

درباره برنامه ششم توسعه (۲) ضرورت تغییر نگرش به برنامه‌های توسعه

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۳۸۰۵

مردادماه ۱۳۹۳

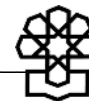
معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. قانون اساسی و برنامه ریزی در ایران
۴.....	۲. قانون برنامه و بودجه و برنامه ریزی در ایران
۸.....	۳. نقش ارکان برنامه در نظام برنامه ریزی: تهیه برنامه، اجرای برنامه، نظارت بر برنامه
۸.....	۱-۳. تهیه و تدوین برنامه
۱۰.....	۲-۳. اجرا، نظارت و ارزشیابی برنامه
۱۳.....	۴. آسیب شناسی اجمالی برنامه های توسعه
۱۵.....	۱-۴. ایرادهای مربوط به پیش نیازهای برنامه ریزی
۱۶.....	۲-۴. ایرادهای مربوط به فرآیند برنامه ریزی
۱۹.....	۳-۴. ایرادهای مربوط به محتوای برنامه
۲۴.....	۴-۴. ایرادهای مربوط به اجرای برنامه و یادگیری از بازخوردها
۲۹.....	۵. نحوه نگرش و ساخت برنامه های توسعه بعد از انقلاب
۳۶.....	نتیجه گیری
۴۴.....	منابع و مآخذ



درباره برنامه ششم توسعه (۲) ضرورت تغییر نگرش به برنامه‌های توسعه

چکیده

بیش از ۶۰ 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، عدم اولویت‌گذاری مناسب در اقدامات و عدم پایبندی به آن، توان نامتناسب فنی، آمار و اطلاعات کشور و سایر عوامل، روند تکاملی و پیشرفت در برنامه‌ریزی مشاهده نمی‌شود و متأسفانه در اغلب برنامه‌ها پیش‌بینی‌ها و هدفگذاری‌ها متناسب با محتوای برنامه‌ها، توان و منابع در دسترس نبوده است. نظام برنامه‌ریزی در چند دهه گذشته آنچنان که از آن انتظار می‌رفته است اثربخشی چندانی برای دستیابی به اهداف مورد نظر برنامه‌ریزان نداشته است.

نحوه نگرش برنامه (حوزه حضور، خواسته‌ها، اولویت‌ها، کارگزاران و ادله توجیهی) و ساخت برنامه‌های توسعه (رابطه میان برنامه و کارگزاران، روش هدایت کارگزاران، نقاط حساس برنامه، معیارهای اندازه‌گیری، زمان‌بندی‌ها و پیوندهای برنامه‌ای) ازجمله عواملی است که بر امکان توفیق آن برنامه‌ها و دستیابی برنامه‌ریزان به خواسته‌های ذکر شده تأثیر دارد. در صورتی‌که این عوامل نادیده یا کم‌اهمیت شود، امکان دستیابی به هدف‌های برنامه کاهش می‌یابد. به بیان دیگر، نمی‌توان تصور کرد که برنامه‌های اقتصادی قوه تشخیص داشته باشند و بتوانند به شکلی هوشمند در هر لحظه با عنایت به مجموعه وضعیت اقتصادی، روی کارگزاران متحرک نشانه‌گذاری کنند. با قبول این وضع، لازم است برنامه‌ریزان خواسته‌های خود را به‌دقت مطرح کرده و سپس راه رسیدن به آن خواسته‌ها را در چارچوب سازوکارهای ممکن بیان کنند. لازم است تا ایشان با تشخیص اولویت‌ها و هم‌راستا کردن آنها با مجموعه منابع و امکانات در دسترس مجموعه را در قالب برنامه‌های توسعه‌ای گردآورند که همگان در نظام اقتصادی کشور علاوه‌بر باور داشتن آن و فهم و ادراک یکسان از آن، بتوانند در عملیاتی کردن آن هم سهمی داشته باشند. در این گزارش سعی شده است تا براساس مطالعه و استخراج برخی کارهای عمده انجام شده بر روی نظام‌های

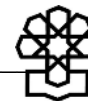
برنامه‌ریزی، ضمن بیان اجمالی نحوه نگرش و ساخت برنامه‌های توسعه‌ای خلاصه‌ای از مجموعه ایرادهای شناسایی شده در فرآیند برنامه‌ریزی ذکر شود تا پاره‌ای از دلایل انحراف اهداف و برنامه‌های توسعه با عملکرد آن برنامه‌ها مشخص شود. قطعاً این انتظار که تنها این وظیفه قوه مجریه است و باید تحقق اهداف برنامه‌های توسعه‌ای کشور را خود به تنهایی به پیش ببرد، انتظاری غلط است. به عبارتی در راستای رسیدن به اهداف مطلوب لازم است تا علاوه بر مشارکت آحاد جامعه تمامی ارکان درگیر در آن فرآیند هریک خود به نحو شایسته و مفید به ایفای نقش بپردازند و نقش قوه مقننه به عنوان تصمیم‌گیران این امر تعیین‌کننده است.

مقدمه

با توجه به سابقه بیش از ۶۰ ساله برنامه‌ریزی دولتها در ایران، توسط سازمان برنامه^۱، اگر نگاهی کلان به اهداف مد نظر طراحان و مجریان برنامه‌های توسعه بیاندازیم، سؤالات بسیاری برایمان پدید می‌آید که چند سؤال بیش از بقیه می‌توانند حائز اهمیت باشند؛ ازجمله اینکه تصمیم‌گیران کشور در امور توسعه به وسیله برنامه‌های توسعه هفت و پنج‌ساله به دنبال چه چیزهایی بوده‌اند و آیا به آنها دست‌یافته‌اند؟ از منظری دیگر آیا مسائل اساسی کشور درست تشخیص داده شده‌اند و آیا اولویتهای آنها در برنامه‌های توسعه، با توجه به همه محدودیت‌های موجود به درستی طبقه‌بندی شده است؟ نظام اقتصادی کشور بر پایه چه اصول و قواعد علمی می‌خواهد مشکلات، معضلات و گرفتاری‌های گوناگون در بخش‌های متنوع کشور را سروسامان دهد و آیا تاکنون متناسب با زمان، منابع و امکاناتی که داشته‌ایم موفق بوده‌ایم؟ آیا برای مسائل کلان کشور راهبردها و راه‌حل‌های انتخاب شده به درستی انتخاب شده‌اند و صحیح‌تر نیز اجرا شده‌اند؟ و مهمترین سؤال اینکه آیا رسیدن به اهداف توسعه‌ای از طریق همین برنامه‌های توسعه‌ای که تاکنون نگاشته‌ایم همچنان امکان‌پذیر است؟

علی‌رغم اینکه برنامه‌ریزی‌های توسعه در کشور ما سابقه‌ای نسبتاً طولانی داشته و ازجمله پیشگامان تدوین برنامه‌های توسعه بوده‌ایم، متأسفانه شاهد کم‌حرکی و رشد اقتصادی نامطلوب در کشور هستیم. در عین حال کشورهایی نیز وجود دارند که با سابقه برنامه‌ریزی حتی کمتر از دو دهه، اکنون از لحاظ معیارهای رشد و توسعه‌یافتگی چندین دهه از ما جلوتر افتاده‌اند. حال این سؤال پیش می‌آید که «چرا با فراهم بودن شرایط رشد و توسعه و با وجود سابقه طولانی در امر

۱. مراد تهیه برنامه‌ها توسط یک نهاد مرکزی برنامه و بودجه در طی این دوره زمانی است.



برنامه‌ریزی و صرف منابع ملی در تدوین برنامه‌های توسعه، همواره با معضل اجرا نشدن برنامه‌ها و اثربخش نبودن آنها مواجه بوده‌ایم؟».

موارد ذکر شده در بالا ضرورت انجام تحقیق در مورد موانع و اشکالات برنامه‌ریزی در کشور را نمایان می‌کند که می‌تواند با عنوان «آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران» مطرح شود و از دل آن پیشنهادهایی برای برنامه‌ریزی استخراج شود. علی‌رغم ضرورتی که در نظم‌دهی به ابعاد مختلف آسیب‌های برنامه‌های توسعه و بررسی آنها در قالب یک مدل جامع وجود داشته است، بررسی پارادایم‌های حاکم، اغلب به‌طور پراکنده و محدود به یک یا چند بُعد خاص بوده است. مراحل مختلف تصمیم‌گیری و گردش کار نظام برنامه‌ریزی کشور در مراحل تهیه، تدوین، اجرا و نظارت براساس قوانین و مقررات موجود به‌شرح زیر است: تهیه و تدوین برنامه، تصمیم‌گیری در مورد اهداف برنامه بلندمدت (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 و گزارش‌های اجرای برنامه است.

تعیین هدف، اولین و مهمترین مرحله در تنظیم و تدوین برنامه توسعه است. اگرچه تمامی برنامه‌ها به شکلی مدعی‌اند برای به حداکثر رساندن رفاه اجتماعی طراحی می‌شوند، لکن ضروری است که مقیاس‌های اصلی رفاه اجتماعی مشخص و با دقت هرچه ممکن به زبان کمی بیان شود.^۱

در این گزارش سعی شده است ضمن بیان نقش برنامه‌ریزی در قانون اساسی و قانون برنامه و بودجه، ارکان آن در کشور توضیح داده شود و پس از بررسی اجمالی بر ۱۰ برنامه‌ای که تاکنون در ایران عملیاتی شده‌اند از لحاظ پارادایم‌های موجود بررسی ایرادهای وارده به مراحل مختلف نظام برنامه‌ریزی شمرده شود، در نهایت با تأکید بر نحوه نگرش و ساختی که باید در برنامه‌های توسعه به آن توجه شود ضرورت اهمیت تغییر نگرش برنامه‌ریزی از روند فعلی به نگرشی جدید و نو بیان می‌شود.

۱. قانون اساسی و برنامه‌ریزی در ایران

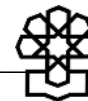
قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظام اقتصادی کشور را به صراحت نظامی مبتنی بر برنامه‌ریزی عمومی، منظم و صحیح ترسیم کرده است (اصول چهل‌وسوم و چهل‌وچهارم قانون اساسی).

در اصول دیگری از قانون اساسی نیز وظایفی برعهده دولت قرار گرفته است و انجام مؤثر این وظایف بدون توسل به برنامه‌ریزی عمومی، منظم و صحیح ممکن نیست. ازجمله این وظایف می‌توان به توزیع منابع متناسب با نیازها و استعدادهای مناطق (اصل چهل‌وهشتم قانون اساسی)، فراهم کردن خدمات و حمایت‌های تأمین اجتماعی (اصل بیست‌ونهم قانون اساسی)، فراهم ساختن وسایل آموزش رایگان (اصل سی‌ام)، فراهم کردن زمینه مسکن متناسب با نیاز (اصل سی‌ویکم قانون اساسی) و ایجاد رفاه و رفع فقر و محرومیت (اصل سوم) اشاره کرد. لذا شمول نظام برنامه‌ریزی مستنبط از قانون اساسی محدود به جنبه‌های خاص نبوده، بلکه 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 شوراهای باید در این امر مشارکت کنند (بند «۸» اصول سوم، هفتم و اصول یکصدم تا یکصدوششم 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. قانون برنامه اصولاً قانونی است که طبق بند «۳» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور باید شامل نکات ذیل باشد:

- الف) این قانون برنامه جامعی است که برای مدت پنج سال تصویب می‌شود.
 - ب) در این قانون هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی مشخص می‌شود.
 - ج) منابع مالی دولت و شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی که صرف عملیات عمرانی می‌شود، پیش‌بینی می‌شود.
 - د) اعتبارات عمرانی و جاری دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی برای وصول به آن هدف‌ها تعیین می‌شود.
- بر این اساس به‌روشنی معلوم می‌شود که قانون برنامه علاوه بر تعیین هدف‌ها و سیاست‌ها باید دارای احکام منجز و قطعی قانونی در تعیین منابع و اعتبارات و نحوه اجرای برنامه برای رسیدن به هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده باشد.
- 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.^۱

- 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 می‌شود. 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.^۲

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 به‌صورت 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 همین راستا 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. لازم به‌ذکر است که تاکنون دو سند چشم‌انداز بیست‌ساله تهیه شده است.

۲. در دوره بعد از انقلاب، در سال ۱۳۸۴، کتابی با عنوان «برنامه سالانه دولت سال ۱۳۸۵» توسط انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور منتشر شد و بعد از آن نیز با وجود الزام قانونی مبنی بر ارائه برنامه سالانه دولت به انضمام لایحه بودجه هر سال توسط دولت‌ها، بنا به دلایل نامعلوم تاکنون برنامه سالانه دیگری ارائه نشده است.

۱. تعیین هدف‌های کلی برنامه‌های عمرانی کشور،
 ۲. بررسی خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی جهت طرح در هیئت وزیران،
 ۳. اظهارنظر نسبت به برنامه‌های عمرانی جهت طرح در هیئت وزیران،
 ۴. تعیین خط‌مشی تنظیم بودجه کل کشور،
 ۵. بررسی بودجه کل کشور برای طرح در هیئت وزیران،
 ۶. اتخاذ تصمیم درباره مسائلی که مسئولان دستگاه‌های اجرایی در زمینه اجرای طرح‌ها و فعالیت‌ها با آن مواجه و در شورا مطرح می‌کنند،
 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 هیئت وزیران،
 ۱۱. وظایفی که در سایر قوانین به هیئت عالی برنامه محول شده است از تاریخ اجرای این قانون به‌عهده شورای اقتصاد خواهد بود.
- وظایف و اختیارات سازمان برنامه و بودجه^۱ در زمینه برنامه‌ریزی، تنظیم بودجه و نظارت در ماده (۵) قانون احصا شده و به قرار زیر است:
۱. انجام مطالعات و بررسی‌های اقتصادی و اجتماعی به‌منظور برنامه‌ریزی و تنظیم بودجه و تهیه گزارش‌های اقتصادی و اجتماعی،
 ۲. تهیه برنامه بلندمدت یا تبادل نظر با دستگاه‌های اجرایی و تسلیم آن به شورای اقتصاد،

۱. در سال ۱۳۹۲ «طرح تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و بهره‌وری کشور»، مصوب مجلس شورای اسلامی گردید و در مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱ با ایراداتی از طرف شورای نگهبان به مجلس اعاده شده است. در طرح فوق مجموعه وظایف و مأموریت‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در قالب ماده (۲) مجدداً مورد بازنگری و بازنویسی قرار گرفته است (این طرح همچنان در دستور کار مجلس در نوبت بررسی و رفع ایرادات شورای نگهبان است).



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 هیئت وزیران 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 این‌حال در عمل دیده نشده است که برنامه‌های بخشی در مجلس به تصویب برسد.
- لازم به‌ذکر 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)).

۳. نقش ارکان برنامه در نظام برنامه‌ریزی: تهیه برنامه، اجرای برنامه، نظارت بر برنامه^۱

نظام برنامه‌ریزی ابزاری برای پیش‌بینی، تنظیم و تحقق هدف‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی جامعه است. پیچیدگی و اهمیت این فرآیند ایجاب می‌کند 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 به‌خودی خود 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.

مراحل مختلف تصمیم‌گیری و گردش کار نظام برنامه‌ریزی کشور در مراحل تهیه، تدوین، اجرا و نظارت براساس قوانین و مقررات موجود به‌شرح زیر است:

۳-۱. تهیه و تدوین برنامه

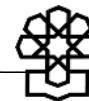
۳-۱-۱. تصمیم‌گیری در مورد اهداف برنامه بلندمدت (چشم‌انداز)

برنامه بلندمدت 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 ۱۳/۸/۱۳۸۲ پس از تأیید مقام معظم رهبری برای اجرا به دولت ابلاغ شد. 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،

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.



شروط اساسی برای تحقق اهداف مورد نظر چشم‌انداز خواهد بود.

۳-۱-۲. 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 و پنجم توسعه سند سیاست‌های کلی ازسوی مقام معظم رهبری به دولت‌های وقت نیز ابلاغ شد و لایحه برنامه چهارم و پنجم 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.

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

هدف‌های کلی برنامه توسعه میان‌مدت را سازمان برنامه و بودجه (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق یا معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور) براساس سند چشم‌انداز و سند سیاست‌های کلی تهیه و به هیئت وزیران (شورای اقتصاد) تسلیم می‌نماید. هدف‌های کلی برنامه طبق قانون به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد (بند «۱» ماده (۴) قانون برنامه و بودجه).

۳-۱-۴. 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 هیئت وزیران مطرح می‌شود (بند «۲» ماده (۳) قانون برنامه و بودجه).

۳-۱-۵. 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 (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی فعلی) تهیه می‌شود و پس از بررسی و تأیید در شورای اقتصاد، در هیئت وزیران مطرح می‌گردد (بند «۳» ماده (۳) قانون برنامه و بودجه).

۳-۱-۶. پیشنهاد برنامه‌های بخش‌ها و منطقه‌های مختلف

در این مرحله برنامه بخش‌های مختلف توسط دستگاه‌های اجرایی ذیربط تهیه و به سازمان برنامه و بودجه (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی فعلی) 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.

۳-۱-۷. 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).

۳-۱-۸. تلفیق برنامه

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

۳-۱-۹. بررسی و تأیید برنامه

در این مرحله، برنامه پنج‌ساله ارائه شده توسط سازمان برنامه و بودجه (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی فعلی) پس از بررسی و تأیید شورای اقتصاد، برای تصمیم‌گیری به هیئت وزیران تسلیم می‌شود. هیئت وزیران، 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).

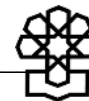
۳-۱-۱۰. تصویب برنامه توسعه پنج‌ساله

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 سرمایه‌های به تصویب مجلس می‌رسد (بند «۳» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه).

۳-۲. اجرا، نظارت و ارزشیابی برنامه

۳-۲-۱. 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 هیئت وزیران 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).

۳-۲-۲. 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).

۳-۲-۳. 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).

۳-۲-۴. 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).

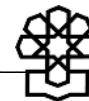
گزارش پیشرفت عملیات برنامه شامل گزارش ۶ ماهه، گزارش اقتصادی سالیانه، گزارش عملیات هر دوره برنامه، توسط سازمان برنامه و بودجه تنظیم و به نخست‌وزیر (هیئت دولت در زمان حاضر) تسلیم می‌گردد.

«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، به کار 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 باشند. 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 کشور، نحوه مواجهه با مسئله تکنولوژی مناسب، اشتغال و توزیع درآمد 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 چندبُعدی 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 ریزبینه 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.

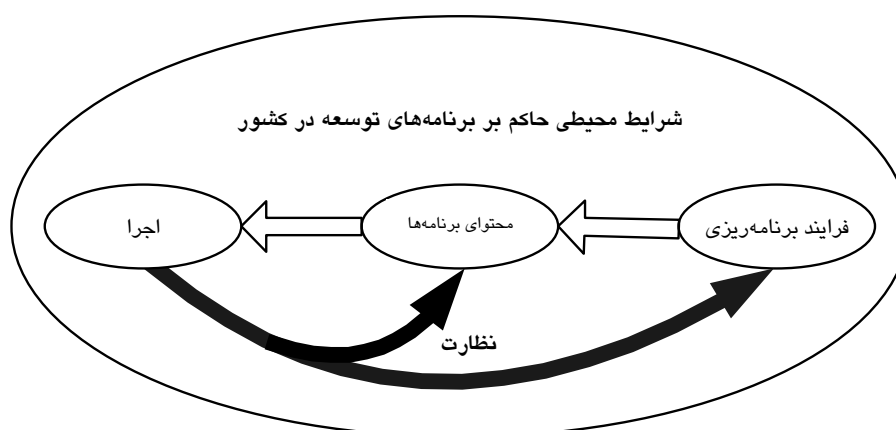
مرحله سوم - ارزشیابی پس از اجرای برنامه

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.^۱

۴. آسیب‌شناسی اجمالی برنامه‌های توسعه^۲

در این قسمت سعی شده است با توجه به مجموعه مطالعات مختلفی که در حوزه آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه انجام پذیرفته است، خلاصه‌ای مختصر از یافته‌های آنها ارائه شود، با توجه به وسعت طیف نظرات به‌کار گرفته شده، مدلی ارائه شده است که می‌تواند با نظم‌دهی به ابعاد مختلف آسیب‌ها، مخاطبان را در درک و رفع آنها یاری کند.

نمودار مدل آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران



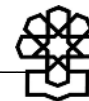
۱. فرشاد مؤمنی، ۱۳۷۴، صص ۶۳-۷۱.

۲. جهت مطالعه بیشتر می‌توانید به گزارش آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۷۰۷، سال ۱۳۸۸ مراجعه کنید.

یکی از مشکلاتی که برنامه‌های توسعه کشور همواره با آن مواجه بوده‌اند، عدم توجه کافی به شرایط حاکم بر محیط برنامه‌ریزی در مراحل تدوین و اجرای آنها بوده است. فرآیند برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر برنامه‌ها همواره در دل محیطی شکل می‌گیرند که در این گزارش از آن به‌عنوان «شرایط محیطی حاکم بر برنامه‌های توسعه در کشور» یاد شده است. این شرایط که بعضاً تحت عناوینی چون «شروط صفر برنامه» یا «پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی» یاد شده است، شامل مواردی چون فقدان فهم مشترک در سطح مفاهیم توسعه، فقدان نظام آماری قابل اطمینان و اثربخش، فقدان ساختار سیاسی و اجتماعی اصلاح شده حاکم بر برنامه‌ها و عدم هماهنگی‌های قانونی لازم مابین آنها می‌باشد، این موارد به آن دسته از ایراداتی اشاره دارد که به مرحله ماقبل برنامه‌ریزی برمی‌گردد. بنابر اعتقاد کارشناسان توسعه، پیش از شروع به تدوین برنامه توسعه، لازم است به ضرورت مهیا شدن بسترهای نهادی لازم برای برنامه‌ریزی متناسب با شرایط کشور توجه شود. زیرا فقدان شرایط مناسب یا عملکرد ضعیف و نامتناسب تدوین‌کنندگان و مجریان برنامه‌ریزی‌های توسعه، احتمالاً برنامه‌های تدوین شده را در اجرا با شکست روبرو کرده و یا با حداقل اثربخشی مواجه خواهند کرد.

دسته دوم آسیب‌ها معطوف به مشکلات و نواقص فرآیند برنامه‌ریزی است. هر برنامه‌ای با توجه به اهداف از پیش تعیین شده خود، فرآیند به‌خصوصی را برای تدوین و تکمیل طی می‌کند. در کشور ما سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه ازسوی مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تهیه و به دولت به‌عنوان مجری برنامه‌های توسعه ابلاغ می‌شود. ازسوی دیگر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی نیز نیازها، برنامه‌ها و پیشنهادهای خود را برای یک دوره پنج‌ساله تدوین کرده و به‌منظور تلفیق به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق) ارسال می‌کنند. این نهاد نیز پس از تلفیق، آن را برای تصویب نهایی در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار می‌دهد، البته در مجلس شورای اسلامی نیز بخش‌های مختلف برنامه ابتدا در کمیسیون‌های تخصصی و سپس در کمیسیون تلفیق مورد بررسی و بازبینی قرار می‌گیرند. این فرآیند که توسط چرخه عظیمی شامل رهبری، مجمع تشخیص مصلحت، دولت و مجلس طی می‌شود، دارای ضروریاتی می‌باشد که عدم رعایت آنها سبب بروز برخی از مشکلات خواهد شد.

دسته سوم آسیب‌ها، بعد از فرآیند تدوین و در محتوای برنامه قابل بررسی هستند. در این بخش، محتوای برنامه مورد بررسی و ممیزی قرار گرفته و برنامه‌های تدوین شده از حیث محتوا و همخوانی با اولویت‌های کشور، میزان عملیاتی بودن و مواردی از این قبیل مورد بررسی قرار می‌گیرند.



دسته چهارم آسیب‌ها، معطوف به حوزه اجراست؛ آسیب‌هایی که درواقع نشئت گرفته از مراحل قبل می‌باشد اما خود را در مرحله اجرا به نمایش می‌گذارند.

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

۱. ایرادهای مربوط به شروط صفر یا پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی،
۲. ایرادهای مربوط به فرآیند برنامه‌ریزی،
۳. ایرادهای مربوط به محتوای برنامه،
۴. ایرادهای مربوط به اجرای برنامه و یادگیری از بازخوردها.

۴-۱. ایرادهای مربوط به پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی

پیش از شروع به تدوین برنامه توسعه، لازم است به ضرورت مهیا شدن بسترهای برنامه‌ریزی متناسب با شرایط کشور توجه شود، البته باید توجه داشت که فراهم آمدن این شرایط خود بخشی از اهداف برنامه‌ریزی است و کار چندان ساده‌ای نیست.

عمده‌ترین ایرادهایی که در این خصوص می‌توان به آنها اشاره کرد، مشتمل بر موارد ذیل

است:

● فقدان فهم مشترک در سطح مفاهیم توسعه

هنوز فهم مشترکی از مفهوم «توسعه» و «برنامه‌ریزی توسعه» در کشور شکل نگرفته است و با اینکه هدف اصلی برنامه‌های توسعه، معطوف به این مفاهیم است، در هیچ‌یک از این برنامه‌ها، تعریف روشنی از مفهوم، ابعاد و ویژگی‌های آنها ارائه نشده است.^۱ بنابراین آنچه در ابتدای حرکت به سمت توسعه نیاز است، تعریف مفهوم یا ارائه پارادایم (الگوی) مشترکی از توسعه است که باید به اجماع صاحب‌نظران کشور رسیده و اصطلاحاً تبدیل به «ایدئولوژی نظام تخصیص منابع» در کشور شود.

● عدم وجود اطلاعات و آمارهای جامع، به‌هنگام و در دسترس

در کشور نه‌تنها با فقر اطلاعات و آمارهای دقیق و به‌هنگام و بعضاً با اطلاعات متناقض مواجه هستیم، بلکه در موارد بسیاری حتی امکان بررسی و ارزیابی مبانی آمارگیری و روش‌های جمع‌آوری اطلاعات نیز وجود ندارد. اطلاعات جامع و قابل اعتماد در برنامه‌ریزی‌های توسعه آن قدر اهمیت دارد که برخی اقتصاددانان (نظیر آرتور لوئیس) معتقدند که در گزارش مدل‌های

۱. حسین عظیمی، ۱۳۸۴.

اقتصادی در سطح کلان، مهمترین عامل، میزان اعتمادی است که شخص برنامه‌ریز به ارقام اطلاعاتی دارد.^۱

● ساختار سیاسی - اجتماعی کشور

در برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه (بعد از انقلاب)، در برخی از موارد، آنچه در عمل اتفاق افتاده است یا اساساً در برنامه‌ها پیش‌بینی نشده و یا میزان تأکید برنامه تناسبی با عمل نداشته و در عمل نقش و تأثیر برنامه‌ها به شدت تحت‌الشعاع اتفاقات خارج از برنامه بوده است. در همین راستا می‌توان به ارائه «برنامه تعدیل اقتصادی» همزمان با برنامه اول توسعه کشور، «طرح ساماندهی اقتصادی» در زمان برنامه سوم توسعه، «طرح تحول اقتصادی» همزمان با برنامه چهارم و تدوین برنامه پنجم توسعه کشور، توسط دولت‌های وقت اشاره کرد که نشان‌دهنده عدم پایداری آنان به اجرای کامل برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله کشور است.^۲

● کاستی‌ها و ناهماهنگی‌های قانونی درخصوص برنامه‌ریزی

مجموعه قوانین و مقررات حاکم بر برنامه‌ریزی توسعه در ایران فاقد انطباق و انسجام لازم است که گاه با هم‌پوشانی و تناقض و گاه با خلأهای قانونی مواجهند. عدم مشخص بودن محدوده عمل قانونی مجلس شورای اسلامی در مورد تغییر لوایح برنامه‌های توسعه، عدم مشخص بودن سازوکار قانونی جلب مشارکت بخش‌ها و مناطق در تدوین برنامه‌های توسعه، عدم وجود سازوکاری قانونی برای نحوه تعامل کارشناسان نظام برنامه‌ریزی با سیاستگذاران در مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی و شورای عالی امنیت ملی (موضوع اصل یکصد و هفتاد و هشتم قانون اساسی) در مسیر تدوین برنامه و مواردی دیگر، از جمله کاستی‌های قانونی برنامه‌ریزی توسعه در کشور هستند.^۳

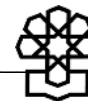
۲-۴. ایرادهای مربوط به فرآیند برنامه‌ریزی

هر برنامه‌ای با توجه به نظام حاکم بر آن، فرآیند به‌خصوصی را برای تدوین و تکمیل طی می‌کند. این فرآیند که به‌طور کلی در ایران توسط مجموعه‌ای از نهادها انجام می‌شود دارای ضروریاتی است که عدم رعایت آنها سبب برخی آسیب‌ها خواهد شد. در ادامه برخی از این آسیب‌ها به اختصار بیان شده است:

۱. سیدعلی حسینی، ۱۳۸۱.

۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱.

۳. همان.



• به مشارکت نگرفتن دینفعان و عدم حصول اجماع و توافق در برنامه‌های توسعه

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

• مداخله دیدگاه‌های غیرکارشناسی در برنامه‌های توسعه

فرآیند تدوین برنامه‌های توسعه در کشور دچار خلأها و گسست‌هایی است که عملاً امکان ورود نظرات غیرکارشناسی را در برنامه‌ها ایجاد می‌کند. به‌عنوان مثال گاه به‌هنگام بررسی قانون برنامه‌های پنج‌ساله در مجلس، پیشنهادهایی با در نظر گرفتن ملاحظات منطقه‌ای، سبب اضافه یا تعدیل شدن مواد و احکام می‌شود.^۱

• ملاحظات مرتبط با زمانبندی فرآیند برنامه‌ریزی

ملاحظات ناشی از تغییر دولت یا مجلس، یکی از دلایل تسریع در تدوین برنامه‌های توسعه است. برنامه به مدت پنج سال دارای اعتبار است مجلس و دولت مایلند در مدت تصدی، برنامه میان‌مدتی را با نظرات و منویات خود، تدوین و به مرحله اجرا درآورند. در دستور کار قرار گرفتن برخی برنامه‌های هم‌عرض با برنامه‌های توسعه یکی از دلایل در حاشیه قرار گرفتن برنامه‌های توسعه است.^۲ گاه دولت‌ها احتمالاً به‌منظور ایجاد کمترین تغییرات در برنامه‌های پیشنهادی‌شان در مجلس شورای اسلامی، برنامه‌ها را در دیرترین زمان ممکن و گاه با تأخیر در اختیار مجلس می‌گذارند و به این ترتیب فرصت کافی را از مجلس برای بررسی و بازنگری در لایحه و برنامه پیشنهادی می‌گیرند.

۱. می‌توان از تغییراتی نام برد که بر جداول کمی برنامه در صحن مجلس توسط نمایندگان پیشنهاد می‌شود. حال آنکه آن اعداد و ارقام انتخابی نبوده و متغیرهای وابسته‌ای می‌باشند که حاصل محاسبات انجام شده به کمک روش‌های اقتصادسنجی و براساس شرایط موجود و امکانات در دسترس می‌باشند.

۲. طرح تعدیل ساختاری در دولت آقای هاشمی، طرح ساماندهی اقتصادی در دولت آقای خاتمی و طرح تحول اقتصادی در دولت آقای احمدی‌نژاد از آن جمله می‌باشند.

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

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

• نگاه بودجه‌ای به برنامه در دستگاه‌ها و بخش‌ها

به‌رغم ضرورت هماهنگی میان بودجه‌های سالیانه با برنامه‌های میان‌مدت، غالباً در عمل این تناسب و هماهنگی از بین رفته و اهداف، راهبردها و سیاست‌های میان‌مدت در برنامه‌ها تحت‌الشعاع تخصیص منابع و تصمیمات موقت و بودجه‌ای قرار گرفته و حتی ادبیات، ابزارها و شیوه‌های بودجه‌ریزی بر نظام برنامه‌ریزی حاکم و مسلط شده است.^۱

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

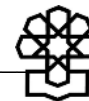
• نگاه فصلی و عدم استمرار برنامه‌ریزی

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

• ترکیب کارشناسی برنامه‌ریزان

آنچه در نهایت به‌عنوان برنامه توسعه کشور تهیه می‌شود، عموماً مجموع نظرات عده‌ای از

۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴.



مسئولان و کارشناسان کشور است.^۱ لذا ترکیب کارشناسی برنامه‌ریزان و مسئولان تهیه برنامه‌ها و سطح تخصص و آشنایی ایشان با شرایط کشور و آخرین تحولات توسعه‌ای دنیا و جامع‌الاطراف بودن دیدگاه‌های آنها، بسیار اهمیت می‌یابد.

• تمرکزگرایی در برنامه‌ریزی

نظام برنامه‌ریزی ایران همواره با درجه بسیار بالایی از تمرکز تعریف شده است. تمرکزگرایی در برنامه‌های توسعه ایران از مناطق به مراکز و بخش‌ها، از بخش‌ها به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق) و از این سازمان (یا معاونت فعلی تحت عنوان معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور) به مقامات عالی‌تر سیاسی گرایش داشته و علی‌رغم تلاش و تأکید بسیار بر ضرورت تمرکززدایی، مشاهده می‌شود که نظام سیاسی و قانونی و همچنین نحوه تأمین مالی برنامه‌ها و... به‌طور جدی این تمرکز را پشتیبانی و تقویت کرده است. وجه مهم دیگری از تمرکز در نظام برنامه‌ریزی، بی‌توجهی به نقش نهادی، مدنی و سیاسی بخش خصوصی، اتاق‌های بازرگانی و اتاق تعاون و عموم مردم در طراحی، اجرا، نظارت، ارزشیابی و تأمین مالی برنامه‌ها بوده است. برنامه‌های عمرانی و توسعه به‌طور جدی با اعتقاد به قدرت توسعه‌آفرینی ملی توسط یک نظام آمرانه و متمرکز، طراحی و اجرا شده و هیچ‌گاه مبتنی بر نیازها، منابع و توانایی‌های مخاطبان آنها نبوده است.^۲

۳-۴. ایرادهای مربوط به محتوای برنامه

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

• ابهام در نحوه ارتباط اسناد بالادستی و برنامه‌های میان‌مدت

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

• عدم اجماع بر مکاتب و پارادایم‌های اقتصادی برنامه‌ها

تجربه نشان داده چنانچه اجماعی کلی در اصول و پارادایم‌های برنامه‌های توسعه در بین

۱. هرچند در جمع‌بندی نهایی و مصوبات نهایی مجلس بسیاری از نظرات کارشناسی تحت‌الشعاع نظرات و پیشنهادات بعضاً غیرکارشناسی نمایندگان محترم مجلس قرار می‌گیرد.

۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱.

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

● جامعیت برنامه‌ها و عدم اولویت‌گذاری صحیح در اهداف برنامه

درمجموع تجربه برنامه‌ریزی جامع توسعه در سطح جهان موفق نبوده است و برنامه‌ریزی جامع توسعه عملاً نوآوری و خلاقیت را حذف و بازدهی را محدود می‌کند و در نهایت مانع توسعه می‌شود.^۱ هر جامعه در حال توسعه‌ای با ضعف‌های نهادی، موانع سیاسی، کاستی‌های زیرساختی، ناهمسازی هنجارهای اجتماعی و محدودیت منابع بالفعل مواجه است، در چنین شرایطی عقل سلیم ایجاب می‌کند تا چند دوره، برنامه‌ریزی توسعه، برنامه‌ریزی با هدف‌های محدود باشد. سیاست‌های کلی محدود و روشن اما کارشناسی شده و اولویت‌دار، می‌تواند نشانه درس‌آموزی برنامه‌ریزان اقتصادی ما از تجارب جهانی و نیز شصت و پنج سال برنامه‌ریزی در ایران باشد.^۲

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

در بسیاری از موارد، برنامه‌ریزی به طرح برخی راه‌حل‌های کلی در قوانین برنامه محدود شده و نه تنها به برنامه‌ها و عملیات اجرایی و مشخص منجر نشده، بلکه حتی آیین‌نامه‌ها و مقررات اجرایی آن توسط دولت تهیه نشده است. به علاوه، ارائه مواد و قوانین کلی از یک طرف سبب ایجاد ابهام در پیاده‌سازی و از طرف دیگر سبب تفسیر مواد و توجیه عملکرد می‌شود.^۳

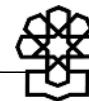
● عدم وجود الگوی روشن و رابطه علی صحیح میان اجزای برنامه

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

1. Albert Waterson, 2006, PP. 427-431.

۲. فرشاد مؤمنی، ۱۳۷۴.

۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱.



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

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

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

• عدم وجود برنامه‌های اجرایی و عملیاتی

درواقع یک برنامه توسعه، برنامه‌ای غیرجامع و متکی بر برنامه‌های اجرایی است و برنامه‌های اجرایی مجموعه‌ای متشکل از هدف، پروژه‌های مشخص، سازمان‌دهی و تشکیلات اجرایی (به‌همراه جزئیات کامل وظایف دستگاه‌های اجرایی و زمانبندی لازم و نیز دستگاه ناظر) برای حذف یک مانع توسعه یا برای ایجاد یک قطب توسعه است.^۱ برنامه توسعه بدون برنامه‌های اجرایی، فاقد عنصر مهم تعهد است و لذا قابل حسابرسی نیز نیست.^۲

• عدم توازن بین هزینه و مطلوبیت‌های نیل به هدف

در کلیه طرح‌ها و سیاست‌های اجرایی، اصولاً باید مستندات و تحلیل‌های روشنی از هزینه‌ها و فایده‌های اجرای سیاست وجود داشته باشد تا بدین وسیله ازسویی راهکارهای لازم برای تأمین هزینه‌ها پیش‌بینی و ازسوی دیگر تدابیر مقتضی برای کاهش تبعات آنها نیز اندیشیده شود. روش‌های هزینه - فایده که بدین‌منظور به‌کار گرفته می‌شوند، روشن می‌سازند که از اجرای کمی یک طرح یا سیاست، چه هزینه‌ای بر دولت یا جامعه تحمیل شده و از نتایج آن، دولت و جامعه چه فایده‌ای خواهند برد؟

• عدم همخوانی با برنامه‌های توسعه قبلی

به‌طور کلی نمی‌توان بین برنامه‌های مختلف ارتباط روشن محتوایی و ساختاری پیدا کرد. به‌عبارتی برخلاف انتظار، برنامه‌های مختلف توسعه کشور به‌مثابه حلقه‌های یک زنجیر، در کنار همدیگر دیده نمی‌شوند و نمی‌توان مثلاً برنامه چهارم را دنباله و در امتداد برنامه سوم و مکمل اقدامات و برطرف‌کننده ضعف‌های آن دانست.^۳ شاهد این مسئله تدوین برنامه‌های توسعه در فرآیندی متزع

۱. حسین عظیمی، ۱۳۸۴.

۲. تاکنون برنامه‌های توسعه فاقد برنامه‌های اجرایی بوده‌اند. در برنامه چهارم توسعه نیز هرچند در ماده (۱۵۵) بر لزوم تهیه برنامه‌های اجرایی براساس اسناد توسعه ملی و استانی ازسوی دستگاه‌ها تأکید شده است، اما نتایج اجرا نمودن آن هنوز مشخص نیست.

۳. این البته اتفاقی است که انتظار می‌رود با وجود سند چشم‌انداز بیست‌ساله برای توسعه کشور و الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت (حکم تهیه آن در ماده (۱) برنامه پنجم توسعه آمده است) دیگر تکرار نشود.

از نتایج برنامه‌های پیشین و آسیب‌های شناخته شده است.

• بلندپروازانه بودن اهداف برنامه

هدفگذاری هر برنامه باید در چارچوب توان اجرایی کشور و امکانات واقعی آن انجام شود. درواقع ارزیابی امکان‌سنجی در مرحله قبل از آغاز برنامه ضروری است. شرایط و موقعیت کشور نیز می‌باید از لحاظ اوضاع اقتصادی داخلی و خارجی و نیز تحولات اجتماعی مد نظر قرار گیرد. در غیر این‌صورت اهداف تعیین شده قابل حصول نخواهند بود. باید برنامه‌ای تهیه شود که توان اجرای آن وجود داشته و نیز بتوان در بدنه اجرایی کشور اجماع ایجاد کرده که این برنامه اگر اجرا بشود وضع شما بهتر می‌شود. در برنامه‌های توسعه معمولاً توانایی و محدودیت‌های جامعه به شکل اصولی مورد توجه قرار نگرفته و این برنامه‌ها بیش از حد بلندپروازانه طراحی شده است که این خود، یأس ناشی از بلندپروازی‌های بی‌منطق را به دنبال دارد. درواقع برنامه‌ها با تکیه افراطی به نیروهای بازار تلاش دارند تا سامان یافتن همه نابسامانی‌ها را از دست نامرئی طلب کنند.^۱

• فقدان پیوند بین بودجه سالیانه با برنامه‌های مصوب

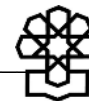
پس از تدوین کلیات برنامه، ضروری است جزئیات عملیات اجرایی سالیانه و تخصیص منابع، تهیه و طراحی شود. به‌طوری که مجموع سیاست‌های سال‌های برنامه، مبین کل برنامه باشد. می‌توان از شکستن برنامه به بودجه‌ها در ایران به نام تلفیق برنامه و بودجه‌های سنواتی یاد کرد. این موضوع به معنای تبدیل اسناد برنامه، به اسناد بودجه و به عبارت دیگر، تابعیت بودجه از برنامه است. تبلور جزئیات هر برنامه در ردیف‌های بودجه، به معنای اختصاص واقعی منابع محدود کشور به اولویت‌ها و سیاست‌های برنامه توسعه است. در بسیاری موارد به دلیل عدم وجود این ارتباط به منویات بودجه‌های سالیانه موجب سرازیر شدن منابع کشور در بخش‌هایی می‌شود که هیچ نسبتی با اولویت‌های شناخته شده در برنامه‌های توسعه ندارند.

• دولتی‌زدگی در برنامه

برنامه‌های توسعه غالباً برنامه‌های تخصیص منابع در بخش دولتی بوده و در بسیاری موارد ضرورت سیاستگذاری، علامت‌دهی و هدایت و بسترسازی فعالیت بخش خصوصی به عنوان یک عامل مهم اقتصادی در نظر گرفته نشده است.^۲

۱. فرشاد مؤمنی، ۱۳۷۴.

۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱.



• عدم توجه به برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای

در برنامه‌های توسعه، برنامه‌ریزی فضایی برمبنای آمایش سرزمین و تقسیم کار ملی بین مناطق، یا تقسیم کار منطقه‌ای بین نواحی به‌صورت شایسته مورد توجه قرار نگرفته است. به‌عبارتی، سازوکار درگیر شدن مناطق و استان‌ها در تهیه، تدوین و اجرای برنامه و نیز نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه‌ریزی ملی مشخص نشده است. این امر، بی‌توجهی و غفلت از امکانات، فرصت‌ها، ظرفیت‌ها و محدودیت‌ها، تنگناها و نیازهای منطقه‌ای - محلی در بخش‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی را در پی داشته است. غلبه نگاه‌های محلی و منطقه‌ای بر رویکردهای ملی و تحمیل مطالبات منطقه‌ای بر برنامه‌های توسعه کشور در مراکز مهم تصمیم‌گیری نیز از نتایج همین مسئله است.^۱

• تداخل مفاد برنامه‌های توسعه با شرح وظایف دستگاه‌ها

درحالی که دستگاه‌های مختلف در کشور شرح وظایف و اساسنامه‌های مشخصی دارند، برنامه‌های توسعه به‌گونه‌ای نوشته شده‌اند که در برخی موارد گویا به‌دنبال بیان مجدد وظایف سازمان‌ها و دستگاه‌ها هستند و برخی دیگر، به نوعی در شرح وظایف دستگاه‌ها موجود بوده و نیاز به تصویب قانون مجدد و صرف هزینه و زمان اضافی ندارد. گذشته از آن، گاه منویات برنامه‌های توسعه آنقدر گسترده است که دستگاه‌ها را از پیگیری سایر وظایف قانونی خود باز می‌دارد. در برخی موارد نیز مفاد برنامه با قوانین موجود و شرح وظایف دستگاه‌ها در تقابل است. به‌عبارتی چنانچه قوانین دائمی، اساسنامه و شرح وظایف دستگاه‌ها محل اشکال است باید آنها را به نحو مقتضی و در غیرزمان بررسی و تصویب برنامه اصلاح کرد، نه اینکه هر پنج سال یکبار از ابتدا قوانین را متوقف و با قوانین موقت جدید جایگزین کنیم.

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

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

• غلبه رویکردهای کمی و تکنیک‌های اقتصادسنجی بر تحلیل‌های سیاستی

عمده تکنیک‌های مورد استفاده در برنامه‌ریزی کشور، تکنیک‌های در سطح اقتصاد کلان هستند، هرچند در کنار آن، گاه موارد سیاستی و تحلیلی، مثل آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای هم مطرح بوده است. به عنوان مثال هدفی که در برنامه چهارم برای صنعت تعیین شده بود، رشد متوسط سالیانه ۱۱/۲ درصدی بود، لکن در محاسبه این هدف بیش از آنکه از تحلیل‌های سیاستی استفاده شده باشد از تکنیک‌های اقتصادسنجی و برنامه‌ریزی کلان استفاده شده است. این درحالی است که تجربیات کشورهای موفق، به ویژه کشورهای تازه توسعه یافته نشان از استفاده وسیع از تحلیل‌های سیاستی دارد (به عنوان مثال می‌توان از سیاست‌های صنعتی کشورهای شرق آسیا نام برد).

• عدم وجود تعاریف دقیق و مشخص از اصطلاحات برنامه‌ای

بسیاری از مفاهیم اساسی و مهم برنامه‌ریزی، فاقد تعریف واحد، مشخص و روشن قانونی هستند این نقص منجر به آن می‌شود تا کارشناسان و مجریان استنباط‌های خود را به کار برند. بررسی‌های به عمل آمده درخصوص برنامه‌های توسعه گذشته این امر را نشان می‌دهد که حدومرز مشخص و تعریف دقیق و مورد توافقی از اصطلاحاتی همچون «نظم»، «برنامه»، «طرح» و «سند» وجود ندارد که این امر درخصوص تهیه «ضابطه»، «دستورالعمل»، «سازوکار» و «منشور» نیز وجود دارد.^۱

۴-۴. ایرادهای مربوط به اجرای برنامه و یادگیری از بازخوردها

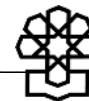
در این قسمت به برخی چالش‌ها و آسیب‌هایی که برنامه‌های توسعه در حوزه اجرا به آن گرفتار می‌آیند اشاره خواهد شد.

• سرعت و گستردگی تحولات سیاسی - اقتصادی در کشور

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

• وجود برنامه‌های دیگر با اولویت بالاتر

بعضاً طراحی و اجرای برنامه‌های توسعه تحت تأثیر برخی برنامه‌ها و طرح‌های جانبی قرار می‌گیرد؛ به این ترتیب همزمان با تدوین برنامه‌های توسعه‌ای، بخش مهمی از توان بدنه کارشناسی دولت صرف تهیه آنها می‌شود (مانند سیاست‌های تعدیل ساختاری، طرح تحول اقتصادی و...). از آفات



برنامه‌های متعدد با اولویت‌های هم‌سطح یا نزدیک به هم، فراموشی یا اصطلاحاً گم شدن برخی برنامه‌ها و اسناد سیاستی (ازجمله قانون اساسی) در پیچ‌وخم‌های برنامه‌های انبوه موجود می‌باشد. به همین دلیل بسیاری از اصول قانون اساسی هیچ مابه‌ازایی در برنامه‌های توسعه نداشته است.

• قابلیت‌های اداری ضعیف دولت جهت اجرای برنامه‌های گسترده

یکی از محدودیت‌هایی که به صورت منطقی در برنامه‌ریزی‌ها باید مورد توجه واقع شود، امکانات و توان اجرایی دولت در پیاده‌سازی منویات برنامه است. گسترش بی‌رویه سند برنامه و افزودن لایه‌های مختلف به آن، حتی با فرض درست بودن این رویه، به دلیل محدودیت مدیریت و نظارت بر آن در بدنه اداری کشور یکی از دلایل عدم توفیق در اجرای برنامه‌هاست. به عبارتی ساختارهای قدیمی و بعضاً ناکارآمد دستگاه‌های اجرایی توان مدیریت همزمان تهیه و تدوین برنامه‌ها، اجرای آنها و نظارت بر حسن اجرای آنها را دارا نمی‌باشند.

• ضعف سازوکارهای نظارتی

به رغم اهمیت وافر نظارت بر برنامه‌های توسعه، بسیاری از وظایف نظارتی نهادهای مختلف یا فاقد تعریف و تعیین محدوده یا ابزار نظارتی است یا دارای تداخل می‌باشد. به طور مثال علی‌رغم وظایف نظارتی دیوان محاسبات، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و... سازوکار نظارتی دائمی بر نظارت معنادار و توسعه‌ای و اعمال اصلاحات وجود ندارد.^۱ طبق قانون اساسی، مهمترین نهاد ناظر بر عملکرد دولت (به عنوان مجری برنامه‌های توسعه) مجلس شورای اسلامی است. مهمترین بازوی مجلس نیز برای حسابرسی مالی دقیق عملکرد دولت، دیوان محاسبات است، لکن تجربه نشان داده، گزارش‌های تفریغ بودجه که چگونگی هزینه‌کرد بیت‌المال را نشان می‌دهد و بررسی آن از اهم وظایف حاکمیت اسلامی است، با بی‌توجهی نمایندگان روبرو می‌شود.

• ابهام در نحوه ارائه گزارش‌ها

حجم بالای گزارش‌های مذکور عملاً امکان بررسی کامل آن به آسانی میسر نیست. در عین حال نحوه تنظیم گزارش‌ها نیز هم به لحاظ روش‌شناختی و هم به لحاظ محتوای، ایرادات فراوانی دارد. در برخی موارد آمارهای دقیقی برای ارائه وجود ندارد. همچنین بخش‌های مهمی از این گزارش‌ها، اساساً در خدمت اهداف نظارت نیست و بیان کلیاتی از وظایف روزمره دستگاه‌های اجرایی است. بیان این گونه عبارات کلی یا فراتر از آن سکوت در قبال نتایج سیاست‌های اجرا شده، درحالی صورت می‌گیرد که ابزارهای تحلیلی متفاوتی برای بررسی آثار برنامه توسعه بر تمامی افراد

۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱.

جامعه وجود دارد که مهمترین آنها عبارتند از: روش تحلیل هزینه - فایده اجتماعی، روش ماتریس اهداف به روش جدول موازنه برنامه‌ریزی لیچفلد،^۱ اقدامات هیل،^۲ حتی در بسیاری از موارد برای انتخاب گزینه مناسب از میان گزینه‌های متفاوت و انتخاب شیوه‌های اجرایی، بازنگری در طرح و ارزیابی آن نقش مهمی را ایفا می‌کند که غالباً مغفول مانده‌اند.^۳ در همین راستا به‌طور کلی می‌توان گفت تهیه متن گزارش‌ها و که وسیله‌ای برای سنجش فاصله از اهداف و رفع چالش‌های موجود و اصلاح سیاستی بعدی است، گاه خود تبدیل به هدف می‌شود.

• بی‌تأثیر بودن گزارش عملکردها بر روندهای اجرایی

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

• عدم درک صحیح مجریان از مفاد قانون

در برخی موارد عدم دریافت و درک مشترک مجریان و برنامه‌ریزان (اعم از دستگاه‌ها و افراد) از مواد قانونی، موجب برداشت‌های غلط مجریان از قانون و در نتیجه بی‌تفاوتی یا انحراف در عملکرد ایشان نسبت به منویات برنامه می‌گردد. به عبارتی به دلیل عدم مشارکت مجریان و ذی‌ربطان و ذی‌نفعان در فرآیند برنامه‌ریزی درک آنها از تصمیمات سیاستگذاران، تصمیم‌سازان متفاوت خواهد بود.

• انگیزه پایین مجریان برای اجرای قانون

بخشی دیگر از مشکلات اجرایی نیز به عوامل انگیزشی و عدم تحرک لازم ازسوی دستگاه‌های متولی اجرای قانون و ساختارهای نامناسب و غیرکارآ در اجرا برمی‌گردد.

• تداخل تقویم زمانی برنامه‌ها با تقویم سیاسی کشور

از آنجا که مجلس شورای اسلامی و دولت هر چهار سال یکبار عوض می‌شوند و برنامه‌های توسعه نیز هر پنج سال یکبار تدوین و تصویب می‌شوند، لذا هر برنامه الزاماً دو دولت و دو مجلس را ملاقات خواهد کرد و این مسئله با توجه به اختلاف دیدگاه‌های احتمالی دولت‌ها و مجالس مختلف با هم، معمولاً موجب تغییرات گسترده در برنامه‌ها، نوسانات زیاد در اجرا یا برخورد گزینشی با آنها می‌شود.

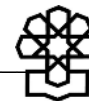
• عدم توجه به بسترهای اجتماعی لازم برای اجرای قوانین

متأسفانه در اغلب موارد بدون آنکه به فرهنگ‌سازی، توجیه و مشارکت فعال افکار عمومی و به‌طور

1. Lichfield

2. Hill

۳. سیدعلی حسینی، ۱۳۸۱.



کلی فراهم آوردن بسترهای لازم برای اجرای یک سیاست یا قانون توجه شود، از ابزارهای قانونی برای مجبور کردن مردم و دستگاه‌ها به انجام برخی امور استفاده می‌شود. به این ترتیب با عدم اقبال و اجماع مردم و حتی مجریان قانون روبرو هستیم که نتیجه آن اجرای بد قانون خواهد بود و از طرفی هزینه‌های نظارت بر اجرای قانون و برخورد با متخلفین نیز افزایش می‌یابد. به عبارتی اجرای هریک از احکام برنامه‌ها نیازمند وجود بسترهای لازم آن مواد است. به عنوان مثال در برنامه چهارم توسعه رشد بهره‌وری کل عوامل تولید سالیانه به طور متوسط ۲/۵ درصد دیده شده بود حال آنکه برای این منظور لازم است تمهیدات مقتضی از جمله آموزش‌های لازم به نیروی کار، توجیه کارگزاران، کارفرماها از طرق مختلف و تهیه برنامه‌های بصری و... دیده شود که متأسفانه توجه کافی به آنها نشده است.

• عدم انتخاب صحیح مجری

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

• فقدان معیارهای مشخص برای انتخاب موضوعات سیاستی

براساس اصول اولیه دانش خط‌مشی‌گذاری عمومی^۱، برای آنکه موضوعی در دستور کار دستگاه‌های سیاستگذار کشور قرار گیرد، یا منابع کشور به سمت‌وسوی خاصی تمرکز یابد، باید حائز ویژگی‌هایی باشد که آن را از سایر موضوعات ممتاز نماید.

با در نظر داشتن این فرض منطقی، این سؤال پیش می‌آید که آیا مقدمات مذکور برای تعیین سیاست‌ها و اولویت‌های کشور رعایت می‌شود؟ به عبارتی در برنامه‌ها، اولویت‌ها با بیان راهبرد^۲ و خط‌مشی^۳ مشخص می‌شود. یعنی خواسته‌های برنامه از طریق چه سیاست‌هایی تحقق می‌یابد و پیوند این سیاست‌ها با یکدیگر به چه صورتی خواهد بود.

• فقدان ارتباط منطقی بین جداول کمی و محتوای برنامه‌ها

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

1. Public Policy
2. Engine
3. Strategy

نیز فراهم آید.^۱

● فقدان ابزارهای سیاستی متناسب با هدف

از لحاظ اصول برنامه‌ریزی حصول هر هدف نیازمند اجرای سیاستی خاص است. به عبارت دیگر، در یک برنامه متناظر با هدف‌های طرح شده باید ابزارهای سیاستی طرح شود؛ به طوری که یک (یا تعدادی) سیاست اجرایی خاص، سبب حصول یک هدف خاص شود. این اصل که از اصول سیاستگذاری محسوب می‌گردد، در برنامه‌ها رعایت نمی‌شود و برای هر هدف، ابزارهای سیاستی خاص آن تعیین نمی‌شود. در نتیجه دستیابی به اهداف مورد نظر همچنان مورد تردید خواهد بود.^۲

● پدیده جلوتر بودن از برنامه

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

در چنین شرایطی جلو افتادن از برنامه، احتمالاً به معنای استفاده بیش از حد پیش‌بینی شده و مجاز از سایر امکانات و منابع انسانی و مادی مانند ارز، ریال و... است که با توجه به محدودیت‌هایی که کشور از آن جنبه‌ها دارد، استفاده بیش از حد یک یا چند دستگاه از سرمایه‌های انسانی یا ارز، ریال یا افزایش بی‌سابقه و پیش‌بینی نشده قیمت کالاها و خدمات به معنای ایجاد تنگناها برای دستگاه‌های دیگر است به عبارتی یک یا چند دستگاه خاص، هدف‌های محدود خود را بر هدف‌های کلی برنامه ترجیح داده‌اند که در ادبیات توسعه به عنوان پیشی گرفتن هدف‌های خرد نسبت به هدف‌های کلان مطرح می‌شود و نمایانگر نوعی هرج و مرج و بی‌ضابطگی است و از آن مهم‌تر مسکوت گذاشتن دلایل این جلو افتادن‌ها می‌باشد. یعنی معلوم نبوده است که آیا این جلو افتادن به علت اجرای دقیق خط‌مشی‌ها و سیاست‌های برنامه بوده، یا در سطح نظام مدیریتی بخش، خلاقیت ویژه‌ای به منصفه ظهور رسیده یا ارز و ریال بی‌ضابطه به بخش تزریق شده است؟ و یا قیمت محصولات را فراتر از آنچه برنامه پیش‌بینی کرده بود افزایش داده‌اند؟^۳

۱. در برنامه چهارم توسعه جداول کمی در انتهای احکام برنامه ذکر شده بود، لکن برنامه پنجم توسعه بنا به دلایل مبهم بدون جداول کمی هم از طرف دولت ارائه شد و هم از طرف مجلس مصوب گردید.

۲. برای مثال نمی‌توان افزایش فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد را به عنوان یک هدف ترسیم کرد، ولی سیاست‌های اجرایی و ابزارهای لازم برای رسیدن به این هدف را که مجموعه‌ای از چند هدف ریزتر است، نادیده انگاشت.

۳. فرشاد مؤمنی، ۱۳۷۴.



۵. نحوه نگرش و ساخت برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب^۱

پس از ذکر کلیاتی از سیر تحول برنامه‌ریزی در کشور و بیان اجمالی آسیب‌های برشمرده بر آن لازم است تا تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران امر نکات مهمی را مد نظر قرار دهند، به عبارتی با بررسی سیر تحولات برنامه‌های توسعه‌ای در می‌یابیم که نظام برنامه‌ریزی در کشور نیازمند تحول اساسی و تغییر نگرش به آن است تا اهداف توسعه‌ای مد نظر دست یافتنی جلوه کند و براساس برنامه‌های تدوین شده به جلو برویم.

در همین راستا باید نگرش و بینش ما نسبت به برنامه‌های توسعه دچار تغییرات بنیادین شود و از نظام برنامه‌ریزی گذشته فاصله بگیریم؛ به عبارتی آنچه از بررسی‌های گذشته حاصل شده است این است که رویکرد فعلی حاکم بر نظام برنامه‌ریزی، پاسخگوی نیازهای توسعه کشور و اهداف مد نظر سند چشم‌انداز نبوده است و لازم است تا ضمن توجه به تغییرات نوین نظامات بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی در کشورهای موفق و لزوم بومی‌سازی آن الگوها برای کشور، درخصوص توجه اکید به الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت و عدالت و اهمیت جایگاه آن برای تدوین برنامه ششم توسعه، این امر در اولویت کارشناسان مسئول قرار گرفته و براساس آن راهکارهای عملیاتی ارائه شود. البته آنچه که در این راه می‌تواند به ما کمک شایانی کند قطعاً برنامه‌ریزی و تشخیص، تعیین اولویت‌ها و مدیریت از راه ارزش‌هاست.^۲ در همین رابطه با سه پرسش اساسی مواجه هستیم که در ذیل به آنها می‌پردازیم.

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

۱. **حوزه حضور برنامه:** حوزه حضور برنامه‌های اقتصادی با شناخت محور یا موتور برنامه‌ها مشخص می‌شود. در کلی‌ترین شکل، برنامه‌ها می‌توانند درون‌نسلی یا بین‌نسلی عمل کنند. برنامه‌های درون‌نسلی می‌کوشند تا بخش تولید را محور قرار دهند. بنابراین برنامه‌های درون‌نسلی به ارتباط ثروتی بین نسل‌ها کاری ندارند. برعکس برنامه‌های بین‌نسلی رابطه ثروتی بین نسل‌ها را تغییر می‌دهند.

۱. این قسمت، خلاصه‌ای است از گزارش ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۰۲۹۹، ۱۳۸۹.

2. Management by Values

مدیریت از راه ارزش‌ها مفهومی است نوین در علم مدیریت که براساس آن به تشخیص فرآیندهای اصلی سازمان کمک خواهد کرد و هم زمینه‌ساز بهبود مداوم فرآیندهای اصلی خواهد بود. به عبارتی زمانی مدیریت از راه ارزش‌ها مؤثر خواهد بود که شایستگی‌های کلیدی و اولویت‌های اساسی خود را یافته و درصدد شناسایی و بهبود مداوم خود که بیشترین ارزش را برای مشتریان (مردم) می‌آفریند باشد.

بنابراین محور این برنامه‌ها منابع طبیعی یا ثروتی است که به نسل‌های آینده تعلق دارد.

۲. **خواسته‌های برنامه:** برنامه‌های اقتصادی خواسته‌های خود را در سطوح مختلف بیان می‌کنند. این سطوح را در کلی‌ترین حالت با منظر چشم‌انداز (متجلی)^۱، مأموریت^۲ یا هدف کلان، هدف^۳ و نشان^۴ مشخص می‌کنند.

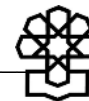
درحالی که منظر متجلی در بیشتر موارد فقط کیفی است، مأموریت، هدف و نشان همه می‌توانند کمی یا کیفی باشند. بنابراین برنامه باید بین خواسته‌های کمی و خواسته‌های کیفی خود تمایز قائل شود و در عین حال همخوانی بین این خواسته‌ها را مد نظر داشته باشد. قاعده کلی آن است که مأموریت‌های برنامه با منظر متجلی آن سازگاری داشته باشد و مأموریت‌های برنامه هم از منظر متجلی آن نشئت بگیرد. به بیان ساده، در سلسله‌مراتب خواسته‌های برنامه باید نوعی هماهنگی و همراهی وجود داشته باشد.

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

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

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

1. Vision
2. Mission
3. Goal
4. Target



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

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

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

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

۱. رابطه میان برنامه و کارگزاران اقتصاد ملی: این رابطه نقش هریک از کارگزاران را در اجرایی کردن برنامه نشان می‌دهد. به عبارتی در برنامه دولت باید رابطه کاری و برنامه‌های اجرایی خود را مشخص کند.

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

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

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

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

صورت حاصل کار در دو برنامه به کلی متفاوت است.

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

• **پرسش سوم در این رابطه این است که برای تهیه برنامه‌های مطلوب از چه اصولی باید پیروی کنیم؟**

به‌طور کلی برای تحقق اهداف برنامه‌های توسعه اصول و شرایطی لازم است که برخی از مهمترین آنها عبارتند از:

- ثبات و امنیت

مسئله ثبات و امنیت به‌عنوان بستر اصلی هرگونه فعالیت مثبت اقتصادی و اجتماعی مورد تأکید همه مکتب‌ها و مسلک‌هاست.^۱ اهمیت استثنایی این مسئله به‌دلیل تأثیرهای متقابلی است که در حوزه‌های سه‌گانه ساخت سیاسی - ساخت اجتماعی و ساخت اقتصادی ایجاد می‌کند.^۲

- وجود حداقلی از نهادهای مدنی،

- وجود یک دولت پاسخگو در زمینه‌های سیاسی، حقوقی و مالی.

- اصل آینده‌نگری

نقطه عزیمت برنامه‌های توسعه، تدوین یک چشم‌انداز روشن و مطلوب و جهت‌گیری به سمت آنها و آمادگی برای دوری گزیدن از روندهای نامطلوب و حرکت در جهت بهبود است و برنامه‌های توسعه میان مدت (برنامه پنج‌ساله) بدون وجود یک چشم‌انداز بلندمدت، فاقد معنا و منطق خواهند بود.

- اصل رویکرد سیستمی

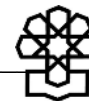
برنامه‌ریزی، فرآیند حرکت به سمت توسعه با وجوه متعدد و به‌هم پیوسته است و لذا نمی‌تواند با رویکرد جزئی‌نگر و محدود صورت پذیرد. به عبارتی در این رویکرد باید متوجه باشیم که یک سیستم مجموعه‌ای از زیرسیستم‌ها، فرآیندها و عوامل متنوعی است که باید همزمان همه آنها را مورد توجه داشت، زیرا غفلت از یک جزء باعث برهم خوردن تعادل تمام سیستم می‌شود.

- اصل هماهنگی

کوشش برنامه بر این است که با ارائه یک رشته سیاست و اصول که از مرکز هماهنگ می‌شوند و

۱. دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۵، ص ۱۹۸.

۲. فرشاد مؤمنی، ۱۳۷۴، ص ۱۲۴.



به لحاظ درونی بی‌تناقض هستند. بهترین وسیله اجرای استراتژی و نیل به هدف‌ها را فراهم آورد.^۱ به عبارتی دیگر هماهنگی بین اهداف، راهبردها و سیاست‌ها با یکدیگر و هماهنگی در اجرا و نظارت، بخش تفکیک‌ناپذیر عنصر عقلانیت و نیز جزئی بسیار مهم در برنامه‌های توسعه است.

- اصل استمرار

برنامه‌ریزی توسعه همان‌گونه که مفهوم توسعه باری ارزشی و فرآیند مستمری را دارا می‌باشد فرآیندی مستمر است که در یک چرخه دائمی و تکاملی باید از مطالعات و بررسی‌ها آغاز شود و با تدوین، تصویب، اجرا، نظارت و ارزشیابی ادامه یابد.

- اصل مشارکت

توجه به مشارکت مردم و عوامل گوناگونی که می‌تواند به این امر بیانجامد نکته دیگری است که در آن اتفاق نظر وجود دارد. برنامه‌ای که با عجله فرآیندهای قانونی خود را طی کند و مردم و نهادهای فکری و اجرایی جامعه را مشغول خود نکند و مسئله برنامه توسعه را مسئله نهادهای فکری و اجتماعی نکند نمی‌تواند موفق باشد.

- اصل انعطاف

هرچه برنامه از انعطاف‌پذیری بیشتری برخوردار باشد خطر تحمل ضرر ناشی از حوادث غیرمترقبه کمتر خواهد بود. بر همین اساس است که باید روش‌های آینده‌پژوهی و آینده‌نگری، مدیریت بحران و برنامه‌ریزی غلطان به کمک نظامات برنامه‌ریزی بیابند تا قدرت منعطف بودن برنامه‌های توسعه‌ای بیشتر از گذشته شود، زیرا سرعت تغییرات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی در دنیای امروز و اقتضائات آن بسیار بالا رفته و لازم است تا سیاست‌ها و برنامه‌ها متناسب با آن تغییرات امکان تحول و بازنگری داشته باشند.

- اصل زمان^۲

هر برنامه می‌تواند متشکل از چندین برنامه باشد و برنامه‌های کوتاه‌مدت باید مرتبط با برنامه‌های کلی و بلندمدت شکل گیرد.

- اصل ارزش‌محوری^۳

مدیریت از راه ارزش‌ها، مفهومی نوین در علم مدیریت است که بیشتر ماهیت توان‌افزایی دارد^۴ و این توان‌افزایی زمانی ارزشمند است که منجر به نتایج پایدار عملکرد می‌شود. به عبارتی وقتی تصویر روشنی از رسالت و ارزش‌های خود داشته باشیم، مبنای محکمی برای ارزیابی اقدامات

۱. مایکل تودارو، ۱۳۷۸، ص ۴۵.

۲. افشین حیدرپور، ۱۳۸۸، به نقل از ایران‌نژاد، ۱۳۸۱.

۳. کن بلانچارد و مایکل اوکانر، ۱۳۹۰.

مدیریتی و تنظیم آن با رسالت و ارزش خواهد بود. شناسایی ارزش‌ها و عمل براساس آنها و برنامه‌ریزی بر پایه آنها قطعاً رسیدن به اهداف بر پایه ارزش‌های کلیدی را رهنمون می‌سازد. به عبارتی مدیریت از راه ارزش‌ها به دنبال حاکم‌سازی ارزش‌های اساسی و اولویت‌دار در فرآیند مدیریت تحول است. یعنی در برنامه‌ریزی می‌خواهیم تحولات و تعدیلاتی ایجاد نماییم تا براساس آنها بتوانیم به اهداف و ارزش‌های تعیین شده توسط تصمیم‌گیران اصلی، راحت‌تر، سریع‌تر و با هزینه‌های کمتر دست یابیم.

بر مبنای آنچه گفته شد، یکی از صاحب‌نظران، تمرکز سیاستمداران و محققان از ابتدای دهه ۱۹۸۰ را بر ضرورت ارتقای کیفیت قانون ارزیابی می‌داند. از نظر وی کیفیت قانون در این معنا «با قابلیت اجرای آن، سازگاری، فهم‌پذیر بودن، شفافیت، وضوح، سادگی و در دسترس بودن تعریف شده است».^۱

حال برخی از مشخصات اصلی یک قانون را بیان می‌کنیم که عبارت است از:^۲

۱. **ثبات قانون:** یکی از مهمترین ویژگی‌های قانون که همواره در نظریه حاکمیت قانون بر آن تأکید می‌شود، ضرورت ثبات قانون است. اقدام قانونگذاران برای ایجاد تغییرات مستمر در نظام حقوقی، از طریق وضع قوانین جدید و اصلاحات مکرر آنها، اصل «قطعیت حقوقی»^۳ را تضعیف می‌کند. یکی از مهمترین الزامات، قابلیت قانون برای انجام کارکرد راهنمایی شهروندان، ثبات و پایداری نسبی قوانین است. اگر قوانین دائماً تغییر یابند و اصلاح شوند، مردم برای تشخیص اینکه در هر مورد خاص کدام قانون حکمفرماست دچار مشکل می‌شوند و همواره نگران خواهند بود که قانون، آن‌گونه که آنها فهمیده‌اند، دستخوش تغییر شده است. در این حالت یکی از عناصر اصلی نظام تصمیم‌گیری آنان برای برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت یا بلندمدت، غیرقابل اتکا خواهد بود.^۴ از سوی دیگر، چنانچه قانون به‌طور مکرر تغییر کند و از ثبات قابل قبول برخوردار نباشد، مردم از وقت و فرصت کافی برای منطبق کردن رفتار خود با تغییرات صورت گرفته برخوردار نخواهند بود.^۵ یکی از مهمترین کارکردهای حاکمیت قانون، فراهم آوردن فضایی امن و غیرقابل نقض است تا شهروندان در آن فضا با اطمینان خاطر، قادر به برنامه‌ریزی و همچنین ایفای تعهدات خود نسبت به

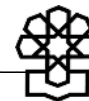
۱. کوئن جی. مویل، ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان، در: وکیلان، پیشین، ص ۲۸۰.

۲. این قسمت برگرفته از گزارش تأثیر کمیّت و کیفیت مقررات حاکم بر محیط کسب‌وکار، دفتر مطالعات محیط کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۳۱۳، ۱۳۹۰.

3. Legal Certainty

۴. جوزف رز، «در باب حاکمیت قانون و فضیلت آن»، ترجمه لیلی منفرد، حقوق اساسی، سال ششم، تابستان ۱۳۸۸، شماره ۱۱، ص ۳۹۷. برای مطالعه بیشتر ر. ک: احمد مرکز‌المیری، حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵، صص ۱۹۱-۱۹۶.

۵. پل دلونی، «نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قوانین»، در: حسن وکیلان (تألیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، صص ۳۳۳-۳۳۴.



دیگران باشند.^۱ اگر قوانین در فواصل کوتاه و بدون توجیهات موجه و عقلانی اصلاح شوند، شهروندان به‌طور دائم در بیم آن خواهند بود که قانون یا قوانینی را که ملاک تصمیم‌گیری‌ها به‌ویژه در امور اقتصادی قرار داده‌اند، تغییر کرده یا قرار است به‌زودی تغییر یابد.^۲ ثبات قوانین، نقشی ویژه در برآوردن انتظارات مشروع^۳ شهروندان به‌عنوان یکی از اصول نشئت گرفته از حاکمیت قانون ایفا می‌کند.

۲. **عام بودن:** یکی از مهمترین ویژگی‌های قانون، عام بودن^۴ آن است و وضع قوانینی که واجد خصلت عام بودن باشند. مشهورترین صاحب‌نظری که بر این ویژگی قانون تأکید کرده، هایک است. وی قانون را اینچنین تعریف می‌کند: «... قانون عبارت است از قواعدی که رفتار اشخاص را در رابطه با یکدیگر تنظیم می‌کند، برای تعداد نامعلومی از موارد آتی قابلیت کاربرد دارد و شامل ممنوعیت‌هایی است که محدوده قلمرو حفاظت شده هر فرد (یا گروه سازمان‌یافته‌ای از افراد) را تعیین می‌کند، ... این قواعد فقط به‌شرطی اثر مورد نظر - یعنی ایجاد نظمی انتزاعی از فعالیت‌ها - را به‌وجود می‌آورند که به‌طور [عام‌الشمول] به مورد اجرا گذاشته شوند، درحالی که درباره اجرای این قواعد در مورد خاص، نمی‌توان گفت که هدفی خاص، متمایز از هدف نظام قواعد به‌عنوان یک کل دارند».^۵ به باور هایک، قوانین باید به‌نحوی طراحی شوند که از قابلیت انطباق با تعداد نامعینی از موارد آینده برخوردار بوده، نه اینکه صرفاً در مورد اشخاص، گروه‌ها و موارد معین، قابل اعمال باشند.^۶

۳. **واضح بودن:** ویژگی دیگر قانون که نقشی محوری در ارزیابی کیفیت آن ایفا می‌کند، ضرورت واضح و شفاف بودن است. هدف از تأکید بر این ویژگی، عبارت است از ایجاد قابلیت در قانون برای مهمترین ابزار راهنمایی شهروندان در جهت برنامه‌ریزی. وجود قوانینی با ویژگی‌های پیش‌گفته است که درواقع عناصر تشکیل‌دهنده نظامی حقوقی برای تأمین پیش‌بینی‌پذیری، قابلیت اتکا، قابلیت برنامه‌ریزی و اطمینان از اوضاع و احوال پیش‌رو و خلاصه، برآوردکننده الزامات ضروری برای فعالیت در شأن انسان در حوزه‌های مختلف باشد. قانون باید چنان واضح و روشن باشد که مجریان و تابعان، منظور آن را به‌خوبی دریابند و با به‌کار بستن آن در راستای هدف

1. See T. R. S Allan, "Rule of Law", in Peter Newman (ed.) The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, Vol. 3 (London: Macmillan, 1998), p. 372.

2. Norman P. Barry, An Introduction to Political Theory, London, Macmillan, 2000, p. 199.

3. Legitimate Expectations

4. Generality

۵. فردریش فون‌هایک، قانون، قانونگذاری و آزادی: گزارش جدیدی از اصول آزادیخواهانه عدالت و اقتصاد سیاسی، قواعد و نظم، ترجمه مهشید معیری و موسی غنی‌نژاد، تهران، طرح نو، ۱۳۸۰، ص ۱۹۱.

۶. ر. ک.: فردریش فون‌هایک، «آزادی اقتصادی و حکومت انتخابی»، فردریش فون‌هایک، در: سنکر آزادی،

ترجمه عزت‌الله فولادوند، تهران، لوح فکر، ۱۳۸۲، صص ۱۹۷-۱۹۸.

قانون، امور جامعه سیاسی مطابق نظام معین اداره شود. یک قانون متناقض، مبهم یا مغلق، موجب سردرگمی مجریان و تابعانی خواهد بود که می‌خواهند (و باید) قانون را به اجرا درآورند یا از آن پیروی کنند.^۱

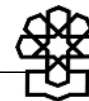
نتیجه‌گیری

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 است؟ 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 عمده‌تأ بحث روی نظام‌های دولتی، 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.^۲

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 در

۱. محمد راسخ، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، ص ۳۳.

۲. 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 (فیروز توفیق، ۱۳۸۳).



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 برنامه‌ریزی در راستای رفع مشکلات و معضلات کشور و سعی در فراهم ساختن الزامات تحقق توسعه پایدار می‌باشد. هرچند در این دوره نیز (خصوصاً در برنامه چهارم توسعه) نحوه نگارش احکام برنامه، از برنامه‌های جامع و فراگیر تبعیت کرد و احکام برنامه‌ها مجموعه‌ای از همه نیازها، آرزوها و خواسته‌های آورده شده است.

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 به علت 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 به عمل 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.^۱

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 کرد که به‌کارگیری الگوهای نئوکلاسیکی اقتصاد به‌ویژه استفاده افراطی از 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 بنیان‌های برنامه بر آنها استوار بوده قرار داشته است. علاوه بر آن به‌کارگیری الگوهای اقتصادسنجی در برنامه‌های اصلاح ساختاری چندان کاربرد ندارد.^۲ علاوه بر آن به گفته برخی از مسئولین برنامه‌ریزی کشور، اجماع کارشناسی لازم برای تلفیق برنامه رشد اقتصادی و عدالت اجتماعی در سازمان وجود ندارد

۱. اسفندیار جهانگرد، ۱۳۹۰.

۲. همان، ۱۳۸۴.

و تحقق عدالت اجتماعی منوط به داشتن بافت کارشناسی توانمند و هم‌عقیدگی مابین تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیرندگان 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 نشانه‌گیری کند توانمندی خاص کارشناسی می‌طلبد، علت نگرانی‌ها در موقع اصلاحات در برنامه‌های توسعه، جدا کردن مقوله عدالت اجتماعی از مدل برنامه و مقوله قیمت‌هاست، به‌گونه‌ای که در برنامه‌های توسعه اول تا سوم عدالت اجتماعی بیرون مدل توسعه بوده است.^۱

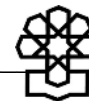
چون عموماً با الگویی برنامه‌های توسعه‌ای نگارش می‌شود که در عمل با اهداف مدنظر کارشناسان و تصمیم‌گیران و خود متن برنامه‌ها فاصله افتاده است لذا باید گفت این نوع نظام برنامه‌ریزی، اثربخشی چندانی در اهداف مندرج در قانون اساسی و سند چشم‌انداز کشور نداشته است. ادله این مهم را می‌توان اینگونه بیان کرد:

۱. 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.

۲. 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.

۳. 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.

۴. رابطه دستگاه‌های برنامه‌ریزی و اجرایی در این نظام برنامه‌ریزی مطلوب نیست و لذا واقعی به مقصود اهداف برنامه و سند چشم‌انداز نمی‌باشد. در یک طبقه‌بندی کلی، نظام برنامه‌ریزی ایران

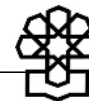


را می‌توان شامل مسائل دو قسمت عمده دانست. قسمت نخست گرچه به‌طور عمده در معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق) متمرکز است ولی در امور گوناگون و به‌ویژه در امر سیاستگذاری و تأمین منابع مالی اجرای برنامه به دستگاه‌های دیگری از جمله مجمع تشخیص مصلحت نظام، بانک مرکزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و برخی نهادهای دیگر ... 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 دو هماهنگی عمده وجود دارد؛ ناهماهنگی میان نحوه برقراری ارتباط دستگاه‌ها با معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق) 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 افت‌وخیزهای 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 ازسوی دیگر، تهیه‌کنندگان برنامه باید از چگونگی کمی‌وکیفی 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، به دلیل نبود چنین نظامی نه تنها وظایف متناسب با اختیارات و دستاوردها متناسب با پاداش‌ها نیست، بلکه به دلیل تسری ضوابط نظام کهنه اداری ایران به نظام برنامه‌ریزی - که عدم تناسب آن بسیار واضح و مبرهن است - جهت‌گیری کلی رو به سوی عدم کارایی و عدم خلاقیت و انجام کارها به عنوان رفع تکلیف دارد.

۵. یکی از ویژگی‌های لازم هر جامعه‌ای وجود مکانیسم‌های خودکار بازخورد و پالایش است؛ به عبارت 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 کارایی خود را از دست می‌دهد و به کندی و عدم کارایی 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.

۶. 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 صحت‌گذارند مردم، به وسیله نمایندگان خود بر سند 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 و دوم 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 بهیگی کامل با تقریبی رسانده است که در این صورت، فلسفه وجودی دستگاه برنامه‌ریزی به عنوان یک نهاد تخصصی تهیه برنامه مورد پرسش قرار می‌گیرد. واقعیت این است که هیچ‌یک از فرض‌های بالا درست نیست، به عبارت دیگر، با توجه به مباحث ارائه شده بهینه بودن برنامه دولت به دلیل 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 این صورت، 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 به دلیل تنگنای زمانی، فرصت رفت و برگشت‌های 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. علاوه بر این، چگونگی تصویب برنامه‌ها در مجلس، خود دارای اشکال مشابهی است. حتی پس از بررسی برنامه

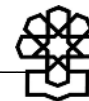
در کمیسیون‌های تخصصی، هنگام تصویب برنامه در صحن مجلس نیز نمایندگان پیشنهادها را اصلاحی، ارائه می‌کنند. این پیشنهادها در صورت تصویب هماهنگ عدم تعادل و هماهنگی ذکر شده را موجب می‌شود و چون برنامه به نظام سنجش آثار القایی تغییرات در این قسمت‌های برنامه مجهز نیست، پیش‌بینی آثار این پیشنهادها بر برنامه نیز نامشخص باقی می‌ماند که رویدادهای ضدبرنامه‌ای است. مسلم است که نه دولت و نه مجلس چنین مکانیسمی را که منجر به تصویب برنامه‌های ناهماهنگ و غیربهبه 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:

۷. 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 به گونه‌ای 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. زیرا 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.

۸. تهیه برنامه ملی، مسئولیت دولت در ابتدای کار دولت قلمداد شود. 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، قاعدتاً باید ادوار برنامه‌های پنج‌ساله مصادف با تشکیل دولت در هر دوره باشد و هر دولت در هنگام به اختیار گرفتن قوه مجریه دارای برنامه مستند و در معرض ارزیابی نمایندگان مجلس شورای اسلامی و مردم داشته باشد.

۹. 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.

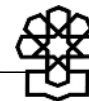
۱۰. تأسیس یک نهاد مستقل برای امر نظارت بر برنامه‌های توسعه و براساس تبصره «۳۴» قانون برنامه سازمان برنامه و بودجه مکلف به ارائه گزارش‌های مستمر ۶ ماه یکبار از عملکرد برنامه بوده است. به عبارت دیگر در تجربه برنامه‌ریزی توسعه در ایران امر نظارت برعهده سازمان مسئول تدوین و اجرای برنامه گذاشته شده که البته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

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

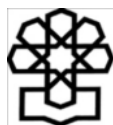
بنابراین لازم است تصمیم‌گیران با توجه به آسیب‌های برشمرده، اولویت را به طراحی نظام برنامه‌ریزی مطلوب و مناسب برای کشور دهند و ضمن ارزیابی و بازنگری دائمی آن، الزامات اجرایی‌سازی دقیق و نظام‌مند برنامه‌های توسعه را نیز فراهم سازند. در این راستا لازم است تا نگرش کلی به نظام برنامه‌ریزی تغییر کرده و بر پایه ارزش‌ها بازبینی شود و احکام برنامه‌ها براساس اولویت‌ها نگارش شوند.

منابع و مآخذ

۱. بلانچارد، کن و مایکل اوکانر. مدیریت از راه ارزش‌ها، ترجمه حمیدرضا فجرتوک‌زاده، نشر فرا، چاپ سوم، ۱۳۹۰.
۲. تودارو، مایکل. توسعه اقتصادی در جهان سوم، ترجمه غلامعلی فرجادی، تهران، بازتاب، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی توسعه، ۱۳۷۸.
۳. توفیق، فیروز. برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۵.
۴. تهرانی، ایمان و حسن ورمزیار. ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۰۲۹۹، ۱۳۸۹.
۵. تهرانی، ایمان. نکاتی در مورد نحوه تدوین برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۹۳۸۴، ۱۳۸۷.
۶. جهانگرد، اسفندیار و حسن ورمزیار. مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران، ۹. بررسی تطبیقی نظام‌های برنامه‌ریزی ایران طی برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۲۵۹۱، ۱۳۹۱.
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. جهانگرد، اسفندیار. تحلیل سازگاری سرمایه‌گذاری در برنامه‌های توسعه ایران، مجله برنامه و بودجه، ش ۹۰، ۱۳۸۴.
۹. چارچوب کلی پیشنهادی تدوین لایحه برنامه پنجم (۱۳۸۹-۱۳۹۳)، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۷.
۱۰. حسینی، سیدعلی. کاستی‌های توسعه‌نیافتگی برنامه‌ریزی توسعه در ایران، همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران، ۱۳۸۱.
۱۱. حیدرپور، افشین. ۱۸. تبیین سیاست‌های کلی برنامه پنجم در حوزه اقتصاد کلان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۹۸۱۴، ۱۳۸۸.
۱۲. خلعتبری، فیروزه. درباره لایحه برنامه چهارم توسعه (۴) ارزیابی نگرش و ساخت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۶۸۹۶، ۱۳۸۲.
۱۳. دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجموعه مقالات همایش ملی سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴، جلد سوم، ۱۳۸۵.
۱۴. دلونی، پل. نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قوانین، در: حسن وکیلان (تألیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۱۵. راسخ، محمد. بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۱۶. رز، جوزف. در باب حاکمیت قانون و فضیلت آن، ترجمه لیلی منفرد، حقوق اساسی، سال ششم، ش ۱۱، تابستان ۱۳۸۸.



۱۷. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مجموعه گزارش‌های همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران، توسعه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱.
۱۸. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مجموعه مقالات همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، جلد‌های اول تا ششم، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۱۹. شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۹۷۰۷، ۱۳۸۸.
۲۰. عظیمی آرانی، حسین. مسیر تهیه برنامه چهارم توسعه، سایت دکتر عظیمی، ۱۳۸۴.
www.drazimiarani.com
۲۱. قوانین و احکام، قانون برنامه و بودجه کشور، سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی و انتشارات، ۱۳۵۴.
۲۲. مرکز‌المیری، احمد. حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
۲۳. مرکز‌المیری، احمد. تأثیر کمیّت و کیفیت مقررات حاکم بر محیط کسب‌وکار، دفتر مطالعات محیط کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۳۱۳، ۱۳۹۰.
۲۴. مویل، کوئن جی. ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان، در: حسن وکیلان (تألیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۲۵. مؤمنی، فرشاد. کالبدشناسی یک برنامه توسعه، مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۴.
۲۶. نظام برنامه‌ریزی کشور (وضعیت موجود، مشکلات و تنگناها و پیشنهاد خطوط کلی اصلاح آن)، معاونت امور اقتصادی وزارت برنامه و بودجه، آبان‌ماه ۱۳۶۶.
۲۷. هایک، فریدریش فون. آزادی اقتصادی و حکومت انتخابی، در: هایک، فریدریش فون، در سنگر آزادی، ترجمه عزت‌ا... فولادوند، تهران، لوح فکر، ۱۳۸۲.
۲۸. هایک، فریدریش فون. قانون، قانونگذاری و آزادی: گزارش جدیدی از اصول آزادیخواهانه عدالت و اقتصاد سیاسی، قواعد و نظم، ترجمه مهشید معیری و موسی غنی‌نژاد، تهران، طرح نو، ۱۳۸۰.
29. Allan, T. R. S, "Rule of Law", in Peter Newman (ed.) The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, Vol. 3, London, Macmillan, 1998.
30. Barry, Norman P., *An Introduction to Political Theory*, London, Macmillan, 2000.
31. Waterson Albert (2006), *Development Planning Lessons of Experience* Emerlad Group Publishing Limited.



شماره مسلسل: ۱۳۸۰۵

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره برنامه ششم توسعه (۲) ضرورت تغییر نگرش به برنامه‌های توسعه

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تدوین: ایمان تهرانی

ناظران علمی: احمد شعبانی، ابوالفضل پاسبانی صومعه

مقتضای: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه‌ریزی

۲. برنامه‌های توسعه

۳. نگرش و ساخت برنامه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۵/۱