

گردآورنده:
هدی صابر

پنجاه سال برنامه‌ریزی

مقاله‌ها و گفتارهایی از مرحوم عزت‌الله سبحانی،

فیروز توفیق، علی‌اکبر معین‌فر، خداداد فرمانفرمائی‌ان،

هوشنگ شهیدی، فرهاد مؤمنی، کمال اطهاری و ...



بنگاه ترجمه و نشر
کتاب پارسه

فهرست

- مقدمه: برنامه‌ریزی در ایران: گذار از تراژدی به کمدی (محسن رنایی) ۹
- دیباچه: پیش‌شرط‌های گذار از توسعه‌نیافتگی (محمد ستاری فر) ۱۷
- تک‌دانه‌ها در حسرت نخ (هدی صابر) ۴۵
- ایران فردا و نیم قرن برنامه‌ریزی (عزت‌الله سبحانی) ۶۳
- برنامه اول؛ پیدایش فکر برنامه‌ریزی در ایران (فیروز توفیق) ۶۹
- برنامه دوم؛ تنگناهای برنامه دوم (خداداد فرمانفرمایان) ۸۷
- برنامه‌های سوم تا ششم؛ سانترالیزم خشن (مهدی صفویان) ۹۹
- برنامه‌های سوم تا ششم؛ هشدارِ تصمیم‌ساز، خودسری تصمیم‌گیر (کنستانتین مژلومیان) ۱۲۳
- برنامه‌های چهارم تا ششم؛ نقطه پایان بلندپروازی کجاست؟ (هوشنگ شهیدی) ۱۳۹
- تجربه انقلاب؛ برنامه انقلاب؟ (علی اکبر معین‌فر) ۱۵۳
- تجربه انقلاب؛ برنامه: اندیشه‌ای غریب! (عزت‌الله سبحانی) ۱۶۷
- تجربه انقلاب و برنامه اول غیرمصوب؛ تشویش‌ها و تلقی‌ها (عباس قائم‌الصباحی) ۱۸۱
- برنامه اول غیرمصوب؛ بازدارنده‌ها در اولین تجربه (محمد تقی بانکی) ۱۹۱
- برنامه اول غیرمصوب؛ همزیستی تاریخی «فرمان» و «برنامه» (علی صادقی تهرانی) ۲۰۱
- برنامه اول غیرمصوب و برنامه‌های اول و دوم؛ نگاه به برنامه از دو سو (مرتضی الویری) ۲۱۵
- برنامه‌های اول و دوم؛ ضرورت تعدیل، تجربه تعدیل (علینقی مشایخی) ۲۲۹
- برنامه سوم؛ برون‌رفت از وضع موجود؟ (کوروس صدیقی) ۲۴۱
- از برنامه «چه می‌خواستیم»، «به چه رسیدیم؟» (حسین عظیمی) ۲۵۳
- ظرفیت‌های کارشناسی سازمان برنامه و بودجه، گذشته و حال (بایزید مردوخی) ۲۷۳
- نظریه، روش استقلال کارشناسی (مرتضی ایمانی‌راد) ۲۸۳
- نیم قرن برنامه، یک قرن بودجه (علی اکبر شبیری‌نژاد) ۲۹۹
- دانشگاه، آرمان، برنامه (فرشاد مؤمنی) ۳۱۱

۸ ■ پنجاه سال برنامه‌ریزی

- توزیع قدرت تصمیم‌گیری، دیدگاه محلی در برنامه‌ها (مهرداد اتحاد) ۳۲۳
- موقعیت تاریخی بخش خصوصی (مرتضی بهشتی) ۳۲۹
- دولت ناظر، واگذاری اختیار (علی‌اکبر صابری) ۳۴۷
- بودجه برنامه‌ای (صفی‌اصفیا) ۳۵۵
- نقش و سهم عوامل بین‌المللی در تدوین استراتژی‌ها و آرمان‌های برنامه‌ها (هدی صابر) ۳۷۱
- موانع حضور فعالانه بخش خصوصی در برنامه‌های توسعه ۳۹۳
- پیشینه جدول داده - ستانده و ربط آن با برنامه‌های توسعه (علی‌اصغر بانویی) ۴۰۳
- برنامه‌ریزی دولتی یا برنامه‌ریزی اجتماعی (کمال اطهاری) ۴۰۹

مقدمه

برنامه‌ریزی در ایران: گذار از تراژدی به کم‌دی

محسن رنانی

بیش از یک قرن از پرتاب ایران به دنیای مدرن و پیدایش «دولت-ملت» مدرن در ایران می‌گذرد. همچنین بیش از هفتاد سال از برنامه‌ریزی جدی و پیگیری برنامه‌ریزی‌شدهٔ نوسازی و مدرن کردن ایران می‌گذرد. به‌واقع بیش از صد سال است که ما و نخبگان ما و سیاست‌گذاران ما برای دستیابی جامعهٔ ایران به قدرتی در شأن خود و موقعیتی متناسب با امکانات خود، در دنیای مدرن تلاش کرده‌ایم. اما هرچه کوشیدیم، کمتر رسیدیم؛ به گونه‌ای که اکنون بخش اعظم منابع زیرزمینی تجدیدنپذیر خود را مصرف کرده‌ایم ولی همچنان در احساس توسعه‌نیافتگی و واقعیت عقب‌ماندگی دست‌وپا می‌زنیم. ما را چه شده است که این‌همه منابع را به تاراج دادیم، اما حرکتی در مسیر توسعه نداشته‌ایم، و پیشرفتی در خود نکرده‌ایم؟ البته که ما «رشد» کرده‌ایم، البته که ما «پیشرفت» کرده‌ایم، اما البته همچنان «توسعه» نیافته‌ایم. و از چشم بسیاری، این تداوم توسعه‌نیافتگی خودش ناشی از شکست برنامه‌ریزی‌های دولتی بوده است، شاید هم اصولاً به دلیل خطاهای برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری دولت‌ها بوده است؛ دولت‌هایی که پیش از آنکه خودشان مقدمات توسعه در خویش را فراهم کرده و خود به بلوغ لازم برای هدایت جامعه به سمت توسعه رسیده باشند، رسالت «توسعه‌یافته کردن جامعه» را بر دوش خود گذاشتند و این همان آغاز آسیب بوده است.

درواقع تمام دولت‌های بعد از انقلاب مشروطیت، نه به دنبال توسعه، بلکه در بهترین حالت به دنبال «پیشرفت» ایران، و اگر بخواهم دقیق‌تر بگویم، آن‌ها

به دنبال تحقق آرزوهایی که مقامات ارشد کشور برای پیشرفت ایران داشته‌اند، رفته‌اند. در واقع از ۱۳۲۷ که «سازمان برنامه» در ایران تشکیل شده است، تمام برنامه‌های ما نه برنامه‌های توسعه، بلکه اسنادی برای حرکت به سمت تحقق آرزوها، آرمان‌ها و منویات مقامات ارشد کشور بوده است. در واقع در این سال‌های دراز، ما «برنامه توسعه» نداشته‌ایم؛ بلکه هر چندسال یک‌بار سندی قانونی برای هزینه کردن منابع را تصویب کرده‌ایم تا پروژه‌هایی را که جزوی از آرزوها و منویات مقامات ارشد کشور بوده است، به اجرا درآوریم.

مگر می‌شود در کشوری که هنوز فاقد «نظریه توسعه» است، برنامه توسعه نوشت؟ و مگر می‌شود در کشوری که هنوز فاقد «گفتمان توسعه» در میان نخبگان است، نظریه توسعه داشت؟ و مگر می‌شود بدون گفت‌وگو یا «هم‌شنوی» (دیالوگ) جدی میان نخبگان و روشنفکران، گفتمان ملی توسعه داشت؟ و گیرم که ما گفتمان توسعه و نظریه توسعه می‌داشتیم، مگر می‌شود بدون مشارکت جدی نهادهای مدنی و بدون حضور گسترده روشنفکران مستقل در فرآیند برنامه‌ریزی برای توسعه آفرینی، به سمت توسعه حرکت کنیم؟ یعنی از یک سو، حکومت‌های ما - که نه برنامه‌ریز متمرکز بودند و نه برنامه‌ریز دموکرات - حاضر نبودند روشنفکران و نخبگان مستقل را در فرآیند برنامه‌ریزی مشارکت بدهند و از سوی دیگر، روشنفکران نیز کسر شأن خود می‌دانستند که وارد نقد برنامه‌ها و سیاست‌ها شوند یا درباره عملکرد برنامه‌ها پژوهش کنند و کتاب بنویسند.

در تمامی این سال‌ها، تمام دغدغه روشنفکران ما، در هر رشته و با هر تخصصی، نقد حکومت و نقد سیاست بوده است. هیچ روشنفکری درباره راه‌آهن، ساختار صنایع، جاده‌سازی، نحوه مدیریت مدارس، شیوه توسعه آموزش عالی، توانمندسازی زنان، ساخت انحصاری بازارهای نوظهور، قوانین مدنی، نظام حقوقی و نظایر این‌ها سخن نگفته است. گویا این‌ها مسائلی پیش‌افتاده بوده‌اند که دولت‌ها می‌دانسته‌اند چگونه باید به آن‌ها رسیدگی کنند، و روشنفکران نقش خود را فراتر از این می‌دانسته‌اند که وارد این مسائل پیش‌افتاده شوند. و البته حکومت‌ها نیز نیازی به توجه و نظر خواهی و مشارکت نخبگان و روشنفکران در برنامه‌های

توسعه نداشته‌اند. به عبارت دیگر، در تمام این سال‌ها، برنامه‌های توسعه در خلوتگاه نهاد برنامه‌ریزی تدوین می‌شده و منویات مقامات ارشد در آن‌ها گنجانده می‌شده است؛ و البته با برخی نظریات کارشناسان ذهن‌گرا - که گاه مناطق یا استان‌ها یا صناعی را که درباره آن‌ها تصمیم‌گیری می‌کردند، هیچ‌گاه ندیده بودند - تزئین نظری می‌یافته و به تصویر می‌رسیده است. نه حکومت نیازی به مشارکت و نظرخواهی از نخبگان داشته است، نه نخبگان در شأن خویش می‌دیدند که در این امور پیش‌پا افتاده وارد شوند!

شاید تنها برنامه چهارم توسعه پس از انقلاب را بتوان برنامه‌ای تلقی کرد که طیف وسیعی از نخبگان کشور (ده‌ها گروه تخصصی از صاحب‌نظران تراز اول در رشته‌ها و حوزه‌های مختلف) در آن مشارکت داشته‌اند؛ که البته به ابتکار و همت مرحوم دکتر حسین عظیمی چهره بست. اما این مشارکت نیز البته از نوع مکانیکی بود، نه مشارکتی ارگانیکی؛ مشارکتی که به ابتکاری شخصی، در دوره کوتاه و خاصی از برنامه‌ریزی، رخ داد. نخبگان گردهم آمدند، پیشنهادهایشان را تدوین کردند و تا جایی که قابل اعمال بود، در پیش‌نویس برنامه گنجانده شد و برخی از آن پیشنهادها نیز در فرایند تصویب، از سوی نمایندگان مجلس حذف شد یا تغییر کرد و والسلام. از اینجا به بعد، اثری از حضور و نظارت نخبگان یا نهادهای مدنی مرتبط با نخبگان در فرایند اجرای برنامه‌ها نمی‌بینید. یعنی نه پیش از آن، نخبگان با نظام برنامه‌ریزی آشنا بودند و با آن همکاری می‌کردند، و نه پس از آن. یعنی هیچ ارتباط ارگانیک و سازوکار تعریف شده و مستمری برای مشارکت نخبگان یا نهادهای مدنی مرتبط با آن‌ها وجود نداشته است. و چنین می‌شود که با برآمدن دولت نهم نیز اجرای قانون برنامه چهارم متوقف می‌شود؛ یعنی دولت نهم نه به پشتوانه تخصصی که برنامه چهارم به آن تکیه داشت واقعی می‌نهد و نه جنبه «قانون» بودن برنامه چهارم را جدی می‌گیرد - همه را یک‌جا نفی می‌کند. و البته همین که دولتی می‌تواند برنامه یا قانونی را متوقف کند، به معنی آن است که این برنامه از درون سازوکار مشارکت طبیعی نخبگان بیرون نیامده است، و گرنه کدام دولت جرئت می‌کند برنامه‌ای را که نخبگان به‌طور سیستماتیک در تدوین

آن مشارکت کرده و بر سر‌بندبند آن توافق کرده‌اند و حق نظارت بر آن دارند، متوقف سازد.

و البته نه تنها برنامه‌های ما هیچ پشتوانه نظری نداشته و فاقد نظریه توسعه بوده است، بلکه پس از اجرای آن‌ها نیز هیچ ارزیابی مستمر و سامانمند و تحلیلی عمیق از علل توقف، یا شکست، یا عدم دستیابی به نتایج موردانتظار این برنامه‌ها انجام نشده است. در واقع برنامه‌ریزی در ایران به آیینی نمادین تبدیل شده است - مثل آیین چهارشنبه‌سوری یا آیین نوروز - که همه باید جمع شویم و در یک تلاش جمعی، سندی رسمی تولید کنیم؛ و بعد خویش‌تن خویش را در اسارت این سند درآوریم، و دست و پای آینده خود را به الزامات سندی که هیچ مبنای نظری جدی و قوی ندارد، مقید کنیم.

و البته در تمامی سال‌های بعد از انقلاب نیز توجه نکرده‌ایم که ساختار و ماهیت دموکراسی‌ای که در قانون اساسی طراحی و در این سال‌ها اجرا کرده‌ایم، با برنامه‌ریزی ارگانیک منافات دارد. برای برنامه‌ریزی، یا باید نظام سیاسی، نظام سوسیالیستی متمرکز باشد یا آنکه اگر خواستیم در درون نظامی دموکراتیک، برنامه‌ریزی هم داشته باشیم، لازمه آن داشتن دموکراسی حزبی قوی و کارآمد است. و اگر می‌خواهیم بدون دموکراسی برنامه‌ریزی کنیم، دست کم لازمه آن استقرار یک نظام اقتدارگرا از جنس «نفوذ همگن» است. اما در ایران که دموکراسی نه از جنس دموکراسی حزبی، بلکه به شکل «دموکراسی توده‌ای» است، و نظام سیاسی از جنس «نفوذ ناهمگن» و بسیار نزدیک به نوعی ساختار «تیولداری سیاسی» است، و نوعی نظام «نماینده‌گی قبیله‌گرا» بر ساختار نظام قانون‌گذاری و برنامه‌ریزی ما حاکم است، چگونه انتظار داریم که برنامه‌ریزی‌های ما توسعه‌آفرین باشند؟ ساختار سیاسی تیولداری که حاصل دموکراسی توده‌ای است و متمرکز بر «تقسیم غنایم» و نه «تخصص منابع» است نمی‌تواند برنامه‌های توسعه‌آفرین را تصویب کند و به اجرا درآورد.

و البته این نکته را نیز نباید از نظر دور داریم که نه حکومت‌های پیش از انقلاب، و نه دولت‌های بعد از انقلاب، توسعه‌خواه نبوده‌اند. گرچه «با مسامحه»