

چارچوب پیشنهادی مرکز پژوهش‌ها در مورد
چگونگی بررسی و تصویب برنامه دوم توسعه در
مجلس شورای اسلامی

■ دوگام اصولی برای تصویب برنامه دوم

مهندس مرتضی نبوی

اشاره:

مهندس مرتضی نبوی، قائم مقام مرکز پژوهش‌ها و نماینده تهران در مجلس شورای اسلامی طی سخنانی در سبناز ادواری مدرس که تحت عنوان چارچوبی برای ارزیابی برنامه دوم ارائه کرد، دستاورد پژوهشی مرکز را در زمینه چگونگی رسیدگی و تصویب برنامه دوم توسعه تشریح نمود.

مهندس نبوی تأکید کرد که برای جلوگیری از ایجاد ابهام در تفسیر و تعبیر واژه‌های مورد استفاده در برنامه و پرهیز از ایجاد تفاوت نظر احتمالی بین تهیه‌کنندگان، تصویب‌کنندگان، مجریان و ارزیابان برنامه، ضروری است که واژه‌های تخصصی برنامه، دقیقاً مشخص و تعریف شده و در اختیار سطوح گوناگون نظام برنامه قرار گیرد.

مهندس نبوی با توجه به نتیجه مطالعات پژوهشگران در مورد نحوه بررسی و تصویب قانون برنامه دوم در مجلس، پیشنهاد نمود که برنامه دوم در دو مرحله به ارزیابی و تصویب برسد و دولت پس از تصویب بخش اول برنامه، مرحله دوم را تهیه و در اختیار مجلس قرار دهد.

وی مرحله اول شامل ارزیابی جامع برنامه اول، بررسی مدل اقتصادی کلان برنامه دوم، برآورد منابع مالی، فیزیکی و نیروی انسانی، تعیین اهداف کیفی و کمی برنامه، تعیین استراتژی‌ها و سیاست‌های کلان برنامه، تعیین ضوابط تخصیص و سازمانی دهی نظام ارزشیابی جامع را برشمرد. وی در مرحله دوم ضمن تأکید بر لزوم مرور بر وضعیت موجود هر بخش، توجه به مدل اقتصادی، اهداف کیفی و کمی در بخش، استراتژی‌های توسعه بخشها، برنامه زیربخشها و توجیه اقتصادی و مالی طرحهای عمده را مورد تأکید قرار داد.

آنچه در پی می‌آید چکیده‌ای است از سخنان آقای مهندس نبوی در نخستین سمینار ادواری مدرس ارائه شده

است.

به منظور حصول هم‌زبانی بین کلیه دست‌اندرکاران نظام برنامه‌ریزی و اجرای برنامه ضروری است کلیه اصطلاحات و واژه‌های تخصصی برنامه دقیقاً مشخص و تعریف شده و در اختیار سطوح گوناگون نظام برنامه‌ریزی قرار گیرد. این فعالیت موجب خواهد شد که تهیه‌کنندگان، تصویب‌کنندگان، مجریان و ارزیابان برنامه به کار خویش اشراف یابند در تفسیر و تعبیر واژه‌ها و اصطلاحات تخصصی، موجب خدشه‌دار شدن وظایف و مسئولیتها نشود. علاوه بر این، این هم‌زبانی موجب تسریع در انجام مراحل فرایند برنامه خواهد شد و برنامه را از دقت بیشتری برخوردار خواهد ساخت. واژه‌های مورد نظر، عمدتاً عبارتند از:

هدف، استراتژی کلان و بخشی، سیاست، خط مشی، دستورالعمل اجرایی، طرح، پروژه، مناطق محروم، بخشهای اقتصادی، ساختار اقتصادی، بودجه، برنامه، تنگناهای ساختاری، خصوصی‌سازی، تمرکززدایی، تعدیل اقتصادی، محرومیت‌زدایی، مقررات‌زدایی، بارتکفل، خودکفائی، خوداتکائی، استقلال اقتصادی، تعادل و عدم تعادل، تکنولوژی و انتقال تکنولوژی، یوزانس، بسای بک، سرمایه‌گذاری مشترک، استقراض داخلی و خارجی، دیون ملی، موازنه پرداختها، موازنه ارزی، حساب سرمایه، ارزیابی، ارزاندوزی، مزیت‌های نسبی و مطلق برنامه باید در دو مرحله و به شرح زیر تهیه و برای بررسی، تعدیل و تصویب در

اختیار مجلس شورای اسلامی قرار گیرد. بدین ترتیب که دولت پس از تصویب مرحله اول برنامه توسط مجلس، مرحله دوم برنامه را تهیه و در اختیار مجلس قرار می‌دهد.

در مرحله اول گامهای زیر برداشته می‌شود:

۱- ارزیابی جامع برنامه اول، دستاوردها و تنگناها.

۲- بررسی مدل اقتصادی کلان برنامه دوم شامل: فرضیات مدل برنامه، روابط رفتاری (متغیرهای درون‌زا و بیرون‌زا)، محدودیت‌های مدل، روابط میان متغیرها، متدولوژی مدلسازی، مدل‌های خطی و غیر خطی، روش‌های تخمین، چرایی نرخهای رشد تعیین شده بعنوان هدف.

۳- برآورد منابع مالی، فیزیکی و نیروی انسانی شامل: نفت، قیمت و مقدار تولید آن، مالیات و سایر درآمدهای پیش‌بینی شده، ارزیابی روش‌ها و فرضیات برآورد درآمدهای دولت در زمینه نفت و گاز، ارزیابی معاقیت‌ها و نرخهای مالیاتی، پایه مالیاتی، مالیات برارزش افزوده و استخراج نسبت‌های مالیات غیر مستقیم، مالیات مستقیم و کل مالیات به GDP، تعیین درآمدهای سایر بویژه درآمدهای ناشی از فروش ارز در داخل، نسبت سایر درآمدها به GDP و مشخص نمودن سیستم وصول مالیات و نظام مالیاتی، کسر بودجه صفر و ارزیابی امکانات نیروی انسانی.

۴- تعیین اهداف کیفی و کمی برنامه:

مثل نرخ رشد تولید ناخالص داخلی و ترکیب تولید ناخالص داخلی، نرخ تورم، جمعیت و نرخ بیکاری، بیکاری آشکار، بیکاری پنهان، کارآئی برحسب کلان و بخشهای اقتصادی، نسبت I/GDP ، T/GDP ، نرخ ارز (باسناریوهای مختلف)، رشد تولید در کارگاههای بزرگ تولیدی، ضریب جیتی، بهبود تامین اجتماعی، توجه به محیط زیست، نرخ پس انداز، نرخ رشد نقدینگی، نرخ رشد بخشهای اقتصادی، شاخص قیمتهای ضمنی GDP و عمده فروشی، تراز پرداختها، تغییر در خالص دارائیهای خارجی، موازنه ارزی، درآمدهای نفتی، صادرات غیر نفتی، واردات، خالص حساب سرمایه، کسری بودجه (BD)، نسبت سرمایه گذاری به تولید ناخالص داخلی، تغییرات هزینههای مصرفی کل و سرانه سرمایه گذاری ناخالص داخلی (دولتی و خصوصی) بدهی بخش دولتی و خصوصی به سیستم بانکی، تحول اشتغال در بخشهای مختلف اقتصادی، سهم هزینههای عمرانی در کل هزینههای دولت، تسهیلات اعطایی به بخش غیر دولتی.

۵- تعیین استراتژیهای کلان برنامه: مشخص نمودن استراتژیهای شناخته شده اقتصادی در تدوین برنامه مثل تشویق صادرات، جایگزینی واردات، بخش غالب، قطب رش، نیازهای اساسی، رشد موزون، تمرکز در صنایع سبک و سنگین، اولویت دادن بخشی به بخش دیگر در اقتصاد، نحوه

استفاده از منابع طبیعی، خصوصی سازی بنگاهها و شرکتهای دولتی.

۶- تعیین سیاستهای کلان اقتصادی: مانند سیاست مالی، پولی و بازرگانی و سیاستهای ارزی و نظام ارزی، نحوه دخالت در بازار ارز، سیاستهای گمرکی، سیاستهای کنترل قیمت، سوسیدهای مصرفی و تولیدی، تعرفه و موانع گمرکی، سیاستهای اعتباری، سیاستهای اشتغال زایی، سیاستهای توزیع درآمد، سیاستهای جمعیتی، سیاستهای زیست محیطی.

۷- تعیین ضوابط تخصیص و میزان امکانات کلی تخصیص یافته به بخشهای برنامه.

۸- سازماندهی نظام ارزشیابی جامع: به منظور فراهم شدن امکان ارزیابی عملکرد و برقراری مکانیزمهای انگیزشی متناسب در فرآیند برنامه، سازماندهی یک نظام ارزشیابی و انگیزشی جامع که کلیه فعالیتهای برنامه ریزی را در سطوح کلان، بخشی و طرح و پروژه را در برگرد الزامی است. سازمان برنامه و بودجه موظف است از زمان شروع برنامه چنین نظامی را طراحی و برای بررسی و تصویب به مجلس ارائه نماید. این نظام باید حتی المقدور ساده و در حد قابلیت های اجرایی کشور بوده و حداقل دارای ویژگیهای زیر باشد.

- نسبت به کلیه سطوح برنامه فراگیر باشد.

- قادر به سنجش کمی و کیفی برنامه در تمام فعالیت‌های مصوب مجلس باشد.

- سلسله مراتب تهیه، فرآوری و تحلیل آمار و اطلاعات در آن مشخص و مناسب با مسئولیت‌های نهادها و سازمان‌های ذیربط باشد.

- نظام گزارش دهی و بازخور در آن به نحوی طراحی شده باشد که علاوه بر امکان ارزشیابی امکان تبدیل بهبود فعالیتها را دارا باشد.

- مقایسه عملکردها با پیش‌بینی‌ها و اهداف در زمانهای متناسب انجام شده و به مراجع ذیربط گزارش شود.

- مراتب و سطوح تشویق و تنبیه متناسب با عملکرد و چگونگی اعمال آن بطور سیستمی پیش‌بینی شده باشد.

در مرحله دوم گامهای زیر برداشته می‌شود:

۱- مروری بر وضعیت موجود هر بخش

۲- مدل اقتصادی بخش و فرضیات مدل هر بخش

۳- تعیین اهداف کیفی و کمی بخشهای برنامه

۴- تعیین استراتژیهای توسعه هر بخش در برنامه

۵- تعیین سیاستهای توسعه هر بخش در برنامه

۶- تقسیم بخش به زیر بخشهای همگن

۷- شاخص‌های ارزیابی اهداف بخش

برنامه ریزی زیربخشها:

۱- ضوابط تخصیص منابع برنامه به زیربخشها

۲- تعیین اهداف کیفی و کمی زیربخشها

۳- تعیین استراتژی توسعه زیربخشها

۴- تعیین سیاستهای توسعه زیربخشها

۵- تعیین سهم هر زیربخش از منابع بخش

- تعیین ضوابط تخصیص منابع به مناطق، طرحها و پروژه‌های هر زیر بخش

۶- تعیین نقش و محدوده فعالیت دولت در هر بخش و زیر بخش

- تعیین نقش و محدوده بخش خصوصی در هر بخش و زیر بخش

۷- تعیین نقش و محدوده بخش تعاونی در هر بخش و زیر بخش

توجیه اقتصادی و مالی طرحهای عمده بالای رقم ریالی معین:

۱- سنجش فرایند و پیشگیری از خسارتها

۲- هزینه‌های پرداختی

۳- هزینه‌های پنهان

۴- زمان بندی پروژه‌ها