نقدی بر مقاله ارزشمند
"ارزیابی شیوه برنامه‌نویسی توسعه در ایران (۸۸-۱۳۶۸)"

نویسنده:
بایزید مردوخی*

مقاله **"ارزیابی شیوه برنامه‌نویسی توسعه در ایـران (۸۸-۱۳۶۸)"**، شـاید یکـی از بهترین آثار درباره برنامه‌ریزی‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی است کـه در آن بـه انـدازه کتـابی حجیم، در عین اختصار، محتوا و فرایند برنامه‌های مذکور ارزیابی شده است. در مقاله حاضر، نویسنده فقط به ذکر چند اطلاع درونی از فرایند برنامه‌ریزی کشور که احتمالاً نویسنده محترم در جریان آنهـا قرار نگرفته است، و بیان یک باور درباره ظرفیت‌ها، توانایی‌ها و محدودیت‌های برنامـه‌هـای توسـعه اقتصادی ـ اجتماعی می پردازد.

همه برنامه‌های کشور، به جز دو برنامه عمرانی اول و دوم که هفـت‌سـاله بودنـد، بـرای دوره‌ای پنج‌ساله تهیه و تنظیم شده‌اند. در دوران اعتبار قانونی هر یک از برنامه‌های فوق، جامعه ایران – چـه هماهنگ با برنامه‌ها و چه بدون هماهنگی بـا آنهـا – پـویش‌هـای خـود را در حـوزه‌هـای مختلـف

*. دکترای اقتصاد

اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی داشته است.

آثار و پیامدهای مثبت و منفی این پویش‌ها فراوان و همه‌جانبه بوده است. تا به حال سؤال نشده است که چه مقدار از این پیامدها را می‌توان به برنامه‌ها نسبت داد و چه مقدار از آنها، خارج از تأثیر برنامه‌ها بوده است؟ بخش اخیر، یعنی پویش‌های خارج از برنامه، می‌تواند ناشی از عملکردهای دولت و دولتمداران، شرایط اضطراری خارج از کنترل مجلس، مردم، دنیای خارج و غیره باشد. شواهد بسیاری اهمیت این بخش را نشان می‌دهند: ملی کردن صنعت نفت در برنامه‌های عمرانی هفت‌ساله اول و دوم پیش‌بینی نشده بود؛ اصلاحات ارضی در برنامه عمرانی سوم دیده نشده بود؛ انقلاب در برنامه عمرانی پنجم و پیش‌نویس برنامه عمرانی طراحی نشده بود؛ جنگ و تحریم اقتصادی در سال‌های بدون برنامه پنج‌ساله توسعه رخ داد و قطعنامه خاتمه جنگ نیز در آخرین سال فترت برنامه پذیرفته شد؛ تصویب سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، تصویب قانون هدفمندسازی یارانه‌ها و ده‌ها و شاید صدها مورد دیگر را می‌توان نام برد که در قوانین برنامه‌های توسعه اول، دوم، سوم و چهارم توسعه پیش‌بینی نشده بودند.

با وجود این، یکی از شباهت‌های تکراری نقدهای تحلیلی و گزارش‌های پژوهشی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و گاه سیاسی در مورد برنامه‌ها این است که همه خرابی‌ها، به برنامه و برنامه‌ریزان و به‌ویژه به سازمان برنامه‌ریزی کشور نسبت داده می‌شود، بدون آنکه ظرفیت‌ها و توانایی‌های ذاتی یا قانونی برنامه و برنامه‌ریزی مورد توجه قرار گیرد. استاد بزرگواری که بسیار قابل احترام و گرامی است، چنان به ایده ثابت و نامنعطف خود پایبند است که اگر درباره تغییر آب و هوا و اقلیم نیز بحث شود، ردپای سازمان برنامه‌ریزی کشور و اثر انگشت برنامه‌ریزان را به عنوان مجرم اصلی در صحنه جرم نشان می‌دهند.

نیازی به توضیح نیست که برنامه‌ریزی طبق تعریف، تلاشی است برای هماهنگ کردن تعدادی از متغیرهای کلیدی قابل سنجش نظام اقتصادی در طرح و الگویی از قبل پیش‌بینی شده، برای نیل به هدف یا اهدافی معین که "درخور برنامه‌ریزی" باشند. "درخور برنامه‌ریزی بودن" به این معنا است که ۱) بتوان هدفی مطلوب و مقبول عامه یا اکثریت مردم را برای دستیابی به آن در آینده (معمولاً پنج سال) تعریف و مشخص کرد؛ ۲) بتوان آن هدف را با اندازه و مقیاس بیان کرد؛ ۳)

وسایل و ابزارهای نیل به آن هدف، به‌طور علمی قابل دسترس باشند؛ ۴) میزان و نحوه بکارگیری وسایل و ابزارهای لازم برای تحقق هدف، از قابلیت اندازه‌گیری و نظارت در طول دوره اجرای برنامه برخوردار باشد؛ و ۵) بتوان میزان پیشرفت به سوی هدف، یعنی میزان تحقق آن در طول زمان را مورد سنجش قرار داد.

شاید یکی از دلایل این قبیل انتقادها و برداشت‌های یک‌سونگر این است که در مقاطعی از زمان و فضاهای حاکم بر جامعه، برای موجه جلوه دادن برنامه‌های مربوط به بخش‌های اقتصادی، کلمات و جملاتی کلیشه‌ای در عنوان یا متن برنامه‌ها به کار گرفته شده است که هیچ‌یک از پنج ویژگی مذکور – از جمله افزودن "فرهنگی" به عنوان توسعه اقتصادی - اجتماعی برنامه‌ها – را دارا نبوده‌اند. در حالی که، در عمل تنها عنایتی که به توسعه فرهنگی در برنامه‌ها می‌شد، اختصاص مقدار قابل توجهی از اعتبارات برنامه‌ها برای امور، مؤسسات و دستگاه‌های ستادی و اجرایی در حوزه فرهنگ بود که از نظر برنامه‌ای و اجرایی، در نهایت فقط به ارائه چند هدف کمی محدود مانند "افزایش تعداد صندلی‌های سینماها"، "افزایش تعداد عناوین کتاب‌های چاپ شده"، "افزایش تعداد کتابخانه‌های عمومی"، "افزایش تعداد نشریه‌ها و روزنامه‌ها"، "افزایش تعداد فرستنده‌ها و ساعات پخش برنامه‌های رادیو و تلویزیون"، منجر می‌شد و اگر محصولات دیگری نیز وجود داشت، صرفاً موارد فوق، قابل اندازه‌گیری و ارزیابی بود.

بیشتر دستیابی به ابزارها مورد توجه بوده است، نه تحقق اهداف فرهنگی مانند "گسترش کمی و ارتقای کیفی فرهنگ عمومی" (برنامه اول توسعه)، "رشد فضائل بر اساس اخلاق اسلامی" (برنامه دوم توسعه)، "تغییرات فکری، بینشی و رفتاری جامعه" (برنامه‌های سوم و چهارم توسعه)، "ترویج فضائل اخلاقی" (برنامه چهارم توسعه)، "تعمیق ارزش‌ها، باورها و فرهنگ معنویت" (برنامه چهارم توسعه)، "ارتقای ایمان و ارزش‌های معنوی و اخلاقی" (برنامه‌های سوم و چهارم توسعه). البته تحقق برخی از اهداف مذکور، از طریق برنامه‌ریزی میسر نیست. در ضمن نمی‌توان تضمین کرد که بعد از پایان برنامه، نتایج مورد نظر برنامه‌ریزان به دست آید. در این زمینه، می‌توان از یک فیلم مشهور امریکایی به نام "بازو طلایی" یاد کرد که جامعه‌شناسان آن را مورد نقد قرار داده‌اند. فیلم به مدت بیش از دو ساعت، داستان زندگی مردی موفق در همه زمینه‌های زندگی را نشان می‌دهد. وی که فردی معتاد است، در صحنه‌های پایانی فیلم، عاقبت بسیار غم‌انگیزی دارد. ارزیابی تحلیلگران بر

اساس مشاهده آثار، نتایج و رفتارهای اجتماعی جوانان بعد از نمایش فیلم، چنین بود: با اینکه کل داستان فیلم، بیانگر عواقب بسیار بد اعتیاد بود، نتیجه‌ای معکوس در جامعه پدید آورد، زیرا جوانان بیننده از آن قسمت فیلم که قهرمان معتاد داستان را همواره موفق نشان می‌دهد، الگو گرفته و به اعتیاد رو آورده‌اند. در نتیجه، هدفی که از داستان و نمایش فیلم مذکور، مورد توجه بود، تحقق نیافته و نتیجه‌ای معکوس داشته است.

در هیچ برنامه عمرانی و توسعه‌ای نمی‌توان با مسائل پیچیده فرهنگی و روان‌شناختی فردی و اجتماعی، به شیوه‌ای مشابه با مسائل مربوط به رشد تولید ملی، تولید گندم، تولید فولاد یا احداث سد و جاده و یا تولید پزشک و مهندس برخورد کرد و ادعای کارایی در تحقق اهداف فرهنگی را داشت. هر برنامه‌ریزی که ادعا کند در چارچوب امکانات برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و با اجرای برنامه، طرح و پروژه به معنای مرسوم آنها، می‌تواند در زمینه فرهنگ اقدامات خاصی را انجام دهد، یا ماهیت و عملکرد برنامه را به درستی نمی‌داند، یا فرهنگ را نمی‌شناسد یا آنکه اعتقاد دارد تعیین اهداف فرهنگی در برنامه و تخصیص هر چه بیشتر منابع اعتباری برنامه به فصل فرهنگ، ارتقای فرهنگ را تضمین می‌کند و از این رو، می‌توان با خیال راحت، تدابیر و فعالیت‌های ضروری دیگر را فراموش کرد، زیرا برنامه توسعه، اهمیت والایی به فرهنگ داده است و باید همه تلاش‌های فرهنگی صرف تأمین و تخصیص اعتبار و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های فصل فرهنگ در برنامه توسعه شود.

فرهنگ و اجزای آن، محصول تأثیر تعامل عوامل مختلف تاریخی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است که در طول زمان شکل می‌گیرد. متحول کردن فرهنگ و اخلاق نیازمند تغییر در خانواده و در سطوح مختلف آموزشی؛ تغییر مبانی اشتغال، تولید و معیشت؛ ارائه علائم مؤثر و الگوهای زنده و ارزشی به جامعه؛ و بالاخره وجود یک نظام تدبیر شایسته است. نهاد "برنامه توسعه اقتصادی – اجتماعی" تا آن اندازه که قادر به تغییر و ارتقای مبانی اشتغال، تولید و معیشت افراد جامعه است، می‌تواند زمینه‌ساز فرایند تحول فرهنگی نیز باشد و نه بیشتر.

۱. به اعتقاد نویسنده، تنها تفاوت برنامه دوم توسعه با برنامه اول، تعداد تبصره‌های قانون برنامه دوم بود. در حالی که، برنامه دوم توسعه از نظر روش‌شناسی و ساختار، تفاوت‌های بسیاری با برنامه اول توسعه داشت. یکی از تفاوت‌ها این بود که برنامه دوم، بیشتر محصول مجلس شورای اسلامی

بود تا محصول ماشین کارشناسی برنامه‌ریزی دولت و اولویت‌های تعریف شده در آن، تحت تأثیر مباحث مطرح در آن زمان بود و یک دید افراطی درباره توان برنامه و اعتقاد شدید به مداخله دولت از طریق برنامه در کلیه امور وجود داشت. علاوه‌براین، به دلیل فرایند نهایی شدن برنامه در مجلس، همهٔ آرزوها و خواسته‌ها یعنی محوریت بخش کشاورزی؛ تکیه بر صنایع کوچک، تبدیلی، دستی، خانگی و روستایی برای ایجاد اشتغال؛ تعیین عوارض گیرنده‌های تلویزیون؛ ترغیب ازدواج و تشکیل خانواده؛ تعیین قیمت فرآورده‌های اصلی نفتی، گاز طبیعی، برق، آب شرب، و آب صنعتی؛ تعیین الگوی مصرف انرژی، غذا، دارو، پوشاک، مسکن، آب و غیره؛ تا طرح کشیک شبانه‌روزی دادگستری‌های استان، شهرستان و بخش؛ توسعه فضای ورزش و سالم‌سازی عامه از طریق دریافت پنج ریال عوارض برای هر نخ سیگار وارداتی و تولید شده در کشور را شامل می‌شد. برنامه مذکور را می‌توان جامع‌ترین مجموعه اهداف، سیاست‌ها و احکام برنامه‌ای و غیربرنامه‌ای تعریف کرد.

۲. نظر نویسنده محترم درباره این موضوع که همواره بخش‌های قضایی و فرهنگی، جزء ضعیف‌ترین و کلی‌ترین احکام برنامه‌های توسعه بوده‌اند، کاملاً درست است، اما این موضوع را نباید ناشی از بی‌اهمیت بودن دو حوزه مذکور از نظر برنامه و برنامه‌ریزان دانست. پرسشی که می‌توان در این زمینه مطرح کرد، این است که آیا همین احکام ضعیف، منجر به اقداماتی شده و این حوزه‌ها را متحول کرده است؟ نویسنده دلیل این کم‌توجهی را کمبود کارشناسان این حوزه‌ها در برنامه‌ریزی و وفور کارشناسان فنی و اقتصادی دانسته است و اعتقاد دارد که «ناتوانی کشور در تربیت کارشناسان معتقد به اقتصاد اسلامی و مجهز به تعصب ملی و عدم نفوذ آن در بدنه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی»، این مشکل را به وجود آورده است. سزاوار بود نویسنده برای حفظ اعتبار علمی مقاله ارزشمند خویش، توجیه می‌کرد که "تعصب ملی" (ملت‌پرستی کورکورانه)، چه نقشی در برنامه‌ریزی توسعه دارد و چند نمونه از آثار این کمبود "تعصب ملی" کارشناسانه را بیان می‌کرد و از آنجایی که احتمالاً به اقتصاد اسلامی اشراف کامل دارد، چند نمونه از مصادیق ضداقتصاد اسلامی در چهار برنامه توسعه پس از انقلاب را نیز مشخص می‌کرد.

۳. در مقاله مذکور، "عدم توجه به توازن توسعه‌ای مناطق کشور"، ناشی از ضعف شناخت برنامه‌ریزان از نیازها و پتانسیل‌های مناطق کشور دانسته شده است. می‌توان ادعا کرد که در هیچ‌یک

از سازمان‌های ستادی مرکزی، درک و شناخت از نیازها و پتانسیل‌های مناطق کشور به اندازه سازمان برنامه‌ریزی وجود نداشته است. پس باید دلیل عدم توازن توسعه مناطق کشور را در جای دیگری جستجو کرد. این وضعیت در عارضه‌ای ریشه دارد که از دوران شاهنشاهی، پاره‌ای از دستگاه‌ها و افراد، همچنان به آن مبتلا هستند و حضور و حقوق استان‌ها، به‌ویژه استان‌های محروم مرزی را در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری نمی‌پذیرند و فقط مرکز را واجد صلاحیت تصمیم‌گیری درباره استان‌ها، شهرستان‌ها، بخش‌ها و حتی روستاهای کشور می‌دانند. به همین دلیل، بارها نه فقط در فرایند برنامه‌ریزی و سطوح کارشناسی، بلکه در حوزه‌های تصمیم‌سازی، هرگاه از رشد و توازن منطقه‌ای بحث شده است، در سطوح دیگر تصمیم‌گیری، با اما و اگرها و حتی با نظریه‌های جعلی و با همان "تعصب ملی" مورد علاقه نویسنده مواجه شده است. شاید چندان تعجب‌آور نباشد که گاه آثار این عارضه، آنقدر مضحک می‌شد که توزیع اعتبارات بین روستاهای تابعه شهرستان‌ها را نیز از سازمان برنامه‌ریزی مرکز مطالبه می‌کردند!

۴. نویسنده به درستی می‌گوید نظارت و ارزیابی دولت با کاهش استقلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و تبدیل آن به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور دچار کاستی مضاعف شده است. در ادامه همین جمله گفته شده است: «به لحاظ روش‌شناختی نباید وظیفه تدوین برنامه، تخصیص بودجه و نظارت بر برنامه، بر عهده نهاد واحدی باشد». اگر ارتباط بین دو جمله فوق با صراحت بیان می‌شد، اعتبار گزاره اول افزایش می‌یافت.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بر پایه بیش از شصد سال تجربه، به صورتی که تا به تصویب رسیدن قانون برنامه چهارم توسعه، دستخوش تغییرات متعدد در ساختار و سازمان شد و به نظر می‌رسد آنچه که در آن مقطع زمانی (برنامه چهارم) رسیده بود، وضعیت مطلوبی بود که از عهده انجام وظایف قانونی برمی‌آید. اینکه چنین سازمانی حیطه وظایف خود را تجزیه کند و بخشی از آن را به دیگر ارگان‌ها واگذارد حصول کارایی قبلی در سطح ملی خدشه‌پذیر خواهد شد. از این رو ضروری بود نگارنده مقاله "ارزیابی شیوه برنامه‌نویسی توسعه در ایران (۸۸-۱۳۶۸)" برای پیشنهادات خود تحلیلی بسنده و کافی ارائه می‌کرد و به اختصار اکتفا نمی‌کرد. البته احتمالاً در این صورت، بخشی از مطالب قبلی‌شان نقض می‌شد.