

## عملکرد برنامه اول و ملاحظات درباره برنامه دوم

- نمایه‌های گرایش برنامه‌ای و چند ملاحظه مهم
- یک ارزیابی از مدل اقتصادسنجی برنامه اول
- کندوکاو در نظام برنامه ریزی ایران
- صنعت سنگین؛ راه پیموده و چالش‌های آینده



#### مداخل:

در شماره گذشته نگاهی به شاخصهای کلان برنامه اول داشتیم و پیشنهادهای مرکز پژوهشها برای چگونگی تصویب برنامه دوم و ملاحظاتی در رابطه با محورها و نحوه تدوین و تصویب برنامه دوم از نظر آنان گذشت.

در شماره حاضر نیز این بحث را با چهار مقاله ادامه داده ایم؛ در اولین مقاله مروری بر مباحثات «گروه کار برنامه دوم» ارائه گردیده است، این گروه با حضور نمایندگان ذیحلقه، پژوهشگران مرکز پژوهشها و دست‌اندرکاران (حسب مورد)، موضوعات مهم و ملاحظات اساسی در برنامه دوم را مورد توجه و ارزیابی قرار می‌دهد.

مقاله دوم که تحت عنوان «یک ارزیابی از مدل اقتصادسنجی کلان برنامه اول» ارائه شده است، حاوی شرح مختصری از کلیات و ساختار مدل اقتصادسنجی برنامه اول و بیان دلایل ناکارایی آن می‌باشد. در این مقاله مدل اقتصادسنجی کلان سازمان برنامه مورد ارزیابی قرار گرفته و در واقع هدف آن است که معلوم شود این مدل تا چه اندازه می‌تواند برای برنامه‌ریزی اقتصادی کلان کشور مناسب باشد.

مقاله سوم با عنوان «کندوکاو در نظام برنامه‌ای ایران» به ضرورت نظام برنامه‌ریزی صحیح پرداخته، هماهنگی مجموعه‌های برنامه را مورد تأکید قرار داده و اهمیت و نقش تخصیص منابع را یاد آور شده است. مقاله نهایتاً به ملاحظات نظری، ساختاری و تخصصی - عملی نظام برنامه‌ریزی پرداخته و ضرورت تحول بنیادین در نهاد برنامه‌ریزی کشور را متذکر گردیده است.

در آخرین بخش، عملکرد صنعت سنگین طی سالهای برنامه اول ارائه گردیده و در آن ضمن برشمردن دستاوردهای این بخش طی این سالها، چالشهای آینده مورد ارزیابی قرار گرفته است.

مروری بر مباحثات گروه کار برنامه دوم (۱)

## ■ نمایه‌های گرایش برنامه‌ای و چند ملاحظه مهم

مهندس محمد حسین ملابری

فعالیت‌ها اجتماعی ایفاء نمایند. باید پذیرفت که تحریر مقدمات و عرضه کلیات و جداول غیر عملی در قوالب کلاسیک برنامه‌های (آنگونه که در گذشته شاهد بوده‌ایم) نمی‌تواند انتظارات عمیقی را که در این مقطع وجود دارد، برآورده سازد. بنابراین طبیعی است که فرهنگ «برنامه‌گرایی فراگیر و مقتدرانه» با پرهیز از هرگونه برخورد سیاسی در کالبد قوای مجریه و تقنینیه جاری و ساری گردد و خوشبختانه باید بگوئیم اینک با تحرک چشم‌گیر مجلس، طلایه ظهور این مهم بدیده می‌آید و دولت نیز، به نیکی این گرایش نوین را بازتاب داده است. در مجلس، گرایش مورد اشاره در چند نمایه، محل بروز یافته است. نخست

برنامه دوم اینک در قوه مجریه مراحل مختلف کارشناسی و تدارک را می‌گذرانند. کمیته‌های مختلف برنامه‌ریزی، دستاوردهای خود را در اختیار سازمان برنامه قرار داده‌اند و اینک شورای اقتصاد با دعوت از شمار بیشتری از وزیران، کار تدارک لایحه را - اگر چه با سرعت نه چندان مطلوب - به پیش می‌برد.

مجلس چهارم، برنامه دوم را بسیار جدی می‌داند. این گرایش چندان غیر طبیعی هم نیست ولو آنکه این جدیت از سوی برخی بگونه‌ای خاص تفسیر شود. واقعیت آنست که مقطع کنونی انقلاب، شرایط جهانی، محدودیت فزاینده منابع و مشکلات موجود عمیقاً ایجاب می‌کند که «برنامه» حضور جدی‌تری در عرصه

## مجلس برنامه‌ریزی

می‌آید. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، کار مطالعاتی گسترده‌ای را در این زمینه در دست اقدام دارد و متناسباً دستاوردهای گروه‌های پژوهشی در بخش‌های مختلف را در «سینارهای دوره‌ای مدرس» برای نمایندگان مجلس ارائه نموده، ضمن آنکه شماری را نیز از طریق نشریه «مجلس و پژوهش» منتشر ساخته است.

چهارم، مطالبه «مهلت مناسب و کافی» برای ارزیابی و تصویب برنامه است. چنین بنظر می‌رسد که «تعجیل» برای تصویب یک برنامه، از قوت و دقت آن خواهد کاست. اگر این ایده را بپذیریم، در آن صورت باید یک دوره یکساله را برای این امر پیش‌بینی کنیم. فرض اخیر دو راه حل را پیش رو می‌گذارد: نخست آنکه بودجه سال ۷۳ بر مبنای نظام برنامه اول یا بر مبنای تعریف شده جدیدی مثلاً صفر کردن واقعی کسر بودجه (با لحاظ کلیه هزینه‌هایی که واقعی بوده و در بودجه ۷۲ دیده نشده)، صرفاً تکمیل شمار مشخصی از پروژه‌های بزرگ در شرف بهره‌برداری و... تدارک گردد و راه حل دوم آنست که (مشابه بودجه سال ۱۳۶۸) بر مبنای برنامه دوم تأیید شده دولت (که بعداً به تصویب مجلس خواهد رسید) بودجه سال ۷۳ تهیه شده و ارائه گردد.

بسی شک چنانچه مکانیسم «دو مرحله‌ای» را بپذیریم (با توجه به ضیق

پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس در مورد مکانیسم «دو مرحله‌ای» برای ارزیابی برنامه دوم است که در نشست مشترک ریاست مجلس با رؤسای کمیسیونها مورد تبادل نظر قرار گرفته و اظهار نظرهایی که تاکنون از رؤسای کمیسیونها رسیده متضمن تأیید چارچوب مکانیسم جدید، به‌مراه نظریاتی برای تکمیل آن می‌باشد. مکانیسم جدید می‌تواند تا حد قابل قبولی تضمین‌کننده تولد برنامه‌ای «مطلوب» و «جدی» محسوب گردد.

دوم آنکه ساختار جدیدی برای ارزیابی برنامه دوم در مجلس مطرح می‌باشد. از چند طرح مختلف که از سوی نمایندگان واصل شده، چنین مستفاد می‌شود که مجلس علاقمند است با ترکیب پویاتری به ارزیابی برنامه بپردازد، ضمن اینکه کمیسیون برنامه و بودجه نیز با تحرک مطلوبی برنامه دوم را دنبال می‌کند. البته باید از خاطر دور نداریم که هر ترتیبات جدیدی اگر پخته و عمیق نباشد، می‌تواند بجای نزدیکی به هدف، ما را از آن دورسازد. گرایشات بخشی در کمیسیونهای تخصصی و گرایشات فردی نمایندگان برای توسعه مناطق، نباید خدای ناکرده تهدیدی برای کلان‌نگری برنامه باشد. باید این گرایشات بصورت بهینه در فراگرد تدارک یک برنامه مطلوب بکار گرفته شود.

تمایل جدی به ارزیابی عملکرد برنامه اول، سومین نمایه این گرایش بحساب



وقت) شاید اولی‌تر این باشد که دولت هم اینک اهداف و استراتژی‌های مصوب (کلان، بخشی و منطقه‌ای) خود را برای ارزیابی به مجلس ارائه دهد و پس از تصویب، برنامه را تا مرحله اهداف کمی بخشی دنبال کند.

پنجم آنکه مجلس عمیقاً علاقمند است. در فرآیند تهیه و تدارک برنامه با دولت همکاری نزدیک داشته باشد. این امر، همزبانی را در فرآیند تصویب ارتقاء داده و دستاوردهای نهایی را قوت خواهد بخشید. همکساری متقابل کمیسیونها و مرکز پژوهشها با دولت در فرآیند تهیه برنامه، می‌تواند این تلقی را که برنامه «کار انجام یافته» بوده یا «جعبه سیاه» است، بزدايد.

گروه کار برنامه دوم که منظمأ با حضور نمایندگان صاحب‌نظر و ذی‌ملاقه و پژوهشگران دانشگاهی مرکز پژوهش‌ها (و حسب مورد دست‌اندرکاران صاحب نظر) تشکیل می‌گردد، بعنوان نمایه دیگری از گرایش برنامه‌ای مجلس چهارم تلقی می‌گردد. مباحثات و دستاوردهای این نشست‌ها می‌تواند در استحکام برنامه دوم عمیقاً مؤثر افتد.

واقعیست آنست که توان کارشناسی موجود در بخش اجرایی و برنامه‌ای جوابگوی نیازهای یک حرکت برنامه‌ای نیست. متأسفانه در برخی موارد بدلیل ضعف‌های کارشناسی در تشکیلات برنامه‌ریزی، تمامی موضوع مثلاً در یک شخص، خلاصه می‌شود و دستگاه مجبور است با یک فرد با اصطلاح‌کنار بیاید و

همدیگر را قبول کنند! در «دستگاه» یا «بخش» هم متأسفانه این گرایش وجود دارد که هر چیزی را در حداکثر تقاضا مطرح کنند تا حداقل آن عایدشان شود! و در نهایت آنچه که حاصل می‌گردد هیچکدام با سیاست‌های دولت و تخصیص بهینه منابع نمی‌خواند. بعنوان مثال شاهد بوده‌ایم که وقتی دستگاهها در دولت در مورد تخصیص

۲- موانع آماری، فقدان الگوی مناسب و نبود نظام مطلوب برای تولید آمار مورد نیاز، متأسفانه یک مقوله پی ساختی برای فعالیت برنامه‌ریزی را از دسترس خارج نموده است. باید این انتظار برآورده شود و آمار، به گونه‌ای نظام‌مدار و فراگیر، نیاز کلیه بخش‌های اجرایی، برنامه‌ریز و تقنینیه را تأمین نماید. بنظر می‌رسد پرداختن به نظام جامع اطلاع‌رسانی (که دیری است در بین چرخ دنده‌های «تعصبات دستگاهی» گرفتار مانده) در برنامه دوم باید مورد توجه خاص قرار بگیرد.

۳- فقدان نظام ارزشیابی جامع، حاصلش ائتلاف گسترده منابع بوده و خواهد بود. متأسفانه باید بپذیریم ترتیبات ارزشیابی موجود غیر علمی، واپسگرایانه و سلیقه‌ای است و با آن چیزی که خواست مجلسیان است، بطور «ماهوی» تفاوت دارد. نظام ارزشیابی جامع در واقع تنها مکانیسم اطمینان از چگونگی هدایت منابع و تنها وسیله آرامش بخش برای نمایندگانی است که دغدغه عدم تحقق اهداف مصوب را دارند.

از حکایت ائتلاف منابع، نمونه‌های فراوانی داریم. در برنامه اول برای بخش صنعت، اهداف کمی مشخص شده است. این بخش اگر چه رشدی در کل به میزان ۱۵/۱ درصد در طی سالهای برنامه اول

اعتبارات به نتیجه مطلوب نمی‌رسند، به کمیسیونهای مجلس فشار می‌آورند، فشار کمیسیونها به کمیسیون برنامه و بودجه منتقل می‌شود و وقتی کمیسیون، مغایرت‌ها را ملاحظه می‌کند، لاجرم راه «تلفیق» را پیش می‌گیرد و نهایتاً هم هر کمیسیونی معترض است که چرا به نظرات آنها توجه لازم نشده است! باید برنامه از نقطه‌ی خاستگاه اولیه خود، از استحکام کارشناسی لازم برخوردار باشد و این خود، مسئولیت دستگاهها و سازمان برنامه و بودجه را بیش از پیش جدیت می‌بخشد.

با ذکر مقدمات پیش گفته، در اینجا می‌پردازیم به بخش‌هایی از پیش نویس برنامه دوم توسعه که توسط شورای اقتصاد تاکنون به تصویب رسیده است:

۱- برنامه پیشنهادی در بخش اهداف، استراتژی‌ها و سیاست‌ها، شاکله‌ای بهم آمیخته دارد. یک برنامه مطلوب ابتداء باید از مبانی نظری مشخصی که برنامه در کلان یا بخش‌ها بر آن مبانی تدارک یافته برخوردار باشد. اهداف و استراتژی‌ها بدنبال این مبانی (و مبتنی بر آنها) باید ارائه شود و سیاست‌ها نیز بعنوان گامهای اجرایی که آن اهداف را تحقق می‌بخشند، بدنبال آورده شوند. اختلاط موجود، امکان انجام یک بحث نظری جامع در خصوص بخش‌های مختلف برنامه را بشدت تضعیف می‌نماید.

داشته، اما متأسفانه این رشد بصورت غیر معقول صورت پذیرفته است. بدین معنی که بخش صنعت مکلف بوده که فقط به میزان ۵/۲ درصد در صنایع مصرفی رشد داشته باشد و بیشترین توجه برنامه اول به صنایع واسطه‌ای (۱۸ درصد) و سرمایه‌ای (۲۴ درصد) معطوف بوده، اما متأسفانه بدلیل عدم سیاست‌گذاری صحیح، اجرای نامطلوب و از همه مهمتر هدایت غلط منابع (میلیاردها دلار هزینه ارزی که بخش زیادی از آن اکنون سررسید شده و تعهدات گزافی را بر دوش دولت نهاده است) و همچنین فقدان مکانیسم ارزشیابی، نهایتاً صنایع مصرفی رشدی ۱۴/۲ درصدی داشته است! این باصطلاح "جلوتر از برنامه بودن" برای زیربخش صنایع سبک کشور، یقیناً مترادف با اتلاف منابع بوده و چنانچه این مبالغ، مصروف این صنایع (که در پویایی، درونزایی و توسعه بخش تأثیر چندانی ندارند) نمی‌گردید، قطعاً میلیاردها دلار از تعهدات خارجی دولت کاسته می‌شد. اگر قرار بود بدهی هم (بقول معروف) بالا بیاید، آیا واقعاً بهتر نبود که برای صنایع سرمایه‌ای و واسطه‌ای باشد؟ و آیا بهتر نبود که این منابع را در آن زیربخش‌ها (که در توسعه صنعتی عمیقاً مؤثر و کارساز هستند) مصرف می‌کردیم؟ این نمونه و نمونه‌های مشابه، ضرورت تدارک نظام ارزشیابی جامع در برنامه را تأکید می‌بخشد.

۴- مفاهیم به کار گرفته شده در متن برنامه، باید گویا و روشن باشد. باید طیف

وسیع مخاطبان، از مجلسیان گرفته تا مجریان و برنامه ریزان، برداشت مشترک از مفاهیم داشته باشند. فی‌المثل در خط مشی "بخش تجارت" می‌خوانیم:

«نظام ارزی کشور، بصورت نظام شناور مدیریت شده خواهد بود.»

در این گفته، مفهوم «نظام شناور مدیریت شده»، تعیین کنندگی دارد، اما دولت تا چه میزان بر این نظام، مدیریت خواهد کرد؟ درجات متعدد این مدیریت، متضمن انواع هزینه یا درآمد خواهد بود. آیا اجازه خواهیم داد که مکانیسم عرضه و تقاضا تعیین کننده باشد؟ آیا این نوع اعمال مدیریت در نفس عرضه و تقاضا نهفته است یا مثلاً قصد حاکمیت هم در میان است؟ که در اینصورت بحث دو نرخ و چند نرخ را مجدداً بدنیال دارد... روشن نبودن این مفهوم و مفاهیم مشابه می‌تواند در هم‌زبانی مورد اشاره، ایجاد اشکال نماید.

«ادامه دارد»