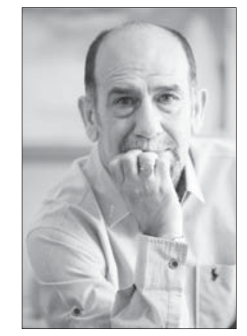
گفت‌وگوی احمد غلامی با مسعود نیلی درباره تاریخ توسعه در ایران

درگیری تاریخی تکنوکرات‌ها با سیاست‌مداران



مسعود نیلی در گفت‌وگو بسیار منضبط است؛ خوی و منشی که از دانشگاهی‌بودن او نشئت می‌گیرد. در این گفت‌وگو که به سرنوشت توسعه در دوران تاریخی حکومت پهلوی و جمهوری اسلامی پرداخته می‌شود، با فرازونشیب‌های توسعه از دیدگاه شخصی آشنا می‌شویم که هم دانشگاهی است و هم در رده‌های بالای دولتی در برنامه‌ریزی‌های اقتصادی نقش داشته است. برنامه سوم توسعه در دوران اصلاحات با مشارکت جدی مسعود نیلی نوشته شده و او یکی از مشاوران مهم اقتصادی در دولت روحانی و دستیار امور اقتصادی رئیس‌جمهور بوده است. اما آنچه اهمیت دارد، این است که او نگاهی منصفانه به گذشته دارد؛ هم به گذشته دور، دوران پهلوی و هم گذشته نزدیک که خود و هم‌نسلانش در اداره اقتصادی کشور مشارکت داشته‌اند. اما مسعود نیلی به دلیل حضور در دولت‌ها و تصمیم‌گیری در مسائل کلان اقتصادی مورد انتقاد اقتصاددانان مستقل بوده است و از سویی دیگر، حضور در مقامات اجرائی و مشورتی باعث شده تا او به مسائل اقتصادی ایران اشراف بیشتری داشته باشد و این ویژگی‌ای است که به ندرت می‌توان در دیگر اقتصاددانان سراغ گرفت. با مسعود نیلی درباره تاریخ توسعه در ایران به گفت‌وگو نشسته‌ایم که بخش اول آن را می‌خوانید. نیلی در این بخش از گفت‌وگو به برنامه‌های توسعه و سوابق تاریخی آن در کشور ما می‌پردازد و در بخشی دیگر از گفت‌وگو که فردا منتشر می‌شود، از تجربیات خود به‌عنوان مشاور امور اقتصادی در برخی از دولت‌های بعد از انقلاب می‌گوید و به اختلاف‌نظرهای عمده در بدنه نخبگان جامعه اشاره می‌کند که بر نظام سیاست‌گذاری کلی تأثیر گذاشته و در وضعیت اخیر موجود دخیل است.

◆ به دستور رضاشاه در فروردین ۱۳۱۶ شورایی به نام «شورای اقتصاد» تشکیل شد که قرار بود مطالعات اقتصادی و برنامه‌های راهبردی در اقتصاد کشور از سوی این شورا صورت گیرد. در دهمین جلسه این شورا، ابوالحسن ابتهاج مأمور تهیه مقدمات این برنامه شد اما تلاش‌های ابتهاج به علت موانعی که در وزارت مالیه با آن روبه‌رو شد به ثمر نرسید. در سال ۱۳۱۸ نامه‌ای به نخست‌وزیر وقت، آقای متین دفتری نوشت و علت نابسامانی‌های مملکت را فقدان برنامه اقتصادی و نبود تمرکز در آن دانست. بااینکه متین دفتری نامه را به رضاشاه داده بود اما نامه بی‌جواب ماند. ابوالحسن ابتهاج برای رفع موانع با آقای بدر، کفیل وزارت مالیه دیدار کرد که به نظرم جواب بدر در حین سادگی و حماقت‌بار بودن، بیانگر نوعی بیماری در بافت اجتماعی، سیاسی و اقتصادی کشور ما است. بدر در این دیدار به ابوالحسن ابتهاج می‌گوید: «اصلا برنامه بلندمدت یعنی چی؟ من معتقدم در ایران باید روزمره زندگی کرد. من فکر فردا را هم نمی‌توانم بکنم، آن‌وقت شما می‌خواهید نقشه تهیه کنید که پنج سال دیگر چه کار کنیم؟» به نظر شما آغاز برنامه‌ریزی برای توسعه به‌طور جدی از چه زمانی و به دست چه کسانی آغاز شد؟

وقتی ما سوابق تاریخی فعالیت‌های مختلفی را که با تهیه اولین برنامه عمرانی کشور مرتبط می‌شود دنبال می‌کنیم، در فاصله سال‌های ۱۳۰۳ تا ۱۳۲۷ که تاریخ تهیه رسمی اولین برنامه عمرانی است، مجموعه‌ای از اقدامات پراکنده را چه در عرصه اداری و سیاسی و چه در عرصه مطالعاتی می‌توانیم شناسایی کنیم. به عنوان اولین اقدام، در سال ۱۳۰۳ کمیسیونی تشکیل می‌شود به نام «کمیسیون اقتصادیات» که رئیس آن سیدحسن تقی‌زاده بوده و هفت نفر از نمایندگان دوره پنجم مجلس شورای ملی در آن عضویت داشته‌اند. ردپای بعدی که می‌توانیم پیدا کنیم کتابی است با عنوان «لزوم پروگرام صنعتی» که در سال ۱۳۱۰ توسط فردی به نام مهندس علی زاهدی نوشته شده که به اهمیت صنعتی‌شدن کشور و لزوم برنامه‌ریزی برای این کار اشاره دارد. بعد، همان‌طور که شما اشاره کردید می‌رسیم به سال ۱۳۱۶ که شورای اقتصاد تشکیل می‌شود و آنجا ابتهاج به‌عنوان رئیس دبیرخانه شورای اقتصاد، مسئول تهیه مقدماتِ سندی به نام «نقشه اقتصادی کشور» می‌شود و مثلا چیزی به نام «برنامه هفت‌ساله کشاورزی» آن زمان نوشته شده و به نخست‌وزیر وقت ارائه شده است. آن ایام بعد از خودکشی داور، وزیر مالیه بوده که بدر کفیل وزارت مالیه می‌شود و نظرش این بوده که در ایران برنامه بلندمدت موضوعیتی ندارد و اینجا امور را باید به‌صورت روزمره اداره کرد. بنابراین ایشان به‌نوعی مخالف نظری بوده که ابتهاج دنبال می‌کرده. در ادامه می‌رسیم به سال ۱۳۱۸ و نامه‌ای که ابتهاج به متین دفتری می‌نویسد که آن موقع مسئول تشکیل کابینه شده بود و دوباره ایشان با تفصیل بیشتر و ذکر محورهای اصلی تأکید می‌کند که ضرورت دارد در کشور برنامه تهیه شود اما باز هم اقدام مشخصی انجام نمی‌شود و بعد می‌رسیم به جنگ دوم جهانی و اشغال ایران و مسائلی که به دنبالش به وجود می‌آید. بنابراین وقفه‌ای نسبتا طولانی را شاهد هستیم، تا می‌رسیم به سال ۱۳۲۴ که قوام نخست‌وزیر می‌شود و شخص قوام به خاطر اینکه در زمان رضاشاه مدتی را در فرانسه زندگی کرده و از نزدیک شاهد توسعه کشورهای غربی بود، با پیشنهادهای ابتهاج در زمینه ضرورت تهیه برنامه موافق بود. بنابراین، هم نخست‌وزیر و هم وزیر مالیه وقت (مرتضی قلی‌بیات) هر دو با این کار موافق بودند و در نتیجه شرایط مساعدی فراهم شده بود و ابتهاج مجددا در ۱۲ اسفند ۱۳۲۴ نامه‌ای به وزیر مالیه می‌نویسد و از او می‌خواهد کمیسیونی برای تهیه برنامه در وزارتخانه تشکیل شود. به دنبال آن، کمیسیون تشکیل می‌شود و در فروردین ۱۳۲۵ چارچوبی برای تهیه برنامه از طرف وزیر مالیه تقدیم هیئت دولت می‌شود. دولت هم در فروردین همان سال، هیئتی را به نام «هیئت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور»، زیر نظر وزیر مالیه تصویب می‌کند و قرار می‌شود این هیئت با کمک وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها برنامه هفت‌ساله عمرانی اصلاحی کشور را تهیه کنند و به هیئت دولت ارائه دهند. این مقدمه فشرده‌ای از اقداماتی است که انجام شده. پیرو این موارد در ۲۷ مرداد ۱۳۲۵ هیئت دولت موجودیت هیئتی به نام «هیئت عالی برنامه» را تصویب می‌کند که این مصوبه، اولین اقدام رسمی برای شکل‌گیری «سازمان برنامه» است. یعنی نهادی نه به‌صورت سازمان ولی به‌صورت هیئتی به نام برنامه رسمیت پیدا می‌کند که رئیس آن، نخست‌وزیر (قوام) و دبیرآن علی امینی بوده و حدود ۳۰ نفر از افراد متخصص و صاحب‌نظر هم در آن عضو بودند. در آنجا به بانک ملی که ابتهاج مدیرش بوده، مأموریت داده می‌شود که راهکارهای تأمین منابع برنامه را تهیه کند. البته ابتهاج هم علاوه بر مسئولیتی که در بانک ملی داشته، نماینده ایران در کنفرانس برتون وودز هم بوده و اقداماتی انجام می‌دهد که ایران بتواند از «بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه» که بعدا «بانک جهانی» می‌شود شبیه خیلی از کشورهای دیگر، وامی به مبلغ ۲۵۰ میلیون دلار دریافت کند و پیرو این اقدامات، هیئت دولت هم تقاضای وام ۲۵۰ میلیون دلاری را برای اجرای برنامه هفت‌ساله از طریق سفارت ایران در واشنگتن به هیئت‌مدیره بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه منعکس می‌کند. آنجا سفیر ایران در آمریکا مسئول پیگیری روندی می‌شود که باید گزارشی تهیه می‌شده که ایران می‌خواهد این وام را چه کند و این هم عاملی می‌شود که برنامه ضرورت وجودی پیدا کند و عاملی می‌شود که با شرکت مهندسین مشاور «موریسون نودسون» قراردادی بسته شود که آن‌ها در تهیه برنامه به هیئت عالی برنامه کمک کنند و بنابراین این هم کانال دوم می‌شود، یکی از داخل آمده بود و دیگری هم به دنبال طرح موضوع وام ایران از «بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه» («بانک جهانیِ» امروز) مطرح می‌شود. آقای مشرف نفیسی هم پیگیر و مسئول انجام این کار در آمریکا شده و با آن شرکت قرارداد می‌بندد و قرار می‌شود آن کار انجام شود. در دی ۱۳۲۵ هیئتی از طرف آن شرکت وارد ایران می‌شود و بعد از مدتی اقامت در ایران در اردیبهشت ۱۳۲۶ کارش را تمام می‌کند و مشرف نفیسی با جمع‌بندی مطالعات انجام‌شده گزارش خود را در مرداد ۱۳۲۶ به دولت قوام ارائه می‌کند و بعد از ارائه این گزارش است که نفیسی در ۱۱ آبان ۱۳۲۶ از طرف قوام مأمور می‌شود که مسئولیتِ وزیر مشاور و معاون نخست‌وزیر را داشته باشد که برنامه را تهیه کند، درواقع او به عنوان اولین شخصی شناخته می‌شود که مسئولیت رسمی در این باره به او محول می‌شود. گزارش برنامه در جلسه دولت طرح و بررسی می‌شود. آن موقع دیگر دولت قوام سقوط کرده بوده و دولت حکیمی روی کار آمده بود. لایحه برنامه عمرانی اول در ۱۴ اردیبهشت ۱۳۲۷ توسط نخست‌وزیر وقت تقدیم مجلس می‌شود و به دنبال آن در دوم شهریور ۱۳۲۷ اداره‌ای به نام اداره کل برنامه که بعدا نام آن، سازمان موقت برنامه می‌شود به ریاست آقای مشرف نفیسی با اعتباری معادل ۲.۵ میلیون تومان تأسیس می‌شود. این عملا می‌شود نقطه شروع به کار سازمان برنامه و بودجه. فعالیت دیگری که در سوابق هم هست و بعضا هم مشاهده می‌کنم که به‌اشتباه ذکر می‌شود و از جهت تصحیح و بیان درست اینجا عرض می‌کنم این است که بعد از این اتفاقات که دولت حکیمی دوباره تغییر کرده بود و هژیر به‌عنوان نخست‌وزیر انتخاب شده بود، دولت در اردیبهشت، برنامه را به مجلس داده بود اما در جلسه شهریور ۱۳۲۷ دولت تصویب می‌کند که برای اطلاع از نظر کارشناسان و متخصصان جهانی درباره برنامه، به ابوالحسن ابتهاج که نماینده ایران در مجمع عمومی بانک جهانی بوده، مأموریت داده می‌شود همراه سفیر ایران در واشنگتن با شرکت مهندسین مشاور «ماورای بهار» قراردادی امضا کند که انگار بخواهد برنامه اصلاح شود و این گروه بتوانند کمک کنند که اینجا از بیان جزئیات اقدامات این شرکت صرف‌نظر می‌کنم. فقط از جهت تصحیح سوابق ذکر کنم که گزارش آن‌ها وقتی آماده شد که برنامه هفت‌ساله عمرانی اول در ۱۳ تیر ۱۳۲۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده بود و گزارشی که آن‌ها تهیه کردند، عملا مورد استفاده قرار نگرفت.

پس ما سازمانی به‌عنوان سازمان موقت برنامه مشاهده می‌کنیم که در آن زمان تشکیل شده و برنامه هفت‌ساله عمرانی که تا سال ۱۳۳۴ دوره آن بوده، به تصویب می‌رسد و با تصویب برنامه اول هم، اولین رئیس سازمان موقت برنامه که آقای مشرف نفیسی بوده، به خاطر اختلافاتی که با نخست‌وزیر وقت (ساعد مراغه‌ای) و تعدادی از نمایندگان مجلس برایش پیش آمده بود، استعفا می‌دهد و کلا از ایران می‌رود. بنابراین دوره سال‌های برنامه اول، ثبات سیاسی و اداری در کشور خیلی کم بوده و می‌دانیم که در این فاصله، دولت مصدق روی کار می‌آید و موضوع ملی‌شدن صنعت نفت مطرح می‌شود و قطع کامل درآمدهای نفتی کشور اتفاق می‌افتد و آن وام ۲۵۰ میلیون دلاری هم به ایران داده نمی‌شود. به‌طور کلی در سال‌های برنامه اول عمرانی، نُه دولت روی کار آمدند و مرتب تغییر می‌کردند و از این نظر بی‌ثباتی‌های زیادی داشتیم و همین‌طور رؤسای سازمان برنامه که آن زمان مدیرعامل سازمان برنامه عنوان داشتند، هم تغییرات زیادی می‌کردند. افراد زیادی به‌سرعت جابه‌جا شده و تغییر می‌کردند و در آن دوره دولت خیلی بی‌ثبات بود. این اجمالی از تاریخچه برنامه اول است.

◆ خیلی نمی‌توانیم سر جزئیات بمانیم. ناگزیریم با یک برش تاریخی به برنامه پنج‌ساله سوم بپردازیم که هم‌زمان با دهه چهل است. بسیاری معتقدند برنامه سوم و چهارم، خاصه برنامه سوم، یکی از موفق‌ترین دوره‌های اقتصادی ایران است. می‌خواهم به نکته‌ای اشاره کنم که شاید نکته قابل‌تأملی باشد. اول اینکه ترکیب گروه برنامه‌ریزی کشور ترکیبی استثنایی است، ترکیب ابوالحسن ابتهاج، عبدالمجید مجیدی و خداداد فرمانفرما. این گروه و اختیاراتی که شاه به آنان داده بود موجب تحولات چشمگیری می‌شود. اما نکته قابل بحث و تأمل برای من این است که حتی خودِ شاه نیز در آن زمان تحت تأثیر یا به قولی تحت هژمونی اتحاد جماهیر شوروی است و برنامه‌ای که تنظیم می‌شود برنامه‌ریزی متمرکز و به‌نوعی مهندسی اجتماعی است، در صورتی که هیچ‌یک از این افراد تمایلات سوسیالیستی نداشته‌اند و حتی شاه از شوروی و اندیشمندانی که در ایران اندیشه‌های سوسیالیستی داشتند بسیار بیمناک بود. شما این تضاد را چگونه ارزیابی می‌کنید و نظرتان درباره دوره سوم چیست؟

من لازم می‌دانم چند نکته را درباره مواردی که اشاره کردید توضیح دهم که بخشی از جنس تصحیح آن موارد است. برنامه سوم از سال ۱۳۴۱ تا ۱۳۴۶ برنامه پنج سال و نیمه بوده که اولین برنامه جامع میان‌مدت تلقی می‌شود، چون دو برنامه قبلی بیشتر مجموعه‌ای از پروژه‌ها بودند. این برنامه‌ای بوده که اهداف اقتصاد کلان گذاشته و سرمایه‌گذاری را برآورد کرده است و سایر موارد. به‌اضافه اینکه در مقایسه با برنامه‌های اول و دوم، برنامه‌ای بوده که ایرانی‌ها در محتوای برنامه بیشتر نقش داشتند، کارشناسانی مثل آقای فرمانفرمایان و گروهی که آقای ابتهاج از تحصیل‌کرده‌های آمریکا و اروپا در اواسط دهه ۳۰ به سازمان برنامه آورده بود و دیگر برای برنامه سوم کارآزموده شده بودند و نقش کلیدی و مؤثری در تنظیم برنامه ایفا می‌کردند. در مورد آن سه نفر که اشاره کردید، لازم است اصلاح شود که آقای ابتهاج سال ۱۳۳۷ کلا از سازمان برنامه رفت و روابطش با شاه به دلیل ترک سازمان برنامه به هم خورد و برخلاف اینکه ابتدا خیلی مورد حمایت شاه بود، اما به‌تدریج در موضع رئیس سازمان، هم با نظامی‌گری و تخصیص منابع زیاد برای فعالیت‌های نظامی خیلی مخالف شد که بین خودش و شاه مشکل ایجاد کرد، هم با اعمال نفوذهایی که در وزارتخانه‌ها برای پروژه‌ها می‌شد مخالفت می‌کرد. سازمان برنامه جزء دستگاه‌هایی بود که مستقیم زیر نظر شاه اداره می‌شد؛ شاه وزارت امور خارجه، ساواک، ارتش، نفت و سازمان برنامه را زیر نظر خودش به‌طور مستقیم اداره می‌کرد و حتی رئیس سازمان در جلسات هیئت دولت شرکت نمی‌کرد و ابتهاج مستقیما هفته‌ای یک روز نزد شاه رفته و گزارش می‌داد و دستورات را می‌گرفت و اجرا می‌کرد. منتها به خاطر مواضعی که به‌تدریج در سازمان پیدا کرد و اشاره کردم، با شاه اختلاف‌نظر پیدا کرد و سال ۱۳۳۷ از سازمان رفت. سازمان هم از جایگاهش که زیر نظر شاه بود چند مرتبه سقوط کرد. در واقع، این سقوط جایگاه اداری در واکنش به اختلاف نظر شاه و ابتهاج و با هدایت شاه اتفاق افتاد. دولت لایحه‌ای سه‌فوریتی به مجلس داد که سازمان برنامه زیر نظر نخست‌وزیر یا کسی که نخست‌وزیر تعیین می‌کند، اداره شود و به این ترتیب، سازمان برنامه تنزل مرتبه بزرگی را تجربه کرد و جایگاه خود را تا حدی از دست داد. پس آقای ابتهاج در برنامه سوم نقشی نداشته و آقای صفی اصفیا آن زمان رئیس سازمان و از رؤسای موفق آن هم بود که مدتی طولانی حدود هفت سال در این سمت حضور داشت. آقای خداداد فرمانفرمایان مسئولیت اصلی تنظیم برنامه سوم را به عهده داشت و معاون برنامه‌ریزی سازمان بود و آقای مجیدی هم در دفتر بودجه سازمان بود و خیلی نقشی در برنامه سوم ایفا نکرد تا رسیدیم به سال ۱۳۴۳ که امور بودجه به طور کامل به سازمان محول شد. در حالی که قبل از آن، مسئولیت بودجه جاری با وزارت اقتصاد و مسئولیت بودجه عمرانی با سازمان بود. بعد از آن، مجیدی مسئول بودجه سازمان شد و کل بودجه به سازمان برنامه محول شد. اما این نکته درست است که برنامه سوم باکیفیت‌تر از برنامه‌های اول و دوم بود هرچند این برنامه برنامه خیلی اثربخشی نبود. یعنی در بین برنامه‌های قبل از انقلاب، می‌توان گفت برنامه چهارم بالنسبه اثربخش بوده است.

نکته دیگر اینکه شاه رویکرد حمایت‌گرانه‌ای نسبت به سازمان برنامه در زمان تنظیم برنامه سوم نداشت و آن موقع به سازمان برنامه اعتماد نداشت. علتش هم این بود که آن تیمی که از هاروارد در سازمان برنامه مستقر بودند، روابطشان با کِندی نسبتا نزدیک بود و در زمان برنامه سوم هم، کندی رئیس‌جمهور آمریکا شده بود که از حزب دموکرات بود و شاه هم با حزب جمهوری‌خواه روابط خوبی داشت، به نظرش می‌رسید این‌ها افرادی هستند که توصیه‌های کندی و حزب دموکرات را اجرا می‌کنند و در نتیجه خیلی اعتمادی به محتوای برنامه سوم نداشت. دو نشانه برای این تلقی وجود دارد؛ یکی در زمانی که برنامه سوم نهایی می‌شود، شاه در جلسه‌ای به سازمان برنامه می‌آید که در موارد نادری چنین اتفاقی می‌افتاد، و امینی هم که نسبتی فامیلی با فرمانفرمایان داشته آنجا بوده، فرمانفرمایان در خاطراتش اشاره می‌کند که شاه خیلی به توضیحاتی که من می‌دادم گوش نمی‌داد و بعد که توضیحاتش تمام می‌شود، شاه اشاره می‌کند به اینکه ضرورت دارد ایران از نظر نظامی قدرت برتر منطقه باشد و بیشتر درباره توسعه فعالیت‌های نظامی صحبت می‌کند. به این نکته هم توجه کنید که محور اصلی محتوای برنامه سوم، توسعه روستایی و مشارکت اجتماعی بود. اتفاقا افرادی که در تهیه برنامه سوم نقش داشتند تا اندازه‌ای گرایش‌های چپ داشتند، اما به هر صورت رویکرد سازمان برنامه این بوده است. نشانه دوم هم این است که تنها چند ماه بعد از اینکه برنامه در هیئت دولت به تصویب می‌رسد، شاه اصول شش‌گانه انقلاب سفید را اعلام می‌کند که هیچ‌کدامشان با سازمان برنامه هماهنگ نشده بود و اساسا انعکاسی در برنامه نداشت. سازمان هم اصلا مطلع نبود که شاه می‌خواهد اصول انقلاب سفید را اعلام کند. و این اصول، اصلاحات ارضی، سپاه دانش، سپاه بهداشت، مشارکت کارگران در سهام کارخانجات و سایر موارد بود که در آن زمان کارخانه‌ای به آن شکل نداشتیم که کارگران بخواهند در سهامش مشارکت داشته باشند. به هر صورت عملکرد اقتصاد کشور در سال‌های برنامه سوم عملکرد خوبی بوده، اما به این معنی نیست که این عملکرد حاصل اثربخشی برنامه سوم بوده، به خاطر نکاتی که به برخی از آن‌ها اشاره کردم. وگرنه در برنامه سوم عمرانی شش درصد رشد پیش‌بینی شده بود که عملا ۹.۳ درصد رشد اقتصادی سال‌های برنامه سوم بوده که رشد خیلی بالایی بوده است. منتها این عملکرد اقتصاد بوده و شرایطی است که بالنسبه اقتصاد می‌توانسته با سرعت بالایی رشد کند چون ظرفیت‌های خالی در اقتصاد خیلی زیاد بوده است.

در مورد گرایش به شوروی هم، البته در سال‌های برنامه سوم اتفاقاتی به لحاظ نهادهای مهم اقتصادی کشور می‌افتد، ازجمله تشکیل «سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران» که مرحوم نیازمند اولین رئیس این سازمان بوده است. شاه در سفری که به ایتالیا داشته می‌بیند آنجا چنین کاری کرده‌اند و به ایران که می‌آید، می‌گوید اینجا هم چنین سازمانی درست کنند و از طرف دیگر، در هماهنگی با شوروی چند کارخانه را دنبال می‌کند. شاید این همان باشد که مقداری نسبت به دموکرات‌ها نقطه منفی داشته، من چندان اطلاع دقیقی ندارم اما آقای نیازمند در خاطراتش به این موضوع اشاره می‌کند که شاه در سفر محرمانه سه‌روزه‌ای به مسکو می‌رود و ظاهرا در همان سفر سه‌روزه در مورد تراکتورسازی تبریز (با چکسلواکی)، ماشین‌سازی اراک (شوروی)، ماشین‌سازی تبریز، با بلوک شرق توافقاتی می‌کنند و ذوب آهن اصفهان هم مربوط به همین دوره است. بنابراین چند واحد تولیدی را با بلوک شرق تنظیم می‌کند. البته خودروسازی پیکان با انگلستان در همان بازه زمانی راه‌اندازی شده است. به هر صورت، دوره برنامه سوم دوره رشد اقتصادی بالا بوده اما نه ناشی از اینکه عزم و اراده‌ای در اجرای برنامه سوم شکل گرفته باشد، بیشتر به جریان منابعی برمی‌گردد که آن زمان در کشور برقرار شده و کلا سال‌های دهه چهل بیشتر نقش مدیرانی که آن زمان در مناصب مهم اقتصادی قرار گرفته بودند مثل عالیخانی و دیگران خیلی بارز بوده در اینکه بر اساس استراتژی جایگزینی واردات دهه چهل رشد اقتصادی بالایی حاصل شد. منتها از بین برنامه‌های قبل از انقلاب، ما برنامه چهارم را به‌عنوان برنامه شاخص می‌شناسیم.

◆ نکته حائز اهمیت برای من این است با اینکه شاه از کمونیست‌ها هراسان بود و از آن‌ها دل خوشی نداشت اما سعی می‌کرد خودش را سوسیالیست نشان بدهد و حتی گاه به آن اعتراف می‌کرد. او در مصاحبه‌ای با اوریانا فالاچی در اکتبر ۱۹۷۳ صراحتا گفته است که من سوسیالیست هستم و سوسیالیستی فکر می‌کنم. شاید پافشاری من بر این نکته برای شما سؤال‌برانگیز باشد، اما علت پافشاری من این است که می‌خواهم بگویم بیشتر تصمیم‌گیران اقتصادی ما تاکنون همواره دچار تضادها و تناقضات جدی بوده‌اند. یکی از اختلافات شاه با علینقی عالیخانی بر سر قیمت‌گذاری دولتی بود. عالیخانی با اینکه خود به مهندسی اجتماعی باور داشت، اما پایبندی جدی‌ای بر اصول و قواعد بازار داشت و این اصول را به مصلحت اقتصاد می‌دانست. از طرف دیگر شاه صنایع سنگین را ملی می‌دانست و مایل به حضور بخش خصوصی در صنایع سنگین و ملی نبود. شما فرمودید برنامه چهارم موفق‌تر از برنامه سوم است، چرا؟ در صورتی که برنامه سوم پایه و اساس برنامه چهارم است و به گفته خود شما برنامه جامع از برنامه سوم آغاز شد. ویژگی برنامه چهارم چیست که آن را از برنامه سوم متمایز می‌کند؟ دیگر اینکه شما از تحولات اقتصادی نام بردید که در برنامه سوم مؤثر بوده است، این تحولات اقتصادی چه تحولاتی بوده و به دست چه کسانی رخ داده است؟

به بحثِ گرایش‌های شاه از نظر رویکرد به سمت اقتصاد آزاد و اقتصادی که گرایش به سوسیالیسم دارد، در آخر می‌پردازم. اما در مورد تحولاتی که در سال‌های برنامه سوم اتفاق افتاد و تأکید من بر اینکه برنامه چهارم از اثربخشی بیشتری نسبت به دیگر برنامه‌ها برخوردار بوده، باید بگویم مطالبی که در مورد برنامه سوم اشاره کردم، مطلب سلیقه‌ای یا نگاه خاص من به موضوع نیست، چون من در کتاب «برنامه‌ریزی در ایران از ۱۳۱۶ تا ۱۳۵۶» وقت زیادی گذاشتم و در مورد تحولات برنامه‌ریزی با دقت مطالعه کردم، بنابراین آنچه واقعا اتفاق افتاده، همان را توضیح می‌دهم و تمایل خاصی ندارم که احیانا وزن سلیقه‌ای به هر کدام این برنامه‌ها بدهم. من واژه‌ای را در مورد برنامه‌های مختلف استفاده می‌کنم که آن «اثربخشی» برنامه‌ها است و واژه مهمی است. ممکن است یک برنامه نوشته شود و برنامه خوبی هم باشد، ولی اثربخشی نداشته باشد. یعنی در بخش سیاسی کشور برنامه مورد توجه برای اجرا قرار نگیرد و تصمیم‌گیرندگان تصمیماتِ روزمره خودشان را ملاک قرار دهند. حالا ممکن است آن تصمیمات روزمره بعضا تصمیمات خوبی باشد یا نباشد. برنامه سوم اثربخش نبود، حمایت سیاسی شاه را نداشت و چهار نخست‌وزیر هم در زمان برنامه سوم تغییر کرد، بنابراین از سمت دولت هم خیلی مورد حمایت قرار نمی‌گرفت و چون موج تحولاتی که بعد از اعلام اصول شش‌گانه انقلاب سفید ایجاد شد، موج سیاسی قوی بود و همه مسائل اقتصادی را تحت تأثیر قرار داد، برنامه سوم خودبه‌خود کاملا منفعل شد. کمااینکه فرمانفرمایان هم در خاطراتش از این جمله استفاده می‌کند و می‌گوید «برنامه سوم سر زا رفت» و منظورش این است که همان اول با اعلام اصول انقلاب سفید، برنامه سوم دیگر موضوعیت خود را از دست داد. به همین خاطر هم ایشان در سال ۱۳۴۱ از سازمان برنامه استعفا داد و شش سال قائم‌مقام بانک مرکزی بود، تا اینکه برگشت و رئیس سازمان برنامه و بودجه شد. بنابراین برنامه سوم نقش عمده‌ای در هدایت فعالیت‌های اقتصادی نداشته. این مقداری متفاوت است با برنامه چهارم. هرچند در برنامه سوم هم رشد اقتصادی خوبی داشتیم که تا اندازه زیادی مستقل از بحث برنامه سوم بود و در برنامه چهارم رشد ۹ درصد برای برنامه گذاشته شد که رشد ۹.۳ درصد در برنامه سوم اتفاق افتاده بود و در برنامه چهارم رشد ۱۳ درصد اتفاق افتاد که برای بازه زمانی پنج‌ساله رشدی که از نوسان کمی هم برخوردار باشد و به‌خصوص این جنبه که رشد بخش غیرنفتی اقتصاد که حدود ۱۱.۵ درصد بود، نشان می‌دهد که اتفاقات بزرگی در برنامه چهارم افتاده است. آنچه برنامه چهارم را از برنامه سوم متمایز می‌کند و به طریق اولی از برنامه اول و دوم، تأکید بر صنعتی شدن است، یعنی می‌شود گفت برنامه چهارم برنامه صنعتی شدن کشور بوده و این موضوع خیلی پررنگ است. توجه داشته باشید که در زمان شروع برنامه سوم، سهم صنعت از تولید ناخالص داخلی حدود پنج درصد بوده که عملا سهم ناچیزی است و در برنامه سوم به حدود هشت درصد می‌رسد، بنابراین آن افزایشِ قابل‌توجه سهم صنعت در تولید ناخالص داخلی در سال‌های برنامه چهارم اتفاق می‌افتد که به سهم دورقمی از تولید ناخالص داخلی می‌رسد. یکی دیگر از ویژگی‌های مهم برنامه چهارم، هماهنگی زیاد تیم اقتصادی دولت است که خیلی مؤثر بوده. نخست‌وزیر (هویدا) از ۱۳۴۳ تا ۱۳۵۶ ثابت می‌ماند، درست برخلاف تغییر دولت‌ها در سال‌های برنامه سوم، در سازمان برنامه هم آقای اصفیا هفت سال رئیس سازمان برنامه (در برنامه سوم و چهارم) بوده و جای خودش را به آقای سمیعی می‌دهد که از افراد خوشنام و رئیس بانک مرکزی بوده و آقای خداداد فرمانفرمایان هم از سازمان برنامه که استعفا داد، قائم‌مقام آقای سمیعی شد و آقای سمیعی رئیس سازمان برنامه و فرمانفرمایان رئیس کل بانک مرکزی شد که این دو با وزارت اقتصاد خیلی هماهنگ بودند، درنتیجه تیم اقتصادی دولت در زمان برنامه چهارم هماهنگ بود. مجیدی هم که سازمان برنامه‌ای بود، وزیر کار شده بود و در کابینه هم پشتیبان زیاد داشتند. بنابراین از نظر کیفیت تیم اقتصادی دولت دوره خوبی بود و همین‌طور ثباتی که نسبتا به لحاظ سیاسی در کشور برقرار شده بود و اینکه درآمدهای نفتی هنوز به آن شدت دهه پنجاه نرسیده بود و منابع می‌توانست در خدمت توسعه زیربنایی کشور و در جهت صنعتی شدن قرار بگیرد. به این دلایل برنامه چهارم از برنامه سوم متمایز می‌شود و اینکه مستقل از تفاوت کیفیت این دو برنامه با هم، اثربخشی در برنامه چهارم زیاد بوده.

در مورد آن تحولات که پرسیدید، از سال‌های نیمه دوم دهه چهل ما مشاهده می‌کنیم که کشت و صنعت درست می‌شود، واحدهای صنعتی نسبتا بزرگ شروع به سرمایه‌گذاری می‌کنند، سازمان بورس کم‌کم به‌صورت یک نهاد درمی‌آید، بانک توسعه صنعتی ایجاد می‌شود و در برنامه چهارم خیلی مورد استفاده قرار گرفت که قبلا آقای سمیعی مدیرعامل بانک توسعه صنعتی بود، و همه این‌ها عواملی بودند که کمک می‌کردند که کشور بتواند وارد فاز توسعه زیربناها و ایجاد واحدهای صنعتی شود که همه در جهت بالا بردن رشد اقتصادی بوده. به‌اضافه اینکه تا سال ۱۳۵۰ تورم زیر پنج درصد بوده و هنوز اختلاف‌نظرها درباره ورود دولت به قیمت‌گذاری که شما اشاره کردید، خیلی مهم نبوده و بیشتر برمی‌گردد به سال ۱۳۵۰ به بعد که اواخر برنامه چهارم است و سال ۱۳۵۲ به دوره برنامه پنجم می‌رسیم. اما آن پایه کجی که از نیمه دهه چهل گذاشته شده و تا الان هم ادامه داشته، کسری بودجه دولت و استقراض از بانک مرکزی بوده که بزرگ‌ترین اشکال در عملکرد مدیریت اقتصادی کشور است. سهم کسری بودجه دولت از کل هزینه‌ها رفته‌رفته به ۲۰ درصد و ۲۱ درصد رسیده که نشان می‌داده ما داریم به سمت تورم در سال‌های بعد حرکت می‌کنیم که این نکته غفلت سیاست‌گذاری ما در آن زمان‌ها بوده است.

از نظر گرایش‌های شاه باید بگویم کلا وقتی حکومتی متمرکز است و تصمیم‌گیری‌ها به یک نقطه مرکزی ختم می‌شود و ساختار سیاسی چنین شکلی را به حکمرانی می‌دهد، و در کنار چنین ساختار سیاسی یک منبع مالی متمرکز مثل نفت قرار می‌گیرد که کاملا در اختیار حکومت است، قطعات پازل تکمیل می‌شود که بتواند به همین شکل ادامه دهد. بنابراین تمرکز در قدرت سیاسی، در کنار ثروت مالی متمرکز که در مالکیت دولت و حکومت قرار دارد، مکمل هم می‌شوند در جهت اینکه استمرار این شکل متمرکز را تضمین کنند و طبیعی است که هیچ حکومتی چنین ابزار قوی‌ای را تضعیف نمی‌کند یا از دست نمی‌دهد. بنابراین اگر این درآمدهای نفتی به هر ثروت دیگری در صنعت یا جاهای دیگر تبدیل شود، حکومت تمایل دارد آن را در مالکیت خودش نگه دارد و طبیعتا در زمان شاه هم چنین چیزی را مشاهده می‌کنیم. اصولا سیاستمداران دوست دارند قدرت داشته باشند و پاسخ‌گو نباشند. و اگر بخواهید قدرت داشته باشید به قدرت مالی نیاز دارید و حالا اگر این قدرت را از مالیات بگیرید ناچار هستید پاسخ‌گو باشید، ولی اگر قدرت مالی را از منبع متمرکزی بگیرید که خودتان آن را بین مردم توزیع می‌کنید طبیعتا باعث می‌شود نیازی به پاسخ‌گویی نداشته باشید، چون در یک اقتصاد نفتی به‌جای اینکه حکومت به مردم وابسته باشد، مردم به حکومت وابسته هستند. بنابراین آن چیزی را که آن زمان در رفتار شاه مشاهده می‌کنیم، بیشتر اقتضای اقتصاد سیاسی است و رفتار حاکمی است که از چنین منابعی برخوردار است. اینکه شاه در رفتار خودش هم چنین چیزی را به‌عنوان سوسیالیسم می‌گفت، ممکن است مقداری هم از اینجا هم نشأت بگیرد که بالاخره همان نیروهای روشنفکر ما هم آن زمان گرایش‌های چپ داشتند و گرایش چپ بیشتر مایل بوده و هست که منابع در دست حکومت قرار بگیرد و در اینجا تضادی که وجود دارد این است که از یک طرف کیفیت حکمرانی را در سیاست انتقاد می‌کنند ولی در اقتصاد می‌گویند منابع باید به‌جای اینکه در اختیار سازوکار بازار قرار گیرد در اختیار حکومت باشد. البته ورود دولت به قیمت‌گذاری مسائلی است که به بازه‌های زمانی بعد از ۱۳۵۱ مربوط می‌شود.

◆ سؤالات زیادی باقی مانده اما برای اینکه به پرسش‌های دیگر هم برسیم ناگزیریم از برنامه‌های توسعه اقتصادی پیش از انقلاب بگذریم. اما قبل از این کار شاید لازم است جمع‌بندی‌ای از نکات درخشان و چهره‌های مؤثر و همچنین نکات تاریک از توسعه اقتصادی در دوره پهلوی دوم برایمان بگویید.

به‌عنوان جمع‌بندی یا نگاهی از ارتفاع به تحولات اقتصادی کشور ما در فاصله سال‌های اواخر دهه بیست تا اواسط دهه پنجاه، اگر بخواهم از منظر خودم به جنبه‌های مثبت و منفی اشاره کنم، چالش دو جریان در تحولات توسعه اقتصادی کشور را از بررسی خاطرات افراد مؤثر در آن زمان و از دل تحولات آن دوره می‌توانیم شناسایی کنیم. منشأ یک جریان برمی‌گردد به اقدام جالب و مؤثری که ابتهاج با پشتیبانی شاه در اواسط دهه سی انجام داد و گروهی شاید حدود ۱۲ تا ۱۵ نفر از جوانانی را که در دانشگاه‌های خوب آمریکا و اروپا تحصیل کرده بودند با پشتیبانی قوی به ایران آورد که در بین آن‌ها خداداد فرمانفرمایان بود که آن موقع در دانشگاه پرینستون بود، مهدی سمیعی بود، رضا مقدم که فارغ‌التحصیل استنفورد بود، همین‌طور مجیدی و گودرزی، افراد مختلفی که اکثرا در دانشگاه‌های بسیار خوب و ده دانشگاه برتر آمریکا یا دانشگاه‌های معتبر فرانسه درس خوانده بودند و به سازمان برنامه وارد شدند. در مقطعی که سازمان برنامه تشکیل شد، کشور ما با جمعیت غالب روستایی و اقتصاد معیشتی و درصد بی‌سوادی خیلی بالا (در اولین سرشماری ۱۳۳۵ سواد زنان هشت درصد و مردان حدود ۳۰ درصد بوده و حدود ۷۳ درصد از جمعیت کشور روستایی بودند) مواجه بود و برای آن شرایط که نیروی عمده کادر اداری در وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها دیپلم یا حداکثر فوق دیپلم بودند، وقتی قرار است نهادی مثل سازمان برنامه با آن تخصص‌هایی که نیاز دارد تشکیل شود، طبیعی است که با کمبود جدی نیروی انسانی مواجه می‌شود و اینکه در تاریخ مشاهده می‌کنید افرادی از خارج (آمریکا و اروپا) در مدیریت‌های سازمان برنامه در سال‌های اولیه مستقر بودند عمدتا به همین کمبود برمی‌گردد. این نیروهای جوان وقتی وارد سازمان شدند، به‌تدریج مسئولیت‌های اصلی سازمان را به عهده گرفتند، تا در زمان صفی اصفیا، مسئولین اصلی و معاونین سازمان برنامه شدند و در ادامه این فرایند، به مدیران اصلی اقتصادی کشور؛ رئیس کل بانک مرکزی، رئیس سازمان برنامه و بودجه و سمت‌های ستادی دیگر، تبدیل شدند و مطمئنا می‌شود این‌طور ارزیابی کرد که این گروه از نیروهای کیفی که وارد سطح ستادی سیاست‌گذاری شدند، عمدتا افراد غیرسیاسی و علاقه‌مند به مسائل کشور بودند و سختی‌های زیادی را تحمل کردند که الان نمی‌خواهم به آن‌ها اشاره کنم. می‌توان گفت در تحولات جالبی که در اقتصاد ما رخ داده و عملکرد خوبی که اقتصاد ما در سال‌های دهه چهل داشته تا قبل از شوک نفتی که اقتصاد ما را خیلی تحت تأثیر قرار داد، نقش نیروهای کیفی زیاد بود و اینکه ما در دهه چهل رشد اقتصادی بالا داشتیم که متوسط آن رشد اقتصادی دورقمی و تورم کمتر از پنج درصد داشتیم دستاورد خوبی بوده که این گروه از نیروی انسانی در آن خیلی نقش داشتند. این جنبه مثبت موضوع است.

اما جنبه تیره یا بُعد تلخ ماجرا رفتار سیاستمداران آن دوره بوده است. این گروه اول تکنوکرات‌هایی بودند که در نظام سیاست‌گذاری کشور وارد شدند و توانستند کار کنند اما چالش‌های بسیاری هم داشتند، من که برای مدت زیادی در سوابق و فعالیت‌های این افراد و چالش‌های آنان دقیق شدم، دیدم چالش جدیِ این‌ها در عرصه سیاسی مواجهه با سیاستمداران کشور بوده است. رفتار سیاستمداران ما که بخش بزرگی از آن به خصوصیات اخلاقی و رفتاری شخص شاه مربوط می‌شود که قدرت متمرکز تصمیم‌گیرنده در کشور بود و به‌خصوص بعد از دوره مصدق و اصلاح قانون اساسی که به قدرتی با اختیارات زیاد در اداره امور تبدیل شد، شخصیت خیلی تعیین‌کننده‌ای بود. و تقریبا هرچه زمان می‌گذشت نقش فردی شاه در تصمیمات مهم کشور افزایش پیدا می‌کرد و بسیاری از تصمیمات مهم را شخص شاه در کشور اتخاذ می‌کرد. برای مثال به یک وجه خصوصیات رفتاری شاه این‌طور می‌توان پی برد که از سال ۱۳۲۰ تا ۱۳۴۳ تقریبا هر یک سال نخست‌وزیر عوض می‌شد، تا زمانی که در سال ۱۳۴۳ هویدا به‌عنوان نخست‌وزیر انتخاب شد و برای مدت ۱۳ سال تا ۱۳۵۶ نخست‌وزیر بود. یعنی از سال ۱۳۲۰ تا ۱۳۴۳، دولت‌ها با تواتر زیادی هر سال تغییر می‌کردند و شاه تنها شخص ثابت بود و خیلی دوست داشت نشان دهد که فارغ از کل نظام اداری کشور، او است که دارد کشور را با فکر و قابلیت‌های شخصی خودش اداره می‌کند و تلاش می‌کرد مرتب این را در جامعه ترویج کند. برای مثال سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان مهم‌ترین دستگاه ستادی، قاعدتا تبعیت کامل از خواسته‌های شاه داشته و می‌توانسته مشی شاه را در برنامه‌های میان‌مدت و سیاست‌های کشور اعمال کند و به کار ببرد، اما وقتی سازمان برنامه و بودجه برنامه سوم را در سال ۱۳۴۱ نهایی می‌کند و به هیئت دولت می‌آورد و هیئت دولت هم تصویب می‌کند، به فاصله کمتر از شش ماه شاه اصول شش‌گانه انقلاب سفید را اعلام می‌کند، بدون اینکه کسی از مسئولان سازمان برنامه در جریان این موارد باشند. این رفتار شاه ناشی از این خصوصیت است که می‌خواسته بگوید من با ابتکارات خودم دارم کشور را اداره می‌کنم. در مورد فولاد، احداث و ایجاد چند دانشگاه مهم کشور، کارخانجاتی که با بلوک شرق سرمایه‌گذاری شد، ایجاد سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، شاه خودش تصمیم می‌گرفت. بنابراین توهم اینکه او فردی است که از قابلیت‌های ویژه‌ای برخوردار است و می‌تواند بدون بهره‌گیری از نظام اداری که در اختیارش هست، با تصمیمات فردی خود، کشور را اداره کند، عارضه بزرگی بود که ساختار نهادی سیاسی کشور هم چنین چیزی را به وجود آورده بود. در نتیجه شاه تنها عنصر ثابت نظام سیاسی بود و بقیه مدام تغییر می‌کردند. وقتی به چنین خصوصیتی در ساختار نهادی نظام سیاسی کشور توجه می‌کنیم و این همپا می‌شود با شوک بزرگ قیمت نفت که منابع مالی تقریبا بی‌نهایت را در اختیار این فرد قرار می‌دهد، دیگر سرمستی و توهمی که وجود داشته، به اوج خودش می‌رسد و این عاملی بود که خسارت‌های بزرگی را به کشور وارد کرد. یعنی در فاصله سال‌های ۱۳۵۱ به بعد، درآمدهای ارزی سال‌های دهه چهل به قیمت امروز به‌طور متوسط سالی حدود ۲۵ میلیارد دلار بود که یک‌دفعه به سالانه بالای ۲۰۰ میلیارد دلار افزایش پیدا کرد. به این دلیل تعبیر بی‌نهایت را به کار می‌برم. یا سرانه ارزی که حدود ۱۴۰۰ یا ۱۵۰۰ دلار بوده، به بیش از شش هزار دلار می‌رسد و این سرمستی را به اوج می‌رساند و نتیجه‌اش را در برنامه پنجم مشاهده می‌کنیم که وقتی سازمان برنامه و بودجه، برنامه پنجم را به ریاست فرمانفرمایان با جمع ۳۰ میلیارد دلار منابع ارزی تنظیم کرد و رفت تا به شاه که در چادر جشن‌های ۲۵۰۰ ساله شیراز بود، برنامه را ارائه و توضیح بدهند، با واکنش تمسخرآمیز و تحقیرآمیز او مواجه شد و همان رفتار باعث می‌شود شب که فرمانفرمایان از شیراز به تهران برمی‌گردد، متوجه شود که باید از سازمان برود. فرمانفرمایان یک‌بار، سال ۱۳۴۱ از سازمان رفت به خاطر اینکه شاه برنامه سوم را عملا نپسندید و همین را رسما در سازمان برنامه اعلام کرد. یک بار هم سال ۱۳۵۱ که باز هم واکنشی به رفتار شاه نسبت به برنامه پنجم بود. بعد گفتند برنامه بر اساس منابع بیش از ۱۰۰ میلیارد دلار تجدیدنظر شود. بنابراین، یک وجه از اداره کشور همیشه در کشور ما با چالش پنهانی مواجه بوده و به‌تدریج در سال‌های بعد جلوه بیرونی پیدا می‌کرده: چالش بین تکنوکرات‌ها و سیاستمداران. سیاستمداران همیشه دوست داشتند بدون قیود محدودکننده اقتصاد کلان پول خرج کنند، درواقع پول بکارند و محبوبیت درو کنند، اما تکنوکرات‌ها و کارشناسان همیشه روی قیود محدودکننده اقتصاد کلان تأکید داشتند و سؤال می‌کردند این‌هایی که قرار است خرج کنید از کجا قرار است تأمین شود و این سؤالی است که همیشه سیاستمداران ما از آن خوششان نمی‌آمد. علت اینکه می‌بینیم علی‌رغمِ وفور زیاد منابع در کشورمان در سال‌های نیمه دوم دهه چهل و بعد حتی در نیمه اول دهه پنجاه، کسری بودجه به‌عنوان مشکل جدی کشور خود را نشان می‌داده و حتی در سال‌های ۱۳۵۵ و ۱۳۵۶ که ما در اوج منابع بودیم، کسری بودجه‌های زیاد داشتیم، برمی‌گردد به همین سیری‌ناپذیر سیاسیون ما در آن زمان که نمی‌خواستند خودشان را به هیچ‌چیزی محدود کنند. بنابراین شاه با افزایش شدید قیمت نفت احساس کرد تمام آرزوهایش در کوتاه‌مدت دست‌یافتنی شده و می‌تواند کشوری را در خاورمیانه به وجود بیاورد که حتی به کشورهای پیشرفته هم کمک کند. کمااینکه شاه همین کار را هم می‌کرد. غافل از اینکه این اتفاق برآمده از توانایی‌های حکمرانی نبوده بلکه برآمده از قیمت بالای نفتی بوده که می‌توانسته در یک زمانی ریزش کرده و مشکلات زیادی را به وجود بیاورد. اما همین بسیار بالاتر از ظرفیت اقتصاد خرج کردنِ درآمدهای نفتی، عاملی بود که باعث شد رشد نقدینگی ما حتی در یک سال به بالای ۵۰ درصد هم برسد و بعد در اوج وفور درآمدهای نفتی در کشور تورم به وجود بیاورد و باعث شود سال ۱۳۵۴ تورم بالای ۲۰ درصد برود و آنجا بود که شاه وارد بحث‌های کنترل قیمت و ستادهای مبارزه با گران‌فروشی و موارد این‌چنینی شد که آن خود زمینه استهلاک نظام سیاسی آن موقع شد. به‌اضافه اینکه به این نکته توجه نداشت که وقتی این درآمدهای زیاد را خرج می‌کنید باعث نابرابری زیاد می‌شود که خودش عوارض شدیدی به وجود می‌آورد و همین اتفاق هم افتاد. بنابراین آنچه از نظر اقتصادی باعث شد نظام سیاسی ما سال ۱۳۵۶ و به‌صورت جدی در سال ۱۳۵۷ دچار مشکل شود، این بود که با زیاد شدن قیمت نفت قدرتِ تکنوکرات‌های ما در اثرگذاری برای اداره کشور به حداقل خودش رسید و قدرت شاه همراه با منابع قابل‌توجه نفتی به اوج خودش رسید. به همین خاطر ملاحظه می‌کنیم که کیفیت تیم اقتصادی کشور در آن زمان، از سال ۱۳۵۱ به بعد خیلی افت کرد. عالیخانی رفت، هوشنگ انصاری آمد. فرمانفرمایان رفت، مجیدی به جایش آمد که این‌ها خیلی با هم تفاوت کیفی داشتند. سمیعی و فرمانفرمایان هم از بانک مرکزی رفتند و به‌جای آن‌ها جهانشاهی آمد. یعنی یک تیم اقتصادیِ حرف‌گوش‌کن و ضعیف داشتیم و تجربه شکل‌گرفته گروهی که از ۱۳۳۵ آمده و کارآزموده شده بودند و نقش‌های جدی در اداره کشور ایفا کرده بودند، عملا کنار گذاشته شد و افرادی آمدند که خیلی راحت، پذیرای دستورات شاه بودند، برای اینکه درآمدهای نفتی را بتوانند به‌راحتی خرج کنند. و نتیجه آن عملکرد اقتصادی شد که پیامدهای سیاسی خاص خودش را در سال‌های ۱۳۵۶ و ۱۳۵۷ داشت.

◆ سازمان برنامه و بودجه گویا سه بار منحل شده است؛ یک بار سال ۱۳۵۵ توسط محمدرضا شاه، بار دیگر سال ۱۳۵۹ یا ۱۳۶۰ توسط موسی خیّر، رئیس سازمان برنامه و بودجه دولت رجایی و به ادعای خودش فقط یک هفته آن‌هم برای تصفیه افراد غیرمتعهد، بار دیگر هم در سال ۱۳۸۶ توسط محمود احمدی‌نژاد. این کار در دولت احمدی‌نژاد معنای جز این نداشت که می‌خواهد درآمد نفت را هر طور و هرجا مایل است، هزینه کند. به نظر شما این اختیار برای دولت‌های دیگر وجود داشت که سازمان برنامه و بودجه را منحل کنند؟ تجربیات گذشته نشان می‌دهد هر وقت درآمدهای نفتی افزایش یافته این سازمان تضعیف شده است و از سوی دیگر برای کشوری که درآمد کافی ندارد و گرفتار مصائب بسیاری است، نمی‌شود برنامه‌ریزی کرد و نتیجه، کنار گذاشتن متخصصان و کارشناسان و انجام کارها با ابتکارهای شخصی است. چرا سازمان برنامه و بودجه تا این میزان آسیب‌پذیر است؟

به لحاظ وقایع تاریخی، سال ۱۳۵۵ اتفاق خاصی در سازمان برنامه نیفتاده است. از ۱۳۵۱ تا ۱۳۵۶ بعد از فرمانفرمایان، عبدالمجید مجیدی رئیس سازمان برنامه بود تا ۱۳۵۶ که کابینه هویدا کنار رفت و یکسری دستگیری‌ها اتفاق افتاد و مجیدی هم جزء دستگیرشدگان بود. بعد دولت‌ها به خاطر شرایط انقلاب مدام تغییر می‌کردند و رؤسای سازمان برنامه هم عوض می‌شدند ولی موجودیت و رسمیت سازمان برقرار بود. اتفاقی که در زمان آقای خیّر افتاد با اتفاق دوره آقای احمدی‌نژاد متفاوت است. آقای خیّر رئیس سازمان برنامه بودجه بعد از مرحوم سحابی و در دولت مرحوم شهید رجایی بود. بعد از انقلاب تحلیل پررنگی شکل گرفته بود که مقصر اصلی به وجود آمدن شرایطی که منجر به انقلاب شده، سازمان برنامه و بودجه بوده و اینکه این سازمان با فراماسونرها در ارتباط بوده یا اینکه آمریکا سازمان را ایجاد کرده و از آن طریق مقدرات کشور را برنامه‌ریزی می‌کرده و برنامه‌های میان‌مدت و کوتاه‌مدت در جهت مصالح و منافع آمریکا بوده است. شاید بخش مسلط تحلیل سیاسیون ما در سال‌های ابتدای انقلاب همین بوده است. این باعث شده بود آقای خیّر رسالت اصلی خودش را در این ببیند که در نیروهای سازمان برنامه تصفیه اساسی و بزرگی کند و تقریبا هم این کار را کرد و کادر مدیریتی و باتجربه سازمان را اخراج کرد. همه ما به‌خوبی می‌دانیم که سازمان برنامه وقتی ضعیف باشد کشور خیلی آسیب می‌بیند. و ضعف و قوت سازمان هم به نیروی انسانی آن مربوط می‌شود. کاری که آقای خیّر انجام داد این بود که کیفیت نیروی انسانی سازمان را به میزان قابل توجهی کاهش داد. این اتفاق باعث شد در دستگاهی که خیلی مهم است ترازهای اقتصاد کلان و رابطه بین متغیرهای اقتصادی را درست ببیند و به اداره کشور چارچوب بدهد، گسستی اتفاق بیفتد. ارتباط سازمان برنامه با گذشته خودش گسسته شد و مدیران جدیدی که روی کار آمدند تجربه‌ای از گذشته را نداشتند و چه‌بسا مسائلی که منجر به کسری بودجه بزرگ، رشد مدام نقدینگی شد و اتفاقاتی که باعث شد تورم مزمن همچنان ادامه پیدا کند، تا حد زیادی به این گسست مربوط باشد. اما اتفاقی که سال‌های بعد در دولت آقای احمدی‌نژاد افتاد، مبنایی‌تر و اساسی‌تر بود چراکه موضوع بیشتر جایگاه سازمان برنامه بود تا نقش آن. یعنی سازمان برنامه جایگاهی داشته و نقشی را ایفا می‌کرده. نقشش که قابل حذف کردن نبوده و نیست، حداقل این است که جایی باید باشد تا بودجه کشور را تنظیم و اجرا کند و اگر یک ساعت در اجرای بودجه اختلال ایجاد شود، کل اساس کار دولت دچار مشکل می‌شود و این هم منحصرا توسط سازمان برنامه و بودجه قابل اجرا است. بنابراین آن نقش حداقل در زمینه بودجه و برخی امور دیگر، غیرقابل حذف‌شدن بوده، اما در دوره آقای احمدی‌نژاد بیشتر برخورد با جایگاه سازمان برنامه بود که اعتمادبه‌نفس سازمان گرفته شد. من از اینجا وارد قسمت تحلیلی سؤال شما می‌شوم و بعد به اتفاقی که تعبیر غیرحقوقی انحلال سازمان برنامه و بودجه به آن گفته می‌شود، می‌پردازم. آنچه وجود نهادی به نام سازمان برنامه و بودجه را در نظام حکمرانی ایجاب و توجیه می‌کند این است؛ کسانی که کشور را اداره می‌کنند، همیشه باید پاسخی به این سؤال داشته باشند که دارند چه اهدافی را دنبال می‌کنند، می‌خواهند به کجا برسند و چه کارهایی می‌خواهند انجام دهند؟ و بلافاصله این سؤال مطرح می‌شود که چطور می‌خواهند این کار را انجام دهند؟ در پاسخ سؤال دوم، موضوعی که در ارتباط با تحقق اهدافی که سیاسیون و اداره‌کنندگان کشور به آن می‌پردازند، این است که با چه منابعی می‌خواهند این کار را انجام دهند. اینکه منابع از کجا قرار است بیاید، موضوع کارشناسی و غیرسیاسی است. باید جایی باشد که بین اهداف سیاستمدار و منابعی که لازم دارد، سازگاری و هماهنگی ایجاد کند. به همین دلیل است که سازمان متعلق به رئیس‌جمهور است و شکل وزارتخانه‌ای آن توجیهی ندارد. اینکه جایگاه سازمان، جایگاه معاون رئیس‌جمهور است این است که درواقع جزئی از مدیریت کلان کشور هست که نمی‌توانیم آن را از رئیس‌جمهور جدا کنیم. بنابراین، هماهنگی و سازگاری بین سیاستمدارانی که کشور را اداره می‌کنند و کارشناسانی که منابع کشور را برآورد می‌کنند و حداقل در محدوده بودجه دولت می‌توانند برآوردهای دقیقی داشته باشند، ضرورت می‌یابد. هماهنگی و ضرورت به این صورت خودش را نشان می‌دهد که سیاستمداران و تصمیم‌گیرندگان معمولا دوست دارند بگویند افراد توانمندی هستند و می‌توانند به اهداف خیلی بزرگی دست پیدا کنند، و سازمان برنامه در اینجا نهادی قلمداد می‌شود که نقش ترمز برای تصمیم‌گیرنده پیدا می‌کند. تصمیم‌گیرنده می‌گوید طرف پنج سال می‌خواهم به اینجاها برسم، این صنایع را به وجود بیاورم و موضوعات دیگر را بیان می‌کند و سازمان برنامه می‌گوید منابعی که شما می‌خواهید این کارها را با آن انجام دهید از کجا قرار است که شما مسئولیت خواهید داشت تا این حد قابل تحقق است. درواقع انکار به‌نوعی نقش وتوکننده تصمیم سیاستمدار را پیدا می‌کند. این باعث شده هم در قبل و هم بعد از انقلاب، هیچ‌وقت مقامات ارشد کشور نگاه مثبتی به سازمان برنامه بودجه نداشته باشند، البته به‌جز بازه زمانی اولیه کار سازمان برنامه که خیلی هم کوتاه بود و هماهنگی زیادی بین ابتهاج و شاه وجود داشت. این کجا خودش را نشان می‌دهد؟ وقتی سیاستمدار می‌گوید می‌خواهم به این اهداف برسم و کارشناس سازمان می‌گوید منابع وجود ندارد و دولت می‌گوید از بانک مرکزی می‌توانم تأمین منابع را بگیرم. درواقع قید محدودیت بودجه این‌طور می‌تواند برداشته شود و برداشته شدن همین قید یعنی ضعف جایگاهی که سیاستمداران ارشد کشور برای سازمان برنامه در نظر داشتند و خودش را در تورم مزمن نشان داده که از سال ۱۳۵۱ به بعد شاهد تورم بالا و مزمن در کشورمان بوده‌ایم که نشان می‌دهد آن نقش نتوانسته عمل کند. البته آنچه در مورد دوران وفور منابع نفتی اشاره کردید این‌طور می‌توانم بیان کنم که اصولا بیشتر مشکلاتی که کشورهای نفتی ازجمله ما با آن‌ها مواجه هستند در دوره وفور نفتی شکل می‌گیرد و در دوره کمبود نفتی خودش را در مقیاس‌های بزرگ بروز می‌دهد. وقتی منابع زیاد می‌شود، تصمیم‌گیرندگان تصور می‌کنند اهداف بزرگ قابل تحقق است و مخارج را افزایش می‌دهند و سازمان برنامه هم نمی‌تواند در آن موقعیت مخالفتی داشته باشد که به تکرات این اتفاق افتاده است. و وقتی درآمدها کم می‌شود کاهش مخارج امکان‌پذیر نیست و خودش را به‌صورت کسری بودجه و تورم‌های بالاتر از دوره وفور نفتی نشان می‌دهد.

بنابراین این بحث را چنین جمع‌بندی کنم که همیشه نقایص و کمبودهای زیادی در هر نهادی ازجمله سازمان برنامه و بودجه وجود داشته اما من این را که تصمیم‌گیرندگان چطور به سازمان برنامه نگاه کنند، به‌عنوان شاخصی از کیفیت حکمرانی می‌دانم. یعنی هر جا سازمان برنامه در موضع ضعیف‌تر قرار گرفته، کیفیت حکمرانی ضعیف‌تر بوده، و این به معنی کیسه‌ای خرج کردن بودجه است و اینکه تصمیم‌گیرنده دستش باز باشد تا هر روز که سر کار آمد، بتواند تصمیم بگیرد همان روز چقدر و کجا خرج کند و فردا بتواند تصمیمش را تغییر دهد. اما هرچه به محدودیت‌هایی که از سمت منابع می‌آید نزدیک شود یعنی انضباط مالی و پولی جایگاه بهتری پیدا کرده و این به معنی بهبود کیفیت حکمرانی است.

> یک وجه از اداره کشور همیشه در کشور ما با چالش پنهانی مواجه بوده و به‌تدریج در سال‌های بعد جلوه بیرونی پیدا می‌کرده: چالش بین تکنوکرات‌ها و سیاست‌مداران. سیاست‌مداران همیشه دوست داشتند بدون قیود محدودکننده اقتصاد کلان پول خرج کنند، درواقع پول بکارند و محبوبیت درو کنند؛ اما تکنوکرات‌ها و کارشناسان همیشه روی قیود محدودکننده اقتصاد کلان تأکید داشتند و سؤال می‌کردند اینهایی که قرار است خرج کنید از کجا قرار است تأمین شود و این سؤالی است که همیشه سیاست‌مداران ما از آن خوششان نمی‌آمد.

> همیشه نقایص و کمبودهای زیادی در هر نهادی ازجمله سازمان برنامه و بودجه وجود داشته، اما من این را که تصمیم‌گیرندگان چطور به سازمان برنامه نگاه کنند، به‌عنوان شاخصی از کیفیت حکمرانی می‌دانم؛ یعنی هرجا سازمان برنامه در موضع ضعیف‌تر قرار گرفته، کیفیت حکمرانی ضعیف‌تر بوده و این به معنی کیسه‌ای خرج‌کردن بودجه است و اینکه تصمیم‌گیرنده دستش باز باشد تا هر روز که سر کار آمد، بتواند تصمیم بگیرد چقدر و کجا خرج کند و فردا بتواند تصمیمش را تغییر دهد. اما هرچه انضباط مالی و پولی جایگاه بهتری پیدا کرده، به معنی بهبود کیفیت حکمرانی است.

> اصولا بیشتر مشکلاتی که کشورهای نفتی ازجمله ما با آنها مواجه هستند، در دوره وفور نفتی شکل می‌گیرد و در دوره کمبود نفتی خودش را در مقیاس‌های بزرگ بروز می‌دهد. وقتی منابع زیاد می‌شود، تصمیم‌گیرندگان تصور می‌کنند اهداف بزرگ قابل تحقق است و مخارج را افزایش می‌دهند و سازمان برنامه هم نمی‌تواند در آن موقعیت مخالفتی داشته باشد که به تکرار این اتفاق افتاده است. و وقتی درآمدها کم می‌شود، کاهش مخارج امکان‌پذیر نیست و خودش را به صورت کسری بودجه و تورم‌های بالاتر از دوره وفور نفتی نشان می‌دهد.

عکس: سهند تاکی، شرق