



یکشنبه ● ۱۵ اردیبهشت ۱۳۹۸ ● شماره صد و نود و نه

А Т Ы Ё Н П О

کارشناسان در شانزدهمین سالگرد درگذشت حسین علی

«مرزهای دانش اقتصاد توسعه»، الزامات و اقتضائات بر

**برنامه ریزی توسعه**

**علیه فقر و نابرابری**

و ذی نفعان و بهره‌برداران  
ابزارها و سیاست‌ها  
مسیر توسعه را چرخ  
سواالات زیادی در باره  
برنامه‌ریزی و نهاد  
چندان امیدوارکننده  
است که عمری در  
مشاوران هاروارد در  
منتشر کردن تا بعد از  
برنامه‌ریزی توسعه در  
باقی مانده است. در  
پیشانی برنامه‌ریزی

**سعید سلطانیه**  
 روزنامه نگار

برنامه ریزی توسعه طبق ساده ترین تعریف ممکن، فرایندی است. مشارکت جوانانه برای تمام کارگزاران اقتصادی و بازیگران اجتماعی. فرایندی که امروزه اغلب نظریه پردازان این حوزه اتفاق نظر دارند تنها منظری برای تجلی سازوکارها و مسیر دستیابی به رشد و ابعاد سفت و سخت آن نیست. برنامه ریزی حتی نمایشی از اهداف و خواسته ها یا تازمات و روش و ابزارها و منابع تامین مالی و جریان و جوده و مدل های کمی هم نیست. در دایره مفهومی مغفول تر و فراگیرتر، برنامه های توسعه جلوه گر روشن دو ویژگی هدمندی و عقلانیت هستند که بنیادشان در جاهای دیگر است. هدمندی برنامه ریزی از کنشگری فعال همه شهروندان

# ظرفیت زدایی از دول

تهران چندصد مغازه از این طریق ایجاد شد. نشان می‌دهد که به لحاظ رویکردی چقدر دارد و جالبتر اینکه هیچ قانون مصوبی، سیاست‌ها نداریم، حتی در برخی حوزه‌ها وجود دارد و رویکرد هم مشخص است. مفهوم تسخیرشدگی کاری که می‌خواهد بهترین نحو ممکن صورت می‌گیرد. برابری در حوزه‌ای که میل به آن دارد، تومان منابع برای ساماندهی موسسات آزاد می‌کند، اما همین بوروکراسی وقت ۲۰ میلیارد تومان در سال به تهیه و توزیع اختصاص دهد، با این بهانه که کارایی ندارد. در برابر آن مقاومت کرده‌وتن نمی‌دهد. یکی جدی در این حوزه، ظرفیت‌سازی برای دولت تقریباً ۲۰ساله اخیر حکایت آن دارد که اصلاح دولت و نظام اداری حرف زدیم، به سیاست محدود شدیم. اول اینکه اصلاح را به کوچک‌سازی یا منطقی‌سازی اندازه کردیم که خود یکی از عوامل گسترش ف شدن دولت بوده است. یعنی ما به نام دولت، اتفاقاً از دولت ظرفیت‌زایی کرده هروقت حرف از اصلاح دولت به میان آید مجموعه‌ای از جمع و تفریق‌ها و ادغام‌ها ساختاری تقلیل داده شده است. با اینکه کرده‌اند که اکثر ادغام‌ها تفکیک‌ها نامو هروقت بحث از اصلاح نظام اداری شد ادغام یا جداسازی‌ها رفته‌ایم. شواهد بس حاکمیت رویکرد دولت‌زدایی در دسترس مثال، گزارش‌های بانک مرکزی نشان می‌نسبت بودجه عمومی دولت به تولید ناخال یکی از دو مولفه مرسوم در محاسبه اندازه ۴۸ درصد در سال ۵۵ به حدود ۲۲ درصد در است. اگر دقیق‌تر شویم در بایم که این دولت عموماً در حوزه‌هایی مانند آموزش، تامین اجتماعی و... بوده و عقب‌ننشینی در گسترش فقر و نابرابری در جامعه منجر شده است. این شاخص سال به سال کاهش می‌ال حاضر به حدود ۱۴ درصد هم رسیده

**گفتار**

**رضا امیدی**

مسئله فساد در ساختار اداری ایران تاریخی و یک واقعیت است. چنانچه در آثار و نوشته‌های گروه مشاوران هوارا آمده، بعضاً از ضعف نظام بوروکراتیک در ایران ابراز تعجب شده است. برای مثال، «الاولین» به صراحت می‌گوید، با این حجم از فساد از اینکه سیستم کشور ایران فرمی نریزد باید تعجب کرد. در واقع بررسی می‌که می‌توان مطرح کرد این است که چرا به‌رغم چنین وضعیت‌های تاریخی، در عملکردهای اقتصادی دولت‌ها فرازوفرودهایی وجود داشته است؟ آیا برای مثال، بوروکراسی ایران در دهه ۴۰، نسبت به دهه ۳۰، موفق تر بوده است؟ یا باید بررسی کرد که چه اتفاقی در ایران دهه ۸۰، افتاد که به یک‌باره با تغییر دولت، براساس تمام مطالعات انجام شده، ما به جهش ۸۵ درصد به قبل از آن روبه‌رو می‌شویم. یا اینکه آیا متناظر از ویژگی‌های بوروکراتیک ایران است که برای نمونه باعث شده در فاصله سال‌های ۵۷ تا ۸۰، جمعیت زیر خققط مطلق تقریباً به یک‌چهارم و از ۴۵ درصد براساس آمارهای رسمی به ۱۱ درصد در سال ۸۱ می‌رسد یا مسائل دیگری هم دخیل بوده است؟ براساس تجربه‌های پژوهشی سال‌های اخیر، جالب است بدین‌در اکثر نقشه‌هایی که به سیاست‌ها و عملکردها وارد می‌شود، در نگاه دولتمردان به منزله نقاطی روشن در کارنامه کاری‌شان ارزیابی می‌شود. برای مثال، در حوزه آموزش و پرورش بررسی‌ها و مطالعات نشان می‌دهد که مدیران و وزرای پیشین آموزش و پرورش درباره خرید خدمت، ارزیابی کاملاً متفاوتی با روندهای پذیرفته شده جهانی داشته‌اند. در دنیا مدت‌هاست اکثر کشورها و سیاست‌گذاران به این نتیجه رسیده‌اند که خرید خدمات، سیاستی غلط است و پیامدهای سنگینی برای نظام آموزش و پرورش خواهد داشت. یا اینکه این باور پذیرفته شده که مدرسه نهادی اجتماعی است و نباید به تجارت‌خانه و نگاه اقتصادی دگرگونی پیدا کند. جالب است که هم‌اکنون در ایران مدرسان این امکان را دارند که با اعلام مزاد فضا، تغییر کاربری بدهند و فروشگاه و فضای تجاری بسازند. زمانی که در این رابطه با مدیران و سیاست‌گذاران صحبت می‌شود، با افتخار می‌گویند در

## تقدیر از برگزیدگان کارگاه طراحی پوستر سازمان تامین اجتماعی

دومین کارگاه طراحی پوستر سازمان تامین اجتماعی با معرفی و تقدیر از نفرات برتر این کارگاه به پایان رسید. در این دوره از ۵۰۰ اثر از ۱۶۰ هنرمند از سراسر کشور به دبیرخانه کارگاه طراحی پوستر ارسال شد. ۱۷۷ اثر خلق شد و در نهایت نیز ۲۴ طرح شایسته تقدیر شناخته شد. در مراسم اختتامیه نیز از سه پوستر منتخب رونمایی شد. الهام مهرپرور، مسعود تاران و زهره شیروانی هرندی به ترتیب به عنوان گرافیست های اول تا سوم این کارگاه معرفی شدند.

۸۰ | آئینہ فہرست

## پرسه‌ای در اندیشه‌ها و نظریه‌ها

# امکان یابی توسعه با دولت توانمند

بلکه از سنخ مهارت است. به همین علت «هیرشم» می گفت توصیه سفری اکتشافی دور و دراز است و باید به آramی به سمت آن حرکت کرد. سیاستمداران و اقتصاددانان غالباً با این توصیه‌های «هیرشم» و تأکید او بر حرکت آرام و باطمینان به سمت توسعه، هم‌دلی نداشتند و به تریج می دادند به محض امکان‌پذیر شدن سرمایه به سمت رشد سریع‌تر حرکت کنند.

خوب‌بختانه این دیدگاه اخیراً در بسیاری از دانشکده‌های اقتصاد دنیا جا افتاده و در محافل علمی دوره‌هایی به نام *building state capability* برای ارتقای ظرفیت‌های حکومت برگزار می‌شود. در آنجا گفته می‌شود توسعه چهار بُعد اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و اجرایی دارد. بُعد اجرایی در واقع زیر بنا و ماشین اجرا در حقیقت اندازه ظرفیت‌های اجرایی را مشخص می‌کند. مطالعات نشان می‌دهد تقریباً عموم کشورها از مرحله توسعه زیرساخت‌ها عبور کرده‌اند، اما متأسفانه در دو دهه گذشته ظرفیت اجرای آن‌ها پایین آمده است، بنابراین ما در مقوله توسعه با دو حوزه کاملاً متفاوت، اما مرتبط با یکدیگر روبه‌رو هستیم. در یک بُعد وظایف و نقش‌های زیرساختی به‌مثابه مرحله ساده توسعه است و در آن، نقش اصلی را دولت بازی می‌کند که نظام بهداشت و آموزش ایجاد می‌کند. اما عموم دولت‌ها از مرحله اولیه عبور کرده‌اند و آنچه امروزه مهم است مواردی مانند حاکمیت قانون، افزایش کیفیت آموزشی، افزایش نظام بهداشت و سلامت و... است، که در آن‌ها ظرفیت اجرا، نقش فوق‌العاده‌ای دارد.

در واقع به این دلیل که ما وارد مرحله جدیدتری از توسعه شده‌ایم که نقش دولت در آن بهبود خدمات و سرویس‌های حوزه‌هایی مانند آموزش، مسکن، بهداشت، نظام مالیاتی، سیستم قضایی و... است، طبیعتاً نقش ظرفیت اجرایی در موفقیت یا شکست تعیین‌کننده‌تر می‌شود. اگر بپذیریم ظرفیت اجرایی در ایران نیز مثل بقیه کشورها اهمیت حیاتی دارد، این سوال مطرح می‌شود که چه باید کرد؟ این یک الگوی فکری است و طبیعتاً راه‌حل برای این چگونگی به‌راحتی ممکن نیست، چراکه برعکس گذشته که تأکید می‌شد از طریق توانمندسازی مردم می‌توان به دموکراسی و توسعه و... دست یافت، امروزه گفته می‌شود در یک حکومت ضعیف، توانمندسازی مردم هم منتفی است. در این زمینه باید دغدغه این را داشت که دولت ضعیف نشود. به نظر می‌رسد دانشگاهیان و روشنفکران باید نگران دولت ضعیف باشند. دانشگاهیان و روشنفکران که دوران مشروطه را کودتای رضاشاه به تجربه کرده‌اند، می‌دانند دولت ضعیف چه بلایی بر سر کشور آورد و مملکت را تا آستانه فروپاشی پیش برد. ما باید به‌طور جدی به این مسئله بپردازیم که چه کنیم که دولت ضعیف نشود و کارکردهای خود را حفظ کند تا پروژه توسعه منتفی نشود.

معاون رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی


**گفتار**  
**احمد میدری**

مرحوم حسین عظیمی در کتابی که به نام «سیاست، برنامه‌ریزی و توسعه» منتشر شد، وضعیت نظام اجرایی کشور را به ابراهای تشبیه می‌کند که در حالی که در سربالایی در حال حرکت است، اسب‌های کشنده این ابراه متاثر از سنگینی بار، به یکدیگر حمله می‌کنند. بسیاری از اقتصاددانان بدون اینکه توجه کنند این ابراه و اسب با چه وضعیتی روبه‌رو است، توصیه‌هایی می‌کنند و بارهایی به این ابراه تحمیل می‌کنند که هر لحظه خطر واژگون شدن ابراه و بار جدی‌تر می‌شود. منظور مرحوم عظیمی از ابراه، سیاست و نظام اجرایی و اداری است. در ادبیات توسعه بحثی درباره توانمندسازی حکومت مطرح شده است که براساس این دیدگاه حکومت‌ها نمی‌توانند سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را به پیش ببرند و اگر کسی نگران توسعه است، باید درباره ظرفیت‌های اجرایی و توانمندشدن دولت تأمل کند. «آلبرت هیرشمن» این اندیشه را پس از جنگ جهانی مطرح کرد. در آن زمان در بانک جهانی و نهادهای بین‌المللی دیدگاه‌های مختلفی درباره راه‌های دستیابی به توسعه میان کارشناسان اقتصادی، سیاسی و اجتماعی دیده می‌شد. اقتصاددانان توسعه اقتصادی را توصیه می‌کردند، جامعه‌شناسان توسعه اجتماعی و کارشناسان سیاسی نیز توسعه سیاسی را اولویت تلقی می‌کردند.

در میان اقتصاددانان، یکی از نظریات مهم، تئوری فشار بزرگ پول که می‌گفت برای دستیابی به توسعه باید همانند یک هواپیما که برای به پرواز درآمدن باید به سرعت مشخصی برسد، متقابلاً برای توسعه اقتصادی نیز باید به یک سطح مشخص از سرمایه‌گذاری از طرق مختلف مانند وام‌های خارجی، پس‌اندازهای داخلی، مالیات و... دسترسی پیدا کرد تا به توسعه رسید.

«هیرشمن» با این اندیشه مخالفت کرد و گفت با محدودیت‌هایی، به نام ظرفیت‌های سازمانی روبرو هستیم که خود به کیفیت دولت و نظام اجرایی و حتی بخش خصوصی بستگی دارد. «هیرشمن» معتقد بود که در کوتاه‌مدت می‌توان تجهیزات و کارخانه را وارد کرد، اما توسعه سازمانی به این سادگی‌ها امکان‌پذیر نیست، یعنی هیچ توسعه‌ای در دولتی که ظرفیت‌های محدود دارد، شکل نمی‌گیرد و به همین ترتیب بخش خصوصی نیز رشد نمی‌کند. به این خاطر که در هر اندیشه حداقل وظیفه دولت حاکمیت قانون است، در واقع وظیفه دولت و حاکمیت این است که بتوانند منافع متعارض را سامان دهند و هماهنگ کنند که برای انجام آن نیاز به ظرفیت‌های سازمانی داریم.

ظرفیت سازمانی در طول زمان شکل می‌گیرد و امری وارداتی نیست،

## الزامات برنامه ریزی توسعه کدام اند؟

گفتار

حسین طایی

برنامه توسعه، تجلی گفتمان غالب توسعه، تجلی توسعه‌یافتگی و کارآمدی جامعه مدنی است. بر این اساس و بر مبنای بازخوانی مبانی معرفتی، برنامه‌ریزی توسعه در هر سطحی باید به ابعاد جهانی، ملی و نیز موقعیت‌های کنونی بپردازد. از این رو، ویژگی‌های مورد انتظار و مطلوب یک برنامه توسعه را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

۱- برنامه موفق الزما باید مبتنی بر اسناد بالادستی از جمله قانون اساسی، راهبردهای کلیدی و سیاست‌های کلی نظام اقتصادی و اجتماعی، تحلیل دقیق شرایط منطقه‌ای و جهانی و ویژگی‌های آمایشی کشور تعریف شود.

۲- برنامه توسعه باید حداکثر پایداری به اصول متعارف برنامه‌ریزی، یعنی آینده‌نگری و حقوق‌مندی، نظام‌وارگی و هم‌پیوندی، هماهنگی‌های افقی و عمودی، مشارکت و پشتیبانی معرفتی، دانشی و سازمانی، قابلیت یادگیری و انعطاف‌پذیری و برخورداری از سازوکارهای تداوم و اصلاح و نیز ضمانت‌های اجرایی لازم را داشته باشد.

۳- برنامه توسعه به‌طور منطقی، هم برنامه توسعه اقتصادی است و هم برنامه ارتقای کیفیت نهادهای بهبود حکمرانی و اصلاحات ساختاری. برای اجرای موثر و تحقق اهداف، ناگزیر باید اصلاحات لازم در ساختار تشکیلات و سازماندهی منابع انسانی، نظام تأمین مالی و نظام مدیریت و روش‌ها و فرایندها انجام مأموریت‌ها و بخش عمومی فراهم شود. مهم‌تر از همه، دامن‌دهی اولویت‌بندی مأموریت‌ها و وظایف دولت و دامن‌دهی نوع ابزار و اختیارات باید به روشنی بیان‌شده‌اند.

۴- واقعیت مهم آن است که هم نظام اقتصادی کشور و هم نظام مدیریت توسعه تا کارآمدی بالا، راه دراز و دشواری در پیش دارد. ایجاد نظام نوآوری، هوشمندسازی، بهره‌مندی از فناوری‌های نوین چه در کسب‌وکار و تولید ثروت و چه در مدیریت و سیاست‌گذاری، چه مبتنی بر اهرم‌های توسعه و چه مانند ابزاری موثر برای ارتقای کیفیت زندگی و کاهش فقر و نابرابری و نیز بهبود حکمرانی

گفتار  
فرشاد مومنی

## برنامه ریزی در مقابل اکنون زدگی

شیوه‌های متغیر برنامه‌ریزی تأیید است از تحولاتی که از درک ما از مسئله توسعه پدید می‌آید. شکل و شمایل برنامه‌ریزی در ایران و تغییراتی که از سال ۱۳۲۷ تا امروز تجربه کرده، به گونه خاصی تابعی از تغییراتی است که از درک توسعه در سطح جهان پیش آمده است. علت اینکه من مسئله یادگیری را برجسته می‌کنم این است که لااقل طی سه دهه گذشته یک توافق فزاینده در باره «توسعه به مثابه یادگیری» به وجود آمده که بخشی از دستاوردهای علوم شناختی است و ما از آن استفاده می‌کنیم. در اینجا نقطه عزیمت این است که بشر و جامعه علمی در همه ساحت‌ها به این بلوغ رسیده که اطلاعات انسان‌ها ناقص است. نقص اطلاعات نیز نااطمینانی و بروز خطا را موضوعیت می‌بخشد. همچنین گفته می‌شود این اطلاعات در میان انسان‌ها توزیع نامتوازن دارد و همین نبودتوازن، مسئله فرصت طلبی را موضوعیت می‌بخشد در اینجا برخی متفکران توسعه این سوال را مطرح می‌کنند که اگر مآجری اطلاعات ناقص و نامتوازن در همه جوامع به صورت همگانی دیده می‌شود، پس چرا کارنامه کشورها تا این اندازه متفاوت است؟ پاسخ این است که آری همه جوامع خطا دارند. اما نه‌ای که از خطاهای خود با دمی گیرند اندک هستند. به همین دلیل است که پدیده توسعه همچنان مسئله‌ای استثنایی تلقی می‌شود. ما در کشورمان نسبت به هر جامعه دیگری نیاز داریم که از خودمان بی‌رسیم چرا دانایی‌های هویت جمعی یافته در ایران تا این اندازه ناکافی است. در دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی هنگامی که موج بخار شهر قیمت نفت رخ داد، حدود ۲۴ رساله و پایان‌نامه را به واکاوی شک فاسیستی پرداخته در نخستین شوک نفتی (۵۶-۱۳۵۳) ریشه‌های آن را ذکر می‌شود. نفت (۹۰-۱۳۸۴)

اختصاص دادیم. نکته تکان دهنده این است که بیش از ۸۵ درصد خطاهای سیاستی رخ داده از نخستین شوک نفتی، عینا در آخرین شوک نفتی نیز تکرار شد. در یک اقتصاد سیاسی رانتی، رانرنامه ریزی توسعه، تعادل چشمگیری کسب های نفس الامری دارد. یعنی نفس اعتنا و اهتمام به رانرنامه ریزی می تواند برای ما ایجادکننده حس ملی باشد. در حالی که در چارچوب مناسبات رانتی منافع باندی و فردی و گروهی موضوعیت مطلقه دارند. وقتی رانرنامه ریزی مطرح می شود سطوحی از گذر از خودمختاری نظام و از نگاه به آینده موضوعیت پیدا می کند. الان این بلوغ در جامعه ما بیشتر مشاهده می شود که فقط در

سایه آینده‌نگری است که می‌توان تمدن‌سازی کرد و ما در یک ساختار رانتی اسپیر اکنون‌زدگی و کوتنگری هستیم. برنامه‌ها به ما کمک می‌کنند که قدری به جلوتر هم نگاه بیندازیم. یکی از فلسفه‌های جدی برنامه‌ریزی توسعه نگرانی درباره آینده است. آینده‌شناسی به‌مثابه یک رشته علمی در جامعه رانتی و اکنون‌زده ما به‌طور غیر متعارفی همچنان غریب است. فلسفه بسیار مهم دیگر، هماهنگی لازم با تحولات فناوریانه است. ما مدت‌هاست که به‌صورت نظام‌وار به تولید پشت کرده‌ایم و در این شرایط باید گفت نوآوری فناوریانه پیش‌کش و به طریق اولی، برنامه‌ریزی متناسب با آن هم به کناری گذاشته شده است. مسئله مهم دیگر این است که برنامه‌ریزی، ابزاری است برای غلبه بر عدم اطمینان‌ها. در سطح نظری گفته می‌شود ما با دو گونه عدم اطمینان روبه‌رو هستیم: آنهایی که منشأ طبیعی دارند و دسته دیگر که منشأ تعاملات انسانی دارند. مسئله این است که ما هنوز هم در برابر وقایع طبیعی در معرض غافلگیری‌های اساسی هستیم. منظور این است که حتی در عرصه فلسفه‌های اولیه برنامه‌ریزی کشور ما دچار خلأهای معرفتی جدی و خلأهای نهادهای به مراتب عمیق‌تری هستیم. آنچه برای شرایط کنونی ایران حیاتی است، این است که در حقیقت برنامه‌ریزی طی سه دهه اخیر در ایران جنبه متناسک پیدا کرده و ما متناثر از رویکردهای بازارگرایی به سمتی رفته‌ایم که من‌انجام آن را راهسازی همه چیز می‌نامیم. الان زمان مناسبی است که ما برگردیم و ببینیم با آن سطح از اندیشه‌ورزی در باره توسعه و برنامه‌ریزی چه کارهایی کرده‌ایم...

ادامه در صفحه ۹