

# ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب

کد موضوعی: ۲۳۰

شماره مسلسل: ۱۰۲۹۹

تیرماه ۱۳۸۹

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	۱. نحوه نگارش و ساخت برنامه‌های دوم، سوم و چهارم توسعه
۱۳	۲. مقایسه اهداف برنامه‌های توسعه با عملکردهای آنها در مورد برخی شاخص‌های کلیدی
۲۱	۳. آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه
۲۱	۳-۱. ایرادهای مربوط به پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی
۲۲	۳-۲. ایرادهای مربوط به فرآیند برنامه‌ریزی
۲۵	۳-۳. ایرادهای مربوط به محتوای برنامه
۲۹	۳-۴. ایرادهای مربوط به اجرای برنامه
۳۲	نتیجه‌گیری
۳۳	منابع و مأخذ



## ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب

### چکیده

۱. بررسی نحوه نگرش برنامه (حوزه حضور خواسته‌ها، اولویت‌ها، کارگزاران و ادله توجیهی برنامه) و ساخت برنامه (رابطه میان برنامه و کارگزاران، روش هدایت کارگزاران، نقاط حساس برنامه، معیارهای اندازه‌گیری، زمانبندی‌ها و پیوندهای برنامه‌ای) نشان‌دهنده عدم وجود نظام برنامه‌ریزی و در نتیجه تکرار کاستی‌های آن در برنامه‌های مختلف است.
۲. بررسی شاخص‌های مختلف نشان از عدم توفیق برنامه‌ها در دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده است.
۳. فقدان یک نظام برنامه‌ریزی مطلوب، هماهنگ و منسجم، دقیق و نهادینه بین برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی در عمل انحراف بسیار مابین ارقام پیش‌بینی برنامه با ارقام عملکرد را به وجود آورده است.

### مقدمه

این گزارش به درخواست کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات پیرامون درصد تحقق چهار برنامه توسعه قبلی در پاره‌ای از شاخص‌ها و برخی نقاط ضعف و قوت آن برنامه‌ها و همچنین در پاسخ به درخواست کمیسیون اصل نودم در خصوص بررسی کلی برنامه‌های توسعه و مقایسه عملکرد آنها با بودجه‌های سالانه تهیه شده است. در همین راستا نحوه نگرش و ساخت برنامه‌های توسعه از جمله عواملی است که بر امکان توفیق آن برنامه‌ها و دستیابی برنامه‌ریزان به خواسته‌های ذکر شده در برنامه‌ها تأثیر دارد. در صورتی‌که این عوامل نادیده یا دستکم گرفته شود، امکان دستیابی به هدف‌های برنامه کاهش می‌یابد. به بیان دیگر، نمی‌توان تصور کرد که برنامه‌های اقتصادی قوه تشخیص داشته باشند و بتوانند به شکلی هوشمند در هر لحظه با عنایت به مجموعه وضعیت اقتصادی، روی کارگزاران متحرک نشانه‌گذاری کنند. با قبول این وضع، لازم است برنامه‌ریزان خواسته‌های خود را به‌دقت مطرح کنند و سپس راه رسیدن به آن خواسته‌ها را در چارچوب سازوکارهای مورد نظرشان بیان نمایند. در این گزارش (که چکیده‌ای از مجموعه گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها پیرامون برنامه‌های توسعه است) سعی شده است تا ضمن بررسی نحوه نگرش و



ساخت برنامه‌های توسعه‌ای بعد از انقلاب، مقایسه‌ای از برخی شاخص‌های کلیدی با اهداف برنامه‌های فوق در قالب جداولی ارائه شود و خلاصه‌ای از مجموعه ایرادهای شناسایی شده در فرآیند برنامه‌ریزی ذکر شود تا پاره‌ای از دلایل انحراف اهداف و برنامه‌های توسعه با عملکرد آن برنامه‌ها مشخص گردد.

### ۱. نحوه نگرش و ساخت برنامه‌های دوم، سوم و چهارم توسعه<sup>۱</sup>

• نخستین پرسشی که در هنگام تهیه برنامه مطرح می‌شود این است که نحوه نگرش برنامه چه مواردی را دربر می‌گیرد؟ در حالت کلی مهمترین موضوع‌هایی که نحوه نگرش هر برنامه را تشریح می‌کنند و دست‌اندرکاران برنامه می‌باید آنها را مد نظر قرار دهند عبارتند از:

۱. حوزه حضور برنامه: حوزه حضور برنامه‌های اقتصادی با شناخت محور<sup>۲</sup> یا موتور<sup>۳</sup> برنامه‌ها مشخص می‌شود. در کلی‌ترین شکل، برنامه‌ها می‌توانند درون‌نسلی یا بین‌نسلی عمل کنند. برنامه‌های درون‌نسلی می‌کوشند تا بخش تولید را محور قرار دهند. بنابراین برنامه‌های درون‌نسلی به ارتباط ثروتی بین نسل‌ها کاری ندارند. برعکس برنامه‌های بین‌نسلی رابطه ثروتی بین نسل‌ها را تغییر می‌دهند. بنابراین محور این برنامه‌ها منابع طبیعی یا ثروتی است که به نسل‌های آینده تعلق دارد.

۲. خواسته‌های برنامه: برنامه‌های اقتصادی خواسته‌های خود را در سطوح مختلف بیان می‌کنند. این سطوح را در کلی‌ترین حالت با منظر متجلی<sup>۴</sup>، مأموریت<sup>۵</sup> یا هدف کلان<sup>۶</sup> و نشان<sup>۷</sup> مشخص می‌کنند. درحالی که منظر متجلی در بیشتر موارد فقط کیفی است، مأموریت، هدف و نشان همه می‌توانند کمی یا کیفی باشند. بنابراین برنامه باید بین خواسته‌های کمی و خواسته‌های کیفی خود تمایز قائل شود و در عین حال همخوانی بین این خواسته‌ها را مد نظر داشته باشد. قاعده کلی آن است که مأموریت‌های برنامه با منظر متجلی آن سازگاری داشته باشد و مأموریت‌های برنامه هم از منظر متجلی آن نشئت بگیرد. به بیان ساده، در سلسله‌مراتب خواسته‌های برنامه باید نوعی هماهنگی و همراهی وجود داشته باشد.

۱. این قسمت از گزارش ارزیابی نگرش، ساخت درباره لایحه برنامه چهارم توسعه، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۶۸۹۶، سال ۱۳۸۲ اخذ شده است.

2. Base  
3. Engine  
4. Vision  
5. Mission  
6. Goal  
7. Target



۳. اولویت‌های برنامه: در برنامه‌های اقتصادی، اولویت‌ها با بیان راهبرد<sup>۱</sup> و خط‌مشی<sup>۲</sup> مشخص می‌شود. به عبارتی خواسته‌های برنامه از طریق چه سیاست‌هایی تحقق می‌یابد؟ و پیوند این سیاست‌ها با یکدیگر به چه صورتی خواهد بود؟

۴. کارگزاران اقتصادی که عملکرد برنامه، آنها را متأثر می‌کند: این گروه کارگزارانی هستند که سیاست‌های برنامه روی آنها اثر اولیه دارد و انتظار می‌رود که رفتار اقتصادی یا واکنش آنها نسبت به سیاست‌ها عامل حرکت اقتصاد در جهت خواسته‌های برنامه باشد. به عبارتی برنامه می‌باید معلوم کند که اثر عملیات‌های مختلف برنامه روی کدام گروه از کارگزاران است و انتظار چه رفتاری از آنها وجود دارد تا اقتصاد را به مسیر مطلوب برساند.

۵. استدلال‌هایی که وجود برنامه را توجیه می‌کند: این استدلال‌ها مبانی نظری برنامه را نشان می‌دهد. بنابراین بینش برنامه‌ریز در قالب استدلال‌ها نشان داده می‌شود. استدلال‌ها منطق رفتاری برنامه‌های اقتصادی را نشان می‌دهد و مشخص می‌کند که چگونه برنامه‌ریزان انتظار دارند که کارگزاران برگزیده رفتار اقتصاد را به سمتی بکشانند که آنها خواستار آن هستند. این استدلال‌ها در قالب الگوی برنامه متبلور می‌شود. بنابراین انتظار می‌رود که برنامه‌های اقتصادی الگوی رفتاری خود را نیز ارائه کرده و همه برنامه به صورت منسجم از آن الگو تبعیت کند.

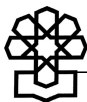
• پرسش دوم در هنگام تهیه برنامه این است که ساخت برنامه چیست؟ در واقع ساخت برنامه نحوه اجرایی کردن الگوی برنامه را نشان می‌دهد.

از منظر سیستمی، ساخت برنامه، نحوه تعامل دولت با اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی را نشان می‌دهد. از این منظر برنامه توسعه به دولت و کارگزاران (اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، فرهنگی) ارتباط دارد.

در صورتی‌که وظایف دولت در برنامه در راستای تنظیم‌گر بودن تدوین و طراحی شوند در آن صورت برنامه توسعه بیشتر به کارگزاران اقتصادی مربوط می‌شود تا دولت که دولت در راستای انجام وظایف تنظیم‌گری، نه تنها به واقعیت‌کنش‌ها و واکنش‌های کارگزاران توجه می‌کند؛ بلکه هدایت آنها در چارچوب راهبردها و خط‌مشی‌های برنامه را براساس مشوق‌های مالی (در چارچوب عملکرد خودکار بر مبنای اصول بازار) و مشوق‌های غیرمالی (در چارچوب هنجارهای دینی و ارزش‌های ملی) انسجام می‌دهد.

با این اوصاف، مواردی به شرح زیر در ساخت برنامه‌های اقتصادی مطرح می‌شود:

۱. رابطه میان برنامه و کارگزاران اقتصاد ملی: این رابطه نقش هر یک از کارگزاران را در اجرایی کردن برنامه



نشان می‌دهد. به عبارتی در برنامه دولت می‌باید رابطه کاری و برنامه‌های اجرایی خود را مشخص کند.

۲. **روش هدایت کارگزاران اقتصادی:** برای خروج از حالت فرمانبری از ضوابط برنامه و ورود به حالت عملکرد خودکار بر مبنای اصول بازار؛ در اینجا هدف این است که دیده شود نقطه خودجوش شدن حرکت اقتصاد ملی چگونه معین می‌شود.

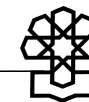
۳. **تعیین نقاط حساس برنامه:** به این ترتیب هر برنامه باید مشخص کند که در کدام حالت‌ها برنامه‌ریزان دستور بازبینی یا ارزیابی مجدد یا حتی توقف برنامه را صادر می‌کنند. به عبارتی می‌باید بیان شود که ابزارهای قانونی برای اصلاح مسیر برنامه و تعدیل رفتارهای برنامه‌ای چگونه می‌توانند به کار گرفته شوند و در چه شرایطی نیاز به بازنگری در احکام برنامه وجود دارد.

۴. **تعیین معیارهای اندازه‌گیری در برنامه:** معیارها عملکرد برنامه را اندازه‌گیری می‌کنند. بنابراین در برنامه‌های توسعه باید دیده شود که آیا معیارهای مدنظر برنامه پیش از شروع برنامه در اقتصاد ملی معرفی شده و مورد استفاده قرار می‌گیرد یا آنکه برنامه باید به ناچار تدوین آنها را در دستور کار خود قرار دهد. (شاخص‌های مورد نیاز در صورت عدم وجود، تعریف شوند).

۵. **شرح زمانبندی‌ها در برنامه:** در برنامه‌های اقتصادی لازم است دوره و تواتر هر یک از رفتارها مشخص شود. دو برنامه می‌توانند از مجموعه مشخصی از سیاست‌های اقتصادی استفاده کنند ولی این سیاست‌ها با تواتر و توالی متفاوت در دو برنامه اجرا شوند. تردیدی نیست که در این صورت حاصل کار در دو برنامه به کلی متفاوت است.

۶. **ماهیت پیوندهای برنامه‌ای:** ارتباط بین بخش‌های مختلف هر برنامه را تعیین می‌کنند. به عبارتی می‌باید در برنامه‌ها پیوندهای اجرایی وجود داشته باشد تا بتوان اندازه آثار مثبت یک رفتار یا اقدام را در بهبود کلی رفتارهای اقتصادی سنجید.

در ادامه ساخت و نگرش برنامه‌های دوم، سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران بر همان مبنا مورد بررسی و تحلیل مقایسه‌ای قرار می‌گیرند. به عبارتی حوزه حضور برنامه، خواسته‌های برنامه، اولویت‌های برنامه، کارگزاران اقتصادی که عملکرد برنامه آنها را متأثر می‌کند، استدلال‌هایی که وجود برنامه‌ای و رابطه میان برنامه و کارگزاران اقتصاد ملی، روش هدایت کارگزاران اقتصادی، تعیین نقاط حساس برنامه، تعیین معیارهای اندازه‌گیری در برنامه، شرح زمانبندی‌ها در برنامه، ماهیت پیوندهای برنامه‌ای به همراه برخی شاخص‌های کلیدی در قالب جداولی بررسی شده است. تا برخی از تفاوت‌های رویکردی برنامه‌های توسعه‌ای بعد از انقلاب با یکدیگر تبیین شود.

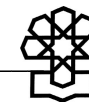


## الف) نحوه نگرش برنامه

برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه	برنامه چهارم توسعه
<p>حوزه حضور برنامه دوم درون‌نسلی بود. توسعه پایدار تنها در مورد بخش کشاورزی مطرح می‌شد و آن هم محدودیتی که از یک نسل بکاهد و بر نسل دیگر بیفزاید را در بر نمی‌گرفت. برنامه از لحاظ ارزیابی وضعیت اقتصادی، نگاهی مطلق داشت و به شکاف بین ایران و سایر کشورهای جهان عنایتی نداشت.</p>	<p>حوزه حضور برنامه سوم درون‌نسلی بود. این برنامه هم به جهان و اثرگذاری آن بر ایران عنایت محدودی داشت. از این لحاظ برنامه سوم مشابه برنامه دوم بود. محور یا موتور برنامه سوم را شاید بتوان اصلاح سازمانی کشور محسوب کرد، منتهی نحوه نگرش بر این اصلاح سازمانی به شکلی عنوان می‌شد که به نظر می‌رسید دولت خود منتقد کارهای دولت شده است.</p>	<p>حوزه حضور برنامه چهارم بین‌نسلی بود. برنامه‌ریزان معتقدند که سندی درازمدت برای چشم‌انداز اقتصاد کشور تهیه گردید و بر مبنای آن برنامه چهارم به‌عنوان گام نخست تدوین شده است.</p>
<p>منظر متجلی در برنامه دوم با چهار محور تعریف می‌شد. این محورها عبارت بودند از:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>۱. تلاش برای تحقق عدالت اجتماعی،</li><li>۲. رشد و توسعه پایدار با محوریت بخش کشاورزی،</li><li>۳. توسعه بیشتر صادرات غیرنفتی،</li><li>۴. تقویت بنیه دفاعی کشور در حد نیاز.</li></ol> <p>مأموریت یا هدف کلان برنامه دوم در قالب شانزده هدف کلان کیفی بیان می‌شد. از این مجموعه، پنج هدف به محورهای برنامه ارتباط داشتند در حالی که بین یازده هدف کلان دیگر و</p>	<p>برنامه سوم از نظر بیان خواسته‌های خود بسیار عجیب بود زیرا ده‌ها نکته ناپیوسته به‌عنوان رهنمود بیان می‌شد ولی در هیچ زمان این مجموعه به هم ارتباط نمی‌یافت.</p> <p>منظر متجلی در برنامه سوم تعریف نشده بود. مأموریت یا هدف کلان، در برنامه سوم تعریف نشده بود. با وجود این به نظر می‌رسید که اصلاح سازمانی دولت بسیار با اهمیت محسوب شده است.</p> <p>نشان در برنامه سوم تعریف نشده بود. امر واقع این است که برنامه سوم حتی اولویتی برای</p>	<p>منظر متجلی در برنامه چهارم تعریف نشده است. به نظر می‌رسد که حرکت در مسیری که خواسته‌های درازمدت مصوب بر آنها تأکید دارد، از مهمترین ویژگی‌های برنامه چهارم باشد و شاید بتوان منظر متجلی آن را هم رسیدن به خواسته‌های درازمدت تعریف کرد.</p> <p>مأموریت یا هدف کلان براساس برنامه چهارم، مأموریت‌های نظام برنامه‌ریزی کشور طی دو دهه آینده و به‌شرح زیر است:</p> <p><b>برنامه پنج‌ساله چهارم:</b> رشد پایدار اقتصادی دانایی‌محور</p>



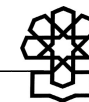
برنامه چهارم توسعه	برنامه سوم توسعه	برنامه دوم توسعه	
<p><b>برنامه پنج‌ساله پنجم:</b> تثبیت مبانی رشد اقتصادی و رفاه اجتماعی</p> <p><b>برنامه‌های ششم و هفتم:</b> توسعه مستمر پایدار و دانش‌بنیان کشور و تأمین عدالت اجتماعی</p> <p>هدف‌هایی که مبانی برنامه چهارم خوانده شده‌اند، در نفس خود متضاد و دنبال‌ناشدنی‌اند. هدف سند برنامه چهارم توسعه چهارگانه و به شرح زیر است:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● توسعه دانش پایه، عدالت‌محور و در تعامل با جهان</li> <li>● تأمین مطمئن امنیت ملی و بازدارندگی همه‌جانبه</li> <li>● صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی ایرانی</li> <li>● حاکمیت مؤثر و استقرار دولت شایسته</li> </ul> <p>به‌طور خلاصه، سه سطحی که در برنامه چهارم مطرح می‌شود (احکام برنامه، سندهای توسعه‌ای و آیین‌نامه‌های اجرایی و مدیریت اجرا)، همان‌الگویی است که در برنامه سوم اجرا شد و تا زمان حاضر مواردی از آن، حتی اگر اجرا شده باشد، به دلیل عدم شفافیت چنان در پرده ابهام قرار دارد که نمی‌توان در مورد ماهیت آن نظری داد.</p>	<p>داشتن نشان قائل نبود و رغبتی به این کار نشان نمی‌داد.</p>	<p>محورهای برنامه رابطه مشخص و ملموسی دیده نمی‌شد. به این ترتیب، پیوند بین محورها و هدف‌های کلان بسیار سست تعریف شده بود.</p> <p>هدف‌ها در برنامه دوم به صورت کمی و موردی تعریف شده‌اند. تعدد هدف‌ها به حدی است که دستیابی به همه آنها از ابتدای کار بسیار احتمالی دیده می‌شد. در نهایت به دلیل فقدان اولویت، ارزیابی این نکته که چه درصدی از هدف‌ها در برنامه تحقق یافته است، ناممکن بوده است.</p> <p>نشان در برنامه دوم وجود نداشت زیرا برنامه در سطحی کلان‌تر از سطح پیگیری رفتارها متوقف می‌شد. تنها در مواردی که ارقام سالیانه در جداول آماری برنامه ارائه شده بود، امکان پیگیری روندها و رفتارها به صورت موردی وجود داشت.</p>	



برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه	برنامه چهارم توسعه
		نشان در برنامه چهارم وجود نداشت. هدف‌های مطرح شده در برنامه فاقد نشان‌های اجرایی بودند. بنابراین دسترسی به آنها قابل شناسایی و ارزیابی نبوده‌اند.
در برنامه دوم راهبرد ارائه نشده بود. بنابراین مشخص نبود که خواسته‌ها چگونه باید تحقق یابد. در همین چارچوب، سیاست مشخصی هم برای رسیدن به خواسته‌های برنامه وجود نداشت. به نظر می‌رسید که برنامه متشکل از صدها فرمان باشد که هر یک را به تنهایی می‌شد یک سیاست محسوب کرد ولی مشخص نبود که پیوند یک سیاست با سایر سیاست‌ها چیست.	در برنامه سوم اولویتی تعریف نشده بود. با این اوصاف، در برنامه راهبرد و سیاست وجود نداشت. رهنمودها، دسته‌بندی بخشی شده بود ولی از نظر اولویت تمایز خاصی بین آنها وجود نداشت. یگانه اولویتی که در برنامه دیده می‌شد، اولویت زمانی و سلسله‌مراتب زمانی بود. برنامه سوم قرار بود سه مرحله داشته باشد ولی تنها نخستین مرحله آن که تدوین سند رهنمودهای کلی برنامه بود، تدوین شد و در پی آن لایحه برنامه که به قاعده عرف باید حاصل مجموعه‌ای از رفتارهای دیگر می‌بود، به مجلس تقدیم شد.	در برنامه چهارم، راهبردها مشخص نشدند. با وجود این می‌توان چنین برداشت کرد که راهبرد برنامه، استفاده از منابع نفتی برای توسعه بوده است و در این راه ایجاد نوعی ثبات در مقادیری از درآمدهای نفتی که سالیانه به درون اقتصاد ملی می‌ریزد، مد نظر بوده است.
این کارگزاران در برنامه دوم مشخص نشده بودند. به بیان دیگر، برنامه نسبت به کارگزاران با بی‌تفاوتی کامل برخورد کرده بود. در هیچ نقطه از برنامه دوم این نکته که کدام یک از کارگزاران هدف قرار گرفته‌اند، مطلبی نوشته نشده بود یا آنقدر مبهم و کلی ذکر شده بود که استنباط کارگزاری مشخص از آن امکان‌پذیر نبود.	این کارگزاران در برنامه سوم مشخص نشده بودند. به روایت دیگر، برنامه معلوم نمی‌کرد که اثر عملیات مختلف برنامه‌ای روی کدام گروه از کارگزاران است و انتظار می‌رود که این گروه چه رفتاری از خود نشان دهند که اقتصاد را به مسیر مطلوب برساند. در موارد متعدد این برداشت وجود داشت که آنچه دولت به‌عنوان برنامه مطرح	بر اساس اهداف کمی برنامه چهارم، بخش قابل توجهی از رشد اقتصادی طی دوره برنامه چهارم از محل ارتقای بهره‌وری کل عوامل تولید باید تأمین می‌شد. از این گفته می‌توان چنین برداشت کرد که برنامه می‌خواست به نوعی تمام عوامل اقتصادی را متأثر کند و بهره‌وری را افزایش دهد. در هر صورت نه روش این اثرگذاری



برنامه سوم توسعه	برنامه دوم توسعه	برنامه چهارم توسعه
<p>می‌کند، دستورالعمل‌های داخلی کاری برای خود دولت است و در بهترین حالت نگرش دولت را به کارهایی که باید انجام بدهد، بیان می‌کند.</p>	<p>مشخص شده بود و نه کارگزاری که محور این اثرگذاری است، در برنامه نام برده شده بود. قاعده‌های کاری برای اثرگذاری بر کارگزاران هم مشخص نشدند.</p>	
<p>در برنامه سوم سطح خواسته‌ها هرگز به مراحل اجرایی کشانیده نشد و بنابراین استدلالی که بتوان در آن منطق برنامه‌ای یافت، در سند برنامه وجود نداشت. منطق رفتاری در برنامه سوم مطرح نمی‌شد و خواسته‌ای از کارگزاران خاص در اقتصاد، در سند برنامه وجود نداشت. در ارزیابی‌های میان‌دوره‌ای از برنامه سوم، در موارد متعدد فقدان جهت‌گیری و تعیین صریح وضعیت مشاهده شده است. الگویی برای برنامه مطرح شد که به ساخت برنامه هیچ ارتباطی نداشت. این وضع سبب شد که مسئولان تدوین برنامه از طرف بعضی از کارشناسان مورد پرسش قرار بگیرند که چگونه می‌خواهند ارتباطی بین الگوی ارائه شده و سند برنامه سوم برقرار کنند.</p>	<p>در برنامه دوم در مورد توجیه خواسته‌های برنامه، هیچ نکته‌ای ذکر نشده بود. بنابراین تحلیلگران اقتصادی را در این ابهام فرو برده است که به چه دلیل برنامه، خواسته‌هایی به شرحی که مطرح شده است، بیان می‌نماید. انتظار آن است که در برنامه‌های اقتصادی این منطق تشریح شده باشد، حال آنکه در برنامه دوم چنین توجیهی وجود نداشته است. در هر صورت، استدلال‌ها باید در قالب الگوی برنامه متبلور شود. در برنامه دوم دو الگوی رفتاری ارائه شده بود که مشخص نبود کدام یک از دو الگو مد نظر برنامه‌ریزان بوده است. قابل ذکر است که هیچ یک از دو الگو هم در نفس خود بیان‌کننده یک الگوی برنامه‌ای نبود و روندها با کمک ده‌ها متغیر مجازی توجیه شده بودند که امکان برنامه‌پذیری آنها تردیدآمیز است.</p>	<p>۵. استدلال‌هایی که وجود برنامه را توجیه می‌کند</p>

**ب) ساخت برنامه**

برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه	برنامه چهارم توسعه
<p>از آنجا که در برنامه دوم کارگزاران منظور برنامه مشخص نشده‌اند و برنامه هم در فضایی نامشخص گام برمی‌دارد، هیچ رابطه‌ای بین کارگزاران اقتصادی و برنامه، مطرح نشده است.</p>	<p>در برنامه سوم هیچ تعریفی برای ماهیت این ارتباط وجود نداشته است. به نظر می‌رسید که برنامه سوم به هیچ‌وجه کاری به کارگزاران اقتصادی ندارد و تنها موضوعی که مسئولان به آن اشاره دارند این است که خودشان می‌دانند چگونه باید کارها را درست کنند. این برخورد از بالا به اقتصاد و جامعه به قاعده عرف هیچ نوع کارکردی نباید داشته باشد.</p>	<p>این رابطه در برنامه چهارم مشخص نشده بود. در واقع، به روال برنامه سوم، دولت از مجلس خواسته بود که چشم‌پسته آنچه را که دولت برنامه می‌خواند، تصویب کند و به دولت اجازه داده شود در آینده سندهایی را تصویب نماید که با آنها بتواند برنامه توسعه‌ای مد نظر خود را اجرا کند.</p>
<p>برنامه دوم هیچ روشی برای هدایت هیچ یک از گروه‌های کارگزار ندارد. به عبارت دیگر، برنامه برای هدایت کارگزاران تدوین نشده است.</p>	<p>در برنامه سوم مطرح نبوده است زیرا برنامه هرگز چهره اجرایی نداشته است.</p>	<p>برای خروج از حالت فرمانبری از ضوابط برنامه و ورود به حالت عملکرد خودکار بر مبنای اصول بازار، در برنامه چهارم هیچ حرفی زده نشده بود.</p>
<p>در برنامه دوم پیش‌بینی نشده بود که در چه مواردی برنامه‌ریزان دستور بازبینی یا ارزیابی مجدد یا حتی توقف برنامه را صادر می‌کنند. برای برنامه‌ریزان، امکان توقف برنامه نادیده انگاشتنی بود.</p>	<p>برنامه سوم هیچ نقطه‌ای برای بازنگری تعریف نکرده است. در فصل بیست‌وششم از سند قانون برنامه، موضوع نظارت بر اجرای برنامه مطرح شده است ولی در این فصل اشاره نشده است که چگونه این نظارت به عنوان یک ابزار قانونی برای اصلاح مسیر برنامه و تعدیل رفتارهای برنامه‌ای می‌تواند به کار گرفته شود.</p>	<p>در برنامه چهارم هم مانند برنامه‌های قبلی مشخص نکرد در کدام نقطه، برنامه واجد شرایط تجدیدنظر می‌شود یا آنکه بازنگری در برنامه مطرح می‌شود. اگر منابع درآمدی موجود در حساب ذخیره ارزی کفاف ندهد که دولت ارز مورد نیاز خود را داشته باشد، چه می‌شود؟ نقاط شکنندگی برنامه به هیچ عنوان مطرح نشد و از ابتدای کار برای احتمالات چاره‌جویی نشده بود.</p>



برنامه چهارم توسعه	برنامه سوم توسعه	برنامه دوم توسعه	۴. تعیین معیارهای اندازه‌گیری در برنامه
<p>معیارهای اندازه‌گیری در برنامه مشخص نشده بود. حتی اگر قرار می‌بود به روال برنامه سوم در طول سال‌های برنامه هر کس تعدادی از معیارها را به‌زعم خود مورد نیاز بشمارد و محاسبه کند، باید در برنامه چهارم اشاره‌ای به این وضع می‌شد.</p>	<p>معیارها یا شاخص‌های اندازه‌گیری در برنامه سوم تعریف نشده بود. با وجود این در طول سال‌های برنامه تلاش‌های مختلفی برای شاخص‌سازی برای برنامه انجام شد که نتایج آنها برای کمک به ارزیابی برنامه باید به‌کار گرفته می‌شد که این‌گونه نبود.</p>	<p>بیشتر معیارهایی که باید عملکرد برنامه دوم را ارزیابی می‌کرد، نه در زمان تدوین برنامه دوم و نه در طول سال‌های این برنامه، اندازه‌گیری نشد. بنابراین برنامه دوم نمی‌توانست جهت‌گیری خود را ارزیابی کند و بداند که تا چه اندازه به خواسته برنامه نزدیک شده است یا آنکه تا چه حد از خواسته برنامه دور افتاده است. (به‌عنوان مثال، برنامه دوم بر افزایش بهره‌وری تأکید داشت ولی هرگز در اقتصاد کشور بهره‌وری اندازه‌گیری نمی‌شد تا آنکه مسئولان بدانند چقدر به خواسته برنامه نزدیک شده‌اند).</p>	۵. شرح زمانبندی‌ها در برنامه
<p>در برنامه چهارم زمانبندی مطرح نبود زیرا برنامه ماهیت اجرایی نداشت. به گفته طراحان برنامه در آن زمان، در آینده بخش‌های اجرایی نوشته خواهد شد که عملاً این امر به‌طور مطلوبی انجام نشد.</p>	<p>در برنامه سوم موضوع توالی رفتارها مطرح نشده است زیرا برنامه سندی اجرایی نبوده است. برنامه از تعدادی حوزه تشکیل شده است که در هر حوزه اقداماتی مطرح شده است و این حوزه‌ها به دو بخش کلی حوزه‌های فرابخشی و حوزه‌های امور بخشی تقسیم شده بود.</p>	<p>در برنامه دوم، دوره و تواتر هر یک از رفتارها مشخص نشده بود. در واقع برنامه هرگز به حد اجرایی نرسید که تواتر رفتارها بتواند مد نظر قرار بگیرد.</p>	۶. ماهیت پیوندهای برنامه‌ای
<p>در برنامه چهارم هم چون پیوندها مشخص نبود، در مورد ماهیت آنها نیز نمی‌توان بحث کرد.</p>	<p>در برنامه سوم ارتباط بین بخش‌ها نامشخص بوده است. با این اوصاف موضوعی تحت عنوان پیوندهای برنامه‌ای مطرح نشده است.</p>	<p>در برنامه دوم، پیوندهای اجرایی بین برنامه‌ها وجود نداشت. بنابراین نمی‌شد فهمید که تا چه اندازه اثر مثبت یک رفتار می‌تواند در بهبود کلی رفتارهای اقتصادی اثر بگذارد.</p>	



## ج) ارزیابی کلی

برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه	برنامه چهارم توسعه
در ارزیابی نهایی از لحاظ ساخت، برنامه دوم را می‌توان نمونه مشخصی از رویکرد به برنامه‌ریزی به شکل مرسوم در دهه ۱۳۴۰ محسوب کرد، منتهی این برنامه در سطوح اجرایی و عملیاتی با یک برنامه اجرایی تفاوت قابل ملاحظه‌ای داشت زیرا برنامه، مکانیسم‌های رفتاری در خود نداشت و مشخص نبود کدام یک از کارگزاران اقتصادی باید از آن متأثر شوند.	با عنایت به موارد مزبور، می‌توان گفت که برنامه سوم با نگرش فرماندهی - فرمانبری تدوین و اصول برنامه‌ریزی توسعه‌ای در آن نادیده گرفته شده است. از طرف دیگر به دلیل کلی‌گویی شدید، ساخت رفتاری برنامه به هیچ عنوان مشخص نیست. به همین دلیل هر زمان که شکایتی از عملکرد برنامه مطرح شده، تحلیل جدیدی از وضعیت ارائه گردیده که موضوع اولیه را به کلی کم‌اهمیت ساخته است. برنامه سوم فاقد الگوی رفتاری بوده است و ارقام معدودی که در انتهای سند قانونی برنامه نوشته شده، آن قدر دور از واقعیت است که حتی پیش از پایان برنامه، این ارقام بدون کاربرد شده‌اند.	به‌طور خلاصه، برنامه چهارم حتی بیش از برنامه سوم، مجموعه نامشخصی بود که معلوم نیست حسن آن برای اقتصاد، جامعه و کشور از کدام دستور یا رفتار برمی‌خیزد. در این صورت، پیش از پرداختن به آن باید دید که چرا چنین سندی تدوین گردید. در هر صورت نکته‌ای که بسیار مهم است و در برنامه سوم هم نادیده گرفته شده، این است که دولت و مجلس هر دو بعد از این برنامه تغییر کردند. به نظر می‌رسد که زمانبندی ارائه برنامه چهارم، درست مانند برنامه سوم نادرست بوده است. به عبارتی دولتی دیگر برنامه‌ای را برای دولت بعدی تهیه کرد و مجلسی دیگر برای مجلس بعدی آن را مصوب ساخت و در نهایت در مجلس هفتم هم برنامه اصلاح شد. برنامه چهارم شکل تکامل‌یافته ادبیاتی بود که در زمان تدوین برنامه سوم مرسوم شد و به بودجه‌های سالیانه هم راه یافت. در این شکل

نتیجه‌گیری



برنامه چهارم توسعه	برنامه سوم توسعه	برنامه دوم توسعه	
<p>بیان، همه مطالب زیبا در کنار هم قرار می‌گرفت ولی معنای اقتصادی یا فرهنگی آنها به هیچ عنوان مد نظر نبود. به‌عنوان مثال، در شروع سند برنامه چهارم آورده شده بود که برنامه «مهمترین مرحله تحقق جامعه آرمانی چشم‌انداز توسعه کشور محسوب می‌شود، در پی تحکیم مبانی و بسترهای رشدی است که فرصت‌های مدیریت بهتر ایران فردا و احکام مورد نیاز ایجاد مبانی جدید توسعه‌ای ایران را فراهم خواهد آورد». از این بیان چنین برداشت می‌شود که آنچه مسئولان محترم برای آینده اقتصاد ایران می‌دیدند، به هیچ‌وجه یک اقتصاد آزاد نبود، زیرا مدیریت اقتصاد مطرح شده بود. این اولویت مطلق از کجا آمده و مبانی جدید توسعه‌ای که برنامه از آن سخن می‌گوید کدام مبانی بود؟ این موارد مشخص نشدند و ابهامات فراوانی تا آخر برنامه باقی ماند.</p>	<p>وضع مالی بسیار خوبی برخوردار شد که امکان داد تا دولت با مصرف منابع بسیار گسترده ارزی مربوط به حساب ذخیره ارزی، نارسایی‌های اجرایی را به تعویق بیندازد. طبیعی است موضوع برگشت منابعی که از این حساب مصرف شده است، می‌تواند به‌عنوان یک تهدید اصلی در سال‌های آینده پیش روی اقتصاد ملی قرار گیرد.</p>		<b>نتیجه‌گیری</b>



## ۲. مقایسه اهداف برنامه‌های توسعه با عملکردهای آنها در مورد برخی شاخص‌های کلیدی<sup>۱</sup>

بررسی برنامه‌های توسعه از آن جهت اهمیت دارد که با سنجش برخی شاخص‌های کلیدی می‌توان میزان تحقق اهداف برنامه‌ها یا انحراف از هدف‌های ذکر شده در برنامه‌های توسعه را محاسبه کرد. نکته حائز اهمیت این است که آیا وضعیت شاخص‌های مورد سنجش در فضای وجود برنامه بهبود قابل ملاحظه‌ای یافته است؟ به عبارتی وجود برنامه‌های توسعه عاملی جهت رشد شاخص‌های کلیدی و تسریع‌کننده دستیابی به اهداف توسعه‌ای بوده است؟

با ملاحظه جداول ۱ تا ۴ که به مقایسه تطبیقی ۱۲ شاخص کلیدی قابل ردیابی در برنامه‌های توسعه پرداخته است، می‌توان دریافت که درخصوص برخی شاخص‌ها عملکردها انحراف معناداری نسبت به اهداف برنامه داشته است. به عبارتی این سؤال همچنان باقی است که آیا وضعیت شاخص‌ها بدون وجود برنامه با زمانی که برنامه با اهدافی مشخص وجود داشته تفاوتی می‌کرده است؟ و وجود یک برنامه توسعه فی‌نفسه عاملی جهت ارتقای شاخص‌های مختلف می‌تواند باشد؟

---

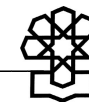
۱. لازم به توضیح است که در برخی از ردیف‌هایی که عددی ذکر نشده است (ستون برنامه)، در متن قوانین برنامه‌های توسعه و مستندات پشتیبان آنها صراحتاً هدف کمی مشخصی درج نشده بوده است.



جدول ۱. مهمترین شاخص‌های اقتصادی کشور طی برنامه اول توسعه

ردیف	عنوان	سال		۱۳۶۸		۱۳۶۹		۱۳۷۰		۱۳۷۱		۱۳۷۲		۱۳۷۳		میانگین	
		عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه		
۱	رشد تولید ناخالص داخلی (درصد)	۷/۹	۵/۹۰	۱۴/۱۰	۶/۸	۱۲/۱۰	۸/۵	۴/۰۰	۸/۴	۱/۵۰	—	—	—	—	—	—	۷/۵۲
۲	رشد سرمایه‌گذاری (درصد)	۲۶/۴	۷/۴۰	۳۱/۹	۱۳/۸۰	۲۶/۴۰	—/۲	—۳/۵۰	۱/۲	—۱۰/۳۰	—	—	—	—	—	—	۶/۷۶
۳	صادرات نفت و گاز (میلیارد دلار)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	۱۵/۴۵
۴	صادرات غیرنفتی (میلیارد دلار)	۱/۷۲	۱/۰۴	۲/۳۸	۱/۳۱	۲/۶۵	۳/۱۴	۲/۶۵	۳/۲۴	۳/۰۰	۶/۳۱	۳/۷۵	۴/۸۲	۴/۸۲	۴/۸۲	۳/۵۶	۲/۳۵
۵	واردات کالا (فوب) (میلیارد دلار)	۱۵/۶۱	۱۳/۴۵	۱۹/۵۹	۱۸/۳۳	۲۵/۹۰	۲۰/۱۹	۲۳/۲۷	۱۹/۸۴	۱۹/۲۹	—	—	—	—	—	—	۲۰/۰۴
۶	قیمت نفت (دلار)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	۱۸/۵۹
۷	رشد نقدینگی (درصد)	۱۰/۸	۱۹/۵۴	۱۱/۷	۲۲/۴۸	۹/۲	۲۴/۶۴	۵/۹	۲۵/۲۸	۳/۵	۳۴/۲۱	—	—	—	—	—	۲۵/۲۳
۸	نرخ تورم (درصد)	۲۰/۵	۱۷/۴۰	۱۶/۸	۹/۰۰	۱۴/۳	۲۰/۷۰	۱۱/۴	۲۴/۴۰	۸/۹	۲۲/۹۰	—	—	—	—	—	۱۸/۸۸
۹	نرخ ارز (دلار/ریال)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	۱۴۶۸/۲
۱۰	نرخ بیکاری (درصد)	۱۳/۴	۱۴/۲۰	۱۳/۴	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	۱۲/۶۵
۱۱	ضریب جینی	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	۰/۳۹۸۰
۱۲	انباشت تراز کلی حساب ذخیره ارزی (میلیارد دلار)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

مأخذ: ستون عملکرد: ردیف ۷ سبد نفتی اوپک؛ مأخذ ردیف ۱۱ مرکز آمار ایران و مأخذ مابقی ردیف‌ها بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (اعداد برگرفته از گزارش بررسی وضعیت اقتصادی کشور با استفاده از مهمترین شاخص‌های اقتصادی (از ابتدای برنامه اول تا چهارساله اول برنامه چهارم، ۱۳۶۸-۱۳۸۷)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۶۸۵). ستون برنامه: متن برنامه‌های توسعه اول تا چهارم و اسناد پشتیبان برنامه‌های توسعه.



جدول ۲. مهمترین شاخص‌های اقتصادی کشور طی برنامه دوم توسعه\*

ردیف	عنوان	سال		۱۳۷۴		۱۳۷۵		۱۳۷۶		۱۳۷۷		۱۳۷۸		میانگین
		عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	
۱	رشد تولید ناخالص داخلی (درصد)	۲/۹۰	۳/۹	۲/۹۰	۳/۹	۲/۸۰	۳/۹	۲/۸۰	۳/۹	۲/۹۰	۳/۹	۱/۶۰	۳/۹	۳/۲۶
۲	رشد سرمایه‌گذاری (درصد)	-۴/۵۰	۴/۳	۲۵/۰۰	۴/۳	۱۲/۵۰	۴/۳	۱۲/۵۰	۴/۳	۳/۲۰	۴/۳	۵/۸۰	۴/۳	۸/۴
۳	صادرات نفت و گاز (میلیارد دلار)	۱۵/۱۱		۱۹/۲۷		۱۵/۴۷		۱۵/۴۷		۹/۹۳		۱۰/۹۵		۱۵/۳۷
۴	صادرات غیرنفتی (میلیارد دلار)	۳/۲۵	۳/۲۱	۳/۱۱	۳/۲۱	۲/۹۱	۲/۸۷	۲/۹۱	۲/۸۷	۳/۱۸		۳/۹۰	۳/۳۰	۳/۲۷
۵	واردات کالا (فوب) (میلیارد دلار)	۱۲/۷۷		۱۴/۹۹		۱۴/۱۲		۱۴/۱۲		۱۴/۲۹		۱۶/۹۹		۱۳/۹۲
۶	قیمت نفت (دلار)	۱۶/۸۶		۲۰/۲۹		۱۸/۶۸		۱۸/۶۸		۱۲/۲۸		۱۷/۴۷		۱۷/۱۱
۷	رشد نقدینگی (درصد)	۳۷/۶	۲۷/۳	۳۷	۲۷/۳	۱۵/۲۰	۲۷/۳	۱۵/۲۰	۲۷/۳	۱۹/۴۶	۲۷/۳	۲۴/۶	۲۰/۱۳	۲۵/۸۷
۸	نرخ تورم (درصد)	۴۹/۴۰	۱۲/۴	۲۳/۲۰	۱۲/۴	۱۷/۳۰	۱۲/۴	۱۷/۳۰	۱۲/۴	۱۸/۱۰	۱۲/۴	۲۲/۱	۲۰/۱۰	۲۵/۶۲
۹	نرخ ارز (دلار/ریال)	۴۰۷۸/۰۰	۱۵۷۰/۰۰	۴۴۴۴/۰۰	۱۵۷۰/۰۰	۴۷۸۵/۰۰	۱۵۷۰/۰۰	۴۷۸۵/۰۰	۱۵۷۰/۰۰	۶۴۶۰/۰۰	۱۵۷۰/۰۰	۱۵۷۰/۰۰	۸۶۳۲/۰۰	۵۶۷۹/۸
۱۰	نرخ بیکاری (درصد)	-	۱۲/۶	۹/۱۰	۱۲/۶	۱۳/۱۰	۱۲/۶	۱۳/۱۰	۱۲/۶	۱۲/۵۰	۱۲/۶	۱۲/۵۰	۱۳/۵۰	۱۲/۰۵
۱۱	ضریب جینی	۰/۴۰۷۴		۰/۳۹۱۰		۰/۴۰۲۹		۰/۴۰۲۹		۰/۳۹۶۵		۰/۴۰۰۹		۰/۳۹۹۷
۱۲	انباشت تراز کلی حساب ذخیره ارزی (میلیارد دلار)	-		-		-		-		-		-		-

مأخذ: همان.

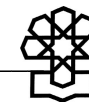
\* لازم به توضیح است که سال ۱۳۷۳ سال بدون برنامه توسعه‌ای بوده است. برنامه دوم با یک سال تأخیر از سال ۱۳۷۴ شروع شده است.



جدول ۳. مهمترین شاخص‌های اقتصادی کشور طی برنامه سوم توسعه

ردیف	عنوان	سال		۱۳۷۹		۱۳۸۰		۱۳۸۱		۱۳۸۲		۱۳۸۳		میانگین		
		عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد
۱	رشد تولید ناخالص داخلی (درصد)	۴/۵	۵/۰۰	۵/۵	۳/۳۰	۶/۵	۸/۱	۶/۷	۷/۸	۶/۷	۷/۸	۶/۸	۶/۸	۶	۵/۵	
۲	رشد سرمایه‌گذاری (درصد)	۶/۰۰	۴/۱۰	۶/۹	۱۴/۲۰	۷/۳	۱۲/۰۰	۷/۸	۱۰/۸۰	۷/۹	۷/۹	۷/۹	۷/۱۰۰	۷/۱۸	۹/۶۲	
۳	صادرات نفت و گاز (میلیارد دلار)	۱۱/۰۸	۲۴/۲۸	۱۰/۸۶	۱۹/۳۴	۲۲/۸۰	۲۲/۹۷	۲۳/۰۹	۲۷/۳۶	۲۲/۵۵	۲۲/۵۵	۳۶/۳۲	۱۸/۰۷	۲۶/۰۵		
۴	صادرات غیرنفتی (میلیارد دلار)	۴/۸۲	۴/۱۸	۵/۹۳	۴/۵۶	۵/۳۷	۵/۲۷	۶/۹۷	۶/۶۴	۷/۷۲	۷/۷۲	۷/۵۴	۶/۱۶	۵/۶۳		
۵	واردات کالا (فوب) (میلیارد دلار)	۲۲/۳۳	۱۵/۰۸	۲۳/۰۴	۱۸/۱۳	۲۳/۷۸	۲۲/۰۴	۲۴/۲۵	۲۹/۵۶	۳۰/۷۴	۳۸/۲۰	۲۴/۸۲	۲۴/۶۰	۲۴/۶۰		
۶	قیمت نفت (دلار)		۲۷/۶۰		۲۳/۱۲		۲۴/۳۶		۲۸/۱۰		۳۶/۰۵		۲۷/۸۴			
۷	رشد نقدینگی (درصد)	۲۰/۸	۲۹/۲۸	۱۸/۰۰	۲۸/۸۴	۱۵/۷	۳۰/۰۹	۱۴/۲	۲۶/۱۲	۱۳/۱	۳۰/۲۵	۱۶/۳۶	۲۳/۱۴			
۸	نرخ تورم (درصد)	۱۹/۹	۱۲/۶۰	۱۷/۴۰	۱۱/۴۰	۱۵/۳۰	۱۵/۸۰	۱۴/۰۰	۱۵/۶۰	۱۳	۱۵/۲۰	۱۵/۹۲	۱۴/۱۲			
۹	نرخ ارز (دلار/ریال)		۸۱۹۰/۰۰		۸۰۰۹/۰۰		۸۰۱۹/۰۰		۸۳۲۵/۰۰		۸۷۴۸/۰۰		۸۲۰۸			
۱۰	نرخ بیکاری (درصد)	-	۱۴/۳۰	-	۱۴/۲۰	۱۲/۸	۱۲/۸۰	-	۱۱/۸۰	۱۲/۵	۱۰/۳۰	۱۲/۶۵	۱۲/۶۸			
۱۱	ضریب جینی	۰/۴۳	۰/۳۹۹۱	۰/۴۳	۰/۳۹۸۵	۰/۴۳	۰/۴۱۹۱	۰/۴۳	۰/۴۱۵۶	۰/۴۳	۰/۳۹۹۶	۰/۴۳	۰/۴۰۶۳			
۱۲	انباشت تراز کلی حساب ذخیره ارزی (میلیارد دلار)	-	۵/۹۰	-	۷/۰۰	-	۸/۱۰	-	۱/۴۶	۸/۴۰	۹/۵۰	۷/۷۸				

مأخذ: همان.



جدول ۴. مهمترین شاخص‌های اقتصادی کشور طی برنامه چهارم توسعه

ردیف	عنوان	سال											
		۱۳۸۸		۱۳۸۷		۱۳۸۶		۱۳۸۵		۱۳۸۴		میانگین	
		عملکرد*	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد**	میانگین
۱	رشد تولید ناخالص داخلی (درصد)	-	۸/۰	۴/۵۰	۸/۰	۶/۷	۸/۰	۶/۶	۸/۰	۶/۹	۸/۰	۵/۸۲	۸/۰
۲	رشد سرمایه‌گذاری (درصد)	-	۱۲/۲	-	۱۲/۲	۶/۰۰	۱۲/۲	۳/۳۰	۱۲/۲	۵/۱۰	۱۲/۲	۴/۸	۱۲/۲
۳	صادرات نفت و گاز (میلیارد دلار)	-	۲۵/۲۶	۸۲/۲۰	۲۵/۰۵	۸۱/۷۶	۲۳/۷۷	۶۲/۴۶	۲۳/۲۷	۵۳/۸۲	۲۲/۶۴	۷۰/۰۶	۲۳/۹۹
۴	صادرات غیرنفتی (میلیارد دلار)	-	۱۲/۸۱	۱۸/۱۵	۱۱/۵۹	۱۵/۶۴	۱۰/۴۷	۱۳/۰۸	۹/۴۶	۱۰/۵۵	۸/۵۰	۱۴/۳۵	۱۰/۵۶
۵	واردات کالا (فوب) (میلیارد دلار)	-	۴۲/۳۸	۵۵/۸۰	۳۹/۶۹	۵۶/۵۸	۳۷/۲۳	۵۱/۲۶	۳۴/۹۳	۴۰/۹۷	۳۲/۷۷	۵۱/۱۵	۳۷/۴
۶	قیمت نفت (دلار)	-		۹۴/۴۵		۶۹/۰۸		۶۱/۰۸		۵۰/۶۴		۶۸/۸۱	
۷	رشد نقدینگی (درصد)	-	۲۰	۱۵/۹۲	۲۰	۲۷/۷۰	۲۰	۳۹/۴۰	۲۰	۳۴/۲۹	۲۰	۲۹/۳۷	۲۰
۸	نرخ تورم (درصد)	-	۹/۹	۲۵/۴۰	۹/۹	۱۸/۴۰	۹/۹	۱۳/۶	۹/۹	۱۲/۱	۹/۹	۱۶/۵۲	۹/۹
۹	نرخ ارز (دلار/ریال)	-		۹۵۷۴/۰۰		۹۲۸۵/۰۰		۹۲۲۶/۰۰		۹۰۴۲/۰۰		۹۲۸۱/۰۰	
۱۰	نرخ بیکاری (درصد)	-	۸/۴	۱۰/۴۵	۸/۴	۱۰/۵۸	۸/۴	۱۱/۲۵	۸/۴	۱۱/۵۲	۸/۴	۱۰/۹۵	۸/۴
۱۱	ضریب جینی	-	۰/۳۸	-	۰/۳۸	۰/۴۰۴۵	۰/۳۸	۰/۴۰۰۴	۰/۳۸	۰/۴۰۱۰	۰/۳۸	۰/۴۰۱۹	۰/۳۸
۱۲	انباشت تراز کلی حساب نخبیره ارزی (میلیارد دلار)	-	۱/۸۶	۲۵/۰۰	۱/۵۲	۱۶/۲۰	۱/۳۷	۹/۲۰	۱/۲۲	۱۰/۷۰	۰/۹۵	۱۵/۲۷	۱/۳۸

مأخذ: همان.

\* گزارش رسمی عملکرد متغیرهای فوق انتشار نیافته است.

\*\* محاسبه براساس میانگین عملکرد ۴ سال اول برنامه چهارم است.



جدول ۵ تا ۸، ارقام عملکرد بودجه دولت را با ارقام پیش‌بینی شده بودجه دولت در برنامه‌های توسعه مقایسه می‌کند. این مقایسه‌ها نشان می‌دهد که هم در مورد آن دسته از متغیرهایی که در کنترل دولت بوده است (هزینه‌های جاری و هزینه‌های عمرانی) ارقام برنامه با عملکرد بودجه انحراف زیادی داشته است و هم در مورد متغیرهایی که از کنترل مستقیم دولت تا حد زیادی خارج بوده است (درآمدهای مالیاتی و درآمد نفت و گاز) انحراف بسیاری مابین اهداف پیش‌بینی‌های برنامه‌ای با عملکرد بودجه‌ای آنها وجود دارد. به عبارتی نمی‌توان با قطعیت بیان داشت که وجود اهداف مشخص در برنامه، انحراف ارقام عملکرد بودجه از ارقام پیش‌بینی شده در برنامه را رفع می‌نماید.

جدول ۵. مقایسه عملکرد بودجه عمومی با برنامه اول توسعه (ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	۱۳۶۷		۱۳۶۸		۱۳۶۹		۱۳۷۰		۱۳۷۱		۱۳۷۲	
	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه
درآمدهای مالیاتی	۹۸۶/۵	۱۱۵۰/۰	۱۱۸۷/۹	۱۶۸۸/۰	۱۶۹۵	۲۰۹۷/۰	۲۷۶۵/۰	۲۵۹۲/۰	۳۷۷۳/۴	۳۱۸۰/۰	۴۰۶۱/۳	۳۱۸۰/۰
درآمد نفت*	۸۰۹/۴	۹۰۰/۰	۱۵۱۵/۱	۱۰۱۱/۳	۳۳۷۵/۱	۱۱۴۲/۳	۳۵۴۹/۴	۱۲۴۵/۴	۵۱۴۱/۳	۱۲۴۴/۰	۱۴۶۸۳/۳	۱۲۴۴/۰
سایر درآمدها	۳۰۳/۰	۱۱۰۰/۰	۴۷۸/۴	۱۳۰۹/۵	۵۶۸/۴	۱۴۸۲/۴	۶۸۸/۹	۱۶۵۸/۰	۱۰۴۴/۹	۱۹۱۸/۱	۱۶۱۴/۲	۱۹۱۸/۱
کل درآمدها	۲۰۹۸/۹	۳۱۵۰/۰	۳۱۸۱/۴	۴۰۰۸/۸	۵۶۳۸/۵	۴۷۲۱/۷	۷۰۰۳/۳	۵۵۹۵/۴	۹۹۵۹/۶	۶۴۴۲/۱	۲۰۳۵۸/۸	۶۴۴۲/۱
هزینه‌های جاری	۳۳۹۴/۲	۳۳۲۰/۰	۳۳۸۵/۲	۳۹۲۳/۵	۴۲۸۴/۸	۴۲۳۶/۷	۵۵۸۴/۰	۴۴۸۲/۱	۷۷۸۳/۶	۴۷۰۴/۲	۱۳۷۸۳/۵	۴۷۰۴/۲
هزینه‌های عمرانی	۸۱۶/۴	۱۰۱۸/۰	۹۳۱/۵	۱۶۵۷/۳	۱۷۶۶/۳	۱۸۲۸/۹	۲۵۳۷/۹	۱۸۵۴/۴	۳۱۹۲/۸	۱۸۳۰/۴	۷۰۱۸/۰	۱۸۳۰/۴
کل هزینه‌ها	۴۲۱۰/۶	۴۴۳۸/۰	۴۳۱۶/۷	۵۵۸۰/۸	۶۰۵۱/۱	۶۰۶۵/۶	۸۱۲۱/۹	۶۳۳۶/۵	۱۰۹۷۶/۴	۶۵۳۴/۶	۲۰۸۰۱/۵	۶۵۳۴/۶

مأخذ: مستندات برنامه دوم توسعه، عملکرد برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸-۱۳۷۲، ج ۱۱، اسفند ۱۳۷۲، جدول ۴.

\* شامل درآمدهای حاصل از فروش ارز.

به‌طور کلی جدول ۵، نشان می‌دهد که:

- با نزدیک شدن به سال‌های آخر برنامه درصد انحراف عملکرد ارقام بودجه نسبت به اهداف برنامه افزایش می‌یابد.
- با افزایش درآمدهای نفتی انحراف کل هزینه‌ها، هزینه‌های جاری و عمرانی نسبت به سال‌های قبل بیش‌تر شده است.

جدول ۶. مقایسه عملکرد بودجه عمومی با برنامه دوم توسعه (ارقام به میلیارد ریال)

شرح	۱۳۷۳		۱۳۷۴		۱۳۷۵		۱۳۷۶		۱۳۷۷		۱۳۷۸	
	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه
درآمدها	۲۹۳۲۹/۰	۳۶۲۱۹/۰	۴۱۸۵۰/۶	۴۱۱۲۱/۰	۵۷۳۴۲/۹	۴۶۵۵۸	۶۵۰۷۳/۴	۵۲۷۶۳	۶۴۳۵۸/۸	۶۰۶۵۰	۹۴۵۷۱	۶۰۶۵۰
درآمدهای مالیاتی	۵۴۹۰/۸	۷۸۶۲/۰	۷۳۱۳/۰	۹۶۵۹/۰	۱۲۵۶۰/۲	۱۱۸۶۶	۱۷۳۴۴/۵	۱۴۵۷۷	۱۸۶۸۶/۶	۱۷۹۰۸	۲۵۸۳۱	۱۷۹۰۸
درآمد نفت و گاز	۲۱۴۷۹/۷	۲۱۵۰/۸	۲۶۶۶۶/۲	۲۲۹۰/۷	۳۲۷۴۵/۷	۲۴۰۳۷	۲۶۰۱۸/۰	۲۵۲۶۷	۲۲۱۶۸/۰	۲۶۳۲۵	۴۴۱۷۰	۲۶۳۲۵
سایر درآمدها*	۲۳۵۸/۵	۶۸۴۹/۰	۷۸۷۱/۳	۸۵۵۵/۰	۱۲۰۳۷/۰	۱۰۶۵۵	۲۱۷۱۰/۹	۱۲۹۱۹	۲۳۵۰۴/۳	۱۶۴۱۷	۲۴۵۷۰	۱۶۴۱۷
هزینه‌ها	۲۷۹۱۲/۴	۳۶۳۹۴/۰	۴۱۳۳۰/۹	۴۱۲۹۶/۰	۵۴۹۶۳/۴	۴۶۷۳۳	۶۵۴۳۷/۸	۵۲۹۳۸	۷۱۴۷۴/۸	۶۰۸۲۵	۹۵۲۱۰/۷	۶۰۸۲۵
هزینه‌های جاری	۱۸۸۴/۱	۲۲۵۹۵/۶	۲۸۴۴۸/۱	۲۴۳۸۵/۰	۳۷۵۷۱/۲	۲۶۱۱۸	۲۶۹۶۶/۷	۲۸۴۲۳	۵۳۸۱۸/۴	۳۱۶۳۵	۶۸۰۰۹/۲	۳۱۶۳۵
هزینه‌های عمرانی	۹۰۷۱/۳	۱۳۷۹۸/۴	۱۲۸۸۲/۸	۱۶۹۱۱/۰	۱۷۳۹۲/۴	۲۰۶۱۵	۲۰۴۷۱/۱	۲۴۵۱۵	۱۷۶۵۵/۴	۲۹۱۹۰	۲۷۲۰۱/۵	۲۹۱۹۰

مأخذ: مستندات برنامه سوم توسعه، گزارش عملکرد چهار سال اول برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)، ج ۴، مرداد ۱۳۷۸، ص ۷۹، جدول ۱.

\* صرفه‌جویی ضمن اجرای بودجه در کسری مصوب سال‌های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ ملحوظ شده است.



و جدول ۶ نیز نشان می‌دهد که:

۱. با نزدیک شدن به سال‌های آخر برنامه درصد انحراف عملکرد ارقام بودجه نسبت به اهداف برنامه افزایش یافته است.

۲. عدم کنترل رشد هزینه‌های جاری در سال‌های برنامه دوم موجب عدم امکان تحقق هزینه‌های عمرانی دولت شده است.

۳. کاهش درآمدهای نفتی در سال ۱۳۷۷ هزینه‌های عمرانی را نسبت به سال‌های قبل بیش‌تر کاهش داده است. به طوری که درصد تحقق هزینه‌های عمرانی نسبت به رقم برنامه ۷۲ درصد بوده است (به عبارت دیگر درصد انحراف هزینه‌های عمرانی نسبت رقم برنامه به ۲۸- درصد رسیده است).

جدول ۷. مقایسه عملکرد بودجه عمومی با برنامه سوم توسعه

شرح	۱۳۷۸		۱۳۷۹		۱۳۸۰		۱۳۸۱		۱۳۸۲		۱۳۸۳	
	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه
درآمدها	۹۴۵۷۱	۱۱۰۰۴۸/۶	۱۰۷۰۲۹	۱۲۸۵۳۹/۸	۱۲۸۲۴۴	۱۵۲۵۴۱/۱	۲۱۳۱۴۷/۹	۱۸۳۸۲۱/۲	۲۶۳۳۷۵	۲۲۱۵۴۴/۲	۳۲۷۳۱۸	
درآمدهای مالیاتی	۲۵۸۳۱	۳۲۲۰۴/۲	۳۲۸۴۲	۴۰۰۶۰/۳	۳۸۷۹۷	۴۹۳۸۶/۶	۵۰۵۸۷	۶۰۱۳۰/۱	۶۵۰۹۹	۷۲۷۱۸/۸	۸۴۴۲۱	
درآمد نفت و گاز	۴۴۱۷۰	۵۶۸۸۰/۴۸	۵۹۴۴۹	۶۲۲۹۸/۹	۷۴۹۵۷	۷۰۹۹۳/۵۷	۱۵۲۸۱۷	۸۴۸۲۱/۹۸	۱۶۹۹۴۴	۹۹۴۶۱/۲۱	۲۰۴۵۶۰	
سایر درآمدها	۲۴۵۷۰	۲۰۹۶۳/۹	۱۴۷۳۸	۲۶۱۸۰/۶	۱۴۴۹۰	۳۲۱۶۰/۹	۸۷۴۳/۹	۳۸۸۶۹/۱	۲۸۳۳۲	۴۹۴۶۴/۲	۲۸۳۳۷	
هزینه‌ها	۹۵۲۱۰/۷	۱۱۰۹۸۸/۶	۱۰۸۳۱۶	۱۲۹۷۸۴/۸	۱۲۸۲۸۲	۱۵۴۰۳۱	۱۸۵۵۰۹/۸	۱۸۵۶۷۱/۱	۲۳۶۰۲۳	۲۲۳۶۰۴/۲	۲۸۹۴۳۸	
هزینه‌های جاری	۶۸۰۰۹/۲	۸۵۰۸۲/۳	۸۵۸۶۵	۹۸۴۸۸/۵	۱۰۴۷۷۲	۱۱۴۹۰۷/۷	۱۴۸۲۹۷/۳	۱۳۶۰۸۳/۲	۱۷۸۲۵۱	۱۵۶۴۸۱/۲	۲۳۱۹۲۳	
هزینه‌های عمرانی	۲۷۲۰۱/۵	۲۵۹۰۶/۳	۲۲۴۵۱	۳۱۲۹۶/۳	۲۳۵۱۰	۳۹۱۲۳/۳	۳۷۲۱۲/۵	۴۹۵۸۷/۹	۵۷۷۷۲	۶۷۱۲۳	۵۷۵۱۵	

مآخذ: ۱. گزارش مالی دولت، وزارت اقتصاد و دارایی، سال‌های مختلف.

۲. سند برنامه سوم توسعه، پیوست ۲، ج ۱، جدول ۶، ص ۳۹۱.

در جدول ۷ نیز ملاحظه می‌شود:

۱. با نزدیک شدن به سال‌های آخر برنامه درصد انحراف عملکرد ارقام بودجه نسبت به پیش‌بینی‌های برنامه افزایش می‌یابد.

۲. استفاده از درآمدهای نفتی در بودجه در سه سال آخر برنامه بسیار بیش‌تر از هدف برنامه بوده است.



(ارقام به میلیارد ریال)

## جدول ۸. مقایسه عملکرد بودجه عمومی با برنامه چهارم توسعه

۱۳۸۸		۱۳۸۷		۱۳۸۶		۱۳۸۵		۱۳۸۴		۱۳۸۳	عنوان
عملکرد*	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	برنامه	عملکرد	
—	۷۵۸۶۴۵/۰	۸۱۴۲۳۵	۶۷۰۸۰۸/۲	۶۲۹۶۰۹	۵۹۳۱۱۰/۶	۵۷/۴۹۸۹	۵۲۶۸۳/۶	۴۷۰۹۹۰	۴۵۷۴۹۱/۴	۴۹۰۱۰۴	منابع
—	۵۱۱۱۶۷/۰	۲۸۳۹۵۰/۶	۴۳۷۹۴۷/۵	۲۴۲۶۵۳/۵	۳۷۶۸۵۸/۸	۱۸۱۴۷۶	۳۲۲۷۷/۳	۱۳۹۸۲۵	۲۷۰۴۰۶/۱	۲۶۵۵۷۹	درآمدها
—	۲۶۲۶۳۱/۴	۲۰۳۰۴۰/۶	۲۱۸۵۵۸/۷	۱۶۲۵۷۸/۵	۱۸۲۵۲۱/۹	۱۲۵۴۸۷	۱۵۰۳۹۷/۷	۱۰۲۷۰۶	۱۱۷۸۳۰/۴	۸۴۴۲۱	درآمدهای مالیاتی
—	۱۸۵۷۹۴/۰	—	۱۶۶۴۴۱/۰	—	۱۵۰۹۳۷/۰	—	۱۳۶۷۷۶/۰	—	۱۲۳۴۱۷/۰	۱۶۲۷۸۶	شفاف‌سازی قیمت حامل‌های انرژی
—	۶۲۷۴۱/۵	۸۰۹۱۰	۵۲۹۴۷/۸	۸۰۰۷۵	۴۳۲۹۹/۹	۵۵۹	۳۵۵۶۳/۷	۳۷۱۱۹	۲۹۱۵۸/۷	۱۸۳۷۲	سایر درآمدها
—	۲۰۴۳۱۰/۹	۴۳۷۵۶۱/۴	۱۸۶۱۱۷/۳	۳۳۶۳۳۵/۵	۱۶۶۱۱۸/۱	۳۷۵۰۲۵	۱۴۸۰۵۴/۷	۳۱۷۲۲۹	۱۳۴۷۶۴/۸	۱۵۱۴۱۳	واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای
—	۱۹۲۲۴۲/۳	۴۳۶۵۷۵/۴	۱۷۵۹۵۴/۵	۳۳۶۰۶۲/۵	۱۵۷۵۱۷/۵	۳۷۴۱۰۹	۱۴۰۷۳۴/۵	۳۱۶۲۷۷	۱۲۸۴۹۴/۲	۱۴۹۱۸۴	بهره مالکانه نفت**
—	—	—	—	—	—	—	—	—	۰/۰	۱۲۲۹	فروش فرآورده‌های نفتی
—	۱۲۰۶۸/۷	۹۸۶	۱۰۱۶۲/۸	۱۲۷۳	۸۶۰۰/۷	۹/۶	۷۳۲۰/۲	۹۵۲	۶۲۷۰/۷	۱۰۰۰	واگذاری سایر دارایی‌های سرمایه‌ای
—	۴۳۱۶۷/۱	۳۴۰۰۲	۴۶۷۴۳/۴	۴۹۶۲۰	۵۰۱۳۳/۷	۱۸۴۸۸	۵۰۳۸۱/۶	۱۳۹۳۸	۵۲۳۲۰/۵	۷۳۱۱۲	واگذاری دارایی‌های مالی
—	۷۵۸۶۴۴/۹	۷۹۹۸۲۱	۶۷۰۸۰۸/۲	۶۱۹۰۱۱	۵۹۳۱۱۰/۷	۵۷۴۹۸۹	۵۲۱۱۸۳/۶	۴۶۸۶۲۳	۴۵۷۴۹۱/۴	۴۹۰۱۰۴	مصارف
—	۳۲۵۳۷۲/۹	۵۶۳۵۹۰	۲۹۵۷۹۳/۶۰	۴۲۱۲۸۵	۲۶۸۹۰۳/۳	۴۱۵۷۸۸	۲۴۴۴۵۷/۵	۳۳۰۸۸۴	۲۲۲۲۳۴/۱	۲۳۱۹۲۳	اعتبارات هزینه‌ای (جاری)
—	۶۲۳۲۱/۰	—	۸۴۶۷۵/۰	—	۹۴۵۰۸/۰	—	۹۶۴۹۸/۰	—	۹۳۷۹۰/۰	۱۶۲۷۸۶	یارانه حامل‌های انرژی
—	۷۵۹۰۰/۰	—	۵۶۷۶۶/۰	—	۳۶۴۲۹/۰	—	۲۰۲۷۸/۰	—	۱۰۶۲۷/۰	—	اعتبارات جبرانی هدفمند کردن یارانه انرژی
—	۲۷۵۸۴۱/۰	۲۰۳۷۸۲	۲۱۴۳۷۳/۶	۱۴۱۷۰۵	۱۷۱۰۷۰/۴	۱۲۸۱۳۸	۱۳۴۷۷۴/۱	۱۱۰۷۳۶	۱۰۲۸۲۰/۷	۵۷۵۱۵	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)
—	۱۹۲۰۰/۰	۲۲۰۳۵	۱۹۲۰۰/۰	۴۹۹۷۴	۲۲۲۰۰/۰	۱۳۶۳۰	۲۵۲۴/۰	۲۰۱۰۱	۲۸۰۱۹/۶	۳۱۴۶۵	تملك دارایی‌های مالی
—	—	۹۷۱۴	—	۶۰۴۷	—	۷۴۳۳	—	۶۹۰۲	—	—	پرداخت بابت ماده (۱۰) قانون تنظیم
—	—	۱۴۴۱۴	—	۱۰۵۹۸	—	—	—	۲۳۶۷	—	—	موجودی (بدهی) حساب درآمد عمومی

ماخذ: ۱. قانون برنامه چهارم توسعه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، آبان ۱۳۸۳، ص ۲۰۸.

۲. گزارش مالی دولت، وزارت اقتصاد و دارایی، سال‌های مختلف.

\* گزارش رسمی عملکرد ۱۲ ماهه متغیرهای فوق منتشر نیافته است.

\*\* به دلیل تغییر در طبقه‌بندی بودجه در سال‌های اخیر و تفاوت آن با طبقه‌بندی برنامه چهارم توسعه بهره مالکانه نفت (ذکر شده در برنامه چهارم توسعه) در قسمت عملکرد معادل حاصل جمع منابع حاصل از صادرات نفت خام + درآمد مالیاتی شرکت ملی نفت ایران + سود سهام علی‌الحساب شرکت نفت + استفاده از حساب ذخیره ارزی + صادرات نفت خام برای واردات بنزین در نظر گرفته شده است و براساس این تغییر سایر اجزای بودجه‌ای نیز مورد محاسبه قرار گرفته‌اند.



به‌طور کلی جدول ۸ نشان می‌دهد که:

۱. در برنامه چهارم توسعه و از همان سال اول برنامه ارقام عملکرد نسبت به ارقام پیش‌بینی شده دارای انحراف بالایی در بخش دریافت‌ها و پرداخت‌ها است، در صورتی‌که در برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه درصد انحراف عملکرد ارقام بودجه نسبت به پیش‌بینی‌های برنامه به تدریج افزایش یافته و در سال اول برنامه درصد انحراف بسیار پایین بود.
۲. افزایش درآمدهای نفتی و استفاده بیش‌تر از آن در بودجه نسبت به هدف برنامه، انحراف در هزینه‌های جاری دولت را تأمین مالی کرده است.

### ۳. آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه<sup>۱</sup>

آسیب‌شناسی از زوایایی مختلف قابل طرح و به روش‌های مختلفی قابل انجام است. از دیدگاه فرآیندی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی را می‌توان در چهار دسته طبقه‌بندی کرد:

۱. ایرادهای مربوط به شروط صفر یا پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی،
۲. ایرادهای مربوط به فرآیند برنامه‌ریزی،
۳. ایرادهای مربوط به محتوی برنامه،
۴. ایرادهای مربوط به اجرای برنامه.

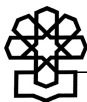
#### ۳-۱. ایرادهای مربوط به پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی

پیش از شروع به تدوین برنامه توسعه، لازم است به ضرورت مهیا شدن بسترهای برنامه‌ریزی متناسب با شرایط کشور توجه شود. زیرا فقدان شرایط مناسب، یا عملکرد ضعیف و نامتناسب تدوین‌کنندگان و مجریان برنامه‌ریزی‌های توسعه، احتمالاً برنامه‌های تدوین شده را در اجرا با شکست روبه‌رو نموده و یا با حداقل اثربخشی مواجه خواهند کرد. البته باید توجه داشت که فراهم آمدن این شرایط خود بخشی از اهداف برنامه‌ریزی است و کار چندان ساده‌ای نیست. عمده‌ترین ایرادهایی که در این خصوص می‌توان به آنها اشاره کرد، مشتمل بر موارد ذیل است:

#### ● فقدان فهم مشترک در سطح مفاهیم توسعه

هنوز فهم مشترکی از مفهوم «توسعه» و «برنامه‌ریزی توسعه» در کشور شکل نگرفته است و با اینکه هدف اصلی برنامه‌های توسعه، معطوف به این مفاهیم است، در هیچ‌یک از این برنامه‌ها،

۱. این قسمت از گزارش آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۷۰۷، سال ۱۳۸۸ اخذ شده است.



تعریف روشنی از مفهوم، ابعاد و ویژگی های آنها ارائه نشده است. بنابراین آنچه در ابتدای حرکت به سمت توسعه نیاز است، تعریف مفهوم یا ارائه پارادایم (الگوی) مشترکی از توسعه است که می باید به اجماع صاحب نظران کشور رسیده و اصطلاحاً تبدیل به «ایدئولوژی نظام تخصیص منابع» در کشور شود.

#### ● عدم وجود اطلاعات و آمارهای جامع، به هنگام و در دسترس

در کشور نه تنها با فقر اطلاعات و آمارهای دقیق و به هنگام و بعضاً با اطلاعات متناقض مواجه هستیم، بلکه در بسیاری موارد حتی امکان بررسی و ارزیابی مبانی آمارگیری و روش های جمع آوری اطلاعات نیز وجود ندارد.

#### ● ساختار سیاسی - اجتماعی کشور

در برنامه های اول، دوم و سوم توسعه (بعد از انقلاب)، در برخی از موارد، آنچه در عمل اتفاق افتاده است یا اساساً در برنامه ها پیش بینی نشده و یا میزان تأکید برنامه تناسبی با عمل نداشته و در عمل نقش و تأثیر برنامه ها به شدت تحت الشعاع اتفاقات خارج از برنامه بوده است. در همین راستا می توان به ارائه «برنامه تعدیل اقتصادی» همزمان با برنامه اول توسعه کشور، «طرح ساماندهی اقتصادی» همزمان با برنامه دوم توسعه، «طرح تحول اقتصادی» همزمان با برنامه چهارم و تدوین برنامه پنجم توسعه کشور، توسط دولت های وقت اشاره نمود که نشان دهنده عدم پایداری آنان به اجرای کامل برنامه های میان مدت پنج ساله کشور است.

#### ● کاستی ها و ناهماهنگی های قانونی در خصوص برنامه ریزی

مجموعه قوانین و مقررات حاکم بر برنامه ریزی توسعه در ایران فاقد انطباق و انسجام لازم است که گاه با هم پوشانی و تناقض و گاه با خلأهای قانونی مواجهند. عدم مشخص بودن محدوده عمل قانونی مجلس شورای اسلامی در مورد تغییر لوایح برنامه های توسعه، عدم مشخص بودن سازوکار قانونی جلب مشارکت بخش ها و مناطق در تدوین برنامه های توسعه، عدم وجود سازوکاری قانونی برای نحوه تعامل کارشناسان نظام برنامه ریزی با سیاستگذاران در مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی و شورای عالی امنیت ملی (موضوع اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی) در مسیر تدوین برنامه و مواردی دیگر، از جمله کاستی های قانونی برنامه ریزی توسعه در کشور هستند.

#### ۲-۳. ایرادهای مربوط به فرآیند برنامه ریزی

هر برنامه ای با توجه به نظام حاکم بر آن، فرآیند به خصوصی را برای تدوین و تکمیل طی می کند.



این فرآیند که به‌طور کلی در ایران توسط مجموعه‌ای از نهادها، شامل مقام معظم رهبری، مجمع تشخیص مصلحت، دولت و مجلس انجام می‌شود دارای ضروریاتی است که عدم رعایت آنها سبب برخی آسیب‌ها خواهد شد. در ادامه برخی از این آسیب‌ها بیان شده است:

#### ● به مشارکت نگرفتن ذینفعان و عدم حصول اجماع و توافق در برنامه‌های توسعه

به‌منظور کسب توفیق برنامه‌ها در صحنه اجرا، لازم است توافقی کلی میان بازیگران مختلف در عرصه اقتصاد کشور بر سر اولویت‌ها و احکام برنامه وجود داشته باشد. تشکل‌ها، بخش خصوصی، سازمان‌های استانی، صاحب‌نظران و نخبگان دانشگاهی، نمایندگان جریانات و مکاتب فکری موجود و حتی برخی از مهمترین دستگاه‌های اجرایی، برخی از این بازیگران به‌شمار می‌روند. طیف‌بندی‌های سیاسی نیز علت بخش عمده‌ای از این عدم مشارکت می‌باشد. معمولاً با تغییر و تحول دولت‌ها و آمدوشد جناح‌ها و احزاب سیاسی در دستگاه‌های سیاستگذار (از جمله دولت و مجلس شورای اسلامی) شاهد تغییرات وسیعی در کادرهای اجرایی و برنامه‌ای کشور هستیم به‌نحوی که می‌توان این‌گونه اندیشید که جناح حاکم خود (و در واقع کشور را) از تجربیات و نظرات کارشناسی صاحب‌نظران و کارشناسان کشور صرف‌نظر از گرایش‌های فکری آنان بهره‌مند نمی‌سازد.

#### ● مداخله دیدگاه‌های غیرکارشناسی در برنامه‌های توسعه

فرآیند تدوین برنامه‌های توسعه در کشور دچار خلأها و گسست‌هایی است که عملاً امکان ورود نظرات غیرکارشناسی را در برنامه‌ها ایجاد می‌کند. به‌عنوان مثال گاه به‌هنگام بررسی قانون برنامه‌های پنج‌ساله در مجلس، پیشنهادهایی با در نظر گرفتن ملاحظات منطقه‌ای، سبب اضافه یا تعدیل شدن مواد و احکام می‌شود.

#### ● ملاحظات مرتبط با زمانبندی فرآیند برنامه‌ریزی

ملاحظات ناشی از تغییر دولت یا مجلس، یکی از دلایل تسریع در تدوین برنامه‌های توسعه است. برنامه به مدت پنج سال دارای اعتبار است مجلس و دولت مایلند در مدت تصدی، برنامه میان‌مدتی را با نظرات و منویات خود، تدوین و به مرحله اجرا درآورند. در دستور کار قرار گرفتن برخی برنامه‌های هم‌عرض با برنامه‌های توسعه یکی از دلایل در حاشیه قرار گرفتن برنامه‌های توسعه است. گاه دولت‌ها احتمالاً به‌منظور ایجاد کمترین تغییرات در برنامه‌های پیشنهادی‌شان در مجلس شورای اسلامی، برنامه‌ها را در دیرترین زمان ممکن و گاه با تأخیر در اختیار مجلس می‌گذارند و به این ترتیب فرصت کافی را از مجلس برای بررسی و بازنگری در لایحه و برنامه پیشنهادی می‌گیرند.



### ● آسیب‌های ناشی از تقدم و تأخر زمانی غیرمنطقی در فرآیند تدوین برنامه

بر اساس مبانی اولیه و منطق برنامه‌ریزی، ابتدا باید خطوط کلی و خط‌مشی‌های اساسی مشخص شوند و سپس احکام برنامه در راستای تحقق آنها تدوین گردد. این درحالی است که معمولاً تدوین سیاست‌های کلی در مجمع تشخیص مصلحت نظام و محتوای (احکام) برنامه در دولت، همزمان با هم جلو رفته و فرصت مناسب برای اطلاع از محتوای برنامه و تطبیق آن با سیاست‌های کلی در دست نیست. لذا با عدم رعایت تقدم و تأخر، نمی‌توان انتظار داشت احکام برنامه همسو با سیاست‌های کلی باشند. به علاوه معمولاً زمان بررسی لایحه برنامه در مجلس نیز به‌گونه‌ای است که فرصت کافی برای بررسی و اصلاح لایحه وجود ندارد.

### ● نگاه بودجه‌ای به برنامه در دستگاه‌ها و بخش‌ها

به‌رغم ضرورت هماهنگی میان بودجه‌های سالیانه با برنامه‌های میان‌مدت، غالباً در عمل این تناسب و هماهنگی از بین رفته و اهداف، راهبردها و سیاست‌های میان‌مدت در برنامه‌ها تحت‌الشعاع تخصیص منابع و تصمیمات موقت و بودجه‌ای قرار گرفته و حتی ادبیات، ابزارها و شیوه‌های بودجه‌ریزی بر نظام برنامه‌ریزی حاکم و مسلط شده است.

در ساختار اداری کشور، اشاره مواد برنامه به بخش یا دستگاهی خاص، به‌منزله اختصاص بخشی از بودجه کشور به آن بخش است. لذا در فرآیند تدوین برنامه بخش‌های مختلف تلاش می‌کنند اثری در مفاد برنامه داشته باشند. به عبارتی دیگر، بخش‌ها و دستگاه‌ها به‌واسطه مواد برنامه، از بودجه کشور سهم‌خواهی می‌کنند.

### ● نگاه فصلی و عدم استمرار برنامه‌ریزی

فرآیند برنامه‌ریزی در ایران یک فرآیند فصلی بوده و استمرار ندارد. به این ترتیب که به صورت دوره‌ای و در قالب کمیته‌هایی هر پنج سال یک بار دور هم جمع می‌شوند. پس از تصویب برنامه، این لایه به‌طور کامل به دلیل فصلی بودن گسسته شده و تجربیات آنها در اختیار دستگاه اجرایی قرار نمی‌گیرد. برای اینکه برنامه‌ریزی از حالت فصلی خارج شده و به یک امر غلتان و دائمی تبدیل شود، وجود کمیته‌هایی جهت نظارت دائمی و اصلاح برنامه ضروری می‌نمایند.

### ● ترکیب کارشناسی برنامه‌ریزان

آنچه در نهایت به عنوان برنامه توسعه کشور تهیه می‌شود، عموماً مجموع نظرات عده‌ای از مسئولان و کارشناسان کشور است. لذا ترکیب کارشناسی برنامه‌ریزان و سطح تخصص و آشنایی ایشان با شرایط کشور و آخرین تحولات توسعه‌ای دنیا، بسیار اهمیت می‌یابد.



### • تمرکزگرایی در برنامه‌ریزی

نظام برنامه‌ریزی ایران همواره با درجه بسیار بالایی از تمرکز تعریف گردیده است. تمرکزگرایی در برنامه‌های توسعه ایران از مناطق به مراکز و بخش‌ها، از بخش‌ها به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق) و از این سازمان (یا معاونت فعلی تحت عنوان معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور) به مقامات عالی‌تر سیاسی گرایش داشته و علیرغم تلاش و تأکید بسیار بر ضرورت تمرکززدایی، مشاهده می‌شود که نظام سیاسی و قانونی و همچنین نحوه تأمین مالی برنامه‌ها و... به طور جدی این تمرکز را پشتیبانی و تقویت نموده است. وجه مهم دیگری از تمرکز در نظام برنامه‌ریزی، بی‌توجهی به نقش نهادی، مدنی و سیاسی بخش خصوصی و عموم مردم در طراحی، اجرا، نظارت، ارزشیابی و تأمین مالی برنامه‌ها بوده است. برنامه‌های عمرانی و توسعه به طور جدی با اعتقاد به قدرت توسعه‌آفرینی ملی توسط یک نظام آمرانه و متمرکز، طراحی و اجرا شده و هیچ‌گاه مبتنی بر نیازها، منابع و توانایی‌های مخاطبان آنها نبوده است.

### ۳-۳. ایرادهای مربوط به محتوای برنامه

آنچه از دل فرآیند برنامه‌ریزی استخراج می‌شود، همان محتوای برنامه است. برخی ایرادها که به محتوای برنامه‌های توسعه وارد است را در بندهای زیر می‌توان خلاصه کرد:

#### • ابهام در نحوه ارتباط اسناد بالادستی و برنامه‌های میان‌مدت

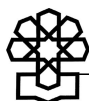
نقش اسناد بالادستی (قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست‌ساله، سیاست‌های کلی نظام) و نحوه ارتباط آنها و چگونگی این ارتباط با برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله همواره یکی از نقاط ابهام برنامه‌ریزی در کشور بوده است.

#### • عدم اجماع بر مکاتب و پارادایم‌های اقتصادی برنامه‌ها

تجربه نشان داده چنانچه اجماعی کلی در اصول و پارادایم‌های برنامه‌های توسعه در بین برنامه‌ریزان و مجریان از یکسو و صاحب‌نظران و بخش خصوصی و تشکل‌ها ازسوی دیگر حاصل نشود، نمی‌توان به پذیرش و اجرای برنامه‌ها چندان خوشبین بود. یعنی ارزش‌هایی که برنامه‌های توسعه ترویج می‌کنند، باید دقیقاً با ارزش‌های متعالی حاکم بر جامعه همسو باشند و اگر غیر از این اتفاق بیافتد، نه تنها آن برنامه توسعه نمی‌تواند مشارکت مردم را جلب کند، بلکه ممکن است مقاومت‌های شدیدی را هم برانگیزد.

#### • جامعیت برنامه‌ها و عدم اولویت‌گذاری صحیح در اهداف برنامه

در مجموع تجربه برنامه‌ریزی جامع توسعه در سطح جهان موفق نبوده است و برنامه‌ریزی جامع



توسعه عملاً نوآوری و خلاقیت را حذف و بازدهی را محدود می‌کند و در نهایت مانع توسعه می‌شود. هر جامعه در حال توسعه‌ای با ضعف‌های نهادی، موانع سیاسی، کاستی‌های زیرساختی، ناهمسازی هنجارهای اجتماعی و محدودیت منابع بالفعل مواجه است، در چنین شرایطی عقل سلیم ایجاب می‌کند تا چند دوره، برنامه‌ریزی توسعه، برنامه‌ریزی با هدف‌های محدود باشد. سیاست‌های کلی محدود و روشن اما کارشناسی شده و اولویت‌دار، می‌تواند نشانه درس‌آموزی برنامه‌ریزان اقتصادی ما از تجارب جهانی و نیز شصت سال برنامه‌ریزی در ایران باشد.

#### ● کلی و تفسیربردار بودن برخی مواد و تفصیلی بودن افراطی برخی دیگر

در بسیاری از موارد، برنامه‌ریزی به طرح برخی راه‌حل‌های کلی در قوانین برنامه محدود شده و نه تنها به برنامه‌ها و عملیات اجرایی و مشخص منجر نشده، بلکه حتی آیین‌نامه‌ها و مقررات اجرایی آن توسط دولت تهیه نشده است. به علاوه، ارائه مواد و قوانین کلی از یک طرف سبب ایجاد ابهام در پیاده‌سازی و از طرف دیگر سبب تفسیر مواد و توجیه عملکرد می‌گردد.

#### ● عدم وجود الگوی روشن و رابطه علی و معلولی صحیح میان اجزای برنامه

هنگامی که به سندی، عنوان برنامه اطلاق می‌شود، به این معناست که میان اجزای برنامه، هماهنگی و انسجام وجود داشته و تمامی مواد برنامه، عامدانه، مکمل یکدیگر و معطوف به اهدافی مشخص تعریف شده‌اند. اما معمولاً در برنامه‌های توسعه، بین بخش‌های مختلف برنامه‌ها (اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و...) و حتی بین اجزای داخلی بخش‌ها (زیربخش‌های اقتصادی مثل صنعت، بازرگانی، کشاورزی و...) ارتباط منطقی و تعامل تکمیل‌کننده دیده نمی‌شود.

#### ● باثبات در نظر گرفتن شرایط و عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده

ضروری است ابعاد و چگونگی تأثیر مسائلی چون تحریم‌های اقتصادی، محدودیت‌های تأمین منابع مالی، نوسانات شدید درآمدهای نفتی و... بر کشور و راهکارهای مقابله با آن در برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار گیرد. در برخی از این موارد حتی لازم است از تکنیک‌های آینده‌نگاری در تدوین برنامه‌ها و برخورد با سناریوهای مختلف استفاده شود.

به این ترتیب برای اینکه یک برنامه توسعه‌ای واقع‌بینانه داشته باشیم، علاوه بر خودشناسی، به شناخت عوامل بیرونی نیز نیازمندیم. حتی اگر نتوانیم تأثیری بر روی آن عوامل بگذاریم.

#### ● عدم وجود برنامه‌های اجرایی و عملیاتی

درواقع یک برنامه توسعه، برنامه‌ای غیرجامع و متکی بر برنامه‌های اجرایی است و برنامه‌های اجرایی مجموعه‌ای متشکل از هدف، پروژه‌های مشخص، سازمان‌دهی و تشکیلات اجرایی (به همراه جزئیات کامل وظایف دستگاه‌های اجرایی و زمانبندی لازم و نیز دستگاه ناظر) برای حذف یک مانع



توسعه یا برای ایجاد یک قطب توسعه است. برنامه توسعه بدون برنامه‌های اجرایی، فاقد عنصر مهم تعهد است و لذا قابل حسابرسی نیز نیست.

#### ● عدم توازن بین هزینه و مطلوبیت‌های نیل به هدف

در کلیه طرح‌ها و سیاست‌های اجرایی، اصولاً می‌باید مستندات و تحلیل‌های روشنی از هزینه‌ها و فایده‌های اجرای سیاست وجود داشته باشد تا بدین وسیله ازسویی راهکارهای لازم برای تأمین هزینه‌ها پیش‌بینی گردد و ازسوی دیگر تدابیر مقتضی برای کاهش تبعات آنها نیز اندیشیده شود.

#### ● عدم همخوانی با برنامه‌های توسعه قبلی

به‌طور کلی نمی‌توان بین برنامه‌های مختلف ارتباط روشن محتوایی و ساختاری پیدا کرد. به‌عبارتی برخلاف انتظار، برنامه‌های مختلف توسعه کشور به‌مثابه حلقه‌های یک زنجیر، در کنار همدیگر دیده نمی‌شوند و نمی‌توان مثلاً برنامه چهارم را دنباله و در امتداد برنامه سوم و مکمل اقدامات و برطرف‌کننده ضعف‌های آن دانست.<sup>۱</sup> شاهد این مسئله تدوین برنامه‌های توسعه در فرآیندی منتزع از نتایج برنامه‌های پیشین و آسیب‌های شناخته شده است.

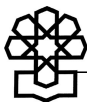
#### ● بلندپروازانه بودن اهداف برنامه

هدفگذاری هر برنامه باید در چارچوب توان اجرایی کشور و امکانات واقعی آن انجام شود. درواقع ارزیابی امکان‌سنجی در مرحله قبل از آغاز برنامه ضروری است. شرایط و موقعیت کشور نیز می‌باید از لحاظ اوضاع اقتصادی داخلی و خارجی و نیز تحولات اجتماعی مد نظر قرار گیرد. در غیراین صورت اهداف تعیین شده قابل حصول نخواهند بود. باید برنامه‌ای تهیه شود که توان اجرای آن وجود داشته و نیز بتوان در بدنه اجرایی کشور اجماع ایجاد نموده که این برنامه اگر اجرا بشود وضع شما بهتر می‌شود.

#### ● فقدان پیوند بین بودجه سالیانه با برنامه‌های مصوب

پس از تدوین کلیات برنامه، ضروری است جزئیات عملیات اجرایی سالیانه و تخصیص منابع، تهیه و طراحی شود. به‌طوری که مجموع سیاست‌های سال‌های برنامه، مبین کل برنامه باشد. می‌توان از شکستن برنامه به بودجه‌ها در ایران به نام تلفیق برنامه و بودجه‌های سنواتی یاد کرد. این موضوع به معنای تبدیل اسناد برنامه، به اسناد بودجه و به عبارت دیگر، تابعیت بودجه از برنامه است. تبلور جزئیات هر برنامه در ردیف‌های بودجه، به معنای اختصاص واقعی منابع محدود کشور به اولویت‌ها و سیاست‌های برنامه توسعه می‌باشد.

۱. این البته اتفاقی است که انتظار می‌رود با وجود چشم‌انداز بیست‌ساله برای توسعه کشور دیگر تکرار نشود.



### • دولتی‌زدگی در برنامه

برنامه‌های توسعه غالباً برنامه‌های تخصیص منابع در بخش دولتی بوده و در بسیاری موارد ضرورت سیاستگذاری، علامت‌دهی و هدایت فعالیت بخش خصوصی به‌عنوان یک عامل مهم اقتصادی در نظر گرفته نشده است.

### • عدم توجه به برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای

در برنامه‌های توسعه، برنامه‌ریزی فضایی برمبنای آمایش سرزمین و تقسیم کار ملی بین مناطق، یا تقسیم کار منطقه‌ای بین نواحی هرگز مورد توجه قرار نگرفته است. به‌عبارتی، سازوکار درگیر شدن مناطق و استان‌ها در تهیه، تدوین و اجرای برنامه و نیز نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه‌ریزی ملی مشخص نشده است. این امر، بی‌توجهی و غفلت از امکانات، فرصت‌ها، ظرفیت‌ها و محدودیت‌ها، تنگناها و نیازهای منطقه‌ای – محلی در بخش‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی را در پی داشته است.

### • تداخل مفاد برنامه‌های توسعه با شرح وظایف دستگاه‌ها

درحالی که دستگاه‌های مختلف در کشور شرح وظایف و اساسنامه‌های مشخصی دارند، برنامه‌های توسعه به‌گونه‌ای نوشته شده‌اند که در برخی موارد گویا به‌دنبال بیان مجدد وظایف سازمان‌ها و دستگاه‌ها هستند و برخی دیگر، به نوعی در شرح وظایف دستگاه‌ها موجود بوده و نیاز به تصویب قانون مجدد و صرف هزینه و زمان اضافی ندارد. گذشته از آن، گاه منویات برنامه‌های توسعه آنقدر گسترده است که دستگاه‌ها را از پیگیری سایر وظایف قانونی خود باز می‌دارد. در برخی موارد نیز مفاد برنامه با قوانین موجود و شرح وظایف دستگاه‌ها در تقابل است.

### • عدم هم‌سویی و یکپارچگی برنامه‌های بخش‌ها، در مسیر نیل به اهداف ملی

از آنجا که متون اولیه برنامه (که فرآیند تلفیق بر روی آنها انجام می‌گیرد)، درواقع پیشنهادهای و نیازهای بخش‌های مختلف و دستگاه‌های گوناگون می‌باشد، معمولاً نگاه بخشی در آن بر رویکرد ملی و فرابخشی غلبه دارد. چنانچه ستاد برنامه‌ریزی کشور نیز برمبنای این داده‌های بخشی اقدام به تلفیق و تدوین کلیت برنامه نماید، همچنان روح جزئی‌نگر و بخشی به‌جای رویکردهای ملی بر برنامه حاکم خواهد بود. چنانچه رعایت ملاحظات ملی در تنظیم برنامه‌های بخشی را از وظایف واحدهای برنامه‌ریزی هر سازمان و وزارتخانه بدانیم نیز به‌علت بزرگ‌تر و قدرتمندتر بودن واحدهای تصدی‌گر، این ملاحظات به حاشیه رانده می‌شود.

### • غلبه رویکردهای کمی و تکنیک‌های اقتصادسنجی بر تحلیل‌های سیاستی

عمده تکنیک‌های مورد استفاده در برنامه‌ریزی کشور، تکنیک‌های در سطح اقتصاد کلان هستند،



هرچند در کنار آن، گاه موارد سیاستی و تحلیلی، مثل آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای هم مطرح بوده است. این درحالی است که تجربیات کشورهای موفق، به‌ویژه کشورهای تازه توسعه‌یافته نشان از استفاده وسیع از تحلیل‌های سیاستی دارد.

#### ● عدم وجود تعاریف دقیق و مشخص از اصطلاحات برنامه‌ای

بسیاری از مفاهیم اساسی و مهم برنامه‌ریزی، فاقد تعریف واحد، مشخص و روشن قانونی هستند این نقص منجر به آن می‌شود تا کارشناسان و مجریان استنباط‌های خود را به‌کار برند.

#### ۳-۴. ایرادهای مربوط به اجرای برنامه

در این قسمت به برخی چالش‌ها و آسیب‌هایی که برنامه‌های توسعه در حوزه اجرا به آن گرفتار می‌آیند اشاره خواهد شد.

#### ● سرعت و گستردگی تحولات سیاسی - اقتصادی در کشور

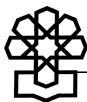
یکی از ریشه‌های وجود مشکلات بسیار و ازجمله عدم وجود برنامه‌ها و سیاست‌های واحد در اداره کشور، تحولات مداوم می‌باشد که در آن هر تحول سیاسی مهم برای به‌وجود آوردن یک ساختار اقتصادی تازه، به زمانی نسبتاً طولانی احتیاج دارد.

#### ● وجود برنامه‌های دیگر با اولویت بالاتر

بعضاً طراحی و اجرای برنامه‌های توسعه تحت تأثیر برخی برنامه‌ها و طرح‌های جانبی قرار می‌گیرد؛ به این ترتیب همزمان با تدوین برنامه‌های توسعه‌ای، بخش مهمی از توان بدنه کارشناسی دولت صرف تهیه آنها می‌شود (مانند سیاست‌های تعدیل ساختاری، طرح تحول اقتصادی و...). از آفات برنامه‌های متعدد با اولویت‌های هم‌سطح یا نزدیک به هم، فراموشی یا اصطلاحاً گم شدن برخی برنامه‌ها و اسناد سیاستی (ازجمله قانون اساسی) در پیچ‌وخم‌های برنامه‌های انبوه موجود می‌باشد. به‌همین دلیل بسیاری از اصول قانون اساسی هیچ مابه‌ازایی در برنامه‌های توسعه نداشته است.

#### ● قابلیت‌های اداری ضعیف دولت جهت اجرای برنامه‌های گسترده

یکی از محدودیت‌هایی که به‌صورت منطقی در برنامه‌ریزی‌ها باید مورد توجه واقع شود، امکانات و توان اجرایی دولت در پیاده‌سازی منویات برنامه است. گسترش بی‌رویه سند برنامه و افزودن لایه‌های مختلف به آن، حتی با فرض درست بودن این رویه، به‌دلیل محدودیت مدیریت و نظارت بر آن در بدنه اداری کشور یکی از دلایل عدم توفیق در اجرای برنامه‌هاست.



### ● ضعف سازوکارهای نظارتی

به‌رغم اهمیت وافر نظارت بر برنامه‌های توسعه، بسیاری از وظایف نظارتی نهادهای مختلف یا فاقد تعریف و تعیین محدوده یا ابزار نظارتی است یا دارای تداخل می‌باشد.

### ● ابهامات در نحوه ارائه گزارش‌ها

حجم بالای گزارش‌های مذکور عملاً امکان بررسی کامل آن به آسانی میسر نیست. در عین حال نحوه تنظیم گزارش‌ها نیز هم به‌لحاظ روش‌شناختی و هم به‌لحاظ محتوی، ایرادات فراوانی دارد. در برخی موارد آمارهای دقیقی برای ارائه وجود ندارد. همچنین بخش‌های مهمی از این گزارش‌ها، اساساً در خدمت اهداف نظارت نیست و بیان کلیاتی از وظایف روزمره دستگاه‌های اجرایی است. بیان این‌گونه عبارات کلی یا فراتر از آن سکوت در قبال نتایج سیاست‌های اجرا شده، درحالی صورت می‌گیرد که ابزارهای تحلیلی متفاوتی برای بررسی آثار برنامه توسعه بر تمامی افراد جامعه وجود دارد که غالباً مغفول مانده‌اند. در همین راستا به‌طور کلی می‌توان گفت تهیه متن گزارش‌ها، که وسیله‌ای برای سنجش فاصله از اهداف و رفع چالش‌های موجود و اصلاح سیاستی بعدی است، گاه خود تبدیل به هدف می‌شود.

### ● بی‌تأثیر بودن گزارش عملکردها بر روندهای اجرایی

با بررسی برخی گزارش‌های عملکرد، مشخص می‌شود که در بعضی بخش‌ها نظیر صنعت، همان پیشنهادها اصلاحی که در انتهای سال اول از سوی وزارتخانه اعلام شده، در سال بعد نیز بدون تغییر تکرار شده است. این مسئله نشان‌دهنده عدم توجه مجریان به گزارش‌ها و نظارت حین اجراست.

### ● عدم درک صحیح مجریان از مفاد قانون

در برخی موارد عدم دریافت و درک مشترک مجریان و برنامه‌ریزان (اعم از دستگاه‌ها و افراد) از مواد قانونی، موجب برداشت‌های غلط مجریان از قانون و در نتیجه بی‌تفاوتی یا انحراف در عملکرد ایشان نسبت به منویات برنامه می‌گردد.

### ● انگیزه پایین مجریان برای اجرای قانون

بخشی دیگر از مشکلات اجرایی نیز به عوامل انگیزشی و عدم تحرک لازم از سوی دستگاه‌های متولی اجرای قانون برمی‌گردد.

### ● تداخل تقویم زمانی برنامه‌ها با تقویم سیاسی کشور

از آنجا که مجلس شورای اسلامی و دولت هر چهار سال یکبار عوض می‌شوند و برنامه‌های توسعه نیز هر پنج سال یکبار تدوین و تصویب می‌شوند، لذا هر برنامه الزاماً دو دولت و دو مجلس را ملاقات خواهد کرد.



### • عدم توجه به بسترهای اجتماعی لازم برای اجرای قوانین

متأسفانه در اغلب موارد بدون آنکه به فرهنگ‌سازی، ترویج و توجیه افکار عمومی و به‌طور کلی فراهم آوردن بسترهای لازم برای اجرای یک سیاست یا قانون توجه شود، از ابزارهای قانونی برای مجبور کردن مردم و دستگاه‌ها به انجام برخی امور استفاده می‌شود. به این ترتیب با عدم اقبال و اجماع مردم و حتی مجریان قانون روبرو هستیم که نتیجه آن اجرای بد قانون خواهد بود و از طرفی هزینه‌های نظارت بر اجرای قانون و برخورد با متخلفین نیز افزایش می‌یابد.

### • عدم انتخاب صحیح مجری

اساساً هر سیاست و قانونی، برای اجرا طراحی می‌شود. لذا بهترین قوانین نیز اگر به خوبی اجرا نشوند ارزش خود را از دست خواهند داد. این درحالی است که گاه پیاده‌سازی برخی قوانین، در حوزه تخصص و کارکرد مجری تعیین شده نیست و لذا نتیجه مطلوب حاصل نمی‌شود.

### • فقدان معیارهای مشخص برای انتخاب موضوعات سیاستی

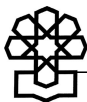
براساس اصول اولیه دانش خط‌مشی‌گذاری عمومی<sup>۱</sup>، برای آنکه موضوعی در دستور کار دستگاه‌های سیاستگذار کشور قرار گیرد، یا به عبارتی منابع کشور به سمت و سوی خاصی تمرکز یابد، باید حائز ویژگی‌هایی باشد که آن را از سایر موضوعات ممتاز نماید. با در نظر داشتن این فرض منطقی، این سؤال پیش می‌آید که آیا مقدمات مذکور برای تعیین سیاست‌ها و اولویت‌های کشور رعایت می‌شود؟

### • فقدان ارتباط منطقی بین جداول کمی و محتوای برنامه‌ها

منطق برنامه‌ریزی حکم می‌کند جداول کمی، ترجمه مواد برنامه به اعداد و ارقام و شاخص‌ها باشند تا از طرفی تکلیف مجریان شفاف شود و از طرف دیگر امکان ارزیابی و نظارت بر عملکرد ایشان نیز فراهم آید.

### • فقدان ابزارهای سیاستی متناسب با هدف

از لحاظ اصول برنامه‌ریزی حصول هر هدف نیازمند اجرای سیاستی خاص است. به عبارت دیگر، در یک برنامه متناظر با هدف‌های طرح شده باید ابزارهای سیاستی طرح شود؛ به طوری که یک (یا تعدادی) سیاست اجرایی خاص، سبب حصول یک هدف خاص شود. این اصل که از اصول سیاستگذاری محسوب می‌گردد، در برنامه‌ها رعایت نمی‌شود و برای هر هدف، ابزارهای سیاستی خاص آن تعیین نمی‌شود. در نتیجه دستیابی به اهداف مورد نظر همچنان مورد تردید خواهد بود.



### ● پدیده جلوتر بودن از برنامه

همه دستگاه‌های اجرایی، اصرار دارند که جلو بودن آنها از برنامه به عنوان یک نکته مثبت در جامعه منعکس شود. این درحالی است که در فرآیند یک برنامه جدی توسعه، جلو افتادن از برنامه، گاه به اندازه عقب افتادن از آن و یا حتی بیشتر از آن، مشکل‌آفرین است.

در چنین شرایطی جلو افتادن از برنامه، احتمالاً به معنای استفاده بیش از حد پیش‌بینی شده و مجاز از سایر امکانات و منابع انسانی و مادی مانند ارز، ریال و... است که با توجه به محدودیت‌هایی که کشور از آن جنبه‌ها دارد، استفاده بیش از حد یک یا چند دستگاه از سرمایه‌های انسانی یا ارز، ریال یا افزایش بی‌سابقه و پیش‌بینی نشده قیمت کالاها و خدمات به معنای ایجاد تنگناها برای دستگاه‌های دیگر است و از آن مهمتر مسکوت گذاشتن دلایل این جلو افتادن‌ها بود. یعنی معلوم نبوده است که آیا این جلو افتادن به علت اجرای دقیق خط‌مشی‌ها و سیاست‌های برنامه بوده، یا در سطح نظام مدیریتی بخش، خلاقیت ویژه‌ای به منصفه ظهور رسیده یا ارز و ریال بی‌ضابطه به بخش تزریق شده است؟ و یا قیمت محصولات را فراتر از آنچه برنامه پیش‌بینی کرده بود افزایش یافته است هدفگذاری اولیه اشتباه بوده است؟

### نتیجه‌گیری

بررسی‌های به عمل آمده مشخص می‌کند که همواره برنامه‌های توسعه به دلیل فقدان وجود نظام برنامه‌ریزی مطلوب، هماهنگ و بهینه و عدم ارتباط منسجم و نهادینه بین برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و بودجه‌ریزی، صرفاً مجموعه‌ای از احکام کلی، اهدافی آرمانی و وجود موضوعات بسیار و متنوع در برنامه‌ها جمع‌آوری شده بوده است. این کاستی در عمل انحراف بسیار مابین ارقام پیش‌بینی شده در برنامه‌ها با ارقام عملکرد را به وجود آورده است. همچنین، عدم تعیین دقیق منابع مورد نیاز و قابل دستیابی در کنار سایر ترکیب‌های برنامه‌های توسعه منجر به حاصل نشدن بسیاری از اهداف مد نظر برنامه‌های توسعه شده است. در این میان لزوم توجه به نحوه نگرش برنامه و ساخت برنامه توسط مجریان و سیاستگذاران امکان رسیدن به اهداف توسعه‌ای برنامه‌ها را فراهم می‌نماید. با این همه، همچنان این سؤال مهم باقی است که آیا وجود یک برنامه توسعه‌ای عاملی جهت عدم انحراف عملکرد متغیرهای برنامه‌ای و بودجه‌ای نسبت به اهداف تعیین شده است یا خیر؟ به عبارتی وجود یک برنامه با عدم وجود آن تغییری در رسیدن به اهداف تعیین شده و عدم انحراف عملکردها ایجاد می‌کند؟

بنابراین لازم است تصمیم‌گیران با توجه به آسیب‌های برشمرده، اولویت را به طراحی نظام برنامه‌ریزی مطلوب و مناسب برای کشور دهند و ضمن ارزیابی و بازنگری دائمی آن، الزامات اجرایی‌سازی دقیق و نظام‌مند برنامه‌های توسعه را نیز فراهم سازند.



## منابع و مآخذ

۱. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۳. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۴. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۵. مستندات برنامه اول توسعه مجلدات اول تا سوم.
۶. مستندات برنامه دوم توسعه مجلدات اول تا دوازدهم، سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی، ۱۳۷۲.
۷. مستندات برنامه سوم توسعه مجلدات اول تا ششم، سازمان برنامه و بودجه، مرکز اسناد و مدارک اقتصادی - اجتماعی، ۱۳۷۷.
۸. مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور اقتصادی، هماهنگی برنامه و بودجه، دفتر برنامه‌ریزی و مدیریت اقتصاد کلان، تابستان ۱۳۸۳.
۹. معاونت پژوهشی، بررسی وضعیت اقتصادی کشور با استفاده از مهمترین شاخص‌های اقتصادی (از ابتدای برنامه اول تا چهارساله اول برنامه چهارم ۱۳۶۸-۱۳۸۷)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۶۸۵، ۱۳۸۸.
۱۰. معاونت پژوهشی، ایران پس از انقلاب اسلامی (نگاهی کوتاه به عملکرد شاخص‌های گوناگون) (ویرایش اول)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۱۹۲، ۱۳۸۹.
۱۱. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۷۰۷، ۱۳۸۸.
۱۲. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، نکاتی در مورد نحوه تدوین برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۳۸۴، ۱۳۸۷.
۱۳. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، انحراف بودجه از برنامه‌های توسعه «دلایل و راهکارها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۳۳۱، ۱۳۸۶.
۱۴. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ارزیابی نگرش و ساخت درباره لایحه برنامه چهارم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۶۸۹۶، ۱۳۸۲.
۱۵. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ارزیابی نگرش و ساخت در لایحه برنامه سوم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۴۰۴۸۲۰، ۱۳۷۸.
۱۶. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مقایسه اهداف و عملکرد برنامه اول، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۴۰۳۱۱۸، ۱۳۷۶.
۱۷. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مروری بر مبانی تئوریک برنامه اول و سیاست‌های اخیر اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۴۰۱۱۰۶، ۱۳۷۴.
۱۸. دفتر مطالعات برنامه و بودجه، درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۱): رویکردها و معیارهای ارزیابی لایحه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۱۷۴، ۱۳۸۹.



شماره مسلسل: ۱۰۲۹۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه برنامه)

تدوین‌کنندگان: ایمان پوست‌فروش تهرانی، حسن ورمزیار

ناظران علمی: محمد قاسمی، محمد خضری، رضا زمانی

متقاضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و کمیسیون اصل نودم

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه‌ریزی
۲. برنامه‌های توسعه
۳. نگرش برنامه
۴. ساخت برنامه
۵. آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۴/۹