

۹

## دیدگاه‌های مختلف در ساخت کلان‌ساخت‌ها

قبل از نقد اصلاحات باید درک مشترکی از اصلاحات داشت. دو دیدگاه متفاوت نسبت به اصلاحات وجود دارد. در یک دیدگاه اصلاحات تغییر در ساخت کلان سیاسی است. مردم‌سالاری، حقوق شهروندی، آزادی و غیره اموری تلقی می‌شوند که باید از جمله از طریق تغییر در قانون انتخابات، قانون مطبوعات، پاسخگویی نهادهای غیر پاسخگو تحقق یابند. دیدگاه دوم در ضمن پذیرش اهمیت ساخت کلان سیاسی، اصلاحات را دگرگونی در مجموعه روابط اجتماعی و در نهادهای خرد و کلان می‌داند. طرفداران دیدگاه نخست بر این باورند که تحقق آرمان‌های کلان اصلاحات به حوزه‌های مختلف سرایت خواهد کرد، سدهای بزرگ باید برچیده شود تا سطوح و حوزه‌های پایین‌دست از نعمت اصلاحات بهره‌مند شوند. دیدگاه دوم ساخت کلان را بازتاب تعامل انسان‌ها در زندگی روزمره می‌داند و تغییر در ساخت کلان سیاسی بدون تحول در ساخت‌های خرد را که در نظام اداری، سازمان‌های مختلف، اجتماعات محلی شهر و روستا تجلی می‌یابد ناموفق می‌داند و بر این باور است که هر قدر بتوان ساخت‌های خرد را دگرگون کرد امید بیشتری به تحقق آرمان‌های کلان اصلاحات وجود خواهد داشت.

این دو نگاه به دو راهبرد متفاوت می‌انجامد. راهبرد دوم به تحول در ساخت کلان اکتفا می‌کند، مردم‌سالاری و احقاق حقوق شهروندی را در جای جای زندگی اجتماعی جستجو می‌کند و سعی می‌کند برای تحول در هر یک از حوزه‌های مذکور پروژه‌ای تعریف کند. سعی می‌کند برای تحقق آرمان‌ها مردم را نه تنها برای مبارزات سیاسی بلکه برای دگرگونی در نظام اداری دعوت کند. در نگاه دوم نظام اداری کانون مهم اصلاحات است، زیرا دمکراتیزه کردن نظام اداری تسهیل‌کننده یا حتی مقدمه دمکراسی است. مردم هر روز با نظام اداری سروکار دارند. در آنجا الگوی رفتاری آنها شکل می‌گیرد و به عبارت بهتر نظام اداری رفتار مردم را شکل می‌دهد. مردمی که هر روز شاهد تضييع حقوق خود در هر سازمان و نهادی هستند و نمی‌توانند منفذی برای احقاق حقوق خود بیابند و به طور مکرر روابط غیردموکراتیک را تجربه می‌کنند درک درستی از دمکراسی، گفتگوی برابر با حکومت و حقوق شهروندی نخواهند داشت، در اینچنین جامعه‌ای تحول در ساخت کلان برگشت‌پذیر است، استبداد فرو می‌یابد و دوباره سر باز می‌زند.

تا آنجا که می‌دانم نگاه غالب اصلاح‌طلبان چه در درون حکومت و چه اصلاح‌طلبان خارج از حکومت نگاه کلان و رویکرد نخست است و این نگاه یکی از ضعف‌های اصلاحات بوده و هست. اگر نگاه دوم را بپذیریم دیگر تنها شورای نگهبان، مجلس، انتخابات و نهادهای غیرباسبخگو مهم نیستند، بلکه در کنار این نهادها نظام اداری نیز اهمیت می‌یابد و در کانون توجه قرار می‌گیرد. در این صورت صف مخالفان و موافقان اصلاحات عوض می‌شود و صف‌بندی تازه‌ای شکل می‌گیرد. طرفداران انتخابات آزاد لزوماً طرفداران احقاق حقوق مردم در نظام اداری نیستند و مخالفان انتخابات آزاد هم می‌توانند در صف موافقان دمکراتیزه‌شدن نظام اداری، حداقل در سطوحی از آن قرار گیرند. اگر نظام اداری به عنوان محمل دمکراسی تلقی شود آنگاه اصلاحات فرآیندی مستمر خواهد بود و همواره پروژه‌ای برای اصلاح وجود خواهد داشت. در این صورت مردم درمی‌یابند که طرفداران اصلاحات درک ملموسی از زندگی آنها دارند، با غل و زنجیرهایی که نظام اداری بر پای آنها بسته است آشنایند و اصلاحات را به خود نزدیکتر حس می‌کنند.

اصلاح نهادهای کلان به لحاظ نظری روشن و بسیار پربازده جلوه می‌کند. به راحتی می‌توان برنامه‌ای برای برگزاری یک انتخابات آزاد و سالم نوشت و همه درک می‌کنند که اگر انتخابات آزاد برگزار شود چه ثمراتی خواهد داشت. اما دمکراتیزه کردن نظام اداری بسیار پیچیده و بظاهر کم‌بازده است. مثلاً احقاق حقوق مردم در سازمان تأمین اجتماعی یا احقاق حقوق بیمانکاران در معاملات دولتی به لحاظ نظری بسیار پیچیده و فنی است و تنها برای آن دسته از افراد که با این امور سروکار دارند ملموس است. مخاطب شعار احقاق حقوق شهروندی در سازمان تأمین اجتماعی بطور بالفعل

همه مردم نیستند، اما شعار انتخابات آزاد برای همه قابل درک است. در مقابل پیوندی که طرفداران شعار دموکراتیزه کردن سازمان تأمین اجتماعی با مردم برقرار می‌کنند بسیار پایدارتر است. پیچیدگی و بازدهی بظاهر اندک دموکراتیزه کردن نظام اداری یکی از عوامل عدم توجه طرفداران اصلاحات به این حوزه است. به نظر می‌رسد همه تمایل به کارهای بزرگ و اصلاح نهادهای کلان دارند. بازنگری این رویکرد ضروری است.

در اینجا می‌خواهم با مرور چند تجربه دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی نشان دهم که اولاً چگونه اصلاح نهادهای خرد و دموکراتیزه کردن نظام اداری در کانون توجه هیچ طیفی از طرفداران اصلاحات قرار نگرفت و ثانیاً وجوه فنی و پیچیدگی‌های دموکراتیزه کردن نظام اداری را به بحث بگذارم.



## نگاهی به چند تجربه

در مجلس ششم در تهیه و تصویب چند طرح و لایحه همکاری بیشتری داشتم که مهمترین آنها عبارت بودند از: قانون مالیات؛ قانون تجمیع عوارض؛ قانون برگزاری مناقصات دولتی؛ قانون جلب و جذب سرمایه گذاری خارجی؛ قانون نوسازی صنایع؛ طرح اداره بانک‌های دولتی؛ طرح حمایت از حقوق مصرف کنندگان؛ و طرح تمرکززدایی در طرح‌های عمرانی.

علاوه بر این‌ها در چند مورد نیز تلاش‌هایی صورت گرفت که به تهیه طرح منجر نشد. اصلاح نظام بودجه ریزی و اصلاح خزانه‌داری کشور مهم‌ترین این تلاش‌ها بودند. در اینجا تجربه طرح اداره بانک‌های دولتی و اصلاح خزانه‌داری و قانون برگزاری مناقصات را مرور می‌کنم. نتیجه‌ای که از مرور این تجربه‌ها خواهم گرفت در بسیاری از فعالیت‌های دوره نمایندگی اعم از قانون‌گذاری و اقدامات محلی به نظر من صادق است.

### طرح نافرجام اداره بانک‌های دولتی

یکی از مهمترین طرح‌های نمایندگان مجلس ششم طرح "اداره بانک‌های دولتی" بود. درک بهتر این طرح به مقدمه‌ای نسبتاً طولانی نیاز دارد. شرکت‌ها در اکثر نقاط دنیا ساختاری مشابه دارند. مجمع عمومی، هیئت مدیره، مدیر عامل و بازرس ارکان تشکیل‌دهنده شرکت هستند. مجمع عمومی از صاحبان سهام یا همان مالکان شرکت تشکیل می‌شود. هیئت مدیره منتخب مجمع عمومی بوده و رکن تصمیم‌گیر در شرکت محسوب می‌شود. مدیرعامل توسط هیئت مدیره انتخاب شده و رکن اجرایی شرکت می‌باشد و بازرس در مقام ناظر مجمع عملکرد هیئت مدیره را به مجمع گزارش می‌دهد. مجمع عمومی را می‌توان به مردم تشبیه کرد که حقوق و اختیارات خود را به هیئت مدیره و مدیرعامل تفویض می‌کنند. هیئت مدیره نقش قوه مقننه، مدیرعامل نقش قوه مجریه و بازرس نقش قوه قضائیه را بازی می‌کنند.

همانطور که حاکمیت قانون در یک کشور نیازمند مجلس مستقل از قوه مجریه است. حاکمیت قانون در یک شرکت نیز نیازمند هیئت مدیره مستقل از مدیرعامل می‌باشد. استقلال هیئت مدیره از مدیرعامل و تفویض هیئت مدیره در تصمیم‌گیری بر مدیرعامل، اصل پذیرفته شده در قوانین تجارت در عموم کشورها از جمله قانون تجارت ایران است. ساختار اداره شرکت‌ها در ایران تا دهه ۱۳۵۰ نیز بر همین اساس بود، تنها در مواردی که مؤسسه یا شرکتی از آلمان اقتباس شده بود ساختار دیگری وجود داشت. در آلمان علاوه بر ارکان مذکور (مجمع عمومی، هیئت مدیره، مدیر عامل و بازرس)، هیئتی بنام هیئت نظارت وجود دارد که از نمایندگان کارکنان و سهامداران تشکیل

می‌شود و واسط میان مجمع عمومی و هیئت مدیره است. سهامداران و کارکنان، هیئت نظارت و هیئت مدیره را انتخاب می‌کند. بسته به تعداد کارکنان سهم آنها در هیئت نظارت متفاوت است. در شرکت‌های بزرگ (با بیش از ۲ هزار نفر کارکن) سهم کارکنان در تعیین هیئت نظارت ۵۰ درصد است. برخی از شرکت‌های ایرانی مانند بانک ملی ایران دو هیئتی بودند، شامل شورای عالی بانک که همان هیئت ناظر بود و هیئت مدیره که زیر نظر هیئت ناظر فعالیت می‌کرد. البته در بانک ملی ایران کارکنان نقشی در انتخاب شورای عالی بانک نداشتند و تمام اعضا منتخب مجمع بودند. به هر حال استقلال هیئت مدیره از مدیر عامل در شرکت‌های دولتی رعایت می‌شد.

از دهه ۱۳۵۰ با فوران درآمد نفت تعداد شرکت‌های دولتی افزایش یافت. تعداد شرکت‌ها در بودجه ۱۳۵۰ حدود ۵۰ شرکت بود و در سال ۱۳۵۷ تعداد آنها به ۱۵۰ شرکت افزایش یافت. یعنی در کمتر از هفت سال سه برابر شد. برخی از شرکت‌های دولتی که در دوره ۱۳۵۷-۱۳۵۰ تأسیس شدند ساختاری معیوب داشتند، بدین معنا که نه تنها هیئت مدیره رکنی بالاتر از مدیرعامل نبود بلکه هیئت مدیره از طرف مدیرعامل به مجمع پیشنهاد می‌شد. برای درک اهمیت این تغییر و در واقع این درهم‌ریختگی فرض کنید که تا قبل از دهه ۱۳۵۰ مجلس رئیس جمهور را انتخاب می‌کرده و سپس رئیس جمهور عده‌ای را برای احراز نمایندگی مجلس پیشنهاد می‌کرد و مردم از میان آنها نمایندگانی را برمی‌گزیدند. این بدعت در دهه ۱۳۵۰ گذاشته شد اما نادر و استثنا بود. قاعده همان قانون تجارت بود. در بدو پیروزی انقلاب، شورای انقلاب در ظرف کمتر از شش ماه اساسنامه همه شرکت‌ها دولتی را تغییر داد. از ساختار بانک‌ها در بخش خدمات گرفته تا سازمان گسترش در بخش صنعت و شرکت‌های بزرگ و کوچک را تغییر داد. هیئت مدیره مستقل را تبدیل به معاونین مدیرعامل و در واقع گماشته مدیرعامل کرد.<sup>۲</sup>

در کنار این تجربه داخلی، در محافل دانشگاهی و سیاست گذاری بین المللی از اوائل دهه ۱۹۹۰ بحثی تحت عنوان «بهترین رویه‌های اداره شرکت‌ها»<sup>۳</sup> مطرح شده بود. بطور خیلی خلاصه نظریه پردازان این بحث می‌گویند که یکی از علل مهم ناکارآمدی شرکت‌ها و حتی بحران‌های بزرگ مالی ساختار درونی شرکت‌هاست. به اعتقاد این دسته، نظارت اندک و ناکارآمد مالکان بر مدیران اجرایی شرکت موجب سوء استفاده و فساد در شرکت می‌شود. ساختار اداری شرکت‌ها باید بگونه‌ای باشد که مدیران از یک سو اختیارات کافی داشته و از سوی دیگر تحت نظارت بهنگام و دقیق صاحبان سهام قرار داشته باشند. برای تحقق این هدف از سوی کشورهای و نهادهای بین‌المللی اصولی طراحی شده است. تا آنجا که می‌دانم اولین بار انگلیس و سپس کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و به تدریج بسیاری از کشورهای پیشرفته و در حال توسعه این اصول را

تعریف و اجرا کردند. کانون اصلی این اصول استقلال و قدرت بیشتر هیئت مدیره از مدیر عامل است. هرچند در همه این کشورها مدیرعامل برگزیده هیئت مدیره است اما گفته می‌شد این استقلال کفایت نمی‌کند. باید هیئت مدیره از ابزار بیشتری برای نظارت برخوردار باشد، مثلاً کمیته‌ای تحت عنوان کمیته انتخابات زیر نظر هیئت مدیره عمل کنند و همانطور که رئیس‌جمهور برای انتخاب وزرا باید از مجلس رأی بگیرد، مدیرعامل نیز برای انتخاب مدیران عالی‌رتبه باید رأی مثبت کمیته انتخابات را کسب کند. یا آنکه کمیته‌ای بنام کمیته حسابرسی زیر نظر هیئت مدیره وجود داشته باشد که بر صحت اطلاعات و اطمینان از رویه‌های حسابداری و گردش اطلاعات نظارت کند.

مقایسه این مباحث با آنچه در ایران وجود داشت تغییر اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات دولتی را ضروری می‌ساخت. کمتر شرکت یا مؤسسه‌ای دولتی از درهم‌ریختگی در امان بوده و هست. بانک‌ها، بیمه‌ها، بیمارستان‌های دولتی، شرکت‌های صنعتی، سازمان گسترش، مؤسسه استاندارد، مرکز آمار، و حتی هلال احمر همه دارای ساختاری معیوب هستند. با وجود آنکه لزوم اصلاح اساسنامه و ساختار این شرکت‌ها و نهادها امری مسلم به نظر می‌رسید، وضع به گونه‌ای بود که گویا کسی جرأت دست‌زدن و اصلاح آنها را نداشت. از جمله به این دلیل که اصلاح اساسنامه نیازمند نکات دقیقی است و صرف شناخت مشکلات برای تغییر آن کفایت نمی‌کرد.

با مرحوم دکتر علیرضا نوری رئیس کمیسیون بهداشت و درمان این بحث را مطرح کردم تا شاید بحث ضرورت هیئت مدیره را از بیمارستان‌های دولتی آغاز کنیم. ایشان گفتند قبلاً بیمارستان‌های دولتی نیز به صورت هیئت امنائی اداره می‌شد. مثلاً بیمارستان شهدای تجریش را هیئت امنائی اداره می‌کرد که دو نفر آنها از کسبه و تجار تجریش بودند. اینطور نبود که رئیس اداره بهداشت رئیس بیمارستان‌ها را انتخاب کند. دکتر نوری گفت این پیشنهاد را در یکی از بیمارستان‌های تهران آزمایش می‌کنیم تا نتیجه آن مشخص شود و سپس آن را تبدیل به قانون می‌کنیم. تا آنجا که یادم می‌آید این طرح را در بیمارستان امام حسین(ع) اجرا کرد اما پس از مدت کوتاهی از اجرای این طرح متأسفانه آن حادثه تلخ یعنی فوت دکتر نوری رخ داد و این کار ناتمام ماند.

شواهد مختلفی از ناکارآمدی بانک‌های دولتی وجود داشت که به ساختار سازمانی (فقدان هیئت مدیره واقعی) مرتبط بود. به عنوان مثال گزارش تفریغ دیوان محاسبات نشان می‌داد که از ۱۱ بانک دولتی حساب‌های ۹ بانک به دلیل عدم رعایت قوانین و مقررات مردود هستند. یا مطالعه- ای نشان می‌داد که فاصله بسیار زیادی میان مصوبات مجلس و حتی شورای پول و اعتبار و عملکرد

بانک‌ها وجود دارد. مثلاً بانک‌ها می‌بایست ۳۰ درصد اعتبار خود را به بخش کشاورزی و ۱۵ درصد به بخش خدمات بدهند اما بالعکس ۳۰ درصد به بخش خدمات می‌دادند. یکی از عوامل این درهم-ریختگی فقدان هیئت مدیره بود زیرا هیئت مدیره یک نهاد نظارتی در شرکت است که در کاهش قانون‌گریزی مؤثر است. برداشت من در آن زمان و تا امروز این بوده که عدم استقلال هیئت مدیره باعث شده است تصمیم‌گیران اقتصادی فاقد ابزار کافی برای کنترل و هدایت نهادهای اقتصادی باشند. مصوبات مجلس و دولت در نهادهای اقتصادی اجرائی نمی‌شود زیرا اجرای قانون و مقررات فاقد ابزار نظارتی در بانک‌ها و سایر نهادهای اقتصادی است. نقش هیئت مدیره از هر نهاد نظارتی دیگر مانند سازمان بازرسی مهم‌تر است زیرا تنها هیئت مدیره به اطلاعات واقعی شرکت دسترسی دارد و نهادهای بیرونی فاقد این قدرت هستند.

جرقه عملی تغییر قانون اداره بانک‌های دولتی را مقاله آقای امیر اصلانی در روزنامه حیات نو زد. امیر اصلانی قبلاً مدیر عامل بانک ملی و معاون بانکی وزیر اقتصاد در زمان حسین نمازی بود. در آن مقاله امیر اصلانی مشکل بانک‌ها را فقدان هیئت مدیره مستقل از مدیرعامل مطرح و ضرورت تغییر و اصلاح اساسنامه بانک‌ها را گوشزد کرده بود. با او تماس گرفتم و در مرکز پژوهش‌های مجلس با او ملاقات کردم. او نقطه اصلاح نظام بانکی را استقرار هیئت مدیره واقعی می‌دانست. می‌گفت زمانی که مدیرعامل بانک ملی بودم اصرار داشتم که بالای سرم هیئت مدیره بگذارید اما قبول نمی‌کردند. بعد که معاون وزیر شدم خواستم هیئت مدیره بگذارم. مدیران بانک‌ها قبول نمی‌کردند. امیر اصلانی از سال ۱۳۳۹ در نظام بانکی شاغل بود و تجربه‌های اجرائی زیادی داشت.



برای تدوین قانون تیمی را پیشنهاد کرد. در آن تیم افراد مختلفی بودند. علاوه بر کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس، مرحوم حیاتی همکاری کردند که هم حقوق تجارت تدریس می‌کرد و هم تجربه فراوان در این زمینه داشت و آقای شایان ارانی که مدیر اجرایی بود و سابقه کار بانکی در آمریکا داشت. پیش‌نویس بعد از برگزاری جلسات و بررسی‌های دفتر اقتصادی مرکز پژوهش‌ها تهیه شد. مرکز پژوهش‌ها پیش‌نویس را برای تمام بانک‌ها، دستگاه‌های دولتی ذیربط مانند وزارت بازرگانی و سازمان برنامه و کارشناسان مختلف ارسال کرد. به دلیل اهمیتی که این طرح داشت همه پاسخ دادند. از حدود ۶۰ شخصیت حقیقی و حقوقی نظرخواهی شد و تقریباً همه با کلیات موافق بودند و پیشنهادهای برای اصلاح دادند. بعد از بررسی پیشنهادات، طرح تهیه و با امضای نمایندگان به مجلس داده شد.

قبل از پرداختن به آنچه در مجلس گذشت دقت در فرآیند تهیه این طرح خوب است. چند عامل در کنار یکدیگر به تهیه این طرح کمک کردند. نخست مطالعه نظری که چارچوبی از اداره صحیح بانک‌ها و شرکت‌ها ارائه می‌داد، دوم شناخت تحولات اداره بانک‌ها در ایران و تاریخچه آنها، سوم شواهدی که ناکارآمدی بانک‌های دولتی را نشان می‌داد و چهارم وجود مدیری که تجربه‌های کافی از وضعیت موجود در دست داشت و دانش عملی خوبی را انباشت کرده بود. بنظر می‌رسد برای تهیه پیش‌نویس هر برنامه اصلاحی این چند رکن باید در کنار یکدیگر قرار گیرند.

در مجلس، کمیسیون اقتصادی مسئول اصلی و کمیسیون‌های کشاورزی، صنایع و برنامه کمیسیون‌های فرعی بودند. من عضو کمیسیون اقتصادی بودم و در کمیسیون‌های دیگر نیز به عنوان طراح شرکت می‌کردم. رئیس کمیسیون اقتصادی آقای عبداللهی از صاحب‌نظران مختلف دعوت کرد. همه این طرح را بسیار مهم می‌دانستند. دکتر فاسمی که در اوائل انقلاب رئیس بانک شد، این طرح را مهمترین طرح اقتصادی مجالس پس از انقلاب می‌دانست.

با وجود این‌که دفاتر تحقیقاتی و کارشناسان وزارتخانه‌ها با طرح موافق بودند و آن را اساسی می‌دانستند، وزرا شدیداً مخالفت می‌کردند. مدیرعامل بانک‌ها کاملاً یک صدا مخالف بوده و همه خواستار متوقف شدن بررسی طرح بودند. آن را غیر ضروری، غیر کارشناسی و مخل می‌دانستند. رئیس کمیسیون یک بار به آنها گفت گویا قبل از جلسه با هم هماهنگ کرده‌اید و قبل از این جلسه جلسه‌ای داشته‌اید که همه یک حرف می‌زنید!

همانطور که گفتم اعطاء قدرت به هیئت مدیره، تعریف شرایط احراز برای اعضای هیئت مدیره و مدیرعامل، و حذف شورای عالی بانک‌ها که از معاونان وزرای اقتصادی (وزیر اقتصاد، بازرگانی، صنایع و کشاورزی) تشکیل شده است مهمترین تغییرات بودند. با حذف شورای عالی



بانک‌ها، همه اعم از کارشناسان و مدیران دولتی موافق بودند. این نهاد که پس از انقلاب بوجود آمد، فاقد ظرفیت‌های لازم برای سیاست‌گذاری در نظام بانکی است. اما مخالفت‌ها نیز زیاد بود. برداشت من این بود که مخالفت‌ها به دلایل مختلف صورت می‌گرفت. نخست آن‌که مدیران اجرائی با هر تغییری مخالفت می‌کنند. تغییر قانون مجموعه‌ای از ابهامات را به دنبال می‌آورد. این تغییرات در بسیاری از مواقع ناپخته است. مخالفت برخی از مدیران می‌تواند بدلیل تجربه‌های قبلی آنها باشد. اما واقعاً بسیاری از مدیران اجرائی حافظ وضع موجود هستند. تا حدودی این محافظه‌کاری قابل درک است. سرنوشت یک پیشنهاد در مجلس مبهم و بالقوه خطرناک است. گاهی اوقات پیشنهاد یک نماینده تحولی گسترده و مخرب را به دنبال می‌آورد. کاهش اختیارات نیز به طور قطع از دلایل مهم مخالفت وزرا و مدیران عامل بانک‌ها بود. وزیر با یک مدیرعامل راحت‌تر کار می‌کند تا با هیئت مدیره. در شرائط کنونی وزیر می‌تواند با تماسی تلفنی با یک مدیرعامل تصمیم‌های خود را (غلط یا درست) اجرا کند، اما انتقال قدرت به هیئت مدیره قدرت وزرا را کاهش می‌داد. دلیل مخالفت مدیران عامل خیلی روشن است، در صورت تصویب آن طرح، مدیران عامل مجری مصوبات و دستورات هیئت مدیره می‌شدند و قدرت آنها مقید می‌شد.

به هر حال مخالفت وزرا به استثنای وزیر اقتصاد به عدم تصویب این طرح انجامید. به خاطر دارم که بر سر این طرح، درگیری فیزیکی هم در کمیسیون اقتصادی مجلس پیش آمد. یکی از دوستان به نمایندگان مخالف حمله برده و با عصبانیت می‌گفت «چرا مخالفت می‌کنید؟» لابی وزرا خیلی روشن بود، و این موجب عصبانیت می‌شد. کمیسیون‌های فرعی طرح را تصویب کردند اما کمیسیون اقتصادی آنچنان طرح را تغییر داد که دیگر رغبتی به تعقیب و تصویب آن وجود نداشت. در هفته آخر مجلس طرح دو فوریتی در این زمینه تهیه شد، ساعت ۹ صبح این پیشنهاد داده شد و ساعت ۱۰/۵ مدیران عامل خود را به مجلس رساندند و مجدداً این طرح رد شد.

دو نکته برای من در این تجربه مهم است، اول مقاومت قوه مجریه و دوم نحوه تدوین و شکل‌گیری طرح. با وجود این‌که ضرورت اصلاح اساسنامه شرکت‌های دولتی از جمله بانک‌ها خیلی روشن بود، تجربه جهانی و پیشینه تاریخی کشور نیز نشان می‌داد که باید نقش هیئت مدیره احیا شود، اگر تکنوکراتی بنام امیر اصلانی نبود بطور قطع من جرأت نوشتن طرح را نداشتم و نمی‌توانستم طرحی را تهیه کنم و در کمیسیون‌های مجلس از آن دفاع کنم. به پشتوانه تجربه و سابقه ایشان بود که می‌شد در برابر مدیران عامل و وزرا ایستادگی کرد و گفت یکی از شما، که بیش از چهار دهه در نظام بانکی بوده، در تدوین قانون بانکداری بدون ربا مشارکت داشته و تجربه مدیرعاملی بزرگترین بانک کشور را به همراه دارد و معاون بانکی وزیر اقتصاد بوده، طراح این پیشنهادات است. همراهی

این مدیر با یافته‌های تحقیقاتی و خواننده‌های نظری نه تنها قوت قلب و اطمینان بخش بود، بلکه حرف‌ها را از آسمان به زمین می‌آورد. با یافته‌های علمی و مطالعات نظری نمی‌توان قانون نوشت، نمی‌توان دست به ترکیب موجود زد، هزار نکته باریکتر از مو وجود دارد، دانش نظری تنها کفایت نمی‌کند، دانش ضمنی یا دانش اجرائی باید همراهی کند.

نکته مهم دیگر، مقاومت قوه مجریه است. درسی که کم و بیش می‌دانیم، اصلاحات قدرت سیاسی و اجتماعی می‌خواهد، بدون این قدرت کارهای کارشناسی پیش نمی‌رود و عدم تصویب این طرح به دلیل قدرت ناکافی سیاسی بود. در پایان مجلس رؤسای فراکسیون مشارکت مانند مهندس صفائی فراهانی نیز از این طرح حمایت می‌کرد و تلاش در تصویب آن داشت اما قدرت وزرا و مدیران عامل بانک‌ها موجب شکست شد.

### اصلاح خزانهداری

بهبود خزانهداری کشور یکی دیگر از تلاش‌های ناموفق برای اصلاح ساختار اقتصادی - اداری کشور بود. فکر می‌کنم از تابستان ۱۳۸۱ یعنی یکسال پس از شروع مجلس ششم، خزانهداری برای من تبدیل به یک مسئله ذهنی و دغدغه شد. تخصیص بودجه تفاوت بسیار با بودجه مصوب مجلس داشته و دارد. برخی از طرح‌های عمرانی و دستگاه‌های اجرائی کمتر از ۵۰ درصد بودجه مصوب را دریافت می‌کنند و به برخی از طرح‌ها و دستگاه‌ها نیز ۱۰۰ درصد بودجه اختصاص می‌یابد. این شیوه تخصیص بودجه به نوعی به منزله کاهش قدرت مجلس و وجود چانه‌زنی‌های غیر رسمی بود، اختصاص اعتبارات با آنچه نمایندگان مجلس می‌خواستند و تصویب کرده بودند انطباق نداشت. علاوه بر این، توزیع زمانی بودجه برای دستگاه‌های دولتی مشکلاتی را بوجود می‌آورد. گزارش‌های خزانهداری گلایه دستگاه‌های اجرائی از اختصاص نامنظم را تأیید می‌کرد. بخش عمده‌ای از بودجه در ماه‌ها و حتی روزهای پایانی سال اختصاص داده می‌شد و مدیران دستگاه‌ها زمان کافی برای مصرف آن نداشتند و نمی‌توانستند از ظرفیت‌های خود و بخش خصوصی به خوبی استفاده کنند. در برخی از سال‌ها، ۲۰ درصد بودجه در شش ماه نخست توزیع می‌شود و مابقی در شش ماه بعد و عمدتاً در سه ماه آخر سال میان دستگاه‌ها تقسیم می‌گردد. به این ترتیب، اقتصاد ایران به بیماری می‌ماند که شش ماه در سال فشار خون او مثلاً شش است و شش ماه آخر ناگهان به ۱۸ می‌رسد؛ یا کمبود اعتبار دارد یا مازاد اعتبار. بنابراین در شش ماهه نخست رکود دارد و در شش ماهه دوم تورم. این فرضیه را با جمع‌آوری اطلاعات فصلی آزمون کردیم و رابطه‌ای میان نرخ تورم در فصول

مختلف و نوسان اعتبارات دولتی دیده شد. محاسبات نشان می‌داد نرخ تورم در فصول مختلف به دلیل نوسانات بودجه‌ای متفاوت است.

در زمان بررسی قانون چک، به موردی برخوردیم که آسیب‌های بی‌نظمی در خزانه و تخصیص بودجه را بیشتر روشن می‌ساخت. فردی در زندان می‌گفت «می‌دانید به چه علت به زندان افتادم؟» بیمانکار هستم، در پروژه بزرگی در کرج دولت پول من را بموقع نداد، من چک‌های سنگین به بیمانکاران طرف قرارداد داده بودم، چک‌های من نقد نشد و به زندان افتادم. او می‌گفت عدم پرداخت بموقع برای دولت موجب عدم پرداخت چک‌های من شده است و بر طبق قانون باید هزینه دیرکرد پرداخت کنم، اما دولت چیزی بنام هزینه دیرکرد پرداخت نمی‌کند. به عبارت دیگر بی‌نظمی در تخصیص بودجه، دائره‌ای از بی‌نظمی و اختلال‌های بزرگ و کوچک در اقتصاد بوجود می‌آورد که بسیار گسترده است.

بعدها وقتی که اختلاف میان سازمان مدیریت و برنامه ریزی و وزارت اقتصاد به عزل آقای مظاهری منجر شد اهمیت خزانه داری برای همه روشن گردید. آقای خاتمی هیچ وزیری را عزل نکرد اما مشکلات تخصیص بودجه بحدی بالا گرفت که به برکناری وزیر اقتصاد منجر شد.

برای یافتن راه‌حل و درک بیشتر مشکلات خزانه‌داری جلساتی در مرکز پژوهش‌ها ترتیب داده شد. کسانی که کتاب یا مقاله‌ای در این زمینه نوشته بودند و تجربه‌ای داشتند دعوت شدند یا با آنها مصاحبه شد. فهرست مشکلات براحتی بدست آمد. خزانه‌داری چند وظیفه مشخص دارد. ثبت دارایی‌های دولت از ابتدائی‌ترین وظایف خزانه‌داری است. اما دولت و خزانه‌داری حتی آمار املاک و اراضی یا خودروهای دولتی را ندارد. بنابراین دولت نمی‌تواند تراز دارایی‌های خود را ارائه دهد، برای آنها برنامه‌ریزی کند و یا حتی هزینه استهلاک آنها را کنار بگذارد. بعدها فهمیدم که نه تنها در سطح کلان این اطلاعات بصورت تجمیع شده وجود ندارد بلکه حتی در سطح یک شرکت دولتی نیز تعداد دقیق و ارزش املاک شرکت مشخص نیست.

بر اساس اصل ۵۳ قانون اساسی، خزانه‌داری باید متمرکز باشد و کلیه دریافتی‌ها و پرداختی‌ها زیر نظر خزانه‌داری صورت گیرد. در طول زمان حساب‌های مختلفی برای دستگاه‌های دولتی افتتاح شده بود که هرچند خزانه‌داری به آنها دسترسی داشت اما مدیریت آنها یکپارچه نبود. مثلاً به جای آن که همه پرداخت‌ها از یک حساب صورت گیرد، اعتبارات تخصیصی به حساب یک دستگاه واریز می‌شود و سپس آن دستگاه از آن حساب برداشت می‌کند. مشکلی که در اینجا پیش می‌آید وجود مازاد در چند حساب و کسری در چند حساب دیگر است. مثلاً فرض کنید ۱۰۰ تومان به آموزش و پرورش و ۱۰۰ تومان به وزارت نیرو برای سه ماهه نخست اختصاص داده‌ایم. به دلائل مختلفی

ممکن است وزارت نیرو نتواند از اعتبارات خود تا پایان سه ماهه استفاده کند در این حساب مازاد وجود دارد اما در همین زمان به دلالتی ممکن است آموزش و پرورش به منابع بیشتری احتیاج داشته باشد. در این حالت مدیریت واحد اعتبارات مختل می‌شود. مشکل دیگر در همین راستا واریز برخی از درآمدهای دولتی بحساب شرکت‌های دولتی و بیرون از اختیار خزانه‌داری بود. مثلاً پول صادرات نفت کوره که رقم بسیار قابل توجه‌ای است در اختیار وزارت نفت قرار می‌گیرد، البته در آنجا نظارت دیوان محاسبات و ذیحسابی وزارت اقتصاد وجود دارد اما خزانه‌داری نمی‌تواند از آنها برای جلوگیری از نوسانات اعتباری استفاده کند.

علیرغم آنکه کارشناسان سازمان برنامه و دیوان محاسبات مثال‌های مختلفی از مشکلات خزانه‌داری ارائه می‌دادند و بخوبی مشکلات را ترسیم می‌کردند اما از تدوین یک چارچوب برای تغییر ناتوان بودند. تنها یکی از اساتید رشته حسابداری که سابقه کار اجرایی هم داشت برنامه‌ای مطالعاتی پیشنهاد می‌کرد که چهار سال زمان نیاز داشت. در واقع ایشان نیز پیشنهاد مدون نداشتند. پس از دوره نمایندگی زمانی که در وزارت اقتصاد مشاور بودم مجدداً در مورد خزانه‌داری مطالعه کردم. درک من از مشکلات عمیق‌تر شد، اما تغییر وضعیت موجود ممکن نشد.

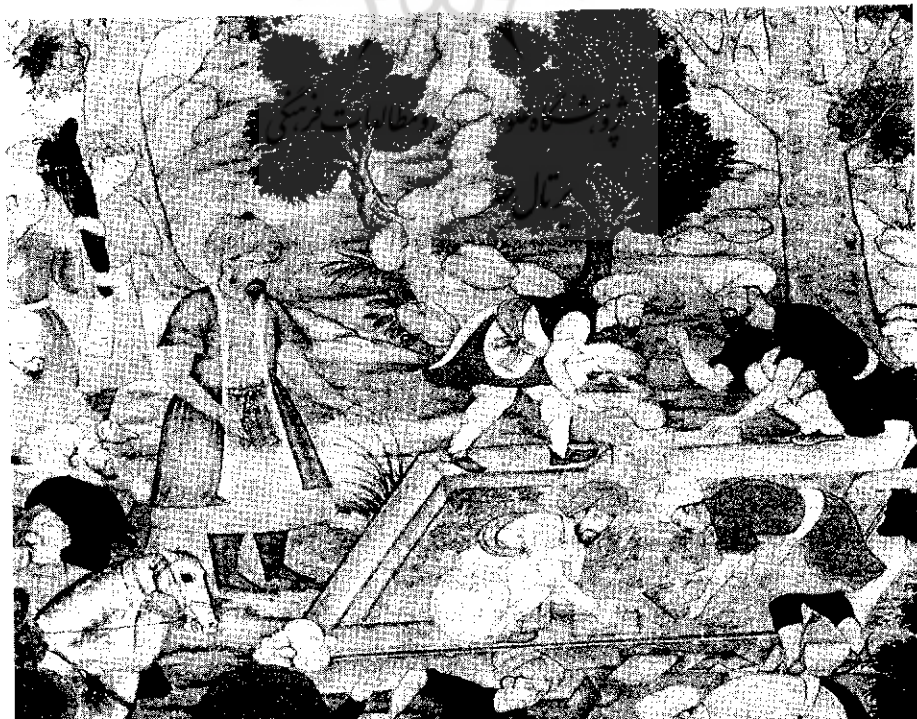
این تجربه بخوبی نشان می‌دهد برای اصلاح و دگرگونی دانش فنی بسیار تعیین کننده است. کسانی که مورد مشورت قرار گرفتند سال‌ها در سازمان برنامه و در کمیته تخصیص بودجه تجربه داشتند و برخی از آنها مدیران ارشد و بازنشسته دیوان محاسبات کشور و یا حتی بازنشسته خزانه‌داری بودند. اما دانش آنها برای تحوّل در خزانه‌داری کفایت نمی‌کرد. مطالعات صندوق بین المللی پول ترجمه شد و حتی نشست با کارشناسان آنها در وزارت اقتصاد داشتیم. مطالب آنها درد را بهتر نشان می‌داد اما راه حل قابل اجرا بدست نمی‌آمد. به دلیل فقدان دانش کافی اصلاح خزانه داری در نطفه خفه شد و یا اصلاً نطفه‌ای منعقد نشد.

### تجربه تصویب قانون برگزاری مناقصات

در کنار این دو تجربه ناموفق شرح یکی از تجارب موفق می‌تواند چگونگی اصلاحات و شروط موفقیت آن را توضیح دهد. در اواخر فروردین ماه ۱۳۸۳ مجلس ششم قانون برگزاری مناقصات را تصویب کرد. تصویب این قانون یکی از مهمترین اصلاحات اقتصادی مجلس ششم محسوب می‌شود. بازنگری قوانین مربوط به مناقصات از پاییز ۱۳۷۹ در مرکز پژوهش‌های مجلس آغاز شد و پس از سه سال به تصویب مجلس رسید.

ضرورت بازنگری قانون مناقصات برای نمایندگان مجلس بسیار روشن بود. نهادهای نظارتی مانند دیوان محاسبات و سازمان بازرسی فساد در مناقصات دولتی را گزارش می‌کردند و پیمانکاران همواره به نمایندگان مجلس از مشکلات موجود در معاملات دولتی شکایت داشتند. نمایندگان مجلس بر اساس این گزارش‌ها و شکایت‌ها از وزرا سؤال می‌کردند. به طور مثلاً محسن آرمین از وزیر اقتصاد به دلیل فساد در مناقصات یکی از شرکت‌های دولتی سؤال کرد یا یکی از نمایندگان خراسان در مورد برنده مناقصه پارکینگ فرودگاه مهرآباد وزیر راه را به مجلس خوانده بود و مسئله مناقصات در وزرات مخابرات یکی از محورهای استیضاح بود.

علاوه بر این مشاهدات در متون نظری و مطالعات تطبیقی نهادهای بین‌المللی مانند سازمان بین‌المللی شفافیت، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی مسئله شفافیت و فساد در معاملات دولتی به عنوان مسئله مبتلابه همه دولت‌ها آمده است. در کشورهایی که دولت نقش اندکی دارد نسبت معاملات دولتی به تولید ناخالص داخلی ۶ درصد و در کشورهای موسوم به مداخله‌گر به ۲۰ درصد می‌رسد. هرگونه عدم شفافیت و فساد در معاملات دولتی بخش بزرگی از اقتصاد را آلوده می‌کند. شفافیت در معاملات دولتی، شرط اثربخشی طرحها و هزینه‌های دولتی و همچنین رقابت سالم و رشد بخش خصوصی است. علاوه بر مشکلات اقتصادی، معاملات دولتی یکی از حوزه‌های نظام اداری است که به معنای واقعی غیرعادلانه و با هر تعریفی از حقوق شهروندی ناسازگار است.



مطالعه این متون و مشاهدات فوق ضرورت بازنگری در قانون معاملات دولتی را مسجل می‌ساخت. بر همین اساس در بانیز ۱۳۷۹ یعنی شش ماه پس از شروع کار مجلس ششم از مرکز پژوهش‌ها درخواست شد مسائل مربوط به مناقصات را بررسی و طرحی جهت جایگزینی پیشنهاد کند. مرکز پژوهش‌ها یکی از کارشناسان سازمان برنامه، مهندس حمیدرضا احراری، را به همکاری دعوت کرد که در ستاد فنی سازمان مشغول بود و آیین‌نامه‌ای برای اصلاح مقررات مربوط به مناقصات تهیه کرده بود. مهندس احراری در این زمینه مطالعات تطبیقی داشت و علاوه بر تسلط بر مقررات ایران، مقررات سایر کشورها را نیز می‌دانست. همراه با مطالعات احراری، دفتر بودجه مرکز پژوهش‌ها مصاحبه و نظرسنجی از پیمانکاران را آغاز کرد. در اسفندماه ۱۳۷۹، دفتر بودجه پرسشنامه‌ای را برای حدود ۱۳۰ شرکت خصوصی عضو انجمن پیمانکاران و انجمن مهندسين مشاور ارسال کرد. ۷۰ شرکت به این پرسشنامه پاسخ دادند و فهرست مشکلات قانون مناقصات را از دید خود اعلام کردند.

مشکلات متعدد مناقصات دولتی بسیار ملموس بود. بسیاری از کشورها از جمله کشورهای در حال توسعه مانند شیلی، آرژانتین و چین مناقصات دولتی را به صورت الکترونیکی برگزار می‌کردند و اطلاعات مربوط به مناقصه و برنده آن بسیار علنی و شفاف است. در ایران دسترسی به اطلاعات مربوط به برنده مناقصه کاملاً محرمانه تلقی می‌شد و جز برگزارکنندگان مناقصه هیچ‌کس دسترسی به این اطلاعات نداشت. فرآیند برگزاری مناقصه بسیار طولانی و زمانبر بود. گفته می‌شد یک مناقصه حداقل به شش ماه زمان نیاز دارد و به همین دلیل معاملات بزرگ دولتی بدون برگزاری مناقصات صورت می‌گرفت. وزرا می‌توانستند معاملات بزرگ را به شورای اقتصاد ارجاع دهند. در شورای اقتصاد رئیس‌جمهور و عموم وزرا (اقتصاد، نیرو، نفت، بازرگانی، راه، کشاورزی و سازمان مدیریت و سازمان محیط‌زیست) عضو هستند و در آنجا معاملات دولتی بدون برگزاری مناقصه تأیید می‌شود. شورای اقتصاد نهاد مناسبی برای بررسی معاملات دولتی نیست، بجای بررسی دقیق بر حسب اعتماد وزرا به یکدیگر رأی مثبت می‌دهند. بررسی مصوبات شورای اقتصاد از سال ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۰ نشان می‌داد یک سوم موضوعات مورد بررسی در این شورا مربوط به معاملات دولتی است. مسئله‌ای مانند تغییر دکوراسیون‌های قطار نیز به شورای اقتصاد ارجاع می‌شد بنظر می‌رسید پرداختن به این قبیل مسائل نوعی ائتلاف وقت رئیس‌جمهور و وزرا است و مهمتر از آن هیچ‌یک وقت کافی برای بررسی معاملات مهم مانند قراردادهای وزارت نفت و نیرو نداشتند و تأیید شورای اقتصاد بسیار تشریفاتی بود. ارجاع خریدهای دولتی به شورای اقتصاد برای وزرا نوعی عادت یا با نگاهی بدبینانه فرار از مسئولیت بود. وزرا می‌دانستند شورای اقتصاد درخواست‌های آنها را تأیید

کرده و از پاسخگویی به نهادهای نظارتی راحت می‌شوند. تأیید شورای اقتصاد به عدم برگزاری مناقصه، به وزیر اجازه می‌داد تا معامله‌ای بزرگ را هر گونه که صلاح می‌داند برگزار کند. برگزاری مناقصات به گونه‌ای بود که پیمانکاران و حتی کارشناسان دولتی آنها را قرارداد ترکمانجای می‌نامند. دولت هر گونه حقی را برای خود مسلم می‌داند و اجازه هر گونه شکایتی را از آنها سلب کرده است. مثلاً در شرایط عمومی پیمان و مقررات مرتبط با معاملات دولتی آمده است که کارفرما (دستگاه دولتی) می‌تواند بنا به تشخیص خود هر یک از کارگران پیمانکار را اخراج کند، دستگاه دولتی متعهد به پرداخت بموقع صورت وضعیت (مبلغ قرارداد) به پیمانکار نیست اما هر تأخیری از طرف پیمانکار مشمول جریمه می‌شود، دستگاه دولتی می‌تواند به صلاحدید خود مبلغ قرارداد را ۲۵ درصد افزایش یا کاهش دهد و پیمانکار موظف است هر گونه تغییر در مقررات را بدون درخواست هزینه اضافی در قرارداد رعایت کند. مثلاً اگر حداقل دستمزد یک مرتبه تغییر کند پیمانکار موظف است حداقل دستمزد را افزایش دهد اما دولت در پرداخت بیشتر به پیمانکار مختار است. مقررات مربوط به مناقصات دولتی آنچنان است که مدیر دولتی هر بلایی را می‌تواند بر سر پیمانکار بیاورد و حق هر شکایتی از او پیشاپیش سلب شده است. چیزی بنام حقوق شهروندی تعریف نشده است. اصل برابری طرفین قرارداد که از اصول موضوعه است هیچ معنا و مصداقی در معاملات دولت ندارد. در اینچنین بستری رعایت عدالت و برابری و انصاف تنها به خصایص مدیر دولتی بستگی دارد و بروز هر فسادى محتمل است.



مرکز پژوهش‌های مجلس پس از جمع‌آوری نظرات انجمن پیمانکاران، انجمن مهندسين مشاور، دستگاه‌های اجرایی و برگزاری بیش از ده جلسه طرحی را با مدیریت مهندس احراری تهیه و در اختیار نمایندگان مجلس قرار داد. رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس و چند تن از اعضای این کمیسیون طرح را امضا و در آذرماه ۱۳۸۰ به مجلس تقدیم کردند. از ابتدای سال ۱۳۸۱ بررسی این طرح در کمیسیون اقتصادی به عنوان کمیسیون اصلی و کمیسیون برنامه و بودجه به عنوان کمیسیون فرعی آغاز شد.

کمیسیون اقتصادی از دستگاه‌های اجرایی برای بررسی طرح دعوت کرد. عموم معاونان وزرا در کمیسیون اقتصادی حاضر شدند و تقریباً بدون استثنا با طرح مخالفت کردند. مدیران دولتی اصلاً حاضر به بحث در مورد جزئیات طرح نبودند و بدون ارائه دلایل روشن، طرح پیشنهادی را غیرکارشناسی و موجب تعطیلی دستگاه‌های دولتی می‌دانستند. رئیس هواپیمایی کشور می‌گفت هیچ ضرورتی برای تغییر قانون وجود ندارد و تصویب این طرح بر مشکلات دستگاه‌های دولتی می‌افزاید. هر قدر رئیس کمیسیون اقتصادی اصرار می‌کرد که به مواد قانون پرداخته شود و از بیان نظرات کلی پرهیز شود مدیران اجرایی بدون اشاره به مفاد قانون آن را تخطئه می‌کردند.

مهندس عبداللهی رئیس کمیسیون اقتصادی با مناقصات دولتی آشنا بود و خود تجاربی در برگزاری و مسائل مناقصات مخابرات داشت. وقتی که با فشاری مدیران اجرایی را دید تصمیم گرفت کلیات طرح را در کمیسیون اقتصادی مطرح کند و پس از تصویب کمیسیون آن را به صحن علنی ارائه دهد. مجلس کلیات طرح را تصویب کرد اما رئیس کمیسیون برنامه و بودجه بررسی این طرح را در صلاحیت کمیسیون برنامه و بودجه اعلام کرد و از رئیس مجلس خواست شور دوم این طرح در کمیسیون برنامه بررسی شود. رئیس مجلس به نفع کمیسیون برنامه رأی داد و بررسی طرح به آن کمیسیون ارجاع شد.

در کمیسیون برنامه و بودجه کمیته‌ای برای بررسی این طرح تشکیل شد. ریاست کمیته به عهده مهندس صفایی فراهانی گذشته شد. من هم از طرف کمیسیون اقتصادی در کمیته بررسی شرکت داشتم. دولت به صورت یکپارچه با این طرح مخالفت می‌کرد. نمایندگان دولت (سازمان برنامه و وزارت اقتصاد) از مهندس صفایی خواستند وارد جزئیات نشود و طرح مسکوت بماند. صفایی فراهانی، با قاطعیت، بحث در مورد کلیات را خارج از مأموریت کمیته اعلام کرد و تنها بررسی جزئیات و مواد را در دستور کار قرار داد. مهندس صفایی فراهانی مدیر بزرگترین پروژه‌های کشور بود، بزرگترین پروژه‌های وزارت نیرو که بزرگترین معاملات دولتی نیز محسوب می‌شدند در زمان مدیریت صفایی اجرا شده بود. علاوه بر مدیریت مینا (شرکت مدیریت پروژه‌های نیروگاهی



کشور)، مدیر طرح توسعه نیشکر نیز بود که بزرگترین پروژه کشاورزی کشور نیز محسوب می‌شد. او طرح را به دقت مطالعه کرده بود و معتقد بود این طرح به شفافیت و سرعت بیشتر فعالیت‌های دولتی منجر می‌شود.

بررسی طرح مناقصات بسیار آهسته و زمانبر بود. نزدیک به یکسال و نیم بررسی این طرح در کمیته مذکور طول کشید. بهمن ۱۳۸۲ کار بررسی طرح در کمیسیون برنامه و بودجه به پایان رسید و گزارش آن در دستور کار مجلس قرار گرفت. قرار بود در اولین جلسه سال ۱۳۸۳ مجلس بررسی نهایی این طرح را آغاز کند. دستگاه‌های دولتی همچنان برای جلوگیری از تصویب آن پافشاری می‌کردند. در اواخر تعطیلات نوروزی از دفتر هیئت رئیسه مجلس تماس گرفتند و گفتند که در دفتر مهندس نبوی جلسه‌ای برای بررسی این طرح تشکیل شده و از من خواستند در این جلسه شرکت کنم.

معاون وزیر نفت، معاون وزیر اقتصاد، معاون سازمان برنامه و معاون وزیر نیرو از مهندس نبوی خواستند که طرح از دستور خارج شود. پافشاری‌های مهندس صفایی، آنها را به عقب‌نشینی وادار ساخت و گفت تنها اگر ایرادات مشخصی دارند قابل بررسی است. رایزنی‌ها به نتیجه نرسید و در نهایت گزارش به مجلس ارائه و در ماه نخست سال ۱۳۸۳ یعنی تنها دو ماه مانده به پایان کار مجلس ششم طرح "برگزاری مناقصات" به تصویب مجلس رسید.

شورای نگهبان قانون مصوب مجلس را مغایر با قانون اساسی اعلام کرد. بر اساس این قانون شورای نگهبان، صدا و سیما و نهادهای زیرنظر رهبری نیز باید مناقصات خود را بر اساس این قانون برگزار می‌کردند. مجلس بر مصوبه خود پافشاری می‌کرد و قانون به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع شد. بررسی این قانون در مجمع تشخیص مصلحت مقارن با تشکیل مجلس هفتم شد. علاوه بر دستگاه‌های اجرایی و شورای نگهبان، شهردار تهران نیز با این طرح مخالف بود. از طرف مجلس هفتم مهندس عبداللهی و دکتر سبحانی به مجمع تشخیص مصلحت رفتند و بالاخره مجمع تشخیص مصلحت به نفع مجلس رأی داد و قانون به تصویب نهایی رسید.

در تصویب این قانون بدون تردید تسلط مهندس صفایی فراهانی به مسائل اجرایی و اراده او به تغییر وضعیت موجود نقش تعیین‌کننده داشت. اگر تجارب و سوابق مدیریتی مهندس صفایی با سوابق مدیریتی دستگاه‌های اجرایی برابری نمی‌کرد نمایندگان مجلس به طرح اعتماد نمی‌کردند. مسائل مربوط به معاملات دولتی آنقدر فنی بود که بررسی آنها از حوصله نمایندگان مجلس خارج بود. تنها اعتماد و مشکلات ملموس معاملات دولتی برای نمایندگان موجب شد رایزنی دستگاه‌های دولتی بی‌اثر ماند.

## نتیجه‌گیری

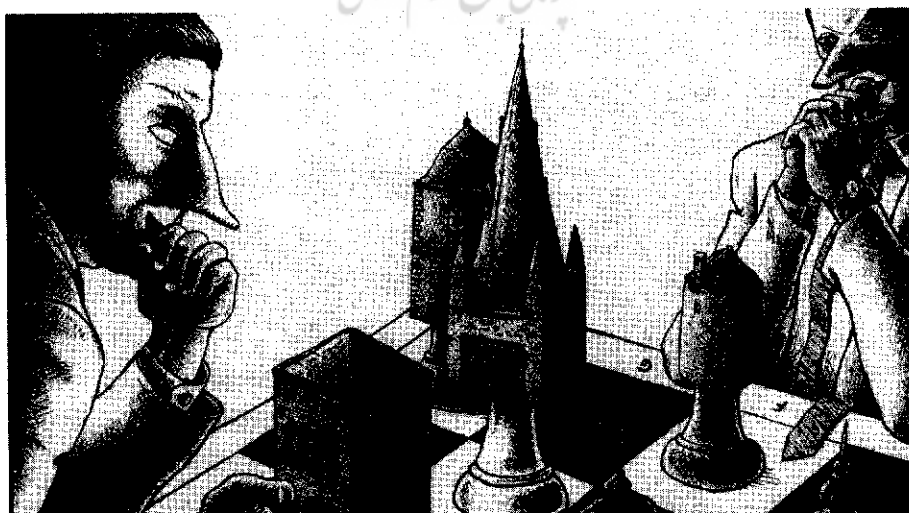
هدف از مرور این خاطره یا تجربه، اثبات تکنیکی بودن اصلاحات اقتصادی نبود. کم و بیش پذیرفته شده است که اصلاحات اقتصادی و اصلاحات اداری اموری فنی هستند. بلکه هدف من ارائه وجه تکنیکی اصلاحات سیاسی است. اصلاح خزانه و اداره بانک‌های دولتی اجرائی کردن شعارهای سیاسی اصلاحات بود. اصلاح خزانه داری گامی در جهت پاسخگویی دولت و اصلاح اداره بانک‌های دولتی گامی در جهت مردم‌سالاری و حاکمیت قانون بود. با نظام بودجه‌ای و خزانه‌داری کنونی نه تنها مردم نمی‌توانند ارزیابی درستی از عملکرد مالی دولت داشته باشند بلکه نمایندگان مجلس و حتی رئیس جمهور نیز نمی‌توانند از وزرای خود حساب‌کشی کند و اگر راستش را بخواهید وزار نیز نمی‌توانند بر زیردستان خود نظارت کنند. در اینچنین نظامی تجربه پاسخگویی مالی و فرهنگ در هیچ سطحی از جامعه به درستی شکل نمی‌گیرد و دانش آن انباشت نمی‌شود. ضعف پاسخگویی در این حوزه‌ها و انبوهی از حوزه‌های زندگی اجتماعی که باید در نظام اداری تحقق یابد امکان پاسخگویی در ساخت کلان سیاسی را تضعیف می‌کند. اصلاح اداره بانک‌های دولتی نیز نوعی دمکراتیزه کردن روابط اجتماعی در یک حوزه محدود بود، دمکراسی، نیازمند مجموعه گسترده‌ای از تغییرات از این قبیل است. اگر بپذیریم که برای تحقق دمکراسی دگرگونی در ساخت کلان سیاسی کفایت نمی‌کند و یا اصلاً امکان‌پذیر نیست، آنگاه باید تغییر مجموعه‌ای از روابط اجتماعی از مدیریت شهری گرفته تا مدیریت بنگاه‌های اقتصادی و مدارس در دستور کار اصلاح‌طلبان قرار گیرد. همه این تغییرات اموری فنی و تکنیکی هستند. بحث درباره‌ی چرایی عدم موفقیت اصلاحات تا به امروز عمدتاً وجهی سیاسی داشته است؛ مسائلی مانند فشار از پایین، چانه‌زنی، بسیج نیروهای مردمی، ایجاد تشکلات مدنی و غیره. من اینها را نفی نمی‌کنم اما می‌گویم که برای تغییر وضعیت موجود اعمال فشار به تنهایی کافی نیست، نیرویی که خواهان تحول است باید امکان‌پذیری مطالبات و شیوه تحقق خواسته‌ها و اصلاحات را بداند. تفاوت این دو تلقی شاید به کمک یک مثال روشن شود.

همانطور که می‌دانید اقتصاددانان نئوکلاسیک می‌گویند اگر قیمت‌ها اصلاح شود یعنی دولت یا انحصار مداخله نکند بازار به سمت تعادل می‌رود. اما اقتصاددانان مخالف اقتصاد نئوکلاسیک می‌گویند این تصور غلط است، بسیاری از موانع مانند هزینه مبادله اجازه نمی‌دهند پس از آزاد شدن قیمت‌ها، بازار به سوی تعادل و حداکثر شدن رفاه اجتماعی حرکت کند.

در اصلاحات نیز فشار اجتماعی به تنهایی مشکل را حل نمی‌کند. نظام اداری می‌تواند تحقق یک شعار و مطالبه اجتماعی را غیر ممکن جلوه دهد. مرز ممکن و ناممکن از قبل تعریف نشده است.

آنچه تخیل را از واقعیت جدا می‌سازد دانش است. اگر این دانش در دست اصلاح‌طلبان نباشد حافظان وضع موجود (که لزوماً نیروهای سیاسی نیستند بلکه می‌توانند تکنوکرات‌هایی باشند که برای حفظ حداقل‌های معیشتی خود مجبور به حفظ وضع موجود هستند) از تغییر و تحوّل جلوگیری می‌کنند.

دشمنان اصلاحات همیشه نیروهای سیاسی مقابل نیستند بلکه گاهی اوقات مدیران اجرایی نیز که به لحاظ سیاسی هم‌صدا و هم‌خط اصلاح‌طلبان هستند مقاومت می‌کنند. در تجربه تغییر اداره بانک‌ها و یا چند قانون دیگر، برخی از رهبران فراکسیون اقلیت از اصلاحات اقتصادی حمایت می‌کردند اما مدیران اجرایی عموماً مخالف بودند. دلایل این مخالفت گاهی جمود فکری و گاهی منافع شخصی است. شخصی نه برای جیب خود بلکه برای «راحت‌تر» کار کردن، برای «آقا بالاسر» نداشتن. اکنون شاید این سؤال مطرح شود که چرا مدیران مخالف را کنار نگذاشتیم و کارشناسانی که هم توانا و هم اصلاح‌طلب واقعی بودند جایگزین نشدند. شناسایی مدیر توانمند و اصلاح‌طلب، هم زمانبر و هم مشکل است. جابجایی افراد در یک سازمان مانند جابجایی کالا و مهره‌های یک شطرنج نیست و واکنش‌های سازمانی پیچیده و بسیار خطرناک به همراه دارد. ممکن است جابجایی یک فرد به یک مشکل ملی تبدیل شود. کافی است در پرداختی‌های خزانه خللی رخ دهد. صدای همه در می‌آید. تغییر مدیران می‌تواند هزینه‌های سنگین سیاسی و اجتماعی به دنبال داشته باشد. جدا از اینها، نکته‌ای که باید به آن توجه کرد طولانی بودن فرآیند دگرگونی است. پس از شناخت مشکل، باید راه‌حل تدوین شود، اجماع نسبی بر سر راه حل حاصل گردد، پیشنهاد مصوب شود و فرآیند تغییر آغاز گردد. همه مراحل زمانبر هستند و نتیجه آنها تنها در میان‌مدت یا درازمدت آشکار می‌شود. دنیای اصلاحات خیلی براصطکاک‌تر و مبهم‌تر از تصور اولیه ماست.



باید دانش کافی برای روان‌سازی فرآیند اصلاحات در دست داشت. نظام اداری از یک سو مانع دگرگونی و از سوی دیگر ابزار دگرگونی است. در مورد وجه نخست (مانع بودن) خیلی سخن گفته شده و به اندازه کافی بزرگ شده است. اما این مانع در جای خود ابزار است، ابزاری که به راحتی به دست نمی‌آید. باید برای تملک آن زحمت کشید و روابط اجتماعی و انسانی برقرار کرد. با فشار و فریاد این ابزار با شما همکاری نخواهد کرد. منافع خودش را تحمیل می‌کند و شما در نهایت اسیر او خواهید بود. ممکن است این پرسش مطرح شود که در مواردی که شکست اصلاحات به دلیل مقاومت مدیران اجرایی بود چرا موضوع به نیروهای اجتماعی موافق اصلاحات و یا مردم انتقال داده نشد؟ جواب این است که شد اما نتیجه‌ای نگرفتیم. متأسفانه باید بگویم در این موارد سیستم شنوایی اجتماعی محدود است، همه صداها شنیده نمی‌شود. در مورد اصلاح اداره بانک‌های دولتی بارها در روزنامه‌ها و نشریات مطلب نوشتیم. در برنامه بعد از خیر شبکه ۲ که برنامه پربیننده‌ای است با حضور وزیر اقتصاد وقت آقای مظاهری میزگردی داشتیم و آنجا به طور مفصل اهمیت این طرح گفته شد. اما واکنشی دیده نشد. این مسئله در زمره مسائل مردم و نیروهای سیاسی نبود. در هر مقطعی دایره مسائل جامعه محدود است، به راحتی نمی‌توان موضوعی را برای مردم و جامعه تبدیل به مسئله نمود. خبرنگاران این دست از موضوعات را مهم نمی‌دانستند، مسئله آنها، قتل‌های زنجیره‌ای، توقیف روزنامه‌ها و زندانیان سیاسی بود. در مورد خزانه‌داری نیز مطلب مفصلی نوشتم، با جزئیات بیشتری از آنچه اینجا گفته شد آوردم، اما تنها دو نفر به من پیام دادند، یکی استاد اقتصادی بود که ایمیل فرستاد و نقدی نوشت و دیگری از نمایندگان محافظه کار و راست مجلس بنجم بود. در صورتی که یک نطق پنج دقیقه‌ای یا یک یادداشت کوتاه سیاسی مورد توجه همه قرار می‌گرفت. همانطور که امروز برای همه مسئله مهم و شاید تنها مسئله پرونده هسته‌ای ایران است و جامعه به بحث سهام عدالت و خصوصی‌سازی و اصل ۴۴ توجه نمی‌کند آن روز نیز همه درگیر بحث‌های سیاسی بودند.

بحث خزانه‌داری و اداره بانک‌های دولتی نه برای دانشگاه‌های این جامعه مسئله بود و نه برای مؤسسات تحقیقات اقتصادی و نه برای خبرنگاران. این انتظار که یک جریان سیاسی و اصلاح طلبان پیش از جامعه علمی و تحقیقاتی مسائل اقتصادی را تشخیص دهند و به دنبال خلق مسئله‌های جدید، هر چند مهم و زیربنایی باشند چندان واقع‌بینانه نیست. قبل از آن که خزانه‌داری برای حزب مشارکت یا هر حزب دیگری مسئله شود باید برای دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی مسئله می‌شد.

نتیجه‌ی سیاسی و سیاسی که از این بحث می‌توان گرفت تشکیل اتاق‌های فکر تخصصی در مورد مسائل اداری مانند نظام مالیاتی، بودجه‌ریزی، خزانه‌داری، نظام حقوق و دستمزد، تمرکززدایی، حقوق

مصرف کنندگان و غیره است. همانطور که وجود سازمان‌های غیردولتی در محیط زیست و حقوق بشر ضروری است نیروی سیاسی باید ارتباط خود را با بدنه کارشناسان اداری تقویت کند. نظام اداری را باید جدی گرفت و به تحلیل و شناخت آن پرداخت. تکنوکرات‌ها می‌توانند عاملین تحول باشند، تشکیل شبکه‌های ارتباطی با آنها برای پیشبرد اصلاحات ضروری است. تکنوکرات‌ها کانون دانش‌های کمیاب و گرانبها هستند.

#### یادداشت‌ها:

۱. متن حاضر حاصل گفتگوی احمد میدری با تحریریه نشریه است که پس از بازنویسی توسط ایشان اصلاح و تکمیل شده است.
۲. خیلی سعی کردم علت این اقدام شورای انقلاب را بدانم. اما نه آقای عزت‌الله سعیدی و نه دبیر کمیته اقتصادی آن آقای شبیری‌نژاد نمی‌دانستند چرا اساسنامه شرکت‌ها بدین شکل تغییر یافت.
3. (Best Practice of Corporate Governance)



Handwritten text at the top of the page, possibly bleed-through from the reverse side. It appears to be a list or a set of instructions, mentioning "The Clean Hillman" and "The Standard".

Handwritten notes on the left side of the page, including the name "T. W. Wynn" and other illegible cursive text.

