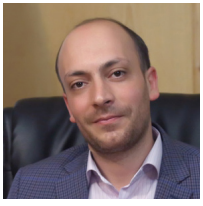
آنچه پیش از تدوین برنامه‌ی هفتم توسعه بایست بدانیم



دکتر
سیدجعفر حسینی

مدیر گروه برنامه توسعه
مرکز پژوهش های
مجلس شورای اسلامی

۱. برخی تصورات نادرست و مفروضات شناختی نادرست درباره‌ی برنامه توسعه

درباره‌ی برنامه توسعه تصورات نادرستی رایج است که شاید اولین گام در اثربخشی برنامه‌های توسعه حل این معضلات شناختی در نزد سیاستگذاران ارشد کشور است.

۱٫۱. برنامه‌ی اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی

یکی از این تصورات نادرست در عنوان برنامه‌های توسعه است: اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی. غفلت از سیاست در عنوان برنامه‌های توسعه در حالی است که عامل محوری در موفقیت یا شکست احکام

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برنامه‌های توسعه نهاد سیاست (اعم از داخلی و خارجی) است. اگر نهاد تنظیمکننده‌ی برنامه توسعه به نقش نهاد سیاست بی‌توجه باشد، قطعا آن برنامه در اجرا با مشکل مواجه خواهد شد، نمونه‌اش ماده ۴ بند پ از برنامه ششم توسعه. در این ماده تکلیف شده که ما باید به سازمان تجارت جهانی ملحق شویم و ذیل این الحاق به دنبال احقاق حقوق خود به ویژه در برابر کشورهای توسعه‌یافته باشیم، حال آنکه در زمان تصویب این قانون ما در زیر سخت‌ترین تحریم‌های بین المللی به ویژه از سوی آمریکا قرار داریم و همزمان کشورهایی چون آمریکا و اسرائیل هم عضو این سازمان هستند و با توجه به هویت سیاسی ما و وجود مخالفت امثال این کشورها، امکان چنین عضویتی برای ایران حداقل در بازه ۵ ساله مورد نظر وجود نداشت. عملی نشدن این حکم هیچ ارتباطی به توانمندی و کارآمدی دولت و مسئولین ندارد و درست ناشی از بی‌توجهی به نقش نهاد سیاست در برنامه است. در واقع، تعیین تکلیف پیش‌شرط‌های سیاسی مرتبط با عضویت ایران در این سازمان در اختیار نهاد مجری برنامه توسعه نیست ولی قانونگذار بدون توجه به این مهم تکلیفی را به سازمان مجری توسعه تکلیف می‌کند که از همان ابتدا با توجه به شرایط سیاسی کشور امکان تحقق آن تقریبا صفر است. موارد مشابه دیگری نیز می‌توان در این خصوص یافت. در واقع، برنامه های توسعه ما توجه چندانی به موقعیت جغرافیایی کشور ما، گفتمان سیاسی و محدودیت‌ها و فرصت‌های برآمده از این گفتمان سیاسی و موارد مشابه دیگر ندارند.

۱٫۲. توزیع رانت به معنای توزیع فساد است.

تصور نادرست دیگر در درک عمومی ما از رانت است: توزیع رانت به معنای توزیع فساد است. رانت در ذهن ما عموماً معنایی منفی دارد، در حالی که اساساً در اقتصاد خلق ارزش با دو روش ممکن است: ۱. کار و فعالیت مولد. ۲. آنچه که ماحصل یک نوع تمایز باشد، که درواقع تداعی کننده همان مفهوم رانت است که می‌تواند قالب‌های طبیعی یا اعتباری داشته باشد. حال نکته مهم آن است که نقش دولت و برنامه توسعه اساسا تصمیم‌گیری و تعیین تکلیف درخصوص همین رانت‌ها است، این که رانت به کدام سازمان، گروه ها، افراد و به چه میزان اختصاص یابد مساله محوری در برنامه‌های توسعه است. بنابراین برنامه توسعه موفق برنامه ای است که بتواند الگوی مناسبی در توزیع رانت داشته باشد و نه لزوما حذف رانت! اتفاقا زمانی که یک کشور نیازمند برنامه توسعه است به معنای آن است که هنوز ساز و کارهای تخصیص منابع در این کشور نمی‌تواند بدون دخالت دولت مسیر معقولی را برای توزیع رانت‌ها بیابد و در عین حال که رانت‌های گسترده ای در اقتصاد توزیع می‌شود، منافع عمومی به همان اندازه حداکثر نمی شود.

۱٫۳. برنامه توسعه باید با تجمیع آراء و نظرات بخش‌های مختلف دولتی و غیردولتی و ذی‌نفعان تنظیم شود.

چنانچه بیشتر بیان شد، برنامه توسعه بر محور توزیع رانت توسط دولت تنظیم می‌شود، با وجود این، طبیعی است که اگر برای تخصیص رانت از همه‌کس نظرخواهی کنیم، هرکس به نفع خودش پیشنهاد بدهد و رانت را برای سازمان خویش

بخواهد. برای آنکه رانت در مسیر اهداف برنامه مؤثر باشد، دولت به‌عنوان نهاد اجرا باید کاملاً به‌صورت از بالا به پایین آن را تنظیم و اجرایی نماید و اگر از این مهم شانه خالی کند و از تبعات آن واهمه داشته باشد، هیچ موقع برنامه توسعه اجرایی نخواهد شد.

۲. کارکردهای برنامه توسعه

۲،۱. هماهنگی بین ارکان حکومت

در هر حکومت ارکان مختلفی وجود دارند، نقش‌های متفاوتی ایفا می‌کنند، در عرصه‌های گوناگون سیاست می‌گزارند و آن‌را اجرا می‌کنند. اما چالش از آنجا شروع می‌شود که موضوعات فرابخشی که عموما متولی واحدی ندارد و هماهنگی بالایی میان ارکان مختلف حکومت برای پیگیری آنها نیاز است زمین می‌مانند. اتفاقا توسعه کشور در بسیاری از موارد نیازمند حل این موضوعات و چالش‌ها است. برنامه‌های توسعه ابزار مناسبی جهت حل و فصل این موضوعات است.

۲،۲. اولویت‌گذاری

اصولا به برنامه‌های توسعه در کشورهایی توجه می‌شود که در آن‌ها انبوهی از مشکلات و چالش‌ها در برابر منابع محدود خودنمایی می کند. بنابراین، مهم ترین کارکرد دولت امکان دسته‌بندی و اولویت‌گذاری میان چالش‌های مختلف است و برنامه‌های توسعه یکی از اصلی ترین ابزارهای این کارویژه است. به صورت طبیعی، هرگروه و نهادی ادعا دارد که اولویت کشور هموست؛ کار برنامه توسعه این است که تعیین تکلیف کند

روی کدام موارد تمرکز کنیم و رانت‌ها را به سوی آنها سوق دهیم، مسئولیت این امر را هم دولت باید بپذیرد و آن را اجرا کند.

۲،۳. توانمندسازی دولت

عموما یکی از چالش های اصلی کشورهای در حال توسعه ضعف بدنه بروکرات و توان کارشناسی ضعیف بخش عمومی در پیگیری ماموریت‌های ملی است. برنامه های توسعه امکان شکل گیری جزایر شایستگی را در درون انبوهی از بروکرات‌های ناکارآمد این کشورها فراهم می‌کنند. البته به موازات آن، ذیل قانون برنامه توسعه می‌توان در جهت ارتقای قابلیت‌های بدنه بروکرات دولتی به ویژه در ارتباط با جذب نخبگان، بسترسازی برای اصلاح قوانین مرتبط با استخدام در بدنه دولتی، مشارکت عمومی و خصوصی و ... تدابیری داشت. اما مهم‌ترین کارکرد برنامه‌های توسعه در این ساحت، ایجاد فضایی برای شکل‌گیری جزیره شایستگی در ساختارهای ناکارآمد دولتی کشورهای در حال توسعه است.

۲،۴. تعادل بینِ بخشی

در بسیاری حیطه‌ها مثل حیطه‌های اجتماعی و محیط‌زیستی، میان علت و معلول فاصله زمانی وجود دارد، لذا به‌عنوان مثال ممکن است نتیجه یک تصمیم بیست سال بعد بروز کند. از این رو محققان در فرآیند آمایش سرزمین به ایجاد تعادل بینِ بخشی توجه جدی دارند تا از اتخاذ تصمیم‌هایی با منافع کوتاه‌مدت اما هزینه‌های بلندمدت اجتناب شود. در واقع، این کارکرد جزء جدیدترین کارکردهای برنامه های توسعه است و مساله اصلی آن

حل برخی کژکارکردی‌های برنامه‌های توسعه به ویژه در خصوص موضوعات زیست محیطی و یا تمرکزگرایی است.

۳. احکام برنامه‌ای و غیربرنامه‌ای

به‌واسطه مفروضات نادرست ذهنی، در برنامه‌های توسعه بسیاری احکام نامرتبط با کارکردهای اصلی یک برنامه توسعه وجود دارد. با یک حصر عقلی می‌توان احکام برنامه‌های توسعه را به دو بخش احکام مرتبط و احکام نامرتبط با موضوع برنامه توسعه (احکام برنامه‌ای و احکام غیربرنامه‌ای) تقسیم کرد.

در احکام غیربرنامه‌ای به اولویت‌بندی، تعادل بین بخشی، تصمیم‌گیری و ... پرداخته نمی‌شود و از مصادیق آن می‌توان به احکام بودجه‌ای (مرتبط با دخل و خرج سالانه دولت)، احکام اصلاح ساختار سازمانی نهادهای دولتی، احکام تعیین قیمت محصولات، احکام خاص و موردی مالیاتی، تعرفه‌ای و ... اشاره کرد. متأسفانه در برنامه ششم توسعه شاهد وجود چنین احکام غیربرنامه‌ای بودیم، مانند: بند ج ماده ۸۷ یا ماده ۱۵. در تمام این موارد ما قوانین موضوعه و مختص به خود را پیشتر مصوب کرده‌ایم، اما در برنامه‌های توسعه مجددا و بعضا خلاف مصوبات قوانین موضوعه، قانون جدید تصویب کرده‌ایم. از طرف دیگر برخی از مواد قانون برنامه توسعه کشور شبیه به آیین‌نامه‌های اجرایی می‌شوند که بسیار عجیب است.

لازم به ذکر است که مطابق فرایندهای مرسوم تدوین و ارسال یک لایحه به مجلس، تمام پیشنهادهایی که بناست در هیات دولت در خصوص آنها تصمیم‌گیری شود و به عنوان لایحه به مجلس ارسال شود، نخست باید از کمیسیون تخصصی مربوط

به خود عبور کنند تا بعد از آن در هیأت دولت مطرح شوند؛ اما حسب یک عرف نانوشته، قانون بودجه و قانون برنامه توسعه نیاز به طی کردن چنین مسیری ندارد و مستقیما در هیأت وزیران مطرح می‌شود. حال با توجه به چالش های پیشین و عدم وجود معیار مشخصی برای تمایز احکام برنامه‌ای از احکام غیربرنامه‌ای، در زمان تنظیم برنامه‌های توسعه، دستگاه‌های اجرایی مختلف هم که می‌دانند اگر از مسیر رسمی پیش بروند احتمالا نخواهند توانست به مقصود مورد نظر خود به ویژه در موضوعات غیربرنامه‌ای دست یابند، بهترین محمل برای تخصیص رانت‌های کشور به خود را قانون برنامه توسعه می‌بینند، چرا که با تصویب آن، می‌توانند پنج سال از اختصاص منابع مصوب به خودشان و یا دریافت جواز کار مشخصی مطمئن باشند. این مثال نمونه ای از دلایلی است که چرا علیرغم آنکه برنامه‌های توسعه کارکردهای اصلی خود را در حکمرانی کشور ما ندارد و مجموعه تحقق احکام آن زیر ۵۰ درصد است، باز هم دستگاه‌های مختلف در زمان تصویب به آن توجه جدی دارند.

این در حالی است که شاید بتوان گفت قانون برنامه توسعه اگر به صورت دقیق تنظیم شده باشد، می‌تواند کارکردهای زیر را محقق نماید: الف. چارچوب و حدود تدوین قوانین موضوعه کشور را حسب اهداف برنامه تعیین می‌کنند، نه خود قوانین موضوعه را. ب. از تعدد اسناد راهبردی متعدد در کشور جلوگیری کند و بحث هایی نظیر سیاست صنعتی و یا آمایش سرزمین را در درون احکام خود تعیین تکلیف کند. ج. تکلیف نهادهای موازی‌کار را مشخص کند تا تعدد در نهادها روند انجام امور را طولانی و مختل نکند.

■ اکبر هاشمی رفسنجانی، اولین مجری برنامه توسعه پس از انقلاب اسلامی

