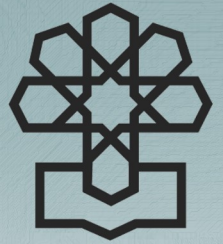




۴

درباره لایحه برنامه چهارم توسعه:

ارزیابی نگرش و ساخت



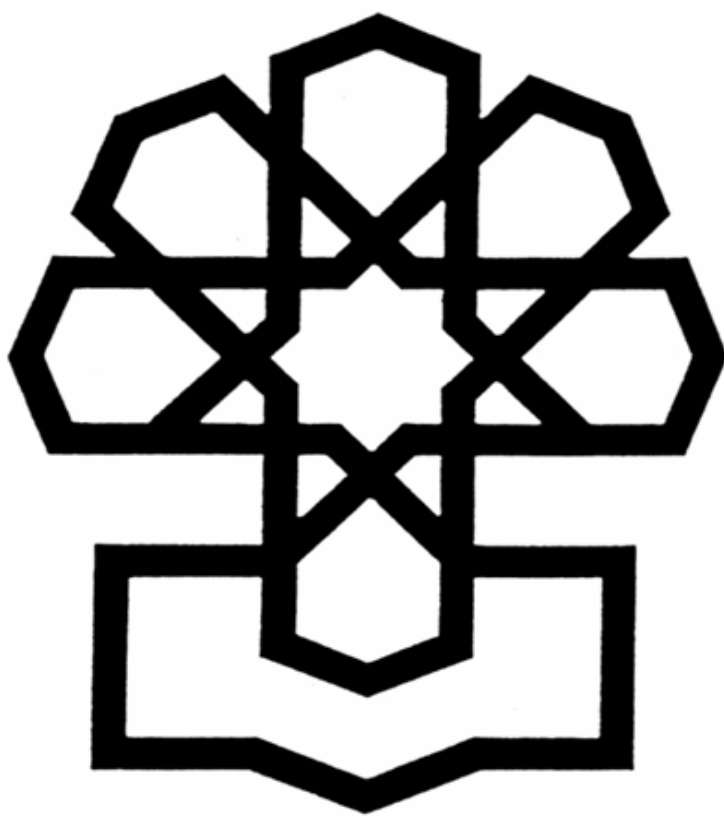
معاونت پژوهشی
دفتر مطالعات برنامه و بودجه



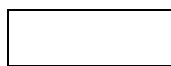
شماره مسلسل: ۶۸۹۶

اسفند ماه ۱۳۸۲

:()

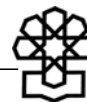


:



:

:



() :

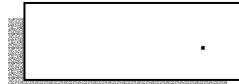
□

:

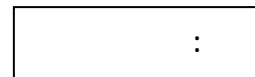
□

:

۱. نگاه کلی ۲
۲. نگرش و ساخت برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۴
۳. نگرش و ساخت برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۶
۴. نگرش و ساخت برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۰

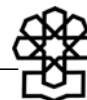


نحوه نگرش و ساخت برنامه‌های اقتصادی از جمله‌ی عواملی است که بر امکان توفیق آن برنامه‌ها و دستیابی برنامه‌ریزان به خواسته‌های ذکر شده در برنامه‌ها تأثیر دارد. در صورتی که این عوامل نادیده یا دست‌کم گرفته شود، شانس دورافتادن از هدف‌های برنامه افزایش می‌یابد. به بیان دیگر، نمی‌توان تصور کرد که برنامه‌های اقتصادی قوه‌ی تشخیص داشته باشند و بتوانند به شکلی هوشمند در هر لحظه با عنایت به مجموعه وضعیت اقتصادی، روی کارگزاران متحرک نشان‌گذاری کنند. با قبول این وضع، لازم است برنامه‌ریزان خواسته‌های خود را به دقت مطرح کنند و سپس راه رسیدن به آن خواسته‌ها را در چارچوب مکانیسم‌های مورد نظرشان بیان نمایند.



با این اوصاف، نخستین پرسشی که مطرح می‌شود این است که نحوه نگرش برنامه چه مواردی را در بر می‌گیرد؟ در حالت کلی مهم‌ترین موضوع‌هایی که نحوه نگرش هر برنامه را تشریح می‌کنند، عبارت‌اند از:

- **حوزه‌ی حضور برنامه‌های اقتصادی با شناخت محور (Base) یا موتور (Engine)** برنامه‌ها مشخص می‌شود. در کلی‌ترین شکل، برنامه‌ها می‌توانند درون‌نسلی یا بین‌نسلی عمل کنند. برنامه‌های درون‌نسلی می‌کوشند تا بخش تولید را محور قرار دهند. بنابراین برنامه‌های درون‌نسلی به ارتباط ثروتی بین نسل‌ها کاری ندارند. برعکس برنامه‌های بین‌نسلی رابطه‌ی ثروتی بین نسل‌ها را تغییر می‌دهند. بنابراین محور این برنامه‌ها منابع طبیعی یا ثروتی است که به نسل‌های آینده تعلق دارد.
- **برنامه‌های اقتصادی خواسته‌های خود را در سطوح مختلف بیان می‌کنند. این سطوح را در کلی‌ترین حالت با منظر متجلی (Vision)، مأموریت (Mission) یا هدف کلان، هدف (Goal) و نشان (Target) مشخص می‌کنند.**
در حالی که منظر متجلی در بیش‌تر موارد فقط کیفی است، مأموریت، هدف و نشان همه می‌توانند کمی یا کیفی باشند. بنابراین برنامه باید بین خواسته‌های کمی و خواسته‌های کیفی خود تمایز قائل شود و در عین حال هم‌خوانی بین این خواسته‌ها را مد نظر داشته باشد. قاعده کلی آن است که مأموریت‌های برنامه با منظر متجلی آن سازگاری داشته باشد و مأموریت‌های برنامه هم از منظر متجلی آن نشأت بگیرد. به بیان ساده، در سلسله‌مراتب خواسته‌های برنامه باید نوعی هماهنگی و همراهی وجود داشته باشد.
- **در برنامه‌های اقتصادی، اولویتها با بیان راهبرد (Strategy) و سیاست (Policy) مشخص می‌شود.**



این گروه کارگزارانی هستند که سیاستهای برنامه روی آنها اثر اولیه دارد و انتظار می‌رود که رفتار اقتصادی یا واکنش آنها نسبت به سیاستها عامل حرکت اقتصاد در جهت خواسته‌های برنامه باشد.

این استدلالها مبنای نظری برنامه را نشان می‌دهد بنابراین بینش برنامه‌ریز در قالب استدلالها نشان داده می‌شود. استدلالها **منطق رفتاری** برنامه‌های اقتصادی را نشان می‌دهد و مشخص می‌کند که چگونه برنامه‌ریزان انتظار دارند که کارگزاران برگزیده رفتار اقتصاد را به سمتی بکشانند که آنها خواستار آن هستند. این استدلالها در قالب **الگوی برنامه** متبلور می‌شود. بنابراین انتظار می‌رود که برنامه‌های اقتصادی الگوی رفتاری خود را نیز ارائه نمایند.

:

ساخت برنامه در واقع، نحوه‌ی اجرایی‌کردن الگوی برنامه را نشان می‌دهد. با این اوصاف، مواردی به شرح زیر در ساخت برنامه‌های اقتصادی مطرح می‌شود:

این رابطه نقش هر یک از کارگزاران را در اجرایی‌کردن برنامه نشان می‌دهد.

برای خروج از حالت فرمانبری از ضوابط برنامه و ورود به حالت عملکرد خودکار بر مبنای اصول بازار: در اینجا هدف این است که دیده شود نقطه خودجوش شدن حرکت اقتصاد ملی چگونه معین می‌شود،

به این ترتیب هر برنامه باید مشخص کند که در کدام حالتها برنامه‌ریزان دستور بازبینی یا ارزیابی مجدد یا حتی توقف برنامه را صادر می‌کنند.

معیارها در واقع متر اندازه‌گیری عملکرد برنامه است. بنابراین در برنامه‌های اقتصادی باید دیده شود که آیا معیارهای مد نظر برنامه پیش از شروع برنامه در اقتصاد ملی معرفی شده و مورد استفاده قرار می‌گیرد یا آن که برنامه باید ناگزیر تدوین آنها را در دستور کار خود قرار دهد.

در برنامه‌های اقتصادی لازم است دوره و تواتر هر یک از رفتارها مشخص شود. دو برنامه می‌توانند از مجموعه مشخصی از سیاستهای اقتصادی استفاده کنند ولی این سیاستها با تواتر و توالی متفاوت در دو برنامه اجراء شوند. تردیدی نیست که در این صورت حاصل کار در دو برنامه به کلی متفاوت است.

ارتباط بین بخش‌های مختلف هر برنامه را تعیین می‌کنند.

برای روشن‌شدن موضوع و ایجاد پایگاه‌های مقایسه‌ای، برنامه‌های دوم و سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان مبنا مورد بررسی قرار می‌گیرد و لایحه برنامه‌ی چهارم بر همان مبنا تحلیل می‌شود. پرسشی که به دنبال این بررسی مطرح می‌شود



این است که چه تفاوتی بین سه برنامه وجود دارد و براساس تجربه برنامه‌های دوم و سوم، تا چه اندازه می‌توان به دستاوردهای احتمالی برنامه‌ی چهارم امیدوار بود.

.

:

. حوزه حضور برنامه‌ی دوم درون‌نسلی بود. توسعه پایدار تنها در مورد بخش کشاورزی مطرح می‌شد و آن هم محدودیتی که از یک نسل بکاهد و بر نسل دیگر بیفزاید را در بر نمی‌گرفت. برنامه از لحاظ ارزیابی وضعیت اقتصادی، نگاهی مطلق داشت و به شکاف بین ایران و سایر کشورهای جهان عنایتی نداشت. به عبارت دیگر، برنامه‌ی دوم، کشورهای دیگر جهان را به جز در مورد ارتباط تجاری بدون قید و شرط، در هیچ شکل دیگر اثرگذار بر ایران و ایرانیان نمی‌دید.

. : منظر متجلی در برنامه دوم با چهار محور تعریف می‌شد. این محورها

عبارت بودند از:

یک: تلاش برای تحقق عدالت اجتماعی،

دو: رشد و توسعه پایدار با محوریت بخش کشاورزی،

سه: توسعه بیشتر صادرات غیرنفتی، و

چهار: تقویت بنیه دفاعی کشور در حد نیاز.

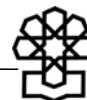
مأموریت یا هدف کلان برنامه‌ی دوم در قالب شانزده هدف کلان کیفی بیان می‌شد. از این مجموعه، پنج هدف به محورهای برنامه ارتباط داشتند در حالی که بین یازده هدف کلان دیگر و محورهای برنامه رابطه‌ی مشخص و ملموسی دیده نمی‌شد. به این ترتیب، پیوند بین محورها و هدف‌های کلان بسیار سست تعریف شده بود.

هدف‌ها در برنامه‌ی دوم به صورت کمی و موردی تعریف شده‌اند. تعدد هدف‌ها به حدی است که دستیابی به همه آنها از ابتدای کار بسیار احتمالی دیده می‌شد. در نهایت به دلیل فقدان اولویت، ارزیابی این نکته که چه درصدی از هدف‌ها در برنامه تحقق یافته است، ناممکن بوده است.

نشان در برنامه دوم وجود نداشت زیرا برنامه در سطحی کلان‌تر از سطح پیگیری رفتارها متوقف می‌شد. تنها در مواردی که ارقام سالانه در جداول آماری برنامه ارائه شده بود، امکان پیگیری روندها و رفتارها به صورت موردی وجود داشت.

. در برنامه دوم راهبرد ارائه نشده بود. بنابراین مشخص نبود که خواسته‌ها

چگونه باید تحقق یابد. در همین چارچوب، سیاست مشخصی هم برای رسیدن به خواسته‌های برنامه وجود نداشت. به نظر می‌رسید که برنامه متشکل از صدها فرمان باشد که هر یک را به



تنهایی می‌شد یک سیاست محسوب کرد ولی مشخص نبود که پیوند یک سیاست با سایر سیاست‌ها چیست.

• این کارگزاران در برنامه‌ی دوم

مشخص نشده بودند. به بیان دیگر، برنامه نسبت به کارگزاران با بی‌تفاوتی کامل برخورد کرده بود. در هیچ نقطه از برنامه دوم این نکته که کدام یک از کارگزاران هدف قرار گرفته‌اند، مطلبی نوشته نشده بود. در قانون هیچ برنامه خاصی وجود نداشت که مخاطب آن مشخص شده باشد. در خواسته‌هایی مانند "تربیت نیروی انسانی موردنیاز" یا "رعایت اصول عزت و حکمت و مصلحت کشور در سیاست خارجی"، آن قدر ابهام وجود داشت که نمی‌شد کارگزار خاصی را مد نظر قرار داد و اعلام کرد که این مورد خاص برای گروه ویژه‌ای از کارگزاران اقتصادی است.

• در برنامه دوم در مورد توجیه خواسته‌های

برنامه، هیچ نکته‌ای ذکر نشده بود. بنابراین تحلیل‌گران اقتصادی را در این ابهام فرو برده است که به چه دلیل برنامه، خواسته‌هایی به شرحی که مطرح شده است، بیان می‌نماید. به بیان دیگر، در نهایت این پرسش مطرح می‌شود که حتی اگر به فرض تمام خواسته‌های برنامه جامه عمل بپوشد، از کجا معلوم که اقتصاد در مسیری مطلوب قرار بگیرد یا در وضعی باشد که از وضعیت پیش از برنامه مطلوب‌تر خوانده می‌شود.

از آن جا که به قاعده عرف، استدلال‌ها، منطق رفتاری برنامه‌های اقتصادی را نشان می‌دهد و مشخص می‌کند که چگونه برنامه‌ریزان انتظار دارند که کارگزاران برگزیده، رفتار اقتصاد را به سمتی بکشانند که آنها خواستار آن هستند، انتظار آن است که در برنامه‌های اقتصادی این منطق تشریح شده باشد، حال آن که در برنامه دوم چنین توجیهی وجود نداشته است.

در هر صورت، استدلال‌ها باید در قالب الگوی برنامه متبلور شود. در برنامه دوم دو الگوی رفتاری ارائه شده بود که مشخص نبود کدام یک از دو الگو مد نظر برنامه‌ریزان بوده است. قابل‌ذکر است که هیچ یک از دو الگو هم در نفس خود بیان‌کننده‌ی یک الگوی برنامه‌ای نبود و روندها با کمک ده‌ها متغیر مجازی توجیه شده بودند که امکان برنامه‌پذیری آنها تردیدآمیز است. بنابراین در هیچ یک از دو الگوی مطرح شده برای برنامه‌ی دوم، برنامه‌پذیری قابل‌تشخیص نبود.

:

ساخت برنامه در واقع، نحوه اجرایی‌کردن الگوی برنامه را نشان می‌دهد. با این اوصاف، مواردی به شرح زیر در ساخت برنامه‌های اقتصادی مطرح می‌شود:

• از آن جا که در برنامه دوم کارگزاران منظور

برنامه مشخص نشده‌اند و برنامه هم در فضایی نامشخص گام برمی‌دارد، هیچ رابطه‌ای بین کارگزاران اقتصادی و برنامه، مطرح نشده است.

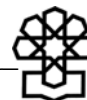


- . برنامه‌ی دوم هیچ روشی برای هدایت هیچ یک از گروه‌های کارگزار ندارد. به عبارت دیگر، برنامه برای هدایت کارگزاران تدوین نشده است.
 - . در برنامه‌ی دوم پیش‌بینی نشده بود که در چه مواردی برنامه‌ریزان دستور بازبینی یا ارزیابی مجدد یا حتی توقف برنامه را صادر می‌کنند. برای برنامه‌ریزان، امکان توقف برنامه نادیده‌انگاشتنی بود.
 - . بیشتر معیارهایی که باید عملکرد برنامه دوم را ارزیابی می‌کرد، نه در زمان تدوین برنامه دوم و نه در طول سال‌های این برنامه، اندازه‌گیری نشد. بنابراین برنامه دوم نمی‌توانست جهت‌گیری خود را ارزیابی کند و بداند که تا چه اندازه به خواسته برنامه نزدیک شده است یا آن که تا چه حد از خواسته‌ی برنامه دور افتاده است. به عنوان مثال، برنامه دوم بر افزایش بهره‌وری تأکید داشت ولی هرگز در اقتصاد کشور بهره‌وری اندازه‌گیری نمی‌شد تا آن که مسئولان بدانند چقدر به خواسته برنامه نزدیک شده‌اند.
 - . در برنامه دوم، دوره و تواتر هر یک از رفتارها مشخص نشده بود. در واقع برنامه هرگز به حد اجرایی نرسید که تواتر رفتارها بتواند مد نظر قرار بگیرد.
 - . در برنامه‌ی دوم، پیوندهای اجرایی بین برنامه‌ها وجود نداشت. بنابراین نمی‌شد فهمید که تا چه اندازه اثر مثبت یک رفتار می‌تواند در بهبود کلی رفتارهای اقتصادی اثر بگذارد.
- در ارزیابی نهایی از لحاظ ساخت، برنامه دوم را می‌توان نمونه‌ی مشخصی از رویکرد به برنامه‌ریزی به شکل مرسوم در دهه‌ی ۱۳۴۰ محسوب کرد، منتهی این برنامه در سطوح اجرایی و عملیاتی با یک برنامه اجرایی تفاوت قابل‌ملاحظه‌ای داشت زیرا برنامه، مکانیسم‌های رفتاری در خود نداشت و مشخص نبود کدام یک از کارگزاران اقتصادی باید از آن متأثر شوند.

.

:

- . حوزه حضور برنامه سوم درون‌نسلی بود. این برنامه هم به جهان و اثرگذاری آن بر ایران عنایت محدودی داشت. از این لحاظ برنامه سوم مشابه برنامه دوم بود. در برنامه مزبور در سه ماده مختلف مطالبی در مورد جایگاه کشور در جهان بیان شده بود که با عنایت به آنها نمی‌شد فهمید که برنامه برون‌نگر است یا درون‌نگر.
- محور یا موتور برنامه سوم را شاید بتوان اصلاح سازمانی کشور محسوب کرد، منتهی نحوه نگرش بر این اصلاح ساخت به شکلی عنوان می‌شد که به نظر می‌رسید دولت خود منتقد کارهای دولت شده است.



• برنامه‌ی سوم از نظر بیان خواسته‌های خود بسیار عجیب بود زیرا ده‌ها نکته ناپیوسته به عنوان رهنمود بیان می‌شد ولی در هیچ زمان این مجموعه به هم ارتباط نمی‌یافت.
منظر متجلی در برنامه سوم تعریف نشده بود.

مأموریت یا هدف کلان، در برنامه سوم تعریف نشده بود. با وجود این به نظر می‌رسید که اصلاح سازمانی دولت بسیار با اهمیت محسوب شده است. در هر صورت برنامه سوم را نمی‌شد به درستی یک برنامه توسعه‌ای محسوب کرد زیرا به‌رغم نام برنامه که آن را یک برنامه توسعه‌ای می‌شمرد، در موارد متعدد برنامه ماهیت برنامه‌های راهبردی و آمایشی را از خود نشان می‌داد که با خواسته‌های برنامه‌های توسعه‌ای، دست‌کم از نظر سطح و روش برخورد با اقتصاد ملی، سازگاری و تطابق ندارد.

نشان در برنامه سوم تعریف نشده بود. امر واقع این است که برنامه سوم حتی اولیوی برای داشتن نشان قائل نبود و رغبتی به این کار نشان نمی‌داد.

• در برنامه‌ی سوم اولیوی تعریف نشده بود. با این اوصاف، در برنامه راهبرد و سیاست وجود نداشت. رهنمودها، دسته‌بندی بخشی شده بود ولی از نظر اولویت تمایز خاصی بین آنها وجود نداشت. یگانه اولیوی که در برنامه دیده می‌شد، اولویت زمانی و سلسله‌مراتب زمانی بود. برنامه سوم قرار بود سه مرحله داشته باشد ولی تنها نخستین مرحله آن که تدوین سند رهنمودهای کلی برنامه بود، تدوین شد و در پی آن لایحه‌ی برنامه که به‌قاعده‌ی عرف باید حاصل مجموعه‌ای از رفتارهای دیگر می‌بود، به مجلس تقدیم شد. در عمل در برنامه موارد زیر از مرحله یکم مطالعه شده بود:

۱. بررسی عملکرد گذشته،

۲. تبیین وضع موجود،

۳. شناخت نقاط قوت و ضعف و تنگناهای ساختاری و عملکردی،

۴. چشم‌انداز درازمدت اقتصادی-اجتماعی کشور،

۵. شناخت ویژگی‌های برخاسته از نگرش آمایشی،

۶. شناخت دغدغه‌ها و چالشهای آینده،

۷. ارائه گزینه‌های ممکن برای برنامه‌ی سوم،

۸. پیشنهاد گزینه مطلوب برنامه، و

۹. تدوین سند رهنمودهای کلی برنامه‌ی سوم.

موارد مطالعه‌شده از مرحله دوم عبارت بودند از:

۱. تدوین رهنمودهای کلی برنامه سوم،

۲. تدوین سیاست‌ها،

۳. تدوین سیاست‌های بخشی،

۴. ارائه‌ی لایحه‌ی برنامه‌ی سوم.

موارد بررسی نشده از مرحله دوم عبارت بودند از:



۱. تدوین برنامه‌های عملیاتی برنامه‌ی سوم،
 ۲. تدوین شاخص‌های کلان (این کار در طول سال‌های برنامه بر اساس پروژه‌های پراکنده و توسط دستگاه‌های مختلف انجام شد ولی هرگز تا زمان حاضر یک تصویر یک‌پارچه و منسجم ارائه نشده است).
 ۳. تدوین سیاست‌های استراتژیک بخشی،
 ۴. تهیه طرح پایه آمایش سرزمین،
 ۵. تهیه چارچوب‌های تمرکززدایی و تفویض اختیار از مرکز به استان‌ها (این کار به صورت گسسته در طول سال‌های برنامه با شدت و ضعف متفاوت دنبال شده است).
 ۶. تصویر نهایی روند مطلوب.
- مرحله سوم شامل موارد زیر بود که هرگز در طول سال‌های برنامه سوم به آن توجه نشد و بنابراین به دست فراموشی سپرده شد.

۱. تدوین برنامه‌های بخشی بر اساس قانون برنامه سوم،
۲. تدوین برنامه‌های استانی بر اساس قانون برنامه سوم،
۳. تعیین جهت‌گیری‌های آمایشی بر اساس قانون برنامه سوم.

• این کارگزاران در برنامه سوم :

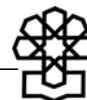
مشخص نشده بودند. به روایت دیگر، برنامه معلوم نمی‌کرد که اثر عملیات مختلف برنامه‌ای روی کدام گروه از کارگزاران است و انتظار می‌رود که این گروه چه رفتاری از خود نشان دهند که اقتصاد را به مسیر مطلوب برساند. در موارد متعدد این برداشت وجود داشت که آنچه دولت به عنوان برنامه مطرح می‌کند، دستورالعمل‌های داخلی کاری برای خود دولت است و در بهترین حالت نگرش دولت را به کارهایی که باید انجام بدهد، بیان می‌کند.

• در برنامه سوم سطح خواسته‌ها هرگز به

مراحل اجرایی کشانیده نشد و بنابراین استدلالی که بتوان در آن منطق برنامه‌ای یافت، در سند برنامه وجود نداشت.

منطق رفتاری در برنامه سوم مطرح نمی‌شد و خواسته‌ای از کارگزاران خاص در اقتصاد، در سند برنامه وجود نداشت. در ارزیابی‌های میان‌دوره‌ای از برنامه سوم، در موارد متعدد فقدان جهت‌گیری و تعیین صریح وضعیت مشاهده شده است.

الگویی برای برنامه‌ی مطرح شد که به ساخت برنامه هیچ ارتباطی نداشت. این وضع سبب شد که مسئولان تدوین برنامه از طرف بعضی از کارشناسان مورد پرسش قرار بگیرند که چگونه می‌خواهند ارتباطی بین الگوی ارائه شده و سند برنامه سوم برقرار کنند؟ امر واقع این است که الگویی که به عنوان الگوی برنامه معرفی شد، هرگز حتی تا زمان حاضر مبنای ارزیابی رفتاری برنامه قرار نگرفته است و با تغییر اشخاص مسئول در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، الگوی معرفی شده هم به دست فراموشی سپرده شد. این وضعیت به درستی نشان می‌دهد که معرفی الگویی که از کاربرد دیگری برداشت شده بود، برای برنامه سوم، هرگز چیزی جز پر کردن خلایی



که در زمان ارائه سند برنامه، کموبیش همه کارشناسان به آن اشاره می‌کردند (و به‌ویژه در آن زمان در مرکز پژوهش‌ها و در مجلس بسیار با جدیت پیگیری شد) نبود. با این اوصاف، می‌توان گفت که برنامه سوم فاقد الگوی رفتاری بود.

:

همچنان که ذکر شد ساخت برنامه در واقع، نحوه اجرایی کردن الگوی برنامه را نشان می‌دهد. آن‌جا که الگویی در برنامه سوم در کار نبود، ساخت برنامه هم مطرح نمی‌شد. با این اوصاف، مواردی به شرح زیر که در ساخت برنامه‌های اقتصادی مطرح می‌شود، در مورد برنامه‌ی سوم نامشخص باقی می‌ماند.

- این رابطه نقش هر یک از کارگزاران را در اجرایی کردن برنامه نشان می‌دهد، ولی در برنامه‌ی سوم هیچ تعریفی برای ماهیت این ارتباط وجود نداشته است. به نظر می‌رسید که برنامه سوم به‌هیچ وجه کاری به کارگزاران اقتصادی ندارد و تنها موضوعی که مسئولان به آن اشاره دارند این است که خودشان می‌دانند چگونه باید کارها را درست کنند. این برخورد از بالا به اقتصاد و جامعه به‌قاعده عرف هیچ نوع کارکردی نباید داشته باشد. در عمل هم همین انتظار برآورده شد.
- در برنامه سوم مطرح نبوده است زیرا برنامه هرگز چهره اجرایی نداشته است.
- برنامه سوم هیچ نقطه‌ای برای بازنگری تعریف نکرده است. در فصل بیست و ششم از سند قانون برنامه، موضوع نظارت بر اجرای برنامه مطرح شده است ولی در این فصل اشاره نشده است که چگونه این نظارت به‌عنوان یک ابزار قانونی برای اصلاح مسیر برنامه و تعدیل رفتارهای برنامه‌ای می‌تواند به‌کار گرفته شود.
- معیارها یا شاخص‌های اندازه‌گیری در برنامه‌ی سوم تعریف نشده بود. با وجود این در طول سال‌های برنامه تلاش‌های مختلفی برای شاخص‌سازی برای برنامه انجام شد که نتایج آنها برای کمک به ارزیابی برنامه باید به‌کار گرفته شود.
- در برنامه‌ی سوم موضوع توالی رفتارها مطرح نشده است زیرا برنامه سندی اجرایی نبوده است. برنامه از تعدادی حوزه تشکیل شده است که در هر حوزه اقداماتی مطرح شده است و این حوزه‌ها به دو بخش کلی حوزه‌های فرابخشی و حوزه‌های امور بخشی تقسیم شده بود.
- در برنامه سوم ارتباط بین بخش‌ها نامشخص بوده است. با این اوصاف موضوعی تحت عنوان پیوندهای برنامه‌ای مطرح نشده است. با عنایت به موارد مزبور، می‌توان گفت که برنامه سوم با نگرش فرماندهی-فرمانبری تدوین و اصول برنامه‌ریزی توسعه‌ای در آن نادیده گرفته شده است. از طرف دیگر به دلیل کلی‌گویی شدید،



ساخت رفتاری برنامه به هیچ عنوان مشخص نیست. به همین دلیل هر زمان که شکایتی از عملکرد برنامه مطرح شده، تحلیل جدیدی از وضعیت ارائه گردیده که موضوع اولیه را به کلی کم اهمیت ساخته است. برنامه سوم فاقد الگوی رفتاری بوده است و ارقام معدودی که در انتهای سند قانونی برنامه نوشته شده، آن قدر دور از واقعیت است که حتی پیش از پایان برنامه، این ارقام بدون کاربرد شده‌اند.

برنامه سوم هیچ نوع ضمانتی برای تحقق یا بازنگری ندارد. بنابراین در هیچ زمانی از دوره برنامه سوم کسی اعلام نکرد که خوب است برنامه بازنگری شود. به برکت درآمدهای نفتی بسیار فراتر از حد انتظار برنامه‌ریزان، برنامه سوم از وضع مالی بسیار خوبی برخوردار شد که امکان داد تا دولت با مصرف منابع بسیار گسترده ارزی مربوط به حساب ذخیره ارزی، نارسایی‌های اجرایی را به تعویق بیندازد. طبیعی است موضوع برگشت منابعی که از این حساب مصرف شده است، می‌تواند به عنوان یک تهدید اصلی در سال‌های آینده پیش روی اقتصاد ملی قرار گیرد.

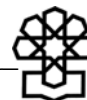


لایحه برنامه چهارم شکل تکامل یافته ادبیاتی است که در زمان تدوین برنامه‌ی سوم مرسوم شد و به بودجه‌های سالانه هم راه یافت. در این شکل بیان، همه مطالب زیبا در کنار هم قرار می‌گیرند ولی معنای اقتصادی یا فرهنگی آنها به هیچ عنوان مد نظر نیست. به عنوان مثال، در شروع سند لایحه برنامه‌ی چهارم آورده شده است که برنامه "مهم‌ترین مرحله تحقق جامعه آرمانی چشم‌انداز توسعه کشور محسوب می‌شود، در پی تحکیم مبانی و بسترهای رشدی است که **فرصت‌های مدیریت بهتر ایران فردا** و احکام مورد نیاز ایجاد مبانی جدید توسعه‌ای ایران را فراهم خواهد آورد." از این بیان چنین برداشت می‌شود که آنچه مسئولان محترم برای آینده‌ی اقتصاد ایران می‌بینند، به هیچ وجه یک اقتصاد آزاد نیست زیرا مدیریت اقتصاد مطرح شده است. در مورد این که چرا برنامه "مهم‌ترین مرحله از این است" هم حرفی زده نمی‌شود. این اولویت مطلق از کجا آمده است؟ مبانی جدید توسعه‌ای که برنامه از آن سخن می‌گوید کدام مبانی است؟ این موارد مشخص نشده است ولی در شروع کلام ابهت زیادی ایجاد می‌کند که هیچ کس فرصت تردید نداشته باشد.



حوزه‌ی حضور برنامه‌ی چهارم در موارد زیر خلاصه می‌شود:

محور یا **موتور** برنامه‌ی چهارم بین‌نسلی عمل می‌کند. برنامه‌ریزان معتقدند که سندی درازمدت برای چشم‌انداز اقتصاد کشور تهیه گردیده که بر مبنای آن برنامه چهارم به عنوان گام نخست تدوین شده است. از این سند تنها یک گزارش نمایشی وجود دارد که به هیچ عنوان نمی‌توان



از نظر علمی بر آن صحه گذاشت. خواسته‌های این سند به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است. بنابراین وجاهت قانونی سند از مصوب شدن آن برخاسته است.

• برنامه‌های اقتصادی خواسته‌های خود را در سطوح مختلف بیان می‌کنند.

این سطوح در کلی‌ترین حالت با منظر متجلی در برنامه‌ی چهارم تعریف نشده است. به نظر می‌رسد که حرکت در مسیری که خواسته‌های درازمدت مصوب بر آنها تأکید دارد، از مهم‌ترین ویژگی‌های برنامه‌ی چهارم باشد و شاید بتوان منظر متجلی آن را هم رسیدن به خواسته‌های درازمدت تعریف کرد.

مأموریت یا هدف کلان بر اساس برنامه‌ی چهارم، مأموریت‌های نظام برنامه‌ریزی کشور طی دو دهه آینده و به شرح زیر است:

رشد پایدار اقتصادی دانایی محور

تثبیت مبانی رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی

توسعه‌ی مستمر پایدار و دانش‌بنیان کشور و تأمین عدالت اجتماعی

این مجموعه در نفس خود تضاد دارد زیرا اگر در برنامه‌ی چهارم، اقتصاد کشور به رشد پایدار دست می‌یابد، دیگر نیازی نیست که در برنامه‌ی پنجم مبانی رشد تثبیت شود. امر واقع این است که بعد از رسیدن به رشد پایدار، مبانی رشد در نفس خود تثبیت خواهد شد. از نظر علم اقتصاد، رشد پایدار رسیدن به وضعیت برقرار (Steady State) است که در آن وضعیت دلیلی برای تغییر وضع وجود ندارد. در هر صورت بعد از آن که برنامه‌ی پنجم اجراء شود، توسعه مستمر حاصل شده است که باز نمی‌توان دید چرا برنامه‌های ششم و هفتم مطرح شده است. آیا در زمان تثبیت رفاه اجتماعی عدالت اجتماعی تأمین نمی‌شود؟ اگر پاسخ مثبت است که دیگر نیازی به برنامه بعدی نیست و اگر منفی است، چگونه می‌توان گفت که بین رفاه تثبیت‌شده و تأمین عدالت اجتماعی هرگز تضاد پیش نمی‌آید؟ اگر این تضاد بروز کرد، راه حل چیست؟ به‌طور خلاصه، هدفهایی که مبانی برنامه چهارم خوانده شده‌اند، در نفس خود متضاد و دنبال‌ناشدنی‌اند.

هدف سند برنامه چهارم توسعه چهارگانه و به شرح زیر است:

□ توسعه دانش‌پایه، عدالت‌محور و در تعامل با جهان،

□ تأمین مطمئن امنیت ملی و بازدارندگی همه جانبه

□ صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی ایرانی

□ حاکمیت مؤثر و استقرار دولت شایسته.

این هدف‌ها در سه سطح مشابه برنامه سوم، به شرح زیر، تدوین و ارائه شده است:

شامل لایحه برنامه چهارم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

است. سند برنامه شامل هفت بخش، پانزده فصل و ۲۴۷ ماده است.

سند برنامه، شامل سند‌های توسعه بخشی، ویژه (فرابخشی) و استانی است. در این

سطح کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند اسناد توسعه بخش مربوط به خود را حداکثر تا پایان سال

۱۳۸۲ تهیه و تدوین و به تصویب هیأت وزیران برسانند. این اسناد در واقع مبنای اصلی تهیه و



تنظیم برنامه‌ها و بودجه‌های سالانه خواهند بود (فرض بر این است که سند لایحه برنامه در واقع تا پیش از آن زمان به تصویب مجلس رسیده است و مسئولان می‌توانند آن را سند رسمی و قانونی محسوب کنند. در وضعی که مجلس در حال تغییر است، این برخورد عجولانه می‌تواند دستاوردی نادرست داشته باشد. این همان وضعی است که در زمان تصویب برنامه سوم وجود داشت).

به‌گفته لایحه برنامه چهارم، برای تعدادی از مسائل مهم و ویژه (فرابخشی)، سندهای توسعه تهیه و تدوین خواهد شد که پس از تصویب هیأت وزیران به اجرا در خواهد آمد. مجلس در تنظیم و تأیید این اسناد عملاً کاری ندارد و نظری هم نمی‌تواند بدهد. در این چارچوب، موضوعی که مطرح می‌شود این است که آیا تصویب برنامه، به شرحی که از برنامه سوم آغاز شده است، نیازی به تصویب مجلس دارد؟ مجلس چه چیز از برنامه را تصویب می‌کند؟

بر اساس نوشته‌ی سند لایحه برنامه چهارم، شوراهای برنامه‌ریزی استانها موظفند با همکاری و تعامل کلیه دستگاه‌های استانی، برنامه‌ی پنج‌ساله استان را تهیه و پس از تصویب شورای برنامه‌ریزی استان به تصویب نهایی هیأت وزیران برسانند. سازوکار لازم برای اجرایی شدن این سندها در لایحه برنامه مشخص شده است. در این مورد هم مجلس در واقع چشم‌بسته باید نظراتی که ماهیت آن‌ها مشخص نیست در حال حاضر تأیید کند.

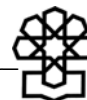
سند برنامه‌ی چهارم، شامل تهیه‌ی آیین‌نامه‌های اجرایی و مدیریت اجرای سندهای توسعه است که تسهیل‌کننده اجرای احکام برنامه است. این قسمت هم به‌قاعده عرف به تصویب هیأت وزیران یا مقامات پایین‌تر می‌رسد و مجلس در طراحی و نظارت بر آن نقشی ندارد.

به‌طور خلاصه، سه سطحی که در برنامه چهارم مطرح می‌شود، همان‌الگویی است که در برنامه سوم اجراء شد و تا زمان حاضر مواردی از آن، حتی اگر اجراء شده باشد، به دلیل عدم شفافیت چنان در پرده ابهام قرار دارد که نمی‌توان در مورد ماهیت آن نظری داد.

نشان در برنامه‌ی چهارم وجود ندارد. هدفهای مطرح‌شده در برنامه فاقد نشان‌های اجرایی‌اند. بنابراین نمی‌توان دسترسی به آنها را شناسایی و ارزیابی کرد.

• این اولویت‌ها باید با راهبرد (Strategy) و سیاست (Policy) مشخص شده باشد. در سند لایحه برنامه‌ی چهارم، راهبردها مشخص نشده است. با وجود این می‌توان چنین برداشت کرد که راهبرد برنامه، استفاده از منابع نفتی برای توسعه است و در این راه ایجاد نوعی ثبات در مقادیری از درآمدهای نفتی که سالانه به درون اقتصاد ملی می‌ریزد، مد نظر بوده است.

نگاهی به روش برخورد با نفت نشان می‌دهد که در موارد متعدد نظریه‌های اقتصادی مربوط به استفاده از منابع پایان‌پذیر به‌شکلی مخالف با اصول نظری به‌کار گرفته شده است. این برخورد از آن جهت خطرناک است که عواقب آن می‌تواند برای اقتصاد ملی زیان‌بار باشد. نادیده‌گرفتن اصول نظری یک حرف است و درست خلاف آن رفتار کردن حرف دیگری است که باید برای آن توجیه داشت.



برای روشن شدن موضوع کافی است عنایت شود که برنامه در مورد نفت به اشاره می‌کند و آن را معادل (%) آن معین می‌کند. برای کسانی که حتی اندک آشنایی با اصول علمی بهره‌برداری از منابع پایان‌پذیر دارند، به وضوح مشخص است که قاعده محاسبه بهره مالکانه با عنایت به میزان ذخایر، نرخ اولویت آینده در مقابل حال و هزینه‌های بهره‌برداری از منابع مشخص می‌شود که این مورد اخیر هم علاوه بر عوامل فنی، به میزان ذخایر موجود در زمین و دشواری بهره‌برداری از آن وابسته است. شهادت مسئولان محترم در بیان عدد ۵۰ درصد، به‌راستی نگران‌کننده است.

نکته جالب توجه این است که در مورد گاز طبیعی بهره مالکانه محاسباتی برنامه به یک عدد ثابت رسیده است! به بیان دیگر، در این مورد قاعده جدیدی برای محاسبه بهره مالکانه ارائه شده است.

با این اوصاف، اگر این نمونه پایه‌ای، مبنای قضاوت باشد، اغراق نیست اگر گفته شود که راهبردی که برای برنامه برگزیده شده است فقط فاقد مبانی نظری نیست و در واقع خلاف این مبانی حرکت می‌کند. (شاید اگر نظریه‌ی جدیدی طراحی شده است، این نظریه هم باید در کنار مستندات برنامه آورده شود. البته ناگفته نماند که برنامه چهارم مستنداتی نیز ندارد).

• به ادعای سند لایحه برنامه‌ی

چهارم، براساس اهداف کمی برنامه چهارم، بخش شایان توجهی از رشد اقتصادی طی دوره برنامه چهارم از محل ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید تأمین می‌شود. از این گفته می‌توان چنین برداشت کرد که برنامه می‌خواهد به‌نوعی تمام عوامل اقتصادی را متأثر کند و بهره‌وری را افزایش دهد. در هر صورت نه روش این اثرگذاری مشخص شده است و نه کارگزاری که محور این اثرگذاری است، در برنامه نام برده شده است. قاعده‌های کاری برای اثرگذاری بر کارگزاران هم مشخص نشده است.

• این استدلالها مبانی نظری برنامه را نشان

می‌دهد. بنابراین بینش برنامه‌ریز در قالب استدلال‌ها نشان داده می‌شود. استدلال‌ها منطق رفتاری برنامه‌های اقتصادی را نشان می‌دهد و مشخص می‌کند که چگونه برنامه‌ریزان انتظار دارند که کارگزاران برگزیده رفتار اقتصاد را به سمتی بکشانند که آن‌ها خواستار آن هستند. این استدلال‌ها در قالب الگوی برنامه متبلور می‌شود. بنابراین انتظار می‌رود که برنامه‌های اقتصادی الگوی رفتاری خود را نیز ارائه نمایند. در برنامه چهارم این استدلال‌ها مشخص و تعریف شده نیست. بنابراین برنامه‌ریزان می‌توانند در بهترین حالت مدعی شوند که منطق کاری خود را دارند ولی آن را بازگو نکرده‌اند. در این صورت هم بهتر است پیش از قضاوت در مورد برنامه و احتمال کارکرد آن، منطق و استدلال‌های احتمالی دیده شود.



:

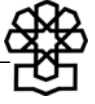
در مورد ساخت برنامه چهارم که در واقع نحوه اجرایی کردن الگوی برنامه را نشان می‌دهد موارد زیر قابل طرح است:

• این رابطه در برنامه چهارم مشخص نشده است. در واقع، به روال برنامه سوم، دولت از مجلس می‌خواهد که چشم‌بسته آن چه را که دولت برنامه می‌خواند، تصویب کند و به دولت اجازه داده شود در آینده سندهایی را تصویب نماید که با آنها بتواند برنامه‌ی توسعه‌ای مدنظر خود را اجراء کند. از آن‌جا که سابقه‌ی عملکرد دولت در برنامه‌ی سوم نشان می‌دهد که دولت در هر صورت، به احتمال زیاد، چیزی فراتر از سند لایحه را مصوب نخواهد کرد، بهتر است این تجربه برای آینده به کار گرفته شود و مجلس دولت را ملزم نماید که رابطه‌ی کاری و برنامه‌های اجرایی خود را مشخص نماید.

• برای خروج از حالت فرمانبری از ضوابط برنامه و ورود به حالت عملکرد خودکار بر مبنای اصول بازار، در برنامه‌ی چهارم هیچ حرفی زده نشده است. در برنامه چهارم هم مانند برنامه‌های قبلی مشخص نیست در کدام نقطه برنامه واجد شرایط تجدیدنظر می‌شود یا آن که بازنگری در برنامه مطرح می‌شود. اگر منابع درآمدی موجود در حساب ذخیره ارزی کفاف ندهد که دولت ارز مورد نیاز خود را داشته باشد، چه می‌شود؟ برنامه رقمی حدود ۲۵ میلیارد دلار در حساب جاری کسری خواهد داشت که مشخص نیست چطور از طریق حساب سرمایه جبران می‌شود. در صورتی که رقم ۱۲۰ میلیارد دلار درآمد ارزی حاصل از نفت حاصل نشود، چطور خواهد شد؟ نقاط شکنندگی برنامه به هیچ عنوان مطرح نشده و از ابتدای کار برای احتمالات چاره‌جویی نشده است. در برنامه به سادگی آورده شده است که ارزش ریال ایران سالانه ۷ درصد افت می‌کند. این افت ارزش برای چیست؟ چه کسی مدعی می‌شود که مردم در رفاه خواهند بود در حالی که در طول برنامه بیش از ۶۰ درصد افزایش قیمت وجود دارد و ارزش پول ملی هم بیش از ۳۰ درصد افت می‌کند؟ حتی اگر افزایش جمعیت و بالارفتن نیاز به کار مطرح نشود، دولت برای جبران افت قدرت خرید مردمی که اکنون شاغل هستند، باید دستمزدها را کم و بیش دو برابر کند تا مردم همین وضعیت پیش از برنامه را داشته باشند. چنین وضعی در برنامه دیده نشده است.

• معیارهای اندازه‌گیری در برنامه مشخص نشده است. حتی اگر قرار باشد به روال برنامه‌ی سوم در طول سالهای برنامه هر کس تعدادی از معیارها را به زعم خود مورد نیاز بشمارد و محاسبه کند، باید در برنامه چهارم اشاره‌ای به این وضع بشود. در برنامه‌های چهارم زمان‌بندی مطرح نیست زیرا برنامه ماهیت اجرایی ندارد. به گفته طراحان برنامه، در آینده بخش‌های اجرایی نوشته خواهد شد. • چون پیوندها مشخص نیست، در مورد ماهیت آنها نیز نمی‌توان

بحث کرد.





:

درباره لایحه برنامه چهارم توسعه (۴): ارزیابی نگرش و ساخت

دکتر فیروزه خلعتبری :

مطالعات برنامه و بودجه :

— :

:

۱. نگرش و ساخت برنامه

:

۱. لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
۲. قوانین برنامه‌های دوم و سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران