

## درباره برنامه ششم توسعه (۹) شرایط فاز صفر برنامه چیست؟

این گزارش برگرفته از سخنرانی دکتر فرشاد مؤمنی  
(عضو هیئت علمی دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه  
طباطبایی) است که روز یکشنبه مورخ ۱۳۹۳/۶/۱۶  
در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی پیرامون  
برنامه ششم توسعه و با موضوع: «شرایط فاز برنامه  
توسعه چیست؟» برگزار گردید.

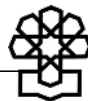
معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۴۲۳۳  
اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۱.....	مقدمه.....
۵.....	نیاز به ژرف‌کاوی در امر توسعه.....
۸.....	فاز صفر برنامه.....
۱۷.....	نتیجه‌گیری.....



## درباره برنامه ششم توسعه (۹) شرایط فاز صفر برنامه چیست؟

### چکیده

مسئله اصلی برای هر نظام برنامه‌ریزی تشخیص مقدمات واجب برای شروع عملی هر برنامه و به‌عبارت دیگر مشخص کردن شرایط فاز صفر برنامه می‌باشد. در گزارش حاضر که به شیوه‌ای تحلیلی سامان یافته است براساس مبانی نظری موجود و بررسی گوشه‌ای از تجارب تاریخی ایران و برخی از کشورهای دیگر، این نتایج حاصل شده است که از ژرف‌کاوی در باب مفاهیم اساسی نباید غفلت کرد و دنبال تلقی واحدی از توسعه و برنامه‌ریزی توسعه میان تصمیم‌گیران بود. همچنین مواردی نظیر وجود دولت توسعه‌گرا، استنباط واحد دولت و کارگزارانش از مسائل اساسی موجود و شرایط ایدئال، اصلاح هنجارها و ویژگی سازه‌های ذهنی مسلط در جامعه، درمان کوتاه‌نگری و توجه به ظرفیت جذب اقتصاد از مقدمات تدوین و اجرای هر برنامه توسعه‌ای است.

### مقدمه

تصور بر آن است که در شرایط کنونی، جامعه ما بیش از هر دوره تاریخی نیازمند فکر کردن و هم‌فکری می‌باشد. واقعیت‌ها گویای آن است که شرایط کشور، در همه ابعاد قابل تصور، بسیار پیچیده است و متأسفانه تمایلی اعلام نشده و عملاً اعمال شده در نادیده گرفتن این شرایط پیچیده در نظام تصمیم‌گیری و تخصیص منابع وجود دارد.

همیشه فصل برنامه‌ریزی توسعه در کشورمان، جدای از دستاوردهای عملی برنامه‌ریزی برای کشور، حداقل این حسن را داشته است که موتور فکر کردن به مسائل کشور به صورت سیستمی روشن می‌شود. چیزی که به صورت معمول مورد غفلت واقع می‌شود. اما سؤالی اساسی در این بین وجود دارد و آن اینکه بعد از این همه تجربه برنامه‌ریزی توسعه که چه در دوران قبل و چه در دوران بعد از انقلاب اسلامی در کشور داشته‌ایم آیا می‌توان کمک کرد تا ولو اندک قدمی به جلو برداشته شود؟ در حقیقت آیا این تجربیات، تجربیاتی مفید برای شرایط فعلی ایران می‌باشند؟

برای پرداختن به مسئله فوق بیان نکاتی چند حائز اهمیت است. بزرگان علم اقتصاد و به عبارتی ویژه نظریه‌پردازان توسعه، روی اهمیت و ضرورت ژرف‌کاوی درباره مفاهیم بنیادی و مسائل خاص هر جامعه تأکید کرده‌اند و در همین راستا بیان داشته‌اند که به بلوغ رسیدن افراد و کشورها منوط به نگاه این‌چنینی است اما در واقعیت، جامعه ما عکس این مهم است و مردم و مسئولین به صورت نظام‌وار به عکس این مهم دعوت می‌شوند به نحوی که این دعوت‌ها، نظام را با چالش‌های بزرگ روبرو می‌کند. این مهم زمانی درک می‌شود که نوبت به فکر کردن به سرنوشت میان‌مدت و یا بلندمدت می‌رسد و ما می‌توانیم با نگاه روندی به گذشته و مشاهده انبوه واگرایی‌های نگران‌کننده نتیجه کوتاه‌نگری‌ها و سهل‌گیری‌ها و ساده‌انگاری‌هایمان را نگاه کنیم. امری که در فرآیند برنامه ششم نیز تاکنون مغفول بوده به نحوی که هیچ نوع توانایی یا تمایلی در این زمینه در بدنه نظام تصمیم‌گیری و تخصیص منابع مشاهده نمی‌شود. حال تا به کی باید نتیجه کارهای بدون تأمل و سهل‌گیرانه و سهل‌انگارانه خود را ببینیم تا به هوش بیاوریم محل تأمل جدی می‌باشد!



یقیناً برحسب اینکه ما از چه زاویه‌ای به توسعه نگاه می‌کنیم، ذهن ما درگیر متغیرهای متفاوتی می‌شود. به‌عنوان مثال فرد الف یکسری مؤلفه‌ها را مدنظر قرار دارد و فرد ب مؤلفه‌های دیگری را ولی با وجود این تفاوت، هر دو تلاش می‌کنند که مؤلفه‌های حیاتی را مورد توجه قرار دهند، اما در تجربه تاریخ برنامه‌ریزی در ایران آن چیزی که بسیار قابل اعتناست این است که همواره راهبردها و سیاست‌های اتخاذ شده، ناسنجیده و بدون تأمل کافی و کار کارشناسی کافی ولو با حداکثر حسن نیت هم اتخاذ شده باشند اغلب به ضد خود تبدیل شده‌اند. این بدان معناست که هم منابع را هدر داده‌ایم و هم زمان را از دست داده‌ایم و هم مشروعیت سیستم را به چالش کشیده‌ایم. بی‌شمار موارد این‌گونه را می‌توان در تجربه تاریخ برنامه‌ریزی در ایران فهرست کرد.

به‌عنوان نمونه می‌توان به کمیت و کیفیت مداخله دولت در اقتصاد ایران اشاره کرد و به سال‌های بعد از برنامه اول توسعه (بعد از انقلاب اسلامی) تا به امروز پرداخت که برنامه‌ریزان مرتباً از همه ابزارهای شناخته شده برای کاهش اندازه مداخله دولت در اقتصاد استفاده کرده‌اند ولی آنچه عملاً اتفاق افتاده است افزایش نامتعارف کمیت و کیفیت مداخله دولت در اقتصاد می‌باشد به نحوی که افزایش مداخله‌ها اغلب به‌گونه‌ای بوده است که اگر نگوئیم دولت کارکرد ضدتوسعه‌ای دارد حداقل این است که کارکرد توسعه‌ای نداشته است!

با توجه به این ملاحظات و با نظر به روند واگرایی‌های بسیار نگران‌کننده‌ای که در اقتصاد ایران وجود دارد برای یک اقتصاد رانتی همانند اقتصاد ایران تراز تجاری غیرنفتی به‌عنوان نمونه، مهمترین و سرنوشت‌سازترین متغیرها به‌شمار می‌رود. اما مذاقه در این متغیر گویای وجود واگرایی‌هایی به شکل پارادوکسیکال و متعارض می‌باشد! یعنی دقیقاً

در دوره‌هایی که با جهش‌های بزرگ در درآمد نفتی روبرو بوده‌ایم این واگرایی شدت بیشتری پیدا کرده است و این بدین معناست که باید بتوانیم برای حل مسئله توسعه کشور مسائلی از این دست را واکاوی و ژرف‌کاوی کنیم. در زمینه روند واگرایی‌های نگران‌کننده متغیر دیگری که قابل تأمل می‌باشد به مسئله کاهش توان کارفرمایی در ایران امروز باز می‌گردد. به نحوی که از سرشماری ۱۳۳۵ تا امروز توان کارفرمایی در ایران به‌طور وحشتناکی سقوط کرده است و بنگاه‌های اقتصاد ایران به سمت کوچک شدن در حرکت هستند وقتی که ظرفیت‌های کارفرمایی از سال ۱۳۳۵ تا ۱۳۸۵ در ایران از بالغ بر ۳۰ نفر به زیر ۵ نفر سقوط کرده است. این به معنای این است که بی‌سابقه‌ترین سرمایه‌گذاری را در نیروی کار انجام داده‌ایم ولی عملاً تخصصی شدن امور، تقسیم کار عقلایی و صرفه‌های ناشی از مقیاس به حداقل رسیده است. یعنی اینکه روز به روز توان رقابتی خود را از دست می‌دهیم که این مهم در صورت استمرار می‌تواند به منزله تهدید امنیتی برای ایران باشد.

متغیرهای فوق به عنوان دو نمونه از نتایج رویکردهای شتاب‌زده غیرکارشناسی و کوتاه‌نگرانه و حاصل از عدم ژرف‌کاوی ما در مسائل، قابل ملاحظه است. به نحوی که اگر دقت کرده باشیم تقریباً در هیچ کدام از اسناد توسعه‌ای ما این روندها مورد توجه قرار نمی‌گیرند. با این اوصاف امروز بعد از حدود ۷۰ سال تجربه برنامه‌ریزی باید از خود پرسید که چرا در روند برنامه‌ریزی به یکسری متغیرهای نه چندان مهم حساس می‌شویم و به یکسری متغیرهای کلیدی غیرحساس باقی می‌مانیم؟! پاسخ به این سؤال کلیدی به این مهم بازگشت دارد که در ایران به‌دلایل گوناگونی اهمیت فهم نظری و ژرف‌کاوی مسائل به طرز غیرمتعارفی نادیده گرفته شده است و این ساده‌انگاری تا حدی



پیش رفته که دچار خطای ترکیب<sup>۱</sup> شده‌ایم! بدین معنا که این‌گونه پنداشته‌ایم که تصمیم‌گیری‌های بلندمدت ما هم از نوع تصمیم‌گیری‌های روزمره و کوتاه‌مدت است. زمانی بر اهمیت مسئله فوق افزون می‌شود که هزینه‌های این عدم ژرف‌کاوی در مسائل را مورد توجه قرار دهیم. به‌عنوان مثال یکی از مهمترین عارضه‌های این مسئله بلاتکلیفی نظام‌وار در تخصیص منابع کشور است، به‌طوری که این بلاتکلیفی باعث تحمیل هزینه‌های غیرمتعارف برای حل مسائل می‌شود اما از دستاوردهای آن نیز خبری نیست! تا آنجا که به دوره قاجار مربوط می‌شود، متفکران بزرگ تجربه توسعه در ایران را ذیل رشد اقتصادی در شرایط نیمه‌استعماری صورت‌بندی مفهومی کرده‌اند. بدین معنا که در قرن نوزدهم تمام هزینه‌های یک کشور مستقل را پرداخت کرده‌ایم ولی به هیچ وجه نتوانسته‌ایم از دستاوردهای استقلال برای رقم زدن سرنوشت خود استفاده کنیم و به‌طور همزمان تمام هزینه‌های یک کشور مستعمره را هم پرداخت کرده‌ایم، اما حتی از دستاوردهای استعمارزدگی هم نتوانسته‌ایم بهره‌مند شویم! لذا ژرف‌کاوی در حوزه نظری و درک اهمیت فهم نظری مسائل توسعه ملی مسئله‌ای مغفول در نظام حل مشکلات ما می‌باشد.

### نیاز به ژرف‌کاوی در امر توسعه

در ایران افرادی هستند که ایده امتناع برنامه‌ریزی را مطرح می‌کنند و بیان می‌دارند اساساً برای ایران برنامه‌ریزی توسعه غیرممکن است. در برابر این افراد، کسانی هستند که می‌گویند آنچه که در ایران اتفاق می‌افتد شکست برنامه‌ریزی نیست، بلکه شکست

برنامه‌ریزان است و این نیز یکی دیگر از مسائل بنیادی مطرح در این زمینه می‌باشد.

سؤال اساسی دیگری که در همین راستا مطرح می‌شود در مورد شکل برنامه‌ریزی است و به جای این سؤال که آیا برنامه می‌خواهیم یا نمی‌خواهیم؟ تأکید می‌شود اگر به هر تقدیر پذیرفتیم که می‌خواهیم، سؤال بعدی این است که چه نوع برنامه‌ای برای وضعیت کنونی ایران مناسب است؟ پاسخی که به این سؤال داده می‌شود این است که برحسب درکی که از شرایط اولیه جامعه وجود دارد و برحسب تفاوت‌ها در فهم نظری یا الگوی نظری که برای درک چرایی و چگونگی رقم خوردن سرنوشت کشور و توسط نظام تصمیم‌گیری و تخصیص منابع انتخاب شده است، پاسخ این سؤال متفاوت خواهد بود و این‌طور نیست که یک پاسخ واحد مسلمی وجود داشته باشد و جستجو کنیم و آن را پیدا کنیم. بر حسب نوع نگاهی که به مسئله توسعه، برنامه‌ریزی و به شرایط جامعه می‌اندازیم به پاسخ‌های متفاوتی به سؤال «چه نوع برنامه‌ای برای جامعه ما مناسب است؟» دست می‌یابیم. برای فهم اهمیت دستیابی به یک فهم نظری قابل قبولی از چرایی استمرار توسعه نیافتگی و در بررسی سوابق آن از جمله می‌توان به مطالعه خانم ایرما آدلمن اشاره کرد که در مطالعه خود تحولات نظری در عرصه توسعه را در بازه زمانی سال ۱۹۴۰ تا ۲۰۰۰ مورد واکاوی قرار داده است، ایشان این مسئله را مطرح کرده که در هیچ رشته علمی در تاریخ بشر سرعت و شتاب تغییر در نگرش‌های نظری به‌اندازه تحولاتی که در اقتصاد توسعه و در دوره فوق رخ داده، نبوده است. در عین حال که برحسب هر تغییری که در نگرش ما به توسعه پدید می‌آید هم رویکرد ما نسبت به برنامه‌ریزی توسعه و هم اولویت‌ها و هم ابزارهایی که نیاز داریم تغییر می‌کند.





در ایران گرچه فرازونشیب‌هایی در نگرش به توسعه را شاهدیم، با وجود این فرازونشیب‌ها، هم رویکرد ما نسبت به برنامه‌ریزی توسعه و هم اولویت‌ها و ابزارهایی که به آنها نیاز داریم تغییر نکرده است! در ریشه‌یابی این پدیده حیرت‌انگیز به جرئت می‌توان ادعا کرد که یکی از بزرگ‌ترین سهل‌انگاری‌های ما ایرانیان در طول تقریباً ۷۰ سال تاریخ برنامه‌ریزی توسعه در ایران تلاش ناکافی در زمینه به‌دست آوردن یک فهم نظری و روشمند از مفهوم توسعه است.

به‌عنوان مثال می‌توان به مطالعه‌ای که در سال ۱۳۷۷ و در همایش ارزیابی تجربه ۵۰ ساله برنامه‌ریزی در ایران ارائه شد اشاره کرد که یافته کلیدی آن مطالعه به این مهم اشاره داشت که ویژگی مشترک تمام برنامه‌های طراحی و اجرا شده در ایران قبل و بعد از انقلاب اسلامی در فقدان ارائه یک تعریف عالمانه و عملیاتی از توسعه صورت گرفته است. به عبارتی تا وقتی تکلیف خود را با مفهوم توسعه روشن نکرده‌ایم از ابتدایی‌ترین ابزار برای برنامه‌ریزی یعنی درک روشمند از مفهوم توسعه بی‌بهره‌ایم و برنامه‌ریزی توسعه در چنین شرایطی به معنای برنامه‌ریزی برای امری است که نمی‌دانیم چیست! و این به معنای تلاش برای رسیدن به جایی است که نمی‌دانیم کجاست!!

لذا می‌توان ادعا کرد که در رابطه با مفهوم و تلقی از توسعه، بحران عدم درک عمیق و مشترک وجود دارد. البته نه تنها در تلقی از توسعه، بلکه در مورد اجرا و برنامه‌ریزی توسعه نیز می‌توان ادعایی مشابه را مطرح نمود. جملگی موارد فوق را می‌توان جزء شروط فاز صفر برنامه‌ریزی به‌شمار آورد. به عبارتی شروطی که تا تعیین تکلیف نشوند نمی‌توان به توسعه و برنامه‌ریزی مؤثر و راهگشا پرداخت.

### فاز صفر برنامه

با توجه به مطالب فوق؛ یک سؤال بنیادی در مطالعات توسعه آن است که شرایط اولیه مناسب و به عبارتی فاز صفر برنامه که امکان موضوعیت پیدا کردن برنامه‌ریزی توسعه به معنای دقیق کلمه و پیشبرد آن را فراهم می‌کند چیست؟

زمانی که راجع به فاز صفر برنامه‌ریزی صحبت می‌کنیم یکسری بدیهیات اولیه وجود دارد که متأسفانه درباره آن بدیهیات اولیه نیز مشکل داریم. یکی از این بدیهیات اولیه می‌تواند پیش‌فرض وجود دولت توسعه‌گرا باشد که به‌عنوان یکی از اصول موضوعه مباحث توسعه مطرح می‌شود. دولت توسعه‌گرایی که قادر به اعمال حق حاکمیت ملی باشد. مبحثی مهم که مورد غفلت واقع شده است.

غفلتی که منجر به عدم احصای مشخصات دولت توسعه‌گرا و یافتن فهم نظری از آن و نیز انتخاب شاخص‌های اندازه‌گیری آن بوده که در نتیجه آن نبوده‌ها توان رصد روند نوسانات توسعه‌گرا بودن دولت‌ها در ایران بسیار مورد غفلت واقع شده است. به صورت شهودی می‌توان درباره دولت‌های مختلف قضاوت کرد. اما اگر ماجرای توسعه بخواهد جلو برود باید یک اجماع بین‌الادهرانی وجود داشته باشد و همه در آن موارد اتفاق نظر داشته باشند و در این زمینه با مشکل جدی روبرو هستیم! یکی از مهمترین علل نبود چنین مشخصه‌هایی را می‌توان در نبود جرئت نقد جست. هنوز صحبت کردن درباره برخی از مضامین و بایسته‌های حداقلی توسعه جزء امور ممنوعه است. این بدین معناست که هیچ کشوری توان توسعه پیدا کردن ندارد مگر اینکه این گستاخی را داشته باشد که با واقعیت‌های موجود همان‌طور که هست روبرو شود و سپس



## تصمیم به تغییر و اصلاح و بهبود، موضوعیت پیدا می‌کند.

در مورد برنامه‌ریزی نیز مشکلی مشابه به وجود می‌آید و آن به نبود درک روشنی از مفهوم برنامه‌ریزی باز می‌گردد. ایده برنامه‌ریزی در آخرین سطح و در آخرین تحلیل به کاستی‌های بنیادی آموزه فردگرایی روش‌شناختی در بین اقتصاددانان متعارف باز می‌گردد. در چارچوب فردگرایی روش‌شناختی فرض می‌شود که دو هم‌راستایی بنیادی وجود دارد، هم‌راستایی میان منافع فردی و منافع جمعی و هم‌راستایی میان ملاحظات کوتاه‌مدت و بلندمدت. از دیدگاه آموزه فردگرایی روش‌شناختی گفته می‌شود که منافع جمعی چیزی جز جمع منافع انفرادی نیست، بنابراین به تعارض منافع در جمع قائل نیستند. اما وقتی که مسئله در ماندگی‌های بازار در سطح نظری به رسمیت شناخته شد اینجا این مسئله مطرح شد که برای ایجاد هماهنگی و هم‌راستایی بین منافع فردی و جمعی نیاز به برنامه‌ریزی داریم. از آن دیدگاه افق زمانی بلندمدت یا تعادل‌های بلندمدت هم چیزی جز جمع افقی تعادل‌های لحظه‌ای نیست ولی وقتی که در چارچوب آن چیزی که در ادبیات علم اقتصاد به عنوان انقلاب کینزی معروف است، این ایده هم به چالش کشیده شد و معلوم شد که بین کوتاه‌مدت و بلندمدت حتی تعارض‌های صدو هشتاد درجه‌ای می‌تواند وجود داشته باشد در آنجا هم به اعتبار مسئله هماهنگی میان ملاحظات کوتاه‌مدت و بلندمدت مسئله ضرورت برنامه‌ریزی در سطح نظری به رسمیت شناخته شد. اما سازه‌های ذهنی مسلط در کشورهای صنعتی به گونه‌ای بود که در برابر ایده برنامه‌ریزی و ضرورت هماهنگی همچنان مقاومت‌های جدی وجود داشت.

در عمل نیز شاهد آن بودیم که تا اواخر جنگ جهانی اول، در کشورهای درگیر

جنگ به‌طور عمومی و به‌طور مشخص انگلستان، مسئله برنامه‌ریزی به‌مثابه یک امر منحصراً مختص نظام‌های کمونیستی در نظر گرفته می‌شد. به عنوان مثال با رجوع به تاریخ اقتصادی انگلستان مشاهده می‌شود که حتی از ۱۹۱۴ که جنگ جهانی اول شروع شد تا اواخر ۱۹۱۷ مناقشه‌های جدی در رابطه با برنامه‌ریزی وجود داشت. در هیئت حاکمه انگلستان این سؤال اساسی مطرح شد که آیا شرایط خاص جنگی، مداخله دولت در جنگ را می‌طلبد یا خیر؟ تقریباً اواخر ۱۹۱۷ به این نتیجه رسیدند که آری و تا فراهم کردن مقدمات برنامه‌ریزی جنگ اول تمام شده بود. آن دغدغه در واقع نیروی محرکه بحث‌های بسیار جدی‌تری شد که متأسفانه در زبان فارسی مورد توجه و واکاوی جدی قرار نگرفته است.

بعد از جنگ جهانی اول که انگلستان به تدریج و به صورت فزاینده جایگاه خود را به عنوان قدرت شماره یک جهانی از دست داد، انگلیسی‌ها خود را در برابر این سؤال قرار دادند که چه خطایی کردیم که آن جایگاه را از دست دادیم؟ یکی از یافته‌ها این بود که برخورد غیربرنامه‌ای با منابع انسانی در جنگ اول عامل اصلی تنزل جایگاه انگلستان بوده است. آنها بحثشان این بود که آن چیزی که انگلستان را قدرت شماره یک دنیا کرده بود، چه چیزی بود؟ در پاسخ به این سؤال در گام نخست متوجه مؤلفه‌های کلاسیک قدرت شدند، یکی وسعت کشور و دیگری منابع و ذخایر زیرزمینی و جمعیت و... بود. یکی پس از دیگری مؤلفه‌های قدرت را بررسی کردند و مشخص شد که مؤلفه نیروی انسانی با کیفیت، کانون اصلی مزیت انگلستان بوده است. همچنین گفته شده بود که در جنگ جهانی اول بهترین نیروهای کیفی انگلستان در خط مقدم جبهه از دست رفتند و از این زاویه ضرورت برنامه‌ریزی برای نیروی انسانی در امر جنگ



و چگونگی استفاده بهینه از آنها موضوعیت یافت. همان‌طور که در حوزه عملکرد اقتصادی نیز از زاویه‌های بی‌شمار دیگر، ضرورت برنامه‌ریزی مورد اجماع قرار گرفت. به همین خاطر وقتی جنگ جهانی دوم شروع می‌شود، به اعتبار تجربیات جنگ جهانی اول و هم به اعتبار تحولات نظری بزرگی که در فاصله بین دو جنگ اتفاق افتاده بود، مدیریت اقتصادی انگلستان در جنگ جهانی دوم به‌عنوان مَثَلِ اعلای یکی از مداخله‌جویانه‌ترین و تمرکزگراترین الگوهای تخصیص منابع و مدیریت منابع ملی شناخته می‌شود. نتایج این رویکرد این بود که تمام متغیرهای اقتصاد انگلستان در سال پایانی جنگ جهانی دوم نسبت به سال شروع جنگ وضعیت بهتری نشان می‌داد. این‌گونه بود که برخلاف تجربه پرخسارت دوران جنگ اول در دوره پس از جنگ دوم دیگر بحثی از انحصار برنامه‌ریزی به عنوان یک ابزار ایدئولوژی در میان نیست. در آنجا گفته می‌شود که برنامه‌ریزی منطبق‌های متفاوت ابزارها و تکنیک‌های متفاوت دارد و برحسب شرایط متفاوت و الگوهای هدفگذاری متفاوت می‌تواند مورد استفاده قرار بگیرد و دستاورد هم داشته باشد.

اما در این زمینه‌ها ما در کشورمان شاهد عدم اجماع نظر می‌باشیم. به عنوان مثال همین امروز در ایران به عدد کسانی که صلاحیت دارند و در زمینه برنامه‌ریزی قلم زده‌اند، درباره ابتدایی‌ترین مسائل اختلاف نظرهای اساسی وجود دارد؛ در مورد اینکه آغازگر برنامه‌ریزی چه کسانی بوده‌اند، آدم‌های مختلفی ذکر می‌شوند. درباره اینکه هدف و دغدغه آغازین برنامه‌ریزی چه بوده است به عدد کسانی که در این زمینه مطلب نوشته‌اند، تفاوت فاحش در دیدگاه‌ها وجود دارد و همین مسئله را درباره اینکه منشأ تفکر برنامه‌ریزی چه بوده است و... باز این اختلاف را مشاهده می‌کنیم.

تأمل در مسائل فوق و مشکلات و مسائل حل نشده نظام برنامه‌ریزی هزینه فرصت بی‌اعتنایی به شرایط موسوم به فاز صفر برنامه‌ریزی را بسیار آشکار می‌کند و نشان می‌دهد که ما برنامه‌های توسعه را در دل چه انبوهی از ابهام‌ها و ناهماهنگی‌ها طراحی کرده بودیم و هیچ تمهیدی هم برای حل و فصل آن ناهماهنگی‌ها نیاندیشیده بودیم. برای تأیید ادعاهای فوق و ارائه گوشه‌هایی از سوابق مسئله می‌توان به تحقیقات گالبرایت در ۷۰ سال پیش و کار امثال نورث و ویلیامسون در آستانه هزاره جدید اشاره کرد. گالبرایت که در سال‌های اولیه پس از جنگ جهانی دوم سخن می‌گوید وجود دولت توسعه‌گرا را مفروض می‌گیرد، مسئله‌ای که در ایران مورد تأمل و محل بحث و چالش واقع شده است. گالبرایت دولت توسعه‌گرا را مفروض گرفته و چهار بایسته را به‌عنوان الزامات اولیه برنامه‌ریزی بیان می‌نماید:

این چهار ویژگی عبارتند از: **حداقلی از سطح سواد** (شرایط اولیه کشورهای در حال توسعه از آن زمان را به یاد آورید که بالغ بر ۷۵ درصد از جمعیت بی‌سواد بوده‌اند). **سطح حداقلی از تأمین اجتماعی**. حال اگر این دو شرایط وجود داشت و دولت هم توسعه‌گرا بود، در درون دولت توسعه‌گرا یک شرط ابرتعیین‌کننده به‌عنوان شرط حداقلی مورد نیاز است و آن هم **شرط استنباط واحد دولت و کارگزارانش از مسائل اساسی موجود و شرایط ایدئال مورد نظر** است. اگر این تحلیل را مبنا قرار دهیم می‌توان ادعا کرد که تا حدودی واجد شرایط دو شرط اول یعنی حداقل سواد و تأمین اجتماعی هستیم ولی درباره شرط سوم ما با چالش‌های جدی روبرو می‌باشیم. بخشی از علت‌های این امر را می‌توان در کاستی‌های موجود در نظام‌های آموزش، پژوهش و تبلیغات کشور و بخشی دیگر را در رانتهی بودن اقتصاد جست. در اقتصادهای



رانتی شاهد وجود منافع ناهمگون گروه‌های فرادست می‌باشیم. مسئله‌ای که در ایران به‌طور غیرمتعارفی طی سال‌های اخیر شدیدتر شده است.

از طرف دیگر ویلیامسون نقطه عزیمت را هنجارها و ویژگی‌های سازه‌های ذهنی مسلط در جامعه قرار می‌دهد. در حال حاضر درک مشخصی از سازه‌های ذهنی ایرانیان درباره مسائل مختلف وجود ندارد. بیش از ۵۰ سال است که در دنیا ماجرای فهم سازه‌های ذهنی به‌عنوان یک متغیر ابرتعیین‌کننده در سیاستگذاری‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت مطرح است و در طول ۵۰ سال اخیر تنها ۳ بار این کار برای ایران انجام شده است!<sup>۱</sup> ویلیامسون زیربنایی‌ترین عنصر را برای رفتن به سمت توسعه، شناخت این سازه‌های ذهنی که در هویت جمعی نمود پیدا کرده‌اند، به‌شمار می‌آورد و می‌گوید براساس آنها به صورت سلسله مراتبی مسائل بعدی موضوعیت پیدا می‌کند که آخرین مورد آن مناسبات بازاری می‌باشد. قبل از آنکه مناسبات بازاری بخواهد اتفاق بیافتد باید مراحل قبلی حداقل‌هایی را فراهم کرده باشند.

درک جدیدی که نورث و والیس و وینگست از توسعه مطرح کردند تحت عنوان الگوی توازن دوگانه یک شکل و شمایل بسیار قابل‌اعتنایی را به نمایش می‌گذارد. جایی که توسعه در کادر «نظم اجتماعی دسترسی باز» فهم می‌گردد. در آنجا می‌گویند که آن حداقل‌هایی که فکر کردن درباره توسعه را امکانپذیر می‌کند این است که در میان فرادستان باید قانون حاکم شود. نکته دوم این است که نظامیان باید کنترل سیاسی و اقتصادی بشوند. شرط سوم از نظر آنها این است که ساختار نهادی از نظر امنیت حقوق

---

۱. یک بار قبل از انقلاب توسط مجید تهرانیان و دو مورد بعد از انقلاب در دوره ریاست‌جمهوری آقای خاتمی انجام شده است.

مالکیت و وضعیت هزینه‌های مبادله باید طوری باشد که سازمان‌های سیاسی و اقتصادی که ایجاد می‌شود عمر بیشتری نسبت به مؤسسان خودشان داشته باشند. یعنی پس از مرگ مؤسسان هم امکان بقا داشته باشند. با این تبیین امر مهمی مطرح می‌شود که به وضوح مشاهده می‌شود که برحسب فهم‌های متفاوت از توسعه باید سراغ متغیرهای متفاوت، شاخص‌سازی‌ها و نظام آمارها و اطلاعات متفاوت برحسب تفاوت از نظر توسعه‌یافتگی رفته باشیم. چیزی که جای خالی آن به شدت حس می‌شود. با این تبیین نظام آمار و اطلاعات کشور هنوز درباره هیچ مسئله تعیین‌کننده برای سرنوشت توسعه از توانایی لازم برخوردار نیست.

در کنار این مؤلفه‌های عمومی و به شدت کلی که سخت نیازمند تعاریف عملیاتی، به شاخص‌سازی و اندازه‌گیری هستند، هر کشور باید مؤلفه‌های اختصاصی‌تر مربوط به فاز صفر برنامه‌ریزی را جستجو کند برای مثال براساس شناختی که از مسائل ایران داریم، آن چیزهایی که به‌عنوان فاز صفر برنامه‌ریزی به شکل خاص برای کشورمان اولویت دارد در فهم انواع آسیب‌پذیری‌هایی است که ایران در مواجهه با انواع شوک‌هایی که به اقتصاد و جامعه وارد می‌شود باید داشته باشد. در سطح نظری گفته می‌شود که اساساً اندیشه درباره توسعه و رفاه، زمانی معنی پیدا می‌کند که حداقلی از اطمینان درباره بقا را به دست آورده باشیم و عدم اطمینان‌ها و شوک‌هایی که منشأ طبیعی دارند و عدم اطمینان‌ها و شوک‌هایی که منشأ تعامل‌های انسانی دارند، در کلی‌ترین سطح منشأ تهدید این اطمینان‌ها و ثبات‌ها می‌باشد. از جنبه اقتصادی، ایران از ۱۳۵۲ تا امروز دائماً در برابر یک شوک برونزا به نام نوسانات شدید قیمت نفت قرار داشته است و این شوک از آن روز انومی اقتصادی و اجتماعی را به این





کشور تحمیل کرده است. این بسیار غم‌انگیز است که ما حتی یک مطالعه جدی در زمینه تبیین نقش نفت در سرنوشت اقتصاد و توسعه ملی نداریم. یعنی حتی در برنامه‌های توسعه نیز درباره این مسئله هرگز بحث جدی صورت نمی‌گیرد. درحالی که کمتر بحثی است که به این اندازه جدی باشد. بنابراین باید این شوک‌ها را زیر نظر قرار داده و هزینه‌هایی که نظام ملی برای آنها می‌پردازد را آشکار کنیم.

مؤلفه دومی که برای ورود به فاز صفر برنامه‌ریزی به‌طور خاص برای این کشور اهمیت بسیاری دارد و باید مورد مطالعه قرار گیرد، دستیابی به یک فهم عالمانه از ریشه‌ها و سازوکارها و پیامدهای کوتاه‌نگری در فرآیندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع است. تصمیماتی که در ایران معنی پیدا می‌کند، عموماً ملاحظات کوتاه‌مدت را به ملاحظات بلندمدت ترجیح می‌دهد. کوتاه‌نگری سازه ذهنی مسلط ایرانیان بوده که به هیچ وجه به اندازه کافی و به اندازه اهمیتی که دارد، مورد آسیب‌شناسی قرار نگرفته است. سازه ذهنی کوتاه‌نگری که ریشه تاریخی طولانی در ایران دارد در سال‌های اخیر با شوک‌های اقتصادی برونزا و درونزایی که در اقتصاد ایران پدیدار شده یک درهم تنیدگی تمام‌عیار با کل نظام حیات جمعی پدید آورده و این‌ها در برابر هر اقدام اصلاحی رو به توسعه‌ای مقاومت‌های شدیدی می‌کنند!

مؤلفه دیگری که در سطح نظری مورد غفلت قرار گرفته و به شناخت کافی درباره آن هم نیازمندیم، ظرفیت جذب اقتصاد است. مسئله ظرفیت جذب از دو زاویه می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد. یک زاویه این است که ظرفیت و حد توانایی ایران برای جذب سالم دلارهای نفتی به چه میزان است؟ و از چه میزان تزریق بیشتر دلارهای نفتی اقتصاد

ایران را با مسئله ناکارایی در ابعاد گسترده و چالش مشروعیت روبرو می‌کند؟ جنبه دوم مسئله آن است که ظرفیت جذب به ظرفیت‌های دانش ضمنی و ظرفیت‌های سازمانی در ایران مربوط می‌شود. به‌عنوان مثال در نظریه‌های جدیدتر توسعه گفته می‌شود که مهمترین تنگنا برای کشورهای درحال توسعه ظرفیت‌های اندک سازمانی در آنها می‌باشد. مطالعات در طول ۷-۸ سال اخیر نشان‌دهنده این بوده است که ماجرای رویه‌های افراطی انبساط مالی در دوره‌های شکوفایی درآمد نفت و رویه‌های شوک درمانی در دوره افول درآمد نفت، کاری‌ترین ضربه‌ای که به توان توسعه‌خواهی ایرانیان زده است از کانال ضربه وارد کردن به اشتغال مولد بوده و این کار از طریق حساسیت‌زدایی از نظام تصمیم‌گیری و تخصیص منابع از اهمیت اشتغال مولد رخ داده است.

برداشت ما این است به اعتبار اینکه انباشت دانش ضمنی و انباشت ظرفیت‌های سازمانی فقط از طریق اشتغال مولد می‌تواند خصلت پایدار پیدا کند، ضربه اصلی خورده شده، آنجاست و بنابراین زیر ذره‌بین قرار دادن بازار کار در ایران در شرایط کنونی در زمره زیربنایی‌ترین متغیرها برای مهیا شدن برای توسعه است. در سال‌های ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۰ کشورمان ایران بی‌سابقه‌ترین شوک‌های درونزا و برونزا را تجربه کرده و سهم‌گینانه‌ترین ضربه‌ها به بازار اشتغال ایران وارد شده و به کلی این بازار را تغییر شکل داده است.

ریشه بسیاری از سوءکارکردهای اقتصادی و ناهنجاری‌های اجتماعی و بی‌ثمر شدن تخصیص دلارهای نفتی را باید در روندهای تحول انحطاطی در کیفیت اشتغال ایرانیان جستجو کرد.



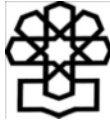
## نتیجه‌گیری

ژرف‌کاوی در باب مفاهیم اساسی و مسائل بنیادی ملی مسئله‌ای مغفول در نظام حل مشکلات ما می‌باشد. مسئله‌ای که در نظام برنامه‌ریزی برای توسعه و اساساً خود مسئله توسعه نمود داشته است. نبود تلقی واحد از توسعه و برنامه‌ریزی توسعه نیز جزء همین دست مسائل می‌باشد. ضرورت این مسئله به این مهم بازگشت دارد که برحسب هر تغییری که در نگرش ما به توسعه پدید می‌آید هم رویکرد ما نسبت به برنامه‌ریزی توسعه و هم اولویت‌های ما و هم ابزارهایی که نیاز داریم تغییر می‌کند ولی رویکرد ما نسبت به برنامه‌ریزی توسعه همچنان مبهم است و تصور مسلط از اولویت‌ها و ابزارهایی که به آنها نیاز داریم تغییر نکرده است! در این بین به جرئت می‌توان ادعا کرد که یکی از بزرگ‌ترین سهل‌انگاری‌های ایرانیان در طول تقریباً ۷۰ سال تاریخ برنامه‌ریزی توسعه در ایران در زمینه به‌دست آوردن یک فهم روشمند از مفهوم توسعه است. با این مقدمات این سؤال مطرح می‌شود که فاز صفر توسعه که بتوان در آن از برنامه‌ریزی برای توسعه صحبت نمود چیست؟ شرایط اولیه را در ضرورت وجود دولت توسعه‌گرا باید جست. دولتی که به ایجاد سطح حداقلی از سواد، سطح حداقلی از تأمین اجتماعی در بین آحاد جامعه و استنباط واحد دولت و کارگزارانش از مسائل اساسی موجود و شرایط ایدئال موردنظر به امر توسعه مبادرت می‌ورزد که در ایران دو شرط اول یعنی حداقل سواد و تأمین اجتماعی را تا حدودی واجد هستیم، ولی درباره شرط سوم با چالش‌های جدی روبرو می‌باشیم. بخشی از علت این امر را در رانتی بودن اقتصاد می‌توان جست. از طرف دیگر ویلیامسون نقطه عزیمت را اصلاح هنجارها و ویژگی‌های سازه‌های ذهنی مسلط در جامعه قرار می‌دهد حال آنکه در حال حاضر درک مشخصی از سازه‌های ذهنی

ایرانیان درباره مسائل مختلف نیز وجود ندارد.

اما به نظر می‌رسد که شروط آستانه‌ای مطرح شده توسط نورث - والیس و وینگست به‌عنوان پیش‌شرط‌های سه‌گانه عبور از فاز صفر برنامه‌ریزی برای ایران حیاتی‌تر و سرنوشت‌سازتر است. ضمن آنکه در کنار این شروط عمومی، شروط خاص ایران نیز باید لحاظ شود.

براساس شناختی که ما از مسائل ایران داریم، در کنار مؤلفه‌های عمومی پیش‌گفته آن چیزهایی که به‌طور خاص به‌عنوان فاز صفر برنامه‌ریزی توسعه در ایران اولویت دارد، در فهم انواع آسیب‌پذیری‌هایی است که ایران در مواجهه با انواع شوک‌هایی که به اقتصاد و جامعه وارد می‌شود باید داشته باشد. مؤلفه دوم را کوتاه‌نگری باید دانست. تصمیماتی که در ایران معنی پیدا می‌کند. عموماً ملاحظات کوتاه‌مدت را به ملاحظات بلندمدت ترجیح می‌دهد. مؤلفه دیگری که در سطح نظری مورد غفلت قرار گرفته و به آن هم نیازمندیم، ظرفیت جذب اقتصاد است که جملگی موارد فوق به اشتغال مولد ضربه زده است، این درحالی است که انباشت دانش ضمنی و انباشت ظرفیت‌های سازمانی فقط از طریق کانال اشتغال مولد می‌تواند خصلت پایدار پیدا کند.



شماره مسلسل: ۱۴۲۳۳

مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره برنامه ششم توسعه (۹) شرایط فاز صفر برنامه چیست؟

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین: فرشاد مؤمنی (دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی)

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: ابوالفضل پاسبانی صومعه

واژه‌های کلیدی:

۱. توسعه

۲. برنامه‌ریزی

۳. فاز صفر برنامه

۴. برنامه ششم توسعه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۲/۶