خراسان روزنامه صبح ایران
پنجشنبه ۲۴ دی ۱۳۹۴ . ۳ ربیع الثانی ۱۴۳۷ . شماره ۱۹۱۶۷

نقد ۷ دهه برنامه‌های توسعه در گفت‌وگو با جمشید پژویان

این نوع برنامه‌نویسی در دنیا منسوخ شده است

هیچ جای دنیا سازمان حمایت از تولیدکننده نداریم

غیاثی - دکتر جمشید پژویان، استاد اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی و رئیس سابق شورای رقابت است. البته او را بیشتر به عنوان تئوریسین طرح هدفمندی یارانه ها در دوران وزارت اقتصاد شاگردش، شمس الدین حسینی، می شناسند. با این حال اوخود منتقد نحوه برآورد درآمدهای طرح هدفمندی وجزئیات اجرای این طرح بزرگ است. پژویان که تحصیلات اقتصاد خود را در دانشگاه ایالتی یوتا به پایان رسانده و متخصص بخش عمومی است در جریان تدوین برنامه ششم توسعه رئیس یکی از کمیته ها و عضو سه مورد از شوراهای تدوین برنامه بوده است. البته اوتاکید می کند که این جلسه ها بیشتر به شناخت وضع موجود به عنوان اولین گام برنامه‌ریزی گذشته است. پژویان نظام برنامه نویسی در کشور را منسوخ و ناکارآمد و در تحلیل برنامه های گذشته اکثرآنها را شکست خورده می داند. اومعتقد است تا مشکلاتی نظیر غیرعملیاتی بودن بودجه رفع نشود و به پویا بودن اقتصاد در برنامه ها توجه نشود این برنامه ها نتیجه ای نخواهد داشت. در ادامه خلاصه ای از نظرات پژویان در مورد برنامه ششم که در گفتگو با خراسان مطرح شده است را می خوانیم.

■ با اطمینان می‌گویم که از این ۱۰ برنامه هیچکدام به ۵۰ درصد اهداف خود هم نرسیده‌اند. عکس: صادق ذباح

محور گفتگو در مورد برنامه ششم است. مخصوصا با توجه به تخصص و تجربه جنابعالی در حوزه بخش عمومی و موضوعات پرحاشیه مربوط به انحلال سازمان حمایت در برنامه ششم، نظر جنابعالی در این خصوص چیست؟

در مورد برنامه ششم؛ ما می دانیم که چه ۵ برنامه قبل از انقلاب وچه ۵ برنامه بعد از انقلاب صرفا یک سری دلنوشته بوده است. در این برنامه‌ها مجموعه‌ای از شعارها واهداف مشخص می‌شود وهمین که یک یا دو سال می‌گذرد، به شدت فاصله از اهداف زیاد می‌شود. با اطمینان می‌گویم که از این ۱۰ برنامه هیچکدام به ۵۰ درصد اهداف خود هم نرسیده‌اند.

■ نمی توان از ۵ سال قبل اقتصاد را پیشگویی کرد

دلیل این موضوع هم این است که این نوع برنامه نویسی در دنیا منسوخ شده است. معمولا استراتژی های کلی تعیین شده و بعد با سیاستگذاری هایی پویا سعی می شود طی دوران برنامه با برنامه های بودجه و ... به استراتژی ها نزدیک شوند. به دلیل پویایی اقتصاد باید سیاستگذاری ها پویا باشند. اقتصاد از دوران مختلف تورم، رکود و ... عبور می‌کند به همین دلیل نمی توان از ۵ سال قبل اقتصاد را پیشگویی کرد. ایراد و اشکال اساسی برنامه نویسی در ایران و علت شکست آن ۱۰ برنامه همین موضوع است. این برنامه ها حتی از این جهت که ابزاری برای کنترل مسیر وجهت گیری های دولت هم باشد موفق نبوده اند. می توان از طریق مجلس ورسانه‌ها دولت را موظف به حرکت در مسیر مشخص کرد. اما به دلیل اینکه دولت بودجه عملیاتی ندارد این موضوع هم میسر نیست. نظارت وقضاوت بر اینکه آیا دولت برنامه ها را درست انتخاب کرده، انتخاب ها بر اساس هزینه فایده بوده و آیا بهترین پروژه ها برای دوره ۵ ساله انتخاب شده یا خیر نیازمند وجود بودجه عملیاتی است. اما متاسفانه هنوز هم درک درستی از بودجه عملیاتی در دولت وجود ندارد.

■ هدفگذاری رشد ۸ درصدی باعث اتلاف منابع می شود

تا زمانی که من در جلسات حضور داشتم هدفگذاری کلی برنامه بر سه موضوع معطوف بود. یکی رشد ۸ درصدی بود که به نظر من بسیار دور از دسترس است و در نتیجه این به معنای آن است که برنامه هیچ فایده ای ندارد. اگر هدفی را تعیین کنید که بدانید قابل دستیابی نیست باعث اتلاف منابع می شود. فرض کنید که یک سیبل را در فاصله یک کیلومتری گذاشته اید و می خواهید با یک تفنگ معمولی هدف را بزنید. واضح است که گلوله های شما هدر می رود و به هدف هم نمی رسد. این هم یک ایراد مهم دیگر برنامه است. البته بدنه سازمان برنامه بسیار تلاش کرده تا جایی که ممکن است به واقعیت ها بپردازد به همین دلیل در شوراها خیلی روی شرایط موجود تاکید کرده اند تا بتوانند نقاط قوت و ضعف را از آن استخراج کنند.

■ انحلال سازمان حمایت از دولت قبل مطرح بود

اما از نقطه نظر قیمت گذاری و انحلالی که سوال کردید؛ در واقع در انتهای دولت قبلی، طی آخرین مصوبات هیئت دولت، انحلال سازمان حمایت و همچنین سازمان تنظیم مقررات (بخش قیمت گذاری وتعرفه آن) برای ادغام در شورای رقابت مطرح بود. حتی بعد از تغییر دولت هم قرار بود بخش مربوط به قیمت گذاری جدا شود. لذا این مباحث مطرح بوده و هست، دلیل آن هم این است که هیچ توجیهی برای وجود چنین سازمانی وجود ندارد. این سازمان بنا بر ضروریات زمان جنگ تشکیل شد. در آن زمان به این خاطر که شورای رقابت و سازمان و تشکیلاتی وجود نداشت و به خاطر یارانه ای که به بعضی از تولیدکنندگان داده می شد، ضرورت ایجاب می کرد که بر قیمت آنها نظارت شود. چرا که تولیدکنندگان با یارانه تولید می کردند و وقتی برای تولید یارانه پرداخت می شود، ایجاب می کند که سازمانی برای نظارت وجود داشته باشد. لذا سازمانی شکل داده شد تا این وظیفه را انجام دهد.

■ هیچ جای دنیا سازمان حمایت از تولید کننده نداریم

اما طبق معمول دولت هر چیزی که ایجاد می کند گسترش می دهد. به جای اینکه این سازمان بهینه یا بعد از انجام وظایف منحل شود، سیستم بوروکراتیک آن را گسترش می دهد. لذا سازمان تبدیل شد به سازمانی با اسم عجیب و غریب حمایت از تولیدکننده و مصرف کننده که قیمت گذاری هم می کند! اینطور چیزی در دنیا وجود ندارد. البته همه جا سازمان حمایت از مصرف کننده وجود دارد که وظیفه اش آن است که هر زمان به دلیل عدم تقارن اطلاعات، اجحافی به مصرف کننده شد به این تشکیلات مراجعه کند - که این تشکیلات در برخی مناطق NGO است - و حق مصرف کننده استیفا شود. اما چیزی به اسم حمایت از تولیدکننده نداریم. چون تولیدکننده بهتر از هر کس دیگری از خودش حمایت می کند. همچنین هیچ جای دنیا هم به تولیدکننده یارانه داده نمی شود. چون باید در فضای رقابتی فعالیت کند و موضوعیت ندارد که به اسم حمایت از تولیدکننده به او یارانه داده شود. علاوه بر همه اینها موضوع قیمت گذاری چه ربطی به این سازمان و تشکیلات دارد؟

این تشکیلات به دلیل قدرتی که برای خودش ایجاد کرده بود، با قدرت خودش را نگه داشته و گسترش می داد تا به قدرت خود بیفزاید. این جهتی است که در تمام دولت ها و تشکیلات دنیا وجود داشته و دارد. فقط در دنیا موانعی در مسیر آنهاست؛ از جمله رسانه ها و مجلس و ... که ما اینچنین موانعی نداریم. به همین دلیل اینها می توانند بتازند. اما در مورد اینکه قرار است قیمت ها آزاد شود؛ مطابق قانون و دانش اقتصاد، اصولا مکانیزم بازار باید قیمت را تعیین کند. مگر اینکه درجه تمرکز زیاد شده و انحصار ایجاد شود. اگر انحصار قابل شکستن باشد باید انحصار را شکست و این هم وظیفه نهادی مثل شورای رقابت است. اما اگر انحصار قابل شکستن نباشد - مثل مخابرات - نیاز به رگولاتور و تنظیم کننده دارد. اگر انحصاری نباشد اصلا دلیلی وجود ندارد که دولت قیمت گذاری کند. این کاری که دولت طی سال ها می‌کرده به معنی اختلال جدی در کارایی اقتصادی است.

به دلیل پویایی اقتصاد باید سیاستگذاری ها پویا باشند. اقتصاد از دوران مختلف تورم، رکود و... عبور می کند به همین دلیل نمی توان از ۵ سال قبل اقتصاد را پیشگویی کرد. ایراد و اشکال اساسی برنامه نویسی در ایران و علت شکست آن ۱۰ برنامه همین موضوع است

یادداشت

حبیب نیکجو
economic@khorasannews.com

«درمان گریزی» اقتصاد ایران

«برنامه های توسعه اجرا نمی شوند» این مسئله ای است که از آغاز تجربه برنامه نویسی در کشور با آن مواجه بوده ایم. در تبیین علل این مشکل می توان دو دسته علت را مطرح نمود: دسته اول علل ناظر به مرحله برنامه ریزی است و دسته دوم به مرحله اجرا باز می گردد. اگر چه این تقسیم بندی دقیق نیست و این دو دسته، هم پوشانی با یکدیگر دارند اما ما را در فهم عملیاتی نشدن برنامه های توسعه کمک می کنند. در زمینه علل دسته اول باید گفت که نگاه آرمانی به برنامه، نادیده گرفتن مفهوم هزینه فرصت در برنامه ریزی و عدم وجود اولویت بندی در برنامه های توسعه از مهم ترین چالش ها هستند. وجود این مشکلات می تواند برنامه ها را «عمل ناپذیر» کند. هرچند که دولت تنظیم کننده این برنامه ها و مجری آن باشد، باز هم بعید است که بتوان به آرمان های ذکر شده در برنامه توسعه رسید. با این حال، دلایل دوم بسیار مهم تر و مغفول مانده تر از دلایل دسته اول است. این دسته علل می گوید، علت اصلی ناکامی برنامه به مرحله اجرا باز می گردد. یعنی اگر فرض کنیم که برنامه نوشته شده می تواند کشور را به توسعه برساند، سوال اساسی اینجاست که آیا خوب بودن برنامه، ضامن اجرای آن است؟

مسلم است که پاسخ منفی است. برای روشن شدن بحث به مثال زیر توجه کنید. فرض کنید یک بیمار نزد متخصص ترین پزشک و شورای پزشکی رفته است و نسخه قطعی درمان در دسترس وی است. در این شرایط، اگر فرد به نسخه اطبا عمل نکند، هیچ امیدی به بهبود وی نیست. هرچند که بهترین نسخه را در دست داشته باشد. شاید بی ربط نباشد که بگوییم وضعیت اقتصاد ایران شبیه به این بیمار درمان گریز است. البته یک تفاوت عمده میان «درمان گریزی» اقتصاد ایران و درمان گریزی فرد بیمار وجود دارد. چرا که درمان گریزی فرد بیمار ناشی از رفتار غیرعقلایی وی است اما «درمان گریزی» اقتصاد ایران برآیند رفتارهای عقلایی[۱] بازیگران اقتصاد ایران است.

در شرایط فعلی اقتصاد ایران، قواعد بازی به گونه ای شکل گرفته است که برآیند رفتارهای اقتصادی به نتیجه ای نامناسب ختم می شود. برای روشن ترشدن می توان به سازوکار تصویب اصلاحیه قانون مالیات های مستقیم اشاره کرد. یکی از بندهای این قانون وضع مالیات بر نقل و انتقالات مسکن بود. در این طرح قرار بود مالیاتی بر نقل و انتقالات مسکن وضع شود که نرخ مالیاتی با گذشت زمان کم می شد و به صفر می رسید. متن قانون به گونه ای تنظیم شده بود که نقدهای علمی اندکی بر آن وارد بود و عموم متخصصان متعهد حکم به فواید زیاد آن برای اقتصاد ایران دادند. با این حال طبیعی بود که بخش نامولد اقتصاد ایران با این طرح مخالفت کند. چرا که بدون شک بازنده اصلی این طرح دلالان مسکنی هستند که با ایجاد نوسانات زیاد در بازار مسکن، سود می برند و ضررهای فراوانی به اقتصاد ایران می زنند. با این حال، این طرح که می توانست جلوی افزایش قیمت مسکن را بگیرد، با رای مخالف نمایندگان مجلس کنار گذاشته شد. دکتر توکلی، نماینده مردم تهران درباره این تصمیم مجلس گفته بود که لابی های سنگینی در این باره صورت پذیرفته بود.

این تصمیم، نمایشی آشکار از مشکلات اجرای برنامه در کشور است. هرچند برنامه های توسعه کشور خوب باشند، اما تا زمانی که وجود کانون های قدرت و ثروت نادیده گرفته شوند، تصمیم ها به سرانجامی نمی رسند. چرا که هرجایی که بخواهد اصلاح شود، منفعتی به خطر می افتد و هر گاه که منفعتی به خطر افتد، صدایی در می آید و هر قدر این صدا قدرت داشته باشد، مسیر توسعه کشور را مختل می سازد. اما مبارزه با کانون های قدرت و ثروت کار آسانی نیست که از عهده مجلس، دولت یا حتی قوه قضاییه برآید. بلکه برای مقابله با آن عزم نظام را می طلبد. عزمی که باید آن را در ناامیدی از فرآیند فعلی اقتصاد و امید به تغییر اساسی بنیادهای اقتصادی جست و جو کرد.

[۱] البته مراد از رفتار عقلایی آن چیزی است که در علم اقتصاد آمده است و بار معنایی ندارد.