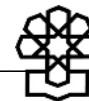


مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران  
۹. بررسی تطبیقی نظام‌های برنامه‌ریزی ایران  
طی برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	۱. قانون اساسی و برنامه‌ریزی در ایران
۲	۲. قانون برنامه و بودجه و برنامه‌ریزی در ایران
۱۱	۳. رابطه نظام تصمیم‌گیری اقتصادی ایران و نظام برنامه‌ریزی در ایران
۱۲	۴. چارچوب نظام تصمیم‌گیری
۱۸	۵. روند تحول نظام برنامه‌ریزی در ایران طی برنامه‌های گذشته
۶۰	۶. روند تحولات نظام برنامه‌ریزی
۶۹	۷. نقش ارکان برنامه در نظام برنامه‌ریزی: تهیه برنامه، اجرای برنامه، نظارت برنامه
۷۱	۸. خلاصه و جمع‌بندی و پیشنهادهایی در مورد نظام برنامه‌ریزی
۷۸	پیوست‌ها
۹۰	منابع و مأخذ



## مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران

### ۹. بررسی تطبیقی نظام‌های برنامه‌ریزی ایران

#### طی برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی

#### چکیده

حدود ۶۵ سال از شروع برنامه‌ریزی در ایران می‌گذرد و در این مدت ۱۰ برنامه عمرانی و توسعه‌ای تهیه شده است. در طول این مدت سه نوع برنامه یعنی برنامه عمرانی (متکی بر طرح و پروژه)، برنامه جامع ملی (شکل سنتی و متعارف برنامه) و برنامه ساختاری (شناخت چالش‌های اساسی فرآیند توسعه و سعی در فراهم ساختن الزامات تحقق توسعه پایدار) تهیه شده است. به دلیل ساختار اقتصاد ایران و متکی بودن به درآمدهای نفتی، دخالت نامناسب در سازوکار بازار، توان نامتناسب فنی و آمار و اطلاعات کشور و سایر عوامل، روند تکاملی و پیشرفت در برنامه‌ریزی مشاهده نمی‌شود و پیش‌بینی‌ها و هدفگذاری‌ها متناسب با محتوای برنامه‌ها نبوده است. بدین ترتیب برنامه‌ریزی، اثربخشی چندانی برای دستیابی به اهداف مندرج در قانون اساسی و سند چشم‌انداز کشور ندارد.

#### مقدمه

مراحل مختلف تصمیم‌گیری و گردش کار نظام برنامه‌ریزی کشور در مراحل تهیه، تدوین، اجرا و نظارت براساس قوانین و مقررات موجود به شرح زیر است: تهیه و تدوین برنامه، تصمیم‌گیری در مورد اهداف برنامه درازمدت (چشم‌انداز)، تعیین سیاست‌های کلی تعیین اهداف کلی برنامه‌های توسعه میان‌مدت، تعیین خط‌مشی‌ها و سیاست‌های برنامه، تصمیم‌گیری در مورد چارچوب با این وجود برنامه پنج‌ساله، پیشنهاد برنامه‌های بخش‌ها و منطقه‌های مختلف، ایجاد هماهنگی‌های بخشی، منطقه‌ای، تلفیق برنامه، بررسی و تأیید برنامه، تصویب برنامه توسعه پنج‌ساله، اجرا، نظارت و ارزشیابی برنامه، اجرای برنامه، تخصیص اعتبارات، گزارش‌های اجرای برنامه. هدف این گزارش بررسی و واکاوی این نظام برنامه‌ریزی با توجه به ساختارهای موجود اقتصاد ایران، شرایط جهانی و تحول الگوهای برنامه‌ریزی در کشورهای مختلف جهان است. بدین منظور ابتدا به موضوع برنامه‌ریزی در قانون اساسی می‌پردازیم. سپس به موضوع قانون برنامه و بودجه و برنامه‌ریزی در ایران خواهیم پرداخت. پس از آن به بررسی الگوهای برنامه‌ریزی در جهان، رابطه

ساختار اقتصاد ایران و جهان با نظام برنامه‌ریزی، نظام تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی و نظام برنامه‌ریزی ایران در برنامه‌های قبل و در نهایت به نتیجه‌گیری و پیشنهادات می‌پردازیم.

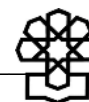
### ۱. قانون اساسی و برنامه‌ریزی در ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظام اقتصادی کشور را به صراحت نظامی مبتنی بر برنامه‌ریزی عمومی، منظم و صحیح ترسیم کرده است (اصول چهل و سوم و چهل و چهارم قانون اساسی). در اصول دیگری از قانون اساسی وظایفی برعهده دولت قرار گرفته است که هرچند از مقولات اقتصادی نیست، با این وجود، انجام مؤثر این وظایف بدون توسل به برنامه‌ریزی عمومی، منظم و صحیح ممکن نیست. از جمله این وظایف می‌توان به توزیع منابع متناسب با نیازها و استعدادهای مناطق (اصل چهل و هشتم قانون اساسی)، فراهم کردن خدمات و حمایت‌های تأمین اجتماعی (اصل بیست و نهم قانون اساسی)، فراهم ساختن وسایل آموزش رایگان (اصل سی‌ام قانون اساسی)، فراهم کردن زمینه مسکن متناسب با نیاز (اصل سی و یکم قانون اساسی) و ایجاد رفاه و رفع فقر و محرومیت (اصل سوم قانون اساسی) اشاره کرد. لذا شمول نظام برنامه‌ریزی مستنبط از قانون اساسی محدود به جنبه‌های خاص نبوده، بلکه فراگیر جنبه‌های اساسی توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور است. علاوه بر این، برنامه‌ریزی مورد نظر در قانون اساسی، از چنان اهمیتی برخوردار است که تنها در حیطه تصمیم‌گیری دولت (قوه مجریه) نبوده و در تهیه و تنظیم و اجرای آن نه تنها قوای سه‌گانه باید مشارکت داشته باشند، بلکه مردم از طریق شوراها در این امر مشارکت دارند (بند «۸» اصول سوم، هفتم و اصول یکصد و یک تا یکصد و ششم قانون اساسی).

### ۲. قانون برنامه و بودجه و برنامه‌ریزی در ایران

قانون برنامه و بودجه در ۱۵ اسفندماه ۱۳۵۱، در آستانه تصویب قانون برنامه پنجم عمرانی تصویب شد. در ماده (۱) قانون اصطلاحات مندرج در آن تعریف شده‌اند. در این قانون سه نوع برنامه از نظر ابعاد زمانی مشخص شده است:

- **برنامه بلندمدت:** منظور برنامه‌ای است که ضمن آن توسعه اقتصادی و اجتماعی برای یک دوره ده‌ساله یا طولانی‌تر به‌عنوان راهنمای برنامه‌ریزی‌های پنج‌ساله پیش‌بینی می‌شود - لازم به‌ذکر است که بعد از افزایش قیمت نفت در سال ۱۳۵۲ تاکنون دو سند چشم‌انداز بیست‌ساله تهیه شده است.



- **برنامه عمرانی پنج‌ساله:** منظور برنامه جامعی است که برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب مجلسین می‌رسد و ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی همان مدت مشخص می‌شود. در این برنامه کلیه منابع مالی دولت و همچنین منابعی که از طرف شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی صرف عملیات عمرانی می‌گردد از یک طرف و اعتبارات جاری و عمرانی دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی از طرف دیگر جهت وصول به هدف‌های مذکور پیش‌بینی می‌گردد. تا زمان تصویب این قانون برنامه‌های جامع سوم و چهارم عمرانی تهیه و اجرا شده بودند و برنامه پنجم اولیه نیز تهیه و تصویب شده بود.

- **برنامه سالیانه:** منظور برنامه عملیات اجرایی دولت است که سالیانه تنظیم و همراه بودجه کل کشور تقدیم مجلس شورای ملی می‌گردد. این برنامه باید در قالب هدف‌ها و سیاست‌های مندرج در برنامه عمرانی پنج‌ساله تهیه شود و هدف‌های مشخص و عملیات اجرایی سالیانه هر دستگاه اجرایی با اعتبار مربوط تعیین شود.

منابع مالی لازم برای برنامه سالیانه دولت باید در بودجه عمومی آن گنجانیده شود. منظور قانونگذار از عملیات اجرایی، فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی است که در برنامه سالیانه مشخص می‌گردد. شایان ذکر است که در دوره قبل از انقلاب هرگز برنامه‌های سالیانه تهیه نشد.

در قانون برنامه و بودجه، برنامه‌ریزی در سطح طرح‌های عمرانی نیز مد نظر بوده است. براساس بند «۱۰» ماده (۱) قانون منظور از طرح عمرانی مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که براساس مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی یا اجتماعی که توسط دستگاه اجرایی انجام می‌شود طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدف‌های برنامه عمرانی پنج‌ساله به صورت سرمایه‌گذاری ثابت شامل هزینه‌های غیرثابت وابسته در دوره مطالعه و اجرا و یا مطالعات اجرا می‌گردد و تمام یا قسمتی از هزینه‌های اجرای آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین می‌شود و به سه نوع انتفاعی و غیرانتفاعی و مطالعاتی تقسیم می‌گردد.

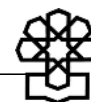
در بند «۱۱» ماده (۱) قانون دستگاه‌های اجرایی مشخص شده‌اند. این دستگاه‌ها از نظر قانونگذار به این شرح تعیین شده‌اند: وزارتخانه، نیروها و سازمان‌های تابعه ارتش شاهنشاهی، استانداری یا فرمانداری کل، شهرداری و مؤسسه وابسته به شهرداری، مؤسسه دولتی، مؤسسه وابسته به دولت، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی عام‌المنفعه و مؤسسه اعتباری تخصصی که عهده‌دار اجرای قسمتی از برنامه سالیانه است. گفتنی است که دستگاه بهره‌بردار می‌تواند همان دستگاه مجری یا دستگاه دیگری باشد.

براساس ماده (۲) قانون برنامه و بودجه، برای اولین بار ترکیب اعضا و وظایف شورای

اقتصاد به صورت قانونی مشخص شد. لازم به ذکر است که قبلاً شورای اقتصاد طبق مصوبه هیئت دولت شکل گرفته بود. این شورا تشکیل شده بود از تعدادی از وزیران و رئیس کل بانک مرکزی، که به ریاست نخست‌وزیر اداره می‌شد. در این شورا، وزیر دارایی و وزیر اقتصاد عضویت داشتند. در ۲۴ تیرماه ۱۳۵۳ با تصویب قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی این دو وزارتخانه در یکدیگر ادغام شدند. وزیر کشاورزی و منابع طبیعی و وزیر تعاون و امور روستاها نیز در این شورا عضویت داشتند. در ۲۵ خردادماه ۱۳۵۶ این دو وزارتخانه با هم ادغام شدند. وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و یکی از وزرای مشاور به انتخاب نخست‌وزیر نیز در این شورا عضویت داشتند. بعد از انقلاب طبق قوانین مصوب، وزیر نفت، وزیر معادن و فلزات، وزیر صنایع سنگین و وزیر جهاد کشاورزی نیز در این شورا عضویت یافتند، البته در سال‌های بعد با ادغام برخی از وزارتخانه‌ها تعداد اعضای شورای اقتصاد کاهش یافت.

طبق ماده (۳) قانون، شورای اقتصاد وظایفی را برعهده گرفته که در قانون برنامه چهارم توسعه برعهده هیئت عالی برنامه گذاشته شده بود. این وظایف عبارتند از:

۱. تعیین هدف‌های کلی برنامه‌های عمرانی کشور.
۲. بررسی خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی جهت طرح در هیئت‌وزیران.
۳. اظهارنظر نسبت به برنامه‌های عمرانی جهت طرح در هیئت‌وزیران.
۴. تعیین خط‌مشی تنظیم بودجه کل کشور.
۵. بررسی بودجه کل کشور برای طرح در هیئت‌وزیران.
۶. اتخاذ تصمیم درباره مسائلی که مسئولان دستگاه‌های اجرایی در زمینه اجرای طرح‌ها و فعالیت‌ها با آن مواجه و در شورا مطرح می‌نمایند.
۷. تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اعطای وام از محل اعتبارات عمرانی به مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و سایر مؤسسات در بخش عمومی و شهرداری‌ها به پیشنهاد وزارت دارایی و سازمان.
۸. تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اعطای وام و یا مشارکت دولت در سرمایه‌گذاری مؤسسات خصوصی از طریق بانک‌ها و مؤسسات اعتباری تخصصی به پیشنهاد وزارت دارایی و سازمان.
۹. تصویب اصول و سیاست‌ها و ضوابط مربوط به اخذ وام و اعتبارات خارجی که توسط کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت دارایی، وزارت اقتصاد و سازمان و بانک مرکزی ایران تنظیم و پیشنهاد خواهد شد.
۱۰. بررسی و اظهارنظر نسبت به آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به اجرای این قانون و قوانین



برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله که توسط سازمان تهیه می‌شود جهت طرح و تصویب در هیئت‌وزیران. ۱۱. وظایفی که در سایر قوانین به هیئت عالی برنامه محول گردیده است از تاریخ اجرای این قانون به‌عهده شورای اقتصاد خواهد بود.

در ماده (۴) قانون، سازمان برنامه و بودجه مؤسسه‌ای دولتی شناخته شده است که زیرنظر نخست‌وزیر اداره می‌شود و رئیس آن سمت وزیر مشاور دارد. بعد از انقلاب و تجدیدنظر در قانون اساسی رئیس سازمان برنامه معاون رئیس‌جمهور شد. لذا سازمان برنامه استقلال حقوقی و مالی خود را که در قوانین برنامه‌های عمرانی از آن به صراحت یاد می‌شد، از دست داد. وظایف و اختیارات سازمان برنامه و بودجه در زمینه برنامه‌ریزی، تنظیم بودجه و نظارت در ماده (۵) قانون احصا شده و به‌قرار زیر است:

۱. انجام مطالعات و بررسی‌های اقتصادی و اجتماعی به‌منظور برنامه‌ریزی و تنظیم بودجه و تهیه گزارش‌های اقتصادی و اجتماعی.
۲. تهیه برنامه درازمدت یا تبادل نظر با دستگاه‌های اجرایی و تسلیم آن به شورای اقتصاد.
۳. تهیه برنامه عمرانی پنج‌ساله طبق فصل چهارم این قانون.
۴. پیشنهاد خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مربوط به بودجه کل کشور به شورای اقتصاد.
۵. تهیه و تنظیم بودجه کل کشور.
۶. نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالیانه آنها طبق مفاد فصل نهم این قانون.
۷. هماهنگ نمودن روش‌ها و برنامه‌های آماری کشور.
۸. ارزشیابی کارآیی و عملکرد در دستگاه‌های اجرایی کشوری و گزارش آن به نخست‌وزیر.
۹. بررسی گزارش‌ها و مسائلی که باید در شورای اقتصاد مطرح شود.

فصل چهارم قانون برنامه و بودجه به تهیه برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله اختصاص دارد. برطبق مواد این فصل، سازمان باید قبل از پایان هر دوره برنامه عمرانی پنج‌ساله برنامه دوره بعد را براساس پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی و مطالعات خود و تلفیق آنها با درنظر گرفتن اولویت‌ها تهیه و به شورای اقتصاد تسلیم نماید تا پس از بررسی و تأیید برای طرح در هیئت‌وزیران ارسال دارد (ماده (۷)). همچنین دولت باید حداقل ۶ ماه قبل از پایان هر دوره برنامه لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم نماید (ماده (۸)). برنامه‌های کلی عملیات اجرایی بخش‌های مختلف شامل نوع و حجم عملیات و اعتبارات مربوط در قالب برنامه عمرانی فوق به تصویب کمیسیون‌های برنامه مجلسین خواهد رسید (ماده (۹)). براساس نظریه شورای نگهبان، کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی جایگزین کمیسیون‌های مجلسین سابق نشده، تصمیم‌گیری در مواردی که به‌موجب قوانین مختلف برعهده کمیسیون‌های مذکور بوده به‌عهده مجلس شورای اسلامی خواهد بود. با

این حال در عمل دیده نشده است که برنامه‌های بخشی در مجلس به تصویب برسد. طبق ماده (۲۱) از فصل ششم که به اجرای طرح‌های عمرانی مربوط می‌شود، مسئولیت تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی با دستگاه‌های اجرایی است و اجرای طرح‌های عمرانی از نظر مقررات استخدامی، مالی و معاملاتی تابع مفاد این قانون و سایر قوانین و مقررات عمومی دولت خواهد بود. در مورد طرح‌های انتفاعی در صورتی که دستگاه اجرایی دارای مقررات مالی و استخدامی خاص خود باشد همچنین در مورد طرح‌های عمرانی مربوط به مؤسسات عام‌المنفعه هیئت وزیران می‌تواند اجازه دهد که اجرای طرح‌ها طبق مقررات خاص دستگاه صورت گیرد.

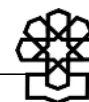
لازم به ذکر است که منابع مالی دولت جهت اجرای عملیات هر برنامه عمرانی و برنامه‌های سالیانه از محل درآمد نفت و مشتقات آن، مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم و سایر درآمدهای دولت و نیز وام‌ها و اعتبارات داخلی و خارجی می‌باشد و وجوه مربوط در خزانه متمرکز خواهد شد. میزان و نحوه تأمین اعتبار هر برنامه عمرانی از منابع مالی مذکور ضمن قانون همان برنامه تعیین و به تصویب خواهد رسید (ماده (۲۴)).

براساس ماده (۲۸) قانون تعهد و پرداخت هرگونه وجهی برای اجرای طرح‌های عمرانی با توجه به ماده (۲۱) این قانون براساس قانون محاسبات عمومی و قانون بودجه کل کشور صورت خواهد گرفت. طبق ماده (۲۹) از تاریخ شروع برنامه پنجم عمرانی کشور وزارت دارایی عهده‌دار پرداخت اعتبارات مصوبه بودجه کل کشور اعم از اعتبارات جاری و عمرانی و نیز پرداخت بدهی‌ها و وصول مطالبات ناشی از اجرای برنامه‌های عمرانی گذشته خواهد بود. تعیین و تشخیص بدهی‌ها و مطالبات ناشی از اجرای برنامه‌های عمرانی گذشته به عهده سازمان برنامه است.

کلیه اعتبارات جاری و عمرانی که در بودجه عمومی دولت به تصویب می‌رسد براساس گزارش‌های اجرایی بودجه و پیشرفت عملیات در دوره‌های معین شده توسط کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت دارایی و سازمان تخصیص داده می‌شود. نحوه تخصیص اعتبارات فوق‌الذکر و دوره‌های آن به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که بنا به پیشنهاد وزارت دارایی و سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد (ماده (۳۰)).

بازپرداخت اقساط اصل وام و پرداخت بهره و نیز کارمزد و سایر هزینه‌های بانکی و غیربانکی مربوط به وام‌ها و اعتبارات خارجی به عهده وزارت دارایی می‌باشد (ماده (۳۱)).

وجوهی که از محل اعتبارات عمرانی جهت اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی به دستگاه‌های اجرایی مربوط پرداخت می‌شود به صورت وام خواهد بود (ماده (۳۲)). فقط در مورد برخی از طرح‌های انتفاعی که توسط شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت اجرا می‌شود شورای اقتصاد می‌تواند به پیشنهاد سازمان اجازه دهد حداکثر تا ۵۰ درصد از اعتبار لازم برای اجرای



طرح انتفاعی به صورت بلاعوض اعطا شود (ماده (۳۳)).

طبق قانون برنامه و بودجه وظیفه نظارت بر طرح‌های عمرانی به سه دستگاه سازمان برنامه و بودجه، دستگاه‌های اجرایی و وزارت دارایی سپرده شده است (که بعداً به وزارت امور اقتصادی و دارایی تغییر نام یافت).

سازمان موظف است در مورد اجرای فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی که هزینه آن از محل اعتبارات جاری و عمرانی دولت تأمین می‌شود به منظور ارزشیابی و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کل کشور، دستورالعمل‌ها و مشخصات طرح‌ها و مقایسه پیشرفت کار با جدول‌های زمانی فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی مربوط نظارت کند و برای انجام این منظور به طور مستمر از عملیات طرح‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی بازدید و بازرسی کند و دستگاه اجرایی را مرتباً در جریان نظارت و نتایج حاصل از آن بگذارد (ماده (۳۴)).

براساس ماده (۳۷) قانون، سازمان برنامه و بودجه موظف شده است گزارش‌های مربوط به پیشرفت عملیات عمرانی و بودجه کل کشور را به شرح زیر تنظیم و به نخست‌وزیر تسلیم نماید:

- گزارش ۶ ماهه حاوی پیشرفت عملیات و مشکلات اجرای طرح‌ها و فعالیت‌ها با توجه به پرداخت‌های انجام شده و همچنین پیشنهادهای مشخص جهت رفع این مشکلات.

- گزارش اقتصادی سالیانه شامل تجزیه و تحلیل وضع اقتصادی کشور در سال گذشته و پیش‌بینی وضع سال جاری و سال بعد. گزارش مزبور باید با همکاری وزارت دارایی - وزارت اقتصاد و بانک مرکزی ایران منتهی تا پایان شهریورماه هر سال توسط سازمان به نخست‌وزیر تسلیم شود.

- گزارش جامع درباره عملیات انجام شده و کارهای ناتمام در هر دوره برنامه به انضمام خلاصه‌ای از هزینه‌های عمرانی پرداخت شده حداکثر تا ۶ ماه پس از پایان هر دوره برنامه. گزارش مربوط به هر دوره برنامه باید حاوی اظهارنظر صریح نسبت به ارزشیابی عملیات و تحقق هدف‌های برنامه بوده و پیوست گزارش جامع عملکرد هر دوره برنامه توسط نخست‌وزیر به مجلسین تقدیم شود.

طبق ماده (۳۶) قانون، وزارت دارایی باید در فواصل زمانی منظم صورت کاملی از مبالغی که ذی‌حسابان از محل اعتبارات عمرانی پرداخت می‌کنند طبق روشی که بین وزارت دارایی و سازمان توافق می‌شود تهیه و به سازمان ارسال نماید.

لازم به ذکر است که برطبق ماده (۴۱) از تاریخ اجرای این قانون امور حسابرسی کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی به عهده وزارت دارایی است. قانون برنامه و بودجه چگونگی و مسئولیت تهیه برنامه‌های بلندمدت، میان‌مدت و سالیانه را مشخص نموده است. مراحل

مختلف تصمیم‌گیری و گردش کار نظام برنامه‌ریزی کشور در مراحل تهیه، تدوین، اجرا و نظارت بر اساس قوانین و مقررات موجود به شرح زیر است:

## ۲-۱. تهیه و تدوین برنامه

### ۲-۱-۱. تصمیم‌گیری در مورد اهداف برنامه درازمدت (چشم‌انداز)

برنامه درازمدت برنامه‌ای است راهنما که مسیرهای کلی حرکت کشور در برنامه‌های پنج‌ساله را ترسیم می‌کند. سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی، در تاریخ ۱۳۸۲/۸/۱۳ پس از تأیید مقام معظم رهبری برای اجرا به دولت ابلاغ گردید. رسیدن به اهداف مورد نظر چشم‌انداز بلندمدت، با وجودی که روندی دشوار و پیچیده است، لکن بنا به ضرورت‌های حیاتی برای شکوفایی اقتصاد کشور در این مرحله و حفظ ثبات و امنیت و ارتقای جایگاه ایران، در منطقه و جهان امری اجتناب‌ناپذیر است. طبعاً اتخاذ راهبردهای مشخص و سیاست‌های کلیدی متناظر با آن، شرط رسیدن به این اهداف خواهد بود. دستاوردهای مشخص و قابل قبول در قلمروها و محورهایی چون: رشد مستمر و پایدار، توسعه مبتنی بر دانایی، تعامل فعال با اقتصاد جهانی، رقابت‌پذیری اقتصاد، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی، امنیت ملی، ارتقای کیفیت زندگی، حفظ محیط زیست و توسعه پایدار، توسعه فرهنگی، امنیت ملی و توسعه قضایی و تعادل منطقه‌ای کشور، شروط اساسی برای تحقق اهداف مورد نظر چشم‌انداز خواهد بود.

### ۲-۱-۲. تعیین سیاست‌های کلی

این سیاست‌ها توسط مقام معظم رهبری تعیین و ابلاغ می‌شود. در برنامه‌های دوم و سوم بعد از انقلاب اسلامی، ابلاغ این سیاست‌ها پس از تقدیم لایحه برنامه به مجلس شورای اسلامی صورت گرفت و در نتیجه ملاحظات مربوط به آن به هنگام بررسی لایحه در مجلس شورای اسلامی در برنامه منظور شد. درخصوص برنامه چهارم توسعه سند سیاست‌های کلی در تاریخ ۱۳۸۲/۹/۱۱ از سوی مقام معظم رهبری به دولت ابلاغ شد و لایحه برنامه چهارم توسعه پس از منظور داشتن ملاحظات مربوط به سیاست‌های کلی نهایی و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. سند سیاست‌های کلی شامل ۵۲ بند در چهار سرفصل: امور فرهنگی، علمی و فناوری، امور اجتماعی، سیاسی، دفاعی و امنیتی، امور مربوط به مناسبات سیاسی و روابط خارجی و امور اقتصادی می‌شود. با توجه به اینکه سند سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه در چارچوب و راستای تحقق اهداف سند چشم‌انداز تعیین شده است، لذا به‌طور مقدماتی می‌توانست الگوی تهیه اهداف کلی و سیاست‌های برنامه پنجم توسعه نیز قرار گیرد.



### ۳-۱-۲. تعیین اهداف کلی برنامه‌های توسعه میان‌مدت

هدف‌های کلی برنامه توسعه میان‌مدت را سازمان برنامه و بودجه براساس سند چشم‌انداز و سند سیاست‌های کلی تهیه و به هیئت‌وزیران (شورای اقتصاد) تسلیم می‌نماید. هدف‌های کلی برنامه طبق قانون به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد (بند «۱» ماده (۴) قانون برنامه و بودجه).

### ۴-۱-۲. تعیین خط‌مشی‌ها و سیاست‌های برنامه

حصول به هدف‌های کلی برنامه از راه‌های متعددی امکانپذیر است. این موارد در شورای اقتصاد بررسی و خط‌مشی‌ها و سیاست‌های انتخاب شده در هیئت‌وزیران مطرح می‌شود (بند «۲» ماده (۳) قانون برنامه و بودجه).

### ۵-۱-۲. تصمیم‌گیری در مورد چارچوب کلان برنامه پنج‌ساله

در این مرحله براساس هدف‌های کلی میان‌مدت و خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی - اجتماعی و تحلیل وضعیت موجود و امکانات کشور، چارچوب کلان برنامه پنج‌ساله توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه می‌شود و پس از بررسی و تأیید در شورای اقتصاد، در هیئت‌وزیران مطرح می‌گردد (بند «۳» ماده (۳) قانون برنامه و بودجه).

### ۶-۱-۲. پیشنهاد برنامه‌های بخش‌ها و منطقه‌های مختلف

در این مرحله برنامه بخش‌های مختلف توسط دستگاه‌های اجرایی ذیربط تهیه و به سازمان برنامه و بودجه ارسال می‌شود (ماده (۷) قانون برنامه و بودجه). همچنین برنامه استان‌ها برحسب بخش‌های مختلف اقتصادی که به تصویب شوراهای مشترک برنامه‌ریزی استان‌ها رسیده است به سازمان برنامه و بودجه و شوراهای مشترک برنامه‌ریزی بخشی در مرکز ارسال می‌گردد.

### ۷-۱-۲. ایجاد هماهنگی‌های بخشی، منطقه‌ای

در این مرحله هماهنگی لازم در عملیات دستگاه‌های اجرایی و هماهنگی بین مؤسسات عمومی و بخش غیردولتی و تطبیق برنامه‌ها با احتیاجات مناطق مختلف کشور در شوراهای مشترک برنامه‌ریزی مرکز به عمل می‌آید (ماده (۱۰) قانون برنامه و بودجه).

### ۸-۱-۲. تلفیق برنامه

در این مرحله براساس نتایج مراحل قبلی و نتایج مطالعات سازمان برنامه و بودجه، متن برنامه توسعه پنج‌ساله توسط معاونت یاد شده تدوین و برای بررسی به شورای اقتصاد تسلیم می‌شود (ماده (۷) قانون برنامه و بودجه).

## ۹-۱-۲. بررسی و تأیید برنامه

در این مرحله، برنامه پنج‌ساله ارائه شده توسط سازمان برنامه و بودجه پس از بررسی و تأیید شورای اقتصاد، برای تصمیم‌گیری به هیئت‌وزیران تسلیم می‌شود. هیئت‌وزیران، لایحه برنامه پنج‌ساله دوره بعد را پس از بررسی و تأیید ۶ ماه پیش از پایان دوره قبل برای تصویب نهایی به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌کند (ماده (۸) قانون برنامه و بودجه).

## ۱۰-۱-۲. تصویب برنامه توسعه پنج‌ساله

در این مرحله کلیات برنامه شامل هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، منابع مالی دولت، شرکت‌های دولتی و بخش غیردولتی که صرف عملیات سرمایه‌گذاری ثابت می‌شود و اعتبارات هزینه و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تصویب مجلس می‌رسد (بند «۳» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه).

## ۲-۲. اجرا، نظارت و ارزشیابی برنامه

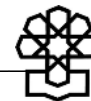
### ۱-۲-۲. اجرای برنامه

مسئولیت تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی با دستگاه‌های اجرایی است (ماده (۲۱) قانون برنامه و بودجه). نظام اجرای طرح‌های عمرانی مبتنی بر چارچوب‌ها، معیارها و استانداردهایی است که توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد (ماده (۲۳) قانون برنامه و بودجه). شرایط کلی ناظر بر قراردادهای طرح‌های عمرانی و همچنین تشخیص صلاحیت پیمانکاران و مشاوران نیز توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه و به تصویب هیئت دولت می‌رسد (ماده (۲۲) قانون برنامه و بودجه). چارچوب‌ها، معیارها و استانداردهای مورد نظر در واقع ناظر به انتخاب تکنولوژی انجام فعالیت‌های عمرانی توسط بخش دولتی است که باید با توجه به شرایط اقتصادی - اجتماعی تهیه و تنظیم شده و به اجرا درآید.

تهیه دستورالعمل‌ها و مکانیسم‌های تهیه و اجرای طرح‌های عمرانی از مرحله شناسایی تا نگهداری، از جمله تهیه گزارش توجیه فنی - اقتصادی مالی و انتخاب فناوری توسط سازمان برنامه و بودجه صورت می‌گیرد و دستگاه‌های اجرایی موظف به رعایت آنها می‌باشند (ماده (۲۳) قانون برنامه و بودجه).

### ۲-۲-۲. تخصیص اعتبارات

تخصیص اعتبارات برنامه براساس گزارش‌های اجرایی و پیشرفت عملیات در دوره‌های معین توسط کمیته تخصیص انجام می‌شود (ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه).



### ۲-۲-۳. نظارت بر اجرای برنامه

نظارت بر اجرای برنامه به منظور ارزشیابی و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده و مقایسه پیشرفت کار با پیش‌بینی، توسط سازمان برنامه و بودجه انجام می‌گیرد (ماده (۳۴) قانون برنامه و بودجه).

### ۲-۲-۴. گزارش‌های اجرای برنامه

گزارش‌های پیشرفت برنامه توسط دستگاه‌های اجرایی به ترتیبی که از طرف سازمان برنامه و بودجه تعیین می‌شود، تهیه و تسلیم می‌گردد (ماده (۳۵) قانون برنامه و بودجه). همان‌طور که در قسمت دوم توضیح داده شد، گزارش پیشرفت عملیات برنامه شامل گزارش ۶ ماهه، گزارش اقتصادی سالیانه، گزارش عملیات هر دوره برنامه، توسط سازمان برنامه و بودجه تنظیم و به نخست‌وزیر تسلیم می‌گردد.

## ۳. رابطه نظام تصمیم‌گیری اقتصادی ایران و نظام برنامه‌ریزی در ایران

برای اداره امور کشور تصمیمات متعدد و مختلفی باید اتخاذ شود. این تصمیمات مبنای اقدامات عملی است که در جهت اداره امور جامعه صورت می‌گیرد. در نتیجه کیفیت اداره امور جامعه به کیفیت تصمیماتی بستگی دارد که برای تنظیم آن امور اتخاذ می‌شود. کیفیت تصمیمات، علاوه بر توان و قابلیت تصمیم‌گیران به سازماندهی تصمیم‌گیری یا نظام تصمیم‌گیری وابسته است. نظام تصمیم‌گیری، نقش و وظایف نهادهای موجود در یک مجموعه و ارتباط آنها با یکدیگر را در فرآیند تصمیم‌گیری برای اتخاذ تصمیمات مختلف تعیین می‌کند.

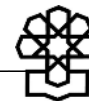
درواقع نظام تصمیم‌گیری تأثیر مهم و تعیین‌کننده‌ای بر کیفیت تصمیمات دارد. یکی از دلایل این تأثیر تعدد و تنوع تصمیمات به هم مرتبطی است که باید در یک نظام مناسب به‌طور سازگار و هماهنگ اتخاذ شوند. چنانچه تصمیمات مرتبط به‌طور ناسازگار و متناقض اتخاذ شوند اثر هم‌دیگر را خنثی می‌کنند و امکانات و منابعی که در جهت اجرای تصمیمات متناقض مصرف می‌شوند هدر می‌رود که باعث تنزل کیفیت اداره امور جامعه می‌گردد. دلیل دیگر، اهمیت متفاوت تصمیمات مختلف از یک‌سو و محدودیت وقت و حوزه تخصص مدیرانی که در رده‌های بالای مدیریت کشور قرار دارند از سوی دیگر است. اگر در نظام تصمیم‌گیری تصمیمات کم‌اهمیت به مدیران رده بالا محول شود، فرصت لازم برای تصمیم‌گیری‌های مهم را نخواهند داشت و کیفیت تصمیمات مهم تنزل می‌کند. به‌علاوه چنانچه در یک نظام تصمیم‌گیری تعدادی از تصمیمات مهم مورد غفلت قرار گیرد و یا به رده‌های پایین سازمانی محول شود این تصمیمات مهم که بدون اطلاع و اشراف کافی

اتخاذ شده بر حوزه وسیعی از جامعه اثر منفی می‌گذارد و کیفیت اداره امور جامعه را تنزل می‌دهد. عامل دیگری که اثر نظام تصمیم‌گیری را بر کیفیت تصمیمات تشدید می‌کند، ضرورت تصمیم‌سازی مناسب برای تصمیم‌گیری با کیفیت مطلوب است. تصمیماتی که برای اداره امور جامعه اتخاذ می‌شود غالباً تصمیمات پیچیده و مشکلی است. اتخاذ تصمیمات پیچیده به‌طور مناسب، مستلزم انجام تجزیه و تحلیل‌های مقدماتی قبل از تصمیم‌گیری است. در تجزیه و تحلیل مقدماتی باید عوامل مؤثر بر تصمیم، گزینه‌های مختلف تصمیم و پیامد و آثار این گزینه‌ها بررسی شده و گزینه مناسب‌تر با دلایل مربوطه به تصمیم‌گیران معرفی شود. انجام تجزیه و تحلیل مقدماتی و ارائه گزینه مناسب برای تصمیم‌گیری به تصمیم‌گیران را تصمیم‌سازی می‌نامند. چنانچه در یک نظام تصمیم‌گیری فرآیند تصمیم‌سازی به خوبی طراحی و تعیبه نشده باشد، تصمیمات بدون تجزیه و تحلیل مناسب اتخاذ می‌شود و لذا کیفیت تصمیمات تنزل می‌یابد.

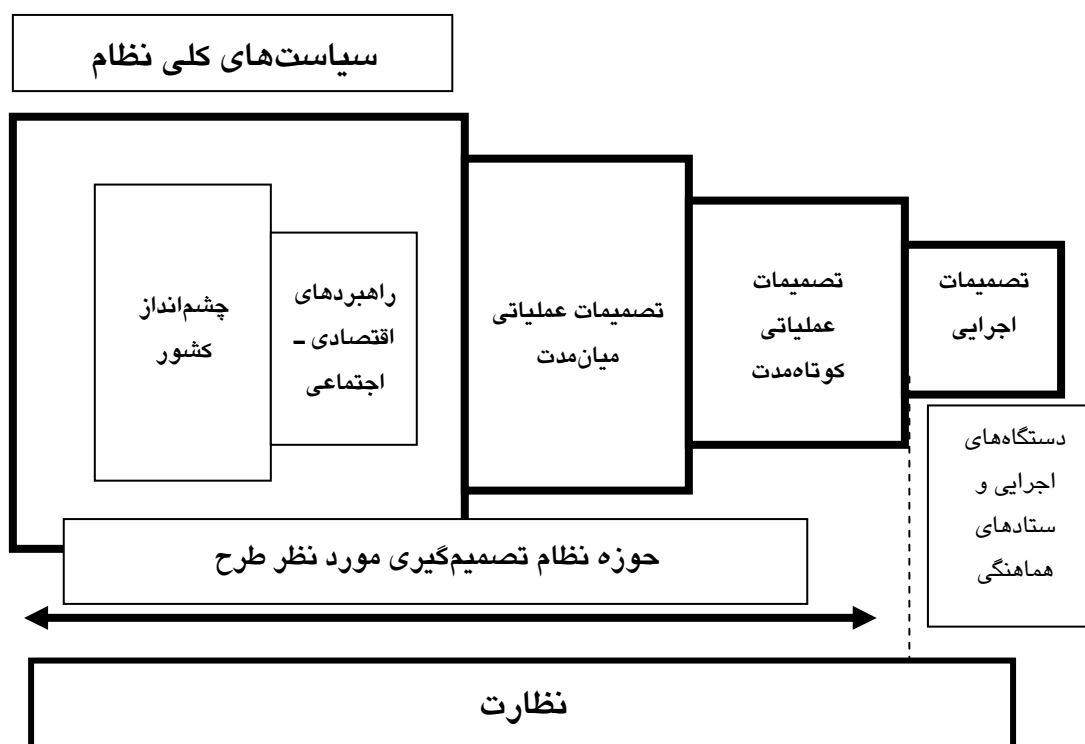
جنبه دیگر نظام تصمیم‌گیری که بر کیفیت تصمیمات و نتایج عملی آنها اثر می‌گذارد فرآیند نظارت است. کیفیت مناسب تصمیمات وقتی اثر عملی دارد که تصمیمات به درستی به اجرا درآید. نظارت، چگونگی اجرای تصمیمات را مورد توجه قرار می‌دهد. به‌علاوه از طریق نظارت می‌توان نتایج حاصل از تصمیمات را مورد ارزیابی قرار داد و از نتایج تصمیمات قبلی در جهت بهبود کیفیت تصمیم‌گیری‌های آتی بهره برد. بنابراین بخشی از نظام تصمیم‌گیری را باید یک فرآیند نظارت نظام‌مند تشکیل دهد که در بهبود کیفیت تصمیم‌گیری و نیز تقویت اجرای تصمیمات اتخاذ شده مؤثر واقع می‌شود. با توجه به تأثیر نظام تصمیم‌گیری بر کیفیت تصمیمات طراحی یک نظام تصمیم‌گیری مناسب و منطقی ضروری است.

#### ۴. چارچوب نظام تصمیم‌گیری

در نظام تصمیم‌گیری فعلی برای تعیین، توالی و مرتبه‌بندی منطقی، تصمیمات به چهار گروه شامل تصمیمات مربوط به چشم‌انداز کشور، راهبردها یا استراتژی‌ها، برنامه‌های عملیاتی میان‌مدت و برنامه‌های عملیاتی کوتاه‌مدت تقسیم شده‌اند. علاوه بر تصمیمات مزبور، در مرحله نظارت نیز تصمیماتی برای ارزیابی اجرای برنامه‌های مختلف و رعایت سازگاری تصمیمات و مصوبات و مقررات مورد توجه قرار خواهد گرفت. شکل ۱ گروه‌بندی تصمیمات را مشخص می‌کند. برای هر یک از تصمیمات نیز نظارت متناسب با آن به شرح زیر وجود دارد.



شکل ۱. چارچوب نظام تصمیم‌گیری فعلی و گروه‌بندی آن



- نظارت بر سازگاری تصمیمات،

- نظارت بر اجرای تصمیمات،

- نظارت به‌منظور ارزیابی نتایج تصمیمات در مقایسه با هدف‌ها.

چشم‌انداز وضعیت مطلوب کشور را در طی ۱۰ الی ۲۰ سال آینده ترسیم می‌کند. یک چشم‌انداز روشن و واضح، نقطه مطلوبی را معلوم می‌کند که استراتژی‌ها باید برای رسیدن به آن طراحی و تدوین شوند. چشم‌انداز چارچوبی را برای طراحی استراتژی مشخص می‌نماید. به مجموعه تصمیمات چشم‌انداز و استراتژی، سیاست‌های کلی گفته می‌شود.

استراتژی‌های اقتصادی - اجتماعی یا تصمیمات راهبردی کشور چگونگی حرکت کلی و کلان کشور را برای تحقق چشم‌انداز تعیین می‌کند تصمیمات استراتژیک برای یک افق ۱۰ تا ۲۰ ساله تنظیم می‌شود و حرکت‌های عمده اقتصادی - اجتماعی در افق زمانی مزبور را برای راهبری و حرکت کشور به سمت چشم‌انداز تعیین می‌نماید. برنامه‌های عملیاتی میان‌مدت باید در چارچوب استراتژی‌ها و برای عملیاتی کردن آنها تنظیم شود.

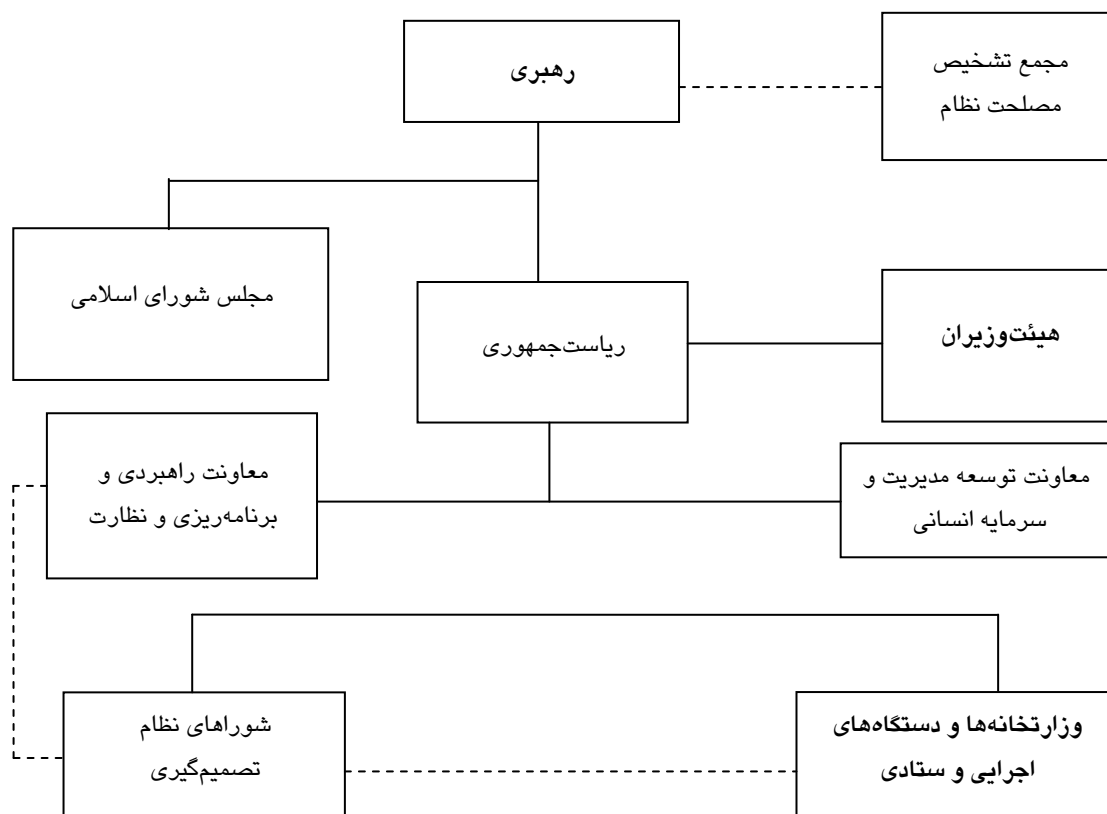
برنامه‌های عملیاتی میان‌مدت، هدف‌ها، سیاست‌ها و عملیات اجرایی را برای یک دوره پنج‌ساله تعیین می‌کند. در برنامه‌های عملیاتی میان‌مدت، منابع دولت به برنامه‌ها و عملیات خاصی تخصیص داده می‌شود و سیاست‌های اقتصادی - اجتماعی ارشادی برای هدایت منابع غیردولتی در

جهت عملیاتی کردن استراتژی‌ها تنظیم می‌شود. برنامه‌های عملیاتی میان‌مدت، چارچوب برنامه‌های عملیاتی کوتاه‌مدت را تعیین می‌کنند.

**برنامه‌های عملیاتی کوتاه‌مدت**، هدف‌ها، سیاست‌های ارشادی و عملیات اجرایی و تخصیص تفصیلی منابع را برای یک دوره عمدتاً یک‌ساله تعیین می‌کنند. تصمیمات مربوط به برنامه‌های عملیاتی کوتاه‌مدت باید در چارچوب برنامه‌های عملیاتی میان‌مدت و برای اجرایی شدن آن برنامه‌ها اتخاذ شود. علاوه بر تصمیمات مربوط به برنامه‌های عملیاتی کوتاه‌مدت، اداره امور دولت و سازمان‌های تابعه نیاز به تصمیمات اجرایی، حمایتی و نظارتی فراوانی دارد.

به غیر از تصمیمات چهارگانه مزبور، **فرآیند نظارت** نیز باید مورد توجه قرار گیرد. در فرآیند نظارت، میزان تحقق دورنما و استراتژی، میزان تحقق هدف‌ها و برنامه‌های عملیاتی، کیفیت اداره سازمان‌های عمومی و رعایت مصوبات و قوانین مورد نظارت و ارزیابی قرار می‌گیرد و بالاخره نتایج حاصل از اجرای تصمیمات در مقایسه با هدف‌ها و نتایج مورد انتظار، ارزیابی می‌شود. در نظام تصمیم‌گیری فعلی، علاوه بر گروه‌بندی تصمیمات به شرحی که گذشت، مراتب یا رده‌های مختلف مدیریتی نیز وجود دارد شکل ۲ رده‌های مختلف مدیریتی مورد نظر در نظام تصمیم‌گیری را نشان می‌دهد.

شکل ۲. رده‌های مدیریتی در نظام تصمیم‌گیری





تصمیمات مهم در رده‌های پایین‌تر مدیریتی تصمیم‌سازی شده و در رده‌های بالا تصمیم‌گیری می‌شود. تصمیمات با اهمیت کمتر و تعداد بیشتر در رده‌های پایین مدیریتی اتخاذ خواهد شد، اما فرآیندهای تصمیم‌گیری به نحوی طراحی خواهد شد که از ظرفیت کارشناسی نظام در تصمیم‌سازی استفاده کامل به عمل آید و با توجه به محدودیت وقت مدیران در رده‌های مختلف، از تراکم کار تصمیم‌گیری در موارد کم‌اهمیت‌تر در رده‌های بالای مدیریتی جلوگیری شود تا کیفیت تصمیمات به‌خاطر تراکم بیش از حد وظایف در نقاط خاص کاهش پیدا نکند.

اداره امور کشور مستلزم اتخاذ تصمیمات بسیار زیادی است. در فرآیندهای تصمیم‌گیری فعلی نظام، برای تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات چهارگانه چشم‌انداز، استراتژی، برنامه‌های میان‌مدت و برنامه‌های کوتاه‌مدت مراحل ذیل در نظر گرفته شده است:

- اعلام نیاز و ابلاغ شروع فرآیند: تهیه بخشنامه و دستورالعمل‌های لازم و ابلاغ شروع کار،
- تصمیم‌سازی: انجام کار کارشناسی برای تدوین تصمیم،
- تلفیق و هماهنگی: هماهنگ‌سازی تصمیمات مختلف با یکدیگر و تلفیق آنها،
- اظهارنظر: اظهارنظر در مورد تصمیمات هماهنگ و تلفیق شده،
- تأیید: رد یا قبول پیشنهاد ارائه شده،
- تصویب: رد یا قبول پیشنهاد تأیید شده،
- اجرا: اجرای تصمیمات مصوب،
- نظارت.

به‌صورت کلی، سازمان‌های ستادی (نظیر معاونت راهبردی و برنامه‌ریزی و نظارت) پیشنهاد شروع هر یک از فرآیندهای تصمیم‌گیری را به همراه دستورالعمل‌های انجام کار ارائه می‌دهند. برای تصمیمات چهارگانه، ریاست‌جمهوری براساس پیشنهادات مزبور یا به تشخیص خود، شروع فرآیند تصمیم‌سازی را ابلاغ می‌نماید، البته بعضی از تصمیمات اجرایی که رأساً توسط دستگاه‌ها اتخاذ می‌شوند، احتیاجی به مراحل فوق‌الذکر ندارند. به‌طور کلی برای غالب تصمیمات غیرمالی و پولی، کار کارشناسی برای تصمیم‌سازی توسط سازمان‌ها یا وزارتخانه‌های ذیربط انجام می‌شود و سپس معاونت راهبردی و برنامه‌ریزی تصمیمات پیشنهادی دستگاه‌ها را تلفیق و هماهنگ کرده و به‌نظر شورای تخصصی بخش که متشکل از مسئولین وزارتخانه و سازمان‌های ذیربط یا نمایندگان آنهاست، می‌رساند. در مورد سیاست‌های کلی و برنامه‌های میان‌مدت و برخی از تصمیمات کوتاه‌مدت عملیاتی، بعد از کسب نظر شوراهای مزبور، نظرات شوراها توسط معاونت مزبور در تصمیمات پیشنهادی تلفیق و ملحوظ شده و نتیجه کار به مراحل بعد ارسال می‌شود.

در مورد تصمیمات مربوط به چشم‌انداز و استراتژی که گزارشات تلفیقی آن توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق تهیه شده، به تصویب رئیس‌جمهور رسیده و تسلیم مجمع تشخیص

مصلحت می‌شود، هیئت‌وزیران، کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی و نهادهای غیردولتی نظرات خود را اعلام می‌نمایند. تصمیمات مربوط به چشم‌انداز و استراتژی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تأیید و سپس به تصویب مقام رهبری می‌رسد پیگیری و اجرای این تصمیمات به‌عهده همه قوا بوده و نظارت بر آن توسط مقام رهبری، مجلس، ریاست‌جمهوری و نهادهای تابعه و نهادهای نظارتی انجام می‌شود.

برنامه‌ها و تصمیمات عملیاتی میان‌مدت و کوتاه‌مدت غیربودجه‌ای و غیرپولی که به تصویب مجلس شورای اسلامی احتیاج دارند توسط هیئت‌وزیران تأیید و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسند. نهادهای غیردولتی نیز در مورد گزارش‌های تلفیقی در مورد تصمیمات میان‌مدت اظهارنظر خواهند کرد و نظرات آنان نیز در اختیار هیئت‌وزیران قرار می‌گیرد. تصمیمات مصوب توسط همه قوا اجرا شده و نظارت بر اجرای آنها توسط نهاد رهبری، مجلس، دولت (شامل ریاست‌جمهوری، وزرا و سازمان‌های ستادی) و نهادهای نظارتی انجام خواهد شد.

تصمیم‌سازی مربوط به تصمیمات بودجه‌ای و مالی در گروه تصمیمات عملیاتی میان‌مدت و کوتاه‌مدت، توسط بانک مرکزی انجام خواهد شد. تصمیمات پولی توسط شورای پول و اعتبار تصویب و توسط بانک مرکزی اجرا می‌شود. شورای پول و اعتبار بر اجرای مصوبات خود نظارت خواهد کرد. نهادهای ستادی و شوراهای ذیربط، در مورد تصمیمات پولی که بانک مرکزی برای تصویب تسلیم شورای پول و اعتبار می‌نماید، اظهارنظر می‌کنند.

در فرآیند تصمیم‌سازی، شوراهای تخصصی مختلفی برای بررسی و اظهارنظر و یا تأیید کارهای کارشناسی تشکیل می‌شود. تشکیل این شوراهای و ایفای نقش توسط آنها، دو هدف مهم را تأمین می‌کند. اول، قبل از تصمیم‌گیری نهایی، شورایی که متشکل از دستگاه‌های ذیربط و صاحب‌نظران مستقل است، تصمیمات را مورد بررسی قرار داده و از ابعاد مختلف ارزیابی می‌کند. بررسی و اظهارنظر از زوایای مختلف در مورد تصمیمات در شورای مزبور، می‌تواند منجر به اصلاح و بهبود کیفیت تصمیم‌گیری شود.

هدف دوم تشکیل این شوراهای، ایجاد درک و ذهنیتی مشترک در وزارتخانه‌های ذیربط در مورد علل و منطق تصمیمات مهم پیشنهادی برای تصمیم‌گیری است. بحث و بررسی تصمیمات در شوراهای می‌تواند سبب شود که اعضای شوراهای در مورد منطق و ضرورت تصمیمات آگاه شده و بعداً در اجرا بتوانند با درک بهتر و اعتقاد بیشتری به تصمیم، آن را به اجرا در بیاورند. به‌علاوه ایجاد درک و ذهنیت مشترک در مورد علل تصمیمات مهم اقتصادی چارچوبی ذهنی را فراهم می‌سازد که در آن چارچوب تصمیمات مستقل اجرایی دستگاه‌های ذیربط نیز از هماهنگی بیشتری برخوردار خواهند شد.



کارآمدی و اثربخشی نظام تصمیم‌گیری به‌وجود فرآیندهای نظارتی مناسب وابسته است. در نظام تصمیم‌گیری، استقرار چند نوع نظارت برای ثمربخشی نظام، ضروری تشخیص داده شده است. انواع نظارت و هدف‌های هر یک به‌شرح ذیل است:

**- نظارت بر سازگاری و هماهنگی تصمیمات:** در یک نظام تصمیم‌گیری گسترده، که تصمیمات متعددی توسط مراجع مختلف و در مقاطع زمانی متفاوت اتخاذ می‌شود، برای حصول اطمینان از هماهنگی و سازگاری تصمیمات خرد با تصمیمات کلان، نظارت بر فرآیند تصمیم‌گیری ضرورت پیدا می‌کند. در نظام تصمیم‌گیری فعلی، چهار دسته تصمیمات چشم‌انداز، راهبردها، برنامه‌های میان‌مدت و برنامه‌های کوتاه‌مدت در یک توالی زمانی و یکی به‌دنبال دیگری توسط نهادهای تصمیم‌گیری در سطوح مختلف اتخاذ می‌شود. هر گروه از تصمیمات چارچوبی برای گروه بعدی می‌سازند. تصمیمات راهبردی باید برای تحقق تصویری که تصمیمات چشم‌انداز به‌وجود می‌آورد، اتخاذ شود. تصمیمات میان‌مدت باید در چارچوب راهبردها و تصمیمات کوتاه‌مدت باید در چارچوب تصمیمات میان‌مدت اتخاذ شوند. اگر چارچوب‌های ایجاد شده در هر مرحله، در مرحله بعدی رعایت نشود، منابع و وقت تصمیم‌گیران که در تصمیم‌گیری‌های مربوط به ایجاد چارچوب مصرف شده بی‌ثمر و بیهوده خواهد بود. در چنین حالتی، علاوه بر هدر رفتن منابع مصرف شده در تعیین چارچوب برای مرحله پایین‌تر، تصمیمات مراحل پایین‌دستی فاقد انسجام و پیوستگی لازم برای تحقق چشم‌انداز و هدف‌های بلندمدت خواهد بود. برای جلوگیری از چنین وضعیتی لازم است بر فرآیند تصمیم‌گیری نظارت اعمال شود تا تصمیمات هر مرحله سازگار با تصمیمات قبلی اتخاذ شود.

**- نظارت بر اجرای تصمیمات:** اجرای تصمیمات مربوط به چشم‌انداز و راهبردها به معنای رعایت آن تصمیمات در مراحل تصمیم‌گیری برای تصمیمات میان‌مدت و کوتاه‌مدت خواهد بود. اما بسیاری از تصمیمات میان‌مدت و تمام تصمیمات کوتاه‌مدت جنبه اجرایی داشته و اقدامات و عملیات مشخصی را دیکته می‌کند.

**- نظارت به‌منظور ارزیابی نتایج حاصل از اجرای تصمیمات:** هدف از طراحی و پیاده‌سازی یک نظام تصمیم‌گیری کارآ و مؤثر آن است که هدف‌ها براساس ارزش‌ها و ارجحیت‌های جامعه تعیین شود و سیاست‌ها و اقدامات مناسب برای تحقق آن هدف‌ها طراحی گردد. ولی اجرای تصمیمات هر نظام تصمیم‌گیری همواره منجر به تحقق هدف‌ها و نتایج مورد انتظار نمی‌شود. عدم تحقق هدف‌های مورد نظر می‌تواند به دلایل مختلف مانند اشتباه در تصمیم‌گیری از جمله تصمیم‌گیری مربوط به تعیین اهداف، ضعف در مدیریت اجرایی و یا تغییرات پیش‌بینی نشده در عوامل محیطی باشد. با توجه به اینکه هدف نظام تصمیم‌گیری تعیین و تحقق هدف‌های مورد علاقه نظام است، نتایج حاصل از اجرای تصمیمات باید با نتایج مورد انتظار مقایسه و علل مغایرت‌های احتمالی تحلیل شود. تحلیل مغایرت‌ها

بازخورد مناسبی برای نظام تصمیم‌گیری ایجاد می‌کند که می‌تواند منجر به اصلاح تصمیمات، تقویت و یا اصلاح توان اجرایی و یا حتی تغییر و تعدیل هدف‌ها و نتایج مورد انتظار شود.

- **فرآیندهای نظارت:** نظارت بر سازگاری تصمیمات را می‌توان در دو سطح مطرح کرد، در یک سطح باید سازگاری تصمیمات میان مدت با سیاست‌های کلی مورد نظارت قرار گیرد. در سطح دیگر، بر سازگاری تصمیمات کوتاه مدت با برنامه‌های میان مدت باید نظارت شود. نظارت بر سازگاری تصمیمات میان مدت با سیاست‌های کلی باید توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام و نهاد رهبری انجام پذیرد و نظارت بر سازگاری تصمیمات کوتاه مدت با تصمیمات میان مدت توسط دولت و مجلس انجام می‌گیرد.

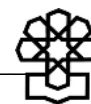
## ۵. روند تحول نظام برنامه‌ریزی در ایران طی برنامه‌های گذشته

### ۵-۱. برنامه‌های قبل از انقلاب

در سال ۱۳۰۶ برای نخستین بار در ایران کمیسیون اقتصادیات مرکب از ۶ نفر از شعب مجلس و نمایندگان دولت برای مطالعه و تهیه گزارش جامع از نواقص زراعت (تنها فعالیت مهم تولیدی کشور) توسعه و بهبود راه‌ها، بهداشت، آموزش و پرورش و دیگر امور عمرانی با استفاده از مطلعین و اشخاص بصیر تشکیل شد. قرار بود با هدایت این کمیسیون تحلیلی از مسائل اساسی با کمک افراد صاحب نظر در بخش‌های دولتی و غیردولتی به عمل آمده و نقشه‌هایی (برنامه‌هایی) برای عمران کشور تدوین شود.<sup>۱</sup> این حرکت در واقع هسته اصلی فکر برنامه‌ریزی در ایران بود که نمایندگان ملت و دولت با مشارکت یکدیگر به کار می‌پرداختند. بدین ترتیب نظام برنامه‌ریزی کشور در شکل بسیار ابتدایی آن مورد استفاده قرار گرفت. از این پس هر یک از دولتمردان به رقابت با یکدیگر با شتاب زندگی نقشه‌های خامی تهیه و بدون هماهنگی با سایر دستگاه‌ها پیشنهاد می‌کردند و با اجازه و تصویب شاه شالوده سیاست‌های اقتصادی ریخته می‌شد. این ناهماهنگی امور و برخوردار نبودن از نظام برنامه‌ریزی مشکلاتی برای کشور به وجود آورد به طوری که برای حل مشکلات و ایجاد هماهنگی، هیئت وزیران بنا به پیشنهاد «اداره کل تجارت» تأسیس «شورای اقتصادی» را تصویب کرد که از وظایف آن «طرح نقشه‌های اقتصادی و ارائه طریق در اجرای آنها» بود.<sup>۲</sup> دیگر وظایف و ترکیب این شورا بی‌شبهت به شورای اقتصاد کنونی نبود با این تفاوت که چون در آن زمان سازمان مستقل برنامه‌ریزی وجود نداشت، وظیفه «تهیه برنامه اقتصادی» در

۱. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، ۱۳۷۵، ص ۱۴۶.

۲. فیروز توفیق، ۱۳۸۵، ص ۲۳.



حوزه‌های مختلف همچون تثبیت نرخ‌ها، تثبیت ارزش پول، تشویق و تکثیر تولید محصولات کشاورزی و صنعتی و... نیز به‌عهده شورا گذارده شد. این وظیفه طبق ماده (۹) اساسنامه آن اصلی‌ترین وظیفه شورا بود.<sup>۱</sup> با این حال جلسات شورای مربوطه تا سال ۱۳۲۵، به ارائه طرح‌های مختلف درخصوص اصلاح وضع کشاورزی و اسکان ایلات و عشایر می‌پرداخت و برنامه‌ای به‌نام «برنامه هفت‌ساله کشاورزی» را تدوین کرد، اما این برنامه و اصولاً فکر برنامه‌ریزی به‌دلیل آنکه رضاخان به تمرکز کارهای عمرانی اعتقادی نداشت با شکست روبرو شد.<sup>۲</sup>

در بحبوحه جنگ جهانی دوم، در ۲۳ مردادماه ۱۳۲۳ دولت وقت (دولت ساعد) تصمیم گرفت شورایی به‌نام «شورای عالی اقتصادی» تشکیل دهد تا با استفاده از رهنمودهای آن در رفع مشکلات مالی و اقتصادی کشور اقدام نماید. ولی این شورا به‌علت تغییر کابینه در آن زمان عمل مثبتی انجام نداد. در اسفندماه ۱۳۲۴، برای تهیه طرح کلی برنامه کمیسیونی در «بانک ملی ایران» تشکیل شد.<sup>۳</sup> در اوایل سال ۱۳۲۵ دولت وقت به‌منظور بهبود و اصلاح وضع کارخانجات دولتی که سال‌های قبل تأسیس شده و در دوران جنگ دچار وضع نامطلوبی گردیده بود، بانک صنعتی و معدنی ایران را تأسیس نمود که کلیه مؤسسات اقتصادی و کارخانه‌های دولتی به‌استثنای صنعت نفت و انحصار دخانیات و راه‌آهن دولتی ایران و سیلوها در آن دستگاه متمرکز گردید.<sup>۴</sup> در ۱۰ فروردین سال ۱۳۲۵، جلسه شورای عالی اقتصادی به ریاست احمد قوام، نخست‌وزیر وقت، تشکیل شد و مقرر گردید که شورای عالی اقتصاد براساس دو اصل:

- بالا بردن واحد سطح زندگانی چه از لحاظ فراهم آوردن وسایل ازدیاد تولید و چه ازدیاد مصرف،

- تعدیل در توزیع ثروت تولیدی، نقشه‌ها و طرح‌هایی پیشنهاد نماید.<sup>۵</sup> متعاقب آن در ۱۷ فروردین‌ماه ۱۳۲۵، به‌منظور تهیه برنامه چندساله، تشکیل «هیئت تهیه نقشه اصلاحی و عمرانی کشور» به تصویب هیئت‌وزیران رسید. هیئت گزارش خود را در پایان خرداد همان سال تسلیم نخست‌وزیر کرد. در واقع، این گزارش را می‌توان نخستین پیش‌نویس برنامه هفت‌ساله اول ایران تلقی کرد.<sup>۶</sup> بر اثر گزارش مذکور اصلاح تشکیلات وزارتخانه‌ها در اولویت قرار گرفت و هیئت مأمور تهیه طرح تشکیلات وزارتخانه‌ها شد. برای مطالعه و اصلاح و تغییر برنامه‌ها در جلسه ۱۹ مردادماه

۱. همان، ص ۲۴.

۲. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۴، ص ۵.

۳. همان، ص ۵.

۴. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۳، ص ۲.

۵. فیروز توفیق، ۱۳۸۵، صص ۲۵ و ۲۶ به نقل از بانک ملی، ۱۳۲۷، ص ۱۷.

۶. مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی، ۱۳۷۴، ص ۶.

۱۳۲۵ تشکیل «هیئت عالی برنامه» به تصویب رسید.<sup>۱</sup>

پس از مطالعاتی که توسط هیئت عالی برنامه به عمل آمد، توانایی مالی کشور برای اجرای نقشه وسیعی که اصلاحات اجتماعی و اقتصادی را دربر داشته باشد، ناکافی تشخیص داده شد و دولت به فکر افتاد که بخشی از اعتبارات مورد نیاز برنامه را از طریق گرفتن وام از خارج تأمین کند. لذا یک وام ۲۵۰ میلیون دلاری از بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه درخواست شد. برای تأمین شرایط بانک، تشریح و توجیه طرح‌های پیشنهادی ضروری بود. بنابراین، شرکت آمریکایی «موریسن - نودسن»<sup>۲</sup> به‌عنوان مشاور انتخاب و مشغول به کار شد. این شرکت پس از چهار ماه بررسی سه برنامه در مقیاس‌های مختلف به دولت ایران عرضه کرد.

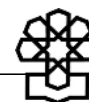
در سال ۱۳۲۷ دولت برای تهیه مقدمات کار برنامه و هماهنگی امور مشاوره با هیئت‌ها و مؤسسات خارجی اداره‌ای به نام «اداره دفتر کل برنامه» تأسیس کرد که وظیفه آن تهیه برنامه تفصیلی هفت‌ساله تعیین شد. این اداره بعدها به نام سازمان موقت برنامه نامیده شد. همچنین در اواخر همین سال برای انجام بسیاری از خدمات فنی، قراردادی با شرکت آمریکایی «مهندسی مشاور ماورای بحر» منعقد گردید. هیئت پنج نفره شرکت مزبور پس از مطالعه اوضاع اقتصادی و اجتماعی و سفر به نقاط مختلف ایران و بازدید از فعالیت‌های اقتصادی، در ۲۲ دی‌ماه ۱۳۲۷ گزارش خود را در مورد برنامه هفت‌ساله به دولت ایران ارائه کرد.

#### ۱-۱-۵. برنامه اول هفت‌ساله عمرانی

سرانجام برنامه اول هفت‌ساله عمرانی کشور (مشمول بر ۱۵ ماده و یک تبصره) در ۲۶ بهمن‌ماه ۱۳۲۷ به تصویب مجلس رسید. تاریخ شروع برنامه اول مهرماه ۱۳۲۷ و تاریخ پایان آن آخر شهریورماه ۱۳۳۴ پیش‌بینی شده بود. این برنامه غیرجامع و مشتمل بر مجموعه‌ای از طرح‌ها بود و هدف رشد اقتصادی در آن تعیین نشده بود. در ماده (۱) قانون برنامه عمرانی اول به اهداف آن اشاره شده است این اهداف را می‌توان به شرح زیر طبقه‌بندی کرد:

- افزایش تولید و تکثیر صادرات،
- تهیه مایحتاج مردم در داخل کشور،
- ترقی کشاورزی و صنایع و بهره‌برداری معادن و ثروت‌های زیرزمینی به‌ویژه نفت،
- اصلاح و تکمیل وسایل ارتباط،
- اصلاح امور بهداشت،

۱. فیروز توفیق، ۱۳۸۵، ص ۲۸.



- بالا بردن سطح معلومات و زندگی افراد،

- بهبود معیشت عمومی و تنزل هزینه زندگی.

اهداف فوق به صورت کیفی ارائه شده و هیچ تلاشی برای کمی کردن آن انجام نشده است.<sup>۱</sup> در

ماده (۲)، اعتبارات برنامه در ۶ فصل:

۱. کشاورزی،

۲. راه‌های شوسه، راه‌آهن، بنادر و فرودگاه‌ها،

۳. صنایع و معادن،

۴. نفت،

۵. پست و تلگراف و تلفن،

۶. اصلاحات اجتماعی و شهری، در مجموع معادل ۲۱ میلیارد ریال برآورد شده است. ضمن

اینکه به سازمان برنامه اجازه جابجایی تا ۱۰ درصد بین فصول و بین سال‌های برنامه داده شده است. مهمترین فصول برنامه اول از نظر اهمیت اعتبارات، امور اجتماعی با ۲۸/۶ درصد، کشاورزی با ۲۴/۸ درصد و راه‌ها با ۲۳/۸ درصد است. بنابراین همان‌گونه که از توزیع اعتبارات برنامه از نظر فصول آن بر می‌آید، الگوی توسعه مورد نظر، توسعه کشاورزی، آن هم از طریق اقدام بخش خصوصی است.<sup>۲</sup>

در خصوص تأمین ۲۱ میلیارد بودجه مورد نیاز چند طریق پیشنهاد شد از جمله:

۱. کلیه درآمد دولت از نفت (بجز سال اول که تنها ۶۰۰ میلیون ریال از این محل به تأمین

هزینه‌های برنامه اختصاص یافته است)،

۲. استقراض از بانک ملی حداکثر تا ۷۵۰ میلیون ریال،

۳. دریافت وام از بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه حداکثر تا ۲۵۰ میلیون دلار،

۴. دریافت وام از مؤسسات داخلی غیردولتی و یا مؤسسات تجارتي خارجی.<sup>۳</sup>

در ماده (۸) وظیفه نظارت و مراقبت در اجرای برنامه برعهده سازمان برنامه قرار داده شده

است. به موجب همین ماده برنامه در عمل باید به تصویب مجلس برسد. در ماده (۹) نیز به ارکان

سازمان برنامه اشاره شده است. سال اول برنامه اول صرف ایجاد تشکیلات سازمان برنامه و

اصلاح وضع و تجدید سازمان صناعی که از بانک سابق صنعتی و معدنی ایران به سازمان برنامه

منتقل شده بودند، گردید. فعالیت سازمان برنامه در زمینه اخیر موجب بهبود وضع کارخانه‌ها از

۱. بهروز هادی‌زنوز، ۱۳۸۹، ص ۸۵.

۲. ابراهیم رزاقی، ۱۳۶۸، صص ۱۷۱ - ۱۷۲.

۳. همان، ص ۱۷۲.

نظر مالی و میزان تولید گردید.<sup>۱</sup> ضمن اینکه برای فعالیت‌هایی که قرار بود توسط سازمان برنامه انجام گیرد بودجه عمرانی خاصی در نظر گرفته شد.

شایان ذکر است که برنامه عمرانی اول تنها به مدت دو سال اجرا شد. شکست این برنامه در رجه اول نتیجه پیامد قطع درآمد نفت و عدم پرداخت وام از سوی بانک جهانی بود که این مورد نتیجه جنبش ملی کردن صنعت نفت و محاصره اقتصادی ایران از جانب انگلستان بود. به بیان دیگر طبق برآوردهای به عمل آمده از مجموع درآمدهای برنامه اول لازم بود ۶۹ درصد سرمایه‌گذاری از طریق نفت (۳۷/۱ درصد) و وام بانک جهانی (۳۱/۹ درصد) تأمین شود که این بخش از سرمایه‌گذاری به علت جنبش ملی کردن صنایع نفت در سال ۱۳۳۱ نتوانست عملی شود<sup>۲</sup> و بنابراین برنامه با شکست مواجه شد. دستاوردهای این برنامه نیز از تأسیس ۶ کارخانه، ساخت مقداری جاده و راه آهن، اجرای محدودی از طرح‌های آبیاری و مکانیزه کردن تعدادی مزارع در بخش کشاورزی فراتر نرفت.<sup>۳</sup>

بنابراین می‌توان گفت که تا اینجا حاصل عملکرد نظام برنامه‌ریزی که از نظر ماهیت جنبه دولتی داشت، تهیه تدوین و تصویب برنامه اول بود. نکات برجسته این برنامه را به این شرح می‌توان در نظر گرفت: فکر برنامه‌ریزی را در کشور مطرح و از طریق ایجاد سازمان برنامه مکانیسم انجام کار را مشخص کرد، زمینه‌های لازم برای مطالعه منابع اقتصادی و مسائل اجتماعی را مطرح کرد و بالاخره ایجاد نظم در امور اقتصادی را برقرار ساخت.

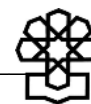
## ۲-۱-۵. برنامه دوم هفت‌ساله عمرانی کشور

پس از وقوع کودتای ۲۸ مردادماه ۱۳۳۲ و در پی صدور مجدد نفت ایران، لازم بود یک برنامه جدید توسعه اقتصادی به مرحله اجرا گذارده شود. از این رو برنامه اول در شهریورماه ۱۳۳۴ متوقف و مبادرت به اجرای برنامه دوم گردید. **برنامه دوم عمرانی (۱۳۳۴-۱۳۴۱)** در ۸ اسفندماه ۱۳۳۴ به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید. این قانون مشتمل بر ۲۱ ماده و ۱۰ تبصره بود که ۴ ماده از آن به تشکیلات، ارکان و وظایف سازمان برنامه اختصاص داشت. برنامه دوم مانند برنامه اول شکلی غیرجامع داشت و فقط شامل بخش دولتی می‌شد. به عبارت دیگر این برنامه عبارت بود از تعداد مشخصی طرح و پروژه که توسط مراجع دولتی انتخاب و باید با اعتبارات دولتی و توسط دولت به اجرا گذارده شوند. در واقع برنامه‌های اول و دوم فقط شامل هزینه‌های عمرانی دولت بوده

۱. سازمان برنامه، ۱۳۴۳، ص ۲.

۲. محمدعلی خطیب، ۱۳۷۴، صص ۹۳-۹۴.

۳. محمدهادی چمران، ص ۲۲۶ به نقل از باریز، ۱۳۶۲، ص ۱۲۳.



و تقریباً سهمی برای مردم در نظام برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها در نظر گرفته نشده بود.<sup>۱</sup> هدف‌های برنامه دوم تقریباً مشابه برنامه اول است. اعتبارات اولیه که ضمن این قانون به تصویب رسید بالغ بر ۷۰ میلیارد ریال بود که مبلغ ۱۷/۲ میلیارد ریال آن مربوط به تعهدات طرح‌های نیمه‌تمام برنامه عمرانی هفت‌ساله اول و ۵۲/۸ میلیارد ریال بقیه برای اجرای طرح‌های عمرانی جدید برنامه هفت‌ساله دوم در نظر گرفته شد. سازمان برنامه پس از شروع به اجرای طرح‌ها در اواسط سال ۱۳۳۶ متوجه شد که این اعتبارات برای اجرای برنامه دوم کافی نیست و از کمیسیون مشترک برنامه مجلسین درخواست ۲۰ درصد افزایش اعتبارات هر فصل را کرد. کمیسیون مشترک در دی‌ماه اعتبارات برنامه را از ۷۰ به ۸۴ میلیارد افزایش داد (پس از مدتی با تصویب هیئت‌وزیران در توزیع اعتبارات نیز بازنگری شد) اما عملاً ۷۵ میلیارد ریال پرداخت شد. این مبلغ حدود ۳/۵ برابر کل اعتبارات برنامه هفت‌ساله اول بود.<sup>۲</sup>

تأمین هزینه‌های برنامه دوم بیشتر به وسیله درآمد نفت صورت گرفته، به طوری که در دو سال اول برنامه ۸۰ درصد از درآمد نفت، یک سال و نیم بعد ۶۰ درصد و در دو سال و نیم آخر ۵۵ درصد از درآمد نفت به تأمین اعتبارات برنامه دوم اختصاص یافته است. غیر از منبع اصلی یاد شده ۲۵ میلیارد ریال تا پایان برنامه برای تأمین اعتبارات وام دریافت شده است.<sup>۳</sup>

دستاوردهای برنامه دوم به شرح ذیل می‌باشد:

- ساخت سه سد بزرگ کرج، سفیدرود و دز و سدهای کوچک‌تر دیگری مانند سد گلپایگان، سد انحرافی بمپور و سد کرخه،
  - دو شاخه جدید راه‌آهن سراسری یعنی تهران - تبریز و تهران - مشهد تا پایان سال ۱۳۳۶ به راه افتادند،
  - ساخت ۲,۶۹۷ کیلومتر راه اصلی آسفالتی و فرودگاه‌های مهرآباد تهران، آبادان، شیراز و اصفهان،
  - گسترش ظرفیت بندری در خرمشهر، بندر امام (شاهپور سابق و انزلی)،
  - تأسیس چهار کارخانه بزرگ ریسندهی و بافندگی،
  - تولید نساجی از ۶۰ به ۴۸۰ هزار متر در سال ارتقا یافت. تولید قند و شکر از ۸۵ به ۲۱۷ هزار تن و سیمان با تکمیل کارخانه ری، لوشان، درود و کمک به چند کارخانه دیگر از ۹۸ هزار تن به ۱/۲ میلیون تن رسید.<sup>۴</sup>
- مهمترین تحولی که در نظام برنامه‌ریزی در برنامه دوم ایجاد شد، مشخص‌تر و گسترده‌تر

۱. مصطفی مهاجرانی، ۱۳۷۷، ص ۹۷ و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، ۱۳۸۷، ص ۳۷.

۲. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۳، ص ۳ و فیروز توفیق، ۱۳۸۵، ص ۴۸ و ابراهیم رزاقی ۱۳۶۸، ص ۱۷۴.

۳. همان.

۴. فیروز توفیق، ۱۳۸۵، صص ۵۱-۵۲ به نقل از سازمان برنامه، ۱۳۴۳، صص ۱۵ به بعد.

شدن وظایف هیئت نظارت (مرکب از ۶ نفر که ۳ نفر را مجلس سنا و ۳ نفر را مجلس شورا از میان فهرست پیشنهادی دولت انتخاب می‌کردند) بود که موظف به نظارت در مخارج برنامه از جهت تشخیص و مطابقت آنها با مصوبه برنامه شد و برای اولین بار در سال ۱۳۳۹، ارزشیابی میان‌دوره‌ای از عملکرد برنامه دوم به عمل آمد که در عملکرد بقیه دوره تاحدودی مؤثر بود.

### ۳-۱-۵. قانون برنامه عمرانی پنج‌ساله سوم (۱۳۴۲-۱۳۴۶)

مشمول بر ۸ فصل، ۳۷ ماده، ۷ تبصره و حدود ۱۰۰ حکم در شهریورماه ۱۳۴۱ به تصویب دولت رسید و قرار شد بعد از افتتاح مجلس مجوز قانونی آن تحمیل شود که این مجوز نیز با تصویب قانون برنامه سوم در تاریخ ۲۱ خردادماه ۱۳۴۶ قطعی شد.<sup>۱</sup>

در گزارش ساماندهی برنامه سوم که در دفتر اقتصادی تهیه شده بود گام‌های اساسی برنامه‌ریزی به شرح زیر برشمرده شده است:

**تهیه برنامه:** برنامه کلی را باید سازمان برنامه و با همکاری وزارتخانه‌ها و سایر سازمان‌های دولتی تهیه کند. این برنامه پس از تهیه، برای تصویب به دولت و مجلس ارائه خواهد شد.

**برنامه‌ها و پروژه‌های مشخص:** این برنامه‌ها و پروژه‌ها را سازمان برنامه به وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دیگر پیشنهاد خواهد کرد. پیشنهادهایی که تصویب می‌شوند در موافقتنامه‌ای که میان سازمان برنامه و دستگاه‌های اجرایی امضا می‌شود درج خواهد شد.

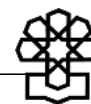
**بودجه عمرانی سالیانه:** این بودجه را سازمان برنامه و براساس برآورد هزینه‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی تهیه خواهد کرد. بودجه عمرانی برای تصویب، تقدیم دولت خواهد شد.

**نظارت بر اجرای برنامه:** وجوه لازم را هر سه ماه یکبار وزارت دارایی به سازمان برنامه خواهد داد و سازمان برنامه آن را به دستگاه‌های اجرایی تخصیص خواهد داد. سازمان برنامه پیشرفت پروژه‌ها و برنامه‌ها را ارزیابی خواهد کرد و در مواردی که انحراف عملکرد از فرآیندها و استانداردهای اولیه مشاهده شود از ابزار کنترل مالی و غیرمالی خود برای تضمین اتخاذ تدابیر لازم استفاده خواهد شد.<sup>۲</sup>

در این دوره به لحاظ سطح برنامه‌ریزی، مشخص شد که دیگر اجرای برنامه در قالب مجموعه‌ای از طرح‌ها (همچون دو برنامه عمرانی اول و دوم) پاسخگوی نیازهای اقتصادی نیست. پس برنامه عمرانی سوم به صورت یک برنامه جامع توسعه اقتصادی و اجتماعی تدوین و تلاش شد که اولاً هدف بخش‌های مختلف تولیدی و زیربنایی در قالب هدف کلی رشد اقتصادی تنظیم شود و

۱. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، ۱۳۸۷، ص ۳۸.

۲. بهروز هادی‌زنوز، ۱۳۸۹، ص ۱۲۶.



ثانیاً کلیه سرمایه‌گذاری‌های دولتی به‌طور کلی باهم تلفیق و هماهنگ شوند. ثالثاً ارتباطی بین سرمایه‌گذاری دولتی و سیاست‌های پولی، بازرگانی و مالی از یک‌طرف و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از طرف دیگر برقرار شود. به‌عبارتی ویژگی مهم برنامه سوم عمرانی مشخص بودن اهداف، جامعیت برنامه در پیش‌بینی سرمایه‌گذاری بخش عمومی و خصوصی و هماهنگ‌سازی سیاست‌های مختلف کلان با سیاست‌های عمرانی بود. این برنامه به ساخت زیربناها ادامه داد و علاوه بر آن با دید جامع‌تری به شالوده اجتماعی به‌خصوص در تعلیم و تربیت نگرست و همه سطوح آموزش و پرورش را مشمول نظام برنامه‌ریزی ساخت.<sup>۱</sup> اما برنامه‌ریزی جامع هم نیازمند اطلاعات آماری بیشتر و هم نیازمند هماهنگی ارگانیک تصمیمات برنامه‌ای و سیاست‌های دولت بود. در عمل عقلانیت و هماهنگی بیشتر در نظام تصمیم‌گیری کشور دشوارتر از آن بود که در بدو امر به‌نظر می‌رسید. به همین دلیل با شروع برنامه‌ریزی جامع در کشور که تا به امروز ادامه یافته مشکلات جدیدی مطرح شد که هرگز برای آنها راه‌حل‌های مناسبی پیدا نشد.<sup>۲</sup>

تفاوت دیگر برنامه سوم با دو برنامه قبل این بود که در آن تمام منابع از یک طرف و اهداف برنامه از سوی دیگر براساس یک سلسله اولویت‌ها در برابر هم قرار گرفتند.<sup>۳</sup> همچنین مدت برنامه از هفت سال در دو برنامه پیشین به پنج سال (درواقع ۵/۵ سال) تقلیل یافت. در مورد کاهش دوره چنین استدلال شده است که پیش‌بینی برای دوره هفت‌ساله دشوارتر از دوره پنج‌ساله است. درحالی که استدلال برای انتخاب دوره هفت‌ساله دو برنامه قبل این بود که به‌واسطه نداشتن تجربه و وسایل نمی‌توان زودتر از هفت سال برنامه را اجرا کرد.<sup>۴</sup>

اهداف کلی برنامه سوم عبارت بودند از:

- ایجاد و توسعه صنایعی که حداکثر افزایش درآمد را تأمین نمایند،
- ایجاد مقدمات برای ایجاد صنایع ذوب آهن، پتروشیمی، ماشین‌سازی، آلومینیم، تراکتورسازی و لوله‌سازی،
- گسترش امکانات زیربنایی و گسترش آموزش و پرورش و خدمات بهداشتی،
- برنامه سوم در سه سطح کلان، بخش‌ها و طرح‌ها تهیه شده بود که در سطح کلان هدف اصلی برنامه دستیابی به رشد اقتصادی ۶ درصد در سال تعیین شده بود. هدف‌های ثانویه اشتغال، توزیع عادلانه‌تر درآمد و ایجاد امکانات لازم برای به‌کار گرفتن استعدادها فردی بود. نکته مهم اینکه اصلاحات ارضی که از سال ۱۳۴۱ به‌مورد اجرا گذاشته شد جزء برنامه نبود. اصلاحات

۱. معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی، ۱۳۸۸، ص ۷۸.

۲. بهروز هادی‌زنوز، ۱۳۸۹، صص ۱۲۲-۱۲۳.

۳. فیروز توفیق، ۱۳۸۵، ص ۵۴ به نقل از فرمان‌نمایان، ۱۳۸۱، ص ۲۲۷.

۴. همان، ۱۳۸۵، صص ۳۵ و ۵۵.

ارضی نیروهای لازم برای فعالیت‌های اقتصادی در صنعت و لذا زمینه توسعه صنعتی ایران را فراهم کرد.<sup>۱</sup>

اعتبارات برنامه سوم به مبلغ ۲۲۲/۴ میلیارد ریال به تصویب رسید، اما در عمل مبلغ ۲۰۴/۶ میلیارد ریال پرداخت شد.<sup>۲</sup> همچنین به موجب قانون برنامه سوم منابع مالی برنامه از محل درآمد نفت، وام‌های داخلی شامل اسناد خزانه و وام‌های بانک مرکزی و وام‌های خارجی تأمین می‌شد.<sup>۳</sup> در این دوران سیاست اعتباری کشور در شمار وظایف بانک مرکزی قرار گرفت. برای مقابله با کسری تراز پرداخت‌ها و جلوگیری از افزایش بیشتر بهای کالاها و خدمات مصرفی از اواخر سال ۱۳۳۹ سیاست‌های جدیدی اتخاذ شد. میزان افزایش مانده تسهیلات بانکی ۶ میلیارد ریال تعیین گردید، نرخ تنزیل مجدد از ۴ درصد به ۶ درصد افزایش یافت و حداقل نرخ بهره وام بانک ملی ۲/۵ درصد بیشتر از نرخ رسمی تنزیل تعیین شد و برای جلب پس‌اندازهای مردم نرخ بهره پس‌اندازها از حداکثر ۴ درصد به ۵ درصد افزایش یافت.

نظام برنامه‌ریزی در برنامه سوم عمرانی تحولاتی اساسی یافت که مهمترین آن به شرح زیر بود:

- دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها به‌طور مستقیم وارد فرآیند برنامه‌ریزی شدند. در مرحله اول، چارچوب کلی برنامه شامل هدف‌های کلان و تخصیص بخش اعتبارات توسط معاونت اقتصادی سازمان برنامه تعیین شد و در مرحله بعد برنامه‌های اجرایی بخش‌ها در کمیته‌های بخشی تهیه گردید. کمیته‌های مزبور متشکل از نمایندگان از معاونت اقتصادی سازمان برنامه و دستگاه‌های اجرایی ذیربط بود. هدف از تشکیل این کمیته‌ها علاوه بر تسهیل فرآیند برنامه‌ریزی بخشی، گسترش و تعمیم مفاهیم برنامه‌ریزی در سطح وزارتخانه‌ها بود.

- سازمان برنامه از حالت اجرایی خارج شد و اجرای طرح‌های عمرانی به دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها محول گردید. سازمان فقط اجرای طرح‌هایی را که در برنامه دوم برعهده داشت ادامه داد.

- هیئت نظارت و شورای عالی حذف و جای آن را هیئت عالی برنامه و هیئت حسابرسی گرفت.

- ایجاد معاونت طرح‌ها و برنامه در سازمان برنامه که مهمترین وظیفه آن تهیه گزارش

اقتصادی و ارزیابی طرح‌های در دست اجرا و سنجش اقتصادی آنها بود.

- سازمان برنامه موظف شد در پایان شهریورماه هر سال گزارش اقتصادی سال جاری و نیز

پیش‌بینی سال آینده را تهیه و به هیئت عالی برنامه ارائه کند.

- نظام برنامه‌ریزی در این برنامه به نحوی تنظیم شده بود که تنها به بخش دولتی اکتفا نکرد و

۱. همان، صص ۵۵ - ۵۶ و محمدباقر بهشتی، ص ۱۹۷.

۲. فیروز توفیق، ۱۳۸۵، ص ۵۷.

۳. ابراهیم رزاقی، ص ۱۷۵.



بخش خصوصی را هم دربر می‌گرفت. در بخش دولتی، برنامه جنبه آمرانه داشت و آنچه مربوط به بخش خصوصی بود جنبه ارشادی داشت.

- اقتصاد کشور در این دوره جنبه مشارکتی پیدا کرد. در واقع نظام برنامه‌ریزی ایران بین آمرانه و ارشادی قرار گرفته بود ولی مداخله دولت در گردش امور اقتصادی وجود داشت. نظام موجود به نحوی شکل یافته بود که بیش از ۵۰ درصد از کل سرمایه‌گذاری‌ها توسط دولت انجام می‌شد. بنابراین دولت بزرگ‌ترین کارفرما و بزرگ‌ترین مصرف‌کننده بود. در نظام برنامه‌ریزی مربوط به این برنامه همبستگی و هماهنگی بین کلیه فعالیت‌های عمرانی و حفظ تعادل بین بودجه عمرانی و بودجه جاری که برای رشد سریع اقتصادی ضروری بود و در برنامه‌های گذشته به حساب آورده نمی‌شد مورد توجه قرار گرفت و نسبت به تعیین وظایف و اختیارات دستگاه‌های برنامه‌ریزی و اجرایی و رابطه این دستگاه‌ها با یکدیگر بر پایه تجربیات برنامه دوم تجدیدنظر به عمل آمد.<sup>۱</sup>

#### ۴-۱-۵. قانون برنامه عمرانی پنج‌ساله چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱)

در ۲۷ اسفندماه ۱۳۴۶ در ۸ فصل، ۲۸ ماده، ۱۰ تبصره و در مجموع ۸۶ حکم به تصویب مجلس رسید. فصول سوم و چهارم و پنجم شامل مواد (۸) تا (۱۴) این قانون به تشکیلات و وظایف سازمان برنامه، هیئت عالی برنامه و هیئت عامل برنامه اختصاص داشت. طبق تبصره ذیل ماده (۱) قانون برنامه، به کمیسیون‌های برنامه مجلسین اجازه داده شده بود که اصول و هدف‌های بخش‌های مختلف برنامه چهارم را رسیدگی و تصویب کنند. همچنین، تغییر در تقسیم سنواتی اعتبارات برنامه با حفظ سرجمع اعتبارات توسط سازمان برنامه مجاز شمرده شده بود. در ماده (۱۵) نیز به سازمان برنامه اجازه داده شده بود قبل از خاتمه هر سال ارقام اعتبارات عمرانی سال بعد را با حفظ سقف کل اعتبارات برنامه با همکاری دستگاه‌های اجرایی تهیه و پس از تصویب هیئت عالی برنامه به مرحله اجرا گذارد.<sup>۲</sup>

از گزارش شماره ۱ سازمان برنامه به هیئت عامل با عنوان *مقدمه‌ای بر خطوط مشخص برنامه چهارم و روش تهیه آن* می‌توان چارچوب تشکیلاتی و روال برنامه‌ریزی عمل شده در تنظیم برنامه چهارم را به خوبی دریافت. در این گزارش می‌خوانیم تشکیلاتی که برای تهیه برنامه‌های بلندمدت و تنظیم برنامه چهارم و برنامه‌های سالیانه و پیشنهاد سیاست‌های اقتصادی و تغییراتی که در برنامه مصوب باید داده شود، در نظر گرفته شده عبارت است از:

- دفتر مرکزی برنامه‌ریزی شامل گروه‌های ۹ گانه برنامه‌ریزی بخش‌ها،

۱. مصطفی مهاجرانی، ۱۳۷۷، ص ۹۷.

۲. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، ۱۳۸۷، ص ۴۱.

- دفاتر اقتصادی، نیروی انسانی و عمران منطقه‌ای در سازمان برنامه.

چون لازم است که بیشتر مردم و دستگاه‌های اجرایی دولتی و خصوصی در امر تنظیم برنامه چهارم شرکت کنند، پیش‌بینی شده است که در مرکز، کمیته‌های مشترکی با وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های خصوصی و در استان‌ها و شهرستان‌ها کمیته‌های برنامه‌ریزی به‌وجود آید و همه زیر چتر برنامه چهارم احتیاجات عمرانی را بررسی کنند و تقدم و تأخر برنامه‌ها را بسنجند و در قالب امکانات مالی، انسانی و تولیدی، رشد اقتصادی مد نظر را تأمین کنند.

در این گزارش پیشنهاد شده است در هر بخش اقتصادی یا رشته مطالعات اقتصادی کمیته‌های مشترکی که وظایف زیر را دارد به‌وجود آید:

- تنظیم برنامه و هدف‌های اصلی و فرعی بخش اقتصادی براساس دستورالعمل‌های سازمان برنامه،

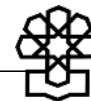
- پیشنهاد سیاست‌های بخش و راه‌حل‌های رفع موانع و مشکلات اجرایی آن،

- تنظیم برنامه‌ها و طرح‌های بخش.

هر کمیته مشترک باید به ریاست معاونت برنامه‌ریزی وزارتخانه یا درباره دستگاه‌های خصوصی و سازمان‌های وابسته دولتی به ریاست مطلع‌ترین فرد تشکیل شود. مسئولان بخش مربوط در دفتر مرکزی برنامه‌ریزی، دبیر کمیته مشترک خواهند بود. اعضای هر کمیته شامل نمایندگان مطلع وزارتخانه، دستگاه‌های نیمه‌دولتی و خصوصی و کارشناسان و نمایندگان گروه‌های مختلف مردم می‌باشند. احکام رئیس و دبیر و اعضای هر کمیته را به پیشنهاد سازمان برنامه و حکم کمیته مشترک نخست‌وزیر صادر خواهد کرد. کمیته‌های مشترک به تناسب شاخه‌های داخل هر بخش اقتصادی، تعدادی کمیته فرعی خواهند داشت. تعداد ۱۸ کمیته مشترک برای تنظیم برنامه چهارم به هیئت عالی برنامه پیشنهاد شده بود. در پایان این گزارش گفته شده است که کمیته‌های مشترک دیگری باید برای تحقیقات علمی، نیروی انسانی، آمار، تشکیلات کشوری و مقررات اداری و عمران منطقه‌ای ایجاد شود که پیشنهادهای لازم و به‌موقع را به هیئت عالی تقدیم کنند. در واحد برنامه‌ریزی سازمان برنامه سه دفتر اصلی یعنی دفتر اقتصادی، دفتر نیروی انسانی و دفتر عمران منطقه‌ای و نه گروه تشکیل شده بود و در این تشکیلات سعی شده بود دفترها و گروه‌ها منطبق با روش برنامه‌ریزی باشند.<sup>۱</sup>

در تنظیم برنامه چهارم سعی شد تا جامعیت و پیوستگی در نظام برنامه‌ریزی همچنان ادامه یابد. در عین حال دو جریان از بالا به پایین به نام «برنامه کلان» و از پایین به بالا با عنوان «برنامه بخشی» همچنان تسری یافت و با یکدیگر منطبق و همسو شد. همچنین در این برنامه برای اولین بار به مسئله

۱. بهروز هادی‌زنوز، ۱۳۸۹، صص ۱۶۷-۱۶۹.



برنامه‌ریزی منطقه‌ای به‌عنوان یک فرآیند ملی نگاه شد و تنظیم برنامه‌های منطقه‌ای مبتنی بر امکانات طبیعی و احتیاجات مناطق در برنامه‌های بعدی مورد تأکید قرار گرفت. همچنین طی این برنامه پیشنهاد شد که واحدهای در استان‌ها برای تهیه اطلاعات و انجام تحقیقات علمی برای ارائه به انجمن‌های جدید شهرستان و استان تأسیس شود تا از این طریق برای تهیه برنامه‌های جامع، متناسب و هماهنگ با مناطق زمینه‌سازی صورت پذیرد. برای تأمین نیروی انسانی ماهر و قادر به برنامه‌ریزی منطقه‌ای نیز تأسیس «مؤسسه برنامه‌ریزی ایران» مورد تأکید قرار گرفت. همچنین در عین حال که به جنبه‌های فنی توسعه منطقه‌ای و به‌خصوص اصل بهینه‌سازی استفاده از منابع منطقه‌ای در سطح ملی و جلوگیری از دوباره‌کاری و رقابت در مورد تصاحب منابع منطقه‌ای توسط بخش‌ها توجه زیادی شده بود، مشارکت مستقیم مردم منطقه در امور اقتصادی نیز مهم انگاشته شد.<sup>۱</sup>

به‌لحاظ اهداف کلی در این برنامه، موارد زیر قابل ذکر هستند:

- تسریع رشد اقتصادی یعنی تعیین رشد ۹/۴ درصد در سال و تکثیر درآمد ملی، از راه افزایش تدریجی اهمیت نسبی صنایع و بالا بردن بازده سرمایه و استفاده از روش‌های مترقی در کلیه فعالیت‌ها و گسترش تحقیقات علمی و عملی، خاصه در جهت حل مسائل توسعه اقتصادی،
- توزیع عادلانه‌تر درآمد از راه تأمین کار و گسترش خدمات اجتماعی و رفاه برای کلیه افراد و افزایش فعالیت‌های آبادانی و بهسازی، به‌خصوص در روستاها،
- کاهش نیاز به خارج از راه افزایش قدرت تولید (بهره‌وری)، رفع احتیاجات اساسی و تسریع در رشد بخش کشاورزی،
- تنوع بخشیدن به کالاهای صادراتی کشور و گسترش بازارهای موجود و دستیابی به بازارهای جدید خارجی،
- بهبود خدمات اداری از طریق ایجاد تحول اساسی در نظام اداری.<sup>۲</sup> اعتبارات برنامه در متن قانون برنامه چهارم ۴۸۰ میلیارد ریال بود که در خردادماه ۱۳۵۰ به ۵۶۸ میلیارد ریال افزایش یافت. اعتبارات برنامه چهارم حدود ۵/۲ برابر اعتبارات برنامه سوم بود<sup>۳</sup> الگوی توسعه مورد نظر برنامه چهارم، صنعتی کردن ایران و رها کردن کشاورزی (هدف اقتصادی شماره یک برنامه‌های گذشته) بود. تغییر الگوی توسعه ایران و افزایش سرمایه‌گذاری در صنعت به‌ویژه ازسوی دولت، از یک‌سو به‌منظور رشد بازارهای خارجی متعلق به انحصارات و امکانپذیر شدن جذب تولیدات صنایع و در نتیجه رشد صنایع تولیدی جایگزین واردات در داخل و ازسوی دیگر در چارچوب تغییر

۱. معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی، ۱۳۸۸، صص ۸۴-۸۵.

۲. فیروز توفیق، ۱۳۸۵، ص ۵۹ و سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ص ۲۳، ۱۳۶۲، ص ۲۷.

۳. همان، ص ۵۹ و ابراهیم رزاقی، ۱۳۶۸، ص ۱۷۹.

استراتژی توسعه مورد نظر در برخی کشورهای در حال توسعه بود.<sup>۱</sup>

مهمترین تحولی که در نظام برنامه‌ریزی در برنامه چهارم ایجاد گردید، تصویب قانون برنامه و بودجه در اسفندماه ۱۳۵۱ بود که مبنای اصلی تهیه برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سالیانه دوره‌های بعد شد، به‌رغم بیش از ۲۵ سال سابقه برنامه‌ریزی در ایران و تهیه و تنظیم و اجرای چهار برنامه عمرانی، نظام برنامه‌ریزی تا قبل از سال ۱۳۵۲ تابع یک قانون عام دائمی نبود. برنامه‌های اول تا چهارم (۱۳۲۷-۱۳۵۱) براساس قوانین مقطعی و خاصی که برای هر یک از این برنامه‌ها به تصویب می‌رسید اعتبار قانونی و اجرایی پیدا می‌کردند. با تصویب قانون برنامه و بودجه، تشکیلات و وظایف نظام برنامه‌ریزی کشور جایگاه معین و مشخص‌تری پیدا کرد و برنامه‌ریزی به‌طور قانونی در نظام اقتصادی، اجتماعی کشور به‌عنوان ابزار و نهادی دائمی برای شکل‌دهی و تنظیم امور تثبیت شد.

#### ۵-۱-۵. قانون برنامه عمرانی پنج‌ساله پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶)

در تاریخ ۲۲ بهمن‌ماه ۱۳۵۱ در ۹ ماده و ۲ تبصره به تصویب مجلس رسید. کل اعتبار این برنامه ۱,۵۶۰ میلیارد ریال بود که بین سه بخش امور عمومی (۷/۷ درصد)، امور اجتماعی (۳۰/۱ درصد) و امور اقتصادی (۶۲ درصد) تقسیم می‌شد (ماده (۱)). برای تأمین اعتبارات عمرانی پیش‌بینی شده اجازه استقراض به میزان ۷۹۷/۹ میلیارد ریال داده شده بود که قرار بود ۴۳۳/۴ میلیارد ریال از محل استقراض خارجی، ۳۱۰ میلیارد ریال از محل تسهیلات بانکی داخلی و فروش اوراق قرضه به بانک‌ها و ۵۴/۵ میلیارد ریال به‌طور خالص از محل فروش اوراق قرضه به بخش غیربانکی تأمین شود.

برنامه پنجم در اولین سال اجرای خود با تحولات بی‌سابقه بازار جهانی نفت مواجه شد. با توجه به تحولات اخیر، سازمان برنامه و بودجه اقدام به تهیه گزارشی تحت عنوان «دورنمای بیست‌ساله آینده ایران» نمود که براساس آن برنامه پنجم مورد تجدیدنظر قرار گرفت. مهم‌ترین وجه این تجدیدنظر انجام پیش‌بینی‌ها بدون درنظر گرفتن محدودیت ارزی بود و مبانی آن طبق مقدمه برنامه تجدیدنظر شده به‌شرح زیر بود:

- برنامه‌ریزی برمبنای عرضه منابع طبیعی و ظرفیت‌های زیربنایی محدودکننده و سایر عوامل محدود تولید از جمله نیروی انسانی ماهر،
- برنامه‌ریزی با توجه به اهمیت استفاده صحیح از آن قسمت از درآمد ارزی کشور که جذب آن در کوتاه‌مدت میسر نیست،
- برنامه‌ریزی بدون محدودیت ارزی و تأکید خاص به تأمین نیازهای داخلی از خارج و افزایش

۱. ابراهیم رزاقی، ص ۱۸۰.



ظرفیت‌ها و سازمان‌ها و نهادهای لازم برای تأمین آن.

افزایش قابل ملاحظه درآمد نفت اگرچه موجبات رشد تولید و سرمایه‌گذاری را در کشور فراهم آورد، لکن در عمل باعث بروز عدم تعادل‌های اساسی در کشور شد، که این عدم تعادل‌ها موجب اعمال سیاست‌های مختلف شد و در نتیجه ساختار اقتصادی، اجتماعی کشور را به کلی دگرگون ساخت. افزایش سریع هزینه‌های دولت، به‌ویژه هزینه‌های جاری، بر اثر افزایش درآمد نفت، موجب آثار انبساطی بی‌سابقه‌ای بر نقدینگی اقتصاد کشور شد و تقاضای مؤثر را در یک فاصله محدود به مقیاس وسیعی بالا برد. افزایش سریع تقاضای مؤثر موجب تشویق تولیدکنندگان به حداکثر استفاده از امکانات تولید شد و واردکنندگان را بر آن داشت تا با شتابی غیرعادی اقدام به واردات کالا از خارج کنند. این جریان به نوبه خود از یکسو تقاضا برای عوامل تولید و مواد اولیه را به سرعت افزایش داد و ازسوی دیگر به بهره‌برداری فشرده از تأسیسات زیربنایی موجود منجر گردید. به‌علت کمبود شدید نیروی انسانی ماهر و نارسایی‌های موجود و تأسیسات زیربنایی، عرضه از محل تولید داخلی و واردات نتوانست همگام با تقاضا افزایش یابد. در نتیجه ضمن آنکه هزینه تولید و واردات به سرعت ترقی کرد، فشارهای تورمی ناشی از افزایش تقاضا تشدید شد و عدم تعادل‌های اساسی در سطوح مختلف کشور به‌وجود آمد.

اهداف کیفی برنامه عبارتند از:

۱. ارتقای کیفیت زندگی تمام گروه‌ها و قشرهای اجتماعی،
  ۲. حفظ رشد سریع، متوازن و مداوم اقتصادی همراه با حداقل افزایش قیمت‌ها و تعادل در موازنه پرداخت‌های خارجی،
  ۳. توزیع عادلانه درآمد و گسترش عدالت اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی،
  ۴. تأمین اشتغال مولد در تمام مناطق کشور و افزایش عرضه نیروی انسانی،
  ۵. ایجاد تعادل بیشتر بین مناطق مختلف کشور، از نظر اقتصادی و اجتماعی،
  ۶. استفاده کامل از ظرفیت‌های تولیدی ایجاد شده در برنامه‌های عمرانی گذشته و افزایش کارایی در تولید و عرضه کالاها و خدمات در بخش‌های دولتی و خصوصی،
  ۷. بهبود نظام اداری متناسب با اهداف و آرمان‌های ملی،
  ۸. حفظ، احیا و بهبود محیط زیست و اعتلای کیفیت زندگی جامعه به‌خصوص در نقاط پرجمعیت،
  ۹. ایجاد مزیت نسبی در تولید و حدود کالاهای صنعتی در سطح بین‌المللی،
  ۱۰. نگهداری و زنده کردن میراث ارزنده فرهنگی،
- همچنین برای دستیابی به این اهداف سه اصل عمده مطرح شد:

نخست - انضباط برنامه‌ای، همانند انضباط نظامی، باید توسط کلیه دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی دقیقاً رعایت شود.

دوم - روحیه امساک و صرفه‌جویی و مبارزه با تجمل‌پرستی، باید به‌عنوان یک رفتار ملی حاکم بر نحوه مصرف و وجوه دولتی و شیوه زندگی مردم باشد.

سوم - باید از هدف‌ها و اصول برنامه، دائماً دفاع شود و جز در مواردی که منافع عالی کشور ایجاب می‌نماید، تحت مقتضیات روز هدف‌ها و اصول اساسی برنامه، دستخوش تغییر نگردد.<sup>۱</sup>

نظام برنامه‌ریزی در برنامه پنجم براساس قانون برنامه و بودجه به‌طور کلی دگرگون شد. ارکان نظام تغییر یافت و مواد مختلف مذکور در آن نظم و نسق مشخصی برای فعالیت‌های بودجه‌ریزی کشور فراهم آورد. مهمترین محورهای تحول نظام برنامه‌ریزی به‌شرح زیر بوده است:

- محور قرار گرفتن شورای اقتصاد در هدایت و هماهنگی امور اقتصادی کشور،

- مشخص شدن وظایف سازمان برنامه و بودجه و تبیین نقش آن در فرآیند برنامه‌ریزی،

- تشکیل کمیته‌های مشترک برنامه‌ریزی به‌منظور تسهیل تبادل نظر در تهیه برنامه‌های عمرانی

و ایجاد هماهنگی در عملیات دستگاه‌های اجرایی و همچنین ایجاد هماهنگی بین مؤسسات عمومی و بخش خصوصی و تطبیق برنامه‌ها با احتیاجات مناطق مختلف کشور،

- اهمیت یافتن امور مربوط به نظارت و ارزشیابی در فرآیند برنامه‌ریزی.

یکی دیگر از تحولات مهم نظام تصمیم‌گیری برنامه پنجم آن است که اجرای آن با تدوین برنامه آمایش سرزمین توأم شد. مشکلات و نارسایی‌هایی که در آن زمان مسئولان برنامه‌ریزی کشور را به فکر استعانت از این شیوه برنامه‌ریزی انداخت در واقع تمرکز شدید جمعیت، فعالیت و سرمایه در تهران و چند شهر بزرگ دیگر و مشکلات اجتماعی ناشی از آن بود. این مسائل در طی برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی درحالی که نظام برنامه‌ریزی را به فکر تأسیس مراکز و سازمان‌های منطقه‌ای واداشته بود، به‌علت ساختار شدیداً متمرکز حکومت حل نشده باقی ماند. در اواسط اجرای برنامه پنجم یعنی در سال‌های ۵۳ و ۵۴ به علت بالا رفتن درآمد نفت و شدت بیشتر تمرکز و انباشت سرمایه در قطب‌های رشد این مسئله حادث شده و مسئولان برای جلوگیری از پیامدهای اقتصادی و اجتماعی این روند به این شیوه برنامه‌ریزی روی آوردند.<sup>۲</sup>

از ابتدای سال چهارم برنامه پنجم عمرانی (سال ۱۳۵۵)، فعالیت‌های گسترده‌ای برای تهیه برنامه ششم عمرانی آغاز شد، اما تا پایان سال ۱۳۵۶ (سال پایانی برنامه پنجم) برنامه مزبور به تصویب دولت نرسید. ضمن اینکه شروع اعتراضات و اعتصابات مردمی از سال ۱۳۵۶ و تشدید آن

۱. محمدباقر بهشتی، ص ۱۹۸ و سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ص ۲۵-۲۶.

۲. معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی، ۱۳۸۸، ص ۹۲.



در سال ۱۳۵۷ در عمل کار تهیه و تنظیم برنامه ششم را تحت‌الشعاع قرار داد. در این برنامه سطوح مختلف تصمیم‌گیری و انواع برنامه‌ها از دیدگاه فعالیت برنامه‌ریزی ملی مورد بحث واقع شد. با توجه به مکانیسم جامع برنامه‌ریزی روش برنامه‌ریزی از بالا به پایین و از پایین به بالا مطرح گردید و کمیته‌های مشترک برنامه‌ریزی تشکیل شد. ابعاد ملی، بخشی و منطقه‌ای به‌طور صریح در نظام برنامه‌ریزی وارد شد. نکته بسیار مهم آن بود که هیچ‌گونه مکانیسم خاصی برای رفع شکاف موجود بین اجزای برنامه (یعنی طرح‌ها) که توسط دستگاه‌های اجرایی طرح‌ریزی می‌شد با اصل برنامه که توسط برنامه‌ریزان مرکزی تهیه می‌شد وجود نداشت. نظام نظارت که می‌توانست جزء مهمی از نظام برنامه‌ریزی باشد و آن را هدایت کند بسیار ضعیف بود و نمی‌توانست کمکی برای رسیدن به هدف‌ها باشد.<sup>۱</sup>

## ۲-۵. برنامه‌های پس از انقلاب

دوران پس از انقلاب اسلامی را می‌توان به دو دهه ۱۳۵۷-۱۳۶۷ و ۱۳۶۸ به بعد تقسیم کرد. در دهه اول، جمهوری اسلامی ایران به دلیل وجود مسائل شکل‌گیری انقلاب، فرار سرمایه، مهاجرت نیروی انسانی بسیار کارآمد، ملی کردن بسیاری از صنایع و بانک‌ها، مدیریت اقتصادی، جنگ تحمیلی و مبارزان تأسیسات نفتی و مراکز صنعتی و حیاتی کشور و صرف منابع درآمدی در تأمین نیازهای جنگ، بستر مناسبی برای برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای وجود نداشت.<sup>۲</sup> در این دوران تعدادی از کارشناسان سازمان برنامه درصدد برآمدند برنامه‌ای را تنظیم و به مقامات سیاسی ارائه کنند. در شهریورماه ۱۳۵۸ برنامه‌ای توسط این گروه تنظیم شده بود. هدف این برنامه پنج‌ساله این بود که مردم ایران در پایان برنامه از حداقل معیشت برخوردار شوند، اما این برنامه در شورای انقلاب به تصویب نرسید.<sup>۳</sup>

در تاریخ ۱۳۵۸/۱/۸ اساسنامه شورای عالی طرح‌های انقلاب به تصویب هیئت دولت رسید. وظایف این شورا به‌موجب ماده (۲) این مصوبه عبارت بود از:

الف) تهیه طرح کلی نظام‌های سیاسی، اقتصادی، نظامی، فرهنگی جامعه ایران و تدوین قانون اساسی بر مبنای ضوابط اسلامی و رعایت اصول آزادی.

ب) برنامه‌ریزی برای پیاده کردن نظام‌های طرح‌ریزی شده.

در تبصره ماده (۲) گفته شده است وظایف بندهای «الف» و «ب» به‌وسیله متخصصان و

۱. مصطفی مهاجرانی، ۱۳۷۷، ص ۹۹.

۲. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ص ۳۵، علی قنبری و حسین صادقی، ۱۳۸۶، ص ۴۰۹.

۳. بهروز هادی‌زنوز، ۱۳۸۶، صص ۱۳-۱۴.

صاحب‌نظران و با جلب مشارکت مردم انجام خواهد شد. گزارش نهایی مطالعات گروه کارشناسی که برای این منظور شکل گرفته بود در اردیبهشت‌ماه ۱۳۵۹ از طرف نخست‌وزیری منتشر شد اما این گزارش در شورای انقلاب به تصویب نرسید و به اجرا درنیامد.<sup>۱</sup>

در تاریخ ۱۳۶۰/۱۰/۱۰، شورای اقتصاد، طرح پیشنهادی سازمان برنامه و بودجه، مبنی بر نظام برنامه‌ریزی کشور را پس از اصلاحاتی به تصویب رساند. در این طرح از چگونگی تدوین یک برنامه بلندمدت بیست‌ساله تا تعیین پروژه‌ها و طرح‌های اجرایی سالیانه، در شهرستان‌های مختلف مورد بحث قرار گرفت. در نظام پیشنهادی یک ارتباط متقابل بین سطوح مختلف برنامه‌ریزی و یک جریان اطلاعاتی از سطوح پایین برنامه‌ریزی به بالا و بالعکس از سطوح بالا به پایین طراحی شده بود.<sup>۲</sup> در مورد نظام پیشنهادی فوق چند نکته حائز اهمیت است:

- قرار بود برنامه‌ریزی هر دو سال یکبار تکرار شود و برنامه‌های قبلی بررسی و ارزیابی شود و اصلاحات لازم در برنامه‌ها انجام گیرد.

- برنامه‌های تنظیمی جامعیت داشته و بخش‌های تعاونی و خصوصی را نیز دربر گیرد. در زمینه اجرا پیش‌بینی شده بود که دولت از طریق اهرم‌های اقتصادی مختلف مانند سیاست پولی، نظام بانکی، سیاست مالی و نظام مالیاتی کنترل قیمت‌ها و سایر اهرم‌هایی از این قبیل بخش خصوصی و تعاونی را در جهت تحقق برنامه‌های تنظیمی هدایت نماید.

- در چارچوب نظام برنامه‌ریزی پیشنهادی، دستورالعمل‌ها، الگوها و روش‌های تصمیم‌گیری، نوع روابط و جهت حرکت اطلاعات و تصمیمات ملحوظ بود که به مرور زمان با کسب تجربه احتیاج به تصحیح و اصلاح پیدا می‌کرد.<sup>۳</sup>

این طرح به مورد اجرا گذاشته شد و مبنای تهیه اولین برنامه جمهوری اسلامی برای دوره ۱۳۶۲-۱۳۶۶ قرار گرفت. این سند بیانگر نقطه عطفی در امور اقتصادی - سیاسی کشور بود و اهمیت آن صرفاً در ارائه نظام برنامه‌ریزی نبود، بلکه در تغییر رویکرد و تلقی بود.<sup>۴</sup>

نظام برنامه‌ریزی مذکور در قبالی تخصیص منابع بر پایه فرآیند تصمیم‌گیری متمرکز استوار بود، اما از نظر اجرای برنامه مبتنی بر فرآیندهای تصمیم‌گیری غیرمتمرکز بود. در این نظام برنامه‌ریزی قرار بود مقامات مرکزی دسترسی به منابع را ارزیابی کنند و با کمک مقامات منطقه‌ای،

۱. همان، صص ۱۴ و ۱۵.

۲. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ص ۳۷.

۳. همان، ص ۳۸.

۴. بهروز هادی‌زنوز، ۱۳۸۶، ص ۲۰.



### تخصیص بخشی و منطقه‌ای این منابع را تعیین کنند.<sup>۱</sup>

پس از تدوین و تصویب نظام برنامه‌ریزی به شرحی که گذشت، تدوین و تنظیم برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی با جدیت بیشتری تعقیب شد و در شهریورماه ۱۳۶۱ پایان یافت و پس از تلفیق با برنامه استان‌ها به عنوان لایحه «برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۶-۱۳۶۲)» در اول فروردین‌ماه ۱۳۶۲ به هیئت دولت تقدیم شد. سرانجام در تاریخ ۱۳۶۲/۴/۲۰، پس از چند ماه بحث در هیئت دولت، این لایحه به تصویب رسید و به مجلس تقدیم شد، لکن کمیسیون برنامه و بودجه مجلس که به همین منظور تشکیل شده بود، در نخستین جلسه خود در تاریخ ۱۳۶۲/۸/۲، موضوع درآمدهای دولت در طول برنامه را در دستور کار خود قرار داد. این جلسات تا اواخر سال ۱۳۶۲ ادامه داشت، اما در نهایت لایحه برنامه اول تأیید نشد. اگرچه با تشکیل دوره مجلس دوم شورای اسلامی در سال ۱۳۶۳ دولت بار دیگر تصویب برنامه را از مجلس درخواست کرد، اما باز هم این برنامه در مجلس مورد اقبال قرار نگرفت.<sup>۲</sup>

از جمله دلایل عدم تصویب این لایحه در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- عدم اطمینان و بدبینی مسئولان و دست‌اندرکاران نظام تصمیم‌گیری نسبت به امور کارشناسی و کارشناسان جهت تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه،
- فرهنگ برنامه‌ریزی در ایران و در میان کارگزاران کشور در سال‌های اولیه انقلاب جای خود را باز نکرده بود،
- مصارف کشور به دلیل وجود شرایط جنگ مشخص نبود،
- فقدان آمار و اطلاعات صحیح،
- ناهماهنگی بین بخش‌های مختلف اقتصادی،
- فقدان انسجام درونی،
- در این برنامه استراتژی‌های روشنی وجود نداشت و براساس واقعیت‌ها و امکانات و منابع و شرایط واقعی کشور تنظیم نشده بود.<sup>۳</sup>

به هر حال به اعتقاد بسیاری از کارشناسان، تدوین برنامه اول (۱۳۶۶-۱۳۶۲) با شتاب نامناسبی انجام شد و اگر هم تصویب می‌شد، قابل اجرا نبود، چراکه برنامه بنا به دستور مقامات

۱. همان، ص ۲۱.

۲. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ص ۳۸-۳۹ و بهروز هادی‌زنون، ۱۳۸۶، ص ۲۵.

۳. سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷، ص ۳۹-۴۰ و فیروز توفیق، ۱۳۸۵، ص ۶۵.

تراز اول با «فرض صلح و نه ادامه جنگ» تهیه شده بود و با تداوم جنگ امکان پیش‌بینی دقیق درآمدهای ارزی حاصل از نفت که منبع اصلی تأمین مالی برنامه بود وجود نداشت و اساساً نفس جنگ با برنامه‌ریزی توسعه‌ای منافات داشت.<sup>۱</sup>

در سال‌های ۱۳۶۳ و ۱۳۶۴ در برنامه پیشین به‌ویژه با توجه به جنگ ایران و عراق بازنگری شد و کارشناسان سازمان برنامه و بودجه به این نتیجه رسیدند که برای دست یافتن به وضعی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی به‌عنوان وضع مطلوب ترسیم شده تنها می‌توان مرحله مرحله اقدام کرد و مرحله نخست این فرآیند هم رفع موانع توسعه اعم از موانع سازمانی و موانع حقوقی و موانعی است که بر سر راه استفاده از ظرفیت‌های موجود کشور وجود داشت.<sup>۲</sup>

براین اساس در اردیبهشت‌ماه ۱۳۶۳ گزارشی تحت عنوان «الگو و استراتژی توسعه با استنباط از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» در سازمان برنامه و بودجه تهیه گردید که در اختیار کمیسیون خاص برنامه شورای اسلامی قرار گرفت. در این گزارش نخست تصویری از جامعه آرمانی مورد نظر قانون اساسی ترسیم گردیده، ویژگی‌های اساسی چنین جامعه‌ای از دیدگاه توسعه اقتصادی تبیین شده بود و سپس سازماندهی کلی اقتصادی در جامعه آرمانی مورد نظر مورد بحث قرار گرفته و آنگاه مراحل رشد در جهت حصول به جامعه مورد نظر مشخص شده بود. این مراحل با عنایت به وضعیت موجود اقتصادی کشور و ویژگی‌های جامعه آرمانی و همچنین توجه به خصایص کلی جامعه جهانی به سه مرحله: آمادگی (زمینه‌سازی و تجهیز)، سازندگی و تثبیت، که ابعاد زمانی متفاوتی را دربر می‌گیرند تفکیک شده بود. از میان این سه مرحله، اهداف و راهبردهای مربوط به مرحله اول توسعه یعنی مرحله آمادگی با دقت و تفصیل بیشتر تدوین شده و در مورد دو مرحله دیگر به‌ذکر خطوط کلی این‌گونه جهت‌گیری‌ها اکتفا شده بود. براساس بحث و تبادل نظری که پیرامون الگوی استراتژی توسعه در کمیسیون خاص برنامه به‌عمل آمد، جهات اساسی طرحی تحت عنوان «طرح قانونی اهداف و استراتژی‌های کلی و بلندمدت جمهوری اسلامی ایران» تنظیم و در تاریخ ۱۳۶۳/۱۰/۹ تقدیم کمیسیون خاص برنامه مجلس شورای اسلامی گردید که این طرح در مردادماه ۱۳۶۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این مصوبه در واقع اولین مصوبه مجلس شورای اسلامی در ارتباط با برنامه‌ریزی بود.<sup>۳</sup>

با خاتمه جنگ در تابستان سال ۱۳۶۷ و ضرورت بازسازی مناطق جنگی و امکان بهره‌گیری از منابع مالی ریالی و ارزی و جلب سرمایه‌گذاری خارجی و نیز لزوم داشتن برنامه مدون توسعه‌ای

۱. سازمان برنامه، ۱۳۷۷، ص ۴۰ و بهروز هادی‌زنوز، ۱۳۸۶، ص ۲۶.

۲. الویری، ۱۳۷۷، ص ۴۶ به نقل از فیروز توفیق، ۱۳۸۵، ص ۶۶.

۳. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، ۱۳۸۷، صص ۵۴-۵۵.



به منظور تخصیص منابع مورد نیاز برای جبران خسارت‌های ناشی از جنگ، عده‌ای از نمایندگان مجلس به این فکر افتادند که موضوع برنامه را در کمیسیون برنامه و بودجه دنبال کنند.<sup>۱</sup> بنابراین به‌رغم وجود مشکلات سال‌های پس از جنگ روند عادی فعالیت‌های مربوط به تهیه برنامه در سازمان برنامه و بودجه ادامه یافت که مهمترین اقدامات اولیه تهیه سه سند زیر بود:

الف) ارزیابی برنامه پنج‌ساله ۱۳۶۲-۱۳۶۶،

ب) تهیه چشم‌انداز ده‌ساله اقتصاد کشور،

ج) تدوین استراتژی توسعه و ارائه برنامه کلان توسعه.

سرانجام نظام برنامه‌ریزی برنامه اول توسعه در تاریخ ۱۳۶۷/۸/۱۱ به تصویب شورای

اقتصاد رسید. مهمترین ویژگی‌های این نظام به شرح زیر بود:

- تدوین برنامه‌های بخشی از طریق هشت شورای برنامه‌ریزی بخشی و ۲۵ کمیته تخصصی،

- استقلال نسبی فعالیت کمیته‌های تخصصی،

- تشکیل ۶ کمیته پوششی مستقل: بررسی سیاست‌های مالی و پولی، بررسی سیاست‌های

روستایی، تهیه تراز مواد و مصالح، بررسی امور تشکیلاتی، بررسی طرح‌ها و بررسی سیاست

نیروی انسانی، با وظیفه ارائه چارچوب‌های سازمانی، اداری، مالی و پولی،

- تهیه و تنظیم آیین‌نامه نظام برنامه‌ریزی،

- ابلاغ سر خط محتوای برنامه‌های بخشی به شرح: بررسی عملکرد گذشته و وضع موجود،

عوامل محیطی و پیش‌فرض‌های مهم برنامه بخش، اهداف بخش، استراتژی بخش، سیاست‌های کلی

بخش، برنامه‌های اجرایی بخش، منابع مورد نیاز به تفکیک زیربخش‌ها و سیاست‌های مشخص در

زمینه تجهیز منابع بخش غیردولتی،

- تشکیل نظام برنامه‌ریزی «سایه» در سازمان برنامه و بودجه. در این نظام گروه‌های

برنامه‌ریزی معاونت‌های بخشی سازمان (تولیدی، زیربنایی و اجتماعی) با شرکت دبیران کمیته‌های

برنامه‌ریزی و مسئولین گروه‌های تلفیق برنامه به ریاست معاونین برنامه به‌طور مستمر پیشرفت

کار شوراها و کمیته‌های برنامه‌ریزی را نظارت کرده و از طریق ستاد برنامه‌ریزی تصمیمات لازم

را جهت بهبود کارکرد نظام اتخاذ نمودند.

- انجام تمامی امور مربوط به هماهنگی اجرای نظام برنامه‌ریزی از طریق دبیرخانه شورای اقتصاد،

پیگیری مستمر کار نظام برنامه‌ریزی به‌منظور اجرای برنامه زمانبندی فعالیت‌ها، رعایت تقدم و تأخر

فعالیت‌ها، هماهنگی مراکز متعدد و تصمیم‌گیری، گردش به‌هنگام اطلاعات و مدیریت مطلوب‌تر نظام،

- در این برنامه ستادی به‌نام ستاد هماهنگی سیاست‌های منطقه‌ای و آمایش سرزمین تشکیل گردید

و زیر نظر این ستاد در سطح استان‌های کشور ۲۴ کمیته برنامه‌ریزی به وجود آمد. در برنامه اول پس از تصویب و تعیین نظام برنامه‌ریزی توسط شورای اقتصاد، وزارت برنامه و بودجه یک برنامه کلان پنج‌ساله تدوین کرد که در آن مجموعه سیاست‌های اقتصادی و حدود منابع و مصارف برنامه مشخص شده بود. وزارت برنامه و بودجه این برنامه کلان را پس از تصویب شورای اقتصاد به تمام سطوح برنامه‌ریزی ابلاغ کرد. شوراهای کمیته‌های برنامه‌ریزی براساس برنامه کلان یاد شده اهداف، استراتژی‌ها و خط‌مشی‌ها و برنامه‌های مورد نظر را تهیه کردند و در نهایت برنامه پس از تصویب شورای اقتصاد و هیئت دولت برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه شد.

#### ۱-۲-۵. برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

سرانجام برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲) مشتمل بر ماده واحده، ۵۲ تبصره، ۱۰۴ حکم، ۱۱ جدول کلان و یک پیوست (اهداف کمی برنامه‌های بخشی) در بهمن‌ماه ۱۳۶۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این برنامه به لحاظ شکلی جامع‌ترین برنامه توسعه ایران از ابتدا تاکنون به‌شمار می‌آید. لایحه برنامه به صورت سند اصلی و دو پیوست مربوط به اهداف و برنامه‌های بخشی و پیوست طرح‌های عمرانی به مجلس ارائه شده بود که سند اصلی و اهداف کمی برنامه‌های بخشی به تصویب رسیدند. بنابراین برنامه اول توسعه تنها برنامه بعد از انقلاب اسلامی است که دارای پیوست برنامه‌های بخشی مصوب است. در ماده واحده این قانون اعتبارات سرمایه‌گذاری ثابت و جاری از محل درآمدهای عمومی به ترتیب معادل ۸,۱۸۹ و ۲۰,۷۷۶/۵ میلیارد ریال و اعتبارات از محل منابع داخلی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت معادل ۵,۶۶۶/۸ میلیارد ریال تعیین شده بود. در تبصره «۱» نیز دولت مکلف شده بود میزان استقراض از سیستم بانکی برای تأمین کسری بودجه را با تعیین مبالغ مجاز استقراض در هر یک از سال‌های برنامه در سال پایانی برنامه (۱۳۷۲) به صفر برساند.<sup>۱</sup> خط‌مشی‌های اصلی برنامه اول، پیرامون چند محور اساسی شکل گرفته بود که آنها را می‌توان به ترتیب زیر برشمرد:

- توجه به بازسازی و راه‌اندازی چرخ‌های تولید،
- توسعه امکانات فیزیکی و زیربنایی،
- توسعه خدمات اجتماعی دولت،

۱. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، ۱۳۸۷، صص ۵۹-۶۰.



- رفع عدم تعادل‌های عمده در توزیع امکانات بین مناطق و قشرهای گوناگون جامعه.<sup>۱</sup>  
از نکات قوت نظام برنامه‌ریزی برنامه اول توسعه، ارتباط مستمر شوراهای برنامه‌ریزی و ستاد برنامه با نمایندگان مجلس شورای اسلامی در کمیته‌های مختلف در جریان تدوین لایحه برنامه بود. اطلاع نمایندگان از روند پیشرفت تنظیم برنامه توسعه، موجب شد تا در جریان بررسی تصویب لایحه برنامه در مجلس، تغییرات کمتری در آن داده شود و سرعت تصویب قانون برنامه، شایان توجه بود، البته سران سه قوه، نخست‌وزیر در نظام برنامه‌ریزی با هیئت دولت و مجلس و نیز شورای عالی مشورتی سیاست‌های بازسازی نیز نقش مهمی در تسریع تدوین و تصویب برنامه اول توسعه داشت.

هرچند نظام برنامه‌ریزی برنامه اول در سازماندهی خطوط اصلی خط‌مشی‌ها و سیاستگذاری‌ها در فرآیند برنامه‌ریزی موفق بود، لکن از بررسی عملکرد برنامه معلوم می‌شود که نقاط ضعفی نیز در نظام برنامه‌ریزی وجود داشته است. از جمله جلب مشارکت نهادها و تشکل‌های غیردولتی و شرکت فعالان اقتصادی غیردولتی در شوراها و کمیته‌های برنامه‌ریزی می‌توانست دامنه پذیرش خط‌مشی‌ها و سیاست‌های برنامه را در جامعه بسط داده و بر موفقیت اجرایی برنامه بیافزاید. همچنین در نظام برنامه‌ریزی برنامه اول، کمیته‌های هماهنگ‌کننده بخش توفیق چندانی در انجام وظایف خود نداشتند. تهیه برنامه‌های استانی نیز در نظام برنامه‌ریزی برنامه اول توسعه در عمل در حاشیه قرار گرفت. زیرا برنامه اقتصادی منطقه‌ای در عمل به صورت جمع‌بندی برنامه‌های بخشی که در منطقه صورت گرفت، درآمد.<sup>۲</sup>

در اواخر سال ۱۳۷۱ یعنی هنگامی که کار تدوین دومین برنامه توسعه آغاز شد از یک طرف موفقیت قابل توجهی در زمینه اجرای پروژه‌های عمرانی به دست آمده بود و فرآیند تولید و سازندگی در اغلب بخش‌های اقتصادی و اجتماعی در جریان بود، اما از طرف دیگر اقتصاد کشور با چند مشکل مهم و از جمله افزایش حجم نقدینگی، بروز تورم، افزایش میزان دیون خارجی و کاهش قیمت نفت مواجه شده بود. در آن زمان شرایط سیاسی کشور نیز متأثر از شرایط اقتصادی تا اندازه‌ای دگرگون شده و گروه‌های سیاسی برای اداره اقتصاد کشور دیدگاه‌های متفاوتی ارائه می‌کردند.

فرآیند تصویب برنامه اول در دو مرحله انجام گرفت و در ابتدای کار تدوین برنامه، اهداف، استراتژی‌ها و سیاست‌های برنامه به تصویب مجلس رسید. از آنجا که با اعمال این رویه در واقع امکان تغییر اهداف، استراتژی‌ها و سیاست‌ها در طول فرآیند تدوین برنامه از بین رفت، در برنامه دوم سازمان برنامه و بودجه با توجه به تجربه به دست آمده در برنامه اول و براساس قانون

۱ سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸، ص ۵.

۲. همان، صص ۶-۷.

برنامه و بودجه ابتدا اهداف و سیاست‌های کلی و برنامه کلان را به تصویب شورای اقتصاد رسانید تا در صورت لزوم بتوان آنها را در جریان تدوین برنامه مورد حک و اصلاح قرار دهد و سپس با تشکیل نظام برنامه‌ریزی و ابلاغ مصوبات شورای اقتصاد به آنها کار تدوین برنامه را آغاز کرد.<sup>۱</sup>

## ۲-۵. برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۳-۱۳۷۷)

لایحه برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۳-۱۳۷۷) در آذرماه ۱۳۷۲ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد، لکن با توجه به اینکه مجلس به فرصت بیشتر برای بررسی لایحه احتیاج داشت، عملاً بررسی لایحه برنامه دوم به سال ۱۳۷۳ موکول شد و لایحه مزبور در تاریخ ۱۳۷۳/۹/۲۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. برنامه دوم دوره ۱۳۷۴-۱۳۷۸ را دربر می‌گرفت و بدین ترتیب سال ۱۳۷۳ کشور بدون برنامه توسعه بود. قانون برنامه دوم توسعه مشتمل بر سه فصل بود. فصل اول: هدف‌های کلان کیفی، خط‌مشی‌های اساسی و سیاست‌های کلی، فصل دوم: ماده واحده و تبصره‌ها (شامل ۱۰۱ تبصره و مجموعاً ۲۷۸ حکم) و فصل سوم: هدف‌های کمی و جداول پیوست. استراتژی اصلی برنامه دوم توسعه تثبیت دستاوردهای برنامه اول توسعه و ایجاد ثبات در روندهای اقتصادی کشور و کاهش بار سنگین تحولات اقتصادی بر جامعه بود. عناصر اصلی که برای سیاست ثبات اقتصادی در لایحه برنامه دوم پیش‌بینی شده بود به شرح زیر بود:

- استفاده از اهرم‌های مالی و پولی: در این زمینه افزایش سهم درآمدهای مالیاتی، کنترل رشد حجم نقدینگی و افزایش کارایی استفاده از منابع عمومی مورد توجه قرار گرفت. همچنین نسبت به انضباط مالی و صرفه‌جویی در مصرف اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، منابع شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت تأکید شد.

- توجه بیشتر به سازماندهی بازارهای مختلف: با توجه به نقش سازماندهی بازار کالاها و خدمات در رفع موانع و حذف تمرکز قدرت انحصاری در دست چند مؤسسه و بنگاه اقتصادی و تضمین شرایط لازم برای رقابت سالم اقتصادی بین آحاد جامعه و توسعه بازارهای موجود، به سازماندهی بازارهای مختلف اعم از بازار کالاها و خدمات نیروی کار و سرمایه توجه خاص شد.

- اصلاح ساختار اداری: در این زمینه نسبت به حذف تشکیلات موازی در برخی از دستگاه‌های دولتی، ایجاد نظم و انضباط اداری، بهبود مدیریت، افزایش کارایی و اصلاح روش‌های مورد عمل در دستگاه‌های اجرایی دولت تأکید شد.

طبعاً نظام برنامه‌ریزی برنامه دوم تا حد زیادی متناسب با همین جهت‌گیری‌های اصلی تنظیم شده بود. برای مثال درحالی که در نظام برنامه‌ریزی برنامه اول کمیته‌ای برای برنامه‌ریزی

۱. علی میدری، ۱۳۷۸، ص ۹.



خصوصی‌سازی و ایجاد رقابت وجود نداشت در نظام برنامه‌ریزی برنامه دوم این کمیته تشکیل شده بود.<sup>۱</sup>

کل اعتبارات عمرانی پیش‌بینی شده در برنامه دوم معادل ۱۰۵ هزار میلیارد ریال بود که ۹۳/۷ درصد آن یعنی ۹۸,۳۹۰ میلیارد ریال محقق شد. از طرف دیگر هزینه‌های جاری که معادل ۱۳۳۱۵۶ میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود در عمل به ۲۳۳,۲۶۸ میلیارد ریال یعنی ۷۵ درصد بیش از رقم پیش‌بینی شده بالغ گردید. از حدود ۱۰۰ هزار میلیارد ریال هزینه جاری مازاد بر رقم پیش‌بینی شده، ۱۱ درصد در امور عمومی، ۱۸ درصد در امور دفاعی، ۴۳ درصد در امور اجتماعی و بقیه در سایر امور به مصرف رسید. در نتیجه نسبت اعتبارات عمرانی به کل هزینه‌ها که پیش‌بینی شده بود در سال ۱۳۷۸ به ۴۸ درصد افزایش یابد در عمل به ۲۸/۶ درصد محدود گردید که از رقم مربوط به سال پایه (۱۳۷۴) که ۳۲/۴ درصد بود نیز کمتر است.<sup>۲</sup>

در خصوص تشکیلات نظام برنامه‌ریزی، تعداد شوراهای برنامه‌ریزی بخشی به ۱۰ شورا افزایش یافت، که در کنار شورای برنامه‌ریزی امور اقتصادی وظیفه تهیه و تنظیم برنامه‌های بخشی و فرابخشی را برعهده داشتند. این شوراها همانند شوراهای برنامه اول و تقریباً همانام با آنها بودند. در این برنامه، شورای برنامه‌ریزی امور عمومی و دفاعی به دو شورای برنامه‌ریزی امور عمومی و شورای برنامه‌ریزی امور دفاعی و امنیتی تجزیه شد و برای برنامه‌ریزی امور فرهنگی، هنری و ورزشی نیز یک شورای جدید به وجود آمد. در برنامه دوم نمایندگان مجلس به‌عنوان ناظر در شوراهای برنامه‌ریزی حضور نداشتند. در این برنامه همانند برنامه اول زیر هر یک از شوراهای برنامه‌ریزی چند کمیته برنامه‌ریزی تشکیل گردید. تعداد کمیته‌های برنامه‌ریزی بخشی در این برنامه به حدود ۴۰ کمیته رسید و کار تلفیق برنامه‌های بخشی را از همان شوراهای برنامه‌ریزی انجام می‌دادند. در برنامه دوم تعداد کمیته‌های فرابخشی از ۶ کمیته به ۷ کمیته افزایش یافت و با توجه به تغییر شرایط اقتصادی و طرح مباحث جدید کلان، موضوع فعالیت کمیته‌های فرابخشی نیز تغییر کرد. کمیته‌های فرابخشی برنامه دوم عبارت بودند از:

- کمیته برنامه‌ریزی امور ارزی، پولی، اعتباری و بانکی،
- کمیته برنامه‌ریزی امور مالی، بودجه، مالیات‌ها و یارانه‌ها،
- کمیته برنامه‌ریزی امور تجارت خارجی،
- کمیته برنامه‌ریزی خصوصی‌سازی و ایجاد رقابت،
- کمیته بررسی سیاست‌ها و نظام فنی و اجرایی طرح‌ها،

۱. محمد کردیچه، ۱۳۸۶، ص ۱۴.

۲. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، ۱۳۸۷، صص ۶۳-۶۴.

- کمیته بررسی و تصویب طرح‌ها و پروژه‌های جدید،

- کمیته برنامه‌ریزی اشتغال و نیروی کار در بخش‌های دولتی و غیردولتی.

به طوری که ملاحظه می‌شود موضوع فعالیت کمیته‌های فرابخشی در برنامه دوم وسیع‌تر و متنوع‌تر از برنامه اول بوده است. در برنامه دوم فعالیت کمیته‌های فرابخشی توسط شورای برنامه‌ریزی امور اقتصادی هماهنگ می‌شد این شورا در برنامه اول وجود نداشت.<sup>۱</sup>

به‌رغم ادعای سازمان برنامه و بودجه کشور نسبت به ملحوظ داشتن سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در متن لایحه برنامه دوم توسعه، این موضوع مورد پذیرش کمیسیون تلفیق برنامه مجلس شورای اسلامی قرار نگرفت و برای تحقق این امر و همچنین سایر نظرات اعضای کمیسیون مزبور، بیشتر سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان پیشنهادی برنامه دستخوش تغییرات فراوان شد.

در لایحه برنامه دوم توسعه برای اولین بار بحث حذف یارانه حامل‌های انرژی مطرح شد که با تغییرات عمده (افزایش سالیانه ۲۰ درصد قیمت حامل‌های انرژی) به تصویب رسید. جداول کلان منضم به برنامه با تغییراتی به نسبت عمده تصویب شد. پیوست برنامه‌های بخشی نیز به تصویب نرسید و مقرر شد دولت در چارچوب برنامه کلان و احکام مصوب، برنامه‌های بخشی را تصویب و ابلاغ نماید که البته این امر محقق نشد.

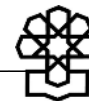
یکی از اقدامات اساسی دولت طی دوران برنامه دوم توسعه، تدوین برنامه ساماندهی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۷۷ بود. اجرای برنامه ساماندهی اقتصاد با شروع فعالیت‌های تهیه برنامه سوم همزمان شد و در نتیجه اقدامات لازم برای اجرای سیاست‌های پیش‌بینی شده در آن یا آغاز نشد و یا اینکه قرار شد در قالب برنامه‌های اجرایی برنامه سوم به اجرا درآید.<sup>۲</sup>

در سال‌های انتهایی برنامه دوم توسعه، تهیه برنامه «ایران ۱۴۰۰» و همچنین برنامه «اقتصاد بدون اتکا به درآمدهای نفت» در دستور کار سازمان برنامه قرار گرفت که علیرغم تهیه اسنادی در قبال تهیه این دو برنامه به شکل همزمان، اما هیچکدام از این برنامه‌ها مورد تصویب مراجع و نهادهای رسمی کشور قرار نگرفت، البته به شکل غیرمستقیم باعث شد که در برنامه سوم گزینه‌های بلندمدتی در ارتباط اهداف اقتصادی دیده شود.

به‌طور کلی می‌توان گفت نظام برنامه‌ریزی برنامه‌های اول و دوم صرف‌نظر از برخی جزئیات کاملاً به هم شبیه بوده‌اند. میزان این شباهت به حدی است که می‌توان نمودار سازمانی نظام‌های برنامه‌ریزی دو برنامه مذکور را به شکل زیر نشان داد. تفاوت اصلی نظام‌های برنامه‌ریزی در برنامه اول و دوم عمدتاً به تعداد شوراها و کمیته‌های برنامه‌ریزی بخشی و فرابخشی، ترکیب و

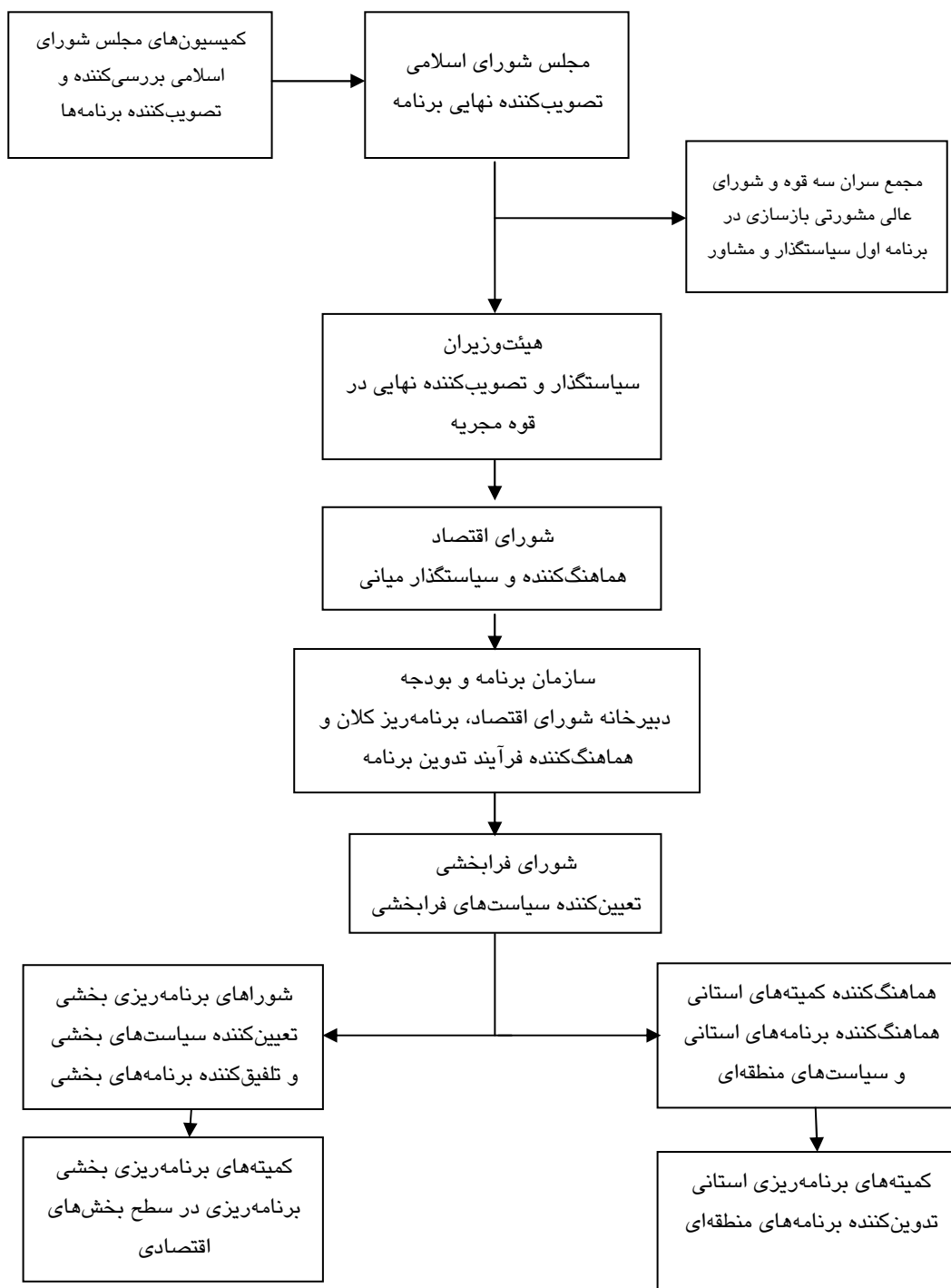
۱. علی میدری، ۱۳۷۸، ص ۱۰.

۲. محمد کردبچه، ۱۳۸۶، ص ۱۵.



شرح وظایف آنها مربوط می‌شود. فرآیند تدوین هر دو برنامه نیز کاملاً به هم شبیه بوده که در شکل ۳ نشان داده شده است.

شکل ۳. نمودار تشکیلاتی سازمانی نظام برنامه‌ریزی در برنامه‌های اول و دوم توسعه



شکل ۴. فرآیند تدوین برنامه اول و دوم



مشکلات گریبانگیر دو برنامه اول و دوم توسعه، نگاه اجتماعی به مسائل اقتصادی در داخل و سیاست تنش‌زدایی در روابط بین‌الملل، شرایط بازار نفت و ارائه طرح ساماندهی اقتصاد در سال ۱۳۷۷ منجر به شکل‌گیری سرمشق اصلاح ساختار اقتصادی با رویکرد داخلی در برنامه سوم توسعه شد. بنابراین مهمترین ویژگی برنامه سوم توسعه شناخت چالش‌های اساسی فرآیند توسعه اقتصادی کشور و سعی در فراهم ساختن الزامات تحقق توسعه پایدار شد. براین اساس، این برنامه با راهبرد اصلاحات اقتصادی مبتنی بر رویکرد «توسعه اقتصاد رقابتی» از طریق حرکت به سمت آزادسازی نظام اقتصادی همراه با شکل‌گیری نظام جامع تأمین اجتماعی و اصلاحات قانونی و نهادی و لغو انحصارات برای فراهم شدن زمینه‌های مشارکت بخش خصوصی و کاهش تصدیگری



دولت طراحی و تدوین شد.<sup>۱</sup>

پیش از تهیه این برنامه، نخست گزارشی با نام نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم تهیه شد و در ۲۹ شهریورماه ۱۳۷۷ برخلاف رویه اعمال شده در دو برنامه اول و دوم قبل از تدوین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی به تصویب هیئت دولت رسید. این تفاوت ناشی از شیوه جدیدی بود که سازمان برنامه و بودجه برای تدوین و تصویب برنامه سوم ارائه داده بود. این سند توسط رئیس‌جمهور در ۱۳ مهرماه همان سال طی بخشنامه‌ای به کلیه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی کشور برای آغاز فعالیت تهیه برنامه ابلاغ شد.<sup>۲</sup> در این سند ضمن بحث درباره روش‌های برنامه‌ریزی و ارزیابی برنامه‌های گذشته ایران، تهیه برنامه در سه مرحله پیش‌بینی شده بود:

**مرحله اول - بررسی عملکرد گذشته و تبیین وضع موجود، تهیه چشم‌انداز بلندمدت، ارائه گزینه‌های مختلف و پیشنهاد گزینه مطلوب و تهیه رهنمودهای کلی برنامه سوم توسعه،**  
**مرحله دوم - تدوین برنامه‌های عملیاتی رهنمودهای کلی برنامه، تدوین سیاست‌های اقتصاد کلان و سیاست‌های استراتژیک بخشی، تهیه طرح پایه آمایش سرزمین، تهیه چارچوب‌های تمرکززدایی و تفویض اختیار از مرکز به استان‌ها و تهیه و تدوین لایحه برنامه سوم توسعه،**  
**مرحله سوم - تدوین برنامه‌های بخشی و استانی براساس قانون برنامه سوم و جهت‌گیری‌های آمایشی.**

از فعالیت پیش‌بینی شده در مراحل سه‌گانه یاد شده، بخش عمده‌ای محقق شد. درخصوص چشم‌انداز بلندمدت به‌رغم تهیه گزینه‌های مختلف، لکن نتیجه نهایی به‌طور رسمی منتشر نشد، فعالیت‌های پیش‌بینی شده در مرحله سوم نیز به‌دلیل عدم پیگیری‌های لازم یا به اجرا در نیامد و یا به‌طور کاملاً ناقص و پراکنده و ناهماهنگ صورت گرفت. در تنظیم نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم توسعه سه اصل: مشارکت هرچه بیشتر دستگاه‌ها، انعکاس محتوای برنامه در چارچوب نظام و مشارکت صاحب‌نظران مورد تأکید بوده است.<sup>۳</sup>

در نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم به‌طور خلاصه شوراها و کمیته‌های زیر تعریف شده‌اند: در نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم تشکیل تعداد ۷ شورای فرابخشی شامل شورای اصلاح نظام اجرایی و ساختار بخش عمومی، شورای سیاست‌های اقتصاد کلان، اشتغال، نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها، شورای آمایش سرزمین و محیط زیست، شورای توسعه علوم و فناوری، شورای سیاست داخلی، شورای سیاست خارجی و امنیت ملی و شورای سیاست‌های فرهنگی پیش‌بینی شده بود. در

۱. اسفندیار جهانگرد، ۱۳۸۴، ص ۴۵.

۲. فیروز توفیق، ۱۳۸۵، صص ۷۰-۷۱.

۳. محمد کردبچه، ۱۳۸۶، صص ۱۶-۱۷.

ذیل هریک از این شوراهای تعدادی کمیته فرابخشی نیز تشکیل شد. وظیفه این شوراهای و کمیته‌ها تدوین رهنمودهای کلی برنامه در مرحله اول و تدوین برنامه‌های عملیاتی رهنمود کلی در مرحله دوم برنامه بود. نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم همچنین شامل چهار شورای تلفیق به نام‌های شورای تلفیق امور اجتماعی، شورای تلفیق امور آموزشی، فرهنگی و پژوهشی، شورای تلفیق امور تولیدی و شورای تلفیق امور زیربنایی است. در ذیل هریک از این شوراهای تلفیق ۱۱ شورای بخشی وجود داشت که برای آنها وظایفی از قبیل بررسی، بازنگری و جمع‌بندی مطالعات مربوط به عملکرد گذشته و تبیین وضع موجود، بررسی گزارشات مربوط به چشم‌انداز تحولات بخش، بررسی چالش‌های اصلی بخش و خطوط تعیین‌کننده در تغییر روندهای نامطلوب، تدوین سیاست‌های استراتژیک بخشی و بالاخره تهیه و تنظیم راهکارهای اجرایی و عملیاتی نمودن رهنمودهای کلی برنامه در بخش و زمانبندی اقدامات اجرایی پیش‌بینی شده بود. در این نظام در ذیل شوراهای بخشی کمیته‌های برنامه‌ریزی وجود نداشت. همچنین پیش‌بینی شده بود که در هر استان کشور یک کمیته برنامه‌ریزی تشکیل گردد و مجموعه این کمیته‌ها زیر نظر شورای آمایش سرزمین و محیط زیست که یک شورای فرابخشی است فعالیت کنند، اما در این گزارش مشخص ساختن وظایف کمیته‌های برنامه‌ریزی استان‌ها فراموش شده است.<sup>۱</sup>

### ۳-۲-۵. برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

سرانجام قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون مشتمل بر سه بخش است:

- بخش اول حوزه‌های فرابخشی (شامل فصول اول تا دوازدهم):

۱. اصلاح ساختار اداری و مدیریت،

۲. ساماندهی شرکت‌های دولتی،

۳. واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی،

۴. تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی،

۵. نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها،

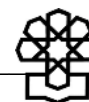
۶. سیاست‌های اشتغال،

۷. نظام مالیاتی و بودجه،

۸. نظام درآمد - هزینه استان،

۹. سیاست‌های پولی و ارزی،

۱. علی‌میدری، ۱۳۷۸، صص ۱۵-۱۶.



۱۰. ساماندهی بازار مالی،
  ۱۱. توسعه علوم و فناوری،
  ۱۲. سیاست‌های زیست‌محیطی.
- بخش دوم امور بخشی (شامل فصول سیزدهم تا بیست و پنجم)،
۱۳. آب و کشاورزی،
  ۱۴. صنعت، معدن و بازرگانی،
  ۱۵. انرژی،
  ۱۶. پست و مخابرات،
  ۱۷. حمل و نقل،
  ۱۸. عمران شهری و توسعه،
  ۱۹. مسکن،
  ۲۰. آموزش،
  ۲۱. فرهنگ و هنر، ارتباطات جمعی و تربیت بدنی،
  ۲۲. امور دفاعی و امنیتی،
  ۲۳. امور عمومی، سیاست داخلی و روابط خارجی،
  ۲۴. امور قضایی،
  ۲۵. بهداشت و درمان.
- بخش سوم اجرا و نظارت (شامل فصل بیست و ششم). این قانون شامل ۱۹۹ ماده، ۵۷ تبصره و در مجموع حدود ۵۴۰ حکم اجرایی است. لازم به ذکر است که قانون برنامه سوم جداول پیوست (بجز دو جدول کارکنان دولت و پیش‌بینی درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام) را ندارد. گرچه در برنامه سوم توسعه اهداف کمی به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده و صرفاً به تأیید و اعلام سیاست‌های کلی و سیاست‌گذاری در حوزه‌های اشاره شده اکتفا کرده است، ولی دولت کوشیده است جداول کمی را برای رسیدن به اهداف مورد نظر در زمینه‌ها و عرصه‌های مهم اقتصاد و با عنوان «اهداف اصلاحات اقتصاد» اعلام کند و به منزله مستندات برنامه پیگیری کند. بنابراین می‌توان گفت که در برنامه سوم گرایشی به نوعی برنامه‌ریزی راهبردی به چشم می‌خورد.<sup>۱</sup>
- در برنامه پنج‌ساله سوم توسعه به اصلاح ساختارها و ایجاد زیربناهای لازم برای توسعه توجه خاص شده است و در هر مورد اصلاح قوانین و سایر برنامه‌های اجرایی مورد لزوم مشخص گردیده است. برخلاف برنامه‌های اول و دوم توسعه که محتوای برنامه تحت‌الشعاع

۱. علی‌قنبری حسین صادقی، ۱۳۸۶، ص ۴۷۰ و فیروز توفیق، ۱۳۸۵، ص ۷۲.

کمیات آن قرار داشت، در برنامه سوم کمیات در درجه دوم اهمیت قرار گرفت و به استثنای درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام و نیروی انسانی بخش دولتی، که در متن قانون برنامه نسبت به آن تأکید شده است، سایر کمیات برنامه قرار بود در قالب برنامه‌های کوتاه‌مدت سالیانه به همراه بودجه‌های سنواتی تهیه و ارائه شود. از دیگر ویژگی‌های برنامه اهمیت دادن به بُعد نظارتی برنامه بود. در ماده (۱۹۸) قانون برنامه سوم توسعه رئیس‌جمهور مکلف شده بود گزارش نظارتی و ارزیابی پیشرفت هر سال برنامه را تا پایان شهریورماه سال بعد به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. از دیگر اقدامات مهم برنامه سوم توسعه تشکیل حساب ذخیره ارزی به موجب حکم ماده (۶۰) قانون برنامه به منظور ایجاد ثبات در میزان درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت خام و تبدیل دارایی‌های حاصل از فروش نفت خام به دیگر انواع ذخایر و سرمایه‌گذاری و فراهم کردن امکان تحقق فعالیت‌های پیش‌بینی شده در برنامه بود، که با تشکیل این حساب حاصل شد و به دنبال آن در برنامه چهارم توسعه نیز ادامه یافته است.<sup>۱</sup>

از نکات بارز برنامه سوم اهمیت یافتن شوراهای برنامه و توسعه استان و به‌طور کلی استان‌ها در امر برنامه‌ریزی بود. طبق ماده (۷۰) قانون این برنامه، امور مربوط به تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و توسعه و عمران هر استان در چارچوب برنامه‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور برعهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار آن قرار داده شد. همچنین وظیفه تهیه برنامه‌های بلندمدت استان در چارچوب نظام برنامه‌ریزی کشور و در راستای جهت‌گیری‌های بلندمدت کشور و طرح آمایش سرزمین، طبق بند «الف» ماده (۷۱) قانون برعهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته‌های تخصصی (کارگروه‌های) آن قرار داده شد. علاوه بر این تهیه برنامه‌های بلندمدت میان‌مدت و حتی در مواردی کوتاه‌مدت (سالیانه) از زمان این برنامه به بعد جزء تکالیف قانونی استان‌ها قرار گرفت.<sup>۲</sup>

به لحاظ مطالعات مرتبط با آمایش سرزمین در دوران این برنامه مطالعات آغاز شده از برنامه دوم تداوم یافت. نتایج این مطالعات در بهار ۱۳۷۹ تدوین شد و با ارائه مجموعه مطالعات مرحله اول شامل «نظریه پایه توسعه ملی» و «دیدگاه بلندمدت توسعه فضایی کشور» به هیئت محترم وزیران نخستین گام خود را به سوی تدوین سند آمایش سرزمین برداشت. تدوین نظریه پایه توسعه ملی که اصلی‌ترین خطوط و جهت‌گیری‌های توسعه کشور را ترسیم می‌کرد از آنجا ضرورت یافت که در فقدان یک سند چشم‌انداز برای توسعه کشور خلأ وجود اسناد بالادست توسعه را پر کند. با ارائه نظریه پایه توسعه ملی در هیئت دولت و تأکید دولت بر ادامه مطالعات،

۱. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، ۱۳۸۷، ص ۶۶.

۲. فیروز توفیق، ۱۳۸۵، ص ۷۳.



مجموعه رهیافت‌های «نظریه پایه توسعه ملی» در جلسات «شورای آمایش سرزمین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی» نهایی و مبنای مطالعات آمایش سرزمین در مرحله تفصیلی شد. نتایج این مطالعات در دوران انتهایی برنامه سوم به صورت سند نهایی آمایش سرزمین تدوین و منتشر شد.<sup>۱</sup>

#### ۴-۲-۵. برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۴-۱۳۸۸) در قالب ترسیم چشم‌انداز آینده در افق بلندمدت و با سرمشق «رشد پایدار اقتصادی مبتنی بر محور دانایی و رویکرد جهانی»، به منظور اصلاح ساختارها و فرآیندها تهیه و تدوین شد. این برنامه برخلاف برنامه سوم که اصلاح ساختار کشور را با رویکرد داخلی مد نظر قرار داده بود، با رویکرد جهانی برای اصلاح ساختار کشور تدوین شده است.<sup>۲</sup> مقارن با تدوین این برنامه توجه به ضرورت‌ها و الزامات ناشی از آرمان‌های قانون اساسی، تحولات بین‌المللی، فضای نوین اقتصاد جهانی، تحولات علمی و فناوری‌های نو به خصوص فناوری اطلاعات و نیازهای توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور در مرحله کنونی (از جمله رشد سرمایه‌گذاری، تولید و اشتغال) و در بلندمدت (از جمله برپایی اقتصادی توانمند، پویا و بالنده و متکی بر مؤلفه‌های دانایی با هدف تحقق صادرات انبوه به جای صدور مواد اولیه به ویژه نفت خام)، باعث شد تا برخورداری از یک رویکرد منطقی نسبت به تحولات پیش‌رو و ترسیم چشم‌انداز آینده در افق بلندمدت ضروری دانسته شود.<sup>۳</sup> بنابراین برنامه چهارم توسعه در قالب چشم‌انداز بلندمدت اقتصادی تهیه و تدوین شد.

به تناسب اهداف مندرج در چشم‌انداز اهداف کلی برنامه چهارم به صورت زیر تعریف شد:

- توسعه دانش پایه، عدالت‌محور و در تعامل با جهان،
- تأمین امنیت مطمئن ملی و بازدارندگی همه‌جانبه،
- صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی - ایرانی،
- حاکمیت مؤثر و استقرار دولت شایسته.

نظام برنامه‌ریزی برنامه چهارم توسعه با تغییرات ماهوی آن در ارتباط با تهیه برنامه در یک فرآیند پنج‌سطحی در ۸ مردادماه ۱۳۸۲ به تصویب هیئت‌وزیران رسید. با تصویب نظام برنامه‌ریزی، اقدامات مربوط به تهیه سند برنامه چهارم توسعه با جدیت و پیگیری مجدانه‌تری در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و سایر دستگاه‌های اجرایی دنبال شد. هفت کمیته مشترک برنامه‌ریزی و به تبع آن ۲۲ کمیته تخصصی پیش‌بینی شده در نظام با برگزاری ۵۱۱ جلسه و صرف ۲۴,۰۰۰ نفر - ساعت از توان

۱. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۸، ص ۱۱۸.

۲. ماهنامه اقتصاد ایران، ۱۳۸۳، ص ۳.

۳. اسفندیار جهانگرد، ۱۳۸۲، ص ۴۶.

مسئولان و کارشناسان وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و اندیشمندان و صاحب‌نظران حوزه‌های مختلف مباحث کلیدی فرابخش‌ها و بخش‌های مختلف را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده و حاصل آن در قالب مورد نظر برای تلفیق و در نهایت تدوین چشم‌انداز و سیاست‌های کلی و لایحه برنامه چهارم توسعه به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارسال کردند.

پنج سطح یاد شده در نظام برنامه‌ریزی برنامه چهارم توسعه به شرح زیر است:

**سطح اول - تهیه چشم‌انداز بلندمدت جمهوری اسلامی ایران:** پیش‌نویس این سند در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۹ در هیئت‌وزیران به تصویب رسید، در تاریخ ۱۳۸۲/۶/۱ از سوی رئیس‌جمهور تقدیم مقام معظم رهبری شد و پس از بررسی در مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۲/۸/۱۳ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد.

**سطح دوم - تهیه سیاست‌های کلی نظام:** پیش‌نویس سیاست‌های کلی نظام حاکم بر تدوین برنامه چهارم نیز پس از تصویب در هیئت‌وزیران همراه سند چشم‌انداز تقدیم مقام معظم رهبری شد. این سند پس از بررسی در مجمع تشخیص مصلحت نظام تحت عنوان «سند سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه» در تاریخ ۱۳۸۲/۹/۱۱ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد.

**سطح سوم - پس از ابلاغ سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه چهارم از سوی مقام معظم رهبری،** از تاریخ ۱۳۸۲/۹/۱۲ تا ۱۳۸۲/۱۰/۲۰ احکام مندرج در پیش‌نویس لایحه برنامه چهارم توسعه با سیاست‌های کلی برنامه ابلاغ شده از سوی مقام معظم رهبری تطبیق داده شده و لایحه برنامه نهایی شد و در تاریخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۲ تقدیم مجلس شورای اسلامی گردید. در واقع لایحه برنامه چهارم توسعه اولین برنامه توسعه بعد از انقلاب است که پس از اعمال سیاست‌های کلی برنامه ابلاغ شده از سوی مقام معظم رهبری نهایی و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است.

لایحه برنامه چهارم توسعه براساس آیین‌نامه داخلی اصلاح شده مجلس شورای اسلامی پس از بررسی در کمیسیون‌های تخصصی، از تاریخ ۱۳۸۳/۱/۱۷ تا ۱۳۸۳/۱/۲۹ در کمیسیون تلفیق مجلس و از ۱۳۸۳/۲/۷ تا ۱۳۸۳/۲/۱۳ در صحن جلسه علنی مجلس در سه نوبت کاری مورد بررسی و تصویب قرار گرفت و برای کسب نظرات شورای نگهبان ارسال شد.

نکته شایان توجه این است که به‌رغم تغییرات به‌عمل آمده در کمیسیون تلفیق برنامه مجلس که برخی از این تغییرات متضمن بار مالی قابل ملاحظه‌ای بود (از جمله تغییرات مربوط به مواد (۱۷، ۱۸، ۲۸، ۴۶، ۵۲، ۹۱، ۹۶، ۹۷ و ۱۲۱) با بار مالی سالانه حدود ۲۳۰ هزار میلیارد ریال) جداول برنامه بدون اعمال هیچ‌گونه تغییر به تصویب رسید. بنابراین بین جداول کمی و احکام برنامه انطباق کامل وجود ندارد.



با توجه به اعلام نظر شورای نگهبان در روزهای پایانی مجلس ششم، رفع ایرادهای مزبور برعهده مجلس هفتم گذاشته شد. به همین منظور کمیسیون تلفیق برنامه مجلس هفتم تشکیل شد و با هدف بررسی صرفاً موارد مورد ایراد شورای نگهبان اصلاحات لازم در لایحه به عمل آمد و پس از تصویب در جلسه علنی مجلس، قانون برنامه چهارم توسعه در تاریخ ۱۳۸۳/۷/۱۶ به دولت ابلاغ شد.

جداول ضمیمه قانون برنامه نیز در تاریخ ۱۳۸۳/۸/۱۳ به طور جداگانه از سوی ریاست مجلس شورای اسلامی ابلاغ گردید. قانون برنامه چهارم شامل ۷ بخش، ۱۵ فصل، ۱۶۱ ماده، ۳۴ تبصره و ۹ جدول است. ضمناً ۷۳ ماده از مواد برنامه سوم برای برنامه چهارم تنفیذ شده است.

**سطح چهارم -** این سطح مربوط به تهیه اسناد ویژه (فرابخشی)، اسناد توسعه بخشی و اسناد توسعه استانی می‌شود. «سند ملی توسعه فرابخشی» مجموعه‌ای از چند طرح و فعالیت با پوشش فراگیر برای مناطق و بخش‌های مختلف مانند قلمرو تأمین اجتماعی، فقرزدایی و اشتغال موضوعیت یافته و تنظیم می‌شود. زمانبندی، اولویت‌های زمانی، موضوعی (بخش‌های مختلف) و مکانی (استان‌های مختلف) اجرایی طرح‌ها و پروژه‌های آن در این سند مشخص می‌شود. در مورد اسناد فرابخشی، بعد از بحث فراوان ۳۱ موضوع با ویژگی‌های یاد شده انتخاب و به تصویب هیئت‌وزیران رسید. اسناد مربوط به هریک از این موارد نیز پس از تهیه توسط واحدهای اجرایی زیربند در معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری نهایی شد.

«سند ملی توسعه بخش» سندی راهبردی است که با توجه به قابلیت‌ها، امکانات، محدودیت‌ها و مسائل سیاسی، جهت‌گیری‌های اصلی، هدف‌های کمی و کیفی بلندمدت و میان‌مدت، فعالیت‌های محوری و سیاست‌های فضایی و منطقه‌ای همچنین اقدام‌های محوری و فعالیت‌های اولویت‌دار توسعه بخش را تبیین می‌کند. در این خصوص نیز ۳۹ سند توسعه بخش‌های مختلف توسط دستگاه‌های اجرایی زیربند تهیه و در معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری نهایی شده است.

«سند توسعه استان» سندی است که با توجه به قابلیت‌ها و تنگناهای توسعه استان، اصلی‌ترین جهت‌گیری‌ها در زمینه جمعیت و نیروی انسانی، منابع طبیعی، زیربناها، فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و هدف‌های کمی و کیفی بلندمدت و میان‌مدت توسعه استان را در چارچوب راهبردهای کلان برنامه چهارم و سند ملی آمایش سرزمین و طرح‌های توسعه و عمران و اسناد ملی توسعه بخش تبیین می‌کند. در این زمینه نیز برای اولین بار در تاریخ برنامه‌ریزی ایران، برای هر استان یک سند تهیه و پس از تلفیق در معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری در تاریخ ۱۳۸۴/۴/۵ به تصویب هیئت‌وزیران رسید.

براساس مفاد بند «ز» ماده (۱۵۵) قانون برنامه چهارم توسعه، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت

راهبردی ریاست‌جمهوری مکلف بوده است نسبت به تلفیق اسناد توسعه بخش، استانی و فرابخشی با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی ذیربط اقدام و مواد را به تصویب هیئت‌وزیران برساند بر همین اساس سند تلفیقی پس از نهایی شدن در معاونت مزبور در تاریخ ۱۳۸۴/۵/۱۱ به تصویب هیئت‌وزیران رسید.

اقدام‌ها و عملیاتی که برای تحقق هدف‌های پیش‌بینی شده در اسناد سه‌گانه ضرورت اجرایی یابند، در لوایح بودجه سالیانه کل کشور درج و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

**سطح پنجم** - شامل تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی و مدیریت اجرای سند‌های توسعه است که تسهیل‌کننده اجرای احکام برنامه است. براساس حکم ماده (۱۵۹) قانون برنامه چهارم توسعه قرار بوده است تهیه این آیین‌نامه‌ها تا پایان ۶ ماهه اول سال ۱۳۸۴ به اتمام برسد.

به‌لحاظ چارچوب تفصیلی این برنامه نیز می‌توان فهرست بخش‌ها و فصل‌های لایحه برنامه را

به‌شرح زیر عنوان کرد:

**بخش اول - رشد اقتصاد ملی دانایی‌محور در تعامل با اقتصاد جهانی،**

فصل اول - بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی،

فصل دوم - تعامل فعال با اقتصاد جهانی،

فصل سوم - رقابت‌پذیری اقتصاد،

فصل چهارم - توسعه مبتنی بر دانایی،

**بخش دوم - حفظ محیط زیست آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای،**

فصل پنجم - حفظ محیط زیست،

فصل ششم - آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای،

**بخش سوم - توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی،**

فصل هفتم - ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی،

فصل هشتم - ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی،

**بخش چهارم - صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی - ایرانی،**

فصل نهم - توسعه فرهنگی،

**بخش پنجم - تأمین مطمئن امنیت ملی،**

فصل دهم - امنیت ملی،

فصل یازدهم - توسعه امور قضایی،

**بخش ششم - نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت،**



فصل دوازدهم - نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت،

فصل سیزدهم - سامان عملیات اجرایی برنامه،

فصل چهاردهم - تنفیذ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت،

فصل پانزدهم - نظارت،

بخش هفتم - جداول کمی برنامه چهارم توسعه.

همزمان با اجرای برنامه چهارم توسعه تغییرات اساسی در دولت اتفاق افتاد و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی منحل و در حد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی در ارکان تشکیلاتی دولت قرار گرفت.

### ۵-۲-۵. برنامه پنجم توسعه

قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴) مشتمل بر سه بخش و سیزده فصل در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. یکی از ویژگی‌های مهم تدوین برنامه پنجم توسعه، تعیین و تهیه سیاست‌های کلی برنامه قبل از تدوین آن است. این سیاست‌های کلی در چارچوب سند چشم‌انداز بیست‌ساله و با رویکرد مبنایی پیشرفت و عدالت، از طرف رهبری به دولت ابلاغ شده است تا لایحه در چارچوب آن تهیه و تنظیم شود. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه دارای ۴۵ بند و شامل سرفصل‌های: امور فرهنگی، امور علمی و فناوری، امور اجتماعی، امور اقتصادی و امور سیاسی، دفاعی و امنیتی است. طبق ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه، شرایط پیش‌روی بودن دومین پنج سال از سند چشم‌انداز دوره بیست‌ساله کشور و ابلاغ بعضی از سیاست‌های کلی اصولی مانند سیاست‌های کلی اصلی چهل و چهارم قانون اساسی از یک‌طرف و بعضی تحولات جهانی از طرف دیگر اقتضا نموده که سیاست‌های برنامه پنجم توسعه با رویکرد مبنایی پیشرفت و عدالت تنظیم شود و در جای، جای کلیه فعالیت‌های کشور چه در بُعد تقنینی و چه در بُعد اجرا ظاهر گردد. در این سیاست‌های کلی، از قوای سه‌گانه خواسته شده که در دوره پنج‌ساله آینده اقدامات اساسی برای تدوین الگوی توسعه ایرانی - اسلامی که رشد و بالندگی انسان‌ها بر مدار حق و عدالت و دستیابی به جامعه‌ای متکی بر ارزش‌های اسلامی و انقلابی و تحقق شاخص‌های عدالت اجتماعی و اقتصادی در گرو آن است، صورت گیرد. در گزارش نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم توسعه، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی دی‌ماه ۱۳۸۷، آمده است که هدف از تعریف شفاف و ضابطه‌مند از مدل پیشرفت، ایجاد یک باور همگانی در میان نخبگان و عامه مردم درخصوص ضرورت تعیین الگوی صحیح توسعه است. افرادی که در مراکز برنامه‌ریزی و علمی کشور درخصوص مسائل اصلی همچون مسائل اقتصادی و سیاسی متمرکز

هستند باید از الگوها و دستورالعمل‌های غربی پرهیز کنند. الگوی غرب برای توسعه یک الگوی ناموفق است زیرا با وجود دستیابی کشورهای غربی به ثروت و قدرت، ارزش‌های انسانی و معنویت در این جوامع از بین رفته‌اند. لذا الگوی پیشرفت کشور براساس الگوی اسلامی ایرانی یک مسئله حیاتی است پیشرفت کشور تنها براساس الگوی اسلامی ایرانی امکانپذیر است و مهمترین وظیفه نخبگان اعم از دانشگاهی و حوزوی تنظیم نقشه جامع پیشرفت کشور براساس مبانی اسلام است. اگر این الگوی اسلامی - ایرانی در مرحله عمل به اجرا گذاشته شود، قطعاً به الگوی مورد استفاده کشورهای دیگر تبدیل خواهد شد همان‌گونه که بسیاری از کارها و موفقیت‌های ملت و کشور ایران برای دیگر کشورها و ملت‌ها الگو شده است (قانون برنامه پنجم توسعه).

در برنامه پنجم برخی از اهداف اصلی به غیر از نرخ تورم، برخلاف ماهیت سیاست‌های کلی برنامه، در قالب سیاست‌های کلی ابلاغ شده است. برخی از اهداف کمی مهم برنامه مطابق سیاست‌های کلی برنامه به شرح زیر است:

- تحقق رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی به میزان حداقل ۸ درصد،
- تحقق نرخ بیکاری ۷ درصد در پایان برنامه،
- ضریب جینی به حداکثر ۰/۳۵ در پایان برنامه برسد،
- نسبت پس‌انداز به تولید ناخالص داخلی حداقل ۴۰ درصد،
- رشد بهره‌وری حداقل یک‌سوم رشد اقتصادی در پایان برنامه،
- افزایش سهم بخش تعاون به ۲۵ درصد در انتهای برنامه،
- بهبود شاخص توسعه انسانی تا سطح کشورهای با توسعه انسانی بالا،
- کاهش کسری تراز بازرگانی بدون نفت و توازن در تجارت خدمات،
- اصلاح ساختار نظام بانکی با اجرای کامل و روزآمد قانون بانکداری بدون ربا و نهادینه کردن نظام‌های قرض‌الحسنه، تأمین اعتبارات خرد و اعتبارات لازم برای سرمایه‌گذاری‌های بزرگ،
- سرمایه‌گذاری در استحصال و استخراج گاز و نفت و معادن مشترک با کشورهای همسایه با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی،
- تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» و ایجاد صندوق توسعه ملی با تصویب اساسنامه آن در مجلس شورای اسلامی در سال اول برنامه پنجم و برنامه‌ریزی برای استفاده از مزیت نسبی نفت و گاز در زنجیره صنعتی و خدماتی و پایین‌دستی وابسته با رعایت واریز سالیانه حداقل ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی به صندوق توسعه ملی،
- تحقق سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و الزامات مربوط به هریک از بندها،



- قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه،
- هدفمند کردن یارانه‌های آشکار و اجرای تدریجی هدفمند کردن یارانه‌های غیرآشکار،
- اقدامات لازم برای جبران عقب‌ماندگی‌های حاصل از دورآنهای تاریخی گذشته با تأکید بر ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان با تهیه طرح‌های توسعه روستایی، گسترش کشاورزی صنعتی، صنایع روستایی و خدمات نوین، اصلاح نظام قیمتگذاری محصولات کشاورزی و گسترش فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مرزی و سواحل جنوبی و جزایر با استفاده از ظرفیت‌های بازرگانی خارجی کشور،
- تأکید بر راهبرد توسعه صادرات به‌ویژه در بخش خدمات با فناوری بالا به نحوی که کسری تراز بازرگانی بدون نفت کاهش یافته و توازن در تجارت خدمات ایجاد گردد،
- و مواردی دیگر.

آن‌گونه که در اسناد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی آمده است نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم در راستای سند چشم‌انداز در سطوح کلان و با توجه ویژه به الگوهای توسعه اسلامی ایرانی در همه ابعاد اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی و با رویکرد «پیشرفت عدالت‌محور» طراحی شده است. در این برنامه معضلات و موضوعات مهم هر بخش شناسایی و در چارچوب یک بسته اجرایی تعریف شده‌اند. در تبیین حد تفصیل برنامه با توجه به در نظر گرفتن بسته‌های اجرایی «مسئله‌محور» بودن برنامه مورد تأکید قرار گرفته است. به عبارتی در این نظام «مسئله‌محور» بودن در چارچوب بسته‌های اجرایی پیش‌بینی شده مورد نظر است. در سند نظام برنامه آمده است که برنامه‌های اجرایی بسته‌های اجرایی نقطه اتصال قانون برنامه پنجم و برنامه‌های سالیانه می‌باشند. لذا حد تفصیل قانون برنامه پنجم برای همه بخش‌ها و فرابخش‌ها تا سطح برنامه اجرایی است که برنامه اجرایی مزبور برآیند و نتیجه برنامه‌های اجرایی بسته‌های اجرایی بوده و به‌صورت تلفیقی حاصل می‌شود. حد تفصیل برای بسته‌های اجرایی تا سطح برنامه عملیاتی (پروژه - فعالیت) تعیین شده است.<sup>۱</sup> برنامه پنجم در چهار مرحله به شرح زیر تهیه و تنظیم شده است:

### مرحله اول - تدوین سیاست‌های کلی و تعیین عناوین بسته‌های اجرایی

۱. تعیین جهت‌گیری‌های اصلی برنامه براساس سند چشم‌انداز،
۲. مروری بر عملکرد گذشته و بررسی مشکلات موجود در ابعاد اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، امنیتی و حقوقی،
۳. استخراج سیاست‌های کلی و عناوین بسته‌های اجرایی پیشنهادی دولت در برنامه پنجم،
۴. ابلاغ سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری،

۱. دبیرخانه ستاد هماهنگی و تلفیق برنامه پنجم، ۱۳۸۷.

۵. تعیین و ابلاغ عناوین نهایی بسته‌های اجرایی با توجه به سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری،

۶. تعیین و تشکیل کارگروه‌های مشترک و تخصصی و توزیع بسته‌های اجرایی میان این کارگروه‌ها،

مرحله دوم - پیشنهاد اهداف کمی و احکام بسته‌های اجرایی و دریافت نظرات شورای عالی تدوین برنامه

۱. کارگروه‌های تخصصی گزارش بسته‌های اجرایی را تنظیم و به کارگروه مشترک ارائه می‌نمایند،

۲. کارگروه‌های مشترک گزارش‌های بسته‌های اجرایی را از کارگروه‌های تخصصی دریافت و پالایش و تلفیق نموده و به ستاد تلفیق و هماهنگی برنامه ارسال می‌کنند،

۳. ستاد تلفیق و هماهنگی برنامه تصویر کلان، اهداف کمی و شاخص‌های کلان بخشی و فرابخشی را و همچنین جداول کمی کلان برنامه برای منابع و شاخص‌ها را با توجه به اهداف چشم‌انداز و سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری و منابع قابل دسترس کشور در سال‌های برنامه و گزارش‌های کارگروه‌های مشترک در مورد بسته‌های اجرایی تنظیم و پس از طرح و دریافت نظرات شورای عالی تدوین برنامه برای اعمال اصلاحات نهایی لازم به کارگروه‌های مشترک ارسال می‌نمایند.

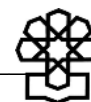
۴. ستاد تلفیق گزارش کارگروه‌های مشترک را بررسی و برای اصلاحات نهایی مورد نیاز به شورای عالی تدوین برنامه ارسال می‌نمایند.

مرحله سوم - تهیه پیش‌نویس لایحه قانونی برنامه پنجم، برنامه عملیاتی بسته‌های اجرایی و سایر اسناد پشتیبان

- ستاد تلفیق و هماهنگی برنامه: اولاً تصویر کلان، ثانیاً جداول اهداف کمی، شاخص‌های کلان و منابع و ثالثاً احکام مورد نیاز بسته‌های اجرایی را به شورای عالی تدوین برنامه پنجم جهت تصویب نهایی ارسال می‌نماید. شورای عالی تدوین برنامه پنجم لایحه قانونی برنامه پنجم را با محتوای سه موضوع فوق جهت تصویب و ارائه به مجلس به دولت پیشنهاد می‌نماید.

مرحله چهارم - تأیید برنامه عملیاتی بسته‌های اجرایی در هیئت‌وزیران

۱. برنامه‌های عملیاتی بسته‌های اجرایی (در سطح پروژه - فعالیت) پس از دریافت از کارگروه‌های مشترک توسط ستاد تلفیق و هماهنگی برنامه تنظیم و پالایش شده و به شورای عالی تدوین برنامه پنجم جهت تصویب نهایی ارسال می‌گردد. شورای مذکور پیش‌نویس مصوبه



برنامه‌های عملیاتی بسته‌های اجرایی را به دولت جهت تصویب در راستای قانون برنامه پنجم پیشنهاد می‌نماید.

۲. اسناد بخشی و فرابخشی حاصل از برآیند و نتیجه برنامه‌های اجرایی بسته‌های اجرایی توسط ستاد تلفیق و هماهنگی برنامه در چارچوب ذیل تهیه و پس از تأیید شورای عالی تدوین برنامه پنجم به دولت جهت تصویب ارائه می‌گردد. برنامه اجرایی بخش‌ها و فرابخش‌ها شامل جداول اهداف کمی و برآورد منابع مالی و برش استانی در بخش‌های زیر عنوان شده‌اند:

- فرهنگی و اجتماعی،

- علمی و فناوری،

- اقتصادی،

- سیاسی، بین‌المللی، دفاعی و امنیتی و قضایی،

- اداری و مدیریتی.

در این برنامه جهت‌گیری‌های اصلی برنامه به شرح زیر می‌باشند:

- تعمیق باورها و ارزش‌ها، ترویج شیوه زندگی اسلامی و فرهنگ ولایت و انتظار،

- گسترش عدالت همه‌جانبه و پاسداشت کرامت انسانی،

- تقویت هویت اسلامی - ایرانی،

- ایجاد جامعه‌ای خودباور با محوریت نهاد خانواده،

- توسعه دانش و فناوری با تأکید بر فناوری اطلاعات،

- رشد اقتصادی پایدار و عدالت‌محور،

- ارتقای بهره‌وری،

- اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی،

- تأمین اجتماعی فراگیر و ارتقای سلامت آحاد جامعه،

- تحکیم امنیت ملی و توسعه روابط خارجی بر مبنای سه اصل عزت، حکمت و مصلحت،

- آمایش سرزمین و توسعه و توازن منطقه‌ای،

- کاهش وابستگی اقتصاد به نفت،

- ارتقای تعاون و رقابت‌پذیری در اقتصاد،

ارکان نظام تشکیلاتی تدوین برنامه پنجم توسعه نیز به شرح زیر است:

- هیئت دولت،

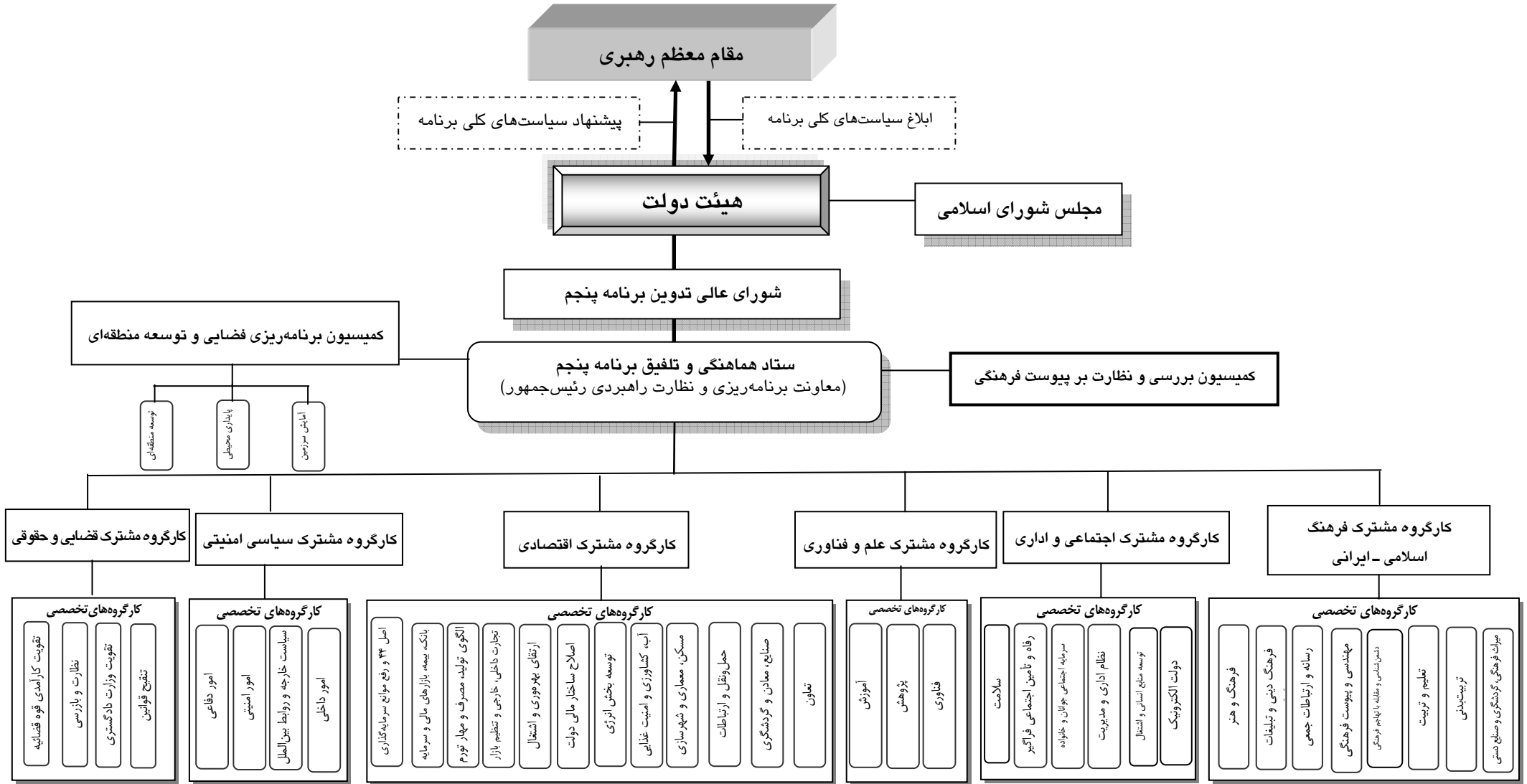
- شورای عالی تدوین برنامه پنجم،

- ستاد هماهنگی و تلفیق برنامه پنجم،

- کارگروه‌های مشترک تحت پوشش ستاد هماهنگی و تلفیق برنامه پنجم شامل:
- کارگروه مشترک فرهنگ اسلامی - ایرانی،
  - کارگروه مشترک اجتماعی و اداری،
  - کارگروه مشترک علمی و فناوری،
  - کارگروه مشترک اقتصادی،
  - کارگروه مشترک سیاسی و امنیتی،
  - کارگروه مشترک قضایی و حقوقی،
  - کمیسیون برنامه‌ریزی فضایی و توسعه منطقه‌ای،
  - کارگروه‌های تخصصی متناسب با بسته‌های اجرایی ذیل هر کارگروه‌های مشترک.



شکل ۵. نمودار تشکیلاتی نظام برنامه ریزی



## ۶. روند تحولات نظام برنامه‌ریزی

به‌طور کلی می‌توان گفت روند نظام برنامه‌ریزی ایران دستخوش تحولات اساسی و مهمی بوده است که اهم موارد به‌شرح زیر می‌آید:

### ۱-۶. برنامه اول عمرانی

در برنامه اول عمرانی می‌توان گفت که حاصل عملکرد نظام برنامه‌ریزی که از نظر ماهیت جنبه دولتی داشت، تهیه تدوین و تصویب برنامه اول بود. نکات برجسته این برنامه را به این شرح می‌توان در نظر گرفت: فکر برنامه‌ریزی را در کشور مطرح و از طریق ایجاد سازمان برنامه مکانیسم انجام کار را مشخص کرد، زمینه‌های لازم برای مطالعه منابع اقتصادی و مسائل اجتماعی را مطرح کرد و بالاخره ایجاد نظم در امور اقتصادی را برقرار ساخت.

### ۲-۶. برنامه عمرانی دوم

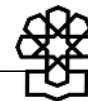
برنامه دوم مانند برنامه اول شکلی غیرجامع داشت و فقط شامل بخش دولتی می‌شد. به‌عبارت دیگر این برنامه عبارت بود از تعداد مشخصی طرح و پروژه که توسط مراجع دولتی انتخاب و باید با اعتبارات دولتی و توسط دولت به اجرا گذارده شوند. در واقع برنامه‌های اول و دوم فقط شامل هزینه‌های عمرانی دولت بوده و تقریباً سهمی برای مردم در نظام برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها در نظر گرفته نشده بود. مهمترین تحولی که در نظام برنامه‌ریزی در برنامه دوم ایجاد شد، مشخص‌تر و گسترده‌تر شدن وظایف هیئت نظارت (مرکب از ۶ نفر که ۳ نفر را مجلس سنا و ۳ نفر را مجلس شورا از میان فهرست پیشنهادی دولت انتخاب می‌کردند) بود که موظف به نظارت در خارج برنامه از جهت تشخیص و مطابقت آنها با مصوبه برنامه شد و برای اولین بار در سال ۱۳۳۹، ارزشیابی میان‌دوره‌ای از عملکرد برنامه دوم به‌عمل آمد که در عملکرد بقیه دوره تاحدودی مؤثر بود.

### ۳-۶. برنامه سوم عمرانی

گام‌های اساسی برنامه‌ریزی برنامه سوم به‌شرح زیر است:

- تهیه برنامه کلی توسط سازمان برنامه و با همکاری وزارتخانه‌ها و سایر سازمان‌های دولتی و تصویب مجلس،

- تهیه برنامه‌ها و پروژه‌های مشخص،



- تهیه و تصویب بودجه عمرانی سالیانه توسط دولت،

- نظارت بر اجرای برنامه.

در این دوره به لحاظ سطح برنامه‌ریزی، مشخص شد که دیگر اجرای برنامه در قالب مجموعه‌ای از طرح‌ها (همچون دو برنامه عمرانی اول و دوم) پاسخگوی نیازهای اقتصادی نیست. پس برنامه عمرانی سوم به صورت یک برنامه جامع توسعه اقتصادی و اجتماعی تدوین و تلاش شد که اولاً هدف بخش‌های مختلف تولیدی و زیربنایی در قالب هدف کلی رشد اقتصادی تنظیم شود و ثانیاً کلیه سرمایه‌گذاری‌های دولتی به طور کلی با هم تلفیق و هماهنگ شوند، ثالثاً ارتباطی بین سرمایه‌گذاری دولتی و سیاست‌های پولی، بازرگانی و مالی از یک طرف و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی از طرف دیگر برقرار شود. به عبارتی ویژگی مهم برنامه سوم عمرانی مشخص بودن اهداف، جامعیت برنامه در پیش‌بینی سرمایه‌گذاری بخش عمومی و خصوصی و هماهنگ‌سازی سیاست‌های مختلف کلان با سیاست‌های عمرانی بود. این برنامه به ساخت زیربناها ادامه داد و علاوه بر آن با دید جامع‌تری به شالوده اجتماعی به خصوص در تعلیم و تربیت نگرست و همه سطوح آموزش و پرورش را مشمول نظام برنامه‌ریزی ساخت. همچنین مدت برنامه از هفت سال - در دو برنامه پیشین - به پنج سال (در واقع ۵/۵ سال) تقلیل یافت. در مورد کاهش دوره چنین استدلال شده است که پیش‌بینی برای دوره هفت‌ساله دشوارتر از دوره پنج‌ساله است. درحالی که استدلال برای انتخاب دوره هفت‌ساله دو برنامه قبل این بود که به واسطه نداشتن تجربه و وسایل نمی‌توان زودتر از هفت سال برنامه را اجرا نمود. نظام برنامه‌ریزی در برنامه سوم عمرانی تحولاتی اساسی یافت که مهمترین آن به شرح زیر بود:

- دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها به طور مستقیم وارد فرآیند برنامه‌ریزی شدند، سازمان برنامه از حالت اجرایی خارج شد و اجرای طرح‌های عمرانی به دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها محول گردید. سازمان فقط اجرای طرح‌هایی را که در برنامه دوم برعهده داشت، ادامه داد.

- هیئت نظارت و شورای عالی حذف و جای آن را هیئت عالی برنامه و هیئت حسابرسی گرفت.

- ایجاد معاونت طرح‌ها و برنامه در سازمان برنامه که مهمترین وظیفه آن تهیه گزارش

اقتصادی و ارزیابی طرح‌های در دست اجرا و سنجش اقتصادی آنها بود.

- سازمان برنامه موظف شد در پایان شهریورماه هر سال گزارش اقتصادی سال جاری و نیز

پیش‌بینی سال آینده را تهیه و به هیئت عالی برنامه ارائه کند.

- نظام برنامه‌ریزی در این برنامه به نحوی تنظیم شده بود که تنها به بخش دولتی اکتفا نکرد و

بخش خصوصی را هم دربر می‌گرفت. در بخش دولتی، برنامه جنبه آمرانه داشت و آنچه مربوط به

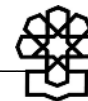
بخش خصوصی بود جنبه ارشادی داشت.

نظام برنامه‌ریزی ایران بین آمرانه و ارشادی قرار گرفته بود ولی مداخله دولت در گردش امور اقتصادی وجود داشت. نظام موجود به نحوی شکل یافته بود که بیش از ۵۰ درصد از کل سرمایه‌گذاری‌ها توسط دولت انجام می‌شد. بنابراین دولت بزرگ‌ترین کارفرما و بزرگ‌ترین مصرف‌کننده بود. در نظام برنامه‌ریزی مربوط به این برنامه همبستگی و هماهنگی بین کلیه فعالیت‌های عمرانی و حفظ تعادل بین بودجه عمرانی و بودجه جاری که برای رشد سریع اقتصادی ضروری بود و در برنامه‌های گذشته به حساب آورده نمی‌شد مورد توجه قرار گرفت و نسبت به تعیین وظایف و اختیارات دستگاه‌های برنامه‌ریزی و اجرایی و رابطه این دستگاه‌ها با یکدیگر بر پایه تجربیات برنامه دوم تجدیدنظر به عمل آمد.

در تنظیم برنامه چهارم سعی شد تا جامعیت و پیوستگی در نظام برنامه‌ریزی همچنان ادامه یابد. در عین حال دو جریان از بالا به پایین به نام «برنامه کلان» و از پایین به بالا با عنوان «برنامه بخشی» همچنان تسری یافت و با یکدیگر منطبق و همسو شد. همچنین در این برنامه برای اولین بار به مسئله برنامه‌ریزی منطقه‌ای به عنوان یک فرآیند ملی نگاه شد و تنظیم برنامه‌های منطقه‌ای مبتنی بر امکانات طبیعی و احتیاجات مناطق در برنامه‌های بعدی مورد تأکید قرار گرفت. همچنین طی این برنامه پیشنهاد شد که واحدهای در استان‌ها برای تهیه اطلاعات و انجام تحقیقات علمی برای ارائه به انجمن‌های جدید شهرستان و استان تأسیس شود تا از این طریق برای تهیه برنامه‌های جامع، متناسب و هماهنگ با مناطق زمینه‌سازی صورت پذیرد. برای تأمین نیروی انسانی ماهر و قادر به برنامه‌ریزی منطقه‌ای نیز تأسیس «مؤسسه برنامه‌ریزی ایران» مورد تأکید قرار گرفت. همچنین در عین حال که به جنبه‌های فنی توسعه منطقه‌ای و به خصوص اصل بهینه‌سازی استفاده از منابع منطقه‌ای در سطح ملی و جلوگیری از دوباره‌کاری و رقابت در مورد تصاحب منابع منطقه‌ای توسط بخش‌ها توجه زیادی شده بود، مشارکت مستقیم مردم منطقه در امور اقتصادی نیز مهم انگاشته شد.

#### ۴-۶. برنامه چهارم عمرانی

مهمترین تحولی که در نظام برنامه‌ریزی در برنامه چهارم ایجاد شد، تصویب قانون برنامه و بودجه در اسفندماه ۱۳۵۱ بود که مبنای اصلی تهیه برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سالیانه دوره‌های بعد گردید. به‌رغم بیش از ۲۵ سال سابقه برنامه‌ریزی در ایران و تهیه و تنظیم و اجرای چهار برنامه عمرانی، نظام برنامه‌ریزی تا قبل از سال ۱۳۵۲ تابع یک قانون عام دائمی نبود. برنامه‌های اول تا چهارم (۱۳۲۷ - ۱۳۵۱) براساس قوانین مقطعی و خاصی که برای هر یک از این برنامه‌ها به تصویب می‌رسید اعتبار قانونی و اجرایی پیدا می‌کردند. با تصویب قانون برنامه و



بودجه، تشکیلات و وظایف نظام برنامه‌ریزی کشور جایگاه معین و مشخص‌تری پیدا کرد و برنامه‌ریزی به‌طور قانونی در نظام اقتصادی، اجتماعی کشور به‌عنوان ابزار و نهادی دائمی برای شکل‌دهی و تنظیم امور تثبیت شد.

## ۵-۶. برنامه پنجم عمرانی

نظام برنامه‌ریزی در برنامه پنجم براساس قانون برنامه و بودجه به‌طور کلی دگرگون شد. ارکان نظام تغییر یافت و مواد مختلف مذکور در آن نظم و نسق مشخصی برای فعالیت‌های بودجه‌ریزی کشور فراهم آورد. مهمترین محورهای تحول نظام برنامه‌ریزی به‌شرح زیر بوده است:

- محور قرار گرفتن شورای اقتصاد در هدایت و هماهنگی امور اقتصادی کشور،
- مشخص شدن وظایف سازمان برنامه و بودجه و تبیین نقش آن در فرآیند برنامه‌ریزی،
- تشکیل کمیته‌های مشترک برنامه‌ریزی به‌منظور تسهیل تبادل نظر در تهیه برنامه‌های عمرانی و ایجاد هماهنگی در عملیات دستگاه‌های اجرایی و همچنین ایجاد هماهنگی بین مؤسسات عمومی و بخش خصوصی و تطبیق برنامه‌ها با احتیاجات مناطق مختلف کشور،
- اهمیت یافتن امور مربوط به نظارت و ارزشیابی در فرآیند برنامه‌ریزی.

یکی دیگر از تحولات مهم نظام تصمیم‌گیری برنامه پنجم آن است که اجرای آن با تدوین برنامه آمایش سرزمین توأم شد. مشکلات و نارسایی‌هایی که در آن زمان مسئولان برنامه‌ریزی کشور را به فکر استعانت از این شیوه برنامه‌ریزی انداخت در واقع تمرکز شدید جمعیت، فعالیت و سرمایه در تهران و چند شهر بزرگ دیگر و مشکلات اجتماعی ناشی از آن بود. این مسائل در طی برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی درحالی که نظام برنامه‌ریزی را به فکر تأسیس مراکز و سازمان‌های منطقه‌ای واداشته بود، به‌علت ساختار شدیداً متمرکز حکومت حل نشده باقی ماند. در اواسط اجرای برنامه پنجم یعنی در سال‌های ۱۳۵۳ و ۱۳۵۴ به‌علت بالا رفتن درآمد نفت و شدت بیشتر تمرکز و انباشت سرمایه در قطب‌های رشد این مسئله حادث شده و مسئولان برای جلوگیری از پیامدهای اقتصادی و اجتماعی این روند به این شیوه برنامه‌ریزی روی آوردند.

## برنامه اول توسعه

مهمترین ویژگی‌های نظام برنامه‌ریزی برنامه اول توسعه به‌شرح زیر است:

- تدوین برنامه‌های بخشی از طریق هشت شورای برنامه‌ریزی بخشی و ۲۵ کمیته تخصصی،
- استقلال نسبی فعالیت کمیته‌های تخصصی،
- تشکیل ۶ کمیته پوششی مستقل،

- تهیه و تنظیم آیین‌نامه نظام برنامه‌ریزی،  
 - ابلاغ سر خط محتوای برنامه‌های بخشی،  
 - تشکیل نظام برنامه‌ریزی «سایه» در سازمان برنامه و بودجه،  
 - انجام تمامی امور مربوط به هماهنگی اجرای نظام برنامه‌ریزی از طریق دبیرخانه شورای اقتصاد،  
 - تشکیل ستاد هماهنگی سیاست‌های منطقه‌ای و آمایش سرزمین.

برنامه اول توسعه تنها برنامه بعد از انقلاب اسلامی است که دارای پیوست برنامه‌های بخشی مصوب است. از نکات قوت نظام برنامه‌ریزی برنامه اول توسعه، ارتباط مستمر شوراهای برنامه‌ریزی و ستاد برنامه با نمایندگان مجلس شورای اسلامی در کمیته‌های مختلف در جریان تدوین لایحه برنامه بود. اطلاع نمایندگان از روند پیشرفت تنظیم برنامه توسعه، موجب شد تا در جریان بررسی تصویب لایحه برنامه در مجلس، تغییرات کمتری در آن داده شود و سرعت تصویب قانون برنامه، شایان توجه بود.

در این برنامه تهیه برنامه‌های استانی نیز در نظام برنامه‌ریزی آن در عمل در حاشیه قرار گرفت.

### برنامه دوم توسعه

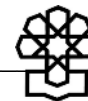
در برنامه دوم سازمان برنامه و بودجه با توجه به تجربه به‌دست آمده در برنامه اول و براساس قانون برنامه و بودجه ابتدا اهداف و سیاست‌های کلی و برنامه کلان را به تصویب شورای اقتصاد رسانید تا در صورت لزوم بتوان آنها را در جریان تدوین برنامه مورد حک و اصلاح قرار دهد و سپس با تشکیل نظام برنامه‌ریزی و ابلاغ مصوبات شورای اقتصاد به آنها کار تدوین برنامه را آغاز کرد. استراتژی اصلی برنامه دوم توسعه تثبیت دستاوردهای برنامه اول توسعه و ایجاد ثبات در روندهای اقتصادی کشور و کاهش بار سنگین تحولات اقتصادی بر جامعه بود. عناصر اصلی که برای سیاست ثبات اقتصادی در لایحه برنامه دوم پیش‌بینی شده بود به شرح زیر بود:

- استفاده از اهرم‌های مالی و پولی،

- توجه بیشتر به سازماندهی بازارهای مختلف،

- اصلاح ساختار اداری.

طبعاً نظام برنامه‌ریزی برنامه دوم تا حد زیادی متناسب با همین جهت‌گیری‌های اصلی تنظیم شده بود. برای مثال درحالی که در نظام برنامه‌ریزی برنامه اول کمیته‌ای برای برنامه‌ریزی خصوصی‌سازی و ایجاد رقابت وجود نداشت در نظام برنامه‌ریزی برنامه دوم این کمیته تشکیل شده بود. در برنامه دوم تعداد کمیته‌های فرابخشی از ۶ کمیته به ۷ کمیته افزایش یافت و با توجه به تغییر شرایط اقتصادی و طرح مباحث جدید کلان، موضوع فعالیت کمیته‌های فرابخشی نیز تغییر



کرد. موضوع فعالیت کمیته‌های فرابخشی در برنامه دوم وسیع‌تر و متنوع‌تر از برنامه اول بوده است. در برنامه دوم فعالیت کمیته‌های فرابخشی توسط شورای برنامه‌ریزی امور اقتصادی هماهنگ می‌شد این شورا در برنامه اول وجود نداشت. در این برنامه به‌رغم ادعای سازمان برنامه و بودجه کشور نسبت به ملحوظ داشتن سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری در متن لایحه برنامه دوم توسعه، این موضوع مورد پذیرش کمیسیون تلفیق برنامه مجلس شورای اسلامی قرار نگرفت و برای تحقق این امر و همچنین سایر نظرات اعضای کمیسیون مزبور، بیشتر سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان پیشنهادی برنامه دستخوش تغییرات فراوان شد.

به‌طور کلی می‌توان گفت نظام برنامه‌ریزی برنامه‌های اول و دوم صرف‌نظر از برخی جزئیات کاملاً به‌هم شبیه بوده‌اند. میزان این شباهت به حدی است که می‌توان نمودار سازمانی نظام‌های برنامه‌ریزی دو برنامه مذکور را به شکل زیر نشان داد. تفاوت اصلی نظام‌های برنامه‌ریزی در برنامه اول و دوم عمدتاً به تعداد شوراها و کمیته‌های برنامه‌ریزی بخشی و فرابخشی، ترکیب و شرح وظایف آنها مربوط می‌شود. فرآیند تدوین هر دو برنامه نیز کاملاً به‌هم شبیه بوده که در شکل ۳ نشان داده شده است.

### برنامه سوم توسعه

مشکلات گریبانگیر دو برنامه اول و دوم توسعه، نگاه اجتماعی به مسائل اقتصادی در داخل و سیاست تنش‌زدایی در روابط بین‌الملل، شرایط بازار نفت و ارائه طرح ساماندهی اقتصاد در سال ۱۳۷۷ منجر به شکل‌گیری سرمشق اصلاح ساختار اقتصادی با رویکرد داخلی در برنامه سوم توسعه شد. بنابراین مهمترین ویژگی برنامه سوم توسعه شناخت چالش‌های اساسی فرآیند توسعه اقتصادی کشور و سعی در فراهم ساختن الزامات تحقق توسعه پایدار شد.

در اسناد این برنامه ضمن بحث درباره روش‌های برنامه‌ریزی و ارزیابی برنامه‌های گذشته ایران، تهیه برنامه در سه مرحله پیش‌بینی شده بود:

**مرحله اول -** بررسی عملکرد گذشته و تبیین وضع موجود، تهیه چشم‌انداز بلندمدت، ارائه گزینه‌های مختلف و پیشنهاد گزینه مطلوب و تهیه رهنمودهای کلی برنامه سوم توسعه،

**مرحله دوم -** تدوین برنامه‌های عملیاتی رهنمودهای کلی برنامه، تدوین سیاست‌های اقتصاد کلان و سیاست‌های استراتژیک بخشی، تهیه طرح پایه آمایش سرزمین، تهیه چارچوب‌های تمرکززدایی و تفویض اختیار از مرکز به استان‌ها و تهیه و تدوین لایحه برنامه سوم توسعه،

**مرحله سوم -** تدوین برنامه‌های بخشی و استانی براساس قانون برنامه سوم و جهت‌گیری‌های

آمایشی.

از فعالیت پیش‌بینی شده در مراحل سه‌گانه یاد شده، بخش عمده‌ای محقق شد. درخصوص چشم‌انداز بلندمدت به‌رغم تهیه گزینه‌های مختلف، لکن نتیجه نهایی به‌طور رسمی منتشر نشد، فعالیت‌های پیش‌بینی شده در مرحله سوم نیز به‌دلیل عدم پیگیری‌های لازم یا به اجرا در نیامد و یا به‌طور کاملاً ناقص و پراکنده و ناهماهنگ صورت گرفت. در تنظیم نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم توسعه سه اصل: مشارکت هر چه بیشتر دستگاه‌ها، انعکاس محتوای برنامه در چارچوب نظام و مشارکت صاحب‌نظران مورد تأکید بوده است.

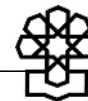
در برنامه سوم توسعه اهداف کمی به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده و صرفاً به تأیید و اعلام سیاست‌های کلی و سیاستگذاری در حوزه‌های اشاره شده اکتفا کرده است، ولی دولت کوشیده است جداول کمی را برای رسیدن به اهداف مورد نظر در زمینه‌ها و عرصه‌های مهم اقتصاد و با عنوان «اهداف اصلاحات اقتصاد» اعلام کند و به منزله مستندات برنامه پیگیری کند. بنابراین می‌توان گفت که در برنامه سوم گرایشی به نوعی برنامه‌ریزی راهبردی به‌چشم می‌خورد. از نکات بارز برنامه سوم اهمیت یافتن شوراهای برنامه و توسعه استان و به‌طور کلی استان‌ها در امر برنامه‌ریزی بود. طبق ماده (۷۰) قانون این برنامه، امور مربوط به تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و توسعه و عمران هر استان در چارچوب برنامه‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور برعهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار آن قرار داده شد. همچنین وظیفه تهیه برنامه‌های بلندمدت استان در چارچوب نظام برنامه‌ریزی کشور و در راستای جهت‌گیری‌های بلندمدت کشور و طرح آمایش سرزمین، طبق بند «الف» ماده (۷۱) قانون برعهده شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته‌های تخصصی (کارگروه‌های) آن قرار داده شد. علاوه بر این تهیه برنامه‌های بلندمدت، میان‌مدت و حتی در مواردی کوتاه‌مدت (سالانه) از زمان این برنامه به بعد جزء تکالیف قانونی استان‌ها قرار گرفت.

### برنامه چهارم توسعه

این برنامه برخلاف برنامه سوم که اصلاح ساختار کشور را با رویکرد داخلی مد نظر قرار داده بود، با رویکرد جهانی برای اصلاح ساختار کشور تدوین شده است. برنامه چهارم توسعه در قالب چشم‌انداز بلندمدت اقتصادی تهیه و تدوین شد.

نظام برنامه‌ریزی برنامه چهارم توسعه با تغییرات ماهوی آن در ارتباط با تهیه برنامه در یک فرآیند پنج سطحی به تصویب هیئت‌وزیران رسید. پنج سطح یاد شده در نظام برنامه‌ریزی برنامه چهارم توسعه به‌شرح زیر است:

سطح اول - تهیه چشم‌انداز بلندمدت جمهوری اسلامی ایران : پیش‌نویس این سند در جلسه



مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۹ در هیئت‌وزیران به تصویب رسید، در تاریخ ۱۳۸۲/۶/۱ از سوی رئیس‌جمهور تقدیم مقام معظم رهبری شد و پس از بررسی در مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۲/۸/۱۳ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد.

**سطح دوم - تهیه سیاست‌های کلی نظام:** پیش‌نویس سیاست‌های کلی نظام حاکم بر تدوین برنامه چهارم نیز پس از تصویب در هیئت‌وزیران همراه سند چشم‌انداز تقدیم مقام معظم رهبری شد. این سند پس از بررسی در مجمع تشخیص مصلحت نظام تحت عنوان «سند سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه» در تاریخ ۱۳۸۲/۹/۱۱ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد.

**سطح سوم - تهیه لایحه برنامه:** پس از ابلاغ سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه چهارم از سوی مقام معظم رهبری، از تاریخ ۱۳۸۲/۹/۱۲ تا ۱۳۸۲/۱۰/۲۰ احکام مندرج در پیش‌نویس لایحه برنامه چهارم توسعه با سیاست‌های کلی برنامه ابلاغ شده از سوی مقام معظم رهبری تطبیق داده شده و لایحه برنامه نهایی شد و در تاریخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۲ تقدیم مجلس شورای اسلامی گردید. در واقع لایحه برنامه چهارم توسعه اولین برنامه توسعه بعد از انقلاب است که پس از اعمال سیاست‌های کلی برنامه ابلاغ شده از سوی مقام معظم رهبری نهایی و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. نکته شایان توجه این است که به‌رغم تغییرات به‌عمل آمده در کمیسیون تلفیق برنامه مجلس که برخی از این تغییرات متضمن بار مالی قابل ملاحظه‌ای بود جداول برنامه بدون اعمال هیچ‌گونه تغییر به تصویب رسید. بنابراین بین جداول کمی و احکام برنامه انطباق کامل وجود ندارد.

**سطح چهارم - این سطح مربوط به تهیه اسناد ویژه (فرابخشی)، اسناد توسعه بخشی و اسناد توسعه استانی می‌شود.** در مورد اسناد فرابخشی، بعد از بحث فراوان ۳۱ موضوع با ویژگی‌های یاد شده انتخاب و به تصویب هیئت‌وزیران رسید. اسناد مربوط به هر یک از این موارد نیز پس از تهیه توسط واحدهای اجرایی ذیربط در معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری نهایی شد. در این زمینه نیز برای اولین بار در تاریخ برنامه‌ریزی ایران، برای هر استان یک سند تهیه و پس از تلفیق در معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری در تاریخ ۱۳۸۴/۴/۵ به تصویب هیئت‌وزیران رسید.

**سطح پنجم - شامل تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی و مدیریت اجرای سندهاست توسعه است که تسهیل‌کننده اجرای احکام برنامه است.**

همزمان با اجرای برنامه چهارم توسعه تغییرات اساسی در دولت اتفاق افتاد و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی منحل و در حد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی در ارکان تشکیلاتی دولت قرار گرفت.

## برنامه پنجم توسعه

یکی از ویژگی‌های مهم تدوین برنامه پنجم توسعه، تعیین و تهیه سیاست‌های کلی برنامه قبل از تدوین آن است. این سیاست‌های کلی در چارچوب سند چشم‌انداز بیست‌ساله و با رویکرد مبنایی پیشرفت و عدالت، از طرف رهبری به دولت ابلاغ شده است تا لایحه در چارچوب آن تهیه و تنظیم شود. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه دارای ۴۵ بند و شامل سرفصل‌های: امور فرهنگی، امور علمی و فناوری، امور اجتماعی، امور اقتصادی و امور سیاسی، دفاعی و امنیتی است. طبق ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه، شرایط پیش‌روی بودن دومین پنج سال از سند چشم‌انداز دوره بیست‌ساله کشور و ابلاغ بعضی از سیاست‌های کلی اصولی مانند سیاست‌های کلی اصلی چهل و چهارم قانون اساسی از یک طرف و بعضی تحولات جهانی از طرف دیگر اقتضا نموده که سیاست‌های برنامه پنجم توسعه با رویکرد مبنایی پیشرفت و عدالت تنظیم شود و در جای جای کلیه فعالیت‌های کشور چه در بُعد تقنین و چه در بُعد اجرا ظاهر گردد. در این سیاست‌های کلی، از قوای سه‌گانه خواسته شده که در دوره پنج‌ساله آینده اقدامات اساسی برای تدوین الگوی توسعه ایرانی - اسلامی که رشد و بالندگی انسان‌ها بر مدار حق و عدالت و دستیابی به جامعه‌ای متکی بر ارزش‌های اسلامی و انقلابی و تحقق شاخص‌های عدالت اجتماعی و اقتصادی در گرو آن است، صورت گیرد. برنامه پنجم در چهار مرحله به شرح زیر تهیه و تنظیم شده است:

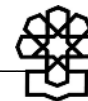
مرحله اول - تدوین سیاست‌های کلی و تعیین عناوین بسته‌های اجرایی،

مرحله دوم - پیشنهاد اهداف کمی و احکام بسته‌های اجرایی و دریافت نظرات شورای عالی تدوین برنامه،

مرحله سوم - تهیه پیش‌نویس لایحه قانونی برنامه پنجم، برنامه عملیاتی بسته‌های اجرایی و

سایر اسناد پشتیبان،

مرحله چهارم - تأیید برنامه عملیاتی بسته‌های اجرایی در هیئت‌وزیران.



## ۷. نقش ارکان برنامه در نظام برنامه‌ریزی: تهیه برنامه، اجرای برنامه، نظارت برنامه<sup>۱</sup>

نظام برنامه‌ریزی ابزاری برای پیش‌بینی، تنظیم و تحقق هدف‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی جامعه است. پیچیدگی و اهمیت این فرآیند ایجاب می‌نماید که مراحل آن به‌گونه‌ای منطقی به‌صورتی سازمان‌یابد که جریان تصمیم‌گیری را در جامعه تسهیل نماید. فرآیند برنامه‌ریزی از چهار مرحله اساسی تشکیل می‌شود: تهیه، اجرا، نظارت و ارزشیابی.

تهیه برنامه شامل تعیین استراتژی‌ها، هدف‌های کلی، سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها، هدف‌های کمی و برنامه‌های اجرایی کلان و بخشی می‌شود. برنامه‌ها به‌خودی‌خود اجرا نمی‌شوند، اقدامات خاصی باید صورت گیرد تا بیان آمال‌های مذکور در اهداف برنامه به برنامه‌های اجرایی تبدیل شوند. اجرای یک برنامه شامل اقدامات دولت و بخش غیردولتی در این زمینه می‌شود. «نظارت» را می‌توان مجموعه فعالیت‌هایی تعریف کرد که برای سنجش و بررسی پیشرفت و نتایج اجرای برنامه، ارزشیابی آنها و در صورت لزوم اتخاذ تصمیم‌هایی برای اصلاح یا ترمیم کاستی‌ها، به‌کار می‌رود. بین نظارت بر اجرا و ارزشیابی عملکرد (نتایج اجرا) رابطه نزدیکی وجود دارد. ارزشیابی، در معنای گسترده، هر دوی آنها را شامل می‌شود. در این معنی ارزشیابی باید کوشش مشترک یا موازی واحدهای اجرایی یا سازمان مسئول برنامه‌ریزی مرکزی باشد. واحدهای اجرایی از ارزشیابی برای نظارت بر اجرا یا تحقق اهداف برنامه‌ریزی شده استفاده می‌کنند. سازمان برنامه‌ریزی مرکزی ارزشیابی را به‌عنوان پایه‌ای برای اصلاح برنامه و تهیه برنامه‌های جدید به‌کار می‌گیرد. اگرچه، روش‌ها و دستورالعمل‌ها، ممکن است در هر دو حالت یکسان باشد، ولی هدف‌ها و زمانبندی آنها ممکن است متفاوت باشد. به‌طور کلی ارزشیابی مطلوب از یک برنامه توسعه عبارت از ایجاد آن‌گونه نظامی است که از طریق آن ارزشیابی‌ها به‌صورت گسترده در سه مرحله انجام پذیرد:

### مرحله اول - ارزشیابی قبل از شروع برنامه

این ارزشیابی تا حدود زیادی می‌تواند درجه واقع‌بینی یا بلندپروازی برنامه را قبل از اجرای برنامه مشخص کند. این ارزشیابی باید در سه سطح صورت پذیرد که عبارتند از: سطح توسعه‌ای، سطح کلان و سطح خرد. در سطح مسائل توسعه‌ای رابطه مشروعیت نظام با سمت‌گیری‌های اتخاذ شده، میزان رعایت سمت‌گیری فعالیت‌های انتخاب شده در راستای محدودیت‌ها و مسائل اساسی توسعه

۱. مطالب فوق از گزارش‌های زیر نقل شده است:

۱. نظام برنامه‌ریزی کشور (وضعیت موجود، مشکلات و تنگناها و پیشنهاد خطوط کلی اصلاح آن)، معاونت امور اقتصادی وزارت برنامه و بودجه، آبان‌ماه ۱۳۶۶،  
۲. چارچوب کلی پیشنهادی تدوین لایحه برنامه پنجم (۱۳۸۹-۱۳۹۳)، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۷.

کشور، نحوه مواجهه با مسئله تکنولوژی مناسب، اشتغال و توزیع درآمد و وابستگی‌های گوناگون به نظام سلطه و همچنین کلیه محدودیت‌های توسعه‌ای جامعه، مورد توجه اکید نظام ارزشیابی در این مرحله و در این سطح قرار دارد و در چارچوب آن هم‌سویی یا مغایرت جهت‌گیری‌های برنامه با ارزش‌ها و آرمان‌های جامعه، نحوه جهت‌گیری‌های سیاسی در چارچوب اصول قانون اساسی به‌عنوان سند بنیادی و میثاق ملی مردم با دولت، سمت‌گیری‌های کلی داخلی و خارجی اعلام شده نظام و میزان رعایت آنها در برنامه پیشنهادی براساس اسناد برنامه مورد بررسی قرار می‌گیرد و در مجموع، با توجه به خصلت چندبعدی توسعه، تناسب هزینه‌هایی که نظام در عرصه‌های گوناگون برای اجرای این برنامه می‌پردازد، با منافع احتمالی ناشی از اجرای برنامه به‌صورت فرارشته‌ای مورد ارزشیابی قرار می‌گیرد. در سطح کلان، ابتدا رابطه میان مسائل در سطح توسعه با محدودیت‌های کلان کشور و سپس سازگاری میان هدفگذاری‌ها با امکانات و نیازهای موجود کشور در سطح کلان و همچنین نحوه برقراری رابطه میان بخش‌ها و سازگاری‌های درون‌بخشی و بین‌بخشی مورد توجه قرار می‌گیرد و همچنین ترتیبات نهادی، سازمانی و حقوقی برنامه با مقتضیات و امکانات کشور در سطح کلان مورد بازنگری مجدد قرار می‌گیرد. در سطح خرد نیز، البته به‌شرط آنکه طرح‌های اجرایی برنامه به‌طور دقیق مشخص شده باشد، امکان‌پذیری اجرای پروژه‌های برنامه از جنبه‌های حقوقی، فنی، مالی، اقتصادی، سازمان و مدیریت و... مورد بررسی و ارزیابی قرار خواهد گرفت و همچنین تناسب آن پروژه با هدف‌های کلان و توسعه‌ای کشور در افق مورد نظر برنامه کنترل می‌شود.

### مرحله دوم - ارزشیابی حین اجرای برنامه

ارزشیابی نوع دومی که در برنامه بسیار ضروری است، «ارزشیابی ضمن اجرا» است. باید برنامه در حین اجرا نیز ریزبینانه و از جنبه‌های مختلف تحت کنترل باشد تا در چارچوبی که قانون برنامه تعیین کرده است، بتوانیم حرکت کنیم و اگر به احتمال دگرگونی‌ها و تغییرهای معناداری اتفاق افتاد، اهرم‌های کنترلی لازم برای تصحیح و تکمیل و هدایت برنامه و انطباق آن با تغییرهای پیش‌بینی نشده به‌کار گرفته شود.

### مرحله سوم - ارزشیابی پس از اجرای برنامه

سومین نوع ارزشیابی که باید در چارچوب یک برنامه توسعه وجود داشته باشد، «ارزشیابی پس از اجرا» است. یعنی وقتی که برنامه اجرا شد، به ارزشیابی نقاط قوت و ضعف این تجربه بنشینیم تا بتوانیم برای برنامه‌های بعدی، بر نقاط قوت تأکید کنیم و تا حد مقدور از نقاط ضعف احتراز کنیم.<sup>۱</sup>

۱. فرشاد مؤمنی، ۱۳۷۴، صص ۶۳-۷۱.



## ۸. خلاصه و جمع‌بندی و پیشنهادهایی در مورد نظام برنامه‌ریزی

به‌طور کلی با بررسی تجربه پیدایش و نظام‌های برنامه‌ریزی در دنیا می‌توان گفت که عمل برنامه‌ریزی یک اقدام هوشیارانه است. بنابراین برنامه‌ریزی به معنی کاربرد دانش بشری برای رسیدن به تصمیماتی است که مبنای عمل انسان می‌باشند. جهت و مسیر این اقدام سازمان‌یافته و هوشیارانه این است که همان تصمیمات یا شقوقی را که در دسترس داریم بشناسیم و برای هدف‌هایی که قبلاً تعیین شده است به‌کار ببریم. گام مهم و اساسی در نظام برنامه‌ریزی هر کشوری، تعیین نوع برنامه‌ریزی متناسب با ساختار داخلی و جهانی آن کشور در هر مقطع زمانی است. یعنی اینکه تعیین شود چه نوع برنامه‌ای انتخاب شود. آیا تعیین‌کننده انتخاب برنامه مسائل نظری است یا عوامل دیگری نیز در کنار آن می‌باشد؟ و بالاخره چه معیارهایی برای انتخاب برنامه باید در نظر گرفته شود؟ این معیارها را می‌توان به دو گروه عمده تقسیم‌بندی کرد. نوع نظام اقتصادی کشور که عمدتاً بحث روی نظام‌های کمونیستی، مختلط و بازاری است. دوم، درجه توسعه‌یافتگی کشور (منابع و مصرف، ساختار اقتصادی - مشکلات اقتصادی) و تحولات بین‌المللی و منطقه‌ای زمان تدوین برنامه است. ازجمله مسائل مهم در این گروه می‌توان به توان فنی برنامه‌ریزی و همچنین توان اطلاعاتی کشورها نیز اشاره کرد که در مراحل مختلف توسعه با همدیگر فرق می‌کنند.

به‌عنوان مثال فرانسه در زمان تدوین برنامه هشتم خود یعنی سال‌های ۱۹۸۱-۱۹۸۵ از توان کارشناسی کشور کانادا برای تهیه الگوی پویای چندبخشی استفاده می‌کند.<sup>۱</sup>

به‌طور کلی اگر به سابقه تجربی نظام برنامه‌ریزی ایران رجوع شود سه دوره متمایز با توجه به قوانین برنامه مصوب درخصوص نوع برنامه قابل ارائه است. دوره اول مربوط به برنامه‌های عمرانی اول و دوم هفت‌ساله قبل از انقلاب است که تا سال ۱۳۴۱ ادامه داشته است که عمده نگرش در این برنامه‌ها متکی بر تهیه طرح‌ها و پروژه‌های اقتصادی بوده است. دوره دوم با کمی اغماض در اختلاف و تفاوت‌ها در فرآیند برنامه‌ریزی، منتسب به دوره ۱۳۴۱ تا ۱۳۷۸ است. در این دوره برخی سال‌ها به دلیل شرایط انقلاب و جنگ با نداشتن برنامه مواجه بوده‌ایم، اما نگرش در این دوره طولانی اصولاً تهیه برنامه جامع ملی به شکل سنتی و متعارف دنیا همراه با اختلاف و تفاوت‌هایی در محتوا و بعضاً روش در نظام برنامه‌ریزی کشور بوده است. دوره سوم مربوط به دوره ۱۳۷۹ تاکنون است که شروع آن با برنامه سوم توسعه بعد انقلاب و تا زمان برنامه پنجم توسعه هم ادامه داشته است. در این دوره شکل‌گیری سرمشق اصلاح ساختار اقتصادی با رویکرد داخلی در برنامه

سوم توسعه شروع شد. بنابراین مهمترین ویژگی برنامه‌های توسعه در این دوره شناخت چالش‌های اساسی فرآیند توسعه کشور و سعی در فراهم ساختن الزامات تحقق توسعه پایدار می‌باشد. اما با همه این تحولات در نظام برنامه‌ریزی در ایران عملکرد برنامه‌ها نشان داده است که به دلیل ساختار اقتصاد ایران و متکی به درآمدهای نفت بودن، سازوکار بازار به‌علت بالا بودن هزینه مبادله و همچنین مسئله حقوق مالکیت و محیط زیست کاربرد تام ندارد، اما این به منزله تأیید کارآمدی برنامه‌ریزی دولتی به شکل کنونی نیست. تجربه جهانی هم حتی در برخی کشورهای توسعه‌یافته این یافته را تأیید می‌کند. با بررسی‌های به‌عمل آمده از برنامه‌های قبل و بعد انقلاب، مشخص شده است که تأثیر کارکرد این برنامه‌ها بر هدف وقوع **شتاب رشد اقتصادی** کشور که در شرایط مشخص قابل شهود است، فقط در دو برنامه اتفاق افتاده است. این دو برنامه یکی مربوط به برنامه سوم عمرانی قبل انقلاب و دیگری برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بعد از انقلاب بوده است.<sup>۱</sup>

همچنین توان فنی و آمار و اطلاعات کشور هم روند تکاملی و پیشرفت را در برنامه‌ها طی نکرده است. درخصوص روش‌های پیش‌بینی و هدفگذاری برنامه‌ها می‌توان عنوان نمود که به‌کارگیری الگوهای اقتصادی به‌ویژه اقتصادسنجی در پیش‌بینی متغیرهای اقتصادی برنامه‌ها با توجه به محتوای برنامه‌ها نبوده است. در این خصوص هر برنامه مدل خاص خود را داشته است و بیشتر برمبنای روایی و اعتبار اهداف کمی که بنیادهای برنامه بر آنها استوار بوده قرار داشته است. علاوه بر آن به‌کارگیری الگوهای اقتصادسنجی در برنامه‌های اصلاح ساختاری چندان کاربرد ندارد.<sup>۲</sup> علاوه بر آن به گفته برخی از مسئولین برنامه‌ریزی کشور، توان کارشناسی لازم برای تلفیق برنامه رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی در سازمان وجود ندارد و تحقق عدالت اجتماعی منوط به داشتن بافت کارشناسی توانمند است. استفاده از شرایط، منابع و امکانات موجود کشور با انتخاب مدل‌هایی که اجرای آن ضمن لحاظ بهینه بودن استفاده از منابع، هدف سیاستگذار را که همان عدالت است نشان‌گیری کند توانمندی خاص کارشناسی می‌طلبد<sup>۳</sup> علت نگرانی‌ها در موقع اصلاحات در برنامه‌های توسعه، جدا کردن مقوله عدالت اجتماعی از مدل برنامه و مقوله قیمت‌هاست و در برنامه‌های توسعه اول تا سوم عدالت اجتماعی بیرون مدل توسعه بوده است.<sup>۴</sup>

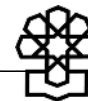
چون درحال حاضر با الگوی برنامه‌های دوره سوم همزمان هستیم به بررسی نظام

۱. اسفندیار جهانگرد، ۱۳۹۰.

۲. همان، ۱۳۸۴.

۳. حسن سبحانی، ۱۳۷۸.

۴. محمد ستاریفر، ۱۳۷۸.



برنامه‌ریزی این دوره می‌پردازیم. باید گفت این نوع نظام برنامه‌ریزی، اثربخشی چندانی در اهداف مندرج در قانون اساسی و سند چشم‌انداز کشور نداشته است. ادله این مهم را می‌توان در سطور زیر بازگو کرد که به شرح زیر هستند:

- از زمان تدوین برنامه سوم توسعه به بعد نوع تدوین برنامه از شرایط برنامه‌های قبل انقلاب و بعد انقلاب تا اواخر برنامه دوم توسعه دور شده است. این مهم باعث شده که در این نوع برنامه‌ها - که از زمان برنامه سوم توسعه در ایران مرسوم شده - نقش نظارت بر کارکرد در برنامه بسیار کم‌رنگ‌تر شود. دلیل این ادعا این است که بسیاری از مواد قانونی برنامه فاقد متولی مشخص هستند و یا شاخص مشخصی برای ارزیابی عملکرد و پاسخگویی صریح از طرف دولت ندارند. در برنامه چهارم توسعه و پنجم توسعه نیز جنس مواد ترکیبی از سیاست، استراتژی، خط‌مشی، هدف کمی و هدف کیفی هستند و برخی از آنها هم متولی مشخص ندارند و این مشکل به شکل جدی‌تری دیده می‌شود.

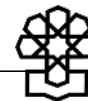
● در برنامه‌های یاد شده بسیاری از سیاست‌های کلی برنامه از منظر ظرف زمانی در قالب مواد و احکام برنامه قابلیت پیگیری و اجرا ندارند. به عبارت دیگر برخی سیاست‌های کلی برنامه در ظرف زمانی پنج‌ساله قابل تحقق و اجرا نیستند همچنین علاوه بر موضوع یاد شده بسیاری از سیاست‌های کلی شامل اهداف کمی هم هستند.

- تطابق زمانی دوره فعالیت قوای مجریه و مقننه با دوره زمانی برنامه‌های توسعه ایران وجود ندارد و این مهم با توجه به روش‌های متعدد اجرا در قوای مجریه و مقننه و دیگر موارد از ضمانت اجرایی برنامه‌ها را کاسته است.

- رابطه دستگاه‌های برنامه‌ریزی و اجرایی در این نظام برنامه‌ریزی مطلوب نیست و لذا وافی به مقصود اهداف برنامه و سند چشم‌انداز نمی‌باشد. در یک طبقه‌بندی کلی، نظام برنامه‌ریزی ایران را می‌توان شامل مسائل دو قسمت عمده دانست. اول، قسمت سیاستگذار، طراح، ناظر، ارزشیاب و گزینش‌گر، دوم، قسمت پیشنهاددهنده و اجراکننده. قسمت نخست گرچه به‌طور عمده در معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی (سازمان برنامه و بودجه) متمرکز است ولی در امور گوناگون و به‌ویژه در امر سیاستگذاری و تأمین منابع مالی اجرای برنامه به دستگاه‌های دیگری از جمله دفتر مقام معظم رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، بانک مرکزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و... وابسته است و از طرق مختلف از جمله شورای اقتصاد و تشکیلات وابسته به آن به‌گونه‌ای هماهنگی به‌دست می‌آید. قسمت دوم به‌طور کلی در اختیار وزارتخانه‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی است که سازماندهی آن تا حد زیادی در اختیار وزیر یا رئیس دستگاه است و براساس نظر وی شکل می‌گیرد. در این نظام (اگر بتوان آن را نظام نامید) دو ناهماهنگی عمده وجود

دارد. ناهماهنگی میان نحوه برقراری ارتباط دستگاه‌ها با معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی (سازمان برنامه و بودجه) که بر مکانیسمی خودکار و مشخص استوار نیست و تا حد بسیار زیادی تحت تأثیر روابط مدیران در دو سوی وظیفه، متغیر است؛ به همین دلیل، در طی زمان شاهد افت و خیزهای فراوان می‌باشد و ابهام‌های عمده‌ای دارد که به‌طور کلی مربوط به حدود اختیارات سیاستگذاری، درجه نظارت، مکانیسم ارزشیابی، انتصاب و گزینش و بالاخره ملاک تخصیص اعتبار است. ناهماهنگی دوم به نحوه سازماندهی فعالیت‌های برنامه در دستگاه‌های اجرایی متفاوت مربوط می‌شود. وظایف مربوط به برنامه در این دستگاه‌ها را نیز می‌توان به‌طور کلی به دو گروه عمده تقسیم کرد: گروه اول شامل وظایف تهیه و پیشنهاد برنامه و گروه دوم متشکل از وظایف اجرایی پس از تصویب برنامه است. واضح است که این دو گروه وظایف باید از ارتباط بسیار ارگانیک و تنگاتنگ و قوی برخوردار باشند؛ زیرا از یک‌سو هر برنامه براساس عملکرد اجرایی برنامه پیشین شکل می‌گیرد و از سوی دیگر، تهیه‌کنندگان برنامه باید از چگونگی کمی و کیفی پیشرفت برنامه کاملاً آگاه باشند تا در صورت نیاز بتوانند نسبت به اعمال تعدیل‌های لازم برای رسیدن به اهداف اقدام کنند. این ارتباط و هماهنگی به هیچ‌وجه سازمان‌یافته و ساختاری نیست و در هر دستگاه براساس برداشت‌ها، تجارب و سلیقه مدیران بلندپایه شکل می‌گیرد یا تغییر شکل می‌دهد. گرچه به‌نظر می‌رسد که به‌دلیل تفاوت‌های عمده در وظایف دستگاه‌ها، برخورداری از انعطاف‌پذیری مطلوب است، ولی رعایت نکردن اصول کلی و لازم نیز ممکن است موجب از میان رفتن فرصت‌ها، اتلاف منابع و انحراف برنامه‌های اجرایی از هدف‌های طراحی شده گردد. مسائل فوق تاکنون که بیش از نیم قرن از تجربه برنامه‌ریزی در ایران می‌گذرد وجود دارد و این هر دو موضوع، سنگینی خود را بر نظام برنامه‌ریزی کشور تحمیل کرده و موجب بسیاری از کندی‌ها، عدم تحرک‌ها و فاصله گرفتن عملکردها از توان بالقوه و خرد انسان‌ها بوده است. به‌طور خلاصه یک نظام ارزیابی که در قسمت قبل مورد بحث و بررسی قرار گرفت، زمانی مفید است که به‌وسیله یک نظام انگیزشی هماهنگ با آن مورد پشتیبانی قرار گیرد. در حال حاضر، به‌دلیل نبود چنین نظامی نه‌تنها وظایف متناسب با اختیارات و دستاوردها متناسب با پاداش‌ها نیست، بلکه به‌دلیل تسری ضوابط نظام کهنه اداری ایران به نظام برنامه‌ریزی - که عدم تناسب آن بسیار واضح و مبرهن است - جهت‌گیری کلی رو به سوی عدم کارآیی و عدم خلاقیت و انجام کارها به‌عنوان رفع تکلیف دارد.

• یکی از ویژگی‌های لازم هر جامعه‌ای وجود مکانیسم‌های خودکار بازخورد و پالایش است؛ به‌عبارت دیگر، اگر جامعه‌ای نتواند در طی زمان و به تناسب تغییرات و پیشرفت‌های علمی در زمینه‌های گوناگون اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ساختار و عملکرد خویش را بازبینی و اصلاح کند، حتی اگر در طراحی اولیه دچار نقص و تنگنا نباشد، به مرور کارآیی خود را از دست می‌دهد و

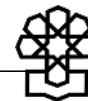


به کندی و عدم کارآیی دچار خواهد شد. این مسئله در نظام پویایی چون برنامه‌ریزی که نه تنها باید همواره با تغییرات و پیشرفت‌های داخلی هماهنگ باشد، بلکه باید حتی‌المقدور رویدادهای بین‌المللی را نیز مد نظر داشته باشد، از اهمیتی حیاتی برخوردار است. در کشورهای جهان سوم، از جمله ایران بُعد دیگری نیز بر آن افزوده می‌شود و آن نداشتن نظام جامع تهیه آمار و اطلاعات دقیق است. به عبارت دیگر، حتی اگر تغییرات اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی را نادیده انگاریم، دستیابی به اطلاعات جدیدتر و دقیق‌تر، ممکن است تجدیدنظرهایی را در برنامه مطرح سازد. این امر باید به نحوی خودکار، با مکانیسمی زنده در نظام برنامه‌ریزی وجود داشته باشد. بنابراین سه منبع اساسی، یعنی پیشرفت‌های علمی برونزا، اطلاعات جدید و تغییرات درونزای حاصل از خود برنامه، وجود مکانیسمی بازخورد و اصلاح‌گرا را الزامی می‌سازد. در صورتی که اگر هدف از تدوین برنامه، برنامه‌ریزی باشد و نه صرفاً داشتن آن وجود چنین مکانیسم‌هایی از الزامات اولیه است.

● ارتباط سازمان‌یافته میان مجلس شورای اسلامی و نظام برنامه‌ریزی یکی دیگر از ملزومات مهم تهیه برنامه در کشور است. گرچه از نظر صوری، تنها تصویب مجلس شورای اسلامی به برنامه اعتبار قانونی می‌بخشد، تخصیص منابع آن را مجاز می‌سازد و اجرای آن را الزامی می‌نماید، ولی از نظر ماهوی این تصویب حاصل ارزشی والاتر است و آن صحه گذاردن مردم، به وسیله نمایندگان خود برسند برنامه است. روال معمول در روابط میان دولت و مجلس آن است که برنامه پس از تهیه در هیئت دولت و ارگان‌های ذیصلاح وابسته به آن، به مجلس ارائه می‌شود؛ اجزای برنامه در کمیسیون‌های تخصصی مجلس مورد بررسی قرار می‌گیرد و سپس برای تصویب به صحن مجلس ارائه می‌شود. این روال تنها در صورتی درست و کارآمد است که یکی از دو فرض زیر برقرار باشد: اول اینکه برنامه در حدی از صحت و دقت تهیه شده باشد که در مجلس هیچ تغییری در آن لازم نباشد. برنامه براساس چنان مکانیسم دقیق، سازگار و هماهنگی تهیه شده باشد که هر تغییر پیشنهادی مجلس، در هریک از اجزای آن (هدف‌ها، استراتژی‌ها، سیاست‌ها، برنامه بخش و طرح‌ها و پروژه‌ها) بلافاصله در اثر ارتباط‌های موجود میان فعالیت‌ها، میان بخش‌ها و در برنامه کلان به سایر قسمت‌های برنامه منتقل شود و همه قسمت‌ها را به تناسب آن تغییر، تعدیل نماید. اگر جز این باشد، یعنی اگر تغییرات موردی اعمال شده توسط مجلس قابلیت انتشار به سایر قسمت‌های برنامه و تعدیل آنها را نداشته باشد، لاجرم باید یکی از دو واقعیت زیر را پذیرفت: برنامه تهیه شده توسط دولت کاملاً هماهنگ و سازگار بوده و تغییرات اعمال شده به مجلس این هماهنگی را برهم زده و به عبارت ساده‌تر، برنامه را از ویژگی اساسی خود که هماهنگی و سازگاری درونی است، تهی ساخته است؛ بنابراین برنامه مصوب، برنامه‌ای مطلوب نیست. دوم، برنامه تهیه شده توسط دولت فاقد ویژگی‌های لازم برای یک برنامه مطلوب بوده و مجلس با

تغییراتی آن را به بهینگی کامل با تقریبی رسانده است که در این صورت، فلسفه وجودی دستگاه برنامه‌ریزی به‌عنوان یک نهاد تخصصی تهیه برنامه مورد پرسش قرار می‌گیرد. واقعیت این است که هیچ‌یک از فرض‌های بالا درست نیست، به‌عبارت دیگر، با توجه به مباحث ارائه شده بهینه بودن برنامه دولت به‌دلیل شرایط ساختاری اقتصاد ایران و وابستگی آن به درآمدهای نفتی و همچنین تحولات فناوری در مقیاس جهانی و کشوری و همچنین تحولات منطقه‌ای مورد تردید است و تأثیر تغییرات پیشنهادی مجلس نیز در کل برنامه قابل برآورد و سنجش نیست و همان مشکلات فوق را دربر دارد. این امر ریشه در اشکالات موجود در روابط مجلس و دولت در فرآیند تهیه برنامه دارد. ارتباط مستقیم و مستمر رسمی در کلیه مراحل تهیه برنامه میان دو نهاد عمده تهیه‌کننده و تصویب‌کننده وجود ندارد و مراحل گوناگون تهیه برنامه (بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت) در دستگاه‌های اجرایی و برنامه‌ریزی به‌طور عمده بدون مشارکت مجلس انجام می‌پذیرد. شاید چنین استدلال شود که آگاهی قبلی مجلس از برنامه یا مشورت با مجلس در تهیه قسمت‌های مختلف برنامه ضرورتی ندارد؛ زیرا اگر برنامه مورد تأیید مجلس باشد، تصویب می‌شود و در غیر این‌صورت، رد خواهد شد ولی می‌دانیم که چنین نیست و معمولاً برنامه‌ها زمانی به مجلس ارائه می‌شوند که برای بررسی دقیق آنها فرصت کافی در اختیار سیستم نیست؛ بنابراین به‌دلیل تنگنای زمانی، فرصت رفت‌وبرگشت‌های مکرر برای اعمال نظر مجلس در برنامه وجود ندارد؛ زیرا هر تغییر پیشنهادی موجب از دست رفتن تعادل‌ها و هماهنگی‌های برنامه‌ای که توسط دولت تهیه می‌شود (اگر وجود داشته باشد) و برقراری مجدد هماهنگی و تعادل، با مکانیسم موجود در تهیه برنامه به زمانهای طولانی نیاز دارد که در اختیار نظام برنامه‌ریزی نیست. علاوه‌بر این، چگونگی تصویب برنامه‌ها در مجلس، خود دارای اشکال مشابهی است. حتی پس از بررسی برنامه در کمیسیون‌های تخصصی، هنگام تصویب برنامه در صحن مجلس نیز نمایندگان پیشنهادی اصلاحی، ارائه می‌کنند. این پیشنهادها در صورت تصویب هماهنگ عدم تعادل و هماهنگی ذکر شده را موجب می‌شود و چون برنامه به نظام سنجش آثار القایی تغییرات در این قسمت‌های برنامه مجهز نیست، پیش‌بینی آثار این پیشنهادها بر برنامه نیز نامشخص باقی می‌ماند که رویدادهای ضد برنامه‌ای است. مسلم است که نه دولت و نه مجلس چنین مکانیسمی را که منجر به تصویب برنامه‌های ناهماهنگ و غیربهینه باشد، مطلوب نمی‌دانند ولی چون راه بهتری تاکنون ارائه نشده است، به ناچار به این اصلاحات و تعدیلات تن در می‌دهند و این درحالی است که با اصلاحاتی ساختاری می‌توان از بروز این نابسامانی‌ها جلوگیری کرد.

با این اوصاف در وضع و شرایط کنونی کشور همراه با پیچیدگی‌های ساختاری خاص خود، تحول و نگرش نسبت به برنامه‌ریزی لازم است و اصلاحات ساختاری گریزناپذیر است و



برنامه‌ریزی به سبک برنامه‌های فعلی به شرطی که هدف‌ها و محتوای برنامه‌ها از نو تعریف شوند می‌تواند در شیوه نو اندیشیدن و آفریدن برای اداره کشور مثمرتر باشد لذا پیشنهاد می‌شود که:

- برنامه‌ای جهت تکامل نظام برنامه‌ریزی کشور به سمت سرشت ارشادی و تغییر جهت فعالیت دولت به شکل اصلاح ساختاری تهیه شود و در آن نظام برنامه‌ریزی به‌گونه‌ای طراحی شود که سرشت برنامه‌ها در سطح ملی از حالت کمی زیاد و انعطاف‌ناپذیر به کیفی و راهبردی (استراتژیک) تغییر یافته و برنامه‌ریزی ملی بیشتر در حد رهنمودهای کلی باقی بماند. چراکه درحال حاضر بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه برنامه فراگیر از نوع برنامه‌های پیشین خود - همانند ایران - را به دلایل متعدد که در گزارش آمد کنار گذاشته‌اند:

• تهیه برنامه ملی، مسئولیت دولت در ابتدای کار دولت قلمداد شود و نیازی به تصویب آن در مجلس شورای اسلامی نباشد. این مهم به دلیل بالا بردن افزایش ضمانت اجرایی برنامه‌ها از یک طرف و از طرف دیگر عدم اولویت به نگاه منطقه‌ای به جای نگاه ملی در تهیه برنامه‌هاست. همچنین براساس اصول و منطق برنامه، قاعداً باید ادوار برنامه‌های پنج‌ساله مصادف با تشکیل دولت در هر دوره باشد و هر دولت در هنگام در بدو اختیار گرفتن قوه مجریه دارای برنامه مستند و در معرض ارزیابی نمایندگان مجلس شورای اسلامی و مردم داشته باشد.

• تمرکززدایی پی‌درپی از دو طریق تفویض اختیار و برپایی دولت‌های تمام‌عیار منطقه‌ای (شامل مجریه و مقننه) و محلی (شهرداری‌ها) نظام اداره کشور را در سند چشم‌انداز به سمت نظام فدرالی نزدیک کند و نظام برنامه‌ریزی فعلی به مرور زمان کنار گذاشته شده و به مناطق (استان و شهرستان) و شهرداری‌ها محول شود. این مهم باعث می‌شود که در نظام تصمیم‌گیری تصمیمات کم‌اهمیت به مدیران رده پایین‌تر محول شود و فرصت لازم برای تصمیم‌گیری‌های مهم برای مدیران رده بالا افزوده شود و کیفیت تصمیمات نیز ارتقا یابد.

• تأسیس یک نهاد مستقل برای امر نظارت بر برنامه‌های توسعه، براساس تبصره «۳۴» قانون برنامه سازمان برنامه و بودجه مکلف به ارائه گزارش‌های مستمر ۶ ماه یک‌بار از عملکرد برنامه بوده است. به عبارت دیگر در تجربه برنامه‌ریزی توسعه در ایران امر نظارت برعهده سازمان مسئول تدوین و اجرای برنامه گذاشته شده که البته حتی آن چیزی هم که قانون در همین سطح برای سازمان برنامه معین کرده به شکل مطلوبی عمل نمی‌شود.

- فرآیند تدوین برنامه‌های توسعه در کشور دچار خلأها و گسست‌هایی است که عملاً امکان ورود نظرات حاکمی نشده و پالایش نگردیده را در برنامه‌ها ایجاد می‌کند. به‌عنوان مثال گاه به هنگام بررسی قانون برنامه‌های پنج‌ساله در مجلس، پیشنهاد یک نماینده با در نظر گرفتن ملاحظات منطقه‌ای و نه ملی، سبب اضافه یا تعدیل شدن یک ماده قانونی در یک فرصت زمانی کوتاه می‌شود.

## پیوست‌ها

**پیوست ۱- نظام‌های برنامه‌ریزی تجربی از دیدگاه نظری و پارادایم‌های اقتصادی**

برنامه‌ریزی در مقیاس گسترده، فراگیر و پیگیر نخستین بار پس از پیروزی انقلاب سوسیالیستی در سال ۱۹۱۷ در شوروی آغاز شد و شکل‌گیری نهایی آن تا سال ۱۹۲۸ به طول انجامید. روش شوروی با تغییرات کم و زیاد در همه کشورهای سوسیالیستی خواه در اروپا مانند لهستان، مجارستان، چک و اسلواکی و بلغارستان، خواه در آسیا مانند چین، کره شمالی و ویتنام و خواه در آمریکای لاتین مانند کوبا، به‌کار گرفته شده است. تجربه شوروی حتی در کشورهای غیرسوسیالیستی، به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه هم تقلید شد. موفقیت‌هایی که در چند برنامه نخست نصیب شوروی شد، موجب گردید برنامه‌ریزی در بسیاری از کشورهای درحال توسعه، از جمله ایران هواخواهانی بیابد ولی به‌دلیل داشتن اقتصاد مختلط در اکثر این کشورها برنامه‌ریزی رنگ‌وبوی دیگری یافت. ترکیه، هندوستان و ایران از پیشگامان این رویه بودند.

از نظر افق زمانی در شکل تکامل‌یافته در شوروی سه نوع برنامه‌ریزی رایج بوده است: برنامه‌های بلندمدت (۱۰ تا ۲۰ ساله و بیشتر ۱۵ ساله) یا برنامه‌های پرسپکتیو؛ برنامه‌های میان‌مدت (۵ ساله و استثنائاً ۶ و ۷ ساله) و برنامه‌های جاری (یک ساله، ۶ ماه، ۳ ماه و یک ماهه). برنامه‌ها دو وظیفه اصلی داشتند. یکی، پیش‌بینی یا آینده‌نگری و دیگری مدیریت روزمره اقتصاد. وظیفه اخیر به‌عهده برنامه‌های کوتاه‌مدت بود زیرا برنامه‌های کوتاه‌مدت برنامه‌های عملیاتی بودند.<sup>۱</sup> نوع «برنامه‌ریزی پیوسته» هم به‌دلیل نیاز به اصلاحات و به‌دلایل متعدد دیگر در دستور کار شوروی سابق بود که برنامه‌ریزی پیوسته نوعی بازنگری دائمی در برنامه میان‌مدت به شمار می‌رفت<sup>۲</sup> در برخی اوقات برنامه‌های خاص بخشی یا منطقه‌ای هم تهیه و جایگزین بخش مربوط در برنامه ملی می‌شد.<sup>۳</sup>

برنامه‌های بلندمدت بر تغییرات اساسی اقتصاد و جامعه نظر داشتند. هدف‌ها و پارامترهای کلی رشد به‌صورت طیفی از مقادیر فیزیکی و ارزشی ارائه می‌شدند.<sup>۴</sup>

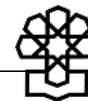
برنامه‌های میان‌مدت در مقایسه با برنامه‌های بلندمدت حالت مشخص‌تری داشتند. با آنکه به‌صورت قانون به تصویب می‌رسید محتوای آن دستورهای منجز و مستقیم نبود. قاعدتاً باید ادوار برنامه‌های پنج‌ساله مصادف با تشکیل کنگره حزب کمونیست باشد تا بالاترین نهاد سیاسی

۱. فیروز توفیق، ۱۳۸۳.

۲. همان، ص ۴۳.

۳. همان.

۴. همان، ص ۴۴.



کشور بتواند درباره تکلیف پنج سال آینده کشور نظر بدهد.<sup>۱</sup>

برنامه‌های کوتاه‌مدت، برنامه‌های سالیانه عملیاتی بودند که هدف آنها چگونگی اجرای هدف‌های برنامه میان‌مدت در طول سال مورد نظر، تکالیف کوتاه‌مدت سیاست اقتصادی در زمینه‌هایی چون مالیات‌ها، دستمزدها و قیمت‌ها و تشخیص ابزار اجرای برنامه سالیانه بود. روش هیه این نوع برنامه‌ها هم همانند برنامه‌های میان‌مدت بود.

از منظر تشکیلاتی دولت توسط حزب کمونیست اداره می‌شد. تصمیم‌های مهم اقتصادی توسط کمیته مرکزی حزب کمونیست صادر می‌شد. در رأس دستگاه برنامه‌ریز هم هیئت‌وزیران قرار داشتند و کمیته دولتی برنامه‌ریزی یا گوسپلان<sup>۲</sup> زیر نظر آن فعالیت می‌کرد. وظیفه گوسپلان که تشکیلات مفصلی هم داشت ادغام برنامه‌های شوراهای شهری، مسئولان جمهوری‌ها و کنفرانس‌های منطقه‌ای بود. گوسپلان بر توازن میان شاخه‌های گوناگون اقتصاد به‌منظور افزایش سطح کارآیی تولید و افزایش بر سرعت رشد ملی مراقبت می‌کرد. اقدام‌های مهم اقتصادی با امضای مشترک حزب کمونیست و هیئت‌وزیران ابلاغ می‌شد که نمونه یک اقتصاد دستوری<sup>۳</sup> بود.<sup>۴</sup> پس از تعیین ارقام کنترلی توسط گوسپلان، وزارتخانه‌های اقتصادی برنامه‌های حوزه فعالیت خود را تهیه کردند. به موازات برنامه‌ریزی ملی سیستم مشابهی در هریک از جمهوری‌های اتحادیه و جمهوری‌های خودمختار به راه می‌افتاد.<sup>۵</sup> فرهنگستان علوم نیز در تهیه مبانی علمی برای برنامه‌ریزی بهینه و روش‌های حسابداری، برنامه را یاری می‌داد که زیر نظر هیئت‌وزیران فعالیت می‌کرد.<sup>۶</sup>

طبق قانون اساسی شوروی برنامه‌های اقتصاد ملی به تصویب شورای عالی اتحاد جماهیر شوروی می‌رسید و شوراهای عالی جمهوری‌ها برنامه‌های اقتصادی حوزه خود را به‌صورت قانون تصویب می‌کردند. دیگر برنامه‌هایی که تحقق برنامه ملی را میسر می‌ساخت، توسط هیئت‌وزیران اتحاد جماهیر شوروی و هیئت‌وزیران جمهوری‌های عضو فدراسیون و جمهوری‌های خودمختار تصویب می‌شد که از آن جمله تراز و برنامه‌های توزیع مواد اولیه، مواد سوختی، تجهیزات مهم، بازرگانی داخلی، ترابری، پژوهش‌های علمی، استفاده از فناوری‌های نوین بود. در مرحله بعدی تصویب برنامه‌ها به‌عهده شوراهای محلی بود.<sup>۷</sup>

برنامه‌ریزی تنها خاص کشورهای سوسیالیستی و در حال توسعه نبوده و در بیشتر

۱. همان، ص ۴۵.

2. Gosplan

3. Command Economy

۴. فیروز توفیق، ص ۵۰.

۵. همان، ص ۵۲.

۶. همان، ص ۵۴.

۷. همان، ص ۵۴.

کشورهای پیشرفته صنعتی نیز تجربه برنامه‌ریزی به نحوی وجود داشته و هنوز هم وجود دارد. در آمریکا برنامه‌ریزی دره تنسی (TVA) شهرت جهانی دارد. همچنین برنامه‌ریزی نواحی متروپلی از نیمه‌های دهه ۱۹۷۰ میلادی به بعد رایج‌تر هم شده است. منتهی در کشورهای پیشرفته صنعتی نگرش به برنامه‌ریزی، برخی از هدف‌ها و گاهی روش‌های آن دگرگون شده است و از برنامه‌ریزی سنتی فاصله گرفته است.

هلند از جمله کشورهای با سابقه در امر برنامه‌ریزی هم از منظر اقتصادی و هم از منظر فضایی (سرزمینی) است. دفتر مرکزی برنامه‌ریزی هلند بعد از جنگ جهانی دوم در سال ۱۹۴۵ میلادی تأسیس شد. رهیافت هلند در امر برنامه‌ریزی، رهیافتی میان روش فرانسه و کشورهای با اقتصاد لیبرال‌تر مانند آلمان و آمریکا بوده است. در هلند تهیه برنامه، مسئولیت وزارت امور اقتصادی و دولت قلمداد می‌شود و نیازی به تصویب آن در پارلمان نبوده است. برنامه‌ها هدف‌های کمی مشخصی نداشتند و در آنها محور برنامه‌ها؛ سیاست‌های مالی و مالیاتی به معنای وسیع بوده و برای اطلاع و ارزیابی همه دست‌اندرکاران و دولت تهیه می‌شد و دولت از آن به‌عنوان گزینه‌ای درست میان گزینه‌های سیاست‌های اقتصادی استفاده می‌کرد.

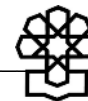
فرانسه از جمله کشورهایی است که از سال ۱۹۴۶ به بعد به شکل مستمر اقدام به تهیه برنامه‌های میان‌مدت (۴-۵) ساله کرده است. علاوه بر برنامه‌های میان‌مدت در فرانسه انواع برنامه‌ریزی دیگر از جمله آینده‌نگری، آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای و محلی رایج است. در این کشور برنامه‌های کوتاه‌مدت که «بودجه اقتصادی» نام گرفته است توسط وزارت دارایی تهیه شده و همه‌ساله، به صورت پیوست بودجه دولت، تقدیم قانونگذار می‌شود.

برنامه‌ریزی در فرانسه در طول زمان، هم از نظر محتوا و هم از نظر روش تغییر زیاد کرده است. که در مجموع شیوه برنامه‌ریزی آن را می‌توان از نوع برنامه‌ریزی ارشادی یا آگاهی‌نمید<sup>۱</sup> در فرانسه ۱۱ برنامه میان‌مدت تهیه شده که ۱۰ برنامه به موقع اجرا شده است<sup>۲</sup> هدف برنامه‌های فرانسه در طی دوران تهیه آنها از رشد به دگرگونی جامعه تغییر شکل داده است که مضامین آن اشتغال، آینده جوانان، همبستگی و کاهش نابرابری عنوان شده است. هدف‌های برنامه از طریق اقدام‌های بزرگ به تعداد ۱۰ اقدام و طرح‌های اولویت‌دار اجرا به تعداد ۱۲ طرح تهیه می‌شده است<sup>۳</sup> این برنامه‌ها یا طرح‌های اولویت‌دار هسته اصلی برنامه‌ها بوده‌اند. ویژگی ابزارهای اجرایی برنامه یکی ارتباط میان بودجه و

۱. همان، ۱۳۸۳، ص ۲۲۳.

۲. همان، ص ۲۲۴.

۳. همان، ص ۲۵۶.



طرح‌های اولویت‌دار است و دیگری قرارداد با مناطق و بنگاه‌های عمومی<sup>۱</sup> قرارداد با بنگاه‌ها و مناطق، مفهوم غیرمتمرکز اجرای برنامه است.

در فرانسه پاسخ به این سؤال که آیا برنامه‌ریزی در فرانسه آینده‌ای دارد و می‌تواند نقشی در اقتصاد مبتنی بر بازار که هر روز نسبت به دنیای خارج بازتر می‌شود داشته باشد یا خیر؟ این‌گونه نظر داده شده است که در وضع و شرایط کنونی همراه با پیچیدگی‌های خاص خود، تحول و نگرش نسبت به برنامه‌ریزی لازم است و اصلاحات ساختاری گریزناپذیر است و برنامه‌ریزی به سبک فرانسوی به شرطی که هدف‌ها و محتوای آن از نو تعریف شود می‌تواند در شیوه نو اندیشیدن و آفریدن برای اداره فرانسه مثرتر باشد.<sup>۲</sup>

اما نوع دیگری از برنامه‌ریزی به نام برنامه‌ریزی آمایشی در فرانسه از سال ۱۹۴۷ آغاز شده و از آن به بعد تا سال ۱۹۷۵ این شیوه برنامه‌ریزی در فرانسه دوران موفقی را پشت سر گذاشته است، اما در دهه ۱۹۸۰-۱۹۹۰ در فرانسه شاهد افول آمایش سرزمین هستیم. از سرگرفتن رونق آمایش سرزمین در این کشور از اوایل دهه ۱۹۹۰ به بعد است.<sup>۳</sup> افول برنامه‌ریزی آمایش سرزمین از سال‌های ۱۹۷۵ به بعد یعنی سال‌های بحران اقتصادی اروپا آغاز شده است.<sup>۴</sup> سه عامل مهم دیگر نیز در افول آمایش سرزمین در فرانسه نقش داشته است. یکی عامل اعتقادی است. چراکه در دهه ۱۹۸۰ میلادی نقش دولت زیر سؤال رفته بود و سیاست‌ها و اجرای آمایش سرزمین هم توسط دولت مرکزی بود. فکر همبستگی که تکیه‌گاه آمایش سرزمین بوده جای خود را به رقابت می‌دهد و سیاست ارادی که ویژگی آمایش در دوران پیشین بود به سود تفکر آزادی کسب‌وکار رنگ می‌بازد.<sup>۵</sup> عامل دوم ناشی از تمرکززدایی و اختیارات جدیدی است که از سال ۱۹۸۲ به بعد به مناطق داده می‌شود. در این قوانین به مناطق اختیار آمایش سرزمین داده می‌شود و دولت مرکزی مسئول تهیه و اجرای سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی و همچنین حمایت از اشتغال است.<sup>۶</sup> عامل سوم «اروپایی شدن» یا مقیاس اروپایی یافتن آمایش سرزمین است که کم‌کم بینش افقی و در عین حال وسیع‌تر در مقیاس اروپا و هم تنگ‌تر (تصمیم‌گیری برعهده مقامات محلی و منطقه‌ای) جای بینش دولتی و عمودی آمایش سرزمین را می‌گیرد.<sup>۷</sup> از سال ۱۹۹۰ به بعد به دلیل افزایش اختلاف میان مناطق فرانسه مجدداً موضوع آمایش سرزمین رونق می‌یابد و سیاست آمایش سرزمین در

۱. همان، ص ۲۵۸.

۲. همان، ۱۳۸۳، ص ۲۶۱.

۳. همان، ص ۳۱۱.

۴. همان، ص ۳۱۵.

۵. همان، ص ۳۱۷.

۶. همان.

۷. همان، ص ۳۱۸.

کشور فرانسه بنا نمی‌شود، بلکه با مقیاس اروپایی به‌طور کامل در نظر گرفته می‌شود.<sup>۱</sup> اصلی که در سال ۱۹۹۲ در کنفرانس ریو پذیرفته شد آشتی بین توسعه اقتصادی، همبستگی اجتماعی و الزام‌های زیست‌محیطی با تکیه بر مجموعه‌ای از ارزش‌های اجتماعی، هدف‌های بلندمدت، در نظر گرفتن عدالت و تصمیم‌گیری دمکراتیک است. سیاست حفاظت توسعه پایدار در حفاظت اندوختگاه‌های طبیعی و منابع سرزمین خلاصه نمی‌شود. توسعه پایدار به‌دنبال یکپارچگی و مشارکت بیشتر در سیاست‌های منطقه‌ای و روشی برای دادن بهای بیشتر به بلندمدت است. جهانی شدن گرایش که باعث حداکثر استفاده از مزیت‌های خارجی و در نتیجه رقابتی شدن در مقیاس اروپایی و جهانی می‌شود گرایش به تمرکز فعالیت‌های یک شاخه یا یک بخش را در یک سرزمین تقویت می‌کند.

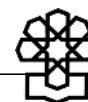
در فرانسه شیوه عملی دولت، دخالت دولت در سرزمین ملی را تغییر داده است. مطابق آن با توجه به نیاز مبرم به تجمیع سرزمین‌ها و الزام‌های دمکراسی مشارکتی، دولت هم جغرافیای خود را تغییر داده (تقسیمات کشور، حوزه عمل) و هم طرز کار خود را (قراردادی کردن برنامه با بنگاه‌ها و مناطق، رفع انسدادها، گروه‌بندی خدمات). الگوی آمایش سرزمین فرانسه تا پایان دهه ۱۹۷۰ مبتنی بر استراتژی دولت براساس الگوی مرکز-پیرامون و استراتژی حمایت تهاجمی بوده که درست هم عمل می‌کرده است، اما این الگو بعد از آن به الگوی تمرکززدایی ازسویی و مقررات‌زدایی ازسوی دیگر تغییر کرد.

در آینده‌نگری سال ۲۰۲۰ فرانسه، این‌طور آمده است که هدف تنها تجسم آینده نیست، بلکه هدف شکل دادن به آینده و تعریف مسیر اقدام‌های دولت نیز در دستور کار قرار دارد. یعنی هدف تنها معطوف به ترسیم آینده‌های ممکن نیست، بلکه تشخیص آینده‌های مطلوب نیز هست. هدف تنها ارتقای دانش نیست، بلکه هدف معنا دادن به آن و بسیج نیروها هم هست.<sup>۲</sup> به‌طور کلی نگرش برنامه‌ریزی در فرانسه از دستیابی به رشد اقتصادی به نگرش تحول ساختاری جامعه با نگاه در مقیاس اروپایی تغییر کرده و نحوه دخالت دولت هم در اقتصاد بسیار عوض شده است. فرانسه در برنامه‌ریزی‌های خود نقش راهبری در اروپا را با هدف شکل دادن به آینده و تعریف مسیر اقدام‌های دولت نیز در دستور کار قرار داده است.

الگوی برنامه‌ریزی بلژیک که در سال ۱۹۵۹ با تأسیس دفتر برنامه‌ریزی اقتصادی پایه‌گذاری شده، ابتدا متأثر از الگوی هلندی و سوئدی بود و در مرحله دوم و با قانونی جدید در سال ۱۹۷۰ بیشتر به الگوی سنتی فرانسوی نزدیک شد. در این کشور دفتر برنامه‌ریزی اقتصادی زیر نظر

۱. همان، ص ۲۲۰.

۲. همان، ص ۲۵۰.



وزارتخانه خاصی نبود و زیر نظر کمیته وزارتی برای هماهنگی اقتصادی و اجتماعی متشکل از وزارتخانه‌های اقتصادی و اجتماعی فعالیت می‌کرد. در سال ۱۹۷۰ دفتر طرح‌ریزی<sup>۱</sup> به دفتر برنامه‌ریزی<sup>۲</sup> با استقلال بیشتر و تشکیلات مفصل‌تر مبدل شد. برنامه‌ها در دو مرحله تهیه می‌شد. مرحله اول مرحله انتخاب‌ها برای تشخیص گزینه‌های مهم اقتصادی، اجتماعی منطقه‌ای و مرحله برنامه‌ریزی برای تعیین اقدام‌های لازم برای دست یافتن به گزینه‌های منتخب. هر دو مرحله باید به تصویب پارلمان برسد. پس از بحران نفتی سال ۱۹۷۳ این دفتر در بلژیک به تدریج به نوعی محل بحث و فحص<sup>۳</sup> مبدل شد. از دهه ۱۹۸۰ به بعد دو بار اقدام به پیش‌بینی کلان اقتصادی برای دوره‌های پنج سال آینده می‌کند.<sup>۴</sup>

کره جنوبی از جمله کشورهایی است که در امر توسعه اقتصادی موفق بوده است و بسیاری از کشورها همانند مالزی و ویتنام کوشیده‌اند که از راز موفقیت آن برای خود سرمشق توسعه بگیرند.<sup>۵</sup> در این کشور قطعاً برنامه‌ریزی نقش مهمی را داشته است. برنامه‌ریزی اقتصادی در کره با تصویب اولین برنامه در سال ۱۹۶۲ یعنی ۱۴ سال بعد از برنامه اول ایران شروع شده است. در برنامه پنجم توسعه این کشور که در سال ۱۹۷۹ پیش‌نویس آن آماده شده بوده، دولت کره جنوبی پذیرفت که با توجه به پیچیدگی بازارهای جهانی مدیریت مستقیم از سوی دولت ناشدنی است از این رو تأکید بر برنامه‌ریزی ارشادی<sup>۶</sup> و نقش بیشتر بازار شد.<sup>۷</sup> پس از بحران اقتصادی سال ۱۹۹۷ و از برنامه هفتم به بعد در کره برنامه فراگیر، از نوع برنامه‌های پیشین کنار گذاشته شد.<sup>۸</sup>

در کره علاوه بر برنامه‌های اقتصادی - اجتماعی چندین طرح آمایش سرزمین زیر عنوان طرح کالبدی ملی یا طرح جامع سرزمین از سال ۱۹۷۲ به بعد تهیه شده است. در دنیا دو دیدگاه در مورد آمایش سرزمین وجود دارد که یکی آلمانی و بیشتر کشورهای اروپایی است که آمایش سرزمین در امتداد طرح‌های شهرسازی است و دیگری فرانسوی که آمایش سرزمین در امتداد سیاستگذاری‌های اقتصادی - اجتماعی منتهی با توجه به جغرافیای کشور است. طرح‌های کره بیشتر نوع آلمانی - هلندی است که از تجربه آلمانی (وحدت آلمان شرقی و غربی) برای وحدت دو کره کوشیده‌اند و مباحث اقتصادی و اجتماعی را هم کنار نگذاشته‌اند.<sup>۹</sup>

1. Programming  
2. Planning  
3. Think tank

۴. فیروز توفیق، ص ۱۰.

۵. همان، ص ۲۸۱.

6. Indicative Planning

۷. فیروز توفیق، ص ۳۸۹.

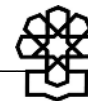
۸. همان، ص ۳۹۳.

۹. همان، ۱۲۸۳، ص ۴۰۳.

نمونه برنامه‌ریزی در کشورهای پیشرفته صنعتی زیاد است، اما اینکه تاکنون، برنامه‌ریزی ملی به شیوه سنتی آن در کشورهای توسعه‌یافته در حال افول بوده است دلایل متعددی دارد که می‌توان به برخی از آنها اشاره کرد که به دو دوره ۱۹۷۴-۱۹۸۲ و بعد از سال میلادی ۱۹۸۲ طبقه‌بندی می‌شوند. در دوره اول؛ آشفتگی‌ها و عدم تعادل‌های اقتصادی یکی از دلایل مهم افول برنامه‌ریزی به شکل سنتی بوده است. زیاد شدن تورم، بحران نفتی و رهایی سیستم‌های اقتصادی از سیستم ثابت نرخ ارز از مهمترین این عدم تعادل‌ها هستند. فرانسه از جمله کشورهای است که برخی از برنامه‌های آن همانند برنامه هشتم به رأی گذاشته نمی‌شود و شاهد افول برنامه‌ریزی سنتی هستیم. در بلژیک به جای تهیه برنامه برای دوره ۱۹۸۱-۱۹۸۵ اقدام به پیش‌بینی اقتصادی برمبنای «سناریوی غیرممکن» برنامه آمایش فرانسه می‌کند. نتیجه‌گیری از سناریوی مذکور این است که بدون اصلاحات اساسی در سیاست‌های اقتصادی از جمله در مورد نرخ ارز و سیاست‌های مالی و درآمدی، عدم تعادل‌های کلان اقتصادی، پیشرفت انباشته اقتصادی و اجتماعی چندین دهه گذشته را فنا خواهد کرد.

**دشواری پیش‌بینی آینده** یکی دیگر از دلایل افول برنامه‌ریزی سنتی قبل از سال ۱۹۸۲ است. دلیل این امر علیرغم پیشرفت در الگوهای اقتصادسنجی و دستیابی به اطلاعات کامل‌تر و به‌روزتر و دستگاه‌های رایانه‌ای پردازش آمار و اطلاعات، برخی موارد زیر بازگوکننده دشواری پیش‌بینی آینده است که عبارتند از: زیر سؤال رفتن نظریه‌های غالب کینزی در اقتصاد کلان، باز شدن دروازه‌های کشورها به روی تجارت جهانی، شوک‌های نفتی و تحولات داخلی کشورها قلمداد می‌شود.

**تنوع فزاینده در سیاست‌های اقتصادی و محدودیت نظریه‌ها** از دیگر دلایل افت برنامه‌ریزی در دوره اول بوده است. در سال‌های قبل آن بیشتر سیاست‌های اقتصادی معطوف به حل بیکاری و تورم بوده ولی پس از آن مسائلی همچون کسری تراز پرداخت‌ها، واردات انرژی، جابجایی سرمایه و پویایی جریانهای سرمایه و... به مشکلات اقتصادی اضافه شده است. بیکاری نیز از حالت کینزی که معطوف به کمبود تقاضا بود تغییر ماهیت یافته و بیکاری به دلایل دیگری همچون هزینه نهایی بالای نیروی کار (بیکاری کلاسیکی) و عدم تطابق نیازهای بازار با تخصص‌های نیروی کار عرضه شده (بیکاری ساختاری) اتفاق افتاد که حل آن نیاز به درمان‌ها و به‌کارگیری سیاست‌های متنوع و بعضاً متضاد را می‌طلبد و انتخاب سیاست‌ها را دشوار می‌کند. همچنین هزینه نیروی کار شامل مؤلفه‌های گوناگونی است که عبارتند از: هزینه نهایی حقیقی که بر تخصیص عوامل تولید مؤثر است، دستمزدهای حقیقی که توزیع درآمد را رقم می‌زند و هزینه واحد دستمزد که در تشکیل قیمت داخلی و رقابت‌پذیری مؤثر است. تورم هم پیچیده‌تر شده بود. دلایل آن تحول سریع‌تر انتظارات قیمتی، قیمتگذاری شرکت‌هایی که در



معرض رقابت خارجی نبودند، درخواست دستمزد کارگران متناسب با افزایش قیمت‌ها، انطباق با دستمزد فعالیت‌های اقتصادی با بهره‌وری بالا، انعطاف‌ناپذیری نیروی کار و سازگاری پایین بین اشتغال واقعی و اشتغال مطلوب. موارد فوق باعث محدود شدن دخالت دولت در اقتصاد شد.

**پایان اجماع در مورد نقش دولت** یکی دیگر از مواردی است که در این دوره مورد زیر سؤال رفته است. ولی در حال حاضر با توجه به بحران مالی ۲۰۰۷ آمریکا و جهان و تبعات بعد از آن در کشورهای پیشرفته لزوم دخالت دولت در اقتصاد همچنان باقی است.

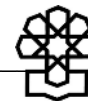
در سال‌های ۱۹۸۲ به بعد تحولات مربوط به جهانی شدن، تحول در فناوری اطلاعات و ارتباطات و تحول نهادهای برنامه‌ریزی از جمله دلایل افول برنامه‌ریزی بوده است. در این دوره جابجایی شگفت‌انگیز سرمایه، کاهش هزینه‌های حمل و نقل، کاهش فاصله‌ها به دلیل تغییرات فناوری، ایجاد ثروت‌های غیرمادی باعث کاهش تجسم دنیای واقعی در میان‌مدت و در چارچوب پیش‌بینی‌های کلان اقتصادی شده است. در این دوره رقابت به جای اینکه بر سر قیمت‌ها باشد میان نظام‌های اقتصادی اوج گرفت. در این دوره مشخص می‌شود که مهم شیوه سازماندهی، انعطاف‌پذیری و ظرفیت جوامع برای استفاده از فرصت‌هاست و دیگر اینکه فضای اقتصادی باز شده با فضای اجتماعی که هنوز ملی و حتی محلی است، هم‌مرز نیست.

نهادهای برنامه‌ریزی هم با افول ناشی از پیامدهای فوق که باعث افول برنامه‌ریزی شد به سمت کاهش اعتبار حرکت نمودند ولی به اندازه برنامه‌ریزی از اعتبار آن کم نشد. به‌عنوان نمونه برنامه‌های فرانسه بعد از آن دارای چارچوب کمی کلان اقتصادی نبودند و بلکه در حول طرح‌های اولویت‌دار اجرا شده‌اند. علاوه بر نکات یاد شده افول برنامه‌ریزی ملی دلایل دیگری هم دارد که می‌توان به شکل زیر آورد. اول اینکه در بیشتر کشورهای پیشرفته با تمرکززدایی پی‌درپی از دو طریق تفویض اختیار و برپایی دولت‌های تمام‌عیار منطقه‌ای (شامل مجریه و مقننه) و محلی (شهرداری‌ها) نظام حکومتی خود را به سمت حکومت‌های فدراتیو برده‌اند. لذا برنامه‌ریزی یک شکل و یکنواخت کنار گذاشته شده و به مناطق (استان و شهرستان) و شهرداری‌ها محول شده است. تغییرات فناوری همان‌گونه که گفته شد بیشتر با سلائق مصرفی و کاربردی مشتریان نزدیک شده است و لذا برنامه‌ریزی به بازارهای خاص و بر سلائق و شتاب آن توسط مصرف‌کنندگان سوق پیدا کرده و از حالت ملی و سنتی فاصله گرفته است.

افزایش رشد اقتصادی و دستیابی به درآمدهای سرانه بالا، باعث تغییر اولویت‌ها از مسائل صرف اقتصادی به مسائل اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی (برابری فرصت‌ها و اشتغال) و همچنین کالبدی - فضایی (تعیین کاربری زمین‌ها و مقررات استفاده از آنها و شبکه سکونتگاه‌ها) تغییر یافته است. در کشورهایمانند آلمان، هلند، ژاپن و کره جنوبی برنامه‌ریزی مرکزی و ملی سنتی کنار

رفته و برنامه‌ریزی زیست‌محیطی و فضایی رونق یافته است. سرشت برنامه‌ها نیز خواه در سطح ملی و خواه در سطح منطقه‌ای و محلی از کمی و انعطاف‌ناپذیر به کیفی و راهبردی (استراتژیک) نیز تغییر یافته است و برنامه‌ریزی ملی بیشتر در حد رهنمودهای کلی باقی مانده است.

اما در پاسخ به این سؤال مهم که آیا برنامه‌ریزی ملی هنوز لازم است یا خیر؟ باید گفت که برای تمام کشورهای جهان نمی‌توان پاسخ یکسان داد. جواب این سؤال بستگی به سطح توسعه‌یافتگی کشور، محدوده برنامه‌ریزی، امکانات دولت برای دخالت، نوع برنامه‌ریزی چه به‌لحاظ موضوع و چه به‌لحاظ روش و... دارد. لذا به جای لزوم و عدم لزوم برنامه‌ریزی باید به‌دنبال نظام برنامه‌ریزی مناسب آن کشور گشت. به‌عبارت دیگر هر جامعه‌ای مسائل خود را خود طرح باید کند و برای آن راه‌حل بیابد، البته باید از تجارب ارزنده تاریخی خود و دیگر جوامع نیز استفاده کند.



## پیوست ۲- رابطه تحول ساختار اقتصادی جهان و ایران و تحول در رویکردهای برنامه‌ریزی

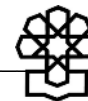
در شرایط کنونی در کنار سیاست‌های جهانی شدن اقتصاد از طرف برخی کشورهای توسعه‌یافته که از مشخصه‌های بارز شرایط کنونی جهان است شاهد گسترش افزایش فشارهای سیاسی داخلی برای افزایش استاندارد زندگی، افزایش تجارت و سرمایه‌گذاری جهانی، گسترش فناوری اطلاعات و ارتباطات با کاهش سریع‌تر قیمت‌های نسبی کالاهای فناوری اطلاعات و ارتباطات نسبت به قبل، ویژگی بیشتر حالت جهانی کالاهای دربرگیرنده فناوری، ظاهر فیزیکی ناچیز محصولات دربرگیرنده فناوری، کاهش بُعد فاصله جغرافیایی در استفاده و به‌کارگیری کالاها و خدمات در اثر فناوری، حالت گسترش‌پذیری نامحدودی محصولات با فناوری اطلاعات و ارتباطات، گسترش و توسعه قدرت نهادهای بین‌المللی و...، موضوع برنامه‌ریزی را در اکثر کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه به شکل سنتی و متعارف قبل دچار خدشه نموده است.

علاوه‌بر ویژگی‌های یاد شده در سطح جهان موضوع ویژگی داخلی اقتصادها نیز مهم است مثلاً از ویژگی‌های بارز و مهم اقتصاد ایران متکی بودن بر درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و گاز طبیعی است. لذا یکی از متغیرهای مهم و اساسی در ساختار اقتصاد ایران درآمدهای نفت و کارکردهای آن است. این متغیر به دلیل آنکه از خارج اقتصاد ایران از طریق قیمت تعیین شده در بازارهای جهانی بر ساختار اقتصاد ایران تأثیر می‌گذارد و در داخل هم حاصل کارکردهای بعضاً متعارف و معمول اقتصادی نیست تأثیر مهمی بر اقتصاد ایران می‌گذارد و به عبارتی بر پیچیدگی برنامه‌ریزی همواره تأثیر می‌گذارد. در این باره نقش این ویژگی در برنامه‌های قبل از انقلاب مصادف با سال‌های دهه ۱۳۵۰ این نقش بسیار برجسته‌تر شده و نمود بیشتری یافته است که بررسی آن بازگویی نقش ویژه آن است. پس از افزایش قیمت نفت در برنامه پنجم عمرانی قبل انقلاب بازنگری اساسی شده است. در دهه ۱۹۷۰ شاهد دو افزایش قابل توجه در قیمت نفت بوده‌ایم. خیز اول به سال‌های ۱۹۷۳-۱۹۷۴ مربوط است که ناشی از مشکلات بین اعراب و اسرائیل بود و خیز بعدی که در سال‌های ۱۹۷۹-۱۹۸۰ اتفاق افتاد به خاطر پیروزی انقلاب اسلامی در ایران و پس از آن، وقوع جنگ تحمیلی بوده است. بعد از آن طی یک دوره زمانی طولانی «به‌طور متوسط» شاهد کاهش قیمت نفت تا سال ۱۹۹۸ بوده‌ایم که بهای نفت به کف قیمت در این سه دهه رسید؛ یعنی طی ۲۵ سالی که منتهی به سال ۱۹۹۸ شد پایین‌ترین قیمت‌ها را داشتیم، اما بعد مجدداً با افزایش قیمت نفت مواجه شدیم طوری که اگر تورم را در نظر بگیریم بالاترین نرخ رشد در طول سی سال اخیر بازار جهانی نفت پدید آمد. با این شرایط درک از چگونگی تأثیر بخش نفت بر اقتصاد ایران بسیار مهم و اساسی است. در این زمینه نفت از طریق چهار کارکرد بر اقتصاد ایران تأثیر می‌گذارد.

**کارکرد اول:** در اقتصاد اگر متوسط نرخ تورم کشور بالاتر از متوسط نرخ تورم کشورهای باشد که با آنها تجارت داریم و نرخ ارز نیز ثابت باشد، آنگاه به تدریج تقاضای کشور برای واردات افزایش پیدا می‌کند و محصولات صادراتی کشور در بازار بین‌المللی قدرت رقابتش را از دست می‌دهد. این پدیده‌ای است که در اقتصاد به «بیماری هلندی» معروف است. یعنی اینکه کشوری ممکن است در نتیجه برخورداری از منابع طبیعی قدرت رقابت خودش را در عرصه‌هایی غیر از آن منبع زیرزمینی از دست بدهد و به تدریج اقتصادش فقط متکی به این محصول شود. این مهم در دهه ۱۹۵۰ و همچنین سال‌های مصادف با برنامه چهارم توسعه بعد از انقلاب رخ داده است.

**کارکرد دوم:** بیشتر درآمدهای حاصل از صادرات نفت به شکل ارز در اختیار دولت قرار می‌گیرد. بخشی از کاربرد نرخ ارز این است که برای خرید کالاهای وارداتی است به عبارت دیگر یک عامل مبادله است. مصرف دیگرش این است که به صورت سرمایه مورد استفاده قرار می‌گیرد. یعنی مردم می‌توانند پس‌اندازشان را به صورت ارز نگهداری کنند. به خصوص وقتی که با تورم، ارزش ریال کاهش پیدا کرده و ارزش دلار در کشورهای دیگر افزایش یافته است. در واقع در این چارچوب رفتار ارز بیش از آنکه شبیه به رفتار کالاهای معمولی باشد شبیه به رفتار متغیرهای بازار سرمایه مثل سهام است. یعنی نرخ ارز امکان تغییر با نوسانات زیادی را داراست. در نتیجه همان‌طور که در بازار سهام انتظار مردم از آینده و پیش‌بینی‌شان درباره اقتصاد در آینده روی رفتار اقتصادی امروزشان تأثیر زیادی می‌گذارد، در مورد ارز نیز همین‌طور است.

**کارکرد سوم:** اگر فرض شود که بانک مرکزی ارز را از صادرکننده خریداری کند و ارز خریداری کرده را به واردکننده بفروشد در این کارکرد بانک مرکزی فقط به عنوان یک واسط عمل می‌کند. اگر قیمت نفت دو برابر شود با فرض همان میزان صادرات نفت، درآمد ارزی کشور نیز دو برابر می‌شود. اگر بانک مرکزی این مازاد درآمد را از دولت خریداری کند، ریالش را به دولت داده و در عوض، اضافه درآمد را به صورت دلار به واردکنندگان بفروشد، نتیجه آن این است که عرضه ارز زیاد می‌شود و نرخ ارز بیشتر در معرض کاهش قرار می‌گیرد، اما تغییری در حجم نقدینگی ایجاد نمی‌شود. در حالی که امکان دومی هم وجود دارد و آن این است که بانک مرکزی ارز خریداری کند، اما این ارز خریداری شده را به واردکننده نفروشد و نزد خود نگه دارد. در این حالت پایه پولی افزایش پیدا می‌کند که به طور اجتناب‌ناپذیری به رشد نقدینگی و تورم می‌انجامد. از سویی دیگر هم وقتی تورم ایجاد شود دوباره همان کارکرد اول فعال می‌شود. فرآیند این سه کارکرد این است که اگر درآمدهای ارزی کشور یک‌باره افزایش پیدا کند یا باید به داخل اقتصاد تزریق شود که واردات را بیشتر می‌کند و قدرت رقابت ما را کاهش می‌دهد و بیکاری را بیشتر می‌کند یا تبدیل به



نقدینگی شده و تورم در پی آن زیاد می‌شود.

**کارکرد چهارم:** معمولاً در ایران، موقعی که قیمت نفت افزایش پیدا می‌کند، این انتظار و توقع عمومی به وجود می‌آید که اوضاع بهبود پیدا بکند. این اتفاق کارکردی را در اقتصاد سیاسی کشور فعال می‌کند که در نتیجه آن دولت‌ها بزرگ‌تر شده‌اند و مخارج دولت‌ها افزایش پیدا می‌کند. دولت‌ها هم پروژه‌های عمرانی بیشتری را شروع کرده‌اند و هم هزینه‌های جاری زیاد می‌شود. نکته مهم دیگر در اقتصاد ایران این است که چون سازوکار خرج کردن دولت عمدتاً در شهرهای بزرگ روی می‌دهد، معمولاً منجر به گسترش حاشیه‌نشینی می‌شود و جابجایی جمعیت از روستا به شهرهای بزرگ را به دنبال دارد. در نتیجه، مازاد درآمد حاصل از افزایش قیمت نفت در شهرهای بزرگ به گردش درمی‌آید.

اگر این چند کارکرد نفت کنار هم قرار داده شود، نتیجه گرفته می‌شود با تغییرات قیمت نفت، به‌عنوان مثال با افزایش قیمت نفت در داخل اقتصاد ایران درآمدهای ارزی کشور افزایش پیدا می‌کند و آنگاه با پدیده‌های تهدیدکننده‌ای مواجه می‌شویم. مجموعه‌ای از سازوکارها، در جهت کاهش رقابت‌پذیری، کاهش فعالیت‌های صنعتی و افزایش رشد حجم نقدینگی ازسویی و افزایش تورم، افزایش مخارج دولت، بزرگ‌تر شدن دولت، رشد حاشیه‌نشینی و نابرابری توزیع درآمدها رخ می‌دهد، البته از برنامه سوم توسعه بعد از انقلاب روش‌هایی برای کنترل این کارکردها ایجاد شد که تحت عنوان «حساب ذخیره ارزی» و در برنامه پنجم توسعه «صندوق توسعه ملی» نامیده شده است. اما حساب ذخیره ارزی عملکرد موفقی در این زمینه نداشت. در کنار این موارد، بهره‌وری پایین بخش کشاورزی، وابسته بودن بخش صنعت به واردات واسطه‌ای و سرمایه‌ای، گسترش بیش از حد بخش خدمات در کشور، بی‌ثباتی منطقه، جنگ، آشوب و زلخوردن‌های اجتماعی در اکثر مناطق اطراف کشور را نیز باید یک چالش مهم برای برنامه‌ریزی در ایران قلمداد کرد. این نوع از بی‌ثباتی‌ها دارای آثار ضمنی روشنی بر سطوح درآمد از طریق تخریب ظرفیت مولد در کشور داشته ولی دارای پیامدهای بلندمدت‌تری نیز می‌باشد، بدین صورت که باعث می‌شود کشور در ایجاد محیط تجاری که برای رونق هر اقتصادی مورد نیاز است، سهم نباشد. همه این موارد گویای آن است که برنامه نمی‌تواند نقش «ضدتصادف» را برعهده بگیرد. همه این موارد و پیامدها با توجه به ساختار جهانی شدن اقتصاد و پیچیدگی‌های ناشی از آن و گسترش فناوری‌های نوین و پیچیدگی قوانین و مقررات و گسترش حاکمیتی برخی نهادهای بین‌المللی در کنار برونزا بودن قیمت نفت در اقتصاد ایران، موضوع برنامه‌ریزی را به شکل سنتی و متعارفی که تاکنون ادامه داشته به چالش می‌کشد.

## منابع و مآخذ

۱. قوانین و احکام، قانون برنامه و بودجه کشور، سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات، ۱۳۵۴.
۲. بهشتی، محمدباقر. تأثیر ارزیابی برنامه‌های گذشته در تدوین برنامه‌های آینده، مجموعه مقالات و سخنرانی‌های همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران، دانشگاه علامه طباطبائی، مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۷۸.
۳. توفیق، فیروز. برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۵.
۴. توفیق، فیروز. تجربه چند کشور در برنامه‌ریزی با تأکید بر تجربه شوروی سابق، هند و کره جنوبی، انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، چاپ اول، تهران، ۱۳۸۳.
۵. جهانگرد، اسفندیار. فراز و فرود نیم قرن رشد اقتصادی در ایران، اقتصاد و جامعه، شماره ۱۳-۱۴، ۱۳۸۶.
۶. جهانگرد، اسفندیار. تحلیل سازگاری سرمایه‌گذاری در برنامه‌های توسعه ایران، مجله برنامه و بودجه، شماره ۹۰، ۱۳۸۴.
۷. جهانگرد، اسفندیار. تأثیر قوانین برنامه‌های توسعه و عمرانی بر شتاب رشد اقتصادی ایران، پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۰.
۸. چمران، محمدهادی. سیر تحول تشکیلات و ساختار سازمان برنامه و بودجه، مجموعه مقالات و سخنرانی‌های همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران، دانشگاه علامه طباطبائی، مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۸۷.
۹. خطیب، محمدعلی. اقتصاد ایران، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی، معاونت پژوهشی، ۱۳۷۴.
۱۰. رزاقی، ابراهیم. اقتصاد ایران، تهران، نشر نی، ۱۳۶۸.
۱۱. سازمان برنامه، گزارش اجرای برنامه هفت‌ساله دوم، ۱۳۴۳.
۱۲. سازمان برنامه و بودجه، نظام برنامه‌ریزی کشور (وضعیت موجود، مشکلات و تنگناها و پیشنهاد خطوط کلی اصلاح آن)، معاونت امور اقتصادی وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۶.
۱۳. سازمان برنامه و بودجه، پیشینه برنامه‌ریزی در ایران، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی، ۱۳۷۴.
۱۴. سازمان برنامه و بودجه، سابقه برنامه‌ریزی در ایران، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی سازمان برنامه، دفتر اقتصاد کلان، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، ۱۳۷۷.
۱۵. سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۷۴-۱۳۷۸: مصوب ۱۳۷۳/۲۰/۹ مجلس شورای اسلامی، سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات، ۱۳۷۷.
۱۶. سازمان برنامه و بودجه، مطالعات آماده‌سازی تدوین برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (جلد اول): اصلاح ساختار نظام تصمیم‌گیری اقتصادی کشور، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸.
۱۷. سازمان برنامه و بودجه، نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور مصوب ۱۳۷۷/۶/۲۹، انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸.
۱۸. سبحانی، حسن. روزنامه صبح امروز، یکشنبه، ۹ خردادماه، ۱۳۷۸.



۱۹. ستاریفر، محمد. روزنامه صبح امروز، سه‌شنبه، ۱۱ خردادماه ۱۳۷۸.
۲۰. شبیری‌نژاد، علی‌اکبر. گستره مالی و ساختار بودجه‌ای ایران، تهران، نشر نی، ۱۳۷۵.
۲۱. قنبری، علی و حسین صادقی. تحولات اقتصادی ایران، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها، سمت، ۱۳۸۶.
۲۲. کردبچه، محمد. مروری بر نظام برنامه‌ریزی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه و پیشنهادی برای تنظیم نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم توسعه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۶.
۲۳. مؤمنی، فرشاد. کالبدشناسی یک برنامه توسعه، مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۴.
۲۴. ماهنامه اقتصاد ایران. شصت سال سابقه برنامه‌ریزی در ایران، تاریخچه برنامه‌ریزی در ایران، از ۱۳۲۵ تا برنامه چهارم، سال ششم، شماره ۶۶، ۱۳۸۳.
۲۵. معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی - دفتر مطالعات اقتصادی، برنامه‌ریزی توسعه: مبانی، مفاهیم و مطالعه تطبیقی تجربه کشورهای منتخب و ایران (جلد اول)، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۸.
۲۶. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، گزارش چارچوب کلی پیشنهادی تدوین لایحه برنامه پنجم (۱۳۸۹-۱۳۹۳)، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، ۱۳۸۷.
۲۷. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم، مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات، ۱۳۸۷.
۲۸. مهاجرانی، مصطفی. سیری در تحولات نظام برنامه‌ریزی در ایران (۱۳۰۶-۱۳۷۳) و توصیه‌هایی برای برنامه سوم، مجموعه مباحث و مقالات اولین همایش تدوین برنامه سوم توسعه کشور (جلد ششم): انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۷.
۲۹. میدری، علی. نگاهی به نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۸.
۳۰. هادی‌زنون، بهروز. بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره بعد از انقلاب اسلامی)، گزارش چاپ نشده، ۱۳۸۶.
۳۱. هادی‌زنون، بهروز. بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۵۹۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران ۹. بررسی تطبیقی نظام‌های برنامه‌ریزی ایران طی برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه برنامه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: اسفندیار جهانگرد، حسن ورمزیار

همکار: توحید آتش‌بار

ناظران علمی: حسن سبحانی، محمد قاسمی

متقاضی: معاونت اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه

۲. برنامه‌ریزی در ایران

۳. نظام برنامه‌ریزی

۴. برنامه توسعه

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۷/۱۱