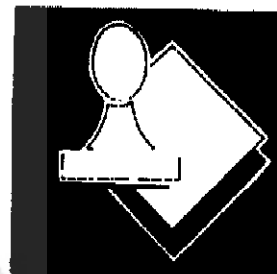


درباره برنامه سوم

- کامیابی‌ها و ناکامی‌ها در کارنامه دو برنامه
- درس‌های برای آینده
- طرح چند هدف محدود و سازگار برای برنامه سوم
- فراز و نشیب هزینه‌ها در ۳۰ سال گذشته



گزارش ویژه

مداخل

برنامه سوم در سال ۱۳۷۸ به صحن مجلس تقدیم خواهد شد. برخی معتقدند مشکلاتی که دولت حاضر با آن مواجه است اجازه نمی‌دهد که اولویت اول را به حل مسائل اقتصادی بدهد و بنابراین انتظار آن که بتوان برنامه سوم توسعه را با عزمی متفاوت تدارک و پیاده سازی نمود بعید به نظر می‌رسد. متقابلاً برخی دیگر عقیده دارند که دولت کنونی با شعار اصالت دهی به قانون و قانون گرایی، بهتر خواهد توانست برنامه‌های توسعه را به مورد اجرا بگذارد.

تفاوت دیدگاهی دیگری نیز در مورد چشم‌انداز برنامه سوم وجود دارد. یک نگرش معتقد است که مجلس باید به رهیافت‌های کلی بسنده کند و دولت خود شاکله یک برنامه را تدارک نموده و بوجه‌های ستونی را بر آن اساس تهیه و تقدیم مجلس نماید. متقابلاً نگرش دیگر معتقد است که رعایت روال استاندارد تهیه یک برنامه در مورد برنامه سوم، مطلوب‌تر خواهد بود.

چالش‌های اقتصادی ایران عمیق‌تر از آن است که بتوان انتظار داشت، که با برنامه سوم از پیش رو برداشته خواهد شد. چشم‌انداز اقتصاد ایران احتمالاً متضمن کاسته شدن متناوب از منابع، فاصله گرفتن سرمایه‌های داخلی از سرمایه گذاری، رکود روبه رشد، تورمی که نتیجه طبیعی رشد تقاضاها در شرایط رکودی است، تشدید بیکاری، کاهش بهره‌وری و کاهش قدرت رقابت در صحنه بین‌المللی خواهد بود. با این حال راه کارهایی که برای برون رفت از این شرایط پیش‌بینی می‌شود باید اولاً: به اندازه کافی از استحکام مبانی تورمی یک برخوردار بوده و از سیاست‌ها و روش‌های مختلط و متضاد اجتناب کرده، ثانیاً: از تجارب اقتصاد ایران در سال‌های پس از انقلاب به نحو دقیقی بهره گرفته بشود و ثالثاً: عزم کافی و به دور از هیاهوهای سیاسی برای پیاده سازی آنها وجود داشته باشد و در نهایت، وفای جریان‌های سیاسی در نددین و اجرای آن فراهم گردد. بدون التماس به این جنبه‌ها (به دلیل پیچیدگی‌های اقتصاد ایران و مقاومتی که در قبال برنامه‌پذیری دارد) بعد است بتوان از فرصت‌هایی که نسل‌ها را به هم پیوند می‌دهد - و به آن برنامه‌های توسعه می‌گوییم - به نحو شایسته‌ای استفاده کرد.

گزارش ویژه این شماره به برنامه سوم اختصاص دارد. ابتدا مروری کلی بر تجارب دو برنامه گذشته خواهیم داشت. پیش‌شخص‌های نقدینگی و تورم را در آینه سال‌های گذشته مورد نقد و ارزیابی قرار می‌دهیم و در مقاله سوم پیشنهادهایی که می‌تواند چهارچوب اهدافی سازگار را برای برنامه سوم مطرح سازد ارائه می‌نماییم. در مقاله پایانی تحولات سبب مصرف خانوارها از ۱۳۴۴ تا ۱۳۷۶ مورد توجه قرار گرفته است.

از آنجا که صناعات و مجلس و پژوهش و امکان ارائه کلیه مقالات و دستاوردهای مرکز پژوهش‌ها را حول برنامه سوم نمی‌دهد، لذا محققان علاقمند می‌توانند با عضویت در شبکه پژوهشی کشور، تا امکان دریافت گزارش‌های مورد اشاره را برای خود فراهم آورند.

■ کامیابی‌ها و ناکامی‌ها در کارنامه دو برنامه

دفتر بررسی‌های اقتصادی

مقدمه

مسائلی است که سبب عدم توفیق دو برنامه اخیر در رسیدن به اهداف خود شده‌اند. با این‌که وقایع سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و نظامی متعددی در خلال اجرای این دو برنامه در ایران اتفاق افتاد که هر کدام عملاً مسیر اجرای برنامه‌ها را تغییر داد، در این مقاله سعی ما بر این نیست که این کرونولوژی (واقعه‌نگاری تاریخی) را بررسی کنیم؛ هر چند این امر فضای اجرای برنامه را ترسیم می‌کند و عسلت‌های متعدد انحراف از سیاست‌های طراحی شده را بیان می‌دارد. به‌نظر می‌رسد که علل ریشه‌دارتری وجود دارد که طراحی برنامه‌ها با آن مواجه بوده

پیشینه برنامه‌ریزی براساس برنامه‌های چند ساله و میان مدت در ایران، به حدود نیم قرن می‌رسد. در سال‌های قبل از انقلاب، پنج برنامه طراحی و اجرا شد و مقدمات طراحی برنامه ششم انجام شده بود که مواجهه با تحولات سال‌های ۱۳۵۶ و ۱۳۵۷ گردید. بعد از پیروزی انقلاب، سه برنامه طراحی شد که اولین آن به مرحله اجرا نرسید و سپس دو برنامه اول و دوم پس از آن به مرحله طراحی و اجرا رسیدند. در این مقاله کوتاه هدف ما نگرشی گذرا بر کلیات

این برنامه‌ها دلالت بر این دارند که اجرای برنامه مورد نظر سبب ایجاد یک مدینه فاضله خواهد شد که در آن، رشد و توسعه اقتصادی، سیاسی و فرهنگی و اجتماعی به میزانی خواهد بود که توسعه یافتگی به معنای کامل آن در جامعه تحقق خواهد یافت! به طور کلی، این نگرش بسیار آرمان گرایانه است که مثلاً ظرف مدت پنج سال یا دو پنج سال یا حتی بیشتر بتوان معضلات کشوری را که با ساختارهای ویژه‌ای از لحاظ توسعه یافتگی در زمینه‌های مختلف، اقتصادی، تکنولوژیک، سیاسی، اجتماعی و... روبه‌روست تغییر داد، تا در ردیف کشورهای توسعه یافته قرار گیرد. بررسی عمومی مستندات برنامه‌های اول و دوم در هر بخش و از بعد کلان مسائل حاکی از اصلاح ساختارها در اغلب زمینه‌هاست که برشمردن آنها در این مقاله کوتاه امکان‌پذیر نیست؛ زیرا حدوداً نصف مستندات قانون برنامه دوم مختص به ارائه اهداف است که به شرح زیر است:

اهداف کلان کیفی، خط مشی‌های اساسی و سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه.
بخش اول- هدف‌های کلان صفحات ۱-۲؛
بخش دوم- خط مشی‌های اساسی صفحات ۳-۲۶
بخش سوم- سیاست‌های کلی صفحات ۲۷-۴۵.

به عبارت دیگر، در ۴۵ صفحه فوق هرگونه مصلحت‌اندیشی خیرخواهانه جزو

است که عملاً در حالت‌ها و وقایع مختلف نتوانسته خود را منعطف با شرایط پیش آمده تغییر دهد و بهنگام کند. به عبارت دیگر، مشکلات عدیده‌ای در طراحی برنامه‌ها به چشم می‌خورد که بیشتر به ساختار برنامه‌ریزی و طراحی آن مرتبط است تا رویدادهای به وقوع پیوسته در خلال اجرای برنامه‌ها. در این مقاله کوتاه سعی بر این خواهد بود که حتی‌المقدور، با اشاره‌ای کلی به این‌گونه مسائل، توجه برنامه‌ریزان را به این مشکلات و مصائب در طراحی برنامه سوم جلب کنیم.

۱- فقدان پایگاه نظری

فقدان پایگاه‌های نظری و رابطه‌های علت و معلولی بین خواسته‌ها و مسیرهای برگزیده یکی از دلایل شکست برنامه‌های اول و دوم بوده است.

۲- بلند پروازانه بودن اهداف برنامه

اصل و جوب هدفمند هر برنامه غیرقابل انکار است؛ ولی هدف‌گذاری‌های برنامه باید در چارچوب توان اجرایی کشور و امکانات واقعی اقتصاد در نظر گرفته شود و شرایط و موقعیت کشور از لحاظ اوضاع اقتصادی داخلی و خارجی مدنظر قرار گیرد. در غیر این صورت، اهداف تعیین شده قابل حصول نخواهد بود. در برنامه‌های اول و دوم، این عدم توجه به شدت به چشم می‌خورد. نگاه‌گذاری به اهداف هر کدام از



اهداف برنامه در زمینه‌های مختلف آمده که خواننده خود می‌تواند به متن قانون برنامه دوم مراجعه کند و همه اهداف طرح شده را از نزدیک ملاحظه نماید.

۳- ناسازگاری اهداف برنامه

یکی از مواردی که عدم رعایت آن در برنامه به چشم می‌خورد، ناسازگاری و ناهمخوانی اهداف برنامه با یکدیگر است. به عبارت دیگر، رسیدن به دو هدف در یک زمان معلوم نیست که امکان‌پذیر باشد؛ زیرا آن دو هدف می‌توانند در تضاد یکدیگر باشند. برای مثال، سیاست‌های حصول رشد اقتصادی، نیازمند سیاست‌های انبساطی پولی و مالی است که اقتصاد ایران همواره تورم‌زا هستند. انتخاب دو هدف رشد بالای اقتصادی و حفظ سطح عمومی قیمت‌ها و کنترل تورم، دو هدف متضادند که با شرایط ارائه شده در متن برنامه به‌طور هم‌زمان قابل حصول نیستند و اجرای سیاست‌های انبساطی می‌تواند سبب افزایش نرخ رشد تولید بشود؛ ولی از طرف دیگر نرخ تورم را نیز به شدت بالا می‌برد. مواردی از این دست می‌توان نام برد که در جهت حصول اهداف، مغایر یکدیگرند. برای مثال سیاست‌های کاهش ارزش پول داخلی و سیاست‌های انبساطی پولی نیز هر دو در خلاف جهت هم عمل می‌کنند. سیاست‌های حصول عدالت اقتصادی برخلاف سیاست‌های رشد اقتصادی قرار می‌گیرد. زیرا سیاست اول، نیاز به توزیع عادلانه‌تر ثروت دارد، ولی اتخاذ سیاست دوم نیازمند انباشت

سرمایه است. سیاست‌های کنترل اجباری قیمت‌ها از طریق قیمت‌گذاری، خلاف جهت سیاست‌های آزادسازی، خصوصی‌سازی و رشد عرضه اقتصادند. اجرای سیاست‌هایی که سبب دوگانگی بازارها و ایجاد بازارهای موازی می‌شود، همواره با اهداف اعتلاء فرهنگی و افزایش کارایی دولتی معارض‌اند. سیاست‌های افزایش اشتغال و کاهش بیکاری همواره با سیاست‌هایی که رفاه نیروی انسانی را بالا می‌برد، متعارضند. اتخاذ سیاست‌های افزایش صادرات، با سیاست‌های حفظ ارزش پولی ملی می‌تواند در تخالف شدید قرار گیرد. با توجه به تعداد زیاد اهداف مطروحه در برنامه‌های اول و دوم، با یک نگاه می‌توان تعداد بسیار زیادی از این اهداف متعارض را نشان داد که نمایانگر عدم رعایت اصول هدف‌گذاری و سیاست‌گذاری در برنامه‌ها شده است.

۴- اهداف و ابزارهای سیاستی

قاعده‌تاً از لحاظ اصول برنامه‌ریزی، حصول هر هدف، نیازمند اجرای یک سیاست خاص است. به عبارت دیگر، در یک برنامه برای تعداد هدف‌های طرح شده باید به همان تعداد، ابزارهای سیاستی طرح شود؛ به‌طوری‌که هر سیاست اجرایی خاص، سبب حصول یک هدف خاص شود. این اصل که از اصول سیاست‌گذاری محسوب می‌شود در برنامه‌ها رعایت نمی‌شود و برای هر هدف یک ابزار سیاستی خاص تعیین نمی‌شود. پرواضح است که حصول اهداف

برنامه اجرایی برای پیاده کردن سیاست مورد نظر طرح شده باشد. این طرح باید تمام مراحل لازم برای اجرای سیاست مزبور را تا حصول هدف تعیین شده در برداشته باشد. باید تمام مراحل طراحی شده ارزیابی کمی داشته باشد که بتوان هزینه اجرای هر عمل را از قبل پیش‌بینی کرد. متأسفانه مستندات برنامه‌های اول و دوم فاقد این اصل مهم در برنامه‌سازی است. سیاست‌ها به‌گونه مقداری و اجرایی آن طرح نگردیده و هزینه اجرای آنان معلوم نیست. در نتیجه در اسناد مالی دولت که بزرگ‌ترین آن بودجه‌های سنواتی است نیز مشاهده نمی‌شود. در کلیه طرح‌ها و سیاست‌های اجرایی، اصولاً می‌باید مستندات و تحلیل‌های روشنی از هزینه‌ها و فایده‌های اجرای سیاست وجود داشته باشد. روش‌های هزینه - فایده که بدین منظور به کار گرفته می‌شوند، روشن می‌سازند که از اجرای یک طرح یا یک سیاست چه هزینه‌ای بر دولت یا جامعه تحمیل شده و از نتایج آن دولت و جامعه چه فایده‌ای را خواهند برد. چنانچه هزینه آن بر فایده آن فزونی گیرد، اجرای طرح مقرون به صرفه نخواهد بود و بالعکس. این هزینه‌ها و فایده‌ها منحصر به هزینه و فایده اقتصادی نیست، بلکه شامل هزینه‌ها و فایده اجتماعی نیز می‌شود که بحث مفصلی در متون خود دارد که از ذکر بیشتر آن در اینجا خودداری می‌شود. به هر حال این نکات در برنامه‌های اول و دوم مورد نظر

طرح شده بر طبق این اصل، همچنان مورد تردید خواهد بود. این موضوع در مورد سیاست‌ها و ابزارهای لازم برای اهداف کوچک و بزرگ هر دو صادق است. برای مثال نمی‌توان افزایش فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد را به‌عنوان یک هدف ترسیم کرد، ولی سیاست‌های اجرایی و ابزارهای لازم برای رسیدن به این هدف را که مجموعه‌ای از چند هدف ریزتر است، نادیده انگاشت. این موضوع همچنان در متون برنامه‌های اول و دوم به‌وضوح به چشم می‌خورد. نکته دیگر که در این ارتباط است، دخالت برنامه‌ریز در مورد اهدافی است که در فضای متغیرهای برنامه تعریف نشده است. برای مثال در همین مورد افزایش فعالیت بخش خصوصی، می‌توان این سؤال را مطرح کرد که آیا این افزایش در حیطه مستقیم دخالت دولت است یا بخش خصوصی؟ از قانون‌مندی‌های خود تبعیت می‌کند؟ آیا ارائه یک هدف حتی به صورت ارشادی می‌تواند تأثیری مستقیم بر عملکرد بخش خصوصی داشته باشد یا خیر؟ این نکته به معنی این است که برنامه‌ریز نباید حیطه عمل برنامه را به‌دقت تعریف کند و در این چارچوب اقدام به سیاست‌گذاری کند، که متأسفانه این مسئله مهم در متون برنامه ملحوظ نیست.

۵- کمی نبودن هزینه اجرای سیاست‌ها
اجرای هر سیاستی مستلزم این است که یک



هیچ‌گونه متغیرهای سیاستی در مورد ریز سیاست‌های مطروحه در قسمت‌های دیگر برنامه نداشته باشد. مسلم است که با این ترتیب برنامه ندای خود را می‌دهد و وضعیت اقتصاد کشور در جهت قانون‌مندی‌های خود حرکت می‌کند.

۷- امکان‌پذیری حصول اهداف برنامه

وقتی ریز اجزای برنامه به صورت کمی وجود داشته باشد، می‌توان با استفاده از ابزارها و تحلیل‌های ویژه‌ای اقدام به برنامه‌سنجی کرد. بدین ترتیب که آیا مجموعه نیازهای برنامه به منابع مختلف اعم از مالی، نیروی انسانی، سرمایه‌ای و سایر عوامل تولید از حد موجود منابع تجاوز می‌کند یا خیر. چنانچه اهداف سیاست‌های برنامه به گونه‌ای طرح شده باشد که جمع منابع مورد نیاز از ظرفیت منابع موجود تجاوز کند، حصول اهداف برنامه امکان‌پذیر نخواهد بود. با توجه به این‌که می‌توان منابع را از یک سیاست به یک سیاست و از یک طرح به طرح دیگر منتقل کرد، باید کل مجموعه روابط در یک حل شود و کل برنامه در یک سیستم روابط طرح و آنالیز شود در غیر این صورت، انسجام کلی در زیر مجموعه‌های برنامه با کل برنامه به وجود نخواهد آمد. در این راستا کلیه ملاحظات ساختاری باید در این سیستم تبیین شوند به طوری که تمام اجزای طرح شده در فضای متغیرها و روابط برنامه ملاحظه شده باشد. برای مثال، هدف قرار دادن یک بخش اقتصادی بدون در نظر

دست‌اندرکاران طراحی برنامه‌ها قرار نگرفت که این نقیصه را نیز می‌توان از علل عدم موفقیت برنامه‌های اخیر ذکر کرد.

۶- عدم امکان جمع‌بندی کمی برنامه

هنگامی که اجزای سیاست‌های مطروحه در برنامه کمی شده باشند، به دست آوردن سرجمع هزینه‌های لازم برای اجرای کل برنامه قسمت‌های مختلف قابل حصول خواهد بود. به عبارت دیگر هنگامی که ریز سیاست‌ها روشن باشند، می‌توان مجموعه کل سیاست‌ها را در قالب ارقام کلی ارائه کرد. متأسفانه به دلایلی که ذکر شد، ریز برنامه‌ها و سیاست‌ها به صورت کمی مطرح نمی‌شوند و در نتیجه نمی‌توان از لحاظ مقداری کل برنامه را ارزیابی کرد و اثر جرح و تعدیل در اجزای برنامه‌ها و هدف‌ها و سیاست‌ها را نمی‌توان در کل برنامه از لحاظ مقداری بررسی نمود. این پدیده نیز در برنامه‌های اول و دوم مشهود است. علی‌رغم ارائه مستندات کوتاهی در متون برنامه‌های مزبور تحت عنوان هدف‌های کمی کلان برنامه، ارتباط تنگاتنگ این مستندات با ریز سیاست‌های اجرایی مطروحه در قسمت‌های دیگر برنامه‌ها مفقود است و به نظر می‌رسد که حتی گروه‌های مجزا از هم اقدام به تهیه این قسمت‌ها کرده‌اند و ارتباط اجزا و کل با هم همخوانی ندارد. نگاهی به مستندات برنامه حتی این شبهه را ایجاد می‌کند که قسمت کلان آن از یک الگوهای شبیه‌سازی یا اقتصاد سنجی مجزایی آورده شده باشد که

گرفتن روابط بین بخشی سبب می‌شود که ساختار ارتباط اقتصادی بخش مورد نظر با سایر بخش‌ها مانع از رسیدن بخش مربوطه به هدف تعیین شده گردد. در این راستا یک الگوی اقتصادسنجی بسیار کارآمد برای آنالیز و سنجش برنامه لازم می‌باشد که بتواند گونه‌های مختلف آنالیز سیاست‌گذاری و پیش‌بینی را در ارتباط با برنامه مهیا سازد. متأسفانه این‌گونه روش تحلیل در برنامه‌های اول و دوم به چشم نمی‌خورد و الگوهای به‌کار گرفته شده بسیار ابتدایی و مجزا از سایر قسمت‌های برنامه به‌کار برده شده‌اند.

۸- تلفیق برنامه و بودجه‌های سنواتی
وقتی کلیات کمی برنامه در دوره برنامه‌ریزی مهیا گردید وقت آن است که ریز عملیات اجرایی سالانه تهیه و طراحی شود به طوری که مجموعه سیاست‌های سال‌های برنامه مبین کل برنامه باشد. این شکستن برنامه به بودجه‌ها در ایران به نام تلفیق برنامه و بودجه‌های سنواتی شناخته می‌شود. متأسفانه در برنامه‌های اول و دوم شاهد بودیم که چندان ارتباط منسجمی فی‌مابین برنامه‌های پنج ساله و بودجه‌های سالانه وجود ندارد؛ یعنی برنامه به راه خود و بودجه نیز به راه خود می‌روند. در صورتی که روش اجرای برنامه می‌باید از طریق سیاست‌های مالی دولت که مهم‌ترین آن سند مالی دولت یعنی بودجه‌های سنواتی است صورت گیرد. به عبارت دیگر بیان این

موضوع به معنی تبدیل اسناد برنامه به اسناد بودجه است. جزئیات هر برنامه باید با تبلور در ردیف‌های بودجه درنهایت سبب شود که بودجه به ساز برنامه باشد. اگر برنامه به‌طور اصولی طراحی شده باشد برآیند تمام تصمیمات و نقطه نظرات در آن حاصل شده است و سند بودجه نحوه دریافت‌ها و پرداخت‌های مالی آن را باید ارائه دهد. موارد بسیار زیادی را می‌توان یافت که به صورت راه‌حل‌های مقطعی و بدون نگرش میان مدت یا بلند مدت در بودجه‌های سنواتی برای رفع مسائل عادی و جاری مطرح می‌باشد که حتی اشاره در مورد آن در متون برنامه‌ها روایت نمی‌شود و بالعکس اهداف کیفی متعالی زیادی در متون برنامه‌ها دیده می‌شود که مصادیق بارزی در قوانین بودجه سنواتی ندارند. برای مثال به تقویت پولی ملی، سیاست‌های تک نرخی کردن ارز، اقتصاد غیر متکی به نفت، فقرزدایی، عدالت اجتماعی، توسعه اقتصادی، نظم و انضباط اجتماعی، اشتغال، خودکفایی، استقلال اقتصادی، کنترل قیمت و موارد متعدد دیگر می‌توان اشاره نمود. همه این‌گونه مسائل در قالب بحث عدم ارتباط برنامه‌های اول و دوم با بودجه‌های سالانه مربوطه می‌گنجد که متأسفانه سبب عدم توفیق این برنامه‌ها گردیده است.

۹- مسائل حقوقی و قانون‌گذاری برنامه
در ایران مرجع تصویب‌کننده برنامه‌های



هم سنجی بودجه‌های سنواتی و برنامه دوم

سال	کل هزینه‌های دولتی از محل بودجه عمومی مصوب برنامه دوم (میلیارد ریال)	کل هزینه‌های دولت از محل بودجه عمومی مصوب بودجه‌های سنواتی (میلیارد ریال)
۱۳۷۴	۳۶۳۹۴	۵۵۸۷۱
۱۳۷۵	۴۱۲۹۶	۶۱۱۲۴
۱۳۷۶	۴۶۷۳۳	۸۱۴۶۶
۱۳۷۷	۵۲۹۳۸	۹۰۵۸۵
۱۳۷۸	۶۰۸۲۵	-

بودجه حدود دو ماه بعد از تصویب قانون برنامه تصویب شد رقم مصوب بودجه ۵۰ درصد بیشتر از رقم مصوب برنامه است. در سال‌های بعد این اختلاف نیز به وضوح دیده می‌شود.

عدم توجه به این بعد از مسائل قانون‌گذاری خود نیز سبب عدم توفیق برنامه‌های اول و دوم شده است.

۱۰- دوره برنامه

انتخاب دوره‌های برنامه‌ریزی در ایران در برنامه‌های اخیر همگی پنج ساله بوده است. با توجه به شرایط وابستگی اقتصادی ایران به قیمت نفت و تحولات سیاسی، نظامی و بین‌المللی متعددی که در دهه گذشته در ایران به وقوع پیوسته است، به نظر می‌رسد که انتخاب پنج سال برای دوره برنامه طولانی باشد. زیرا هر چه افق برنامه‌ریزی دورتر باشد، خطای پیش‌بینی در طراحی آن افزوده می‌شود و فاصله اعتمادی که پیش‌بینی‌ها در آن قرار می‌گیرند، تعریض

میان مدت و بودجه‌های سنواتی واحد می‌باشد؛ لذا از لحاظ حقوقی نمی‌توان ارجحیتی بین آن دو قائل شد. به‌طور اصولی قانون برنامه باید نافذتر از قوانین بودجه باشد و در سطحی بالاتر از قوانین بودجه و قوانین مرتبط قرار گیرد که به سهولت تغییر نکند و بر قوانین دیگر اشراف داشته باشد. این موضوع از پیش نیازهای برنامه‌ها می‌باشد، در غیر این صورت به راحتی مفاد برنامه دستخوش تغییر خواهد شد و انسجامی که بین اجزای برنامه می‌باید وجود داشته باشد از بین خواهد رفت. برای روشن کردن این موضوع نگاه‌گذاری به ارقام مصوب برنامه دوم و بودجه‌های سنواتی می‌اندازیم. جدول بالا کل هزینه‌های دولت از محل بودجه عمومی را در مصوبات برنامه دوم و بودجه‌های سالانه نشان می‌دهد.

جدول فوق نشان می‌دهد که بودجه‌های سنواتی از اعداد مصوب برنامه تبعیت ننموده‌اند. حتی در سال ۱۳۷۴ که قانون

باید به یک هدف خاص برسد، مسیر حرکت و جهت‌گیری برای رسیدن به مسیر مطلوب قابل ارزیابی باشد که متأسفانه چنین شاخص‌هایی وجود ندارد.

۱۲- فقدان مکانیسم‌های نظارتی

به دلیل فقدان مکانیسم‌های نظارتی هر کس آن چه را که دولت دارد بشنود از برنامه‌ها برداشت می‌کند.

۱۳- فقدان برنامه‌های اجرایی و کاری

فقدان برنامه‌های اجرایی و کاری برای به ثمر رسیدن خواسته‌ها و برنامه‌ها وجود داشته است. برنامه اول تا حد یک کتاب نیمه تفصیلی تدوین شد، ولی برنامه دوم فقط یک جلد مجموعه تبصره‌ها بود و حتی چارچوب‌های اولیه اجرای خواسته‌های تبصره‌های برنامه در آن وجود نداشت. بنابراین، هر کس هر کاری را به نام برنامه انجام داد.

۱۴- مشخص نبودن مکانیسم‌های

انگیزشی و حدود نیاز به ایجاد انگیزه در برنامه‌ها مشخص نبود که چه کاری به عهده دولت است و در کدام موارد دولت باید بخش خصوصی را برانگیزد تا در مسیر مطلوب گام بردارد. در هر صورت دولت هم در چارچوب برنامه نمی‌توانست بگوید بخش خصوصی نسبت به چه رفتارها و سیاست‌هایی حساسیت دارد.

□□□

می‌شوند و در نتیجه، پیش‌بینی‌های برنامه از مقادیر واقعی دورتر می‌شود که خود سبب عدم حصول اهداف برنامه‌ها می‌شود. از طرف دیگر، زمان‌های تشکیل دولت و انتخابات ریاست جمهوری از دوره‌های چهار ساله تشکیل می‌شود که آزادی عمل رئیس‌جمهور هر دوره‌ای را در تنظیم برنامه مورد نظر خود، دچار اشکال می‌کند. برنامه اول را دولت آقای موسوی نوشت و دولت آقای رفسنجانی اجرا کرد. برنامه دوم را دولت آقای رفسنجانی نوشت و دولت آقای خاتمی باید اجرا کند. چطور می‌توان انتظار داشت برنامه‌ای که بر اساس خواسته‌های یک دولت نوشته نشده است، به درستی به مرحله اجرا در آید. این دو پدیده خود عملاً سبب کاستن از اعتماد و التزام لازم به اجرای قوانین برنامه‌ها دارد. با توجه به این شرایط، شاید طراحی برنامه‌های سه ساله بیشتر مفید به فایده باشد تا برنامه‌های پنج ساله، البته این موضوع، محاسن و معایب متعددی دارد که بحث در باره آن در این مقاله نمی‌گنجد. به هر حال می‌توان یکی از دلایل عدم توفیق برنامه‌ها را در عدم انطباق دوره‌های برنامه‌ریزی و دولت‌ها دانست.

۱۱- فقدان شاخص‌های تشخیص

جایگاه

شاخص‌های تشخیص جایگاه اقتصاد در مرحله از زمان لازم است، تا اگر اقتصاد