



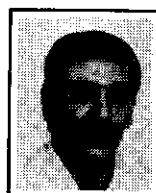
همراه با مروری بر برنامه‌های گذشته

اقتصاد در برنامه سوم

یکپارچگی یا جمع آرزوها



غلامرضا نصیرزاده



حسین عظیمی



مهدی علی



سیابک صمیمی دهمکردی



علی‌اکبر صابری



مرئضی بهشتی

شرکت‌کنندگان

در

میزگرد



فوق‌لیسانس مهندسی مکانیک، مشاور و عضو هیات علمی سازمان مدیریت صنعتی (اداره‌کننده جلسه)

دکترای اقتصاد توسعه از دانشگاه آکسفورد انگلستان، دانشیار دوره دکترا در دانشگاه آزاد اسلامی، متخصص مسائل توسعه و اقتصاد ایران، مشاور در بخشهای صنعت و کشاورزی

دکترای اقتصاد از انگلستان، مدیرکل دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه

مهندس مکانیک، کارشناس ارشد برنامه‌ریزی سیستم‌های اقتصادی - اجتماعی، مدیرکل امور صنایع و معادن سازمان برنامه و بودجه و دبیر کمیته‌های برنامه‌ریزی صنعت و معدن در برنامه سوم توسعه

فوق‌لیسانس مهندسی مکانیک از دانشگاه شیراز، رئیس هیات مدیره شرکت صنعتی بونان، مدیرمسئول مجله مهندسی مکانیک، متخصص در مسائل صنعتی

دارای تحصیلات دانشگاهی در رشته‌های اقتصاد، آمار و علوم سیاسی تا سطح دکترا (بدون تز) و سابقه فعالیت در سازمان برنامه و بودجه، مرکز آمار ایران و همکاری در ایجاد انجمن مدیران صنایع

بخش اول

اگر بپذیریم که «گذشته چراغ راه آینده است» بایستی اذعان کرد که کشور ما با داشتن پیشینه‌ای پنجاه‌ساله در زمینه برنامه‌ریزی همچنان با این سوال روبروست که آیا برنامه‌های میان‌مدت که در کشور طراحی و به مرحله اجرا درمی‌آید موفق به برآورد نیازهای جامعه و دستیابی به چارچوبی پایدار برای استمرار بهبود زندگی مردم شده است یا خیر؟

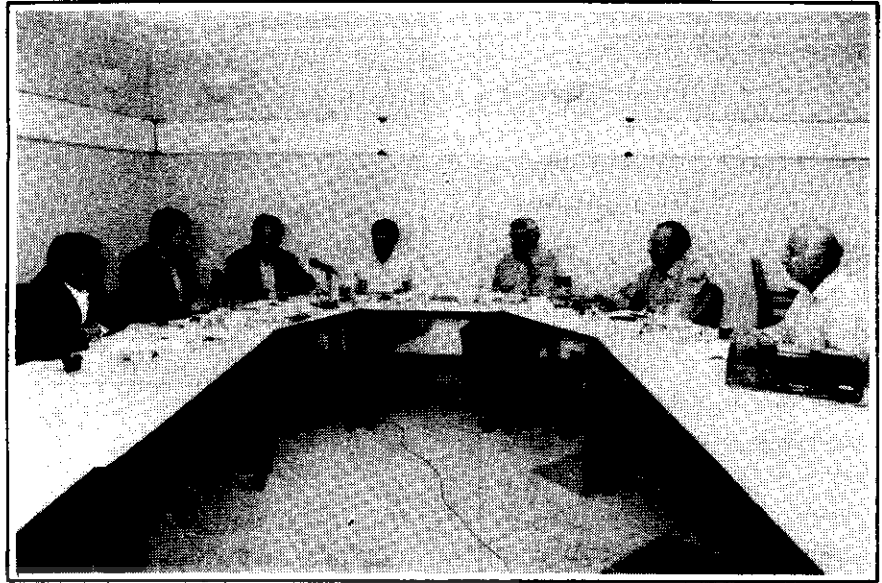
به نظر می‌رسد علی‌رغم تجربه طولانی برنامه‌ریزی، سند برنامه غالباً در فرایند اجرای آن کنار گذاشته شده و رجال سیاسی در قالب برنامه‌ای سایه مسیر حرکت مورد نظر خود را تعقیب می‌کنند. هرچند نمی‌توان این نکته را در مورد طول پنجاه‌سال برنامه‌ریزی کشور صادق دانست، ولی وجه غالب عملکرد برنامه‌های کشور می‌تواند بیانگر این مقوله باشد.

نکات یادشده این سوال را در اذهان ایجاد می‌کند که برنامه‌های تدوین شده در فرایند اجرا تاچه حد محقق شده است؟ در حال حاضر که کشور به تدوین برنامه پنج‌ساله سوم خود مشغول است تاچه حد می‌توان انتظار داشت که فلسفه یکپارچه‌ای بر اصول حاکم بر تدوین این برنامه مستقر است و چه تمهیداتی برای پیاده کردن این اصول اندیشیده شده است؟ این نکات و سوالات، مبنای میزگرد این شماره تدبیر قرار گرفته است.

اما از آنجا که سیاستهای کلی برنامه سوم مورد تایید مقام معظم رهبری و نیز رهنمودهای مصوب هیات دولت در مورد بخش اقتصادی این برنامه از اهمیت ویژه‌ای برای مخاطبان تدبیر بویژه مدیران بنگاههای اقتصادی و تولیدی و سازمانها و موسسات برخوردار است، لذا مجموعه این دو سیاستها و رهنمودها همراه با مباحث این میزگرد برای اطلاع خوانندگان تدبیر منتشر می‌شود. ضمناً با توجه به اهمیت بحث و ضرورت طرح آن به صورت گسترده‌تر، تصمیم گرفته شد که استثنائاً دیدگاهها، نظرات و مباحث مطرح شده در این میزگرد در دو شماره منتشر شود.

بخش اول ضمن اشاره به سابقه برنامه‌ریزی در کشور، پاسخ به پرسش نخست است که برنامه‌های تدوین شده در فرایند اجرا تا چه حد جنبه عملی پیدا کرده است. در دومین و آخرین بخش میزگرد که در شماره آینده منتشر می‌شود خوانندگان تدبیر با ویژگیها و فلسفه حاکم بر برنامه پنج‌ساله سوم توسعه و نیز رهنمودهای اقتصادی مصوب دولت در این برنامه آشنا خواهند شد.

اینک باسپاس فراوان از صاحب نظران، مدیران و میهمانان ارجمندی که دعوت تدبیر را برای شرکت در این نشست مهم مدیریتی - اقتصادی پذیرفتند، توجه شما خوانندگان ارجمند را به نخستین بخش این میزگرد جلب می‌کنیم.



سیاستهای کلی برنامه سوم توسعه

حضرت آیت ... خامنه‌ای
رهبر معظم انقلاب اسلامی
در اوایل خرداد ماه سال جاری
طی نامه‌ای
خطاب به آقای
خاتمی رئیس‌جمهور،
سیاستهای کلی
برنامه سوم توسعه را
برای اجرا ابلاغ کردند.
آنچه در پی می‌آید
سیاستهای کلی
برنامه سوم توسعه
در زمینه‌های مختلف
اقتصادی،
فرهنگی،
اجتماعی، سیاسی،
دفاعی و امنیتی
است.

● اقتصادی

۱ - تمرکز دادن همه فعالیت‌های مربوط به رشد و توسعه اقتصادی به سمت و سوی عدالت اجتماعی و کاهش فاصله میان درآمدهای طبقات، رفع محرومیت از قشرهای کم درآمد.

حاکم بر برنامه سوم چیست و تفاوت آن با برنامه‌های قبلی در چیست؟ نکته سوم اینکه چه تمهیداتی باید اندیشیده شود که برنامه شکل اجرایی پیدا کند و تنها به صورت آمار و ارقام نیاشد.

در اینجا بی‌مناسبت نیست که در مورد قسمت اول توضیح مختصری بدهیم. تجربه کشور نشان می‌دهد که سوابق طولانی در برنامه‌ریزی در کشور وجود دارد و دوستان که همه صاحب‌نظر هستند قطعاً بهتر می‌دانند که ما در واقع قریب ۵۰ سال سابقه برنامه‌ریزی داریم، پنج برنامه قبل از انقلاب و دو برنامه هم پس از انقلاب، تدوین و اجرا شده و یک برنامه هم نوشته شده، اما به جمع‌بندی نرسیده است.

برنامه اول عمرانی کشور محدود شده سال‌های ۱۳۳۴-۱۳۳۷ را دربرمی‌گرفت. هرچند که این برنامه فاقد اطلاعات منظم و مبانی صحیح آماری تلقی می‌شد، ولی در مرحله اجرای خود با مجموعه اجرایی کشور روبرو شد که برای اولین بار با موضوع برنامه روبرو می‌شدند. در ضمن برنامه به دنبال تامین منابع خارجی نیز بود. این برنامه با نهضت ملی شدن نفت با توقف روبرو شد.

تهیه برنامه عمرانی دوم یکسال پس از کودتای ۲۸ مرداد آغاز شد و اهداف آن دوره زمانی ۱۳۴۱-۱۳۳۴ را دربرمی‌گرفت. این برنامه هم مانند برنامه اول به عقیده صاحب‌نظران بیشتر فهرستی از پروژه‌ها بود تا یک برنامه منسجم. برنامه سوم با همکاری گروه مشاوران هاروارد تهیه شد که دوره زمانی ۱۳۴۶-۱۳۴۱ را دربرمی‌گرفت. این برنامه هم در میانه راه دچار دگرگونی‌هایی شد. برای مثال اصلاحات اقتصادی ایران در سال‌های برنامه از جمله اصلاحات ارضی چندان در برنامه پیش‌بینی

نصیرزاده: بحث برنامه سوم برای این میزگرد در نظر گرفته شده است. از چند ماه پیش تصمیم بر این بود که این برنامه اجرا شود، اما جمع‌بندی نشدن بحث رهنمودهای برنامه باعث این تاخیر شد. با توجه به تصویب سیاستها و اصلاح آنها در دفتر رهبری و شورای تشخیص مصلحت، این تاخیر قابل قبول بود، اما الان زمان مناسبی برای آغاز این بحث است. بحث را تقریباً به سه قسمت تقسیم کرده‌ایم. در یک قسمت می‌خواهیم به دنبال این باشیم که تجربه گذشته را مرور کنیم. تجربه برنامه‌ریزی در کشور طولانی است و حتی نزدیک به ۵۰ سال می‌رسد. در مطالعه ادبیات موضوع دچار این تنگنا می‌شویم که بین آنچه که به‌عنوان برنامه تهیه شده و آنچه که اجرا شده معمولاً تفاوت قابل توجهی وجود دارد و در هر کدام از مقاطع هم دلایل قابل توجهی برای این مساله طرح شده است. سوال اول این است که دلیل این تفاوت چیست؟ آیا تفاوت از برنامه یا از مجریان است؟ نکته بعدی این است که با توجه به دو برنامه پنج ساله اول و دوم، فلسفه حاکم بر برنامه پنج‌ساله سوم چیست؟ آیا یک فلسفه منسجمی بر برنامه سوم حاکم خواهد بود یا خیر؟ مثلاً اگر در مقطعی ادعا می‌شود سیاست تعدیل اقتصادی بر برنامه حاکم بوده است مدعیان این مساله در واقع در دو طیف جداگانه قرار دارند: عده‌ای ایراد می‌گیرند که چرا سیاستهای تعدیل بوده و این مساله باعث شده است که تحقق برنامه دچار مشکل شود. برعکس، طرفداران سیاست تعدیل معتقدند که اصلاً سیاست تعدیلی در برنامه وجود نداشته است. در واقع ما در این بحث باید به دنبال این مطلب باشیم که فلسفه

نشده بود. برنامه چهارم عمرانی کشور توسط کارشناسان ایرانی تهیه شد و دوره زمانی ۱۳۵۱-۱۳۴۷ را دربرمی گرفت. در این برنامه اتکا به توسعه صنعتی به عنوان یک هدف اصلی درآمد و با اتکاء به استراتژی جایگزینی واردات شکل گرفت. به عقیده صاحب نظران می توان این برنامه را به صورت نسبی موفق دانست. برنامه بعدی برنامه پنج ساله ۱۳۵۶-۱۳۵۲ بود که هرچند با اهداف مشخصی تنظیم شد، ولی افزایش درآمدهای نفتی در واقع برنامه را از مسیر خود خارج کرد و تداوم برنامه به دور از فضای کارشناسی انجام شد. برنامه ششم در دست تدوین بود که به مرحله انقلاب رسیدیم.

بعد از انقلاب دو برنامه مدون را پشت سر گذاشته ایم یکی برنامه پنج ساله اول که محدوده زمانی ۱۳۶۸-۱۳۷۲ را دربرمی گرفت و برنامه پانزده ساله دوم که سالهای ۱۳۷۷-۱۳۷۳ را می پوشاند.

اما با نگاه نقادانه به این برنامه ها می توان گفت آنچه که به عنوان برنامه تهیه می شود و توسط مجری اجرا می شود تفاوت قابل توجهی وجود دارد. نه تنها این تفاوت در برنامه های بعد و قبل از انقلاب دیده می شود، بلکه حتی این تفاوت در عالم تدوین برنامه و عالم اجرا هم مشاهده می شود. در این زمینه گفته ها مختلف است. زمانی گفته می شود صرفاً یک سری پروژه ها اسم برنامه را به خود گرفته است. برخی اوقات بحث می شود که در اواسط برنامه اتفاقی در کشور افتاده است. برای مثال افزایش قیمت نفت باعث شده است که کل برنامه به هم بخورد و یک چیز دیگری اجرا شود. برخی اوقات بحث می شود که در زمان تدوین برنامه و زمان اجرا یک مجری وارد برنامه شده که چارچوب فعالیت خود را فراتر از برنامه قرار داده و آنچه را که فکر می کرده صحیح است پیاده کرده است. بعضی از منتقدان هم نقد را روی برنامه گذاشته و می گویند توان کارشناسی برنامه ریزان ما برای تدوین مناسب نبوده و اشکال داشته است. اما به نظر می رسد که بحث آخر یعنی اشکال در توان کارشناسی، زیاد جدی نیست، زیرا از زمان تشکیل سازمان برنامه و بودجه تاکنون همواره این بحث بوده است که توان کارشناسی کشور تا حدی است که بتواند برنامه را برای خود اجرا کند. اما نکته مهم و کلیدی در این زمینه آن است که در میان کسانی که متولی تدوین برنامه بودند و افراد متولی اجرای برنامه و سیاست گذاران اصلی کشور وفاق لازم وجود نداشته است. حالا بدون اینکه بیشتر وارد بحث شویم این سوال عمده را مطرح می کنیم که دلیل عمده تفاوت بین آنچه که به عنوان برنامه تدوین



نصیرزاده:

میان آنچه به عنوان برنامه در کشور تهیه می شود و آنچه اجرا می شود تفاوت قابل توجهی وجود دارد.

می شود و آنچه که اجرا می شود چیست و این مساله ناشی از چه عواملی می تواند باشد؟

عظیمی: در ابتدا باید طی مقدمه ای بررسی کرد که اصولاً این بیان که «برنامه های توسعه ایران همیشه مشکل داشته و قابل اجرا نبوده» تاجه حد درست است! تصور من این است که ممکن است ما بیش از حد تحت تاثیر تجارب برنامه ریزی ایران از ۱۳۵۱ به بعد باشیم، و چون این برنامه ها در اجرا دچار مشکل بوده اند، مسئله را تعمیم داده و فکر کنیم که همیشه برنامه ریزی در ایران همین گونه بوده است. در این بررسی خواهیم دید که برنامه اول قبل از ملی شدن نفت تدوین شد ولی فرایند ملی شدن نفت مانع اجرای برنامه اول ایران شد. به نظر می رسد این برنامه اگر مصادف با ملی شدن نفت نمی شد از نظر اجرایی مساله چندانی نداشت. بخصوص اساس برنامه اول ایران متکی بر پروژه های تعریف شده بود و در تجربه برنامه توسعه، تمام برنامه هایی که استخوان بندی اصلی شان پروژه های تعریف شده باشد معمولاً در اجرا شانس بیشتری برای تحقق دارند. اما وقتی وارد برنامه دوم، سوم و چهارم می شویم، واقعاً آنچه طراحی شد تا حد قابل قبولی اجرا هم شد. یعنی از حدود ۱۳۳۵ تا حدود ۱۳۵۰ سه برنامه توسعه ای داریم که ضمن اینکه اختلاف اجرا و طراحی در آنها وجود دارد، این اختلافات کاملاً در ادبیات برنامه ریزی پذیرفته شده است. چون هیچ برنامه ریزی به عنوان وحی منزل تلقی نمی شود و

۲ - ایجاد نظام جامع تامین اجتماعی برای حمایت از حقوق محرومان و مستضعفان و مبارزه با فقر و حمایت از نهادهای عمومی و موسسات و خیریه های مردمی با رعایت ملاحظات دینی و انقلابی.

۳ - تلاش برای مهار تورم و حفظ قدرت خرید گروه های متوسط و کم درآمد جامعه و کمک به سرمایه گذاری و ایجاد اشتغال برای آنان.

۴ - اصلاح نظام مالیاتی در جهت: برقراری عدالت در گرفتن مالیات. توجه به ضرورت تولید و سرمایه گذاریهای تولیدی و ایجاد انگیزه های مردمی در پرداختن مالیات و افزایش نسبت مالیات در درآمدهای دولت.

۵ - اهتمام به توسعه و عمران روستاها و توجه ویژه به معیشت روستائیان.

۶ - فراهم آوردن زمینه های اشتغال بیشتر با ایجاد انگیزه های مناسب و حمایت و تشویق سرمایه گذاری و کارآفرینی و توسعه فعالیت های اشتغالزا در جهت کاهش بیکاری، بخصوص در بخش های کشاورزی و صنایع تبدیلی و کارگاه های متوسط و کوچک.

۷ - اصلاح مقرراتی که انحصارهایی در فعالیت های اقتصادی بوجود آورده یا خواهد آورد با رعایت موارد پیش بینی شده در قانون اساسی و مصالح کشور.

۸ - عدم ترجیح بخش های دولتی و عمومی که فعالیت اقتصادی دارند نسبت به بخش های خصوصی و تعاونی در برخورداری از امتیازات و دسترسی به اطلاعات.

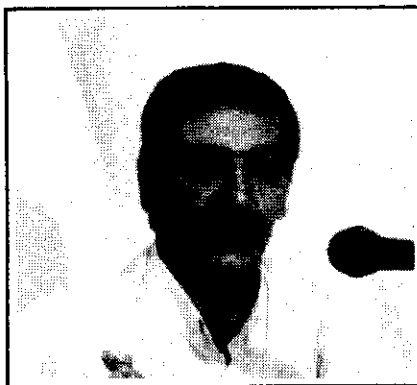
۹ - رعایت مندرجات بند ۸ از سیاست های برنامه دوم در امر واگذاری موسسات اقتصادی دولت به بخش های تعاونی و خصوصی.

۱۰ - حفظ امنیت سرمایه گذاری و ارج نهادن به سازندگی و کارآفرینی و حفظ حرمت دارایی های ناشی از راه های قانونی و مشروع.

۱۱ - برنامه ریزی جامع برای دستیابی به جهش در صادرات غیرنفتی و کاستن از تکیه بر درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام.

۱۲ - استفاده مطلوب از موقعیت و مزیت جغرافیایی کشور بویژه در امر بازرگانی.

۱۳ - فراهم ساختن امنیت غذایی و



عظیمی:

سه علت مبنایی یعنی ضعف شدید سازوکارهای تحقیقاتی جامعه، ضعف شدید سازوکارهای اطلاعاتی جامعه و ضعف شدید سازوکارهای سازمانی می تواند هر برنامه را از قدرت و اقتدار علمی بیندازد.

می گیرد؛ بانکها و صنایع بزرگ ملی می شوند، مالکیت بزرگ کشاورزی در روستاها از بین می رود، روابط خارجی ایران شکل تازه ای پیدا می کند، هدفهای تولید نفت تغییر می کند و... این نوع رویدادها فارغ از اینکه رویدادها، درست یا غلط از نظر توسعه کشور باشند به گونه ای نیست که خودبه خود اتفاق افتاده باشد و یا به دولت تحمیل شده باشد. بلکه از امور مهمی است که دولت برای آنها برنامه ریزی کرده و قانون نوشته و سپس انجام داده است. حتی در طول دوران تحمیل جنگ، هیچکدام از این برنامه های تغییر ساختار متوقف نمی شود. اما فارغ از این اقدامات در طی سالهای ۶۰ و ۶۱ اولین برنامه توسعه پس از انقلاب ایران به صورت رسمی در چهار جلد بزرگ تهیه و به مجلس تقدیم شد. این برنامه بحث های فراوانی را در مجلس به دنبال داشت و در نهایت مورد تصویب قرار گرفت. بنابراین تا سالهای ۶۷ و ۶۸ برنامه هایی که مصوب بود اجرا شد، آنچه که اجرا نشده مصوب نبوده است. به بیان دیگر یک دوره ۱۷ ساله قبل از انقلاب و یک دوره ۱۰ ساله بعد از انقلاب، یعنی مجموعاً طی ۲۷ سال آنچه که مورد تصویب قرار گرفت اجرا شد. در سال ۱۳۶۸، برنامه اول توسعه پس از انقلاب به تصویب مجلس رسید. اما اگر «کمیات ریالی» در این برنامه اجرا نشد مهمترین و درعین حال ساده ترین دلیل آن نرخ ارز بود که برنامه براساس هر دلار ۷۰ ریال تنظیم شده بود. طبیعی است وقتی نرخ ارز در جریان اجرای برنامه تغییر کرد همه ارقام زیورود شد. ولی

در اجرا تا آنجا که چارچوب های اصلی اجرا شود معمولاً برنامه های موفق تلفی می شود. از سال ۱۳۵۱ به بعد مشکلی که آقای نصیرزاده فرمودند پیدا می شود. در این زمان برنامه پنج ساله پنجم توسعه کشور طراحی و تصویب شد، ولی خیلی زود مورد تجدیدنظر قرار گرفت. علت هم این بود که در زمان طراحی برنامه، پیش بینی افزایش چشمگیر درآمد نفت که در سالهای ۵۲ به بعد اتفاق افتاد نشده بود، به محض اینکه افزایش شدید درآمد نفت پیش آمد، مقامات بلندپایه کشور به تجدیدنظر در برنامه پنج ساله پرداختند. البته بعضی از کارشناسان سازمان برنامه در همان زمان با این تجدیدنظر مخالفت می کنند، ولی مقامات مورد بحث در این تصورند که چون از این به بعد پول و منابع مالی کافی در اختیار آنهاست، پس هر کاری را می توانند در زمان کوتاه انجام دهند. به هر حال و علی رغم توصیه های کارشناسی خواست سیاسی در آن زمان تسلط پیدا می کند و در نتیجه اعتبارات برنامه چندین برابر می شود و عدم امکان اجرای برنامه نیز از همین اقدام مایه می گیرد. به این صورت، برنامه پنج ساله تجدیدنظر شده پنجم عمرانی کشور در اجرا توفیقی پیدا نکرد.

بعد از انقلاب تا سالهای ۶۰ و ۶۱ برنامه ریزی به صورت رسمی مورد توجه نبود ولی ساختار سازی جامعه جدید و مطلوب به شدت دنبال می شد. در ادبیات توسعه، ساختار سازی حتی مهمتر از برنامه ریزی رسمی است و به این معنا سالهای ۵۷، ۵۸، ۶۰ و ۶۱ سالهای بسیار موفق برنامه ریزی توسعه کشور است هر چند که اسماً برنامه ای وجود ندارد، ولی دولت به شدت به دنبال تغییر ساختارهاست. برای مثال در آن دوره، همه به دنبال این هستند که صنایع دولتی شوند، مالکیت بزرگ در آن دوره معادل دزدی تلفی می شود و... هر چند ما برداشت محدودی از مفهوم برنامه ریزی داریم، ولی باید عنایت داشته باشیم که تغییر جامعه فقط در اثر پیش بینی های متن رسمی برنامه نیست. مثلاً یکی از مهمترین حوادثی که شکل جامعه ایران را در قبل از انقلاب تغییر داد مساله اصلاحات ارضی است. اصلاحات ارضی در هیچیک از برنامه های توسعه در قبل از انقلاب مطرح نشده بود، بلکه اقدامی بود ساختاری که خارج از برنامه طراحی و اجرا شد. نمونه دیگر اینکه یکی از پایگاههای اصلی ایجاد صنایع مدرن در ایران، بانک توسعه صنعت و معدن است. در حالی که ایجاد این بانک هم جدای از برنامه و به صورتی ساختاری لازم طراحی و به وجود آمد.

به بحث اصلی بازگردیم. پس از انقلاب، تغییرهای ساختاری در اقتصاد ایران صورت

خودکفایی در کالاهای اساسی، به وسیله افزایش تولید داخلی بویژه در زمینه کشاورزی. ۱۴ - اصلاح نظام پولی و سامان بخشیدن به بازارهای مالی کشور در جهت حفظ ارزش پول ملی و تجهیز منابع مالی برای سرمایه گذاری مولد و اشتغال آفرین.

۱۵ - رعایت دقیق منافع ملی و اصول قانون اساسی و پرهیز از سلطه بیگانگان در جذب منابع خارجی.

۱۶ - آموزش و بازآموزی نیروی انسانی در سطوح گوناگون، برای پاسخگویی به نیاز بنگاههای اقتصادی و فراهم ساختن مهارتها و تخصصهای لازم در همه سطوح.

● فرهنگی

۱۷ - اعتلا و عمق بخشیدن به معرفت و بصیرت دینی و قرآنی و تحکیم فکری و عملی ارزشهای انقلاب اسلامی و مقابله با تهاجم فرهنگی بیگانه.

۱۸ - زنده و نمایان نگاهداشتن اندیشه دینی و سیاسی حضرت امام خمینی رحمه... علیه در همه سیاستگذاریها و برنامه ریزیها، و برجسته کردن نقش آن به عنوان یک معیار اساسی.

۱۹ - رعایت آراستگی سیمای جامعه و کشور و محیط سازندگی به ارزشهای اسلامی و انقلابی.

۲۰ - جهت دمی رسانه ها بخصوص صدا و سیما به سمت سالم سازی فضای عمومی و رشد آگاهیها و فضائل اخلاقی و اطلاع رسانی صحیح و تحقق سیاستهای کلی برنامه توسعه.

۲۱ - توجه به پرورش و شکوفایی استعدادها، تشویق خلاقیت و نوآوری علمی و تقویت امر پژوهش و بالابردن توان علمی و فن آوری کشور.

۲۲ - معرفی و ترویج فرهنگ و ارزشهای والای اسلام و ایران اسلامی به جهانیان و تبیین شخصیت و مبانی سیاسی و فکری امام خمینی رحمه... علیه به آنان و توجه به تجربه دیگر کشورها - بویژه کشورهایی که مشترکات بیشتری با ما دارند - در برنامه توسعه و شناسایی نکاتی که به موفقیت یا ناکامی آنان انجامیده است.

● اجتماعی، سیاسی، دفاعی، امنیتی

۲۳ - گسترش و عمق بخشیدن روحیه تعاون و مشارکت عمومی و بهره‌مند ساختن دولت از همدلی و توانایی‌های عظیم مردم.

۲۴ - اهتمام به موضوع جوانان، ایجاد زمینه‌های مساعد برای پیشرفت معنوی و علمی و مسئولیت‌پذیری، و تلاش برای رفع دغدغه‌هایی از قبیل ازدواج و آینده شغلی و علمی آنان.

۲۵ - تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن و در صحنه‌های اجتماعی و استیفای حقوق شرعی و قانونی بانوان در همه عرصه‌ها، و توجه ویژه به نقش سازنده آنان.

۲۶ - اولویت‌دادن به ابزارگران انقلاب اسلامی در عرصه منابع مالی و فرصت‌ها و امکانات دولتی در صحنه‌های مختلف فرهنگی و اقتصادی.

۲۷ - اهتمام به نظم، قانونگرایی، روحیه کار و تلاش، خوداتکایی، قناعت و پرهیز از اسراف و تبذیر در سطح جامعه، بویژه در کارگزاران و مسئولان نظام و مبارزه با فساد.

۲۸ - اصلاح نظام اداری در جهت: افزایش تحرک و کارایی، بهبود خدمات رسانی به مردم، تامین کرامت و معیشت کارکنان، به‌کارگیری مدیران لایق و امین و تامین شغلی آنان، حذف یا ادغام، مدیریتهای موازی، تاکید بر تمرکززدایی در حوزه‌های اداری و اجرایی، پیشگیری از فساد اداری و مبارزه با آن و تنظیم قوانین مورد نیاز.

۲۹ - تقویت و کارآمد کردن نظام بازرسی و نظارت، و اصلاح قوانین و مقررات در جهت رفع تداخل میان وظایف نهادهای نظارتی و بازرسی.

۳۰ - آمایش سرزمینی به‌عنوان چارچوب بلندمدت در برنامه‌ریزی‌ها مبنی بر اصول ذیل:

- ملاحظات امنیتی و دفاعی
- کارایی و بازدهی اقتصادی
- وحدت و یکپارچگی سرزمین
- گسترش عدالت اجتماعی و تعادلهای منطقه‌ای
- حفاظت محیط زیست و احیای منابع طبیعی
- حفظ هویت اسلامی، ایرانی و حراست از میراث فرهنگی



بهشتی:

بعد از انقلاب، متأسفانه ما در نظام برنامه‌ریزی دچار همان گرفتاری شدیم که در تمام نظام اداری‌مان وجود دارد و آن برگشت به نقطه صفر است.

سمت‌وسوی عدالت اجتماعی و کاهش فاصله میان طبقات و رفع محرومیت‌های قشرهای کم‌درآمد است. آیا مفهوم عدالت اجتماعی را تعریف کرده‌ایم که برای آن شاخص و اطلاع جمع کرده باشیم، از فاصله میان طبقات اطلاع داریم؟ اگر چنین اطلاعاتی نداریم و اگر تحقیقات ذی‌ربط را هم انجام نداده‌ایم، چگونه می‌توان انتظار داشت که برنامه خوبی برای این کار تدوین، تصویب، و اجرا شود؟

علت دیگر مبنای سازماندهی دارد. در بحث سازماندهی و در تهیه برنامه، نظام سازمانی قانون برنامه‌ریزی در ایران خیلی ضعیف و ناکاراست. این ضعف باعث می‌شود که ما در زمان تهیه برنامه وقت زیادی را برای ایجاد یک نظام سایه‌ای برنامه‌ریزی صرف می‌کنیم. نمونه ساده‌ای عرض کنم. قانون برنامه و بودجه فعلی، همان قانونی است که در سال ۱۳۵۰ یا ۵۱ تصویب شد و بعداً با چند تغییر جزئی هنوز هم دارای اعتبار است. در این قانون یک شورای اقتصاد پیش‌بینی شده است، این شورا زمانی که طراحی شد ریاست آن با شخص اول مملکت یعنی شخص شاه بود. به این شورای اقتصاد مسئولیت تعیین اهداف مهم برنامه‌ها داده شده بود. این چنین شورایی می‌توانست این کار را بکند زیرا آن شورا اهدافی را که شخص اول مملکت تایید کرده است تعیین می‌کند. بعد وقتی براساس این اهداف برنامه تعیین

از نظر محتوی و اساس آنچه در برنامه اول و همین‌طور در برنامه دوم پیش‌بینی شده بود تا سال ۷۴ مورد اجرا قرار گرفت. ولی در سه سال آخر برنامه دوم توسعه، بعضی بخش‌های برنامه اجرا نشده است و دلیل عمده آن نیز این است که جامعه به بحران‌هایی رسید که در کتاب برنامه پیش‌بینی نشده بود، بحران‌هایی که برای سیاستمداران ما سنگین بود و طبیعتاً جهت‌های اجرایی برنامه تغییر کرد.

در هر حال اولین نتیجه‌ای که از این مقدمه می‌گیرم این است که این سخن که «ما برنامه‌ریزی می‌کنیم ولی بعد اجرا نمی‌کنیم»، و این مسئله طی ۵۰ سال گذشته اتفاق افتاده خیلی سخن محکمی نیست. آنچه که ما برنامه‌ریزی کردیم ولی اجرا نکردیم یکی برنامه اول توسعه است که مشخصاً به بحث ملی شدن نفت ارتباط دارد. سپس برنامه پنجم تجدیدنظر شده که به اصطلاح یک برنامه کاملاً سیاسی است و در واقع برنامه نیست بلکه یک مجموعه فرمان است و در نهایت حوادثی که طی سالهای ۷۶-۷۲ اتفاق افتاده و ناشی از بحران‌هایی است که به وجود آمده است. در بقیه این دوره ۵۰ ساله یا برنامه وجود نداشته یا اگر هم وجود داشته امهاتش در حدی که مورد انتظار ادبیات برنامه‌ریزی است، اجرا شده است، اما به هر حال در دوره‌هایی برنامه‌های تدوین شده اجرا نشده است. باید دید علت در این دوره‌ها چه بوده است.

علتهای مبنایی عدم اجرای برنامه

مهمترین علت یا علتهایی را که می‌توان در این زمینه بیان کرد عبارتند از اینکه ما از لحاظ مبنایی تهیه برنامه فوق‌العاده ضعیف هستیم و این مساله ربطی به مساله ضعف کارشناسی، ضعف یا ناآگاهی رئیس سازمان برنامه و بودجه و یا یک یا چند سیاستمدار و یا رئیس جمهور و یا هیچ شخصیت دیگری ندارد. مسئله این است که هیچ کشوری بدون موسسات تحقیقاتی که از چندین سال قبل به صورت منسجم در مورد سازوکارهای اقتصاد کار کرده باشند، نمی‌تواند یک برنامه خوب تنظیم کند. ما چگونه می‌توانیم بدون وجود چنین موسسات تحقیقاتی و شناخت درست سازوکارهای اقتصادی، برنامه توسعه تهیه کنیم. متأسفانه در اقتصاد ایران چنین موسساتی را خیلی کم داریم و اگر هم داریم چندسالی کار می‌کنند و متوقف می‌شوند.

علت دیگر مربوط به ساختار اطلاعاتی است. در بسیاری از زمینه‌ها، اطلاعات آماری و کمی در اقتصاد ایران بسیار ناقص است. برای مثال اولین رهنمود رهبری برای برنامه سوم تمرکز دادن همه فعالیت‌های مربوط به رشد و توسعه اقتصادی به



صابری:

از نظر من برنامه ریزی، کتابچه و قانون نیست، بلکه فرایندی است مدون و قابل ارزیابی و کنترل که جامعه را به آرمانهایش می‌رساند.

- تسهیل و تنظیم روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور

- توجه به توسعه متکی بر منابع داخلی و رفع محرومیتها خصوصاً در مناطق روستایی کشور
۳۱ - ثبات در سیاست خارجی براساس اصول عزت، حکمت و مصلحت و تعقیب هدفهای زیر:

- گسترش همکاریهای دوجانبه و منطقه‌ای و بین‌المللی

- ادامه پرهیز از تشنج در روابط با کشورهای غیر منخاصم

- بهره‌گیری از روابط برای افزایش توان ملی
- مقابله با افزون‌خواهی و اقدام متجاوزانه در روابط خارجی

- تلاش برای رهایی منطقه از حضور نظامی بیگانگان

- مقابله با تک‌قطبی شدن جهان
- حمایت از مسلمانان و ملت‌های مظلوم و مستضعف

- تلاش برای ایجاد نزدیکی بیشتر میان کشورهای اسلامی

- تلاش برای اصلاح ساختار سازمان ملل
۳۲ - افزایش اقتدار دفاعی و امنیتی و انتظامی به منظور بازدارندگی و پاسخگویی موثر به تهدیدها و تامین منافع ملی و امنیت عمومی و پشتیبانی از سیاست خارجی و گسترش صلح و ثبات و امنیت در منطقه با بهره‌گیری از همه امکانات.

۳۳ - توجه جدی در تخصیص منابع به وظایف مربوط به اعمال حاکمیت دولت، بهبود امنیت عمومی و پیشگیری و مقابله موثر با جرایم و مفساد اجتماعی و امنیتی از طریق تقویت و هماهنگی دستگاههای قضایی، امنیتی، انتظامی.

۳۴ - بهبود و تکمیل سازمانی و توزیع جغرافیایی نیروهای مسلح متناسب با اندازه و نوع تهدیدها و آمایش سرزمینی.

۳۵ - تقویت و توسعه و نوسازی صنایع دفاعی کشور با تاکید برگسترش تحقیقات و سرعت‌دادن به انتقال فن‌آوریهای پیشرفته.

۳۶ - توجه ویژه به حضور و سهم نیروهای مردمی در استقرار امنیت و دفاع از کشور و انقلاب با تقویت کمی و کیفی بسیج مستضعفین. □

برنامه سوم تغییر کرده است. اما هنوز هم این نکته را خیلی از فن‌سالاران ما درک نکرده‌اند. هیچ سازمانی در هیچ کجای دنیا نمی‌تواند برنامه‌ریز باشد. سازمان برنامه به‌عنوان یک دبیرخانه بسیار قوی برای تهیه برنامه کشور طراحی شد و بهترین شرایطی که می‌تواند داشته باشد این است که به‌عنوان دبیرخانه قوی باقی بماند. به عبارت دیگر متأسفانه سالهاست که این روحیه بر سازمان برنامه حاکم بوده که تهیه‌کننده برنامه است و نه دبیرخانه. به اعتقاد بنده این مجموعه دلایل باعث شده است که برنامه‌های توسعه در ایران از لحاظ تدوین و اجرا ضعیف باشد. در نتیجه، در سازمان برنامه همیشه بودجه بر برنامه حاکم می‌شود. به عبارت دیگر اجرا بر تدوین حاکم می‌شود.

آخرین سخن بنده در این قسمت از بحث این است که معمولاً برنامه‌ریزان ما به‌طور تلویحی فرض می‌کنند که گویا ما کشوری داریم که هیچ اتفاقی در آن در جریان نیست و لذا می‌شود برنامه را از صفر تهیه کرد. بنده سالها در سازمان برنامه مشغول به کار بوده‌ام و تجربه شخص من هم همین را نشان می‌دهد که تدوین هر برنامه با همین فرض برنامه از صفر شروع می‌شود. اما در اجرا ۹۰ درصد برنامه‌های ما درگیر پروژه‌ها و طرحهایی است که از قبل وجود دارد و الزاماً باید جلو برود و هرچند که ممکن است از لحاظ طراحی این پروژه‌ها مورد قبول نباشد، ولی نباید فراموش کرد که

می‌شود، مجلس هیچ وقت در برابر آن اهداف فارغ از اینکه اهداف درست یا غلط باشد نمی‌ایستد. ولی بعد از انقلاب اسم شاه حذف شد و شورای اقتصاد به ریاست نخست‌وزیر و بعداً به ریاست رئیس جمهور تشکیل شد. هنوز هم در قانون برنامه، اهداف برنامه را شورای اقتصاد تعیین می‌کند. طبیعی است که این برنامه نمی‌تواند عملی شود، زیرا در قانون اساسی تعیین اهداف اساسی با رهبر کشور است. بنابراین، این سه عسل مینایی یعنی ضعف شدید سازوکارهای اطلاعاتی جامعه و ضعف شدید سازوکارهای سازمانی می‌تواند هر برنامه را از قدرت و اقتدار علمی بیندازد.

مشکلات دیگر هم وجود دارد. مثلاً جامعه ما از نظر جغرافیای سیاسی در منطقه‌ای بسیار حساس از نظر نظم جهانی قرار دارد و لذا تأثیرات جهان روی مسایل ایران بسیار قابل توجه است. بعلاوه می‌دانیم وابستگی کشور ما به اقتصاد دنیا نیز بسیار شدید است. به همین جهت به محض اینکه تحولی در جایی از دنیا اتفاق می‌افتد جامعه ما دچار التهاب می‌شود. این التهاب سیستم را به هم می‌ریزد، لذا ما باید از دیدگاه کارشناسی و دیدگاه سیاسی خیلی قدرتمند باشیم تا بتوانیم این التهابها را در برنامه‌ها در نظر بگیریم. از طرف دیگر جامعه ما بخصوص در دوران بعد از انقلاب، در جریان تغییر اساسی طبقات اجتماعی است و طبقات جدید در جامعه شکل گرفته‌اند. مسلماً تهیه برنامه برای تحولات طبقاتی جامعه کار ساده‌ای نیست و این مساله هم به مشکلات می‌افزاید.

غیر از این موارد، دو مشکل دیگر هم که مشکلات ساده‌تر است باقی می‌ماند که به آنها نیز مختصراً اشاره می‌کنم. یکی از این مشکلات آن است که سیاستمداران جامعه ما هیچ موقع وضع جامعه را درست تشخیص نداده‌اند و همیشه نوعی آرمان‌گرایی در آنها حاکم بوده است. مثلاً به محض افزایش درآمد نفت و بهبود درآمد ارزی کشور، ما همه مشکلات را فراموش می‌کنیم و در میان ابرها به پرواز درمی‌آییم و برعکس وقتی قیمت نفت کاهش می‌یابد و درآمد ارزی کم می‌شود نه تنها از آسمان به روی زمین می‌آییم، بلکه به زیرزمین می‌رویم ...

مساله دیگر، مشکل فن‌سالاران سازمان برنامه در جامعه ماست. نگرش حاکم بر این فن‌سالاران ما این بوده که خود را برنامه‌ریز می‌دانستند، نه دبیرخانه تهیه برنامه. این پدیده‌ای است که در

مسائلی را به دنبال می‌آورد که ابعاد ناشناخته آن مشکلات اساسی ایجاد می‌کند. این دخالتها باعث شد که روند برنامه‌ریزی قبل از انقلاب دچار دگرگونی شود و سبب شد که بسیاری از کارشناسان دلزده شده و تعدادی از آنها به ناچار خود را کنار کشیدند.

بعد از انقلاب نیز متأسفانه ما در نظام برنامه‌ریزی دچار همان گرفتاری شدیم که در تمام نظام اداری مان وجود دارد و آن برگشت به نقطه صفر است. بایستن سازمان برنامه و پراکنده شدن کارشناسانی که حتی با نظام قبل از انقلاب در حال مبارزه بودند خلاء بسیار عمیقی بر نظام برنامه‌ریزی و کار کارشناسی حاکم شد. باید بپذیریم که نظام برنامه‌ریزی یک هماهنگ‌کننده است و سازمان برنامه باید جایی باشد که برنامه‌ها را از دیگران و متخصصان می‌گیرد و بایک دید باز کلان‌نگر و باتوجه به امکانات مملکت آنها را تلفیق می‌کند و برنامه‌های قابل اجرا را ارائه می‌دهد. اینکه آقای دکتر عظیمی می‌گویند بعد از انقلاب تغییر ساختار دادیم درست است ولی در واقع تغییر ساختار بدون برنامه‌ریزی انجام دادیم.

زیانهای تغییر ساختار

تغییر ساختار ضررهایی بی‌شماری را با خود به‌همراه داشت به طوری که هیچگاه زیانهای مالی ایجاد شده در اثر آن قابل جبران نیستند. قانونهایی که در مورد صنایع، بانک، بیمه و سایر رشته‌های فعالیت و حتی در مورد افراد تصویب و اجرا شد تمام ساختار گذشته را در هم ریخت، بدون آنکه متخصصین و کارشناسان نشسته باشند و ساختار آینده کشور را تنظیم کرده باشند و برآن اساس برنامه‌ای به وجود آمده باشد. سالها پس از ملی کردن بانکها نمی‌دانستیم چه انتظاراتی را باید از بانکها داشته باشیم، نمی‌دانستیم باید به بخش خصوصی وام داد یا نداد. اصولاً چنین تفکری گاهی به چشم می‌خورد که بخش خصوصی حدش کجا است باید بماند یا از بین برود؟

حتی بین گروهی، پس از تصویب قانون اساسی، این مبحث درگرفته بود که کلیه کارگاههای بالاتر از دهنفر کارگر، کارگاه بزرگ محسوب می‌شود و باید دولتی اعلام گردد. پس از تصویب قانون اساسی که چهره اقتصادی آینده کشور را ترسیم می‌کرد این فرصت را به خود ندادیم که ببینیم اصل ۴۴ قانون اساسی و اصل ۴۳ قانون اساسی چه می‌گوید. در تقسیم‌بندی اصل ۴۴ به‌شروط آن توجه نکردیم تا ملاحظه کنیم بالاترین وظیفه تحقیقاتی را این اصل به سازمان برنامه واگذار کرده



عسلی:

در یک نظام اقتصادی مختلط نظیر نظام اقتصادی ما که دولت فقط بر بخشی از اقتصاد، کنترل مستقیم دارد برنامه‌ریزی مشکل‌تر است.

از جنگ قرار می‌گیرد. در سایر کشورهای خاور دور و حتی برخی از همسایگان دور و نزدیک ما چنین وضعی قابل ملاحظه است. ضمن اینکه آنها نه عایدی نفت ما را داشته‌اند و نه سایر امکانات و منابع ما را که بتوانند موتور برنامه‌ریزی را گرم نگاهدارند.

وقتی به برنامه‌ریزی قبل از انقلاب نگاه می‌کنیم می‌بینیم که برنامه پنجم با همه دخالتهای ناروای دولتمردان در روند برنامه‌ریزی با یک رشد قابل قبول کشور در حال توسعه هم‌جانبه حرکت می‌کند و جامعه کشاورزی سنتی را به تدریج به یک جامعه نیمه صنعتی نیمه شهری تبدیل می‌کند، ولی برنامه پنجم پیش می‌آید که تجدیدنظر در آن همه نظامهای از پیش طراحی شده را به‌هم می‌ریزد و تبدیل به یک نقطه ضعف بزرگ برای اجرای نظام برنامه‌ریزی می‌گردد. براساس تجربیات بسیار مفیدی که در سازمان برنامه تجمع یافته بود و کارشناسان ورزیده‌ای که در این سازمان مشغول به کار بودند و استفاده از مشاورتها و شناخت از روندهای جهانی یک برنامه نسبتاً خوب تنظیم یافته بود که با افزایش بهای نفت و دخالتهای بی‌رویه سرکردگان نظام قبل از انقلاب همه چیز در تجدیدنظر برنامه دگرگون شد، کارشناسان سازمان برنامه با دلسوزی کامل التماس می‌کردند که این برنامه را تغییر ندهیم و اجازه ندهیم تورم لجام‌گسیخته همه چیز را خراب کند که مسئولان ناآگاه به این مسائل توجه نمی‌کردند که تورم با خود

ضرورت‌های اجتماعی و سیاسی باعث شد که همین پروژه‌ها تدوین و اجرا شود.

در نهایت داستان برنامه‌ریزی در ایران متأسفانه مثل این داستان است که کسی وارد اتاقی می‌شود، یک سری نقاش نشسته‌اند چارچوب یک تابلو را به آنها می‌دهد و به آنها سفارش تابلویی را با مشخصات خاص می‌دهد. آقایان پس از چند ماه تابلو را آماده می‌کنند. سفارش‌دهنده به محض بازدید از تابلوی نقاشی اعتراض می‌کند و می‌گوید چرا این کار را کردید. یک کاغذ سفید روی تابلو که به شما داده بودم کشیده بودم که تابلو کثیف نشود و شما روی این کاغذ نقاشی کشیده‌اید و این کار به درد من نمی‌خورد. تابلوی اصلی زیر این کاغذ بوده است و باید کاغذ برداشته می‌شد. خرواست من این بود که تابلوی اصلی را باید مرمت و جایجا می‌کردید. این است داستان برنامه‌ریزی ما. آقایان تابلویی کشیده‌اند و تابلوی دیگری در واقعیت وجود است. در اجرا به نوعی سعی می‌کنیم که این دو تابلو در جلو چشمانمان باشد و ببینیم تا چه حد و چگونه می‌توانیم چه مقدار از کار را چگونه اجرا کنیم که البته مشکلات این کار هم روشن است.

بیهشتی: پنجاه سال است که می‌گوییم سابقه برنامه‌ریزی داریم. این واقعیت و سابقه طولانی برای جامعه انتظاراتی را ایجاد می‌کند، که این انتظارات به‌حق است. وقتی این سابقه را با درآمدهایی که داشته‌ایم و منابع و امکاناتی که به کار گرفته‌ایم با کشورهای دیگر مقایسه می‌کنیم متوجه می‌شویم که به هیچ‌وجه نتوانستیم اهداف توسعه مورد نظر در برنامه‌ها را به معنای واقعی پیاده کنیم. اینجاست که برای جامعه ادعا به وجود می‌آید و می‌خواهد بداند که چرا به چنین نتیجه‌ای رسیده‌ایم. در مقام مقایسه، کشور کره برنامه‌ریزی اقتصادی را دیرتر از ما شروع کرد ولی روند توسعه و رسیدن به اهداف توسعه در آن کشور خیلی سریعتر و راحت‌تر از کشور ما انجام گرفت. در ژاپن وقتی که حکومت میلیتاریستی برسر کار بود و در طول جنگ جهانی دوم گروهی از کارشناسان و استادان در مسخفی‌ترین حالت ممکن می‌نشینند و فکر می‌کنند که ژاپن در این جنگ محکوم به شکست است وقتی جنگ پایان می‌گیرد کشور چه برنامه‌هایی را باید تعقیب کند و روابط خود را با کشورهای غالب و مغلوب ترسیم نماید و براین اساس یک برنامه منسجم اقتصادی - اجتماعی - سیاسی تهیه می‌کنند که همین برنامه در میتی (MITI) و در سطوح بالاتر منای توسعه ژاپن پس

طبیعی است که این گونه برنامه منجر به شکست و فقر می شود. وقتی که فرزندان ملت فقط بر سر تقسیم ارث بحث و جدل می کنند نه بر سر تولید ثروت و درآمد، طبیعی است که روزه روز موجودیشان تحلیل می رود و جامعه فقیرتر می شود. من علت وجود این مسئله را این می دانم که چه قبل و چه بعد از انقلاب برنامه فقط دستورالعمل بوده است که از یک جایی صادر می شده است.

فرهنگ، مدیریت و منابع

به اعتقاد من اگر پدیده ای بخواهد در عالم عینی تحقق پیدا کند نیازمند سه موضوع است: فرهنگ، مدیریت و منابع. برنامه های گذشته تماماً حول محور منابع بوده است. وقتی می خواستند فکر کنند، راجع به مصرف بینه منابع صحبت می کردند، اما این مصرف با چه مدیریت و کدام فرهنگ، کسی جواب نمی داده است. از آنجا که از بعد از انقلاب، من در صحنه حضور داشتم ابتدا از فرهنگ شروع می کنم. باتوجه به بحثهایی که ما درباره اقتصاد داشتیم، من اعتقاد دارم نه تنها توسعه اقتصادی در کشور شکل نگرفته، بلکه به شدت ریشه فرهنگ تفکر اقتصادی در مملکت خشکانده شده است. برای مثال یکی از جنبه های تغییر ساختار، ایجاد پدیده هایی به نام نهادهای انقلابی بود. یکی از مفاهیم انقلاب این است که ساختارهای گذشته به هم ریخته و ساختارهای جدید جایگزین آنها شود. طبیعی است ایرادی به این مساله وارد نیست. اما نهادهای انقلابی به خاطر اینست که مورد احترام بودند از بعضی از مواهب ظاهری مانند معافیت های مالیاتی برخوردار شدند. اگر مالیات پدیده خوبی است، چرا نباید نهادهای انقلابی پرداخت کنند. اگر چیز بدی است چرا من باید پرداخت کنم. این مساله فرهنگ پرداخت مالیات را خراب می کند. اتفاقاً در برنامه سوم هم به این موضوع توجه شده است. واقعیت این است که وقتی نهادهای انقلابی مالیات پرداخت نمی کنند، اصل پرداخت مالیات و فرهنگ آن زیر سوال می رود. وقتی نهادهای انقلابی از قانونهایی مثلاً گذراندن امتحان و مصاحبه برای استخدام مستثنی می شوند، اصل قانون و انتخاب اصلاح زیر سوال می رود. فرهنگ قانون پذیری به قانون ستیزی تبدیل می شود. وزارت نفت مرکز تولید نفت و بزرگترین درآمد کشور و همچنین وزارت نیرو مصرف کننده و سرمایه گذار بزرگ از پرداخت عوارض گمرکی معاف هستند. اگر عوارض گمرکی چیز بدی است، چرا دیگران باید بپردازند. ما درست در جهت عکس



مصمیمی:

در برنامه اول توسعه، تفاهم مجموعه نهادهای تصمیم ساز نه تنها شکل گرفت، بلکه آسیب جدی دید.

فرق کند. از نظر من برنامه ریزی کتابچه و قانون نیست، بلکه فرایندی است مدون و قابل ارزیابی و کنترل که جامعه را به آرمانهایش می رساند. اگر چنین فرایندی به جریان افتاد برنامه ریزی محقق شده است. بر این اساس چون ما در جامعه به آرمانهایمان دسترسی پیدا نکردیم فرایندی که ما را به آرمانهای خود برساند وجود نداشته و یا اگر وجود داشته ناقص بوده و شکست خورده است. به عبارت دیگر حتی اگر تمام پروژه هایی را که از ابتدای برنامه ها تا به امروز موفق بدانیم حاصل این بوده است که ما از گذشته فقیرتر شده ایم و روزه روز داریم فقیرتر می شویم. پس یا برنامه ها اجرا نشده است و یا اصلاً برنامه نسوده است که اجرا شود، بلکه دستورات کوتاه بردی بوده که اجرا شده است و یا اینکه برنامه ریزان، ما را فقیرتر کردند و برنامه همین است که می بینیم. به این دلیل من عرض می کنم نمی توانیم بگوئیم همه برنامه ها اجرا شده و موفق هم بوده است، اگر چیزی را تصویب کرده ایم و اجرا شده است، برنامه نیست، مصوبات است.

بنده ارتباط زیادی با جزئیات برنامه ندارم ولی به علت تماس با برنامه ها، تعریف ساده ای از برنامه دولت دارم. برنامه عبارت است از بخشنامه ای برای تقسیم پول نفت یادآورده که در اختیار دولت بوده و تمام بحث و گفتگوها چه بعد و چه قبل از انقلاب حول نحوه تقسیم این منابع و پول چرخیده است. این چیزی است که من از برنامه حس می کنم و

است. چون این اصل معتقد است براساس برنامه ریزی منظم و صحیح حدود سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی باید تنظیم شود و این تقسیم بندی موجب رشد و توسعه باشد و مایه ضرر و زیان جامعه نشود. می بینیم مراکز تحقیقاتی به وجود نیامدند تا این اصل قانون اساسی را مورد مذاقه قرار دهند و یا سایر اصول مرتبط با اقتصاد را به نحو صحیح ارزیابی کنند تا ساختار و جهت اقتصاد ملی پس از انقلاب روشن شود.

مسئله براساس برنامه ریزی مداوم همراه با تحقیقات دوره ای است که می توان به عنوان مثال تشخیص داد آیا ملی شدن بانکها تاجه حد مفید واقع شده است و آیا باید تغییری در مالکیت آنها به وجود آید یا نه؟ یا اصولاً بخش خصوصی در چه رشته هایی باید فعالیت کند و دامنه فعالیت آن تا چه حد باید گسترده شود. اگر این روحیه را نمی داشتیم که تجربیات و توانایی ها را نفی کنیم و بدانیم چنین روحیه ای زیانبار است آن وقت عده ای سعی در نفی سازمان برنامه نمی کردند و می دانستند وجود این سازمان با تخصص هایی که در آن ایجاد شده بود و سرمایه گذاری سنگینی که برای تربیت پرسنل آن انجام گرفته بود پایه محکمی بود که می توانست هم ابعاد تغییر ساختار پس از انقلاب را تعیین کند و هم مراقبت نماید که این تغییر ساختار با کمترین زیان ممکن انجام گیرد. معتقدم سازمان برنامه باید امکانات خود را تجهیز کند که تمام سیاستهای اقتصادی را در سطح کلان کشور کنترل کند و با اهرم شورای اقتصاد هر نوع ناهماهنگی را مانع گردد. برای چنین سازمانی از همه تجربیات باید استفاده شود و قوی ترین کارشناسان توانا که قدرت هماهنگ کنندگی داشته باشند را در خود جمع کند.

امیدوارم پس از ۵۰ سال سابقه برنامه ریزی و تجربیات تلخی که آنها را قبل و بعد از انقلاب آموخته ایم به این نهاد همان وزنی را بدهیم که اقتصاد ملی به آن نیاز دارد و در این سازمان همان افرادی را به کار گیریم که معمار سازنده اقتصاد شوند و کشور به آن نیاز دارد. اگر چنین برخوردی را در پیش گیریم و برنامه سوم توسعه را با بیانی روشن ترسیم کنیم و سازمان برنامه را با ضوابطی سخت کنترل کننده برنامه های کشور در سازمانهای اجرایی و ستادی قرار دهیم به گونه ای که پس از بیست سال دیگر که هفتاد سال سابقه برنامه ریزی خواهیم داشت متاسف نباشیم که از کشورهای مشابه باز هم عقب افتاده ایم.

صابری: تعریفی که من از برنامه ریزی ارائه می دهم ممکن است با تعریف آقایان از برنامه ریزی

چیزی که فکر می‌کنیم خوب است، عمل می‌کنیم. مثلاً مردم باید به قانون احترام بگذارند و فرهنگ مالیات‌دهی و قانون‌پذیری آنها توسعه یابد. این نوع مسایل کاملاً در جهت عکس عمل شده است.

به اعتقاد بنده اگر فرهنگ جامعه آماده پذیرش مطلبی نباشد با دستور هیچ مقامی نمی‌توان آن را باوراند. اسلام در ابتدای ظهور خود، کتاب فقه نداشت، بلکه فرهنگ را درست کرد و آدمهای جاهل را تبدیل به انسانهای بزرگ کرد. مناسبانه ما در جهت فرهنگ‌سازی نه تنها جلو نرفتیم، بلکه عقب هم افتادیم. ما همیشه از خواسته‌های بسیار خودمان، فهرست ترتیب دادیم که چه کارهایی انجام شود و چه کارهایی انجام نشود. تمام حرکت‌هایی که منجر به تغییر ساختار شد این نتیجه را به دنبال داشت که قدرت مدیریت سال به سال ضعیف‌تر شود. وقتی چنین چیزی اتفاق می‌افتد، بحث راجع به کمبود منابع می‌شود، از منابع موجود به چه نحو استفاده شده است که حالا دنبال بقیه منابع می‌گردیم.

عرایضم را خلاصه می‌کنم، به قول معروف تو برون در چه کردی، که درون در نمایی. علیرغم امکاناتی که در اختیارمان بود به علت عدم زمینه‌سازی فرهنگی و عدم فراهم کردن زمینه‌های لازم نتوانستیم سطح رفاه را بالا ببریم و رضایت مردم را تامین کنیم. باید بررسی کرد که چرا مردم کارهای ما را قبول ندارند. باتوجه به تعریفی که از برنامه‌ریزی کردم هیچکدام از برنامه‌های ما قابل کنترل نیست. در مجموع علت اینکه توان اقتصادی و درآمدها کم شده و برنامه شکست خورده این است که به دو مقوله فرهنگ و مدیریت بی‌توجه بودیم و به جای اینکه در تولید منابع بحث کنیم بر سر تقسیم آنها جنگیدیم.

عسلی: در پاسخ به این سوال که چرا برنامه‌ها به‌طور کامل تحقق پیدا نمی‌کند باید پرسید آیا اصولاً برنامه‌های توسعه می‌توانند به‌طور کامل اجرا شوند؟ می‌توانیم موضوع را از چند جهت مورد توجه قرار دهیم. از آنجا که برنامه‌ریزی به‌معنی انتخاب بهترین حالت در میان حالت‌های ممکن است، در نتیجه برنامه‌ریزی اقتصادی یعنی تخصیصی از منابع که مشروط به محدودیت‌های منابع و تکنولوژی تابع هدفی را به بیشترین منظور خود برساند. حال اگر یک اقتصاد دستوری را تصور کنیم که در آن تخصیص منابع کاملاً در اختیار دولت است، برنامه‌ریزی اقتصادی به‌این مفهوم خواهد

بود که دولت با فرض یک تابع مطلوبیت اجتماعی منابع کمیاب را به‌نحوی تخصیص دهد که بیشترین مطلوبیت اجتماعی حاصل شود. این تازه در کوتاه‌مدت است که منابع ثابت فرض می‌شود. چون در میان مدت (و بلندمدت) بسیاری از (تمام) منابع تغییر خواهد کرد. حتی اگر فرض وجود تابع رفاه اجتماعی را که توسط دولت بیان می‌شود بپذیریم و منابع را هم ثابت فرض کنیم. می‌بینیم که در یک اقتصاد دستوری برنامه‌ریزی به‌مفهوم دقیق خود عبارت است از تخصیص منابع برای صدها هزار بلکه میلیون‌ها واحد تولیدی مشروط به محدودیت تکنولوژی این دستگاهها و محدودیت کلی منابع. از آنجا که چنین چیزی عملاً به‌دلایل مختلف مثل حجم عظیم اطلاعات لازم امکان‌پذیر نیست در عمل برنامه‌ریزی اقتصادی در سطح ملی به‌تعمین اهدافی از شاخص‌های مهم اقتصادی و سپس تلاش برای مدیریت نظام اقتصادی و تخصیص منابع برای نیل به آن هدفها تبدیل می‌شود.

دیگر آنکه در یک نظام اقتصادی مختلط نظیر نظام اقتصادی ما که دولت فقط بر بخشی از اقتصاد، کنترل مستقیم دارد برنامه‌ریزی حتی مشکل‌تر است. زیرا برای تخصیص منابعی که بهینه تشخیص داده می‌شود دولت تنها می‌تواند با استفاده از ابزار غیرمستقیم بخش‌های غیردولتی را تشویق کند تا فعالیت‌های اقتصادی خود را در جهتی که دولت تشخیص می‌دهد و تابع رفاه اجتماعی را بیشتر می‌کند سازماندهی کند.

البته در اینجا من متعرض این موضوع که اصولاً دولت چرا باید به فعالیت اقتصادی بپردازد نمی‌شوم. به‌هرحال در کشور ما که بازارها کارآمد عمل نمی‌کنند و سهم بزرگی از اقتصاد ملی در اختیار دولت است، در حال حاضر تلاش برای تنظیم برنامه‌های توسعه اقتصادی اجتناب‌ناپذیر به‌نظر می‌رسد. بنابراین اگر دولت را نماینده جامعه فرض کنیم که اولویت‌های آنرا تشخیص می‌دهد و تابع رفاه اجتماعی را بیان می‌کند باید دید به‌چه نحو برنامه‌های توسعه می‌توانند جامعه‌عمل ببوشانند.

شکست دولتها

واضح است که اگر اهداف برنامه مناسب بود و ابزار موثر نیل به هدفها به‌طور صحیح می‌توانست به‌کار گرفته شود برنامه تحقق پیدا می‌کرد. اما در دنیای واقعی عواملی چند موجب

نصیرزاده:

برنامه‌های اول و دوم، فاقد برنامه عملیاتی بودند و برای اجرای رهنمودها و سیاست‌های کلی برنامه‌های عملیاتی پیش‌بینی نشده بودند.



برنامه‌های اول و دوم مکانیزم درونی برای اصلاح خودشان نداشتند و علاوه بر این بیشتر به صورت یک برنامه توسعه اقتصادی دیده شده‌اند تا یک برنامه جامع.

و تمهداتی ایجاد کرده‌اند که به‌رحال دولت فعلی ناگزیر از اجرای آن است حتی اگر با برنامه‌های او توافق و یا تناسب نداشته باشد. متغیرهای خارج از کنترل دولتها نیز از عواملی است که بر تحقق برنامه‌ها اثر می‌گذارد. در مورد ایران این موضوع بخصوص با نوسانات شدید قیمت نفت کاملاً در عدم تحقق برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالانه موثر بوده است.

دسته چهارم از این عوامل عدم تمهد کامل به اجرای برنامه در کل نظام حکومت است. چون توجه می‌فرمایید که دولت مثل یک فرد یا یک موسسه تولیدی کوچک نیست که به‌طور منطقی برای اهداف خود ابزار لازم را به‌کار گیرد، بلکه دولتها، نظامهای پیچیده‌ای از سازمانها، افراد، دستگاههای اداری و رسمی و گروههای ذینفع هستند که اجرای سیاستها را شکل می‌دهند. یعنی ممکن است هدفهای برنامه سازگار باشد، ابزار سیاستها نیز متناسب انتخاب شده باشد، ولی در مرحله اجرا موانعی بر سر راه آن ایجاد شود. چون اجرای این سیاستها ممکن است با خواسته‌های بخشهایی از دولت مطابقت نداشته باشد، بنابراین عملاً موانعی در اجرای آن فراهم شود. در این موارد بحثهای گسترده‌ای وجود دارد که این موضوع را به شفافیت تشکیلات و سیاستها و وجود رانتها و گروههای رانت‌جو و فساد اداری و غیره ارتباط می‌دهد.

باتوجه به تمام نکاتی که در بالا ذکر شد، ما در این دوره برنامه‌ریزی سعی کردیم برنامه پنج‌ساله را طوری تنظیم کنیم که بیشترین شانس اجرا را داشته باشد. برای این منظور فکر شد که یک مرحله از برنامه‌ریزی را بگذاریم برای ایجاد یک توافق و تفاهم مشترک بین ارکان نظام تصمیم‌گیری کشور بر سر جهت‌گیری کلی برنامه تا هنگامی که اهداف و سیاستها براساس این جهت‌گیری‌ها شکل می‌گیرند از یک استحکام و انسجامی برخوردار باشد و تمهد لازم در ارکان نظام برای اجرای سیاستها وجود داشته باشد.

از لحاظ سازگاری اهداف و سیاستها نیز سعی شد حداکثر استفاده از نیروی کارشناسی کشور در دستگاههای دولتی، دانشگاهها و بخش خصوصی به‌عمل آید. حاصل کار این نظام برنامه‌ریزی در مرحله اول مجموعه‌ای از رهنمودها بوده است که در دولت به تصویب رسیده است. به‌نظر می‌رسد محیط لازم را برای تنظیم اهداف و سیاستهای سازگار برنامه پنج‌ساله سوم فراهم می‌کند.

شکست دولتها در تعقیب هدفهای اقتصادی می‌شوند و این عوامل اتفاقاً در کشورهای درحال توسعه شدیدتر عمل می‌کند. از این عوامل تحت عنوان شکست دولتها (در مقابل شکست بازار) نام می‌برند. یعنی آن مواردی که آقای دکتر عظیمی مطرح کردند اگر دقت شود در واقع در این موارد کلی که عمومیت دارد قرار می‌گیرد.

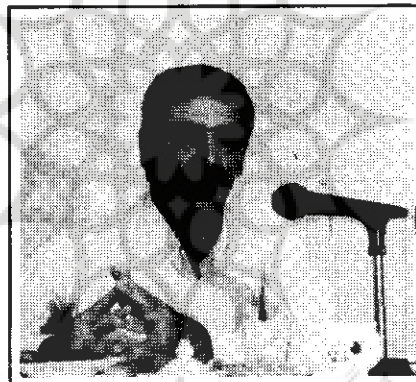
نخست اینکه ممکن است دولتها در تعیین اهداف سازگار موفق نباشند. یعنی به‌خاطر همان فقدان اطلاعات لازم یا ضعف کارشناسی که اشاره کردند دولتها نتوانند بهترین مجموعه اهداف برنامه را که با همدیگر سازگار نیز باشد انتخاب کنند و ابزار سیاست اقتصادی هم با یکدیگر و یا با اهداف برنامه سازگار نباشد. مثلاً فرض کنید ما بایم این هدفها را تعیین کنیم که اقتصاد ما در پنج سال آینده هر سال ۱۰ درصد رشد کند، در حالی که تورم حدود ۱۲ درصد و تمهدات خارجی به‌کمتر از ۲ میلیارد دلار برسد.

واضح است که با ساختار کنونی اقتصاد این سه هدف در کوتاه‌مدت با هم سازگار نیستند. یا برای مثال کنترل تورم را به‌کمتر از ۵ درصد هدفگذاری کنیم، اما هر سال نقدینگی را ۳۰ درصد رشد دهیم بدون آنکه تولید رشد داشته باشد. واضح است هدف کنترل تورم تحقق پیدا نمی‌کند. به‌رحال کار کارشناسی می‌تواند در سازگاری هدفها و ابزار سیاست اقتصادی کمک کند. این نکته از آن جهت مهم است که توجه کنیم برنامه‌ریزی کار مدیریت اجرایی است. برنامه توسعه پنج‌ساله را مدیریت عالی اجرایی کشور یعنی جناب آقای رئیس‌جمهور و هیات دولت تدوین می‌کند، زیرا این رئیس‌جمهوری و هیات دولت است که هدفها و استراتژی و سیاستهای برنامه را تعیین و تصویب می‌کند و سازمان برنامه و بودجه از این جهت بازوی کارشناسی و دبیرخانه تدوین برنامه است. در نتیجه هرچند کار کارشناسی به سازگاری اهداف و سیاستها کمک می‌کند ولی در نهایت این هیات دولت است که اهداف و سیاستهای برنامه را انتخاب و تصویب می‌کند. ما عملاً در برنامه‌های قبل بسیار ایده‌آل‌گرا بوده‌ایم و تقریباً تمام هدفهای خوب را در برنامه‌ها گنجانده‌ایم، بدون آنکه به امکان‌پذیری تحقق آنها و سازگاری آنها و ابزار سیاست اقتصادی توجه کافی کرده باشیم.

مساله دیگری که بر تحقق برنامه‌ها و موفقیت دولتها در اجرای برنامه‌ها اثر می‌گذارد سیاستهایی است که قبل از آن توسط دولتهای قبلی اتخاذ شده

عظیمی:

هیچ کشوری بدون موسسات تحقیقاتی که به صورت منسجم در مورد سازوکارهای اقتصاد کار کرده باشند، نمی‌تواند یک برنامه خوب تنظیم کند.



ما از لحاظ مبانی تهیه برنامه فوق‌العاده ضعیف هستیم و این مساله هم ربطی به ضعف کارشناسی، ضعف یا ناآگاهی رئیس سازمان برنامه و بودجه و ... هیچ شخصیت دیگری ندارد.

دید. اصولاً در فضای تصمیم‌گیری کشور، فرایند تهیه برنامه می‌بایست یک مسیر دموکراتیک را طی کند. این امر ارتباط مستقیمی با فعال شدن احزاب در زمینه ارائه برنامه‌های اقتصادی - و نه صرفاً سیاسی - و رقابت آنها در عرصه کسب موقعیتهای اجرایی برای برنامه‌هایشان دارد. تنها راه نهادینه کردن سیاستهای اقتصادی و تبدیل آنها به عزم ملی آن است که این سیاستها به صورت برنامه اقتصادی احزاب در رقابتهای انتخاباتی به معرض رأی عمومی گذاشته شود و متفکران و اندیشمندان نیز در این فرایند دموکراتیک نقش آگاهی بخشی و غنای افکار عمومی را از طریق نقد گسترده عملکردها و دیدگاهها در رسانه‌ها، مطبوعات و گردهمایی‌ها ایفا کند.

اما در مورد برنامه دوم، در این برنامه با یک تناقض روبرو بودیم. متن لایحه تهیه شده در دولت که فرایند تهیه آن از اواسط سال ۱۳۷۱ در اوج سیاستهای تعدیل اقتصادی آغاز شده بود در شرایطی به مجلس ارائه شد که تورم و بحران بدهیهای خارجی فضای تصمیم‌گیری اصولی و برنامه‌ای را غبارآلود کرده بود. اقدامات دولت به شدت متوجه کنترل تورم و نرخ ارز و اعمال سیاستهای کنترلی بر تولید و توزیع و قیمت‌ها شده بود و این سیاستها اصولاً در قالب یک شرایط اضطراری قابل طرح بودند و نمی‌توانستند مبنای

یک برنامه پنج‌ساله قرار گیرند، اما سایه این شرایط اضطراری بر فرایند تصویب قانون برنامه دوم افتاد و با یک سال تاخیر سند قانون برنامه دوم به تصویب مجلس رسید. هرچند قانون مزبور به لحاظ محتوای برگرفته از لایحه تقدیمی دولت بود، اما انسجام درونی و جهت‌گیری صریح و روشنی در آن مشاهده نمی‌شد و اصلاحات و تعدیل‌های زیادی در آن صورت گرفته بود این اصلاحات حاوی یک جهت‌گیری منسجم نبود. بنابراین در فرایند تدوین برنامه نیروهای تصمیم‌ساز در درون دولت و نیز مجلس یکدیگر را خشن کردند و حاصل این تعامل اولویت یافتن همان سیاستهای اضطراری بعلاوه تاکید بر خاتمه طرحهای زیربنایی و مهم باقیمانده از برنامه اول بود. تلاش دولت برای تکمیل طرحهای نیمه‌تمام دولت در سالهای نخست برنامه دوم به وضوح مشاهده می‌شد و منابع دولت و سیستم بانکی برای این منظور به طور وسیعی به کار گرفته شدند.

دولت جدید که در میانه برنامه دوم تشکیل شد در فضای مبهم سیاست اقتصادی برنامه، زمان قابل

صمیمی: من می‌خواهم از دیدگاه دیگری بحث عدم تحقق و اجرای برنامه را بررسی کنم. همان‌طور که اشاره شد برنامه‌های قبلی برنامه‌های دستوری بوده‌اند و متکی بر یک اراده شخصی. حتی مسیر کارشناسی را هم با انکاء به همان منویات شخصی طی می‌کرده‌اند البته تعاملهایی هم میان نظرات شخصی و مجموعه کارشناسی وجود داشته، اما وجه مسلط همان اراده شخصی بوده است. اما در بعد از انقلاب در فرایند برنامه‌ریزی کشور یک نظام دموکراتیک قابل اجراست.

نظام دموکراتیک در فرایند برنامه‌ریزی

در برنامه اول قرار بود کشور از یک اقتصاد جنگ‌زده و ملتهب و دارای درجه تمرکز بالا در نظام اقتصادی تدریجاً به سمت یک اقتصاد متعادل حرکت کند. در آن شرایط توجه به طرف عرضه برای پاسخگویی به تقاضای انباشته دوران جنگ ضروری می‌نمود. از طرفی در آن دوران تصمیم‌گیری‌ها در تامین و تخصیص منابع در دولت متمرکز و اختیارات دستگاهها محدود بود. لذا برنامه شکلی کاملاً دستوری و دارای اجزای تفصیلی بسیار زیادی بود که کمیت‌های جزئی را نیز در برمی‌گرفت مانند اهداف کمی تولید برای طیف وسیعی از کالاها، تراز فیزیکی ماشین‌آلات و مصالح ساختمانی، مصارف ارزی به تفکیک فعالینها و...

تفکر تعدیل اقتصادی تدریجاً در سالهای نخست برنامه اول پررنگتر شد و ضرورت آن در بخشهایی از دولت مورد تاکید قرار گرفت، اما فرایند گفتگو و ایجاد تفاهم و درک مشترک از آن در تمام سطوح تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری نظام به خوبی طی نشد.

به بیان دیگر «عزم ملی» در این مورد شکل نگرفت. ناهماهنگی‌ها و ضعفهایی هم در اجرای این سیاست وجود داشت از جمله سازوکارهای مناسب تامین اجتماعی به مفهوم اعم آن که بتواند به عنوان تامین‌کننده و جبران‌کننده آثار نامطلوبی که احیاناً اجرای این سیاستها در کوتاه‌مدت بر الگوی درآمد بگذارد پیش‌بینی نشده بود. لذا با بروز بحران تورمی و نوسان شدید نرخ ارز که توانم رخ داد این حرکت به شدت با واکنشهای منفی در درون و بیرون دولت مواجه شد و مهار گردید و هرچند بسیاری از جنبه‌های ناگزیر تعدیل ادامه یافت، اما سمت‌وسوی اصلی سیاستهای اقتصادی از آن فاصله گرفت. بدین ترتیب تفاهم مجموعه نهادهای تصمیم‌ساز نه تنها شکل نگرفت بلکه آسیب جدی

بهشتی:

سازمان برنامه باید امکانات خود را تجهیز کند که تمام سیاستهای اقتصادی را در سطح کلان کشور کنترل کند و با اهرم شورای اقتصاد، هر نوع ناهماهنگی را مانع گردد.



صابری:

برنامه عبارت است از بخشنامه‌ای برای تقسیم پول یادآورده نفت که در اختیار دولت بوده و تمام بحث و گفتگوها حول نحوه تقسیم این منابع و پولها چرخیده است.

بوده و از سوی دیگر این عقیده وجود دارد که حداقل مبنای برنامه‌های دوم و سوم و چهارم براساس تعیین ضوابط کارشناسی تهیه و اجرا شده بود.

اما در مورد برنامه سوم که در حال تدوین آن هستیم این سوال مطرح می‌شود که آیا این برنامه با توجه به مبنای منابع سه گانه تحقیقاتی، اطلاعاتی و سازماندهی در حال تدوین است؟

ایرادهای برنامه‌های اول و دوم توسعه

نکته مهم دیگر اینکه برپایه تحقیقات سازمان برنامه بودجه پنج ایراد مهم به برنامه‌های اول و دوم توسعه کشور وارد شده است و فرض بر این است که در برنامه سوم چنین ایرادهایی نباشد. خلاصه این ایرادها به این شرح است: تفکر برنامه‌ریزان بر این مبنا است که برنامه را سندی برای تخصیص برنامه بودجه تلقی می‌کنند بنابراین تلاش مسئولان بخشها این است که سعی کنند در این سند سهم بیشتری را به خود اختصاص دهند. ایراد دوم این است که برنامه‌های اول و دوم فاقد برنامه عملیاتی بودند و برای اجرای رهنمودها و سیاست‌های کلی برنامه‌های عملیاتی پیش‌بینی نشده بودند. بنابراین سیاستها و رهنمودها به صورت کلی باقی مانده‌اند و جنبه عملیاتی پیدا نکرده‌اند. اشکال بعدی اینکه توافق روشن و قطعی بین ارکان برنامه‌ریزی و مسئولان اصلی کشور وجود نداشته و لذا در اجرا مقاومت ایجاد می‌شده است. البته آقای مهندس صمیمی این مساله را با بیان دیگر مطرح کردند که ما دموکراسی و نقش مردم را به عنوان مبنای در نظر گرفتیم ولی از طرف دیگر سعی کردیم که به طور شفاف مردم در جریان ماجرا قرار نگیرند. طبیعی است در چنین شرایطی، وفاق بین ارکان برنامه‌ریزی و مسئولان اصلی کشور ایجاد نمی‌شود. نکته چهارم اینکه برنامه‌های اول و دوم مکانیزم درونی برای اصلاح خودشان نداشتند. به عبارت دیگر این برنامه‌ها فاقد انعطاف‌پذیری کافی بودند و به همین دلیل در عمل اتفاق افتاده است که برخی از سیاستها و جهت‌گیری‌هایی که قابل اجرا نبوده‌اند کنار گذاشته شدند. ایراد و اشکال آخر اینکه برنامه‌های اول و دوم توسعه، بیشتر به صورت یک برنامه توسعه اقتصادی دیده شده‌اند تا یک برنامه جامعی که بتواند همه جانبه بودن و پایداری توسعه را در نظر بگیرد.

تدبیر: بخش دوم و پایانی این میزگرد که اختصاص به برنامه سوم توسعه دارد در شماره آینده به اطلاع

خوانندگان عزیز خواهد رسید. □

عسلی:

ما عملاً در برنامه‌های قبل بسیار ایده آل‌گرا بوده‌ایم و تقریباً تمام هدفهای خوب را در برنامه‌ها گنجانندیم، بدون اینکه به امکان‌پذیری تحقق آنها توجه کافی کرده باشیم.



صمیمی:

برنامه‌های قبل از انقلاب، دستوری و متکی بر اراده شخصی بودند، اما در فرایند برنامه‌ریزی کشور در بعد از انقلاب، یک نظام دموکراتیک قابل اجراست.

ملاحظه‌ای را صرف ارزیابی چند و چون سیاستهای اقتصادی برنامه‌های قبلی نمود و حاصل آن در اواخر سال ۱۳۷۶ به صورت طرح ساماندهی اقتصادی کشور تدوین شد. شاید بتوان این اقدام را پاسخگویی به فضای مبهم سند برنامه و نیز اصلاحاتی که در سیاستهای اضطراری ضد تورمی ضروری به نظر می‌رسید قلمداد کرد. به هر حال قصد ورود به محتوای این طرح را ندارم، اما مجموعه نوسانات تصمیم‌گیری یاد شده نمایانگر همان ضعف و شکل‌گیری یک سیاست اقتصادی به صورت عزم ملی است که خود حاصل سیاست‌زدگی اقتصاد کشور و فعال نبودن احزاب در عرصه سیاستهای اقتصادی می‌باشد.

نصیرزاده: بحث بسیار خوب و باز و گسترده بود. من اجازه می‌خواهم ضمن اینکه یک جمع‌بندی کوچک از بحث مطرح شده داشته باشیم شاید بتوانیم دو سوال بعدی را یکی کنیم و این بحث را دنبال کنیم که فلسفه حاکم بر برنامه سوم چیست و چه تمهیداتی برای تحقق آن پیش‌بینی شده است. در واقع می‌توان گفت آنچه را که راجع به گذشته در این مجموعه مطرح شد و موانعی که باعث شکست دولت در برنامه‌های خود می‌شد توضیح داده شد. در این بحث‌ها ما هم به چند نکته رسیدیم که به نظر می‌رسد خیلی اختلاف نظر وجود نداشت. یک نکته کلیدی را آقای دکتر عظیمی مطرح فرمودند و آن اینکه بحث خودمان را محدود به سند برنامه نکنیم، زیرا موضوع فراتر از سند برنامه است. ما برنامه‌های خود را با مبنای تحقیقاتی در کشور انجام می‌دهیم یا خیر؟ ساختار یا مجموعه منابع اطلاعاتی ما تا چه حد جوابگوی ما است. اگر عدالت اجتماعی را مطرح می‌کنیم از کدام منابع استفاده می‌کنیم. به بیان دیگر ساختاری که سند برنامه‌ای ندارد، اما تحقق پیدا کرده است براساس کدام منبع اطلاعاتی و مطالعات تحقیقاتی انجام گرفته است. سوم هم مبنای سازماندهی در بحث برنامه بود. در مجموع سه موضوع فرهنگ و مدیریت و منابع از موضوعات کلیدی است که در مقولات برنامه‌ریزی بایستی در نظر گرفته شود.

اما در برنامه‌های گذشته کشور، بحث منابع بیشتر مورد تاکید قرار گرفته است. پیشنهاد می‌شود در مورد این قسمت که آیا نظام گذشته برنامه‌ریزی کشور نظام دستوری بوده است و یا نظام کارشناسی، فعلاً وارد بحث نشویم، زیرا به نظر می‌رسد در این زمینه نظرات متفاوتی وجود داشت. یعنی از یک سو این نظر وجود دارد نظام دستوری