

به نام خدا

فراز و فرود تکنوکراسی در ایران

پنجمین کنفرانس فارغ‌التحصیلان دانشگاه صنعتی شریف

۱۱ دی ۱۳۹۸

به راه تکلف مرو سعديا
تو منزل شناسی و شه راهرو
اگر صدق داری بیار و بیا
تو حق گوی و خسرو حقایق شنو

(بوستان سعدی)

۱. مقدمه

تعریف تکنوکراسی

- حاکمیت علم، عقل، مهارت و حرفه‌ای‌گری در نظام تصمیم‌گیری کشور
- قدرت گرفتن افراد آموزش دیده و ماهر که برای حل مشکلات راه حل‌های علمی و مبتنی بر خرد ارائه می‌کنند.
- تفاوت با بوروکرات‌ها
... و سیاسیون

قلمرو بحث

- فراز و فرود تکنوکراسی در ایران
- فراز و فرود تکنوکراسی در سیاستگذاری اقتصادی در ایران معاصر
- فراز و فرود تکنوکراسی در سیاستگذاری اقتصادی در دهه ۱۳۴۰ شمسی

تفاوت نقش تکنوکرات در عرصه خصوصی و عمومی زندگی

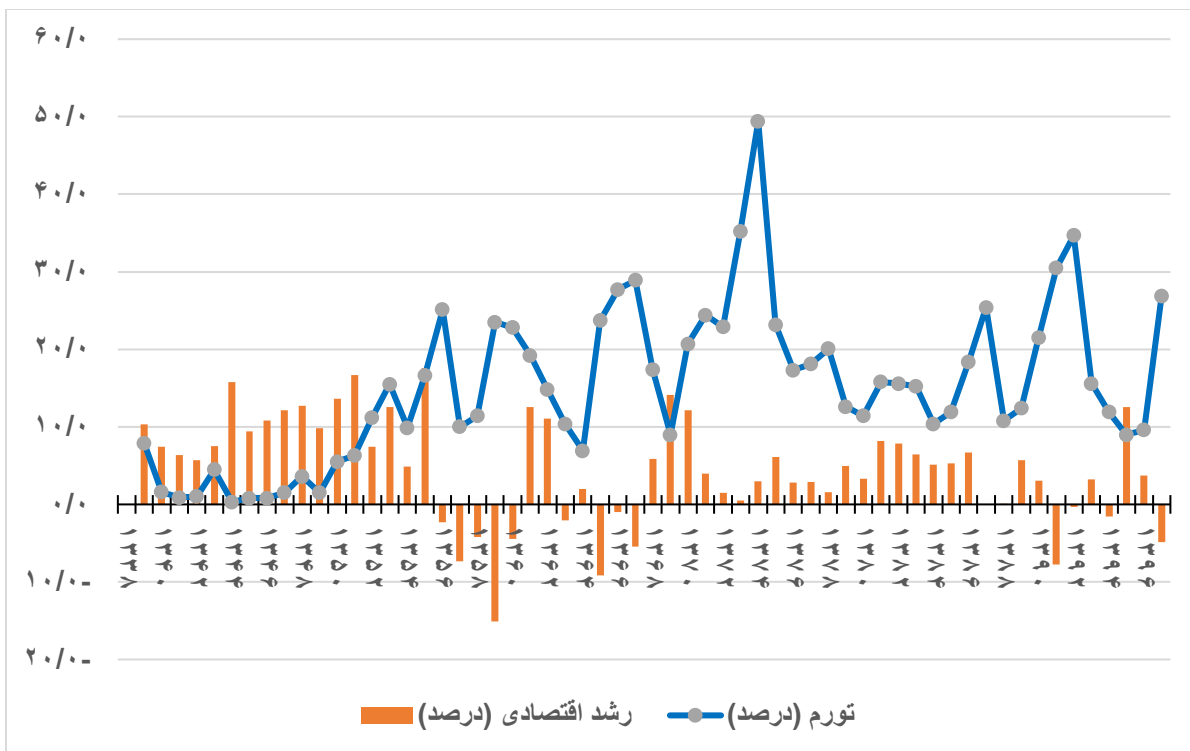
- گزارش لاگامو ۲۰۱۹
- وجوه سه‌گانه قدرت: سیاسی، اقتصادی و علمی
- دو‌زبانه بودن تکنوکرات: ترجمه از زبان علم به قدرت و برعکس
- تکنوکراسی در میانه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری
- مقبولیت قدرت سیاسی، تقاضا محوری تکنوکراسی

روش‌شناسی

- تحلیل روایی و سازگاری شواهد، تجارب و خاطرات نقل شده در تاریخ شفاهی
- پرهیز از نگاه صرف به توالی تاریخی وقایع و نشان دادن تحولات تاریخی در بستر متغیرهای وضعیت

۲. چرا دهه ۱۳۴۰؟

- به اندازه کافی نزدیک، به اندازه کافی دور
- سیاستگذاری اقتصادی در تسلط تکنوکرات‌ها
- عصر طلایی اقتصاد ایران
 - رشد اقتصادی دهه ۱۳۴۰: بی‌سابقه در تاریخ معاصر ایران و کم‌نظیر در سطح جهان
 - ثبات اقتصادی و تورم بسیار ملایم
- دهه متمایز اقتصاد ایران
 - سقوط اقتصادی دوران شریف امامی و رکود عمیق در دوران امینی
 - بیماری هلندی دهه ۱۳۵۰



عملکرد رشد اقتصادی و تورم در برنامه‌های پنج ساله

میانگین نرخ (درصد)		دوره	برنامه پنج‌ساله	
تورم	رشد			
۱/۴	۱۰	۱۳۴۱-۴۶	سوم عمرانی	قبل از انقلاب
۳/۶	۱۳	۱۳۴۶-۵۱	چهارم عمرانی	
۱۵/۶	۷/۷	۱۳۵۱-۵۶	پنجم عمرانی	
۱۸/۸	۶/۹	۱۳۶۸-۷۲	اول توسعه	بعد از انقلاب
۲۵/۶	۲/۵	۱۳۷۳-۷۸	دوم توسعه	
۱۴/۶	۵/۷	۱۳۷۸-۸۳	سوم توسعه	
۱۵/۳	۴/۳	۱۳۸۳-۸۸	چهارم توسعه	

۳. ویژگی‌های بارز تکنوکرات‌های دهه ۱۳۴۰

عالیخانی

- بهترین فارغ‌التحصیل ایرانی اقتصاد اروپا
- دکتر شاخ‌ایران
- مامور خروج اقتصاد ایران از رکود سنگین اواخر دهه ۱۳۳۰
- اولین وزیر اقتصاد ایران
- مشاور بانک جهانی

صفی اصفیا

- تکنوکرات تکنوکرات‌ها
- فارغ‌التحصیل مدرسه پلی‌تکنیک و مدرسه معدن پاریس
- استاد معدن شناسی دانشگاه تهران
- مدیر عامل سازمان برنامه به مدت ۷ سال در ۴ دولت (امینی، علم، منصور و هویدا)
- منشا تغییرات عمده در سازمان برنامه
- وزیر مشاور در امور اقتصادی

مهدی سمیعی

- فارغ‌التحصیل اقتصاد و حسابداری از انگلستان
- مدیر عامل بانک ملی
- رئیس بانک توسعه صنعتی و معدنی
- رئیس بانک مرکزی
- مدیر عامل سازمان برنامه

محمد یگانه

- دکترای اقتصاد از دانشگاه کلمبیا
- مدیرکل برنامه‌ریزی بخش خاورمیانه سازمان ملل
- مسئول تنظیم برنامه اقتصادی تونس و جمهوری مغرب
- معاون اقتصادی وزیر اقتصاد
- وزیر آبادانی و مسکن
- نماینده ایران در بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول
- رئیس کل بانک مرکزی
- وزیر مشاور
- وزیر امور اقتصادی و دارایی
- استاد دانشگاه کلمبیا

رضا مقدم

- استاد دانشگاه استنفورد
- قائم مقام بانک مرکزی
- مدیر اداره ارزیابی سیاست‌های صندوق بین‌المللی پول
- مدیر اداره اروپای صندوق
- معاون سی‌تی بانک لندن

رضا نیژمند

- دکترای مدیریت صنعتی از دانشگاه سیراکیوز
- ۱۴ سال تجربه مدیریت در سازمان برنامه
- رئیس ایرانی گروه مشاوران جورج فرای
- معاون توسعه صنعتی وزیر اقتصاد
- بنیانگذار و رئیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران
- مدیر عامل مس سرچشمه

ویژگی‌ها

کاردانی عالیخانی

- ادغام وزارتخانه‌های بازرگانی و صنایع و معادن و گمرک (انتقال از دارایی) و تشکیل وزارت اقتصاد (Super Ministry)
- مقتدرترین وزیر اقتصاد در ۳۴ سالگی، بدون سابقه دیوانی و سیاسی
- هماهنگی تولید و تجارت با استفاده از ابزار گمرک
- تبدیل اقتصاد ورشکسته دوران امینی به اقتصادی شکوفا و پویا

اصول مداری، اقتدار و استقلال رای

- عالیخانی
 - بیرون کردن رئیس اداره آمار وزارتخانه پس از اولین ملاقات با شاه
 - مخالفت با اصلاحات ارضی
 - مخالفت با مونتاژ مرسدس بنز
 - ترس شاه و هویدا از اقتدار عالیخانی (نخست وزیر آتی)
 - مخالفت با درخواست دفتر مخصوص شاه برای صدور پروانه ساخت کارخانه سیمان آبیک در محدوده ۱۲۰ کیلومتری سیمان تهران و ری
 - گزارش‌های ساواک علیه عالیخانی (خاطرات پرویز ثابتی)
 - مخالفت با سیاست تثبیت قیمت شاه
 - برکناری در سال ۱۳۴۸

- یگانه
 - درگیری با ساواک
 - انتصاب به وزارت مسکن و شهرسازی
 - ارزیابی هویدا و برکناری شبانه
- نیازمند
 - عدم قبول وزارت صنایع در کابینه منصور و سپس قبول معاونت صنعت و معدن عالیخانی
 - ممانعت از نفوذ ساواک در سازمان گسترش
 - مخالفت با حزب رستاخیز
- میهن پرستی
 - آرزوی عالیخانی پیش از مرگ

۴. دستاوردها

- کم‌رنگ شدن نقش بوروکرات‌ها و سیاسیون در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی
- همسویی منافع قدرت اقتصادی و سیاسی
- تبدیل تجار به صنعتگر با استفاده از سیاست‌های تجاری و صنعتی
- توسعه صنعتی: رشد بی‌سابقه ۱۶ درصدی
- ایجاد بخش خصوصی متمول و مستقل

تدابیر و خط‌مشی‌ها

- هماهنگی بی‌نظیر وزارت اقتصاد، سازمان برنامه و بانک مرکزی (سه تفنگدار)
- هماهنگی سیاست‌های صنعتی، تجاری، و اعتباری
- کار تیمی درون وزارتخانه: "عالیخانی و ۵ معاونش، آنقدر به هم چسبیده و هماهنگ هستند که هر تصمیمی بگیرند اجرا می‌کنند." (گزارش ساواک)
- تربیت مدیر برای صنایع داخلی: سازمان مدیریت صنعتی
- بازسازی و ریسک‌زدایی: معاونت اقتصادی
- تاسیس شهرک‌های صنعتی
- توسعه صنایع سنگین: ذوب آهن اصفهان، تراکتورسازی و ماشین‌سازی تبریز و اراک، و پتروشیمی

استراتژی

- جایگزینی واردات
- حمایت تعرفه‌ای از تولیدات صنعتی داخلی
- عدم مداخله در قیمت‌گذاری

۵. ادوار اقبال و ادبار به تکنوکراسی در ایران معاصر

دوره اول: اهتمام به احیای ایران: دوره پهلوی اول (۱۳۰۴-۲۰)

محمدعلی فروغی

○ شکل دادن به هویت ملی

"ایران باید اول وجود پیدا کند تا بر وجودش اثر مترتب شود. وجود داشتن ایران وجود افکار عامه

است. [باید] جماعتی ولو قلیل ... از روی بی‌غرضی در خیر مملت کار بکنند و متفق باشند. اما

افسوس از بس گفتم زبان من فرسود." (سیاست‌نامه، ص ۷۶-۷۴)

○ بنیان‌گذاری نهادهای مدرن سیاسی و حقوقی

○ کنار کشیدن از کار اجرایی و بازگشت به کارهای علمی و ادبی در شش سال آخر سلطنت رضاشاه

○ گله از مهجور ماندن علم اقتصاد و غلبه سیاست و قدرت بر علم و عقل (سخنرانی دانشکده حقوق،

۱۳۱۵)

علی اکبر داور

○ وزیر عدلیه در کابینه هدایت (۱۳۰۶-۱۲)

○ بنیانگذار دادگستری نوین ایران،

○ تاسیس ثبت احوال،

○ تدوین قانون مدنی، قانون تجارت، قانون ثبت اسناد، ، قانون ثبت املاک، قانون ازدواج و طلاق

○ تامین مالی راه آهن از قانون انحصار قند و شکر و چای

○ مرگ مشکوک (خودکشی/سکته قلبی) (بهمن ۱۳۱۵)

دوره دوم: اقبال به برنامه‌ریزی

- تشکیل هیئت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور به پیشنهاد ابتهاج (۱۳۲۵)
- تشکیل هیئت عالی برنامه به ریاست نخست وزیر
- تاسیس سازمان برنامه (۱۳۲۷)
- ریاست ابتهاج بر سازمان برنامه (۳۷-۱۳۳۳)
- تاسیس دو دفتر فنی و اقتصادی به قصد به کارگیری کارشناسان تراز اول جهان، اعم از ایرانی و خارجی
- کمک گرفتن از رئیس وقت بانک جهانی (یوجین بلاک) برای تامین کارشناسان دفتر فنی
- جذب فارغ‌التحصیلان ایرانی دانشگاه‌های تراز اول آمریکا و اروپا برای تهیه برنامه دوم و سوم

- تعارض تدریجی سازمان با نظام تصمیم‌گیری سیاسی کشور
 - اختلاف بر سر محل احداث کارخانه پتروشیمی
 - برخورد ابتهاج با مقامات نظامی آمریکا
 - برق‌رسانی به قشم

- عدم تحمل جسارت و حرفه‌ای‌گری تیم ابتهاج
 - اشراف اطلاعاتی سازمان
 - حسابرسی عقلانی نظام تصمیم‌گیری
 - پایبندی به اصول علمی و حرفه‌ای

- تقدیم ماده واحده با سه فوریت برای انتقال سازمان به نخست وزیری (۱۳۳۷)
- استعفای ابتهاج
- تصمیم وزیر دارایی (تیمسار ضرغام) به اخراج ابتهاج از ساختمان سازمان برنامه
- بازداشت ابتهاج به مدت هفت ماه

دوره سوم: آغاز تحول مهم در سیاست‌های اقتصادی

- ادغام وزارتخانه‌های بازرگانی و صنایع و معادن و گمرک
- انتخاب یک اقتصاددان جوان و تحصیل کرده اروپا بیرون حلقه بسته دیوان سالاری و سیاسی
- ماموریت عالیخانی: خروج از رکود و توسعه صنعتی
- برکناری عالیخانی (۱۳۴۸)

۶. تحلیل فراز و فرود

مناسب بودن فضای سیاسی برای اقدام مناسب در زمان مناسب

- احساس خطر شاه از امینی
- بدیل اصلاحات ارضی در قالب انقلاب سفید
- رکود اوایل دهه ۱۳۴۰
- ناهماهنگی وزارت بازرگانی (اصرار بر واردات)، صنایع (توسعه صنایع داخلی) و گمرک

مصالحه قدرت سیاسی و توسعه اقتصادی

- با مشاهده موفقیت‌های عالی‌خانی در نظم‌بخشی به اقتصاد آشفته کشور و بیرون آوردن آن از رکود، شاه آزادی عمل به او داد و از او پشتیبانی کرد
- دست شستن موقتی شاه از تسری اقتدارگرایی به حوزه اقتصاد
- عصر طلایی تکنوکرات‌ها
- تغییر رویه محمدرضا پهلوی
 - سودای نفت
 - بی‌نیازی و خانه نشین کردن تکنوکرات‌ها

بروز تضادها و تناقض‌ها (از امینی تا علم، منصور و نهایتا هویدا)

- بنگاهداری دولتی به سیاق دوران رضاشاه
- انحصار سرمایه‌گذاری دولت در صنایع مادر و استراتژیک
- تشویق فعالیت بخش خصوصی در صنایع کوچک و متوسط
- عقب ماندگی کشاورزی و خدمات از صنعت
- بروز تضادهای اجتماعی (حاشیه‌نشینی)
- عقلانیت فن‌سالاری در بین اقتدارگرایی سیاسی و پوپولیزم اقتصادی

حذف عقل‌گرایی در مصاف با اقتدارگرایی سیاسی

نقش داور (وزیر مالیه در کابینه فروغی، ۱۵-۱۳۱۲) در دولتی شدن اقتصاد ایران

- تاسیس ۴۰ شرکت دولتی (بانک ملی، بیمه ایران، ساختمان ایران، حل و نقل، گله‌داری، قند و شکر، کبریت سازی، نساجی، آبیاری، پنبه، برنج، پشم و پوست)
 - تصویب قوانین انحصار قند و شکر و جای (۱۳۰۴)، کنترل اسعار خارجی (۱۳۰۸)، انحصار تجارت خارجی (۱۳۱۰)
 - اهتمام به ایجاد کارخانه‌های دولتی:
- "کارخانه بیشتر از کارخانه کمتر، کارخانه دولتی از کارخانه خصوصی، کارخانه بزرگ از کارخانه کوچک و تولید سرمایه‌بر از تولید کاربر بهتر است." (اقتصاد ایران، باری، ص ۱۳۰)
- اقتدارگرایی اقتصادی ناگزیر به اقتدارگرایی سیاسی می‌انجامد.
 - افزایش درآمد نفت نظام سیاسی را به دخالت بیشتر در اقتصاد سوق می‌داد.
 - حاصل، بی‌نیازی از تکنوکرات‌های مستقل بود.

تاکید ابتهاج بر لزوم برنامه‌ریزی جامع (۱۳۳۸)

"ابتهاج ... معتقد بود که یک برنامه‌ریزی متمرکز - شبیه مدل شوروی - باید در ایران تحقق یابد."
(توسعه در ایران، ص ۲۹۰)

تمرکز برنامه‌ریزی و تنظیم بودجه در سازمان برنامه (۱۳۴۳) و انتقال مسئولیت تنظیم بودجه از وزارت دارایی به سازمان برنامه

"به وسیله اقدامات دولت ما می‌توانیم در مکانیزم بازار دخالت کنیم و مملکت را خیلی سریع‌تر پیش ببریم ... با دخالت مستقیم دولت در عرضه و تقاضا سرعت پیشرفت اقتصادی می‌تواند خیلی تندتر باشد."
(خداداد فرمانفرمایان)

"در اقتصاد کشورهای کم‌رشد، تغییرات در قیمت درجه فراوانی یا کمیابی عوامل تولید را منعکس نمی‌کند ... لذا دولت باید با سرمایه‌گذاری مستقیم خود یا تعدیل قیمت‌ها ... سعی کند منابع تولیدی کشور را به راه‌های صحیح هدایت نماید." (گزارش مقدماتی برنامه سوم، ص ۲۸)

روند جهانی اقبال به اقتصاد دولتی، توسعه دولت‌مدار و مبتنی بر برنامه‌ریزی

- سیطره روحیه ناسیونالیستی-سوسیالیستی از دهه ۱۳۲۰
- دستاوردهای اتحاد جماهیر شوروی در پی اجرای برنامه‌های پنجساله
- اقبال به تفکر مهندسی اجتماعی
- اهتمام آمریکا به جنگ ویتنام و ترس از نفوذ سوسیالیزم در خاورمیانه
- رویه بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول

توجیه تئوریک دخالت دائم دولت به پشتوانه انقلاب کینزی

- سیاست مالی انبساطی
- سرمایه‌گذاری مستقیم
- دولت مستعجل تکنوکرات‌ها

ناپایداری دستاوردهای جایگزینی واردات

- تجربه جهانی: رشد سریع ولی ناپایدار
- صنعت داخلی را به رغم توسعه کمی در برابر رقابت کالاهای خارجی آسیب‌پذیر می‌کند.

۷. درس‌ها و چشم‌انداز