ضرورت جامعه‌محوری در برنامهٔ توسعه

اگر توسعه را بهبود شرایط زیست اجتماعی مردم یک کشور، با هر تعریفی از بهبود کیفیت زندگی در لایه‌های گوناگون اقتصادی، فرهنگی، سلامت و حتی خودشکوفایی و... بدانیم، نقش دولت‌ها در طراحی و اجرای فرایندهای تحقق این نتیجه، نقشی محوری است. این نقش محوری را می‌توان در امکان مداخله یا عدم مداخله یعنی سیاستگذاری و اجرای سیاست‌ها در قالب پروژه‌های مختلفی دانست که زیست اجتماعی مردم را از خود متاثر می‌کند و درنتیجه مستقیم یا غیرمستقیم در کیفیت زندگی ایشان اثرگذار است. اما به صورت خاص مفهوم توسعه تا کنون در حول و حوش محور اقتصاد با افزونه‌هایی از توجه به طبیعت و جامعه و فرهنگ صورت‌بندی شده است. در این نگاه



دکتر کمیل قیدرلو

معاون فرهنگی اجتماعی
مرکز پژوهش های
مجلس شورای اسلامی

تحلیل نقش دولت‌ها اولا در نسبت آنها با امر اقتصادی فهم می‌شود.

در کشوری چون ایران که دولتش از منابع برون‌زا در نسبت با «چرخه اقتصاد اجتماعی» برخوردار است (مانند درآمدهای نفتی، گازی و معدنی) دولت بزرگترین بازیگر عرصه اقتصاد است و لذا تصمیمات و اقدامات آنها در این حوزه، خود به معنای شکل‌دهی به اقتصاد و مناسبات اقتصادی و بالتبع اجتماعی و سیاسی کشور است. به عبارت دیگر، اقتدار ناشی از بهره‌مندی از منابع مالی مستقل از جامعه می‌تواند ابزاری باشد برای مداخلات بزرگ در اصلاح امور اقتصادی مانند سرمایه‌گذاری‌های ضروری و مولد در حوزه‌های مختلف زیربنایی کشور در امر توسعه مانند سلامت، آموزش، اشتغال، تامین اجتماعی، فناوری اطلاعات و ... ، یا به عکس، آفات گسترده استقلال اقتصادی دولت از جامعه را در پی داشته باشد؛ مواردی همچون نظارت‌ناپذیری، توسعه رانت برای گروههای ذی نفوذ، بسط فساد اقتصادی، عدم شفافیت و گسترش تعارض منافع در حکمرانی و مشکلات کلاسیکی مانند بیماری هلندی که ناشی از تزریق منابع مالی خارج از اقتصاد به اقتصاد محدود و ضعیف موجود. تجربه‌های مکرر نتایج تزریق درآمدهای بالای نفتی در دوره‌های مختلف پیش و پس از انقلاب اسلامی نشانگر این وضعیت است و لذا نمی‌توان از نقش بنیادین دولت در امر توسعه صرف نظر کرد.

اما درخصوص اینکه آیا دولت می‌تواند امر توسعه را مستقل از جامعه پیش ببرد یا خیر، باید تاکید کرد که تجربه کشورهای مختلف در این زمینه متفاوت است و این امر تابع توانمندی

دولت و نوع حاکمیت و شرایط و قدرت و ضعف جامعه است. در حکومت‌هایی که نوعی از دیکتاتوری در ترکیب با توانمندی دولت مستقر شکل گرفته است، به نظر می‌رسد برنامه‌ریزی توسعه از قابلیت اجرایی شدن برخوردار است. تجربه چین، کره جنوبی، مالزی و شیلی نمونه های موفقی از امر توسعه (در معنای متعارف اقتصادبنیاد آن) تا حدود زیادی مستقل از شرایط اجتماعی است. اما در کشورهایی که دولت ناتوان یا دارای نوعی از حکومت دموکراتیک است، این توان و ظرفیت جامعه است که امکان توسعه را فراهم یا سلب می‌کند. درخصوص کشورهایی مثل عراق یا لبنان می‌توان گفت فقدان دولتی توانمند و وجود جامعه‌ای ضعیف توسعه را با مشکلات جدی مواجه کرده است. به عبارت دیگر، از یک سو، چالش حکمرانی غیرتوانمند باعث می‌شود دولت از قابلیت و توانمندی لازم برای انجام ماموریت‌ها و برنامه ریزی های توسعه ای برخوردار نباشد. از سوی دیگر، ساختار دموکراتیك به سبب اقتضای تشطت و عدم بهره مندی از فرهنگ لازم برای داشتن تفکر تعاملی و همگرا با تضعیف امر سیاسی و عدم امکان تجمیع قدرت و زمان‌بر کردن تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات خودبخود مانع توسعه است. همچنین با توجه به ضعف جامعه و نهادهای اجتماعی در این کشورها امکان حرکت در مسیر توسعه بر اساس آزادی حاصل از عدم توانایی دولت در مداخله در تعاملات اجتماعی (از جمله حوزه روابط اقتصادی) وجود ندارد. در هر صورت تنها وجه امکان پذیری توسعه در حالت عدم برخورداری از دولت توانمند یا شرایط دموکراتیك وجود یك جامعه قوی است.

سید محمد خاتمی، در حال ارائه برنامه چهارم توسعه به مجلس



اما درخصوص مسئله توسعه در ایران و نقش دولت و جامعه در آن باید به چند نکته اشاره کرد:
نخست آنکه، تجربه برنامه ریزی دولتی در سالهای پیش و پس از انقلاب تجربه ناموفقی است. برنامه ریزی های توسعه پیش از انقلاب اسلامی، مستقل از توجه به ضرورت توسعه اجتماعی و بدون توجه به ظرفیت‌های ضروری اجتماعی برای آن منجر به بروز مشکلات فراوانی در دوران پهلوی شد که نهایتاً سست شدن پایه‌های حکومت و فروپاشی پهلوی را در پی داشت. در این خصوص گزارش محرمانه ساواک در آبان ماه ۱۳۵۰ تحت عنوان «ملاحظاتی پیرامون رشد اقتصادی» در مورد مجموعه‌ای از "نقاط انفجار" هشدار داده است که باید در برنامه پنجم توسعه لحاظ شود. این نقاط شامل «انفجار جمعیت»، «انفجار نیروی انسانی»، «انفجار شهری»، «انفجار اداری»، «انفجار توزیعی» و «انفجار مشارکت»، «انفجار فرهنگی» است که همگی از جمله مهمترین پیامدهای برنامه‌های توسعه به شمار می‌روند. دوم اینکه، پس از انقلاب اسلامی، برنامه اول تا ششم مانند اسلاف خود در دوران پیش از انقلاب مستقل از به رسمیت شناختن نقش جامعه در تحقق برنامه‌ریزیهای توسعه توسط دولت ها، طراحی شده‌اند. در عین حال، این برنامه‌ها اشکالات متعدد ساختاری، فرایندی و خطاهای گوناگون در مدل برنامه‌ریزی و الزامات آن، نهایتاً نقش خاصی نیز در توسعه واقعی اقتصاد ایران ایفا نکرده‌اند. به طور مثال درخصوص برنامه ششم توسعه طبق اعلام دیوان محاسبات کشوری براساس خوداظهاری نهادهای دولتی، تنها ۳۰ درصد از نتایج مد نظر این برنامه محقق شده است. در کنار این امر،

می‌توان تجاربی از مداخلات اقتصادی و اجتماعی در دوره‌های مختلف مبتنی بر برنامه‌های توسعه را به یاد آورد که منجر به شکل‌گیری آشوب‌ها و شورش‌های خیابانی کوچک و بزرگ در بخش‌ها یا سراسر کشور شده است (مثلا در دولت های آقایان هاشمی و روحانی).

این تجربه های ناموفق و مستمر برنامه ریزی دولتی توسعه در ایران عوامل متعددی دارد که بی توجهی به آنها در برنامه ریزی های توسعه موجب تکرار شکست های این نوع از برنامه ریزی و اتلاف گسترده منابع و از دست رفتن فرصت ها و امکان توسعه می شود.

مهمترین این عوامل را در ناتوانی دولت های مختلف در اجرای سیاست ها و برنامه ریزی ها مستقل از کیفیت برنامه ریز و سیاست ها می توان جست و جو کرد. شاخص توانمندی دولت ایران بسیار پایین بوده و اکنون به میزان قابل توجهی نیز کاهش یافته و از نمره ۴٫۶ در سال که ۲۰۱۱ امتیاز پایین برای توانایی دولت است به ۳٫۸ در سال ۲۰۲۰ رسیده است که دولت را در جمع دولت های ناتوان قرار می دهد. این امر نشانگر آن است که در حال حاضر، دولت از توانمندی لازم برای اجرای سیاست‌های توسعه‌ای برخوردار نیست و نمی‌تواند واجد نقش موتور محرکه برای توسعه باشد. از طرفی، ضعف جامعه به دلیل نهادمند نبودن آن یا به صورت دقیقتر نهاد زدایی شده بودن یا توده ای و اتمیزه شدن آن، پایین بودن اعتماد نهادی و همچنین تشتت‌های قومیتی، مذهبی، زبانی و جغرافیایی که منجر به گسترش تقابل‌های اجتماعی بر بستر دموکراسی شده، عملاً امکان دستیابی به همگرایی را تبدیل به

امری ممتنع کرده و عرصه سیاست، جامعه و اقتصاد را به عرصه سهم‌خواهی، یارگیری و غارت تبدیل کرده است که خروجی این وضعیت از سویی موجب امتناع سیاست و از سویی موجب استهلاک سرمایه اجتماعی حاکمیت شده است. تکرار برنامه‌ریزی توسعه در ایران به شیوه گذشته نیز با توجه به ضعف‌های موجود دولت و نظام برنامه ریزی منجر به تقویت چرخه هدر رفت منابع، اختصاص منابع به بخش‌های غیرمولد، افزایش تورم، تعمیق فقر، صنعت‌زدایی در کشور و اثرات ضدتوسعه‌ای مختلف خواهد شد و اگر بخواهیم در برنامه هفتم به ادامه همان مسیر گذشته بپردازیم، مجدداً همین شرایط را با درجه وخامت بیشتری تجربه خواهیم کرد.

با توجه به مقدمات مطرح‌شده، به نظر می‌رسد مسیر توسعه کشور الزاماً با توجه به ساختار حکومت و وضعیت جامعه مستلزم انجام دو اقدام اساسی به عنوان پیش‌نیازهای توسعه است: نخست؛ توانمندسازی دولت با اقداماتی همچون ایجاد شفافیت در ساختارها و فرایندهای دولتی برای رفع تعارض منافع در کلیه ساختارها و فعالیت های دولت و رعایت الزامات نهادی، ساختاری و انسانی آن. توجه به ضرورت توسعه زیست‌بومی در برنامه ریزیها، تنظیم‌گری نظارت و ارزیابی و وضعیت ضمانت های قانونی لازم برای آن در کشور و موارد مشابه دیگر است که در اصل به معنای تقدم توسعه در خود دولت و برنامه ریزی برای آن، بجای برنامه ریزی توسعه واجرای آن توسط دولت ناتوان است. دوم؛ تقویت جامعه از طریق ایجاد انسجام و افزایش سرمایه اجتماعی از طریق تقویت نهادهای

اجتماعی، فراهم کردن شرایط امکان ایفای نقش به جامعه در مسیر توسعه، مشارکت دادن، تربیت و آموزش مردم برای مشارکت در راه توسعه. این مسیر، مسیری است که می‌توان از آن امید تغییر و حرکت جامعه ایرانی به سمت توسعه و تعالی را داشت.