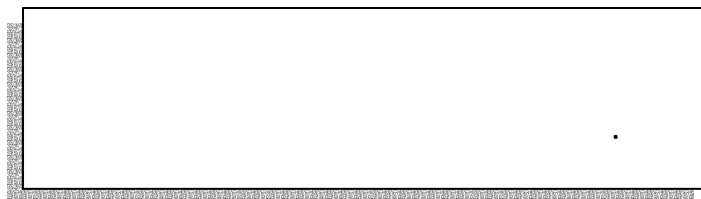
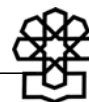


چکیده	۱
مقدمه	۱
۱. مدل آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه	۲
۲. ایرادات مربوط به شروط صفر یا پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی	۳
۳. ایرادات مربوط به فرایند برنامه‌ریزی	۷
۴. ایرادات مربوط به محتوای برنامه	۱۱
۵. ایرادات مربوط به اجرای برنامه	۲۰
منابع و مأخذ	۲۸



آسیب‌شناسی از زوایای مختلف قابل طرح و به روش‌های مختلفی قابل انجام است. در این گزارش به استناد مصاحبه با کارشناسان حوزه برنامه‌های توسعه و انجام مطالعات کتابخانه‌ای، آسیب‌های فرایند برنامه‌ریزی در ۴ دسته طبقه‌بندی شده است:

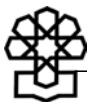
۱. ایرادات مربوط به شروط صفر یا پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی،
۲. ایرادات مربوط به فرایند برنامه‌ریزی،
۳. ایرادات مربوط به محتوی برنامه،
۴. ایرادات مربوط به اجرای برنامه.



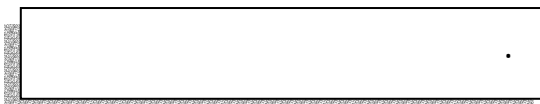
علی‌رغم اینکه برنامه‌ریزی‌های توسعه در کشور ما سابقه‌ای نسبتاً طولانی داشته و از جمله پیشگامان تدوین برنامه‌های توسعه بوده است، متأسفانه شاهد کم‌حرکی و رشد اقتصادی اندک در کشور بوده‌ایم. در عین حال کشورهایی نیز وجود دارند که با سابقه برنامه‌ریزی حتی کمتر از دو دهه، اکنون از لحاظ معیارهای رشد و توسعه‌یافتگی چندین دهه از ما جلوتر افتاده‌اند. همه این اتفاقات در حالی رخ داده است که کشور ما از لحاظ منابع غنی، موقعیت جغرافیایی و الزامات رشد و توسعه اقتصادی همواره جایگاه مناسبی در میان کشورها داشته است (نورمحمدی، ۱۳۸۴).

حال این سؤال پیش می‌آید که «چرا با فراهم بودن شرایط رشد و توسعه و با وجود سابقه طولانی در امر برنامه‌ریزی و صرف منابع ملی در تدوین برنامه‌های توسعه، همواره با معضل اجرا نشدن برنامه‌ها و اثربخش نبودن آنها مواجه بوده‌ایم؟».

موارد ذکر شده در بالا ضرورت انجام تحقیق در مورد موانع و اشکالات برنامه‌ریزی در کشور را نمایان می‌کند که می‌تواند با عنوان «آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران» مطرح شود؛ و از دل آن پیشنهادهایی برای برنامه‌های توسعه بعدی استخراج شود. در این گزارش سعی

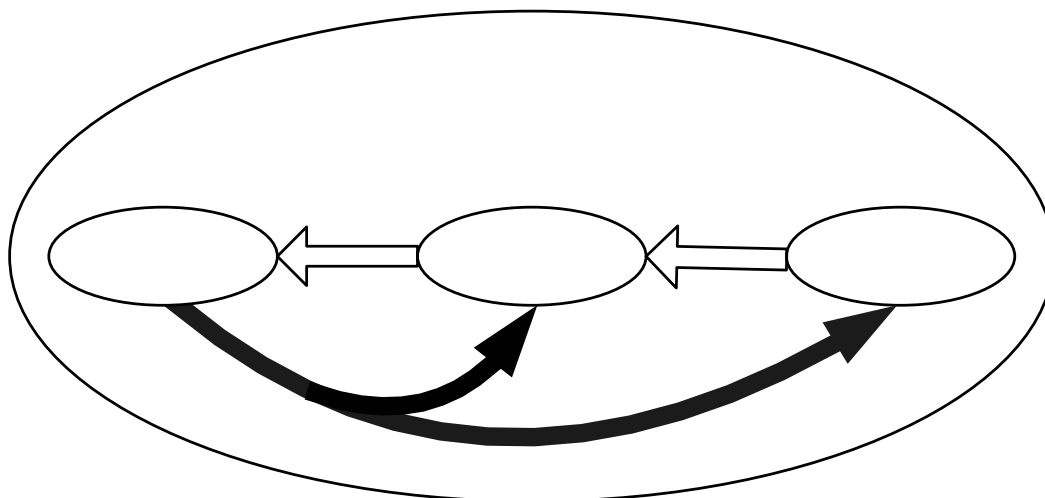


شده است با گردآوری نظرات نخبگان و کارشناسان توسعه و همچنین مجریان امر تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه قبلی، از طریق مطالعات کتابخانه‌ای و مصاحبه‌های حضوری، آسیب‌های اساسی برنامه‌های توسعه استخراج شود و نتیجه کار در اختیار تدوین‌کنندگان برنامه توسعه قرار گیرد.

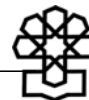


علی‌رغم ضرورتی که در نظم‌دهی به ابعاد مختلف آسیب‌های برنامه‌های توسعه و بررسی آنها در قالب یک مدل جامع وجود داشته است، بررسی پارادایم‌های حاکم، اغلب به‌طور پراکنده و محدود به یک یا چند بعد خاص بوده است.

در این گزارش، با توجه به وسعت طیف نظرات به‌کار گرفته شده، مدلی ارائه شده است که می‌تواند با نظم‌دهی به ابعاد مختلف آسیب‌ها، مخاطبان را در درک و رفع آنها یاری نماید.



یکی از مشکلاتی که برنامه‌های توسعه کشور همواره با آن مواجه بوده‌اند، عدم توجه کافی به شرایط حاکم بر محیط برنامه‌ریزی در مراحل تدوین و اجرای آنها بوده است. فرایند برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر برنامه‌ها همواره در دل محیطی شکل می‌گیرند که در این گزارش از آن به‌عنوان «شرایط محیطی حاکم بر برنامه‌های توسعه در کشور» یاد شده است. این شرایط که بعضاً تحت عناوینی چون «شروط صفر برنامه» یا «پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی» یاد شده است، شامل مواردی چون فقدان فهم مشترک در سطح مفاهیم توسعه، فقدان نظام آماری قابل اطمینان و اثربخش، فقدان

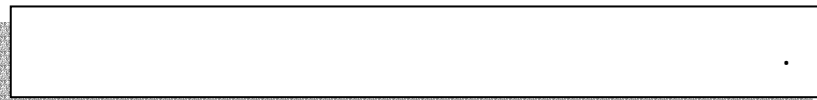


ساختار سیاسی و اجتماعی اصلاح شده حاکم بر برنامه‌ها و عدم هماهنگی‌های قانونی لازم مابین آنها می‌باشد.

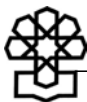
دسته دوم آسیب‌ها معطوف به مشکلات و نواقص فرایند برنامه‌ریزی می‌باشد. هر برنامه‌ای با توجه به اهداف از پیش تعیین شده خود، فرایند به‌خصوصی را برای تدوین و تکمیل طی می‌کند. در کشور ما سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه از سوی مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تهیه و به دولت به‌عنوان مجری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

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

دسته چهارم آسیب‌ها، معطوف به حوزه اجرا می‌باشد؛ آسیب‌هایی که در واقع نشئت گرفته از مراحل قبل می‌باشد اما خود را در مرحله اجرا به نمایش می‌گذارند. در ادامه چهار آسیب یاد شده به تفکیک طرح و بررسی می‌شوند.



به آن دسته از ایراداتی اشاره دارد که به مرحله ماقبل برنامه‌ریزی برمی‌گردد. بنابر اعتقاد کارشناسان توسعه، پیش از شروع به تدوین برنامه توسعه، لازم است به ضرورت مهیا شدن بسترهای برنامه‌ریزی متناسب با شرایط کشور توجه شود. زیرا فقدان شرایط مناسب، یا عملکرد ضعیف و نامتناسب تدوین‌کنندگان و مجریان برنامه‌ریزی‌های توسعه، احتمالاً برنامه‌های تدوین شده را در اجرا با شکست روبه‌رو نموده و یا با حداقل اثربخشی مواجه خواهند کرد. البته باید



توجه داشت که فراهم آمدن این شرایط خود بخشی از اهداف برنامه‌ریزی است و کار چندان ساده‌ای نمی‌باشد.

برخی از این آسیب‌ها به شرح ذیل می‌باشند:

● با وجود آنکه برنامه‌ریزی در ایران از پیشینه‌ای شصت‌ساله برخوردار است؛ اما هنوز فهم مشترکی از مفهوم «توسعه» و «برنامه‌ریزی توسعه» در کشور شکل نگرفته است و با اینکه هدف اصلی برنامه‌های توسعه، معطوف به این مفاهیم است، در هیچ‌یک از این برنامه‌ها، تعریف روشنی از مفهوم، ابعاد و ویژگی‌های آنها ارائه نشده است. مفاهیمی که قاعدتاً می‌باید در ۵ یا ۱۰ سال آغاز برنامه‌ریزی در ایران طرح و تعریف می‌شد (عظیمی، ۱۳۸۴).

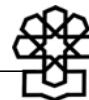
در نتیجه مشاهده می‌شود که در ادوار مختلف برنامه‌ریزی در کشور، با برداشت‌ها و تفاسیر متفاوت از این مفاهیم همواره با برنامه‌های متفاوتی روبه‌رو بوده‌ایم که این امر همواره محل چالش گسترده برنامه‌ریزان و مجریان نیز قرار گرفته است.

لذا آنچه در ابتدای حرکت به سمت توسعه نیاز است، تعریف مفهوم یا ارائه پارادایم (الگوی) مشترکی از توسعه است که می‌باید به اجماع صاحب‌نظران کشور رسیده و اصطلاحاً تبدیل به «ایدئولوژی نظام تخصیص منابع» در کشور شود (مؤمنی، مصاحبه).

ذکر این نکته نیز مفید است که به‌طور کلی تلقی‌ها و برداشت‌های مختلفی از مفهوم توسعه در ادبیات اقتصاد توسعه وجود دارد که برخی از آنها عبارتند از: توسعه به‌عنوان یک برنامه عملیاتی^۱، توسعه به‌عنوان فرایند^۲ و توسعه به‌عنوان نتیجه^۳. استناد به هریک از این تلقی‌ها مشخص خواهد کرد که در یک برنامه‌ریزی توسعه‌ای کوتاه‌مدت یا میان‌مدت، چه اتفاقات و چه فرایندهایی باید صورت پذیرد و چه نتایجی باید حاصل شود. در یک برنامه توسعه، این موارد به تناسب با یکدیگر مرتبط شده‌اند. در حال حاضر این سؤال همچنان مطرح است که برنامه‌ریزان و متصدیان امر توسعه کشور تا چه حد و به کدام یک از تلقی‌ها فوق استناد نموده‌اند (مؤمنی، مصاحبه).

● برنامه‌ریزی به معنای رسیدن از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب می‌باشد؛ لذا یکی از لوازم و مقدمات اولیه برنامه‌ریزی مطلوب، شناخت و آگاهی کافی نسبت به وضع موجود است. وضعیت موجود را نیز از طریق بررسی آمار و ارقام می‌توان شناخت. اطلاعات جامع و قابل اعتماد در

1. Action Plan
2. Process
3. Result



برنامه‌ریزی‌های توسعه آن‌قدر اهمیت دارد که برخی اقتصاددانان (نظیر آرتور لویس) معتقدند که در گزارش مدل‌های اقتصادی در سطح کلان، مهم‌ترین عامل، میزان اعتمادی است که شخص برنامه‌ریز به ارقام اطلاعاتی دارد (حسینی، ۱۳۸۱).

این در حالی است که کشور ما نه تنها با فقر اطلاعات و آمارهای دقیق و به‌هنگام و بعضاً با اطلاعات متناقض مواجه است، بلکه در بسیاری موارد حتی امکان بررسی و ارزیابی مبانی آمارگیری و روش‌های جمع‌آوری اطلاعات نیز وجود ندارد.

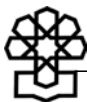
به‌عنوان بارزترین نمونه از این آمار و اطلاعات، می‌توان از گزارش رسمی عملکرد اقتصادی دولت در سال‌های برنامه‌های توسعه یاد کرد که فارغ از نواقص آن، گاه با بیش از یک سال تأخیر منتشر می‌شود و نمی‌تواند مبنای برنامه‌ریزی قرار گیرد (به‌عنوان مثال گزارش عملکرد اقتصادی سال ۱۳۸۴ که در سال ۱۳۸۶ منتشر شد).

به‌عنوان مثالی دیگر می‌توان به نرخ رشد ارزش افزوده در صنعت اشاره نمود. براساس آمارهای منتشره از سوی بانک مرکزی، رشد ارزش افزوده بخش صنعت از ۱۲ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۷ درصد در سال ۱۳۸۴ کاهش یافته است. این در حالی است که براساس آمارهای مرکز آمار ایران، شاخص مذکور از حدود ۲ درصد در سال ۱۳۸۳ به کمتر از ۷ درصد در سال ۱۳۸۴ افزایش یافته است! جالب‌تر آنکه در مورد شاخص مذکور (رشد ارزش افزوده بخش صنعت) در سال ۱۳۸۵ هیچ آماری وجود ندارد (گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۵ و نظارت بر عملکرد دوساله اول برنامه چهارم توسعه، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور). لذا نه تنها امکان بررسی عملکرد صنعت در ایجاد ارزش افزوده و شناخت وضع موجود برای ناظرین و منتقدان و تحلیل‌گران فراهم نیست، بلکه توان برنامه‌ریزی دقیق و مبتنی بر واقعیات نیز از برنامه‌ریزان گرفته می‌شود (مؤمنی، مصاحبه).



غالباً برنامه‌های توسعه فاقد یک ضمانت اجرایی قوی هستند و علاوه بر این، جهت‌گیری‌ها و رهنمودهای سیاسی معمولاً بر سیاست‌ها و ابزارها و راهکارهای عقلانی برنامه‌ها سایه انداخته و آن را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد.

در بسیاری از برنامه‌ها، از جمله برنامه اول، سوم و پنجم عمرانی (قبل از انقلاب) و اول، دوم و سوم توسعه (بعد از انقلاب)، در برخی از موارد، آنچه در عمل اتفاق افتاده است یا اساساً در برنامه‌ها پیش‌بینی نشده و یا میزان تأکید برنامه تناسبی با عمل نداشته و در عمل نقش و تأثیر برنامه‌ها به شدت تحت‌الشعاع اتفاقات خارج از برنامه بوده است. در همین راستا می‌توان به ارائه



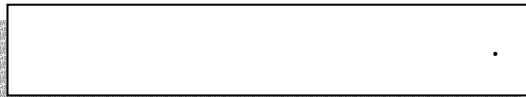
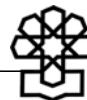
برنامه تعدیل اقتصادی همزمان با برنامه اول توسعه کشور، طرح ساماندهی اقتصادی همزمان با برنامه دوم توسعه، طرح تحول اقتصادی همزمان با برنامه چهارم و تدوین برنامه پنجم توسعه کشور، توسط دولت‌های وقت اشاره نمود که نشان‌دهنده عدم پایداری آنان به اجرای کامل برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله کشور است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱).

از سوی دیگر گریز از قانون و قانون‌پذیری در جامعه ما ریشه تاریخی دارد و به همین دلیل حتی در دولت‌ها و مجالس قانون‌گذاری کشور نیز گاه با بی‌قانونی‌هایی مواجه می‌شویم. همچنین نهادهای نظارت عمومی در جامعه ما به‌خوبی شکل نگرفته و یا از کارکرد مناسبی برخوردار نیستند؛ که البته این مسئله نیز به ریشه‌های تاریخی و فرهنگی متأثر از حکومت‌های استبدادی چند هزارساله در ایران و عوامل فرهنگی و تاریخی متعددی باز می‌گردد. لذا بی‌قانونی و عدول از چارچوب‌های قانون، هزینه گزافی به‌دنبال ندارد.



مجموعه قوانین و مقررات حاکم بر برنامه‌ریزی توسعه در ایران فاقد انطباق و انسجام لازم است که گاه با هم‌پوشانی و تناقض و گاه با خلأهای قانونی مواجهند. در ذیل به برخی از این موارد اشاره شده است.

۱. علی‌رغم اینکه در مورد بودجه‌های سالیانه در اصل ۵۲ قانون اساسی حکم معینی وجود دارد، نسبت به ضرورت یا عدم ضرورت تدوین برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت، حکمی وجود ندارد.
۲. علی‌رغم اختیارات قانونی مجلس شورای اسلامی، محدوده عمل قانونی این نهاد در مورد تغییر لوایح برنامه‌های توسعه مشخص نیست و از آنجا که قانوناً مسئولیت تدوین برنامه‌های توسعه برعهده دولت می‌باشد، به‌نظر می‌رسد در مواردی که تغییرات اعمال شده توسط مجلس شورای اسلامی در برنامه‌ها فراتر از تغییرات جزئی بوده و درواقع نوعی برنامه‌ریزی تلقی می‌شود، دخالت در وظایف قوه مجریه محسوب می‌شود.
۳. علی‌رغم تأکید زیادی که در قانون اساسی و قانون برنامه و بودجه به مشارکت بخش‌ها و مناطق در تدوین برنامه‌های توسعه وجود دارد، سازوکار قانونی جلب این مشارکت مشخص نشده است.
۴. قانوناً سازوکاری برای نحوه تعامل کارشناسان نظام برنامه‌ریزی با سیاست‌گذاران در مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی و شورای عالی امنیت ملی (موضوع اصل ۱۷۶ قانون اساسی) در مسیر تدوین برنامه مشخص نشده است.
۵. علی‌رغم وظایف قانونی شورای اقتصاد که می‌تواند به‌عنوان ناظر بر فرایند اجرای برنامه‌های توسعه، نهاد عالی نظام برنامه‌ریزی تلقی شود، در ترکیب اعضا و شرح وظایف آن نارسایی‌های جدی وجود دارد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱).



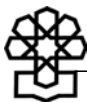
هر برنامه‌ای با توجه به نظام حاکم بر آن، فرایند به‌خصوصی را برای تدوین و تکمیل طی می‌کند. در کشور ما سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه از سوی رهبر انقلاب (پس از مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام) تهیه و به دولت به‌عنوان طراح و مجری برنامه‌های توسعه ابلاغ می‌شود. از سوی دیگر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی نیز نیازها، برنامه‌ها و پیشنهادهای خود را برای یک دوره پنج‌ساله تدوین کرده و به‌منظور تلفیق به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق) ارسال می‌کنند. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری نیز پس از تلفیق، آن را برای تصویب نهایی در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار می‌دهد. البته در مجلس نیز بخش‌های مختلف برنامه ابتدا در کمیسیون‌های تخصصی و سپس در کمیسیون تلفیق مورد بررسی و بازبینی قرار می‌گیرد. این فرایند که به‌طور کلی توسط مجموعه‌ای از نهادها، شامل رهبری، مجمع تشخیص مصلحت، دولت و مجلس انجام می‌شود دارای ضروریاتی می‌باشد که عدم رعایت آنها سبب برخی آسیب‌ها خواهد شد. در ادامه به بررسی این آسیب‌ها پرداخته شده است:



بازیگران مختلفی در عرصه اقتصاد کشور به ایفای نقش می‌پردازند و برنامه‌های توسعه به‌نوعی بر عملکرد هر یک مؤثر است. لذا به‌منظور کسب توفیق برنامه‌ها در صحنه اجرا، لازم است توافقی کلی میان این بازیگران بر سر اولویت‌ها و احکام برنامه وجود داشته باشد. تشکل‌ها، سازمان‌های استانی، صاحب‌نظران دانشگاهی و حتی برخی از مهم‌ترین دستگاه‌های اجرایی، برخی از این بازیگران به‌شمار می‌روند.

اما معمولاً بخش خصوصی و تشکل‌های صنفی، از دعوت نشدن و عدم حضور در فرایندهای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری شکایت می‌کنند. دستگاه‌های اجرایی نیز معمولاً چون در روند برنامه‌ریزی دخیل نبوده‌اند، یا انگیزه‌ای برای اجرای آن ندارند و یا اصولاً درک صحیحی از برنامه‌ها به‌دست نمی‌آورند؛ به این ترتیب ممکن است در اجرای برنامه نیز اختلال ایجاد شود.

از سوی دیگر در اثر عدم مشارکت برخی صاحب‌نظران و نخبگان دانشگاهی و نمایندگان جریان‌ها و مکاتب فکری موجود در فرایند برنامه‌ریزی، اجماع لازم در میان صاحب‌نظران نیز بر روی برنامه‌ها به آسانی به‌دست نمی‌آید و منتقدان به‌جای آنکه نظرات خود را در جلسات کارشناسی و تصمیم‌سازی ارائه دهند، در رسانه‌ها بیان می‌کنند. به این ترتیب دولت نیز با رسانه‌ای شدن انتقادات، خارج از فضای اعتماد، گوش شنوایی نسبت به منتقدین نخواهد داشت.



طیف‌بندی‌های سیاسی نیز علت بخش عمده‌ای از این عدم مشارکت می‌باشد. معمولاً با تغییر و تحول دولت‌ها و آمدوشد جناح‌ها و احزاب سیاسی در دستگاه‌های سیاست‌گذار (از جمله دولت و مجلس شورای اسلامی) شاهد تغییرات وسیعی در کادرهای اجرایی و برنامه‌ای کشور هستیم به نحوی که می‌توان این‌گونه اندیشید که جناح حاکم خود (و در واقع کشور را) از تجربیات و نظرات کارشناسی صاحب‌نظران و کارشناسان کشور صرف‌نظر از گرایش‌های فکری آنان بهره‌مند نمی‌سازد.

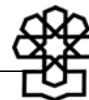
● فرایند تدوین برنامه‌های توسعه در کشور دچار خلأها و گسست‌هایی است که عملاً امکان ورود نظرات غیرکارشناسی را در برنامه‌ها ایجاد می‌کند.

به‌عنوان مثال گاه به هنگام بررسی قانون برنامه‌های پنج‌ساله در مجلس، پیشنهاد یک نماینده با در نظر گرفتن ملاحظات منطقه‌ای و نه ملی، سبب اضافه یا تعدیل شدن یک ماده قانونی می‌شود. شاید بتوان به‌عنوان بارزترین نمونه این مداخلات غیر کارشناسانه، از تغییراتی نام برد که بر جداول کمی برنامه در مجلس، به شیوه رأی‌گیری اعمال می‌شود؛ حال آنکه این اعداد و ارقام انتخابی نبوده و متغیرهای وابسته‌ای می‌باشند که حاصل محاسبات انجام شده به کمک روش‌های اقتصادسنجی و براساس شرایط موجود و امکانات در دسترس می‌باشند (سبحانی، مصاحبه).

● به دلایل متعددی، تدوین برنامه در کشور، با محدودیت‌ها و ملاحظات زمانی مواجه می‌باشد. برخی از این دلایل به شرح ذیل می‌باشند:

- ملاحظات ناشی از تغییر دولت یا مجلس، یکی از دلایل تسریع در تدوین برنامه‌های توسعه می‌باشد. با توجه به اینکه برنامه به مدت پنج سال دارای اعتبار می‌باشد و بسیاری از جهت‌گیری‌ها معطوف به برنامه‌های توسعه می‌باشد، مجلس و دولت مایلند، در مدت تصدی، برنامه میان‌مدتی را با نظرات و منویات خود، تدوین و به مرحله اجرا درآورند. تدوین برنامه چهارم توسعه در مجلس ششم و نهایی کردن آن توسط مجلس هفتم، نمونه‌ای از این مورد می‌باشد. در دستور کار قرار گرفتن برخی برنامه‌های هم‌بُعد با برنامه‌های توسعه نیز می‌تواند یکی از دلایل در حاشیه قرار گرفتن برنامه‌های توسعه باشد. به‌عنوان مثال طرح‌های اقتصادی دولت‌های پس از انقلاب (طرح تعدیل ساختاری در دولت هاشمی، طرح ساماندهی اقتصادی در دولت خاتمی و طرح تحول اقتصادی در دولت احمدی‌نژاد) همگی خارج از چارچوب برنامه‌های پنج‌ساله ارائه شده بودند.

- گاه دولت‌ها احتمالاً به‌منظور ایجاد کمترین تغییرات در برنامه‌های پیشنهادی‌شان در مجلس شورای اسلامی، برنامه‌ها را در دیرترین زمان ممکن و گاه با تأخیر در اختیار مجلس می‌گذارند و به این ترتیب فرصت کافی را از مجلس برای بررسی و بازنگری در لایحه و برنامه پیشنهادی می‌گیرند.



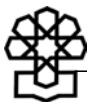
• براساس مبانی اولیه و منطق برنامه‌ریزی، ابتدا باید خطوط کلی و خط‌مشی‌های اساسی مشخص شوند و سپس احکام برنامه در راستای تحقق آنها تدوین گردد. این در حالی است که معمولاً تدوین سیاست‌های کلی در مجمع تشخیص مصلحت و محتوای (احکام) برنامه در دولت، هم‌زمان با هم جلو رفته و فرصت مناسب برای اطلاع از محتوای برنامه و تطبیق آن با سیاست‌های کلی در دست نیست. لذا با عدم رعایت تقدم و تأخر، نمی‌توان انتظار داشت احکام برنامه همسو با سیاست‌های کلی باشند. به‌علاوه معمولاً زمان ارائه لایحه برنامه به مجلس نیز به‌گونه‌ای است که فرصت کافی برای بررسی و اصلاح لایحه وجود نداشته و حتی گاه دولت‌ها از این محدودیت استفاده کرده و با ارائه دیر هنگام آن به مجلس این فرصت را محدودتر می‌نمایند.

• علی‌رغم ضرورت هماهنگی میان بودجه‌های سالیانه با برنامه‌های میان‌مدت، غالباً در عمل این تناسب و هماهنگی از بین رفته و اهداف، راهبردها و سیاست‌های میان‌مدت در برنامه‌ها تحت‌الشعاع تخصیص منابع و تصمیمات موقت و بودجه‌ای قرار گرفته و حتی ادبیات، ابزارها و شیوه‌های بودجه‌ریزی بر نظام برنامه‌ریزی حاکم و مسلط شده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴).

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

این اتفاق در برنامه چهارم نیز رخ داد و در آخرین مراحل تدوین برنامه، به‌شدت به این تقاضاها توجه شد و به‌همین خاطر برنامه به‌شدت گسترش پیدا کرد و لایه سندهای بخشی، فرابخشی و سندهای استانی شکل گرفت که بیش از ۵۰ سند بود (امانی، مصاحبه).

حاکمیت نگاه بودجه‌ای به برنامه، در اجرای احکام نیز خود را نشان می‌دهد. به‌عبارتی اجرای برنامه در دستگاه‌ها، عمدتاً به صرف هزینه تعبیر می‌شود. به‌همین دلیل در گزارشات عملکرد نیز معمولاً بدون اشاره به میزان دستیابی به اهداف، از اختصاص پول یا صرف آن گزارش داده می‌شود. به‌عبارت دیگر، تنها روش ارزیابی عملکرد، روش ارزیابی تلاش یا اعتبارات هزینه شده می‌باشد.



به این ترتیب هرکدام از مواد قانون برنامه، نماینده یک مجموعه در بدنه اجرایی کشور هستند که گاه برای دریافت سهم بیشتر سعی می‌کنند بگویند هرکدام کار بیشتری انجام می‌دهند؛ در نهایت برنامه توسعه، تبدیل به فهرستی از آمال و آرزوها می‌گردد.

● فرایند برنامه‌ریزی در ایران یک فرایند فصلی بوده و استمرار ندارد. به این ترتیب که به صورت دوره‌ای و در قالب کمیته‌های فصلی هر پنج سال یک بار دور هم جمع می‌شوند. پس از تصویب برنامه، این لایه به طور کامل به دلیل فصلی بودن گسسته شده و در اختیار دستگاه اجرایی قرار می‌گیرد.

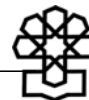
برای اینکه برنامه‌ریزی از حالت فصلی خارج شده و به یک امر غلتان و دائمی تبدیل شود، وجود کمیته‌هایی جهت نظارت دائمی و اصلاح برنامه ضروری می‌نمایند.

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

● نظام برنامه‌ریزی ایران همواره با درجه بسیار بالایی از تمرکز تعریف گردیده است. تمرکزگرایی در برنامه‌های توسعه ایران از مناطق به مراکز و بخش‌ها، از بخش‌ها به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق) و از این سازمان به مقامات عالی‌رتبه سیاسی گرایش داشته و علی‌رغم تلاش و تأکیدات بسیار بر ضرورت تمرکززدایی، مشاهده می‌کنیم که نظام سیاسی و قانونی ما و همچنین نحوه تأمین مالی برنامه‌ها و... به طور جدی این تمرکز را پشتیبانی و تقویت نموده است.

وجه مهم دیگری از تمرکز در نظام برنامه‌ریزی، بی‌توجهی به نقش نهادی، مدنی و سیاسی بخش خصوصی و عموم مردم در طراحی، اجرا، نظارت، ارزشیابی و تأمین مالی برنامه‌ها بوده است. برنامه‌های عمرانی و توسعه به طور جدی با اعتقاد به قدرت توسعه‌آفرینی ملی توسط یک نظام آمرانه و متمرکز، طراحی و اجرا شده و هیچ‌گاه مبتنی بر نیازها، منابع و توانایی‌های مخاطبان آنها نبوده است. به عبارت دیگر در نظامی که از بخش خصوصی به عنوان پیشران اقتصاد یاد می‌شود، برنامه‌های توسعه می‌باید عمدتاً معطوف به این بخش باشد و نه بخش دولتی (سازمان

مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱).



آنچه از دل فرایند برنامه‌ریزی استخراج می‌شود، همان محتوای برنامه است. در این قسمت خود برنامه مورد بررسی و ممیزی قرار گرفته و برنامه‌های تدوین شده از حیث محتوی و همخوانی با اولویت‌های کشور، میزان عملیاتی بودن و مواردی از این قبیل مورد بررسی قرار می‌گیرند. ایراداتی که به محتوای برنامه‌های توسعه وارد است را در بندهای زیر می‌توان خلاصه کرد:

- وجود اسناد بالادستی (قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست‌ساله، سیاست‌های کلی نظام) و نحوه ارتباط آنها با برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله همواره یکی از نقاط ابهام برنامه‌ریزی در کشور بوده است. این مسئله موجب شده که یک چتر سیاستی بلندمدت بر فضای برنامه‌های میان‌مدت کشور حاکم نبوده، بعضاً کشور با افراط و تفریط شدید در رویکردهای برنامه‌ریزی مواجه شود. به‌عنوان مثال از برنامه اول که تفصیلی بود، به یک‌باره به رویکرد ارشادی و سیاست‌های تعدیل در برنامه دوم، که به‌شدت صریح، شتاب‌زده و بدون بسترسازی لازم برای کنترل آثار جانبی منفی آن، روی آورده شده است (امانی، مصاحبه).

فارغ از این عدم ارتباط میان اسناد بالادستی و پایین‌دستی، تعدد اسناد بالادستی نظام نیز محل ابهام است و تعدد سیاست‌های کلی توسط بسیاری از صاحب‌نظران غیرضروری و غیرمنطقی خوانده شده است (سبحانی، مصاحبه).

- در سال‌های اخیر گاه شاهد اختلاف‌نظرهای اساسی و بنیادین میان صاحب‌نظران و برنامه‌ریزان در تعیین پارادایم‌های برنامه‌های توسعه بوده‌ایم. به‌نحوی که به‌عنوان مثال شدت این اختلاف‌نظرها در برنامه چهارم توسعه، منجر به جمع‌آوری و امحای برخی از کتب مبانی نظری برنامه چهارم شد و حتی این اصلاحات مانع از انتقادات شدیدالحن (معطوف به مبانی و پارادایم‌های این برنامه) نگردید. این تجربه نشان داد چنانچه اجماعی کلی در اصول و پارادایم‌های برنامه‌های توسعه در بین برنامه‌ریزان و مجریان از یک سو و صاحب‌نظران و بخش خصوصی و تشکل‌ها از سوی دیگر حاصل نشود، نمی‌توان به پذیرش و اجرای برنامه‌ها چندان خوش‌بین بود.

در کنار پارادایم‌های اقتصادی برخاسته از مکاتب علمی، بخش دیگری نیز معطوف به الگوهای ارزشی حاکم بر جامعه می‌باشد. در همین راستا مفهومی تحت عنوان بحران مشروعیت در جامعه‌شناسی توسعه مطرح گشته است. در چارچوب این بحث، گفته می‌شود که برنامه‌ریزی برای توسعه و اجرای آن در خلأ صورت نمی‌گیرد. هر دو اینها در محیط‌های اجتماعی و فرهنگی معین



اتفاق می‌افتد. بنابراین برنامه‌های توسعه، به‌شدت از پدیده‌ای به نام تعارض ارزش‌ها می‌بایست برحذر باشند. یعنی ارزش‌هایی که برنامه‌های توسعه ترویج می‌کنند، باید دقیقاً با ارزش‌های متعالی حاکم بر جامعه هم‌سو باشند و اگر غیر از این اتفاق بیافتد، نه‌تنها آن برنامه توسعه نمی‌تواند مشارکت مردم را جلب کند، بلکه ممکن است مقاومت‌های شدیدی را هم برانگیزد.

●

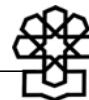
در زمان مواجهه با محدودیت منابع، در دستور کار قرار گرفتن اولویت‌ها امری بدیهی است. توسعه یک کشور نیز از این قاعده مستثنا نیست و برای کشوری که با انبوهی از محدودیت‌ها روبه‌رو است طراحی و تدوین یک برنامه هدفمند و اولویت محور یک ضرورت محتوم و اجتناب‌ناپذیر است. این نکته سال‌ها است که در ادبیات توسعه شناخته شده و بارها در کتاب‌های مهم توسعه‌ای حتی در چند دهه پیش، آمده است. به‌عنوان مثال در کتاب «

«^۱ (از جمله ایران) به‌صراحت آمده است که در عمل

حتی یک تجربه موفق برنامه‌ریزی جامع توسعه در سطح جهان وجود ندارد و برنامه‌ریزی جامع توسعه عملاً نوآوری و خلاقیت را حذف و بازدهی را محدود می‌کند و درنهایت مانع توسعه می‌شود. هر جامعه در حال توسعه‌ای با ضعف‌های نهادی، موانع سیاسی، کاستی‌های زیرساختی، ناهمسازی هنجارهای - اجتماعی و محدودیت منابع بالفعل مواجه است، در چنین شرایطی عقل سلیم ایجاب می‌کند تا چند دوره، برنامه‌ریزی توسعه، برنامه‌ریزی با هدف‌های محدود باشد. این برنامه‌ریزی را در قالب مفاهیم مختلفی مانند برنامه‌ریزی هسته‌ای، تکیه بر قطب‌های توسعه، محور قرار دادن آثار انتشار و... مطرح می‌کنند. ولی جوهر بحث این است که برای یک کشور توسعه‌نیافته، عقلایی است که به‌جای یک برنامه جامع، برنامه‌ای تدوین کند که موانع و محدودیت‌های اصلی و کلیدی هر بخش را در قالب یک برنامه برطرف کند (مؤمنی، ۱۳۷۴).

سیاست‌های کلی محدود و روشن اما کارشناسی شده و اولویت‌دار، می‌تواند نشانه درس‌آموزی برنامه‌ریزان اقتصادی ما از تجارب جهانی و نیز شصت سال برنامه‌ریزی در ایران باشد. به‌عنوان مثال اگر ساختار تصمیم‌گیری و مدیریت اقتصادی، روابط دولت رانتهی و فقدان نظام شفاف اطلاعات سه مانع توسعه اقتصادی و مقدم بر مالیات، خصوصی‌سازی، کشاورزی، تورم، بهره‌وری، بورس و ده‌ها مشکل ریز و درشت دیگر است، دولت می‌باید تمام توان خود را معطوف به گره‌گشایی از این سه مسئله نماید و در برنامه‌های آتی گام‌های بعدی را دنبال کند (خاندوزی، ۱۳۸۷).

1. Albert. Waterson. "Development Planning: Lessons of Experience"



یادآوری دو نکته در این خصوص ضرورت دارد:

- اولاً هدف‌گذاری چند هدف محدود و مشخص در یک برنامه به معنای عدم لزوم استمرار و حفظ نتایج آن در مسیر آتی نیست. به بیان دیگر این اولویت‌ها همانند پله‌های یک نردبان‌اند که تا رسیدن به بام توسعه باید آنها را حفظ نمود.
- ثانیاً این نگرش مترادف رها کردن دیگر متغیرها یا بخش‌های اقتصاد نیست. نکته آن است که با در نظر داشتن دیگر نیازها، توان سیاست‌گذاری مادی و فکری کشور به طور مؤثر بر نقاط خاصی تمرکز یابد و سپس گام بعدی برداشته شود.



در بسیاری از موارد، برنامه‌ریزی به طرح برخی راه‌حل‌های کلی در قوانین برنامه محدود شده و نه تنها به برنامه‌ها و عملیات اجرایی و مشخص منجر نشده، بلکه حتی آیین‌نامه‌ها و مقررات اجرایی آن توسط دولت تهیه نشده است. به علاوه، ارائه مواد و قوانین کلی از یک طرف سبب ایجاد ابهام در پیاده‌سازی و از طرف دیگر سبب تفسیر مواد و توجیه عملکرد می‌گردد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱).

و در برخی موارد، برنامه‌ها در حد افراط جزئی و تفصیلی می‌باشند (مانند برنامه اول توسعه). این برنامه‌ها (یا مواد) در حد بسیار بالایی از تفصیل تهیه گردیده و برای یکایک بخش‌ها و زیربخش‌ها هدف‌گذاری، سیاست‌گذاری و تأمین مالی انجام شده است؛ بی آنکه الزامات و ضرورت‌های اساسی این‌گونه برنامه‌ریزی، از جمله وجود اطلاعات گسترده، جزئی و تفصیلی، منابع عظیم مالی، نظام کارشناسی بسیار قوی و گسترده فراهم باشد. در عین حال این حد از تفصیل از منطق روشنی برخوردار نبوده و در برخی از بخش‌ها از حد بنگاه و حتی کالا (به‌عنوان مثال تبصره «۵۹» قانون برنامه دوم توسعه در خصوص تلویزیون‌های رنگی) هم پیش رفته و در برخی دیگر به برنامه‌ریزی در حد بخش بسنده شده است.



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



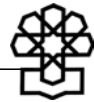
بازرگانی، کشاورزی و...) ارتباط منطقی و تعامل تکمیل‌کننده دیده نمی‌شود. به‌طور کلی سه علت را می‌توان برای این آسیب قائل شد.

اول اینکه هر برنامه، بسته به حوزه کارکرد آن، دارای چندین ذی‌نفع می‌باشد که تعامل این ذی‌نفعان در تدوین برنامه، جهت تکمیل حلقه‌ها و تضمین ضروریات، اجتناب‌ناپذیر می‌باشد. اما در بسیاری مواقع، چنین تعاملی به‌وجود نمی‌آید و یک ماده قانونی بدون حضور ذی‌نفعان اصلی آن تدوین می‌گردد. به‌عنوان مثال اصولاً سمت‌وسوی حرکت حوزه علوم و فنون و تکنولوژی، آموزش و پرورش و آموزش عالی می‌باید در جهت تأمین نیازهای داخلی باشد. به این معنا که صنعت، اقتصاد، فرهنگ و... متقاضی و نظام آموزشی کشور عرضه‌کننده نیروی کار، محل تولید و صدور نوآوری می‌باشد. اما این دو طرف در طول فرایند برنامه‌ریزی هیچ‌کجا یکدیگر را ملاقات نمی‌کنند و احکام و قوانین مرتبط با حوزه آموزش، پژوهش و فناوری، ارتباط علی مشخصی با توسعه اقتصادی، صنعتی و... نخواهند یافت.

دوم اینکه در برخی موضوعات، علی‌رغم حضور ذی‌نفعان، یکی از طرفین، دارای نفوذ و اعتبار بیشتری بوده که سبب می‌گردد به‌طور غیر متعارفی، وزن سیاست‌ها به‌سمت آن سنگینی کرده و بدین ترتیب با ایجاد گسست در برنامه، سبب برهم خوردن ارتباط منطقی میان مواد برنامه گردد. به‌عنوان مثال می‌توان از در حاشیه قرار گرفتن سیاست‌های صنعتی در تعامل با سیاست‌های بازرگانی و گسستی که میان این دو دسته سیاست وجود دارد نام برد. در حال حاضر سیاست تجاری به‌طور کامل منتزع از برنامه صنعت شکل می‌گیرد.

سومین دلیل نبود این ارتباط منطقی، علی‌رغم حضور تمام ذی‌نفعان، عدم شناخت زوایای مختلف یک موضوع و ملزومات اجرای خط‌مشی مربوطه می‌باشد. به‌عنوان مثال بسیاری از سیاست‌های عمودی تنها هنگامی امکان توفیق خواهند داشت که سیاست‌های افقی متناسب با آنها نیز شکل گرفته باشد مثلاً اگر در برنامه، بر توسعه صنایع مبتنی بر فناوری‌های برتر^۱ تأکید شده است، از ملزومات آن تأمین مالی کارآمد می‌باشد که باید اندیشیده شده باشد (امانی، مصاحبه).

چهارمین دلیل فقدان این انسجام، عدم اولویت‌بندی اهداف، کلی‌گویی و جامع بودن اهداف برنامه است. در صورتی که با اولویت‌بندی و مشخص بودن اهداف اصلی، انسجام و ارتباط منطقی میان اجزای برنامه جهت دستیابی به آن ایجاب می‌شود.



با توجه به شرایط خاص اقتصادی و سیاسی کشور ما در منطقه و جهان و نیز قرار گرفتن ایران در معرض آسیب‌های طبیعی، احتمال بروز اتفاقات و رخداد‌های غیرمنتظره به‌ویژه در حوزه اقتصاد کشور بسیار زیاد است. لذا ضروری است ابعاد و چگونگی تأثیر مسائلی چون تحریم‌های اقتصادی، محدودیت‌های تأمین منابع مالی، نوسانات شدید درآمدهای نفتی و... بر کشور و راهکارهای مقابله با آن در برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار گیرد. در برخی از این موارد حتی لازم است از تکنیک‌های آینده‌نگاری در تدوین برنامه‌ها و برخورد با سناریوهای مختلف استفاده شود.

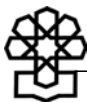
به این ترتیب برای اینکه یک برنامه توسعه‌ای واقع‌بینانه داشته باشیم، علاوه بر خودشناسی، به شناخت عوامل بیرونی نیز نیازمندیم. حتی اگر نتوانیم تأثیری بر روی آن عوامل بگذاریم، باز هم ضرورت شناخت آنها منتفی نمی‌شود. چرا که حداقل خواهیم توانست پیش‌بینی‌های واقع‌گرایانه‌تری انجام دهیم و آسیب‌های وارده به فرایند توسعه کشور را آگاهانه پیشگیری کرده یا به حداقل برسانیم. به‌عنوان مثال اتکا بیش از اندازه به درآمد نفت در برنامه‌های توسعه به این معناست که برنامه‌های توسعه روی متغیری تکیه دارند که کمتر کنترلی می‌توانیم روی آن داشته باشیم (مؤمنی، مصاحبه).

در حال حاضر در کنار متن قانون برنامه توسعه، بعضاً متونی تحت عنوان اسناد پشتیبان منتشر می‌شود که شامل رویکردهای کلی حاکم بر برنامه و بخش‌های مختلف آن است که البته قانون نبوده و جنبه الزام‌آور و اجرایی ندارند.

این در حالی است که اجرایی شدن برنامه‌های توسعه، منوط به مشخص نمودن برنامه‌های اجرایی است. به این ترتیب که برای هر بخش و زیربخش، اهداف، مسیرهای رشد، نرخ‌های رشد، اعتبارات مورد نیاز، چگونگی تأمین اعتبارات و... همگی در فرایند برنامه‌ریزی مشخص شوند.

درواقع یک برنامه توسعه، برنامه‌ای غیر جامع و متکی بر برنامه‌های اجرایی است و برنامه‌های اجرایی مجموعه‌ای متشکل از هدف، پروژه‌های مشخص، سازمان‌دهی و تشکیلات اجرایی (به‌همراه جزئیات کامل وظایف دستگاه‌های اجرایی و زمان‌بندی لازم و نیز دستگاه ناظر) برای حذف یک مانع توسعه یا برای ایجاد یک قطب توسعه است. هر جا که در برنامه‌های توسعه برنامه‌های اجرایی به‌معنای دقیق کلمه وجود داشته، موفقیت کامل شده است (عظیمی، ۱۳۸۴).

درواقع برنامه توسعه بدون برنامه‌های اجرایی، فاقد عنصر مهم تعهد است و لذا قابل حسابرسی نیز نیست.



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

- در کلیه طرح‌ها و سیاست‌های اجرایی، اصولاً می‌بایست مستندات و تحلیل‌های روشنی از هزینه‌ها و فایده‌های اجرای سیاست وجود داشته باشد تا بدین وسیله از سویی راهکارهای لازم برای تأمین هزینه‌ها پیش‌بینی گردد و از سوی دیگر تدابیر مقتضی برای کاهش تبعات آنها نیز اندیشیده شود. روش‌های هزینه - فایده که بدین منظور به‌کار گرفته می‌شوند، روشن می‌سازند که از اجرای کمی یک طرح یا سیاست، چه هزینه‌ای بر دولت یا جامعه تحمیل شده و از نتایج آن، دولت و جامعه چه فایده‌ای خواهند برد؟ چنانچه هزینه آن بر فایده آن فزونی گیرد، اجرای طرح مقرون به‌صرفه نخواهد بود و بالعکس. این هزینه‌ها و فایده‌ها منحصر به هزینه و فایده اقتصادی نیست، بلکه شامل هزینه‌ها و فایده‌های اجتماعی نیز می‌شود (نادری‌منش، مصاحبه).

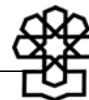
- به‌طور کلی نمی‌توان بین برنامه‌های مختلف ارتباط روشن محتوایی و ساختاری پیدا کرد. به‌عبارتی برخلاف انتظار، برنامه‌های مختلف توسعه کشور به‌مثابه حلقه‌های یک زنجیر، در کنار هم دیده نمی‌شوند و نمی‌توان مثلاً برنامه چهارم را دنباله و در امتداد برنامه سوم و مکمل اقدامات و برطرف‌کننده ضعف‌های آن دانست.^۱

شاهد این مسئله تدوین برنامه‌های توسعه در فرایندی منتزاع از نتایج برنامه‌های پیشین و آسیب‌های شناخته شده است.

- هدف‌گذاری هر برنامه باید در چارچوب توان اجرایی کشور و امکانات واقعی آن انجام شود. در واقع ارزیابی امکان‌سنجی در مرحله قبل از آغاز برنامه ضروری است. شرایط و موقعیت کشور نیز می‌بایست از لحاظ اوضاع اقتصادی داخلی و خارجی و نیز تحولات اجتماعی مدنظر قرار گیرد. در غیر این‌صورت اهداف تعیین شده قابل حصول نخواهند بود.

در برنامه‌های توسعه معمولاً توانایی‌ها و محدودیت‌های جامعه به شکل اصولی مورد توجه قرار نگرفته و این برنامه‌ها بیش از حد بلندپروازانه طراحی شده است که این خود، یأس ناشی از

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



بلندپروازی‌های بی‌منطق را به‌دنبال دارد. در واقع برنامه‌ها، با تکیه افراطی به نیروهای بازار تلاش دارند تا سامان یافتن همه نابسامانی‌ها را از دست نامرئی طلب کنند (مؤمنی، ۱۳۷۴).

نگاهی گذرا به اهداف برنامه‌ها دلالت بر این دارد که اجرای برنامه مورد نظر سبب ایجاد یک مدینه فاضله می‌شود که در آن رشد و توسعه اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی به میزانی خواهد بود که توسعه‌یافتگی به معنای کامل آن در جامعه تحقق می‌یابد. به‌طور کلی این نگرش بسیار آرمان‌گرایانه است که مثلاً ظرف مدت پنج سال یا حتی بیشتر بتوان معضلات کشوری را که با ساختارهای ویژه‌ای از لحاظ توسعه‌یافتگی در زمینه‌های مختلف اقتصادی، تکنولوژیک، سیاسی، اجتماعی و... روبه‌رو است، تغییر داد تا در ردیف کشورهای توسعه‌یافته قرار گیرد.

باید برنامه‌ای تهیه شود که توان اجرای آن وجود داشته و نیز بتوان در بدنه اجرایی کشور اجماع ایجاد نموده که این برنامه اگر اجرا بشود وضع شما بهتر می‌شود.

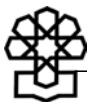
● پس از تدوین کلیات برنامه، ضروری است جزئیات عملیات اجرایی سالیانه و تخصیص منابع، تهیه و طراحی شود. به‌طوری که مجموع سیاست‌های سال‌های برنامه، مبین کل برنامه باشد. می‌توان از شکستن برنامه به بودجه‌ها در ایران به‌نام تلفیق برنامه و بودجه‌های سنواتی یاد کرد.

اما در کشور ما، ارتباط منسجمی بین برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سالیانه وجود ندارد و برنامه به راه خود و بودجه نیز به راه خود می‌رود. این درحالی است که برای ضمانت اجرای برنامه، دولت باید ابزارهای مختلف خود را به خدمت برنامه درآورد و یکی از عمده‌ترین ابزارهای دولت، ابزارهای مالی و تخصیص منابع است که در بودجه‌های سالیانه مورد تصمیم‌گیری واقع می‌شود (سبحانی، مصاحبه).

این موضوع به معنای تبدیل اسناد برنامه، به اسناد بودجه و به عبارت دیگر، تابعیت بودجه از برنامه است. تبلور جزئیات هر برنامه در ردیف‌های بودجه، به معنای اختصاص واقعی منابع محدود کشور به اولویت‌ها و سیاست‌های برنامه توسعه می‌باشد.

در بسیاری موارد به دلیل عدم وجود این ارتباط، منویات بودجه‌های سالیانه موجب سرازیر شدن منابع کشور در بخش‌هایی می‌گردد که هیچ نسبتی با اولویت‌های شناخته شده در برنامه‌های توسعه ندارند. ناگفته پیداست در شرایط کشور ما، با توسعه‌نیافتگی موجود و مشکلات عدیده اقتصادی، انحراف منابع کشور از اولویت‌های اساسی، معنایی جز اتلاف آنها نخواهد داشت.

از سوی دیگر اهداف کیفی متعالی زیادی در متون برنامه‌ها دیده می‌شود که مابه‌ازای مناسبی در بودجه‌های سالیانه ندارند. به‌عنوان مثال به تقویت پول ملی، فقرزدایی، عدالت اجتماعی، توسعه اقتصادی، نظم و انضباط اجتماعی و موارد متعدد دیگر می‌توان اشاره نمود.



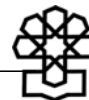
همچنین می‌توان به اعمال اصلاحات مکرر در برنامه‌های توسعه‌ای اشاره داشت. به‌گونه‌ای که اعمال این اصلاحات در برخی موارد بار مالی سنگینی را در بودجه‌ای سالیانه تحمیل کرده و دستیابی به اهداف برنامه را در برخی موارد دشوار می‌کند. در صورتی که می‌توان با بررسی دقیق‌تر، ضوابط و چارچوب‌هایی را در اعمال اصلاحات برنامه تعیین کرد تا براساس این ضوابط از رویداد برخی آسیب‌ها جلوگیری کرد.

● برنامه‌های توسعه غالباً برنامه‌های تخصیص منابع در بخش دولتی بوده و در بسیاری موارد ضرورت سیاست‌گذاری، علامت‌دهی و هدایت فعالیت بخش خصوصی به‌عنوان یک عامل مهم اقتصادی در نظر گرفته نشده است. حتی در غالب موارد، روش‌ها و ابزارهای برنامه‌ریزی در بخش‌هایی چون کشاورزی و مسکن که در فعالیت‌های اقتصادی آنها بخش خصوصی نقش مسلط را دارد با بخش‌های دیگری چون صنعت و بازرگانی که عمدتاً توسط دولت اداره می‌شده مشابه و یکسان بوده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱).

همچنین حجم بالایی از اقتصاد کشور ما، بدون نظارت و مکانیسم‌های بازرسی حاکمیتی، در دست هولدینگ‌ها و بنیادهای بزرگ اقتصادی نیمه‌دولتی است. اما نقش این بنگاه‌های بزرگ نیمه‌دولتی در برنامه توسعه ما به هیچ‌وجه مشخص نبوده است (مؤمنی، ۱۳۷۴).

● در برنامه‌های توسعه، برنامه‌ریزی فضایی برمبنای آمایش سرزمین و تقسیم کار ملی بین مناطق، یا تقسیم کار منطقه‌ای بین نواحی هرگز مورد توجه قرار نگرفته است. به‌عبارتی، مکانیسم درگیر شدن مناطق و استان‌ها در تهیه، تدوین و اجرای برنامه و نیز نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه‌ریزی ملی مشخص نشده است.

این امر، بی‌توجهی و غفلت از امکانات، فرصت‌ها، ظرفیت‌ها و محدودیت‌ها، تنگناها و نیازهای منطقه‌ای - محلی در بخش‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی را در پی داشته است. پیامد مشخص و روشن این وضعیت، توزیع سلیقه‌ای فرصت‌ها، امکانات و منابع در پهنه مناطق و تشدید بی‌عدالتی و عدم توازن توسعه در سطح منطقه‌ای و در مرحله بعد باز تولید آن با علیت‌های انباشتی ناشی از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده قبلی است. همچنین محرومیت‌های ایجاد شده و عملکرد به‌شدت انفعالی و توزیع پرهزینه و پراتلاف منابع در مناطق، مطالبات و فشارهای منطقه‌ای را در پی داشته است (مؤمنی، ۱۳۷۴).



غلبه نگاه‌های محلی و منطقه‌ای بر رویکردهای ملی و تحمیل مطالبات منطقه‌ای بر برنامه‌های توسعه کشور در مراکز مهم تصمیم‌گیری نیز از نتایج همین مسئله است.

● در حالی که دستگاه‌های مختلف در کشور شرح وظایف و اساسنامه‌های مشخصی دارند، برنامه‌های توسعه به‌گونه‌ای نوشته شده‌اند که در برخی موارد گویا به دنبال بیان مجدد وظایف سازمان‌ها و دستگاه‌ها هستند و برخی دیگر، به نوعی در شرح وظایف دستگاه‌ها موجود بوده و نیاز به تصویب قانون مجدد و صرف هزینه و زمان اضافی ندارد. به‌عنوان مثال در ماده (۲۴) قانون برنامه چهارم آمده است: «به دولت اجازه داده می‌شود جهت رشد اقتصادی، ارتقای فناوری، ارتقای کیفیت تولیدات و... در اجرای قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی به منظور جلب سرمایه‌های خارجی زمینه‌های لازم را فراهم نماید». در حالی که دولت نه فقط اجازه، بلکه براساس تکالیف قانونی خود وظیفه دارد این کار را انجام دهد.

گذشته از آن، گاه منویات برنامه‌های توسعه آن‌قدر گسترده است که دستگاه‌ها را از پیگیری سایر وظایف قانونی خود باز می‌دارد.

در برخی موارد نیز مفاد برنامه با قوانین موجود و شرح وظایف دستگاه‌ها در تقابل است. جالب آنکه معمولاً در انتهای متن قوانین توسعه، با افزودن بندی همچون «کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون در طول اجرای آن ملغی‌الاثرباشد» درصدد رفع تناقضات قانونی برمی‌آیند. بدیهی است که چنانچه قوانین دائمی، اساسنامه و شرح وظایف دستگاه‌ها محل اشکال است، باید آنها را به‌نحو مقتضی و در غیر زمان بررسی و تصویب برنامه اصلاح کرد؛ نه اینکه هر پنج سال یک بار از ابتدا قوانین را متوقف و با قوانین موقت جدید جایگزین کنیم (سبحانی، مصاحبه).

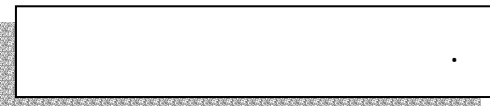
● از آنجا که متون اولیه برنامه (که فرایند تلفیق بر روی آنها انجام می‌گیرد)، در واقع پیشنهادها و نیازهای بخش‌های مختلف و دستگاه‌های گوناگون می‌باشد، معمولاً نگاه بخشی در آن بر رویکرد ملی و فرابخشی غلبه دارد. چنانچه ستاد برنامه‌ریزی کشور (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی یا معاونت برنامه‌ریزی) نیز بر مبنای این داده‌های بخشی اقدام به تلفیق و تدوین کلیت برنامه نماید، همچنان روح جزئی‌نگر و بخشی به‌جای رویکردهای ملی بر برنامه حاکم خواهد بود. چنانچه رعایت ملاحظات ملی در تنظیم برنامه‌های بخشی را از وظایف واحدهای برنامه‌ریزی هر سازمان و وزارتخانه بدانیم نیز به‌علت بزرگ‌تر و قدرتمندتر بودن واحدهای تصدی‌گر، این ملاحظات به حاشیه رانده می‌شود. به‌طور مثال در حوزه وزارت صنایع اگر ایدرو و ایمیدرو دو شرکت بزرگ تصدی



هستند عمده سیاست‌ها تحت تأثیر آنها شکل می‌گیرد. به این ترتیب بخش برنامه‌ریزی وزارتخانه معمولاً یک بخش انتزاعی است که فارغ از اینکه چقدر پتانسیل دارد، مجالی برای اعمال نظر و ایده ندارد (امانی، مصاحبه).

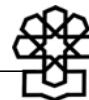
●
عمده تکنیک‌های مورد استفاده در برنامه‌ریزی کشور، تکنیک‌های در سطح اقتصاد کلان هستند، هرچند در کنار آن، گاه موارد سیاستی و تحلیلی، مثل آمایش سرزمین و برنامه‌ریزی منطقه‌ای هم مطرح بوده است. به‌عنوان مثال هدفی که در برنامه چهارم برای صنعت تعیین شده است، رشد متوسط سالیانه ۱۱/۲ درصدی می‌باشد. در محاسبه این هدف، بیش از آنکه از تحلیل‌های سیاستی استفاده شود از تکنیک‌های اقتصادسنجی و برنامه‌ریزی کلان استفاده شده است. این در حالی است که تجربیات کشورهای موفق، به‌ویژه کشورهای تازه توسعه‌یافته نشان از استفاده وسیع از تحلیل‌های سیاستی دارد. به‌عنوان نمونه می‌توان از سیاست‌های صنعتی کشورهای شرق آسیا نام برد که امروز به‌عنوان الگوی مناسب توسعه در جهان شناخته می‌شود (مؤمنی، امانی، مصاحبه).^۱

●
بسیاری از مفاهیم اساسی و مهم برنامه‌ریزی، فاقد تعریف واحد، مشخص و روشن قانونی می‌باشند. به‌عنوان مثال در روش تدوین برنامه سوم اصطلاحاتی نظیر «اصلاح چارچوب‌های نهادی بخش»، «خطوط اصلی ساختاری، نهادی و سیاستی»، «مشکلات»، «نارسایی‌ها» و «چالش‌ها» و تفاوت‌های آنها با یکدیگر و امثال آن وجود داشت که تعریف مشخصی از آنها (به‌رغم وجود یک دستورالعمل اولیه برای کارشناسان) نشده و کارشناسان استنباط‌های خود را به‌کار می‌بردند. لذا در مقایسه بررسی‌های صورت گرفته در بخش‌های مختلف، تفاوت‌های زیاد و بعضاً اصولی دیده می‌شود. جالب آنجاست که مرجعی برای پاسخ به سؤالات نیز وجود ندارد (نورمحمدی، ۱۳۸۱).



در این قسمت به چالش‌ها و آسیب‌هایی که برنامه‌های توسعه در حوزه اجرا به آن گرفتار می‌آیند اشاره خواهد شد. نکته حائز اهمیت آنکه می‌توان دستگاه‌های اجرایی کشور را در کلیت خود، به‌مثابه یک سازمان اجرایی دید و آن را با رویکردهای ارزیابی و نقد سازمانی مورد بررسی قرار داد.

۱. البته این دو با هم ما الجمع نیستند.



-

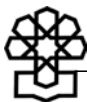
یکی از ریشه‌های وجود مشکلات بسیار و از جمله عدم وجود برنامه‌ها و سیاست‌های واحد در اداره کشور، تحولات مداوم می‌باشد. کشور ما در پنجاه سال اخیر محمل بسیاری از تحولات سیاسی بوده است و این امر بدیهی است که در جامعه‌ای که عمر متوسط تحولات سیاسی آن بین ۸ تا ۱۰ سال است، هیچ‌گاه اقتصاد پا نمی‌گیرد. در هر حادثه مهم سیاسی الزاماً چند سال صرف از بین بردن آن دسته از مبانی اقتصادی می‌شود که مورد قبول گردانندگان سیاسی نیست و چند سال نیز صرف ساختن مبانی تازه می‌شود. بنابراین هر تحول سیاسی مهم برای به‌وجود آوردن یک ساختار اقتصادی تازه، به زمانی نسبتاً طولانی احتیاج دارد (بهشتی، مصاحبه).

با وجود آنکه پس از اسناد بلندمدت و بالادستی اداره کشور، همچون قانون اساسی و سند چشم‌انداز بیست‌ساله و سیاست‌های کلی نظام، برنامه‌های پنج‌ساله به‌عنوان برنامه‌های میان‌مدت باید چتر فکری و اجرایی اداره جامعه باشند، اما بعضاً طراحی و اجرای این برنامه‌ها تحت تأثیر برخی برنامه‌ها و طرح‌های جانبی قرار می‌گیرد. به‌عنوان نمونه برنامه اول توسعه تحت تأثیر سیاست‌های تعدیل ساختاری قرار گرفت و آنچه در عمل پیاده شد بسیار متفاوت از منویات برنامه بود (امانی، مصاحبه).

طرح تحول اقتصادی نیز در حال حاضر به‌عنوان مهم‌ترین برنامه در حوزه اقتصاد مطرح است و نسبت آن با برنامه چهارم توسعه و حتی برنامه پنجم نیز از سوی دولت به‌وضوح تبیین نشده است. به این ترتیب هم‌زمان با تدوین برنامه پنجم، بخش مهمی از توان بدنه کارشناسی دولت صرف تهیه طرح تحول اقتصادی شده است.

علاوه بر موارد ذکر شده، یکی دیگر از آفات برنامه‌های متعدد با اولویت‌های هم‌سطح یا نزدیک به هم، فراموشی یا اصطلاحاً گم شدن برخی برنامه‌ها و اسناد سیاستی (از جمله قانون اساسی) در پیچ‌وخم‌های برنامه‌های انبوه موجود می‌باشد. به‌همین دلیل بسیاری از اصول قانون اساسی هیچ‌گاه ماب‌ازایی در برنامه‌های توسعه نداشته است.

یکی از محدودیت‌هایی که به‌صورت منطقی در برنامه‌ریزی‌ها باید مورد توجه واقع شود، امکانات و توان اجرایی دولت در پیاده‌سازی منویات برنامه است. چنانچه برآورد دقیقی از قدرت اجرایی مجموعه دولت وجود نداشته باشد یا به هر دلیلی نادیده گرفته شود، احتمالاً شاهد عدم دستیابی به اهداف اولیه خواهیم بود.



گسترش بی‌رویه سند برنامه و افزودن لایه‌های مختلف به آن، حتی با فرض درست بودن این رویه، به دلیل محدودیت مدیریت و نظارت بر آن در بدنه اداری کشور یکی از دلایل عدم توفیق در اجرای برنامه‌هاست (امانی، مصاحبه) و این خود نشان‌دهنده ضعف و محدودیت آن دولت است (مؤمنی، مصاحبه) در همین راستا می‌توان به تعداد انبوه سندهای بخشی و فرابخشی موردنظر در قانون برنامه چهارم اشاره کرد که خود حجم زیادی از توان کارشناسی دولت را مشغول می‌کند.

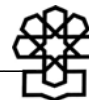
● علی‌رغم اهمیت وافر نظارت بر برنامه‌های توسعه، بسیاری از وظایف نظارتی نهادهای مختلف یا فاقد تعریف و تعیین محدوده یا ابزار نظارتی است یا دارای تداخل می‌باشد؛ به‌طور مثال علی‌رغم وظایف نظارتی دیوان محاسبات، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و... سازوکار نظارتی دائمی برای نظارت معنادار و توسعه‌ای و اعمال اصلاحات وجود ندارد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱).

طبق قانون اساسی، مهم‌ترین نهاد ناظر بر عملکرد دولت (به‌عنوان مجری برنامه‌های توسعه)، مجلس شورای اسلامی است و مهم‌ترین بازوی مجلس نیز برای حسابرسی مالی دقیق عملکرد دولت، دیوان محاسبات است. لکن تجربه نشان داده گزارش‌های تفریغ بودجه، که چگونگی هزینه‌کرد بیت‌المال را نشان می‌دهد و بررسی آن از اهم وظایف حاکمیت اسلامی است، با بی‌توجهی نمایندگان روبه‌رو می‌شود (سبحانی، مصاحبه).

از سوی دیگر روندهای نظارتی مجلس نیز (همچون سؤال و تذکر و استیضاح) گرفتار مشکلات ساختاری زیادی است که کارایی آن را کاهش داده است. به این موارد، باید تأثیرات مخرب لابی‌های سیاسی درون و بیرون مجلس را نیز افزود که عملاً برخی از ابزارهای نظارتی مجلس را از کارکرد خود دور کرده است.

از سوی دیگر باید به سازوکارهای نظارتی درون دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها نیز اشاره کرد که به دلیل موانع مختلف، در بسیاری موارد اساساً یا فعال نمی‌شوند و یا در حد شناسایی نقاط کور و مشکلات کار باقی می‌مانند و به مؤاخذه و برخورد با مشکلات و حل آنها منجر نمی‌شوند (ثقفی، مصاحبه).

ارزیابی سیستماتیک دولت نیز که به دست معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی صورت می‌گیرد به‌لحاظ روش‌شناختی دچار مشکل است. زیرا وظیفه تدوین برنامه، تخصیص بودجه و نظارت بر برنامه، همگی برعهده یک نهاد است. بالطبع نتایج ارزیابی عملکرد همان می‌شود که امروزه به اسم گزارش‌های عملکرد توسط خود دستگاه‌ها ارائه می‌شود و عمدتاً چیزی غیر از تعریف و توجیه عملکرد نیست (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴).



علاوه بر این به لحاظ متدولوژیک می‌توان اثبات کرد که ناظر، در داشتن یک نگرش کامل، محدودیت‌های وسیعی خواهد داشت. زیرا در بهترین حالت، هرچه که به آن علم داشته است در برنامه‌ریزی توسعه و اجرای آن به‌کار بسته است. بنابراین باید چشم‌هایی از بیرون و به‌صورت مستقل نظاره‌گر باشند تا تلاش‌های او تکمیل شود (مؤمنی، ۱۳۷۴).

شاید یکی از راهکارهای پیش‌رو، تنظیم نظام جامع ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی شامل زیرنظام‌های ارزیابی عملکرد مختص هر دستگاه توسط این معاونت باشد. بازنگری و به‌روز رسانی شاخص‌های ارزیابی عملکرد نیز از لوازم مهمی است که در اینجا باید مورد توجه قرار گیرد. برخی دیگر از موانعی که ارزیابی برنامه‌های توسعه در ایران همواره با آنها مواجه بوده است عبارتند از:

: در بسیاری از موارد نهاد یا سازمان خاصی به‌طور قانونی و رسمی برای ارزیابی برنامه‌ها یا سیاست‌ها مشخص نشده یا وظیفه ارزیابی به‌طور مبهم و توأم به‌عهده سازمان‌های متعددی گذارده شده است.

: غالب کارشناسان و مدیران دستگاه برنامه‌ریزی و دستگاه‌های اجرایی با مبانی معرفتی و منطقی معیارهای برنامه‌ریزی آشنایی ندارند و ارزیابی به معیارهای فنی و بودجه‌ای یا اثربخشی محدود شده است.

: مطبوعات، احزاب و نهادهای مدنی (صنفی

و سیاسی)، دانشگاه‌های مستقل در غالب کشورها نقش محوری را در ارزیابی و نظارت خود به‌خودی و مستمر برنامه‌ها برعهده دارند. فقدان یا ضعف این نهادها در ایران تا حد بسیار زیادی ارزیابی و نظارت برنامه‌ها را غیرممکن نموده است.

: به‌طور سنتی

هم در ساختار تشکیلاتی سازمان برنامه‌ریزی ایران و هم سایر کشورها یکی از معاونت‌های اصلی مسئولیت ارزیابی و نظارت بر برنامه‌ها را برعهده دارد؛ در حالی‌که با تغییر تشکیلات سازمان در سال ۱۳۶۴، این معاونت حذف و وظیفه آن در دفاتر بخشی ادغام شد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱).



براساس ماده (۱۵۷) قانون برنامه چهارم رئیس‌جمهور موظف است سالیانه گزارش نظارت و ارزیابی پیشرفت برنامه را تهیه و به مجلس ارائه دهد. اما به دلیل حجم بالای گزارش‌های مذکور (ناشی از حجم بالای برنامه) که در آخرین مورد بالغ بر ۱۷۰۰ صفحه است، عملاً امکان بررسی کامل آن به‌آسانی میسر نیست. در عین حال نحوه تنظیم گزارش‌ها نیز هم به‌لحاظ روش‌شناختی و



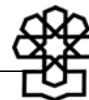
هم به لحاظ محتوی، ایرادات فراوانی دارد. مثلاً میزان توفیق سیاست‌های اجرا شده صرفاً با بیان عبارات کلی نظیر «ثمربخش بوده است» نشان داده شده است. البته در آخرین گزارش منتشر شده همین عبارات حداقلی نیز بیان نشده است. در برخی موارد آمارهای دقیقی برای ارائه وجود ندارد. همچنین بخش‌های مهمی از این گزارش‌ها، اساساً نسبتی با منویات برنامه ندارند.

بیان این‌گونه عبارات کلی یا فراتر از آن سکوت در قبال نتایج سیاست‌های اجرا شده، در حالی صورت می‌گیرد که ابزارهای تحلیلی متفاوتی برای بررسی آثار برنامه توسعه بر تمامی افراد جامعه وجود دارد که مهم‌ترین آنها عبارتند از: روش تحلیل هزینه-فایده اجتماعی، روش ماتریس اهداف و روش جدول موازنه برنامه‌ریزی لیچفیلد^۱، اقدامات هیل^۲. حتی در بسیاری از موارد برای انتخاب گزینه مناسب از میان گزینه‌های متفاوت و انتخاب شیوه‌های اجرایی و بازنگری در طرح و ارزیابی آن نقش مهمی را ایفا می‌کند (حسینی، ۱۳۸۱).

در همین راستا به‌طور کلی می‌توان گفت تهیه متن گزارش‌ها، که وسیله‌ای برای سنجش فاصله از اهداف و رفع چالش‌های موجود و اصلاح سیاستی بعدی است، گاه خود تبدیل به هدف می‌شود. از سوی دیگر تنها مرکز آمارگیری مهم در کشور (مرکز آمار ایران) دولتی است. این در حالی است که به‌منظور کاهش احتمال تأثیرپذیری آمارها و دستکاری آنها، باید نهادهای نظارتی از استقلال کافی نسبت به مجریان برنامه‌ها برخوردار باشند.

از سوی دیگر سایه «نگاه بودجه‌ای بر برنامه»، بر ارزیابی‌ها نیز سنگینی می‌کند و رویکرد غالب در آنها، نظارت بودجه‌ای است. لذا گزارش‌ها نیز متأثر از همین فضا کاملاً رنگ و بوی بودجه به‌خود گرفته‌اند و به‌جای بیان میزان دستیابی به اهداف، صحبت از میزان تخصیص منابع و جذب آن است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴).

یکی دیگر از آسیب‌های موجود در نحوه ارائه برخی گزارش‌های عملکرد، تلاش برای تبرئه خود است. به این ترتیب که با طرح تلویحی برخی انتقادات از عملکرد برنامه و ارجاع دادن ریشه‌های مشکل‌های اقتصادی کشور به سایر حوزه‌ها، بعضی از مشکلات در اجرای برنامه به رسمیت شناخته می‌شود ولی تلاش می‌شود که آن اشکالات به سایر حوزه‌ها و دستگاه‌ها مربوط دانسته شود (مؤمنی، ۱۳۷۴).



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

- در برخی موارد عدم دریافت و درک مشترک مجریان و برنامه‌ریزان (اعم از دستگاه‌ها و افراد) از مواد قانونی، موجب برداشت‌های غلط مجریان از قانون و در نتیجه بی‌تفاوتی یا انحراف در عملکرد ایشان نسبت به منویات برنامه می‌گردد. لذا لازم است برنامه‌ریزان حتی‌المقدور از مشارکت و حضور مجریان نیز در فرایند برنامه‌ریزی استفاده نمایند. در غیر این صورت لازم است مفاد و لوازم تکالیف قانونی دستگاه‌های ذی‌ربط در قالب‌های مقتضی (برگزاری دوره‌های فشرده، انتشار جزوات لازم و...) به ایشان آموزش داده شود (ثقفی، مصاحبه).

- بخشی دیگر از مشکلات اجرایی نیز به عوامل انگیزشی و عدم تحرک لازم از سوی دستگاه‌های متولی اجرای قانون برمی‌گردد. لذا ضروری است به‌منظور خارج ساختن دستگاه‌ها از فضای روزمره فعلی و نیز واگذاری امور غیر حاکمیتی به مردم که نتیجه مستقیم در افزایش بهره‌وری کار خواهد داشت اقدامات لازم صورت پذیرد (همان).

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

- متأسفانه در اغلب موارد بدون آنکه به فرهنگ‌سازی، ترویج و توجیه افکار عمومی و به‌طور کلی فراهم آوردن بسترهای لازم برای اجرای یک سیاست یا قانون توجه شود، از ابزارهای قانونی برای مجبور کردن مردم و دستگاه‌ها به انجام برخی امور استفاده می‌شود. به این ترتیب با عدم اقبال و



اجماع مردم و حتی مجریان قانون روبه‌رو هستیم که نتیجه آن اجرای بد قانون خواهد بود و از طرفی هزینه‌های نظارت بر اجرای قانون و برخورد با متخلفین نیز افزایش می‌یابد.

به‌عنوان مثال در برنامه چهارم توسعه رشد بهره‌وری کل عوامل تولید سالیانه به‌طور متوسط ۲/۵ درصد دیده شده است. این درحالی است که برای این منظور لازم است تمهیدات مقتضی از جمله آموزش‌های لازم به نیروی کار، تولید فیلم‌ها و برنامه‌های متناسب در صدا و سیما و رسانه‌ها و... دیده شود که متأسفانه توجه کافی نشده است (سبحانی، مصاحبه).

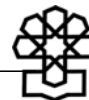
● اساساً هر سیاست و قانونی برای اجرا نوشته می‌شود. لذا بهترین قوانین نیز اگر به‌خوبی اجرا نشوند ارزش خود را از دست خواهند داد. این در حالی است که گاه پیاده‌سازی برخی قوانین، در حوزه تخصص و کارکرد مجری تعیین شده نیست و لذا نتیجه مطلوب حاصل نمی‌شود.

به‌عنوان مثال توسعه خوشه‌های صنعتی که اساساً موضوعی نرم‌افزاری است، بنابر ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم به سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی واگذار شده است. حال آنکه سازمان یاد شده بیشتر صبغه عمرانی دارد.

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

با در نظر داشتن این فرض منطقی، این سؤال پیش می‌آید که آیا مقدمات مذکور برای تعیین سیاست‌ها و اولویت‌های کشور رعایت می‌شود؟

● منطق برنامه‌ریزی حکم می‌کند جداول کمی، ترجمه مواد برنامه به اعداد و ارقام باشند تا از طرفی تکلیف مجریان شفاف شود و از طرف دیگر امکان ارزیابی و نظارت بر عملکرد ایشان نیز فراهم آید. با این وجود در حال حاضر مواد برنامه و جداول کمی هر یک به راه خود می‌روند و با طی فرایندهای منتزع از یکدیگر تهیه می‌شوند (سبحانی، مصاحبه).



•

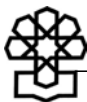
قاعدتاً از لحاظ اصول برنامه‌ریزی حصول هر هدف نیازمند اجرای سیاستی خاص می‌باشد. به عبارت دیگر، در یک برنامه متناظر با هدف‌های طرح شده باید ابزارهای سیاستی طرح شود؛ به طوری که یک (یا تعدادی) سیاست اجرایی خاص، سبب حصول یک هدف خاص شود. این اصل که از اصول سیاست‌گذاری محسوب می‌گردد، در برنامه‌ها رعایت نمی‌شود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

برای مثال نمی‌توان افزایش فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد را به عنوان یک هدف ترسیم کرد، ولی سیاست‌های اجرایی و ابزارهای لازم برای رسیدن به این هدف را که مجموعه‌ای از چند هدف ریزتر است، نادیده انگاشت. این نکته به این معناست که برنامه‌ریز باید حیطه عمل برنامه را به دقت تعریف کرده و در این چارچوب اقدام به سیاست‌گذاری کند. متأسفانه این مسئله مهم در متون برنامه لحاظ نمی‌شود و غالباً احکام، ابزارها و سیاست‌های برنامه‌ها، در فضایی منتزع از اهداف و چشم‌اندازها طراحی می‌شوند.

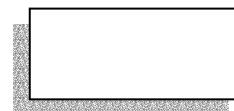
•

یکی از مسائل قابل توجهی که در برنامه‌های پنج‌ساله کشورمان اتفاق می‌افتد، پدیده‌ای به نام «جلوتر بودن از برنامه» بوده است، با این ترتیب که تقریباً همه دستگاه‌های اجرایی، اصرار داشته‌اند که جلو بودن آنها از برنامه به عنوان یک نکته مثبت در جامعه منعکس شود. این در حالی است که در فرایند یک برنامه جدی توسعه، جلو افتادن از برنامه، گاه به اندازه عقب افتادن از آن و یا حتی بیشتر از آن، مشکل‌آفرین است، به خصوص که در کشورهای توسعه‌نیافته، تنگناهای مربوط به نیروی انسانی ماهر و مدیریت، در زمره مهم‌ترین محدودیت‌ها به شمار می‌آیند. در چنین شرایطی جلو افتادن از برنامه، احتمالاً به معنای استفاده بیش از حد پیش‌بینی شده و مجاز از سایر امکانات و منابع انسانی و مادی مانند ارز، ریال و... است که با توجه به محدودیت‌هایی که کشور از آن جنبه‌ها دارد، استفاده بیش از حد یک یا چند دستگاه از سرمایه‌های انسانی یا ارز، ریال یا افزایش بی‌سابقه و پیش‌بینی نشده قیمت کالاها و خدمات به معنای ایجاد تنگناها برای دستگاه‌های دیگر است. به عبارتی یک یا چند دستگاه خاص، هدف‌های محدود خود را بر هدف‌های کلی برنامه ترجیح داده‌اند، که در ادبیات توسعه به عنوان پیشی گرفتن هدف‌های خرد نسبت به هدف‌های کلان مطرح می‌شود و نمایانگر نوعی هرج‌ومرج و بی‌ضابطگی است (مؤمنی، ۱۳۷۴).

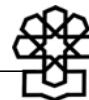
در همین راستا نکته دیگر آن است که از همان سال آغاز رسمی برنامه تا سال پایانی آن، مسئولان کمتر به نتایج کلان عملکرد دستگاه یا بخش خود اشاره می‌کنند و کمتر آن نتایج را با نتایج پیش‌بینی شده در برنامه، مقایسه می‌کنند. بلکه اغلب به طرح مواردی از کل عملکرد پرداخته و



آن را به عنوان جلو بودن کلی از برنامه قلمداد می‌کنند و از آن مهم‌تر مسکوت گذاشتن دلایل این جلو افتادن‌ها بود. یعنی معلوم نبوده است که آیا این جلو افتادن به علت اجرای دقیق خط‌مشی‌ها و سیاست‌های برنامه بوده، یا در سطح نظام مدیریتی بخش، خلاقیت ویژه‌ای به منصف ظهور رسیده یا ارز و ریال بی‌ضابطه به بخش تزریق شده است؟ و یا قیمت محصولات را فراتر از آنچه برنامه پیش‌بینی کرده بود افزایش داده‌اند؟ (همان)



۱. الوانی، سیدمهدی، «مدیریت عمومی»، نشر نی، چاپ سی‌ام، ۱۳۸۵.
۲. الوانی، سیدمهدی و فتاح، شریف‌زاده، «فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی» انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، چاپ سوم، ۱۳۸۳.
۳. پوست فروش تهرانی، ایمان، فاطمه عزیزخانی، و علیرضا فرهادی‌کیا، «مروری بر اهداف قانون برنامه چهارم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶.
۴. حسینی، سیدعلی، «کاستی‌های توسعه‌نیافتگی برنامه‌ریزی توسعه در ایران» همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران، ۱۳۸۱.
۵. خاندوزی، سیداحسان «برنامه توسعه: پرده چاق اما ضعیف» سایت الف (www.alef.ir)، کد مطلب: ۲۶۸۶۱، ۱۳۸۷.
۶. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، «سند توسعه‌بخشی «صنعت» در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۵.
۷. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، «مجموعه مقالات همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران» مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، جلد اول، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۸. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، «مجموعه مقالات همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران» مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، جلد دوم، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۹. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، «توسعه اقتصادی: مجموعه مقالات همایش سیاست‌ها و مدیریت برنامه‌های رشد و توسعه در ایران»، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، جلد اول، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۱۰. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، «مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه: مجموعه مقالات همایش سیاست‌ها و مدیریت برنامه‌های رشد و توسعه در ایران»، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، جلد پنجم، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۱۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، «مجموعه گزارش‌های همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران» مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱.
۱۲. سلطانی عربشاهی، سیمین، «مدیریت توسعه»، انتشارات استادی، چاپ دوم، ۱۳۸۴.
۱۳. «سیاست‌های کلی برنامه چهارم جمهوری اسلامی ایران و قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی.



۱۴. عظیمی آرانی، حسین، «مسیر تهیه برنامه چهارم توسعه»، سایت دکتر عظیمی، ۱۳۸۴، (www.drazimiarani.com).
۱۵. عظیمی، حسین، «مدارهای توسعه‌نیافتگی در اقتصاد ایران»، انتشارات نی، چاپ هفتم، ۱۳۸۵.
۱۶. مک لئود، تاس. اچ، «برنامه‌ریزی در ایران»، ترجمه علی‌اعظم محمدبیگی، نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۸۰.
۱۷. مؤمنی، فرشاد، «کالبدشناسی یک برنامه توسعه»، مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس، چاپ اول، ۱۳۷۴.
۱۸. مؤمنی، فرشاد، «علم اقتصاد و بحران در اقتصاد ایران»، مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۴.
۱۹. نورمحمدی، خسرو، «چالش‌های استفاده از کارشناسان، پژوهش‌گران و نظریه‌پردازان در فرایند تدوین و اجرای برنامه توسعه»، همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران، ۱۳۸۱.
۲۰. وزارت صنایع و معادن، «عملکرد مواد قانونی بخش صنعت و معدن در سال سوم برنامه چهارم توسعه»، معاونت برنامه‌ریزی، توسعه و فناوری، ۱۳۸۷.
۲۱. وزارت صنایع و معادن، «گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۵ و نظارت بر عملکرد سال دوم برنامه چهارم توسعه»، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، ۱۳۸۷.
۲۲. وزارت صنایع و معادن، «گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۴ و نظارت بر عملکرد سال اول برنامه چهارم توسعه»، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، ۱۳۸۶.
۲۳. وطن‌خواه، فاطمه، «سیاست‌های کلی برنامه پنجم در انتظار ابلاغ مقام معظم رهبری»، ماهنامه صنعت و توسعه، سال دوم، شماره ۲۱، ۱۳۸۷.
۲۴. هاوالت، مایکل، رامش، ام، «مطالعات خط‌مشی عمومی»، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول، ۱۳۸۰.

در تهیه این گزارش با صاحب‌نظران و افراد زیر نیز گفت‌وگوهای علمی جداگانه ای صورت

پذیرفته است:

- | | | |
|---|-----------------------------|---|
| ۱ | حمید امانی همدانی | رئیس دفتر بخش صنعت سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (سابق) |
| ۲ | دکتر مرتضی بهشتی | رئیس سابق کنفدراسیون صنعت |
| ۳ | محمدحسن ثقفی | مشاور وزیر صنایع و معادن در امور برنامه‌ریزی توسعه و فناوری |
| ۴ | دکتر محمد خوش‌چهره | عضو هیئت علمی دانشگاه تهران |
| ۵ | دکتر حسن سبحانی | عضو هیئت علمی دانشگاه تهران |
| ۶ | دکتر سید حبیب‌الله طباطبائی | عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی |
| ۷ | دکتر فرشاد مؤمنی | عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی |
| ۸ | محسن نادری‌منش | کارشناس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (سابق) |
| ۹ | خسرو نورمحمدی | کارشناس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (سابق) |



:

درباره برنامه پنجم توسعه ۱. آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران

: مطالعات برنامه و بودجه (گروه برنامه)

: شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران

: فاطمه عزیزخانی

: محمد قاسمی، رضا زمانی

: معاونت پژوهشی

:

:

:

۱. برنامه توسعه (Development Plan)

۲. رشد اقتصادی (Economic Growth)

// :