

### پازل گمشده

«نقش جامعه» در مطالعات توسعه‌ای ما مورد غفلت واقع شده است

سیدعبدالمیرنیوی

استاد علوم سیاسی و هیات علمی پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی

درباره سیاست‌های توسعه‌ای در ایران معاصر و نتایج آنها، چه کوتاه مدت و چه بلندمدت، تحلیل‌های متفاوتی وجود دارد که شاید بتوان آنها را در دو گروه کلی جای داد. در حالی که امروزه توسعه فرآیندی همه‌جانبه، متوازن و مستمر تلقی می‌شود، برخی از این تحلیل‌ها بر «ابعاد اقتصادی و اجتماعی» این سیاست‌ها، یا به تعبیری حیات اقتصادی و اجتماعی ایران در این دوره، تأکید دارند و برخی دیگر بر «جنبه‌های سیاسی» توسعه تمرکز می‌کنند و آن را مقدم و مهمتر می‌دانند. هرچند هر یک از این دو گروه می‌گوشتند تصویری دقیق از تحولات اقتصادی یا سیاسی کشور در این دوره طولانی عرضه کنند و روند پس‌رفت‌ها و پیشرفت‌ها را توضیح دهند، در عمل از بیان تحلیلی چندجانبه و همه‌سویه ناتوان می‌مانند و در نتیجه امکان ارائه تصویری دقیق‌تر و نسبتاً کامل فراهم نمی‌شود.

این امر، دلایل متنوعی دارد. شاید یکی از مهمترین دلایل آن باشد که هنوز این دو گروه صرفاً بر توان و ظرفیت «دولت» و نقش آفرینی نیروهای توسعه‌خواه در این سطح متمرکز می‌شوند و به نقش و جایگاه «جامعه» چندان توجهی نمی‌کنند، حتی زمانی که از «توسعه انسانی» سخن گفته می‌شود، باز هم اغلب بحث در سطح دولت و دولتمردان محدود می‌ماند. این درست است که «دولت» در فرایند توسعه، با هر تعریف و هر گونه شاخص‌سازی، نقش بی‌بدیلی دارد، رویکردهای گوناگون نظری بدروستی بدان توجه کرده‌اند و حتی اهمیت رعایت تعادل میان «توسعه اقتصادی» و «توسعه سیاسی» را متذکر شده‌اند، اما هر بحثی درباره توسعه بدون توجه به ظرفیت بوروکراسی، روند سیاستگذاری و لزوم پیوندخوردن توسعه با منافع و مصالح جامعه ناقص می‌ماند، کما اینکه براساس تجربیات جهانی در این زمینه، نسل جدید نظریات توسعه پدید آمده‌اند.



امروزه توسعه فرآیندی همه‌جانبه، متوازن و مستمر تلقی می‌شود، اما برخی از تحلیلگران ما بر ابعاد «اقتصادی» و «اجتماعی» سیاست‌های توسعه‌ای و برخی دیگر بر جنبه‌های «سیاسی» توسعه تمرکز می‌کنند. این در حالی است که نقش و جایگاه «جامعه» کمتر مدنظر قرار می‌گیرد، حتی زمانی که از «توسعه انسانی» سخن گفته می‌شود، باز هم بحث در سطح دولت محدود می‌ماند. باید بدانیم که هر بحثی درباره توسعه بدون توجه به لزوم پیوندخوردن توسعه با «منافع و مصالح جامعه» ناقص است. با توجه به این امر، امروزه نسل جدید نظریات توسعه پدید آمده‌اند.

توجه همزمان و هرچند گذرا به این دو بعد و دو سویه سیاست‌های توسعه‌ای شاید سرشت و سرنوشت توسعه در ایران پیش از انقلاب را تا حدود زیادی روشن کند و البته بیانگر خطایی باشد که همواره رخ داده است. توضیح آنکه در حالی که همواره بعد «اقتصادی» «اجتماعی» توسعه و پیشرفت مورد تأکید و توجه و سرمایه‌گذاری کلان دولتمردان بود، به همان شدت از اثرگذاری جامعه مدنی، حفظ و رعایت حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندان و نیز بازی رقابتی میان نخبگان و فعالان سیاسی خودداری و فضای سیاسی و اجتماعی در قبل از انقلاب بسته‌تر شد. تجربه نشان می‌دهد در این حالت، به دلیل آنکه سیستم، توانایی اصلاح خود را ندارد، خروج آن از بحران به عاملی خارج از سیستم وابسته می‌شود؛ خواه شورش باشد یا دخالت خارجی یا در حالتی دیگر مرگ پادشاه.

در مقاطعی پس از انقلاب، با توجه به فشارهای اجتماعی موجود و به خصوص پس از فروپاشی بلوک شرق، اهمیت «توسعه سیاسی» توسط بخش‌هایی از نیروهای سیاسی جدی گرفته می‌شود تا آن حد که این جنبه از توسعه پیش شرط توسعه اقتصادی پایدار در نظر می‌آید. با این حال و به رغم دستاوردهایی گذرا، تأکید بر نقش دولت و اصرار بر تداوم شیوه حکمرانی مطابق قواعد قدیمی سبب می‌شود تمامی سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ابر به‌مانند. به عبارت دیگر، اثرگذاری جامعه مدنی و بازی سیاسی مشارکتی و واقعی میان نخبگان ضمانت‌بخش تداوم و پایداری توسعه و نوازن میان ابعاد مختلف آن است؛ نکته‌ای که نخبگان سیاسی از آن غافل مانده‌اند.

سهم «مردم» در فرایند توسعه ملی

# هنر ظریف پیشرفت

برنامه «توسعه ملی» با «اهداف و آرمان‌های ملت» چقدر مطابقت دارد؟

ابراهیم حاجیبانی

جامعه‌شناس و معاون پژوهشی مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

پرسش اصلی این مقاله در خصوص رابطه یا تناسب میان جامعه، مردم و مشخصاً نیروهای اجتماعی با سیاست‌ها، برنامه‌ها، هدف‌گذاری‌ها، سند‌نویسی‌ها و در نهایت اقدامات توسعه‌ای در کشورمان است. به عبارتی، مسأله آن است که چه نسبتی میان «جامعه» و «توسعه» برقرار است. جذابیت طرح این سؤال از آن جهت است که «فرآیند توسعه ملی در ایران» به‌طور طبیعی، روندی ادامه‌دار و پیوسته (به اصطلاح پروسه‌ای) است، لذا همواره امکان طرح این پرسش مهم وجود دارد که نقش و جایگاه «مردم» در این روند یا پروسه چیست و چگونه است.

برای تدقیق بحث شایسته است تأکید شود که در این مقاله منظور از «توسعه» تمامی هدف‌گذاری‌ها، تدابیر، سیاست‌ها و اقداماتی است که از سوی نهادهای رسمی (تا حدودی مدنی) برای مداخله در شرایط موجود با هدف تحول و بهبود انجام می‌پذیرد؛ پر واضح است که در یک برداشت اجمالی و شعارگونه هرگونه هدف‌گذاری، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری معطوف به توسعه باید با انکا به مردم و نیروهای اجتماعی و با هدف تأمین رفاه، حقوق اساسی و بهبود شرایط آنان صورت پذیرد و در غیر این صورت اساساً نمی‌توان از توسعه و تحول یا پیشرفت سخن گفت.

اما این گزاره یا فرضیه کلیشه‌ای در سطح نظام تصمیم‌سازی و سیاستگذاری توسعه، یک الزام قطعی یا پیش‌فرض مسلم نیست و در پیچ و خم تصمیم‌گیری‌های دولتی و فرآیندهای عملی و عینی ساختار برنامه‌ریزی توسعه به سهولت و به سرعت فراموش می‌شود. بنابراین هر از چنگاه طرح این سؤال و به بحث گذاشتن میزان و فاصله نظام برنامه‌ریزی توسعه ملی با اهداف و آرمان‌های ملت یا مردم ضروری و الزامی به نظر می‌رسد.

در خصوص عبارت «مردم» از منظر جامعه‌شناختی، توضیحاتی ضروری است. عبارت «ملت» یا «مردم» را می‌توان به نیروهای اجتماعی تعبیر کرد و تقلیل داد تا از ابهام ذاتی آن فروگاست. «مردم» یک توده بی‌شکل نیستند؛ جامعه دارای ساختاری معین و مشخص و قابل لمس و ردگیری است. صرف‌نظر از مناقشات نظری و صرفاً برای استفاده در بحث حاضر، «جامعه» را می‌توان برابر نیروهای اجتماعی نیز دانست. نیروی اجتماعی محل‌ها، مکان یا نقاطی از نظام اجتماعی است که بواسطه برخی پارامترها مثل جمعیت، ظرفیت، توان بسیج‌کنندگی و... محل انباشت نیروها می‌شوند.

به عبارتی دیگر، نیروهای اجتماعی جاها و نقاطی‌اند که تبلور عینی و ملموس جامعه را می‌توان مشاهده کرد، به همان‌سان که جامعه را می‌توان به نهادهای اصلی آن (مثل خانواده، دین، رسانه و...) تقلیل داد. بر این اساس، جامعه متشکل از انواع نیروهای اجتماعی است که تحت عناوینی مثل اقشار مختلف اجتماعی (اصناف و بازار، کارگران صنعتی، معلمان، بوروکرات‌ها، طبقه متوسط و متخصصان، روشنفکران) و نیز عشایر، روستاییان، اقلیت‌های مذهبی، اقوام و خرده‌فرهنگ‌ها و از جنبه دیگر مناطق مختلف شهری و محل جمعیت‌ها (چیزی مانند استان‌ها و ولایات) قابل شناسایی است.

بر بستر این نیروهای اجتماعی، نیروهای سیاسی متناسب با هر کدام مطرح می‌شود که در قالب احزاب و نهادهای مدنی قابل مشاهده (عینی) هستند. بنابراین جامعه را می‌توان به «نیروهای اجتماعی» و «نیروهای سیاسی» برخاسته از هر کدام تعبیر کرد؛ شکل‌گیری نیروهای اجتماعی و سیاسی (که دارای ظرفیت و پتانسیل اثرگذاری بر فرآیندهای سیاسی و توسعه‌ای) هستند عمدتاً در پرتو مسائل، نیازها، تقاضا، مطالبات و درخواست‌های هر کدام از اقشار، معنی و واقعیت پیدا می‌کند؛ به زبان ساده‌تر این مسائل و مطالبات مختلف هستند که نیروهای اجتماعی

که به واسطه آنها توجه جامعه را به خود جلب کرده است) باقی و وفادار بماند. در نهایت، انطباق راهبردهای توسعه و پیشرفت ملی با نیازهای ملی، نیازمند جامعه مدنی قوی است.

#### ■ ب) در سطح دوم و برنامه‌ریزی توسعه محلی

بخش عمده‌ای از فرآیندهای توسعه در سطح عملیاتی و منطقه‌ای و ناحیه‌ای رخ می‌دهد. اجرای پروژه‌ها و برنامه‌های متعدد عمرانی و زیرساختی (در بخش‌های آموزشی، بهداشتی، انرژی، تجارت مرزی، صنعتی و امثالهم) از نشانه‌ها و شاخص‌های توسعه به شمار می‌آیند که توسط دولت(ها) در سطوح محلی (یا استانی) اجرا می‌شوند. در این زمینه هم شایسته آن بوده و هست که هر نوع پروژه‌ای که از منابع عمومی استفاده می‌کند با نیازها و مسائل مردم محلی منطبق باشد.

اما تجربه تاریخی در ایران و سایر کشورها نشان می‌دهد که بنابه دلایل سیاسی و انتخاباتی همواره انحراف از این مسیر وجود دارد؛ نخست اینکه بخش زیادی از این طرح‌ها از «مرکز» القا و اولویت‌گذاری می‌شوند که فاقد منطق محلی است و در بهترین حالت درصد رفیع نیازهای ملی، بدون توجه به شرایط محلی هستند. (مانند اکثر پروژه‌های نفت و گاز و پتروشیمی در خوزستان عسویه و...) برخی دیگر از پروژه‌ها تحت تأثیر رقابت‌های نخبگان محلی رقم می‌خورند که مصلحت و خیر عمومی در آن لحاظ نشده است.

از سویی دیگر، انواع چشم و هم‌چشمی‌های محلی در کشور باعث شکل‌گیری و سرمایه‌گذاری طرح‌های مختلف شده است که نشانه بارز آن وجود ده‌ها فرودگاه، دانشگاه، بازارچه، شهرک صنعتی، مزرعه، جاده، تأسیسات سد و انتقال آب در اقصی نقاط کشور است که با اجرای بدون ضابطه و بدون ارزیابی تأثیرات آن، گاهی موجب هدر دادن برخی منابع عمومی کشور شده‌اند؛ برخی از این طرح‌ها، بدون عطف توجه به نیازهای مخاطبان و اقتضانات مردم محلی (ساکنان شهرها و روستا) اجرا شده‌اند و هم اکنون هزاران طرح نیمه‌تمام را، که سرمایه‌های کشور را معطل کرده‌اند شاهد هستیم.

با وجود ده‌ها سال فعالیت‌های برنامه‌ریزی توسعه محلی در سطح استان‌ها و تجربه و دانش انباشته در آنها که خود محصول شکست‌های مختلف بوده است، هنوز نهاد برنامه‌ریزی محلی فاقد این بنیه و توانایی بوده یا امکان تحرک و نقش‌آفرینی برای آن به‌وجود نیامده است؛ در عوض مدیران ارشد محلی، شخصیت‌های شبه‌رسمی و بویژه نمایندگان مجلس در تعیین اولویت‌های پیشرفت مناطق مؤثر هستند که طبعاً فاصله معنی‌داری با نیازهای واقعی مردم دارند. این امر بویژه در پروژه‌های توسعه روستایی – عشایری و طرح آب و خاک مشهود است. طرح‌های آب و خاک که معمولاً از منابع مالی بسیار زیاد ارزی و ریالی استفاده می‌کنند، در عمل اثرات اندک یا حتی مخرب بر توسعه پایدار داشته‌اند.

متخصصان و محققان توسعه در بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول مانند کنیری از پژوهشگران داخلی به این جمع‌بندی رسیده‌اند که درصد بالایی (بالای ۷۰ درصد) از پروژه‌ها و طرح‌های توسعه‌ای بنا به دلایل متعدد، از جمله مهم‌ترین آنها عدم انطباق با نیازهای عینی و واقعی مردم محلی، شکست‌خورده و ناکام مانده‌اند. مدیریت‌های سیاسی و توسعه‌ای در سطوح استانی باید توجه جدی‌تر به اقتضانات و شرایط محلی داشته باشند به شرط آنکه این نوع نگاه منجر به رویکرد افراطی در محلی‌گرایی نشود و باعث بروز یا تشدید شکاف‌های منطقه‌ای، عدم برآمده از این مکانیسم‌ها نیز در طول فعالیت خود، متعهد به شعارهای خود



<b>■ انطباق راهبردهای توسعه با نیازهای ملی، نیازمند «جامعه مدنی قوی» است.</b>	<b>نیازگاه</b>
<b>■ هر گونه هدف‌داری، برنامه‌ریزی و سیاستگذاری معطوف به توسعه باید با اتکاب به مردم و نیروهای اجتماعی و باهدف تأمین رفاه، حقوق اساسی و بهبود شرایط آنان صورت پذیرد.</b>	
<b>■ در فقدان حضور مؤثر نیروهای اجتماعی و سیاسی، فرآیند توسعه ملی قطعاً با مطالبات و نیازهای مردم فاصله می‌گیرد و این شکل از سیاستگذاری توسعه، بی‌تأثیر، بی‌خاصیت و شکست‌خورده خواهد بود.</b>	
<b>■ مدیریت‌های سیاسی و توسعه‌ای در سطوح استانی باید توجه جدی‌تر به اقتضانات و شرایط محلی داشته باشند به شرط آنکه این نوع نگاه منجر به رویکرد افراطی در محلی‌گرایی نشود.</b>	
<b>■ انواع چشم و هم‌چشمی‌های محلی در کشور باعث شکل‌گیری و سرمایه‌گذاری طرح‌های مختلف شده است که نشانه بارز آن وجود ده‌ها فرودگاه، دانشگاه، بازارچه، شهرک صنعتی، مزرعه، جاده، تأسیسات سد و انتقال آب در اقصی نقاط کشور است که گاهی موجب هدر دادن برخی منابع عمومی کشور شده‌اند.</b>	

ملی را به کانال‌ها و جهت‌هایی نامتناسب و فاصله‌دار از «منافع عمومی» سوق می‌دهند.

مجممل کلام آنکه، در هر دو این شرایط و در فقدان حضور مؤثر تمامی نیروهای اجتماعی و نیروهای سیاسی، فرآیند توسعه ملی قطعاً با مطالبات و نیازهای مردم فاصله می‌گیرد و مطابق انبوه تجربیات تاریخی، این شکل از سیاستگذاری توسعه، بی‌تأثیر، بی‌خاصیت و شکست‌خورده خواهد بود و صرفاً باعث تأخیر در فرآیند پیشرفت کشور، هدر دادن منابع عمومی کشور و حتی بروز بحران‌های امنیتی و سیاسی می‌شود که این آخری توسعه کشور می‌شود مملکت در عرصه رقابت‌های منطقه‌ای و بین‌المللی برای ده‌ها سال عقب بماند.

در انتهای این بحث باید یادآور شد که در شرایط فقدان نهادهای حزبی منسجم و نهادهای مدنی قوی و ناظری که در شرایط کاملاً امن و بدون سوءظن فعالیت کنند، صرف فعال بودن مکانیسم‌های سالم انتخاباتی و رقابتی کافی نیست چون تضمینی وجود ندارد که حتی دولت برآمده از این مکانیسم‌ها نیز در طول فعالیت خود، متعهد به شعارهای خود

کشورها، حاکم بوده و به‌دلیل برخی تجارب تاریخی مثبت (مثل کره جنوبی) و هودارانی دارد.

اما مرجع جانشین دوم، دیدگاه‌ها و نظرات متخصصان و برنامه‌ریزان توسعه و مشخصاً بوروکرات‌های مقیم در ستاد برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور و نیز ستاد دستگاه‌های اجرایی و تا حدودی اقتصاددانان دانشگاهی است که گاهی روابطی هم با سازمان‌های رسمی و اداری، بانک‌های مرکزی و... دارند. این جماعت هم اگر فضا و شرایط اجازه دهد رأساً و بدون عطف توجه به مشکلات عینی و نیازهای روزمره نیروهای اجتماعی خود، اولویت‌های توسعه کشور را تدوین و به‌دلیل جایگاه برجسته‌شان در نظام اداری و نظام سیاسی، عملاً منویات خود را به کلیت نظام سیاسی تحمیل می‌کنند.

در حالی که در میدان واقعی سیاست، این جماعت خود سرشار از انواع منافع هستند که الزاماً و معمولاً این منافع، (همان منافع و خیر عمومی) نیست. جماعت بوروکرات، به‌دلیل خاستگاه اجتماعی (برخاسته از طبقه متوسط)، محافظه‌کاری ذاتی و مهمتر از همه درگیر شدن در تعارض منافع، فرآیند توسعه

این رویکرد و نگاه در بسیاری از