

چکیده کتاب:

برنامه ریزی در ایران

نویسنده: گروه مشاوره دانشگاه هاروارد

ترجمه: علی اعظم محمد پیگی
تلخیص و تنظیم: سپیده شبستری
(کارشناس اقتصاد، معاونت امور اقتصادی)

گزارش‌های مذکور ارائه شد این بود که با توجه به شرایط حاکم ادامه کار گروه مشاوره‌ای هاروارد در ایران، دیگر دستاورد با ارزشی نخواهد داشت. نتیجه اجتناب‌ناپذیر این جلسه، تصمیم گروه به ترک ایران بود. گزارش‌های اعضای گروه، دست کم نشان دهنده پایان یک مرحله از پروژه کاری مادر ایران بود. آن زمان به روشنی گفته شد و اکنون این گفته باید ثبت شود که این گزارش‌ها به هیچ وجه نتیجه ذهن‌های خسته گروه مشاوره‌ای هاروارد نیستند. مشاوران این گروه که در ۱۳۴۱ در ایران حضور داشتند بیشتر کارکنان سخت کوش بخش عمومی بودند و تمامی آن‌ها تجارب قابل توجهی در زمینه اصلاح تشکیلات اداری داشتند. آن‌ها گروهی نبودند که مغلوب احساس فراگیر نومیدی و بدبینی مترتب بر آن شوند. در آن جلسه اعضای گروه در مجموع نظریه‌های خود را بدون برنامه‌ریزی قبلی ارائه کردند و جزئیات سخنان تک‌تک افراد پیش از آن هماهنگ نشده بود. این گزارش را اگر چند بار مرور می‌کردیم شاید هدف تجدیدنظر قرار می‌گرفت تا از بار حزن‌آور آن کاسته شود. با وجود این، گزارش به لحاظ بیان حقایق اساسی و عریان وضع مورد بررسی در آن زمان، شفافیت و نامطبوعی خود را حفظ کرده است.

وی در مورد اختلاف نظر گروه خود با گروه اول مشاوران هاروارد می‌گوید:

مسأله فقط این نیست که ما هنگام داوری درباره تلاش‌های گروه اول مشاوران هاروارد احساس ناراحتی می‌کردیم، آن هم یک داوری که بر حقایق دست اول کافی درباره عملکرد این گروه و علل این عملکرد متکی نباشد. ما کاملاً می‌دانیم که سنجش کاستی پیش‌نگری‌های گروه اول مشاوران هاروارد در مقایسه با کمال نسبی درکی که ما پس از وقوع حوادث نسبت به آن‌ها به دست آورده بودیم و بنابراین تعریف و تمجید از قدرت داوری‌هایمان چه خطراتی در پی دارد. اذعان می‌کنیم که شاید اغوا شده باشیم تا کاستی‌های گروه خود را به عنوان پیامد گریزناپذیر شکست کار گروه اول توجیه کنیم. مادر برخورد با کل این بحث قدری راه حجب و حیا پیش گرفته‌ایم. به عمد کوشیده‌ایم تا از این دام‌های آشکار بگریزیم.

مطالب این کتاب پاسخی دیگر به پرسش عوامل ناکامی برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران است و به نظر می‌رسد مطالعه آن بتواند آفاق‌های تازه‌ای را در برابر صاحب‌نظران و محققان علاقمند به موضوع تجربه برنامه‌ریزی توسعه در ایران - چه از نظر نحوه ارزیابی تلاش‌های گذشته و چه از نظر شناسایی شرایط لازم در آینده - برای اجتناب از شکست‌های گذشته پدید آورد. کارشناسان گروه مشاوره‌ای دانشگاه هاروارد در اواسط دهه ۱۳۳۰ به درخواست ابوالحسن ابتهاج رئیس وقت سازمان برنامه و با کمک مالی بنیاد فورد در آمریکا از دانشگاه هاروارد استخدام شدند تا سازمان برنامه را در امر تهیه برنامه عمرانی سوم که اولین برنامه عمرانی جامع در کشور بود یاری کنند. طبیعی است که آن‌ها به دلیل زندگی در یک محیط اقتصادی و سیاسی توسعه یافته چون آمریکا که با محیط کشور در حال توسعه‌ای چون ایران تفاوت داشت نگرش دیگری به عوامل توسعه نیافتگی در ایران و تحلیل متفاوتی درباره تجربه برنامه‌ریزی در آن داشتند. علاوه بر این گروه کارشناسی مذکور برخلاف برخی از محققان داخلی که بدون تجربه کردن محیط برنامه‌ریزی در کشور، فقط در چارچوب نظریه‌های وارداتی و فارغ از شرایط خاص این محیط، تاریخچه برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران را مورد ارزیابی قرار داده‌اند خود به دلیل مدت به نسبت طولانی (پنج سال) فعالیت مشاوره‌ای در سازمان برنامه، به عنوان سازمان مرکزی برنامه‌ریزی کشور به مجموعه نیروها و انگیزه‌های حاکم بر رفتار این سازمان و نحوه تعامل آن با بقیه سازمان دولت اشراف داشتند.

این گزارش تلاشی است برای ارزیابی تجارب گروه مشاوره‌ای هاروارد در مورد برنامه‌ریزی در ایران.

سخنگوی گروه به عنوان نویسنده کتاب در مقدمه گزارش خود می‌گوید:

"در خرداد ۱۳۴۱ تک تک آن‌ها با صداقت و صراحت کامل گزارشی مفصل درباره میزان پیشرفت کار در حیطه مسؤولیت خود تهیه کردند. در این گزارش‌ها نشانه‌هایی از پیش‌بینی ناخرسندکننده خود را درباره موفقیت ناچیز گروه ارائه دادند عصاره مباحث جلسه‌ای که در آن،

برنامه ریزی در ایران

بر اساس بحارث گروه مشاوره دانشگاه خوارزم در ایران

در بنده برنامه عملی بود

در بنده برنامه عملی بود



شده بود. هر کاری به جز این، بی انصافی نسبت به مشاوران قبلی بود، همکاران ایرانی ما را سر در گم و اعتبار گروه را خدشه دار و کل کار را بی معنای کردند. ما آگاهانه کوشیدیم تا در چارچوب شرایطی کار کنیم که از پیش تعیین شده بود و به عنوان نقطه آغاز این کار، آن داورى اساسی گروه اول مشاوران یعنی ضرورت جامعیت برنامه ریزی در ایران را بپذیریم.

نقش خود مشاور مسأله دوم بود که دو گروه مشاوران درباره آن اختلاف نظر داشتند. گروه اول در مجموع و اگر نه فرد فرد، نقش مشاور خارجی را به مفهوم مدیران عملیات اجرایی باور کرده یا به آسانی پذیرفته بود. بر این اساس، آن‌ها مسؤلیت کارهای اجرایی را پذیرفتند و آزادانه و گاهی مقتدرانه وارد جریان تصمیم گیری دولت شدند.

بی آنکه از اصل مسأله دور شویم و به منطقی اختلافات مفهومی دو گروه با یکدیگر بپردازیم به یقین می توان گفت که گروه دوم مشاوران نظر دیگری درباره نقش مشاور داشتند.

در فصل اول کتاب گزارش طرح کلان (برنامه یا مدل) و فشارهایی که به نفع برنامه ریزی جامع وجود داشت بررسی شده است:

هنگامی که "دومین گروه" مشاوران هاروارد به ایران پا گذاشتند سازمان برنامه و به همراه آن گروه مشاوره‌ای هاروارد به مفاهیم برنامه ریزی جامع دل‌بستگی و پایبندی پیدا کرده بودند. هر چند گروه جدید درباره امکان اثربخشی و حتی سودمندی این مفاهیم دیدگاه‌های انتقادی داشتند و به آن‌ها نیز پایبند ماندند اما مطالعه سیر وقایع نشان می دهد که برنامه ریزی جامع به عنوان اندیشه‌ای تقریباً گریزن‌ناپذیر پذیرفته شد و می دانیم که به علت عقلایی بودن امر گریزن‌ناپذیر، به راحتی نمی توان درباره آن جدل کرد.

هنگام ورود دومین گروه مشاوران هاروارد به ایران قوت آشکار این منطق (که ملاحظات دیگر آن را تقویت می کرد) نتایج نهایی خود را در شکل پایبندی برنامه ریزان به اندیشه جامعیت برنامه بروز داد. گزارش "بازنگری برنامه دوم" به روشن ترین شکل رسیدن برنامه ریزان را به این موضع نشان می دهد. این بازنگری که به عنوان نقطه آغاز منطقی تهیه

با همه این‌ها، حقیقت این است که دو گروه اختلاف نظرهای زیادی داشتند.

وی می افزاید: "برنامه ریزی جامع و نقش مشاوران خارجی دو موضوع اصلی است که درباره آن میان دو گروه مشاوران اختلاف نظرهای مهمی شکل گرفت. این دو موضوع متأسفانه در سایه روشن یک مناقشه فکری درباره میزان اجتناب‌ناپذیری تصمیم‌های مربوط به آن‌ها قرار می گیرند. هنگامی که "دومین گروه" مشاوران هاروارد به ایران پا گذاشتند مجموعه نیروهای گروه مشاوره‌ای هاروارد به برنامه ریزی جامع ایمان کامل آورده بودند. در این هنگام چارچوب‌های برنامه عمرانی سوم فقط یک مرحله تا تکمیل نهایی فاصله داشتند. آینده مدیریت امور اقتصادی سازمان برنامه نیز که هدف اختلاف نظر بود در گروی این قرار گرفته بود که آیا کارهای پیش‌بینی شده در برنامه سوم کامل است یا نه. گروه دوم مشاوران تنها وظیفه داشت که در قالب تعیین سیاست‌ها، برنامه‌ها و الگوهای مناسب برای مخارج دولت به این نقشه بزرگ عینیت ببخشد. اعتقاد نداشتن گروه دوم مشاوران به سودمندی برنامه ریزی جامع تنها عاملی نیست که در حال حاضر برای توجیه کردن شکست این نوع برنامه ریزی در ایران مورد استفاده قرار گرفته باشد. در این صورت، دیگر حرف با ارزشی برای گفتن نمی ماند. ما بیشتر با این گمان کار خود را آغاز کردیم و همه با این باور کارمان را به پایان رساندیم که اشخاص معتقد به برنامه ریزی جامع در داورى خود درباره این نوع برنامه ریزی دچار اشتباه شده‌اند یا این که بیش از اندازه به قضاوت خود درباره این برنامه ریزی که قبلی بر شواهد کافی نبوده اعتماد کرده‌اند."

نویسنده تأکید می کند: "هر چند این اختلاف نظر از نخستین روزهای کار گروه دوم مشاوران وجود داشت و ادامه یافت اما کاملاً به درون خود گروه محدود شد و اجازه ندادیم تا فعالیت‌های اعضای گروه را در انجام وظایف رسمی خود تحت الشعاع قرار دهد. ما به عنوان اعضای یک تن واحد یعنی گروه مشاوره‌ای هاروارد در برابر همکاران ایرانی خود به سهم خویش مسؤلیت کارهایی را بپذیرفتیم که در گذشته به نام این گروه انجام

برنامه عمرانی سوم انجام شد، در اسفند ۱۳۳۹ پس از بیش از یک سال کار تحلیلی عمیق به پایان رسید و نتایج آن در عمل مبنای تهیه برنامه عمرانی سوم قرار گرفت. اسناد برنامه سوم نیز به صورت "چارچوب‌های برنامه" در تابستان ۱۳۴۰ منتشر شد. در این بازنگری به طور خلاصه نتیجه‌گیری شده است که کاستی‌های برنامه دوم را به سه عامل "پیچیدگی‌های برنامه‌ریزی"، "کمبود نیروی انسانی آموزش دیده" و "عوامل نهادی" می‌توان نسبت داد. به راستی که معلوم نیست کشف ضعف‌های بنیادی برنامه دوم چگونه می‌تواند الزاماً توسل به برنامه‌ریزی جامع را در پی داشته باشد؟! در این باب نتایج بازنگری برنامه دوم به این صورت بیان شد:

"در تمام قسمت‌های این گزارش معلوم شد که نبود برنامه عمرانی هماهنگ و جامع، مانع اصلی در برابر تسریع آهنگ توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور است... با توجه به نیاز فراگیر به جامعیت برنامه‌ریزی عمرانی در کشور، ما از تصمیم اخیر دولت استقبال می‌کنیم که سازمان برنامه را به تدوین برنامه عمرانی سوم کشور که برنامه‌ای ملی و در برگیرنده فعالیت‌های کلیه دستگاه‌های دولتی و نیز فعالیت‌های بخش خصوصی باشد فرا خوانده است."

تجمع نیروهای موافق با برنامه‌ریزی جامع در ایران بسیار قدرتمند است. در این جای موضوع جای بحث دارد که آیا این نیروها منطق نفوذناپذیری دارند یا فشارهایی غیرقابل مقاومت بر آن‌ها وارد می‌شود. بحث گروه دوم مشاوران این بود که این نیروها به هیچ وجه فراگیر نیستند اما اگر چنین نظری اکنون ارائه می‌شد نظری کاملاً واهی به حساب می‌آمد. به هر حال حقیقت این است که تصمیم‌گیری به نفع جامعیت برنامه‌ریزی بر اساس دلایل روشن و به جای خود قابل دفاع اتخاذ شد. پس از آن تنها کار باقی مانده تهیه برنامه‌ای عملی بود. شواهد نشان می‌دهد که شور و شوق اولیه برای جامعیت مقیاس برنامه‌ریزی در تمام مدت دوره تهیه برنامه سوم استمرار نیافت. هنگامی که "چارچوب‌های برنامه" به عنوان نتیجه فرایند برنامه‌ریزی ظاهر شد برنامه‌ریزان درباره هدف‌های این کار اختلاف نظر جدی داشتند.

نویسنده در ادامه می‌افزاید: "اسناد نهایی برنامه سوم مجموعه در هم تنیده‌ای از هدف‌های نارسا و قروض بسیار آسان و قابل دسترسی بود. این اسناد در جایی که باید راهنمای عملیات برنامه تلقی شوند مسائل بسیاری را مدنظر قرار ندادند. به نظر می‌رسد که این بی‌توجهی متأسفانه در مورد مسائلی است که باید سازوکارهای پویا و درونی برنامه یا در واقع، نیروی محرک خود برنامه را فراهم می‌کردند. این پدیده نیز شاید نشانگر آمادگی برنامه‌ریزان برای پذیرفتن این فرض بوده باشد که با موانع غیرقابل عبوری روبرو هستند. در این جانی یکی از اشتباهاتی را می‌بینیم که کمک فنی در زمینه برنامه‌ریزی ملی به گونه‌ای نظام‌مند موجب آن می‌شود. در واقع، به اشتباه وجود آن نیروهای خارجی مفروض گرفته می‌شود که با داشتن قدرت لازم قادرند شرکت کنندگان در برنامه را به عملکرد خوب تحریک کنند. مسأله اجرایی پویایی درونی کافی را که در شکل نگرش‌ها، فلسفه‌ها، اهداف و نهادها بیان می‌شوند می‌توان دارای اهمیت کمتری فرض کرد که به شرط آن که نیروهای خارجی که وجود دارد قدرت کافی داشته باشند تا مشارکت کنندگان در برنامه را به عملکرد مناسبی وادارند. در این باره به نظر می‌رسد در جریان تهیه برنامه سوم اندیشه غالب این بود که دست قدرتمند سازمان برنامه با اتکا به دست قدرتمندتر سازمان‌های

وام دهنده بین‌المللی می‌تواند محرک لازم را برای تغییرات موردنظر فراهم کند. به نظر ما، چنین دیدگاه‌هایی بسیار خیال‌پردازانه بودند.

آن چه به نام برنامه تهیه شد برنامه‌ای اجرایی نبود و آن را نمی‌توان چنین تلقی کرد. البته این امر تنها به این دلیل نبود که نتیجه کار تهیه برنامه سوم بدون تفصیل کافی یا تهی از حقایق بود. در واقع، آن چه تهیه شد یک مدل بود، مدلی از یک جامعه که اگر چند شرط متحقق می‌شد شاید می‌توانست و اکنون نیز بتواند کاربرد داشته باشد. کار تهیه برنامه سوم در حدی که مدلی خوب به دست داد بی شک مشروعیت داشت زیرا این کار در چارچوب محدودیت‌های کلی موجود، پیشرفت اجتماعی و اقتصادی را در آن سطح و درجه به تصویر کشید که جامعه ایران آرزوی آن را دارد. همچنین سبب شد که یک ابزار روش شناختی مفید ایجاد شود، ابزاری که برای تحلیل و سنجش سیاست‌ها و برنامه‌های آتی دولت کاربرد دارد. با وجود همه این‌ها، آن چه باقی می‌ماند یک مدل است نه یک برنامه."

در فصل دوم موضوع کیفیت برنامه‌ریزان سازمان برنامه مطرح می‌شود در این زمینه نویسنده تأکید می‌کند:

تاریخ برنامه‌ریزی در ایران نشان می‌دهد که مشاوران خارجی همیشه نگران مسأله کفایت نیروهای متخصص در سازمان برنامه بوده‌اند و به نظر می‌رسد ابتدا مشغله ذهنی مشاوران این بوده است که نیروی انسانی مناسبی برای امور فنی و اداری سازمان گمارده شود. گفتنی است که در سال‌های اول برنامه‌ریزی در ایران دیدگاه‌ها در برابر این فعالیت محدود بود و این مشغله با دیدگاه مذکور کاملاً تناسب داشت.

در تمام دوره کار مشاوران هاروارد در ایران به نظر می‌رسد اصل بدیهی و پذیرفته شده این بود که کارسازی هر نوع خدمات مشاوره‌ای به میزان توانایی سازمان برنامه در استخدام یا تربیت تعداد کافی از اقتصاددانان آموزش دیده و لایق ایرانی بستگی دارد؛ البته از میزان پایبندی به این اصل در جریان عمل می‌گذریم. بنا بر شواهد موجود، دانشگاه هاروارد از زمان آغاز مذاکرات خود با سازمان برنامه که از طریق بنیاد فورد صورت گرفت به شدت نگران توانایی این سازمان در جذب اقتصاددانان توانا بود و این به رغم تضمین‌های ابتهاج مبنی بر همکاری بهترین اقتصاددانان کشور با گروه مشاوران خارجی بود.

میزان شایستگی اقتصاددانان علاوه بر تعداد بسیار کم آن‌ها، همواره مسأله بوده و هست. طبق آمار موجود (که فوق‌العاده دقیق هستند) هنگام تشکیل دفتر اقتصادی سازمان برنامه تنها ۴۷ نفر اقتصاددانان در ایران وجود داشته است. در همین زمان نیاز کشور به اقتصاددانان ۵۰ نفر بیش از این رقم اعلام شده بود. گذشته از میزان دقت این ارقام حقیقت این است که آن‌ها احتمالاً شاخص خوبی برای درک اهمیت مسأله هستند. در طول دوران فعالیت گروه مشاوره‌ای هاروارد در ایران، به موازات افزایش شمار اقتصاددانان بومی، تعداد مشاغل ذی‌ربط در کشور نیز بیشتر شد. چون علاوه بر نقد اقتصادی سازمان برنامه سازمان‌های دیگری مانند بانک مرکزی به دنبال استخدام کارکنانی بودند که در حوزه تحلیل اقتصادی مهارت حرفه‌ای بالایی داشته باشند. این امر کاستی‌های حرفه‌ای در این زمینه را آشکارتر می‌کند.

کمبود اقتصاددانان ایرانی مقیم در کشور، اعم از فارغ‌التحصیلان داخل یا خارج از کشور بر پروژه برنامه‌ریزی متمرکز و نیز بر روند تلاش‌های گروه مشاوره‌ای هاروارد اثر منفی بر جای گذاشت. نبود نیروی انسانی آموزش دیده در کشور، حتی در حد مورد نیاز دیوان سالاری کوچک سازمان

نوپای برنامه‌ریزی حقیقی بود که گروه‌ها را در مقام نهاد مشورتی در موقعیت ناخوشایندی قرار داد. همین دلیل کافی بود (هر چند به نظر می‌رسد دلایل دیگری نیز وجود داشت) تا گروه به ناگزیر از نقش مشورتی خود به نفع نقش اجرایی دست بکشد یا بسیاری از فرصت‌ها را از دست بدهد.

گذشته از خود ابتهاج که اکنون روشن شده که درباره قابلیت‌ها و ویژگی‌هایش غلو شده است در بهترین حالت، عده کمی از مقامات مسؤول واحد برنامه‌ریزی سازمان برنامه درباره کار دولت‌ها و کمتر از آن، حتی درباره کارهای خود دولت ایران آگاهی قبلی داشتند. این مقامات نه فقط نمی‌توانستند به درک کافی درباره پتانسیل دولت دست یابند بلکه قادر نبودند مسائل ذی‌ربط را به نحو سودمندی ارزیابی کنند. پیامد ناآشنایی به طور طبیعی تحقیر کردن است. آن‌هایی محابا کارهای اجرایی دولت را به باد انتقاد می‌گرفتند و شاید از توهین کردن نیز کوتاهی نمی‌کردند.

نویسنده می‌افزاید: "هنگام بررسی میزان اثربخشی تحصیل کردگان خارج از کشور در سازمان برنامه که تعلق خاطری نیز به خارج پیدا کرده‌اند مسأله دیگری را باید مدنظر قرار داد. ما بارهایی بردیم که بیشتر آن‌ها تعهد کامل نسبت به بازسازی و اصلاح امور در ایران ندارند. آن‌ها با کارهایی چون حفظ تماس با وطن جدید خود، آمادگی (و در برخی موارد، داشتن شور و شوق) برای جذب فرصت‌های شغلی در خارج، علاقمندی به تحصیل فرزندان خود در خارج و حتی تمایل عده‌ای از آنان به متولد شدن فرزندان‌شان در خارج (تا از مزیت‌های شهروندی جدید برخوردار شوند و از زیان‌های ایرانی بودن بگریزند) به طور عجیبی جلوه موقتی بودن به کارهای خود در ایران داده بودند. این‌طور نباید تصور کرد که تحصیل کردگان خارج از کشور فقط در مدیریت امور اقتصادی یا سازمان برنامه حضور داشتند. آنان در دستگاه‌های اجرایی دیگر و در رده‌های بالای بخش عمومی نیز دیده می‌شدند. ملاحظه این گروه این احساس را به شخص می‌داد که تحصیل کردگان خارج از کشور در بخش عمومی اردو زده‌اند و آماده‌اند تا پیش از اولین طوفان اردوی خود را جمع کنند یا در صورت دریافت پیشنهاد جا و مکان بهتر آن را واگذار کنند. با وجود این، شمار آن‌ها در سازمان برنامه بیشتر بود و در این سازمان مقام‌هایی را تصاحب کرده بودند که تصور می‌شد بتوانند نقش رهبری جدید را در نهضت اصلاح و توسعه ایران ایفا کنند و می‌افزاید: بحث ما این نیست که تحصیل کردگان خارج از کشور دارای احساس نوع دوستی یا آرمان‌طلب و غمخوار کشور نبودند. آن‌هایی نهایت پراحساس بودند اما به تجربه دریافتیم که این احساسات دارای جهت‌گیری و روش عملی لازم نیست. مادر طول مأموریت خود دست کم یقین پیدا کردیم که در هر جامعه نیروهای موجد تخمیر (شما این تغییرات را توسعه بنامید)، آن‌هم در مقیاسی بزرگ باید با بهره‌مندی از ویژگی‌های کیفی آن جامعه سر بر آورند. همکاران ایرانی ما چنین نبودند زیرا قادر نبودند تجلی بخش ویژگی‌ها یا نیروهای برخاسته از آن جامعه باشند. ما بسیار ناخرسند بودیم که باید به تکرار می‌گفتیم چنین عوامل اساسی در ایران وجود ندارد.

تصادفی نیست که چهره‌های مهم در میان کارکنان ایرانی سازمان برنامه که در خارج تحصیل کرده بودند، به خانواده‌های ثروتمند و اگر نگوئیم به طبقه بالا تعلق داشتند. این حقیقت به خودی خود و در کنار حقیقت تحصیل در خارج از کشور بر کار سازمان برنامه بی‌تأثیر نبود. در بهترین شرایط متصور نیز به نظر می‌رسد کسانی که پست‌های مهم را در

دست داشتند بیشتر از آن که به مملکت خود - به منزله موجودی آرمانی - تعلق خاطر داشته باشند، به خانواده و طبقه خود تعلق خاطر داشتند. ما دریافتیم که با فرو ریختن نهادهای سنتی در "مملکت" تعلقات خاطر پست‌تر مسلط می‌شوند. در واقع، تحصیل کردگان خارج از کشور، از گذشته خود تنها علایق خانوادگی و طبقاتی را حفظ کرده بودند و حتی میهن پرستی بیشتر کسانی که آشکارا بر ضد وضع موجود سخن می‌گفتند تنها بازتاب نگرش‌های سنتی و تعلقات خاطر طبقه حاکم بود. آن‌ها در بهترین توصیف ممکن و در تحلیلی کلان می‌توان نخبگان جدید در دل نخبگان قدیم وصف کرد زیرا اساساً در بستر همان خانواده‌های ممتاز هزار فامیل فعالیت می‌کردند. آن‌ها در مقام نخبگان جدید و به خاطر تحصیلات و سبک زندگی خارجی امتیازات‌شان گسترش یافت و موقعیت بهتری پیدا کردند. البته در چارچوب نقش موردانتظار از این نخبگان، توقعاتی از آنان وجود داشت. (توقعاتی که اغلب به شکلی آرمان خواهانه و صادقانه ابراز می‌شد). اما این‌ها هرگز امکان تحقق نداشت زیرا تعلقات خاطر مذکور و نهادهای ذی‌ربط خود چارچوب محدودکننده بودند.

نویسنده در مورد برنامه‌ریزان ایرانی که در داخل تحصیل کرده بودند می‌نویسد:

در ماه‌های آخر کار گروه دوم مشاوران هاروارد در ایران، شمار روزافزونی از ایرانیان که در دانشگاه‌های کشور خود تحصیل کرده بودند به جمع کارکنان مدیریت اقتصادی پیوستند یا متقاضی استخدام در این مدیریت بودند. آن‌ها فقط در پست‌های پایین سازمان برنامه استخدام شدند و با توجه به این که شرایط حاکم تلاش‌هایشان را از هر لحاظ محدود می‌کرد، به دشواری می‌توان تمام قابلیت آن‌ها را ارزیابی کرد. ما از ابتدای کار این گروه در سازمان برنامه تحت تأثیر قابلیت‌های برخی از آن‌ها قرار گرفتیم و همین‌طور از مواعی که راه فعالیت‌های آنان را سد می‌کرد، متعجب شدیم.

این گروه بی‌آن که در سازمان برنامه کارساز باشند با محدودیت‌هایی روبرو بودند که آشکارترین آن‌ها به این شرح است. مهم‌ترین محدودیت این بود که نبود روابط اجتماعی سودمند و اگر نه ضروری سدی در برابر کار آنان بود. آنان به گروه خانواده‌های حاکم تعلق نداشتند که نخبگان رهبری کننده جامعه ایران را تشکیل می‌دادند. آنان نماینده رده دوم بی‌شکل و شماری بودند که روزنامه نگاران خارجی مصر آن را "طبقه متوسط و رو به رشد" توصیف می‌کردند (این طبقه یقیناً "متوسط" و نه "رو به رشد" بود). همین نقصان، یعنی تعلق نداشتن به طبقه و جایگاه اجتماعی ممتاز در ایران کافی بود تا آن‌ها را از دستیابی به موقعیت‌های پرنفوذ محروم کند یا حتی سبب شود که اشخاص ذی‌نفع به نظرات‌شان توجه نکنند.

آنان علاوه بر آن که شهروندان طبقه دو به حساب می‌آمدند صاحب مدارک دانشگاهی درجه دو نیز محسوب می‌شدند. در حقیقت قضیه دوم دلیل کافی برای اثبات قضیه اول تلقی می‌شد. در جنگ مدرک‌های تحصیلی که به اسم گزینش پرسنل انجام شد کاغذ پاره‌های آن‌ها در برابر مدارک چشم‌پرکن دانشگاه‌های اروپا و امریکا بسیار کم اهمیت جلوه کرد. این گونه ارزیابی البته بی‌حساب نبود اما تا حد زیادی پایه در تصوری اثبات نشده داشت.

میزان شایستگی مؤسسه‌های آموزش عالی در ایران موضوعی است که درباره آن مطالب بسیاری می‌توان گفت اما در این جا طرح چنین مطالبی مناسب ندارد. با وجود این، کافی است بگوئیم که وضع علوم

اجتماعی در دانشگاه‌های ایران به دقت منعکس کننده سطح توسعه اقتصادی کشور است. در استان‌ها هیچ یک از دانشگاه‌ها دوره‌ای در زمینه علوم اجتماعی عرضه نمی‌کنند. در تهران، دو دانشگاه موجود، به نام علوم اجتماعی مطالبی ارائه می‌کنند که تنها آن را می‌توان رشته‌ای منقطع و ناپیوسته از موضوعات مربوطه به این علوم توصیف کرد. این دو دانشگاه هر دو دوره‌هایی در زمینه علم اقتصاد تشکیل می‌دهند اما تنها یکی از آن‌ها تلاش کرده تا علم اقتصاد را به شکل مدون ارائه کند.

دانشگاه‌های ایران به جز یک دانشگاه فقط زائده‌ها - و اغلب زائده‌های مرتبط - با دستگاه اداری مستقر محسوب می‌شوند و همان ویژگی‌ها و عادات را دارند و همان توزیع امتیازات را که در دستگاه اداری موجود است - باز می‌تابانند. تشکیل "مؤسسه" خاص مطالعات و تحقیقات اقتصادی تلاشی بود برای نجات دانشگاه تهران از آثار عقیم‌کننده ساختار سنتی این دانشگاه. این مؤسسه برخلاف انتظار به هیچ وجه وضع موجود را عوض نکرد، هر چند که نیروهای مؤثر در حکومت ملوک الطوائفی جدید شاید قدری مهربان‌تر و ملایم‌تر از نیروهایی باشند که در قسمت‌های قدیمی‌تر دانشگاه تهران مؤثر هستند.

در آخرین روزهای کار مشاوران هاروارد در ایران مؤسسه مذکور به عنوان نخستین سند پژوهشی عمده خود مجله‌ای را منتشر کرد. این مجله به شکل مجلات ادواری بود که مجامع علمی و گروه‌های حرفه‌ای در این قاره منتشر می‌کنند. این سند بسیار جالب بود زیرا علاوه بر فارسی به زبان انگلیسی نیز چاپ شده بود و به همین سبب فرصتی واقعی و استثنایی برای بررسی و ارزیابی چند پروژه تحقیقاتی را فراهم کرد که خود اقتصاددانان ایرانی اندیشیده، طراحی و اجرا کرده بودند. این بررسی بر تصورات قبلی ما صحنه گذاشت.

آن چه به عنوان اولین و مهم‌ترین ضعف این مجله باید عنوان شود نبود فکر کارساز درباره طرح تحقیق است. این ضعف بیشتر به شکل ناتوانی در شناسایی و تعریف پدیده‌های معینی مشخص می‌شود که موضوع تحقیق و تحلیل هستند. ناکامی آشکار اقتصاددانان در تهیه طرح تحقیق را شاید بتوان نشانه وجود بیماری‌های عمیق‌تر در کالبد تحقیقات اقتصادی کشور تلقی کرد. به نظر می‌رسد بی‌انصافی نباشد اگر بگوییم که تحقیق امری فراتر از بهره‌مندی از مهارت‌های خاص است. تحقیق به نگرش‌ها یا حالات ذهن نیز ارتباط پیدا می‌کند. در برخی شرایط، عامل اخیر شاید مهم‌تر از عامل اول باشد.

گروه برای اصلاح توسعه و تحقیقات اقتصادی تلاشی‌هایی انجام داد. این تلاش‌ها هر چند در مقیاس کوچکی بود اما در حدی که بتوانند ماهیت سخت مسأله مورد نظر را نشان بدهند کافی بودند. نویسندگان می‌افزایند: ما در زمینه برنامه آموزش ضمن خدمت برای تربیت محققان اقتصادی در ایران تجاری داریم که بیان آن شاید به آگاهی درباره مسأله مورد نظر بیانجامد. ما پس از آن که نتوانستیم برای اداره آموزش نیروی انسانی سازمان برنامه یک کارمند تمام وقت را از میان اعضای گروه مشاوره‌ای هاروارد، به کار بگیریم، مسؤلیت این کار را به دکتر ادیب سلطانی واگذار کردیم. وی در این راستا با کمیسیون مشورتی گروه مشاوره‌ای هاروارد کار می‌کرد. پس از مدتی یک دوره مطالعاتی در نظر گرفته شد که در زمینه اقتصاد نظری و مسائل فنی طراحی و اجرای تحقیقات، آموزش می‌داد. تنها یک نفر از ۳۰ نفری که در این دوره ثبت نام کرده بودند در یکی از مشاغل رده پایین سازمان برنامه استخدام شد. از میان بقیه که همه از

کارکنان دستگاه‌های اجرایی بودند عده کمی در رشته اقتصاد لیسانس داشتند و هیچ کس تا درجه فوق لیسانس در هیچ رشته‌ای تحصیل نکرده بود. اما مسائل موجود در زمینه تقویت نیروی انسانی سازمان برنامه فقط به مسائل خاص استخدام اقتصاددانان پژوهشگر شایسته یا به طور بالقوه شایسته منحصر نشد. استخدام نیروی انسانی در سازمان برنامه تحت شرایط ویژه و محدود کننده‌ای صورت گرفت. البته اکنون باید اذعان کرد که ارزیابی اسکارونسکی تا اندازه زیادی درست بوده است:

"در سازمان برنامه مدیریت امور اقتصادی نسبت به واحدهای دیگر از قوم و خویش بازی در استخدام نیروی انسانی آزاد بود و توانست در برابر فشارهای مقامات عالی رتبه برای استخدام کارکنان جدید مقاومت کند. این فشارها، در واحدهای دیگر سازمان به استخدام کارکنان بدون صلاحیتی منجر شده بود. به این ترتیب، چنین کارکنانی که بعدها در مدیریت امور اقتصادی به کار گمارده شدند، در نتیجه توصیه‌های مشخصی و نه به خواست این واحد استخدام شده بودند."

نبود بدی به خودی خود وجود خوبی را تضمین نمی‌کند. با وجود این، چند نقطه مثبت در مورد نیروی انسانی مدیریت امور اقتصادی دیده می‌شود. امیدواری بزرگ یا در واقع بخش جدایی‌ناپذیر نظریه کمک فنی این است که نقاط ضعف کارکنان محلی را می‌توان با به کارگیری قابلیت‌های مشاوران خارجی جبران کرد، نویسنده در ادامه می‌افزاید:

مشاوران هاروارد به لحاظ میزان آگاهی درباره محیط پیرامون خود دچار نارسایی‌های آشکاری بودند و به آن آگاهی داشتند. احتمالاً بزرگ‌ترین نقیصه، این بود که قادر نبودیم به زبان میزبان با وی ارتباط برقرار کنیم. این ناتوانی عواقب ناخوشایندی داشت. همان طور که پیشتر گفته شد در مدیریت امور اقتصادی باید تمام کارهای خود را به زبان انگلیسی انجام می‌دادیم. برای مثال، تمام بحثها و جلسه‌های کمیسیون‌ها به زبان انگلیسی برگزار می‌شد. تمام اسناد کاری از جمله چارچوب‌های برنامه به انگلیسی نوشته شد. این امر به طرق مختلف مشارکت برخی از ایرانیان در فعالیت‌های مدیریت و نیز دستیابی مشاوران به واقعیت‌های ایران را محدود می‌کرد.

یکی از مهم‌ترین جنبه‌های مسأله مذکور یعنی به زبان انگلیسی نوشتن این بود که به یک ادعای نه چندان غیر مستدل دامن می‌زد. این ادعا چنین بود که "برنامه سوم" اساساً مظهر افکار بیگانه است.

همین اتهام کلی بیگانه بودن برنامه، بدون نیاز به عوامل سدکننده دیگر که متأسفانه در عمل وجود داشت کافی بود تا حکم به محکومیت کل کار تهیه برنامه سوم بدهد.

ناتوانی در صحبت کردن به فارسی، چه رسد به نوشتن به این زبان عملکردها را به طرق مختلف تحت تأثیر قرار داد. ایران اساساً جامعه‌ای روستایی است و آینده آن را باید آینده روستاییان این کشور دانست. بدیهی است کسانی که برای آینده ایران برنامه‌ریزی می‌کنند باید شناخت دقیق از ابعاد مختلف زندگی روستایی و حتی عشیره‌ای داشته باشند. چنین شناختی در ایران نادر است و نادرتر از آن، علاقه روشنفکر شهری به حصول چنین شناختی است وی می‌نویسد: در چشم بیشتر همکاران ایرانی ما، زندگی، در بیرون از محدوده تهران معنای خود را از دست می‌داد. ما چند بار به مناطق روستایی کشور سفر کردیم. در این سفرها که خود مشاوران آن را ترتیب داده بودند گاهی یک همکار ایرانی، ما را با بی میلی همراهی می‌کرد و اغلب بدون همراه سفر می‌کردیم. البته نفس انجام این

سفرها بهتر از نبود آن بود زیرا می توانستیم به چشم خود چیزهایی را ببینیم، هر چند که گاهی در کمی از مشاهدات خود نداشتیم (البته با وجود مأموران ساواک که به شدت مراقب ما بودند گاهی نمی توانستیم همه مسائل مورد نظر را ببینیم). اما چون قادر نبودیم با مردم محلی به طور مؤثر گفت و شنود کنیم کاوش عمیق در مسائل جامعه روستایی ایران ناممکن بود. نویسنده با توجه به ارزیابی غلط خودشان از جامعه ایران می گوید:

"با نگاهی به گذشته در می یابیم که ما به رغم تمام موفقیت های خود به عنوان اقتصاددان و مدیران اجرایی هیچ شناختی درباره خود ایران یعنی تاریخ، سنت ها، فرهنگ و به ویژه مذهب مردم آن نداشتیم. همان طور که پیشتر اشاره شد ما نمی توانستیم به تفسیر همکاران ایرانی خود اعتماد کنیم و خود نیز قادر به تفسیر آن ها نبودیم. برای مثال، همکاران ایرانی ما که معرف تحصیل کردگان شهری لااداری بودند و حیات فکری خاورمیانه بیشتر در چهره آن ها تجسم می یابد همواره به ما یادآوری می کردند که مذهب نقش چندانی در اصلاحات اجتماعی ایران ندارد. کاملاً مشخص بود که این ارزیابی غلط است اما ما به قدری سر در گم بودیم که خود نمی توانستیم به ارزیابی معنی دار نقش مذهب در جامعه ایران دست یابیم."

"ما بیش از پیش یقین حاصل کردیم که جامعه سنتی (که ایران نمونه آن است) باید راه ویژه و احتمالاً پیچ در پیچ خود را در فرایند پیشرفت و توسعه طی کند. بیماری های این جامعه را به سختی می توان با نسخه هایی در مان کرد که مختص شرایط جوامع توسعه یافته غرب است. در جامعه سنتی مفهوم تغییر باید مبتنی بر نیروهایی باشد که تماماً از محیط خود این جامعه بچوشند. مادر طی مدت مأموریت خود، بیش از پیش اعتقاد پیدا کردیم که نیروهای جهان شمولی که برنامه ریز توسعه در جامعه در حال توسعه به سهولت یا به طور مؤثر بتواند بر آن ها تکیه کند، اندک هستند. محیط بومی، ماهیت نیروهای اجتماعی و اقتصادی مؤثر را تعیین می کند و سوی برنامه ریزی مؤثر را نشان می دهد. به یقین کمتر مشاور خارجی می توان یافت که قادر باشد خود را در این محیط حل کند. بیشتر اعضای گروه دارای تجربه کافی برای برخورد با مسائل کشورهای توسعه نیافته نبودند. آن ها به جوامع غربی تعلق داشتند که کم و بیش از مسائل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی خاص ایران دور هستند. این ها حقایقی بود که طبیعتاً در قالب نگرش های خاص تلبور می یافت یا میزان کاربرد مهارت های ما را محدود می کرد."

در فصل سوم، چهارم و پنجم نویسنده به مفروضاتی حقوقی و اداری اشاره می کند که سازمان برنامه بر آن ها نهاده شده و بر اساس آن ها فعالیت می کرد. به عقیده نویسنده آن مفروضات و پیامدهای آن سهم به سزایی در ایجاد اوضاع نابه سامانی داشتند که در نهایت گریبانگیر سازمان برنامه و برنامه سوم شده. وی به نقل از مُل (Mohi) می نویسد:

"ضوابط حاکم بر تشکیلات سازمان برنامه اساساً در قانون برنامه اول (مصوب ۱۳۳۱) اعلام شده بود. هر چند همان طور که مُل خاطر نشان می کند تشکیلاتی که در عمل طبق این قانون برپا شد عمر بسیار کوتاهی داشت. سازمان برنامه به عنوان واحدی که کار ویژه خاصی دارد در واقع، زائیده قانون برنامه دوم بود و تشکیلات داخلی آن تا اندازه زیادی مطابقت با همان چیزی داشت که به این صورت تهیه کنندگان قانون مذکور تصور کرده بودند:

الف) هدف ها و وظایف سازمان برنامه؛

ب) جایگاه سازمان برنامه در مقابل دیگر سازمان های دولتی؛
ج) قلمرو و ماهیت برنامه.

برنامه ریزی آن طور که ما آن را فهمیده بودیم (و تلاش کردیم تا خود را با آن تطبیق دهیم) در قانون برنامه دوم نه تنها به عنوان وظیفه مهم سازمان برنامه که حتی به عنوان یکی از وظایف آن نیز ذکر نشده بود. اگر وظیفه برنامه ریزی را در ارتباط با کل فعالیت دولت مدنظر قرار دهیم، در بهترین حالت متصور نیز طبق این قانون این وظیفه منحصرأدر حیطه کار سازمان برنامه قرار نمی گرفت.

این خلاء قانونی سبب شد که نهاد مرکزی و مسؤول برنامه ریزی اقتصادی در ایران همواره در هاله ای از ابهام باقی بماند. در حالی که سازمان برنامه برای خود نقش محوری در برنامه ریزی مرکزی قائل بود و این نقش در عمل به طور روزافزونی گسترش یافت ابهام مذکور و آثار آن به طور مداوم آشکارتر شد.

در قانون برنامه دوم سازمان برنامه به عنوان سازمان ویژه اجرای کارهای عمرانی عمومی تصور شده بود. به این ترتیب این سازمان به مانند دیگر دستگاه های اجرایی یک دستگاه اجرایی بود که وظایف قانونی معین و اختیارات متناسب با این وظایف را داشت. به عبارت دیگر، این سازمان موظف شده بود که برنامه را اجرا کند نه تهیه.

برنامه ریزی به مفهوم برنامه دوم ریشه در این اندیشه داشت که طراحی و اجرای چند طرح عمرانی اساسی در چند بخش راهبردی، اقتصاد کشور را به توسعه خواهد رساند. براساس این مفهوم، با اجرای موفقیت آمیز چنین طرح هایی اقتصاد کشور و اگر نه انتشار جامعه به پیشرفت های جدیدی نائل خواهد شد. در قالب چنین رویکردی به توسعه اقتصادی، طراحی و اجرای طرح های عمرانی برگزیده اهمیت بسیار و تقریباً تأسف باری پیدا می کند. تشکیل سازمان برنامه به طور ضمنی به این معنا بود که تشکیلات دولت مناسب اجرای این طرح ها نیست و قابلیت اصلاح برای انجام وظایف ضروری را نیز ندارد. به عبارت دیگر، سازمان برنامه با هدف اصلاح چیزی که به عنوان ناکارایی دستگاه اداری موجود تصور شده بود، تشکیل شد. طبق قانون برنامه دوم، سازمان برنامه موظف شد تا بر اجرای طرح های عمرانی کاملاً نظارت داشته باشد.

برنامه دوم به تشکیل سازمان برنامه به عنوان دستگاه اجرایی و با تشکیلات عمودی منتهی شد. در مقابل، برنامه سوم بر مفروضات دیگری مبتنی بود و تشکیلات سازمانی متفاوت و با تشکیلات افقی را اقتضا کرد. در واقع، مفهوم برنامه ریزی در برنامه سوم به جای برنامه بر فرایند برنامه ریزی و به جای اجرای برنامه بر خود برنامه ریزی تأکید داشت. به این ترتیب، برنامه سوم متضمن نقش ستادی برای سازمان برنامه ریزی کشور بود. سازمان برنامه در این نقش اساسی به مرکز قدرت و تصمیم گیری نزدیک تر می شد و به لحاظ فعالیت های خود با تشکیلات دولت یکپارچگی می یافت. برنامه سوم اجرای طرح های عمرانی را به عنوان وظیفه فرعی و حتی آخرین وظیفه سازمان پیش بینی کرد."

نویسنده می افزاید "سازمان برنامه هیچ گاه نتوانست مسائل تشکیلاتی خود را تعریف و حل کند. برنامه ریزان در چارچوب نظام اداری کار می کردند که ناتوانی مذکور تنها معرف بی کفایتی یا حتی یکی از بی کفایتی های عمده آن محسوب نمی شد. به عبارت دیگر، ناتوانی سازمان برنامه در تعریف و حل مسائل تشکیلاتی خود نشان داد که بخش عمومی در ایران قادر نیست خود را با مقتضیات دیوان سالاری مدرن و فعال تطبیق

دهد. منظور این نیست که چنین تطبیقی فی نفسه خوب است. این موضوع بحثی کاملاً متفاوت از بحث حاضر است. اما حقیقتی وجود دارد که به سهولت نمی توان و شاید هرگز نتوان آن را انکار کرد. جامعه در حال توسعه هنگام تعقیب هدف‌هایی که آن را امتیازهای جامعه صنعتی در غرب تلقی می‌کند نمی‌تواند چندان به پیش برود مگر آن که یکی از ابزارهای اصلی این جامعه یعنی فرایند اداری بسیار عقلانی شده (احتمالاً تمام مشخصه‌های خوب و بد این ابزار) را پذیرفته باشد. چه خوب یا بد، دستگاه اداری کارآمد یکی از لوازم گریزناپذیر پیشرفت صنعتی در عصر جدید است و ما بر اساس تجارب خود می‌توانیم ادعا کنیم که دستگاه اداری کارآمد حتی پیش شرط دستیابی به هدف مذکور است.

چارچوب‌های برنامه سوم مفروضاتی را درباره نظام اداری ایران اختیار کرد که تحقق آن به کاری در حد انقلاب اداری واقعی نیاز داشت. در این برنامه کمتر موضوع مهمی را می‌توان یافت که در اجرا (چه رسد به موفقیت آن) نیاز به اصلاح اساسی در تشکیلات اداری کشور نداشته باشد. اصلاح نظام اداری کار عظیمی بود که در هیچ دوره زمانی مشخص دست یافتنی نبود چه رسد به مدت زمانی که تا آغاز اجرای برنامه سوم باقی مانده بود. تعجبی ندارد که در قلمرو اصلاحات اداری، به جز چند پیشنهاد، هیچ یک از پیشنهادها جامه عمل به خود نپوشید.

نویسنده در مورد فرهنگ کار و نظام اداری ایران می‌نویسد:

... ما یقین داریم که فروض مؤثر درباره روش‌های اداری در غرب را به هیچ وجه نمی‌توان در محیط فرهنگی کاملاً متفاوتی چون ایران اختیار کرد. در ایران، نظام انگیزشی کارکنان که همه تابع فرهنگ جامعه است، متفاوت است و بنابراین، واکنش کارکنان به تشویق و تنبیه متفاوت خواهد بود. مفاهیم هدف و پیشرفت در دو نظام با یکدیگر تفاوت دارد. و طبیعی است که اندیشه‌ها و معیارهای موفقیت متفاوت خواهد بود. سطح انتظارات کارکنان در دو نظام یکسان نیست و اندیشه‌های رضایت شغلی فرق خواهد کرد. نظام اداری در ایران را تنها در چارچوب منطق خاص آن و کاملاً به دور از داورهای ارزشی ما می‌توان فهمید و تا حصول چنین فهمی، این نظام چیزی نیست که بتوان با رسم یک ساختار ساده کاری در صدد فهم آن برآمد.

از آن جا که روابط اداری در ایران شکل یک شبکه روابط شخصی را دارد نه شبکه روابط رسمی، به جای مهارت‌ها و قابلیت‌های شخصی، دوستی و رفاقت حرف اول را می‌زند. چون هر شغل اداری باید به طور بالقوه وابسته به یک گروه در جنگ قدرت‌های ملوک الطوائفی باشد. وفاداری صاحب آن به گروه مهم‌تر از کارایی وی است. اگر اختیاراتی نیز باید واگذار شود این عمل در قیاس با نحوه واگذاری اختیارات کم اهمیت‌تر است.

در نظم اداری [ایران] واگذاری اختیارات که با احتمالات ناخوشایندی همراه است مسأله موازنه قوا را پیش می‌آورد نه توزیع آن را. نویسنده می‌افزاید:

"عامل اساسی در نظام اداری ایران رهبری است نه تشکیلات سازمانی و روش‌های اداری. به نظر می‌رسد رهبری که دارای ویژگی‌های فرهنگ‌مندی (کاریزماتی) برجسته باشد تنها عاملی است که می‌تواند شفافیت اهداف و انسجام عمل اداری را تأمین کند. آرمان بزرگ و "شخصیت بزرگ" که مظهر این آرمان باشد، همچنان مهم‌ترین عناصر نظام اداری در ایران خواهند ماند زیرا تشکیلات اداری در ایران از طریق

این عناصر می‌تواند به هدف‌های جوامع غربی مانند توسعه و پیشرفت دست یابد. این عناصر شاید موجب شوند که تشکیلات سنگین و تنبل بخش عمومی در ایران کارهای اجرایی را در سطحی اجرا کنند که حداقل کارایی لازم را داشته باشد (این حداقل کارایی در مرحله فعلی توسعه ایران کفایت می‌کند). هنگامی که ما در ایران بودیم علایم کمی دیده شد که دلالت بر وجود چنین رهبری فرهنگ‌مندی بکنند. سازمان برنامه با وجود نقاط ضعف خود که در آغاز این فصل دوباره بیان شد به نظر همه شاید کاراترین واحد بخش عمومی بود. سازمان برنامه، سازمان نسبتاً جدیدی بود که وقت و فرصت فرو غلطین در درون چارچوب سنتی مدیریت دولتی را نداشت. این سازمان برخورد را از استقلال حقوقی نسبی بود که در آغاز به آن امکان داد تا از ادغام شدن در گروه‌های فشار فلج کننده و تضعیف کننده که در بسیاری از سازمان‌های دولتی وجود داشت بپرهیزد.

نویسنده در مورد نقش سازمان برنامه در کار ستادی در برنامه‌ریزی می‌افزاید:

"مفهوم برنامه‌ریزی در برنامه سوم علاوه بر آن که دگرگونی اساسی در فلسفه برنامه‌ریزی و امضا می‌داد متضمن نیاز به تجدید ساختار



فعالیت‌ها و ارتباطات درون سازمانی در نهاد برنامه‌ریزی بود. مفهوم فعل شکل‌گیری الگوی جدید و ظرفیتی از ارتباطات اندام‌سوار میان نهاد برنامه‌ریزی دستگاه‌های اجرایی را می‌طلبد. رویکرد برنامه سوم مبتنی بر این بود که نهاد مرکزی برنامه‌ریزی نقش یک دستگاه ستادی مهم را برای دولت ایران پیدا کند. دستگاه ستادی که در تفکر مدیریت دولتی در غرب اندیشه‌ای غیرمتعارف نیست از آغاز مفهوم پیچیده‌ای بوده که در عرصه عمل، حتی در سازمان‌های تکامل یافته‌تر جامه عمل به خود نپوشیده است. به عبارت دیگر، انجام مؤثر امور در دستگاه ستادی شاید پیچیده‌ترین عملیات در کل حوزه عمل مدیریت دولتی باشد و روشن نبودن نقش مورد نظر برای این دستگاه این پیچیدگی را دو چندان خواهد کرد.

..... اگر سازمان برنامه‌ریزی دارای شأن و منزلت لازم در بین

دستگاه‌های اجرایی و نیز تشکیلات اداری نباشد که از طریق آن بتوان این دستگاه‌ها را ملزم به فرمان‌برداری کند موقعیت ضعیف‌تری برای ترغیب دستگاه‌ها به فرمان‌برداری از خود خواهد داشت. براساس مطالب گفته شده برنامه‌ریزان گذشته از عامل رفتار و نگرش‌هایشان، به دلیل جایگاه سازمانی خود قادر نبودند که هدف خود را از طریق نفوذ حرفه‌ای در دستگاه‌های اجرایی ترغیب اخلاقی آن‌ها به پیش ببرند. معمای واقعی برنامه‌ریزان را هیچ کس تشخیص نداد. این معما بسیار فراتر از مسأله اجرایی یک برنامه توسعه خاص بود و به جای خود یک مسأله بسیار جدی را تشکیل می‌داد. زیرا همان‌طور که پیشتر گفته شد آن چه در ۱۳۳۱ به نام برنامه سوم وجود داشت در واقع، چارچوب‌های کلی برنامه بود. اما مسأله مهم‌تر به رابطه برنامه‌ریزی به عنوان کاری مستمر با کل تشکیلات دولت مربوط بود. در ایران شرایطی که بقا و رشد کلیت برنامه‌ریزی را تضمین کند و نیز روش ساده‌ای که این شرایط را پدید آورد وجود نداشت. در واقع، در این جا کاملاً روشن شد که راه‌برد بزرگ برنامه سوم به هیچ وجه با امکانات اجرایی برنامه مطابقت ندارد.

نویسنده در فصل پایانی با اشاره به فرایند تصمیم‌گیری می‌نویسد: «اساس و بنیان برنامه‌ریزی جامع و ملی را ماهیت و کارسازی فرایند برنامه‌ریزی در درون دولت تشکیل می‌دهد. اندیشه برنامه‌ریزی در نفس خود رد تصمیم‌گیری‌های قطعی یا شهودی را به همراه دارد. در واقع، برنامه‌ریزی به معنای کار عقلایی، منظم و سنجیده در زمینه فرایندهای منطقی دستیابی به سیاست‌های مناسب و نیز فرایندهای سیاسی-اداری است که از طریق آن سیاست‌های نهایی انتخاب و به اجرا گذاشته شود. برنامه بیش از آن که یک تصمیم و مسلماً بیش از آن که تصمیم به برنامه‌ریزی باشد، الگوی نظام‌دار تصمیم‌های در هم تنیده و هماهنگ است. تصمیم‌گیری برای عمل، انگیزه محرک هر برنامه عمل است. براساس این دیدگاه، هر برنامه را باید یک ماتریس از پیش تعیین شده تلقی کرد که امر تصمیم‌گیری را هدایت می‌کند. در حقیقت فرایند برنامه‌ریزی به یک نظام عقلانی شده برای تصمیم‌گیری بدل می‌شود. تصمیم‌گیری و طرح‌های سازمانی که نظام تصمیم‌گیری را شکل می‌دهند دست کم، کمتر از ماتریس مذکور اهمیت ندارند. در واقع، ما براساس تجارب خود مدعی هستیم که آن‌ها حتی مهم‌تر هستند.»

سازمان برنامه هیچ‌گاه در موقعیتی نبود که بتواند توصیه‌هایش را به نحو مؤثر نزد سیاست‌گذاران، مطرح یا حتی تضمین کند که دولت در حین تنظیم سیاست‌های کلان، علایق آن را مورد توجه قرار دهد. گریس جانسون و وتا درباره این جنبه از امور سازمان برنامه نوشتند: «سازمان برنامه آن قدر قدرت نداشت که از سیاست‌گذاری اقتصادی صغایر با برنامه عمرانی جلوگیری کند. این سازمان گاهی حتی اختیار نداشته است که تصمیم‌های خود را درباره نحوه هزینه کردن درآمدهایش اجرا کند. دولت پیش از اعلام برنامه‌های بزرگ خود به ندرت با سازمان برنامه مشورت کرده است. البته نظرات این سازمان درباره سیاست‌های دولت، اگر پیش از اعلام این سیاست‌های بیان شده باشند نسبتاً تعیین کننده هستند.»

سازمان برنامه خارج از جریان اصلی سیاست‌گذاری در دولت باقی ماند و با سازمان‌های «رقیب» در تشکیلات دولت (به جز بانک مرکزی) به شدت در کشمکش بود. می‌دانیم که اندیشه برنامه‌ریزی بالاترین حد

عقلانیت در فرایندهای تصمیم‌گیری را می‌طلبد. در موقعیتی که سازمان سیاسی، اداری دولت به لحاظ فلسفی، نظری و نیز تشکیلاتی تن به فرایند عقلایی سازی نمی‌داد اندیشه برنامه‌ریزی نمی‌توانست به سادگی جایگاه مورد احترامی پیدا کند. برنامه‌ریزان علاوه بر انزوای حقوقی و تشکیلاتی از فرایندهای تصمیم‌گیری در دولت، همیشه و آگاهانه از این فرایندها دوری می‌جستند. این انزوای طلبی آگاهانه شاید جز اجتناب‌ناپذیر خود عمل برنامه‌ریزی باشد. گریس جانسون و وتا در این باره نیز می‌نویسند:

«کار تنظیم "برنامه سوم" تا اندازه‌ای شکاف موجود بین مدیریت امور اقتصادی و فرایندهای تصمیم‌گیری در درون سازمان برنامه و کل دولت را بیشتر کرد. این مدیریت با تهیه چارچوب برنامه عمرانی که در قالب پیش‌بینی چشم‌انداز، موازنه و هماهنگی هدف‌های هفت ساله کلیه بخش‌های اقتصاد کشور، عمق بیشتری به مباحث مربوط به سیاست‌های آینده می‌داد راه‌برد خروج از کشمکش‌های سیاسی روزمره در درون سازمان دولت و در نتیجه، دوری جستن از خصومت‌های حاصله را برگزید. این راه‌برد شاید تنها وسیله‌ای بود که می‌توانست برنامه‌ریزان را به یک آتشبار سنگین یعنی برنامه یکپارچه یا "چارچوب جامع برای توسعه کشور" مسلح کند تا دشمن اقتصاد ایران یعنی رکود اقتصادی را از مواضع بسیار مستحکم خود بیرون براند. اما برنامه‌ریزان به دلیل غیبت طولانی در سازمان تصمیم‌گیری دولت، ناآشنا به روش‌های کاری روزمره آن بودند.»

نویسنده همچنین می‌افزاید:

«... در درون دولت چارچوب نهادی تصمیم‌گیری و تنظیم سیاست‌ها به هیچ وجه تناسب با مقتضیاتی نداشت که پای گذاشتن مؤثر ملت ایران را به عصر برنامه‌ریزی توسعه ملی می‌طلبید. در همین زمان، سازمان برنامه به طور مشخص موظف شد که این گونه به برنامه‌ریزی بپردازد و در یک فرض معقول تصور شد که برنامه‌ریزی به واقعیت بدل خواهد شد. این گزارش در قسمت‌های مختلف به تفصیل مسأله نبود موازنه مسؤلیت‌ها و اختیارات سازمان برنامه را نشان داده است. از همان زمانی که فشارها به نفع برنامه‌ریزی جامع شکل می‌گرفت روشن بود که قلمرو ماهیت برنامه و نقش برنامه‌ریزان سازمان برنامه کانون ابهامات روزافزونی خواهد بود. همچنین روشن است که در طول دوران تهیه برنامه سوم تشکیلات سیاسی-اداری دولت بیش از پیش قادر نبود تضادهای سازمان برنامه و دستگاه‌های اجرایی را حل کند و تصمیم‌های ضروری را اتخاذ کند. نویسنده در پایان فصل آخر می‌نویسد:

«تشکیلات برنامه‌ریزی هنگامی کارساز خواهد بود که عزم برنامه‌ریزی و اتخاذ تصمیم‌های لازم را برای اجرای برنامه داشته باشد. متأسفانه باید گفت که ما شواهد بسیار کمی دیدیم که نشان بدهد چنین عرفی در جایی به غیر از مدیریت امور اقتصادی (و احتمالاً بانک مرکزی که به طور مستقیم متأثر از افکار ابتهاج بود) وجود داشته باشد. تشکیلات برنامه‌ریزی در ایران اشتیاق زیادی به بهره‌برداری از ثمرات شکل غربی سازمان اجتماعی و اقتصادی داشت؛ ثمراتی که تصور می‌شد تنها از راه برنامه‌ریزی به دست خواهد آمد. این تشکیلات همچنین علاقه داشت تا پول‌های خارجی به دست آورد و در پرتو توجهات مترتب بر کسب این وجوه قرار گیرد. اما در مقابل، علایمی وجود نداشت که نشان بدهد برنامه‌ریزان به صورت جدی مایل به تقبل هزینه‌های مترتب بر برخورداری از منافع تغییر اجتماعی باشند. ما به طور مستدل مطمئن هستیم که برنامه‌ریزان هزینه برخورداری از این منافع را خوب فهمیده بودند.»