

درباره برنامه ششم توسعه (۱۲) مشکلات برنامه‌ریزی در ایران

این گزارش برگرفته از سخنرانی دکتر عباس شاکری
استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی است که
در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی پیرامون
برنامه ششم توسعه و با موضوع «مشکلات برنامه‌ریزی در
ایران» به تاریخ ۱۳۹۳/۶/۳۰ برگزار شده است.

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۴۶۲۴

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

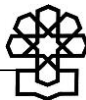
دفتر: مطالعات اقتصادی

دی‌ماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	مفاهیم اساسی برنامه‌ریزی
۸.....	مشکلات برنامه‌ریزی در ایران
۱۳.....	جمع‌بندی و ارائه راهکارها
۱۶.....	منابع و مآخذ



درباره برنامه ششم توسعه (۱۴) مشکلات برنامه‌ریزی در ایران

چکیده

این گزارش برگرفته از سخنرانی دکتر عباس شاکری استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی است که در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی پیرامون برنامه ششم توسعه و با موضوع «مشکلات برنامه‌ریزی در ایران» به تاریخ ۱۳۹۳/۶/۳۰ برگزار شده است. در این گزارش ضمن طرح این مسئله که چرا به رغم برنامه‌های توسعه هنوز به موفقیت عمده‌ای حاصل نشده است، تلاش می‌شود تا ضمن تبیین تئوریک مفاهیم اساسی برنامه‌ریزی مشکلات برنامه‌ریزی اقتصادی مورد واکاوی قرار گیرد.

مقدمه

ایران جزء اولین کشورهای درحال توسعه جهان است که به تدوین و اجرای برنامه‌ریزی جامع روی آورده است. ولی علی‌رغم بیش از ۷۰ سال سابقه برنامه‌ریزی توسعه، هنوز به موفقیت عمده در این زمینه دست نیافته است یا به عبارت روشن‌تر به اهداف خود از اجرای این برنامه‌ها دست نیافته است. این در حالی است که بسیاری از کشورهای جهان که دیرتر از ایران اقدام به برنامه‌ریزی نمودند و حتی تجارب ایران را به‌عنوان الگو برای خود مد نظر قرار داده بودند توانستند در رسیدن به اهداف برنامه‌ای خود بسیار موفق‌تر از ایران

عمل کنند.

اما تجربه هفتاد سال برنامه‌ریزی ایران نباید ما را به اشتباه بیاندازد. ما هنوز در مرحله‌ای از برنامه‌ریزی هستیم که نیاز به شناخت مفاهیم، مفهوم‌سازی، تفاهم بر برنامه‌ریزی، تدوین برنامه متناسب با شرایط کشور و... داریم و این ضروری است که باید به دنبال کدام سازمان، کدام برنامه، کدام عمران و توسعه و پیشرفت و چه نظام برنامه‌ریزی و... باشیم. این موارد نشان می‌دهد که بسیاری از مشکلات اولیه برنامه‌ریزی در ایران به دلایلی پایدار مانده و ما هنوز در مراحل اولیه برنامه‌ریزی در جهان هستیم. ما در وضعیتی هستیم که هنوز برنامه‌ریزی در نظر بسیاری، عبارت است از روش‌هایی برای تخصیص و صرف منابع و هر زمان فضا آماده می‌شود مجدداً سراغ سرمایه‌های فیزیکی و ساخت راه، ابنیه، پالایشگاه، سد و امثال آن می‌رویم. برای مثال علیرغم آنکه نام همه برنامه‌های بعد از انقلاب توسعه است همه نیز با یکدیگر متفاوت هستند و تعریف مشترکی از توسعه و پیشرفت در همه آنها وجود ندارد.

لذا در این گزارش سعی خواهیم نمود ابتدا اصول مبنایی برنامه‌ریزی را بیان نموده و در ادامه به مشکلات برنامه‌ریزی کشور در دوران پس از انقلاب اسلامی و بعد از آن اشاراتی نموده و راهکارهای برون‌رفت از مشکلاتی که از قبل درک ناصحیح از برنامه‌ریزی و توسعه گریبانگیر اقتصاد و به تبع آن کشور شده است را ارائه خواهیم نمود.

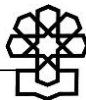
مفاهیم اساسی برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی یعنی تهیه یک برنامه برای تنظیم و هدایت فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی یک جامعه، با به‌کارگیری مشارکت آگاهانه و با انگیزه مردم برای



انجام مراحل منظم به سوی اهداف متعالی و البته قابل تحقق (نه اهداف آرمانی و دست نیافتنی). در واقع برنامه‌ریزی گزینش یک برنامه منظم هدفدار و مبتنی بر مشارکت آگاهانه و ارادی مردم از میان سایر روش‌های ممکن برای اداره جامعه است که از طریق واگذاری امور به سازوکارهای درونی جامعه صورت می‌پذیرد. آنچه که در امور برنامه‌ریزی اهمیت دارد گستره و نحوه برنامه‌ریزی است تا وجود یا عدم برنامه‌ریزی، زیرا نظام‌های برنامه‌ریزی شامل طیفی از وضعیت‌هاست که از برنامه‌ریزی و ارائه برنامه جامع شامل همه جزئیات (مثل نظام‌های کمونیستی) تا برنامه‌های با گستره محدودتر را شامل می‌شود. لذا آنچه که ضرورت برنامه‌ریزی را توجیه می‌کند برنامه‌ریزی‌های با گستره غیرجامع و دارای هسته‌های خط‌دهنده است نه برنامه‌ای که به صورت جامع تهیه می‌شوند و صرفاً همه امور را بر اساس سلیقه‌های خاص تنظیم و به مردم تکلیف می‌کنند. برنامه‌ریزی جامع سعی در حل همه مشکلات دارد، ولی هیچ‌گاه موفق نخواهد شد و عملاً به نوعی بلندپروازی و خیال‌پردازی تبدیل می‌گردد. این بحث از حدود ۵۰ سال پیش شناخته شده است. آرتور لویز در سیلان در حین کمک به برنامه توسعه، جمله‌ای مشهور گفته و آن اینک: «برنامه‌ای که می‌خواهید برای پنج سال طراحی کنید، بیست سال وقت می‌خواهد تا خودش تهیه شود. من نیستم خودتان تهیه کنید». در دنیا یک نمونه موفق برنامه جامع پیدا نمی‌کنید، جامعیت ما را گیر می‌اندازد. معمولاً مقامات سیاسی که علاقمند به برنامه هستند به دلیل گستردگی و وسعت برنامه‌ریزی جامع، توجهشان حتی در برنامه‌ریزی جامع به سمت نوعی متفاوت و محدود از برنامه‌ریزی یعنی برنامه‌ریزی کلان‌گرایش پیدا می‌کند. نهایتاً گرایش برنامه‌ریزی جامع به برنامه‌ریزی متغیرهای کلان خواهد بود. در برنامه‌ریزی کلان نیز عمدتاً توجه به متغیرهای اقتصادی کلان خواهد بود و بخش‌های فرهنگی، اجتماعی و

سیاسی نیز از حوزه برنامه‌ریزی کلان خارج می‌شوند. پس عملاً مشارکت متخصصین حوزه‌های مختلف را در برنامه‌ریزی جامع نمی‌توانیم داشته باشیم. حتی متخصصین اقتصادی نیز محدود به حوزه متغیرهای کلان خواهند بود. از سوی دیگر برنامه‌ریزی متغیرهای کلان بر مدل‌های اقتصادسنجی است که در کشورهای درحال توسعه که ساختارها ثبات‌نیافته و دائماً در حال تغییر هستند، واقعاً پیش‌بینی‌های بیش از دو الی سه سال با عدم اطمینان‌های بالا مواجه است. از این‌رو برنامه کلان نیز بنا به طبیعتش دچار بی‌دقتی است و حتی اهداف محدود آن نیز محقق نمی‌شود. بنابراین امکان اجرای برنامه جامع وجود ندارد. بر همین اساس برنامه‌ریزی جامع توسعه، عملاً نوآوری و خلاقیت را تضعیف و اقتصاد را دولتی و بازدهی را محدود می‌کند و نهایتاً مانع توسعه می‌شود. به‌رحال این مرحله از برنامه‌ریزی در کشورهای درحال توسعه عموماً با شکست مواجه شده است. نوعاً برنامه‌های جامع غیرمشارکتی‌اند و بیشتر برای مردم و جامعه تعیین تکلیف می‌کنند. همچنین به مشارکت‌های علمی و تخصصی و مشارکت‌های وسیع مردمی و فعالیت‌های علمی بها نمی‌دهند. تجربه برنامه‌ریزی در شوروی و برنامه‌های جامع تعدیل ساختاری کشور خودمان به خوبی گواه این مطلب است. لئون تروتسکی با وجودی که از طرفداران برنامه‌ریزی بود، اما در نقد تجربه برنامه‌ریزی شوروی در دهه ۱۹۲۰ می‌گوید: «برنامه‌ریزی به مفهومی که برنامه‌ریزان ما در نظر دارند در صورتی موفق می‌شود که توسط خدایی انجام شود که از همه چیز در حال و آینده و گذشته آگاه باشد و بر همه چیز مسلط باشد» نه تنها که شخصی که بر همه امور گذشته، حال و آینده تسلط داشته باشد وجود ندارد، بلکه مشکل این است که برنامه‌ریز ما وقتی پشت میز خود می‌نشیند گمان می‌نماید او همان فردی است که بر همه احوالات گذشته، حال و آینده آگاهی و تسلط



کامل دارد و برای همه تعیین تکلیف می‌کند. نتیجتاً در این نوع برنامه‌ریزی از خلاقیت افراد استفاده نمی‌شود و جو اختناق حاکم می‌شود و افراد در دوره‌های گذار اجرای برنامه‌ها به جای مشارکت در برنامه از موقعیت‌ها استفاده می‌کنند. به نظر نگارنده به نوعی می‌توان بیان نمود که اگر به دنبال اشخاصی هستیم که از همه حوزه‌های کاری خاص خودشان اطلاع داشته باشند، آن اشخاص کسانی نیستند جز افرادی که در آن حوزه کاری خاص مشغولند و به نوعی با آن دست‌وپنجه نرم می‌کنند و اساس زندگی خود را بر آن استوار نموده‌اند. آنها به نوعی جامع‌ترین اطلاعات را در این حوزه در اختیار دارند. برای مثال افرادی که در صنعت نساجی کار می‌کنند و از درآمد آن گذران زندگی می‌نمایند از هر فرد دیگر در آن حوزه خاص اشراف اطلاعاتی، آگاهی و تسلط بیشتری دارند. پس برنامه‌ریزی که متفکران جامعه انجام می‌دهند باید به نحوی باشد که در روند تصمیم‌گیری و سیاستگذاری نیازهای واقعی هر صنف برآورده شود نه نیازهایی که متفکران تصور می‌کنند هر صنف دارد.

در مورد برنامه‌ریزی دو دیدگاه افراطی وجود دارد یک دیدگاه مدعی است که تخصیص‌های بهینه تنها با علامت‌دهی قیمت‌های برخواسته از بازار امکانپذیر است و نیاز به هیچ‌نوع تنظیم و هدایت امور و استفاده از مشارکت آگاهانه و ارادی مردم ندارد. طبیعتاً این دیدگاه افراطی باید مدعی باشد که با رها کردن امور اقتصادی به حال خود در هر وضعیت و تحت هر شرایط بازار شکل خواهد گرفت و نظام قیمت‌ها به‌طور کارآ فعال خواهد شد و علامت‌دهی خواهد کرد. در سر دیگر طیف، دیدگاه برنامه‌ریزی جامع و کامل با مدیریت مرکزی و دیکته مفاد برنامه به آحاد جامعه است. این دیدگاه که همانند دیدگاه مارکسیستی است مدعی است که قیمت‌ها قادر نیستند کار پیچیده تخصیص منابع را

به صورت بهینه انجام دهند و این برنامه‌ریزان بالای جامعه هستند که می‌توانند از رفتار مصرفی مردم اولویت‌های آنها را تشخیص داده و از شرایطی فنی موجود و هزینه نسبی کالاها، اولویت‌های تولید را مشخص کنند و براساس این اولویت‌ها منابع را تخصیص دهند در واقع در این دیدگاه برنامه‌ریزان به مثابه افراد همه‌چیزدانی هستند که اولویت‌ها را صحیح ارزیابی می‌کنند و در اجرا هم بر همه امور تسلط دارند.

آنچه مسلم است دیدگاه اول افراطی است، زیرا اینکه گفته شود در هر شرایط ساختاری و توسعه‌ای و نهادی و تاریخی قیمت‌ها می‌توانند علامت‌دهی صحیح انجام دهند و با این علامت‌دهی می‌توانند همه امور فنی، نهادی، ساختاری و اقتصادی را تصحیح کنند و از این مهمتر علامت‌دهی صحیح قیمت‌ها هم بدون هیچ تدبیر هدایت و نظارتی و تنها از طریق واگذاری امور به حال خود ایجاد می‌شود، نه پشتوانه منطقی دارد نه از کمترین حمایت تجربی برخوردار است. اساساً بستر نهادی و اجتماعی دست نامرئی آدام اسمیت از قرن سیزدهم تا هیجدهم میلادی در حال شکل‌گیری بوده است. از این گذشته تلقی آدام اسمیت از سازوکار قیمت‌ها و دست نامرئی مورد نظرش به هیچ وجه با این رویکرد افراطی مشابهت ندارد و نقطه مقابل دیدگاه افراطی دیگر هم از اساس اشتباه است. اینکه گفته شود برنامه‌ریزان قادرند هم اطلاعات نسبت‌ها بر ترجیحات مردم و هم نسبت‌های فنی در قلمرو تولید را درک کنند و از چنان قدرت فائده‌ای برخوردارند که بتوانند منابع را بر اساس این اولویت‌ها و نسبت‌ها تخصیص دهند و خود را از سازوکارهای قیمت‌های منطقی و تعامل‌های درونزای اقتصاد بی‌نیاز بدانند ادعای پرهزینه‌ای است که تا دهه‌ها سال باید جوامع آنها هزینه‌های آن را پرداخت کنند. تجربه آلمان شرقی، کره شمالی، کوبا و شوروی سابق به خوبی گواه این مطلب است.



بسته به اینکه اقتصاد در کدام مرحله تاریخی خود قرار دارد و از چه درجه توسعه‌یافتگی برخوردار است و شرایط نهادی، فنی و ساختاری آن چگونه است گستره تنظیمات و هدایت‌های مبتنی بر برنامه و ضرورت‌های تنظیم و تدبیر آن متفاوت خواهد بود. به نظر می‌رسد اگر اقتصادی بتواند نیروهای بی‌نام و تعامل‌های درون‌زا را در اقتصاد فعال سازد و رقابت واقعی در آن شکل بگیرد علامت‌دهی قیمت‌ها کارآمد خواهد بود و این خود حوزه ضرورت برنامه‌ریزی را محدود و محدودتر خواهد کرد. اما باید توجه کرد که تحقق رقابت در یک اقتصاد در حال توسعه به مثابه یک ماشین خودکار و پیشرفته‌ای می‌ماند که باید با برنامه‌ریزی‌های واقع‌بینانه مشارکتی و دارای اهداف دست‌یافتنی آن را ایجاد کرد. اساساً برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های توسعه برای ایجاد و تحقق چنین ماشینی است. اما اینکه ادعا شود از اول می‌توان با رها کردن امور به رقابت و سازوکار صحیح قیمت‌ها دست یافت و اساساً از ابتدای کار این قیمت‌ها هستند که باید دست به کار اصلاح همه امور شوند به هیچ وجه قابل قبول نیست.

حتی در اقتصادهایی که نسبتاً اقتصاد بازار در آن‌ها تجربه شده است، سازوکارهای قیمتی تجربه نسبتاً خوبی از خود ارائه داده‌اند. ترکیب تنظیم مقررات و مقررات‌زدایی باید حالت انعطاف داشته باشد و نمی‌توان مدام بر مقررات‌زدایی تأکید کرد و به تنظیمات و هدایت‌ها و نظارت‌های مستمر ولو محدود بی‌توجهی کرد یا به‌طور افراطی بر تنظیم و دخالت تأکید کرد. لذا برنامه‌ریزی باید بر هدف مشخص، منظم و مشارکت ارادی و آگاهانه و با انگیزه‌ی مردم مبتنی باشد و پیچیدگی‌های مربوط به شرایط تاریخی نهادی و فنی جامعه را در نظر بگیرد و صرفاً به اصلاح چند متغیر قیمتی (آن هم از طریق رها کردن) محدود نشود، شرایط موجود را شناسایی کند و اهداف مطلوب و دست‌یافتنی را معلوم

کند.

برای مشخص کردن اهداف باید تصمیمات و انتخاب‌های ارزشی جامعه انجام شود. یعنی ارزش‌های اجتماعی و ملی مبنای انتخاب و تعیین اهداف قرار گیرد و بعد، هم در مورد چگونگی این اهداف و طراحی روش‌های اجرا و پیمودن مسیر به سمت اهداف و هم در مورد روش‌های فنی اجرای طرح‌های وصول به اهداف تصمیم‌گیری شود. در طراحی برنامه باید برای دستیابی به اهداف از طرح‌های مورد قبول جامعه استفاده کنند و طرحی را به مردم دیکته نکنند، زیرا انتخاب طرح برای دستیابی به یک هدف معین تابع سلیقه‌ها و خواست‌های گوناگون است، اما امور فنی چندان سلیقه‌ای نیستند.

مشکلات برنامه‌ریزی در ایران

ما در برنامه‌ریزی‌های خود چه قبل از انقلاب و چه بعد از انقلاب با وجود عنوان توسعه داشتن برنامه‌ها، مفهوم توسعه را لحاظ نکرده‌ایم و تنها دنبال آن بوده‌ایم که کارخانه احداث کنیم، سد یا فرودگاه بسازیم و سرمایه‌گذاری انجام دهیم هرچند که این سرمایه‌گذاری‌ها به سرمایه تبدیل نشود، بدون اینکه ساختار سنتی و ناکارآمد را به ساختارهای مدرن و کارآمد تغییر دهیم، درحالی‌که توسعه فرآیندی بلندمدت است و نباید انتظار داشت که با یک یا دو برنامه، فرآیند توسعه پایان یابد و کشور به منتهای مسیر توسعه برسد. اهداف توسعه‌ای باید در سند چشم‌انداز، در برنامه‌های مختلف میان‌مدت همیشه مد نظر قرار گیرند. قبل از انقلاب اسلامی در نظام برنامه‌ریزی کشور ابتدا منافع خارجی‌ان و نگاه استراتژیک آنها به ایران مطرح بود با وجودی که منافی هم برای ایران داشت. اما نگاه توسعه‌ای برای برنامه‌ها وجود نداشت. در برنامه‌ریزی‌های بعد



از انقلاب اسلامی هم تفکری که بر برنامه‌ریزی ایران حاکم بود، ارتباط نهادهای سیاسی، اجتماعی، قضایی و تأمین اجتماعی را با اقتصاد و برنامه‌ریزی درک نمی‌کرد. لذا به‌طور کلی در مفهوم واقعی برنامه‌ریزی مشکل داریم، گویی بدون تفکر توسعه‌ای مدرن وارد امور برنامه‌ریزی شده‌ایم.

جرج بالدوین (۱۹۶۷) از اعضای گروه مشاورین‌هاروارد می‌گوید: ما در برنامه‌ریزی ایران با تعدادی از برنامه‌ریزان ایران مجادله داشتیم آنها معتقد بودند که باید تحولات اجتماعی به‌عنوان بستر توسعه در ایران انجام شود، اما ما قبول نداشتیم و فکر می‌کردیم که می‌توانیم با پیشرفت‌های فنی و ایجاد زیرساخت‌ها ایران را به توسعه برسانیم. بعد متوجه شدیم که ایرانی‌ها درست می‌گفتند و این گویای آن است که برنامه‌های سوم و چهارم چون از درون جامعه ایران نجوشیده بود عضو زائد محسوب می‌شد و چون به تحولات اجتماعی توجهی نداشت با پیکره اجتماعی ایران سازگار و همراه نشد. این وضعیت یعنی اینکه در برنامه‌های توسعه کسانی که دست‌اندرکار و طراح و مجری بودند که نه درک صحیحی از شرایط حاکم بر اقتصاد ایران داشتند و نه حتی دانش عمیقی از مقولات محوری و مبنایی اقتصاد مثل تورم، پول و نقدینگی، ارز و سیاست‌های تجاری.

در دوره بعد از انقلاب اسلامی به‌جای درک ارتباط بین نهاد سیاسی و قضایی، رسانه‌ها و تأمین اجتماعی با اقتصاد و برنامه‌ریزی، دنبال این بودیم که با استقرار و صرفه‌جویی داخلی تنها کارخانه ایجاد کنیم و قیمت‌های کلیدی را تغییر دهیم. سرمایه‌گذاری‌های قابل ملاحظه در پتروشیمی ایجاد کردیم، اما تنها به ایجاد حلقه‌های میانی این صنعت اکتفا کردیم و به دانش فنی، آموزش و تحقیق مربوط به پتروشیمی و همچنین تبدیل محصولات میانی به محصولات با ارزش‌افزوده بسیار بالاتر هیچ‌گونه

توجهی ننمودیم و تأسفاتر اینکه حتی به اصول قراردادهای بین‌المللی هم تسلط نداشتیم. برنامه‌های توسعه بعد از جنگ تحمیلی را به طریقی نوشته و اجرا کردیم که نه متغیرهای کنترل و نه متغیرهای وضعیت و تابع هدف هیچ کدام به‌طور دقیق مشخص نبودند. ماحصل آن برنامه‌ای شد که جامع همه آمال و آرزوهای کلی و به‌طور نامنظم در کنار هم چیده شده بود که نه قابلیت ارزیابی داشت نه نظارت‌پذیر بود.

در برنامه‌های توسعه جنبه‌های سخت‌افزاری امور را مطلق کرده‌ایم و جنبه‌های نرم‌افزاری متناظر با آنها را که مکمل و چه‌بسا پیش‌شرط امور سخت‌افزاری هستند نادیده انگاشته‌ایم. ما چون مفهوم توسعه را در برنامه‌ریزی درک نکرده‌ایم، سازمان برنامه را به جای یک سازمان تخصصی به یک دستگاه اداری تبدیل کرده‌ایم و در برنامه اول بعد از جنگ تحمیلی هم این معضل را تشدید نمودیم در صورتی که باید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به عنوان دبیرخانه و پایگاه تخصصی برنامه‌ریزی باشد. ما در دهه‌های گذشته بدون اتکا بر یک نظام تحقیقاتی و بدون تقویت نظام مهندسان مشاور و پیمانکاری صرفاً برنامه‌های جامع تهیه و اجرا کرده‌ایم در حالی که در سرتاسر دنیا برنامه‌های جامع یا اجرا نشده و یا اگر هم اجرا شده‌اند عموماً موفق نبوده‌اند.

به گفته مرحوم حسین عظیمی: توسعه می‌تواند از دو مسیر عبور کند مسیر اول با محوریت اندیشه و کلام است و در کنارشان سرمایه‌گذاری‌های فیزیکی است و مسیر دوم با محوریت سرمایه‌گذاری فیزیکی و در کنارش اندیشه و کلام است. ایران در مسیر دوم حرکت کرد و این به تشدید تضادها و ایجاد تنش‌های اجتماعی انجامید. همچنین به گفته ایشان: چون ما از دیدگاه اندیشه فلسفی وارد توسعه نشده‌ایم، بلکه از دیدگاه تقلید رفاه غرب وارد این پدیده شدیم اساساً برنامه‌های توسعه در ایران در ابتدا روی ایجاد بنیان‌های



مادی و سرمایه‌گذاری‌ها شکل گرفت و این اندیشه غلط به تدریج از برنامه‌های توسعه کشور محتوا را گرفت و صورت را جایگزین کرد و توسعه از حوزه علم و اندیشه به حوزه اداره و تکنوکراسی پا گذاشت و در اینجا بود که روندی بر جریان برنامه‌ریزی ایران حاکم شد که هنوز هم هست. آن روند این بود که در هر حال در اداره و تکنوکراسی پول هست و هر جا پول هست دستور هم آنجاست. پس نظام‌های برنامه‌ریزی ایران و سازمان‌های برنامه‌ریزی ایران از نظر نگرش حاکم بر آنها (و نه از نظر کارهای کارشناسی و اقدامات) سراغ این پدیده رفتند و اندیشه را هزینه‌ای تلقی کردند که به اجبار باید پرداخت می‌کردند و به آن دید راهگشایی نداشتند. این کار عملاً تضادها و بحران‌های ذاتی توسعه را در ایران به شدت تشدید کرد.

چون بسترهای نهادی و توسعه‌ای اصلاحات را تأمین نکردیم و آن را در محاسبات و تدوین برنامه‌ها منظور نکردیم کارمان این شده است که با چند نامه‌نگاری یک متغیر کلیدی را نسبت به یک متغیر کلیدی دیگر تغییر دهیم که حاصل این کار به تغییر مداوم قیمت‌های کلیدی و تداوم عدم تعادل‌ها و بی‌ثباتی‌ها انجامیده است.

شاه کلید برنامه‌های توسعه را در تغییر قیمت‌های کلیدی، شوک درمانی‌های پیاپی، رهاسازی‌های بدون مقدمه و فسادآمیز و ساختن تعدادی پروژه زیربنایی دانسته‌ایم، جنبه‌های نهادی و ساختاری که عامل بازتولید مشکلات گذشته و تشدید آن است به حساب نیاورده‌ایم و جنبه‌های قیمتی برنامه‌ها را هم بدون بستر و بدون رعایت توالی زمانی منطقی آنها اجرا کرده‌ایم.

اساساً برنامه‌ریزی، فقط نو کردن ساختار فیزیکی صنایع و سرمایه‌گذاری‌ها نیست بلکه اصلاح و تغییر ساختارها و نهادهای سنتی باز تولیدکننده ناکارایی‌ها و کندی‌ها است.

نمی‌توان ساختار نهادی و ساختاری را تغییر نداد و صرفاً کارخانه نو ایجاد کرد و اصلاحات قیمتی انجام داد.

اما ما در نظام برنامه‌ریزی خود اصول و مفاهیم پایه‌ای برنامه‌ریزی را نادیده انگاشته‌ایم، برنامه‌ها به جای اینکه بر تفکر و نظریات عمیق توسعه‌ای و علمی مبتنی باشد بر رویکردهای صرفاً کمی (حتی به‌طور دقیق کارشناسی نشده) مبتنی بوده است و حالت مشارکتی نداشته و اراده و خودآگاهی پشت آن نبوده است. برنامه‌ها را کسانی طراحی، تدوین و اجرا کردند که اقتصاد نخوانده بودند یا کم خوانده بودند از میان ۵ برنامه اجرا شده یا در حال اجرای بعد از جنگ تحمیلی بیشتر در برنامه چهارم مشارکت دستگاه‌ها و اقتصاددانان به‌طور محدود مورد توجه بود.

به خاطر همین خصلت غیرمشارکتی برنامه‌های توسعه (که از خصوصیات برنامه‌ریزی جامع است) و همراه نبودن آنها با اراده و خودآگاهی جامعه به‌طور مکرر پدیدآورندگان برنامه‌ها سعی در توجیه نتایج و موفق جلوه دادن آنها داشتند و این موجب شد که شفافیت‌ها، دقت‌های آماری و ارتقای نظام اطلاعات و آمار مورد توجه قرار نگیرد چون جامعه و نخبگان را مشارکت نداده بودند و برنامه‌ها را غیردمکراتیک ارائه داده بودند سعی در توجیه هم داشتند.

سیل نقدینگی، تورم بالا، سهم بالای نفت در بودجه، رشد محدود و بسیار پایین و نوسانی، بی‌ثباتی پول ملی و روند واگرایی کاهش آن، ضعف نظام مالیاتی و سهم پایین آن در بودجه، ضعف نظام تأمین اجتماعی، کندی رشد صادرات نفتی یا رشد محصولات با ارزش افزوده پایین (رواج خام‌فروشی)، عدم شفافیت بودجه، عملکرد ناصحیح نظام بانکی، عدم دستیابی به رقابت و شکل‌گیری انحصارات، گسترش مجاری فوق بودجه‌ای،



سردرگمی و انفعال در سیاست‌های تجاری گسترش فعالیت‌های سوداگری، رشد بخش نامولد، تشدید روند مهاجرت به شهرها، تخریب شتابان محیط زیست، تضعیف محیط کسب‌وکار، تضعیف نظام اطلاعات و آمار، تداوم دسترسی‌های محدود و گسترش فساد و تداوم وابستگی اقتصاد به خارج در زمینه تولید و کالاهای اساسی شاخصه‌های اصلی عملکرد اقتصاد در طی اجرای برنامه‌های توسعه است. البته تشکیل سرمایه‌های فیزیکی و انسانی (غیرسازگار با اهداف توسعه‌ای) انجام زیرساخت‌ها و تلاش‌های با ماهیت کوتاه‌مدت و روزمرگی نیز در این دوران زیاد بوده است و این روند از برنامه چهارم به این طرف خیلی بدتر شده است.

جمع‌بندی و ارائه راهکارها

برنامه‌ریزی باید طوری طراحی و اجرا شود که در مسیر وجود تغییر اصلاحی ایجاد کند و با استفاده از منابع و ظرفیت‌های موجود اقدامات اصلاحی انجام دهد نه اینکه بی‌توجه به وضع موجود و محدودیت منابع بخواهد دنیایی نو ایجاد کند و این همان مفهوم برنامه‌ریزی غیر جامع و هسته‌ها یا محورهای خط‌دهنده را تداعی می‌کند مثلاً ما اگر در برنامه اول سعی می‌کردیم بودجه را تصحیح کنیم و بودجه عملیاتی را عملی سازیم و روی یک صنعت مهم یا یک بخش مهم متمرکز می‌شدیم وضعیت بهتری در اجرای برنامه‌ها داشتیم. در برنامه توسعه باید نهادهای پرورش‌دهنده نیروهای نوآور شکل بگیرد خروج از وابستگی اقتصاد و نوآوری سیاسی برای آماده کردن محیط نوآوری علمی برای تبدیل مبانی علمی به مبانی فنی و نوآوری مدیریتی و کارآفرینی برای تبدیل بازاری کردن مبانی فنی نیاز دارد. لذا بدون پرورش دانشمندان، سیاست‌مداران، مخترعان، کارآفرینان و مدیران نمی‌توان

اهداف برنامه‌ها را جامه عمل پوشاند. توسعه موفق کشور نیاز به مکتب فکری و مؤسسات نظریه‌پردازی و ارتقای نظام تحقیقاتی دارد نهاد رسانه‌های گروهی مسئول و حساس نیز پیش‌شرط تحقق اهداف برنامه‌هاست. لذا اسم برنامه‌ریزی باید تداعی‌کننده نهادها و سازمان‌های مناسب فرآیند توسعه باشد و نه صرفاً سرمایه‌گذاری‌های فیزیکی و رها کردن قیمت‌های کلیدی.

برنامه‌ها باید ماهیت ملی داشته و از درون نهادهای علمی، سیاسی و تحقیقاتی کشور شکل بگیرد و طراحی و اجرا شود و پس از آن به پیش‌شرط‌های فکری نهادی و سازمانی آن توجه کامل صورت گیرد. برنامه‌های سوم و چهارم قبل از انقلاب که به توصیه‌کنندگی و مشاورت روستو در ایران اجرا شد و مشاوران‌هاروارد برای اجرای آنها به ایران آمدند با وجودی که در زمینه اهداف رشد تولید و ایجاد زیرساخت‌ها به دستاوردهای خوبی رسید اما به هیچ وجه موجب تحقق توسعه در کشور نشد. گروه مشاورین اول هاروارد با پیش‌نیازها و ضرورت‌های این برنامه‌ریزی جامع‌آشنایی نداشتند. لذا بخش عمده گزارش گروه دوم مشاوران هاروارد به اشتباه گروه اول در پیشنهاد غیرعلمی برنامه‌ریزی جامع (و غیرقابل اجرا بودن آن برای ایران و اشتباهات مفهومی و فنی و اجرایی آن) برای برنامه سوم می‌پردازد. گروه دوم مطرح می‌کند که در «گزارش بازنگری برنامه دوم به‌طور خلاصه نتیجه‌گیری شده است که کاستی‌های برنامه دوم را به سه عامل «پیچیدگی برنامه‌ریزی»، «کمبود نیروی انسانی آموزش‌دیده» و «عوامل نهادی» می‌توان نسبت داد. به‌راستی که معلوم نیست کشف ضعف‌های بنیادی برنامه دوم چگونه می‌تواند الزاماً توسل به برنامه‌ریزی



جامع را (توسط گروه اول) در پی داشته باشد؟!^۱ همچنین گروه دوم اضافه می‌کند: «ما اکثراً با این گمان کار خود را آغاز کردیم و همه با این باور کارمان را به پایان رساندیم که اشخاص (گروه اول) معتقد به برنامه‌ریزی جامع در داوری خود درباره این نوع برنامه‌ریزی دچار اشتباه شده‌اند یا اینکه بیش از اندازه به قضاوت خود درباره این برنامه‌ریزی اعتماد کرده‌اند که متکی بر شواهد کافی نبوده است. آن موقع با توجه به شرایط حاکم در ایران برنامه‌ریزی جامع نمی‌توانست کارساز باشد...».

برنامه‌ریزان برای برنامه‌ریزی باید از طرح‌های جامع بخش‌ها استفاده کنند و این لازمه تشکیل مؤسسات تحقیقاتی متعدد در کشور است که به‌طور مداوم روی بخش‌های مختلف اقتصاد کار کنند و طرح‌های کامل هر بخش را تهیه کنند و برنامه‌ریز نهایتاً باید این طرح‌ها که حاصل کار مراکز تحقیقاتی معتبر است را کنار هم قرار دهد و با توجه به امکانات و منابع، تعدادی از آنها را انتخاب کند. از طریق تدوین برنامه‌های غیرجامع و هسته‌های محوری طرح انتخاب شده را در قالب برنامه اجرا کند لذا برنامه‌های توسعه باید بر بستر نهادهای تحقیقاتی و پژوهشی پایدار و بلندمدت مبتنی شوند.

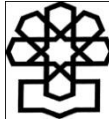
اجرای موفق برنامه‌های توسعه به دستگاه اداری و نظام بوروکراسی کارآمد نیاز دارد. عدم توجه به شایسته‌سالاری تخصصی و عملی و تجربه گسترش فساد، تنزل جایگاه اجتماعی و مادی کارمندان دولت، حاکمیت روابط به جای ضابطه‌ها و دستگاه قضایی ناکارآمد نظام اداری ما را از حیز انتفاع ساقط کرده است. لذا با این نظام اداری حتی اجرای بودجه‌های سالیانه امکانپذیر نیست چه رسد به تحقق اهداف توسعه‌ای برنامه‌ها.

۱. مک لئود، تاس. اچ، برنامه‌ریزی در ایران، براساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم، ترجمه علی اعظم محمد بیگی، نشرنی، چاپ دوم، ۱۳۸۰.

برنامه‌ریزی باید ماهیت مشارکتی داشته باشد و این مستلزم وجود نهادهای مدنی است در کشورهای پیشرفته برنامه‌ها در جوامع مدنی و احزاب شکل می‌گیرد مردم از طریق همین احزاب استراتژی‌های بلندمدت جامعه را تعیین می‌کند دستاوردهای علمی هم به احزاب منتقل می‌شود، این سیستم مدام خود را تصحیح می‌کند حزب اکثریت برنامه‌اش را اجرا می‌کند و حزب اقلیت دائما نقد می‌کند و این نقد مردم را هوشیار می‌کند از این رو می‌گویند برنامه نداریم نه اینکه اقتصاد رها شده است.

منابع و مأخذ

۱. عظیمی، حسین. اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، نشر نی، ۱۳۹۱.
۲. عظیمی، حسین. رسالت و وظایف در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و مؤسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱.
۳. تاس، اچ، مک‌لئود. برنامه‌ریزی در ایران، براساس تجارب گروه مشاوران دانشگاه‌ها و اراد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم، ترجمه علی اعظم محمد بیگی، نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۸۰.
۴. نورمحمدی، خسرو. بررسی عوامل مؤثر بر ایجاد و تغییر برنامه‌ریزی توسعه در ایران، ۱۳۹۲.



شماره مسلسل: ۱۴۶۲۴

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره برنامه ششم توسعه (۱۲) مشکلات برنامه‌ریزی در ایران

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه ریزی)

تهیه و تدوین: عباس شاکری

ناظران علمی: احسان خاندوزی، ابوالفضل پاسبانی صومعه

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: ابوالفضل پاسبانی صومعه

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه ریزی

۲. برنامه ششم توسعه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۰/۲۰