

ممکن یا ناممکن بودن توسعه در ایران!

امتناع یا عدم امتناع توسعه، پرسشی که سال‌هاست برای جدی‌ترین اندیشه‌ورزان ایرانی معتقد به مهندسی اجتماعی بزرگ-مقیاس مطرح بوده.

مهم‌ترین پرسش اقتصاد و سیاست و اجتماع و تاریخ ۲۰۰ ساله‌ی اخیر ایران هم همین بوده.

این پرسش در ۱۰۰ ساله‌ی اخیر بی‌توجه به ملاحظات زیر مطرح شده:

- کهنه‌شدن معنای توسعه، که تا به حال مساوی با صنعتی‌شدن به سبک اروپا یا غربی‌شدن سراپا فرض شده؛

- نقش و حضور مذهب مصرف؛

- پیامدهای ازخودبیگانگی فردی (نیروی کار و افراد)، جمعی، محلی و ملی آن، در کنار ناگزیری لگدمال‌شدن ارزش‌های اخلاقی در مناسبات بازار آزاد توسعه‌یافته‌ی صنعتی؛

- بی‌توجهی به بحث معنا و معنویت در کل این نقشه‌ی راه؛

- تولید انبوه و پیامدهای نابودکننده‌ی بوم‌زیستانه و اشتغالی آن؛

- غفلت بازار آزاد از معضل همیشگی بی‌عدالتی و گسل نابرابری شدید توزیعی در آن؛

- جهان‌گستری ذاتی بازار آزاد و درهم‌کوبیدن اقتصادها و فرهنگ‌های خودبنیاد و خودکفای بومی در سراسر جهان و ترویج یا هم‌شکلی و همسانی (هموژنیزاسیون) زیستی-فرهنگی در کل سیاره، با تحمیل کالایی یا سرکوب خزنده؛

- فارغ از ...

بله! پرسشی فارغ از چندین و چند اما و اگر و تردیدهای دیگر مطرح می‌شده. پرسش «امتناع» و «عدم امتناع» توسعه در ایران، به شکلی ناقص، «دُم بریده» و "نازا" در بین اندیشه‌ورزان و مهندسان فکری کلان مطرح شده و فقط به بخش سیاسی این امکان توجه شده.

چارچوب فکری اکثریت این متفکرین، به شهادت تاریخ معاصر اولاً مهندسی و اجرای کلان‌مقیاس اجتماعی، ثانیاً عمده بودن نقش دولت در طراحی و اجرا، و ثالثاً حاکم‌بودن الگوی صنعتی‌شدن به مثابه تنها الگوی آرمانی، به جای الگوی بهروزی، شادکامی و زندگی با معنا بوده است.

بگذریم که خود مهندسی کلان اجتماعی "زیر سوال" است (نک: پوپر، جامعه باز، درس این قرن) و اجرای کلان اجتماعی، آن‌هم به دست دولت، از آن هم "زیر سوال‌تر".

در واقع، پرسشی به آن عظمت و هیبتی که در بالا گوشه‌هایی از آن را می‌بینیم، به این پرسش مختصر کاهش پیدا کرده و این چنین ساده، مخدوش و عقیم می‌شد:

آیا با ساخت‌های سیاسی موجود، وضع وطن می‌توانست (می‌تواند) بهتر بشود؟

آیا با شخصیت‌هایی مثل رضا شاه یا محمد رضا شاه و ساختارهای خالق آنان و همین‌طور ساختارهای مخلوق آنان، چشم‌امیدی بود که ایران، سوییس یا دانمارک بشود؟

آیا توسعه در این سرزمین «شدنی» است، اگر توسعه را به همین معنای دانمارکی شدن تمام عیار بگیریم؟ یعنی آیا می‌شود دولتی (معمولا دولت فعال ما پشاه و همه‌کاره) سر کار باشد که بتواند این الگو را در ایران تکرار کند؟

در پرسشی که این گونه مطرح می‌شده‌است، دولت "همه‌توان" فرض می‌شده و همه‌چیز معمولا از دولت انتظار می‌رفته. فرض می‌شده که دولت قرار است توسعه و رفاه بیاورد. در نتیجه اگر پاسخ منفی بوده، پرسش‌گر می‌توانسته نتیجه‌ی بعدی را بگیرد: باید حکومت (شاه) را عوض کنیم تا اهداف توسعه تامین شود.

غافل از آن که سه فرض بالا می‌توانسته به کلی منتفی باشد:

- دولت قادر متعال؛ این که فقط دولت قادر به خلق توسعه است؛

- ملت و روشنفکر منتظر و همیشه شاکی از همان دولت؛

- وجود دولت معطوف و مایل به توسعه و رفاه (رفاهی که هنوز با بهروزی، شادکامی، و "زیست با معنا" کیلومترها فاصله دارد).
یعنی می‌توان دولتی فرض کرد که اولویت یکم‌اش اصلا تامین رفاه مردم و همین توسعه‌ی مصطلح نباشد.

نکته‌ی مغفول کلیدی، در همه‌ی این بحث‌ها آن بوده که در این میان، کسی اصلا نپرسیده که آیا اصلا دولت خوب و صالح می‌تواند متکفل توسعه بشود؟ آیا توسعه امری دولتی است؟ چرا از نظر برخی متفکرین جهانی اواخر قرن ۲۰ و اوایل ۲۱، دستیابی به هر گونه رفاه کمی-کیفی عمومی (بهروزی و زیست بامعنی)، با واسطه‌ی حضور محوری هر دولتی، تا اطلاع ثانوی ممتنع و ناشدنی است؟

در ایران اما، متفکران به کلی با این پرسش غریبه بوده‌اند، به جز معدودی از قبیل مجید رهنما (<http://goo.gl/SQDKOW>).

=====

برای جویندگانی که به سه خط یا چهار خط پرسش و پاسخ راضی نمی‌شوند، دو منبع زیر می‌تواند چراغی بیندازد بر روی این پرسش، و سر نخ‌ی بدهد از پاسخ احتمالی و مشروط این پرسش ناقص به دست‌شان بدهد:

اولی:

گزارش عینی یک شاهد؛

داریوش آشوری و تجربه اش در سازمان برنامه و بودجه ی زمان شاه.

او آدمی است اهل فلسفه، زبان شناسی و ترجمه؛ اندیشه ورز مطرحی که خود را زیاد درگیر بحث های سیاسی نمی‌کند.

اما این بار، او فقط شهادت می دهد، در عین حالی که باز هم به همان برداشت ناقص و عقیم از مفهوم مبهمی به اسم "توسعه= صنعتی شدن در زیر سایه‌ی بازار آزاد جهانی" وفادار است و آن تلقی را بدیهی می گیرد، بی آن که بخواهد یا بتواند به نقدهای محکم و جهانی‌ای که به این برداشت وارد شده اشاره‌ای کند.

دومی:

معرفی و گوشه‌ای از کتابی است به اسم «برنامه ریزی در ایران، مک‌لئود» (نشر نی)، بر اساس گزارش گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در زمان شاه.

به خوانندگان پیشنهاد می‌شود که اصل کتاب را بخردند و قصه‌ی دردناک "توسعه‌ی به سبک ایرانی" را مستقیم‌تر بخوانند.

این اسناد، هر دو می‌خواهند فقط گزارش واقع باشند.

وقتی واقعیت تکان‌دهنده جلوی روی مان قرار بگیرد، کلام باید کوتاه شود.

«دزد و بز، هر دو حاضر!».

غلامعلی کشانی، ۱۶ دی‌ماه ۱۳۹۷

www.ghkeshani.com

www.t.me/gahferestghkeshani

ghkeshani@gmail.com

«پرس بزرگ با پای لنگ» (خاطراتی از سازمان برنامه و بودجه زمان شاه)

داریوش آشوری – ۱۱ آذر ۱۳۹۷

مقدمه

داریوش آشوری را اگرچه همه به کوشش‌ها و پژوهش‌های فلسفی و آثار درخشان‌اش در زبان‌شناسی و ترجمه می‌شناسند اما شاید بسیاری ندانند که او دانش‌آموخته‌ی حقوق و اقتصاد است و پانزده سال از عمرش را در سازمان برنامه و بودجه سپری کرده است. آنچه در پی می‌آید پیاده‌شده و ویراسته‌ی گفتاری از اوست که در آن از تجربه‌ها و خاطره‌های‌اش در سازمان برنامه و بودجه، در دهه‌های ۴۰ و ۵۰، روایت کرده است؛ روایتی که می‌تواند بخشی از پاسخ به این پرسش باشد که چرا سلطنت پهلوی ناکام و ناتمام ماند و به‌رغم شعارها و رؤیاهای آن دوران، توسعه‌ی اقتصادی در کشورمان به سرانجامی نرسید.

=====

در سالهای نخست دهه ۵۰ و بعد از جنگ اعراب و اسرائیل، قیمت نفت ناگهان جهش کرد و از بشکه‌ای ۱ دلار به ۴ دلار و سپس تا ۱۲ دلار هم رسید. در آن دوره که دولت‌های عربی مدتی از فروش نفت خودداری کردند، ایران در این تحریم شرکت نکرد و همچنان نفت می‌فروخت. و این زمینه‌ای شد برای برآورده شدن خواسته‌ی شاه ایران برای بالا بردن بهای نفت خاورمیانه و اوپک.

شاه از دوران جوانی این ایده را در سر داشت که با بالا بردن درآمد نفت می‌توان ایران را صنعتی و مدرنیزه کرد. و این ایده‌ای بود که دیگران، از جمله دکتر مصدق و یاران‌اش هم، به آن توجه نداشتند. مصدق و مصدقی‌ها تنها در پی استقلال سیاسی کشور و بیرون آوردن آن از زیر نفوذ بریتانیا بودند. سرانجام، شاه که در دهه‌ی چهل در اوپک نفوذ زیادی پیدا کرده بود قهرمان داستان بالا بردن بهای نفت شد تا به جایی که کشورهای صنعتی غرب را ناراحت و نگران کرد. زیرا بالا رفتن قیمت نفت بهای تمام شده‌ی کالاهای صنعتی‌شان را بسیار بالا می‌برد.

در همین دوره، یعنی نیمه‌ی اول دهه‌ی پنجاه، با جهش درآمد نفت، شاه دستور داد اعتبارات برنامه‌ی پنجم را دو برابر کنند. سازمان برنامه و بودجه که دو دهه پیش‌تر (سال ۱۳۲۷) تاسیس شده بود، برای اجرای پروژه‌های توسعه بر درآمد نفت تکیه داشت و برنامه‌ی چهارم را هم با بودجه‌ای محدود، اما با مدیریت درست به‌خوبی پیش برده بود. اما در نیمه‌ی برنامه‌ی پنجم ناگهان اعتبارات برنامه‌ی توسعه، همچنین بودجه‌ی تمام دستگاه‌های دولتی جهشی افزایش یافت، به‌ویژه بودجه‌ی ارتش، که

شاه به بالا بردن قدرت آن توجه خاصی داشت. هویدا، نخست‌وزیر وقت، عکس معروفی دارد که در آن، در سال ۱۳۵۳، کیف خود را که بودجه‌ی تازه‌ی دولت در آن است، برای خبرنگاران بالا گرفته و به مجلس می‌رود تا بودجه‌ی جدید را با تیتراژ «باز هم بیشتر» به تصویب برساند. و این پیشامد در جریان برنامه‌های توسعه در ایران چرخشگاه تازه و بزرگی بود.

و اما، کسی در میان کارشناسان درجه‌ی یک دولت وجود داشت که از بابت این تصمیم شاهانه دل‌خوش نبود. و او الکساندر مژلومیان، جوانی از ارامنه‌ی ایرانی، بود که با گسترش تشکیلات مدیریت‌های سازمان برنامه در همان سال‌ها، با حمایت صفی‌اصفیا، رئیس سازمان برنامه، از ریاست دفتر برنامه‌ریزی به معاونت سازمان در بخش برنامه‌ریزی رسیده بود. او سال‌ها رئیس من هم بود و، در واقع، مرا هم زیر پر و بال خود داشت و کاری به کار من نداشت تا من در همان اداره به کارهای شخصی فکری و قلمی خود برسم. من و دوستان دیگر این رئیس مهربان و دوست خودمان را آلكس صدا می‌کردیم. آلكس مردی بود باهوش، شریف، مهربان، و اقتصاددانی برجسته، همچنین خوش‌قد و بالا. خلاصه، همه‌ی خُسن‌های ظاهر و باطن را با هم داشت. شاید او تنها کسی بود در دستگاه مدیریت کشور که با تحلیل درست از پی‌آمدهای تصمیم شاهانه برای یک‌شبه دو برابر کردن بودجه‌ی دولت سخت نگران شده بود. در سال‌های نیمه‌ی دهه‌ی پنجاه، دو-سه سالی پیش از انقلاب، بارها در گفت و گوهای دوفره‌مان او را سخت نگران آینده‌ی کشور می‌دیدم. او، در مقام معاون برنامه‌ریزی سازمان برنامه، در شورای عالی اقتصاد نسبت به افزایش ناگهانی اعتبارات و سرریز بی‌حساب پول به اقتصاد کشور هشدار داده و پیش‌بینی شگفت‌انگیزی کرده و گفته بود که، «این پول‌ها پا در می‌آورند، به خیابان می‌آیند، و انقلاب می‌شود». مرادش این بود که جهش یکباره‌ی اعتبارات و پاشیدن پول در جامعه، با بالا بردن انفجاری چشم‌داشت‌های مردم و ایجاد فسادِ اداری و اجتماعی، همه‌چیز را به خطر می‌اندازد.

این را جامعه‌شناسانی که درباره‌ی مکانیسم انقلاب‌ها مطالعه کرده اند هم گفته‌اند که انقلاب‌ها وقتی رخ می‌دهند که مردم انتظار دارند زندگی‌شان بهتر شود. وقتی ببینند بهتر نمی‌شود و می‌بازند انقلاب نمی‌کنند. به گمان من هم، در جوار علت‌های سیاسی و اجتماعی و فرهنگی که در تحلیل ماجرای انقلاب ایران باید در نظر گرفت، یکی از علت‌های اصلی هم همین سیاستی بود که رشد اقتصادی ایران را سخت به پتrodلار گره زده بود. شاه تصورش این بود که با امکان مالی می‌شود توسعه‌ی اقتصادی را خرید و از جنبه‌های دیگر مسأله غافل بود.

شاه وقتی نتوانست از آلمان یا امریکا کارخانه‌ی ذوب آهن بخرد، به سراغ روس‌ها رفت. و چند سال بعد با بالا رفتن شگرِف درآمد نفت، برای ابراز وجود در برابر اروپایی‌ها و گرفتن انتقام از آن ناکامی، ۲۵ درصد از سهام کارخانه‌ی کروپ آلمان را

خرید. این کارخانه نماد صنعت فولاد آلمان در جهان بود و روزگاری در جهان صنعتی هم‌تا نداشت. و شاه می‌خواست عقده‌ی تاریخی نبودِ صنعت فولاد در ایران را با خرید این صنعت از شوروی و دهن‌کجی به آلمانی‌ها با این خرید، تسکین دهد.

و اما، در ژوئیه‌ی ۱۹۷۴، همان زمان که شاه بخشی از سهام کارخانه کروپ آلمان را خریده بود، بر روی جلد شماره‌ای از مجله‌ی آلمانی اشپیگل عکسی از او با عینک دودی بر چشم چاپ شده بود با نقشی از دودکش‌های کارخانه‌ی کروپ افتاده بر شیشه‌های عینک. تیتِر پشت جلد هم این بود: «ایرانیان می‌آیند» (Die Perser kommen). این تیتِر پُرکنایه را از سر‌آغاز نمایشنامه‌ی ایرانیان به قلم آیسخولوس (همان آشیل، به زبان فرانسه) درباره‌ی حمله‌ی خشایارشا به یونان وام گرفته بودند. و این کم و بیش همان زمانی بود که شاه شروع کرده بود به انتقاد از غربی‌ها و پروراندن رؤیای «تمدنِ بزرگ» برای ایران و برگزاری جشن‌های کذایی دو هزار و پانصد سالگی امپراتوری ایران.

یک مرد لهستانی که به عنوانِ مأمور از طرف سازمان ملل مدتی در سازمان برنامه در بخش ما، «بخش نیروی انسانی» بود، هر هفته مجله‌ی اشپیگل را می‌خرید و با خود به اداره می‌آورد. من هم که در آن روزگار، به هوای ترجمه‌ی آثار نیچه، در انستیتو گوته‌ی تهران زبان آلمانی می‌خواندم، مجله را از او می‌گرفتم و تکه‌هایی از آن را می‌خواندم. در همان شماره که از «ایرانیان می‌آیند»، در حقیقت، با نیش و کنایه و تمسخر یاد شده بود، مقاله‌ای هم در باره‌ی برنامه‌ی توسعه‌ی اقتصادی در ایران بود که بسیار برای‌ام جالب بود. عنوان‌اش بود: «پرشی بزرگ با پای لنگ» (Die grosse Sprung mit lahmen Fuss). در این مقاله، به دلیل نبودِ زیربنای لازم برای توسعه‌ی صنعتی و آشفتگی دستگاه اداری کشور و دیگر عوامل، روند توسعه و صنعتی شدن ایران را ناکام ارزیابی کرده بود. در سرمقاله‌ی مجله هم سردبیر، با طعنه و کنایه، به سخن شاه اشاره می‌کرد که در مصاحبه با اشپیگل گفته بود که «قصد ما از خرید سهام کروپ فقط شراکت با شما ست نه انتقام‌جویی». به گمان طعنه‌ی وی به عقده‌های «جهان سومی» شاه اشاره داشت که می‌خواست با پاشیدن پول نفت، با طرحی شتابناک، در طول ده-پانزده سال از یک کشور جهان سومی، بنا به تبلیغات آن زمان، پنجمین قدرت صنعتی و نظامی جهان را بسازد!

تجربه‌ی دیگران

به نظر من، برای فهم علت شکست پروژه‌ی شاه برای ساختن «ایران نوین» می‌باید به این نکته‌ی روشن توجه کرد که نمونه‌های فراوان دارد. و آن این که، در همه کشورهای نفت‌خیز توسعه‌نیافته، از ونزوئلا و مکزیک در قاره‌ی امریکا بگیرد تا لیبی و الجزایر و نیجریه در قاره‌ی افریقا، و عربستان و ایران و اندونزی در قاره‌ی آسیا، حتی یک کشور هم نداریم که با درآمد

نفت به معنای واقعی کلمه صنعتی و مدرن شده باشد آنچنان که ژاپن و کره جنوبی و چین صنعتی شدند و یا حتا هند که دارد صنعتی می‌شود. چون اساس کار رشد اقتصادی و توسعه‌ی صنعتی بر بسیج نیروی کار، دانش‌آموزی و انضباط بخشیدن به آن است.

ژاپن اولین تجربه‌ی بزرگ صنعتی کردن یک کشور و نهادن بنیان دولت-ملت مدرن در قاره‌ی آسیا، با دست خالی، بدون داشتن منابع طبیعی کارساز برای صنعت، از همین راه رفت. کاری که چین در این چهل سال کرد هم همین بود. ژنرال‌های فرمانروا بر کره و تایوان و سیاست‌مداری که سنگاپور به آن کوچکی را به این توان اقتصادی شگفت، رساند، از راه بسیج سراسری نیروی کار و انضباط بخشیدن به آن و ایجاد نهادهای آموزشی سختگیر و زیربنای ضروری برای اقتصاد مدرن به این هدف‌ها رسیدند.

«مدرنیته بسیج سراسری است»، این عبارتی ست از ارنست یونگر، فیلسوف آلمانی، که مارتین هایدگر هم درباره‌اش حرف می‌زند. بسیج سراسری به این معناست که همه باید بیایند در خدمت ساختار سیاسی دولت مدرن و اقتصاد صنعتی مدرن و آموزش ببینند و سازمان یابند و رده‌بندی شوند. این استخوان‌بندی جامعه‌ی مدرن است.

لزومی ندارد که مردم با رضایت و یکدلی با دولت پروژه‌ها را به انجام برسانند. اما لازم است، با زور هم که شده، در خدمت این سیستم باشند. تمامی تجربه‌ی بر پا کردن اقتصاد و جامعه‌ی صنعتی در اتحاد جماهیر شوروی و چین بر اساس همین «بسیج سراسری» به‌زور و از جمله با اردوگاه‌های کار اجباری بود. چهل سال پیش اگر به آمریکا می‌رفتید می‌دیدید که در فروشگاه‌ها کالایی از نوع پوشاک مارک کره‌ای یا چینی دارند و رفته-رفته به کالاهای دیگر، به‌ویژه کالاهای الکترونیک رسید. چنین توان و امکاناتی با بسیج نیروی کار با انضباط و مدیریت با اراده و درست، و نیز نهادهای کم و بیش سالم و درست اداری و صنعتی با روحیه‌ی ملی ممکن است.

باری، رسیدن به پای کشورهای صنعتی بزرگ حسرت همه‌ی مردمانی ست که دوران انقلاب صنعتی را نگذرانده اند؛ حتی کشورهای اروپای شرقی. چون انقلاب صنعتی ابتدا در چند کشور رخ داد، نخست در انگلستان و فرانسه و آلمان و سپس

دامنه‌اش به کشورهای اسکاندیناوی و کم و بیش به اروپای شرقی کشید. در روسیه هم پتر کبیر اراده کرده بود که روسیه را مدرنیزه کند. به کارخانه‌ی کشتی‌سازی در هلند رفت و آستین‌های‌اش را بالا زد تا کشتی‌سازی را یاد بگیرد. البته در این تجربه نیروی کار در زیر فشار دولت و نظام صنعتی ناگزیر باید بارِ کارِ سخت و انضباط سخت را بکشد.

اما، برای مثال، ونزوئلا را ببینید که با درآمد نفتی بالا و جمعیت کم با پوپولیسم هوگو چاوز و جانشین‌اش به چه رسوایی و فروپاشیدگی‌ای افتاده است. چون درآمد نفت با مناسبات رانتی در جامعه‌ای که با منطق جامعه‌ی صنعتی آشنا نشده و خو نگرفته است، توسعه نمی‌آورد، بلکه فسادِ دزدی و غارت می‌زاید. حاصل تصویری که همتای ایرانی و پوپولیستِ چاوز هم داشت همین بود. او می‌خواست، به تعبیر خودش، با «آوردن پول نفت بر سر سفره‌ی مردم» مردم تهیدست را راضی کند. اما در این سیاست گداپروری، که بنیان کار اجتماعی و اقتصادی مملکت و در کل تصمیم‌گیران اصلی است، هیچ فهمی از جامعه‌ی مدرن و سیاست‌های توسعه وجود ندارد.

رؤیای ملوکانه

در تجربه‌ی ایران، اما، شاه گمان می‌کرد با داشتن پول نفت، در چنگ داشتن تمامی قدرت، و با صدور فرمان همه چیز همان می‌شود که او می‌خواهد. چنانکه ژوزف استالین هم درباره‌ی اداره‌ی امپراتوری خود همین طور فکر می‌کرد. دیگران هم درباره‌ی آیین کشورداری همین طور فکر می‌کنند. و حاصل کار این هر سه مثال بر پا کردنِ «جامعه‌ی آرمانی» در پیش چشم ماست. البته باید توجه داشت که مشکل سیاست توسعه‌ی شاه فقط پول پاشیدن نبود و بس. مشکل‌های دیگر هم بود. در دوران توسعه در ایران، به رهبری شاه، البته نهادهای استوار اقتصادی مدرن هم پایه‌گذاری شد، از بانک اعتبارات صنعتی گرفته تا واحدهای بزرگ صنعتی مثل ارج، آزمایش، کفش ملی و گروه بهشهر که همگی از پدیده‌های مهم آن دوره اند. اما مشکل این بود که شاه نمی‌توانست مدیریت آن‌ها را از قدرت خود مستقل ببیند. می‌خواست که همگی تحت فرمان‌اش باشند. مثلاً، ناگهان دستور می‌داد مزد کارگران باید فلان قدر باشد یا عیدی کارگران باید به فلان صورت پرداخت شود. کارگران هم ناگهان برمی‌خاستند و اجرای «فرمان اعلیحضرت» را از کارفرما مطالبه می‌کردند. بازتاب این حرف‌ها در بازار فشار تورمی بزرگی ایجاد می‌کرد. نتیجه این شد که صاحبان تجربه‌های بزرگی مثل برادران لاجوردی در گروه بهشهر و دیگران، کارخانه‌هاشان را به گرو به بانک‌ها بسپارند و پول‌ها را به خارج از کشور ببرند. سرمایه امنیت حقوقی و سیاسی می‌طلبد که با اوامر شبانه‌روزی شاهانه ناسازگار بود.

کسانی که گمان می‌کند کشور در آن دوران چهارنعل به سوی توسعه می‌تاخت اما دخالت دیگران یا نادانی «روشنفکران» نگذاشت به هدف برسد، شاید نمی‌دانند که توسعه‌ی مصرف و پخش پول در یک جامعه‌ی توسعه‌نیافته نمی‌تواند توسعه‌ی واقعی، یعنی جامعه‌ی صنعتی مدرن، بسازد. مشکل شاه در فهم منطق پیچیده‌ی توسعه و روش‌های آن بود. در مدت کوتاهی مصرف در ایران چنان بالا رفته بود و سفارش‌ها به خارج چنان کلان شده بود که کشتی‌هایی که بار به بندرهای ایران می‌آوردند، به علت نبودن زیرساخت‌های کافی برای تخلیه، ماه‌ها در بنادر می‌ماندند و از دولت غرامت‌های سنگین می‌گرفتند.

در نیمه‌ی دوم سال، با پدیدار شدن بحران‌ها، در سال ۱۳۵۶ در سازمان برنامه به همه‌ی مدیریت‌ها، از صنعت و کشاورزی تا آب و برق و جز آن‌ها، دستور داده بودند که وضع کشور را در هر رشته‌ای گزارش کنند. آکس مژلومیان این ارزیابی‌ها را به من سپرد تا نظرات کارشناسان را منظم و خلاصه و جمع‌بندی کنم. داده‌های آنها آینده را تاریک نشان می‌داد. همین را نوشتم و او برای مجیدی، رئیس سازمان برنامه، فرستاد. ولی مجیدی گفته بود که: «حالا کی می‌تواند این را ببرد پیش اعلیٰ حضرت؟» یعنی کسی جرأت نداشت واقعیت‌ها را به شاه بگوید. کسی نمی‌توانست بالای حرف شاه حرفی بزند. چون خودش را دارای چنان دانشی می‌دانست که در برابرش بقیه یا جوان نادان بودند یا پیر خرفت. او هم، مانند همه‌ی دیکتاتورها، فقط کسانی را دور و بر خود نگاه می‌داشت که چاکرانه «اوامر ملوکانه» را بپذیرند.

روزی یکی از مدیران سازمان برنامه و بودجه از من دعوت کرد که به مدیریت او بروم و کارشناسی آن بخش باشم. به طعنه به او گفتم، «ما که کارشناس نیستیم؛ همگی کمک کارشناس ایم. کارشناس اصلی اعلیحضرت اند و هر چه ایشان بفرمایند باید انجام دهیم.» و او با این گستاخی دیگر آن دعوت را تکرار نکرد.

این‌ها همه در حالی بود که سطح کارشناسی در سازمان برنامه و بودجه بالا بود و روی هم رفته سازمان سالمی بود و می‌توانست مغز توسعه در ایران باشد. اما در نهایت مجموعه‌ی سیستم که می‌بایست بر محور فرمایشات ملوکانه اداره شود چنین اجازه‌ای نمی‌داد. برای نمونه، پروژه‌ی تولید برق از انرژی اتمی را به مدیریت انرژی در سازمان برنامه فرستادند تا در آن جا از نظر صرفه‌ی اقتصادی بررسی شود. کارشناسان، پس از مطالعه و برآورد هزینه‌های چنان طرحی، گفتند که ایران با این همه منابع نفت و گاز چه نیازی به انرژی اتمی پرخرج دارد؟ اما شاه به این جور نظرهای کارشناسانه اعتنایی نداشت و به دنبال سودهای بلندپروازانه‌ی خود بود.

در دهه‌ی ۱۹۷۰، با نظر به پیشرفت‌های چشمگیر توسعه در ایران در زمینه‌های گوناگون، شاه از سازمان برنامه و بودجه خواست که از تیم تحقیقاتی دانشگاه استنفورد دعوت کنند تا چشم‌انداز جهش اقتصادی ایران را ارزیابی کنند. این کاری بود که این تیم تحقیقاتی در ژاپن هم انجام داده بود. ماجرا از این قرار بود که—اگر در باب تاریخ آن به خطا نرفته باشم— در نیمه‌های دهه‌ی ۱۹۵۰، دانشگاه استنفورد تیمی از کارشناسان، از اقتصاددان و کارشناسان تکنولوژی تا جامعه‌شناس و مردم‌شناس را به ژاپن فرستاد تا با جمع‌آوری داده‌ها آینده‌ی اقتصادی این کشور را پیش‌بینی کنند. پس از جمع‌بندی داده‌ها اعلام شد که ژاپن در آستانه‌ی جهش بزرگ اقتصادی ست. با توجه به رشد اقتصادی بالای ده در صد در ایران، شاه دوست داشت که همان تیم استنفورد به ایران بیایند و همان حرف‌ها را در باره‌ی آینده‌ی ایران بزنند. آنها هم آمدند و بررسی کردند، اما به این نتیجه رسیدند که جهش اقتصادی در ایران به جایی نمی‌رسد. شاه هم عصبانی شد و از سازمان برنامه خواست به مدعای این تیم پاسخ بدهند و سازمان برنامه هم، اگر درست به یادمانده باشد، چنین کاری کرد.

در همین دوران در راهروهای سازمان برنامه و بودجه نمودارهایی به دیوار نصب شده بود که رشد اقتصادی ایران را با ژاپن می‌سنجید. این نمودارها نشان می‌دادند که رشد اقتصادی ژاپن در دو-سه دهه‌ی پس از جنگ جهانی دوم، که چشم دنیا را خیره کرده بود، تا ۱۹۹۵ رفته-رفته افت می‌کند. اما نمودار رشد اقتصادی فزاینده‌ی ایران، در قیاس با آن، نشان می‌داد که، به‌عکس، رشد اقتصاد ایران شتاب می‌گیرد و در سال ۱۹۹۵ از ژاپن جلو می‌زند. اما این‌ها همه، سرانجام داستان خواب شتر و پنبه‌دانه از آب درآمد که شاهد تکرار آن به صورتی دیگر در وضع کنونی ایران هستیم.

سرانجام، آنچه رئیس‌نازنین ما، آلکس مژلومیان، پیش‌بینی کرده بود رخ داد: پول‌های انباشته در کیسه‌ی بازاریان بر اثر رشد اقتصادی نمایان کشور، از راه ماشین تبلیغات مذهبی و بسیج توده‌ای از راه مسجدها، پا در آوردند و به صورت لشکر «مستضعفین» به خیابان‌ها آمدند. عبدالمجید مجیدی، رئیس وقت سازمان برنامه و بودجه در کابینه‌ی هویدا در خاطرات‌اش از کنفرانس سالانه اقتصادی در رامسر یاد می‌کند که کارشناسان اقتصادی همین هشدار را در حضور شاه مطرح کردند. او عصبانی شد و جلسه را ترک کرد. سپس مجیدی را احضار کرده و گفته بود که اگر کارشناسان از این حرف‌ها بزنند، «من در آن سازمان برنامه را گِل می‌گیرم.»

در نشست، برای تهیه‌ی برنامه‌ی ششم، در سازمان برنامه، هنگامی که رشد پنج در صد برای کشاورزی مطرح شد، شاه دستور داد که این رقم هشت درصد باشد. این نمونه‌ای بود از «اوامر ملوکانه» برای توسعه که به نظر کارشناسان بکل بی‌اعتنا بود.

و اما، آلكس با آن كه بعد از انقلاب به جرم معاونت سازمان برنامه بركنار و بی‌كار شد، ایران را ترك نکرد. و ده سالی می‌شود كه «روی در نقاب خاك» كشیده است. سالیانی پیش برای دیدار دخترش، كه در فرانسه درس می‌خواند، به پاریس آمده بود و او را دیدم. از پیش‌بینی درخشان‌اش در آن سال‌ها یاد كردم. فروتنانه گفت كه، «من از این جور حرف‌ها زیاد زده بودم.»

یادش به‌خیر.

=====

تاس. اچ. مک لئود
سرپرست اجرایی گروه مشاوران هاروارد

برنامه ریزی در ایران

بر اساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران

در تهیه برنامه عمرانی سوم

ترجمه علی اعظم محمدبیگی



نشرنی

بهتر است خود کتاب خریده شده و به طور کامل خوانده شود

فهرست مطالب

پیشگفتار مترجم	
مقدمه	
فصل اول: طرح کلان - برنامه یا مدل؟	
۱. فشارهایی که به نفع برنامه ریزی جامع وجود داشت	
۲. تهیه برنامه عمرانی سوم	
۳. نتیجه فرایند برنامه ریزی در برنامه عمرانی سوم	
فصل دوم: برنامه ریزان سازمان برنامه	
برنامه ریزان ایرانی که در خارج تحصیل کرده بودند	
برنامه ریزان ایرانی که در داخل تحصیل کرده بودند	
آموزش و سازماندهی کارکنان سازمان برنامه	
گروه مشاوره‌ای در سازمان برنامه	
فصل سوم: تشکیلات سازمان برنامه	
تشکیلات داخلی سازمان برنامه	
منازعه بر سر سازمان مرکزی بودجه ریزی	
ضمیمه فصل سوم	
فصل چهارم: چارچوب اداری	
فصل پنجم: کار ستادی در برنامه ریزی	

پیشگفتار مترجم

کشور ما که با داشتن نزدیک به نیم قرن تجربه برنامه ریزی (۱۳۷۵-۱۳۲۷) در زمره پرسابقه ترین کشورهای در حال توسعه جای می گیرد نه فقط به هدفهای متعارف رشد و توسعه اقتصادی دست نیافته بلکه به نظر می رسد اکنون در مقایسه با آغاز دوره برنامه ریزی و اجرای برنامه های اقتصادی در کشور، کفه ترازوی عوامل همسو و مغایر با الزامات توسعه اقتصادی، به نفع عوامل مغایر سنگین تر شده باشد. به نظر می رسد از طریق مطالعات جامعه شناختی بتوان میزان قرابت عوامل و نهادهای اجتماعی مانند ارزشها، باورها و انتظارات جامعه کنونی ایران را با این الزامات مورد تجزیه و تحلیل قرار داد اما حتی ارزیابی شهودی تحولات فرهنگی و اجتماعی در ایران شاید این نتیجه را به دست دهد که این عوامل و نهادها نه فقط منطبق با الزامات توسعه همه جانبه دگرگون نشده بلکه جای عوامل و نهادهای اجتماعی مساعد را عوامل و نهادهایی گرفته اند که شدیداً ضد توسعه ای عمل می کنند (برای مثال، نگرش جامعه کنونی ایران به جنبه های غیرمادی کار را با دوران پیش از برنامه ریزی اقتصادی در کشور مقایسه کنید).

اگر ادعای مغایرت روزافزون جهت گیری عوامل و نهادهای اجتماعی با الزامات توسعه اقتصادی مورد تردید قرار گیرد، در مورد عوامل اقتصادی، اثبات فاصله روزافزون بین امکانات و الزامات توسعه اقتصادی کشور آسان خواهد بود. در ادبیات اقتصاد توسعه همواره کمبود سرمایه تا اواسط دهه ۱۹۶۰ با تأکید بر سرمایه های مالی و فیزیکی و پس از آن با تأکید بر سرمایه انسانی - به عنوان مهمترین مانع اقتصادی رشد اقتصادی مستمر در کشورهای در حال توسعه مداد شده است. چه در نخستین دهه های پس از جنگ جهانی دوم که نظریه های غالب در مته نوظهور اقتصاد توسعه، قلت پس انداز و در نتیجه، عدم کفایت میزان انباشت سرمایه مالی سرمایه گذاری فیزیکی را مانع اصلی افزایش تولید در کشورهای در حال توسعه می دانستند و در دهه های اخیر که اغلب نظریه پردازان اقتصاد توسعه سرمایه انسانی را کلید طلایی دروازه

۸ برنامه‌ریزی در ایران

توسعه تلقی کرده‌اند ایران از نظر این سرمایه‌ها کم و بیش وضعیت خوبی نسبت به دیگر کشورهای در حال توسعه داشته است. اظهاراتی که بالدوین یکی از اعضای گروه مشاوره‌ای هاروارد در ایران بیان کرده، به روشنی امنیت خاطر سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان اقتصادی ایران را در اواسط دهه ۱۹۶۰، نسبت به وفور نسبی سرمایه‌های مالی - که در آن دوره موتور محرک رشد اقتصادی قلمداد می‌شد - نشان می‌دهد:

در ایران منابع نفتی به قدری وجود دارد که هیچ کس نگران تمام‌شدن آن برای چند دهه بعد نیست. نفت در حدی که همسایه ایران، پاکستان ۱۰۰ میلیونی از مجموع صادرات خود ارز به دست می‌آورد منابع ارزی عاید جمعیت ۲۲ میلیون نفری ایران می‌کند.^۱

در دو دهه اخیر که در پی پیدایش نظریه سرمایه انسانی، توجه کشورهای در حال توسعه به تمرکز سرمایه‌گذاری بر روی منابع انسانی جلب شده، ایران به لحاظ اغلب شاخصهای زیربنا وضعیت کم و بیش خوبی در مقایسه با دیگر کشورهای در حال توسعه داشته است. مخارج نسبتاً عظیم دولت در بخش آموزش (که در سالهای اخیر مخارج روزافزون بخش خصوصی نیز به آن افزوده شده است) شاخص گویای حجم عظیم سرمایه‌گذاری جامعه ایران در منابع انسانی است. این همه سرمایه‌گذاریهای فیزیکی و انسانی برنامه‌های اقتصادی در کشور چه نتایجی به بار آورده است؟ اگر بخواهیم در حد ظرفیت این نوشته بازدهی اندک این سرمایه‌گذاریها را نشان دهیم شاید شاخصی گویاتر از این نباشد که درآمدهای نفتی نسبتاً عظیم کشور که طی چند دهه اخیر به امید رشد تولید، در راه ایجاد تأسیسات فیزیکی مدرن، سرمایه‌بر و عظیمی چون سدها، بنادر و صنایع بزرگ هزینه می‌شدند اکنون عمدتاً صرف مخارج مصرفی مانند واردات مواد غذایی یا کالاهای لوکسی چون اتومبیل‌های اروپایی و ژاپنی و تأمین نیازهای ارزی دیوان‌سالاری غول‌آسا می‌شوند.

ترکیب جمعیت کشور از نظر جغرافیایی (سکونت در مناطق شهری و روستایی)، سنی (جمعیت فعال و غیرفعال) و نوع اشتغال (مشاغل مولد و غیرمولد) و مهمتر از آن، میزان بهره‌وری شاغلان نشان می‌دهد که حجم عظیم سرمایه‌گذاری جامعه ایران در منابع انسانی

نه فقط فاقد بازده مورد انتظار بوده بلکه به همراه سایر سیاستهای اقتصادی و اجتماعی، نگرشها و عاداتی را در جامعه پدید آورده که چشم‌انداز دستیابی به توسعه اقتصادی را بیش از پیش تاریک کرده است.

شکست برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران را به چه عواملی می‌توان نسبت داد؟ صاحب‌نظران در تبیین این پدیده، عمدتاً دو دیدگاه یا پاسخ مطرح شده است:

۱. دیدگاهی که ناکامی برنامه‌ریزی اقتصادی در کشور را ناشی از عوامل فنی یا به عبارت دیگر، ناشی از اشتباهات فنی سیاستگذاران و برنامه‌ریزان در انتخاب هدفها و وسایل اجرای این برنامه‌ها می‌داند. این دیدگاه تحولات اقتصادی ایران و کشورهای تازه‌صنعتی شده جنوب شرق آسیا مانند کره جنوبی را با هم مقایسه می‌کند و رشد جهشی کشورهای اخیر را در چارچوب یک تحلیل اقتصادی محض به عواملی چون انتخاب استراتژی تشویق صادرات و در مقابل، ناکامی برنامه‌های توسعه در ایران را به خطاهای سیاستی مانند اتخاذ استراتژی درونگرایی جانشینی واردات نسبت می‌دهد (برای آشنایی با یک نمونه از مطالعات مسائل توسعه اقتصادی در ایران که بر چنین نگرشی استوار است، مراجعه کنید به مشایخی، علینقی. استراتژی توسعه اقتصادی در ایران: مورد توسعه مبتنی بر منابع تجدیدنپذیر، رساله دکتری، مؤسسه تکنولوژی ماساچوست، ۱۹۷۸ (به زبان انگلیسی)).

۲. دیدگاهی که برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران و سایر کشورهای در حال توسعه را نه به منزله تلاش آگاهانه دولت در این کشورها برای بهبود وضعیت اقتصادی خود، بلکه ابزار مدرن سرمایه‌داری مسلط برای استمرار روند استثمار اقتصادهای پیرامونی یا عقب‌افتاده می‌داند. این دیدگاه که به نظر می‌رسد از نظریه‌های معروفی در اقتصاد توسعه چون «نظریه وابستگی» الهام می‌گیرد ناکامی برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران را به دخالت نیروهای خارجی نسبت می‌دهد یا این تلاشها را غیراصیل و برخاسته از نیت قدرتهای اقتصادی بزرگ تصور می‌کند:

در مرحله توسعه سرمایه‌داری در ایران، پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ ابزار مهم برنامه‌ریزی به کار گرفته شد و طی پنج برنامه گام به گام، وابستگی ایران به امپریالیسم و فرایند تک‌محصولی‌شدن اقتصاد دنبال و در عین حال الگوی مصرف موردنظر امپریالیسم به تدریج به جامعه ایرانی تحمیل شد (رزاقی، ابراهیم. اقتصاد ایران. نشر نی، ۱۳۶۸، ص ۱۶۸).

گزارش مفصلی که در این کتاب ترجمه آن ارائه شده است معرف دیدگاه سوم یا پاسخ دیگر به پرسش عوامل ناکامی برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران است و به نظر می‌رسد مطالعه بتواند افق‌های تازه‌ای را در برابر صاحب‌نظران و محققان علاقه‌مند به موضوع تجربه برنامه‌ریزی توسعه در ایران - چه از نظر نحوه ارزیابی تلاش‌های گذشته و چه از نظر شناسایی شرایط لازم آینده برای اجتناب از شکست‌های گذشته - پدید آورد. تفاوت این دیدگاه با دو دیدگاه قبلی دیدگاه‌های کم‌وبیش مشابه شاید تا حدودی ناشی از این باشد که کارشناسان خارجی یا غیرخودی آن را مطرح کرده‌اند. این کارشناسان در اواسط دهه ۱۳۳۰، به درخواست ابوالحسن ابتهاج رئیس وقت سازمان برنامه و با کمک مالی بنیاد فورد در آمریکا از دانشگاه هاروارد استخدام شدند تا سازمان برنامه را در امر تهیه برنامه عمرانی سوم که اولین برنامه عمرانی جامع در کشور بود یاری کنند. آنان به دلیل زندگی در یک محیط اقتصادی و سیاسی توسعه‌یافته چون آمریکا که با محیط کشور در حال توسعه‌ای چون ایران تفاوت داشت طبیعتاً نگرش دیگری به عوامل توسعه‌نیافتگی در ایران و تحلیل متفاوتی درباره تجربه برنامه‌ریزی در آن داشتند. علاوه بر این، گروه کارشناسی فوق برخلاف برخی از محققان داخلی که بدون تجربه کردن محیط برنامه‌ریزی در کشور، صرفاً در چارچوب نظریه‌های وارداتی و فارغ از شرایط خاص این محیط، تاریخچه برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران را مورد ارزیابی قرار داده‌اند خود به دلیل مدت نسبتاً طولانی (پنج سال) فعالیت مشاوره‌ای در سازمان برنامه، به عنوان سازمان مرکزی برنامه‌ریزی کشور به مجموعه نیروها و انگیزه‌های حاکم بر رفتار این سازمان و نحوه تعامل آن با بقیه سازمان دولت اشراف داشتند (بخش‌های مختلف گزارش این گروه، نشانگر موقعیت ویژه و کلیدی آن در فرایند تهیه برنامه عمرانی سوم است). عامل دیگری که دیدگاه‌های این گروه درباره نتایج کار نظام برنامه‌ریزی در ایران را از دیدگاه‌های متعارف متمایز می‌کند این است که احتمال تأثیر داوریه‌ای ارزشی بر آن کمتر از دیدگاه‌های دیگر بوده است.

با توجه به عوامل فوق به نظر می‌رسد دیدگاه ارائه‌شده در گزارش گروه مشاوران هاروارد واقع‌بینانه‌تر از دو دیدگاه اول ناکامی برنامه‌ریزی اقتصادی در کشور تبیین کرده باشد. اثبات این ادعا در توان این نوشته نیست و نگارنده نیز قصد ندارد در اینجا به تفسیر این سه دیدگاه و مقایسه توانایی تحلیلی آنها بپردازد اما تصور می‌شود که هر سه دیدگاه وجه مشترکی داشته باشند که بتواند معیار خوبی برای داوری درباره میزان اعتبار آنها باشد. خاصیت ضمنی بیان این وجه مشترک آن است که خواننده، آمادگی کافی برای فهم روح حاکم بر گزارش مشاوران هاروارد را پیدا کند و بتواند بین داده‌ها و حقایق گذشته درباره تجربه برنامه‌ریزی توسعه در ایران و

نظرات نویسندگان این گزارش رابطه معنی‌داری بیابد.

به نظر می‌رسد طرح هرگونه نظریه‌ای درباره ناکامی برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی در ایران، در درجه اول معرف نظریه‌ای درباره رفتار دولت در کشور باشد. هر نظریه‌ای که بهتر بتواند این رفتار را تبیین کند نظریه معتبرتری درباره علل ناکامی برنامه‌ریزی در ایران خواهد بود. همین موضوع وجه مشترک هر سه دیدگاه مورد بررسی است. به عبارت دیگر، همان طوری که در ادامه مشخص خواهد شد هر یک تفسیر خاصی از عوامل تعیین‌کننده رفتار دولت در کشور دارند:

۱. دیدگاه اول دولت را موجودی خنثی و بی‌طرف می‌داند که تنها عامل اجرای نظرات و توصیه‌های فنی برنامه‌ریزان است و بنابراین، شکست برنامه‌های توسعه، معرف انتخاب نادرست هدفهای این برنامه‌ها یا نادرستی وسایل پیش‌بینی شده برای دستیابی به این هدفهاست. به نظر می‌رسد این دیدگاه قادر نباشد شکست برنامه‌های توسعه در ایران را توضیح بدهد. واقعیت این است که خود برنامه‌ریزان و اقتصاددانان درباره هدفها و سیاستهای اجرایی برنامه‌های توسعه وحدت نظر ندارند. به عبارت دیگر، عده‌ای توسعه صنعتی را مجرای دستیابی به توسعه اقتصادی می‌دانند و عده‌ای دیگر توسعه کشاورزی را یا اینکه عده‌ای اتخاذ استراتژی جانشینی واردات را توصیه کرده‌اند و عده‌ای دیگر استراتژی تشویق صادرات را. دولتها کدام گزینه را انتخاب می‌کنند؟ آیا این امر اتفاقی است یا از رجحانهای سیاستگذاران ناشی می‌شود؟ دیدگاه اول به عنوان یک دیدگاه هنجاری قادر نیست به این پرسش پاسخ بدهد. در واقع، پاسخ به این سوال، محتاج شناسایی شرایط و نیروهای مؤثر بر محیط برنامه‌ریزی یا تصمیم‌گیری بخش عمومی است که این ناقض فرض اساسی دیدگاه فوق، یعنی بی‌طرفی دولت در انتخاب هدفها و وسایل اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی است.

۲. دیدگاه دوم، دولت در ایران و به طور کلی دولتهای کشورهای در حال توسعه را عنصر بی‌اختیاری می‌داند که هر اقدامی از جمله برنامه‌ریزی اقتصادی را دولتهای قدرتمند بر آنها دیکته کرده‌اند یا عدم اثربخشی هر اقدام آنها را به دخالت مخرب این دولتها نسبت می‌دهند. (نظریه معروف توطئه). ضمن آنکه حضور تعیین‌کننده نیروهای قدرتمند خارجی در تحولات اقتصادی کشورهای در حال توسعه را نمی‌توان انکار کرد، اما برای مثال، مقایسه تجربه برنامه‌ریزی توسعه در دو کشور ایران و کره جنوبی که هر دو به اردوگاه امپریالیسم و سرمایه‌داری غرب تعلق داشتند حقایق دیگری را آشکار می‌کند. کره جنوبی به رغم فقدان منابع مالی داخلی و اتکای شدید به استقراض خارجی در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ میلادی، در نهایت توانست به رشد

اقتصادی مستمر و اعجاب‌انگیزی دست یابد، تا حدی که امروزه به عنوان الگوی موفق توسعه اقتصادی در میان کشورهای در حال توسعه مطرح است. در مقابل، ایران به رغم برخورداری از سرمایه مالی هنگفت حاصل از فروش نفت و برخورداری از کمکهای مالی و غیرمالی آمریکا در دهه‌های ۵۰ و ۶۰ میلادی، هنوز به فروش مواد خام برای تأمین نیازهای ارزی خود که بخش اعظم آن صرف خرید کالاهای مصرفی می‌شود وابستگی دارد.

۳. همان‌طور که قبلاً اشاره شد در اینجا قصد نداریم به توضیح و تفسیر گزارش مشاوران هاروارد بپردازیم اما طرح اجمالی یکی از نکات اساسی این گزارش قابلیت دیدگاههای مندرج در آن را برای تبیین رفتار دولت ایران در فرایند برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های اقتصادی و در نتیجه، قابلیت آن در تبیین ناکامی این اقدام دولت را نشان می‌دهد:

در ایران همچون کشورهای دیگر سیاست اساساً صحنه مبارزه برای کسب قدرت است. این مبارزه در جوامع توسعه‌یافته نهادینه شده و در آن نیروهای سیاسی مشخص، احزاب سیاسی سازمان‌یافته، دیدگاهها و فلسفه‌های قابل فهم و نسبتاً سازگار (هرچند که الزاماً قانع‌کننده نباشند) وجود دارد. همه این عناصر و نهادها کم و بیش در چارچوب قواعد پذیرفته شده و نظام حاکم بر مبارزه سیاسی عمل می‌کنند. البته بخشی از این عناصر شاید با اثربخشی کامل عمل نکنند، و حتی فرد بدبین را به تصدیق تعریف لاس‌ول^۱ از سیاست هدایت کند که سیاست عبارت است از علم مطالعه "چه کسی چه چیزی را در چه زمان و کجا به دست می‌آورد"، با وجود این بدبینی، در سیاست نوعی اخلاق عمومی حاکم است که سیاستمدار را به قبول جدادانستن رفاه عمومی و رفاه شخصی از یکدیگر وامی‌دارد (هرچند گاهی وی ممکن است صادقانه این دو را با هم اشتباه گیرد).

زندگی سیاسی در هر جامعه در صورت فقدان ساختار نهادی توسعه‌یافته و مقبول جامعه به صحنه مبارزه علتی برای پیشرفت شخصی و کسب قدرت بدل می‌شود. علاوه بر این، اگر عرصه مناسبی برای این مبارزه سیاسی که نهادهای چنین ساختاری آن را مهیا می‌کنند وجود نداشته باشد، مبارزه فوق به حریم دیوان‌سالاری کشانده می‌شود. در چنین جامعه‌ای دیوان‌سالاری یگانه شاهد محسوس موجودیت زندگی سیاسی سازمان‌یافته است. در این

1. Laswell

حالت، ایجاد هرگونه تمایز مفهومی بین سیاست و مدیریت دولتی ناممکن می‌شود. بقای هر صاحب‌منصب دولتی، دیگر نه به صلاحیت مدیریتی وی بلکه به توانایی و مهارت او به عنوان یک سیاستمدار بستگی پیدا می‌کند. دیوان‌سالاری دیگر دائماً با خود در حال جنگ است. حتی می‌توان گفت که اگر در چنین جامعه‌ای دیوان‌سالاری نیز موجودیت داشته و در حال عمل باشد معرف مجموعه‌ای از قرار و مدارها و توافقات سیاسی است نه یک ساختار سازمانی. همان طور که انتظار می‌رود این قرار و مدارها اغلب نه از وجود فکری مستدل در دل خود ساختار دیوان‌سالاری بلکه از نگرانی اجتناب‌ناپذیر افراد برای حفظ منافع شخصی ناشی می‌شود.

همان‌طور که عبارات بالا نشان می‌دهد دیدگاه سوم به جای آنکه همچون دیدگاه اول فرایند توسعه را فرایند تعامل متغیرهای اقتصادی محض بداند و دولت را واسطه‌ای بی‌طرف در تنظیم چگونگی این تعامل، یا همچون دیدگاه دوم، توسعه‌یافتگی یا توسعه‌نیافتگی را امری تحمیلی و خارج از حوزه اقتدار دولتهای تسلیم و ضعیف کشورهای در حال توسعه تصور کند به کنکاش در تأثیر عوامل غیراقتصادی محیط برنامه‌ریزی بر رفتار دولت پرداخته است. عبارات بالا این معنای منفی را دارد که اگر نیروهای مؤثر بر محیط برنامه‌ریزی توسعه‌شناسایی نشود تجهیز دولت به منابع مالی و فیزیکی فراوان، چیزی نیست جز سپردن سرنوشت جامعه به دست حادثه یا تیغ را در دست زنگی مست‌گذاشتن. پیش‌فرض بنیادی تلاشهای توسعه‌ای در کشورهای در حال توسعه این است که دولت باید نقش رهبری را در این تلاشها ایفا کند. گزارش گروه مشاوران هاروارد و دیدگاههای مندرج در آن، حتی اگر کاستیهایی در نحوه تحلیل مسائل برنامه‌ریزی در ایران داشته باشد دست کم این مزیت را دارد که خواننده را به واقع‌بینی در واگذاری مسئولیت رهبری تلاشهای توسعه‌ای به دولت دعوت می‌کند. این واقع‌بینی زمانی حاصل می‌شود که در جوامع توسعه‌نیافته، دولت را جزیی تفکیک‌ناپذیر از این جوامع تلقی کنیم که رفتار آن جلوه‌های گوناگون این توسعه‌نیافتگی را نشان می‌دهد نه عنصری توسعه‌یافته که فارغ از شرایط محیطی این جوامع، بتواند تلاشهای توسعه‌ای را به سرمنزل مقصود برساند.

مقدمه

این گزارش تلاشی است برای ارزیابی تجارب گروه مشاوره‌ای هاروارد در ایران. تا همین اواخر نویسنده - واژه سخنگوی گروه شاید مناسب‌تر باشد زیرا این گزارش حاصل تلاش جمعی اعضای گروه مشاوره‌ای هاروارد است - از اینکه مجموعه این تجارب زودتر از این مکتوب نشده است از عذاب وجدان و حتی احساس گناهی بزرگ رنج می‌برد. اکنون دیگر چنین نیست. بازخوانی دست‌نوشته‌های خامی که در حین کار خود تهیه کرده بودیم دلیل قانع‌کننده‌ای است که اگر در ارائه یافته‌ها و نظراتمان شتاب‌زدگی به خرج می‌دادیم اشتباه بزرگی مرتکب شده بودیم. گذر زمان که شفاف‌بخش معروف دردهاست اجازه داد تا در این یافته‌ها و نظرات چند عامل عمده عینیت‌گرایی احیا شود و به نویسنده که به نمایندگی از طرف همکارانش سخن می‌گوید امکان داد تا در داوریه‌های خود از فروافتادن در اشتباهات بزرگ پرهیز کند. بخش اعظم مطالب این گزارش به دلیل طبیعت خود باید جنبه ذهنی داشته باشد. الهامهای ذهنی اهمیت قابل توجهی دارند زیرا به چهره عریان (و گاهی نومیدکننده) حقیقت رنگ و بوی واقعیت می‌بخشند. اما این الهامها اگر وضعیت ذهنی راوی داستان تهیه برنامه عمرانی سوم در ایران را منعکس کنند، کم‌ارزش و حتی مخرب‌اند. یک سال پیش اعضای گروه مشاوره‌ای هاروارد وضعیت روحی خوشایندی نداشتند. در خرداد ماه ۱۳۴۱ تک‌تک آنان با صداقت و صراحت کامل گزارشی مفصل درباره میزان پیشرفت کار در حیطه مسئولیت خود تهیه کردند. آنان در این گزارشها نشانه‌هایی از پیش‌بینی ناخرسندکننده خود را درباره موفقیت ناچیز گروه به

دست دادند.

عصاره مباحث جلسه‌ای که در آن، گزارشهای فوق‌ارائه شد این بود که با توجه به شرایط حاکم، ادامه کار گروه مشاوره‌ای هاروارد در ایران، دیگر دستاورد باارزشی نخواهد داشت. نتیجه اجتناب‌ناپذیر این جلسه، تصمیم گروه به ترک ایران بود. گزارشهای اعضای گروه، دست‌کم نشان‌دهنده پایان یک مرحله از پروژه کاری ما در ایران بود. آن موقع به روشنی گفته شد و اکنون این گفته باید ثبت شود که این گزارشها به هیچ وجه نتیجه ذهنهای خسته گروه مشاوره‌ای هاروارد نیستند. مشاوران این گروه که در سال ۱۳۴۱ در ایران حضور داشتند اکثراً کارکنان سخت‌کوش بخش عمومی بودند و همه آنان تجارب قابل توجهی در زمینه اصلاح تشکیلات اداری داشتند. آنان گروهی نبودند که مغلوب احساس فراگیر نومیدی و بدبینی مترتب بر آن شوند. در آن جلسه اعضای گروه در مجموع نظرات خود را بدون برنامه‌ریزی قبلی ارائه کردند و جزئیات حرفهای تک‌تک افراد قبلاً هماهنگ نشده بود. این گزارش را اگر چند بار مرور می‌کردیم شاید هدف تجدیدنظر قرار می‌گرفت تا از بار حزن‌آور آن کاسته شود. با وجود این، گزارش به لحاظ بیان حقایق اساسی و عریان وضعیت مورد بررسی در آن زمان، شفافیت و نامطبوعی خود را حفظ کرده است.

گرچه چند تن از مشاوران از سرعت تصمیم‌گیری برای ترک ایران کاملاً شگفت‌زده شدند اما نفس این تصمیم هدف شک و تردید هیچ یک از مشاوران قرار نگرفت. از آنجا که موضوع این گزارش در کنار مطالب دیگر با افکار و واکنشهای مشاوران سر و کار دارد باید گفت که تصمیم خروج که برای مدیران گروه در کمبریج صرفاً ممکن بود وقفه‌ای عادی و مطابق با توافقات قرارداد به نظر برسد، به نظر اعضای گروه مشاوره‌ای هاروارد به هیچ وجه ساده و غیرغامض نبود.

البته طرح این نکته تنها به منظور یادآوری مسائل اداری و عاطفی به جای مانده‌ای نیست که اگر گروه می‌خواست به طور ناخوشایندی ایران را ترک نکند، باید از میان برداشته می‌شد. در حاشیه مطالب فوق باید گفت حل و فصل این مسائل سهم بزرگی در اتلاف نیروی اعضای گروه در سه ماهه آخر فعالیت خود در ایران داشت. البته این

مسئله تنها یکی از جنبه‌های بغرنج مرحله پایانی کار گروه در ایران بود. من ادعا نمی‌کنم که مشاوران خارجی انسان هستند و بس و شاید در عمل نیز خلاف این ثابت شود. با وجود این، مشاور خارجی اگر در محیط کاری خود با کوچکترین مشوقی روبرو شود به کار خود، همکاران خود و به این موجود پررمزوراز، یعنی مردم سرزمینی که در آن کار می‌کند احساس تعلق خاطر خواهد یافت. در اینجا از احساساتی شدنهای ناخوشایندی سخن نمی‌گوییم که در اغلب موارد به جای دلبستگی عاطفی تلقی می‌شوند. مشاور خارجی چشمان بازی دارد. او در درون خود وفاداری به اندیشه‌های بنیادی کمک بین‌المللی و ایمان و اعتقاد به ارزشهای اخلاقی برخاسته از آن را می‌پروراند. مشاور خارجی خود را در موقعیتی می‌یابد که مجذوب چالش حل مسائل حل‌نشده و با کمترین احتمال بروز توانایی برای حل این مسائل به پرواز درمی‌آید. با این حال، همه اینها شور و حرارت مهارنشده و بچه‌گانه نیست.

جالب است که پس از جلسات گروه در خرداد ۱۳۴۱ روشن شد که بزرگترین مشکل هر یک از مشاوران در گردآوری تجارب خود این است که تا چه حد می‌توانند تمایلات شخصی را از منطق حرفه‌ای جدا کنند. علاوه بر این، تصمیم‌نهایی مبنی بر ترک ایران نیز نتوانست به ابهام و دودلی خاصی پایان دهد که اکنون به نظر می‌رسد دیگر جزء جدای‌ناپذیر وضعیت مبتلا به مشاوران شده باشد. به عبارت دیگر، بیشتر مشاوران، اگر شرایط فردی به آنان اجازه می‌داد شدیداً تمایل داشتند که کار خود در ایران را مجدداً از سر گیرند.

غرور حرفه‌ای نیز تا حد زیادی با این احساس تعلق خاطر درهم آمیخته بود. در این حوزه از کمک فنی بین‌المللی، مشاور حرفه‌ای واقعی، علائق و نگرشهایی دارد که نمی‌توان وی را عامل خنثی در رویدادهایی تلقی کرد که خود نیز در آنها دخیل است. برخلاف تصور عده‌ای، مشاور خارجی ناظر بی‌طرف یا تکنسین فاقد شخصیت انسانی نیست.

مشاور در هر کار جدید از قسمتی از زندگی خود مایه می‌گذارد. وی که بنا به فرض شخصی واقع‌بین است این سرمایه‌گذاری را به امید بازدهی انجام می‌دهد و امید

دارد که این بازدهی قابل توجه باشد. اما بازدهی که مورد انتظار مشاور است عمدتاً بازدهی به مفهوم اقتصادی آن در بازار نیست. درست است که وی انتظار دریافت حقوق خوبی دارد و در این صورت به نحو مؤثر کار خواهد کرد اما وی قدر فرصتهایی را می‌داند که سفر و تجارب جدید برای ارتقای وی فراهم می‌کنند. در این باره، مشاوران هاروارد در ایران به جز تشکر و ستایش از مدیریت خدمات مشاوره‌ای هاروارد که این امکان را برای آنان مهیا کرد، حرف دیگری برای گفتن ندارند.

اما پاداش واقعی مشاور به شکل موفقیت در کار او جلوه می‌کند که این، خارج از کنترل یا حتی نفوذ اداره مرکزی وی قرار دارد. این موفقیت بر اساس میزان تغییر عواملی سنجیده می‌شود که مشاور با مهارتهای فنی خود تلاش کرده تا بر آنها تأثیر بگذارد. بی‌شک وی به شرطی در این صحنه خوب بازی خواهد کرد که انتظارش را منطبق با واقعیتهای محیط پیرامون شکل داده باشد. دستاوردهایی که مشاور با اهمیت تصور می‌کند شاید از نگاه فردی که در دنیای توسعه یافته‌تر قرار دارد چندان مهم نباشند. البته منظور این نیست که وی از عملکرد خود راضی است یا ارزش طرحهای بزرگ را درک نمی‌کند، بلکه منظور این است که مشاور به خاطر حفظ سلامت عقلی خود باید شور و شوق خویش را با درک واقعیت تعدیل کند. در درون چنین چارچوبی دستاوردهای کاری وی بیش از پیش ارزش پیدا می‌کند.

علاوه بر این، باید گفت که این نوع سرمایه‌گذاری مشاور به سختی در چارچوب فکر حساب‌گرانه و دوراندیشانه اقتصادی قرار می‌گیرد. به نظر مشاور حرفه‌ای، محاسبات حساب‌گرانه رایج در بازار - با تمام دلمشغولیهای آن درباره نوسانات بازده سرمایه‌گذاری - و مایه گذاشتن وی از سرمایه انسانی خود - به معنایی که وی می‌فهمد دو مقوله متفاوت‌اند.

عدم تحقق پاداش قابل توجه از نظر موفقیت و دستاوردهای کار را هر انسانی که از حداقل حساسیت برخوردار باشد چیزی بیشتر از فقدان سود مناسب برای سرمایه‌گذاری مهارت و نیروی خود قلمداد خواهد کرد.

مشاور خارجی نمی‌تواند به آسانی از کنار این اتلاف سرمایه خود بگذرد و با

خونسردی شکست خود را نظاره کند. ایجاد موازنه بین ضرر و زیان و دستاوردها در مقایسه با آن چیزی که در اینجا به تصویر کشیده می‌شود فی الواقع بسیار دشوار است. این موازنه یقیناً با گذشت زمان تغییر می‌کند و هرچه زمان بگذرد کنکاش در موفقیتها و ناکامیها عینی تر خواهد شد.

با همه اینها حقیقت این است که اعضای گروه مشاوره‌ای هاروارد پس از تصمیم به ترک ایران به احساس نومیدکننده شکست و ناکامی دچار شده بودند. مشاوران برجسته گروه ظرفیت بسیاری داشتند که روحیه گروه درهم نشکست. البته معنای وضعیت فوق این بود که گروه به مرحله ارزیابی فعالیت‌های خود رسیده است. در این مقطع، بسیاری از واکنشهای گروه به منزله واکنش طبیعی در مقابل شکست بود.

نظرات سابق‌الذکر به قصد عذرخواهی ارائه نشد زیرا نیازی به عذرخواهی نیست بلکه نوعی ارزیابی فضایی است که در آن عناصر اساسی این گزارش تهیه شد. گزارش ما طبیعتاً نمی‌تواند از فضای ملال‌انگیزی که گروه در آن فعالیت می‌کرد رنگ نگیرد. هنگام بازنویسی دست‌نویس خود کوشش کردیم تا برخی از نقایص آن را اصلاح کنیم. این نقایص به نظر می‌رسد ناشی از اغوجاجاتی باشد که هنگام تحریر متن اولیه گزارش وجود داشته‌اند. گزارش تا اندازه زیادی لحن انتقادی دارد.

مجموعه عوامل دیگری را نیز باید مورد توجه قرار داد که امکان رعایت دقت و عینیت کامل را در امر تهیه این گزارش از ما سلب کردند. اولاً، ما نه فقط به ارزیابی تلاشهای خود فراخوانده شدیم؛ آن هم تحت شرایطی که در چارچوب تفکر حسابگر و دور از احساسات قرار نمی‌گیرد بلکه قرار شد که ما به نام کل مجموعه یعنی گروه مشاوره‌ای هاروارد حاصل کار گروه قبلی یعنی اولین گروه مشاوره‌ای هاروارد را نیز ارزیابی کنیم. گفتن اینکه ما کاملاً با تمامی آنچه که گروه قبلی انجام داده بود موافق نیستیم نه نظری تبعیض‌آمیز است و نه توجیه و دلیل تراشی. ما به دلیل آنکه چند اختلاف نظر بنیادی با گروه اول داشتیم که در ادامه به طور مفصل به آن خواهیم پرداخت، در حین انجام این ارزیابی ضروری خود را در موقعیت ناخوشایندی احساس کردیم (و هنوز چنین احساس داریم).

مسئله فقط این نیست که ما هنگام داوری درباره تلاشهای گروه اول مشاوران

هاروارد احساس ناراحتی می‌کردیم؛ آن هم یک داوری که بر حقایق دست اول کافی دربارهٔ عملکرد این گروه و علل این عملکرد متکی نباشد. ما کاملاً می‌دانیم که سنجش کاستی پیش‌نگریهای گروه اول مشاوران هاروارد در مقایسه با کمال نسبی درکی که ما پس از وقوع حوادث نسبت به آنها به دست آورده بودیم و بنابراین تعریف و تمجید از قدرت داوریهایمان چه خطراتی در پی دارد. اذعان می‌کنیم که شاید اغوا شده باشیم تا کاستیهای گروه خود را به عنوان پیامد گریزناپذیر شکست کار گروه اول توجیه کنیم. ما در برخورد با کل این بحث قدری راه حجب و حیا پیش گرفته‌ایم و عمداً کوشیده‌ایم تا از این دامهای آشکار بگریزیم. با همه اینها، حقیقت این است که دو گروه اختلاف نظرهای زیادی داشتند.

با توجه به این اختلاف نظرها و به ویژه عملکرد متفاوتی که این نظرات در پی دارند به زودی به بن‌بست منطقی برخوردیم. با وجود این بن‌بست، دیگر به سختی می‌توان چیزی را ثابت کرد. ما کاملاً این حقیقت را می‌دانیم که برخی از اعمال ما پیامد منطقی قضایایی نیست که به صورت عقلانی انتخاب شده باشند بلکه واکنش اجتناب‌ناپذیر در برابر فشارهای غیرقابل تحمل در محیط کاری هستند. می‌دانیم که اگر تحت شرایط یکسان ما نیز مجبور به اتخاذ تصمیمات مشابه می‌بودیم شاید دقیقاً به همان نتیجه‌گیری اولین گروه مشاوران رسیده بودیم. همین کافی است تا بکوشیم در تحلیلهایمان به جای رویکرد انتقادی، همدلی با گروه اول مشاوران هاروارد را پیشه کنیم.

به علاوه باید پذیرفت که پافشاری بر منطقی از نوع منطق بسته و تسلسلی یادشده، هرگونه ارزیابی رویه‌های انتخاب‌شده توسط دو گروه را غیرممکن خواهد کرد. این‌گونه ارزیابی را، حتی اگر با خطر بی‌عدالتی آشکار همراه باشد، باید انجام داد. گزارش ما به نوعی است که باید در آن از مقدس‌نمایی پرهیز کرد.

برنامه‌ریزی جامع و نقش مشاوران خارجی دو موضوع اصلی است که دربارهٔ آن میان دو گروه مشاوران اختلاف نظرهای عمده‌ای شکل گرفت. این دو موضوع متأسفانه در سایه روشن یک مناقشهٔ فکری دربارهٔ میزان اجتناب‌ناپذیری تصمیمات مربوط به آنها قرار می‌گیرند.

هنگامی که «دومین گروه» مشاوران هاروارد به ایران پا گذاشتند مجموعه نیروهای نهاد گروه مشاوره‌ای هاروارد به برنامه‌ریزی جامع ایمان کامل آورده بودند. در این هنگام چارچوبهای برنامه عمرانی سوم فقط یک مرحله تا تکمیل نهایی فاصله داشتند. آینده مدیریت امور اقتصادی سازمان برنامه نیز که هدف اختلاف نظر بود در گروی این قرار گرفته بود که آیا کارهای پیش‌بینی شده در برنامه سوم کامل است یا نه. گروه دوم مشاوران تنها وظیفه داشت که در قالب تعیین سیاستها، برنامه‌ها و الگوهای مناسب برای مخارج دولت به این نقشه بزرگ عینیت ببخشد. بخش اعظم گزارشی که در ادامه می‌آید به تحلیل علل عدم امکان تحقق این امر اختصاص دارد.

عدم اعتقاد گروه دوم مشاوران به سودمندی برنامه‌ریزی جامع صرفاً عاملی نیست که در حال حاضر برای توجیه کردن شکست این نوع برنامه‌ریزی در ایران مورد استفاده قرار گرفته باشد. در این صورت، دیگر حرف باارزشی برای گفتن نمی‌ماند. ما اکثراً با این گمان کار خود را آغاز کردیم و همه با این باور کارمان را به پایان رساندیم که اشخاص 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. یکی از مشاوران که نام وی را نخواهیم گفت در یکی از جلسات هفتگی گروه مشاوره‌ای هاروارد گفته بود که او تصور می‌کند که مأموریت یافته است تا کار غیرممکنی را انجام دهد. این اختلاف نظر بنیادی در سرتاسر گزارش ما طنین‌انداز می‌شود و احتمالاً نشانه ناخوشایند دیگری از شدت این اختلاف نظر را عرضه می‌کند. این امر ضمن آنکه تأسف بار است اما به عذرخواهی نیاز ندارد.

هرچند این اختلاف نظر از نخستین روزهای کار گروه دوم مشاوران وجود داشت و ادامه یافت اما کاملاً به درون خود گروه محدود شد و اجازه ندادیم تا فعالیتهای اعضای گروه را در انجام وظایف رسمی خود تحت الشعاع قرار دهد. ما به عنوان اعضای یک تن واحد یعنی گروه مشاوره‌ای هاروارد در مقابل همکاران ایرانی خود به سهم خویش مسئولیت کارهایی را پذیرفتیم که در گذشته به نام این گروه انجام

شده بود. هر کاری به جز این، بی انصافی نسبت به مشاوران قبلی بود، همکاران ایرانی ما را سردرگم می کرد، اعتبار گروه را خدشه دار می نمود و کل کار را بی معنای می کرد. ما آگاهانه کوشیدیم تا در چارچوب شرایطی کار کنیم که از پیش تعیین شده بود و به عنوان نقطه آغاز این کار، آن دآوری اساسی گروه اول مشاوران یعنی ضرورت جامعیت برنامه ریزی در ایران را بپذیریم.

نقش خود مشاور مسئله دوم بود که دو گروه مشاوران درباره آن اختلاف نظر داشتند. گروه اول در مجموع و اگر نه فرد فرد، نقش مشاور خارجی را به مفهوم مدیران عملیات اجرایی باور کرده یا به آسانی پذیرفته بود. بر این اساس، آنان مسئولیت کارهای اجرایی را پذیرفتند و آزادانه و گاهی مقتدرانه وارد جریان تصمیم گیری دولت شدند.

بی آنکه از اصل مسئله دور شویم و به منطق اختلافات مفهومی دو گروه با یکدیگر پردازیم یقیناً می توان گفت که گروه دوم مشاوران نظر دیگری درباره نقش مشاور داشتند. البته منظور این نیست که نظرات دو گروه درباره این نقش کاملاً با یکدیگر مغایرت داشت.

مجدداً باید اذعان کنیم که ما در عرصه عمل، حتی اگر هم می خواستیم به سختی قادر بودیم، رفتاری به غیر از رفتار گروه اول را در پیش بگیریم. هنگام ورود گروه دوم مشاوران به ایران، ایرانیانی که همکاران آتی ما بودند، به خارجیها و نفوذ خارجی در امور روزمره خود بدبین تر شده بودند. متأسفانه نگرشهای غالب به خارجیها توأم با سوءظن بود و در چند مورد آشکار طرفداران این نگرشها ابراز انزجار می کردند. منابع تجهیز شده مدیریت امور اقتصادی در سازمان برنامه در مقایسه با حجم کار مورد نظر در برنامه سوم بسیار ناکافی بود و این امر باعث شد که این نگرشها اثر منفی بر پیشرفت و توسعه خود برنامه بر جای گذارد. ما در این گزارش مفصلاً در این باره بحث خواهیم کرد. اما نباید تصور کرد که نحوه برخورد گروه دوم با نقش مشاوران فقط مهر تأییدی بر سرنوشت محتوم خود بود. این گروه آگاهانه و با موافقت تمام اعضا، درباره این مسئله موضع خود را اختیار کرد و در عمل نیز دقیقاً به آن پایبند ماند. این موضع اساساً نقش مشاوره ای محض را مورد تأکید قرار می داد. گروه به

همراه این موضع این سیاست سازگار و گاهی نامقبول را اختیار کرد که از پذیرفتن مسئولیتهای اجرایی شامل مسئولیت اتخاذ برخی تصمیمات سیاستی معین خودداری کند. برخی از شرایط موردنظر گروه دوم مشاوران با دشواری تحقق یافت و برخی دیگر هرگز تحقق نپذیرفت. برای مثال، در فضای نسبتاً تیره و تاریک مدیریت امور اقتصادی ایفای نقش مشاوره‌ای محض و حفظ سیاست سازگار با این نقش گاهی بسیار دشوار بود؛ به ویژه برای آن دسته از اعضای گروه که به تناسب کار حرفه‌ای معمول خود، یعنی کارکنان ستادی، تجارب شایان توجهی در امر تصمیم‌گیری اداری و عمل به آن داشتند. همچنین همه آنان عقیده داشتند که رویه‌های عملی گروه اول مشاوران، کار گروه دوم را دشوارتر کرده است. بی‌شک اختلاف نظر دو گروه درباره نقش مشاوران صادقانه بود و در چارچوب هدفهای این گزارش وجود چنین اختلاف نظری حقیقت آشکاری است.

بخش اعظم این گزارش لحن انتقادی شدیدی دارد. در کنار دلایل دیگری که قبلاً بر شمرده شد باید گفت که تجزیه و تحلیل موردنظر در این گزارش بنا به طبیعت خود باید دید انتقادی داشته باشد. علاوه بر این، شکستهای هیئتی چون هیئت ما در قیاس با موفقیت‌های آن آسان‌تر تمیز داده و شناسایی می‌شود. زیرا این شکست‌ها به مسائل واقعی و نگرانیهای روزمره مربوط می‌شود که به دلیل فوریت و اضطرار آشکارشان مورد توجه قرار می‌گیرند، توجهی که شاید به حق نباشد.

مشاوره فنی خارجی از آن دست کارهایی است که موفقیت‌های واقعی خود را احتمالاً در درازمدت نشان خواهد داد. مشاوره فنی خارجی اساساً در پی این نیست که تأسیسات فیزیکی ایجاد کند یا حتی طبق ادبیات جاری در زمینه کمک خارجی، «نهادسازی» کند. اگر محیط مناسب وجود نداشته باشد این دو هدف هیچ یک نمی‌توانند به طور سودمندی دوام آورند. انتقال اندیشه‌ها و نگرشهای نو به جامعه میزبان بنیادی‌ترین و دشوارترین جنبه مشاوره فنی است. اگر در این زمینه موفقیتی به دست نیاید دستاوردهای حاصله در زمینه‌های دیگر پایدار نخواهد ماند.

با توجه به مطالب مذکور، سنجش موفقیت‌های مشاوره فنی خارجی به ویژه در کوتاه‌مدت ناممکن است. اندیشه‌ها و نگرشهای نو طی فرایندهایی ظریف، پیچیده و

منقطع منتقل می‌شود. فاصله زمانی بین پذیرش و جذب اندیشه‌های نو در جامعه میزبان کاملاً غیر قابل پیش‌بینی است. در جریان فرایند جذب اندیشه‌ها، ملاحظه تغییر و تحول مفاهیم لاجرم حیرت و سرگشتگی عمیقی به همراه دارد. با وجود این، منطق حکم می‌کند که همه اینها باید به تدریج، تغییرات معنی‌داری را ایجاد کنند. آنچه سبب می‌شود که مشاوره فنی را نتوان در معرض تحلیل‌های کوتاه‌مدت، دقیق و عینی قرار داد این است که این کار کلاً سنجش‌ناپذیر نیست. بنابراین، هرگونه تحلیل معنی‌دار درباره موفقیت‌های گروه مشاوره‌ای هاروارد در ایران به گذشت زمان زیادی نیاز دارد.

ما به‌رغم نگاه انتقادی این گزارش کماکان معتقدیم که تحلیل فوق نشان خواهد داد که موفقیت‌های نامحسوس گروه مشاوره‌ای هاروارد بیشتر از آن حد مورد نیاز است که کلیت کار گروه را ارزشمند جلوه دهد.

این ترتیب، تصمیمات مورد نیاز برای عملی کردن توصیه‌های برنامه‌ریزان به سرء اتخاذ خواهند شد.

برخی ادعا می‌کردند که این شکل از سازماندهی برنامه‌ریزی نتایج مثبتی به بار خواهد آورد اما این نتایج تا اندازه زیادی واهی بودند. سازماندهی جدید برنامه‌ریزی بر فرض اقتدار و نفوذ نخست‌وزیر در برابر همکاران خود یعنی وزرا متکی بود. اقتدار و نفوذی که وجود خارجی نداشت. به نظر می‌رسد که این فرض تا اندازه‌ای ناشی از نومیدی از جایگاه قبلی سازمان برنامه در تشکیلات دولت و تا حدودی ناشی از سازمان غلط خود پست نخست‌وزیری بود. برخی محافل گرایش داشتند که نخست‌وزیر را در نقش مدیر اجرایی بنگرند. با توجه به اینکه هیئت وزیران ریشه در قانون اساسی دارد چنین دیدگاهی، اگر نگوییم غیر عملی، دست کم نامحتمل بود. در واقع، ماهیت انتصابی وزرا [از طرف شاه] سبب می‌شد که نخست‌وزیر حتی نتواند نقش سنتی خود را در شکل‌های کابینه‌ای دولت ایفا کند چه رسد به آنکه نقش پر قدرت مدیر اجرایی را بر عهده گیرد. مشکلات مبتلا به دولت در شکل کابینه‌ای آن را نمی‌توان به آسانی با فرمولهایی حل کرد که از دیگر اشکال سازمان دولت ناشی شده باشد.

به نظر می‌رسد مسئله این بود که نهاد وزرا یعنی هیئت وزیران خود ابزار نارسایی برای اتخاذ تصمیماتی بود که برای تبدیل برنامه‌ریزی به امری فراتر از حرف و شعار ضرورت داشت. نارساییهای دستگاه اداری مستقر، چه ساختاری بوده باشد یا برخاسته از طبیعت آن تنها یکی از دلایل شکستهای گوناگون ماشین تصمیم‌گیری دولت بوده است. اگر هیئت وزیران نقش هدایت و رهبری مرکزی قدرتمندی را ایفا می‌کرد چه بسا بسیاری از این شکستها پیش نمی‌آمد. هیئت وزیران اگر هم واقعاً علاقه‌مند به ایفای چنین نقشی بوده باشد دست کم می‌توان گفت که تا اندازه زیادی فاقد صلاحیت لازم بود.

وضعیت فوق دلایل بسیاری دارد که در اینجا نمی‌توان همه آنها را برشمرد. در قسمت دیگری از این گزارش گفتیم که فلسفه اجتماعی و سنتهای فرهنگی به عنوان دو عنصر اساسی اثر منفی بر رفتار دیوانسالاران در ایران داشتند. این عناصر یقیناً

همین اثر را بر رفتار سیاستگذاران بر جای گذاشته بودند. در واقع، در ایران سیاستمداران و دیوان‌سالاران تا اندازه زیادی یکی بودند. آنان به طور مداوم و غیرقابل پیش‌بینی نقش خود را از سیاستمدار به دیوان‌سالار و بالعکس عوض می‌کردند.

اما این حقیقت از همه مهمتر است که در ایران زمینه پذیرش مسئولیت مشترک توسط اعضای هیئت وزیران و بر این اساس، قاطعیت در عمل وجود نداشت. در کنار همه اینها، تعویضهای پی‌درپی اعضای هیئت دولت نیز مسائلی را پدید می‌آورد. در واقع، هیئت دولت به گونه‌ای طراحی نشده بود که بتواند نهاد تصمیم‌گیری مؤثری باشد. اعضای هیئت دولت به عنوان یک گروه هیچ وجه مشترکی نداشتند جز آنکه مرجع انتصاب همه آنان شاه بود. به عبارت دیگر، آنان به لحاظ آرمانها، مقاصد و تعهدات خود هیچ وجه اشتراکی نداشتند. در واقع، این ظن ما دور از انصاف نیست که در خود عمل انتصاب وزرا، از ایجاد چنین اشتراکاتی پرهیز می‌شد. هیئت دولت به عنوان کانون تصمیم‌گیری و عمل دولت، گذشته از تنوع اجتناب‌ناپذیر در ترکیب اعضای خود متأثر از نارساییهای ساختاری دیگر نیز بود.

وزرا هیچ یک تعلق خاطر چندانی به نهادی که خود پاره‌ای از آن بودند نداشتند. در واقع، انتصاب به سمت وزارت و تصدی آن ارتباط چندانی با رفتار وزیر به عنوان عضو گروه وزیران نداشت. گذشته از این، حد و مرز قانونی مسئولیت وزرا بسیار مبهم بود. گفتنی است که برخی از مسئولیتها و وظایف وزرا را مستقیماً مجلس تعیین کرده و آنان در قبال این وظایف و مسئولیتها باید پاسخگوی مجلس می‌بودند. در ایران قدرت سیاسی می‌توانست وجود داشته باشد و داشت اما کاملاً خارج از چارچوب هیئت دولت توزیع می‌شد. انحلال مجلس مرکز ثقل و اعمال این قدرت را به امری تبدیل کرد که بیش از پیش با حدس و گمان همراه بود.

تحلیل مشابهی را می‌توان درباره مجلس به عنوان کانون دیگر اقتدار سیاسی و قدرت تصمیم‌گیری به انجام رساند. صرف‌نظر از این نظر کلی که در عصر فعالیتهای پیچیده و مثبت دولتی، مجالس نمایندگی ابزارهای مؤثری برای تصمیم‌گیری محسوب نمی‌شوند، مجلس ایران از کاستیهای خاص خود رنج می‌برد. نقش آن به

عنوان منبع ابتکار سیاسی اساساً به جنبه مشورتی محدود می‌شد. به نظر می‌رسد وقتی که مجلس دایر بود این وظیفه را به خوبی - اگرچه به گونه‌ای پایان‌ناپذیر - انجام داده باشد. می‌توان بدون بررسی عمیق گفت که کاستیهای آن آشکار بود. منصفانه است اگر گمان کنیم که این مجلس چیزی کمتر از یک مجمع نمایندگی تمام و کمال بود و نماینده هرچه که بود، آرمانهای خالص الهام‌بخش کارش نبود و به مسیرهای مشخص عمل نیز متعهد نبود. این مجلس بیش از آن که موجودیتی مستقل برای خود داشته باشد، بازتاب [اعمال دیگران] بود و حتی همین قدرت بازتاب نشان دادن آن را نیز می‌شد از آن گرفت (و عملاً نیز گرفته شد) و حتی اصل وجود آن را نیز می‌شد پایان داد. این مجلس، مجمعی نبود که قدرت تامه داشته باشد یا وارد تعهدات قطعی شود. نهاد سلطنت و نفوذ شاه و دربار بالاتر از همه این نهادها جای گرفته بود. دولتها و نهادهای منتخب مردم هر دو در مقابل شاه مسئول هستند. اقتدار همه اینها به شاه برمی‌گردد و در قبال رفتار خود در مقابل وی مسئولند. شاه نفوذ عمیق و کاملاً آشکاری بر تصمیم‌گیریهای دولت دارد. البته معلوم نیست که رفتار خود شاه را چه نیروهایی تعیین می‌کنند. فقط همین را بگوییم که در هنگام فعالیت ما در ایران، شواهد کمی وجود داشت که نشان بدهد نهاد سلطنت می‌تواند یا می‌خواهد موانع موجود در برابر فرایندهای تصمیم‌گیری دولت را برطرف کند یا مقدمات لازم را برای اجرای برنامه سوم فراهم آورد.

به طور خلاصه بگوییم که در درون دولت چارچوب نهادی تصمیم‌گیری و تنظیم سیاستها به هیچ وجه تناسب با مقتضیاتی نداشت که پای گذاشتن مؤثر ملت ایران را به عصر برنامه‌ریزی توسعه ملی می‌طلبید. در همین زمان، سازمان برنامه مشخصاً موظف شد که به این گونه برنامه‌ریزی بپردازد و در یک فرض معقول تصور شد که برنامه‌ریزی به واقعیت بدل خواهد شد. این گزارش در قسمتهای مختلف به تفصیل مسئله عدم موازنه مسئولیتها و اختیارات سازمان برنامه را نشان داده است. از همان زمانی که فشارها به نفع برنامه‌ریزی جامع شکل می‌گرفت روشن بود که قلمرو و ماهیت برنامه و نقش برنامه‌ریزان سازمان برنامه کانون ابهامات روزافزونی خواهد بود. همچنین روشن است که در طول دوران تهیه برنامه سوم تشکیلات سیاسی-اداری