

مسئله سیاستگذاری در اقتصاد ایران از نظر گروه مشاورین هاروارد

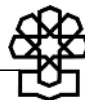
دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۳۱۶۵
شهریورماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

- ۱ مقدمه
- ۲ ۱. مسائل اصلی از نظر مشاورین هاوارد
- ۱۰ ۲. چگونه می‌توان نظام مالی و نظام اداری را اصلاح کرد؟
- ۱۵ ۳. گام‌های نخست برای اصلاح



مسئله سیاستگذاری در اقتصاد ایران از نظر گروه مشاورین هاروارد

مقدمه

ابوالحسن ابتهاج از بدو ریاست سازمان برنامه در سال ۱۳۳۳ از کارشناسان خارجی درخواست می‌کند که برای مشاوره به سازمان برنامه به ایران بیایند. یکی از این گروه‌ها مشاورین هاروارد است. در آن سال‌ها سازمان برنامه از دو قسمت فنی و اقتصادی تشکیل شده بود و مشاورین هاروارد گروهی از اقتصاددانان بودند که مشاوره به قسمت اقتصادی را به‌عهده داشتند. آنها از سال ۱۳۳۷ تا ۱۳۴۴ در ایران بودند و ماحصل تجربه خود را در چند کتاب و مقاله منتشر ساختند که یکی از آنها کتاب «برنامه‌ریزی در ایران» نوشته مک‌لئود در سال ۱۳۴۲ است که مبنای این نوشته است.^۱

با وجود اینکه نیم قرن از نگارش این کتاب‌ها می‌گذرد اما خواندن و بحث پیرامون آنها به‌ویژه در شرایط کنونی اقتصاد ایران توصیه می‌شود. آنها نقطه آغاز و شرط لازم برای بهبود عملکرد اقتصاد ایران را اصلاح نظام اداری ایران می‌دانند. این دیدگاه برای امروز بیش از هر زمان دیگری مورد نیاز ماست. در شرایط کنونی

۱. از میان آثار این گروه کتاب مک‌لئود ترجمه و منتشر شده است و کتاب بالدوین در دست ترجمه می‌باشد:

Baldwin, G. (۱۹۶۷). *Planning and Development in Iran*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

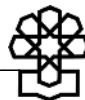
مک‌لئود، تاس، اچ. برنامه‌ریزی در ایران، ترجمه علی اعظم محمدبیگی تهران، نشر نی، ۱۳۸۰.

که درآمدهای نفتی به شدت کاهش یافته است، اصلاح نظام اداری احتمالاً تنها منبع رشد اقتصادی و راه مقابله با بیکاری و تورم در ایران است و ازسوی دیگر به علت کمبود درآمدهای ارزی احتمال پذیرش اصلاحات اداری - که همواره در برابر آن مقاومت می‌شود - افزایش یافته است. علاوه بر اینکه تجربه مشاورین هاروارد می‌تواند درک ما از مسائل ایران را عمق بخشد، در بازسازی سازمان برنامه که این روزها ذهن دولت و مجلس را مشغول ساخته نیز مفید است. عمده سیاستگذاران اقتصادی احیای سازمان برنامه را قدم اساسی برای تغییر در وضعیت اقتصادی می‌دانند، اما مکثود نشان می‌دهد که سازمان برنامه در اوج اقتدار خود چرا در انجام مأموریت‌هایش ناموفق ماند و عملاً ناتوانست کار چندانی پیش برد. ایجاد هماهنگی که از مأموریت‌های اصلی این سازمان بوده و هست به علت مسائل درونی و بیرون از سازمان زمین‌گیر می‌شود. هماهنگی و ایجاد نظم و حاکمیت عقلانیت در نظام اقتصادی ایران به اموری بسیار مهمتر از تشکیل یک سازمان بازمی‌گردد که به خوبی در آن کتاب به آن پرداخته شده است.

۱. مسائل اصلی از نظر مشاورین هاروارد

گروه مشاورین هاروارد با وجود آنکه اقتصاددان بودند عامل اصلی مشکلات ایران را در نظام اداری آن می‌دانند:

جامعه در حال توسعه نمی‌تواند چندان به پیش برود مگر آنکه یکی از ابزارهای اصلی این جامعه یعنی فرآیندهای اداری بسیار عقلانی (با تمام مشخصه‌های



خوب و بد آن) را پذیرفته باشد. دستگاه اداری کارآمد یکی از لوازم گریزنایپذیر پیشرفت صنعتی در عصر جدید است (مکلئود، ص ۱۱۱) و در ایران اصول اساسی مدیریت دولتی رعایت نمی‌شود (پیشین، ص ۱۱۶).

نظام اداری ماشین اجرای هر سیاست اقتصادی است جدا از اینکه سیاست اقتصادی چه هدفی را انتخاب کرده باشد. نظام اداری ابزار اجرای سیاست‌های اقتصادی است و هرگونه نقص و ضعف در این ماشین تحقق سیاست‌های اقتصادی را مختل می‌سازد. مکلئود تمام کتاب خود را به آسیب‌شناسی نظام اداری ایران در حوزه نظام تصمیم‌گیری اقتصادی اختصاص داده است و به‌درستی تأکید دارد اصلاح این نهاد که خود محصول شرایط فرهنگی و سیاسی است شرط تحول اقتصادی در ایران است.

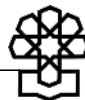
این دیدگاه با آنچه در ایران عامل اصلی عملکرد اقتصادی تصور می‌شود متفاوت است. معمولاً تصور می‌شود سیاست‌های اقتصادی علت‌العلل عملکرد اقتصادی است. مثلاً گفته می‌شود عامل موفقیت کشورهای شرق آسیا استراتژی برونگرایی و عامل شکست برخی از کشورها استراتژی جایگزینی واردات بوده است و اگر ایران استراتژی توسعه صادرات را انتخاب کند می‌تواند به یک جهش اقتصادی دست یابد. بدون تردید استراتژی‌های اقتصادی و سیاست‌های کلان اهمیت دارند، اما میزان موفقیت سیاست‌های کلان را کارآمدی دولت تعیین می‌کند. دولت ناکارآمد نمی‌تواند بسترهای مناسب را برای توسعه صادرات فراهم سازد. توسعه صادرات و هر سیاست اقتصادی احتیاج به نظام قضایی سالم و روان، امنیت و به‌طور کلی نظام

خوب اداری نیاز دارد. این تصور که تنها با تکیه بر سیاست‌های صحیح اقتصادی می‌توان مشکلات اقتصادی را برطرف نمود خیال محض است.

مک‌لئود وضعیت انضباط مالی را در سال ۱۳۴۰ با عصر مشروطه مقایسه می‌کند و از اینکه نظام مالی کشور در طول ۵۰ سال تغییر چندانی نکرده است تعجب می‌کند:

وزارت دارایی آنقدر به بودجه‌بندی یا برنامه‌ریزی مالی نوین و صحیح کم‌علاقه و بی‌بهره از صلاحیت کافی در این حوزه است که مشاوران آمریکایی و برخی از ایرانیان به این باور رسیده‌اند که این وظیفه را باید به سازمان تخصصی جدیدی واگذار کرد که زیر نظر نخست‌وزیر فعالیت کند... در واقع طی این دوره طولانی - از زمان استخدام شوستر برای اصلاح سازمان اداری وزارت مالیه در سال ۱۲۸۹ هجری شمسی تا استخدام مشاوران آمریکایی برای تهیه برنامه عمرانی سوم در اواخر دهه ۱۳۳۰ - در وزارت مالیه چیزی متحول نشده بود مگر نام آن، که به وزارت دارایی تغییر یافته بود... روزی که شوستر شروع به کار کرد دستگامی به نام وزارت مالیه نامیده می‌شد اسم بدون رسمی بود. هیچ‌کس اطلاع نداشت جمع و خرج کشور به چه مبلغی می‌شود و چه مبلغی از آن قابل وصول است... (صص ۱۶۷ و ۱۶۸).

علاوه بر بی‌انضباطی بودجه‌ای که برای مشاورین آمریکایی تعجب‌آور است تداخل وظایف نهادهای تصمیم‌گیری نیز برای آنها امری خارق‌العاده به نظر می‌رسد که اجرای هر برنامه و سیاست اقتصادی را مختل می‌سازد. مک‌لئود وظایف و ساختار شورای عالی اقتصاد با وظایف «شورای پول و اعتبار» و وظایف این دو نهاد را با



وظایف وزارتخانه‌ها مقایسه می‌کند و تداخل این وظایف را مانع اتخاذ تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌های اقتصادی می‌داند. این ساختار تصمیم‌گیری امکان پاسخگویی را سلب کرده است و هر وزیری می‌تواند شکست در سیاست‌ها را به تصمیم‌گیری نهادهای موازی و شوراهای تصمیم‌گیری نسبت دهد. ازسوی دیگر وزیر نمی‌تواند در حوزه قانونی خود نیز سیاستگذاری نماید زیرا هر تصمیم مهمی باید از مجرای شورای عالی اقتصاد یا شورای پول عبور کند:

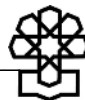
در ایران کمیسیون‌ها، شوراهای عالی و سازمان‌های دولتی زیادی وجود دارد که رسماً مسئولیت اتخاذ و اجرای سیاست‌های اقتصادی عمده را برعهده دارند. بنابراین، در هر زمان چند سازمان وجود دارد که قانوناً مجاز به سیاستگذاری اقتصادی هستند. در سال‌های اخیر درجه اهمیت این سازمان‌ها تقریباً ماه به ماه تغییر کرده است. در چنین محیطی برای سد کردن راه یک سیاست به راحتی می‌توان یک سازمان دولتی را علیه سازمان دیگر برانگیخت یا از اجرای تصمیمات یک سازمان از طریق ارجاع موضوع به سازمان یا شورای دیگری که اختیارات مشابه دارد، جلوگیری کرد. در نتیجه این وضع هیچ شورا یا سازمانی را نمی‌توان مسئول موفقیت یا شکست سیاست‌ها یا برنامه‌های دولت دانست زیرا هر سیاست در معرض برداشت‌های متفاوت و شک و تردید درباره قلمرو اختیارات قانونی سازمان‌ها قرار دارد. همه اینها سبب شده است که نظام اداری ایران نتواند سیاست‌های چندانی را اتخاذ کند و تقریباً هیچ‌یک از سیاست‌های اتخاذ شده به صورت سازگار یا هدفمند اجرا نشده‌اند (ص ۱۴۶).

در این نظام اداری که تداخل وظایف وزارتخانه‌ها با شوراهای تصمیم‌گیری، نظام را کند و ناکارآمد ساخته است به برخی از دستگاه‌ها مانند شرکت ملی نفت استقلال داده شده است تا بدون مزاحمت سایر دستگاه‌ها طرح‌های خود را به اجرا درآورد. این استقلال نیز به‌جای خود نادرست است زیرا روح یکپارچگی در نظام تصمیم‌گیری را خدشه‌دار ساخته است:

امور شرکت ملی نفت ایران هیچ‌گاه تحت شمول برنامه‌ریزی اقتصادی متمرکز در ایران قرار نگرفته است. این وضع شاید برای پیشرفت خود صنعت نفت خوب بوده باشد، اما کلیه سطوح تصمیم‌گیری در دولت را از ملاحظه این فعالیت‌های مهم در چارچوب بخشی از کل فعالیت بخش عمومی در اقتصاد ایران باز داشته است. به‌نظر می‌رسد تصمیمات مرتبط با صنعت نفت جزء کوچکی از الگوی عمومی سیاستگذاری اقتصادی در کشور را تشکیل بدهد (ص ۱۴۹).

به‌تدریج بسیاری از دستگاه‌ها از شرکت ملی نفت آموختند که استقلال در دخل و خرج ابزار مناسبی برای رشد حیطة تحت امر آنهاست. در طول زمان دستگاه‌های زیادی مانند سازمان، شرکت و مؤسسات وابسته به دولت به‌وجود آمد که مانند شرکت ملی نفت از استقلال در امور مختلف مالی، انسانی و اداری برخوردار هستند. به‌نظر می‌رسد وسعت جزایر مستقل در نظام اداری از سرزمین اصلی در ایران بیشتر شده باشد. این مدیریت جزایری نمی‌تواند زمینه‌ساز توسعه باشد، زیرا:

نیروهای متعدد و پراکنده در نظام اداری که همچون سدی محکم در مقابل نظام‌مند شدن الگوهای کار اجرایی عمل می‌کردند همین اثر فلج‌کننده را بر



تشکیلات تصمیم‌گیری دولت بر جای گذاشتند... دولت مدرن و فعال نیاز دارد که در سطوح بالایی خود، سازوکارهای سیاسی و اداری کل تشکیلات دولتی به نحو نظام‌مند یکپارچگی یافته باشند. در واقع از یک طرف استمرار جریان معنی‌دار اطلاعات و توصیه‌ها و از طرف دیگر، استمرار جریان برگشتی تصمیمات و دستورات عقلانی بستگی به تأمین نیاز فوق دارد (ص ۱۴۵).

مدیریت صحیح کشور در صورتی امکانپذیر است که منابع دولتی به‌صورت یکپارچه جمع و براساس اولویت‌های ملی تقسیم شود. استقلال شرکت‌ها، مؤسسات و نهادهای دولتی محل این یکپارچگی است.

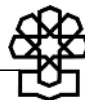
بدین ترتیب نظام اداری ایران در حوزه اقتصاد از نظر مک‌لئود در سال ۱۳۴۲ چند مشکل اساسی دارد: نظام بودجه‌ریزی نادرست، تداخل وظایف شوراهای تصمیم‌گیری با وظایف وزارتخانه‌ها، عدم یکپارچگی در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی و وجود نهادهای مستقل اداری مانند شرکت‌های دولتی. به‌نظر می‌رسد این مشکلات هم‌اکنون نیز به قوت خود باقی است. نظام بودجه‌ریزی از درهم‌ریختگی بسیار نامتعارف همچنان رنج می‌برد و با استانداردهای پذیرفته شده فاصله دارد، ساختارهای تصمیم‌گیری تصویر روشنی از تقسیم وظایف و مسئولیت‌ها ارائه نمی‌دهند و پاسخگویی مدیران به سختی امکانپذیر است. در واقع مشخص نیست که از چه کسی در مورد مسائل اولیه اقتصادی مانند تورم باید سؤال کرد و بودجه جزایر مستقل دولتی و حکومتی حداقل دو برابر بودجه دولت شده است.

چرا در تحول نظام مالی دولت، اصلاح ساختار تصمیم‌گیری و بودجه‌ریزی کشور

موفقیتی حاصل نشده است؟ چرا نظام اداری ایران متناسب با نیاز کشور متحول نشده است؟

مک‌لئود عوامل مؤثر بر نظام اداری ایران را به دو دسته فرهنگی و سیاسی تقسیم می‌کند. نظام اداری در ایران مانند همه کشورها به شدت متأثر از شرایط سیاسی است. تأثیر نظام سیاسی از شرایط فرهنگی روشن‌تر و تصدیق به آن آسان‌تر است:

زندگی سیاسی در هر جامعه‌ای در صورت فقدان ساختار نهادی توسعه یافته و مقبول جامعه به صحنه مبارزه علنی برای پیشرفت شخصی و کسب قدرت بدل می‌شود. علاوه بر این، اگر عرصه مناسبی برای این مبارزه سیاسی که نهادهای چنین ساختاری آن را مهیا می‌کنند، وجود نداشته باشد مبارزه فوق به حریم دیوان‌سالاری کشانده می‌شود. در چنین جامعه‌ای دیوان‌سالاری یگانه شاهد محسوس موجودیت زندگی سیاسی سازمان یافته است. در این حالت، ایجاد هرگونه تمایز مفهومی بین سیاست و مدیریت دولتی ناممکن می‌شود. بقای هر صاحب منصب دولتی، دیگر نه به صلاحیت مدیریت وی بلکه به توانایی و مهارت او به عنوان یک سیاستمدار بستگی پیدا می‌کند. دیوان‌سالاری دیگر دائماً با خود در حال جنگ است. حتی می‌توان گفت که اگر در چنین جامعه‌ای دیوان‌سالاری نیز موجودیت داشته و در حال عمل باشد، معرف مجموعه‌ای از قرار و مدارها و توافقات سیاسی است نه یک ساختار سازمانی، همان‌طور که انتظار می‌رود این قرار و مدارها اغلب نه از وجود فکری مستدل در دل خود ساختار دیوان‌سالاری بلکه از نگرانی اجتناب‌ناپذیر



افراد برای حفظ منافع شخصی ناشی می‌شود (ص ۵۸).

فضای موقتی بودن که بر بالای سر هر مقام سیاسی در ایران سایه انداخته است موجب می‌شد که هیچ سیاستمداری نتواند آینده‌ای بجز فردا را پیش‌بینی کند (ص ۱۴۷).... به این ترتیب، دنیای منازعات مستدل و منطقی به عرصه ظهور قدرت‌های متخاصم و ناپایدار مبدل می‌شود و در میان این هیاهوها صدای عقل که غالباً ضعیف است خاموش می‌شود (ص ۵۳).

در مورد ویژگی‌های فرهنگی ایرانیان مک‌لئود به عاداتی مانند تعارفات، مسئولیت‌گریزی و انتقادناپذیری اشاره می‌کند که در زندگی مردم ایران ساری و جاری است و در نظام اداری نیز ادامه می‌یابد و نظام اداری را مختل می‌سازد:

درواقع، ما دائماً در بیم و حیرت از شدت شخصی شدن پدیده‌های اجتماعی در جامعه‌ای بودیم که به حق می‌توان آن را جامعه‌ای شخصی شده، نام نهاد. در چنین جامعه‌ای، شخص، عقاید وی، جایگاه اجتماعی وی و کار و دانش حرفه‌ای او، همه معرف یک کل تفکیک‌ناپذیرند. تمایز منازعات فکری و منازعات شخصی که در اکثر جوامع، کاری بسیار دشوار است در جامعه ایران عملاً ناممکن می‌شود. در این کشور، حمله به هر اندیشه‌ای غالباً معادل با حمله به صاحب آن اندیشه تلقی می‌شود و به این ترتیب، آن را اهانت‌آمیز می‌دانند نه سودمند. هم‌اوردهای فکری که ما آن را امری معمول در منازعات علمی تلقی می‌کنیم و دستکم اینکه به فهم مسائل و اگر نه به حل آنها منتهی می‌شود. در ایران (انتقاد) معمولاً فضای تضاد و خصومت پدید می‌آورد. در

این فضا دستیابی به راه‌حل واقعی مسائل بیش از پیش دشوار می‌شود... در ایران آنچه راه‌حل مسئله به‌نظر می‌رسد معمولاً راه‌حل نیست، بلکه نوعی سازش ناپایدار است (صص ۵۲ و ۵۳).

شاید چندان بی‌انصافی نباشد اگر بگوییم که تمایل سنتی ایرانیان به تعارفات سبب می‌شود که حتی ایرانی آموزش‌دیده، در امور فنی به سمت پذیرش و تبعیت از خوشایندترین راه‌حل مسئله کشانده می‌شود (ص ۳۳).

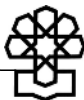
دیوان‌سالار ایرانی معمولاً فقط شغل را تصاحب نمی‌کند، بلکه در واقع، آن شغل را مالک می‌شود (ص ۶۱)... کارکنان عملاً رغبتی به تقبل مسئولیت و در نتیجه، پذیرش میوه‌های تلخ و شیرین عمل مسئولانه ندارند (ص ۱۱۴).

۲. چگونه می‌توان نظام مالی و نظام اداری را اصلاح کرد؟

برای یافتن راهکارهای اصلاح نظام مالی دولت و نظام اداری ابتدا ببینیم چه راهکارهایی حداقل به تنهایی کفایت نمی‌کنند. نخست راهکارهایی است که اصلاح نظام اداری را از درون جستجو می‌کند و سعی دارد با طراحی مجدد فرآیندهای اداری و مالی و انسانی مشکلات را برطرف سازد:

این معماها را نمی‌توان با صرف توسل به قواعد مدیریتی حل کرد. ریشه این مسائل عمیق‌تر از آن است که با راه‌حل‌هایی چون ساختار سازمانی سالم، با «روش‌های پرسنلی خوب»، به سادگی بتوان آنها را پیدا کرد (ص ۶۸).

بدون تردید اصلاح نظام مالی و اداری به اقداماتی از این قبیل نیاز دارد، اما این



اقدامات به تنهایی کفایت نمی‌کند زیرا شرایط سیاسی و فرهنگی که به آنها اشاره شد مانع از اجرای این اقدامات در عمل است. مکثود به‌خوبی داستان اصلاحات نظام اداری در ایران را بیان می‌کند:

اصلاحات اداری در ایران واقعاً حکایت غم‌انگیزی دارد. در این کشور «اصلاح اداری» که همچون «پیشرفت فنی» و «توسعه اقتصادی» اصطلاحی کلیشه‌ای است به‌طور نامشخص با مفاهیم «نوسازی» و «پیشرفت» که فی‌نفسه باید خوب باشد، ربط داده می‌شود. دولت یا برخی سازمان‌های دولتی در مقاطع زمانی مشخص و معمولاً به‌هنگام رویارویی با مقتضیات سیاسی به این اصطلاحات کلیشه‌ای روی می‌آورند و می‌کوشند تا به آنها عینیت ببخشند. تلاش‌های اصلاحگرانه در ایران معمولاً عمر کوتاهی داشته و در نتیجه تنها گزارش‌های تحلیگران مدیریت دولتی روی هم انباشته شده است. در مواقع گرمی و شور و شوق این تلاش‌ها، سازمان‌های جدید تشکیل می‌شود و روش‌های اداری جدید پا می‌گیرد. همه اینها به‌تدریج به فراموشی سپرده می‌شوند و معمولاً وضعی مشابه گذشته از سر گرفته می‌شود... توالی نتایج ناخوشایند اصلاحات اداری در ایران را به سهولت می‌توان به قانون آهنین سکون نسبت داد که به اعتقاد برخی مشاوران خارجی در برخی مناطق جهان بیشتر از قانون جاذبه مصداق دارد (ص ۱۲۰ تأکید اضافه شده است).

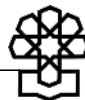
راهکار دوم توسل به کارشناسان خارجی است. شوستر و تعداد دیگری از مشاوران در زمان مشروطه و مشاورین هاروارد از انتهای دهه ۱۳۳۰ و تا اواسط دهه ۱۳۴۰ برای اصلاح نظام اقتصادی و مالی دولت به ایران آمدند، اما حضور این

کارشناسان تا چه اندازه مفید بود؟

ما بیش از پیش یقین حاصل کردیم که جامعه سنتی (که ایران نمونه آن است) باید راه ویژه و احتمالاً پیچ در پیچ خود را در فرآیند پیشرفت و توسعه طی کند. بیماری‌های این جامعه را به سختی می‌توان با نسخه‌هایی درمان کرد که مختص شرایط جوامع توسعه‌یافته غرب است. در جامعه سنتی مفهوم تغییر باید مبتنی بر نیروهایی باشد که تماماً از محیط خود این جامعه بجوشند. ما در طی مدت مأموریت خود، بیش از پیش اعتقاد پیدا کردیم که نیروهای جهان‌شمولی که برنامه‌ریزی توسعه به سهولت یا به‌طور مؤثر بتواند بر آنها تکیه کند، اندک هستند (ص ۷۸).

کارشناسان خارجی در صورت تحقق پیش‌شرط‌های سیاسی و فرهنگی می‌توانند مفید باشند اما از آنجا که ماهیت مسئله‌های نظام اداری با حوزه‌های سیاسی و فرهنگی گره خورده است کمک‌های فنی خارجی به تنهایی نمی‌توانند گره‌گشا باشند. راهکار سوم تأسیس یک سازمان مستقل مانند سازمان برنامه است. اساساً سازمان برنامه در ایران با این ایده شکل گرفت که عموم دستگاه‌های دولتی، ناکارآ و پرفساد هستند و باید دستگاهی سالم از تحصیلکردگان به‌وجود آورد و به آن قدرت سازمانی و مالی عطا نمود و بخش مهمی از پول نفت را در اختیار آن قرار داد تا آن سازمان بتواند موتور محرک اقتصاد ایران باشد:

قانون برنامه دوم، سازمان برنامه را در نقش دستگاهی مستقل از دولت پیش‌بینی کرد و این ارکان ضروری را برای آن در نظر گرفت: مدیرعامل که



عملاً غیرقابل عزل بود و قانوناً قدرت اجرایی مطلق داشت، شورای عالی که نهادی نظارتی و تصویب‌کننده برنامه‌های اجرایی سازمان برنامه بود و از ۷ «شهروند درستکار» تشکیل می‌شد، هیئت نظارت که متشکل از ۶ شهروند درستکار» بود و از طرف مجلس شورای ملی در نقش ناظر عمل می‌کرد و سرانجام «کمیسیون مشترک مجلسین شورای ملی و سنا» که قرار بود تا اندازه‌ای به‌عنوان نهاد قانونگذاری خود سازمان برنامه عمل کند (ص ۸۳).

با وجود این همه قدرت، سازمان برنامه هم نتوانست کاری از پیش ببرد و به کلیه آفات رایج در نظام اداری مبتلا شد. اهدافی که مؤسسين سازمان برنامه مانند ابتهاج به‌دنبال آن بودند اساساً از بالا و توسط یک سازمان قابل تحقق نبود. عقلانیت و برنامه‌ریزی در دولت نیازمند تحولی فراگیر در دستگاه‌های اجرایی و نظام سیاسی بود که ایران فاقد آن بود:

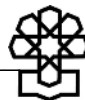
این نهاد برای آنکه کارساز باشد باید به‌طور مستمر به اطلاعات و اندیشه‌هایی دسترسی داشته باشد که در دستگاه‌های اجرایی تولید می‌شود (ص ۱۰۴).

به‌عبارتی سازمان برنامه باید اطلاعات و نیازها را از همه دستگاه‌ها جمع‌آوری می‌کرد، اما سازمان‌ها نه خود اطلاعات موجود را داشتند و نه اشتراک گذاشتن آن اطلاعات را به صلاح می‌دانستند. جنگ قدرت میان سازمان‌ها و بخشی‌نگری و روزمرگی، ارتباط مستمر و بلندمدت میان دستگاه‌ها را ناممکن می‌ساخت. اساساً دستگاه ستادی مانند سازمان برنامه و وزارت اقتصاد با مشکلات مضاعفی در ایران روبرو هستند و در اثر فشار دستگاه‌های بخشی عموماً مجبور به رها کردن وظایف

خود می‌شوند. سازمان برنامه نیازمند حقوق و فرآیندهای اداری روشن، حمایت اجتماعی، ارتباط ارگانیک با سایر سازمان‌ها و مشروعیت نزد دستگاه‌های اجرایی بود: اولاً، وظایف دستگاه ستادی باید مشخصاً بدون ابهام، دارای محدوده روشن و برای همه قابل فهم باشد. ثانیاً باید معلوم باشد که چه نیروهای فعالیت‌های آن را تضمین می‌کنند و حمایت این نیروها باید کاملاً روشن باشد. ثالثاً دستگاه ستادی باید روابط مناسب و اندام‌وار با دستگاه‌های اجرایی داشته باشد. این روابط باید با سطوحی از این دستگاه‌ها باشد که تصمیمات زیربط را اتخاذ می‌کنند و آنها را به مرحله اجرا می‌گذارند. رابعاً، دستگاه ستادی به‌جای آنکه در پی یافتن راه‌های اعمال قدرت بر دستگاه‌های اجرایی باشد باید مجاری ارتباط مؤثر با آنها را پیدا کند. خامساً و مهم‌تر از همه دستگاه ستادی باید آن نوعی از روابط کاری را با دستگاه‌های اجرایی در پیش بگیرد که در تفاهم و احترام متقابل استوار شده باشد (ص ۱۲۸).

به اعتقاد مک‌لئود هیچ‌یک از شروط در سازمان برنامه وجود نداشت و از همین رو این سازمان موفقیتی در مأموریت‌های خود به‌دست نیاورد. دستگاه‌های اجرایی به‌تدریج سازمان برنامه را دور زدند و اسناد تولید شده در سازمان برنامه حتی زمانی که به تأیید شاه می‌رسید مورد اجرا گذاشته نمی‌شد:

سازمان برنامه خارج از جریان اصلی سیاستگذاری در دولت باقی ماند و یا با سازمان‌های «رقیب» در تشکیلات دولت (بجز بانک مرکزی) شدیداً در کشمکش بود... . در موقعیتی که سازمان سیاسی - اداری دولت به لحاظ



فلسفی، نظری و نیز تشکیلاتی تن به فرآیند عقلایی‌سازی نمی‌داد اندیشه برنامه‌ریزی نمی‌توانست به سادگی جایگاه مورد احترامی پیدا کند (ص ۱۵۲).

برنامه‌ریزان با متوسل شدن به نفوذ شاه نیز نتیجه شایان توجهی به دست نیاوردند. آخرین نمایش قدرت هنگامی بود که برنامه‌ریزان در حضور وزرا برنامه سوم را به شاه تقدیم کردند و شاه در مقابل چشم وزرا مندرجات آن را تأیید و امضا کرد. این عمل هرچند به خوبی انجام شد اما هیچ چیز را تعیین نکرد. این برنامه هنگامی که مورد تأیید شاه قرار گرفت چیزی بجز بیانیه ایمان و اعتقاد به آینده کشور نبود. به سختی می‌توان گفت که دست‌اندرکاران برنامه‌ریزی به غیر از تعهد کلی به اندیشه‌های مبهم توسعه و پیشرفت، به تعهدات دیگری تن داده بودند. مسائل واقعی که باید حل می‌شد و تصمیمات حیاتی که باید اتخاذ می‌شد موضوعاتی بود که هنوز تعریف نشده بودند. کل مسئله عملاً به بیابان برهوت نیروهای اداری و سیاسی کشور افکنده شد.

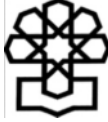
نیروهایی که خود موضوع اصلی و مورد توجه این گزارش بوده‌اند (ص ۱۵۸ تأکید اضافه شده است).

۳. گام‌های نخست برای اصلاح

از بدو مشروطه تاکنون موضوع اصلاح نظام اداری و به‌طور خاص اصلاح نظام مالی دولت مورد تأکید گروهی از کارشناسان بوده است. متأسفانه این گروه عموماً در حاشیه بوده‌اند. توصیه‌های این گروه برای سیاستمداران همواره تلخ بوده است. قبل

از هر چیز باید از کارشناسانی گلایه داشت که به سیاستمداران داروهای مسکن و حتی مخدر داده‌اند. این داروها اجازه نمی‌دهند سیاستمداران سختی اصلاح نظام اداری را تحمل کنند. هر توصیه‌ای که به سیاستمداران القا کنند که می‌توانند بدون اصلاح نظام اداری و مالی بر مشکلات اقتصادی غلبه یابند امکان تحول در نظام اداری را محدودتر می‌سازد.

اگر بپذیریم راه بهبود عملکرد اقتصادی از اصلاح نظام اداری می‌گذرد و اقداماتی مانند اصلاح نظام اداری از درون و با تکیه بر صدور بخشنامه ممکن نیست و استخدام کارشناسان خارجی و احیای سازمان برنامه به تنهایی کفایت نمی‌کنند و همچنین بپذیریم که نظام اداری جزئی از نظام سیاسی و فرهنگی کشور است آنگاه برای رهایی از این وضعیت تاریخی به دانش‌هایی نیاز خواهیم داشت که در اختیار کارشناسان اقتصادی قرار ندارد. سازمان برنامه که نماد تحول و توسعه در ایران است همواره و در بهترین وضعیت در اختیار مهندسان و اقتصاددانان بوده است. این طیف از دانش نمی‌تواند راه تحول در نظام اداری را روشن سازد، باید جایگاه ویژه‌ای برای کارشناسان امور سیاسی و فرهنگی، مدیریت دولتی و جامعه‌شناسان در سازمان برنامه و هر نهادی که مسئول تحول اقتصادی در ایران است اختصاص داد. تحول در نظام اداری ایران که مقدمه بهبود عملکرد اقتصادی است امری سیاسی و فرهنگی است و این دو حوزه نیز به اندازه اقتصاد و مهندسی علم هستند. یافته‌های این علوم به ما کمک خواهند کرد تا روزه‌های تغییر در نظام اداری و مالی را بیابیم و از این دوره‌های باطل نجات پیدا بکنیم.



شماره مسلسل: ۱۳۱۶۵

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مسئله سیاستگذاری در اقتصاد ایران از نظر گروه مشاورین
هاروارد

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین: احمد میدری

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۶/۳