تاس. اچ. مک لئود
سرپرست اجرایی گروه مشاوران هاروارد

برنامه‌ریزی در ایران

براساس تجارب گروه مشاورهٔ دانشگاه هاروارد در ایران
در تهیهٔ برنامهٔ عمرانی سوم

ترجمهٔ علی‌اعظم محمدبیگی
نشرنی

فهرست مطالب

پیشگفتار چاپ ششم ۹

پیشگفتار مترجم ۱۱

مقدمه ۱۹

فصل اول: طرح کلان ـ برنامه یا مدل؟ ۲۹

۱. فشارهایی که به نفع برنامه‌ریزی جامع وجود داشت ۲۹

۲. تهیهٔ برنامهٔ عمرانی سوم ۳۵

۳. نتیجهٔ فرایند برنامه‌ریزی در برنامهٔ عمرانی سوم ۳۶

فصل دوم: برنامه‌ریزان سازمان برنامه ۴۵

برنامه‌ریزان ایرانی که در خارج تحصیل کرده بودند ۴۷

برنامه‌ریزان ایرانی که در داخل تحصیل کرده بودند ۶۹

آموزش و سازماندهی کارکنان سازمان برنامه ۷۵

گروه مشاوره‌ای در سازمان برنامه ۷۸

فصل سوم: تشکیلات سازمان برنامه ۸۷

تشکیلات داخلی سازمان برنامه ۹۳

منازعه بر سر سازمان مرکزی بودجه‌ریزی ۱۰۰

ضمیمهٔ فصل سوم ۱۰۴
قسمت اول ۱۰۴
قسمت دوم ۱۰۹
قسمت سوم ۱۱۲
قسمت چهارم ۱۱۵
فصل چهارم: چارچوب اداری ۱۱۷
فصل پنجم: کارستادی در برنامه‌ریزی ۱۳۳
فصل ششم: فرایند تصمیم‌گیری ۱۴۹
ضمیمهٔ فصل ششم: نقش وام‌دهندگان خارجی ۱۶۶
ضمیمهٔ یک: دربارهٔ کمک فنی خارجی به ایران در حوزهٔ بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی ۱۶۹
ضمیمهٔ دو: دربارهٔ گروه مشاوران هاروارد ۱۷۵
ضمیمهٔ سه: قوانین برنامهٔ عمرانی ۱۸۱
قانون برنامهٔ عمرانی اول (۱۳۲۷-۱۳۳۴) ۱۸۱
قانون برنامهٔ هفت‌سالهٔ دوم عمرانی کشور (۱۳۳۴-۱۳۴۱) ۱۹۰
در سال‌های ۱۳۳۴، ۱۳۳۵ و ۱۳۳۶ ۱۹۴
در سال‌های بعد تا خاتمهٔ دورهٔ برنامه ۱۹۴
الف) مدیرعامل ۱۹۹
ب) شورای عالی ۲۰۱
ج) هیئت نظارت ۲۰۱
ضمیمهٔ چهار: کتاب‌شناسی گزیدهٔ برنامه‌های عمرانی اول، دوم و سوم (۱۳۲۷-۱۳۴۶) ۲۰۹
نمایه ۲۱۷

پیشگفتار چاپ ششم

نزدیک به دو دهه از ترجمهٔ **برنامه‌ریزی در ایران** (در سال ۱۳۷۸) گذشته بود که این ترجمه در سال ۱۳۹۷ به چاپ پنجم رسید، البته با شمارگانی متناسب با حال و روز ناخوشایند این دوران اقتصاد ایران. از مدت‌ها پیش گمان می‌کردم که با پختگی بیشتر من در ترجمهٔ متون شاید مناسب باشد برای چاپ‌های احتمالی بعدی این کتابْ ویرایش ادبی مختصری در آن انجام دهم. بنابراین پس از کسب موافقت نشر نی دست به کار ویرایش آن شدم. هر قدر در متن کتاب و در ویرایش آن پیش می‌رفتم، از این خوشحال‌تر می‌شدم که فعالیت و تحلیل گروه مشاوران دانشگاه هاروارد از اوضاع اقتصادی، اجتماعی و اقتصاد سیاسی ایران در حد فاصل دهه‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۴۰ هنوز چقدر تازگی دارد و بنابراین این کتاب ارزش تجدیدچاپ‌های مکرر را خواهد داشت. به عبارت دیگر، صرف‌نظر از تاریخ‌ها و شخصیت‌های حقوقی و حقیقی نامبرده در این گزارش، تجربهٔ گروه مشاوران دانشگاه هاروارد کم‌وبیش بازگوکنندهٔ همان مسائلی است که کماکان در اقتصاد، جامعه و اقتصاد سیاسی ایران وجود دارد. البته، روی دیگر این خرسندی این حس ناخوشایند است که همین مسائل سبب شد این گروه، ناخرسند از بیهودگی کمک‌های فنی خود، ناچار به ترک ایران شود. امیدوارم روزی جای این حس دوگانه، یعنی خرسندی از تازگی مطالب این گزارش و ناخرسندی از تداوم مسائل اقتصادی، اجتماعی و اقتصاد سیاسی ایران، را حس خوشایند حرکت ایران به سمت پیشرفت همه‌جانبه بگیرد.

بهار ۱۳۹۸

پیشگفتار مترجم

ایران که با داشتن نزدیک نیم قرن تجربهٔ برنامه‌ریزی (۱۳۲۷-۱۳۷۵) از پرسابقه‌ترین کشورهای در حال توسعه در این زمینه است نه‌فقط به هدف‌های متعارف رشد و توسعهٔ اقتصادی دست نیافته، بلکه به نظر می‌رسد اکنون، در مقایسه با آغاز دورهٔ برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های اقتصادی در کشور، کفهٔ ترازوی عوامل همسو و مغایر با الزامات توسعهٔ اقتصادی به نفع عوامل مغایر سنگین‌تر شده است. به نظر می‌رسد از طریق مطالعات جامعه‌شناختی بتوان میزان قرابت عوامل و نهادهای اجتماعی مانند ارزش‌ها، باورها و انتظارات جامعهٔ کنونی ایران را با این الزامات تحلیل کرد، اما حتی ارزیابی شهودی تحولات فرهنگی و اجتماعی در ایران شاید این نتیجه را به دست دهد که این عوامل و نهادها نه‌فقط منطبق با الزامات توسعهٔ همه‌جانبه دگرگون نشده، بلکه جای عوامل و نهادهای اجتماعی مساعد را عوامل و نهادهایی گرفته‌اند که شدیداً ضدتوسعه‌ای عمل می‌کنند (برای مثال نگرش جامعهٔ کنونی ایران به جنبه‌های غیرمادی کار را با دوران پیش از برنامه‌ریزی اقتصادی در کشور مقایسه کنید).

حتی اگر بتوان در ادعای مغایرت روزافزون جهت‌گیری عوامل و نهادهای اجتماعی با الزامات توسعهٔ اقتصادی تردید کرد، از حیث عوامل اقتصادی، اثبات فاصلهٔ روزافزون بین امکانات و الزامات توسعهٔ اقتصادی کشور آسان خواهد بود. در ادبیات اقتصادِ توسعه همواره کمبود سرمایه ــ تا اواسط دههٔ ۱۹۶۰ با تأکید بر سرمایه‌های مالی و فیزیکی و

پس از آن با تأکید بر سرمایهٔ انسانی ــ مهم‌ترین مانع رشد اقتصادی پایدار در کشورهای در حال توسعه انگاشته شده است. چه در نخستین دهه‌های پس از جنگ‌جهانی دوم که نظریه‌های غالب در رشتهٔ نوظهور اقتصاد توسعه قلتِ پس‌انداز و، درنتیجه، عدم کفایت میزان انباشت سرمایهٔ مالی و سرمایه‌گذاری فیزیکی را مانع اصلی افزایش تولید در کشورهای در حال توسعه می‌دانست و چه در دهه‌های اخیر که اغلب نظریه‌پردازان اقتصاد توسعه سرمایهٔ انسانی را کلید طلایی دروازهٔ توسعه تلقی کرده‌اند. ایران از نظر این سرمایه‌ها کم‌وبیش وضعیت خوبی در مقایسه با دیگر کشورهای در حال توسعه داشته است. اظهاراتی که جورج بالدوین، یکی از اعضای گروه مشاوران هاروارد در ایران، بیان کرده به‌روشنی امنیت خاطر سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان اقتصادی ایران را در اواسط دههٔ ۱۹۶۰ دربارهٔ وفور نسبی سرمایه‌های مالی ــ که در آن دوره موتور محرک رشد اقتصادی انگاشته می‌شد ــ نشان می‌دهد:

> در ایران به‌قدری منابع نفتی وجود دارد که هیچ کس نگران تمام شدن آن تا چند دههٔ بعد نیست. نفت در حدی که همسایهٔ ایران، پاکستان ۱۰۰ میلیونی، از مجموع صادرات خود ارز به دست می‌آورد منابع ارزی عاید جمعیت ۲۲ میلیون نفری ایران می‌کند.[1]

در چند دههٔ اخیر که، با پیدایش نظریهٔ سرمایهٔ انسانی، توجه کشورهای در حال توسعه به سرمایه‌گذاری بر منابع انسانی متمرکز شده ایران به لحاظ بیشتر شاخص‌های ذی‌ربط وضعیت کم‌وبیش خوبی در مقایسه با دیگر کشورهای در حال توسعه داشته است. مخارج نسبتاً عظیم دولت در بخش آموزش (که در دو دههٔ اخیر مخارج روزافزون بخش خصوصی نیز به آن افزوده شده است) شاخص گویای حجم عظیم سرمایه‌گذاری جامعهٔ ایران در منابع انسانی است.

این‌همه سرمایه‌گذاری فیزیکی و انسانی برای برنامه‌های اقتصادی در کشور چه نتایجی به بار آورده است؟ اگر بخواهیم در حد ظرفیت این نوشته بازدهی اندک این

1. Baldwin, George Benedict. *Planning and Development in Iran*. The Johns Hopkins press. [1967, p .3] .

سرمایه‌گذاری‌ها را نشان دهیم، شاید شاخصی گویاتر از این نباشد که درآمدهای نفتی نسبتاً عظیم کشور که طی چند دههٔ اخیر، به امید رشد تولید، در راه ایجاد تأسیسات فیزیکی مدرن، سرمایه‌بر و عظیمی چون سدها، بنادر و صنایع بزرگ هزینه می‌شد، اکنون عمدتاً صرف مخارج مصرفی مانند واردات مواد غذایی یا کالاهای لوکسی مانند لوازم خانگی خارجی و تأمین نیازهای ارزی دیوان‌سالاری غول‌آسا می‌شود.

ترکیب جمعیت کشور از جنبهٔ جغرافیایی (سکونت در مناطق شهری و روستایی)، سنی (جمعیت فعال و غیرفعال)، نوع اشتغال (مشاغل مولد و نامولد) و، مهم‌تر از آن، میزان بهره‌وری شاغلان نشان می‌دهد که حجم عظیم سرمایه‌گذاری جامعهٔ ایران در منابع انسانی نه‌فقط بدون بازده مورد انتظار بوده، بلکه به همراه دیگر سیاست‌های اقتصادی و اجتماعیْ نگرش‌ها و عادت‌هایی را در جامعه پدید آورده که چشم‌انداز دستیابی به توسعهٔ 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 را مطرح کرده‌اند:

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

۲. دیدگاهی که برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران و دیگر کشورهای در حال توسعه را نه به منزلهٔ تلاش آگاهانهٔ 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 ظاهراً از نظریه‌های معروف در اقتصاد توسعه مانند «نظریهٔ وابستگی» الهام می‌گیرد یا ناکامی برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران را به دخالت نیروهای خارجی نسبت می‌دهد یا این تلاش‌ها را غیراصیل و برخاسته از نیت‌های قدرت‌های اقتصادی بزرگ می‌داند.

> در مرحلهٔ توسعهٔ سرمایه‌داری در ایرانْ پس از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ ابزار مهم برنامه‌ریزی به کار گرفته شد و طی پنج برنامه، گام‌به‌گام، وابستگی ایران به امپریالیسم و فرایند تک‌محصولی شدن اقتصاد دنبال و در عین حال الگوی مصرف مورد نظر امپریالیسم به‌تدریج به جامعهٔ ایرانی تحمیل شد (رزاقی، ابراهیم، **اقتصاد ایران**، نشر نی، ۱۳۶۸، ص ۱۶۸).

اما گزارش مفصلی که در این کتاب ارائه شده معرف دیدگاه سومی در بررسی عوامل ناکامی برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران است و به نظر می‌رسد مطالعهٔ آن بتواند افق‌های تازه‌ای را در برابر صاحب‌نظران و محققان علاقه‌مند به موضوع تجربهٔ برنامه‌ریزی توسعه در ایران ــ چه از جنبهٔ نحوهٔ ارزیابی تلاش‌های گذشته و چه از جنبهٔ شناسایی شرایط لازم در آینده برای اجتناب از شکست‌های گذشته ــ پدید آورد. تفاوت این دیدگاه با دو دیدگاه قبلی و دیدگاه‌های کم‌وبیش مشابه شاید تا حدودی ناشی از این باشد که کارشناسان خارجی یا غیرخودی آن را مطرح کرده‌اند. این کارشناسان در اواسط دههٔ 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 تهیهٔ برنامهٔ عمرانی سوم که اولین برنامهٔ عمرانی جامع در کشور بود یاری کنند. آنان به دلیل زندگی در محیط اقتصادی و سیاسی توسعه‌یافته‌ای مانند آمریکا که با محیط کشور در حال توسعه‌ای چون ایران تفاوت داشت طبیعتاً نگرش دیگری به عوامل توسعه‌نیافتگی در ایران و تحلیل متفاوتی دربارهٔ تجربهٔ برنامه‌ریزی در آن داشتند. علاوه بر این، گروه کارشناسی فوق برخلاف برخی محققان داخلی که بدون تجربهٔ محیط برنامه‌ریزی در کشور صرفاً در چارچوب نظریه‌های وارداتی، و فارغ از شرایط خاص این محیط، پیشینهٔ برنامه‌ریزی

اقتصادی در ایران را ارزیابی کرده‌اند، به دلیل مدت نسبتاً طولانی (پنج سال) فعالیت مشاوره‌ای در سازمان برنامه، به عنوان سازمان مرکزی برنامه‌ریزی کشور، به مجموعهٔ نیروها و انگیزه‌های حاکم بر رفتار این سازمان و نحوهٔ تعامل آن با بقیهٔ سازمان‌های دولت اشراف داشتند (بخش‌های مختلف گزارش این گروه نشانگر موقعیت ویژه و کلیدی آن در فرایند تهیهٔ برنامهٔ عمرانی سوم است). عامل دیگری که دیدگاه‌های این گروه دربارهٔ 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 علل ناکامی برنامه‌ریزی اقتصادی در کشور را تبیین کرده باشد. اثبات این ادعا در توان این نوشته نیست و نگارنده نیز قصد ندارد در این‌جا به تفسیر این سه دیدگاه و مقایسهٔ توانایی تحلیلی آن‌ها بپردازد، با این همه تصور می‌شود هر سه دیدگاه وجه مشترکی داشته باشند که بتواند معیار خوبی برای داوری دربارهٔ 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 دربارهٔ تجربهٔ برنامه‌ریزی توسعه در ایران و نظرات نویسندگان این گزارش رابطهٔ معنی‌داری بیابد.

به نظر می‌رسد طرح هر نظریه‌ای درباب ناکامی برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های توسعهٔ اقتصادی در ایران در درجهٔ اول معرف نظریه‌ای دربارهٔ رفتار دولت در کشور باشد. هر نظریه‌ای که بهتر بتواند این رفتار را تبیین کند نظریهٔ معتبرتری دربارهٔ علل ناکامی برنامه‌ریزی در ایران خواهد بود. همین موضوع وجه مشترک هر سه دیدگاه مورد بررسی است. به عبارت دیگر، همان‌طور که در ادامه مشخص خواهد شد، هر سه دیدگاه حاکی از تفسیر خاصی از عوامل تعیین‌کنندهٔ رفتار دولت در کشور است:

۱. دیدگاه اول دولت را موجودی خنثی و بی‌طرف می‌داند که فقط عامل اجرای نظرات و توصیه‌های فنی برنامه‌ریزان است و بنابراین شکست برنامه‌های توسعه نشانهٔ انتخاب نادرست هدف‌های این برنامه‌ها یا نادرستی وسایل پیش‌بینی‌شده 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 دربارهٔ هدف‌ها و سیاست‌های اجرایی برنامه‌های توسعه وحدت نظر ندارند. به عبارت دیگر عده‌ای توسعهٔ صنعتی را مجرای دستیابی به توسعهٔ اقتصادی می‌دانند و عده‌ای دیگر توسعهٔ کشاورزی را، برخی اتخاذ استراتژی جانشینی واردات را توصیه کرده‌اند و برخی دیگر استراتژی تشویق صادرات را. دولت‌ها کدام گزینه را انتخاب می‌کنند؟ از سر تصادف دست به انتخاب می‌زنند یا بنا به ترجیحات سیاست‌گذاران؟ دیدگاه اول به عنوان یک دیدگاه هنجاری قادر نیست به این پرسش پاسخ بدهد. درواقع پاسخ به این سؤال 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 توسعهٔ اقتصادی، است.

۲. دیدگاه دومْ 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 اثربخشیِ هر اقدامی از سوی چنین دولت‌هایی را به دخالت مخرب دولت‌های قدرتمند نسبت می‌دهند (نظریهٔ معروف توطئه). هرچند حضور تعیین‌کنندهٔ نیروهای قدرتمند خارجی در تحولات اقتصادی کشورهای در حال توسعه را نمی‌توان انکار کرد، اما برای مثال مقایسهٔ تجربهٔ برنامه‌ریزی توسعه در دو کشور ایران و کرهٔ جنوبی که هر دو در مدار سرمایه‌داری غرب بودند حقایق دیگری را آشکار می‌کند. کرهٔ جنوبی به‌رغم فقدان منابع مالی داخلی و اتکای شدید به استقراض خارجی در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ میلادی درنهایت توانست به رشد اقتصادی پایدار و اعجاب‌انگیزی دست یابد، تا حدی که امروزه به عنوان الگوی موفق توسعهٔ اقتصادی در میان کشورهای در حال توسعه مطرح است. در مقابل، ایران با وجود برخورداری از سرمایهٔ مالی هنگفت حاصل از فروش نفت و 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. پیش‌تر اشاره شد که 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، درنتیجه، قابلیت آن در تبیین ناکامی این اقدام دولت را نشان می‌دهد:

> در ایران همچون کشورهای دیگر سیاست اساساً صحنهٔ 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 الزاماً قانع‌کننده نباشند) وجود دارد. همهٔ این عناصر و نهادها کم‌وبیش در چارچوب قواعد پذیرفته‌شده و نظام حاکم بر مبارزهٔ سیاسی عمل می‌کنند. البته بخشی از این عناصر شاید با اثربخشی کامل عمل نکند، و حتی فرد بدبین را به تصدیق تعریف هارولد لاسْوِل[1] از سیاست هدایت کند که سیاست عبارت است از علم مطالعهٔ «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 جدایی رفاه عمومی از رفاه شخصی وامی‌دارد (هرچند گاهی ممکن است او صادقانه این دو را با هم اشتباه گیرد).
>
> زندگی سیاسی در هر جامعه در صورت فقدان ساختار نهادی توسعه‌یافته و مقبول جامعه به صحنهٔ مبارزهٔ علنی برای پیشرفت شخصی و کسب قدرت بدل می‌شود. علاوه بر این اگر عرصهٔ مناسبی برای این مبارزهٔ سیاسی که نهادهای چنین ساختاری آن را مهیا می‌کنند وجود نداشته باشد، مبارزهٔ فوق به حریم دیوان‌سالاری کشانده می‌شود. در چنین جامعه‌ای دیوان‌سالاری یگانه شاهد محسوس موجودیت زندگی سیاسی سازمان‌یافته است. در این حالت ایجاد هر گونه تمایز مفهومی بین سیاست و مدیریت دولتی ناممکن می‌شود. بقای هر صاحب‌منصبِ دولتی دیگر نه به صلاحیت مدیریتی او، بلکه به توانایی و مهارت او به عنوان سیاست‌مدار بستگی پیدا می‌کند. دیوان‌سالاری دیگر همواره با خود در حال جنگ است. حتی می‌توان گفت اگر در چنین جامعه‌ای دیوان‌سالاری نیز موجودیت داشته و در حال عمل باشد، معرف مجموعه‌ای از قراروmدارها و توافق‌های سیاسی است نه یک ساختار

1. Harold Lasswell

سازمانی. همان‌طور که انتظار می‌رود این قراروmدارها اغلب نه از وجود اندیشه‌ای مستدل در دل خودِ ساختار دیوان‌سالاری، بلکه از نگرانی اجتناب‌ناپذیر افراد برای حفظ منافع شخصی ناشی می‌شود.

همان‌طور که عبارات بالا نشان می‌دهد دیدگاه سوم به جای آن‌که مانند دیدگاه اول فرایند توسعه را فرایند تعامل متغیرهای اقتصادی محض بداند و دولت را واسطه‌ای بی‌طرف در تنظیم چگونگی این تعامل، یا مانند دیدگاه دوم توسعه‌یافتگی یا توسعه‌نیافتگی را امری تحمیلی و خارج از حوزهٔ اقتدار دولت‌های تسلیم و ضعیف کشورهای در حال توسعه بپندارد، 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 توسعه شناسایی نشود، تجهیز دولت به منابع مالی و فیزیکی فراوان چیزی نیست جز سپردن سرنوشت جامعه به دست حادثه یا تیغ را به دست زنگی مست دادن. 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 روش تحلیل مسائل برنامه‌ریزی در ایران داشته باشد، دست‌کم این مزیت را دارد که خواننده را به واقع‌بینی در واگذاری مسئولیت رهبری تلاش‌های توسعه‌ای به دولت دعوت کند. این واقع‌بینی زمانی حاصل می‌شود که در جوامع توسعه‌نیافته دولت را جزئی تفکیک‌ناپذیر از این جوامع بپنداریم که رفتار آن جلوه‌های گوناگون این توسعه‌نیافتگی را نشان می‌دهد نه عنصری توسعه‌یافته که مستقل از شرایط محیطی این جوامع می‌تواند تلاش‌های توسعه‌ای را به سرمنزل مقصود برساند.

زمستان ۱۳۷۸

مقدمه

این گزارش تلاشی است برای ارزیابی تجارب گروه مشاوران هاروارد در ایران. تا همین اواخر نویسنده (هرچند شاید واژهٔ سخنگوی گروه مناسب‌تر باشد، زیرا این گزارش حاصل تلاشِ جمعی اعضای گروه مشاوران هاروارد است) از این‌که مجموعهٔ 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 حین کار خود تهیه کرده بودیم دلیل قانع‌کننده‌ای است که اگر در ارائهٔ یافته‌ها و نظراتمان شتاب‌زدگی می‌کردیم، اشتباه بزرگی مرتکب شده بودیم. گذر زمان، که شفابخش معروف دردهاست، اجازه داد تا در این یافته‌ها و نظرات چند عامل عمدهٔ عینیت‌گرایی احیا شود و به نویسنده که به نمایندگی از همکارانش سخن می‌گوید امکان داد تا در داوری‌های خود از فروافتادن در اشتباهات بزرگ بپرهیزد.

بیشتر مطالب این گزارش به دلیل طبیعت خود باید جنبهٔ ذهنی داشته باشد. الهام‌های ذهنی اهمیت قابل توجهی دارند، زیرا به چهرهٔ عریان (و گاهی نومیدکنندهٔ) حقیقتْ رنگ‌وبوی واقعیت می‌بخشند. اما این الهام‌ها اگر وضعیت ذهنی راوی داستان تهیهٔ برنامهٔ عمرانی سوم در ایران را منعکس کند، کم‌ارزش و حتی مخرب است.

یک سال پیش اعضای گروه مشاوران هاروارد وضعیت روحی خوشایندی نداشتند.

در خرداد ۱۳۴۱ تک‌تک آنان با صداقت و صراحت کامل گزارشی مفصل دربارهٔ میزان پیشرفت کار در حیطهٔ مسئولیت خود تهیه کردند. آنان در این گزارش‌ها نشانه‌هایی از پیش‌بینی ناخرسندکنندهٔ خود را دربارهٔ موفقیت ناچیز گروه به دست دادند.

عصارهٔ مباحثِ جلسه‌ای که در آن گزارش‌های فوق ارائه شد این بود که، با توجه به اوضاع حاکم، ادامهٔ کار گروه مشاوران هاروارد در ایران دیگر دستاورد باارزشی نخواهد داشت. نتیجهٔ اجتناب‌ناپذیر این جلسه تصمیم گروه به ترک ایران بود.

گزارش‌های اعضای گروه دست‌کم نشان‌دهندهٔ پایان مرحله‌ای از پروژهٔ کاری ما در ایران بود. آن موقع به‌روشنی گفته شد و اکنون این گفته باید ثبت شود که این گزارش‌ها به هیچ وجه نتیجهٔ ذهن‌های خستهٔ گروه مشاوران هاروارد نیست. مشاوران این گروه که در سال ۱۳۴۱ در ایران حضور داشتند اکثراً کارکنان سخت‌کوشِ بخش دولتی بودند و همهٔ آنان تجارب قابل توجهی در زمینهٔ اصلاح تشکیلات اداری داشتند. آنان گروهی نبودند که مغلوب احساس فراگیر نومیدی و بدبینی مترتب بر آن شوند. در آن جلسه اعضای گروه درمجموع نظرات خود را بدون برنامه‌ریزی قبلی ارائه کردند و جزئیات حرف‌های تک‌تک افراد قبلاً هماهنگ نشده بود. اگر این گزارش را چند بار مرور می‌کردیم، شاید هدفِ تجدیدنظر قرار می‌گرفت تا از لحن حزن‌آلودش 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 خود این تصمیم مورد تردید هیچ یک از مشاوران قرار نگرفت. چون موضوع این گزارش در کنار مطالب دیگر با افکار و واکنش‌های مشاوران سروکار دارد، باید گفت تصمیم به خروج که برای مدیران گروه در کمبریج ممکن بود صرفاً وقفه‌ای عادی و مطابق با توافق‌های قرارداد به نظر برسد به نظر اعضای گروه مشاوران هاروارد هرگز ساده و غیرغامض نبود.

البته طرح این نکته فقط به منظور یادآوری مسائل اداری و عاطفی به‌جای‌مانده‌ای نیست که اگر گروه می‌خواست به طور ناخوشایندی ایران را ترک نکند، باید از میان

برداشته می‌شد. در حاشیهٔ مطالب فوق باید گفت حل‌وفصل این مسائل سهم بزرگی در ائتلاف نیروی اعضای گروه در سه ماههٔ آخر فعالیت در ایران داشت. البته این مسئله فقط یکی از جنبه‌های بغرنج مرحلهٔ پایانی کار گروه در ایران بود.

مشاور خارجی اگر در محیط کاری خود با کوچک‌ترین مشوقی روبه‌رو 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 نمی‌گویم که در اغلب موارد به دلبستگی عاطفی تعبیر 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 حل‌نشدنی شده و با کمترین احتمالِ بروز توانایی برای حل این مسائل به پرواز درمی‌آید. وانگهی همهٔ این احوالات شور و حرارت مهارنشده و کودکانه نیست.

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

غرور حرفه‌ای نیز تا حد زیادی با این احساس تعلق خاطر در هم آمیخته بود. در این حوزه از کمک فنی بین‌المللیْ مشاور حرفه‌ای واقعی علایق و نگرش‌هایی دارد که بنا به آن نمی‌توان وی را عاملی خنثی در رویدادهایی دانست که خود نیز در آن‌ها دخیل بوده است. برخلاف تصور عده‌ای مشاور خارجیْ ناظری بی‌طرف یا تکنیسینی 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 مورد انتظار مشاور عمدتاً بازدهی به مفهوم اقتصادی آن در بازار نیست. درست است که وی انتظار دریافت حقوق خوبی دارد و در این صورت به نحوی مؤثر کار خواهد کرد، اما قدر فرصت‌هایی را هم می‌داند که سفر و تجارب جدید برای ارتقایش فراهم می‌کند. در این باره مشاوران هاروارد در ایران جز تشکر و سپاسگزاری 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 موضوع خارج از کنترل یا حتی نفوذ سازمان 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 انتظاراتش را منطبق با واقعیت‌های محیط پیرامون شکل داده باشد. دستاوردهایی که مشاور بااهمیت تصور می‌کند شاید از نگاه فردی که در دنیای توسعه‌یافته‌تر قرار دارد چندان مهم نباشد. 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. درون چنین چارچوبی دستاوردهای کاری وی بیش از پیش ارزش پیدا می‌کند.

علاوه بر این، باید گفت که این نوع سرمایه‌گذاری مشاور به‌سختی در چارچوب اندیشهٔ حسابگرانه و دوراندیشانهٔ اقتصادی جا می‌گیرد. به نظر مشاور حرفه‌ای، محاسبات حسابگرانهٔ رایج در بازار ــ با تمام دل‌مشغولی‌های آن دربارهٔ نوسانات بازده سرمایه‌گذاری و مایه گذاشتن وی از سرمایهٔ انسانی خود ــ به معنایی که وی می‌فهمد دو مقولهٔ متفاوت‌اند.

هر انسانی که از حداقلِ حساسیت برخوردار باشد، عدم تحقق پاداش قابل توجه در قبال موفقیت و دستاوردهای کاری را چیزی بیشتر از فقدان سود مناسب برای سرمایه‌گذاری مهارت و نیروی خود قلمداد خواهد کرد.

مشاور خارجی نمی‌تواند به‌آسانی از کنار این ائتلاف سرمایهٔ 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 واقعاً بسیار دشوار است. این موازنه یقیناً با گذشت زمان تغییر می‌کند و هرچه زمان بگذرد کنکاش در دستاوردها و ناکامی‌ها عینی‌تر خواهد شد.

با همهٔ این‌ها، حقیقت این است که اعضای گروه مشاوران هاروارد پس از تصمیم به ترک ایران به احساس نومیدکنندهٔ شکست و ناکامی دچار شده بودند. مشاوران برجستهٔ گروه ظرفیت بسیاری داشتند که روحیهٔ گروه در هم نشکست. البته معنای وضعیت فوق این بود که گروه به مرحلهٔ ارزیابی فعالیت‌های خود رسیده است. در این مقطع بسیاری از واکنش‌های گروه واکنش‌هایی طبیعی در مقابل شکست بود.

نظرات مطرح‌شده نه به قصد عذرخواهی، که دلیلی برای این کار نبود، بلکه با هدف نوعی ارزیابی از فضایی که فراهم‌کنندهٔ عناصر اساسی این گزارش بود فراهم آمد. گزارش ما طبیعتاً نمی‌تواند از فضای ملال‌انگیزی که گروه در آن فعالیت می‌کرد رنگ نگیرد. هنگام بازنویسی متن دست‌نویس خود کوشیدیم تا برخی از کاستی‌های آن را اصلاح کنیم. به نظر می‌رسد این کاستی‌ها ناشی از اعوجاجاتی باشد که هنگام تحریر متن اولیهٔ گزارش وجود داشته‌اند. گزارش تا اندازهٔ زیادی لحن انتقادی دارد.

مجموعه‌عوامل دیگری را نیز باید مورد توجه قرار داد که امکان رعایت دقت و عینیت کامل را در تهیهٔ این گزارش از ما سلب کرد. اولاً، ما نه‌فقط به ارزیابی تلاش‌های خود فرا خوانده شدیم، آن هم تحت اوضاعی که در چارچوب تفکر حسابگر و دور از احساسات قرار نمی‌گیرد، بلکه قرار شد ما به نام کل مجموعه، یعنی گروه مشاوران هاروارد، حاصل کار گروه قبلی یعنی اولین گروه مشاوران هاروارد را نیز ارزیابی کنیم. گفتن این‌که ما کاملاً با تمامی آنچه گروه قبلی انجام داده بود موافق نیستیم نه نظری تبعیض‌آمیز است نه توجیه و دلیل‌تراشی. ما به دلیل آن‌که چند اختلاف‌نظر بنیادی با گروه اول داشتیم، که در ادامه به‌تفصیل به آن خواهیم پرداخت،

حین انجام این ارزیابیِ ضروری، خود را در موقعیت ناخوشایندی احساس کردیم (و هنوز چنین احساسی داریم).

مسئله فقط این نیست که ما هنگام داوری دربارهٔ تلاش‌های گروه اول مشاوران هاروارد احساس ناراحتی می‌کردیم، آن هم چنان داوری‌ای 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 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 گرفته و عامدانه کوشیده‌ایم تا از این دام‌های آشکار بگریزیم. با همهٔ این‌ها حقیقت این است که دو گروه اختلاف‌نظر زیادی داشتند.

با توجه به این اختلاف‌نظرها و به‌ویژه عملکرد متفاوتی که این نظرات در پی دارند به‌زودی به بن‌بست منطقی برخوردیم. با وجود این بن‌بست، دیگر به‌سختی 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 باشد، بلکه واکنشی اجتناب‌ناپذیر به فشارهای تحمل‌ناپذیر در محیط کاری است. 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 انتقادیْ همدلی با گروه اول مشاوران هاروارد را پیشه کنیم.

به‌علاوه باید پذیرفت که پافشاری بر منطقی از نوع منطق بسته و تسلسلیِ یادشده هر گونه ارزیابی رویه‌های انتخاب‌شدهٔ دو گروه را ناممکن خواهد کرد. این‌گونه ارزیابی را، حتی اگر با خطر بی‌عدالتی آشکار همراه باشد، باید انجام داد. گزارش ما چنان 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 اختلاف‌نظرهای عمده‌ای شکل گرفت. این دو موضوع متأسفانه در سایه‌روشن یک مناقشهٔ فکری دربارهٔ میزان اجتناب‌ناپذیری تصمیمات مربوط به آن‌ها قرار می‌گیرد.

هنگامی که «گروه دوم» مشاوران هاروارد به ایران آمدند، مجموعه‌نیروهای نهاد گروه مشاوران هاروارد به برنامه‌ریزی جامع ایمان کامل آورده بودند. در این هنگام چارچوب‌های برنامهٔ عمرانی سوم فقط یک مرحله تا تکمیل نهایی فاصله داشت. آیندهٔ مدیریت امور اقتصادی سازمان برنامه که موضوع اختلاف‌نظر نیز بود در گروِ این قرار گرفته بود که آیا کارهای پیش‌بینی‌شده در برنامهٔ سوم کامل است یا نه. گروه دوم مشاوران فقط وظیفه داشت که در قالب تعیین سیاست‌ها، برنامه‌ها و الگوهای مناسب برای مخارج دولت به این نقشهٔ بزرگ عینیت ببخشد. بخش عمدهٔ گزارش پیشِ رو به تحلیل علل عدم امکان تحقق این امر اختصاص دارد.

ناباوری گروه دوم مشاوران به سودمندی برنامه‌ریزی جامع صرفاً عاملی نیست که در حال حاضر برای توجیه شکست این نوع برنامه‌ریزی در ایران به کار آمده باشد. در این صورت دیگر حرف باارزشی برای گفتن نمی‌ماند. بیشتر ما با این گمان کار را آغاز کردیم و همه با این باور کارمان را به پایان رساندیم که اشخاص معتقد به برنامه‌ریزی جامع در داوری خود دربارهٔ این نوع برنامه‌ریزی دچار اشتباه شده‌اند یا بیش از اندازه به قضاوت خود دربارهٔ این برنامه‌ریزی اعتماد کرده‌اند که متکی بر شواهد کافی نبوده است. آن موقع با توجه به اوضاع حاکم در ایران برنامه‌ریزی جامع نمی‌توانست کارساز باشد. یکی از مشاوران، که نام وی را آشکار نخواهیم کرد، در یکی از جلسات هفتگی گروه مشاوران هاروارد گفته بود که تصور می‌کند مأموریت یافته است تا کار ناممکنی را انجام دهد. این اختلاف‌نظر بنیادی در سرتاسر گزارش ما طنین‌انداز می‌شود و احتمالاً نشانهٔ ناخوشایند دیگری از شدت این اختلاف‌نظر را عرضه می‌کند. این امر هرچند تأسف‌بار است، اما به عذرخواهی نیاز ندارد.

گرچه این اختلاف‌نظر از نخستین روزهای کار گروه دوم مشاوران وجود داشت و ادامه یافت، اما کاملاً به درون خود گروه محدود شد و نگذاشتیم تا فعالیت‌های

اعضای گروه را در انجام وظایف رسمی خود تحت‌الشعاع قرار دهد. ما به عنوان اعضای یک تن واحد یعنی گروه مشاوران 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 جز این بی‌انصافی در قبال مشاوران قبلی بود، همکاران ایرانی ما را سردرگم، اعتبار گروه را خدشه‌دار و کل کار را بی‌معنا می‌کرد. ما آگاهانه کوشیدیم تا در چارچوب شرایطی کار کنیم که از پیش تعیین شده بود و به عنوان نقطهٔ آغاز این کار، آن داوری اساسی گروه اول مشاوران یعنی ضرورت جامعیت برنامه‌ریزی در ایران را بپذیریم.

نقش خود مشاور مسئلهٔ دوم بود که دو گروه مشاوران دربارهٔ آن اختلاف‌نظر داشتند. روی‌هم‌رفته گروه اول، و نه همهٔ اعضایش، نقش مشاور خارجی را به مفهوم مدیران عملیات اجرایی باور کرده یا به‌آسانی پذیرفته بودند. بر این اساس آنان مسئولیت کارهای اجرایی را پذیرفتند و آزادانه و گاهی مقتدرانه وارد جریان تصمیم‌گیری دولت شدند.

بی آن‌که از اصل مسئله دور شویم و به منطق اختلافات مفهومی دو گروه با یکدیگر بپردازیم، یقیناً می‌توان گفت که گروه دوم مشاوران دیدگاه دیگری دربارهٔ نقش مشاور داشتند. البته منظور این نیست که دیدگاه‌های دو گروه دربارهٔ این نقش کاملاً با یکدیگر تفاوت داشت.

مجدداً باید اذعان کنیم که ما در عرصهٔ عمل، حتی اگر هم می‌خواستیم، به‌سختی قادر بودیم رفتاری 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 روزمرهٔ خود بدبین‌تر شده بودند. نگرش‌های غالب به خارجی‌ها متأسفانه با سوءظن همراه بود و در چند مورد آشکار طرف‌دارانِ این نگرش‌ها از آن‌ها ابراز انزجار می‌کردند. منابع تجهیزشدهٔ مدیریت امور اقتصادی در سازمان برنامه در مقایسه با حجم کار مورد نظر در برنامهٔ سوم بسیار ناکافی بود و این موضوع باعث شد که این نگرش‌ها اثر منفی بر پیشرفت و توسعهٔ خود برنامه بگذارد. ما در این گزارش به‌تفصیل

در این باره بحث خواهیم کرد. اما نباید تصور کرد که نحوهٔ برخورد گروه دوم با نقش مشاوران فقط مهر تأییدی بر سرنوشت محتوم خود بود. این گروه آگاهانه و با موافقت تمام اعضا دربارهٔ این مسئله موضع خود را اختیار کرد و در عمل نیز دقیقاً به آن پایبند ماند. این موضع اساساً بر نقش مشاوره‌ای محض تأکید داشت. گروه، با 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 مورد نظر گروه دوم مشاوران با دشواری تحقق یافت و برخی دیگر هرگز تحقق نپذیرفت. برای مثال، در فضای نسبتاً تیره‌وتار مدیریت امور اقتصادی در سازمان برنامه، ایفای نقش مشاوره‌ای محض و حفظ سیاست سازگار با این نقش گاهی بسیار دشوار بود، به‌ویژه برای آن دسته از اعضای گروه که به تناسب کار حرفه‌ای معمول خود، یعنی کار ستادی، تجارب شایان توجهی در تصمیم‌گیری اداری و عمل به آن داشتند. همچنین همه‌شان باور داشتند که رویه‌های عملی گروه اول مشاوران کار گروه دوم را دشوارتر کرده است. بی‌شک اختلاف‌نظر دو گروه دربارهٔ نقش مشاوران صادقانه بود و در چارچوب هدف‌های این گزارش وجود چنین اختلاف‌نظری حقیقت آشکاری است.

بیشتر این گزارش لحن انتقادی تندی دارد. در کنار دلایل دیگری که پیش‌تر برشمرده شد باید گفت که تحلیل مورد نظر در این گزارش بنا به طبیعت خود باید نگاهی انتقادی داشته باشد. علاوه بر این، شکست‌های گروهی مانند گروه ما در قیاس با موفقیت‌هایش آسان‌تر تمیز داده و شناسایی می‌شود، زیرا این شکست‌ها به مسائل واقعی و نگرانی‌های روزمره مربوط می‌شود که به دلیل فوریت و اضطرار آشکارشان، کانون توجه قرار می‌گیرد؛ توجهی که شاید به‌حق نباشد.

مشاورهٔ فنی خارجی از آن دست کارهایی است که دستاوردهای واقعی خود را احتمالاً در درازمدت نشان خواهد داد. مشاورهٔ فنی خارجی اساساً در پی این نیست که تأسیسات فیزیکی ایجاد کند یا حتی طبق ادبیات جاری در زمینهٔ کمک خارجی «نهادسازی» کند. اگر محیط مناسب وجود نداشته باشد این دو هدف هیچ یک

نمی‌تواند در درازمدت سودمند باشد. انتقال اندیشه‌ها و نگرش‌های نو به جامعهٔ میزبان بنیادی‌ترین و دشوارترین جنبهٔ مشاورهٔ فنی است. اگر در این زمینه دستاوردی نباشد دستاوردهای دیگر پایدار نخواهد ماند.

بنا به آنچه گفته شد سنجش دستاوردهای مشاورهٔ فنی خارجی به‌ویژه در کوتاه‌مدت ناممکن است. اندیشه‌ها و نگرش‌های نو طی فرایندهایی ظریف، پیچیده و منقطع منتقل می‌شود. فاصلهٔ زمانی بین پذیرش و جذب اندیشه‌های نو در جامعهٔ میزبان کاملاً پیش‌بینی‌ناپذیر است. در جریان فرایند جذب اندیشه‌ها، ملاحظهٔ تغییر و تحول مفاهیمْ ناگزیر حیرت و سرگشتگی عمیقی به همراه دارد. با وجود این، منطق حکم می‌کند که همهٔ این‌ها باید به‌تدریجْ تغییرات معنی‌داری ایجاد کند. آنچه سبب می‌شود که مشاورهٔ فنی را نتوان در معرض تحلیل‌های کوتاه‌مدت، دقیق و عینی قرار داد این است که این کار در کل سنجش‌ناپذیر نیست. بنابراین، هر گونه تحلیل معنی‌دار دربارهٔ دستاوردهای گروه مشاوران هاروارد در ایران به گذشت زمان نیاز دارد.

ما به‌رغم نگاه انتقادی این گزارش همچنان معتقدیم که تحلیل پیشِ رو نشان خواهد داد دستاوردهای دقیق گروه مشاوران هاروارد برای ارزشمند نشان دادن کلیت کارِ گروه کفایت می‌کند.

فصل اول

طرح کلان ـ برنامه یا مدل؟

در جریان تهیهٔ برنامهٔ عمرانی سوم، برنامه‌ریزی فعالیت‌های بخش دولتی با اقتدار بیشتری همراه بود تا برنامه‌ریزی در زمینهٔ برنامه‌ها و طرح‌هایی که به سنت‌ها، نهادها، تمایلات و گرایش‌های جامعهٔ ایران توجه داشتند.

۱. فشارهایی که به نفع برنامه‌ریزی جامع وجود داشت

همان‌طور که در مقدمهٔ این گزارش بیان شد هنگام ورود «گروه دوم» مشاوران هاروارد به ایران سازمان برنامه و بودجه و به همراه آن گروه مشاوران هاروارد به مفاهیم برنامه‌ریزی جامع دلبستگی و پایبندی پیدا کرده بودند. هرچند گروه جدید دربارهٔ امکان اثربخشی و حتی سودمندی این مفاهیم دیدگاه‌های انتقادی داشتند و به آن‌ها نیز پایبند ماندند، اما مطالعهٔ سیر وقایع نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی جامع به عنوان یک اندیشهٔ تقریباً گریزناپذیر پذیرفته شد و می‌دانیم که به علت عقلایی بودن امر گریزناپذیر به‌راحتی نمی‌توان دربارهٔ آن جدل کرد.

هرچند شدت این دلبستگی و پایبندی روشن نبود (و اکنون هم که سال ۱۳۴۲ است کاملاً روشن نیست)، دولت ایران در سال ۱۳۲۵ رسماً توجه خود را به برنامه‌ریزی اقتصادی مبذول داشت. در فروردین آن سال دولت هیئت عالی برنامه را تشکیل داد که

این یکی از نخستین اقدامات بزرگ در دورهٔ پس از جنگ‌جهانی دوم بود. نتیجهٔ اولیهٔ کار این هیئت بیشتر از برنامه به فهرست طرح‌های عمرانی شباهت داشت، فهرستی که پس از اخذ پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی تنظیم شده بود. عقلایی کردن این فهرست، دست‌کم در حدی که با امکانات درآمدی دولت هماهنگ باشد و شرایط بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه را برآورده کند، گویا بیشتر فعالیت‌های دولت در سه سال بعدی را به خود اختصاص داد. سرانجام قانون برنامهٔ عمرانی اول در اسفند ۱۳۲۸ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. این قانون به مفهوم آغاز کار تخصیص منظم بودجه در راه توسعهٔ کشور بود.

چند جنبه از این اولین تجربهٔ برنامه‌ریزی در ایران دست‌کم ارزش نگاهی گذرا را دارد. «فهرست» طرح‌های عمرانی که در سال ۱۳۲۵ به بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه ارائه شد پس از آن‌که به شکل قانون برنامهٔ عمرانی اول[1] درآمد از نظر حجم اعتبارات نزدیک به ۷۰ درصد کاهش یافته بود. از آن پس تحدید هزینه‌های عمرانی با این توقع که تحقق نیازها از میزان درآمد دولت چندان فراتر نرود به جریانی مستمر مبدل شده است. این پدیده هر چه باشد، دست‌کم یکی از ابعاد دیرپا و حیرت‌آور خود مسئلهٔ برنامه‌ریزی را نشان می‌دهد. همچنین باید گفت که برنامهٔ اولیه را، صرف‌نظر از حجم آن، باید فهرست کارهای عمرانی پنداشت نه برنامهٔ عمرانی جامع، و این امر برخلاف مطالبی است که در مقدمهٔ قانون برنامهٔ عمرانی اول آمده و هدف‌های کلی مانند افزایش تولید، گسترش صادرات، اصلاح بخش کشاورزی، صدور مواد معدنی، ارتقای سطح زندگی و افزایش رفاه اجتماعی را پیش می‌کشد. گزارش شرکت مشاوران ماورای بحار به این موضوع اشاره دارد. این شرکت در گزارش نهایی خود (مرداد ۱۳۲۸) دربارهٔ ماهیت محدود برنامهٔ اول نوشت:

> برنامهٔ عمرانی اول را اساساً می‌توان برنامهٔ اصلاحات اقتصادی دانست یا به عبارت بهتر شاید بتوان آن را برنامهٔ اصلاحات اجتماعی از طریق بهبود وضعیت اقتصادی

۱. برای اطلاع از متن قانون برنامهٔ عمرانی اول نگاه کنید به ص ۱۸۱-۱۸۹. ـ م.

کشور تلقی کرد. فعالیت سازمان برنامه در مراحل اولیهٔ کار به تنظیم طرح‌های عمرانی و نظارت بر آن‌ها محدود خواهد شد... . درنهایت دستیابی به هدف‌های اصلی برنامه مشروط به این خواهد بود که تغییرات اساسی در نهادها و رفتارهای اجتماعی پدید آید. این تغییرات در حیطهٔ برنامهٔ فعلی قرار نمی‌گیرد (جلد پنجم، ص ۱۱).

در این عبارت، نویسندگان گزارش شاید به طور ناخودآگاه یکی از معماهای همیشگی برنامه‌ریزی را بیان کرده باشند. هنگامی که برنامهٔ توسعه قلمروی محدود داشته باشد بسیاری از عواملِ مانع یا موجب پیشرفت برنامه باید خارج از کنترل مستقیم جریان برنامه باشد. اگر برنامه‌ریزان بتوانند با واقع‌بینی این فرض را اختیار کنند که عوامل فوق تحت تأثیر مثبت فعالیت‌های برنامه قرار خواهد گرفت می‌توانند به محدودیت‌های قلمروِ کاری خود تن بدهند.

اما چون چنین فرضی را نمی‌توان اختیار کرد، برنامه‌ریزان باید اهمیت روزافزونی به عوامل فوق بدهند، چنان اهمیتی که دست‌کم با شدت کارکرد این عوامل در جهت تخریب هدف‌های برنامه تناسب داشته باشد. به همین ترتیب، برنامه‌ریزان باید بر کنترل کردن این عوامل بیش از پیش پافشاری کنند. علاوه بر این، اگر برنامه‌های محدود و کوچک وسیلهٔ مناسبی برای دست یافتن به آرزوهای نامحدود پنداشته شود، در آن صورت این امر دربارهٔ بیشتر برنامه‌های توسعه مصداق خواهد یافت. این پافشاری باید به بالاترین حد برسد، زیرا در موقعیتی که به قول جان هیکس[1] «همه‌چیز به همدیگر بستگی دارد» محدودهٔ عمل برنامه را کجا می‌توان قرار داد که شمول و جامعیت کامل قلمروِ برنامه بهتر باشد.

هنگام ورود دومین گروه مشاوران هاروارد به ایرانْ قوت آشکار این منطق (که ملاحظات دیگر آن را تقویت می‌کرد) نتایج نهایی خود را در شکل پایبندی برنامه‌ریزان به اندیشهٔ جامعیت برنامه بروز داد. در گزارش «بازنگری برنامهٔ دوم» این موضوع عیان است. این بازنگری که به عنوان نقطهٔ آغاز منطقی تهیهٔ برنامهٔ عمرانی سوم انجام شد،

1. John Hicks

در اسفند ۱۳۳۹ پس از بیش از یک سال کار تحلیلی عمیق به پایان رسید و نتایج آن در عمل مبنای تهیهٔ برنامهٔ عمرانی سوم قرار گرفت. اسناد برنامهٔ سوم نیز در قالب «چارچوب‌های برنامه» در تابستان ۱۳۴۰ منتشر شد.

در این بازنگری به طور خلاصه نتیجه‌گیری شده است که کاستی‌های برنامهٔ دوم را به «پیچیدگی‌های برنامه‌ریزی»، «کمبود نیروی انسانی آموزش‌دیده» و «عوامل نهادی» می‌توان نسبت داد. به‌راستی که معلوم نیست کشف ضعف‌های بنیادی برنامهٔ دوم چگونه می‌تواند الزاماً توسل به برنامه‌ریزی جامع را در پی داشته باشد! درواقع به نظر می‌رسید ارائهٔ یافته‌های این بازنگری، به شکلی چنین مجمل و حتی عریان، نشانگر موانع اساسی در برابر اجرای هر نوع برنامهٔ عمرانی جامع و ملی باشد. اما منطق آن زمان چیز دیگری را تحمیل کرد و بنابراین تهیه‌کنندگان گزارش بازنگری اساساً خواستار تهیهٔ برنامهٔ عمرانی جامع شدند. مطابق این گزارش برنامهٔ عمرانی جامع پیش‌شرط لازم برای نیل به چشم‌اندازهای عمرانی مورد نظر بود. در این باب نتایج بازنگری برنامهٔ دوم به این صورت بیان شد:

> در تمام قسمت‌های این گزارش معلوم شد که نبود برنامهٔ عمرانی هماهنگ و جامعْ مانعِ اصلی تسریع آهنگ توسعهٔ اقتصادی و اجتماعی کشور است... . با توجه به نیاز فراگیر به جامعیت برنامه‌ریزی عمرانی در کشور، ما از تصمیم اخیر دولت استقبال می‌کنیم که سازمان برنامه را به تدوین برنامهٔ عمرانی سوم کشور، که برنامه‌ای ملی و دربرگیرندهٔ فعالیت‌های کلیهٔ دستگاه‌های دولتی و نیز فعالیت‌های بخش خصوصی باشد، فرا خوانده است.

همان‌طور که قبلاً بیان شد فشارهای موجود در کشور به نفع برنامه‌ریزی جامع اگر الزام‌آور نباشد، دست‌کم متقاعدکننده است. همچنین باید به دیگر فشارهای آشکاری توجه کرد که در همین جهت برنامه‌ریزی جامع عمل کرد و ظاهراً در روند تهیهٔ برنامهٔ سوم تأثیر و نفوذ گسترده‌ای داشته است. گویا در فشارهای اخیر دو نیروی مؤثر و آشکار در کار بوده است.