

اقدامات ابوالحسن ابتهجاج در ساختار نظام برنامه‌ریزی ایران ۲۰۹

### فصلنامه حقوق اداری

سال هشتم، پاییز ۱۳۹۹، شماره ۲۴

## اقدامات ابوالحسن ابتهجاج در ساختار نظام برنامه‌ریزی ایران؛ تحلیل از دیدگاه حقوق اداری

آیت مولایی<sup>۱</sup>، مریم وهیبی‌فخر<sup>۲</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۸/۲۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۲/۰۵

### چکیده

ایجاد نظام برنامه‌ریزی برای تحقق بخشیدن به اهداف تعریف شده دولت و محاسبه دخل و خرج مملکت، یکی از مسائل مهم در هر نظام سیاسی، حقوقی و اداری است. با ایجاد برنامه‌های کلان مملکتی می‌توان به یکی از اصلی‌ترین اهداف دولت‌های مدرن یعنی توسعه، دست یافت. کشور ایران دارای سابقه نزدیک به نیم قرن برنامه‌ریزی است و اولین زمینه‌های آن را می‌توان دوره پهلوی اول دانست؛ اما شخصی که نظام برنامه‌ریزی در ایران را به مرحله جدیدی وارد کرد؛ ابوالحسن ابتهجاج بود که نام وی با سازمان برنامه عجین شده است و اقدامات وی از زوایای گوناگون از جمله مسائل حقوقی قابلیت تحلیل دارد. سخن اصلی مقاله این است که از دیدگاه حقوق اداری، مهم‌ترین اقدامات ابتهجاج در ساختار نظام برنامه‌ریزی ایران چه بوده است؟ اقدامات وی چه آثار حقوقی داشت؟ سازمان برنامه و بودجه در دوران وی چه تحولاتی را پشت سر گذاشت؟ در این مقاله، سعی شده است به روش توصیفی-تحلیلی و با بهره‌گیری از شواهد تاریخی، اقدامات وی مورد تحلیل حقوقی قرار گیرد. مهم‌ترین یافته‌های تحقیق آن است که نخست؛ وی اداره را نهادی مدرن و متکی بر ارزش‌های اداره مدرن می‌دانست. دوم؛ اقدامات وی، زمینه‌ساز شناسایی اصول حقوق اداری، به‌ویژه اصل برابری، تخصص و شفافیت بوده است. سوم؛ نظام دیوان‌سالاری و تغییرات ساختاری که در سازمان برنامه و بودجه ایجاد کرد، منجر به نتایج عملی شد که در متن مورد کاوش قرار گرفته است.

**کلیدواژه‌ها:** ابوالحسن ابتهجاج، سازمان برنامه، تحلیل حقوق اداری، دیوان‌سالاری.

۱. استادیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز. (نویسنده مسئول)

amulaee@tabrizu.ac.ir

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران.

m.vahibi@gmail.com

## مقدمه

هر کشوری برای توسعه در زمینه‌های مختلف و محقق شدن اهداف خود در سطح کلان نیازمند نظام برنامه‌ریزی است. برنامه‌هایی که با توجه به بازه‌های زمانی به سه دسته: بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت تقسیم می‌شوند. برنامه‌ریزی در ایران، یک مناسبت اداری، سیاسی، حقوقی و اقتصادی است که در آن، برنامه‌ریزان و کارشناسان فرصتی پیدا می‌کنند تا با سیاستمداران و مقامات کشوری به گفتگو بپردازند؛ اهداف و سیاست‌ها را تبیین کنند و با توجه به منابع و امکان‌پذیری، آن‌ها را ارزیابی نمایند. سازمان برنامه از آغاز تشکیل خود تا به امروز، دوره‌های مختلفی را طی کرده است. ادغام و تغییرات ساختاری را به خود دیده است و امروزه به استناد اصل ۱۲۶ قانون اساسی، تحت عنوان «سازمان برنامه و بودجه» زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور فعالیت می‌کند.

هنگامی که از نظرگاه تاریخی، نظام برنامه‌ریزی در ایران را می‌نگریم با نام ابوالحسن ابتهاج مواجه می‌شویم. شخصی که به نوعی او را آغازگر اندیشه برنامه‌ریزی قاعده‌مند در ایران می‌دانند که به دنبال توسعه ایران بود و اقدامات وی در دوره‌های مختلف تاریخی، بیانگر این مساله است که در راه نوگرایی ایران، تلاش بسیاری کرد. در زمینه نوگرایی و اقدامات وی، اختلاف نظر وجود دارد. عده‌ای معتقدند اقدامات وی تقلیدی بوده و صرفاً به دنبال غربی کردن ایران بدون توجه به شرایط و منابع دوره خود بود و در مقابل، دسته دیگر معتقدند که گرچه وی به دنبال غربی کردن کشور بود؛ سیاست وی در این مسیر، برنامه‌ریزی عقلایی و کارآمد بود که برای ایران آن دوره ضرورت داشت.

نوشتار حاضر در صدد پاسخ به این سوال است: از دیدگاه حقوق اداری، مهم‌ترین اقدامات ابتهاج در ساختار نظام برنامه‌ریزی ایران چه بوده است؟ اقدامات وی چه آثار حقوقی‌ای داشت؟ سازمان برنامه و بودجه در دوران وی چه تحولاتی را پشت سر گذاشت؟ در پاسخ به این سوال با استفاده از روش تحقیق توصیفی-تحلیلی به بررسی موضوع پرداخته خواهد شد. باید گفت نظام اداری و دیوان‌سالاری که ابتهاج در سازمان برنامه ایجاد کرده بود از منظر حقوق اداری دارای اهمیت است. بیشتر تحقیقات و مطالعات در ارتباط با وی از سوی اقتصاددانان و تاریخ‌نگاران صورت گرفته و جنبه حقوقی اقدامات وی مهجور مانده است که در این مقاله سعی در بررسی آن داریم. در این راستا، نخست ساختار سازمان برنامه و بودجه تبیین و توضیح داده می‌شود؛ سپس به تحلیل

اقدامات ابوالحسن ابتهاج در ساختار نظام برنامه‌ریزی ایران ۲۱۱

حقوقی اقدامات وی در این خصوص پرداخته می‌شود. پایان‌بخش مقاله، به نتیجه‌گیری اختصاص خواهد یافت.

### ۱. شکل‌گیری سازمان برنامه و بودجه؛ همانند یک نهاد مدرن

در زمینه مطرح شدن تفکر برنامه‌ریزی در سطح حاکمیت اقتصادی و سیاسی، اجماع نظر وجود ندارد و می‌توان گفت از سال ۱۳۰۳، نشانه‌هایی از شکل‌گیری این تفکر بروز و ظهور یافتند؛ چرا که در همان سال، کمیسیون اقتصادیات با هدف برنامه‌ریزی اقتصادی تشکیل شد و ریاست آن بر عهده سیدحسن تقی‌زاده بود. این کمیسیون با هدف هماهنگی در اجرای برنامه‌های عمرانی و اقتصادی تشکیل شد (تقی‌زاده، ۱۳۸۶: ۵۳).

در سال ۱۳۱۰، مهندس علی زاهدی در کتابی با عنوان: «لزوم پروگرام صنعتی»، مسأله برنامه‌ریزی را مطرح کرد؛ اما بنابر دلایلی به نتیجه نرسید (کریمی و نیلی، ۱۳۸۶: ۳۰). جوانه‌های تفکر برنامه‌ریزی که از سال ۱۳۰۳ رویداد گرفته بود؛ در سال ۱۳۱۶ با تلاش‌های ابوالحسن ابتهاج گسترش یافت و در سال ۱۳۲۵، سودمند واقع شد که نتیجه آن، ایجاد سازمان برنامه و بودجه بود. به این اعتبار، نخستین رگه عملی شکل‌گیری نهادی با عنوان سازمان برنامه، به‌عنوان نهاد مدرن با کارکردهای مدرن در زمان ابتهاج کلید خورد. ابتهاج در آغاز، لزوم برنامه‌ریزی در ایران را با رضاشاه مطرح کرد و در پی موافقت وی، اساسنامه شورای اقتصاد، که نیاز کشور به برنامه‌ریزی در راستای رسیدن به توسعه و هدفمند شدن امور اقتصادی و سیاسی را مطرح می‌کرد، تهیه نمود و به هیأت دولت ارائه داد که مورد تصویب نیز واقع شد. در ماده ۱ این اساسنامه، پیشنهاد تشکیل «شورای اقتصاد» مطرح گردید و ابتهاج، ریاست آن را بر عهده گرفت. شورای اقتصاد، گام‌هایی در راستای برنامه‌ریزی برداشت؛ از جمله این که توسط یکی از کمیسیون‌های این شورا، برنامه هفت‌ساله کشاورزی به نخست‌وزیر ارائه شد (برنامه‌ریزی در ایران، ۱۳۸۱: ۱۱۷).

با وجود تلاش‌های مجدانه ابتهاج در این دوران، افرادی به صورت مبنایی با نظام برنامه‌ریزی مخالف بودند و ایران را آماده برنامه‌ریزی نمی‌دانستند. محمود بدر (کفیل وزرات دارایی) به ابتهاج می‌گوید: «شما ایران و ایرانی را نمی‌شناسید؛ ولی من می‌شناسم. اصلاً برنامه بلندمدت یعنی چه؟..... من اعتقاد دارم در ایران باید روزمره زندگی کرد.» (ابتهاج، ۱۳۷۵: ۳۰۳). از آنجایی که

برنامه‌ریزی، یک امر مهم در هر کشور و در ساختار سیاسی آن است؛ افرادی همانند بدر بر این اعتقاد بودند که ساختار سیاسی و موقعیتی که کشور ایران در آن قرار دارد؛ بنابر ویژگی‌های نظام سیاسی و مردم، نمی‌توان مساله‌ای با عنوان برنامه‌ریزی را در ایران پیاده کرد. این افراد مفاهیمی همانند برنامه و توسعه که در سایه برنامه‌ریزی درست محقق می‌شود را برای ایران زود می‌دانستند. متأسفانه این مخالفت‌ها، شورای اقتصاد و اهداف ابتهاج را عقیم نهاد. فقدان برنامه و مرکزیت برای ساماندهی امور، وضعیت اقتصادی و سیاسی کشور را بحرانی کرده بود و ابتهاج با دیدن مشکلات در زمان اشغال ایران توسط نیروهای متفقین در سال ۱۳۲۰ نامه‌ای نوشت و پیشنهاد تهیه برنامه اقتصادی و ایجاد سازمان برنامه را رسماً به شاه ارائه داد (ابتهاج، ۱۳۷۵: ۳۰۷-۳۰۶). با روی کار آمدن احمد قوام، زمینه برای برنامه‌ریزی فراهم شد؛ زیرا وی فردی معتقد به نظام برنامه‌ریزی بود (ابتهاج، ۱۳۷۵: ۳۰۹). ابتهاج با وی مذاکرات مفصلی ترتیب داد و دیدگاه‌ها و نظریاتش را برای وی تبیین کرد و حتی شاه نیز با شنیدن دیدگاه‌های ابتهاج، شیفته برنامه‌ریزی گشت. سرانجام در ۲ شهریور ۱۳۲۷، اداره‌ای با عنوان «اداره کل برنامه» که بعداً «سازمان موقت برنامه» نام گرفت با ریاست مشرف نفیسی و اعتبار ۲۵ میلیون ریال تاسیس شد که به نوعی نقطه شروع کار سازمان برنامه محسوب می‌شود (ابتهاج، ۱۳۷۵: ۳۲۶). درحقیقت، این برنامه عمرانی اول بود که زیربنای نظام اداری را بنیان نهاد و سازمان برنامه به عنوان نخستین دستگاه برنامه‌ریزی کشور پایه‌گذاری شد (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۴۳). اگرچه سازمان در سال ۱۳۲۷ به صورت رسمی شروع به کار کرد؛ اما از سال ۱۳۳۳ که ابتهاج به سمت ریاست آن منصوب می‌شود، دوره اوج و کارایی این سازمان است. ابتهاج از سال ۱۳۳۷-۱۳۳۳ به مدت ۴ سال، ریاست این سازمان را به عهده داشت. وی در شکل‌گیری و هم در تبیین ضرورت و فواید برنامه‌ریزی نقش مهمی را عهده‌دار بود. دوره ریاست او بر سازمان با تغییراتی در ساختار نظام اداری همراه بود که به نظر می‌رسد از منظر حقوق اداری واجد اهمیت زیاد بوده است و به نوعی، سازمان برنامه و بودجه فعلی از آن انگاره‌ها هم‌چنان بهره می‌جوید که در ادامه به رؤس آنها پرداخته می‌شود.

## ۲. تغییرات سازمان برنامه در دوره ریاست ابتهجاج

ابتهجاج، زمانی که می‌خواست در مسند ریاست سازمان قرار گیرد، به‌درستی فهمیده بود که تمام ارگان‌ها و اراده‌ها به شخص شاه برمی‌گردد؛ در نتیجه در فرآیند ایجاد سازمان برنامه نوین، از ظرفیت‌های وی بهره جست. از آنجایی که ابتهجاج با شخص اول مملکت یعنی شاه رابطه بسیار خوبی داشت؛ از این‌رو، با حمایت‌های وی توانست سازمان برنامه را دارای ساختار و فضایی متفاوت با سایر نهادهای دولتی نماید؛ به نحوی که وی با کمک گرفتن علم مدیریت روز، تلاش کرد این سازمان را بر مبنای چنین نگرشی استوار سازد. وی در این راه، در مقابل مخالفت‌های نمایندگان، وزیران، درباریان و... ایستادگی کرد. با ریاست ابتهجاج بر سازمان برنامه، تغییرات گسترده‌ای در آن روی داد؛ به نحوی که دوره ریاست ابتهجاج را دوره اوج سازمان و نظام برنامه‌ریزی در ایران می‌دانند. تا قبل از ریاست ابتهجاج بر سازمان، ۸ نفر به توالی، ریاست سازمان را عهده‌دار شدند؛ اما شخصیت منضبط، قوی و مغرور ابتهجاج؛ همچنین، اقتدار او در مدیریت؛ جایگاه سازمان را به نحو چشمگیری تغییر داد. ابتهجاج با هرگونه سستی و کوتاهی زیردستان یا درخواست‌های غیرقانونی دیگران به‌تندی و خشونت رفتار می‌کرد و به همین دلیل، دشمنان زیادی داشت و چهره محبوبی در میان سیاستمداران آن دوران نبود (نادرنژاد، ۱۳۹۱: ۸۸۹).

اما اگر بخواهیم عملکرد ابتهجاج در سازمان برنامه که منشأ تغییرات مهم در سازمان بود را نام ببریم، مهم‌ترین آنها شامل موارد زیر می‌شود:

### ۲-۱. پایه‌گذاری سازمان نسبتاً مستقل

همان‌طور که گفته شد، ابوالحسن ابتهجاج با شاه رابطه بسیار خوبی داشت. این رابطه صمیمانه باعث شد ابتهجاج برای سازمان برنامه، جایگاه مناسبی فراهم آورد و سازمان برنامه را به استقلال نسبی برساند. ابتهجاج به عنوان رئیس سازمان برنامه، هفته‌ای یک بار به حضور شاه می‌رسید و مسائل سازمان را برای وی مطرح می‌کرد و مستقیم و بدون واسطه از شخص اول مملکت تایید و تصویب برنامه‌ها و طرح‌های خویش را می‌گرفت (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۴۵). این موضوع، هرچند از منظر اصل سلسله‌مراتب هنجار حقوقی، محل بحث و نقد حقوقی است؛ اما به‌نظر می‌رسد در فضای دیدگاه‌های سنتی و قوم‌گرایانه آن روز، ظاهراً چاره‌ای جز این نبود؛ بدین ترتیب، عملاً راه

مخالفت، توطئه و کارشکنی سایرین که با برنامه‌ها یا شخصیت وی دشمنی داشتند را بسته بود؛ اما از جانبی، این نگرانی را نیز به همراه داشت که با تغییر نظر شخص اول مملکت نسبت به ابتهاج، جایگاه سازمان به سطح نازل فرو کاسته شود؛ در نهایت نیز شاه با وی دچار اختلافاتی گشت که باعث برکناری ابتهاج گردید؛ همچنین، حمایت‌های مستقیم شاه سبب شد که در پرداخت حقوق و مزایا نیز سازمان دارای محدودیت‌های دست و پا گیر سازمانی نباشد و سطح حقوق سازمان از سایر دستگاه‌های دولتی بیشتر بود. آن زمان، سطح حقوق معاونین سازمان ۲۵۰۰ تومان تعیین شده بود که معادل حقوق وزرا در همان سال بود (ابتهاج، ۱۳۷۵: ۳۳۹-۳۳۸).

«برخورد دولت با سازمان برنامه به گونه‌ای بود که گویا از یک نفر پولدار تحصیل کرده و فرنگ رفته گدایی می‌کند. کارشناسان سازمان برنامه، خود پیش‌بینی می‌کردند که چنین وضعی پایدار نخواهد بود.» (توسعه در ایران، ۱۳۸۱: ۳۲۲-۳۲۱). این شرایط، فرصت را برای ابتهاج مهیا می‌ساخت تا برنامه‌های خود را به نحو مطلوب پیش برد. گرچه از این نکته نیز نباید غافل بود که ابتهاج خود فردی دارای اطلاعات و دانش اقتصادی بالا بود و در صندوق بین‌المللی پول در ایالات متحده مشغول به کار بوده است (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۴۴). این رابطه صمیمانه بین شاه و ابتهاج و قدرت یافتن سازمان برنامه، نشانگر این نکته حقوقی است که در ایران، تصمیمات وابسته به شخص است و درحقیقت، شخص از نهاد و ساختار مهم‌تر است.

## ۲-۲. تلاش برای اداره نهادگرا

در ادبیات حقوقی، مفهوم نهادگرایی را می‌توان نخستین مرحله از مراحل تاریخ تطور دستگاه حقوقی دانست؛ به نحوی که یک ارگان بر بنیان مفهومی شکل بگیرد که انگلیسی‌ها از آن با عنوان «رول آف لا» یاد کرده و در ایران به اصل حکومت قانون قابل تعبیر است. از دیدگاه حقوقدان مهمی به نام «لویی فاورو»، حقوق اساسی در روند شکل‌گیری خود، ۳ مرحله را طی کرده است: ۱. حقوق اساسی نهادگرا، ۲. حقوق اساسی آزادی‌گرا (جوهری) و ۳. حقوق اساسی هنجارگرا (ارتباطی)، (تقی‌زاده، ۱۳۸۳: ۱۹۳). نهادگرایی، اولین گام در حقوق اساسی و موضوع سنتی حقوق اساسی در فرانسه پس از آخرین جنگ است. همان‌گونه که موریس دوورژه، استاد حقوق فرانسوی در تعریف حقوق اساسی می‌گوید: «به نظر ما، حقوق اساسی عبارت است از: این

## ۲۱۵ اقدامات ابوالحسن ابتهجاج در ساختار نظام برنامه‌ریزی ایران

شاخه از حقوق عمومی که سازماندهی و طرز کار نهادهای سیاسی یک دولت-کشور را قاعده‌مند می‌نماید؛ پس مطالعه حقوق اساسی، یعنی شرح دادن نهادهای سیاسی آن» (تقی‌زاده، ۱۳۸۳: ۱۹۷).

در حقوق اساسی نهادی، نه تنها نهادهای سیاسی، بلکه بنیان و پایه‌های نهادهای اداری و قضایی نیز بررسی می‌شوند. سه مرحله ذکر شده از حقوق اساسی توسط فاورو، دارای مسیری است که باید به ترتیب طی شود؛ بدین معنا که ابتدا نهاد شکل بگیرد و تصمیمات به صورت نهادی باشد و نه شخصی؛ ولی در رژیم اقتدارگرای پهلوی، وضعیت این گونه نبود. اگرچه انقلاب مشروطه، آغاز تکوین دولت مدرن در ایران بوده است؛ اما پس از گذشت بیش از صدسال از آن نتوانستیم مشکل اقتدارگرایی را حل کنیم و گرچه به تعبیر دوورژه، «نهادهای سیاسی» داشتیم؛ اما این نهادها در دام رژیم‌های اقتدارگرا گرفتار و عقیم می‌ماند. گنجاندن نهادها، هنجارها و آزادی‌ها در متون اساسی، بیانگر تغییر در شیوه نگرش به قوای حکمران می‌باشد؛ چرا که شناسایی آن‌ها، تحدید جدی برای قدرت حکمرانان است (تقی‌زاده، ۱۳۸۳: ۲۰۱). حقوق اساسی نهادگرا، سیستماتیک است؛ یک سیستم هماهنگ که هیچ نهادی نباید وارد حوزه نهاد دیگر شود؛ چرا که در حقوق عمومی برخلاف حقوق خصوصی، اصل بر عدم صلاحیت است. چنین نگاهی البته به نوع دیگری در حقوق آلمان با عنوان دولت قانونمدار صوری قابل پیگیری است؛ بنابراین، هیچ نهادی صلاحیت ندارد مگر اینکه قانون به او صلاحیت داده باشد. کشور ایران در بازه زمانی مدنظر این نوشتار، وارد مرحله نهادگرایی نشده است و اشخاص، مهم‌تر از نهاد و ساختار هستند و گرچه در متون قانونی و حقوقی به نهاد، آزادی و هنجارها اشاره شده است؛ اما شیوه نگرش حکمرانان، تغییر نیافته و از عبارت‌پردازی قانونی فراتر نمی‌رود. در هر ساختار اداری، حقوقی، سیاسی و... فرد مهم می‌شود و افراد هستند که به آن سازمان، جایگاه و اعتبار می‌بخشند. دقیقاً به همین دلیل است که با روی کار آمدن فردی چون ابوالحسن ابتهجاج، سازمان برنامه دارای نقش و جایگاه ویژه می‌گردد؛ چرا که اشخاص و روابط شخصی در روند تصمیمات کلان حکومتی، حرف اول و آخر را می‌زنند. قبل از ریاست ابتهجاج بر سازمان برنامه، ۸ نفر، ریاست سازمان را بر عهده داشتند؛ اما نام ابتهجاج با سازمان برنامه پیوند خورده است؛ به این علت که ابتهجاج فرد مهم، مقتدر و بانفوذی است که حمایت شخص اول مملکت را به همراه دارد؛ اما این امر نباید مانع از تاثیر اقدامات مثبت ابتهجاج گردد.

## ۳-۲. به کارگیری نیروهای متخصص

تخصص در فرهنگ فارسی معین به معنای «در کاری مهارت داشتن» ذکر شده است (معین، ۱۳۸۷: ۳۰۷). تخصص به عنوان یک اصل مدیریتی شناخته می‌شود که البته دارای جنبه حقوقی نیز هست و در حقوق اداری و اداره از آن یاد می‌شود. اصل تخصص، جزیی از اصول چهارده گانه مدیریتی، هنری فایول است. نظریه مدیریت اداری<sup>۱</sup> فایول شامل اصول ۱۴ گانه‌ای است که اصل تخصص در یکی از عنوان‌های ذکر شده توسط وی به نام تقسیم کار<sup>۲</sup> بیان شده است و توضیح آن بدین صورت بیان می‌شود: اصل تخصصی کردن نیروی کار به منظور تمرکز بر فعالیت جهت کارایی بیشتر، تقسیم کار یا تخصص‌گرایی، امکان تولید بالاتری را به دست می‌دهد؛ زیرا هر فرد زمانی می‌تواند فعالانه کار کند که در آن زمینه از مهارت به نسبت بالایی برخوردار باشد. اداره در مفهوم حقوقی، پدیده پیچیده‌ای است که اداره کردن و سازماندهی آن نیازمند حضور افراد متخصص است. اصل تخصص، یکی از بنیان‌های اصل انضباط است و در سایه این اصل، نظم و انضباط در اداره برقرار می‌شود. مدیر یک مجموعه اداری باید با این اصل مدیریتی و حقوقی آشنایی داشته باشد تا بتواند اداره را به درستی سازماندهی نماید. ابوالحسن ابتهاج به عنوان مدیر مجموعه‌ای به نام سازمان برنامه به اهمیت این اصل پی برده بود و سعی بر آن داشت که تخصص را در سازمان به کار بندد و وظایف و صلاحیت‌های هر شخص، معین گردد و در نتیجه، نظم و کارایی در سازمان ایجاد شود. یکی از موانع و محدودیت‌هایی که ابتهاج در دوره ریاست خویش بر سازمان برنامه با آن مواجه بود، کمبود شدید نیروی انسانی آموزش‌دیده برای اجرای سیاست‌های مدنظر وی، همچنین کمبود نیروی ماهر برای بخش صنعت بود (بوستاک و جونز، ۱۳۹۸: ۲۸۸). به دلیل کمبود نیروی انسانی متخصص و تحصیل‌کرده در این زمینه، برنامه‌ها و طرح‌ها به صورت تخصصی بررسی نمی‌شد و سرانجام، نتیجه مطلوبی دربرنداشت. ابتهاج، تصمیم به جذب جوانان تحصیل‌کرده در خارج از کشور گرفت. وی در مسافرت به خارج از کشور، اقدام به تشویق و دعوت از جوانان تحصیل‌کرده ایرانی کرد. وی به دانشگاه‌های اروپایی و آمریکایی می‌رفت و با جوانان ایرانی که در رشته‌های مورد نیاز وی (اقتصاد، حقوق، مدیریت و مهندسی) تحصیل می‌کردند، به

۱ . Theory of administrative management.

۲ . Division of work.



## ۲۱۷ اقدامات ابوالحسن ابتهاج در ساختار نظام برنامه‌ریزی ایران

گفتگو می‌پرداخت و آن‌ها را برای آمدن به ایران تشویق می‌نمود و توانست تعداد زیادی را به ایران بیاورد و شرایط مناسب کاری و مالی نیز برای آن‌ها فراهم کرد. از جمله افرادی که ابتهاج به خدمت گرفت می‌توان از عبدالمجید مجیدی (دکترای حقوق از دانشگاه پاریس)، سیروس غنی (دکترای حقوق)، منوچهر گودرزی (استاد علوم سیاسی دانشگاه کالیفرنیا جنوبی)، داریوش اسکویی (دکترای اقتصاد LSE از انگلستان) و..... نام برد (توسعه در ایران، ۱۳۸۱: ۱۸۳). ابتهاج شخصا به ایالات متحده رفت و اقدامات لازم برای انتقال خداداد فرمانفرمایان که مدرس دانشگاه پرینستون بود را فراهم کرد (ابتهاج، ۱۳۷۵: ۳۳۶). با بررسی تاریخ و اسناد سازمان برنامه، همچنین کتاب خاطرات این افراد؛ می‌توان به اهمیت و نقش آن‌ها در نظام برنامه‌ریزی ایران پی برد. برای روشن‌تر شدن نقش این افراد در حوزه برنامه و بودجه به گوشه‌ای از اقدامات دو تن از آن‌ها اشاره می‌شود.

خداداد فرمانفرمایان، یکی از کسانی بود که در نظام بودجه کشور نقش بسزایی داشت. مهم‌ترین اقدامی که توسط وی صورت گرفت در زمان مدیرعاملی صفی اصفیاء بر سازمان برنامه بود که فرمانفرمایان، سمت معاونت سازمان را برعهده داشت. تا آن زمان، سندی به نام بودجه کل کشور وجود نداشت. در نظام حقوقی و مالی ایران، ۲ نوع بودجه وجود داشت: ۱. بودجه جاری که در اختیار وزارت دارایی قرار داشت. ۲. بودجه عمرانی که در دست سازمان برنامه بود. همان‌گونه که خداداد فرمانفرمایان گفته است، در دوره وی این ۲ بودجه با یکدیگر ادغام گشته و در اختیار سازمان برنامه قرار گرفت. «من به این فکر افتاده بودم، چه کار باید کرد که هم وزارتخانه‌ها کار اجرایی انجام دهند و هم ما..... من به این فکر رسیدم که بودجه کل کشور باید از وزارت دارایی به سازمان برنامه منتقل شود..... و در مقابل، اجرائیات را به وزارتخانه‌ها منتقل کنیم.» (توسعه در ایران، ۱۳۸۱: ۲۱۹-۲۲۰) یکی دیگر از افراد تاثیرگذار، عبدالمجید مجیدی بود که در دوره ریاست وی بر سازمان برنامه، قانون برنامه و بودجه که یکی از قوانین پایه‌ای و مهم در اقتصاد است، به تصویب رسید (کریمی و نیلی، ۱۳۹۶: ۸۷). قانون برنامه و بودجه شامل ۵۳ ماده و ۱۵ تبصره است که در سال ۱۳۵۱ به تصویب رسید. از ابتکارات این قانون می‌توان به تشکیل شورای اقتصاد، تدوین برنامه‌های میان‌مدت و تنظیم بودجه سالانه اشاره کرد که از دستاوردهای عبدالمجید مجیدی است. نیروهای متخصص و تحصیلکرده‌ای که توسط ابتهاج به کار

گرفته شدند، در نظام برنامه و بودجه ایران نقش مهمی ایفا کردند که نام بردن از اقدامات تمامی آن‌ها از حوصله این مقاله خارج است و مجال دیگری می‌طلبید.

به کارگیری این افراد، حاکی از این مساله بود که ابتهاج به اهمیت تخصص در امور پی برده بود. این که هر فردی در حیطه تخصص خود به کار گرفته شود؛ باعث نظم در اداره و سازمان شده و هم این که باعث بهبود روند امور می‌شود؛ امری که امروزه در حقوق اداری تحت عنوان اصل تخصص از آن یاد می‌شود. این اصل، یکی از مفاهیم مدرن است که با توسعه جوامع، جایگاه و نقش ویژه‌ای یافته است؛ چرا که ادارات، دارای گستردگی و پیچیدگی‌های ساختاری شده‌اند. وظایف هر بخش، کاملاً تخصصی تعریف شده و انجام آن، نیازمند افراد متخصص است. برخورداری از تخصص و دانش برای عقلانی‌تر شدن تصمیمات و اقدامات اداره مفید است (Demir, 2011: 75). در چنین شرایطی، نظم و انضباط در ساختار سازمانی متولد می‌شود. بررسی تخصصی امور، برنامه‌ریزی‌های مناسب و نظم و انضباط سازمانی از نتایج به کارگیری افراد متخصص در سازمان برنامه در دوره ریاست ابتهاج بود؛ به نحوی که فضا برای بنیادگذاری نهادی مبتنی بر نخبگان دانش مرتبط با سازمان برنامه صورت عملیاتی به خود گرفت.

#### ۴-۲. تغییرات در ساختار سازمانی سازمان برنامه در جهت کارآمدسازی

ابتهاج در راستای این هدف، دست به تغییر در ساختار سازمانی سازمان و تاسیس دفتر جدید در سازمان زد. قبل از ابتهاج، سازمان برنامه به لحاظ ساختار سازمانی، توانمندی‌های لازم در راستای انجام وظایف و مأموریت‌های خود را نداشت. با ریاست ابتهاج بر سازمان، تغییراتی در ساختار آن ایجاد شد. در سازمان برنامه در آن زمان، ۴ دفتر اجرایی وجود داشت: ۱- کشاورزی ۲- صنایع و معادن ۳- ارتباطات و مخابرات و ۴- امور اجتماعی (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶: ۴۷). ابتهاج برای اطمینان از درستی انجام امور، دو دستگاه مختلف با عنوان دفتر اقتصادی و دفتر فنی در سازمان ایجاد کرد. در تاسیس دفتر فنی با مشکلات کمتری مواجه بود؛ به این دلیل که کمیسیون برنامه، قابلیت تامین اعتبار را همراه با خود داشت؛ اما برای تاسیس دفتر اقتصادی با مسائل بسیاری مواجه شد و ناچار اعتبار ایجاد آن دفتر را از جای دیگری تامین کرد (نادرنژاد، ۱۳۹۱: ۸۹۰). وی همچنین،

## ۲۱۹ اقدامات ابوالحسن ابتهجاج در ساختار نظام برنامه‌ریزی ایران

خداداد فرمانفرمایان را به ریاست دفتر اقتصادی و صفی اصفیا را نیز به ریاست دفتر فنی انتخاب کرد.

### ۲-۵. دوگانه «اجرا» و «برنامه‌ریزی» برای سازمان برنامه

سازمان برنامه و بودجه در دوره ریاست ابتهجاج بر آن، یک دستگاه اجرایی بود. سازمان علاوه بر برنامه‌ریزی، مجری طرح‌ها نیز بود. برنامه‌های عمرانی اول و دوم نیز شامل اقدامات اجرایی بود. از اقدامات اجرایی سازمان می‌توان به ساختن سد، فرودگاه، کارخانه روغن زیتون و حتی مسئولیت مبارزه با مالاریا را نام برد ( نادرزاد، ۱۳۹۱: ۸۹۰). تشکیلات و ساختار سازمان نیز متناسب با وظایف و ایفای نقش اجرایی بود و حدود مسئولیت آن احداث یک پروژه بود. سازمان برنامه، یک سازمان کاملاً قانونی و رسمی بود؛ اما یک قانون دائمی نداشت و از لحاظ حقوقی، عمر سازمان به اندازه عمر یک برنامه بود؛ یعنی برای هر برنامه، یک لایحه تهیه و تصویب می‌گردید و فعالیت سازمان، ذیل همین لایحه قرار می‌گرفت و تمدید می‌شد. ابوالحسن ابتهجاج به سازمان برنامه بیشتر نقش اجرایی داده بود. همان‌گونه که بیان می‌کند: «اگر کارهای اجرایی را از سازمان بگیرند، مانند این است که دندان‌های شما را بکشند.» (کریمی و نیلی، ۱۳۹۶: ۷۰). علت ایفای نقش اجرایی سازمان، ناشی از اعتقاد ابتهجاج مبنی بر این بود که دستگاه‌ها فاقد توانایی لازم برای اجرای این طرح‌ها هستند و تا زمانی که اصلاح نشوند، نباید به آن‌ها پول داد. دستگاه‌های دولتی دزدی می‌کنند و پول‌ها را از بین می‌برند؛ اما سازمان برنامه این‌گونه نیست؛ سالم است و طرح‌ها را به‌درستی هدایت کرده و به انجام می‌رساند ( ابتهجاج، ۱۳۷۵: ۳۳۸). مشاهده می‌شود که وی از نقش اساسی و محوری سازمان که همانا برنامه‌ریزی و نظارت بوده است، به‌درستی آگاهی داشته است؛ اما وی از وضعیت اسفناک فساد در دستگاه‌های اجرایی نیز به‌درستی خبر داشت. به این خاطر، وی راه چاره را در تدابیر موقتی اندیشید و برای سازمان که به عنوان یک نهاد برنامه‌ریز بود، نقش اجرایی نیز در نظر گرفت؛ بنابراین، اگرچه اقدامات اجرایی سازمان برنامه، دارای نتایج مثبتی در راه توسعه ایران بود؛ اما می‌توان آن را یکی از معایب ساختاری سازمان برنامه دانست؛ چراکه هدف اصلی و اولیه در سازمان؛ برنامه تعیین اهداف، برنامه‌ریزی متناسب با منابع موجود و

در نهایت محقق شدن اهداف تعیین شده بود و انجام امور اجرایی، باعث دور شدن سازمان از هدف اصلی خود می‌شد.

پس از ابتهاج و در برنامه عمرانی سوم، سازمان به برنامه‌ریزی افقی پرداخت و برای خود نقش ستادی قائل شد. در واقع، وظیفه اصلی سازمان برخلاف دو برنامه عمرانی اول و دوم که به اجرای برنامه می‌پرداختند، به برنامه‌ریزی معطوف گردید و امور اجرایی به عنوان وظایف فرعی سازمان برنامه قرار گرفت. برنامه عمرانی سوم تحت عنوان «برنامه جامع توسعه اقتصادی- اجتماعی جامعه» بود و شامل بازرنگری در تشکیلات و وظایف سازمان بود (مک‌لئود، ۱۳۸۰: ۹۰). در ماده ۱۶ برنامه عمرانی سوم چنین عنوان شده است که: «سازمان برنامه، اجرای طرح‌های عمرانی را پس از رسیدگی و تصویب، به عهده وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی مسئول و موسسات عمومی و عام‌المنفعه محول خواهد نمود». این در حالی بود که سازمان در دوره ابتهاج دارای جنبه کاملاً اجرایی بود و ابتهاج به اجرای این امور اهتمام داشت؛ به نحوی که از سازمان برنامه در دوره ریاست ابتهاج به عنوان «دولتی در دولت» یاد می‌کنند. سازمانی که مستقل از دولت عمل می‌کند و زیر بار دولت نمی‌رود؛ اما منابع مالی آن را دولت تامین می‌کند (توسعه در ایران، ۱۳۸۱: ۳۰۰)؛ اما پس از وی و در برنامه‌های عمرانی بعدی، سازمان دارای جنبه مقررات‌گذاری گردید. در همین راستا در سال ۱۳۴۳، نخست‌وزیر وقت (حسنعلی منصور) از سازمان برنامه می‌خواهد که وظیفه بودجه‌ریزی را بر عهده بگیرد (توسعه در ایران، ۱۳۸۱: ۳۷۴). سرانجام در سال ۱۳۴۵ با تصویب لایحه قانونی، تهیه و تنظیم بودجه به سازمان سپرده شد و سازمان دارای وجهه قانون‌گذاری گردید؛ به همین منظور، دفتری با عنوان دفتر بودجه در سازمان تشکیل می‌شود و رسماً عنوان آن به سازمان برنامه و بودجه تغییر می‌کند و امور اجرایی از سازمان منتزع می‌گردد.

### ۳. تلاش‌های ابتهاج در جهت تثبیت دیوان سالاری؛ تحلیل از دیدگاه حقوق اداری

بوروکراسی نخستین بار در سال ۱۷۴۵ توسط وینسنت دوگورنی مطرح شد (مولائی، ۱۳۹۳: ۱۲۴)؛ اما در سال ۱۹۱۰، ماکس وبر آن را تشریح کرد (استیفت، ۱۳۷۹: ۵۳)؛ به گونه‌ای که امروزه با شنیدن بوروکراسی، نام وبر و ساختار وبری در ذهن پدید می‌آید. بوروکراسی برای هدایت جوامع امروزی امری اجتناب‌ناپذیر است (بشارت و دیگران، ۱۳۷۵: ۱۴). سازمان بوروکراسی ایده‌آل از

## ۲۲۱ اقدامات ابوالحسن ابتهجاج در ساختار نظام برنامه‌ریزی ایران

منظر وبر دارای یک سری اصول و مبانی شامل: الف- تطابق اصل تخصص با تقسیم کار در استخدام کارکنان، ب- اصل سلسله مراتب، ج- تدوین مجموعه‌ای از مقررات و آیین‌نامه‌ها، د- رعایت اصول و روابط رسمی در امور اداری و ذ- استخدام بر اساس شایستگی، تخصص، صلاحیت فنی و... است (موزلیس، ۱۳۸۴: ۶۵ و مولائی، ۱۳۹۳: ۱۳۳-۱۳۱). بر اساس این ساختار وبری است که یک نظام اداری شایسته‌سالار و دارای هدف ایجاد می‌شود که در آن، فساد و اعمال سلیقه و نظرات سیاسی، راه به جایی ندارد و می‌توان با برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری بلندمدت، اهداف و اولویت‌ها را تعیین کرد. در چنین نظام دیوان‌سالاری، حکومت قانون رواج دارد و همه امور بر اساس یک نظم حقوقی مطلوب و عقلایی تنظیم و تنسيق می‌شود. دولت‌ها بر اساس ساختار نظام بوروکراسی به دو دسته کارآمد (توسعه‌گرا) و ناکارآمد (بغماگر) تقسیم می‌شوند (غفاری، ۱۳۹۴: ۱۷۹). پر واضح است که نظام اداری مطلوب و کارآمد می‌تواند زمینه‌ساز تحقق اهداف و برنامه‌های توسعه قرار گیرد؛ چرا که نظام اداری، تنظیم‌کننده فعالیت‌ها در راستای رسیدن به اهداف تعیین شده است (میرمحمدی و حسن‌پور، ۱۳۹۷: ۱۰).

دربارۀ تعریف نظام اداری اتفاق نظر وجود ندارد. در متون انگلیسی، عبارت "Administrative system" یا به صورت اختصاری واژه "Administration" به کار می‌رود که الزاماً این اصطلاح در همه جا صادق نیست. به عنوان مثال، در آمریکا دولت را هم با این عنوان می‌شناسند که در ایران معادلش کابینه دولت است. در تعریفی خلاصه می‌توان گفت اداره عبارتست از: مجموعه فعالیت‌هایی که به وسیله آن، مقامات عمومی با امکانات عادی یا با توسل به اختیاراتی که قدرت عمومی نامیده می‌شود، نظم عمومی را برقرار می‌سازند و نیازهایی که متضمن نفع عمومی است را ارضا می‌کنند (میرمحمدی و حسن‌پور، ۱۳۹۷: ۱۱). اگرچه این تعریف با عینک مدیریتی به مفهوم اداره پرداخته است؛ اما در سراسر این تعریف، واژه‌های حقوقی شامل: مقامات عمومی، قدرت عمومی، نظم عمومی و نفع عمومی را مشاهده می‌کنیم و در اینجاست که پیوند بین علم مدیریت، علوم اداری و حقوق آشکار می‌شود؛ چرا که تعریف و تبیین مفهوم نظم عمومی، نفع عمومی و... بر عهده علم حقوق است و علم مدیریت از آن استفاده کرده و در تعریف مفاهیم خود به کار می‌برد.

ابتهجاج در دوره‌ای که ریاست سازمان را بر عهده داشت، نقش زیادی در توسعه دیوان‌سالاری مدرن داشت. یکی از اهداف اصلی و اولیۀ ابتهجاج، توسعه برای ایران بود؛ به گونه‌ای که در پی

بنیان‌گذاری ایران به عنوان ژاپن خاورمیانه بود. یکی از مبانی توسعه در هر جامعه‌ای، پایه‌گذاری نظام اداری مطلوب و مدیریت شایسته آن است. ابتهاج به خوبی متوجه این نکته شده بود که یک نظام اداری مطلوب و کارآمد می‌تواند زمینه‌ساز تحقق اهداف و برنامه‌های توسعه قرار گیرد. اگر یک نظام اداری مطلوب، مدیریت برنامه‌ها را به عهده نگیرد، چه بسا این برنامه‌ها در تضاد با منافع عمومی جامعه قرار گیرد و مشکلاتی را به همراه بیاورد.

در دوره ریاست ابتهاج، نظام دیوان‌سالاری ایران دارای مشکلاتی بود. گروه هاروارد که به دعوت ابتهاج به ایران آمده بود و از سال ۱۳۴۷-۱۳۳۷ حضور داشتند؛ نتایج تحقیقات خود را در چندین کتاب و مقاله منتشر نمودند که در زمینه اصلاح امور اداری موثر واقع گردید. بر اساس تحقیقات آن‌ها، عامل اصلی مشکلات ایران، نظام اداری آن است و باید فرآیندهای اداری عقلانی حکمفرما باشد (رضایی، ۱۳۹۴: ۱۰۷). آن‌ها توصیف جالبی از وزارت دارایی نموده بودند و آن را یک دیوان‌سالاری «فرتوت، تنبل و به ادعای اغلب اشخاص، رشوه خوار» می‌دانستند (برنامه‌ریزی در ایران، ۱۳۸۱: ۹۴). به بیان یکی از نویسندگان، متأسفانه در ایران؛ نظام دیوان‌سالاری همواره با خود در حال جنگ قرار داشت و تنها نشانگر مجموعه‌ای از قرار و مدارها و توافقات سیاسی بود (نادرنژاد، ۱۳۹۱: ۸۹۴) و این امر برای پیشبرد برنامه‌ها و اهداف ابتهاج در سازمان برنامه، ناخوشایند بود. در این قسمت، اقدامات ابتهاج در دوران ریاست بر سازمان برنامه را از منظر حقوق اداری به بحث می‌گذاریم و رئوس مطالب بدین صورت مطرح می‌شود:

**تأکید بر اصل بی‌طرفی در استخدام؛** اگر بخواهیم چگونگی استخدام افراد در دوره ریاست ابتهاج در سازمان برنامه و هم در بانک ملی را بررسی کنیم، به نکته‌ای می‌رسیم که در حقوق اداری از آن به عنوان اصل بی‌طرفی<sup>۱</sup> یاد می‌کنند. اصل بی‌طرفی که با عناوین دیگری همچون نفی جانبداری از آن یاد می‌شود؛ دارای دو وجه مادی و غیرمادی است و جنبه غیرمادی آن محسوس‌تر است. وجه مادی آن به معنای هر نوع انتفاع غیرقانونی است؛ اما وجه غیرمادی آن به معنای بی‌طرفی سیاسی است؛ یعنی مقام اداری باید بدون تعصب و جانبداری از گروه نژادی، قومی، مذهبی و... عمل نماید؛ اما این اصل نمی‌توانست در هر دو وجه خود به‌خوبی اعمال شود؛

۱. Impartiality principle.

## ۲۲۳ اقدامات ابوالحسن ابتهاج در ساختار نظام برنامه‌ریزی ایران

چرا که نظام دیوان‌سالاری ایران دچار مشکلاتی بود که بی‌طرفی را (به‌ویژه در وجه غیرمادی) نفی می‌کرد. در ایران، سیاست که صحنه‌ای برای مبارزه در راستای کسب قدرت است؛ به حریم دیوان‌سالاری و نظام اداری کشیده می‌شد و میان مدیریت اداری و رقابت سیاسی امتزاجی ایجاد می‌شود که در مواردی، مرزهای آن‌ها را نمی‌توان به‌خوبی از یکدیگر تفکیک کرد. در چنین حالتی است که دیوان‌سالاری با خود در حال جنگ است (نادرنژاد، ۱۳۹۱: ۸۹۶). در اینجا است که مقام اداری نمی‌تواند بدون پیش‌زمینه ذهنی عمل نماید و قرار و مدارهای سیاسی قطعا در عمل وی تاثیرگذار است. نقش ابتهاج در همین قسمت پررنگ می‌شود که وی به این اصل توجه داشت و در استخدام افراد به زد و بندهای سیاسی توجه نمی‌کرد و افراد را با توجه به توانمندی، بدون در نظر گرفتن وابستگی‌های سیاسی استخدام می‌کرد. در گزارشی تحت عنوان «ابتهاج و اعضای موثر حزب ایران» چنین آمده است که در زمان انحلال حزب ایران، ابتهاج بدون توجه به وابستگی‌های حزبی و سیاسی؛ اعضای حزب را به کار گرفته بود و با صدور چند حکم، ادامه خدمت چند نفر از اعضای موثر حزب ایران را تمدید کرد به‌ویژه این که به مهندس زنجانی (عضو فعال حزب ایران)، شغل مهمی محول کرد (نادرنژاد، ۱۳۹۱: ۸۹۸). ابتهاج به این اصل پایبند بود و در نقش حامی یا نافی یک گرایش و حزب سیاسی به استخدام و به‌کارگیری افراد نمی‌پرداخت. هنگامی که وی ریاست بانک ملی را در سال ۱۳۱۹ به عهده گرفت؛ متوجه شد که رویه سازمان در استخدام افراد بدین صورت است که متقاضیان باید مذهب خود را اعلام کنند و اطلاعات شخصی خود را به بانک بدهند. ابتهاج، این روند را حذف کرد و این امر نشانگر بی‌طرفی در وجه غیرمادی آن بود؛ بدین معنا که مذهب و عقاید دینی افراد در تصمیم مقام اداری موثر نباشد. بنا به نوشته ابتهاج: «فلسفه من این بود که آنچه یک سازمان از کارکنانش انتظار دارد، عبارت است از: امانت‌داری، درستی، وفاداری و کارایی؛ مذهب موضوعی کاملا شخصی است و ارتباطی به هیچ‌کس غیر از خود فرد ندارد.» (بوستاک و جونز، ۱۳۹۸: ۷۸).

**تصریح به اصل برابری در استخدام؛ اصل برابری، یکی دیگر از اصول حقوق اداری است** که در دسته اصول بنیادین قرار می‌گیرد. این اصل در یک نظام اداری شایسته‌سالار اعمال می‌گردد و دو جنبه دارد: الف. برابری در ورود به خدمت و ب. برابری در اداره. یکی از مهم‌ترین مراحل در امر استخدام، مرحله ورود به خدمت است و اگر در این مرحله به هر دلیلی، برابری؛ خدشه‌دار گردد،

نظام اداری شایسته‌سالار با امتناع مواجه می‌شود. یکی از راهکارها در راستای اعمال برابری، برگزاری آزمون‌های استخدامی است که افراد بتوانند در شرایط یکسان با یکدیگر رقابت کنند و در نهایت، افراد شایسته و لایق وارد اداره شوند. ابتهاج برای استخدام نیروی انسانی، سیاستی جدید اتخاذ کرد تا همه متقاضیان از شانس برابر برخوردار شوند. همه باید در آزمون‌های استخدامی شرکت می‌کردند و کسانی که قبول می‌شدند، بر اساس تاریخ پذیرش در آزمون، ثبت‌نام می‌شدند و برای آغاز همکاری از آن‌ها دعوت به عمل می‌آمد (بوستاک و جونز، ۱۳۹۸: ۷۷).

**توجه به اهمیت اصل شفافیت<sup>۱</sup> در مقابله با فساد؛** شفافیت، یکی از بهترین راه‌حل‌ها برای مبارزه با فساد اداری است. شفافیت و فساد دارای رابطه معکوس با یکدیگر هستند؛ بدین‌صورت که با افزایش شفافیت، میزان فساد اداری کاهش می‌یابد. شفافیت، یکی از الزامات حقوقی است که در صدد پیگیری اصول «دولت شیشه‌ای» است. در این اصل، اداره باید تا جایی که ممکن است هم از حیث سازمانی و هم کارکردی، تابع اصل شفافیت باشد. اصطلاح «دولت شیشه‌ای» در برابر «دولت کدر» مطرح می‌شود و اصل بر شفافیت و وضوح فرآیندهاست (مولایی، ۱۳۹۷: ۳۰). شفافیت فراتر از نظارت می‌باشد؛ چرا که با شفاف‌سازی قوانین و مقررات، مراحل انجام کار و فعالیت‌های اداری، مردم در جریان امور قرار می‌گیرند و نظارت به گستره افکار عمومی، توسعه و تعمیم می‌یابد. مطابق با تعریف بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌المللی: «فساد، سوءاستفاده از قدرت عمومی برای کسب منافع شخصی است.» نقطه مقابل فساد اداری، سلامت اداری است که در پی ایجاد حاکمیت قانون، شفاف‌سازی قوانین و فرآیندها، سازماندهی و در نتیجه، بهره‌وری سازمان به وجود می‌آید. در مقوله حقوق اساسی نیز، نهادگرایان توجه ویژه‌ای به فساد دارند و ساخت استبدادی در کشور را با گسترش و تعمیق فساد در ارتباط می‌دانند (مومنی، ۱۳۸۴: ۱۸۹).

فساد نظام دیوان‌سالاری، مساله‌ای بود که ابتهاج در دوران ریاست خود با آن درگیر بود و حتی گروه مشاوران هاروارد نیز به این نکته اذعان داشتند که در قسمت قبل به آن اشاره نمودیم. ابتهاج در ۲ سال اول ریاست خود، اسناد سازمان را به‌دقت مورد مطالعه قرار داد و امروزه نیز تمامی اسناد

۱. Transparency



## ۲۲۵ اقدامات ابوالحسن ابتهاج در ساختار نظام برنامه‌ریزی ایران

و گزارش‌های سازمان، در دسترس است و این نشان از توجه وی به اصل شفافیت دارد. شفافیت؛ راه را بر نفوذ فساد می‌بندد و ابتهاج در تمام دوران خدمت با فساد مبارزه کرد. برای مقابله با بروز فساد در نظام اداری (رشوه‌گیری، اختلاس و...)، برای کارمندان مبالغ حقوقی بالایی در نظر می‌گیرد و به نوعی، استقلال مالی در پرداخت حقوق و مزایا ایجاد کرد و میزان آن را بر اساس توافق قرار داد که محدودیت‌های خاص نداشت و کارمندان و مدیران سازمان، حقوق بالایی داشتند. مجله نیویورک تایمز در سال ۱۳۴۱ (۱۹۶۲ میلادی) وی را نماد مبارزه با فساد عنوان کرد. ابتهاج در کتاب خاطرات خود چنین نقل می‌کند: «ادعا نمی‌کنم که در دوره تصدی من در بانک ملی یا بعدها در سازمان برنامه، دزدی نشد؛ اما مسلماً اگر کسی قصد دزدی داشت، اول پیش خودش حساب می‌کرد که آیا برایش ارزش دارد دست به چنین کاری بزند یا نه؛ چون امکان نداشت من اطلاع پیدا کنم که در موردی دزدی یا سوءاستفاده شده و از سر تقصیر عاملین آن بگذرم. باید بگویم متأسفانه هیچ‌وقت مبارزه با فساد و رشوه‌گیری در کشور ما اهمیت زیادی پیدا نکرد؛ مثلاً وقتی محمود بدر را به عنوان نایب‌التولیه آستان قدس رضوی به مشهد فرستادند به شاه گفتم: اعلیحضرت می‌دانید این شخصی که به خراسان فرستاده‌اید، نادرست است؟ شاه جواب داد می‌دانم؛ ولی محمود جم مرا مستاصل کرد..... گفتم شما با این کار علناً به مردم ایران اعلام فرموده‌اید که آدم درست و نادرست برایتان تفاوتی ندارد. سال‌ها بعد، وقتی در سازمان برنامه بودم، یک روز به شاه گفتم: فلان وزیرتان شخص درستکاری نیست؛ شاه گفت در پایان جلسات هیات دولت، گزارش مذاکرات را با تلفن به سفارت انگلیس و آمریکا می‌دهد. من بی‌اختیار با صدای بلند گفتم: من این آدم را دزد می‌دانستم؛ اما حالا که می‌فرمایید جاسوسی هم می‌کند چرا او را نگاه داشته‌اید؟ شاه جوابی نداد.» (ابتهاج، ۱۳۸۹: ۹۸). بررسی سوابق و اسناد تاریخی از این دست هم‌چون مصاحبه‌ها، حاکی از آن است که در این راه موفق نیز بوده است.

ابتهاج در دوران ریاست بر سازمان نشان داد که با نظام دیوان‌سالاری جدید آشنایی دارد. در دوران خدمت خویش از اصول و ضوابط قانونی حمایت می‌کرد و در پاسداری از آن تلاش می‌کرد؛ تا جایی که وی گواهی می‌دهد که قوام هنگامی که برای خودش ۲۰۰ هزار تومان از بانک ملی درخواست وام کرد؛ از این که ابتهاج به او گفت بر پایه قواعد بانک لازم است شخص ثالثی وام را تضمین کند، در شگفت شد و نوکر خود، دکتر آشتیانی و وثوق‌الدوله را به عنوان ضامن پیشنهاد

داد. ابتهاج ضمانت هیچ‌یک را نپذیرفت و می‌گوید ضامن شما باید فرد معتبری باشد (امین، ۱۳۸۶: ۱۱۰). این موارد، حاکی از اعتقاد وی به اصل حاکمیت قانون و نفوذناپذیری در برابر اصحاب سیاست و قدرت است.

#### ۴. نفی انگاره‌های نظام اداری تاراج

در بالا مشاهده شد که ابتهاج در اشکال گوناگون، سعی در ایجاد تحول در دستگاه برنامه و بودجه را داشت. چنین تلاش‌هایی از منظر حقوق اداری به معنای مبارزه با انگاره‌های نظام اداری تاراج است. در نظام اداری تاراج، رابطه اشخاص بر پارتی‌بازی‌های قومی، قبیله‌ای، حزبی، صنفی، سیاسی و... است؛ به نحوی که نهاد اداره تبدیل به ملک مطلق حزب پیروز انتخابات می‌شود و چنین فرض می‌گردد که برندگان انتخابات، برنده دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور نیز هستند. به این اعتبار، اداره؛ گروهان سیاست و مردان سیاست می‌گردد (مولائی، ۱۳۹۷: ۲۴). ابتهاج با درک درست از الزامات اداره مدرن در پی پایه‌گذاری دستگاهی بود که فضا را بر انگاره‌ها و هنجارهای نظام اداری تاراج مسدود می‌کرد.

#### نتیجه‌گیری

نوشتاری که از نظر گذشت، در پی پاسخ به سوالاتی بود که در مقدمه بدانها اشاره شد. در مقام نتیجه‌گیری می‌توان رئوس آنها را به قرار زیر دسته‌بندی کرد:

##### ۱. تلاش در جهت تزریق عملی اصول حقوق اداری بر پیکره سازمان برنامه؛

ابوالحسن ابتهاج در دوران ریاست بر سازمان، منشاء تحولات مهمی در سازمان و در کشور گشت. اقدامات ابتهاج از منظر اقتصاد، مدیریت و حقوق قابل بررسی است که در این مقاله، اقدامات وی از منظر حقوق عمومی به بحث گذاشته شد. از منظر حقوق اداری؛ تحلیل و بررسی ساختار و نظام اداری سازمان برنامه در دوره ابتهاج، نمایانگر گام‌های وی در اعمال اصول حقوق اداری است. وی سعی داشت اصولی همچون تخصص، بی‌طرفی، برابری، شفافیت و... را در سازمان برنامه اعمال کند و تا حدودی نیز در اجرای برنامه‌هایش موفق بود.

## ۲. توسعه دیوان‌سالاری مدرن و عاری از فساد

ابتهج درصدد این بود که یک نظام اداری مطلوب و کارآمد را پایه‌گذاری کند و از این طریق به هدف اصلی خویش که توسعه ایران بود، دست یابد. عامل اصلی مشکلات ایران، نظام اداری فرتوت، تنبل و رشوه‌خوار بود که ابتهج در تلاش برای مقابله با آن و جایگزین کردن فرآیندهای اداری عقلانی بر آن بود. از رهگذر چنین تلاش‌هایی است که وی را باید تلاشگر نفی نظام اداری تاراج در سازمان برنامه و بودجه دانست.

## ۳. تلاش امیدوارانه برای ایجاد دستگاہی مدرن در ساختار جامعه اقتدارزده؛

اگر بتوان نگاه کلی به کارنامه ابتهج از منظر حقوق عمومی داشت، بی‌تردید نمی‌توان از تلاش‌های امیدوارانه وی در دوران اشتغالش چشم‌پوشی کرد. شاید بر این مبناست که از دوران ریاست ابتهج بر سازمان برنامه، به عنوان دورانی موفق در تاریخ برنامه‌ریزی ایران یاد می‌شود. اقدامات ابتهج در سازمان برنامه بر افراد و روسای پس از وی نیز تأثیر نهاد و حتی امروزه نیز ردپایی از اقدامات ابتهج در سازمان برنامه و بودجه را مشاهده می‌کنیم. برخی ابتهج را صرفاً واردکننده اندیشه‌ها و مفاهیم غربی به ایران می‌دانند که در پی غربی کردن ایران بدون توجه به شرایط بود. قسمت اول این جملات که وی مفاهیم غربی را در ایران پیاده و اعمال کرد، درست است؛ چرا که تفکر برنامه‌ریزی، بودجه، مدیریت و..... از غرب و از اندیشه‌های غربی نشأت می‌گرفت؛ اما ابتهج سیاستی عقلایی در اعمال این اندیشه‌ها و مفاهیم درپیش گرفت. مشکلات نظام دیوان‌سالاری آشفته ایران و از همه مهم‌تر، وجود حکومت خودکامه و سیاست‌های پیش‌گرفته شده توسط شاهان پهلوی که توانایی مخالفت و ایستادگی یک شخص را نداشتند، موجب شد که ابتهج و تیم متخصصش، هر روز با سیاست‌های شاه و حکومت، مخالفت و تضاد بیشتری پیدا کنند و آن را سدی در برابر اقدامات خود ببینند. بررسی تاریخ تحولات سازمان برنامه و اقدامات ابتهج، به یقین دارای آثار حقوقی و مدیریتی مفیدی است و می‌تواند در برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی و نظام اداری کشور راهگشا باشد تا اقدامات مثبت و منفی در طول تاریخ برنامه‌ریزی در ایران شناسایی شود و پاسخی برای بسیاری از مشکلات امروزی نظام برنامه‌ریزی کشور باشد.

## فهرست منابع

### الف. فارسی

۱. ابتهاج، ابوالحسن (۱۳۷۵). خاطرات ابوالحسن ابتهاج. تهران: انتشارات علمی.
۲. ابتهاج، ابوالحسن (۱۳۸۹). به کوشش علیرضا عروضی، خاطرات ابوالحسن ابتهاج. تهران: شرکت کتاب.
۳. بشارت، علیرضا و صادق پور، ابوالفضل (۱۳۷۵). نظریه‌هایی دربارهٔ بوروکراسی سازمان‌های بزرگ اداری. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۴. بهنام، جمشید (۱۳۸۳). ایرانیان و اندیشهٔ تجدد. تهران: نشر فرزاد.
۵. بوستاک، فرانسیس و جونز، جفری (۱۳۹۸). برنامه‌ریزی و قدرت، ترجمه مهدی پازوکی و علی حبیبی. تهران: انتشارات کویر.
۶. تابش، احمد (۱۳۸۳). اندیشهٔ توسعه و برنامه‌ریزی در ایران و چگونگی تشکیل سازمان برنامه. تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
۷. توفیق، فیروز (۱۳۸۵). برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آیندهٔ آن. تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۸. گودرزی، منوچهر؛ فرمانفرمایان، خداداد و مجیدی، عبدالمجید (۱۳۸۱). توسعه در ایران ۱۳۲۰ تا ۱۳۵۷. تهران: نشر گام نو.
۹. مک لئود، تاس اچ (۱۳۸۸). برنامه‌ریزی در ایران، ترجمه علی اعظم محمدبیگی. تهران: نشر نی.
۱۰. ----- (۱۳۸۰). برنامه‌ریزی در ایران؛ بر اساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیهٔ برنامه عمرانی سوم، ترجمه علی اعظم محمدبیگی. تهران: نشر نی.
۱۱. مولائی، آیت (۱۳۹۳). قراردادهای اداری؛ مطالعه تطبیقی بسترها، مبانی، ماهیت و اصول. تهران: بنیاد حقوقی میزان.
۱۲. ----- (۱۳۹۷). جزوهٔ درس حقوق اداری ایران. دانشگاه بوعلی سینا، همدان.

اقدامات ابوالحسن ابتهاج در ساختار نظام برنامه‌ریزی ایران ۲۲۹

۱۳. نیلی، مسعود و کریمی، محسن (۱۳۹۶). برنامه‌ریزی در ایران ۱۳۵۶-۱۳۱۶. تهران: نشر نی.
۱۴. وبر، ماکس (۱۳۷۹). عقلانیت و آزادی، ترجمه یدالله موفق و احمد تدین. تهران: نشر هرمس.
۱۵. امین، سیدحسین (۱۳۸۶). «احمد قوام سیاستمدار برتر». مجله اطلاعات سیاسی و اقتصادی، شماره ۲۳۵ و ۲۳۶.
۱۶. جاهد، حسینعلی (۱۳۸۴). «سلامت‌سازمانی». ماهنامه تدبیر، شماره ۱۵۹.
۱۷. رضایی، مهدی (۱۳۹۴). «بایسته‌های حقوقی بودجه نهادگرا». فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۴۸.
۱۸. فاورو، لویی (۱۳۸۳). «حقوق اساسی، حقوق قانون اساسی و اساس حقوق». نشریه حقوق اساسی، شماره ۳.
۱۹. غفاری، مسعود و ترجمان، فریبا (۱۳۹۴). «بوروکراسی دولتی و خروج برخی نیروهای متخصص از ایران». فصلنامه دولت پژوهی، دوره ۱، شماره ۲.
۲۰. گرجی‌ازندریانی، علی‌اکبر و قهرمان‌زاده نیمگزی، فرزین (۱۳۹۵). «بررسی کنترل اقتدار بوروکراتیک در بستر مناسبات بوروکراسی». فصلنامه دولت پژوهی، شماره ۵۰.
۲۱. مومنی، فرشاد (۱۳۸۴). «اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی در ایران». فصلنامه اقتصاد و جامعه، شماره ۶.
۲۲. میرمحمدی، سیدمحمد و حسن‌پور، اکبر (۱۳۹۰). «نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش‌ها». مجله چشم‌انداز مدیریت دولتی، زمستان ۱۳۹۰.
۲۳. نادرنژاد، پروانه (۱۳۹۱). «درآمدی بر فعالیت‌های سازمان برنامه در زمان ریاست ابوالحسن ابتهاج». مجله پیام بهارستان، شماره ۱۶.

ب. انگلیسی

۲۴. Demir Fatih (۲۰۱۱), «Relation between Bureaucracy and Democracy and the problem of bureaucratic control by the elected», Yonetimve Ekinomidergisi, NO. ۲.
۲۵. Mouzelis, Nicos (۲۰۰۰), «Organization and Bureaucracy: An analysis of modern theories», London, Routledge and Kegan Paul.
۲۶. Weber, Max (۱۹۸۷), «Economy and Society», Berkley University of California Press, Vol, 2.