



گفت‌وگو
وحید عظیم‌نیا

گفت‌وگوی تفصیلی «جوان» با داوود منظور رئیس سازمان برنامه و بودجه دولت سیزدهم

سازمان برنامه باید کوچک‌سازی دولت را طراحی کند

بعضاً مشاهده می‌شود بودجه‌ریزی تبدیل به یک چانه‌زنی سیاسی شده است نه یک فرایند علمی. دستگاه‌ها برای گرفتن سهم بیشتر، فشار می‌آورند

بحث را از بنیادی‌ترین سؤال آغاز می‌کنیم؛ سازمان برنامه دقیقاً چه جایگاهی در نظام حکمرانی کشورمان دارد؟

سازمان برنامه مغز نظام حکمرانی است. برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، اولویت‌بندی، ارزیابی، هدایت و کنترل، همه از اینجا شروع می‌شود. ما اگر بخواهیم بیرسیم چه نهادی مسئول توسعه کشور است، جواب دقیقش همین سازمان برنامه و بودجه است. این سازمان رسماً از سال ۱۳۴۳ با همین عنوان فعلی کارش را شروع کرد، اما پیش از آن هم هسته‌هایی از آن در وزارت اقتصاد فعال بود. ما عملاً از سال ۱۳۲۷ وارد فاز برنامه‌ریزی توسعه شدیم. قبل از انقلاب پنج برنامه توسعه داشتیم، بعد از انقلاب هم شش برنامه داشتیم که البته برخی نیمه‌کاره ماندند یا تاخیر اجرا شدند، اما سؤال مهم این است که این نهاد، با آن پیشینه، چرا امروز به این نقطه رسیده است؟ چرا هنوز نتوانسته‌ایم یک مسیر پایدار و منسجم توسعه را طی کنیم؟

خب چرا؟! برادران کجاست؟

پاسخ دقیق این است که ما هنوز الگوی بومی جامع برای توسعه نداریم. انقلاب اسلامی آمد تا نگاه ما به توسعه را تغییر دهد، اما ساختار سازمان برنامه تغییر نکرد. ما به جای بازتعریف ما‌موریت این نهاد بر اساس ارزش‌های انقلاب، همان مسیر قبلی را ادامه دادیم، به همین دلیل مثلاً در برنامه چهارم توسعه می‌بینید که مبانی نظری‌اش کاملاً مبتنی بر اقتصاد لیبرالی غربی است. این یعنی یک گسست عمیق میان آنچه قانون اساسی می‌گوید و آنچه در سازمان برنامه اجرا می‌شود.

یعنی سازمان برنامه نتوانست خودش را با انقلاب تطبیق دهد؟

با وجود برخی اقدامات ارزنده و اصولی، اما در عمل همین‌طور است و با تراز انقلاب فاصله داریم. ما در قانون اساسی مفاهیم بلندی مانند عدالت، فقرزدایی، استقلال اقتصادی، آموزش و بهداشت را یگان داریم، اما آیا سازمان برنامه توانسته‌است برای این مفاهیم مدل اجرایی طراحی کند؟ خیر. ما همچنان با مدل‌های وارداتی برنامه می‌نویسیم. به همین دلیل است که توسعه ما اگر نتویم ناموفق، دست‌کم تا پایدار و نامتوازن بوده است.

این سؤال اساسی مطرح می‌شود چطور می‌توان این نهاد را به تراز انقلاب اسلامی رساند؟

اول از همه باید بپذیریم که نیازمندی یک بازمهندسی کامل در سازمان برنامه هستیم. این بازمهندسی هم فکری است، هم ساختاری و هم نهادی. باید نگاه ما به برنامه‌ریزی تغییر کند. باید بدانیم که توسعه، صرفاً رشد اقتصادی نیست. توسعه یعنی رشد فرهنگی، اجتماعی، دفاعی، اخلاقی و اقتصادی همه با هم. سازمان برنامه باید برای همه این ابعاد سیاست‌گذاری کند، نه فقط برای رشد تولید ناخالص داخلی.

پس اینکه برخی معتقدند سازمان برنامه باید «ستاد ادینتشنه‌ورزی» دولت باشد، نه صرفاً ستاد بودجه‌ریزی، درست است؟

کاملاً درست است. نگاه صرف حسابداری به سازمان برنامه، این نهاد را از کار کرد اصلی‌اش دور می‌کند. سازمان برنامه باید تفکر راهبردی تولید کند. باید سیاست را تبدیل به برنامه کند. باید نقش‌مینی‌چین فکر و اجرا باشد. اگر فقط به بودجه‌ریزی بسنده کنیم، عملاً مغز حکمرانی را تبدیل به یک دفتر‌داری می‌کنیم.

بارها به این موضوع اشاره کرده‌اید، با توجه به تجربه شما در مدیریت سازمان برنامه و بودجه در دولت سیزدهم می‌توان امیدوار بود که شاهد چنین تغییری باشیم؟

من سابقه فعالیت به‌عنوان معاون برنامه‌ریزی در سازمان را در دولت‌های پیشین هم داشتم. در دوره دولت نهم و دهم، بخشی از مسئولیت‌هایم مربوط به سیاست‌گذاری کلان بود. همچنین در وزارت نیرو و اقتصاد نیز در تعامل مستمر با سازمان برنامه بودم. به همین دلیل با ساختار، چالش‌ها و ظرفیت‌های این نهاد به خوبی آشنا هستم. معتقدم این سازمان، اگر به‌درستی بازتعریف و تجهیز شود، می‌تواند موتور پیشرفت و توسعه کشور باشد.

به سؤال برمی‌گردم، به نظر شما می‌توان با حفظ ساختار فعلی، این تحول را رقم زد؟

رواست بگویم خیلی بعید به نظر می‌رسد. ما باید هم در سطح منابع انسانی، هم فرایندها و هم ساختارهای تصمیم‌سازی، تغییراتی بنیادین ایجاد کنیم. در مجموع اگر بدنه‌ای را راجحاً بتوانیم آهسته‌آهسته و به‌روزم‌رگی خوب بگیرد، دیگر نمی‌تواند موتور جهش باشد. ما باید ترکیبی از تجربه و جوانی، دانش و تعهد، تخصص و ایمان را در این نهاد که دارای ظرفیت‌های بسیار بالایی است، هم‌آهنگ کنیم.

یکی از چالش‌های همیشگی کشور، وابستگی به درآمدهای نفتی است. آیا سازمان برنامه توانسته‌است راهکاری برای بروی‌فت از این بحران ارائه دهد؟

وابستگی به نفت، مزمن‌ترین بیماری اقتصاد کشورمان است. متأسفانه سازمان برنامه هم در بسیاری از سال‌ها بیشتر به «پنهان‌کردن» این وابستگی پرداخته تا «درمان» آن. ما اقتصادی داریم که اگر صادرات نفت دچار اختلال شود، بلافاصله دچار بحران ارزی، تورم، کسری بودجه و تزلزل در سیاست‌گذاری می‌شود. این یعنی آسیب‌پذیری شدید ساختاری.

در این شرایط، نظام مالی دولت چه واکنشی نشان می‌دهد؟

نظام مالی ما طوری شکل گرفته که به‌طور بسیاری از کارشناسان، بدون نفت قادر به بنستن بودجه نیست. مثلاً در سال ۱۳۹۷، با تحریم صادرات نفت، کشور بلافاصله دچار شوک ارزی شد. نرخ ارز بالا رفت، تورم شدید شد و نظام بودجه‌ای ما فروپاشید. چون ما همچنان نفت را نه به‌عنوان سرمایه ملی، بلکه به‌عنوان «پول دم دستی» دولت می‌بینیم.

این یعنی بودجه ما واقع بی‌ثانه نیست؟

دقیقاً همین‌طور است. بعضاً در دوره‌های مختلف ملاحظه می‌کنیم ما بودجه‌ای می‌نویسیم که منابعش موهوم است. انگار اعدادی را می‌نویسیم تاخوشمان بیاید، نه اینکه بتوانیم آن را اجرا کنیم. حدود ۷۰ درصد بودجه کشور صرف هزینه‌های جاری می‌شود. برای طرح‌های عمرانی عملاً چیزی نمی‌ماند. در نتیجه، دولت به سمت فروش اوراق، بدهی‌سازی یا استقرار از بانک مرکزی می‌رود که خودش منشأ تورم بعدی می‌شود.

جایگزین واقعی برای نفت در نظام مالی کشور طراحی شده است؟ واقعی از این جهت که بشود روی آن حساب کرد بدون آنکه به مردم فشار وارد شود؟

تلاش‌هایی صورت گرفته است، اما هنوز به یک مدل جامع نرسیده‌ایم. اصلاح ساختار مالیاتی، مولدسازی دارایی‌های دولت، درآمدهای پایدار، همه اینها مطرح شده‌اند، اما پرانکند، مقطعی و غیرسیستمی اجرا شده‌اند. سازمان برنامه باید یک «نقشه جامع درآمدزایی غیرنفتی» طراحی کند. بدون چنین نقشه‌ای، هر سال گرفتار بحران خواهیم بود. بزرگ‌ترین آسیب این است که بودجه‌ریزی تبدیل به یک چانه‌زنی سیاسی شود، نه یک فرایند علمی. بعضاً ملاحظه می‌شود که دستگاه‌ها برای گرفتن سهم بیشتر، فشار می‌آورند. در چنین حالتی بودجه‌ها بر اساس منطق نیاز و کارآمدی بسته نشده و طبیعی است که قدرت‌لابی و نفوذ سیاسی مداخله کند و وقوع این وضعیت یعنی تخصیص غیربهبینه منابع، یعنی بی‌عدالتی در توسعه، یعنی اتلاف سرمایه‌های عمومی.

اصلاحات اینچنینی که لازم است ولی مهم‌ترین است که از کجا باید شروع شود؟

از منظر کارشناسی نیاز به یک دگردیسی در فهم بودجه داریم. باید بودجه را نه به‌عنوان یک سند حسابداری، بلکه به‌عنوان یک سند جامع حکمرانی ببینیم. یعنی باید در بودجه، سیاست‌گذاری اولویت‌بندی، نتایج اجتماعی و اقتصادی لحاظ شود. برنامه‌ریزی عملیاتی، بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، در تخصیص مبتنی بر اثر بخشی، اینها ابزارهایی هستند که در دنیا جواب داده‌اند.

بودجه‌های فعلی ما چقدر با سیاست‌های کلی منطبق‌اند؟

متأسفانه بسیار کم. در عمل سیاست‌های کلی نظام از جمله سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی یا در بودجه‌ها دیده نمی‌شوند یا صوری گنجانده می‌شوند. ما نیازمند سازوکار نظارت پیشینی هستیم، یعنی قبل از تدوین لایحه بودجه باید بررسی شود که چقدر با سیاست‌های کلان سازگار است. این کار، از وظایف ذاتی سازمان برنامه است.

که در شمال تهران زندگی می‌کنند، شرایط برابری ندارد. سیاست‌گذاری ما باید این تفاوت‌ها را ببیند.

قانونگذار مگر ابزارهایی برای تحقق این هدف در اختیار سازمان برنامه و بودجه قرار نداده است؟

قرار داده است اما ابزارها زیادند و اراده جدی برای استفاده کامل از آنها چندان نیست. ما می‌توانیم با نقشه‌برداری فقر، شاخص‌های رفاه استانی، بودجه‌ریزی منطقه‌ای و تخصیص بر اساس عملکرد، فاصله‌ها را کم کنیم. باید «سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد» را جایگزین تصمیم‌گیری‌های ذهنی و چانه‌زنی کنیم. سامانه اطلاعات رفاه خانوار باید کامل، به‌روز و در دسترس سیاستگذار باشد.

در حوزه آموزش و بهداشت چطور؟ عدالت اینجا چقدر محقق شده است؟

در آموزش، پیشرفت‌های خوبی داشته‌ایم، ولی همچنان مشکل داریم. عدالت آموزشی یعنی دسترسی برابر به معلم باکیفیت، زیرساخت مناسب و امکانات نوین. در برخی مناطق، چنین چیزی وجود ندارد. در بهداشت هم وضع مطلوب نیست. توزیع پزشک، امکانات درمانی و کیفیت خدمات،



در حالی‌که عدالت در متن قانون اساسی آمده است و رهبر انقلاب هم بارها تأکید کرده‌اند، شکاف‌های طبقاتی، نابرابری‌های منطقه‌ای، تبعیض در توزیع امکانات و فرصت‌ها همچنان پابرجاست. دلیل اصلی هم این است که ما در سازمان برنامه، هنوز یک مدل عملیاتی جامع برای تحقق عدالت نداریم



این گزاره را قبول دارید که اصلاح ساختار بودجه‌ریزی، فراتر از یک اصلاح اداری نوعی اصلاح حکمرانی است؟

کاملاً درست است. اگر بخواهیم حکمرانی را به‌معنای توانایی در تخصیص منابع بدانیم، قلب این حکمرانی، برنامه و بودجه است. اگر قلب کار نکند، کل سیستم فلج می‌شود. باید بدانیم بودجه، ابزار سیاست‌گذاری است، نه صرفاً دفتر دخل‌وخرج. اصلاح بودجه یعنی بازتعریف نقش دولت، بازطراحی اولویت‌ها و بازسازی رابطه دولت و ملت.

آن وقت نقش مردم در فرایند بودجه‌ریزی چیست؟

شفاف‌سازی بودجه، امکان نظارت عمومی، انتشار برنامه‌ها و شاخص‌های هزینه‌کرد، همه اینها از ارکان حکمرانی خوب هستند. برای مثال اگر مردم بداندن مالیاتشان کجا خرج می‌شود، اگر بتوانند عملکرد دستگاه‌ها را ارزیابی کنند، هم مشارکت افزایش می‌یابد و هم اعتماد عمومی ترمیم می‌شود. این نقطه شروع توسعه پایدار است. دراین صورت می‌توان انتظار داشت که مشارکت بخش‌های خصوصی و نقش مردم نیز بالنده شود.

یکی از اصول بنیادین انقلاب اسلامی، عدالت اجتماعی است. چرا با گذشت چهار دهه، هنوز این هدف تحقق نیافته است؟

دلیل این ناکامی ریشه در برنامه‌ریزی دارد. در حالی‌که عدالت در متن قانون اساسی آمده است و رهبر معظم انقلاب هم بارها تأکید کرده‌اند، شکاف‌های طبقاتی، نابرابری‌های منطقه‌ای، تبعیض در توزیع امکانات و فرصت‌ها همچنان پابرجاست. دلیل اصلی هم این است که ما در سازمان برنامه، هنوز یک مدل عملیاتی جامع برای تحقق عدالت نداریم.

یعنی نظام برنامه‌ریزی ما، عدالت را به‌عنوان هدف لحاظ نمی‌کند؟

در اسناد بالادستی ریشه در اما اجرا اخیر. عدالت محوری جزء اصول بنیادی است، ولی ما عدالت را به‌صورت شعاری در برنامه‌ها می‌نویسیم، اما در بودجه‌بندی، در تخصیص منابع، در اولویت‌گذاری پروژه‌ها و در سنجش اثرات سیاست‌ها، اثر قابل قبولی از عدالت نمی‌بینیم. ما حتی که سامانه جامع برای تحلیل نابرابری نداریم. همین باعث می‌شود تا تصمیم‌ها بعضاً تحت تأثیر نفوذ سیاسی گرفته شوند، نه بر اساس نیاز واقعی مردم.

نقش سازمان برنامه در این میان چیست؟

سازمان برنامه باید موتور تولید سیاست‌های عدالت‌محور باشد، یعنی بودجه‌ها را با نگاه به مناطق محروم و طبقات آسیب‌پذیر تنظیم کند. باید شاخص‌های فقر، بیکاری، برخور‌داری از زیرساخت و خدمات را میناق قرار دهد. عدالت یعنی «هر خورد متفاوت با وضعیت‌های متفاوت»، یعنی کسی که در چپاها است یا با محرومیت‌های مختلفی در ایلام روبروست، با کسی

توازن منطقه‌ای ایجاد کنند. ما هم می‌توانیم به‌شرط اینکه بخواهیم و با اراده جدی از شعار عبور کنیم.

قانونگذار مگر ابزارهایی برای تحقق این هدف در اختیار سازمان برنامه و بودجه قرار نداده است؟

در برخی حوزه‌ها بسیار زیاد. ما کشوری با تنوع اقلیمی، فرهنگی، اقتصادی و جمعیتی بالا هستیم، ولی با ساختاری کاملاً متمرکز. اغلب تصمیم‌ها در تهران گرفته می‌شود، آن هم با داده‌های ناقص. باید به استان‌ها اختیار بدهیم، به آنها بودجه اختصاصی و متناسب با اولویت‌هایشان بدهیم. سازمان برنامه باید بازی حمایت‌فکری و مالی استانداران باشد، نه مانع و بوروکراسی اضافی.

پس لازمه عدالت، تمرکززدایی است؟

بله تمرکززدایی، نه به‌معنای بی‌نظمی، بلکه به‌معنای تفویض تصمیم‌گیری بجایی است که واقعیت را بهتر می‌شناسد. اگر ما توسعه را در کف میدان طراحی کنیم، قبیق‌تر، کم‌هزینه‌تر و عادلانه‌تر خواهد بود.

یکی از معضلات نظام اجرایی ما، بزرگی و ناکارآمدی دولت است. چرا کوچک‌سازی دولت، با وجود همه تأکیدها، هنوز محقق نشده است؟

چون کوچک‌سازی دولت به دلیل برخی پیامدهای کوتاه مدت قطر در حد یک شعار مانده است، نه یک پروژه جدی با نقشه راه روشن. دولت در کشورمان نه‌فقط از نظر تعداد کارکنان، بلکه از نظر شیوه حکمرانی، سبک اجرا، ساختار سازمانی و تمرکز تصمیم‌گیری بسیار بزرگ و ناکارآمد است. چنین دولت سنگینی هم خودش حرکت نمی‌کند و هم جلوی حرکت بخش خصوصی و مردم را می‌گیرد.

بزرگی دولت چه تبعات اقتصادی دارد؟

بزرگ‌ترین پیامد آن اتلاف منابع است. امروز بیش از ۷۰ درصد از بودجه کشور صرف هزینه‌های جاری می‌شود، یعنی حقوق، مزایا، اجاره، خودرو، سوخت و هزار هزینه دیگر برای حفظ همین بدنه عظیم. بااین حساب چیزی برای توسعه نمی‌ماند. حتی وقتی منابع داریم، بخش عمده آن صرف پرداخت به بدنه‌ای می‌شود که بهره‌وری پایینی دارد.

پس چرا این بدنه چابک نمی‌شود؟ مانع کجاست؟

چند مانع وجود دارد؛ اول، مقاومت ساختاری. بدنه دولت عادت به ثبات و امنیت شغلی بدون ارزیابی عملکرد کرده است. البته این ارزیابی شامل نظام تشویق کارآمد هم می‌شود. دوم، نبود اراده جدی سیاسی برای تغییر. کوچک‌سازی دولت یعنی برخورد با منافع، با تعارض‌ها، با سنت‌های غلط. سوم، ضعف نظام داده و اطلاعات برای سنجش بهره‌وری و عملکرد واقعی دستگاه‌ها.

باز برمی‌گردیم به نقش سازمان برنامه در این اصلاح!

سازمان برنامه باید نقشه کوچک‌سازی دولت را طراحی کند، یعنی اول از همه شناسایی کند که دست‌گاه‌هایی کارکرد موازی دارند. کدام نهادها اصلاً ضرورتی برای بقایشان نیست و باید تغییر شکل دهند. بعد وظایف را دند را حذف کند، خدمات عمومی قابل واگذاری را به مردم، بخش خصوصی یا نهادهای غیردولتی بدهد و آنها را هدایت و تشویق کند. دولت نباید نان بپزد، دارو توزیع کند، مدرسه بسازد، همه‌چیز را خودش بخواهد انجام دهد. این مسئله علاوه بر اینکه هزینه‌های آن را بالا می‌برد، بازدهی را نیز کاهش می‌دهد.

آیا اصل ۴۴ قانون اساسی همین را نمی‌گوید؟

دقیقاً. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد، نقشه‌ای روشن برای مردمی‌سازی اقتصاد بود، اما متأسفانه اجرا ناقص بود. بخشی از آن به خصوصی‌سازی رانته انجامید، بخشی دیگر به واگذاری‌های صوری. آنچه باید اتفاق می‌افتاد، آزادسازی اقتصاد، رقابتی شدن بازارها و خروج دولت از تصدی‌گری بود. در حال تدوین «سند اصلاح ساختار دولت» هستیم. این سند، چارچوبی برای چابک‌سازی نظام اداری، احکام و حذف نهادهای غیرضرور، ارتقای بهره‌وری و واگذاری وظایف غیرحاکمیتی است. تمرکز ما بر عملکرد است، نه صرفاً ساختار. یعنی هر دستگاهی باید نشان دهد با چه هزینه‌ای چه خروجی‌ای دارد.

آیا این اصلاحات در دولت قابل تحقق است؟

امیدوارم. اراده اولیه وجود دارد. دولت بارها بر مردمی‌سازی، مبارزه با فساد، چابک‌سازی دولت و واگذاری امور به مردم تأکید کرده است، اما برای تحقق این اهداف، باید ساختارهای اجرایی هماهنگ شوند. مقاومت‌هایان نیست، اما چارهای نیست. با دولت سنگین و پرهزینه، توسعه ممکن نیست.

یعنی دولت می‌تواند بدون از دست دادن کیفیت خدمات، کوچک‌شود؟

بله، اگر کوچک‌سازی هوشمندانه باشد. یعنی ما وظایف را حذف نمی‌کنیم، بلکه شیوه اجرا را تغییر می‌دهیم. خدمات را به مردم، تعوانی‌ها، شرکت‌های دانش‌بنیان و نهادهای مردمی واگذار می‌کنیم. در بسیاری از کشورهای دنیا، بخش عمده خدمات عمومی را نهادهای غیردولتی انجام می‌دهند، با کیفیت‌ب‌تر و هزینه کمتر.

ارتباط این موضوع با عدالت چیست؟

ارتباط خیلی زیاد است، چون دولت بزرگ، منابع را می‌بلعد و برای مناطق محروم چیزی باقی نمی‌گذارد. شما کنار کنید، عمده دستگاه‌های اداری در تهران و شهرهای بزرگ متمرکز است. اگر ما بخواهیم عدالت منطقه‌ای را محقق کنیم، باید تمرکز منابع و اختیارات را بشکنیم. برای کمک به تحقق عدالت، دولت باید توانمند شود، نه فریه.

یکی از انتقادهای جدی به نظام برنامه‌ریزی ما، نبود الگوی بومی و منطبق با ارزش‌های انقلاب است. چرا هنوز پس از ۴۰ سال، چنین الگوی نداریم؟

همانطور که ابتدا توضیح دادم این دقیقاً یکی از خلأهای بنیادین ماست. ما در کشور، برنامه‌ریزی زیاد داشته‌ایم، اما بیشتر آنها را به گرفته از مدل‌های غربی یا تلفیقی نامنسجم از آموزه‌های بیرونی با شعارهای داخلی بوده است. نتیجه این شده که توسعه ما سردرگم است، نه توسعه‌گرای مدرن هستیم، نه متعهد به یک الگوی بومی. ما به یک چارچوب فکری و مدل جامع و منسجم نیاز داریم که ریشه در فرهنگ، تاریخ، مذهب و آرمان‌های انقلاب داشته باشد.

یعنی برنامه‌های توسعه‌ای قبلی ما فاقد پشتوانه نظری بومی بودند؟

«مسئله ما فقط منابع نیست؛ مسئله، ندداشتن نقشه جامع است.» این جمله رئیس سازمان برنامه و بودجه دولت سیزدهم شاید بهترین در ورود به بحثی باشد که او در این گفت‌وگوی بی‌برده با روزنامه «جوان» گشود. گفت‌وگویی که از تعریف فلسفه وجودی سازمان برنامه آغاز شد، به نقد ساختار حکمرانی رسید و از آنجا به قلب آسیب‌شناسی توسعه‌نیافتگی در دولت‌ها راه یافت. منظور که سابقه سال‌ها حضور در دستگاه‌های اقتصادی و اجرایی را دارد، معتقد است سازمان برنامه باید به مغز متفکر دولت بدل شود؛ مغزی که نه تنها اندیشه‌ورزی کند، بلکه سیاستگذاری، اولویت‌بندی، نظارت و تصمیم‌سازی را با الگویی مبتنی بر انقلاب اسلامی دنبال کند. او ضمن تأکید بر لزوم کوچک‌سازی دولت و مقابله با اتلاف منابع به تشریح کمبودهای نظام برنامه‌ریزی، تناقضات در بودجه‌ریزی، نبود مدل بومی پیشرفت و وابستگی خطرناک اقتصاد ایران‌مان به نفت پرداخت. متن پیش‌رو، حاصل گفت‌وگو با داوود منظور است؛ گفت‌وگویی که می‌کوشد پاسخی بیابد برای این پرسش اساسی: «چرا با وجود ۴۰ سال برنامه‌نویسی، هنوز عظیم؟»

بله، تجربیات گذشته این موضوع را نشان می‌دهد. شما برنامه چهارم توسعه را نگاه کنید. در بخش مبانی نظری‌اش، مفاهیم توسعه غربی مثل بازار آزاد، دولت حداقلی، رشد به‌هر قیمت، اولویت سرمایه‌گذاری خارجی و... دیده می‌شود. آیا اینها با آموزه‌های انقلاب اسلامی هماهنگ است؟ خیر. نتیجه هم همین شده که برنامه‌ها از واقعیت‌های فرهنگی و اجتماعی ما فاصله گرفته‌اند.

پس بر مکز الگوی اسلامی – ایرانی پیشرفت کجای کار قرار داشت؟

تشکیل این مرکز، گامی بسیار مهم و راهبردی بود. قرار بود این مرکز، یک الگوی جامع و منسجم برای پیشرفت کشور در همه ابعاد طراحی کند؛ الگویی که هم نظری باشد و هم عملیاتی، اما متأسفانه، هنوز این الگو به مرحله اجرا و نهادینه‌سازی نرسیده است. دلایلش هم متعدد است: از ضعف در پیوند با دستگاه‌ها گرفته تا کم‌توجهی بدنه اجرایی به این پروژه ملی. بخشی از مشکل، عدم اعتقاد نخبگان به این الگوست. هنوز در بخشی از بدنه کارشناسی، مدل‌های توسعه غربی جذاب‌ترند. بخشی هم به نبود الزامات حقوقی و اداری بازمی‌گردد. سازمان برنامه و دیگر نهاده‌ا، هنوز عملاً خود را ملزم به تبعیت از این الگو نمی‌دانند. اگر سیاستگذاری کلان مبتنی بر این مدل نشود، در واقعیت اتفاق نمی‌افتد.

تفاوت این الگو با مدل‌های مرسوم توسعه چیست؟

اولاً در نگاه به انسان در الگوی اسلامی – ایرانی، انسان فقط یک موجود مصرف‌کننده نیست، بلکه موجودی با کرامت، مسئول و همدل است. دوم‌ا در اهداف در این الگو، هدف صرفاً رشد اقتصادی نیست، بلکه عدالت، استقلال، معنویت، اخلاق و هویت ملی نیز در کنار آن تعریف می‌شود. سوم‌ا در ابزارها در این مدل، مشارکت مردم، اخلاق اسلامی، ظرفیت‌های بومی و اقتصاد مقاومتی نقش محوری دارند.

این الگو واقعاً قابلیت اجرا هم دارد یا فقط نظری است؟

اتفاقاً اگر درست طراحی شود، قابلیت اجرایی بالایی دارد. باید اهداف بلندمدت را قابل شاخص‌های کمی و قابل سنجش تعریف شوند. بعد به‌افق‌های پنج‌ساله، سه‌ساله و یک‌ساله تبدیل شوند. دستگاه‌ها هم برنامه‌هایشان را بر اساس این افق‌ها تنظیم کنند. نقش سازمان برنامه دقیقاً همین‌جاست: تبدیل اندیشه به اقدام.

فکر می‌کنید در دولت اراده‌ای برای اجرایی‌سازی این الگو وجود دارد؟

بله، این اراده وجود دارد. ما در سازمان برنامه تلاش داریم برخی مفاهیم این الگو را در سیاست‌گذاری‌های خود وارد کنیم؛ مثلاً عدالت‌محوری، استقلال اقتصادی، حمایت از تولید داخلی، مردمی‌سازی اقتصاد، اما این کافی نیست. باید یک بازنگری کامل در اسناد بالادستی و ساختار اجرایی انجام‌شود تا این الگو، چارچوب همه تصمیم‌گیری‌ها شود.

دیگر کشورها چنین تجربه‌ای داشتند؟

بله، چین یک مدل توسعه بومی با محوریت «سوسیالیسم با ویژگی‌های چینی» طراحی و با آن کشورش را منحول کرده است. کره جنوبی هم در دهه ۷۰ میلادی، مدل توسعه‌اش را کاملاً متناسب با فرهنگ، منابع و ظرفیت‌هایش نوشته است. این کشورها موفق شدند، چون اول «نقشه راه» نوشتند، بعد برنامه. ما هنوز نقشه راه جامع نداریم.

وراه‌حل؟

ما باید شجاعت بازاندیشی داشته باشیم. بپذیریم که مدل‌های فعلی کارایی لازم را ندارند. سپس با اجماع نخبگان، بازنویسی الگو را آغاز کنیم. سازمان برنامه باید به مرکز هماهنگی این فرایند تبدیل شود. اگر الگو نوشته‌شود اما دستگاه‌ها اجرایش نکنند، بی‌فایده است. باید الزام قانونی، نظارت مردمی، روزآمدی در پایش و ارزیابی‌ها و اراده سیاسی جدی، پاشند.

چرا با وجود این همه اسناد بالادستی و سیاست‌های کلی نظام، در عمل دچار آشفتگی در تصمیم‌سازی هستیم؟

چون بین اندیشه و اجرا، یک شکاف عمیق وجود دارد. ما از نظر نوشتن سند، یکی از کشورهای پیشرو دنیا هستیم. سند چشم‌انداز داریم، سیاست‌های کلی ابلاغی داریم، برنامه‌های پنج‌ساله داریم، بودجه‌های سالانه داریم، اما در عمل، اجرای این اسناد یا به‌درستی صورت نمی‌گیرد یا اصلاح‌جدی گرفته نمی‌شود. این یعنی بحران در اجرایی‌سازی برنامه‌ها و چالش حکمرانی.

ریشه این بحران کجاست؟

حکمرانی، یعنی تبدیل فکر به اقدام. ما در ایران، این زنجیره را ناقص داریم، یعنی از ایده اجرا با مسیر مشخصی وجود ندارد. با نهاده‌ا در این مسیر هماهنگ نیستند. نظارت و ارزیابی نیز به صورت مؤثرتری باید با اعمال شود. مثلاً سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی سال ۱۳۹۲ ابلاغ شد، اما هنوز بخش زیادی از آنها‌روی زمین مانده است. دلایلش هم روشن است: نبود سازوکار نظارت پیشینی و پایش مؤثر.

هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام چه جایگاهی در این مسیر دارد؟

این یک گام بسیار مهم است. اگر این هیئت بتواند به‌موقع و با قدرت، نسبت به کاستی‌ها و انحرافات تذکر بدهد و جلوی تصویب قوانین مغایر را بگیرد، می‌تواند به انسجام در سیاست‌گذاری کمک کند. اما برای آنکه مؤثر باشد، باید نظارتش جدی، فنی و فراگیر باشد. فقط نباید یک ابزار صوری باشد.

باز به نقش سازمان برنامه و بودجه؟

سازمان برنامه باید حلقه واسط بین سیاستگذاری کلان و اقدام اجرایی باشد. یعنی خودش را محدود به نوشتن بودجه نکند. باید ابتدا سیاست‌های کلی را به اهداف کمی ترجمه کند، بعد این اهداف را به برنامه‌ها و پروژه‌ها تبدیل کند و در پایان، نحوه اجرا را رصد و ارزیابی کند. این یعنی حکمرانی مبتنی بر برنامه.

و در پایان، اگر بخواهید فقط یک توصیه راهبردی برای آینده حکمرانی داشته باشید، آن چیست؟

به‌نظرم ما در آستانه یک انتخاب تاریخی هستیم. یا مسیر آزمون‌وخطا، ناکارآمدی، بی‌برنامگی و موازی‌کاری را طی کنیم و نهایتاً موجب عقبگرد و چالش‌های متعدد در نظام اداری می‌شویم یا اینکه یک تصمیم شجاعانه می‌گیریم و به‌سمت بازمهندسی نظام حکمرانی می‌رویم. برنامه‌ریزی و مدیریت کشور می‌رویم. شرط اول آن بازتعریف سازمان برنامه و بودجه است. این نهاد باید با بهره‌گیری از شیوه‌های کارآمد و نگاه جامع به «ستاد ملی تفکر، اقدام و پیشرفت» تبدیل‌شود، نه صرفاً یک مرکز بودجه‌نویسی.