

نارسایی این برنامه‌ها



به رغم تصویب ۴ قانون برنامه بعد از انقلاب و در راه بودن قانون برنامه پنجم، مشکلات به قوت خود باقی است.

و اقدامات در کانال صحیح و نظارت شده خواهد شد. (۵) کارشناسانه و منطقی بودن اهداف برنامه: بیشتر اهداف برنامه، موارد اجرا نشده در برنامه‌های قبلی بوده است، بدون آن که میزان موفقیت برنامه‌های قبلی، در دستیابی به این اهداف بررسی و آسیب‌شناسی شده باشد. همچنین در تعیین اهداف، بیشتر از مدل‌های اقتصادسنجی استفاده شده است که این مدل‌ها در جای خود، با احتمال وجود خطاهای آماری، نتایج تحلیل را تحت تأثیر قرار می‌دهند و یا ممکن است تأثیر سایر متغیرهای کیفی مؤثر بر نتایج، در آنها نادیده گرفته شود.

(۶) عدم کلی‌گویی و رفع ابهام در تفسیر برخی مواد برنامه: نپرداختن به اجزا و پرداختن به رؤس مطالب برنامه بدون شناخت دقیق زیرمجموعه‌ها، می‌تواند منجر به ابهام در تفسیر مواد برنامه شده و همین امر موجب برخوردهای سلیقه‌ای با برنامه و تفسیر به رأی از آن شود.

(۷) عدم توجه به تحولات سیاسی و اقتصادی: به طور کلی در تدوین برنامه‌های توسعه، فرض ثبات شرایط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور در نظر گرفته می‌شود، در حالی که این شرایط، در کشوری مثل ایران، همواره دستخوش تغییر بوده است. از جمله این موارد، نوسانات شدید درآمدهای نفتی، تحریم‌های اقتصادی و مسایلی دیگر از این قبیل می‌باشد. برای داشتن یک برنامه واقع‌بینانه، لازم است که ابعاد و چگونگی این تحولات، پیش‌بینی شده و راهکارهای مقابله با آن مورد توجه قرار بگیرد.

(۸) هماهنگی با اسناد بالادستی و قوانین مهم کشوری: از جمله مواردی که همواره باید مورد توجه قرار گیرد، میزان موفقیت برنامه‌های توسعه، در دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز بیست ساله کشور، همچنین میزان انطباق مواد قانون برنامه با قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام و سایر قوانین مهم کشوری می‌باشد. از سوی دیگر، وجود انسجام و هماهنگی بین قوانین موضوعی و هم‌جهت بودن با برنامه توسعه، در جای خود مورد اهمیت است. در بعضی موارد، دیده شده که در اجرای برخی از مواد برنامه، محدودیت‌های قانونی موجود بوده است. همچنین عدم همسویی در برخی از سیاست‌های کشور، در اجرای برنامه توسعه، مشکل ساز خواهد شد.

(۹) سازوکار نظارتی در اجرای برنامه: با آن که تعداد زیادی از نهادهای نظارتی همچون دیوان محاسبات، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه، مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام در کشور موجود است، اما در بسیاری از موارد، وظایف نظارتی این نهادها، فاقد تعریف و محدوده مشخص بوده است. به طور کلی آسیب‌های موجود در ساختار برنامه‌ریزی کشور را می‌توان مواردی چون فقدان درک مشترک از مفهوم توسعه و عدم انسجام و هماهنگی بین برنامه‌های توسعه دوره‌های مختلف دانست و در این راستا، باید گفت که برنامه‌های توسعه دوره‌های مختلف، فاقد همسویی و هماهنگی در اهداف و سیاست‌ها بوده‌اند.

(۱۰) هماهنگی بین تقویم سیاسی و تقویم برنامه‌ریزی کشور: فرآیند برنامه‌ریزی به گونه‌ای است که برنامه توسعه باید در یک دولت تصویب و در دولت دیگر اجرا شود و به این ترتیب، گاه اختلافات فکری، نگرشی و دیدگاهی دولت‌ها، منجر به ایجاد نوسانات زیاد در اجرای برنامه و یا برخورد گزینشی با آن می‌شود. ■

پیشنهاد «تدوین برنامه» در ایران، برای اولین بار در سال ۱۳۱۶ مطرح گردید، اما این پیشنهاد، بعد از پایان جنگ جهانی دوم و در سال ۱۳۲۷ جامه عمل پوشید. طی دوره قبل از انقلاب اسلامی (۵۶ - ۲۷)، پنج برنامه عمرانی تهیه، تصویب و به مرحله اجرا گذاشته شد که از آن میان، برنامه اول به دلیل کمبود منابع مالی و برنامه پنجم به دلیل وفور منابع مالی با ناکامی مواجه شدند. اما برنامه‌های دوم، سوم و چهارم قبل از انقلاب، با توفیق نسبی همراه بودند.

پس از انقلاب اسلامی و در اواخر جنگ ایران و عراق، مجدداً ضرورت برنامه‌ریزی - به خصوص با هدف بازسازی اقتصاد کشور - احساس شد. متأسفانه به دلیل همزمانی اجرای برنامه اول توسعه با برنامه تعدیل اقتصادی و همچنین، همزمان با ناکامی در برنامه تعدیل و اتخاذ سیاست‌های نادرست مالی، پولی و ارزی، اقتصاد کشور با مشکلات تراز پرداخت‌ها و فشارهای تورمی بی‌سابقه‌ای مواجه گردید. برنامه دوم توسعه (۷۸ - ۷۴) نیز به دلیل پیامدهای منفی سیاست‌های اقتصادی قبل، به ویژه ضرورت بازپرداخت حدود ۳۰ میلیارد دلار بدهی‌های خارجی و بحران نفتی که در اواخر دوران برنامه، گریبانگیر اقتصاد کشور شد، نتوانست به اهداف خود دست یابد و از این نظر ناکام ماند.

اهداف برنامه‌های سوم و چهارم، بیشتر در جهت ایجاد بسترهای نهادی و قانونی اقتصاد بازار و انجام اصلاحات تجاری، ارزی، مالی و پولی در اقتصاد کشور بوده است. در این بین، عملکرد برنامه سوم، از نظر دستیابی به رشد اقتصادی و توسعه صادرات غیرنفتی - گرچه بیشتر فرآورده‌های نفتی بوده است - با موفقیت نسبی همراه بود و برخی از اصلاحات نهادی مورد نظر برنامه تا حدی تحقق یافت، اما عملکرد برنامه چهارم تا کنون، چندان خوشبینانه نبوده است. تجارب برنامه‌ریزی، ضرورت بررسی علل ناکامی برنامه‌های توسعه و آسیب‌شناسی آن را ایجاب می‌کند. یکی از مهمترین اولویت‌ها در تقویم برنامه‌ریزی ایران، می‌تواند شناخت صحیح آسیب‌های برنامه‌ریزی و تلاش در جهت مرتفع نمودن آنها باشد.

الزامات تدوین برنامه

بدیهی است که فرآیند تدوین برنامه‌های مبتنی بر توسعه، دارای الزامات به خصوصی است که عدم رعایت آنها، این فرآیند را با مشکل مواجه خواهد ساخت. مهمترین این موارد عبارتند از:

(۱) استفاده از نظرات تمام ذینفعان و جریانات فکری در تدوین برنامه: تا زمانی که هر دولت، تنها از بدنه کارشناسی خود در تدوین برنامه استفاده کند، نظرات سایر جناح‌های سیاسی، منتقدان دولت، بخش خصوصی و غیره در آن لحاظ نمی‌گردد.

(۲) وجود اطلاعات آماری صحیح، یکسان و در دسترس: دسترسی به آمار صحیح و غیرمتناقض از وضعیت کشور در زمینه‌های مختلف، در فرآیند تصمیم‌گیری برای آینده کشور و تدوین اسناد توسعه بسیار ضروری است.

(۳) عدم حاکمیت نگاه بودجه‌ای به برنامه: در تدوین برنامه، هر بخش تلاش می‌نماید که سهم بیشتری از منابع را به خود اختصاص دهد، بدون توجه به این که سهم آن بخش در فرآیند برنامه توسعه چقدر و چگونه است.

(۴) اولویت‌بندی اهداف برنامه: رعایت اولویت طرح‌ها و پروژه‌های مهم و رتبه‌بندی از بُعد درجه اهمیت برنامه‌های کشور، از مواردی است که در تدوین برنامه توسعه بسیار ضروری است. این امر منجر به هدایت اعتبارات، تصمیمات