# برنامـــــــهٔ‌توسعـه برای‌دولـــــــــت



دکتـــــر
محمدهادی‌محمودی

کارشناس گروه مطالعات
بنیادین حکومتی،
مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

اولیـن برنامـه توسـعه ایـران همزمـان شـد بـا کودتـای ۱۳۳۲ و عمـلاً اجرانشـده فسـخ شـد. برنامـه دوم را ابوالحسـن ابتهـاج تدویـن کـرد و پیـش بـرد، امـا ایـن برنامـه نیـز هنـوز بـه پایـان نرسـیده بـود کـه ابتهـاج بـا کمـك بانـك جهانـی، دانشـگاه هـاروارد و بنیـاد فـورد، گروهـی بـرای بازنگـری برنامـه تشـکیل داد. جـورج بالدویـن، سرپرسـت اولیـن گـروه مشـاوران هـاروارد دسـتاوردهای ایـن بازنگـری را در دو نکتـه خلاصـه می‌کنـد: «۱. تـلاش توسـعه‌ای مؤثـر، مسـتلزم هماهنگـی بسـیار نزدیکتـر ارگان‌هـای کلیـدی دولـت اسـت و ۲. برنامه‌هـای آینـده بایـد برنامه‌هایـی جامـع و نـه بخشـی باشـند. ... نبایـد افـق برنامـه بـه برنامـه‌ی سـازمان برنامـه محـدود باشـد، بلکـه بایـد کل اقتصـاد را در بر بگیـرد، یعنـی تمـام فعالیت‌هـای توسـعه‌ای دولـت، بـه عـلاوه فعالیـت بخـش خصوصـی.»[۱] برنامه‌ریـزی جامـع از اینجـا روی میـز توسـعه ایـران آمـد و برنامه‌هـای بعـدی عمـلاً بـا چنیـن رویکـردی تدویـن شـد. در

آستانه تدوین و تصویب برنامه هفتم توسعه، ادلّه فراوانی علیه برنامه جامع در فضای سیاستگزاری ما اقامه می‌شود[۲] که همگی به یك جا ختم می‌شوند: چنین برنامه‌ای عملی نیست، اهدافش محقق نمی‌شود. اما تا علت روی‌آوردن به چنین شیوه‌ای از برنامه‌ریزی در سیاست ایران را پیش چشم نداشته باشیم، بعید است بتوانیم از نتایج عملیش عبور کنیم.

موسی غنی‌نژاد، اقتصاددان بازارآزادی ایران، با اشاره به عباراتی از عبدالمجید مجیدی، مشاور اقتصادی سازمان برنامه در زمان ابتهاج، و خداداد فرمانفرمایان، مسئول مستقیم تهیه برنامه سوم توسعه، ایده‌ی برنامه‌ریزی جامع را برآمده از سیطره‌ی تفکرات سوسیالیستی، ناسیونالیستی و به هر ترتیب «دولتمدار» در سیاست آن روز ایران می‌داند.[۳] «دولتمداری» در بیان غنی‌نژاد چون نحوی سوءتفاهم ایدئولوژیك و شبه‌ایدئولوژیك به نظر می‌رسد، اما چنانکه بالدوین اشاره می‌کند و می‌توان هم با مطالعه شرایط آن روزگار دید، دولتمداری واکنشی بود که دولت متزلزل آن دوره به شرایط خویش نشان می‌داد، نحوی تلاش برای ترمیم و تثبیت وضعیتش بود و از این رو، بیش از اینکه یک سوءتفاهم ایدئولوژیک باشد، واکنشی به یك وضع بود. بالدوین در گزارش خویش، فراتر از وضعیت دولت به معنای خاص کلمه، به مجموعه موانع برنامه‌پذیر شدن میدان

دولت[۴] در ایران اشاره می‌کند، موانعی که می‌توان آن‌ها را عناصری از دولت به معنای عام کلمه در ایران دانست: «در ایران قانون از اشخاص ضعیف‌تر است، بسیار ضعیف‌تر. نمی‌توان انتظار داشت وقتی دولت وارد عرصه‌ای می‌شود قانون را رعایت کند»[۵]، «پرسش کانونی در اصلاح نظام مدیریت اجرایی آن است که کدام فشارها بیشترین شانس را برای اصلاح نیروهای سنتی که هنوز در سیستم غالب هستند دارند. این فشارها می‌توانند برخاسته از گسترش سریع آموزش در همه سطوح، افزایش انفجاری ارتباطات و حمل و نقل، کمک‌های فنی، تعداد بسیار زیاد خارجیان مشغول کار در ایران، تغییر بنیادین منابع قدرت سیاسی یا ناشی از رشد طبقه متوسط متشکل از افراد حرفه‌ای، صنعتی و بازرگانی باشند. بسیاری از این نیروهای مدرن امروز قدرتمند هستند، [اما] تا امروز تأثیر چندانی بر سلوک سنتی سیاست نداشته‌اند.»[۶] آنچه بالدوین در گزارشش اشاره می‌کند و بدون اشاره‌ی او هم می‌شد فهمید چیزی نیست که بتوان به ایدئولوژی دولتمردان آن زمان حواله کرد، بلکه گزارش‌هایی است از وضع دولت به معنای عام کلمه در آن روزگار. دولت در هر برنامه‌ای اولویت‌ها، منابع و حدود توانایی‌های خود را با مطالعه‌ی این وضع می‌فهمد. هرچند روایت دولت از وضع نیز می‌تواند روایتی از روایت‌های ممکن باشد، با این حال هم‌ارز هر روایت ممکنی نیست، همانطور که دولت هم‌ارز دیگر بازیگران نیست و درست از همین رو است که مسئولیت تدوین و اجرای برنامه بر عهده او است. دشوار است که یکبار با نظر به جایگاه بی‌نظیر دولت در سیاست از او بخواهیم برنامه‌ای تدوین کند، و در واقع ضمن این خواست جایگاه او را تثبیت کنیم، و بار دیگر

بخواهیم در تدوین این برنامه از انحصار نقشی که بر عهده دارد چشم بپوشد و بخشی جزئی یا کلی از ابزار قدرت خود را به عناصری خارج از دولت واگذار کند. دولت به درستی خود را پیش‌شرط هر برنامه‌ای که تدوین و اجرایش را بر عهده داشته باشد می‌بیند و هیچ عجیب نیست که روایتی از وضعیت ارائه دهد که چنان برنامه‌ای و پیش‌شرطش را ایجاب کند.

برنامه توسعه برنامه دولت است. این گزاره بدیهی لوازمی به همراه دارد که بعضی برنامه‌ریزان به سختی می‌توانند قبولش کنند، از جمله اینکه برنامه توسعه اولاً برنامه‌ای برای دولت است. دولت ضمن تدوین و اجرای برنامه توسعه مصلحت بقا و افزایش قدرت خویش را در نظر دارد و اگر این بقا و قدرت را در اثبات نقش بی‌بدیل خویش در هر کار ببیند، به رغم «منابع محدود»ی که دارد، به «انتظارات نامحدود» دامن می‌زند.[۷] در واقع و به بیان دیگر، برنامه‌ریزی جامع پاسخ طبیعی دولت به انتظارات و در اصل برنامه‌ی او برای جا انداختن خویش در مقام پاسخ‌دهنده به انتظارات است. این غیر از کارآمدی یا پاسخگویی عملی به انتظارات است و می‌تواند با قواعدی به کلی متفاوت از کارآمدی و ناکارآمدی، همواره دولت را در میان نگه دارد.

دولت بودنِ دولت، ناهم‌ارزی او با مجموع عناصر موجود در عرصه سیاست، در برنامه‌ریزی جامع به سیطره اطلاعاتی، علمی و عملی او بر مجموع عناصر، نه حتی مسائل، تعبیر می‌شود. دولت بنا است سرجمع اطلاعات، علم و چاره‌ی نهایی باشد و به این ترتیب عرصه سیاست را زیر پر خود داشته باشد. اینکه دولت‌ها، به ویژه دولت ایران چنین درکی از خود

دارند مسئله‌ای نیست که بتوان به پیش‌آمدِ دولتی خاص یا دولتمردی خاص نسبت داد، ریشه‌هایی الاهیاتی، تاریخی و جغرافیایی دارد و معلوم نیست چطور می‌توان تغییرش داد، چنانکه هنوز هم چنین نگاهی به دولت در ایران وجود دارد و هرچند دولت می‌کوشد مسئولیت و اختیارات خود را در برنامه‌ریزی‌ها محدود کند، در عمل خود را پاسخگوی مسائلی می‌داند که پیشتر از سر خود وا کرده بود. تغییر چنین نگرشی به دولت، دست کم کار برنامه‌ریزان نیست. برنامه‌ریزان در عوض بایست با اهدافی که همواره به نحوی ضمنی و نامصرح در برنامه دنبال می‌شود و برنامه را از ریخت یك برنامه دور و به فهرستی بلندبالا از اقدامات نامرتبط نزدیك می‌کند با صراحت روبرو شوند، یعنی معلوم کنند دولت چگونه از رهاورد تدوین و اجرای برنامه می‌تواند دولت قویتری باشد. حتی رسیدن به اهداف عملکردی هم گاه نیازمند تغییر آرایشی در ساختار دولت به معنای خاص یا کلیت حکومت است، فراتر از اخذ مجوزها، چه رسد به اینکه دولت هدفی پیش از اهداف عملکردی داشته باشد، یعنی توانمندتر بودن برای انتظاراتی که بعضی هنوز نامعلوم و در کل نامحدودند.

چه دولتی می‌تواند؟ چگونه دولت به واقع می‌تواند همچون سرجمعِ عرصه در سیاست حاضر باشد؟ این هم سوالی است که برنامه‌ریزان غالباً برای پاسخ به آن تربیت نشده‌اند، پاسخش در گرو فهم پدیده‌ی تاریخی و منحصر به فرد دولت است، کار برنامه‌ریزان از پس این پاسخ شروع می‌شود. اگر این فهم در کار بود احتمالاً به جای برنامه‌ریزی جامع، بایست در تدوین هر برنامه با تحلیل جامع وضع دولت به معنای

عام کلمه، نقطه‌ای را کشف می‌کردیم که دولت می‌توانست با برداشتن گام یا گام‌هایی نمادین، خود را همچون نقطه‌ای ناهم‌ارز با مجموع نقاط حاضر کند. ناهم‌ارزی دولت اولاً به این معنا است که دولت نقطه‌ی ارزیابی است، حق مشروع ارزیابی از آن او است. این حق را نباید خرج تصورات غیرسیاسی از اینکه مسائل چیستند کرد، بلکه درست باید با تعیین تکلیف خردمندانه آنچه مسائل خوانده می‌شوند و نشان دادن اینکه امروز دقیقاً مسئله چیست آن را احقاق کرد. به عبارت دیگر، سیاست مقدم بر سیاست‌گزاری است و حتی برنامه‌های جامع تاکنونی را هم می‌توان با چنین پیش‌فرضی بازخوانی کرد، با این حال این نکته‌ای است که امروز نیاز به تصریحش داریم تا دولت هنوز دولت باشد و چیزی چون برنامه توسعه مجری و مسئولی داشته باشد.

## ارجاعات


۱. برنامه‌ریزی و توسعه در ایران، جورج بی. بالدوین، ترجمه میکائیل عظیمی، نشر علم، ۱۳۹۶، ص ۷۷

۲. فهرستی از این ادله ادعایی را می‌توانید در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل ۱۷۵۲۷، با عنوان «تأملی بر روش‌های برنامه‌ریزی/ برنامه‌ریزی جامع در برابر ...» ببینید.

۳. اقتصاد و دولت در ایران، موسی غنی‌نژاد، نشر اتاق بازرگانی، صص ۲۴۶-۲۵۰

۴. «میدان دولت» اصطلاحی است که پیر بوردیو برای اشاره به مجموعه نیروها، قواعد و فرآیندهایی به کار می‌برد که دولت به معنای عام کلمه را شکل می‌دهند، همان که در این متن از آن به «وضع دولت» تعبیر کردم. نگاه کنید به: درباره دولت، پیر بوردیو، سروش قرایی، نشر مولی، ۱۳۹۹

۵. برنامه‌ریزی و توسعه در ایران، جورج بی. بالدوین، ترجمه میکائیل عظیمی، نشر علم، ۱۳۹۶، ص ۸۹

۶. همان، ص ۹۱. (ترجمه با رجوع به متن اصلی اصلاح شد)

۷. اشاره به فصلی با عنوان «انتظارات نامحدود، منابع محدود»، از کتاب «برنامه‌ریزی و قدرت در ایران، بوستاک و جونز، ترجمه پازوکی و حبیبی، نشر کویر، ۱۳۹۸»

ابوالحسن ابتهاج بهمراه تیم دانشگاه هاروارد درحال بررسی میدانی جهت تدوین برنامه توسعه

