

# نقدی بر تجربه تهیه و تدوین برنامه پنجساله اول توسعه

سید ضیاءالدین قاضی زاده فرد  
عضو هیأت علمی دانشگاه امام حسین (ع)

مقدمه :

در نیمه اول سال ۱۳۶۸، که فعالیتهای تدوین و تهیه برنامه اول توسعه در دستگاهها و وزارتخانههای دولتی کم کم رو به اوج می گذاشت، این توفیق حاصل شد که به عنوان نماینده سازمان صنایع خودکفایی سپاه وابسته به وزارت سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در شورای برنامه ریزی صنعت و معدن و بازرگانی، که یکی از شوراهای دست اندرکار تهیه و تلفیق برنامه پنجساله اول در بخشهای صنایع و بازرگانی کشور بود، حضور یابم. در نیمه دوم سال ۱۳۶۸ و نیمه اول سال ۱۳۶۹ نیز این توفیق با حضور در دفتر اقتصادکلان وابسته به معاونت اقتصادی سازمان برنامه و بودجه، که به جهت انجام پروژه پایان نامه صورت گرفته بود، دو چندان گشت. در دفتر اقتصادکلان ضمن اینکه یک پروژه تحقیقاتی را در خصوص مدیریت کلان بر نظامهای اقتصادی انجام می دادم، با هماهنگی برادر بزرگوار مهندس نیلی معاونت محترم پیشین اقتصادی سازمان برنامه و بودجه قرار شد یک پروژه جنبی هم درباره بررسی مسائل و مشکلات عملی تهیه و تدوین برنامه پنجساله اول انجام دهم. چرا که در آن روزها، تمام دستگاهها و بخشهای اجرایی در کشور و بویژه سازمان برنامه و بودجه و بالاخص معاونت

اقتصادی و دفتر اقتصادکلان سازمان برنامه سخت با آن درگیر بودند. مقاله زیر حاصل کاری است که در آن ایام در سازمان برنامه و بودجه انجام شد که البته حاصل کار با عنوان گزارشی به مسئولان وقت در سازمان مذکور تقدیم گردید و علاوه بر آن نیز در قالب یک مقاله علمی، به اولین کنفرانس برنامه ریزی و توسعه، که از سوی مؤسسه عالی پژوهشی در برنامه ریزی وابسته به سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۷۰ در دانشگاه صنعتی شریف برگزار گردید، ارائه شد که مورد تأیید دست‌اندرکاران برگزاری کنفرانس نیز قرار گرفت و در کنفرانس نیز ارائه شد.

بعد از سمینار مذکور تصمیم داشتم که آن تجربه را در قالب مقاله دیگری در یک نشریه عمومی تر منتشر کنم که به دلیل گرفتاریهای شغلی این مهم تا این تاریخ انجام نشد تا بالاخره تصمیم گرفتم در آستانه تدوین برنامه پنجاهم دوم توسعه، که این روزها صحبت آن در کشور زیاد به گوش می‌رسد، آن را در این مجله به چاپ رسانم، باشد که انگیزه‌ای برای دست‌اندرکاران و کارشناسان تهیه برنامه دوم توسعه شود تا در فرایند تهیه این برنامه مهم و حیاتی برای کشور ما، به مشکلات و مسائلی که در فرایند تهیه برنامه اول، دست‌اندرکاران تهیه آن با آن روبرو بودند، عنایت و توجه بیشتری بنمایند و برای برخورد با آنها، راه‌حلهای مناسبی راگزینش کنند و به کار گیرند، لذا با تغییراتی که در متن مقاله ارائه شده به کنفرانس فوق، دادم آن را برای درج در مجله آماده کردم.

در این مقاله کوشش شده، مهمترین مشکلاتی که در فرایند تدوین برنامه اول توسعه، دست‌اندرکاران (تصمیم‌گیرندگان و کارشناسان) در عمل با آن روبرو بودند، را مشخص و مطرح شود و در حد لزوم در مورد هر یک نیز توضیحاتی ارائه گردیده است؛ بدین ترتیب که این مشکلات و موانع در قالب ۲۰ عنوان و سرفصل مشخص و تعیین شده و در ذیل هر بند نیز مختصری به اجمال راجع به آن موضوع توضیحاتی داده شده است.

در بخش دوم مقاله نیز در جهت برخورد اصولی با برخی از مسائل و مشکلاتی که در بخش اول بدان اشاره شد، پیشنهادهایی ارائه گردیده است. البته به این جهت که حل این مشکلات و رفع آنها در برنامه دوم توسعه خود به کار کارشناسانه‌ای نیاز دارد که در این

مختصر امکان انجام آن نبود، لذا در پیشنهادهای ارائه شده در بخش دوم عمدتاً راه کارهای کلی را برای برخورد با مشکلات اصلی تر بویژه چگونگی "مدیریت کلان نظام اقتصادی" که خود تعیین کننده جهت و ویژگیهای برنامه ریزیهای توسعه ای در کشور ماست، مورد بررسی قرار داده و وارد جزئیات بحث و ارائه پیشنهاد برای رفع این موانع و مشکلات نشده ام. امید آنکه این مقاله عامل و انگیزه ای برای کارشناسان و تصمیم گیرندگان برنامه ریزی در کشور باشد، تا پیش از پایان فرایند برنامه ریزی برای تهیه برنامه دوم توسعه، با این مشکلات و موانع، که کار تدوین یک برنامه جامع و کامل و اجرایی را با مشکل روبرو می کند، اصولی تر برخورد نمایند.

در فرایند تدوین برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی، دست اندرکاران برنامه ریزی در عمل، با مشکلات بنیادی و اساسی روبرو گردیدند. این مشکلات به گونه ای است که تهیه هر برنامه جامع و اجرایی در آینده، مستلزم برخورد با این مسائل و مشکلات و رفع نقاط ضعف آن است.

لذا در این مقاله تلاش شده تا اجمالاً به مهمترین این مشکلات اشاره شود، و در حد لزوم در مورد هر یک توضیحاتی ارائه گردد. با این امید که در فرایند تدوین برنامه دوم توسعه کارشناسان ذی ربط در دستگاه های اجرایی کشور و بویژه سازمان برنامه و بودجه به این مسائل پرداخته، پاسخهای مناسبی برای هر یک از این مسائل بیابند. همچنین در ادامه این مقاله نیز در جهت برخورد اصولی با برخی از این مسائل، پیشنهادهایی ارائه گردیده است.

### ۱- عدم وجود تعریف دقیق و کاملی از برنامه و ویژگیهای آن

اولین مشکلی که در راه تدوین برنامه های میان مدت ( و البته بلند مدت ) در جمهوری اسلامی وجود دارد، مشخص نبودن تعریف دقیق و کاملی از برنامه است؛ بدین معنا که اصولاً دست اندرکاران تدوین برنامه اول در سازمان برنامه و بودجه و دستگاه های اجرایی، چارچوب و تعریف مشخصی از برنامه نداشتند تا تمامی تلاش خویش را در راستای تهیه و دستیابی به آن مصروف دارند. اینکه "برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی در سطح

ملی چیست" و "چه ویژگی‌هایی باید داشته باشد" و "شامل چه اجزا و سرفصل‌هایی باید باشد"، از مواردی است که در ابتدای تدوین هر برنامه‌ای، آن هم در سطح ملی، باید تعریف و تدوین، و برای همه دست اندرکاران، تهیه آن، روشن گردد.

## ۲- وجود اشکال در نظام برنامه ریزی

آنچه که به عنوان "نظام برنامه ریزی" برای تدوین برنامه اول تهیه شد و به تصویب شورای اقتصاد رسید، در عمل بطور کامل به مرحله اجرا در نیامد و عملاً "برخی از کمیته‌ها و شوراهای پیش بینی شده در نظام تشکیل نگردید" و حاصل چندانی از کار آنان به دست نیامد. علت این امر می‌تواند دو موضوع باشد: یکی اینکه تدوین کنندگان نظام در طراحی نظام دچار اشتباه گردیدند و دیگر اینکه مجریان و دست اندرکاران پیاده نمودن نظام، توان اجرایی لازم برای به کارگیری نظام طراحی شده و پیاده کردن آن را نداشتند. تدوین کنندگان نظام برنامه ریزی نسبت به امر بسیج و به کارگیری تمام کارشناسان و دست اندرکاران ذی ربط در تهیه برنامه کمی خوش بینانه برخورد نمودند در حالی که واقعیات حکایت از وجود توان و بویژه باور لازم برای تهیه برنامه های جامع و فراگیر در ایشان نمی نمود. دلیل آن نیز عدم تشکیل و یا تشکیل نامرتب یا غیر منسجم تمامی کمیته‌ها و شوراهای پیش بینی شده در نظام بود. در هر صورت اینها موضوعاتی است که باید به دقت مورد بررسی قرار گیرد و ضمن مراجعه به دبیران و اعضای شوراهای کمیته‌های تشکیل شده در فرایند تدوین برنامه اول، به علل این امر پی برده شود و از نتایج آن در تدوین نظام برنامه ریزی برنامه دوم و برنامه‌های بعدی استفاده گردد.

## ۳- مشخص نبودن طیف برنامه ریزی

در فرایند تهیه برنامه اول، مشخص نبود که "طیف برنامه" شامل چه مواردی می‌شود؛ این مشکل را می‌توان به صورت زیر نیز بیان نمود:

۱-۳- در تدوین برنامه اول دقیقاً مشخص نبود که برنامه ریزی در حد "بنگاه - کالا" تا

کجا باید پیش برود، بدین معنی که آیا تدوین برنامه تهیه، تولید، توزیع و مصرف کالاهای اساسی مانند فولاد، سیمان، گندم، علوفه، پنبه و نظایر اینها کفایت می نماید (و یا لازم است) و یا اینکه برنامه ریزی برای سایر کالاهای غیر اساسی هم باید انجام شود و هدفهای کمی و کیفی و طرحهای توسعه‌ای در امور تولید و مصرف کالاهای غیر اساسی هم تعیین گردد یا خیر.

۲-۳- در فرایند تهیه برنامه اول مشخص نبود که برای چه بنگاه‌هایی باید برنامه ریزی بنگاه - کالا صورت پذیرد و برای چه بنگاه‌هایی این کار لازم نیست. آیا برنامه ریزی برای بنگاه‌های بزرگ (عمدتاً انحصاری) نظیر پتروشیمی، فولاد، گاز، نفت، ماشین‌سازیهای اراک و تبریز و نظایر اینها که سهم قابل توجهی در ارزش افزوده بخش صنعت و ... دارند، کافی (و یا لازم) است و یا آنکه برای بنگاه‌های دیگری هم باید برنامه ریزی نمود؟

۳-۳- به دلیل محدودیت در وجود کارشناسان خبره و دلایل دیگر "حد تفصیل برنامه" مشخص نبود؛ بدین معنی که معلوم نبود که برنامه چقدر محدودیت می آورد و یا چقدر؛ چارچوب می دهد و دامنه و تفصیل برنامه، دقیقاً تعیین نشده بود؛ مثلاً معلوم نبود که برای بخش صنعت کشور چه اهداف کمی و کیفی باید تعیین گردد و در برنامه چه حدی از جزئیات فعالیتهای مربوط به این بخش روشن گردد و یا در بخش صنعت مثلاً برای وزارت صنایع سنگین چه اهدافی مشخص شود و چه فعالیتهای اجرایی در آن پیش بینی گردد و همچنین دقیقاً معلوم نبود که در وزارت صنایع سنگین مثلاً برای کارخانه ماشین سازی تبریز چه اهداف کمی و کیفی و چه جزئیاتی از برنامه‌ها و فعالیتهای اجرایی در آن کارخانه در نظر گرفته شده است.

۴- عدم اتخاذ سیاستهای مناسب و لازم برای به کارگیری مدیریت کلان بر نظام اقتصادی در این ارتباط می توان به موارد زیر اشاره نمود:

۴-۱- معین نکردن دقیق نقش "بازار" در کنار "نظام برنامه ریزی مرکزی" در اقتصاد کشور و استفاده مناسب نکردن از نظام برنامه ریزی مرکزی به عنوان مکمل "نظام بازار" و نه جایگزین آن.

۴-۲- معین نکردن سیاستهای اجرایی مناسب و لازم برای به کارگیری مدیریت کلان

صحیح بر نظام اقتصادی و نه دخالت‌های نامناسب دولت در اقتصاد یا عدم دخالت دولت در اقتصاد در مواردی که لازم است.

### ۵- روشن نبودن مفاهیم و مراحل و قدمهای برنامه ریزی

در این ارتباط می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- ۵-۱- عدم تدوین زبان مشترک در مفاهیم و نرم‌های برنامه ریزی، چرا که بسیاری از دستگاه‌های اجرایی نرم‌های مناسب را که قابل قبول سازمان برنامه و بودجه نیز باشد، نداشتند.
- ۵-۲- مشخص نبودن چگونگی ارتباط هر یک از مراحل و قدمهای برنامه ریزی با یکدیگر و نقش هر دستگاه در هر یک از مراحل مزبور، یعنی دقیقاً معلوم نبود که نقش مدیران و کارشناسان و تصمیم‌گیرندگان دستگاه‌های اجرایی و سازمان برنامه و بودجه در مراحل و قدمهای مختلف فرایند تهیه برنامه چیست و یا چه باید باشد.

### ۶- افق زمانی و زمانبندی لازم برای تهیه برنامه

- ۶-۱- افق مناسب برای تهیه برنامه چند سال است؟ آیا مدت پنج سال برای برنامه‌های میان مدت در جمهوری اسلامی، زمان مناسبی است و یا اینکه این مدت باید کاهش و یا افزایش یابد.

چه معیارها و عواملی در تعیین این مدت (افق برنامه) موثرند؟ قبل از تهیه و تدوین برنامه اول در این مورد بررسی کارشناسانه چندانی به عمل نیامد.

- ۶-۲- مدت لازم برای تهیه برنامه چه میزان باید باشد و از چه تاریخی باید نسبت به تهیه برنامه‌های توسعه‌ای در سطح ملی اقدام نمود تا همچون برنامه اول دچار این مشکل نگردیم که در پایان سال اول برنامه، برنامه فقط مراحل تدوین و تصویب خود را طی کرده باشد؟

### ۷- مشخص نبودن مکانیزم اتصال بین دولت و مجلس در فرایند تهیه برنامه.

اصولاً "نظام تصمیم‌گیری در کشور برپایه در تدوین برنامه دچار مشکلات اساسی

بوده که موجب گردید که در برنامه، ناسازگاری و ناهماهنگیهای اساسی بروز نماید. عمده ترین و آشکارترین جلوه این امر در عدم تصویب پیوست شماره (۲) قانون برنامه اول در مجلس شورای اسلامی بود، چراکه روش مناسبی برای بررسی تصمیم گیری در این ارتباط وجود نداشته است. در این خصوص لازم است موارد زیر روشن شود:

۱- ۷- در چه مراحل و چگونه باید نمایندگان محترم مجلس در جریان تدوین برنامه قرار گیرند و چگونه باید نظریات آنها در برنامه (در مرحله تدوین توسط دولت) لحاظ گردد و یا در طی مراحل تدوین، موارد تهیه و تدوین شده چگونه باید به اطلاع نمایندگان مجلس برسد؟ البته در نظام برنامه ریزی پیش بینی شده بود که در تمامی شوراهای برنامه ریزی بخشی، دو نفر از نمایندگان مجلس شرکت کنند تا از مشکلات ناشی از عدم ارتباط بین دولت و مجلس که در طول فرایند تهیه برنامه های قبلی (که به تصویب مجلس محترم نرسید) بروز نموده بود، کاسته شود ولیکن پیش بینی این ترند نیز ظاهراً نتوانست آنگونه که باید و شاید ارتباط بین مجلس محترم و دولت را در طول فرایند تهیه برنامه و انتقال و تبادل نظریات فراهم آورد.

۲- ۷- روشن شدن روش تصمیم گیری و حد و مرز وظایف هر یک از مراکز تصمیم گیری و چگونگی دور زدن "قضیه عدم امکان پذیری ارو" <sup>(۱)</sup> برای جلوگیری از بروز تناقض و ناسازگاری در برنامه.

۸- روشن نبودن نقش، وظیفه و اختیارات سازمان برنامه و بودجه در تمام مراحل تهیه، تلفیق، تدوین، تصویب و اجرای برنامه

سازمان برنامه در کشور ما برای تهیه برنامه های توسعه ای نقش بسیار حساسی را به عهده دارد ولیکن متأسفانه با وجود این حساسیت، در فرایند تهیه برنامه اول این نقش و همچنین وظایف و اختیارات سازمان مذکور دقیقاً تعریف و مشخص نشده بود. در این خصوص به

موارد زیر می توان اشاره نمود:

- ۸-۱- اصولاً نحوه برقراری ارتباط بین سازمان برنامه با سایر دستگاه ها (دربخشهای مختلف نظام و مناطق) و بخش خصوصی در فرایند تهیه و اجرای برنامه دقیقاً مشخص نبوده است. همچنین در بسیاری موارد دستگاه های اجرایی همکاری لازم را با سازمان برنامه معمول نمی داشتند و این امر موجب عدم تهیه برنامه بر اساس برنامه زمانی پیش بینی شده، گردیده بود و ابزار لازم برای تحقق بهتر این امر در اختیار سازمان برنامه نیز قرار نداشت.
- ۸-۲- نحوه اعمال وظیفه تلفیق برنامه های بخشی و منطقه ای (به تنهایی و توأم) در سازمان برنامه و ضوابط و معیارهای لازم برای این منظور دقیقاً مشخص نبود.
- ۸-۳- نحوه نظارت بر اجرای برنامه و روش گزارش گیری در جهت کنترل بر حسن اجرای برنامه برای سازمان برنامه، که متولی نظارت بر حسن اجرای برنامه است، دقیقاً تعریف شده نبود و مشخص نشده بود که دستگاه های اجرایی در این زمینه چه نوع و میزان همکاری را باید با سازمان برنامه داشته باشند.

## ۹- مشخص نبودن مکانیزم و چگونگی درگیر شدن بخشها (و بنگاهها) در مراحل مختلف تهیه، تدوین، تصویب و اجرای برنامه

در ارتباط با این مشکل می توان مواردی را به شرح زیر طرح نمود:

- ۹-۱- اصولاً نقش و وظایف هر یک از وزارتخانه ها و دستگاه ها و بخشها در فرایند تدوین برنامه اول دقیقاً معلوم نبوده است. البته ظاهراً باید برنامه کلان توسعه شامل منابع مالی برنامه و نیز هدفهای کل اقتصاد مانند رشد و درآمد ملی و ... اهداف کلی بخشها برای رشد ارزش افزوده هر بخش و ... توسط سازمان برنامه تهیه و سپس هر یک از وزارتخانه ها و بخشها برای رسیدن به این هدفها و در محدوده منابع مالی برآورده شده، برای بخش و دستگاه خود برنامه ریزی می کردند که در هر دو این مراحل کار با مشکلات جدی روبرو گردید.
- ۹-۲- اصولاً نقش بنگاه های دولتی بزرگ (مانند سازمان گسترش صنایع ایران، سازمان صنایع ملی، بانکهای دارای سرمایه گذاریهای صنعتی و کشاورزی مانند بانک صنعت



و معدن و ...) در فرایند تهیه و اجرای برنامه تعیین و مشخص نشده بود.

۳-۹- علاوه بر موارد فوق، نقش بنگاه های بزرگ نیمه دولتی یا وابسته به نظام (مانند بنیاد مستضعفان و جانبازان، بنیاد شهید، آستان قدس رضوی و ...)، که سهم و نقش عمده ای در اقتصاد فرهنگ کشور دارند، نیز در فرایند تدوین و اجرای برنامه معلوم نبود و مشخص نبود که آیا برنامه شامل این بنگاه ها هم می شود و یا خیر و اگر می شود چگونه آنها نیز در این امر مشارکت داده شوند. در عمل نیز این بنگاه ها و نهادهای نقش چنان جدی در متن قانون برنامه اول توسعه نداشتند در حالی که در صدمهمی از بخشهای نظام اقتصادی و اجتماعی کشور را تشکیل می دهند.

#### ۱۰- روشن و مشخص نبودن مکانیزم تلفیق برنامه های بین بخشی.

بر اساس نظام برنامه ریزی مصوب، ظاهراً گروه های تلفیق در هر یک از شوراهای برنامه ریزی، مسئولیت این امر را در عمل به عهده داشته اند و در نهایت نیز معاونت امور اقتصادی سازمان برنامه و بودجه مسئولیت تلفیق این برنامه ها را داشته است، ولی به دلیل نبودن چارچوب و دستورالعملهای جهت دهنده به دستگاه های اجرایی به منظور تهیه برنامه هایی که قابل تلفیق با یکدیگر باشند، کار تلفیق در عمل با مشکلات زیادی همراه بود. در این ارتباط به مسائل زیر نیز می توان اشاره کرد:

۱-۱۰- اتصال کامل بین نظام مدیریت (اجرایی) و نظام کارشناسی (بویژه سازمان برنامه و بودجه) در فرایند تهیه و تدوین برنامه بطور کامل برقرار نمی گردید و این موجب می شد که در عمل، برنامه هایی توسط دستگاه های اجرایی تهیه گردد که کار تلفیق آنها توسط سازمان برنامه با مشکل روبرو باشد.

۲-۱۰- معیارها و ضوابط مربوط به انتخاب و تعیین اولویتها در بین بخشها با توجه به متفاوت بودن نرخ بازده سرمایه، دقیقاً تعریف شده و مشخص نبودند.

۳-۱۰- اصولاً "تعریف مشخصی از مرز میان بخش و دستگاه اجرایی صورت پذیرفته بود و در عمل باعث تلاقی و کندی کار برنامه ریزی می گردید.

## ۱۱- روشن و مشخص نبودن مکانیزم درگیر شدن مناطق (استانها) در تهیه، تدوین و اجرای برنامه.

در خصوص وجود این مشکل می توان به موارد زیر اشاره نمود:  
 ۱-۱۱- اصولاً در نظام برنامه ریزی مصوب که بر اساس آن برنامه اول تهیه گردیده، فرایند مشخصی برای مشارکت واحدهای اجرایی و برنامه ریزی در استانها همچون استانداری ها، دفترهای سازمان برنامه در استانها، ادارات کل استانها و... در امر تهیه و تدوین و سپس اجرای برنامه، پیش بینی نشده بود.

۱-۱۲- همچنین جایگاه و نقش برنامه ریزی منطقه ای در برنامه ریزی جامع و ملی معلوم نبود و در تهیه برنامه اول از برنامه ریزی منطقه ای کمتر بهره گیری شد؛ در حالی که توجه به برنامه ریزیهای استانی و منطقه ای در تهیه برنامه اول توسعه ملی ضروری به نظر می رسید.

## ۱۲- روشن و مشخص نبودن مکانیزم تلفیق برنامه های بخشی و منطقه ای.

در خصوص مشکلات ناشی از این موضوع می توان به موارد زیر اشاره نمود:

۱-۱۲- با توجه به لزوم به کارگیری و استفاده از برنامه ریزی منطقه ای در تدوین برنامه ملی، لازم بود نقش و وظیفه هر یک از بخشها و مناطق و همچنین سازمان برنامه و بودجه (مرکز و استانها) در تلفیق برنامه های بخشی - منطقه ای و تهیه برنامه ملی مشخص می شد ولی در عمل چون برنامه بر محور بخشها تهیه گردید و عنایت کمی به برنامه های منطقه ای شد به این مهم در فرایند تهیه برنامه اول توجه کمی صورت پذیرفت.

۲-۱۲- علاوه بر آن باید " روش تلفیق " برنامه های بخشی - منطقه ای نیز تعیین می گردید که در این ارتباط نیز روش و مکانیزم مشخصی در سازمان برنامه و شوراهای کمیته های برنامه ریزی وجود نداشت چراکه اصولاً عنایت خاصی به برنامه ریزی منطقه ای نشده بود.

۱۳- مشخص نبودن مکانیزم و چگونگی درگیر شدن بخش خصوصی در تهیه، تدوین، تصویب و اجرای برنامه.

در ارتباط با این مشکل می توان به موارد زیر اشاره نمود:

۱-۱۳- اصولاً چون در کشور ما بخش خصوصی دارای تشکل مشخصی برای مشارکت در اینگونه موارد با دولت نیست، لذا بخش خصوصی نقش چندانی در فرایند تهیه و تصویب و در پی آن اجرای برنامه نداشته است. آنچه به عنوان برنامه اول تصویب و اجرا گردید، عملاً "بخش برنامه دولتی نظام بود و نه برنامه کل نظام، در حالی که برنامه باید برنامه کل اقتصاد باشد و جدا کردن بخش دولتی از کل اقتصاد و تهیه برنامه فقط برای بخش دولتی، نه معقول و صحیح است و نه عملی. لذا برای این مشکل اساسی باید چاره‌ای اندیشید؛ بدین معنی که برای تشکل بخشیدن به بخش خصوصی باید روشهایی را پیش بینی و چگونگی مشارکت این بخش در فرایند و مراحل مختلف تهیه و اجرای برنامه را تعیین نمود.

۲-۱۳- علی رغم عدم مشارکت فعال بخش خصوصی در فرایند تهیه برنامه برای کل اقتصاد و به تبع بخش خصوصی، در برخی موارد هدف گذاریهایی در برنامه برای این بخش صورت پذیرفت ولیکن عملاً "مکانیزمهای لازم برای اجرای این اهداف پیش بینی نگردید و ضمانتهای اجرایی لازم برای تحقق آنها معلوم نشده بود. البته تصور و فرض شده که دولت با در اختیار داشتن ابزارهای مربوط به سیاستهای مالی و پولی (سیاستهای اقتصادی) همچون نرخ مالیات (نظام مالیاتی)، کنترل قیمتها، نظام بانکی ویژه، بانک مرکزی، تخصیص اعتبار و وام، ارز، بودجه عمومی، تجارت خارجی، تصدی برخی بنگاه های اقتصادی دولتی تولید کننده بخش عمده ای از تولیدات داخلی و توزیع بسیاری از کالاها و خدمات و ... قادر به جهت دادن به فعالیتهای بخش خصوصی در مسیرهای پیش بینی شده، خواهد بود ولیکن کارایی این روش دقیقاً مشخص نبوده و نیست.

۱۴- روشن و مشخص نبودن مکانیزم تبدیل برنامه به بودجه سالانه.

اصولاً "یک برنامه میان مدت تحت چه مکانیزمی باید به بودجه های سالانه تبدیل

گردد؟ علاوه بر روشن نبودن روش لازم برای این امر، در این ارتباط مسایل دیگری همچون موارد زیر نیز مطرح بوده است:

- ۱-۱۴ ارتباط بین بودجه شرکتهای دولتی و شرکتهای وابسته به دولت و شرکتهای خصوصی عمده با برنامه روشن نبوده است.
- ۲-۱۴-نرمهای مورد استفاده برای تبدیل برنامه به بودجه چه باید باشند؟ این نرمها در برنامه اول توسعه برای تبدیل آن به بودجه های سالیانه چندان روشن نبوده اند.

#### ۱۵- ناکافی بودن قوانین موجود و لزوم اصلاح این قوانین

- ۱-۱۵- در قانون برنامه و بودجه ، که اصلی ترین قانون موجود در کشور برای تدوین برنامه های میان مدت است، اصولاً موارد زیادی در این خصوص ذکر نشده و بهتر آن است که اصلاحات اساسی در این قانون صورت پذیرد و یا قانون خاصی برای تدوین برنامه های میان مدت توسعه ای توسط دولت تهیه شود و به تصویب مجلس برسد.
- ۲-۱۵- مقررات و قوانین لازم برای اجرای بهتر برنامه و اعمال کنترل و نظارت بر حسن اجرای آن وجود نداشته و اگر یک دستگاه اجرایی یا سازمان برنامه و بودجه از اجرای بخشی از قانون برنامه تخطی نموده باشد چگونگی و مکانیزم برخورد با این تخلف روشن و تعریف شده نبوده است.

#### ۱۶- به کارنگرفتن تطابق لازم بین طبقه بندی عملیات در برنامه ها و تشکیلات دولتی

(بخشی - منطقه ای)

باتوجه به اینکه وظایف برخی از دستگاه های اجرایی در کشور هم پوشانی<sup>(۱)</sup> دارند و در قانون برنامه نیز اهداف بخشی در حد کلی تعیین گردیده اند، لذا در طبقه بندی عملیات در

برنامه و تشکیلات مشکل وجود داشت و این مشکل موجب گردید که دستگاه ها و وزارتخانه ها نسبت به ماموریت و وظایفی که در برنامه برای آنها پیش بینی و تعیین گردیده بود، دقیقاً توجیه نباشند و اجرای برخی از مواد قانون برنامه اول را متوجه دیگران می دانستند.

### ۱۷- مشکل مربوط به چگونگی تعیین تکلیف مصرف "ارز" در برنامه و نرخ تبدیل آن به ریال

که در این زمینه می توان به مسایل زیر اشاره نمود:

۱-۱۷- عدم تعیین تکلیف کامل برای ارز حاصل از صادرات نفت و کالاهای ساخت دولت که مستقیم به دولت پرداخت می شود.

۲-۱۷- عدم تعیین تکلیف کافی برای ارز حاصل از صادرات توسط بخش خصوصی .

۳-۱۷- روشن ننمودن چگونگی تعیین نرخ تبدیل ارز به ریال و میزان آن (شناور ساختن نرخ ارز).

### ۱۸- مشخص نبودن چگونگی دخالت دادن پیشنهاد های بررسی کنندگان برنامه (هیات

دولت و مجلس) به گونه ای که هماهنگی و سازگاری داخلی برنامه برهم نخورد.

در این خصوص می توان به موارد زیر اشاره نمود:

۱-۱۸- چگونگی اعمال و دخالت پیشنهادها در برنامه برای انجام تغییرات جزئی یا کلی در آن روشن نبود.

۲-۱۸- وظیفه سازمان برنامه در انجام این تغییرات و چگونگی اعمال آن دقیقاً تعریف و تعیین نشده بود.

۳-۱۸- تقدم و تاخر موجود در طبیعت برنامه که تصویر یکجای برنامه را با مشکل روبرو

نسازد، بطور کامل لحاظ نشده بود در برخی موارد نیز به کار گرفتن پیشنهاد های بررسی کنندگان برنامه، بعضاً موجب برهم خوردن هر چه بیشتر تقدم و تاخر منطقی برنامه می گردید.

### ۱۹- وجود اشکالات در محتوای برنامه

در این باره می توان به موارد زیر اشاره نمود:

- ۱-۱۹- نبودن سازگاری داخلی در بسیاری از اجزای برنامه و نحوه اعمال آن .
- ۲-۱۹- نبودن برنامه های عملیاتی و دستورالعملهای اجرایی در کنار سیاستهای پیشنهادی در برنامه و مکانیزم هماهنگی برنامه در سطح خرد و کلان .
- ۳-۱۹- نبودن تعادل‌های فیزیکی در برخی از اجزای برنامه واصولا "چگونگی به کارگیری آنها در برنامه مانند جدول تراز مواد - مصالح و یا تراز واردات - تولیدات داخلی و عدم وجود تعادل در آنها.

### ۲۰- وجود مشکلات فرعی دیگر در فرایند تهیه و اجرای برنامه

در این زمینه می توان موارد ذیل را نام برد:

- ۱-۲۰- مسأله " فرهنگ برنامه ریزی " نبودن آن در بسیاری از دستگاه‌های اجرایی ، چراکه اصولا " برنامه ریزی ، آن هم با این گستردگی و در این سطح به توجیه کامل تمام دست اندرکاران امر تهیه برنامه و آگاهی و اعتقاد آنان به این امر نیاز دارد و این امر با آموزش و تکرار تجربیات فراوان در این زمینه امکان پذیر است تا فرهنگ برنامه ریزی در همه سازمانها جاری و فراگیر گردد.
- ۲-۲۰- مسأله اولویت نداشتن کار تهیه و سپس اجرای برنامه برای دست اندرکاران تهیه و اجرای برنامه بویژه در دستگاه های اجرایی .
- ۳-۲۰- ضعف و نبود توان کارشناسی لازم در تهیه و اجرای برنامه در دستگاه برنامه ریزی ( سازمان برنامه و بودجه ) و دستگاه های اجرایی کشور در حد لازم و مورد انتظار و پیش بینی شده در برنامه .
- ۴-۲۰- روشن نبودن نحوه نظارت و کنترل و گزارش گیری در مرحله اجرای برنامه از سوی سازمان برنامه و بودجه و دستگاه های اجرایی و مجلس شورای اسلامی .



## ● راه‌حلهایی برای برخورد با برخی از مشکلات تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه در کشور

اینک به بررسی راه‌های موجود برای برخورد با برخی از مسائل و مشکلات می‌پردازد، باشد که مسایل طرح شده در این مقاله در ارتباط با مشکلات تدوین برنامه دوم توسعه برای صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران‌انگیزه‌ای باشد تا به بررسی راه‌های مناسب برای حل منطقی و مناسب این مشکلات بپردازند و ضمن انجام تحقیقات و مطالعات لازم، گام‌های مقتضی را در جهت کمک به دست‌اندرکاران نظام جمهوری اسلامی بویژه متولیان امر تهیه و تدوین برنامه پنج‌ساله دوم، بردارند.

آنچه در ارتباط با "برنامه ریزی مرکزی" و تهیه طرح‌های میان‌مدت توسعه‌ای، توسط دولت مطرح می‌شود و موضوع این مقاله است، این است که اصولاً در کشور ما روش صحیح برنامه ریزی مرکزی از سوی دولت بطور صحیح شناخته نشده است. برای بیان علت این موضوع به بررسی برخی از نتایج حاصل از مباحث نظری مطرح در این خصوص می‌پردازیم: مهمترین نتیجه حاصل از مباحث نظری در زمینه اداره نظام‌های اقتصادی، که می‌توان بدان اشاره نمود، این است که نظام علامت‌دهی اقتصادی در مواردی که ویژگی رقابت بر اقتصاد و بازار حاکم باشد، همانا "نظام قیمت‌ها" خواهد بود و تخصیص منابع موجود به کمک قیمت‌های تعادلی، که توسط مکانیزم عرضه و تقاضا در بازار تعیین می‌گردد، صورت می‌گیرد، اما از طرفی چون مسئولیت "مدیریت کلان"<sup>(۱)</sup> نظام اقتصادی به عهده دولتهاست، لذا در مواردی که ویژگی رقابت کامل بر بازار حاکم نباشد و یا در مواردی که "شکست بازار"<sup>(۲)</sup> اتفاق بیفتد، دخالت دولت در امور اقتصادی اجتناب‌ناپذیر می‌گردد. اما دخالت دولت در امور اقتصادی به شیوه‌های مختلف انجام می‌گیرد. در برخی از کشورها دولتها برای برخورد با مشکلات مربوط به شکست بازار، بطور مستقیم در امور اقتصادی دخالت می‌کنند و با "برنامه ریزی مرکزی" و تهیه برنامه‌های اقتصادی جامع به "حل مسأله تخصیص

منابع اقدام " می نمایند که نمونه شاخص آن اتحاد فرو پاشیده سابق شوروی است. در برخی کشورها نیز این دخالت بطور غیر مستقیم و به کمک اتخاذ و به کارگیری سیاستهای مختلف اقتصادی صورت می پذیرد که به میزان و چگونگی دخالت دولت در امور اقتصادی بستگی دارد. بطور خلاصه مواردی که دخالت مستقیم و یا غیر مستقیم دولتها را در امور اقتصادی می طلبد، عبارتند از: (۱)

- ۱) تولید و ارائه " کالاها و خدمات عمومی " (۲)
- ۲) وجود " آثار خارجی " (۳) مثبت و منفی در تولید و مصرف
- ۳) وجود " انحصارات "
- ۴) تامین و گسترش " عدالت اجتماعی "
- ۵) ایجاد و حفظ " ارزش پول " رایج جامعه
- ۶) تامین سطح پس انداز و سرمایه گذاری " کافی در جامعه
- ۷) توسعه " تحقیقات و پیشرفت تکنولوژی "
- ۸) ایجاد ثبات در " ادوار تجاری "
- ۹) رویارویی با عدم رشد مناسب اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
- ۱۰) تصحیح تخصیص منابع در شرایط بحرانی و غیر عادی (مانند جنگ)

اما این نکته مهم است که در مواردی که در بازار، " شکست " اتفاق می افتد و ضروری است که دولت بطور مستقیم در امور اقتصادی دخالت نماید، هر نوع دخالتی و به هر شکل ممکن، از سوی دولت در اقتصاد، صحیح نیست، بلکه دخالت دولت نیز باید طبق یک

۱- برای آشنایی بیشتر با مفاهیم ارائه شده به بخش ۸-۱-۱ فصل اول مآخذ شماره (۱) مراجعه گردد.



قاعده منطقی، که تئوری اقتصاد و وضعیت خاص نظام اقتصادی تعیین می نماید، انجام پذیرد. بنابراین می توان این نتیجه مهم را از بحث فوق استنتاج کرد که نباید از "نظام برنامه ریزی متمرکز" به عنوان یک روش جایگزین "نظام بازار"، استفاده نمود، بلکه باید نظام برنامه ریزی اقتصادی را به عنوان مکمل نظام بازار به کار گرفت و در مواردی که در بازار "شکست" اتفاق می افتد، از آن بهره گیری نمود.

حال اگر به وضعیت کشور خود بازگردیم و بر نظام اقتصادی و برنامه ریزی مرکزی در کشورمان مروری بکنیم، ملاحظه می شود که به این امر مهم توجه چندانی نشده است و تعدادی از مسائل و مشکلاتی که در بخش اول این مقاله، ذکر آنها رفت، ناشی از عدم توجه به این مساله مهم بوده است. بنابر این برای ارائه راه حلی برای برخورد با مشکلات مزبور و یافتن پاسخی برای آن مسائل، مناسب خواهد بود که به این نتایج توجه کافی مبذول داشت.

ذیلاً بطور اجمال به برخی از این مسائل می پردازیم:

ابتدا در ارتباط با مسأله اول که با عنوان "عدم وجود تعریف دقیق و کاملی از برنامه و ویژگیهای آن" مطرح شده می توان پاسخی این چنین ارائه نمود که "برنامه" (البته در سطح ملی) عبارت است از:

"مجموعه فعالیتها و اقداماتی که باید از سوی دولت به منظور رفع کمبودها و محدودیتهای نظام بازار و در جهت برخورد با مسائل مربوط به شکست بازار و در راستای حل مساله تخصیص منابع در جامعه صورت پذیرد."

با ارائه این تعریف، نه تنها محدوده کار دولت در برنامه ریزیهای مرکزی روشن می گردد، بلکه می توان به برخی از سؤالات و مشکلات بعدی مطرح شده در قسمت اول مقاله پاسخی روشن داد، به عنوان مثال در خصوص مشکل سوم که با عنوان "مشخص نبودن طیف برنامه ریزی" طرح شده بود، موارد زیر قابل طرح است:

برای تعیین این موضوع که برنامه ریزی در حد "بنگاه - کالا" تا کجا باید پیش برود، کافی است بر موارد مربوط به شکست بازار مجدداً مرور کنیم. مهمترین و عمده ترین موردی که شامل این مبحث می گردد، مسأله "تولید و ارائه کالا و خدمات عمومی" است چرا

که در مباحث نظری و عملی، اینگونه مطرح می‌گردد که نظام بازار نمی‌تواند برای جامعه کالا و خدمات عمومی و همگانی مورد نیاز را بطور مطلوب تولید کند. منظور از کالاها و خدمات عمومی هم "کالاهایی هستند که با توجه به ماهیت آنها، از فردی به فرد دیگر، قابل انتقال نیست و مصرف آن توسط یک فرد، دیگران را از مصرف آن کالا، حذف نمی‌کند و امکان مصرف مساوی بطور بالقوه برای همه مصرف‌کنندگان وجود دارد."

ارائه این تعریف، می‌تواند راهگشای خوبی برای این موضوع باشد که برنامه ریزی متمرکز برای چه کالاها و بنگاه‌هایی صورت پذیرد؛ به عنوان نمونه می‌توان به کالاها و خدماتی همچون خدمات قضایی، خدمات مربوط به حفظ نظم و امنیت در داخل کشور و سرحدات (شامل نیروهای مسلح نظامی و انتظامی) تدوین قوانین و مقررات، بخشی از خدمات آموزشی و تحقیقاتی، بخشی از خدمات تربیتی و فرهنگی، هماهنگی در بهره‌برداری از انفال (مانند دریاها، کوه‌ها، جنگلها، معادن، مراعات، و...) و خدماتی که ارائه آنها ماهیتاً انحصاری است مثل هماهنگی در تامین و ایجاد شبکه‌های آبرسانی، برق رسانی، گازرسانی، مخابرات و... اشاره کرد.

لازم به ذکر است به غیر از بخش دفاع و امنیت و تدوین قوانین، که جنبه انحصاری دارد، بخش خصوصی چه به شکل انفرادی و چه به صورت مشارکت، می‌تواند و باید در ارائه خدمات اجتماعی مانند آموزش فنی و حرفه‌ای، آموزش عالی، خدمات بهداشتی، تربیت بدنی، خدمات شهری و مانند اینها دخالت و مشارکت داشته باشد.

حال با ارائه این چارچوب برای تعیین "طیف برنامه ریزی"، می‌توان مشخص کرد که دولت در برنامه پنجساله دوم در مورد کدامیک از کالاها و خدمات و چه بنگاه‌هایی بطور مستقیم اقدام به تولید یا دخالت و به دنبال آن برنامه‌ریزی کرده و آن برنامه شامل چه مواردی باشد. با توجه به چارچوبی که برای برنامه ریزی مرکزی در کشور در بالا ارائه گردید، یافتن پاسخ برای برخی دیگر از مشکلات طرح شده در ابتدای این مقاله، آسانتر می‌شود؛ مثلاً در ارتباط با مشکل نهم که در ارتباط با نقش و وظایف هر یک از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها و بخشها در فرایند تهیه و تدوین برنامه، مطرح شد، می‌توان اینگونه عنوان کرد که در برنامه-

ریزیهای مرکزی آینده بویژه برنامه پنجساله دوم، آن دستگاه‌هایی که وظیفه تولید و یا ارائه کالاها و خدمات عمومی را به عهده دارند و یا بنگاه‌هایی که کالاها و خدمات آنها به صورت "انحصاری" در جامعه ارائه می‌شود و یا دستگاه‌هایی که در کنترل و نظم دادن به آثار خارجی مثبت و منفی نقش دارند و یا در گسترش و تامین "عدالت اجتماعی" موثر می‌باشند و یا در برخورد با سایر موارد مربوط به شکست بازار نقش و اثر مهمی می‌توانند داشته باشند، باید جایگاه و نقش ویژه‌ای را در فرایند تهیه، تدوین و تصویب برنامه و سپس اجرای آن داشته باشند که تعیین این موارد از سوی دست‌اندرکاران تدوین برنامه پنجساله دوم با توجه به چارچوب فوق، کارچندان مشکلی نمی‌تواند باشد.

مآخذ:

- ۱- \*قاضی زاده فرد- سیدضیاءالدین\* "بررسی مدیریت نظام اقتصادی از نظر تئوری اقتصاد و کاربرد نتایج حاصله در نظام اقتصادی کشور" پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد برنامه ریزی سیستم‌های دانشگاه صنعتی اصفهان - شهریور ۱۳۶۹
- ۲- قانون "برنامه پنج ساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی (۷۲-۱۳۶۸)"
- ۳- منابع و جزوات و گزارشهای فراوانی که در سازمان برنامه و بودجه مورد استفاده قرارگرفت که به دلیل تعداد فراوان آنها از ذکر یک یک آنها خودداری می‌شود.



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی  
پرتال جامع علوم انسانی