

## ارزیابی ساختار و کارکرد نظام برنامه‌ریزی و عوامل و موانع تحقق اهداف برنامه‌های توسعه در ایران (با تأکید بر برنامه‌های توسعه اول تا چهارم)، (دکتر عباس شاکری)

اقتصاد ما به عنوان یک اقتصاد در حال توسعه، بدون تردید به برنامه‌ریزی نیاز دارد. این پژوهش در پی آن است تا ضمن بررسی ساختار و کارکرد نظام برنامه‌ریزی ایران و تبیین مفهوم و ضرورت برنامه‌ریزی و همچنین استفاده از تجارب اجرای برنامه‌های توسعه، اشارات و راهکارهایی را هم برای تدوین برنامه‌های توسعه آینده و هم برای اجرای بهتر برنامه‌ها ارائه دهد. به همین منظور در این مطالعه پس از بررسی خاستگاه، ویژگی و انواع برنامه‌ریزی، به بررسی فضای اجتماعی، سیاسی و فرهنگی اجرای برنامه‌های بعد از انقلاب پرداخته شده است. پس از آن نظام برنامه‌ریزی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه به لحاظ ساختار و کارکرد، نظام تصویب و ارزشیابی، جایگاه نظم حقوقی و نهادی در برنامه‌ها، تأثیرگذاری نفت در الزامات ساختاری و نهادی، برنامه‌ریزی اقتصادی و نقش، جایگاه و حیطه نفوذ نهادهای برنامه‌ریز در برنامه‌ها، مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته است. در ادامه پژوهش، عملکرد برنامه‌های توسعه را نیز از منظر اقتصادی مورد ارزیابی قرار دادیم و شکاف میان اهداف مصوب و عملکردها را مشخص ساختیم و علل وجود شکاف‌های قابل ملاحظه میان اهداف و عملکردها را از منظر ماهیت و ساختار برنامه‌ریزی در ایران تبیین کردیم. در قسمت پایانی مطالعه به بیان مجاری اصلی ناکامی برنامه‌ها و ارائه راهکار پرداخته‌ایم.

در ادامه به بیان خلاصه‌ای از کلیات موارد فوق و نتایج بدست آمده می‌پردازیم:

### ۱- بررسی فضای سیاسی، اقتصادی و فرهنگی اجتماعی برنامه‌های توسعه

از بررسی فضای اجتماعی، سیاسی و فرهنگی اجرای برنامه‌های اول تا چهارم توسعه بعد از انقلاب می‌توان دریافت نمود که اگرچه برنامه‌ها در مرحله ارائه، تنظیم، تدوین و تصویب، همه جنبه‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی را در کنار موضوعات اقتصادی لحاظ می‌کنند اما عملاً آن چه در اجرا و عمل روی آن تأکید می‌شود عمدتاً موضوعات اقتصادی است، آن هم براساس پارادایم‌های خاص نظری و سیاستی. به بیانی دیگر، در طول سال‌های برنامه‌های توسعه، همواره فضای سیاسی کشور با تنش‌های شدیدی هم به لحاظ سیاست بین‌الملل و هم به لحاظ سیاست‌های داخلی مواجه بود، به نحوی که این تنش‌ها بر عملکرد برنامه‌ها تأثیر منفی داشت. نکته قابل تأمل آن است که برنامه‌ریزان کشور، به لحاظ کردن این تنش‌ها و تأثیرات نتایج آن‌ها بر برنامه‌ها بی‌اعتنا بودند. در ارتباط با فضای فرهنگی و اجتماعی در زمان اجرای برنامه‌ها نیز باید گفت که یا در تدوین برنامه‌ها به ساختارهای فرهنگی و اجتماعی توجهی نمی‌شده و یا در صورت توجه، در بیان یک سری کلیات غیرکاربردی و نامفهوم باقی مانده بود.

### ۲- سیر تحول ساختار و کارکرد برنامه‌های توسعه

با بررسی ساختار و کارکردهای برنامه‌های توسعه‌ای متوجه می‌شویم که همه برنامه‌های توسعه به صورت جامع و فراگیر تهیه و اجرا شده است. یعنی برنامه‌ریزان بدون توجه به ضعف‌های ساختاری و نهادی و همچنین بدون توجه به نیازهای متفاوت هر بخش، همه اهداف خب و آرمانی و همه آمال و آرزوها را برای همه بخش‌ها در چارچوب یک برنامه واحد تعبیه کرده‌اند، بدون این که به بسترها و ضرورت‌های ساختاری و نهادی آن توجه کرده باشند. در حالی که اهداف برنامه‌ها باید با در نظر گرفتن و تعامل همه‌جانبه تمامی بخش‌ها و با لحاظ ظرفیت‌ها و منابع مجد و قابل دسترس هر بخش، تعیین شوند؛ اهدافی که با در نظر گرفتن ساختارها و ظرفیت‌های نهادی و فرهنگی جامعه و پیش نیازها، ضرورت‌ها ضعف‌های ساختاری و اجتماعی طبقه‌بندی شده و صرفاً یک سری اهداف خوب و والا را شامل نمی‌شوند. لذا در تدوین برنامه‌ها لحاظ کردن اهداف تمامی بخش‌ها در تعامل با یکدیگر و به صورت یک نظام سیستمی امری ضروری است. یعنی نباید و اصولاً نمی‌توان یک سری اهداف مشخص، کلیشه‌ای و از پیش تعیین شده مطلق، برای تمامی بخش‌های یک جامعه مشخص کرد و به طور قطعی انتظار تحقق این اهداف را داشت. هر بخش و حتی هر یک از زیربخش‌های یک بخش و یک مجموعه، ظرفیت‌ها، ضرورت‌ها، کاستی‌ها، پیش‌نیازها، نیازها و در یک عبارت کلی، ساختار مختص به خود را دارد

که توجه جزء به جزء دقیقی را می‌طلبد. لذا اهداف برنامه‌ها، باید اهدافی باشند که این پیش‌نیازها را لحاظ کرده و حتی از انعطاف‌پذیری لازم برای تطبیق خود در صورت تغییر این پیش‌نیازها برخوردار باشند. البته تعیین اهداف جداگانه برای هر بخش به معنی انفصال کلی این اهداف نیست، بلکه چنانچه در ابتدا گفته شد تمامی این اهداف در تعامل با یکدیگر و مانند یک سیستم به دنبال تحقق اهداف کلی یک جامعه بوده و حضور هر کدام برای تحقق این اهداف کلی همانند لزوم وجود کلیه اجزای یک سیستم جهت عملکرد بهینه آن سیستم، ضروری است.

### **۳- جایگاه نظام حقوقی و نهادی در برنامه‌های توسعه:**

در این گزارش با توسل به تحلیل جایگاه نظام حقوقی و نهادی در برنامه‌های توسعه مشاهده می‌شود که در نظام برنامه‌ریزی، برای نظام حقوقی جایگاه مشخصی تعریف نشده و به نقش نهادهای موجود در جامعه توجهی نشده است، در حالی که برنامه مناسب و کارآمد محصولی از تعامل و ویژگی‌های نهادهای مدنی و سیاسی جامعه است، نظام حقوقی جامعه، با صدور احکام قانونی شفاف، سازگار و روش می‌تواند نقش مهمی در تعیین محدوده هر یک از دو زیرنظام کارشناسی و سیاسی و نحوه تعامل آن دو با یکدیگر ایفا نماید. بر این اساس، هر قدر در نظام حقوقی، مواضع روشن و شفاف درباره موضوعات مهم نظام برنامه‌ریزی ارائه شده باشد، شکل‌گیری ماتریس نظام برنامه‌ریزی، سهل‌تر و با چالش‌های کم‌تری صورت می‌پذیرد. یافته‌های تاریخی حاکی از آن است که در نظام برنامه‌ریزی ایران، به این امر توجهی نشده است و این موضوع یکی از مجاری ناکامی برنامه‌ریزی در ایران می‌باشد. به طور مثال علی‌رغم اهمیت و جایگاه مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی به عنوان نمایندگان منویات مردم، نقش آن‌ها در تدوین اهداف آرمانی و کلی برنامه‌ها به طور روشن بیان نشده است. همچنین علی‌رغم اهمیت زیاد نظارت بر برنامه‌های توسعه، بسیاری از وظایف نظارتی نهادهای مختلف، یا فاقد تعریف و تعیین محدوده یا ابزار نظارتی است یا دارای تداخل.

### **۴- تأثیرگذاری نفت در الزامات ساختاری و نهادی برنامه‌ریزی اقتصادی ایران:**

تأثیر نفت بر اقتصاد و برنامه‌های توسعه بر کسی پوشیده نیست، به نحوی که گروهی از اقتصاددانان وجود این ماده را عامل عدم موفقیت برنامه‌ها می‌دانند. لذا ما نیز در این گزارش جایگاه مهمی برای نقش نفت در نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در نظر گرفته‌ایم. از یافته‌های تاریخی این چنین مشخص شد که کانال تأثیرگذاری نفت بر نظام برنامه‌ریزی از برنامه‌ریزی مجریان برنامه‌های توسعه آغاز شده و از طریق تغییر قیمت عوامل تولیدی به ظهور بیماری هلندی ختم می‌شود. به عبارت دیگر زمانی که قیمت نفت افزایش می‌یابد، منابع مالی دولت افزایش یافته و لذا دولت با تصور در اختیار داشتن منابع ارزی عظیم، دیگر توجهی به اهداف و مفاد برنامه‌ها ندارد و برای دنبال کردن اهداف ناسنجیده و جاه طلبانه و عبور از تنگناها به واردات و تبدیل آن به پول ملی روی می‌آورد که نتیجه این اقدام گرفتاری اقتصادی در دام بیماری هلندی است.

### **۵- نقش، جایگاه و حیطه نفوذ نهادهای برنامه‌ریز در برنامه‌ریزی توسعه:**

نظام برنامه‌ریزی در ایران شامل دولت به عنوان نهاد برنامه‌ریز (پیش‌تر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (برنامه و بودجه سابق) و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی فعلی)، مجلس شورای اسلامی به عنوان مرجع تصویب برنامه و دولت به عنوان مجری برنامه مصوب است. به بیان دیگر، برنامه‌ریزی در ایران به صورت بالا به پایین صورت می‌گیرد. یعنی حاکمیت، برای تمام بخش‌ها بنابر صلاحدید خود اقدام به برنامه‌ریزی می‌کند، بدون این که به نیازهای هر بخش توجهی داشته باشد. به علاوه نکته قابل تأمل آن است که دولت‌ها معمولاً برنامه‌ای که خود پی‌ریزی کردند را بهتر انجام داده‌اند چرا که نظام اداری و تشکیلات و منابع انسانی سازمان مرکزی برنامه‌ریزی تحت تأثیر تحولات سیاسی قرار داشته و با تغییر دولت دچار تغییر و تحول شده است. لذا همان‌طور که مشخص است، به این علت که نظام برنامه‌ریزی از نهادهای درگیر که بخش‌های اقتصادی را تشکیل می‌دهند و همواره حتی با تغییر دولت‌ها نیز ثابت هستند استفاده نمی‌کند، در رسیدن به اهداف خود درست عمل نمی‌کند.

## ۶- سیر تاریخی شاخص‌های کلان:

در همه برنامه‌های توسعه اجرا شده خصوصاً برنامه‌های اول تا چهارم (بعد از انقلاب)، اهداف عمرانی، رفاهی و کلان برنامه‌ها (تورم، رشد، بیکاری، صادرات، نقدینگی و واردات و ...) تحقق نیافته است و شاید بتوان نتیجه‌گیری کرد که وضعیت ما پس از اجرای این برنامه‌ها به لحاظ شرایط تخصیص منابع و توزیع تابعی درآمد (functional distribution of income) اگر بدتر نشده باشد، بهتر هم نشده است. صاحب‌نظران علت این ناکامی را در اجرای سیاست‌های تعدیل و تکیه و اعتماد بر سیاست‌های مبتنی بر مکانیسم بازار می‌دانند. بدون شک، اتخاذ و اجرای این سیاست‌ها نیازمند توجه به زیرساخت‌های نهادی و بهبود بسترهای قانونی از جمله حقوق مالکیت، ضمان قراردادها و ... بوده است که متأسفانه مورد غفلت برنامه‌ریزان قرار گرفته است. به طور کلی، در جمع‌بندی این گزارش مبنی بر ارزیابی نظام برنامه‌ریزی ایران، به موارد زیر دست یافتیم:

- ۱- نظام برنامه‌ریزی به صورت متمرکز و از بالا به پایین و غیرمشارکتی است.
- ۲- تعریف روشن و واضح از مفاهیم بنیادین از جمله مفهوم توسعه در هیچ یک از برنامه‌ها وجود ندارد.
- ۳- تأثیرپذیری نظام اداری و تشکیلات و منابع انسانی سازمان مرکزی برنامه‌ریزی از تحولات سیاسی
- ۴- نظام برنامه‌ریزی فاقد معیار لازم برای اولویت‌بندی در مسئله‌یابی و سیاست‌گذاری است.
- ۵- بخش خصوصی در این نظام برنامه‌ریزی جایگاهی ندارد.
- ۶- افق برنامه‌ها میان مدت و فاقد آینده‌نگری و چشم‌انداز بلندمدت است.
- ۷- این نظام برنامه‌ریزی فاقد نقشه آمایش سرزمین برای شکل‌گیری تقسیم کار ملی است.
- ۸- فقدان انسجام، هماهنگی و شفافیت در نظام حقوقی و تداخل وظایف و اختیارات، تقسیم کار هماهنگ در برنامه‌ریزی توسعه را دشوار نموده است.
- ۹- فقدان انسجام و انطباق روشن برنامه‌ها در مراحل مختلف گردش کار تدوین و تصویب و اجرا، در عمل موجب فقدان تعهد اجرا و نظارت شده‌اند.

### راهکارهای پیشنهادی برای برنامه‌های آتی توسعه:

با توجه به این موارد برای این که برنامه‌های توسعه از کارایی لازم برخوردار باشند و به اهداف خود نزدیکتر شوند، بدون شک باید نگاهمان به برنامه‌ریزی را تغییر دهیم و به جای برنامه‌های کلی و جامع و فاقد مضامین توسعه‌ای، برنامه‌های توسعه با محورهای خط‌دهنده را مورد توجه قرار دهیم که در آن خشکاندن یا محدود کردن فساد، ایجاد شفافیت، اصلاح بودجه، رفع وابستگی به نفت از طریق تصمیمات ملی و فراقوه‌ای، محدود کردن بخش‌های نامولد، توجه به جنبه‌های نرم‌افزاری تولید و صنعت در کنار جنبه‌های سخت‌افزاری، حذف رانت ارزش زدای موجود به رانت ارزش افزایش شومپیتری مورد تأکید و اهتمام واقع شود و پس از آن سیاست‌های متناسب و تصحیح‌کننده کلان اقتصادی را در دستور کار قرار دهد. بنابراین تجربه برنامه‌ریزی‌های اخیر به خوبی به ما گوشزد می‌کند که اصلاحات نهادی، ارتقاء حکمرانی، ارتقاء حقوق مالکیت، مبارزه با فساد و اصلاح خرج و دخل دولت و تصحیح هزینه‌ها براساس ملاک‌های توسعه‌ای باید جوهره برنامه‌ریزی ما را شکل دهد به نحوی که قبل از هر چیز سازوکار اجرای راهبردها و سیاست‌ها و به طور کلی نظام اجرایی کشور را تصحیح کند و بعد از آن به اصلاحات قیمتی و سیاست‌های کلان و تجاری بپردازد. بدون شک عدم توجه به این موارد مبنایی و اکتفا نمودن به گنجانیدن لیستی از اهداف و آرزوهای دست نیافتنی در برنامه‌ها و صرفاً پرداختن به شوک درمانی و تغییرات بدون بستر و بدون مقدمه قیمت‌های کلیدی و اجرای فرآیند خصوصی‌سازی به روش توزیع اختلال‌زای رانت و فساد (چه در مورد بنگاه‌ها و چه در مورد بانک‌ها) جز به تقویت وابستگی نهادهای اقتصادی موجود و مسیرهای ناکارای طی شده و باز تولید و تشدید مشکلات گذشته نمی‌انجامد. البته اجماع ذهنی و عمل ارکان حکومت و گروه‌های ذینفع در آن و نیز توافق و مشارکت ذهنی و عملی مردم باید در ساختار برنامه‌ریزی، هم مورد توجه قرار گیرد و هم برای تحقق آن به عنوان یک پیش‌نیاز، چاره‌ای اندیشیده شود.

تمام رهاسازی‌ها، پرش‌های قیمتی و شوک درمانی‌های تجربه شده به ما نشان داد که اولاً اصلاح نهاد و ساختار به عنوان یک بستر و پیش شرط ابتدا باید در برنامه‌ریزی مورد توجه قرار گیرد و بعد سیاست‌های سنجیده با توالی و ارتباط منطقی در دستور کار واقع شود. لذا بدون اصلاح نهادی و ایجاد مقدمات ساختاری، سیاست‌گذاری اصلاح و تعدیل به روش‌های قبلی، هم عدم تعادل‌ها، بی‌ثباتی‌ها و دور باطل رکود تورمی موجود را پیچیده‌تر و تشدید می‌کند و هم فرصت‌های توسعه کشور را زائل می‌نماید.