

## پلان‌گذاری اقتصادی و نقاط قوت و ضعف آن در افغانستان

نجیب‌الله کریمی\*

چکیده

با توجه به تفاوت‌های موجود بین کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، سرعت‌بخشیدن به فرایند توسعه بسیار حایز اهمیت است. تدوین پلان‌های مناسب به فرایند توسعه اقتصادی سرعت می‌بخشد. اگر اصلاحات ساختاری و زیربنایی همگام با توسعه اقتصادی ایجاد نشود، رشد با کندی مواجه می‌شود. با پلان‌گذاری مؤثر می‌توان اصلاحات ساختاری و نهادی لازم را برای دست‌یابی به توسعه اقتصادی انجام داد. افغانستان هم به عنوان یک کشوری در حال توسعه، به تدوین و تطبیق این پلان‌ها ضرورت دارد. به این منظور، روند پلان‌گذاری اقتصادی در افغانستان باید مورد توجه و بازبینی قرار بگیرد. یکی از راه‌های مؤثر برای اصلاح و رشد این روند، بررسی نقاط قوت و ضعف پلان‌های اقتصادی در کشور است. در این مقاله، با روش توصیفی-تحلیلی مبتنی بر منابع کتابخانه‌ای و الکترونیکی، به مفهوم و ویژگی‌های پلان‌گذاری اقتصادی پرداخته شده و نقاط قوت و ضعف آن در افغانستان بررسی شده است. نتیجه نهایی این است که پلان‌گذاری اقتصادی رابطه مستقیم با توسعه اقتصادی دارد و تشخیص نقاط قوت و ضعف آن بر موفقیت آن مؤثر است.

\* ماستر آمار اجتماعی و اقتصادی.

کلیدواژه‌ها: پلان‌گذاری، پلان‌گذاری اقتصادی، نقاط قوت، نقاط ضعف، توسعه

اقتصادی، پلان‌های اقتصادی افغانستان.

## مقدمه

پلان‌گذاری از نیمه اول قرن بیستم میلادی رواج یافته است. در عصر حاضر، جایگاه پلان‌گذاری برای هر واحد اقتصادی - اعم از خانوار، مؤسسه تولیدی و یا بازرگانی - و دولت روشن است؛ زیرا آن‌ها دریافته‌اند که می‌توانند از طریق پلان‌گذاری از امکانات در دسترس استفاده بهتری نمایند و با دقت و سرعت بیش‌تر به اهداف و خواسته‌های خود برسند؛ بنابراین، پلان‌گذاری برای تصمیم‌گیران اقتصادی ابزار ارزشمندی به شمار می‌رود. با پلان‌گذاری مستمر می‌توان از عهده موانع جدی، مانند عدم دسترسی به منابع کافی و عقب‌ماندگی‌های تکنولوژیکی، برآمد (موسوی جهرمی، ۱۳۸۸: ۲۶۰).

پلان‌گذاری اقتصادی از طریق فراهم‌ساختن چارچوب تحلیلی برای ساختار اقتصادی، به سیاست‌گذاران اجازه می‌دهد که دورنمای اقتصادی را با در نظر گرفتن محدودیت‌ها و مشکلات موجود تهیه کنند. دست‌یابی به مجموعه‌ای از روابط به هم وابسته و سازگار برای کل اقتصاد، سیاست‌گذاران را قادر می‌سازد که به بررسی آثار مستقیم و غیر مستقیم یک سیاست خاص بپردازند.

نبود پلان‌گذاری دقیق و مناسب باعث ناامنی و عدم ثبات در اقتصاد کشور خواهد شد: تورم بالا خواهد رفت، تولیدات کم خواهد شد، سرمایه‌گذاران سرمایه خود را از کشور بیرون خواهند کرد، سرمایه‌گذاری خارجی کم خواهد شد، بیکاری افزایش خواهد یافت، عدالت اجتماعی برقرار نخواهد شد، سرمایه‌ها و ظرفیت‌ها به جای این‌که در قسمت تولیدات برود، بیش‌تر در قسمت دلالی و واسطه‌گری پیش خواهد رفت، صادرات کم خواهد شد و حضور در بازارهای جهانی را از دست خواهیم داد، رکود در کشور فراگیر خواهد شد و در نهایت جامعه را به سوی فروپاشی سوق خواهد داد.

تدوین یک پلان دقیق و کارا، مستلزم شناسایی نقاط قوت و ضعف پلان‌های ارائه‌شده است تا از این طریق از فرصت‌های بیرونی به خوبی استفاده شده و تهدیدهای آن کاهش داده شود. شناسایی نقاط قوت و ضعف یک سازمان پلان‌گذاری، نقش مهمی در موفقیت‌های بعدی آن دارد. بدون شناخت دقیق از عوامل داخلی (نقاط قوت و ضعف) یک مرکز پلان‌گذاری و درک عمیق از وضعیت اجتماعی و اقتصادی یک جامعه، تدوین و تطبیق یک پلان مؤثر ناممکن است. این نقاط قوت و ضعف را می‌توان از چگونگی ترتیب و برآیند تطبیق پلان‌های قبلی به خوبی دریافت.

افغانستان هم به عنوان یک کشور در حال توسعه، نیاز مبرم به پلان‌گذاری دقیق در عرصه اقتصادی و انکشافی دارد. حالا این سؤال مطرح می‌شود که چگونه می‌شود این گونه پلان‌گذاری را انجام داد و از کم‌ترین امکانات مالی و تخنیکی، بیش‌ترین بهره را برد؟ فرضیه‌های ما در این تحقیق این است که پلان‌گذاری به فرایند توسعه اقتصادی کشور سرعت می‌بخشد و یک پلان اقتصادی مؤثر زمانی تدوین می‌شود که پلان‌گذاران نقاط قوت و ضعف موجود را به صورت دقیق شناسایی کنند.

از آن‌جا که موضوع پلان‌گذاری اقتصادی در افغانستان تا هنوز جایگاه علمی و اساسی خود را پیدا نکرده است، اهمیت زیادی به آن داده نمی‌شود؛ بنابراین، تحقیقاتی بسیار اندک پیرامون آن انجام شده که آن‌هم به صورت موردی و تک‌جانبه است. در این تحقیق سعی شده است که به این موضوع به صورت علمی و همه‌جانبه پرداخته شود و اهمیت آن از طریق بررسی نقاط قوت و ضعف پلان‌های اقتصادی در کشور بازگو شود. هدف از این تحقیق، بیان اهمیت و ضرورت ترتیب پلان‌های اقتصادی مؤثر برای رشد و توسعه اقتصادی افغانستان است.

این مقاله دارای چهار بخش است. در بخش نخست، پلان‌گذاری اقتصادی و ویژگی‌های آن مورد بررسی واقع شده است. در بخش دوم، به تعریف و اهمیت عوامل داخلی (نقاط قوت و ضعف) یک سازمان و یا یک پلان پرداخته شده است. در بخش سوم، مرور مختصری بر تاریخچه پلان‌گذاری اقتصادی در افغانستان صورت گرفته است و سرانجام، در بخش پایانی، نقاط قوت و ضعف پلان‌های اقتصادی در کشور مورد بحث و تحلیل قرار گرفته است.

## ۱. پلان‌گذاری اقتصادی

### ۱-۱. تعریف پلان‌گذاری اقتصادی

با وجود نفوذ زیاد پلان‌گذاری در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های اقتصادی، هنوز هم تعابیر و تفاسیر متفاوتی از مفهوم آن ارائه می‌شود. پلان‌گذاری اقتصادی همواره با واژه‌هایی نظیر سوسیالیسم، کمونیسم و توسعه اقتصادی همراه بوده است.

گروهی هر نوع دخالت دولت را پلان‌گذاری اقتصادی نامیده‌اند. برخی از پلان‌گذاری اقتصادی به عنوان مدیریت بهتر تقاضای کل و یا اعمال بهتر سیاست‌های پولی و مالی یاد می‌کنند. گروهی از طرفداران پلان‌گذاری، آن را راه و روش بهتر و کارا تر جهت نیل به اهداف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و یا حتی نظامی می‌خوانند (موسوی جهرمی، ۱۳۸۸: ۲۶۲).

دکتر غلامحسین مصاحب در کتاب دائرةالمعارف فارسی، پلان‌گذاری اقتصادی (طراحی اقتصادی)

را به صورت زیر تعریف کرده است:

«اصطلاحی است در اقتصاد جدید که حاکی از نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی و رهبری آنها است به وسیله هیأت ذی صلاحیت (معمولاً دولت) به منظور نیل به هدف‌هایی که صلاح جامعه در آنها شمرده می‌شود. از زمانی که حکومت و دولت به وجود آمده است، طرح نقشه‌ها و پلان‌های اقتصادی نیز مورد توجه بوده است، و مثلاً در مصر قدیم، یونان و روم، دستمزدها و قیمت‌ها تحت نظارت بوده است. در قرون وسطی، تنظیم قیمت‌ها و دستمزدها به وسیله اصناف بازرگان و ارباب حرف به عمل می‌آمد. در قرون ۱۶ و ۱۷، ملت‌های جهان می‌کوشیدند که از طریق فعالیت‌های مستقیم و یا تشویق و تنظیم فعالیت‌های خصوصی، تجارت خارجی و صنایع داخلی خود را توسعه دهند و بر ثروت خود بیفزایند.» (مصاحب، ۱۳۵۶: ۱۶۲۲)

«در ادوار اخیر، مدیریت اقتصادی در اجرای پلان‌های سنگین رژیم‌های سوسیالیسم و کمونیسم و فاشیسم نقش حیاتی داشته است، و برای مللی هم که تابع این رژیم‌ها نیستند، اهمیت فراوان دارد. وقوع جنگ خود به خود همه فعالیت‌های خصوصی را تابع یک فعالیت ملی قرار می‌دهد، و بدین گونه، طراحی اقتصادی ملی را تقویت می‌کند. طراحی اقتصادی ممکن است متضمن نظارت‌های مستقیم باشد (مثلاً در جیره‌مندی و در تعیین حدود قیمت‌ها، اجاره‌بها و دستمزدها)، و نیز ممکن است غیر مستقیم انجام گیرد (مانند سیاست پولی و مالی).» (مصاحب، ۱۳۵۶: ۱۶۲۲)

«مایکل تودارو<sup>۱</sup>، پلان‌گذاری اقتصادی را این گونه تعریف می‌کند:

«تلاش آگاهانه‌ای است که توسط یک سازمان مرکزی برای تحت تأثیر قراردادن، جهت دادن و یا در مواردی حتی کنترل تغییراتی که در متغیرهای اصلی اقتصادی (نظیر محصول ناخالص داخلی، مصرف، سرمایه‌گذاری، پس‌انداز و غیره) یک کشور یا یک منطقه معین در طول زمان و بر طبق مجموعه هدف‌های از پیش تعیین شده، صورت می‌گیرد.» (تودارو، ۱۳۶۳)

پروفسور «آرتور لوئیس<sup>۲</sup>» اصطلاح پلان‌گذاری را در قالب شش مفهوم بیان می‌کند:

۱. فرضیه‌های اقتصادی بسیار زیادی وجود دارد که در آنها از اصطلاح پلان‌گذاری در تعیین عوامل جغرافیایی، ایجاد واحدهای مسکونی، سینما و غیره استفاده شده است. گاهی از این نوع پلان‌گذاری به عنوان پلان‌گذاری شهری و کشوری و گاهی مطلق پلان‌گذاری استفاده می‌کنند. (قره‌باغیان، ۱۳۷۱:

(۸۷۱-۸۷۲)

1. Todaro.
2. Arthur Lewis.

۲. پلان‌گذاری به معنای آن است که دولت در صورت داشتن درآمد، آن‌ها را در آینده مصرف می‌کند.

۳. اقتصاد پلان‌گذاری شده، اقتصادی است که در آن واحدهای تولیدی، منابعی را مورد استفاده قرار می‌دهد که شامل منابع انسانی، مواد اولیه و تجهیزات تخصیص یافته به آن است و مرجع مرکزی، نوع تولید، توزیع و از همه مهم‌تر تخصیص منابع اقتصادی را از طریق سهمیه‌بندی برای این بخش اقتصاد مشخص می‌کند.

۴. پلان‌گذاری در مواردی به معنای تعیین اهداف تولید از سوی دولت است، خواه این تولید در بخش خصوصی صورت گرفته باشد و خواه در بخش دولتی. برخی از دولت‌ها از این نوع پلان‌گذاری به صورت پراکنده یا در مورد یک یا چند بخش تولید صنعتی و خدمات که از اهمیت ویژه‌ای در اقتصاد برخوردارند، استفاده می‌کنند.

۵. گاهی پلان‌گذاری به معنای تخصیص مطلوب منابع اقتصادی مانند ارز خارجی، نیروی کار، مواد اولیه و سایر منابع در میان شعبات و بخش‌های مختلف است.

۶. اصطلاح پلان‌گذاری در مواردی برای توصیف وسایل و حربه‌های دولت برای تحرک درآوردن بخش خصوصی در مسیر اهداف از پیش تعیین شده اقتصادی به کار می‌رود.

«فردینان زوئیک»<sup>۱</sup> اصطلاح پلان‌گذاری را صرفاً در مورد پلان‌گذاری اقتصادی، آن‌هم پلان‌گذاری برای اهداف کلان اقتصادی، قبول دارد. وی اعتقادی به پلان‌گذاری شهری و پلان‌گذاری برای بخشی از اقتصاد ندارد. از نقطه نظر وی، پلان‌گذاری به معنای پلان‌گذاری همه‌جانبه اقتصاد ملی است. زوئیک پلان‌گذاری را عامل مهمی در تمرکز اقتصادی ملی و نمایانگر آن تمرکز می‌داند (قره‌باغیان، ۱۳۷۱: ۸۷۱-۸۷۲).

به نظر پروفیسور «رابیس»<sup>۲</sup>، پلان‌گذاری اقتصادی عبارت از کنترل کلی ابعاد فعالیت‌های بخش خصوصی در تولید و تجارت خارجی است (همان).<sup>۱۳۹۴</sup>

## ۲-۱. تعریف عمومی پلان‌گذاری اقتصادی

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، پلان‌گذاری اقتصادی یکی از ابزارهای مهم برای دستیابی به نرخ رشد بالاتر و سطح زندگی بهتر است. پلان‌گذاری را می‌توان کوششی آگاهانه

1. Ferdinan Zweig.

2. Rabis.

برای هماهنگ‌سازی ساختن تصمیم‌گیری‌های اقتصادی در درازمدت دانست که هدف آن جهت‌دادن و سرعت‌بخشیدن به توسعه یک کشور است. این فرایند، متضمن انتخاب هدف‌های اجتماعی، تعیین هدف‌های کمی، اشاعه و انتشار اطلاعات و همچنین سازمان‌دهی چارچوبی برای اجرا، هماهنگی و نظارت بر پلان است (افشاری، ۱۳۹۴: ۵).

هر پلان اقتصادی در واقع مجموعه‌ای از فعالیت‌های اقتصادی را دربرمی‌گیرد که به طور متمرکز آن‌ها را هماهنگ و در جهت دستیابی به اهداف مشخص اقتصادی جامعه هدایت می‌کند (موسوی جهرمی، ۱۳۸۸: ۲۶۴-۲۶۵).

با کمی تعمق می‌توان دریافت که برای نتیجه‌بخش بودن پلان‌گذاری اقتصادی و دستیابی به اهداف آن نباید فقط جنبه اقتصادی آن در نظر گرفته شود؛ زیرا پلان‌گذاری اقتصادی اصولاً دارای دو جنبه کلی شامل محتوا و صورت است.

### ۱-۲-۱. محتوای پلان‌گذاری

محتوای پلان‌گذاری را شناخت علمی جامعه می‌سازد؛ بدین معنا که برای محتوای پلان‌گذاری باید تحقیقات و مطالعات زیادی انجام شود و به مباحث نظری انواع رشته‌ها (مانند جامعه‌شناسی، آمار، مدیریت، علوم سیاسی و ...) اشراف داشت تا از جامعه و مکانیزم‌های درون جامعه شناخت علمی به دست آید. برای آن‌که پلان‌گذاری به نحو مطلوب و صحیح صورت گیرد، ضروری است دانشمندان، اندیشمندان و نظریه‌پردازان در حوزه‌های مختلف علوم و به‌ویژه در حوزه علوم اجتماعی، در پلان‌گذاری مشارکت داشته باشند؛ بنابراین، محتوای پلان‌گذاری را نمی‌توان در یک مبحث خلاصه نمود؛ زیرا به حوزه‌های مختلف علوم مرتبط می‌شود.

### ۱-۲-۲. صورت پلان‌گذاری

صورت پلان‌گذاری شامل روش‌های کار پلان‌گذاری، تکنیک‌های کار و چگونگی ارتباط متغیرها با یکدیگر است. در این زمینه برای آن‌که کار پلان‌گذاری به نحو مطلوب و صحیح صورت گیرد، لازم است از تکنسین‌های پلان‌گذاری استفاده شود.

یک تکنسین خوب پلان‌گذاری می‌تواند پلان اقتصادی کلان طراحی کند؛ ولی این پلان در صورتی مفید و نتیجه‌بخش خواهد بود که یک گروه از متخصصین نظری در همه زمینه‌ها از جمله اقتصاد، جامعه‌شناسی، مدیریت، علوم سیاسی و ... به طور مستمر در حال تحقیق و مطالعه باشند تا پلان‌گذار از نتایج مطالعات این گروه استفاده نماید و آن نتایج را در فرایند پلان‌گذاری ملحوظ دارد.

### ۳-۱. ویژگی‌های پلان‌گذاری اقتصادی

به طور کلی، مطرح می‌شود که پلان‌گذاری اقتصادی باید دارای مجموعه‌ای تدوین و طراحی شده از طرح‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازگار با یکدیگر باشد و برای اجرای آن تفویض اختیار و تخصیص منابع صورت گیرد؛ بنابراین، ویژگی‌های مهم پلان‌گذاری اقتصادی عبارتند از (موسوی جهرمی، ۱۳۸۸: ۲۷۱-۲۷۳):

#### ۳-۱-۱. طراحی و تدوین مجموعه‌ای از طرح‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازگار با یکدیگر

طراحی و تدوین مجموعه‌ای از طرح‌های سازگار با یکدیگر در حوزه‌های مذکور برای رسیدن به آنچه مطلوب تشخیص داده شده است، لازم می‌باشد.

در طراحی و تدوین برنامه:

نخست، هدف‌های کلان و اساسی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، توسط مقام‌های مسئول تعیین می‌شوند. این هدف‌ها که در واقع چارچوب اصلی پلان و محدودیت‌های آن را بیان می‌کنند، جهت‌گیری فعالیت‌ها و اقدام‌ها یا سیاست‌های دولت را روشن می‌سازند. البته در هر پلان هدف‌های جزئی و تفصیلی متعددی نیز تعیین می‌شوند.

دوم، توانایی‌های جامعه از نظر تولید و توزیع کالاها و خدمات شناسایی می‌شوند. بدیهی است که اشتباه در برآورد توانایی‌های جامعه، به هریک از دو شکل، کوچک‌نمایی یا بزرگ‌نمایی، مخاطره‌آمیز است؛ زیرا اگر توانایی‌ها و امکانات به طور کامل شناسایی نشوند، بخشی از امکانات جامعه بدون استفاده می‌مانند و یا اتلاف می‌شوند. در این صورت، رشد تولید و حرکت به سوی توسعه کندتر شده و یا حتی متوقف می‌شود. از طرف دیگر، چنانچه امکانات جامعه بیش از مقدار واقعی برآورد شود، اقدام‌های توصیه‌شده در پلان دچار اختلال شده و دست‌یابی به هدف‌ها غیر ممکن خواهد شد و منابع زیادی از دست خواهد رفت.

#### ۳-۱-۲. اجرا و تفویض اختیار برای اجرای برنامه

برای اجرای پلان باید مسئولیت هرکس و اندازه آن و این‌که چه وظیفه یا وظایفی را باید بر عهده بگیرد، مشخص و معین می‌شود. به علاوه، لازم است مشخص شود که چه مقررات، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی یا قوانین جدید نیاز است و یا چه تغییری در مقررات و آیین‌نامه‌های موجود باید داده شود تا حصول مطلوب‌ها امکان‌پذیر و یا ساده‌تر شود. هم‌چنین، باید سازمان‌دهی و تشکیلات

کشور نیز بازرگاری شود و سازمان‌هایی که ساختار نامناسب دارند، اصلاح و یا با نهادهای مناسب‌تری جایگزین شوند.

### ۱-۳-۳. تخصیص منابع

تخصیص منابع از پایه‌های اصلی پلان‌گذاری اقتصادی می‌باشد که به دو شکل مالی یا پولی و فیزیکی مطرح است.

برای حصول اهداف پلان، منابع مالی کافی باید وجود داشته باشد؛ بنابراین، در پلان‌گذاری اقتصادی، پلان‌گذاری مالی به منظور از بین بردن عدم تعادل بین عرضه و تقاضا در تمام بازارها و محاسبه هزینه‌ها و منافع طرح‌های مختلف اقتصادی و اجتناب از فشارهای مالی توری، ضروری است.

هم‌چنین، در پلان‌گذاری اقتصادی، پلان‌گذاری فیزیکی به منظور ارزیابی دقیق از تمام منابع موجود در اقتصاد از قبیل مواد اولیه، سرمایه، نیروی انسانی و ... و تعیین چگونگی استفاده از این منابع، امر مهمی است. هدف از پلان‌گذاری فیزیکی این است که امکان رویارویی با تنگناها به حداقل برسد تا اقتصاد بتواند در دوره زمانی مورد نظر به اهداف خود دست یابد.

## ۲. عوامل داخلی سازمان (نقاط قوت و ضعف)

اگر ما یک سازمان پلان‌گذاری را در نظر بگیریم، به صورت طبیعی یک سری فرصت‌ها و تهدیدها و هم‌چنان نقاط قوت و ضعف متوجه آن است. نقاط قوت و ضعف از طریق ارزیابی محیط داخلی شناسایی می‌شوند؛ در حالی که فرصت‌ها و تهدیدها به وسیله ارزیابی محیط خارجی تعیین می‌شوند (Dysvn, ۲۰۰۴). محیط داخلی و خارجی از متغیرهایی تشکیل شده‌اند که به ترتیب داخل و بیرون سازمان هستند و مدیریت سازمان هیچ‌گونه اثر کوتاه‌مدتی بر این متغیرها ندارد (Hvbn et al, ۱۹۹۹).

عوامل داخلی که در قالب نقاط قوت و ضعف مطرح می‌شوند، تعیین می‌کنند که آیا سازمان قادر خواهد بود از فرصت‌ها بهره‌گیرد و در همان حال از تهدیدها دوری‌گزیند. به وسیله بررسی عوامل داخلی سازمان، نقاط ضعف و محدودیت‌های سازمان به‌ویژه مواردی که عملکرد را تحت تأثیر قرار می‌دهد، شناسایی می‌شود. این بررسی، ظرفیت و پتانسیل پاسخ‌گویی سازمان از جمله ساختار سازمانی، برنامه‌ها، اختیارات و خط‌مشی‌هایی را که برای نیل به اهداف لازم است، تأمین می‌نماید (رسولی و صالحی، ۱۳۹۱: ۱۱۵-۱۱۶).

به عبارت دیگر، عوامل داخلی عواملی هستند که مربوط به درون شرکت یا سازمان هستند و برخلاف عوامل خارجی، در کنترل مدیریت سازمان می‌باشند (اعرابی و همکاران، ۱۳۹۳: ۲۷).



به منظور ارزیابی منابع و ظرفیت‌های سازمان باید تمام فعالیت‌های مختلف سازمان در نظر گرفته شود و نقشی که آن‌ها در ایجاد مزیت و اجرای استراتژی بازی می‌کنند، درک شود. در فرایند بررسی عوامل داخلی، توجه به تنگناهای سازمانی لازم است؛ اما نباید محدودیت‌های مطلق را بر استراتژی حاکم کرد؛ چرا که موفقیت بلندمدت سازمان در گرو رشد و توانایی‌های جدید خواهد بود. هدف از تجزیه و تحلیل محیط داخلی، درک و فهم عمیق یک کسب و کار است (آکر<sup>۱</sup>، ۱۳۸۴).

## ۲-۱. نقاط قوت

از بین عوامل داخلی، عوامل قوت عواملی هستند که نسبت به گذشته سازمان، نسبت به متوسط صنعت یا نسبت به رقبای آن برای سازمان مزیت به حساب می‌آیند. نقاط قوت سازمان شامل مهارت‌ها و توانایی‌هایی است که سازمان را قادر می‌سازد تا استراتژی‌هایش را به درستی و به خوبی طراحی و اجرا کند. باید توجه داشت که استراتژی‌های گوناگون، نیازمند مهارت‌ها و توانایی‌های متفاوتی هستند (اعرابی و همکاران، ۱۳۹۳: ۲۷).

اگر نقاط قوت سازمان به گونه‌ای باشند که تعداد زیادی از رقبای آن‌ها برخوردار باشند، نقاط قوت معمولی هستند که سازمان را در بهترین حالت در وضعیت برابری رقابتی قرار می‌دهند و سازمان می‌تواند با استفاده از آن‌ها به عملکرد اقتصادی عادی دست یابد. اگر نقاط قوت منحصر به سازمان بوده یا در تعداد کمی از رقبای وجود داشته باشد، می‌توان گفت که سازمان به شایستگی متمایزی دست یافته است که برای هر سازمانی قابل دست‌یابی نیست. با داشتن چنین قابلیت‌هایی، سازمان از مزیت رقابتی برخوردار می‌شود و اگر مزیت رقابتی سازمان به گونه‌ای باشد که در محیط، بازار و میدان رقابت دوام بیش‌تری داشته و توسط سایر رقبای به راحتی تقلید نشود، در آن صورت به یک مزیت رقابتی پایدار تبدیل خواهد شد.

## بنیاد اندیشه

تاسیس ۱۳۹۴

## ۲-۲. نقاط ضعف

در مقابل عوامل قوت، عواملی ضعف تلقی می‌شوند که سازمان توانایی انجام آن‌ها را ندارد؛ در حالی که قبلاً می‌توانست انجام دهد یا رقبای اصلی این توانایی را دارند. کهنگی و فرسودگی ماشین‌آلات، فقدان منابع مالی و غیره از آن جمله هستند. نقاط ضعف، مهارت‌ها و توانایی‌هایی هستند که سازمان به خاطر عدم برخورداری از آن‌ها نمی‌تواند استراتژی‌هایی را انتخاب و اجرا کند تا از مأموریت سازمانی حمایت شود. یک سازمان در مقابله با ضعف‌های خود باید جهت کسب نقاط قوت

1. Acker.

لازم برای طراحی و اجرای استراتژی‌های حمایت‌کننده از مأموریت خود، سرمایه‌گذاری کند (همان). سازمان‌هایی که در شناسایی و غلبه بر ضعف‌شان با شکست مواجه می‌شوند، احتمالاً از عدم مزیت رقابتی رنج می‌برند. یک سازمان وقتی دارای عدم مزیت رقابتی است که استراتژی‌های ارزشمندی را که سازمان‌های رقیب اجرا می‌کنند، نمی‌تواند اجرا کند. چنین سازمانی باید شاهد عملکرد اقتصادی پایین‌تر از حد معمول باشد.

فرایند ارزیابی یا بررسی عوامل داخلی سازمان مشابه و موازی فرایند ارزیابی عوامل خارجی (فرصت‌ها و تهدیدها) است. برای تعیین قوت‌ها و ضعف‌های سازمان باید نمایندگان، مدیران و کارکنان تمام سازمان نقشی فعال ایفا کنند. فرایند بررسی عوامل داخلی سازمان (در مقایسه با بررسی عوامل خارجی سازمان) برای کارکنان فرصت بیش‌تری به وجود می‌آورد تا بتوانند رابطه‌ی شغل، دایره و واحد خود را با کل سازمان بهتر درک کنند و در نتیجه، وظایف خود را بهتر انجام دهند.

بررسی عوامل درونی سازمان مستلزم گردآوری، دسته‌بندی و ارزیابی اطلاعات مربوط به عملیات است. برای این کار باید با استفاده از رویکرد وظیفه‌ای عوامل داخلی (قوت و ضعف سازمان) را که نقش حیاتی در موفقیت سازمان دارند، شناسایی نموده و به آن‌ها اولویت داد؛ به‌گونه‌ای که مهم‌ترین مجموعه نقاط قوت و ضعف سازمان را تعیین کرد. پس از این‌که با مشارکت مدیران و کارکنان در قالب رویکرد وظیفه‌ای، قوت‌ها و ضعف‌های داخلی شناسایی شدند، در یک ماتریکس مورد ارزیابی قرار می‌گیرند تا وضعیت سازمان از نظر برخورداری از قوت یا ضعف در آینده مشخص شود.

در عوامل داخلی، مواردی که در رویکرد وظیفه‌ای مورد بررسی قرار می‌گیرند، عبارتند از: مدیریت، بازاریابی، مالی / حسابداری، تولید / عملیات تحقیق و توسعه اطلاعات کامپیوتری (اعرابی و همکاران، ۱۳۹۳: ۲۸).

### ۳. مروری بر تاریخچه پلان‌گذاری اقتصادی در افغانستان<sup>۱</sup>

بنیاد اندیشه

رویکرد پلان‌گذاری اقتصادی در افغانستان، از گذشته‌های دور به این طرف وجود داشته است؛ اما تدوین و روش تطبیق آن به صورت نامنظم و سستی بوده است. اقدامات منظم و مدرن این رویکرد، در اواخر سال ۱۹۲۰ (زمان پادشاهی امان‌الله خان) از طریق پلانیزه‌نمودن بعضی از سکتورهای اقتصادی مانند سکتور مخابرات، انکشاف صنایع، معارف و به‌وجود آوردن اصلاحات اداری و اجتماعی به حیث سیاست مشخص حکومتی روی دست گرفته شد؛ چنان‌که یک پلان هفت‌ساله انکشاف اقتصادی و

۱. مطالب این بخش از فایلی که تحت عنوان «تاریخچه مختصر وزارت اقتصاد و سیستم پلان‌گذاری در افغانستان» در سایت قبلی وزارت اقتصاد نشر شده‌اند، گرفته شده و اختصار گردیده است.

اجتماعی تحت کار بود که شعله‌های جنگ دوم جهانی مانع تطبیق آن شد. بعد از ختم جنگ دوم جهانی، دولت وقت روی پروژه‌هایی شامل پلان یادشده تجدید نظر نموده و به همین مبنا در وادی هلمند چندین پروژه را مورد تطبیق قرار داد؛ ولی از آن‌جاکه این پروژه‌ها و فعالیت‌های انکشافی یک نصب‌العین پلان‌گذاری معین را حایز نبوده و مربوط به انکشاف یک منطقه مملکت می‌شدند، روند پلان‌گذاری به صورت اساسی مربوط به زمان شروع کار طرح و ترتیب پلان پنج‌ساله اول (عقرب سال ۱۳۳۳) می‌شود.

کار طرح و ترتیب پلان پنج‌ساله اول انکشاف اقتصادی و اجتماعی تحت سرپرستی سردار محمدداود، صدراعظم وقت، و عبدالملک عبدالرحیم‌زی، وزیر مالیه و سرپرست وزارت اقتصاد ملی وقت، در عقرب سال ۱۳۳۳ شروع و در اخیر سال ۱۳۳۴ تکمیل شد. تطبیق این پلان از میزان ۱۳۳۵ آغاز و الی سال ۱۳۴۰ ادامه یافت. متعاقباً پلان پنج‌ساله انکشاف اقتصادی و اجتماعی دوم از سال ۱۳۴۱ شروع و در سال ۱۳۴۵ ختم شد. در نتیجه تطبیق پلان‌های پنج‌ساله اول و دوم که اعمار زیربناهای اساسی در آن از جمله اولویت‌های مهم انکشاف اقتصادی بود، زمینه‌های تطبیق سایر برنامه‌ها در ساحات تولیدی و اجتماعی کشور مهیا شد.

پلان پنج‌ساله انکشاف اقتصادی و اجتماعی سوم از سال ۱۳۴۶ الی سال ۱۳۵۰ ادامه یافت. بنا بر موجودیت یک سلسله مشکلات مالی و وضعیت خراب اقتصادی و اداری از زیربناهای به‌وجودآمده طی دو پلان پنج‌ساله گذشته به منظور صنعتی‌شدن کشور، طوری که لازم بود، استفاده صورت نگرفت. پلان پنج‌ساله انکشاف اقتصادی و اجتماعی چهارم در سال ۱۳۵۱ شروع شد؛ نظر به این‌که پلان مذکور در شرایط غیر مطمئن مالی و موجودیت مشکلات در بیلانس تأدیات کشور، ترتیب شده بود، از یک‌طرف از نظر حجم سرمایه‌گذاری و اهداف پیش‌بینی‌شده در تشکل اقتصادی کشور، متضمن تغییر کلی نبود و از طرف دیگر بنا بر تغییر نظام شاهی مشروط وقت به نظام جمهوری که یک تحول بی‌پیشینه در کشور بود، به طور کامل مورد تطبیق قرار نگرفت.

ناسی ۱۳۹۴

با به‌وجودآمدن نظام جمهوری در ۲۶ سرطان سال ۱۳۵۲، یک نظم جدید در وضع اقتصادی کشور رونما شد. دولت وقت افغانستان، موضوع انکشاف و رشد سالم اقتصادی کشور را در سرلوحه مسائل ملی قرار داده و از جمله تعهدات جدی آن محسوب می‌شد؛ چنان‌که در نتیجه تغییرات قابل ملاحظه در سکتورهای زراعت، صنایع، پول و بانک‌داری، تجارت و رفاه عامه به وجود آمده و با استفاده از ظرفیت‌های صنعتی و تطبیق پالیسی‌های بهتر اقتصادی در سکتور زراعت، رشد اقتصادی سریع‌تر شد و حجم سرمایه‌گذاری‌ها به تناسب سال‌های گذشته به اندازه قابل ملاحظه انکشاف پیدا کرد. اگرچه در کشورهای دیگر به صورت کل بنا بر موجودیت تورم شدید، قیمت‌ها بسیار بلند رفت؛ ولی با تطبیق

معیارهای اساسی در ساحت پولی، مالی و ایجاد مؤسسات ضروری مالی در کشور، نرخ‌ها استقرار پیدا کرد و تا حدودی شرایط تطبیق یک پلان اساسی در افغانستان مهیا شد که بدین ترتیب یک پلان هفت‌ساله برای سال‌های ۱۳۵۵-۱۳۶۱ با در نظر داشت نه هدف مشخص اقتصادی، طرح و ترتیب شد. متأسفانه، اهداف پیش‌بینی شده در پلان فوق، در نتیجه کودتای هفت‌تور ۱۳۵۷ و ترور وزیر پلان وقت در سال ۱۳۵۶، با آن‌که طی مدت کوتاهی (یک سال) نتایج خوبی در قبال داشت، پیگیری نشد. با کودتای هفت‌تور، نظام اقتصادی کشور که قبلاً نظام مختلط اقتصادی بود، به نظام اقتصاد رهبری شده، تغییر یافت.<sup>۱</sup> بعد از کودتای هفت‌تور، نام وزارت پلان به همکاری کمیته پلان‌گذاری اتحاد جماهیر شوروی، به کمیته دولتی پلان‌گذاری تبدیل شد و پس از اعلان سیاست آشتی ملی از طرف داکتر نجیب‌الله، رئیس‌جمهور وقت، دوباره به نام وزارت پلان مسمی شد. در طی دوره نظام اقتصادی رهبری شده، یک تعداد پروژه‌های انکشاف اقتصادی و اجتماعی در چوکات جهات اساسی انکشاف اقتصادی و اجتماعی افغانستان و فیصله‌های مجمع عمومی یازدهم کمیته مرکزی حزب دموکراتیک خلق افغانستان، طرح و عملی شد.

با ورود مجاهدین به کابل در ۷ تور ۱۳۷۱ و ایجاد حکومت مؤقت به ریاست صبغت‌الله مجددی، وزارت پلان نیز فعال بود؛ اما بنا بر بروز اختلافات حزبی و تشدید جنگ‌های داخلی، کدام طرح قابل ملاحظه اقتصادی را عملی نتوانست. با ایجاد حکومت طالبان در سال ۱۳۷۵، باز هم این وزارت وجود داشته است؛ اما در طی این دوره حکومتی کدام پلان و یا برنامه انکشاف اقتصادی و اجتماعی طرح و تطبیق نشده است.

بعد از حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ (۲۰ سنبله ۱۳۸۰) که منجر به سقوط حکومت طالبان و ایجاد حکومت موقت گردید، وزارت پلان وقت به اساس توافقات کنفرانس بن به وزارت‌های پلان و بازسازی تجزیه شد؛ بدین مفهوم که پروژه‌های جدید انکشاف اقتصادی و اجتماعی را وزارت پلان و کار پروژه‌های بازسازی را وزارت بازسازی، منسجم و هماهنگ می‌نمود. این دو وزارت نیز بنا بر انتقادهای انجمن (ACCA<sup>۲</sup>) بالای وظایف‌شان و تداخل کاری بین هم، کار قابل ملاحظه در رابطه به انکشاف اقتصادی و اجتماعی کشور نتوانستند تا این‌که در آغاز سال ۱۳۸۴، وزارت‌های پلان و بازسازی به اساس فرمان رئیس‌جمهور با هم مدغم و یک وزارت به نام وزارت اقتصاد، ایجاد شد.

۱. برای مطالعه نظام‌های اقتصادی به کتاب «برنامه‌ریزی اقتصادی» اثری از دکتر زهرا افشاری مراجعه شود.

۲. ACCA مخفف The Association of Chartered Accountants است که می‌توان آن را «انجمن حساب‌داران خبره انگلستان» معنا کرد. مقر این انجمن در گلاسکو است و در حال حاضر با داشتن بیش از ۲۰۰،۰۰۰ عضو و ۵۵۰،۰۰۰ دانشجو در اکثر کشورهای جهان به عنوان یک جامعه حسابداری بین‌المللی فعالیت می‌کند.

در طی زمان استقرار حکومت‌های موقت، انتقالی و انتخابی به ریاست حامد کرزی، به منظور انکشاف اقتصادی و اجتماعی افغانستان، پلان‌های اقتصادی زیادی ترتیب و تدوین شد؛ از جمله، اهداف انکشافی هزاره ملل متحد<sup>۱</sup> (MDGs) برای پانزده سال (۲۰۰۰-۲۰۱۵)، استراتژی انکشاف ملی افغانستان<sup>۲</sup> (ANDS) برای پنج سال (۱۳۸۷-۱۳۹۱) شامل سه رکن اساسی (امنیت؛ حکومت‌داری، حاکمیت قانون و حقوق بشر و رشد اقتصادی و اجتماعی) و قرارداد لندن (۱۳۹۲-۱۳۹۵) با استفاده از کمک‌های جوامع بین‌المللی کمک‌دهنده، ترتیب و مورد تطبیق قرار داده شد.

هم‌چنان در دوره حکومت‌های حامد کرزی، ده‌ها پلان اقتصادی کوتاه‌مدت و درازمدت دیگر از طریق وزارت اقتصاد و سایر نهادهای مربوطه، طرح و تطبیق شد؛ با آن‌هم، نظر به شرایط طلایی پیش آمده برای افغانستان، این پلان‌ها از کاستی‌های زیادی برخوردار بود و اقتصاد کشور را آن‌چنانی که باید می‌شد، رشد داده نتوانست.

در طی زمان حکومت وحدت ملی و حکومت فعلی علاوه بر تطبیق طرح‌های ناتمام از حکومت قبلی، پلان‌های اقتصادی مهم جدید تدوین و به اجرا درآمد. در زمان حکومت وحدت ملی به رهبری محمد اشرف غنی، کمک‌های خارجی کاهش یافت و پلان‌های اقتصادی علمی‌تر و دقیق‌تر شد. مهم‌ترین پلان‌های اقتصادی در این دوره‌ها ترتیب و به اجرا درآمدن اهداف انکشافی پایدار در افغانستان<sup>۳</sup> (ASDGs) بعد از ختم میعاد زمانی تطبیق اهداف انکشافی هزاره ملل متحد در بین سال‌های ۲۰۱۶-۲۰۳۰، تدوین و اجرایی نمودن اولین سند چارچوب ملی صلح و انکشاف افغانستان (ANPDF<sup>۴</sup>) از سال ۲۰۱۷ تا ۲۰۲۱ و نهایی ساختن استراتژی افغانستان مولد (۲۰۱۹-۲۰۲۵) در جهت حمایت از چارچوب ملی صلح و انکشاف افغانستان می‌باشند.

#### ۴. نقاط قوت و ضعف پلان‌های اقتصادی در افغانستان

اقتصاد افغانستان تنها با داشتن پلان‌های متناسب با شرایط خاص اقتصادی و به صورت بومی در بلندمدت می‌تواند رشد و توسعه یابد. به عبارتی، نخست باید وضع موجود کاملاً شناسایی شود، پتانسیل‌های اقتصادی جامعه، نیازسنجی‌های هر منطقه و ... در نظر گرفته شود و در نهایت بهترین پلانی که می‌تواند تمام نیازهای جامعه را مدنظر قرار دهد، طرح‌ریزی و اجرا شود (محمدی، ۱۳۹۸).

همان‌طوری که قبلاً گفته شد، این کار بدون این که نقاط قوت و ضعف به طور دقیق شناسایی شود،

1. Millennium Development Goals.
2. Afghanistan National Development Strategy.
3. Afghanistan Sustainable Development Goals.
4. Afghanistan National Peace and Development Framework.

امکان‌پذیر نیست. شناسایی نقاط قوت و ضعف پلان‌های اقتصادی گذشته یا در حال اجرا، علاوه بر اصلاح آن پلان‌ها، ما را در تدوین هرچه بهتری پلان‌های آینده کمک می‌کند. تشخیص نقاط قوت و ضعف یک پلان باعث می‌شود که از فرصت‌های بیرونی به خوبی استفاده صورت گیرد و تهدیدات موجود کاهش یابد.

در این بخش، نقاط قوت و ضعف پلان‌های اقتصادی افغانستان، با در نظر داشت ویژگی‌هایی که در بخش نخست برای پلان‌گذاری اقتصادی بیان شد، مورد مطالعه قرار می‌گیرد. البته هر پلان نقاط قوت و ضعف به خصوص خود را دارد؛ با آن‌هم بعضی از عواملی هستند که به صورت مشترک در بیش‌تر پلان‌های تدوین شده دیده می‌شود. در این مقاله، نقاط قوت و ضعف پلان‌های اقتصادی مهم در افغانستان، به‌ویژه بودجه ملی سالانه از چندین سال بدین سو، بررسی شده است.

#### ۴-۱. نقاط قوت

##### ۴-۱-۱. واقع‌بینانه‌شدن پلان‌های اقتصادی

با مرور تاریخچه پلان‌گذاری در افغانستان، چنین نتیجه می‌شود که در اوایل فاصله‌های زیادی بین پلان و عمل وجود داشته است؛ طوری که بسیاری از پلان‌ها به آن صورتی که ترتیب می‌یافتند، تطبیق نمی‌شدند. با گذشت زمان، این فاصله‌ها کم‌تر شده و پلان‌گذاری اقتصادی جنبه علمی‌تر به خود گرفته است؛ اما این پیشرفت هنوز هم کافی نیست و فقط در مقایسه با رویکرد پلان‌گذاری‌های اقتصادی در گذشته بیان شده است.

یک پلان واقع‌بینانه زمانی تدوین می‌شود که مشکلات و چالش‌های موجود شناسایی شده و در نظر گرفته شود. توجه به تهدیدات بیرونی، منابع مالی، برنامه‌های منسجم ولایتی و وجود نیروی انسانی کافی و متخصص، از الزامات این نقطه قوت در پلان‌گذاری اقتصادی افغانستان می‌باشد.

##### ۴-۱-۲. در نظر گرفتن بودجه کامل برای تطبیق پلان‌ها

در حال حاضر، بودجه لازم برای عملی‌شدن یک پلان، به یکبارگی به آن تخصیص می‌یابد و تا تطبیق کامل یک پلان، بودجه آن موجود است. در این روش، نظر به زمان‌بندی‌ای که در پلان وجود دارد، بودجه از یک مدت زمان به مدت زمان دیگر (معمولاً از یک سال به سال دیگر) انتقال پیدا می‌کند که به نام بودجه انتقالی یاد می‌شود؛ در حالی که در گذشته‌ها تخصیص بودجه به شکل غیر قطره‌چکانی معمول بود. منظور از بودجه قطره‌چکانی، روی دست گرفتن تعداد پروژه‌های کم‌تر و اختصاص بودجه برای اتمام این پروژه‌ها می‌باشد.

در کشوری مثل افغانستان که ثبات مالی ندارد و بیش‌تر بودجه‌های آن از منابع خارجی تمویل می‌شود، این روش بهتر از روش غیر قطره‌چکانی است. روش غیر قطره‌چکانی که در آن پروژه‌های بیش‌تر با حداقل بودجه عملی می‌شود، برای کشورهایی که دارای ثبات مالی است، مناسب می‌باشد. در تدوین پلان‌های اقتصادی افغانستان، نظر به نیاز، از روش بودجه غیر قطره‌چکانی نیز استفاده می‌کنند و یا بودجه پلان‌های درازمدت در چند فاز محدود در نظر گرفته می‌شود. برای عملی شدن پلان‌هایی که بودجه کامل به آن‌ها تخصیص داده می‌شود، کنترل و نظارت از سوی دولت و نهادهای ذی‌ربط، مهم و تأثیرگذار است.

#### ۴-۱-۳. پیش‌بینی دورنمای بودجه تا ختم پلان‌های تدوین شده

از آن‌جا که افغانستان یکی از وابسته‌ترین کشورهای جهان به کمک‌های مالی جهانی می‌باشد، ترسیم یک دورنمای عواید و برآورد بودجه برای چند سال آینده مهم می‌باشد تا در صورت قطع احتمالی کمک‌های خارجی، برنامه‌ریزی‌هایی برای جای‌گزینی منابع داخلی به جای منابع خارجی در دست باشد.

در پلان‌های اقتصادی افغانستان، به این مورد اهمیت ویژه‌ای داده می‌شود. به طور مثال: در بودجه ملی سال ۱۳۹۹، دورنمای بودجه تا سال ۱۴۰۲ پیش‌بینی شده و برای این که سهم منابع داخلی نسبت به کمک‌های خارجی افزایش یابد، راه‌کارهای نسبی، هر چند مشروط، ارائه شده است؛ زیرا طبق تعهد افغانستان تحت عنوان «دهه خودکفایی در تأمین بودجه» که از سال ۲۰۱۴ تا ۲۰۲۴ را شامل می‌شود، این کشور باید سالانه فیصدی خاصی از وابستگی بودجه به منابع و کمک‌های خارجی را بکاهد. درآمد دولت از طریق منابع داخلی از سال ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ به ترتیب ۴٪، ۱۶٪، ۱۲٪ و ۱۳٪ پیش‌بینی شده است و کمک‌های خارجی به تدریج در طی همین مدت، کاهش خواهد یافت (توسلی غرjestانی، ۱۳۹۸).

#### بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴

#### ۴-۱-۴. توجه به اولویت‌ها در تدوین پلان‌ها

در هر جامعه، سیاست‌گذاران اهداف کیفی متعددی مانند استقلال اقتصادی، اشتغال کامل، ثبات اقتصادی، توزیع عادلانه درآمد و ... را مدنظر دارند؛ اما به دلیل محدودیت منابع و امکانات در هر کشوری، حصول تمام اهداف ممکن نمی‌باشد؛ از این رو، سیاست‌گذاران باید بر اساس شرایط واقعی کشور و منابع انسانی و مادی موجود، اهداف اقتصادی را اولویت‌بندی و برخی از آن‌ها را انتخاب کنند. در تعیین اولویت‌ها، اهمیت و فوریت پروژه‌ها مهم است. گرچه که نظر به شرایط اقتصاد ناپایدار

و فقر حاکم در افغانستان، تشخیص این اولویت‌ها کمی مشکل به نظر می‌رسد، با آن‌هم پلان‌گذاران اقتصادی کشور تلاش می‌کنند که اولویت‌های اجتماعی-اقتصادی را شناسایی کرده و بر مبنای آن پلان‌های اقتصادی را تدوین نمایند.

#### ۴-۱-۵. شراکت مردم در تدوین پلان‌های اقتصادی

در روند پلان‌گذاری، پلانی موفق است که درجه مشارکت مردم به طور داوطلبانه در آن بالا باشد. برای این منظور، پلان‌گذاران باید از بافت جامعه شناخت کامل داشته باشند؛ زیرا پلان‌گذاری نیازمند همکاری همه‌جانبه و حمایت مردم است. جهت جلب حمایت و همکاری مردم جامعه، معیارها و ارزش‌های اخلاقی آن‌ها باید در سطح مطلوب قرار گیرد. در این صورت، افراد جامعه برای انجام کامل وظایف خود تلاش می‌کنند و به این ترتیب تشکیلات اداری، پلان‌گذاران و مدیران اجرایی پلان، کارا و عاری از فساد خواهد بود.

در تدوین پلان‌های اقتصادی افغانستان، این اصل مد نظر است؛ طوری که مشکلات و نیازهای مردم یک ولایت از طریق اداره محلی، وکلای آنان در شورای ملی، نهادهای مدنی و یا به طور مستقیم از طریق مردم با مسئولین مربوطه، در میان گذاشته شده و پلان‌های اقتصادی بر اساس آن ترتیب می‌شوند. در این مورد، کم‌وکاستی‌هایی نیز وجود دارند که در بخش بعدی بیان خواهد شد.

#### ۴-۲. نقاط ضعف

##### ۴-۲-۱. نبود الگوی بومی و ملی در پلان‌گذاری‌های اقتصادی

افغانستان به دلیل نداشتن حاکمیت سیاسی مقتدر و نداشتن الگوی مناسب برای انکشاف افغانستان، همواره از الگوهای وارداتی غیر بومی مانند نظام اقتصاد سوسیالیستی شرق و نظام سرمایه‌داری غرب به صورت غیر فنی الگوبرداری کرده است؛ چنان‌که به صورت آشکار از سال ۱۳۵۷ به بعد که کودتای نظامی توسط کمونیست‌ها، نظام سیاسی را تغییر داد و نظام اقتصاد رهبری شده و متمرکز سوسیالیستی را به عنوان الگو و مدل برتر و مطلوب مورد تأیید قرار داد، نظام اقتصادی افغانستان را مطابق با الگوی متمرکز پلان‌گذاری می‌کردند.

همین‌طور از سال ۱۳۸۰ به این طرف که نظام سیاسی کشور به نام نظام دموکراسی تغییر هویت داد، نظام اقتصاد سرمایه‌داری نیز به عنوان منشور مدیریتی اقتصاد کشور مورد تأیید قرار گرفت و از آن به عنوان الگو و مدل اقتصادی برتر برای دست‌یابی به انکشاف اقتصادی کشور در قانون اساسی، ماده ۱۰، تصویب شد که نظام اقتصادی افغانستان باید مطابق با نظام بازار آزاد و رقابتی مدیریت باشد



#### ۲-۲-۴. عدم توازن انکشاف در تدوین پلان‌های اقتصادی

با آن‌که دولت و پلان‌گذاران اقتصادی مشکلات و نیازهای جامعه را می‌دانند و از شرایط اقتصادی مردم باخبرند، بازهم در تدوین اکثر پلان‌ها سلیقه‌های شخصی، گرایش‌های سیاسی و وابستگی‌های سمتی و قومی دخیل است. این موضوع باعث می‌شود که پلان‌ها به صورت یک‌جانبه و ناعادلانه تدوین شوند. در چنین شرایطی، طبیعی است که یک سلسله موانع و بُن‌بست‌ها فراراه تطبیق این پلان‌ها به وجود می‌آیند و مؤثریت و مثمریت خود را از دست می‌دهند. این ضعف همه ساله در هنگام نشر بودجه ملی سالانه به چشم می‌خورد.

#### ۳-۲-۴. نبود یک مرکز پلان‌گذاری مستقل و مشخص

پس از تعیین اهداف کیفی توسط مقامات سیاست‌گذار، لازم است این اهداف با به‌کارگیری شاخص‌های اندازه‌گیری مناسب به اهداف کمی تبدیل شوند. تعیین شاخص‌ها کار بسیار حساس است و بدون مراجعه به مباحث علمی و الگوهای نظری مربوطه امکان‌پذیر نمی‌باشد. معمولاً این مرحله از کار در مرکز پلان‌گذاری مستقل و مشخص انجام می‌شود.

در افغانستان اما چنین مرکزی وجود ندارد. پلان‌های اقتصادی ملی توسط وزارتخانه‌های اقتصاد و مالیه تدوین می‌شوند. علاوه بر تداخل کاری که بین این دو وزارت صورت می‌گیرد، نیروی انسانی متخصص که شاخص‌های اندازه‌گیری را در تدوین پلان به طور مستقل و دقیق تعیین کنند، نیز وجود ندارند.

#### ۴-۲-۴. نبود آمار و اطلاعات شفاف

وجود آمار و اطلاعات شفاف در هر کشور، پایه پلان‌گذاری‌های پویا برای آن کشور است. با تأسیف، وزارتخانه‌های مالی و اقتصادی افغانستان هم در گذشته و هم در امروز، فاقد این‌گونه اطلاعات بوده‌اند. در گذشته، دلیل انجام ندادن سرشماری و آمارگیری مالیاتی، معاف‌بودن بعضی از قبایل و طوایف خاص از خدمات نظامی و پرداخت مالیات بودند؛ آن‌ها بدون ارائه کد خدمتی، از امتیازات ویژه استفاده می‌کردند و مانع رویکرد سرشماری و آمارگیری مالیاتی می‌شدند. دولت نیز از آن‌ها حمایت می‌کرد؛ چون حفظ قدرت و حکومت خود را مدیون آن‌ها می‌دانستند. این وضعیت در حال حاضر نیز حاکم است؛ بعضی از اقوام و سران سیاسی، سرشماری و آمارگیری دقیق را خطری برای تأمین منافع خود می‌دانند و در جهت تحقق آن ممانعت ایجاد می‌کنند.

#### ۴-۲-۵. نبود استراتژی توسعه اقتصادی بلندمدت

نبود یک استراتژی توسعه اقتصادی بلندمدت به دلیل عدم اطمینان‌ها و عدم امنیت پایدار باعث شده است تا در تخصیص بودجه نیز این مسایل انعکاس پیدا کند و بسیاری از پلان‌ها به اما و اگر سپرده شود (شفایی، ۱۳۹۶). این موضوع سبب شده است که نرخ رشد اقتصادی در مقایسه با رشد کشورهای جنوب آسیا که ارقام ۶-۷ فیصد است، برای چندین سال پی هم، ارقام پایین تری را نشان دهد (حدود ۱-۳ فیصد).

#### ۴-۲-۶. وابستگی زیاد به منابع خارجی

یک پلان‌گذار اقتصادی موفق، تمامی مخارج و هزینه‌های دولت را با توجه به درآمدهای دولت و اهداف پلان طراحی می‌کند. منابع مالی پلان اقتصادی می‌تواند از داخل یا خارج کشور تأمین شود. در این میان، افغانستان به شدت متکی به کمک‌های خارجی می‌باشد و بیش از ۷۰ فیصد بودجه آن از منابع بیرونی تأمین می‌شود. این موضوع، یک ضعف بزرگ در پلان‌های اقتصادی کشور است؛ زیرا کمک‌های خارجی پایدار نیست و امکان دارد که با اندک تحولات منطقه‌ای یا بین‌المللی، دچار تزلزل شده و قطع شود.

کاهش فساد اداری، افزایش تأثیرگذاری کمک‌های جامعه جهانی، تقویت سکتور خصوصی، کاهش سکتور غیر رسمی، جلب سرمایه‌گذاری‌های خارجی، خلق مدیریت سالم جهت استفاده از معادن و تقویت همکاری‌های مشترک اقتصادی منطقه‌ای، مهم‌ترین پارامترهایی هستند که زمینه را برای کاهش میزان وابستگی مالی کشور [به منابع خارجی] خلق می‌کنند (فرزام، ۱۳۹۴).

#### ۴-۲-۷. عدم استفاده از افراد مسلکی در پلان‌گذاری‌های اقتصادی

به دلیل حاکمیت فساد اداری و مالی و متکی بودن پلان‌ها و پروژه‌ها به کمک‌های خارجی، بسیاری از افراد مسلکی بومی همواره نقش در پلان‌گذاری‌های انکشافی و انجام و طرح پروژه‌ها نداشتند و بیکار می‌ماندند؛ مانند انجنیران و تحصیل‌کردگان داخلی؛ چون پروژه‌های ساخت‌وساز و پلان‌گذاری‌ها اکثراً با کمک‌های خارجی ساخته می‌شد و وابسته به آن‌ها بود (فرهنگ، ۱۳۷۱: ۷۷۸-۷۷۹). امروزه نیز افرادی برای پلان‌گذاری و کار گماشته می‌شوند که هم‌سو با سیاست‌های کشورهای کمک‌کننده و افراد خاص باشند، ولو مسلک، تخصص و شایستگی پروژه و وظیفه را نداشته باشند.

#### ۴-۲-۸ قابل دسترس نبودن بعضی از منابع عایداتی تعریف‌شده در پلان‌های اقتصادی

همان‌طوری که در بخش نقاط قوت گفته شد، پلان‌گذاران برای اطمینان از تطبیق پلان‌های خود، چند مورد دورنمای عایداتی تعریف می‌کنند تا اگر نهادهای تطبیق‌کننده در جریان تطبیق و اجرای پلان‌ها با کمبود بودجه مواجه شوند، از آن منابع استفاده کنند؛ اما در برخی موارد، این منابع بر پیش‌فرض‌هایی استوار است که در مدت زمان معین قابل دسترس نیست؛ مثلاً در طرح بودجه ملی ۱۳۹۹، از پروژه تابی به عنوان یکی از منابع عایداتی نام برده است؛ در صورتی که پس از گذشت یک‌و‌نیم سال از افتتاح این پروژه، تا هنوز کار عملی آن در خاک افغانستان آغاز نشده است.

### نتیجه‌گیری

پلان‌گذاری اقتصادی فرایندی است که طی آن به صورت آگاهانه و ارادی به منظور حصول به اهداف مشخص اقتصادی مانند ایجاد تغییرات مطلوب در متغیرهای کلان اقتصادی چون تولید ناخالص ملی، مصرف، پس‌انداز، سرمایه‌گذاری و ... تصمیم‌گیری می‌شود.

نگاه به آینده و داشتن پلان‌ها و پالیسی‌های سیاستی در توسعه پایدار، از رکن فعالیت‌های هر دولت است. بدون تدوین و تطبیق پلان‌های منظم و کارا، ناممکن است که یک کشور به رفاه و توسعه اقتصادی برسد. برای ترتیب پلان‌هایی با این مشخصات، یک تیم متخصص، مستقل و آگاه نسبت به مسایل اجتماعی و اقتصادی لازم است.

شناسایی و توجه به نقاط قوت و ضعف موجوده در پلان‌های اجراشده و یا در حال اجرا، نیز به پلان‌گذاران کمک می‌کند که در روند پلان‌گذاری موفق‌تر عمل کنند و پلان‌های مؤثر و نسبتاً دقیقی را تدوین نمایند. گرچه که عوامل خارجی (فرصت‌ها و تهدیدها) تأثیر زیادی بالای نحوه تطبیق و اجرای یک پلان اقتصادی دارد، با آن‌هم توجه به عوامل داخلی (نقاط قوت و ضعف) در بهره‌گیری از فرصت‌ها و خنثی کردن اثر تهدیدها، نقش تعیین‌کننده دارد.

با در نظر داشت ویژگی‌های پلان‌گذاری اقتصادی که در بخش نخست بررسی شد، واقع‌بینانه‌شدن اکثر پلان‌های اقتصادی، در نظر گرفتن بودجه کامل برای تطبیق آن‌ها، توجه به اولویت‌ها در تدوین پلان‌ها، پیش‌بینی دورنمای بودجه و ... از نقاط قوت مهم پلان‌های اقتصادی در کشور و هم‌چنان، نبود الگوی بومی و ملی در پلان‌گذاری‌های اقتصادی، عدم رعایت توازن توسعه در تدوین آن‌ها، نبود آمار و اطلاعات شفاف، نبود یک مرکز پلان‌گذاری مستقل و مشخص، عدم استفاده از افراد مسلکی در پلان‌گذاری‌های اقتصادی و ... از مهم‌ترین نقاط ضعف آن شناسایی شده است.

همان طوری که مشاهده می‌شود، نقاط ضعف پلان‌های اقتصادی به مراتب از نقاط قوت آن بیش‌تر است؛ بنابراین، برای توسعه و انکشاف اقتصادی افغانستان لازم است که پلان‌های اقتصادی متناسب با شرایط بومی و ملی با اتکای حداکثری به منابع داخلی و استفاده از نیروهای مسلکی و داده‌های شفاف ملی تهیه و تدوین شوند.

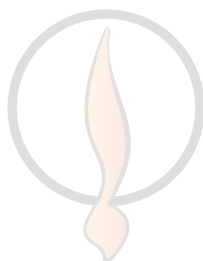
در این زمینه، استقلال سازمان‌های پلان‌گذاری، پیش‌گرفتن سیاست‌های اقتصادی عدالت‌محور از سوی دولت‌مردان و سیاست‌گذاران اقتصادی و در نظر گرفتن یک استراتژی توسعه بلندمدت از سوی دولت، نیز نقش بسزایی دارد.

## منابع

۱. آکر، دیوید (۱۳۸۴)، مدیریت استراتژیک بازار، ترجمه علی‌اکبر فرهنگی و همکاران، تهران، انتشارات پیام پویا، چاپ دوم.
۲. اعرابی، سید محمد؛ هاشم آقازاده و هوشنگ نظامی‌وند چگینی (۱۳۹۳)، دست‌نامه برنامه‌ریزی استراتژیک، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ نهم.
۳. افشاری، زهرا (۱۳۹۴)، برنامه‌ریزی اقتصادی، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی، چاپ نهم.
۴. تودارو، مایکل (۱۳۶۳)، برنامه‌ریزی توسعه: مدل‌ها و روش‌ها، ترجمه عباس عرب مازار، تهران، سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات، چاپ اول.
۵. توسلی غرجستانی، محمد (۱۳۹۸)، «نقد و بررسی نقاط قوت و ضعف بودجه ملی ۱۳۹۹»، روزنامه افغانستان ما، آدرس الکترونیکی: [http://dailyafghanistan.com/opinion\\_detail.php?post\\_id=151858](http://dailyafghanistan.com/opinion_detail.php?post_id=151858)
۶. رحمانی، محمدجان (۱۳۹۶)، «بررسی ظرفیت‌ها و قابلیت پایه در سیستم اقتصادی افغانستان»، فصلنامه اندیشه معاصر: ویژه اقتصاد و اداره، سال دوم، شماره ۸.
۷. رسولی، رضا و علی صالحی (۱۳۹۱)، مدیریت استراتژیک پیشرفته، تهران، دانشگاه پیام نور، چاپ اول.
۸. شفاپی، محمدمهدی (۱۳۹۶)، «نقاط ضعف و قوت بودجه سال ۱۳۹۷»، روزنامه افغانستان ما، آدرس الکترونیکی: [http://dailyafghanistan.com/opinion\\_detail.php?post\\_id=142435](http://dailyafghanistan.com/opinion_detail.php?post_id=142435)
۹. فرزام، رضا (۱۳۹۴)، «مهم‌ترین اولویت‌های اقتصادی افغانستان؛ چگونه می‌توان از وابستگی مالی نجات یافت؟»، بخش اول، روزنامه اطلاعات روز، آدرس الکترونیکی: <https://www.etilaatroz.com/27230>
۱۰. فرهنگ، میر محمدصدیق (۱۳۷۱)، افغانستان در پنج قرن اخیر، ج ۲، قم، انتشارات اسماعیلیان، چاپ سوم.
۱۱. قریباغیان، مرتضی (۱۳۷۱)، اقتصاد رشد و توسعه، ج ۲، تهران، نشر نی.
۱۲. محمدی، محمداود (۱۳۹۸)، «دولت آینده و پلان‌های اقتصادی»، روزنامه هشت صبح، آدرس الکترونیکی: <https://8am.af/future-government-and-economic-plans>
۱۳. مصاحب، غلامحسین (۱۳۵۶)، دایرةالمعارف فارسی، چاپ اول، ج ۲، تهران، انتشارات فرانکلین، چاپ اول.
۱۴. موسوی جهرمی، یگانه (۱۳۸۸)، توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، تهران، دانشگاه پیام نور، چاپ دوم.
۱۵. وزارت اقتصاد، فایل تاریخچه مختصر وزارت اقتصاد و سیستم پلان‌گذاری در افغانستان، سال ۱۳۹۱:

<https://web.archive.org/web/20110923162451/http://moec.gov.af/fa>

16. Dyson, R.G (2004), strategic development and SWOT analysis at the University of Warwick, European Journal of Operational Researcher, (152): 631-664.
17. Houben, G., Lenie, K., and Van hoof, K (1999), A Knowledge-based SWOT-analysis system as an instrument for strategic planning in small and medium sized enterprises, Decision Support System, 26(2): 125-135.



بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴