

■ چالش‌های برنامه دوم؛ ساختار دولت و تنگنای نظام برنامه

کار: گروه تحقیق

مشئول گروه: دکتر سعید نوری نائینی

اشاره

ایران از اولین کشورهایی است که پس از جنگ جهانی دوم برنامه‌ریزی را به عنوان محملی مهم برای ترسیم آینده اقتصادی - اجتماعی خویش پذیرفت و پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز برنامه‌ریزی در ساختاری متناسب با ارزشهای انقلاب ادامه یافت. بی‌تردید رفاه و بهروزی مردم و تحقق عدالت اجتماعی در جامعه تا حد زیادی در گرو چگونگی استفاده از ثروتهای مادی و معنوی (سرمایه‌های فیزیکی و انسانی) کشور است که در چارچوب برنامه‌ها، مورد استفاده قرار خواهند گرفت.

آنچه در تحقیق حاضر آمده است، تحلیلی ریشه‌نگر از موضوع ناکامیهای برنامه‌ای ناشی از موانع ساختاری (چه در بخشهای برنامه‌ریزی و چه در بخشهای اجرایی) می‌باشد.

باید تأکید کنیم که در این مکتوب هیچ گونه کوششی برای برشمردن تلاشهای علمی و اجرایی صادقانه‌ای که توسط کلیه همکاران عزیزمان در نظام برنامه‌ریزی ایران صورت می‌گیرد، به عمل نیامده است، بنابراین نباید عدم ذکر آن کوششها به معنای فقدان آنها تلقی گردد.

این مقاله بر روی نامناسب بودن ساختار اداری دولت با وظایف برنامه‌ای تأکید دارد و در این زمینه به ناهماهنگی ساختاری بین دستگاه برنامه و دستگاههای اجرایی، فقدان ارتباط ارگانیک بین برنامه و بودجه، فقدان مکانیزمهای بازخورد در درون دولت و فقدان ارتباط ارگانیک بین مجلس و نظام برنامه‌ریزی دولت اشاره نموده است.

● مقدمه

ساختار اداری دولت ایسران در آغاز مشروطیت، به صورت تلفیقی از نظامهای موجود در کشورهای فرانسه و بلژیک و ویژگیهای نیروی انسانی و مدیریتی آن زمان و متناسب با اجرای وظایفی محدود شکل گرفت. این وظایف ناشی از عملکرد یک کشور تقریباً کشاورزی - عشایری با ویژگیهای خاص خود، تحت فرهنگ و جهان بینی دیوانسالاران داخلی و تا اندازه ای مشاوران خارجی، نظامی ایجاد کرد که حتی برای اجرای امور جاری آن زمان هم از کارایی چندانی برخوردار نبود. در فرایند توسعه و گذار، کشور تحت تأثیر نیروهای اقتصادی - اجتماعی داخلی و خارجی ابتدا به کندی و سپس از دهه ۱۳۴۰ به بعد با شتاب، وارد دورانی به نام دوران نوسازی شد که علی رغم وجود نظرات کاملاً متناقض درباره دستاوردهای آن، یک نکته را نمی توان انکار کرد و آن تحول شگرف وظایف دولت، هم از نظر ماهیت و هم از نظر وسعت و شمول است. درآمدهای کلان حاصل از فروش نفت از یک سو امکان گسترش و تعمیق بی سابقه توسعه تراکمیت دولت را فراهم ساخت. از آنجا که تا از لحاظ نظری به اشکالات فرارانی روبروست) و از سوی دیگر، ورود به عرصه امور عمرانی مهمی را امکانپذیر ساخت که در طول تاریخ بی سابقه بود. این هر دو زمینه و بویژه موضوع دوم که از نظر

سماهی نیز سازماندهی کاملاً متفاوتی را طلب می کرد، سازمان اجرایی دولت را با دوگانگی شدیدی در وضع موجود و مطلوب روبرو ساخت که رفع آن نیازمند تجدید ساختار کلی، نهادی و بنیادین بود، متأسفانه این تجدید ساختار اساسی هرگز به عمل درنیامد و فقط به اصلاحاتی در نظام موجود بسنده شد؛ به عبارت دیگر، به جای ایجاد بنایی جدید، متناسب با نیازهای نو، به دستکاری بنای کهنه و افزودن و کاستن قسمتهایی جدید اکتفا شد. در نتیجه آنچه اکنون بر جای مانده است، نظامی است متکی بر اصول کلی صنف و ستاد، که در بهترین حالت خود می تواند برای انجام امور اداری مورد استفاده قرار گیرد و به هیچ روی برای انجام امور برنامه های عمرانی مناسب نیست. این عدم تناسب، از دید کارشناسان و سیاستگذاران و دولتمردان پنهان نمانده و هزارچندگاه برای اصلاح آن اقداماتی صورت گرفته است که ایجاد بازاری شایسته در زمان قبل از انقلاب و مطرح شدن مکرر لزوم انقلاب اداری بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، نمونه های بارزی از این درک و احساس ضرورت است. نکته ای که به عنوان موضوع می افزاید، عدم امکان بروز لیاقت و خلاقیت بیرونی انسانی در این نظام نامناسب است که کمتر مورد شناسایی و اقدام قرار گرفته است. نظام مدیریت پروژه (Project Management) که برای اجرای فعالیتهای پروژه ای طراحی

شده است، گزینه جایگزین احتمالی این نظام است. در نظام مدیریت پروژه، سلسله مراتب عمودی جای خویش را به روابط افقی می دهد؛ امور مهم بر اساس قانونی بودن و حقانیت وظیفه اجرایی شود؛ اثرات نظام هرمی باقی می ماند و... تفاوت های عمده نظام سستی با نظام مدیریت پروژه را می توان چنین خلاصه کرد:

«مقایسه ای میان سازمان سستی و سازمان مدیریت پروژه»

وظیفه	نظر سازمان پروژه	نظر سازمان سستی
طبقه بندی سازمانی صف و ستاد	اثرات مدل هرمی شکل باقی می ماند ولی وظایف صف با وضعیت پشتیبانی تغییر می کند؛ اختیار و مسئولیت در ارتباط با هم وجود دارد.	صف عهده دار مسئولیت مستقیم دست یافتن به هدفهاست. صف فرمان می دهد و ستاد نظر مشورتی ارائه می کند.
اصل اسکالر ^۱	عناصر زنجیره عمودی وجود دارد ولی تأکید اساسی بر جریان کار افقی و قطری است. امور مهم بر اساس قانونی بودن (حقانیت) وظیفه اجرا می شود.	زنجیره روابط قدرت از مافوق به پایین در تمام سازمان وجود امور مرکزی، حیاتی و مهم به وسیله یک ساختار هرمی شکل از بالا به پایین اجرا می شود.
هدفهای سازمان	مدیریت پروژه، مشترک بسیاری از سازمانهای تقریباً مستقل می شود؛ بنابراین، هدف چند جانبه است.	هدفهای سازمانی به وسیله واحد صادر که در محیط خودش کار می کند، از طریق نظرخواهی تعیین می شود (اجلاس سازمانهای فرعی) و هدف یک جانبه است.
روابط مقامهای مافوق و زیر دست	روابط از طریق افراد هم رتبه با یکدیگر، مدیر در مقابل متخصص فنی، دستیار با دستیار، بیشتر امور مهم را به اجرا در می آورد.	این مهمترین رابطه است که اگر سالم نگه داشته شود، موفقیت به دست می آید. تمام امور مهم از طریق ساختار هرمی شکل مافوق و زیر دست اجرا می شود.

«مقایسه‌ای میان سازمان سنتی و سازمان مدیریت پروژه» - دنباله

وظیفه	نظر سازمان پروژه	نظر سازمان سنتی
وحدت فرماندهی	مدیریت پروژه، سرتاسر صفهای کارکردی و وظیفه‌ای و سازمانی را اداره می‌کند تا هدف مشترک میان سازمانها تحقق یابد.	مدیرکل در مقام ریاست گروهی از فعالیتهایی که برنامه واحدی دارند، عمل می‌کند.
قیاس اختیار و مسؤلیت	در بسیاری مواقع، مسؤلیتهای مدیر پروژه از اختیار داشتن بیشتر است. کادر حمایتی در مورد پرداختها، گزارشهای عملکرد، تشویق و غیره غالباً در مقابل سایر مدیران (مدیران قسمتهای کارکردی) مسؤل است.	سازگاری با مدیریت عملیاتی، جامعیت روابط مافوق و زیر دست از طریق اختیارات عملیاتی و ستاد خدمات مشورتی پابرجاست.
دوره زمانی	پروژه (و در نتیجه سازمان) دارای دوره‌ای محدود است.	تمایل به دائمی شدن دارد تا حمایت تسهیلاتی پیوسته را فراهم کند.
ایجاد ارتباط میان سازمانهای سنتی و نظام مدیریت پروژه، دشواریهایی دارد که باید در هر مورد با توجه به شرایط موجود برای آسان ساختن آنها اقدام شود. مهمترین این تنگناها، عدم تمایل مدیران نظام سنتی به همکاری و مقاومت در برابر از دست دادن قدرت صنفی خویش و بالاخره تزلزل وضع استخدامی مدیران پروژه است. متأسفانه تغییرات سازمانی که اخیراً در چند وزارتخانه به منظور بهبود بخشیدن به کارایی نظام صورت گرفته است، به این نکات توجه چندانی نداشته و به نظر	نمی‌رسد که در ارتباط با نظام برنامه ریزی کشور از کارایی قابل توجهی برخوردار باشد. این مسأله به کار پژوهشی بیشتر برای تعیین تنگناها و طراحی نظامی متناسب با وظایف نیاز دارد و از ضروریتهایی است که هرچه بیشتر به طول انجامد، زیانهای بیشتری را سبب خواهد شد.	<p>ناهماهنگی ساختاری - این دستگاه برنامه ریزی و اجرایی در یک طبقه بندی کلی، نظام برنامه ریزی ایران را می‌توان متشکل از دو قسمت عمده</p>

برنامه در این دستگاهها را نیز می‌توان به طور کلی به دو گروه عمده تقسیم کرد: گروه اول شامل وظایف تهیه و پیشنهاد برنامه و گروه دوم متشکل از وظایف اجرایی پس از تصویب برنامه است. واضح است که این دو گروه وظایف باید از ارتباط بسیار تنگاتنگ و قوی برخوردار باشند؛ زیرا از یک سو هر برنامه بر اساس عملکرد اجرایی برنامه پیشین شکل می‌گیرد و از سوی دیگر، تهیه‌کنندگان برنامه باید از چگونگی کمی و کیفی پیشرفت برنامه کاملاً آگاه باشند تا در صورت نیاز بتوانند نسبت به اعمال تعدیلهای لازم برای رسیدن به هدفها اقدام کنند. این ارتباط و هماهنگی به هیچ روی سازمان‌یافته و ساختاری نیست و در هر دستگاه بر اساس برداشتها، تجارب و سلیقه مدیران بلند پایه شکل می‌گیرد یا تغییر شکل می‌دهد. گرچه به نظر می‌رسد که به دلیل تفاوت‌های عمده در وظایف دستگاهها، برخورداری از انعطاف پذیری مطلوب است، ولی رعایت نکردن اصول کلی و لازم نیز ممکن است موجب از میان رفتن فرصتها، اتلاف منابع و انحراف برنامه‌های اجرایی از هدفهای طراحی شده گردد.

نبود ارتباط ارگانیک میان برنامه و بودجه در فصل ناهماهنگیهای برنامه، گفتیم که بودجه به لحاظ منطقی، همان برنامه کوتاه مدت است که در اصطلاح به این نام خوانده می‌شود. البته این بدان معنا نیست که در همه جا بودجه برنامه کوتاه مدتی است که باید با برنامه میان مدت و بلند مدت ارتباط زنده و

دانست؛ یکی قسمت سیاستگذار، طراح، ناظر، ارزشیاب و گزینشگر و دیگری قسمت پیشنهاد دهنده و اجرا کننده. قسمت نخست گرچه به طور عمده در سازمان برنامه و بودجه متمرکز است، ولی در امور گوناگون و بویژه در امر سیاستگذاری و تأمین مالی سرمایه، به دستگاههای دیگری از جمله بانک مرکزی، وزارت اموراتصادی و دارایی، ستاد انقلاب فرهنگی و ... وابسته است و از طرق مختلف از جمله شورای اقتصاد و تشکیلات وابسته به آن به گونه‌ای هماهنگی دست می‌یابد. قسمت دوم به طور کلی در اختیار وزارتخانه‌ها و سایر دستگاههای اجرایی است که سازماندهی آن تا حد زیادی در اختیار وزیر یا رئیس دستگاه است و بر اساس نظری شکل می‌گیرد. در این نظام (اگر بتوان آن را نظام نامید) دو ناهماهنگی عمده وجود دارد: یکی ناهماهنگی میان نحوه برقراری ارتباط دستگاهها با سازمان برنامه و بودجه است که بر مکانیزمی خودکار و مشخص استوار نیست و تا حدود زیادی تحت تأثیر روابط مدیران در دو سوی وظیفه متغیر است؛ به همین دلیل، در طی زمان شاهد افت و خیزهای فراوان است و ابهامهای عمده‌ای دارد که به طور کلی مربوط به حدود اختیارات سیاستگذاری، درجه نظارت، مکانیزم ارزشیابی، انتخاب و گزینش و بالاخره ملاک تخصیص اعتبار است.

ناهماهنگی دوم به نحوه سازماندهی فعالیت‌های برنامه در دستگاههای اجرایی متفاوت مربوط می‌شود. وظایف مربوط به

برنامه‌ریزی و خط‌مشی‌ها

نه تنها جزیی از برنامه، بلکه عامل کنترل کننده و ناظر به اجرای صحیح آن خواهد بود. طرح، بحث و تصویب بودجه به طور سالانه، می‌تواند این فرصت را برای نمایندگان مردم فراهم سازد که بر پیشرفت برنامه اشراف داشته باشند و اگر تعدیل و تصحیحی لازم است، پیش از آن که دیر شود آن را اعمال نمایند و به این ترتیب، با اطمینان بیشتری ناظر حصول هدفهای برنامه باشند. این امر هنگامی امکانپذیر است که تهیه کنندگان بودجه نیز با همین نگرش و وظیفه به تهیه و تحلیل آن اقدام کنند؛ زیرا اگر تهیه کننده بودجه از برنامه آگاهی نداشته باشد و خود را ملزم به پیروی مستمر از آن نداند و عملکرد او در چارچوب دستیابی به هدفهای برنامه ارزشیابی نشود، هیچ الزامی برای رعایت نکات گفته شده و حفظ هماهنگی برنامه و بودجه وجود نخواهد داشت؛ در نتیجه، به دلیل سهولت بیشتر، بودجه به خودی خود ارزش می‌یابد و بتنهایی مطرح می‌شود و تمام مراحل فرایند قانونی را نیز طی می‌کند ولی حاصل کار آنچنان نیست که باید باشد. تهیه بخشنامه بودجه که حاوی هدفها، خط‌مشی‌ها و سیاستهای عمده دولت طی سال مورد نظر است، درست با همین فلسفه و بینش مفهوم می‌یابد. واضح است که در امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، تعیین هدف، خط‌مشی و سیاست برای مدتی به کوتاهی یک سال چندان معنی‌دار نیست و

ارگانیک داشته باشد؛ مثلاً در بسیاری از کشورها که نظام برنامه‌ریزی وجود ندارد، تهیه بودجه‌های سالانه مرسوم است ولی در کشورهای دارای برنامه، بودجه باید لزوماً در چارچوب برنامه و با هماهنگی کامل با آن تهیه شود. بودجه به عنوان برنامه اجرایی، باید با دقت کامل منابع را به مصارف گوناگون تخصیص دهد. این ارتباط به این دلیل مهم است که گرچه تخصیص منابع عملاً در بودجه تحقق می‌یابد، یعنی پروژه به وسیله بودجه به نظام برنامه‌ریزی معرفی می‌شود، ولی اجرای آن در قسمتی از مدت برنامه یا تمامی آن و در مواردی در قسمتهایی از دو برنامه به طور عملی صورت می‌پذیرد. به عبارت دیگر، هر فعالیت بودجه قسمتی از فعالیت برنامه نیز هست؛ بنابراین، بودجه نه تنها نمی‌تواند فارغ از برنامه تهیه و اجرا شود، بلکه عملاً باید در چارچوب برنامه پیش‌بینی، تهیه و اجرا گردد. به این ترتیب، بودجه تنها مرحله زمانی کوتاهی از برنامه را بدقت بررسی و برای تصویب به مجلس پیشنهاد می‌کند. به طور کلی می‌توان چنین گفت که بودجه در اصل و کلیت خود همراه با تصویب برنامه یک بار به تصویب رسیده است و تصویب آن در مجلس به دو منظور می‌تواند صورت پذیرد: یکی آن که آنچه در کلیت خود مورد قبول بوده، در جزئیات نیز طرح و بررسی شود؛ دیگر آن که کنترلی بر پیشرفت تدریجی برنامه باشد. با این نگرش، بودجه

فقط در زمانی که با توجه به تکنولوژی موجود دسترسی به هدفی امکانپذیر باشد، مفهوم می‌یابد. این زمان بسته به شرایط و امکانات انسانی، فرهنگی و فنی متفاوت است و طول برنامه میان مدت را تعیین می‌کند. در چنین چارچوبی بودجه به عنوان ابزاری کنترلی و تصحیحی - تخصیصی معنا می‌یابد و بخشنامه بودجه نیز در همین رابطه تهیه و ابلاغ می‌شود.

نبود مکانیزمهای بازخورد و پالایش

یکی از ویژگیهای لازم هر نظام وجود مکانیزمهای خودکار بازخورد و پالایش است؛ به عبارت دیگر، اگر نظامی نتواند در طی زمان و به تناسب تغییرات و پیشرفتهای علمی در زمینه‌های گوناگون اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ساختار و عملکرد خویش را بازبینی و اصلاح کند، حتی اگر در طراحی اولیه دچار نقص و تنگنا نباشد، به مرور کارآیی خود را از دست می‌دهد و به کندی و عدم کارآیی دچار خواهد شد. این مسأله در نظام پویایی چون برنامه ریزی که نه تنها باید همواره با تغییرات و پیشرفتهای داخلی هماهنگ باشد، بلکه باید حتی المقدور رویدادهای بین‌المللی را نیز مدنظر داشته باشد، از اهمیتی حیاتی برخوردار است. در کشورهای جهان سوم، از جمله ایران بعد دیگری نیز بر آن افزوده می‌شود و آن بی‌اطمینانی به آمارها و اطلاعات مورد نیاز و مورد مصرف برنامه است؛ به عبارت دیگر، حتی اگر تغییرات اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی را نادیده انگاریم،

دستیابی به اطلاعات جدیدتر و دقیقتر، ممکن است تجدید نظرهایی را در برنامه مطرح سازد. این امر باید به نحوی خودکار، با مکانیزمی زنده در نظام برنامه‌ریزی وجود داشته باشد.

خلاصه آن که برنامه امری پویاست که تغییر و پیشرفت جزء جدانشدنی آن است؛ به همین دلیل، نظام برنامه‌ریزی و اجرا باید به نحوی از دستاوردهای برنامه به عنوان داده‌های جدید تغذیه شود و با آن هماهنگ گردد. بنابراین سه منبع اساسی، یعنی پیشرفتهای علمی برونزا، اطلاعات جدید و تغییرات درونزای حاصل از خود برنامه، وجود مکانیزمی بازخورد و اصلاح‌گر را الزامی می‌سازد و این همان چیزی است که در نظام برنامه‌ریزی ایران جای آن سخت خالی است.

نبود ارتباط ارگانیک میان مجلس شورای اسلامی و نظام برنامه‌ریزی

گرچه از نظر صوری، تنها تصویب مجلس شورای اسلامی به برنامه اعتبار قانونی می‌بخشد، تخصیص منابع آن را مجاز می‌سازد و اجرای آن را الزامی می‌نماید، ولی از نظر ماهوی این تصویب حاصل ارزشی والاتر است و آن صحنه گذاردن مردم، به وسیله نمایندگان خود بر سند برنامه است. روال معمول در روابط میان دولت و مجلس آن است که برنامه پس از تهیه در هیأت دولت و ارگانهای ذیصلاح وابسته به آن، به مجلس ارائه می‌شود؛ اجزای برنامه در کمیسیونهای

برنامه دومی و خط مشی ها

ویژگیهای لازم برای یک برنامه مطلوب بوده و مجلس با تغییراتی آن را به بهینگی کامل یا تقریبی رسانده است که در این صورت، فلسفه وجودی دستگاه برنامه ریزی به عنوان یک نهاد تخصصی تهیه برنامه مورد پرسش قرار می گیرد.

واقعیت این است که هیچ یک از فرضهای بالا درست نیست؛ به عبارت دیگر، بهینه بودن برنامه دولت مورد تردید است و تأثیر تغییرات پیشنهادی مجلس نیز در کل برنامه قابل برآورد و سنجش نیست. این امر ریشه در اشکالات موجود در روابط مجلس و دولت در فرایند تهیه برنامه دارد. ارتباط مستقیم و مستمر رسمی در کلیه مراحل تهیه برنامه میان این دو نهاد عمده تهیه کننده و تصویب کننده وجود ندارد و مراحل گوناگون تهیه برنامه (بلندمدت، میان مدت و کوتاه مدت) در دستگاههای اجرایی و برنامه ریزی بدون مشارکت مجلس انجام می پذیرد. شاید چنین استدلال شود که آگاهی قبلی مجلس از برنامه یا مشورت با مجلس در تهیه قسمتهای مختلف برنامه ضرورتی ندارد؛ زیرا اگر برنامه مورد تأیید مجلس باشد، تصویب می شود و در غیر این صورت، رد خواهد شد. ولی می دانیم که چنین نیست و معمولاً برنامه ها زمانی به مجلس ارائه می شوند که برای بررسی دقیق آنها فرصت کافی در اختیار نیست؛ بنابراین، به دلیل تنگنای زمانی، فرصت رفت و برگشتهای مکرر برای اعمال نظر مجلس در

تخصصی مجلس مورد بررسی قرار می گیرد و سپس برای تصویب به صحن مجلس ارائه می شود. این روال تنها در صورتی درست و کارآمد است که یکی از دو فرض زیر برقرار باشد:

۱- برنامه در حدی از صحت و دقت تهیه شده باشد که در مجلس هیچ تغییری در آن لازم نباشد.

۲- برنامه بر اساس چنان مکانیزم دقیق، سازگار و هماهنگی تهیه شده باشد که هر تغییر پیشنهادی مجلس، در هر یک از اجزای آن (هدفها، استراتژیها، سیاستها، برنامه بخش و طرحها و پروژهها) بلافاصله در اثر ارتباطهای موجود میان فعاليتها، میان بخشها و در برنامه کلان به سایر قسمتهای برنامه منتقل شود و همه قسمتها را به تناسب آن تغییر، تعدیل نماید. اگر جز این باشد، یعنی اگر تغییرات موردی اعمال شده توسط مجلس قابلیت انتشار به سایر قسمتهای برنامه و تعدیل آنها را نداشته باشد، لاجرم باید یکی از دو واقعیت زیر را پذیرفت:

۱- برنامه تهیه شده توسط دولت کاملاً هماهنگ و سازگار بوده است و تغییرات اعمال شده به وسیله مجلس این هماهنگی را بر هم زده و به عبارت ساده تر، برنامه را از ویژگی اساسی خود که هماهنگی و سازگاری درونی است، تهی ساخته است؛ بنابراین برنامه مصوب، برنامه ای مطلوب نیست.

۲- برنامه تهیه شده توسط دولت فاقد

برنامه وجود ندارد؛ زیرا هر تغییر پیشنهادی موجب از دست رفتن تعادلها و هماهنگیهای برنامه (اگر وجود داشته باشد) شده و برقراری مجدد هماهنگی و تعادل، با مکانیزم موجود در تهیه برنامه به زمانهای طولانی نیاز دارد که در اختیار نیست.

علاوه بر این، چگونگی تصویب برنامه‌ها در مجلس، خود دارای اشکال مشابهی است. حتی پس از بررسی برنامه در کمیسیونهای تخصصی، هنگام تصویب برنامه در صحن مجلس نیز نمایندگان پیشنهادهای اصلاحی، ارائه می‌کنند. این پیشنهادها در صورت تصویب همان عدم تعادل و هماهنگی ذکر شده را موجب می‌شود و چون برنامه به نظام سنجش اثرات القایی تغییرات در سایر قسمت‌های برنامه مجهز نیست، پیش‌بینی اثرات این پیشنهادها بر برنامه نیز نامشخص باقی می‌ماند که رویدادی ضد برنامه ای است.

مسلم است که نه دولت و نه مجلس چنین مکانیزمی را که منجر به تصویب برنامه‌های ناهماهنگ و غیر بهینه باشد، مطلوب نمی‌دانند ولی چون راه بهتری وجود ندارد، بناچار به این نوع اصلاحات و تعدیلات تن در می‌دهند و این در حالی است که با اصلاحاتی ساختاری می‌توان از بروز این نابسامانیها جلوگیری کرد. لاقلاً در این زمینه می‌توان سه پیشنهاد مشخص ارائه داد:

۱- دولت موظف به ارائه برنامه به صورت گزینه‌های گوناگون به مجلس باشد؛ یعنی با طراحی مکانیزم‌های مطلوب چندین برنامه تهیه شود که هر یک دارای هدفها،

استراتژیها، سیاستها و دستاوردهای خاص باشد و سپس مجلس با بررسی این برنامه‌ها، برنامه‌ای را که با توجه به هدفها و دستاوردها مطلوبترین می‌داند، انتخاب و تصویب کند. به نظر می‌رسد با محدودیت توان تخصصی نظام برنامه‌ریزی و نبود مکانیزم‌های لازم، لاقلاً در آینده‌ای نزدیک چنین امری مقدور نباشد.

۲- در هر برنامه چنان مکانیزمی طراحی شود که تأثیر هر پیشنهاد و تغییر را بتوان لاقلاً بر سایر اجزای برنامه، هزینه‌ها، منابع مورد نیاز و دستاوردهای برنامه سرعت سنجید و به اطلاع کلیه نمایندگان رساند تا با اطلاع کافی بتوانند نسبت به قبول و رد آن اقدام کنند. در این صورت، گرچه ممکن است برنامه مصوب نهایی، برنامه‌ای بهینه نباشد ولی از این حسن برخوردار است که نمایندگان در هر مورد می‌توانند آگاهانه دست به انتخاب بزنند، نه بر اساس اطلاعاتی کلی و ناکافی. این پیشنهاد نیز دچار همان محدودیتهای گفته شده است.

۳- آنچه در حال حاضر و با توجه به توان و ویژگیهای نظام برنامه‌ریزی، از سایر راه‌حلها ساده‌تر به نظر می‌رسد، مشارکت سازمان یافته مجلس در تمامی فرایند نظام برنامه‌ریزی است؛ به این معنا که تهیه برنامه به مراحل مشخص، با زمان بندی منطقی تقسیم شود و در هر مرحله، نتیجه برای اظهار نظر نمایندگان مجلس ارائه گردد و پس از اعمال نظرات مجلس، نسبت به ادامه فرایند در مراحل بعدی اقدام شود؛ مثلاً می‌توان مراحل تهیه را چنین تقسیم کرد:

برنامه دوم و خط مشی ها

در بهترین صورت، ارزشیابی موردی تعدادی از پروژه‌هاست که به هیچ روی برای تضمین انتخاب بهترین مجموعه کافی نیست و به همین دلیل، بهره‌برداری از منابع موجود با توان بالقوه خود فاصله‌ای ناشناخته دارد.

ارزشیابی در حین اجرا، دومین حلقه از زنجیره ارزشیابی است. این نوع ارزشیابی کلیه فعالیتهای برنامه اعم از جاری و عمرانی و طرح و پروژه و فعالیت را در بر می‌گیرد و دارای شمول عام است. وجود این ارزشیابی مـجربان را از پیشرفت درست امور، علی‌رغم درجه صحت انتخاب در بدو امر، مطمئن می‌سازد؛ به عبارت ساده‌تر، حتی اگر فعالیتها و پروژه‌های برنامه در انتخاب اولیه بدون کاستی و نابسامانی انجام شده باشد، ارزشیابی در حین اجرا برای اطمینان از اجرای صحیح برنامه ضرورت دارد. این ارزشیابی نمی‌تواند به طور موردی و بی‌نظم انجام شود و لازمه وجودی آن اجرابه صورت یک نظام ارزشیابی است که لااقل باید دارای ویژگیهای زیر باشد:

- (۱) از نظر زمانی مستمر و از نظر مکانی و موضوعی فراگیر باشد؛
- (۲) با یک سیستم انگیزشی هماهنگ همراه باشد؛
- (۳) مجهز به شاخصهای سنجش مشخص و ساده باشد؛
- (۴) مجهز به نظام نظارت آماری و اطلاع رسانی جامع و دقیق باشد؛

۱- تهیه هدفهای کیفی و کمی استراتژیها و سیاستهای کلان

۲- هدفها، استراتژیها و سیاستهای بخشی

۳- تهیه برنامه‌های بخش و کلان شامل طرحها و پروژهها

۴- تهیه برنامه‌های منطقه‌ای بر اساس مراحل مصوب قبلی

البته نمی‌توان کلیه طرحها و پروژهها را برای تصویب به مجلس ارائه داد ولی ارائه توجیهات فنی - اقتصادی، اجتماعی و مالی برای کلیه پروژه‌هایی که از سقف اعتباری خاصی تجاوز می‌کند (و به وسیله مجلس تعیین خواهد شد)، الزامی خواهد بود. واضح است که جزئیات چنین روشی باید با توافق دولت و مجلس تعیین شود و نیازمند به کار پژوهشی و کارشناسی بیشتر است.

نبود نظام ارزشیابی و گزارش دهی

در هر برنامه دست‌کم سه نوع ارزشیابی مطرح است. ارزشیابی قبل از شروع، بیشتر در مورد طرحها و پروژه‌های برنامه کاربرد دارد. این ارزشیابی به دنبال یافتن توجیه فنی، مالی و اقتصادی طرحها و پروژه‌هاست. همان طور که قبلاً نیز توضیح دادیم، شرط بهینه بودن مجموعه پروژهها و طرحهای انتخاب شده برای اجرا در هر برنامه، نه تنها ارزشیابی تک تک آنها بلکه ارزشیابی کلیه گزینه‌های امکانپذیری است که مجموعه نهایی از میان آنها انتخاب می‌شود. آنچه در حال حاضر عمل می‌شود،

۵) از چنان سادگی برخوردار باشد که اجرای آن از عهده نیروی انسانی موجود خارج نباشد.

نبود این نظام، نه تنها اجرای برنامه‌های موجود را بدون نظارت به حال خود رها می‌کند، بلکه بر برنامه‌های آینده نیز به دلیل لوث شدن مسؤلیتها و تشویق کارکنان به بی‌تفاوتی تأثیری منفی دارد. در حال حاضر، پروژه در برنامه‌های عمرانی هیچ سیستم سازمان یافته‌ای که وظایف، مسؤلیتها و دستاوردها را بسنجد و آنها را با آنچه که باید باشند، مقایسه کند و نقاط قوت و ضعف را نشان دهد، وجود ندارد. اگر پروژه یا طرحی بر اساس برآوردهای اولیه می‌بایست مثلاً در مدت سه سال و با هزینه یک میلیارد ریال به اتمام رسد ولی در عمل زمان آن به پنج سال و هزینه آن به دو میلیارد ریال افزایش یابد، نظامی که بتواند علل این افزایش هزینه و زمان را برشمرد، وجود ندارد.

این خود دلیلی قاطع بر ضرورت وجود یک نظام ارزشیابی جامع برای برنامه‌هاست که پیچیدگی و امکان ناپذیری خاصی نیز بر سر راه آن وجود ندارد.

هر برنامه با توجه به بعد عظیم مالی و مدت زمان اجرای آن، از نظر اقتصادی مهمترین فعالیت دولت را تشکیل می‌دهد و درجه دستیابی به هدفهای آن تقریباً درجه توفیق دولت را درامور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مشخص می‌سازد؛ بنابراین، سنجش عملکرد آن به طور جامع، دست‌کم می‌تواند فواید فراوانی داشته باشد که تعیین نقاط قوت و ضعف و جلوگیری از بلندپروازی

از جمله مهمترین آنهاست.

به طور خلاصه، مجموعه ارزشیابیهای ذکر شده سبب می‌شود که اولاً برنامه‌های آینده تا حد امکان بدرستی تهیه شود؛ ثانیاً در حین اجرا با تعدیلهای مستمر و لازم در مسیری مطلوب هدایت شود و در نهایت، عملکردها با هدفها مقایسه شود و درجه توفیق برنامه مشخص گردد. این نتیجه خود تجربه گرانبهایی برای برنامه‌های آینده است که چون از واقعیتها سرچشمه گرفته است، می‌تواند به سوی واقعیتها رهنمون شود.

نبود نظام انگیزشی

در بحث نظام ارزشیابی، به لزوم نظام انگیزشی اشاره کردیم و در بحث نظام اداری نیز، نبود انگیزه‌های متناسب با عملکردها را مورد بحث قرار دادیم. این هر دو موضوع، سنگینی خود را بر نظام برنامه‌ریزی کشور تحمیل کرده و موجب بسیاری از کندیها، عدم تحرکها و فاصله گرفتن عملکردها از توان بالقوه انسانی، اجتماعی موجود بوده است. به طور خلاصه، یک نظام ارزشیابی و نظارت، هنگامی می‌تواند مفید باشد که به وسیله یک نظام انگیزشی هماهنگ با آن مورد پشتیبانی قرار گیرد. تهیه‌کنندگان پروژه‌ای که بخوبی تهیه شده است، باید تشویق شوند و مسؤولان تهیه طرحی که دارای اشکال بوده است، باید مواخذه گردند. مجری توانمند و وظیفه شناس باید پاداش بگیرد و مجری سهل‌انگار یا نالایق باید شناخته و تنبیه شود؛ از سازمان کارآمد باید قدردانی

منابع:

- ۱- توفیق، ف (ک)، ۱۳۵۹، درآمدی بر برنامه‌ریزی اقتصادی با نگاهی به وضع ایران، تهران انتشارات فاروس.
- ۲- تین برکن، یان، ۱۹۰۳، برنامه‌ریزی مرکزی، مترجم دکتر احمد عظیمی بلوریان، تهران، سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات ۱۳۶۳.
- ۳- شهزادی، هرمز، ۱۳۶۷، کاربرد شاخصهای اجتماعی - اقتصادی در برنامه‌ریزی توسعه، تهران، سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات.
- ۴- لوشیس، آرتور، برنامه‌ریزی توسعه، مبانی سیاست اقتصادی، مترجم مجید دارایی‌نژاد، تهران، مؤسسه انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۰.
- ۵- نوری نائینی، سید محمد سعید، ۱۳۶۵، مدیریت و ارزشیابی پروژه، تهران، سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات.
- ۶- یوهانس، لیف، ۱۹۷۷، گفتارهایی درباره برنامه‌ریزی اقتصادی در سطح کلان، ترجمه دکتر عبدالامیر توکل، تهران، سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات ۱۳۶۶.
- 7- Hersoug, I. and Johansen, L., 1975, "Optimal use of Forecas in Economic Policydecisions: An empiricaltent. Journal of Public Economics.
- 8- Kornai, j., 1975, "Models and Policy: The dialogue between model builder and Planner. "in Economic - Wide Models and development Planning.
- 9- Rondinelli, D. A. 1977, " Planning development Projects" the Matvell School. Syracuse University.

□ □ □

کرد و سازمان غیر کارآمد را باید اصلاح نمود. اینها همه موضوعات نظام انگیزشی است؛ به عبارت دیگر، نظام انگیزشی باید در کنار نظام ارزشیابی چنان طراحی شود که هر خدمت را پاداش دهد و سهل انگاری و ناتوانی را طرد نماید.

متأسفانه در حال حاضر، به دلیل نبود چنین نظامی نه تنها وظایف مناسب با اختیارات و دستاوردها مناسب با پاداشها نیست، بلکه به دلیل تسری ضوابط نظام کهنه اداری ایران به نظام برنامه‌ریزی - که عدم تناسب آن اظهر من الشمس است - جهتگیری کلی رو به سوی عمومی کردن بی تفاوتی، عدم کارآیی و عدم خلاقیت دارد؛ زیرا لازمه وظیفه‌شناسی، دقت و وسواس در انجام وظیفه، نوآوری و ابتکار، صرف وقت بیشتر، دانش بیشتر، توان فکری و فیزیکی بیشتر و بالاخره علاقه وافرتر است و اگر در نظامی این سجایا بخوبی ارزشگذاری نشوند و پاداش نیابند و در مقابل، سهل انگاری، بیهوده گرایی و حتی کارشکنی به عنوان ضد ارزش مورد سرزنش و تنبیه قرار نگیرد، متأسفانه وجوه دوم به دلیل ساده‌تر بودن و کم هزینه‌تر بودن، به وجه عام تبدیل می‌شود که نتیجه آن فساد اداری و عدم کارآیی است. تنها راه حل، پاداش متناسب با دستاورد و فعالیت است و لازمه حاکم شدن چنین رویه‌ای نیز وجود یک نظام انگیزشی هماهنگ با نظام ارزشیابی و نظارت است.