

ضرورت سیاستگذاری بر پایه مطالعات آمایش سرزمین

احمد آل یاسین (اول آذر ماه ۱۳۹۷) به مناسبت برگزاری دومین کنفرانس حکمرانی و سیاستگذاری عمومی

طرح موضوع سیاستگذاری با خوشبینی زیادی در پیش آگهی الکترونیک آمده که انگار **بعد از دومین کنفرانس حکمرانی و سیاستگذاری عمومی (با محوریت سیاستگذاری باز) در دانشگاه شریف**، مفاد بیانیه کنفرانس و دستاوردهای **شرکت کنندگان** به فوریت یا طی برنامه زمانبندی شده خاصی، وارد عرصه سیاستگذاری و نظام برنامه‌ریزی کشور می‌شود. در حالی که در طول چندین دهه گذشته، صدها همایش، کنفرانس، میزگرد و نظایر آنها در کشور برپا شده و سخنرانی‌ها صورت گرفته و مقالات پر محتوا در رسانه‌ها منتشر شده، اما **دریغ از یک بند و یا یک توصیه که وارد عرصه سیاستگذاری و یا برنامه‌ریزی کشور شده باشد**.

صرفنظر از بی توجهی‌ها به اینگونه نشست‌های خردروزانه و نظر به اهمیت سرنوشت ساز اینگونه نشست‌ها، پیشنهاد خود را با **مروری بر گذشته نظام برنامه‌ریزی در ایران**، تقدیم می‌دارد.

پیشینه "برنامه‌ریزی توسعه" پیش از انقلاب

سابقه برنامه‌ریزی ایران به زمان زنده یاد ابوالحسن ابتهاج، بانی برنامه‌ریزی ایران باز می‌گردد، که ایران با تشکیل سازمان برنامه از سال ۱۳۲۷ خورشیدی وارد عرصه برنامه‌ریزی شد. در میان برنامه‌های پیش از انقلاب، برنامه چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۷)، بهترین نتایج را بدست داد. چون بر اساس تجارب حاصل از برنامه اول، دوم و سوم شکل گرفت و کارشناسان برنامه با کسب تجارب بیشتر، برنامه چهارم را تهیه کردند که در این برنامه رشد اقتصادی ایران به ۹/۲ درصد و تورم ایران به کمتر از ۳/۵ درصد رسید. برنامه نسبتاً موفق بود و می‌توان آن را آغازگر توسعه صنایع داخلی و صادرات صنعتی ایران دانست. کارخانجاتی مانند ارج، پیکان، جنرال موتورز (پارس خودرو امروز)، آزمایش، کفش ملی، کفش بلا، آسانسورسازی، انواع لوازم خانگی (یخچال - فریزر، تلویزیون، رادیو، لباسشویی، کولر و غیره)، اتومبیل‌های کادیلک، شورولت، بیوک، پیکان، وانت‌های مزدا، جیب استیشن، جیب وانت و... از جمله محصولات اتومبیل‌سازی آن دوره بودند. در آن زمان رشد اقتصادی بسیار چشمگیر و بیکاری هم نامحسوس بود، به طوری که در اوایل دهه ۱۳۵۰، کمبود نیروی کار حرفه‌ای از کشورهای کره جنوبی، پاکستان و هندوستان تامین می‌شد. برنامه پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲) با توجه به اندیشه آمایش سرزمین که چند سالی از شروع آن در سازمان برنامه گذشته بود، از برنامه چهارم کاملتر و اصولی‌تر تهیه شد، اما متأسفانه با اتفاقات نامیمونی که در پی افزایش ناگهانی قیمت نفت رخ داد و دلارهای دور از انتظار به کشور سرازیر شد، شور بختی ملت ایران را هم به همراه آورد. افزایش ناگهانی درآمدها نفتی دولت سبب شد، شاه دستور دهد اعتبارات برنامه پنجم افزایش چشم‌گیر پیدا کند. زنده‌یاد خداداد فرمانیان، دکتر عبدالمجید مجیدی و مظلومیان معاون وقت سازمان برنامه و دیگر کارشناسان و دغدغه‌مندان آینده کشور، مخالفت خود

را علناً به اطلاع شاه رساندند، اما متأسفانه شاه این مخالفت ها را نپذیرفت و نظرات غیرکارشناسی خود را تحمیل کرد که سبب پیدایش فجایع اقتصادی زیادی در کشور شد. زیرا در آن مقطع زمانی، کشور ظرفیت خرج کردن آن همه پول نقد را نداشت (بروز بیماری هلندی در اقتصاد ایران و تحمیل هزینه های گزاف به سیستم اقتصادی کشور).

برنامه ششم (۱۳۶۱-۱۳۵۷) با اتکا به تجارب وسیعی که کارشناسان و مدیران سازمان برنامه در فرایند تهیه پنج برنامه قبلی بدست آورده و با دانش جدید آمایش سرزمین هم آشنا شده بودند، تخصصی و حرفه ای تر تهیه شد که با انقلاب سال ۱۳۵۷، هرگز فرصت اجرای آن بدست نیامد.

پیشینه "برنامه های توسعه" بعد از انقلاب

بعد از پیروزی انقلاب برای نزدیک ده سال، نظام برنامه ریزی کشور تعطیل بود و برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲) برای اجرا تصویب شد. برنامه های دوم، سوم، چهارم، پنجم و ششم توسعه یکی بعد از دیگری تهیه و بعد از تصویب برای اجرا به دولت ابلاغ شد. برنامه ریزان به برنامه های توسعه اکتفا نکردند و علاوه بر تدوین شش برنامه ۵ ساله مذکور، سند جذاب و آرمانی چشم انداز بیست ساله نظام (۱۴۰۴-۱۳۸۴) و بیش از پنجاه فقره سیاست های کلان (کلی) نظام را تدوین، که پس از تصویب، به دولت های وقت ابلاغ شدند. در سند چشم انداز، اهداف آرمانی درخشانی از جمله رشد اقتصادی ۸ درصد دیده شده بود. امروز ۱۳ سال بعد از تدوین سند چشم انداز، چهل سال بعد از استقرار جمهوری اسلامی و ۳۰ سال بعد از شروع مجدد نظام برنامه ریزی کشور و تهیه و تصویب شش برنامه ۵ ساله توسعه، متأسفانه کشور با انواع ابر بحران های اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و غیره، روبرو است. در حالی که توسعه نیافتگی و عقب ماندگی در این چهل سال ناشی از هیچ یک از موارد زیر نبوده است؛

- نبود یا کمبود اعتبارات و ضعف توان مالی کشور
- نبود ظرفیت ها
- نبود کارشناس و متخصص در زمینه های مختلف
- نبود فناوری
- نبود تجهیزات و ابزار و مواد
- نبود سرمایه انسانی

"توسعه" خریدنی و واردکردنی نیست، فرایند خودجوشی است که با تعامل، همدلی و مشارکت بین دولت حمایت گر و تنظیم گر، جامعه مدنی (سرمایه اجتماعی فعال، نهادهای مدنی) و فعالان بخش خصوصی و در پی سیاستگذاری دراز مدت بصورت موزون در همه بخش ها و مناطق کشور شکل می گیرد. **سیاستگذاری، پروژه نیست که شروع**

و پایان داشته باشد، فرایند همراه با ارزیابی و بینش درازمدتی است که نباید در دوره چهار ساله مجلس و یا توسط هیئت وزیران که دوره اشتغال زودگذری دارند، انجام گیرد.

بلکه نهادی از کارشناسان و صاحب‌نظران خبره در رشته‌های مختلف به طور دائمی با برخورداری از خردجمعی و عقلانیت در ارتباط با دولت، مجلس، نهادهای، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، امنیتی، دانشگاهها، بخش خصوصی، رسانه ها و شخصیت های معتمدی که دغدغه توسعه و ماندگاری کشور را دارند به کار راینی سیاستگذاری دینامیک کشور می پردازد. چنین نهادی همواره از پشتیبانی علمی و تخصص مراکز پژوهشی مستقل و دانشگاهها برخوردار می شود.

متأسفانه در ایران متولی سیاستگذاری که باید سازمان برنامه و بودجه باشد، نتوانست وظایف و مسئولیت های خود را در نقش سیاستگذار، برنامه‌ریز، مشاور دولت و راهنمای ملت به درستی انجام دهد. به خصوص در چهل سال گذشته که مقهور دولت ها بود و چندین سال هم توسط دولت دهم تعطیل شد.

سیاستگذاری در پرتو اندیشه و عزم توسعه، آینده نگری و جهان بینی، رواداری، تدبیر و کار جمعی به نقش آفرینی و تولید تاثیرگذار در فرایند افزایش سطح رفاه، رضایت و امید در جامعه شود.

چارچوب بنیادین و زیر ساخت اصلی سیاستگذاری و برنامه‌ریزی توسعه کشوری با ویژگی های اقلیمی ایران "آمایش سرزمین" است. بهره‌وری عقلانی از منابع و ظرفیت‌های اقتصادی، اجتماعی و محیطی کشور، در راستای توسعه پایدار، سبب برقراری تعادل منطقه‌ای و محلی، رفاه جامعه و رضایت شهروندان کشور می‌شود. متأسفانه به‌رغم شروع به‌موقع این اندیشه در دهه ۱۳۵۰ و با ۳۶ میلیون جمعیت، این مهم در فرایند اندیشه برنامه‌ریزی توسعه جز در باور و ذهنیت دلسوزان توسعه ایران، در عرصه عملی نشد. در واقع سند آمایش سرزمین، معتبرترین سند توسعه ملی کشورهای خشک و کم آب با اقلیم متفاوت مانند ایران است. بسیاری از کشورهای جهان به اندازه ایران نیازمند آمایش سرزمین نیستند.

چرا آمایش سرزمین در ایران ضروری و حیاتی است؟

ما در ایران بر جغرافیای ویژه ای نشسته ایم که تاریخ پر فراز و فرود چند هزار ساله را رقم زده است. سرزمینی نیمه خشک در نوار ۲۵ درجه نیمکره شمالی در میانه صحرای آفریقا تا دشت گبی در چین. در دوران کم جمعیتی، سکونتگاهها را در کنار منابع آب انتخاب کرده و در چالش با کم آبی، سد سازی کرده، قنات برای آبیاری مصنوعی ابداع کرده و ابزارهای سنجش تقسیم آب را اختراع کرده است. در سرزمین کنونی، حدود ۵۵ درصد مساحت کشور پهناور ایران را مراتع (۹۰ میلیون هکتار)، ۲۱ درصد مناطق کویری و غیر قابل بهره برداری (۳۴ میلیون هکتار)، ۱۴/۳ درصد مزارع دیم و آبی و باغات (۲۳/۶ میلیون هکتار)، ۷/۳ درصد جنگل (۱۲/۴ میلیون هکتار)، ۲/۴ درصد مناطق شهری و مسکونی و

دریاچه ها (۴ میلیون هکتار) تشکیل داده اند. بیش از ۵۰۰۰ کیلومتر ساحل آبی دارد، که حدود ۱۸۰۰ کیلومتر آن در حاشیه خلیج فارس و دریای عمان قرار دارد.

امروز سرزمین ایران با کم آبی و کاهش رواناب ها (۲۵ درصد) برای ۸ میلیون هکتار اراضی فاریاب و ۸۰ میلیون نفر جمعیت و اشتباهات سازه ای و مدیریتی، با دشواری های اساسی مانند تغییرات اقلیمی با افزایش ۲ درجه سانتیگراد به میانگین گرما، خشکی تالاب ها، آلودگی رودخانه ها، تخلیه منابع آبهای زیرزمینی، کمبود بهره وری از آب و کمی راندمان آبیاری، فرو نشست دشتهای، تخریب اکوسیستم ها، افزایش ریزگردها و تشنگی بخش بزرگی از مردم روبرو شده است. لذا دستیابی به توسعه پایدار، بهبود اقتصاد کشور و ترمیم آسیب های اجتماعی، ترقی کیفیت آموزش، بهداشت، رفاه و رضایت جامعه در این جغرافیای ویژه، بدون رعایت اصول آمایش سرزمین و برنامه جامع و موزون توسعه، غیرممکن و ناشدنی است.

آمایش سرزمین پروژه نیست، وارد کردنی هم نیست. چارچوب مفهومی پیچیده ای است که با خرد جمعی نخبگان و کارشناسان متخصص و دانا در یک فرایند مستمر بر پایه چشم انداز و سیاستگذاری های دراز مدت کشور توسط سیاستگذاران خبره، فخیم، مدبر و دوراندیش دست یافتنی است.

تحقق آمایش سرزمین علمی و کارشناسی شده تنها راه ماندگاری ایران زمین در فضای توسعه پایدار و جامعه جهانی رقابتی است. هم اکنون ۴۵ سال است تاخیر در تهیه و کاربرد برنامه آمایش سرزمین مواجه هستیم. از این روی تا الزامات آمایش سرزمین بصورت یکپارچه در کل کشور فراهم نشود، تلاش های پراکنده بجایی نخواهد رسید. بنظر می رسد، مانع اصلی در اجرای آمایش سرزمین در ۴۵ سال گذشته، عدم آشنایی و شناخت واقعی اغلب مقامات و دست اندرکاران با این مقوله بوده است (و یا برخی منفعت طلبی های فردی و یا جناحی).

لذا پیشنهاد می شود هر چه زودتر یک آموزشدهنده آمایش سرزمین با مرکزیت تهران و شعب استانها تشکیل و توسط دانشگاهها و خبرگان دوره های آموزشی برای تفهیم کارکرد آمایش سرزمین و نتایج مثبت عملکرد آن و نتایج زیانبار چشم پوشی از آن برای مقامات اجرایی، نمایندگان مجلس و ارباب رسانه ها به دفعات برگزار شود، تا شناخت و عملکرد به راهبردهای این مفهوم سرنوشت ساز و مهم در برنامه ریزی توسعه کشور، در بین همه دست اندرکاران و مردم نهادینه، همگانی و تبعیت از آن عادت شود.

اگر وظیفه این سند آرمانی در ایران و در ارتباط با اهداف توسعه پایدار (توسعه اجتماعی، توسعه اقتصادی، حفظ محیط زیست)، برقراری تعادل میان سرزمین پهناور ایران، انسان، حکمرانی و فضا در راستای مصالح ملی و تعاملات جهانی باشد. اگر چه بیش از چهل سال دیر شده، جمعیت از ۸۰ میلیون تجاوز کرده و منابع طبیعی به درستی مدیریت نشده اند، با این وجود، اجبار کشور برای ماندگاری در تبعیت از برنامه و اصول آمایش سرزمین است.

زیرا همانطور که اشاره شد، الگوی آمایش سرزمین در ایران با الگوی کشورهای مرطوب از نظر اقلیم و فیزیوگرافی سرزمینی فرق می کند. متأسفانه تاکنون و در ۵ برنامه ۵ ساله بعد از انقلاب، توزیع جمعیت در شهرها و روستاها، استقرار

صنایع، فعالیتهای کشاورزی، خدمات، آموزش، ایجاد زیر ساخت ها از جمله سدها، نیروگاهها، فرودگاه ها و بندرها، راه و راه آهن با رعایت اصول آمایش سرزمین صورت نگرفته است.

لازم به ذکر است که در وجود و دسترسی به آمار و اطلاعات درست، مطمئن و بلادرنگ کشور، جای تردید هست. هنوز شبکه هیدرومتری کشور تکمیل، تدقیق و آنلاین نشده، از ماهیت و هویت زیست بوم های کشور، تنوع گیاهی و تنوع جانوری در بانک های اطلاعاتی آمار و مآخذ موثق قابل دسترسی وجود ندارد. زیرا الزامات آمایش سرزمین، توجه و لحاظ کردن توان اکوسیستمی (آب و سرزمین)، موجودات زنده (جانوران و گیاهان) و هوا، در فضای سرزمین و ویژگی های فرهنگی و اقتصادی است.

در ضمن، **تهیه برنامه آمایش سرزمین کار مهند سین م مشاور نی است.** آمایش سرزمین پروژه بزرگراه، سد یا بیمارستان نیست که به مهند سین مشاور ارجاع شود. آمایش سرزمین همزمان با سیاستگذاری ملی شروع می شود. تا زمانی که سیاستگذاری و چشم انداز درازمدت کشور با سناریوهای مختلف از طرف سیاستگذاران در نهاد برنامه ریزی کشور تهیه نشود، کار بر روی تدوین سند آمایش سرزمین به گونه انتزاعی و مجرد، بی فایده است. آمایش سرزمین مفهومی دینامیکی و پویا است که دائماً در حال تغییر است، زیرا شرایط کشور و جهان دائماً در حال تغییر است.

توسعه نیافتگی ایران ناشی از کمبود یا نبود سرمایه مالی، کمبود کارشناس و متخصص یا کمبود منابع طبیعی نبوده. بلکه ناشی از نبود "اندیشه توسعه" و ضعف در تبیین "اهداف توسعه" بوده است. **معمولاً دولت های متکی به درآمدهای نفتی و اقتصادهای دولتی، چندان تمایلی به توسعه پذیری و رجوع به نظرات جامعه ندارند.** در

حالی که در جامعه توسعه یافته، اقتدار جامعه مدنی حاکم است و جامعه مدنی قدرت تغییر دارد. مهمترین الزامات نهادی و حکمرانی برنامه ریزی توسعه کشور، قانونمندی و عمل به رعایت کامل اصول آمایش سرزمین با تکیه بر سه ستون اصلی توسعه پایدار (اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی) است، که بدون عزم راسخ و خلل ناپذیر دولت در پناه قانون میسر نمی شود. بدیهی است تعاملات بین المللی و دستیابی به جایگاه شایسته جهانی، استفاده از تحولات و امکانات جهانی را در برنامه ریزی توسعه تسهیل می کند.

همانطور که اشاره شد، توسعه تنها ساخت و ساز، دانشگاه، راه و راه آهن، فرودگاه و بندر، بیمارستان و برج سازی و نظایر آنها نیست. **توسعه ره آورد بر هم افزایی و ترقی سطح سامان یافتگی اجتماعی و محصول فعالیت سرمایه اجتماعی واقع گرا، متجدد در سایه عقلانیت و خرد جمعی است.** **توسعه یعنی آسایش، امنیت، رضایت و امید جامعه پویا و کارآمد به آینده.**

در یکی از متداول ترین شاخص ها، یعنی شاخص پیشرفت اجتماعی (Social progress)، ایران بین ۱۳۳ کشور در ۴ سال متوالی ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۷ بترتیب به رتبه های ۹۴، ۹۳، ۹۵ و ۸۸ دست یافته که حاکی از کندی پیشرفت اجتماعی و رضایت عمومی است. شاخص معتبر لگاتم، یا شاخص کامیابی، در سال ۲۰۱۷، جایگاه ایران در بین ۱۴۹ کشور را در انتهای جدول و در رتبه ۱۱۷ نشان داده است. شاخص لگاتم بر پایه ۹ زیر شاخص کلیدی که رعایت آنها

منجر به توسعه یافتگی، رضایت، آسایش و امنیت جامعه می شود، محاسبه شده است. متاسفانه رتبه ایران به شرح جدول زیر در زیرشاخص های شاخص کامیابی (لگاتم)، نا امید کننده و هراس برانگیز است.

شاخص ها	رتبه ایران	تعداد کشورها
کیفیت اقتصادی	۱۰۲	۱۴۹
فضای کسب و کار	۱۲۲	۱۴۹
حکمرانی	۱۳۳	۱۴۹
آزادی های فردی	۱۴۴	۱۴۹
سرمایه اجتماعی	۷۰	۱۴۹
ایمنی و امنیت	۱۱۹	۱۴۹
آموزش	۷۵	۱۴۹
بهداشت و سلامت	۹۵	۱۴۹
محیط طبیعی	۱۱۳	۱۴۹

از سوی دیگر، بانک جهانی در تازه ترین گزارش خود موسوم به «گزارش فضای کسب و کار ۲۰۱۸» رتبه ایران را در بین ۱۹۰ کشور جهان از نظر سهولت فعالیت های اقتصادی و وضعیت فضای کسب و کار در رده ۱۲۴ که رتبه خیلی پایینی است ارزیابی کرده است.

جدول زیر گواه دیگری است بر توسعه ناپذیری ناشی از عدم حکمرانی خوب و رعایت الزامات آن که رتبه پایین ایران در انتهای جداول رتبه بندی سال ۲۰۱۷ را در ۱۰ شاخص منتخب در بین کشورهای مورد بررسی نشان می دهد.

شاخص	رتبه	تعداد کشورها
شکاف جنسیتی	۱۴۰	۱۴۴
فضای کسب و کار	۱۲۴	۱۹۰
درک فساد	۱۳۱	۱۷۶
نیکبختی	۱۰۸	۱۵۵
پیشرفت اجتماعی	۸۸	۱۲۸
توسعه انسانی	۶۹	۱۸۸
مشارکت اقتصادی	۱۴۰	۱۴۴
دسترسی به آموزش	۱۰۰	۱۴۴
توانمند سازی سیاسی	۱۳۶	۱۴۴
سلامت	۱۳۵	۱۴۴

برطبق گزارش سال ۲۰۱۵ موسسه اعتباری سویس (۴)، ایران با دارا بودن یک درصد جمعیت جهان، مالک فقط یک دهم از ۲۵۰ تریلیون دلار کل ثروت جهان (۵) است. گزارش سال ۲۰۱۶، رقم ثروت جهان را ۲۵۶ تریلیون دلار اعلام کرده که اندکی نسبت به سال قبل رشد داشته است. طبق گزارش یادشده، ۷۸ درصد ثروت جهان در اختیار ده کشور و ۱۲ درصد آن در اختیار ۲۰ کشور دیگر و تنها ده درصد آن در اختیار ۱۳۶ کشور جهان از جمله ایران قرار می‌گیرد. این مقایسه اندوهبار، عقب‌ماندگی فاحش ایران و اینکه در طول تاریخ چند هزار ساله، تولیدکننده ثروت نبوده‌است را نشان می‌دهد. نفت و گاز و معادن قیمتی، ثروتهای طبیعی هستند و نه ثروت تولیدشده توسط مردم، بخش خصوصی و بنگاههای اقتصادی. کما اینکه از نظر سرانه تولید ناخالص با احتساب منابع نفت و گاز، ایران در سال ۲۰۱۶ طبق گزارش گلوبال فاینانس (۶)، بین ۱۸۹ کشور، با احتساب درآمدهای نفت و گاز صاحب رتبه ۷۰ شده است.

اگر چه در بسیاری شاخص‌های رتبه بندی ایران در انتهای جداول جای گرفته، ولی در دو شاخص پول شویی و فلاکت در صدر جداول و جزء بدترین‌ها در جهان ارزیابی شده است. خلاصه بالا نشان می‌دهد که نهاد و فرایند برنامه ریزی کشور جز اتلاف هزینه، عملکرد تحول‌سازي نداشته و این صراحت به معنی جسارت به مقام علمی و تخصصی کارشناسان فخیم شاغل در این نهاد نباید تلقی شود.

برای رسیدن به آستانه توسعه پذیری باید کار فرهنگی و اجتماعی زیادی انجام شود

در شرایط کنونی، برابر شاخص‌های جهانی توسعه و نشانه‌های میدانی آنها در جامعه، ایران توسعه‌ناپذیر ارزیابی می‌شود و تا آستانه توسعه نیز فاصله زیادی دارد، زیرا نبود تفکر واقع‌گرا، اندیشه توسعه، بستر توسعه، ابزار و الزامات توسعه، توسعه‌پذیری را غیرممکن کرده است. هنوز مفهوم و معنای توسعه از محدوده کارشناسی و نواندیشی فراتر نرفته و ساز و کاری در کشور فراهم نیامده تا مفهوم و معنای توسعه و ثمرات آن در ذهن سیاستگذاران نشست و دل در گروی توسعه کشور داشته باشند. حتی این مفهوم هنوز اجتماعی نشده و از سوی دیگر تخصص‌ها و دانشگاهیان نیز بجز عده کم شماری درک نشده است. خروج فله‌ای دانش‌آموخته‌های دانشگاهی بدون آشنایی با حوزه توسعه، مصداق این ادعاست. دانشگاه‌ها هنوز نتوانسته‌اند جز صدور مدارک تحصیلی معمولی، انسان توسعه‌گرا، وظیفه‌شناس و مسئولیت‌پذیر متفکر و سنجش‌گر پرورش دهند. گناه توسعه‌نیافتگی از کیست؟ از جامعه یا از حاکمیت و یا از هر دو؟ به این پرسش کلیدی تا کنون پاسخ داده نشده است.

امروز در دهه چهارم جمهوری اسلامی، رفتار کلی مردم با یکدیگر، با طبیعت و محیط زیست، با منابع آب و جنگل، با جانوران خوب نیست. از تخریب محیط زیست و ایجاد انواع آلودگی‌ها ابایی ندارند. اکثراً وظیفه‌شناس و مسئولیت‌ناپذیرند. به حقوق شهروندی احترام نمی‌گذارند و نسبت به ربودن حق و تجاوز به حقوق دیگران خویشتن‌دار نیستند. رفتار کارکنان کم‌کار دولت‌های ناکارآمد با ارباب رجوع، بصورت درمانده، زنده و ناامید کننده است. رفتار مردم نیز در معابر عمومی، در ترمینال‌های مسافری، در فرودگاه‌ها، در مترو، هنگام رانندگی در خیابان‌ها و موتورسیکلت‌رانی در پیاده‌روها و خلاف جهت در بزرگراه‌ها، تونل‌ها و معابر، متمدنانه نیست.

هنوز ناهنجاری‌ها به هنجارهای اعتماد و مشارکت بین مردم و دولت منجر نشده است. طبیب اجحاف می‌کند، وکیل نادرستی می‌کند، وزیر دکترای تقلبی می‌گیرد، کارمند کم‌کاری می‌کند، دانشجو پایان‌نامه می‌خرد، کاسب گرانفروشی می‌کند، بدون رشوه کمتر کاری صورت می‌گیرد، از رانت‌های بزرگ استفاده می‌شود، حقوق‌ها و پاداش‌های نجومی پرداخت می‌شود و با اختلاس‌های چند ده هزار میلیارد تومانی دردمندانه از گسترش فساد و بی‌اخلاقی‌ها هم شکایت می‌شود.

ظرفیت گفتگو، مدارا، تعامل و رواداری نه تنها در بیشتر مردم، بلکه در اکثر دانش‌آموخته‌ها و دانشگاهیان از کودکی بوجود نیامده. با فرادست‌ها با تعارف، مجامله، دلجویی و خوشامد رفتار می‌شود. در ارتباط با فرو دست‌ها صبور و بردبار نبوده و در برابر نظر مخالف خویشستن داری نشان داده نمی‌شود. در عوض اهل کلنجار، جر و بحث، انحصار طلبی، تخریب و حذف دیگران اند. کارکرد این فرهنگ غالب، از یک سو، دروغ‌گویی، تملق، چاپلوسی، دست‌بوسی، تعظیم و تکریم و از سوی دیگر انحصار طلبی، تخریب و حذف است. بگونه تاریخی در این فرهنگ غالب، از ریا و تزویر، دسیسه و توطئه، التماس و تضرع، تبنانی، کینه‌ورزی، حسادت، نفرت، پنهان‌کاری، اعتراض نکردن و نه گفتن به عنوان سپر دفاعی برای بقا و پیشرفت استفاده شده و به رفتارهای پسندیده مانند هم‌سوئی، جمع‌گرایی، خطرپذیری، تقویت سرمایه اجتماعی و احترام به حقوق دیگران اعتنا نشده است.

برای رسیدن به آستانه توسعه‌پذیری، کار فرهنگی و اجتماعی زیادی باید صورت گیرد تا بستر توسعه فراهم شود. نیت غسل‌تعمید دادن به دولت‌ها نیست، اما دولت‌ها برآمده از همین مردم اند، و لذا جامعه به سبب ضایعات تاریخی در توسعه‌ناپذیری بی‌گناه نیست و باید به کمک اندیشمندان، به خود آید.

استفاده از تجارب سایر کشورها در حوزه برنامه‌ریزی توسعه

کشورهای ترکیه، برزیل، مالزی، سنگاپور و کره جنوبی، ۵۰ سال پیش، آرزو داشتند مثل ایران می‌بودند. ۵۵ سال پیش پارک‌چون‌هی رئیس‌جمهور کره تصمیم گرفت از کره غرق در فقر و گرفتاری، کشور قدرتمند و ثروتمندی بسازد. به کمک اقتصاددانان، کارشناسان و برنامه‌ریزان، معافیت‌های مالیاتی، دریافت وام‌های خارجی، ایجاد مشوق‌های صادراتی، اعطای وام‌های کم‌بهره داخلی، کمک به واردات مواد اولیه، انتقال تکنولوژی از خارج، جذب شرکت‌های خارجی و غیره را در دستور کار قرار داد.

دولت به‌دور از فساد و تبنانی، نقش‌آر شادی در پیش‌گرفت تا منجر به تشکیل فدراسیون صنایع کره شد. برنامه توسعه اقتصادی به سرمایه‌گذاری‌های سنگین نیاز داشت که وام از ژاپن و آلمان و آمریکا به کمک دولت توسعه‌گرا آمدند. دولت با جسارت برای توسعه صنایع سنگین و شیمیایی وارد عمل شد و در فولاد، ماشین‌آلات، کشتی‌سازی، صنایع الکترونیک و فلزات سرمایه‌گذاری کرد. نیروی کار مسئولیت‌پذیر و وظیفه‌شناس و پرکار، بازوی موفقیت دولت شدند. دولت کره توانست از طریق برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، بخش‌های دارای اولویت را شناسایی کرده و امتیازات و کمک‌های مالی در اختیارشان قرار دهد.

دولت کره جنوبی در فرایند توسعه برنامه‌ریزی شده عقلانی از سه ویژگی برخوردار بود، اول نظام اداری یا بوروکراسی سالم، بی‌تقلب و مستقل، دوم تقویت سرمایه اجتماعی برای ترقی همکاری بخش عمومی و بخش خصوصی و سوم بکارگیری کارکنان دولت بر پایه دانش، مهارت، توانمندی و درک مسئولیت (شایسته‌سالاری). نقش سرمایه اجتماعی و همکاری عمومی برای نیل به اهداف توسعه در کره جنوبی بسیار پررنگ بود.

در کشور کره، هم مردم به دولت اعتماد دارند و هم دولت به مردم تکیه دارد. آزادی عمل دولت کارآمد تو سعه‌گرای کره نتیجه رابطه دو سویه و تعامل دولت با جامعه است. کره جنوبی در این ۵۵ سال رفته رفته و هدفمندتر از رشد چشمگیر توسعه اقتصادی آرمانی برخوردار شده و از یک اقتصاد ناتوان به یک اقتصاد سرمایه‌بر و دانش‌بنیان قوی رسیده است. همه این موفقیت‌ها مرهون سرمایه اجتماعی منسجم و دولت‌های لایق، توسعه‌گرا بوده است. نکته قابل تامل در اقتدار جامعه مدنی و قانونمندی کره جنوبی، محکومیت ۶ رئیس‌جمهور از ۱۳ رئیس‌جمهوری است که از سال ۱۹۴۸ تا کنون در راس این کشور بودند، که مصداق چشم‌پوشی نکردن به تخلفات و قانون شکنی هر مقام و شخصیتی است.

رشد اقتصادی و توسعه مالزی مدیون درایت، تدبیر و دوراندیشی ماهاتیر محمد

توسعه مالزی مدیون درایت، تدبیر و دوراندیشی ماهاتیر محمد، پزشکی است که از علم اقتصاد هم بی‌بهره نبود. ماهاتیر محمد اهل تعامل و تساهل بود و از کینه‌ورزی و خشونت دوری می‌کرد. از او نقل شده که ما استقلال خود را از انگلیس با جنگ و شورش و خونریزی بدست نیاوردیم. بلکه با مدارا و رواداری و گفتگو بدست آوردیم. بعد از استقلال از افراد با تجربه آنها خواستیم بمانند و مهارت‌های خود را به مردم بومی منتقل کنند. همینطور هم شد. مالزی رشد اقتصادی خود را مدیون برنامه توسعه و چشم‌انداز دراز مدت ماهاتیر محمد میداند. محور برنامه‌های توسعه وی آموزش سرمایه انسانی و تربیت عناصر ماهر، حرفه‌مند و کارآمد بود. در کنار برنامه گسترده آموزش شی، به کار ایجاد همبستگی در بین قومیت‌ها و گروه‌های مختلف چینی و مالایی و غیره برای تشکیل سرمایه اجتماعی هم اقدام می‌کرد. به جلب سرمایه‌گذاری کشورهای مختلف در زمینه صنایع سنگین پرداخت تا با صادرات کالاهای صنعتی، درآمد ملی و رشد اقتصادی را افزایش دهد. به‌طوریکه بعد از چند سال، مالزی مرکزی برای تجارت کشورهای دیگر شده است. هدف اصلی مالزی از جذب سرمایه‌گذاری خارجی، ایجاد شغل برای مردم کشور بوده، اما این سرمایه‌گذاری نتایج دیگری نیز در پی داشت، مالزی را از صادرکننده مواد خام نظیر کائوچو، قلع، روغن نخل و نفت به صادرکننده بزرگ کالاهای صنعتی تبدیل کرد.

سنگاپور با ۵/۵ میلیون جمعیت و در حدود ۷۰۰ کیلومتر مربع مساحت، یکی از موفق‌ترین کشورهای توسعه یافته است که پس از استقلال از انگلیس در ۱۹۶۵ به سرعت به سوی توسعه حرکت کرد. سنگاپور کشور فقیری که مردم معتاد در خیابان‌ها می‌خوابیدند در سایه درایت و سیاست‌گزاری "لی کوآن" نخست‌وزیر و معمار توسعه به یکی از بزرگترین

مراکز اقتصادی جهان تبدیل شده است. اجرای سیاست های اجتماعی به موازات سیاست های اقتصادی با ایجاد روابط بین المللی، تحولات توسعه پذیری را شکل داد.

استفاده از موقعیت ژئوپلیتیکی، ساختار نوین سازمانی کارآمد و بهره‌ور، تشویق به پس‌انداز و جلب سرمایه در صنعت، اقدام برای کاهش نابرابری‌ها، نظام مالیاتی همراه با معافیت های تشویقی، آموزش همگانی و فرهنگ سازی، آموزش فنی و حرفه‌ای و تربیت سرمایه اجتماعی ماهر و ورزیده، حذف موانع رشد کسب و کار از جمله محورهای مورد اقدام برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران بود. کوشش برای انسجام اتحاد ملی، تقویت سرمایه اجتماعی، اعمال روش های سخت گیری و شدت عمل در برابر مواد مخدر، فساد، رانت، رشوه و تبانی همراه با بکارگماردن افراد پاکدست و سالم، بستر مناسب را برای ورود به عرصه توسعه فراهم ساخت. دو سنج مهم در موفقیت سنگاپور، یکی سیاست‌گذاری های عقلانی و برنامه های کارشناسی شده بود، دیگر قابلیت و ظرفیت مجریان وظیفه شناس، مسئولیت پذیر، پرکار در ساختار سازمانی قانونمند و شفاف و پاسخگو بود. " لی کوآن " با ایجاد دولت کوچک و کارآمد از طریق نظر سنجی های مرتب و مستمر به اصلاح امور و برداشتن موانع می‌پرداخت.

فرایند تحولات چشم‌گیر ۵ کشور فقیری که پیش از انقلاب از ایران بسیار عقب مانده تر بودند، گواه بارزی از حکمرانی دلسوزانه و خردمندانه در این کشور هاست. در حالی که ایران به سبب کم کاری از آنها بسیار عقب مانده تراست، بنا به گزارش صندوق بین المللی پول، سرانه ۵ کشور یادشده و رتبه آنها بین ۱۸۷ کشور در سال ۲۰۱۶ که در سایه حکمرانی خوب و معماری درست توسعه، از ایران پیشی گرفته‌اند در جدول زیر دیده می شود.

کشور	سرانه تولید ناخالص به دلار	رتبه کشور
سنگاپور	۵۲۹۶۱	۹
کره جنوبی	۲۷۵۳۹	۲۵
تایوان	۲۲۴۵۳	۳۴
مالزی	۹۳۶۰	۶۶
چین	۸۱۱۳	۷۱
ایران	۴۶۸۳	۹۶

توسعه مطلوب در گرو نهضت بازسازی فرهنگی و تجدید نظر در سیاست ها است

در حوزه نهادی، توسعه نیازمند تغییرات ساختاری بنیادین و کار و وسیع فرهنگی و اجتماعی است. توسعه تصادفی و اتفاقی روی نمی‌دهد. توسعه در سایه عقلانیت و خرد مردمی پویا، اندیشمند و برخوردار از عدالت اجتماعی و حقوق شهروندی پدیدار می شود. زندگی اجتماعی سالم و با نشاط، تنها در بستری که شأن و کرامت انسان به گونه عادلانه و دور از نابرابری ها رعایت شده باشد، معنا و مفهوم پیدا می‌کند و سبب شکل‌گیری سرمایه اجتماعی می‌شود. در جوامع توسعه

یافته، سرمایه اجتماعی بارور و مقتدر است که سبب کاربری و بهره‌وری مطلوب از سرمایه انسانی، سرمایه مادی و سرمایه طبیعی شده و مانع ائتلاف سرمایه‌های ملی و منابع کشور می‌شود.

رعایت حقوق شهروندی، حضور نهادهای مدنی، صنفی، تخصصی، احزاب، انجمن‌ها، رسانه‌ها، اندیشمندان و نویسندگان کنشگر، در پناه قانونمندی شفاف و پاسخگو از الزامات جامعه مدنی پویا است. توسعه و تجدید یا مدرنیته، وارداتی نیست، جامعه مدنی هم خریدنی و اکتسابی نیست. تجدید، رفتار اخلاقی و فرهنگی است که در پی آموختن، تجربه و تعامل شکل می‌گیرد

از این‌رو جامعه برای خروج از تنگناهای توسعه نیافتگی و حرکت بسوی آستانه توسعه پذیری به‌گونه موزون در همه بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور، به نهضت بازسازی فرهنگی و تجدید نظر در سیاست‌ها، منش و خلیات نیاز دارد. بدیهی است که حرکت بازسازی فرهنگی و در مسیر توسعه قرار گرفتن بدون عزم و حمایت حاکمیت غیرممکن است. کارشناسان نهادگرا و جمع‌گرا برای توسعه کشورهای عقب‌مانده و بی‌برنامه، سه‌حرکت اساسی زیر را تنها چاره‌کار می‌دانند (اگر چه بسیار پیچیده و دشوار بنظر می‌رسند):

۱- کوچک شدن دولت فربه و پهن پیکر، با رها کردن اقتصاد بدست بخش خصوصی و جلب سرمایه‌گذاری مردم.

در این راستا، توسعه اقتصادی کشور بیشتر به تعهدات، حمایت و رفتارهای شفاف و قانونی حاکمیت نیاز دارد تا سرمایه‌گذاری عینی دولت. اعتماد به استمرار قانونمندی، قاعده‌مندی و نظام‌پذیری حاکمیت سبب می‌شود تا مردم از جان و دل به کوشش و سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت بپردازند و دارایی‌های خود که حدود ۱۶۰۰ تا ۱۸۰۰ میلیارد تومان برآورد می‌شود را به سرمایه برای تولید ثروت بیشتر تبدیل کنند. شاید روزی فرا رسد که بنگاه‌های بزرگ و قدرتمند ایرانی بسان زیمنس، سونی، سامسونگ، تویوتا، اپل، توتال، پژو و نظایر آنها در ایران تشکیل شوند.

۲- ایجاد بستری مناسب برای تحقق تحولات فرهنگی، فکری و بهبود منش، خلیات و رفتار مردم به‌منظور تربیت عناصر اندیشور، توسعه‌گرا، مسئولیت‌پذیر، وظیفه‌شناس، متعهد و ماهر.

برای رسیدن به این هدف باید اصلاحات اخلاقی و پالایش ژرف فرهنگی و اجتماعی از خردسالی در مدارس آغاز شود. به‌قول زنده‌یاد دکتر حسین عظیمی، استاد ممتاز توسعه که گفته بود: **توسعه در ایران از مهد کودک باید آغاز شود.** بررسی و شناخت مشکلات اساسی که باعث فعال‌نشدن ظرفیت‌ها و سرمایه اجتماعی کشور شده، سبب می‌شود تا با شناخت کاستی‌ها، بتوان به تبیین الگوها و راه‌کارهای ایجاد بستر توسعه پرداخت. دو عنصر کلیدی تاثیرگذار در ایجاد بستر توسعه، مادران و کودکان هستند. مادرانی که فرزندان اندیشور، خردگرا و واقع‌بین پرورش دهند و کودکانی که از طفولیت در فرایند آموزش و پرورش مترقی و به‌روز برای ساخت آینده قرار داده شوند.

مدارس ابتدایی کشور که پایه و اساس توسعه و هر گونه تحولی است، مورد توجه کافی قرار نگرفته اند. آیا هدف از مدارس ابتدایی مشغول کردن نونهالان و آموختن خواندن و نوشتن است؟ یا هدف از دوره دبستان، اجتماعی بار آوردن کودکان و پرورش شخصیت های آزاده و ممتاز اجتماعی است، تا با پیدایش نخبگان و خبرگان مستقل و صاحب رأی، زمینه برای ظرفیت سازی و رشد استعدادها و توسعه سرمایه اجتماعی فراهم شود. به سخن دیگر، مدارس پایگاه شکل گیری فرهنگ اجتماعی است. عنصر منضبط، متعهد، وظیفه شناس، غیرمتجاوز به حقوق دیگران، ریشه در مدرسه دارد (عظیمی، ۱۳۷۶).

۳- مشکل جامعه امروز ایران در عدم دستیابی به جایگاه برحق توسعه در جهان و عقب ماندگی چشم گیر از آنهایی که از ایران عقب مانده تر بودند و بعدا پیش افتادند، در نبود مولفه های حکمرانی خوب است که مصادیق آن بشکل نبود چشم انداز توسعه، بیکاری دانش آموخته ها، نارضایتی ژرف مردم، تعمیق شکاف نابرابری ها دیده می شود. **سازمان ملل پنج محور برای حکمرانی خوب تعریف کرده است:**

- مشروعیت و حق اظهار نظر تمام مردم در امور کشور از طریق نهادهای مدنی و نمایندگان.
- هدایت و نگرش راهبردی رهبران جامعه و مدیران کشور با اندیشه بلند مدت توسعه فراگیر کشور.
- عملکرد، پاسخگویی و گزارش شفاف عملکرد موسسات و فرایندها از چگونگی مصرف منابع برای رفع نیازهای جامعه.
- مسئولیت پذیری مدیران دولتی، خصوصاً و نهادهای مدنی در برابر جامعه همراه با شفافیت جریان آزاد اطلاعات با امکان نظارت بر عملکردها.
- انصاف و برابری کامل زنان و مردان در برخورداری از حقوق شهروندی.

بدیهی است در صورت تحقق سه محور بالا، مقوله های کلیدی توسعه مانند: سیاستگزاری اجتماعی، سیاستگزاری اقتصادی، ترسیم چشم انداز درازمدت کشور، گسترش همکاری های دولت با بخش خصوصی، نهادهای صنفی و مدنی، بوروکراسی مقتدر، کارآمد و شایسته سالار درون مدیریت سیستمی، قانونگرایی، قاعده مندی، نهادینه شدن فرهنگ گفتگو، مدارا و رواداری، اجتناب از انحصارگرایی و حذف دیگران و تشویق همکاری های جمعی و برهم آفرینی (Synergy) در جامعه تحقق پیدا خواهد کرد.

حکمرانی، کاربرد دانش و مهارت از طریق عقلانیت و خرد جمعی است

حکمرانی شغل و ایدئولوژی نیست، حکمرانی، کاربرد دانش، تدبیر و مهارت از طریق عقلانیت و خرد جمعی است. اصول حکمرانی خوب تنها در فضای مردم سالار و از طریق مدیریت سیستمی با حضور فعال نهادهای مدنی، مشارکت مردم و بخش خصوصی قدرتمند، می‌تواند کارایی و کارآمدی خود را عرضه کند. در حکمرانی متکی به مدیریت سیستم‌ها، دولت الکترونیک سبب دقت و درستی پاسخگویی، شفافیت، قانونمدی، و... شده و سیستم تصمیم می‌گیرد نه شخص.

تامین اهداف بلندمدت توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و اجرای عدالت اجتماعی مستلزم رشد و رونق اقتصادی، توسعه فرصت‌های شغلی و افزایش درآمد گروه‌های نیازمند اجتماعی با مشارکت در تولید است. این مهم، خود در گروی وجود فضای باثبات سیاسی و اقتصادی، شکوفایی و مسوولیت‌پذیری بخش خصوصی کارآفرین و پایبندی دولت به اصول حکمرانی خوب با ایجاد محیط مناسب برای کسب و کار و تعامل سازنده و فعال با نظام جهانی است.

نخبگان و خبرگان جامعه‌ای که از حمایت بی‌دریغ دولت و پشتیبانی نهادهای مدنی برخوردار شوند، می‌توانند با نوآوری سبب دگرگونی‌های علمی، آموزشی، اقتصادی، اجتماعی و به ویژه تحولات سیاسی شوند. اگر کشوری نتواند بستر و فضای مناسب و مطلوب برای فعالیت نخبگان و خبرگان فراهم کند، خواسته یا ناخواسته سبب مهاجرت و غربت‌نشینی گروه‌های فرهیخته، فخیم، فاخر و نخبه‌کشور می‌شود.

عزم و اراده حاکمیت برای تغییرات در بستری از شفافیت، صداقت و پاسخگویی آزادمنشانه می‌تواند سرآغاز بهبود بخشی از وضعیت عمومی و ایجاد بارقه امید در مردم باشد.

یکی از مهم‌ترین موانع توسعه نیافتگی، عدم استمرار سیاست‌های کلان و عدم اجرای آنهاست که با تغییر هر دولتی و با تغییر هر وزیری و تغییر هر مجلسی، اولویت‌های مصوب پیشین با اولویت‌های تازه جایگزین می‌شود. این وضعیت معلول فقدان اندیشه و سیاست‌گذاری درازمدت و جامع ملی در حوزه‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و جهانی است. به سخن دیگر، سیاست‌های متضاد در مدیریت، بحران‌های عدیده و پیچیده موجود، ناشی از اتخاذ سیاست‌های مقطعی در مدیریت تلاطمی کشور است.

سرمایه اجتماعی و نهادهای مدنی می‌توانند به کمک حاکمیت شتافته و با القای حکمرانی خوب و مزایای آن، بر بحران‌ها فایق آمده و شرایط تحقق توسعه را فراهم آورند. رستخیز تغییر ساختار می‌تواند با بازنگری ساختار حاکمیت برای حرکت به سوی حکمرانی خوب و توسعه با پنج محور یاد شده سازمان ملل شروع شود.

اما پیمودن این راه سخت و ناهموار و پردست‌انداز آسان نیست و این سختی راه نشان از فاصله ایران تا دروازه توسعه دارد، که به همت عقلانیت و خرد مردمان سخت‌کوش این سرزمین با ترویج واقع‌گرایی و اندیشه توسعه همراه بهبود فرهنگ سیاسی و اجتماعی برای پشت‌سرگذاشتن توسعه‌ناپذیری و حرکت به سوی آستانه توسعه پیمودنی است.

ایران تا مرحله انتخاب شیوه برنامه ریزی فاصله زیادی دارد

مسئله ایران اساساً شیوه برنامه ریزی نیست. ایران تا مرحله انتخاب شیوه برنامه ریزی، فاصله زیادی دارد. ابتدا باید بستر و فضای توسعه، اندیشه توسعه، درک توسعه، پذیرش توسعه و الزامات آن تعریف و فراهم شود، تا نوبت به انتخاب روش ها و تکنیک ها برسد. آمادگی فرهنگی جامعه، کارکرد نهادهای مدنی، صنفی و تخصصی هنوز امیدوار کننده نشده. جامعه مدنی به درستی شکل نگرفته و نهادهای مدنی غیر از خیریه ها نتوانسته اند شکاف بین دولت و مردم را کاهش دهند. در صورت ایجاد شرایط مناسب، جامعه مدنی، نهادهای مدنی، صنفی و تخصصی با ترویج فرهنگ گفتگو و مدارا، واقع گرایی، اندیشوری، پرسش گری و پاسخگویی می توانند در ترقی سطح فرهنگ و آموزش اجتماعی موثر واقع شده و رفته رفته بستر توسعه رنگین شود.

معمولاً دولت های متکی به درآمدهای نفتی و اقتصاد دولتی، چندان تمایلی به توسعه پذیری ندارند. زیرا در جامعه توسعه یافته، اقتدار جامعه مدنی حاکم است و جامعه مدنی قدرت ایجاد تغییر را دارد.