

عقلانیت و آشفته‌گی در برنامه‌ریزی: با تأکید بر تئوری عقلانیت گولت

محمود متوسلی*، فرشاد مومنی**، رزیتا لاجوردی*** و محمدمجید رنجبر****

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۶/۰۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۶/۲۳

چکیده

سال‌ها از زمان به‌کارگیری سازوکار برنامه‌ریزی در فرآیند توسعه ایران می‌گذرد. با این وجود، ایران همچنان در رسیدن به این هدف ناکام مانده است. بررسی سطوح مختلف تصمیم‌گیری در کشور از دو مجرای عدم توجه به عنصر هدفمندی به معنای نبود درک صحیح و درخور از مفهوم برنامه‌ریزی در توسعه و همچنین نادیده گرفتن عنصر عقلانیت به معنای توجه نکردن به ماهیت انسان، شیوه تفکر او و هویت جمعی تصمیمات و اقدامات او، نشان می‌دهد این دو عامل از جمله دلایلی هستند که منجر به عجز شدن ساختار برنامه‌ریزی ایران با دوره‌های توسعه نیافتگی شده‌اند. در این مطالعه، براساس مبانی نظری تقسیم‌بندی گولت از عقلانیت و با تعیین دو شاخص هماهنگی و الزام در اجرای برنامه‌ها، تعامل میان عقلانیت گروه‌های برنامه‌ریز در کشور را بررسی کرده‌ایم. سپس با ارائه مصادیقی از تجربه تصمیم‌گیری در ایران، عقلانیت مسلط بر نظام برنامه‌ریزی کشور را شناسایی کردیم. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهند اولویت‌های تصمیم‌گیری در ایران بیش از آنکه حاصل تعاملی کارآمد میان عقلانیت‌ها باشد، برآمده از تعاملی تحویل‌گرایانه بوده و در سطوح گوناگون تصمیم‌گیری این عقلانیت سیاسی بوده که بر اقدامات صورت گرفته تسلط داشته است.

طبقه‌بندی JEL: O21

کلید واژه‌ها: فرآیند برنامه‌ریزی، هدفمندی، عقلانیت، دنیس گولت، تعامل تحویل‌گرایانه.

motavaselim@gmail.com

* استاد دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران،

farshad.momeni@gmail.com

** استاد دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی،

tanya.lajevardi@yahoo.com

*** کارشناسی ارشد دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، نویسنده مسئول،

majidranjbar_22@yahoo.com

**** کارشناسی ارشد دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران،

۱- مقدمه

برنامه‌ریزی در ایران از ساختار متزلزلی برخوردار است به طوری که در برنامه‌ریزی‌های صورت گرفته -چه قبل از انقلاب و چه بعد از انقلاب با وجود عنوان توسعه و داشتن برنامه - مفهوم توسعه لحاظ نشده است و تنها دنبال آن بوده‌ایم که کارخانه احداث کنیم، سد یا فرودگاه بسازیم و سرمایه‌گذاری انجام دهیم؛ هر چند که این سرمایه‌گذاری‌ها به سرمایه تبدیل نشود و بدون اینکه ساختار سنتی و ناکارآمد را به ساختارهای مدرن و کارآمد تغییر دهیم (شاکری، ۱۳۹۴: ۸). در برنامه‌های توسعه جنبه‌های سخت‌افزاری امور را مطلق کرده‌ایم و جنبه‌های نرم‌افزاری متناظر با آن‌ها را که مکمل و چه‌بسا پیش‌شرط امور سخت‌افزاری هستند را نادیده انگاشته‌ایم (شاکری، ۱۳۹۴: ۱۰).

مطالعات وسیع و فراوانی پیرامون ریشه‌های ناکامی برنامه‌ریزی در ایران و حتی شناسایی برخی عوامل موثر در این ناکامی‌ها انجام گرفته است. برای مثال، پوست‌فروش تهرانی و ورمرزیار (۱۳۸۹) در مقاله‌ای با عنوان «ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب» به بررسی نحوه نگرش برنامه‌ها (حوزه حضور خواسته‌ها، اولویت‌ها، کارگزاران و ادله توجیهی برنامه) و ساخت برنامه‌ها (رابطه میان برنامه و کارگزاران، روش هدایت کارگزاران، نقاط حساس برنامه، معیارهای اندازه‌گیری، زمان‌بندی‌ها و پیوندهای برنامه‌ای) پرداخته‌اند. آن‌ها در این بررسی‌ها به این نتیجه رسیدند که در ایران نظام برنامه‌ریزی وجود ندارد و در نتیجه کاستی‌ها در برنامه‌ها تکرار می‌شود. همچنین آن‌ها از بررسی شاخص‌های مختلف، عدم توفیق برنامه‌ها در دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده را نشان می‌دهند.

محمد رضا قادری (۱۳۸۷) در کتاب «مقدمه‌ای بر مبانی و اصول برنامه‌ریزی» به شرح تفصیلی سابقه برنامه‌ریزی در ایران و برنامه‌های قبل از انقلاب پرداخته است. وی در این کتاب به چالش‌ها و موانع و عیوب برنامه‌های توسعه در ایران توجه کرده است.

خاندوزی (۱۳۸۹) در مقاله‌ای با عنوان «ارزیابی شیوه برنامه‌ریزی در ایران» ضعف‌ها و قوت‌های برنامه‌های توسعه در ایران را به ویژه در سال‌های پس از انقلاب اسلامی مورد بررسی و تدقیق قرار داده است. ارزیابی‌های وی موید وجود چهار دسته چالش محتوایی و فرایندی در مسیر تحقق برنامه‌های توسعه در ایران است. در این پژوهش، پیشنهاد شده است تا زمان تدوین الگوی توسعه اسلامی ایرانی از رویکرد نهاد‌گرا در برنامه‌ریزی استفاده شود که در آن توجه بیشتری به جنبه‌های سیاسی، فرهنگی و حقوقی جوامع می‌-

شود. مومنی در رابطه با این ساختار متزلزل برنامه‌ریزی معتقد است که نتوانسته‌ایم به نحو بایسته‌ای از ابزار برنامه‌ریزی استفاده کنیم، چرا که شرایط، پیش‌نیازها و تمهیدات نهادی لازم برای کاربست خردورزانه و عالمانه برنامه‌ریزی را فراهم نکرده‌ایم. (مومنی، ۱۳۹۳(۲)) و یا اینکه هر ضعف و اشکالی که برنامه‌ها و برنامه‌ریزان ما داشته‌اند، هر نوع شکستی که ملاحظه می‌کنیم و هر نوع سوء تخصیص و اتلافی که مشاهده می‌کنیم یکسره در رفتارهای مبتنی بر بی‌قانونی یا ترکیبی از علم‌گریزی و قانون‌گریزی ریشه دارد (مومنی، ۱۳۹۳(۲)). سطح پایین خودشناسی در برنامه‌های توسعه گذشته نیز عامل دیگری است که کارشناسان به طور مکرر به آن اشاره کرده‌اند (مومنی، ۱۳۹۳).

در کنار این عوامل، پیچیدگی‌های دیگری نیز در فرآیند برنامه‌ریزی وجود دارد که کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند؛ از جمله این مفاهیم دو عنصر «هدفمندی» و «عقلانیت» است که ساختار و استخوان‌بندی نظام برنامه‌ریزی را شکل می‌دهند.

عدم توجه به عنصر هدفمندی به معنای نبود درک صحیح و درخور از مفهوم توسعه در فرآیند برنامه‌ریزی است؛ یعنی همواره در برنامه‌ها به دنبال چیزی بوده‌ایم که نمی‌دانسته‌ایم چیست و برای چیزی برنامه‌ریزی کرده‌ایم که تصویری مشخصی از آن نداشته‌ایم. همین امر سبب شده است که در برنامه‌هایمان تناسبی میان هدف توسعه و شیوه‌ای که از طریق آن قرار است به توسعه برسیم، نباشد. عنصر دوم، یعنی عقلانیت، توجه به ماهیت انسان، شیوه تفکر او و هویت جمعی تصمیمات و اقدامات او را در نظر می‌گیرد.

موضوع عقلانیت انسان و روش تفکر او، از دو منظر دارای اهمیت است؛ اول، از آنجا که عامل انسان‌محور مباحث توسعه و در نتیجه برنامه‌ریزی بوده و از این رو، تفکر او در نظام برنامه‌ریزی نقش اصلی را ایفا می‌کند و نادیده گرفتن این اصل منجر به فقدان درک صحیح از مفهوم برنامه‌ریزی می‌شود و دیگری اینکه با تغییر یافتن تعریف انسان به عنوان عامل اقتصادی، مفهوم توسعه نیز تغییر کرده و در نتیجه ابزار رسیدن به هدف توسعه، یعنی برنامه‌ریزی نیز تغییر می‌کند. علاوه بر این، در فرآیند اتخاذ یک تصمیم، نهادهای مختلفی اعم از نهاد کارشناسی، نهاد مدنی و نهاد سیاسی مشارکت دارند و در تعامل با یکدیگر روند برنامه‌ریزی را پیش می‌برند. بنابراین، شیوه اندیشه و تفکر این گروه‌ها و مهم‌تر از آن نحوه تعامل عقلانیت این گروه‌ها، ماهیت برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری را متحول می‌سازد.

از آنجا که این اندیشه انسان است که اهداف، ماهیت آن‌ها، اولویت بندی‌های مرتبط با درجه اهمیت اهداف، ابزارها و چگونگی به کارگیری آن‌ها برای رسیدن به این اهداف را تعیین می‌کند، عنصر عقلانیت نقش پررنگ‌تری دارد. همچنین عنصر هدفمندی، خود به عنوان یک کانال مجزا مطرح است، از این رو، نیازمند مطالعات عمیق‌تری است. بر همین اساس، در این مقاله برای پیشبرد اهداف اصلی مطالعه بر عنصر عقلانیت تمرکز کرده و و ارزیابی فضای برنامه‌ریزی در ایران را به این حوزه محدود کردیم.

بنابراین ملاحظات، ابتدا ضمن پرداختن به مفاهیم توسعه و برنامه‌ریزی به عنوان هدف و ابزار و ضرورت تناسب میان این دو، تعریف خود از مفهوم توسعه و برنامه‌ریزی را مشخص می‌کنیم. سپس مفهوم عقلانیت و بستر مطالعاتی آن را تشریح کرده و از میان تعاریف مطرح شده از سوی اندیشمندان گوناگون در خصوص عقلانیت، رویکرد دنیس گولت را مبنای تحلیل خود قرار می‌دهیم، چراکه تقسیم‌بندی وی با تعریفی که از توسعه و سپس برنامه‌ریزی ارائه خواهیم کرد، سازگارتر است. در نهایت، در ذیل دو قسمت مجزا، ابتدا با ارائه دو شاخص هماهنگی و الزام در اجرا، و بیان چند مورد از آنچه در فرآیند برنامه‌ریزی کشور رایج است و ارزیابی آن‌ها با این دو شاخص، نشان می‌دهیم که تعامل میان عقلانیت نهادهای درگیر در برنامه‌ریزی تحویل‌گرایانه و نامطلوب بوده، سپس با ارائه مصادیقی از تجربه تصمیم‌گیری در کشور، نشان می‌دهیم که چگونه عقلانیت سیاسی راه را برای حضور سایر عقلانیت‌ها بسته و بر پروسه تصمیم‌گیری تسلط یافته است.

۲- عنصر هدفمندی

به اعتقاد کامونز (۱۹۳۴) عنصر هدف، علوم اجتماعی را از علوم فیزیکی و بیولوژیکی متمایز می‌کند و باعث می‌شود که مکانیسم انتخاب، آنطور که در زیست‌شناسی مطرح است در علوم اجتماعی کاربردپذیر نباشد. در ساخت علوم فیزیکی و بیولوژیکی، آینده و هدف چندان معنایی ندارد در حالی که در علوم انسانی «... موضوع مورد مطالعه [انسان] موجودی عمل‌گراست که همواره نگاهی به آینده دارد و به همین دلیل با اهداف برانگیخته می‌شود» (کامونز، ۱۹۳۴: ۶۵۵). به این ترتیب، اگر در فرآیند برنامه‌ریزی، تعریف درست و دقیقی از هدف برنامه وجود نداشته باشد بدون شک اجرای آن برنامه با شکست مواجه خواهد شد. یکی از مشکلات اساسی نظام برنامه‌ریزی در کشور ما نیز همین

مساله، یعنی فقدان یک تعریف واحد و صحیح از مفهوم توسعه است. مشخص شدن تلقی از توسعه از یک سو به معنای مشخص کردن هدف بر مبنای موازین علمی است و به تبع آن است که منطق انتخاب‌ها، مرتبه‌بندی‌ها و آنچه با مسامحه، شناخت روابط علت و معلولی میان متغیرهای موثر بر فرآیند توسعه خوانده می‌شود، مشخص شده و قابل ارزیابی عالمانه خواهد بود و از دیگر سو به واسطه آنکه فیلسوفان علم، «تعریف» را محصول متدولوژی پژوهشگر دانسته‌اند، مشخص شدن تلقی از توسعه به معنای شفاف‌سازی فرآیندی است که ما را به درک خاصی از مساله رسانده است (مومنی، ۱۳۷۷: ۶۱).

با این وجود ما هنوز در سطح ملی تکلیف خود را با مفهوم توسعه مشخص نکرده‌ایم و در سطح نخبگان به چنین اجماع نظر مشخصی نرسیده‌ایم، راه‌اندازی یک دستگاه بزرگ برای برنامه‌ریزی در جهت رسیدن به جایی که نمی‌دانیم کجاست هرگز دستاورد خوبی نخواهد داشت (مومنی، ۱۳۹۲). تجربه بیش از نیم قرن برنامه‌ریزی در ایران نشان داده است که ویژگی مشترک تمام برنامه‌های طراحی و اجرا شده در ایران در قبل و بعد از انقلاب اسلامی این است که عموماً برنامه‌ریزی‌ها بدون ارائه یک تعریف عالمانه و عملیاتی از توسعه صورت گرفته است (مومنی، ۱۳۹۳). در نتیجه مشاهده می‌شود که در ادوار مختلف برنامه‌ریزی در کشور با برداشت‌ها و تفاسیر متفاوت از این مفاهیم، همواره با برنامه‌های متفاوتی روبه‌رو بوده‌ایم که این امر محل چالش گسترده برنامه‌ریزان و مجریان نیز قرار گرفته است.

در سال‌های اخیر گاه شاهد اختلاف نظرهای اساسی و بنیادین میان صاحب‌نظران و برنامه‌ریزان در تعیین پارادایم‌های برنامه‌های توسعه بوده‌ایم به نحوی که به عنوان مثال شدت این اختلاف‌نظرها در برنامه چهارم توسعه، منجر به جمع‌آوری و امحای برخی از کتب مبانی نظری برنامه چهارم شد (برمکی، ۱۳۹۳: ۳۹). بنابراین، به طور کلی، برنامه‌ریزی توسعه در چنین شرایطی به معنای این است که برنامه‌ریزی کرده‌ایم تا به چیزی دست یابیم که نمی‌دانیم چیست.

با این ملاحظات در اولین گام، توسعه در ایران، دولتی را می‌خواهد که درک درستی از فرآیند اصلاح‌طلبی توسعه داشته باشد. تلقی‌های نامشخص از مفهوم توسعه و ناهماهنگی‌هایی که به این ترتیب در عرصه اجرا پدید می‌آورد به خودی خود ضرورت و اجتناب‌ناپذیر بودن پرداختن به مفهوم توسعه را آن هم در بالاترین سطح، مشخص می‌سازد

و تنها در صورت توجه به این امر اساسی است که رویکردها و راه‌حل‌های جایگزین با آنچه هم‌اکنون به ظاهر و به عنوان الگوهای توسعه و برنامه‌ریزی برگزیده‌ایم، امکان ظهور پیدا خواهند کرد. در غیر این صورت، همچنان گرفتار سردرگمی‌ها و تمسک‌های عجولانه و غیر عالمانه و قبول گزاره هرچه پیش آید خوش آید، خواهیم بود.

در کنار توضیحات مطرح شده از آنجایی که ما در این مقاله یکی از مجاری اصلی ناکامی فرآیند برنامه‌ریزی در ایران را عنصر عقلانیت دانسته و عقلانیت یعنی توجه به اندیشه، تفکر و عقاید انسان و شیوه تعامل این عقاید، از این رو، تعاریفی که از مفهوم توسعه و برنامه‌ریزی نیز مدنظر داریم باید براساس این نوع نگاه شکل گیرد و دربرگیرنده نقش انسان در این دو مفهوم باشد.

برای ارائه تعریف از توسعه ابتدا باید نظام اجتماعی را توصیف کرد. نظام یا سیستم اجتماعی در کنار عوامل به اصطلاح اقتصادی، همه عوامل غیراقتصادی را هم لحاظ می‌کند؛ عواملی مانند همه نوع مصارف گروه‌های مختلف مردم، مصرف کل، سطوح و تسهیلات بهداشتی و آموزشی، توزیع قدرت در جامعه و تدابیر عمومی‌تر اقتصادی و اجتماعی و سیاسی و به بیان گسترده‌تر، «نهادهای و نگرش‌ها»؛ زیرا در یک نظام اجتماعی، پدیده‌های اقتصادی، پدیده‌های انتزاعی نیستند و امر اقتصادی، جدای از وجوه سیاسی، اجتماعی و فرهنگی حیات جمعی انسان‌ها نیست (مومنی و رمضان‌زاده ولیس، ۱۳۹۳: ۱۸). این نظام اجتماعی ممکن است ساکن بماند یا رو به بالا یا پایین حرکت کند (میردال، ۱۹۷۴: ۷۳۰-۷۲۹). همچنین تمامی این عوامل اقتصادی و غیراقتصادی، خود متاثر از یکسری فاکتورهای بیرونی است. از این رو، گذار این موارد به سطوح بالاتر و یا پایین‌تر اجتماعی به لحاظ کیفی و کمی را نمی‌توان در قالب یک معادله خطی و تک‌جانبه بررسی کرد؛ به ویژه در مواردی که نظام اجتماعی با یک تغییر جهشی در هنجارها روبه‌رو می‌شود و این دقیقا همان نقطه‌ای است که دیگر نمی‌توانیم بگوییم که چه اتفاقی در زمینه موضوع ما خواهد افتاد (شومپتر، ۲۰۰۵: ۱۱۵). بنا بر این ملاحظات، مقصود ما از مفهوم توسعه، فرآیند حرکت از یک وضعیت نامطلوب به وضعیت مطلوب است به طوری که مختصات این نقطه جدید قابل تجزیه نیست و در آن تمامی عناصر سیستم اجتماعی موجود تغییر کرده و حرکتی رو به بالا داشته است. بنابراین، در بررسی روند توسعه یافتگی و بهبود فضای جامعه، فرآیند توسعه سیستم اجتماعی است که حرف اول و آخر را خواهد زد و نه

نتیجه نهایی. به بیان دیگر، توسعه موردنظر، آن نوعی از مفهوم توسعه است که نه از طریق یک فرآیند خطی، بلکه به واسطه بررسی تک‌تک زیرسیستم‌های واحد اجتماعی در برابر کل سیستم اجتماعی، قابل دسترسی است.

آنچه در رابطه با مفهوم و هدف توسعه به آن اشاره کردیم، یک نوع برنامه‌ریزی مشارکتی از سوی تمامی گروه‌های نظام اجتماعی را می‌طلبد؛ زیرا، تنها در این صورت است که می‌توان تمامی عوامل اقتصادی و غیراقتصادی را که منجر به تغییر وضعیت کل نظام اجتماعی به یک سطح مطلوب‌تر می‌شود در یک کل منسجم و هماهنگ، سازماندهی کرد. به عبارت دیگر، ایجاد یک تغییر جهش‌گونه در تمامی ترم‌های یک نظام اجتماعی نیازمند تعامل همه‌جانبه گروه‌های درگیر در فضای تصمیم‌گیری است. بنابراین، مقصود ما از برنامه‌ریزی، آن نوعی از برنامه‌ریزی است که در آن اولاً، یک فرد یا گروه به تنهایی تعیین‌کننده اهداف برنامه نبوده و فضای برنامه‌ریزی صحنه تعامل و تقابل افکار، عقاید، اندیشه‌ها و باورهای گروه‌های مختلف اجتماعی باشد به گونه‌ای که در عمل در فرآیند برنامه‌ریزی تعامل سه‌جانبه‌ای میان نهادهای مدنی، نهادهای کارشناسی و رهبران سیاسی برقرار شود (میرزایی، ۱۳۸۳: ۱۹-۱۸)، دوماً، تعامل این حجم عظیم از نگرش‌ها و مدل‌های ذهنی متفاوت که خواه‌ناخواه بر روند برنامه‌ریزی و سایر مراحل تدوین یک برنامه اثر می‌گذارد، بتواند بازخوردهای اصلاحی و حتی تغییر نگرش‌ها در جهت بهبود نهادهای موجود به همراه داشته باشد و این همان نگاهی است که رویکرد اقتصاد نهاد‌گرایی در ارتباط با فرآیند تصمیم‌گیری و نحوه انتخاب راه‌حل‌ها در سطوح گوناگون نظام برنامه‌ریزی بر آن متمرکز است.

۳- عنصر عقلانیت

یکی از مجاری ناکامی نظام برنامه‌ریزی در کشور ما، عدم تناسب میان هدف برنامه‌ها و ابزار دستیابی به هدف است که در یک تعبیر کلی می‌توان از آن به عنوان نقص در عنصر هدفمندی در فرآیند برنامه‌ریزی یاد کرد. با بررسی عنصر عقلانیت که با عنصر هدفمندی نیز در ارتباط است به واسطه به میان آوردن مفهوم ذهن و اندیشه و شیوه فکری انسان، گویی فرآیند تصمیم‌گیری را از سطوح ابتدایی آن مورد واکاوی قرار داده‌ایم. این موضوع، مفهوم عقلانیت را بیش از پیش مهم‌تر جلوه می‌دهد چراکه هر نوع نگاه به انسان

و ذهن او بر تعریف توسعه و برنامه‌ریزی اثرگذار بوده و پای مبحث تناسب هدف و ابزار را به میان می‌کشد. بنابراین، مفهوم عقلانیت، فرآیند برنامه‌ریزی را در گامی پیش‌تر مورد تحلیل قرار می‌دهد.

بستر مطالعاتی مفهوم عقلانیت، مباحث علوم شناختی است. علوم شناختی ترکیبی از روان‌شناسی و فلسفه ذهن است... و مساله اصلی تبیین نحوه بازنمایی و ارتباط ذهن / مغز است (ملزر، ۲۰۰۴: ۲). به بیان دیگر، همین تمرکز بر ذهن مساله‌ای است که روش علوم شناختی را از سایر روش‌ها... متمایز می‌کند (ردموند، ۲۰۰۶: ۴۳۲).

یکی از مباحثی که مورد توجه اندیشمندان علوم شناختی قرار گرفته، بحث مدل‌های ذهنی است. براساس این نظریه، نحوه تفکر، ادراک ما از جهان، انتخاب‌ها و کنش‌هایمان وابسته به مدل‌های ذهنی است (جانسون - لرید، ۲۰۰۵: ۱۸۵). به نقل از متوسلی و نیکونستی، ۱۳۸۹: ۲۲۵). تبیین نحوه شکل‌گیری مدل‌های ذهنی، باورها، ارزش‌ها و... براساس نظریه‌های شناختی از مسائلی است که اندیشمندان بسیاری به آن توجه کرده‌اند. هایک و نورث از جمله نظریه پردازانی هستند که به نحوه عملکرد ذهن پرداخته‌اند.

هایک در کتاب خود با عنوان «نظم حسی: بررسی بنیان‌های روان‌شناسی نظری» به بررسی عملکرد ذهن می‌پردازد (آرنا و فیستر، ۲۰۰۶: ۴۴). از نظر هایک اصطلاح ذهن برای توصیف تمام فرآیندهای طبقه‌بندی رویدادها براساس نظم کیفی^۱ به کار می‌رود. نظم کیفی شبیه چیزی است که ما از تجربیات حسی ذهنی^۲ می‌دانیم و متفاوت از نظم فیزیکی (عینی)^۳ پدیده‌ها است (هایک، ۱۹۵۳: ۱۳۲) که بررسی آن را علوم طبیعی برعهده دارد. به نظر وی در خلال تکامل گونه‌ها به واسطه نوعی از تجربیات و یادگیری به تدریج سیستمی از ارتباط‌ها^۴ شکل می‌گیرد (هایک، ۱۹۵۳: ۵۳) که به ثبت و طبقه‌بندی محرک‌ها می‌پردازد (هایک، ۱۹۵۳: ۶۴). در این سیستم هر پدیده‌ای با توجه به ارتباطی که با دیگر پدیده‌ها دارد دسته‌بندی می‌شود (هایک، ۱۹۵۳: ۳۷)، در حقیقت آنچه ما درک می‌کنیم، خصوصیات منحصر به فرد یک شی نیست، بلکه تنها خصوصیات است که اشیا در اشتراک با سایر پدیده‌ها دارند (هایک، ۱۹۵۳: ۱۴۲). بنابراین، ادراک همیشه یک تفسیر

1- Qualitative Order

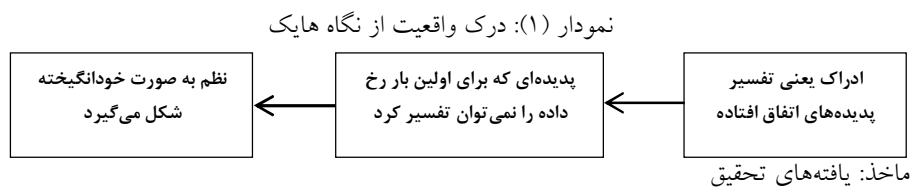
2- Subjective

3- Objective

4- System of Connections

عقلانیت و آشفته‌گی در برنامه‌ریزی: با تأکید بر... ۲۰۱

است. رویدادی که به عنوان یک نوع جدید وارد می‌شود که قبلاً هرگز اتفاق نیفتاده است. بنابراین، محرک‌های آن برای اولین بار به ذهن می‌رسند، نمی‌تواند به هیچ وجه تفسیر شود (هایک، ۱۹۵۳: ۱۴۲). در حقیقت ما این سیستم را برای درک جهان پیرامونی خود می‌سازیم، بنابراین ادراک یک تفسیر است (هایک، ۱۹۵۳: ۱۴۳).



اما نظریه هایک انتقادات زیادی را نیز دربرداشته که مهم‌ترین آن این است که هایک از تبیینی که برای کارکرد ذهن ارائه می‌دهد به عنوان مبنایی برای این ادعا استفاده می‌کند که نظم به صورت خودانگیخته در جامعه پدید می‌آید و حاصل غیر عمدی تعاملات انسانی است (کالدول، ۲۰۰۴: ۲۴۸، نورث، ۲۰۰۴: ۵۱).

داگلاس نورث نیز با تمرکز بر ذهن و مدل‌های ذهنی به بررسی باورها و نهادها می‌پردازد. وی معتقد است که ما از میان مجموعه‌ای از آلترناتیوها انتخاب می‌کنیم که خودشان ساخته‌های ذهنی هستند، بنابراین، اینکه ذهن چگونه کار می‌کند و محیط پیرامون را درک می‌کند، اساس مطالعه در باب ذهن است (نورث، ۲۰۰۳: ۱۱). به گفته وی، ما مدل‌های ذهنی را برای تبیین و تفسیر محیط می‌سازیم، مدل‌هایی که بازخورد تجربیات جدید، آن‌ها را تقویت یا اصلاح می‌کند (نورث، ۲۰۰۳: ۲۵). به نظر وی، ذهن، مدل‌های ذهنی مختلفی را برای توصیف محیط پیرامونی و حل مشکلات پیشنهاد می‌کند، البته این عمل یک فرآیند آزمون و خطا است و ذهن با دریافت پاسخ به تصحیح مدل‌ها و حتی پیشنهاد مدل‌های دیگر اقدام می‌کند. در نهایت، هنگامی که پاسخ‌های محیطی، مدل‌های ذهنی یکسانی را در بیشتر اوقات تایید می‌کنند، آن‌ها تا اندازه‌ای تثبیت می‌شوند. ما این مدل ذهنی به نسبت تبلور یافته را «باور» می‌کنیم و به هم پیوستگی باورها^۱ (که می‌توانند استوار یا بی‌ثبات باشند) را «سیستم باورها»^۲ می‌نامیم (نورث، نانتر، شریق، ۲۰۰۴: ۷۶).

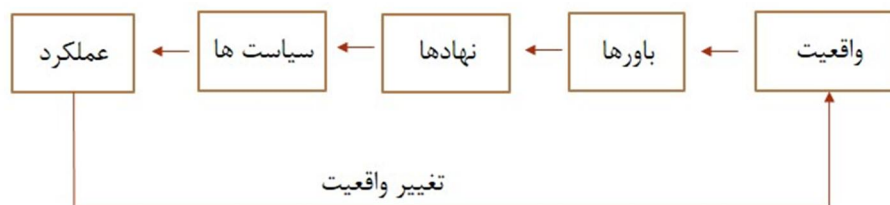
1- Interconnection of Belief

2- Belief System

۲۰۲ فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، سال هجدهم، شماره ۶۹، تابستان ۱۳۹۷

باورهای غالب - یعنی باورهای نوآفرینان اقتصادی و سیاسی که در موقعیت سیاست گذاری قرار دارند - در طول زمان موجب رشد مستمر ساختار تفضیلی نهادها، یعنی قوانین رسمی و هنجارهای غیررسمی می‌شوند که هر دو با یکدیگر عملکرد اقتصادی و سیاسی را تعیین می‌کنند (نورث، ۲۰۰۳: ۴).

نمودار (۲): درک تحول و عملکرد اقتصادی

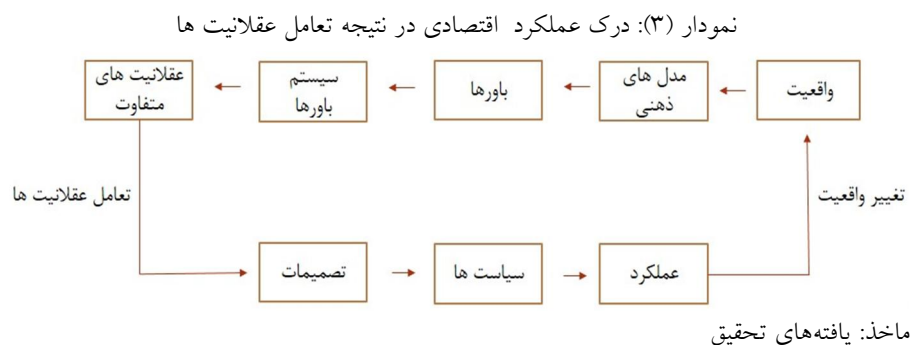


ماخذ: نورث، ۲۰۰۴: ۸۰

جدای از انتقادات وسیع پیرامون نظریه نورث در باب نحوه ارتباط مدل‌های ذهنی با سیستم باورها و در نهایت عملکرد اقتصادی - اجتماعی به طور قطع نمی‌توان در ارتباط با تاثیر مدل ذهنی افراد (که در این مطالعه همان برنامه‌ریزان هستند) و نقش آن در شکل‌گیری شیوه فکری و عقلانیت فرد، تردید داشت. براساس مبانی نظری ارائه شده توسط نورث و بسط مدل وی، می‌توان گفت که افراد (برنامه‌ریزان) براساس مدل ذهنی خود که نتیجه بازخوردهای محیط بیرونی و اصلاحات صورت گرفته روی آن است به نوعی از سیستمی فکری اعتقاد می‌یابند که تغییر آن در طول حیات فرد اگر نگوئیم غیرممکن است، بسیار دشوار خواهد بود. بر این اساس، انسان‌ها (در اینجا برنامه‌ریزان) هنگام تصمیم‌گیری از عقاید و باورهایی که از پیش در ذهنشان نقش بسته تاثیر می‌پذیرند. بنابراین، عینیت‌های ظهور یافته در رفتار افراد، تماما از ذهن آن‌ها مایه می‌گیرد. از این رو، اگر نظام برنامه‌ریزی را همان نهاد اجتماعی بدانیم که عرصه حضور و مشارکت گروه‌های متفاوت اجتماعی بوده و تعامل اندیشه و ذهن این گروه‌های سیاسی و مدنی و کارشناسی به آن شکل می‌بخشد، می‌توان چنین استدلال کرد که کنشگران نهادهای مدنی و کارشناسی و رهبران سیاسی، براساس عقلانیت خود که از سیستم باورها، مدل ذهنی و بازخوردهای اصلاحی صورت گرفته بر آن شکل می‌گیرد در سطوح مختلف تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی با یکدیگر تعامل می‌کنند. بنابراین، تعامل این سه گروه، فرآیند برنامه‌ریزی را

عقلانیت و آشفته‌گی در برنامه‌ریزی: با تأکید بر... ۲۰۳

شکل داده و ماحصل آن، یعنی برنامه را به دست می‌دهد. به بیان دیگر، برنامه‌ریزی مورد نظر ما یک برنامه‌ریزی کلان است که محصول ذهنی تمامی کنش‌گران در یک جامعه است.



اکنون با شناخت مختصری از سیستم مدل ذهنی و نظام باورها و نحوه شکل‌گیری عقلانیت، خود مفهوم عقلانیت را تشریح می‌کنیم؛ زیرا اساساً نمی‌توان از روش سخن گفت بی‌آنکه پای عقلانیت را به میان کشید. عقلانیت شالوده‌ای است که کل بنیان ذهنی یک فرد، بر پایه آن استوار است؛ از همین رو است که معانی و دلالت‌های گوناگونی برای این اصطلاح وجود دارد. عقلانی شدن فقط به معنای شناخت عمومی و فزاینده شرايطی که در آن زندگی می‌کنیم نیست، بلکه بیشتر معنایش این است که می‌دانیم یا باور کرده‌ایم که هر لحظه به شرط آن که اراده کنیم، می‌توانیم ثابت کنیم که اصولاً هیچ قسمت اسرارآمیز و غیرقابل پیش‌بینی که در جریان زندگی مداخله کند، وجود ندارد (ویر، ۱۳۷۱: ۵۳).

رویکردها و تعاریف متفاوتی در ارتباط با مفهوم عقلانیت مطرح است. به طور مثال، اقتصاد متعارف به عقلانیت ابزاری معتقد است. عقلانیت ابزاری به تکنیکی‌ترین وجه عقل اشاره می‌کند، جایی که عقل فقط وسیله‌ای تلقی می‌شود که از آن برای دستیابی به یک هدف مشخص که منفعت شخصی تعریف می‌شود، مورد استفاده قرار می‌گیرد. از دید این مکتب، یک تصمیم‌گیرنده اقتصادی عقلایی، رفتاری بهینه‌گرا دارد؛ به این معنا که بهترین راه را برای دستیابی به هدف مشخص خود انتخاب می‌کند.

همچنین می‌توان فرض عقلانیت ابزاری در اقتصاد متعارف را اینگونه بیان کرد که عقلانیت به معنای ترجیح مقادیر بیشتر به کمتر، انتخاب بالاترین نرخ بازدهی به حداقل رساندن هزینه هر واحد تولید و مهم‌تر از همه، دنبال کردن نفع شخصی بدون ملاحظه صریح دیگران، است (بلاگ، ۱۳۸۰: ۳۰۷).

هربرت سایمون نیز در ارتباط با مفهوم عقلانیت بحث‌های مفصلی را مطرح ساخته است به طوری که به «پیشوای عقلانیت محدود» معروف است و بدون تردید و حداقل در علم اقتصاد، مفهوم عقلانیت محدود با نام وی گره خورده است (بارو، ۲۰۱۰: ۴۵۵). سایمون از آغازین روزهای فعالیت خود، در گروه منتقدان عقلانیت ابزاری نئوکلاسیکی بوده است، اما مفهوم عقلانیت محدود از اواسط دهه ۵۰ مفهوم‌سازی شد (بارو، ۲۰۱۰: ۴۵۶). این مفهوم، اولین بار در سال ۱۹۵۷ در کتابی با نام «الگوهای بشری، اجتماعی و عقلایی» پدیدار شد (کلیر و سنت، ۲۰۰۵: ۴۲).

از نظر سایمون، فاصله بین عقلانیت و رفتار به واسطه مفهوم «تصمیم‌گیری» پر می‌شود. یک انتخاب، گزینش یکی از میان بی‌شمار آلترناتیو رفتاری ممکن، است. وی در نفی عقلانیت ابزاری نئوکلاسیکی معتقد است که: ۱- عقلانیت ابزاری نیازمند آگاهی از تمامی آلترناتیوهای رفتاری ممکن است، حتی اگر تعداد اندکی از این آلترناتیوها مدنظر باشد. ۲- این عقلانیت نیازمند آگاهی و پیش‌بینی کامل تمامی نتایجی که ممکن است در آینده با اتخاذ هر یک از این آلترناتیوها رخ دهد، است که یک چنین آگاهی همواره بسیار ناقص و ناکامل است. ۳- ارزیابی این عواقب و نتایج باید پیش‌بینی شود و این پیش‌بینی به تصور و خیال بستگی دارد (سایمون، ۱۹۴۷: ۸۱-۸۰). هر کدام از این موارد به یکی از محدودیت‌هایی که عامل اقتصادی به لحاظ دانش و اطلاعات، با آن روبه‌رو است، اشاره می‌کند. بنابراین، گزینه جایگزین را عقلانیت محدود می‌داند: «توانایی و ظرفیت ذهن بشر برای حل مسائل و مشکلات پیچیده به میزان بسیار اندکی با اندازه و بزرگی مشکلاتی که راه حل شان در دنیای واقعی نیازمند رفتارهای عقلانی عینی است، مقایسه می‌شود» (سایمون، ۱۹۵۷: ۱۹۸).

عقلانیت محدود، یعنی عقلانیتی که با دانش ما از رفتار بشر در رابطه با انتخاب‌های واقعی‌اش سازگار است، فرض می‌کند که یک تصمیم‌گیرنده باید در جست‌وجوی

عقلانیت و آشفته‌گی در برنامه‌ریزی: با تأکید بر... ۲۰۵

آلترناتیوها باشد، دانش ناقص و مبهمی از نتایج کنش‌ها و اقدامات دارد و کنش‌هایی را برمی‌گزیند که انتظار دارد رضایت‌بخش باشند (سایمون، ۱۹۹۷: ۱۷).

ماکس وبر نیز یکی از کسانی است که عقلانیت به عنوان موضوع اصلی کارهای وی به‌شمار می‌رود. به طور کلی، چهار نوع عقلانیت در قلب تئوری وبر نهفته است (بروباگر، ۱۹۸۴: ۳۶؛ هیرماس، ۱۹۸۴؛ کالبرگ، ۱۹۸۰: ۱۱۴۵؛ لوین، ۱۹۸۱: ۳۵):

عقلانیت عملی: وبر هر روشی در زندگی که فعالیت‌ها و کنش‌های فرد را به منافع فردی و عملی وی مرتبط سازد، به عنوان عقلانیت عملی معرفی می‌کند (وبر، ۱۹۵۸: ۷۷ و کالبرگ، ۱۹۸۰: ۱۱۵۱). فردی با عقلانیت عملی به جای تغییر رویه‌های معمول زندگی روزمره، آن‌ها را می‌پذیرد و از هر ابزاری برای مقابله با مشکلات ناشی از آن‌ها استفاده می‌کند (وبر، ۱۹۵۸: ۲۹۳ و کالبرگ، ۱۹۸۰: ۱۱۵۲).

عقلانیت نظری: که دربرگیرنده سلطه نظری واقعیت به واسطه مفاهیم دقیق و انتزاعی است (وبر، ۱۹۵۸: ۲۹۳ و ریتزر، ۲۰۰۴: ۴۲). افرادی با این نوع عقلانیت در جست‌وجوی پاسخ سوالاتی هستند که بر مبنای مفاهیم متافیزیکی استوار است (وبر، ۱۹۶۸: ۴۵۱ و کالبرگ، ۱۹۸۰: ۱۱۵۳).

عقلانیت جوهری یا حقیقی: این عقلانیت، یکسری اصول ارزشی یا مجموعه‌ای از ارزش‌ها را دربر می‌گیرد که افراد را در زندگی روزمره‌شان و به‌خصوص در انتخاب ابزارهای لازم برای رسیدن به اهدافشان هدایت می‌کند. عقلانیت جوهری، گزینش ابزار برای رسیدن به اهداف را دربر می‌گیرد که این اهداف به وسیله یک سیستم بزرگ‌تر از ارزش‌های انسانی هدایت می‌شود (ریتزر، ۲۰۰۴: ۴۲).

عقلانیت رسمی: این نوع عقلانیت، ارزیابی عقلایی ابزارهای موردنظر برای رسیدن به اهداف موردنظر را دربر می‌گیرد که براساس قواعد، مقررات و قوانین کاربردی صورت می‌گیرد (کالبرگ، ۱۹۸۰: ۱۱۵۸).

بیشتر اشاره کردیم که بنا به رویکردهای اندیشمندان متعدد به توسعه و براساس ملاحظات این مطالعه، مفهوم توسعه از دید ما حرکت به سمت بالای کل سیستم اجتماعی است که در تحلیل این گذار، تک تک زیرسیستم‌های نظام اجتماعی، نه به صورت مجزا، بلکه باید به عنوان جزئی از یک کل سازگار و هماهنگ دیده شوند. بنابراین، اقتضای این شیوه بررسی نظام اجتماعی و یک چنین مضمونی از هدف توسعه، نوعی از برنامه‌ریزی

است که مشارکت تک تک عاملان نظام اجتماعی را مهم تلقی کرده و تمام عناصر اقتصادی و غیراقتصادی درگیر در فرآیند تحول سیستم اجتماعی را در نظر بگیرد. از این رو، حضور گروه‌های مختلف اجتماعی در یک فرآیند برنامه‌ریزی مشارکتی به این معنی است که در حوزه عملی، عقلانیت‌های بسیاری نیز مداخله دارند که هر یک بیان‌کننده ترجیحات یکسری فرهنگ‌ها، تخصص‌های حرفه‌ای و یا مفاهیم متنوعی از وظایفی است که باید انجام گیرد. همچنین تعامل و تقابل میان عقلانیت‌ها و تبیین سازوکار غالب بر این تعاملات که به ارائه یک تصمیم و برنامه می‌انجامد از موضوعاتی است که زیربنای نظام برنامه‌ریزی کشور ما بوده و ما در فهم آن غفلت داشته‌ایم.

دنيس گولت از اندیشمندان دیگری است که به طور گسترده به مفهوم عقلانیت پرداخته و به خوبی آن را به فضای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری ارتباط داده است و تعامل بین آن‌ها را به خوبی تبیین کرده است. طبق تعریف گولت، عقلانیت به نوبه خود، هر نوع شیوه تفکر و اندیشه، دنیایی از مفروضات شناختی و فرآیندها و رویه‌های روش‌شناسانه یا بدنه‌ای انتقادی برای تحقق حقیقت یا درستی چیزی است (گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۱). به عقیده وی، در دنیای واقعی و فضای تصمیم‌گیری ما با سه گروه عقلانیت مواجهیم: عقلانیت تکنیکی^۱، عقلانیت سیاسی^۲ و عقلانیت اخلاقی^۳. سه عقلانیت معرفی شده از سوی گولت در واقع عقلانیت نهادهایی (عقلانیت تکنیکی مربوط به نهاد کارشناسی، عقلانیت سیاسی مربوط به رهبران سیاسی و عقلانیت اخلاقی مربوط به نهادهای مدنی) است که در امر برنامه‌ریزی مشارکت داشته و دخیل‌اند.

طبق ملاحظات مطرح شده، روشن است که تقسیم‌بندی گولت از سه نوع عقلانیت از انطباق بیشتری با تعریف ما از توسعه و برنامه‌ریزی برخوردار است و قادر است تعاملات بین عقلانیت سه نهاد مدنی و کارشناسی و سیاسی را پوشش دهد. همچنین براساس آنچه در ادامه از نگرش گولت توضیح خواهیم داد، خواهیم دید که فضای ترسیم شده توسط او از حوزه تصمیم‌گیری به خوبی فضای برنامه‌ریزی ایران و گرفتاری‌های موجود در آن را تشریح کرده و مواردی را مورد توجه قرار می‌دهد که در نظر این مطالعه منشا اصلی ناکامیابی در نظام برنامه‌ریزی ایران است. بنابراین، در بخش بعدی به توضیح مدل گولت

1- Technical Rationality

2- Political Rationality

3- Ethical Rationality

عقلانیت و آشفته‌گی در برنامه‌ریزی: با تأکید بر... ۲۰۷

در ارتباط با عقلانیت و نقش آن در فرآیند برنامه‌ریزی پرداخته و با استفاده از رویکرد وی مجرای دوم علت ناکامی نظام برنامه‌ریزی در ایران را تشریح می‌کنیم.

۴- رویکرد دنیس گولت به عقلانیت و فرآیند برنامه‌ریزی

بحث برانگیزترین مباحث توسعه و در واقع سیاست اقتصادی، مستلزم جواب به این سوال است آیا منابع مانع پیشرفت می‌شوند یا تصمیم‌ها؟ فرض کنیم دو گروه برای دادن توصیه و ارائه طریق راجع به نظام مالیاتی یک کشور ماموریت پیدا کنند. نخستین گروه اعتقاد دارد که منابع کمیاب است و تصمیم‌ها به طور خودکار به دنبال منابع و موجودی‌ها گرفته می‌شود و مالیات‌های بیشتری را به منظور رهاسازی منابع برای هدف‌های مهم‌تر پیشنهاد می‌کند. گروه دیگر عقیده دارند که تصمیم‌ها خود از عوامل کمیاب هستند و منابع به محض فعال شدن استعدادها و مدیریت اقتصادی به جریان خواهد افتاد. بنابراین، کاهش مالیات‌ها را توصیه می‌کنند، زیرا این کار باعث انتقال علائم، انگیزه‌ها و محرک‌های لازم به تصمیم‌گیرندگان می‌شود. البته اینکه کدام یک از این دو پیشنهاد، سیاست درستی است تا حدودی بستگی به اقتصاد کشوری دارد که مورد سوال قرار گرفته است (استریتن، ۱۳۹۱: ۱۵۸)، اما به طور کلی، موضوع بر سر این مساله است که گاهی عدم اتخاذ تصمیمات صحیح بیش از کمبود منابع، بلای جان اقتصاد یک کشور می‌شود.

به عقیده گولت نیز مطالعه پیرامون فرآیند تصمیم‌گیری امر بسیار مهمی است؛ زیرا تمامی اقدامات توسعه‌ای از طریق تصمیمات قبلی اتخاذ شده، قابل ردیابی‌اند (گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۱) و موفقیت‌های توسعه‌ای در حوزه کنش‌ها، تعیین و ارزیابی می‌شوند و موانع بسیاری بر سر راه اجرا و اتخاذ صحیح تصمیمات وجود دارد، اما به هر حال، این تصمیمات چنان اهمیت دارند که اتخاذ تصمیمات ضعیف و نادرست به معنای واقعی می‌تواند بحران‌ها و اقدامات هولناک و اسفبار را تضمین کند (گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۱).

گولت در تعریف فرآیند برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری می‌نویسد: «حوزه تصمیم‌گیری، یعنی مجموعه فروض، رویه‌ها، روش‌های استدلال و فرآیند طبقه‌بندی تحلیل‌ها که برنامه ریز را به سمت ترجیح و انتخاب یکی از گزینه‌های ممکن هدایت می‌کند» (گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۱). همچنین پیش از این عنوان کردیم که از نظر گولت، عقلانیت به نوبه خود، هر نوع

شیوه تفکر و اندیشه، دنیایی از مفروضات شناختی و فرآیندهای روش شناسانه یا بدنه‌ای انتقادی برای تحقق حقیقت یا درستی چیزی است. او معتقد است در حوزه عمل، تعداد زیادی از انواع عقلانیت قابل شناسایی‌اند که هر یک ترجیحات و اولویت‌های یک فرهنگ خاص را ابراز می‌کنند (گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۱). یک برنامه و تصمیم مبتنی بر اهداف توسعه، توسط سه گروه متفاوت از کنش‌گران اتخاذ می‌شود:

۱- متخصصان و کارشناسان تکنیکی (اقتصاددانان، کشاورزان، مهندسان، کارشناسان مالی، برنامه‌ریزان صنعتی و...).

۲- سیاستمداران (یا عاملان امور بروکراتیک)

۳- افرادی که نگرانی‌های خاصی از منافع مالی شخصی گرفته تا دفاع از ارزش‌های اخلاقی رفیع که به تمام نسل‌های بشر سود می‌رساند، دارند.

دو گروه اول از برنامه‌ریزان، سیستم‌های عقلانی متمایزی را به کار می‌گیرند؛ عقلانیت تکنیکی و عقلانیت سیاسی. گروه سوم از همگنی کمتری برخوردار است؛ کسانی که به دنبال منافع شخصی‌اند از منطق نفع شخصی پیروی می‌کنند در مقابل، کسانی که مدافع ارزش‌های اخلاقی‌اند، به دنبال عقلانیت اخلاقی هستند (گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۲-۳۰۱).

به این ترتیب، با توجه به این تقسیم‌بندی از سوی گولت، به عقیده وی ما با سه دسته عقلانیت در دنیای واقعی و در فضای تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی مواجهیم:

۱- عقلانیت تکنیکی: عقلانیت تکنیکی روی ساختار معرفت‌شناسانه علم مدرن تکیه زده است؛ این نوع عقلانیت، برای حل مسائل و یا برای حفظ کنترل خود بر طبیعت، نهادهای اجتماعی، تکنولوژی و مردم، دانش علمی را به کار می‌گیرد. هدفش، تحقق اهداف و انجام امور، اجرای وظایف سخت چون ساخت سد، پاکسازی جنگل‌ها و استخراج سنگ‌های معدنی است. رویه‌ها و منطق افرادی با این نوع عقلانیت، آن‌ها را به این سمت هدایت می‌کند که با همه چیز به غیر از اهداف به شکل ابزاری در جهت کمک و یا مانع بر سر راه رسیدن به هدف موردنظر، رفتار کنند.

افراد با عقلانیت ابزاری از نوعی منطق پیچیده پیروی می‌کنند به طوری که در سنجش زمان و مطلوبیت هر موضوعی به میزان بازدهی آن توجه دارند. بنابراین، برای یک تکنسین، اینکه موانع موجود بر سر راه رسیدن به یک هدف، یک شی باشد و یا یک نهاد و یا انسان، اهمیت چندانی ندارد. مهندسین سدسازی که هنگام کار با یک تپه خاک مواجه

عقلانیت و آشفته‌گی در برنامه‌ریزی: با تأکید بر... ۲۰۹

می‌شوند، آن را منفجر خواهند کرد. همچنین اگر پیشرفت کاری آن‌ها به واسطه تشریفات اداری و بوروکراتیک، محدود شده باشد در جست‌وجوی از بین بردن و یا چشم‌پوشی از آن برمی‌آیند. اگر این موانع شامل یکسری گروه‌های انسانی سازمان یافته باشد، نه از راه مذاکره و یا مصالحه بلکه از راه حذف گروه مخالف به سریع‌ترین و کارآمدترین شیوه ممکن، وارد می‌شوند (گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۲).

۲- عقلانیت سیاسی: منطقی‌ترین پیشنهاد سیاستمداران، هم در اهدافشان و هم در رویه‌هایی که در پیش می‌گیرند، متفاوت از تکنسین‌ها است (گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۲).

با وجود اظهارات لفاظانه‌ای که سیاستمداران در جهت پیشبرد دستاوردهای خاص صورت می‌دهند، هدف اصلی آن‌ها حفظ یکسری نهادها و قواعد خاص، و یا حفظ جایگاه به لحاظ قدرت و نفوذ، در آن نهاد خاص است (گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۲).

گولت برای نمونه، سیاستمداری را مثال می‌زند که با وعده ساخت ۲۰ هزار مسکن ارزان قیمت جدید انتخاب شده است. در مسیر تحقق این وعده، این سیاستمدار با یک مسیر متناقض و همچنین مخالفت‌های جدی مواجه می‌شود؛ انتقاد از سوی رقبای و موانع مالی. با این حال، پروژه ساخت مسکن رها نمی‌شود؛ زیرا، آنچه واقعاً برای سیاستمداران اهمیت دارد، ساخت مسکن نیست، بلکه حفظ نفوذ و قدرت در میان مردم و در میان حزب موردنظرش است. به همین خاطر است که بازیگران سیاسی، بسیار آماده مصالحه، مذاکره، انطباق و چانه‌زنی در مسائل اند (گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۳-۳۰۲) که گولت از این نوع رفتار با عنوان «هدایت کشتی^۱ در دو سوی مخالف ساحل» تعبیر می‌کند.

عقلانیت سیاسی در کسانی به خوبی نمایش داده می‌شود که قدرت را به خوبی اداره می‌کنند. کسانی که جویای قدرتند از آنجا که دارای عقلانیت سیاسی‌اند، منتقدشان به طور مداوم نه در جهت باقی ماندن در وضع موجود، بلکه به سمت تخریب و جایگزینی آن پیش می‌رود (گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۳).

۳- عقلانیت اخلاقی: این شیوه فکری، هنجارهای ارزشی را به عنوان هدف مدنظر قرار می‌دهد. به بیان دیگر، خلق، پرورش و یا دفاع از یکسری ارزش‌های خاص، به خودی خود برای آن‌ها دارای ارزش است - آزادی، عدالت، محترم بودن افراد، حقوق اشخاص به

لحاظ معیشت، شأن و مقام افراد، صداقت و درستی، صلح، دوستی یا عشق (گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۳).

برخلاف سایر انواع عقلانیت، عقلانیت اخلاقی، ارتقا ارزش‌ها را به عنوان هدف مطلق خود در نظر دارد و نه انجام یکسری وظایف پیچیده و یا حفظ نهاد و مناصب قدرت. این نوع، عقلانیت اخلاقی یا انسانی نامیده می‌شود، زیرا بر پایه قضاوت‌های اخلاقی درباره خوبی و بدی، درستی و نادرستی، عدالت و بی‌عدالتی، بنا شده است (گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۳).

عقلانیت اخلاقی، مشروعیت خود را از دو منبع مجزا و معمولاً به هم وابسته، اخذ می‌کند؛ اولی، برخی مفاهیم و مصداق‌های کلی یا نوعی سیستم اعتقادی و باوری است: یک مذهب، فلسفه، جهان‌بینی یا مجموعه فرهنگی‌ای از هنجارها. دوم، سراسر زندگی روزمره به عنوان تجارب کسب شده توسط افراد عاری از هرگونه جایگاه، قدرت یا قضاوت‌های کارشناسانه. این گونه افراد به دنبال احترام و پذیرش دیگران، فارغ از میزان سودمند بودنشان برای دیگران، هستند. آنچه به آن «تجارب حاصل از گذر عمر و زندگی» اشخاص معمولی گفته می‌شود آن‌ها را متقاعد می‌سازد که دفاع از شان و منزلتشان به عنوان یک انسان، موضوع مهم‌تری نسبت به «انجام و اجرای کارها»، پیروی از قواعد یا حفظ جایگاه در سلسله مراتب قدرت یا در طبقات اجتماعی است. برای افراد دارای عقلانیت اخلاقی، مهم‌تر از انجام امور و یا داشتن اندیشه و تفکر خوب، وجود داشتن و خوب بودن است (گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۳).

منطق عقلانیت اخلاقی به طور ذاتی، قضاوتی است که در حوزه‌های تصمیم‌گیری به عنوان مدافع یکسری اهداف ویژه وارد می‌شود (گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۳).

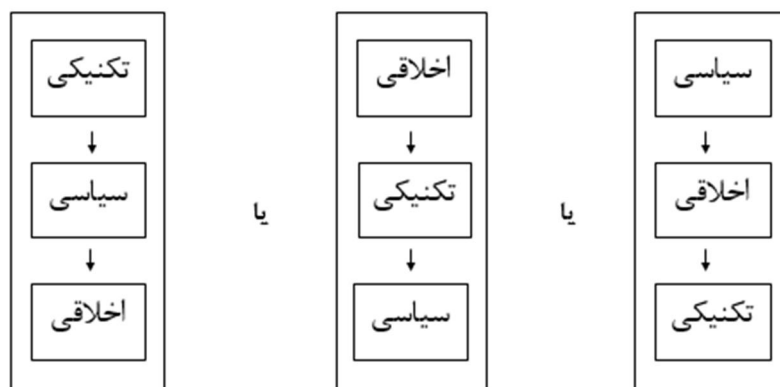
از نظر گولت، هنگامی که عقلانیت‌های متفاوت در عرصه تصمیم‌گیری در کنار یکدیگر قرار می‌گیرند به حوزه یکدیگر تجاوز می‌کنند، اما نه به شیوه تعامل و ارتباط افقی^۱، بلکه در قالب یک الگوی عمودی^۲ به شیوه‌ای که اهدافشان در تقابل با هم قرار می‌گیرد. هر کدام در جست‌وجوی این هستند که در قالب روش و سبک پیروزمندانه و تحویل‌گرایانه به دیگری نزدیک شوند. منطق تکنیکی، سعی دارد نوع نگرش خود به

1- Horizontal Mutuality

2- Vertical Pattern

اهداف و رویه‌ها را در سرتاسر فرآیند تصمیم‌گیری، تحمیل کند. عقلانیت سیاسی و اخلاقی نیز یک چنین شیوه‌ای را دنبال می‌کنند: هر کدام در جست‌وجوی این است که دو گروه دیگر را به قبول قواعد مطلوب خود در گفت‌وگو، وادار کند (گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۴). این دیدگاه گولت در ارتباط با الگوی تعاملی عقلانیت‌ها در صورت نمودار (۴۳) نشان داده شده است:

نمودار (۴): تعامل سه نوع عقلانیت در قالب الگوی عمودی و تحویل‌گرایانه

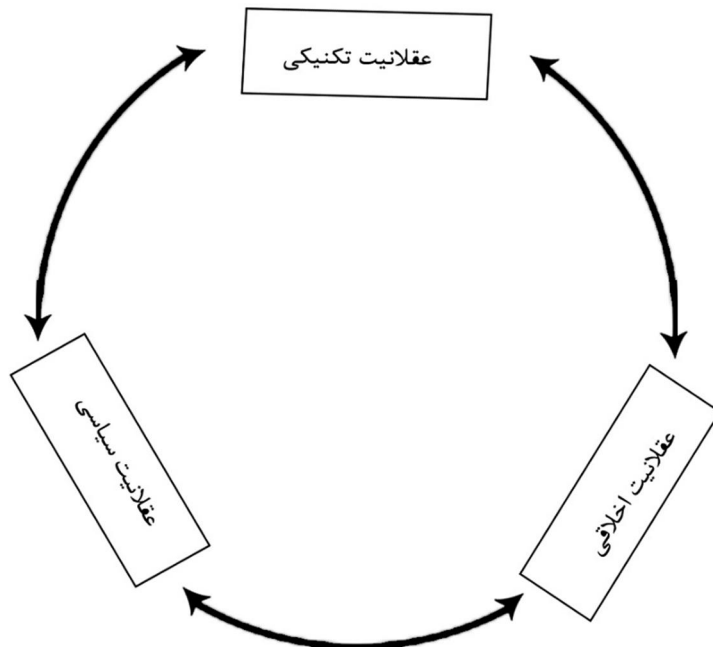


ماخذ: گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۴

گولت معتقد است یک چنین تضادی در نوع ارتباط عقلانیت‌ها در صحنه تصمیم‌گیری، بروز تصمیمات نادرست را تضمین می‌کند. اگر عقلانیت تکنیکی بر فضای تصمیم‌گیری سلطه یابد، تصمیمات به سادگی ثابت خواهند کرد که نه به لحاظ سیاسی انعطاف‌پذیرند و نه از نظر اخلاقی دارای ارزش. به طور متقابل، پیروزی منطق سیاسی بدون توجه به سایر عقلانیت‌ها، ممکن است به تصمیماتی منجر شود که به لحاظ تکنیکی فاجعه‌آمیز یا متناقض با هنجارهای اخلاقی باشد (گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۴). بنابراین، تصمیمات صحیح باید نشان‌دهنده ظرفیت‌ها و ویژگی‌های کیفی بسیاری باشند و فقط نماینده عملکردی یک جانبه حاصل از عقلانیتی منفرد در حوزه تصمیم‌گیری نباشد. از این رو، آنچه نیاز است مدل جدیدی از گفت‌وگوی معتبر است که در آن تعاملات، متقابل و چندطرفه باشد، نه به شکل عمودی و تحویل‌گرایانه^۱ (گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۵). نمودار (۵)،

نحوه تعامل صحیح میان عقلانیت‌ها در حوزه تصمیم‌گیری از دیدگاه گولت را نشان می‌دهد:

نمودار (۵): تعامل سه نوع عقلانیت در قالب الگوی تعاملی چندجانبه



ماخذ: گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۵

بنابراین، پویایی‌های حاصل از تعامل بین عقلانیت‌های مختلف، نه در بستر شرایطی تضعیف‌کننده بلکه تنها از طریق تبیین شرایط پیچیده موضوعات مورد تصمیم‌گیری که عقلانیت‌های متفاوت آن‌ها را به شیوه‌های گوناگونی مورد قضاوت قرار می‌دهند به بهترین نحو قابل بررسی خواهند بود (گولت، ۱۹۸۶: ۳۰۵).

تعامل سه عقلانیت معرفی شده از سوی گولت، یعنی عقلانیت سیاسی، تکنیکی و اخلاقی در فرآیند تصمیم‌گیری به شکل چندجانبه از طریق دو مولفه کلیدی هماهنگی و الزام‌آوری در اجرا قادر است هدف توسعه را در قالب یک نهاد برنامه‌ریزی مشارکتی، محقق سازد. مشارکت همه‌جانبه تمامی نهادها در امر برنامه‌ریزی از یک سو، به واسطه

شناخت واقع‌گرایانه‌تری که از تمامی ابعاد موضوع مورد بحث پیدا خواهند کرد و از سوی دیگر، به واسطه حضور در فرآیند یادگیری جمعی، باعث خواهد شد تا از طریق تجربه عملی و ذهنی گروه‌ها، هماهنگی با سهولت بیشتری ایجاد شود؛ چه هماهنگی بین قوانین تدوین شده و چه هماهنگی در سطوح گوناگون اجرا.

همچنین مشارکت همه جانبه عقلانیت گروه‌های اجتماعی در برنامه‌ریزی، روح تعهد و الزام به اجرای قوانین و قواعد یک برنامه و تصمیم را در آن‌ها تقویت کرده و تصمیمات را از طریق یک سازوکار خوداجراشوندگی پیش می‌برد. به عبارت دیگر، چنانچه در تصمیمات توسعه‌ای نشانی از این دو مولفه اساسی، یعنی هماهنگی و الزام در اجرا دیده شود، می‌توان وجود یک تعامل سازنده میان اندیشه‌ها و مشارکت جمعی عقلانیت گروه‌های اجتماعی را [البته به شکل محتاطانه] گمان زد.

۵- تجربه برنامه‌ریزی در ایران

نحوه تهیه و تدوین، تصویب، اجرا و عملکرد برنامه‌های توسعه در ایران نشان می‌دهد که اهم آن‌ها عموماً با مشکلات و عوامل بازدارنده‌ای روبه‌رو بوده که بسیاری برخاسته از نبود هماهنگی میان قوانین و تعهد به اجرای قواعد حاکم بر برنامه‌ها است. برای مثال، با وجود اینکه در راستای بازسازی کشور پس از هشت سال جنگ تحمیلی، حساب ویژه‌ای روی برنامه پنج‌ساله اول توسعه (۱۳۷۳-۱۳۶۸) باز شده بود در عمل بسیاری از اهداف مشخص شده در برنامه محقق نشد. برای نمونه، رشد تولید ناخالص داخلی که قرار بود در انتهای برنامه به میانگین ۸/۱۶ درصد برسد به ۷/۵۲ رسید یا رشد سرمایه‌گذاری که در اهداف قرار بود به ۱۲/۴۴ درصد برسد به ۶/۷۶ درصد رسید (پوست‌فروش و ورمزریار، ۱۳۸۹: ۱۴). در این میان، یکی از عمده دلایل عدم تحقق موارد مصوب برنامه، ناسازگاری اهداف با یکدیگر بود که گاهی دو هدف را در تضاد با هم قرار می‌داد.

روند تامین نشدن برخی اهداف کلان برنامه‌ها در سایر برنامه‌های توسعه که تفاوت‌های اندکی از نظر ساختار و ماهیت با یکدیگر داشتند، ادامه داشت. در برنامه پنج‌ساله دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)، اهداف کلان در قالب ۱۶ هدف کلان کیفی بیان شد که از این مجموعه، پنج هدف به محورهای برنامه ارتباط داشتند درحالی‌که بین ۱۱ هدف دیگر برنامه هماهنگی و رابطه مشخصی دیده نمی‌شد. بنابراین، پیوند بین محورها و اهداف بسیار

سست تعریف شده بود (پوست فروش و ورمزیار، ۱۳۸۹: ۶). نتیجه این ناهماهنگی‌ها نیز بحران اقتصادی در سال اول اجرای برنامه دوم، به هم خوردن نظم بازار پول و ارز و به تبع آن بازار محصولات و ضربه به بخش‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری، کسری بودجه دولت، استقراض از بانک مرکزی و نرخ تورم حدود ۵۰ درصد در سال ۱۳۷۴ بود (خاندوزی، ۱۳۸۹: ۱۱۲). این موارد بخشی از موارد عدم انطباق عملکرد برنامه‌ها با مصوب است. این عدم انطباق‌ها ناشی از عدم هماهنگی‌هایی است که در قوانین، مفاد برنامه‌ها و اجرای آن‌ها وجود دارد. همچنین عدم روح تعهد و الزام به اجرای تصمیمات و برنامه‌ها از دیگر عوامل عدم انطباق عملکردها برنامه‌ها با اهداف مصوب است. از این رو، در ادامه به بررسی فرآیند برنامه‌ریزی از مجرای تعاملات ناصحیح عقلانیت‌ها در ایران، براساس دو شاخص هماهنگی و الزام‌آوری می‌پردازیم.

۵-۱- عدم هماهنگی هم در قوانین و مفاد برنامه‌ها و هم در اجرای طرح‌ها

وجود هماهنگی هم در قوانین و هم در حوزه اجرا می‌تواند گویای این مساله باشد که در فرآیند تصمیم‌گیری از آرا و اندیشه جمعی به عنوان برآیند فرآیند یادگیری جمعی گروه‌های درگیر در امر تصمیم‌گیری، بهره گرفته شده [البته موارد دیگری نیز در این استدلال دخیل‌اند که موضوع مطالعه ما نبوده و به آن‌ها نمی‌پردازیم] است، اما متأسفانه تاریخ برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در کشور ما پر است از مصادیقی که عدم هماهنگی میان قوانین و طرح‌های اجرایی را نشان می‌دهد. در همین راستا به چند مورد از این ناهماهنگی‌ها اشاره می‌کنیم:

۱- ارائه برنامه تعدیل اقتصادی هم زمان با برنامه اول توسعه کشور، طرح ساماندهی اقتصادی هم زمان با برنامه دوم توسعه، طرح تحول اقتصادی هم زمان با برنامه چهارم و تدوین برنامه پنجم توسعه کشور، توسط دولت‌های وقت، نشان دهنده عدم پایداری آنان به اجرای کامل برنامه‌های میان مدت پنج ساله کشور است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱). همزمانی چند برنامه دیگر با برنامه‌های توسعه کشور، عدم هماهنگی در بُعد اجرای تمامی برنامه‌ها و عدم تمرکز لازم برای اجرای صحیح آن‌ها را موجب می‌شود.

عقلانیت و آشفته‌گی در برنامه‌ریزی: با تأکید بر... ۲۱۵

۲- با وجود اینکه در مورد بودجه‌های سالیانه در اصل ۵۲ قانون اساسی حکم معینی وجود دارد، نسبت به ضرورت یا عدم ضرورت تدوین برنامه‌های بلندمدت و میان مدت، حکمی وجود ندارد (قاسمی و زمانی، ۱۳۸۸: ۱۰).

۳- در فرآیند تصویب گاه تغییراتی در مفاد برنامه ایجاد می‌شد که بار مالی مشخصی داشت، اما این تغییرات در جداول کمی برنامه منظور نمی‌شد. به طور مثال، در فرآیند تصویب برنامه چهارم توسعه، کشور با وجود تغییرات به عمل آمده در کمیسیون تلفیق برنامه مجلس که برخی از این تغییرات متضمن بار مالی قابل ملاحظه‌ای بود (از جمله تغییرات مربوط به مواد ۱۷، ۱۸، ۲۷، ۴۶، ۵۲، ۹۱، ۹۶، ۹۷ و ۱۲۱ با بار مالی سالانه حدود ۲۳۰ هزار میلیارد ریال)، جدول‌های برنامه بدون اعمال هیچ‌گونه تغییری به تصویب رسید. بنابراین، بین جدول‌های کمی و احکام برنامه چهارم انطباق کامل وجود ندارد (برمکی، ۱۳۹۳: ۴۰).

وجود این ناهماهنگی‌ها نشان‌دهنده این واقعیت است که در طول فرآیند تصمیم‌گیری، تمامی نهادهایی که به نوعی درگیرند حضور نداشته و از این رو هیچ شناخت و آگاهی از محدوده عمل‌شان و ترتیباتی که برای ارتباط میان این نهادها لازم است، وجود ندارد.

۲-۵- عدم روح تعهد و الزام به اجرای تصمیمات و برنامه‌ها

۱- طبق قانون اساسی، مهم‌ترین نهاد ناظر بر عملکرد دولت (به عنوان مجری برنامه‌های توسعه)، مجلس شورای اسلامی است و مهم‌ترین بازوی مجلس نیز برای حسابرسی مالی دقیق عملکرد دولت، دیوان محاسبات است. اما تجربه نشان داده گزارش‌های تفریغ بودجه که چگونگی هزینه کرد بیت المال را نشان می‌دهد و بررسی آن از اهم وظایف حاکمیت اسلامی است با بی‌توجهی نمایندگان روبه‌رو می‌شود (قاسمی و زمانی، ۱۳۸۸: ۲۶).

۲- اساساً هر سیاست و قانونی برای اجرا نوشته می‌شود. بنابراین، بهترین قوانین نیز اگر به خوبی اجرا نشوند ارزش خود را از دست خواهند داد. این در حالی است که گاه پیاده‌سازی برخی قوانین در حوزه تخصص و کارکرد مجری تعیین شده نیست و نتیجه مطلوب حاصل نمی‌شود (پوست فروش تهرانی و ورمزیار، ۱۳۸۹: ۳۳). به عنوان مثال، توسعه خوشه‌های صنعتی که از اساس موضوعی نرم‌افزاری است، بنا بر ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم به سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی واگذار شده است. حال

آنکه این سازمان بیشتر صبغه عمرانی دارد (قاسمی و زمانی، ۱۳۸۸: ۳۰). بنابراین، نبود یک چنین درک صحیحی از حوزه تخصص و عملکرد مجریان حاکی از عدم حضور و تعامل آن‌ها در فرآیند برنامه‌ریزی است.

۳- تغییر برخی از مواد قانونی برنامه‌های توسعه در زمان اندکی پس از تصویب آن‌ها بیانگر آن است که اهتمام جدی برای اجرای مفاد برنامه‌های توسعه میان مدت وجود ندارد (برمکی، ۱۳۹۳: ۶۲).

یکایک موارد یادشده که حکایت از ناهماهنگی‌های اجرایی و قانونی در برنامه‌ها و تصمیم‌سازی‌های کشور می‌کند و در کنار بی‌توجهی‌هایی که گاه و بیگاه در حوزه اجرای برنامه‌ها رخ می‌دهد، به شکل مشخص نشات گرفته از عدم مشارکت و نبود روح تعامل میان تفکرات، نیازها، توانایی‌ها و عقلانیت گروه‌های درگیر در فضای برنامه‌ریزی کشور ما است. برطرف شدن منویات و خواسته‌های گروه‌ها و یا دولت‌هایی که در هر دوره‌ای از تدوین یک برنامه بر سر کار آمده‌اند، بیش از عملکرد صحیح و تداوم حرکت در مسیر توسعه، مورد تاکید و ارزشمند بوده است. بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت خبری از تعامل همه‌جانبه و متقابل میان نهادهای درگیر در امر برنامه‌ریزی نیست و به‌کارگیری دیدگاه‌ها و افکار و همچنین توجه به خواسته‌های دیگر نهادها در فضای تصمیم‌گیری جایی ندارد. حال، سوالی که مطرح می‌شود این است که در صورت نبود تعامل کارا و متقابل میان عقلانیت گروه‌های سیاسی، کارشناسی و مدنی، افکار و خواسته‌های موردنظر کدام یک از این گروه‌ها مسلط بر نظام تصمیم‌گیری و تدوین برنامه‌های کشور است.

۵-۳- کدام عقلانیت بر فضای تصمیم‌گیری کشور حاکم است؟

به نظر می‌رسد، عدم تمایل به استفاده از نظرات و تفکرات دیگر گروه‌ها در برنامه‌های توسعه بیش از آنکه زائیده فقر دانش در این زمینه باشد، محصول نگرش‌های مقطعی و سیاست‌ورزی‌های برنامه‌ریزان است و اینکه بتوانند در دوره‌ای کوتاه، تصویر روشنی از فعالیت خود به دست دهند. تاریخ برنامه‌ریزی و تصمیم‌سازی ایران، پر است از نمونه‌های کوچک و بزرگی که حکایت از سایه‌افکنی منویات گروه‌های ذی نفوذ سیاسی دارد که چه برای کسب رانت بیشتر و چه برای تداوم قدرت سیاسی خود، بر نظام برنامه‌ریزی ایران حکمرانی می‌کنند:

۵-۳-۱- پروژه سدسازی سد گتوند علیا

سد گتوند علیا، یکی از بزرگ‌ترین سدهای ایران است که روی رودخانه کارون در جنوب غربی ایران ساخته شده است (برگرفته از وبسایت <http://fa.iwpcو.ir>). یکی از مهم‌ترین چالش‌های ایجاد شده پیرامون این سد، بحث وجود گنبد‌ها و رگه‌های نمکی در اطراف محل آبرگیری سد است که منجر به شوری بیش از حد آب در پایین‌دست این سد شده و به گفته کارشناسان محیط‌زیست و نظام مهندسی، نزدیکی معدن نمک و سازند نمک گچساران به محل سد گتوند در پروژه مطالعاتی این سد در نظر گرفته نشده است (پایگاه اطلاع‌رسانی خدمات مهندسی و صنایع برق و آب، ۱۳۸۸). همچنین معاون محیط انسانی محیط زیست خوزستان اعلام کرده است که شرکت آب و نیرو به تعهدات خود در مورد تعیین تکلیف روستاییان و تعیین قیمت عادلانه منازل آن‌ها نیز عمل نکرده است (خادمی، ۱۳۹۰). علاوه بر این، متولیان اصلی سد در جلسات مربوط به تصمیم‌گیری‌ها حاضر نمی‌شوند و این باعث بی‌نتیجه ماندن این جلسات شده است (لامیزاده، ۱۳۹۰). عدم توجه مسئولان مربوطه به مشکلات ایجاد شده در حوزه محیط زیست و همچنین نادیده گرفتن حقوق روستاییان منطقه و تعهدات خود در قبال آن‌ها و مهم‌تر از همه عدم شرکت در جلسات تشکیل شده با حضور نمایندگان روستاییان و مسئولان محیط زیست برای رفع مسائل پیرامون ساخت سد، حکایت از عدم حضور گروه‌های با عقلانیت اخلاقی در پروژه ساخت سد و عدم تمایل متولیان پروژه نسبت به شنیدن خواسته‌ها و حقوق آن‌ها دارد. چنانچه مسئولان وزارت نیرو، انتقادات کارشناسان محیط زیست در مورد شور شدن کارون را مغرضانه اعلام کردند (سلیمی‌بنی، ۱۳۹۰).

در کنار مسائل عنوان شده، ساخت سد به لحاظ مبانی فنی نیز دچار مشکلات عدیده‌ای است و به نظر می‌رسد که از حضور کارشناسان متخصص در این حوزه در مراحل ساخت نیز سد خبری نبوده است (عکاشه، ۱۳۹۴).

پس از آشکار شدن پیامدهای مرگبار احداث این سد، انجام ماموریت رفع این بحران به ستاد مدیریت بحران استان خوزستان سپرده شده است. در میان راه‌حل‌های مطرح شده پیرامون این بحران برچیده شدن سد از جمله طرح‌هایی است که کارشناسان و نهادهای مختلف همچون دانشگاه شهید چمران که قطب مطالعات آبی ایران است، مکرراً خواستار آن شده‌اند و حتی این پیشنهاد مورد تأیید سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت جهاد

کشاورزی هم بوده است. با این وجود وزارت نیرو در این باره مقاومت می‌کند. نتایج مطالعات این نهادها در آستانه انتشار عمومی بود که ناگهان وزارت نیرو اعلام کرد که مسئولیت انجام مطالعات از دانشگاه چمران گرفته شده و به دانشگاه تهران سپرده شده است. نکته اینجا است که برچیده شدن سد گتوند اعتبار این دو شرکت را زیر سوال می‌برد و به طور قانونی می‌تواند جبران خسارت را متوجه آن‌ها کند و البته باعث شود به راحتی نتوان دوباره پروژه‌های مهندسی را به آن‌ها سپرد (کرمی، ۱۳۹۴).

بنابراین سازوکار تصمیم‌گیری در این مورد طوری بوده که مایه نگرانی است؛ نگرانی از اینکه به جای حفظ محیط زیست جلگه خوزستان و منافع ملی، حفظ حیثیت و منافع پیمانکاران قدرتمند پروژه در اولویت قرار گیرد که حکایت از تسلط عقلانیت سیاسی در فضای تصمیم‌گیری و جلب اهداف گروه‌های دارای پایگاه نفوذ و قدرت می‌کند.

۵-۳-۲- پروژه مسکن مهر

بروز مشکلات ایجاد شده پیرامون مسکن که از برنامه سوم توسعه در پیش از انقلاب آغاز شد، بعد از انقلاب شکل دیگری پیدا کرد و مهاجرت شتابان به شهرها و واگذاری زمین و خدمات، مساله مسکن را پیچیده‌تر کرد و تقاضا برای مسکن را افزایش داد. حدود ۱۰ سال پیش وزارت مسکن و شهرسازی طرح جامع مسکن ملی را با نگاه به سایر بخش‌های اقتصادی و تعیین سهم بخش مسکن تهیه کرد و قرار شد از آن پس، توسعه مسکن به ویژه برای اقشار پایین جامعه براساس این مطالعات صورت گیرد. مطابق این طرح، تامین مسکن فرآیندی مشارکتی بود که خود متقاضیان مسکن نیز به آن ورود پیدا می‌کردند، اما در دولت قبل (نهم و دهم) این برنامه‌ریزی کنار گذاشته شد و به طور مشخص طرح‌های مسکن مهر بدون پیوند با برنامه‌ریزی‌های مسکن استانی و ملی به صورت گسترده با واگذاری به تعاونی‌ها به اجرا گذاشته شد (کلهرنیا، ۱۳۹۲).

اجرای پروژه‌های مسکن مهر و ساخت‌وسازهای انجام شده در زمین‌های واگذار شده هم به لحاظ مسائل فنی و کارشناسی و هم از نظر توجه به توان مالی و نیازهای متقاضیان و همچنین مسائل زیست محیطی از مشکلات فراوانی رنج می‌برد که نبود مشارکت دیدگاه‌های کارشناسی و اجتماعی در روند پروژه را نشان می‌دهد. برای مثال، طبق مفاد مندرج در مصوبه ریاست جمهوری وقت قرار بود زمین منطقه حفاظت شده دره بهشت (در

پردیس تهران) واگذار شود، اما در عین حال قرار بود زمینی به صورت معوض در اختیار سازمان حفاظت محیط زیست قرار گیرد که با تاسف این مهم محقق نشد و ساخت و سازها فراتر از این مصوبه ادامه دارد (حیدرزاده، ۱۳۹۳).

همچنین در برخی مناطق همچون شهر آبدانان در استان ایلام، حوادثی مانند زلزله باعث شد تا با وجود اینکه تنها چند ماه از تحویل مسکن‌های مهر به شهروندان آبدانانی می‌گذشت، اغلب ساکنان آن در به در دنبال سرپناهی برای اجاره باشند. خانه‌هایی که بنا بود ۹۹ سال مامن اقشار کم درآمد باشند تنها در اثر عدم نظارت و اجرای نامناسب ۵ ماه هم دوام نیاوردند (ایسنا، ۱۳۹۳). با این وجود، مدیر مسکن و ساختمان اداره کل راه و شهرسازی استان ایلام، عنوان کرد که مسکن‌های مهر به لحاظ سازه‌ای مشکلی ندارند و خسارات وارده طبیعی است (ایسنا، ۱۳۹۳). در کنار این موارد می‌توان به وجود تخلفاتی از سوی مدیران عامل مسکن مهر برخی استان‌ها نیز اشاره کرد که با وجود اینکه این تخلفات به شکل مستند از سوی برخی ساکنین به اداره تعاون، استانداری و مسکن شهرسازی ارائه شده است، اما باز هم به این مدیران اجازه ساخت مسکن مهر در سایر شهرک‌های این استان‌ها داده شده است (ایسنا، ۱۳۹۳).

علاوه بر این‌ها، کم توجهی به نقش پستی و بلندی زمین و ارتفاع ساختمان‌ها، ساخت ساختمان‌های مسکونی در فاصله بسیار کم با دکل‌های فشار قوی برق، عدم توجه به اشتغال ساکنان و دوری از کانون‌های صنعتی و عدم توجه به فرهنگ آتش‌سوزی و خواسته‌های آن‌ها از نکات فنی است که در محوطه‌های مسکن مهر مشهود است. (کریمی، ۱۳۹۲). در مجموع، بسیاری از کارفرمایان و انبوه‌سازان درگیر در فعالیت‌های ساخت مسکن مهر، نحوه نظارت بر اجرای طرح را ضعیف ارزیابی کرده‌اند. همچنین با وجود انتظار منطقی مبنی بر بهره‌گیری از نظرات مشورتی پیمانکاران در مراحل مختلف اجرای طرح، متأسفانه این مشورت تنها به مباحث سازه و تاسیسات محدود شده است (گروه مطالعات شرکت رهپوساخت شارسن، ۱۳۹۲: ۳۰۲).

تمامی مسائل عنوان شده در حالی است که در برخی از جلسات مربوط به رفع مشکلات مسکن مهر، مدیران و دستگاه‌های اجرایی شرکت نمی‌کنند و نسبت به تعیین تکلیف واحدهای مسکن مهر بی‌اهمیت هستند (قادری، ۱۳۹۳). در بعضی مناطق نیز که مردم از واگذاری مسکن‌های مهر ناامید شده‌اند و اقدام به پس گرفتن مبالغ پرداختی خود

کرده اند، تعاونی‌ها از این شرایط سوءاستفاده کرده و افراد را مجبور می‌کنند که برای دریافت پول خود، یک نفر را به عنوان جایگزین معرفی کنند. این در حالی است که طبق قوانین مسکن مهر، متقاضی نمی‌تواند جایگزین متقاضی دیگری شود. در واقع، تعاونی‌ها به دنبال سود بیشتر و از دست ندادن اعضای خود هستند و این موضوع را در نظر نمی‌گیرند که افراد جایگزین با مشکلاتی نظیر صدور سند و یا به نام زدن وام مواجه می‌شوند (چاغروندی، ۱۳۹۱).

بنابراین موارد مطرح شده، همگی بازتابی از کم‌اهمیت و یا حتی بی‌اهمیت بودن لزوم تعامل میان تمام گروه‌های درگیر در حوزه مسکن، در نظر گروه‌هایی است که حفظ منافع مادی و ایجاد ثبات در جایگاه سیاسی و اقتصادی و اجتماعی خود را مهم‌تر از هر چیزی می‌دانند به طوری که حتی در یکی از طرح‌های ارزیابی پروژه مسکن مهر به صراحت به نقش تعیین‌کننده برخی گروه‌های خاص ذی‌نفع و ذی‌نفع از جمله انبوه‌سازان در طراحی و اجرای طرح اشاره شده که وجه اصلی و تعیین‌کننده آن منافع مالی آنان بوده است (گروه مطالعات شرکت رهپوساخت شارسن، ۱۳۹۲: ۳۵۴).

۶- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

هدف در این مقاله بررسی دلیل ناکامی فرآیند برنامه‌ریزی در ایران بود که آن را از دو مجرای هدفمندی و عقلانیت مورد تبیین قرار دادیم.

بررسی فرآیند برنامه‌ریزی در ایران از آینه عنصر هدفمندی به معنای لزوم درک مشخص و درست از توسعه و توجه به ضرورت تناسب میان هدف و ابزار در برنامه‌ها، نشان می‌دهد که در کشور ما همواره برای چیزی برنامه‌ریزی می‌شود که تصور روشنی از آن وجود ندارد و از این رو، برنامه و برنامه‌ریزی‌های ما فاقد هرگونه مبنا و روش‌شناسی علمی است.

بررسی فرآیند برنامه‌ریزی در ایران از کانال عنصر عقلانیت نشان می‌دهد در عرصه تصمیم‌گیری، عقلانیت گروه‌های درگیر فرآیند برنامه‌ریزی، نه به شیوه تعامل افقی، بلکه در قالب یک الگوی عمودی با یکدیگر در ارتباط هستند به طوری که اهدافشان در تقابل با هم قرار گرفته به حوزه یکدیگر تجاوز می‌کنند و در تلاش هستند قواعد مطلوب و موردنظر خود را در فرآیند برنامه‌ریزی بر دیگری تحمیل کنند. در این میان، دو شاخص

هماهنگی در قوانین و اجرای برنامه‌ها و شاخص الزام‌آوری در اجرای قوانین، نشان‌دهنده نوع تعامل حاکم بر فرآیند تصمیم‌گیری است که ارزیابی برخی موارد در تجربه برنامه‌ریزی در ایران براساس این دو شاخص، حاکی از نبود روح تعامل میان تفکرات، نیازها و عقلانیت گروه‌های درگیر در امر برنامه‌ریزی است. همچنین بررسی مصادیقی از روند تصمیم‌گیری در ایران بازگوکننده این حقیقت است که در سطوح گوناگون برنامه‌ریزی، حفظ منافع مادی و ثبات سیاسی و اجتماعی گروه‌های ذی‌نفوذ با عقلانیت سیاسی، نسبت به اتخاذ تصمیمات صحیح و کارآمد، در اولویت قرار دارد. از این رو، می‌توان چنین جمع‌بندی کرد که بروز تصمیمات نادرست و متناقض در کشور، ثمره اجتناب‌ناپذیر عدم توجه به ضرورت تعامل همه‌جانبه اندیشه‌ها و خواسته‌های گروه‌های اجتماعی حاضر در عرصه برنامه‌ریزی است و تداوم نیافتن این روند منوط به ایجاد سازوکارهای مشارکتی و رویه‌های مبتنی بر افزایش هزینه فرصت اتخاذ تصمیمات تک‌وجهی و متمرکز بر منافع شخصی یا حزبی، برای گروه‌های با عقلانیت سیاسی است.

منابع

الف) فارسی

مایر، جرال و سیرز، دادلی. (۱۳۹۱)، *پیشگامان توسعه* (علی اصغر هدایتی، و علی یاسری، مترجم، صص ۱۵۹-۱۵۵)، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).

ایسنا. (۱۳۹۳، ۳ شهریور)، ساکنان مسکن مهر آبدانان به دنبال خانه اجاره ای. برمکی، افشین. (شهریور ۱۳۹۳)، «آسیب شناسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی»، معاونت برنامه‌ریزی، امور برنامه‌ریزی اقتصاد کلان و ارزیابی برنامه، صص ۲۹-۱. بلاگ، مارک. (۱۳۸۰)، *روش شناسی علم اقتصاد*، ترجمه غلامرضا. آزاد ارمکی. تهران: نشر نی.

پایگاه اطلاع رسانی خدمات مهندسی و صنایع برق و آب، (۱۳۸۸، ۲۱ مهر)، نمک موضوعی چالشی برای ساخت سد گتوند علیا/آب کارون شورتر می‌شود. پوست فروش تهرانی، ایمان و ورمزیار، حسن. (۱۳۸۹)، «ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، صص ۳۴-۱. چاغروندی، حبیب‌الله. (۱۳۹۱، ۲۵ دی)، پشت پرده تخلف آشکار تعاونی‌های مسکن مهر در پرند. مصاحبه با خبرگزاری مهر.

حیدرزاده، محمدهادی. (۱۳۹۳)، پیشروی مسکن مهر پردیس در اراضی حفاظت شده. نشست بررسی مشکلات زیست‌محیطی پردیس. تهران: خبرگزاری مهر. خادمی، خیرالله. (۱۳۹۰)، بر اثر آبرگیری سد گتوند معادن نمکی آب کارون را بیش از اندازه شور می‌کند. خوزنیوز.

خاندوزی، احسان. (۱۳۸۹)، «ارزیابی شیوه برنامه نویسی توسعه در ایران»، دوفصلنامه برنامه و بودجه، دوره ۱۵، شماره ۱، صص ۹۹-۱۲۷.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۱)، *مجموعه گزارش‌های همایش چالش‌ها و چشم اندازهای توسعه ایران*. موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی. سلیمی‌بنی، امید. (۱۳۹۰، ۱۵ خرداد)، سد را آبرگیری می‌کنیم، کارون هم شور نمی‌شود، اینها ساخته مغرضین است، خبر آنلاین.

عقلانیت و آشفته‌گی در برنامه‌ریزی: با تأکید بر... ۲۲۳

شاکری، عباس. (۱۳۹۴)، «مشکلات برنامه‌ریزی در ایران»، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، کد موضوعی ۲۲۰، شماره مسلسل ۱۴۶۲۴؛ ۱۶-۱. عکاشه، بهرام. (۱۳۹۴)، ۲۶ مرداد، زلزله سد گتوند را تخریب می‌کند. مصاحبه با روزنامه فرهیختگان.

قادری، امیر. (۱۳۹۳)، مدیران، جلسات مربوط به رفع مشکلات مسکن مهر کردستان را جدی بگیرند. ایرنا.

قاسمی، محمد و زمانی، رضا. (۱۳۸۸)، «آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.

کریمی، ناصر. (۱۳۹۴)، ۲۲ مرداد، گره کور سد گتوند و نگرانی‌ها در مورد پروژه علاج آن، بوی باران، وبگاه خبری تحلیلی سازمان عدالت و آزادی ایران اسلامی. بازیابی از بوی باران، وبگاه خبری تحلیلی سازمان عدالت و آزادی ایران اسلامی:

<http://www.booyebaran.ir>

کریمی، سارا. (۱۳۹۲)، *آسیب‌شناسی اقتصادی و اجتماعی طرح مسکن مهر*. انجمن جامعه شناسی ایران.

کلهرنیا، بیژن. (۱۳۹۲)، *مشکلات مسکن مهر*. ایرنا؛ خبرگزاری جمهوری اسلامی. گروه مطالعات شرکت رهپوساخت شارستان (۱۳۹۲)، *ارزیابی طرح مسکن مهر*، انتشارات آذرخش.

لامیزاده، حسین. (۱۳۹۰)، بر اثر آبیگری سد گتوند معادن نمکی آب کارون را بیش از اندازه شور می‌کند. خوزنیوز.

متوسلی، محمود و نیکونستی، علی. (۱۳۸۹)، «علوم شناختی و عملکرد اقتصادی»، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۹۱، صص ۱۹۹-۱۷۷.

معرفی طرح گتوند، برگرفته از وبسایت <http://fa.iwpcو.ir> در تاریخ ۱۳۹۴/۴/۳۰ مومنی، فرشاد و ذاکری، زهرا. (۱۳۹۴)، شهریور، «چارچوب تدوین گزارش‌های: «درباره برنامه ششم توسعه»»، معاونت پژوهش‌های اقتصادی مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی).

مومنی، فرشاد. (۱۳۹۳)، چشم انداز توسعه پایدار در برنامه ششم، باشگاه خبرنگاران جوان.

۲۲۴ فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، سال هجدهم، شماره ۶۹، تابستان ۱۳۹۷

مومنی، فرشاد. (۱۳۷۷)، «تلقی از توسعه در برنامه‌های گذشته»، جلد اول کتاب مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران، مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، سازمان برنامه و بودجه، صص ۹۰-۶۱.

مومنی، فرشاد. (۱۳۹۲، ۳۰ آذر)، ایران سرزمین شگفتی‌های اقتصادی است، پایگاه خبری تحلیلی نسیم جنوب.

مومنی، فرشاد. (۱۳۹۴، ۲ خرداد)، شرایط فاز صفر برنامه چیست، مصاحبه با دفتر مطالعات مجلس.

مومنی، فرشاد. (۱۳۹۴، ۲۳ مرداد)، شیوه مناسب برنامه‌ریزی برای شرایط کنونی ایران، شیعه، شفقنا؛ پایگاه بین‌المللی همکاری‌های خبری.

مومنی، فرشاد. (۲) (۱۳۹۳، ۲۶ بهمن)، نفرین اقتصادی فرشاد مومنی، مصاحبه با خبرگزاری ایران.

مومنی، فرشاد و رمضان‌زاده ولیس، گلروز. (۱۳۹۳)، «نوآوری‌های نهادی کاهنده هزینه مبادله و توسعه اقتصادی: نگاهی به تجربه ایران»، فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، سال چهاردهم، شماره ۵۴، صص ۱-۳۲.

میرزایی، حجت‌الله. (۱۳۸۳) «چالش‌های اصلی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران در آستانه تدوین برنامه چهارم توسعه»، فصلنامه موسسه مطالعات دین و اقتصاد، سال اول؛ صص ۱۸-۲۳.

وبر، ماکس. (۱۳۷۱)، *اخلاق پروتستان و روح سرمایه داری*، ترجمه علی انصاری، انتشارات سمت.

ب- انگلیسی

Arena, Richard. (2006), "Knowledge and Beliefs in Economics: the Case of the Austrian Tradition", in: *Knowledge, Beliefs and Economics*.

Barros, Gustavo. (2010), "Herbert A. Simon and the Concept of Rationality: Boundaries and Procedures", *Brazilian Journal of Political Economy*, Vol. 30, No. 3, pp 455-472.

Brubaker, Roger. (1984), "The Limits of Rationality: An Essay on the Social and Moral Thought of Max Weber", Allen & Unwin.

Caldwell, Bruce. (2004), "Some Reflections on F. A. Hayek's The Sensory Order", *Journal of Bioeconomics*, No. 6, pp 239-254.

- Commons, John Rogers. (1934), *Institutional Economics*, New York: Macmillan.
- Goulet, Denis. (1986), "Three Rationalities in Development Decision-making", *World Development*, Vol. 14, No. 2, pp 301-317.
- Habermas, Jürgen. (1984), "The Theory of Communicative Action", Vol. 1: *Reason and rationalization of society*. Boston: Beacon.
- Hayek, Friedrich. (1953), "The Sensory Order; an Inquiry into the Foundations of Theoretical Psychology", university of chicago Press.
- Kalberg, Stephen. (1980), "Max Weber's Types of Rationality: Cornerstones for the Analysis of Rationalization Processes in History", *American Journal of Sociology*, 1145-1179.
- Klaes, Matthias., and Esther-Mirjam, Sent. (2005), "Conceptual History of the Emergence of Bounded Rationality", *History of Political Economy*, Vo. 37, No. 1, pp 27-59.
- Melser, Derek. (2004), *The Act of Thinking*, The MIT Press.
- Myrdal, Gunnar. (1974), "What Is Development", *Journal of Economic Issues*, Vol 8, No 4, 729-736.
- North, Douglass C. (2003), *Understanding the Process of Economic Change*, Institutional Barriers to Economic Change: Cases Considered.
- North, Douglass C, Chrysostomos. Mantzavinos and Syed. Sharig (2004), "Learning, Institutions and Economic Performance. Perspectives on Politics", Vol. 2, No1.
- Ritzer, George. (2004), *The Weberian Theory of Rationalization and the McDonaldization of Contemporary Societ*, In G. Ritzer, The McDonaldization of Society. Pine Forge Press.
- Schumpeter, Joseph A. (2005), "Development", *Journal of Economic Literature*, Vol XLIII, P 108-120.
- Simon, Herbert A. (1947), "Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative", New York: The Macmillan Company.
- Simon, Herbert A. (1957), "Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting", John Wiley and Sons.
- Simon, Herbert A. (1997), *An Empirically Based Microeconomics*, Cambridge University Press.
- Weber, Max. (1958), *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, Scribner's.
- Weber, Max. (1968), *Economy and Society*, Bedminster Press.