

# فرصتی برای پرداختن به مفهوم برنامه‌ریزی در ایران

محمود متوسلی،\* فرشاد مؤمنی،\*\* محمدمجید رنجبر\*\*\* و رزیتا لاجوردی\*\*\*\*

تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۷/۱۴

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۱۰/۱۵

هدف از پژوهش پیش‌رو ارائه تعریفی از برنامه‌ریزی براساس مبانی نظری نهادگرایی و مدل «چهار سطح تحلیل اجتماعی» ویلیامسون است. سؤال اصلی تحقیق این است که برای اینکه یک برنامه‌ریزی به‌طور مطلوب تهیه، تدوین و اجرا شود؛ چه الزاماتی باید داشته باشد و چه موانعی در جهت تحقق آن قرار دارد؟ آنچه این تحقیق را نسبت به کارهای انجام گرفته متمایز می‌کند، توجه به مبانی برنامه‌ریزی مشارکتی و رویکرد پایین به بالا و استفاده از ادبیات نهادگرایی و نوع نگاه آنان برای ارائه نگرشی از یک فرایند برنامه‌ریزی مطلوب است.

به‌طور کلی آنچه باعث شده تا این مسئله دغدغه ما قرار گیرد این است که به‌رغم سابقه طولانی در امر برنامه‌ریزی، نظام برنامه‌ریزی ایران کمتر به تبیین برنامه‌ریزی به شیوه پایین به بالا و با استفاده از مشارکت اعضای جامعه پرداخته است و بیشتر به برنامه‌ریزی به صورت مرکزی و بالا به پایین نگاه کرده است. لذا این تحقیق با عنایت به این موضوع و برداشتی که نهادگرایان از عملکرد اقتصادی دارند، نگرشی از برنامه‌ریزی مشارکتی را به همراه الزامات تحقیق آن و موانع عدم تحقق ارائه کرده است. براساس شاخص‌های به‌دست آمده از این الزامات، توصیه می‌شود برای رسیدن به اهداف توسعه‌ای مورد نظر این تحقیق، از این نوع نگرش برنامه‌ریزی که دارای رویکردی مشارکتی و پایین به بالاست، به جای رویکرد متعارف و موجود استفاده شود.

**کلیدواژه‌ها: نهادگرایی؛ فرایند تغییر؛ مفهوم توسعه؛ برنامه‌ریزی؛ برنامه‌ریزی ایران**

Email: motavaselim@yahoo.com

\* استاد دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران؛

Email: farshad.momeni@gmail.com

\*\* استاد دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی؛

\*\*\* کارشناسی ارشد اقتصاد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛

Email: majidranjbar\_22@yahoo.com

\*\*\*\* کارشناسی ارشد اقتصاد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران؛

Email: tanya.lajevardi@yahoo.com

## مقدمه

چرا با وجود سابقه دیرینه ایران در امر برنامه‌ریزی، هنوز کشوری توسعه‌یافته تلقی نمی‌شویم و با وجودی که بسیاری از کشورها از جمله کره جنوبی بسیار دیرتر از ما برنامه‌ریزی را شروع کردند، توسعه‌یافته‌تر از ایران خوانده می‌شوند؟

وقتی به نظام برنامه‌ریزی نگاه می‌کنیم، درمی‌یابیم که هنوز شرایط، پیش‌نیازها و تمهیدات نهادی لازم برای کاربست خردورزانه و عالمانه برنامه‌ریزی را فراهم نکرده‌ایم (مؤمنی، ۱۳۹۳). هنوز برنامه‌ریزان ایران آگاه نیستند که ارتباطی بین نهادهای سیاسی و نهاد رسانه‌های گروهی و نهاد قضایی و نهاد تأمین اجتماعی و برنامه‌ریزی و اقتصاد وجود دارد؛ یعنی به نظر می‌رسد که برنامه‌ریزان ما حتی در دوران بعد از انقلاب بیشتر فکر می‌کنند که تولید بر اثر سرمایه‌گذاری فیزیکی به دست می‌آید و در ذهن برنامه‌ریزان مان نهادسازی اجتماعی و ساماندهی اقتصاد جایی ندارد، آنها به مرحله‌ای نرسیده‌اند که این روابط را ببینند (عظیمی، ۱۳۹۱: ۱۶۶-۱۶۵).

ما در برنامه‌ها هنوز بحث مفهومی داریم که اساساً برنامه‌ریزی توسعه چیست؟ چرا برنامه‌ریزی توسعه انجام می‌شود؟ اساساً در برنامه‌های توسعه هنوز تکلیفمان را با خود توسعه مشخص نکرده‌ایم و در بسیاری از برنامه‌ها، نمی‌دانیم برنامه‌ریزی برای چه هدفی صورت می‌گیرد و اجرای آنها توسط کدام سازمان‌ها، تشکلهای و بخش‌هایی باید صورت بگیرد؟ هنوز چنین سؤالی مطرح است که سازمان برنامه دبیرخانه تهیه برنامه است یا خودش باید برنامه تهیه کند؟

عدم توجه به سؤال‌های نظیر بالا، ادامه روند موجود و ائتلاف منابع کشور است و همچنین از دست دادن فرصت‌ها در مقابل کشورهایی است که هوشیارانه تلاش می‌کنند از همه فرصت‌های تولید، سرمایه‌گذاری و بازارهای کشورهای دیگر منتفع شوند. رقابتی که بیشتر شبیه یک جنگ خاموش، روند رشد و پویایی و نقش مولد و فعال کشورها را تغییر می‌دهد و به تبع آن قدرت سیاسی و توازن یک زیست امن بین‌المللی را به هم می‌زند. چون زمانی که بدون درک درست از هدف و یا همان توسعه و بدون در نظر گرفتن بسترها و تمهیدات نهادی برنامه‌ای نوشته شود، نه تنها به آن هدف دست نخواهیم یافت، بلکه

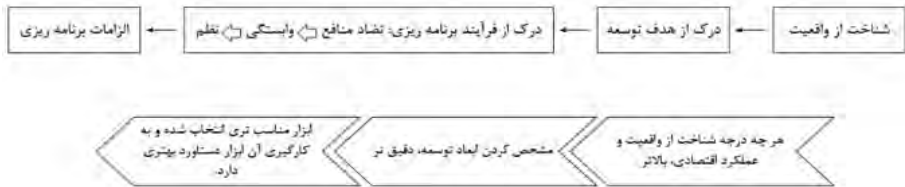
مشکلاتی را باعث خواهیم شد که ممکن است حتی متضاد با هدف و روند توسعه‌ای مان باشد. لذا نه تنها تمام منابعی که هزینه کرده‌ایم تلف شده است، بلکه باید هزینه‌های گزافی برای برطرف ساختن عوارض آن بیشتر پردازیم. برای مثال سیاست‌های تعدیل اقتصادی در سال‌های پس از جنگ مصداق خوبی در این زمینه به نظر می‌رسد. لذا بازتعریف یک مدل برنامه‌ریزی مطلوب ضروری به نظر می‌رسد.

به‌طور کلی، برنامه‌ریزی یکسری اصول و مفاهیمی را در برمی‌گیرد. به‌علاوه برنامه‌ریزی در ابتدایی‌ترین تعریف، فرایند رسیدن از یک نقطه به نقطه دیگر است. برای شناخت این فرایند و شروع بحث و شناخت اصول آن از مدل ساده کامونز استفاده می‌کنیم که از تضاد منافع شروع و به نظم منتهی می‌شود (کامونز، ۱۳۸۹). به‌عبارت دیگر، فرایند برنامه‌ریزی در ابتدایی‌ترین تعریف یعنی فرایند تسهیل و برطرف کردن تضادها بین منافع فردی و تضاد بین منافع فردی و منافع جمعی تا دستیابی به نظم. در این مدل، برخلاف دیدگاه مرسوم کلاسیک فرض بر این است که افراد، نگاه‌ها و تشکلهای در تعاملات خود تضاد منافع دارند، اما تلاش برای رشد و توسعه چه در سطح فردی یا جمعی و همکاری الزام‌آور است. این همسازی و همکاری فقط از طریق کنش‌های جمعی یا نهادهای تسهیل‌کننده و تنظیم‌کننده امکان‌پذیر است. بدون وجود این نهادها تلاش‌های فردی یا منافع فردی هرگز نمی‌تواند به محصول برسد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
تضاد منافع و وابستگی انسان به نظم

به‌منظور بسط این مدل، اولین قدم آن است که ابتدا شناخت نسبت به واقعیت و عملکرد اقتصادی را افزایش دهیم و تکلیفمان را با مفهوم توسعه مشخص کنیم. سطح این شناخت به دیدگاه پیشین<sup>۱</sup> ما بستگی دارد. به‌عبارت دیگر الگوی ذهنی و باورهای ما (یا پارادایم علمی) تعیین‌کننده و مشخص‌کننده نوع نگاه ما به واقعیت‌هاست. ما واقعیت‌ها را آن‌گونه می‌بینیم که باورهای ذهنی ما به ما اجازه می‌دهند (North, 2003: 17). با توجه به میزان شناختی که از واقعیت داریم و تعریفی که از توسعه انجام می‌دهیم و درکی که نسبت به ابعاد آن پیدا

می‌کنیم، شیوه‌ای (برنامه‌ای) را به‌عنوان ابزار رسیدن به آن هدف که توسعه است، انتخاب و اجرا می‌کنیم. هر چقدر شناخت و واقعیت و عملکرد اقتصادی عمیق‌تر صورت گیرد، درک درست‌تری از ابعاد توسعه پیدا می‌کنیم و فرایند برنامه‌ریزی را بهتر می‌شناسیم و این شناخت بهتر، الزامات کاربردی‌تری برای نوشتن، تدوین و اجرای برنامه‌ها در اختیار ما خواهد گذاشت:



در میان تعاریف مطرح شده پیرامون مفهوم توسعه و عملکرد اقتصادی از نظر رویکردهای گوناگون اقتصادی، از آدام اسمیت گرفته تا مکتب نهادگرایی، نهادگراها نگاه جامع‌تری به این مفاهیم داشته‌اند، به‌طوری که تمامی نگرش‌های اندیشمندان پیش از خود را وارد تحلیل‌های خود می‌کنند. ویلیامسون در قالب مدل چهار سطح تحلیلی خود با تعریفی که از نهادها و تغییرات آنها می‌کند (Williamson, 2000)، به خوبی این نگاه همه‌جانبه را تفسیر کرده است. لذا در این پژوهش تلاش می‌کنیم براساس این مدل، برنامه‌ریزی صحیح و مشخصه‌های آن و نقش دولت و ملت در فرایند برنامه‌ریزی را تحلیل کنیم.

در این تحقیق ابتدا عملکرد اقتصادی و فرایند توسعه را از دید مکتب اقتصاد نهادی توضیح خواهیم داد و برای توضیح دقیق‌تر، مدل چهار سطح تحلیلی ویلیامسون مورد تأکید قرار می‌گیرد. این مدل شمای مناسبی از درک تحول اقتصادی به ما می‌دهد. همچنین به کمک این مدل می‌توانیم جمع‌بندی خوبی از همه مطالب و شیوه‌های گذشته برای رسیدن به نظم و توسعه انجام دهیم. در پایان به کمک این مدل و مبانی نظری اقتصاد نهادی تعریفی از برنامه‌ریزی مطلوب ارائه خواهیم داد و با مشخصه‌های این تعریف، الزامات و موانع اجرای برنامه‌ریزی به شیوه مطرح شده را بیان خواهیم کرد.

### ۱. عملکرد اقتصادی و فرایند توسعه از نظر مکتب نهادگرایی جدید

مکتب نهادگرایی جدید، با بسط ایده‌های نهادگرایی قدیم، ضمن اهمیت به رابطه انسان با

انسان، بیان می‌کند واقعیت شناخته شده نیست و پیوسته در حال تغییر است. نهاد‌گرایان جدید با مدلی که نورث (۲۰۰۴) از تغییر واقعیت مطرح می‌کند و تشریح مفاهیمی از جمله وابستگی به مسیر، عدم اطمینان و هزینه مبادله، شناخت قابل قبولی از واقعیت ارائه می‌دهند. بر این اساس، توسعه در این دیدگاه امری خودبه‌خودی نیست. میردال با عنوان کردن مفهوم علیت دوری معتقد است که سیستم بالذات هرگز به طرف یک نوع وضع تعادل نیروها پیش نمی‌رود. برعکس به نحو مستمر متمایل به انحراف و جدایی از این وضعیت است (میردال، ۱۳۴۴: ۲۰) و برای اینکه در فرایند توسعه قرار بگیریم باید نهادهای مناسب برای تحقق این امر را ایجاد کنیم. نهادسازی و ابتکار عمل از طرف دولت یا گروه‌ها و اجتماعات<sup>۱</sup> مختلف را می‌طلبند که باید در تعامل و توافق پویا با عواملان اقتصادی در بخش‌ها و تشکلهای مختلف باشند.

براساس این درک از واقعیت، توسعه یک امر ایستا نیست، بلکه یک فرایند تغییر است. اما باید در نظر داشته باشیم که هر تغییری به معنی توسعه نیست. از نظر نهاد‌گرایان جدید توسعه یعنی فرایند تغییر از یک وضعیت نامطلوب به سمت وضعیت مطلوب. نورث به شرطی فرایند تغییر را توسعه می‌داند که: «تغییر اقتصادی اولاً نتیجه تغییر در کمیت و کیفیت هستی بشر؛ ثانیاً، تغییر در ذخیره دانش بشری، خصوصاً دانشی که برای کنترل بر طبیعت درخواست می‌کند؛ و ثالثاً، نتیجه تغییر در ماتریس نهادی که بیانگر ساختار انگیزشی جامعه است، باشد» (North, 2003: 2). به عقیده میردال، توسعه بایستی به صورت حرکت به سمت بالای کل سیستم اجتماعی درک شود که در آن علیت دوری<sup>۲</sup> بین عوامل و تغییرات همراه با اثرات انباشتی وجود دارد (Myrdal, 1974: 735). آمارتیا سن در سال ۱۹۸۳، با تأکید و توجه خاصی که بر عامل انسانی و سرمایه‌گذاری در منابع انسانی دارد، تفسیر ویژه‌ای از توسعه ارائه می‌دهد. از نظر وی توسعه عبارت است از افزایش توانمندی‌ها و بهبود استحقاق‌ها. بحث توانمندی‌ها و بهبود شایستگی‌ها را مطرح کرد. به عبارت دیگر، اقداماتی که توانمندی‌های انسان را در ابعاد مختلف عمق و گسترش دهد عوامل پیش‌برنده توسعه و برعکس، اقدامات و شرایط کاهنده توانمندی‌های انسان، عوامل بازدارنده توسعه محسوب می‌شوند. وجه دیگر این تفسیر، گستره حقوقی است که یک فرد از بدو تولد و

در مقاطع مختلف زندگی، در ابعاد گوناگون (سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و مانند اینها) از آن برخوردار می‌شود و درجه توسعه اقتصادی نیز با همین برخورداری‌ها یا تحقق استحقاق‌ها در یک جامعه سنجیده می‌شود (متوسلی، ۱۳۸۲: ۱۳).

با توجه به مبانی نظری نهادگرایی جدید عموماً تغییرات دو دسته هستند؛ یکی تغییرات خودبه‌خودی و دیگری تغییرات عمدی. تغییرات خودبه‌خودی همان طور که از اسم‌شان پیداست خارج از کنترل هستند. اما تغییرات عمدی، در کنترل انسان‌ها هستند و به‌عنوان برنامه‌ریزی لقب گرفته‌اند. به این ترتیب نظم مطلوب، دو نوع نظم را شامل می‌شود: یکی نظم خودجوش در بازار، که سنتی تکریم شده در علم اقتصاد است (Smith, 1776)؛ فردریک هایک، ۱۹۴۵) و نظم تعمدی که آگاهانه، ارادی و هدفمند است (Williamson, 2005: 1). در واقع برنامه‌ریزی یعنی تغییر عمدی اوضاع جامعه به‌منظور ایجاد نظم ارادی و آگاهانه که این نظم، همان توسعه است.

برنامه‌ریزی در نگاه نهادگرایی، یعنی ساختاربنندی (نهادسازی) درست بازار، و دولت نقش کلیدی در این فرایند برعهده دارد. هر بازاری که خوب کار می‌کند، ساختاربنندی شده است، و این بازار به تلاش‌های عامدانه ساختاربنندی شده است تا بازیگران را مجبور کند که از طریق قیمت و کیفیت با هم رقابت کنند نه با کشتن یکدیگر یا بقیه روش‌ها (North, 2003: 20). این ساختاربنندی که تجمیع تضاد منافع عاملان اقتصادی فعال در جامعه و تبدیل آن به نظم و هماهنگی منافع این عاملان و منافع ملی است، وظیفه دولت است. به عبارت دیگر در ابتدا آن چیزی که در جامعه وجود دارد تضاد منافع میان گروه‌ها است و هماهنگی محصول نهادها و تدبیر امور بنگاه‌ها به صورت نظم خصوصی است.

به‌طور کلی، جامعه برای رسیدن به نظم و هماهنگی از کمک نهادهای رسمی و غیررسمی استفاده می‌کند و مردم نیز با توجه به نهادهای موجود، خودشان به صورت مستقیم اقدام به ایجاد نظم خصوصی می‌کنند. لذا برای اینکه الزاماتی را مطرح کنیم که این شیوه فکری برای برنامه‌ریزی دارد، نیاز به تشریح فرایند ایجاد نهادها و نحوه تدبیر امور مردم و بنگاه‌ها داریم که ویلیامسون در مدل چهار سطح اجتماعی خود این امکان را به‌وجود آورده است. بنابراین در ادامه به ارائه این مدل خواهیم پرداخت.

## ۲. مدل چهار سطح تحلیل اجتماعی ویلیامسون

برای دستیابی به چشم‌انداز کلی از آنچه که نهاد‌گرایان در رابطه با توسعه و امر برنامه‌ریزی به آن اعتقاد دارند، به بررسی مدلی از ویلیامسون می‌پردازیم که وی تعریفی از نهادها و تغییرات آنها را براساس نموداری چهارسطحی ارائه می‌کند (Williamson, 1994: 597).

اولین سطح، سطح جافتاده اجتماعی است. در این سطح، هنجارها، رسوم، اخلاقیات، سنت‌ها و غیره جای دارند. مذهب تأثیر مهمی در این سطح دارد (Ibid.: 245). این سطح را می‌توان پاسخی برای پرسش چگونگی واکنش بشر در مقابل عدم اطمینان دانست؛ زیرا ما در مواجهه با عدم اطمینان محض براساس مذهب، باورها یا ایدئولوژی‌ها تصمیم‌گیری می‌کنیم (North, 2003: 8).

نهادهای غیررسمی [که محصول این سطح هستند]، در فرایند تعاملات خودانگیخته ایجاد می‌شوند و تغییر می‌یابند. در حقیقت، این نوع نهادها از کنش انسان ظهور می‌یابند نه از طریق اجرای طرح و برنامه‌های انسانی. ظهور خودانگیخته نهادهای غیررسمی، فرایند نوآوری و تقلید است که در گروه‌های اجتماعی پدید می‌آید و یادگیری جمعی محسوب می‌شود. ... در جوامع ابتدایی، نهادهای غیررسمی به تنهایی می‌توانند نظم اجتماعی را ایجاد کنند و اغلب به نهادهای اضافی و طرف سوم عهده‌دار اجرا و ضمانت سازوکارها نیاز نیست (Ibid., 2004: 77). اما زمانی که روابط بین اعضا پیچیده‌تر می‌شود و عدم اطمینان و ترس از آینده بیشتر می‌شود، نیاز به دولت‌ها به وجود می‌آید. «دولت‌ها وجود دارند، چون راه‌حل‌هایی را برای افراد فراهم می‌کنند که مشکل دوگانه اعتماد و حفاظت از تجاوز به وسیله افراد همان جامعه یا سایر جوامع را حل می‌کنند. دولت زمانی در یک جامعه به وجود می‌آید که جامعه وسیع و ارتباط اعضا به‌طور فزاینده غیرشخصی می‌شود. اعتماد در گروه‌ها یا جوامع بزرگ، کمیاب می‌شود؛ زیرا انضباط متقابل کمتری بر روابط حاکم می‌گردد و اطمینان به آینده نسبتاً کم است» (Ibid.: 78).

با این حال نهادهای غیررسمی از جایگاه ویژه‌ای در جوامع بزرگ برخوردارند. این نهادها به مراتب الزام‌آورتر (کامونز، ۱۳۸۹) و فراگیرتر (نورث، ۱۳۸۵) از نهادهای رسمی می‌باشند.

از سطح دوم به‌عنوان محیط نهادی یاد می‌شود (Williamson, 2000: 598).

ساختارهای مشاهده شده در اینجا، محصول فرایندهای تکاملی هستند، اما فرصت‌های طراحی شده و ارادی نیز در شکل‌گیری این ساختار دخیل هستند (Ibid.). به‌طور کلی هدف از تصویب قوانین رسمی می‌تواند تعدیل، بازنگری یا جایگزینی محدودیت‌های غیررسمی باشد. [به عبارت دیگر] تغییر توان چانه‌زنی طرفین مبادله ممکن است قویاً چارچوب‌های نهادی متفاوتی را برای انجام مبادله طلب کند، اما محدودیت‌های غیررسمی، مانع تحقق این خواسته می‌شود (نورث، ۱۳۸۵: ۸۴).

به بیان دیگر، اگر توان چانه‌زنی اولیه طرفین را مفروض انگاریم، هدف قوانین تسهیل مبادله سیاسی و اقتصادی است. ساختار حقوقی موجود فرصت‌هایی را تعیین می‌کند که بازیگران برای حداکثر ساختن ثروت در اختیار دارند. این فرصت‌ها از طریق شکل گرفتن مبادله سیاسی یا اقتصادی محقق می‌شود. مبادله مشتمل بر بده بستان‌هایی است که درون مجموعه‌ای از نهادهای موجود انجام می‌شود (همان: ۸۵).

اگر توان چانه‌زنی نسبی را ثابت انگاریم، گستردگی تشتت سیاسی و اقتصادی منافع بر ساختار قوانین تأثیر می‌گذارد. دلیل بی‌واسطه این امر آن است که هرچه منافع پرشماتر باشد، امکان تشکیل اکثریتی یکدست (در حکومت) کمتر می‌شود و احتمال آنکه مبادله آن‌چنان سازمان داده شود تا شکل‌های پیچیده‌تر مبادله (مرکب از اشکال رسمی و البته غیررسمی) و دیگر روش‌های حل مشکلات از طریق تشکیل ائتلاف تسهیل شود، افزایش می‌یابد. به هر حال باید به این نکته توجه کرد که وظیفه قوانین رسمی، تشویق انواع خاصی از مبادله است و نه تشویق هر نوع مبادله‌ای (همان). لذا هرچه این قوانین از دقت بیشتری نسبت به این موضوع برخوردار باشند، [با فرض اجرای مناسب] می‌توان عملکرد بهتری از فضای اقتصادی و سیاسی انتظار داشت. به این ترتیب قوانین رسمی باید ضمن تسهیل انواع مبادلات خاص، هزینه انواع مبادلاتی که منافع جناح‌ها و باندها را افزایش می‌دهد را افزایش دهد.

با همه این ملاحظات در این سطح باید متذکر شویم که بسیاری از مبادلات به‌گونه‌ای است که نمی‌توان به تعریف آنها پرداخت. لذا ضرورت دارد گام را فراتر از قواعد بازی بگذاریم و تدبیر امور در روابط قراردادی را هم در نظر بگیریم.

در سطح سوم نهادهای اعمال حاکمیت و تدبیر امور مورد بررسی قرار می‌گیرد.



جایگاه حقوق مالکیت مهم باقی می‌ماند، اما ... از آنجا که نظام دادگاهی [نظامی براساس حاکمیت قانون] بدون هزینه، یک توهم است، [این سطح مطرح می‌کند که] اکثریت مدیریت قراردادها و حل و فصل اختلاف‌ها، به‌طور مستقیم و از طریق نظم خصوصی<sup>۱</sup> به‌وسیله گروه‌های درگیر انجام می‌شود (Williamson, 2000: 599).

نظم خصوصی به محدودیت‌های ذاتی تمرکزگرایی حقوقی اشاره می‌کند (Ibid., 2005: 219). این بدان معناست که اکثر اختلاف‌نظرها که در قوانین حاضر، امکان ارجاع به محاکم قضایی را دارند، از طریق اجتناب، خودیاری و کارهایی نظیر آن قابل حل هستند (گلنتر، ۱۹۸۱: ۲ به نقل از ویلیامسون) زیرا در بسیاری از موارد، طرفین مشارکت‌کننده، بهتر از هر قاضی یا حاکم رسمی می‌توانند راه‌حل‌های رضایت‌بخش‌تری ارائه کنند، زیرا حاکم رسمی موظف به کارگیری یک سری قوانین عام بر مبنای دانش محدودی از مسئله است (همان: ۴ به نقل از ویلیامسون).

وقتی ناکامل بودن قراردادها با شرایط فرصت‌طلبی همراه شود، مشکلات اضافی تحمیل می‌کند - که خود را به صورت انتخاب سوء، مخاطرات اخلاقی، طفره رفتن از کار، تعقیب و انحراف به جزئی از اهداف و سایر اشکال رفتار راهبردی نشان می‌دهد. از آنجا که بازیگران انسانی با درخواست از آنها، شرایط را صادقانه افشا نمی‌کنند یا خودشان مستقلاً همه وعده‌های داده شده را تکمیل و عملی نخواهند کرد، قرارداد به‌عنوان یک قول فی‌نفسه که با تعهدات غیرمعتبر همراه نشود، به‌خودی‌خود الزام‌آور نخواهد بود (Williamson, 2000: 601).

اقتصاد هزینه مبادله، واحد نهایی فعالیت [تحلیل] را مبادله می‌داند و برای این واحد سه اصل تضاد، اشتراک منافع و نظم را شامل می‌شود. همچنین اقتصاد هزینه مبادله، تدبیر امور را ابزاری برای القای نظم از طریق کاهش تضاد و حصول منافع دوطرفه معرفی می‌کند (ویلیامسون، ۱۳۹۰: ۱۷۷).

اقتصاد هزینه مبادله با یک معمای اساسی که کوز در مقاله کلاسیک خود مطرح کرد شروع می‌شود (همان: ۱۷۹): اینکه چرا بنگاهی، اصولاً در اقتصاد مبادلات تخصصی پدید می‌آید؟ کوز تأکید می‌کند که دلیل اصلی سودآور بودن تأسیس یک بنگاه، ظاهراً این

است که در استفاده از مکانیزم قیمت، هزینه‌هایی وجود دارد (Coase, 1937: 389). لذا هزینه‌های خرید و فروش در بازار، جای خود را به هزینه‌های درون سازمانی انتقال می‌دهند (ویلیامسون، ۱۳۹۰: ۱۷۹). پس مبادلات تنها در بازار انجام نمی‌شود، بلکه طیف وسیعی از بازار تا سلسله‌مراتب را شامل می‌شود.

هزینه‌های مبادله در واقع هزینه‌های استفاده از سازوکار بازار در راه‌های تحقق منافع بالقوه ناشی از مبادله است و تابعی از چارچوب‌های نهادی هستند. نظریه‌های نئوکلاسیک با فرض هزینه‌های مبادله صفر استخراج شده‌اند. در صورتی که وجود هزینه مبادله ممکن است از تشکیل برخی بازارها جلوگیری کند یا مانع کارایی آنها شود.

به این ترتیب، موضوع اقتصاد هزینه‌های مبادله، بررسی اقتصادی انواع مبادلات و قراردادهای، ویژگی‌های آنها، ساختارهای مختلف ساماندهی برای هر یک از انواع مبادلات و نحوه ارزیابی این ساختارها به لحاظ تطابق با اختلالات حین اجرای قرارداد است.

در این راستا اقتصاد هزینه مبادله دیدگاه قرارداد را به جای دیدگاه انتخاب مطرح می‌کند و معتقد است در صورتی که برخی مبادلات، ساده و برخی پیچیده باشند، آنگاه باید ویژگی‌های مبادلاتی که موجب پیدایش این تفاوت‌ها شده است، مشخص شود و انواع آن ویژگی‌ها، مورد بررسی قرار گیرد (Williamson, 2005: 13). اقتصاد هزینه مبادله سه بعد کلیدی را برای طبقه‌بندی مبادلات معرفی می‌کند که عبارت‌اند از: اختصاصی بودن دارایی (که به شکل‌های مختلف ظاهر می‌شود - فیزیکی، انسانی، مکانی، موقوفه، نام تجاری - و معیاری برای عدم قابلیت به کارگیری مجدد است)، اختلالاتی که در مبادلات پدید می‌آید [عدم اطمینان] (و به عدم انطباق‌پذیری‌های بالقوه‌ای مربوط می‌شود که رخ می‌دهد) و میزان تکرار مبادلات (که به درجه کارایی و اثربخشی آثار شهرت و اعتبار در بازار و نیز به انگیزه‌ای مربوط می‌شود که هزینه تدبیر امور داخلی تخصصی را پدید می‌آورد) (ویلیامسون، ۱۳۹۰: ۱۸۳).

برای طبقه‌بندی مبادلات براساس ویژگی‌های فوق، ویلیامسون فرض می‌کند که عدم اطمینان در یک حالت بنیادین وجود دارد. بنابراین، بیشترین تأکید بر دفعات تکرار و درجه تخصیص مورد مبادله است. دو حالت برای دفعات تکرار و سه حالت برای درجه تخصیص در نظر می‌گیرد.

		ویژگی‌های سرمایه‌گذاری		
		غیر اختصاصی	ترکیبی	اختصاصی
دفعات تکرار	کم	۱- خرید تجهیزات استاندارد	۲- خرید تجهیزات سفارشی	۳- ساختن یک کارخانه
	زیاد (همیشگی)	۴- خرید مصالح استاندارد	۵- خرید مصالح سفارشی	۶- واگذاری محل ویژه تولیدات واسطه‌ای به صورت متوالی

Source: Williamson, 1979: 246.

از آنجا که ویژگی‌های هر طبقه مبادلات، متفاوت از دیگری است، بنابراین هر طبقه نیازمند ساختار ساماندهی ویژه خویش است. ویلیامسون براساس تقسیم‌بندی فوق از مبادلات، سه نوع ساختار ساماندهی را برای مدیریت آنها در نظر می‌گیرد که عبارت‌اند از: ساماندهی بازار (قرارداد کلاسیک)، ساماندهی سه‌جانبه (قرارداد نئو کلاسیک) و ساماندهی مبادلات اختصاصی یا قرارداد رابطه‌ای.

سطح چهارم، سطحی است که در آن تحلیل‌های نئو کلاسیک کارا هستند. در این سطح، از ابزارهای بهینه‌یابی و عمدتاً تحلیل نهایی استفاده می‌شود و به این منظور، بنگاه به طور نوعی به عنوان یک تابع تولید توصیف می‌شود. البته با مفروض دانستن تناسب سطوح یک تا سه با مفروضات نظریه نئو کلاسیک، تخصیص منابع در این سطح منطبق با ابزارهای بهینه‌یابی نئو کلاسیک صورت می‌گیرد.

### ۳. مدل برنامه‌ریزی مطلوب

براساس مبانی نظری نهادگرایی و مدل چهار سطح تحلیل اجتماعی ویلیامسون، در این قسمت می‌خواهیم تعریفی که ابتدای مقاله از فرایند برنامه‌ریزی ارائه کرده بودیم را بسط دهیم. طبق تعریف ساده‌ای که از برنامه‌ریزی داشتیم، نقطه آغازی که تحت آن شرایط برنامه‌ریزی ضرورت پیدا می‌کند، قطعاً دربرگیرنده یکسری تضادها بین منافع فردی و همچنین بین منافع فردی و جمعی است. بر این اساس بازیگران اقتصادی و سیاسی با تدبیر اموری که با توجه به نهادهای موجود انجام می‌دهند، سطحی از هماهنگی را در جامعه به وجود می‌آورند. در این صورت، جامعه به سطحی از نظم دست می‌یابد که در آن سطحی از منافع فردی و منافع ملی تأمین می‌شود.





مأخذ: همان: ۹۰.

### ۱-۳. الزامات برنامه‌ریزی مطلوب

بر مبنای ایده‌های نورث، سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری بر اساس میزان درک موجود از واقعیت صورت می‌گیرد. در حالی که واقعیت پیوسته در حال تغییر است. لذا نمی‌توانیم بر اساس تصویری از واقعیت در مورد آینده‌ای هر چند کوتاه، اقدام به نوشتن برنامه کنیم. آنچه که از برنامه مکتوب برمی‌آید، ساختار بندی فیزیکی و معنوی به‌منظور تحدید و تسهیل مبادلات خاص به نفع منافع شخصی در سایه منافع ملی است به نحوی که هماهنگی منافع در سطوح ملی و بخشی و منطقه‌ای لحاظ شود. به عبارت دیگر، بازیگران درون مجموعه‌ای از نهادهای موجود (نهادهای رسمی و غیررسمی)، مبادلاتی را برای حداکثر کردن منافع شخصی انجام می‌دهند؛ از آنجا که قدرت چانه‌زنی در جامعه یکسان نیست، بسیاری از مبادلات ممکن است منافع جناح یا باند خاصی را افزایش دهد و به منافع ملی توجهی نشود. پس وظیفه نهادها (رسمی و غیررسمی) محدود کردن مبادلات به نحوی است که نه تنها منافع ملی را حفظ کنند، بلکه در سایه تحقق منافع جمعی، منافع طرفین مبادله هم حفظ شود. این هدف همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد در جوامع اولیه تنها به کمک نهادهای غیررسمی انجام می‌گرفت، اما با توجه به روابط و مبادلات پیچیده دنیای مدرن نیاز به دولت به وجود آمد تا با اتخاذ یکسری نهادهای رسمی فضایی را ایجاد کند که بازیگران بتوانند در سایه آن اقدام به مبادله کنند.

بنابراین فرایند برنامه‌ریزی از یک سو باید با هدف تسهیل امور و مبادلات خاص در جهت بهبود عملکرد اقتصادی انجام گیرد؛ به نحوی که هزینه مبادلاتی که در آن تنها به منافع عده‌ای خاص توجه می‌شود افزایش یابد و در عوض هزینه مبادلاتی که هر دو جنبه را در نظر دارد کاهش دهد. به طور مشخص می‌توان از کمک‌های مالی و اعطای تسهیلات، کمک‌های سیاسی و تسهیل روند ارتباطات بین‌المللی برای بخش‌ها را نام برد. در صورتی که نهادها در جهت تسهیل مبادلات توسعه‌ای و مولد و افزایش هزینه مبادلات غیرمولد باشد، توان چانه‌زنی نسبی و امکان دستیابی به رانت کاهش خواهد یافت.

از سوی دیگر، ملاک انتخاب‌های افراد تنها نمی‌تواند مبتنی بر نفع شخصی و بدون در نظر گرفتن تأثیر آن بر دیگران باشد، بلکه دولت باید با ایجاد و اجرای قانون، انتخاب‌های افراد را به نحوی در جهت منافع شخصی و ملی محدود کند که هم‌انگیزه، خلاقیت و نوآوری وجود داشته باشد و هم منافع ملی تأمین شود. خاستگاه مباحث حقوق مالکیت فیزیکی و فکری بر همین اساس قرار دارد. حقوق مالکیت بسته حقوقی است که برای اقدامات افراد از قبیل استفاده، خرید و فروش و یا سایر بهره‌برداری‌ها و همچنین لذت بردن از دارایی تحت تملک تعریف می‌شود (Alchian, 1965). به عبارت دیگر، این کالاهای فیزیکی نیست که مبادله می‌کنیم، بلکه مبادله انتقال حقوق است. حقوق مالکیت حفاظت‌شده از کانال‌های متعددی بر اقتصاد اثر می‌گذارد. حقوق مالکیت تضمین‌شده بر فعالیت‌های کارآفرینی و فناوری، رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری، انباشت عوامل اقتصادی، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، پس‌انداز، تجارت، رانت جویی و حکمرانی و انباشت سرمایه اجتماعی و استفاده کارا از منابع، تأثیر بسزایی دارد. نحوه تعریف حقوق مالکیت توسط دولت ممکن است به بی‌انگیزگی افراد برای انجام فعالیت مولد منجر شود. در نقطه مقابل، هر چه قدر برنامه‌ها و قوانین رسمی به شکلی نوشته، اجرا و تضمین شود که عدم اطمینان در جامعه کاهش و اعتماد بازیگران افزایش یابد، به این معنی است که برنامه‌ها در جهت توسعه عمل می‌کنند.

نوع، ماهیت و سطح سرمایه‌گذاری‌ها شاخص‌های مناسبی برای سنجش عملکرد اقتصادی (Williamson, 1994: 180) و همچنین کیفیت برنامه‌ها با عنایت به کیفیت میزان حقوق مالکیت و میزان عدم اطمینان در جامعه است. بدون شک، اقتصاد زمانی در مسیر

توسعه قرار می‌گیرد که تولید و اشتغال افزایش یابد. تولید هم بدون سرمایه‌گذاری معنا ندارد؛ البته سرمایه‌گذاری بر دارایی‌های اختصاصی. خاص بودن دارایی باعث وابستگی و تعهد بیشتر می‌شود که حاصل آن الزام آوری به مفاد قرارداد و در نتیجه افزایش بهره‌وری است. پس می‌توان اذعان کرد که خاص بودن دارایی، خصیصه‌ای از مبادله است که در آن بیش از هر چیزی، وضعیت سازمان اقتصادی مشخص می‌شود (Ibid.). هر چه از سهم خاص بودن دارایی‌ها و سطح سرمایه‌گذاری‌ها کاسته شود، یعنی عملکرد برنامه‌های اقتصادی خوب نیست و در جهت عکس مسیر توسعه در حال حرکت است.

اگر نااطمینانی در اقتصاد زیاد شود و منشأ آن هم برنامه‌ها و قوانین دولت باشد و سرمایه‌گذاران این عمل را استراتژیک و عارضی<sup>۱</sup> تشخیص دهند و خود را نسبت به سایرین مغبون ببینند، می‌توانند با انواع روش‌های مختلف، خود را [با شرایط جدید] انطباق دهند و این کار را انجام خواهند داد. دارایی‌های بادوام، بیشتر جای خود را به دارایی‌های کم‌دوام (معاملات دلالی) خواهند داد. دارایی‌های چشمگیر، جای خود را به دارایی‌های کم‌اهمیت می‌دهند. دارایی با تغییر مکان به مناطق با قوانین امن‌تر فرار می‌کنند. به‌طور کلی دارایی‌های اختصاصی (غیر کاربرد در جای دیگر) که ممکن است در یک نظام سرمایه‌گذاری امن انجام شوند، مغلوب سرمایه‌های غیر خاص‌تر از طریق فرار سرمایه یا پنهان شدن دارایی‌ها می‌شوند. در نتیجه بهره‌وری از دست می‌رود (Ibid.).

از طرفی تأمین حقوق مالکیت باعث ایجاد هماهنگی از کانال بازارها و مکانیسم قیمت‌ها خواهد شد. در واقع براساس مبانی نظری گفته شده، زمانی که در جامعه حقوق مالکیت تعریف و به‌خوبی تضمین شده باشد، به بازیگران اقتصادی پیام داده می‌شود رقابت به معنای کشتن یکدیگر برای دستیابی به هدف نیست، بلکه آنها می‌توانند با هم براساس قیمت‌ها به تخصیص منابع و مبادله بپردازند.

به‌این ترتیب، وظیفه دولت در فرایند برنامه‌ریزی تضمین و اجرای این ساختاربندی‌ها در جامعه است نه ایفای نقش عامل و مسئول اجرای پروژه‌های اقتصادی. آنچه در مدل برنامه‌ریزی مطرح شده مورد تأکید می‌باشد این است که در استقرار، تبیین و تدوین

برنامه‌ها، جایگاه دولت و بخش‌ها باید عوض شود. بخشی که درخصوص یک پدیده پیچیده، اطلاعات و دانش دقیق‌تری دارد و اصطلاحاً با آن پدیده درگیر است، به‌طور حتم از شناخت بالاتر و کامل‌تری نسبت به یک محصول و یا صنعت خاص در مقایسه با یک برنامه‌ریز سازمانی، برخوردار است. پس، بی‌شک اگر برنامه هر بخش در داخل همان بخش که قواعد آن کار و فعالیت مشخص (Working Rules) را در اختیار دارد تنظیم شود، در عمل اجرای آن برنامه موفق‌تر خواهد بود چراکه انگیزه‌های درونی آن بخش که با پیچیدگی‌ها و عوامل ناشناخته بسیاری گره خورده است، در این حالت شناخته‌شده‌تر خواهند شد (البته برای صنایع با فناوری‌های جدید وضعیت متفاوت است)؛ در ثانی، یک برنامه توسعه را باید براساس ظرفیتی که هر بخش دارد و یا براساس ظرفیت بالفعلی که برای هر بخش می‌توان ایجاد کرد، پایه‌ریزی کرد و چنین برنامه‌ای را مبنای توسعه قرار دهیم و در این حیطه نیز چه کسی قابل‌اعتناتر از یک فرد زبده و فعال در همان بخش خواهد بود. لذا یکی از الزامات مهم و اساسی برای برنامه‌ریزی مطلوب استفاده از مشارکت بخش‌ها و نوآفرینان آن در تهیه، تدوین و اجرای برنامه‌هاست. نکته قابل‌ذکر این است که حتی برای تأمین بودجه طرح‌های نظارتی و تسهیل‌کننده هم تا آنجا که ممکن است از بودجه همان بخش استفاده شود و در مرحله دوم از بودجه منطقه‌ای. حتی می‌توان با پرداخت تسهیلات، بودجه مربوطه را تأمین کرد به‌طوری که بعد از اجرای طرح، بخش مذکور، خود بازپرداخت آن را انجام دهد. بودجه ملی فقط باید برای امور عام‌المنفعه‌ای که برای همه بخش‌ها مفید است مثل امنیت داخلی، خارجی، بهداشت و آموزش استفاده شود.

در ایجاد هماهنگی میان این ساختاربندی‌ها با نهادهای غیررسمی و نحوه تدبیر امور بنگاه‌ها، دولت نقش مهم و کلیدی دارد، زیرا بخش خصوصی به‌عنوان عضو فعال در عملکرد اقتصادی، با توجه به کنش دولت و با توجه به نهادهای غیررسمی رایج در بخش خود و در جامعه، امور خود را براساس کسب منفعت شخصی، ساماندهی خواهد کرد. به بیان دیگر همان‌طور که گفته شد، در تعیین چگونگی تدبیر امور و ساماندهی افراد در جامعه، نهادهای غیررسمی مهم هستند ولی نقش نهادهای رسمی تعیین‌کننده است. نهادهای غیررسمی مهم‌اند، چون بسیار گسترده بوده و شامل همه رفتارهای ما از خانواده تا روابط



اجتماعی می‌شوند. نهادهای رسمی از این جنبه تعیین‌کننده‌اند که در کوتاه‌مدت تنها ابزاری هستند که تحت کنترل بشر قرار دارد و همچنین در قالب عنصر هماهنگی، تعیین‌کننده و علامت‌دهنده بسیاری از مبادلات هستند که مسیر تغییر عملکرد اقتصادی را مشخص می‌کنند.

اما محتاطانه می‌توان اذعان کرد، تأثیر نهادهای غیررسمی قوی‌تر و پایدارتر از نهادهای رسمی است. به بیان دیگر جوامعی که دارای رسوم مطلوب برای دستیابی به رشد اقتصادی هستند، حتی با وجود قواعد سیاسی بی‌ثبات‌کننده یا ناسازگار، گاهی اوقات می‌توانند رشد موفقیت‌آمیزی داشته باشند (North, 2000: 7-8). ولی اگر روش‌های انقلابی یا دیکتاتوری یا کپی از قوانین کشورهای دیگر منجر به استقرار نهادهای رسمی مطلوب شود - به نحوی که تناسبی میان نهادهای رسمی و غیررسمی وجود نداشته باشد - پایداری و موفقیت اصلاحات نهادی از طریق چنین روش‌هایی زیر سؤال می‌رود. اگر هم این روش‌ها موجب بهبود عملکرد اقتصادی شوند، موارد استثنا هستند نه قاعده. بر این اساس، اگر قوانین جدید تناسبی با نهادهای غیررسمی نداشته باشند، مردم بر این قوانین پایبند نبوده و بر اساس عادات، ارزش‌ها و رسوم گذشته‌شان که همان نهادهای غیررسمی است، عمل خواهند کرد. به‌طور کلی اگر بنا بر اسلوب نظری برنامه‌ریزی مطلوب مورد نظر و مبتنی بر اصل مشارکت بخش‌ها و تناسب نهادهای رسمی و غیررسمی، برنامه‌ریزی و قانونگذاری شود، می‌توانیم شاهد کاهش هزینه اجتماعی، افزایش رفاه و توسعه اقتصادی از طریق چهار مؤلفه کاهش هزینه آزمون و خطا، کاهش هزینه‌های هماهنگی، الزام آور بودن قوانین و دوطرفه شدن برنامه‌ها باشیم.

چنانچه برنامه‌ریزی با مشارکت همه بخش‌ها صورت گیرد، از ظرفیت و اطلاعات همه بخش‌ها برای یافتن وابستگی از میان تضادهای موجود استفاده می‌شود. لذا شناخت مطابق با واقع‌تری از محیط پیرامون خود پیدا می‌کنیم و در نتیجه هزینه آزمون و خطا را پایین می‌آوریم.

مشارکت بخش‌های اقتصادی در فرایند برنامه‌ریزی و حضور آنها در فرایند یادگیری جمعی باعث می‌شود هماهنگی، از طریق تجربه عملی و ذهنی، راحت‌تر اتفاق بیفتد و در نتیجه هزینه‌های هماهنگی کاهش و درعین حال سود اقتصادی افزایش یابد. به عبارت دیگر، نهادهای مناسب از طریق تثبیت انتظارات، منجر به پیدایش امنیت بیشتر در معاملات می‌شوند. در نتیجه این فرایند همگام با هزینه معاملاتی کم، سود بیشتر از تجارت و در نهایت، عملکرد

اقتصادی بهتر است (Ibid., 2004: 79). مشارکت بخش‌های اقتصادی، تضمین‌کننده این ثبات انتظارات است. با وجود مشارکت بخش‌ها در برنامه‌ریزی و در نتیجه توجه به نیازها و اهداف آنها، بخش‌ها نفع خود را در پایبندی به برنامه‌ها و اجرای آن دیده و همین امر ثبات انتظارات از خروجی برنامه‌ریزی‌ها را رقم خواهد زد. در صورتی که برنامه‌ریزی و نهادسازی بدون در نظر گرفتن تضاد بین بخش‌ها بوده و در جهت رفع این تضادها، صورت نگیرد، انگیزه ثبات‌زدایی در بین بخش‌ها زیاد شده و بنابراین هزینه همه بخش‌ها - چه برنامه‌هایی که در جهت اهداف آنهاست و چه در جهت خلاف اهداف آنهاست - افزایش می‌یابد.

مشارکت همه‌جانبه عاملان اقتصادی در برنامه‌ریزی، روح تعهد و الزام به اجرای قوانین و قواعد کاری برنامه را در آنها تقویت کرده و فرایند برنامه را از طریق یک سازوکار خود اجراشوندگی پیش خواهد برد. نبود مشارکت و تعامل میان بخش‌های مختلف، از اهمیت قوانین و قواعد کاسته و میزان الزام در رعایت و اجرای آنها نسبت به حالت وجود مشارکت، کم‌رنگ‌تر خواهد شد.

اما از دیگر الزامات و از جمله وظایفی که بر دوش دولت است و باعث توسعه و عمران هر کشور خواهد شد و بنابراین در برنامه‌ها باید به آن توجه زیادی داشت، اقدامات لازم جهت افزایش مبادلات است. زیرا در سایه گسترش مبادلات است که نظام اقتصادی می‌تواند توسعه یابد و زمانی مبادلات افزایش می‌یابد که هزینه مبادله کاهش یافته و جامعه از نظام حقوقی مناسب و قدرتمندی بهره‌مند باشد.

اگر به تقسیم‌بندی پیرامون مبادلات (ساماندهی) که شامل مبادله در بازار نقدی، انعقاد قرارداد بلندمدت و سلسله‌مراتبی می‌شود دقت کنیم، مبادلاتی که در بازار نقدی و سلسله‌مراتب انجام می‌شوند، به حمایت اندکی از سوی قوه قضائیه نیاز دارند. مبادله‌کنندگان مایوس بازار نقدی می‌توانند به سادگی عرضه خود را محدود کنند و با قطع رابطه و رفتن به سراغ سایر مبادله‌کنندگان، از این وضعیت‌رهایی یابند و سازمان درونی آنها خود دادگاهی است که در نهایت به آن توسل می‌جویند. ... در مقابل مبادلاتی که در دامنه میانی انجام می‌شوند، به سختی به ثبات می‌رسند (Williamson, 1994: 181).

طرفین مبادلات حیطه میانی می‌توانند حمایت‌های مختلف نظم خصوصی را فراهم

کنند. اما در موقع بحران، در صورتی که مبادلات دامنه میانی بتوانند به مرجع قانونی، اقامه دعوی کنند، سود خواهند برد (Ibid.: 181). لذا گسترش این سطح از مبادلات در گرو کیفیت قوه قضائیه قرار می‌گیرد. در یک اقتصاد پیشرفته (که با نمودهای تدبیر امور شناسایی می‌شود) قراردادهای حیطة میانی (ترکیب بازار و سلسله‌مراتب) به نسبت بیشتری تحت حمایت هستند تا اقتصادی که قوه قضائیه آن مشکلاتی دارد. به عبارت دیگر، در یک اقتصاد با عملکرد پایین، توزیع مبادلات، مقید به دو حالت حدی است - مبادلات بیشتر در بازارهای نقدی یا سلسله‌مراتب هستند و مبادلات حیطة میانی و تلفیقی، کمتر مورد عمل قرار می‌گیرند (Ibid.). لذا توجه برنامه‌ها به این امر بسیار ضروری است. الزاماتی که برای این درک از برنامه‌ریزی به آن اشاره شد را در شکل زیر به‌طور خلاصه آورده‌ایم. ستون اول، الزامات و ستون دوم شاخص‌های متناسب با این الزامات است.

### شکل ۱. الزامات و ویژگی‌های برنامه‌ریزی مطلوب



مأخذ: همان: ۹۹.

### ۲-۳. موانع تحقق برنامه‌ریزی مطلوب

از جمله مواردی که باعث عدم تحقق برنامه‌ریزی خواهد شد، نظام دیکتاتوری است.

درحالی که در فرایند برنامه‌ریزی با ویژگی‌های عنوان شده، تأمین منافع فردی و ملی در سایه کاهش قدرت و توان چانه‌زنی ثابت است، اهداف یک نظام دیکتاتوری به‌واسطه افزایش قدرت سیاسی تأمین خواهد شد نه کاهش آن. لذا، از آنجاکه فرد دیکتاتور فضایی برای تقسیم عادلانه قدرت ایجاد نمی‌کند، بدون شک برنامه تدوین شده در چنین نظامی با مبانی و شاخصه‌های برنامه مطلوب مورد نظر مطابقت نخواهد داشت و اهداف آن را دنبال نخواهد کرد.

مانع دیگر بر سر راه تحقق اهداف برنامه‌ریزی مطلوب، درآمدهای حاصل از منابع طبیعی است. وجود این نوع درآمدها در یک کشور از کانال کاهش توان نظارتی و نبود الزام به اجرای قواعد توسط دولت‌ها و همچنین کاهش الزام در پاسخگویی، مسیر تحقق اهداف برنامه‌ها را به‌شدت متأثر خواهد کرد. چنانچه درخصوص لزوم تأمین بودجه فعالیت‌های بخشی از همان بخش‌ها بحث شد، مشارکت بخش‌ها در حوزه تأمین مالی، عاملی در جهت الزام‌آوری به اجرای قوانین و قواعد و افزایش قدرت نظارتی خواهد بود، درحالی که استفاده از درآمد حاصل از منابع طبیعی مانند نفت برای پیشبرد اهداف برنامه‌ها، به دلیل مشخص نبودن سازوکارهای نظارتی قوی در استفاده از این منبع درآمدی، فرایند برنامه‌ریزی را از مجرای لزوم وجود تعهد در اجرا و پاسخگویی، زیر سؤال خواهد برد.

منابع رانتی نیز از دیگر عواملی است که تحقق الزامات برنامه‌ریزی مطلوب را با مشکل مواجه خواهد کرد. اساساً در هر اقتصاد رانتی، ذی‌نفعان منابع رانتی از قدرت و نفوذ سیاسی بسیاری برخوردارند و همین امر تسلط آنها را در امور مربوط به تدوین و اجرای برنامه‌ها امکان‌پذیر می‌سازد. در این حالت کاهش توان چانه‌زنی نسبی و ایجاد یک برنامه‌ریزی دوطرفه برای تحقق اهداف فردی و ملی به‌طور هم راستا، مشکل خواهد بود.

در نهایت نیز می‌توان به استفاده از برنامه کشورهای غربی و موفق به‌عنوان مانعی بر سر راه ایجاد الزامات برنامه‌ریزی مطلوب مطرح شده در این تحقیق اشاره کرد. وجود تناسب و هماهنگی میان برنامه‌ها به‌عنوان نهادهای رسمی و نهادهای غیررسمی رایج در رفتار و عملکرد بخش خصوصی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. از آنجاکه برنامه‌های کشورهای غربی متناسب با چارچوب‌های اجتماعی، فرهنگی و تاریخی و با توجه به

نهادهای غیررسمی آنها شکل گرفته است، با واقعیات موجود در کشور ما مطابقت نداشته و در نتیجه دستاوردها، متفاوت از کشورهای غربی خواهد بود. موانع ذکر شده، در شکل زیر به‌طور خلاصه آورده شده است:

شکل ۲. موانع موجود بر سر راه برنامه‌ریزی مطلوب



مأخذ: همان: ۱۰۱.

#### ۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این تحقیق با توجه به مبانی برنامه‌ریزی مشارکتی و رویکرد پایین به بالا و استفاده از ادبیات نهادگرایی به این امر پرداختیم که برای اینکه یک برنامه‌ریزی به‌طور مطلوب تهیه، تدوین و اجرا شود؛ چه الزاماتی باید داشته باشد و چه موانعی در جهت تحقق آن قرار دارد؟ براساس مبانی نظری نهادگرایی، برنامه‌ریزی یعنی هماهنگی بین نهادهای رسمی و غیررسمی و هماهنگی بین نهادها و تدبیر امور بنگاه به‌نحوی که با کاهش قدرت چانه‌زنی و عدم اطمینان در جامعه بین منافع در تمامی سطوح ملی و بخشی هماهنگی ایجاد شود. الزاماتی که این نظام برنامه‌ریزی دارد عبارت از موارد زیر است:

۱. در روند تهیه، تدوین و اجرای برنامه‌ها از مشارکت همه بخش‌های نهادسازی و مشارکت بخش خصوصی (نوآفرینان) استفاده شود.
۲. در تدوین برنامه‌ها به نهادهای رسمی تصویب شده، نهادهای غیررسمی و شیوه تدبیر امور بنگاه‌ها در امر برنامه‌ریزی (ساختاربندی و نهادسازی) توجه شود.

۳. در تدوین برنامه‌ها، از شیوه حقوق عرفی استفاده شود که در نتیجه میان قوانین رسمی و غیررسمی هماهنگی بیشتری صورت خواهد گرفت.
۴. برنامه‌ها باید به نحوی باشد که انجام امور حاکمیتی تسهیل کننده، توسط دولت و سپردن امور اجرایی به بخش‌ها صورت گیرد.
۵. اولویت تأمین بودجه به شکل: بخشی - منطقه‌ای - ملی باشد.
۶. در اجرای برنامه‌ها از مشارکت بخش‌ها در اداره امور تسهیلی همان بخش بهره گرفته شود.
۷. برنامه‌ریزی براساس این الزامات به واسطه عواملی از جمله کاهش هزینه آزمون و خطا، الزام‌آوری بیشتر به رعایت قوانین، ایجاد هماهنگی بیشتر و با هزینه کمتر و دو طرفه شدن برنامه‌ریزی، در عمل از کارایی بالاتری برخوردار خواهد بود.
۸. برنامه‌ها باید در جهت تسهیل مبادلات خاص و افزایش هزینه مبادلات خاص صورت گیرد. بر این مبنا توان چانه‌زنی نسبی و امکان کسب رانت کاهش می‌یابد و از این طریق هماهنگی‌های مطرح شده برقرار خواهد شد.
۹. برنامه‌ها باید در جهت تأمین حقوق مالکیت تدوین شوند تا از طریق افزایش سرمایه‌گذاری روی دارایی‌های با درجه اختصاصی بالا، بستر توسعه را هموارتر کند و از طریق افزایش هماهنگی براساس سیستم بازار، قیمت و کیفیت، سطح هماهنگی در جامعه افزایش یابد.
۱۰. برنامه‌ها باید از طریق تأمین حقوق قراردادهای، موجب گسترش مبادلات شود.
۱۱. برنامه‌ها باید با ایجاد ثبات اقتصادی و سیاسی، هماهنگی را به واسطه ایجاد ثبات در انتظارات افزایش دهد.
- اما با وجود همه این شرایط، دیکتاتوری، وجود منابع طبیعی، رانت، استفاده از برنامه کشورهای غربی از جمله عواملی هستند که باعث عدم تحقق برنامه‌ریزی مطلوب خواهد شد. براساس شاخص‌های تعیین شده مدل برنامه مطلوب ارائه شده، توصیه می‌شود برای رسیدن به اهداف توسعه‌ای مورد نظر این تحقیق، از این نوع نگرش برنامه‌ریزی که دارای رویکردی مشارکتی و پایین به بالاست، به جای رویکرد متعارف و موجود استفاده شود.

## منابع و مآخذ

۱. رنجبر، محمد مجید (۱۳۹۴). «نقش برنامه‌ریزی در فرایند توسعه با تأکید بر الگوی چهار سطح تحلیل اجتماعی ویلیامسون»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.
۲. عظیمی، حسین (۱۳۹۱). *اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ* (مجموعه مقالات و سخنرانی‌ها)، به کوشش خسرو نورمحمدی، تهران، نشر نی.
۳. کامونز، جان آر (۱۳۸۹). *اقتصاد نهادی: پیشگامان نهادگرایی که علم اقتصاد را متحول کردند*، ترجمه محمود متوسلی، محمود مشهدی احمد، علی نیکونستی، مصطفی سمیعی نسب، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
۴. متوسلی، محمود (۱۳۸۲). *توسعه اقتصادی: مفاهیم، مبانی نظری، رویکرد نهادگرایی و روش‌شناسی*، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، مرکز تحقیق توسعه علوم انسانی.
۵. مؤمنی، فرشاد (۱۳۹۳/۱۱/۲۶). «نفرین اقتصادی»، مصاحبه با خبرگزاری ایران.
۶. میردال، گونار (۱۳۴۴). *تئوری اقتصادی و کشورهای کم‌رشد*، ترجمه غلامرضا سعیدی، چاپ اول، تهران، بی‌نا.
۷. نورث، داگلاس. سی. (۱۳۸۵). *نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی*، ترجمه محمدرضا معینی، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور اداری، مالی و منابع انسانی، مرکز مدارک علمی، موزه انتشارات.
۸. ویلیامسون، اولیور (۱۳۹۰). *اقتصاد هزینه مبادله*، ترجمه محمود متوسلی، محمود مشهدی احمد، علی نیکونستی، مصطفی سمیعی نسب، تجدید حیات اقتصادی (نگاهی به اندیشه‌های اقتصاددانان نهادی جدید)، انتشارات دانشگاه امام صادق.
9. Alchian, Armen A. (1965). "Some Economics of Property Rights". II *Politico*, 30(4) Reprinted in *Economic Forces at Work* (1977), Indianapolis: Liberty Press.
10. Coase, Ronald (1937). "The Nature of the Firm", *Economica*, Vol. 4, No.16.
11. Mantazavinos. C. Douglass North and Seyed Shariq (2004). "Learning, Institutions and Economic Performance", *Perspective on Politics* 2(1).
12. Myrdal, Gunnar (1974). "What Is Development", *Journal of Economic Issues*, Vol. 8, No. 4.
13. North, Douglaas C. (2000). "The New Institutional Economics and Third World Development", Edit by J. Harriss, J. Hunter, International Ltd.
14. \_\_\_\_\_ (2003). *Understanding The Process of Economic Change, Institutional Barriers to Economic Change*. Case considered

15. Smith, Adam (1776). *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, The Electric Book Co.
16. Williamson, Oliver E. (1994). *The Institutions and Governance of Economic Development and Reform*, World Bank.
17. \_\_\_\_\_ (2000). "The New Institutional Economic: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII, Sep.
18. \_\_\_\_\_ (2005). "The Economics of Governance", *The American Economic Review*, May, 95.

