

بازبینی برنامه‌های پیشین

بیژن بیدآباد^۱

چکیده

در این مقاله نگاهی گذرا بر کلیات مسایلی که سبب عدم توفیق برنامه‌های پیشین در رسیدن به اهداف خود شده‌اند خواهیم داشت. نخست به بررسی نقاط ضعف برنامه‌های اول و دوم از جمله هدف‌گذاری خارج از چارچوب توان اجرایی کشور، ناسازگاری درونی برنامه‌ها، عدم وجود مستندات و تحلیلهای روشنی از هزینه‌ها و فایده‌های اجرای سیاستها، عدم امکان جمع بندی کمی هزینه‌های لازم برای اجرای کل برنامه، عدم ارتباط منسجم بین برنامه‌ها و بودجه‌های سنواتی و مسائل حقوقی و قانونگذاری برنامه می‌پردازیم. برنامه سوم از نقاط قوت و ضعف زیادی برخوردار است که به هر دو جنبه مثبت و منفی آن از جمله عدم تمرکز در مدیریت امور کشور، سامان دهی شرکت‌های دولتی، لغو انحصارات و رفع محدودیتها و رقابتی کردن فعالیتهای اقتصادی و توجه به بازارهای مالی و امنیت اقتصادی از بعد مثبت آن و فقدان نظریه مبنای تدوین برنامه، عدم توجه به ساختار شبه‌دولتی، کم توجهی به شفاف نمودن سیستم و نامشخص بودن قدمهای اجرایی در جهت رشد اقتصادی و غیره از نقایص آن اشاره می‌شود.

مقدمه

سابقه برنامه‌ریزی براساس برنامه‌های چندساله و میان مدت در ایران به حدود نیم قرن می‌رسد. در سالهای قبل از انقلاب پنج برنامه طرح و اجرا گردید و مقدمات طراحی برنامه ششم انجام شده بود که تحولات سال ۱۳۵۷ اتفاق افتاد. بعد از انقلاب چهار برنامه طرح گردید که اولین آن به مرحله اجرا نرسید. در این مقاله نگاهی گذرا بر کلیات مسایلی که سبب عدم توفیق برنامه‌های پیشین در رسیدن به اهداف خود شده‌اند خواهیم داشت. علیرغم اینکه وقایع سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و نظامی متعددی در خلال اجرای برنامه‌های توسعه پس از انقلاب در ایران اتفاق افتاد که مسیر اجرای برنامه‌ها را تغییر داد با این حال در این مقاله کرونولوژی (واقعه نگاری تاریخی) برنامه‌ها را بررسی نمی‌نماییم، هرچند این امر فضای اجرای برنامه را ترسیم می‌نماید و علت‌های متعدد انحراف از سیاستهای طراحی شده را می‌تواند بیان کند ولی به نظر می‌رسد که علل ریشه‌ای تری وجود دارد که طراحی برنامه‌ها با آنها مواجه بوده که عملاً برنامه‌ها نتوانسته‌اند خود را منعطف با شرایط پیش آمده تغییر داده و به هنگام نمایند. به عبارت دیگر مشکلات عدیده‌ای در طراحی برنامه‌ها به چشم می‌خورد که بیشتر به ساختار برنامه‌ریزی و طراحی آن مرتبط است تا وقایع به وقوع پیوسته در

^۱ - <http://www.bidabad.com>

bidabad@msn.com

دکتر بیژن بیدآباد عضو هیئت علمی پژوهشکده پولی و بانکی

خلال اجرای برنامه‌ها. اشاره‌ای کلی به این گونه موضوعات می‌تواند قابل توجه برنامه‌ریزان در طراحی برنامه چهارم باشد.

نخست به بررسی نقاط ضعف برنامه‌های اول و دوم از جمله هدف‌گذاری خارج از چارچوب توان اجرایی کشور، ناسازگاری درونی برنامه‌ها، عدم وجود مستندات و تحلیل‌های روشنی از هزینه‌ها و فایده‌های اجرای سیاستها، عدم امکان جمع بندی کمی هزینه‌های لازم برای اجرای کل برنامه، عدم ارتباط منسجم بین برنامه‌ها و بودجه‌های سنواتی و مسائل حقوقی و قانونگذاری برنامه که در این مورد از لحاظ حقوقی نمی‌توان ارجحیتی بین بودجه‌های سنواتی و برنامه‌های میان مدت قائل شد در صورتی که قانون برنامه باید ناسخ قانون بودجه باشد، می‌پردازیم.

برنامه سوم در شرایطی تدوین شد که کشور در شرایط اقتصادی و اجتماعی و سیاسی چندان مطلوبی به سر نمی‌برد، بطوری که ارائه روشها و برنامه‌هایی که بتواند کشور را از این مرحله خارج سازد لازم و ضروری می‌نمود. تحولات سیاسی دوم خرداد ۱۳۷۶ و آثار اجتماعی- سیاسی این رویداد و درگیری جناح‌های سیاسی و تشنجات ناشی از آن که دامنه آن تا قتل‌های زنجیره‌ای نیز کشیده شده بود، قیمت پایین نفت در بازارهای بین‌المللی و بحران بیکاری و مسائل عدیده‌ای از این دست همه و همه اقتصاد کشور را در مسیر جدیدی مملو از نااطمینانی قرار داده بودند. بیدآباد (۱۳۷۸ب) به تحلیل ویژگی‌های این برنامه می‌پردازد و نشان می‌دهد که از نقاط قوت و ضعف زیادی برخوردار است که به هر دو جنبه مثبت و منفی آن از جمله به عدم تمرکز در مدیریت امور کشور، سازمان دهی شرکت‌های دولتی، لغو انحصارات و رفع محدودیتها و رقابتی کردن فعالیتهای اقتصادی و توجه به بازارهای مالی و امنیت اقتصادی از بعد مثبت آن و فقدان نظریه مبنای تدوین برنامه، عدم توجه به ساختار شبه دولتی، کم توجهی به شفاف نمودن سیستم و نامشخص بودن قدمهای اجرایی در جهت رشد اقتصادی و غیره از نقایص آن می‌توان اشاره کرد.

برنامه‌های اول و دوم

در این بخش از مقاله به ویژگی‌ها و مشکلات خاص برنامه‌های اول و دوم می‌پردازیم. بیدآباد (۱۳۷۷ب) ریشه‌های عدم توفیق این دو برنامه را در موارد زیر خلاصه می‌نماید:

بلندپروازانه بودن اهداف برنامه

اصل وجوب هدفمند بودن هر برنامه قابل انکار نیست ولی هدف‌گذاری برنامه می‌باید در چارچوب توان اجرایی کشور در نظر گرفته شود و شرایط و موقعیت کشور از لحاظ اقتصاد داخلی و خارجی می‌باید مد نظر قرار گیرد. در غیر این صورت اهداف تعیین شده قابل حصول نخواهند بود. در برنامه‌های اول و دوم این عدم توجه به شدت به چشم می‌خورد نگاه‌گذاری به اهداف هر کدام از این برنامه‌ها دلالت بر این دارند که اجرای هر یک از برنامه‌های مزبور مورد نظر سبب ایجاد مدینه فاضله‌ای خواهد شد که در آن رشد و توسعه اقتصادی، سیاسی و فرهنگی و اجتماعی به میزانی خواهد بود که توسعه یافتگی به معنای کامل آن در جامعه تحقق خواهد یافت. به طور کلی این نگرش بسیار آرمان گرایانه می‌باشد که مثلاً ظرف مدت پنج سال یا دو پنج سال یا حتی بیشتر بتوان معضلات کشوری را که با ساختارهای ویژه‌ای از لحاظ توسعه نیافتگی در زمینه‌های مختلف، اقتصادی، تکنولوژیک، سیاسی، اجتماعی و از این قبیل روبروست تغییر داده تا در ردیف کشورهای توسعه یافته قرار گیرد. بررسی عمومی مستندات برنامه‌های اول و دوم در هر

بخش و از بعد کلان حاکی از اصلاح ساختارها در اغلب زمینه‌ها دارد که لیست کردن آنها در این مقاله امکان پذیر نیست زیرا برای مثال حدود نصف مستندات قانون برنامه دوم مختص به ارائه اهداف است.^۲

ناسازگاری اهداف برنامه

یکی از مواردی که عدم رعایت آن در برنامه‌ها به چشم می‌خورد ناسازگاری و ناهمخوانی اهداف برنامه‌ها در درون خود می‌باشد. به عبارت دیگر رسیدن به دو هدف در یک زمان می‌تواند امکان پذیر نباشد زیرا آن دو هدف می‌توانند در تضاد با یکدیگر باشند. برای مثال سیاستهای حصول رشد اقتصادی نیازمند سیاستهای انبساطی پولی و مالی بوده و در اقتصاد ایران همواره تورم زا هستند. انتخاب دو هدف رشد بالای اقتصادی (اشتغال کامل عوامل تولید) و تثبیت سطح عمومی قیمت‌ها و کنترل تورم می‌تواند دو هدف متضاد می‌باشند^۳ که با شرایط ارائه شده در متن برنامه‌ها به طور همزمان قابل حصول نیستند. اجرای سیاستهای انبساطی می‌تواند سبب افزایش نرخ رشد تولید شود ولی از طرف دیگر نرخ تورم را نیز بالا ببرد. مواردی از این گونه می‌توان نام برد که از جهت حصول اهداف مغایر یکدیگرند. برای مثال سیاستهای کاهش ارزش پول داخلی و سیاستهای انبساطی پولی نیز هر دو در خلاف جهت هم عمل می‌کنند. سیاستهای حصول عدالت اقتصادی برخلاف سیاستهای رشد اقتصادی قرار می‌گیرند. زیرا سیاستهای نوع اول احتیاج به توزیع عادلانه‌تر ثروت دارند ولی اتخاذ سیاست دوم نیازمند انباشت سرمایه است.^۴ سیاستهای کنترل اجباری قیمت‌ها از طریق قیمت گذاری خلاف جهت سیاستهای آزاد سازی، خصوصی سازی و رشد عرضه اقتصاد می‌باشند. اجرای سیاستهایی که سبب دوگانگی بازارها و ایجاد بازارهای موازی می‌شوند همواره با اهداف افزایش کارایی اقتصادی معارض هستند. سیاستهای افزایش اشتغال و کاهش بیکاری همواره با سیاستهای حمایتی که رفاه نیروی انسانی را بالا می‌برد متعارضند.^۵ اتخاذ سیاستهای افزایش صادرات با سیاستهای حفظ ارزش پول ملی می‌تواند در تخالف شدید قرار

^۲ - به شرح زیر:

اهداف کلان کیفی، خط مشیهای اساسی و سیاستهای کلی برنامه دوم توسعه .

بخش اول - هدفهای کلان صفحات ۱-۲

بخش دوم - خط مشیهای اساسی صفحات ۳-۲۶

بخش سوم - سیاستهای کلی صفحات ۲۷-۴۵.

در ۳ بخش فوق هر گونه مصلحت اندیشی خیرخواهانه جزء اهداف برنامه در زمینه‌های مختلف درج شده است.

^۳ - البته این موضوع از لحاظ نظری بسیار بحث‌انگیز است. بررسی‌های تجربی نظیر منحنی فیلیس این موضوع را در کوتاه‌مدت تأیید می‌کند ولی میلتون فریدمن وقوع این پدیده را در بلندمدت نفی می‌نماید. مشاهدات وی حاکی از آن است که منحنی فیلیس در بلندمدت عمودی است.

^۴ - در مراحل رشد اقتصادی در نظریات توسعه اقتصادی با بررسی سوابق کشورهای توسعه یافته مشاهده می‌شود که همواره در مرحله خیز رشد اقتصادی غالباً به دلیل انباشت شدید سرمایه توزیع ثروت در جامعه ناعادلانه‌تر می‌گردد ولی پس از طی این مرحله به دلیل رشد طبقه متوسط میانی و افزایش بازدهی نیروی انسانی وضعیت توزیع درآمد بهبود می‌یابد.

^۵ - سیاستهای حمایت از نیروی انسانی ابعاد مختلفی دارد که برخی از آنان می‌توانند ضد اشتغالزایی باشند. مثال بارز این پدیده حمایتهای شدید قانون کار و تأمین اجتماعی در ایران است که در قبال حمایت از نیروی کار بار هزینه‌های سنگینی را بر بنگاه‌های تولیدی تحمیل نموده است که تقاضای نیروی کار بنگاه‌های تولیدی را به عقب کشانیده است.

بگیرند^۶. با توجه به تعداد زیاد اهداف مطروحه در برنامه‌های پیشین بالاخص برنامه‌های اول و دوم با یک نگاه می‌توان تعداد بسیار زیادی از این اهداف متعارض را نشان داد. این امر نشان دهنده عدم رعایت اصول هدف گذاری و سیاست گذاری در برنامه‌ها است.

اهداف و ابزارهای سیاستی

قاعداً از لحاظ اصول نظری برنامه‌ریزی حصول هر هدف نیازمند اجرای حداقل یک سیاست اجرایی خاص می‌باشد. به عبارت دیگر در یک برنامه برای تعداد هدفهای مطرح شده حداقل باید به همان تعداد ابزارهای سیاستی طرح شوند به طوری که هر سیاست اجرایی خاص سبب حصول یک هدف خاص شود. این اصل که از اصول سیاست گذاری محسوب می‌شود در برنامه‌های پیشین بالاخص برنامه‌های اول و دوم رعایت نشد. به عبارت دیگر برای هر هدف یک ابزار سیاستی خاصی جهت حصول به آن تعیین نگردید. پر واضح است که در این حالت حصول اهداف طرح شده در برنامه‌ها بر طبق این اصل همچنان مورد تردید خواهند بود. این موضوع در مورد سیاستها و ابزارهای لازم برای اهداف کوچک و بزرگ هر دو صادق است. برای مثال نمی‌توان افزایش فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد را به عنوان یک هدف ترسیم نمود ولی سیاستهای اجرایی و ابزارهای لازم برای رسیدن به این هدف که مجموعه‌ای از چند هدف ریزتر است را نادیده انگاشت. این موضوع همچنان در متون برنامه‌های اول و دوم به وضوح به چشم می‌خورد.

نکته دیگر در این ارتباط دخالت برنامه ریز در مورد اهدافی است که در فضای متغیرهای برنامه تعریف نشده است. برای مثال در مورد افزایش فعالیت بخش خصوصی می‌توان این سؤال را مطرح نمود که آیا این افزایش در حیطه مستقیم دخالت دولت است یا بخش خصوصی از قانونمندیهای خود تبعیت می‌کند؟ آیا ارائه یک هدف حتی به صورت ارشادی می‌تواند تأثیر مستقیم بر عملکرد بخش خصوصی داشته باشد یا خیر؟ این نکته به معنی این است که برنامه ریز باید حیطه عمل برنامه را به دقت تعریف نماید و در این چارچوب اقدام به سیاست گذاری نماید، که متأسفانه این مسأله مهم در متون برنامه‌ها ملحوظ نیست.

کمی نبودن هزینه اجرای سیاستها

اجرای هر سیاستی مستلزم این است که حداقل یک برنامه اجرایی برای پیاده نمودن سیاست مورد نظر طرح شده باشد. این طرح باید شامل تمام مراحل لازم برای اجرای سیاست مزبور تا حصول هدف تعیین شده بوده و باید تمام مراحل طراحی شده ارزیابی کمی داشته باشند که بتوان هزینه اجرای هر عمل را از قبل پیش بینی نمود. متأسفانه مستندات برنامه‌ها فاقد این اصل مهم در برنامه سازی می‌باشند. سیاستها به شکل مقداری و اجرایی آن طرح نگردیده و هزینه اجرای آنان معلوم نیست. در نتیجه نحوه اجرای آن در اسناد مالی دولت که مهمترین آن بودجه‌های سنواتی است نیز مشاهده نمی‌شود. در کلیه طرحها و سیاستهای اجرایی اصولاً می‌باید مستندات و تحلیلهای روشنی از هزینه‌ها و فایده‌های اجرای سیاست وجود داشته باشد. روشهای هزینه- فایده که بدین منظور بکار گرفته می‌شوند روشن می‌سازند که از اجرای یک طرح یا یک سیاست چه هزینه‌ای بر دولت یا جامعه تحمیل گردیده و از نتایج آن دولت و جامعه چه

^۶ - گرچه محدودیتها و ممنوعیت‌های مختلف خود می‌توانند حائز اهمیت بسیار بیشتری باشند که اثر کاهش ارزش پول ملی را در تشویق صادرات جزئی نمایند.

فایده‌ای خواهند برد. چنانچه هزینه بر فایده آن فزونی گیرد اجرای طرح مقرون به صرفه نخواهد بود و بالعکس. این هزینه‌ها و فایده‌ها منحصر به هزینه و فایده اقتصادی نیست بلکه شامل هزینه‌ها و فایده اجتماعی نیز می‌شود که بحث مفصلی در متون فنی خود دارد. به هر حال این نکات در برنامه‌های اول و دوم مورد نظر دست اندرکاران طراحی برنامه‌ها قرار نگرفت که این قضیه را نیز می‌توان از علل عدم موفقیت برنامه‌های اخیر ذکر کرد.

عدم امکان جمع‌بندی کمی برنامه

هنگامی که اجزای سیاست‌های مطروحه در برنامه کمی شده باشند به دست آوردن سرجمع هزینه‌های لازم برای اجرای کل برنامه در قسمتهای مختلف قابل حصول خواهد بود. به عبارت دیگر هنگامی که ریز سیاستها روشن باشند می‌توان مجموعه کل سیاستها را در قالب ارقام کلی ارائه نمود. متأسفانه به دلایلی که ذکر گردید ریز برنامه‌ها و سیاستها به صورت کمی مطرح نشدند و در نتیجه نمی‌توان از لحاظ مقداری کل برنامه را ارزیابی نمود و اثر جرح و تعدیل در اجزای برنامه و هدفها و سیاستها را نمی‌توان در کل برنامه از لحاظ مقداری بررسی کرد. این پدیده بالاخص در برنامه‌های اول و دوم مشهود است. علی‌رغم ارائه مستندات کوتاهی در متون برنامه‌ها تحت عنوان هدفهای کمی کلان برنامه، ارتباط تنگاتنگ این مستندات با ریز سیاستهای اجرایی مطروحه در قسمتهای دیگر برنامه‌ها مفقود است و به نظر می‌رسد که گروه‌های مجزا از هم اقدام به تهیه این قسمتها نموده‌اند و اجزا و کل با هم همخوانی ندارد. نگاهی به مستندات برنامه‌ها حتی این شبهه را ایجاد می‌نماید که قسمت کلان آن از یک الگوی شبیه سازی یا اقتصاد سنجی مجزایی آورده شده باشد که هیچگونه متغیر سیاستی در مورد ریز سیاستهای مطروحه در قسمتهای دیگر برنامه نداشته باشد. مسلم است که به این ترتیب برنامه ندای خود را سرمی‌دهد و اقتصاد کشور نیز در جهت قانونمندیهای خود حرکت می‌کند.

امکان پذیری حصول اهداف برنامه

وقتی ریز اجزای برنامه به صورت کمی وجود داشته باشد می‌توان با استفاده از ابزارها و تحلیلهای ویژه‌ای اقدام به برنامه سنجی نمود. بدین ترتیب که آیا مجموعه نیازهای برنامه به منابع مختلف اعم از مالی، نیروی انسانی، سرمایه‌ای و سایر عوامل تولید از حد موجود منابع تجاوز می‌نماید یا خیر. چنانچه اهداف و سیاستهای برنامه به گونه‌ای طرح شده باشند که جمع منابع مورد نیاز از ظرفیت منابع موجود تجاوز نماید حصول اهداف برنامه امکان پذیر نخواهد بود. با توجه به اینکه می‌توان منابع را از یک سیاست به یک سیاست و از یک طرح به طرح دیگر منتقل نمود باید کل مجموعه روابط در یک آن حل شوند و کل برنامه در یک سیستم روابط طرح و آنالیز شود، در غیر این صورت انسجام کلی در زیر مجموعه‌های برنامه با کل مجموعه روابط به وجود نخواهد آمد. در این راستا کلیه ملاحظات ساختاری باید در این سیستم تبیین گردند به طوری که تمام اجزای طرح شده در فضای متغیرها و روابط برنامه ملاحظه شده باشد. به طور مثال، هدف قرار دادن یک بخش اقتصادی بدون در نظر گرفتن روابط بین بخشی سبب می‌شود که ساختار ارتباط اقتصادی بخش مورد نظر با سایر بخشها مانع از رسیدن بخش مربوطه به هدف تعیین شده گردد (بیدآباد (۱۳۶۳)). در

این راستا یک الگوی اقتصادسنجی بسیار کارآمد برای آنالیز و سنجش برنامه لازم است^۷ که بتواند گونه‌های مختلف آنالیز سیاست گذاری و پیش بینی را در ارتباط با برنامه مهیا سازد. همانگونه که در بیدآباد (۱۳۷۹) شرح داده می‌شود، متأسفانه این گونه روش تحلیل در برنامه‌های اول و دوم به چشم نمی‌خورد و الگوهای به کار گرفته شده بسیار ابتدایی و معجزا از سایر قسمتهای برنامه بوده و هر کدام برای تبیین بخش خاصی به کار برده شده‌اند. در ارتباط با عدم امکانپذیری حصول اهداف برنامه دوم در زمینه‌های رشد قیمت‌ها و تجارت خارجی، کمیجانی و بیدآباد و خداداد و نظری (۱۳۶۹) و کمیجانی و بیدآباد و کیهانی و شیرخانی (۱۳۶۹) بحث و محاسبات مفصلی نموده‌اند و حاصل نتایج بدست آمده مؤید موارد فوق است. عدم امکان حصول اهداف مختلف کمی برنامه توسط بیدآباد (۱۳۷۳a) و (۱۳۷۳b) و (۱۳۷۳c) نیز بر این نتیجه دلالت دارد.

تلفیق برنامه و بودجه‌های سنواتی

وقتی کلیات کمی برنامه در دوره برنامه ریزی مهیا گردید وقت آن است که ریز عملیات اجرایی سالانه تهیه و طراحی شود به طوری که مجموعه سیاستهای سالهای برنامه مبین کل برنامه باشد. شکستن برنامه به بودجه‌ها در ایران به نام تلفیق برنامه و بودجه‌های سنواتی شناخته می‌شود. متأسفانه در برنامه‌های اخیر شاهد بودیم که ارتباط منسجمی فی ما بین برنامه‌های پنج ساله و بودجه‌های سالانه وجود ندارد؛ یعنی برنامه به راه خود و بودجه‌های سنواتی نیز به راه خود می‌روند. در صورتی که روش اجرای برنامه می‌باید از طریق سیاستهای مالی دولت که مهم ترین آن سند مالی دولت یعنی بودجه‌های سنواتی است صورت گیرد. به عبارت دیگر بیان این موضوع به معنی تبدیل اسناد برنامه به اسناد بودجه است. جزئیات هر برنامه باید با تبلور در ردیفهای بودجه در نهایت سبب شود که بودجه به ساز برنامه باشد. اگر برنامه به طور اصولی طراحی شده باشد برآیند تمام تصمیمات و نقطه نظرات در آن حاصل شده است و سند بودجه نحوه دریافتهای و پرداختهای مالی آن را باید ارائه دهد. موارد بسیار زیادی را می‌توان یافت که بصورت راه حلهای مقطعی و بدون نگرش میان مدت یا بلند مدت در بودجه‌های سنواتی برای رفع مسایل عادی و جاری مطرح می‌باشد که حتی اشاره در مورد آن در متون برنامه‌ها دیده می‌شود که مصادیق بارزی در قوانین بودجه سنواتی ندارند. برای مثال به تقویت پول ملی، سیاستهای تک نرخی کردن ارز، اقتصاد غیر متکی به نفت، فقر زدایی، عدالت اجتماعی، توسعه اقتصادی، نظم و انضباط اجتماعی، اشتغال، خود کفایی، استقلال اقتصادی، کنترل قیمت و موارد متعدد دیگر می‌توان اشاره نمود. همه این گونه مسایل در قالب بحث عدم ارتباط برنامه‌ها با بودجه‌های سالانه می‌گنجد که از عوامل عدم توفیق این برنامه‌ها بشمار می‌آیند.

مسایل حقوقی و قانون گذاری برنامه

^۷ - گرچه برخی توان الگوهای ریاضی را در بررسی رفتار اجتماعی - اقتصادی افراد با اهمیت تلقی نمی‌کنند. البته این موضوع نه کاملاً قابل قبول و نه کاملاً قابل نفی می‌باشد. قوانین علمی مبتنی بر نظریات ریاضی و آمار در الگوسازی، توان این الگوها را از لحاظ نظری ثابت نموده است ولی هنر الگوسازی و داده‌های آماری و ساختار مورد مطالعه خود می‌تواند از پیچیدگی‌های خاصی برخوردار باشد که عملاً الگوی ساخته شده توان مشابه سازی وضعیت واقعی را نداشته باشد. به هر حال همه این موضوعات نگرش یک نگاه منظومه‌ای و نظاممند به مجموعه رفتار متغیرها را نقض نمی‌کند و به هر تقدیر در هر برنامه باید ابزار برنامه سنجی جامع و مدون برای سنجش و کنترل برنامه مهیا باشد.

در ایران مرجع تصویب کننده برنامه‌های میان مدت و بودجه‌های سنواتی واحد می‌باشد؛ لذا از لحاظ حقوقی نمی‌توان ارجحیتی بین آن دو قایل شد. به طور اصولی قانون برنامه باید نافذتر از قوانین بودجه بوده و در سطحی بالاتر از قوانین بودجه و قوانین مرتبط قرار گیرد که به سهولت تغییر نکند و بر قوانین دیگر اشراف داشته باشد. این موضوع از پیش نیازهای برنامه‌ها است. در غیر این صورت به راحتی مفاد برنامه دستخوش تغییر خواهد شد و انسجامی که بین اجزای برنامه می‌باید وجود داشته باشد از بین خواهد رفت. برای روشن کردن این موضوع نگاه گذرایی به ارقام مصوب برنامه دوم و بودجه‌های سنواتی می‌اندازیم. جدول زیر کل هزینه‌های دولت از محل بودجه عمومی را در مصوبات برنامه دوم و بودجه‌های سالانه نشان می‌دهد:

کل هزینه‌های دولت از محل بودجه عمومی در مصوبات برنامه دوم و بودجه‌های سالانه

سال	کل هزینه دولت از محل بودجه عمومی مصوب برنامه دوم (میلیارد ریال)	کل هزینه دولت از محل بودجه عمومی مصوب بودجه‌های سنواتی (میلیارد ریال)	تفاوت کل هزینه دولت از محل بودجه عمومی در بودجه‌های سنواتی و برنامه (میلیارد ریال)	درصد تخطی بودجه از برنامه
۱۳۷۴	۳۶۳۹۴	۵۵۸۷۱	۱۹۴۷۷	۵۳/۵٪
۱۳۷۵	۴۱۲۹۶	۶۱۱۲۴	۱۹۸۲۸	۴۸/۰٪
۱۳۷۶	۴۶۷۳۳	۸۱۴۶۶	۳۴۷۳۳	۷۴/۳٪
۱۳۷۷	۵۲۹۳۸	۹۰۵۸۵	۳۷۶۴۷	۷۱/۱٪
۱۳۷۸	۶۰۸۲۵	۱۰۵۲۶۵	۴۴۴۴۰	۷۳/۱٪

جدول فوق نشان می‌دهد که بودجه‌های سنواتی از اعداد مصوب برنامه تبعیت ننموده‌اند. حتی در سال ۱۳۷۴ که قانون بودجه حدود دو ماه بعد از تصویب قانون برنامه تصویب شد رقم مصوب بودجه ۵۳ درصد بیشتر از رقم مصوب برنامه است. در سالهای بعد این اختلاف نیز به وضوح دیده می‌شود. عدم توجه به این بعد از مسایل قانون گذاری خود نیز سبب عدم توفیق برنامه‌های اخیر شده است.

دوره برنامه

دوره‌های برنامه ریزی در ایران در برنامه‌های اخیر همگی پنج ساله بوده است. با توجه به شرایط وابستگی اقتصادی ایران به قیمت نفت و تحولات سیاسی، نظامی و بین المللی متعددی که در گذشته در ایران به وقوع پیوسته است به نظر می‌رسد که انتخاب پنج سال برای دوره برنامه طولانی باشد. زیرا هر چه افق برنامه ریزی دورتر باشد خطای پیش بینی در طراحی آن افزوده شده و فواصل اعتمادی که پیش بینیها در آن قرار می‌گیرند تعریض می‌شوند و در نتیجه پیش بینیهای برنامه از مقادیر واقعی دورتر خواهند شد که خود سبب عدم حصول اهداف برنامه‌ها می‌گردد. از طرف دیگر زمانهای تشکیل دولت و انتخابات ریاست جمهوری از دوره‌های چهار ساله تشکیل می‌شود که آزادی عمل رئیس جمهور هر دوره‌ای را در تنظیم برنامه مورد نظر خود دچار اشکال می‌نماید. این دو پدیده خود عملاً سبب کاستن از اعتماد و التزام

لازم به اجرای قوانین برنامه‌ها دارد. با توجه به این شرایط شاید طراحی برنامه‌های سه ساله مفیدتر باشد تا برنامه‌های پنجساله، البته این موضوع محاسن و معایب متعددی دارد که بحث در آن در گنجایش این مقاله کوتاه نیست. به هر حال می‌توان یکی از دلایل عدم توفیق برنامه‌ها را در عدم انطباق دوره‌های برنامه ریزی با تصدی دولت و همچنین طولانی بودن دوره برنامه دانست. به هر حال اصلاحات اساسی در نظام برنامه‌ریزی کشور باید این عدم تطابق را نیز به گونه‌ای مناسب رفع نماید.

برنامه سوم

بررسی هماهنگی اهداف و سیاستها و امکان پذیری و قابلیت حصول آنها برای آشنایان با سوابق اقتصاد ایران و ظرفیتهای کشور این نتیجه را آشکار می‌سازد که برنامه سوم همانند برنامه‌های قبل از اشکالات اساسی تدوین یک برنامه منسجم برخوردار است. گرچه از لحاظ ساختار برنامه‌ریزی، این برنامه با برنامه‌های پیشین تفاوت‌های اساسی زیادی دارد. بیدآباد (۱۳۷۸د) این برنامه را از لحاظ ساختاری با برنامه‌های قبل مقایسه می‌نماید و بیدآباد (۱۳۷۷ب) روش لازم برای مطالعه این برنامه را مطرح می‌نماید. همانطور که ذکر شد برنامه سوم در شرایطی تدوین گردید که اقتصاد کشور در وضعیت چندان مطلوبی به سر نمی‌برد و از طرفی اوضاع سیاسی کشور بر شدت معضلات اجتماعی و اقتصادی نیز افزوده بود به طوری که ارایه ایده‌ها و روشهایی که بتواند کشور را از این مرحله خارج سازد بسیار ضروری بوده است. به طور کلی می‌توان برنامه سوم را تلاشی در این زمینه تلقی نمود لذا از نقاط قوت و ضعف زیادی برخوردار است که در اینجا به هر دو جنبه‌های مثبت و منفی آن اشاره خواهیم داشت.

طرح برنامه سوم به صورت فعلی گرچه می‌تواند یک نگرش جدید به روش برنامه‌ریزی باشد ولی بیشتر به یک پیش نویس داخلی شبیه است تا یک سند برنامه. منظور از پیش نویس داخلی این است که آراء مختلف جمع آوری و خلاصه و دسته بندی شده تا برای شروع کار در نهادی چون سازمان مدیریت و برنامه ریزی مورد استفاده واقع شود و این پیش نویس نحوه تقسیم کار بین گروه‌های کارشناسی در آن سازمان را مشخص نماید. به هر حال طراحی برنامه از لحاظ متدولوژی برنامه ریزی متقاعد کننده به نظر نمی‌رسد. جمع آوری دیدگاه‌های مختلف، طرح شوراها و کانالهای قانونی و اجرایی برای رفع معضلات مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی کشور عملاً باید از قدمهای آخر برنامه باشد، وقتی که همه مسائل از لحاظ مراحل مختلف برنامه ریزی تحلیل و ارزیابی شده باشند، بحث چگونگی مراحل برنامه ریزی بسیار وسیع است و بررسی آن در این مقاله کوتاه به راحتی قابل انجام نیست و می‌توان به متون مربوطه در این زمینه مراجعه نمود.

چنانچه پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه ریزی یک متدولوژی علمی برنامه ریزی را دنبال می‌کرد حتماً پیشنهاد برنامه سوم را پس از انجام مراحل زیر می‌بایست ملاحظه می‌کردیم:

۱. تعیین استراتژی ملی توسعه.
۲. تعیین اهداف بلند مدت کلان.
۳. تعیین اهداف میان مدت کلان.
۴. تعیین اهداف میان مدت بخشی.
۵. تعیین میزان منابع مختلف برای رسیدن به اهداف میان مدت بخشی.

۶. روشهای رسیدن به اهداف فوق.

۷. بهینه کردن منابع و تأمین کسری آن جهت رسیدن به اهداف و میزان منابع مشخص شده.

۸. پیشنهاد لایحه قانونی جهت بستر گشایی شروع فعالیتهای بر اساس برنامه.

به عبارت دیگر بعد از طی پیاپی مراحل فوق عملاً می‌توان به پیشنهادهای مشخص برای برنامه رسید در غیر این صورت پیشنهاد مفادی شبیه به برنامه سوم از انسجام لازم برخوردار نخواهد بود و پیشنهاد مطروحه به صورت جمع آوری آراء و نظرات اجرایی خواهد بود تا اسناد برنامه. شاید طرح برنامه سوم بدین شکل بیشتر به دلیل ملاحظات ناشی از ارزیابی و عملکرد برنامه‌های اول و دوم بوده است که عملاً مشاهده شد که برنامه‌های اول و دوم نقش چندانی در تجهیز و استفاده از منابع در کشور را نداشتند.

اهداف، سیاستها و رهنمودهای کلی

همان گونه که در برنامه‌های قبل شاهد بودیم بخش اهداف برنامه‌ها حاوی مجموعه هدفهای متعالی بود که می‌توان برای بهبود شرایط کشور در نظر گرفت. به عبارت دیگر هر هدفی که از لحاظ تهیه کنندگان برنامه خوب تشخیص داده شده بود جزء اهداف برنامه ذکر شده بود. این جمع آوری اهداف فارغ از این موضوع بود که حصول برخی از آنها ایجاد تناقضی در سیاستها می‌نماید. برای مثال هدف رشد اقتصادی، سیاستهای انبساطی می‌طلبد ولی هدف کاهش نرخ رشد قیمتها یا هدف حفظ ارزش پول ملی نیازمند به سیاستهای انقباضی است. حصول اهداف شتغالزایی و کاهش بیکاری نیاز سیاستهای مشوق انباشت سرمایه دارد ولی هدف توزیع عادلانه درآمد با سیاست انباشت سرمایه مغایرت پیدا می‌کند. از این قبیل مثالها در متن برنامه‌های قبل بسیار دیده می‌شود. در برنامه سوم این پدیده همچنان ملاحظه می‌شود. به طور مثال در بند یک فصل یک سیاستها و رهنمودهای کلی برنامه سوم این هدف عنوان شده: «تمرکز دادن همه فعالیتهای مربوط به رشد و توسعه اقتصادی به سمت و سوی عدالت اجتماعی و کاهش فاصله میان درآمدهای طبقات، رفع محرومیت از قشرهای کم درآمد». همانطور که ذکر آن رفت اهداف رشد اقتصادی و تعادل در درآمدها یکجا جمع شده‌اند یا در بند ۳ همین فصل آمده: «تلاش برای مهار تورم و حفظ قدرت خرید گروه‌های متوسط و کم درآمد جامعه و کمک به سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال برای آنان». گرچه همین اهداف هم از لحاظ کمی در انتهای لایحه به میزان ۱۶ درصد نرخ تورم متوسط برنامه و ایجاد اشتغال به میزان ۱ درصد متوسط سالانه طرح می‌شود که جمله فوق را زیر سؤال می‌برد که همانگونه که اشاره شد مهار تورم با سیاستهای سرمایه‌گذاری و ایجاد اشتغال همسو نیستند^۸. مثالهای بیشتری را در این مورد در متن برنامه می‌توان یافت که از ذکر آن خودداری می‌شود.

سیاستهای نو

برخی از سیاستهایی که در برنامه سوم آمده است نسبت به برنامه‌های اخیر بالاخص برنامه دوم تازگی دارد. این سیاستها به دلیل نگرش جدیدی است که در مسایل اقتصادی کشور مطرح می‌باشد. به طوری که چون دیده شد عملاً ادامه روند سیاستهای برنامه‌های قبل چندان تغییری در اوضاع کشور بالاخص از لحاظ اقتصادی بوجود نمی‌آورد نتیجتاً

^۸ - این تناقض در اهداف به حدی است که حتی برخی یکی از علل بیکاری رایج در سالهای اجرای برنامه سوم را به دلیل سیاست کنترل نرخ تورم می‌دانند.

دیدگاه‌های جدید طرح گردید. از جمله این دیدگاه‌ها می‌توان به انحصار زدایی اشاره نمود. چنانچه این سیاستها تنها بخش خصوصی را مدنظر قرار ندهد و دامنه آن شامل بخش دولتی و بخشهایی که کارگزاران آن دولتمردان در بخشهای دولتی و شبه دولتی هستند ولی به صورت خصوصی عمل می‌نمایند تسری یابد منجر به افزایش کارایی اقتصاد خواهد شد.

حفظ امنیت سرمایه گذاری و ارج نهادن به سازندگی و کارآفرینی و حفظ حرمت داراییهای ناشی از راه‌های قانونی و مشروع موضوع بند ۱۰ از فصل یک پیوست شماره یک برنامه و نظام درآمد - هزینه استان که وجهی از عدم تمرکز است نیز از مواردی است که در این برنامه به چشم می‌خورد و در برنامه‌های قبل به آنها اشاره‌ای نشده بود. مسایلی دیگری نظیر سامان دهی شرکت‌های دولتی، امنیت غذایی یا توجه به نظام تأمین اجتماعی، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای گرچه در برنامه‌های اول و دوم مدنظر بوده‌اند ولی در برنامه سوم بیشتر مورد تأکید قرار گرفته‌اند.

فقدان نظریه مبنای تدوین برنامه

غالباً برنامه‌ها برای حل معضلات مقطعی طراحی نمی‌شوند و سعی دارند تا حدودی مسایلی اساسی‌تر کشور را در یک دوره زمانی میان مدت حل نمایند لذا نیازمند آن هستند که از پایگاه نظری منسجمی برخوردار باشند، این پایگاه نظری در عمل چهارچوب اصلی برنامه را مشخص می‌نماید. متأسفانه نه در برنامه سوم و نه در برنامه‌های قبل چنین چیزی به چشم نمی‌خورد. به عبارت دیگر اهداف برنامه روش رسیدن به آنها و سیاستهایی که در این ارتباط قرار می‌گیرند همگی باید از چهارچوب نظری خاصی تبعیت کنند. در این بین باید دید چه مکانیسمهایی مورد استفاده قرار خواهد گرفت و میزان آگاهی و بکارگیری نسبت به این مکانیسمها چگونه است. هم در متون برنامه سوم و هم در برنامه‌های قبل این موضوع تصریح نمی‌شود. برای مثال برنامه از نرخهای رشدی صحبت می‌کند که باید در طول برنامه حاصل شوند. در برنامه سوم میانگین نرخ رشد تولید ناخالص داخلی ۶ درصد و تولید ناخالص داخلی بدون نفت ۶/۸ درصد طی پنج سال پیش بینی شده است. ولی چگونه این رشد و با چه ابزار سیاستی اتفاق خواهد افتاد معلوم نیست. عملاً نمی‌توان متوجه شد که موتور محرک رشد اقتصادی مورد نظر برنامه چیست؟ اگر موتور محرک رشد سرمایه گذاری بخش خصوصی به میزان متوسط ۸/۵ درصد در برنامه ارائه شده باشد چگونه می‌توان به این نتیجه رسید که بخش خصوصی به طور متوسط سالیانه ۸/۵ درصد بر سرمایه گذاری خود خواهد افزود و چه ابزار سیاستی را به کار خواهیم گرفت که سبب تشویق بخش خصوصی برای این میزان رشد در سرمایه گذاری شود؟ یا چه موانعی را از سر راه موتور محرک اقتصاد رفع خواهیم کرد که چنین واقعه‌ای اتفاق بیافتد؟ این گونه مسایلی به دلیل عدم وجود نظریه منسجم در طراحی مبنای برنامه می‌باشد.

عدم توجه به اصلاح ساختار بخش شبه دولتی

یکی از مواردی که در برنامه‌های گذشته و همچنین برنامه سوم به آن توجهی نشده است مسأله اصلاح ساختار بخش شبه دولتی است. در برنامه‌های اول و بالاخص دوم کم و بیش مسأله ساختار دولت تا حدودی مدنظر قرار گرفت و در برنامه سوم تأکید بر این موضوع بیشتر شد تا حدی که به طور اخص شورائی برای اصلاح ساختار دولت و در برخی

از سیاستهای پیشنهادی موارد اصلاح ساختار مدیریت و اداره دستگاههای اجرایی مورد توجه واقع شد^۹ ولی هیچ کدام از برنامه‌ها به اصلاح ساختار بخش شبه دولتی توجهی ننموده‌اند. منظور از بخش شبه دولتی سیستم بانکی و شرکتهای دولتی و مؤسسات وابسته به دولت نیست بلکه این نهادها همراه با دولت بخش دولتی را تشکیل می‌دهند نهادهایی همانند نهاد رهبری و واحدهای تحت پوشش، بنیادها، بالادست بنیاد مستضعفان و جانبازان، آستانه‌های متبرکه بالادست آستان قدس رضوی و سایر نهادهایی که پس از انقلاب تشکیل شدند، برخی از آنها درصدهای از هزینه‌های خود را از محل بودجه عمومی تأمین می‌کنند و برخی نیز مستقل هستند، از لحاظ مالی و عملکرد به عنوان بخش شبه دولتی تلقی می‌شوند و سرمایه آنان ملی می‌باشد. بخش شبه دولتی از لحاظ نحوه فعالیت موازی با بخش دولتی می‌باشد ولی از لحاظ مالی غالباً مستقل بوده و مشمول قانون محاسبات و سایر قوانین نظارتی واقع نمی‌شوند و از لحاظ مدیریتی نیز تحت اداره و مدیریت دولت نیستند و با توجه به خصوصیات ویژه، این بخش بعضاً از نفوذ اجرایی و اقتصادی زیادی برخوردار می‌باشد و فعالیت آنان می‌تواند با راستای فعالیت دولت همسو هم نباشد.

شفاف نمودن سیستم

در برنامه‌های اخیر کم توجهی زیادی به شفاف نمودن سیستمهای اداری، مالی، اقتصادی و از این قبیل شده است. گرچه در برنامه دوم مسایلی نظیر کارایی اقتصادی و برخورد کلامی با موازی کاریها مطرح گردید ولی عملاً قدم مؤثری در این زمینه برداشته نشد. در برنامه سوم تا حدودی به طور غیرمستقیم و ضمنی به این بعد از اصلاحات توجه شده است. این اصلاحات در مبحث ساختار اداری در بیدآباد (۱۳۷۸ع) تشریح می‌شود. به طوری که توجه بیشتری به جداسازی سیاستهای پولی و مالی از یکدیگر، سوق دادن نظام مالیاتی به سمت مالیات بر ارزش افزوده، نظام درآمد- هزینه استان، سامان دهی بازارهای مالی و سایر سیاستهای مشابه گردید. گرچه از لحاظ اجرا و مسایل مرتبط با آن ضعیف به نظر می‌رسد ولی حداقل گامی در جهت شفاف نمودن سیستم تلقی می‌شوند. هر چقدر شفافیت سیستمها بارزتر شوند

^۹ - اصلاح ساختار اداری و مدیریت لایحه برنامه سوم تحت عنوان سه ماده پیشنهاد شده است. در ماده اول هدف تصحیح، بهسازی و اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات، سازمان دهی، و ساختار اداره امور کشور، سیستمها و روشها، مدیریت منابع انسانی، مقررات و افزایش بهره‌وری دستگاههای اجرایی بیان شده و روش رسیدن به این هدف با پیشنهاد شورای عالی اداری که در جهت رسیدن به اهداف فوق تصمیم‌گیری نماید در این ماده بیان شده است. ماده دوم هدف ایجاد هماهنگی و جلوگیری از تداخل نهادهای نظارتی و کاستن از فعالیتهای موازی و غیرلازم در امور نظارت و بازرسی را طرح می‌نماید و جهت رسیدن به این هدف شورای عالی نظارت و بازرسی را پیشنهاد می‌نماید. ماده سوم هدف بهینه سازی و اصلاح ترکیب نیروی انسانی دستگاههای اجرایی را مدنظر قرار می‌دهد. و سازمان امور اداری و استخدامی را مکلف می‌نماید تا برنامه جامع نیروی انسانی بخش دولتی را تدوین نماید به طوری که در پایان برنامه سوم تعداد کل کارکنان دولت ۵ درصد نسبت به آغاز برنامه کمتر باشد.

توقع از برنامه سوم بیشتر این بود که تصمیماتی که در شوراهای پیشنهاد شده می‌بایست در آینده گرفته شود قبلاً تحلیل و پیشنهاد شده باشد نه اینکه قانون برنامه سوم شوراهای مختلف را برای حل مسائل تعیین کرده باشد تا از ابتدا موضوعات را بررسی نمایند و از ابتدا شروع به استخراج سیاستهای اجرایی نمایند. به عبارت دیگر این وظیفه که به عهده سازمان مدیریت و برنامه ریزی بوده عملاً به عهده شوراهای مختلف گذاشته شده تا آنها مسایل را تحلیل، بررسی و در مورد راه حل آنها اتخاذ تصمیم نمایند. حال باید منتظر باشیم که در مراحل اجرای برنامه شوراهای مطرحه شروع به کار کنند و مسایل را بررسی نمایند و در مورد آنها راه حل بیابند که این خود موجب اتلاف زمان بیشتری خواهد بود. مخصوصاً در شرایط سالهای اول اجرای برنامه سوم در اقتصاد ایران که هر روز خبر تعطیلی یا ورشکستگی بنگاههای تولیدی از گوشه و کنار می‌رسید.

مدیریت و هدایت سیستم سهلتر صورت خواهد پذیرفت.

به طور ضمنی در برنامه سوم ملاحظه می شود که در برخی از موارد به شفاف نمودن سیستمها توجه شده است. برای مثال در این موضوع می توان به ماده ۴۸ از فصل ۵ اشاره نمود. گرچه این ماده خود سبب ایجاد تکانه های هزینه در بخش کشاورزی می شود ولی در بلند مدت اثرات مثبتی را خواهد داشت. در ماده ۴۸ حذف یارانه نهاده های کشاورزی مانند کود، سم و بذر پیش بینی شده در عوض آن، منابع حاصل یا پس انداز ناشی از این سیاست را برای افزایش قیمت خرید تضمینی محصولات اساسی کشاورزی و حمایت از تولید این محصولات در نظر گرفته است.

از موارد دیگر در این زمینه ماده ۵۶ از فصل ۷ تحت عنوان نظام مالیاتی و بودجه است. این ماده از سال ۱۳۷۹ کلیه تخفیفها، ترجیحات و معافیت های حقوق گمرکی وزارتخانه ها، سازمانها، مؤسسات دولتی، شرکتهای، نهادهای انقلابی و شرکتهایی که شمول قانون به آنها مستلزم ذکر نام است را ملغی می نماید. این سیاست می تواند موجب شفافیت بیشتر در زمینه مورد نظر شود و از نقاط مثبت برنامه سوم محسوب می شود. در همین فصل بند ب ماده ۵۷ وزارت امور اقتصادی و دارایی را موظف می نماید که طی سه سال اول برنامه نسبت به طراحی و راه اندازی نظام جامع مالیات کشور اقدام کرده و با گردآوری و پردازش اطلاعات مربوط به فعالیتهای اقتصادی مؤدیان مالیاتی در شبکه فراگیر، روش خوداظهاری را در نظام مالیاتی کشور توسعه و ترویج دهد. چنانچه این سیاست اجرا شود بسیاری از مسایل مالیاتی کشور در کنار آن حل خواهد شد. این اقدام شفافیت نظام مالیاتی را نیز می تواند ایجاد نماید. در بخش سیاستهای پولی و ارزی تقریباً سیاستهای اعلام شده از سبک و سیاق قبل برخوردار است. ولی به مورد بند ب ماده ۸۲ می توان اشاره نمود که در جهت شفاف نمودن سیستم می باشد. در این بند آمده است که حمایت های دولت از بخشها و فعالیتهای مختلف به هر شکل پرداخت یارانه نرخ سود، اعتبارات ترجیحی و قبول تضمین بازپرداخت در چهارچوب بودجه های سالانه انجام خواهد شد. به عبارت دیگر سیاستهای حمایت دولت از بخشها که از سیاستهای مالی تلقی می شوند از سیاستهای پولی مجزا گشته و دیگر دولت حق دخل و تصرف و اعمال فشار بر سیستم بانکی در مورد کم کردن نرخهای سود در موارد مورد نظر خود را نخواهد داشت و چنانچه مایل به کاستن از سود تسهیلات در امور خاصی از سرمایه گذاریهای خاصی باشد باید خود ما به التفاوت آن را بدهد. این سیاست بسیار مفید خواهد بود و اثرات بسیار مثبتی را می تواند در اقتصاد کشور ایجاد نماید.

نامشخص بودن اندازه قدمهای اجرایی

بخش اول برنامه سوم حاکی از طراحی اهدافی است که در زمینه های مختلف رشد اقتصادی باید حاصل شوند. مروری در متن برنامه مشخص نمی نماید که اندازه قدمهای اجرایی به چه میزان باید باشند تا اهداف مطروحه حاصل گردد. در ماده ۱۹۸ به جای اینکه ریز سیاستهای اجرایی آن هم به صورت کمی طرح شوند، این مسأله را به صورت یک مسأله باز رها می سازد و اتصال اهداف به ابزارهای سیاستی کمی با یک جمله به اتمام می رسد. در این ماده آمده است: «دولت موظف است با رعایت مفاد این قانون و تنظیم سیاستهای اجرایی فرابخشی و بخشی تمهیدات لازم را به گونه ای به عمل آورد که عملیات اجرایی در سالهای برنامه در جهت تحقق ارقام مندرج در جداول ۱ تا ۶ پیوست این قانون قرار گیرد». این ماده کلیت لایحه برنامه را به گونه ای جدید و غیره منتظره تعریف نموده که در متون برنامه ریزی قبلاً مشاهده نشده است. به عبارت دیگر اندازه و میزان و چگونگی اجرای سیاستها نامشخص تعریف می شوند و دولت اختیار می یابد

که هر طور که مصلحت می‌داند آنها را مشخص نماید. اگر چنین چیزی از اول مدنظر بوده است، چه احتیاجی به طرح برنامه بود. در برنامه‌های قبل علیرغم این که اندازه قدمهای اجرایی به طور منسجم با اهداف مطابقت نداشت ولی به طور صوری مطرح شده بود.

هنوز توجه به بخش تقاضا است تا عرضه

برای ایجاد تحرک در اقتصاد ایران باید توجه را به افزایش انگیزه تولید معطوف نماییم. متأسفانه در دو دهه گذشته همواره تلاش بر این بوده که فشارهای مختلف به بخش عرضه آورده شود نه به بخش تقاضا، به عبارت دیگر تولید کننده همیشه تحت فشار بوده و کمکهای مالی و غیرمالی به سمت مصرف کننده معطوف می‌شده است. برنامه اول و دوم گرچه ملاحظاتی در مورد رشد عرضه بالاخص در بخش خصوصی داشته‌اند ولی کافی نبوده و در برنامه سوم این موضوع با شکل دیگری طرح می‌گردد. در برخی قسمتهای برنامه مثلاً قسمت یارانه می‌بینیم که عمل تخصیص یارانه برعکس اتفاق افتاده است به این معنی که یارانه‌های تولیدی همانند یارانه‌های سموم دفع آفات نباتی و کود شیمیایی به کلی حذف می‌شوند ولی یارانه‌های مصرفی مطرح می‌گردند. افزایش قیمت فرآورده‌های نفتی و رسیدن آن تا سطح میانگین نرخهای خلیج فارس در برنامه پیش بینی می‌شود ولی افزایش قیمت تضمینی خرید محصولات کشاورزی به حد میانگین قیمت آن در کشورهای همسایه یا قیمتهای بین‌المللی مطرح نمی‌گردد و برنامه در این مورد مسکوت است. حتی در مورد استفاده از آب کشاورزی هزینه‌هایی در نظر گرفته شده است که در ماده ۱۰۳ به آن اشاره شده است. از تقویت بخش خصوصی صحبت به میان آمده ولی همچنان سیاستهایی در مورد نرخ گذاری و قیمت گذاری کالاها - که اعمال فشار بر تولید کننده و کاستن از سود وی و نهایتاً کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌باشد- در نظر گرفته می‌شود و حمایتی از تولید کننده در جهت کاهش بار مالی ناشی از قانون کار و هزینه‌های تولید نظیر کاهش سهم کارفرما در پرداخت حق بیمه تأمین اجتماعی^{۱۰} مطرح نمی‌گردد.

^{۱۰} - طرفداران حمایت‌های تأمین اجتماعی غالباً با این نظر مخالفند. ایشان حمایت تأمینی از کارگران را عامل افزایش بازدهی آنان دانسته و بر این عقیده هستند که هزینه‌هایی که کارفرما با پرداخت حق بیمه کارگر می‌پردازد با افزایش کارائی و ارتقاء بهره‌وری نیروی انسانی به دلیل کاهش تأثیرات نااطمینانی کارگران نسبت به آینده، آن را به صورت غیرمستقیم مجدداً دریافت می‌نماید. گرچه این نظریه علیرغم اینکه با روانشناسی کار مطابقت ندارد ولی تا حدودی می‌تواند مورد قبول قرار گیرد اگرچه در عمل این نظریه به اثبات نرسیده است. پرداخت حق بیمه کارگر در ایران در حالت کلی براساس نرخ‌های ۷٪، ۳٪ و ۲۰٪ حقوق کارگر بر عهده خود کارگر و دولت و کارفرما می‌باشد. نرخ اخیر به معنی مالیات ۲۰٪ بر پرداخت‌های پرسنلی بنگاه اقتصادی می‌باشد که مالیات سنگینی بر بنگاه خواهد بود. این نرخ خود می‌تواند سبب تقویت تقاضا برای سرمایه‌گذاری در فعالیتهایی گردد که سرمایه‌بر هستند تا کاربر. نتیجتاً با کاهش تقاضا برای نیروی کار نرخ دستمزد را پایین آورده و عملاً از رفاه کارگر کم‌کاهد. به عبارت دیگر نه تنها تأمین اجتماعی باعث افزایش ایمنی شغلی و حمایت اجتماعی کارگر نشده بلکه باعث کاستن از تقاضای وی در بازار و نهایتاً کاهش رفاه وی گردیده و سبب تحمیل بار مالی بر دوش تولیدکننده نیز شده است که همین امر بهای کالای تمام شده در اقتصاد را نیز بالا می‌برد که از سمت دیگر از رفاه جامعه می‌کاهد.

از طرفی این بحث مطرح است که آیا بیمه‌های اجباری و جاهت حقوقی و شرعی دارند یا خیر؟ برای مثال آیا می‌توان حتی براساس قانون، کارگر را ملزم به پرداخت حق بیمه کرد یا کارفرما را ملزم به پرداخت حق بیمه کارگر نمود یا دولت را موظف نمود تا سهمی از بیمه کارگر را بپردازد؟ آیا دولت حق تصرف در منابع مالی تحت اختیار خود و منابع مالی کارفرما را در پرداخت یارانه جهت حق بیمه کارگر دارد؟ در مشروعیت این اجبارها ادله کافی مشاهده نمی‌شود.

این گونه به نظر می‌رسد جهت بهبود شرایط اقتصادی کشور اساساً باید بخش عرضه حمایت شود نه بخش تقاضا و مصرف و لازمه آن برداشتن موانع بخش عرضه و استفاده از مکانیزمهای خودجوش اقتصادی است.

برخی شعارهای سیاستی

همانند برنامه‌های گذشته برخی سیاستهای ارایه شده در برنامه سوم شعارگونه هستند. به عبارت دیگر این اهداف می‌توانند به راحتی قابل حصول نباشند. گرچه کم و بیش در متن برنامه می‌توان به این موضوعات پی‌برد ولی به چند مورد خاص می‌توان اشاره نمود. مثلاً در فصل ۱۱ ماده ۹۶ جهت حصول توسعه در علوم و فن آوری نام وزارت فرهنگ و آموزش عالی به وزارت علوم، تحقیقات و فن آوری تغییر می‌یابد و مقرراتی برای گسترش تحقیقات مطرح می‌شوند که همانند ریختن آب در چاهی است که هنوز به آب نرسیده است و تا وقتی که خود چاه آب ندهد با ریختن آب درون چاه، چاه آبدار نمی‌شود. شرایط اقتصادی کشور عملاً سبب گردیده که تقاضا برای فعالیتهای تحقیقاتی ناچیز باشد و یا کیفیت پائین تحقیقات آنچنان نازل باشد که تقاضای زیادی در بازار برای آن وجود نداشته باشد و با حرکتی اینگونه نمی‌توان به رشد تحقیقات دامن زد^{۱۱}. در بند ه ماده ۱۵۰ اجازه توسعه واحدهای آموزش عالی آورده شده است در صورتی که عملاً مراکز آموزش عالی غیردولتی - که به نام غیرانتفاعی تأسیس شدند - در سالهای گذشته بسته و دانشجویان آن به دانشگاه‌های دولتی و آزاد اسلامی منتقل شدند و از طرفی ضوابط اعطای مجوز از پیچیدگیهای گزینشی زیاد برخوردار است که عملاً این سیاست را متوقف می‌نماید. این مسأله در مورد سیاست توسعه مدارس غیر انتفاعی نیز صادق است. توسعه آموزش عالی نیازمند توجه همه‌جانبه‌ای است که برنامه به آن نمی‌پردازد.

در فصل ۱۶ پست و مخابرات غیردولتی مطرح می‌شود که در مقابل نفوذ وزارت پست و تلگراف و تلفن بر کلیه فعالیتهای این بخش ایجاد شبکه‌های موازی و مستقل پستی و مخابراتی را توصیه می‌کند که اجرای آن قابل تأمل است. در فصل ۱۷ ماده ۱۲۶ به وزارت راه و ترابری اجازه ایجاد شرکتهای مشترک راه آهن جمهوری اسلامی و بخش غیردولتی مطرح می‌شود تا بخشی از فعالیتهای مربوط به حمل و نقل بار و مسافر، تعمیر و نگهداری و بازسازی شبکه و ناوگان حمل و نقل ریلی را به بخش خصوصی واگذار نماید تا مدیریت حمل و نقل بار و مسافر در ناوگان حمل و نقل ریلی به صورت غیرمتمرکز اعمال شود. در ماده ۱۰۶ آمده است که برای دسترسی بخش آب و کشاورزی به حداکثر رشد پیش بینی شده در برنامه منابع و عوامل مؤثر در فعالیتهای با اولویت زیر مورد نظر قرار خواهد گرفت: تأمین ماشین آلات و ادوات کشاورزی و بهبود مدیریت بهره برداری از ماشینها و تجهیزات تا رفع بحران مکانیزاسیون. این گونه اهداف و سیاست گذاریها در لابلای متن برنامه بسیار مشاهده می‌شود.

عدم تمرکز

همانطور که در بیدآباد (۱۳۷۸f) ذکر شده، در فصل ۸ برنامه سوم از نظام درآمد - هزینه استان گفتگو شده است که در برنامه‌های گذشته دیده نشده علیرغم محاسن زیاد عدم تمرکز در سیستمهای مدیریتی به نظر می‌رسد که تمرکز

^{۱۱} - کیفیت پایین تحقیقات به دلیل کیفیت پایین آموزش عالی نیز هست ولی قانون عرضه و تقاضا حکم می‌کند که هر وقت تقاضا برای تحقیقات نبود قیمت (ارزش) تحقیق پایین خواهد آمد. از طرفی آموزش عالی در کشور نیز تولیدکننده محقق قوی نیست و لذا از هر جهت تحقیقات دچار تنزل ارزش و کیفیت شده است.

لااقل در این بخش بهتر از عدم تمرکزی می‌باشد که برنامه مطرح می‌نماید. سیستم طرح شده از ابهامات زیادی برخوردار است بالاخص در مسائلی که درآمد استان باید صرف تأمین هزینه‌های همان استان شود ابهامات زیادی را در بروز و شدت عدم تعادل‌های استانی ایجاد می‌نماید.

از ویژگیهای مطرح در برنامه سوم توجه به عدم تمرکز در مدیریت امور کشور از طریق اعمال نظام درآمد- هزینه استان است. به طور کلی نظامهای غیر متمرکز از محسنات زیادی برخوردار هستند که اغلب اندیشمندان علوم اداره آن را می‌پسندند ولی ویژگیهای خاص اداره امور کشور نمی‌تواند لااقل در همه موارد سبب موفقیت کلیه سیاستهای عدم تمرکز در مدیریت امور شود. از مباحث عمده در تفویض اداره امور می‌توان به تفویض اجرا یا هزینه نمودن اعتبارات، تفویض اختیار تصمیم‌گیری در مسایل استانی و مباحث استقلال مالی اجزا ریزتر از لحاظ نحوه کسب درآمد و در نتیجه هزینه نمودن آن اشاره نمود و بحثهای کاهش نظارت دولت مرکزی بر نحوه انجام امور نیز از مباحث عمده در این بخش است.

از لحاظ تفویض اجرا به استانها قاعدتاً نمی‌توان مسایل عمده و حساسی را به استثنای موارد خاص برشمرد. به عبارت دیگر از این بابت به جز در مواردی که استانها در زمینه سرمایه‌گذاریهای بزرگ دولتی تحت عناوین پروژه‌های ملی از امکانات کافی فنی و اجرایی برخوردار نیستند در ظاهر باقی امور اجرایی قابل تفویض می‌توانند باشند. البته جزئیات این مسأله قابل بررسی است و این موضوع قطعی و کلی نیست. تفویض اختیار تصمیم‌گیری در مسایل استانی یکی از بسترهای خوبی است که می‌تواند استانها را از لحاظ دخالت در سرنوشت استان لااقل در چارچوب منابع اعتباری مشخص شده توسط دولت مرکزی ترقی دهد. به عبارت دیگر دست اندرکاران امور استان با توجه به لمس بهتر مسایل و مشکلات منطقه خود بهتر می‌توانند در رفع آنها و بهبود شرایط استان اقدام نمایند. این موضوع هم مطلق نمی‌تواند باشد زیرا با امکانات موجود در استان دست اندرکاران استانی در همه موارد نمی‌توانند به حل همه مشکلات استان فائق آیند. به عبارت دیگر رفع خیلی از مشکلات استانی نیازمند کمکهای مختلف فنی، اجرایی و مالی برون استانی است که کمک دولت مرکزی را می‌طلبد. در برنامه‌های گذشته در رابطه با برنامه‌های بخشی اختیاراتی به استانها تفویض نشده است و جا دارد که به نحوی به آن پرداخته شود.

بحث استقلال مالی استان از مهمترین ویژگیهای تمرکز زدایی تلقی می‌شود ولی این موضوع نیازمند ویژگی‌های خاصی از لحاظ منابع درآمدی استان در رابطه با خود و در رابطه با کل کشور می‌باشد. به طور کلی به نظر نمی‌رسد شرایط فعلی کشور و تقسیم بندی موجود آن زمینه مناسبی را از لحاظ تأمین منابع درآمدی استان مهیا کرده باشد. از لحاظ وسعت جغرافیایی استانهایی بسیار بزرگ و استانهایی بسیار کوچک می‌باشند. استان خراسان در حدود ۲۰ درصد از وسعت کشور را به خود اختصاص داده است ولی استان کهگیلویه و بویراحمد حدود ۱ درصد از مساحت کشور را شامل می‌شود. از لحاظ درآمدی استان خوزستان درآمد نفت کشور را تأمین می‌نماید ولی استان چهارمحال و بختیاری در تأمین منابع درآمدی حداقل معیشت در تنگنا قرار دارد. از لحاظ شرایط برخورداری و توسعه اقتصادی استان تهران و اصفهان بسیار برخوردار و استانهایی نظیر سیستان و بلوچستان بسیار عقب مانده می‌باشند. از لحاظ جمعیت استان تهران یک چهارم جمعیت کشور را در بردارد لیکن استان ایلام حدود کمتر از یک درصد جمعیت کشور را سکنی داده است. این تفاوتها و ناهمگونی استانها در همه زمینه‌ها مشهود است. برای مثال می‌توان به اختلافات استانها از لحاظ مراکز تولید و مصرف، قطبهای صنعتی، نواحی حاصلخیز و نواحی خشک و کویری و نواحی حاشیه دریا و کوهپایه‌ها، مجاورت با

مبادی ورود و خروج کالا و بازارهای خارجی و ویژگیهای فرهنگی، نژادی، سیاسی، نظامی، معادن و زیربناها همانند شبکه راه‌ها، نیروگاه‌ها، پالایشگاه‌ها، بندر و فرودگاه‌ها و... اشاره نمود. لیست کامل این عدم تعادل‌های بین استانها و بیان آن خود می‌تواند موضوع کتب مختلف باشد که در این جا به همین مقدار اکتفا می‌شود. به طور کلی مبنای درآمد استانها ویژگیهای فوق است اگر به نحوی تأمین درآمدها و تعیین هزینه بر مبنای درآمدهای استان طرح شود مسلماً حرکت به سمت رفع عدم تعادل‌های استانی خواهد بود و در بلند مدت با تمرکز ثروت در مناطق خاص نقشه فضایی کشور به کلی دگرگون خواهد شد.

با توجه به موارد مطرح شده و موارد مطروحه در فصل ۸ برنامه سوم در مورد نظام درآمد- هزینه استان حرکت به سمت جهت‌های مورد نظر بسیار مبهم می‌باشد. به عبارت دیگر حرکت در جهت عدم تمرکز در امور اجرائی و تفویض اختیارات تا حدود زیادی می‌تواند بدون اشکال پیش رود. تفویض اختیار تصمیم‌گیری می‌تواند سبب بهبود وضعیت استان و کاستن از بوروکراسی مربوطه گردد ولی از لحاظ تأمین درآمد استان، تخصیص آن (اعتبارات) و ارائه قواعد توزیع و تخصیص منابع درآمدی به استان از دو محل بودجه‌های استانی و ملی (دولت مرکزی)، پیشنهاد برنامه سوم نابسامانی شرایط فعلی را تشدید می‌نماید. هزینه بر مبنای درآمد برای شرایطی می‌تواند مناسب باشد که همگنی کلی از لحاظ اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، نظامی، جغرافیایی و غیره وجود داشته باشد. تجربیات سالهای اول دهه ۱۳۶۰ در مورد استقرار ستادهای درآمد استانی در استانها نیز حاکی از این عدم موفقیت بوده است که این ستاد مجدداً در برنامه سوم طرح و پیشنهاد شده است. مسلماً اجرایی شدن این طرح نیازمند بازنگری روشهای اجرایی آن براساس طبقه‌بندی استانها از لحاظ نحوه برخورداری از ثروت و درآمد ملی می‌باشد.

به استثنای موارد کلی مطروح در فوق در همین فصل از برنامه پیشنهاد تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان مطرح می‌شود که باید اذعان داشت که چنانچه مباحث درآمد استان را از آن حذف نماییم تا حدود زیادی همان ساختار شورای برنامه ریزی استان را به ذهن متبادر می‌نماید که با تفاوت‌های مختصری از لحاظ وظایف مجدداً طرح می‌شوند. بسیاری از اختیارات تصمیم‌گیری که برای شورای برنامه ریزی و توسعه استان در برنامه مطرح شده عملاً جزو آن دسته از تصمیم‌گیریهایی قرار می‌گیرد که خود استان به تنهایی با اتخاذ آنها توان حل مشکلات مربوطه را ندارد برای مثال می‌توان به بند «ک» تشویق و توسعه سرمایه‌گذارهای مردمی در امور سیاستهای پولی کشور بند (م): تجهیز و جذب پس اندازها در چهارچوب سیاستهای پولی کشور بند (س): توسعه منابع انسانی بند (ع): استقرار نظام تأمین اجتماعی ملی در سطح استان، بند (ف): حل مسائل اشتغال در سطح استان و موارد مشابه اشاره نمود.

علیرغم تمام نکات مثبت عدم تمرکز در تصمیم‌گیری ماده ۷۶ مجدداً این اختیار را از استانها سلب و به عهده دولت مرکزی می‌گذارد در این ماده آمده است عناوین برنامه‌های عمرانی آن دسته از وظایف دولت که نتایج کارکرد آن از محدوده استان فراتر نباشد وظایف استانی اوست که می‌بایست در قالب بودجه استانی تأمین اعتبار شود و به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه ریزی به تصویب هیأت وزیران برسد.

به هر حال با توجه به نکات کلی که ذکر آن رفت و ابهامات موجود در برنامه بر عدم تطبیق مرز و حدود اختیارات استانی و ملی و ویژگیهای ساختاری کشور از ابعاد مختلف به نظر می‌رسد که طرح نظام درآمد- هزینه استان احتیاج به تعمق و تدبیر بیشتری دارد. گرچه نحوه طرح این بحث در برنامه سوم ابهامات زیادی را فراهم نموده و مسایل و مشکلات عدیده‌ای در آن به چشم می‌خورد معذالک به عنوان قدمی در جهت اجرای سیاستهای تمرکز زدایی در اداره امور کشور

می‌باشد که از پیشنهاد‌های جدید برنامه سوم تلقی می‌شود. چنانچه بتوان نقاط ضعف این نظام را بالاخص از لحاظ تأمین و تخصیص درآمد و هزینه استان برطرف نمود می‌توان آن را به عنوان وجه مثبتی از برنامه سوم تلقی کرد.

سامان دهی شرکت‌های دولتی

یکی از نکات مثبت برنامه سوم مورد نظر قرار دادن وضعیت شرکت‌های دولتی است. فصل دوم برنامه سوم اختیارات وسیعی را در این موضوع به هیأت وزیران و هیأت‌های عالی واگذاری می‌دهد. شاید علت این موضوع نداشتن برنامه تفصیلی در این باب است که نحوه برخورد با تک تک شرکت‌های دولتی را معین کند ولی به هر حال چنانچه هیأت دولت و هیأت عالی واگذاری بتواند از اختیارات در نظر گرفته شده به نحو احسن استفاده نماید می‌توان امید داشت که از این طریق بتوان حجم بخش دولتی را کاهش داد. به هر حال گرچه برنامه حاوی نکات ریز این سیاست نیست ولی در مقایسه با برنامه‌های قبل عامل مثبتی در ارزیابی برنامه تلقی می‌شود. ایجاد محدودیت تشکیل شرکت‌های دولتی جدید فقط با تصویب مجلس شورا و محدود کردن شرکت‌های دولتی از انجام هرگونه فعالیت تجاری که در اساسنامه آنها پیش بینی نشده باشد از جمله این موارد می‌باشد.

لغو انحصارات و رفع محدودیتها و رقابتی کردن فعالیتهای اقتصادی

یکی از موارد مورد توجه برنامه سوم تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیتهای اقتصادی می‌باشد. از عمده معضلات اقتصاد کشور وجود انحصارات بزرگ و با نفوذ بخش دولتی و شبه دولتی در مقابل فعالیت بخش خصوصی است که عملاً قدرت تحرک و فعالیت بخش خصوصی را کاهش می‌دهد، چنانچه نتوان با کوچک کردن حجم دولت و واگذاری برخی از فعالیتهای بخش دولتی به بخش غیر دولتی و حذف انحصارات از این طریق قدمی در جهت رقابتی کردن فعالیتهای اقتصادی برداشت می‌توان انتظار رونق فعالیتهای اقتصادی در زمینه‌های مربوطه را داشت. البته این موضوع از ویژگیهای عده‌ای برخوردار است مثلاً لغو انحصارات دولتی در زیربنایها به راحتی قابل اجرا نیستند بلکه گاهی به مصلحت هم نیست. برای مثال موضوع ماده ۳۱ فصل ۴ برنامه در مورد اشتغال بخشهای حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی در خصوص امور حمل و نقل بار و مسافر توسط راه آهن می‌باشد که به نظر نمی‌رسد بتوان حمل و نقل ریلی را به صورت غیرمتمرکز اداره نمود. ولی لغو انحصاراتی نظیر موضوع ماده ۳۲ در زمینه تولید، توزیع، واردات و صادرات دخانیات مثبت ارزیابی می‌شود. موضوع ماده ۳۴ در مورد انجام فعالیتهای مربوط به عملیات پالایش، پخش و حمل و نقل مواد نفتی و فرآورده‌های اصلی و فرعی آن نیز مثبت ارزیابی می‌شود و این فقط در صورتی است که مجدداً این لغو انحصارات نفتی سبب ایجاد بخش انحصارات جدید افراد با نفوذ دولتی که هم اکنون بر بخش نفت از طریق اعمال نفوذ دولتی تسلط کامل دارند نشود.

ماده ۳۶ فصل ۴ دولت را مکلف می‌نماید تا انحصاراتی را که بموجب مقررات و دستورالعملهای دولتی و یا اعطای امتیاز تخصیص منابع ایجاد شده‌اند طی مدت یک سال لغو کند. این سیاست در صورت اعمال فراگیر و توسعه و بسط آن به همه حوزه‌های اقتصادی سبب حصول بهبودیهای زیادی در اقتصاد کشور خواهد شد.

بند ب ماده ۱۲۰ فصل ۱۵ اجازه تأسیس نیروگاه‌های برق را به بخش خصوصی می‌دهد. ماده ۱۲۲ از فصل ۱۶ مجوز ایجاد و بهره برداری برای بخش غیردولتی در زمینه شبکه‌های غیر مادر در بخش مخابرات، شبکه‌های مستقل و

موازی پستی و مخابراتی را صادر می‌نماید. سیاستهایی از این دست که سبب ترغیب فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد شود بسیار حائز اهمیت است.

از جمله رفع محدودیتها می‌توان به ماده ۱۱۳ اشاره نمود. در این ماده آمده است که تنظیم بازار داخلی موجب ممنوعیت صدور نمی‌گردد و صدور کلیه کالاها و خدمات به جز اشیاء عتیقه و میراث فرهنگی و اقلام دامی یا نباتی که جنبه حفظ ذخایر ژنتیک یا حفاظت محیط زیست داشته باشد و کالاهایی که دولت برای تأمین آنها مستقیماً یارانه پرداخت می‌کند مجاز خواهد بود. بیدآباد (۱۳۷۸c) ضمن تحلیل صادرات غیرنفتی در برنامه سوم تصریح می‌نماید که اجرای این سیاست می‌تواند بسیاری از محدودیتهای صادرات را از جلوی پای صادر کنندگان بردارد.

توجه به بازارهای مالی

یکی از ضعفهای مهم اقتصاد ایران ضعف بازارهای غیرمشکل و متشکل مالی است. علی القاعده تقویت سرمایه گذاری نیازمند بسترهای مالی مجهز در کشور است. یکی از موارد مورد توجه برنامه سوم سامان دهی بازارهای مالی می‌باشد. گرچه اساساً با این مقوله در برنامه سوم خیلی قوی برخورد نشده و ایجاد نظامهای حقوقی در زمینه‌های بازار سرمایه و تجارت بدون کاغذ از طریق انجام داد و ستد الکترونیکی به صورت مجموعه‌ای کافی مطرح نشده‌اند ولی می‌توان آن را در زمره نکات مثبت در نظر گرفت به امید این که در مراحل بعدی بتوان به شکل و رونق بازارهای مالی رسید. گرچه این توسعه مستلزم اصلاح کلی و رشد و توسعه سیستم قضائی کشور به عنوان پیش شرط اساسی توسعه و رشد در همه زمینه‌ها می‌باشد. این اصلاحات باید از طیف وسیعی برخوردار باشد و از اصلاح تشکیلات قضائی تا اصلاح قوانین موضوعه و گردش کار اجرایی را در این بخش می‌طلبد.

امنیت اقتصادی

مقوله امنیت اقتصادی یکی از مباحثی است که به راحتی نمی‌توان آن را در یک نوشتار بررسی نمود. زیرا این پدیده انعکاسی از رفتارهای مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، نظامی، و فرهنگی آحاد مختلف مسئولین و سایر افراد که هیچ گونه مسؤولیت اداری نیز ندارند می‌شود. بدین ترتیب به راحتی نمی‌توان ایجاد فضای امن از لحاظ اقتصادی را در قالب برنامه‌های متعارف طرح و ایجاد نمود. بلکه باید شرایط کشور را در طول زمان به گونه‌ای تغییر داد که نهایتاً هر چیزی در جای خود قرار گیرد و کل امور کشور از جنبه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، نظامی، فرهنگی و اجتماعی در روند تحولات با ثبات خود قرار گیرند که با قواعد طبیعی حاکم بر آنها مطابقت دارد. چنانچه این وضعیت با ثبات و منطبق با قانونمندیهای طبیعی ایجاد شود می‌توان انتظار داشت که فضای امن اقتصادی ایجاد خواهد شد.

بیدآباد (۱۳۷۸a) با بررسی برنامه سوم مطرح می‌نماید که می‌توان به این موضوع پی برد که مقوله امنیت اقتصادی از مواردی است که مورد علاقه طراحان این برنامه بوده است. گرچه در برنامه به طور صریح این موضوع مورد بحث واقع نشده است ولی در پیوست آن می‌بینیم که صراحتاً به حفظ امنیت سرمایه گذاری و ارج نهادن به سازندگی و کارآفرینی و حفظ حرمت داراییهای ناشی از راه‌های قانونی و مشروع در بند ۱۰ از فصل اول اشاره می‌شود. سایر سیاستهای کلی و رهنمودهای اساسی که در این پیوست مطرح می‌شوند غالباً به گونه‌ای هستند که اجرای آنها و رسیدن به اهدافی که در ضمن آنها آمده است می‌تواند اقتصاد را به سمت شرایط امن تر اقتصادی سوق دهد. ولی اشکال اساسی

در این است که اینگونه رهنمودهای کلی بیان اجرایی در برنامه نیافته‌اند. به عبارت دیگر می‌بایست برای هر کدام از این رهنمودها ابزارهای اجرایی و قانونی در متن برنامه تعریف می‌شد تا با اجرای آن سیاستها و بوسیله آن ابزار عملاً هدف مورد نظر دست یافتنی می‌گردید. برای مثال رهنمود بند ۱۵ که اشاره بر رعایت دقیق منابع ملی و اصول قانون اساسی و پرهیز از سلطه بیگانگان در جذب منابع خارجی دارد یا برخی بندهای دیگر که رهنمودهایی در این زمینه عنوان می‌کنند احتیاج به بسترهای تشریحی قانونی در برنامه دارند تا بتوانند کاربرد اجرایی داشته باشند و بتواند هدف را از حرف به عمل برسانند.

اکثر سیاستهای کلی در زمینه اقتصادی (فصل ۱)، فرهنگی (فصل ۲) و اجتماعی و سیاسی، دفاعی و امنیتی (فصل ۳) که در پیوست برنامه سوم مطرح هستند غالباً از همین اشکال متأثرند. از قسمت رهنمودهای کلی برنامه در پیوست برنامه سوم نیز همین موضوع را می‌توان استنباط کرد. در متن برنامه می‌توان این موضوع را برداشت کرد که در پشت ذهن طراحان این برنامه توجه به امنیت اقتصادی به معنی اصلاح ساختار اقتصادی و اجتماعی و اداری کشور و سوق دادن اقتصاد به شرایطی که بخش خصوصی در آن فعالتر و بخش دولتی از قدرت انحصار کمتری برخوردار و مداخله دولت در امور قیمت گذاری کالاها و خدمات کمتر و نظامهای اجرایی کارا تر و شفاف تر و سیاستهای پولی و ارزی و مالی روشنتر است، می‌باشد. ولی به هر حال به نظر نمی‌رسد که این تمهیدات برای تأمین امنیت اقتصادی کفایت نماید. زیرا به نظر می‌رسد اصلاح ساختار اقتصاد در ایران خیلی باید ریشه‌ای تر و عمیق تر مد نظر قرار بگیرد تا بتواند به هدف خود نزدیک تر شود. علت این امر را شاید در استمرار ناکاراییهای مختلف در نظام دید که به مدت دو دهه در اثر شرایط مختلف سیاست گذاریها عملاً وضعیتی ایجاد شده که با اعمال سیاستهای تلویحی نمی‌توان آثار آنان را از بین برد بلکه فقط جرح و تحول اساسی و پایه‌ای در بسیاری از زمینه‌ها می‌تواند اثرات سیاستهای گذشته را محو نماید. احتمالاً بخشی از این مشکلات باید در سندهای دیگری مجزا از برنامه‌ها طرح شوند.

نتیجه‌گیری و توصیه سیاستی

مطالبی که صریحاً و یا تلویحاً به آنها اشاره شد هر کدام نیازمند تحلیل جدا و مفصلی می‌باشد که خارج از حوصله این مقاله است ولی در مجموع به عنوان نتیجه‌گیری باید ابراز داشت که باید دیدگاه مسؤولین و برنامه‌ریزان به ماهیت اقتصاد کشور تغییر یابد تا برنامه‌ریزی اقتصادی مثمر ثمر گردد. آنچه که در سابقه برنامه‌ریزی بعد از انقلاب دیده شده برنامه‌ریزی از نوع دستوری می‌باشد. به این مفهوم که گویا به بخش‌ها و گروه‌های اقتصادی دستور داده شده تا رشد مشخصی را حاصل نمایند. همانطور که ذکر آن رفت این موضوع ساده‌انگاری واقعیت‌های اقتصادی است. بخش خصوصی که بایست عامل اصلی فعالیت‌ها و کارآفرینی در اقتصاد باشد را نمی‌توان با دستورات ارشادی به سمت رشد و توسعه حرکت داد. تا زمانی که دولت خود را قیم بخش خصوصی در کلیه فعالیت‌های اقتصادی می‌داند و با اعمال محدودیت‌ها و سیاست‌های ارشادی سعی بر تعیین خط مشی و تکلیف و راهنمایی بخش خصوصی - چه صریح و چه ضمنی - دارد حرکت‌های مهم اقتصادی در کشور واقع نخواهد شد و تنها زمانی توسعه و رشد اقتصادی اتفاق خواهد افتاد که حاکمیت وظیفه خود را تسهیل امور افراد جامعه، نظارت بر حسن انجام امور و احقاق حقوق افراد بداند و در باقی زمینه‌ها فعالیت خود را به کمترین حد خود برساند و این امر میسر نیست مگر با ایثار حاکمیت.

- بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالشها)، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.
- بیدآباد، بیژن (۱۳۶۲). عدم همبستگی تخصیص اعتبارات عمرانی استانی و شاخصهای محرومیت، دفتر سازمان برنامه و بودجه استان مرکزی، معاونت امور مناطق، سازمان برنامه و بودجه، اراک. <http://www.bidabad.com>
- بیدآباد، بیژن (۱۳۶۳). الگوی آلترناتیوهای رشد و توسعه اقتصادی ایران دورنمای ۱۳۸۱-۱۳۶۵، دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای، معاونت امور مناطق، سازمان برنامه و بودجه، تهران. <http://www.bidabad.com>
- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۹). بررسی اجمالی الگوی اقتصادسنجی کلان برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگ جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسیهای اقتصادی، ۱۳۷۸. تجدید نظر و چاپ مجدد آن در مجله تازه‌های اقتصاد، ماهنامه علمی، اقتصادی و بانکی. مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۸۷، فروردین، صفحات ۴-۷. <http://www.bidabad.com>
- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۳a). اثر مالیه تورمی بر قیمت‌ها و ساختار مالی دولت در ایران (بررسی عملکرد گذشته و تحلیل سناریوهای برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران)، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی. چاپ مجدد در: پژوهشها و سیاستهای اقتصادی، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی سال ۳ شماره ۱ و ۲ پائیز و زمستان ۱۳۷۴ صص ۹۴-۷۲. <http://www.bidabad.com>
- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۷a). روشهای مطالعه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسیهای اقتصادی، کد گزارش ۲۴۰۳۳۱۴. <http://www.bidabad.com>
- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۸a). امنیت اقتصادی در لایحه برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسیهای اقتصادی. تجدید نظر و چاپ مجدد در مجله تازه‌های اقتصاد، ماهنامه علمی، اقتصادی و بانکی. مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۸۹ خرداد ۱۳۷۹، صفحه ۵. <http://www.bidabad.com>
- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۳b). بررسی امکان حصول اهداف کمی کلان برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در بخش دولت، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی. <http://www.bidabad.com>
- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۷b). ریشه‌های عدم توفیق در برنامه‌های پنجساله اول و دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسیهای اقتصادی، آذر، کد گزارش ۲۴۰۳۸۵۹. تجدید نظر و چاپ مجدد آن تحت عنوان: "معضلات اساسی در برنامه‌های اول و دوم" در مجله تازه‌های اقتصاد، ماهنامه علمی، اقتصادی و بانکی. مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۷۷، خرداد ۱۳۷۸، صفحات ۸-۱۲. <http://www.bidabad.com>
- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۸b). برخی ویژگیهای نو و نقاط قوت لایحه برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسیهای اقتصادی. تجدید نظر و چاپ

- مجدد در: تازه‌های اقتصاد، ماهنامه علمی، اقتصادی و بانکی. مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۸۵ بهمن ۱۳۷۸، صص ۴-۵. <http://www.bidabad.com>
- بیدآباد، بیژن (۱۳۷۳c). سنجش اهداف کمی کلان برنامه پنجساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی. <http://www.bidabad.com>
 - بیدآباد، بیژن (۱۳۷۸c). صادرات غیرنفتی در لایحه برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۷۸. تجدید نظر و چاپ مجدد در مجله تازه‌های اقتصاد، ماهنامه علمی، اقتصادی و بانکی. مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۸۵ بهمن، صفحه ۵۸. <http://www.bidabad.com>
 - بیدآباد، بیژن (۱۳۷۳d). یک دهه تحولات نظام بانکی در ایران، مجلس و پژوهش، مجله مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی شماره نهم سال دوم خرداد ۱۳۷۳ ویژه برنامه پنجساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، صفحات ۱۷-۵۲. <http://www.bidabad.com>
 - بیدآباد، بیژن (۱۳۷۸d). نگاهی به ساختار لایحه برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تطبیق آن با قوانین برنامه‌های پیشین، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی. تجدید نظر و چاپ مجدد آن تحت عنوان: "لایحه برنامه پنجساله سوم و قوانین برنامه‌های پیشین" در مجله تازه‌های اقتصاد، ماهنامه علمی، اقتصادی و بانکی. مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۸۳ آذر ۱۳۷۸، صفحات ۹-۶. <http://www.bidabad.com>
 - بیدآباد، بیژن (۱۳۷۸e). نگاهی به فصل اصلاح ساختار اداری و مدیریت لایحه برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی. تجدید نظر و چاپ مجدد آن تحت عنوان: "اصلاح ساختار اداری و مدیریت لایحه برنامه پنجساله سوم" در مجله تازه‌های اقتصاد، ماهنامه علمی، اقتصادی و بانکی. مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۸۳ آذر ۱۳۷۸، صفحات ۱۱-۱۰. <http://www.bidabad.com>
 - بیدآباد، بیژن (۱۳۷۸f). نگاهی به نظام درآمد- هزینه استان در لایحه برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی، کد گزارش ۵۴۰۴۹۲۰. تجدید نظر و چاپ مجدد آن در مجله تازه‌های اقتصاد، ماهنامه علمی، اقتصادی و بانکی. مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۸۵ بهمن ۱۳۷۸، صفحات ۷-۶. <http://www.bidabad.com>
 - کمیجانی، اکبر، بیژن بیدآباد (۱۳۷۳). مروری بر الگوهای پژوهش یافته پیرامون سیاست‌های پولی مناسب جهت تثبیت فعالیتهای اقتصادی در برنامه پنجساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مجلس و پژوهش، مجله مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی شماره ۹ سال ۲ خرداد. ویژه برنامه پنجساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، صص ۹۵-۵۹. <http://www.bidabad.com>
 - کمیجانی، اکبر، بیژن بیدآباد، فرهاد خداداد، محسن نظری (۱۳۶۹) تبیین پولی تورم در ایران و امکان‌پذیری حصول اهداف برنامه اول پنجساله توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، معاونت امور اقتصادی، وزارت

امور اقتصادی و دارائی. چاپ مجدد در شماره‌های مجله اقتصادی، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارائی، شماره ۱، اردیبهشت ۱۳۷۲ صفحات ۴۶-۲۵، شماره ۲ خرداد ۱۳۷۲ صفحات ۲۵-۱۳، شماره ۳ مرداد ۱۳۷۲ صفحات ۱۶-۲. <http://www.bidabad.com>

• کمیجانی، اکبر، بیژن بیدآباد، مریم کیهانی، فریبا شیرخانی (۱۳۶۹). امکان پذیری حصول اهداف برنامه پنجساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در بخش تجارت خارجی، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارائی ۱۳۶۹. چاپ مجدد در شماره‌های مجله اقتصادی، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارائی، شماره ۴ مهر ۱۳۷۲ صفحات ۴۰-۳۳، شماره ۵ آبان ۱۳۷۲ صفحات ۲۶-۹، شماره ۶ دی ۱۳۷۲ صفحات ۳۳-۲۵. <http://www.bidabad.com>

• نظام آمارهای مالی دولت، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.