

زوایای سیاسی برنامه ریزی در سیستمهای کثرت گرا

سید عبدالعلی قوام

برنامه ریزی اقتصادی در شکل کلی و جامع آن، مختص جوامع سوسیالیستی بوده که به موجب آن یک سازمان برنامه ریزی مرکزی درباره توزیع منابع و کل تولیدات اقتصادی جامعه تصمیماتی را اتخاذ می‌کند و ضمن توجه نسبی به خواست مصرف کنندگان، ماشین اقتصاد کشور را به سوی هدف یا هدفهای ویژه، شتابی افزونتر می‌بخشد.

از بعد از جنگ جهانی دوم، بسیاری از کشورهای سرمایه داری غرب، برنامه ریزی اقتصادی را به صورت جزئی و محدود وارد فراگرد اجتماعی و سیاسی کرده‌اند - به نحوی که این الگو با ارزشهای حاکم بر جامعه منافات نداشته باشند. بنابراین مسئله عمده‌ای که برای دموکراسیهای غربی مطرح بوده است، موارد و میزان استفاده از اقتصاد برنامه‌ای و مآلاً میزان دخالت دولت در امور اقتصادی می‌باشد؛ زیرا این کشورها که از اقتصاد سرمایه داری پیروی می‌کنند، برنامه ریزی اقتصادی را مغایر با اصالت فرد (اندیویدوالسیم) و نظام اقتصاد آزاد می‌دانند.

وجود وضعیت پلورالیستی (کثرت گرا) یعنی نهادهای ذینفع متعدد، گروه‌های فشار، اتحادیه‌های کارگری، شرکتهای تجاری و مالی، تکنوکراتها و سیاستمداران که هر یک منافع، استراتژیها و نقطه نظرهای گوناگونی را در فرایند توزیع منابع تعقیب می‌کنند؛ برنامه ریزان را در وضعیت دشوار قرار داده و در این روند رفتارهای متعارض سبب می‌شوند تا علائق و خواستههای عامه تحت الشعاع سلیقه‌های فردی و گروهی قرار گیرد. میزان پذیرش و بهره‌گیری از الگوی برنامه ریزی در میان گروه‌های مختلف سیاسی متفاوت است؛ به طوری که برای مثال برنامه ریزی با ایدئولوژی حزب کارگر انگلستان بیش از حزب محافظه کار این کشور همسو و سازگار می‌باشد.

از آنجا که یکی از جنبه‌های سیاست درک واقعیاتی درباره هدفهای چندگانه و متعارض می‌باشد و توزیع منابع اقتصادی در بسیاری از موارد به منزله توزیع مجدد قدرت و

ارزشها تلقی می‌گردد، لذا هرگونه تغییری در محتوای برنامه ریزی و بودجه‌پردازی یک سلسله آثار سیاسی به بار می‌آورد.^۱

در این بررسی، تأکید عمده بر روی جنبه‌های سیاسی برنامه ریزی و بودجه‌پردازی است؛ نه مفاهیم دقیق اقتصادی که بر جنبه‌های عقلایی و منطق‌گرایی استوار می‌باشد؛ زیرا عوامل نهادی و سیاسی بسیاری وجود دارند که بهره‌گیری از تجزیه و تحلیل اقتصادی را با مشکلات و محدودیت‌هایی مواجه می‌سازند. برای نمونه در ایالات متحده آمریکا غالباً مناقشاتی میان کنگره و رئیس‌جمهور وجود دارد که بخشی ازین تعارضات از تحزب سیاسی ناشی می‌گردد؛ به نحوی که دو حزب جمهوریخواه و دموکرات مصرأ خواستار کشیدن خطوط روشن و متفاوتی میان خود می‌باشند. اعضای کنگره که بیشتر در جهت جلب رضایت طرفداران خود گام بر می‌دارند، معمولاً سخنگوی منافع و علائق محلی بوده و توجه چندانی به استانداردهای کارایی اقتصادی ندارند. فرایند اتخاذ تصمیمات توزیعی باعث بروز حساسیت قابل توجهی می‌شوند؛ وضعیتی که «وایلدا و سکی» آن را «منطق‌گرایی سیاسی» می‌خواند.^۲ به همین دلیل در ارتباط با کنگره آمریکا، کارایی اقتصادی در مورد هزینه‌ها تحت الشعاع میزان حمایت سیاسی از هزینه‌ها قرار می‌گیرد.

گرچه تصمیماتی که در چارچوب برنامه ریزی و بودجه‌پردازی اتخاذ می‌شوند جنبه توزیعی دارند، لکن عده‌ای چون «ماس گریو» این تصمیمات را در سه سطح از یکدیگر تفکیک می‌کنند: الف) تصمیمات تخصیصی که شامل ارائه خدمات برای پاره‌ای از هدفها نظیر دفاع، بهداشت عمومی، آموزش و پرورش و نظایر اینها می‌باشند. ب) تصمیمات تثبیتی که به برقراری ثبات اقتصادی منتهی می‌شوند و به منظور کنترل فعالیت‌های کلی اقتصادی از طریق هزینه‌ها اتخاذ می‌شوند. ج) تصمیمات توزیعی که در این روند میزان و حدود و ترکیب درآمدها را میان گروه‌ها و مناطق گوناگون تعیین می‌نماید.^۳ علیرغم آنکه وی میان تصمیمات مزبور تمایز قائل می‌شود، ولی مسلماً در دنیای واقعی، بویژه با ادغام بودجه‌پردازی و برنامه ریزی، این تفکیک غیر ممکن بوده و کلیه تصمیمات در طبقه‌بندی تصمیمات توزیعی قرار می‌گیرند.

تجربیات گذشته نشان می‌دهد که طی یک دوران طولانی برنامه ریزی و بودجه‌پردازی دارای هدفها، منافع و علائق متفاوتی بودند و وضعیتی رقابت آمیز داشتند. برحسب سنت هریک از این دو فرایند با منابع مربوط به خود سروکار داشتند؛ یعنی بودجه‌پردازی توجه خود را به هزینه‌های عمومی معطوف می‌ساخت و برنامه ریزی با عناصر فیزیکی دست و پنجه نرم می‌کرد. بودجه‌پردازی به سال مالی عنایت داشت؛ ولی برنامه ریزی روی طرحها و

پروژه‌های چند ساله تأکید می‌نمود. بودجه‌پردازان خواستار حفظ وضع موجود بودند؛ در حالی که برنامه‌ریزان به ایجاد یک سری فرایندهای نوین مبادرت ورزیده، خواستار تغییر روشهای تکراری و متداول بودند. بودجه‌پردازان بر روی سهمیه‌بندی منابع عمومی تأکید می‌کردند؛ ولی برنامه‌ریزان به تحرک و تجهیز منابع کمیاب اعتقاد داشتند. توجه بودجه‌پردازان روی کمیابی بوده، درحالی که برنامه‌ریزان بر فرصتها تأکید می‌نمودند. بودجه‌پردازی فرار از فردا بود، ولی برنامه‌ریزی دنبال مفری از حال می‌گشت. به طور کلی باید اذعان داشت که بودجه‌پردازی در فضایی بشدت محافظه کارانه عمل می‌کرد؛ درحالی که برنامه‌ریزی دارای روحیه و هدفهای گسترش و توسعه بود. از آنجا که در عمل، فرایند بودجه‌پردازی و برنامه‌ریزی با دوباره کاری و تداخل وظایف مواجه گردید، لذا سیاست گذاران همکاری و برقراری ارتباطات نزدیک میان این دو عملکرد را ضروری شناختند.

به منظور نشان دادن ابعاد گوناگون سیاست گذاری در ارتباط با تصمیمات توزیعی و نیز آثار رفتار سیاسی در میان بازیگران مختلف منجمله برنامه‌ریزان، بودجه‌پردازان، مدیران و سیاستمداران، ضروری است سوی بهره‌گیری از الگوهایی چون «منطق‌گرایی ناب» و یا «منطق‌گرایی محدود» از «الگوی رفتار سیاسی» استفاده کرد. الگوی اخیرالذکر ضمن انتقاد از الگوی نخستین، بر این امر تأکید دارد که فرایند تصمیم‌گیری شامل تعارضات و مناقشاتی است که عمدتاً بر اثر حضور منافع و ارزشهای متعارض حاصل می‌شود.^۴ چنین فراگردی از ابتدا تا انتها جنبه سیاسی و ارزشی دارد و لذا نمی‌توان از طریق محاسبات دقیق صرف به نتایج مطلوبی دست یافت.^۵ دیدگاه «منطق‌گرایی ناب» تصمیمات بودجه‌پردازی را یکی از عناصر عمده برنامه‌ریزی شناخته که مساعی لازم برای توزیع منابع بر طبق ضوابط و معیارهای کارایی اقتصادی به عمل می‌آورد.^۶ از نقطه نظر «الگوی رفتار سیاسی» تصمیم‌گیرنده با یک سلسله آترناتیوهای که از لحاظ سیاسی به یکدیگر مربوط می‌باشند، سروکار دارد و ضمناً محدودیتها و عوامل بازدارنده بسیاری بر سر راه آن قرار دارند. چنین وضعیتی اتخاذ تصمیماتی که در فرایند برنامه‌ریزی می‌توانند نتایج ناسازگاری بیافریند را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد.^۷ در بهره‌گیری از «الگوی رفتار سیاسی» برای اتخاذ تصمیمات مربوط به توزیع منابع، عملاً تفکیک میان هدفها از ابزارها مشکل می‌باشد. به طوری که برخی را نظر بر این است که تجزیه و تحلیل دقیق و ماهرانه از هدفها یکی از پارامترهای عمده فراگرد تصمیم‌گیری به شمار می‌رود؛ ولی لزومی ندارد که هدفها همیشه ثابت و غیرقابل تغییر باشند و نتوان آنها را در طول برنامه‌ریزی دستخوش دگرگونی ساخت.^۸ در

بادی امر، هنگامی که برنامه ریز شروع به اتخاذ تصمیماتی می‌کند، دارای حداقل اطلاعات و معلومات بوده، ولی به مرور که از محدودیتهای سیاسی و فرصتها آگاهی می‌یابد، در هدفها و استراتژیهای خود تجدیدنظر اساسی به عمل می‌آورد.^۱

در بررسی برنامه ریزی در دموکراسیهای غربی، با چندگونگی علائق و منافع مواجهیم؛ به نحوی که هر کدام سخنگوی خود بوده و هریک برای آنچه خواستار آن می‌باشند از استراتژیهای گوناگونی بهره گرفته و در بسیاری از موارد منافع هریک از شرکت کنندگان در تصمیمات توزیعی مقدم بر منافع عامه است. در کشوری چون بریتانیا که برنامه ریزی محدود و جزئی اقتصادی پذیرفته شده، سیاستمداران تحت تأثیر گروه‌های خاص اجتماعی، اقتصادی و سیاسی و نیز با توجه به میزان تعهداتشان نسبت به گروه‌های مزبور دارای علائق و منافع متعارفی هستند؛ به نحوی که برای مثال، وزرای بهداشت، آموزش و پرورش و انرژی برای تخصیص بودجه بیشتر جهت اجرای سیاستهای خاصی در حوزه اقتدار وزارتخانه‌های خود با دیگران به رقابت می‌پردازند. در این روند سیستم به ارائه خدمات پزشکی بیشتر، آموزش و پرورش مناسبتر و بهره‌گیری از منابع انرژی افزونتر نیازمند است. قدر مسلم آنکه با در نظر گرفتن محدودیت و کمیابی منابع، امکان برآورده ساختن کلیه این خدمات به طور همزمان بعید می‌باشد. از این رو با یک سلسله رفتارهای گوناگون اداری و سیاسی در فرایند تصمیمات مربوط به توزیع و تخصیص منابع مواجه می‌گردیم که در محیط سازش، انعطاف‌پذیری، توافق، چانه‌زدن و گاهی متعارض که انعکاسی از قضاوت‌های ارزشی هر یک از شرکت کنندگان در تصمیم‌گیری می‌باشند، صورت می‌گیرد. غالباً وزرا از جلسات برنامه ریزی ناراضی بیرون می‌آیند؛ زیرا آنها در موقعیتی قرار دارند که می‌بایست ضمن کاستن از هزینه‌ها، برنامه‌های جدیدی را به مورد اجرا درآورند. از آنجا که امکان دارد سایر وزارتخانه‌ها درصد تخصیص سهم بیشتری از بودجه باشند، وزیری که دارای برنامه‌ها و هدفهای مبسوط است بانا کامی مواجه می‌گردد. تجزیه و تحلیل محتوای بودجه، توانایی محدودوزرا را در تعیین جریان سیاست دولت منعکس می‌سازد. وجود ناراضی در میان کلیه وزرا یکسان نیست؛ به طوری که در اکثر موارد ناراضی یک وزیر از طریق کسب رضایت برای وزیری دیگر جبران می‌شود. این ناراضیها بیشتر مربوط به نتایج و بی‌آمدهای فرایند برنامه ریزی است، تا به نحوه توزیع منابع. به طور کلی ناراضیهای ناشی از این روند معمولاً از ویژگیهای اجتناب‌ناپذیر فرایند بودجه‌پردازی به شمار می‌روند. همانگونه که «مارچ» و «سایمون» خاطر نشان ساخته‌اند: «رهبران سازمان درصدد پیدا کردن آلت‌رناتیو‌هایی برای اقدامات کنونی نمی‌باشند؛ مگر آنکه وضعیت فعلی به نحوی برای آنها ناخوشایند باشد.»^۱

به هر صورت دنیای بودجه‌پردازی و برنامه‌ریزی مشحون از طرفداران، مدافعان و دادوستدگران است. در این روند، نقش سیاستمدار به عنوان مدعی سهمی از منابع کمیاب با نقش وی به صورت فراهم‌کننده «منافع عامه» در تعارض می‌باشد. نقطه‌نظرهای شرکت‌کنندگان گوناگون در فرایند برنامه‌ریزی در حول و حوش جنبه‌های عملی و آرمانی توسعه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی است. اصول حاکم بر مواضع آنها تحت تأثیر معیارها، علائق خاص و نیز اطلاعات قابل دسترسی می‌باشد. از جمله سؤالاتی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا شرکت‌کننده در امر تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی تا چه اندازه نظرات خود را دخالت می‌دهد؟ چگونه نقطه‌نظرهای متعارض تصمیم‌گیرندگان بدون وجود یک سازمان برنامه‌ریزی مرکزی نظیر آنچه در شوروی وجود دارد می‌تواند هماهنگ شود؟ آیا نتیجه تصمیمات با منافع و خواسته‌های بخش خصوصی در جوامع دموکراتیک سرمایه‌داری غرب مغایرت ندارد؟ چنانچه هریک از شرکت‌کنندگان در تصمیم‌گیری در صدد تعقیب هدفهای کوتاه مدت دپارتمان یا وزارتخانه خود باشند، در این صورت حفظ «منافع عامه» و هدفهای استراتژیک بلندمدت ملی به چه صورت در خواهد آمد؟ البته از نظر «لیندبلوم»^{۱۱} گرچه هریک از اعضای شرکت‌کننده دیدگاه خاصی را تعقیب می‌کند، ولی ماحصل مباحثات مزبور به گونه‌ای است که در آن ارزشهای جمعی نقش غالب را داراست.^{۱۲} لیندبلوم و وایلد‌اوسکی به منظور آنکه با توجه به نقشها، علائق، استراتژیها و محاسبات گوناگون به یک سلسله تصمیمات هماهنگ و همگون نایل آیند، با اقتصاددانان کلاسیک اشتراک عقیده دارند و در این روند در تبیین تئوریهایشان به «دست‌نامرئی»^{۱۳} آدم اسمیت تکیه می‌کنند.

متخصصین برنامه‌ریزی و سیاستمداران

در دموکراسیهای غربی، از لحاظ تئوریک مردم ضمن شرکت در انتخابات، برنامه و سیاستهای احزاب گوناگون را قبول و یا رد می‌کنند، قدر مسلم آنکه مردم به یکایک برنامه‌ها رأی نمی‌دهند؛ بلکه انتخاب آنها مبتنی بر مجموعه‌ای از سیاستها و ارزشهاست. البته در بسیاری از موارد اختلافها و تفاوتها در برنامه‌های احزاب به قدری ناچیز و غیرقابل تمیز است که به رأی‌دهنده فرصت انتخاب واقعی را نمی‌دهد. از طرف دیگر علیرغم تغییر دولت، نظام اداری به لحاظ ویژگیهای دیوانسالاری آن شدیداً نسبت به تغییر برنامه از خود مقاومت نشان می‌دهد و خواستار حفظ و تداوم برنامه‌های پیشین می‌باشد. مجالس مقننه به علت فقدان تخصص و وقت کافی، همیشه قادر به اظهار نظر صائب در مورد پیچیدگیهای برنامه‌ریزی و

بودجه‌پردازی نبوده، به همین علت در بسیاری از موارد تصمیمات توزیعی قوه مجریه بدون تغییرات عمده، عیناً به تصویب قوه مقننه می‌رسد و حتی نقش این نهاد را به سطح «مهرلاستیک» تنزل می‌دهد. در ایالات متحده آمریکا بیش از نیمی از برنامه‌ها و لوایحی که به گنگره پیشنهاد می‌شوند از جانب دپارتمانها، وزارتخانه‌ها، گروه‌های ذینفع سیاسی و اقتصادی است و نه از سوی انتخاب‌کنندگان و رأی‌دهندگان. بدین ترتیب، در عمل، سیستم قانون‌گذاری نقش اندکی در امر سیاست‌گذاری داشته و در بیشتر موارد به صورت ابزاری برای انتقاد از طرحهای پیشنهادی که از سوی قوه مجریه و گروه‌های ذینفع پر قدرت به آن ارائه می‌شود درمی‌آید.

آنچه مسلم است، سیستمهای دموکراسی غرب به آن صورتی که در تئوری مطرح است عمل نمی‌کنند؛ به این معنی که مثلاً در بریتانیا علیرغم آنکه سیاستمدارانی که در رأس وزارتخانه‌های مختلف قرار می‌گیرند منتخب مردم می‌باشند، لکن در امر اتخاذ تصمیمات توزیعی نقش اندکی دارند و در عمل این متخصصین غیر منتخب مردم هستند که مبادرت به اتخاذ تصمیمات ارزشی می‌کنند. البته نمی‌توان در تمامی موارد نیز انتظار داشت که سیاستمداران برده و ارازمشاورین متخصص تبعیت کنند^{۱۴}. گاهی نیز چنین استنباط می‌شود که چنانچه متخصصین دستورات وزرا را به اجرا در می‌آورند، اوضاع مطلوبتر می‌بود. به هر حال نباید تصور کرد که همیشه رهبران سیاسی در یک اقتصاد برنامه‌ریزی شده غربی به گروهی از متخصصین اجازه دهند تا براساس آخرین تئوریهای اقتصادی، مستقلاً تصمیماتی را اتخاذ کنند.^{۱۵} با اعطای موقعیت ممتاز سیاسی به برنامه‌ریزان، چه بسا امکان دارد الیگارش‌های جدیدی متشکل از تکنوکراتها به وجود آید. قدر مسلم آنکه برخورداری برنامه‌ریزان از یک نوع اقتدار غیر قابل توجیه، تعارضاتی را در ارزشهای دموکراتیک سرمایه‌داری مطرح می‌سازد که منجر به بی‌ارزش کردن انتخابات و حق رأی همگانی در اینگونه جوامع می‌شود. در بسیاری از موارد برنامه‌ریزان مدل‌سازی می‌کنند، به طوری که در برخی از مواقع بسیار مشکل و حتی غیر ممکن است که مسائل حاد اقتصادی را با سیاستمداران در میان بگذارند و به تجزیه و تحلیل آنها بپردازند. مفاهیمی که برنامه‌ریزان با آن سروکار دارند و نیز تکنیکها و زبانهایی غالباً به کار می‌برند، در نظر سیاستمداران مبهم و اسرارآمیز جلوه می‌کند. عدم وجود زبان مشترک بین سیاستمداران و متخصصین برنامه‌ریزی هنگامی عیانتر می‌شود که سیاستمداران بر مسائل حاد سیاسی تأکید ورزند، در حالی که برنامه‌ریزان توجه خود را به مدل‌های گوناگون اقتصادی معطوف کنند. بدین ترتیب سیاستمداران به طور روز افزون ناچار می‌شوند استدلالها و استنتاجهای برنامه‌ریزانی را که

عملاً در نقش مقامات منتخب عمل می‌کنند پذیرا شوند. به موازات پیچیده‌تر شدن تکنولوژی برنامه‌ریزی، مهارت‌های تحلیلی و مآلاً قدرت سیاسی از سیاستمداران به تکنسین‌ها انتقال می‌یابد.^{۱۶} در این روند ملاحظه می‌شود که وجود متخصصین برنامه‌ریزی که فاقد هرگونه مسئولیت سیاسی بوده و خارج از کنترل سیاستمداران و مردم قرار دارند، موضوع برنامه‌ریزی و اتخاذ تصمیمات توزیعی را در جوامع غربی غامضتر ساخته‌اند.

در بریتانیا بین سالهای ۱۹۵۱ و ۱۹۶۴، محافظه‌کاران با مسئله درخواست و ادعاهای جدید متخصصین اقتصادی روبه‌رو شدند؛ به نحوی که گروه‌های حرفه‌ای اقتصادی دیگر نمی‌خواستند گمنام و بی‌نام و نشان باقی بمانند. آنها ترجیح می‌دادند که ضمن اشغال پُستهای حساس و کلیدی در تصمیم‌گیریهای ارزشی و سیاسی و نیز اجرای تصمیمات توزیعی دخالت داشته باشند. در این روند آنها خواستار تحصیل موقعیت شغلی جدیدی برای برقراری تماسهای مستقیم با وزرا بودند. پس از به قدرت رسیدن حزب کارگر در سال ۱۹۶۴، دولت جدید سعی نمود که برای حل این معضل از دو طریق عمل کند: یکی احاله مشاغل مهم به اقتصاددانها بود که بدین ترتیب آنها رامقتردرتر از گذشته ساخته و وضعیتی به وجود می‌آورد تا آنان از طریق جدید مستقیماً با رهبران سیاسی تماس برقرار کنند و راه دیگر تأسیس «دپارتمان امور اقتصادی» بود که بدین ترتیب وضعیتی به وجود می‌آورد تا آنان مستقیماً و مستقلاً بدون نظارت و دخالت خزانه‌داری نقش فعالی را در تصمیمات توزیعی و برنامه‌ریزی ایفا نمایند.^{۱۷}

در بریتانیا همیشه یکی از منابع مهم مخالفت با برنامه‌ریزی، خزانه‌داری بوده است. متخصصین حرفه‌ای در نهاد اخیرالذکر از قدرت قابل توجهی برخوردارند. این نهاد نقش بسیار مؤثری را در تعیین مالیاتها و توزیع بودجه بر عهده داشته و مقامات خزانه‌داری می‌توانند در موارد مقتضی، بر روی هر یک از وزارتخانه‌ها در زمینه کاهش و یا افزایش هزینه‌ها تأثیری مهم بر جای گذارد. برخوردی که برنامه‌ریزان با این مرکز قدرت دارند و سؤالاتی را که در موارد گوناگون، از جمله در مورد اثرات اقتصادی مالیاتها و همچنین تعارض بین برنامه‌ها و استراتژیهای بلندمدت با تصمیمات تاکتیکی توزیعی مطرح می‌سازند، این نهاد را شدیداً مورد تهدید قرار می‌دهد. در این روند، برنامه‌ریزان نسبت به ارتباط بین پروژه‌های حیاتی با استراتژی کلی که امکان دارد باعث تقویت یا کاهش کنترل مالی شود، بیش از مسائل تاکتیکی از خود حساسیت نشان می‌دهند.

در ایالات متحده آمریکا اقتصاددانانی که با اداره بودجه و نیز شورای مشاورین اقتصادی کار می‌کنند می‌توانند در شکل دادن به سیاستهای مالی رئیس‌جمهور و همچنین

توصیه‌ها و پیشنهادات وی به کنگره در زمینه معیارهای مالیاتی و هزینه‌ها مؤثر باشند. برقراری خطوط ارتباطی میان مشاورین اقتصادی و رئیس جمهور باعث برخورداری آنان از قدرت قابل توجهی در فرایند سیاسی می‌شود.

به هر صورت هر اندازه سیاستمداران از لحاظ آکادمیک و تجارب عملی از آگاهی بیشتری در امر برنامه ریزی و بودجه پردازی برخوردار باشند به مقیاس کمتری تحت تأثیر گروه‌های تخصصی قرار می‌گیرند. برای احتراز از این وضعیت، سیاست گذاران باید خود به صورت برنامه ریزان واقعی درآیند. تجارب برنامه ریزی در جوامع دموکراتیک غرب نشانگر این مطلب است که سیاستمداران فعالیت چندانی در فرایند برنامه ریزی نداشته و این نقش را معمولاً به متخصصین برنامه ریزی محول می‌کنند و به نوبه خود متخصصین هم کارهایی انجام می‌دهند که علی‌الاصول جزء وظایف سیاست گذاران است؛ به نحوی که محتوای برنامه‌ها بیشتر منعکس کننده نظرات و دیدگاه‌های متخصصین است، نه تشریح کننده انتخابهای سیاسی. برای آنکه بتوان مشارکت سیاست گذاران را در امر برنامه ریزی توسعه داد، ضروری است اولاً سیاست گذاران ارتباط میان عوامل توسعه و عوامل اقتصادی و اجتماعی، بویژه ارتباط بین هدفهای سیاسی را با برنامه‌های سیاسی درک کنند؛ ثانیاً سیاستمداران می‌بایست از روشهای رایج در برنامه ریزی در شکل کلی و منطقی آن، بدون آنکه وارد جزئیات شوند، آگاهی داشته باشند و ثالثاً روابط معقولی میان فرایند برنامه ریزی و فراگرد تصمیم گیریهای سیاسی برقرار شود؛ به طوری که در جریان برنامه ریزی دیدگاه‌ها و نقطه نظرهای سیاسی ساخته و پرداخته شود.

برای برقراری هماهنگی میان نهادهای گوناگونی که به نحوی در توزیع و تخصیص منابع دخالت دارند، می‌بایست سازمان برنامه در مرکز ماشین حکومت قرار گیرد تا برنامه ریزان بتوانند راهنمایی لازم را به منظور طرح ریزی یک استراتژی بلندمدت به حکومتها ارائه نمایند. البته نظر برخی از متخصصین بر این است که بعید به نظر می‌رسد برنامه ریزانی که از قدرت و پرستیژ فوق‌العاده برخوردارند به سیاستمداران و یا مدیران معمولی اجازه دهند که در جریان تماس و ارتباط با مقاماتی چون نخست‌وزیر، وزیر خزانه داری و یا وزیر مربوطه مداخله کنند^{۱۸}. شاید در این مورد تجربه حزب کارگر بریتانیا در زمینه برپایی «دپارتمان امور اقتصادی» جالب باشد که البته برخی این اقدام را یکی از خطاهای دولت مزبور در برخورد با مسائل بوروکراتیک تلقی کردند.^{۱۹}

کثرت گرایی و برنامه ریزی

امروزه جوامع سرمایه داری غرب، بویژه بریتانیا و ایالات متحده آمریکا، دیگر مانند گذشته به صورت دموکراسیهای لیبرال مطرح نمی‌باشند؛ زیرا اینک حکومتها در اینگونه جوامع نه تنها با احزاب سیاسی مخالف و رأی دهندگان واقعی سروکار دارند، بلکه می‌بایست قادر به پاسخگویی به خواستها و علائق گروه‌های پر قدرتی چون اتحادیه‌های کارگری، شرکت‌های تجاری و مالی، و گروه‌های فشار و ذینفوذ باشند. این وضعیت جدید که به «دموکراسی پلورالیستی» مرسوم است بسیاری از نهادها، گروه‌ها و افراد را بر حسب منافع و علائقی که دارا هستند وارد فرایند سیاست‌سازی می‌نماید. در چنین شرایطی حکومتها نقش واسطه و میانجی را میان خواستهای متعارض و متفاوت ایفا می‌کنند. در مطالعه‌ای که توسط پروفیسور «آنتون» در مورد اتخاذ تصمیمات توزیعی در ایالت ایلینوی آمریکا به عمل آمد، وی به این نتیجه رسید که گرچه از لحاظ صوری فرماندار ایالت مقتدرترین بازیگر صحنه در سیستم مزبور به شمار می‌رود، لکن اقتدار وی تحت فشار گروه‌های مختلف دچار تحدید می‌شود. براساس این تحقیق، در هیچ یک از سالهای ۱۹۶۱ و ۱۹۶۳، فرماندار ایالت در فرایند بودجه‌پردازی شرکت فعال نداشته و وی صرفاً بر روی تصمیماتی که از قبل توسط گروه‌های مختلف ذینفع اتخاذ شده بود، صحنه می‌گذاشت.

در یک نظام پلورالیستی که نوعی تقسیم و مالاً پراکندگی قدرت در بخشهای گوناگون سیستم وجود دارد و هر قسمتی سعی می‌کند حضور فعال خود را در فرایند اتخاذ تصمیمات توزیعی اعلام نماید، برنامه ریزی اقتصادی با مشکلات عدیده‌ای مواجه است؛ زیرا برنامه ریزی احتیاج به تمرکز دارد و تمرکز نیز با روحیه پلورالیستی در تعارض است. در سیستمهای کثرت‌گرای غربی، اعم از فدرال یا ساده که قدرت میان قوه مجریه، مقننه، حکومت فدرال، ایالات و حکومتهای محلی و نیز میان گروه‌های ذینفوذ، فشار، بخش دولتی و خصوصی به نسبت‌های متفاوت تقسیم شده است، این تمرکزگرایی مشکلات فراوانی را به بار می‌آورد؛ لذا کوششهایی که تحت فشارهای مزبور در امر برنامه ریزی به عمل می‌آید، نمی‌تواند چندان قرین موفقیت باشد. البته برخی بر این عقیده‌اند که می‌توان برنامه ریزی را به صورت غیر متمرکز انجام داد. «بورکهد» در بررسیهای خود نشان داده است که «اینک کلیه ملل اروپایی اعم از شرقی و غربی وارد مرحله عدم تمرکز در برنامه ریزی اقتصادی شده‌اند».^{۲۲}

در سیستمی چون ایالات متحده آمریکا که براساس تقسیم قانونی و سیاسی وظایف حکومت بنا گردیده، هر سطحی از آن مستقلاً به اتخاذ تصمیمات توزیعی مبادرت می‌کند. به

عبارت دیگر نوعی تقسیم کار و وظایف در امر برنامه ریزی در میان حکومت‌های فدرال، ایالات و محلی مشاهده می‌شود؛ به طوری که هر سطحی از درجه‌ای از استقلال عمل و قدرت مالی برای انجام این وظایف برخوردار است. ذکر این نکته ضروری است که در مورد عدم تمرکز اختیارات مالی و ارائه خدمات حکومتی، توزیع وظایف و اختیارات سیاسی ایالات و حکومت‌های محلی بر طبق قوانین اقتصادی مرزبندی نشده‌اند.

بدیهی است در یک محیط تجزیه شده قدرت، نقش‌های توزیعی جنبه غیر رسمی داشته و عملکرد و وظایف به صورت خیلی مبهم تعریف می‌گردند تا آنجا که هریک از بازیگران و تصمیم گیرندگان مساعی لازم برای حفظ استقلال و آزادی عمل خود به عمل آورده و سعی می‌کند صرفاً سخنگوی منافع و خواسته‌های خود باشند. به همین دلیل امروزه بسیاری از محققین بر این اعتقادند که در دموکراسی‌های غربی به تقدیم‌های مصرف کننده توجهی نمی‌شود و این امر خود مشکلات بسیاری در امر بودجه پردازی فراهم می‌آورد. گروهی نیز بر این باورند که تصمیمات مربوط به توزیع منابع می‌بایست با محاسبات دقیق و مقایسه هزینه‌ها و درآمدها صورت گیرد؛ در حالی که عده دیگری معتقدند که تصمیمات مربوط به بودجه نباید بر اساس استراتژی و چانه زدن صورت گیرد. بورکهد بر این اعتقاد است که بودجه پردازی و برنامه ریزی می‌باید به صورت یک فرایند سیاسی تلقی شود. بنابراین اگر قرار است که این فرایند دموکراتیک و مردمی باقی بماند، باید کسانی که در مورد آنها تصمیماتی گرفته می‌شود فرصت لازم برای طرح خواسته‌ها و نیازهای خویش داشته باشند.^{۲۳}

به طور کلی ذکر این نکته مهم ضروری است که سازمان‌های برنامه ریزی نمی‌توانند برای پاسخگویی به نیازهای مردم در پشت درهای بسته تصمیماتی را اتخاذ نمایند؛ مگر آنکه تشکیلات مزبور با سایر نهادهای توزیع منابع ارتباطات نزدیکی برقرار کنند. نباید فراموش کرد که برقراری این ارتباطات میان سیستم برنامه ریزی و بودجه پردازی مسائل بسیار پیچیده‌ای را برای جوامع سرمایه داری غرب به وجود آورده، به طوری که همزیستی میان تصمیمات بودجه و روش‌های برنامه ریزی بر میزان تعارض و اصطکاک میان بخش‌های گوناگون افزوده است. در هر صورت ساخت‌های جوامع غربی نمی‌توانند از اعمال روش‌های غیر دموکراتیک که توسط بودجه پردازان و برنامه ریزان (وعواملی که این دو گروه را تحت تأثیر خود قرار می‌دهند) به طور همزمان دنبال می‌شود، پرهیز کنند. سؤال اساسی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا با توجه به منابع و علائق متعارض و تضادهای گوناگونی که از لحاظ اقتصادی و سیاسی در جوامع پلورالیستی دموکراتیک سرمایه داری غرب وجود دارد، برنامه ریزان می‌توانند پاسخگویی خواسته‌های اصولی مردم باشند و «منافع عامه» را تأمین

کنند؟

1. Charles Hitch, *On the choice of objectives in system studies*, The Rand Corporation, 1960, p. 19.
2. R.V. Presthus & L.V. Blankenship, "Dixon-Yates", *A Study in Political Behaviour*, Cornell University, 1960.
3. Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance*, (New York: Mc Graw-Hill Book Co., 1959).
4. Charles E. Lindblom, *Needs, Sources and Utilization*, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1961), pp. 295-323.
5. Ira Sharkansky, *The Politics of Taxing and Spending*, (Indianapolis Babbs- Merrill, 1969).
6. Charles Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, (The Free Press, 1965), p. 114.
7. *Ibid.*, p. 151, pp. 153-57.
8. *Op. Cit.*, p. 115.
9. Allen Schick, "Systems Politics and System Budgeting", *Public Administration Review*, (March-April, 1969), pp. 137-15.
10. James March and Herbert Simon, *Organizations*, (John Willey & Sons, 1958), p. 173.
11. C. Lindblom.
12. Aaron Wildavsky, *The Politics of The Budgeting Process*, p. 130.
13. *Ibid.*, P. 71.
14. M.M. Weber, "Planning in an Environment of Change", *Town Planning Review*, (January, 1969).
15. Davidof, "Advocacy and Pluralism in Planning", *Journal of the American Institute of Planners*, (Nov., 1965).
16. R. Opic, "The Making of Economic Policy "in *Crisis in the Civil Service*, ed., H. Thomas, (London: Blonel, 1968), p. 61.
17. R.G.S. Brown, *The Administrative Process in Britain*, (London: Methuen, 1970), p. 78.
18. *Ibid.*, p. 79.
19. Michael J. Hills, *The Sociology of Public Administration*, (Willmer Brothers Ltd., 1972), p. 158.
20. Thomas J. Anton, *The Politics of Public Expenditure in Illinois*, (University of Illinois Press, 1966), p. 146.
21. *Ibid.*, pp. 159-60.
22. Jess Burkhead, "Fiscal Planning - Conservative Keynesianism", *Public Administration Review*, 31, (1971), p. 335.
23. Jess Burkhead, *Government Budgeting*, (New York: John Willey & Sons-Inc., 1956).

سایر منابع

1. Tinbergen, Jan, *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam.
2. Obler, Jeffrey, "Technology and Politics", *Public Administration Review*, 31, (1971), p. 581.
3. Ranney, David, *Planning and Politics in the Metropolis*, Columbus, Ohio (Merrill, 1969).
4. Lasswell, H., *Politics: Who Gets What, When, How?* (Cleveland: World Publishing Co., 1958).
5. Gross B., "Planning the Improbable", *Action Under Planning*, The Guidance of Economic Development, B. Gross, ed., (New York: Mc Graw- Hill, 1967), p. 201.
6. Shultze, Charles, *The Politics and Economics of Public Spending* (Washington: Brookings, 1968).
7. Brittain, Samuel, *The Steering Economy: The Role of the Treasury*, (The Chaucer Press, 1970).
8. Capron, William, "The Impact of Analysis on Bargaining in Government", *Politics, Programme & Budgeting*, (Englewood Cliffs, New-Jersey, Prentice- Hall, 1969).



پروشکاه علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی