

## ارزیابی نحوه مدیریت توسعه در ایران

یارمحمد قاسمی\*

استادیار گروه جامعه‌شناسی دانشگاه ایلام  
(تاریخ دریافت ۸۶/۲/۱۵، تاریخ تصویب ۸۷/۲/۲۳)

### چکیده

در این مقاله به تحلیل نظری یکی از مهمترین مسایل مرتبط با توسعه در ایران، یعنی مدیریت توسعه پرداخته‌ایم. از آنجا که به اعتقاد ما قریب به یک قرن است که پیشگامان مدرنیته در کشور عموماً و مدیریت توسعه بالاخص، مکتب نوسازی را آگاهانه یا غافلانه، در امر توسعه، الگوی خود قرار داده‌اند، از این رو ابتدا مبانی نظری و روش‌شناختی این مکتب را مطرح و سپس با نقد آن، به معرفی چهارچوب نظری خود که مبتنی بر رویکرد هابرماس است، مبادرت نموده‌ایم. براساس این تحلیل نظری به این نتیجه دست یافته‌ایم که مهمترین ویژگی مدیریت توسعه در ایران، تکیه بر بخش سخت‌افزاری وارداتی و غفلت از بعد نرم‌افزاری توسعه (بعد اجتماعی - سیاسی و فرهنگی) است. انتخاب این رویه، باعث گردیده که زیست‌جهان اجتماعی تحت تسخیر سیستم درآمد و په تدریج آثار زیانبار خود را به صورت افزایش آسیب‌ها و جرایم اجتماعی، نشان دهد.

**واژگان کلیدی:** توسعه، مدیریت توسعه، زیست‌جهان، سیستم، مدرنیته، مدرنیزاسیون، بخش‌های سخت‌افزار و نرم‌افزار توسعه، فن‌سالاری.

## مقدمه

توسعه، پدیده‌ای پیچیده است و صرفاً شامل مجموعه تحولات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی نیست بلکه نحوه ترکیب و درهم‌تنیدگی اینها مهمتر است. و درست به همین خاطر است که گفته می‌شود توسعه یک پروسه کیفی است که در جامعه ایجاد می‌گردد. می‌توان از زاویه دیگر به توسعه نظر انداخت و آن را چندبعدی انگاشت، ابعادی که هر یک به بخشی از نیازهای جامعه پاسخ می‌دهند. در یک نگاه اجمالی می‌توان حداقل توسعه را در دو بعد خلاصه کرد. بعد اول شامل امور مادی و زیربنایی و تکنیکی است، که به تعبیر دیگر می‌توان آنرا بخش سخت‌افزاری توسعه به حساب آورد. این بعد شامل امور عینی و هرگونه امکاناتی است که به نیازهای مادی و اساسی انسان پاسخ می‌دهند، اما در بعد دوم، نظرها به سوی اموری است که دیگر صبغه مادی ندارند، بلکه غیرمادی، ذهنی و تفسیری هستند. این‌گونه امور را می‌توان به بعد نرم‌افزاری توسعه منسوب نمود، بعدی که پاسخگوی بخشی دیگر از نیازهای آدمی است که آن نیازها مادی نیستند. با توجه به این ابعاد، دیگر نباید توسعه را امری صرفاً مادی انگاشت و بنابراین نمی‌توان با ایجاد توسعه اقتصادی و تکنیکی و زیربنایی، به توسعه در این مفهوم دست یافت، زیرا توسعه با کالاهای مادی آغاز نمی‌شود. بلکه با آدمیان و تربیت آنها، با سازمان و با انضباط آغاز می‌شود و تربیت، انضباط و سازماندهی منطقی مفاهیمی مادی نیستند، بلکه اموری ذهنی، فرهنگی و معنوی می‌باشند.

این مقاله در نظر دارد به این سؤال‌ها پاسخ دهد: که

- ۱- ترکیب این دو بعد در برنامه‌های توسعه چگونه است؟
  - ۲- تا چه حد بعد ذهنی یا نرم‌افزاری توسعه عملاً مورد توجه مدیریت توسعه قرار گرفته است؟
  - ۳- اتخاذ رویکرد غالب توسعه با چه پیامدها و هزینه‌هایی مواجه بوده است.
- در پاسخ به این سؤالات، نگارنده معتقد است که برنامه‌های توسعه در ایران گرچه در بردارنده این دو بعد اساسی است، ولی در عمل، بخش نرم‌افزاری یا ذهنی توسعه، یا در حاشیه بوده و یا اینکه تحت‌الشعاع بعد اول قرار گرفته و به تسخیر آن درآمده است. به عنوان مثال در برنامه چهارم توسعه برخی از هدف‌های توسعه در عباراتی از قبیل، افزایش سرمایه‌گذاری، افزایش صادرات غیرنفتی، رشد صنعتی، رشد سرمایه‌گذاری، کاهش تورم، کاهش بیکاری، کاهش وابستگی به صادرات نفت و دهها کاهش و افزایش کمی و مادی مطرح گردیده اما اموری از قبیل افزایش مشارکت سیاسی، مشارکت اجتماعی، سرمایه اجتماعی، سرمایه انسانی، اعتماد اجتماعی و مواردی که جنبه نرم‌افزاری و فرهنگی دارند یا از قلم افتاده و در حاشیه بوده یا به عنوان زینت سند توسعه مطرح شده بدون اینکه مکانیسم‌ها

و چگونگی ایجاد آنها در جامعه پیش‌بینی شده باشد. این بی‌توجهی به بعد ذهنی توسعه برای جامعه ایران هزینه‌بر بوده و پیامدهای آن را در افزایش نرخ آسیب‌های اجتماعی نمی‌توان نادیده انگاشت.

### تعریف مفاهیم

#### مدرنیته<sup>۱</sup>

مدرنیته را در بهترین وجه می‌توان عصری توصیف کرد که ویژگی شاخص آن تحولات دائمی است، عصری که اشکال حقوقی خود، آفرینش مادی و معنوی خود، دانش و اعتقادات خود را به مثابه جریاناتی سیال، گذرا، متغیر، غیرثابت و غیرقطعی تلقی می‌کند، جریاناتی که صرفاً تا «اطلاعیه بعدی» باید به آن باور داشت (باومن، ۱۹۹۶: ۵۹۲). توجه مدرنیته به ساختار آگاهی زمان حال تاریخی است (آزیورن، ۱۹۹۷: ۳۴۰) و به عنوان یک مفهوم جامعه‌شناختی، بدو با مفاهیمی چون صنعتی شدن، دنیاگرایی یا غیردینی شدن<sup>۲</sup>، بوروکراسی، شهر و شهرنشینی همراه است. «علاوه بر این سرمایه داری، قدرت اجرایی هماهنگ شده و توجه به قدرت نظامی از دیگر وجوه مدرنیته به حساب می‌آیند» (هلد، ۱۹۹۳: ۳۳). اما بهتر است مدرنیته را به عنوان جریانی بدانیم که از برآیند مدرنیزاسیون و مدرنیسم، ایجاد می‌شود.

#### مدرنیسم<sup>۳</sup>

مدرنیسم، بیانگر مجموعه بسیار متنوع و گسترده‌ای از انقطاع‌ها و گسست‌های زیباشناختی از سنت رئالیسم اروپا است (پینکنی، ۱۹۹۶: ۳۸۲). به عبارت دیگر مدرنیسم، مفهوم یا برداشتی از آگاهی و شناخت، به مثابه پروژه‌ای بدو<sup>۴</sup> و اساساً تاریخی، گفتمان سوژه‌ای که از طریق درک خود به عنوان راوی تاریخ به استقلال نایل می‌گردد (نوذری، ۱۳۸۰: ۸۴-۴۶۰). مدرنیسم را می‌توان به عنوان جنبه فرهنگی، هنری و ذوقی مدرنیته تعریف نمود.

مدرنیته<sup>۴</sup> برخی از صاحب‌نظران، مدرنیته را مترادف با مدرنیته می‌دانند و آن را به عنوان شکل مختصر شده تعبیر جامعه مدرن یا تمدن صنعتی تلقی می‌کنند و بر این اساس اولاً آن را مجموعه‌ای معین از طرز تلقی‌ها نسبت به جهان و نسبت به ایده‌های جهان، به عنوان جهانی آزاد برای تغییر، به دست یا با دخالت انسان، ثانیاً، به عنوان نهادهای پیچیده، به ویژه تولید صنعتی و اقتصاد مبتنی بر بازار

1. Modernity
2. Scularization
3. Modernism
4. Modernity

و بالاخره، حد معینی از نهادهای سیاسی، از جمله دولت- ملت و دموکراسی توده‌ای، تعریف می‌کنند (پیرسون، ۱۳۸۰: ۱۶۵).

مدرنیزاسیون<sup>۱</sup> مدرنیزاسیون بیش از آنکه تأکیدش بر فرهنگ و هنر باشد، توجهش به بعد سیاسی و اقتصادی مدرنیته است. از این‌رو به نظر مارشال برمن (۱۳۷۹: ۱۱۰)، تفکر رایج درباره مدرنیته به دو بخش تقسیم شده و سد سکندری میان آن دو کشیده شده است. مدرنیزاسیون در اقتصاد و سیاست، مدرنیسم در هنر، فرهنگ و ادبیات.

## ملاحظات نظری

### ۱- مدرنیزاسیون و ابعاد آن

یکی از مکاتبی که در زمینه توسعه و توسعه نیافتگی، به ویژه در جهان سوم، از اواسط قرن بیستم در محافل علمی مطرح گردید، مکتب نوسازی است. از آنجایی که موضوع اساسی مقاله حاضر در ارتباط با این مکتب است، ابتدا به طور مجمل به معرفی آن مبادرت می‌شود و سپس با نقد آن چهارچوب نظری مقاله ارائه می‌گردد.

«مکتب نوسازی را می‌توان محصول تاریخی سه رویداد مهم، بعد از جنگ جهانی دوم به شمار آورد که عبارتند از:

۱- ظهور ایالات متحده آمریکا به عنوان یک ابرقدرت و ارائه طرح مارشال برای بازسازی اروپای جنگ زده؛

۲- گسترش جهانی کمونیسم و توسعه نفوذ اتحاد شوروی در اروپای شرقی و بخش‌هایی از آسیا؛  
۳- تجزیه امپراطوری‌های استعماری اروپایی در آسیا، آفریقا و امریکای لاتین که منجر به ظهور شمار بسیاری از کشورها و ملت‌های جدید در جهان سوم گردید» (سو، ۱۳۸۰: ۲۹).

«در یک چنین زمینه تاریخی، طبیعی بود که نخبگان سیاسی در آمریکا، اندیشمندان علوم اجتماعی را به مطالعه کشورهای جهان سوم ترغیب نمایند، تا از این طریق ضمن دستیابی به توسعه اقتصادی و ثبات سیاسی در این مناطق از غلتیدن کشورهای مزبور به دامان بلوک کمونیستی نیز جلوگیری نمایند (چیروت، ۱۹۸۳: ۹۳).

مکتب نوسازی در فرآیند شکل‌گیری دو مرحله را پشت سر گذاشته است. در مرحله اول که به نوسازی کلاسیک مشهور است، با استعانت از نظریه تکامل‌گرایی و کارکردگرایی، ویژگی‌های زیر را

### ارزیابی نحوه مدیریت توسعه در ایران

در نظریات خود وارد کرده است. بر این اساس نوسازی یک فرآیند مرحله به مرحله، تجانس آفرین، اروپائیزه، غیرقابل بازگشت، رو به پیشرفت و طولانی است.

اعضای مکتب نوسازی علاوه بر اشتراکاتی که با فروض دیدگاه‌های تکامل‌گرایی و کارکردگرایی دارند، رویکرد روش‌شناختی مشابهی را نیز در تحقیقات خود برگزیده‌اند. اینان بحث‌های خود را در یک سطح بسیار کلی و انتزاعی مطرح می‌نمایند و بنابراین چندان مایل نیستند که خود را با موارد منحصر به فرد و رویدادهای خاص تاریخی درگیر سازند. واحد تحلیل از نظر هواداران نوسازی، دولت یا سرزمین ملی است و از این رو می‌توان گفت نظریات نوسازی اساساً نظریات دگرگونی سرزمین ملی بشمار می‌روند.

در مقیاس فراتر از سرزمین ملی، نظریه‌پردازان مکتب نوسازی بین جوامع نوسازی شده و غیرنوسازی شده تفاوت‌هایی قائلند، «لوی» به عنوان یکی از نظریه‌پردازان این مکتب مهمترین اختلافات میان جوامع نسبتاً نوسازی شده و جوامع نوسازی نشده را این گونه می‌بیند.

نوع جامعه	نوسازی نشده	نوسازی شده
تخصصی‌گرایی سازمان‌ها	درجه پایین تفکیک‌بندی	زیاد
وابستگی متقابل سازمان‌ها	خوداتکایی کم	زیاد
محور تأکید در روابط	سنت، خاص‌گرایی، امتزاج کارکردها	عقلانیت، عام‌گرایی، کارکردهای اختصاصی
درجه تمرکزگرایی	کم	زیاد
تمرکز در وسایل مبادله و بازار	ناچیز	زیاد
بوروکراسی و ملاحظات خویشاوندی	تقدم قواعد خانوادگی خویشاوندگرایی به عنوان یک فضیلت	جداسازی بوروکراسی از دیگر ارتباطات
وابستگی متقابل شهر و روستا	جریان یک طرفه کالا و خدمات از روستا به شهر	جریان دوطرفه کالا و خدمات از روستا به شهر

(منبع: لوی، ۱۹۷۶: ۲۰۰-۱۹۶ به نقل از سو)

نوسازی اولیه، این چنین، مبانی نظری و روش‌شناختی خود را تعریف کرد و بر اساس آن یک فرآیند جهانشمول و عام را در مسیر توسعه‌یافتگی ترسیم نمود. تلاش این مکتب بر پیشرفت‌گرایی، تکنوکراسی و تکیه بر سخت‌افزار بود. زیرا پیش‌فرض اساسی این بود که با عمده ساختن بخش سخت‌افزار، بخش‌های نرم‌افزاری به تبعیت از آن، دگرگون خواهند شد و راه خود را به سمت پیشرفت باز خواهند کرد.

نظریه‌پردازان نوسازی اولیه، در واقع ارائه دهنده نوعی توسعه خطی و بی‌قواره بوده‌اند که بر اساس آن ابتدا باید در حوزه تکنولوژی و اقتصاد تلاش کرد و آن را به جامعه تزریق نمود، آنگاه سایر

بخش‌ها خود به خود و به تبعیت از آن، دگرگون خواهند شد. از جمله این‌ها لیپست<sup>۱</sup> است که به طور آشکار از اولویت توسعه اقتصادی بر دموکراسی دفاع می‌کند. وی خاطر نشان می‌سازد که ادبیات این موضوع از زمان ارسطو تاکنون مدعی است که هرچه کشوری مرفه‌تر باشد، احتمال دستیابی آن به دموکراسی بیشتر است (والرشتاین، ۱۹۸۷: ۳۰۹).

در این استدلال، اولویت با سیستم است و در عوض زیست‌جهان اجتماعی<sup>۲</sup> تابعی از آهنگ و حجم تکنولوژی، سرمایه و دستاوردهای مادی است. به سخن دیگر، برای آنان زیست‌جهان متغیر وابسته و سیستم متغیری مستقل است. گرچه مکتب نوسازی اولیه از این ادبیات و واژه‌ها استفاده نمی‌کند، اما می‌توان با توجه به مبانی نظری و روش‌شناختی آن، به چنین نتیجه‌ای رسید.

نگاه یکسویه و عام این مکتب به مقوله توسعه و وابسته دانستن امور نرم‌افزاری که شامل، سرمایه اجتماعی، اعتماد اجتماعی، توسعه اجتماعی و خلاصه کنش‌های ارتباطی در جامعه بشری و نیز غفلت از تاریخ و سنت‌های اجتماعی، باعث گردیده تا مبانی نظری و روش‌شناختی این مکتب، مورد نقد و بررسی قرار گیرند، و مجموعه جرح و تعدیل‌هایی که در مورد این مکتب صورت گرفت منجر به شکل‌گیری مکتب نوسازی جدید گردید. در این رویکرد نو، تکیه بر سنت نه به عنوان عاملی همیشه منفی و نیز نقش مطالعات مشخص موردی، و در نهایت توجه بیشتر به عوامل خارجی در مباحث توسعه، باعث گردید تا مکتب نوسازی از آن جنبه تک خطی، بی‌قواره و یک بعدی خارج شود و تحلیل‌های آن، به واقعیات جامعه نزدیک‌تر شوند. در این گفتار، ضمن تأیید انتقاداتی که بر مکتب نوسازی اولیه وارد است، استدلال‌های مکتب نوسازی جدید را به واسطه تأکید این مکتب روی مبانی اساسی نوسازی اولیه و غفلت آن از رابطه زیست‌جهان و سیستم و سازوکار روابط این دو مقوله، ناکافی دانسته و بر این اساس، به معرفی یک چهارچوب نظری که به اعتقاد ما تبیین واقع‌بینانه‌تری از فرآیند توسعه در جامعه ایران به دست می‌دهد، مبادرت می‌نماییم. زیرا به باور ما مکتب نوسازی در نوع جدید آن همچنان مبتنی بر یک بعد از فرآیند مدرنیته (مدرنیزاسیون) است و بعد مدرنیسم آن به کنار نهاده شده است.

ما معتقدیم که توسعه بدون توجه به مدرنیته قابل تحلیل نیست. گرچه توسعه، نوعی برنامه‌ریزی مرکزی (دولتی) برای دستیابی به وضعیتی مطلوب اطلاق می‌شود و در فرآیند آن مشارکت انسانی را می‌طلبد، مدرنیته نیز به تعبیر هابرماس پروژه‌ای تلقی می‌شود که آن هم محصول مشارکت مردم و

1. Lipset

۲. راجع به مفهوم این دو اصطلاح یعنی سیستم و زیست‌جهان در صفحات بعدی توضیح داده خواهد شد.

دولت است، و باز هم گرچه مدرنیته پروژه‌ای فراگیر و تا حدودی ناخواسته است و توسعه مجموعه پروژه‌های از پیش اندیشیده می‌باشد اما هر دو، برآیند دو بعد مدرنیزاسیون و مدرنیسم هستند و تحلیل نظری ما بر این اساس ساماندهی شده است.

در این مقاله برآنیم که ابتدا بین دو مفهوم اساسی که مبانی نظری ما را شکل می‌دهند، تفکیک قایل شده و رابطه آنها را با هم تشریح نمائیم. این دو مفهوم به نظر هابرماس، شامل زیست‌جهان و سیستم است.

هابرماس میان نظام (که مبتنی بر کنش عقلانی، معطوف به هدف است) با زیست‌جهان (که مبتنی بر کنش ارتباطی است) تفکیک قایل می‌شود (اباذری ۱۳۷۷: ۷۸). نظام (دولت و مؤسسات بزرگ و نهادها) از منطق عقلانیت ابزاری و راهبردی تبعیت می‌کند و زیست‌جهان (جهان کنشگران اجتماعی و سیطره عمومی) از منطق عقلانیت ارتباطی (همان منبع).

از زاویه زیست‌جهان، مدرنیت فرایندی است که از طریق آن عرصه‌های مختلف زندگی ما بر توافق عقلانی و متقابل و خرد ارتباطی استوار می‌شود و نه بر سنت. و از طرف دیگر از زاویه نظام اجتماعی، مدرنیت فرایندی از ایجاد تمایز و یکپارچگی دوباره به خصوص به واسطه پول و قدرت است. تکامل در این بعد به تعبیر پارسونز مربوط به خرد کارکردگرا می‌باشد (کرایب ۱۳۷۸: ۳۰۸). هابرماس، منکر هیچکدام از این دو بعد در مناسبات اقتصادی اجتماعی جهان معاصر نیست بلکه در تلاش است به منظور یافتن ساختارهای جامعتر، مدام، تبیین‌های تقلیل‌گرایانه و یکجانبه را مورد حمله قرار دهد، تبیین‌هایی که پدیده‌های اجتماعی را به مبنا و به الزامات سیستم‌ها و ساختارهای اجتماعی صرف و به دیدگاه‌های برون‌گرای نافعی کنش اجتماعی کاهش می‌دهند<sup>۱</sup>.

«او به جای رد ساده این تبیین‌ها، همواره می‌کوشد تا با ارائه تبیین‌هایی، این یکجانبگی را اصلاح کند» (پیوزی، ۱۳۷۹: ۱۴۳). زیرا این تبیین‌ها خلاف تبیین‌های یکجانبه، از دیدگاه درون‌گرایانه درک بازسازی‌پذیر هرمونیکي ارائه شده‌اند.

«هابرماس معتقد است که انسجام اجتماعی به طور موازی، موجب بازآفرینی تعهدات، روابط میان فردی به نحوی مشروع نظم یافته و نموده‌های روان‌شناختی عضویت‌ها و وابستگی‌های اجتماعی می‌گردد و کودکان از راه فرآیند جامعه‌پذیری و در ارتباط با افراد مرجع ذیصلاح به درونی کردن

۱. استفاده از رویکرد هابرماس به مکانیسم و نظام سرمایه‌داری، مرحله اول مدرنیته برمی‌گردد و در برگرفته مدرنیته متأخر نیست.

زیست‌جهانی می‌پردازند که امکان تفسیر معانی به شیوه‌ای معتبر و فراگیر، سازگاری با هنجارهای اجتماعی و تعامل با دیگران را ضمن حفظ متقابل هویت هر طرف فراهم می‌آورد.

هابرماس در مورد سیستم نیز چنین می‌گوید: «سیستم به آن گستره‌های جامعه‌امروزی گفته می‌شود که از تجربه مشترک ارتباطی در زبان معمولی، جدا شده‌اند و به جای آن از راه واسطه‌های پول و قدرت هماهنگ می‌شوند. هابرماس نشان می‌دهد، که چگونه حوزه‌های گسترده‌ای از زیست‌جهان (حوزه عمومی، آموزش و پرورش، شهروندی و مانند آن) به کمک واسطه‌ها، از نو شکل گرفته‌اند. یعنی فرو ریخته و سپس از نو به مثابه الزام‌های اقتصادی، زیر سیستم بازسازی شده‌اند» (پیوزی: ۱۴).

هابرماس نحوه وظایف این دو واسطه (قدرت و پول) در زیست‌جهان، را چنین توضیح می‌دهد: قدرت به عنوان یک واسطه به این اندازه کامل نیست، زیرا به شیوه‌ای انعطاف‌ناپذیر به نقش‌های دیوان‌سالارانه و سلسله مراتب‌هایی گره خورده است که کمتر طبیعت‌گونه‌اند و با سهولت بیشتری در دایره درک مشترک ارتباطی قرار می‌گیرند اما به رغم این تفاوت‌ها، قدرت هنوز همچون واسطی هدایت‌کننده عمل می‌کند که حوزه‌های زیست‌جهان را زیر سیطره می‌گیرد و بعد آنها را به منزله ابزارهای کنترل دولتی بازسازی می‌کند. اما پول در یک اقتصاد بازار آزاد، کار ملموس را به کالای مجرد و انتزاعی تبدیل می‌کند.

از نظر برای هابرماس، هر دو واسطه به هماهنگ‌سازی و رفتاری کردن کنش از طریق هدایت آن به کمک الزاماتی که تمامی مشخصه‌های یک واقعیت اجتماعی (به تعبیر دورکیم) را دارند، می‌پردازند «هابرماس از ما می‌خواهد که وضعیت کنونی‌مان را نوعی کشمکش میان زیست‌جهان و سیستم تلقی کنیم زیرا عقلانیت ارتباطی تنها در زیست‌جهان و به مثابه دستاورد عقلانی‌تر منتهی می‌گردد. یعنی به اقدامات بدون ترس و بهره‌کشی و در نتیجه به اصول سازمانی تغییر یافته‌ای که بر منافع همه مبتنی، و از این رو شایسته برخورداری از مشروعیت اصیل توافقی‌های اجتماعی باشد» (پیوزی: ۱۴۶). اما این زیست‌جهان با توجه به اصل انعطاف‌ناپذیر سازمانی جامعه سرمایه‌داری، پیوسته در انقیاد و استعمار غیرمستقیم و با واسطه اقتصاد و دولت (به ترتیب پول - بازار، قدرت و دیوان‌سالاری) است که سرانجام به غلبه و گسترش عقل ابزاری و نگرش تکنوکراتیک منجر می‌شود.

درست به همین خاطر است که: «هابرماس در مورد گسترش عقل ابزاری و نگرش تکنوکراتیک به همه عرصه‌های زندگی اجتماعی نگران است. زیرا به لحاظ اجتماعی، گسترش این دو عنصر، این خطر را دارد که هم مسایل علمی یعنی مسایل اخلاقی - سیاسی و فرهنگی جامعه به عنوان مسایل فنی تعریف و ارزیابی شوند و در نتیجه در خارج از حیطه تصمیم‌گیری دموکراتیک به دست متخصصان و



دانشمندان حل و فصل کردند. و بدین ترتیب است که علم و تکنولوژی به ابزاری جهت رفع بحران مشروعیت در سرمایه‌داری متأخر و توجیه ایدئولوژیک نظام موجود بدل می‌شود (اباذری، ۱۳۷۷: ۲۵). هابرماس به ما می‌گوید که مدیریت سیاسی جامعه (با قبضه قدرت و پول)، کنش ارتباطی طبیعی موجود در زیست‌جهان را مخدوش می‌نماید و آن را به استعمار خود در می‌آورد. از این پس نیز بحران‌های عقلانیت، مشروعیت و انگیزه، ایجاد می‌شوند و به دنبال آن آسیب‌های اجتماعی یکی پس از دیگری خود را وانمود می‌کنند، زیرا استعمار زیست‌جهان به تمامی فرایند عقلانی شدن ضربه می‌زند و هنگامی که بازآفرینی نمادین جامعه را به خطر می‌اندازد، جنبه آسیب‌شناختی پیدا می‌کند. مثلاً ساختار خانواده از هم می‌پاشد، روابط مرد و زن را دچار آسیب می‌کند. گسست نسلی را ایجاد نموده و به استقلال، سلامت روانی، وابستگی‌های ساختاری شده نمادین و عضویت‌ها آسیب می‌رساند. همچنین هویت جمعی به خطر می‌افتد و سنت‌ها دچار فروپاشی می‌شوند، اعتماد اجتماعی (به ویژه در جوامع سانترال بوروکراتیک) کاهش می‌یابد و اساس مسئولیت‌پذیری اجتماعی زیر سؤال می‌رود، که به اعتقاد ما تمامی این پیامدها با روند توسعه‌یافتگی منافات دارند.

استفاده محوری ما از رویکرد هابرماس به منظور تطبیق آن بر ساختار اقتصادی اجتماعی ایران، به این نکته برمی‌گردد که سیستم (دولت، مؤسسات بزرگ و نهادها) در خلال کمتر از یکصد سال، توانسته خود را بر تمامی ابعاد جامعه مسلط نماید و با ایجاد یک نظام مرکزی بوروکراتیک شبه سرمایه‌دارانه، زیست‌جهان را مخدوش و آنرا در انقیاد خود بگیرد. به تعبیر دیگر، این انقیاد به معنای تقلیل تمامی عناصر و ابعاد زندگی مردم در بعد سخت‌افزاری (تکنولوژیک، اقتصاد و زیربنای مادی) است. توسعه که سازوکارهای از پیش اندیشیده شده سیستم بشمار می‌آید، فرآیند این سلطه و استعمار را متحقق و مضاعف کرده است. اتخاذ این رویه در چهارچوب سیستم، به موضوع شکل‌گیری مدرنیته ایرانی برمی‌گردد، مدرنیته‌ای که در ابتدا بدون توجه به وضعیت‌های خاص ایران در دستور کار مدیران توسعه قرار گرفت و باعث گردید که وجهی از مدرنیته مورد توجه واقع شود که مربوط به دوره اول پیدایش نظام سرمایه‌داری بود. در ادامه بحث لازم است روی این مسأله بحث کوتاهی صورت گیرد.

## ۲- مدرنیته و ابعاد آن

مارشال برمن معتقد است که «خیال و بینش ما از زندگی مدرن واجد گرایشی به تجزیه و گسست به دو ساحت (دو بعد) مادی و معنوی است. برخی همه چیز را وقف مدرنیسم<sup>۱</sup> می‌کنند که در چشم ایشان گونه یا موجودی از جنس روح ناب است که بر طبق اصول فکری و هنری خویش

تکامل می‌یابد. گروهی دیگر در مدار مدرنیزاسیون<sup>۱</sup> عمل می‌کنند. یعنی در مدار مجموعه پیچیده‌ای از ساختارهای مادی و فرایندهای سیاسی - اقتصادی، اجتماعی که بنا به فرض، هرگاه به راه افتد، می‌تواند به اتکای نیروی حرکت خویش و تقریباً بی‌نیاز از داده‌ها و کمک‌های ذهن یا جان انبای بشر به کار خویش ادامه دهد» (۱۳۷۹: ۱۵۵).

«برمن» با نقد این دوگانگی بر این باور است که مدرنیته هیچکدام از این دو به تنهایی نیست، بلکه عملاً از تلاقی منطقی و مطلوب این دو یا به تعبیری از دیالکتیک این دو بعد حاصل می‌شود. در واقع بعد مادی مدرنیته (مدرنیزاسیون) را که شامل امکانات مادی - تکنولوژیک و اقتصادی می‌شود، می‌توان بخش سخت‌افزاری و بعد معنوی مدرنیسم آن را که شامل هنر و اندیشه و فرهنگ است، بخش نرم‌افزاری نامید. این معنی از مدرنیته، می‌تواند در دو دوره متمایز، یعنی مدرنیته متقدم یا کلاسیک و مدرنیته متأخر یا نوین، مورد بررسی قرار گیرد. در مدرنیته متقدم، تأکید مدیریت توسعه در غرب روی بخش سخت‌افزاری است اما بعد دوم یا نرم‌افزاری گرچه چندان مورد غفلت قرار نمی‌گیرد اما تحت‌الشعاع بعد مادی است. پشتوانه نظری این رویکرد، مکتب نوسازی است که تمامی تلاش خود را به این نکته معطوف می‌دارد که با مدرن‌سازی شرایط جامعه که آن هم با استعانت از امکانات اقتصادی و تکنولوژیک صورت می‌گیرد، شرایط معنوی جامعه هم تغییر می‌کند، سنت‌ها برجسته شده و جامعه پویا و دگرگون می‌شود.

این برداشت از مدرنیته و توسعه به عنوان یک برداشت مسلط و گفتمان غالب، تا نیمه دوم قرن بیستم ادامه می‌یابد. در طول این مدت، نظام سرمایه‌داری و بورژوازی که بطور نامریی در پشت صحنه مدیریت توسعه را رهبری می‌کرد، تمامی تلاش خود را بکار گرفت تا ضمن پنهان‌سازی، شرایط تکنولوژیک جامعه را نو به نو کند و از این طریق، مدرنیسم یا بخش نرم‌افزاری جامعه را نیز در قبضه خود بگیرد تا سلیقه‌ها، گرایش‌ها و ذائقه مردم را چنان هدایت کند که گویی تا دنیا دنیا بوده، اوضاع همین‌گونه بوده و بطور طبیعی روال خود را طی کرده است. درست اینجاست که بخش سخت‌افزار، یا سیستم، زیست‌جهان را فتح می‌کند و کنش ارتباطی موجود در آن را مخدوش می‌نماید. اما این خدشه در زیست‌جهان از سوی توده مردم احساس نمی‌شود و صرفاً روشنفکران، نویسندگان و جامعه‌شناسان هستند که به وجود آن پی می‌برند. نخستین نشانه‌های این وضعیت از سوی اصحاب مکتب فرانکفورت بویژه، هورکهایمر، آدرنو، مارکوزه، هابرماس، و نیز جامعه‌شناسانی از قبیل وبر، زیمل و اخیراً فلاسفه‌ای چون دریدا، بودریار و دیگر روشنفکران پست مدرن، مطرح گردید. منتقدان مدرنیته با

## ارزیابی نحوه مدیریت توسعه در ایران

نقد مدرنیته، و سازوکارهای آن، این ایده را پیش کشیدند که مدرنیته با نادیده گرفتن بخش مدرنیسم و نرم‌افزاری، جامعه را تک بعدی و تک ساحتی نموده و فرهنگ را به عنوان یک صنعت در خدمت بخش سخت‌افزاری قرار داده است و با تعمیم این رویکرد به تمامی جوامع، خصلتی عام و جامع به آن داده است.

با به چالش خواندن این قرائت از مدرنیته و توسعه از سوی روشنفکران، نویسندگان، فلاسفه و جامعه‌شناسان، از سال‌های دهه ۱۹۶۰ به بعد، جامعه غرب عرصه ناخرسندی‌ها و اعتراضات بخش‌های روشنفکری به ویژه جنبش‌های دانشجویی و سوق دادن آنها به مسیری است که مدرنیته متقدم در پیش گرفته بود. ناخشنودی از مدرنیته کلاسیک، مدیریت توسعه در جوامع غربی را به این فکر واداشت که به تدریج در این رویکرد تجدیدنظر نموده و ابعاد دوگانه مدرنیته را مورد عنایت قرار دهد. و گرچه تاکنون در این زمینه همچنان غلبه بر بعد تکنولوژیکی و مادی توسعه بعنوان یک رویکرد عام پذیرفته شده است، اما از سوی دیگر در سال‌های اخیر، هم جنبه محلی‌گرایی در توسعه مطرح گردیده و هم بعد مدرنیستی یا نرم‌افزاری آن جای خود را در برنامه‌های توسعه در غرب باز نموده است.

### روایت توسعه در ایران

#### ۱- جهت‌گیری برنامه‌های توسعه قبل از انقلاب اسلامی

همان‌طوری که پیش از این گفته شد، سیاست‌های توسعه از آغاز در ایران (چه آگاهانه و چه غافلانه) اروپامدار و مبتنی بر نوسازی بوده است و عصر پهلوی نقطه آغازین فعالیت‌های محسوس نوسازی در ایران است (وحدت، ۱۳۸۲: ۱۳) و به حدی بعدها استمرار یافت که اکنون همه ابعاد جامعه ما را متحول کرده است (کاظمی و فرجی، ۱۳۸۲). یکی از پیامدهای عمده نوسازی تفکیک ساختنی نهادها و تفکیک کارکردی آنهاست. با پیدایش این فرآیند در جامعه، زیست‌جهان از نظام منفک گردید و به تدریج تحت سیطره آن درآمد. اما این وضعیت در جامعه ما روایت دیگری دارد. بدین معنی که در ایران سیستم از بیرون به درون راه یافت و با زیست‌جهان چندان خویشاوند نبود. این بیگانگی زیست‌جهان ما را مشوش ساخت و جامعه ما را به بحران مضاعف دچار ساخت (همان). در حالی که در جوامع غربی خرده سیستم اقتصاد روابط اجتماعی را پولی و منفعت‌طلبانه کرده است (بورینگ، ۱۹۹۶)، اما در جامعه ما خرده سیستم اقتصاد چندان در استعمار زیست‌جهان نقش نداشته است و همواره تابع سیستم سیاسی بوده است. در واقع نوعی استعمار سیاسی در جامعه ما منجر به تسخیر زیست‌جهان شده است.

وجود واسطه قدرت در زیست‌جهان، جایی که باید پیراسته از قدرت باشد بازتولید را در این جهان با اختلال مواجه ساخته است. روابط مبتنی بر قدرت همواره، چه در حوزه عمومی و چه در حوزه خصوصی حضور داشته است. از این رو زیست‌جهان ما چندان در تکامل و عقلانی شدن توفیق نیافت (کاظمی و فرجی، ۱۳۸۲). بنابراین سیطره نهاد سیاسی بر زیست‌جهان از آغاز شکل‌گیری دولت مدرن (رضاشاه)، واقعیتی است که در ایران قابل تأمل بوده و اثرات آن در تمامی برنامه‌ریزی‌های موسوم به عمران و توسعه مشهود است.

بر اساس پشتوانه نظری فوق، اکنون سعی خواهد شد روایت توسعه در ایران مورد تحلیل قرار گیرد و از آنجا که نقطه آغازین گفتمان توسعه در ایران با برنامه‌های عمرانی همراه است، ابتدا به طور مجمل به آن برنامه‌ها اشاره می‌گردد و سپس محوریت مشترک آنها طرح و مورد نقد قرار می‌گیرد.

در ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ لایحه قانونی اجرای برنامه‌های هفت ساله عمرانی کشور به تصویب مجلس شورای ملی رسید. این نهاد با مساعدت مستقیم نهادهای اقتصادی امریکا تاسیس شد و برنامه‌های تدوین شده آن کاملاً با مشاوره و همکاری تحصیل‌کردگان امریکایی و بر مبنای توسعه اقتصادی امریکا انجام گرفت (فرمانفرمایان، ۱۳۸۱: ۱۹۰؛ امجد، ۱۳۸۰: ۵۹؛ کمالی، ۱۳۸۱؛ مجیدی، ۱۳۸۲؛ در طالب و عنبری، ۱۳۸۵).

این در حالی است که در ایران، برنامه‌های توسعه همچنان متأثر از رویکرد مدرنیته متقدم - که اکنون یک رویکرد منسوخ شده بشمار می‌رود - است. در تمامی برنامه‌های عمرانی در رژیم سابق و برنامه‌های توسعه در جمهوری اسلامی صرفاً بحث از چندین شاخص مادی و بهبودی در آنهاست: کاهش یا افزایش در نرخ‌های رشد، تولید ناخالص داخلی، نرخ رشد سرمایه‌گذاری، نرخ بیکاری، نرخ تورم، نرخ رشد نقدینگی، سرمایه‌گذاری خارجی، صادرات غیرنفتی، و بهبود در این شاخص‌ها، به معنای توسعه تلقی شده در حالی که مطلوب ساختن این شاخص‌ها چیزی جز رشد اقتصادی نیست به عبارت دیگر، این نوع برنامه‌ریزی کاملاً معطوف به توسعه اقتصادی بود (طالب و عنبری، ۱۳۸۵) اما بحث از بهبودی در شاخص‌های انسانی، اجتماعی و فرهنگی عملاً به‌بوته فراموشی سپرده شد.

در خلال برنامه‌های عمرانی و توسعه در ایران (که سابقه‌ای بیش از نیم قرن دارد) سعی شده است که رشد اقتصادی و توسعه بخش سخت‌افزاری در اولویت قرار گیرد. این استراتژی، با شکل‌گیری نخستین دولت مرکزی و اقتدارگرای رضاشاه به عنوان زمینه‌ساز یک برنامه‌ریزی مرکزی و بوروکراتیک، انتخاب گردید و امکان عملی ساختن آن در دوره پهلوی دوم فراهم

## ارزیابی نحوه مدیریت توسعه در ایران

شد. در این دوره (پهلوی دوم) پنج برنامه عمرانی تدوین و به اجرا درآمد که از سال‌های ۱۳۲۷ آغاز و در سال ۱۳۵۶ پایان می‌یابند.

اولین برنامه توسعه و عمران کشور تحت عنوان برنامه هفت ساله اول با هدف افزایش تولید و تکثیر صادرات و تهیه مایحتاج مردم در داخل کشور و ترقی کشاورزی و صنایع و اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و ثروت‌های زیرزمینی مخصوصاً نفت و اصلاح و تکمیل وسایل ارتباطی و اصلاح امور بهداشتی و انجام هر نوع عملیاتی برای عمران کشور و بالا بردن سطح معلومات و زندگی افراد و بهبود وضع معیشت عمومی و تنزل دادن هزینه‌های زندگانی (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۷)، در سال ۱۳۲۷ تنظیم شد.

برنامه اول علی‌رغم اینکه فقط دو سال امکان اجرا یافت و به رغم آنکه تأکید اصلی آن بر توسعه کشاورزی بود، اما تنها توانست تا حدودی در زمینه بهبود وضع کارخانه‌ها و ترقی بهره‌وری موفقیت محدودی به دست آورد.

برنامه دوم توسعه عمرانی کشور که در سال ۱۳۳۴ تنظیم و اجرای آن تا سال ۱۳۴۱ به طول انجامید، مبتنی بر ۴ بخش اساسی بود که عبارتند از: (۱) کشاورزی و آبیاری (۲) حمل و نقل و ارتباطات (۳) صنعت و معدن (۴) امور اجتماعی. سهم بخش اجتماعی فقط ۱۸/۴ درصد کل هزینه‌های سرمایه‌گذاری پیش‌بینی شده بود و در حدود ۷۰/۴ درصد کل سرمایه‌گذاری‌ها برای بخش‌های کشاورزی و آبیاری حمل و نقل و ارتباطات هزینه شد. همان‌طوری که در پیش‌بینی بخش‌ها ملاحظه می‌شود، هدف دولت گسترش زیرساخت‌های اقتصادی به ویژه حمل و نقل و ارتباطات، صنعت، معدن و کشاورزی بوده است، یعنی امور سخت‌افزاری در اولویت قرار گرفته و صرفاً ۱۸/۴ درصد در بخش اجتماعی که در زمره بخش‌های نرم‌افزاری است قرار می‌گیرد.

برنامه عمران و توسعه سوم کشور از سال ۱۳۴۱ آغاز و در سال ۱۳۴۶ خاتمه می‌یابد. تفاوت‌هایی در برنامه سوم در مقایسه با برنامه‌های پیشین وجود دارد، از جمله کاهش مدت اجرا به ۵ سال و تغییر بخش‌های آن از ۴ به ۱۰ بخش و تفاوت دیگر آن، همزمانی این برنامه با اجرای اصلاحات ارضی در ایران است.

بخش‌های ده‌گانه آن عبارتند از:

۱) کشاورزی و آبیاری، ۲) صنایع و معادن، ۳) انرژی، ۴) ارتباطات و مخابرات، ۵) آموزش و پرورش، ۶) بهداشت، ۷) تربیت نیروی انسانی، ۸) عمران شهری، ۹) برنامه‌ریزی و آمار ۱۰) خانه‌سازی (ساختمان). هدف از برنامه سوم ایجاد تحول و بازسازی صنعت و کشاورزی با تاکید بر حوزه‌های آب، ارتباطات و انرژی بود. در کشاورزی هدف، تغییر توزیع مجدد درآمد (از قبیل اصلاحات ارضی)، و در بخش صنعت، ایجاد بیشتر صنایع برای افزایش درآمد ملی، افزایش فرصت‌های شغلی، ارتقا سطح مهارت‌های مدیریتی، صرفه‌جویی در ارز و حمایت از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و خارجی بود (صنّعی و شریفی، ۱۳۶۶: ۸۱؛ در طالب و عنبری، ۱۳۸۵).

غیر از بخش‌های آموزش و پرورش و تربیت نیروی انسانی (۲۱/۳ درصد)، بقیه بخش‌ها جنبه سخت‌افزاری دارند.

در برنامه چهارم کشور (که از سال ۱۳۴۷ آغاز شد و تا سال ۱۳۵۱ ادامه یافت) هدف، تسریع رشد اقتصادی و تکثیر درآمد ملی از راه افزایش قدرت تولید با اتکای بیشتر به توسعه صنعتی و بالا بردن بازده سرمایه و استفاده از روش‌های ترقی در کلیه فعالیت‌ها و... کاهش نیازمندی‌ها به خارج و تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی کشور، بوده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۷: ۹۳).

بخش‌های توسعه از نظر کمی در حال افزایش بوده‌اند (از ۱۰ بخش در برنامه سوم به ۱۷ بخش در برنامه چهارم) و در مقایسه با برنامه سوم اولاً بخش تربیت نیروی انسانی از آن حذف می‌گردد و در مقابل بخش‌های عمران روستایی، فرهنگ و هنر، توریسم، رفاه اجتماعی و عمران ناحیه‌ای بدان افزوده می‌شود.

در برنامه پنجم کشور که از سال ۱۳۵۲ آغاز و تا ۱۳۵۶ ادامه یافت، در این برنامه هدف‌های جاه طلبانه‌ای دنبال شد در واقع تأکید بر صنعتی کردن سریع کشور و به خصوص توسعه صنایع سنگین و سرمایه‌بر و تعیین هدف کمی نیل به ۲۵/۹ درصد رشد سالانه درآمد ناخالص ملی، بود (بهر روز قاسمی، ۱۳۶۲: ۷). به عبارت دقیق‌تر، اهدافی نظیر افزایش سرمایه‌گذاری دولتی و خصوصی، افزایش هزینه‌های نظامی، بالا بردن میزان سرمایه‌گذاری‌ها در خارج به شکل خرید سهام کارخانجات و اعطای وام و راهیابی برخی از محصولات

## ارزیابی نحوه مدیریت توسعه در ایران

کارخانه‌ای ایران به بازار کشورهای خاورمیانه و همچنین افزایش مصرف بخش خصوصی و دولتی و بالا بردن سطح زندگی مردم دنبال شد.

پدر طول پنج برنامه فوق، هدف عمده‌ای که دنبال شد، تکیه بر افزایش تولید، افزایش صادرات، کاهش هزینه‌های زندگی، بهبود معیشت عمومی، رشد اقتصادی، افزایش درآمد، افزایش قدرت تولید، و افزایش سرمایه‌گذاری بود. تأکید بر جنبه‌های فوق در واقع به معنی اولویت دادن به ابعاد سخت‌افزاری و غفلت از جنبه‌های نرم‌افزاری توسعه بود. به عنوان مثال، سهم بخش نرم‌افزاری در برنامه دوم فقط  $\frac{1}{4}$  درصد کل اعتبارات بود در حالی که این میزان در برنامه سوم، رشد ناچیزی کرد و به  $\frac{1}{5}$  یعنی  $\frac{1}{3}$  درصد رسید و در برنامه چهارم سهم مربوطه مجدداً از  $\frac{1}{5}$  کل نیز کاهش یافت.

این توزیع نابرابر فرصت‌ها در بخش‌هایی که بعدها اساس توسعه کشور را تشکیل می‌دهد، بیانگر انتخاب نوعی استراتژی است که کشور را به سمت مدرن‌سازی و نگرش‌های تکنوکراتیک پیش می‌برد، بدون اینکه به پیامدهای نرم‌افزاری آن توجه شود. این روند در سال‌های ۱۳۵۰ به بعد تشدید می‌گردد و با افزایش قیمت نفت، پروسه مدرن‌سازی جامعه مضاعف می‌گردد و جامعه ایران را به سمتی از توسعه سوق می‌دهد که می‌توان آن را توسعه بی‌قواره نامید. توسعه‌ای که یکجانبه صورت می‌گیرد و تمامی ابعاد دیگر، در بخش صنعت (صنعت وابسته) شهرسازی، ساختمان‌سازی و ... تقلیل یافته یا به فراموشی سپرده می‌شود. ادامه این وضعیت باعث گردید که برخی منتقدین مدعی شوند که انقلاب ۱۳۵۷ واکنشی به این بی‌قوارگی توسعه بوده است. معنی آن این است، که توجه بیش از حد دولت وقت به شرایط سخت‌افزاری، منجر به ایجاد خلأ فرهنگی، اجتماعی و انسانی در جامعه شد و مردم را به واکنش در مقابل این وضع - یعنی مدرنیزاسیون افراطی و یک بعدی به تعبیر «برمن» واداشت.

در هر حال، مدرنیته ایرانی در طول پنج برنامه عمرانی دوره پهلوی صرفاً در بعد مدرنیزاسیون خلاصه گردید و با نوسازی دولتی و آمرانه در این دوره، هدف اصلی رشد اقتصادی شد و به همین خاطر آن را نوسازی و مدرنیزاسیون اقتصادی و فنی خواندند (فرمانفرمایان، ۱۳۸۱: ۲۵۸). به تعبیر دیگر، در این دوره جوانب اثبات‌گرایانه و ابزاری تمدن

بزرگ مورد تأکید قرار گرفت (وحدت، ۱۳۸۲: ۱۳). جهاننگلو (۱۳۸۰: ۲۱) بر این باور است که ماهیت نوسازی در ایران تکنولوژیک و ابزاری بود. از این رو ایدئولوژی رایج نوسازی پهلوی، تکنوکراسی یا مهندسی اجتماعی بود و برنامه‌های عمران و توسعه در این فضا نیز موضوعی صرفاً علمی و فنی بودند (فرمانفرمیان، ۱۳۸۱: ۲۵۸). یعنی همان چیزی که نام‌های مدرن‌نیت ابزاری و تکنولوژیک بر آن قابل اطلاق است (جهاننگلو، ۱۳۸۰: ۲۲). چنین قرائتی از نوسازی با نوسازی سیاسی و توجه به ابعاد فرهنگی همراه نبود و در آن غربزدگی و غرب‌گرایی رشد یافت (بهنام، ۱۳۵۷: ۶۶). در واقع، در این دوره شاهد یک تقلیل‌گرایی سیستمی در رویکرد توسعه هستیم بدین معنی که توسعه به مفهوم عمران تقلیل یافت و برنامه‌های موسوم به عمران، توسط نخبگان غیرحساس به مسائل اجتماعی و فرهنگی، به ویژه مهندسی و برنامه‌ریزان طرح می‌شد و بیشتر به تحولاتی از جامعه تأکید می‌کرد که ابعاد فیزیکی و اکولوژی داشتند و به آسانی در قالب برنامه و طرح درمی‌آمدند. بنابراین عمران مفهومی بوده است که در شرایط رشد و گسترش عوامل فنی طرح می‌شد، بی‌آنکه به خواسته‌ها و قابلیت‌های فرهنگی و اجتماعی جامعه توجه کند. هدف توسعه‌شتابان با برنامه‌های مختلف، جایی برای حضور سنت‌ها و ارزش‌های فرهنگی نمی‌گذاشت. لذا تا مدت‌ها فرهنگ و نگرش‌های اجتماعی، عمیقاً تابع تصمیمات مهندسان اجتماعی بودند (طالب و عنبری، ۱۳۸۵: ۱۹۴).

به علاوه، چنین رویکردی به توسعه با حاکمیت رژیم مرکزی، اقتدارگرا و استبدادی پهلوی، همراه گردید و نوعی توسعه اقتدارگرا و دولت مدار را رقم زد. در جهت تأیید این مدعا به برخی از اظهارات و ارزیابی‌هایی که در این خصوص صورت گرفته اشاره می‌گردد. به گفته بسیاری از اندیشمندان و صاحب‌نظران، ماهیت نوسازی حکومت پهلوی، اجباری و از بالا بود (جهاننگلو، ۱۳۸۰: ۲۲). از این رو ماهیت توسعه مبتنی بر نوسازی، خودکامه و دیکتاتور منشانه (فوران، ۱۳۷۸: ۳۳۵)، تمرکز طلب و ملی‌گرایانه (بشیریه، ۱۳۸۰: ۶۸؛ کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۲۳۴)، اقتدارگرایانه و دولت‌مدار بود (غنی‌نژاد، ۱۳۷۷: ۷).



### جهت‌گیری برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی

پس از انقلاب اسلامی، سه برنامه تدوین و به اجرا درآمده و برنامه چهارم هم در حال اجراست. در این دوره نیز محتوای برنامه‌های توسعه، نه تنها در برگرفته دو بعد مادی و غیرمادی متوازن نیست بلکه مسیر نهایی آنها به سمتی است که در آن بعد مدرنیزاسیون بر بعد مدرنیستی در حال چیرگی است. برای اثبات این مدعا ابتدا به شکل‌گیری گفتمان‌های غالب توسعه پس از انقلاب می‌پردازیم. پس از انقلاب سه گفتمان عمده شکل گرفت که عبارتند از گفتمان ایدئولوژی‌گرایی، سازندگی و اصلاح‌طلبی.

در گفتمان اول، توسعه به سبک و سیاق غربی زیر سؤال است اما از سوی دیگر برای آن تعریف و مفهوم روشنی وجود ندارد. مجموعه وقایعی که در این دوره، (از قبیل، جنگ و درگیری‌های گروهی و سیاسی) اتفاق می‌افتد، نه مجال آن را به دولتمردان می‌دهد تا در وادی توسعه بیاندیشند و نه استراتژی و اراده سیاسی جدی‌ای وجود دارد که وارد این بحث شود. از این رو در طول غلبه ده ساله این گفتمان، توسعه، موضوعی محوری تلقی نمی‌شود و چندان مورد عنایت قرار نمی‌گیرد، با این حال انتظار بر این است که در این دوره، در مورد مسیر آتی توسعه جامعه، در مقایسه با رژیم سابق، تجدیدنظری صورت گیرد.

در گفتمان دوم، موضوع توسعه، بیش از آنچه که انتظار می‌رفت در دستور کار قرار می‌گیرد، زیرا سازندگی هدف اساسی دولتمردان وقت است. اما به واسطه کم‌تجربگی مدیریت توسعه و عدم درک درست آن از تحولات جدید جهانی، با محور قرار گرفتن امکانات زیربنایی، تکنولوژی مدرن و در نتیجه روی‌آوری به بعد مدرنیزاسیون مدرنیته، بار دیگر، بخش نرم‌افزاری توسعه به حاشیه رفت و به جای باز کردن فضای بیشتر فرهنگی و سیاسی در کنار بعد مادی و اقتصادی، برنامه‌های توسعه به طور یکجانبه و تقلیل‌گرایانه اجرا شد. در حالی که انتظار می‌رفت به دردهای روحی جامعه پس از جنگ (که مانند بیماری بود که دوره نقاهت خود را طی می‌کرد و نیاز به مراقبت روحی بیشتری داشت) بر اساس اولویت دادن به جنبه‌های فرهنگی و اجتماعی توسعه، التیام بیشتری بخشیده می‌شد، دولت وقت با محور قرار دادن بعد مدرنیزاسیون توسعه مجال هرگونه مشارکت فرهنگی و اجتماعی را در فرآیند توسعه مسدود کرد و با ایجاد رقابت مادی و مسابقه اقتصادی شتابان بین افراد جامعه، انگیزه‌های

مشارکت فرهنگی و اجتماعی را از بین برد و راه ورود آن را به روی کاروان شتابان جویندگان امکانات مادی فراهم ساخت. دولت وقت با کمترین توجه به ابعاد سیاسی و فرهنگی توسعه، آن را در مسیری هدایت کرد که به تعبیر هابرماس، همان استعمار زیست‌جهان از سوی سیستم نامیده می‌شود.

اما تأثیر تحولات جهانی پس از فروپاشی شوروی و ایجاد قطب بندی جدید جهانی، در جوامعی مانند ایران، در کوتاه مدت به جریان توسعه موجود در کشور پاسخ منفی داد. استراتژی حاکم بر برنامه‌های توسعه در گفتمان سازندگی، چیزی جز انتخاب پروژه منسوخ شده مربوط به دوران اول مدرنیته در غرب نبود و از این رو به واسطه عدم انطباق آن با جامعه دهه ۸۰-۷۰ ایران، واکنش‌هایی را در جامعه ایجاد کرد و بنابراین در سال ۱۳۷۶ با روی کار آمدن دولت اصلاح طلب وقت، ناکارایی آن، به اثبات رسید.

روی کار آمدن دولت اصلاح طلب خاتمی در سال ۱۳۷۶، و وعده‌های باز شدن فضای سیاسی و فرهنگی جامعه، این ایده را در میان نخبگان، روشنفکران و حتی توده‌ها قوت بخشید که در استراتژی‌های توسعه تجدیدنظر صورت خواهد گرفت و سهم ابعاد فرهنگی و سیاسی به عنوان بخش نرم‌افزاری، در این برنامه‌ها بیشتر لحاظ خواهد شد. این سیاست در چهار سال اول دولت اصلاح طلب با وجود مخالفت‌ها و کارشکنی‌های بخشی از حاکمیت (که همچنان خواستار انسداد فضای سیاسی و فرهنگی کشور بود) تا حد مطلوبی دنبال شد، اما در چهار سال دوم، دولت اصلاح طلب که اغلب تلاش‌هایش به وسیله نهادهای اقتدارگرا بی‌نتیجه ماند، ناگزیر شد مسیر برنامه‌های توسعه خود را به سمتی جهت دهد که بخش نرم‌افزاری آن به تدریج به حاشیه رفت و در مقابل بعد مادی و مدرنیزاسیون آن مجدداً گسترش یافت. به عنوان نمونه در برنامه چهارم توسعه، از توسعه قضایی، مدیریت دانایی، توسعه اقتصادی، رقابت‌پذیری اقتصادی و فرهنگی نام برده شده<sup>۱</sup>، اما ذکری از توسعه سیاسی (که محوری‌ترین شعار دولت اصلاح طلب ۱۳۷۶ بود) به میان نیامده است. در نتیجه چنانچه این برنامه به اجرا درآید، باید مجدداً منتظر اولویت بخشیدن بخش سخت‌افزاری توسعه بود و در کنار آن نیز

---

۱. رجوع شود به کتابچه فرآیند تدوین، تصویب و مراحل عملیاتی برنامه چهارم توسعه کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی مرداد ۱۳۸۲.

شاهد کم‌رنگی بعد دیگر یعنی ابعاد انسانی، فرهنگی و اجتماعی بود. و چنانچه این وضعیت به وقوع بپیوندد، ما بار دیگر با نوعی توسعه بی‌قواره مواجه خواهیم شد<sup>۱</sup>.

در دنیای امروز، ابعاد توسعه را در سه زمینه اقتصادی، انسانی و اجتماعی دسته‌بندی می‌کنند که در این میان بعد اقتصادی حداقل در اولویت اول قرار ندارد زیرا توسعه با کالاهای مادی آغاز نمی‌شود، بلکه با آدمیان و تربیت آنها، با سازمان و انضباط آغاز می‌شود (شوماخر، ۱۳۶۵: ۱۳۱). با ذکر یک مثال بهتر می‌توان این ادعا را اثبات کرد: شرایط ایجاد یک بازی فوتبال وقتی است که اولاً، داور بی‌طرف، ثانیاً، مجرب باشد، ثالثاً زمین چمن مهیا گردد.

و همین‌طور هم شرایط ایجاد یک توسعه شبیه یک بازی فوتبال است. بعد اجتماعی آن (داور بی‌طرف) و بعد انسانی آن (داور مجرب) و بعد اقتصادی آن (زمین چمن) است. همان‌طوری که بدون زمین چمن هم می‌توان بازی فوتبال را (به شرط دارا بودن دو شرط دیگر) ایجاد کرد و ادامه داد، در توسعه هم اولویت با مدیریت مجرب و بی‌طرف است و آنگاه می‌توان به بهتر ساختن فضای مادی توسعه مبادرت نمود. در اجرای موفق یک برنامه توسعه، رفتار اخلاقی منطقی، قانونی و مورد اعتماد ضروریست. زیرا، «برای انجام غیراخلاقی‌ترین امور رفتار اخلاقی و برای غیرمنطقی‌ترین امور، رفتار منطقی و برای غیرقانونی‌ترین امور، رفتار قانونی و برای توفیق غیرقابل اعتمادترین گروه، اعتماد لازم است» (رنانی، ۱۳۸۱: ۱۳).

رفتارهای منطقی، اخلاقی، قانونی و مورد اعتماد، دیگر بعد اقتصادی ندارند بلکه در حوزه سرمایه‌های انسانی و اجتماعی قرار می‌گیرند. این ابعاد که در توسعه نقش اساسی دارند، در تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه، مورد بی‌توجهی قرار گرفته‌اند، زیرا در سال‌های پس از جنگ، تمام تلاش حکومت صرف افزایش سرمایه اقتصادی شده اما طی این سال‌ها، سرمایه اجتماعی به شدت سقوط کرده است. پایین آمدن سرمایه اجتماعی، زندگی عادی مردم را متوقف نمی‌کند زندگی جریان داشته و فعالیت‌های سابق ادامه دارد اما همه امور پرهزینه و کند می‌شود. وقتی برای مردم دیگر هیچ مقامی و نص هیچ قانونی اعتمادآور نباشد، وقتی رفتار مردم با هم مانند مسافرانی موقتی است، وقتی حافظان و مجریان، خود بزرگترین قانون‌شکن‌اند، (همان)، وقتی مردم با چندگانگی در قدرت مواجهند، وقتی منابع تخصیص

۱. راجع به مدیریت توسعه دولت جدیدی که پس از ۳ تیر ۱۳۸۴ روی کار آمد، فعلاً نمی‌توان ارزیابی دقیق به عمل آورد.

قدرت تبعیض‌آمیز است، وقتی رأی مردم بی‌نتیجه و کم ارزش است و سیاست‌گذاران اصلی توسعه نماینده مستقیم مردم نیستند، و ده‌ها وقتی دیگر... آیا می‌توان از توسعه موفق حرف زد؟ به قول هابرماس، وقتی جامعه با بحران عقلانیت، بحران مشروعیت و بحران انگیزه مواجه است آیا می‌توان از یک زیست‌جهان مستقل حرف زد. زیست‌جهانی که توسط او و به کمک او شکل می‌گیرد؟ خانواده‌ای را در نظر بگیرید که پدر و مادر در آن برای فرزندان خود تمامی شرایط مادی را فراهم ساخته‌اند، آیا می‌توان انتظار داشت که این فرزندان در خوشبختی کامل بسر می‌برند، خیر، کافی است که بعضی از آنان از رفتار والدین احساس تبعیض کنند. یا معتقد باشند که باید در امور منزل، با آنان مشورت شود اما این کار صورت نمی‌گیرد جامعه نیز چنین است.

### مدل تحلیلی

آغاز مدرنیته ایرانی



## ارزیابی نحوه مدیریت توسعه در ایران

به اعتقاد ما فرجام توسعه بی‌قواره و یک بعدی، با تأکید بر بخش سخت‌افزاری، چیزی جز سقوط سرمایه اجتماعی، انسانی یا به عبارت دیگر استعمار زیست‌جهان توسط سیستم نخواهد بود، در صورت وقوع چنین پدیده‌ای نص هیچ قاعده و قانونی قابل اعتماد نبوده، سردرگمی و بی‌قاعدگی در سیستم هنجاری و ارزشی جامعه ایجاد و آشفتگی اجتماعی به سهولت فضای جامعه را در خواهد نوردید.

در صورت شیوع آشفتگی اجتماعی، باید منتظر افزایش نرخ آسیب‌ها و کج‌روی‌های اجتماعی نیز بود. نتایج حاصل از مطالعات تجربی در ایران در خصوص افزایش جرم آشکار و پنهان از جمله قتل، اعتیاد، طلاق، فساد مالی و جنسی، مؤید این ادعاست که این پدیده‌های کج‌روانه از حداقل پنج دهه پیش در جامعه ایران روندی فزاینده داشته‌اند. از سوی دیگر، بر طبق نظریه «نوربرت الیاس» در مورد رابطه تکنولوژی و جرایم اجتماعی، افزایش نرخ تصادفات رانندگی (به عنوان جرایم پنهان)، در ایران، می‌تواند ناشی از اتخاذ استراتژی توسعه تکنولوژی‌محور و توسعه مبتنی بر مدرنیزاسیون صرف باشد، که در ایران عصر جدید همواره دغدغه مدیریت توسعه بوده است.

### نتیجه‌گیری

آنچه که پیش از این آمد، نگاهی جدید به توسعه و ابعاد آن بود، مجموعه بحثهایی که در این راستا صورت گرفت، به این جمع‌بندی منتج می‌گردد که:

مدیریت توسعه در ایران به اشکال و انحاء گوناگون دچار آسیب است. این آسیب از آنجا نشأت می‌گیرد که هدایت‌گران برنامه‌های توسعه، سمت و سوی آن را براساس نگاه تکنوکراسی ترسیم کرده و التفات چندانی به بعد نرم‌افزاری و انسانی آن نداشته‌اند. در نتیجه، عقلانیت حاکم بر فرآیند توسعه به تدریج زمینه‌های سلطه سیستم را بر زیست‌جهان فراهم کرده و نوعی عقلانیت ابزاری را (البته نه با شدت و آهنگی که در جوامع صنعتی اتفاق افتاد) ایجاد نموده و علی‌رغم این که دولتمردان با شعارهای انسان‌گرایانه و دینی مدعی اداره کشورند، اما در عمل این تکنوکراسی است که حرف اول را در تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه می‌زند. دولتهای حاکم یکی پس از دیگری در طول سده گذشته، وارد یک مسابقه تکنوکراتیک شده‌اند و آنچه که این مسابقه را پررونق ساخته سهم بالای تعداد مهندسين و پزشکان در ترکیب کابینه‌های این دولتهاست. به نحوی که می‌توان حاکمیت ایران را در چند دهه اخیر به ویژه پس از انقلاب را حاکمیت مهندسين و پزشکان دانست و به همین خاطر است که تصدی مسؤولیت‌ها و مدیریت‌های کلان کشوری توسط این گروه، جهت‌گیری و استراتژی توسعه

را نیز در راستای تخصص آنان که همانا عمده کردن بخش سخت‌افزاری توسعه است، تحت تأثیر خود قرار داده است.

هنگامی که مجریان برنامه‌های توسعه به عمده ساختن بخش سخت‌افزاری توسعه مبادرت می‌نمایند و از بعد دیگر آن یعنی نظام مناسبات اجتماعی، نیازها، کنش‌ها و نظام اعتقادی و گرایش‌ها غفلت می‌کنند هیولایی از توسعه شکل خواهد گرفت که یک بعدی، بی‌قواره و نامتناسب است. این عدم تناسب، با خود نوعی تعیین‌گرایی یعنی دنباله‌روی بخش نرم‌افزاری جامعه از بخش سخت‌افزار آن را به همراه خواهد داشت و به تبع آن نیز تناسب بین زیست‌جهان و سیستم را از بین خواهد برد. به نظر ما چنین وضعیتی در جامعه ایران از مدتها پیش اتفاق افتاده است.

## منابع

- اباذری، یوسف (۱۳۷۷) خرد جامعه‌شناسی، تهران: طرح نو، چاپ اول.
- برمن، مارشال (۱۳۷۹) تجربه مدرنیته، ترجمه: مراد فرهادپور، تهران: طرح نو.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۰) موانع توسعه سیاسی در ایران، تهران: گام نو.
- بهنام، جمشید (۱۳۷۵) ایرانیان و اندیشه تجدد، تهران: فروزان.
- پیرسون، کریستوفر (۱۳۸۰) معنای مدرنیته، گفتگو با آنتونی گیدنز، ترجمه: علی‌اصغر سعیدی، تهران: کویر، چاپ اول.
- پیوزی، مایکل (۱۳۷۹) هابرماس، ترجمه: احمد تدین، تهران: هرمس، چاپ اول.
- جهاننگلو، رامین (۱۳۸۰) ایران و مدرنیته، تهران: گفتار.
- رنانی، محسن (۱۳۸۱) "سقوط سرمایه اجتماعی"، ماهنامه آفتاب، شماره: ۱۹.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۴۷) گزارش عملکرد برنامه سوم عمرانی کشور.
- سو، آلون (۱۳۸۰) تغییر اجتماعی و توسعه، ترجمه: محمود حبیبی‌مظاهری، تهران: مطالعات راهبردی، چاپ دوم.
- شوماخر، ای، اف (۱۳۶۵) کوچک زیباست، ترجمه: علی رامینی، تهران: سروش، چاپ دوم.
- طالب، مهدی و عنبری، موسی (۱۳۸۵) "دلایل ناکامی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران عصر پهلوی دوم" نامه علوم اجتماعی، شماره: ۲۷.
- غنی‌نژاد، موسی (۱۳۷۷) تجدیدطلبی و توسعه در ایران معاصر، تهران: مرکز.

## ارزیابی نحوه مدیریت توسعه در ایران

- فرمانفرمایان، خداداد و دیگران (۱۳۸۱) توسعه در ایران، ۱۳۲۰ تا ۱۳۷۵، ویراسته غلامرضا افخمی، تهران: گام نو.
- فوران، جان، (۱۳۷۸) تاریخ تحولات اجتماعی در ایران، مقاومت شکننده، ترجمه: احمد تدین، تهران: رسا.
- قاسمی، بهروز (۱۳۶۲) بررسی جامع صنعت در ایران، دفتر بررسی نارسایی‌های تولیدی و صنعتی.
- کاتوزیان، محمدعلی (همایون) (۱۳۷۷) اقتصاد سیاسی در ایران، ترجمه: محمدرضا نفیسی و عزیزی، تهران: مرکز.
- کرایب، یان (۱۳۷۸) نظریه اجتماعی مدرن از پارسونز تا هابرماس، ترجمه: عباس مخبر، تهران: آگاه، چاپ اول.
- نوذری، حسینعلی (۱۳۸۰) مدرنیته و مدرنیسم، تهران: نقش جهان، چاپ دوم.
- وحدت، فرزین (۱۳۸۲) رویارویی فکری ایران با مدرنیته، ترجمه: مهدی حقیقت‌خواه، تهران: ققنوس.
- وریج‌کاظمی، عباس و فرجی، مهدی (۱۳۸۲) "عرفی شدن و زندگی روزمره" نامه علوم اجتماعی، شماره: ۲۱.

- Bauman, Z. (1996) *Modernity in Joel Krieger*. New York and oxford.
- Bowring, Finn (1996) A life without a subject, Habermas and the pathologies of modernity, Telos. No: 96.
- Chirot, D. and Thomas D. H. (1982) world-system Theory Annual Review of Sociology.
- Held, D. (1993) From Modernity to Post modernity in stuart Hall cambridge polity press.
- Habermas, J. (1989) The theory of communicative action vo 1.2 cambridge polity. Press.
- Osborne, P. (1997) Modernity. Transition From Post to the present oxford Blackwell.
- Pinkney, T. (1996) An Introduction to the definition of modernism xford Blackwell.
- Wallerstein, I. (1987) World- system analysis in Anthony Giddens and Turner (eds) social theory today stanford university press.