روزنامه شرق

اقتصاد

اتهام «غربی» بودن ظلم بزرگی به سازمان برنامه بود — صفحه ۸

ضرورت‌های نوپدید برای احیای ارکان برنامه‌ریزی کشور — صفحه ۸

کشورهایی که سازمان برنامه ندارند موفق‌ترند — صفحه ۹

احیای «سازمان برنامه و بودجه» چه الزاماتی دارد؟

گسترش فساد اداری در نبود سازمان برنامه

دکتر مهدی عسلی
کارشناس ارشد اقتصاد انرژی

هنگامی که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (برنامه‌وبودجه سابق) در دولت نهم منحل شد، توضیح رسمی قانع‌کننده‌ای در دلایل آن اقامه نشد. این توضیح با توجه به اهمیت سازمان برنامه‌وبودجه در مدیریت اقتصادی کشور، ضروری بود زیرا از نظر کارشناسان اقتصادی و از جمله بسیاری از کارشناسان و مدیران سازمان برنامه‌وبودجه سابق، انحلال نهاد مسوول برنامه‌ریزی و بودجه‌نویسی، آن هم سازمانی با سوابق و توان کارشناسی سازمان برنامه‌ریزی و بودجه، خطر تضعیف انضباط مالی، اختلال و حتی به هم ریختگی در تخصیص منابع بخش عمومی و در نتیجه کاهش آهنگ رشد اقتصادی را به همراه داشت.

در مقابل از اظهارنظر مقامات مختلف در توجیه انحلال سازمان برنامه‌وبودجه استنباط می‌شد که دولت نهم سازمان برنامه‌وبودجه را از عوامل نادیده گرفته‌شدن اولویت‌های مورد نظر دولت در بودجه‌های جاری و عمرانی و کندی فرآیند تصمیم‌گیری در تخصیص منابع و در نتیجه کندی اجرای طرح‌های عمرانی و کاهش شتاب توسعه کشور می‌داند. آن هم در زمانی که درآمدهای دولت با ترقی قیمت‌های نفت افزایش قابل‌توجهی یافته و محدودیتی از لحاظ منابع مالی احساس نمی‌شد. مطابق این نظر دستگاه اجرایی با انحلال سازمان برنامه‌وبودجه می‌توانست اجرای طرح‌های عمرانی را تسریع کرده و با سیاست‌های انتقالی به عادلانه‌ترشدن توزیع درآمدها نیز کمک کند.

احیای سازمان برنامه، شعار کاندیداهای ریاست‌جمهوری

اکنون شش سال پس از انحلال سازمان برنامه‌وبودجه و در اواخر کار دولت دهم انتشار گزارشی رسمی از سوی دولت در ارزیابی این اقدام و آثار و نتایج آن و توصیه‌هایی برای سازمان متصدی برنامه‌ریزی و بودجه‌نویسی در آینده، می‌تواند بسیار مفید و برای دولت‌های آینده راهگشا باشد. به‌خصوص که در هفته‌های اخیر اکثر نمایندگان مجلس و نیز برخی از نامزدهای ریاست‌جمهوری، ضرورت احیای سازمان برنامه‌وبودجه کشور را مطرح کرده‌اند. نگارنده نیز مانند بسیاری از کارشناسان اقتصاد و برنامه‌ریزی احیای سازمان برنامه‌وبودجه را ضروری و مفید می‌داند اما در عین حال معتقد است از فرصت احیای سازمان برنامه‌وبودجه می‌توان برای رفع کاستی‌های سازمان قبلی و ایجاد سازمان برنامه‌وبودجه‌ای متناسب با شرایط کنونی و چالش‌های قابل پیش‌بینی آینده استفاده کرد. بنابراین در این نوشته به نکاتی که جا دارد در احیای احتمالی سازمان برنامه‌وبودجه مورد توجه قرار گیرند به اختصار اشاره شده است.

تخصیص منابع عمومی، موضوعی سیاسی است

چون بحث از سازمان برنامه‌وبودجه در واقع گفت‌وگو پیرامون مدیریت مخارج دولت است، در ابتدای بحث به این نکته توجه شود که در ادبیات علوم اجتماعی، موضوع سیاست‌های مالی و مخارج بخش عمومی از سه دیدگاه مختلف اقتصادی، علوم سیاسی و علوم مدیریتی مورد بررسی قرار گرفته است. در اینجا به مساله مخارج بخش عمومی از دیدگاه نظریه اقتصاد پرداخته شده و تحلیل مخارج بخش عمومی از دیدگاه علوم سیاسی و علوم مدیریتی مدنظر نبوده و به متخصصان آن رشته‌ها واگذار شده است. در دیدگاه اقتصادی بودجه مطلوب تخصیصی از منابع عمومی به طرح‌های عمرانی و فعالیت‌های جاری در بخش دولتی مورد نظر است که تابعی از رفاه اجتماعی را مشروط به محدودیت‌های موجود به بیشترین میزان ممکن افزایش دهد. بنابراین بحث در آن است که چه شیوه‌هایی در برآورد درآمدها و تخصیص منابع در بودجه‌های جاری و عمرانی اتخاذ شود تا هدف مزبور تحقق یابد. البته تخصیص منابع عمومی نهایتا موضوعی است سیاسی و بستگی به توافق و سازش گروه‌های سیاسی هیات حاکمه داشته و از سوی دیگر تنظیم و اجرای بودجه تشکیلات عظیمی مانند دولت محدود به قابلیت‌های سازمانی و کنترل تخصیص منابع در سطوح مختلف مدیریتی است. با این حال این موارد در این نوشته مختصر مورد بحث نیست هرچند اگر دقت شود ویژگی‌های نظام سیاسی و ساختار مدیریتی تشکیلات دولتی در کشور در واقع به صورت محدودیت‌های مساله بهینه‌سازی تخصیص منابع بخش عمومی به‌طور تلویحی در رویکرد اقتصادی نیز لحاظ می‌شوند.

یکی از دلایل آشفتگی اقتصاد کشور

تردیدی نیست که عملکرد هر نظام اقتصادی تحت تاثیر وجود و کارآیی نهادهای تصمیم‌سازی و سیاستگذاری اقتصادی است. نمی‌توان انتظار داشت نظام اقتصادی که فاقد نهادهای توانمند تصمیم‌سازی و سیاستگذاری اقتصادی است در بلندمدت عملکرد رضایت‌بخشی داشته باشد. یکی از دلایل اصلی آشفتگی اقتصاد کشور فقدان یا ضعف نهادهای کارآمد تصمیم‌سازی و سیاستگذاری‌های پولی و مالی است و این موضوع به اندازه‌ای روشن است که احتیاج به توضیح بیشتر ندارد. در هر حال در میان دستگاه‌های اقتصادی کشورهای توسعه یافته و اقتصادهای در حال ظهور که در آنها مدیریت اقتصادی امری جدی و خطیر بوده و تصمیمات مهم اقتصادی با مطالعات کارشناسی دقیق و تمهید مقدمات لازم صورت می‌گیرد، ارگان‌های مربوط به تنظیم بودجه و تخصیص مخارج بخش عمومی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ چراکه تخصیص غلط و غیربهینه منابع بخش عمومی، می‌تواند موجب تضییع منابع کشور شده، رشد و توسعه اقتصادی را کند و حتی متوقف کند. فقدان یک نهاد کارآمد بودجه‌نویسی همچنین با بی‌انضباطی مالی و حتی گسترش فساد اداری همراه است زیرا این واقعیتی است انکارناپذیر که در هر نظام اقتصادی افراد و گروه‌های سیاسی با نفوذ، دایما مترصد دستیابی به رانت‌هایی هستند که به‌طور بالقوه در تخصیص منابع بخش عمومی وجود دارد و یک نظام بودجه‌نویسی فاقد شفافیت و حسابدهی مقامات مسوول، بهترین فرصت را برای رانت‌جویی فراهم می‌کند.

سازمان برنامه، مانعی برای فساد

احتمال فساد و سوءاستفاده‌های مالی به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه که در آنها به دلیل غیبت احزاب مخالف قدرتمند و نیز مطبوعات آزاد سیاست‌های اقتصادی دولت‌ها به‌طور سیستماتیک مورد نقد و بررسی قرار نمی‌گیرند بیشتر است و اگر کشورهای در حال توسعه صادرکننده نفت را که در آنها بخش مهمی از درآمدهای قابل توجه نفت از طریق بودجه‌های سالانه دولت صرف می‌شود در نظر بگیریم، متوجه می‌شویم که اهمیت نظام کارآمد بودجه‌نویسی و تخصیص منابع بخش عمومی برای رشد و توسعه اقتصادی در این کشورها حتی بالاتر است. در واقع یکی از موانع مهم گسترش فساد مالی در بخش دولتی، وجود یک نظام سالم و شفاف مالی است که در آن بر رعایت اصل حسابدهی مقامات رسمی در برابر تصمیماتی که می‌گیرند، تاکید شده است. برای ایجاد یک نظام مالی منضبط و سالم قوانین و مقررات صریح و روشن و نیز نهاد یا سازمان بودجه‌ریزی توانمند و کارآمدی مورد نیاز است که بتواند منابع بخش عمومی را در چارچوب و مسیر اهداف سیاست‌های مالی و اقتصادی کشور که در مجموع رفاه اجتماعی را بیشتر می‌کند تخصیص داده با نظارت صحیح بر اجرای برنامه‌وبودجه‌های سالانه از صرف منابع عمومی در خلاف آن جهت، جلوگیری کند. از عوامل مهم موفقیت یک سازمان برنامه‌وبودجه، تناسب و سازگاری ساختار آن سازمان با ماهیت و نقش سیاست‌های مالی در مدیریت اقتصادی است؛ به این نکات در سطور زیر اشاره شده است.

نقش کلیدی سازمان برنامه در وضعیت رکود اقتصادی

در ادبیات اقتصادی برای سیاست‌های مالی دولت به‌طور کلی سه نقش یا عملکرد فرض می‌شود که بهتر است از هم متمایز شوند. این تمایز، همان‌طور که خواهیم دید، در سازماندهی نهاد برنامه‌وبودجه‌ریزی مفید بلکه ضروری است. این سه نقش عبارتند از: ۱- تخصیص منابع برای تولید کالاها و خدمات بخش عمومی؛ یعنی تامین مخارج (برنامه‌های جاری و عمرانی) فعالیت دستگاه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای دولتی که به تولید این کالاها اشتغال دارند. این دستگاه‌ها اعم از ادارات و سازمان‌های بخش اجتماعی، نظامی و انتظامی، ادارات عمومی و اقتصادی است که از طریق تخصیص بودجه بخش عمومی فعالیت می‌کنند. ۲- نقش مربوط به توزیع عادلانه‌تر درآمدها و ۳- اتخاذ و اجرای سیاست‌ها با ثبات‌سازی نظام اقتصادی. این سه وظیفه یا نقش به‌خوبی تاثیر مهم سیاست‌های مالی دولت‌ها را نه‌تنها در کارآیی نظام اقتصادی؛ (که آن را می‌توان مترادف با رشد و توسعه با ثبات اقتصادی همراه با اشتغال کامل عوامل تولید دانست)؛ بلکه در بهبود توزیع درآمدها، (که شاخص مهمی از عدالت اجتماعی است) نشان می‌دهد.

در توضیح مساله اگر از نقش باثبات‌سازی نظام اقتصادی که مربوط به

> **اگر کشورهای در حال توسعه صادرکننده نفت را که در آنها بخش مهمی از درآمدهای قابل توجه نفت از طریق بودجه‌های سالانه دولت صرف می‌شود در نظر بگیریم، متوجه می‌شویم که اهمیت نظام کارآمد بودجه‌نویسی و تخصیص منابع بخش عمومی برای رشد و توسعه اقتصادی در این کشورها حتی بالاتر است**

مدیریت تقاضای کل در اقتصاد است شروع کنیم، شاید اهمیت سیاست‌های مالی در توسعه اقتصادی کشور بهتر معلوم شود. درواقع نظام مالی دولت تلفیقی از مسایل کلان اقتصادی اشتغال و رشد اقتصادی و توزیع درآمدها با تصمیم‌گیری‌های اقتصاد خرد مربوط به تخصیص منابع به تولید کالاها و خدمات در بخش عمومی است. از زمان انتشار کتاب معروف کینز، اقتصاددان بزرگ انگلیسی در سال ۱۹۳۶ میلادی سیاست‌های باثبات‌سازی اقتصادی به‌طور بسیار گسترده‌ای مورد بحث و بررسی اقتصاددانان و صاحبنظران علوم اجتماعی بوده است. نظریه مدیریت تقاضای کل نظام اقتصادی برای اجتناب از رکود اقتصادی یا خروج از آن در مقابل خنثی بودن سیاست‌های دولت‌ها در تاثیرگذاری بر روند متغیرهای واقعی اقتصاد به‌خصوص در بلندمدت موضوع بحث‌های پایان‌ناپذیر نحله‌های فکری رقیب در حیطه علم اقتصاد کلان بوده است که همچنان ادامه دارد. برای مثال چند ماه پیش الیور بلانشارد اقتصاددان معروف فرانسوی‌الاصل آمریکایی که در حال حاضر اقتصاددان ارشد صندوق بین‌المللی پول محسوب می‌شود در مقاله‌ای که به اتفاق همکار خود منتشر کرد با بررسی اقتصادسنجی داده‌های آماری مربوط به اقتصاد و مخارج مالی شمار زیادی از کشورها نشان داد که تاثیر سیاست‌های انبساطی مالی در زمان رکود اقتصادی بیش از تاثیر آن در شرایط رونق اقتصادی است که تاکیدی مجدد بر نقش باثبات‌سازی سیاست‌های بودجه‌ای دولت‌هاست. شاید بتوان گفت معاونت اقتصادی سازمان برنامه‌وبودجه سابق درواقع متصدی همین نقش بوده است هرچند ساختار آن معاونت صرفا متمرکز بر مسایل اقتصاد کلان رشد و توسعه اقتصادی نبوده و مسوولیت هماهنگی بخش‌های مختلف در فرآیند برنامه‌ریزی و تنظیم بودجه و تلفیق بودجه با در نظر گرفتن بودجه عمومی و شرکت‌های دولتی و برنامه‌های توسعه منطقه‌ای را نیز داشته است. در هر حال برای اجتناب از طولانی شدن بحث و ورود به جزییات همین‌قدر می‌توان گفت که اهمیت موضوع، به‌خصوص در شرایط کنونی که کشور با بیکاری گسترده نیروی کار و رکود اقتصادی مواجه است، اقتضا می‌کند که در احیای احتمالی سازمان برنامه‌وبودجه به این نقش کلیدی سیاست‌های مالی توجه شده و وظایف آن بخش از سازمان که عهده‌دار بررسی و مدیریت تقاضای کل برای باثبات‌سازی اقتصادی است به‌روشنی شرح و بسط داده شود تا سازمان بتواند با پیش‌بینی چرخه‌های اقتصادی سیاست‌های مناسب مالی و اقتصادی را به‌موقع پیشنهاد دهد.

هدفمندکردن یارانه‌ها، زیر نظر سازمان برنامه

به‌طور مشابه ادبیات وسیعی در نقش سیاست‌های مالی در توزیع درآمدها وجود دارد. برقراری یا لغو یارانه‌ها، تغییر در پرداخت‌های انتقالی دولت، اصلاح نظام مالیاتی و برقراری یا تغییر نرخ‌های مالیاتی از مباحث اصلی اقتصاد بخش عمومی است که هر روز با ملاحظات هوشمندانه نظری و نتایج مطالعات تجربی دامنه آن توسعه پیدا می‌کند. ضعف نظام مالیاتی و نامناسب بودن شیوه‌های پرداخت یارانه‌ها از ویژگی‌های نظام اقتصادی کشور بوده است. برای مثال بررسی داده‌های آماری اقتصاد کلان کشور نشان می‌دهد که در نیم‌قرن گذشته پایه مالیاتی (نسبت درآمد مالیاتی دولت به تولید ناخالص داخلی) در کشور بسیار کوچک و سهم درآمدهای نفت در بودجه دولت بسیار بالا بوده است. از سوی دیگر تثبیت قیمت برخی از کالاهای اساسی و حامل‌های انرژی برای سالیان متمادی و افزایش قیمت‌های بین‌المللی نفت و انرژی در سال‌های اخیر موجب افزایش یارانه‌های انرژی به ابعاد غیرقابل تحمل شد که تداوم آن عملا غیرممکن بود. در دو سال گذشته حذف یارانه‌ها و بازپرداخت منابع حاصل به خانوارها پیامدهای ناخواسته‌ای داشت که نشانه بارزی از ضعف نهادهای اقتصادی کشور در اتخاذ و اجرای صحیح سیاست‌های مالی و پولی است. توزیع عادلانه درآمدها، چه در سطح خانوارها و چه از نظر منطقه‌ای همواره یکی از خواسته‌های مردم و شعارهای مسوولان بوده است با این حال تاکنون توفیق کاملی در این مورد حاصل نشده است. در اکثر کشورهای توسعه‌یافته سرانه مخارج عمومی (خدمات و کالاهایی که توسط دولت‌ها ارایه می‌شود) در سرتاسر کشور یکسان یا بسیار به هم نزدیک است درحالی‌که در کشور ما هنوز راه درازی برای رسیدن به این شاخص‌ها باقی است. یک سازمان برنامه‌وبودجه مناسب برای شرایط کنونی کشور باید مساله توزیع عادلانه درآمدها را، در سطح مناطق و خانوارها، به عنوان یکی از وظایف اصلی در مرکز فعالیت‌های خود قرار دهد. سیاست‌های مالیاتی و یارانه‌ها باید در این بخش با تفصیل و جزییات لازم از جمله با کاربرد تحلیل‌های هزینه فرصت اجتماعی تغییر سیاست‌های مالیاتی و یارانه‌ها بررسی و ارزیابی و تصمیم‌های مناسب بودجه‌ای پیشنهاد شود. باید توجه کرد که سیستم ناکارآمد و آشفته کنونی کمک‌های انتقالی دولت شامل پرداخت‌های برنامه هدفمندکردن یارانه‌ها، نظام مطلوبی برای کمک به توزیع عادلانه‌تر درآمدها نیست و بنابراین نمی‌تواند در سال‌های آینده ادامه یابد زیرا نه‌تنها به اهداف دولت در عادلانه کردن توزیع درآمدها کمک زیادی نمی‌کند بلکه از طریق دامن‌زدن به فشارهای تورمی به شکاف‌های موجود دامن می‌زند. بنابراین پیشنهاد می‌شود در صورت احیای سازمان برنامه‌وبودجه بخش یا معاونتی برای کارشناسی و مدیریت یکپارچه کمک‌های انتقالی دولت به خانوارهای کم‌درآمد و طراحی و پیشنهاد سیاست‌های اصلاحی متناسب با تغییر شرایط اقتصادی اجتماعی کشور ایجاد شود.

نظام بودجه‌ریزی برنامه‌ای لازم داریم

هرچند بررسی‌ها و تصمیم‌سازی‌های مربوط به باثبات‌سازی اقتصادی و نیز بهبود توزیع درآمدها وظایفی مهم برای یک سازمان برنامه‌وبودجه متصدی سیاست‌های مالی دولت است اما بدون‌شک سنگین‌ترین وظایف از نظر حجم کارها و تعامل با دستگاه‌های اجرایی کشور به تنظیم برنامه‌های عمرانی و بودجه‌های سالانه بخش عمومی مربوط می‌شود. قبل از انحلال، سازمان برنامه‌وبودجه (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی از سال ۱۳۷۹) برای سالیان طولانی تنظیم برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و بودجه سالانه دستگاه‌های بخش عمومی شامل بودجه جاری و طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی با کمک‌های دستگاه‌های اجرایی را برعهده داشت (وظیفه‌ای که اکنون به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی محول شده است) و می‌توان گفت آن سازمان با توجه به تجربه طولانی، ساختار و فرهنگ سازمانی قوی و نیز حضور کارشناسان و مدیران برجسته و کارآزموده در تدوین برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالانه تا حد زیادی موفق بود هرچند همواره می‌توان عملکرد هر سازمانی را بهبود داد. طبق قانون تشکیل سازمان برنامه‌وبودجه نظام بودجه‌نویسی در ایران یک نظام بودجه برنامه‌ای بوده و بودجه‌های سالانه اعم از بودجه‌های جاری و عمرانی در واقع اجرای سالانه برنامه پنج‌ساله توسعه کشور است. تنظیم بودجه‌های سالانه در چارچوب برنامه‌های میان‌مدت از امتیازاتی مانند مرتبط کردن برنامه‌ها و سیاست‌های میان‌مدت اقتصادی با بودجه‌های سالانه برخوردار است که اگر درست انجام شود، به ثبات و موازنه کلان بودجه‌ها و انضباط مالی کمک می‌کند. بنابراین حتی اگر سازمان برنامه‌وبودجه احیا هم نشود، بهتر است بودجه‌ریزی برنامه‌ای در کشور ادامه یابد.

در هر حال احیای سازمان برنامه‌وبودجه می‌تواند فرصت مناسبی برای بازبینی روش‌های تدوین برنامه و تنظیم بودجه فراهم کرده زمینه را برای اتخاذ شیوه‌های کارآمدتر برنامه‌ریزی و بودجه‌نویسی فراهم کند. تردیدی نیست که تنظیم بودجه‌های جاری و عمرانی و نظارت بر اجرای آنها با روش‌های کارآمدتر تخصیص منابع بخش دولت را بهبود داده و به رشد و توسعه اقتصادی کشور کمک می‌کند.

ادامه در صفحه ۱۰

یادداشت

سازمان برنامه‌ریزی نیازی بیش از همیشه

حجت‌اله میرزایی

سازمان برنامه‌ریزی کشور طی شش دهه گذشته، مسوولیت سازماندهی و هماهنگی تدوین و نظارت عملیاتی بر ۹ برنامه قانونی و مصوب کشور و چشم‌انداز ۲۰ساله، تدوین صدها برنامه راهبردی و عملیاتی و موردی برای بخش‌ها و نواحی، تدوین حدود ۵۰ سند بودجه سالانه و طراحی و نظارت بر اجرای هزاران طرح و پروژه سرمایه‌گذاری و عمرانی را برعهده داشته است.

اما خدمات و حسنات آن سازمان به این خلاصه نمی‌شود. به گواه کتابخانه و مرکز اسناد بی‌بدیل و ممتاز آن (پیش از انحلال)، بیش از ۷۰هزار کتاب و گزارش علمی (که بیش از ۲۰هزار نسخه آن گزارش‌های منحصربه‌فرد و یگانه محسوب می‌شوند) و حاصل میلیون‌ها ساعت تلاش علمی و فکری فرزندان فرهیخته و اندیشمند و پاک و شایسته این مرزوبوم به‌شمار می‌رفت؛ سازمان منحله برنامه‌ریزی تجلی و محل انباشت تدریجی سرمایه عظیم انسانی و بازتاب دانش ضمنی و تجدیدناپذیر کارشناسان این سازمان طی بیش از نیم‌قرن فعالیت بود.

اما باز خدمات سازمان در این خلاصه نمی‌شود و باز به‌گواه کتابخانه‌های تخصصی پرسابقه ازجمله دانشکده‌های اقتصاد کشور، این سازمان مسوولیت طرح و بسط سخاوتمندانه و رایگان و بی‌دریغ اندیشه توسعه اقتصادی و اجتماعی، از مفاهیم اولیه تا دیدگاه‌های متکثر نظری و دستاوردهای متعدد سیاستگذاری‌های بخشی و منطقه‌ای و شیوه‌های پژوهش، برنامه‌ریزی، طراحی، اجرا و نظارت بر سیاست‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های توسعه‌ای را در کشورمان برعهده داشته است. از این حیث نیز کارنامه انتشاراتی پرفروغ و آموزش خستگی‌ناپذیر و گرانسنگ (مستقیم و غیرمستقیم) سازمان با هیچ مرکز آموزش عالی و بنگاه انتشاراتی عمومی و خصوصی قابل مقایسه نیست. علاوه برآن، پیش از انقلاب که مسیر انتقال دانش (کدگذاری‌شده و مدون) و مدیران و کارشناسان (دانش ضمنی و تجدیدناپذیر) از سازمان برنامه‌وبودجه به دستگاه‌های اجرایی (بخشی و منطقه‌ای) مسیری یکسویه بود، کارشناسان و برنامه‌ریزان متعددی را پس از سال‌ها اندوختن دانش و تجربه به‌عنوان مدیرانی ممتاز و با درخواست و گاه با فشار و اصرار وزیران و استانداران کشور عازم مسوولیت‌های سیاستگذاری و اجرایی می‌کرد. پس از انقلاب اسلامی نیز سازمان پذیرای صدها مدیر و کارشناس انقلابی و دلبسته توسعه و پیشرفت ملی شد که ناآشنا به مفاهیم و الزامات توسعه و برنامه‌ریزی از سطح ریاست تا سطوح کارشناسی سازمان در دوره‌هایی از چند ماه تا چندین سال فعالیت کردند و با توشه‌ای بسیار ارزشمند از دانش و تجربه باز به‌سازمان‌ها و نهادهای سیاستگذاری و اجرایی یا دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی بازگشتند تا آموخته‌ها و دانسته‌های خود را برای توسعه ملی به‌کار گیرند یا به جوانان و دانشجویان خود آموزش دهند.

ادامه در صفحه۹

نگاه

احیای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

دهه سرنوشت‌ساز «۹۰» برای اقتصاد ایران

مسعود نیلی*

روزنامه محترم «شرق» خواسته است تا نکاتی را پیرامون احیای سازمان برنامه و بودجه بنویسم. به عنوان یک بحث متدولوژیک، توجه به این نکته ضروری است که اصولا حل یک مشکل بدون پرداختن به چرایی به وجود آمدن آن، می‌تواند منجر به بروز مشکلی حتی در ابعاد بزرگ‌تر شود! مثلا اگر حجم بزرگ تصدی‌های دولت در عرصه بنگاهداری را به عنوان یک مشکل در نظر بگیریم، دادن راه‌حل بدون توجه به چرایی شکل‌گیری این پدیده، می‌تواند منجر به بروز پدیده‌ای نابسامان‌تر از مشکل اول شود، همان‌طور که همین‌گونه هم شده است! بنابراین بهتر است قبل از پرداختن به احیای سازمان برنامه و بودجه، مختصری به چرایی و چگونگی انحلال آن بیندیشیم. اگر انحلال را به منزله توقف ایفای نقش تلقی کنیم، آنگاه می‌توانیم به این سوال بپردازیم که کدام‌یک از نقش‌های سازمان دچار توقف شد و آیا ایفای این نقش‌ها منتفی شده یا به نهاد دیگری واگذارشده است. لازمه پاسخ به این سوال، تمرکز بر دو سوال جزیی‌تر است. سوال اول آن‌است که آیا نقش و جایگاه سازمان برنامه و بودجه از بدو تاسیس تا زمان انحلال تثبیت شده بوده و واقعه انحلال یک اتفاق گسسته در حیات سازمان تلقی می‌شود؟ سوال دوم معطوف به این موضوع است که از آنجا که این سازمان پس از انحلال با نامی دیگر وظایفی را به انجام می‌رساند، آیا به‌طور دقیق می‌توانیم مشخص کنیم که چه تغییری در شیوه کار آن به وجود آمده است؟

پنج مسوولیت سازمان برنامه و بودجه

سازمان برنامه و بودجه در گذشته مسوولیت‌های زیر را بر عهده داشته است:

۱- تهیه و تنظیم و اجرای بودجه‌های سالانه
۲- تهیه و تنظیم برنامه‌های پنج‌ساله
۳- ایفای نقش به عنوان دبیرخانه شورای اقتصاد
۴- مسوولیت نظام آماری کشور
۵- تهیه گزارش‌های تحلیلی و آینده‌نگرانه از مسایل مهم کشور

از آنجا که شورای اقتصاد در زمان دولت‌های نهم و دهم تعطیل شد، وظیفه دبیرخانه‌ای آن نیز به‌طور طبیعی منتفی شد. اما مسوولیت‌های اول، دوم و چهارم اصولا تعطیل‌بردار نیست. وظیفه پنجم هم شاید اساسا در این دوره موضوعیت نداشته است! لذا شاید بتوان نتیجه گرفت که این «نقش» سازمان نبوده که دچار توقف شده بلکه اتفاق اصلی در مورد «جایگاه» آن رخ داده است. بنابراین بهتر است دو مفهوم نقش و جایگاه را از هم تفکیک کنیم و تغییرات رخ‌داده در مورد هریک را به‌طور مجزا مورد توجه قرار دهیم. برای روشن‌تر شدن موضوع، بحث را با ارایه دو مثال تاریخی دنبال می‌کنم. مثال اول (مربوط به جایگاه سازمان): کسانی‌که با تاریخ سازمان برنامه و بودجه آشنا هستند، وقتی به بدو تاسیس آن فکر می‌کنند معمولا بلافاصله به‌یاد ابتهاج می‌افتند. این در حالی است که ابتهاج چند سال پس از تاسیس سازمان در راس آن قرار گرفت. این توجه طبیعی ناشی از آن است که «جایگاه» سازمان در زمان ابتهاج در موقعیتی ممتاز قرار گرفت و همان‌طور که می‌دانیم، رفتن ابتهاج هم از سازمان به‌دنبال اتخاذ تصمیم در تنزل قابل توجه جایگاه آن بود. مثال دوم (مربوط به نقش): در سال ۱۳۴۳، مسوولیت تنظیم و اجرای «یکپارچه» بودجه عمومی به سازمان برنامه و بودجه واگذار شد. «نقش» سازمان تا قبل از آن، در درجه اول، انجام وظیفه در موقعیتی شبیه به صندوق توسعه‌ملی امروز همراه با بعد اجرایی آن بود. ۶۰درصد از درآمدهای نفتی به سازمان اختصاص پیدا می‌کرد که بخش زیادی از آن مستقیما توسط سازمان سرمایه‌گذاری می‌شد. در سال ۱۳۴۳، نقش اجرایی سازمان حذف و در مقابل، نقش بودجه‌ای آن گسترش پیدا کرد.

سازمان برنامه و بودجه و سلایق دولت‌ها

آنچه که در مورد سازمان برنامه و بودجه در دوره‌های مختلف، دستخوش نوسان می‌شد جایگاه آن بود که عمدتا براساس سلایق مدیریتی رییس دولت صورت می‌گرفته است. سبک مدیریتی رییس دولت همواره عامل اصلی تعیین‌کننده نقش و جایگاه سازمان برنامه و بودجه بوده است. تمام چالش‌هایی که این سازمان در طول حیات پرفرازونشیب خود داشته، ناشی از درجه انطباق (یا عدم انطباق) کارکرد آن با سبک مدیریتی رییس دولت بوده است. هرگاه رییس دولت، سازمان را جایگزین یا رقیب محتویات ذهنی خود می‌یافته، درصدد تضعیف یا حذف آن بر می‌آمد و هرگاه نقش خود را در تصمیم‌گیری، تعیین جهت و هدف در یک فضای کارشناسی تعریف می‌کرد، سازمان را نهادی ضروری در جایگاهی ممتاز برای انجام کارهای خود دیده است. نقش سازمان برنامه و بودجه در تنظیم و اجرای بودجه‌های سالانه، تنظیم و اجرای برنامه‌های پنج‌ساله، تصمیمات شورای اقتصاد و نظام فنی و اجرایی، می‌تواند بر حسب انتظارات مدیریتی از آن، به گونه‌های مختلفی تعریف شود. در یک سبک مدیریتی، سازمان در موقعیت یک دبیرخانه صرفا اداری قرار گرفته و هیچ اثر محتوایی بر فعالیت‌های آن مترتب نیست و در سبکی دیگر، یک سازمان بسیار موثر کارشناسی قرار دارد که به‌طور فعال مثلا در موقع تنظیم بودجه‌های سالانه، آثار اقتصاد کلان سناریوهای مختلف تامین منابع بودجه و تخصیص آن به امور مختلف را مورد ارزیابی قرار می‌دهد و با دریافت بازخورد از مقامات سیاسی، نهایتا سناریوی مطلوب را در محدوده امکانات مورد توافق تنظیم می‌کند. در حالت اول، بودجه کیسه‌ای‌است که مقداری پول در داخل آن ریخته شده تا رییس دولت بتواند «با دست باز» در هر زمان و به هر میزان و به هر طریق و به هر شخص حقیقی یا حقوقی در جهت مصالحی که خود تشخیص می‌دهد تخصیص دهد. در حالت دوم، بودجه ابزار تحقق اهداف یک‌ساله مورد توافق «نظام تصمیم‌گیری» با معیار انضباط مالی است که نهاد مسوول در تحقق اهداف و رعایت معیارها، سازمان برنامه و بودجه است. شبیه به همین مطلب را در مورد سایر امور مرتبط به سازمان نیز می‌توان ذکر کرد.

رابطه درآمدهای نفتی با جایگاه سازمان برنامه

طی سالیان متمادی گذشته، میزان برخورداری دولت‌ها از درآمدهای نفتی، بر سبک مدیریتی روسای دولت‌ها اثر گذاشته و از این طریق، موقعیت و جایگاه سازمان را تحت‌الشعاع قرار داده است.

ادامه در صفحه ۱۰