ارقام ملی به جای اهداف ملی

عادلی، سید محمد حسین

1-در ادبیات اقتصادی چنین بیان می‏شود که برای تولید کالا و خدمت باید عوامل تولید را با هم ترکیب‏ کرد تا محصول مورد نظر به دست آید.به بیان دیگر،عوامل تولید،مهمترین عناصر در اقتصادند و بنیان تولید را هم در سطح ملی و هم در سطح کوچکتر یعنی بنگاه‏ها تشکیل می‏دهند.بر این اساس برای تولید بیشتر باید عوامل تولید افزون‏تری در اختیار داشت.علاقه‏مندان به کار تولید کالا و خدمات،بنگاه‏های اقتصادی‏ و نیز کشورها همواره در صدد در اختیار گرفتن عوامل تولید بیشتر برای کار بیشتر،تولید فراوان و منفعت‏ افزون‏تر هستند.

در این میان چند پرسش مهم مطرحند:عوامل تولید کدامند؟اهمیت هر یک چه میزان است؟هنر تلفیق و ترکیب آن‏ها چگونه است؟

در ادبیات کلاسیک و قدیم تنها سه عامل تولید شناسائی شده بود:زمین،نیروی انسانی و سرمایه.زمین‏ مایه برکت و تولید مایحتاج اولیه انسان یعنی غذا بود،نیروی انسانی با کار بر روی زمین اوقات می‏گذراند و سرمایه عاملی بود که تنها با وجود آن امکانات کار روی زمین فراهم می‏آمد.به دوران اقتصاد کشاورزی، زمین بالاترین اهمیت را داشت.

با گذشت زمان،وقوع انقلاب صنعتی و گام نهادن جهان به عصر صنعت و نیز تحولات قرن بیستم در این‏ نگرش تجدید نظر و تعاریف جدیدی به دست داده شد.گر چه عوامل اولیه یعنی زمین،نیروی انسانی و سرمایه در عرصه باقی ماندند،ولی عوامل تولید جدید و مهم‏تری مطرح گردیدند.مدیریت و هنر تلفیق و ترکیب عوامل تولید و فناوری روز آمد از جمله این عوامل بودند.

جوامع اقتصادی دریافتند که حتی با برخورداری از عوامل تولید اولیه یعنی زمین،نیروی انسانی و سرمایه، اما محروم از دانش مدیریت و فناوری قادر به تولید و یا تولید شایسته رقابت و برخوردار از کیفیت نخواهند بود.آنان همچنین به این نکته واقف گشتند سرمایه،که مدت‏ها تنها در مسکوکات طلا و نقره و فلزات گرانبها تجلی می‏یافت و بعدها در پول تبلور یافت،اشکال مختلفی دارد.بدین معنی که سرمایه تنها پول نیست، می‏تواند در یک نیروی انسانی فشرده شود و او را به سرمایه انسانی ارتقاء دهد.سرمایه می‏تواند در ساز و کارهای اجتماعی تجلی یافته،به سرمایه اجتماعی تبدیل شود.در نتیجه آنچه بدان نیروی کار اطلاق می‏کنیم گاه می‏تواند در مقام سرمایه ظاهر شود و در فرآیند تولید به سان سرمایه عمل کند. استفاده از سرمایه‏های اجتماعی نیز می‏تواند سبب روان و آسان شدن فرایند تولید شود.

در باب اهمیت هر یک از عوامل تولید سخن فراوان است.قصد ما در این نوشتار توجه دادن به یک سوء تفاهم رایج است و آن اینکه نزد بسیاری از ساده‏انگاران، مهم‏ترین عامل تولید،سرمایه،آن هم در شکل پول،دانسته می‏شود.در نتیجه، به سادگی تمام،داشتن پول به معنی برخورداری از مهمترین عامل تولید تلقی می‏گردد .لذا در اختیار داشتن آن مترادف توانمندی تولید بیشتر و کسب منفعت و سود افزون‏تر قرار می‏گیرد.بدون آنکه بخواهیم اهمیت عامل تولید سرمایه را کوچک کنیم،با قاطعیت می‏توان گفت که این تصور صرفا یک اشتباه است.

دقیق‏تر بگوییم سرمایه عامل تعیین‏کننده در موفقیت نیست،بلکه این مدیریت، نوآوری،طرح و اندیشه هستند که در درجه نخست اهمیت قرار دارند.اگر مدیریت‏ و هنر تلفیق عوامل تولید در کار نباشند نمی‏توان به درستی به تلفیق و ترکیب آن‏ها پرداخت و بهره مطلوب را به دست آورد.نتیجه چنین ناکار آمدی جز هدر رفتن منابع‏ نیست.در مقابل توانمندی عوامل تولید در گرو اندیشه کردن،در انداختن طرح‏های‏ نو و ابداع شیوه‏های جدید است.

امروزه همراه با ایجاد انواع مؤسسات مالی در سطح ملی،جهانی شدن ارتباطات‏ اقتصادی و تسهیل معاملات و مبادلات بین المللی،دیگر با کمبود عوامل تولید،به‏ ویژه از نوع سرمایه آن،مواجه نیستیم.سرمایه می‏تواند در اختیار طرح‏های مبتکرانه‏ قرار گیرد و به استخدام تولید در آید.در واقع افراد و مدیران مبتکر می‏توانند عوامل‏ تولید مورد نظر خود را،از جمله سرمایه،تهیه و با یکدیگر تلفیق کنند و از رهگذر آن‏ به عرضه کالا و یا خدمت مورد نظر خود بپردازند.این افراد کار آفرینانی هستند که‏ بدون حضورشان و یا خدمت مورد نظر خود بپردازند.این افراد کارآفرینانی هستند که‏ بدون حضورشان تولید امروزین امکان‏پذیر و محقق نمی‏گردید.

حال اگر به برنامه‏ریزی در کشورمان توجه کنیم در می‏یابیم که سوء برداشت عمومی‏ مورد اشاره به گونه‏ای مؤثر بر فرآیند برنامه‏نویسی و تدوین آن سایه افکنده است.در واقع بیشتر کسانی که به کار تهیه برنامه برای بخش خود مشغولند و تا آن را به سازمان‏ برنامه تسلیم کنند در این اندیشه‏اند که منابع مالی هر چه بیشتری برای بخش خود تقاضا و از این راه هدف‏های خود را موفق‏تر به اجرا درآورند.

این شیوه نگاه به برنامه کشور در سطح ملی بیماری مزمن در کشور ما و آفتی است‏ که سال‏هاست گریبان گیر نظام برنامه‏ای کشورمان شده است.

2-آنچه به این شیوه نامناسب پر و بال می‏دهد شکل برنامه‏ریزی تلفیقی است که از قدیم الایام در ایران جریان داشته است.بدین معنی که بخش‏های مختلف ملزم‏ می‏شوند تا برنامه‏های خود را با توجه به نیازهای بخش تدوین و آن را تسلیم سازمان‏ برنامه کنند.درست است که سازمان برنامه خواستار آن است که تمامی بخش‏ها برنامه خود را در چارچوبی با هدف‏های معین ملی و در انطباق با مصالح اقتصاد ملی‏ تدوین کنند،ولی آنچه اغلب در عمل رخ می‏دهد،جز این است.به بیان دقیق‏تر بیشتر بخش‏ها با توجه به تعصبات و حمیت‏های بخشی سعی در جذب منابع بیشتر دارند. برنامه‏های تدوین شده با در نظر گرفتن احتمالات چانه‏زنی و افت و خیزهای آن‏ نگاشته می‏شوند و از همین رو بزرگنمایی نیازمندی‏ها و مشکلات از شیوه‏های‏ مرسوم و معمول هر بخش است.

هنگامی که چنین شیوه‏ای در تمامی بخش‏ها به اجرا درآید سازمان برنامه نیز به‏ نهادی در برابر چانه‏زنی‏های حرفه‏ای نمایندگان بخش‏ها تبدیل می‏شود و مقاومت‏ در برابر این چانه‏زنی‏ها جزئی از سرشت آن می‏گردد.هر قدر بر دامنه چنین‏ چانه‏زنی‏هایی افزوده می‏شود.به همان میزان از قدرت تحلیلی سازمان برنامه کاسته‏ می‏شود و سازمان برنامه به ناچار وقت کمتری را برای توجه به هدف‏های اقتصادی‏ ملی اختصاص می‏دهد.ارقام ملی جای اهداف ملی را می‏گیرند و برقراری تعادل‏ و موازنه میان ارقام بودجه و برنامه‏ها به دغدغه اصلی سازمان برنامه بدل می‏گردد.

تأسف‏بار اینکه وقتی سازمان مدیریت،بودجه و یا برنامه را جمع‏بندی می‏کند و آن‏ را به دولت می‏برد فرآیند چانه‏زنی از نو آغاز می‏شود.با این تفاوت که این بار چانه‏زنی‏ منحصرا از سوی وزیر دستگاه و در برابر سایر رقبا(یعنی بخش‏های دیگر)صورت‏ می‏گیرد.در هنگامه ای که ملاحضات بخشی به شدت جای ملاحضات ملی را می‏گیرند.قدرت چانه‏زنی،رایزنی و داد و ستد رای و نظر بیشتر به کار می‏آیند.البته‏ این کارها نه از روی عمد،بلکه به خاطر حمیت و تعصب بخشی صورت می‏گیرد، اما نتیجه‏ای که از آن حاصل می‏شود،محصور کردن افق بلند مدت توسعه اقتصاد ملی در دریچه تنگ اجزاء بخشی خود است.این روند چند خلل و کاستی جدی در کار برنامه ایجاد می‏کند:

اول،منابع به میزان بایسته و متناسب با شرایط بخش در کل اقتصاد تخصیص‏ نمی‏یابند.میزان منابع یا کم می‏شود و یا زیاد.در بیشتر موارد بخش قابل ملاحظه‏ای‏ از منابع هدر می‏رود و از کارآیی آن کاسته می‏شود.برای انجام هر کار نیز پیوسته باید منابع بیشتری را به کار گرفت.

دوم،با توجه به اینکه میزان تخصیصی تابعی است از قدرت چانه‏زنی،لذا تخصیص منابع لزوما متناسب صورت نمی‏گیرد.چه بسا بخشی که نیازمندتر است‏ از قدرت چانه‏زنی و رایزنی کمتری برخوردار باشد و در نتیجه از دسترسی به منابع‏ کافی محروم شود.بدین ترتیب تخصیص بهینه منابع به شدت تحت تاثیر قرار می‏گیرد.

سوم،حاصل تداوم چنین وضعیتی توسعه ناموزون است.یک بخش بیشتر رشد می‏کند و بخش دیگر،کمتر.

چهارم،در این شیوه برنامه‏ریزی برای اولویت‏بندی جایگاه خود را از دست می‏دهد. بیشتر بخش‏ها به موازات هم اولویت می‏یابند.در عین حال کمتر متولی بخش و دستگاهی را می‏توان یافت که به اولویت بالاتر بخش دیگری رای دهد.تراکم اولویت‏ها، ناشی از عدم انسجام و آسان‏گیری در اولویت‏بندی،حرکت همه بخش‏ها را کند می‏کند.چنین است که با وجود گذشت سال‏ها،حرکت مشخص و محسوسی‏ صورت نمی‏گیرد.آغاز شدن بسیاری از طرح‏ها و توقف‏شان در نیمه راه از مصداق‏های سبقت گیری بخش‏ها از یکدیگر در زمینه مورد بحث هستند.

پنجم،در این شیوه،بر هم زدن برنامه‏های قبلی و تدوین برنامه‏های جدید به امری‏ رایج تبدیل می‏شود.هر مسؤول جدید علاقه‏مند است که برنامه‏های خاص خود را در پی بگیرد و این کار را آسان می‏یابد.دلیل امر نیز روش نو همانا عدم انسجام و یکپارچگی میان اجزاء برنامه است.این در حالی است که برنامه باید از چنان یکپارچگی‏ برخوردار باشد که نتوان آنرا از هم گسست.

3-این واقعیت‏ها به آسانی ما را به درک دلایل تقاضای برخی عوامل اجرایی برای‏ بر عهده گرفتن مسئولیت برنامه بودجه استان‏های کشور رهنمون می‏کنند.از یک‏ منظر،نقطه عزیمت حکم اخیر برای انتزاع برنامه استان‏ها از سازمان مدیریت و وا سپردن آن به استان‏ها را می‏توان استنباط از برنامه و بودجه به مثابه فرآیند چانه‏زنی‏ برای گرفتن منابع مالی بیشتر دانست.این طبیعی است که استانداران خود را پاسخگوی مردم بدانند و بخواهند رضایت آنان را جلب کنند.باز طبیعی است که‏ آنان آسان‏ترین و بهترین راهکار در این موضوع را نیز در اختیار گرفتن منابع مالی‏ بیشتر و تزریق آن به جامعه بدانند.در عین حال عبور از فرآیند طولانی چانه‏زنی با مسئولین سازمان‏های مدیریت استان‏ها کاری وقت‏گیر و طاقت فرساست،لذا از نگاه آنان شاید مناسب‏ترین راه آن باشد که خود مسئولیت کار را بر عهده گیرند.

در این برداشت آنچه مغفول می‏ماند برنامه‏ریزی است.در واقع نگاه هماهنگ و منسجم و ملی در این میان قربانی می‏شود چرا که استان‏ها اساسا نمی‏توانند برنامه‏ کلی اقتصاد و مصالح عالی آن را در سطح ملی مورد توجه قرار دهند.در مقابل آنان‏ استان خود را در رقابت با دیگر استان‏ها می‏بینند.

نکته مهم دیگر نگاه بلند مدت است.دستگاه مجری بنا بر سرشت خود کوتاه مدت‏ نگراست و نمی‏تواند در افقی بلند مدت به مسائل خود بنگرد؛حتی اگر دغدغه این‏ کار را نیز داشته باشد.بدین ترتیب نظام برنامه‏ریزی کشور از هم فرو خواهد پاشید. نه برنامه مناسبی می‏تواند تدوین شود و نه نظارت بایسته‏ای را می‏توان اعمال کرد.

در این خصوص البته هنوز روشن نیست که ارتباط میان سازمان‏های مدیریت‏ استان‏ها با وزارت کشور و استانداران،از یک سو،و سازمان مدیریت و برنامه‏ریزی، از سوی دیگر،چگونه خواهد شد.آیا اگر سازمان مدیریت در مرکز با در نظر گرفتن‏ برنامه‏های اقتصادی ملی پروژه را برای استانی نامناسب بداند و بر ساخت آن در استان‏ همجوار،به لحاظ موقعیت‏های جغرافیائی و یا طبیعی مناسب،تأکید کند و این نظر با قضاوت استاندار و وزارت کشور در تعارض قرار گیرد آنگاه کدام نظر به عمل در خواهد آمد.آیا اساسا سازمان مدیریت در مرکز قدرت خواهد داشت نظر خود را در این باره اعمال کند؟پرسش مهم‏تر آن است که اساسا وزارت کشور و سازمان‏ مدیریت چگونه تصمیم‏گیری‏ها و کارها را میان خود تقسیم خواهند کرد؟آیا وزارت‏ کشور و یا استانداری‏ها هر کدام به ایجاد بخش برنامه‏ریزی و نظارت مبادرت خواهند کرد؟آیا این کار به مصلحت کشور است؟آیا این برای مکاتبه بین سازمان مدیریت‏ در مرکز با سازمان‏های استان از این پس مکاتبات ابتداء برای وزارت کشور ارسال‏ و از آنجا به استان‏ها ابلاغ شود؟

بار دیگر تأکید می‏کنیم که تفکر سپردن امر خطیر برنامه و بودجه به مسئولین سیاسی‏ و اجرایی تنها در برداشت نادرستی ریشه دارد که سرمایه مالی را مهم‏ترین عامل‏ تولید می‏داند و اینکه با تزریق پول بیشتر می‏توان جامعه را به رفاه نسبی رهنمون کرد. در حالی که بارها آزموده‏ایم با تزریق بیشتر پول نه تنها رشد افزایش نمی‏یابد،بلکه‏ افزون بر تلف شدن منابع،موانعی جدی بر سر راه رشد بسامان اقتصادی نیز پدید می‏آید.ادبیات اقتصادی از این تو هم که تزریق منابع به تنهایی ابزاری برای افزایش‏ رشد اقتصادی است،عاری است.

4-بسیاری از ما دو تجربه‏ای را که اوایل انقلاب عمل شد بیاد داریم آن دو تجربه‏ یکی جدا کردن شعبات بانک صادرات استان‏ها از شعبات تهران بود که بنا به دستور دولت زیر نظر استانداری‏ها قرار گرفت و دیگری تجربه تبصره 3 بودجه‏های سنواتی‏ بود که بر اساس آن وام‏های کم سود از طریق وزارت کشور به روستائیان داده شد. هدف هر دو اقدام دستوری آن بود که منابع پولی لازم به سهولت و با تشریفات کم در اختیار متقاضیان بنگاه‏های کوچک و کشاورزان قرار گیرد.امید آن بود که با تزریق‏ پول بتوان امور تولیدی کالا و خدمات را تسریع نمود و اشتغال را افزایش داد.

نگاهی به عملکرد آن دو تجربه نشان از عدم موفقیت دارد.در هر دو مورد بانک‏ها با مطالبات معوق بسیار زیادی روبه‏رو شدند.تخصیص منابع به امور کارهای لازم‏ صورت نگرفت و بهینه توزیع نشد.هدف والای هر دو اقدام نیز به دست نیامد.فقط مرهم بسیار زودگذری بود که در کوتاه مدت عده‏ای را خوشحال کرد ولی همه آنها بعدا گرفتار باز پرداخت و بدهی معوقه شدند و به آنها جرائم دیر کرد تعلق گرفت‏ به طوریکه همواره طومارها و تقاضاهای زیادی برای بخشش جرائم به مسئولین ارایه‏ می‏شد و مسئولین را در شرایط سختی گرفتار می‏کرد.نتیجه آن شد که بعد از قریب‏ ده سال شعبات بانک صادرات مجددا به بانک مادر خود برگشت و مسئولیت وام‏ دهی نیز از دوش وزارت کشور برداشته شد.سوال مهم این است که آیا از این تجارت‏ گرانبها که بهای زیادی برای آن پرداخت شده استفاده‏ای کرده‏ایم؟گر چه ممکن‏ است آن اقدامات و این دستور جدید با هم کمی متفاوت باشند ولی به نظر می‏رسد هر دو از یک برداشت فکری نشات می‏گیرند و آن هم اینکه چاره همه دردهای‏ اقتصادی تا حدود زیادی تزریق پول است.این برداشت پایه‏های علمی قوی ندارد و باید هر گونه تزریق منابع از اصول مشخص و معینی پیروی کند و تنها در آن صورت‏ است که می‏تواند قرین موفقیت باشد.

5-در دنیای امروز از نوعی برنامه‏ریزی فضائی‏"سخن گفته می‏شود.منظور از فضا آن است که برنامه ریزان باید برای برنامه رشد و توسعه جامعه خود از همه امکانات‏ و فضاهای بالقوه و بالفعل موجود در داخل و خارج استفاده کنند و حتی اگر می‏توانند فضاها و فرصت‏های تازه‏ای را از طریق ارتباطات مناسب سیاسی،اقتصادی و فرهنگی به وجود آورند.در این نوع برنامه‏ریزی فقط به امکانات طبیعی توجه‏ نمی‏شود.زیرا امکانات طبیعی تنها با خلق فرصت‏های مناسب از قوه به فعل در می‏آیند.علاوه بر امکانات طبیعی و فیزیکی باید به فرصت‏ها نیز اندیشید.این هر دو باید نه تنها در سطح ملی و منطقه‏ای،بلکه در سطح جهانی نیز مورد توجه قرار گیرند. به عبارت روشن‏تر برای توسعه و رشد باید از همه امکانات موجود در داخل و خارج‏ کشور استفاده نمود.حتی همکاری بین دو یا چند کشور و یا تخاصم بین آنها می‏تواند سبب فرصت آفرینی و یا فرصت سوزی شود.چین مثال در خور توجهی در این‏ خصوص است.این کشور نه تنها از منابع مالی کشورهای پیشرفته دنیا استفاده کرد، بلکه با سرمایه‏گذاری‏های ثابت و مستقیم خارجی از امکانات مدیریت و فناوری‏ کشورهای توسعه یافته استفاده برده است.

زمانی سازمان مدیریت در این جهت گام‏هایی برداشت و نام آن را آمایش‏ سرزمین نام نهاد.مدتی پیش نیز این رویه بار دیگر در دستور کار قرار گرفت و تقویت شد.اکنون با انتزاع سازمان های استان از سازمان مدیریت و مبهم کردن‏ ارتباطات سازمانی و سلسله مراتب میان سازمان مدیریت و وزارت کشور و استان‏ها و سازمان‏های استانی معلوم نیست چگونه آمایش سرزمین می‏تواند به‏ سرانجام برسد.پرده‏ای از ابهام،اجرای برنامه چهارم و سند چشم‏انداز را نیز در خود فرو خواهد برد.پرسش بزرگ این است که در چنین فضایی تکلیف برنامه‏ چهارم و سند چشم‏انداز چه خواهد شد.به راستی از این پس مسئولیت اجرا و پیشبرد برنامه توسعه کشور با کیست؟