

برنامه ریزی توسعه اقتصادی از نگاه علی اکبر نیکوآقبال

به گزارش سایت خبری پرسون، مطمئناً آدم و حوا فقط در چند روز اول زندگی خود بدون برنامه و برنامه ریزی خوشبخت زندگی کرده اند. آنها با اولین برخورد با سرما و گرما و یا کمبود مواد غذایی متوجه شده اند که برای بقای خود در زندگی باید برنامه ریزی نمایند. برنامه ریزی اگر چه در خمیره انسان وجود دارد و همواره در طول تاریخ بشری همراه با او بوده است ولی دانش برنامه ریزی بعد از جنگ جهانی اول و دوم در راستای بازسازی مناطق جنگ زده مورد توجه جدی قرار گرفت.

نتایج مثبت و نسبتاً خوبی که در ترمیم و بازسازی مناطق جنگ زده به دست آمد موجبات برخورد علمی را با برنامه ریزی فراهم نموده است. از آن تاریخ تاکنون ده ها و صدها کتاب و تحقیق در زمینه های معنا، مفهوم، فرایند، دانش و تجربیات به دست آمده نوشته شده و برنامه و برنامه ریزی توسعه اقتصادی به یکی از عناوین درسی و شاخه های تحصیلی در دانشگاه ها ارتقا پیدا کرده است.

شایان ذکر است که علم اقتصاد از ۲۵۰ سال پیش به اینطرف رابطه خوب و صلح آمیزی با برنامه ریزی نداشته است زیرا واژه برنامه ریزی و عملکرد آن با برنامه ریزی اقتصاد ملی و دولتی شده و مالکیت مطلق دولت بر منابع و عوامل تولید همراه بوده است. موفقیت های بزرگ علم اقتصاد کلاسیک، نئو کلاسیک و نئو نئو کلاسیک در عصر حاضر و این امر که همین علم اقتصاد توانسته است ۷ میلیارد انسان را به رفاه و شرایط نسبتاً خوب زندگی سوق دهد باعث شده است که هنوز هم اقتصاد دانانی یافت شوند که هر گونه دخالت و حتی اثرگذاری دولت مثلاً در باب برنامه ریزی اقتصاد ملی را رد نمایند.

بالاخره همین علم اقتصاد بود که توانست نتایج درخشان انقلاب صنعتی را رقم بزند و شرایط کار در انگلستان را که کودکان روزانه ده تا چهارده ساعت کار می کردند را انقلاب گونه متحول نماید. اکنون هم کشورهای یافت می شوند که به شدت از عنوان نمودن واژه برنامه ریزی ملی و برنامه ریزی پنج و بیست ساله پرهیز می کنند اگر چه در همین کشورها، ده ها و صدها موسسات علمی تحقیقات عمیق و گسترده ای در موضوعات فرایند تحولات فناوریانه، زیست محیطی، مردم شناسانه و شاخه های مختلف توسعه اقتصادی به انجام می رسانند و طرح ها و استراتژی های دورنمایی کوتاه مدت تا چندین ده ساله را منتشر می نمایند. مطمئناً می توان گفت بسیاری از کشورهای پیشرفته، سیاست ها و تصمیماتی اتخاذ می نمایند که در کنه، عمق و نتایج آن، برنامه ریزی های عمیقی نهفته می باشد. البته بسیاری از کشورهای پیشرفته و یا حتی اکثریتی از آنها برنامه یکساله به نام بودجه دولت را طراحی، تصویب و به اجرا می گذارند. این موضوع در مورد برنامه های پنج ساله هم به نحوی صادق می باشد.

بگذارید یادی از گوناوار میردال کارشناس سوئدی بکنم که به مدت یک دهه در دهه های ۱۹۵۰ و ۶۰ میلادی از طرف سازمان ملل به پاکستان آمد و تحقیقات مفید و گسترده ای در مورد عقب ماندگی کشورهای جهان سوم به خصوص کشورهای آسیای جنوب شرقی به عمل آورد و همه را منتشر و در دسترس جهانیان قرار داد. او در همان زمانها گفت کشورهای عقب مانده در جهان سوم از واژه برنامه ریزی در تمام وجوه آن استفاده می نمایند و سعی می کنند که نشان دهند طبق نقشه و برنامه ریزی توسعه اقتصادی عمل می نمایند در حالی که آنها از برنامه ریزی واقعی و حقیقی، فاصله زیادی دارند. همانطور که عنوان گردید برنامه ریزی بازسازی مناطق جنگ زده در جنگ های اول و دوم جهانی و به تبع و به موازات آن، برنامه های ۷ ساله اول و دوم در ایران که نتایج نسبتاً خوبی هم به همراه داشت موجبات رشد و اهمیت برنامه های عمرانی را در ایران فراهم نمود. اوج شکوفائی برنامه ریزی های پنج ساله در برنامه سوم عمرانی ایران نمایان گشت که بلا استثنا تمام متغیرها، معرف ها و یا شاخص های اقتصاد کلان کشور مانند ثبات قیمت ها، رشد اقتصادی و اشتغال و غیره نتایج مثبتی را به همراه داشت.

احتمالاً می توان گفت که برنامه ۵ ساله چهارم در ایران هم موفقیت آمیز بود. ولی رشد ناگهانی و سرطان گونه قیمت های جهانی نفت در ۱۹۷۳م و ورود این درآمدهای دلاری هنگامی که به اقتصاد ایران ضربه بسیار سنگینی به برنامه پنجم عمرانی و توسعه اقتصاد ملی وارد کرد و موجب شد تا بیماری هلندی ضربه غیر قابل تحملی را به اقتصاد ایران و برنامه پنج ساله پنجم وارد کند. اواخر این برنامه پنج ساله پنجم و در ابتدای برنامه ششم مصادف با انقلاب و استقرار نظام ج.ا.ا. می گردد. شکست فاحش برنامه ریزی پنج ساله پنجم در تحقق شاخص های اقتصاد کلان موجب شد که برنامه ریزی و سازمان برنامه در اولین سال انقلاب منحل اعلام شود و چندین ماه مطبوعات و جراید کشور به طور متمادی از عدم کارآئی برنامه ریزی و سازمان برنامه سخن بگویند. هنوز چند ماهی از اخبار و اعلان عمومی شکست برنامه ریزی و سازمان برنامه نگذشته بود که ناگهان سیاست تغییر مسیر داد و همان سال یعنی سال ۱۳۵۹ به سال برنامه ریزی نامگذاری گردید.

شاید ضروری باشد توضیح کوچکی در خصوص بیماری هلندی یا مصیبت منابع داده شود که در سال ۱۹۵۶ در هلند رخ داد و هلند در همان سال این بیماری را شناسائی و از وقوع بیشتر آن جلوگیری نمود. البته این بیماری و طرز کار آن در همان تاریخ شناسائی و از وقوع مجدد آن در سال ها و دهه های بعد در بسیاری از کشورهای نفتی مانند فنلاند و کویت و غیره جلوگیری گردیده است. ولی جای تعجب است که تمام سعی و کوششهای دولت و حکومت ایران در دوران پسا انقلاب نتوانسته است از عواقب بیماری هلندی مانند تورم جلوگیری و به دنبال آن نیز سایر شاخص های اقتصادی مانند رکود را از اقتصاد ایران دور نماید.

نیکو اقبال همچنین درباره تحولات برنامه‌ریزی در سطح جهانی اظهار کرد: بعد از اینکه برنامه ریزی های جامع در آلمان نتوانست انتظارات را برآورده نماید و نتایج آزمایشی برنامه ریزی جامع در دهه ۱۹۷۰ با شکست هایی مواجه شد، برنامه‌ریزی جامع کنار گذاشته شد و تمرکز برنامه ریزی به سوی برنامه ریزی فعالیت‌های منطقه‌ای و مجموعه پروژه ها و افزایش بهره وری معطوف شد اما در ایران هنوز هم به این آگاهی نرسیده ایم و حتی برنامه بیست ساله منتهی به ۱۴۰۴ تنظیم شده است که دستاورد مهمی نداشته و زمان زیادی از آن نیز باقی نمانده است.

از طرف دیگر ما در برنامه چهارم و پنجم توسعه اقتصادی اجتماعی پسا انقلاب، رشد اقتصادی ۸.۵ درصد برنامه ریزی و تعیین کرده بودیم که ۲.۵ درصد آن مربوط به افزایش بهره‌وری بوده است. اما وقتی هیچ کدام از آنها محقق نمی شود یعنی برنامه‌ریزی تا این حد خطا دارد که رشد اقتصادی ۸.۵ درصد در نهایت در حد ۲ تا ۳ درصد تنزل و رشد بهره‌وری نیز به ۰.۵ درصد کاهش پیدا می نماید، این برنامه نشان می دهد که خطا و ایرادات زیادی داشته است.

وی در ادامه، به تعریف برنامه ریزی پرداخت و گفت، برنامه ریزی عبارت است از تعیین اهداف و سیاست های مشخص برای رسیدن به اهداف تعیین شده در یک دوره زمانی و مکانی و شرایط ثابت مشخص. او گفت: بین برنامه‌ریزی و تئوری یک تفاوت اساسی وجود دارد. تئوری یا نظریه رابطه علت و معلولی را نشان می دهد، یعنی برای مثال می گوید اگر تقاضای کل بیشتر از عرضه کل باشد تورم ایجاد می‌شود. اما برنامه‌ریزی هدفگذاری می‌کند و مثلا هدف تورمی را صفر در صد تعیین می کند. طبیعی است که ثبات اقتصادی و پولی و یا تورم صفر در صد اجازه نمی دهد سیاستهای پولی و مالی انبساطی به کار گرفته شود لذا سیاست کسر بودجه صفر و سیاستهای پولی شدیداً منقبضانه اتخاذ می شود یعنی عدم افزایش پایه پولی و نقدینگی و همچنین یک نرخ بهره بانکی متمایل به افزایش مد نظر قرار می گیرد.

بنابراین برنامه ریزی از سه قسمت مهم یعنی تعیین اهداف مشخص، تعیین سیاست ها و تدابیر مشخص و بالاخره رعایت شرایط و داده های ثابت و در زمان و مکان معین تشکیل می گردد. داده های ثابت در برنامه ریزی بسیار مهم هستند ولی ما همیشه فکر می کنیم که داده‌های متغیر یعنی سیاست‌هایی که ما را به هدف می رسانند مهم تر هستند. داده های ثابت به طرز عجیب و غریبی اهداف برنامه را محدود می کنند. نگاه کنید به داده های ثابت مانند FATF که چگونه محدودیت های انتقال پول و سرمایه گذاری به کشور را محدود و یا تعیین می کند.

کلا ما نمی توانیم برنامه ریزی صحیح و موفقی داشته باشیم اگر این سه دسته از عوامل و اجزا برنامه، نامشخص و مبهم باشند و یا در طول زمان دائماً در حال تغییر و تحول باشند. در این صورت، برنامه ریزی ثابت به انعطاف پذیر تبدیل می شود که در حقیقت ارزش وجودی خود را جهت رسیدن به اهداف ثابت و معین از دست می دهد.

از دیگر تعاریف برنامه ریزی می توان به تعریف بر مبنای مراحل برنامه ریزی اشاره نمود که از پنج مرحله تشکیل می شود.

مرحله اول شناخت وضعیت موجود می باشد که اطلاعات وضعیت گذشته تا زمان حال را اندازه گیری و تداوم آن را به آینده برآورد، طراحی و پیشنگری می نماید:

مرحله دوم تعیین وضعیت مطلوب در آینده است که اهداف و شاخص های مطلوب اقتصادی را در پایان دوره برنامه مد نظر قرار می دهد یا تعیین می نماید. این اهداف می توانند با ارقام پیشنگری شده از گذشته به حال و به آینده مغایرت داشته باشند. بنابراین مرحله سوم طبیعتاً تجویز سیاستها و تدابیر اجرایی است که باید ما را از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب تعیین شده متحول نماید.

بالاخره در مرحله چهارم، به نظارت و کنترل برنامه می رسیم که نتایج واقعی و به دست آمده در طول برنامه را با اهداف میان برنامه مقایسه و نتیجه مطلوب و یا انحراف از میان برنامه را اعلام می نماید. شایان ذکر است که نظارت و کنترل در طول زمان برنامه یا در میانه و در وسط برنامه انجام می گردد. بنابراین اگر نتایج میان برنامه مثبت باشد تدابیر گذشته تداوم می یابند و اگر نتایج و دست آوردهای به دست آمده ناکافی و نا متناسب باشند در این صورت تجدید نظر در برنامه در حال اجرا، منجر به تجدید نظر در تدابیر و سیاست های گذشته و یا حتی در اهداف تعیین شده در برنامه اولیه می گردد.

اصلاحات جدید در میان برنامه ما را به مرحله اول برنامه ریزی برگشت می دهد. از این طریق، دایره مراحل برنامه ریزی بسته و تداوم پیدا می نماید.

نکته دیگری که در پایان بحث برنامه ریزی مایلیم به آن اشاره و تاکید کنم مقایسه و بررسی تعداد اهداف کمی یک برنامه با تعداد تدابیر و سیاستها می باشد. مهم آن است که بدانیم با یک ابزار و تدبیر می توان حداکثر به یک هدف کمی دسترسی پیدا نمود. در این حالت برنامه ریز هیچ گونه انعطاف و حق انتخاب ندارد. اگر تعداد ابزار و سیاستها متنوع و گسترده و متقابلاً تعداد اهداف کم و محدود باشند برنامه ریز دارای حق انتخاب و انعطاف می گردد لذا برنامه ریز می تواند ابزار و یا سیاستها و تدابیر را به دلخواه ترکیب، کم و زیاد و یا جایگزین نماید. و بالاخره اگر اهداف دارای تعدد و گوناگونی زیاد باشند مانند برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در ایران در این صورت چون تعداد ابزار بسیار محدود است یعنی فقط یک ابزار پولی مالی در اختیار برنامه ریز می باشد در این صورت تحقق همزمان همه اهداف غیر ممکن می گردند. به زبان ساده ما فقط یک آبیابش در اختیار داریم که با آن باید یک باغچه را آبیاری کنیم.