتی داخلی فلسفه، ماهیت، نظام و روش‌های برنامه‌ریزی توسعه به درستی

درک نشد. و جامعه ایران به شناخت علمی و صحیحی از برنامه‌ریزی توسعه دست نیافتند. این عوامل در ترکیب با عوامل بعدی به ویژه گرایش به برنامه‌ریزی جامع، همواره برنامه‌ریزی توسعه را در ایران تحت تأثیر خود داشته‌اند. در تأیید این مدعا تفاوت برنامه‌های متعدد عمران و توسعه، عدم تفاهم بر نظام برنامه‌ریزی، عدم تفاهم بر کارکرد سازمان برنامه‌ریزی، عدم ارتباط با کشورهای دارای برنامه‌ریزی موفق، ضعف تحقیقات برنامه‌ریزی، عدم تفاهم بر تعریف برنامه‌ریزی و توسعه و امثال آن مسائلی هستند که قاعدتاً می‌بایست سال‌ها پیش در نظام برنامه‌ریزی ایران حل و فصل شده باشند.

تحلیل انتقادی هدف‌های اقتصادی برنامه‌های توسعه ایران^۱

عباس عرب‌مازار

خسرو نورمحمدی

چکیده

در تحلیل انتقادی، جنبه‌های گوناگون یک موضوع از دیدگاه گفتمان‌های رایج جامعه (همان نقد)، مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این مقاله، تحلیل انتقادی هدف‌های اقتصادی برنامه‌های توسعه در ایران (قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی) مدنظر قرار گرفته است، لذا تلاش شده تا مقالات و پژوهش‌های مختلف مورد مطالعه، بررسی قرار گیرد. نتایج حاصله نشان می‌دهد که گفتمان‌های انتقادی از دیدگاه‌های خاص و مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی به برنامه‌ها و اهداف آن توجه داشته‌اند، لذا بر اهداف اقتصادی برنامه‌های توسعه تأثیرات مثبت، مبهم و حتی متناقض ایجاد کنند، بطوریکه نزدیک به سی مفهوم در برنامه‌های توسعه ایجاد شده که همگی در راستای هدف برنامه‌ها بوده‌اند. ولی نکته بسیار مهم آنکه نهایتاً برنامه‌های توسعه بر اساس دو مورد از این اهداف سی گانه، یعنی تنها ۱- اهداف کمی چند متغیر کلان و ۲- اهداف کمی بخش سنجیده شده‌اند. این مطلب نشان از عدم تأثیرگذاری گفتمان‌های جامعه بر اهداف اقتصادی برنامه‌های توسعه دارد. البته باید توجه داشت که اصلی‌ترین هدف برنامه‌های توسعه یعنی همان عبارت "توسعه" در نظام برنامه‌ریزی ایران با شفافیت تعریف نشده است. لذا مهم‌ترین نتیجه این است که باید توسعه و برنامه‌های توسعه کشور با دقت علمی تعریف شده و در مورد آن‌ها اجماع علمی ایجاد شود. نتیجه بعدی این است که نظریه و مکتب علمی خاصی در اقتصاد کشور حاکم نبوده است تا اهداف اقتصادی برنامه‌های توسعه به واسطه آن تعریف شوند. در چنین فضایی صرفاً منابع دولت و مردم برای رفع نارسایی‌ها و مشکلات کشور و آرمان و آرزوهای ساختار سیاسی و البته بدون توجه به یک نظریه علمی و استراتژی مورد نظر آن، صرف شده‌اند و در عمل نیز موفقیت‌چندانی حاصل نشده است.

واژه‌های کلیدی: برنامه‌ریزی، آسیب‌شناسی، برنامه‌ریزی توسعه، تحلیل انتقادی، گفتمان انتقادی

مقدمه و بیان مسئله

کشور ما با داشتن قریب به هفتاد سال تجربه برنامه‌ریزی (۱۳۹۳-۱۳۲۷) جزو اولین کشورهای دارای

۱. این مقاله تحت عنوان تحلیل انتقادی هدف‌های اقتصادی برنامه‌های توسعه در ایران (قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی) در فصلنامه علمی پژوهشی مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره ۵، شماره ۱، بهار ۱۳۹۵، ص ۱۹-۴۲ به چاپ رسیده است.

برنامه‌ریزی توسعه در جهان است. ولی علیرغم این جایگاه و سابقه، نه فقط به هدف‌های متعارف رشد و توسعه اقتصادی دست نیافته بلکه مشکلات فراوان دیگری ایجاد شده است، به گونه ایکه برخی وجود برنامه‌های توسعه را اساساً ضروری نمی‌دانند. البته متخصصین برای به نتیجه نرسیدن برنامه‌های توسعه کشور دلایل مختلفی ارائه کرده‌اند، که یکی از آن‌ها اشکال در تدوین اهداف یا عدم اعتقاد به آن‌ها بیان شده است. یکی از روش‌هایی که می‌تواند ما را به دلایل تعیین اهداف و عدم تحقق آن‌ها رهنمون سازد، روش تحلیل انتقادی است. در روش تحلیل انتقادی، جنبه‌های گوناگون یک موضوع از دیدگاه گفتمان‌های رایج جامعه، مورد بررسی قرار می‌گیرد. با شناخت و بررسی شرایط زمانی تدوین اجرای برنامه‌ها می‌توان به دلایل تعیین اهداف و عدم تحقق آن‌ها پی برد. لذا در این مقاله به دنبال تحلیل انتقادی هدف‌های اقتصادی برنامه‌های توسعه در ایران (قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی) هستیم تا از طریق آن تأثیر دیدگاه‌های مختلف را بر این اهداف شناسایی نماییم.

ایران اولین کشور جهان است که دارای برنامه‌ریزی توسعه شده است. ولی علیرغم بیش از هفتاد سال تجربه برنامه‌ریزی و تلاش فراوان نیروی انسانی و صرف منابع مادی قابل توجه، بسیاری از اهداف اقتصادی برنامه‌های توسعه محقق نشده است. از سوی دیگر مشکلات جدیدی نیز در کشور ایجاد شده و هدف‌گذاری جدید برنامه‌ها برای حل و فصل آن‌ها نیز موفقیت قابل توجه نداشته است. لذا سؤالات متعددی در مورد علت این مسئله مطرح شده است. در این مقاله سعی شده با استفاده از روش تحلیل انتقادی، هدف‌های اقتصادی برنامه‌های توسعه کشور مورد بررسی قرار گیرد. روش تحلیل انتقادی با توجه به اسناد زمان رویکردهای مختلف موضوع را تبیین می‌کند. به عبارت روشن‌تر عوامل و شرایط مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی را با توجه به نقدهای انجام شده، بررسی و اثر آن را بر موضوع شناسایی و تحلیل می‌کند.

مهم‌ترین هدف اقتصادی برنامه‌های توسعه، رشد و توسعه جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. لذا این تحقیق می‌تواند به تحقق مهم‌ترین اهداف کشور کمک نماید. پس از حدود ۷۰ سال برنامه‌ریزی هنوز در مورد نحوه تعیین و پیگیری و ارزیابی اهداف برنامه‌های توسعه، وفاق علمی و حتی عمومی وجود ندارد. لذا انجام این تحقیق با بررسی و شناخت علل این مشکلات، می‌تواند در تحقق بهتر و بیشتر اهداف اقتصادی برنامه‌های توسعه مؤثر باشد و به رشد و توسعه سریع‌تر کشور کمک نماید.

تعاریف و روش‌شناسی

عبارت تحلیل انتقادی یا تحلیل انتقادی گفتمان، اصطلاحی است که عمدتاً در تحقیقات جامعه‌شناختی بکار برده می‌شود. پژوهش‌های انتقادی یا گفتمانی از حوزه‌های مختلف به نقد موضوع می‌پردازند. (فاضلی، ۸۴: ۸۶). البته می‌توان از تحلیل انتقادی متناسب با تحقیقات اقتصادی نیز استفاده نمود. تحلیل انتقادی به نوعی عوامل وقت مؤثر بر نقد موضوع تحقیق را مد نظر قرار می‌دهد. تحلیل انتقادی

باید به همه مسائل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی مؤثر بر نقد موضوع تحقیق بپردازد تا بتواند موضوع تحقیق را نه صرفاً از یک زاویه بلکه از همه زوایا و به‌طور جامع و به‌ویژه در زمان مورد نظر بررسی کند. برای مثال در تحلیل انتقادی برنامه‌های قبل از انقلاب اسلامی چنانچه نقش عامل خارجی و رابطه دولت ایران با آن‌ها لحاظ نشود، نمی‌توان تحلیلی مبتنی بر واقعیت ارائه کرد و لذا شناخت ناقص و حتی اشتباهی صورت می‌گیرد. یا اگر در برنامه‌های بعد از انقلاب اسلامی تلاش برای اتکاء بر توان داخلی مورد توجه قرار نگیرد، تحلیل‌ها ناقص خواهد بود. بنابراین تحلیل انتقادی همان‌طور که تقریباً از عنوان آن برمی‌آید به کلیه عوامل مؤثر، بر موضوع تحقیق می‌پردازد.

در پژوهش‌های انتقادی یا گفتمانی در داخل حوزه جامعه‌شناختی شاید تقسیم‌بندی‌هایی مانند: ۱- سطح تحلیل (خرد و کلان) ۲- دور یا نزدیک شدن به تحلیل و ۳- نوع پژوهش (تجربی، نظری-فلسفی) (فاضلی، ۸۴: ۸۶) کفایت کند ولی در حوزه علم اقتصاد باید به سایر عوامل اجتماعی، سیاسی و فرهنگی در تحلیل انتقادی نیز توجه داشت. چون تحلیل انتقادی گفتمان فعالیت است که حاصل مساعی مشترک رشته‌های مختلف علوم انسانی و اجتماعی است. (فاضلی، ۸۴: ۸۸). اگر چه تحلیل گفتمان انتقادی نظریه‌ای منسجم با مجموعه‌ای از ابزارهای روشن و تعریف شده نیست (فاضلی، ۸۴: ۸۵)، با این حال و برگرفته از روش‌شناسی تحلیل گفتمان جامعه‌شناختی از جمله فرکلاف، می‌توان ابعاد تحلیل گفتمان اقتصادی را به شکل زیر بیان کرد.

مدل ۱- ابعاد تحلیل انتقادی گفتمان برنامه‌های توسعه برگرفته از نظریه فرکلاف



۱- پیدایش برنامه‌ریزی

تا سال‌های اولیه بعد از جنگ دوم جهانی یعنی سال‌های ۱۹۴۸-۱۹۴۶ میلادی، بر اساس نظرات اولیه مکتب اقتصاد کلاسیک نظام سرمایه‌داری، دخالت دولت در اقتصاد و بازار مردود بوده و دخالت

دولت یا مالیه عمومی محدود به هزینه‌های تأمین امنیت داخلی و خارجی بود. بالعکس، نظام کمونیستی به دخالت کامل و برنامه‌ریزی شده دولت در اقتصاد به جای مکانیسم بازار اعتقاد داشت، به طوری که تا قبل از ارائه نظریات جان مینارد کینز (در حدود سال‌های ۱۹۴۰ میلادی) هر شخصی که از برنامه‌ریزی صحبت می‌کرد وابسته به اردوگاه کمونیسم بوده یا پنداشته می‌شد. ولی بعد از جنگ جهانی دوم تحت تأثیر نظرات کینز، دیدگاه دخالت دولت‌ها در اقتصاد و به تبع آن دولت‌های در حال توسعه پذیرفته شد. به طوری که در این دوران اکثر اقتصاددانان بزرگ نوشته‌ای در مورد برنامه‌ریزی ارائه کردند و از سال ۱۹۳۰ پذیرفته می‌شود که برنامه‌ریزی لزوماً برای کمونیسم به جهت جایگزینی بازار نیست، بلکه دخالت آگاهانه دولت برای تحقق شرایط بهتر بازار است.

ایران و هند از اولین کشورهای در حال توسعه دارای برنامه‌ریزی توسعه هستند. اولین برنامه توسعه ایران در سال ۱۳۲۷ تصویب شد. این در حالی است که سابقه برنامه‌ریزی توسعه در جهان به سال‌های بعد از جنگ دوم جهانی یعنی سال‌های ۱۹۴۶-۱۹۴۸ میلادی (۱۳۲۷-۱۳۲۵ هجری شمسی) می‌رسد. لذا اولین برنامه ایران در سال ۱۹۴۸ میلادی (۱۳۲۷ هجری شمسی) یعنی کمتر از دو سال از مطرح و عمومی شدن اندیشه برنامه‌ریزی توسعه در جهان، تصویب شده است. قطعاً در چنین شرایطی حتی دانش برنامه‌ریزی توسعه در جهان محدود بوده است. اینکه کشوری اشغال شده و دارای مشکلات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی شدید در دهه ۱۳۲۰، دارای چنین دیدگاه و بستری قوی از پذیرش برنامه‌ریزی باشد، قطعاً مورد سؤال است. بنابراین باید نقش بسیاری از عوامل را در اهداف برنامه‌ریزی از جمله اهداف اقتصادی آن مورد توجه قرار داد. عوامل مؤثر (مثبت یا منفی) زیر بر تحلیل انتقادی پیدایش برنامه‌ریزی و اهداف آن از جمله اهداف اقتصادی مؤثر بوده‌اند:

- پذیرش استفاده از برنامه‌ریزی توسعه در افکار عمومی جهان
- اهمیت جایگاه ژئوپلیتیک ایران و نفت برای جهان صنعتی
- فرهنگ سیاسی عامه و دولت در مورد جایگاه مهم دولت و لزوم مداخله آن در امورات مختلف
- حذف گروه‌های عمده تأثیرگذار بر فرآیند برنامه (مردم، مجلس، متخصصین و روحانیت)
- ضعف دانش و تخصص داخلی
- پذیرش برنامه به عنوان پشتوانه ساختار سلطنتی
- اولویت یافتن دیدگاه تخصصی و منافع خارجی‌ان در برنامه‌ریزی ایران
- عدم وجود روش‌ها و تجربه قابل اتکای برنامه‌ریزی توسعه در جهان

۲- برنامه عمرانی اول (۱۳۳۴-۱۳۲۷)

برنامه اول عمرانی ایران در سال ۱۳۲۶ توسط هیات دولت وقت تهیه شد. برنامه اول مجموعه‌ای

است از طرح‌های عمرانی مورد نیاز کشور که ارتباط منسجمی با هم ندارند و هدف رشد اقتصادی مشخصی برای برنامه پیش‌بینی و هدف‌گذاری نشده است (بانک ملی، ۱۳۲۷: ۶۰). اهداف قانون برنامه عمرانی اول را می‌توان به صورت زیر خلاصه کرد:

- افزایش تولید و ارتقای صادرات
 - تأمین مایحتاج عمومی مردم در داخل کشور
 - رشد بخش‌های کشاورزی و صنایع
 - بهبود اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و ثروت‌های زیرزمینی
 - بهبود وضع بهداشت عمومی و بالا بردن سطح آموزش و رفاه و بهبود وضعیت معیشت عمومی و کاهش هزینه زندگی (برنامه اول عمرانی، ۱۳۲۷)
- دوران اجرای برنامه اول هم‌زمان با تحولات و تنش‌های سیاسی داخلی و خارجی ایران است در اواخر دهه ۱۳۲۰ و اوایل دهه ۱۳۳۰ (تغییر پی در پی رئیس دولت و روی کارآمدن دولت مصدق، ملی شدن نفت، کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲...) و در نتیجه اعتبارات برنامه به خصوص از بخش نفت و استقرار خارجی تحقق نیافت و در سال ۱۳۳۳، برنامه توسط ابوالحسن ابتهاج، خاتمه یافته اعلام شد و نزدیک به ۸۰ درصد اعتبارات آن به برنامه دوم منتقل شد (حاج یوسفی، ۱۳۷۸).
- در حین اجرای برنامه نیز هشت دولت و نه رئیس در سازمان برنامه تغییر کردند. همچنین کشور شاهد تشدید تنش‌جات سیاسی، ملی شدن صنعت نفت، تحریم خرید نفت ایران، تیرگی مناسبات دولت ایران با انگلستان و آمریکا و کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ بود.

متأسفانه سرنوشت نهضت ملی شدن نفت و نهایتاً کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ آثار وسیعی در جامعه و نیز اقتصاد و برنامه‌ریزی کشور برجای گذاشت. به این ترتیب از همان آغاز، برنامه‌ریزی توسعه ایران دچار انحراف شد. پس از سقوط دولت مصدق کشور وارد دوران تازه‌ای از فروپاشی سیاسی شد، دورانی که چهار گروه، مردم، مجلس، متخصصین ایرانی و روحانیت، عملاً حضور موثری در صحنه سیاسی کشور ندارند. لذا در نتیجه آن، دیدگاه فنی و منافع خارجی در برنامه‌های توسعه ایران اولویت می‌یابد. این نکته‌ای است که شاید کمتر مورد توجه قرار گرفته باشد.

عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی تدوین، اجرا و ارزیابی برنامه اول عمرانی را می‌توان شامل موارد زیر دانست:

- تداوم تأثیر زمینه‌های پیدایش برنامه‌ریزی در ایران
- تصویب تشکیلات سازمان برنامه‌ریزی کشور بعد از تهیه و تصویب برنامه
- ضعف تجربه، توان و تخصص داخلی
- حکومت مصدق، ملی شدن صنعت نفت و تحریم نفت ایران

- کودتای ۱۳۳۲ و بازگشت سلطنت
- از بین رفتن مشارکت سیاسی در قالب برنامه به دلیل کودتا
- خلاء مشروعیت شاه و لذا استفاده ایشان از برنامه برای تثبیت قدرت سیاسی
- عدم پرداخت وام برنامه از طرف بانک جهانی

۳- برنامه عمرانی دوم (۱۳۴۱-۱۳۳۴)

برنامه دوم عمرانی برای اجرا در مدت ۷ سال (اول مهر ۱۳۳۵ تا اول مهر ۱۳۴۱) با مجموع ۷۰ میلیارد ریال اعتبار (در سال ۱۳۳۶ به ۸۴ میلیارد ریال افزایش یافت) به تصویب مجلس شورای ملی رسید. الگوی برنامه دوم غیرجامع است و دارای هدف رشد اقتصادی نیست و مانند برنامه اول از مجموعه‌ای از طرح‌های عمرانی مورد نیاز کشور که باهم ارتباط چندانی نداشتند، تشکیل شده است.

اهداف برنامه دوم شامل موارد زیر بود:

- افزایش تولید و بهبود و تکثیر صادرات
 - تهیه مایحتاج مردم در داخل کشور
 - ترقی کشاورزی و صنایع
 - اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و ثروت‌های زیرزمینی
 - تکمیل وسائل ارتباطی
 - اصلاح امور بهداشت عمومی
 - انجام هر نوع عملیاتی برای عمران کشور و بالا بردن سطح فرهنگ و زندگی افراد
 - بهبود وضع معیشت عمومی (سازمان برنامه، ۱۳۴۳: ۱۰).
- از مهم‌ترین دستاوردهای برنامه دوم می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: ساخت سه سد بزرگ کرج، سفید رود و دز و تکمیل سد کرخه و ساخت دو سد کوچک‌تر گلپایگان و بمپور. ساخت و راه‌اندازی چهار فرودگاه مهرآباد، اصفهان، شیراز و آبادان -ساخت و تکمیل حدود ۹۰۰ کیلومتر راه آهن و حدود ۲۵۰۰ کیلومتر راه آسفالت، افزایش ظرفیت بندری انزلی، خرمشهر و بندر امام (شاهپور). تهیه و اجرای برنامه‌های عمران منطقه‌ای در دو منطقه خوزستان و جنوب شرق کشور.
- اگرچه موفقیت برنامه دوم از نظر رشد اقتصادی و تحولات عمرانی کشور قابل توجه است ولی این موفقیت به شدت تحت تأثیر عوامل خارج از برنامه مانند درآمد نفت و حمایت خارجی‌ان از حکومت شاه قرار دارد.

عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی برنامه عمرانی دوم کشور:

- آثار کودتا (حذف مشارکت سیاسی)
- حمایت خارجی‌ان از حکومت شاه

- حضور ابتهاج در سازمان برنامه
- استفاده شاه از برنامه برای جبران خلاء مشروعیت
- ایجاد دفاتر فنی و اقتصادی
- تثبیت سازمان برنامه و برنامه‌ریزی در ایران
- تثبیت قدرت سیاسی نظامی شاه از حدود ۱۳۳۶
- تضعیف پشتیبانی شاه از ابتهاج و سازمان برنامه
- تأمین منابع برنامه

۴- برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۴۶)

برنامه سوم عمرانی ایران برای اجرا در مدت ۵/۵ سال (اول مهر ۱۳۴۱ تا ۲۹ اسفند ۱۳۴۶) با ۲۳۰ میلیارد ریال اعتبار تهیه و به تصویب مجلس شورای ملی رسید. الگوی برنامه، برنامه‌ریزی جامع اقتصادی و استراتژی برنامه، جایگزینی واردات با حمایت از صنایع داخلی و هدف رشد برنامه ۶ درصد در سال در طول برنامه و دستیابی به رشد حدود ۴۱ درصد درآمد کشور در افق برنامه است (سازمان برنامه، ۱۳۴۶: ۱).

اهداف کیفی برنامه سوم عبارت بودند از:

- تسریع رشد اقتصادی
- کاهش نیازمندی به خارج
- تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی
- توزیع عادلانه‌تر درآمد؛ و بهبود خدمات اداری. (مستندات برنامه سوم عمرانی، سازمان برنامه: ۱۲)
- اهداف کمی برنامه سوم عبارتند از:
- رشد اقتصادی ۹.۳ درصد
- افزایش نسبت پس‌انداز از ۱۸ به ۲۵ درصد. (مستندات برنامه سوم عمرانی، سازمان برنامه: ۱۲)
- در گزارش دیگری اهداف برنامه به شرح ذیل ارائه شده است:
- تأمین رشد درآمد ملی به میزان لااقل ۶ درصد در سال
- ایجاد اشتغال به میزان متناسب
- توزیع عادلانه‌تر درآمد مخصوصاً در بخش کشاورزی از طریق اصلاحات ارضی (فقیه نصیری، ۱۳۸۷: ص ۸۷)

برنامه سوم اگرچه در تأمین اعتبارات با مشکلاتی روبه‌رو بود ولی اقتصاد کشور موفق به دستیابی به رشد سالانه ۸/۸ درصد در سال و رشد ۵۸ درصد درآمد ملی در پایان برنامه شد که نشان از موفقیت نسبی برنامه دارد.

عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی برنامه عمرانی سوم کشور:

- تأثیر ساختارهای اقتصادی-اجتماعی و برنامه‌های قبل
- حکومت سلطنتی
- دخالت و حمایت غرب از برنامه‌ریزی توسعه
- استفاده از روش برنامه‌ریزی ساختاری توسط گروه هاروارد و غرب
- حذف مشارکت سیاسی
- عدم پیوند برنامه‌ریزی با بدنه اجتماعی ایران

لازم به ذکر است از برنامه سوم عمرانی به بعد همواره عملکرد برنامه‌ها نه بر اساس میزان تحقق اهداف، بلکه بر اساس میزان رشد اقتصادی بخش‌ها یا متغیرهای کلان اقتصادی سنجیده می‌شود که البته انحرافی در برنامه‌های توسعه ایران می‌باشد. چون اهداف اقتصادی اولیه برنامه در انتهای برنامه اساساً در نظر گرفته نمی‌شود. نمونه‌ای از این جداول به شرح ذیل ارائه می‌شود.

جدول ۱- مقایسه عملکرد برنامه سوم عمرانی با اهداف مصوب

بخش	رشد سالانه مصوب (درصد)	رشد سالانه واقعی (درصد)
کشاورزی	۲.۸	۳.۸
صنایع و معادن	۱۲.۷	۱۱.۲
ساختمان	۱۱.۴	۱۰.۹
آب و برق	۱۴.۵	۳۳.۸
نفت	۱۳.۶	۱۷.۵
سایر بخش‌ها	۹.۳	۸.۸

۱- سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۵، ص ۱۱۴.

۲- محاسبه شده از بانک مرکزی ایران، سال ۱۳۸۰.

۵- برنامه عمرانی چهارم (۱۳۴۶-۵۱)

برنامه چهارم عمرانی کشور برای اجرا در مدت ۵ سال (۱۳۴۷-۵۱) و با اعتبار ۴۸۰ میلیارد ریال (در عمل به ۵۶۰ میلیارد ریال افزایش یافت)، به تصویب مجلس شورای ملی رسید. هدف اصلی برنامه در سطح کلان ۹ درصد رشد اقتصادی تعیین شده بود. اهم اهداف دیگر برنامه عبارت است از: توزیع عادلانه‌تر درآمدها از راه تأمین کار و گسترش خدمات اجتماعی و رفاهی، کاهش نیاز کالا به خارج از کشور از طریق افزایش قدرت تولید داخلی، رفع احتیاجات اساسی و تسریع در رشد بخش کشاورزی، تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی، بهبود خدمات اداری از طریق تحول نظام اداری.

عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی برنامه عمرانی چهارم کشور:

- تأثیر آثار و روش ۳ برنامه قبلی

- تأثیر حکومت سلطنتی
- ساختار مشارکت محدود عوامل مؤثر اجتماعی
- عدم پیوند اجتماعی و تخصصی برنامه در کشور
- تغییر آرام موقعیت ژئوپلیتیک ایران در اثر پایان جنگ سرد و از دست رفتن اهمیت توسعه ایران برای آمریکاییان
- درآمدهای نفتی

جدول ۲- مقایسه عملکرد برنامه چهارم عمرانی با اهداف کلان اقتصادی مصوب

بخش	رشد سالانه مصوب (درصد)	رشد سالانه واقعی (درصد)
تولید ناخالص ملی	۹.۴	۱۳.۴
سرمایه‌گذاری ثابت داخلی	۱۳.۶	۱۳.۴
صادرات کالا و خدمات	۱۵.۶	۱۵.۳
واردات کالا و خدمات	۱۳.۱	۱۵
مصرف خصوصی و عمومی	۷.۴	۱۰.۱

ماخذ اصلی: سازمان برنامه و بودجه، مستندات برنامه چهارم عمرانی.

۶- برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲)

برنامه پنجم عمرانی ایران برای اجرا در مدت ۵ سال (۱۳۵۲-۱۳۵۶) و با مجموع اعتبار ۱۵۶۰ میلیارد ریال به تصویب مجلس شورای ملی رسید. هدف اصلی برنامه در سطح کلان، رشد اقتصادی ۱۱/۲ درصد تعیین شده بود. هدف‌های کمی و چارچوب مالی برنامه با توجه به نیاز توسعه اقتصادی و اجتماعی مناطق مختلف کشور و ناهماهنگی رشد و توسعه اقتصادی بین مناطق مختلف، ایجاد تحول اداری و تمرکززدایی از مرکز کشور با تفویض اختیارات در امور اجرایی و تأمین نیروی انسانی مراکز مناطق کشور تعیین شده است. الگوی برنامه، برنامه‌ریزی جامع اقتصادی و شامل بخش دولتی و خصوصی و ایجاد شرکت‌های دولتی و استراتژی برنامه، افزایش سرمایه‌گذاری و رشد تولید ملی، جایگزینی واردات، پی‌ریزی صنایع سنگین و کاهش رشد جمعیت است (سازمان برنامه، ۱۳۵۱: ۴۱). به دلیل جهش قیمت جهانی نفت خام در اوایل دهه ۱۳۵۰ و به تبع آن افزایش درآمدهای ارزی ایران، برنامه پنجم توسعه اقتصادی در مرداد ماه سال ۱۳۵۳ مورد تجدید نظر قرار گرفت اعتبارات برنامه به حدود ۲۶۲۶ میلیارد ریال افزایش یافت و هدف رشد آن ۲۵/۹ درصد تعیین شد (سازمان برنامه، ۱۳۵۳، ص ۶۵). دستاوردهای برنامه پنجم در سه سال اول برنامه یعنی در سال‌های ۱۳۵۲، ۱۳۵۳ و ۱۳۵۴ طبق حساب‌های ملی وقت، رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت به قیمت‌های ثابت به ترتیب ۱۶/۶، ۱۶/۷ و ۱۸/۶ درصد بوده (مرکز آمار ایران، ۱۳۵۵، ص ۵۴۳) در دو سال‌های پایانی

برنامه از رشد اقتصادی کشور کاسته شده به طوری که در گزارش‌های اقتصادی که بعد از انقلاب انتشار یافته، رشد تولید ناخالص داخلی ۵ سال برنامه پنجم بدون نفت به طور متوسط ۱۵ درصد برآورد شده است. (اداره حساب‌های اقتصادی، ۱۳۶۰: ۱۱۳)

اهداف برنامه پنجم عمرانی (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳: ۵)

- ✓ ارتقای کیفیت زندگی همه گروه‌ها و اقشار اجتماعی کشور
 - ✓ حفظ رشد سریع؛ متوازن و مداوم اقتصادی همراه با حداقل افزایش قیمت‌ها
 - ✓ افزایش درآمد طبقات مختلف با تأکید خاص در مورد ارتقای سطح معیشت گروه‌های کم‌درآمد
 - ✓ گسترش جامع‌تر عدالت اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی با تأکید خاص بر توزیع عادلانه‌تر خدمات در سطح همه گروه‌ها و قشرهای اجتماعی
 - ✓ بهبود کیفیت و افزایش عرضه نیروی انسانی فعال کشور به منظور افزایش بازدهی و برطرف کردن تنگناهای توسعه
 - ✓ حفاظت، احیا و بهبود محیط‌زیست، اعتلای کیفیت زندگی جامعه به خصوص در نقاط پرجمعیت
 - ✓ توسعه علوم و تکنولوژی و گسترش قوه خلاقه و ابتکار جامعه
 - ✓ ایجاد مزیت نسبی در تولید و صدور کالاهای صنعتی در سطح بین‌المللی
 - ✓ حداکثر استفاده از منابع ارزی برای جبران کمبودهای داخلی و مهار کردن فشارهای تورمی
 - ✓ سرمایه‌گذاری در خارج و ایجاد ثروت‌های ملی در جهت جایگزین کردن منابع پایان‌پذیر نفت
 - ✓ نگهداری و زنده کردن میراث ارزنده فرهنگی، پژوهش و آموزش فرهنگی و هنری، گسترش فرهنگ و هنر، ایجاد تسهیلات برای آفرینش هنری و ادبی و گسترش روابط فرهنگی
- عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی برنامه عمرانی پنجم کشور را می‌توان شامل موارد زیر دانست:

- تأثیر آثار و روش ۴ برنامه قبلی
- عدم پیوند اقتصادی-اجتماعی برنامه در کشور
- ضعف مشارکت سیاسی
- تغییر موقعیت ژئوپلیتیک ایران
- آمدن بودجه از وزارت دارایی به سازمان برنامه و آغاز برنامه‌ریزی جامع
- شوک افزایش درآمدهای نفت
- توهّم قدرت در شاه و اطرافیان
- فساد مالی و افسارگسیختگی فرهنگی
- شروع قیام‌های مردمی و نتیجتاً پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی به رهبری امام خمینی (ره)

جدول ۳- مقایسه عملکرد برنامه پنجم عمرانی با اهداف رشد اقتصادی

بخش	هدف رشد (درصد)	عملکرد رشد (درصد)
کشاورزی	۷	۴۶
صنعت	۱۸	۱۵۵
خدمات	۱۶۴	۱۵۳
تولید ناخالص (غیر از نفت)	۱۵	۱۳۳
نفت	۵۱۵	۲۶۲
تولید ناخالص (با نفت)	۲۵۹	۱۷

ماخذ: سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد برنامه.

۷- برنامه‌ریزی توسعه از بدو پیروزی انقلاب اسلامی تا برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۷-۱۳۶۸)

عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی برنامه‌ریزی طی سال‌های ۱۳۵۷-۶۸:

- تأثیر آثار و روش ۵ برنامه قبلی
- شروع جنگ تحمیلی
- کاهش درآمدهای نفتی در سال ۱۳۶۴
- تأثیرات فضای انقلاب

جمهوری اسلامی ایران پس از پیروزی انقلاب اسلامی (در آغاز) از شرایطی برخوردار می‌شود که می‌توان آن را در یک دوران به عنوان دوران بدون برنامه نام برد. در این دوران (قبل، هنگام و بعد از پیروزی انقلاب) برنامه‌ریزی مورد توجه قرار نمی‌گیرد و سایه شکست برنامه پنجم بدون بررسی و روشن شدن علل آن بر سازمان برنامه و بودجه و تفکر برنامه‌ریزی سایه می‌افکند و با دیدگاه‌های ابتدای انقلاب گره می‌خورد. البته تلاش‌هایی برای تنظیم برنامه انجام گرفت و برنامه‌هایی نیز نوشته شد ولی تصویب و نهایی نشد.

۸- برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۷۲)

پس از ایجاد تغییر و تحولات در نظام اداری کشور، پایان جنگ و روی کار آمدن دولت سازندگی برنامه اول توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی در سال ۱۳۶۸ در یک ماده واحد و ۵۲ تبصره برای اجرا در مدت ۵ سال (۱۳۶۸-۱۳۷۳) تهیه شد. در مجموعه اهداف ده گانه برنامه اول، بحث‌های ساماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و تمرکززدایی از تهران مطرح شده است. در جدول‌های پایان سند برنامه، متوسط رشد اقتصادی سالانه ۸/۱ درصد در سال و تولید سرانه با توجه به

رشد جمعیت (۳/۲ درصد در سال)، سالانه ۴/۹ درصد پیش‌بینی شده است. الگوی برنامه، برنامه‌ریزی جامع اقتصادی و استراتژی برنامه، جایگزینی واردات با حمایت از صنایع داخلی و کاهش وابستگی به درآمد نفت تعیین شده است (سازمان برنامه، ۱۳۶۸: ۱۲). بنا به گزارش حساب‌های ملی در عمل ضمن اینکه در سه سال اولیه اجرای برنامه، رشد اقتصادی به ترتیب ۵/۵، ۱۳/۶ و ۱۲/۵ درصد است در دو سال آخر برنامه رشد اقتصادی به ترتیب به ۴/۷ و ۱/۸ درصد تنزل می‌یابد. با پایان برنامه اول توسعه در سال ۱۳۷۲ با توجه به ایجاد مشکلات در اجرای برنامه اول، تا سال ۱۳۷۴ تصویب و اجرای برنامه دوم توسعه به تأخیر افتاد و عملاً کشور نزدیک به دو سال بدون داشتن برنامه اداره شد. هدف اصلی برنامه اول این بود که با سرمایه‌گذاری دولت در زمینه بازسازی خسارات جنگ تحمیلی و بهره‌برداری حداکثر از ظرفیت‌های موجود، روندهای منفی اقتصادی حاکم را به نفع ایجاد رشد اقتصادی در کشور تغییر دهد و بستر تداوم رشد در آینده را فراهم نماید. (خالصی و فرهادی کیا، ۱۳۸۸: ۴) اهداف برنامه اول توسعه به شرح ذیل است:

- ایجاد تحرک در سرمایه‌گذاری، اشتغال مولد، رشد اقتصادی با تأکید بر کاهش وابستگی و خودکفایی محصولات استراتژیک کشاورزی و مهار تورم
- بازسازی و نوسازی و تجهیز بنیه دفاعی و ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی خسارت‌دیده
- اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور
- گسترش کمی و ارتقای کیفی فرهنگ عمومی، با توجه خاص به نسل جوان
- کاهش نرخ رشد جمعیت و کاهش نرخ مرگ و میر، افزایش نرخ باسوادی و پوشش تحصیلی
- تلاش به منظور تأمین عدالت اجتماعی اسلامی
- عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی برنامه اول توسعه کشور:
- تأثیر آثار و روش برنامه‌های قبلی
- عدم انطباق استراتژی و سیاست‌های برنامه با واقعیت‌ها
- استراتژی برنامه (روش برنامه پنجم عمرانی)
- ضعف تفاهم علمی بر برنامه‌ریزی توسعه
- استفاده از روش برنامه‌ریزی جامع
- ضعف مشارکت و همزیستی بین جناح‌های سیاسی

جدول ۴- عملکرد برنامه اول توسعه در مقایسه با اهداف کلان اقتصادی

شرح	هدف رشد	عملکرد رشد
رشد اقتصادی (درصد)	۸.۱	۷.۴
رشد سرمایه‌گذاری (درصد)	۱۱.۶	۹.۲
• دولتی	۱۱	۲۲.۷
• غیردولتی	۱۲.۲	۱.۴
اشتغال جدید (هزار نفر)	۳۹۴	۳۸۴
نرخ بیکاری (درصد)	۱۳.۴	۱۱.۵
نقدینگی	۸.۲	۲۵.۱
تورم	۱۴.۴	۱۸.۹

ماخذ: سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۸)، مستندات برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی.

۹- برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

برنامه دوم توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی در یک ماده واحده و ۱۰۱ تبصره برای اجرا در مدت ۵ سال (۱۳۷۴-۱۳۷۸) تهیه شد. هدف رشد سالانه برنامه ۵.۱ درصد در طول برنامه پیش‌بینی شده بود.

اهداف برنامه دوم توسعه (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۵: ص ۵)

- تلاش برای تحقق عدالت اجتماعی
- رشد فضایل بر اساس اخلاق اسلامی و ارتقای فرهنگ عمومی
- تلاش به منظور حاکمیت قانون و حفظ امنیت مردم
- ترویج فرهنگ احترام به قانون
- نظم اجتماعی
- وجدان کاری
- هدایت جوانان و نوجوان در عرصه‌های گوناگون و مشارکت آن‌ها در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی
- سیاست تقویت بنیه دفاعی کشور
- رشد و توسعه پایدار با محوریت بخش کشاورزی
- افزایش بهره‌وری
- حفظ محیط‌زیست
- استفاده بهینه از منابع کشور
- تلاش به منظور کاهش وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفت
- توسعه صادرات غیر نفتی

عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی برنامه دوم توسعه کشور:

- تأثیر برنامه‌ها و شرایط قبل
- مشکلات اقتصادی داخلی (تورم، نرخ ارز و ...)
- عدم تفاهم و همزیستی میان گروه‌های سیاسی در برنامه
- ضعف تفاهم علمی بر برنامه‌ریزی توسعه
- استراتژی برنامه
- کاهش درآمدهای نفتی

در مستندات برنامه سوم، مهم‌ترین نواقص اهداف، خطمشی‌ها و سیاست‌های برنامه دوم، به شرح ذیل عنوان شده است (مستندات برنامه سوم، جلد چهارم، ۹۶):

- دسته‌بندی اهداف کلان کیفی
- سطح‌بندی نامناسب در ارائه خطمشی‌های کلی
- نابجا بودن تعدادی از خطمشی‌های کلی
- سطح‌بندی نامناسب در ارائه سیاست‌های کلی
- نابجا بودن تعدادی از سیاست‌های کلی

جدول ۵- مقایسه عملکرد برنامه دوم توسعه در اهداف کلان اقتصادی

شرح	هدف رشد	عملکرد رشد
رشد اقتصادی (درصد)	۵.۱	۳.۲
رشد سرمایه‌گذاری (درصد)	۶.۲	۸
• دولتی	-	۱.۲
• غیردولتی	-	۱۳.۷
اشتغال جدید (هزار نفر)	۴.۴	۲۶۳
نرخ بیکاری (درصد)	۱۲.۶	۱۳.۱
نقدینگی	۱۲.۵	۲۵.۵
تورم	۱۲.۴	۲۵.۶

ماخذ: سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۴)، مستندات برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی.

۱۰- برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

برنامه سوم توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی در ۳ بخش، ۲۶ فصل و ۱۹۹ ماده برای اجرا در مدت ۵ سال تهیه شده است. مجموع اعتبارات سرمایه‌گذاری آن ۱۳۸۸/۵ میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود. در پیوست‌های لایحه برنامه سوم رشد اقتصادی (رشد تولید ناخالص داخلی)

سالانه ۶ درصد در نظر گرفته شده است. میانگین رشد سرمایه‌گذاری در این دوران ۷/۱ درصد (بخش خصوصی ۸/۵ و دولتی ۵ درصد) تعیین شده بود. (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸). اهداف برنامه سوم توسعه:

- بازنگری و تنظیم سیاست‌های مالی، پولی، ارزی، تجاری، اشتغال و تولید به همراه گسترش نظم
- تأمین اجتماعی با تأکید بر هدفمند کردن سیاست‌های حمایتی
- افزایش اشتغال مولد خصوصی‌سازی
- کاهش تصدی‌گری دولت
- کاهش وابستگی به درآمدهای حاصل از صدور نفت خام
- ایجاد جهش در صادرات غیرنفتی
- استفاده مناسب از توان ساخت داخل و تقویت پیمانکاران و مشاوران داخلی
- اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم و چگونگی وصول عوارض
- تمرکززدایی از ساختار اداری و اقتصادی
- رشد ارزش‌های انسانی
- ارتقای ظرفیت‌های معنوی جامعه و تقویت باورهای دینی به منظور توسعه فرهنگی کشور

جدول ۶- مقایسه عملکرد برنامه سوم توسعه در اهداف اقتصادی کلان

شرح	هدف رشد	عملکرد رشد
رشد اقتصادی (درصد)	۶	۶.۱
رشد سرمایه‌گذاری (درصد)	۷.۱	۱۰.۷
• دولتی	۴.۱	۶.۱
• غیردولتی	۱۲.۳	۱۳
اشتغال جدید (هزار نفر)	۷۶۵	۵۸۹
نرخ بیکاری (درصد)	۱۲.۶	۱۲.۳
نقدینگی	۱۶.۴	۲۸.۹
تورم	۱۵.۹	۱۴.۱

ماخذ: قانون برنامه سوم توسعه، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و دفتر نظارت برنامه.

عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی برنامه سوم توسعه کشور:

- تأثیر برنامه‌ها و شرایط قبل
- استفاده از روش برنامه‌ریزی جامع
- استراتژی برنامه

- تفاهم نسبی گروه‌های سیاسی در قالب برنامه
- کاهش درآمدهای نفتی

۱۱- برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

برنامه چهارم توسعه در ۶ بخش، ۱۵ فصل و ۱۶۱ ماده تهیه شد. هدف رشد سالانه برنامه ۸ درصد در طول برنامه تعیین شده است. از نکات بدیع برنامه چهارم در برنامه‌های توسعه ایران، توجه به آمایش سرزمین، توازن منطقه‌ای و حفاظت از محیط‌زیست در فصل ۵ و ۶ از بخش دوم برنامه چهارم است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳). به نظر می‌رسد دلیل توجه تهیه‌کنندگان برنامه به این موضوعات، عدم توازن بین منطقه‌ای و مشکلات زیست محیطی موجود کشور باشد که نتیجه طبیعی اجرای برنامه‌های توسعه در سطح ملی است.

برنامه چهارم در چارچوب چشم‌انداز آینده در افق بلندمدت و با سرمشق "رشد پایدار اقتصادی استوار بر دانایی و رویکرد جهانی"، برای اصلاح ساختارها و فرآیندهای جامعه تهیه و تدوین شد. ترسیم چشم‌انداز بلند مدت، از دیگر ویژگی‌های مهم این برنامه بود. (نیکو اقبال و یزدان کریمی، ۱۳۹۳: ۸۵). اهداف اصلی برنامه چهارم به شرح ذیل است: (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۴: ۱۲)

- بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی
 - تعامل فعال با اقتصاد جهانی
 - رقابت‌پذیری اقتصادی
 - توسعه مبتنی بر دانایی
 - حفظ محیط‌زیست
 - آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای
 - ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی
 - توسعه فرهنگی
 - امنیت ملی
 - توسعه امور قضایی
 - نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت
 - ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی
- به تناسب اهداف مندرج در چشم‌انداز، اهداف کلی برنامه چهارم به صورت زیر تعریف شده است:
- توسعه دانش پایه، عدالت محور و در تعامل با جهان
 - تأمین امنیت مطمئن ملی و بازدارندگی همه جانبه

- صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی-ایرانی
 - حاکمیت مؤثر و استقرار دولت شایسته
 - عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی برنامه چهارم توسعه کشور:
 - تأثیر برنامه‌ها و شرایط قبل
 - کنار گذاشتن برنامه چهارم و سند چشم‌انداز
 - انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
 - ادغام واحدهای استانی سازمان در استانداری
 - استفاده از روش برنامه‌ریزی جامع
 - افزایش شدید درآمدهای نفتی
 - عدم مشارکت و همزیستی گروه‌های سیاسی در قالب برنامه
- اگر چه نتایج نهایی عملکرد برنامه چهارم توسعه هنوز اعلام نشده است، ولی شاخص‌های عملکردی آن، همان شاخص‌های رشد اقتصادی، رشد سرمایه‌گذاری، اشتغال جدید، نرخ بیکاری، نقدینگی و تورم می‌باشد.

یافته‌های تحلیل انتقادی اهداف اقتصادی برنامه‌های توسعه

همان‌طور که بیان شد برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور تحت تأثیر عوامل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی متعدد قرار داشته و دارند. این عوامل تأثیرات خود را در حوزه‌های مختلف برنامه از جمله: پیش‌نیازهای برنامه، نظام برنامه، محتوای برنامه، فرآیند تهیه برنامه، فرآیند اجرای برنامه و ... گذاشته است. قطعاً این عوامل اهداف برنامه را تحت تأثیر قرار داده و خواهند داد. در بررسی اهداف اقتصادی برنامه‌های عمرانی قبل و بعد از انقلاب شکوهمند اسلامی به این نتیجه می‌رسیم که در این برنامه‌ها نزدیک به ۳۰ نوع تعریف و مفهوم به شرح ذیل وجود دارد که از همگی می‌توان معنی اهداف برنامه را برداشت کرد. به عبارت روشن‌تر هر کس می‌تواند ارزیابی عملکرد اقتصادی برنامه‌های توسعه را بر اساس یک یا چند نمونه از این اهداف مورد سنجش قرار دهد.

عبارات و مفاهیم مرتبط با اهداف اقتصادی در برنامه‌های توسعه ایران:

۱. اهداف

۲. اهداف کمی

۳. اهداف کیفی

۴. اهداف کلی

۵. اهداف اصلی

۶. اهداف فرعی
۷. اهداف بلند مدت
۸. اهداف میان مدت
۹. اهداف کلی کیفی
۱۰. اهداف کلان اقتصادی
۱۱. اهداف اقتصادی
۱۲. متغیرهای کلان اقتصادی
۱۳. وظایف
۱۴. سیاست‌ها
۱۵. جهت‌گیری کلی
۱۶. جهت‌گیری‌های بخشی
۱۷. تصویر کلان
۱۸. خط‌مشی‌های استراتژیک
۱۹. استراتژی
۲۰. مضامین
۲۱. آرمان‌ها
۲۲. ویژگی‌های برنامه
۲۳. حوزه‌های مورد تأکید
۲۴. رشد کلان اقتصادی
۲۵. رشد اقتصادی بخش‌ها
۲۶. پروژه‌ها
۲۷. طرح‌ها
۲۸. توسعه
۲۹. میزان تخصیص بودجه
۳۰. ...

البته اشکالات اساسی در عبارات و مفاهیم مرتبط با اهداف اقتصادی و نحوه تعیین آن‌ها نیز وجود دارد که در این مقاله بررسی نمی‌شود.

نمودار ۱- عوامل مؤثر بر برنامه‌ریزی توسعه ایران در ۷۰ سال اخیر



بحث و نتیجه‌گیری

تحلیل انتقادی روشی است که موضوع مورد نظر خود را بر اساس واقعیات موجود و آنچه اتفاق افتاده مورد بررسی و نقد قرار می‌دهد. با بررسی اهداف اقتصادی برنامه‌های توسعه کشور به روش تحلیل انتقادی صریحاً نتیجه گرفته می‌شود که برنامه‌ریزی توسعه ایران همواره دارای اهداف متعدد اقتصادی بوده است به بیان دیگر این برنامه‌ها دارای اهداف اقتصادی مشخص، محدود، شفاف و منسجم علمی نبوده‌اند. به عبارت روشن‌تر برنامه‌ها در فضایی غیر علمی و یا غیر منسجم طراحی و تدوین شده‌اند و هیچ‌گونه نظریه، مکتب علمی خاص، الگوی نظری مشخص و کارشناسی در اقتصاد کشور حاکم نبوده است تا اهداف اقتصادی برنامه‌های توسعه به واسطه آن تعریف شوند.

از طرف دیگر نبود این دیدگاه منسجم علمی باعث شده تا نگاه بلندمدت و چشم‌اندازی نیز بر برنامه‌ها حاکم نشود. لذا به نظر می‌رسد در چنین شرایطی نگاهی روزمره و متناسب با شرایط جاری بر برنامه‌ها حاکم شده بطوریکه حتی نظارت بر برنامه‌ها نیز از دولت به دولت دیگر تغییر کرده و جدی انگاشته نشده است و متناسب با دیدگاه‌های فردی، سازمانی و دولت‌های مختلف به اهداف برنامه‌ها توجه شده است. این مسئله باعث می‌شود نهایتاً برنامه‌های توسعه بر اساس متغیرهای کلان اقتصادی و رشد بخش‌های اقتصادی مورد سنجش قرار گیرند که حتی در تحقق این اهداف محدود نیز کاملاً توفیق نیافته‌اند.

نکته مهم آنکه این تعاریف و تعابیر مختلف از اهداف اقتصادی، قبل و هنگام تهیه برنامه وجود دارند، ولی ارزیابی عملکرد برنامه‌ها عمدتاً بر اساس اهداف متغیرهای کلان اقتصادی و رشد بخش‌های اصلی اقتصادی انجام می‌شود و به سایر اهداف توجه محدودی وجود داشته است. مهم‌ترین نتیجه اینکه اساسی‌ترین هدف برنامه‌های توسعه، یعنی خود توسعه نادیده گرفته می‌شود یا حداقل در سطح هدف متغیرهای کلان اقتصادی و رشد بخش‌های اقتصادی متوقف می‌شود. این متغیرهای کلان اقتصادی شامل: رشد کل اقتصاد (رشد تولید ناخالص ملی)، رشد اقتصادی بخش‌ها، اشتغال، سرمایه‌گذاری، پس‌انداز، صادرات، تورم و ... می‌باشند. می‌توان نتیجه گرفت که یکی از دلایل عدم تحقق اهداف برنامه‌های توسعه کشور، ابهام و ازدیاد این اهداف بعضاً با هم متناقض است. این مشکل را از دید تحلیل انتقادی می‌توان در عدم تعریف صحیح و مورد وثوق اقتصاددانان و مسئولین سیاسی و اجرایی کشور از توسعه، برنامه‌های توسعه و اهداف اقتصادی برنامه‌های توسعه دانست.

نتیجه نهایی این که در نبود نظریه و مکتب علمی خاصی در اقتصاد کشور، صرفاً منابع دولت و مردم برای رفع نارسایی‌ها و مشکلات کشور و آرمان و آرزوهای ساختار سیاسی و البته بدون توجه به یک نظریه علمی و استراتژی مورد نظر آن، صرف شده‌اند و در عمل نیز موفقیت نسبی مورد نظر در چنین شرایط غیر علمی حاصل نشده است. به نظر می‌رسد نبود چنین دیدگاهی باعث شده تا نظام مشخص اقتصادی ایران شکل نگیرد و ضمن نوسانات شدید در سیاست‌گذاری‌ها عمدتاً به سمت خرج درآمدهای نفتی برای امور جاری حرکت کرده‌ایم. برای مثال زمانی دولتی کردن افراطی اقتصاد را بهترین راه و زمانی خصوصی‌سازی را به عنوان راه حل نجات اقتصاد ایران مطرح شده است. در چنین شرایطی از نوسانات تصمیم‌گیری و سیاستی اقتصاد کشور نیز بالطبع دچار نوسانات شدید و شکنندگی و ضعف شده است.

به نظر می‌رسد در فقدان این بینش منسجم اقتصادی، می‌توان بر اساس اهداف و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، اقتصاد ایران را از ضعف و شکنندگی دور کرد. اقتصاد مقاومتی دارای دیدگاه‌های معتدل و بینابینی است و حداقل بر اینکه اقتصاد ایران باید از ضعف‌های بنیادی دور شود و نجات یابد تأکید دارد. بنابراین در شرایط کنونی که اهداف برنامه‌های توسعه تحت تأثیر گفتمان‌های مختلف علمی، سیاسی بوده است، اقتصاد مقاومتی می‌تواند با گفتمان سازی مشترک، مشکل تاریخی و بنیادین اهداف و سیاست‌های مختلف را رفع کرده و یا کاهش دهد.

منابع

- بانک ملی ایران (۱۳۳۷)، تاریخچه تنظیم برنامه هفت‌ساله عمران و آبادانی ایران، تهران: انتشارات بانک ملی ایران.
- تابش، احمد (۱۳۸۳)، اندیشه توسعه و برنامه‌ریزی در ایران و چگونگی تشکیل سازمان برنامه، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- توفیق، فیروز (۱۳۸۳)، تجربه چند کشور در برنامه‌ریزی، تهران: انتشارات موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- حاج یوسفی، علی (۱۳۷۸)، مجموعه مقالات و سخنرانی‌های همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران، تهران: مرکز تحقیقات اقتصاد ایران.
- خالصی، امیر و فرهادی کیا، علیرضا (۱۳۸۸)، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه اول تا چهارم بعد از انقلاب اسلامی، تهران: انتشارات معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور.
- خطیب، محمدعلی (۱۳۷۴)، اقتصاد توسعه، تهران: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.
- دفتر اقتصاد کلان (۱۳۷۷)، سابقه برنامه‌ریزی در ایران، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه، چاپ اول.
- سازمان برنامه (۱۳۴۷)، قانون برنامه چهارم عمرانی کشور، تهران: انتشارات سازمان برنامه.
- سازمان برنامه (۱۳۵۱)، قانون برنامه پنجم عمرانی کشور، تهران: انتشارات سازمان برنامه.
- سازمان برنامه (۱۳۵۳)، برنامه پنجم عمرانی کشور (تجدیدنظر شده)، تهران: انتشارات سازمان برنامه.
- سازمان برنامه (۱۳۸۴)، قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۳۹)، برنامه اول عمرانی، خلاصه تجدید نظر شده، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه (سال‌های مختلف)، مستندات برنامه‌های عمرانی و توسعه، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- عظیمی، حسین (۱۳۸۱)، رسالت‌ها و وظایف در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و در موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- عظیمی، حسین (۱۳۹۳)، به کوشش خسرو نورمحمدی، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، تهران: نشرنی.

- علیرضا عروزی (۱۳۷۱)، خاطرات ابوالحسن ابتهاج، تهران: انتشارات علمی.
- فاضلی، محمد (۱۳۸۳)، "گفتمان و تحلیل گفتمان انتقادی"، پژوهشنامه علوم انسانی و اجتماعی، سال چهارم، شماره چهاردهم.
- مرجان فقیه نصیری، سید شمس‌الدین حسینی و سایر (۱۳۸۷)، برنامه‌ریزی توسعه، مبانی، مفاهیم و مطالعه تطبیقی تجربه کشورهای منتخب و ایران (جلد ۱ و ۲)، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۳)، برنامه پنجم عمرانی کشور (تجدید نظر شده) ۱۳۵۶ - ۱۳۵۲، تهران: انتشارات مجلس شورای اسلامی.
- معاونت برنامه‌ریزی (۱۳۹۳)، نظام تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۹۹-۱۳۹۵)، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- نفیسی، مشرف (۱۳۲۶)، گزارش آقای مشرف نفیسی راجع به برنامه هفت ساله، تهران: چاپخانه مجلس.
- نیکو اقبال، علی اکبر و غزاله، یزدان کریمی (۱۳۹۳)، "آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران، ابزاری برای تقویت اقتصاد مقاومتی و توسعه صادرات"، فصلنامه سیاسی - اقتصادی، شماره ۲۹۷، ص ۸۴-۹۱.

چالش‌های استفاده از کارشناسان، پژوهشگران و نظریه‌پردازان در فرآیند تدوین و اجرای برنامه توسعه^۱

خسرو نورمحمدی

مقدمه

بیان مسئله

به رغم بیش از ۷۰ سال برنامه‌ریزی در ایران، که ما را جزو پر سابقه‌ترین کشورهای دارای برنامه در جهان قرار می‌دهد، هنوز نه تنها کشوری توسعه‌نیافته هستیم بلکه از بسیاری کشورها، که هم‌زمان با ما یا بعد از ما برنامه‌ریزی را آغاز کرده‌اند و منابع طبیعی، سرمایه فیزیکی و انسانی محدودتری داشته‌اند، عقب‌تریم. این نتیجه حتماً علل مختلفی دارد. از همین رو سؤالات مختلفی را از دیدگاه‌های متفاوت نیز به ذهن متبادر می‌سازد. نویسنده این مقاله با استفاده از فرصتی که سازمان برنامه و بودجه کشور با تشکیل سمینار چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران ایجاد کرده در صدد است که یکی از مهم‌ترین علل نهادی توسعه‌نیافتگی در کشور را که همانا ضعف‌های موجود در نظام برنامه‌ریزی است، بررسی کند.

در مقاله حاضر قصد این است که به یکی از مهم‌ترین علل ناکامی برنامه‌ریزی در ایران از دیدگاه توسعه پرداخته شود. توسعه به معنای ورود جوامع سنتی به دنیای مدرنی است که اصلی‌ترین مشخصه آن درون‌زا شدن شیوه‌های جدید علم و فن در فرایندهای تولیدی است. پس می‌توان مهم‌ترین علت عدم موفقیت برنامه‌ریزی توسعه را در ایران، ضعف شرایط استفاده مناسب از علم و فن بدانیم. یعنی به رغم تأکید فراوان بر علم، هنوز ساختارهایی ایجاد نکرده‌ایم که بتواند علم و فن را به طور حداکثری در جامعه شکوفا کند و از آن بهره‌برداری نماید. لذا توسعه پیدا نکرده‌ایم. در این مقاله با استفاده از تجربیات دست‌اندرکاران، کارشناسان، پژوهشگران و نظریه‌پردازان و تجربیات شخصی محقق تلاش می‌شود به مهم‌ترین عواملی پرداخته شود که اجازه نداده‌اند از دستاوردهای علمی و فنی که تجلی عمده آن در کارشناسان، پژوهشگران و نظریه‌پردازان است، در فرایند برنامه‌ریزی توسعه کشور جهت نهادسازی‌های لازم توسعه‌ای (درون‌زا کردن علم و فن در فرایندهای تولیدی جامعه) به طور حداکثری استفاده شود.

۱. این مقاله در مجموعه مقالات همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران: هم‌اندیشی پژوهشگران و نظریه‌پردازان کشور، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی (جلد اول) در سال ۱۳۸۴ به چاپ رسیده است.

اهداف

۱. شناخت مسائل و مشکلات سازمان برنامه و بودجه در جهت به‌کارگیری مؤثر کارشناسان، پژوهشگران و نظریه‌پردازان در فرایند برنامه‌ریزی توسعه
۲. شناخت چالش ساختار نظام علمی - پژوهشی در کمک به فرایند برنامه‌ریزی
۳. ارائه پیشنهادی لازم جهت استفاده مؤثرتر از کارشناسان، پژوهشگران و نظریه‌پردازان در فرایند تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه.

متناسب با هدف مقاله و به منظور روشن‌تر کردن مسائل، نظام برنامه‌ریزی را اعم از سازمان برنامه و بودجه می‌بینیم. به بیان دیگر مسائل و مشکلات بررسی شده در این قسمت به نظام برنامه‌ریزی بر می‌گردد که سازمان برنامه و بودجه تنها بخشی از آن است. لذا چنانچه نمود یک مشکل را در سازمان برنامه و بودجه می‌بینیم نباید این تصور ایجاد شود که این مشکل در جایی دیگر وجود ندارد یا اینکه علت اصلی آن به تمامی به این سازمان باز می‌گردد. بررسی نقاط قوت و قابلیت‌های بالقوه نیز که در نظام برنامه‌ریزی و سازمان برنامه و بودجه وجود دارد، موضوع این مقاله نیست. بررسی مسائل فوق خود نیاز به تحقیقات بنیادی و کاربردی مستقل دارد.

۱- عدم تعریف توسعه و انتخاب راهبرد مناسب آن

در برنامه‌های توسعه کشور هیچ‌گاه تعریفی مشخص از توسعه ارائه نشده است. ما تاکنون شش برنامه اجرا کرده‌ایم. اسم هر شش تا از آن برنامه توسعه بوده و همه هم باهم تفاوت داشته‌اند. به طور نمونه رئیس وقت سازمان برنامه و بودجه، سومین برنامه پنج‌ساله را متفاوت از دو برنامه قبلی ذکر کرده است. و یا برنامه چهارم توسعه توسط دولت بعدی مورد قبول قرار نگرفته و خود نیز برنامه‌ای مورد قبول جامعه علمی یا مشترک همگان ارائه نداده است. در چنین شرایطی استنباط از توسعه، مفاهیم برنامه‌ریزی توسعه، روش‌های تهیه برنامه توسعه، نهادها و شرایط نهادی لازم برای توسعه و مشخص نیست. لذا این موارد به اموری عمده‌تاً شخصی، گروهی، سیاسی و ... مبهم تبدیل شده است. یکی از معانی برنامه‌ریزی توسعه در هم ریختن ساختارهای سنتی و ایجاد ساختارهای مدرن است لذا ساختارهای سنتی باید از همان ابتدا مورد تهاجم برنامه‌ریزی توسعه قرار می‌گرفت. بدین ترتیب، جریان توسعه در ایران در مراحل مختلف خود نتیجه تبعی فعالیت‌هایی است که ما به عنوان برنامه‌ریزی انجام می‌دهیم. به عبارت ساده‌تر، ما از نظر مفهومی نمی‌دانیم برنامه توسعه چیست و اساساً هر زمان فرصت پیدا کرده‌ایم - همانند دوره زمانی ۱۳۷۴-۱۳۶۸ به سراغ سرمایه‌گذاری‌های فیزیکی رفته‌ایم و آن را توسعه پنداشته‌ایم. پس در یک نگاه عمومی چنین در می‌یابیم که توسعه در ایران به امری تصادفی تبدیل شده است. از برنامه سوم قبل از انقلاب تا امروز،

که برنامه‌ها عموماً خصلت جامع دارند، انتظار می‌رفته تلاش خیلی روشنی در زمینه مفهوم توسعه انجام دهیم که تا امروز ناموفق بوده‌ایم (گزارش یک همایش، ۷۷: ۱۱۶-۱۱۲).

۲- تعریف مفاهیم برنامه‌ریزی، توسعه و ...

با توجه به نبود تعریف مورد توافق توسعه و انتخاب راهبرد مناسب آن، بسیاری از مفاهیم مورد استفاده در جامعه و به ویژه در برنامه‌ریزی توسعه، تعریف نشده باقی مانده است. لذا هر شخص و گروهی طبق استنباط شخصی خود عمل می‌کند. برای مثال ادعا شده بود که برنامه سوم توسعه، برنامه‌ای ساختاری است. "نگرش ما نسبت به بسیاری از مسائل باید مورد بازنگری اساسی قرار گیرد. به عبارت دیگر، به نظر می‌رسد که نگرش ما به مفاهیم، نگرش علمی نبوده و غیردقیق است. در عین حال که در تحلیل نهایی، اندیشه و تفکر است که بر زندگی ما حاکم می‌شود. اندیشه و تفکر هم در قالب مفاهیم قابل شکل‌گیری و بیان است. اگر مفاهیم غیردقیق باشند، اندیشه و تفکر ما دچار مشکل خواهد شد و زندگی ما دچار مشکل خواهد شد." (عظیمی، ۱۳۷۵: ۶)

ما هنوز در مراحل اولیه برنامه‌ریزی هستیم. ما بعد از ۷۰ سال هنوز بحث مفهومی داریم که اساساً برنامه‌ریزی توسعه چیست. هنوز بحث سازمان‌دهی داریم که چه سازمانی برای برنامه‌ریزی مناسب است. هنوز چنین سؤالی مطرح است که سازمان برنامه دبیرخانه تهیه برنامه است یا خودش باید برنامه تهیه کند؟ سؤال‌هایی که قاعداً باید در ۵ تا ۱۰ سال نخست تجربه برنامه‌ریزی در ایران پاسخ داده و حل می‌شد. ما هنوز در ایران یک کتاب درسی دانشگاهی استاندارد در مورد برنامه‌ریزی نداریم. هنوز نظام برنامه‌ریزی ایران فرصت نیافته تا یک منبع آموزشی استاندارد برای دوره کارشناسی و کارشناسی ارشد و دکترا در زمینه توسعه و یا در زمینه برنامه‌ریزی و یا اقتصاد ایران تهیه کند. برنامه‌ریزان ایران آگاه نیستند که ارتباطی بین نهاد سیاسی و نهاد رسانه‌های گروهی و نهاد اقتصادی و نهاد تأمین اجتماعی و برنامه‌ریزی و اقتصاد وجود دارد. یعنی به نظر می‌رسد که برنامه‌ریزان ما حتی در دوران بعد از انقلاب اکثر فکر می‌کنند که تولید بر اثر سرمایه‌گذاری فیزیکی به دست می‌آید و نهاد رسانه‌های اجتماعی و ساماندهی اقتصاد حتی در ذهن برنامه‌ریزان ما نیست و به مرحله‌ای نرسیده‌اند که این روابط را ببینند. ۷۰ سال ما را فریب ندهد، ما هنوز از نظر مفهومی در مراحل اولیه برنامه‌ریزی هستیم یعنی در مرحله‌ای که نیاز اصلی آن به مفهوم‌سازی است. (عظیمی، ۱۳۷۷: ۷۲-۶۷) برای مثال در برنامه سوم در روش تدوین برنامه اصطلاحاتی همانند اصلاح چارچوب‌های نهادی بخش، خطوط اصلی ساختاری، نهادی و سیاستی، مشکلات، نارسایی‌ها و چالش‌ها و امثال آن وجود داشت که تعریف مشخصی از آن‌ها نشده است و لذا کارشناسان مجبور بودند استنباط‌های خود را به کار گیرند. از همین رو در مقایسه بررسی‌های ذیل هر قسمت میان

بخش‌های مختلف تفاوت‌های فاحش وجود دارد. یا این سؤال در تدوین برنامه سوم، به رغم وجود یک دستورالعمل اولیه برای کارشناسان وجود داشت که مثلاً منظور از اصلاح چارچوب‌های نهادی چیست یا فرق میان مشکلات و چالش چیست.

۳- رابطه غیردقیق میان سازمان برنامه با ساختار سیاسی

واقعۀ تلخ این بود که - در دوره‌ای - نسبت به بدنه کارشناسی و تحصیل کرده‌های محیط‌های علمی جدید بدبینی فوق‌العاده‌ای حاکم بود و اصولاً قبول نداشتند که کسانی که اقتصاد خوانده‌اند بتوانند ایده‌ای در مورد ساختارهای نظام اقتصادی بدهند. (مؤمنی، ۱۳۷۷: ۹۵-۹۸). از طرف دیگر در شرایطی وضعیت بر عکس شد. برای نمونه در بازدید رئیس‌جمهور وقت از سازمان برنامه در بهمن ماه ۱۳۷۶ ایشان مطالبی در خصوص سازمان برنامه ارائه دادند که قطعاً مبتنی به استفاده از نظریات و تجارب مشاوران و مسئولان دلسوز و آگاه کشور و نیز خواست کارشناسان سازمان برنامه بود. ولی سازمان برنامه نتوانست به راهنمایی‌ها و دستورات توجه کافی نماید. بخشی از این سخنان در ذیل آورده می‌شود: "در درجه اول باید خود سازمان برنامه و بودجه مجهز به کارآمدترین و پویاترین پیشرفت‌های علمی در زمینه‌های مختلف فنی علوم انسانی، علوم پایه، تکنولوژی فناوری و شناخت سیستم‌ها و روش‌ها باشد. سازمان برنامه باید مجمع و مرکزی باشد که مغزها را در بخش‌های مختلف فعال کند. بلکه باید مجاری به مراکز فکرساز و اندیشه‌گر و پژوهشگر جامعه و عمدتاً دانشگاه‌ها پیدا کند. یعنی عمدتاً باید کارشناسان و متفکران سازمان برنامه و بودجه همه کسانی باشند که در این جامعه اهل فکر و ذکرند. نه اینکه یک کارشناسی مقدماتی در بخش‌هایمان و یک کارشناسی بالاتر در دستگاه سازمان و بودجه شود و این‌ها را مبنای برنامه‌ریزی و سازمان و کار قرار بدهیم. ما نباید منتظر باشیم که همه مردم سراغ ما بیایند، همه دانشمندان بیایند و از ما خواهش بکنند تا از آن‌ها استفاده کنیم. ما باید منت صاحب‌نظران و اندیشمندان جامعه را بکشیم و سراغ آن‌ها برویم. سازمان برنامه موفق در صورتی تحقق پیدا می‌کند که بتواند خود را به کانون‌های اندیشه و تجربه‌ای که به خصوص در مراکز آموزش عالی و دانشگاه‌ها حضور دارند، وصل کند. این نظریات در بخش کارشناسی، اجرایی و مدیریتی اعم از دولتی و غیردولتی استفاده و از آرا و نظریات اندیشمندان و صاحب‌نظران و صاحبان تجربه و مهارت بهره گرفته شود. بخش بعدی آن است که در خود اینجا با استفاده از کارشناسانی که مجهز به آخرین اطلاعات و آگاهی هستند نظریات جمع‌بندی و پخته‌تر شود، ارتباط آن با قسمت‌هایی دیگر سنجیده شود و آن وقت ما می‌توانیم بگوییم که هم امکانات را درست شناخته‌ایم و هم به راهکارهای بهره‌گیری درست از این امکانات اندیشیده‌ایم. شما الان شرح وظایف سازمان برنامه و بودجه را ببینید، ثقل مفاهیم و مطالب، مطالب اقتصادی است در حالی که جامعه یک کل است. نمی‌توان مسائل اقتصادی را بدون تأثیر و تأثر عوامل فرهنگی، اجتماعی،

سیاسی و امنیتی در اقتصاد و بر عکس در نظر گرفت. یعنی منفک کردن سیاست و فرهنگ از اقتصاد فاجعه‌بار است. حتی بنده خدمت آقای دکتر نجفی عرض کردم که باید یک معاونت یا تشکیلات بالای همه این‌ها داشته باشیم. تشکیلاتی که درباره توسعه، توسعه سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و بخش‌ها به طور کلی بیندیشد، وجود داشته باشد (پیک سازمان، ۱۳۷۶: ۱۳-۱۴)."

۴- تداوم نداشتن برنامه‌ریزی و نظارت علمی در طول اجرای برنامه

برنامه‌ریزی در ایران یک عمل مستمر و مداوم نیست. لذا برنامه در طی یک مدت معین تهیه می‌شود ولی طی مراحل اجرا، هسته‌ها، کمیته‌ها، گروه‌ها، کارشناسان و پژوهشگران و نظریه‌پردازان ارتباطشان با برنامه قطع می‌شود. در حالی که با توجه به تغییر و تحولات مداوم واقعیت‌ها و روابط تازه کشف شده بر مبنای مطالعات علمی، مانند سایر کشورهای جهان همواره باید امکان اصلاح و نظارت علمی بر برنامه وجود داشته باشد.

۵- حاکمیت بودجه بر برنامه و مشخص نبودن حدفاصل برنامه و بودجه

ما باید محدوده عمل برنامه را از محدوده عمل بودجه تمیز دهیم و مشخص کنیم که در برنامه‌ریزی چه عملیاتی را انجام می‌دهیم و در بودجه‌ریزی وارد چه حوزه‌هایی می‌شویم. این کار در کشور ما نشده و لذا نمی‌دانیم حد فاصل برنامه و بودجه کجاست. بودجه از زمان مشروطیت اداره امور مالی کشور را انجام می‌داد، اما برنامه به عنوان یک عارضه متوجه این نظام شده است. ضمناً قرار بود که برنامه از طریق بودجه تدارک شود. جدایی برنامه از بودجه تا آخر برنامه چهارم قبل از انقلاب حفظ شد. وقتی که قرار شد بودجه در برنامه ادغام شود یک علت اساسی داشت، دلیل آن این بود که بودجه به دلیل فشار روزافزونی که به منابع نفتی می‌آورد مرتباً متقاضی سهم بیشتری از درآمد نفت بود و این مسئله برنامه‌ریزها را آزار می‌داد. در آن زمان چنین بحثی مطرح بود و با تلفیق برنامه و بودجه، برنامه تحت مقتضیات بودجه درآمد و بودجه‌ای‌ها به منابع مطمئنی در برنامه دست یافتند. در برنامه پنجم نیز طبقه‌بندی‌های توصیه شده سازمان ملل را به کار گرفتیم و به این ترتیب دسترسی بودجه جاری را به نفت بیش از گذشته کردیم و از طرف دیگر برنامه را اسیر بودجه کردیم. از آن تاریخ به بعد همواره حاکمیت بودجه بر برنامه مشهود بوده و افزایش درآمدهای نفتی نیز به چنین حاکمیتی کمک کرده است. ما کم کم داریم برنامه را به سطح یک ادبیات اجرایی بسیار ساده تنزل می‌دهیم. مقدار زیادی از توقعات برنامه‌ها به دلیل فراغت از ایذاء و اذیت‌های نظام بودجه‌ای بوده است (شبییری نژاد، ۱۳۷۷: ۸۹-۹۲).

۶- روش و سازمان‌دهی تهیه برنامه

برنامه‌ریزی توسعه باید مبتنی بر استفاده از دستاوردهای علمی و فنی و به عبارتی مبتنی بر تحقیقات انجام شده اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی جهان و ایران باشد. این در حالی است که به دلیل

روش تهیه برنامه تا حدود زیادی برنامه‌ریزی در ایران ممکن است فارغ از بهره‌گیری از دستاوردهای تحقیقاتی روز باشد.

برای نمونه در برنامه سوم با رویه‌ای به شرح ذیل برای تهیه برنامه روبه‌رو بودیم:

(الف) بررسی روندها، گرایش‌ها، شناخت و تبیین وضع موجود

(ب) تحلیل مشکلات و نارسایی‌ها

(ج) بررسی تبعات و آثار ناشی از تداوم روندها و ضرورت تغییرات

(د) خطوط اصلی ساختاری، نهادی و سیاستی

(ه) رهنمودهای کلی (مصوب هیئت‌وزیران و مصوب ستاد برنامه)

اولاً مشخص نیست که این نوع برنامه‌ریزی چه مزایا و تفاوت‌هایی با سایر روش‌ها دارد. ثانیاً در این روش عمدتاً راه‌حل‌ها از درون مشکلات و نارسایی‌ها استخراج می‌شود. به عبارت روشن‌تر صرف‌نظر از چگونگی روش تهیه مسائل و مشکلات و نارسایی‌ها - که خود نیاز به تحقیقات و استفاده از نظریه‌پردازان و پژوهشگران دارد، همین‌که مشکل یا مسئله‌ای در درون بخش یا فرا بخش تشخیص داده شد راه‌حل‌ها نیز عمدتاً برای رفع و یا کاهش مشکل ارائه می‌شود. در این صورت دیگر نیازی به پژوهشگر و نظریه‌پرداز نیست که علت یا ساختار به وجود آمدن این مشکلات را بررسی کند و در سطح کلان، بخش‌ها، ساختارها و ... و یا راه‌حل این مشکل را در سایر بخش‌ها پیدا نماید. باید توجه کرد که در این روش تهیه برنامه، نیازی به استفاده از تحقیقات جهانی و داخلی نیز محدود است. از همین رو در کل مستندات برنامه سوم به‌اندازه کمتر از چند مقاله علمی، منابع و مأخذ وجود دارد و رابطه یک بخش مانند بخش پژوهش با ساختار اجتماعی یا فرهنگی دیده نشده است.

"مسئله مهم دیگر اینکه سازمان برنامه و بودجه متأسفانه خودش را تهیه‌کننده برنامه توسعه می‌داند. هیچ دستگاهی در هیچ کشوری توان تهیه چنین برنامه‌ای را با محتوای علمی ندارد، برای اینکه برنامه نیازمند همه تخصص‌هاست. سازمان برنامه و بودجه اگر بخواهد تهیه‌کننده برنامه باشد باید تمامی متخصصان برجسته کشور را دعوت کند لکن چنین امری مقدور نیست. در تجارب کشورهای موفق، سازمان برنامه خود را دبیرخانه تهیه برنامه می‌داند. یعنی وقتی قرار است برنامه تهیه شود سازمان برنامه می‌گوید من یک پایگاه اطلاعاتی هستم، اطلاعات و آمارهای کشور را مرتب کرده‌ام، کارهای فنی برنامه را می‌توانم انجام بدهم، انواع الگو را می‌توانم بسازم، رایانه دارم، متخصص دارم، قدرت سازمان‌دهی دارم، امکانات دارم، و اما همه این امکانات اجازه نمی‌دهد تا این سازمان، برنامه صنعت را تهیه کند. در این شرایط فراخوان می‌دهند یا سراغ متخصصان خاص اعم از مدیران، کارفرمایان و صنعتگران و اتحادیه کارگری می‌روند و از مجموعه آن‌ها شورای تهیه برنامه صنعت تشکیل می‌دهند. یک نماینده هم از سازمان برنامه به عنوان دبیر شورا با اختیار و

قدرت تصمیم‌گیری منصوب می‌کنند ... به طور خلاصه سازمان برنامه و بودجه باید بپذیرد که دبیرخانه تهیه برنامه باشد و نه تهیه‌کننده برنامه. نگرش سازمان برنامه امروزی باید عوض شود، نگرش وزارتخانه‌ها هم همین‌طور. نمی‌گوییم سازمان برنامه و بودجه عالم ندارد. اما از میان علمای آن سازمان یکی دو تا در آن شورا شرکت کنند. اما نه اینکه شورای برنامه‌ریزی ایجاد کنید و وزیر، معاون و دو -سه نفر دیگر را انتخاب کنید و بعد هم به این شورا صرفاً نقش مشورتی بدهید و ... آنچه از این مجموعه به دست می‌آید چیزی نیست جز یک برنامه کارمندی". (عظیمی، ۱۳۷۸: ۱۳۵).

محور بعدی باز به تلقی‌ها مربوط می‌شود. متأسفانه سازمان برنامه چنین تصور می‌کند که قادر است برنامه جامع تهیه کند. در تجارب جهانی حتی یک برنامه جامع موفق که محتوای علمی داشته باشد، وجود ندارد. اگر این تصور تداوم یابد، برنامه‌های توسعه در ایران فقط روی کاغذ تعادل خواهند داشت (عظیمی، ۱۳۷۷: ۷۲-۶۷).

۷- نوع رابطه میان دستگاه‌های اجرایی و سازمان برنامه و بودجه

واقعیت آن است که مشکلات بر شمرده شده برای برنامه‌ریزی توسعه در ایران به نوعی در دستگاه‌های اجرایی نیز وجود دارد که مشکلات زیادی جهت تهیه و اجرای مناسب برنامه‌های توسعه ایجاد می‌کند. دستگاه‌های اجرایی کشور که عمدتاً خصلت سنتی پیدا کرده‌اند در ارتباط با سازمان برنامه تأثیرات خود را بر جای می‌گذارند. ارتباط دستگاه‌های اجرایی با سازمان برنامه بیشتر بر مبنای دریافت بودجه قرار دارد، تا ایجاد تحولات ساختاری مناسب توسعه‌ای. سازمان برنامه همواره از طرف دستگاه‌های اجرایی برای تأمین اعتبار برای هزاران پروژه مورد توجه است.

۸- حجم کار وسیع و شتاب‌زده در سازمان برنامه و بودجه

حجم کارهای بودجه‌ای در سازمان برنامه خصلت و ویژگی خاصی را به آن سازمان بخشیده، به طوری که شتاب‌زدگی اجرایی و نه علمی در انجام کارها مشاهده می‌شود. در چنین شرایطی انجام کارهای علمی و پژوهشی برنامه‌ریزی که نیاز به اقدامات علمی و زمان‌بر دارد، محدود می‌شود. در فرایند تدوین برنامه سوم به کرات مشاهده می‌شد که تهیه قسمت‌هایی از برنامه را از یک کارشناس در طول زمانی حدود یک ماه می‌خواستند. در حالی که حتی یک گروه تحقیقاتی نیز نمی‌توانست به سهولت این کار را در عرض یک سال انجام دهد. "یکی از مسئولان وقت سازمان برنامه در این رابطه می‌گوید: اگر به من بگویند که چرا آن زمان با آن عجله، اصرار بر ارائه برنامه داشتیم من به شما خواهیم گفت که نمی‌دانم. به لحاظ اینکه هیچ‌وقت من ندیدم که مسئولان تصمیم‌گیر بالاتر از ما، در تصمیم‌گیری صبر و تأمل کنند و بگویند باید خطوطی تهیه شود تا ما بتوانیم برنامه بریزیم. یعنی هنوز سؤال تمام نشده، رهنمود می‌آمد بارها و بارها شاهد بودم که مسئله‌ای را تعریف نکرده پاسخ می‌آمد." (صادقی تهرانی، ۱۳۷۷: ۵۰-۵۴).

البته این مشکل هنوز هم در سازمان برنامه و بودجه و در همه دستگاه‌های اجرایی کشور به تناسب وجود دارد به طوری که معاون اول وقت رئیس‌جمهور نیز در افتتاحیه همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران بدین گونه مسئله را طرح می‌کند: بعد از انقلاب هم ما طرح‌هایمان مرتب ضربتی شد. از همان اول انقلاب مرتب می‌گفتیم ضربتی کار کنیم، ضربتی کار کردیم و ضربتی هم خراب شد. کارهای مطالعاتی ما هم همین‌طور است. یعنی در آن لحظه آخر یک‌مرتبه مسئله‌ای برایمان مطرح می‌شود و حتی توی بحث‌های جدی هم به همین نحو است. توی دولت هم این‌طور است. با طرح یک مسئله بلافاصله یک کمیسیون تشکیل می‌دهیم و ظرف دو روز مسئله‌ای را که اگر دو سال هم آن را به یک کارشناس بدهیم نمی‌تواند جواب درست و حسابی برای آن بدهد، می‌خواهیم در ظرف دو یا سه روز آن را حل کنیم و در جلسه آینده راجع به آن مسئله مهم تصمیم بگیریم. این موضوع همین مشکلات را برایمان ایجاد می‌کند که هیچ‌وقت نتوانسته‌ایم و یا کمتر توانسته‌ایم کارهای کارشناسی جدی را به حساب بیاوریم و موجبات دلگیری و ناراحتی کارشناسان را فراهم کردیم که به هر حال حق هم با آن‌هاست. (حبیبی، ۱۳۷۸: ۲۱).

۹- مدیریت

مدیریت یکی از عواملی است که در حرکت، گرایش و عملکرد هر سازمان تأثیر بسزایی دارد. سازمان برنامه نیز از این قاعده مستثنا نیست. رئیس سازمان برنامه و بودجه باید شخصیتی علمی باشد و به اقتدار علمی این سازمان احترام بگذارد تا بتواند عصاره تفکر جامعه را در آنجا جمع کند و برنامه‌ریزی توسعه را سامان دهد. این مسئله در مورد رئیس سازمان به طور اخص و در مورد مدیریت قسمت‌های مختلف به طور اعم مصداق دارد. "ما یک مشکل اساسی داریم. مشکل این بود که مدیریت کلان سازمان برنامه درک نمی‌کرد که سازمان برنامه یک سازمان تخصصی است نه یک دستگاه اداری. این نقیصه مسئله ایجاد می‌کرد. به عبارت دیگر بحث این است که در یک سازمان تخصصی آیا تصمیم‌گیری‌ها با رئیس است؟ چه نوع تصمیم‌گیری‌هایی با اوست؟ مثلاً یک بیمارستان تخصصی مدیر دارد، ولی می‌دانیم که در مورد جراحی شدن یا نشدن بیمار، مدیر بیمارستان نمی‌تواند تصمیم بگیرد بلکه پزشک متخصص است که تصمیم می‌گیرد بیمار جراحی بشود یا نشود. پزشک است که تصمیم می‌گیرد در زمان جراحی چه کار بکند، چه کار نکند. این اصلاً ربطی به مدیر بیمارستان ندارد. مدیر بیمارستان حوزه‌های دیگری را اداره می‌کند. یکی از مشکلات اساسی این است که مدیران مملکت هنوز به این برداشت نرسیده‌اند که سازمان برنامه سازمانی تخصصی است مثل بیمارستان. لذا رئیس سازمان برنامه نباید تصمیم گیر باشد. ولی متأسفانه در ایران همه تصمیمات را رئیس می‌گیرد و اگر تصمیمی نمی‌گیرد به دلیل کمبود وقت و نرسیدن به همه امور است. بنده در تجربه حس کردم سازمان برنامه ایران یک سازمان منظم اداری است، یک سازمان تخصصی نیست. نه اینکه متخصص ندارد، واقعاً متخصصان برجسته‌ای در سازمان برنامه بوده و هستند." (عظیمی، پیشین: ۶۹)

۱۰- ضعف استفاده از تحقیقات بنیادی (نظریه‌پردازان) و تحقیقات کاربردی و توسعه‌ای پژوهشگران در فرایند تدوین و اجرای برنامه

همان‌طور که بیان شد در برنامه‌ریزی از نظریه‌پردازان محدود و پژوهشگران نیز استفاده مداوم نمی‌شود. سازمان برنامه ایران الزاماً باید سازمانی با تفکر اجتماعی و تفکر توسعه‌ای باشد. چنین سازمانی برنامه‌ای، باید دسترسی به مجموعه‌ای از متفکران اجتماعی داشته باشد؛ متفکرانی که مسائل اقتصادی جامعه را با ابعاد بسیار فراتر از فنون اقتصادی ببینند و تصمیم بگیرند (عظیمی، ۱۳۷۶، ۴ و ۶). پیوند ارگانیک این سازمان با مراکز علمی دانشگاهی، فضای روشنفکری کشور و با نهادهای مردمی و مردمی ضرورت برجای مانده‌ای است که باید به عنوان گام حیاتی در برنامه‌ریزی رشد و توسعه اقتصادی سازمان‌دهی شود. (صادقی تهرانی، ۱۳۷۸: ۴۷۳-۴۷۷)

۱۱- مشکلات استفاده مؤثر از کارشناسان در درون سازمان برنامه

"در درون سازمان برنامه به طور مؤثر کارشناس پرورش نمی‌یابد و نیز مورد استفاده قرار نمی‌گیرد. در تعریف، کارشناس سازمان برنامه فردی است که از لحاظ تخصصی در هر زمینه‌ای باید در بالاترین سطح باشد. در غیر این صورت علت وجودی سازمان از بین می‌رود. ولی سطوح متخصصان و مهارت کارشناسان سازمان برنامه در بالاترین حد انتظار نیست. در بعضی از زمینه‌ها کارشناسان سازمان برنامه به آن حد خیلی بالا نرسیده‌اند. نه به این دلیل که ناتوان بوده‌اند بلکه به این دلیل که فرصت پیدا نکرده‌اند. چون آن سطح بالای تخصصی را باید خود سازمان برنامه برایشان فراهم بکند. زمینه‌های تحصیلی این کارشناسان غالباً زمینه‌های بسیار خوبی است. سازمان باید فرصت استقلال و اعتماد به نفس پیدا می‌کرد و می‌توانست برای آینده خود و برای آینده مملکت کارشناس پرورش بدهد که این فرصت را لزوماً پیدا نکرد. در مقایسه با گذشته آهنگ پرورش کارشناس بسیار کند شده و دلیل عمده‌اش این است که به سازمان برنامه در سطح کل مملکت و حکومت در طول دهه ۷۵-۱۳۶۵ استقلال و جایگاه مشخص و اعتماد به نفس لازم داده نشده است." (مردوخ، ۱۳۷۷: ۷۶-۷۸).

از طرف دیگر در سازمان برنامه همانند بسیاری از سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی عمده‌تاً تعریف از کار کارشناسی مبتنی بر کار تجربی است و نه کار تخصصی. از همین رو در سازمان برنامه کارهای تحقیقاتی کم انجام می‌شود و ارتباط ساماندهی شده و مؤثر نیز با محققان و مراکز تحقیقاتی و دانشگاه‌ها ضعیف است. برای مثال کارشناس یک بخش در صورت داشتن یک فرضیه، امکان بررسی علمی آن را نمی‌یابد. لذا در سازمان برنامه کار کارشناسی گرایش به تجربه پیدا کرده تا انجام کارهای تحقیقاتی و یا استفاده از کارهای تحقیقاتی انجام شده در کشور و جهان.

"اگر وضعیتی را که در ایران مرسوم است در نظر بگیریم بر اساس این وضعیت هر کسی که مدرکی دارد و چند سالی هم در اداره‌ای کار کرده کارشناس است. در این صورت این یک واقعیت

است که کارشناسان نظریات مختلفی دارند. ولی اگر به مفهوم علمی کارشناس، آن‌هم در حوزه‌های کلان سیاست‌گذاری، دقت کنیم خواهیم دید که کارشناسان در واقع بنیان‌گذاران تحولات فکری هستند. به این مفهوم تعداد کارشناسان در هر جامعه‌ای - به ویژه در جامعه ما - بسیار بسیار محدودتر از آن است که این همه اختلاف‌نظر کارشناسی در بین باشد. در این مورد بارها تأکید کرده‌ایم که در جامعه ما نظریه‌پردازی یا صورت نمی‌گیرد یا بسیار محدود است و لذا ما دچار ضعف بسیار اساسی در بعد کارشناسی هستیم. در زمینه کارشناسی، ما معمولاً این‌گونه عمل می‌کنیم که مثلاً تعدادی افراد دارای مدرک دانشگاهی را کنار هم می‌نشانیم و بدون اینکه به کیفیت تحصیلی، تجربه و عمل آن‌ها، علاقه آن‌ها به کارشان و درجه ارشدیت آن‌ها در حوزه علمی خودشان توجه کنیم همه آن‌ها را کارشناس معرفی می‌کنیم. وقتی تعدادی از این افراد با این شیوه انتخاب در کنار هم قرار بگیرند و درباره مسائل بحث کنند مشخص است که به تعداد افراد نظریات هم متفاوت می‌شود. اما آیا باید نتیجه گرفت که نظریات کارشناسی متفاوت است؟ یا باید این احتمال را بررسی کرد که ممکن است در این مجموعه از افراد، تعداد کارشناس بسیار محدود باشد. اگر به ارشدیتی که در علم است بها بدهیم و علم باوری را تحقق ببخشیم، با توجه به اینکه معیارهای بررسی‌های علمی مشخص هستند، خود علم به ما خواهد گفت کارشناس کیست و چه ویژگی‌هایی دارد. در این صورت زمانی که به کارشناسان واقعی رجوع کنیم و کار کارشناسی به معنای واقعی کلمه انجام دهیم، خواهیم دید که اختلاف بسیار محدودتر از آن است که به نظر می‌آید." (عظیمی، ۱۳۷۵: ۶)

سایر مسائل و مشکلات

- ۱- ضعف مشارکت گروه‌های غیردولتی در تدوین برنامه
- ۲- ضعف سیستم انگیزشی در سازمان برنامه و بودجه
- ۳- ضعف استفاده از نظریه‌ها و تجربیات اخیر کشورهای جهان در برنامه‌ریزی.

چالش‌های نظام علمی - پژوهشی

در کنار اشکالات نظام برنامه‌ریزی در استفاده کارآمد از کارشناسان، پژوهشگران و نظریه‌پردازان، نظام علمی - پژوهشی کشور نیز دچار مسائل و مشکلات متعددی در زمینه کمک و یاری مناسب به برنامه‌ریزی توسعه است. یکی از مهم‌ترین چالش‌های نظام علمی - پژوهشی که در ارتباط با کارایی نظام برنامه‌ریزی نیز اهمیت فراوان دارد، همانا گسستگی زنجیره تحقیق - بنیادی، کاربردی و توسعه‌ای - (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸: ۳۶۵) است، که در این قسمت به آن پرداخته می‌شود.

ابتدا به تعریف تحقیقات بنیادی، کاربردی و توسعه‌ای می‌پردازیم:

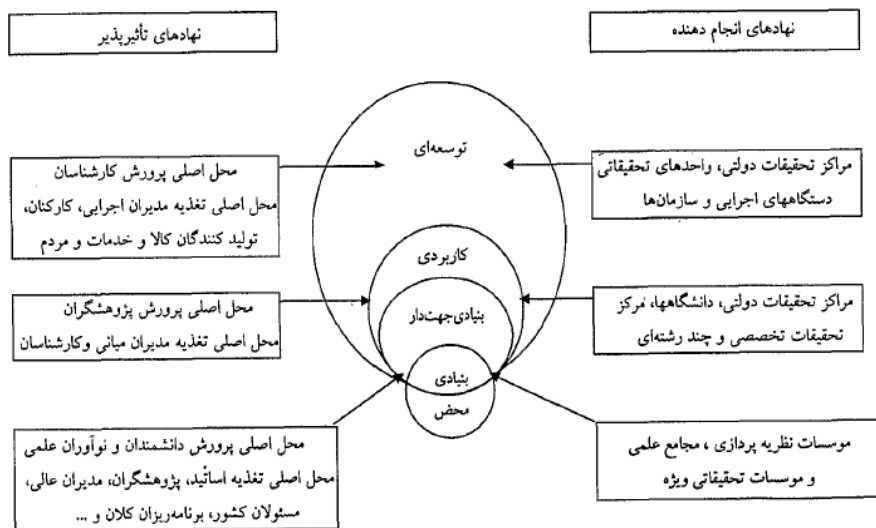
الف) تحقیق بنیادی: تحقیق بنیادی (محض و راهبردی) عبارت است از: کاوش‌های اصیل و بدیع به منظور افزایش اندوخته‌های علمی و درک بهتر پدیده‌های طبیعی، انسانی، اجتماعی و فرهنگی

ب) تحقیق کاربردی: هر نوع کاوش اصیل به منظور کسب دانش علمی و فنی جدید که برای آن کاربرد ویژه‌ای در نظر گرفته شود.

ج) تحقیق توسعه‌ای (توسعه تجربی): هرگونه فعالیت منظم مبتنی بر دانش موجود حاصل از تحقیقات و یا تجربیات که به منظور تولید مواد، فرآورده‌ها، وسایل، ابزار، فرایندها و روش‌های جدید و یا بهبود آن‌ها صورت گیرد. یکی از مسائل مهم بخش علمی - پژوهشی که در کشور بدان توجه کافی نمی‌شود، مفهوم و ارتباط تحقیقات بنیادی، کاربردی و توسعه‌ای و توان هر یک از عوامل و نهادهای تحقیقاتی در اجرای آن‌هاست. نمودار ذیل بیان‌کننده رابطه میان انواع تحقیقات است.

همان‌گونه که نتیجه‌گیری می‌شود تحقیقات توسعه‌ای به عنوان آخرین زنجیره تحقیقات موردنظر و مورد مصرف دستگاه‌های اجرایی، واحدهای تولیدی و مردم (مصرف‌کنندگان نهایی تحقیقات)، خود متأثر و منبعث از تحقیقات کاربردی و متعاقباً بنیادی است. مطالعات در مورد کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه نشان می‌دهد که ضعف هر یک از این تحقیقات امکان به نتیجه رسیدن و یا توسعه تحقیقات را از بین می‌برد و باعث اتلاف فراوان منابع نیز می‌گردد.

نمودار رابطه میان تحقیقات بنیادی، کاربردی و توسعه‌ای و نهادهای انجام دهنده و تأثیرپذیر (با تأکید بر حوزه علوم انسانی)



باید مراکز تحقیقات بنیادی در حوزه علوم انسانی به تعداد کافی و با شرایط لازم ایجاد گردد و شرایط مناسب برای حمایت آن‌ها نیز فراهم شود. این مؤسسات باید مستقل از دولت باشند و محل

پرورش دانشمند و نوآوران فکری جامعه. باید توجه داشت که دانشمندان را دانشگاه تربیت نمی‌کند بلکه دانشگاه ابزار دانشمند شدن را در اختیار می‌گذارد (عظیمی، ۱۳۷۸: ۷۱).

تحقیقات بنیادی خصوصاً در بعد جهت‌دار، منبع اصلی برای تولید دانش علمی و فنی نوین در حوزه تحقیقات کاربردی و توسعه‌ای است. این‌گونه تحقیقات معمولاً دیرتر از سایر انواع آن به نتیجه می‌رسد و در عین حال به سرمایه‌گذاری بیشتری نیز احتیاج دارد. لذا بسیاری از کشورهای درحال توسعه که معمولاً به دنبال نتایج فوری و کوتاه‌مدت هستند از پرداختن به آن طفره می‌روند. ولی پژوهشگرانی که در حوزه‌های کاربردی و توسعه‌ای فعالیت دارند به شدت نیازمند چنین دانشمندانی هستند که از نظر علمی و با توجه به واقعیت‌های فنی یا اجتماعی آن‌ها را تغذیه و راهنمایی نمایند. البته باید توجه شود که چنین دانشمندانی نیز به شدت مورد استقبال کشورهای توسعه‌یافته قرار دارند (کمیته سیاست‌های علمی، ۱۳۷۳).

لذا اگر ما دانشمندانی داشتیم که حتماً داشتیم این‌ها یا درخشیدند و چیزهایی گفتند و چند کتاب هم نوشتند و دیگر هیچ. یا از جامعه آواره شدند و به دانشگاه‌های کشورهای دیگر رفتند و یا اصلاً کار را رها کردند، مجال و موقعیتی فراهم نشده که اینان با آرامش خاطر، مکتبی فکری به وجود آورند که در چارچوب آن تحقیقاتی صورت بگیرد، فرضیه‌ها آزموده شوند، دانش‌پژوهانی پرورش یابند، اندیشه‌های کلان به اندیشه‌های خرد و به سیاست اجرایی تبدیل شوند و ... و تا وقتی که چنین نشود توسعه ایران همچنان با مشکل روبه‌رو خواهد بود (عظیمی، پیشین: ۱۲۱).

از طرف دیگر با توجه به نبود مراکز تحقیقات نظریه‌پردازی، به طوری که فضای مناسبی را برای مطالعه مستمر بر روی نظریات علمی فراهم آورد بخش‌های دیگر تحقیقات یعنی کاربردی و توسعه‌ای نیز، که باید از دل تحقیقات بنیادی بیرون بیایند، عقیم و یا ضعیف مانده‌اند. برای مثال ممکن است ده‌ها تحقیق درباره مسائل اقتصاد، مدیریت، فرهنگ و امثالهم جامعه انجام شود ولی هر کدام از این تحقیقات کاربردی یا توسعه‌ای بدون پشتوانه تحقیقات بنیادی تعاریفی متفاوت و برخی اوقات شخصی و نامتناسب با شرایط و وضعیت ایران را برگزینند. لذا باید اظهار داشت که در نبود مراکز تحقیقاتی بنیادی، تحقیقات کاربردی و توسعه‌ای منحرف می‌شود و به نتیجه مطلوب نمی‌رسد؛ همان‌طور که در جامعه ایران نرسیده است و همین امر سبب سردرگمی محققان کاربردی و توسعه‌ای است. بر اثر همین ضعف است که مرسوم نیست محققان توسعه‌ای و کاربردی خود را دنباله‌رو نظریات محققان بنیادی بدانند.

مشکل مهم دیگری که در ارتباط با انواع تحقیقات وجود دارد این است که مرز میان تحقیقات بنیادی، کاربردی و توسعه‌ای در هم ریخته است. به طوری که حتی بسیاری تحقیقات توسعه‌ای و کاربردی را باهم اشتباه می‌گیرند. در حالی که انجام دادن هر یک از انواع تحقیقات شرایط و ویژگی‌های خاص خود را دارد.

برای مثال تحقیقات توسعه‌ای با استفاده از نتایج تحقیقات بنیادی و کاربردی باید اجرا شود و به یک معنا به مفهوم اجرای نتایج تحقیقات کاربردی متناسب با شرایط و واقعیت‌های موجود است. در همین جاست که ارزش‌های تجربی کارشناسان و مدیران در به نتیجه رسیدن تحقیقات کاربردی اهمیت پیدا می‌کند. برای مثال، چنانچه در یک تحقیقات کاربردی به این نتیجه برسیم که اجرای مدیریت مشارکتی مناسب دستگاه‌های اجرایی ایران است، برای اجرای موفقیت‌آمیز این نتیجه در هر دستگاه اجرایی یا هر قسمت باید تحقیقات توسعه‌ای انجام شود. به بیان دیگر ما برای اجرای موفقیت‌آمیز دستاوردهای کاملاً روشن علمی و فنی باز هم نیاز به انجام تحقیقات متناسب با شرایط و واقعیت‌های فضایی داریم که می‌خواهیم نتایج را در آن به کار بگیریم. لذا با توجه به واقعیت‌های موجود می‌بینیم که تحقیقات توسعه‌ای علوم انسانی در ایران به فراموشی سپرده شده است.

ما امروز با نظام بودجه‌ای که برای دانشگاه داریم، دانشگاه‌ها را تبدیل کرده‌ایم به یک اداره، به عبارت دیگر، در مورد اینکه استادان چگونه حقوق بگیرند، با چه ساعتی و ... یک قانون داریم. یکی از تبعات چنین نظامی این است که دانشمند را نمی‌توان در دانشگاه حفظ کرد. در حالی که نیروهایی که دانشگاه را معتبر می‌کنند دانشمندان هستند و نه هر کس که به عنوان هیئت‌علمی است. امروز دانشمند در داخل دانشگاه با یک نظام حقوق می‌گیرد. اصلاً مفهوم کرسی استادی به مفهومی که در دنیا در دانشگاه‌های معتبر وجود دارد در دانشگاه‌های ما پیدا نشده است. چرا، چون یک نظام بودجه‌بندی خاص دارد (عظیمی، ۱۳۷۶: ۸).

دیگر مشکلات مهم ناشی از عدم رعایت ساختار و ارتباط نهادی مؤثر میان تحقیقات بنیادی، کاربردی و توسعه‌ای به شرح ذیل است:

۱- نبود مراکز تحقیقاتی بنیادی برای پشتیبانی مؤثر علمی از تحقیقات کاربردی، توسعه‌ای و نهایتاً توسعه کشور

۲- هجوم نظریات محققان کاربردی، سیاستمداران، مدیران عالی و میانی و خلاصه غیرمتخصصان در حوزه نظریه‌پردازی علمی و نتیجتاً اتکا به نظریه‌های نامتناسب با شرایط ایران در حوزه‌های علمی و نیز سردرگمی و حتی یأس مسئولان اجرایی و سیاسی جامعه در اتکا به بخش علمی - پژوهشی برای حل مشکلات جامعه

۳- اتلاف شدید منابع مالی و انسانی بخش علمی - پژوهشی

۴- جزیره‌ای شدن محققان و ضعف ارتباط مؤثر علمی میان آنان

۵- حل نشدن و حتی تشدید مشکلات اقتصادی - اجتماعی کشور و توسعه‌نیافتگی

پیشنهادهای

با توجه به مباحث ارائه شده، نظام برنامه‌ریزی ما، به رغم توان‌های بالقوه و تلاش‌ها و اقدامات

فراوان (که موضوع بحث ما نیست) دچار مسائل و مشکلاتی است که اجازه استفاده کارآمد از کارشناسان، پژوهشگران و نظریه‌پردازان را در فرایند تدوین و اجرای برنامه‌ها نداده است. از طرف دیگر نظام علمی - پژوهشی نیز برای شکوفاسازی و استفاده حداکثر از قابلیت‌های خود جهت کمک به برنامه‌های توسعه مواجه با مسائل و مشکلات مختلفی است. این دو نظام برای همکاری مؤثر با یکدیگر برای برنامه‌ریزی توسعه دچار چالش‌هایی هستند که برآیند آن را باید ضعف برنامه‌ریزی توسعه در کشور و در نتیجه توسعه نیافتن ایران دانست. این نتیجه مهم از مقاله استنباط می‌شود که ساختار سازمان برنامه و بودجه در قالب هیچ‌یک از نهادهای انجام دهنده تحقیقات قرار ندارد. لذا سازمان برنامه و بودجه باید در مقابل این نتیجه علمی تمکین کند که در صورت تدوین و اجرای برنامه‌ای علمی و موفق، می‌بایست دبیرخانه تهیه برنامه باشد؛ یعنی برای حل مشکلات توسعه کشور اولاً در تقویت نظام علمی - پژوهشی بکوشد؛ ثانیاً به سراغ مراکز انتقال دانشگاه‌ها و تولید علوم و فنون (مراکز تحقیقاتی) برود و ثالثاً در داخل خود نیز با استفاده از قابلیت‌های نظام علمی - پژوهشی توان علمی را برای تعامل، بهره‌گیری و سازمان‌دهی اجرایی نتایج علمی - پژوهشی در فرایند تدوین و اجرای برنامه‌ریزی توسعه فراهم نماید.

با استعانت از بررسی‌های انجام شده به ارائه پیشنهادهایی جهت حل و یا تخفیف مسائل و مشکلات استفاده از کارشناسان، پژوهشگران و نظریه‌پردازان در فرایند تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه می‌پردازیم. همان‌طور که در قسمت روش تهیه برنامه آورده شد، در برخی از کارهای تحقیقاتی و نیز برنامه‌ریزی به محض تشخیص مشکل، راه‌حل از درون مشکلات استخراج می‌شود. لذا نیاز به شناخت قانونمندی‌ها و نیاز به تحقیق و بررسی، کمرنگ می‌شود. با اطلاع از این مسئله، در این قسمت تنها به ارائه پیشنهادهایی بر اساس نظر نظریه‌پردازان، پژوهشگران، کارشناسان، مسئولان برنامه‌ریزی، محققان دانشگاهی و تجربیات محقق ذیل هر مشکل پرداخته می‌شود. یادمان نخواهد رفت که بر اساس نتایج علمی، تحقق این پیشنهادها خود نیاز به تحقیقات در سطح توسعه‌ای دارد.

۱- عدم تعریف توسعه و انتخاب راهبرد مناسب توسعه

الف) استفاده از راهبردی مشخص و مناسب توسعه برای برنامه هفتم توسعه کشور با استفاده از نظریه‌پردازان و محققان توسعه؛

ب) تهیه کتاب مفاهیم توسعه و برنامه‌ریزی توسعه.

۲- نداشتن تعریف مفاهیم برنامه‌ریزی، توسعه و ...

الف) تهیه کتاب مفاهیم توسعه و برنامه‌ریزی توسعه؛

ب) تدوین کتب برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی توسعه برای دوره‌های کارشناسی، کارشناسی ارشد و دکترا؛

پ) نقد و بررسی روش تهیه برنامه‌های اول، دوم، سوم، چهارم، پنجم و ششم و نیز مفاهیم و شیوه‌های مورد استفاده در آن و اشکالات و ضعف‌های آن‌ها؛

ت) استفاده از تجربیات کشورهای با برنامه‌ریزی موفق و یا ناموفق در دهه‌های اخیر به صورت ترجمه متون و مفاهیم و روش‌های برنامه‌ریزی آنان و استفاده از گروه‌های مطالعاتی برای بازدید و فرصت‌های مطالعاتی.

۳- رابطه ناکارآمد میان سازمان برنامه و بودجه با ساختار سیاسی

الف) ایجاد ارتباط متقابل و کارآمد میان سازمان برنامه و بودجه با ساختار سیاسی؛

ب) تفکیک فعالیت‌های بودجه از برنامه‌ریزی ضمن برقراری ارتباط علمی، در حد ممکن و مطلوب؛

پ) انتخاب شخصیت‌های علمی به عنوان رئیس و کادرهای مدیریتی سازمان برنامه و بودجه در بخش برنامه‌ریزی؛

ت) استفاده از تجارب سایر کشورهای جهان؛

ث) اجرای طرح تحقیقاتی در خصوص نحوه ایجاد ارتباط متقابل و کارآمد میان سازمان برنامه و نظام برنامه‌ریزی با ساختار سیاسی.

۴- عدم تداوم برنامه‌ریزی و نظارت علمی در طول اجرای برنامه

الف) فعال نگه‌داشتن کمیته‌ها و شوراهای برنامه‌ریزی با شرح وظایف نظارتی در طول اجرای برنامه؛

ب) استفاده مداوم از نظریه‌پردازان و محققان برای مطالعه مستمر شرایط متغیرهای مؤثر بر برنامه و اتخاذ تدابیر لازم

پ) تشکیل شوراهایی متشکل از نظریه‌پردازان، محققان و کارشناسان برای مطالعه و نظارت مستمر بر هر یک از بخش‌ها و فرا بخش‌ها

ت) دادن طرح مطالعاتی به مراکز تحقیقاتی مرتبط برای نظارت بر موفقیت نهادسازی در هر بخش طی اجرای برنامه

ث) استفاده از تجارب سایر کشورهای جهان در این زمینه

ج) اجرای طرح تحقیقاتی برای فعال نگه‌داشتن نظارت علمی در طول اجرای برنامه.

۵- حاکمیت بودجه بر برنامه و مشخص نبودن حد فاصل برنامه و بودجه

الف) سازمان به تحول ساختاری قابل توجهی نیاز دارد تا بتواند مسئول توسعه کشور باشد.

سازمان اگر به سازمان برنامه قبل از سال ۷۰ برنمی‌گردد که اساسش نه هدایت کل اقتصاد کشور بلکه زیربنا سازی‌های توسعه باشد، حداقل باید بخش توسعه و عمران خودش را از بخش هدایت کل جامعه جدا کند. اگر این تغییر ساختاری در سازمان ایجاد شود و قدرت قانونی سازمان برنامه و بودجه

آن‌قدر محدود شود که مجبور شود از قدرت تخصصی برای هدایت جامعه استفاده کند، کارایی‌اش افزایش خواهد یافت. سازمان مدیریت برنامه‌ریزی امروز ایران از چنان قدرت قانونی برخوردار است که نیازی به کار تخصصی در آن نیست و همین کار تخصصی هم که در آن صورت می‌گیرد ناشی از همت افراد است و گرنه افراد می‌توانند این کار را هم نکنند. یعنی قدرت‌های قانونی در سازمان برنامه از نظر تخصص‌ها و اعتبارات و ... واقعاً نیازی را ایجاد نمی‌کنند که سازمان برنامه را تبدیل به محل متخصصان کشور کند. (عظیمی، ۱۳۷۴: آخر)

ب) باید بتوان محدوده عمل برنامه را از محدوده عمل بودجه تمیز داد و مشخص کرد که در برنامه‌ریزی چه عملیاتی انجام می‌شود و در بودجه‌ریزی وارد چه حوزه‌هایی می‌توان شد (شبییری نژاد، پیشین).
پ) استفاده از تجربیات کشورهای جهان؛
ت) انجام کار تحقیقاتی برای ارتباط کارآمد میان بودجه و برنامه‌ریزی توسعه کشور.

۶- روش تهیه برنامه

الف) بررسی و نقد روش‌های تدوین برنامه‌های قبلی و ارائه الگوی متناسب و علمی برای تهیه برنامه هفتم توسعه با کمک کارشناسان، پژوهشگران و نظریه‌پردازان؛
ب) تبدیل سازمان برنامه و دستگاه‌های اجرایی به دبیرخانه تهیه برنامه؛
پ) استفاده از مراکز تحقیقاتی و محققان در فرایند تدوین و اجرای برنامه؛
ت) استفاده از تجربیات و تحقیقات جهانی و داخلی در تدوین برنامه؛
ج) تشکیل شوراهای تهیه برنامه با حضور متخصصان و افراد با تجربه؛
چ) رعایت مبحث نظارت علمی بر برنامه؛
ح) تشکیل شوراهایی با هدف نهادسازی‌های لازم توسعه‌ای؛
د) استفاده از روش برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده برای توسعه.

۷- نوع رابطه میان دستگاه‌های اجرایی با سازمان برنامه و بودجه

الف) کاهش حجم کارهای سازمان در بخش بودجه به صورت واگذاری اختیارات بیشتر به دستگاه‌های اجرایی؛
ب) ایجاد روش‌ها و استانداردهایی برای کاهش حجم کارهای بوروکراتیک بودجه‌ای؛
پ) فعال ساختن دستگاه‌های اجرایی در تدوین و اجرای علمی برنامه‌ها
پ) کاهش قدرت قانونی سازمان و افزایش قدرت علمی آن در مواجهه با دستگاه‌های اجرایی. در صورتی که سازمان برنامه از متخصصان کشور استفاده کند دستگاه‌های اجرایی نیز مجبور می‌شوند خود را بیشتر به علم و مسائل فنی و تخصصی تجهیز کنند؛

ت) در سازمان برنامه و بودجه و دستگاه‌های اجرایی کشور این نگرش باید غالب شود که آن‌ها دبیرخانه تهیه برنامه‌اند اما خود برنامه باید تحت نظر شورایی که دارای بال تخصصی، بال تجربه و بال سازمانی است تهیه شود (عظیمی، ۱۳۷۸: ۱۳۶). طبق تعریف توسعه و برنامه‌ریزی توسعه، سازمان برنامه باید نهادی باشد که بتواند نهادهای لازم توسعه را ایجاد و تقویت کند و این هدف با مشارکت تخصصی دستگاه‌های اجرایی در شوراهای برنامه‌ریزی امکان‌پذیر است؛

ث) سازمان برنامه با تشکیل شوراهای برنامه‌ریزی متشکل از مدیران و متخصصان دستگاه‌های اجرایی و محققان و اندیشمندان دانشگاهی با حضور کارشناسان سازمان برنامه می‌تواند راه‌هایی پیدا کند تا دستگاه‌های اجرایی را به سمت تحولات توسعه‌ای سوق دهد؛

ج) استفاده از تجارب سایر کشورهای جهان؛

چ) مطالعه برای شناسایی راه‌هایی ایجاد ارتباط توسعه‌ای میان دستگاه‌های اجرایی با سازمان برنامه

۸- حجم کار وسیع و شتاب‌زده در سازمان برنامه و بودجه

الف) کاهش حجم کارهای سازمان در بخش بودجه به صورت واگذاری اختیارات بیشتر به دستگاه‌های اجرایی؛

ب) ایجاد روش‌ها و استانداردهایی برای کاهش حجم کارهای بوروکراتیک اداری؛

پ) تقویت قدرت علمی سازمان برنامه؛

ت) تعیین ضوابط و استانداردهایی برای کارهای تحقیقاتی؛

ث) تطبیق اقدامات در حال اجرا و حجم و تناسب آن در سازمان برنامه با شرح وظایف قانونی و توسعه‌ای آن؛

ج) بازنگری شرح وظایف سازمان برنامه؛

چ) جلوگیری از انجام دادن کارهای موازی با دستگاه‌های اجرایی در سازمان برنامه؛

ح) تعهد سازمان برنامه به تحولات توسعه‌ای در کشور؛

خ) استفاده از تجارب سایر کشورهای جهان؛

د) مطالعه تحقیقاتی برای ایجاد تناسب کاری سازمان با کار برنامه‌ریزی توسعه در کشور.

۹- مدیریت

الف) توجه به تخصصی بودن سازمان برنامه و بودجه و انتصاب شخصیت‌های علمی

برای ریاست و مدیریت‌های بخش‌های برنامه‌ریزی مختلف آن؛

ب) تغییر گرایش سازمان از مدیریت اجرایی به مدیریت علمی در سطح کلان و دفاتر بخشی؛

پ) ایجاد ضوابط و استانداردهایی برای کاهش قدرت مدیران برای دخالت در کارهای تخصصی؛

ت) ایجاد سیستم ارتقای کارشناسی و تحقیقاتی بر اساس ضوابط مشخص و کارآمد با تفکیک کارآمد

مباحث بودجه از کارهای برنامه‌ریزی؛

ث) ایجاد معاونت توسعه در سازمان

ج) تقویت معاونت‌های برنامه‌ریزی در دفاتر سازمان

چ) استفاده از تجارب سایر کشورهای جهان

ح) انجام دادن کار تحقیقاتی جهت شناخت و ایجاد مدیریت مناسب برنامه‌ریزی توسعه در سازمان

۱۰- ضعف استفاده از تحقیقات بنیادی (نظریه‌پردازان) تحقیقات کاربردی و توسعه‌ای (پژوهشگران) در فرایند تدوین و اجرای برنامه

الف) ارتباط سازمان برنامه با مراکز تحقیقاتی و دانشگاه‌ها به عنوان نیروهای قوی و مؤثر بر تخصصی شدن سازمان برنامه؛

ب) استفاده از مؤسسه عالی پژوهش سازمان برنامه برای تسهیل و ضابطه‌مند کردن ارتباط سازمان برنامه با مراکز تحقیقاتی و دانشگاه‌ها، توجه کردن به این نکته ارزش دارد که آلمانی‌ها بعد از ارزیابی سازمان‌های پژوهشی موجود در فهرست آبی دریافتند که بهترین آن‌ها سازمان‌هایی بودند که همکاری نزدیک‌تر با مراکز آموزش عالی داشتند (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۱۳۷۳)؛

پ) سازمان‌های پژوهشی دولتی می‌توانند تحقیقات چند رشته‌ای (یا بین‌رشته‌ای که به شدت سازمان برنامه به آن نیاز دارد) انجام دهند که به هیچ وجه از عهده مراکز آموزش عالی ساخته نیست. از این رو استفاده از مؤسسه عالی آموزش و پژوهش برنامه و بودجه می‌تواند به این هدف سازمان نیز کمک کند؛

ت) سازمان برنامه باید حسب وظایف کلان و بخشی خود با مراکز تحقیقاتی و دانشگاه‌های مختلف ارتباط برقرار کند. همچنین باید به ضوابط و راه‌هایی بیندیشد که دستگاه‌های اجرایی را نیز با خود همراه کند؛

ث) استفاده سازمان برنامه از مؤسسه عالی آموزش و پژوهش برای کمک به تحقیقات چند رشته‌ای و بین‌رشته‌ای مورد نیاز با کمک سایر مراکز تحقیقاتی و دانشگاه‌های؛

ج) تدوین اولویت‌های تحقیقاتی توسعه کشور در حوزه کلان و بخش‌ها و واگذاری آن‌ها به مراکز تحقیقاتی و دانشگاه‌ها

چ) ایجاد و تقویت مراکز تحقیقاتی بنیادی در کشور جهت استفاده در برنامه‌ریزی‌های توسعه؛

ح) کمک سازمان برنامه به مراکز تحقیقاتی برای استقلال بیشتر آنان همراه با ضوابط مشخص برای افزایش کارایی آن‌ها به ویژه جهت استفاده در برنامه‌ریزی توسعه. باید توجه داشت که تلاش‌های پژوهشی هیچ‌گاه در قالب بوروکراسی‌های حاکم بر بخش دولتی شکوفا نمی‌شود. زیرا ماهیت تحقیق و توسعه به گونه‌ای است که انعطاف‌پذیری بسیار بالایی را در ضوابط استخدام و به‌کارگیری نیروهای انسانی، مقررات مالی، تغییرات سریع در سازمان‌دهی برای هماهنگی با شرایط و نیازهای محیط و ضوابط

ارزیابی و نظارت مطالبه می‌کند. بر همین اساس، امروز اغلب سازمان‌های پژوهشی دولتی در کشورهای پیشرفته صنعتی از استقلال مدیریتی و مالی قابل توجهی برخوردارند. این بدان معنا نیست که سازمان‌های پژوهشی خواهان هرج و مرج و زیر پا گذاشتن هر نوع مقررات و ضوابط منطقی هستند. بر عکس، این سازمان‌ها از سؤال و جواب مسئولان ارشد دولتی و ناظران و قانون‌گذاران استقبال می‌کنند. به شرطی که ضوابط وضع شده برای آنان با ماهیت فعالیت‌های تحقیقاتی هماهنگی داشته باشد. بعضی از کشورها تا آنجا پیش رفته‌اند که برای انعطاف‌پذیری هر چه بیشتر، مدیریت سازمان‌های تحقیقاتی را به بخش خصوصی واگذار کرده‌اند. اما همه بودجه‌های آن‌ها را خود می‌پردازند. البته این سیاست همگانی نیست، ولی نشان می‌دهد که سازمان‌های پژوهشی به چه حدی از استقلال مدیریتی و انعطاف‌پذیری در ضوابط و مقررات خود احتیاج دارند (همان منبع)

(خ) تشویق مراکز تحقیقاتی و دانشگاه‌ها به ارتباط علمی - آموزشی با مراکز تحقیقاتی و دانشگاه‌های فعال در امر برنامه‌ریزی توسعه در جهان

(د) تلاش سازمان برنامه برای استفاده از ارتباط با مراکز تحقیقاتی و دانشگاه‌ها برای تسریع در تغییرات لازم درونی از یک سازمان عمدتاً اداری به یک سازمان عمدتاً تخصصی. سازمان برنامه را باید جامعه‌ای با سنت‌ها و روش‌های قوی و استوار علمی و نوآورانه حمایت کند و این جامعه مراکز تحقیقاتی و دانشگاه‌ها هستند؛

(ذ) استفاده از تجارب کشورهای جهان؛

(ر) انجام دادن مطالعه برای ساماندهی نحوه استفاده از نظریه‌پردازان، پژوهشگران و کارشناسان در فرایند برنامه‌ریزی توسعه.

۱۱- مشکلات استفاده مؤثر از کارشناسان در درون سازمان برنامه

(الف) تفکیک لازم میان فعالیت‌های بودجه‌ای و برنامه‌ای؛

(ب) تقویت معاونت‌های برنامه‌ریزی در دفاتر بخشی؛

(پ) ایجاد معاونت توسعه در سازمان؛

(ت) تشویق به مستندسازی روش‌ها و دیدگاه‌های کارشناسی کارشناسان سازمان؛

(ث) تفکیک لازم میان کار اداری با کار کارشناسی و کار تحقیقاتی؛

(ج) تشکیل کمیته‌ای جهت جمع‌آوری مداوم علائق، نظریات، پیشنهادهای و... کارشناسان و اتخاذ تصمیمات لازم؛

(چ) اصلاح نظام پرداخت به کارهای پژوهشی؛

(ح) کاهش قدرت دخالت غیرتخصصی مدیران در کارهای تخصصی؛

(خ) تعیین ضوابط کارآمد برای افزایش قدرت علمی و فضای تصمیم‌گیری کارشناسان؛

(د) تشویق کارشناسان برای تهیه گزارش، نوشتن مقاله، ترجمه و مرتبط با وظایف برنامه‌ریزی توسعه.

منابع

- ارگانس، هنری، بررسی تطبیقی سیاست‌های کلان تکنولوژی و نظام‌های پژوهشی - آموزشی در کشورهای عمده صنعتی، ترجمه: مهرداد تقوی گیلانی و عقیل ملکی فر، موسسه آموزشی و تحقیقاتی صنایع دفاعی، ۱۳۷۷.
- اتحاد مهرداد، توزیع قدرت تصمیم‌گیری، دیدگاه محلی در برنامه‌ها، ایران فردا، دی ۱۳۷۷.
- اعتماد، شاپور. ساختار علم و تکنولوژی در ایران و جهان، نشر مرکز، ۱۳۷۸.
- اقتصاد ایران، سال هفتم، شماره پنجاهم، سال ۱۳۷۷.
- ایچیچی تومو هیرو و گوتو آکیدا". تجدید ساختار تحقیق بنیادی، کاربردی و توسعه‌ای (تغییراتی در تخصیص بودجه به منابع تحقیق و توسعه)، ترجمه: ناهید حجازی، رهیافت، شماره ۲۷، بهار ۱۳۸۱، ص ۲۲۵.
- ایمان، محمدتقی. تنگناهای روش‌شناختی در تدوین برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی ایران، مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران، نشر مرکز تحقیقات ایران، ۱۳۷۸.
- ایمانی راد، مرتضی. نظریه، روش استقلال کارشناسی، ایران فردا، دی ۱۳۷۷.
- جوان، خسرو. نظام تحقیقاتی در ژاپن"، رهیافت، شماره اول، ۱۳۷۰، ص ۶۳-۷۴.
- جهاد دانشگاهی. گزارش مقدماتی نشست عزم ملی تحقیقات، آذر ۱۳۷۷.
- حجازی، ناهید. تخصیص بودجه به منابع تحقیق و توسعه، رهیافت، شماره ۲۷، بهار ۱۳۸۱، ص ۲۱۴-۲۲۵.
- حاج فتحعلیها، عباس. توسعه تکنولوژی (بررسی مفاهیم و فرآیند تصمیم‌گیری‌ها)، دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۷۲.
- سازمان برنامه‌وبودجه". مجموعه مباحث و مقالات اولیه همایش تدوین برنامه سوم توسعه کشور، ۱۳۷۷.
- سازمان برنامه‌وبودجه". بررسی، تحلیل نقادانه و پیشنهادهای اصلاحی بخش پژوهش ("علم و فناوری)، دفتر امور پژوهشی، شهریور ۱۳۷۷.
- سازمان برنامه بودجه. سند برنامه سوم توسعه، پیوست شماره ۲ لایحه برنامه"، جلد اول، شهریور ۱۳۷۸.
- سازمان برنامه بودجه، سند برنامه سوم توسعه، پیوست شماره ۲ لایحه برنامه، جلد دوم، شهریور ۱۳۷۸.

- سازمان برنامه‌وبودجه، بررسی وضع موجود و چشم‌انداز آینده بخش پژوهش "علم و فناوری"، ۱۳۶۷.
- شورای هماهنگی و انتقال تکنولوژی صنعتی وابسته به وزارت علوم و تکنولوژی و محیط‌زیست مالزی، توسعه تکنولوژی صنعتی در مالزی، یک برنامه اقدام ملی، شورای پژوهش‌های علمی کشور، ۱۳۷۱.
- شهیدی هوشنگ، نقطه پایان بلندپروازی کجاست"، ایران فردا، دی ۱۳۷۷.
- عسگری علی، درس‌هایی از تئوری برنامه‌ریزی ارتباطی برای برنامه‌ریزی توسعه در ایران، مجموعه مباحث و مقالات اولین همایش تدوین برنامه سوم توسعه کشور، جلد ششم، سازمان برنامه‌وبودجه، ۱۳۷۶.
- عسگری مهدی، نگرشی بر مفاهیم بنیادی تحقیق توسعه، رهیافت، سال اول، ۱۳۷۰.
- عظیمی حسین، "مدارهای توسعه‌نیافتگی در اقتصاد ایران، نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۷۱.
- عظیمی حسین، برنامه‌ریزی اقتصادی (جزوه درسی، دانشگاه تهران، ۱۳۶۹.
- ماتور کانوار بی، ارتباطات برای توسعه و تغییر اجتماعی، سازمان برنامه‌وبودجه ۱۳۷۶.
- مک لئود تاس، اچ، برنامه‌ریزی در ایران، بر اساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران.
- در تهیه برنامه عمرانی سوم، مترجم: علی اعظم محمد بیگی، نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۸۰.
- مردوخ بایزید، ظرفیت‌های کارشناسی سازمان برنامه‌وبودجه، گذشته و حال"، ایران فردا، دی. ۱۳۷۷.
- مردوخ بایزید، گزارش یک همایش، اقتصاد ایران، دی ۱۳۷۷.
- ملکی فر عقیل و طبائیان سید کمال، سیری در سیاست علم و تکنولوژی شش کشور، نشر مؤسسه آموزشی و تحقیقاتی صنایع دفاعی، ۱۳۷۷.
- مؤسسه آموزشی و تحقیقاتی صنایع دفاعی، سیری در سیاست علم و تکنولوژی شش کشور "
- (فرانسه، انگلستان، ژاپن، کانادا، چین و کره جنوبی) ۱۳۷۷.
- مؤمنی فرشاد، نهادگرایی در برنامه‌ریزی توسعه: الزامات، پیش‌نیازها و چشم‌اندازها، مقالات برگزیده همایش
- نقش و جایگاه دولت در توسعه فرهنگی، ناشر: سازمان برنامه‌وبودجه، ۱۳۷۸.
- نورث داگلاس سی، نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، مترجم: محمدرضا معینی، سازمان برنامه بودجه، ۱۳۷۷.
- نورمحمدی، خسرو. اصلاح ساختار (چارچوب‌های نهادی) بخش تحقیقات، اولین کنفرانس علمی مسائل پژوهشی کشور، اردیبهشت ۱۳۷۹.

- نورمحمدی، خسرو. رابطه تحقیق با توسعه و پیشرفت کشور، دو هفته نامه فرهنگ پژوهش"، شماره ۸۹ مرداد. ۱۳۸۱.
- نورمحمدی، خسرو. سیر تحول برنامه‌ریزی و سازمان برنامه سازمان برنامه‌بودجه، ۱۳۷۵.
- نیلی، مسعود. روزنامه همشهری، ضمیمه اقتصادی، ۱۳۷۶/۱۱/۹.
- هومن، محمد. رهنمودهایی برای برنامه‌ریزی توسعه، رویه‌ها، روش‌ها و فنون، سازمان برنامه بودجه، ۱۳۶۸.
- روزنامه همشهری، ضمیمه اقتصادی، ۱۳۷۶/۱۱/۹، ص ۱.

فصل سوم

نهاد برنامه‌ریزی توسعه

سازمان برنامه مسئول توسعه کشور است^۱

دکتر حسین عظیمی

سؤال: جناب آقای دکتر عظیمی، بارها در نوشته‌ها و مصاحبه‌های خود اشاره کرده‌اید که اساس کار سازمان برنامه تهیه برنامه توسعه و عمران کشور بوده است تا درآمد نفت را به گونه‌ای به کار بگیرد که منشأ تولید، بازدهی، کارایی و توسعه نیروی انسانی باشد نه این که تبدیل به ماشین بودجه‌نویسی شود و درآمد نفت را به بند ناف بودجه مرتبط کند و هر چه درآمد نفتی داریم را صرف هزینه‌های جاری دولت کند و طرح‌هایی را که جاری و مصرفی است مانند ساختمان‌سازی به عنوان هزینه عمرانی در نظر بگیرد. به نظر شما تحول ساختاری سازمان برنامه باید چگونه باشد؟

پاسخ: سازمان برنامه به یک تحول ساختاری قابل توجه نیاز دارد تا بتواند مسئول توسعه کشور باشد. سازمان برنامه کشور، اگر به سازمان برنامه قبل از سال ۵۰ برنمی‌گردد تا اساسش هدایت کل اقتصاد کشور نباشد و اساس زیربنای سازی‌های توسعه‌ای باشد، حداقل باید بخش توسعه و عمران خودش را از بخش هدایت کلی جامعه جدا کند. اگر این تغییر ساختاری در سازمان برنامه ایجاد شود و قدرت قانونی سازمان برنامه به شدت محدود شود که از قدرت تخصصی برای هدایت جامعه استفاده کند، کارایی برنامه افزایش خواهد یافت.

سازمان برنامه امروز ایران آن‌چنان دارای قدرت قانونی است که نیازی به کار تخصصی در آن نیست و همین میزان کار تخصصی هم که در سازمان برنامه انجام می‌شود حاصل همت افراد و کارشناسان است و گرنه کارشناسان سازمان اجباری برای این کارها ندارند به عبارت دیگر، قدرت‌های قانونی که در سازمان برنامه وجود دارد. تخصیص‌ها و اعتبارات و ... را ایجاد کرده شرایطی را به وجود آورده که نیازی برای تبدیل سازمان برنامه به محل حضور متخصصان کشور احساس نمی‌شود. در حالی که در سازمان برنامه نه تنها اقتصاددانان بزرگ، بلکه باید علمای بزرگ جامعه در هر رشته‌ای از علوم اجتماعی در آن حضور یابند.

۱. این مدرک در مجموعه آثار دکتر حسین عظیمی به شماره ۳۰۵-۵ موجود است.

سازمان برنامه باید با متخصصان علوم سیاست، فیلسوفان بزرگ، متخصصان فرهنگی، جامعه‌شناسان بزرگ و کارشناسان ارشد صنایع مختلف در ارتباط باشد و به‌طور دائم و مستقیم و غیرمستقیم از متخصصان استفاده کند. سازمان برنامه کشور باید عملاً به این سمت و سو برود و اگر استفاده کامل و به‌طور تمام وقت از نظر کارشناسان نمی‌کند اما باید با آن‌ها در ارتباط باشد و به متخصصان رشته‌های مختلف توجه کند.

سؤال: آیا در گذشته و مثلاً ۲۰ تا ۳۰ سال قبل، به این نکته توجه شده بود و از متخصصان داخلی و خارجی در سازمان برنامه، برنامه‌ریزی و بودجه‌نویسی استفاده شده است؟

پاسخ: در سال‌های ۱۳۶۱ و ۱۳۶۲ که اولین کتابخانه بزرگ سازمان برنامه تهیه شد، فهرست اسامی افرادی که برای سازمان برنامه کار کرده‌اند یا مقاله نوشته‌اند، در آن کتابخانه بود و می‌دیدم که هر نام بزرگی که در ایران بوده در یک مقطعی با سازمان برنامه همکاری داشته است و حداقل گزارش و کار مختصری را انجام داده است.

سؤال: برای رسیدن به این هدف چه تغییر ساختاری باید در این سازمان انجام شود تا بخش توسعه‌ای کشور را بهتر به پیش ببرد؟

پاسخ: خصلت کار نشان می‌دهد که سازمان برنامه به یک تغییر سازمانی نیاز دارد که بخش هدایت آن را از بخش توسعه‌ای کشور جدا کند و به یک تغییر قانونی نیاز دارد که به گونه‌ای عمل کند که سازمان برنامه را مجبور کند که مغزهای متفکر جامعه را در سازمان جمع کنند و احترام دستگاه‌ها را از این نقطه برانگیزند که در سازمان برنامه مثلاً چهار متخصص کشاورزی داشته باشیم که وزیر کشاورزی و وزارت کشاورزی به خاطر احترام این متخصصان، بخش عمده این سیاست‌ها را بپذیرند. در صنعت، خدمات و سایر زمینه‌ها نیز باید همین‌گونه عمل کرد. بنابراین سازمان برنامه نیازمند تحولات ساختاری است ضمن این که هنوز هم یکی از سازمان‌های تخصصی کشور است.

سؤال: دیدگاه دولت‌ها از نظر سیاسی با هم فرق می‌کند در حالی که برنامه توسعه مبتنی بر واقعیت‌ها و نظر متخصصان باید تهیه شود. اما دولت می‌خواهد در دوره چهارساله یا هشت ساله خود پاسخگوی سیاسی جامعه باشد و مسئول امنیت و معیشت و مسائل آن دوره است. در این زمینه دولت‌ها چگونه باید تصمیم بگیرند.

پاسخ: به قول قدیمی‌ها، تهیه برنامه توسعه، کاری سریع به مصداق خم رنگری نیست. تهیه برنامه توسعه زمان می‌خواهد، حوصله می‌خواهد، استفاده از متخصصان رشته‌های مختلف می‌خواهد و نیازهای دیگری دارد و حل و فصل مسائل کشور را نباید به اصلاح برنامه توسعه قبلی و یا تهیه برنامه توسعه جدید وعده داد. دولت‌ها اگرچه نگاه سیاسی دارند اما بخش توسعه‌ای را نباید به خاطر پاسخگویی به نیازهای روز تحت تأثیر قرار دهند.

دولت اگر با مشکلاتی مواجه می‌شود که برنامه توسعه در جریان، قادر به پاسخگویی نیست باید بلافاصله مجموعه‌ای از سیاست‌های جدید در زمینه ایجاد اشتغال، کمک به اقشار آسیب‌پذیر، توسعه امور قضایی و ایجاد دادگستری ارزان و سریع و قابل‌دسترس، گسترش جامعه مدنی و آزادی مطبوعات را در دستور کار سریع خود قرار دهد و در کنار این اقدامات کوتاه‌مدت و سریع، باید ظرف یکی، دو سال برنامه توسعه بعدی را متناسب با شرایط کشور تهیه و تدوین کند تا برنامه‌ای قابل‌اجرا و متناسب با انتظارات نخبگان و مردم کشور داشته باشیم. به عبارت دیگر، آن بخش از نیازهای کوتاه‌مدت دولت باید به گونه‌ای اجرا شود که به اصل برنامه توسعه‌ای لطمه نزند.

سؤال: تدوین این برنامه توسعه متناسب با شرایط اقتصادی ایران، توسط چه سازمانی و چه افرادی باید انجام شود و چه ملاحظات باید مورد توجه طراحان آن باشد؟

پاسخ: اولین محوری که باید در تدوین برنامه توسعه مورد توجه ویژه قرار گیرد، این است که چگونه می‌توان به صورت ملموس و عملی، سایه شوم «دولت سالاری» را از سر جامعه کم کرد؟ به دنبال این محور مهم باید امور هشت‌گانه دیگر را در تدوین برنامه توسعه متناسب با شرایط کشور در دستور کار قرار داد.

۱. کوشش در جهت تضعیف دولت‌سالاری ساختار حکومتی و فراهم کردن شرایطی که انسان‌ها مجبور نباشند در ادارات دولتی به شدت کار کنند اما هویت خود را از دست بدهند یعنی، مأموران دولتی وقتی در لباس خدمت دولتی هستند، رئیس نباشند و زور نگویند و در حقیقت خدمتگزار مردم باشند.

۲. تلاش در جهت تضعیف «رانت سالاری» ساختار سیاست‌های دولتی، یعنی تلاش در جهت ایجاد شرایطی که با سیاست‌های دولتی برای این و آن، درآمدهای هنگفت و مفت و فرصت‌های ویژه و رانت درست نکنیم.

به عبارت دیگر، همان‌طور که اقتصاد آزاد و بی‌در و دروازه، جامعه را به بحران و مشکلات می‌کشانند و واردات بی‌رویه، تولید و اشتغال ملی را تهدید می‌کند، اقتصاد دولتی بی‌در و دروازه نیز جامعه را به فساد و رانت‌جویی و بدبختی می‌کشانند.

به این نکته ویژه توجه داشته باشیم که تصور نشود که چون مهندس موسوی نخست‌وزیر دوران دفاع و جنگ، دارای محبوبیت زیادی در جامعه است پس حتماً سیاست‌های کنترلی که در دوره دولت ایشان در زمان جنگ به کار گرفته شد، سیاست‌های مطلوب و مورد توجه ملت و بخش خصوصی است. چنین اشتباهی نباید صورت گیرد. محبوبیت مهندس موسوی به خاطر تلاش‌های خالصانه در حفظ کشور بود که سخت کوشیدند تا در حد ممکن به اقشار محروم آسیب نرسد و تورم نداشته باشیم. اما سیاست‌های آن دوره مربوط به همان دوره است که مشکلات شدید و بحران درآمد نفت داشتیم. در نتیجه نباید دنبال آن سیاست‌های کنترلی در شرایط امروز و بعد از جنگ برویم. آن

سیاست‌ها نه تنها به درد امروز نمی‌خورد، بلکه باعث تقویت شدید فساد اداری و رانت‌جویی و درآمدهای مفت برای گروه‌های خاص و لطمه زدن به فرآیند توسعه می‌شود و آزادی عمل اقتصادی و تحرک در بازار کسب‌وکار را کاهش می‌دهد و دلالتی و واسطه‌گری و واردات را به جای تولید تشویق می‌کند و ...

۳. تلاش در جهت تقویت میانی فرهنگی توسعه‌ای کشور

۴. تلاش در جهت تقویت ساختار علمی به‌ویژه در مستقل کردن واقعی دانشگاه‌ها از سیاست‌های مداخله‌گرایانه دولت

۵. تقویت قابل توجه ساختار تحقیقاتی کشور به‌ویژه در دو زمینه اصلی یعنی اول نظریه‌پردازی اجتماعی و ایجاد مؤسسات نظریه‌پردازی اجتماعی و اقتصادی مستقل و با حضور متخصصان رشته‌های مختلف و دوم گسترش پژوهش و تحقیقات (R&D)

۶. تلاش در جهت کاهش آسیب‌پذیری شدید اقشار محروم و متوسط جامعه

۷. تلاش در جهت بازسازی و توسعه‌ای کردن سیاست خارجی و تنش‌زدایی

۸. تلاش در جهت تقویت سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و تلاش در جهت تقویت سرمایه‌گذاری و سرمایه‌گذاران تولیدی بخش خصوصی.

همه این موارد نیازمند بحث و گفت‌وگوی مفصل تخصصی توسط متخصصان رشته‌های مختلف جامعه است.

سؤال: مسئول تدوین چنین برنامه‌ای که دولت را مقتدر کند و درجه کارایی دولت و اقتصاد را بالا ببرد، چه سازمانی و چه افرادی است؟

پاسخ: پاسخ روشن است، «سازمان برنامه و بودجه کشور» مسئول تدوین برنامه توسعه است و باید هم چنین باشد، اما این که چه افرادی باید درگیر این کار باشند و رئیس این سازمان باید دارای چه خصلت‌هایی باشد و ... جای بحث و گفت‌وگوی فراوان دارد. از نظر قانونی، سازمان برنامه زیر نظر و مسئولیت مستقیم رئیس دولت یعنی رئیس‌جمهوری است و استقلال کافی وجود ندارد تا از ایجاد اقتصاد دولت سالار جلوگیری کند.

سؤال: چگونه می‌توان در این ساختار از چنین مشکلاتی جلوگیری کرد؟

پاسخ: یکی از متخصصان برنامه‌ریزی می‌گوید: «متأسفانه برنامه‌ریزان ما وقتی پشت میز کارشان قرار می‌گیرند آگاه و ناآگاه خود را به جای خدایی می‌پندارند که بر گذشته و حال و آینده آگاه است و بر همه علوم مسلط است و بنابراین حق دارد به جای همه و برای همه تصمیم بگیرد».

واقعاً این مشکل در نظام‌های برنامه‌ریزی بسیاری از کشورهای توسعه‌نیافته وجود دارد و باید چاره‌ای برای آن اندیشیده شود. برای برنامه‌ریزی، اول نیازمند این هستیم که در رأس سازمان برنامه

فردی را داشته باشیم که مشهور به خط سیاسی نباشد بلکه مشهور به خط و کار علمی باشد. همین یک توصیه اگر رعایت نشود برنامه درستی تهیه نخواهد شد. تهیه برنامه توسعه در اساس، یک کار علمی است و نه یک کار «خطی». وقتی برنامه تهیه می‌شود باید برنامه‌ریز یادش باشد که به جای خدا ننشسته است. پس اولین نیاز این است که در رأس سازمان برنامه شخصی باشد که شهرت به علم و آزادی و تجربه داشته باشد که آدمی است اهل پذیرش مشارکت واقعی مردم و متخصصان در تهیه و تدوین و اجرای برنامه و بودجه کشور.

این خصلت رئیس سازمان برنامه به معاونان و سایر روسای سازمان سرایت می‌کند و اگر این خصلت در رئیس سازمان نباشد در دیگران هم نخواهد بود و اگر انتخاب رئیس درست انجام نشود برنامه درستی تهیه نخواهد شد و تمام نیروهای خوب سازمان را از رده خارج خواهد کرد و ... سازمان برنامه خوب که دارای رئیس مناسب است می‌داند که چنین سازمانی، در حقیقت «دبیرخانه» تهیه برنامه است تا از مشارکت سازمان‌یافته سازمان‌ها و مؤسسات تحقیقاتی و دانشگاهی و مشارکت تشکلهای اجتماعی در تدوین و اجرای برنامه استفاده کنند.

تهیه برنامه صنعت با مشارکت ذهن‌های خلاق فکری در بخش صنعت همراه می‌شود و مشارکت صنعتگران را از طریق تشکلهای صنعتی و مؤسسات تحقیقات صنعتی جذب می‌کند. شورایی درست می‌شود که از این گروه‌ها و قدرت واقعی تصمیم‌گیری در زمینه برنامه‌ریزی صنعتی استفاده کند و سازمان برنامه به صورت دبیرخانه، شرایط علمی، تحقیقاتی و آماری و برنامه‌نویسی را فراهم می‌کند. همین‌طور در بخش کشاورزی و سایر بخش‌ها، مشارکت ذهن‌های خلاق و تشکلهای و مؤسسات تحقیقاتی را شاهد خواهد بود.

اما قبل از همه این‌ها باید انتخاب صحیح برای سازمان برنامه و ساختار و رئیس آن انجام شود و گرنه بحث‌های مذکور بدون ساختار مناسب و رئیس مناسب و استقلال سازمان برنامه بی‌نتیجه خواهد بود.

فوری‌ترین کاری که در ارتباط با سامان‌دهی اقتصاد ایران می‌توان انجام داد، بحث نهادسازی‌هاست. باید بدانیم که چه نهادهایی در اقتصاد ایران مورد نیاز است تا بتواند سرمایه انسانی مورد نیاز را بسازد. آن نهادها کدام‌ها هستند که انسان‌ها را به سرمایه انسانی تبدیل می‌کند؟ جهت‌گیری‌ها در سال‌های اخیر این بوده که ما می‌خواهیم رشد اقتصادی داشته باشیم و رشد اقتصادی هم در گروی سرمایه‌گذاری فیزیکی و عمرانی است و اگرچه کار زیادی انجام شده است، اما اقتصاد ایران در دوره نوین تمدن بشری عقب‌مانده است و این عقب‌ماندگی در نهادهایی است که باید انسان را به سرمایه انسانی تبدیل می‌کردند. هنوز نتوانسته‌ایم یک موسسه تحقیقاتی معتبر اجتماعی و اقتصادی در کشور داشته باشیم.

با وجود ۷۰ سال برنامه‌ریزی و تشکیل سازمان برنامه از سال ۱۳۲۷ هنوز یک کتاب درسی مدون در برنامه‌ریزی در دانشگاه‌ها نداریم در حالی که کشورهایی مانند ژاپن و کره جنوبی در کنار سرمایه‌گذاری فیزیکی و عمرانی و صدها میلیارد دلار هزینه دولت، نهادهای سازنده نیروی انسانی را نیز به وجود آورده‌اند.

آیا برنامه توسعه را باید این گونه دید که یک سری منابع در کشور داریم و باید بالاترین رشد اقتصادی را با هزینه این منابع به دست آوریم؟! در حالی که باید برنامه توسعه را به برنامه نهادسازی تبدیل سرمایه انسانی تبدیل کنیم.

اگر جوانان شغل و مسکن ندارند نباید شرایطی ایجاد شود که امید به پیدا کردن شغل و مسکن را از دست بدهند. رشد اقتصادی در کنار خود، باید این امید را در جوانان زنده نگه دارد تا به سرمایه انسانی کشور لطمه وارد نشود.

سؤال: در کنار برنامه‌ریزی توسعه، یکسری حرکت‌های عمرانی و ساخت‌وساز موسوم به «سازندگی» صورت گرفته است. تحلیل شما در این زمینه چیست؟ آیا محور برنامه‌های توسعه عمران و ساخت‌وساز فراوان است که تعدادی از طرح‌های نیمه‌تمام و در دست اجرا را با طولانی شدن زمان اجرای آن‌ها شاهد هستیم یا شرایط سیاسی باعث شده که عمران و ساخت‌وساز محور برنامه‌های اقتصادی دولت باشد؟

پاسخ: تأکید رئیس دولت بر این بوده که فعالیت‌های سرمایه‌گذاری زیربنایی و تولیدی با سرعت ادامه یابد، هر چند که دیر بازده باشند و هر چند که با کارایی کافی اجرا نشوند، بنابراین سرمایه‌گذاری فیزیکی فراوانی ایجاد شد که البته می‌تواند به کمک فرآیند توسعه کشور بیاید.

اما تأکید می‌کنم که برنامه‌هایی نظیر برنامه دوم توسعه تنها به همین میزان ساخت‌وساز و عمران با کمک پول نفت و منابع دیگر اکتفا می‌کنند. این اتفاق هم حاصل برنامه توسعه نبوده بلکه حاصل خواست و اراده ریاست جمهوری بوده و هست.

این گونه برنامه‌ها از ابتدا بدون توجه کافی به واقعیت اقتصادی، اجتماعی ایران تدوین و تصویب شده و از ابتدا مشخص بوده که قابل اجرا نیست و اگر هم اجرا می‌شد کمک زیادی به فرآیند توسعه کشور نمی‌کرد. بنابراین اجرای طرح‌های عمرانی را که سرمنشأ اصلی آن خواست، اراده و اقتدار ریاست جمهوری است باید از خواست برنامه توسعه جدا کرد.

سؤال: اگر دولتی نخواهد برنامه توسعه‌ای را که از قبل تدوین شده اجرا کند و نسبت به آن ایرادی داشته باشد، چه باید بکند. مثلاً اگر درآمدها کم و زیاد شد یا شرایطی پیش آمد که آمار و ارقام و اهداف برنامه قابل اجرا نبود چه شرایطی باید مورد توجه قرار گیرد؟ مثلاً اگر دولت خاتمی نسبت به اصلاح برنامه دوم نظری داشته باشد چه باید بکند؟

پاسخ: به جای اصلاح این برنامه باید در فکر تدوین برنامه تازه‌ای بود که نه تنها برنامه توسعه باشد بلکه قابل اجرا و عملی باشد. تهیه برنامه توسعه زمان می‌خواهد، حوصله می‌خواهد، استفاده از متخصص و سازمان برنامه می‌خواهد و خیلی نیازهای دیگر دارد. پس نباید حل و فصل مسائل فردی و گروهی را به اصلاح برنامه توسعه و مثلاً اصلاح برنامه دوم و یا به تهیه برنامه توسعه جدید وعده داد که باز هم عملاً همان «وعده سرخرمن» خواهد شد. دولت در این موارد، باید بلافاصله مجموعه‌ای از سیاست‌های جدید در زمینه ایجاد اشتغال، کمک به اقشار آسیب‌پذیر، امور قضایی و جامعه مدنی و ایجاد گسترش سریع و ارزان و در دسترس و ... را تدوین و شروع به اجرا کند. در کنار این سیاست‌ها، باقی‌مانده سال و سال بعد (۱۳۷۸) را باید مشغول تهیه و تدوین برنامه جدید توسعه کشور شود.

سؤال: شما در حالی که «دولت با نگرش چپ» و مجموعه سیاست‌های دوره جنگ را برای اقتصاد امروز مناسب نمی‌دانید، اما بارها در نوشته‌هایتان از ضرورت دولت مقتدر برای حرکت توسعه‌ای جامعه حمایت کرده‌اید. این اقتدار چگونه با آزادی عمل اقتصادی به شکل امروزی شدن خواهد بود؟ پاسخ: من همیشه از وجود دولت مقتدر برای توسعه حمایت کرده‌ام و وجود چنین دولتی را ضرورت توسعه دانسته و می‌دانم؛ اما معیار اندازه‌گیری اقتدار، «درجه کارایی» ساختار دولتی است. دولت مقتدر با دولت قدرت‌گرا که همه مسئولان خود را «بت» می‌کنند و تبدیل به انحصارگر قدرت می‌شوند و هر کاری را با زور می‌خواهند اجرا کنند، بسیار متفاوت است.

دولت مقتدر یک دولت فاسد نیست، دولتی است که لقمه را به اندازه دهانش برمی‌دارد. یعنی اگر نیروی انسانی لازم، ابزار و مدیریت لازم برای اجرای درست کاری را دارد آن کار را به عهده می‌گیرد و درست انجام می‌دهد. نه این که وارد همه امور مردم شود و همه کارها را بد انجام دهند. این چنین دولتی حتی نمی‌تواند جایگاه «منتقد اجتماعی» را بفهمد چه رسد به این که منتقد را تحمل کند.

در این دولت‌ها هر کس از ضعف‌های موجود انتقاد کند ظاهراً دشمن می‌شود و جاسوس خارجی‌ها و ... در حالی که در ادبیات اسلامی به صراحت مطرح شده که منتقدان اجتماعی «آمران به معروف و ناهیان از منکر» هستند و هزاران خطر را برای اصلاح جامعه به جان می‌خرند. چون کوشش می‌کنند که دولت را به راه راست بیاورند. لذا امر به معروف و نهی از منکر تنها در فشار به نوجوانان برای این که لباس این‌طور باشد و مویت آن‌طور باشد، خلاصه نمی‌شود.

بخش اساسی و عمده‌تر امر به معروف و نهی از منکر، نقد درست سیاست‌های دولت است تا ما بتوانیم با «روسای» خود بحث کنیم و ... و حداقل باید به بیانات حضرت امام حسین (ع) که فرمود برای «امر به معروف و نهی از منکر» قیام می‌کنند توجه شود و ... به هر حال دولت دارای قدرت و انحصارگر، دولتی است که ضد توسعه است، اما دولت مقتدر چنین نیست و حوزه‌های خاصی مانند

امور هشت‌گانه توسعه را انتخاب می‌کند و وارد آن حوزه‌ها می‌شود و در آن حوزه‌ها به تدوین سنجیده یک برنامه می‌پردازد و از متخصصان رشته‌های مختلف در سازمان برنامه‌ریزی کشور بهره می‌برد تا برنامه با کارایی لازم اجرا شود.

دولت مقتدر جا را برای مردم تنگ نمی‌کند و می‌پذیرد که مالک اصلی مملکت خود مردم هستند و با مشارکت واقعی مردم کارها را انجام می‌دهد. این دولت و حکومت مقتدر چتری را در حمایت از همه اقشار و دیدگاه‌های موجود باز می‌کند تا همه به طور یکسان از حمایت قانون برخوردار شوند و در چارچوب قانون رفتار کنند و آزادی عمل اقتصادی در چارچوب قانون و به شکل کارآمد داشته باشند.

متأسفانه در مواردی شاهد هستیم که حتی در شهرداری‌ها و سایر نهادهای مدنی نیز وارد «دولت‌سالاری» شده‌ایم و این مقام‌ها و مأموران شهرداری هستند که تصمیم می‌گیرند که از چه کسی و با چه ضابطه‌ای چه مقدار پول بگیرند، اگرچه این پول صرف امور شهر می‌شود اما با نوعی «دولت‌سالاری» در عملکرد این نهادهای مدنی مواجه هستیم که خود را ارباب مردم می‌دانند. در جامعه ایران مشهور است که «همه کارها شدنی است و در عین حال همه کارها نشدنی است» و این به معنی دولت‌سالاری و فساد در برخی موارد است که کارها بر اساس رابطه و نگرش خاص مأموران می‌چرخد نه بر مبنای مشارکت واقعی مردم.

بنابراین اقتصاد دولتی در شرایط جامعه ما نه ضروری است و نه دارای کارایی. اقتصاد دولتی تنها به تشدید فساد اداری و ایجاد درآمدهای بادآورده و کند شدن فرآیند توسعه و زیان‌های عظیم برای جامعه منجر می‌شود و بنابراین باید از دولتی شدن بیش از حد جامعه احتراز کرد.

سؤال: به کارگیری نادرست نفت در بودجه و برنامه توسعه چه مشکلی را در هدف جامعه در رسیدن به نهادهای مدنی ایجاد می‌کند و نفت را چگونه باید به کار بگیریم تا کم‌تر مشکل ایجاد کند؟
پاسخ: در ایران علاوه بر ضرورت‌های اداره عمومی کشور بخشی به نام نفت داریم که در کنار مزایایی که برای ما دارد و اجازه نمی‌دهد که مثل افغانستان و بنگلادش باشیم، این مشکل را دارد که بودجه دولت را از اقتصاد جدا می‌کند و دولت از نظر اقتصادی ارباب جامعه می‌شود و لذا در این صورت جامعه، ارباب دولت نیست. زیرا بخش عمده‌ای حقوق‌بگیر دولت هستند و به دست دولت نگاه می‌کنند. البته هدف دولت ارباب شدن نیست، اما نفت باعث می‌شود که دولت گرایش به تحکم داشته باشد. این موضوع حتی در دولت‌های انتخابی جهان هم دیده می‌شود که افراد در دولت به دنبال نفع خود هم هستند.

بنابراین اهمیت جامعه مدنی در کشور ما که نفت دارد از جوامع دیگر بیشتر است تا جلوی گرایش دولت به تحکم و اجبار را بگیرد. انسان موجودی اجتماعی است و باید در جامعه‌ای زندگی کند که دولت و حکومت دارد؛ اما برای آن که آزادی‌های مردم محدود نشود در کنار دولت باید

یک‌سری سازمان‌های دیگر داشته باشیم که پایگاه اصلی جامعه مدنی باشند و آزادی مردم را تضمین کنند و در شرایطی که نفت وجود دارد از ایجاد تحکم در دولت جلوگیری کند. انجمن‌های علمی و غیردولتی، دانشگاه‌های معتبر و مستقل، مؤسسات نظریه‌پردازی اجتماعی مستقل، رسانه‌های مستقل از دولت باید در کنار دولت وجود داشته باشد که مستقل از بودجه دولت و نفت باشند تا بتوانند دولت را به درستی نقد کنند. دادگستری نیز مستقل از دولت، سریع، کارآمد، بااقتدار، در دسترس عموم و با خدمات ارزان باید وجود داشته باشد تا از دولت پرسش کند و دولت پاسخگو ایجاد کند.

در مورد نفت نیز همان‌طور که کوشش‌هایی از زمان دولت مرحوم دکتر محمد مصدق صورت گرفت، باید بند ناف بودجه جاری از نفت جدا شود و دولت با مالیات‌ها و سازوکار درست قیمت‌ها، کاهش کنترل‌ها و یارانه‌های غیرضروری بودجه جاری را ببندد و سازمان برنامه با استقلال کافی، نفت را به گونه‌ای به کار بگیرد که منشأ افزایش تولید، بازدهی، تربیت نیروی انسانی، خصوصی‌سازی و کاهش دولت‌سالاری باشد.

ضرورت ایجاد سازمان توسعه ملی^۱

دکتر حسین عظیمی

در سال جاری با توجه به افزایش قیمت نفت در بازارهای جهانی، پیش‌بینی می‌شود که بیش از ۱۰ میلیارد دلار مازاد درآمد ارزی نسبت به آنچه در بودجه ۷۹ پیش‌بینی شده است، وجود داشته باشد. عده‌ای از کارشناسان معتقدند که این منابع را باید مصروف کاهش یا حذف رکود اقتصادی از جامعه کنیم. عده‌ای معتقدند که باید این منابع پس‌انداز شود تا در موارد لزوم برای جلوگیری از آثار سوء نوسانات ارزی و ریالی درآمدهای دولت استفاده شود. عده‌ای نیز معتقدند که باید این مازاد را صرف تسویه بدهی دولت به بانک مرکزی کرد و ...

به نظر شما، با توجه به مشکلات کنونی اقتصاد ایران به خصوص رکود و بیکاری، با درآمد ارزی مورد بحث چه می‌توان کرد؟ در عین حال چون در زمان تدوین بودجه ۱۳۸۰ هستیم چه نکاتی در تدوین بودجه باید مورد توجه دولت و تصمیم‌گیران و مجلس باشد؟

دکتر حسین عظیمی: شما در ابتدای گفت و گو دو سؤال بسیار مهم و مرتبط را مطرح کردید. پاسخ به این سؤالات الزاماً باید تا حدی تفصیلی باشد تا مطالب قابل درک، هضم و فهم شود. در عین حال در یک گفت و گو نمی‌توان مجال بحث تفصیلی زیادی را داشت. لذا اجازه می‌خواهم که در این گفت و گو فقط به موضوع درآمد نفت، مازاد درآمد ارزی و مقولات مرتبط با آن بپردازیم و بحث بودجه ۸۰ را به فرصت دیگری واگذار کنیم.

همان‌طور که اشاره کردید به نظر می‌رسد که در سال جاری با بیش از ۱۰ میلیارد دلار مازاد درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به آنچه در بودجه ۱۳۷۹ آمده است، روبه‌رو باشیم. طبیعی است که در این شرایط و با توجه به همه گرفتاری‌های موجود اقتصاد، نظرگاه‌های مختلفی در زمینه مصرف این درآمد مطرح شده و می‌شود. اما سؤال این است که با این درآمدها باید چه کرد؟ حتی اگر بتوانیم مشخص کنیم که محل مصرف این درآمدها کجاست، بلافاصله سؤال دومی مطرح خواهد شد که: چگونه و با چه روش و با چه سازمانی می‌توان درآمد مورد بحث را با کارایی لازم در محل یا محل‌های مشخص شده مصرف کرد؟

برای پاسخ به سؤالات بالا بحث را با چند مقدمه کوتاه آغاز می‌کنم: مقدمه اول این که در فضای اندیشه اقتصادی ایران، نفت صادراتی به صورت خاصی مورد توجه است. به طور مشخص و به دلایلی خاص که جای بحث و گفت و گوی آن در این مصاحبه نیست طی دهه‌های گذشته، جامعه ما، نفت

۱. روزنامه حیات نو، ۳۰ آبان ۱۳۷۹، سال اول، شماره ۱۳۰.

صادراتی را به صورت یک کالای اقتصادی تلقی نکرده است. ما نفت را به عنوان نماد استعمار و استثمار خارجی و نماد استبداد داخلی دیده‌ایم. به عبارت دیگر این موضوع در ذهن تاریخی ملت ما جای گرفته است که خارجی‌ان نفت ما را برده‌اند و خورده‌اند و ... به علاوه به خاطر نفت، دولت‌های ما را هم وابسته کرده‌اند و این دولت‌ها هم نوکر اجنبی و مستبد شده‌اند و ... در این فضای تفکری و اندیشه‌ای، بحث اقتصاد نفت به حاشیه رانده شده و کمتر مورد توجه جدی قرار گرفته است...

سؤال: مگر این نوع تصورات درباره بخش نفت منطبق بر واقعیات تاریخ تحولات سیاسی ایران نبوده است؟
دکتر حسین عظیمی: قطعاً این تصورات ریشه در پدیده‌های واقعی دارد. ولی آیا همه داستان نفت همین است؟ یعنی از روز اول استعمار بوده و استثمار و استبداد؟ آیا ابعاد دیگر موضوع بیهوده بوده و بی‌اهمیت؟ آیا این نکته که حدود ۴۰۰ میلیارد دلار درآمد از بخش صادرات نفت به اقتصاد کشور تزریق شده از نظرهای دیگر اهمیت ندارد؟ آیا اگر ما نفت نداشتیم، آن‌طور که بعضی‌ها فکر می‌کنند تبدیل به ژاپن می‌شدیم؟ هیچ‌وقت از خود پرسیده‌ایم که اگر نفت نداشتیم ممکن بود تبدیل به افغانستان شویم؟ چه دلیلی هست که نمی‌شدیم؟ مگر آن روزهایی که نفت نداشتیم، مثلاً اواخر دوره ناصرالدین‌شاه بازیچه دست قدرت‌های امپراتوری جهان نبودیم؟ مگر شکست فتحعلی‌شاه در جنگ با روسیه و از دست رفتن آن همه از خاک حاصلخیز بر سر موضوع نفت اتفاق نیافتاد؟ مگر افغانستان بر سر موضوع نفت از دست رفت؟ مگر در آن زمان‌ها، یعنی اواخر قرن نوزدهم هنوز نفت در ایران کشف شده بود؟ حرف من این نیست که نفت در مجموعه عواملی که در قرن بیستم به فروپاشی استقلال ما در دوره‌هایی از زمان انجامید یا به تشدید استبداد کشیده مؤثر بوده است. حرف این است که افراد در بحث و طرح موضوع به گونه‌ای که گویا نفت تنها عامل یا حتی عامل عمده در این فرآیندها بوده است را صحیح نمی‌دانم.

سؤال: به عبارت دیگر شما معتقدید که باید موضوع را در فضایی فراگیرتر مطرح کرد.

دکتر حسین عظیمی: بله، برای درک بهتر موضوع مثالی عمومی بزنم. حتی در نظام‌های قضایی برخی از کشورها، وقتی می‌خواهند کسی را قسم بدهند که شهادت درست بدهد. معمول است که از او می‌خواهند در سه زمینه قسم بخورد. اول اینکه قسم بخورد که حقیقت را بگوید. دوم قسم بخورد که تمام حقیقت را بگوید و سوم قسم بخورد که جز حقیقت چیزی را نگوید.

همه این‌ها یعنی این که در مطالعه هر پدیده، باید بحث را در فضایی فراگیر مطرح کرد و گرنه همیشه ابهام پیش می‌آید، قضاوت اشتباه صورت می‌گیرد، تصمیمات غلط گرفته می‌شود و گاهی بهای و هزینه زیادی هم پرداخته می‌شود. مثلاً به زمان و اقدام مهم ملی شدن صنعت نفت در زمان دولت مرحوم دکتر مصدق توجه کنید. در آن موقع فضای سیاسی نفت طوری شده بود که دکتر مصدق هم نتوانست پیشنهادهای اقتصادی نسبتاً مطلوب ارائه شده از طرف سازمان‌های معتبر جهانی، قبل از

کودتا را بپذیرد. چرا که در فضای اندیشه‌ای و فکری آن روز ایران اولین و اساسی‌ترین موضوع، «نفت و ملی کردن» این بخش بود. یعنی جامعه می‌خواست بگوید باید ما مستقل از خارجی شویم و سمبل این استقلال، ملی شدن صنعت نفت بود و لذا مبارزه، مبارزه سیاسی بود، نه اقتصادی. بحث اقتصاد در آن زمان چاشنی بحث سیاست بود و نهایت هم همین بحث سیاست، کودتا را به وجود آورد و ایران را یکپارچه تحت نفوذ کامل سیاسی - اقتصادی آمریکا قرار داد. کودتا صورت گرفت، مصدق زندانی و تبعید شد، هزاران انسان شایسته و پاکبخته ایرانی در این مبارزه جان باختند و... آیا هیچ‌گاه فکر کرده‌ایم و اندیشیده‌ایم که بهای پرداخت شده چه مقدار بود و آیا باید برای حوادث بعدی از این مقوله درس می‌گرفتیم و اگر باید درسی می‌گرفتیم، این درس چه بود؟

سؤال: منظور شما این است که مرحوم دکتر مصدق در این زمینه‌ها اشتباه کرد؟

دکتر حسین عظیمی: بهتر است سؤال را وارد فضاهای احساسی نکنیم. بحث ما، موضوع شخصیت مرحوم دکتر مصدق یا استواری و استقامت این مرد بزرگ نیست. و گفت و گوی ما در این زمینه‌ها نیست، بحث این است که طی دهه‌های متمادی قبل از مصدق، بحث نفت در جامعه ما طوری مطرح شده که گویا مشکل مهم در زمینه بخش نفت همین است. این بحث به تدریج بیشتر و بیشتر مورد گفت و گو قرار گرفته و آهسته آهسته فضای فرهنگ اندیشه‌ای ایران را پر کرده است. در این فضای اندیشه‌ای، قریب به اتفاق مردم و اندیشمندان، بخش نفت را همین‌گونه می‌دیدند. در این فضا، جایی برای کار منطقی باقی نمی‌ماند و در زمان مصدق همچنین بود. بحث این نیست که مصدق اشتباه کرد. بحث این است که این اشتباه در فضای زندگی ایران اتفاق افتاده بود و به نام مصدق نوشته شد که صد البته مرحوم مصدق تمامی زندگی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی خود را نیز بر سر این مقوله نهاد و تا آخر عمر هم پایداری کرد و ...

سؤال: با توجه به اهمیت این بحث، نتیجه اصلی خود را مطرح کنید و آنگاه به سؤال اصلی برگردید.

دکتر حسین عظیمی: نتیجه این است که در زندگی تاریخی ما، مانند زندگی تاریخی همه ملل، مقولاتی فراگیر شده و این مقولات به شدت بر زندگی ما اثر گذاشته است. برخی از این‌ها درست بوده و آثار بسیار مفید داشته است و برخی درست نبوده و آثار بسیار زیان‌بار داشته‌اند. بعلاوه این فضا خود به خود درست نشده، به تدریج درست شده، به تدریج خود ما درست کرده‌ایم. درس اخلاقی این است که اگر حرفی می‌زنیم و اگر حرف ما در جامعه اعتباری دارد، کوشش کنیم این حرف، شروع فضا سازی غلط نباشد. یا فضای ساخته شده غلط قبلی را تشدید نکند ...

سؤال: ممکن است تعدادی از مقولات را فهرست‌وار مطرح کنید؟

دکتر حسین عظیمی: اگر به اواخر قاجار برگردید بحث حکومت قانون، بحث قانون، بحث عدالت‌خانه و ... از بحث‌های مهم است که به انقلاب مشروطه انجامید. بحث تشکیل یک بانک ملی

که ظاهراً «معجزه» خواهد کرد و همه اقتصاد را اصلاح خواهد کرد، بحث محوریت «امنیت» و اولویت آن حتی بر آزادی انسانی، بحث ذوب‌آهن برای ایران، بحث الزامی بودن راه‌آهن، بحث بنیادی بودن ملی کردن نفت، بحث ضرورت رد کردن یکپارچه تمام کارهایی که در سال‌های ۱۳۳۸ تا ۵۶ انجام شده، بحث ضرورت ایجاد فوری و کامل جامعه آرمانی در همان ۲ یا ۳ سال اول پس از انقلاب، بحث تردید در علاقه‌مند به کشور و انقلاب بودن تحصیل‌کردگان و تقابل جدی تعهد و تخصص طی سال‌های ۱۳۶۰ تا ۶۷، بحث بازگشت و چرخش ۱۸۰ درجه‌ای دوره ۱۳۶۸ تا ۷۳ به طرف این که باید بحث عدالت اجتماعی را در کوتاه‌مدت رها کرد و به رشد اقتصادی پرداخت، بحث جدی فعلی جامعه که ظاهراً توسعه اقتصادی و توسعه سیاسی در مقابل هم قرار دارند نه این که دو روی یک سکه هستند و ...

می‌بینید که مثال‌ها، فراوان هستند. در حقیقت شما می‌توانید پرسید که آیا طی ۱۰۰ سال گذشته دوره‌ای داشته‌ایم که در آن دوره فضای خاصی، منطق تصمیم‌گیری ما را تار و میهم نکرده باشد. نکته مهم دیگر در این زمینه این است که هنوز به خود فرصت نداده‌ایم که تجارب خود را در زمینه این تحولات را به نحو علمی، مستند و فراگیر تدوین کنیم و نتایج را به جامعه بدهیم و مردم را در جریان بگذاریم تا درس لازم گرفته شود و کم کم با قرار دادن هر موضوع در جای خود، فضای تصمیم‌گیری را منطقی کنیم و برای هرکاری این همه هزینه نپردازیم.

حتی در فضاهای فنی هم گرفتار همین مسائلیم. مثلاً یک‌دفعه همه ما در فضای اول انقلاب گفتیم که مونتاژ بد است و باعث وابستگی است و ... و مثلاً صنعت اتومبیل را به شدت محدود کردیم. نگفتیم یک مرحله از کار اتومبیل‌سازی، مونتاژ است، مونتاژ لازم است، باید قطعه‌سازی و مجموعه‌سازی را راه انداخت و ... نه بحث این بود که هر جا مونتاژ هست باید آنجا را از بین برد و صنعت اتومبیل و سایر صنایع را گرفتار کردیم تا حول و حوش اوایل دهه ۱۳۷۰ شمسی که تازه وارد بحث‌های جدید در این زمینه شدیم. یعنی ۱۵ سال وقت و منابع را تلف کردیم تا به این نکته برسیم که بله مونتاژ در ذات خود بد نیست. باید مونتاژ درست داشت.

سؤال: بحث در مورد سرمایه‌گذاری خارجی در جامعه خودمان را بکنیم؟ آیا همان بحث مونتاژ در این زمینه هم اتفاق نیفتاده است؟ سرمایه‌گذاری خارجی در ایران در یک مرحله کم از خیانت نبود؟ حالا چه شده؟ اصلاً سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی چه؟ و...

دکتر حسین عظیمی: واقعاً امیدواری من این است که برای کمک به مملکت عزیز، جایی، موسسه‌ای، دانشگاهی، ارگانی از دولت یا سازمانی خیریه مسئولیت این نوع مطالعات را بر عهده گیرد و تحت عنوان «سیر اندیشه اقتصادی-سیاسی در امور اجرایی ایران» به این مطالعات بپردازد و این مشکلات را به صورت مستند و روشن و تفصیلی برای مردم روشن سازد و ...

سؤال: به بحث اول بازگردیم، اشاره کردید که در زمینه پیشنهاد مصرف مازاد درآمد نفتی باید چند مقدمه را مطرح کنید. اولین مقدمه این بود که بخش نفت را فراگیر ندیده‌ایم. بلکه آن را عمدتاً و اساساً نماد استعمار، استثمار و استبداد دیده‌ایم و لذا فضایی ایجاد کرده‌ایم که نتوانسته‌ایم در آن فضا راجع به این بخش تصمیم منطقی بگیریم.

دکتر حسین عظیمی: بله، نکته این است که باید خود را از این فضاها رها کنیم. هنوز هم فکر می‌کنیم که مثلاً در دنیا تعدادی آدم صهیونیست و غیر صهیونیست مثلاً در آمریکا نشسته‌اند و همه توجه آنان به ایران است و به حوادث ریز داخلی ما. بعد هم همه پیچ و مهره‌های بخش نفت و بازار نفت، دست آنان است. لذا برای این که با ما بازی کنند، قیمت را پایین می‌آورند یا بالا می‌برند و ... حتی حاضر نیستیم به این واقعیت توجه کنیم که کل صادرات نفت خام ایران در روز به طور متوسط بیش از حدود ۲.۵ میلیون بشکه نیست در حالی که کل تولید و مصرف نفت روزانه جهان به حول و حوش ۸۰ میلیون بشکه در روز می‌رسد. یعنی صادرات نفت ما حدود ۳ تا ۳.۵ درصد از کل و مصرف جهان است. آیا واقعاً این منطقی است که در دنیا همه تصمیمات مهم در زمینه نفت را روی همین ۳ تا ۳.۵ درصد تولید و مصرف تعیین کنند؟ بازار امروز نفت بازار بسیار پیچیده‌ای است، حوادث این بازار نه در اختیار ما و نه در اختیار هیچ کشور غربی نیست. ما، کمپانی‌های نفتی، سایر تولیدکننده‌ها، تک تک کشورهای مصرف‌کننده مهم، کشورهای دیگر غیرنفتی جهان، بازارهای مالی نفتی ایجاد شده، بورس بازی‌های نفتی و ... همگی در یک مجموعه به هم پیچیده روابط بازار نفت را تحت کنترل دارند، ما هم یک عامل هستیم. همین و بس ...

سؤال: پس چه باید کرد؟ چه نگرش و رویکردی در این زمینه باید مورد توجه باشد؟
دکتر عظیمی: موضوع ساده است، ما یک کالای ارزشمند داریم باید کوشش کنیم که با کارایی آن را تولید کنیم. باید تلاش کنیم از آن حراست و حفاظت کنیم. باید بهترین مشتری را پیدا کنیم و به او بفروشیم و ... ولی نباید فکر کنیم که نمی‌گذارند و همه بر ضد ما در این زمینه توطئه کرده‌اند و ... که اجازه دهید فعلاً وارد این بحث نشوم. در ضمن بحث و گفت و گو به این نکات خواهیم پرداخت.

سؤال: لطفاً وارد مقدمه دوم شوید که چه نگرشی در مورد مصرف درآمد نفت وجود دارد؟
دکتر حسین عظیمی: بله، مقدمه دوم من این است که با توجه به فضایی که در مقدمه اول مطرح کردم، در جامعه ما و در میان روشنفکران و در میان مسئولان اجرایی دو برخورد و اندیشه‌ای اجرایی درباره نفت به وجود آمده است، اول اینکه باید در صورت لزوم فوری در چاه‌های نفت را بست، از نفت «آزاد» شد و خلاصه بند ناف اقتصاد ایران را از نفت به صورت یک‌باره و فوری برید. این برداشت به ویژه در دو مرحله از تاریخ اقتصادی ایران وارد اجرا شد. یکی در زمان دکتر مصدق، پس از ملی شدن صنعت نفت، یکی پس از انقلاب ۱۳۵۷، با این تفاوت که در زمان ملی شدن، درآمد نفت یک‌باره قطع شد ولی در زمان انقلاب

قیمت نفت بالا رفت و هرچند صادرات ایران محدود شد، ولی درآمد نفت ایران بسیار قابل توجه بود و مشکلات اقتصادی زمان مصدق را به وجود نیاورد. به هر حال این یکی از نگرش‌های مهم اندیشه‌ای در زمینه بخش نفت صادراتی در اقتصاد ایران بوده و هست ولی در اجرا جز در دو مقطعی که به صورت استثنایی به اجرا هم آمده است، کم‌تر امکان اجرایی شدن داشته است.

نگرش دومی که در این فضای اندیشه‌ای ایجاد شده این بوده که باید بند ناف اقتصاد ایران را از نفت برید ولی راهکار این نیست که باید تولید نفت را قطع کنیم راهکار این است که تولید را به حداکثر برسانیم، درآمد حاصل از نفت را هم حداکثر برسانیم، درآمد حاصل از نفت را هم حداکثر کنیم و این درآمد را نیز در همه زمینه‌ها (مصرف و سرمایه‌گذاری) خرج کنیم، این مصرف و سرمایه‌گذاری اقتصاد ما را رشد می‌دهد، اقتصاد ما کم‌کم بزرگ می‌شود، حجم بخش نفت به طور نسبی کوچک می‌شود و ما در میان‌مدت و بلندمدت خود به خود از اقتصاد تک محصولی نفت آزاد می‌شویم. این نگرش به ویژه در سال‌های ۱۳۵۱ تا ۱۳۵۶ به کار بسته شد.

بعداً هم در سال‌های ۱۳۶۸ تا ۷۶ دوباره همین نگرش به کار گرفته شد و در هر دوره هم یک نوع خاص از مشکل اقتصادی را به وجود آورد: گسترش بیش از حد بر مصرف و مصرف‌گرایی، اتلاف منابع تورم، بحران مشکلات سیاسی برای رده‌های اول حکومت و از سال ۱۳۷۷ به بعد یعنی طی دو سال گذشته این نگرش در جریان تغییر و تبدیل قرار گرفت که بعداً خواهیم گفت این تغییر و تعدیل چیست؟

سؤال: سؤال که در اینجا مطرح می‌شود این است که در سایر دوره‌های زمانی، مثلاً طی سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۵۱ چه نگرشی در این زمینه در اقتصاد ما حاکم بوده است.

دکتر حسین عظیمی: سؤال خوبی است، بنده هم می‌خواستم وارد همین مبحث شوم که نگرش سومی در زمینه بخش نفت گاهی در اقتصاد ایران مطرح شده و اگر در اجرا به کار گرفته شده نتایج خوبی هم داده است. این نگرش عبارت بوده از "ایجاد سازمانی مستقل با هدف تبدیل تمام یا بخشی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت به سرمایه‌گذاری زیربنایی و تولیدی"

سؤال: آیا واقعاً، هیچ‌گاه در اقتصاد ایران به دنبال چنین کاری رفته‌ایم؟

دکتر حسین عظیمی: بله، ولی متأسفانه مانند بسیاری از موارد دیگر این امر را هم فراموش کرده‌ایم. بحث این مورد مقدمه سوم من در پاسخگویی به سؤال اول شماس است. در این ارتباط اجازه دهید ۵۲ سال به عقب برگردیم یعنی به سال ۱۳۲۷ شمسی، سال تأسیس سازمان برنامه. سازمان برنامه‌ای که با ادغام اخیر و تغییر نام به تاریخ پیوست و علی‌الاصول باید آن را سازمان فراموش‌شده‌ای تلقی کرد و چه حیف شد؟

سؤال: ممکن است در این زمینه توضیح بیشتری بدهید، چرا که ظاهراً تلفیق سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی کشور برای تقویت جایگاه سازمان برنامه و بودجه بوده است.

درحالی‌که بحث شما این است که با این ادغام آخرین میخ تابوت سازمان برنامه قدیم هم کوبیده شده است و این سازمان از بین رفته است.

دکتر حسین عظیمی: بله، به همین مسئله اشاره می‌کردم که وقتی به ۵۲ سال پیش برمی‌گردید و به زمان تأسیس سازمان برنامه یعنی به سال ۱۳۲۷ شمسی می‌رسید چه می‌بینید؟ می‌بینید که برنامه ۵ ساله اول تهیه و تصویب شده، سازمان جدیدی به نام سازمان برنامه تأسیس شده، بخش قابل‌ملاحظه‌ای از درآمد صادراتی نفت به این سازمان تخصیص یافته، بانک جهانی توسعه هم قرار شده وامی به‌صورت نظارت‌شده بدهد و سازمان برنامه هم قرار است تعدادی طرح سرمایه‌گذاری زیربنایی (مثل جاده‌سازی، سدسازی، دانشگاه سازی و تعدادی طرح اساسی سرمایه‌گذاری تولیدی در زمینه‌هایی مثل کارخانه سیمان و ... را اجرا کند. دقت کنید و عنایت فرمایید که سازمان برنامه قرار نبوده همه بودجه مملکت را کنترل کند و کل برنامه کشور را ببیند و ... این سازمان قرار بوده فقط تعدادی طرح اساسی و مهم کشور را تحت عنوان برنامه اول توسعه اجرا کند.

حالا ملاحظه می‌کنید که برای اولین بار در تاریخ اقتصادی ایران در سال ۱۳۲۷، نگرش سوم موردبحث مطرح می‌شود و در قالب برنامه و قانون هم درمی‌آید یعنی به این فکر بوده‌اند که سازمانی مستقل باهدف تبدیل تمام یا بخشی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت به سرمایه‌گذاری زیربنایی و تولیدی درست کنند و این کار را هم کرده‌اند. اما همان فضایی که قبلاً بحث کردیم عملاً و بدون قصد و غرض جلوی این کار را گرفت. نفت در ۱۳۲۹ ملی شد، حوادث چند سال بعد به وجود آمد، صادرات نفت قطع شد، کودتا شد ... و نهایتاً دوباره از حول‌وحوش ۱۳۳۴، برنامه دوم که متن بازنویسی شده برنامه اول بود مطرح شد و همین نگرش ولی به‌صورت تعدیل شده به کار گرفته شد. برنامه سوم و چهارم عمرانی کشور هم که برای سال‌های ۵۱-۱۳۴۱ تدوین شده بود همین نگرش را دنبال کرد. ولی با تعدیلات قابل‌توجه یعنی درآمد نفت بیشتر و بیشتر به‌طرف مصرف و اتلاف می‌رفت تا سرمایه‌گذاری.

بااین‌همه تا سال ۱۳۵۰، و به‌ویژه طی سال‌های ۱۳۳۵ تا ۱۳۵۰، بخش قابل‌توجهی از درآمدهای حاصل از صادرات نفت کشور توسط سازمان برنامه آن زمان که واقعاً یک سازمان توسعه‌ای بود، تبدیل به سرمایه‌گذاری‌های فعال زیر بنایی مهم شد. سدهای فراوان، نیروگاه‌های تولید برق، دانشگاه‌ها، جاده‌ها، بندرها، فرودگاه‌ها و تعدادی از کارخانه‌ها هم ازجمله همین سرمایه‌گذاری ما هستند که واقعاً چهره اقتصادی زندگی ایران را عوض کردند.

ولی به‌تدریج که سهم سازمان برنامه از نفت کم می‌شد نقش توسعه‌ای آن هم محدود می‌شد حصادت‌های سایر ارگان‌های دولتی، بی‌فکری مسئولین رده اول مملکتی و عوامل جهانی همه دست‌به‌دست هم داد و آهسته‌آهسته خود سازمان برنامه را از مدار اصلی خارج کرد. نهایتاً سازمان

برنامه‌بودجه‌ای همراه با برنامه پنجم توسعه (۱۳۵۱) جایگزین سازمان برنامه سابق شد که مشخصات قبلی را از دست داده بود و دیگر، یقیناً نمی‌توانست سازمان توسعه‌ای کشور باشد. این سازمان برنامه جدید، ظاهراً تقویت شده بود و قرار بود کل برنامه‌بودجه جامع را زیر نظر داشته باشد. نفت هم در بودجه ادغام شده بود و قرار بود به‌طور یک کاسه با مالیات‌ها و سایر درآمدهای دولت خرج کلی مملکت شود.

یعنی قبلاً دولت دو خزانه، (دو کیسه پول) داشت، یک خزانه مشتمل بود بر درآمدهای غیرنفتی (مالیات‌ها و ...) به‌اضافه جزئی از درآمد نفت که در وزارت دارایی قرار داشت و خرج امور جاری مملکت می‌شد. یک خزانه هم مشتمل بود بر بخشی از درآمد نفت، به‌اضافه وام‌های توسعه از خارج، که در سازمان برنامه بود و صرف امور سرمایه‌گذاری توسعه‌ای می‌شد. حالا دولت آمده بود یک کیسه و یک خزانه تازه ساخته بود، دو کیسه قبلی را پاره کرد و پول هر دو را در آن کیسه جدید ریخت، نحوه خرج را هم با نظارت هر دو دستگاه وزارت دارایی و سازمان برنامه تعیین کرد و مشکلات عدیده بوروکراسی را هم اضافه کرد.

این تغییر، قاعدتاً باید شکست می‌خورد چراکه غیرمنطقی بود شکست هم خورد، ولی بدشانسی مملکت این بود که این شکست همراه شد با افزایش یک‌باره و عظیم درآمد نفتی طی سال‌های ۱۳۵۲-۵۶. درآمد عظیم نفت در این دوره آن‌قدر زیاد شد که همه ائتلاف منابع و شکست‌ها را ظاهراً می‌پوشاند. در این خواب خوش مصرفی نفتی کسی حتی متوجه شکست شکل جدید سازمان برنامه‌بودجه و شکست فرایند توسعه کشور نشد. بعد هم خواب خوش مصرفی سال‌های ۵۶-۱۳۵۲ تمام شد هرچند عادت به شیرینی مصرف، بدون تولید از همین دوره برای ما باقی ماند. به‌هرحال بعد از این جریان، انقلاب هم آمد و سازمان برنامه مورد سوءظن شدید قرار گرفت، و چند سالی آن‌قدرها مورد توجه نبود.

از ۱۳۶۱ به بعد دوباره برنامه‌ریزی مورد توجه قرار گرفت، ولی تازه واردین به سازمان برنامه متوجه این تجارب قبلی نبودند، لذا به دنبال احیای پاک‌سازی‌شده همان سازمان برنامه‌بودجه شکست‌خورده ۵۶-۱۳۵۱ برآمدند و این فرآیند ادامه پیدا کرد. البته شکست‌خورده از دید توسعه ملی نه از دید ایجاد نظم و نسق مالی در حسابداری عمومی و در بودجه عمومی کشور. سازمان برنامه‌بودجه از سال ۵۲ به بعد ماهیتاً تبدیل به سازمان بودجه‌ای کشور شد و در این زمینه انصافاً توانسته به مملکت خدمت کند و هنوز هم این کار را می‌کند. از دید بودجه‌ای هر وقت سازمان برنامه را جدی گرفته‌اند واقعاً عمده بی‌نظمی‌های بودجه‌ای کشور را حل کرده و هر وقت آن را به کار نگرفته‌اند، حتی بودجه سالانه درهم‌ریخته ولی کار برنامه‌ای و کار توسعه‌ای این سازمان از سال ۱۳۵۲ تمام شده است. هرچند اسماً هنوز این وظیفه هم بر عهده سازمان هست. این ادغام آخر، یعنی

از ادغام سازمان برنامه‌بودجه قدیم و سازمان امور اداری و استخدامی هم در حقیقت میخ آخر تابوت سازمان توسعه ملی کشور بود که کوبیده شد. مشکل اصلی هم این است که ما در تاریکی این میخ را کوبیدیم و هنوز نمی‌دانیم چه اتفاقی افتاده است.

البته باید به بخش مثبت کار هم عنایت داشت. سازمان جدیداً ایجاد شده یعنی سازمان "برنامه‌ریزی و مدیریت" سازمانی است صد در صد لازم برای کشور که باید هدف اصلی آن نظم و نسق بخشیدن به بودجه سالانه و در بطن آن نظم و نسق بخشیدن به برنامه اجرای سالانه دولت باشد و امید است در طول سال‌های آینده با تعدیل و تطبیق‌هایی که بین وظایف این سازمان و وظایف دارایی پیش می‌آید، هرکدام راه منطقی خود را بیابند. یعنی در آخر کار باید وزارت امور اقتصادی و دارایی تبدیل به وزارت خزانه‌داری شود با وظایف مرسوم که وزارتخانه‌ها دارند و "سازمان برنامه‌ریزی و مدیریت" هم عملاً و به‌صورت فراگیر به مسائل ستادی (تدوین و طراحی، ارزیابی، نظارت و ...) بودجه و برنامه سالانه بپردازد. آنچه در این زمینه مورد تأکید است این است که باید دانست و تأکید کرد که نه تنها امروز، بلکه از سال ۱۳۵۲ جای سازمان توسعه ملی در ایران خالی بوده و هست. در این زمینه باید دوباره فکر کرد و سازمان لازم را ایجاد کرد. این وظیفه را نباید به سازمان برنامه‌ریزی و مدیریت تحمیل کرد. این وظیفه ماهیتاً با کار روزمره سازمان ناهم‌هنگ است و قابل جمع با آن وظیفه نیست. لذا تحمیل وظیفه توسعه ملی بر این سازمان، فقط باعث ایجاد مشکل برای این سازمان می‌شود و کارایی این سازمان و پرسنل بسیار بالارزش آن را به شدت محدود می‌کند. در مورد جای خالی سازمان توسعه ملی هم در جای خود در همین گفت‌وگو مطالب لازم را عرض خواهم کرد.

سؤال: به نظر می‌رسد که شما معتقدید نگرش سوم به نفت باید از یک طرف معطوف به توسعه ملی کشور باشد و از یک طرف معطوف به سوق دادن حجم بیشتری از درآمد نفت به سوی سرمایه‌گذاری.

دکتر حسین عظیمی: بله، ولی این تمام مسئله نیست. نگرش سوم کمی فراگیرتر از این دو مورد دیگر می‌باشد. در نگرش سوم به بخش نفت باید به تمامی موارد زیر توجه کرد:

۱. نگرش عمده جامعه به بخش نفت باید از نگرش افراطی سیاسی به نگرش معقول اقتصادی-اجتماعی تبدیل شود.

۲. محور نگرش سوم از نظر هدف تخصیص، باید مصرف کردن بخش عمده‌ای از درآمد نفت صادراتی برای توسعه کشور باشد.

۳. اجرای بند ۲ فوق نباید باعث ایجاد بحران در بودجه عادی جاری کشور شود. به عبارت دیگر بند ناف بودجه عادی دولت به نفت بند شده است. این بند ناف را نمی‌شود و نباید یک‌دفعه پاره کرد باید کوشید بعد از این، این عادت مرض گونه تشدید نشود.

۴. بازار صادراتی نفت، دچار نوسانات دائم است، چراکه این بازار عمدتاً از حالت سیاسی خارج

شده است و مثل هر بازار دیگری دچار نوسان یک‌باره و کوتاه‌مدت می‌شود. این نوسانات برای اقتصاد ایران مضر است، باید کوشید تا راه‌حل جلوگیری از تأثیر مضر این نوسانات بر اقتصاد ایران پیدا و به کار گرفته شود.

۵. باید شرایطی را فراهم کرد که فرآیند تولید و صادرات نفت کشور از فرآیند به دست آوردن فوری درآمد ارزی برای بودجه کشور آزاد شود. در این شرایط تولید می‌تواند خود را منطبق با مقتضیات اقتصادی نماید و به‌دوراز هیجانات و التهابات سیاسی زیر بار قراردادهای زیان‌آور ولی ضروری نرود.

۶. باید سازمان‌های اجرایی ویژه برای عملی شدن اهداف فوق را هم در مواردی که وجود ندارند تمهید کرد و گرنه این بحث‌ها در حد حرف و گفت‌وگو باقی می‌ماند.

سؤال: سؤال این است که این کارها را چگونه می‌توان انجام داد؟

دکتر حسین عظیمی: بله، خوشبختانه در سال‌های ۱۳۷۷ و ۷۸ قدم‌هایی در جهت اجرایی کردن این گرایش برداشته شده است. هرچند این قدم‌ها در بطن یک برنامه فهمیده و سنجیده شده برای این کار خاص نبوده است. از جمله این که برای اولین بار در بودجه ۱۳۷۹، بحث ذخیره استراتژیک ارزی مطرح گردیده و به تصویب رسیده تا ما همیشه ذخیره‌ای از ارز در اختیار داشته باشیم و به این وسیله بتوانیم نوسانات، مربوط به کاهش یا افزایش بی‌رویه درآمد نفت را در اختیار داشته باشیم. یعنی بند ۴ مطرح‌شده در فوق، قانوناً در بودجه ۷۹ کشور آمده است. ولی متأسفانه چون نگرش سوم به‌صورت مجموعه‌ای منسجم در ذهن آقایان نبوده، این قدم بسیار مثبت هم دارد به تدریج رنگ می‌بازد.

سؤال: در مورد ذخیره استراتژیک ارزی توضیح بیشتری بدهید؟

دکتر حسین عظیمی: اجازه دهید این بحث را کمی بازتر نمایم. مسئله اصلی این است که بازار نفت وارد مرحله‌ای شده که دارای نوسانات قابل توجه است، تصمیم‌گیری درباره این نوسانات در اختیار ما نیست. این نوسانات درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت ایران را به شدت تحت تأثیر می‌گذارد و این نوسانات در درآمد نفتی همه برنامه‌ها و پیش‌بینی‌های ما را درهم می‌ریزد. اگر همین ۲۰ ساله بعد از انقلاب را در نظر بگیرید، درآمدهای نفتی سالانه ایران از حدود ۶ میلیارد دلار در سال ۱۳۶۵ تا بالای ۲۰ میلیارد دلار امسال نوسان خواهد داشت. البته این حد از نوسان، نوسان جدی و افراطی است و اگر سال‌های کاملاً استثنایی را کنار بگذاریم نوسانات درآمد نفتی ایران بیشتر از حول و حوش ۴ میلیارد دلار نیست، مشکل ما این است که این نوسانات را نمی‌توانیم پیش‌بینی کنیم، دیگران هم نمی‌توانند این پیش‌بینی را داشته باشند. بعد، مقدار واردات و مقدار درآمد دولت به شدت به این نوسانات وابسته می‌شود و لذا سیاست اقتصادی ما و عملکرد اقتصاد ما شدیداً وابسته به این نوساناتی می‌شود که در اختیار ما نیست. مثلاً ما بودجه را با پیش‌بینی درآمد نفتی ۱۶ میلیارد دلار می‌بندیم،

ولی عملاً ۱۱ یا ۱۲ میلیارد دلار به دست می‌آوریم، حالا گیر می‌افتیم که چه کنیم، کمبود درآمد-ریالی دولت و کمبود ارز مملکت را چه کنیم، مجبور می‌شویم به چاپ اسکناس، مجبور می‌شویم به محدود کردن واردات، مجبور می‌شویم به محدود کردن اعتبارات بانکی، مجبور می‌شویم که تورم بیش از حد را به اقتصاد تحمیل کنیم، مجبور می‌شویم انقباض و رکود را قبول کنیم، بودجه‌ها را محدود کنیم، پول پروژه‌های عمرانی را تخصیص ندهیم، و ... به عبارت دیگر همین نوسان باعث می‌شود همه زحمات دولت در تدوین بودجه، همه زحمات مجلس در بررسی و تصویب بودجه، همه زحمات کارشناسان سازمان برنامه‌ریزی و مدیریت و وزارت امور اقتصادی و نظام بانکی در اجرای سیاست‌های بودجه‌ای عبث و بیهوده شود.

حال شرایط دیگری را در نظر بگیرید که مثلاً بودجه را با ۱۰ میلیارد یا ۱۲ میلیارد دلار درآمد ارزی از نفت می‌بندیم، عملاً پذیرفته‌ایم که رکودی خواهد بود و فشار اقتصادی و ... حالا در میانه سال یک‌باره درآمد نفت خوب می‌شود و مثلاً برآورد می‌کنیم به جای ۱۰ یا ۱۲ میلیارد دلار، ۱۶ میلیارد دلار خواهیم داشت. حالا پولدار شده‌ایم ولی طرح و فکر و برنامه برای خرج نداریم و وارد ائتلاف این پول در زمینه‌های فکر نشده می‌شویم. پس ملاحظه می‌کنید که نوسانات درآمد ارزی حاصل از نفت از یک‌طرف سیاست‌های بودجه‌ای کشور را دچار مشکل می‌کند و از یک‌طرف سیاست‌های تجارت خارجی و بانکی کشور را، چون تولید و سایر متغیرهای اقتصادی مهم ایران تحت تأثیر همین چند متغیر است، پس نوسانات ارزی بخش نفت، همه اقتصاد ما را تحت تأثیر دارد و لذا پیش‌بینی ذخیره استراتژیک ارزی کار بسیار درست و قدم بسیار مثبتی است و نباید اجازه داد این دستاورد از بین برود، هرچند این ذخیره هم برای ما هزینه دارد. ولی مگر در دنیا چیزی را مجانی می‌دهند که در اینجا انتظار داشته باشیم بدون زیان کمتر، سود بیشتر ببریم.

آمد باید مسئله را به حد افراط هم نکشیم، یعنی باید دقت کنیم که حدود ۳ با ۴ میلیارد دلار ذخیره استراتژیک ارزی بر ایمان کفایت می‌کنند و مازاد ارزی اضافه بر این مقدار را در چارچوب سازمان‌دهی‌های لازم باید- معطوف امور توسعه‌ای کشور کرد و این کار را فقط می‌توان از طریق همان سازمان توسعه ملی که قبلاً مطرح کردم و با تفصیل بیشتری درباره‌اش بحث خواهیم کرد به انجام رسانیده آمد چگونه؟

در ابتدا باید بررسی کرد که خط بحران در مصرف درآمد ارزی در بودجه عادی دولت چه مقدار است. به عبارت دیگر باید بررسی کرد و مشخص ساخت که در شرایط فعلی ایران و با توجه به عادت بودجه دولت به درآمد نفت، چه مقدار می‌توان این عادت را از بودجه گرفت بدون این که دولت دچار سکت و توقف شود. برای این مطالعه بدیهی است که باید کار کارشناسی خوب انجام داد و به نوعی به بازنگری در کل بودجه پرداخت. در این بازنگری مثلاً باید توجه داشت که کشور ما هرچند از نظر

منابع بالقوه انسانی و معدنی و اقلیمی و طبیعی و استراتژیک بسیار ثروتمند است، ولی ما از نظر تولید جاری و عادی، فقیریم. در شرایط فقر هم نمی‌توانیم در بودجه عادی مملکت پول زیادی خرج کارهای عمرانی مهم نمایم، ولی در عین حال کارهای جاری دولتی را هم باید با کارایی انجام دهیم. برای مثال نمی‌شود که همه بار آموزش را به دوش بگیریم بعد پول نداشته باشیم و آن را نیم‌بند انجام دهیم و ... و همین‌طور سایر مسائل. یعنی باید دوباره به‌طور کامل و فراگیر به مسائل و نگرش‌های خود به امور بازننگری کنیم، برخی فعالیت‌ها را که لازم نیست در بودجه باشد حذف کنیم، فعالیت‌هایی که لازم است در بودجه باشد ولی نه در بودجه عادی، بلکه در بودجه توسعه‌ای را هم باید از بودجه خارج کرد و به بودجه توسعه‌ای برد. فعالیت‌های باقی‌مانده را باید طوری سازمان داد که با کیفیت و به‌صورت صحیح انجام شود و ... همه این کارها است که مشخص خواهد کرد که مثلاً با توجه به درآمدهای مالیاتی و سایر درآمدهای دولت، اگر ایکس درصد (مثلاً ۵۰ درصد درآمد نفت را به بودجه عادی تخصیص دهیم مشکلی پیش نمی‌آید و بحرانی ایجاد نمی‌شود و ... در این شرایط باید همین درصد تعیین شده از درآمد ارزی نفت را به بودجه عادی تخصیص داد و باقیمانده را کنار گذاشت برای "سازمان توسعه ملی". با این کار، بند ۳ مربوط به نگرش سوم مطرح‌شده در زمینه نفت هم وارد اجرا می‌شود.

اکنون باید به "سازمان توسعه ملی" پرداخت. این سازمان باید سازمانی ویژه، خاص، تخصصی، با ساختارهای حقوقی، تشکیلاتی و اجرایی ویژه باشد و وظیفه آن هم تبدیل بخشی از پول نفت (به‌صورت ارزی که به آن تخصیص می‌یابد) به سرمایه‌گذاری‌های زیر بنایی اصلی توسعه‌ای کشور می‌باشد. بنده سال‌ها قبل در کتاب مدارهای توسعه‌نیافتگی خود که اولین چاپ آن در سال ۱۳۷۰ منتشر شد به این مسئله پرداختم و حتی چارچوب تشکیلاتی اولیه این سازمان را هم پیشنهاد دادم ولی متأسفانه هنوز این مسئله موردتوجه مسئولین قرار نگرفته است. امیدوارم این دفعه هم دچار همان مسئله نشویم و اهمیت و ضرورت این سازمان موردتوجه مقامات مسئول قرار گیرد. به‌ویژه به نظر می‌رسد که در سه مرکز مهم اندیشه‌ای اجرایی کشور می‌توانند به بحث و بررسی این امر بپردازند. اول در خود سازمان برنامه‌ریزی و مدیریت کشور که بهترین جا برای بحث و بررسی‌های کارشناسی در زمینه ایجاد سازمان توسعه ملی است، می‌تواند با دست زدن به این کار، پایگاهی برای توسعه کشور فراهم کند. ولی اگر به هر دلیل این کار در سازمان مزبور پیگیری نشود، شاید دومین مرکزی که می‌تواند و باید به این کار بپردازد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی است و نهایتاً اگر در این سازمان هم مسئله پیگیری نشد، موسسه تحقیقات استراتژیک وابسته به شورای تشخیص مصلحت نظام می‌تواند مسئله را پیگیری کند.

بنده در اینجا نمی‌خواهم وارد جزئیات و تفصیل مباحث مرکز به ایجاد "سازمان توسعه ملی"

شوم و معتقدم که این جزییات باید در بحث‌های تفصیلی کارشناسی مشخص شود. با این همه اجازه می‌خواهم چند نکته‌ای را در این باب عرض کنم.

در سازمان‌دهی و در ایجاد سازمان توسعه ملی، باید توجه کرد که اولاً این سازمان، باید سازمانی نسبتاً کوچک باشد و به احتمال فراوان در مجموع بیش از ۱۰۰ نفر پرسنل اصلی در این سازمان لازم نیست و با مجموعه پرسنل پشتیبانی آن هم احتمالاً کل پرسنل سازمان به بیش از ۵۰۰ نفر نخواهد رسید. عمده این پرسنل هم می‌توانند از مجموعه فعلی پرسنل سازمان برنامه‌ریزی و مدیریت کشور انتخاب شود. هرچند تعدادی متخصص سطح عالی را باید از سایر سازمان‌ها و به‌ویژه از نظام فنی اجرایی بخش خصوصی کشور برای این سازمان فراهم آورد. نکته مهم این است که نترسیم که یک سازمان عریض و طویل تازه درست می‌کنیم و ... نه یک سازمان تخصصی نسبتاً کوچک که توانایی انجام این کار را دارد. نکته مهم دیگر این است که ایجاد این سازمان مستلزم حذف یا انحلال هیچ سازمان و وزارتخانه‌ای نیست، لازم نیست هیچ وزیری برود یا بیاید و ... پس گیر و گرفتاری این‌چنین مسائل هم وجود ندارد. آنچه باید انجام شود عبارت است از:

الف) دو سه ماهی مطالعه و رایزنی کارشناسی و تبدیل کردن نتایج به یک قانون کوتاه برای تصویب در مجلس.

ب) چند ماهی مطالعه برای بازنگری اولیه در بودجه عادی دولت و مشخص کردن حدودی از درآمد نفت که باید از بودجه عادی دولت بریده شود و به امور سازمان توسعه ملی تخصیص یابد.

ج) جداسازی تعدادی از کارهای مهم توسعه‌ای و سپردن مسئولیت انجام این امور به سازمان توسعه ملی کشور.

ما در کنار مسائل فوق باید این مسئله را موردتوجه ویژه قرارداد که این سازمان باید واقعاً با نگرش توسعه‌ای سامان یابد. نگرش توسعه‌ای هم قانون و مقررات و ساختار و افرادی را می‌خواهد که دارای دیدهای استراتژیک باشند، دارای تجربه وسیع در این زمینه‌ها باشند، دانش لازم را داشته باشند و خلاصه و در یک کلام شایسته پذیرفتن این مسئولیت خطیر باشند و لذا باید امیدوار بود که کار نیم‌بند نکنیم و با کار نیم بنا اصل ایده را از بین نبریم.

رسالت‌ها و وظائف در سازمان برنامه^۱

دکتر حسین عظیمی

تلخیص: خسرو نورمحمدی

ابتدا مقدمه‌ای خواهم داشت که اشاره ایست بسیار کوتاه به وضعیت ایران امروز، آنگاه به تاریخچه‌ای مختصر از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اشاره خواهم کرد، سپس به رسالت‌های سازمان می‌پردازم.

۱. مقدمه

اجازه دهید سخن در باب ایران را با نقل‌قولی از کتاب کوچکی تحت عنوان «اقتصاد ایران در آیین مباحث توسعه» از نوشته‌های این‌جانب نقل کنم. در این کتاب اشاره بنده این است که:

داستان اقتصاد ایران برای بسیاری از نویسندگان معاصر ایرانی داستان تلاش پرمشقت مردمان این سرزمین و بازدهی محدود این تلاش‌هاست. همه ما بارها و بارها به این نکته اندیشیده‌ایم که چرا به‌رغم این همه تلاش و زحمت توان آن را نداریم که برای فرزندان این مرزوبوم، شغل مناسب، درآمد مطلوب، زندگی آسوده، احساس امنیت اقتصادی و آینده‌ای نسبتاً مطمئن را فراهم آوریم. همیشه گفته‌ایم:

که جامعه ما دولت سالار است، که جامعه ما دارای دستگاه اداری ناکاراست، که سازمان‌های لازم برای تشکیل سرمایه انسانی در کشور ما شکل نگرفته و یا نهادینه نشده است، که برخوردهای جامعه جهانی با ما ظالمانه بوده است، که مسئولان منافع شخصی خود را بر منافع اجتماعی ترجیح داده‌اند، که بسترهای حرکت اقتصادی ناسالم بوده و هست، که صاحبان سرمایه در چنین بسترهای ناسالمی به دنبال سودهای آنی و درآمدهای بادآورده بوده‌اند، که سرمایه کشور راه خروج به دنیای خارج را خوب شناخته، که مغزهای خلاق جامعه پس از پرورش یا از جامعه رانده شده و یا خود به دیار دیگری رفته‌اند، که کارها را به کاردان نسپردیم، که به علم و فن دل نداده‌ایم، که به انسانیت انسان و هویت یگانه او باور نداشته‌ایم و ... آیا این همه کافی نیست؟

در این راستا اقتصاد ما تبدیل به اقتصادی شده که شکوفا و پویا نیست، از نظر فنی عقب‌مانده است، و سرمایه‌گذاری کافی در آن صورت نمی‌گیرد، اشتغال‌زایی مولد و مطلوب آن بسیار محدود

۱. متن کامل این گزارش تحت عنوان "رسالت‌ها و وظائف در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و در موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی" توسط مرحوم دکتر حسین عظیمی تهیه و در جلسه هیئت‌رئیس این سازمان در روز چهارشنبه مورخ ۸۱/۸/۲۲ ارائه شده است. متن کامل این مدرک در مجموعه آثار دکتر حسین عظیمی به شماره ۲۶۷-۵ تحت عنوان رسالت و وظائف در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موجود است.

است، از تورم ساختاری رنج می‌برد، قدرت رقابت با اقتصادهای خارجی را ندارد، توان ایجاد تنوع لازم و بهبود کیفی در تولیدات خود را نیافته است، هزینه‌های تولید و به تبع آن قیمت کالاها دائماً در حال افزایش است، این افزایش هزینه و افزایش قیمت اجازه رشد و گسترش مطلوب بازار و تولید را نمی‌دهد. در یک کلام اقتصاد ایران، قدرت تأمین مردم را ازدست‌داده، نتیجه مشخص است: رکورد، بحران، بیکاری، تورم، توزیع نامتعادل و ناعادلانه درآمد و ثروت، ترس و نگرانی از آینده، مرعوب بودن در مقابل اقتصادهای بیرونی، تضعیف شدید هویت جهانی کشور و ...

مشکلات مدیریتی اقتصاد کشور را نیز که همه با گوشت و پوست خود لمس کرده‌ایم و می‌شناسیم و می‌دانیم که مقررات دست‌وپاگیر اداری عمده وقت همه را تلف می‌کند و هرروز حجم این مقررات دست‌وپاگیر افزوده می‌شود. جذب، حفظ، استفاده از نیروی انسانی کارآمد و پرانگیزه بسیار مشکل است. درگیری مسئولان با مسائل عمدتاً غیراقتصادی و اختلاف‌نظرهای موجود بین آنان به همراه تبلیغات مخالفان شرایطی همانند یک جنگ روانی شدید را بر جامعه تحمیل کرده، بخش عمده‌ای از جمعیت کشور به دامان وحشتناک اعتیاد کشیده شده و

در این‌چنین شرایطی است که در این بحث قرار است به بررسی جایگاه و رسالت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بپردازیم و ببینیم چه می‌توان کرد. در جهت آمادگی بیشتر برای تعقیب این بحث ابتدا مرور مختصری داشته باشیم به تاریخچه برنامه‌ریزی و سازمان برنامه کشور.

۲. تاریخچه برنامه‌ریزی و سازمان برنامه کشور

اولین متنی را که بنده در این باب یافته‌ام نوشته‌ای است مربوط به سال ۱۳۱۰ شمسی یعنی ۷۱ سال پیش که در آن برنامه‌ای هفت‌ساله برای توسعه و عمران ایران توسط آقای مهندس زاهدی پیشنهاد می‌شود که برنامه کاملاً معقولی برای آن زمان است ولی این پیشنهاد عملاً راه به‌جایی نمی‌برد و مسکوت می‌ماند. به‌علاوه که تا سال ۱۳۱۶ بحث رسمی و منسجم تازه‌ای در این زمینه دیده نمی‌شود. ولی برآوردهایی که وجود داد این است که علی‌رغم اینکه برنامه‌ریزی توسعه در این دوره وجود ندارد، در همین سال‌ها به‌طور متوسط حدود ۳۵٪ از بودجه کشور در ایجاد کارخانه‌ها و در فعالیت‌هایی که ما به‌طور مرسوم فعالیت‌های عمرانی می‌شناسیم مصرف شده است. به‌عبارت‌دیگر تلاش و فعالیت فراوانی برای عمران کشور در این دوره توسط دولت وقت صورت می‌گرفته است. درهرحال، در تاریخ ۱۳۱۶/۴/۱ اولین جلسه رسمی شورای اقتصاد تشکیل و آقای ابتهاج به‌عنوان رئیس دبیرخانه شورای اقتصاد تعیین می‌شود. ولی به دلایلی که جای بحث آن‌ها در اینجا نیست نتیجه عملی خاصی از این اقدام هم حاصل نمی‌شود و مسئله برنامه‌ریزی بازهم مسکوت می‌ماند. در ۱۳۲۵/۱/۱۷ هیئت دولت تصویب می‌کند که هیئت تهیه "نقشه اصلاحی" وضعیت کشور تشکیل

شود. پس‌از این اقدام، در ۱۳۲۵/۵/۱۹ تشکیل هیئت عالی برنامه نیز به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد. پیرو این مصوبه قرارداد تهیه پیش‌نویس برنامه اول عمرانی کشور با موسسه موریسون نودسون بسته می‌شود. در مرداد ۱۳۲۶ متن اولیه پیشنهادی برنامه اول توسعه کشور توسط این شرکت در دو گزینه ۱۵۰ میلیون و ۲۵۰ میلیون دلاری به هیئت دولت ارائه می‌شود. نهایتاً، لایحه قانونی برنامه هفت‌ساله اول عمرانی کشور در ۱۳۲۷/۲/۱۴ به مجلس داده می‌شود. در شهریور همان سال اولین قدم برای تأسیس سازمان برنامه برداشته و با تصویب اعتباری به مبلغ ۲۵ میلیون ریال اداره‌ای به نام اداره کل برنامه به ریاست مشرف نفیسی تأسیس می‌گردد، که این اداره بعدها سازمان برنامه موقت نام می‌گیرد. در ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ که آقای ساعد نخست‌وزیر و آقای گلشائیان وزیر مالیه بودند، برنامه اول عمران کشور تصویب می‌شود. حدود ۲۱ هزار میلیارد ریال معادل حدود یک‌صد میلیون دلار کل اعتبار این برنامه است که البته به دلایلی که همه می‌دانید (عمدتاً ملی شدن صنعت نفت و حوادث مرتبط با آن) عمده این برنامه اجرا نمی‌شود. به‌عنوان مثال فقط حدود ۴ هزار میلیارد ریال در این دوره به طرح‌های جدید این برنامه تخصیص می‌یابد. در این دوره بی‌ثباتی اداری - اجرایی نسبتاً شدید بوده به‌عنوان مثال از سال ۱۳۲۷ تا سال ۱۳۳۳ (دوره برنامه اول) نه نفر به‌عنوان مدیرعامل سازمان منصوب و معزول شده‌اند: آقایان فقیهی، نصر، حسن مشرف نفیسی، سجادی، نجفی، احمد زنگنه، جعفر شریف امامی، ابوالقاسم پناهی، احمد حسن عدل و ابوالحسن ابتهاج در این دوره رؤسای سازمان برنامه بوده‌اند. از زمان انتصاب ابتهاج به ریاست سازمان برنامه، این سازمان وضعیت تازه‌ای به خود می‌گیرد، گروه‌های مطالعاتی خارجی (همانند گروه هاروارد) وارد می‌شوند، سازمان برنامه قدرت می‌گیرد و عملاً با طراحی و اجرای پروژه‌های زیربنایی به توسعه و عمران کشور می‌پردازد. ولی نهایتاً اختلاف ابتهاج با گروه‌هایی که در خارج سازمان برنامه در مقابل این سازمان ایستاده بودند و همچنین از دست رفتن حمایت شاه از ابتهاج، باعث کنار رفتن ابتهاج می‌شود ولی سازمان برنامه در ایران در این دوره تثبیت شده است.

در مورد ابتهاج و اینکه چه عواملی باعث شد که او بتواند سازمان برنامه‌ریزی را تثبیت کند و فرآیند برنامه‌ریزی توسعه و عمران را در کشور نهادینه نماید، باید علاوه بر اشاره به عوامل محیطی و به‌ویژه عوامل جهانی در ارتباط با ایران آن زمان و مسئله پایان یافتن جنگ جهانی دوم و ضرورت کنترل شوروی سابق، و تئوری‌های مسلط آن زمان در ارتباط با جلوگیری از فقر و انقلاب، به ویژگی‌های خاص ابتهاج هم اشاره کرد. ازجمله اینکه ایشان: سال‌ها به تهیه نقشه اقتصادی برای توسعه کشور اندیشیده بود و وقتی مدیرعامل سازمان شد نیازمند آن نبود که تازه بنشیند و فکر کند و یا از دیگران فکر بخواهد که برای توسعه چه باید کرد، سازمان برنامه چه باید بکند، و ... او می‌دانست چه می‌خواهد و چه باید بکند، تجارت کاری وسیعی با دنیای مدرن داشت، کارش در بانک

شاهنشاهی شروع شده بود، تجربیات بانک جهانی و بانک ملی را نیز داشت، شخصی فوق‌العاده قاطع و علاقه‌مند به توسعه کشور، بسیار پرکار و با پشتکار، و حداقل در سال‌های اولیه مورد اعتماد کامل شخص اول مملکت بود. به علاوه او توانست، همکاران خلاق، نوآور، تلاش‌گر و پراگیزه را جذب کند و زندگی اقتصادی مطلوبی را نیز برای همه همکارانش فراهم کرده بود. کار خوب و پراگیزه و تلاش می‌خواست دستمزد و حقوق و پاداش خوب هم می‌پرداخت و

پس از ابتهاج آقای آرامش حدود ۲ سال در مسئولیت ریاست سازمان قرار گرفت و با همان رویه قبلی اما مقداری نرم‌تر از ابتهاج سازمان را اداره کرد. سپس نوبت به مهندس اصفیاء رسید و دوره‌ای جدید از کار پر قدرت سازمان شروع شد. در عین حال از سال ۱۳۴۳ بحث ورود بودجه به سازمان و تنظیم بودجه برنامه‌ای شروع و در اواخر این دهه به سرانجام می‌رسد. پس بحث ورود بودجه به سازمان برنامه از سال ۱۳۴۳ مطرح می‌گردد و در سال ۱۳۴۴ اولین بودجه برنامه‌ای تدوین می‌شود. دهه ۴۰-۵۰ دهه اجرای دو برنامه نسبتاً موفق سوم و چهارم توسعه است. در این سال‌ها امور اقتصادی کشور نظم دارد و نقش سازمان برنامه در ایجاد این نظم بسیار مهم است ولی از سال ۱۳۵۲ است که با افزایش شدید درآمد نفتی و از بین رفتن نظم تفکری در سازمان‌دهی اقتصادی کشور، زنگ آغاز فروپاشی سازمان زده می‌شود. به عبارت دیگر، تجدیدنظر در برنامه پنجم نظم و انضباط برنامه‌ریزی را از بین می‌برد و دخالت‌های بلند پروازانه شاه زنگ آغاز متلاشی شدن سازمان را به صدا درمی‌آورد. به هر حال برنامه تجدیدنظر شده پنجم، از دید برنامه‌ریزی، تجربه‌ای کاملاً شکست‌خورده است. هرچند با توجه به حجم دلار خرج شده در این دوره وضعیت روند سرمایه‌گذاری از نظر کلی بسیار خوب بوده است. نکته‌ای که به اندازه کافی مورد عنایت قرار نگرفته است و مایلیم مورد تأکید قرار دهیم همین شکست تجربه برنامه‌ریزی در بطن حجم وسیع منابع طی سال‌های ۵۷-۱۳۵۲ است و مسئله این است که قبل از روشن شدن این مسئله و مورد عنایت قرار گرفتن آن، انقلاب موفق و این شکست فراموش شد. لذا شروع بازسازی سازمان در دوران پس از انقلاب روی تجربه‌ای شکست‌خورده و متکی بر شکستی که شناخته شده نبود عملی می‌شود. این نکته مسئله‌ای است که فکر می‌کنم باید روی آن بحث لازم و مفصل انجام پذیرد.

در هر حال سال‌های ۵۷-۵۹ عمدتاً مصروف پاک‌سازی، بازسازی، تجدید ساختار، و نوسازی سازمان گردید. طی سال‌های ۶۰-۶۴ جان تازه‌ای به سازمان دمیده شد، فعالیت برنامه‌ریزی مجدداً به شدت دنبال شد، برنامه اول تهیه و به مجلس ارائه گردید. بودجه سر و سازمان تازه‌ای گرفت ولی قبل از نهادینه شدن این تجربه، حوادث سال‌های ۶۷-۶۵ پیش آمد: مشکلات شدید بخش نفت، تشدید جنگ و ... این حوادث باعث شدند که عمده فعالیت سازمان برنامه در این سال‌های معطوف به تأمین مالی بودجه و جنگ و حفظ ثبات نظام، انقلاب و کشور شود. اما مشکلی که به صورت نهفته از سال‌های

قبل در سازمان برنامه شروع شده بود، یعنی فروپاشی و شکست تجربه برنامه‌ریزی سیاسی شده و دستوری سال‌های ۵۷-۱۳۵۲ عمدتاً تجربه برنامه‌ریزی بعدی این سازمان طی سال‌های ۷۵-۱۳۶۸ یعنی سال‌های تهیه برنامه‌های اول و دوم توسعه بعد از انقلاب را نیز با شکست نسبی مواجه کرد. در این سال‌ها اقتدار وسیع ریاست‌جمهور و نگرش‌های عملی و اقتدار گرایانه ایشان همراه با امکان استفاده وسیع از منابع خارجی عمدتاً شرایطی همخوان با دوره ۵۶-۱۳۵۲ را ایجاد کرد. در همین فرآیند است که سازمان برنامه شروع به خروج از مسیر تکوین یک سازمان تخصصی توسعه‌ای و ورود به مسیر تکوین یک سازمان اداری می‌کند. سال‌های ۷۹-۱۳۷۶ سال‌های بی‌ثباتی است، چندین رئیس به سازمان می‌آیند، هر یک دوره کوتاهی می‌مانند، بحث‌ها در سطح جامعه هم به شدت سیاسی می‌شود و درعین حال فرآیند ناآگاهانه و غیرارادی تثبیت اداری شدن سازمان دنبال و تا حد زیادی نهادینه می‌شود. تصور بنده این است مرحله تازه‌ای که از سال ۱۳۸۰ در سازمان شروع شده، مرحله‌ای که ما هم‌اکنون مشغول طی آن هستیم می‌تواند با یکی از دو حالت زیر به اتمام برسد:

۱- مرگ نهایی سازمان توسعه‌ای قدیم

۲- تجدید حیات سازمان عمران و توسعه کشور

اجازه دهید این بار تاریخ سازمان را قبل از اینکه نوشته شود بخوانیم. در این راستا باید پرسید آینده چه قضاوتی درباره ما و درباره این دوره سازمان خواهد کرد. به نظر بنده قضاوت این خواهد بود که یا ما میخ‌های تابوت جسد سازمان برنامه توسعه‌ای کشور را محکم کردیم و سازمان برنامه قدیم را به خاک سپردیم و آن را رسماً به سازمان بودجه تبدیل کردیم و یا آنکه کوشیدیم و موفق شدیم حیات اصلی توسعه‌ای لازم را به سازمان برگردانیم، آن را سازمانی توسعه‌ای و عمرانی کنیم و در کنار این وظیفه اصلی و همراه با آن به مسئله بودجه‌ریزی، مدیریت و تشکیلات هم پرداختیم. تأکید می‌کنم به نظر بنده، هم‌اکنون در مقطعی هستیم که دوره تصمیم‌گیری نهایی درباره وضعیت سازمان است، یا اینکه مرگ سازمان عمرانی کشور را باید پذیرفت و یا باید برای تجدید حیات سازمانی توسعه‌ای کشور تلاش کرد، تلاشی که باید قاطع، وسیع و بسیار قابل‌توجه باشد تا بتواند موفق بشود چراکه متأسفانه سال‌هاست که سازمان برنامه‌بودجه، یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از این مسیر خارج شده و در مسیری دیگر به حرکت درآمده و لذا عملاً ساختاری متفاوت همراه با رویه‌ها و فرهنگ کاری متفاوت پیدا کرده است.

با توجه به این نکته‌هاست که باید این سؤال مهم را مطرح کرد که جایگاه و رسالت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در این شرایط چیست؟

- آیا نقش عمده ما این است که دبیرخانه هیئت دولت باشیم؟
- آیا نقش عمده ما این است که تداوم وضعیت جاری بدون بحران‌های شدید را ممکن نماییم

و در این راستا به جمع‌وجور کردن بودجه، حداقل کردن کسری بودجه، تأمین مالی بودجه و مسائلی از این قبیل بپردازیم؟

• آیا ما باید درگیر مداوم جلسات حل‌وفصل مسائل و مشکلات روزمره جامعه باشیم؟ از شما دوستان شنیده‌ام که در شرایط فعلی یعنی برای امسال در سازمان برنامه‌و بودجه برآورد می‌کنیم که باید به حدود ۶۰۰ هزار نامه پاسخ دهیم. آیا این است نقشی که ما در جامعه باید داشته باشیم؟ در مقدمه سخن، وضعیت بسیار نامطلوب اقتصادی جامعه را در شرایط فعلی مطرح کرده‌ایم. اکنون تحول وضعیت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را نیز طی حدود ۵۰ سال می‌بینیم. با توجه به این مباحث، این سؤال اساسی برای بنده و برای هر کس دیگری که به این کشور علاقه‌مند است مطرح می‌شود که چه باید کرد؟ در همین ارتباط است که سؤال دوم مطرح می‌شود که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با این همه اعتبار و خوش‌نامی به ارث رسیده از گذشته، به کجا می‌رود؟ در همین‌جا برای روشن شدن مسئله خودشناسی و اهمیت سازمان برنامه بد نیست اشاره‌کنم به این سؤال که چرا طی دهه‌های متمادی اکثر بچه‌های باهوش ایرانی که به مدرسه می‌رفتند مایل بودند در پایان تحصیل مهندس شوند؟ بسیاری از این کودکان و حتی در موارد متعددی پدر و مادرشان هم نمی‌دانستند مهندس چیست و چکار می‌کند ولی می‌خواستند مهندس شوند. چرا؟ مدت‌ها قبل این سؤال برای من مطرح شده بود و در حد فرصت، تحقیقی پیرامون این مسئله کردم و متوجه شدم که ریشه این امر به سازمان برنامه و به‌ویژه دوره‌های اولیه سازمان برنامه برمی‌گردد در آن دوره‌ها بود که گروهی متخصص به ریاست چند مهندس از طرف سازمان راه می‌افتادند و می‌رفتند در جایی شروع به کار می‌کردند بعد از شش ماه یا یک سال کار این گروه، با زدن کلیدی در آن منطقه موتور برق راه می‌افتاد، همه آبادی روشن می‌شد و ... در حقیقت کاری صورت می‌گرفت که از نظرگاه مردم آن زمان منطقه کم از معجزه نبود این کار را چه کسانی انجام داده بودند؟ این نوع فعالیت مهندسین تحت نظر سازمان مدتی نسبتاً طولانی تداوم پیدا کرد و آهسته‌آهسته در فرهنگ مردم، این ایده وارد شد که مهندس کسی است که کارهای خوب، مهم و قابل‌لمس انجام می‌دهد، برق می‌آورد، آب آشامیدنی تمیز می‌آورد، جاده می‌کشد، راه‌آهن درست می‌کند، پس مهندس، خوب و مهم است و خوب است که بچه ما هم مهندس شود و ... می‌بینید که کار سازمان برنامه حتی به داخل ساختار زبان فارسی هم رخنه می‌کند.

• با توجه به این وضعیت است که باز هم باید پرسید که سازمانی با این همه اعتبار و خوش‌نامی به ارث رسیده به کجا می‌رود؟

• مقامات اصلی تصمیم‌گیر اجرایی کشور، مثلاً رئیس‌جمهور، سازمان را چگونه می‌بیند و می‌خواهد؟ از دیدگاه وزراء، مجلس، اندیشمندان و مردم، سازمان برنامه چه جایگاه و چه رسالتی دارد؟

آیا باید این فرضیه را پذیرفت که ما جایگاه خود را به‌عنوان سازمان توسعه و عمران کشور از دست داده‌ایم و بیشتر یک سازمان بودجه‌ای هستیم؟ می‌دانید که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در دوران گذشته خود و حتی در سال‌های جنگ، در چنین وضعیتی نبوده است. در آن سال‌ها دستگاه‌های اجرایی هم جایگاه ما را به‌عنوان یک سازمان تخصصی و دلسوز مملکت قبول داشتند. اجازه دهید خاطره‌ای شخصی مربوط به سال‌ها پیش را برایتان در این باب بگویم.

سال‌های ۶۴-۱۳۶۱ زمان آقای دکتر بانکی را به خاطر دارم که در مدیریت بهداشت و درمان کارشناس بودم. در آن زمان اختلافی حدوداً ۵۰٪ در زمینه نیاز به بودجه عمرانی در وزارت خانه ذی‌ربط پیش آمد. وزارتخانه حدوداً ۵۰٪ بیشتر از آنچه ما فکر می‌کردیم لازم است را تقاضا کرده بودند.

وزیر ذی‌ربط در همان زمان به آقای دکتر بانکی پیشنهاد دادند که جلسه‌ای با حضور وزیر و بنده یعنی یک کارشناس ساده سازمان برنامه تشکیل شود و تفاهم ما موردقبول باشد که چنین شد. چهار جلسه آقای وزیر با تمام معاونینش یا بنده نشستیم و بحث تخصصی نمودیم. عملاً آنچه که ما پیشنهاد کرده بودیم با حدود ۵ درصد افزایش را پذیرفتند و با این تفاهم از سر میز بلند شدیم بدون اینکه چیزی به هم تحمیل کرده باشیم. این نمونه‌ای بود از نحوه فعالیت و جایگاه سازمان در آن زمان.

به نظر می‌رسد در این زمینه گفتنی بسیار است ولی لزومی به طرح این مباحث در این جلسه نیست. این مسائل را به تفصیل می‌دانید. پس خلاصه می‌کنم که علیرغم آنچه در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی انجام می‌دهیم و علی‌رغم همه تلاش‌هایی که می‌شود و مفید بودن این تلاش‌ها، وضعیت فعلی سازمان، مطلوب هیچ‌کدام از ما نیست. عمده مدیران و کارشناسان سازمان هم کارهایی که انجام می‌شود مطلوبشان نیست. چه شده؟ آیا واقعاً تسلیم شرایط شده‌ایم؟ به نظر می‌رسد که در درون گردابی در حال دست‌وپا زدن هستیم، تلاش می‌کنیم، خسته می‌شویم، ولی چیزی به دست نمی‌آوریم جز اینکه خسته باشیم و نگران و در حال غرق شدن در گرداب. در این وضعیت است که هرکدام از ما عمدتاً به بخش‌های زیر پوشش خود می‌اندیشیم، تصویر عمومی و کلان جامعه را فراموش کرده‌ایم و شاید ناامیدیم که دیگر کاری از دست ما بر نمی‌آید، شاید حجم وسیع کار جاری روی سرمان ریخته فرصت تفکر و اندیشه نمی‌دهد، شاید گرفتاری‌ها آن‌قدر زیاد شده که حس نمی‌کنیم بشود کار دیگری انجام داد؟ شاید وضعیت تشکیلات و نیروی انسانی درون سازمان اجازه کارهای اساسی‌تر را نمی‌دهد، شاید وضعیت مملکت برای انجام کار اساسی‌تر مناسب نیست و ... به‌هرحال آنچه که میدانیم این است که نباید ناامید شد، باید کوشش کرد، باید دست به تلاش دوباره و چند باره زد تا این سازمان که پایگاه توسعه و عمران است دوباره جایگاه خود را بازیابد.

تأکید می‌کنم حداقل بنده ناامید نیستم و معتقدم می‌توان و باید تلاش کرد تا سازمان و کشور بازسازی شود، شکوفایی اقتصادی به جامعه بازگردد، شغل برای فرزندانمان فراهم شود، هویت جهانی

ما حفظ شود، تولید و سرمایه‌گذاری راه افتد، مقررات دست‌وپا گیر حذف شود، آسودگی و آرامش بر جامعه حکم‌فرما گردد و ... اما برای این همه لازم است امیدوار باشیم و از دیدگاهی تازه به مسائل نگاه کنیم. به قول انیشتین، مسائل و مشکلاتی که حاصل یک نحوه اندیشه و کارند را نمی‌توان با همان نحوه اندیشه و کار حل‌وفصل کرد. باید امیدوار بود و برای حل‌وفصل مشکلات نگرش تازه‌ای را به کار گرفت. باز هم به قول سپهری، شاعر گران‌مایه:

چشم‌ها را باید شست، جور دیگر باید دید

واژه باید خود باد، واژه باید خود باران باشد

حال با توجه به همه این گفتگوها و در این فضای زندگی و تفکر است که باید وارد بحث و طرح رسالت‌های مطلوب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور شد ولی قبل از آن اجازه دهید در انتهای این بحث جمع‌بندی خلاصه‌ای از تاریخچه سازمان برنامه‌وبودجه سابق و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی امروز داشته باشیم.

۱. اولین مرحله از کار این سازمان سال‌های تأسیس و گسترش اولیه است (سال‌های ۴۰-۱۳۲۷) که کار و رسالت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در این مرحله طراحی و اجرای پروژه‌های مهم زیربنایی اقتصادی و رفاهی در زمینه‌های راه‌سازی، تأمین آب، تأمین برق و اموری از این قبیل بوده است. ضمناً در این دوره اداره برخی از کارخانجات دولتی که قبلاً به وجود آمده بودند نیز در مسئولیت سازمان قرار گرفت با این هدف که این سازمان مدرن توسعه‌ای بتواند جان تازه‌ای در کارکرد این کارخانجات بدمد و آن‌ها را پربازده و شکوفا نماید.

۲. در مرحله دوم که دوران طلایی سازمان است، از نظر رسالت‌ها سازمان مسئولیت سازمان‌دهی توسعه و عمران کشور را دارد. اقدامات اولیه برای ساماندهی بودجه کل کشور نیز در این دوره بر عهده سازمان قرار می‌گیرد. این مرحله برنامه‌های سوم و چهارم توسعه کشور را در برمی‌گیرد (سال‌های ۱۳۵۱-۱۳۴۱).

۳. مرحله بعد یا مرحله سوم، تحول و دگردیسی سازمان را می‌توان «دوران فروپاشی» یا آغاز پایان رسالت‌های توسعه‌ای سازمان نام داد. این دوران سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۵۲ را در برمی‌گیرد، دورانی که فکر می‌کردند با پول می‌شود هر کاری را انجام داد. البته این وضعیت از سوی سازمان ایجاد نشد، بلکه سازمان تسلیم این تفکر شد.

۴. مرحله چهارم در تاریخچه سازمان را می‌توان دوران افول نامید. این مرحله سال‌های ۱۳۶۰-۱۳۵۷ را در برمی‌گیرد. در این مرحله بیشتر بودجه‌ریزی و حل‌وفصل مسائل جاری کشور مورد نظر سازمان بوده است.

۵. مرحله پنجم تاریخ سازمان را می‌توان دوران بازگشت نامید. رسالت‌های سازمان در این مرحله

ساماندهی توسعه و عمران کشور، بودجه‌ریزی و کمک به حل و فصل مسائل جاری کشور است. این دوره سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۶۱ را شامل می‌شود. بعد وارد دوران تلاشی یا فروپاشی اولیه و سپس وارد دوران تحول محتوایی سازمان می‌شویم.

قبل از پایان این بخش از عرایض، اجازه دهید یک ارزشیابی خیلی خلاصه محتوایی هم از چگونگی انجام رسالت‌های سازمان در وضع فعلی داشته باشیم:

۱. در حال حاضر وظایفی که در سازمان در حال انجام است چند دسته می‌باشد. یکی در بحث توسعه و عمران است که به نظر می‌رسد حتی تشکیلات لازم برای عملیاتی و اجرایی کردن این وظیفه در سازمان وجود ندارد. تأکید می‌کنم که سازمان فعلی متأسفانه حتی تشکیلات مطلوب توسعه‌ای را ندارد. در این شرایط چگونه می‌توان انتظار داشت که کار منسجم توسعه‌ای در سازمان اتفاق افتد بدون آنکه تشکیلات کلی متناسب وجود داشته باشد. بدین صورت است که نقش توسعه‌ای سازمان فقط به صورت تصادفی و در مقاطع خاص مورد عنایت قرار می‌گیرد. به علاوه به نظر می‌رسد که حتی اعتقاد به انجام نقش توسعه‌ای، در حال حذف شدن از حوصله جمعی سازمان است. به عبارت دیگر سازمان حتی حوصله پرداختن به این امور را از دست داده است. متأسفانه عملاً این ویژگی در سطوح عالی مدیریت سازمان بیشتر به چشم می‌خورد.

۲. در مورد رسالت دوم که ساماندهی بودجه کل کشور است باید گفت که انجام این وظیفه عمده وقت سازمان را به خود تخصیص داده ولی خصلت کارهای در حال انجام عمدتاً خصلت حسابداری و اداری است. اگر با خودمان تعارف نکنیم، حتی در زمینه تهیه، تدوین، اجرا و نظارت بر اجرای بودجه نیز از حوزه کار تخصصی خارج شده‌ایم.

۳. رسالت بعدی سازمان، رسالت ساماندهی سرمایه انسانی و مدیریت بخش عمومی است. این وظیفه‌ای نسبتاً جدید در سازمان است که به نظر می‌رسد همراه با ادغام سازمان امور اداری و استخدامی کشور در سازمان برنامه و بودجه به رسالت‌های سازمان اضافه شده. با توجه به پروژه ادغام، سازمان جایگاه خاصی برای انجام این فعالیت را در تشکیلات خود پیش‌بینی کرده و فعالیت‌های زیادی نیز بر اساس سنت‌های پایه‌گذاری شده در سازمان امور اداری و استخدامی کشور و هم‌مسئولین فعلی این بخش در سازمان در حال انجام است. ولی به نظر می‌آید که دیدگاه حاکم بر چگونگی انجام کار، عملاً و الزاماً دیدگاهی شده که محتوای توسعه‌ای آن ضعیف است.

۴. رسالت چهارم سازمان در خصوص حل و فصل مسائل جاری کشور است. این وظیفه که عمدتاً از طریق شرکت در جلسات شوراها و پاسخ به چند صد هزار نامه صورت می‌گیرد، بیشتر خصلت اداری - اجتماعی پیدا نموده تا خصلت تخصصی.

حال باید پرسید که علل این نابسامانی‌ها چیست؟ چرا به این وضعیت دچار شده‌ایم؟ اگرچه این

علل فراوان‌اند ولی شاید بتوان در جهت درک بهتر آن‌ها علل نابسامانی‌های موجود در چگونگی تحقق رسالت‌های سازمان را به دو دسته زیر تقسیم نمود:

- عوامل درون‌سازمانی
- عوامل برون‌سازمانی

دسته اول یعنی عوامل درونی سازمانی خود می‌توانند دربرگیرنده متغیرهایی مانند: عدم اعتقاد، بخشی‌نگری، ضعف نیروی انسانی، تشکیلات نامناسب، مدیریت ضعیف، و یا همه این‌ها باشد. این‌ها عمدتاً عواملی است که باید بیشتر موردعنايت ما باشد و اگر خواستیم تغییری بدهیم این‌ها راحت‌تر برای سازمان قابل تغییرند و ...

اما دسته دوم عوامل، همان عوامل برون‌سازمانی است که دربرگیرنده موارد بسیار اساسی و زیادی است، مثلاً شرایط ویژه اقتصادی - اجتماعی ناشی از انقلاب، برخوردهای نظام جهانی با اقتصاد ایران، برخورد مقامات که در ابتدای جلسه در مورد آن صحبت شد همانند: نگرش‌ها و اعتقادات ریاست‌جمهوری، نگرش‌ها و اعتقادات سایر مقامات اصلی تصمیم‌گیر، وزراء، مجلس و به‌هرحال همه این علل باید در حل و فصل مسائل موردتوجه و عنایت قرار گیرند ولی فعلاً نه فرصت داریم و نه لزومی دارد که به بحث تفصیلی‌تر این مقولات بپردازیم بلکه لازم است با توجه به محدودیت وقت، سریع‌تر به بحث چه باید کرد برسیم. و برای آنکه بتوان به‌صورت عملی و مؤثر به بحث چه باید کرد پرداخت، لازم است ابتدا به چند سؤال اساسی دیگر پاسخ بگوییم. بنده این سؤالات را در قسمت بعدی مطرح می‌کنم و تصورم این است که حتی اگر به یکی از این سؤالات جواب منفی بدهیم دنبال نمودن بحث فعلی ما به بی‌نتیجه است و باید کارهای فعلی سازمان را ادامه دهیم تا ببینیم چه خواهد کرد؟ و یا صبر کنیم اوضاع بسیار بحرانی‌تر از وضعیت فعلی شود و آنگاه ما یا دیگران مجبور شویم به این مسائل بپردازیم. اما سؤالات مهم مورد بحث کدامند؟

۱- سؤالات اساسی پیش روی مدیریت عالی سازمان

این سؤالات عمدتاً به نگرش ما، انگیزه ما، چگونگی تجزیه و تحلیل ما از شرایط بیرونی و به چگونگی ارزیابی توان ما برای حل و فصل مسائل کشور مربوط است. لذا واقعاً پاسخ‌ها، پاسخ‌های شخصی ولی بسیار مهم می‌باشند که باید صادقانه باشند و بر اساس آن بتوان کار کرد. این سؤالات عبارت‌اند از:

۱. آیا می‌پذیریم که رسالت اصلی سازمان اندیشیدن به فردا و تمهید شرایط ورود به فردای روشن‌تر برای کشور است؟

۲. آیا می‌پذیریم که فردای بهتر برای کشور ما ممکن است؟

۳. آیا می‌پذیریم که باید ریاست و معاونان سازمان به‌صورت یک تیم منسجم و معتقد برای

توسعه و عمران باهم کار کنند و این انسجام تا آن حد پیش بروند یعنی این تیم تا آن حد با اتحاد و با دید و نگرش یکسان برای توسعه کشور کار کند که دیگران (متخصص و غیرمتخصص، دوست و دشمن) این گروه را تشکل قدرتمند برنامه‌ریزی و عمران کشور بدانند و دیگر این بحث وجود نداشته باشد که بنده یک نفر هستم و کار خاصی را دنبال می‌کنم و شما هم یک نفر دیگر و کار خاص دیگر. اینجا بحث یک تیم عملیاتی و حتی تشکل قدرتمند کار برای توسعه و عمران کشور مطرح است. تیمی که از هم حمایت می‌کند از همه پشتیبانی می‌کند با هم کار می‌کند، زمینه و بستر کار را فراهم می‌نماید، به یکدیگر اعتماد کامل دارد، همه هوش و حواسش معطوف به انجام درست کار توسعه و عمران مملکت در یک تیم کاری قوی و قدرتمند است، و

۴. سؤال چهارم در همین زمینه این است که آیا توان انجام این فعالیت را در خود می‌بینیم؟

۵. سؤال پنجم اینکه آیا همت انجام این کار را داریم و حاضریم ناملایمات احتمالی را بپذیریم؟ اگر پاسخ به هر یک از این سؤالات منفی باشد احتمالاً بحث را باید در همین‌جا به پایان برد و دیگر ادامه نداد. ولی اگر به واقع بپذیریم و ایمان داشته باشیم که رسالتی داریم فراتر از کارهای روزمره، و آینده روشنی را برای جامعه ممکن می‌دانیم، حال می‌توان بحث را ادامه داد.

۲- رسالت‌های سازمان در شرایط فعلی

در توضیح و ارائه رسالت‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور باید توجه کرد که توسعه و عمران کشور فقط در گروی تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای نیست بلکه برای توسعه و عمران یک کشور همان‌گونه که تجربه گذشته نیز نشان می‌دهد، باید در ابتدا زمینه‌ها و مواردی در بیرون برنامه فراهم شود و برنامه در آن ظرف و چارچوب قرار گیرد. این نکته بسیار مهم است ولی عملاً در بسیاری موارد فراموش و مشکل‌ساز می‌شود، لذا در بین رسالت‌های لازم برای سازمان برنامه جدید باید این نکته را موردعنایت ویژه قرار داد و توجه داشت که متأسفانه چنین چارچوب و بستری و چنین ظرفی در بیرون سازمان برنامه در شرایط فعلی وجود ندارد. در گذشته چارچوب‌هایی وجود داشت که مثلاً در یک دوره توسط گروه‌ها و ادارات تنظیم شده بود و سازمان برنامه کشور، برنامه توسعه را در قالب آن ظرف‌ها تدوین، تصویب و اجرا می‌کرد. ما اگر قرار است به توسعه کشور و به شکوفایی و پویایی جامعه در این شرایط بیاندیشیم، وظیفه سنگین‌تری را بر عهده داریم چراکه اول باید روی چارچوب‌های اصلی فکر کنیم و بعد به تدوین برنامه بپردازیم. لذا باید افق دید خیلی وسیع‌تری داشته باشیم، چارچوب‌های اصلی فراهم‌کننده توسعه و عمران را مورد توجه خاص قرار دهیم و برنامه توسعه کشور را بر روی همین چارچوب‌ها استوار کنیم.

اما این چارچوب‌های اصلی کدامند؟ این چارچوب‌ها و این زمینه‌های اصلی توسعه را باید در

مقولات بسیار مهم اطمینان، امنیت و ثبات جستجو کرد. لذا باید تأکید کرد که هرچند در شرایط فعلی جامعه ما در حوزه‌های برنامه، بودجه و مدیریت، مسائل و مشکلات قابل توجهی وجود دارد، ولی مشکلات عمده‌تری در چارچوب‌های اصلی فراهم‌کننده شرایط توسعه و عمران کشور داریم. یکی از رسالت‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در این شرایط این است که توان و تخصص خود را در درجه اول در حل این مشکلات بکار گیرد. در ارتباط با این مسئله است که به‌عنوان نمونه می‌توان برخی از مشکلات و موانع توسعه در چارچوب‌های ساختاری جامعه را فهرست‌وار به شرح زیر مطرح کرد:

- مشکلات مربوط به جایگاه ایران در نظم جهانی، مشکلات فنی و نهادینه‌شده در ساختار مدیریت عالی کشور، زمان‌بندی عجیب و غریب و همراه با ائتلاف وسیع منابع در انتخابات مختلف و متنوع کشور، تداخل مسئولیت در سطوح عالی تصمیم‌گیری از جمله در شورای تشخیص مصلحت نظام و هیئت دولت، اداری شدن ترکیب اعضا در بسیاری از شوراهای تخصصی، ایجاد دستگاه‌های موازی برای انجام یک فعالیت مثلاً ایجاد یک سازمان برنامه تازه در دفتر معاون اول رئیس‌جمهور به موازات سازمان برنامه و مدیریت، فقدان رویه‌های ستجیده و فنی کار در نهادهای مهم تصمیم‌گیری مانند هیئت دولت، مجلس و شورای اقتصاد، مسئله تداوم وضعیت عدم اطمینان ناشی از مسائل انقلاب برای جمع بزرگی از ایرانیان، تهاجم به حقوق خصوصی، وجود ارگان‌های غیررسمی ایجاد نظم و امنیت، کیفیت نازل آموزشی، فقر و محرومیت و بیکاری و حاشیه‌نشینی، مشکلات اساسی و نهادی ساختار مدیریت عالی کشور و ...

مشکلات اساسی و نهادی ساختار مدیریت عالی کشور در رأس این مشکلات است. به‌عنوان یک مثال ساده در این زمینه، به مسئله زمان‌بندی انتخاباتی کشور عنایت کنید. آیا این وضعیت باعث ائتلاف عمده وقت و انرژی کشور نیست؟ حداقل در هر انتخابات باید هزاران حوزه انتخاباتی تشکیل شود، پول و وقت مصرف شود و ... چه ایرادی دارد که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی گزارشی در این باب تهیه و ارائه کند و هماهنگی لازم را به عمل آورد که مثلاً انتخابات ریاست‌جمهوری و مجلس در یک سال انجام شود و انتخابات شوراها را در میان‌دوره ریاست‌جمهوری برگزار کنیم برای این کار احتمالاً لازم است که دوره ریاست‌جمهوری به ۵ سال افزایش یابد و

این مسائل ساختاری فراوان در جامعه اتفاق افتاده‌اند ولی ظاهراً به سازمان برنامه ربطی ندارند! پس چه کسی می‌تواند و باید این مسائل را مطرح و حل و فصل کند، آیا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در ایفای رسالت توسعه‌ای خود نباید به این مسائل بپردازد؟ اگر این‌ها مسائل ما نیست پس مشکلات اصلی جامعه چگونه و در کجا باید حل و فصل شوند؟

در توضیح بیشتر این مسئله اجازه دهید که به یکی دیگر از مشکلات توسعه کشور که از جمله موانع عمده خارجی توسعه در جامعه ایران است اشاره کنیم. مسئله این است که دقت در شرایط

جهان و در شرایط منطقه انسان را نگران می‌کند که نکند خدای ناکرده خطر تجزیه کشور وجود داشته باشد. این خطر را نباید شوخی پنداشت. تمامی تجزیه و تحلیل‌هایی که بنده از شرایط موجود دارم مرا به این نتیجه می‌رساند که احتمالاً آمریکا برای تأمین منافع استراتژیک خود دنبال تکه پاره کردن و تجزیه عملی ایران به تعدادی مناطق کوچک و کم‌اهمیت است و هرروز مشکلی برای ایران ایجاد خواهد کرد و ما نشسته‌ایم و هنوز در خصوص جذب ۱۰۰ میلیون و ۵۰۰ میلیون دلار سرمایه‌گذاری خارجی برای توسعه کشور صحبت می‌کنیم. این خطر تجزیه و یا کوشش یک ابرقدرت برای زمینه‌سازی تجزیه در ایران را حداقل باید به صورت یک سناریو در نظر گرفت و آن را به بحث و بررسی گذاشت و بر اساس نتایج حاصله باید اقداماتی انجام داد.

مسئله‌ای که این مسئله به ما ربطی ندارد، ما مسئول توسعه کشور هستیم، مسائل و درگیری نظام جهانی با ما، به ما مربوط نیست! مگر می‌شود با چنین دیدگاهی انتظار موفقیت داشت؟ به خاطر دارم که بعد از فتح خرمشهر و فتوحات بعدی در جبهه‌ها، در یادداشتی یک صفحه‌ای خدمت ریاست وقت سازمان توضیح دادم که چهار تصور درباره نتایج تداوم این جنگ می‌تواند وجود داشته باشد: پیروزی کامل، شکست کامل، تداوم جنگ فرسایشی و گفتگو برای اتمام جنگ در همان زمان. در ارتباط با هر یک از این موارد ۳ الی ۴ خط نوشته و خدمتشان فرستاده و توصیه کرده بودم که باید مذاکره برای صلح در شرایط آن روزها که ما در وضعیت قدرت برتر بودیم شروع شود. معاون اقتصادی سازمان هم در جریان این نامه و توصیه قرار گرفتند و بحث اساسی این بود که باید و می‌شود در شرایط پس از پیروزی لشکریان ایران در آن روزها، جنگ را با شرایط مناسب تمام کرد ولی البته چنین تصمیمی احتیاج به توضیح خدمت حضرت امام داشت و ارائه اطلاعات به ایشان و ... این نامه و این نکات خدمت رئیس وقت سازمان مطرح شد و نظر ایشان این بود که گزارش مشروحی در این باب تهیه شود تا ببینیم آیا باید کاری کرد یا نه. بنده خدمتشان عرض کردم تمام کارهای کارشناسی لازم در این زمینه را بر عهده می‌گیرم مشروط به اینکه ایشان به عنوان رئیس سازمان پا جلو بگذارند و اصل مسئله را بپذیرند. ولی ظاهراً حرف آخر ایشان این بود که نظر ما نظر حضرت امام است. البته نظر همه ما نظر حضرت امام بود ولی قرار نبود این حرف را بهانه فرار از مسئولیت‌های اصلی قرار دهیم. به هر حال این کار نشد. جنگ چند سال دیگر تداوم یافت و فرسایشی شد. در این زمان بود که یک سری گزارش برای اتمام جنگ از سازمان برنامه و از جاهای دیگر تهیه و خدمت حضرت امام ارائه شد و ایشان آن نطق مشهور را ارائه کردند. در رابطه با نظم جهانی همین مسئله دارد تکرار می‌شود ما این مسئله را رها کرده‌ایم و جدی نمی‌گیریم، اوضاع بحرانی‌تر می‌شود و مثلاً چهار سال دیگر خودمان مجبور می‌شویم گزارش‌هایی ببریم و توصیه‌هایی بکنیم، اما کی؟ زمانی که بسیاری از زبان‌ها اتفاق افتاده، جامعه دچار بحران‌های شدید شده، در شرایط ضعف هستیم و ...

این مسائل چه اتفاقاتی را برای ایران پیش می‌آورد؟ سازمان برنامه چه می‌تواند بکند؟ آیا در این شرایط باید بحث‌مان این باشد که مثلاً در برنامه پنج‌ساله توسعه کشور بودجه با رشد صفر مهم‌تر است یا بودجه با رشد ۲ درصد؟ یا اینکه باید در سازمان برنامه در ابتدا به مسائل اساسی‌تر از نوع مسائل پیش‌گفته بپردازیم و گزارش‌های لازم را تنظیم و به مقامات ذی‌ربط جهت تصمیم‌گیری ارائه کنیم.

حال با این دیدگاه‌هاست که تصور من این است که باید تشکیلات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را کلاً تغییر داد و توجه کرد که در سازمان چندین رسالت مختلف وجود دارد که این رسالت‌ها عبارت‌اند از: امور توسعه و عمران، امور بودجه و خزانه‌داری، امور منابع و سرمایه انسانی، امور بنگاه‌های دولتی و امور فنی.^۱ در این فرصت کوتاه نمی‌شود به همه این مسائل پرداخت، من فقط اشاره‌ای می‌کنم به امور توسعه و عمران که آن را به‌صورت یک قائم‌مقام دیده‌ام (نمودار). در این حوزه بحث‌های امنیت و ثبات، زیربنای فیزیکی، تولید و بهره‌وری و امور بین‌الملل را می‌توان داشت و هر یک را به یک معاون سپرد. امنیت و ثبات، خود شامل امنیت و سیاست داخلی، تأمین اجتماعی و بازارها، نهادها و ساختار عالی تصمیم‌گیری و ساماندهی شهری می‌شود. یعنی این‌ها از زیرمجموعه‌های امنیت و ثبات می‌باشند. در بحث ساماندهی شهرها باید دقت شود، که شهرهای بزرگ و بحران‌های این شهرها برای کشور اساسی است. در حدود ۴۰٪ جمعیت کشور در پنج الی شش شهر بزرگ کشور متمرکز است و بدون توجه ویژه به این کانون‌های بزرگ تمرکز جمعیتی، تفکر و اندیشه در باب توسعه کشور بی‌معنی است. به‌رحال بحث امنیت و ثبات پایه توسعه است. بحث دیگر در این زمینه رسیدگی به زیربنای فیزیکی است که شامل محیط‌زیست طبیعی، نفت و انرژی و حمل‌ونقل و ارتباطات می‌شود.

بحث بعدی تولید و بهره‌وری است که شامل پیش‌بینی‌ها و سیاست‌های کلان، سرمایه انسانی، نوسازی فنی و نظام اطلاعاتی است. مشخص است که تلفیق این مجموعه بسترسازی لازم برای تولید و بهره‌وری را فراهم می‌آورد. بحث دیگر، امور بین‌الملل است. به‌عنوان نمونه، ما بحث گمرک و تعرفه‌ها را که در بحث امور بین‌الملل می‌گنجد و از ضروریات توسعه است گم کرده‌ایم. سیاست صنعتی بدون سیاست گمرکی مناسب معنی ندارد. به همین علت است که در کره و در ژاپن این دو مجموعه از سیاست‌ها به هم متصل بوده و می‌باشد. معنی این حرف این نیست که از طریق سیاست گمرکی، حتماً مرزها را ببندیم و اجازه ورود ندهیم. بحث بسیار تکنیکی‌تر و پیچیده‌تر است و نیازمند

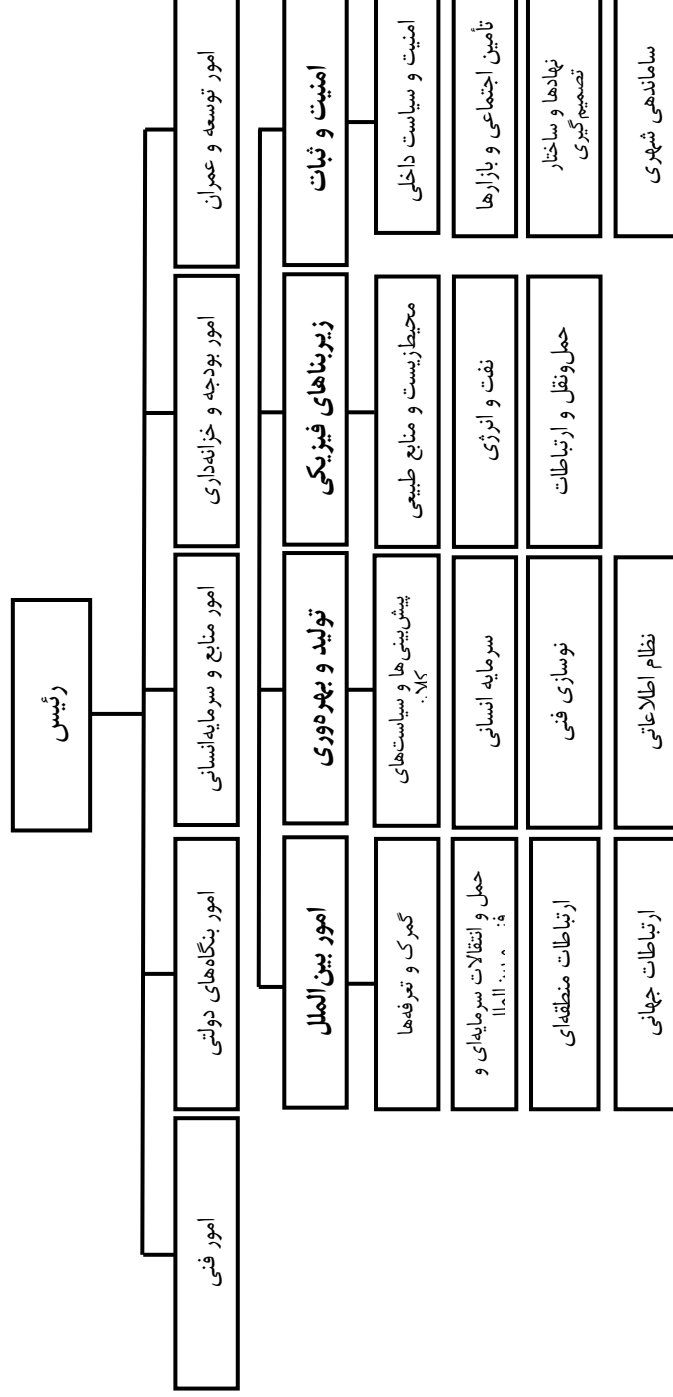
۱. دکتر حسین عظیمی برای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نقش دبیرخانه‌ای توسعه را مدنظر داشت. به این معنی که این سازمان می‌بایست کلیه امکانات و شرایط را برای تصمیم‌گیری در اختیار سازمان‌های کشور و متخصصین بگذارد، تا بهترین تصمیمات اتخاذ و بکار گرفته شود، نه این سازمان عمدتاً یا به‌تنهایی خود تصمیم‌گیری کند.

کار طراحی و اجرایی مداوم می‌باشد. از بحث گمرک و تعرفه‌ها که بگذریم نقل و انتقالات سرمایه‌ای و فنی بین‌المللی، ارتباطات منطقه‌ای و ارتباطات جهانی نیز در بحث امور بین‌الملل می‌گنجد. اگر رسالت‌های سازمان در این حوزه‌ها را بپذیریم دیدگاه ما برای طراحی تشکیلات متناسب در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی عوض خواهد شد و مثلاً چیزی در حول و حوش نمودار ذیل خواهد بود.

بد نیست تأکید کنیم هر پدیده‌ای می‌گذرد ولی داستان گذشتگان می‌ماند که به قول شاعر بزرگ پارسی گوی ایران، حکیم طوس، فردوسی بزرگ:

«جهان یادگار است و ما رفتنی
به گیتی نماند به جز گفتنی»

نمودار تشکیلاتی پیشنهادی برای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی



فصل چهارم

الگوی برنامه‌ریزی توسعه برای ایران

چکیده مقاله "واقعیت‌های اقتصاد ایران و لزوم اتخاذ الگوی مناسب توسعه،
راه میان‌بر وجود ندارد."^۱

دکتر حسین عظیمی

طبیعتاً بحث توسعه بحث بسیار پیچیده‌ای است و ما بسیاری از مسائل و قانون‌مندی‌هایش را واقعاً نمی‌شناسیم. لذا در نظریه‌پردازی کوشش بر این است که بتوانیم فرایند توسعه را بهتر متوجه شویم و روی آن عمل کنیم. به نظر می‌آید فرایند توسعه به طور قطع از مراحل می‌گذرد. تغییر ساختار سیاسی سنتی مرحله اول است که انقلاب مشروطیت شاید پایان مرحله اول توسعه ایران است. مرحله دوم، مرحله بعدی توسعه، مرحله پی‌ریزی نظام مدرن است که ایران هنوز در این مرحله مانده است. در مرحله دوم آنچه باید اتفاق می‌افتاد و معیار اساسی موفقیت مرحله دوم توسعه است، ایجاد یک ساختار حکومتی توسعه‌ای است. ایران از مشروطه شروع کرده و هنوز از آن بیرون نیامده است. برای مثال کره توانسته به این نوع حکومت برسد، ولی ما نتوانسته‌ایم. به دلایل تاریخی در ایران اتفاقاتی افتاد و سیستم‌های ما را به هم زد. مرحله سوم، مدرن شدن مبنای تولید است. یعنی بعد از اینکه حکومت توسعه‌ای درست شد، حالا کارخانه‌ها، صنایع و ... شروع به کار می‌کنند و تب سرمایه‌گذاری جامعه را می‌گیرد. در مرحله چهارم یعنی بلوغ فنی مبناهایی که در اقتصاد ساخته شده بودند، شروع می‌کنند به رقابتی شدن، بین‌المللی شدن و تولید شروع به افزایش می‌کند. بعد از این مرحله، تازه به مرحله نهایی می‌رسیم که مرحله تولید و مصرف انبوه است و رفاه از اینجا تازه شروع می‌شود که درآمدهای سرانه به طور ملموس رشد می‌کند و خیلی بالاست. در مرحله پنجم، جامعه به استانداردهای استفاده از ظرفیت می‌رسد.

۱. برای مطالعه متن کامل مقاله به منابع ذیل مراجعه فرمایید:

- سخنرانی دکتر حسین عظیمی در دانشگاه تهران، آذرماه ۱۳۸۱ و همچنین چاپ شده در: روزنامه ایران، سال دهم، ۲۴ اردیبهشت ۱۳۸۳، تحت عنوان: تحلیل تاریخی دشواری‌های توسعه در ایران.
- عظیمی، حسین. (۱۳۹۵). اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، چاپ سوم، نشر نی، تهران.

قطعاً با کاربرد پژوهش و کشف قوانین علمی، فرایند مرحله‌ای که گفته شد را می‌توان کوتاه کرد. به همین دلیل هم هر فرایند توسعه در زمان‌های اخیر نسبت به فرایند زمان‌های قبلی کوتاه‌تر شده است. ولی راه میانبری وجود ندارد که بدون طی مراحل توسعه به ناگاه بتوانیم در مرحله آخر توسعه قرار بگیریم. وقتی وارد فرایند سرمایه‌گذاری مدرن شوید، وارد بلوغ فنی می‌شوید، قوانینی دارد که در فرهنگ مرسوم و قبلی شما وجود ندارد که باید طی زمان ایجاد شود. در مثال و ساختار عینی و ملموس این گونه است که ما برای مثال می‌توانیم خانه‌ای را که دوست نداریم راحت خراب کنیم و سریع بسازیم ولی اندیشه‌ای که خانه را می‌سازد را به راحتی نمی‌توانیم سریع تخریب یا تعویض کنیم. تغییر اندیشه زمان می‌خواهد. البته اگر شرایط هر مرحله را به طور علمی و دقیق بهتر بشناسیم و درک کنیم، راحت‌تر می‌توانیم آن مرحله را طی کنیم.

سؤالی که مطرح می‌شود این است که اگر بتوانیم درک کنیم یعنی چه؟ یعنی در این صورت می‌توانیم سیاست‌های واقع‌بینانه توسعه‌ای داشته باشیم. در این صورت باید تمام شرایط و نیز تجربیات و الگوهای سایر کشورها را بررسی کنیم، بشناسیم و در نظر بگیریم. حالا مجدداً این سؤال نیز مطرح می‌شود که آیا می‌توانیم از این الگوها تقلید کنیم یا نه؟ توجه شود که هیچ الگوی توسعه‌ای در کار علمی قابل تقلید نیست. قوانین علمی ثابت شده است. اما الگو یعنی شیوه‌های عمل بر اساس شرایط زمانی و مکانی خاص. در توسعه نمی‌توان از ساز و کارهای علمی و تجربیات مثلاً کشور ژاپن یا سوئیس استفاده کرد، مگر شرایط زمانی و مکانی ایران با آن‌ها یکسان باشد که نیست.

خروج از بحران نیازمند "برنامه" یا "معجزه"؟!^۱

دکتر حسین عظیمی

اکنون که برنامه سوم تدوین و در مجلس شورای اسلامی تصویب شده، این سؤال مطرح است که فارغ از کیفیت و نقاط ضعف و قوت برنامه، آیا دولت ابزارهای لازم را برای اجرای برنامه‌های توسعه در اختیار دارد؟ به عبارت دیگر نظام بوروکراتیک کشور به عنوان ابزار دولت، توان جذب و هضم برنامه‌های توسعه را حائز است؟ شما تناسبی بین "ابزار" و "اهداف" مشاهده می‌کنید؟

اجازه دهید بحث را با اشاره به نوشته‌ای که چهارده سال پیش نوشته‌ام آغاز کنم. آن وقت در سازمان برنامه به عنوان کارشناس و عضو ستاد بودجه کار می‌کردم و موقع تدوین لایحه بودجه بود. در عین حال به شدت احساس می‌کردم که نظام اداری - اجرایی مملکت در خطر متلاشی شدن است و این امر را مشکلی بسیار اساسی برای کشور می‌دیدم. در همان زمان در نوشته‌ای با عنوان "در حاشیه لایحه بودجه" درباره شروع فرآیند در هم شکستن بوروکراسی ایران هشدار دادم. متأسفانه به این مسئله کم توجه می‌شود، در حالی که این پدیده تعیین‌کننده تمام مسائل اقتصادی ایران است و این پدیده‌ای نیست که امروز یا دیروز اتفاق افتاده باشد بلکه پروسه‌ای طولانی دارد. در آن نوشته به داستان خاصی اشاره کردم. در تهران قدیم که وسایل نقلیه موتوری نبود، گاهی، بارها با گاری‌های دو اسبه حمل می‌شد. روزی بار بیش از حدی بر گاری نهاده می‌شود، وقتی به سر بالایی می‌رسند شلاقی که به اسب می‌زنند دیگر کارگر نمی‌افتد، بالاخره اسب‌ها دیوانه می‌شوند و به جان هم می‌افتند و همدیگر را گاز می‌گیرند. آنجا مطرح کردم که در این شرایط که این اسب‌ها شلاق خورده‌اند و به جان هم افتاده‌اند، چه بر سر صاحب بار و صاحب گاری می‌آید؟ نظام اداری ما چنین وضعی دارد. بیش از حد توان بار بر آن نهاده شده و این نظام اداری ما چنین وضعی دارد. بیش از حد توان بار بر آن نهاده شده و این نظام در حال در هم شکستن است و اگر چنین شود، نتایج بسیار مخرب اقتصادی، سیاسی، اجتماعی در جامعه دارد. متأسفانه چنین اتفاقی افتاده است. با نظام اداری کشور سال‌ها بازی کرده‌ایم، با حسن نیت اما بدون آگاهی. شما مسئله گزینش را ببینید یا این قانون نانوشته که افرادی حق ندارند در این نظام از یک رده‌ای بالاتر روند مگر از یک گروه خاص باشند و ...

در سال‌های دهه شصت مقررات و نظام‌نامه‌ای درهم نوشته شد، ساختارهای تشکیلاتی بدون

۱. روزنامه ایران، بهمن ۱۳۷۸، شماره ۱۴۵۴. این مدرک به شماره ۲۵۰-۵ در مجموعه آثار دکتر حسین عظیمی موجود است.

تخصص به هم ریخت. مفاهیم در هم ریخت، این پروسه سال‌هاست ادامه دارد. در ابتدای انقلاب این کارها توجیه حفظ انقلاب داشت، اما به تدریج این به حفظ منافع تبدیل شد.

امروز نظام اداری ایران به هم ریخته، حجم فساد قابل توجه است، معلوم نیست در این نظام اداری کدام کار را بدون توسل به پول یا رابطه می‌توان انجام داد. انگیزه‌های کار بسیار ضعیف شده و پرداختی‌ها محدود است. این هم به شخص مربوط نیست، بلکه یک نظام اداری در حال فروپاشی است. در این شرایط کارکرد اقتصاد جز به کندی، مقدور نیست. نکته اینجاست که وقتی نظام اداری فروپاشید، دیگر خوب یا بد بودن برنامه آن‌قدرها تفاوتی نمی‌کند. به عبارت دیگر برنامه خوب هم فقط در شرایطی قابل اجرا است که نظام بوروکراسی کشور دارای کارایی لازم باشد. فرض کنید در یک روز تابستانی قصد می‌کنید که برای هواخوری به فیروزکوه بروید، برنامه مفصل و دقیقی هم برای این کار تنظیم می‌کنید، اما نکته‌ای که به آن توجه نمی‌کنید، وسیله نقلیه در اختیار شماست که مثلاً سرعتش بیشتر از بیست کیلومتر در ساعت نیست. در شرایط طبیعی باید دو ساعته به نقطه مورد نظر برسید، اما با وسیله نقلیه شما، این مسیر هشت ساعت طول می‌کشد و این زمان بیش از حد طولانی است. لذا بعد از این که حرکت کردید، ناچار می‌شوید به وسیله نقلیه خود فشار بیاورید و مثلاً یک ساعت با سرعت ۵۰ کیلومتر حرکت می‌کنید بعد موتور اتومبیل شما می‌سوزد ... بعد تمام برنامه‌های خوب شما از بین می‌رود و در همین نقطه متوقف می‌شوید.

این "وسیله نقلیه" در تمثیل ما همان نظام اداری و اجرایی است. اگر این نظام اداری و اجرایی فروپاشیده باشد، بهترین برنامه‌ها هم نمی‌تواند کارساز باشد. وقتی این اتفاق بیفتد، اجباراً حرکت اقتصادی جامعه کند می‌شود، و در شرایطی قرار می‌گیرد که رکود و تورم توأم می‌شود. دولت پول به جامعه تزریق می‌کند اما چرخ‌های اقتصاد نمی‌چرخد. فساد باعث می‌شود پول‌ها متمرکز و تورم ایجاد شود اما رونق اقتصادی به وجود نمی‌آید.

برای نخستین بار در تاریخ اقتصادی ایران وارد بحرانی شده‌ایم که چندین سال است ادامه دارد، چرا؟ در سال‌ها ۷۴-۱۳۷۳ اقتصاد ایران وارد بحران شد، تاکنون این بحران ادامه یافته و اکنون پنجمین سال این بحران است و هیچ نشانه‌ای هم برای برون‌رفت از این بحران مشاهده نمی‌شود. چون نظام اداری و اجرایی ما در هم ریخته و این هزینه‌ای است که ما برای ۲۰ سال بازی کردن با این نظام می‌پردازیم. این امر آثار اقتصادی، اجتماعی و سیاسی دارد. شاید مهم‌ترین اثر اجتماعی آن این است که اعتماد مردم از مجموعه نظام اداری سلب شده است، مردم هر روز با عدم کارایی این نظام مواجه‌اند. از دیدگاه تحلیل جامعه‌شناسی سیاسی، وقتی نظام بوروکراسی در کشوری فرومی‌پاشد متأسفانه راه‌حل‌های ساده‌ای برای اصلاح آن وجود ندارد. این نظام عبارت است از مقرراتی که وضع می‌شود، تشکیلات سازمانی و رویه‌ها. شورای عالی اداری برای تغییر ساختار اداری تأسیس شد، اما

به اعتراف مسئولان هیچ توفیقی نیافت. از نظر سیاسی، چنانچه این جریان ادامه یابد، فضا برای ایجاد دیکتاتوری فراهم می‌شود. در شرایط فروپاشی نظام اداری، به دلیل ناکارایی نهادهای اقتصادی فقر تشدید می‌شود، فقر منجر به ناامنی می‌شود و در شرایط تشدید فقر و ناامنی زمینه برای ظهور دیکتاتوری فراهم می‌شود. به هر حال جامعه ایران دچار فاجعه‌ای شده که همانا فروپاشی نظام اداری و اجرایی است.

بوروکراسی، آن‌چنان که در تعریف تنوریک می‌آید حائز شرایط و ویژگی‌هایی است، از جمله مقررات صددردصد مکتوب، سلسله مراتب اقتدار، تمرکز اقتدار در پایگاه شغلی نه در افراد، مسئولیت افراد در برابر وظایف، حاکمیت مقررات و ... اما جامعه ایران در حالی الگویی از بوروکراسی را از نظام‌های بوروکراتیک دنیا گرتته‌برداری کرد که هنوز ویژگی‌های نظام سنتی با حاکمیت فردی، روابط سنتی و خویشاوندی و باقیمانده‌های نظام ایلی و عشیره‌ای در آن وجود داشت - و دارد - بنابراین "ساختار" جامعه نتوانست الگوی مدرن نظام بوروکراسی را در خود جذب و هضم کند. به تعبیری، زمزمه‌های ناکارایی و فروپاشی نظام بوروکراسی درست از زمانی شروع شد که این نظام وارد جامعه ایران شد و نه این که این نظام اکنون با مشکل مواجه باشد؛ شما با نظر من موافقید؟

من با بخشی از نظر شما موافقم. ولی نه با همه آن. بله، این درست که در جامعه ایران سال‌ها و سال‌ها یک حکومت مطلقه متکی بر اصالت خانوادگی وجود داشته است. فره ایزدی در خانواده‌ای فرودمی‌آمده و خانواده‌ای به عنوان خانواده حاکم و سلطنتی برگزیده می‌شده که خود را به خدا منتسب می‌کرده است. بوروکراسی مدرن در این نظام‌ها معنی ندارد. در این نوع حکومت‌ها، نظام قدرت مطلق دارد، قدرتی که از مردم گرفته نشده، در این گونه نظام‌هاست که حاکم به خود حق می‌دهد که اگر مردم در مقابلش ایستادند، حکومت هم در مقابل مردم بایستد و آن‌ها را به توپ و مسلسل ببندد. در این شرایط همیشه مردم هستند که اگر مخالف حاکم باشند، اشتباه می‌کنند و دیگر مردم نیستند بلکه از اینجا به بعد تبدیل به خائن و جاسوس و ... می‌شوند. آنچه که این چنین نظامی را به یک نظام مردم‌سالار تبدیل می‌کند و بوروکراسی مدرن یا سازمان نوینی اداره امور را به وجود می‌آورد، تغییر مبنای اساسی مشروعیت نظام حکومتی است. در ایران با انقلاب اسلامی ما امید داشتیم که این مبنا تغییر کند، یعنی حکومت بالذات متعلق به هیچ شخص یا خانواده‌ای نمی‌شود بلکه بر اساس آرای واقعی مردم شکل می‌گیرد. یک بار در انقلاب مشروطه مردم به دنبال تغییر این مبنا بودند که عملاً موفق نشدند. در انقلاب سال ۱۳۵۷ جامعه ایران امید داشت که از دست افراد خارج شود، اگر این اتفاق بیفتد بوروکراسی معنی می‌یابد. قانون هم معنی واقعی خود را پیدا می‌کند. فراموش نکنید که دیکتاتورها هم از قانون صحبت می‌کنند، ولی قانون دیکتاتور یعنی سلیقه او.

لویی چهاردهم پادشاه مشهور فرانسه ضمن ادعای قدرت مطلق می‌گفت قانون منم! لذا قانون فی نفسه چیز خوب یا بدی نیست، به ویژه که هیچ قانونی خوب نیست، مگر قانونی که ناشی از سلیقه حاکم نباشد بلکه ناشی از اداره امور باشد. بوروکراسی مدرن نظامی است که قوانین آن ناشی از سلیقه حاکم نیست، بلکه ناشی از ضرورت‌ها و الزامات اداره امور است. در جامعه ایران ساخت‌ها سنتی بوده و نظر شما درست است که در ساخت‌های سنتی بوروکراسی را از دیگران الگوبرداری کرده‌ایم، این تقلید خوبی است و باید از تجربیات دیگران استفاده کنیم. مشکل در این نیست که ما این نظام‌ها را از جاهای دیگر تقلید کرده‌ایم، باید مشکل را در این حوزه جست‌وجو کنیم که کارکرد خود ما در جریان بنیان نهادن این نظام چه بوده است. مثلاً باید پرسیم که چرا برخی از مسئولان به خود اجازه می‌دهند که از مردم بخواهند که در صحنه باشند ولی حضور مردم در صحنه اگر در جهت مخالف رویه‌های آن‌ها باشد را نمی‌توانند بپذیرند و لذا در هر زمان به هر وسیله که بتوانند متوسل می‌شوند تا چنین حضوری را که مغایر خواست آنان است از بین ببرند. در همین راستاست که نظام مدرن اداره امور از هم می‌پاشد و از هم پاشیده است. این فکر نیز درست است که بوروکراسی ایران در هیچ زمانی دارای کارایی کافی نبوده ولی نکته مهم‌تر این است که آیا عدم کارایی نظام اداری اجرایی در حال کاهش یا در حال افزایش است؟ به نظر می‌رسد که متأسفانه این کارایی سال‌هاست که در شرایط و در مسیر نزول است و در این شرایط نمی‌توانیم انتظار داشته باشیم اقتصاد کشور از رکود خارج شود، خروج این چنین اقتصادی از رکود نیازمند شوک‌های وسیع و در واقع نیازمند به معجزه است و به هر حال خروج از رکود این اقتصاد دیگر وابسته به ایده‌های خوب نیست.

یعنی وابسته به شانس است؟

متأسفانه بله. فرض کنید بهترین برنامه در دولت و مجلس تصویب شود اما به محض این که وارد نظام اجرایی شود متوقف می‌شود و لذا یک برنامه خوب تأثیر بسیار محدودی می‌تواند بر اقتصاد برجا گذارد. عنایت داشته باشید که در شرایط حاضر حتی مفاهیم فنی و تکنیکی نیز در سطوح مختلف اداری - اجرایی کشور در هم ریخته است. به عنوان مثال سال‌هاست که ما هر برنامه‌ای را فارغ از محتوای آن به عنوان برنامه توسعه تلقی می‌کنیم و همه برنامه‌های خود را «برنامه‌های توسعه همه‌جانبه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» می‌دانیم. به برنامه‌هایی که بعد از انقلاب ریخته شده نگاه کنید و ببینید تا چه حد با هم متضادند ولی نام همه را برنامه توسعه گذاشته‌ایم.

به عنوان مثال در سال ۶۱ برنامه توسعه‌ای تدوین شد که چشم‌انداز بیست سال‌های داشت. رئیس چهار برنامه در آن طرح شده بود و با وجود نزدیکی به سال انقلاب، عمدتاً برنامه‌ای برای رشد متغیرهای اقتصادی بود و به تغییر ساختارها نپرداخته بود. در سال ۶۸ برنامه دیگری تدوین شد با

چشم‌اندازی ده‌ساله که ظاهراً به دنبال بازسازی اقتصاد پس از جنگ بود، و در سال ۷۲ برنامه‌ای تدوین شد که فقط برای ۵ سال پیش‌بینی کرده بود و به دنبال تثبیت برنامه تعدیل اقتصادی، یعنی آزادی عمل اقتصادی بود.

برنامه اخیر هم عمدتاً به دنبال تغییر ساختارهاست. ملاحظه می‌کنید که این برنامه‌ها تا چه حد متفاوت‌اند ولی جالب است که نام همه آن‌ها برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران است. با این وضع دیگر کسی نمی‌داند که توسعه یعنی چه و برنامه توسعه چگونه برنامه‌ای است؟

نمونه دیگری از در هم ریختگی مفاهیم را می‌توان در مفهوم اخیر بودجه عمرانی دید. طی دو دهه گذشته کم کم مفهوم بودجه عمرانی در کشور ما معادل مفهوم سرمایه‌گذاری ثابت شده است و اکنون دیگر کمتر فکر می‌کنیم که بودجه عمرانی ممکن است متضمن سرمایه‌گذاری ثابت نباشد و یا هر سرمایه‌گذاری ثابتی بودجه عمرانی نیست. تأکید می‌کنم که این مفاهیم در بوروکراسی سابق ایران به این صورت در هم ریخته بود و به مسائل به صورت‌های فنی‌تر و تخصصی‌تری برخورد می‌شد.

البته هنوز هم وقتی به وضعیت مردم در کشورهای فقیری مانند افغانستان نگاه می‌کنیم، نسبت به وضع خود شکرگزار می‌شویم، اما نباید فراموش کنیم که این واقعیت که وضعیت اقتصادی ما بهتر از آن‌هاست به معنی این نیست که ما نسبت به آن‌ها بهتر عمل کرده‌ایم. بلکه تفاوت در این است که خداوند به ما لطف کرده و منابع ثروتی در اختیارمان گذاشته است که آن‌ها فاقد آن بوده‌اند در عین حال و متأسفانه اگر ما به این رویه ادامه دهیم آینده‌مان با آن‌ها تفاوت زیادی نخواهد داشت، مگر این که به خود بیاییم و به گفته شما دیدمان را نسبت به اقتدار ناشی از "سمت‌ها" اصلاح کنیم، سازمان‌دهی‌هایمان را تغییر دهیم و رویه‌ای عقلانی برگزینیم.

شما علایمی از این تغییر نگرش نمی‌بینید؟

متأسفانه نه! حداقل علایمی از تغییر نگرش آگاهانه و اداری ما به این مسائل دیده نمی‌شود. اما بعضی تغییرات اجتماعی که در جامعه پدید آمده می‌تواند تا حدودی موجب امیدواری باشد. فی‌المثل اکنون طبقه‌ای در ایران به وجود آمده که ناشی از برنامه‌ریزی و تصمیمات آگاهانه نبوده بلکه به صورت غیرارادی به وجود آمده است. گسترش شدید کمی نظام آموزشی کشور مهم‌ترین عامل به وجود آمدن این طبقه است.

اکنون حدود یک سوم جمعیت کشور دانش‌آموز هستند، حدود ۵/۱ میلیون دانشجو و ۲/۱ میلیون معلم داریم. (اگرچه رشد کیفی نداشته‌ایم.)

عامل دوم این طبقه را باید در رشد شدید نسب شهرنشینی کشور جست‌وجو کرد. به طوری که

اکنون حدود ۶۵ درصد جمعیت کشور در شهرها ساکن‌اند. تلفیق این دو پدیده، طبقه متوسط را در جامعه به وجود آورده است که البته ارادی نبوده است. البته این طبقه متوسط با طبقه متوسط کشورهای توسعه‌یافته تفاوت دارد. چون طبقه متوسط در آن کشورها ناشی از رشد صنعت و اقتصاد بوده و ضرورتاً به افزایش شهرنشینی و رشد آموزش منجر شده و نهایتاً چنین طبقه‌ای به وجود آمده اما در ایران این اتفاق نیفتاده است. به هر حال این طبقه، صاحب تخصص و شهرنشین است و نهایتاً اداره کشور را به دست می‌گیرد. در ایران این طبقه در ارتباط با «تولید» به وجود نیامد و گسست و شکستی بین این طبقه و «تولید» حاصل شده است. به همین دلیل می‌بینیم که دانشگاه و صنعت دارای پیوند لازم نیستند چون این دو در پروسه‌هایی متفاوت به وجود آمده‌اند.

به هر حال این طبقه روی خواسته‌های خود فشار می‌آورد. خواهان آزادی اندیشه، رفاه و جامعه مدنی است و این طبقه نقطه امید تحول ایران است. اما چون پیدایش این طبقه در ایران ناشی از تولید نبوده، خواسته‌های اقتصادی این طبقه با اقتصاد ایران قابل ارضا نیست. این طبقه می‌داند که چه می‌خواهد اما نمی‌داند چگونه می‌تواند خواسته‌های خود را به دست آورد.

اکنون حدود ۶۰ درصد جامعه ایران متعلق به این طبقه است، به هر حال می‌توان امیدوار بود که این طبقه بازوی تحول ایران باشد.

آقای دکتر! با وجود رفع موانع قانونی در زمینه سرمایه‌گذاری با منشأ خارجی و نیز شعارهای مسئولان در زمینه اجرای سیاست‌های تشویقی برای سرمایه‌گذاران داخلی، نه تنها نرخ سرمایه‌گذاری رشد نکرده است، بلکه به استناد اخبار غیررسمی فرار سرمایه از کشور همچنان به سرعت ادامه دارد. به نظر شما موانع اصلی سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در کشور کدامند؟

سرمایه‌گذار نوعاً به دنبال سود است و در این زمینه هوشمندانه عمل می‌کند، حتی اگر اقتصاد را به گونه علمی نشناسد. به نظر می‌رسد که در شرایط فعلی ایران اکثر سرمایه‌گذاران احساس امنیت نمی‌کنند. امنیت هم با تصویب یک یا چند قانون یا آیین‌نامه حاصل نمی‌شود. این گونه نیست که هرگاه قانونی در زمینه حمایت از سرمایه‌گذاری نوشته شد، لزوماً سرمایه‌گذار احساس امنیت کند، بلکه سرمایه‌گذار به مجموعه فضا نگاه می‌کند. در فضایی که بوروکراسی کشور به هم ریخته است، در شرایطی که نظام حکومتی هنوز تکلیف خود را روشن نکرده که آیا متکی به اصالت آرا است یا متکی بر اصالت انتصاب، در شرایطی که هنوز روشن نکرده‌ایم که منشأ و مشروعیت قدرت از کجاست و در شرایطی که حتی فرهنگ قدیمی را در زمینه مالکیت تقویت کرده‌ایم سرمایه‌گذار چگونه احساس امنیت می‌کند؟ فقط به عنوان یک نمونه به مسئله انتخابات نه مسئله وکلا، به مجلس و اختیارات آن نگاه کنید. در این نگاه می‌بینیم که هنوز نمی‌دانیم که ما کاندیداها را انتخاب می‌کنیم یا نصب. در همه جای دنیا کسانی که سابقه قتل، جنایت و موارد مشخصی از سوءپیشینه

نداشته باشند، می‌توانند در انتخابات کاندیدا شوند. اما در ایران ما در ابتدا می‌گوییم مردم فقط مجازند به افرادی رأی دهند که بر اساس «سلیقه فردی تعداد محدودی از مردم» صالح تلقی شوند. یعنی ابتدا ما «صالح» را نصب می‌کنیم، بعد رأی‌گیری انجام می‌دهیم. به هر حال هنوز تکلیف روشن نیست وگرنه حتی اگر به «نصب» افراد معتقد بودیم از ابتدا می‌توانستیم این گونه عمل کنیم که بزرگانی تشکیل یک مجلس مشورتی دهند و کسانی را نصب کنند و این همه بحث و وقت و هزینه صرف انتخابات نکنیم.

سرمایه‌گذار همه این‌ها را می‌داند و می‌بیند و مثلاً حدس می‌زند که نهادی مانند حوزه اگر تصمیم بگیرد قانونی را تصویب کند، این کار را انجام می‌دهد، حتی اگر حدس سرمایه‌دار، حدسی نادرست باشد باز هم باید به او حق داد که بر اساس این برداشت خود تصمیم بگیرد. در چنین فضایی کدام سرمایه‌دار حاضر است وارد فرایند بلندمدت سرمایه‌گذاری شود. مگر آن که بتواند در کنار سرمایه‌گذاری از مزایای فوری استفاده کند یا از پول ملت و از بودجه دولت و ... در سیستم اداری هم همین مسئله مطرح است. فرض کنید کارمند بانکی تصمیم بگیرد که پول شما را که در حساب بانکی خودتان است به شما نپردازد. چه می‌توانید کرد؟ چه مدت باید سرگردان شوید تا این پول را بگیرید؟ وقتی پس از مدت‌ها این پول وصول شد تا چه حد اطمینان دارید که خسارت‌های احتمالی شما را بپردازند؟ این را هم می‌دانید که همه این مزاحمت‌ها را از طریق «قانون» انجام می‌دهند. مثلاً بار اول از امضای شما ایراد می‌گیرند، بعد از کارت هویت شما که مثلاً از کجا معلوم که شما صاحب این عکس و کارت هستید، اگر شناسنامه‌تان را ارائه کردید می‌توانند بگویند که عکس روی شناسنامه با چهره شما تفاوت دارد و آن وقت شما با پروسه عجیبی از مشکلات بوروکراتیک مواجه می‌شوید که ممکن است مدت‌ها وقت و انرژی شما را تلف کند. البته این یک فرض است اما در چنین نظام اداری از هم گسسته‌ای، این احتمالات چندان دور نیست. در چنین اوضاعی چطور می‌توانیم انتظار داشته باشیم که سرمایه‌گذاری انجام شود. اگر کسی هم سرمایه‌گذاری کند در تمام برخوردهایش با نظام دولتی منکوب و مقهور این نظام می‌شود و هر مشکلی که پیدا می‌کند یا باید با پول حل کند یا رابطه، سرمایه‌گذار با همه این مسائل مواجه است. در این شرایط، من به عنوان یک متخصص ایرانی از این تعجب نمی‌کنم که سرمایه‌گذاری کم انجام می‌شود بلکه از این تعجب می‌کنم که همین میزان سرمایه‌گذاری کم هم که انجام می‌شود، چگونه انجام می‌شود؟!

تنها توجیه این است که بالاخره افرادی هستند که عرق ملی دارند و دل‌کنند از این سرزمین برایشان ساده نیست و یا امکان و راه دیگری برای خرج پولشان نمی‌شناسند و یا سرمایه‌گذاری برای آن‌ها بهانه است برای استفاده از مزیت‌های دیگر کشور و ...

ما اکنون در شرایطی هستیم که هر قدم کوتاهی که برمی‌داریم با این جمله همراه است که

«بینیم خدا چه می‌خواهد»، درست است که خداوند قادر مطلق است اما ریشه این نگرش که ما همه مسائل را تا آخرین حد تفصیل آن کار مستقیم و فوری قدرتی بیرون از خود می‌دانیم، این است که ما در شرایط فقدان امنیت به سر می‌بریم و لذا نسبت به هیچ چیز خود و هیچ کار خود اطمینانی نداریم. سرمایه‌گذار بین‌المللی هم، دنبال «امنیت» و «سود» است نه دردسر. تجربه بیست سال گذشته نشان داده که سرمایه‌گذار بین‌المللی برخلاف سرمایه‌گذار داخلی اگر مواجه با مسئله شد، خسارت خود را تا حد چندین برابر می‌گیرد. تعدادی از پرونده‌های دادگاه لاهه در رابطه با ایران این مسئله را به درستی نشان داده است. اما سرمایه‌گذار بین‌المللی دنبال دردسر نیست و جایی می‌رود که بی‌دردس‌تر باشد. بنابراین سرمایه‌گذار بین‌المللی فقط در زمینه‌هایی که ریسک آن بسیار محدود است، مانند نفت و گاز ایران سرمایه‌گذاری می‌کند و علاقه‌ای به سایر زمینه‌ها نشان نمی‌دهد. مگر آن‌که آن‌چنان سفره پر زرق و برقی از جیب مردم فقیر مملکت برایش پهن کنیم که به این همه دردسر ببارزد!

از طرف دیگر فرار سرمایه هم حتماً اتفاق می‌افتد. چرا که روی دیگر همین سکه است. مقدارش هم معلوم نیست. برآوردهای شخصی من نشان می‌دهد که احتمالاً طی سال‌های ۶۸ تاکنون سالانه بین ۲ تا ۳ میلیارد دلار از کشور به این صورت خارج شده است، اما تأکید می‌کنیم که در این زمینه اطلاع رسمی و صحیحی در دست نیست.

در کنار این عوامل، بسیاری از متخصصان و صاحبان صنایع پایین بودن نرخ سود صنعتی نسبت به نرخ سود بازار یا حتی نظام بانکی را یکی از عوامل اصلی عدم رغبت به سرمایه‌گذاری می‌دانند، شما با این نظر موافقت می‌کنید؟

بله، اما باید بدانیم که علت این اتفاق چیست؟ یا باید قیمت‌های کالاهای تولیدی پایین باشد که چنین نیست. پس هزینه‌ها بالاست. این هزینه‌ها چیست؟ وقتی از یک صنعتگر بپرسید که نامه‌هایی که به شما می‌رسد مربوط به چیست؟ به شما خواهد گفت که بیش از نیمی از نامه‌های رسیده درخواست پرداخت وجوهی است که هرکدام از آن‌ها نیز قدرتی در پشت خود دارد و اگر صنعتگر این وجوه را نپردازد، دچار مشکل می‌شود. در کنار این امر سایر قوانین و نظامات درست هم هزینه‌هایی به صنعتگران تحمیل می‌کند و به هر حال هزینه‌ها ناشی از این موارد است که منجر به پایین آمدن سود می‌شود. دلیل اصلی این اتفاق، «دولت‌سالاری» جامعه است. در این شرایط افراد، پولشان را یا تبدیل به کالاهای غیرقابل رؤیت مثل طلا و ارز می‌کنند یا صبر می‌کنند اگر تولیدی اتفاق افتاد، پولشان را صرف دلالتی محصولات آن می‌کنند. طبیعی است که در این وضعیت سود در فعالیت‌های تولیدی کم می‌شود و در فعالیت‌های دلالتی زیاد. پس این هم روی دیگر همان سکه عدم امنیت سرمایه در جامعه است.

سهم خدمات در تولید ناخالص داخلی (GDP) به قیمت ثابت سال ۶۱ طی ۱۰ سال گذشته تغییری نکرده و حدود ۵/۴۲ درصد بوده است. بسیاری از مسئولان در مقایسه این سهم با سهم کشاورزی و صنعت، دیدگاهی انتقادی دارند و مخالف رشد بخش خدمات هستند. از نظر شما آیا این سهم قابل توجیه است؟

این سؤال بسیار مهم و جالبی است چرا که یکی از ابهامات مهم در مفاهیم اقتصادی ایران در این سؤال نهفته است. باید تأکید کرد که بخش خدمات نه تنها بخشی غیرضروری نیست بلکه بخشی فوق‌العاده مهم در صحنه اقتصادی هر کشور است و هرچه اقتصاد قوی‌تر باشد، این بخش وسیع‌تر می‌شود. در کشورهای صنعتی، به طور متوسط ۷ درصد اشتغال در بخش کشاورزی و حدود ۲۳ درصد اشتغال در بخش خدمات قرار دارد. خدمات فقط دلالتی و واسطه‌گری مضر نیست. آموزش، بهداشت و درمان، بانکداری، حمل و نقل، بیمه و ... خدمت است. در ایران بخش کوچکی از خدمات ناسالم است که ناشی از بافت اقتصادی کشور است. ما نباید به خاطر این بخش کوچک همه خدمات را زیر سؤال ببریم. در حالی که شعار اقتصادهای مدرن این است که در بخش تولید کالا، باید به بازده بیندیشیم، اما در بخش خدمات، باید به اشتغال و رفاه بیندیشیم. یعنی جوامعی دارای رفاه‌اند که اولاً در صنعت و کشاورزی کوشیده‌اند تا بازده شغل بالا باشد نه تعداد شغل‌ها و ثانیاً بخش خدمات قوی‌تری دارند. ما در ایران به این قضیه معکوس نگاه می‌کنیم یعنی می‌خواهیم شغل را در بخش صنعت ایجاد کنیم و خدمات را محدود کنیم. نتیجه چنین رویکردی، فقر است. یعنی وقتی به کارخانجات فشار بیاوریم که اشتغال ایجاد کنند، از کارایی می‌افتند و قدرت رقابتشان از بین می‌رود. این ایده باید تغییر کند. برای اصلاح آن بخش کوچک از خدمات که ناسالم است باید اقتصاد کلان را اصلاح کرد. نباید این تصور اشتباه را بکنیم که باید بخش خدمات را محدود کنیم. شما در شهرهای مختلف در کشورهای صنعتی در هر گوشه و کنار من جمله در ایستگاه‌های مترو یا تراموا با انبوهی از مغازه و فروشگاه‌ها مواجه می‌شوید، به علاوه که در این کشورها انواع و اقسام شرکت‌های کوچک و بزرگ برای ارائه خدمات صنعتی و خدمات رفاهی در تمامی زمینه‌ها تأسیس یافته‌اند. ما در ایران این کارها را نامطلوب می‌پنداریم. ولی در همان حال می‌خواهیم اشتغال و رفاه کافی هم ایجاد کنیم. وقتی چنین کارهایی را نامطلوب می‌پندارم در واقع برای صاحبان فروشگاه‌های موجود انحصار ایجاد می‌کنیم و سود آن‌ها را بالا می‌بریم و هم قیمت کالاها را و این امر خود به سودآورتر شدن بخش و لذا فعال‌تر شدن آن می‌انجامد. ولی چون این گسترش مجاز نیست، این پویایی به افزایش قیمت‌ها و افزایش سود منجر می‌شود و فرآیند سودآوری بیشتر خدمات و کمتر تولید صنعتی تشدید می‌شود و ... بنابراین بخش خدمات در ایران اصلاً بخش بزرگی نیست و فقط بخش کوچکی از آن ناسالم است. ما اکنون در بسیاری از خدمات ضروری مانند آموزش، بهداشت، خدمات حقوقی، خدمات مالی، خدمات اقتصادی، مؤسسات استاندارد، خدمات فنی، بیمه و ... بسیار کمبود داریم و باید آن‌ها را گسترش دهیم.

چکیده مقاله "سنت و مدرنیسم در برنامه‌های توسعه و تمدن‌سازی ایران"^۱

دکتر حسین عظیمی

بحث ما در مورد سنت و مدرنیسم در برنامه‌های توسعه ایران است. توجه کنیم که بحث سنت و مدرنیسم و برخورد این دو مفهوم و به عبارتی تبدیل‌شدن یک جامعه کهنه به جامعه نو در مرکز مفهوم توسعه قرار دارد.

تعریف توسعه و تمدن

اجازه می‌خواهم بحث خود را با تعریفی که از توسعه دارم آغاز کنم که این تعریف اساساً بر نوسازی جامعه تأکید دارد. به عبارت دیگر، توسعه در اندیشه اندیشمندان بزرگ این‌گونه تعریف می‌شود: تحول و تبدیل یک تمدن به تمدن دیگر. یعنی در واقعیت، بحث بسیار فراتر از بحث رشد اقتصادی، ساختن چند راه، نیروگاه، دانشگاه و مقولاتی از این قبیل است. آنچه در بحث توسعه اساسی است آن است که باید اندیشه بنیادین و جدید در سطح تمدن جدید مطرح شود و این اندیشه بنیادین به شکوفایی یک تمدن جدید بینجامد و در جریان شکوفایی تمدن جدید نهادها و دیدگاه‌های متناسب ایجاد شود. و این‌ها به این معناست که اندیشه بنیادین جدید، تمدنی جدید به وجود می‌آورد و تمدن قدیم هم از بین می‌رود و در جریان این اضمحلال نهادها و زیرساخت‌های فیزیکی تمدن قدیم تبدیل به آثار تاریخی و دستاوردهای فرهنگی آن تبدیل به اندیشه‌هایی می‌شود که در تمدن جدید به صورت خرافات جلوه می‌کند.

فرایند توسعه اساساً فرایند تقابل و تعارض نهادها و نظام‌های تمدن قدیم با اندیشه و بصیرت تمدن جدید است. اگر این فرایند که نامش توسعه است، درست پیش رود به تدریج نهادها متناسب می‌شوند. به دنبال تناسب نهادها، عملکرد اقتصادی هم بالا می‌رود و خود را به سطح ظرفیت اندیشه جدید می‌رساند. در این فرایند است که تمدن قدیم به تدریج حذف می‌شود و تمدن جدید جای آن را می‌گیرد. جامعه‌ای را که در آن تمدن جدید به مرحله بلوغ رسیده است جامعه توسعه‌یافته می‌گویند. پس جامعه توسعه‌یافته آن جامعه‌ای است که از دیدگاه نهادها و نظام‌ها در عصر بینش تاریخی خود زندگی کند و جامعه توسعه‌نیافته جامعه‌ای است که اساس نهادها و نظام‌های آن متعلق به اندیشه و

۱. برای مطالعه متن کامل مقاله به منابع ذیل مراجعه فرمایید:

- همایش نیم‌قرن تجربه، پشتوانه فردای بهتر، سنت و مدرنیسم در برنامه‌های توسعه ایران، ۱۳۷۷.
- عظیمی، حسین. (۱۳۹۵). اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، چاپ سوم، نشر نی، تهران.

بصیرت متفاوتی است. یک اندیشه و بصیرت اصلی وجود دارد که باید تبدیل به اندیشه‌های تفصیلی شود و این اندیشه‌های تفصیلی باید تبدیل به نهادها شوند. اگر این اتفاق بیفتد توسعه تحقق می‌یابد، وگرنه توسعه دچار نقص می‌شود.

برای توسعه یا تمدن جدید که، ایران ۷۰ سال است با آن روبه‌رو است و برایش برنامه‌ریزی کرده، دو اندیشه اصلی وجود دارد: اندیشه برابری و آزادی انسان‌ها در فضای ایدئولوژیک و اندیشه به کارگیری علم و فن در فضای کاربردی، این دو اندیشه اصلی است که توسعه بر اساس آن‌ها شکل می‌گیرد؛ این دو اندیشه اصلی است که باید به ریز اندیشه‌ها و نهادها تبدیل شوند. اگر ما از سنت و مدرنیسم صحبت می‌کنیم، آنچه مربوط به اندیشه قبلی و جامعه قبلی است در بحث سنت است و آنچه مربوط به اندیشه و جامعه جدید است در بحث مدرنیسم جای می‌گیرد. به این معنا در حقیقت فرایند توسعه، فرایند تبدیل سنت‌ها و دنیای سنتی به دنیای مدرن است.

مهم‌ترین مشکل توسعه ایران این است که در ایران هر دو یا هر سه مراحل توسعه فراموش شده است. یعنی نه بر اندیشه اصلی پرداخته شده و نه بر اندیشه‌های تفصیلی و نه بر نهادهای مربوط به آن‌ها در برنامه‌های توسعه و به جای آن، آنچه دیده می‌شود تنها سرمایه‌گذاری فیزیکی است. در ایران قبل از آنکه در دنیای اندیشه، تجربه و درک لازم کسب شود به دلایلی که حالا ضرورت تاریخی یا ضرورت‌های استراتژیک کشور بوده وارد سرمایه‌گذاری فیزیکی شده‌ایم و این اتفاق مدام تکرار شده و می‌شود.

عرض بنده این است که چون ما از دیدگاه اندیشه فلسفی وارد توسعه نشدیم بلکه از دیدگاه تقلید رفاه غرب وارد این پدیده شدیم، اساس برنامه‌های توسعه در ایران از ابتدا روی ایجاد بنیان‌های مادی و سرمایه‌گذاری‌ها شکل گرفت و این اندیشه غلط به تدریج از برنامه‌های توسعه کشور محتوا را گرفت و صورت را جایگزین کرد و توسعه از حوزه علم و اندیشه به حوزه اداره و تکنوکراسی پا گذاشت و در اینجا بود که روندی بر جریان برنامه‌ریزی ایران حاکم شد که هنوز هم هست. آن روند این بود که در هر حال در اداره و تکنوکراسی پول هست و هر جا پول هست فتوا و نظر درست هم همانجاست.

چکیده مقاله "از برنامه چه می‌خواستیم؟ به چه رسیدیم؟"

دکتر حسین عظیمی

سؤال: پنجاه سال از زمان تصویب نخستین برنامه توسعه در ایران می‌گذرد. پس از ایران، کشورهای دیگری نیز گزینه اقتصاد برنامه دار را اختیار کردند. چنین به نظر می‌رسد که برای آن‌ها روشن بود که از برنامه چه می‌خواهند. به نظر شما ما به دنبال چه بودیم؟ در پس ذهن ما چه بود؟ ما از برنامه چه می‌خواستیم؟

جواب: بنده هم تأیید می‌کنم که ایران یکی از پر سابقه‌ترین کشورها در زمینه برنامه‌ریزی توسعه است. اولین سابقه‌ای که از برنامه‌ریزی توسعه در ایران دیده‌ام مربوط به آقای زاهدی حدود ۷۰ سال پیش است و در حدی که ما اطلاع داریم، برنامه مطرح شده هیچ‌گاه به صورت رسمی مورد توجه مقامات کشور قرار نگرفت و در شورای اقتصاد نیز مطرح نشد. پس بحث برنامه‌ریزی توسعه در ایران از یک سرچشمه داخلی نشئت نگرفت. آنچه در این رابطه اتفاق افتاد این بود که در پی تحولات جهانی در دوران معاصر به‌ویژه پس از پایان جنگ جهانی دوم، کشورهای توسعه‌نیافته با کسب آگاهی‌های سیاسی، خواهان توسعه شدند و با توجه به رقابت دو بلوک قدرت برای جذب کشورهای توسعه‌نیافته، نظریه‌های توسعه اهمیت یافت.

درحقیقت برای درک و فهم برنامه‌ریزی توسعه کشور متأسفانه باید سؤال کرد که خارجی‌ها از برنامه توسعه در ایران چه می‌خواستند، نه اینکه ما خود چه می‌خواستیم؟ خواست آن‌ها چگونه بر جریان برنامه‌ریزی و عملکرد اقتصاد ما اثر گذاشت؟ در این رابطه وقتی به متون و اسناد مراجعه می‌کنیم در می‌یابیم که خارجی‌ها و در رأس آن‌ها آمریکا در آن سال‌ها به دنبال توسعه صنعتی ایران بودند، چه در برنامه دوم، چه در برنامه سوم و چه در برنامه چهارم. به عبارت دیگر، منافع آن‌ها اقتضا می‌کرد که ایران کشوری صنعتی و دور از فقر باشد. علت هم این بود که در حلقه امنیتی دور اتحاد جماهیر شوروی، ایران کشوری استراتژیک محسوب می‌شد. وجود مرز ۲ هزار کیلومتری با شوروی، دارا بودن طولانی‌ترین مرز در خلیج فارس و دریای عمان، منابع نفتی و هویت تاریخی ایران، این اهمیت استراتژیک را به وجود می‌آورد.

۱. برای مطالعه متن کامل مقاله به منابع ذیل مراجعه فرمایید:

• ایران فردا، شماره ۵۰، دی ۱۳۷۷، ص ۷۲-۶۷.

• عظیمی، حسین. (۱۳۹۵). اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، چاپ سوم، نشر نی، تهران.

توجه شود که کشورهای توسعه‌یافته بر اساس تئوری‌ها و نظریه‌های علمی کار می‌کنند نه سلايق افراد و مسئولین. در آن زمان نظریه مطرح در امریکا نظریه مراحل رشد اقتصادی روستو بود. روستو در مقام نظریه‌پردازی در برابر مارکس مطرح شده بود. در دیدگاه روستو علت اصلی انقلاب‌ها و به‌هم‌ریختگی‌های سیاسی-اجتماعی، ناشی از فقر ملت‌ها بود، بنابراین باید راهی پیدا می‌شد که مناطق استراتژیک، مثل ایران، از فقر نجات پیدا کنند تا بدین ترتیب در این کشورها انقلاب نشود و این کشورها به دامن کمونیسم نیفتند. چون در آن زمان انقلابات به کمونیسم می‌انجامید. در آن زمان مهم‌ترین خطر برای ایران البته از دیدگاه غرب خطر بروز انقلاب کمونیستی در ایران بود. پس غرب به دنبال آن بود که ایران توسعه صنعتی پیدا کند و از فقر دور شود. چرا که غرب نمی‌خواست در ایران انقلاب صورت بگیرد و ایران کمونیستی شود و به حلقه کمونیسم بر ضد غرب بپیوندد. به همین دلیل نیز آمریکاییان در راستای اهداف خود، در عرصه برنامه‌ریزی ایران هم وارد شدند و همان‌طور که بیان کردم منافع آمریکا در برنامه‌ریزی توسعه ایران حاکم شد هر چند این منافع از نظرگاه‌هایی با منافع خود ما نیز گره خورده بود. گرچه ما هم در شکل دادن این پیوند مؤثر بودیم.

در آن زمان دو رشته اقدامات توسط غرب و به ویژه آمریکا در ایران طراحی و اجرا شد یک رشته اقدامات ساختاری و نهادی که دقیقاً مطابق با پیش‌بینی‌های نظریه روستو بود و یک رشته اقداماتی که به صورت سنتی‌تر در قالب برنامه‌های عمرانی انجام گرفت. پس ببینید برنامه توسعه ایران با این نوع از خواسته‌ها شروع شد و مشکل ما هم از آن جا آغاز شد به ویژه که رابطه ما با آن‌ها یک رابطه تبعی شد. به هر حال، آنچه حاکم شد منفعت خارجی بود. پس ببینید برنامه‌ریزی در ایران با چنین گرایشی شروع می‌شود. این روند در برنامه سوم و چهارم ادامه یافت. البته از نظر فیزیکی کارهای بسیاری صورت گرفت ضمن اینکه برنامه به هر حال از مثلاً ملی نمی‌جوشید و مانند یک عضو پیوندی بود. برنامه از خارج می‌آمد و مردم تماشاگر و حاشیه‌نشین بودند و می‌دیدند که امروز شهری دارای برق و روز دیگر دارای جاده می‌شوند. این حاشیه‌نشینی مردم در توسعه کشور، خودش مشکلاتی ایجاد کرد؛ برنامه‌ریزی ایران به پیکر اجتماعی کشور پیوند نخورد.

در سال‌های پایانی برنامه چهارم هم‌زمان با تغییر دیدگاه استراتژیک آمریکا در منطقه، ناپایداری دیگری بر برنامه‌ریزی در ایران حاکم شد. در این زمان به ویژه با تحولات در برخوردهای آمریکا و شوروی از یک طرف و یا درک بهتر فرایند توسعه و انقلاب توسط نظریه‌پردازان آمریکایی از طرف دیگر، علاقه آمریکا به توسعه صنعتی ایران از بین رفت. یعنی تا آن زمان آمریکایی‌ها تحت تأثیر نظریه روستو معتقد بودند که انقلاب‌ها ناشی از فقر مردم هستند و چون انقلاب‌ها به کمونیسم منجر می‌شوند و ایران همسایه شوروی است پس باید از طریق برنامه‌های توسعه ایران را ثروتمند کرد و از فقر و متعاقباً انقلاب کمونیستی نجات داد. ولی در نظریات جدید، مشخص شد که انقلاب‌ها ناشی از

فقر نیستند، بلکه ناشی از عقب ماندن ساختار سیاسی هستند و لذا غرب از آن پس به جای دخالت و کمک در فرایند توسعه کشورها به اصلاحات ساختار سیاسی و دموکراسی تأکید می‌کند.

سؤال: از برنامه سوم به بعد دغدغه برنامه‌های توسعه ایجاد طبقه متوسط در ایران بوده است، آیا تصور می‌کنید در خصوص شکل دادن به یک طبقه متوسط پایدار و ماندگار توفیق حاصل شده است؟

جواب: اجازه بدهید به طور خلاصه اشاره کنم که منظور ما از طبقه متوسط چیست؟ در توضیح این نکته به این موضوع که روزگاری در جهان، نظامی به نام نظام فتودالیسم وجود داشت. این نظام به طور کل از نظر شیوه تولیدی با دو طبقه رابطه داشته، یکی طبقه کشاورزان و یکی طبقه حکام و اداره‌کننده امور.

طبقه متوسط واقعاً در آن نظام معنی نداشت، یعنی در مناسبات تولیدی آدم‌هایی بودند که فرمان می‌دادند و آدم‌هایی بودند که فرمان می‌بردند. کشاورز فرمان‌بر بود، حاکم نیز فرمانده بود، و هر جا حاکم فرمان نمی‌داد سنت‌ها جاری بود. این مناسبات در جریان تحول تاریخی تبدیل به نظام سرمایه‌داری خالص شد، نظام سرمایه‌داری خالص عمده‌تاً به اواخر قرن ۱۸ میلادی و احتمالاً اوایل قرن ۱۹ میلادی در اروپا مربوط می‌شود این نظام در حقیقت دو ویژگی اصلی داشت، یکی پیگیری نفع شخصی و دیگری رقابت. این نظام جدید نیز دو طبقه داشت یکی طبقه سرمایه‌دار و یکی هم طبقه کارگر. در این نظام هم طبقه متوسط معنی نداشت. گروهی بر اساس این شیوه تولید، که مبتنی بر بازار و قرارداد و دستمزد بود، صاحب سرمایه شدند که فرماندهان تولید بودند و گروهی کارگر که فرمان‌بران تولید بودند.

از دل این نظام، نظامی دیگر بیرون آمد که تحت عنوان دولت رفاه نامیده می‌شود که در اینجا طبقه متوسط معنی پیدا کرد. داستان از این قرار بود که در ابتدای نظام سرمایه‌داری که تکنولوژی ساده و محدود بود اساساً کارگران نیروی کار ساده بودند، ولی به تدریج که سرمایه‌گذاری‌ها افزایش پیدا کرد و تکنولوژی عمق بیشتری یافت، مؤسسات تحقیقاتی بزرگ و دانشگاه‌ها درست شد و با پیشروی تکنولوژی در صحنه تولید، تجمع و انباشت سرمایه و تعمیق تکنولوژی، نیازمند گروهی شد که صاحب تخصص باشند. پس بین دو قشر صاحب سرمایه و کارگر، قشری تازه جوانه زد. قشری که نه کارگر است نه صاحب سرمایه، نه فرمانده تولید است و نه فرمان‌بر تولید و در حقیقت کارهای تحقیقاتی و مطالعاتی می‌کند و کارهای تخصصی درون واحد تولیدی را هم انجام می‌دهد. عرضه این بخش مثل کارگران ساده آن قدر زیاد نبود که دستمزدش در حداقل معیشت تعیین شود. قشر کارگر ساده هیچ‌وقت نمی‌توانست دارای مالکیتی باشد، اما این طبقه متوسط به دلیل

برخورداری از دستمزد بالا در حقیقت صاحب مالکیت هم شد، نه مالکیت‌های بزرگ مانند صاحبان سرمایه، بلکه مالکیت میانی. این طبقه با تقویت جایگاهش امکان پس‌انداز و سرمایه‌گذاری پیدا کرد، در بازار کار با کارفرما راحت بحث کرد و بر سر دستمزد خود چانه زد. ببینید طبقه جدید آرام آرام از درون مناسبات تولیدی سرمایه‌داری سر برآورد، بعد وارد سیاست و دولت رفاه شد و بخش قابل توجهی از ابزارهای سیاست به دست این طبقه افتاد و آرام آرام نظام دیگری را سامان داد. می‌دانیم که در کشورهایی که دولت رفاه دارند تأمین و امنیت حق همگانی است. این ارزش متعلق به طبقه متوسط است. بنابراین، طبقه متوسط به این صورت رشد کرد.

حال ببینیم واقعاً می‌توانستیم از طبقه متوسط خودمان انتظار داشته باشیم که طی برنامه‌ها در زمان کوتاهی سر برآورد؟ چون طبقه متوسط بدون گذر از این فرایند نمی‌تواند شکل بگیرد. وقتی ما ساختمان‌سازی می‌کنیم، برای پروژه‌های عمرانی نیاز به مهندس داریم، وقتی کارهای حقوقی مطرح می‌شود نیاز به وکیل داریم، وقتی مدرسه درست می‌کنیم نیاز به معلم داریم، وقتی دانشگاه درست می‌کنیم نیاز به استاد داریم، وقتی کارخانه درست می‌کنیم نیاز به متخصص داریم و الی آخر. همه این‌ها نطفه‌های شکل گرفتن طبقه متوسط است. به این معنا در دوره قبل از انقلاب اسلامی رشد این طبقه شروع شد. در کنار آن با توجه به درآمدهای نفت طبقه متوسط توانست، خیلی سریع‌تر از آن چیزی که اقتصاد ایجاد می‌کرد، پس‌انداز هم داشته باشد. یعنی دستمزدی که می‌گرفت چون مقارن با دوره‌های درآمدهای فراوان نفتی بود. لذا خیلی سریع توانست مالک خانه شود و احتمالاً در کارهای تولیدی کوچک مشارکت کند. بنابراین، طبقه متوسط به سرعت شروع به رشد کرد، ولی این دوره خیلی کوتاه بود، یعنی قبل از این که این طبقه بتواند گسترش پیدا کند و مهم‌تر از آن، قبل از اینکه بتواند وارد دنیای سیاست بشود و ارزش‌های خود را نشان بدهد آن سیستم به هم ریخت.

بنابراین تصور من این است که بعد از انقلاب اسلامی طبقه متوسط، طبقه کاملاً سردرگم و آشفته‌ای شد، چرا که ضمن اینکه بالاخره گروهی شده بود که تخصص داشت ولی هنوز در دنیای سیاست جایی نداشت. تازه می‌خواست وارد این دنیای سیاست بشود که سیستم به هم ریخت و انقلاب شد. این طبقه نوپا در جریان این انقلاب به شدت لطمه خورد، چرا که انقلاب به دلایل تاریخی در ابتدا نگرش خوبی نسبت به طبقه تحصیل کرده و متخصص نداشت و مسئله تا آنجا پیشرفت که تخصص در مقابل تعهد قرار گرفت و ضد ارزش شد. طبیعی است که در این فرایند قشر متخصص مورد دشمنی قرار گرفت. پایگاه طبقه متوسط هم همین تخصص‌ها و آموزش‌ها است. به هر حال، نظام قبل از انقلاب به هم ریخت. اتفاقاً امروز هم یک طبقه تحصیل کرده وسیع ایجاد شده که یک میلیون و چهارصد هزار دانشجو را دربر می‌گیرد. اکنون بخش فرهنگی طبقه متوسط خیلی

وسیع‌تر از دوران قبل از انقلاب رشد کرده، ولی اکنون طبقه متوسط دو مشکل دارد در حالی که قبل از انقلاب یکی بود. قبل از انقلاب مشکل این بود که این طبقه اقتصاد و آموزش را در اختیار داشت ولی وارد دنیای سیاست نشده بود. الآن طبقه متوسط فقط در بخش فرهنگی خود آموزش دارد، نه اقتصادش را توانسته سامان دهد و نه از سیاست توانسته سر برون آورد. اما چون در حال گسترش است، خود عامل تنش اجتماعی در ایران هست و خواهد بود.

سؤال: از تجربه شخصی خود در سازمان برنامه و بودجه صحبت کنید. با توجه به آنکه تا سال ۱۳۶۷ در سازمان برنامه حضور داشتید درک و دریافت‌های عینی خود از دستگاه متولی برنامه و بودجه را بیان کنید.

جواب: من آموزش‌های وسیعی را در سازمان برنامه توانستم کسب کنم که عمدتاً ناشی از فضای حاکم بر سازمان برنامه بود. همکارانی که واقعاً با علاقه در پی توسعه کشور بودند. همه ما در فضایی بودیم که ذهنمان معطوف به یافتن طرح و راه‌حل بود. فکر می‌کردیم، مطالعه می‌کردیم، بحث می‌کردیم، تجارب را بررسی می‌کردیم، سیاست پیشنهاد می‌کردیم و از سیاست‌ها انتقاد می‌شد و دنیای واقعاً زنده‌ای داشتیم. من متوجه شدم که ما یک مشکل اساسی داریم. مشکل این بود که مدیریت کلان سازمان برنامه درک نمی‌کرد که سازمان برنامه یک سازمان تخصصی است نه یک دستگاه اداری. به عبارت دیگر، بحث این است که در یک سازمان تخصصی آیا تصمیم‌گیری با رئیس است؟

در همه زمینه‌ها سازمان برنامه متخصص دارد شما وقتی در مقام رئیس یا تصمیم‌گیر وارد یک بحث تخصصی می‌شوید چه در زمینه آب، چه کشاورزی، چه صنعت، چه فرهنگ و دو حالت اتفاق می‌افتد یا متخصص شما نگران وضعیت زندگی و معاش خود است، بنابراین مجبور است حرف‌های رئیس را بپذیرد که در این حالت محتوای تخصصی، فدا می‌شود یا اینکه این متخصص مقابل شما مقاومت می‌کند و حرفش را می‌زند که آن وقت دچار مسئله شده و سازمان از متخصص خالی می‌شود، به هر حال نتیجه منفی است. باید این مهم درک شود که سازمان برنامه سازمانی تخصصی است نه اداری و نه سیاسی.

دیگر آن که سازمان برنامه ایران متأسفانه خودش را تهیه‌کننده برنامه توسعه می‌داند که این هم استنباط غلطی است. هیچ دستگاهی در هیچ کشوری توان تهیه برنامه با محتوای علمی را ندارد، برای این که یک برنامه نیازمند همه تخصص‌هاست، سازمان برنامه اگر بخواهد تهیه‌کننده برنامه باشد باید تمامی متخصصان برجسته کشور را دعوت کند، که چنین امری مقدور نیست. لذا در تجارب کشورهای موفق، سازمان برنامه خود را دبیرخانه تهیه برنامه می‌داند؛ یعنی وقتی برنامه می‌خواهد

تهیه شود سازمان برنامه می‌گوید من پایگاه اطلاعاتی هستم، اطلاعات و آمارهای کشور را مرتب کرده‌ام، کارهای تکنیکی برنامه را می‌توانم انجام بدهم، انواع الگوها را می‌توانم بسازم، کامپیوتر دارم، قدرت سازمان‌دهی دارم، امکانات دارم و ... اما همه این امکانات اجازه نمی‌دهد تا این سازمان، برنامه صنعت را تهیه کند. در این شرایط فراخوان می‌دهند و یا سراغ متخصصان خاص اعم از مدیران، کارفرمایان و صنعتگران و اتحادیه کارگری می‌روند و از مجموعه آن‌ها شورای تهیه برنامه صنعت تشکیل می‌دهند. یک نماینده هم از سازمان برنامه در مقام دبیر شورا با اختیار و قدرت تصمیم‌گیری منصوب می‌کنند. به طور خلاصه، سازمان برنامه باید بپذیرد که دبیرخانه تهیه برنامه است و نه تهیه‌کننده برنامه.

مشکل بعدی باز به تلقی‌ها مربوط می‌شود. متأسفانه سازمان برنامه چنین تصور می‌کند که قادر است برنامه جامع تهیه کند. در تجارت جهانی حتی یک برنامه جامع موفق وجود ندارد که دارای محتوای علمی باشد. اگر این تصور تداوم یابد، برنامه‌های توسعه در ایران فقط روی کاغذ تعادل خواهند داشت.

مشکل دیگر آن است که در سازمان برنامه تحقیق و پژوهش جایگاه اصلی خود را ندارد. سازمان درک نکرده که بدون تقویت نظام تحقیقاتی قادر به تهیه و اجرای برنامه نیست. در همین حال به تقویت نظام مهندسان مشاور، پیمانکاری و ... هم نمی‌اندیشد.

تحولات اندیشه‌ای توسعه در ایران^۱

دکتر حسین عظیمی

هرگاه به تحلیل مسائل یک کشور می‌پردازیم ابتدا با متغیرهایی به نام متغیرهای مستقل و از قبل تعیین شده مواجه می‌شویم. به هر حال، همه ما نقشی در تاریخ داریم. جغرافیای اقتصادی - انسانی و سکونت ما از قدیم شکل گرفته و بر حوادثی که خواهیم داشت، مؤثر است. نگرش من در این مبحث نگرشی الزاماً فراتر از یک بحث صرف کمی است، با توجه به این نگرش به طور طبیعی اندیشه توسعه بر اندیشه برنامه‌ریزی مقدم می‌شود.

ریشه بحث توسعه در ایران را باید در دوران مدرن و حداقل از زمان عباس میرزا و جنگ‌های مشهور ایران و روس جست و جو کنیم. شکست ایران و شکاف در بین امپراتوری ایران مسائلی را مطرح می‌کند که در نهایت به زمان امیرکبیر می‌انجامد. اندیشه مدرن در آن زمان سه متولی دارد:

- پاک کردن دستگاه دیوانی از افراد بیکار، فاسد و نالایق. جمال‌زاده در کتاب گنج شایگان مهم‌ترین مشکل ایران را دنائت طبع تصمیم‌گیران سیاسی آن زمان بیان می‌کند.

- هویت و نوعی احتیاط از خارج ناشی از شکست‌ها؛

- ایجاد توان در ایران با توجه به صنعت و کارخانه و نیروی انسانی، که همان داستان مشهور امیرکبیر و سمورساز است. یک سمورساز هنگامی که سماور خوب ساخت، تمام زندگی‌اش را از دست داد چون در آن موقع امیرکبیر دیگر عوض شده بود و باید وامی که گرفته بود پس می‌داد. این صنعتگر از دست رفت و چوب خورد. مشهور بود شخص‌گدایی که در میدان نقش‌جهان اصفهان سال‌ها گدایی می‌کرد همان صنعتگری بود که شروع به نشان دادن توان علمی صنعتی ایران تحت نفوذ امیرکبیر کرد. به هر حال، اندیشه توسعه در این زمان شروع شد. در همین زمان موضوع دیگری در اندیشه توسعه ایران شکل گرفت و به موازات آن اندیشه دیگری که شاید سردمدار آن سید جمال‌الدین اسدآبادی باشد در جامعه به وجود آمد و آن اندیشه توسعه و احیای اسلامی است. این دو اندیشه ابتدا با هم شروع شدند و هر دو در این موضوع اشتراک داشتند که دستگاه حاکم فاسد است و باید آن را اصلاح کرد. هر دو اندیشه بر نفوذ ناخواستنی بیگانگان و عقب‌ماندگی ایران تأکید داشتند.

۱. دکتر حسین عظیمی، نگاهی به تحولات توسعه‌ای ایران، روند توسعه و برنامه‌ریزی کشورمان شتاب می‌گیرد، مجله پیام ایران خودرو، شماره ۳۷، تیر ۱۳۷۸. این مدرک به شماره ۱۹۹-۵ در مجموعه آثار دکتر حسین عظیمی تحت عنوان نگاهی به تحولات توسعه‌ای در ایران موجود است.

اما این اندیشه‌ها یک تفاوت اساسی دارند، به نظر می‌رسد اندیشه توسعه‌ای که از زمان عباس میرزا و امیرکبیر شروع شد به بحث ملیت تأکید می‌کند، ولی مبحث دوم به احیای ایدئولوژی اسلامی تأکید دارد. این موضوع در مبحث توسعه ایرانی جایگاه خود را پیدا می‌کند، هر چند در بطن اندیشه اول تضاد با ساختار سیاسی، نهفته است ولی امکان سازشی نیز وجود دارد. اما در بطن اندیشه دوم علاوه بر تضاد با ساختار سیاسی آن زمان، اندیشه احیای اسلامی نیز وجود داشت. علاوه بر این، پدیده ادعای حکومت نیز مطرح است. این مسائل دوام می‌یابند و به مشروطه می‌انجامد. در همان زمان ما یعنی علم اقتصاد و متخصصین اقتصاد شروع به کار کردیم.

قدیمی‌ترین کتاب اقتصاد ایران اصول علم ثروت ملل (سال ۱۳۲۳ هجری شمسی) نوشته دکتر محمدعلی فروغی است. من مدت‌ها به دنبال این کتاب بودم و فکر می‌کردم که ترجمه کتاب آدام اسمیت است اما دیدم این‌طور نیست و در آن سعی شده علم اقتصاد آن روز ایران توضیح داده شود. و کمی بعد از مشروطیت، جمال‌زاده کتاب گنج شایگان را تألیف کرد. در آنجا هم مبحث اندیشه توسعه دنبال می‌شود. در مشروطه بین دو رگه احیای اسلامی و رگه توسعه تلفیقی ایجاد شد و برای زمان کوتاهی توفیقی به دست آمد. ضمناً ساختاری از عدالت‌خانه و ساختاری از هویت ملی اقتصادی شکل می‌گیرد. در تمامی این مدت نکته مهم این است که پشتوانه مردمی نهضت اساساً مفقود بوده و یا اگر وجود داشته تصادفی و یا دستوری است. یعنی هنوز طبقه اجتماعی، خواهان توسعه نبوده است. دخالت خارجی، حمایت مردمی و در نهایت جریان مشروطه ایران به اولین تحول بنیانی در مسیر توسعه ایران می‌انجامد. از دید من این تحول اساساً عوض شدن ساختار حکومت از حکومت ایلی به غیر ایلی است. بنابراین، حکومت ایلی کنار می‌رود. ملت هم تشکیل می‌شود، یعنی ضمن اینکه گرایش ملی در حکومت است ولی این ملتی نیست که ما می‌بینیم. در این مسیر نکته اصلی این است که اندیشه توسعه و جسم آن از حرکت باز می‌ماند. جبهه روحانیت به انزوا کشانده می‌شود، جبهه روشنفکران به دو بخش تقسیم می‌شود: جبهه فعال از طریق مشارکت در سازش با دستگاه و پذیرش مطلقه حکومت و جبهه ملی که اندیشه توسعه را به اندیشه مبارزه سیاسی تبدیل می‌کند. این گرایش دیگری است که وارد سیستم ایران می‌شود. اندیشه توسعه سیاسی و مردم نیز به صورت اشباح و بدون شناخت و دخالت در این فرآیندها، در کنار این داستان تداوم پیدا می‌کند. این ماجرا به نهضت ملی شدن نفت می‌انجامد. در این مرحله اندیشه و فلسفه توسعه محدود و سپس به انزوا کشیده می‌شود و لزوماً به مبارزه و عمل سیاسی منتهی می‌شود. در آن هنگام نهادهای جدید توسعه‌ای که در جریان اندیشه روشنفکران است، سلطه را پذیرفته و برای ملت کار می‌کند.

البته این جریان الزاماً با حکومت استبدادی پیوند خورده و از مردم جدا مانده است. ساختار اقتصادی نیز عمده‌تاً دست نخورده باقی است، لذا قشر اجتماعی خواستار توسعه شکل می‌گیرد. تفکر

برنامه‌ای نیز به دلیل حضور خارجیان در برنامه‌ریزی کشور، از ریشه‌های ملی و کشوری بریده و به بدنه خارجی پیوند می‌خورد. البته نه در حدی که عامل خارجی تسلط پیدا کنند. نتیجه نهایی آن که اندیشه توسعه و برنامه‌ریزی در هیچ‌یک از دو دیدگاه اصلی نهادینه نشده است. دیدگاه اول تفکر و شناخت و اندیشه فلسفی و دیدگاه دوم دیدگاه مشارکت مردمی است؛ مردم هم هنوز در اندیشه، خودی نشان نداده‌اند.

از اینجا ما وارد مرحله دوم کار می‌شویم، صنعت نفت را داریم و وارد دوران تازه‌ای می‌شویم. جبهه ملی تضعیف می‌شود. خودسانسوری وجود دارد. تبعید اختیاری یا اجباری داریم. جبهه دولتی جدای از مردم و در پیوند با خارجی است. قدرت نظامی و مالی آرام آرام شکل می‌گیرد. در این فضا معلوم است که چه اتفاقی از دیدگاه اندیشه توسعه و برنامه‌ریزی می‌افتد. با این وجود اندیشه توسعه شدیدتر از قبل به اندیشه مبارزه و عمل سیاسی تبدیل می‌شود. برنامه‌ریزی محدود به تأمین منابع برای انجام پروژه‌های ساخت و ساز می‌شود. لذا توسعه نتیجه تبعی برنامه‌ریزی می‌شود.

در سال‌های ۱۳۵۶-۱۳۳۵ آنچه اتفاق می‌افتد تبدیل شدن نهایی اندیشه توسعه به اندیشه مبارزه و عمل سیاسی است. ساختارهای سنتی در هم ریخته می‌شود. شهرهای بزرگ به وجود می‌آید، در نهایت پروژه‌های بزرگ اجرا شده و تزلزل فرهنگی ایجاد می‌شود. فقدان اندیشه فلسفی بروز کرده و در نهایت انقلاب بزرگ اجتماعی ۱۳۵۷ اتفاق می‌افتد. حال وارد دوران بعد از انقلاب می‌شویم. این بار نیز انقلاب تلفیق این دو گرایش اصلی است که یک‌بار در زمان مشروطیت توفیق ایجاد کرد.

این تلفیق به اضافه مسائل خارجی و دیگر عوامل، انقلاب اجتماعی سال ۱۳۵۷ را می‌آفریند با این تفاوت که در مشروطیت گرایش ملی، حاکمیت را به دست می‌گیرد و در اینجا گرایش احیای اسلامی عهده‌دار حاکمیت می‌شود. در این ساختار سیاسی انتظارات توده و مردم رفاهی است، یعنی طبقه توسعه‌خواه ایجاد نشده است. انتظارات ایدئولوژی هم رفاهی است. بحث نفت هم در کنار این انتظارات قرار می‌گیرد. فقدان اندیشه فلسفی توسعه و برنامه‌ریزی نیز وجود دارد. بنابراین، مجدداً اندیشه توسعه و برنامه‌ریزی غریب می‌ماند. ساختار اجتماعی، در حقیقت به عنوان اندیشه دست‌دوم، مجدداً تحت سلطه و فرمان ساختار دولتی قرار می‌گیرد. در این زمان ساختار بوروکراتیک هم تا حدی که می‌تواند کار می‌کند. هنوز طبقه مردمی خواهان توسعه حاصل نشده است که جنگ شروع می‌شود و تا سال ۱۳۶۷ ادامه می‌یابد. بنابراین، اندیشه توسعه و برنامه‌ریزی دوباره تأثیر خیلی محدودی دارد.

از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ تا حدی دوره بازگشت به برنامه چهارم عمرانی قبل از انقلاب است، یعنی ساختار تثبیت‌شده سیاسی که فرمان خود را می‌دهد و یک گروه بوروکراتیک آن را می‌پذیرد، گروه بوروکراتیک اقدامات خود را شروع می‌کند و به بحران می‌انجامد. پس هنوز اندیشه و برنامه‌ریزی در

ایران اندیشه غربی باقی می‌ماند. در دوره ۱۳۵۷-۱۳۷۶ اندیشه توسعه در کشاکش و تعامل با اندیشه اسلامی است، در کنار آن گسترش شدید نظام آموزشی، شهرنشینی و نیاز شدید جامعه به نیروهای تخصصی داخلی را داریم. مهم‌ترین نتیجه آن ایجاد طبقه اجتماعی متوسط است که فرهنگ ایجاد شده در آن، با فرهنگ طبقه متوسط اروپا خیلی تفاوت دارد. این امر دو مشکل اساسی دارد: اول اینکه اقتصاد جوابگوی نیاز این طبقه اجتماعی متوسط نیست، و دوم این که این طبقه هنوز نتوانسته جای پای خود را در سیاست باز کند. شاید حوادث اخیر ایران در این قالب قابل فهم‌تر است. توجه داشته باشیم وقتی طبقه متوسط حکومت اروپا را در جامعه صنعتی به عهده گرفت، دولت رفاه ایجاد شد و تأمین اجتماعی تبدیل به حق شد. از دید فرهنگی این طبقه اجتماعی اساساً تحت تأثیر گسترش شهرنشینی و آموزش است. به گونه‌ای که ۲۳ میلیون نفر از جمعیت کشور ما در مدارس و دانشگاه‌ها هستند نرخ باسوادی زنان روستایی (آخرین گروهی که سواد به آن‌ها می‌رسد) بر اساس سرشماری سال ۱۳۷۵ حدود ۶۲ درصد است. این تفاوت یعنی اینکه هنوز ما با اندیشه توسعه مشکل داریم و هنوز اول راه هستیم. اما این بار راه متفاوتی است. یک طبقه توسعه‌خواه در جامعه ایجاد شده است بر این اساس در اندیشه توسعه و نظام برنامه‌ریزی کشور تحول اساسی روی خواهد داد. سؤال این است که چه کسی بر نظام برنامه‌ریزی و توسعه‌ای فرمان خواهد راند. در اینجا سه احتمال وجود دارد:

۱. ساختار سیاسی با گرایش سنتی ایرانی

۲. ساختار سیاسی نوسازی شده در تلفیق با طبقه اجتماعی جدید

۳. ساختاری متفاوت با قدرت سیاسی

بنده تصورم این است که احتمال اینکه گروه اول این وظیفه را بر عهده بگیرد بسیار ضعیف است. یعنی به نظر می‌رسد که ساختار سیاسی با گرایش سنتی و ایرانی عصر خود را سپری کرده و بعید است که بتواند بازگشتی داشته باشد. فرایندها ما را امیدوار می‌کند علیرغم مشکلاتی که وجود دارد بتوانیم ساختار سیاسی نوسازی شده‌ای در تلفیق با طبقه اجتماعی جدید داشته باشیم و بر این اساس است که احتمالاً می‌توانیم بگوییم که توسعه به گونه دیگری خواهیم داشت. توسعه نیز عبارت است از: «نهادینه شدن اندیشه‌های جدید»؛ که اندیشه بزرگان علم اقتصاد و توسعه در این تعریف نهفته است. این توسعه به سه اقدام نیاز دارد: درک و هضم اندیشه‌های جدید، تفصیلی کردن این اندیشه‌ها و هضم آن‌ها و نهادسازی برای این اندیشه‌های تفصیلی. تصور من این است که جامعه به طرف درک این تعریف می‌رود، اما توسعه و برنامه‌ریزی در ایران هنوز در مراحل اولیه است. سرعت و حرکت توسعه‌ای شدید خواهد شد اما باید حوصله داشت، چرا که دستاوردها تدریجی خواهد بود و با کندی به دست خواهد آمد.

چکیده مقاله "الگوی نظری اقتصاد ایران؟ هیچ، تسلیم شرایط عملی بوده‌ایم"^۱

دکتر حسین عظیمی

سؤال: بعد از گذشت یک دهه از اجرای سیاست‌های اقتصادی مختلف و عموماً جهانی در ایران، نه تنها شاهد بهبود اوضاع اقتصادی مردم نیستیم، بلکه بحران‌های فراگیری هم دامن گیر ما شده است. برای اولین پرسش می‌خواهیم بدانیم که برای تحلیل این وضعیت آیا موضع و دیدگاهی که ما انتخاب کرده‌ایم موضع درستی است یا خیر؟ به عبارت دیگر، آیا مشکل این است که دچار روزمرگی شده‌ایم و موضع نظری نداریم و با موضع نظری ما نارساست؟

جواب: در ابتدای بحث و در پاسخ به این سؤال باید با دقت بیشتری به نکات مطرح شده در سؤال شما توجه کنیم. برای مثال، در سؤال شما مطرح شده است که در دهه گذشته، به‌رغم سیاست‌هایی که اعمال کرده‌ایم، وضعیت مردم نه تنها بهبود پیدا نکرده بلکه دچار بحران‌هایی هم شده است. باید بررسی کرد که این سخن تا چه حد درست است و آیا واقعاً این‌طور است؟ وقتی ما صحبت دهه گذشته را می‌کنیم قاعدتاً از سال ۱۳۷۰ تا ۱۳۸۰ را مدنظر داریم. آیا واقعاً وضع مردم در سال ۱۳۸۰ از سال ۱۳۷۰ بدتر است؟ کدام شاخص اقتصادی این را نشان می‌دهد؟ تصور شخصی من این نیست که این اتفاق افتاده باشد و مردم در این دهه دچار مشکلات اقتصادی بیشتری شده باشند. آمارهای اقتصادی موجود نیز حکایت از بدتر شدن شرایط اقتصادی مردم طی دهه ۱۳۸۰-۱۳۷۰ ندارد. آنچه باعث شده این باور در ذهن شما شکل بگیرد، این است که ما نه تنها در دهه گذشته، بلکه شاید در تمام ۲۳ سال بعد از انقلاب اسلامی و شاید در دهه‌های متمادی قبل از انقلاب جدای از یکی دو دوره کوتاه چندساله، دچار این مسئله بوده‌ایم که همیشه اقتصاد بحران داشته و هیچ‌گاه اقتصاد ایران قدرت تأمین نیازهای مردم را نداشته است. اگر از این دید به مسئله نگاه کنید، تمامی صدسال گذشته را هم که بررسی کنید خواهید دید که صرفاً چند سال محدود هست که به صورت متعارف نیازهای اشتغال و مصرف مردم طی آن تأمین شده باشد. تأمین نسبی نیاز مردم طی این تعداد محدود سال‌ها هم دارای علل تصادفی و خارجی بوده و ربطی به قدرت و توان تولیدی اقتصاد ایران نداشته است.

۱. برای مطالعه متن کامل مقاله به منابع ذیل مراجعه فرمایید:

- روزنامه انتخاب، گفت و گو با حسین عظیمی، ۱۳۸۰/۱۱/۱۴.
- عظیمی، حسین. (۱۳۹۵). اقتصاد ایران: توسعه، برنامه ریزی، سیاست و فرهنگ، چاپ سوم، نشر نی، تهران.

سؤال: می‌خواهیم روی این زمینه صحبت کنیم و به طور مشخص بررسی کنیم که الگوی نظری اقتصاد ایران طی دو دهه بعد از انقلاب شبیه کدام الگوی اقتصادی است، و از کدام یک از این الگوهای نظری ناشی شده باشد؟

جواب: باید توجه کنیم که الگوی نظری دوره اول انقلاب یعنی سال‌های ۱۳۶۸ - ۱۳۵۸ کاملاً متفاوت از الگوی نظری مورد بحث در سال ۱۳۸۰ - ۱۳۶۸ است. خلاصه کنم، تفاوت مهم این است که در دوره اول و به ویژه در سال‌های ۱۳۶۵ - ۱۳۵۸ از دیدگاه نظری به دنبال ایجاد جامعه‌ای آرمانی بودیم که در هیچ کشور دیگری نمونه نداشته است. در این جامعه آرمانی قرار بود عدالت اقتصادی برقرار باشد، همه دارای شغل آبرومند باشند، نیازهای مصرفی همه تأمین باشد، مالکیت بزرگ وجود نداشته باشد، کارخانه‌های بزرگ و بانک‌ها در اختیار دولت بوده و بخش تعاونی شکوفا و پررونق باشد. در این زمینه تلاش و کوشش‌های عملی زیادی هم کردیم ولی مسائل مختلف از جمله جنگ هشت ساله اتفاق افتاد و این آرزو را بر باد رفته حس کردیم.

در دوره دوم سعی کردیم تحت عنوان آزادسازی اقتصادی نوعی از اقتصاد سرمایه سالارانه را که با اسلام و اندیشه‌های اولیه انقلاب همسو باشد جایگزین کنیم که این هم نشد و بحران‌هایی مانند توزیع شدیداً نابرابر اقتصادی، بیکاری و تورم و تاحدی بی‌هویتی در مقابل اقتصاد جهانی را نیز تجربه کردیم. در توضیح این مسائل باید بگوییم که در اوایل انقلاب، قانون اساسی کشور به سرعت تدوین و تصویب شد. پیش‌بینی‌های اقتصادی و یا موضع‌گیری‌های متن قانون اساسی هرچند بسیار روشن است ولی در اکثر موارد موضع‌گیری‌های آن ناسازگار است.

سؤال: آقای دکتر، فکر نمی‌کنید برنامه‌ریزان اقتصادی ما در اوایل این دهه، که شما الآن به آن اشاره کردید، بدون توجه لازم به شرایط واقعی و موجود اجتماعی و فرهنگی کشور و با رویکردی به قول شما توهم آمیز اقدام به برنامه‌ریزی کردند؟ یعنی هنوز ساختار فرهنگی و اجتماعی ما اجازه اجرای چنین اقتصادی را در عمل نمی‌داد. فکر نمی‌کنید به این نکته توجه کافی نشد و مقدار زیادی از نارضایتی‌های فعلی اجتماعی ناشی از این امر باشد؟

جواب: بله، در ضمن عرایض خود این موضوع را توضیح خواهم داد. آنچه فعلاً مورد تأکید بنده است این موضوع است که در حوزه قدرت سیاسی ایران این رویکرد تازه اقتصادی مورد حمایت وسیع و مقتدرانه برخی از شخصیت‌های بسیار مهم سیاسی کشور قرار گرفت و به کار گرفته شد. بدین صورت دوره اول ریاست جمهوری آقای هاشمی رفسنجانی شروع شد. این رویکرد مورد پذیرش ایشان بود و مجلس هم برنامه اقتصادی آن دوره را تصویب کرد. یعنی همگی پذیرفتند که نظام اقتصادی جدیدی داشته باشیم و در این نظام سرمایه‌گذاران خصوصی مورد تشویق باشند و فعال شوند و مطابق اقتصاد بازار عمل کنند. در مقدمه کتاب برنامه اول توسعه (۱۳۷۲ - ۱۳۶۸) نیز صراحتاً گفته

شد که عادلانه بودن توزیع مورد توجه هست ولی طی حرکتی بلندمدت، در ابتدا باید تولید انجام شود و لذا در این دوره اولویت بر تولید قرار می‌گیرد، مسئله توزیع عادلانه‌تر و اساساً مسئله عدالت بعداً حل و فصل خواهد شد.

پس قرار شد اقتصاد را آزاد کنیم، خارجی‌ها را دعوت کنیم و مردم را تشویق به مصرف کنیم. به بیان دیگر، نوعی بازگشت به نگرش اقتصادی مربوط به دوره برنامه سوم و چهارم زمان شاه. ولی چیزی که در این دوران به آن توجه نشد، این بود که این نوع نگرش اقتصادی در سال‌های قبل از انقلاب در یک فضای فرهنگی متفاوت و در یک نقش بین‌المللی متفاوت برای ایران اجرا شده بود و موفق نیز بود. ولی در سال ۱۳۶۸ که این نگرش دوباره مطرح شد، طبیعی است که ایران نه آن جایگاه را در نظام بین‌المللی داشت، نه از دیدگاه داخلی یک جامعه یکپارچه و بی‌تفاوت بود و همچنین نه از دیدگاه دستگاه‌های بوروکراتیک و تکنوکراتیک، توان اجرایی چنین برنامه‌ای را داشت و نه هنوز بخش خصوصی اعتماد و اطمینانی به سرمایه‌گذاری پیدا کرده بود. همه این‌ها روی هم قرار گرفت و طبیعی است که نظامی که طراحی شده بود با مسائل و مشکلات متعدد مواجه می‌شد. در حقیقت این نگرش از همان ابتدا مواجه با شکست بود و نمی‌توانست موفق شود و موفق هم نشد و هر چند در اوایل کار نتایج مثبتی از نظر اقتصادی به دست آمد.

سؤال: پس داستان این است که در شرایط فعلی با توجه به رشد جمعیتی که اتفاق افتاده و تولیدی که اتفاق نیفتاده، اولین و اساسی‌ترین مشکل کل تولید و درآمد کشور است. البته همان‌طوری که شما اشاره کردید این کل تولیدی که حتی اگر مساوی توزیع نمی‌شود نمی‌تواند نیازهای اساسی مردم را تأمین بکند، طبیعی است که وقتی نامساوی توزیع می‌شود محرومیت خیلی بیشتری را برای قشری خاص به وجود می‌آورد. یعنی در این جا حق با شماست.

جواب: این جا یک گروه کوچکی از جمعیت به دلایل مختلف به درآمدهای باد آورده و درآمدهای هنگفت دسترسی پیدا می‌کند. معنی این حرف این است که آن‌ها دستشان در کاسه تولید است و هر کدام شان با یک قاشق بسیار بسیار بزرگ از این کاسه برداشت می‌کنند، لذا دیگران مجبورند با قاشق‌های چای‌خوری سراغ این کاسه بروند و از گوشه و کنار کاسه چند قطره یا ذره‌ای از غذا را پیدا کنند و بردارند. فقر و محرومیت واقعاً زیاد شده و مردم واقعاً دچار مصائب زیادی در این زمینه‌اند. اکثریت مردم با سیلی صورتشان را سرخ نگه می‌دارند. صورت سرخ آن‌ها نشانه درد سیلی‌هایی است که خورده‌اند، نه خونی که به صورت سالم در بدنشان در جریان است.

این همه، اهمیت توجه به مسئله را بیش از پیش می‌کند، چرا که حفظ هویت و اقتدار ملی در شرایط تداوم این وضعیت، ممکن نیست. به همین دلیل است که باید تأکید کرد و نباید فراموش کرد

که به تدریج بازده اقتصادی جامعه و تولید کلی جامعه کاهش پیدا کرده و مشکل به جایی رسیده که توزیع عادلانه هم نمی‌تواند مسائل محرومیت ما را حل کند. بر اساس آمار رسمی بانک مرکزی، تولید سرانه ما به قیمت ثابت در سال ۱۳۷۹ نسبت به سال‌های ۱۳۵۶ و ۱۳۵۷، ۳۰ تا ۴۰ درصد پایین آمده است. در حالی که در این ۲۵ سال درآمد سرانه کره ۳ برابر افزایش پیدا کرده است. این مشکلات طبیعی است که بحران‌هایی دارد و به همین راحتی هم نمی‌شود آن‌ها را حل کرد.

راهبردهای توسعه اقتصادی ایران^۱

دکتر حسین عظیمی

یکی از چهره‌های شناخته‌شده علم اقتصاد در ایران دکتر حسین عظیمی، نظریه‌پرداز و استاد دانشگاه است. ایشان بارها درباره برنامه‌های اقتصادی کشور اعلام نظر کرده و نقاط ضعف و قوت برنامه‌ها و سیاست‌های اقتصادی کشور را برشمرده است.

از ایشان پرسیدیم که (الگوی توسعه مناسب ایران کدام است؟) ایشان ضمن تشریح وضع فعلی ایران از لحاظ توان‌ها، ذخایر و ظرفیت‌های بالفعل و بالقوه انسانی طبیعی و علمی فنی کشور پنج محور اصلی توسعه کشور را از دیدگاه خود برشمرد و به تشریح هر یک پرداخت.

دکتر عظیمی مانند همیشه توجه جدی و تمام‌عیار به بخش آموزش به‌ویژه آموزش ابتدایی را اساس برنامه‌ریزی برای توسعه کشور می‌داند. از نظر ایشان هدف اصلی آموزش ابتدایی تبدیل کودکان به (شخصیت) های اجتماعی است که این شخصیت می‌تواند مناسب یا نامناسب (توسعه) باشد. ایشان همچنین ضعف مبانی علمی و فنی جامعه را به شدت مرتبط با ساختار آموزش ابتدایی کشور می‌دانند و معتقد است نهاد (آموزش و پرورش) به یک تجدید سازمان وسیع و اساسی نیاز دارد. دکتر عظیمی در مجموع توجه به پنج محور مبانی علمی و فنی جامعه مدنی تجدید سازمان بازار و قیمت‌ها، حرکت بر اساس نگرش بلندمدت و تصحیح سیاست خارجی را مهم‌ترین محورهای توسعه کشور می‌داند. متن گفت و گوی سه‌ساعته (اطلاعات) با دکتر عظیمی در زیر از نظر می‌گذرد:

در جهت شناخت و ترسیم الگوی توسعه مناسب ایران تصورم این است که بحث را باید با شناختی از وضعیت موجود کشور شروع کرد. اطلاعاتی که از اقتصاد ایران و از وضعیت فعلی کشور داریم، گویای این واقعیت است که کشور و جامعه ما بخش قابل‌توجهی از مسیر توسعه را طی کرده است. هر چند نتایج مرسوم و کامل این حرکات ظاهر نشده و در اختیار مردم قرار نگرفته است. بر این اساس می‌توان این‌طور استدلال کرد که در شرایطی از وضعیت اقتصادی هستیم که می‌توانیم انتظار جهش داشته باشیم. البته بیان این نکته به این معنا نیست که این جهش الزاماً اتفاق خواهد افتاد بلکه به این معناست که ظرفیت این جهش در اقتصاد کشور وجود داشته که تحقق یا عدم تحقق آن بستگی به چگونگی حرکت ما در سال‌های آینده دارد.

جامعه ایران در شرایط حاضر جامعه‌ای است که از نظر آموزشی و حداقل از دیدگاه کمی پیشرفته است. به عبارت دیگر در شرایطی هستیم که حدود بیست میلیون نفر از جمعیت کشورمان در مدارس

۱. روزنامه اطلاعات، تاریخ ۱۳۷۶/۷/۲۸ و ۱۳۷۶/۸/۵.

و دانشگاه‌ها هستند. درصد باسوادی در جمعیت بسیار بالاست و باید تأکید کرد که پوشش تحصیلی دختران در ایران قابل توجه است. معنای این حرف این است که جامعه از موانع سخت اجتماعی که معمولاً بر سر راه توسعه است، عبور کرده و به جایی رسیده که هم مایل به توسعه است و هم به صورت آگاه و ناآگاه برای حصول توسعه بسیج شده است. مثلاً مردم کشور ما این آمادگی را عملاً با فرستادن فرزندان‌شان به خصوص دخترانشان به مدرسه نشان دادند. اشاره کنم بر اساس آنچه در همه جهان تجربه شده است زمانی که نسل زن در یک جامعه باسواد شود تحولات وسیعی در کشور به وجود می‌آید. تحولاتی که عمدتاً غیرمنتظره هستند و خیلی از آن‌ها در ابتدا قابل پیش‌بینی نیست، اما به هر حال تحولات مثبت است. به این ترتیب ارتقای شاخص آموزش زنان صرفاً به معنای باسواد شدن زنان نیست، بلکه بیشتر به این معناست که جامعه به مقطعی از تحول فرهنگی و درک پدیده‌های دنیای نوین رسیده و دنیای سنتی را پشت سر گذارده و لذا توانسته این وضع سواد را برای زنان ایجاد کند. به عبارت دیگر این شاخص بیشتر از اینکه بیانگر این باشد که زن ما تغییر می‌کند بیانگر این است که جامعه و کشور ما از اصل و اساس تغییراتی را پذیرفته و تغییرات بیشتری را خواهد پذیرفت. دقت کنید در جامعه سنتی چند دهه قبل ایران اگر دخترانی در سنین ۱۲ تا ۱۴ ساله ازدواج نکرده می‌ماندند این امر باعث نگرانی خانواده‌هایشان بود، اما امروز به این نقطه رسیده‌ایم که بیشتر از ۸۰ درصد این دختران در مدارس هستند و این نشانگر یک تحول بنیادی در مجموعه نگرش‌های جامعه به مسائل زندگی است.

در کنار بحث فوق باید توجه داشت که سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی وسیع در کشور انجام شده، جامعه با مبانی علوم آشنا گردیده، دانشگاه‌ها گسترش وسیع یافته‌اند و علی‌رغم اینکه کیفیت تحصیل در خیلی از دانشگاه‌ها مناسب نیست، اما باز هم این دستاورد کمی نیست که ما حدود ۱/۳ میلیون نفر دانشجو داریم. بخش قابل توجهی از جامعه ما شهرنشین شده است. به علاوه اینکه حداقل روستاهای بزرگ ما در جریان فرایندهای دنیای معاصر هستند. شبکه‌های اطلاع‌رسانی کشور گسترش وسیعی یافته است و...

خلاصه کنم که نباید فراموش کرد که همه این تحولات در جامعه اتفاق افتاده است. در کنار این‌ها جامعه ما از نظر دسترسی به منابع ثروت هم غنی است. چه در زمینه نفت و گاز و چه در زمینه سایر منابع، وضع آب و هوایی، ژئوپلیتیکی کشور نیز نسبتاً حساس و مهم است. مثلاً می‌دانیم که ما مهم‌ترین کشور حوزه خلیج فارس هستیم. این حوزه برای دنیا اهمیت زیادی داشته و دارد و پیش‌بینی این است که حداقل تا سی سال دیگر این اهمیت وجود خواهد داشت و ما هم کشوری قوی و به احتمال فراوان قوی‌ترین کشور منطقه باقی خواهیم ماند. مجموع این عوامل شرایطی را ایجاد کرده است که ایران در مقطع خاصی از تحول اقتصادی قرار گیرد. مقطعی که

اجازه جهش‌های قابل توجه را می‌دهد. همان‌گونه که اشاره شد هنوز جامعه ما نتوانسته است این دستاوردها را به نتایج ملموس برای اقشار وسیع مردم تبدیل کند. در این زمینه لازم به یادآوری است که ما در مقطع فعلی از حدود ۱۰ درصد ظرفیت تاریخی‌مان استفاده می‌کنیم. ظرفیت تاریخی برای ملتی مثل ملت ایران که از همه این مواهب برخوردار است، واقعاً همان ظرفیتی است که تمام کشورهای صنعتی دارند و داشته‌اند. منتها آن‌ها این ظرفیت را به عمل رسانده‌اند و الآن درآمد سرانه‌ای حدود ۳۰ هزار دارند. در حالی که ما درآمد سرانه‌مان بر اساس خوش بینانه‌ترین برآوردها از حدود ۳ هزار دلار بیشتر نیست. البته این مشکلی بسیار اساسی است که باعث شده بسیاری از مردم در وضعیتی خوب از نظر معیشت و زندگی اقتصادی نباشند ولی نباید فراموش کرد که همین ظرفیت استفاده نشده عظیم جامعه ایران بنیان‌گر ظرفیتی است که برای جهش پیشروی ملت قرار دارد. به نظر بنده باید با توجه به این نکته اساسی وارد بحث الگوی توسعه مناسب ایران شد. به عبارت دیگر باید بررسی کرد که مشکلات اصلی که باعث می‌شود ما نتوانیم از ظرفیت‌هایمان استفاده کنیم، کدام‌اند؟ و طبیعتاً بر اساس این مشکلات باید الگوی توسعه مناسب و راهکارها و سیاست‌گذاری‌های ذی‌ربط را تبیین و شناسایی کرد.

در رابطه با این مشکلات تصورم این است که اولین مشکل ما این است که به مبانی علمی - فنی جامعه به صورت سنجیده و صحیح برخورد نمی‌کنیم. در این زمینه ضمن اینکه پایه‌های اولیه را فراهم کرده‌ایم و ظرفیت‌ها را رشد داده‌ایم ولی واقعاً کمتر به کیفیات و اینکه این نوع فعالیت‌ها با چه کیفیت و سازوکارهایی باید سامان می‌گرفتند، فکر کرده‌ایم. پس اولین جایی که در الگوی توسعه باید مورد توجه قرار گیرد، همین نکته است و در این رابطه باید در اولین قدم از مدارس ابتدایی کشور شروع کرد. مدارس ابتدایی کشور هر چند پایه و اساس هر تحولی در زمان حاضر است. متأسفانه در شرایط فعلی از نظر کیفیت آن‌طور که باید مورد توجه قرار نگرفته است. نکته اصلی این است که هدف این نوع آموزش را یا در ایران درک نکرده‌ایم یا این مدارس را برای حصول به هدف اصلی‌شان پایه‌ریزی نکرده‌ایم. آیا هدف مدارس ابتدایی این است که بچه‌ها در مدرسه سرگرم شوند و در کنارش خواندن و نوشتن یاد بگیرند یا حساب و تاریخ بیاموزند؟

همه این‌ها جزئی از مجموعه اهداف مدارس ابتدایی است. اما مطالعه علمی نشان می‌دهد که هیچ‌یک از این اهداف نباید به عنوان هدف عمده و اصلی آموزش ابتدایی تلقی شود. در آموزش ابتدایی هدف اصلی اجتماعی کردن کودکان است. به عبارت دیگر هدف اصلی آموزش ابتدایی، تبدیل کودکان کشور به شخصیت‌های اجتماعی است که این شخصیت‌های اجتماعی می‌توانند مناسب یا نامناسب برای توسعه کشور باشند. در این رابطه باید توجه کرد که هدف این است که کودک بیاموزد که جامعه چیست و افراد باید در افراد چه نوع رفتاری داشته باشند.

به عبارت دیگر در این مدارس باید (فرهنگ) شکل بگیرد و برای این کار به هیچ عنوان از روش‌های مستقیم نمی‌توان استفاده کرد. نمی‌توان با یک کتاب یا یک معلم به یک بچه آموخت که علم یا مثلاً رعایت حقوق دیگران یا آزادی چیست؟ این‌ها اگر به صورت مستقیم آموزش داده شود برای کودکان خسته‌کننده است و ذهنیت‌های نامناسب فرهنگی ایجاد می‌شود و باعث می‌شود این کودکان در بزرگسالی به صورت ناآگاه جامعه‌گریز و جامعه‌ستیز شوند. حقوق دیگران را رعایت نکنند، حریم آزادی را حفظ نمایند، به علم اهمیت واقعی ندهند و ... باید در مدرسه و فضای مدرسه را به محیطی خلاق تبدیل کنیم، برای این کار باید معلمان ویژه داشته باشیم و تعداد معلمان ما کافی باشد، فضای مدرسه کافی و مناسب باشد و روش تدریس مناسب و انواع شرایط مهیا باشد. به هر حال اولین تنگنا در فرایند توسعه کشور مربوط به ضعف مبانی علمی - فنی جامعه است و یکی از حلقه‌های بسیار مهم در این رابطه ساختار مدارس و آموزش ابتدایی است که به تجدید سازمان وسیع و اساسی نیاز دارد.

تجدید سازمانی که هیچ دولتی نمی‌تواند به فوریت انجام دهد. ولی باید حرکت در این مسیر را شروع کرد، چراکه مهم جهت حرکت به این سمت است. ما اگر بخواهیم این کار را انجام دهیم طبیعی است که یک روزه یا یک ماهه یا یک ساله نمی‌توانیم این معلمان را پرورش دهیم و تمام آن فضاهای آموزش را ایجاد کنیم. ما نباید فکر کنیم که اکنون معلم برای دوره ابتدایی به اندازه کافی داریم، این‌طور نیست. ما معلم بسیار کم داریم، به‌خصوص معلم‌هایی که آموزش‌های ویژه دیده باشند. الآن این‌طور است که معلم‌هایی که با مدرک دیپلم یا زیر دیپلم وارد آموزش و پرورش شده‌اند، چون نمی‌توانسته‌اند در مدارس راهنمایی یا دبیرستان درس بدهند به مدارس ابتدایی هدایت شده‌اند. امروز حتی جایگاه معلم ابتدایی آن‌طور که باید تشخیص داده نشده است. البته بازسازی اساسی آموزش‌های ابتدایی کشور اقدامی است که ممکن است چندین سال طول بکشد اما به هر حال باید این کار را شروع کرد و تداوم داد تا بتوان بخشی از ضعف مبانی علمی - فنی جامعه را حل و فصل کرد. نکته دوم در رابطه با بحث ضعف مبانی علمی - فنی جامعه به کمیت و کیفیت تحصیل در دانشگاه‌های مربوط می‌شود. مهم‌ترین مشکل فعلی دانشگاه‌های ما این است که مستقل نیستند. دانشگاه‌ها برای اینکه بتوانند شرایط اولیه برای اعتبار علمی را به دست آورد باید سازمانی باشد که بتواند درون خودش بدون دخالت‌های سیاسی تصمیم‌گیری کند که مثلاً کدام رشته را باید چگونه گسترش دهد؟ کدام استاد را با کدام شرایط استخدام کند؟ کدام موسسه تحقیقاتی را ساماندهی کند؟ چه پروژه‌ای در زمینه تحقیقات را اجرا کند؟ بودجه را چگونه تخصیص دهد؟ و مقولاتی از این قبیل و برای اینکه این کار شدنی باشد دانشگاه نیاز به استقلال دارد. به این معنا که دانشگاه ضمن اینکه جزئی از حکومت کشور است، اما باید مستقل از دولت باشد و این استقلال

حداقل در دو زمینه باید به صورت مشخص خودش را نشان دهد. یکی در مورد انتخاب رئیس دانشگاه است. در دانشگاه‌های مستقل جهان انتخاب رئیس دانشگاه به عهده اعضای هیئت علمی است و نه بر عهده دولت و وزارت علوم.

در ایران این مشکلی شده است که وظیفه وزارت علوم و وظیفه دانشگاه چه است و ارتباط این وظایف چیست؟ آیا در اختیار وزارت علوم است که رئیس دانشگاه‌ها را انتخاب کند و وزیر علوم چه حدی از اختیارات را داشته باشد؟ در الگوی توسعه‌ای که برای آینده ایران می‌خواهیم داشته باشیم، باید روی این مسئله دقیقاً فکر شود. تجربه جهانی نشان می‌دهد که دانشگاه معتبری که مستقل نباشد، وجود ندارد. بنده در هیچ جای دنیا نمی‌شناسم دانشگاهی را که از نظر علمی معتبر و شناخته شده باشد و ضمناً مستقل نباشد. رویه مرسوم و معمول برای سازمان‌دهی دانشگاه معتبر و درست این است که انتخاب اساتید بر اساس توان‌های علمی صورت می‌گیرد و از این به بعد هیئت علمی است که رئیس دانشگاه را انتخاب می‌کند و استقلال علمی دارد. در ایران به علت ضرورت‌های اولیه انقلاب این فرایند در هم ریخت، ولی باید دقت کنیم که اگر ضرورت‌های واقعی آن زمان که ضرورت‌های کوتاه‌مدت بودند، نهاده‌ها نشوند و ما تمام عمر دهه‌ها و دهه‌ها از نظام واقعی‌گزینش استاد دور مانیم. در کنار گزینش مستقل علمی اساتید و انتخاب رئیس دانشگاه توسط اساتید لازم است که دانشگاه از نظر مالی هم بتواند با استقلال به تخصیص منابع بپردازد و در این رابطه مهم این است که دانشگاه از نظر تخصیص بودجه به طور مستقل تصمیم بگیرد. این استقلال به این معنا نیست که بودجه مالی دانشگاه را دولت تأمین نکند، بلکه بحث بر سر چگونگی تأمین این بودجه است. یعنی ما نمی‌توانیم انتظار داشته باشیم در کشوری مانند ایران با هزینه‌های نسبتاً قابل‌توجهی که دانشگاه‌ها دارند، مردم هزینه‌ها را تأمین کنند و به این صورت دانشگاه استقلال داشته باشد. این یک انتظار درستی نیست و عملی هم نیست، به‌خصوص اینکه ما می‌دانیم استعدادها در جامعه بر اساس ثروت افراد توزیع نشده، یعنی این‌طور نیست که کسی که حتماً پول دارد و می‌تواند هزینه تحصیل فرزندش را تأمین کند، حتماً فرزندش باهوشی هم داشته باشد. هوش و استعداد افراد بر اساس قوانین دیگری در جامعه توزیع شده، لذا ما افراد بسیار با استعدادی داریم که در خانواده‌های فقیری هستند و همین‌طور افراد با استعدادی داریم که در خانواده‌های ثروتمندی به دنیا آمده‌اند. جامعه قاعده‌تاً باید بتواند از مجموعه این استعدادها استفاده کند. به هر حال قطعی است که فقر نباید مانعی برای ادامه تحصیل افراد در سطح دانشگاه باشد. به عبارت دیگر قطعی است که ما نمی‌توانیم صرفاً دانشگاه‌های خصوصی داشته باشیم و بگوییم که به این صورت دانشگاه‌ها مستقل از دولت باشند. بنابراین هر کسی پول دارد برود درس بخواند. بحث استقلال مالی به این برمی‌گردد که نحوه تأمین مالی دانشگاه چگونه است؟

امروزه نحوه تأمین بودجه دانشگاه‌های ایران این است که هر ساله مسئول دانشگاه از طریق وزارت علوم یا سازمان برنامه مذاکره می‌کند و بر اساس ضوابط تعیین شده در دولت و حکومت (مجلس، سازمان برنامه و ...) بودجه خودش را از دولت می‌گیرد، بعد این بودجه مصوب را دانشگاه هزینه می‌کند. در سیستم فعلی نحوه خرج کردن پول در دانشگاه توسط دانشگاهیان تصمیم‌گیری نمی‌شود و تصمیم‌گیری آن خارج از دانشگاه است و این مشکلی است که دانشگاه را از استقلال دور می‌کند. دانشگاه‌های معتبر حتی وقتی بودجه‌شان را از دولت می‌گیرند معمولاً این‌طور عمل می‌کنند که بر اساس هزینه‌ها و سازمان‌دهی‌ها، شهریه‌ها را تعیین و بعد بر اساس ضوابط علمی دانشجو انتخاب می‌کند.

بعد دولت خودش را موظف می‌داند که بر اساس تعداد دانشجو به دانشگاه شهریه پرداخت کند. در این وضعیت در درون دانشگاه بر اساس سازمان‌دهی مستقل دانشگاه، مجموعه شهریه‌ها و وجوه مردمی و درآمدهایی که از محل سرمایه‌گذاری احتمالی دانشگاه به دست می‌آید، بر اساس آنچه که صلاح گسترش علمی دانشگاه است، توسط خود دانشگاه به موارد لازم تخصیص می‌یابد به عبارت دیگر دانشگاه تصمیم می‌گیرد که از مجموعه این پول چه مقدار به پروژه‌های تحقیقاتی، چه مقدار به تقویت کتابخانه‌ها و حقوق اساتید، چه مقدار به ساختمان‌سازی، چه مقدار به خرید تجهیزات و ... تخصیص یابد.

برای نمونه در ایران دانشگاه‌های ما نمی‌توانند برای جذب یک استاد برجسته بودجه خاصی تخصیص دهد. بر اساس نظام مالی غیرمستقل دانشگاه‌های فعلی ایران هر معلمی بر اساس ضوابط از پیش تعیین‌شده‌ای به طور کلی حقوق می‌گیرد. در حالی که اصل در دانشگاه‌ها این است که دانشمند جذب شود و دانشمند در حلقه تنگ (متوسط) و (میانگین) نمی‌گنجد. دانشگاه‌های معتبر اساساً جذب فکر را از این نظام انجام می‌دهند که بودجه‌ای خاص برای این کار می‌گذارند و کرسی‌های خاصی مثلاً دو کرسی استادی توسعه تأسیس می‌کنند برای این کار سرمایه‌گذاری می‌کنند و بودجه‌ای ویژه تخصیص می‌دهند. دو استاد برجسته انتخاب و آن‌ها را صاحب کرسی می‌کنند و به آن‌ها غیر از حقوق اعتباراتی می‌دهند و آن‌ها با استقلال کامل تحولات فکری را در آن دانشگاه در رشته خودشان سامان می‌دهند این نوع کار و فعالیت فقط در شرایطی امکان‌پذیر است که دانشگاه صاحب استقلال در تخصیص منابع باشد. دانشگاه‌های ما امروز به جایی رسیده‌اند که بتوانند چنین استقلالی داشته باشند و ما باید سعی کنیم این استقلال را به دانشگاه‌ها بدهیم. ما اگر دنبال این باشیم که صرفاً نگاه دانشگاه‌های ما به دانشگاه‌های بیرون نباشد، باید این کار را بکنیم. طبیعتاً دستاوردهای بشری را باید منتقل کنیم. اما آنچه مهم است، خود دانشگاه باید در این دستاوردها مشارکت کند و حرفی برای گفتن داشته باشد و برای این کار لازم است استقلال مالی و استقلال اجرایی و اداری در دانشگاه وجود داشته

باشد. این بدان معنا نیست که اگر این دو شرط را تأمین کنیم دانشگاه ما فوراً و بلافاصله تبدیل به دانشگاه معتبر جهانی شوند. اما این را فراموش نکنیم که (استقلال دانشگاه) در وجوه مختلف جزو شرایط لازم هستند، لذا بدون این شرایط دانشگاه معتبر نخواهیم داشت.

نکته سوم که در رابطه با ضعف مبانی علمی - فنی جامعه و ضرورت اصلاح آن، پایه‌گذاری مؤسسات تحقیقاتی معتبر است. به عبارت دیگر تخصیص درصد معنی‌داری از تولید ملی کشور به فعالیت‌هایی که تحت عنوان فعالیت پژوهش و گسترش (Research & Development) (R&D) شناخته شده است. جوامع در مراحل مختلف تحول توسعه‌ای نیازهای مختلفی دارد. جوامعی که به جایی می‌رسند که می‌توانند منابع مادی را برای کارهای سرمایه‌گذاری و عمرانی و برای کارهای دانشگاهی و علمی تأمین کنند. نیاز دارند وارد مرحله‌ای شوند که ما در بحث‌های توسعه به عنوان مرحله (بلوغ فنی) از آن نام می‌بریم. جامعه ایران سال‌هاست در شرایطی است که منابع فیزیکی توسعه را می‌تواند تأمین کند. ما ثروت خدادادی نفت را داریم که بازار بسیار خوبی در جهان دارد و طی ۲۰، ۳۰ سال گذشته چند صد میلیارد دلار از آن درآمد داشته‌ایم و طی ۲۰، ۳۰ سال آینده هم درآمد قابل‌توجهی از این منبع خواهیم داشت. اقتصاد ایران از حول و حوش سال ۱۳۵۰ تا امروز از دیدگاه فیزیکی امکان تأمین منابع سرمایه‌گذاری را داشته است. جوامعی که به این مرحله می‌رسند باید اقداماتی کنند که جامعه را (به بلوغ فنی) برسانند. یکی از این اقدامات ایجاد مؤسسات کافی برای سازمان‌دهی درست برای تحقیق و توسعه است در این رابطه در مراحل بلوغ فنی جامعه باید بتواند برای حداقل ۲۰ سال حدود ۲ تا ۲/۵ درصد از کل تولید ملی را به تحقیق و توسعه تخصیص دهد.

کره جنوبی یکی از مثال‌های این موضوع است. کره جنوبی خیلی دیرتر از ما برنامه‌های توسعه خود را آغاز کرد. اما می‌بینیم که حدود ۱۹۷۰ میلادی به بعد طی دو دهه بین ۲ تا ۳ درصد از تولید ملی خود را به این نوع مؤسسات تخصیص داده است. در حالی که در جامعه ایران ما در تمام این دوران هیچ موقع موفق نشدیم بیش از نیم درصد از تولید ملی خود را در این نوع مؤسسات هزینه کنیم. این مؤسسات طیف وسیعی را در بر می‌گیرد و هم مشتمل بر مؤسساتی هستند که صرفاً به کارهای فنی می‌پردازند و تکنولوژی تولید را کسب می‌کنند و اشاعه می‌دهند و هم مؤسسات هستند که به نظریه‌پردازی اجتماعی می‌پردازند. بد نیست اشاره کنیم که از نوع دوم این مؤسسات یعنی مؤسسات نظریه‌پردازی اجتماعی در ایران حتی یک نمونه هم وجود ندارد و ما واقعاً لطمات این پدیده را عیناً می‌بینیم. در هر مقطعی از تحول تاریخی ایران حتی طی دو دهه گذشته می‌بینیم شرایطی فراهم می‌شود که نگرش‌های تازه‌ای به وجود می‌آید و نظام اجرایی برای کارهای عمده بسیج می‌دهد. ولی برای سامان گرفتن این کار نیاز به مکاتب فکری تازه‌ای داریم و باید اندیشمندانی وجود داشته باشند. وقتی مکاتب فکری نباشد حتی این تحولات هم نتایجی به دنبال

نمی‌آورند. مثلاً در انتخابات اخیر مردم با مشکلات وسیع دولتی را بر سر کار آورده‌اند. حال این دولت با دانستن کلیات در جریان عمل با توجه به اینکه مکتب فکری و مؤسسات نظری ذی‌ربط در جامعه وجود نداشته و ندارد و مطالعات لازم را به عمل نیاورده با مشکلات عظیم اجرایی مواجه است و معلوم نیست علی‌رغم همه تلاشی که خواهد کرد تا چه حد موفق خواهد شد.

پس محور سوم در بحث مبانی علمی و فنی تخصیص منابع به این نوع مؤسسات است. یکی از وظایف این نوع مؤسسات تربیت دانشمند برای جامعه است. دانشمند را دانشگاه تربیت نمی‌کند. بلکه دانشگاه شرایط اولیه دانشمند را در جامعه فراهم می‌کند. در دانشگاه افرادی تحصیل می‌کنند و تحقیقاتی انجام می‌دهند، اما دانشمند در مؤسسات نظریه‌پردازی شکل می‌گیرد. این مؤسسات وقتی افراد با استعداد را جذب کردند باید شرایطی فراهم کنند که این افراد دغدغه مالی نداشته باشند و بتوانند زندگی عادی‌شان را بدون دغدغه بگذرانند و وقت و فکرشان را روی کار اصلی بگذارند. در صورت فقدان این مؤسسات، استعدادها با پرکاری برای کسب درآمد هدر می‌روند و ائتلاف منابع به صورت فاجعه‌آمیز بر جامعه نازل می‌شود. ائتلاف منابعی که به عنوان ائتلاف (مغزهای خلاق جامعه) است که بسیار کمیاب است و طبیعتاً هیچ‌طور نمی‌شود این ضربه را جبران کرد. وظیفه دیگری که این مؤسسات دارند، شناخت سازوکارهای اقتصادی و اجتماعی است. وقتی جست‌وجو می‌کنیم که چقدر مطالعات علمی انجام داده‌ایم که نشان دهد که از دیدگاه جامعه‌شناسی مثلاً ترکیب طبقات اجتماعی در جامعه ما چیست و این ترکیب طبقات چه اثری روی تحولات توسعه‌ای کشور می‌گذارد؟ می‌بینیم مطالعات جسته و گریخته‌ای است ولی مطالعات منسجم و جامعی وجود ندارد. یا در زمینه اقتصادمان، تجزیه و تحلیل وسیع و علمی و زمان‌بر کمتر صورت گرفته که مثلاً نشان دهد تورم در جامعه ایران دقیقاً با چه سازوکارهایی انجام می‌شود؟ یا شغل و بیکاری چگونه ایجاد می‌شود و یا چرا ارزش پول کشور با این سرعت پایین می‌آید و این رکود و رونق‌هایی که مدام شاهدش هستیم چگونه ایجاد می‌شود و چه عللی دارد؟

مؤسسات تحقیقاتی و نظریه‌پردازی با تحقیقات لازم کوشش می‌کنند این سازوکارها را به صورت علمی مشخص کند و بعد دولت برای تهیه برنامه بر این تحقیقات متکی شوند. اگر این تحقیقات وجود داشته باشد نتایج مطلوب در جریان برنامه‌ریزی و اجرا به دست می‌آید ولی اگر این نوع تحقیقات وجود نداشته باشد یا کافی نباشد یا به موقع در دسترس نباشد، دولتی که می‌خواهد با تورم مبارزه کند، عمدتاً مجبور می‌شود به فرضیه‌ها متکی شود و نتایج مطلوب را به دست نیاورد. مثلاً در این مورد ممکن است بنده به عنوان یک اقتصاددان فرضیه‌ای داشته باشم که تورم در ایران مثلاً ناشی از عامل (الف) یا عامل (ب) است، ولی این فرضیه‌ای است که هنوز ثابت نشده است. اقتصاددان دیگری ممکن است علت تورم را ناشی از علت دیگری بداند. خوب، سیاست‌های دولت بر

اساس فرضیاتی که هنوز ثابت نشده، نتایج تصادفی به دست می‌دهد. پس مؤسسات گسترش و پژوهش (R&D) و مؤسسات نظریه‌پردازی اجتماعی از یک طرف وظیفه پرورش دانشمند و ایجاد مکاتب فکری را بر عهده دارد و از طرف دیگر وظیفه تحقیقات و وظیفه انتقال منظم دانش و معلومات به داخل کشور و وظیفه بررسی تکنولوژی‌های تولید را بر عهده دارد. اگر این بنیان در کشور ضعیف باشد هر چه هم خواست و اراده قوی وجود داشته باشد نمی‌توان به صورت لازم به نتایج مطلوب دست یافت.

بنابراین تا اینجا اشاره کردیم که از یک طرف جامعه ظرفیت‌های استفاده نشده قابل‌توجهی دارد و در مقطعی هستیم که می‌توانیم انتظار جهش داشته باشیم، چه در دستاوردهای اقتصادی و چه در سایر دستاوردها. اما در الگوی توسعه برای ایران باید تنگناهای عدم استفاده از این ظرفیت را شناخت. به نظر می‌رسد که اولین و اساسی‌ترین تنگنا در این راستا در ضعف مبانی علمی - فنی جامعه نهفته است.

در این زمینه سه مورد مشخص می‌تواند مورد سیاست‌گذاری قرار گیرد: تحصیلات پایه ابتدایی، تحصیلات دانشگاه و مؤسسات نظریه‌پردازی و پژوهش و گسترش به‌خصوص این نوع تجزیه و تحلیل را از این جهت تأکید می‌کنم که در حقیقت این‌ها فقط بیان‌کننده مشکل نیستند، بلکه راه‌حل‌ها را هم در کنار مشکل مطرح می‌کنند به عبارت دیگر اگر در مورد مشکل آموزش تشخیص درست باشد، هر کسی که مسئولیت وزارت آموزش و پرورش را به عهده داشته باشد، می‌تواند به آن سامان دهد. در وزارت آموزش عالی هم همین‌طور. در جامعه فعلی ما سازمان مشخصی به عنوان مسئولی و متولی تکنولوژی وجود ندارد. هر چند بر اساس شایعات موجود جناب آقای رئیس‌جمهور به دنبال این هستند که معاونتی انتخاب و انتصاب کنند که به این امور بپردازند اگر چنین سازمانی پیدا شد لابد به این بحث هم خواهد پرداخت. به هر حال امیدواریم با این شرایط بتوان به تدوین برنامه سنجیده برای حل این مشکلات بر اساس آنچه عرض شد پرداخت و وارد عملیات اجرایی در این حوزه‌ها شد. به‌ویژه باید تأکید کرد که در مراحل اولیه این نوع فعالیت‌ها مقداری ائتلاف منابع وجود دارد که نباید خیلی نگران بود.

اما در الگوی توسعه ایران دومین مسئله‌ای که مطرح می‌شود و مسئله خیلی اساسی و مهم است، موضوعی است که خوشبختانه در چند ماه اخیر هم به شدت در جامعه درباره آن تحت عنوان (جامعه مدنی) بحث شده است برای درک این بحث باید توجه کرد که در فضای زندگی هر شهروند و در فضای زندگی احاد یک جامعه قاعداً از سه فضا یا محیط زندگی می‌توان صحبت کرد:

فضای خصوصی، فضای دولتی و فضای عمومی

فضای خصوصی به شخص و فضای دولتی به مجموعه حکومت مربوط است. فضای عمومی در

حقیقت فضایی است که بین زندگی خصوصی و فضای حکومتی قرار دارد و در حقیقت متعادل کننده این دو فضا است و این فضای عمومی است که جامعه مدنی نامیده می‌شود. نکته این است که هر جامعه‌ای الزاماً نیاز به حکومت دارد پس وجود حکومت یک ضرورت است. در کنار این ضرورت مسئله‌ای که وجود دارد این است که به هر حال انسان‌ها اداره‌کننده این حکومت‌ها هستند این انسان‌ها بر اساس مطالعاتی که وجود دارد به هر حال انگیزه‌های فردی قوی دارند. حال این شخص یا افرادی که از فضای خصوصی وارد فضای دولتی می‌شوند و اداره‌کننده حکومت و جامعه می‌شوند تجربه نشان می‌دهد که اگر یک سری تمهیداتی وجود نداشته باشد انگیزه فردی را به شدت وارد فضای حکومتی و دولتی خواهد کرد و در این شرایط الزاماً فضای حکومتی گسترش زیادی خواهد یافت و فضای زندگی خصوصی افراد را قبضه خواهد کرد و خواهد بلعید. به عبارت ساده‌تر همیشه این خطر در حکومت‌ها وجود دارد که به طرف نوعی استبداد و خودکامگی پیش روند. پس اولاً جامعه به حکومت نیاز دارد و ثانیاً به علت خصلت‌های فردی انسان‌ها و حکومت‌ها به نوعی خودکامگی و استبداد گرایش دارند. نکته سوم این است که خودکامگی و استبداد جلوی استفاده از ظرفیت‌ها را می‌گیرد. اگر یک حکومتی به حکومت خودکامه تبدیل شود در آن حکومت انسان‌ها نمی‌توانند خلاقیت‌های خود را بروز دهند و اگر این خلاقیت‌ها بروز نکنند ظرفیت‌های اقتصادی جامعه هم قابل دسترسی نیست. لذا جامعه منابش را از دست می‌دهد. جوامع امروزی برای اینکه جلوی این خطر را بگیرند یک فضای سومی ایجاد کرده‌اند که همان فضا و محیط عمومی زندگی است و حالت متعادل کننده بین دو فضای خصوصی و دولتی را دارد به عبارت دیگر این فضای عمومی که مجموعه‌ای از تشکلهای مختلف و رویه‌های اجرایی و فرهنگی است باید بین مردم و دولت قرار گیرد نه در مقابل هیچ‌کدام و با مکانیزم‌های خود از خودکامگی دولت‌ها جلوگیری کند. اگر این فضا ایجاد شود می‌شود امید داشت که هم جامعه حکومت داشته باشد و هم حکومت خودکامه نشود که جلوه گسترش و شکوفایی خلاقیت آحاد جامعه را بگیرد.

در جامعه ایران از نظر تاریخی به دلایل مختلف همیشه جای این فضای عمومی خالی بوده است. در ادبیات ما هم این کمبود منعکس شده است. مثلاً ضرب‌المثل (چاردیواری اختیاری) را در نظر بگیرید که می‌گوید (آزادی مردم به درون چاردیواری خانه‌تان محدود است) و شاید به همین دلیل است که فرد داخل خود را تمیز می‌کند و سامان می‌دهد و جلوی در خانه خود را هم تمیز می‌کند ولی بقیه کوچه و محله و ... به او مربوط نیست! او داخل همان چاردیواری آزاد است و احساس مالکیت می‌کند و احساس هویت و زندگی آزاد و فارغ از نگرانی می‌کند و بس. پس چرا نگران فضای بیرون از خانه باشد؟ فضای بیرون از خانه فضایی که در اختیار دشمن اوست. اگر می‌شود با او جنگید، با او خواهد جنگید. اگر باید فرار کند، گوشه‌نشین خواهد شد و ... به هر حال به

ویژه در وضعیت فعلی ایران در این مقطعی که هستیم این بحث فضای عمومی و جامعه مدنی با توجه به سابقه تاریخی مورد اشاره بسیار مهم و حساس است. در تحلیل تاریخ ایران یکی از نکات مهم این است که تا قبل از حکومت پهلوی تمام حکومت‌های ایران از ایلات و عشایر می‌آمدند و همیشه نوعی تضاد عمیق فرهنگی و تمدنی بین ساختار حکومت و ساختار زندگی کشور که عمدتاً شهرنشین یا روستائین بودند، وجود داشت. یعنی فرهنگ و تمدن حکومتی ما برای قرن‌ها فرهنگ و تمدن عشایری و کوچ‌نشینی بود. در حالی که زندگی اقتصادی — اجتماعی ما عمدتاً زندگی یکجانشینی و سکونت در شهر و روستا و کار کشاورزی و صنعتی، پس بین حکومتی که از ایلات می‌آمد و خصوصیتش تحرک بود با فضای ساکن شهرها تضاد وجود داشت. شاید به این علت بود که وقتی یک سلسله جدید سلطنتی روی کار می‌آمد در مراحل اولیه معمولاً نظام اقتصادی کشور به شدت لطمه می‌خورد. این حکومت و سلطنت به تدریج شهری و یکجانشین می‌شد و می‌رفت که تضاد خود را با جامعه حل کند که مجدداً تغییری پیش می‌آمد و حکومت و سلطنت تازه‌ای می‌آمد و دوباره مشکلات شروع می‌شد و ... پس نه تنها حکومت‌های جامعه ما اصلاً خودکامه بودند، بلکه به خاطر تضاد عمیق فرهنگی — تمدنی بین آن‌ها و فضای جامعه لطمه‌هایی وسیعی بر بافت زندگی کشور وارد می‌آوردند.

از زمان حکومت پهلوی این حلقه شکست، اما آن حکومت هم خصلت‌های دیگری پیدا کرد که در این مقوله وارد بحث آن نمی‌شویم. بیشتر غرضم این است که به هر بعدی از ابعاد زندگی سیاسی ایران نگاه کنیم واقعاً جای خالی فضای عمومی را به شدت حس می‌کنیم. در جامعه ایران، جای فضای عمومی خالی است و این فضای عمومی مجموعه تشکلهای، قوانین و رویه‌هایی است که وظیفه اصلی‌شان این است که از انحصارطلبی حکومت و دولت جلوگیری کنند و حقوق مردم را تضمین کنند. خوشبختانه در شرایط فعلی جامعه به دلیل همین تحولاتی که پس از انقلاب اتفاق افتاده، مردم خواهان جامعه مدنی شده‌اند و احساس کرده‌اند فضای عمومی ضرورت زندگی‌شان است. احزاب، انجمن‌های علمی، انجمن‌های شهری و شهرداری‌ها از جمله فضاها می‌هستند. البته در جامعه ما حتی شهرداری‌ها که جزئی از فضای عمومی هستند، عملاً دولتی شده‌اند. به جای اینکه شهردارها و انجمن‌های شهری انتخاب مستقیم مردم باشند، از طرف وزارت کشور منتصب می‌شوند و شهرداری که جزئی از فضای عمومی است، تبدیل شده است به فضای دولتی.

البته صرف این تشکلهای جامعه مدنی را نمی‌سازد. در کنار این تشکلهای مهم دیگری هم هست که اگر مورد توجه قرار نگیرد جامعه مدنی شکل نخواهد گرفت. اولین و اساسی‌ترین آن‌ها به ساختار قوه قضائیه کشور مربوط می‌شود. قوه قضائیه اگر در هر کشور دارای ویژگی‌های مشخصی نباشد، جامعه مدنی در آن جامعه شکل نمی‌گیرد. این ویژگی‌ها عمدتاً عبارت‌اند از: قانونمند بودن، اقتدار،

استقلال، در دسترس همگان بودن، ارزان بودن و سریع بودن، این شش خصلت مورد نیاز است. صرف داشتن قوانین خوب مشکل را حل نمی‌کند. در زمینه‌های متعددی در جامعه ما قوانین واقعاً خوبی نوشته شده است، ولی به نظر می‌رسد که قوه قضائیه ما در بعضی از زمینه‌های فوق ضعیف است. لذا علیرغم وجود قوانین خوب و علیرغم سعی و تلاش برای حل مشکلات باز هم مشکلی که ایجاد می‌شود، به سادگی قابل حل نیست. به عنوان نمونه می‌دانیم که در همه جای دنیا ضرورت جامعه ایجاد می‌کند که طرح‌هایی عمرانی مختلف توسط دولت اجرا شود. مثلاً طرح راه‌سازی و این باعث می‌شود که نیاز باشد که برخی از املاک مردم خریده و از تملک آن‌ها خارج شود. در ایران امروز قانون بسیار محکمی در این رابطه داریم. قانونی که شورای انقلاب آن را تصویب کرده است. در این قانون به صراحت ذکر شده که اگر قرار است در جایی طرح عمرانی اجرا شود و نیاز است که ملک شخصی خریداری شود، آن دستگاه مجری دولتی موظف است که ملک را به قیمت عادلانه روز بخرد و پس از این خرید پروژه خود را در آنجا اجرا کند. در این قانون حتی پیش‌بینی شده که اگر شخص حاضر نشد ملک خود را واگذار کند، باید یک هیئت سه نفره‌ای از کارشناسان رسمی دادگستری، قیمت روز ملک را تعیین کنند و دولت «مثلاً شهرداری یا وزارتخانه و...» وجه آن را نزد صندوق به امانت بگذارد و آنگاه با نظر قوه قضائیه ملک را متصرف شود. این قانون یک قانون بسیار پیشرفته‌ای است. در همان‌جا هم پیش‌بینی شده اگر دستگاهی این کار را نکرد، شخص می‌تواند به دادگاه شکایت کند و دادگاه خارج از نوبت باید به پرونده رسیدگی و عملیات آن دستگاه دولتی را تعطیل کند. پس ما از دیدگاه قانونی در این زمینه مشکل نداریم، ولی وقتی به اجرا نگاه می‌کنیم بدون اینکه شخص خاصی مدنظر باشد، چون قوه قضائیه با آن ویژگی‌های کامل در دسترس نیست، می‌بینیم که در این زمینه هیچ موردی بدون مشکل نیست. مثلاً وقتی خانه‌های افراد داخل یک طرح اتوبان قرار می‌گیرد، اگرچه آن اتوبان قرار است ده سال بعد ساخته شود، اما حقوق مالکیت افرادی که خانه‌شان داخل طرح است از همان روز اول زیر سؤال می‌رود و این افراد باید سال‌ها گرفتاری بکشند تا شاید مسئله‌شان حل شود. اما اگر یک سیستم قضائی قانونمند، مقتدر، سهل‌الوصول، ارزان و سریع در اختیار باشد، چنین حقی از کسی ضایع نمی‌شود.

نمونه‌های متعددی را در این رابطه می‌توان ذکر کرد. همین مفهوم بوروکراسی را در نظر بگیرید. بوروکراسی در این نیست که تعداد کاغذهایی که برای حل یک مشکل در دستگاه‌های دولتی رد و بدل می‌شود، زیاد است. در هر سیستم مدرن و نوین جهانی همیشه به علت اینکه سوابق باید ثبت شود، تعداد زیادی کاغذ مبادله می‌شود. بوروکراسی در تعداد کاغذها نیست، بوروکراسی ناشی از فقدان جامعه مدنی است. در حقیقت اگر این نوع نهادها وجود نداشته باشد، افراد برای اینکه به حقوق خود برسند باید دوندگی‌های بسیاری کنند.

پس یکی دیگر از ضرورت‌های تحقق جامعه مدنی متناسب شدن قوه قضائیه کشور است. نکته

بسیار مهم دیگری در مورد جامعه مدنی وجود دارد که شاید در جامعه امروز ایران کمتر در مورد آن بحث می‌شود و آن «ساختار بودجه دولت» است. بودجه دولت در ایران الآن اساساً و عمدتاً متکی بر فعالیت‌های تولیدی مردم نیست و همه دولت‌ها که در اساس و بنیان گرایش دارند به نوعی خودکامگی، اگر بودجه‌شان هم متکی به مردم نباشد، این گرایش تقویت می‌شود. موضوع شخص نیست بلکه نهاد دولت است. بودجه فعلی ایران به طور مستقیم و غیرمستقیم متکی بر درآمدهای حاصل از صادرات نفت است. ما سالانه حدود ۲۰ میلیارد دلار از صادرات نفت به دست می‌آوریم و آن را به ریال تبدیل می‌کنیم و در اختیار دولت قرار می‌دهیم و عمده بودجه دولت از محل همین صادرات نفت تأمین می‌شود. بخش دیگرش هم از مالیات تأمین می‌شود که از محل وارداتی که از درآمد همین صادرات نفت تأمین شده، به دست می‌آید. به عبارت دیگر دولت مثلاً ۲۰ میلیارد دلار را به واردات تخصیص می‌دهد و به واردات مالیات تعلق می‌گیرد و بخش عمده‌ای از درآمد دولت هم از محل همین مالیات است. پس تا زمانی که منشأ اصلی بودجه دولت همین صادرات نفت خام باشد، جامعه مدنی نمی‌تواند به صورت مناسب در درون کشور ما شکل بگیرد. در این شرایط مردم از نظر معیشت و از نظر کار و از نظر حقوق و دستمزد مستقیماً وابسته به دولت هستند. در حالی که دولت برای تأمین مخارج خود وابسته به کار و تلاش اقتصادی مردم نیست.

در این شرایط مجموعه دولت به این نتیجه می‌رسد که ارباب و صاحب همه‌چیز است. در این وضعیت خیلی به راحتی گفته می‌شود که دولت دارد در همه زمینه به مردم کمک مالی می‌کند، فلان جنس را ارزان می‌فروشد، حقوق و دستمزد را زیاد می‌کند، خانه می‌دهد، زمین می‌دهد و... و کسی نمی‌تواند بپرسد که دولت این‌ها را از کجا آورده است؟ به تدریج همه فراموش می‌کنند که دولت هیچ‌چیز از خودش ندارد؛ هر چه هست متعلق به ملت است و لذا دولت نمی‌تواند ذاتاً بخشنده باشد و چیزی به کسی بدهد. دولت فقط می‌تواند نوعی نظام بازتوزیعی ایجاد کند، نه اینکه چیزی را از کسی بگیرد به کس دیگری بدهد یا ببخشد، ثروت ملت را تصاحب کند و آن را بفروشد و درآمدش را بر اساس ضابطه خودش به این و آن بدهد یا ندهد. به هر حال نکته اینجاست که در جوامعی می‌توان امید داشت که جامعه مدنی تقویت و نهادینه شود که علاوه بر سایر شرایط، دولت این جوامع برای تأمین درآمد متکی بر تصمیم‌گیری و بر کار و تلاش مستقل مردم باشد و نه عکس آن. «یعنی اینکه مردم نوکر جیره و مواجب گیر دولت باشد.» پس یکی از مقولاتی را که باید در مسیر توسعه کشور مورد عنایت قرار داد، اصلاح ساختار بودجه دولت به ویژه اصلاح ساختار کسب درآمد دولت است.

یعنی باید تمهیداتی را برقرار کرد که این پدیده غیر وابسته بودن بودجه دولت به فعالیت‌های مردم حل و فصل شود. البته این مشکل حل و فصل نخواهد شد مگر آنکه در قدم اول همه ما بپذیریم که این مشکل وجود دارد و سعی نکنیم از کنار این مسئله اساسی با تغافل و تجاهل بگذریم.

در صورت درک و فهم و پذیرش این مشکل باز هم حل و فصل آن کار ساده‌ای نیست. هر چند می‌توان از روش‌هایی برای حل این مشکل سخن گفت. برای روشن شدن مسئله اشاره می‌کنم که یکی از راه‌حل‌های خیلی ایده‌آل این مشکل که البته عملاً غیر قابل اجراست، این است که کل درآمد حاصل از صادرات نفت خام را بین همه خانوارهای کشور به نحو مساوی توزیع کنیم. مثلاً اگر ۲۰ میلیارد دلار درآمد نفت صادراتی داریم و جمعیت کشور حدود ۶۰ میلیون نفر است، سهم هر نفر از درآمد نفت ۳۰۰ دلار می‌شود و یک خانواده ۵ نفری حدود ۱۵۰۰ دلار در سال درآمد نفتی خواهد داشت. پس در این حالت هر سال درآمد نفت خانوارها را مستقیماً به آن‌ها خواهیم داد و بعد دولت سعی خواهد کرد، مثل سایر کشورهای غیرنفتی درآمدهای مورد نیاز خود را از محل مالیات معقول از تلاش اقتصادی ملت دریافت دارد و به این صورت دولت از نظر بودجه خدمتگزار و تابع مردم می‌شد و شرایطی مثل امروز پیش نمی‌آمد که بخش عمده‌ای از مردم ما مستقیماً حقوق‌بگیر دولت هستند و برای تأمین نان شب خود محتاج دولت هستند. در هر حال این راه حل یعنی توزیع مستقیم و مساوی درآمد نفت صادراتی بین مردم ممکن نیست و عملی نمی‌شود. پس باید به دنبال راه حل یا راه‌حل‌های دیگر بود. راه حل قابل‌تصور دوم این است که بخش نفت صادراتی کشور خصوصی شود. این هم راه‌حلی نیست که در کوتاه‌مدت و با توجه به ساختار اقتصادی کشور و با توجه به قانون اساسی، عملی باشد. بنابراین باید راه‌حل‌های دیگری را که عملی باشد، پیدا کنیم. یکی از راه‌حل‌های عملی که می‌توان در ایران ساماندهی کرد «البته اگر واقعاً مایل باشیم به دور از شعار و بحث‌های احساسی، جامعه مدنی را سامان دهیم» این است که بپذیریم که نفت یک ثروت ملی غیرفعال است که باید به ثروتی فعال تبدیل شود. بنابراین می‌توان سازمانی تحت عنوان سازمان سرمایه‌گذاری یا توسعه کشور درست کرد که وظیفه‌اش تبدیل این ثروت (یعنی نفت) به ثروت تولیدی باشد و اداره این سازمان را انحصاراً در اختیار دولت قرار نداد. به عبارت دیگر سازمانی درست نکنیم که باز هم رئیس آن یک وزیر باشد. این سازمان سرمایه‌گذاری و یا عمرانی و توسعه کشور باید سازمانی باشد که در اداره‌اش از حکومت، نماینده وجود داشته باشد. از دانشگاه‌های کشور نماینده وجود داشته باشد، از تشکلهای مهم دیگر جامعه هم نماینده وجود داشته باشد و این تشکل ویژه با اختیارات تام بودجه نفت را بگیرد و آن را تبدیل کند به سرمایه‌گذاری در کارخانجات، راه، سد و خیلی زمینه‌های دیگر و اینجا دولت برای بودجه خود مثل سایر کشورهای غیرنفتی به مالیات متکی شود. به این صورت بودجه نفت از بدنه اصلی دولت جدا می‌شود و تحولات وسیعی در ساختار دولت ایجاد می‌شود که در این گفت و گوی کوتاه مجال بحث همه این تحولات نیست. این نکات را عرض کردم تا روشن شود که بحث ایجاد و نهادینه کردن جامعه مدنی که به عنوان دومین محور از بحث توسعه به آن اشاره کردیم، پدیده ساده‌ای نیست که صرفاً در وجود چند حزب و مقولاتی از این قبیل خلاصه شود.

اگر این نکات توجه نشود، جامعه زیان خواهد دید. مثلاً ممکن است به منظور تحقق جامعه مدنی چند حزب هم درست بشود، اما پس از دوره‌ای مشخص شود که مسئله حل نشده و آن وقت به اشتباه فکر کنیم که مشکل ما مسئله جامعه مدنی نیست و ... در صورتی که این طور نیست، حزب و تشکل سیاسی مستقل خیلی مهم است، یا فرض کنید انجمن‌های علمی، شهرداری‌ها، رسانه‌های جمعی کشور و استقلال آن‌ها و قوه قضائیه همه به عنوان جزئی از جامعه مدنی مهم هستند. ولی در کنار این عوامل بحث ساختار بودجه دولت هم دارای اهمیت اساسی است. یعنی تا زمانی که این ساختار اصلاح نشود، سایر حلقه‌های مدنی بازده محدودی برای جامعه ما خواهد داشت.

پس تا اینجا اشاره من به الگوی توسعه در ایران حول دو محور اساسی مطرح شد: یکی محور ضعف میانی علمی و فنی و یکی بحث جامعه مدنی و ایجاد فضای عمومی. یعنی ایجاد شبکه گسترده‌ای از تشکیلات که با سیستم‌های خاص خود نه دولتی باشند و نه به صورت خصوصی در اختیار یک نفر باشند، بلکه سازمان‌هایی باشند که بین این دو قرار بگیرند در عین حال ساختار بودجه به همراه آن تشکیلات دولتی هم کاملاً دگرگون شود.

محور سومی که در الگوی توسعه ایران دارای اهمیت است، این است که ما باید نگرش‌های خود را نسبت به بازارهای اقتصادی و قیمت‌ها اصلاح کنیم و بر اساس آن سازمان‌های تازه‌ای ایجاد کنیم. در سیستم فعلی در این رابطه می‌توان گفت که ما معمولاً بیش از ۲ گرایش را نشناخته‌ایم. فکر می‌کنیم که یا اقتصاد باید دولتی باشد و همه چیز در اختیار دولت قرار بگیرد و اگر دولت فکر کرد کالایی باید ارزان شود، ارزان بفروشد و برعکس. خلاصه سازمان‌ها را همه دولتی کنیم و یا فکر می‌کنیم که همه چیز خصوصی باشد و آدم‌ها بر اساس منافع خود به هر قیمتی که خواستند بفروشند و فکر کنیم که اگر کسی اجحاف کند، خود بازار جلویان را می‌گیرد و ...

هر دو این طرز فکر در ایران به کار گرفته شده و هر یک از آن‌ها مشکلات خاص خود را ایجاد کرده است و عمده‌تاً هم با توجه به همین سیاست‌هاست که درآمد بادآورده قابل توجه در جامعه ایجاد شده است. این درآمدهای بادآورده نصیب گروه‌های خاصی شده و تصویری از وضعیت عدالت و قسط در جامعه ایجاد کرده است که اصلاً تصویر مطلوبی نیست. در اثر اجرای این سیاست‌های افراطی (چه به عنوان دولتی کردن اقتصاد و چه به عنوان خصوصی کردن) مردم در حول و حوش خود دیده‌اند و می‌بینند که افرادی دارای این نوع درآمدهای بادآورده شده‌اند و ثروت‌های زیادی اندوخته‌اند. عمده مردم کشور حس می‌کنند که چنین شرایطی عادلانه نیست. به نظر بنده هم تصور مردم در این زمینه تصور معقولی است و باید در این زمینه چاره‌ای اندیشید. در جامعه ما زیاد دیده می‌شود که کسی از صبح تا شب کار می‌کند و زحمت می‌کشد؛ اگر کار و حرفه خوبی داشته باشد و مهارت فراوان باز هم حداکثر روزانه دو سه هزار تومان درآمد دارد. در همین حال می‌بینیم که فرد

دیگری به یک مجوز وارداتی دسترسی پیدا می‌کند و ظرف ۲ یا ۳ ماه پول‌های هنگفتی به دست می‌آورد. البته بحث ما این نیست که ما نیاز به واردات نداریم و با واردکننده نباید سود ببرد. او هم مثل هر کس دیگری کار می‌کند و باید سودی ببرد. بحث این است که نوع درآمدهایی که حاصل می‌شود نه تنها از نظر مقدار متناسب با فعالیت‌های انجام شده نیست، بلکه با هیچ تقریبی هم نمی‌توان تناسبی بین مقدار کار و تلاش و خلاقیت و مقدار درآمد جامعه برقرار کرد. این وضعیت و آنچه که به همراه آن می‌آید ما را به آنجا رسانده که در شرایط فعلی جامعه تقریباً هیچ‌کس نیست که بتواند با حقوقش زندگی خود را سامان دهد. حتی استادان دانشگاه هم اگر کاری اضافه بر تدریس و تحقیق عادی انجام ندهند، نمی‌توانند با حقوق خود زندگی‌شان را بگذرانند. معنی این حرف این نیست که همه حقوق‌بگیران جامعه ما و یا معلمان و استادان دانشگاه گرسنه هستند. استاد دانشگاه ما به طور متوسط و به صورت رسمی در ماه ممکن است حدود ۱۰۰ هزار تومان حقوق بگیرد. عرض بنده این نیست که این استاد و خانواده او گرسنه‌اند، ولی مسلم است که چنین درآمدی تکافوی زندگی عادی و در حد عرف این استاد را نمی‌کند. استاد مورد بحث به جای ۴ ساعت درس در هفته ۲۰ ساعت و بیشتر درس می‌دهد. و البته کیفیت تدریس استاد نزول می‌کند، انگیزه کار را از دست می‌دهد و در نهایت هم خود استاد و هم جامعه ضرر می‌کند. فرد دیگری که مثلاً کارمند است و نمی‌تواند درس بدهد ممکن است مسافركشی کند و یا کارمند دیگری ممکن است شغل دومی در جای دیگری بگیرد و ...

به هر حال همه به نحوی گلیم خود را از آب بیرون می‌کشند و زندگی خود را با کم و زیاد تأمین می‌کنند، ولی تأمینی که بحران‌های دیگری را به دنبال دارد و انسان‌ها را برده تأمین معاش می‌کند و اوقات فراغت و خودسازی آن‌ها را از بین می‌برد و ... در این شرایط افرادی را داریم که به درآمدهای بادآورده نجومی دسترسی دارند و این درآمدها را با اعمال نفوذ، با دریافت مجوزهای ویژه، با دریافت اعتبارات زیاد از بانک‌ها، با دریافت سهمیه ارزی و ... به دست می‌آورند. طبیعی است که در این شرایط اقشار وسیعی از مردم تصویری از زندگی پیدا می‌کنند که تصویری ناعادلانه و نامطلوب است. عمده این درآمدهای بادآورده هم ناشی از سیاست‌های غلطی است که به کار گرفته می‌شود. از جمله این سیاست‌ها این است که ظاهراً ما معتقدیم یا به نفع ماست که فکر کنیم، اقتصاد باید یا دولتی کامل و یا خصوصی کامل باشد!

در این رابطه باید تأکید کرد در هیچ کشور توسعه‌نیافته‌ای چنین وضعی وجود ندارد. این کشورها اقتصاد را نه به دست دولت رها می‌کنند نه به دست بخش خصوصی، بلکه همگی در وضعیتی بینابین هستند. ما هم مجبور نیستیم که یا دولتی کامل باشیم یا خصوصی کامل. به عنوان مثال وقتی ما سراغ اقتصادی کنترل‌شده می‌رویم، می‌آییم و محاسبه می‌کنیم که تولید یک یخچال برای

کارخانه ۸۰ هزار تومان هزینه دارد. می‌گوییم این کارخانه حق دارد ۱۰ درصد سود داشته باشد، پس قیمت فروش یخچال توسط کارخانه باید ۸۸ هزار تومان باشد. بعد ۱۰ درصد هم سود برای توزیع‌کننده می‌گذاریم و می‌گوییم قیمت یخچال باید برای مصرف‌کننده ۹۶ هزار و ۶۰۰ تومان باشد. پس دستور می‌دهیم که همه یخچال‌های مورد بحث به همین قیمت به مصرف‌کننده داده شود. اما مسئله به همین جا تمام نمی‌شود. حالا باید مطالعه کرد که آیا این یخچال با همین قیمت به دست مصرف‌کننده می‌رسد یا نه؟ مشخص است که این گونه نیست؛ بسیاری از این یخچال‌ها نهایتاً با انواع و اقسام تزویر به قیمت‌های بالا به فروش می‌رسند و درآمد بادآورده ایجاد می‌کنند. تازه فرض کنید که یخچال‌ها حتی به قیمت تعیین شده به دست مصرف‌کننده برسد، باز هم عادلانه نیست چون نمی‌شود، به همه متقاضیان این یخچال، یخچال را به همین قیمت داد. کسی که یخچال نصیبش شود در این حالت درآمد بادآورده دارد. بخش عمده‌ای از درآمدهای بادآورده به همین صورت‌ها جمع می‌شود و همین داستان‌هایی که در روزنامه‌ها راجع به دستگیری افراد می‌خوانیم نشانگر این موضوع است. این بحث صرفاً در مورد یخچال نیست، در مورد همه موارد این‌چنینی و حتی در مورد اعتبارات بانکی نیز صادق است. اعتبارات بانکی که به طور متوسط با ۱۸ درصد، ۲۰ درصد یا ۲۲ درصد کارمزد در اختیار افرادی قرار می‌گیرد و سود واقعی این پول می‌دانیم که حداقل ۴۰ تا ۵۰ درصد است؛ طبیعی است که وقتی پول هنگفتی با این نرخ‌ها در اختیار کسی قرار می‌گیرد، همراه این اعتبارات درآمدهای بادآورده عمده در اختیار افراد خاصی قرار می‌گیرد و مقادیر این‌ها کم نیست.

در سال چیزی نزدیک به ۱۳۰ یا ۱۴۰ هزار میلیارد ریال اعتبار بانکی جابه‌جا می‌شود. حدود ۳۰ یا ۴۰ هزار میلیارد این اعتبارات بین بانک‌ها رد و بدل می‌شود. از این بخش از اعتبارات که بگذریم حول و حوش ۱۰۰ هزار میلیارد ریال اعتبارات بانکی در سال در اختیار افراد و شرکت‌ها قرار می‌گیرد که اگر اختلاف بین نرخ کارمزد و نرخ سود بازار را ۲۰ درصد بدانیم، فقط از این طریق چیزی حدود ۲۰ هزار میلیارد ریال درآمد بادآورده در یک سال در جامعه پخش می‌شود. البته از طرف دیگر اگر بازار را هم رها کنیم باز به صورت دیگری درآمد بادآورده ایجاد می‌کنیم. مثلاً چون جامعه امکان تولید یخچال کافی ندارد و امکان واردات مقدار کافی یخچال هم نیست، اگر بازار و عرضه و تقاضا رها شود، باز هم درآمد هنگفت بادآورده در اختیار افراد قرار می‌گیرد که این یخچال‌ها را به صورت انحصاری تولید یا توزیع می‌کند.

پس نه دولتی کردن کامل و نه خصوصی و رهاسازی کامل چاره درد نیست و باید به سراغ راه‌حل‌هایی باشیم که این درآمدهای بادآورده را با سیستم‌های دیگری محدود کند. مثلاً می‌توان بخشی از این درآمدهای بادآورده را در درون واحدهای تولیدی گذاشت، مشروط به اینکه سرمایه‌گذاری شود. یعنی می‌شود به کارخانه یخچال سازی گفت که با توجه به قیمت یخچال، مجاز هستی که بدون

پرداخت مالیات و با فروش آزادکار کنی، مشروط بر اینکه هر سال فلان مقدار سرمایه‌گذاری کنی. این مقدار را هم می‌شود با توجه به حجم تولید و تفاوت قیمت محاسبه کرد. بخش دیگری از درآمد بادآورده را هم می‌توان در سازمان‌های دیگری صرف «یارانه» برای اقشار آسیب‌پذیر کرد. به عبارت دیگر با روش‌های خاص می‌توان بخشی از این درآمدهای بادآورده را صرف فرایند سرمایه‌گذاری کرد و بخش دیگری را با استفاده از مکانیسم‌های دیگر صرف کارهای عام‌المنفعه کرد و ... باز هم باید تأکید کنم که در این گفت‌وگو جای بحث تفصیلی این روش‌ها نیست.

سومین محوری که باید در تدوین الگوی توسعه کشور مورد توجه قرار گیرد این است که ما نگرش‌های خود را به ساماندهی قیمت‌ها به کارکرد عرضه و تقاضا و به بازار، اصلاح کنیم و جهت این اصلاح هم باید به گونه‌ای باشد که از تخصیص درآمدهای بادآورده به قشر کوچکی از جمعیت جلوگیری شود. در این زمینه برآوردهایی داریم که در سال ۱۳۷۵ شاید نزدیک به ۸۰ هزار میلیارد ریال درآمد بادآورده در اقتصاد ایران وجود داشته است، یعنی چیزی حدود ۳۰ یا ۴۰ درصد کل تولید ملی ایران و از آن طرف برآوردهایی داریم که عمده این درآمدهای بادآورده شاید نصیب حداکثر یک تا ۱/۵ درصد خانوارها شده، یعنی اگر ۱۲ میلیون خانوار در ایران است، عمده این درآمد نصیب حداکثر ۲۰۰ هزار خانوار شده است.

ملاحظه می‌کنید که درآمد متوسطی که نصیب این خانوارها می‌شود تا چه حد بالاست. البته این نوع از توزیع درآمد تبعات بسیار نامطلوبی در جامعه ایجاد می‌کند. در شرایطی که خیلی‌ها در جامعه ما برای خرید یک کیلو گوشت یا مرغ دچار مشکل هستند می‌بینیم که اگر اعلام شود برای ثبت‌نام تلفن همراه (موبایل) که پول زیادی می‌خواهد، یک‌دفعه ظرف چند روز بیش از ۳۰۰-۲۰۰ هزار نفر می‌آیند هر نفر ۶۰۰ هزار تومان برای خرید تلفن همراه به حساب می‌ریزد. اگر در همان زمان اعلام فروش کادیلاک هم شود باز همین اتفاق خواهد افتاد! به هر حال این درآمدهای بادآورده شکل‌های خاصی به تقاضا در جامعه می‌دهد و این شکل‌ها معلوم است که تولید را جابجا می‌کند. عدم تعادل‌هایی در جامعه ایجاد می‌شود و ...

تا اینجا ۳ محوری را که برای تدوین الگوی توسعه ایران مطرح کردیم عبارت‌اند از: تقویت مبانی علمی و فنی جامعه، تقویت و نهادینه کردن جامعه مدنی و بازنگری اساسی در نگرش‌های جامعه به ساماندهی بازار قیمت‌ها. محور چهارمی که باید در این رابطه مورد عنایت قرار گیرد این است که باید کاری کرد که سیاست‌های کوتاه‌مدت و مقطعی کشور در چارچوب نگرش‌های بلندمدت انجام شود. برای نمونه در شرایط فعلی ایران بحث اشتغال مطرح است. ما بیکاری نسبتاً قابل‌توجهی داریم و این بیکاری در رابطه با قشرهای جوان کشور بیشتر ملموس و معنی‌دار است. اگر به این مسئله به راه‌حل‌های کوتاه‌مدت بدون توجه به نگرش‌های بلندمدت بپردازیم، روش‌هایی مکن است به نظر برسد

و به کار گرفته شود که نهایتاً اتلاف منابع باشد. مثلاً ممکن است در این رابطه به افراد تأکید کنیم که شما بیاپید تعاونی تشکیل بدهید و کار کشاورزی جدید بکنید، ما هم به شما اعتبار می‌دهیم و ... ممکن است این راه حل نه تنها مقطعی و کوتاه‌مدت باشد، بلکه در میان و بلندمدت به اتلاف منابع بینجامد و اگر همین فعالیت را با نگرش‌های بلندمدت همراه کنیم راه‌حل‌های دیگری به دست می‌آید. به عنوان نمونه در همین رابطه باید ابتدا وضع مطلوب بلندمدت اشتغال را مشخص کرد و مورد عنایت قرار داد و بعد باید تلاش کرد و فهمید که چگونه در کوتاه‌مدت می‌توان به وضع مطلوب بلندمدت رسید.

مثلاً می‌بینیم که در جهان توسعه‌یافته که ما قصد رسیدن به آن را داریم، بخش کشاورزی کشور هم باید توسعه‌یافته باشد. یعنی این بخش هم بتواند به کارایی و بدون مشقت طاقت‌فرسا برای کشاورزان سامان یابد، تولید خوبی داشته باشد، رفاه نسبی برای کشاورزان فراهم کند و تولید لازم را هم به جامعه بدهد. می‌دانیم در این شرایط این بخش نمی‌تواند حداکثر بیش از ۱۰ تا ۱۲ درصد کل اشتغال جامعه را تأمین کند.

در این صورت است که این ۱۰ تا ۱۲ درصد اشتغال در بخش کشاورزی می‌تواند ارتزاق همه جامعه را تأمین کنند و ضمناً زندگی کشاورزان را هم سامان دهد. حال اگر فکر کنیم که این شرایط در حول و حوش سال ۱۴۰۰ حاصل خواهد شد، در این صورت برآورد می‌کنیم که در این سال کل اشتغال جامعه در چه حد خواهد بود. برآوردها نشان می‌دهد که اگر جامعه خیلی خوب عمل کرده باشد در آن سال در جامعه ایران حول و حوش ۳۲ میلیون شغل می‌توانیم داشته باشیم. ۱۰ تا ۱۲ درصد این ۳۲ میلیون می‌شود حدود ۳/۲ تا ۳/۸ میلیون شغل. پس می‌بینیم که وقتی به فرایند بلندمدت نگاه کنیم، در بخش کشاورزی کشور ما می‌توان انتظار حدود ۳/۲ تا ۳/۸ میلیون شغل داشت.

امروز بر اساس آمار رسمی که داریم حدود ۳/۴ میلیون شغل در بخش کشاورزی وجود دارد؛ ولی تحقیقات موجود نشان می‌دهد که شغل واقعی در این بخش احتمالاً از ۴ میلیون هم متجاوز است. پس می‌بینیم که بر اساس نگرش بلندمدت نباید سراغ ایجاد شغل جدید در بخش کشاورزی رفت، بلکه در این بخش باید به سراغ بهبود کیفی وضع اشتغال بود. لذا برای ایجاد شغل جدید باید به سراغ سایر بخش‌های اقتصادی رفت. در همین رابطه نگرش‌های بلندمدت به ما می‌گوید که در ایران توسعه‌یافته ۱۴۰۰ بخش خدمات ما باید چیزی نزدیک به ۶۰ درصد اشتغال کل را ایجاد کند. یعنی باید انتظار داشت در آن زمان حدود ۱۹ میلیون شغل در بخش خدمات داشته باشیم. اگر به بخش خدمات فعلی نگاه کنیم در حال حاضر ۸ میلیون شغل در این بخش وجود دارد، پس این بخش هنوز امکان ایجاد حدود ۱۱ میلیون شغل جدید دارد. پس در این بخش باید نه تنها به دنبال اصلاح ساختار بخش خدمات و اصلاح کیفی اشتغال آن برویم بلکه باید به دنبال ایجاد فرصت‌های جدید شغلی هم باشیم.

می‌بینیم که اگر در تدوین الگوی توسعه کشور نگرش بلندمدت را حاکم کنیم، سیاست‌های کوتاه‌مدت را می‌توانیم در آن سامان دهیم. یعنی اگر متوجه شویم که در بخش خدمات دنیایی از شغل وجود دارد، باید نگرش‌های خود را نسبت به بخش خدمات جامعه تغییر دهیم. البته گوشه‌هایی از بخش خدمات که در ایران زیان‌بار بوده، باید تغییر کند. مثل دلالی و واسطه‌گری بیجا. در حالی که باید دید این ۱۱ میلیون شغل اضافی که ظرف چند سال آینده ایجاد می‌شود، کدامند؟ در بحث‌های توسعه ما می‌گوییم بخش صنعت و بخش کشاورزی وقتی گسترش پیدا می‌کنند، باید هدف از این گسترش ارتقای محتوای فنی تولید آن‌ها باشد و بخش خدمات باید ایجادکننده شغل و توزیع‌کننده رفاه باشد. ما نباید به بخش صنعت یا به بخش کشاورزی فشار بیاوریم که شغل ایجاد کنیم. در این صورت امکان ارتقای فنی را از این بخش‌ها می‌گیریم و قدرت رقابت با صنعت و کشاورزی خارجی را از آن‌ها سلب می‌کنیم و باید مرزهایمان را ببندیم که رقابت خارجی این بخش‌های ما را از بین نبرد و این کار هم باعث راکد ماندن این بخش‌ها شود و ... پس نگرش بلندمدت به ما می‌گوید که ما برای صنعت کشاورزی خود بهترین تکنولوژی را به کار ببریم، نه اینکه به فکر «کاربر» بودن این تکنولوژی‌ها باشیم چون در تمام دنیا وظیفه بخش صنعت کارای است نه ایجاد اشتغال و از طرف دیگر باید سراغ بخش خدمات برویم و بگوییم که این بخش توزیع‌کننده رفاه و ایجادکننده شغل است. اگر این دید را پیدا کردیم حالا خواهیم دید که گسترش صحیح بخش خدمات، شرایط گسترش بخش کشاورزی یا صنعت را هم فراهم می‌کند. مثلاً می‌بینیم که برای گسترش بخش کشاورزی باید خدماتی را مورد استفاده قرار داد، مثل خدمات بسته‌بندی، خدمات بهداشتی، خدمات بیمه‌ای، خدمات بازاریابی، خدمات انبارداری و خیلی چیزهای دیگر که همه این خدمات هم شغل ایجاد می‌کند و هم به بخش کشاورزی و به اقتصاد ملی کمک می‌کنند. ما اگر به این مسائل توجه نکنیم و فقط به این فکر کنیم که برای فرزندانمان شغل ایجاد کنیم و مثلاً برویم به سراغ گسترش تعاونی‌ها در بخش‌های تولیدی (صنعت و کشاورزی) مشکلاتمان حل نمی‌شود. تعاونی‌ها در جای خود ارزش ویژه‌ای دارند ولی جوابگوی این پدیده‌ها نیست. در خدمات بانکداری هم وضع به همین منوال است. مثلاً در همین تهران اگر کار بانکی داریم و می‌خواهیم چکی بگیریم، می‌بینیم که در شعبه‌ای از بانک که می‌رویم چند نفر نشسته‌اند و همه هم مشغول کارند، ولی ما برای وصول یک چک باید معطل شویم و دردسر بکشیم. چرا؟ برای اینکه تعداد پرسنل کم است و جلوی استخدام را هم گرفته‌ایم و فکر کرده‌ایم که بخش خدمات نباید گسترش پیدا کند. ممکن است بگوییم اگر به بانک‌ها اجازه استخدام بدهیم هزینه‌ها افزایش می‌یابد. بله. این کار هزینه دارد ولی قابل تأمین است. بخش خدماتی ما سامان ندارد. انواع خدمات دچار این مشکل هستند ولی باز هم مجال گفت و گوی تفصیلی در این زمینه را در این گفت و گو نداریم.

خلاصه کنیم، محور چهارم در رابطه با الگوی توسعه کشور این است که باید سعی کنیم نگرش

بلندمدت خود را سامان بدهیم. خوشبختانه در چند ماه گذشته اقداماتی تحت عنوان افق ۱۴۰۰ و ... شروع شده که باید به طرف جدی‌تر شدن این مقولات حرکت کنیم و حرکات کوتاه‌مدت جامعه را با تصویرهایی بلندمدت منطبق کنیم تا بتوانیم به الگوی توسعه مطلوب جامعه برسیم.

پنجمین محور را که باید در رابطه با الگوی توسعه کشور مورد عنایت قرار داد، بحث سیاست خارجی کشور است. مدت‌هاست که در سیاست خارجی ما بحث اقتصاد، اولویت خاصی نداشته و ندارد. در تدوین و اجرای سیاست خارجی کشور باید به دنبال استقلال کشور باشیم که بحثی بسیار اساسی است و باید به دنبال استفاده از ارزش‌هایمان در سیاست خارجی باشیم که این هم از اهمیت زیادی برخوردار است. ولی باید در کنار این مقولات به این نکته هم توجه کنیم که عنایت به مسائل اقتصادی در سیاست خارجی هم دارای جایگاه بسیار مهمی است. به خصوص برای ایران که از موقعیت سیاسی حساسی در جهان برخوردار است و طبیعتاً وقتی به این مقوله توجه نمی‌شود در الگوی توسعه خود دچار مشکل می‌شویم. برای اینکه هر کشوری اگر در موقعیت جغرافیایی و سیاسی حساسی که ایران است قرار بگیرد این موقعیت حساس می‌تواند به شدت به اقتصاد کشور ضربه بزند و یا به شدت به آن کمک کند. اینکه این موقعیت حساس جغرافیای سیاسی به ما کمک می‌کند یا به ما ضرر می‌زند بستگی دارد به روش‌هایی که ما انتخاب و بر اساس آن‌ها عمل می‌کنیم.

در اینکه سیاست خارجی ما در خیلی از زمینه‌ها موفق بوده حرفی نیست، ولی در اینکه در زمینه اقتصادی بسیار ضعیف عمل کرده هم حرفی نیست. در اینجا هم نباید تردید کرد که این مسائل باید در الگوی توسعه کشور مورد توجه قرار گیرد و تا این حد باید پیش برویم که حتی در زمینه‌هایی که اصلی از اصول ارزشی بر آن حاکم است که سیاست خاصی را ایجاب می‌کند، حداقل باید بهای اقتصادی آن اصل را محاسبه کنیم. ما باید بدانیم بهایی که برای هر سیاستی می‌پردازیم، چیست؟ مثلاً ما به خاطر اصول خود نمی‌خواهیم با چند کشور رابطه داشته باشیم و بهای آن را هم می‌پردازیم. یادمان نرود که یکی از تعاریف علم اقتصاد، علم هزینه و علم انتخاب است و وظیفه علم اقتصاد معین کردن هزینه‌های انتخاب‌های جامعه است. پس یک جامعه باید هزینه‌های تصمیمات مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی خود را محاسبه کند، بداند و بر اساس آن هزینه‌ها تصمیم بگیرد. ولی وقتی از این حد بیرون می‌آییم در خیلی از زمینه‌ها اگر میزان بها و هزینه اقداماتمان را بشناسیم شاید سیاست خارجی ما تغییر پیدا می‌کند. در همین زمینه باید تأکید کنم که مشکلات سیاسی می‌تواند باعث ضربه خوردن به اقتصاد کشور شود. این مسائل حتی می‌تواند کشور را در خطر حمله و تهاجم نظامی قرار دهد. ولی اگر ما متوجه این پدیده‌ها باشیم و مثلاً با ایجاد ارتباطات وسیع و معنی‌دار اقتصادی بین کشورمان و کشورهای دیگر می‌توانیم بخش عمده‌ای از این خطرات را از کشورمان دور کنیم یا با ایجاد تفاهم بیشتر بین ملت‌های منطقه می‌توانیم از مشکلات پیشگیری کنیم. اگر طوری عمل کنیم که

تفاهم ملی ما با کشورهای منطقه دچار خدشه شود، اختلافات متعددی به وجود می‌آید که می‌تواند تشنج ایجاد کند. باید سعی کنیم کشورها را بهتر بشناسیم و متوجه شویم منافع مشترک فراوان داریم و حتی جهانگردی بین کشورهای همسایه را افزایش دهیم و ارتباطات فرهنگی را عمیق‌تر کنیم، با این کار می‌توانیم بخشی از این خطرات را از کشور دور کنیم. مسلماً با سیاست‌ها می‌توانیم تشنج را کم و زیاد کنیم و بخشی از این مربوط به عملکرد خودمان است. ما نمی‌توانیم به عنوان نمونه به این نکته بسنده کنیم که شرایطی که پیش می‌آید، مثلاً به وجود آمدن کشورهای آسیای میانه در شمال کشورمان الزاماً به نفع ما یا به ضرر ماست. ما باید بکوشیم که به این مسائل به صورت فعال برخورد کنیم و از این شرایط به صورت مثبت و مفید برای کشور استفاده کنیم.

به هر حال این‌ها پنج محور اساسی و مهمی هستند که باید در تدوین الگوی توسعه کشور مورد توجه قرار گیرند. البته نکات دیگری هم هست که با توجه به طولانی شدن بحث صرفاً به یک مورد از آن‌ها اشاراتی کوتاه خواهیم داشت. این نکته مربوط به ساختار اداری و اجرایی این کشور می‌شود که دچار مشکلاتی عمده است که خیلی وقت‌ها سیاست‌های خوبی هم که تدوین می‌شود به علت این ساختار اداری اجرایی نامناسب نتایج مطلوبی به بار نمی‌آورد که باید به این مقوله هم پرداخت. جهت اصلاح در این زمینه باید «توجه به اجرا» و «واقع‌بینی اجرایی» باشد. ما در برنامه‌هایمان سراغ آرمان‌هایی می‌رویم که خیلی خوب‌اند ولی عملاً در شرایط فعلی قابل اجرا نیستند. در این راستا نهایتاً ضرر می‌کنیم. برای روش شدن این بحث به مثالی تصویری و ملموس توجه کنید. فرض کنید خانواده‌ای برای زیارت می‌خواهد به مشهد مقدس می‌رود. باز هم فرض کنیم این خانواده بدون توجه به توان، سرعت و قدرت وسیله‌ای که با آن حرکت خواهد کرد برای این مسافرت زیارتی آرمانی خود برنامه‌ریزی کند که مثلاً فلان روز حرکت کند و با سرعت متوسط ۱۰۰ کیلومتر برود و ضمن یک استراحت چندساعته بین راه، ظرف یک روز به مشهد برسد. فرض کنید توان سرعت وسیله نقلیه این شخص بیش از ۴۰ کیلومتر در ساعت نیست. با این وسیله نه تنها نمی‌شود آن برنامه را اجرا کرد بلکه اگر به این وسیله فشار بیاوریم که ساعتی ۱۰۰ کیلومتر برود، پس از طی مسافتی کوتاه احتمالاً موتور آن از کار بیفتد و حالا نه تنها به سادگی به مقصد نرسیده‌ایم، بلکه باید روزها و هفته‌ها وقت صرف کرده و مقادیر زیادی پول صرف تعمیر این وسیله کنیم. چرا؟ چون واقع‌بین نبوده‌ایم و فکر کرده‌ایم که وقتی آرمان خوب است و فکر ما خوب است پس آن کار شدنی است. توجه نکرده‌ایم که رسیدن به هدف خوب نیازمند وسیله و ابزار مناسب است و در صورت عدم توجه به این اصل اولیه، جز ضرر و زیان چیزی حاصل نمی‌شود.

در هر حال محورهای اساسی برای توسعه ایران همان ۵ محور است. توجه به ۱- مبانی علمی و فنی، ۲- جامعه مدنی، ۳- تجدید و بازسازی نگرش به بازار و قیمت، ۴- حرکت بر اساس نگرش بلندمدت، ۵- تصحیح سیاست خارجی.

چکیده مقاله "نظام‌های لیبرالیسم و سوسیالیسم در جهان جدید"^۱

دکتر حسین عظیمی

سؤال: آنچه در جامعه ما به اقتصاد بازار معروف است تا چه حد می‌تواند با استانداردهای اقتصاد بازار آزاد همگونی داشته باشد؟ اقتصاد آزاد در دنیای امروز در اولین نگاه مبتنی بر رقابت است، در حالی که به نظر می‌رسد اقتصاد بازار در کشور ما مبتنی بر انحصار و رانت و به صورت غیرآزاد باشد. همچنین آیا شما اقتصاد بازار آزاد را ضرورتی غیرقابل انکار برای اقتصاد ایران می‌دانید؟

جواب: با برداشتهای مختلفی که از اقتصاد بازار در جامعه وجود دارد، خیلی راحت نمی‌توان به این سؤال پاسخ داد. اقتصاد متکی بر بازار به این معناست که افراد بتوانند بدون توجه به سنت‌ها و فرامین حکومت‌ها در فعالیت اقتصادی مشارکت کنند. برای درک این مفهوم لازم است که کمی گذشته را به خاطر آوریم.

در دوران قبیله تاریخ بشر، اقتصاد و زندگی اقتصادی متکی بر دو ستون و محور بود. یکی فرامین حکام و سلاطین بود که آنان در لباس حاکم نظامی، پادشاه، خان و ... دستور می‌دادند به کشاورزان که مثلاً چه چیزی را، چگونه و در کجا بکارند. یا فرمان صادر می‌کردند که یک معمار چه چیزی را، در کجا بسازد. همین‌طور به صنعتگر نیز چنین دستوراتی داده می‌شد. ستون و محور دوم اقتصاد مربوط به قسمتی بود که حکام فرمانی در آن زمینه صادر نمی‌کردند؛ یعنی نمی‌خواستند و یا نمی‌توانستند در آن حیطه فرمانروایی کنند. این ستون و محور، ستون و محور سنت‌ها بود. در جایی که فرمانروایی نبود، کشاورز بر اساس سنت‌های اجدادی به کشت و کار می‌پرداخت. پس اقتصاد را دو محور اداره می‌کرد: یکی سنت‌های قدیم و دیگر فرامین ارباب‌ها و حکام.

در این دو محور اولویت با فرمان بود؛ یعنی هر وقت فرمانی صادر می‌شد، اجرا می‌شد در بقیه موارد طبق سنت‌ها عمل می‌شد. این اقتصاد، اقتصادی است که نمی‌تواند اقتصاد بازار باشد. اقتصاد بازار زمانی پدید می‌آید که این دو ستون حذف شوند؛ یعنی فعالیت معمار، کشاورز یا صنعتگر بر اساس دستور از منبعی خاص نباشد. یا در حقیقت این بار دستور از بازار گرفته می‌شود. شرایط تغییر می‌کند و بازاری برای خرید فروش کالاها و خدمات به وجود می‌آید. در این بازار هر کالا یا خدمتی قیمتی پیدا می‌کند و حال از طریق و به واسطه این قیمت تصمیم گرفته می‌شود که مثلاً فلان محصول را بکارند یا نه. اینجاست که تمام ساخت جامعه به دلیل حذف عملکرد اقتصاد مبتنی بر فرمان و سنت، زیرورو می‌شود. انسان‌ها در بازار به

۱. برای مطالعه متن کامل مقاله به منابع ذیل مراجعه فرمایید:

- گفت و گو با دکتر حسین عظیمی، نشریه همبستگی، ۱۳۸۲/۳/۶.
- عظیمی، حسین. (۱۳۹۵). اقتصاد ایران: توسعه، برنامه ریزی، سیاست و فرهنگ، چاپ سوم، نشر نی، تهران.

دنبال این هستند که هرچه می‌توانند جنسشان را گران‌تر بفروشند و هرچه را احتیاج دارند ارزان‌تر بخرند. در چنین شرایطی است که مفهوم قیمت عادلانه حذف می‌شود و این واژه دیگر مفهومی ندارد. هیچ قیمتی عادلانه نیست، قیمت همان است که در بازار تعیین می‌شود؛ پس قیمت عادلانه متعلق به زمانی است که بازار حاکم نباشد. ارزش طبیعی هم در چنین وضعیتی بی‌معناست. در اقتصاد بازار هیچ کالایی بالذات ارزش ندارد و هیچ ارزش طبیعی وجود ندارد. ارزش‌ها در عرضه و مبادله تعیین می‌شوند. پس اگر با این دید از اقتصاد بازار سخن بگوییم این در حقیقت، نظم نوین جهانی است و در همه ما وجود دارد، در ایران هم وجود دارد. ما اخلاقمان و رفتارمان مبتنی بر همین اقتصاد است و بر اساس آن کار می‌کنیم. پس به این معنا ما نمی‌توانیم بگوییم که اقتصاد بازار هماهنگ با سیستم ایران هست یا نه. مردم ما هم مثل هر انسانی در دنیای مدرن کوشش می‌کنند، بدون این که فرمانی از کسی دریافت کنند، بر اساس انگیزه‌های شخصی و قیمت، تولید کنند. ولی همه مشکلاتی که در اقتصادمان وجود دارد ناشی از این است که دولت بیش از حد به اقتصاد فرمان می‌دهد که نباید چنین باشد.

ما به دنبال این هستیم که به‌گونه‌ای از این فرمان‌ها رها شویم. جامعه ما دیگر جامعه‌ای نیست که بتوان در آن مبتنی بر سنت‌ها و یا فرمان به تولید کافی پرداخت. وقتی می‌شد مبتنی بر سنت و فرمان تولید کافی کرد که جمعیت جامعه ما ۱۰ میلیون نفر بود و با این تولید می‌توانستیم آن‌ها را تغذیه کنیم. در حالی که، جمعیت امروز ایران در حدود ۶۶ میلیون نفر است. این جمعیت به زودی (ظرف ۲۰ سال آینده به ۱۰۰ میلیون می‌رسد) و ما مجبور خواهیم بود که تمام سنت‌های اقتصادی‌مان را عوض کنیم تا بتوانیم زندگی‌مان را تأمین کنیم. پس در ایران هم، به مفهوم عمیق کلمه، به اقتصاد بازار نیاز داریم ولی ممکن است این اقتصاد را بد فهمیده باشیم و یا بد عمل کرده باشیم، که آن سخن دیگری است. اقتصاد آزاد را باید پذیرفت چون در مقابل آن امروز چیز دیگری وجود ندارد. نظام‌های متفاوت با این نظام یا متکی به سنت‌ها و فرامین هستند و یا نظام‌های کمونیستی متکی بر فرمان هستند. هیچ کدام از این دو نظام (نظام مبتنی بر سنت و فرمان و نظام مبتنی بر فرمان) نیز در دنیای جدید، کارکرد درست و مطلوب و موردنظر را ندارند. پس اقتصاد بازار ضرورت زندگی ماست و ما باید ببینیم که مشکلات این سیستم چیست و سعی کنیم این مشکلات را با توجه به تجاربی که در جهان وجود دارد و با توجه به علم اقتصاد حل کنیم.

سؤال: اشاره کردید که نظام‌های کمونیستی امروز دیگر جوابگوی اقتصاد جوامع نیستند. از طرف دیگر می‌توان از تضاد و عدم مطابقت این اندیشه با دموکراسی نیز سخن گفت. توکویل^۱ درباره ارتباط میان سوسیالیسم و دموکراسی می‌گوید، دموکراسی و سوسیالیسم نه متفاوت که متضادند؛ و تنها در یک لفظ مشترک‌اند آن هم برابری است؛ اما تفاوت آن‌ها در این

1. Tocqueville

است که دموکراسی خواهان برابری در داشتن آزادی است، ولی سوسیالیسم خواهان برابری در بردگی. اگر سوسیالیسم بنا بر این گفته در تضاد با دموکراسی باشد، چه جایگاهی را می‌توان برای آن در جهان جدید متصور شد؟

جواب: باید همیشه بحث‌های اجتماعی و سیاسی در ایران را با مفاهیم شروع کرد. چون متأسفانه در ایران واژه‌ها دچار ابهام‌اند، ما واژه دموکراسی را به کار می‌بریم در حالی که مفاهیم متعددی از آن را می‌توان در ذهن داشت. سایر کلمات و واژه‌ها نیز به همین صورت هستند. کلمه دین به کار برده می‌شود در حالی که اقشار مختلف، مفاهیم مختلفی را در ذهن دارند. دموکراسی نظامی است متکی بر دو اصل در تصمیم‌گیری‌های جمعی، یکی مشروعیت علم در امور علمی و دیگر مشروعیت آرای عمومی در مسائلی که در حوزه علم نیست.

در مورد مفهوم سوسیالیسم نیز ابهامات زیادی وجود دارد. عده‌ای آن را با کمونیسم یکسان می‌پندارند و می‌گویند سوسیالیسم، نظامی است که در آن، ثروت خصوصی در تولید وجود ندارد. همه ثروت‌ها برای جامعه است و دولتی وجود دارد که به نمایندگی از طرف جامعه، این ثروت را به کار می‌گیرد. این جا بر اساس بحث‌های ارزشی نظرات متفاوتی وجود دارد. کمونیست‌ها معتقدند که این آزادترین نظام دنیاست، برای اینکه هیچ‌کس آن چنان ثروتی ندارد که بتواند به دیگران زور بگوید. منتقدان این نظام معتقدند که در این نوع نظام‌ها معمولاً دولتی تشکیل می‌شود که هرچند اسماً به نمایندگی از طرف مردم، مالک ثروت است ولی در عمل مالک همه ثروت جامعه می‌شود و جامعه را تحت سیطره و سلطه خود می‌گیرد و زور می‌گوید. عملاً هم اگر به این معنی به سوسیالیسم نگاه کنیم، تجاربی که در دنیا وجود داشته از ایجاد حکومت‌های آزاد و باز در این نظام‌ها حکایت نمی‌کنند. مردم در این جوامع، حتی نیازهای ساده مادی‌شان هم تأمین نمی‌شد. این یک مفهوم از سوسیالیسم است. نوع دیگری از سوسیالیسم به سوسیالیسم اروپایی مشهور است در این نوع از سوسیالیسم بحث بر سر حذف مالکیت خصوصی نیست، بلکه مالکیت خصوصی در تولید پذیرفته می‌شود. بلکه در این نظام به تأمین اجتماعی به منزله حقی همگانی نگاه می‌شود.

در چنین شرایطی سوسیالیسم جنبه‌ای اجتماعی به خود می‌گیرد که بر اساس آن، انسان‌هایی که دور هم جمع می‌شوند، همگی ذاتاً دارای حق تأمین اجتماعی هستند. این حق تأمین نباید منوط به این باشد که آن‌ها صاحب ثروت هستند یا نه، صاحب تخصص هستند یا نه، پیر هستند یا جوان. کار می‌کنند یا نه. منشأ فکری سوسیالیسم اروپایی در این نکته است که هر کسی به اعتبار این که عضوی از جامعه است باید در حد معمول نیازهایش تأمین شود. پس در این نظام حکومتی، مالکیت خصوصی پذیرفته شده، انگیزه شخصی کار پذیرفته شده ولی در عین حال یک قدم فراتر از دموکراسی رفته و علاوه بر مشروعیت علم و آرای عمومی، از یک اصل هدایت‌گر دیگر یعنی تأمین همه شهروندان هم

سخن گفته می‌شود. بهترین وجه این نوع سوسیالیسم را می‌توان در سوئد مشاهده کرد. دولت سوئد به ازای هر نفر سوئدی بیش از ۱۰ تا ۱۲ هزار دلار سرانه خرج تأمین اجتماعی می‌کند. این پول نهایتاً از طریق مالیات بر تولید گرفته و خرج می‌شود. کشورهایی مثل آلمان، سوئیس، فرانسه و انگلیس نیز اساس تفکرشان بر این نوع از سوسیالیسم است، که کاملاً با کمونیسم متفاوت است. این نوع از سوسیالیسم نه تنها در مقابل دموکراسی نیست، بلکه یک قدم هم نسبت به دموکراسی جلوتر آمده است.

سؤال: بدین ترتیب، آیا شما دولت‌های سوسیال لیبرال را، که از آن‌ها یاد می‌کنید، به نوعی بهترین حکومت ممکن می‌دانید که بشر بدان دست یافته است؟

جواب: اگر بحث بهترین دولت ممکن را مطرح می‌کنید، من می‌گویم که نمی‌دانم چون ما هنوز به پایان تاریخ بشریت نرسیده‌ایم و هنوز تحولات وسیعی در ساختارهای سیاسی صورت خواهد گرفت، نمی‌توان آینده را به طور کامل و برای همیشه پیش‌بینی کرد و گفت که این دولت بهترین نوع دولت ممکن در تمام اعصار و قرون خواهد بود. ممکن است باشد یا نباشد. امروز در کشورهای صنعتی این بحث مطرح شده که ما با این نگرش‌هایمان آیا بی‌تفاوت به محیط‌زیست نشده‌ایم، آیا در حال از دست دادن محیط‌زیست نیستیم؟ آیا آینده بشر را از بین نمی‌بریم؟ یک مرحله قبل از دوران حکومت‌های جدید، دولت‌های مطلقه وجود داشتند و زندگی بر اساس فرمان و سنت بود، پس از آن همه چیز تغییر کرد و زندگی وارد نظام‌های لیبرال شد. بازار حاکم شد و قرار شد که هر کس بر اساس قدرت خودش در بازار تصمیم بگیرد. هر که ثروت بیشتری داشت، قدرت بیشتری داشت و بالعکس. قانون جنگل بر بشر حاکم شد و فقر و مصیبت و بدبختی را به همراه خود آورد. پس از آن مرحله دیگری آغاز شد. لیبرالیسم محدود به تأمین اجتماعی و حداقلی از نیازهای قابل قبول مردم شد و در نتیجه دولت لیبرال - سوسیال اروپایی حاکم شد. اکنون مرحله چهارمی در حال شروع است که در آن به آزادی عمل علاوه بر قید تأمین اجتماعی، قید حفظ محیط‌زیست نیز تأکید می‌شود. این قید جدید ماهیت جدیدی را به دولت‌های سوسیال - لیبرال اضافه می‌کند. ما نمی‌دانیم که این ماهیت چه خواهد بود. سازوکارهای آن را نمی‌شناسیم و نمی‌دانیم که بهتر از این نظام فعلی خواهد بود یا نه؟

سؤال: اما، شما در چارچوب نظام‌های موجود، دولت‌های سوسیالیستی اروپایی را بهترین نوع حکومت‌ها می‌دانید.

جواب: اگر به این گونه به قضیه نگاه کنیم، به نظر می‌رسد که در عمل، این دولت‌ها به دستاوردهایی رسیده‌اند که دولت‌های دیگر نرسیده‌اند. این دولت‌ها از لحاظ سازوکار حکومت‌ها اکنون مطلوب به نظر می‌رسند. مهم‌ترین دستاورد این حکومت‌ها، تأمین برای آحاد شهروندان است و در کنار این تأمین، آزادی اندیشه و بیان نیز وجود دارد و همه از نعمت سواد برخوردارند. دستاوردهای این نظام‌ها مطلوب بسیاری از جوامع است. ما نظام دیگری تا به حال نداشته‌ایم که بتواند چنین دستاوردهایی داشته باشد.

ارتقاء کارایی بنگاه‌های دولتی در شرایط گذار توسعه‌ای^۱

دکتر حسین عظیمی

حسین عظیمی: این بحث شایع که گفته می‌شود تصدی‌های دولتی کارا نیستند و یا گاهی با یک درجه تخفیف تأکید می‌شود که کارایی بنگاه‌های دولتی کمتر از بنگاه‌های بخش خصوصی است، و آنگاه نتیجه‌گیری می‌شود که پس باید اقتصاد را خصوصی کرد، سرمایه‌گذاری دولتی را حذف کرد، واحدهای دولتی را فروخت و ... نیازمند بررسی و تفکر وسیع‌تری است. مثلاً باید پرسید که آیا این بحث که کارایی یک بنگاه در سطح خرد و یا کارایی همه بنگاه‌ها در سطح خرد الزاماً به کارایی در سطح کلان می‌انجامد، بحث و سخن درست است؟

این سخن در مکتب اقتصاد کلاسیک و نئوکلاسیک سخن درستی است ولی آیا در علم اقتصاد فقط همین دو مکتب فکری وجود دارد و بس؟ آیا علم اقتصاد یکی از علوم اجتماعی نیست؟ و آیا در علوم اجتماعی، اصل بر وجود مکاتب مختلف فکری در هر رشته از دانش تجربی نمی‌باشد؟ در این صورت چگونه می‌توان این‌گونه تعصب‌آمیز در رابطه با این نوع پدیده‌ها سخن گفت؟ اجازه بدهید از این دید. هم به مسئله نگاه کنیم که در تحلیل کارایی در سطح کلان جامعه آیا می‌توان ضرورت وجود سرمایه‌گذاری دولتی در کشوری درحال توسعه را منتفی دانست؟ مثلاً بد نیست نگاهی به وضعیت صنعتی کشور خودمان ببینیم که کدام صنعت بزرگ و اساسی این مملکت بدون دخالت مستقیم و بدون سرمایه‌گذاری مستقیم دولت شکل گرفته است؟ درعین حال تأکید کنم که این بحث بنده به معنی حمایت از دولتی کردن اقتصاد نیست. نکته مورد تأکید بنده در اینجا این است که نباید بدون شناخت لازم، این مسائل را به‌گونه‌ای مطرح ساخت که نهایتاً این مسئله و بحث فنی در سطح جامعه به‌صورت مسئله‌ای ایدئولوژیک و ارزشی درآید و سردرگمی به بار آورد. باز هم تأکید می‌کنم که این مسئله دارای جنبه‌های فنی و در چارچوب مباحث علوم اجتماعی است. در علوم اجتماعی نیز، با توجه به آنچه گفته شد باید تعصب‌های غیرعلمی را از خود دور ساخت. بعد از این مقدمه کوتاه اجازه دهید بحث بعدی خود را با نکته‌ای که همکاران تحت عنوان فضای بیرونی و آثار این فضا و محیط بر کارایی داخلی یک بنگاه دولتی مطرح نمودند دنبال کنم.

تأثیر فضای بیرونی را در تجربه کشورهای درحال توسعه تاکنون بارها دیده‌ایم. این کشورها پیوسته درگیر این پدیده‌اند که در مقطعی به‌شدت دولتی کردن را پی می‌گیرند و در مقطعی دیگر با

۱. تدبیر، شماره ۵۸ و ۵۹، دی و آذر ۱۳۷۴، میزگرد. صرفاً مطالب دکتر حسین عظیمی درج شده است. این مدرک به شماره ۱۷۹-۵ در مجموعه آثار دکتر حسین عظیمی تحت عنوان ارتقاء کارایی در بنگاه‌های دولتی وجود دارد.

حرارت دنبال خصوصی کردن می‌روند. و معمولاً در ابتدای این مقاطع همیشه راضی و در انتها همیشه ناراضی هستند. این کشورها برای دولتی کردن همواره استدلال‌هایی دارند که به جنبه‌های اجتماعی و اقتصادی باز می‌گردد. زیر پا گذاردن منافع عمومی توسط صاحبان ثروت متمرکز و زیاد، و از بین بردن عدالت اجتماعی توسط بخش خصوصی از جمله این استدلال‌ها است. با تکیه بر چنین ادله‌ای برخی از کشورها به دولتی کردن بنگاه‌ها دست می‌زنند و در ابتدا نیز از پیاده کردن چنین برنامه‌هایی راضی هستند. اما چند سالی که می‌گذرد، آرام، آرام نارضایتی شروع می‌شود. استدلال‌های پیشین کمرنگ شده و جای خود را به براهین جدید واگذار می‌کند. این بار استدلال می‌شود که بنگاه دولتی کارایی ندارد و منابع کشور را هدر می‌دهد، پس باید خصوصی کرد و چنین می‌کنند. اما رضایت از اوضاع و احوال جدید نیز زمان کوتاهی بیشتر طول نمی‌کشد، این دور (سیکل) در ایران و در بسیاری از کشورهای در حال توسعه بارها تجربه شده است.

سؤالی که مطرح می‌شود این است که چرا این نوسانات در این زمینه صورت می‌گیرد؟ آیا مسئولین سوءنیت دارند و یا دوست دارند پیاپی تغییر سیاست دهند؟ مسلماً چنین نیست. اگر چنین نیست باید دلیل این نوسانات را در خارج از وجود شخص مسئولان جستجو کرد و به عبارت دیگر به جامعه باید بازگشت و دید چه شرایطی هست که باعث این نوسانات در تصمیم‌گیری در زمینه مجاز و خوب بودن سرمایه‌گذاری دولتی و یا بد و غیرمجاز بودن این سرمایه‌گذاری‌ها می‌شود. پس برای روشن شدن بحث، باید خصلت‌های جوامع خود را به‌خوبی بشناسیم. جوامع در حال توسعه، چون جامعه ما وضعیت "گذرا" دارند. در وضعیت گذرا همه چیز به دلیل تب‌وتاب تحولات تاریخی در تغییر مدام و در التهاب است. مکاتب فکری مختلفی کوشیده‌اند از دیدگاه علمی چارچوب لازم برای درک شرایط این کشورها فراهم کنند. در این زمینه و در چارچوب علم اقتصاد حداقل شش مکتب فکری مطرح شده است. این مکاتب تثبیت شده، هر یک کارایی را به‌نوعی تعریف می‌کنند. یکی از نحله‌های فکری، مکتب پول‌گرایان است که اعتقاد دارد اگر مجموعه جافته‌ای از سیاست‌های منسجم بر اساس عدم دخالت دولت بکار گرفته شود کارایی افزایش یافته و کشور توسعه پیدا می‌کند. ولی مکاتب فکری دیگر در این زمینه دارای نگرش‌های متفاوتی هستند و همگی این مکاتب باقیمانده نوعی و درجه‌ای از دخالت دولت در اقتصاد را برای افزایش کارایی و توسعه جامعه توصیه کرده است. به سخن دیگر می‌توان گفت که حداقل شش مکتب جا افتاده فکری در علم اقتصاد وجود دارد که در سراسر دنیا تجربه شده، و درباره این تجارب کتب متعددی هم نوشته شده و در هر کدام از این مکاتب بحث کارایی به صورتی خاص بیان شده است. بنابراین نباید تصور کرد که افزایش یا کاهش کارایی مسئله ساده‌ای است؛ این مسئله در علم اقتصاد از همان ابتدا مورد بحث و بررسی بوده است مثلاً علم اقتصاد در اوایل به این سؤال می‌پرداخت که چه باید کرد تا به هدف حداکثر رساندن

ظرفیت تولید در مجموع جامعه دست‌یافت. در آن زمان بحث این بود که با انگیزه خصوصی اگر در بازار رقابت ایجاد کنید به این هدف نزدیک می‌شوید. به عبارت دیگر به این صورت نفع شخصی به نفع اجتماعی تبدیل می‌شود. اما با جرئت می‌توان گفت که هیچ‌یک از اقتصاددانان شهیر دنیا در زمینه انگیزه خصوصی به مفهوم اینکه حتماً باید به دنبال سود دوید اصرار نکرده است. متفکرین بزرگ علم اقتصاد به پیگیری نفع شخصی در شرایط رقابت اهمیت بسیار قائل بوده‌اند چرا که اعتقاد داشتند در این وضعیت نفع اجتماعی و به تبع آن کارایی کل جامعه افزایش خواهد یافت. ولی به تدریج عالمان اقتصاد متوجه شدند که کارایی بحث پیچیده‌تری است. این درک به دنبال این واقعیت بود که در قرن هجدهم و نوزدهم اروپا ظرفیت تولیدی جامعه افزایش زیادی پیدا کرد. ولی اقتصاددانان متوجه پدیده ظاهراً غیرقابل توجیه نوسانات اقتصادی شدند که مصائبی را به جامعه تحمیل می‌کرد. یعنی زمانی که جامعه بیش از ظرفیت خود کار می‌کرد تورم شروع می‌شد و همه سیستم‌ها را به هم می‌ریخت. در زمان دیگر و در شرایط رکود بیکاری و فقر دامن‌گیر جامعه می‌شد. وجود این نوسانات این بحث را مطرح کرد که بهتر نیست انگیزه خصوصی را محدودتر کنیم، در این زمینه بحث‌های دانشمندانی مانند ریکاردو یا مارکس مطرح گردید ولی راه‌حل معقولی پیدا نشد. بعدها کینز دخالت دولت در اقتصاد از طریق مدیریت تقاضای کل را توصیه کرد. در اینجا به دنبال طرح تئوری‌های مختلف اقتصادی نیستیم، غرض از این سخن‌ها این است که استفاده بی‌قیدوشرط و همیشگی از انگیزه خصوصی برای ایجاد کارایی موردقبول اکثریت اقتصاددانان نبوده است و این مسئله به‌ویژه برای ما که در شرایط گذرایی هستیم مهم‌تر است و نباید به مسئله با ساده‌گرایی پرداخت. نباید فراموش کنیم که مشکلات جامعه در حال گذار به‌سادگی قابل‌حل نیست و به عبارت دیگر بافتن راه میانبری که بی‌عدالتی‌های انگیزه خصوصی و کندی و سنگینی حرکت بخش دولتی را نداشته باشد به‌آسانی در دسترس نیست از یاد ببریم هر جامعه‌ای که فرایند نوسازی را آغاز می‌کند در فرایند بحران و التهاب می‌افتد و اصولاً در ذات کشورهایی شبیه ما التهاب و بحران وجود دارد. اروپای قرن نوزدهم نیز که در گذر تاریخی بود بحران‌های شدید داشت و حتی آن دوران در اروپا به قرن آشوب اجتماعی مشهور شد.

در کشور ما نیز به این مسئله باید با دید وسیع‌تری نگاه کنیم، نباید فکر کنیم مشکلات تولیدی ما صرفاً ناشی از این است که مثلاً بخش خصوصی، فعال نیست و یا هست. به عنوان نمونه می‌گوییم در شرایطی که به هر علتی امنیت سرمایه در جامعه وجود ندارد، اگر سیاست آزادسازی را دنبال کنید با این قصد که سود افزایش‌یافته و افراد سرمایه‌گذاری کنند، اتفاقی که رخ می‌دهد این خواهد بود که افراد در فعالیت‌های کوتاه‌مدت سرمایه‌گذاری کرده و سود خود را نیز از کشور خارج می‌کنند. به بیان دیگر نه تنها سرمایه‌گذاری دولتی نخواهید داشت بلکه کل سرمایه‌گذاری جامعه را محدودتر خواهید

کرد. در مقطع دیگری که مثلاً امنیت سرمایه مواجه با مشکل نیست هیچ بعید نیست با تشکیل انحصارات دولتی جایی برای بخش خصوصی باقی نماند و جامعه دچار مشکل اساسی از دید کارایی شود. از این مسئله که بگذریم لازم است تأکید کنیم که باید کارایی در جوامعی مانند ما را در زمان «بلندتر» سنجید و سنجش کارایی در یک زمان کوتاه هر چند که تفاهم شده نیز باشد در شرایط کنونی کفایت نمی‌کند. آمار مربوط به کارکرد شرکت‌های دولتی ایران نیز نه بیانگر کارایی و نه بیانگر عدم کارایی آن‌ها است. در سال‌هایی که شرکت‌های دولتی بیشتر مطرح بودند دولت همه چیز را تحت کنترل داشت. به این صورت باید بررسی کرد که در زمانی که دولت سیاست‌های ارزی، قیمت‌گذاری و سرمایه‌گذاری را خود تعیین می‌کند، اختیارات مدیر درون سازمان چه بوده و در برخورد با این سیاست‌ها چه کرده‌اند؟ اندازه‌گیری کارایی در این مجموعه پیچیده کار ساده‌ای نیست. در هر حال به اعتقاد بنده باید مقولات جامعه در سال گذار را با دید دیگری نگریست. این دید به‌طور خلاصه در این نکته خلاصه می‌شود که چگونه می‌توان با توجه به شرایط محیطی جامعه در یک مقطع خاص حداکثر منابع را برای سرمایه‌گذاری تجهیز کرد. پس‌ازاین بررسی است که اگر بتوان باید از ابتکارات بخش خصوصی در جهت سرمایه‌گذاری بیشتر استفاده کرد. یقیناً ارجح است که این کار صورت گیرد البته به شرط آنکه این امر باعث آشوب‌های اجتماعی بعدی نشود و نتایج حاصله در یک زمان را در مقطع بعدی از بین برد. یعنی شکست در فرایند توسعه ایجاد نکند، در غیر این صورت باید تلفیق دو بخش را در نظر داشته باشیم. فرایند رشد بدون شکست برای ما بسیار اهمیت دارد.

معنای فرایند رشد بدون شکست آن است که عدالت اجتماعی و توجه به آن برای کشورهای گذرا در جهان امروز الزامی است. مردم امروز ایران مردم قرن گذشته نیستند که با هر نوع فقر و محدودیتی بسازند. جامعه‌ای که در حال حاضر بیش از یک‌میلیون دانشجو دارد جامعه عقب‌مانده‌ای نیست بنابراین توجه به مقوله عدالت اجتماعی در شرایط امروز جامعه ما دارای اهمیت اساسی است. این اهمیت بیانگر این مسئله است که بخش دولتی علیرغم پایین بودن احتمال کارایی باز هم باید فعال باشد. تمرکزهای سرمایه باید از بین برود، در غیر این صورت کارایی عمومی از دست خواهد رفت بعلاوه باید پیوسته مواظب بود که حجم بخش خصوصی بیش از تحمل جامعه گسترش نیابد. معنای دیگر این بحث آن است که حتی اگر عدم کارایی در بخش دولتی وجود دارد، باید این عدم کارایی را در حدی که فعالیت عمومی جامعه و به تبع آن، فعالیت بخش خصوصی را تسهیل می‌کند بپذیریم.

بخش دوم: میزگرد ارتقاء کارایی در بنگاه‌های دولتی کارایی بیشتر؛ هدفی یافتنی

عظیمی: در بخش قبلی بحث در رابطه با عوامل محیطی یا بیرونی و نقش این عوامل در تعیین سطحی از کارایی و بهره‌وری در واحدهای مختلف تولیدی اعم از دولتی یا خصوصی مباحث مختلفی

مطرح گردید. هرچند قرار است در این قسمت بحث، به مسئله خاص ارتقاء بهره‌وری در بنگاه دولتی بپردازیم، باز هم اجازه می‌خواهم در ابتدا تأکید کنم که به دلایل متعدد در جامعه گذرای ایران برای سال‌ها نیازمند این مقوله‌ایم که دولت در مواردی خاص با مباشرت مستقیم به امر تولید و تصدی بپردازد و لذا سال‌ها با پدیده شرکت‌های دولتی مواجه خواهیم برد. بنابراین باید کوشش کنیم که برخورد ما با این شرکت‌ها مانند برخورد افراد یک کشور با "سربازان دشمن" در زمان جنگ نباشد نکته دیگر اینکه در برخورد به مسئله اندازه‌گیری کارایی نیز نباید دچار ساده‌گرایی شد و مثلاً نرخ‌های بالاتر سوددهی را الزاماً معیار کارایی تلقی کرد. نرخ‌های بالای سود را می‌توان در شرایط مختلفی که الزاماً به سود جامعه نیست هم به دست آورد. مثلاً شرکتی می‌تواند با ایجاد انحصار به سودآوری قابل توجهی برسد، آیا این شرکت الزاماً کارا و پربازده است؟ نرخ سود قابل توجه در شرایطی نشانه بازدهی بالای شرکت است که موسسه در شرایط رقابتی و بدون استفاده از «رانت» های ناشی از حمایت‌های مختلف به این سوددهی رسیده باشد. به عبارت دیگر، مؤسسه توانسته باشد که در رقابت با سایر تولیدکنندگان کالا یا خدمت مشابه، با استفاده از ایده‌های نو و با ایجاد خلاقیت و نوآوری فنی مدیریتی، سازمانی کالایی یا خدمتی باکیفیت بهتر و باقیمتی پایین‌تر به بازار عرضه کرده باشد. درعین حال باید توجه داشت که حتی در این شرایط نیز در سال‌های اخیر تردیدهایی ایجاد شده که اگر بخواهیم کارکرد یک سازمان در چارچوب مفهوم توسعه پایدار را بسنجیم (یعنی کارکرد سازمان در چارچوب توسعه‌ای که مخل و مضر به محیط‌زیست نسل فعلی و نسل‌های بعدی نباشد) آنگاه آیا کافی است که فقط مفهوم سودآوری، حتی در شرایط رقابتی و در شرایط همراه بودن با پویایی فنی سازمانی و مدیریتی را معیار بازدهی و کارایی یک سازمان تولیدی بدانیم؟ در این زمینه به‌ویژه ما که در شرایط پس از انقلاب اسلامی در جامعه ایران زندگی می‌کنیم باید بیشتر دقت داشته باشیم، نباید فراموش کنیم که قانون اساسی ما تصویری از اقتصاد را مطلوب شمرده است که بیشتر از آنکه شبیه هریک از شش مکتب توسعه‌ای مورد اشاره قبلی بنده باشد، شبیه «مکتب توسعه انسانی» است که ادبیات وسیعی را در سال‌های اخیر به وجود آورده و حتی در نوشته‌های سازمان ملل و در معیارهای اندازه‌گیری و بررسی سازمان‌هایی مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نیز مطرح گردیده است. فراموش نکنیم که به‌عنوان مثال در بخش برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP) پس از سال‌ها کار و فعالیت و تجربه‌اندوزی، چند سالی است که به جدیت مطرح می‌شود که آیا معیارهای تخصیص کمک‌های توسعه‌ای سازمان ملل تاکنون معیارهای صحیحی بوده‌اند؟ و آیا نباید معیارهای مزبور را تصحیح و تکمیل کرد و به سراغ طرح‌هایی رفت که بیش از بازده فیزیکی، بازده فرهنگی، آموزشی و علمی ایجاد کند؟ مراد من از این بحث آن است که فراموش نکنیم که در ایران پس از انقلاب، قانون اساسی جدیدی برای کشور تدوین شده است هدف اساسی

معماری در این قانون، به هیچ وجه در حداکثر کردن تولید یا حداکثر کردن سود قابل خلاصه کردن نمی‌باشد. هدف طراحی شده در قانون اساسی این است که اقتصاد کشور دارای پویایی کافی برای تأمین نیازهای مادی باشد به عبارت دیگر اقتصاد کشور تا آن اندازه پویا باشد که به مردم را در سطحی آبرومند تأمین کند، اشتغال لازم برای مردم را تأمین نماید، امکان تأمین مسکن را برای تمامی آحاد مردم به دست دهد. و درآمد لازم را برای پایه‌گذاری نظام تأمین اجتماعی گسترده و برای تأمین آموزش عمومی برای همه ایجاد نماید. به علاوه به نظر می‌رسد که در قانون اساسی و در جهت حصول جامعه‌ای آسوده و مطمئن‌تر، نابرابری وسیع در توزیع درآمد و ثروت نیز پذیرفته نشده است. فراموش نکنیم که بخش عمده‌ای از مالکیت‌های دولتی و تصدی‌های دولتی در تعقیب این اهداف ایجاد شده است. البته واضح است که پیروزی‌ها و شکست‌های مختلفی در زمینه حصول به اهداف مزبور در صحنه عمل داشته‌ایم. ضمناً نباید فراموش کرد که ظرف ۵-۶ سال گذشته دوره‌ای از تجربه خصوصی‌سازی وسیع را نیز پشت سر گذارده‌ایم و این تجربه نیز در مواردی قرین موفقیت و در موارد دیگر قرین شکست بوده است. خلاصه و باز هم تأکید کنم که در ساماندهی مسائل اجتماعی و در طراحی و در ایجاد یک جامعه مطلوب با وظیفه‌ای ساده و بدون پیچیدگی مواجه نیستیم که بتوانیم با برخوردهای ساده و سریع مثلاً با سریعاً خصوصی کردن با سریعاً دولتی کردن مسئله مشکل را حل و فصل نمائیم.

اما، پس از بیان نکات فوق و علی‌رغم آنکه می‌دانیم اطلاعات آماری موجود ما را به صورت مستدل و قطعی به سوی این نتیجه نمی‌برند که الزاماً همه واحدهای دولتی کشور دچار عدم کارایی شدید هستند، باز هم می‌توانیم بدون آنکه احتمالاً دچار خطای فراوانی شویم بگوییم که واحدهای دولتی کشور بر اساس معیارهای مختلف می‌توانند در سطحی بالاتر از آنچه امروز انجام می‌دهند قرار گیرند و کارایی خود را افزایش دهند. اما چگونه؟ و جواب کلی به این سؤال را می‌توان در این حوزه‌ها جستجو کرد:

اول، ایجاد تغییر در نگرش‌های اصلی مدیریت کشور در زمینه سازمان‌دهی و اداره عمومی تصدی‌های دولتی. دوم، ایجاد تغییرات لازم در معیارهای گزینش مدیران ارشد، ایجاد تغییرات در سیستم‌های ایجاد انگیزه در مدیریت و به عبارت دیگر دادن اختیارات فراوان‌تر به مدیران برگزیده و خواستن مسئولیت متناسب و برقراری نظامات تشویق و تنبیه متناسب. سوم، ایجاد تغییرات لازم در نظامات حمایتی از واحدهای دولتی به نحوی که در حد ممکن این واحدها مجبور به فعالیت در دنیایی رقابتی‌تر شوند و از «خمودگی» در دنیای حمایت شده و انحصاری دولتی بیرون آیند. چهارم، کوشش در تقویت مبانی زیربنایی لازم در سطح جامع به صورتی که "مدیر لایق" در یک "بناگاه رقابتی" امکان استفاده از وسایل و ابزار لازم برای ارتقاء کارایی بناگاه خود را داشته باشد.

سه مورد اول مشخصاً معطوف به بناگاه‌های دولتی است ولی مورد چهارم، شامل همه بناگاه‌ها،

چه خصوصی، چه عمومی و چه دولتی می‌شود. در توضیح مختصر هریک از موارد فوق می‌توان به نکات زیر اشاره کرد.

اولاً در حال حاضر، احتمالاً به دلیل تعبیر خاصی که از قانون اساسی و از مسئولیت وزیران داریم، به اجبار یک یا چند بنگاه دولتی را مستقیماً زیر نظر یک وزیر یا وزارتخانه قرار داده‌ایم. هر وزارتخانه نیز به شدت درگیر مسائل متعدد اجتماعی - اداری است و خصلتاً بیش از آنکه به فعالیت تولیدی بیندیشد به فعالیت حاکمیت و اداره امور از ابعاد اجتماعی سیاسی می‌اندیشد. طبیعی است که در چنین شرایطی الزاماً، اداره تصدی‌های دولتی نیز تا حد زیادی تحت سیطره و نفوذ نگرش‌های اداری و وزارتخانه‌ای قرار می‌گیرد این عامل به صورت‌های مختلف کارایی بنگاه تولیدی دولتی را کاهش می‌دهد. پس به نظر می‌رسد که باید در این زمینه به تفکر و اندیشه‌ای تازه دست زد و روش‌های تازه‌ای را برای ساماندهی و اداره بنگاه‌های دولتی که مغایر قانون اساسی نیز نباشد پیدا کرد. البته در این بازبینی باید مسئله را فراگیر مطالعه کرد، به اهداف تصدی‌های فعلی دولتی نیز توجه کرد و در مواردی که اضطراب‌های ناشی از شرایط انقلابی باعث دولتی شدن یک بنگاه شده است و اکنون این اضطراب حذف شده باید این بنگاه را از پیکره بخش دولتی جدا کرد و به بخش‌های دیگر اقتصاد منتقل نمود و همین‌طور سایر مقولات را نیز در این زمینه‌ها باید موردعنایت قرارداد که جهت جلوگیری از اطاله کلام به این نکات نمی‌پردازم.

ثانیاً، باید توجه داشت که "مدیریت علمی" در سازمان‌های صنعتی کشور چه خصوصی و چه عمومی هنوز به صورت یک نهاد و یک فرهنگ جا نیافتاده است. در بخش غیردولتی هنوز عمدتاً در مرحله یکی بودن مدیر - مالک هستیم و در بخش دولتی معمولاً معیارهای شایستگی اداری، اجتماعی یا سیاسی، معیارهای انتخاب مدیر است و بعد هم با مدیر انتخاب شده همانند یک کارمند اداری دستگاه دولتی برخورد می‌شود. نه اختیارات لازم به او داده می‌شود، نه پاداش‌های کافی برایش در نظر گرفته می‌شود و نه مسئولیت‌های لازم از او خواسته می‌شود. ضمناً فراموش نکنیم که جهان سال‌هاست از دوره یکسانی مدیر - مالک گذشته و تجارب عملی و علمی فراوانی برای استفاده در این زمینه وجود دارد. اگر این مقوله موردعنایت دست‌اندرکاران قرار گیرد. با انتخاب مدیر شایسته، با دادن اختیار لازم به او و با برقراری پاداش‌ها و تنبیه‌های متناسب بخش عمده‌ای از مشکل کارایی بنگاه دولتی حل خواهد شد.

ثالثاً، باید کوشید که بنگاه دولتی نتواند بدون حد و حصر از امتیاز «دولتی بودن» خود استفاده کند و برای خود انحصار بیافریند. در شرایط انحصار، حتی مدیر و مدیران خوب هم دچار خمودگی و «کم‌کاری» و «کم‌توجهی» می‌شوند و لذا پویایی لازم در بنگاه تولیدی و به تبع آن کارایی ایجاد نمی‌شود.

رابعاً، اگر مدیر خوب و شایسته و مسئولان با انگیزه هم داشتیم که در دنیای رقابتی مجبور به فعالیت بوده این مدیر باید بتواند به ابزار عمومی لازم در سطح جامعه دسترسی داشته باشد. در این زمینه باید به تقویت بنگاه‌هایی پرداخت که خدمات اساسی جانبی را فراهم می‌کنند. مانند مؤسسه‌ای که خدمات استانداردسازی، بیمه، آموزشی، تحقیقاتی و یا اطلاعاتی می‌دهند. به‌علاوه باید کمک کرد تا بازار سرمایه در کشور بیش‌ازپیش شکل گیرد، باید کوشید، نظام مالیاتی در حد ممکن از ایجاد مشکل برای شرکت‌های تولیدی دور شود، سیاست خارجی کشور خود را موظف به کمک به بنگاه‌های تولیدی نماید. شاید مجموعه فوق بتواند به ارتقاء کارایی داخل بنگاه تولیدی کمک کند.

بررسی مدل توسعه کره جنوبی بر اساس الگوی توسعه دکتر عظیمی و پروفیسور کوزنتس

عباس معمارنژاد^۱

این مقاله استخراج شده از گزارشی تحقیقاتی است که آقای دکتر عباس معمارنژاد در سال ۱۳۷۳ در درس توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی دوره دکترای اقتصاد استاد دکتر حسین عظیمی انجام داده‌اند. متن کامل این گزارش به دلیل حجم بالا امکان استفاده در این مجموعه را نداشت، لذا خلاصه آن ارائه شده است. گزارش با مقایسه الگوی توسعه دکتر حسین عظیمی و پروفیسور کوزنتس نشان می‌دهد که استراتژی و سیاست‌های توسعه کره جنوبی منطبق با الگوهای توسعه در هر چهار زمینه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی است. همچنین این تحقیق، دیدگاه جامع دکتر حسین عظیمی برای توسعه کشور را تأیید می‌کند. اتخاذ مجموعه‌ای از اهداف مشخص توسعه‌ای و مشارکت و پابندی دولت و مردم به اجرای آن‌ها و انعطاف‌پذیری برنامه‌ها متناسب با واقعیات کشور و جهان از عمده‌ترین دلایل موفقیت استراتژی توسعه در کره جنوبی بر شمرده شده است. دکتر حسین عظیمی در آن زمان ضمن تأیید محتوای گزارش، بر انطباق مدل توسعه کره جنوبی با مدل توسعه کوزنتس و مدل خودشان تأکید کرده‌اند.

خسرو نورمحمدی

مقدمه

بررسی تحقیقاتی مسیر توسعه اقتصادی کشورهای جهان سوم و استفاده از تجربیات کشورهایی که گام‌های مؤثری را برای رشد و توسعه اقتصادی خود برداشته‌اند و موفقیت‌هایی را در این زمینه کسب کرده‌اند، مخصوصاً برای محققین و دست‌اندرکاران در کشورهای جهان سوم یا در حال توسعه دارای اهمیت فراوانی است. چرا که ایشان را قادر می‌سازد تا در اتخاذ سیاست‌های توسعه‌ای آگاهانه‌تر برخورد کنند. موفقیت کشور کره جنوبی در توسعه اقتصادی در دنیای امروز بر کسی پوشیده نیست تا آن حد که در مواردی نام معجزه بر آن نهاده می‌شود. حرکت و سرعت توسعه اقتصادی در این کشور به نحوی است که:

۱. این گزارش برای ارائه در درس اقتصاد توسعه و برنامه‌ریزی دوره دکترای اقتصاد در سال ۱۳۷۳ تهیه شده است که در این کتاب خلاصه‌ای از آن ارائه شده است. این گزارش تحولات سال‌های ۱۹۶۲ الی ۱۹۹۲ میلادی کره جنوبی را بررسی می‌کند.

- تولید ناخالص ملی از ۲/۰۵ میلیارد دلار در سال ۱۹۶۱ به ۲۸۱ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۱ رسیده که بدین ترتیب GNP طی سی سال ۱۳۷ برابر شده است.^۱
- تولید ناخالص ملی سرانه از ۹۶/۱ دلار در سال ۱۹۶۱ به ۶۴۹۸ دلار در سال ۱۹۹۱ رسیده که بدین ترتیب GNP سرانه طی سی سال ۶۷/۵ برابر شده است.^۲
- ارزش صادرات از ۴۱ میلیارد دلار در سال ۱۹۶۱ به ۷۱/۸۷۰ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۱ رسیده که بدین ترتیب صادرات طی سی سال ۶۷/۵ برابر شده است.^۳
- اقتصاد کشور از یک اقتصاد کشاورزی به اقتصاد صنعتی پیشرفته و با تکنولوژی مدرن تبدیل شده است. بدین ترتیب که در فاصله زمانی سال‌های ۱۹۶۱ تا ۱۹۹۱ سهم بخش کشاورزی از GNP از ۳۶/۹ درصد به ۸/۱ درصد، سهم بخش صنعت و معدن از GNP ۱۵/۷ درصد به ۴۵ درصد و سهم بخش خدمات از GNP از ۴۷/۷ به ۴۶/۹ درصد رسیده است.^۴
- سهم سرمایه‌گذاری از GNP از ۱۰/۹ درصد در سال ۱۹۶۰ به ۳۷/۱ درصد در سال ۱۹۹۰ رسیده است. در این خصوص باید توجه را به رشد سریع GNP نیز معطوف داشت که در این صورت رشد حجم سرمایه‌گذاری بیشتر نمایان می‌شود.^۵
- نرخ بیکاری از ۸/۴ درصد در سال ۱۹۶۲ به ۲/۴ درصد در سال ۱۹۹۱ کاهش یافته است.^۶
- سرمایه‌گذاری در بخش تحقیق و توسعه (R&D) از ۹/۵ میلیون دلار در سال ۱۹۶۳ به ۳۳۵۳ میلیون دلار در سال ۱۹۸۸ رسید که تقریباً ۳۵۳ برابر شده است.^۷
- سهم بودجه آموزش و پژوهش نسبت به کل بودجه دولت از ۱۵/۲ درصد در سال ۱۹۹۰ به ۲۰/۷ درصد در سال ۱۹۸۴ رسیده و این در حالی است که درصد بودجه دولت نسبت به GNP از ۱۷/۴ درصد در سال ۱۹۶۰ به ۲۹/۴ درصد در سال ۱۹۸۴ افزایش یافته که این ارقام افزایش چشمگیر در بودجه آموزش و پرورش را نشان می‌دهد.^۸
- انتظار طول عمر در کشور از ۵۶ سال در سال ۱۹۶۰ به ۷۱ سال در سال ۱۹۹۰ رسیده که نشان از موفقیت این کشور در افزایش رفاه جامعه است.^۹

۱ و ۲ و ۳ و ۴. موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، سیاست‌های تعدیل اقتصادی در کشورهای کره جنوبی، غنا، نیجریه و جمهوری اسلامی ایران، تهران، ناشر مؤلف، مهرماه ۱۳۷۲، ص ۳۶، ص ۵۹ تا ص ۶۵ آمارهای سال ۱۹۶۱ از این منبع استخراج شده است، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، کره جنوبی شماره ۱۹، تهران، ناشر دی‌ماه ۱۳۷۲ ص ۱۹۹، ۲۰۴، ۳۲۲.

۵ و ۶ و ۷. مأخذ ۱، ص ۵۹ تا ۶۵.

8. choo hakchung. "role of education and vocational training in the republic of korea". Economic bulletin vol. XXXVII, no2, Dec 1986

۹. مقاله معجزه آسیای شرقی، مترجم شریف ادیب سلطانی، ماهنامه تدبیر شماره ۴۸، آذرماه ۷۳- ص ۳۳.

با عنایت به آمار و ارقام فوق ادعا می‌شود که این کشور طی دهه‌های گذشته با سرعت زیادی به سوی توسعه اقتصادی حرکت کرده است. به دنبال موفقیت چشمگیر کره جنوبی در توسعه اقتصادی و به دلیل درک اهمیت بررسی این موضوع و استفاده از تجربیات این کشور مقالات بسیار زیادی در این خصوص ارائه شده که جنبه‌هایی از توسعه اقتصادی این کشور و گوشه‌ای از عوامل مؤثر بر توسعه اقتصادی را مورد توجه قرار داده‌اند ولی مقاله‌ای که تمام ابعاد را در نظر بگیرد ارائه نگردیده است. حال در این نوشتار برآنیم تا مسیری که این کشور برای توسعه اقتصادی خود انتخاب کرده را به همراه سیاست‌ها و استراتژی‌های مربوطه مورد بررسی قرار دهیم.

بخش اول: الگوی توسعه اقتصادی موردنظر

در این بخش الگوی توسعه اقتصادی را که فرآیند توسعه اقتصادی کره جنوبی در قالب آن قابل توجیه است را مدنظر قرار می‌دهیم. الگوی توسعه اقتصادی موردنظر، الگوی ارائه شده توسط دکتر حسین عظیمی است. البته در خلال بررسی‌ها نیم‌نگاهی نیز به الگوی توسعه یا رشد اقتصادی نوین پروفیسور کوزنتس نیز خواهیم داشت.

الف) تعریف توسعه اقتصادی^۱

بر اساس الگوی دکتر عظیمی توسعه اقتصادی عبارت است از تحول در مبانی علمی و فنی تولید از وضعیت سنتی به وضعیت صنعتی. تحول بدین‌صورت است که روش کسب علم و فن از طریق تجربه و خطا در صحنه تولید به روش کسب علم و فن از طریق آزمایشگاه و کتابخانه تبدیل و روش انتقال علم و فن نیز از طریق ممارست و شاگردی در صحنه تولید به روش انتقال علم و فن از طریق دوره‌های آموزشی هدف‌دار و از پیش تعیین‌شده تبدیل می‌گردد.

وقتی روش کسب و انتقال علم و فن در یک کشور از وضعیت سنتی (تجربه و خطا و ممارست و شاگردی) به وضعیت صنعتی (آزمایشگاه و کتابخانه - دوره‌های آموزشی) تبدیل و این تبدیل فرهنگی شد یعنی در بطن جامعه مطرح گردیده و مقبولیت عامه یافت، آن‌وقت است که توسعه‌یافتگی حاصل شده است.

ایشان برای اندازه‌گیری توسعه اقتصادی یک کشور معیار تولید توسعه‌ای را مطرح می‌کند. منظور

۱. برای توضیح بیشتر به مأخذ زیر مراجعه شود: دکتر حسین عظیمی، مدارهای توسعه‌نیافتگی در اقتصاد ایران، تهران، نشر نی.

از تولید توسعه‌ای این است که با توجه به سه نوع تولید در کشورهای در حال توسعه شامل تولید سنتی، تولید گذرا و تولید مدرن، تبدیل تولید سنتی به گذرا و تولید گذرا به مدرن و همچنین تحول در داخل تولید گذرا با توجه به ضرایب خاص به عنوان تولید مدرن تلقی می‌شود.

ب) فرآیند توسعه اقتصادی بر اساس مدل دکتر حسین عظیمی

ایشان معتقدند که با توجه به شرایط اقتصادی اجتماعی کشورهای توسعه‌یافته امروزی در گذشته، که دو آکسیوم نفع شخصی و رقابت در جامعه حکم‌فرما بود، آزادی اقتصادی به عنوان عامل توسعه و پیشرفت مدنظر قرار گرفت ولی در شرایط اقتصادی- اجتماعی فعلی کشورهای توسعه‌نیافته علاوه بر دو آکسیوم فوق یعنی نفع شخصی که از خصوصیات رفتار اقتصادی انسان‌هاست و رقابت که یک آکسیوم اجتماعی است، دو آکسیوم دیگر نیز دخالت دارند که عبارت‌اند از:

۱- سلطه فنی- جهان گذرا یا کشورهای توسعه‌نیافته با سلطه فنی بخشی از جهان مواجه هستند که این سلطه فنی بسیار قوی است. در حالی که جوامع توسعه‌یافته امروزی در گذشته با چنین سلطه فنی مواجه نبوده‌اند.

۲- انتظارات انسان‌ها- در جامعه گذرا انتظارات انسان‌ها بسیار متفاوت با انتظارات انسان‌ها در جوامع توسعه‌یافته امروزی در زمان قبل از توسعه می‌باشد و این مسئله به علت وجود اطلاعات و گسترش آن و نیز ارتباط با جوامع توسعه‌یافته باعث شده که انتظارات مردم کشورهای توسعه‌نیافته بسیار بالا باشد.

با توجه به دو آکسیوم رقابت و نفع شخصی و نیز دو آکسیوم جدید یعنی سلطه فنی زیاد و انتظارات شدیداً فزاینده نتیجه می‌شود که آزادی اقتصادی عامل پیشرفت و توسعه در کشورهای توسعه‌نیافته نبوده، بلکه هدایت اقتصادی مدنظر قرار می‌گیرد و منظور از هدایت اقتصادی، دولتی شدن اقتصاد نیست بلکه هدایت و راهبری اقتصاد مورد توجه است. لذا در شرایط اقتصادی- اجتماعی کشورهای توسعه‌نیافته امروزی هدایت اقتصادی یعنی هدایت جامعه به سوی صنعتی شدن مدنظر است و متصدی این هدایت نیز دولت است.

با توجه به بحث فوق مهم‌ترین سؤال برای یک جامعه گذرا این است که: "آیا هدایت جامعه به سوی صنعتی شدن امکان‌پذیر است؟" برای پاسخ به این سؤال وارد فرآیند توسعه اقتصادی می‌شویم. برای هدایت اقتصاد و جامعه به سوی صنعتی شدن دودسته عوامل مؤثر شامل عوامل اولیه و ثانویه وجود دارند.

عوامل اولیه شامل عواملی هستند که پاسخ به سؤال اساسی فوق را روشن می‌سازد یعنی اینکه جواب مثبت است و یا خیر و عوامل ثانویه شامل عواملی است که پس از عوامل اولیه در سرعت حرکت توسعه‌ای مؤثر واقع می‌شوند. این دودسته عوامل عبارت‌اند از:

۱- عوامل اولیه: عوامل اولیه به دو دسته عوامل داخلی و خارجی تقسیم‌بندی می‌شوند. عوامل داخلی شامل ساختار فرهنگی، ساختار اجتماعی و ساختار سیاسی بوده و عوامل خارجی شامل موقعیت ژئوپلیتیک کشور، وضعیت نظم جهانی و وضعیت یا درجه وابستگی کشور می‌شود.

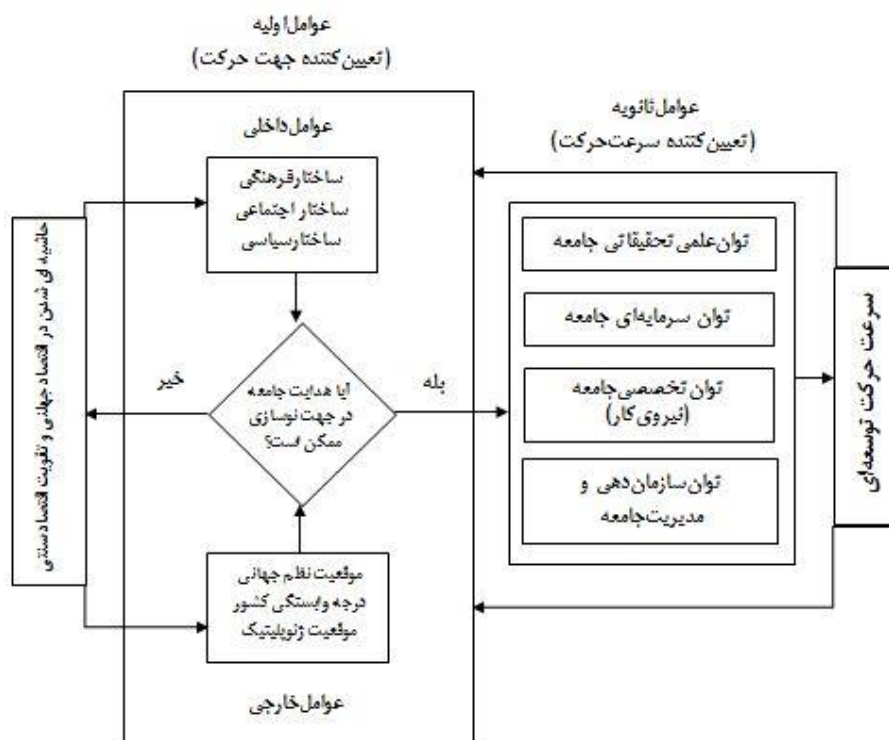
اینکه ساختار فرهنگی سازنده ساختار اجتماعی است و ساختار اجتماعی نیز ساختار سیاسی را شکل می‌دهد واضح است و ساختار سیاسی یک کشور مترقی نیز دو خصلت: گرایش مدرنیسم و قدرت ایجاد و حفظ ثبات را باید داشته باشد آن‌وقت است که امکان دادن جواب مثبت به سؤال اساسی فوق وجود خواهد داشت.

در دنبال بحث، عوامل خارجی می‌توانند بر خصلت‌های دوگانه ساختار سیاسی به شرح فوق تأثیر بگذارند و موجب تقویت و تضعیف آن شوند و لذا درجه امکان‌پذیری پاسخ مثبت به سؤال فوق را کم یا زیاد کنند.

۲- عوامل ثانویه که شامل عوامل اقتصادی بوده و شامل ظرفیت انباشته سرمایه، ظرفیت علمی جامعه از دیدگاه نظریه‌پردازی اجتماعی، ظرفیت نیروی کار متخصص و ظرفیت مدیریت و سازمان‌دهی می‌شود.

بحث اینجا است که چنانچه پاسخ به سؤال فوق مثبت باشد عوامل ثانویه بر سرعت حرکت توسعه‌ای تأثیر می‌گذارند و چنانچه پاسخ سؤال فوق منفی باشد اقتصاد جامعه به اقتصادی حاشیه‌ای در اقتصاد جهانی تبدیل شده و اقتصاد سنتی تقویت خواهد شد. بین عوامل اولیه و ثانویه ارتباط وجود داشته و مدل به‌صورت پویا عمل می‌کند. حال مدل فرآیند توسعه اقتصادی دکتر حسین عظیمی را طبق این الگو به شرح زیر ارائه می‌کنیم:

مدل فرآیند توسعه اقتصادی دکتر حسین عظیمی



با توجه به الگوی فوق مشخص است که بازخورد مدل در رابطه با عوامل داخلی بسیار قوی‌تر از بازخورد مدل در رابطه با عوامل خارجی است و این با توجه به شرایط اقتصادی-اجتماعی کشورهای توسعه‌نیافته قابل قبول است.

ج) الگوی توسعه اقتصادی پروفیسور کوزنتس

پروفیسور کوزنتس، نظریه رشد و توسعه اقتصادی خود را بر اساس مطالعه‌ای که برای دوره‌ای دویست ساله از وضعیت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشورهای پیشرفته کنونی جهان داشته، ارائه کرده و لذا از دید تاریخی و با توجه به واقعیات، این نظریه بیان گردیده است. به عقیده ایشان هر عصر یا دوره اقتصادی همراه با یکسری تحولات بنیادی در جامعه شروع می‌شود که این تحولات هم شامل تحولات فنی و تکنولوژیکی و هم شامل تحولات اجتماعی و فرهنگی می‌گردد و چنانچه تحول بنیادی در شروع عصر اقتصادی فنی و تکنولوژیکی باشد قطعاً برای ثمربخشی این تحولات فنی و تکنولوژیکی باید تغییرات و تحولات اجتماعی نیز به وقوع بپیوندد.

به عقیده ایشان منبع اصلی رشد اقتصادی در کشورهای پیشرفته امروزی، به‌کارگیری روش‌های تولید مبتنی بر دانش یا به عبارتی کاربرد گسترده علوم در رفع مشکلات تولید اقتصادی است. استفاده علمی از دانش مستلزم وجود جو انسانی مناسب فکری و انسانی است و لذا برای تداوم به‌کارگیری علوم و فنون، تحولات فرهنگی و اجتماعی اجتناب‌ناپذیر است، چرا که این‌گونه تحولات، زمینه مناسب را برای استفاده از علوم فراهم می‌نماید.

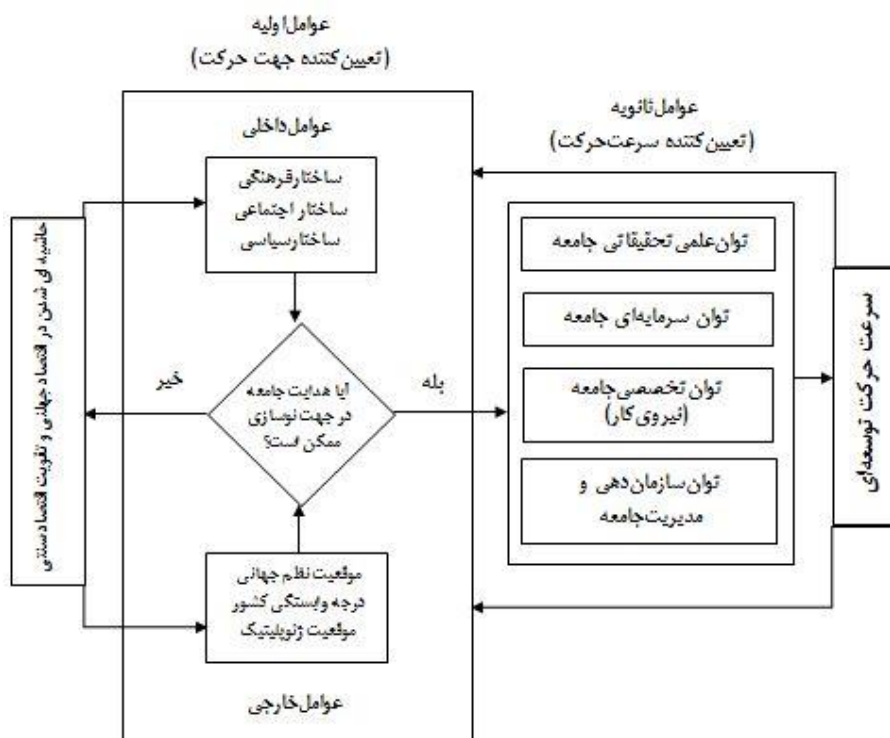
ایشان رشد و توسعه اقتصادی را به‌صورت زیر تعریف می‌کند: رشد اقتصادی عبارت است از رشد مداوم تولید سرانه که معمولاً با تغییرات زیربنایی و ساختاری نظیر

- انتقال تولید از بخش کشاورزی به بخش‌های غیر کشاورزی و یا به عبارتی روند صنعتی شدن
- انتقال جمعیت از روستاها به شهرهای کوچک و بزرگ و یا به عبارتی روند شهرنشینی
- تغییر وضعیت شرایط اقتصادی گروه‌های مختلف اجتماعی در کشور
- تغییر در نحو توزیع کالاها و خدمات و نحو معرف آن‌ها
- گسترش روابط بین‌المللی

همراه است و لذا توسعه اقتصادی عبارت است از افزایش ظرفیت تولید (هم از نظر کمیت و هم از نظر تنوع) به نحوی که این افزایش ظرفیت، بستگی به ترقیات فنی و تکنولوژیکی و تطبیق آن با شرایط نهادی و ایدئولوژیک مورد نیاز آن دارد. برای اندازه‌گیری تولید وی عقیده دارد که تولید سرانه در بخش‌های مدرن اقتصاد باید ملاک قرار گیرد چرا که اندازه‌گیری تولید و افزایش آن در بخش‌های مدرن با بالاترین کمتری نسبت به رشد تولید در مجموعه اقتصاد مواجه است. از نظر ایشان سه دسته عوامل در فرآیند توسعه اقتصادی مؤثر هستند که عبارت‌اند از:

- عوامل داخلی شامل ساختارهای فرهنگی، اجتماعی و سیاسی
 - عوامل خارجی شامل ذخیره دانش بین‌المللی و چگونگی استفاده از آن
 - عوامل اقتصادی (اعم از داخلی و خارجی) شامل بهره‌وری و بازدهی عوامل تولید، انباشت سرمایه، تحول در ساختارهای اقتصاد، تجارت خارجی و توزیع درآمد.
- نحوه عمل در فرآیند توسعه اقتصادی موردنظر ایشان به شرح شکل زیر است:

مدل فرآیند توسعه اقتصادی پروفیسور کوزنتس



به عقیده ایشان صنعتی شدن، تنها تحت رهنمود و رهبری بخش خصوصی ایجاد نمی‌شود بلکه عوامل و نهادها و سازمان‌های دیگری به‌جز فعالیت‌های بخش خصوصی در روند صنعتی شدن دارای اهمیت است و از این رو است که وی بر نقش دولت در روند توسعه معتقد است.

بخش دوم: فرآیند توسعه اقتصادی در کره جنوبی

مقدمه

همان‌گونه که مشخص است سرعت توسعه اقتصادی در کره جنوبی از حوالی سال‌های ۱۹۶۱ به بعد بسیار بالا بوده و اصولاً سرعت فوق‌العاده مدرن‌گرایی در این کشور بوسیله یک فرآیند نوسازی و نوگرایی که از سال ۱۸۷۶ شروع می‌شود قابل‌فهم است. در این سال کشور کره جنوبی با ژاپن یک معاهده بازرگانی را امضاء کرده و نیز موفقیتی را در برابر فرانسویان، آلمانی‌ها و آمریکایی‌ها که در دهه گذشته به زور وارد این کشور شده بودند، به دست آورد. یک دهه بعد یعنی حوالی سال‌های ۱۸۸۶ قراردادهای مشابهی نیز با آمریکا و اکثر کشورهای اروپایی شامل انگلیس و روسیه به امضاء رسانید.

البته با امضای معاهدات فوق در دوره سی‌ساله بعد از سال ۱۸۷۶ کارها از خود کره‌ای‌ها به ژاپنی‌ها منتقل شد و در سال‌های ۵-۱۹۰۴ کره صحنه رقابت بین کشورهای ژاپن، چین، روسیه و انگلیس در خصوص کسب قدرت و منافع شد و بدین ترتیب تلاش‌های داخلی کره برای مدرن‌گرایی به‌طور آشکار با مزاحمت روبرو گردید.

چنین تغییراتی نیز به دلیل مداخله غربی‌ها در چین (در سال ۱۸۴۰) و در ژاپن (در سال ۱۸۵۰) بدون نتیجه رها شده و در همه موارد فوق، عکس‌العمل‌های ناسیونالیستی در مقابل مداخله خارجی‌ان عامل حرکت بوده و در این حرکت، گاه یک گروه وابسته به یک کشور خارجی شده و گروه دیگر، به کشور خارجی دیگر گرایش پیدا می‌کرد. چنین شکستی در فرآیند مدرن‌سازی در کره که ناشی از مداخله خارجی‌ها بود منجر به مستعمره شدن این کشور از سال ۱۹۰۵ گردید.

نقش ژاپن در طول دوران استعمار کره دچار تغییراتی شد به نحوی که مخالفت‌ها با استعمار ظالمانه سرکوب شد، مداخله کره‌ای‌ها در امور عمومی به حداقل رسید، تحصیلات کره‌ای‌ها به تحصیل در سطوح ابتدایی محدود شده بود و همه این‌ها تلاش در جهت محدود کردن استعدادها و قابلیت‌های مردم کره بود. زبان ژاپنی ابتدا به عنوان زبان دوم قرار گرفت و سپس از سال ۱۹۳۷، آموزش زبان کره‌ای ممنوع گردید. در سال ۱۹۳۵ تنها ۹۰ مدرسه دولتی در سطح بالاتر از ابتدایی در کره وجود داشت و تنها این مدارس ظرفیت پذیرش حدود ده هزار نفر را داشتند و این در حالی بود که جمعیت کره به ۲۲ میلیون نفر بالغ می‌شد.

کره از نظر اقتصادی و فرآیند مدرنیزه کردن در طول دوره تسلط ژاپن بسیار آهسته و تدریجی حرکت کرد و در این دوره مهاجرین زیادی از ژاپن به کره آمدند و این وقتی بود که ژاپنی‌ها بر کره تسلط یافته و در تجارت بین‌المللی نیز تسلط داشتند. مواد غذایی و کود تنها تولیدات کارخانه‌ای و صنعتی کره به حساب می‌آمد و شهرنشینی در حال پیدایش بود. سرمایه‌های عمده مربوط به ژاپنی‌ها بوده و این سرمایه‌گذاری‌ها بیشتر در معادن و صنایع سبک صورت گرفت. قبل از سال ۱۹۳۱، در طول دوره جنگ ژاپن با چین، ژاپنی‌ها بهره‌برداری از منابع کره را تشدید کردند. به‌طور کلی ژاپن به‌عنوان استعمارگر کره، فعالیت‌های اقتصادی را در این کشور در اختیار گرفته و البته این فعالیت‌ها تا حدی شرایط را برای فرآیند مدرنیزه کردن فراهم می‌نمود. ولی به‌هرحال فرآیند نوسازی و مدرنیزه کردن تا سال ۱۹۴۵ بسیار ناهموار، بی‌ثبات و محدود بود و کشور کره تا شروع دوران صنعتی شدن فاصله داشت، چراکه هنوز فعالیت‌های کشاورزی مخصوصاً در قسمت جنوبی عمده و قابل توجه بود.

با آزادسازی کره از چنگ ژاپنی‌ها در سال ۱۹۴۵ و نیز پس از تقسیم این کشور به دو قسمت، کره جنوبی تغییرات زیادی را به شرح زیر تجربه کرد:

- جریان وسیع مهاجرین از شمال به این کشور

- یک دوره جنگ با کره شمالی در سال‌های ۵۳-۱۹۵۰
 - رشد سریع جمعیت و لذا افزایش حجم بیکاران
 - یک‌رشته مناسبات داخلی ناشی از دیکتاتوری زیگمان‌ری که در سال ۱۹۶۰ به اوج خود رسید
 - کودتای افسران جوان در سال ۱۹۶۱ و شروع یک دوره فوق‌العاده با ثبات از سال ۱۹۶۱
 با توجه به مطالب فوق با کمک از بررسی انجام شده توسط پروفیسور کوزنتس در مورد کره جنوبی چنین نتیجه می‌گیریم که این کشور، دوران گذر (حرکت از یک جامعه غیر مدرن یا سنتی به یک جامعه مدرن اقتصادی) را از سال ۱۹۴۵ شروع کرده ولی به علت بروز جنگ بین دو کره و ادامه آن تا سال ۱۹۵۳ و مشکلات ناشی از بازسازی، عملاً شروع مجدانه فرآیند مدرن‌گرایی در این کشور از سال ۱۹۶۱ با روی کار آمدن افسران جوان که هدف و آرزویشان مدرنیزه کردن اقتصاد، استقلال همه‌جانبه از تمام قدرت‌ها، پایداری و مقاومت اساسی در مقابل کره شمالی و پیدا کردن راهی برای جلوگیری از هدر رفتن ظرفیت‌های ملی و انسانی جامعه کره بود، ثبت گردیده است.
 در این بخش برآنیم تا با توجه به دو الگوی بیان شده در فصل اول، ابتدا توسعه اقتصادی را در این کشور اندازه‌گیری نموده و یا به عبارتی بیان کنیم که آیا توسعه اقتصادی در این کشور تا چه میزان رخ داده است و سپس با بیان عوامل مؤثر در توسعه اقتصادی، فرآیند توسعه را مورد بررسی قرار دهیم.

الف) اندازه‌گیری توسعه اقتصادی

بر اساس الگوی توسعه دکتر عظیمی، گفتیم که توسعه اقتصادی عبارت است از تحول در مبانی علمی و فنی تولید از وضعیت سنتی به مدرن و برای اندازه‌گیری توسعه اقتصادی از تولید مدرن استفاده می‌شود. از آنجا که اندازه‌گیری تولید مدرن (با توجه به خصوصیتی که ایشان بیان می‌کنند) بر اساس اطلاعات موجود غیرعملی است لذا از شاخص‌هایی برای این کار استفاده می‌کنیم. این شاخص‌ها عبارت‌اند از:^۱

۱- وضعیت کارآموزی فنی و حرفه‌ای و نیز تحصیلات عالی از سال ۱۹۶۰ به بعد
 به‌طور کلی در زمان تقسیم شبه‌جزیره کره به دو قسمت شمالی و جنوبی، اکثر منابع و معادن در قسمت شمالی قرار گرفته و کره جنوبی از نظر منابع طبیعی و ذخایر معدنی، بسیار با محدودیت مواجه بود به نحوی که از کل ذخایر شناخته شده معدنی در شبه‌جزیره کره تنها ۱۰ تا ۲۰ درصد آن در خاک کره جنوبی واقع شده است. به همین دلیل این کشور توجه خاص خود را بر منابع انسانی معطوف کرده و به اهمیت مهارتی نیروی کار به‌عنوان عامل کلیدی افزایش بازدهی پی برده است.

۱. آمار و اطلاعات و تحلیل‌های این بخش به علت خلاصه کردن گزارش، امکان ارائه نیافت.

با توجه به مطلب فوق، به مرور که فرآیند صنعتی شدن و تحول در مبانی علمی و فن تولید در این کشور اهمیت بیشتری پیدا کرد، نه تنها نیاز به نیروی انسانی علمی، بلکه به مهندسان متخصص به جای عالمان علوم طبیعی و نیز تکنسین‌ها برای پشتیبانی از کار مهندسان بیشتر شد. در ضمن ارتقای سطح مهارت کارگران شاغل در صنایع نیز از طریق ایجاد دوره‌های آموزشی مورد توجه قرار گرفت. برای مثال در سطح استادکاران آموزش فنی و حرفه‌ای از حدود ۵۴۰۰ نفر در سال ۱۹۶۷ به حدود ۱۰۴۰۰۰ نفر در سال ۱۹۸۰ افزایش یافت.

در سطح تحصیلات دانشگاهی نیز رشته‌های علوم طبیعی و مهندسی و فنی مورد توجه قرار گرفت و دولت طرح‌هایی را به‌منظور تشویق دانشجویان برای ورود به مدارس و کالج‌های فنی و حرفه‌ای به مورد اجرا گذاشت. تعداد دانشجویان آموزش عالی در این کشور حدوداً ظرف مدت ۲۰ سال یعنی از ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰، ۷/۵ برابر شد و تعداد دانشجویان شاغل به تحصیل در رشته‌های فنی نیز حدوداً ۶ برابر گردید که نشان از گسترش سطح علم و فن در جامعه کره است.

۲- ساختار تولیدات صنعتی در کشور از سال ۱۹۶۰ تاکنون

یکی از ویژگی‌های اقتصادی کره جنوبی در دوران گذر، افزایش سریع سهم صنعت در تولید ناخالص ملی بوده که این موضوع نشانه صنعتی شدن جامعه است به نحوی که در فاصله بین سال‌های ۱۹۶۲ و ۱۹۹۰، متوسط نرخ رشد سالانه تولیدات صنعتی ۱۶/۶ درصد بوده است. همراه با گسترش روزافزون صنایع، تغییرات ساختاری در صنعت نیز حاصل شد که حاکی از استفاده از صنایع تکنولوژی بر و نیازمند نیروی کار ماهر و آموزش‌دیده است. جدول زیر روند تغییرات ساختار صنعتی کره جنوبی را نشان می‌دهد.

جدول روند تغییرات ساختار صنعتی کره جنوبی

دهه ۱۹۵۰	دهه ۱۹۶۰	دهه ۱۹۷۰	دهه ۱۹۸۰
منسوجات پنبه‌ای	الیاف شیمیایی	آهن و فولاد	صنایع الکترونیک
تصفیه شکر	صنایع بافندگی	پتروشیمی	کامپیوتر
صنایع آردسازی	صنایع تولید ادویه‌جات	صنایع ماشینی	نیمه‌هادی‌ها
	صنایع تولید کنسروسازی	کشتی‌سازی	مهندسی ژنتیک
	نیروگاه‌های برق	اتومبیل‌سازی	نیروگاه‌های اتمی
	تصفیه نفت		

مأخذ: موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، کره جنوبی شماره ۱۹، تهران، ناشر مؤلف، ص ۲۴۲ به نقل از: the korea development bank.

ملاحظه می‌شود که ساختار صنایع تغییری را از صنایع با تکنولوژی پائین به سوی صنایع با تکنولوژی

مدرن و پیشرفته داشته است و گسترش صنایع سبک به‌ویژه صنایع با تکنولوژی پیشرفته نظیر تجهیزات پردازش اطلاعات معلول مزیت نسبی کره در زمینه نیروی کار ماهر و آموزش دیده است. برای روشن شدن مطلب به بعضی اطلاعات در خصوص صنایع با تکنولوژی مدرن و پیشرفته توجه می‌کنیم:

- صنایع الکترونیک با تولیدی معادل ۱۰ میلیون دلار در سال ۱۹۶۵ آنچنان گسترش یافتند که در سال ۱۹۸۳ ارزش تولیدات آن‌ها به ۲/۹۸ میلیارد دلار رسید. از نظر تعداد تلویزیون رنگی و ویدئو قابل ذکر است که در سال ۱۹۹۱ تعداد ۱۳/۴ میلیون تلویزیون رنگی و تعداد ۹/۳ میلیون ویدئو تولید شده است.

- ارزش تولید نیمه‌هادی‌ها از ۱۵ میلیون دلار در سال ۱۹۶۸ به ۸۶۰ میلیون دلار در سال ۱۹۸۳ افزایش یافته است. دولت کره معتقد است که بومی کردن صنعت نیمه‌هادی‌ها در دستیابی به رقابت بین‌المللی در حوزه تکنولوژی پیشرفته بسیار ضروری است.

- تولید کامپیوتر که از اوایل دهه ۱۹۸۰ آغاز شده، گسترش بسیار چشمگیری داشته است به نحوی که در سال ۱۹۸۶ ارزش تولیدات آن به ۱/۵ میلیارد دلار رسیده است.

- در صنعت کشتی‌سازی، موقعیت مناسب جغرافیایی و نیروی کار ماهر و فراوان و استفاده از تکنولوژی پیشرفته باعث شده که پیشرفت سریعی در این صنعت حاصل شود به نحوی که از فعالیت در خصوص تعمیر کشتی‌ها و ساخت کشتی‌های چوبی و کوچک ماهیگیری در سال ۱۹۶۳ به ساخت کشتی‌های پیچیده حمل مواد شیمیایی و نفت و کالا تبدیل گردید. هم اکنون این کشور بعد از ژاپن دومین تولیدکننده کشتی در جهان است.

- صنعت اتومبیل‌سازی به دلیل اتکا به تکنولوژی پیشرفته در این کشور رشد چشمگیری داشته و از جمله صنایع مهم و استراتژیک تلقی می‌شود. از آنجا که این صنعت با صنایعی نظیر آهن و فولاد، فلزات غیرآهنی، صنایع ماشین و صنایع الکترونیک و شیمیایی ارتباط نزدیک دارد، لذا گسترش این صنعت به پیشرفت ساختار صنعتی کره کمک شایانی کرده است. تولید اتومبیل از ۶۰۰۰ دستگاه در سال ۱۹۶۹ به ۸۴۶ هزار دستگاه در سال ۱۹۸۹ رسیده است.

۳- ساختار صادراتی کشور از سال ۱۹۶۰ تا به حال

در سال ۱۹۹۲، ۷۲ درصد صادرات کره را مواد اولیه و تنها ۲۷ درصد را محصولات صنایع آن‌هم صنایع سبک تشکیل می‌داد ولی در سال ۱۹۹۱ تنها ۴/۷ درصد صادرات کره به مواد اولیه اختصاص یافته و مابقی یعنی ۹۵/۳ درصد را محصولات صنعتی (۳۵/۴ درصد را محصولات صنایع سبک و ۵۹/۹ درصد صنایع سنگین) تشکیل داده است. نکته قابل توجه این است که در سال ۱۹۶۲ به هیچ وجه محصولات صنایع سنگین صادر نگردیده و این در حالی است که قسمت اعظم صادرات

در سال ۱۹۹۱ را صادرات این گروه از صنایع تشکیل داده است. جدول زیر ساختار صادراتی کشور کره بر حسب گروه‌های کالایی نشان می‌دهد.

جدول ساختار صادراتی کره جنوبی بر حسب گروه‌های کالایی ۱۹۹۱-۱۹۶۲ درصد

سال	مواد اولیه	محصولات صنایع سبک	محصولات صنایع سنگین	کل
۱۹۶۲	۷۳	۲۷	---	۱۰۰
۱۹۶۶	۳۷/۶	۵۰/۵	۱۱/۹	۱۰۰
۱۹۷۱	۱۴	۶۳/۹	۲۲/۱	۱۰۰
۱۹۷۶	۱۰/۲	۶۱/۴	۲۸/۴	۱۰۰
۱۹۸۱	۹/۱	۴۷/۶	۴۳/۴	۱۰۰
۱۹۹۱	۴/۷	۳۵/۴	۵۹/۹	۱۰۰

مأخذ: سال‌های ۱۹۶۲ تا ۱۹۸۱ از ماهنامه بررسی‌های بازرگانی از انتشارات موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، تهران، سال دوم شماره ۶، آبان ماه ۱۳۶۸ ص ۸۰ و سال ۱۹۹۱ از کره جنوبی شماره ۱۹، انتشارات موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، تهران، دی‌ماه ۷۲ ص ۳۲۲.

در کل می‌توان گفت که ساختار کالایی صادرات کره از کالاهای کاربر به کالاهای کاربر پیچیده و از این نوع کالاها به کالاهای سرمایه‌بر با تکنولوژی پیشرفته تغییر یافته است. این مطلب به همراه این نکته که مهم‌ترین صادرات کره را در حوالی سال‌های ۱۹۹۲ کفش، کلاه و منسوجات تشکیل داده و در حال حاضر صنایع الکترونیک، اتومبیل، کشتی، فولاد و محصولات پتروشیمی را صادر می‌کند نشان می‌دهد که در مبانی علمی و فنی تولید از وضعیت سنتی به وضعیت مدرن تحول و تغییراتی عمده صورت گرفته است.

۴- گسترش استفاده از تکنولوژی‌های پیشرفته در کشور از سال ۱۹۶۰ به بعد

به‌طور کلی علم و تکنولوژی نقشی اساسی را در توسعه کشور کره جنوبی بازی کرده‌اند و در این میان تربیت نیروی انسانی متخصص و اشاعه تفکر علمی در جامعه جایگاه ویژه دارد. تکنولوژی بیانگر رابطه میان داده‌ها - استانداردها در تولید است و لذا دگرگونی تکنولوژیک موجب تغییر تابع تولید می‌شود که این نیز به نوبه خود سبب افزایش بهره‌وری می‌گردد. البته نکته قابل ذکر اینکه، برای افزایش بهره‌وری تنها عامل تکنولوژی کافی نیست بلکه تکنولوژی و منابع انسانی و واکنش آن‌ها نسبت به یکدیگر شالوده‌های بهره‌وری را پی‌ریزی می‌کنند.

اصولاً کشور کره برای صنعتی شدن و ورود به اقتصاد برون‌گرا^۱، تکنولوژی پیشرفته را انتخاب

1. out ward oriented economy.

کرد. این در حالی بود که تکنولوژی با پیچیدگی کمتر نیز می‌توانست نیازهای توسعه کشور را تأمین سازد. علت انتخاب تکنولوژی پیشرفته این بود که دولت کره چنین استنباط می‌کرد که در کشورهای درحال توسعه گشودن راه‌های پیشرفت، نیازمند به‌کارگیری نوعی استراتژی شجاعانه و ابداع‌گرانه است. دولت کره با اقدامات حمایتی خود، استراتژی و سیاست‌هایی را برای توسعه علوم و تکنولوژی برگزید که محورهای اساسی این خط‌مشی عبارت‌اند بودند از:

- پایه‌گذاری مبانی مطمئن برای رشد علمی و فنی
 - توسعه استراتژیک تکنولوژی صنعتی
 - ایجاد فضای مناسب برای پیشرفت علوم و تکنولوژی
- برای اجرای دقیق سیاست‌های فوق، برنامه‌ریزی بدین نحو صورت گرفت که باید اولاً تقویت و بهره‌گیری از استعدادها به‌ویژه توسعه نیروی انسانی در سطوح مختلف مد نظر قرار گیرد و ثانیاً باید به معرفی تکنولوژی‌های پیشرفته دنیای خارج شتاب بخشید و ثالثاً باید برای فعالیت‌های توسعه و تحقیق (R&D) ایجاد انگیزه کرد. برای نیل به این اهداف دولت اقدام به ایجاد نهادهای زیر نمود:
- وزارت علوم و تکنولوژی که در سال ۱۹۶۷ تأسیس و به‌عنوان مرکز سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و هماهنگی عمل کرد.
 - انستیتوی علوم و تکنولوژی که از سال ۱۹۶۶ به‌عنوان یک موسسه مستقل و با تأکید بر تحقیقات صنعتی تأسیس گردید.
 - موسسه عالی علوم که از سال ۱۹۷۱ شروع بکار کرد و وظیفه اصلی آن آموزش دانشمندان و تربیت مهندسان خبره مورد نیاز صنایع کشور است.
 - مراکز و مدارس فنی و حرفه‌ای که به موازات ایجاد نهادهای فوق و به منظور پاسخگویی روزافزون نیروی کار ماهر این مدارس در نقاط مختلف کشور تأسیس گردید.
- به موازات رشد صنایع، نیازمندی‌های آن‌ها چه از نظر سطح و چه از نظر گوناگونی افزایش می‌یابد. لذا به‌منظور تأمین این نیازمندی‌ها مؤسسات تحقیقاتی ویژه و مستقل ایجاد شد که با انستیتو علوم و تکنولوژی در ارتباط هستند. برای ثمر دهی هر چه بیشتر این مؤسسات لازم بود که از نیروی انسانی و تجهیزات موجود بیشترین و بهترین استفاده صورت گیرد و به همین منظور شهرک علمی دای داک^۱ طراحی شد که سازمان‌های تحقیقاتی عمومی و خصوصی را در خود جای داد. با افزایش مؤسسات آموزش عالی در شهرک، مجتمع اندیشمندان پدید آمد که قادر بود با کارایی بسیار، علوم و تکنولوژی را توسعه دهد.

از آنجا که پرداختن صنایع به تحقیق و توسعه نیازمند منابع مالی نسبتاً وسیع است و بیشتر صنایع قادر به ایجاد چنین واحدهایی نیستند لذا چندین مؤسسه مالی برای تأمین مالی صنایع در خصوص توسعه تکنولوژی ایجاد شد که از آن جمله می‌توان به شرکت توسعه تکنولوژی کره، شرکت سرمایه‌گذاری توسعه کره و شرکت تأمین مالی تکنولوژی کره اشاره کرد. نکته قابل ذکر اینکه تا همین سال‌های اخیر، دولت کره، توسعه تکنولوژی صنعتی را با تخصیص سرمایه دولتی راهبری کرده ولی به مرور شرایط لازم برای درگیر کردن بخش خصوصی را نیز فراهم آورده است بطوریکه در حال حاضر هزینه‌ای که مؤسسات و بخش خصوصی برای تحقیق و توسعه انجام می‌دهند حدوداً بیست برابر هزینه دولت در این زمینه بیشتر است.

حال با توجه به چهار شاخص فوق که برای نشان دادن تحول در مبانی علمی و فنی تولید از وضعیت سنتی به مدرن در نظر گرفتیم، نتیجه می‌گیریم که طی سه دهه گذشته فوق، تحول بسیار عمیقی (نه سطحی) در مبانی علمی و فنی تولید صورت گرفته که حاکی از توسعه اقتصادی در کشور کره جنوبی است. در ادامه بحث اندازه‌گیری توسعه اقتصادی به تعریف توسعه اقتصادی از دید پروفیسور کوزنتس توجه کرده و با توجه به این تعریف می‌خواهیم اثبات کنیم که در این کشور توسعه اقتصادی رخ داده است. می‌دانیم که طبق نظر پروفیسور کوزنتس توسعه اقتصادی عبارت است از افزایش تولید سرانه وقتی همراه با یکسری تحولات باشد. از این دیدگاه، وضعیت تولید سرانه را در کره جنوبی به شرح جدول ذیل مورد بررسی قرار می‌دهیم.

جدول تولید ناخالص ملی سرانه ۱۹۶۲-۹۱ ارقام به دلار

سال	۱۹۶۲	۹۶۶	۱۹۷۱	۱۹۷۵	۱۹۸۳	۱۹۸۷	۱۹۸۸	۱۹۹۱
تولید ناخالص ملی سرانه	۹۶/۱	۱۳۰/۸	۲۸۹	۱۰۱۲	۲۰۰۲	۳۱۱۰	۴۱۲۷	۶۴۹۸

مأخذ: the bank of korea, monthly statistical bulletin, feb. 1992

چنانچه از جدول فوق ملاحظه می‌شود تولید سرانه همواره و به‌صورت مداوم در حال افزایش بوده است. همچنین اگر تولید ناخالص ملی یا GNP را نیز در نظر بگیریم مشاهده می‌کنیم طی سی سال مورد بحث به‌طور متوسط سالیانه ۸/۳ درصد در کمیت واقعی رشد داشته است. جدول زیر تولید ناخالص ملی را نشان می‌دهد:

جدول تولید ناخالص ملی ۱۹۶۲-۹۱ ارقام به میلیارد دلار

سال	۱۹۶۲	۹۶۶	۱۹۷۱	۱۹۷۶	۱۹۸۱	۱۹۸۶	۱۹۹۱
تولید ناخالص ملی سرانه	۲/۰۵۱	۱۸/۰۶	۳۰/۹	۴۹	۶۵	۱۰۵/۱۷	۲۸۱

مأخذ: korea exchange bank, the Korean economy 1984

توضیح: ارقام سال‌های ۱۹۶۲ تا ۱۹۸۱ به قیمت ثابت سال ۱۹۸۰ و ارقام سال‌های ۱۹۸۶ و ۱۹۹۱ به قیمت جاری است.

همان‌گونه که قبلاً گفته شد ضمن افزایش کمی تولید ناخالص ملی، از نظر تنوع نیز تغییرات بسیار زیادی صورت گرفته به نحوی که تولیدات این کشور از تنوع بالایی برخوردار شد. تغییرات ساختاری موردنظر کوزنتس نیز در کره جنوبی به‌صورت زیر بوده است:

- انتقال تولید از بخش کشاورزی به بخش‌های غیر کشاورزی یا به عبارتی روند صنعتی شدن - در سال ۱۹۶۲ سهم بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات از تولید ناخالص ملی به ترتیب معادل ۳۶/۹ درصد، ۱۵/۷ درصد و ۴۷/۷ درصد بود و این در حالی است که سهم این بخش‌ها از تولید ناخالص ملی در سال ۱۹۹۱ به ترتیب معادل ۸ درصد، ۴۵ درصد و ۴۷ درصد بالغ گردیده است. مقایسه درصدهای فوق نشان می‌دهد که روند صنعتی شدن به‌سرعت در کشور به اجرا درآمده است.

- انتقال جمعیت از روستاها به شهرهای کوچک و بزرگ یا به عبارتی روند شهرنشینی - در سال ۱۹۶۵ حدود ۳۲ درصد از کل جمعیت این کشور در شهرها و مابقی یعنی ۶۸ درصد آن در روستاها زندگی کرده‌اند در حالی که در سال ۱۹۸۸ معادل ۶۹ درصد از کل جمعیت در شهرها و ۳۱ درصد در روستاها زندگی می‌کنند.

- اکثر بررسی‌های اقتصادی در مورد اقتصاد کره جنوبی نشان می‌دهد که رشد اقتصادی در این کشور همراه با توزیع عادلانه‌تر درآمد بوده است و این به معنی تغییر در شرایط اقتصادی گروه‌های مختلف اجتماعی در این کشور است. در سال ۱۹۸۲ درحالی که ۲۰ درصد خانوارهای ثروتمند حدود ۴۳ درصد درآمد ملی را به خود اختصاص داده بودند، سهم ۴۰ درصد خانوارهای گروه پایین درآمدی به ۱۸/۸ درصد بالغ گردیده است و این نشان می‌دهد که این کشور از لحاظ توزیع درآمد در میان کشورهای درحال توسعه موقعیت بسیار ممتازی داشته است. انجام اصلاحات ارضی در این کشور از جمله مکانیزم‌های روشنی است که مشارکت و بهره‌مند شدن همه مردم از مزایای رشد اقتصادی را بیان می‌کند.

- گسترش روابط بین‌المللی از جمله برنامه‌های بوده که دولت کره جنوبی از ابتدا تاکنون پیگیری کرده است. یکی از اصول سیاست خارجی این کشور که در سال ۱۹۷۳ انتشار یافته مربوط، این مطلب است که کره جنوبی درهای کشور را بر روی تمام ملل جهان بدون در نظر گرفتن ایدئولوژی و مرام‌های سیاسی و بر اساس احترام به اصل برابری متقابل و حفظ حاکمیت ملی باز کرده است. این کشور پس از پیوستن به سازمان ملل متحد در سال ۱۹۹۱ به جز سازمان بین‌المللی کار در کلیه سازمان‌های زیرمجموعه سازمان ملل متحد عضویت دارد.

تغییرات ساختاری فوق به همراه رشد تولید سرانه و افزایش ظرفیت تولید در بلندمدت نشان می‌دهد که طبق تعریف کوزنتس از توسعه اقتصادی می‌توان بیان کرد که فرآیند توسعه اقتصادی در کره جنوبی اتفاق افتاده است.

ب) فرآیند توسعه اقتصادی در کره جنوبی

با توجه به توسعه اقتصادی سریع و قابل توجه در این کشور، محققان بسیاری از کشورهای پیشرفته و در حال توسعه در صدد برآمدن تا فرآیند توسعه اقتصادی در این کشور را شناخته و عوامل مؤثر بر این فرآیند را بیان کنند. از این رهگذر در تحقیقات مختلف عوامل متفاوتی نظیر وجود دولت مقتدر و آگاه، توسعه تکنولوژی در سطح ملی، انباشت سرمایه، نیروی کار ارزان و فراوان، اصلاحات ارضی، فرهنگ معجزه‌گر کنفوسیوسی، اتخاذ استراتژی توسعه صادرات، سیاست‌های سالم توسعه و دخالت‌های مناسب در امور اقتصادی توسط دولت، استفاده از مکانیزم بازار اقتصاد رقابتی، برنامه‌ریزی آگاهانه اقتصادی و امثالهم بیان گردیده است. در این بررسی می‌خواهیم پس از اینکه اثبات کردیم در این کشور توسعه اقتصادی حاصل شده نشان دهیم که این توسعه در چه قالب و الگویی قابل بحث است. همان‌گونه که در فصل اول گفته شد فرآیند توسعه اقتصادی کره جنوبی را بر اساس الگوی آقای دکتر حسین عظیمی با نیم‌نگاهی به الگوی توسعه اقتصادی پروفیسور کوزنتس مورد بررسی قرار داده و عوامل اولیه و ثانویه مؤثر بر توسعه اقتصادی را بیان می‌کنیم.

عوامل داخلی**۱- ساختار فرهنگی**

طبق الگو وقتی نگرش علمی و توجه به خرد و عقلایی فکر کردن در یک جامعه فرهنگی شد آن وقت است که می‌توان گفت ساختار فرهنگی مناسب برای توسعه وجود دارد. فرهنگ سنتی در کره بر پایه مفاهیم بودا و کنفوسیوس شکل گرفته است. با توجه به تعالیم کنفوسیوس به شکل فوق و با عنایت به اینکه فرهنگ کره از فرهنگ ژاپن و چین نیز متأثر شده است خصوصیات فرهنگی جامعه کره را به شرح زیر بر می‌شماریم:

- خصوصیت اول: توجه به خرد و عقل و علم
- خصوصیت دوم: جمع‌گرایی در مقابل فردگرایی
- خصوصیت سوم: هم‌نواختی بین افراد نابرابر

علاوه بر خصایص فوق، خصوصیت‌هایی نظیر خونگرم بودن، پرتلاش و بی‌تکبر بودن، متواضع بودن، نظم‌پذیری و رعایت سلسله‌مراتب، وطن‌پرستی و ... را می‌توان به عنوان خصائص اخلاقی مردم کره برشمرد. ساختار فرهنگی به شکل فوق زمینه مساعد را برای رشد نگرش علمی در جامعه فراهم کرده و همسوئی و همبستگی زاید الوصفی را در بین مردم برای کوشش در جهت توسعه اقتصادی کشور خود ایجاد کرده است. به عبارت دیگر ارتباط دیرینه مردم این کشور با فرهنگ چینی و تعالیم

کنفوسیوس، ضرورت اجتناب‌ناپذیر در ذهن همه مردم برای نیل به پیشرفت یا NOA^۱ را در این کشور به شدت تقویت کرده و این مسئله، منجر به مشارکت گسترده مردم و نیز وحدت نظر ملی در امر توسعه گردیده است.

منظور از همبستگی در جامعه کره این است که فرهنگ و شرایط نهادی و معنوی زندگی در این کشور به گونه‌ای است که موجب اتحاد عمل و تعاون و ایجاد توانایی برای کار گروهی در میان تمام مردم جامعه گردیده و لذا پیوندهای ملی محکم موجب درک و تشخیص منافع ملی و جمعی در میان افراد مختلف جامعه شده است به نحوی که این مسئله به‌دقت و به‌طور کامل در رفتار اقتصادی مردم کره دیده می‌شود و ایشان را افرادی پر تلاش و سخت‌کوش و منظم و مرتب در کار بار آورده است. منظور از همسویی در جامعه کره دیدگاه‌ها و عقاید یکسان در خصوص سرنوشت انسان، ثروت‌اندوزی دنیوی و توجه به زندگی مناسب و رفاه است. همان‌گونه که در تعالیم کنفوسیوس نیز به زندگانی خوش و بی درد و رنج توجه شده است.

۲- ساختار اجتماعی

دیدگاه‌های اجتماعی در جامعه کره از ساختار فرهنگی آن نشأت گرفته و با توجه به روند صنعتی شدن در این کشور، این دیدگاه‌ها بشدت تقویت شده است. این دیدگاه‌ها عبارت‌اند از:

• دیدگاه اول: مساوات‌طلبی یا برابری

• دیدگاه دوم: ناسیونالیسم یا ملی‌گرایی

دیدگاه‌های فوق و همه‌گیر بودن آن در کره یک جمعیت متجانس را ایجاد کرده و ثبات اجتماعی حاصله، پشتوانه مؤثری در رشد اقتصادی و سریع این کشور محسوب می‌شود. البته قبل از وجود ثبات اجتماعی یکسری تغییر و تحولات اجتماعی در این کشور رخ داده است که در ذیل به آن‌ها توجه می‌شود:

• تغییر اول: مهاجرت روستائیان به شهرها یا به عبارتی روند شهرنشینی

• تغییر دوم: اصلاحات ارضی

• تغییر سوم: جنبش سائمول آندونگ^۲، "پیش به سوی زندگی بهتر"

نتیجه چنین جنبشی عبارت بود از:

- بهبود سطح زندگی در روستاها و لذا رشد اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی مردم

- کاهش مهاجرت از روستاها به شهرها و لذا رفع معضل بیکاری

1. Needs of achievement.

2. saemaul undong.

- افزایش درآمد روستائیان و به تبع آن افزایش تقاضا برای کالاهای تولیدی صنایع کشور به نحوی که در سال ۱۹۷۴ درآمد متوسط خانوارهای روستایی از میزان عایدی کارگران شهری بیشتر شد.

- ایجاد روحیه مشارکت، همکاری و تعاون در بین مردم جامعه

بدین ترتیب با پیشرفت جوامع روستایی، تشابه بسیار زیادی بین جوامع روستایی و شهری برقرار و موجب تجانس اجتماعی گردید.

با عنایت به تحولات اجتماعی فوق باید گفت که حرکات اولیه توسعه اجتماعی هر شکل و گونه‌ای که باشد موجب آزاد شدن مقادیر زیادی از انرژی و نیروهای اجتماعی که در جامعه محصور و نا آشکار بوده، گشته و باعث پیدایش گروه‌های اجتماعی جدید از قبیل گروه جوانان تحصیل کرده، روشنفکران، دانشمندان، نظامیان، مدیران صنعتی و گروه شهروندان جدید می‌گردد. با توجه به موارد فوق باید گفت که ساختار اجتماعی کره روز به روز منسجم‌تر و متجانس‌تر گردیده و بواسطه فرهنگ کنفوسیوسی، مشارکت آحاد مردم در توسعه و پشتیبانی ایشان از این امر، مهم‌ترین مشخصه آن است به عبارتی می‌توان گفت که عزم ملی برای توسعه در این جامعه شکل گرفته است.

۳- ساختار سیاسی

اولین حکومت مستقل در سال ۱۹۴۸ در کشور کره جنوبی، زمام امور را به دست گرفت. قبل از این، شبه‌جزیره کره سال‌ها تحت استعمار خارجی‌ان قرار داشته و امور حکومتی به‌طور کلی در اختیار ایشان بوده و مردم کره به‌هیچ‌وجه دخالتی در شکل‌گیری حکومت نداشتند. اشغال کشور از جهت سیاسی نیز مردم را دچار تفرقه نموده بود بطوریکه برخی با نیروی اشغالگر همکاری می‌کردند، بعضی در خارج از کشور به صف مخالفان پیوستند و بعضی دیگر که در جناح چپ جبهه ضد استعمار بودند به فعالیت‌های مخفی پرداختند. بعد از آزادی کره از استعمار ژاپن از سال ۱۹۴۵ تا ۱۹۴۸ جمهوری کره تحت حکومت نظامی آمریکا اداره گردید. در سال ۱۹۴۸ بود که سبک حکومتی جدید با روی کار آمدن زیگمان‌ری از حزب لیبرال جدیدالتأسیس برای این کشور حاکم گردید. فساد سیاسی زیگمان‌ری و دیکتاتوری ایجاد شده توسط وی از حد تحمل دانشگاهیان و مردم کره و نیز حتی حامیان قبلی وی فراتر رفته و لذا وی پس از حدود ۱۲ سال مجبور به ترک قدرت گردید. از این زمان بود که نظامیان قدرت را با کودتا در دست گرفتند و تا سال ۱۹۸۷ بر این کشور حکومت کردند.

حال به بیان خصوصیات اصلی ساختار سیاسی یا حکومت در کره می‌پردازیم:

خاصیت اول: تمرکز و اقتدار و توسعه از بالا

خاصیت دوم: دموکراسی از نوع جهان‌سومی

خاصیت سوم: دولت و کادر دولتی معتقد و کارآمد

خاصیت چهارم: همبستگی قوی بین رهبران سیاسی و بروکرات‌های قوی
 خاصیت پنجم: ارتباط مستمر و مناسب و مشارکت با بخش خصوصی
 خاصیت ششم: تصمیم‌گیری سریع و انعطاف‌پذیری
 به جهت اهمیت نقش دولت در توسعه اقتصادی کره جنوبی در پایان این فصل تحت عنوان
 نقش‌آفرینی دولت در کره جنوبی مطالب بیشتری را بیان می‌کنیم.

عوامل خارجی

۱. موقعیت ژئوپلیتیک کشور کره جنوبی

شبه‌جزیره کره از نظر موقعیت جغرافیایی به علت هم‌جواری با ژاپن و چین و شوروی سابق دارای
 وضعیت استراتژیک و خاص در منطقه و جهان است. این سرزمین در منتهی‌الیه شرق آسیا قرار
 گرفته و دولت‌های بزرگ جهان مخصوصاً چین، ژاپن و شوروی سابق و آمریکا همیشه به‌عنوان نقطه
 اتصال برای حفظ منافع خود به این کشور توجه خاص داشته‌اند به نحوی که:

- در سیاست خارجی چین از سال‌های گذشته شبه‌جزیره کره به‌عنوان راهی برای تسخیر قاره
 آسیا تلقی گردیده است.

- از نظر شوروی سابق نیز شبه‌جزیره کره به‌عنوان پایگاهی برای یکی از هدف‌های عمده آن
 کشور یعنی دستیابی به آب‌های گرم اهمیت داشته است.

- ژاپن همواره کره را به‌عنوان خنجری که نوک آن به‌طرف قلب ژاپن نشانه گرفته شده، تصور
 کرده است.

- از نظر آمریکا حضور در منطقه شرق دور، با توجه به حضور دو ابر قدرت شوروی سابق و چین
 در آن منطقه و به دلیل لزوم ایجاد توازن قوا حائز اهمیت زیادی می‌باشد.

مسائل فوق موقعیت ویژه‌ای به کشور کره جنوبی اعطا کرده که همیشه مورد توجه بوده است.
 لذا این کشور از نظر ژئوپلیتیک دارای موقعیت مهم در سطح جهان و منطقه بوده و با توجه این
 اهمیت این موضوع می‌توان فهمید که نظم جهانی همیشه به ثبات سیاسی و نیز فرآیند مدرنیسم در
 این کشور کمک کرده است.

۲. وضعیت نظم جهانی

به‌طور کلی نظم جهانی یا بین‌المللی مجموعه‌هایی است از مقررات، سازمان‌های اجرایی و تئوری‌ها
 که هدفمند بوده و هدف آن‌ها فراهم کردن چارچوبی است که تجارت بین‌المللی و ارتباطات تولیدی
 با نظم و بدون اخلال در این مجموعه صورت گیرد. بعد از جنگ جهانی دوم و پیروزی متفقین عملاً
 سیادت اقتصادی - سیاسی و اجتماعی در اختیار آمریکا قرار گرفت. بحث اینجاست که اگر حرکت

یک کشور موافق با نظم جهانی باشد، نظم جهانی با تقویت خصوصیات مطلوب ساختار سیاسی موجبات توسعه و دادن جواب به سؤال اساسی الگو می‌گردد در غیر این صورت نظم جهانی سعی در تغییر حرکت و نوع حرکت کشور داشته و جواب سؤال اساسی را منفی خواهد کرد.

با توجه به موقعیت استراتژیک کره جنوبی از دید آمریکا و کلاً جهان و با عنایت به اینکه استراتژی اقتصادی-سیاسی انتخاب شده در این کشور کوچک‌ترین مزاحمتی را برای نظم جهانی ایجاد نمی‌کند لذا می‌توان نتیجه گرفت که این کشور در راستای منافع و اهداف نظم جهانی حرکت کرده است. این مدعا را با توجه به کمک‌های وسیع اقتصادی-سیاسی آمریکا و سازمان ملل متحد در دوران بعد از استقلال این کشور و ادامه این کمک‌ها در دوره‌های بعدی می‌توان اثبات کرد.

در بررسی‌های متعدد، فراهم نمودن محیط مساعد خارجی را عاملی بر توسعه اقتصادی کره جنوبی بر شمرده‌اند. بعد اول این عامل کمک‌های آمریکا چه مادی و چه در قالب فراهم کردن محیط امنیتی خارجی و داخلی به نحوی که مقامات کره‌ای بتوانند فارغ از مسائل سیاسی داخلی و تهدیدهای خارجی برنامه‌های توسعه‌ای خود را دنبال کنند مربوط می‌شود و بعد دوم این عامل مطلوب بودن محیط مساعد اقتصاد و تجارت بین‌المللی طی دو دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ است که طی آن کشور کره توانست در این محیط عرضه صادرات خود به‌ویژه در صنایع سبک به بازارهای جهانی اقدام نماید.

۳. استفاده از ذخیره دانش بین‌المللی

با توجه به اهمیت علم و دانش در کره و نیز توسعه آموزشی در سطوح مختلف از زمان استقلال این کشور، زمینه مساعد برای استفاده از ذخیره دانش بین‌المللی را فراهم کرد و نیاز این کشور به علم و تکنولوژی در راستای توسعه اقتصادی خود موجب برنامه‌ریزی دولت جهت استفاده از دانش بین‌المللی گردید. در همین راستا حوالی سال‌های ۱۹۶۰ دانشجویانی به کشورهای خارجی اعزام تا علوم و فنون مربوطه را بیاموزند و همچنین دولت برنامه استفاده از تکنولوژی پیشرفته را مدنظر قرار داد. با توجه به شباهت زیادی که از نظر سنت و آداب و رسوم بین کره و ژاپن وجود دارد، کشور کره به وارد کردن بخش اعظم تکنولوژی مورد نیاز خود از ژاپن اقدام کرد به نحوی که حدود ۶۰٪ تکنولوژی وارداتی این کشور از ژاپن و ۲۸٪ از آمریکا و ۵٪ از آلمان وارد گردید.

بحث مهم اینجاست که کره‌ای‌ها اولاً در انتخاب تکنولوژی مناسب برای واردات بسیار حساس و دقیق عمل کرده و ثانیاً در صورت لزوم تغییراتی را در آن به وجود آوردند تا منطبق با نیازهای صنعتی و دانش فنی کشورشان باشد. از آن گذشته دانشمندان و استادکاران این کشور، همواره سعی داشتند به هویت و طرز کار ماشین‌آلات و تکنولوژی پیشرفته وارداتی پی برده و به‌خوبی آن را درک

کنند تا در صورت لزوم بتوانند به رفع اشکالات آن اقدام نمایند. لذا این کشور فقط به استفاده از ذخیره دانش بین‌المللی اکتفا نکرده، بلکه سعی نموده است که در صورت وجود اشکال آن را رفع کرده و خود نیز بر ذخیره دانش بین‌المللی بیفزاید.

نتیجه اینکه این کشور از یک طرف، به بهترین نحو ممکن از ذخیره دانش بین‌المللی استفاده کرده و طی دوران توسعه اقتصادی سعی کرده است که بر این ذخیره بیفزاید. از طرف دیگر استفاده مطلوب از دانش بین‌المللی موجب گردیده که امکان توسعه اقتصادی در این کشور فراهم شود.

عوامل ثانویه یا اقتصادی

۱- ظرفیت انباشت سرمایه

منظور از انباشت سرمایه، آن بخش از تولید ملی است که مجدداً به صورت ماشین‌آلات و تجهیزات وارد سیستم اقتصادی شده و از آن‌ها برای تولید محصولات دیگر در آینده استفاده می‌شود. در تمام تئوری‌های توسعه، یکی از عوامل بسیار مهم در رشد و توسعه اقتصادی یک کشور را ظرفیت انباشت سرمایه ذکر می‌کنند که قطعاً بالا بودن این انباشت منجر به افزایش تولید در مقاطع بعدی خواهد شد. به عقیده پروفیسور کوزنتس و بر اساس بررسی‌های تجربی ایشان در مراحل توسعه با گذشتن هر مرحله به میزان انباشت سرمایه افزوده می‌شود بطوریکه سهم تشکیل سرمایه ناخالص در GDP از ۱۰٪ در دوره‌های زمانی اولیه به حدود ۲۰٪ در سال‌های بعد می‌رسد. در اینجا تشکیل سرمایه ناخالص را به عنوان معیار اندازه‌گیری انباشت سرمایه در نظر می‌گیریم.

جدول سهم تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در تولید ناخالص ملی ۱۹۹۰-۱۹۶۲ درصد

۱۹۹۲	۱۹۹۱	۱۹۹۰	۱۹۸۹	۱۹۸۲-۹۰	۱۹۷۷-۸۱	۱۹۷۲-۷۶	۱۹۶۷-۷۱	۱۹۶۲-۶۶
۳۵/۹	۳۵/۲	۳۷/۱	۳۳/۵	۳۱/۳	۳۲/۵	۲۷/۲	۲۹/۴	۱۵/۶

مأخذ: سال‌های مختلف، EIU. Country profile

توضیح: رقم مربوط به دوره‌های پنج‌ساله متوسط سالیانه است.

با توجه به جدول فوق، ملاحظه می‌شود سهم تشکیل سرمایه ثابت ناخالص از GNP همواره افزایش یافته و از ۱۵/۶ درصد در دوره ابتدایی برنامه‌های توسعه اقتصادی به ۳۱/۳ درصد در دوره ششم برنامه‌های توسعه اقتصادی رسیده است که حدود دو برابر افزایش را نشان می‌دهد.

نقش دولت در افزایش سرمایه‌گذاری در این کشور بسیار حساس بوده است بطوریکه دولت محیط مساعد و مناسب را برای سرمایه‌گذاری از طریق ترکیب سیاست‌های مالیاتی و مقرراتی که هزینه کالاهای سرمایه‌ای را پائین نگاه می‌داشت (پائین نگه‌داشتن تعرفه کالاهای سرمایه‌ای) به وجود آورد.

این سیاست‌ها تأثیر بسیار عمده‌ای بر سرمایه‌گذاری بخش خصوص داشت. مهم‌ترین اقدام دولت در این کشور پایین‌تر نگه‌داشتن نرخ بهره سپرده و وام‌ها از نرخ بهره تعادلی بازار بود، طرز کاری که به ایجاد رکود مالی^۱ معروف است. این کشور دوره‌های طولانی رکود مالی ضعیف را شاهد بود به نحوی که نرخ بازده واقعی سپرده‌ها صفر و یا اندکی مثبت ولی با ثبات بود. از آنجا که پس‌اندازها در مقابل نرخ بهره‌های مثبت زیاد حساس نبود، دولت می‌توانست نرخ بهره سپرده‌ها را بدون اینکه بر سطح پس‌اندازها تأثیر بگذارد اندکی پایین‌تر از نرخ تعادلی نگه دارد و این نرخ بهره‌های پایین‌تر را به وام‌گیرندگان (سرمایه‌گذاران) منتقل نماید و به این طریق به شرکت‌ها یارانه بدهد. بنابراین دولت در این کشور به‌طور سیستماتیک هم به منظور کنترل نرخ بهره و هم هدایت اعتبارات در بازار سرمایه دخالت می‌کرد. سیاست‌های مالیاتی که دولت کره برای پیشرفت بازار سرمایه اتخاذ نمود شامل کاهش نرخ مالیات بر شرکت‌ها برای مؤسسات عمومی، معافیت‌های مالیاتی برای سودهای توزیع‌شده سهام و عواید سرمایه‌ای مربوط به سهام و اوراق قرضه مؤسسات می‌گردید.

جدول نرخ‌های مختلف بهره ۱۹۸۴-۱۹۹۲ درصد متوسط سالیانه

شرح	۱۹۸۴	۱۹۸۵	۱۹۸۶	۱۹۸۷	۱۹۸۸	۱۹۸۹	۱۹۹۰	۱۹۹۱	۱۹۹۲
نرخ تنزیل بانک کره	۵	۵	۷	۷	۸	۷	۷	۷	۷
نرخ بهره سپرده‌ها در بانک‌های تجاری	۶	۶	۶	۶	۶	۶	۶	۶	۶
نرخ بهره وام‌های بانک‌های تجاری	۱۱/۵	۱۱/۵	۱۱/۵	۱۱/۵	۱۳	۱۲/۵	۱۲/۵	۱۲/۵	۱۲/۵
نرخ بهره اوراق قرضه شرکت‌ها	۱۴/۱	۱۴/۲	۱۲/۸	۱۲/۸	۱۴/۵	۱۵/۲	۱۶/۴	۱۸/۸	۱۲/۹

مأخذ: EIU. Country profile, 1992/93, 1993/94

مشخص است که قسمت اعظم سرمایه‌گذاری باید از محل پس‌اندازهای داخلی و قسمتی نیز از محل سرمایه‌گذاری‌های خارجی و استقراض خارجی تأمین شود. بررسی سهم پس‌انداز داخلی از GNP در کشور نشان می‌دهد که این سهم نیز بشدت رشد داشته است و این واقعیت وقتی واضح‌تر خواهد بود که نرخ رشد GNP را نیز در نظر بگیریم.

1. financial depression.

جدول سهم تشکیل پس‌انداز از تولید ناخالص ملی ۱۹۹۰-۱۹۶۲ درصد

۱۹۹۲	۱۹۹۱	۱۹۹۰	۱۹۸۹	۱۹۸۲-۹۰	۱۹۷۷-۸۱	۱۹۷۲-۷۶	۱۹۶۷-۷۱	۱۹۶۲-۶۶
۳۷/۱	۳۵/۳	۳۸/۱	۳۶/۹	۳۲/۴	۲۶/۶	۲۰/۵	۱۸/۸	۸/۷

مأخذ: سال‌های مختلف، EIU. Country profile

توضیح: رقم مربوط به دوره‌های پنج‌ساله متوسط سالیانه است.

افزایش پس‌اندازها در این کشور از راه تضمین بازده مثبت یعنی وجود نرخ بهره واقعی مثبت برای پس‌انداز کنندگان و ایجاد سیستم‌های مالی بر پایه عملیات بانکی از طریق وضع مقررات صحیح و با دقت و نظارت خوب ممکن شده است. در همین زمینه کنترل‌های سخت دولت و نرخ بهره بالا برای اعتبارات مصرفی و نرخ‌های مالیات سنگین بر مصارف لوکس از جمله سیاست‌ها در تشویق پس‌انداز در داخل کشور بوده است.

۲- ظرفیت علمی جامعه

برای بیان ظرفیت علمی جامعه از معیار هزینه‌های تحقیق و توسعه یا (R&D) استفاده می‌کنیم. این کشور در استفاده از تکنولوژی خارجی فقط به استفاده از آن اکتفا نکرده و تلاش‌های وسیعی را برای تحقیق و توسعه انجام داده است. به‌طور کلی یکی از وظیفه‌های بنیانی برای توسعه علوم تکنولوژی در سطح ملی، ایجاد زیرساختی اساسی برای این منظر است. فعالیت‌های با اهمیت در این راستا عبارت‌اند از اتخاذ سیاستی مناسب در زمینه علوم و تکنولوژی و بنیان نهادن نهادها و مؤسسه‌های لازم و مرتبط با آن و تأمین مالی مؤسسه‌های تحقیق و توسعه و نظام‌های آموزشی برای تربیت نیروی انسانی مورد نیاز.

در خلال دهه ۱۹۶۰ ایجاد نظام‌های تحقیق و توسعه کره برای جذب تکنولوژی‌های وارداتی انجام گرفت و این امر با بنیان‌گذاری موسسه علوم و تکنولوژی کره (KIST) در سال ۱۹۶۶ آغاز شد. بخش اعظم تحقیقات و توسعه علوم و تکنولوژی مورد نیاز کشور تا اواسط دهه ۱۹۷۰ به وسیله این موسسه به انجام می‌رسید. اما دامنه این تحقیقات قادر نبود به نحو مؤثر و تعیین‌کننده‌ای نیازهای انبوه و روزافزون صنایع روبه رشد کره را پاسخگو باشد. بنابراین دولت در سال ۱۹۷۴، قانونی را به تصویب رساند که به‌موجب آن، مؤسسه‌های تحقیقاتی تخصصی دولتی که قادر باشند کمک‌های تکنولوژیک مورد نیاز صنایع استراتژیک را به آن‌ها ارائه کنند، تأسیس شوند. در همین راستا، مجموعه‌هایی از این نوع مؤسسات تحقیقاتی در هر دو بخش دولتی و خصوصی البته با حمایت‌های مالی دولت تأسیس گردید.

جدول هزینه‌های تحقیق و توسعه به تفکیک بخش‌های خصوصی و دولتی واحد: میلیون دلار

سال	سرمایه‌گذاری بخش خصوصی	سرمایه‌گذاری بخش دولتی	کل سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه	سهم سرمایه‌گذاری دولتی نسبت به کل (درصد)	سهم کل سرمایه‌گذاری در GNP (درصد)
۱۹۶۳	۰/۳	۹/۲	۹/۵	۹۷/۳	۰/۲۴
۱۹۷۰	۹/۵	۳۱	۴۰/۵	۷۷/۲	۰/۴۸
۱۹۷۸	۱۶۲/۶	۱۵۲/۳	۳۱۴/۹	۴۸/۳	۰/۷
۱۹۸۰	۲۴۱	۲۳۹	۴۸۰	۴۹/۸	۰/۸۶
۱۹۸۲	۳۶۰/۲	۲۵۱	۶۱۱/۲	۴۱	۱/۲
۱۹۸۶	۱۳۰۰	۴۶۸	۱۷۶۸	۲۶/۷	۱/۶۸
۱۹۸۸	۲۷۵۸	۵۹۶	۳۳۵۳	۱۸/۸	۱/۹

مأخذ: p.68, fact about korea, published by Korean overseas information service,

بر اساس بررسی‌های به‌عمل‌آمده در فاصله سال‌های ۱۹۷۹ تا ۱۹۸۴ تعداد مراکز تحقیق و توسعه که در بخش خصوصی فعالیت داشته‌اند از ۴۶ مرکز به ۱۵۲ مرکز افزایش یافته است، ضمن اینکه تعداد پرسنل تحقیق و توسعه بر حسب هر ۱۰۰۰ نفر شاغل در بخش خصوصی در سال ۱۹۸۳، از ۱۵/۵ نفر به ۱۷/۸ نفر در سال ۱۹۸۴ رسیده است. این آمار گویای رشد ظرفیت علمی جامعه است. بالا رفتن ظرفیت علمی جامعه از دیدگاه نظریه‌پردازی علمی به معنی افزایش سرعت در مسیر توسعه اقتصادی بوده و شاهد این مدعا نیز توسعه سریع اقتصادی در کره است.

۳- ظرفیت نیروی کار متخصص و ماهر

همان‌گونه که قبلاً گفته شد در دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ سیاست جابجایی واردات مدنظر بود و از اوایل دهه ۱۹۶۰ گرایش به‌سوی سیاست توسعه صادرات یا برون‌نگری آغاز گردید و این سیاست با تأکید بر استفاده از برتری‌های نسبی به‌مورد اجرا گذاشته شد. به علت کمبود منابع طبیعی و سرمایه‌های لازم، برتری نسبی این کشور در استفاده از نیروی انسانی ارزان و فراوان بود. از طرف دیگر با توجه به فرآیند مدرنیزه کردن و صنعتی شدن در این کشور، توجه خاص به آموزش نیروی انسانی و ایجاد نیروی کار ماهر و متخصص گردید. همچنین با عنایت به اینکه دولت تکنولوژی پیشرفته را انتخاب کرده بود، برای استفاده از این تکنولوژی‌ها نیاز به نیروی کار ماهر و متخصص بود و لذا آموزش نیروی انسانی مورد توجه اکید دولت قرار گرفت.

برای روشن تر شدن موضوع نگاهی نیز به بودجه هزینه شده دولت برای وزارت آموزش و پرورش این کشور می اندازیم:

جدول نسبت بودجه آموزش و پرورش به کل بودجه دولت ۸۴-۱۹۶۰ درصد

سال	سهم بودجه آموزش و پرورش در کل بودجه	سهم بودجه دولت از کل GNP
۱۹۶۰	۱۵/۲	۱۷/۴
۱۹۷۰	۱۷/۶	---
۱۹۸۱	۱۸/۹	---
۱۹۸۴	۲۰/۷	۲۹/۴

مأخذ: ministry of education, statistical yearbook of education

۴- مدیریت و سازمان دهی

مدیریت و سازمان دهی اقتصادی - اجتماعی در کشور کره جنوبی توسط دولت صورت گرفته و برای اعمال مدیریت صحیح از برنامه های پنجساله توسعه اقتصادی - اجتماعی استفاده شده است. همان گونه که در ساختار سیاسی گفته شد تبلور نقش دولت در مراحل اولیه توسعه اقتصادی از طریق تمرکز و دخالت مستقیم و در مراحل بعدی توسعه اقتصادی از طریق هدایت و جهت دهی بخش خصوصی صورت گرفته است.

بانک جهانی در سال ۱۹۹۳ کتابی تحت عنوان معجزه آسیای شرقی: رشد اقتصادی و سیاست دولت را به چاپ رسانید که در آن به مدیریت دولت در این کشورها از جمله کشور کره توجه شده است. در این کتاب آورده است که معجزه کشورهای آسیای شرقی که توانسته اند به رشد سریع اقتصادی همراه با عدالت اجتماعی دست یابند، معلول تلفیقی از سیاست های سالم توسعه، دخالت های مناسب در امور اقتصادی و سرعت فوق العاده در گردآوری سرمایه فیزیکی و انسانی است. بر این اساس دخالت دولت در مدیریت کلان اقتصادی در این کشورها از جمله کره دارای خصوصیات زیر است:

اولاً دولت مکانیزمی را در مؤسسات و نهادهای ناظر دولتی به وجود آورد که به آنان امکان می داد برای دخالت های خاص و نظارت بر عملکرد، معیارهایی روشن و بدون ابهام برقرار سازند و لذا دخالت دولت فوق العاده منضبط بوده و بر اساس عملکرد صورت گرفته است.

ثانیاً هزینه دخالت دولت چندان زیاد نبوده است و در مواقعی که هزینه های مالی دخالت موجب تهدید ثبات اقتصاد کلان شده، دولت از انجام آن خودداری کرده است. به عبارت دیگر دخالت دولت هر وقت ثبات را در سطح اقتصاد کلان به خطر انداخته، دولت ها همواره راه احتیاط را پیش گرفته اند.

ج) نقش‌آفرینی دولت در کره جنوبی

همان‌گونه که قبلاً گفته شد در مورد عوامل موفقیت در کره جنوبی توافق همگانی وجود ندارد. از یک‌طرف طرفداران نظریه اقتصاد کلاسیک (اقتصاد بازار آزاد غرب)، موفقیت این کشورها را به اتخاذ یک راهبرد توسعه با گرایش به سمت خارج و آثار ناشی از آن بر کارایی تخصیص منابع، نسبت می‌دهند. طبق این نظریه گفته می‌شود که این راهبرد توسعه با ایجاد انگیزه مطلوب در زمینه کالاهای صادراتی و کالاهای جانشین وارداتی و با به حداقل رسانیدن عدم اطمینان در بنیان انگیزه‌ها، کارایی تخصیص منابع را افزایش داده است. ایشان نقش کوچکی را برای دولت در ایجاد زیربنای اجتماعی و یک اوضاع سیاسی با ثبات قائل بوده و فقط نقش دولت را برای جبران و متوازن کردن اثر قیمت نامتعادل موجود در نظر می‌گیرند.

از سویی دیگر نظریه‌ای مطرح است که قائل به شرکت فعال‌تر دولت در امر مدیریت اقتصادی است که آن را شبیه اقتصاد سوسیالیستی برنامه‌ریزی شده می‌داند. ایشان اجرای برنامه‌های هفتگانه توسعه اقتصادی در کره جنوبی و موفقیت آن‌ها را شاهد ادعای خود ذکر می‌کنند و از این طریق اهمیت دخالت مستقیم دولت را مطرح می‌نمایند.

اما عده‌ای دیگر معتقدند که نظام اقتصادی در این کشورها به دو نظام فرعی تقسیم می‌گردد، نظام دولتی که متعهد به اهداف توسعه بوده و بخش خصوصی که به دنبال انگیزه‌های سودجویانه است. هدف نظام دولتی این است که بر تصمیمات بخش خصوصی به نحوی تأثیر بگذارد که اهداف توسعه تحقق یابد و این در حالی است که هدف بخش خصوصی دستیابی به حداکثر سود و محدود کردن خطرات و ریسک و رسیدن به رشد باثبات می‌باشد. رابطه بین این دو نظام مداوم بوده و متقابلاً بر یکدیگر اثر می‌گذارند. دکتر حسین عظیمی نیز به همین دیدگاه اعتقاد دارد. طبق این نظر نظام اقتصادی در این کشورها با اقتصاد کلاسیکی و اقتصاد سوسیالیستی برنامه‌ریزی شده متفاوت است. ایشان دخالت دولت در اقتصاد را در حد هماهنگ‌کننده بازار می‌داند و لذا برای بررسی نقش دولت در توسعه اقتصادی، ماهیت رابطه بین نظام خصوصی و نظام دولتی در کره جنوبی باید به دقت مورد بررسی قرار گیرد و برای این کار رابطه بین تجارت و دولت را مورد توجه قرار می‌دهیم. در این تحقیق ضمن پذیرش نظریه سوم به بیان رابطه تجارت و دولت در کره جنوبی می‌پردازیم.

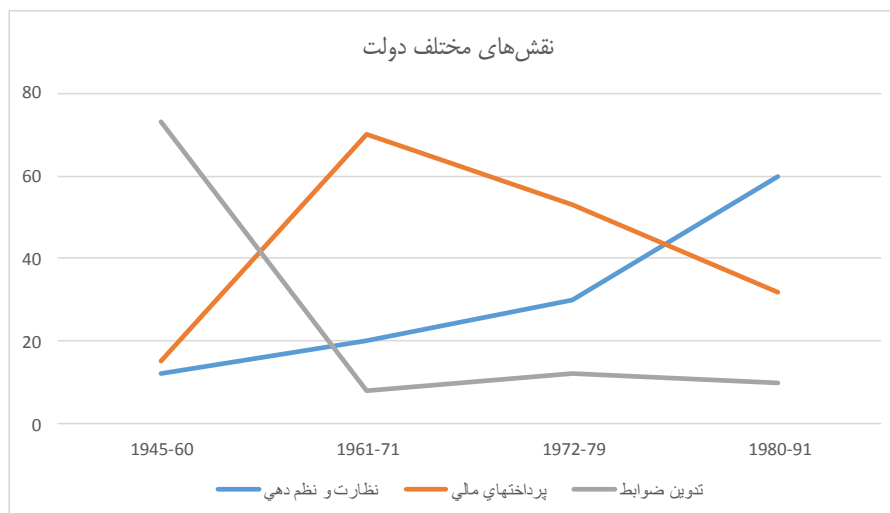
سه گروه از نقش‌آفرینی‌های دولت در ارتباط با فعالیت‌های بازرگانی را می‌توان مورد توجه قرار داد:

۱- یارانه دهنده یا پرداخت‌کننده کمک‌هزینه

۲- نظم‌دهی و نظارت

۳- قانون‌گذار و حاکم

رابطه دولت و بخش کسب‌وکار در کره جنوبی به صورت نمودار ذیل بیان شده است:



بنابراین نتیجه می‌گیریم که در زمینه ارتباط دولت و بخش خصوصی در فعالیتهای بازرگانی، دولت ابتدا در دوره ۶۰-۱۹۴۵ نقش تدوین ضوابط را داشته و لذا دوره آزادی کسب‌وکار بوده است. در دوره ۷۱-۱۹۶۱ دولت نقش پرداخت کمک‌های مالی را به‌طور قاطع پیگیری کرده و لذا دوره حمایت از سوداگری حاصل شده است. در دوره ۸۰-۱۹۷۲، نقش دولت بیشتر در پرداخت‌های مالی بوده ولی نقش نظارت و نظم دهی نیز رشد چشمگیری داشته و لذا این دوره را دوره حمایت پدرومآبانه نامیدیم و نهایتاً در دوره ۱۹۸۰ به بعد نقش نظارت و نظم دهی دولت بر سایر نقش‌ها نفوذ داشته و لذا این دوره به دوره پایبندی به قانون موسوم شده است.

همان‌گونه که ملاحظه شد فرآیند توسعه اقتصادی در کشور کره جنوبی را بر اساس دو الگوی دکتر حسین عظیمی و پروفسور کوزنتس مورد بررسی قرار دادیم و عوامل مختلف داخلی و خارجی که بر روند توسعه اقتصادی این کشور مؤثر افتاده بودند را بر شمردیم.

آنچه می‌توان پس از بررسی فوق گفت این است که فرهنگ کنفوسیوسی و هدایت جامع توسط دولت از جمله شاهکارها در اقتصاد کره جنوبی می‌باشد به نحوی که در تمام بررسی‌ها، بلا استثناء نقش فرهنگ و نیز دولت کره در توسعه اقتصادی این کشور همیشه به نحو بارزی مطرح گردیده است. فرهنگی که بر مبنای خردگرایی و عقلایی فکر کردن پایه‌ریزی شده، زمینه را برای توسعه علوم و فنون فراهم ساخته است.

بررسی تطبیقی عملکرد کشورهای موفق در امر توسعه نشان می‌دهد که فکر توسعه وقتی همه‌گیر می‌شود و شانس موفقیت می‌یابد که رهبران سیاسی جامعه واقعاً ابعاد واقعی توسعه را درک کنند و از جان و دل خواستار توسعه جامعه خود باشند. در کره جنوبی رهبران سیاسی و اجتماعی

جامعه به‌عنوان پرچم‌داران و حامی توسعه مطرح شده و از این طریق ضمن تقویت روحیه توسعه‌خواهی مردم، مدیریت مسئولانه اقتصاد کلان جامعه را بر عهده گرفتند. تجربه کره جنوبی نشان می‌دهد که یک کشور در حال توسعه باید نظام اقتصادی بازار را بپذیرد، اما هم‌زمان می‌تواند با استقرار مؤسسات غیر وابسته به بازار، به شرط اینکه این مؤسسات مکمل نظام بازار بوده و با فرهنگ و تاریخ آن کشور مناسبت داشته باشند سرعت توسعه اقتصادی را شتاب بخشند.

بخش سوم: برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی در کره جنوبی

مقدمه

با توجه به اینکه دولت در کره جنوبی در مراحل اولیه توسعه اقتصادی، سیاست متمرکز را در پی گرفته و سپس به دلایلی که در فصل گذشته بدان اشاره شد به سیاست عدم تمرکز مبتنی بر هدایت اقتصادی توسط دولت روی آورد. لذا برنامه‌ریزی اقتصادی از جمله وظایف دولت در این کشور محسوب شده است که بر اساس آن توانسته به نرخ رشد خیره‌کننده‌ای طی سی سال گذشته دست یابد. در بررسی‌های متعدد صورت گرفته، وجود یک نهاد برنامه‌ریز و متمرکز که مسئول تمامی سیاست‌های کلان اقتصادی کشور می‌باشد، در پیشبرد و اجرای درست و هماهنگ برنامه‌های اقتصادی تأثیر زیادی داشته است. هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی^۱ به عنوان هدایت‌کننده اصلی برنامه‌های اقتصادی در سال ۱۹۶۱ به وجود آمد که ضمن داشتن وظیفه طراحی برنامه‌های پنج‌ساله، مسئولیت تنظیم نحوه اجرای برنامه‌ها و بودجه برنامه‌ها، نظارت بر هزینه‌ها و بررسی پروژه‌های مربوط به صادرات و واردات را نیز بر عهده داشت. از آنجایی که این نهاد از یک‌طرف مسئول تدوین بودجه دولت و از طرف دیگر مسئول طراحی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی است، لذا می‌توان اطمینان داشت که اجرای برنامه به تناسب و در قالب بودجه پیشنهادی صورت می‌گیرد.

مدل سازمانی و اداری که برنامه‌های توسعه اقتصادی در قالب آن به اجرا درآمده یک مدل اقتدارگرا و فاقد دموکراسی لازم است به نحوی که با نظارت مستقیم رئیس‌جمهور برنامه‌ها به موارد اجرا گذاشته شده است. البته باید توجه داشت که سیستم متمرکز اداری کره برخلاف نظام‌های متمرکز در کشورهای سوسیالیستی دارای سرعت و انعطاف‌پذیری زیاد است به نحوی که با ملاحظه هرگونه تنگنا در روند برنامه‌ریزی و سیاست‌های اقتصادی، سریعاً عکس‌العمل نشان داده و در جهت اصلاح کوشش شده است به طوری که با شرایط جدید منطبق شود. امروزه انعطاف‌پذیری در مدل

1. economic planning board.

برنامه ریزی با توجه به ارتباطات گسترده با جهان خارج جزء لاینفک برنامه ها می باشد، مخصوصاً برای کشورهایی که به تجارت خارجی و تحولات اقتصادی جهانی اتکای زیادتری دارند. این مدل از برنامه ریزی می تواند با توجه به خصوصیات انعطاف پذیری و انطباق با شرایط بازار مورد توجه سایر کشورهای در حال توسعه قرار گیرد.

جدول زیر مقایسه ای از شاخص های اقتصادی هفت برنامه توسعه کره را نشان می دهد.

جدول شاخص های اقتصادی در برنامه های پنج ساله توسعه اقتصادی کره جنوبی

نوع شاخص	واحد	برنامه اول: ۱۹۶۲-۶۶	برنامه دوم: ۱۹۶۷-۷۱	برنامه سوم: ۱۹۷۲-۷۶	برنامه چهارم: ۱۹۷۷-۸۱	برنامه پنجم: ۱۹۸۲-۸۶	برنامه ششم: ۱۹۸۷-۹۱	برنامه هفتم: ۱۹۹۲-۹۶
رشد اقتصادی (متوسط سالیانه)	درصد	۸/۳	۱۱/۴	۱۱/۲	۹/۲	۸/۵	۲۲	۱۲/۵
تولید سرانه (سال پایان برنامه)	درصد	۶۱۳	۹۴۱	۱۳۶۷	۱۶۷۸	۲۲۹۶	۶۴۹۸	۱۰۹۰۸
رشد صادرات (متوسط سالیانه)	درصد	۴۴	۳۵/۲	۵۰/۹	۱۶	۱۰/۵	۱۶	۱۳/۲
نرخ سرمایه گذاری (متوسط سالیانه)	درصد	۱۹/۶	۳۰/۴	۲۶/۱	۲۹/۱	۳۰	۳۲/۸	---
نرخ پس انداز (متوسط سالیانه)	درصد	۱۱/۸	۱۵/۵	۲۳/۹	۲۱/۷	۳۳/۵	۳۷/۱	---
نرخ بیکاری (متوسط سالیانه)	درصد	۷/۱	۴/۵	۳/۹	۴/۵	۳/۸	۲/۳	۲/۴
رشد جمعیت (متوسط سالیانه)	درصد	۲/۷	۲/۲۴	۱/۷۴	۱/۵۵	۱/۱۲	۰/۹۷	---

نوع شاخص	واحد	برنامه اول ۱۹۶۲-۶۶	برنامه دوم ۱۹۶۷-۷۱	برنامه سوم ۱۹۷۲-۷۶	برنامه چهارم ۱۹۷۷-۸۱	برنامه پنجم ۱۹۸۲-۸۶	برنامه ششم ۱۹۸۷-۹۱	برنامه هفتم ۱۹۹۲-۹۶
سهم بخش اقتصادی کشاورزی (سال پایان برنامه)	درصد	۳۴/۴	۲۷	۲۳/۵	۱۵/۸	۱۰/۵	۸	--
سهم بخش اقتصادی صنعت و معدن (سال پایان برنامه)	درصد	۲۰/۲	۲۲/۲	۲۸/۴	۲۹/۵	۴۳/۳	۴۵	--
سهم بخش اقتصادی خدمات (سال پایان برنامه)	درصد	۴۵/۴	۵۰/۸	۴۸/۱	۵۴/۷	۴۶/۲	۴۷	--

ماخذ: هفت برنامه توسعه کره جنوبی.

اولویت‌بندی صنایع در برنامه‌های توسعه کره جنوبی در جدول زیر نشان داده شده است.

جدول اولویت و حمایت از صنایع مختلف در برنامه‌های توسعه کره جنوبی

برنامه اول	برنامه دوم	برنامه سوم	برنامه چهارم	برنامه پنجم
صنایع نساجی نیروگاه‌های برق حمل و نقل	صنایع سنگین صنایع شیمیایی	کشتی‌سازی صنایع الکترونیک آهن فولاد پتروشیمی ماشین‌سازی	صنایع ماشین‌سازی صنایع اتومبیل‌سازی صنایع الکترونیک	صنایع کامپیوتر نیمه‌هادی‌ها مهندسی ژنتیک نیروگاه‌های اتمی

لازم به توضیح است که در برنامه ششم و هفتم نیز صنایع تقویت شده در برنامه پنجم مدنظر قرار گرفتند ضمن اینکه در این دو برنامه، بازسازی کلیه صنایع و توسعه تکنولوژی و افزایش سرمایه‌گذاری‌های اجتماعی در نظر قرار گرفت تا اقتصاد را به‌سوی بین‌المللی شدن حرکت دهد.

بررسی هفت برنامه پنج‌ساله توسعه اقتصادی کشور کره جنوبی نشان از موفقیت این کشور در اجرای برنامه‌ها دارد که دلایل آن عبارت‌اند از:

۱- هوشیاری دولت و مشاوران اقتصادی حکومت، چرا که در هر مورد اگرچه سیاست کلی به سمت کاهش کنترل دولتی حرکت کرد، ولی در صورت بروز هرگونه مشکل سیاست‌های مکمل اتخاذ می‌گردید.

۲- اصالت زمان و زمان‌بندی دقیق برنامه‌ها، مراحل توسعه اقتصادی کشور با رعایت زمان‌بندی اجرا شد.

۳- مشارکت فعالانه مردم و بخش خصوصی در برنامه‌ها، احساس مسئولیت تمام اقشار جامعه در برابر برنامه‌ها و اهداف آن‌ها و مشارکت ایشان از جمله لوازم مورد نیاز برای موفقیت است و در کشور کره چنین مشارکت و احساس مسئولیتی به وضوح به چشم می‌خورد.

۴- انعطاف‌پذیری برنامه‌ها، در هر مورد که در برنامه، مشکلی حاصل می‌شد امکان انعطاف و تغییر آن به جهت انطباق با شرایط اقتصادی - اجتماعی وجود داشت و این مسئله همیشه ابتکار عمل را در اختیار برنامه و سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان قرار می‌داد. به عبارت روشن‌تر در کره جنوبی برنامه‌ریزی را مبتنی بر واقعیت‌های جامعه مد نظر قرار دادند و هر جا در عمل مشخص شد که برنامه طراحی‌شده در عمل با واقعیت‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی فرهنگی همخوانی ندارد به اصلح و انطباق این برنامه‌ها پرداختند.

منابع و مأخذ

- اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران نامه اتاق بازرگانی، کره جنوبی و تایوان، به سوی شکوفایی، تهران- شماره ۵- سال ۱۳۷۰.
- اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران نامه اتاق بازرگانی، معجزه آسیای شرقی، تهران- شماره ۱۲ سال ۱۳۷۳
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، تازه‌های اقتصاد، درس‌هایی از اقتصاد و توسعه موفق، تهران شماره ۳۷، فروردین ۱۳۷۳.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، تازه‌های اقتصاد، رشد بازار سرمایه در کره جنوبی، تهران، شماره ۲۹- بهمن ۱۳۷۱.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، تازه‌های اقتصاد، نگرشی کوتاه بر کشور کره جنوبی، تهران، شماره چهارم، مهر و آبان ۱۳۶۸.
- جان ناس، تاریخ جامع ادیان؛ ترجمه علی‌اصغر حکمت، تهران، انتشارات و آموزشی انقلاب اسلامی، چاپ پنجم، ۱۳۷۲.
- دکتر حسین عظیمی، مدارهای توسعه‌نیافتگی در اقتصاد ایران، تهران، نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۷۱.
- روزنامه ایران، توسعه و پلورالیسم در کره جنوبی، تهران، شماره ۱۰۵۴ و ۱۰۵۵، ۱۰ و ۱۱ تیرماه ۱۳۷۱.
- سازمان امور اداری و استخدامی کشور، مرکز مطالعات پژوهشهای اداری، بررسی الگوها و روندهای اصلاح اداری در کره جنوبی، نشریه شماره ۴۸، مهرماه ۱۳۶۶.
- سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی- اجتماعی، گزیده مسائل اقتصادی اجتماعی، نقش دولت و نظام مالی مؤسسات بزرگ خصوصی در توسعه اقتصادی کره، تهران، شماره ۱۲۹، بهمن و اسفند ۱۳۷۱.
- سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی اجتماعی، گزیده مسائل اقتصادی اجتماعی، آزادسازی و آزادی نوین در چهار کشور جنوب، تهران، شماره ۱۴۰ و ۱۴۱، تیر و مرداد ۱۳۷۳.
- سازمان مدیریت صنعتی، ماهنامه تدبیر، راهی که کره جنوبی برای دستیابی به توسعه پیمود، تهران، شماره ۳۴، مردادماه ۱۳۷۲.
- سازمان مدیریت صنعتی، ماهنامه تدبیر، معجزه آسیای شرقی، تهران شماره ۴۸، آذرماه ۱۳۷۳.
- سازمان مدیریت صنعتی، ماهنامه تدبیر، نقش‌آفرینی دولت در کره جنوبی، تهران، شماره ۳۶ مهرماه ۱۳۷۲.

- کنفوسیوس، منتخب مکالمات، مترجم حسین کاظم‌زاده ایرانشهر، تهران - بنگاه نشر کتاب، چاپ سوم ۱۳۴۷.
- مجمع امور صنفی و خدماتی تهران، مجله صنوف، آیا کره و چین از الگوی توسعه ژاپن پیروی کرده‌اند؟ تهران شماره ۲۷.
- معاونت ترویج و مشارکت مردمی وزارت جهاد سازندگی، مجله جهاد، تجربه کره جنوبی در صنعت گستری همه‌جانبه، تهران، شماره ۱۶۷، آذر ۱۳۷۲.
- معاونت ترویج و مشارکت مردمی وزارت جهاد سازندگی، مجله جهاد، روند توسعه در کره جنوبی به تهران - شماره ۱۴۶، آبان ۱۳۷۰.
- معاونت ترویج و مشارکت مردمی وزارت جهاد سازندگی، مجله زمینه نقش تکنولوژی در توسعه ملی کره جنوبی، تهران، شماره ۲۴، تیرماه ۱۳۷۲.
- معاونت ترویج و مشارکت‌های مردمی وزارت جهاد سازندگی، آرمان‌ها و چشم‌انداز کره جنوبی (سائمول آندونگ).
- موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، سیاست‌های تعدیل اقتصادی در کشورهای کره جنوبی، غنا، نیجریه و جمهوری اسلامی ایران، تهران، ناشر مؤلف، مهرماه ۱۳۷۲.
- موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، کره جنوبی (نظری اجمالی به کشورها) شماره ۱۹، تهران، ناشر مؤلف، ویرایش دوم، چاپ اول، دی‌ماه ۱۳۷۲.
- موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، ماهنامه بررسی‌های بازرگانی، بررسی شیوه‌های تشویق صادرات در کره جنوبی، تهران، شماره ۶ آبان ماه ۱۳۶۷.
- وزارت امور خارجه، اداره هفتم سیاسی، اطلاعاتی درباره کره جنوبی، تهران - ۱۳۶۱.
- وزارت امور خارجه، کتاب سبز کره جنوبی، تهران ۱۳۶۸.
- choo hakchung. 'role of education vocational training in the republic of korea' Economic bulletin vol XXXVII no.2 Dec. 1986.
- EIU, country profile, south korea, 1991-2- London, 1991.
- EIU, country profile, south korea, 1993-4- London, 1993.
- w.w.rostow, the world economy, history and prospect "London, 1978.

بررسی مکاتب و الگوهای توسعه و الگوی متناسب با جمهوری اسلامی ایران^۱

خسرو نورمحمدی

۱- مقدمه

این تحقیق به منظور بررسی استراتژی‌های توسعه در کشورهای جهان تهیه شده است. مانند هر تحقیق دیگری برای جلوگیری از برداشته‌ها و استنباط‌های مختلف، ابتدا به تعاریف و مفاهیم پرداخته شده است. آنگاه به بررسی اجمالی و ارزیابی استراتژی‌های مطرح جهان پرداخته شده است. در ارزیابی نتایج این مکاتب دیدگاه‌های مختلفی وجود دارد، لذا سعی شده به سیاست‌های ذیل هر مکتب نیز پرداخته شود. نهایتاً تلاش شده تا الگوی نزدیک به دیدگاه‌های توسعه‌ای جمهوری اسلامی ایران معرفی شود.

مطالب مختلف و نیمه تمامی در باره مکاتب توسعه در اسناد دکتر حسین عظیمی وجود داشت که بسیار ارزشمند بودند، گزارش حاضر بر اساس تلفیق اسناد مذکور تهیه، تکمیل و نتیجه‌گیری شده است.

۲- تعاریف توسعه

از توسعه به صورت اعم و توسعه اقتصادی تعاریف مختلفی ارائه شده که برخی از آن‌ها به شرح زیر ارائه می‌شود:

• مایکل تودارو معتقد است که «توسعه را باید جریانی چند بعدی دانست که مستلزم تغییرات اساسی در ساخت اجتماعی، طرز تلقی عامه مردم و نهادهای ملی و نیز تسریع رشد اقتصادی، کاهش نابرابری و ریشه‌کن کردن فقر مطلق است. توسعه در اصل باید نشان دهد که مجموعه نظام اجتماعی، هماهنگ با نیازهای متنوع اساسی و خواسته‌های افراد و گروه‌های اجتماعی در داخل نظام، از حالت نامطلوب زندگی گذشته خارج شده و به سوی وضع یا حالتی از زندگی که از نظر مادی و معنوی بهتر است، سوق می‌یابد».

• برنشتاین می‌گوید: «تلاش برای ایجاد توسعه بار ارزشی به همراه دارد که کمتر کسی با آن مخالف است. اشتیاق برای غلبه بر سوء تغذیه، فقر و بیماری که از شایع‌ترین و مهم‌ترین دردهای بشری هستند، از جمله اهداف توسعه به شمار می‌رود».

۱. مطالب این گزارش برگرفته از دست نوشته‌های مختلف دکتر حسین عظیمی است که توسط نگارنده تدوین و جمع‌بندی شده است.

• دادلی سیرز رییس مؤسسه اطلاعات توسعه‌ای دانشگاه ساسکس توسعه را «جریانی چند بعدی می‌داند که تجدید سازمان و سمت‌گیری متفاوت کل نظام اقتصادی - اجتماعی را به همراه دارد». به عقیده وی «توسعه علاوه بر بهبود میزان تولید و درآمد، شامل دگرگونی اساسی در ساخت‌های نهادی، اجتماعی اداری و وجه نظرهای مردم است. توسعه در بسیاری از موارد حتی عادات و رسوم و عقاید مردم را نیز در بر می‌گیرد».

• پیتر دونالدسن در تعریف توسعه می‌گوید: «توسعه به وجود آوردن تغییرات اساسی در ساخت اجتماعی، گرایش‌ها و نهادهای برای تحقق کامل هدف‌های جامعه است و در این استحاله مهم اگر توده مردم درگیر باشند ممکن است میوه رشد فوراً نصیب آن‌ها نشود؛ زیرا که فرآیند توسعه اغلب فرآیند رنج‌آور و دشواری است؛ تا همه مردم با آگاهی همگانی از تغییرات و نیاز مطابقت با آن در امر توسعه مشارکت اصیل نداشته باشند، ادامه توسعه ممکن نخواهد بود».

• میسرا محقق و صاحب‌نظر هندی نیز تعریفی از توسعه ارائه داده که در آن بر ابعاد فرهنگی تأکید شده است. به نظر او «توسعه از دستاوردهای بشر و پدیده‌ای است با ابعاد مختلف. توسعه دستاورد انسان محسوب می‌شود و در محتوا و نمود دارای مختصات فرهنگی است. هدف از توسعه ایجاد زندگی پرثمری است که توسط فرهنگ تعریف می‌شود. به این ترتیب می‌توان گفت توسعه دستیابی فزاینده انسان به ارزش‌های فرهنگی خود است».

• در برخی از تعاریف به ابعاد رفاهی و فقرزدایی توسعه توجه شده است. آن چنان که میردال می‌گوید «توسعه یعنی فرآیند دور شدن از «توسعه نیافتگی»، یعنی رهایی از چنگال فقر. راه رسیدن بدین مقصود و شاید آنچه که عملاً موجب کامیابی در این راه شود، عبارت است از برنامه‌ریزی به منظور توسعه» و بروگفیلد معتقد است: «فرآیند عام در این زمینه این است که توسعه را بر حسب پیشرفت به سوی اهداف رفاهی نظیر کاهش فقر، بیکاری و کاهش نابرابری تعریف کنیم» و نیز گفته شده توسعه در معنای جامع آن، مشتمل بر فرآیند پیچیده‌ای است که رشد کمی و کیفی تولیدات و خدمات و تحویل کیفیت زندگی و بافت اجتماعی جامعه و تعدیل درآمد و زدودن فقر و محرومیت و بیکاری و تأمین رفاه همگانی و رشد علمی و تکنولوژی درون‌زا در یک جامعه معین را در بر می‌گیرد.

• آمارتیا سن توسعه را عصاره امکان‌های آزادی می‌داند.

• توسعه به عنوان نوعی حرکت تاریخی و گذار از یک مرحله تاریخی به مرحله‌ای دیگر تعریف می‌شود. در این بین توسعه عبارت است از حرکت جامعه از یک مرحله تاریخی و توفیق آن در ورود همه جانبه به مرحله‌ای دیگر از تاریخ. به عبارت دیگر توسعه به مفهوم علمی آن عبارت است از مرگ تدریجی نظام کهن و تولد و رشد تدریجی نظام تازه از زندگی؛ که این نظام جدید خود مرحله و شرایط تاریخی تازه‌ای برای جامعه خواهد بود.

• توسعه‌فرایندی است که طی آن باورهای فرهنگی، نهادهای اجتماعی، نهادهای اقتصادی و نهادهای سیاسی به صورت بنیادی متحول می‌شوند تا متناسب با ظرفیت‌های شناخته شده جدید شوند و طی این فرایند، سطح رفاه جامعه ارتقاء می‌یابد.

• توسعه، مفهوم ساده‌ای مثل رشد اقتصادی، ایجاد اشتغال، رفع فقر و محرومیت، توزیع عادلانه‌تر درآمد یا حتی ایجاد جامعه مدنی و گسترش آزادی‌های فردی و اجتماعی نیست؛ این مقولات همگی به دنبال و همراه با توسعه ایجاد می‌شوند، ولی خود توسعه خیلی فراگیرتر از این مفاهیم است. از دید اقتصادی نیز توسعه، تنها بالا بودن اشتغال، پایین بودن تورم، فراوانی کالا و درآمد زیاد برای مردم نیست؛ این‌ها همه اجزا و عناصری از توسعه هستند ولی در فرآیند توسعه بحث نهادهای یک جامعه مطرح است. به عنوان مثال در بحث توسعه، نکته مهم این نیست که بر اهمیت علم به معنای دانش تجربی در دنیای کنونی تأکید کنیم؛ این مطلب قبلاً هم مطرح بوده است. بحث مهم‌تر این است که در فرآیند توسعه، نهادها و سازمان‌هایی ایجاد می‌شود که امکان شکوفایی و کاربرد علم را فراهم می‌سازد (تا بتوانیم جامعه‌مان را از مواهب مادی و معنوی متناسب با شرایط دنیای امروز - یعنی عدالت اجتماعی - بهره‌مند کنیم).

نتیجه‌گیری

تمامی تعاریف توسعه مبتنی بر نوعی تغییرات وسیع و بنیادین در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی برای افزایش تولید و رفاه جوامع می‌باشد. باید دقت شود که در برخی از دیدگاه‌های غیر علمی دستاوردهای مثبت توسعه به جای توسعه قلمداد می‌شود. برای مثال توسعه ساختن کارخانجات، راه، افزایش اشتغال و امثال آن توسعه نیست بلکه توسعه‌فرایندی است که باید به این نتایج منتج شود. حتی برخی غیر متخصصین نیز وجود اشکالات و معایب موجود در کشورهای توسعه‌یافته با خود توسعه یکسان می‌پندارند.

از همین رو اگرچه تعاریف توسعه تقریباً نزدیک به هم و یکسان است ولی راه رسیدن به توسعه یا همان فرآیند تحقق توسعه مطابق با خصلت علوم تجربی اجتماعی در جوامع مختلف و میان متخصصین مختلف متفاوت است.

باید توجه شود، برخی وجود استراتژی‌ها و الگوهای مختلف توسعه را نشان از اختلاف در هدف و تعریف توسعه می‌دانند که این مطلب اشتباه است. بلکه دلیل این دیدگاه‌های مختلف، ماهیت علوم انسانی است که بر گرفته از دو موضوع واقعیت جوامع مختلف و نگرش و دیدگاه شخصی نظریه‌پرداز توسعه است که باعث ایجاد مکاتب و الگوهای مختلف می‌شود.

راه‌های رسیدن به توسعه یا همان فرآیند توسعه تحت عنوان مکاتب، الگوها یا استراتژی‌های

توسعه تعریف می‌شود که در بخش بعدی به معرفی و ارزیابی استراتژی‌های مطرح جهان پرداخته می‌شود. البته برای اینکه چارچوب علمی تحقیق روشن‌تر شود در ابتدا به نکاتی در روش‌شناسی اقتصاد توسعه اشاره خواهد شد.

۳- روش‌شناسی مکاتب توسعه

مفاهیم در علوم تجربی اجتماعی که علم اقتصاد و اقتصاد توسعه نیز جزو آن است، باید دارای مابازاء عینی باشند، یعنی نمی‌توانند صرفاً و انحصاراً ذهنی باشند. معنی این سخن در این نکته اساسی نهفته است که محقق، الگوساز و نظریه‌پرداز علوم تجربی اجتماعی و علم اقتصاد نمی‌تواند مفاهیم را آن‌گونه که از نظر تحلیل فلسفی درست می‌نماید و یا درست می‌داند تعریف کند. به عنوان مثال کار یا سرمایه چیست و چگونه باید این مفهوم را تعریف کرد؟ تولید کدام است؟ توسعه چیست؟ و... آیا توسعه را باید به گونه‌ای تعریف کرد که به نحوی از انحاء و به "بهترین" صورت تعالی و پیشرفت جامعه انسانی را تصویر کند؟ بر این اساس توسعه مشتمل بر چیست و کدام کشورها توسعه‌یافته‌اند؟ اگر از این طریق عمل کنیم، علی‌الاصول باید در ابتدا توسعه را کاملاً بر اساس ضوابط ذهنی و انتزاعی و با توجه به چارچوب‌های ارزشی و اخلاقی تعریف کنیم و مثلاً بگوییم توسعه شرایطی است که در آن مختصه‌های X و Y و Z وجود داشته باشند. اکنون باید برای یافتن مصادیق عینی توسعه به دنیای واقعیات برویم، جوامع و کشورهای مختلف را مطالعه کنیم و ببینیم کدام جامعه یا کشور دارای این مختصه‌های (X, Y, Z) است. اگر شرایط کشوری با این مختصه‌ها تطبیق کرد این کشور توسعه‌یافته است و اگر نه آن کشور توسعه‌نیافته است. برای مثال با این روش غیر علمی، شخص می‌تواند بصورت فلسفی و منطقی اثبات کند که هیچ‌یک از کشورهای جهان توسعه‌یافته نیستند. و اساساً اتفاقات رخ داده در این کشورها، توسعه نیست بلکه کاملاً ضد توسعه است!

اما آیا این روش در علوم تجربی پذیرفته است؟ جواب قطعاً منفی است در علوم تجربی اساساً شروع از ذهن منتزع، بی‌معنی و غیرقابل قبول است. لذا در ابتدا به جهان بیرون می‌نگریم و در این نگرستن است که مثلاً متوجه می‌شویم پدیده‌ای، واقعیتی است که در بیرون ذهن محقق به عنوان پدیده توسعه‌یافتگی مطرح است. می‌بینیم که ما بازاء عینی مشخصی برای این پدیده وجود دارد. مشاهده می‌کنیم که تعدادی از کشورهای موجود جهان به عنوان کشورهای توسعه‌یافته شناخته شده‌اند و تعدادی دیگر به عنوان توسعه‌نیافته مشهورند. البته بحث و بررسی این نکته که آیا درست است به این کشورها توسعه‌یافته و یا توسعه‌نیافته بگوییم یا توسعه را خوب یا بد بدانیم نیز از حیطه بررسیهای علوم تجربی خارج است. بر این اساس حتی ممکن است پس از بررسی علمی توسعه، دستاوردهای آن اساساً منفی دانسته شود و مورد پذیرش قرار نگیرد. ولی در فرآیند مشاهده و تحقیق نمی‌توان توسعه را مبتنی بر تعریفی غیر تجربی و ذهنی و از پیش تصور یا تعیین شده قرار داد.

فعالیت علوم تجربی این است که با مطالعه این واقعیات عینی از مفاهیم توسعه‌یافتگی و توسعه‌نیافتگی، این مفاهیم را در عبارات مشخص و دقیق (و نه ارزشی) تعریف نماید تا آنگاه بتواند از این تعاریف در فرضیه‌سازی‌ها، الگوسازی و نظریه‌پردازی‌ها برای برنامه‌ریزی و تحقق مسائل ارزشی و فلسفی یک جامعه استفاده کند.

لذا با استفاده از همین روش در این گزارش در ابتدا سعی شده به معرفی، بررسی و مشخص کردن سیاست‌های مکاتب توسعه اقتصادی پرداخته شود و آنگاه با توجه به سیاست‌های کشور، الگو و مکتب مناسب توسعه کشور معرفی شود.

۴- بررسی مکاتب یا الگوهای توسعه اقتصادی و سیاست‌های معطوف

علم اقتصاد مدرن همراه با انتشار کتاب "ثروت ملل" ۱ در ۱۷۷۶ میلادی پا به عرصه وجود نهاد و به تدریج با مطالعات فراوان طی ۲۳۰ سال گذشته تکمیل گردید. در عین حال می‌دانیم که علم اقتصاد از جمله علوم تجربی اجتماعی است و لذا الزاماً در این علم، مکاتب مختلف تفکر اقتصادی پا گرفته است. هر مکتب تفکری مورد بحث دارای نگرش کلان و سیاست‌های بخشی و مشخص و معلوم می‌باشد، به علاوه، تعدادی از این مکاتب حداقل طی دوره‌ای از زمان در یک یا چند کشور جهان به کار گرفته شده و نتایجی را ارائه نموده است. با توجه به این نکات است که در این قسمت از تحقیق به بحثی خلاصه از مکاتب عمده تفکری مورد بحث پرداخته شده است. این مکاتب در متون مختلف گاهی با برخی تفاوت‌ها طبقه‌بندی شده‌اند. با این همه می‌توان عمده این مکاتب را به شرح زیر طبقه‌بندی نمود:

۱. مکتب اقتصادی متکی بر نگرش پول‌گرایان
 ۲. مکتب اقتصادی متکی بر نگرش اقتصاد باز
 ۳. مکتب اقتصادی متکی بر نگرش تأکید هر چه بیشتر بر گسترش بخش صنعت
 ۴. مکتب اقتصادی متکی بر نگرش انقلاب سبز
 ۵. مکتب اقتصادی متکی بر نگرش تأمین نیازهای اساسی و توزیع مجدد مواهب اقتصادی
 ۶. مکتب اقتصادی متکی بر نگرش نئومارکسیستها
 ۷. مکتب اقتصادی متکی بر نگرش وابستگی کشورهای پیرامون به کشورهای متروپل
 ۸. مکتب اقتصادی متکی بر نگرش نوسازی همه جانبه ساختاری
- ذیلاً به بحث و بررسی این مکاتب در حد حوصله این تحقیق پرداخته می‌شود. ضمناً در این بررسی در اکثریت موارد در ابتدای بحث نقطه نظرات اصلی مکتب به صورت بسیار فشرده و خلاصه

1. A.Smith, The wealth & Nations.

مطرح می‌گردد و آنگاه به بحث تفصیلی‌تر مکتب پرداخته می‌شود. ضمناً، هر چند در برخی از متون دو مکتب نئومارکسیستی و وابستگی به صورت یک مکتب واحد بررسی شده‌اند ولی با توجه به تفاوت‌های نسبتاً اساسی آن‌ها، در این تحقیق این دو مکتب جداگانه بررسی می‌شوند. نهایتاً در بررسی این مکاتب، در هر مورد که تجارب عملی وجود داشته به نتایج آن نیز اشاره شده است.

۴-۱- مکتب اقتصاد متکی بر نگرش پول‌گرایان

خلاصه معرفی مکتب

در این مکتب که اساساً متکی بر تحلیل‌های مکتب اقتصاد کلاسیک و نئوکلاسیک می‌باشد، مبانی اصلی تئوریک تا سالهای ۱۹۳۰ میلادی و قبل از بروز و قدرت‌گیری مکتب اقتصادی کینزین شکل گرفته است. با این همه این مکتب فکری در حدود دو دهه اخیر مجدداً با تأکیدهای تازه در ادبیات اقتصادی مطرح گردیده است. به علاوه اقتصاددانان مشهوری همچون فریدمن در دهه‌های اخیر تحقیقات وسیعی را در این زمینه انجام داده و کتب متعددی را در دفاع از این مکتب منتشر نموده‌اند. ضمناً این مکتب در حدود دو دهه اخیر به ویژه در کشورهای شیلی (پس از سقوط آلنده و روی کار آمدن پینوشه) و آرژانتین به کار گرفته شده و نتایج خاصی را در عمل مطرح نموده است. اساس تفکر در این مکتب این است که:

- باید قیمت‌های نسبی در کشورهای بحران زده تصحیح گردد.
- تصحیح قیمت‌های نسبی به معنی آزادسازی نسبتاً کامل عملکرد عرضه و تقاضا در بازارهای رقابتی است.
- دولت باید از هرگونه دخالت در امور تولیدی جامعه احتراز نماید.
- محور فعالیت‌های تولید و تخصیص منابع باید انگیزه خصوصی افراد باشد.
- اداره امور اقتصادی کلان جامعه باید در اساس محدود به استفاده دولت از ابزارهای پولی باشد.
- دولت باید در حد ممکن از دخالت در امر توزیع درآمد احتراز نماید. حتی در شرایط استثنائی نیز باید دخالت دولت در امر توزیع درآمد فقط از طریق دادن کمک‌های نقدی به مصرف‌کنندگان صورت گیرد و لذا حتی در این شرایط نیز باید مصرف‌کننده و تولیدکننده با آزادی کامل عمل در بازار رقابتی به فعالیت مشغول باشد.
- هدف در این استراتژی عبارت است از:
 - ایجاد ثبات اقتصادی و بازارهایی که به خوبی و به صورت خود به خود عمل می‌کنند.
 - بهینه‌سازی تخصیص منابع از طریق آزادسازی حرکت قیمت‌ها و در نتیجه افزایش تولید و درآمد سرانه در جامعه

- تشدید نرخ پس‌انداز و سرمایه‌گذاری
- تضمین کارایی استفاده از سرمایه
- حرکت از شرایط بحرانی و تخصیصی غیربهبوده منابع در یک جامعه به صورت الگوی مطلوب در مکتب پولی معمولاً با استفاده از ابزارهای زیر صورت می‌پذیرد:
- فروش کارخانجات و شرکت‌های تولیدی دولت و بخش عمومی به بخش خصوصی
- حذف مقررات کنترلی اقتصادی در تمامی زمینه‌های تولید، توزیع، مصرف، تجارت خارجی، مبادلات مالی بین‌المللی، مبادلات نیروی انسانی در بین مناطق و در بین کشورها
- محدود نمودن اساسی قدرت اتحادیه‌های کارگری و هر نوع شکل دیگری که به نوعی از وضعیت رقابتی به دور باشد
- آزادسازی حرکت‌های مربوط به نرخ بهره در بازارهای مالی
- آزادسازی حرکت قیمت ارز در جامعه

خلاصه نتایج عمده عملی ناشی از به‌کارگیری مکتب

تجربه آرژانتین و شیلی چندین نکته در مورد استراتژی توسعه اقتصادی پول‌گرایان را مطرح می‌سازد: اولاً، "قیمت‌های صحیح" آن‌گونه که طرفداران این مکتب مطرح می‌نمایند برای حصول اهداف مورد نظر اقتصادی کفایت نمی‌کند. به علاوه آزادی اقتصادی در شرایط نامناسب فی‌نفسه می‌تواند به عملکرد اقتصادی زیان برساند به عبارت دیگر به نظر می‌رسد که درس اساسی کینز همچنان معتبر است که اگر ابزارهای اقتصاد سرمایه‌داری به حال خود رها شوند، احتمالاً این نظامها بسیار کمتر از ظرفیت خود عمل خواهند کرد و رکود اقتصادی به وجود خواهند آورد. بنابراین دولت‌ها باید مسئولیت مدیریت کل اقتصاد را برعهده داشته باشند و این امر نه تنها از طریق سیاست‌های پولی بلکه از طریق سیاست‌های مالیاتی و هزینه‌ای و کنترل کسری بودجه نیز می‌تواند صورت گیرد. نمی‌توان هر چیز را به بازار واگذاشت. این نکته اکنون توسط رونالد مک‌کینون^۱، یکی از برجسته‌ترین اقتصاددانان مکتب پولی نیز تصدیق شده است. رونالد می‌گوید، "حفظ کنترل اقتصاد کلان، در مرحله گذر مشکل‌تر از آن چیزی است که در ابتدا تصور می‌کردیم."

دوم، اکنون می‌دانیم اتخاذ قیمت‌های صحیح، شاید به آن سادگی که قبلاً تصور می‌شد، نباشد. ممکن است محدودیتهایی حتی در حکومت‌های توتالیتر و دیکتاتوریهایی نظامی نیز وجود داشته باشد. تمامی دولت‌ها بدون توجه به رویکرد ایدئولوژیک آن‌ها، با محدودیت‌هایی مواجه‌اند. دولت شیلی دریافت که امتناع از مداخله در بازار کار غیرممکن است، ملاپیم کردن بیکاری، ایجاد حداقل تعدادی شغل، اعمال سیاست

کف دستمزد واقعی، از آن جمله‌اند. دولت‌های شیلی و آرژانتین هر دو احساس نمودند باید در بازار مالی مداخله کنند و ضامن بانکها باشند، آزادی اقتصادی بی‌انتهای، گزاره‌ای سیاسی و عملی نیست.

نکته دیگر اینکه، قیمت‌های صحیح همیشه مشخص نیستند. مثلاً اگر دولت، مسئول بخش عمده‌ای از کل سرمایه‌گذاری باشد، ممکن است آزادسازی، تأثیر بسیار اندکی بر تخصیص سرمایه داشته باشد. همچنین اگر دولت عمیقاً در بازاریابی و توزیع کالاهای کشاورزی درگیر باشد همچون بسیاری از کشورهای آفریقایی، تغییر در رابطه مبادله داخلی ممکن است تأثیر اندکی بر تولیدات کشاورزی داشته باشد، مگر اینکه ابزارهای خاصی برای افزایش قیمت‌ها در روستا اتخاذ شود.

بالاخره باید توجه داشت که تجربه نشان داده است که بازار آزاد ضرورتاً قیمت‌های صحیح را به وجود نخواهد آورد. یعنی قیمت‌هایی که محصول مکانیسم بازار هستند ممکن است تحریف شده باشند و انعکاس هزینه‌ها و منافع اجتماعی را در خود نداشته باشند. نرخ بسیار بالای بهره واقعی در شیلی و آرژانتین، نمونه‌ای در خور توجه است.

نهایتاً به نظر می‌رسد که تجارب مورد بحث نشان داد که تئوری مکتب پولی علیرغم جذابیت ذهنی‌اش که بدلیل توانایی آن در ساده نمودن قضایاست، عمیقاً معیوب است. فروض ساده شدن آن، به قدری غیرواقعی است که عمارت تئوریک مبتنی بر آن فروض را نمی‌توان به صورت ساختمانی محکم تصور کرد.

۴-۲- مکتب اقتصادی متکی بر نگرش اقتصاد باز

خلاصه معرفی مکتب

این استراتژی، همانند تفکر متکی بر مکتب پولی، به دنبال استفاده وسیع از نظام بازار آزاد و انگیزه خصوصی در تخصیص بهینه منابع جامعه است. تفاوت اساسی این مکتب با مکتب اقتصاد پولی در این نکته نهفته است که در مکتب اقتصاد باز، تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی به عنوان بخش پیش تاز اقتصادی و موتور محرک رشد در جامعه مطرح می‌گردد و مورد سیاست‌گذاری و پشتیبانی وسیع دولت قرار می‌گیرد.

اساس بحث در این استراتژی این است که برای کشورهای توسعه‌نیافته، کشش بازار جهانی در زمینه صادرات این کشورها "بی‌نهایت" است و لذا این کشورها می‌توانند و باید با تکیه بر مزیت‌های نسبی کوشش کنند که از این کشش جهانی، به گسترش وسیع حجم تولید و صادرات خود بپردازند. به علاوه که این "الزام" و این "تلاش" در حضور در بازار جهانی باعث می‌گردد که عملاً "فشار رقابت خارجی" به شدت بر کارایی تولید داخلی حتی در زمینه‌های غیر صادراتی نیز بیافزاید و جامعه را در مسیر رشد باثبات بلندمدت به حرکت درآورد.

با توجه به موارد بالا و در صورت اتخاذ این استراتژی کوشش می‌شود که با کمک بخش عمومی شرایط لازم برای انتقال سرمایه و تکنولوژی خارجی، انتقال تخصص از خارج و انتقال مدیریت از خارج به درون کشور فراهم شود.

بدیهی است که در این استراتژی، هر چند دولت نقش عمده‌ای در تولید اقتصادی جامعه به صورت مستقیم بازی نمی‌کند، با این همه دولت بسیار فعال و قدرتمند می‌باشد و اساساً می‌کوشد تا:

- چارچوب‌های سیاستی لازم برای تقویت ارتباطات بین‌المللی اقتصادی کشور را فراهم نماید.
- زیربنای توسعه‌ای جامعه را به سرعت و شدت گسترش دهد.
- مبانی آموزشی و به ویژه آموزش‌های کاربردی و تحقیقات را در جامعه مورد حمایت همه جانبه قرار دهد.

- شرایط ورود سرمایه خارجی، نیروی کار متخصص خارجی و مدیران خبره از دنیای خارج را فراهم نماید.

- اقتصاد را در حد ممکن به سوی شرایطی که قیمت‌های نسبی در بازار آزاد تعیین‌کننده تخصیص منابع است هدایت نماید.

در این استراتژی دولت علی‌الاصول توجه ویژه‌ای به مسائل باز توزیع درآمد در کوتاه‌مدت ندارد و حل این مشکل را در گرو حل اولیه مشکل تولید می‌داند.

۱- با فرض تحرک منابع و انعطاف‌پذیری قیمت عوامل، عواید ثابتی بر تجارت مترتب است که سطح درآمد سرانه را ارتقاء می‌بخشد. همچنین عایدات حاصله از طریق استفاده از صرفه‌جویی ناشی از مقیاس می‌تواند قابل توجه‌تر باشد.

۲- با فرض اینکه میل نهایی به مصرف کمتر از یک است، افزایش سطح درآمد حاصله از تولید مورد بحث باعث افزایش سطح سرمایه‌گذاری خواهد شد و مادامی که اقتصاد با قانون بازده نزولی سرمایه مواجه نشده است، این سرمایه‌گذاری بالاتر به نوبه خود به طور مستمر نرخ رشد تولید را افزایش خواهد داد.

۳- تجارت آزاد قیمت نسبی واردات و قیمت کالاهایی را که در داخل برای جانشینی واردات تولید می‌شوند، پایین خواهد آورد و لذا در مجموع باعث کاهش واقعی قیمت‌ها و افزایش رفاه خواهد گردید.

۴- اقتصاد باز احتمالاً از نسبت سرمایه اضافی به محصول^۱ پایین‌تری برخوردار است. یعنی بهره‌وری سرمایه‌گذاری در اقتصاد باز احتمالاً بالاتر از اقتصاد حمایتی است. به علاوه اقتصاد باز برای وارد کردن تکنولوژی پیشرفته از خارج در موقعیت بهتری قرار دارد و این موجب تقلیل نسبت اضافی سرمایه به محصول می‌شود.

۵- نکته آخر اینکه تجارت بین‌المللی بر توزیع درآمد اثر می‌گذارد. به عبارت دیگر استراتژی توسعه مبتنی بر ترغیب صادرات، توزیع درآمد را به نفع عوامل تولید به کار گرفته شده در بخش صادرات جابجا می‌کند، به‌ویژه اینکه این استراتژی باعث تمرکز رشد در فعالیت‌های اشتغال‌زا می‌شود.

جمع‌بندی و خلاصه نتایج عمده عملی ناشی از به‌کارگیری مکتب

در جمع‌بندی از تجارب موجه جهانی باید گفت که بحث استراتژی "اقتصاد باز" و تکیه بر تشویق صادرات در مواردی دارای توفیق و در مواردی مواجه با شکست بوده است. این نکته مشخص می‌سازد که خود این استراتژی به تنهایی قادر به حصول اهداف مورد نظر نیست به عبارت دیگر این استراتژی نباید به صورت یک استراتژی مستقل مورد توجه قرار گیرد، بلکه می‌توان این نوع تکیه بر باز بودن اقتصاد کشور و تشویق صادرات را در بطن استراتژی دیگری، مانند استراتژی صنعتی شدن و به عنوان جزئی از آن استراتژی مورد توجه قرار دارد و در این صورت امیدوار به حصول نتایج بهتری برای کشور بود. آنچه در این زمینه اساسی و مهم است هدایت جامعه در وضعیتی است که از یک طرف به اقتصاد بسته و غیرکارا نینجامد و از طرف دیگر درجه باز بودن اقتصاد در شرایط اولیه و میانی توسعه باعث کند شدن فرآیند توسعه نگردد و یا توسعه نیافتگی این کشورها نهادینه نشود. در کنار نکته اصلی فوق در زمینه این استراتژی می‌توان به نکات زیر نیز توجه نمود:

۱- کشورهایی که با توسل به حمایت‌های غیرسنجیده و وسیع در مقابل واردات به صورت نسبتاً کامل و برای زمانهای طولانی تبعیض قائل می‌شوند، با نهادینه کردن عدم کارایی در صنایع داخلی نهایتاً متضرر می‌گردند.

۲- حمایت تعرفه‌ای همیشه بهترین سیاست برای از بین بردن انحرافات نیست.

۳- تخصیص بهبودیافته منابع را نمی‌توان از رشد اقتصادی تفکیک کرد و هر دوی اینها مستلزم نرخ‌های بالا و حمایت شده سرمایه‌گذاری هستند.

۴- قابلیت یک کشور در استفاده از فرصت‌های ممکن در اقتصاد باز یا فرصتی که ممکن است گهگاه از آن بابت حاصل شود بستگی به نرخ سرمایه‌گذاری و دقت در محتوای فنی اقتصاد آن کشور دارد.

۵- کشورهایی که صادرات مواد معدنی، نفت، گاز و محصولات تولیدشده در مزارع بزرگ دارند در شرایط اقتصاد باز می‌توانند با الگوهای نابرابرتر توزیع درآمد مواجه شوند.

۶- ارتباط مستقیمی بین استراتژی توسعه متکی بر اقتصاد باز و میزان دموکراسی یا درجه استبداد کشور وجود ندارد.

۷- رابطه بین صادرات و رشد رابطه‌ای ساده، یکسویه و بسیار قوی نیست.

۴-۳- مکتب اقتصادی متکی بر نگرش تأکید هر چه بیشتر بر گسترش بخش صنعت

خلاصه معرفی مکتب

محور اساسی در این استراتژی حصول حداکثر رشد اقتصادی به ویژه در تولیدات کارخانه‌ای است. به علاوه که در این استراتژی اساساً هیچ‌گونه تأکیدی بر نظام آزاد اقتصادی به مفهوم کلاسیک وجود ندارد. هرچند در مواردی که این نظام از نظر سیاست‌گذاران و طراحان استراتژی، مغایرتی با صنعتی کردن و افزایش تولیدات صنعتی نداشته باشد می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. بر این اساس دخالت دولت در همه امور و همیشه در جهت افزایش تولید صنعتی اساسی است. در این زمینه لازم به تأکید است که در این استراتژی حتی دخالت‌های دولت در امر توزیع درآمد نیز الزاماً در جهت رفع فقر و محرومیت و ایجاد تعادل نسبی در الگوی توزیع نیست، بلکه این دخالت‌ها با هدف سود رساندن به گروه‌های پس‌انداز کننده و در جهت افزایش پس‌انداز و سرمایه‌گذاری ملی صورت گیرد. به‌هرحال تأکیدهای اساسی در این استراتژی بر افزایش حداکثر تشکیل سرمایه، گسترش و تعمیق تکنولوژی‌های جدید در تولید و گسترش قطب‌های بزرگ صنعتی قرار می‌گیرد. سه الگوی مهم در بطن این استراتژی در کشورهای مختلف به کار گرفته شده است:

مدل اول - تأکید اساسی اولیه بر کالاهای مصرفی و به ویژه برای بازار داخلی (مدل برزیلی)

مدل دوم - تأکید اساسی اولیه بر کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای (مدل هندی)

مدل سوم - تأکید اساسی اولیه بر صادرات برنامه‌ریزی شده کالاهای مصرفی با تضمین امکان رقابت قیمت‌های داخلی (مدل کره جنوبی)

نتایج حاصله از این مدل‌ها که همگی در بطن استراتژی صنعتی شدن قرار می‌گیرند بر اساس معیارهای مختلف متفاوت بوده است. جدول زیر بخشی از این تفاوت‌ها را نشان می‌دهد. می‌توان نتیجه گرفت که الگوی کره جنوبی از بقیه کشورها موفق‌تر بوده است.

جدول تصویر عمومی عملکرد استراتژی توسعه در کشورهای هند، برزیل و کره جنوبی

شرح	بهتر	متوسط	ضعیف
۱- نرخ بلندمدت رشد اقتصادی	کره	برزیل	هند
۲- ثبات رشد	هند	کره	برزیل
۳- صادرات کالاهای صنعتی	کره	برزیل	هند
۴- رشد ضمايم کالاهای سرمایه‌ای	هند	برزیل	کره
۵- کارایی تخصیص منابع	کره	برزیل	هند
۶- اشتغال‌زایی	کره	برزیل	هند
۷- درجه تعادل در توزیع درآمد ثروت	کره	هند	برزیل
۸- رشد درآمد سرانه	کره	برزیل	هند

۴-۴- مکتب اقتصادی متکی بر نگرش انقلاب سبز

خلاصه معرفی مکتب

در این استراتژی برخلاف استراتژی‌های بحث شده قبلی، تکیه مستقیم اصلی و اساسی بر حصول حداکثر رشد در کل اقتصاد و یا در بخش تولیدات کارخانه‌ای نیست، آنچه در این برخورد به توسعه مستقیماً مورد توجه قرار می‌گیرد حصول حداکثر رشد در بخش کشاورزی جامعه می‌باشد. البته تصور طرفداران این استراتژی این است که این امر خود از طرق مختلف و از جمله از روش‌های زیر باعث رشد بیشتر اقتصاد در کل جامعه خواهد گردید:

الف) رشد بخش کشاورزی باعث افزایش عرضه مواد اصلی غذایی و معیشتی جامعه گردیده و این امر باعث جلوگیری از افزایش دستمزدها می‌شود. به علاوه چون تکنولوژی تولید در کشورهای در حال توسعه به طور نسبی کاربر می‌باشد، لذا ثبات نسبی دستمزد در سطح پایین‌تر می‌تواند از افزایش هزینه تولید جلوگیری نموده و مشوق تولید در سایر بخش‌ها باشد.

ب) رشد بخش کشاورزی باعث ایجاد زمینه در تأسیس صنایع وابسته به کشاورزی می‌گردد. این صنایع نیز عمده‌تاً کاربر می‌باشند و لذا از یک طرف اشتغال‌زایی لازم برای جامعه فراهم می‌آید و از طرف دیگر چون این صنایع عمده‌تاً در نزدیک محل تولید کالاهای کشاورزی سامان می‌گیرد، لذا توسعه متعادل‌تری را در سطح جامعه امکان‌پذیر می‌سازد.

به علاوه به نظر طرفداران این استراتژی حصول به هدف فقرزدایی در این استراتژی با سهولت نسبی بیشتری اتفاق می‌افتد و از این دیدگاه نیز جامعه به صورت متعادل‌تری توسعه می‌یابد.

در عین حال باید عنایت داشت که در این استراتژی، مشکل اساسی تولید در بخش کشاورزی در تنگنای فنی تولید تصور می‌شود و لذا بحث بر سر تغییرات ساختاری اجتماعی در مبانی مالکیت و یا مدیریت بخش کشاورزی نیست. آنچه مورد تأکید است این است که باید کوشید تا مبانی فنی تولید در بخش کشاورزی تقویت شود. لذا کوشش دولت بر فراهم آوردن مبانی تحقیقاتی لازم در این بخش، گسترش آموزش‌های تخصصی، کمک به مدیریت بهتر تولید و مقولاتی از این قبیل قرار می‌گیرد.

خلاصه نتایج عمده عملی ناشی از به‌کارگیری مکتب

نتایجی چند از تحلیل فوق به دست می‌آید:

اول آنکه، این امکان وجود دارد تا از طریق پژوهش زیست‌شناختی تولید کشاورزی در جهان سوم را بهبود بخشید. دستاوردهایی مشابه آنچه در مورد برنج و گندم حاصل شده است را می‌توان درباره سایر محصولات نیز انتظار داشت.

دوم آنکه، با این حال، امکان ندارد که دگرگونی‌های فنی حاصله در محصولات واحد، برای

بهبود شدید عملکرد رشد بخش کشاورزی، به عنوان یک کل، کفایت کند. تجربه نشان داده است که آن استراتژی که تنها بر پرورش گیاه مبتنی باشد احتمالاً شکست می‌خورد.

سوم آنکه، یک استراتژی کاملتر برای توسعه اقتصادی به پیشگامی کشاورزی امکان‌پذیر نیست مگر آنکه به سرمایه‌گذاری در مناطق روستایی اولویت بالا داده شود. توسعه روستایی مستلزم شبکه خوب حمل و نقل و ارتباطات، نیروی برق و بالاتر از همه یک نظام خوب در مدیریت آب است. چهارم آنکه دولت ناگزیر باید نه تنها در تأمین مالی پژوهش و سرمایه‌گذاری هنگفت مورد نیاز، بلکه در فراهم آوردن خدمات اساسی مربوط به آموزش و پرورش و تنظیم خانواده نقش عمده‌ای ایفا کند. استراتژی انقلاب سبز نسبت به سایر استراتژیها، نقش متفاوتی برای دولت در نظر می‌گیرد ولی این نقش کوچک‌تر نیست.

پنجم آنکه، سیاست‌گذاری قیمت‌ها تحت یک استراتژی اصلاح شده انقلاب سبز ظریف‌تر از آن است که ابتدا ممکن است بنظر آید. ولی نتیجه اصلی این است که، در مجموع، دولت نباید قیمت محصولات زراعی را افزایش دهد بلکه برعکس باید بگذارد تا این قیمت‌ها به تدریج به موازات پای گرفتن نوآوریهای فنی کاهنده هزینه کاهش یابند. امتیاز این رویکرد این است که بهبودهای فنی در کشاورزی به هزینه‌های دستمزدی پایین‌تر در بخش‌های دیگر اقتصاد تبدیل می‌شوند و این امر رشد سریع اشتغال و تولید صنعتی را تشویق خواهد کرد. امتیاز دیگر این است که قیمت‌های کاهش یابنده غذا احتمالاً پیامدهای مطلوبی برای توزیع درآمد خواهند داشت.

ششم آنکه، در حقیقت طی دوران انتقال، جیره‌بندی و برنامه‌های غذا برای کار می‌توانند قابل توصیه باشند.

هفتم آنکه، ضعف استراتژی اصلی انقلاب سبز و حتی استراتژی اصلاح شده این است که سعی دارد دگرگونی فنی و توسعه کشاورزی را جایگزین اصلاحات نهادی و اقدامات مستقیم جهت بهبود توزیع درآمد و دارایی‌های مولد در مناطق روستایی کند. البته شواهد نشان می‌دهند، که استراتژی انقلاب سبز بیشترین موفقیت را در کشورهایی داشته است که در آنها "شرایط اولیه اقتصاد جامعه" در برگیرنده میزان نسبتاً بالایی از برابری بوده است. اصلاحات ارضی و نهادهای مقتدر تعاونی و اشتراکی که توسعه مبتنی بر آنها صورت گرفت، در کره جنوبی، تایوان، ژاپن و چین مواردی قابل ذکر هستند. برعکس، در کشورهایی نظیر هند، بنگلادش و فیلیپین که اصلاحات ارضی رخ نداده و نهادهای روستایی نسبتاً ضعیف هستند اعمال یک استراتژی توسعه از طریق انقلاب سبز با مشکلات جدی مواجه شده است. به‌ویژه افزایش رشد کشاورزی اندک، یا کاهش در فقر روستایی مایوس‌کننده بوده است یا هر دوی آنها.

اما علی‌رغم مشکلات، استراتژی انقلاب سبز اعتبار فراوان دارد. استراتژی مذکور در انتقال توجه

به غذا (مهم‌ترین کالای دستمزدی) و به طور کلی در عطف توجه به کشاورزی (بخشی که اغلب فقیرها را باید در آن یافت) مدد رسانده است. این استراتژی با اینکه نیاز به دگرگونی نهادی را انکار می‌کند، به طور غیرمستقیم مسائل مربوط به اصلاحات ارضی، مشارکت محلی و نقش سازمان تعاونی و اشتراکی را مطرح کرده است. بعلاوه، استراتژی اصلاح شده انقلاب سبز، در ایجاد پلی میان کسانی که به تکنولوژی تکیه کرده‌اند و کسانی که بر تأمین نیازهای اساسی متمرکز شده‌اند، کمک کرده است. انجام این مهم از طریق تأکید بر ایجاد اشتغال و پیوند نزدیک میان قیمت‌های غذا و شیوع فقر و از طریق اذعان نقش برجسته‌ای که دولت‌ها باید ایفا کنند و بالاخره از طریق قبول این امر که مواردی وجود دارند که دولت‌ها باید در فرآیندهای بازار دخالت کنند، آن گونه که در طرح‌های جیره‌بندی مورد قبول واقع می‌شود، صورت گرفته است. استراتژی اصلاح شده انقلاب سبز متمایز باقی می‌ماند، این یک استراتژی توسعه توزیع مجدد نیست.

۴-۵- مکتب اقتصادی متکی بر نگرش تأمین نیازهای اساسی و توزیع مجدد مواهب اقتصادی

خلاصه معرفی مکتب

در این استراتژی تکیه اساسی بر این نکته قرار می‌گیرد که بیش و پیش از همه باید به تأمین نیازهای اساسی معیشتی جمعیت کشور در استراتژی توسعه تأکید نمود. در این زمینه و با توجه به مسائل مبتلا به کشورهای در حال توسعه، مسائلی همچون انفجار جمعیت، بیکاری آشکار و گسترده قابل توجه، فقر و محرومیت نسبتاً زیاد، علی‌الاصول در این سناریو مجموعه‌ای نسبتاً جامع از سیاست‌های توزیع مجدد که عمده‌تاً شامل موارد زیر می‌باشد مورد طراحی و اجراء قرار می‌گیرد:

۱- باز توزیع اولیه ثروت‌های تولید جامعه

۲- سرمایه‌گذاری‌های قابل توجه در نیروی انسانی و اتخاذ و اجرای سیاست‌های وسیع تأمین

نیازهای اساسی برای کلیه افراد جامعه

۳- دنبال کردن الگوی رشد متکی بر تکنولوژی نسبی کاربر

۴- ایجاد نهادهای محلی در جهت مشارکت اقشار وسیع‌تر جمعیت در فرآیند توسعه اجتماعی و

سیاسی جامعه

۵- کوشش در بالا بردن ظرفیت بالقوه و بالفعل رشد اقتصادی در کل جامعه

این مجموعه از سیاست‌ها در دهه‌های اخیر در کشورهای مختلف و از جمله در تایوان و در سریلانکا مورد استفاده قرار گرفته و نتایج مثبتی به ویژه در تایوان ارائه نموده است. در عین حال باید توجه داشت که در صورت اتخاذ این استراتژی باید تمامی موارد پنج‌گانه فوق مورد تأکید قرار گیرند و در صورت فراموش کردن هر یک از اجزاء مزبور، این استراتژی می‌تواند دچار مشکلات اساسی

شود. به علاوه با توجه به اینکه اولین و اساسی‌ترین جزء این مجموعه استراتژیک اقدام به باز توزیع اولیه منابع و سرمایه‌های تولیدی است، از دیدگاه عملی، این مجموع باید همراه با شرایط خاص اجتماعی - سیاسی (انقلاب، ...) باشد که علی‌الاصول قابل "طراحی" و یا بررسی از نظرگاه چشم‌انداز اقتصادی بلندمدت نیستند.

خلاصه نتایج عمده عملی ناشی از به‌کارگیری مکتب

این استراتژی به صورتی نسبتاً جامع در مرحله‌ای از تحولات توسعه‌ای دو کشور کره جنوبی و تایوان و به صورت نیمه کامل در کشوری مانند سریلانکا به کار گرفته شده است و در هر مورد نتایج خاصی از کاربرد آن‌ها حاصل گردیده است.

در هر دو کشور کره جنوبی و تایوان، فرآیندهای توسعه جدید با نوعی برخورد به توزیع مجدد ثروت آغاز گردیده است. به عنوان مثال، در خاتمه جنگ جهانی دوم، بخش جدید صنعتی تایوان عمدتاً در اختیار ژاپنی‌ها بود و آنان حدود ۸۵ درصد از سرمایه‌های صنعتی این جزیره را در اختیار داشتند. تمامی این اموال پس از جنگ به مردم جزیره منتقل گردید بعلاوه که اصلاحات ارضی نسبتاً قدرتمندی نیز در همین زمان در کشور مزبور به کار گرفته شد. همین فرآیندها در کره جنوبی نیز در مراحل اولیه توسعه مورد توجه قرار گرفتند. به علاوه باید توجه داشت که مسئله تشکیل سرمایه انسانی در هر دوی این کشورها در همین مرحله مورد توجه جدی قرار گرفت. در این راستا بویژه بر گسترش و عمومی کردن خدمات آموزشی و بر تعمیم خدمات بهداشتی تأکید ویژه شد. از دیدگاه اشتغال نیز در این مرحله از توسعه این دو کشور تأکید بر کاربری و اشتغال‌زائی فرآیندهای تولیدی و سرمایه‌گذاری‌ها بود و در همین فرآیند تعداد شرکت‌های کوچک گسترش قابل توجهی پیدا کرد. بدین صورت همراه با رشد اقتصادی توزیع درآمد در این کشورها به شدت بهبود یافت. به عنوان مثال ضریب جینی توزیع درآمد در تایوان در طی سالهای ۶۴-۱۹۵۳ از حدود ۵۶ درصد به حدود ۳۲ درصد تقلیل یافت و این ضریب طی سالهای بعدی نیز کاهش یافته و در اواخر دهه ۱۹۸۰ به حدود ۲۸ درصد رسید.

جدول تحولات توزیع درآمد بین خانوارها در تایوان در مراحل اولیه و میانی توسعه این کشور (۸۰-۱۹۵۳)

سال	ضریب جینی توزیع درآمد
۱۹۵۳	۰/۵۶
۱۹۶۴	۰/۳۲
۱۹۷۰	۰/۲۹
۱۹۸۰	۰/۲۸

مأخذ: S.w.y. Kuo and Others, The Taiwan Success story

توزیع درآمد خانوار در کره جنوبی نیز در طی همین دوران از برابری نسبتاً قابل قبول برخوردار بود. به عنوان مثال ضریب جینی توزیع درآمد در این کشور در تمامی دوره ۸۲-۱۹۶۵، جز در چند سال استثنائی از حول و حوش ۳۵ درصد تجاوز نکرد.^۱

به کارگیری این استراتژیها در مقاطع مورد بحث نتایج درخشانی از نظر رشد اقتصادی نیز نشان داد. به عنوان مثال نرخ رشد سالانه تولید ناخالص داخلی تایوان طی دوره ۸۵-۱۹۵۲ بسیار چشمگیر و به طور متوسط حدود ۸/۶ درصد در سال بود. در همین دوره نرخ رشد سرانه تولید این کشور حدود ۶ درصد در سال برآورد می‌شود.^۲

نکته مهمی که از نظر تجارب عملی به کارگیری این استراتژی باید مورد توجه قرار گیرد این است که در این استراتژی پنج جهت‌گیری عمده نهفته است که تجارب عملی موفق آن مربوط به مواردی است که تمامی این عناصر در استراتژی حرکت توسعه‌ای کشور در کنار هم قرار گرفته و مورد عمل واقع شده‌اند. این پنج استراتژی عبارتند از:

- اول - استراتژی توزیع مجدد دارایی‌های تولیدی جامعه و به ویژه زمین کشاورزی
- دوم - تلاش در گسترش مشارکت عمومی در فرآیند توسعه از طریق ایجاد نهادها و سازمان‌های مشارکتی به‌ویژه در سطح محلی و عمل در جهتی که مشارکت واقعی مردم در انجام امور از طریق این نهادها و سازمان‌ها را ممکن سازد.
- سوم - جهت‌گیری مشخص و قاطع در زمینه تشکیل سرمایه انسانی به‌ویژه با تأکید بر تعمیم خدمات آموزشی و بهداشتی و فراهم آوردن خدمات اجتماعی اصلی و زیرساخت‌های اقتصادی و تولیدی
- چهارم - به‌کارگیری استراتژی توسعه اشتغال متکی بر صادرات کالاهای صنعتی تولیدی در واحدهای کاربرد یا رشد قابل توجه محصولات کشاورزی
- پنجم - تلاش در حصول رشد نسبتاً سریع درآمد سرانه در کل جامعه

تجارب عملی در مواردی که ۵ جهت‌گیری مورد بحث در کنار یکدیگر قرار گرفته نشان می‌دهد که دستاوردهای استراتژی متکی بر تأمین نیازهای اساسی در مقایسه با وضعیت کره و تایوان، به اندازه کافی رضایت‌بخش نبوده است. از جمله در این موارد می‌توان به تجربه سریلانکا در سالهای ۸۰-۱۹۶۰ اشاره کرد. سریلانکا در این سالها استراتژی متکی بر تأمین نیازهای اساسی را مورد عنایت قرار داده بود ولی توفیق زیادی در اجرای توزیع مجدد ثروت‌های تولیدی و به ویژه در زمینه توزیع زمین کشاورزی نداشت. در کنار این مشکل، بحث اشتغال‌بری تولید نیز به اندازه کافی مورد توجه قرار نگرفته بود. این

1.- j.Kim, Wags, Employment and Income Distribution in South Korea, 1960-83. Table 21, P.75.

2. K. Griffin, Alternative Strategies in ECO. Dev.

نقائص باعث شد که نرخ‌های رشد حاصله در این کشور به اندازه تجربه کره و تایوان قابل توجه نباشد. به عنوان مثال نرخ رشد سالانه تولید ملی این کشور طی سالهای ۷۷-۱۹۶۰ در حدود ۳/۹ درصد و در طی دوره بعدی (۸۵-۱۹۷۷) در حدود ۵/۷ درصد برآورد شده است.^۱

۴-۶- مکتب تفکری نئومارکسیست

خلاصه معرفی مکتب

مکتب نئومارکسیست نقش عامل خارجی را در توسعه نیافتگی به عنوان مهم‌ترین عامل مطرح می‌کند و غالباً تحلیلی تاریخی از مفهوم توسعه نیافتگی کشورهای در حال توسعه ارائه می‌دهد. در عین حال روشن است که پیش‌بینی مارکس در مورد تحول جوامع سرمایه‌داری تحقق نیافت. در توضیح این مسئله، نئومارکسیست‌ها در یک چارچوب جدید روابط بین مرکز و پیرامون را در نظام سرمایه‌داری جهانی تشریح می‌کنند. در این بررسی، خروج مازاد از طریق مبادله نابرابر، سرمایه‌داری انحصاری، نخبگان محلی، کالاهای مصرفی تجملی وارداتی و تفاوت در هزینه‌های تولید به دلیل نوع تکنولوژی از جمله، موارد مهمی است که نئومارکسیست‌ها در تشریح علل توسعه نیافتگی مطرح می‌کنند. الگوی مناسب توسعه، به دلیل شرایط نظام سرمایه‌داری جهانی و ضعف درونی طبقات اجتماعی در تولید اجتماعی این کشورها، نمی‌تواند الگویی مرسوم از نظام سرمایه‌داری و آزادی عمل اقتصادی باشد. الگوی مناسب توسعه در این کشورها از دیدگاه این مکتب الزاماً باید متکی بر تغییرات ساختاری در طبقات اجتماعی داخلی و در نظم و نسق بخشیدن و حتی پاره کردن الگوی روابط جهانی این کشورها باشد و لذا نظرات سوسیالیستی (توزیع بهتر درآمد - دخالت بیشتر دولت) در این الگو جای ویژه‌ای می‌یابد.

انتقاداتی که بر این مکتب وارد است اینکه مشاهدات تجربی، پیشرفت بخش صنعت در برخی از کشورهای در حال توسعه و تحول کیفی این بخش را نشان می‌دهد. پاسخ نئومارکسیست‌ها این است که به رغم چنین پیشرفت‌هایی هنوز درجات وسیعی از نابرابری در روند توسعه این کشورها به چشم می‌خورد. صاحب‌نظران جدید نظام‌های سوسیالیستی عنوان می‌کنند که اهداف نظام سوسیالیستی بایستی مبتنی بر نهادهای جدید در حوزه سیاست، مشارکت بیشتر مردم از طریق دموکراسی و تعیین اصلاحاتی باشد که کمترین زیان را برای جامعه سوسیالیستی داشته باشد. اینان بیان می‌کنند که نظام‌های سوسیالیستی می‌توانند دارای مولدترین نظام‌های فنی و لذا دارای کارایی قابل مقایسه با نظام سرمایه‌داری باشند. با این‌همه از دیدگاه آنان، انتخاب تکنولوژی تولید یک انتخاب فنی نیست بلکه انتخابی اجتماعی است. در هر حال در استراتژی سوسیالیستی منافع اجتماعی مهم است و الزاماً بهینه‌ترین نحوه تولید در کوتاه‌مدت انتخاب نخواهد شد.

1. World Bank. Mouthly Bulletin, Colombo, Nov-1986.

در بخش بعدی، نکات فوق با تفصیل بیشتر و با تأکید بر نظرات چند تن از صاحب‌نظران مهم این مکتب یعنی پل باران، فرانک و امانوئل مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

انتقادات وارده به مکتب نئومارکسیست

یکی از نقاط ضعف مکتب نئومارکسیست‌ها این است که تحلیلی ایستا از وضعیت کشورهای پیرامونی ارائه می‌دهد و بیشتر گذشته تاریخی آن‌ها را بررسی می‌کند. وارن (Warren) در این خصوص بیان می‌کند که امپریالیسم (سرمایه‌داری جهانی) هدفش ایجاد نابرابری، تسلط و استثمار نیست بلکه نظام سرمایه‌داری جهانی نظامی در حال تغییر است و نئومارکسیست‌ها فرض می‌کنند که این نظام در حال تغییر نمی‌تواند یک کشور پیرامونی و روابط بین مرکز و پیرامون را دستخوش تغییر کند. این موضوع به تفسیر وارن از مفهوم توسعه برمی‌گردد. وی توسعه را به مفهوم نرخ رشد بخش صنعتی می‌داند و اطلاعات تجربی مورد استفاده وی پیشرفت بخش صنعت کشورهای پیرامونی را تأیید می‌کند. وارن بحث می‌کند در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ بخش صنعت کشورهای جهان سوم سریع‌تر از بخش صنعت کشورهای مرکز رشد کرده است. وی نرخ رشد متوسط بخش صنعتی بیست و دو کشور در حال توسعه را در فاصله سالهای ۱۹۵۱-۶۹ مورد بررسی قرار داده و نتیجه گرفته است که متوسط نرخ رشد بخش صنعتی این کشورها بالاتر از کشورهای پیشرفته صنعتی بوده است. به عقیده وارن این ارقام نشان‌دهنده آن است که کشورهای در حال توسعه توانسته‌اند به نرخ‌های رشد پایداری در بخش صنعت دست یابند و بعداً سهم تولیدات کارخانه‌ای در تولید ناخالص داخلی کشورهای در حال توسعه افزایش یافته است. بنابراین وی بیان می‌کند که نرخ رشد تولیدات کارخانه‌ای در کشورهای در حال توسعه با تأخیر نظیر کشورهای پیشرفته صنعتی رشد می‌کند با توجه به اینکه نرخ رشد جمعیت این کشورها در حال افزایش است. اما نرخ‌های رشد سرانه به صورت پویا در حال افزایش بوده است. دو عامل بعد از جنگ جهانی دوم در توسعه کشورهای جهان سوم مهم بوده است و مکتب نئومارکسیست آن‌ها را نادیده گرفته است یکی محدودیت عصر استعمار و ظهور مرحله نوینی از رقابتی امپریالیست و دوم استقلال سیاسی که باعث شده است قدرت امپریالیست انحصارگر کاهش یابد و ایجاد شرایط جدید که در آن کشورهای جهان سوم قادر به چانه‌زنی در صحنه جهانی هستند. بنابراین رقابت شرق و غرب نوعی قدرت چانه‌زنی به این کشورها بخشیده است. استقلال سیاسی این کشورها به‌طور مستقیم کشورهای صنعتی پیشرفته را تحت تأثیر قرار داده است و باعث شده تا سطح زندگی این کشورها افزایش یابد. علاوه بر این کشورهای در حال توسعه از طریق اتحادیه‌هایی نظیر اوپک و همکاری‌های منطقه‌ای توانسته‌اند قدرت چانه‌زنی خود را افزایش دهند. رقابت شرکتهای چندملیتی در پی یافتن بازارهای جدید در کشورهای در حال توسعه باعث شده تا این کشورها شرایط بهتری را در مذاکرات با این شرکتهای برای خود فراهم آورند.

بسیاری از شرکتهای چندملیتی نیز تمایل خود را به سرمایه‌گذاری در صنایع کارخانه‌ای کشورهای در حال توسعه نشان داده‌اند. این سرمایه‌گذاریها در صنایع سنگین، صنایع سرمایه‌بر و صنایع با جهت‌گیری‌های صادراتی بوده است.

واقعیت این است که امپریالیسم از طریق قواعد و استثمار طبقات کشورهای در حال توسعه تدابیری اتخاذ می‌کند که در راستای توسعه جهان سرمایه‌داری پیشرفته است. کره مثال خوبی در این مورد است. گرچه وارن اعتراف می‌کند که چنین سیاست‌هایی ممکن است به رشوه‌خواری و بی‌کفایتی رژیمهای موجود منجر شود اما وی استدلال می‌کند که توسعه کشورهای نظیر کره شکل جدید از وابستگی کشورهای جهان سوم است و توسعه صنعتی مستقل برای کشورهای در حال توسعه امری ناممکن است. نهایتاً وارن به نئومارکسیستها در این زمینه که کشورهای در حال توسعه بدون ظهور ملتهای قدرتمند بورژوا نمی‌توانند توسعه یابند حمله می‌کند و معتقد است که در فرآیند توسعه بایستی تأکید بر نیروهای اجتماعی باشد که صنعتی شدن یک کشور را تحت تأثیر خود قرار می‌دهند.

وی بیان می‌کند زمانی که بسیاری از نیروهای جامعه صنعتی شدن را تحت تأثیر قرار می‌دهند نیازی به همکاری طبقات حاکم با صنعتی شدن نیست. صنعتی شدن سرمایه‌داری ممکن است توسط نیروهای حاکم شروع شده باشد و توسط سایر طبقات اجتماعی نظیر فئودال‌ها و گروه‌های حاکم یا زمین‌داران یا خرده بورژواها یا نظامیون جهت داده شده باشد اما این به این معنا نیست که صنعتی شدن را فقط به طبقات حاکم نسبت دهیم.

نئومارکسیستها بیان می‌کنند که انتقادات وارده از سوی وارن تجربی است و فاقد چارچوب تئوریک است (MC Michael. Petras and Rhodes, 1974) و علاوه بر این وارن بخش کشاورزی کشورهای در حال توسعه و نقش طبقات روستایی را در فرآیند توسعه نادیده انگاشته است در صورتی که بخش روستایی می‌تواند نقش عمده‌ای در بازار داخلی و ایجاد مازاد داشته باشد. علاوه بر این اطلاعات تجربی وارن انتخابی و گزینشی است و وارن اطلاعات سرانه را مورد بررسی قرار داده است به عبارت دیگر اطلاعات را در راستای اهداف مورد نظر به کار برده است. امانوئل (Emmanuel 1974:64) بحث می‌کند که وارن فراموش کرده که رشد بهره‌برداری در کشورهای پیشرفته چه در بخش کشاورزی و چه در بخش صنعت سریعتر از صنایع کارخانه‌ای کشورهای جهان سوم بوده است (امانوئل، همان مأخذ - ص ۶۶). تفاوت بهره‌برداری از ۱ به ۶ در سال ۱۹۰۰ به ۱۳ در سال ۱۹۷۰ رسیده است و نمی‌توانیم بگوییم نابرابری بین این کشورها از نظر بهره‌وری آن طور که وارن می‌گوید کاهش یافته است. لذا تفاوت گسترده در بهره‌وری با گسترش سریع بازار در کشورهای صنعتی ارتباط دارد و همین امر منجر به خروج سرمایه به کشورهای جهان سوم شده است.

۴-۷- مکتب توسعه متکی بر تحلیل‌های وابستگی

خلاصه معرفی مکتب

تحلیل وابستگی به عنوان شاخه‌های مؤثر و مهم در مباحث توسعه اقتصادی در دهه ۱۹۶۰ ظاهر شد و در این زمان بود که عبارت وابستگی وارد واژگان توسعه اقتصادی گردید.

برخی تحلیلگران تئوری وابستگی را به صورت یک مکتب فکری یکپارچه معرفی می‌کنند. خصیصه عمومی وابستگی چنین است که مناسبات در حدی ماورای حوزه اقتصادی یعنی در حوزه‌های فرهنگی و سیاسی نیز مطرح می‌شود. جنبه‌های مختلف وابستگی به هم وابسته و در هم تنیده است لذا طبیعی است که ببینیم این جنبه‌های وابستگی نه تنها بوسیله اقتصاددان‌ها بلکه بوسیله دانشمندان اجتماعی یعنی جامعه‌شناسان و علمای سیاسی نیز مورد تحلیل قرار گرفته است. در این گزارش به جنبه‌های اقتصادی وابستگی تکیه خواهد شد.

اغلب کارهای اولیه در مورد وابستگی در امریکای لاتین انجام شده است در دهه ۱۹۷۰ تحلیل‌های وابستگی به طور وسیع‌تری هم در مورد بیشتر کشورهای جهان سوم و هم ممالک پیرامونی اروپا به کار گرفته شد.

وابستگی رابطه‌ای یکطرفه است که در قالبی مشخص، هر چند متحول از سوی مرکزی پیشرفته بر حاشیه عقب‌مانده تحمیل می‌گردد. تئوری وابستگی از تئوریهای معروف است که می‌خواهد علت عقب‌ماندگی کشورهای عقب‌مانده را نشان دهد. بحث اصلی تئوری وابستگی این است که تضادهای سرمایه‌داری و رشد تاریخی سیستم سرمایه‌داری، توسعه‌نیافتگی را در جوامع اقتصادی پیرامون بوسیله این مکانیزم بوجود آورده است که ارزش اقتصادی این جوامع را از آن‌ها سلب و به عنوان موتور توسعه اقتصادی در کشورهای پیشرفته بکار گرفته است.

نئومارکسیستها از معروفترین نمایندگان این تئوری هستند از دید آن‌ها وابستگی علت اصلی عدم توسعه‌نیافتگی است هر چند امروزه با توجه به واقعیات موجود به نظر نمی‌رسد که وابستگی دلیل اصل توسعه‌نیافتگی باشد. نئومارکسیستها عامل تعیین‌کننده در عقب نگه‌داشته شدن و توسعه‌نیافتگی کشورهای جهان سوم را وابستگی این کشورها به ممالک صنعتی غرب از جهت سیاسی، اقتصادی و نظامی می‌دانند. اینان وابستگی را در شکل سنتی آن یعنی مستعمره بودن، تک محصولی و یا چندمحصولی شدن ممالک حاشیه امروزی در نتیجه تقسیم کار بین‌المللی تحمیلی، تجارت ناعادلانه و مبادله نابرابر و جریان عظیم سود از کشورهای حاشیه‌ای به کشورهای صنعتی امروزی و "مادر کشورها"، و نیز وابستگی در شکل جدید آن با ایجاد رژیم‌های دست‌نشانده، صدور سرمایه و تکنولوژی تولید کالاهای مصرفی و سرمایه‌بر، سرمایه‌گذاری گسترده و انحصاری توسط شرکت‌های چندملیتی، ادامه مبادله نابرابر و از این قبیل را باعث عقب‌ماندگی و توسعه‌نیافتگی کشورهای جهان سوم می‌دانند.

طرفداران مکتب وابستگی، عقب‌نگه‌داشته شدن کشورهای حاشیه و توسعه‌نیافتگی این کشورها و استثمار این کشورها در اشکال سنتی و جدید توسط مرکز پیشرفته صنعتی را عامل اصلی توسعه‌نیافتگی این کشورها دانسته و تنها راه حل را در قطع وابستگی می‌دانند و به طرح درون‌زایی در پیشرفت اعتقاد دارند و در وارد کردن تکنولوژی به مسئله ابتکار در اخذ تکنولوژی که متناسب با نیروی انسانی و نیازهای اقتصاد بومی می‌باشد توجه دارند. در این تحقیق سعی می‌شود دیدگاه‌های مختلف در مورد وابستگی مورد بررسی قرار گیرد و نهایتاً نتیجه‌گیری از مباحث ارائه شود.

بحث تفصیلی‌تر

مفهوم وابستگی

تعریف وابستگی: تعاریف متعددی از وابستگی صورت گرفته است. رایج‌ترین تعریف وابستگی نئومارکسیستی از داس سانتوس به صورت زیر می‌باشد:

یک موقعیت مشروط‌کننده که در آن اقتصاد یک گروه از کشورها بوسیله توسعه و گسترش دیگر کشورها مشروط می‌شود. رابطه وابستگی متقابل بین دو یا چند کشور یا بین چنان کشورهایی و نظام تجارت جهانی تبدیل به یک رابطه وابسته‌ای می‌شود که برخی ممالک می‌توانند از طریق خودانگیزگی توسعه یابند در حالی که دیگران که در یک موقعیت وابسته قرار می‌گیرند تنها می‌توانند به عنوان بازتابی از توسعه کشورهای مسلط توسعه یابند و این امر ممکن است بازتاب‌های مثبت یا منفی بر توسعه بلافصل آن‌ها داشته باشد.

وابستگی پدیده‌ای برون‌مرزی است و رابطه وابسته از خارج بر جامعه عقب‌مانده تحمیل می‌شود این رابطه همواره و به‌طور مدام در حال تغییر شکل است. زیرا جامعه مرکز تغییر و تحولی همیشگی دارد و این تغییرات لزوماً بر جامعه وابسته تأثیر می‌گذارد. پس برای شناخت وابستگی باید ضرورت وجود حاشیه برای ادامه روند تکامل مرکز و تأثیر دگرگونی‌های مرکز بر حاشیه را تحلیل کرد.

توسعه‌نیافتگی و وابستگی همواره در کنار هم وجود دارند و نمی‌توان وجود یکی را بدون دیگری تصور کرد. پدیده واحد وابستگی - توسعه‌نیافتگی بر دو عنصر اصلی متکی است یکی ساخت عقب‌مانده جامعه (یعنی توسعه‌نیافتگی) که زمینه پذیرش و تحکیم رابطه وابسته را فراهم می‌آورد و دیگر تحولات جامعه مرکز که این رابطه را شکل می‌دهد (وابستگی).

ظواهر و نمونه‌های وابستگی در یک تحلیل عمومی را می‌توان به شرح زیر توضیح داد:

۱- جامعه توسعه‌نیافته بنابر تعریف دارای دوگانگی اقتصادی - اجتماعی و جغرافیایی است به نحوی که در ساخت اقتصادی، بافت اجتماعی، توزیع جغرافیایی جمعیت می‌توان سلولهای منفک و نامرتب با هم را مشاهده کرد.

۲- یک کشور به عنوان یک مجموعه سیاسی زمانی وجود وابستگی را نشان می‌دهد که حکومت از به‌کارگیری آزادانه و مؤثر برخی از ابزار اداره جامعه محروم بوده و قدرت تصمیم‌گیری آن مخدوش باشد.

۳- یک جامعه وابسته نمی‌تواند بدون ارتباط با یک یا چند کشور بخصوص، یا اتباع مهاجر و یا اقمار آن‌ها به حیات خود در وضعیت موجود ادامه دهد.

وابستگی و توسعه‌نیافتگی، در اشکال سنتی

از دیدگاه تئوریک ۴ تئوری کلی پیرامون توسعه‌نیافتگی کشورهای توسعه‌نیافته داریم: تئوری‌های نوگرا یا مدرنیزاسیون - توسعه نیافتگی را معلول عوامل درونی و موانع داخلی جامعه توسعه‌نیافته می‌داند.

تئوری‌های امپریالیسم - توسعه نیافتگی را معلول استعمار و عملکرد عوامل خارجی در جهت استثمار و عقب نگه‌داشته شدن جوامع توسعه‌نیافته می‌داند.

تئوری‌های خودمحوری - توسعه نیافتگی را به عملکرد متقابل عوامل درونی و خارجی ربط می‌دهند و در تحلیل نهایی عوامل داخلی را مؤثر می‌دانند.

تئوری‌های نئوامپریالیسم و وابستگی - توسعه نیافتگی را به عملکرد متقابل عوامل داخلی و خارجی نسبت می‌دهند ولی عامل تعیین‌کننده را عامل خارجی و وابستگی به قدرت‌های صنعتی خارجی می‌دانند.

نمایندگان این تئوریها عبارتند از تئوری "وابستگی" از گوندرفرانک، تئوری "مبادله" از امانوئل و تئوری "ساختار اقتصاد جهانی سرمایه‌داری" از ماندل

از نقطه نظر تاریخی، حرکت روشنگری که با عباراتی چون توسعه‌نیافتگی و وابستگی همراه بود در دهه ۱۹۵۰ بین اقتصاددانان کشورهای آمریکای لاتین آغاز شد. اینان در مقابل عدم موفقیت آشکار سیاست‌هایی که بر اساس جریان عمده اقتصاد توسعه به منظور فراهم آوردن زمینه رشد و بالا بردن سطح

نتیجه‌گیری

فلسفه پیدایش تئوری وابستگی این است که می‌خواهد علت عقب‌ماندگی کشورهای عقب‌مانده را توضیح دهد در بحث نئومارکسیست‌ها وابستگی علت اصلی توسعه‌نیافتگی است. آن‌ها معتقدند که عامل تعیین‌کننده در عقب نگه‌داشته شدن و توسعه‌نیافتگی کشورهای توسعه‌نیافته وابستگی این کشورها به ممالک توسعه‌یافته است.

طرفداران مکتب وابستگی عقب نگه‌داشته شدن کشورهای حاشیه و توسعه‌نیافتگی و استثمار این

کشورها در اشکال سنتی و جدید توسط مرکز پیشرفته صنعتی را عامل اصلی عقب‌ماندگی این کشورها دانسته و تنها راه حل را در قطع وابستگی می‌دانند و به طرح درون‌زایی در پیشرفت اعتقاد دارند. افرادی که در رابطه با وابستگی صحبت کرده‌اند به نوعی به مراحل مختلف وابستگی اشاره داشته‌اند و نشان داده می‌شود که علیرغم اینکه شکل وابستگی عوض می‌شود ولی ماهیت وابستگی هنوز هست.

آنچه می‌توان به عنوان نتیجه‌گیری مطرح کرد این است که در ایجاد فرآیند توسعه هر کشور عوامل داخلی، ساختارهای داخلی و عوامل خارجی مؤثر هستند ولی نقش عوامل داخلی و ساختارهای داخلی بسیار عمده و تعیین‌کننده است و عوامل خارجی تأثیر قابل توجهی به صورت ایجاد محدودیت برای توسعه اقتصادی ندارد و می‌توان گفت که وابستگی دلیل اصلی توسعه‌نیافتگی نیست.

۴-۸- مکتب اقتصاد متکی بر نگرش نوسازی همه‌جانبه ساختاری

خلاصه معرفی مکتب

اساس تفکر در این نگرش بر این نکته قرار می‌گیرد که توسعه عبارت است از فرآیندی که یک جامعه را در کلیت و در تفصیل دچار تغییرات بنیانی می‌نماید. براین اساس، توسعه کشور در زمان نسبتاً کوتاه الزاماً در گرو وجود ساختار سیاسی ویژه‌ای است که حداقل دارای شرایط زیر باشد:

- اقتدار سیاسی - فرهنگی - اجتماعی
- قدرت ایجاد ثبات نسبی برای چند دهه
- گرایش به تحول اساسی در همه ابعاد زندگی در کشور و نوسازی و مدرن‌سازی این ابعاد
- قدرت و تمایل تمهید چارچوب‌های مناسب بین‌المللی برای حرکت داخلی اقتصاد کشور
- احتراز از دولتی کردن عمومی و مکانیکی جامعه
- قدرت و تمایل به فراهم آوردن شرایط شکوفایی بخش غیردولتی در تولید
- قدرت و تمایل به استفاده از موازین علمی در تدوین و به کارگیری سیاست‌های عمدتاً ارشادی در حوزه‌های مرتبط با تولید

- کوشش و تلاش وسیع برای ایجاد زیرساخت‌های عمومی توسعه
- کوشش و تلاش وسیع برای ایجاد تغییرات اساسی در ساختار فرهنگی - اجتماعی جامعه در جهت شکوفاسازی فعالیت‌های جدید اقتصادی

در این چنین ساختاری از وضعیت سیاسی جامعه، هدف اصلی دولت تخصیص حداکثر منابع به سرمایه‌گذاری از یک طرف و ایجاد تعادل بین سرمایه‌گذاری زیربنایی و سرمایه‌گذاری تولیدی از سوی دیگر می‌باشد. برای حصول به این هدف اساسی سیاست‌های ویژه‌ای مورد توجه حکومت در موارد اساسی به شرح زیر می‌باشد:

- ایجاد سازمان‌ها و نهادهای لازم برای امکان‌پذیری عمل اقتصادی سازمان یافته و بر اساس قیمت‌های آزاد (بانک‌های توسعه‌ای، سازمان‌های عمران ناحیه‌ای، سازمان عمران و توسعه کشور، بازار سرمایه و بورس، مؤسسات استاندارد صنعتی، مؤسسات بیمه، ...)

- تقویت شدید نظام آموزش پایه در جهت تحکیم پایه‌های فرهنگی توسعه جامعه
- تقویت شدید نظام آموزش فنی - حرفه‌ای کشور در جهت تحکیم بنیان تخصصی نیروی کار و در جهت ایجاد تعدیل در توزیع درآمد

- تلاش در جهت تأمین معیشت عمومی با قیمت‌های قابل تأمین توسط اقشار متوسط و پایین جمعیت
- فراهم کردن چارچوب‌های بین‌المللی در جهت انتقال دانش فنی، تکنولوژی، وسایل و کالاهای سرمایه‌ای، امکان ورود تولیدات کشور به بازارهای بین‌المللی، و ...
- تنظیم سیاست‌های مالیاتی، کار، پولی و بانکی در جهت تقویت مبنای تولیدی و تقویت تشکیل سرمایه

- هدایت جامعه در جهت اهداف استراتژیک بلندمدت
- سرمایه‌گذاری وسیع در ایجاد شبکه‌های تحقیقاتی، راه و ارتباطات، انرژی و دانشگاه‌ها
بر اساس نظریات این مکتب، تلاش سیاست‌گذاران بر ایجاد تشکلهای غیردولتی کارآور جهت برعهده‌گیری سیاست‌های توسعه‌ای جامعه می‌باشد. لذا این مکتب فکری اساساً در چارچوب عمل آزاد اقتصادی و بر پایه انگیزه خصوصی و استفاده از آن در جهت توسعه قرار دارد، با این همه در مواردی که بتوان نشان داد انگیزه خصوصی نمی‌تواند جامعه را به هدف توسعه سوق دهد، دخالت دولت در بازار نیز توصیه می‌گردد.

۵- ارزیابی اجمالی تأثیر مکاتب تفکر اقتصادی بر عوامل توسعه اقتصادی

در این بخش به‌طور تیتروار به بررسی سیاست‌های معطوف به هر مکتب اقتصادی بر عوامل توسعه در جدول زیر پرداخته شده است.

جدول جهت تأثیر مکاتب تفکر اقتصادی بر عوامل توسعه اقتصادی جامعه

ردیف	مکاتب تفکر اقتصادی عوامل توسعه	مکتب پولی	مکتب اقتصاد باز	مکتب تأکید بر بخش صنعت	مکتب انقلاب سبز	مکتب تأمین نیازهای اساسی	مکتب نوسازی همه‌جانبه ساختاری
۱	باورهای فرهنگی	-۱	۰	۱	۱	۰	۱
۲	مردم	-۱	۱	۱	۱	۱	۱
۳	فرهنگی احساس همبستگی ملی وجدان کار	-۱	-۱	۰	۱	۱	۰
۴	اخلاق قشرهای	-۱	-۱	۰	۰	-۱	۰
۵	اجتماعی مخالف	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۶	رشد جمعیت رشد شهرنشینی	۰	۰	۰	-۱	۰	۰
۷	گرایش حکومت به	۰	۰	۱	۰	۰	۱
۸	نوسازی جامعه	-۱	۰	۱	-۱	۱	۱
۹	توان حکومت در	۰	۰	۰	۰	-۱	۰
۱۰	ایجاد ثبات	-۱	-۱	۰	۰	۱	۱
۱۱	محظورات	-۱	۰	۱	۰	۰	۰
۱۲	ایدئولوژیک مشارکت و حضور مردم احزاب و رسانه‌ها همبستگی مردم و دولت	-۱	۰	۰	۰	۱	۰
۱۳	وضعیت نظم جهانی	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۱۴	جغرافیای سیاسی	۰	۰	۰	۰	۰	۰
۱۵	بین‌المللی کشور درجه وابستگی کشور	-۱	-۱	-۱	۰	۰	۰
۱۶	توان علمی تحقیقاتی	۰	۰	۱	۱	۰	۱
۱۷	کشور	۱	۱	۱	-۱	۰	۱
۱۸	توان انباشت سرمایه	۱	۱	۱	۱	۰	۱
۱۹	توان تخصص نیروی	-۱	۱	۱	۰	۱	۱
۲۰	اقتصادی کار مدیریتی توان سازماندهی و مدیریت تناسب ساختار اجرائی برنامه	۰	۰	۰	۰	-۱	۱

توضیح: (تأثیر منفی = -۱) (تأثیر مثبت = +۱) (خنثی = ۰)

جدول مقایسه سیاست‌های اقتصادی کشور با سیاست‌های مکتب‌های مختلف توسعه

مکتب	نئو مارکسیستی	مکتب تحولات ساختاری فراگیر		مکتب انقلاب سبز		مکتب تکلیف بر بخش صنعت		مکتب اقتصاد باز		مکتب پولی		وضعیت اقتصاد ایران موجود	سیاست اقتصادی	توضیح
		سیاست	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	سیاست	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	سیاست	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	سیاست	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	سیاست	لزوم ^۱ تغییر سیاست اقتصاد ایران			
۱	نگرش مبهم نسبت به بخش خصوصی	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	+	سیاست اقتصادی	۱
		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	سیاست اقتصادی	۲
۲	کارکرد نسبتاً آزاد بخش خصوصی	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	سیاست اقتصادی	۳
		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	سیاست اقتصادی	۴
۳	محدود نمودن اساسی فعالیت بخش خصوصی	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	سیاست اقتصادی	۵
		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	سیاست اقتصادی	۶
۴	اقتصاد مختلط	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	سیاست اقتصادی	۷
		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	سیاست اقتصادی	۸
۵	رقابت نسبتاً کامل	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	سیاست اقتصادی	۹
		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	سیاست اقتصادی	۱۰
۶	انحصار وسیع در بازار	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	سیاست اقتصادی	۱۱
		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	سیاست اقتصادی	۱۲
۷	شرایط نیمه رقابتی - نیمه انحصاری	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	سیاست اقتصادی	۱۳
		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	سیاست اقتصادی	۱۴
۸	ارتباطات آزاد بین‌المللی	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	سیاست اقتصادی	۱۵
		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	سیاست اقتصادی	۱۶

۱. لزوم (+) یا عدم لزوم (-) تغییر سیاست موجود در رابطه با سیاست اقتصاد ایران

ردیف	سیاست اقتصادی	وضعیت موجود اقتصاد ایران	مکعب پولی		مکعب اقتصاد باز		مکعب تکلیف بر بخش صنعت		مکعب انقلاب سبز		مکعب توزیع مجدد و تأمین نیازهای اساسی		مکعب تحولات ساختاری فراگیر		مکعب نئو مارکسیستی	
۹	اقتصاد بسته	-	سیاست	-	سیاست	-	سیاست	-	سیاست	-	سیاست	-	سیاست	-	سیاست	-
۱۰	ارتباطات هدایت شده بین‌المللی	-	لزوم ^۱ تغییر سیاست اقتصاد ایران	-	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	+	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	+	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	-	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	+	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	+	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	+
۱۱	نگرش مبهم به روابط بین‌المللی	+		+		+		+		+		+		+		+
۱۲	تأکید بر نهادهای مشارکتی اجتماعی - سیاسی	-		-		-		-		-		+		+		+
۱۳	محوریت تمرکز سیاسی - اجتماعی	+		+		+		+		+		+		+		+
۱۴	مالکیت عمده دولتی	+		-		+		+		+		+		+		-
۱۵	مالکیت متمرکز خصوصی	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-
۱۶	مالکیت غیر متمرکز خصوصی	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	+	-
۱۷	مالکیت مختلط	-	-	-	-	-	+	+	-	-	+	+	+	+	+	+
۱۸	سود به عنوان انگیزه اصلی	-	+	+	+	+	-	-	+	+	-	+	-	-	-	-

مکتب	نیو مارکسیستی	مکتب تحولات ساختاری فراگیر		مکتب توزیع مجدد و تأمین نیازهای اساسی		مکتب انقلاب سبز		مکتب تکیه بر بخش صنعت		مکتب اقتصاد باز		مکتب پولی		وضعیت موجود اقتصاد ایران	سیاست اقتصادی	ردیف
		سیاست	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	سیاست	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	سیاست	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	سیاست	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	سیاست	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	سیاست	لزوم ^۱ تغییر سیاست اقتصاد ایران			
	+	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	+	+	سیاست اقتصادی	۱۹
	-	-	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	تابع تولید اجتماعی محور تخصیص	۲۰
	+	-	+	-	+	+	-	+	-	+	-	+	+	+	تخصیص با محوریت چندگانه مخدّات	۲۱
	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	+	+	تخصیص با محوریت بخش یا بخش‌های خاص	۲۲
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	ایجاد سریع زیرساخت‌های فیزیکی توسط دولت	۲۳
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	حرکت کندتر دولت در ایجاد زیرساخت‌ها	۲۴
	+	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	+	+	بازار محور تعیین قیمت	۲۵
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	کنترل بازار ارز	۲۶
	+	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	+	+	کنترل بازار سرمایه	۲۷
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	کنترل بازار کار	۲۸
	+	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	+	+	کنترل بازار مواد اولیه صنعتی	

مکتب نئو مارکسیستی	مکتب تحولات ساختاری فراگیر	مکتب توزیع مجدد و تأمین نیازهای اساسی	مکتب انقلاب سبز		مکتب تکثیر بر بخش صنعت		مکتب اقتصاد باز		مکتب پولی		وضعیت اقتصاد ایران	سیاست اقتصادی	ردیف
			سیاست	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	سیاست	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	سیاست	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	سیاست	لزوم ^۱ تغییر سیاست اقتصاد ایران			
+	-	-	-	-	-	-	+	+	-	-	-	ممنوعیت نسبتاً کامل نقل و انتقالات سرمایه‌ای	۴۸
-	-	-	+	-	+	-	+	+	-	+	+	ممنوعیت خروج سرمایه	۴۹
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	ممنوعیت ورود سرمایه	۵۰
+	-	+	+	+	+	-	+	+	-	+	+	نقل و انتقال سرمایه دو طرف هدایت شده	۵۱
-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	آزادی کامل نقل و انتقالات بین‌المللی نیروی کار	۵۲
+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	آزادی خروج کار غیرماهر و ورود هدایت شده	۵۳
-	+	+	-	+	-	+	+	+	-	+	+	ممنوعیت نسبتاً کامل نقل و انتقال کار	۵۴
-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	آزادی خروج کار غیرماهر و آزادی ورود کار ماهر	۵۵
-	-	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	عدم مداخله در الگوی توزیع ثروت	۵۶

ردیف	سیاست اقتصادی	وضعیت موجود اقتصاد ایران	مکعب پولی		مکعب اقتصاد باز		مکعب تکثیر بر بخش صنعت		مکعب انقلاب سبز		مکعب توزیع مجدد و تأمین نیازهای اساسی		مکعب تحولات ساختاری فراگیر		مکعب	
			سیاست	لزوم ^۱ تغییر سیاست اقتصاد ایران	سیاست	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	سیاست	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	سیاست	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	سیاست	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	سیاست	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران	سیاست	لزوم تغییر سیاست اقتصاد ایران
۵۷	دخالت‌های اساسی دولت در الگوی توزیع ثروت	+	-	+	-	+	-	+	+	+	-	-	-	+	+	-
۵۸	هدایت محدودتر دولتی الگوی توزیع ثروت	-	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	+	+	-	-
۵۹	عدم مداخله دولت در الگوی توزیع درآمد	-	+	+	+	+	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-
۶۰	دخالت وسیع دولت در الگوی توزیع درآمد	-	-	+	-	+	-	+	+	+	+	+	-	+	+	-
۶۱	هدایت نسبی دولت از الگوی توزیع درآمد	+	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	+	+	-	-
۶۲	هدایت ویژه الگوی توزیع درآمد به نفع بخش خاص	+	-	+	+	+	-	-	+	+	-	+	-	+	-	+
۶۳	حسابیت عملی نسبت به وضعیت محیط‌زیست	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+
۶۴	قتل حسابیت نسبت به محیط‌زیست	+	+	-	+	-	+	-	+	+	-	+	+	+	-	+

۶- نتیجه‌گیری و پیشنهادات

برگزیدن عنوان برای یک مکتب یا الگو کافی به مقصود نیست. چرا که سیاستمداران سیاست‌ها و اقدامات مختلفی را طی یک دوره در حوزه اقتصاد بکار می‌گیرند. لذا از طریق سیاست‌های عمده بکار گرفته می‌توان اظهار نظر نمود که یک کشور چه مکتب یا الگویی را انتخاب کرده است یا به طور دقیق‌تر عمده سیاست‌های کشور متمایل به کدام الگوی توسعه بوده است.

از طرف دیگر سیاستمداران هر کشور در زمان‌های مختلف، مبتنی بر واقعیت‌های جامعه خود سیاست‌های متناسب را بکار می‌گیرند، لذا یک مکتب یا الگو همواره در یک کشور جاری نیست بلکه در زمان‌های مختلف تغییر می‌کند. برای مثال در مورد کره جنوبی اتخاذ سیاست‌های معطوف به انقلاب کشاورزی، توزیع مجدد مواهب توسعه و صنعتی شدن را ملاحظه می‌کنیم. لذا انتصاب موفقیت یا شکست یک کشور به طور کلی به یک الگو یا مکتب، دقیق نیست. از همین رو سیاست‌های معطوف به هر مکتب در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته است.

نهایتاً در اتخاذ یک الگوی توسعه، شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و مهم‌ترین یعنی شرایط سیاسی یک جامعه مهم هستند. به هر حال این نهایتاً سیاستمداران یک کشور هستند که از بین سیاست‌های اقتصادی توصیه شده، مجموعه‌ای از آن‌ها را انتخاب می‌کنند.

به نظر می‌رسد که جمهوری اسلامی ایران که سیاست‌های مختلف، الگوها، مکاتب و استراتژی‌های مختلفی را بعد از انقلاب تجربه کرده است. به شدت بر فاکتور عدالت اقتصادی اجتماعی تأکید دارد. البته تمامی الگوها نیز بر این مسئله تأکید دارند و نهایتاً این امر را محقق می‌دانند. تمایز جمهوری اسلامی ایران در حفظ این مهم در تمامی مراحل و فرآیند یک الگو است. به عبارت روشن‌تر جمهوری اسلامی ایران نمی‌پذیرد که برای تحقق رفاه مادی کشور در آینده، در کوتاه‌مدت بخشی از جامعه در فقر و تنگدستی ناشی از سیاست‌های اقتصادی، قرار گیرند.

بر این اساس به نظر می‌رسد سیاست‌های معطوف به مکتب نوسازی همه‌جانبه ساختاری با اهداف توسعه‌ای کشور تناسب بیشتری داشته باشد. باید توجه داشت که در مجموعه گزارشات متأخر، دکتر حسین عظیمی بر متناسب بودن "مکتب نوسازی همه‌جانبه ساختاری" برای توسعه ایران تأکید کرده‌اند. ولی در گزارشات سال‌های قبل، توصیه ایشان به تناسب "مکتب توزیع مجدد و تأمین نیازهای اساسی" برای توسعه کشور بوده است.

البته در مکتب نوسازی همه‌جانبه ساختاری، توجه به نهاد و ساختارسازی و نظام آموزش پایه در جهت تحول فرهنگی، نقش و کارکرد دولت و بخش خصوصی، تأکید بر عدالت اجتماعی، احتراز از

دولتی کردن عمومی و مکانیکی جامعه و ... مورد تأکید است. دکتر حسین عظیمی نیز در الگوی توسعه درون‌زای خود بر این موارد تأکید داشته‌اند. لذا انتخاب مکتب اخیر به دلیل تناسب بیشتر آن با شرایط ایران توصیه می‌شود.

البته برای پیاده‌سازی هر مکتب از روش برنامه‌ریزی مختلفی می‌توان استفاده کرد که روش برنامه‌ریزی هسته‌های خط دهنده برای توسعه که در متن کتاب در مورد آن توضیحات مبسوط ارائه شده، مناسب‌تر است.



Presidency

Plan and Budget Organization

Development Planning in Iran

(A Review of Dr. Hossein Azimi Arani's Ideas)

«توسعه یافتگی»

"برنامه‌ریزی جامع‌نگر مسئله‌محور" شیوه مطلوب دوران گذار به توسعه‌یافتگی کشور خواهد بود. شناسایی هسته‌های خط‌دهنده که یا بر مسائل پیشران توسعه تأکید دارد و یا معطوف به رفع موانع توسعه می‌باشد از یک سو و تدوین پروگرام‌های اجرایی مربوط از سوی دیگر، به دنبال یافتن مسیرهای جدید برای توسعه کشور می‌باشد.

مرکز اسناد، مدارک و انتشارات

