

آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی

۱. مروری بر تحولات نظام برنامه‌ریزی در ایران

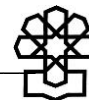
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۶۷۸۶
دی‌ماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۸	۱. ابعاد نظری برنامه‌ریزی
۹	۱-۱. دلایل برنامه‌ریزی
۱۴	۱-۲. نقش برنامه‌ریزی در ایران
۱۴	۱-۲-۱. اقتصاد نفتی
۱۴	۱-۲-۲. تحولات سیاسی
۱۶	۲. تحولات نظام برنامه‌ریزی در ایران
۱۶	۲-۱. وضعیت بودجه‌ریزی (برنامه‌ریزی) تا جنگ جهانی دوم
۱۷	۲-۲. وضعیت برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب
۱۸	۲-۲-۱. دوره طراحی برنامه‌های عمرانی (۱۳۴۰-۱۳۲۷)
۲۰	۲-۲-۲. دوره طراحی برنامه‌های عمرانی جامع (۱۳۵۷-۱۳۴۱)
۲۴	۲-۳. دوره طراحی برنامه‌های توسعه پس از انقلاب
۲۴	۲-۳-۱. دوره «انقلاب و جنگ»
۲۵	۲-۳-۲. دوره برنامه‌های اول تا سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۶۸)
۲۸	۲-۳-۳. دوره برنامه‌های توسعه چهارم تا ششم (۱۴۰۰-۱۳۸۴)
۳۸	۳. وضعیت برنامه‌ریزی کشور در حال حاضر
۳۸	۳-۱. جایگاه نامشخص برنامه در ساختار سیاسی - اداری کشور
۳۹	۳-۲. ضعف‌های برنامه در مرحله طراحی
۳۹	۳-۳. ضعف برنامه در مرحله اجرا
۴۰	۳-۴. نیاز به بازنگری در فرایند برنامه‌ریزی
۴۱	جمع‌بندی و پیشنهادها
۴۴	منابع و مأخذ



آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی ۱. مروری بر تحولات نظام برنامه‌ریزی در ایران

چکیده

با وجود اینکه ایران جزو اولین کشورهای در حال توسعه در زمینه برنامه‌ریزی محسوب شده و هفتاد سال از تاریخ تصویب اولین برنامه توسعه در ایران می‌گذرد، اما اقتصاد ایران علی‌رغم همه دستاوردهایی که در این بازه طولانی به دست آمده و گام‌هایی که به پیش نهاده شده؛ همچنان با مسائل و مشکلات گوناگونی نظیر رشد اندک و نوسانی اقتصاد، محیط مشوق فعالیت‌های نامولد، چالش‌ها و معضلات آبی و زیست‌محیطی، انبوه پروژه‌های ناتمام عمرانی، بیکاری ساختاری، تورم‌های دورقمی، کسری بودجه‌های مستمر و همچنین چالش‌های متعدد حوزه بانکی و صندوق‌های بازنشستگی، دست به گریبان است.

اکنون این پرسش مطرح است که آیا بروز وضعیت فعلی با وجود همه تلاش‌های هفت دهه گذشته ناشی از نفس شکست‌خورده بودن برنامه‌ریزی است یا پیامد عدم به‌کارگیری روش‌های درست برنامه‌ریزی؟ به تعبیر دیگر آیا *اقتصاد برنامه‌ای* همواره محتوم به شکست است یا اینکه کاستی‌های برنامه‌ریزان و سیاست‌مداران و استفاده نادرست از برنامه‌ریزی موجب پدید آمدن وضعیت کنونی شده است؟

با توجه به آنکه در آینده نزدیک مباحث مربوط به برنامه هفتم توسعه در دستور کار قرار خواهد گرفت، تهیه مجموعه گزارش‌هایی با هدف ارائه چارچوب مناسب برای برنامه‌ریزی در ایران در دستور کار مرکز پژوهش‌ها قرار گرفته است. گزارش حاضر که اولین گزارش از سلسله گزارش‌های آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی است پاسخ دوم را معتبرتر دانسته و به تفکیک برنامه‌ریزی از برنامه‌ریزان قائل است. از این‌رو در گزارش حاضر با بررسی تاریخی تجربیات برنامه‌ریزی در کشور و بیان فرازوفرودهای برنامه‌ریزی در ایران، پاسخ دوم بیشتر تشریح شده است. بررسی حاضر از مفهوم و معنای برنامه‌ریزی حاوی چند تذکر مهم است:

- برنامه‌ریزی، طراحی مجموعه‌ای از احکام نیست، بلکه برنامه‌ریزی مجموعه اقداماتی برای ارتقای هماهنگی اقدامات دولت است.

- برنامه‌ریزی به معنای صرف تهیه یک سند نیست. بسیاری از اقدامات که در راستای دستیابی به هدفی مشخص صورت می‌گیرد، ممکن است محصول تصمیمات اتخاذ شده در جلسات متعدد و پیامد همگرایی نانوشته بخش‌های مختلف دولت باشد. به بیان دیگر، نگارش سند برنامه در فرایند برنامه‌ریزی

درحقیقت تلاش برای دستیابی به هماهنگی سیاستگذاری‌هاست. هماهنگی‌ای که با شناخت ضرورت‌ها، قیدها و توالی اقدامات در بستر زمان، به تهیه سندی مکتوب برای جهت‌دهی مشخص‌تر اقدامات بخش‌های مختلف دولت بینجامد و نه آنچنان که گاهی در کشور رایج است، تبدیل سند برنامه به فرصتی برای بیان آرزوها.

- همچنین برنامه به معنای اختصاص بودجه به تعدادی طرح عمرانی یا درواقع همان بودجه عمرانی نیست. برنامه دو وظیفه مدیریت اقدامات بخش عمومی و تأثیرگذاری بر برخی جهت‌گیری‌های بخش خصوصی را برعهده دارد. بر همین اساس برنامه از انواع مختلفی از ابزارها می‌تواند بهره‌گیرد که این ابزارها در طول زمان متفاوت بوده‌اند.

سه نکته بالا پایه بررسی‌های تاریخی گزارش حاضر بوده و در ادامه با تفکیک تجربه برنامه‌ریزی در ایران به چهار دوره، دستاوردهای این چهار دوره و تفاوت‌های نهادی هر یک از دوره‌ها با دوره‌های دیگر در قالب بررسی پنج شاخص «صورت حقوقی برنامه»، «صورت سازمانی برنامه»، «صورت ساختاری برنامه»، «پیوند برنامه و بودجه» و «شیوه تأثیر برنامه» مورد بررسی قرار گرفته است.

نتایج آخرین (چهارمین) دوره برنامه‌ریزی در ایران (از ۱۳۸۴ به این سو) یعنی دوره اجرای سه برنامه توسعه اخیر که به نوعی با کنارگذاری برنامه چهارم توسعه توسط دولت نهم آغاز می‌شود نشان می‌دهد که کیفیت برنامه‌پذیری دولت‌ها به شدت کاهش یافته و هشدار می‌دهد که این عدم اتکا به برنامه به افزایش توفیقات اقتصادی آنها منجر نشده است.

اینکه چرا دولت‌ها در دوره اخیر کمتر به برنامه رجوع کرده‌اند در حیطه بررسی این گزارش نبوده است، مسائلی از قبیل تمایل دولت‌ها به پیش بردن سیاست‌های خود بدون لزوم اخذ مجوز از نهادی دیگر، تمایل به تصمیم‌گیری سریع، عدم احساس نیاز به اخذ نظر کارشناسان یا حتی مسائلی مانند تمایل وزارتخانه‌ها به برخورداری از اختیارات بیشتر در سیاستگذاری به نادیده گرفتن برنامه (حداقل برنامه‌های توسعه اخیر) انجامیده و سه برنامه توسعه اخیر کشور (چهارم تا ششم) چه در زمان تصویب و چه در زمان اجرا با معضلات متعددی روبه‌رو بوده‌اند. علاوه بر آن، این دوره با شوک‌های متعدد بیرونی نیز همراه بوده و بخش بزرگی از ابرچالش‌ها و معضلات موجود را می‌توان حاصل عدم تصمیم‌گیری و سیاستگذاری متناسب و هماهنگ در دستگاه‌های گوناگون کشور دانست.

گزارش حاضر نسبت به تداوم روند و نوع نگاه موجود نسبت به برنامه هشدار داده و از یکسو خواهان احیای پایبندی دولت‌ها به برنامه و ازسوی دیگر خواهان بازنگری در شیوه‌های کنونی برنامه‌ریزی (تولید انبوه احکام در همه حوزه‌ها) می‌باشد. به‌طور خلاصه، در شرایط خاص اقتصاد ایران نیاز به چهار اقدام وجود دارد:

۱. عزم جدی دولت برای اتخاذ نگاه برنامه‌ای نسبت به امور و پرهیز از اقدامات شتابزده،



جزیره‌ای و ناهماهنگ.

۲. **ارائه لایحه اصلاح قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱** با محورهایی نظیر تنظیم روابط برنامه و بودجه، نسبت میان دستگاه‌ها و سازمان برنامه و بودجه، نسبت درآمدهای نفتی و بودجه جاری، نسبت میان احکام قانونی مورد نیاز اجرای برنامه و خود برنامه و نیز نسبت میان قانون‌نویسی و برنامه‌ریزی. صرفاً در صورت ارائه چنین لایحه‌ای می‌توان انتظار داشت که مشکل ایجاد شده بین دولت و مجلس در سه برنامه اخیر، برطرف گردد.

۳. **عبور نظام برنامه‌ریزی از برنامه‌های جامع و تلاش برای تمرکز بر هماهنگی‌های بخشی و منطقه‌ای پیرامون مهم‌ترین چالش‌های کشور و حذف امور روزمره دستگاه‌ها و احکام غیربرنامه‌ای** در جهت جلوگیری از تبدیل شدن برنامه به سند آرزوها یا سندی فاقد انسجام درونی. تدوین اسناد مطولی تحت عنوان برنامه درحالی که بعضاً واجد احکامی برای امور روزمره دستگاه‌های اجرایی است، نافی روح برنامه است. تمرکز برنامه بر بنیادی‌ترین چالش‌های کشور و تدوین راهکاری برای رفع آن برپایه هماهنگی‌های بین بخشی و منطقه‌ای، مهم‌ترین کارکردی است که برنامه می‌تواند ایفا کند.

۴. **تأکید مجلس شورای اسلامی بر لزوم اداره مبتنی بر برنامه کشور** با استفاده از ابزارهای تقنینی و نظارتی. مجلس شورای اسلامی باید طراحی و اجرای برنامه‌های با کیفیت‌تر را هدف بگیرد. به‌طور مثال با مطالبه ارائه برنامه هفتم توسعه در زمان مقرر و با محوریت پاسخ‌های برنامه‌ای دولت به مشکلات و چالش‌های اقتصادی روز ایران، همچنین نظارت جدی‌تر بر اجرای برنامه ششم توسعه، به‌ویژه پیگیری جهت‌گیری‌های اصلی برنامه و مطالبه از دولت در جهت اعلام میزان پایبندی و در صورت لزوم ارائه دلایل عدم توفیق در اجرای برنامه (مانند هدف رشد ۸ درصد در برنامه ششم توسعه).

مقدمه

برنامه‌ریزی در ایران با تصویب برنامه اول عمرانی در سال ۱۳۲۷ یعنی ۷۰ سال پیش آغاز شد، اما برنامه‌ریزی از ابتدا با چالش روبه‌رو بود. چالشی که موجب شد برنامه اول اجرا نشده و به‌نوعی از دستور کار کنار گذاشته شود. این سرنوشتی بود که بر سر آخرین برنامه عمرانی پیش از انقلاب (برنامه ششم عمرانی) نیز آمده و در پی تحولات انقلاب از دستور کار خارج شد. در دوران جنگ تحمیلی نیز تلاش برای تهیه برنامه با چالش‌های گسترده‌ای روبه‌رو بوده و برنامه تهیه شده در سال ۱۳۶۰ به‌دلیل بروز برخی اختلاف‌ها از دستور کار مجلس خارج شد. با وجود اینکه پس از پایان جنگ و شروع بازسازی، برنامه‌ریزی دوباره در دستور کار قرار گرفت، هرچند وقوع شوک‌های ارزی و تورمی، اجرای آن را با مشکلات متعدد روبه‌رو ساخته و در نتیجه تصویب برنامه دوم توسعه با یکسال تأخیر روبه‌رو شد. در سه

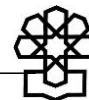
دوره اخیر نیز یعنی دوره اجرای برنامه‌های چهارم (۱۳۸۸-۱۳۸۴)، پنجم (۱۳۹۴-۱۳۹۰) و ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)، برنامه‌ریزی با موانع متعددی روبه‌رو شده و یک شاخص شناسایی این موانع را می‌توان شش‌ساله شدن برنامه‌های پنج‌ساله نامید.

تلاش برای برنامه‌ریزی در ایران، البته تاریخی حتی طولانی‌تر دارد. به گواهی اسناد تاریخی، تلاش برای برنامه‌ریزی سال‌ها پیش از تاریخ رسمی تأسیس سازمان برنامه آغاز شده بود.^۱ در درون دولت، حوالی ۱۳۱۶ ابوالحسن ابتهاج که خود از پایه‌گذاران برنامه‌ریزی در ایران است، لزوم تهیه برنامه یا به تعبیر رایج آن دوران یعنی تهیه «نقشه اقتصادی» کشور را برای هدفمند شدن و مؤثرتر شدن طرح‌های عمرانی دولت به رضاشاه پهلوی یادآور می‌شود. در ادامه، تشکیل شورای اقتصاد و شکل‌گیری «کمیسیون تهیه برنامه برای تهیه محصولات» در ذیل شورای اقتصاد موجب تدوین برنامه‌ای تحت عنوان «برنامه هفت‌ساله کشاورزی» در ۱۳۱۶ می‌شود (توفیق، برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن، ۱۳۸۵، ص ۲۴). این درحالی است که کفیل وقت وزارت دارایی به شاه گوشزد می‌کند که ایرانی‌جماعت با برنامه بلندمدت بیگانه است و «در ایران باید روزمره زندگی کرد» (ابتهاج، ۱۳۷۱، ص ۳۰۳) و درنهایت هم برنامه‌ریزی با تمایلات شاهانه برای اداره کشور براساس منویات ملوکانه موافق نیفتاده و تهیه برنامه برای یک دهه به دست فراموشی سپرده می‌شود.

با توجه به اینکه هفتاد سال پس از آغاز برنامه‌ریزی، اقتصاد ایران هنوز اسیر مشکلات متعدد است، سؤال اساسی این است که آیا باید برنامه‌ریزی را در ایران شکست‌خورده ارزیابی کرد؟ به تعبیر دقیق‌تر، آیا برنامه‌ریزی به‌عنوان یک سازوکار هماهنگی در عمل ناکارآمد از کار درآمده یا اینکه برنامه در مرحله اجرا در ایران ناکام بوده است؟ اگر سؤال دوم را ملاک قرار دهیم، چه عاملی بجز منطق برنامه می‌تواند در این ناکامی مؤثر باشد؟ به‌طور مثال آیا همچنان که آن وزیر دارایی به شاه مخلوع گوشزد کرده بود، روحیات فرهنگی ایرانیان با برنامه بیگانه است یا مسائلی دیگر مانند شیوه‌های حکمرانی حاکمان با برنامه‌ریزی غیرقابل جمع است؟ فراتر از این دو شاید ریشه مشکلات در تلقی‌ها، شیوه‌ها، روش‌ها و انتظارات نادرست از برنامه بوده است؟ اصلاً آیا سراسر این تاریخ طولانی برنامه‌ریزی شاهد تکرار مستمر شکست برنامه بوده است؟

بازخوانی این تاریخ هفتادساله البته نکات دیگری را نیز دربردارد. به‌طور مثال از جمله دستاوردهای اصلاحی در ابتدای دهه ۱۳۴۰، هماهنگ‌سازی سیاست‌های اقتصادی و صنعتی و تجاری در قالب شکل‌گیری وزارت اقتصاد بود، اقدامی که به اعتقاد برخی، به نظام‌مندتر و هدفمندتر شدن سیاستگذاری در ایران کمک کرد (سعیدی، ۱۳۹۳، ص ۱۲۴). یا به‌عنوان یک مثال بارز دیگر می‌توان به تصویب قانون

۱. برخی منابع سابقه تفکر برنامه‌ریزی را حتی به پیش از این تاریخ و به زمان شکل‌گیری «کمیسیون اقتصادیات» در مجلس شورای ملی (۱۳۰۳) نسبت می‌دهند (ال یاسین، ۱۳۹۲، ص ۵۲). پس از آن نیز اندیشه برنامه‌ریزی در سال ۱۳۱۰ در کتابی با عنوان «لزوم پروگرام صنعتی» توسط مهندس علی زاهدی مطرح شده بود (نیللی و کریمی، ۱۳۹۶، ص ۳۰).



برنامه و بودجه در ابتدای دهه ۱۳۵۰ اشاره کرد. قانونی که پس از تجربه یک دهه نرخ رشد دورقمی و موفقیت نسبی برنامه‌ریزی، صورت‌بندی حقوقی مشخصی به جایگاه برنامه و برنامه‌ریزی در کشور داده و موجب شد تا پس از گذشت دو دهه از شروع برنامه‌ریزی، روابط برنامه و بودجه صورتی دائمی و مجزا از احکام برنامه‌های عمرانی به خود گرفته و اقدامات دولت هدفمندتر شود. قانون برنامه و بودجه همچنین به واسطه ایجاد ساختارهای جدیدی به‌مانند «شورای اقتصاد» که قرار بود نقش تصمیم‌گیر اصلی را در سیاست‌های مالی - پولی ایفا کند یا قرار دادن «بانک اعتبارات صنعتی» به‌عنوان ابزار تأمین مالی برنامه‌های توسعه‌ای در زیرمجموعه ارکان نظام برنامه‌ریزی، شاهدی است بر تلاش برای هماهنگ‌سازی بودجه‌ریزی، سیاست‌گذاری اقتصادی و پولی و نیز هماهنگی سیاست‌ها و مالیه دولت. مجموعه اینها نشان می‌دهد که هم در این فرهنگ، اتخاذ برنامه و بهره بردن از فواید آن (مانند رشد مستمر و سریع) ممکن بوده،^۱ هم اینکه قابلیت‌هایی برای قرار دادن برنامه در شیوه‌های حکمرانی وجود داشته است. البته واقعیت تاریخی نشان می‌دهد که این دستاوردها با وقوع شوک نفتی به‌نوعی مقهور توهم شاهانه در نزدیک شدن به دروازه‌های تمدن شده و از اعمال انضباط بر رفتار حاکمان و شیوه حکمرانی در کشور باز می‌ماند.

به طور خلاصه تحقق دستاوردهایی مانند دستاوردهای بالا نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی در اقتصاد ایران همواره بی‌نتیجه نبوده و اگرچه فقدان نهادسازی مناسب، دستاورد برنامه‌ها را در بلندمدت به مخاطره انداخته، به‌هرحال تلاش برای برنامه‌ریزی در این بازه طولانی همواره بی‌حاصل ارزیابی نمی‌شود. بنابراین از میان سؤالاتی که راجع به شکست برنامه‌ریزی در ایران مطرح شد، می‌توان تلقی‌ها، شیوه‌ها و انتظارات نادرست از برنامه، نه خود برنامه یا روحیات فرهنگی و سیاسی ساکنان این جغرافیای سیاسی را مقصر بروز وضعیت کنونی دانست.

در حال حاضر اما با گذشت حدود هفت دهه از آغاز تلاش‌های برنامه‌ای، فضا و وضعیت برنامه‌ریزی در کشور تغییرات جدی کرده است. تغییراتی که می‌توان با نگاه به کاهش دستاوردهای برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در سال‌های اخیر به آن پی برد. تأخیر در تصویب و اجرای سه برنامه توسعه گذشته (چهارم، پنجم و ششم) در نسبت با تجربه برنامه‌های پیش از خود، همچنین عدم ذکر برخی سیاست‌های مهم (دارای ارزش مالی بالا و با اثرات اقتصادی بلندمدت) دولت‌ها در قوانین برنامه یا همان راهبردهای خارج از برنامه در این دوره، مانند طرح مسکن مهر، هدفمندسازی یارانه‌ها و طرح تحول سلامت (تعهدات و کسری تحمیل شده به بیمه‌ها و صندوق‌های تأمین اجتماعی) مهم‌ترین شاهد این تغییر محسوب می‌شود.

علاوه بر آن نحوه مدیریت مالیه دولت مانند تداوم و تعمیق کسری بودجه‌های دولت، برداشت‌های مستمر و فزاینده از حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی، تخصیص یا جابه‌جایی محل مصرف منابع در ردیف‌ها و درواقع عدم پایبندی به احکام بودجه، بیانگر آن است که کاهش کیفیت مدیریت دولت در هر دو بُعد

۱. البته کیفیت رشد سریع، مسئله مهم دیگری است که در اینجا همچنان پیرامون آن سؤال وجود دارد.

سیاستگذاری و مالیه دولت رخ داده است (دیوان محاسبات، ۱۳۹۷، ص ۱۰). این روند با کاهش جایگاه برنامه‌ریزی در نظر عالی‌ترین سطوح مدیران اجرایی و از جمله رئیس‌جمهور و هیئت وزرا هم‌زمان بوده و همین نکته برای هشدار نسبت به مخاطرات تداوم روند فعلی کافی است (ذاکری و همکاران، ۱۳۹۴).^۱

در سال‌های اخیر برنامه و کاستی‌های آن معمولاً عامل تداوم چالش‌های اقتصاد ایران معرفی می‌شود. انبوه احکامی که در قالب برنامه‌های توسعه تصویب شده و به‌عنوان وظایف دستگاه‌های مختلف شناسایی می‌شود، اما فاقد اثربخشی لازم برای برون‌رفت از مشکلات گریبانگیر اقتصاد ایران هستند. احکامی که گاهی حاوی تعهداتی برای تحول کلی وضعیت در یک بازه پنج‌ساله بوده و در واقع شکلی آرمانی (بدون تعیین نسبت با ظرفیت‌های موجود) دارند مانند احکام مربوط به رشد اقتصادی و رشد بهره‌وری در برنامه ششم توسعه^۲ و برخی دیگر حاوی دستورالعمل‌هایی بسیار جزئی برای حوزه‌هایی است که چندان ارتباطی با وضعیت توسعه‌ای کشور ندارند، مانند فصل مربوط به امور ایثارگران در برنامه ششم توسعه^۳. شیوه‌ای که به تولید این احکام منجر شده است را می‌توان جزو عوامل شکست برنامه‌ریزی در ایران محسوب کرد.

همچنین علاوه بر ناکارآمدی دستگاه برنامه‌ریزی کشور که به تولید انبوه احکام (به‌جای تدوین یک نقشه راه و برنامه مواجهه با مشکلات) انجامیده است، بخشی از مشکلات سه برنامه اخیر را می‌توان به میل به قانون‌گریزی دولت‌ها و تمایل به داشتن اختیارات گسترده برای اجرای برنامه‌های خود حتی به قیمت تضعیف نهاد پارلمان نسبت داد. از این‌رو دولت‌ها با تأخیر در ارائه لایحه بودجه و عدم تدوین لایحه‌ای که برای مهم‌ترین چالش‌های کشور راهکار برنامه‌ای ارائه داده باشد، دست خود را برای اتخاذ سیاست باز می‌گذارند.

پرسش مهم اما نه بر سر ضعف‌های تداوم شیوه کنونی برنامه‌نویسی، بلکه بر سر شیوه جایگزین

۱. درحالی که برنامه‌ریزی برای تعیین جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های دولت صورت می‌گیرد، بررسی‌های مرکز پژوهش‌ها نشان می‌دهد «لایحه ارائه شده از سوی دولت تفاوت‌های جدی با مصوبات ستاد تدوین برنامه ششم داشت. به‌عبارتی مصوبات ستاد تدوین برنامه ششم توسعه با تغییرات زیادی در هیئت وزیران مواجه شده: ۲۴ تبصره (۵۲ درصد) از ۲۵ تبصره مصوبات ستاد تدوین برنامه ششم به‌طور کامل حذف شده، در ۹ تبصره (۲۰ درصد) تغییراتی اعمال شده و تنها ۱۲ تبصره (۲۷ درصد) مصوبات ستاد تدوین برنامه ششم عیناً در لایحه پیشنهادی قوه مجریه ارائه شده بود» (ذاکری و همکاران، ۱۳۹۴). به بیان دیگر، هیئت وزیران، پایبندی به طرح تهیه شده ستاد تدوین برنامه نداشته است.

۲. به‌طور مثال ماده (۳) برنامه ششم توسعه وظیفه تأمین رشد متوسط حداقل ۸ درصد و ماده (۴) تأمین حداقل ۲/۸٪ از این رشد را با استفاده از رشد بهره‌وری در طول برنامه به دولت تکلیف کرده است. این درحالی است که در دو دهه گذشته تنها دو سال اقتصاد ایران شاهد رشدی معادل ۸ درصد بوده و رشدی که برای سال جاری محاسبه می‌شود نیز منفی است. در مورد بهره‌وری نیز مشابه این حکم در قانون برنامه پنجم با عنوان سهم سنی درصدی (بک‌سوم) بهره‌وری از رشد وجود دارد (که تکرار حکم برنامه پنجم محسوب می‌شود) در حالی که این نسبت مربوط به کشورهای توسعه‌یافته بوده و براساس آخرین گزارش سازمان ملی بهره‌وری نرخ رشد بهره‌وری کل عوامل تولید در بازه (۱۳۹۶-۱۳۸۴) در حدود یک‌دهم درصد بوده است. این درحالی است که طی این دوره رشد متوسط اقتصادی ۲/۵ درصد بوده است. (سازمان ملی بهره‌وری، تابستان ۱۳۹۷، ص ۱۶)

۳. ویژگی مشخص احکام توسعه، باید محدود، مقطعی و هدفمندی آنها باشد، اعطای فصلی به «امور ایثارگران» درحالی که مسائل مربوط به این گروه از شهروندان کشور در «قانون جامع امور ایثارگران» گردآوری شده و علاوه بر آن اغلب احکام مربوط به این حوزه در برنامه، حکم و اصلاح‌هایی (موقتی) بر آن قانون دائمی محسوب می‌شود، حاکی از ایرادات محتوایی شیوه کنونی قانون‌نویسی برای برنامه است. در همین راستا به‌طور مثال بند «الف» ماده (۸۶) قانون برنامه (اولین ماده این فصل) همه دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده است که «نسبت به اجرای صحیح سیاست‌های کلی ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران ابلاغی ۱۳۸۹/۲/۲۹ اقدام نمایند» اینکه یک حکم برنامه، اجرای یک قانون را تکلیف کرده و البته آن را با عبارت مبهم «اجرای صحیح» هم همراه کند، نمونه‌ای دیگر از ناکارایی این شیوه تهیه سند برنامه است.



برنامه‌نویسی و از آن مهم‌تر شیوه مطلوب برنامه‌ریزی است. در واقع برنامه‌نویسی بخشی از فرایند برنامه‌ریزی محسوب می‌شود که بیشتر مربوط به هویت حقوقی بخشیدن و کسب مجوز در سیستم قانونگذاری کشور برای اجرای برنامه محسوب می‌شود، اما خود فرایند برنامه‌ریزی فرایندی است که از شناخت مسائل سرچشمه گرفته و می‌بایست متولی پاسخ‌ها و از آن مهم‌تر همگرایی و عملی بودن پاسخ‌ها باشد. به جای شیوه کنونی برنامه‌نویسی، چه راهکاری باید اتخاذ کرد؟

برخی به کاستی‌های حقوقی قانون برنامه و بودجه ۱۳۵۱ به‌عنوان مبنای حقوقی تهیه برنامه‌های توسعه اشاره می‌کنند.^۱ اختلاف دولت و مجلس در هنگام تصویب لایحه برنامه ششم با تمسک به بهانه اختلاف بر سر تفسیر دولت از اختیارات خود در قانون اساسی و نسبتش با قانون برنامه ۱۳۵۱ ریشه می‌گرفت، اما حتی اگر استدلال دولت برای عدم نیاز به کسب مجوز از مجلس پذیرفته می‌شد، آیا دولت برنامه‌ای برای اداره کشور داشت؟ حداقل با رجوع به اسناد منتشره دولت، چنین تصویری نمی‌توان داشت.^۲ در واقع از سال ۱۳۸۴ به این سو، دولت‌ها به‌طور کل تمایلی به پیگیری برنامه یا کسب مجوز از قوه مقننه برای پیگیری یک برنامه را نداشته‌اند.^۳ مسائل مختلفی می‌تواند عامل عدم تمایل دستگاه بوروکراسی کشور به برخورداری از برنامه باشد. تمایل سیاستمداران به عدم محدودیت در هنگام تصمیم‌گیری برای تخصیص منابع، یا تمایل وزارتخانه‌ها برای برخورداری از استقلال بیشتر در هنگام تأمین و تخصیص منابع به طرح‌ها و پروژه‌های راهبردی خود، یا حتی تمایل کلی به جایگزینی بازار به جای برنامه و تصور امکان دستیابی به اهداف توسعه‌ای با صرف آزادسازی عملکرد بازارها را می‌توان به‌عنوان عوامل مشوق عدم برخورداری از برنامه ذکر کرد. با وجود این وقوع تورم‌های بالا، تعمیق بیکاری، عدم توفیق در تحول تولیدی و انبوه ریز و درشت چالش‌ها و اصطلاحاً ابرچالش‌هایی^۴ که در دوره اخیر در اقتصاد ایران سر برآورده و تداوم روند کنونی را مخاطره‌آمیز جلوه می‌دهند، بیانگر آن است که برخورداری از برنامه‌ریزی و شیوه‌های نوین و کارآمد آن همچنان به‌شدت مورد نیاز است. بنابراین می‌توان گفت که علی‌رغم ادعاها نسبت به متهم بودن برنامه‌ریزی به شیوه کنونی در ایران، مسئله اصلی بر سر اهمیت برخورداری از برنامه‌ریزی مناسب و نه حذف برنامه‌ریزی بوده و سلسله‌گزارش‌های «آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی» نیز همین موضوع را دنبال کرده و در صدد یافتن پاسخ‌هایی مناسب برای آن است.

۱. در مقدمه طرح «اصلاح قانون برنامه و بودجه» که در تاریخ ۱۳۹۶/۰۹/۲۸ در صحن علنی مجلس اعلام وصول شد، یکی از دلایل تغییر قانون، «هدایت سیاست‌های مالی در چارچوب میان‌مدت و مدیریت مؤثر و هدفمند درآمدها، هزینه‌ها و بدهی‌ها با صراحت، شفافیت، جامعیت، وحدت و...» و در واقع تغییر مسیر برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشور است. مشخصاً ارائه این طرح از سوی نمایندگان محترم که در مجموع چهارمین طرح و لایحه‌ای است که در یک دهه اخیر برای اصلاح قانون برنامه و بودجه ۱۳۵۱ مطرح شده، بیانگر کاستی‌های قانون برنامه و بودجه موجود از نظر برخی کارشناسان است.

۲. «باید توجه داشت که افق برنامه پنج‌ساله عمده‌تر از عمر دولت‌هاست بدین ترتیب همواره این احتمال وجود دارد که دولت تصویب‌کننده در بخشی از زمان اجرای برنامه، دولت فعلی نباشد. بنابراین در صورت تصویب لایحه احکام توسط مجلس شورای اسلامی، مجوزهایی به دولت فعلی داده خواهد شد تا با استفاده از آن یک برنامه رفتاری مدون کند که قطعاً فراتر از دوره عمر دولت یازدهم خواهد بود.» (ذاکری و همکاران، ۱۳۹۵، ص ۱۰)

۳. شایان ذکر است که طبق اسناد قانونی موجود دولت مکلف به ارائه برنامه به مجلس شورای اسلامی است.

۴. اصطلاح «ابرچالش»، ابتدا توسط مشاور سابق رئیس‌جمهور (دکتر نیلی) در اشاره به معضلات اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۵ مورد استفاده قرار گرفت (رجوع کنید به: خبر «گفت‌وگوی ملی برای ۶ ابرچالش اقتصادی» سایت روزنامه دنیای اقتصاد، شماره خبر: ۱۰۹۳۶۹۶).

گزارش حاضر به بررسی مفاهیم پایه برنامه‌ریزی و تجربه برنامه‌ریزی در ایران اختصاص دارد. این گزارش از سه بخش تشکیل شده است. بخش اول ابعاد نظری برنامه‌ریزی (ضرورت‌ها، امکانات و محدودیت‌ها) و ارتباط آن با بودجه را بررسی می‌کند. در بخش دوم تجربه برنامه‌ریزی در ایران در دو قسمت تجربیات برنامه‌ریزی عمرانی پیش از انقلاب و تجربیات برنامه‌ریزی توسعه پس از انقلاب مورد بررسی قرار گرفته است. بخش سوم نیز مروری بر وضعیت برنامه‌ریزی در حال حاضر دارد. در نهایت نیز جمع‌بندی و پیشنهادهای کارشناسی ارائه شده است.

۱. ابعاد نظری برنامه‌ریزی

توسعه را یک فرایند، یک اقدام مشخص و یا یک مجموعه از نتایج تعریف کرده‌اند (مؤمنی، ۱۳۷۴a، ص ۱۷)، اما از هر سه منظر برنامه‌ریزی توسعه به معنای پذیرش ضرورت «مداخله آگاهانه دولت» جهت «سامان‌بخشی» به اوضاع و بسیج منابع و امکانات محدود جامعه جهت حرکت به سمت وضع مطلوب می‌باشد. (مؤمنی، ۱۳۷۴b، ص. ت)

برنامه‌ریزی در کشورهای توسعه‌یافته با بحث‌های مارکس درباره لزوم جایگزین کردن آشفتگی بازار توسط مدیریت آگاهانه و ارادی اقتصاد - پدیدار گشت (توفیق، ۱۳۸۳، ص ۲۳). اما در کشورهای در حال توسعه این مسئله بیشتر تابع تلاش کشورهای در حال توسعه برای برخورد فعالانه با معضلات ناشی از توسعه‌نیافتگی یا «ایجاد یک بستر به نسبت باثبات برای انجام فعالیت‌های اقتصادی» و نیز «ارزیابی منظم کلیه امکانات و محدودیت‌ها» بود. (مؤمنی، ۱۳۷۴b، ص ۵)

در تعریفی دیگر برنامه‌ریزی را «دستورکاری برای آینده» نامیده‌اند (هادی زنون، ۱۳۸۹، ص ۶). اما این دستور کار باید شامل مؤلفه‌های مهمی از جمله «انتخاب کردن» و «هماهنگ‌سازی» باشد (توفیق، ۱۳۸۵، ص ۶-۹). با در نظر گرفتن مجموع نکات بالا می‌توان برنامه‌ریزی را فرایند تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بر یک برنامه برای تنظیم و هدایت فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی یک جامعه با استفاده از مشارکت آگاهانه و با انگیزه مردم برای انجام و پیمودن مراحل منظم به سوی اهداف متعالی و البته قابل تحقق (نه آرمانی و دست‌نیافتنی) دانست (شاکری، مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران، ۱۳۹۵، ص ۶۲۴).

بنابراین می‌توان گفت تلاش برای دستیابی به قدرت تولیدی بیشتر و زیست باکیفیت‌تر و در یک کلام کوشش برای برخورداری از اقتصادی قدرتمندتر، دولت‌ها را به سوی برنامه‌ریزی سوق داده است. به عبارت دیگر «برنامه‌ریزی اقتصادی فرایند تهیه برنامه زمانی فعالیت‌های اقتصادی ملی است. بنابراین هر برنامه سه ویژگی اصلی دارد: ۱. برنامه به آینده مربوط می‌شود، ۲. برنامه شامل برنامه زمانی برای اقدام‌هایی مشخص در اقتصاد ملی است، ۳. سازمان و یا سازمان‌هایی باید برنامه و یا اقدامات را اجرا



کنند» (جلالی و همکاران، ۱۳۹۴، ص ۲۱).

برنامه‌ریزی چندان که ذکر شد ابزاری برای ارتقای هماهنگی در جهت بهبود عملکرد اقتصادی است، اما شیوه‌های دستیابی به اهداف برنامه، خود در طول زمان ثابت نبوده‌اند. به عبارت دیگر شیوه‌های برنامه‌ریزی نیز در طول زمان تکامل یافته‌اند. امروزه با بین‌المللی شدن بازارها و شتاب گرفتن تحولات اقتصادی - اجتماعی، تمایل به شیوه‌هایی از برنامه‌ریزی که فضای بیشتری برای فرایندهای بازاری در نظر گرفته و نیز همراه با مشارکت بیشتر ذی‌نفعان، غیرمتمرکزتر و مشارکتی‌تر باشد، افزایش یافته است. در این چارچوب برنامه‌های راهبردی (استراتژیک) مطرح شده‌اند. در این برنامه‌ها «موضوع برنامه‌ریزی؛ مجموعه تصمیم‌هایی است که به وسیله بازیگران گرفته می‌شود. هماهنگی این تصمیم‌ها فرایند پیوسته‌ای است. ... برنامه راهبردی در هر زمان چیزی جز ثبت تفاهم‌های به‌دست آمده تا آن زمان نیست. برنامه، چارچوب مرجع برای گفتگوها و دادوستدهای بعدی و سرشت آن ارشادی است» (توفیق، ۱۳۸۵، ص ۱۲).

در اقتصاد ایران، برنامه‌ریزی حداقل از منظر داشتن طرحی برای مدیریت دستگاه‌های دولتی (بخش نابازار) دارای اهمیت است. وجود نفت (به‌عنوان مبنای اصلی درآمدهای دولت) و وجود انبوه شرکت‌های دولتی که بخش عمومی^۱ را بخش مسلط اقتصاد ایران می‌سازد (باز محمدی و چشمی، ۱۳۸۵، ص ۲۱)، اهمیت توجه به برنامه‌ریزی را دوچندان می‌کند. در ادامه این بخش تلاش شده است تا دلایل برنامه‌ریزی در ادبیات توسعه و ضرورت‌های برنامه‌ریزی در اقتصاد ایران مورد بحث و بررسی قرار گیرد.

۱-۱. دلایل برنامه‌ریزی

به لحاظ نظری، برنامه در چارچوب نوعی سازوکار دستوری، ایجاد «هماهنگی» در میان فعالان و فعالیت‌های اقتصادی را دنبال می‌کند. به تعبیر دیگر برنامه ابزاری برای هماهنگی است. ابزاری که در حالت آرمانی، نقش مکمل بازارها یعنی سازوکار هماهنگی خودانگیخته (غیردستوری) را ایفا خواهد کرد. در واقع دولت دو هدف دارد: اول اینکه در قالب یک بنگاه اقتصادی، بخشی از خدمات را ارائه کند (مانند تأمین امنیت) و دوم اینکه ریسک فعالیت بخش خصوصی مولد^۲ را کاهش داده و به رونق این فعالیت‌ها کمک کند (مؤمنی، کالبدشناسی یک برنامه توسعه، ۱۳۷۴، ص ۵۱-۵۴).

به‌طور خلاصه ۶ دسته وظیفه برای دولت در کشورهای در حال توسعه می‌توان نام برد (جهانی، ۱۳۷۸، ص ۸-۱۵). این ۶ وظیفه عبارتند از:

- پی‌ریزی حکومت قانون مانند امنیت (دستگیری و تعقیب مجرمین، دفاع ملی) و قضاوت، تضمین

۱. «بخش عمومی علاوه بر دولت عمومی شامل شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت نیز می‌باشد. به عبارتی دیگر، بخش عمومی دربرگیرنده تمام فعالیت‌های دولتی در قالب بودجه کل کشور است» (باز محمدی و چشمی، ۱۳۸۵، ص ۲۰). در گزارش اخیر، نسبت بخش عمومی از برنامه دوم به این سو بالای ۵۰ درصد و با طی روندی صعودی در سال ۱۳۸۴ (آخرین سال مورد استفاده در گزارش) به ۷۲ درصد اقتصاد ایران رسیده است.

اجرای مقررات^۱ (تأمین عدالت)

• تأمین ثبات اقتصادی یا به تعبیر دیگر ایجاد ثبات اقتصاد کلان (که البته می‌تواند شامل مواردی مانند مخارج بودجه‌ای ضرر کودی و یا اتخاذ سیاست‌های مالی و پولی فعال در برابر چرخه‌های اقتصادی هم بشود)

• ایجاد و ارتقای زیرساخت‌ها مانند ساخت راه، جاده، پل، سد، راه‌آهن، بندر، فرودگاه و یا تأمین آب و برق و گاز از طریق احداث نیروگاه، تصفیه‌خانه و پالایشگاه و...

• ارائه خدمات رفاهی مانند خدمات درمانی و آموزش عمومی (یارانه‌ای)

• حفاظت از محیط زیست

• تقویت توان تولیدی اقتصاد ملی (از طریق ایجاد یا کمک به ایجاد یا رونق‌گیری برخی صنایع و کسب‌وکارها یا تلاش برای تأثیرگذاری بر تخصیص فضایی فعالیت‌های اقتصادی از طریق توازن‌بخشی منطقه‌ای یا ایجاد قطب رشد (یا خوشه‌های صنعتی))^۲

این ۶ دسته فعالیت را به‌طور خلاصه می‌توان مهم‌ترین فعالیت‌های بخش عمومی در عموم کشورهای در حال توسعه عنوان کرد. دولت‌ها برای دستیابی به اهداف بالا به‌طور خلاصه به پنج شیوه می‌توانند اهداف خود را برآورده سازند (پتفت و مؤمنی راد، ۱۳۹۴، مؤمنی، تابستان ۱۳۸۵):

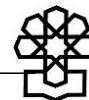
• **ایجاد سازمان دولتی:** در مورد مهم‌ترین خدمات دولت مانند تأمین امنیت و قضاوت، دولت‌ها از طریق ایجاد سازمان‌های دولتی (مانند ارتش، پلیس و دادگستری) وظایف خود را ایفا می‌کنند. دولت همچنین می‌تواند بخشی یا همه خدمات رفاهی را نیز از طریق ایجاد سازمان‌های دولتی ارائه کند.

• **ایجاد شرکت دولتی:** در مورد ایجاد و ارتقای زیرساخت‌ها و یا تقویت توان تولیدی دولت می‌تواند از طریق ایجاد شرکت‌های دولتی برای انجام این مهم اقدام کند. به‌طور مثال با ایجاد شرکت‌های دولتی راه‌سازی یا سرمایه‌گذاری مستقیم در احداث صنایع مادر.

• **مشارکت با بخش خصوصی:** دولت همچنین می‌تواند اهداف خود را از طریق ایجاد روابط پیمانکاری با بخش خصوصی دنبال کند به این صورت که اجرای پروژه‌ها و طرح‌های مدنظر خود را به بخش خصوصی سپرده و تنها تأمین همه یا بخشی از منابع مالی را برعهده بگیرد.

• **اعطای تسهیلات مالی یا اخذ مالیات:** در اینجا منظور از تسهیلات مالی همه انواع وام‌های کم‌بهره یا بلاعوض، یارانه‌ها و معافیت‌ها و در مقابل جریمه کردن برخی فعالیت‌ها از طریق اخذ مالیات

۱. این خدمت حاکمیتی دولت خود نقش بسیار مهمی در توسعه‌یافتگی یا عدم توسعه‌یافتگی بازارها دارد. به‌طور مثال دولت باید با قوانین شفاف و تعیین استانداردها و نیز حفظ حقوق مالکیت امکان فعالیت در بازارها را تسهیل کند، اما عدم اجرای درست همین قوانین و مقررات پایه‌ای می‌تواند به عملکرد اقتصاد آسیب‌های جدی وارد سازد.
۲. در این مورد آخر دامنه اقدامات می‌تواند بسیار گسترده باشد و از سوبی با غلبه بر گرایش نابرابر سازنده بازارها (الگوی مرکز - پیرامون) به توازن فضایی بینجامد یا اینکه با تلاش برای ایجاد پیشران‌های منطقه‌ای، رشد متفاوتی را در میان مناطق مختلف موجب شود.



اضافی است. دولت می‌تواند با ارائه مشوق‌های مالی یا به بخش خصوصی یا جریمه کردن آن، این بخش را برای ورود به عرصه‌های خاصی ترغیب کرده یا مانع رونق فعالیت آن شود.

• **مقرراتگذاری** (در قالب انواع مجوزها، منع یا تجویز برخی فعالیت‌ها): در حالت آخر، دولت با صرف مقرراتگذاری یا اعطای مجوز می‌تواند به فعالیت‌های بخش خصوصی جهت دهد. به‌طور مثال مقررات و مجوزهایی که ورود به برخی صنایع را محدود کرده و چشم‌انداز سودآوری را برای بخش خصوصی و اولین واردشوندگان تغییر می‌دهد. انحصارهای وارداتی و صادراتی و... از این جمله است. کاهش مقررات یا مقررات‌زدایی هم در واقع در ذیل این بخش قرار می‌گیرد.^۱

در بالا ۶ دسته اهداف و پنج دسته ابزار برای اقدامات بخش عمومی ذکر شد. دو شیوه اول یعنی ایجاد سازمان و شرکت دولتی در واقع نوعی روش دستوری محسوب شده و به بسط بخش عمومی می‌انجامد در حالی که سه شیوه بعدی نوعی هدایت بخش خصوصی و بهره‌گیری از روش/رشادی برای جهت‌دهی به فعالیت‌هاست. بنابراین براساس روش برنامه‌ریزی و ترجیح برنامه‌ریزان، انواع و ترکیبات مختلفی از این شیوه‌ها قابل استفاده است.

آنچه در اینجا اهمیت دارد این است که دستیابی دولت به همه اهداف خود، به‌ویژه در حوزه‌های مختلف (خدمات حاکمیتی (حاکمیت قانون)، رفاهی، زیرساختی و...) به‌صورت هم‌زمان ممکن نیست، زیرا هم منابع دولت و هم امکانات اقتصاد (نیروی کار، سرمایه، زمین و...) محدود است، بنابراین دولت‌ها به اولویت‌گذاری در مورد اهداف، انتخاب شیوه‌های مناسب دستیابی به این اهداف (ابزارها) و متناسب ساختن و هماهنگی اهداف و ابزارها نیازمندند.

رسالتی که برنامه‌ریزی به‌طور خلاصه متولی آن است دستیابی به همین «هماهنگی» است. برنامه‌ریزی متولی شناسایی و تعیین اولویت‌های دولت در هر دوره زمانی و سازماندهی امور به‌گونه‌ای است که دستیابی به این اولویت‌ها با توجه به محدودیت‌های منابع و سایر تنگناهای گوناگون قابل دستیابی باشد. به تعبیر دیگر «هنگامی می‌توان سندی را برنامه‌نامید که بخش‌های گوناگون آن با یکدیگر هماهنگ باشند. این هماهنگی باید در هدف‌ها، در وسایلی که برای رسیدن به هدف‌ها فراهم می‌شود و میان وسایل و اهداف وجود داشته باشد» (توفیق، ۱۳۸۵: ۶-۵).

اما از منظر تجربه عملی و تاریخی، برنامه‌ریزی در ابتدای قرن بیستم مورد توجه جدی کشورها قرار گرفته و در این دوران نیز شیوه‌های دستیابی به اهداف برنامه دستخوش تحولات جدی شد. به‌طور خلاصه در نیمه ابتدایی قرن بیستم، سه رخداد انقلاب روسیه (۱۹۱۷)، رکود بزرگ (۱۹۲۹) و موج استقلال‌طلبی کشورها پس از جنگ جهانی دوم (دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰) در اهمیت یافتن برنامه‌ریزی

۱. در واقع منظور از مقررات‌زدایی، کاهش مقررات زائد یا مقرراتی که در رونق‌گیری برخی از اقدامات بخش خصوصی اختلال ایجاد می‌کند محسوب می‌شود، در اینجا کاهش مقررات نقش اعطای نوعی مشوق به این فعالیت‌ها را برعهده دارد.

نقش جدی داشت (توفیق، ۱۳۸۳، ص ۵-۲۰).

رخداد اول، الگوی اقتصادی عمدتاً برنامه‌ای را به همراه موفقیت برنامه‌ریزان شوروی (سابق) در توسعه صنایع سنگین (دهه ۱۹۳۰) معرفی کرد،^۱ رخداد دوم کاستی‌ها و بحران‌های اقتصاد بازاری را نشان داده و به تمایل دولت‌ها به مدیریت اقتصاد کلان انجامید و دست آخر رخداد سوم تلاش کشورهای در حال توسعه برای غلبه بر وضعیت توسعه‌نیافتگی و توسعه بازارها (کاستی‌های سمت عرضه) را در پی داشت که در نهایت نقش بیشتری به برنامه بخشید.

این سه رخداد منجر به آن شد که در کشورهای صنعتی نقش‌های دولت از نقش اول (تأمین امنیت) به ایفای نقش دوم و سوم (خدمات رفاهی و مدیریت نوسانات اقتصادی) کشیده شود (هادی زنون، ۱۳۸۹، ص ۲۹-۳۱)، ایفای نقش‌های چهارم و پنجم (ارائه زیرساخت‌ها و تقویت تولید) برای دولت‌های کشورهای در حال توسعه وظایف جدیدی خلق کرد. همه اینها در حالی است که وظیفه ششم (توازن منطقه‌ای) هر دو کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته را از نیمه قرن بیستم به این سو به اتخاذ سیاست‌هایی واداشته است (همان).

آنچه در پی این تحولات اهمیت یافت، شناسایی اهداف مطلوب، نحوه اولویت‌بندی اهداف، نحوه تخصیص منابع به این فعالیت‌های گوناگون، نحوه مشارکت با بخش خصوصی و از آن مهم‌تر نحوه هماهنگ‌سازی اقدامات و اولویت‌بندی دستگاه‌های مختلف اجرایی بود.

مفاهیمی مانند دولت رفاه،^۲ فشار بزرگ،^۳ استراتژی جایگزینی واردات،^۴ رشد نامتوازن،^۵ قطب رشد،^۶ آمایش سرزمین^۷ و... همه مفاهیمی بوده‌اند که با نحوه تخصیص منابع، اولویت‌بندی زمانی و انتخاب فعالیت‌های راهبردی و... در دولت سروکار داشته و برنامه‌ریزی وظیفه تشریح مسائل پیرامون آن را برعهده دارد. به دنبال این تحولات تاریخی، انواع برنامه‌ریزی از نظر بازه زمانی (کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت)، از نظر دامنه پیوندها (کلان، بخشی) و از نظر فضایی (ملی، منطقه‌ای و شهری) مورد توجه قرار گرفت.

اما برنامه‌ریزی در دنیای واقعی با چالش‌های عمیقی مانند هدفگذاری اشتباه، مدیریت ناکارآمد و ضعف در انطباق با شرایط در حال تحول روبه‌رو است.^۸ در واقع نظریه‌های «شکست دولت» کاستی‌های

۱. در مورد تجربه شوروی آنچه از منظر کشورهای در حال توسعه در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم اهمیت داشت این بود که این برنامه با همه پیامدهای ناگواری که برای جمعیت روستایی روسیه داشت، توانست توان صنعتی روسیه را از قالب یک اقتصاد کشاورزی به یک اقتصاد نیمه‌صنعتی به‌حدی ارتقا دهد که این کشور بتواند با ساخت تجهیزات نظامی مکانیزه در برابر ارتش بسیار مجهز آلمان نازی دوام آورد (هادی زنون، ۱۳۸۹).

2. Welfare State

3. Big Push

4. Import Substitution Strategy

5. Unbalanced Growth

6. The growth Pole

7. Spatial Planning

۸. این آخری را با وقعه‌های سیاستگذاری توضیح می‌دهند، یعنی وقفه شناخت، تصمیم‌گیری، اجرا و تأثیرگذاری، در واقع دولت



دولت را در ایجاد هماهنگی و پیامدهای اختلال زای آن بر عملکرد بازارها یادآور می‌شوند. در نظریات شکست دولت این مسئله مطرح است که سیاستگذاران ممکن است در شناخت اولویت اشتباه کرده یا ابزارهای نادرستی را برای حمایت انتخاب کنند،^۱ یا اینکه با استفاده از ابزارهای قیمتگذاری و مجوزهای ورود به دنبال ایجاد یا حفظ برخی صنایع دارای عدم مزیت یا ناکارا بوده^۲ و یا اینکه اصلاً مراحل انتخاب، اجرا و بهره‌برداری طرح‌ها با فساد آمیخته بوده و اجرای آن تنها به دلیل نفوذ گروه‌های رانت‌جو و نوعی بهانه برای انتقال رانت به این گروه‌ها یا پُر کردن جیب شخصی باشد.

مجموعه این مسائل سبب شده است تا در دهه‌های اخیر، اقبال بیشتری نسبت به فرایندهای بازاری صورت گیرد. استدلال شده است که بازارها در جمع‌آوری اطلاعات برای تصمیم، مسئولیت‌پذیری در تصمیمات و تاب‌آوری بیشتر در برابر فشارهای رقابتی، کیفیت خدمات و احترام به مشتری، سرعت انطباق با شرایط و کشف مزیت‌ها نسبت به برنامه‌ها برتری دارند.

با وجود این، همچنان حوزه‌های گوناگونی وجود دارند که برنامه می‌تواند نقش ایفا کند، برنامه باید فعالیت‌های خصوصی را تسهیل کند، اما می‌تواند در نقش جهت‌دهنده به این فعالیت‌ها هم ظاهر شود. مطالعات اقتصادی از دهه ۱۹۹۰ به این سو نشان می‌دهند که مداخلات دولت همچنان نقش مهمی در تحولات اقتصادی کشورها دارند. در واقع به تعبیری که بانک جهانی در گزارش ۱۹۹۷ توسعه جهانی با عنوان «نقش دولت در جهان در حال تحول» به کار می‌برد: «عامل تعیین‌کننده توسعه، به‌رغم تجربه‌های متفاوت، کارآمد بودن دولت است.^۳ وجود دولت کارآمد برای فراهم کردن کالاها و خدماتی (مقررات و نهادهایی) که به بازار اجازه رشد و شکوفایی دهد و مردم را به سوی زندگی سالم‌تر و سعادت‌مندتر سوق دهد حیاتی است... دولت در فرایند توسعه اجتماعی و اقتصادی نقش مرکزی دارد؛ با این حال نه به‌عنوان فراهم‌کننده مستقیم رشد، بلکه به‌عنوان یک شریک، عامل تسریع و تسهیل‌کننده در روند توسعه است» (بانک جهانی، ۱۳۷۸، ص ۱).

درواقع در دهه‌های اخیر نقش برنامه از جانشینی بازار به مکمل بودن و هدایت بازارها تغییر یافته است. به تعبیر دیگر «امروزه بیشتر اقتصاددانان درباره برتری نظام بازار اتفاق نظر دارند و اگر اختلاف‌نظری وجود دارد بر سر حدود دخالت دولت در زمینه هدایت بازار است» (هادی زوز، ۱۳۸۹: ۳۹).

به تعبیر دیگر شکست دولت عمدتاً یا ناشی از کاستی‌های شناختی (ضعف بوروکراسی در شناخت

برای پاسخ به يك مشکل با چهار وقفه بالا روبه‌رو است و این وقفه‌ها می‌تواند موجب عدم انطباق پاسخ و سیاستگذاری دولت با وضعیت موجود گردد.

۱. به‌ویژه این مسئله را می‌توان در مورد انتخاب پروژه‌های عمرانی و تهیه زیرساخت‌ها مورد توجه قرار داد.
۲. مثلاً با هدایت منابع و تسهیلات به‌سوی صنایع سرمایه‌بر، انرژی‌بر یا غیرآینده‌دار، تبعاتی مانند کم‌اشتغال‌زا بودن منابع، افزایش مصرف انرژی یا عدم توان افزایش ارزش‌افزوده را ایجاد کند.
۳. در واقع در این توصیه بانک جهانی، دولت نه ذاتاً ناکارآمد است و نه کارآمد. بلکه کیفیت دولت‌ها بسته به ساختار درونی آنها متفاوت است. دولت‌هایی که از کیفیت درونی خوبی برخوردار بوده و سیاست‌های مناسبی را اتخاذ کنند، می‌توانند تأثیر مهمی بر فرایند توسعه بگذارند، چنین دولت‌هایی کارآمد بوده و از نظر گزارش بانک جهانی، این «دولت‌های کارآمد» عامل اصلی پیش‌برنده توسعه محسوب می‌شوند.

مسئله، سیاستگذاری درست یا نظارت مناسب بر اجرای آن است) یا ناشی از کاستی استقلال دولت از گروه‌های رانت‌جو (تأثیرگذاری گروه‌های رانت‌جو بر اتخاذ سیاست یا گروگان گرفته شدن دولت توسط این گروه‌ها و عدم توان قطع سیاست‌های حمایتی) است (جعفرتاش، ۱۳۹۷). در این چارچوب کیفیت بوروکراسی و نیز میزان استقلال دولت از گروه‌های رانت‌جو دو عامل کلیدی در موفقیت یا عدم موفقیت برنامه‌ریزی یا به تعبیر بانک جهانی کارآمدی دولت محسوب می‌شود. تفاوت دولت‌ها از نظر کیفیت بوروکراسی و استقلال دولت‌ها از گروه‌های رانت‌جو هم در نوع طراحی برنامه و هم در شیوه اجرا نقش مهمی در تأثیر نهایی سیاست‌ها برعهده دارد. این دو پیش‌شرط‌های موفقیت برنامه‌ریزی را تشکیل می‌دهند.

۲-۱. نقش برنامه‌ریزی در ایران

علاوه بر ۶ دلیلی که در بالا به‌عنوان منطق‌های پشتیبان نقش‌آفرینی دولت در اقتصاد (و به تبع آن لزوم برنامه‌ریزی) از آن نام برده شد، اقتصاد ایران واجد ویژگی‌های خاصی است که ضرورت توجه مناسب به امر برنامه‌ریزی را در این اقتصاد دوچندان می‌سازد. به‌طور خلاصه دو ویژگی «اقتصاد نفتی» و «تحولات سیاسی» در این زمینه قابل ذکر است.

۱-۲-۱. اقتصاد نفتی

به‌لحاظ نظری، نفت یک سرمایه بین نسلی است که تخصیص آن باید با در نظر گرفتن حقوق نسل کنونی و آیندگان صورت گیرد. همچنین وجود درآمد ملی مانند نفت، انتظارات عمومی برای ارائه خدمات رفاهی گسترده‌تر از سوی دولت را افزایش می‌دهد.

اما از منظر عملی وجود منابع نفتی در اقتصاد ایران، از یکسو به گستردگی بیشتر بخش دولتی و از سوی دیگر به تأثیرپذیری بیشتر اقتصاد ایران از شوک‌های برون‌زای نفتی انجامیده است. گستردگی بخش دولتی، فربه شدن بودجه نسبت به حجم اقتصاد را در پی داشته و نحوه تخصیص‌های بودجه از منظر پرداخت به گروه‌ها، بخش‌ها، هزینه‌های جاری و عمرانی، هزینه‌های رفاهی یا نظامی و... و نحوه اولویت‌بندی هزینه‌های بودجه‌ای تأثیرات گسترده‌تری بر شاخص‌های کلان اقتصادی - اجتماعی کشور دارد. در واقع نفت به این دلیل که منابعی برای فعالیت دولت ایجاد کرده و امکان نقش‌آفرینی نسبتاً گسترده‌تری فراهم می‌کند، نیاز به برنامه‌ریزی را هم افزایش می‌دهد. همچنین در اقتصادهای نفتی، با توجه به نوسانی و خارج از کنترل بودن نوسان درآمدهای نفتی و نیز ویژگی‌های سرمایه‌ای و بین نسلی بودن نفت، نیاز به برنامه‌ریزی برای مدیریت این مخارج وجود دارد.

۲-۲-۱. تحولات سیاسی

وقوع انقلاب اسلامی در ایران، همراه با تأثیرات گسترده‌ای بر ساختار اجتماعی - اقتصادی کشور بوده و



در اینجا تأثیرات آن از سه جنبه دارای اهمیت است.

در درجه اول، قانون اساسی جمهوری اسلامی وظایف رفاهی گسترده‌ای را بر دوش دولت گذاشته است که ایفای آن نیازمند انجام مخارج گسترده‌تر بوده و این گسترده‌تر شدن مخارج نیازمند توجه بیشتر به اولویت‌بندی، اجرای مناسب و در واقع برنامه‌ریزی است. مسائلی که در اصل سوم (۳) قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است از جمله «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی»^۱ «پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه برطبق ضوابط اساسی جهت ایجاد رفاه و رفع و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه»^۲ مواردی است که وظایف اجتماعی و رفاهی نسبتاً گسترده‌ای بر دوش دولت قرار داده و برنامه‌ریزی وظیفه تأمین این اهداف را برعهده دارد.

در درجه بعدی، فرار وابستگان رژیم قبلی و برخی صاحبان سرمایه، به ملی‌سازی برخی شرکت‌ها برای جلوگیری از ورشکستگی آنها انجامید. در واقع ایجاد شرکت‌های دولتی که از ابتدای فرایند توسعه در ایران (دهه ۱۳۱۰) با انحصار بازرگانی خارجی در دست دولت آغاز شد، در پی وقوع انقلاب شتاب بیشتری یافت و در نتیجه اکنون شاهد تعداد بسیار زیادی شرکت دولتی هستیم. حتی خصوصی‌سازی‌های دو دهه اخیر نیز با انتقال بخشی از این شرکت‌ها به نهادهای عمومی غیردولتی، تداوم حیات بخش عمومی محسوب شده که نحوه مدیریت این بخش در نهایت وظیفه برنامه‌ریزی است.

در درجه آخر نیز وجود تحریم‌های یکجانبه آمریکا یا تحریم‌های بین‌المللی که به تناوب در دوره‌های مختلف پس از انقلاب، اقتصاد ایران را تحت تأثیر قرار داده است ضرورت مدیریت کارآمدتر اقتصاد کلان برای کاهش آسیب‌های این تحولات سیاسی را ایجاد می‌کند. از این رو برنامه‌ریزی برای شناخت تهدیدات بالفعل و بالقوه و اتخاذ تمهیداتی برای مقابله با آن را ضروری می‌سازد.

مروری بر مجموعه عوامل بالا نشان می‌دهد که اقتصاد ایران چه از سمت منابع (منابع عظیم نفتی در اختیار دولت) و چه از سمت مصارف (گسترده‌گی بخش دولتی، انتظارات عمومی از دولت) با انبوه جریان مالی که تأمین و تخصیص آن از خارج از سازوکار بازارها صورت می‌گیرد روبه‌رو است. همین مسئله علاوه بر ۶ موردی که در بخش قبل برنامه‌ریزی وظیفه هماهنگ‌سازی آنها را برعهده داشت، اهمیت برخورداری از برنامه را در اقتصاد ایران متذکر می‌شود. مجموعه این موارد نشان می‌دهد که نادیده گرفتن یا بی‌توجهی به امر برنامه‌ریزی در اقتصاد ایران چه خسارت‌های عمیقی می‌تواند در پی داشته باشد.

همچنین این بررسی نشان می‌دهد تنها در صورتی که تلاش برای اصلاح قانون برنامه و بودجه در راستای افزایش کیفیت تصمیم‌گیری در موارد ذکر شده در بالا باشد، این تلاش را می‌توان گامی مهم در جهت اصلاح ساختار و عملکرد اقتصاد ایران ارزیابی کرد.

۱. اصل سوم (۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی، بند «۹».

۲. اصل سوم (۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی، بند «۱۲».

۲. تحولات نظام برنامه‌ریزی در ایران

از منظر تجربه عملی و تاریخی، وضعیت مالی دولت و بودجه‌ریزی در اقتصاد ایران همواره یکی از معضلات اصلی اداره این سرزمین محسوب شده است. این تجربه برنامه‌ریزی را به صورت کلی می‌توان به سه دوره وضعیت بودجه‌ریزی (و برنامه‌ریزی) تا جنگ جهانی دوم، تجربه برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب و تجربه برنامه‌های توسعه پس از انقلاب تقسیم کرد.

همچنین برخی مطالعات، مجموعه نهاد برنامه‌ریزی را شامل سه جنبه «فرایند برنامه‌ریزی، نهاد برنامه‌ریزی و برنامه» دانسته‌اند (هادی زنوز، ۱۳۸۹، ص ۵۲) با توجه به اینکه هدف از طراحی برنامه، تعیین و تثبیت ساختار نهادی برنامه‌ریزی محسوب می‌شود، در این گزارش پنج وضعیت نهادی برنامه‌ریزی در دوره‌های مختلف با توجه به پنج مؤلفه زیر مورد توجه قرار گرفته است:

- **صورت حقوقی برنامه:** تهیه و تصویب برنامه براساس چه فرایندی و برعهده چه نهاد یا نهادهایی قرار داشته است.
- **صورت سازمانی برنامه:** نهاد برنامه‌ریز در ایران، چه جایگاه حقوقی و چه اختیاراتی در ساختار اداری و سیاسی کشور داشته، همچنین در ادوار گوناگون برطبق کدام قانون اعمال آن مشروعیت یافته و فعالیت می‌کند.
- **صورت ساختاری برنامه:** از نظر شیوه‌های مختلف برنامه‌ریزی، برنامه برای دستیابی به اهداف خود و هماهنگی فعالیت‌های اقتصادی در ادوار مختلف، چه شیوه‌ای برگزیده است.
- **پیوند برنامه و بودجه:** در ادوار مختلف، چه رابطه‌ای بین برنامه و بودجه وجود داشته و به تعبیر دیگر جهت‌گیری سیاستی احکام بودجه‌ای در ادوار مختلف چگونه است.
- **شیوه تأثیرگذاری برنامه:** با توجه به اینکه هدف از برنامه‌ریزی جهت‌دهی و هماهنگ‌سازی اقدامات دولت است، برنامه چه تأثیر و جایگاهی در سیاست‌های اتخاذی دولت‌ها و جهت‌دهی آنها داشته است.

۲-۱. وضعیت بودجه‌ریزی (برنامه‌ریزی) تا جنگ جهانی دوم

از ابتدای به سلطنت رسیدن ناصرالدین شاه تا انقلاب مشروطیت، دولت مرکزی به‌طور دائم کسری بودجه داشت که در طول زمان بیشتر نیز می‌شد (جمالزاده، ۱۳۶۲: ۱۲۴). این وضعیت در شرایطی که دولت فاقد هرگونه مسئولیت توسعه‌ای بوده و عمده هزینه‌های دولت صرف هزینه دربار یا تأمین یگان‌های نظامی می‌شد به واگذاری گسترده اموال دولتی و به‌نوعی خصوصی‌سازی آن انجامید.^۱ درواقع دولت نه تنها مسئولیت

۱. «تا آخرین دهه قرن نوزدهم در عمل همه اداره‌های دولتی به انحصار خصوصی درآمد، یعنی اشخاصی که هدف اصلی آنها کم کردن هزینه اولیه و افزودن بر منافعشان با سرعت بیشتر بود» (زنوز، ۱۳۸۹: ۶۲).



توسعه‌ای برای بهبود رفاه اجتماعی برعهده نمی‌گرفت، بلکه حتی گاهی مسئولیت‌های اولیه خود به مانند تأمین امنیت و جمع‌آوری مالیات را هم به مناقصه گذاشته و واگذار می‌کرد.

در دوره مشروطیت علی‌رغم اقداماتی که برای تنظیم مالی دولت صورت گرفت، به دلیل عدم اقتدار لازم مجلس و دولت در تعیین سیاست‌ها و اعمال اراده در تمام پهنه سرزمینی و نیز مداخلات دو ابرقدرت روس و انگلیس در ایران این تلاش‌ها با توفیق همراه نبود.^۱

در سال‌های ابتدایی سلطنت پهلوی، سقوط امپراتوری روسیه و سیاست انگلیس مبتنی بر ایجاد یک دولت مستقل در پهنه سرزمینی ایران^۲ در کنار کشف نفت، به رژیم تازه امکان داد تا کسری بودجه‌های گذشته را اصلاح کرده و منابع درآمدی جدیدی برای دولت ایجاد کند. با وجود این و علی‌رغم اقدامات دولت در ایجاد زیرساخت‌ها و تأسیس تعدادی از صنایع و نیز استخدام مستشاران خارجی (میلسپو) برای اصلاح مالیه عمومی، تلاشی برای جهت برنامه‌ای دادن به این اقدامات در قالب برنامه یا به تعبیر مصطلح در آن دوران یعنی «نقشه اقتصادی کشور» نشد.

در سال‌های پایانی پهلوی اول (۱۳۱۶) و با تلاش‌های افرادی چون ابوالحسن ابتهاج، هیئت وزیران بنا به پیشنهاد اداره کل تجارت، تأسیس شورای اقتصادی را تصویب می‌کند که از وظایف آن «طرح نقشه‌های اقتصادی و ارائه طریق اجرای آنها» است. این شورا ایجاد یک کمیسیون دائمی برای تهیه برنامه افزایش ظرفیت تولیدی کشور را مصوب می‌کند. این کمیسیون به تهیه برنامه‌هایی از قبیل برنامه هفت‌ساله کشاورزی اقدام می‌کند، اما بعد از آن تداوم نمی‌یابد. اگرچه ابتهاج در آبان ۱۳۱۸ و در نامه‌ای به نخست‌وزیر جدید، شرح مبسوطی درباره مشکلات نداشتن برنامه، نبود مرکزیت در کارها، فقدان سیاست ارزی و پولی، لزوم تمرکز کارهای اقتصادی و سرانجام لزوم تهیه نقشه اقتصادی نوشت، اما پیگیری برنامه تا حداقل پنج سال دیگر مورد توجه قرار نمی‌گیرد (توفیق، ۱۳۸۵، ص ۲۳-۲۵).

۲-۲. وضعیت برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب

در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم دو مسئله فکر برنامه‌ریزی اقتصادی را دارای اهمیت ساخت. اول ذخایر طلا و نقره حاصل از مخارج متفقین در ایران (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۳، ص ۱) و دوم شکل‌گیری بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه (بانک جهانی) و وام‌دهی به کشورهای در حال توسعه بود (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶، ص ۳۵-۳۶). برای دومین بار پس از ۱۳۱۶ کمیسیون تهیه نقشه اقتصادی در این دوران مجدداً تشکیل شده و به تأسیس هیئت عالی برنامه انجامید (آل یاسین، ۱۳۹۲، ص ۶۳).

کمیسیون عالی برنامه در ۵ شهریور ۱۳۲۵ اولین جلسه خود را تشکیل داده و برنامه‌ای که اجرای آن

۱. اولتیماتوم و ضرب‌الاجل روسیه تزاری به دولت ایران برای اخراج مورگان شوستر یعنی مستشاری که برای اصلاح مالیه عمومی توسط دولت استخدام شده بود، نمونه‌ای مهم از این مداخلات ضدتوسعه‌ای است.

۲. در جهت حفاظت از حفظ فاصله جغرافیایی سایر ابرقدرت‌ها تا شبه‌قاره هند به‌عنوان مهم‌ترین مستعمره انگلیس.

بین پنج تا هفت سال تخمین زده می‌شد را برای کشور تصویب کرد (همان، ص ۶۴). با توجه به نیازهای فراوان کشور و محدودیت منابع، قرار بر این بود که بخشی از منابع از طریق وام از بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه تأمین شود. در پی درخواست وام ۲۵۰ میلیون دلاری، بانک به دولت ایران اطلاع داد که اعطای وام منوط به ارائه نوع عملیات، هزینه به ریال و ارز، ترتیب زمانی استفاده از اعتبار و مدت استهلاك وام است. برای تهیه این موارد قراردادی با شرکت مشاور موريسن نوردسن منعقد شده و اولین برنامه عمرانی کشور با عنوان «برنامه توسعه و عمران ایران» در سال ۱۳۲۷ تهیه شد (هادی زنوز، ۱۳۸۹، ص ۸۳).

از ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۷ یعنی بازه برنامه‌ریزی در سال‌های پیش از انقلاب ۶ برنامه عمرانی تهیه شد که برنامه اول و برنامه آخر به دلیل تحولات سیاسی (تحریم‌های ناشی از ملی کردن صنعت نفت و وقوع انقلاب) اجرا نشد. این برنامه‌ها و ترتیب زمانی آنها در جدول ۱ معرفی شده است.

جدول ۱. برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب

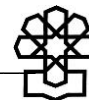
وضعیت اجرا	ساختار برنامه	مدت اجرا	زمان برنامه
	مجموعه طرح‌ها	۷ سال	برنامه عمرانی اول (۱۳۲۷-۱۳۳۳)
	مجموعه طرح‌ها	۷ سال	برنامه عمرانی دوم (۱۳۳۴-۱۳۴۰)
	جامع	۵/۵ سال	برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)
	جامع	۵ سال	برنامه عمرانی چهارم (۱۳۴۷-۱۳۵۱)
با بازنگری کلی اجرا شد	جامع	۵ سال	برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶)
به دلیل وقوع انقلاب اجرا نشد	جامع	۵ سال	برنامه عمرانی ششم (نامم-۱۳۵۷)

همچنان که در جدول ۱ مشخص است، شکل برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب از برنامه سوم به این سو با تحولی نسبت به قبل از آن روبه‌رو بوده است. این تحول هم در مدت زمان اجرای برنامه و هم در شکل ساختاری (مجموعه طرح‌ها/جامع) قابل مشاهده است. از این رو می‌توان ادوار برنامه‌ریزی پیش از انقلاب را به دو دوره تقسیم کرد. دوره طراحی برنامه‌های عمرانی (برنامه اول و دوم) و دوره طراحی برنامه‌های عمرانی جامع (برنامه‌های سوم تا پنجم).

۲-۲-۱. دوره طراحی برنامه‌های عمرانی (۱۳۲۷-۱۳۴۰)

عوامل مختلفی به عنوان دلایل عدم توفیق برنامه اول ذکر شده است، از جمله عدم دریافت وام بانک جهانی (که از جمله دلایل تهیه برنامه اول در حقیقت اخذ این وام بود) (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶، ص ۳۶)، اختلاف میان شرکت مشاور موريسن هادسون و دولتمردان ایرانی در سرعت اجرا و سطح مطالعات و نیز فقدان منابع و عزم دولت برای اجرای برنامه را می‌توان به عنوان عوامل این عدم توفیق ذکر کرد (آل یاسین، ۱۳۹۲، ۷۰-۷۹).

با وجود عدم اجرای برنامه اول، دوره چهارده ساله اجرای برنامه‌های اول و دوم در ایران، مبتنی بر



تجربه نوع خاصی از برنامه‌ریزی است. در این دوره برنامه به صورت مجموعه طرح‌ها تهیه شد. در واقع منظور از برنامه، طراحی و اجرای پروژه‌های عمرانی برای توسعه برخی زیرساخت‌ها و صنایع بود. به عبارت دیگر، برنامه عمرانی شامل تعدادی طرح عمرانی بود که برنامه‌ریزان در هنگام طراحی نیازمندی‌ها و ضرورت‌های بلندمدت توسعه کشور، به عنوان طرح‌های اولویت‌دار شناسایی کرده بودند. با توجه به محدودیت منابع، برنامه وظیفه انتخاب و متمرکز کردن منابع مالی و عمرانی دولت در این طرح‌ها را برعهده داشت. سازمان برنامه عمده‌تأ مستقل از دولت از طریق ایجاد شرکت دولتی یا با مشارکت بخش خصوصی طرح‌ها را به پیش می‌برد.

۱-۱-۲-۲. صورت حقوقی برنامه

مبنای حقوقی برنامه‌های پیش از انقلاب مصوبات مجلس بود. در این چارچوب، به‌ویژه در برنامه‌های اول و دوم، منابع و صورت سازمانی برنامه نیز در قالب لایحه برنامه تصویب شد. به‌طور مثال قانون برنامه اول، شکل‌گیری سازمان برنامه و ارکان آن را نیز در چارچوب تهیه اساسنامه سازمان در دولت و با تصویب کمیسیون برنامه مجلس پیش‌بینی کرده و سازمان برنامه به واسطه همین قانون ایجاد شد.

۲-۲-۱-۲. صورت سازمانی برنامه

گرچه قانون برنامه اول، مبنای حقوقی شکل‌گیری سازمان برنامه را در قالب تهیه اساسنامه مشخص کرده بود، اما اساسنامه سازمان صرفاً ارکان سازمان برنامه (مدیر عامل، هیئت عامل و هیئت نظارت) را مشخص کرده بود. بنابراین وظایف سازمان صرفاً در قالب بررسی وظایف ارکان قابل شناسایی بود. همچنین سازمان برنامه به‌ویژه از سال ۱۳۳۴ (با شروع برنامه دوم) به صورت سازمانی مستقل و زیرمجموعه دربار (شاه) و نخست‌وزیری عمل می‌کرد. این صورت سازمانی تا سال ۱۳۳۹ دوام آورده و در پی تشدید اختلافات دولت و سازمان برنامه و همچنین تغییر نظر شاه نسبت به سازمان، در سال ۱۳۳۹ با تصویب لایحه‌ای در مجلس، به مجلس منتقل شد. استقلال سازمان از دولت در دوره ۱۳۳۹-۱۳۳۴ را می‌توان پیامد اعتقاد رئیس وقت سازمان برنامه (ابتهاج) به ناکارآمدی دستگاه دولت و نیز تلاش شاه برای انجام برخی اقدامات عمرانی و ارتقای کارآمدی حکومت برای تثبیت سیاسی پس از کودتای ۲۸ مرداد دانست. با تثبیت رژیم و نیز مخالفت بدنه کارشناسی سازمان با برخی فرامین ملوکانه^۱ و نیز سیاست‌های نظامی شاه،^۲ سازمان موقعیت و استقلال خود را در سال ۱۳۳۹ از دست داد (هادی زنوز، ۱۳۸۹، ص ۹۵-۹۸). بنابراین در دو سال آخر برنامه، صورت سازمانی برنامه متحول شده بود.

۱. شاه در بازدید از شیراز، طی یک سخنرانی با احداث پتروشیمی در شیراز موافقت کرده بود که انجام این طرح پس از ارجاع به سازمان برنامه بنابر ملاحظات کارشناسی رد شده بود. این مسئله موجب اختلاف شدید سازمان با وزیر صنعت و بعدتر نخست‌وزیر وقت (شریف امامی) نیز شده بود (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶، ص ۵۰-۵۱).

۲. مخالفت ابتهاج با خریدهای نظامی شاه و توسعه ارتش از دیگر موارد مهم اختلاف بود.

۳-۱-۲-۲. صورت ساختاری برنامه

همچنان که در بالا نیز گفته شد، برنامه‌های اول و دوم در واقع متشکل از تعدادی پروژه عمرانی بود که بدون دخالت دستگاه‌های اجرایی و مستقیماً تحت نظارت سازمان برنامه اجرا می‌شد. بر این اساس، تا سال ۱۳۳۹، سازمان برنامه به نوعی دولت در دولت تبدیل شده بود.

۴-۱-۲-۲. پیوند برنامه و بودجه

از منظر بودجه‌ریزی، بودجه سازمان به صورت مجزا از بودجه سالیانه و در قالب جداول برنامه به تصویب مجلس می‌رسید. برآوردهای بودجه‌ای در ابتدای برنامه صورت گرفته بود. این مسئله موجب می‌شد که بودجه جاری از بودجه عمرانی به نوعی کاملاً تفکیک شده باشد. البته دستگاه‌های اجرایی برخی طرح‌های عمرانی خود را داشتند، اما مهم‌ترین طرح‌های عمرانی کشور مستقل از بودجه جاری کشور و زیر نظر سازمان برنامه تصویب و اجرا می‌شد. این مسئله البته موجب اختلاف دستگاه‌های اجرایی و سازمان برنامه بود.

۵-۱-۲-۲. شیوه تأثیرگذاری برنامه

با توجه به اینکه برنامه‌های عمرانی اول و دوم صرفاً مجموعه‌ای از طرح‌ها بودند، این برنامه‌ها تأثیرگذاری بر عملکرد کلان اقتصادی کشور را در نظر نداشتند. در نتیجه برنامه صورت سیاستگذاری اقتصادی نداشته و صرفاً سیاست‌های سرمایه‌گذاری دولتی را نمایندگی می‌کرد.

البته در این دوره برنامه‌ریزان برای تأثیرگذاری بیشتر دست به اقداماتی زدند که مهم‌ترین آن را می‌توان انجام اولین سرشماری کشور (۱۳۳۵) عنوان کرد. انجام سرشماری برای جمع‌آوری اطلاعات اولیه‌ای که برنامه‌ریزی برپایه آن انجام شود، حیاتی بود.

۶-۱-۲-۲. تحولات خارج از برنامه

همچنین وقوع رخداد‌های دیگری در خارج از برنامه را می‌توان بر عملکرد اقتصادی و دستاوردهای این دوره مؤثر دانست، تنش بین‌المللی در دوره ملی شدن صنعت نفت و قطع درآمدهای نفتی از جمله عواملی بود که تحقق اهداف برنامه اول را با مشکل روبه‌رو ساخته بود. در حالی که بازگشت درآمدهای نفتی پس از قرارداد کنسرسیون، کمک‌های اقتصادی آمریکا برای تثبیت رژیم کودتا و ثبات سیاسی پس از کودتای ۲۸ مرداد توفیق برنامه دوم را در پی داشت. همچنین به دنبال رونق و سپس رکود اقتصادی در نیمه دوم دهه ۱۳۳۰، یکی از اصلاحات ساختاری انجام شده، جدایی وظایف سیاستگذاری پولی از بانک ملی و تأسیس بانک مرکزی در ۱۳۳۹ بود که به معنای اصلاح نهادی سیاستگذاری پولی محسوب می‌شد (نیلی و کریمی، ۱۳۹۶، ص ۷۵).

۲-۲-۲. دوره طراحی برنامه‌های عمرانی جامع (۱۳۵۷-۱۳۴۱)

در دوره طراحی و اجرای برنامه‌های سوم تا ششم عمرانی چند تحول عمده رخ داد. تحولات رخ داده را



می‌توان به دو بخش تحولات برنامه‌ای و تحولات خارج از برنامه تقسیم کرد. پیوند خوردن بیشتر رژیم پهلوی با غرب زمینه‌ساز دعوت از گروه مشاورین هاروارد برای مطالعه نیازمندی‌های توسعه کشور شد. دو گروه مشاوران که یک گروه در سال ۱۳۳۴ و گروه دیگر در سال ۱۳۳۹ به ایران آمدند، توصیه‌هایی را برای اصلاح امور به دولت کردند. البته مأموریت گروه دوم ناتمام مانده و توصیه‌های آنها از برخی جهات مخالف توصیه‌های گروه اول بود. همچنین ذخیره کارشناسی که در دوره ریاست ابتهاج (۱۳۳۹-۱۳۳۴) در سازمان برنامه شکل گرفته بود، زمینه‌ساز تغییر رویکرد و نگرش برنامه‌ریزان به شکل و شیوه برنامه‌ریزی را در ایران فراهم آورد. این تغییرات در ادامه تشریح شده است.

۱-۲-۲. صورت حقوقی برنامه

برنامه‌های عمرانی سوم تا ششم نیز به تصویب مجلس رسید، اما با توجه به اینکه در ابتدای این دوره سه تحول انتقال سازمان برنامه به زیرمجموعه نخست‌وزیری (در قالب تصویب یک ماده‌واحد در مجلس)، انتقال بودجه‌ریزی به سازمان برنامه (جدا شدن بودجه‌ریزی از وزارت اقتصاد) و انتقال اجرای پروژه‌های عمرانی به دستگاه‌های اجرایی رخ داده بود، صورت حقوقی برنامه دستخوش تغییرات جدی شد. همین مسئله موجب شد تا در انتهای دوره برنامه چهارم (۱۳۵۱)، «قانون برنامه و بودجه» که وظایف سازمان برنامه و دستگاه‌های اجرایی را در تهیه و اجرای بودجه و برنامه و نیز پیوند آنها مشخص می‌کند به مجلس ارائه شده و تصویب شود.

۲-۲-۲. صورت سازمانی برنامه

همان‌طور که قبلاً ذکر شد، در آستانه تصویب برنامه سوم، کشمکش میان سه گروه رؤسای دستگاه‌های اجرایی، دربار (شاه) و سازمان برنامه به تضعیف موقعیت سازمان و انتقال به نخست‌وزیری انجامید. این مسئله به‌نوعی موجب می‌شد تا دستگاه‌های اجرایی موقعیت برتری نسبت به سازمان برنامه پیدا کنند. به‌دنبال آن، سازمان برنامه وظایف اجرای طرح‌های عمرانی برنامه را به‌طور کل به دستگاه‌ها واگذار کرده و نقش سازمان ناظر را برعهده گرفت. البته ادغام بودجه‌ریزی در سازمان برنامه موجب شد تا سازمان بتواند از ابزار مالی و بودجه‌ای برای نظارت بر دستگاه‌ها استفاده کرده و نوعی توازن قوای جدید میان سازمان و وزارتخانه‌ها ایجاد شد. نتیجه این تحول آن بود که سازمان از قالب یک سازمان فنی - اجرایی هرچه بیشتر به یک سازمان برنامه‌ریز و ناظر تغییر ماهیت داده و همین مسئله در ادامه در تحولات ارکان و دفاتر (معاونت‌های) سازمان خود را نشان داد (هادی زنون، ۱۳۸۹، ص ۱۶۷-۱۷۱). البته با وقوع شوک نفتی، مداخلات شاه در برنامه عمرانی پنجم و چند برابر کردن مخارج این برنامه به درهم‌ریختگی‌های اقتصادی منجر شده و نظارت بر بودجه را برای سازمان بسیار سخت کرد، همین مسئله در پایان رونق نفتی (۱۳۵۶) موجب شد تا شاه که پیامدهای مداخلات مخرب خود را به کاستی‌های سازمان نسبت می‌داد، بودجه‌ریزی را از سازمان برنامه منفک کرده و به وزارت اقتصاد

برگرداند (همان، ص ۲۴۱). البته در سال‌های بعد از انقلاب بودجه‌ریزی دوباره در اختیار سازمان برنامه قرار گرفت.

۳-۲-۲-۲. صورت ساختاری برنامه

در گزارش گروه اول مشاورین هاروارد، مهم‌ترین کاستی‌های برنامه عمرانی دوم به سه عامل پیچیدگی‌های برنامه‌ریزی، کمبود نیروی انسانی آموزش‌دیده و عوامل نهادی نسبت داده شد (زنوز، ۱۳۸۹، ص ۱۲۳)، این گزارش تأکید دارد که «فقدان برنامه عمرانی هماهنگ و جامع، مانع اصلی در برابر تسریع آهنگ توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور است» (مک لئود، ۱۳۷۷، ص ۲۷) به دنبال این مسئله مشخص شد که پیش بردن فرایند توسعه و سرمایه‌گذاری‌های عمرانی نیازمند اتخاذ تدابیری برای توسعه سایر لوازم آن به‌طور مثال نیروی انسانی متخصص و... است که نیاز به جامعیت برنامه‌ریزی را به‌همراه می‌آورد. البته در دوره دوم اقداماتی مانند تهیه آمارهای اقتصادی جامع در دستور کار قرار گرفت، اما از برنامه عمرانی سوم، شاخص‌های کلان اقتصادی مانند رشد، نسبت پس‌انداز به تولید و... به‌جای بهره‌برداری از پروژه‌ها به اهداف اصلی برنامه بدل شد (هادی زنوز، ۱۳۸۹، ص ۱۲۶-۱۲۸).

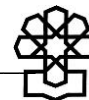
۴-۲-۲-۲. پیوند برنامه و بودجه

در حالی که یک مقصود مهم از برنامه‌ریزی مدیریت مؤثر منابع به‌خصوص در جهت ارتقای توان تولید است، بودجه‌ریزی دستگاه‌های اجرایی در آستانه اجرای برنامه سوم به‌طور کلی از یک روند ساده افزایشی و بدون توجه به عملکرد پیروی می‌کرد. درک این نکته که مدیریت مؤثر منابع بخش مهمی از موفقیت هر برنامه است موجب شد تا بودجه‌ریزی از وزارت اقتصاد منفک شده و به وظایف سازمان افزوده شود (همان، ص ۱۳۲).

۵-۲-۲-۲. شیوه تأثیرگذاری برنامه

با توجه به اینکه از برنامه عمرانی سوم به بعد برنامه‌ریزی جامع مورد توجه برنامه‌ریزان قرار گرفته بود، سیاستگذاری اقتصادی به‌صورت ضمنی بخشی از وظایف سازمان تلقی می‌شد، اما سازمان در این زمینه اختیارات مشخصی نداشت. مهم‌ترین سیاستگذاری برنامه در قالب احکام برنامه مشخص می‌شد، اما بخشی از سیاست‌های اقتصادی به‌خصوص در زمینه اولویت مخارج نظامی (ابتدا خریدهای نظامی و بعدتر عملیات‌های نظامی منطقه‌ای) با نظر مستقیم شاه صورت می‌گرفت، بخشی دیگر از سیاست‌ها هم توسط بانک مرکزی و بخشی دیگر هم به اقدامات دستگاه‌های اجرایی مربوط بود (همان، ص ۱۳۳).

درواقع سیاست‌های مالی و پولی در سازمان برنامه متمرکز نشده و سازمان در تأثیرگذاری بر همه ابعاد برنامه‌ای که تهیه کرده بود با مشکل مواجه بود. در سال‌های بعد با تهیه و تصویب قانون برنامه که از جمله مصوبات آن شکل‌گیری شورای اقتصاد و قرار گرفتن آن در ارکان سازمان برنامه بود، تلاش شد تا پیوند روشن‌تری میان سیاست‌های اقتصادی و برنامه‌های توسعه کشور به‌وجود بیاید (همان، ۲۱۵-).



۲۱۸). تداوم اجرای پروژه‌های عمرانی از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم دولت و نیز مقرراتگذاری و اعطای تسهیلات به بخش خصوصی مهم‌ترین اقدامات دولت برای تأثیر بر شاخص‌های کلان محسوب می‌شد (همان، ۱۷۶-۱۸۰).

۶-۲-۲. تحولات خارج از برنامه

علاوه بر تلاش‌های برنامه‌ریزان، در این دوره چهار تحول اتفاق افتاد که بر تأثیرگذاری برنامه مؤثر بود. این تحولات عبارت بودند از: انجام اصلاحات ارضی، تشکیل اوپک و بالا رفتن قیمت نفت، وقوع شوک اول نفتی (۱۳۵۲) و ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها.

در حالی که مطالعات کارشناسان سازمان برنامه در نیمه دوم دهه ۱۳۳۰، به‌خصوص در دفتر اجتماعی سازمان، انجام اقداماتی مانند اصلاحات ارضی را به دولت توصیه کرده و به‌نوعی مدافع رویکردهای توزیعی و اجتماعی در برنامه‌ها بود، اصلاحات ارضی در عمل با فشار خارجی (آمریکا) و به‌عنوان سیاستی کاملاً خارج از برنامه مورد توجه قرار گرفت (آل یاسین، ۱۳۹۲، ص ۱۲۸). همین مسئله در دو دهه بعدی، دستاوردهای برنامه را چه از طریق تغییر ترکیب جمعیتی کشور (مهاجرت گسترده روستاییان به شهر) و چه از طریق وقوع انقلاب دستخوش تغییر کرد (هادی زنوز، ۱۳۸۹، ص ۲۳۵).

تشکیل سازمان کشورهای تولیدکننده نفت (موسوم به اوپک) از دیگر تحولاتی بود که از ابتدای دهه ۱۳۴۰ به بالا رفتن تدریجی قیمت نفت منجر شده و هم‌زمان درآمدهای ارزی کشور را نیز بالا برد. همین مسئله چه از طریق تأمین منابع برای طرح‌های عمرانی و چه از طریق بودجه‌های انبساطی دولت توفیق برنامه‌ها را در دستیابی به اهداف کلان تقویت کرد (همان، ص ۲۹۸-۳۰۱).

خودداری کشورهای عربی از فروش نفت در ابتدای دهه ۱۳۵۰ به چهار برابر شدن ناگهانی قیمت نفت و وقوع شوک اول نفتی انجامید. در این بین، وقوع این شوک که موجب تجدیدنظر در برنامه عمرانی پنجم نیز شد، از طریق جهش مخارج دولت، به‌نوعی هماهنگی‌های مدنظر برنامه را در بخش‌های گوناگون با چالش روبه‌رو ساخت (همان، ص ۲۰۱).

در ابتدای دهه ۱۳۴۰، وجود رکود اقتصادی و اختلافات وزیر صنعت و وزیر بازرگانی موجب ادغام این دو وزارتخانه با وزارت دارایی و تشکیل نوعی آبروزارتخانه تحت عنوان وزارت اقتصاد شد. در این چارچوب وزارت اقتصاد از قدرت هماهنگ‌سازی بالایی بر سیاست‌های تجاری، صنعتی و اقتصادی (مالیاتی) کشور برخوردار شده و سطحی از هماهنگی سیاست‌های اقتصادی در این دهه تجربه شد (سعیدی، ۱۳۹۳، ص ۱۵۲). البته شوک نفتی موجب انحلال این آبروزارتخانه و تأسیس مجدد سه وزارتخانه قبلی شد.

۳-۲. دوره طراحی برنامه‌های توسعه پس از انقلاب

در سال‌های پس از انقلاب برنامه‌ریزی با چالش‌های گسترده‌ای روبه‌رو بوده است. در پی بروز انقلاب چندان که پیش از این ذکر شد، حداقل سه اتفاق مهم نیاز به برنامه‌ریزی را در کشور افزایش داده است. سه تحولی که پیش از این ذکر شد یعنی وظایف رفاهی بیشتر دولت در قانون اساسی، افزایش شرکت‌های دولتی و محدودیت‌های تجاری بین‌المللی بیشتر (وقوع جنگ و تحریم‌ها) نیاز به برنامه را برای افزایش هماهنگی اقدامات دولت و نیز پاسخ هدفمندتر دولت به شرایط افزایش داده است.

به‌دنبال این تحولات و البته وظایفی که بعداً در قالب وظایف فرهنگی دولت مطرح شد، برنامه به‌صورتی جامع‌تر و با در نظر گرفتن ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی مورد توجه قرار گرفته و علاوه بر هدف‌گیری شاخص‌های کلان اقتصادی، وظیفه تحقق برخی آرمان‌های فرهنگی را هم برعهده گرفت.

جدول ۲. وضعیت برنامه‌های توسعه پس از انقلاب

وضعیت اجرا	مدت زمان	برنامه
در زمان مقرر اجرا شد	۵ سال	برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸)
به‌دلیل تبعات برنامه قبل با یکسال تأخیر تصویب و اجرا شد	۵ سال	برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴)
در زمان مقرر اجرا شد	۵ سال	برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)
به‌دلیل عدم ارائه برنامه پنجم در زمان مقرر یکسال تمدید شد	۶ سال	برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۹-۱۳۸۴)
به‌دلیل عدم ارائه برنامه ششم در زمان مقرر یکسال تمدید شد	۶ سال	برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۵-۱۳۹۰)
برنامه در دو قالب «احکام دائمی» و «احکام مورد نیاز» به مجلس ارائه شده و در نهایت تصویب شد	در حال اجرا	برنامه ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶)

جدول ۲ وضعیت برنامه‌های دوره پس از انقلاب را نشان می‌دهد، همان‌طور که مشخص است، رویکرد اجرای برنامه‌های چهارم تا ششم توسعه با پیش از آن متفاوت است،^۱ بر همین اساس دوره پس از انقلاب را می‌توان در قالب سه دوره «انقلاب و جنگ»، دوره «برنامه‌های اول تا سوم» و دوره «برنامه‌های چهارم تا ششم» مورد توجه قرار داد.

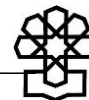
۱-۳-۲. دوره «انقلاب و جنگ»

در سال‌های ۱۳۶۷-۱۳۵۷ کشور فاقد برنامه مصوب مجلس بود، اما دولت چه در قالب «برنامه توسعه و تکامل نظام جمهوری اسلامی»،^۲ چه در قالب تهیه «اولین برنامه توسعه ایران (۱۳۶۶-۱۳۶۲)»^۳ و نیز

۱. به این معنا که دولت‌های نهم تا دوازدهم، به این برنامه‌ها اعتقادی نداشتند، یعنی دولت نهم مخالف جهت‌گیری برنامه چهارم بود، دولت دهم خواهان پس گرفتن لایحه برنامه پنجم شد و دولت یازدهم برنامه را نیازمند تصویب مجلس ندانسته و رئیس‌جمهور، قانون برنامه ششم را ابلاغ نکرد (این قانون با اتمام مهلت قانونی ابلاغ توسط رئیس‌جمهور، با ابلاغ رئیس مجلس اجرا شد).

۲. این برنامه در سال ۱۳۵۸ و ذیل معاونت نخست‌وزیری در امور طرح‌های انقلاب تهیه و تدوین شده بود.

۳. دلیل اصلی عدم تصویب این برنامه، تهیه جداول کمی آن بر پایه فرض خاتمه جنگ تا سال ۱۳۶۱ بوده است، تداوم جنگ



در قالب «برنامه شرایط ویژه اقتصادی» که برای سال‌های ۱۳۶۵ الی ۱۳۶۷ به اجرا درآمد، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در قالب برنامه را در دستور کار قرار داده بود (توفیق، ۱۳۸۵، ص ۶۴-۶۶). مهم‌ترین تحول این دوره، اختلافی است که بین دولت و مجلس بر سر تخصیص‌ها رخ داده و نمایندگان مجلس با تبدیل سازمان برنامه به وزارتخانه تلاش کردند تا تأثیرگذاری بیشتری بر سازمان برنامه و بودجه بیابند (احمدی امویی، ۱۳۸۰، ص ۸۷).

۲-۳-۲. دوره برنامه‌های اول تا سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۶۸)

با پایان جنگ، برنامه‌ریزی توسعه به‌ویژه با تمرکز بر بازسازی اقتصاد کشور مورد توجه برنامه‌ریزان و سیاستگذاران قرار گرفت. تلقی از توسعه به‌عنوان بهبود اوضاع اقتصادی - اجتماعی به‌نوعی در متن این برنامه‌ها جریان داشت. در این دوره علی‌رغم طراحی برنامه‌ها، دولت‌ها اقدام به اتخاذ راهبردی خارج از برنامه نیز کرده و بر این اساس، می‌توان گفت برنامه حاوی اصلی‌ترین وجوه سیاست‌های دولت‌ها محسوب نمی‌شد. در واقع دولت هاشمی رفسنجانی علی‌رغم تصویب برنامه اول، راهبرد اصلی خود را بر تعدیل ساختاری قرار داد (که راهبرد اصلی قانون برنامه اول توسعه نبود) و دولت خاتمی نیز در ابتدا با طرح «ساماندهی اقتصادی کشور» (مجزا از قانون برنامه دوم توسعه) به دنبال پاسخ به شرایط و وضعیت کشور است.

۱-۲-۳-۲. صورت حقوقی

در این دوره برنامه‌ها با ارائه لایحه دولت به مجلس و مبتنی بر همان قانون برنامه و بودجه ۱۳۵۱ بود. البته در هنگام تصویب، مصوبات مجلس باید به تأیید شورای نگهبان می‌رسید و بنابراین بجز مجلس، شورای نگهبان هم در تصویب برنامه نقش داشت.

۲-۲-۳-۲. صورت سازمانی برنامه

سازمان برنامه پس از دوره جنگ و با تغییر قانون اساسی دوباره از وزارت به معاونت بدل شد. البته با توجه به حذف نخست‌وزیری این بار سازمان به‌عنوان معاونت رئیس‌جمهوری فعالیت کرده و بجز آن سایر امور ثابت بود.

۳-۲-۳-۲. صورت ساختاری برنامه

برنامه‌های توسعه پس از انقلاب نیز به‌مانند برنامه‌های سوم تا پنجم پیش از انقلاب عموماً با رویکرد جامع طراحی شدند. همچنین این برنامه‌ها به‌دلیل اهداف انقلاب (که با توجه گسترده‌تری نسبت ارزش‌ها و فرهنگ همراه بود) با افزودن برنامه‌ریزی در بخش فرهنگ، جامعیت بیشتری نسبت به برنامه‌های عمرانی جامع قبل از انقلاب پیدا کرد.

همچنین این دوره شاهد طراحی راهبرد خارج از برنامه بود، به‌گونه‌ای که هم‌زمان با برنامه اول راهبرد

تعدیل ساختاری به‌عنوان راهبرد توسعه‌ای دولت در دستور کار قرار گرفت. این راهبرد پس از اجرا در سال‌های ۱۳۷۲-۱۳۶۸ و خارج از متن برنامه، در هنگام تهیه لایحه برنامه دوم توسعه در متن لایحه گنجانده شده بود، اما تبعات منفی اجرای برنامه اول (افزایش تورم، بحران سررسید بدهی‌های خارجی و جهش نرخ ارز) موجب تعویق تصویب برنامه دوم در مجلس (به مدت یکسال) شد و در پی آن نمایندگان، بسیاری از ابعاد راهبرد تعدیل در متن لایحه را حذف کردند تا برنامه دوم صورت ناقصی از الگوی تعدیل باشد. همچنین با وجود اینکه یکی از محورهای اصلی برنامه دوم، شناورسازی نرخ ارز بود، نرخ ارز در سال ۱۳۷۴ تثبیت شده و به‌صورت چند نرخ (پیش از یکسان‌سازی سال ۱۳۷۲) بازگشت (رجب‌پور، ۱۳۹۵).^۱

با وجود این برنامه سوم رسماً به‌عنوان برنامه «اصلاحات ساختاری» یا همان تعدیل ساختاری به مجلس ارائه شد.^۲ در این برنامه تلاش شد تا از ارائه هدف‌های کمی برنامه پرهیز شده و صرفاً جهت‌گیری‌هایی که در راستای عملکرد آزادانه‌تر بازارها و نقش گسترده‌تر بخش خصوصی در اقتصاد ایران است مورد توجه قرار گیرد. بنابراین برنامه از نظر ساختاری جامع، اما به‌لحاظ جهت‌گیری با تلاش برای کاهش نقش برنامه و افزایش نقش بازارها در اقتصاد همراه بود.

۴-۲-۳-۲. پیوند برنامه و بودجه

در دوره برنامه‌های اول و دوم عمرانی، جداول طرح‌ها به‌صورت مشخص به مجلس ارائه می‌شد. این درحالی است که در دوره برنامه‌ریزی جامع تصویب برنامه با مشکلات و ابهام در تهیه و تدوین جداول منابع و مصارف و پیشرفت برنامه همراه بود. همین مسئله در قالب پیوند برنامه و بودجه نیز وجود داشت و نحوه ارتباط برنامه و بودجه در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب هم چندان مشخص نیست.

۵-۲-۳-۲. شیوه تأثیرگذاری برنامه

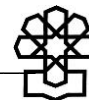
صرف‌نظر از اجرای برنامه‌هایی خارج از برنامه‌های توسعه، برنامه‌ریزی به شیوه آرمانی، همراه با احکام متعدد و اهداف گسترده در این دوره موجب شد تا شیوه تأثیرگذاری برنامه بر وضعیت اقتصاد نسبتاً نامشخص باشد. البته برنامه‌ریزان تلاش داشتند تا احکام برنامه را اجرا کنند. بنابراین برخی احکام برنامه نسبتاً اجرا می‌شد، اما دستیابی به شاخص‌های کلان مورد توجه برنامه معمولاً تحت تأثیر عوامل خارج از برنامه (مانند نوسانات قیمت نفت یا اجرای برنامه تعدیل ساختاری) بود.

۶-۲-۳-۲. تحولات خارج از برنامه

در دوره اجرای سه برنامه اول تا سوم توسعه نیز مشابه سایر دوره‌ها تحولاتی در خارج از برنامه بر وضعیت

۱. «علی‌رغم حکم بند «۱-۱» سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه که رژیم ارزی کشور را شناور مدیریت شده اعلام کرده بود، دولت از ابتدای سال ۱۳۷۴ تا پایان برنامه از این سیاست کلی عدول کرده و بازگشت به ارز چندنرخه را در دستور کار قرار داد» (رجب‌پور، ۱۳۹۵، ص ۲۲).

۲. بررسی فصول برنامه سوم نشان می‌دهد که این فصول کاملاً با چارچوب‌بندی اقدامات مورد نظر در تعدیل ساختاری (اجماع واشنگتنی) که از سوی نهادهای بین‌المللی ارائه شده منطبق بود. برای بررسی بیشتر رهیافت تعدیل ساختاری می‌توانید به (رودریک، ۱۳۸۷) و برای مقایسه فصول برنامه سوم و موازین برنامه به جدول ۶ گزارش (رجب‌پور، ۱۳۹۵، ص ۲۸) رجوع کنید.



کشور و سرنوشت این برنامه‌ها مؤثر بود. این تحولات را می‌توان «تغییر قانون اساسی» و «شروع نقش اقتصادی نهادهای انقلابی» در دوره پس از انقلاب (تا شروع برنامه‌های توسعه پس از انقلاب) و «اجرای برنامه تعدیل ساختاری»، «نوسانات بازار جهانی نفت»، «بدهی خارجی» و «کسری بودجه مزمن» در دوره برنامه‌های اول تا سوم توسعه دانست.

در اصلاحات قانون اساسی ۱۳۶۸، پست نخست‌وزیری حذف شد، این مسئله ساختار سیاسی کشور را از ساختاری پارلمانی (یعنی قرار داشتن قدرت اجرایی در دست نخست‌وزیری که پارلمان آن را تأیید می‌کرد) به ساختاری ریاستی (انتخاب رئیس قوه اجرایی با رأی مستقیم مردم) تغییر داد. در این ساختار امکان تفاوت جناح حاکم بر دولت و مجلس ایجاد می‌شود و این مسئله‌ای است که به‌خصوص در هنگام تصویب برنامه دوم توسعه و سپس در هنگام تصویب برنامه چهارم توسعه، موجب تغییر قانون نسبت به لایحه دولت شد. همچنین از دیگر تغییرات ایجاد شده افزوده شدن مجمع تشخیص مصلحت نظام به ارکان قانونی کشور و وظایف تقنینی و نظارتی آن بود که این مجمع به‌خصوص از هنگام طراحی سند چشم‌انداز بیست‌ساله (۱۳۸۱) و سپس تصویب برنامه چهارم تاکنون نقش مهمی در ساختار برنامه‌ریزی کشور برعهده گرفته است.

در دوره پس از انقلاب نهادهای انقلابی مانند بنیاد شهید و امور ایثارگران، بنیاد مستضعفان، ستاد اجرایی فرمان امام و... شکل گرفتند که برنامه فاقد تأثیرگذاری جدی بر این نهادها یا توان برنامه‌ریزی دقیق برای آنها محسوب می‌شود. در واقع برنامه‌ریزی به‌صورت دستوری برای دولت و ارشادی برای بخش خصوصی مدنظر بوده است، اما با وجود آنکه این نهادها ماهیتاً جزو بخش عمومی (مالکیت ملی و اهداف اجتماعی) تعریف می‌شوند، برنامه فاقد توان برنامه‌ریزی به‌صورت دستوری برای آنها محسوب شده و در نهایت می‌تواند احکامی را به‌صورت ارشادی برای این زیرمجموعه‌های بخش عمومی دربرداشته باشد.

در این دوره با فروپاشی بلوک شرق و تمایل به رویکردهای بازارگراتر در برنامه‌ریزی، جهت‌گیری کلان دولت به سمت اقتصادی که مهم‌ترین تعیین‌کننده آن بازارها باشد پیش رفت. این استدلال که اقتصاد موفق اقتصادی است که بازار در آن تعیین‌کننده باشد، همراه با این ادعا که «اقتصاد، در مرحله ماقبل برنامه و برنامه‌ریزی قرار دارد... برنامه‌ریزی به شیوه‌های قبل امکان‌پذیر نبوده و نیاز به یک برنامه تعدیل ساختاری داریم»^۱ (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۷۷). موجب شد لزوم کاهش کنترل‌ها و قیمتگذاری‌ها و عبور از مدیریت اقتصادی متمرکز دوره جنگ و انقلاب و دستیابی به عملکرد آزادانه‌تر قیمت‌ها (تعدیل ساختاری) به‌عنوان پیش‌شرطی برای برنامه‌ریزی مطرح شده و راهبرد تعدیل ساختاری به‌عنوان راهبرد اصلی دولت در خارج از برنامه (تا برنامه سوم) مبنای اصلی‌ترین سیاست‌ها و تحولات اقتصادی این دوره باشد.

همچنین در این دوره، بازار جهانی نفت دچار نوسان نسبتاً گسترده‌ای شد. اشغال کویت توسط

۱. این دیدگاه در قالب باور اصلی طرفداران تعدیل ساختاری در ایران مطرح شده است.

عراق و به دنبال آن همه آمریکا و متحدانش به کویت رشد قیمت نفت در بازه (۱۳۷۰-۱۳۶۸) را موجب شده و در مقابل بحران شرق آسیا سقوط قیمت نفت را در بازه (۱۳۷۸-۱۳۷۷) به دنبال داشت. این دو بازه درآمد دولت را به شدت تغییر داده و برنامه از سمت منابع با امکانات و محدودیت‌های پیش‌بینی نشده روبه‌رو شده و در دستیابی به اهداف با نوسان جدی روبه‌رو بود.

مهم‌ترین سیاستی که بر وضعیت برنامه‌ریزی در این دوره مؤثر بود مسئله اخذ وام خارجی بود که اگرچه در تبصره «۲۹» قانون برنامه با لحاظ شرایطی مجاز شناخته شده بود، اما به دلیل عدم اولویت‌بندی و هماهنگ‌سازی وزارتخانه‌ها در اخذ وام و ایجاد تعهد برای کشور، با ایجاد بحران بدهی‌های خارجی برای کشور به ایجاد تورم‌های بالا و در نهایت توقف برنامه اول توسعه منجر شد (مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۷۴، ص ۲۹).

دست آخر می‌توان نتیجه این افزایش اقدامات خارج از برنامه را افزایش بی‌انضباطی دولت دانست. کاهش سیاستگذاری هدفمند به ایجاد کسری بودجه‌های مستمر در اقتصاد ایران منجر شد. کسری بودجه‌هایی که گاه نسبت به بودجه اعداد بالایی را شامل می‌شد. بنابراین به‌طور خلاصه در این دوره می‌توان تحولات خارج از برنامه را دارای نقشی مهم در سرنوشت برنامه‌ها و میزان تأثیرگذاری آنها ارزیابی کرد.

۳-۲-۳. دوره برنامه‌های توسعه چهارم تا ششم (۱۴۰۰-۱۳۸۴)

ویژگی‌های بارز دوره‌ای که از سال ۱۳۸۴ شروع شده است را می‌توان چالش جدی بر سر مفهوم توسعه، نقش سازمان برنامه و حتی پایبندی به بازه زمانی قانونی برنامه دانست. شاخص مهمی که این دوره را از دوره قبل متمایز می‌سازد، ۶ ساله شدن برنامه‌های پنج‌ساله چهارم و پنجم^۱ و تکرار مشکلات تصویب برنامه پنجم در هنگام تصویب برنامه ششم است. در واقع چالشی که در بخش پیش با گسترده شدن تحولات خارج از برنامه مشخص شده بود، در این دوره تقریباً نقشی تعیین‌کننده یافته و حتی تداوم برنامه‌ریزی به شیوه سابق نیز ممکن نشد.

به تعبیر دیگر در سال ۱۳۸۴ دولتی بر سر کار آمد که جهت‌گیری برنامه چهارم توسعه را که دولت قبل از آن تهیه کرده بود، نفی می‌کرد. این اختلاف درحالی رخ داد که این برنامه مصوب مجلس ششم با برگشت به مجلس هفتم از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام با تغییراتی از سوی این مجلس روبه‌رو شده بود. مهم‌ترین تحولات این دوره را به‌صورت زیر می‌توان برشمرد:

۱-۳-۲-۳. صورت حقوقی

در این دوره نیز برنامه‌ها بر مبنای قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ با تصویب مجلس همراه بود. اما در این دوره در هنگام ارائه برنامه‌های پنجم و به‌خصوص لایحه برنامه ششم توسعه، دولت با نوعی

۱. آنچه در مورد این دو برنامه اتفاق افتاد، عدم تصویب برنامه بعدی در تقویم مشخص شده و در نتیجه تمدید یکساله برنامه قبلی تا شروع برنامه بعدی بود. آنچه در اینجا اهمیت دارد این است که اگر برنامه پنج‌ساله نوشته شده بوده است، قاعدتاً سال پنجم سال دستیابی به اهداف برنامه بوده است، اینکه برنامه را یکسال تمدید کنیم، با نفس برنامه‌ریزی نمی‌خواند، وقتی هدفی برای سال ششم برنامه تعیین نشده باشد، تمدید برنامه به چه معناست؟!



مقاومت و پرهیز از ارائه برنامه کوشید تا صورت حقوقی برنامه را تغییر دهد. به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های دوره جدید، در ابتدای این دوره، دولت نهم از اجرای برنامه چهارم توسعه سر باز زد. این مسئله که بیانگر عدم اجماع سیاسی بر سر مفهوم توسعه و پارادایم آن بود گاهی به‌عنوان مصداقی از عدم تطبیق تقویم سیاسی و برنامه‌ای دیده شده است، درحالی که در صورت وجود چرخش‌های اینچنینی در برنامه‌ریزی، حتی با تغییر بازه اجرا، برنامه خاصیت تحول‌بخشی بلندمدت خود را از دست خواهد داد. در واقع عدم پایداری دولت‌ها به برنامه به‌دلیل عدم تطبیق تقویم سیاسی و برنامه‌ای کشور نیست، زیرا دولت نهم، علی‌رغم اینکه مجلس هفتم، برنامه چهارم توسعه را پیش از تصویب اصلاح کرده بود، آن را اجرا نکرد. همین دولت هم‌زمان برنامه پنجم توسعه را با تأخیر فراوان به مجلس ارائه کرده، یکبار خواهان پس گرفتن آن شد و سپس هم خود آن را ابلاغ نکرد.^۱ به تعبیر دیگر حتی در فرایند تصویب برنامه پنجم و ششم، همان دولتی که برنامه را تهیه کرده بود مسئول شروع اجرای آن محسوب می‌شد، اما باز هم شاهد عدم پایداری دولت به برنامه بودیم.

به هر روی دولت نهم، علاوه بر عدم اجرای برنامه چهارم توسعه، در تهیه و اجرای برنامه پنجم توسعه هم کارنامه موفق نداشته و تمایلی به برعهده گرفتن تعهدات برنامه‌ای نداشت.^۲ عدم تمایل به برعهده گرفتن تعهدات برنامه‌ای پس از اتمام کار دولت‌های نهم و دهم، حتی با تغییر تیم اجرایی کشور همچنان ادامه داشته است. در آستانه تصویب برنامه ششم توسعه، دولت یازدهم با ارائه تفسیر جدیدی از قانون اساسی ارائه لایحه برنامه به مجلس را الزامی ندانست که در نهایت به موضوعی برای اختلاف قوا تبدیل شد (ذاکری و همکاران، ۱۳۹۴، ص ۵-۱۰).

سپس دولت کوشید تا با ارائه لایحه‌ای تحت عنوان «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» به‌عنوان ارائه احکام دائمی برنامه‌ها، ارائه لایحه برنامه ششم توسعه را به‌نوعی منتفی کند. با وجود این مطالبه مجلس از دولت برای ارائه برنامه در نهایت به ارائه لایحه ۳۲ ماده‌ای به مجلس منجر شد که هم این لایحه و هم لایحه احکام دائمی با تغییرات عمده در مجلس روبه‌رو شدند (ذاکری و همکاران، ۱۳۹۵، ص ۸).

همین نوع مواجهه دولت و مجلس نشان می‌دهد که صرف‌نظر از تطابق تقویم سیاسی، عدم فهم مشترک از اهداف توسعه در کشور وجود دارد. هم تیم اجرایی دولت نهم و هم دولت یازدهم هرکدام به‌گونه‌ای به لزوم برنامه معتقد نبودند، اولی همه چیز را در قالب توزیع پول و تصویب طرح‌ها در سفرهای استانی و... خلاصه کرده بود و دومی همه چیز را به تحرک بازارها در پی برجام و جذب سرمایه‌گذاری خارجی احاله داده بود. برنامه‌ریزی برای تنظیم سیاست‌های دولت و تعیین و انطباق جهت‌گیری‌های کلی

۱. این در حالی بود که مجالس هفتم و هشتم، هر دو مجالسی با اکثریت اصولگرا بودند و در این وضعیت بین دولت و مجلس اختلاف سیاسی کلی وجود نداشت.

۲. با تأخیر فراوان و پس از رفت و برگشت‌هایی سرانجام لایحه برنامه را به مجلس ارائه داد، با وجود این پس از ارزیابی اولیه لایحه در کمیسیون تلفیق و دریافت پیشنهادات نمایندگان، دولت درخواست استرداد لایحه را به‌دلیل تغییرات اساسی مجلس در آن مطرح کرد. این مسئله موجب اختلاف دولت و مجلس شده و موجب تشکیل کارگروه حل اختلاف قوا شد. در نهایت برنامه پنجم توسعه با تغییرات بسیار نسبت به لایحه به تصویب رسید.

و پایبند کردن دستگاه‌های مختلف اجرایی به آن تقریباً جایی در نگرش دو رئیس‌جمهور نداشته است. همچنین در این دوره مجمع تشخیص مصلحت نظام هم در قالب نهاد تصویب‌کننده برنامه نقش ایفا کرده است. یعنی این نهاد هم تصویب سیاست‌های کلی برنامه، هم بررسی موارد اختلافی شورای نگهبان و مجلس در مورد احکام برنامه و هم نظارت بر تبعیت احکام برنامه از سیاست‌های کلی را برعهده دارد. بنابراین می‌توان گفت که در این دوره، هم در شکل حقوقی تصویب برنامه تغییراتی ایجاد شده است، هم دولت، مجلس، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت به تفسیر واحدی از ترتیبات نهادی فرایند تهیه و تصویب برنامه نرسیده‌اند.

۲-۳-۳-۲. صورت سازمانی برنامه

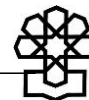
در این دوره علاوه بر آشفتگی در نحوه تهیه لایحه و تصویب برنامه، سازمان برنامه نیز دستخوش تحولات جدی بوده است. از انحلال در سال ۱۳۸۵ تا احیا در سال ۱۳۹۳ و بعد تفکیک از سازمان اداری و استخدامی در سال ۱۳۹۵، سازمان برنامه هویت سازمانی باثباتی نداشته است.

در سال ۱۳۸۵ رویکرد دولت وقت در تصویب طرح‌های عمرانی در سفرهای استانی به اختلافات رئیس سازمان برنامه و رئیس‌جمهور دامن زده و در نهایت به انحلال سازمان برنامه در سال ۱۳۸۶ انجامید. این انحلال را بیشتر می‌توان در قالب بالا گرفتن معضلات بودجه‌ای عنوان کرد. از این پس سازمان برنامه علی‌رغم عدم تغییر جایگاه قانونی آن در قانون مصوب ۱۳۵۱، به «معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی» رئیس‌جمهور بدل شده و زیرمجموعه‌های استانی آن به استانداری‌ها و زیر نظر وزارت کشور واگذار شد. همچنین از سال ۱۳۹۳ و با گذشت یک‌سال از شروع به کار دولت یازدهم، گرچه سازمان برنامه از نظر اداری احیا شد، اما این احیا به ایجاد سازمانی با کیفیت منجر نشده و بی‌ثباتی ساختار آن نیز با تفکیک سازمان اداری استخدامی از این سازمان در سال ۱۳۹۵ ادامه یافت.

۲-۳-۳-۳. صورت ساختاری برنامه

در مقابل تحولات دو بخش بالا، شکل صوری برنامه‌ریزی در این دوره ثابت بود. برنامه‌های توسعه این دوره نیز به‌نوعی برنامه‌های جامع بودند. به این معنا که هر سه متغیرهای کلان اقتصادی و ابعاد گوناگون اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را در لابه‌لای احکام متعدد خود دنبال کرده بودند. بجز این مسئله سه ویژگی مهم این دوران را می‌توان فقدان جهت‌گیری مشخص در برنامه‌های این دوره، تغییرات گسترده برنامه در نتیجه فقدان اراده سیاسی در دولت برای طراحی برنامه و ابهام در سطوح برنامه‌ریزی و نحوه آن دانست.

در مورد تغییر جهت‌گیری‌ها می‌توان فصل‌بندی برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه را مثال زد. در حالی که در برنامه چهارم، عنوان فصل اول برنامه «رشد اقتصاد ملی دانایی‌محور در تعامل با اقتصاد جهانی» بود، فصل اول برنامه پنجم به «فرهنگ اسلامی - ایرانی» اختصاص یافته بود. همین، تفاوت فصل‌بندی



بیانگر تفاوت‌های عمیق دو برنامه است.

علاوه بر آن، هر دو برنامه پنجم و ششم توسعه از تفاوت‌های گسترده لایحه و قانون برنامه رنج می‌برند. به‌طور مشخص برنامه ششم توسعه بدون فصل‌بندی و در قالب تعدادی ماده به مجلس ارائه شد، اما تغییرات مجلس به چند برابر شدن و سپس نوعی فصل‌بندی آن منجر شده و علاوه بر آن به درخواست مجلس دولت مجبور به ارائه جداول کمی و قرار دادن آن به‌عنوان برآوردهای کمی برنامه شد. بنابراین ساختار برنامه از لایحه تا قانون در برنامه‌های چهارم تا ششم توسعه دستخوش تغییرات جدی بوده و این را می‌توان نماینده عدم اراده سیاسی (در دولت) برای پیگیری برنامه دانست.

در حاشیه تغییرات محتوایی در برنامه‌ها، تصویب چشم‌انداز توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام در آستانه تصویب برنامه چهارم (۱۳۸۳) که نوعی برنامه راهبردی (و حاکم بر برنامه‌ریزی میان‌مدت) محسوب می‌شود و نیز ارائه سیاست‌های کلی حاکم بر تهیه برنامه (از برنامه دوم توسعه) ساختار برنامه‌ها را تغییر داد.

در عمل، نحوه ورود مجمع به سیاست‌های کلی، با روح این مفهوم (که به معنای تعیین جهت‌گیری‌های راهبردی است) چندان تطابق ندارد، به‌طور مثال تعیین «متوسط رشد ۸ درصد در طول برنامه» در صدر سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه می‌تواند بیانگر ورود مجمع به هدفگذاری کمی^۱ (بجای تعیین راهبردها و جهت‌گیری‌های کلان) است. در واقع تعیین عدد رشد اقتصادی در سیاست‌های کلی به‌نوعی جهت‌گیری کل برنامه را تحت تأثیر قرار می‌دهد، اما در حالی که تعیین اعدادی به‌عنوان شاخص در درون سند برنامه می‌تواند متأثر از محاسبات برنامه‌ریزان سازمان برنامه باشد. همچنین ابلاغ سیاست‌های کلی در قالب ۸۰ بند (که قاعدتاً هر بند به یک هدف مجزا اشاره دارد) می‌تواند ضمن مخدوش کردن تصور رایج پیرامون راهبرد و جهت‌گیری کلان، بیانگر ورود مجمع تشخیص مصلحت به موقعیت برنامه‌ریزان باشد.

۴-۳-۲. پیوند برنامه و بودجه

پیوند برنامه و بودجه همچنان در برنامه‌ها نامشخص است. اینکه احکام برنامه با کدام فصول و ردیف‌های بودجه قابل تطبیق است همچنان در ابهام قرار دارد. اما فراتر از آن چند رخداد مهم در این دوره پیوند برنامه و بودجه را دچار چالش‌های جدی ساخته است.

تغییر جهت‌گیری دولت نهم و به‌نوعی از دستور خارج کردن برنامه چهارم موجب شد تا پیوند برنامه و بودجه در این برنامه بسیار کمتر قابل بررسی باشد. پس از آن نیز به‌دلیل انحلال سازمان برنامه در بخشی از این دوره جدید، پیوند برنامه و بودجه به نوعی کاملاً گسسته شد. تغییر موقعیت و وظایف

۱. اگر سیاست‌های کلی را نوعی تعیین راهبرد بر پایه برنامه بلندمدت و راهبردی بدانیم، تعیین ۸۰ بند ذیل آن و ورود به شاخص‌های کمی این نوع تعیین راهبرد را دچار ابهام می‌سازد.

سازمان برنامه موجب شد تا برنامه پنجم توسعه به شکلی کاملاً متفاوت ارائه شود به گونه‌ای که برنامه فاقد پیوست کمی بود.

در برنامه ششم توسعه، تلاش اولیه دولت برای عدم ارائه برنامه، سپس تغییرات کلی صورت گرفته در برنامه و عدم ابلاغ آن توسط رئیس‌جمهور موجب شد تا پیوند برنامه و بودجه از نظر پیگیری و نظارت دولت بر پیاده‌سازی احکام برنامه در قالب بودجه با ابهامات جدی‌تری روبه‌رو باشد.

علاوه بر مسائل پیش‌گفته اقدامات خارج از برنامه و نیز وقوع شوک‌های بیرونی پیوند برنامه و بودجه در این دوره را به شدت متزلزل ساخته است. این مسئله در بخش تحولات خارج از برنامه بیشتر بررسی می‌شود، اما به‌طور خلاصه اتخاذ مصوبات در سفرهای استانی، طرح بنگاه‌های زودبازده، مسکن مهر، هدفمندسازی یارانه‌ها، طرح تحول سلامت و... منابع و مصارف بودجه را خارج از برنامه به شدت تحت تأثیر قرار داد. همچنین در پی تشدید تحریم‌ها از سال ۱۳۹۰ (مقارن با سال اول اجرای برنامه پنجم توسعه)، کشور وارد فضای جدیدی شد که بودجه‌ریزی را تحت تأثیر قرار داد. قابل ذکر است، برگشت دوباره تحریم‌ها در سال ۱۳۹۷ محاسبات برنامه ششم توسعه را نیز تحت تأثیر قرار داده که به‌نوعی مؤید فقدان آینده‌نگری و تحلیل سناریوهای محتمل و ضعف نظام برنامه‌ریزی نیز محسوب می‌شود. به‌ویژه از این جهت که وقوع تحریم‌ها در پایان سال اول برنامه پنجم نیز تجربه شده بود و دولت می‌توانست با استفاده از تجربیات آن دوره، سناریوی بازگشت تحریم و اقدامات لازم در آن شرایط را نیز در متن برنامه ششم بگنجانند.

۵-۳-۲. شیوه تأثیرگذاری برنامه

میزان تأثیرگذاری برنامه در این دوره آخر به شدت مورد سؤال است. در حالی که تا برنامه چهارم توسعه، پیوست‌های برنامه شامل ارزیابی کلی از وضعیت کشور و میزان تحقق اهداف پیشین بود، برنامه‌های پنجم و ششم توسعه بدون پیوست‌های مشابه منتشر شده است.

همچنین در این دوره با توجه به شوک‌های بیرونی و سیاست‌های متفاوت، ابعاد تأثیرگذاری برنامه بیش از پیش کاهش یافته است. مسائلی مانند انحلال سازمان برنامه و بودجه به‌معنای جلوگیری از تأثیرگذاری این سازمان در سیاست‌های اقتصادی کشور بوده و به‌نظر می‌رسد به‌ویژه در دوره اجرای برنامه‌های پنجم و ششم توسعه، برنامه چه به‌لحاظ صوری و چه به‌لحاظ محتوایی تأثیرگذاری بسیار اندکی در مجموعه سیاست‌های اقتصادی کشور داشته است.

۶-۳-۲. تحولات خارج از برنامه

شاخص دیگر برای متمایز شدن دوره اخیر از دوره‌های قبل، شدت یافتن تأثیرگذاری تحولات خارج از برنامه است. این تحولات را می‌توان تشدید تحریم‌های اقتصادی، افزایش تمایل دولت‌ها به اتخاذ سیاست بدون برنامه، تعمیق کسری بودجه‌های مزمّن، سیاست‌های جدید تأمین کسری بودجه و دست آخر



پیدایش ابرچالش‌ها عنوان کرد.

در طول سال‌های پس از انقلاب، تحریم‌ها همواره گریبانگیر اقتصاد کشور بوده، اما آغاز تحریم‌های مرتبط با پرونده هسته‌ای تأثیرگذار شدن آن طی سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۰، شرایط برنامه‌ها را به شدت دستخوش تغییر قرار داد. بازگشت تحریم‌ها، کاهش فروش نفت و محدودیت مبادلات بین‌المللی که در سال ۱۳۹۷ نیز دوباره گریبانگیر اقتصاد کشور شده، تحقق اهداف برنامه‌ها را هر چه مشکل‌تر ساخته است. در این دوره، دولت‌ها تمایل هرچه بیشتری یافته‌اند تا سیاست‌های خود را بدون توجه به برنامه و به‌ویژه بی‌توجه به مبنای مهم آن یعنی در نظر گرفتن ملاحظات مربوط به منابع و مصارف فعلی و آتی و نیز تأثیرات بخشی و فرابخشی سیاست‌ها اجرا کنند. سیاست‌هایی مانند واگذاری سهام عدالت، تصویب پروژه‌های عمرانی در سفرهای استانی، تسهیلات‌دهی صندوق مهر امام رضا (ع)، تسهیلات‌دهی بنگاه‌های زودبازده، مسکن مهر و سهمیه‌بندی بنزین در دولت نهم، هدفمندی یارانه‌ها در دولت دهم و برنامه خروج غیرتورمی از رکود، طرح تحول سلامت، تسهیلات‌دهی خرید خودرو و وام‌گیری خارجی برای پروژه‌های عمرانی^۱ در دولت یازدهم، همچنین انتشار گسترده اوراق خزانه برای تأمین کسری بودجه، مهم‌ترین این طرح‌ها محسوب می‌شوند که با وجود داشتن بار مالی گسترده و نیز طول عمر میان‌مدت و پیامدهای بلندمدت هیچ برنامه هماهنگ‌کننده‌ای ضمیمه اجرای آنها نبوده است.

به‌دنبال اتخاذ سیاست‌های بالا، دولت‌ها در این دوره با کسری بودجه‌های مزمن و حتی فراتر از دوره قبل مواجه شدند.^۲ بر این اساس در این دوره دولت به اقدامات متعددی برای تأمین کسری بودجه دست زده است. در مرحله اول تغییر اساسنامه حساب ذخیره ارزی (ایجاد صندوق توسعه ملی) و برداشت از آن بوده است،^۳ سپس استفاده از تفسیر اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی برای واگذاری در قبال «رد دیون»^۴ و دست آخر نیز فروش اوراق مالی. هر سه این اقدامات دارای تأثیرات بلندمدت بوده‌اند، اما بدون برنامه‌ریزی صورت گرفته‌اند.

آخرین موردی که به‌عنوان تحولات خارج از برنامه می‌توان از آن نام برد، پیدایش معضلاتی است که از آن با عنوان ابرچالش‌ها یاد شده است. مسائلی مانند چالش نظام بانکی، آب، صندوق‌های بازنشستگی، بیکاری و رکود اقتصادی مسائلی است که به‌دنبال عدم توجه دولت‌ها به لزوم در نظر گرفتن پیامدهای بین‌بخشی و کوتاه‌مدت و بلندمدت اقدامات خود و نیز ضرورت طراحی سیاست‌های منسجم

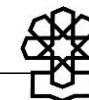
۱. در قالب جذب سرمایه‌گذاری خارجی که در دولت یازدهم مهم‌ترین محور فعالیت‌های توسعه‌ای دولت محسوب می‌شد، مجوز اخذ فاینانس برای پروژه‌های دستگاه‌ها توسط هیئت دولت صادر شده بود و به‌طور مثال وزارت راه از این طریق برای خرید هواپیما یا احداث راه‌آهن و بزرگراه اقدام کرد.

۲. به‌طور مثال دولت نهم در سال ۱۳۸۴ مجبور به ارائه متمم بودجه شد و برای سال بعد نیز دست به جهش بودجه‌ای زد. ۳. ایجاد حساب ذخیره ارزی یا صندوق توسعه ملی، درحالی‌که این نهاد برطبق تعریف، وظیفه تأمین مالی طرح‌های توسعه‌ای را برعهده دارد، بدون اینکه هیئت امنای این نهاد درون ارکان سازمان برنامه دیده شود، خود نوعی اختلال در سازوکار برنامه‌ریزی کشور محسوب می‌گردد.

۴. تفسیر اصل چهل‌وچهارم (۴۴) و واگذاری‌ها در حالی در سال ۱۳۸۴ تصویب شد که در برنامه چهارم توسعه احکام مجزایی برای آن در نظر گرفته نشده بود. دولت نیز عمده‌تاً این واگذاری‌ها را در قالب رد دیون به نهادهای شبه‌دولتی انجام داد.

برای مقابله با چالش‌ها (که خود نیازمند داشتن نهاد برنامه‌ریز و متخصص است) ایجاد شده و در حال حاضر به بلای جان اقتصاد ایران بدل گشته است.

به‌طور کلی به‌نظر می‌رسد برنامه‌های توسعه پنج‌ساله پس از جنگ تحمیلی با مشکلات متعددی روبه‌رو بوده‌اند که این برنامه‌ها را به‌جای برنامه‌های توسعه بیشتر به برنامه‌های کلان و درواقع هدفگیری برخی متغیرهای کلان به جای متغیرهای توسعه‌ای، یا بودجه‌ریزی پنج‌ساله (ثابت فرض کردن ساختار تولیدی ابتدای برنامه و تخصیص منابع بر پایه آن در طول پنج سال) عنوان کرد. مفاهیم نامشخص، عدم صورت‌بندی شفاف از مسیر اقدامات، فرمالیسم، عدم توافق بر سر اهداف توسعه در میان برنامه‌ریزان و آمرانه و غیرمشارکتی بودن، از جمله ضعف‌های شکلی و محتوایی بوده‌اند که این برنامه‌ها را از تأثیرگذاری مناسب بر وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور بازداشته است.

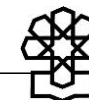


جدول ۳. وضعیت شاخص‌های پنجگانه در چهار دوره برنامه‌ریزی

۱. برنامه / اجزا	۲. صورت حقوقی برنامه	۳. صورت سازمانی برنامه	۴. صورت ساختاری برنامه	۵. رابطه برنامه و بودجه	۶. شیوه تأثیرگذاری برنامه
برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب (۱۳۴۰-۱۳۲۷)	تهیه توسط هیئت دولت / سازمان برنامه تصویب توسط مجلس	طراح و مجری پروژه‌های عمرانی مستقل از دولت (۱۳۳۹-۱۳۲۸) / زیرمجموعه نخست‌وزیری (۱۳۳۹-۱۳۴۰)	مجموعه طرح‌ها	جدایی بودجه عمرانی از بودجه جاری (نظارت برنامه بر بودجه عمرانی)	اجرای طرح‌های عمرانی (تهیه زیرساخت و صنایع مؤثر بر سایر بخش‌ها و اهداف کلان مانند رشد)
برنامه‌های عمرانی جامع پیش از انقلاب (۱۳۴۱-۱۳۵۷)	تهیه توسط سازمان برنامه تصویب در مجلسین (شورای ملی و سنا) (تشبیه صورت حقوقی برنامه در قانون برنامه و بودجه ۱۳۵۱)	طراح و ناظر برنامه جامع عمرانی طراحی و نظارت بر بودجه‌ریزی نظارت بر پیروی بودجه از برنامه	برنامه جامع (هدف‌گیری اهداف کلان اقتصادی مانند رشد و نسبت سرمایه‌گذاری به تولید) روش: عمدتاً سرمایه‌گذاری‌های عمرانی	تهیه بودجه و برنامه توسط سازمان برنامه (تلاش برای تبعیت بودجه‌ریزی از برنامه‌ریزی)	کنترل منابع و مصارف بودجه و نیز شاخص‌های کلان (نسبت پس‌انداز به درآمد و...) برای دستیابی به اهداف کلان ایجاد هماهنگی در سیاست‌ها از طریق ترکیب شورای اقتصاد و ارکان برنامه
دهه اول انقلاب (دوره جنگ تحمیلی)	عدم تصویب برنامه تهیه شده ۱۳۶۱ تصویب برنامه شرایط ویژه اقتصادی توسط شورای اقتصاد	طراح و ناظر بودجه‌ریزی معاونت نخست‌وزیری (۱۳۶۴-۱۳۶۰) وزارت برنامه و بودجه (۱۳۶۸-۱۳۶۴)	«برنامه شرایط ویژه» محدود به اهداف کوتاه‌مدت و کنترل منابع و مصارف بودجه	اولویت تنظیم بودجه	کنترل منابع و مصارف بودجه
برنامه‌های توسعه اول تا سوم (۱۳۶۸-۱۳۸۳)	تهیه توسط سازمان برنامه تصویب توسط هیئت دولت و مجلس (شورای نگهبان)	معاونت رئیس‌جمهور طراح و ناظر بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی	برنامه جامع (اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی)	تهیه بودجه و برنامه توسط سازمان برنامه (تلاش برای تبعیت بودجه از برنامه)	کنترل منابع و مصارف بودجه برای دستیابی به اهداف کلان (به‌ویژه در طرح‌های عمرانی)
برنامه‌های توسعه چهارم تا ششم (۱۴۰۰-۱۳۸۴)	تهیه توسط سازمان برنامه (برپایه سیاست‌های کلی ابلاغی مجمع تشخیص مصلحت) تصویب توسط هیئت دولت، مجلس (شورای نگهبان) و مجمع تشخیص مصلحت دخالت نسبی مجلس در تهیه برنامه (به‌دلیل احکام متعدد پیشنهادی مجلس)	معاونت رئیس‌جمهور (۱۳۸۵-۱۳۸۴) - (؟-۱۳۹۳) انحلال (۱۳۹۳-۱۳۸۶) و انتقال وظایف به معاونت هماهنگی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور طراح و ناظر بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی (بجز دوره انحلال)	برنامه جامع	فقدان تنظیم رابطه در دوره انحلال سازمان برنامه (۱۳۹۳-۱۳۸۵) نامشخص بودن نحوه نظارت در دوره احیای سازمان (؟-۱۳۹۳)	به‌دلیل عدم موافقت دولت‌ها با برنامه‌های چهارم تا ششم، این برنامه‌ها به‌نوعی فاقد سازوکار تأثیرگذاری مشخص محسوب می‌شوند

جدول ۳. تحولات برونزای مؤثر بر عملکرد برنامه در دوره پیش از انقلاب (۱۳۲۷-۱۳۵۷)

برنامه / اجزا	بازه زمانی	تحولات خارج از برنامه	پیامدها برای برنامه‌ریزی
برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب (۱۳۲۷-۱۳۴۰)	۱۳۲۷-۱۳۳۳	تنش بین‌المللی بر سر ملی شدن صنعت نفت	شکست برنامه اول و عدم اجرای آن
	۱۳۳۴-۱۳۳۹	ثبات سیاسی و افزایش درآمد نفت/ کمک‌های اقتصادی آمریکا	توفیق برنامه دوم
	۱۳۳۹-۱۳۴۰	روی کار آمدن دمکرات‌ها در آمریکا (تضعیف موقعیت شاه و کاهش ثبات سیاسی) / رکود اقتصادی / تأسیس بانک ملی	محدود شدن رشد اقتصادی
برنامه‌های عمرانی جامع پیش از انقلاب (۱۳۴۱-۱۳۵۷)	۱۳۴۱-۱۳۵۱	انجام اصلاحات ارضی تشکیل اوپک و رشد تدریجی قیمت نفت تشکیل ابروزارتخانه اقتصاد (تجمیع وزارتخانه‌های صنعت، بازرگانی و دارایی)	تغییر ترکیب فضایی جمعیت (شهر و روستا) و تغییر متغیرهای پایه‌ای برنامه‌ریزی در اثر اصلاحات ارضی (تغییری که می‌بایست در برنامه‌ریزی جامع در چارچوب برنامه دیده می‌شد) افزایش درآمدهای دولت و کاهش محدودیت منابع (شتاب‌گیری رشد اقتصادی) هماهنگی بیشتر سیاست‌گذاری اقتصادی و هماهنگی بیشتر سیاست‌های تجاری و صنعتی با یکدیگر
	۱۳۵۲-۱۳۵۷	شوک اول نفتی (۱۳۵۲) و چهار برابر شدن درآمدهای نفتی انحلال وزارت اقتصاد (تشکیل مجدد وزارتخانه‌های صنعت، بازرگانی و دارایی)	خروج کنترل برنامه‌ریزی از دست برنامه‌ریزان و حاکمیت اراده سیاستمداران بر تخصیص‌های برنامه (به‌جای مطالعات کارشناسی) بازگشت به عدم هماهنگی سابق سیاست‌های تجاری و صنعتی



جدول ۴. تحولات خارج از برنامه در دوره پس از انقلاب

برنامه / اجزا	بازه زمانی	تحولات خارج از برنامه	پیامدها برای برنامه‌ریزی
تحولات کلان دوره انقلاب (مؤثر بر برنامه‌ریزی)	۱۳۵۸	تغییر ساختار قانون اساسی (وظایف رفاهی گسترده‌تر دولت) ملی شدن صنایع بزرگ فرار وابستگان رژیم سابق و انتقال اموال آنها به نهادهای انقلابی	گسترده شدن ابعاد برنامه‌ریزی (اضافه شدن احکام اجتماعی و فرهنگی به برنامه، افزایش حجم بخش عمومی در قالب شرکت‌های دولتی) / محدود شدن دامنه اختیارات برنامه در ساختار سیاسی جدید
	۱۳۶۸	تبدیل ساختار اجرایی از پارلمانی به ریاستی (انحلال نخست‌وزیری) شکل‌گیری مجمع تشخیص مصلحت	امکان تقابل دولت و مجلس بر سر برنامه کاهش دامنه تأثیرگذاری برنامه (انتقال بخشی از اختیارات به مجمع)
دهه اول انقلاب (۱۳۶۸-۱۳۵۷)		وقوع جنگ تحمیلی شوک نفتی (کاهش قیمت نفت)	اهمیت یافتن برنامه در کنترل شرایط بحران
برنامه‌های توسعه اول تا سوم (۱۳۶۸-۱۳۸۳)	۱۳۶۸-۱۳۷۷	تغییر قطب‌بندی در جهان (تغییرات ایدئولوژیک) نوسانات بازار نفت (افزایش و کاهش درآمدهای نفتی) بدهی خارجی	اجرای محدود برنامه و تمرکز بر اجرای برنامه تعدیل ساختاری جهش منابع و کاهش آن (کمبود منابع برای پیش بردن برنامه) کمبود منابع دلاری (توقف نسبی اجرای برنامه)
	۱۳۷۷-۱۳۷۹	کاهش شدید درآمدهای نفتی	توقف نسبی اجرای برنامه
	۱۳۷۹-۱۳۸۴	افزایش درآمدهای نفتی کسری بودجه مزمن	افزایش منابع اجرای برنامه تداوم تورم‌های دورقمی و اختلال در برآورد منابع و تأخیر در بهره‌برداری پروژه‌های عمرانی
برنامه‌های توسعه چهارم تا ششم (۱۳۸۴-۱۴۰۰)	۱۳۸۴-۱۳۹۰	تمایل دولت به اتخاذ سیاست‌های اقتصادی - اجتماعی طرح شده توسط هیئت دولت به جای برنامه (مسکن مهر، سهام عدالت، بنگاه‌های زودبازده، سهمیه‌بندی بنزین، هدفمندی یارانه‌ها)	بی‌اثر شدن برنامه
	۱۳۹۰-۱۳۹۲	تشدید تحریم‌های بین‌المللی	کنار گذاشته شدن برنامه به دلیل عدم تناسب با شرایط ویژه اقتصادی
	۱۳۹۲-۱۳۹۴	مذاکرات برجام	وضعیت تعلیق
	۱۳۹۴-۱۳۹۷	امضای برجام کاهش قیمت نفت	امکان صادرات مجدد نفت و کاهش نااطمینانی‌ها، ایجاد زمینه برای پیگیری مجدد برنامه کاهش درآمدهای دولت برای دستیابی به اهداف برنامه
	۱۳۹۷-؟	برقراری تحریم‌های یکجانبه آمریکا	ایجاد ساختارهای جدید تصمیم‌گیری (شورای هماهنگی اقتصادی سران سه قوه) و در دستور کار قرار دادن سیاست‌های جدید (به جای احکام برنامه)

در جدول ۳ وضعیت نظام برنامه‌ریزی ایران از منظر پنج شاخص مورد توجه این گزارش به‌طور خلاصه تشریح شده است. همچنین با توجه به تأثیرپذیری بالای برنامه‌ریزی از تحولات خارج از برنامه در ایران، در جدول ۴ تحولات خارج از برنامه و تأثیر آن بر وضعیت برنامه‌ریزی پیش از انقلاب و در جدول ۵ همین مسئله در سال‌های پس از انقلاب مورد توجه قرار گرفته است.

۳. وضعیت برنامه‌ریزی کشور در حال حاضر

همچنان که بررسی تاریخی بالا نشان می‌دهد، تاریخ ۷۰ ساله برنامه‌ریزی در ایران را می‌توان دچار فراز و فرودهایی دانست. طی این بازه طولانی، در برخی سال‌ها تلاش‌ها برای مدیریت برنامه‌های اقتصاد ایران افزایش یافته، حال آنکه در سال‌هایی دیگر برنامه‌ریزی با چالش‌های متعدد روبه‌رو بوده است. از آنجا که برنامه‌ریزی بخشی از وظایف و اختیارات دولت محسوب می‌شود، می‌توان سرنوشت آن را به وضعیت دولت و روابط سیاسی آن با جامعه یا وضعیت قوه مجریه و روابط آن با سایر قوا نسبت داد.

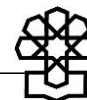
به هر روی در این گزارش که بر فرایند برنامه‌ریزی و وضعیت نهادی آن متمرکز است، نقطه اوج چالش‌های پیرامون برنامه را می‌توان موضع دولت یازدهم درباره عدم لزوم ارائه لایحه برنامه ششم توسعه به مجلس و سرنوشت این موضع‌گیری دانست. (ذاکری و همکاران، ۱۳۹۴)

پنج محور این گزارش برای بررسی فرایند برنامه‌ریزی در ایران در بخش قبل تشریح شد، اما فرایند برنامه‌ریزی در ایران همواره با نقدهای جدی نیز روبه‌رو بوده است. نقدهایی که می‌توان به جایگاه نامشخص برنامه در ساختار سیاسی - اداری کشور، ضعف‌های برنامه در مرحله طراحی و ضعف‌های آن در مرحله اجرا نسبت داد. البته این سه نقد لزوماً به دستور کار یکسانی نمی‌انجامد و شاید یکی از دلایل آشفتگی در وضعیت کنونی برنامه‌ریزی حاصل تفاوت نتیجه‌گیری از نقد وضعیت موجود باشد.

۳-۱. جایگاه نامشخص برنامه در ساختار سیاسی - اداری کشور

نقدهایی که به وضعیت برنامه در نظام سیاسی - اداری کشور وارد است، به تفصیل در تحولات پس از انقلاب و نیز در حین بررسی جایگاه سازمان برنامه در دوره‌های مختلف مورد بررسی قرار گرفت. با توجه به اینکه کارویژه اصلی برنامه تحقق هماهنگی بین بخشی است، این کارویژه زمانی قابل انجام است که سازمانی با اختیارات طراحی، اجرا و نظارت بر بخش‌های گوناگون اقتصاد وجود داشته باشد. در واقع افزایش قابلیت‌های برنامه در گرو نوعی از افزایش و تمرکز تصمیم‌گیری است. فقدان تمرکز و اختیارات لازم یکی از نقدهای همیشگی به عدم موفقیت برنامه محسوب می‌شود.

در مقابل گاهی این مسئله به معنای عدم توجه به درخواست‌ها و نقطه‌نظرات ذی‌نفعان یا نهادهای



مدنی در فرایند برنامه‌ریزی یا تقویت برنامه در مقابل بازار نسبت داده شده و برخی آن را به معنای تکرار رویکردهای شکست‌خورده اعلام کرده‌اند.

صرف‌نظر از مسئله بالا آنچه مشخص است آنکه دستیابی به هماهنگی‌های بین بخشی در سال‌های اخیر به شدت تضعیف شده است. حال چه این امر را ناشی از فقدان اراده سیاسی برای اجرای برنامه بدانیم،^۱ یا ناشی از پیچیدگی بیشتر ساختار سیاسی برای ایجاد هماهنگی (ایجاد نهادهای متعدد برنامه‌ریز)، به هر دو این کاهش هماهنگی با تضعیف عملکرد اقتصادی همراه بوده و می‌توان نتیجه گرفت که ابهام بیشتر در جایگاه برنامه در ساختار سیاسی - اداری کشور معنایی جز تضعیف دستاوردها نخواهد داشت.

۳-۲. ضعف‌های برنامه در مرحله طراحی

علاوه بر این در بخش طراحی برنامه، همواره نقدهای بسیار جدی به فرایند برنامه‌ریزی وجود داشته است. نقدهایی از قبیل تمرکزگرا بودن، بالا به پایین بودن، توجه ناکافی به ابعاد اجتماعی و فرهنگی توسعه، توجه ناکافی به توازن منطقه‌ای، تلاش برای هدفگذاری همه چیز (عدم اولویت‌بندی)، آرمانی بودن، تمایل به مداخلات گسترده در سازوکار بازار (به‌ویژه از طریق سیاست‌های جایگزینی واردات)، عدم پیروی برنامه‌ها از یکدیگر و نامشخص بودن دستور کار هر یک، ضعف در نگارش حقوقی برنامه و آسیب‌های مراحل تهیه تا تصویب (تغییرات گسترده لایحه تا مرحله تبدیل شدن به قانون). مجموعه این مشکلات منجر به آن شده که بعضی منتقدان حتی از تداوم برنامه‌ریزی به مثابه آیین نوروزی سخن بگویند، یعنی برنامه‌ریزی بدون اینکه تناسبی با مشکلات و مسائل اقتصاد ایران و راهکارهای آن داشته باشد، در طول این سال‌ها ادامه یافته است (رنانی، ۱۳۹۴).

علاوه بر این، در طول برنامه‌های اخیر، وارد کردن انبوه احکامی که ماهیت برنامه‌ای ندارند خود به مشکل دیگری در برنامه‌ریزی تبدیل شده است. به‌طور مثال تصویب «احکام دائمی» در هنگام تصویب برنامه ششم توسعه با روح برنامه که جهت‌دهی محدود و معین فعالیت‌های اقتصادی است مغایرت دارد. همچنین قرارگیری این احکام در کنار مجموعه احکام برنامه ششم این برنامه را به مطول‌ترین برنامه کشور بدل ساخته است، بدون اینکه هیچ آسیب‌شناسی از انبوه احکام برنامه‌های قبل صورت گرفته باشد.

۳-۳. ضعف برنامه در مرحله اجرا

همچنین در مرحله اجرای برنامه به‌عنوان پیچیده‌ترین بخش برنامه‌ریزی، از نظر منتقدان عدم پیوند ارگانیک برنامه و بودجه و به تعبیر دیگر چیرگی بودجه بر برنامه و تابعیت برنامه از بودجه در عمل

۱. فقدان اراده‌ای که یا می‌تواند از تمایل به بسط اختیارات و عدم محدود کردن قدرت تصمیم‌گیری درباره منابع به اصول برنامه‌ای ناشی شده و یا در پی اعتماد بیش از اندازه به توان هماهنگ‌سازی بازارها در اقتصاد مختلط ایران ایجاد شده باشد.

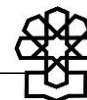
(به‌جای جهت‌دهی برنامه به بودجه) به‌عنوان مهم‌ترین نقد این بخش مطرح است. با وجود تلاش برنامه برای هدفگذاری‌های کلان و جامع، مسائل بودجه‌ای همچنان برنامه را به تعدادی طرح عمرانی تقلیل داده و به‌دلیل مشخص نبودن نحوه ارتباط احکام برنامه و فصول و ردیف‌های بودجه، بحث از برنامه در واقع بیشتر بحث از بودجه عمرانی محسوب می‌شود. حتی در این بخش نیز طرح‌های عمرانی گاهی از جایی خارج از برنامه نشئت می‌گیرد، یعنی دستگاه‌های اجرایی یا رؤسای دولت‌ها طرح‌هایی را به‌عنوان طرح‌های عمرانی خود مورد توجه قرار داده و بعداً بخش اصلی بودجه عمرانی را همان‌ها به‌خود اختصاص می‌دهد و در عمل در سال‌های اخیر بودجه عمرانی نیز پیوند ارگانیکی با برنامه ندارد (شاکری، ۱۳۹۴).

۳-۴. نیاز به بازنگری در فرایند برنامه‌ریزی

انبوه چالش‌ها و اصطلاحاً اُبرچالش‌هایی که اقتصاد ایران را در حال حاضر گرفتار خود کرده است، ضرورت برنامه‌ریزی برای مقابله با این وضعیت را بیش از پیش الزامی می‌سازد. هم‌زمانی تعمیق چالش‌های اقتصاد ایران با تضعیف برنامه‌ریزی در طول سه برنامه گذشته، یعنی شرایطی که دولت‌ها تمایلی به پیگیری رویکرد برنامه‌ای نداشته و برنامه را هرچه بیشتر از محتوای جهت‌دهنده آن تهی کرده‌اند، نشان‌دهنده نسبت مستقیم فقدان برنامه و تشدید مشکلات است.

به‌عنوان توضیحی برای بروز این وضعیت می‌توان گفت که فقدان برنامه موجب شده تا بخش‌ها و وزارتخانه‌های گوناگون، هریک دستورکار مدنظر خود را دنبال کنند که اولاً فاقد توجه کافی به پیوندهای میان‌بخشی، ثانیاً فاقد سازوکار مشخص برای حل تعارضات بخش‌ها در پیوندهای میان‌بخشی، ثالثاً فاقد اولویت‌بندی در نحوه تخصیص منابع به دستگاه‌ها و رابعاً فاقد سازوکار نظارت خارج از بخش محسوب می‌شود. در واقع حذف برنامه هیچ پاسخی برای جلوگیری از بروز این وضعیت ندارد و شاید تنها پاسخ آن را بتوان سپردن سازوکارها به بازار دانست، حال آنکه وضعیت فعلی نیازمند اتخاذ تصمیماتی در دولت است، نیازمندی‌ای که راهکار بازاری عملاً فاقد توان برای برطرف ساختن آن است.

علاوه بر نکات بالا، با توجه به تمرکز این گزارش بر برنامه به‌معنای سازوکار هماهنگی، نکته مهم این است که نه تهیه فهرست بلندی از احکام، بلکه اقداماتی که قابلیت تحقق هماهنگی را افزایش داده‌اند بر دستاوردهای برنامه مؤثر بوده‌اند. اقداماتی مانند قرار دادن شورای اقتصاد در ارکان برنامه، تأسیس بانک توسعه‌ای برای تأمین مالی طرح‌های اولویت‌دار، استقرار و توسعه نهادهای آمارگیر و گردآورنده اطلاعات برای بهبود پایه برنامه‌ریزی، جداسازی بانک مرکزی از نهادهای مالی و... از جمله اصلاحات دوره دوم تحولات نظام برنامه‌ریزی در ایران بوده است. در همین راستا به‌نظر می‌رسد که در دوره جاری، اقداماتی مانند بازسازی جایگاه سازمان برنامه، ارتقای کیفیت کارشناسی و فراتر بردن آن از سازمانی که صرفاً درگیر



اختصاص بودجه‌های سالیانه است، شاید گام اول اصلاحات مورد نیاز برای دستیابی به هماهنگی باشد.

جمع‌بندی و پیشنهادات

برنامه‌ریزی را ترتیبات تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بر برنامه نامیده‌اند. همچنین برنامه‌ریزی را از منظر کارکرد آن، ترتیبات نهادی برای کاهش پیامدهای منفی شکست بازار و دولت دانسته‌اند (هادی زنوز، ۱۳۸۹، ص ۵-۸). در واقع برنامه‌ریزی فرایندی قانونی است که با هدف کاهش عدم هماهنگی‌های موجود در اقتصاد و از طریق یک سازوکار سیاستی به دنبال بهبود هماهنگی‌هاست.

در گزارش حاضر تلاش شد تا در یک بررسی تاریخی و با تمرکز بر این فرایند و با محوریت پنج شاخص صورت حقوقی برنامه، صورت سازمانی برنامه، صورت ساختاری برنامه، پیوند برنامه و بودجه و شیوه تأثیرگذاری برنامه، تجربه برنامه‌ریزی در ایران بررسی گردد. همچنین با توجه به تحولات صورت گرفته در ادوار برنامه، گزارش اخیر تجربه برنامه‌ریزی را به چهار دوره تقسیم کرده است.

دوره اول برنامه‌ریزی (۱۳۴۰-۱۳۲۷) دوره‌ای است که طی آن برنامه‌های اول و دوم در ایران به اجرا درآمد. در این دوره منظور از برنامه‌ریزی اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی و اجرای تعدادی از آنها با محوریت سازمان برنامه و بودجه بود. بر این اساس سازمان مذکور بیشتر سازمانی فنی بود که مستقیماً امور اجرایی این طرح‌ها را برعهده داشته و با توجه به فساد موجود در دستگاه‌های اجرایی و ناهماهنگی‌های موجود در آنها، مستقل از این دستگاه‌ها و زیر نظر مستقیم شاه بر امور این طرح‌ها نظارت داشت. البته در پی وقوع اختلافاتی میان سازمان و دربار، از سال ۱۳۳۹، سازمان برنامه به وزارت اقتصاد واگذار شد.

دوره دوم برنامه‌ریزی (۱۳۵۷-۱۳۴۱) در گزارش حاضر، به دوره اجرای برنامه‌های عمرانی جامع اختصاص دارد. در این دوره، ذخیره کارشناسی ایجاد شده در سازمان برنامه، تجربیات قبلی برنامه‌ریزی و توصیه‌های گروه مشاورین هاروارد به تحول در برنامه‌ریزی منجر شد. علاوه بر جامع شدن برنامه‌ها و هدف‌گیری شاخص‌های کلان به‌جای اجرای مجموعه‌ای از طرح‌ها، افزوده شدن بودجه‌ریزی به وظایف سازمان برنامه، نهادسازی مالی (جدایی بانک مرکزی از بانک ملی، تأسیس بانک توسعه‌ای) و پنج‌ساله شدن مدت زمان اجرای برنامه‌ها از مهم‌ترین تحولات این دوره است. همچنین علی‌رغم تغییر برنامه عمرانی پنجم پس از جهش نفتی (۱۳۵۲) و ایجاد اختلال در ساختار برنامه‌های کشور، شاخص‌های پنج‌گانه مورد توجه در این گزارش در هنگام اجرای برنامه عمرانی پنجم عمدتاً مشابه بقیه این دوره بوده و کل این سال‌ها را می‌توان یک دوره در نظر گرفت.

پس از انقلاب تحولات جدی در ساختار سیاسی و قانونی کشور، وضعیت برنامه‌ریزی را نیز وارد مرحله تازه‌ای می‌سازد. وظایف رفاهی نسبتاً زیادی که در قانون اساسی بر دوش دولت قرار داده شده

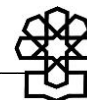
است، همچنین بزرگ شدن بخش عمومی در اصل چهل و چهارم (۴۴) (مالکیت دولت بر صنایع بزرگ)، ملی‌سازی برخی نهادهای خصوصی دوره قبل و شرایطی از قبیل تحریم و جنگ و در نتیجه نقش آفرینی دولت در توزیع کالاهای اساسی (توزیع کوپن)، جایگاه تازه‌ای برای برنامه‌ریزی ایجاد می‌کند، بر این اساس دوره سوم برنامه‌ریزی با پایان جنگ آغاز می‌شود.

در دوره سوم (۱۳۸۴-۱۳۶۸) تحولات رخ داده در اقتصاد جهانی و بزرگ شدن بخش عمومی در ایران، نوعی دوگانگی میان سیاست‌های دولت و برنامه ایجاد می‌کند، در این وضعیت برخی از سیاست‌های دولت در خارج از برنامه و در قالب آزادسازی و خصوصی‌سازی (تعدیل ساختاری) مورد توجه قرار می‌گیرد. علی‌رغم فرازونشیب‌هایی دولت‌ها تا پایان این دوره به‌نوعی به برنامه پایبندی داشته و با شدت و ضعف‌هایی تلاش داشتند تا احکام اصلی آن را اجرا کنند.

اما دوره چهارم (۱۳۸۴ به بعد) با ایجاد شکاف میان سیاست‌های دولت و برنامه قابل بیان است. شاخص مهم این دوره، تأخیر در اجرای برنامه، تفاوت بسیار میان لایحه و قانون برنامه و نیز چالش‌های گسترده در مورد وضعیت سازمان برنامه و همچنین وقوع شوک‌های متعدد بیرونی است. در این دوره می‌توان گفت که برنامه‌ریزی تأثیرگذاری خود را از دست داده و نیاز به بازنگری در وضعیت برنامه‌ریزی در ایران به‌شدت احساس می‌شود.

علاوه بر آن در گزارش حاضر تحولات خارج از برنامه نیز مورد توجه قرار گرفت. بررسی این بخش نشان می‌دهد که صرف‌نظر از محتوای برنامه‌ها، اقداماتی که به تحقق هماهنگی در هریک از دوره‌ها منجر شده به افزایش دستاوردها یاری رسانده است. ادغام وزارتخانه‌ها به‌گونه‌ای که به هماهنگی بیشتر سیاست‌های مالی، تجاری و صنعتی انجامید (در دهه ۱۳۴۰) در این زمینه قابل ذکر است. همچنین باید توجه داشت که حتی با وجود همه مشکلات برنامه‌ریزی، در دوره‌هایی که دولت‌ها تمایل یا اراده‌ای برای پایبندی به طراحی یا پایبندی به برنامه نداشته و دولت در مقابل اقدامات اصلاحی بالا سیاست‌گذاری کرده، مسائل و چالش‌های اقتصاد ایران تشدید شده است.

ترکیب موارد بالا با بررسی تاریخی این گزارش نشان می‌دهد در صورتی که دولت عزمی برای چیرگی بر مسائل متعدد و چالش‌های اقتصاد ایران داشته باشد، دستیابی به سطحی از برنامه‌ریزی و پایبندی به آن لازم است. همچنین با توجه به نتایج این گزارش باید تأکید کرد که تجربه تاریخی نشان می‌دهد دستاوردهای اقتصاد ایران با دستاوردهای برنامه‌ریزی همراه و هم‌جهت بوده است و نمی‌توان بدون برخورداری از برنامه (هرچند با کیفیت پایین) انتظار دستیابی یا نزدیک شدن به نتایج دلخواه را داشت. همچنین برنامه‌ریزی در ایران در حال حاضر با سه دسته نقد جایگاه مبهم برنامه‌ریزی در ساختار سیاسی - اداری کشور، ضعف‌های فرایند برنامه‌ریزی و ضعف‌های فرایند اجرای برنامه روبه‌رو است که بدون تلاش برای رفع آنها اقتصاد ایران توانی برای بهبود وضعیت نخواهد یافت.



از این رو بازنگری در وضعیت برنامه‌ریزی ضروری به نظر می‌رسد. به طور خلاصه، در شرایط خاص اقتصاد ایران نیاز به چهار اقدام داریم:

اولاً عزم جدی دولت برای اتخاذ نگاه برنامه‌ای نسبت به امور و پرهیز از اقدامات شتابزده، جزیره‌ای و ناهماهنگ.

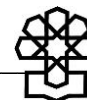
ثانیاً ارائه لایحه اصلاح قانون برنامه ۱۳۵۱ با محورهایی نظیر تنظیم روابط برنامه و بودجه، نسبت میان دستگاه‌ها و سازمان برنامه، نسبت درآمدهای نفتی و بودجه جاری، نسبت میان احکام قانونی مورد نیاز اجرای برنامه و خود برنامه و نیز نسبت میان قانون‌نویسی و برنامه‌ریزی. صرفاً در صورت ارائه چنین لایحه‌ای می‌توان انتظار داشت که مشکل ایجاد شده بین دولت و مجلس در سه برنامه اخیر، برطرف گردد.

ثالثاً تدوین اسناد مطولی تحت عنوان برنامه درحالی که بعضاً واجد احکامی برای امور روزمره دستگاه‌های اجرایی است، نافعی روح برنامه است. تمرکز برنامه بر بنیادی‌ترین چالش‌های کشور و تدوین راهکاری برای رفع آن برپایه هماهنگی‌های بین بخشی و منطقه‌ای، مهم‌ترین کارکردی است که برنامه می‌تواند ایفا کند.

رابعاً مجلس شورای اسلامی باید با استفاده از ابزارهای تقنینی و نظارتی خود، طراحی و اجرای برنامه‌های باکیفیت‌تر را هدف بگیرد. به طور مثال با مطالبه ارائه برنامه هفتم توسعه در زمان مقرر و با محوریت پاسخ‌های برنامه‌ای دولت به مشکلات و چالش‌های اقتصادی ایران، همچنین نظارت جدی‌تر بر اجرای برنامه ششم توسعه، به‌ویژه پیگیری جهت‌گیری‌های اصلی برنامه و مطالبه از دولت در جهت اعلام میزان پایبندی و در صورت لزوم ارائه دلایل عدم توفیق در اجرای برنامه (مانند هدف رشد ۸ درصد در برنامه ششم توسعه).

منابع و مأخذ

۱. آل یاسین، احمد. تاریخچه برنامه‌ریزی توسعه در ایران، تهران، مرکز نشر سمر، ۱۳۹۲.
۲. ابتهاج، ابوالحسن. خاطرات ابوالحسن ابتهاج، تهران، نشر علمی، ۱۳۷۱.
۳. احمدی امویی، بهمن. اقتصاد سیاسی جمهوری اسلامی، تهران، گام نو، ۱۳۸۰.
۴. بانک جهانی، نقش دولت در جهان در حال تحول، مترجم: گروه مترجمان، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۸.
۵. بندیک، ریچارد. تأمین مالی صنعتی در ایران، مترجم: اصلان قودجانی، مشهد، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی خراسان رضوی، ۱۳۹۴.
۶. پتفت، آرین و مؤمنی‌راد، احمد. سیر تحول نحوه مداخله دولت در اقتصاد از منظر حقوق عمومی، از دولت رفاه تا دولت فراتنظیمی، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۴، ش ۴۷، ۱۸۵-۲۰۵.
۷. توفیق، فیروز. تجربه چند کشور در برنامه‌ریزی اقتصادی با تأکید بر تجربه شوروی سابق، فرانسه، هند و کره جنوبی، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳.
۸. توفیق، فیروز. برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۵.
۹. جعفرتاش، برزین. الگوی راهبردی حمایت از تولید ۹. رویکرد انتخاب بخش‌های اولویت‌دار، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۷.
۱۰. جلالی، پرویز و همکاران. تجربه برنامه‌ریزی در جهان: پیدایش و سیر تطور، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۹۴.
۱۱. دیوان محاسبات، خلاصه گزارش تفریح بودجه ۱۳۹۶، تهران، دیوان محاسبات کشور، ۱۳۹۷.
۱۲. ذاکری، زهرا و همکاران. بررسی «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» ۲. ارزیابی اجمالی شماره مسلسل ۱۴۶۸۱. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.
۱۳. ذاکری، زهرا و همکاران. درباره برنامه ششم توسعه (۱۶) پیشنهادی برای نحوه مواجهه مجلس دهم با لایحه برنامه ششم توسعه. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵.
۱۴. رجب‌پور، حسین. ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور و چشم‌انداز آن در برنامه ششم توسعه. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵.
۱۵. رنای، محسن. برنامه‌ریزی به مثابه آیین نروزی، بازایی از ویژه‌نامه چالش‌ها و چشم‌انداز برنامه ششم توسعه، ۱۵ مرداد ۱۳۹۴.
۱۶. رودریک، دنی. راهبردهای رشد (مقاله در کتاب استراتژی‌های رشد و توسعه اقتصادی، مترجم: محمدقلی یوسفی، تهران، نشر نی، ۱۳۸۷).
۱۷. سازمان برنامه و بودجه. گزارش اجرای برنامه هفت‌ساله دوم عمرانی، تهران، چاپخانه سازمان سمعی و بصری هنرهای زیبا، ۱۳۴۳.
۱۸. سازمان ملی بهره‌وری ایران. گزارش شاخص‌های بهره‌وری کشور (طی دوره ۱۳۹۶-۱۳۸۴ براساس سال پایه ۱۳۹۰). تهران، سازمان ملی بهره‌وری ایران، تابستان ۱۳۹۷.



۱۹. سعیدی، علی اصغر (گردآورنده). تکنوکراسی و سیاستگذاری اقتصادی در ایران (خاطرات رضا نیازمند). تهران، لوح فکر، ۱۳۹۳.
۲۰. شاکری، عباس. درباره برنامه ششم توسعه (۱۲) مشکلات برنامه‌ریزی در ایران، شماره مسلسل ۱۴۶۲۴. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.
۲۱. شاکری، عباس. مقدمه‌ای بر اقتصاد ایران، تهران، انتشارات رافع، ۱۳۹۵.
۲۲. بازمحمدی، حسین و اکبر چشمی. *اندازه دولت در اقتصاد ایران*، تهران، بانک مرکزی، ۱۳۸۵.
۲۳. بی‌نام. *دیدگاه‌های اصلی پیرامون نحوه تدوین برنامه سوم*. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۷.
۲۴. بی‌نام. مروری بر مبنای تئوریک برنامه اول و سیاست‌های اخیر اقتصادی. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۴.
۲۵. مؤمنی، فرشاد. (۱۳۷۴a). علم اقتصاد و بحران در اقتصاد ایران. تهران، مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس.
۲۶. مؤمنی، فرشاد. (۱۳۷۴b). کالبدشناسی یک برنامه توسعه. تهران، مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس.
۲۷. مؤمنی، فرشاد. ارزیابی نهادگرا از جایگاه دولت و بازار در فرایند توسعه ملی، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، سال ششم، شماره دوم، ۱۳۳-۱۵۹، تابستان ۱۳۸۵.
۲۸. نیلی، مسعود و کریمی، محسن. برنامه‌ریزی در ایران ۱۳۵۶-۱۳۱۶، تحلیلی تاریخی، با تمرکز بر تحولات نقش و جایگاه سازمان برنامه و بودجه. تهران، نشر نی، ۱۳۹۶.
۲۹. هادی زنوز، بهروز. بررسی نظام برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی). تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۷۸۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی ۱. مروری بر تحولات نظام برنامه‌ریزی در ایران

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین: حسین رجب‌پور

ناظران علمی: فرشاد مؤمنی، سیدمحسن علوی‌منش، سیداحسان خاندوزی

اظهار نظرکنندگان: حسن سبحانی، موسی شهبازی غیائی، بهروز هادی زنوز

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه‌ریزی

۲. بودجه‌ریزی

۳. اصلاحات ساختاری

۴. برنامه عمرانی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۱۰/۲