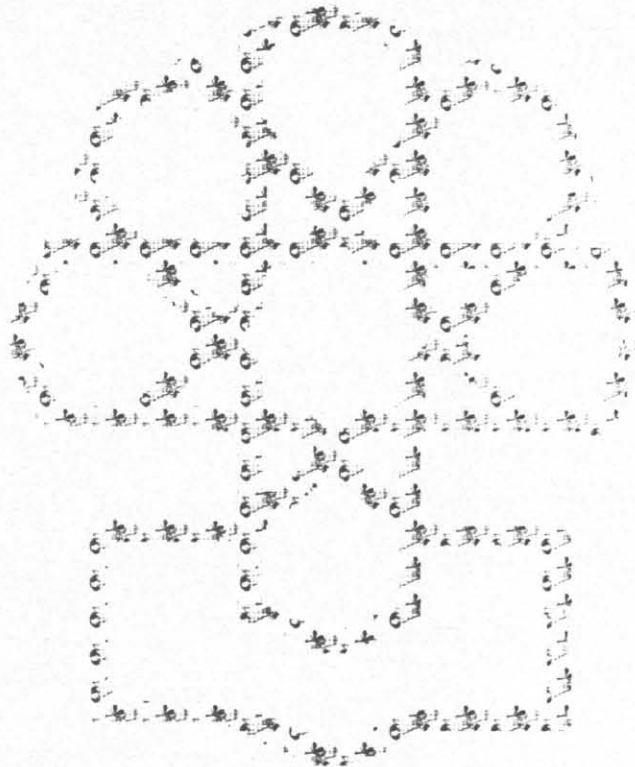


۴۸۲۹



نقد روش شناسانه لایحه برنامه سوم



معاونت پژوهشی
مهر ۱۳۷۸

کار: دفتر برنامه و بودجه

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع رسانی ماری
شماره: ۱۱۷۸۴
تاریخ: ۲۸ / ۷ / ۷۸

کد گزارش: ۱۶۰۴۸۲۹

بسمه تعالی

نقد روش شناسانه لایحه برنامه سوم

کد گزارش: ۱۶۰۴۸۲۹

۱- مقدمه

لایحه برنامه سوم توسعه در سه بخش حوزه‌های بخشی، امور بخشی و اجرا و نظارت در ۲۰۰ ماده و یک پیوست شامل سیاست‌ها و رهنمودهای کلی برای تصویب مجلس تدوین شده است. این مجموعه که قرار است در طی پنج سال سرنوشت تخصیص مستقیم حدود ۸۰۰ هزار میلیارد ریال درآمد ریالی و بیش از یکصد و ده میلیارد دلار ارز خارجی و هدایت و سازماندهی میلیون‌ها انسان را برای اهداف آرمانی معینی به عهده بگیرد با پیش فرض شناخت عملکرد گذشته و روشن بودن هدف‌های نهایی برنامه، تغییرات و دگرگونی‌های عظیمی را در ساختار نهادی و مجموعه سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور ضروری می‌داند.

۲- برخی از اصول اقتصادی

عدم وجود الگو و نگرش فکری هدفمند، همراه با اختلالات، انحصارها و امتیازات ویژه و مهم‌تر از همه نامشخص بودن مرز بین اصول و قاعده‌مندی‌های تولید و تجارت در مقابل توزیع و عدالت اقتصادی زیان‌های سنگینی را در ائتلاف منابع فیزیکی و انسانی به بار آورد. ارقام شاخص‌های کلان اقتصادی نظیر نرخ تورم، نرخ بیکاری، نرخ ارز، نرخ سرمایه‌گذاری‌ها در یک دوره بلندمدت حاکی از عدم توانایی در حفظ ثبات «شاخص‌های کلان اقتصادی» (اولین و مهم‌ترین شاخص و الزام در داشتن اقتصادی پویا) است. اختلال در ساختار انگیزشی و فقدان فضای امن اقتصادی به طور طبیعی ظرفیت‌سازی‌های مولد و سازنده در هر دو مقوله سخت‌افزار و نرم‌افزار را مانع شد. اختلالاتی که در قبل به حکم قوانین و قواعد غیرقابل گریز اقتصادی قادر بودیم نتایج امروز آن را پیش‌بینی کنیم. به عنوان مثال زمانی که قیمت گندم یا هر کالای دیگری را به طور مستقیم یا غیرمستقیم (واردات کالاها) ثابت نگاه می‌داریم یا در سطحی پایین‌تر از افزایش نسبی قیمت سایر کالاها کنترل می‌نماییم باید انتظار داشته باشیم که تولید نسبی (متناسب با افزایش نیازها) کاهش یابد. سرمایه‌گذاری‌های مستقیم و غیرمستقیم در تمامی فعالیت‌هایی که با این کالا و فعالیت مرتبط می‌شود سیر نزولی طی نماید و به تبع آن اشتغال‌زایی و افزایش درآمد در گروه مذکور با مشکل رو به رو گردد یا زمانی که هزینه نیروی کار را بالا می‌بریم و قدرت انتخاب کارفرما را در حفظ نیروی کار مسئول و غیرمسئول، کارا و غیرکارا از او می‌گیریم. براساس قاعده انتخاب تکنیک Choice of technique آینده اشتغال به ویژه در جامعه‌ای با ساختار جمعیتی جوان زیر سؤال می‌رود. در روش فوق شاید قادر باشیم نیروهای شاغل موجود را تا مدتی حفظ کنیم، اما نمی‌توانیم در انتخاب آنها برای ایجاد مشاغل جدید اثر بگذاریم و مثال سوم درخصوص عاملین بازی در صحنه تجارت خارجی است. برد و باخت بازیگر ایرانی با بازیگر X

در کشور ۷ بستگی به شرایط و مزیت‌های اولیه موجود در کالای عرضه شده (نظیر قیمت، کیفیت، شهرت و سابقه قبلی) و شرایط و تاکتیک‌ها و تکنیک‌هایی (همانند مزیت‌های اعتباری، بازار یابی، بیمه، هزینه حمل و نقل، توافق‌های سیاسی) دارد که بازیگران را در یک بازار هدف در مقابل هم قرار می‌دهد و در حالی که کشورهای رقیب علاوه بر اجرای سیاست‌هایی که در یک شرایط سخت رقابت در داخل به استحکام ظرفیت‌های صنعتی و در نتیجه بالا بردن کیفیت تولید و کاهش قیمت کالاها می‌پردازند و واحدهای داوطلب در بازی‌های تجاری بین‌المللی را نسبت به فرصت‌ها و امکانات سودآور بین‌المللی هشیار، متشکل، انعطاف‌پذیر و پاسخگو نگاه می‌دارند و با ایجاد تسهیلات نهادی و شفاف در شاخص‌های کلان اقتصادی سطح عدم اطمینان و ریسک بازیگر را کاهش می‌دهند، از تمامی طرف‌ها و ابزارهای سیاسی و سیاستی برای هموار کردن راه و نفوذ و سلطه آنها بر بازارهای تجاری دنیا استفاده می‌کنند و در مقابل بازیگر تجاری ایرانی را هم در همان شرایط اولیه و مزیت‌های دیگرش مورد مقایسه قرار دهیم و نتیجه طبیعی امروز یعنی کاهش شدید حجم و جایگاه تجاری ایران را در تجارت جهانی می‌توانستیم پیش‌بینی کنیم. اختلال در قواعد و قوانین فقط به مثال‌های مذکور محدود نمی‌شود و درخصوص پایین نگاه داشتن قیمت حامل‌های انرژی و بسیاری از انبارها و استثناهای دیگر موجود قابل تسری است. نکته مهمی که باید در نظر گرفته شود این است که اگر به هر دلیل بخواهیم «قواعد اصولی» مذکور را نادیده بگیریم و از اعمال و اجرای طبیعی آنها جلوگیری به عمل آوریم، پس از مدت زمانی بازیان بسیار این قواعد خود را بر ما و تصمیمات ما تحمیل خواهند کرد. مشکلات مذکور اغلب در عدم توان مدیریتی و سیاست‌گذاری در تفکیک بین «کارایی» (efficiency) و برابری (با عدالت اقتصادی) (equity) نهفته است و متأسفانه در شفاف کردن قیمت‌ها و یارانه‌ها که قواعد اصولی خاصی در فرایند تولید و تجارت دارد به غلط با مسئله حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و اقسار آسیب‌پذیر که رویه و مدیریت ویژه و جداگانه‌ای را می‌طلبد، در هم می‌آمیزند. برنامه سوم در طراحی کنونی بنا دارد تا اجازه دهد بسیاری از «قاعده‌مندی‌های اصولی» به روال طبیعی خود عمل کنند. به عبارت دیگر به لحاظ «روش‌شناسی» قاعده تصحیح و شفاف کردن قیمت‌ها و دگرگونی و تغییرات اساسی در ساختار سازمانی، مالی، پولی و... در تمامی بخش‌ها مورد توجه قرار گرفته است شاید اشاره‌ای چند به برخی از کاستی‌ها در تصمیم‌گیری‌ها و تصویب‌نهایی مجلس مؤثر باشد.

۳- برخی از کاستی‌ها

- ۳-۱- برنامه شمای مشخصی را از وضعیت صنایع کشور ارائه نمی‌دهد و استراتژی معینی (الگوی فکری با اهداف کمی همراه با مجموعه سیاست‌ها) را برای روند آینده صنعتی کشور ارائه نمی‌دهد؛
- ۳-۲- برنامه در مجموع آثار متغیرهای خارجی (اعم از تجارت خارجی، سرمایه‌گذاری‌ها، دستاوردها و پیشرفت‌های صنعتی، موقعیت‌ها و فرصت‌های سودآور و استراتژیک منطقه‌ای و بین‌المللی) را بر اقتصاد داخلی بسیار کم‌رنگ دیده است. این‌که با توجه به روند گذشته و کنونی ما از موقعیت سلطه‌پذیری (dominated) یا دفاعی (defensive) (فقط به عنوان یک شاخص حفظ سهم کنونی در بازار جهانی در ۵ سال آینده) یا موقعیت سلطه و نفوذ (dominant) بخواهیم پیروی کنیم، اهداف متفاوت، مجموعه سیاست‌های متفاوت و آمادگی و زمینه‌سازی‌های متفاوتی را می‌طلبد که متأسفانه برنامه کاملاً

در این خصوص ساکت است. در خصوص تجارت خارجی با یکی از گزینه‌های فوق یقیناً برنامه باید تصویر روشنی از موقعیت کشور در بازارهای مختلف را ارائه دهد و اهداف کمی صادراتی را به تفکیک گروه‌های کالایی مهم و کشورهای معین باره کارهای مشخص ارائه دهد.

۳-۳- انتخاب هر یک از گزینه‌های دوم و سوم در بند ۲ فقط با شناخت و ارزیابی دقیق قدرت، موقعیت و استراتژی قدرت‌ها، کشورها و شرکت‌های رقیب در کشورهای هدف امکان‌پذیر است و یقیناً نیاز به مدیریت استراتژیک و پویایی سازمانی دارد.

۳-۴- حتی اگر هیچ اندیشه‌ای در خصوص بازارهای خارجی نداشته باشیم و تعیین‌کنندگی این بخش از این مجموعه متغیرها را به هر دلیل (پیچیدگی، عدم توان مدیریتی و سیاسی....) نادیده بگیریم، شناخت استراتژی و گزینه کشورهای رقیب و اهداف آنها برای بازار ایران را نمی‌توانیم نادیده بگیریم. در صورتی که از این مهم غفلت شود تاوان سخت سلطه را به زودی باید بپردازیم.

۳-۵- اگر به اصل بازی و واقع‌بینانه‌تر آن یک جنگ و مبارزه در حوزه اقتصاد و تجارت بین‌الملل اعتقاد داشته باشیم، حداقل اقداماتی را که طرف‌های رقیب برای تجهیز خود و عاملین خود در نفوذ و سلطه بر ایران و بازارهای هدف موردنظر ایران انجام می‌دهند، باید انجام دهیم و متأسفانه برنامه در شکل دهی و سازماندهی شرکت‌های ایرانی، تیبانی و ایجاد انحصارهای ویژه برای آنها ساکت است.

۳-۶- اگرچه در تمامی بخش‌ها واگذاری فعالیت‌های اقتصادی و اداری امور غیر ضروری دولتی به بخش‌های مردمی (خصوصی و تعاونی) به وضوح و در سطحی گسترده در برنامه پیش‌بینی شده است. اما بعید به نظر می‌رسد بدون تمهیدات و چاره‌جویی‌های مدیرانه در ایجاد تشکل‌های مردمی و صنفی، سازماندهی و آموزش‌های خاص مدیریتی نوین بتوان این حجم عظیم از فعالیت‌ها را به سادگی به مردم واگذار کرد و نوعی سهام مردمی (People share) و مشارکت مردمی را در امور مربوط، خودشان انتظار داشته باشیم و چه بسا تجربه تلخ واگذاری‌های گذشته همه چیز را دوباره با بن‌بست رو به رو کند.

۳-۷- به رغم اصلاحات فراوانی که به وجود آمده، هنوز در بسیاری موارد موضع بخش‌های دولتی و غیردولتی غیردوستانه است و در طبقه‌بندی‌های علمی از دولت‌ها در طیف دولت‌های حامی و دولت‌های انحصارگر، موضع مردمی و خدمتگزاری دولت کم‌رنگ است. به‌عنوان مثال در بحث مالیات‌ها دولت از ابزارهای مختلفی که در اختیار دارد به صورت مثبت می‌تواند با شرکت‌ها و واحدهای مختلف تولیدی و تجاری برخورد نماید، مثلاً این که استفاده از اعتبارات را با ضریبی از پرداخت مالیات قرار دهد یا ورود کالاها را با ضریبی از مالیات‌ها مرتبط نماید یا مثال دیگر این که اصناف و تشکل‌های مختلف را به تدریج در تعیین سرنوشت خودشان بیشتر سهیم نماید و تعهدهای ملی را به عهده آنها بگذارد و البته در قبال آن مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی لازم را هم بخواهد.

۳-۸- تناقض‌های بسیاری در شیوه فکری ارائه شده در تبصره‌های مختلف وجود دارد که باید یک به یک مورد بررسی قرار گیرد و بسیاری از تبصره‌ها نه تنها روح تمرکززدایی و مقررات‌زدایی ندارد بلکه برعکس مقررات جدیدی را بر بخش‌های مختلف تحمیل می‌کند.