

Evaluation of the Performance of the Planning and Budget Organization Based on the concept of Government Capacity (Review of the period 1979 - 2014)

Ehsan Ellini *

PhD Candidate of Political Sciences, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.

Abstract

Examining the performance of the important economic institutions of the country can help us understand the current situation and also to find suitable ways to repair the gaps in the future. One of the relatively new concepts in political sciences to study the performance of institutions is the concept of government capacity. In the present article, using this concept and documentary method and historical analysis of data and information, the performance of this organization is monitored by emphasizing the five development programs; this performance is evaluated based on two main and important indicators of the concept of government capacity, namely the degree of bureaucracy independence from the government and institutional efficiency. The results show that the PBO has been the most efficient and effective in terms of the two main components of government capacity during the reform period; the reason for this comes from the government's more realistic view of the country's economy and development (based on the country's requirements and conditions) and efforts to reduce entrepreneurship in this area. These results also indicate that according to the analysis of the efficiency of this organization over nearly four decades, creating fundamental structural changes in the organization is a priority and the officials of this institution should pay more attention to improve the two basic components of independence and institutional efficiency.


Keywords: State Capacity, PBO, Economic Development, Institutional Efficiency.

* Corresponding Author: ehsan.ellini@gmail.com

How to Cite: Alini, E. (2023). Evaluate the performance of the PBO based on the concept of state capacity (Review of the period 1979-2014), *Journal of Social Development and Welfare Planning*, 14 (53), 243-276.

ارزیابی عملکرد سازمان برنامه‌بودجه بر اساس مفهوم ظرفیت دولت

(بررسی دوره زمانی ۱۳۹۳ - ۱۳۵۷)

احسان علینی*  دانشجوی دکتری علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

چکیده

بررسی عملکرد نهادهای مهم اقتصادی کشور، می‌تواند به ما در درک وضعیت کنونی و همچنین یافتن راه‌های مناسب برای ترمیم خلأها در آینده، کمک فراوانی کند. یکی از مفاهیم نسبتاً جدیدی که در علوم سیاسی جهت بررسی عملکرد نهادها وجود دارد، مفهوم ظرفیت دولت است. در مقاله حاضر، با استفاده از این مفهوم و روش اسنادی و تحلیل تاریخی داده‌ها و اطلاعات، عملکرد سازمان برنامه و بودجه با تأکید بر برنامه‌های پنج‌گانه توسعه، بررسی می‌شود؛ این عملکرد بر اساس دو شاخص اصلی و مهم مفهوم ظرفیت دولت، یعنی میزان استقلال بوروکراسی از دولت و کارآمدی نهادی، ارزیابی می‌گردد. نتایج نشان می‌دهد سازمان برنامه‌بودجه در دوران اصلاحات از لحاظ دو مؤلفه اصلی ظرفیت دولت، بیشترین کارآمدی و بازدهی را داشته است؛ دلیل این امر از واقعی‌تر شدن نگاه دولت به عرصه اقتصاد و توسعه کشور (بر مبنای اقتضات و شرایط کشور) و تلاش در جهت کاستن از تصدی‌گری در این حوزه ناشی می‌شود. همچنین بر اساس این نتایج و با توجه به تحلیل صورت گرفته از برآیند کارآمدی این سازمان در طول نزدیک به چهار دهه، ایجاد تغییرات ساختاری اساسی در سازمان، دارای اولویت بوده و مسئولین این نهاد باید توجه بیشتری نسبت به بهبود دو مؤلفه اساسی میزان استقلال و کارآمدی نهادی داشته باشند.

واژه‌های کلیدی: ظرفیت دولت، سازمان برنامه‌بودجه، توسعه اقتصادی، کارآمدی نهادی.

بیان مسئله و ضرورت تحقیق

مفهوم «ظرفیت دولت»^۱ اگرچه به لحاظ محتوایی و نظری سابقه‌ای نزدیک به چهار دهه در مطالعات پدیده‌های سیاسی دارد و ریشه‌های آن را در بحث‌های «نهادگرایی تاریخی»^۲ می‌توان یافت، اما همچنان مفهوم جدیدی در مطالعات اقتصاد سیاسی به شمار می‌رود. نهادگرایی تاریخی به لحاظ نظری، متناسب با مباحث ساخت‌یابی دولت‌ها در دهه ۱۹۷۰ میلادی در مطالعات علوم اجتماعی ظهور و بروز یافت (Soifer, 2016: 229)؛ ریشه‌های فکری این مکتب، طیف وسیعی از مسائل مرتبط با رشته‌های گوناگون علوم انسانی از جمله علوم سیاسی، علوم اقتصادی، تاریخ و فلسفه را در برمی‌گیرد. با پیشرفت نظریه‌های شکل‌گیری و تکامل دولت، نهادگرایی تاریخی نیز توجه خود را از یافتن پایه‌های تشکیل دولت به چگونگی تداوم این نهاد مهم در جامعه تغییر داد و همین امر سبب شد تا تحلیل‌ها هرچه بیشتر به بررسی عملکرد دولت‌های گوناگون گرایش پیدا کند. از مفهوم ظرفیت دولت، تعاریف مختلفی داده شده است؛ عمده اندیشمندان این حوزه اعتقاد دارند که ظرفیت دولت در ارتباط مستقیم این نهاد و عملکرد اقتصادی مطلوب تعریف می‌گردد (Bockstette et al, 2002; Chanda and Putterman, 2007, Acemoglu, Gallego) (and Robinson, 2014, knutsen, 2011, koyama and Johnson, 2016). دو عنصر استقلال داشتن بوروکراسی از دولت و کارآمدی دولت در تبیین و اجرای سیاست‌های کلان در کشور، مهم‌ترین ویژگی‌های مطرح‌شده در بحث ظرفیت دولت هستند. فلسفه تأسیس نهادی مانند سازمان برنامه و بودجه در کشور، برآمده از نیاز تصمیم‌گیران کلان اقتصادی در جهت ارائه برنامه‌های توسعه و برنامه‌ریزی بودجه به‌عنوان چارچوبی برای دخل و خرج دولت بود. به دلیل جایگاه ویژه‌ای که برای این سازمان در تدوین سیاست‌های کلان اقتصادی کشور در نظر گرفته شده است، بررسی عملکرد آن در طول چهار دهه پس از انقلاب اسلامی از منظر شاخصه‌های مطرح در ظرفیت دولت، می‌تواند

-
1. State Capacity
 2. Historical Institutionalism

دورنمای خوبی از وضعیت برنامه‌ریزی اقتصادی در کشور به ما ارائه دهد. دو ویژگی اساسی ظرفیت دولت که در این پژوهش مورد تأکید محقق هستند، عبارت‌اند از: میزان استقلال بوروکراسی از دولت و کارآمدی نهادی؛ این دو ویژگی اساس و بنیان بحث‌های پیش رو هستند. در ادامه، عملکرد سازمان برنامه بودجه در طول چهار دهه گذشته بررسی می‌شود؛ به دلیل حوزه وسیعی که این سازمان در امور اقتصادی کشور پوشش می‌دهد، تأکید مقاله حاضر بر عملکرد این سازمان در تنظیم برنامه‌های پنج‌ساله توسعه به‌عنوان طرح‌های اساسی اقتصادی کشور است. نهایتاً بر اساس دو ویژگی اساسی بحث ظرفیت دولت، عملکرد سازمان برنامه‌بودجه مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

نظریه ظرفیت دولت را می‌توان بحث جدیدی در فضای علمی کشور در نظر گرفت؛ با بررسی پژوهش‌های انجام‌شده، مشخص گردید تحقیق چندان مؤثری در این حوزه صورت نگرفته است. با استفاده از مبانی نظری این حوزه می‌توان تحلیل‌های بدیع و جامعی در مورد کارایی نهادهای مختلف ارائه کرد؛ به همین دلیل استفاده کاربردی از این نظریه جهت بررسی مسائل کشور اهمیت ویژه‌ای دارد؛ ضرورت پژوهش حاضر از این جهت احساس می‌شود. در تحقیق حاضر تلاش شده تا با استفاده از مؤلفه‌های اصلی نظریه ظرفیت دولت (میزان استقلال بوروکراسی از دولت و کارآمدی نهادی)، وضعیت کارآمدی سازمان برنامه‌بودجه به‌منزله مهم‌ترین نهاد برنامه‌ریزی اقتصادی کشور بررسی شود و نقاط ضعف آن، جهت بهبود کارایی، مشخص گردد.

پیشینه تحقیق

نوئل دی. جانسون و مارک کوپاما (۲۰۱۷) در مقاله «دولت‌ها و رشد اقتصادی: ظرفیت و محدودیت‌ها»، ظرفیت دولت را یکی از موضوعات مهم مورد بحث در اقتصاد توسعه و اقتصاد سیاسی می‌دانند. آن‌ها در این تحقیق استدلال می‌کنند مطالعه تاریخ اقتصادی، بینش

مهمی را جهت درک فرآیندهای این حوزه ارائه می‌دهد و از طریق آن می‌توان مبحث (ظرفیت دولت) در کشورها را مورد تحلیل قرارداد. محققان معتقدند با ارزیابی فرآیند ساخت دولت در گستره کشورهای مختلف اروپا و آسیا، شاهد وجود نوعی «تعديل» در رابطه بین ظرفیت دولتی و رشد اقتصادی هستیم. تجزیه و تحلیل نویسندگان بر ماهیت متنوع روند فرآیند دولت تأکید دارد.

دارون عجم اوغلو و جیمز ای. رابینسون (۲۰۱۶) در مقاله «مسیرهایی به سوی نهادهای سیاسی فراگیر»^۱، رویکرد جدیدی را در مورد بررسی شرایطی که در آن نهاد سیاسی فراگیر شامل یک دولت با ظرفیت و توزیع گسترده قدرت سیاسی مطرح می‌شود، ارائه می‌دهند. از منظر آن دو، محققان مختلف بر مسیرهای گوناگونی نسبت به رویکرد این نهادها تأکید کرده‌اند؛ برخی بر جنبه نوسازی و برخی دیگر بر لزوم ساخت دولت به‌عنوان پیش‌نیاز دموکراسی تأکید داشته‌اند. نویسندگان استدلال می‌کنند که شکل‌گیری نهادهای سیاسی فراگیر، از افزایش تعادل در ظرفیت دولتی و توزیع قدرت، پدیدار می‌شوند.

مارک دینچکو و گابریل کتز (۲۰۱۲) در مقاله «ظرفیت دولت و عملکرد اقتصادی بلندمدت»^۲، به بررسی تأثیرات ظرفیت دولت بر عملکرد طولانی‌مدت اقتصاد اروپا می‌پردازند. از نگاه آن دو، ظرفیت دولت، ترکیبی است از میزان تمرکز استخراج مالیات (تأکید بر ظرفیت مالی) و اعمال محدودیت بر قدرت اجرایی به‌وسیله نظارت‌های نهادی در درون سیستم سیاسی (تأکید بر ظرفیت سیاسی و قانونی). نویسندگان در نهایت معتقدند که نوع رژیم سیاسی بر استخراج درآمد مالیاتی و کیفیت هزینه‌ها تأثیر می‌گذارد و از این طریق عملکرد دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

کارل هنریک نوتسن (۲۰۱۱) در مقاله «دموکراسی، ظرفیت دولت و رشد اقتصادی»^۳، در مورد چگونگی ارتباط میان نوع رژیم سیاسی و ظرفیت دولت و نقش آن در رشد

1. Paths to Inclusive Political Institutions (2016)
2. State Capacity and Long-Run Economic Performance (2012).
3. Democracy, State Capacity, and Economic Growth (2011).

اقتصادی بحث می‌کند. مشاهده نتایج تجربی، تأثیر مثبت دموکراسی بر رشد اقتصادی کشورهای جنوب صحرای آفریقا را تصدیق می‌کنند؛ قاره‌ای که نویسنده معتقد است از نظر تاریخی با کشورهای دارای ظرفیت پایین دولت شناخته می‌شود. از نگاه محقق در سطح بین‌الملل، هنگامی که ظرفیت دولت کاهش یابد، تأثیر دموکراسی بر روند رشد افزایش می‌یابد؛ برآوردها نشان می‌دهد دموکراسی تأثیر مثبتی بر رشد کشورهای دارای ظرفیت کم دارد، اما در کشورهای دارای ظرفیت بالا این موضوع صادق نیست.

تیموتی بزلی و تورستن پرسن (۲۰۰۷) در مقاله «خاستگاه ظرفیت دولت: حقوق مالکیت، مالیات و سیاست»^۱، از سرمایه‌گذاری دولت‌ها در کارآمدی ظرفیت قانونی خود، به‌عنوان یک تصمیم سیاسی در درون نظام حاکم یاد می‌کنند. در منظومه فکری نویسندگان، ظرفیت (قانونی) دولت به‌عنوان ظرفیتی جهت حمایت از اجرای قوانین مالکیت خصوصی به‌عنوان یک نهاد حامی بازار، بیان می‌شود. محققین معتقدند دولت‌ها، میزان سرمایه‌گذاری برافزایش کارایی ظرفیت‌های مختلف را مشروط به شرایط داخلی و خارجی خود در نظر می‌گیرند؛ همچنین تغییر در سایر عوامل سیاسی می‌تواند تأثیر مستقیمی بر کارکردهای دولت از جمله توزیع کالاهای عمومی داشته باشد.

همان‌طور که گفته شد، پژوهش‌های شاخصی در زمینه ظرفیت دولت در داخل کشور صورت نگرفته است. مقالات اشاره شده در این بخش نیز، با استفاده از مؤلفه‌های اصلی این نظریه، به مطالعه تجربی مسائل مختلف جوامع موردنظر خود پرداخته‌اند. عمده تأکید نظریه‌پردازان حوزه ظرفیت دولت، بر وجود نهادهای سیاسی و اقتصادی کارآمد است. این نهادها که شاکله اصلی جوامع را تشکیل می‌دهند، باید بتوانند بسترهای مناسب جهت پیشبرد توسعه در کشورها را فراهم سازند؛ این بسترها را می‌توان مواردی چون برقراری نظم و امنیت، حمایت از حقوق مالکیت خصوصی، توزیع کالاهای عمومی و... در نظر داشت. همچنین در اکثر منابع موجود در باب ظرفیت دولت که در این بخش نیز به آن‌ها اشاره شد، میان کارآمدی دولت‌ها و نوع رژیم سیاسی رابطه معناداری وجود دارد؛ هرچند

1. The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics (2007).

در مورد میزان چنین تأثیرگذاری، بین اندیشمندان اختلاف نظر وجود دارد. محقق در پژوهش حاضر تلاش کرده است تا مانند تحقیقات یادشده، با استفاده از منابع و مدارک موجود و همچنین مبانی نظری بحث ظرفیت دولت، به بررسی کارآمدی سازمان برنامه و بودجه در دوران جمهوری اسلامی بپردازد.

چارچوب نظری

ظرفیت دولت امروزه به طور کلی توانایی دولت برای جمع آوری مالیات، اعمال قانون و نظم و ارائه کالاهای عمومی را شامل می‌شود. این مفهوم که برآمده از نظریات اندیشمندان علوم سیاسی و اقتصادی بوده، مبتنی بر سنت اندیشه برخی از متفکرین آلمانی مانند: اتو هینتزه^۱ و جوزف شومپتر^۲ است. این مفهوم همچنین به تازگی به واژگان اقتصاددانان توسعه و سازمان‌های بین‌المللی وارد شده است.

درک تاریخچه عملکرد اقتصادی، برای فهم اهمیت ظرفیت دولت، حیاتی است. با توجه به شرایط تاریخی، ظهور دولت‌هایی با عملکرد و کارایی مطلوب، یک پدیده نسبتاً جدید است. برای بسیاری از سیاستمداران دوره پیشامدرن، نیاز به تبیین مفهوم دولت، امری بیهوده بود: قبل از قرون وسطی، در بسیاری از کشورهای اروپایی هیچ دولتی وجود نداشت. اروپای قرون وسطی با قدرت سیاسی پراکنده، رقابت قضایی قانونی و ارتش‌های خصوصی، عملاً نسبت اندکی با مفهوم مدرن دولت دارد (Hintze, 1975: 192). کلمه «دولت» در معنای مدرن آن، تنها در اواخر قرن شانزدهم در انگلیس به کار گرفته شد. این مسئله را تنها یک تغییر معنایی نباید در نظر گرفت؛ زمانی که کلمه "l'etat, 'stato, 'stato یا Der Staat در اوایل دوره مدرن به کار برده شد، این واژه «یک تجربه سیاسی جدید» بود (Oakeshott, 2006: 361).

1. Otto Hintze
2. Joseph Schumpeter

برخی از متفکرین ظرفیت دولت را بر مبنای دو مؤلفه اساسی تبیین می‌کنند: اول این‌که، دولت باید بتواند قوانین خود را در تمامیت ارضی که مدعی حاکمیت (ظرفیت قانونی) است، اجرا کند و دوم این‌که، باید بتواند درآمد مالیاتی کافی را از اقتصاد برای اجرای سیاست‌های خود (ظرفیت مالی) به دست آورد. باید توجه داشت ظرفیت دولت متفاوت از اندازه یا دامنه دولت است. دولت بزرگ اما ناکارآمد، توانایی لازم جهت اجرای سیاست‌ها و افزایش درآمدهای مالیاتی خود را ندارد؛ به همین دلیل، ظرفیت دولت نیاز به سطحی متمرکز از رویه‌های سیاسی و قانونی دارد. با توجه به این تفسیر مدرن از دولت، حاکمان جامعه فئودالی که در آن بسیاری از تصمیمات حقوقی و مالی به مقامات محلی واگذار شده و سطح تمرکز سیاسی پایینی دارند، در حقیقت می‌توانند ظرفیت دولت بسیار محدودی را پوشش دهند. البته تمرکز بیش‌ازحد قدرت سیاسی در مرکز نیز می‌تواند باعث ناکارآمدی دولت و در نتیجه تضعیف آن گردد (Weingast, 1995).

در اینجا باید دید چه نهادهای سیاسی مؤثری می‌توانند پشتیبان عملکرد مناسب نهادهای اقتصادی باشند. عجم اوغلو و رایینسون (۲۰۱۲) به مفهومی به نام «نهادهای سیاسی فراگیر»^۱ اشاره می‌کنند که دو بُعد مهم دارند: اول، باید دولتی با ظرفیت وجود داشته باشد؛ دوم، قدرت سیاسی باید به‌طور گسترده در جامعه توزیع شود. آن‌ها معتقدند که انتقال به سوی نهادهای سیاسی فراگیر، نتیجه بسیج یک ائتلاف گسترده در جامعه است که اگر به قدرت لازم رسد، این انگیزه را دارد که با ایجاد ظرفیت دولت حداکثری، قدرت سیاسی را به‌طور گسترده گسترش دهد. به لحاظ تاریخی می‌توان این پروسه را دقیقاً همان روندی دانست که بعد از انقلاب باشکوه بریتانیا در سال ۱۶۸۸ رخ داد. با توجه به ادبیات مطرح‌شده، دولت‌های با ظرفیت بالا، زمانی ظهور می‌کنند که منافع نخبگان، این امر را ایجاب کند (Acemoglu, Robinson, 2016: 2). در واقع نخبگان باید به این جمع‌بندی برسند که ایجاد یک دولت مقتدر و کارآمد، می‌تواند منافع (اقتصادی و سیاسی) آن‌ها را بهتر تأمین کند.

ظرفیت دولت و نوع رژیم از نظر مفهومی متمایز هستند. دموکراسی در معنای عام خود، کنترل عمومی بر تصمیم‌گیری سیاسی را شامل می‌شود که این موضوع می‌تواند شرایط رسیدن به برابری سیاسی در میان شهروندان را هموارتر سازد (e.g. Beetham, 1999). انتخابات آزاد و عادلانه، دارا بودن حق مشارکت گسترده و حمایت از آزادی‌های مدنی، الزامات نهادی ضروری دموکراسی هستند. اگرچه تعاریف مختلفی از مفهوم ظرفیت دولت ارائه شده است (e.g. Migdal, 1988; Caporaso & Levine, 1992; Fukuyama, 2005)، اما ایده واحد در تمامی آن‌ها بدین شکل مطرح می‌شود که ظرفیت دولت، متناسب با توانایی در تحقق اهداف رسمی دولت، به‌ویژه در شرایطی که با مخالفت قدرتمند گروه‌های اجتماعی گوناگون روبه‌رو است، معنا می‌یابد.

این مسئله به‌نوبه خود نشان می‌دهد که وجود دستگاه بوروکراتیک قانونمند، برای بالا بردن ظرفیت دولت، مسئله‌ای حیاتی است. بدون وجود بوروکراسی باکیفیت بالا، احتمال اجرای مؤثر سیاست‌های عمومی در طیف وسیعی از حوزه‌ها، مانند: جمع‌آوری مالیات و ارائه خدمات عمومی، با مشکل روبه‌رو می‌شود. بسیاری از محققان بر این باور هستند که برقرار بودن دولتی با ظرفیت بالا، برای توسعه اقتصادی، امری حیاتی است؛ اگرچه نمونه‌های آماری آزمایشی کمی در این حوزه وجود دارد (e.g. Skocpol, 1985; Evans, 1999; Chabal & Daloz, 1995). باین حال، ایوانز و راوچ اثر مثبت تحقق بروکراسی وبری بر رشد اقتصادی در ۳۵ کشور را بررسی کرده‌اند. بوکستت، چاندا و پوترمن با بررسی تاریخی نهادهای دولتی، دریافتند که افزایش ظرفیت دولت، میزان رشد و سطح درآمد را نیز افزایش می‌دهد؛ اگرچه یافتن نتایج قطعی‌تر، نیاز به بررسی دیگر عوامل نهادی مؤثر دارد (Knutsen, 2011: 5).

اقتصادهایی که تحت کنترل منسجم و مؤثر هستند، بهتر می‌توانند از خطر غلبه منافع شخصی بر منافع عمومی اجتناب ورزند و از اتخاذ سیاست‌های اقتصادی فاجعه‌آمیز جلوگیری کنند. درحالی‌که جوامعی که توسط کشورهای ضعیف اداره می‌شوند مستعد فرسایش، فساد و جنگ داخلی هستند؛ بنابراین، ظرفیت دولت می‌تواند نهادهای حمایت از

بازار را در ایجاد یک محیط مساعد برای توسعه اقتصادی تکمیل کند. این بینش توسط آدام اسمیت که به اهمیت ارائه صلح، عدالت و مالیات آسان اشاره کرد، مورد توجه قرار گرفت؛ اما این موضوع تنها به خط مقدم بحث‌ها در تاریخ اقتصاد و اقتصاد توسعه در چند سال گذشته بازگشته است. مفهوم ظرفیت، تأکید خود را از رویه‌های بیرونی به مکانیسم‌هایی در درون دولت معطوف می‌کند که عملکرد و رویه‌های آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد و کارآمدی را ممکن یا ناممکن می‌سازد. این مکانیسم‌ها عموماً به شکل نهادهای زیرمجموعه دولت فعال هستند؛ از این حیث، اندیشمندانی چون لایتین و فیرون، ظرفیت دولت را همان ظرفیت نهادهای دولت در حوزه‌های گوناگون در نظر می‌گیرند (Fearon, Laitin, 2003: 76).

ظرفیت دولت به یک معنا، توانایی سیاست‌گذاران دولتی در تحقق اهداف است (Weiss, 1998: 5). بحث‌های فراوانی درباره عوامل تعیین‌کننده در میزان ظرفیت دولت و متغیرهای واسطه تأثیرگذار انجام شده است. برخی از متفکرین (Weiss, 1998 و ایوانز، ۱۳۸۰) به عوامل نهادی مؤثر (کارآمدی نهادی) اشاره کرده‌اند. یکی از مهم‌ترین موضوعات مطرح در تحلیل ظرفیت دولت از منظر نهادی، میزان خودمختاری و اقتدار دولت است. عنصر مهم در اینجا، کیفیت نظام بوروکراسی است. نظام اداری مطلوب، نظامی است که بتواند برای دولت ظرفیت‌سازی کند؛ قاعدتاً چنین نظامی باید دارای ویژگی‌های خاصی باشد؛ مواردی مانند: میزان استقلال از دولت، وجود افراد متخصص در حوزه‌های کلان اجتماعی، سیاسی و اقتصادی، توانایی در حفظ و ارتقای انسجام درونی نهادهای دولتی و توانایی در استفاده از منابع مختلف جهت ارائه برنامه‌های جامع و کاربردی.

عده‌ای از اندیشمندان (e.g Hironaka, 2005) در مقابل اما ناکارآمدی بوروکراسی را اصلی‌ترین دلیل پایین بودن ظرفیت دولت‌ها می‌دانند. اگر دولتی دارای نظام بوروکراسی باشد و این نظام نتواند خود را فراتر از فشارهای توده‌ای قرار دهد و دائماً در معرض تقاضاهای گروه‌های مختلف برای توزیع بیشتر ثروت باشد، ظرفیت موردنیاز برای تحقق

بخشیدن به اهداف ملی را پیدا نخواهد کرد؛ در مقابل اما اگر دولتی دارای نظام بوروکراسی منفک شده از جامعه باشد، با فقدان شدید مشروعیت روبه‌رو می‌شود و ظرفیت و توان طرح‌ریزی و انجام برنامه‌های کلان را نخواهد داشت. با توجه به این مسائل، دولتی دارای ظرفیت است که نظام بوروکراسی آن، هم متکی به جامعه و هم درعین حال خودگردان باشد.

یکی دیگر از ویژگی‌های مطرح شده برای نظام بوروکراسی در بحث ظرفیت دولت، توانایی رهبران و سیاست‌گذاران جهت تشخیص صحیح نیازهای جامعه است؛ این امر میسر نمی‌شود مگر با وجود ارتباطی فراگیر و مداوم میان دولت و جامعه. ارتباط نهادینه شده با گروه‌های مؤثر و مولد جامعه، این خواست‌ها را ابتدا به برنامه‌ای مدون تبدیل می‌کند و سپس به اجرا درمی‌آورد. دستیابی به چنین ظرفیت نهادی جهت پیدایش همکاری پویا میان دولت و جامعه، آنچه ویز «وابستگی متقابل کنترل شده»^۱ می‌نامد، هم از طرفی با ظرفیت سازمانی - نهادی دولت ارتباط دارد و هم به ظرفیت انجمنی (قابلیت سازمان‌دهی و اقدام مؤثر) گروه‌های مهم اجتماعی و اقتصادی وابسته است (Wiess, 1998: 109).

با توجه به مباحث مطرح شده می‌توان گفت اندیشمندان شاخصه‌های متفاوتی را در حوزه ظرفیت دولت معرفی می‌کنند؛ مواردی مانند ظرفیت انحصار مشروع کاربرد زور، ظرفیت بهره‌برداری از منابع (ظرفیت استخراجی دولت)، ظرفیت شکل‌دهی به هویت ملی، ظرفیت وضع مقررات در اقتصاد و جامعه (ظرفیت تنظیمی دولت)، ظرفیت وضع مقررات در اقتصاد و جامعه (ظرفیت تنظیمی دولت) و ظرفیت باز توزیعی دولت. در تحقیق حاضر اما تمرکز و تأکید بر دو مؤلفه اصلی بیان‌شده در سطور پیشین است: میزان استقلال بوروکراسی از دولت و کارآمدی نهادی.

روش تحقیق

در این پژوهش از روش اسنادی استفاده شده است؛ در این روش با رجوع به کتاب‌ها، مقالات علمی و طرح‌های تحقیقاتی، منابع موجود در رابطه با نظریه ظرفیت دولت و

اطلاعات و داده‌های موردنیاز پژوهش، گردآوری شده است. تجزیه و تحلیل این داده‌ها، با بهره‌گیری از تحلیل تاریخی انجام گرفته است. این تحلیل تاریخی مبتنی بر استفاده از اسناد و مدارک معتبر است تا بتوان از طریق آن، ویژگی‌های مشترک و عمومی حوادث و پدیده‌های تاریخی و دلایل بروز آن‌ها را تبیین کرد. از ویژگی‌های این تحلیل می‌توان به عدم حضور محقق در صحنه واقعیت و دسترسی زنده به اطلاعات و مدارک موردنیاز و نیز باواسطه بودن این نوع بررسی اشاره کرد. در این تحقیق، با بهره‌گیری از روش اسنادی و تخیلی تاریخی اطلاعات، سیر تحول سازمان برنامه‌بودجه در قالب بررسی عملکرد این سازمان در چارچوب تدوین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، موردنقد و ارزیابی قرار خواهد گرفت.

یافته‌های تحقیق

۱. عملکرد سازمان برنامه‌بودجه بر مبنای برنامه‌های پنج‌ساله توسعه

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن سال ۱۳۵۷ با تغییر نظام سیاسی ایران و تشکیل اولین دولت بعد از انقلاب اگرچه شاکله سازمان برنامه باقی‌مانده بود ولی به دنبال تغییر و تحولات سیاسی و شرایط کشور، زمینه برای فعالیت این سازمان جهت تهیه برنامه‌های توسعه اقتصادی، مدیریت و هدایت اقتصاد ایران مهیا نبود؛ تغییر دولت‌ها در سال‌های اولیه بعد از پیروزی انقلاب، تغییر رؤسای این سازمان را به دنبال داشت. در دولت رجایی باوجود فشارهای ناشی از جنگ، سازمان اقدام به تهیه اولین برنامه توسعه پس از انقلاب کرد. این برنامه پس از آنکه در مجلس شورای اسلامی طرح گردید، بنا به شرایط کشور در آن دوران متوقف ماند و به تصویب مجلس نرسید و امکان اجرا نیافت. این برنامه، بعدها به برنامه صفر توسعه معروف شد.

در دی‌ماه سال ۱۳۶۳، سازمان برنامه‌بودجه تبدیل به وزارتخانه شد. در اسفند سال ۱۳۶۳، مسعود روغنی زنجانی توسط نخست‌وزیر وقت به سمت قائم‌مقام نخست‌وزیر در این سازمان منصوب شد. در این دوران، یک گروه اقتصادی منسجم از هواداران اقتصاد

آزاد در سازمان برنامه شکل گرفت که توانست توانمندی خود را در شناخت عملکرد اقتصاد ایران نشان دهد. در چنین شرایطی نیاز به برنامه و سازمان برنامه شدیداً احساس شد. روند احیای سازمان برنامه با شکل‌گیری گروه طرفداران آزادسازی اقتصاد ایران در سال‌های پایانی جنگ شروع شد. این گروه بعدها به گروه تعدیل اقتصادی معروف شد. اولین محصول برنامه‌ریزی سازمان احیاشده برنامه‌بودجه، برنامه اول توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی است. برنامه‌ای که به برنامه اول تعدیل اقتصادی شهرت یافت. این برنامه در یک ماده‌واحد و ۵۲ تبصره برای اجرا در مدت ۵ سال (۱۳۷۲-۱۳۶۸) تهیه و به هیئت دولت ارائه شد. این برنامه میانگینی از یک رشد سالانه ۸/۱ درصد، متشکل از ارقامی مشخص در هر بخش اقتصادی (مثلاً ۶/۳ درصد برای کشاورزی، ۱۴/۳ درصد در تولیدات و...) را هدف قرار داده بود. هدف رشد تولید ناخالص ملی، ۴/۹ درصد تعیین شده بود. (برنامه پنج‌ساله اول توسعه، ۱۳۶۸).

پس از پایان این دوره پنج‌ساله، شاخص‌های عمده اقتصادی نتایج متفاوت از رئوس مطرح‌شده در برنامه داشتند؛ عمده طرح‌ها ناموفق و بدون نتیجه بودند. تنها مورد موفق، همان بخش تنظیم خانواده بود که مدعی شد رشد جمعیت را از ۳/۳ درصد پیش از آغاز برنامه، به ۲/۲ درصد کاهش داده است. بخش مثبت دیگر، تولید ناخالص ملی و درآمد سرانه بود. این هر دو شاخص پس از یک دهه متوالی در پی انقلاب، روندی رو به افزایش یافته بودند. رشد در بخش‌های آب و برق، از هدف‌های تعیین‌شده فراتر رفت و بخش‌های کشاورزی و نفت نیز به سطوح برنامه‌ریزی‌شده دست یافتند. در مقابل این موفقیت‌ها، برخی از اهداف نظیر بخش‌های صنعت، معادن و ساختمان در سطح مطلوب برآورده نشده بودند.

برنامه دوم با تأخیر دوساله تهیه و به اجرا گذاشته شد. این برنامه نیز که در راستای برنامه اول توسعه و در جهت آزادسازی اقتصاد ایران تهیه شده بود، به برنامه دوم تعدیل اقتصادی شهرت یافت. برنامه جدید در واقع نسخه اصلاح‌شده برنامه پیشین بود و جهتی درون‌نگرانه داشت. هدف‌های کمیته برنامه معتدل‌تر و منابع مالی هزینه‌های طرح نیز

به‌طور عمده توسط درآمد نفت و سپس مالیات تأمین می‌شدند. هدف افزایش تولید ناخالص ملی در این برنامه مبتنی بر کشاورزی، افزایش در بخش‌های تولیدی، افزایش صادرات غیرنفتی، حفاظت از محیط‌زیست و انجام اصلاحات در بخش خدمات بود (برنامه پنج‌ساله دوم توسعه، ۱۳۷۴). به دلیل فقدان انضباط مالی حکومت، گسترش مهارگسسته تعداد کارکنان دولت و کاهش صادرات نفت، برنامه پنج‌ساله دوم بدون دستیابی به اهداف خود در میانه راه به کنار گذاشته شد. میانگین ۵/۱ درصد پیش‌بینی شده تولید ناخالص ملی، از حد ۳/۲ درصد بالاتر نرفت. تورم که در سطح ۱۲/۴ درصد پیش‌بینی شده بود به میزان دو برابر یعنی سالانه ۲۵/۶ و سپس در سال ۱۹۹۵ به رقم ۴۹/۴ درصد - بالاترین حد در ۶۵ سال گذشته - افزایش یافت.

در مجموع پس از ارائه برنامه‌های اول و دوم، شاخص‌های اقتصادی شامل این مسائل بودند: نرخ بیکاری از ۱۵/۵ در سال ۶۸ به ۹/۱ درصد در سال ۷۵ کاهش یافت که ناشی از خروج از رکود دوران جنگ و فعالیت‌های سازندگی بود که منجر به ایجاد اشتغال بیشتر گردید. در این سال‌ها بخش خدمات از حیث تولید ارزش افزوده در رتبه اول و بخش کشاورزی در رتبه دوم قرار داشتند. بخش‌های نفت و صنعت نیز به ترتیب در رده‌های بعدی قرار گرفته بودند. سهم ارزش افزوده بخش صنعت به‌تنهایی در تولید ناخالص داخلی در سال ۱۳۷۴ به ۱۷ درصد رسید؛ این سهم در سال ۶۸ معادل ۱۴/۹ درصد بود. همچنین سهم صنعت در کل صادرات ایران در سال‌های ۶۸ تا ۷۴ به ترتیب برابر با ۱۱/۷، ۱۸/۴، ۲۴/۹، ۳۲/۵ و ۲۶/۸ و ۳۳ درصد بود.

پس از انتخابات خرداد ۱۳۷۶ و روی کار آمدن دولت اصلاحات، برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی توسط کارشناسان سازمان برنامه تهیه شد. در اسفند ۱۳۷۸ با ادغام سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور استخدامی کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ایجاد شد. با این ادغام، حوزه فعالیت سازمان گسترش بیشتری یافت و علاوه بر تخصیص اعتبارات، برنامه‌ریزی بخش بزرگی از نیروی کار (بخش دولتی اقتصاد) کشور را نیز بر عهده گرفت.

به لحاظ تحلیلی باید گفت کارنامه پنج‌ساله اقتصادی مبتنی بر برنامه سوم، هیچ رابطه‌ای با طرح و برنامه از پیش تعیین شده نداشت. در حیطه برنامه‌ریزی‌های کمی هیچ کدام از شاخص‌های اقتصادی آن‌گونه که برنامه‌ریزی شده بودند عمل نکردند. تولید ناخالص ملی هم در بخش نفت و هم در بخش‌های غیرنفتی از رسیدن به اهداف تعیین شده بازماند. رشد جمعیت از حدودی که پیش‌بینی شده بود فراتر رفت. از طرف دیگر ایجاد مشاغل و کنترل تورم بهتر از آنچه پیش‌بینی شده بود حرکت کردند. موازینی که برای مصرف بخش‌های خصوصی و دولتی برآورد شده بود، نقدینگی بازار و واردات و صادرات در محصولات نفتی و غیرنفتی از اهداف تعیین شده، پیشی گرفتند. شکست در دسترسی به سایر اهداف نیز مشهود بود. نخست آنکه کادر کارکنان دولتی که قرار بود با ادغام دو وزارتخانه کاهش یابد از نقطه‌نظر نسبت هزینه‌های دولتی به تولید ناخالص ملی از ۲۴/۵ درصد به ۲۷/۲ درصد افزایش یافت. بهای کالاها و خدماتی که توسط نهادها و سازمان‌های وابسته به دولت تأمین می‌شدند و قرار بود با افزایش کارایی تولید کاهش یابند، در عمل افزایش یافتند زیرا عناصر کار، سرمایه و تولید از رسیدن به اهداف تعیین شده عقب ماندند. مسئله بعدی، عدم موفقیت در انتقال شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی بود، چراکه ۸۰ درصد از سهام انتقال به بخش خصوصی یا به سایر نهادهای دولتی (نظیر سازمان تأمین خدمات اجتماعی و یا صندوق بازنشستگی کارکنان دولت) واگذار گردیدند و یا توسط سرمایه‌گذاری‌های تحت تابعیت بانک‌ها و بیمه‌های دولتی خریداری شدند. همچنین علی‌رغم تأکیدی که برنامه بر کاهش یارانه‌های پرهزینه‌ای که دولت فراسوی توان مالی خود گذاشته بود، هیچ موفقیتی در این زمینه به دست نیامد. بزرگ‌ترین شکست برنامه سوم اما دست بردن‌های مکرر به صندوق ذخیره درآمدهای نفتی برای تأمین هزینه‌ها بود.

برنامه چهارم که در ماه خرداد ۱۳۸۴ به تصویب مجلس رسید، نخستین بخش از یک برنامه‌ریزی بلند پروازانه بیست‌ساله بود که هدف اصلی آن پیشرفت جایگاه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ایران در جامعه جهانی توصیف شده بود. این طرح بر موازین بازار آزاد، نقش کم‌تر دولت در اقتصاد و تسریع روند انتقال صنایع از بخش دولتی به بخش

خصوصی تأکید داشت. به لحاظ دقت در طراحی، این برنامه جامع‌ترین تلاش در برنامه‌ریزی اقتصادی پس از انقلاب شمرده می‌شد. در پایان برنامه چهارم، تقریباً هیچ‌یک از اهداف تعیین شده آن - به‌غیر از بخش مربوط به صادرات غیرنفتی، تحقق نیافتند. در همه موارد به‌جز این مورد، میزان انحراف نتایج از اهداف بسیار زیاد بود. میانگین سالانه رشد تولید ناخالص ملی از همه مایوس‌کننده‌تر بود.

بر اساس پیش‌بینی بهای نفت در بشکه‌ای ۲۰ دلار و در نتیجه کسب درآمد ۱۲۰ میلیارد دلار، قرار بر این بود که اقتصاد کشور سالانه ۸ درصد رشد نماید (برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه، ۱۳۸۴)؛ اما برخلاف میانگین بهای نفت به میزان بشکه‌ای ۶۸ دلار و درآمد پنج‌ساله ۳۴۶ میلیارد دلار، رشد سالانه از حد ۵/۸ درصد بالاتر نرفت. بخش‌های دیگر برنامه چهارم نیز از دسترسی به اهداف تعیین شده بازماندند. رشد سرمایه‌گذاری قرار بود سالانه ۸/۱۲ درصد باشد و به میزان ۳۵ درصد از تولید ناخالص ملی برسد، اما در پایان دوره پنج‌ساله این میانگین سالانه در حد ۶ درصد بود. از سوی دیگر، صادرات و واردات به میزان فراوانی از اهداف تعیین شده بالاتر رفتند. به‌طور کلی می‌توان برنامه چهارم را طرحی ناموفق ارزیابی کرد. یکی از رخدادهای مهم در طول برنامه چهارم، برچیده شدن «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی» توسط احمدی‌نژاد بود.

متن برنامه پنجم اقتصادی در نبود سازمان برنامه‌بودجه پس از تأخیر درازمدت، با اکثریتی ناچیز در مجلس به تصویب رسید. متن قطور بر همه چیز شمول داشت: از مقولات مذهبی، عرفانی، اجتماعی و فرهنگی گرفته تا مسائل اقتصادی. اما برنامه‌ریزان احمدی‌نژاد نیز بار دیگر بدون کسب تجربه از کاستی‌ها و شکست برنامه چهارم، اشتباه بلند پروازانه هدف‌گیری ۸ درصد رشد برای تولید ناخالص ملی را تکرار کردند. در این طرح شاخص تورم قرار بود زیر ۱۲ درصد نگه‌داشته شود، شاخص بیکاری به ۷ درصد کاهش یابد و سهم عوامل متغیر تولید (سوای نیروی کار و سرمایه) به ۳۱ درصد برسد (برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، ۱۳۹۰).

بازده این برنامه در سه سال نخست، چندان تصویر خوشایندی ارائه نکرد. دو سال اول طرح، پیامدهایی منفی داشتند و سال سوم نیز یکنواخت به نظر می‌رسید. تورم در ایران در سال ۱۳۹۲ به حد ۴۳ درصد رسید تا آنکه در اواخر سال ۱۳۹۳ به ۲۵ درصد کاهش یافت. میزان بیکاری طبق آمار رسمی ۱۲/۵ درصد اعلام شد، حال آنکه برآوردهای غیردولتی آن را ۲۵ درصد در نظر گرفتند؛ میزان سرمایه‌گذاری خارجی نیز بسیار کمتر از مقدار پیش‌بینی شده انجام گرفت. بین سال‌های ۸۵ تا ۹۳، متوسط رشد اقتصادی کشور و تولید ناخالص داخلی روند بسیار متغیر و نزولی پیدا کرد چنان‌که از رشد ۶/۹ در سال اول، به ۱/۹- در سال آخر رسید.

با انتخاب حسن روحانی به‌عنوان رئیس‌جمهور ایران، وی در نخستین نشست خبری خود اعلام نمود که سازمان برنامه و بودجه را احیا می‌کند. در روز ۲۸ خرداد، مجلس شورای اسلامی ایران یک فوریت برای تشکیل سازمان مدیریت تصویب نمود. با احیای مجدد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، انتظار می‌رفت دیگر برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی و اقتصادی کشور بر اساس اراده شخصی رئیس‌جمهور تهیه و تنظیم نشوند بلکه کابینه دولت بر اساس نظرات و دیدگاه‌های کارشناسان اقتصادی و صنعتی اهتمام خود را برای اجرای برنامه‌های اقتصادی و توسعه صنعتی کشور به کار گیرد؛ امری که در نهایت به ایجاد انضباط اقتصادی خواهد انجامید.

با وجود گذشت بیش از یک سال از شروع کار دولت یازدهم ایران، شروع فعالیت این سازمان همچنان با موانعی روبه‌رو بود. از جمله دلایل عدم فعالیت این سازمان را می‌توان مخالفت استانداران دولت یازدهم با این سازمان عنوان کرد؛ چراکه شروع فعالیت این سازمان، کاهش قدرت و اختیارات استانداران را در پی داشت. با آغاز کار دولت حسن روحانی، زمزمه‌های احیاء این سازمان شنیده می‌شد و در نهایت در آبان ۱۳۹۳، با دستور رئیس‌جمهور و تصویب شورای عالی اداری، با ادغام دو معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، با مصوبه شورای عالی اداری احیاء گردید.

۲. بررسی عملکرد سازمان برنامه‌بودجه بر اساس مفهوم ظرفیت دولت

در بخش گذشته عملکرد سازمان برنامه‌بودجه در نسبت با طراحی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، مورد بررسی قرار گرفت. با آنکه دولت‌های پس از انقلاب بعضاً دارای تفاوت‌های فکری و اجرایی با یکدیگر بودند، اما رویه‌هایی که در این مدت جهت ساماندهی اقتصاد کلان کشور دنبال شدند، عملاً تفاوت چندانی در وضعیت کلی اقتصاد ایجاد نکردند. با تحلیل این روندها، می‌توان نکات مهمی را در بحث تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی نهادهای کلان کشور مورد توجه قرارداد. سازمان برنامه‌بودجه به‌عنوان اصلی‌ترین نهاد برنامه‌ریز و طراح استراتژی‌های کلان اقتصادی، نقش بسیار پررنگی در جهت‌گیری‌های توسعه اقتصادی کشور بازی می‌کند. دو کارکرد اصلی این نهاد یعنی بودجه‌نویسی و طراحی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، به لحاظ تعیین بسترهای کلان و مهم حوزه‌های اقتصادی کشور، از اهمیت بسیاری برخوردار هستند؛ به همین دلیل، عملاً سیاست‌گذاری‌های کلی کشور، بر مبنای برنامه‌های تدوین شده توسط این سازمان صورت می‌گیرد. بررسی عملکرد این سازمان به‌عنوان مهم‌ترین نهاد برنامه‌ریزی کشور، می‌تواند تصویر بهتری از وضعیت بوروکراسی در ایران ارائه دهد. در این بخش، بر مبنای دو عنصر اصلی مفهوم ظرفیت دولت، یعنی استقلال بوروکراسی از نهادهای قدرت و کارآمدی نهادها (به لحاظ میزان موفقیت‌آمیز بودن برنامه‌های طرح‌ریزی‌شده)، عملکرد سازمان برنامه‌بودجه در تدوین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

دوره تثبیت انقلاب (۱۳۶۸ - ۱۳۵۸)

با پیروزی انقلاب اسلامی و تغییر نظام سیاسی، کشور در دوره‌ای از هرج و مرج ناشی از فضای انقلابی فرورفت. نهادهای اساسی کشور که در طول دوره انقلاب دچار بی‌نظمی و یا عدم کارایی شده بودند، همچنان درگیر تعیین تکلیف وضعیت خود بودند. باز شدن فضای سیاسی و رقابت‌های گروه‌های مختلف، اضمحلال ارتش و در نتیجه بروز ناآرامی‌های گسترده به‌ویژه در مناطق مرزی، آشفتگی اقتصادی و موارد دیگر عملاً باعث

شدند تا فرآیند تصمیم‌گیری در کشور دچار اختلال جدی شود. در چنین فضایی سازمان برنامه و بودجه که دارای سابقه‌ای نزدیک به ۳۰ سال در حوزه برنامه‌ریزی اقتصادی کشور بود، دستخوش تغییر و تحول گشت. از آنجایی که اندیشه چپ نقش مهمی در پیروزی انقلاب داشت و رهبران انقلاب اگرچه به صورت عمومی آن را نفی می‌کردند اما در عمل شعارهای چپ‌گرایانه می‌دادند، این فضا بر روی نظام سیاسی جدید تأثیر مهمی داشت؛ بانک‌ها، مؤسسات مالی، بیمه‌ها، کارخانه‌ها و دیگر موارد ملی شدند و عملاً دولت تبدیل به بزرگ‌ترین کارفرمای کشور شد.

حمله عراق به ایران و شروع جنگ به بزرگ‌تر شدن بدنه دولت و وابستگی تمامی امور اقتصادی به بخش دولتی کمک رساند و به دلیل شرایط خاص کشور، سیاست‌های مداخله‌گرایانه و تنظیم بازار توسط دولت اعمال گشت. در این دوران عملاً سازمان برنامه و بودجه تأثیر چندانی در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری کلان اقتصادی کشور نداشت و با اینکه حتی برنامه‌ای هم در این زمینه تنظیم گشت، اما فضای ویژه کشور مجال چندانی برای اجرای این برنامه نداشت. از این جهت، بین سال‌های ۵۸ تا ۶۸ عملاً این سازمان کارکرد مؤثری نداشت؛ لازم به ذکر این نکته است که اساساً مسئولین رده‌بالای کشور نیز رغبت چندانی به فعال‌سازی این سازمان نداشتند چراکه عملاً نیازی در این حوزه احساس نمی‌شد (جنت، ۱۳۸۶: ۵)؛ بنابراین در ۱۰ سال اول پس از انقلاب، سازمان برنامه و بودجه عملکرد مهمی نداشت اما این نهاد نیز مانند دیگر نهادهای کشور، به شدت زیر سیطره مدیریت دولتی قرار گرفت و روند کمرنگ شدن استقلال بوروکراتیک آن پس از انقلاب، از همین نقطه آغاز شد.

ریاست جمهوری هاشمی رفسنجانی - دوره سازندگی (۱۳۷۵ - ۱۳۶۸)

با اتمام جنگ در سال ۶۷ و تثبیت نظام جمهوری اسلامی در داخل کشور، دوره تازه‌ای از برنامه‌ریزی در کشور آغاز می‌شود. در سال ۶۸ و با روی کار آمدن هاشمی رفسنجانی به عنوان رئیس‌جمهور، مسئله بازسازی کشور پس از جنگ مطرح می‌شود.

همچنین ناکارآمدی دولتی شدن فزاینده بخش‌های مختلف اقتصادی در دهه اول پس از انقلاب نیز باعث شد تا بحث واگذاری شرکت‌ها و کارخانه‌ها به بخش خصوصی مطرح شود. با توجه به این عوامل، گروهی از اقتصاددانان معتقد به بازار آزاد در سازمان برنامه‌بودجه به کار گرفته شدند و برنامه‌های اول و دوم را طراحی کردند (جنت، ۱۳۸۶: ۵). برنامه اول توسعه که به برنامه اول تعدیل اقتصادی نیز شناخته می‌شود، همان‌طور که در بخش پیشین گفته شد، رویکردی کاملاً منطبق بر سیاست‌های آزادسازی اقتصادی داشت و اولویت توسعه را بر توسعه اقتصادی بنانهاده بود. در این دوره به دلیل گرایش دولت وقت به انجام پروژه‌های عظیم بازسازی و همچنین دولت زدایی از اقتصاد، سازمان برنامه‌بودجه نیز بر همین مبنا طرح‌ریزی خود را انجام داد. پس از گذشت مدتی و نمایان شدن عوارض اتخاذ چنین سیاست‌هایی در عرصه عمومی کشور، در سال ۱۳۷۴ برنامه دوم توسعه ارائه شد. این برنامه همچنان در راستای سیاست‌های کلی برنامه اول بود اما در حوزه‌هایی تعدیلاتی صورت گرفته بود؛ خط‌مشی کلی برنامه اما همچنان پیشبرد سیاست‌های آزادسازی اقتصادی مدنظر دولت بود.

به‌طورکلی بر مبنای مؤلفه اول ظرفیت دولت، یعنی میزان استقلال بوروکراسی از دولت، می‌توان گفت سازمان برنامه‌بودجه در دوره ریاست جمهوری هاشمی رفسنجانی همانند دوره پیشین، از میزان استقلال رأی پایینی برخوردار بود. دلیل این امر، هم به سابقه آن در دوره قبلی برمی‌گردد و هم متوجه عملکرد خود دولت می‌شود. اساساً دولت هاشمی در امور مختلف استقلال چندانی به نهادهای زیرمجموعه اعطا نمی‌کرد و تصمیم‌گیری‌ها عموماً به‌صورت متمرکز و میان هسته اصلی دولت گرفته می‌شد. این مسئله در نحوه ارتباط میان دولت و دیگر نهادهای اقتصادی و مالی کشور مانند بانک مرکزی، وزارت اقتصاد و... مشهود بود.

نظام مدیریت اقتصاد کشور در این دوره همانند سال‌های گذشته کاملاً وابسته به دولت بود و تصمیمات اصلی در این حوزه را نه بازار (بر اساس مکانیسم‌های منطقی علم اقتصاد مانند عرضه و تقاضا)، بلکه دولت اتخاذ می‌کرد. این شیوه دستوری در اداره

نهادهای اصلی اقتصادی کشور، عملاً فضای چندانی را برای استقلال این نهادها در عرصه‌های تصمیم‌گیری و اجرا فراهم نمی‌آورد؛ به همین دلیل، برآیند برنامه‌نویسی سازمان در این دوره بیشتر مبتنی بر خواست‌ها و سیاست‌های دولت شکل گرفت و نه لزوماً نیازهای واقعی کشور در حوزه توسعه.

در رابطه با مؤلفه دوم ظرفیت دولت، کارآمدی نهادها، وضعیت تا حدودی متفاوت از مؤلفه اول بود. نفس برنامه‌ریزی علمی طرح توسعه مبتنی بر اصول بازار آزاد را می‌توان عملی مثبت ارزیابی کرد اما در تطبیق برنامه با شرایط عینی اقتصاد کشور، موانعی وجود داشت. اولین مسئله، نگاه تا حدودی ساده‌انگارانه نسبت به موضوع توسعه بود. برنامه‌ریزان سازمان برنامه‌بودجه، اگرچه دانش اقتصادی قابل‌قبولی داشتند اما رویکرد جامعی نسبت به مفهوم توسعه نداشتند. اولویت دادن به توسعه اقتصادی درحالی‌که دیگر بسترهای توسعه مغفول مانده بودند، عملاً نتیجه دلخواهی را در برنداشت. از آنجایی‌که تمرکز دولت هاشمی رفسنجانی بر موضوع بازسازی اقتصادی بود، سازمان برنامه نیز در تدوین طرح اول و دوم توسعه، متأثر از چنین دیدگاهی بود. غفلت از دیگر جنبه‌های توسعه باعث شد تا بسترهای لازم برای مواردی چون خصوصی‌سازی، تشکیل سازمان بورس و... فراهم نشود و به همین دلیل این نهادها نتوانند کارکرد اصلی خود را بروز دهند؛ از این منظر می‌توان گفت عملکرد سازمان برنامه در تدوین طرح‌ها تا حدودی قابل‌قبول بوده است اما در تطبیق‌پذیری با شرایط عینی، تلاش کافی صورت نگرفت.

به‌مرور زمان شاخص‌های اقتصادی کشور جز در پاره‌ای از موارد، به‌شدت دچار نوسان و اختلال شدند؛ افزایش تورم به حدود ۵۰ درصد در دور دوم ریاست جمهوری هاشمی، نمونه‌ای از این نوسانات شدید بود. این آشفتگی به وجود آمده پس از مدتی منتهی به بروز اعتراضات گسترده هم در میان نخبگان کشور و هم در میان مردم شد. این اعتراضات مردمی که در قالب شورش در چند شهر مانند تهران و مشهد بروز یافت، دولت را نسبت به ادامه برنامه‌های اقتصادی خود سست کرد. برنامه‌های اول و دوم موردانتقاد نخبگان به‌ویژه مخالفین دولت واقع شد و پروژه سازندگی آن‌چنان‌که مدنظر

سیاست‌گذارانش بود، ادامه نیافت. به‌طور کلی عملکرد سازمان برنامه‌بودجه در تدوین برنامه‌های اول و دوم توسعه در دوران ریاست جمهوری هاشمی رفسنجانی مبتنی بر دو مؤلفه اصلی مفهوم ظرفیت دولت، موفقیت‌آمیز نبود و تبعات مختلفی را متوجه اقتصاد کشور کرد.

ریاست جمهوری محمد خاتمی - دوره اصلاحات (۱۳۸۴ - ۱۳۷۶)

با پیروزی محمد خاتمی در انتخابات سال ۱۳۷۶، فصل جدیدی از مدیریت اقتصادی کشور آغاز گردید. دولت در آن دوران با وضعیتی روبه‌رو بود که از یک طرف، طرح‌های عمرانی و بازسازی کشور که در دولت قبلی کلید خورده بود تا حدودی به سرانجام رسیده بود، اما وضعیت عمومی اقتصاد کشور همچنان دچار نابسامانی بود. با تغییر دولت در کشور، حوزه مدیریتی سازمان برنامه‌بودجه نیز تغییر یافت. یکی از اقدامات اساسی دولت طی دوران برنامه دوم توسعه، تدوین برنامه ساماندهی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۷۷ بود. اجرای برنامه ساماندهی اقتصاد با شروع فعالیت‌های تهیه برنامه سوم هم‌زمان شد و در نتیجه اقدام‌های لازم برای اجرای سیاست‌های پیش‌بینی شده در آن یا آغاز نشد یا اینکه قرار شد در قالب برنامه‌های اجرایی برنامه سوم به اجرا درآید.

برنامه سوم توسعه در سال ۱۳۷۹ توسط مجلس تصویب گشت. این برنامه که دارای ابعاد جامعی در تمامی حوزه‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی بود، متناسب با سیاست‌های دولت اصلاحات، تدوین شده بود. در حوزه اقتصادی، یکی از مهم‌ترین نکات تشکیل حساب ذخیره ارزی بود. دیگر نکته مهم، پررنگ‌تر شدن بعد نظارتی برنامه بود به نحوی که در ماده ۱۹۸ قانون برنامه سوم توسعه، رئیس‌جمهوری مکلف شده بود گزارش نظارتی و ارزیابی پیشرفت هر سال برنامه را تا پایان شهریورماه سال بعد به مجلس شورای اسلامی ارائه کند (برنامه پنج‌ساله سوم توسعه، ۱۳۷۹). این دو حوزه (بحث ذخیره‌سازی ارز جهت استفاده در طرح‌های توسعه‌ای و افزایش بعد نظارتی) در سطحی وسیع، مبتنی بر

سیاست‌های کلان دولت خاتمی مبنی بر چارچوب‌بندی اقتصاد کشور و همچنین نظارت بیشتر بر فعالیت‌های دولت بود.

برنامه سوم اگرچه به لحاظ حجم جامع‌ترین برنامه بود و در متن نیز سعی شده بود تا مبتنی بر واقعیت‌های اقتصادی کشور برنامه‌ریزی صورت گیرد، اما همچنان موانعی وجود داشت. آنچه در عمل اتفاق افتاد، حاکی از این مسئله است که برنامه سوم در عمل در بخش‌های بسیاری عملیاتی نشد. به‌عنوان مثال همان‌طور که در بخش دوم مقاله اشاره شد، تولید ناخالص ملی به مقدار تعیین شده در برنامه افزایش نیافت. در انتقال شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی عملاً گشایشی پیدا نشد چراکه عمده واگذاری‌ها به نهادهای دولتی و یا شبه‌دولتی دیگر بود. از طرف دیگر در بحث ایجاد مشاغل و کنترل تورم، دولت بهتر از آنچه پیش‌بینی شده بود حرکت کرد. در مجموع می‌توان گفت در تدوین برنامه اختیارات و توانایی‌های دولت متناسب با آنچه برنامه‌ریزی شده بود، همخوانی قابل‌قبولی نداشت. از این حیث، می‌توان گفت سازمان در تدوین برنامه، همچنان زیر سایه سنگین اقتضات دولتی بود.

در بررسی مؤلفه اول مفهوم ظرفیت دولت در این دوره، یعنی استقلال بوروکراسی از دولت، می‌توان گفت سازمان برنامه‌بودجه همچنان مانند دوره‌های پیشین، استقلال فراوانی نداشت. اگرچه گروه مدیریتی سازمان، تشکیل شده از افراد صاحب‌نظر در حوزه طرح‌ریزی توسعه‌ای در کشور بود، اما عملاً به دلیل اقتضات دولت و همچنین آرایش نیروهای مخالف دولت در دیگر نهادهای مهم تصمیم‌گیری کشور، عملاً سازمان استقلال رأی قابل‌توجهی نداشت. سیطره نگاه حاکمیتی بر تدوین برنامه سوم توسعه، منجر به نوشته شدن متنی شد که گاه در آن اهداف متناقضی دیده می‌شد. حرکت هرچه بیشتر به سمت بازار آزاد و اعمال سیاست‌های لیبرالیستی در بخش اقتصادی، عملاً در تناقض با بسیاری از موارد مطرح شده در بخش‌های فرهنگی و اجتماعی بود؛ همین مسئله نشان می‌دهد سازمان در تدوین برنامه تحت فشار نهادهای مختلفی بوده است تا منویات بعضاً گوناگون آن‌ها را در متن نهایی اعمال کند.

در این دوره نگاه دولت به نحوه مدیریت اقتصاد کشور تا حدودی تفاوت یافت؛ در واقع دولت تلاش داشت تا با ایجاد شرایط مطلوب جهت سرمایه‌گذاری (داخلی و خارجی)، اصلاح در برخی نظام‌های مالی کشور مانند بیمه‌ها و بانک‌ها، با ثبات‌سازی نظام سیاسی کشور و تقویت بنیه نگاه‌های خصوصی، تصدی‌گری دولت در اقتصاد را کاهش دهد و نقش آن را صرفاً در حوزه تصمیم‌گیری‌های کلان محدود سازد؛ اما به دلیل شرایط کشور و همراهی نکردن بخش‌های دیگر حاکمیت (مانند مجلس، قوه قضائیه و...) در این حوزه عملاً آن‌طور که انتظار می‌رفت، توفیق چندانی حاصل نشد.

در بررسی مؤلفه دوم ظرفیت دولت، یعنی بحث کارآمدی نهاد، وضعیت در دوره ریاست جمهوری خاتمی با دوره‌های پیش از خود تا حدودی تفاوت داشت. اگرچه اعمال نفوذ نهادهای مختلف حاکمیتی بر بودجه‌نویسی و طرح‌ریزی برنامه توسعه، پتانسیل‌های اصلی سازمان در تدوین یک برنامه جامع و کارآمد را تحت‌الشعاع قرار می‌داد، اما در برنامه سوم می‌توان تلاش دولت در واقعی دیدن شرایط و فضای اقتصادی کشور را مورد توجه قرارداد. به‌عنوان مثال، لزوم وجود سازوکاری جهت ذخیره ارزهای دریافتی ناشی از فروش نفت که تحت عنوان حساب ذخیره ارزی در برنامه گنجانده شده بود، نشان می‌دهد که برنامه نویسان در سازمان برنامه به‌درستی به چنین نیازی در کشور پی برده بودند و نکته اساسی‌تر آنکه با مجاب کردن دولت و دیگر نهادهای حاکمیتی، این موضوع را در نوشته‌های نهایی طرح مطرح ساختند؛ از این منظر می‌توان گفت بیشترین کارایی سازمان برنامه در طرح‌ریزی برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، در دوره به اصلاحات بوده است. چنین میزان کارایی را نه در دوره‌های قبل، بلکه حتی در دوره‌های بعد نیز دیگر شاهد نبودیم.

یکی از دلایل این امر، حضور بیشتر نیروهای متخصص در حوزه‌های کلان اقتصادی، سیاسی و اجتماعی در سازمان بود. در این دوره دولت تلاش کرد تا با جذب نیروهای متخصص و همچنین استفاده از نیروهایی که به دلایل مختلف در دوره‌های پیشین به کار گرفته نشده بودند، بودجه‌نویسی و طراحی برنامه‌های توسعه را ارتقا دهد. دلیل دیگر را

ارزیابی عملکرد سازمان برنامه و بودجه بر اساس مفهوم...، علینی | ۲۶۷

می‌توان تلاش دولت جهت واقعی‌تر شدن برنامه‌های توسعه و بودجه کشور بر مبنای مقتضیات اقتصادی دانست. دولت در این دوره با ارائه برنامه‌هایی چون یکسان‌سازی نرخ ارز، کاستن از پرداخت یارانه‌های پنهان و... عملاً در مسیر طراحی اقتصاد ملی مبتنی بر ظرفیت‌های اقتصادی کشور گام برداشت، گرچه نتایج این روند به‌طور کامل مطابق هدف اولیه آن محقق نشد.

ادغام سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور استخدامی کشور در اسفند ۱۳۷۸ (با عنوان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی)، با انتقادات فراوانی از سوی صاحب‌نظران روبه‌رو شد. اگرچه امر ادغام عمدتاً جهت پیشبرد سریع‌تر اصلاح ساختار دولت و همچنین پیاده‌سازی بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد صورت گرفت، اما انتقاد اصلی مخالفان مسئله تخصص نهادی بود؛ آن‌ها معتقد بودند که نباید سازمانی تخصصی و کارشناسی با بزرگ شدن وظایف اصلی‌اش، تحت تأثیر کارهای دیگر قرار گیرد؛ اگرچه کادر مدیریتی سازمان با این ادغام موافق نبودند، اما در نهایت طرح دولت عملیاتی شد و این ادغام صورت گرفت؛ این موضوع را می‌توان شاهد دیگری بر عدم وجود استقلال رأی این سازمان از بخش دولتی در نظر داشت.

ریاست جمهوری محمود احمدی‌نژاد - دوره گفت‌وگو عدالت محوری (۱۳۹۲-۱۳۸۴)

در سال ۱۳۸۴، محمود احمدی‌نژاد به‌عنوان ششمین رئیس‌جمهور کشور برگزیده شد. وی که خاستگاه فکری‌اش متمایل به جناح راست حکومت بود، با طرح شعارهای عدالت‌خواهانه و نفی وضعیت مدیریت کلان کشور در دوره‌های پیشین خود، توانست نیروی جدیدی در فضای سیاسی کشور ایجاد کند. تأکید اصلی سیاست‌های اقتصادی دولت احمدی‌نژاد، طبقه پایین جامعه بود؛ البته توجه به این نکته مهم لازم است که بسیاری از تصمیمات گرفته شده در دولت‌های نهم و دهم اگرچه در حوزه نظر، معطوف به بهبود بخشیدن وضعیت معاش قشر ضعیف جامعه بود اما در عمل، نتایج دیگری را به بار آورد.

برنامه چهارم توسعه در اسفند ۱۳۸۳ به تصویب مجلس رسید. این برنامه آخرین طرح توسعه‌ای بود که با مدیریت دوره اصلاحات تنظیم شد و همچنین آخرین برنامه تدوین شده توسط سازمان برنامه و بودجه قبل از انحلال آن بود. ویژگی مهمی که برنامه چهارم توسعه را کلیدی می‌ساخت، تهیه و تصویب آن در چارچوب چشم‌انداز بیست‌ساله و پس از ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه توسط رهبری نظام بود. از اهداف مهم این برنامه به‌عنوان نخستین گام در رسیدن به اهداف تعیین شده در چشم‌انداز درازمدت کشور، تک‌رقمی کردن نرخ بیکاری و نرخ تورم که از مهم‌ترین شاخص‌های اقتصادی هستند، بود. این برنامه که از جامعیت ویژه‌ای برخوردار بود، در چهار سطح اساسی تهیه و برنامه‌ریزی شده بود، چهار سطح یاد شده عبارت‌اند از:

سطح اول - تهیه چشم‌انداز درازمدت جمهوری اسلامی ایران

سطح دوم - تهیه سیاست‌های کلی نظام

سطح سوم - تطبیق سیاست‌ها و سرفصل‌های برنامه چهارم با سند چشم‌انداز توسعه

سطح چهارم - تهیه اسناد ویژه (فرا بخشی)، اسناد توسعه بخشی و اسناد توسعه استانی

(برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه، ۱۳۸۴).

دولت اول احمدی‌نژاد در شرایطی به فعالیت پرداخت که برنامه چهارم توسعه در بخش‌های متنوعی با سیاست‌های کلی دولت در تعارض بود؛ این طرح که با جزییات بسیار توسط کارشناسان عمدتاً تحصیل کرده غرب در دولت خاتمی تدوین شده بود، بر موازین بازار آزاد، نقش کم‌تر دولت در اقتصاد و تسریع روند انتقال صنایع از بخش دولتی به بخش خصوصی تأکید داشت. اساساً به دلیل آنکه دولت مستقر در تدوین برنامه نقشی نداشت، همدلی و رغبت چندانی به انجام آن برنامه نشان نمی‌داد؛ هرچند که ظاهراً دیگر ارکان مهم کشور پشتیبان این طرح بودند. همین مسئله باعث شد تا در عرصه عمل، برنامه چهارم خروجی چندانی نداشته باشد. در واقع می‌توان گفت برخورد دولت با این طرح، تنها از منظر متنی تهیه شده بود و وجه عملی برنامه برای دولت چندان مهم نبود.

دولت نهم در آبان ۱۳۸۶ شعبات استانی سازمان برنامه را از آن جدا و به استانداران (دولت استان‌ها) سپرد و در تیر ۱۳۸۶ کل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی را منحل و به فعالیت آن خاتمه داد. پس از انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، احمدی‌نژاد در نهاد ریاست جمهوری دو معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و معاونت سرمایه انسانی و توسعه مدیریت تشکیل داد که اولی نقش و وظایف سازمان برنامه و بودجه سابق و دومی نقش سازمان امور اداری و استخدامی سابق را بر عهده داشتند. دلیل چنین تغییر و تحولی در سازمان از طرف دولت، عدم کارایی سازمان در برنامه‌ریزی مؤثر و همچنین یکی نبودن خط‌مشی سازمان با آرمان‌ها و اهداف انقلاب اسلامی عنوان شد (جنت، ۱۳۸۶: ۶). در واقع به بیان آقای احمدی‌نژاد به‌عنوان رئیس قوه مجریه، این سازمان در طول حیات خود نه تنها کمکی به برنامه‌ریزی اقتصادی کشور نکرده بود، بلکه خود تبدیل به مانعی جهت تحقق اهداف اقتصادی کلان نظم سیاسی بود.

با بررسی مؤلفه اول مفهوم ظرفیت دولت، می‌توان گفت میزان استقلال بوروکراسی سازمان برنامه از دولت در چند سال اول، مقبول بوده است؛ دلیل این امر شاید آزادی عمل نسبی است که در دولت پیشین به این سازمان داده شده بود. به همین دلیل، دولت احمدی‌نژاد در تنظیم برنامه‌های اقتصادی خود با طرح تدوین شده سازمان به مشکل برخورد. از آنجایی که طرح‌های مختلف دولت توسط این سازمان موردنقد واقع می‌شد، دولت اساساً تصمیم به حذف این سازمان و تقلیل دادن آن به دو معاونت گرفت. با تبدیل کردن سازمان به دو معاونت زیرمجموعه ریاست جمهوری، عملاً استقلال نسبی به وجود آمده در این نهاد از بین رفت و سیطره کامل نگاه و مدیریت دولتی بر این دو معاونت چیره شد. با توجه به مسائل مطرح‌شده، می‌توان گفت به‌طور کلی میزان استقلال سازمان در دوره ریاست جمهوری احمدی‌نژاد به پایین‌ترین حد خود در طول سه دهه پس از انقلاب رسید. اگرچه دیگر نهادها در شعارها و بیانات خود نسبت به برنامه‌های توسعه همدلی نشان می‌دادند اما در عمل هیچ اقدامی جهت حمایت از سازمان انجام ندادند و مقاومت خاصی

نیز در برابر انحلال آن نشان ندادند و دولت توانست منویات خود را در این موضوع اجرایی کند.

در بررسی مؤلفه دوم می‌توان گفت، تلاش‌های دولت قبلی به‌منظور کارآمد کردن سازمان در حوزه بودجه و برنامه‌نویسی که خود را در تدوین برنامه چهارم به‌عنوان جامع‌ترین برنامه توسعه در دوران جمهوری اسلامی نشان داده بود، در مجادلات میان سازمان و دولت به‌شدت دچار خدشه شد و همچنین عدم توجه دولت به موارد طرح شده در برنامه چهارم و نادیده انگاشتن نقدها و تحلیل‌های سازمان در اجرا کردن طرح‌های اقتصادی خود، عملاً نقش سازمان در تدوین طرح‌های کلان اقتصادی کشور را به حاشیه برد. از این منظر نیز می‌توان بیان کرد پایین‌ترین میزان کارایی سازمان برنامه در طول حیات خود پس از انقلاب را شاهد بودیم؛ با انحلال سازمان و تبدیل آن به دو معاونت زیر نظر رئیس‌جمهوری، عملاً آخرین مقدار کارایی موجود نیز از بین رفت و این دو معاونت در طول دوره‌های ریاست جمهوری احمدی‌نژاد عملاً بدل به معاونت‌های نمایشی شدند.

برنامه پنجم توسعه، در نبود سازمان برنامه در سال ۹۰ تصویب شد. این طرح که به لحاظ موضوعی دارای حجم قابل توجهی بود و از موارد اقتصادی تا فرهنگی را شامل می‌شد، در مجلس با اکثریتی ناچیز موردقبول واقع شد. می‌توان گفت این طرح، همان برنامه مدنظر دولت بود که در برابر طرح قبلی قرار می‌گرفت. عملکرد دولت در نسبت با طرح تدوین‌شده، نتایج مثبتی به همراه نداشت (رجوع شود به بخش دوم مقاله). همچنین این برنامه نه تنها مشکلات و محاسبات غلطی را که در برنامه‌های قبلی وجود داشت اصلاح نکرد، بلکه در مواردی، بدون توجه به وضعیت کشور و واقعیت‌های اقتصادی، آن‌ها را تشدید نمود و چرخه ادامه مسیرهای غلط اقتصادی همچنان ادامه پیدا کرد.

با روی کار آمدن حسن روحانی در انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۳۹۲، یکی از اصلی‌ترین وعده‌های دولت، بحث احیای سازمان برنامه و بودجه بود. این مسئله بعد از کش‌وقوس‌های مختلف و جمع‌آوری نظرات کارشناسان و نهادهای مرتبط حکومتی، نهایتاً در آبان ۱۳۹۳ با ادغام دو معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و توسعه مدیریت و

سرمایه انسانی ریاست جمهوری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، با مصوبه شورای عالی اداری احیاء گردید.

نتیجه‌گیری

در مقاله حاضر، عملکرد سازمان برنامه و بودجه دوره جمهوری اسلامی در تدوین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه بر مبنای مفهوم ظرفیت دولت، مورد بررسی قرار گرفت. اهمیت این سازمان در نقش مهمی است که در طرح‌ریزی برنامه‌های کلان اقتصادی کشور داشته و همچنین بودجه‌نویسی نیز از دیگر وظایف مهم و تخصصی این سازمان بوده است؛ به همین دلیل، بررسی عملکرد این سازمان در تحلیل میزان کارایی نهادهای مختلف حکومتی در ایران، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. مفهوم «ظرفیت دولت» که اخیراً در مطالعات اقتصاد سیاسی در جهان مطرح شده است، ریشه‌های خود را از مباحثات مربوط به نحله نهادگرایی تاریخی گرفته است. عنصر اصلی در تبیین مفهوم ظرفیت دولت، چگونگی کارآمد سازی عملکرد دولت در حوزه‌های اساسی مربوط به آن است. امروزه دولت‌ها به دلیل گسترده شدن حوزه فعالیت آن‌ها، با مسئله کارآمدی روبه‌رو شده‌اند؛ از این حیث، ظرفیت دولت منبع جدیدی است برای چنین مباحثاتی تا بتوان توانایی دولت‌ها را بهینه‌سازی کرد. دو مؤلفه اساسی مفهوم ظرفیت دولت که در مقاله به‌طور مفصل مطرح شدند، میزان استقلال بوروکراسی از دولت و کارایی نهادی است.

در قسمت اول بخش یافته‌های تحقیق، عملکرد سازمان برنامه و بودجه طی سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۳ در تدوین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، مورد تحلیل و ارزیابی قرار گرفت. سازمان برنامه و بودجه در طول دهه اول پس از انقلاب به دلیل وجود شرایط خاص در کشور و مواردی چون: جنگ، تحریم‌های اقتصادی، تنش‌های داخلی و... عملاً برآیند چندانی نداشت. این سازمان با ورود گروه اقتصادی جدید هم‌زمان با به قدرت رسیدن هاشمی رفسنجانی در انتخابات سال ۱۳۶۸، دچار تحول شد و برنامه‌های اول و دوم را تدوین کرد. این سازمان به همین شکل تا زمان انحلالش در سال ۱۳۸۶ به تدوین برنامه‌های

سوم و چهارم ادامه داد. پس از پایان ریاست جمهوری محمود احمدی‌نژاد در سال ۱۳۹۳ و روی کار آمدن حسن روحانی، سازمان برنامه در قالب جدیدی در آبان همان سال احیاء گشت و وظایف قبلی خود را از سر گرفت.

در قسمت دوم این بخش، عملکرد سازمان برنامه منطبق با مؤلفه‌های اصلی مفهوم ظرفیت دولت، بررسی گردید. در این قسمت، دوره بندی از دولت‌های پس از انقلاب صورت گرفته است: دوره تثبیت نظام جمهوری اسلامی (۱۳۶۸ - ۱۳۵۷)، دوره سازندگی (۱۳۷۵ - ۱۳۶۸)، دوره اصلاحات (۱۳۸۳ - ۱۳۷۶) و دوره گفت‌وگو عدالت محور (۱۳۹۲ - ۱۳۸۴). در هر کدام از این دوره‌ها، بررسی دو مؤلفه اصلی مفهوم ظرفیت دولت مبتنی بر طرح‌ریزی برنامه‌های توسعه صورت گرفته و نقاط اشتراک و اختلاف میان دوره‌ها نیز مورد توجه قرار گرفته است.

در یک جمع‌بندی با توجه به چارچوب نظری پژوهش (دو مؤلفه اصلی ظرفیت دولت یعنی میزان استقلال و کارآمدی نهادی)، می‌توان گفت در دهه اول پس از پیروزی انقلاب اسلامی، به دلیل شرایط داخلی و خارجی نظام تازه تأسیس و همچنین غلبه جریان‌های فکری چپ بر نهادهای اصلی اقتصادی کشور، چندان به توسعه به معنای تدوین برنامه‌ای جهت افزایش ظرفیت‌های اقتصادی کشور بها داده نشد و به همین خاطر، عملاً سازمان برنامه‌بودجه عملکرد چندانی در این دوره نداشت.

با شروع دوره سازندگی و تغییرات در رأس هرم سیاسی نظام، نیروهای متمایل به بازار آزاد توانستند بر نهادهای اساسی مالی و اقتصادی تکیه بزنند. آن‌ها تلاش کردند تا با تدوین برنامه‌های توسعه، اقتصاد کشور را منطبق بر ویژگی‌های مطرح شده توسط سازمان‌های جهانی مالی مانند صندوق بین‌المللی پول، به سمت کارایی بیشتر سوق دهند.

با توجه به مؤلفه اول مفهوم ظرفیت دولت، در این دوره به دلیل ماهیت متمرکز دولت، اساساً سازمان برنامه‌بودجه آن سطح از خودمختاری لازم و مؤثر را نداشت و عملاً بدون نقد و ارزیابی تخصصی، از سیاست‌های دولت پیروی می‌کرد. تلاطم‌ها و نارسایی‌های پیش‌آمده در شاخص‌های مهم اقتصادی کشور (مانند افزایش بی‌سابقه تورم

و...) نشان داد این سازمان از لحاظ کارآمدی نهادی (مؤلفه دوم ظرفیت دولت) نیز در این دوره چندان موفق نبوده است.

در دوره اصلاحات، دولت که همچنان با مشکلات باقی مانده از دوره قبلی دست در گریبان بود، سعی کرد تا با تدوین برنامه سوم توسعه، وضعیت اقتصاد را بهبود بخشد. به لحاظ بررسی شاخص اول در این دوره نیز سازمان برنامه و بودجه استقلال چندانی از دولت نداشت، هرچند تلاش‌هایی صورت گرفت تا حداقلی از خودمختاری در ساختار سازمان به وجود آید؛ اما در رابطه با وضعیت شاخص دوم باید گفت در این دوره با حضور مدیرانی که نسبت به همتایان خود در دوره‌های قبل جایگاه تخصصی بالاتری داشتند، کارآمدی نهادی سازمان افزایش نسبی یافت.

رئیس دولت نهم ارتباط چندان خوبی با سازمان نداشت و معتقد بود این نهاد خود عامل منفی در جهت بهبود یافتن شاخص‌های کلان اقتصادی است. احمدی‌نژاد با منحل کردن سازمان برنامه و تقلیل آن به معاونت ریاست جمهوری، عملاً استقلال نسبی که در دوره قبل به وجود آمده بود را از بین برد و همین امر تأثیر بسیار منفی در کارایی نهادی این سازمان داشت؛ در واقع در دولت‌های نهم و دهم عملاً دو مؤلفه اصلی ظرفیت دولت به‌طور کامل از معنا تهی شدند. برنامه پنجم توسعه که در غیاب سازمان تدوین گشت، نه تنها مشکلات برنامه‌های توسعه قبلی را اصلاح نکرد، بلکه در موارد عدیده‌ای بدون توجه به واقعیت‌های اقتصادی کشور، آن‌ها را تشدید نمود و همین امر چرخه معیوب برنامه‌نویسی در کشور را بیش‌ازپیش تداوم بخشید.

با توجه به نکات مطرح شده می‌توان گفت سازمان برنامه و بودجه در دوران اصلاحات از لحاظ دو مؤلفه اصلی ظرفیت دولت، بیشترین کارآمدی و بازدهی را داشته است. دلیل این امر از واقعی‌تر شدن نگاه دولت به عرصه اقتصاد و توسعه کشور (بر مبنای اقتضائات و شرایط کشور) و تلاش در جهت کاستن از تصدی‌گری در این حوزه ناشی می‌شد. البته لازم به ذکر است، برخی از کاستی‌ها و مشکلات اصلی سازمان (مانند دخالت دیگر نهادهای حاکمیتی در روند برنامه‌نویسی) در این دوره نیز ادامه یافتند اما در مقایسه با دوره‌های قبل و بعد از خود، در این دوره شاهد بهبود نسبی کارایی این سازمان هستیم.

همان‌طور که در بخش پیشینه تحقیق هم اشاره شد، در رابطه با تأثیرات و برآیندی که مفهوم ظرفیت دولت می‌تواند در حوزه‌های مختلف تحلیل اقتصادی، سیاسی و اجتماعی داشته باشد، تحقیقات چندانی در کشور صورت نگرفته است. این امر محقق را بر آن داشت تا با استفاده از این مفهوم و به‌ویژه دو مؤلفه اصلی آن، وضعیت کارآمدی سازمان برنامه‌و بودجه را به‌عنوان اصلی‌ترین نهاد برنامه‌ریز و متولی برنامه‌های توسعه در کشور، مورد بررسی قرار دهد. عمده پژوهش‌های انجام گرفته در داخل کشور در رابطه با بررسی عملکرد این نهاد مهم، بر ضعف مدیریتی و یا سیاسی برخورد کردن جریان‌ات مختلف به‌عنوان مشکلات اصلی دست می‌گذارند؛ درحالی‌که در تحقیق حاضر، با استفاده از مفهوم ظرفیت دولت نشان داده شد مشکل اساسی، در ساختار و در واقع کارآمدی نهادی این سازمان است. امید است پژوهش حاضر بتواند باب تحقیقات جامع‌تری را پیرامون این موضوع در آینده بگشاید.

درنهایت به نظر می‌رسد با توجه به بررسی صورت گرفته از برآیند کارآمدی این سازمان در طول نزدیک به چهار دهه، ایجاد تغییرات ساختاری اساسی در این سازمان دارای اولویت است و اگر مسئولین این نهاد در دوره جدید خود، خواهان تدوین برنامه‌های دقیق‌تر و جامع‌تری هستند، لاجرم باید توجه بیشتری نسبت به دو مؤلفه اساسی مطرح شده در این مقاله، یعنی میزان استقلال و کارآمدی نهادی داشته باشند.

منابع

- ایوانز، پیتر. (۱۳۸۰)، توسعه یا چپاول؛ نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه: عباس مخبر و عباس زندباف، تهران: طرح نو، چاپ اول.
- برنامه پنج ساله اول توسعه (۱۳۶۸)
- برنامه پنج ساله دوم توسعه (۱۳۷۴)
- برنامه پنج ساله سوم توسعه (۱۳۷۹)
- برنامه پنج ساله چهارم توسعه (۱۳۸۴)
- برنامه پنج ساله پنجم توسعه (۱۳۹۰)
- جنت، محمدصادق. (۱۳۸۶، ۱۰ اسفند)، «فرآیند پیدایش و سیر تحولات سازمان برنامه ایران». روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۱۴۶۲: ۶-۱.
- Acemoglu, Daron, Francisco A. Gallego and James A. Robinson (2014). "Institutions, Human Capital and Development". *Annual Reviews of Economics*, 6, 875-912.
- Acemoglu, Daron and Robinson, James A (2016). "Paths to Inclusive Political Institutions". *MIT Economies*. MIT University press.
- Beetham, D. (1999). *Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity Press.
- Besley, T. and Persson, T. (2007). "The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics". *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, 13028.
- Bockstette, V, Chanda, A. and Putterman, L. (2002). "States and Markets: The Advantage of an Early Start", *Journal of Economic Growth*, 7(4), 347-369.
- Caporaso, J. A. & Levine, D. P. (1992). *Theories of Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chabal, P. & Daloz, J. P. (1999). *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. Bloomington: Indiana University Press.
- Chanda, Arendam and Putterman, Louis (2007). "Early Starts, Rersals and Catch-up in the Process of Economic Develompent". *Scandinavian Journal of Economics*, 109(2), 387-413.
- Dincecco, M. and Katz, G. (2012). "State capacity and long-run performance". *The Economic Journal*, 126(590), 189 - 218.

- Evans, P. B. (1995). *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Fearon, James D. and David D. Laitin (2003). "Ethnicity, Insurgency, and Civil War". *American Political Science Review*, 97(1), 75 – 80.
- Fukuyama, F. (2005). *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*. London: Profile Books.
- Hintze, Otto (1975). *The historical essays of Otto Hintze*. Edited by Felix Gilbert. Oxford University Press.
- Hironaka, Ann (2005). *Neverending Wars, the International Community, Weak States, and the Perpetuation of Civil War*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Knutsen, Carl Henrik (2011). "Democracy, State Capacity and Economic Growth". *Department of Political Science*, University of Oslo.
- Koyama, Mark and Johnson, Noel D. (2016). "States and economic growth: Capacity and constraints". *Explorations in Economic History*, 64(2017), 1–20.
- Migdal, J. S. (1988). *Strong Societies and Weak States*. Princeton: Princeton University Press.
- Oakeshott, Michael (2006). *Lectures in the History of Political Thought*, T. Nardin and L. O'Sullivan (eds.), Exeter: Imprint Academic.
- Skocpol, T. (1985). *Bringing the State Back In*. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soifer, Hillel David (2016). "The Development of State Capacity". *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford University Press, 229 – 246.
- Weingast, Barry R (1995). "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development". *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(1), 1–31.
- Weiss, Linda (1998). *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*. Cambridge: Polity.

استناد به این مقاله: علینی، احسان. (۱۴۰۱). ارزیابی عملکرد سازمان برنامه‌و بودجه بر اساس مفهوم ظرفیت دولت (بررسی دوره زمانی ۱۳۹۳-۱۳۵۷). فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، ۱۴(۵۳)، ۲۴۳-۲۷۶.



Social Development and Welfare Planning Journal is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.