

درباره برنامه ششم توسعه (۶)
فرآیندهای بهبوددهنده برنامه ششم

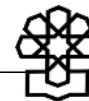
معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۰۲۸
آذرماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	خلاصه مدیریتی.....
۴.....	مقدمه.....
۶.....	اهمیت و ضرورت تغییر نگرش در برنامه ششم توسعه.....
۱۰.....	الزامات برنامه ششم توسعه.....
۱۵.....	الف) الزامات حین تهیه و تدوین برنامه.....
۱۹.....	ب) الزامات حین بررسی و قانونگذاری برای برنامه.....
۲۳.....	ج) الزامات حین اجرا و نظارت.....
۲۶.....	نتیجه‌گیری.....
۲۷.....	منابع و مآخذ.....



درباره برنامه ششم توسعه (۶) فرآیندهای بهبوددهنده برنامه ششم

چکیده

با توجه به تجارب گذشته برنامه‌ریزی و نظر به آسیب‌شناسی نظامات گذشته برنامه که در طی این مدت شناسایی شده است،^۱ لازم است تا علاوه بر تغییر در نگرش به نظامات برنامه و توسعه، فرآیندهایی که منجر به تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه می‌شود شناسایی شده تا با دقت و حساسیت توسط مجریان و قانونگذاران رعایت شوند. در این گزارش سعی شده است تا براساس برخی مطالعات انجام شده و تحقیق از طریق منابع کتابخانه‌ای و با توجه به یافته‌های پژوهشی و کارشناسی، عمده‌ترین فرآیندهای بهبوددهنده تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه را مورد مطالعه قرار داده و بیان نماییم؛ این فرآیندها از آن جهت حائز اهمیت هستند که با مطالعه برنامه‌های گذشته (خصوصاً برنامه چهارم و پنجم توسعه) عدم رعایت و دقت در اجرایی‌سازی آنها منجر به فاصله گرفتن برنامه‌ها از اهداف مد نظر تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران امر شده است.

لازم است تا اولویت را به طراحی نظام برنامه‌ریزی مطلوب و مناسب برای کشور داد و ضمن ارزیابی و بازنگری دائمی آن، الزامات اجرایی‌سازی دقیق و نظام‌مند برنامه‌های توسعه را نیز فراهم ساخت. در این راستا ضروری است تا نگرش کلی به نظام برنامه‌ریزی تغییر کرده و بر پایه ارزش‌ها بازبینی شود و احکام برنامه‌ها براساس اولویت اولویت‌ها نگارش شوند؛ به نظر می‌رسد که اتخاذ مدلی مرکب از برنامه‌ریزی استراتژیک، غلتان و هسته‌ای می‌تواند ما را در رسیدن به افق سند چشم‌انداز و افق الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت یاری کند.

خلاصه مدیریتی

۱. پیشنهاد می‌شود نظام تدبیر شایسته در راستای الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت، هرچه سریع‌تر تهیه و تدوین شود و ملاک عمل تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران قرار گیرد.
۲. در همین راستا اولویت را باید به طراحی نظام برنامه‌ریزی مطلوب و مناسب برای کشور داد و ضمن

۱. جهت مطالعه بیشتر می‌توانید به گزارش «آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران» دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۷۰۷، خرداد ۱۳۸۸؛ مراجعه فرمایید.

ارزیابی و بازنگری دائمی آن، الزامات اجرایی‌سازی دقیق و نظام‌مند برنامه‌های توسعه را نیز فراهم ساخت. در این راستا لازم است تا نگرش کلی به نظام برنامه‌ریزی تغییر کرده و بر پایه ارزش‌ها بازبینی شود و احکام برنامه‌ها براساس اولویت‌ها نگارش شوند. لذا با گذر از برنامه‌ریزی جامع می‌توان الگویی مبتنی بر برنامه‌ریزی استراتژیک، هسته‌ای و غلتان را ارائه داد.

۳. اصول اصلی نظام برنامه‌ریزی مطلوب که شامل موارد ذیل است حتماً رعایت شود: اصل ثبات و امنیت، اصل آینده‌نگری، اصل رویکرد سیستمی، اصل هماهنگی، اصل استمرار، اصل مشارکت، اصل انعطاف، اصل زمان، اصل ارزش محوری.

۴. برنامه توسعه باید در راستای قانون اساسی، سند چشم‌انداز، الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت، سیاست‌های کلی نظام و مأموریت‌ها و وظایف دولت تهیه و اجرا شود؛ از این رو باید مجموعه شاخص‌هایی تعریف شود که به‌گونه‌ای روشمند سازگاری برنامه با اسناد بالا را قابل بررسی کند.

۵. نحوه نگرش برنامه (حوزه حضور، خواسته‌ها، اولویت‌ها، کارگزاران و ادله توجیهی برنامه) و ساخت برنامه (رابطه میان برنامه و کارگزاران، روش هدایت کارگزاران، نقاط حساس برنامه، معیارهای اندازه‌گیری، زمانبندی‌ها و پیوندهای برنامه‌ای) مشخص باشد.

۶. هدف‌های برنامه توسعه باید در قالب راهبردهای مشخص به روشنی انتخاب و برای ارزیابی میزان دستیابی و نحوه رسیدن به هر هدف جهت ارائه به جامعه و امکان‌سنجی آنها توسط نمایندگان مجلس، شاخص یا شاخص‌های معینی تعیین شود. در این راستا وجود جداول کمی در برنامه ضروری است.

۷. برنامه توسعه قانون شرح وظایف جدید برای دستگاه‌های اجرایی کشور نیست. احکام برنامه توسعه فقط باید به مأموریت‌های وظایف دستگاه‌های اجرایی صورت‌های کمی و دارای اولویت، زمانبندی و تعبیرهای عملیاتی دهد.

۸. حجم وظایف و تکالیف دولت در برنامه باید در سطح حداکثر منابع قابل تجهیز (قابل تصمیم‌گیری) تعیین شود و علاوه بر آن باید منابع لازم برای اجرای هر یک از احکام برنامه (که انجام آن بر عهده دولت است) توسط دستگاه‌های اجرایی تخصصی (پیشنهاددهنده) برآورد شده و پس از تأیید به وسیله عالی‌ترین مقام آن دستگاه‌ها در دولت جمع‌بندی و در قالب برنامه گنجانده شوند.

۹. به‌منظور ایجاد ارتباط ساختاری میان برنامه توسعه و بودجه‌های سنواتی، پیش‌بینی‌های برنامه توسعه باید به‌گونه‌ای انجام شود که امکان مطابقت عملیاتی، اعتباری و زمانی با بودجه سنواتی را فراهم کند.

۱۰. فراهم کردن مقدمات اجرایی قانون از جمله تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی برنامه توسعه و وظیفه قوه مجریه است. ضرورت تدوین حجم انبوه آیین‌نامه‌های اجرایی به‌خصوص در مواردی که نیازمند همکاری و هماهنگی چند دستگاه اجرایی است از دلایل تأخیر در اجرای قانون برنامه‌های توسعه است.



از این رو باید جز در موارد ضروری اجرای احکام برنامه را منوط به تدوین آیین‌نامه اجرایی نکرد. ۱۱. اصطلاحات به کار گرفته شده در اسناد برنامه (اعم از اسناد پشتیبان، لایحه و قانون برنامه) باید دارای تعاریف مشخص، علمی و دقیق و مورد اجماع همه دست‌اندرکاران باشد و از به کار بردن اصطلاحات و واژه‌های گوناگون (نظام، طرح، برنامه، سند، دستورالعمل، ضابطه، سازوکار، منشور و...) خودداری شود، تا از سردرگمی، استنباط‌های گوناگون و مبهم و برداشت‌های متناقض و مختلف جلوگیری شود.

۱۲. سطوح مختلف تصمیم‌گیری و نظارت در نظر گرفته شده و برای هر سطح اسناد جداگانه‌ای تولید شود. هدف‌های برنامه و شاخص‌های ارزیابی به‌وسیله مجلس تعیین شود، انتخاب سیاست‌های اجرایی برعهده هیئت وزیران باشد و تهیه مقدمات اجرایی و اجرا برعهده وزرا و مسئولان دستگاه گذاشته شود. ۱۳. از درج مواد یا احکامی که در سایر قوانین وجود دارند (نیازی به تصویب مجدد مجلس ندارند) یا بیان تکالیف کلی که بیش از پنج سال دوام دارند (و باید در قالب قوانین دائمی ارائه شوند) در برنامه اجتناب شود.

۱۴. نظام برنامه‌ریزی به‌گونه‌ای طراحی شود که سرشت برنامه‌ها در سطح ملی از حالت کمی زیاد و انعطاف‌ناپذیر به کیفی و راهبردی (استراتژیک) تغییر یافته و برنامه‌ریزی ملی بیشتر در حد رهنمودهای کلی باقی بماند.

۱۵. تغییر نگرش در برنامه ششم توسعه و انتخاب روش برنامه‌ریزی از الزامات تدوین آن است، به‌عبارتی برنامه‌های استراتژیک که با نگاه به اهداف، شرایط داخلی و خارجی، افق مطلوب و سناریوهای احتمالی شکل می‌گیرد در کنار برنامه‌های غلتان که مبتنی بر پذیرش محیط سیال و لزوم برنامه‌ریزی متناسب با آن در افق زمانی کوتاه‌تری شکل می‌گیرد و مسیری که هر ساله با توجه به مسیر طی شده و آینده پیش‌رو به‌روزرسانی می‌شود در کنار برنامه‌ریزی هسته‌ای که ناظر به رفع مشکلات است و به شناسایی موانعی که در مقابل پیشرفت کشور قرار دارد پرداخته و به برنامه‌ای برای رفع و یا ایجاد آنها مبادرت می‌شود می‌تواند الگوی مطلوبی از ساختار برنامه ارائه دهد، بنابراین اتخاذ مدلی مرکب از برنامه‌ریزی استراتژیک، غلتان و هسته‌ای می‌تواند ما را در رسیدن به افق

سند چشم‌انداز و افق الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت یاری کند.^۱

۱۶. از آنجا که اقدام به رهایی از پدیده توسعه نیافتگی و ورود به درگاه توسعه از چنان عمق،

۱. ذکر این نکته نیز لازم است که هر کدام از پیشنهادها فوق، خصوصاً برنامه‌ریزی استراتژیک به تنهایی یک برنامه توسعه‌ای نبوده و هر کدام خالی از اشکال نیستند، لکن در مواجهه با روش منسوخ شده برنامه‌ریزی جامع، روش‌های فوق از چنان مزیت‌ها و امتیازاتی برخوردارند که نمی‌توان از آنها چشم پوشید. برای مطالعه بیشتر در این خصوص می‌توانید به گزارش وحید بیگدلی، درباره برنامه ششم توسعه (۴)، تأملی بر روش برنامه‌ریزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۸۴۶، مرداد ۱۳۹۳. مراجعه نمایید.

گسترده‌گی، پیچیدگی برخوردار بوده که آحاد مردم با آن و پیامدهایش عملاً درگیرند بنابراین تنها با عزم ملی، توسعه تحقق‌پذیر است. به عبارتی برای ایجاد عزم ملی در راستای اهداف برنامه ششم توسعه مشارکت نخبگان جامعه در فرآیند تهیه و تدوین آن و انتقال حس عزم ملی به مردم در راستای القا و ایجاد حساسیت آنها به برنامه از طرق شفاف‌سازی، اطلاع‌رسانی درست و فراهم آوردن نظارت هر دو گروه بر این فرآیندها از ملزومات کار است که حتماً باید عملیاتی شوند.

مقدمه

اقتصاد ایران نزدیک هفت دهه است که عمدتاً با عایدی نفت زندگی می‌کند. این عایدی تا قبل از شروع برنامه‌ریزی در ایران، نه میزان آن معلوم بود و نه نحوه مصرف آن توسط حکومت، با شروع برنامه هفت‌ساله اول عمرانی، برای اولین بار از میزان درآمد نفت ضمن منابع اعتباری برنامه ذکری به میان آمد و طبق قانون برنامه مقرر شد که این درآمد صرف اجرای طرح‌های عمرانی شود. از آن زمان تاکنون همواره این ذهنیت وجود داشته است که درآمد نفت یک منبع بین‌نسلی است و باید به امور عمرانی و توسعه تولید و ظرفیت‌سازی برای اشتغال در زمان حال و آینده اختصاص پیدا کند و این امر را مستلزم برنامه‌ریزی و تهیه و تنظیم برنامه توسعه می‌دانسته‌اند.

با این ذهنیت در طی این هفت دهه برنامه‌ریزی در ایران به یک گفتمان تبدیل شده است. هر چند در ابتدا به دنبال کمتر استفاده کردن درآمد نفت در امور جاری ملاک عمل بود، ولی دولت‌ها و مجلس‌ها همواره دلایلی پیدا کرده‌اند که سهمی از درآمد ارزی نفت را به هزینه‌های جاری اختصاص دهند و این امر در طی برنامه‌های مختلف نوسانات گوناگونی به خود گرفته است. در این بین بزرگ شدن اندازه دولت، عقب‌ماندگی بسیاری از استان‌های کشور، کوه‌نگری و بی‌توجهی به آینده و آینده‌نگری در بودجه‌ریزی‌ها و برنامه‌ریزی‌ها استمرار پیدا کرد و نادیده گرفتن این گفتمان تا آنجا پیشرفت که در بعضی از محافل دانشگاهی هم به جای بحث در نوع برنامه و محتوای موضوعی یا حد تفصیل برنامه، این حکم صادر شده و می‌شود که آیا برنامه‌ریزی ضرورتی دارد؟^۱

«صنعت نفت ایران، با سابقه‌ای قریب به یکصد سال، آنچنان با تاروپود اقتصاد کشور عجین شده است که هر نوع برنامه‌ریزی کلان پیرامون آینده اقتصاد ایران را نمی‌توان بدون در نظر گرفتن اهمیت این صنعت، به سرانجام رساند».^۲

درآمد نفت و گاز طبق قانون اساسی و شیوه جاری در نظام کشور، نمی‌توان خارج از خزانه دولت و به حساب‌های بانکی اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی واریز کرد، این منبع درآمد بین‌نسلی را

۱. بایزید مردوخی، در اظهار نظر کارشناسی مکتوب به فرآیندهای اصلی برنامه ششم به گزارش حاضر، ۱۳۹۳.

۲. حیدرپوریان و موسی غنی‌نژاد، سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم در صنعت نفت، گاز و پتروشیمی، ۱۳۸۶.



نمی‌توان تنها به یک بخش از اقتصاد، تنها به یک منطقه از کشور، تنها به یک امور اختصاص داد و ناگزیر باید همه حوزه‌ها از آن بهره‌مند شوند و تحقق این ضرورت نیاز به برنامه‌ریزی توسعه دارد. ویژگی دیگر این برنامه توجه به اولویت‌ها در میان‌مدت و آینده‌نگری در بلندمدت است. از این نقطه نظر، برنامه‌ریزی می‌تواند با توجه به مبرم بودن پاره‌ای از امور در کوتاه و میان‌مدت، به یک یا چند حوزه مهم و برنامه‌پذیر بپردازد و به این ترتیب برنامه توسعه، ضمن جامعیت، موضوع محور هم باید باشد.

برنامه‌ریزی در ایران جزء لاینفک اقتصاد ملی قرار گرفته است و با توجه به اصل چهل‌وسوم و چهل‌وچهارم قانون اساسی که نظام اقتصادی کشور را به صراحت نظامی مبتنی بر برنامه‌ریزی عمومی، منظم و صحیح ترسیم کرده است؛ علاوه بر این، برنامه‌ریزی مورد نظر قانون اساسی، از چنان اهمیتی برخوردار است که تنها در حیطه تصمیم‌گیری دولت (قوه مجریه) نبوده و در تهیه و تنظیم و اجرای آن نه تنها قوای سه‌گانه باید مشارکت داشته باشند، بلکه مردم از طریق شوراهای باید در این امر مشارکت کنند.^۱ لذا نظامات برنامه‌ریزی در ایران از ملزومات نظام اقتصادی بوده و همواره دولت‌ها سعی کرده‌اند در تهیه و تدوین و نگارش یک برنامه جامع، خود را متعهد نشان دهند. حال با بررسی سنوات و برنامه‌های گذشته و معدود گزارش‌های ارزیابی عملکرد برنامه‌ها^۲ درمی‌یابیم که اکثر برنامه‌ها از اهدافی که در ابتدا برای خویش برگزیده بودند، فاصله گرفته و چندان انتظارات را برآورده ن ساخته و انگار که اصلاً از ابتدا برنامه‌ای در کار نبوده است. هر چند طبق بند «۳» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور (آنچه که همچنان به‌طور قانونی ملاک عمل می‌باشد) قانون برنامه، قانونی است که شامل نکات ذیل است:

الف) این قانون برنامه جامعی است که برای مدت پنج سال تصویب می‌شود.

ب) در این قانون هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی مشخص می‌شود.

ج) منابع مالی دولت و شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی که صرف عملیات عمرانی می‌شود، پیش‌بینی می‌گردد.

د) اعتبارات عمرانی و جاری دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی برای وصول به آن هدف‌ها تعیین می‌شود.

و از سال ۱۳۵۲ تاکنون این قانون پابرجاست، لکن قانون برنامه علاوه بر تعیین هدف‌ها و سیاست‌ها باید دارای احکام منجز و قطعی قانونی در تعیین منابع و اعتبارات و نحوه اجرای برنامه برای

۱. بند «۸» اصل سوم و اصول هفتم و یکصد و یکم تا یکصد و ششم قانون اساسی.

۲. برای مطالعه بیشتر می‌توانید به گزارش: ۱. ایمان تهرانی و حسن ورمزیار، ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۹؛ شماره مسلسل ۱۰۲۹۹ و محمدنبی شهیکی تاش و دیگران، بررسی عملکرد برنامه چهارم توسعه بر حسب مواد (ویرایش اول)، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸؛ شماره مسلسل ۹۹۶۹؛ مراجعه فرمایید.

رسیدن به هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده نیز باشد.

در این گزارش سعی شده است با بیان برخی از محوری‌ترین الزامات تهیه برنامه ششم توسعه پیشنهادهایی ارائه می‌شود که مد نظر قرار دادن آنها در ارتقای کیفیت تدوین برنامه ششم و دستیابی به هدف‌های آن مؤثر خواهد بود. این نکته قابل ذکر است که توجه به بکارگیری یک چارچوب نظری در تحلیل فرآیندها و ذکر راه‌حل‌های جایگزین در تغییر نگرش از ملزومات کار می‌باشد که قطعاً در مرحله طراحی نظام برنامه‌ریزی مطلوب باید مورد توجه قرار گیرد؛ اما فرآیندهای بهبوددهنده پیشنهادی در این گزارش حسب تجربه‌های قبلی برنامه‌ریزی در ایران و مجموعه نظرات نخبگان و یافته‌های پژوهشی استخراج شده است و اکنون که در مرحله تدوین و تهیه برنامه ششم توسعه هستیم رعایت آنها و اهمیت دادن به پیشنهادهای ارائه شده می‌تواند از بروز عدم توفیقات گذشته و مشکلات پیش آمده جلوگیری کند، زیرا برخی از موارد ذکر شده صرفاً یادآوری ملاحظاتی است که در گذشته نیز بارها آن موارد، از طرق مختلف بیان شده‌اند و متأسفانه به دلیل عدم توجه به آنها، اشکالات تکرار شده است.^۱

اهمیت و ضرورت تغییر نگرش در برنامه ششم توسعه

با توجه به سابقه بیش از ۶۵ ساله برنامه‌ریزی دولت‌ها در ایران، توسط سازمان برنامه،^۲ اگر نگاهی کلان به اهداف مد نظر طراحان و مجریان برنامه‌های توسعه بیان‌دازیم، سؤالات بسیاری بر ایمان پدید می‌آید که چند سؤال بیش از بقیه می‌توانند حائز اهمیت باشند؛ از جمله اینکه تصمیم‌گیران کشور در امور توسعه به وسیله برنامه‌های توسعه هفت و پنج‌ساله به دنبال چه چیزهایی بوده‌اند و آیا به آنها دست یافته‌اند؟ از منظری دیگر آیا مسائل اساسی کشور درست تشخیص داده شده‌اند و آیا اولویت‌های آنها در برنامه‌های توسعه، با توجه به همه محدودیت‌های موجود به درستی طبقه‌بندی شده است؟ نظام اقتصادی کشور بر پایه چه اصول و قواعد علمی می‌خواهد مشکلات، معضلات و گرفتاری‌های گوناگون در بخش‌های متنوع کشور را سروسامان دهد و آیا تاکنون متناسب با زمان، منابع و امکاناتی که داشته‌ایم موفق بوده‌ایم؟ آیا برای مسائل کلان کشور راهبردها و راه‌حل‌های انتخاب شده به درستی انتخاب شده‌اند و صحیح‌تر نیز اجرا شده‌اند؟ و مهمترین سؤال اینکه آیا رسیدن به اهداف توسعه‌ای از طریق همین برنامه‌های توسعه‌ای که تاکنون نگاشته‌ایم همچنان امکان‌پذیر است؟

علیرغم اینکه برنامه‌ریزی‌های توسعه در کشور سابقه‌ای نسبتاً طولانی داشته و از جمله پیشگامان

۱. ایمان پوست‌فروش تهرانی، نکاتی در مورد نحوه تدوین برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۳۸۴، ۱۳۸۷.

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



تدوین برنامه‌های توسعه بوده‌ایم، متأسفانه شاهد کم‌حرکی و رشد اقتصادی نامطلوب در کشور هستیم. در عین حال کشورهای نیز وجود دارند که با سابقه برنامه‌ریزی حتی کمتر از دو دهه، اکنون از لحاظ معیارهای رشد و توسعه‌یافتگی چندین دهه از ما جلوتر افتاده‌اند. حال این سؤال پیش می‌آید که چرا با فراهم بودن شرایط رشد و توسعه و با وجود سابقه طولانی در امر برنامه‌ریزی و صرف منابع ملی در تدوین برنامه‌های توسعه، همواره با معضل اجرا نشدن برنامه‌ها و اثربخش نبودن آنها مواجه بوده‌ایم؟

به‌نظر می‌رسد که در طول این مدت، این فرض و یا باور به‌صورت ضمنی در سیاستگذاران وجود داشته است که نظام اجرایی و به تعبیر جامع‌تر نظام تدبیر از چنان ظرفیت و شایستگی و توانایی برخوردار است که می‌تواند هدف‌های برنامه و آمال برنامه‌ریزان و سیاستگذاران را عملی سازد. بنابراین اگر برنامه ششم هم به این غفلت ادامه دهد، با توجه به سابقه برنامه‌های گذشته به‌نظر می‌رسد که از عهده تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و هدف‌گیری‌های برنامه ششم توسعه بر نمی‌آید، به عبارتی لازم است که از مطالعات و اقدامات جدی پیش از برنامه‌ریزی، به انجام تحقیق در مورد موانع و اشکالات برنامه‌ریزی در کشور با عنوان «آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران» پرداخته شود و از دل آن پیشنهادهایی برای برنامه‌ریزی استخراج شود. علیرغم ضرورتی که در نظم‌دهی به ابعاد مختلف آسیب‌های برنامه‌های توسعه و بررسی آنها در قالب یک مدل جامع وجود داشته است، بررسی پارادایم‌های حاکم، اغلب به‌طور پراکنده و محدود به یک یا چند بُعد خاص بوده است و هر برنامه توسعه با توجه به شرایط و اوضاع اقتصادی و اجتماعی خاص هر دوره از زمان، نیازمند سازوکار الگوی برنامه‌ریزی سازگار با آن شرایط و مکانیک ویژه یا ماشین برنامه‌ریزی متفاوتی است.

این ویژگی‌ها یا تفاوت‌ها تنها به‌دلیل گزینه‌های جامعیت یا موضوع‌محوری برنامه نیست، بلکه بیشتر به‌دلیل تغییر نظام تدبیر در کشور، یا اقتضای شرایط اقتصادی و اجتماعی داخلی و یا بین‌المللی است. از این رو نمی‌توان گفت که برنامه‌ریزی را می‌توان به‌گونه‌ای مکانیکی و با سازوکار الگوی ثابتی برای هر دوره و تحت هر شرایطی انجام داد.

تجربه برنامه‌ریزی توسعه نشان داده که یک برنامه توسعه با وجود برخورداری از اعتبار قانونی، می‌تواند در اثر تغییر نگرش حاکمیت، تغییر نظام تدبیر و تغییر شرایط اقتصادی و اجتماعی (افزایش درآمد صادراتی، تحریم اقتصادی و ...) و حتی عدم اعتقاد راسخ مجریان به آن به اجرا در نیاید و در عمل از اهداف در نظر گرفته شده برای آن فاصله بسیار بگیرد.^۱ برنامه‌ریزی توسعه در ایران در دوران بعد از انقلاب اسلامی، به‌طور روزافزونی به بیان همه خواسته‌ها تبدیل شد و ضمن آن برای همه

۱. برای مطالعه بیشتر می‌توانید به گزارش: ۱. ایمان تهرانی و حسن ورمزیار، ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل، ۱۳۸۹، ۱۰۲۹۹ و ایمان تهرانی و دیگران، بررسی عملکرد برنامه چهارم توسعه بر حسب مواد (ویرایش اول)، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۹۹۶۹، ۱۳۸۹؛ مراجعه فرمایید.

مشکلات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اخلاقی، ساختاری و تاریخی کشور، رهنمودها و احکامی قانونی در سند قانون برنامه پیش‌بینی می‌شد. اما برنامه با این همه ادعاها، نه برنامه‌ای بود که به تشکیل سرمایه و اجرای پروژه‌های اولویت‌دار ملی بیانجامد و نه تلاش و کوشش قانونی بود برای اصلاح ناهماهنگی‌ها و پیچیدگی‌های ساختاری و پرکردن خلأهای قانونی کشور. در واقع برنامه‌ریزی‌های توسعه به مجموعه همه‌چیزدان تبدیل شده‌اند که متناسب با آن به هیچ کار نمی‌آید.

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

نحوه نگرش برنامه (حوزه حضور، خواسته‌ها، اولویت‌ها، کارگزاران و ادله توجیهی) و ساخت برنامه‌های توسعه (رابطه میان برنامه و کارگزاران، روش هدایت کارگزاران، نقاط حساس برنامه، معیارهای اندازه‌گیری، زمانبندی‌ها و پیوندهای برنامه‌ای) از جمله عواملی است که بر امکان توفیق آن برنامه‌ها و دستیابی برنامه‌ریزان به خواسته‌های ذکر شده تأثیر دارد.^۲ در صورتی که این عوامل نادیده یا کم‌اهمیت شود، امکان دستیابی به هدف‌های برنامه کاهش می‌یابد. به بیان دیگر، نمی‌توان تصور کرد که برنامه‌های اقتصادی قوه تشخیص داشته باشند و بتوانند به شکلی هوشمند در هر لحظه با عنایت به مجموعه وضعیت اقتصادی، روی کارگزاران متحرک نشانه‌گذاری کنند. با قبول این وضع، لازم است برنامه‌ریزان خواسته‌های خود را به‌دقت مطرح کرده و سپس راه رسیدن به آن خواسته‌ها را در چارچوب سازوکارهای ممکن بیان کنند. لازم است تا ایشان با تشخیص اولویت‌ها و هم‌راستا کردن آنها با مجموعه منابع و امکانات در دسترس مجموعه را در قالب برنامه‌های توسعه‌ای گردآورند که همگان در نظام اقتصادی کشور علاوه بر باور داشتن آن و فهم و ادراک یکسان از آن، بتوانند در عملیاتی کردن آن هم سهمی داشته باشند و بالاخره لازم است تا تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران نکات مهمی را مد نظر قرار دهند، به عبارتی با بررسی سیر تحولات برنامه‌های توسعه‌ای درمی‌یابیم که نظام برنامه‌ریزی در کشور نیازمند تحول اساسی و تغییر نگرش به آن است تا اهداف توسعه‌ای مد نظر دست‌یافتنی جلوه کند و براساس برنامه‌های تدوین شده به جلو برویم. در همین راستا باید نگرش و بینش ما نسبت به برنامه‌های توسعه دچار تغییرات بنیادین شود و از نظام برنامه‌ریزی گذشته فاصله گرفت؛ به عبارتی آنچه از بررسی‌های گذشته حاصل شده این است که رویکرد فعلی حاکم بر نظام برنامه‌ریزی، پاسخگوی نیازهای توسعه کشور و اهداف مد نظر سند چشم‌انداز نبوده و لازم است تا ضمن توجه به

۱. مایکل تودارو، ۱۳۷۸، ص ۴۵.

۲. جهت مطالعه بیشتر در خصوص نگرش و ساخت برنامه می‌توانید به گزارش فیروزه خلعتبری، درباره لایحه برنامه چهارم توسعه (۴): ارزیابی نگرش و ساخت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل: ۶۸۹۶، ۱۳۸۲ مراجعه فرمائید.



تغییرات نوین نظامات بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی در کشورهای موفق و لزوم بومی‌سازی آن الگوها برای کشور، درخصوص توجه اکید به الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت و عدالت و اهمیت جایگاه آن برای تدوین برنامه ششم توسعه، این امر در اولویت کارشناسان مسئول قرار گرفته و براساس آن راهکارهای عملیاتی ارائه شود.

اینک در آستانه اقدامات برای تعیین محتوای برنامه ششم توسعه و طراحی سازوکار برنامه‌ریزی و با در نظر گرفتن شرایط اوضاع اقتصادی - اجتماعی کشور در این مقطع زمانی و ضرورت تحقق آرمان‌های قانون اساسی و چشم‌انداز بلندمدت در راستا توجه به مفاد الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت و سرعت تحولات گوناگون داخلی و خارجی، از نگرشی جدید صحبت به عمل بیاوریم و روش و رویکرد گفتمانی خویش نسبت به مسائل توسعه کشور را تغییر داده و از برنامه‌ریزی‌های جامع همانند گذشته فاصله بگیریم.^۱ لکن این تغییر نگرش به معنای عبور از قوانین موجود، خصوصاً قانون اساسی نیست، بلکه با توجه به تغییرات رخ داده در نظامات اقتصادی کشور و جهان در چند دهه اخیر و نظر به در اولویت بودن دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز، لازم است تا در قالب نگاه سیستمی فراهم آوردن ملزومات نظری و عملی پیشرفت و توسعه بیش از گذشته مورد توجه واقع شود که مهمترین آن تغییر نگرش برنامه‌ریزان، تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران از قالب‌های نا کارآمد گذشته است.^۲

البته باید این نکته را نیز مد نظر قرار داد که در بررسی‌های تاریخی متوجه می‌شویم که همواره در زمان نگارش برنامه‌های توسعه‌ای در کشور، نظام مدیریت و تدبیر کشور (دولت‌های وقت) هر کدام بنا به مقتضیات خاص خود اقدام به تدوین و اعلام برنامه‌های مهم دیگری در نظام اقتصادی کشور می‌کردند^۳ که متأسفانه نه تنها آنها به هدف نرسیدند، بلکه هنوز هم برنامه‌های توسعه‌ای به مقصود خود نائل نیامده‌اند؛ پس باید این تغییر نگرش و رویکرد در قالبی واحد و در یک نظام سیستمی صورت بپذیرد تا تجربه‌های ناموفق گذشته تکرار نشوند.

۱. برای مطالعه بیشتر در این خصوص و تعریف مفهوم تغییر نگرش می‌توانید به گزارش‌های: «درباره برنامه ششم توسعه (۲)، ضرورت تغییر نگرش به برنامه‌های توسعه، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۳۸۰۵ و گزارش درباره برنامه ششم توسعه (۳)، تغییر نگرش به نظامات برنامه‌ریزی (برخی ضرورت‌ها و راهکارها)، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۳۸۲۶ و ۲۲۰ و گزارش درباره برنامه ششم توسعه (۴) تأملی بر روش برنامه‌ریزی، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۳۸۴۶» مراجعه نمایید.

۲. به عبارتی این تغییر نگرش حتی نیازمند تغییر برخی قوانین از جمله قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ و نگارش برخی قوانین مهم بالادستی با رویکردی نوین و متناسب با نیازهای کشور مانند: قانون بودجه و بودجه‌ریزی، قانون جامع برنامه‌ریزی، قانون جامع نظارت و... می‌تواند باشد.

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

الزامات برنامه ششم توسعه

فرآیند تهیه و تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه در قالبی سیستماتیک می‌تواند اهداف مورد انتظار را محقق سازد. به عبارتی در فرآیند فوق مجموعه‌ای از دست‌اندرکاران و عوامل دخیل هستند که فقدان هر کدام یا عدم توجه و رعایت هر یک از عوامل، کل فرآیند را تحت شعاع قرار داده و از مسیر صحیح و علمی آن را دور می‌سازد. در این خصوص لازم است تا بررسی شود که اصولاً برنامه‌های توسعه به دنبال چه چیزهایی هستند و در آنها می‌خواهیم چه چیزهایی را به دست آوریم به عبارتی نحوه نگرش و ساخت برنامه‌های اقتصادی از جمله عواملی است که بر امکان توفیق آن برنامه‌ها و دستیابی برنامه‌ریزان به خواسته‌های ذکر شده در برنامه‌ها تأثیر دارد. در صورتی که این عوامل نادیده یا دستکم گرفته شود، احتمال دور افتادن از هدف‌های برنامه افزایش می‌یابد. به بیان دیگر، نمی‌توان تصور کرد که برنامه‌های اقتصادی قوه تشخیص داشته باشند و بتوانند به شکلی هوشمند در هر لحظه با توجه به مجموعه وضعیت اقتصادی، روی کارگزاران متحرک نشانگذاری کنند. با قبول این وضع، لازم است برنامه‌ریزان خواسته‌های خود را به دقت مطرح و سپس راه رسیدن به آن خواسته‌ها را در چارچوب سازوکارهای مورد نظرشان بیان کنند.

در این رابطه چند پرسش مطرح می‌شود:

نخستین پرسشی که در هنگام تهیه برنامه مطرح می‌شود این است که نحوه نگرش

برنامه چه مواردی را در برمی‌گیرد؟

در حالت کلی مهمترین موضوع‌هایی که نحوه نگرش هر برنامه را تشریح می‌کنند و دست‌اندرکاران برنامه باید آنها را مد نظر قرار دهند عبارتند از:

– حوزه حضور برنامه: حوزه حضور برنامه‌های اقتصادی با شناخت محور یا موتور برنامه‌ها مشخص می‌شود. در کلی‌ترین شکل، برنامه‌ها می‌توانند درون نسلی یا بین نسلی عمل کنند. برنامه‌های درون نسلی می‌کوشند تا بخش تولید را محور قرار دهند. بنابراین برنامه‌های درون نسلی به ارتباط ثروتی میان نسل‌ها کاری ندارند. برعکس برنامه‌های بین نسلی رابطه ثروتی میان نسل‌ها را تغییر می‌دهند. بنابراین محور این برنامه‌ها منابع طبیعی یا ثروتی است که به نسل‌های آینده تعلق دارد. در اصل برنامه در چه ارکانی از نظامات اقتصادی، فرهنگی و ... حضور خواهد داشت و برای آنها ارائه طریق می‌کند.

– خواسته‌های برنامه: برنامه باید میان خواسته‌های کمی و خواسته‌های کیفی خود تمایز قائل شود و در عین حال همخوانی میان این خواسته‌ها را مد نظر داشته باشد. قاعده کلی آن است که مأموریت‌های برنامه با چشم‌انداز آن سازگاری داشته باشد و مأموریت‌های برنامه هم از چشم‌انداز آن نشئت بگیرد. به بیان دیگر، در سلسله‌مراتب خواسته‌های برنامه باید نوعی هماهنگی و همراهی وجود



داشته باشد و مقصود تصمیم‌گیران و مجریان از آن چه از برنامه توقع دارند مشخص باشد.

– اولویت‌های برنامه: در برنامه‌های اقتصادی، اولویت‌ها با بیان راهبرد^۱ و خط‌مشی^۲ مشخص می‌شود. به عبارتی خواسته‌های برنامه از طریق چه سیاست‌هایی تحقق می‌یابد و پیوند این سیاست‌ها با یکدیگر به چه صورتی خواهد بود. قطعاً با توجه به سابقه برنامه‌های گذشته و بررسی آنها درمی‌یابیم که شیوه نگارش احکام برنامه تاکنون براساس برنامه‌ریزی جامع بوده است که در آن همه اولویت‌های کشور و مسائل مهم نگارش می‌شده است، بنابراین با توجه به آنکه بعد از گذشت حدود ۶۵ سال از برنامه‌ریزی در ایران و عدم دستیابی کامل به اهداف آن برنامه‌ها باید این مطلب را در نظر گرفت که برنامه‌ها باید اولویت اولویت‌ها باشند و لازم است تا علاوه بر تغییر نگرش حاکم نگاه جامع محور به برنامه به سایر نگرش‌ها (برنامه‌ریزی هسته‌ای، لغزنده، استراتژیک و ...) مشخص کنیم که در طول مدت زمان تعیین شده واقعاً می‌خواهیم چه کارهایی را انجام داده و به نتیجه رساند.

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

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

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

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

در صورتی که وظایف دولت در برنامه در راستای تنظیم‌گر بودن تدوین و طراحی شوند در آن

صورت برنامه توسعه بیشتر به کارگزاران اقتصادی مربوط می‌شود تا دولت که دولت در راستای انجام وظایف تنظیم‌گری، نه تنها به واقعیت کنش‌ها و واکنش‌های کارگزاران توجه می‌کند؛ بلکه هدایت آنها در چارچوب راهبردها و خط‌مشی‌های برنامه را براساس مشوق‌های مالی (در چارچوب عملکرد خودکار برمبنای اصول بازار) و مشوق‌های غیرمالی (در چارچوب هنجارها و ارزش‌ها) انسجام می‌دهد. ساختار برنامه‌های اقتصادی نیز شامل اجزای زیر است:

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

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

– تعیین نقاط حساس برنامه: به این ترتیب هر برنامه باید مشخص کند که در کدام حالت‌ها برنامه‌ریزان دستور بازبینی، بازنگری یا ارزیابی مجدد یا حتی توقف برنامه را صادر می‌کنند. به عبارتی باید بیان شود که ابزارهای قانونی برای اصلاح مسیر برنامه و تعدیل رفتارهای برنامه‌ای چگونه می‌توانند به کار گرفته شوند و در چه شرایطی نیاز به بازنگری در احکام برنامه وجود دارد. یا به عبارتی در چه مقاطع زمانی می‌توانیم برنامه را مجدداً بازبینی کنیم و متناسب با شرایط محیطی جدید و تغییرات رخ داده به‌روزرسانی نماییم.

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

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

– ماهیت پیوندهای برنامه‌ای: ارتباط میان بخش‌های مختلف هر برنامه را تعیین می‌کنند. به عبارتی باید در برنامه‌ها پیوندهای اجرایی وجود داشته باشد تا بتوان اندازه آثار مثبت یک رفتار یا اقدام را در بهبود کلی رفتارهای اقتصادی سنجد.

نهایتاً پرسش سوم در این رابطه این است که برای تهیه برنامه‌های مطلوب از چه اصولی



باید پیروی کنیم؟

به‌طور کلی برای تحقق اهداف برنامه‌های توسعه اصول و شرایطی لازم است که برخی از مهمترین آنها عبارتند از:^۱

- اصل ثبات و امنیت

مسئله ثبات و امنیت به‌عنوان بستر اصلی هرگونه فعالیت مثبت اقتصادی و اجتماعی مورد تأکید همه مکتب‌ها و مسلک‌هاست.^۲ اهمیت استثنایی این مسئله به‌دلیل تأثیرهای متقابلی است که در حوزه‌های سه‌گانه ساخت سیاسی - ساخت اجتماعی و ساخت اقتصادی ایجاد می‌کند.^۳

- وجود حداقلی از نهادهای مدنی،

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

- اصل آینده‌نگری

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

- اصل رویکرد سیستمی

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

- اصل هماهنگی

کوشش برنامه بر این است که با ارائه یک رشته سیاست و اصول که از مرکز هماهنگ می‌شوند و به‌لحاظ درونی بی‌تناقض هستند. بهترین وسیله اجرای استراتژی و نیل به هدف‌ها را فراهم آورد.^۴ به‌عبارتی دیگر هماهنگی بین اهداف، راهبردها و سیاست‌ها با یکدیگر و هماهنگی در اجرا و نظارت، بخش تفکیک‌ناپذیر عنصر عقلانیت و نیز جزئی بسیار مهم در برنامه‌های توسعه است.

- اصل استمرار

برنامه‌ریزی توسعه همان‌گونه که مفهوم توسعه باری ارزشی و فرآیند مستمری را دارا می‌باشد فرآیندی

۱. برای مطالعه بیشتر به گزارش درباره برنامه ششم توسعه (۲)، ضرورت تغییر نگرش به برنامه‌های توسعه، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۸۰۵، مرداد ۱۳۹۳، صص ۳۲ و ۳۳ مراجعه فرمایید.

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

۳. فرشاد مؤمنی، ۱۳۷۴، ص ۱۲۴.

۴. مایکل تودارو، ۱۳۷۸، ص ۴۵.

مستمر است که در یک چرخه دائمی و تکاملی باید از مطالعات و بررسی‌ها آغاز شود و با تدوین، تصویب، اجرا، نظارت و ارزشیابی ادامه یابد.

– اصل مشارکت

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

– اصل انعطاف

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

– اصل زمان^۱

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

– اصل ارزش محوری^۲

مدیریت از راه ارزش‌ها، مفهومی نوین در علم مدیریت است که بیشتر ماهیت توان‌افزایی دارد^۳ و این توان‌افزایی زمانی ارزشمند است که به نتایج پایدار عملکرد منجر شود. به عبارتی وقتی تصویر روشنی از رسالت و ارزش‌های خود داشته باشیم، مبنای محکمی برای ارزیابی اقدامات مدیریتی و تنظیم آن با رسالت و ارزش خواهد بود. شناسایی ارزش‌ها و عمل براساس آنها و برنامه‌ریزی بر پایه آنها قطعاً رسیدن به اهداف بر پایه ارزش‌های کلیدی را رهنمون می‌سازد. به عبارتی مدیریت از راه ارزش‌ها به دنبال حاکم‌سازی ارزش‌های اساسی و اولویت‌دار در فرآیند مدیریت تحول است. یعنی در برنامه‌ریزی می‌خواهیم تحولات و تعدیلاتی ایجاد کنیم تا براساس آنها بتوانیم به اهداف و ارزش‌های تعیین شده توسط تصمیم‌گیران اصلی، راحت‌تر، سریع‌تر و با هزینه‌های کمتر دست یابیم.

حال برای آنکه برنامه توسعه ششم از انسجام و کارایی مطلوبی بهره‌برد و بتوان پاسخ به

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

۲. کن بلانچارد و مایکل اوکانر، ۱۳۹۰.



سؤال‌های سه گانه ذکر شده را به خوبی در آن یافت، لازم است الزاماتی در آن مورد توجه و مراعات قرار گیرد، این الزامات را در قالب ۳ مقطع تقسیم‌بندی می‌کنیم:

الف) الزامات حین تهیه و تدوین برنامه

۱. عزم ملی

از آنجا که اقدام به رهایی از پدیده توسعه نیافتگی و ورود به درگاه توسعه از چنان عمق، گستردگی، پیچیدگی برخوردار بوده که آحاد مردم با آن و پیامدهایش عملاً درگیرند لذا تنها با عزم ملی، توسعه تحقق پذیر است. اما عزم ملی نیازمند تمهیداتی در برنامه است که بدون لحاظ آنها ممکن نیست. مصادیقی از محورهایی که در زمینه عزم ملی قابل ذکر است عبارتند از:

- عزم متولیان بر تحقق اهداف برنامه را از اصول اساسی است بدین معنا که متولیان اگر به طور واقعی به تحقق اهداف برنامه توسعه معتقدند لازم است به لوازم یک برنامه درست نیز پایبندی نشان دهند.

- یکی از مشکلات برنامه‌ریزی در برنامه‌های گذشته خصوصاً برنامه پنجم توسعه، مشارکت بسیار محدود نخبگان جامعه در مقام طراحی بوده است. از مظاهر زمینه‌ساز عزم ملی، حضور حداکثری نخبگان جامعه در فرآیندهای مختلف برنامه‌ریزی به شکل‌های گوناگون، خصوصاً در زمان تهیه و نظارت بر حسن اجرای آن است.

- دومین زمینه برای عزم ملی، القا و ایجاد حساسیت مردم به برنامه مورد نظر است. القای احساس مسئولیت به مردم در قبال برنامه به عنوان یک هدف بزرگ ملی که نتیجه آن بر سرنوشت تک‌تک آنان اثرگذار است، مسئله‌ای فوق‌العاده مهم است. برای این امر، شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی درست به مردم، گزارش و ارزیابی‌های دقیق اما قابل فهم عمومی، باید به مردم ارائه شود و همان‌طور که بر مسئولیت‌های کارگزاران تأکید می‌گردد به حساسیت جایگاه مردم نیز تأکید گردد و به روشنی و شفافیت نتایج اجرای درست یک برنامه برای مردم تشریح گردد. تا آنان نیز از نتایج اجرای درست و به موقع احکام برنامه و مزایا و پیشرفت‌های حاصل از آن کاملاً مطلع شوند.

۲. سازگاری و هماهنگی

برنامه‌های توسعه خواسته‌های خود را در سطوح مختلف بیان می‌کند. این سطوح را در کلی‌ترین حالت با چشم‌انداز، مأموریت یا هدف کلان، هدف و نشان مشخص می‌کنند. در حالی که چشم‌انداز در بیشتر موارد کیفی است. مأموریت، هدف و نشان می‌توانند کمی یا کیفی باشند.^۱ در این راستا برنامه‌های توسعه، دستیابی به سند چشم‌انداز را تسهیل می‌کنند و در جهت رسیدن به اهداف آن تهیه شده و به

۱. فیروزه خلعتبری، درباره لایحه برنامه چهارم توسعه (۴) ارزیابی نگرش و ساخت، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۶۸۹۶، ۱۳۸۲، ص ۱.

اجرا درمی‌آیند. توجه به محدودیت‌ها و منابع قابل دسترسی، توجه به امکانات و توانایی‌های موجود و قابل پیش‌بینی و در نظر گرفتن مجموعه استعدادها و قابلیت‌های اجزای مختلف کشور در کنار فرصت‌ها و انواع تهدیدات موجود و قابل پیش‌بینی به همراه انتخاب راهبردهای مناسب و اهمیت تدوین دقیق سیاست‌های کلی برنامه و پس از آن نگارش خود برنامه را بیش از پیش نمایان می‌کند. نکته قابل توجه سازگاری و هماهنگی این گونه سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله هم با هم و هم با اسناد بالادستی به خصوص سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور و سیاست‌های کلی نظام است^۱ و با توجه به این امر که سند چشم‌انداز بیست‌ساله برای سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۴۰۴ تدوین شده است و برنامه ششم توسعه، گام سوم در رسیدن به چشم‌انداز است؛ لذا وجود مجموعه شاخص‌هایی که ارتباط برنامه را با سند چشم‌انداز اثبات کند بیش از گذشته ضروری است.^۲

۳. لزوم توجه به تغییر نگرش

تغییر نگرش در برنامه ششم توسعه از الزامات تدوین آن است. به عبارتی با وجود آنکه برنامه‌ریزی جامع می‌تواند خوب و ایدئال باشد، اما الزامات و ساختارهایی را برای اجرا و تدوین می‌طلبد که تجمیع آنها زمانبر و پرهزینه و شاید غیرممکن باشد. حتی مشارکت ذینفعان که امری لازم در برنامه‌ریزی است در این نوع برنامه‌ریزی به دلیل زمانبر و پرهزینه بودن ناقص اجرا شده و حتی در میانه راه به دلیل تغییر در الزامات و حتی خواسته‌های دولتمردان به دلیل هزینه‌بر بودن تغییر برنامه، بدون مشارکت ذینفعان تغییر می‌کند. هرچند که در این بین اجماع نظری بین مفاهیم برنامه و توسعه وجود ندارد. تصویری که تاکنون در اسناد برنامه‌های توسعه کشور قبل و بعد از انقلاب درباره این دو مفهوم در اسناد رسمی انعکاس یافته حکایت از آشفتگی مفهومی و نظری و تعارض و تناقض میان تلقی‌های تدوین‌کنندگان برنامه‌ها از این دو مفهوم کلیدی در بخش‌های مختلف برنامه‌ها بوده است (در حقیقت لزوماً ایراد از برنامه جامع نیست، بلکه نبود بسترهای تحقق و مشارکت ناقص ذینفعان در تدوین آن و نبود اجماع نظری پیرامون برنامه و توسعه بر عدم اجرایی بودن آن افزوده است).^۳

۱. سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم و قانون خدمات کشوری که در دوره برنامه چهارم به تصویب مجلس رسیده‌اند از جمله اسناد بالادستی هستند.

۲. برنامه باید اهداف قابل تحقیق را پیش روی خود قرار دهد. طبق سند چشم‌انداز رشد تقریبی سالیانه ۸/۳ درصد، نرخ بهره‌وری ۲/۵ درصد و نرخ تشکیل سرمایه ناخالص داخلی ۱۰/۸ درصد پیش‌بینی شده بود، اما آنچه در واقعیت تحقق پذیرفته، رشد سالیانه حدود ۲/۴ درصد، نرخ بهره‌وری ۱/۵- درصد و نرخ تشکیل سرمایه ناخالص داخلی ۰/۶ درصد بوده است. بنابراین می‌توان گفت اختلاف قابل توجهی بین واقعیت و اهداف سند چشم‌انداز وجود دارد. از آنجایی که تحقق موارد مورد نظر در زمان باقی‌مانده از برنامه چشم‌انداز با علامت سؤال مواجه است، توصیه می‌شود تا از مقام معظم رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام درخواست شود، فارغ از آنچه که قبلاً مطرح بوده، دست به بررسی موضوع و در صورت صلاحدید تصحیح تحقق زمانی اهداف چشم‌انداز زده و در صورت لزوم سیاستی جدید ارائه نمایند که پشتیبان مسائل اصلی کشور در شرایط فعلی باشد.

۳. وحید بیگدلی، درباره برنامه ششم توسعه (۴)، تأملی بر روش برنامه‌ریزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۸۴۶، مرداد ۱۳۹۳.



۴. پرهیز از دوباره‌کاری

در هنگام تهیه برنامه باید رعایت شود تا از درج مواد یا احکامی که در سایر قوانین وجود دارد اجتناب شود و از ذکر مواردی که با تصویب دولت امکانپذیر است برای تصویب در مجلس خودداری شود، زیرا چنانچه امری جزء اختیارات دستگاه‌های اجرایی است ضرورتی ندارد که دوباره در قانونی (قانون برنامه) درج شده و بدان توجه شود.

۵. توجه به مدت زمان اجرای احکام

با توجه به این امر که قانون برنامه، قانونی موقت (پنج‌ساله) است، درخصوص مواد و احکامی که ارتباطی با سایر قوانین و مقررات دارند و بیان اهداف کلی که بیش از پنج‌سال کارایی دارند و جز اهداف عمومی نظام قرار می‌گیرد و با ماهیت قانون برنامه سازگار نبوده، باید در قالب قوانین و تعهدات دائمی بیان شوند. تا ضمانت‌های لازم جهت عملیاتی ماندن آنها در سال‌های بعد از انجام هر برنامه همچنان وجود داشته باشد که این امر از تکرار این‌گونه احکام در برنامه‌های مختلف جلوگیری می‌کند.

۶. توجه به سرشت ارشادی و اصلاحی احکام

برنامه‌ای جهت تکامل نظام برنامه‌ریزی کشور به سمت سرشت ارشادی و تغییر جهت فعالیت دولت به شکل اصلاح ساختاری تهیه شود و در آن نظام برنامه‌ریزی به‌گونه‌ای طراحی شود که سرشت برنامه‌ها در سطح ملی از حالت کمی زیاد و انعطاف‌ناپذیر به کیفی و راهبردی (استراتژیک) تغییر یافته و برنامه‌ریزی ملی بیشتر در حد رهنمودهای کلی باقی بماند.

۷. لزوم پشتوانه علمی احکام و توجه به نگاه ملی در آنها

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

۸. الزام به رعایت مشخصات یک قانون

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

۱. کوئن جی. مویل، ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان، در: وکیلان (تألیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰، ص ۲۸۰.

برخی از مشخصات اصلی یک قانون عبارت است از:^۱

- ثبات قانون: یکی از مهمترین ویژگی‌های قانون که همواره در نظریه حاکمیت قانون بر آن تأکید می‌شود، ضرورت ثبات قانون است. اقدام قانونگذاران برای ایجاد تغییرات مستمر در نظام حقوقی، از طریق وضع قوانین جدید و اصلاحات مکرر آنها، اصل «قطعیت حقوقی»^۲ را تضعیف می‌کند. یکی از مهمترین الزامات، قابلیت قانون برای انجام کارکرد راهنمایی شهروندان، ثبات و پایداری نسبی قوانین است. اگر قوانین دائماً تغییر یابند و اصلاح شوند، مردم برای تشخیص اینکه در هر مورد خاص کدام قانون حکمفرماست دچار مشکل می‌شوند و همواره نگران خواهند بود که قانون، آن‌گونه که آنها فهمیده‌اند، دستخوش تغییر شده است. در این حالت یکی از عناصر اصلی نظام تصمیم‌گیری آنان برای برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت یا بلندمدت، غیرقابل اتکا خواهد بود.^۳ ازسوی دیگر، چنانچه قانون به‌طور مکرر تغییر کند و از ثبات قابل قبول برخوردار نباشد، مردم از وقت و فرصت کافی برای منطبق کردن رفتار خود با تغییرات صورت گرفته برخوردار نخواهند بود.^۴ یکی از مهمترین کارکردهای حاکمیت قانون، فراهم آوردن فضایی امن و غیرقابل نقض است تا شهروندان در آن فضا با اطمینان خاطر، قادر به برنامه‌ریزی و همچنین ایفای تعهدات خود نسبت به دیگران باشند.^۵ اگر قوانین در فواصل کوتاه و بدون توجیهات موجه و عقلانی اصلاح شوند، شهروندان به‌طور دائم در بیم آن خواهند بود که قانون یا قوانینی را که ملاک تصمیم‌گیری‌ها به‌ویژه در امور اقتصادی قرار داده‌اند، تغییر کرده یا قرار است به‌زودی تغییر یابد.^۶

ثبات قوانین، نقشی ویژه در برآوردن انتظارات مشروع^۷ شهروندان به‌عنوان یکی از اصول نشئت گرفته از حاکمیت قانون ایفا می‌کند.

- عام بودن: یکی از مهمترین ویژگی‌های قانون، عام بودن آن است و وضع قوانینی که واجد خصلت عام بودن باشند. مشهورترین صاحب‌نظری که بر این ویژگی قانون تأکید کرده، هایک است. وی قانون را این‌چنین تعریف می‌کند: «... قانون عبارت است از قواعدی که رفتار اشخاص را در رابطه با

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

2. Legal Certainty

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

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

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

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

7. Legitimate Expectations

8. Generality



یکدیگر تنظیم می‌کند، برای تعداد نامعلومی از موارد آتی قابلیت کاربرد دارد و شامل ممنوعیت‌هایی است که محدوده قلمرو حفاظت شده هر فرد (یا گروه سازمان‌یافته‌ای از افراد) را تعیین می‌کند، ... این قواعد فقط به شرطی اثر مورد نظر - یعنی ایجاد نظمی انتزاعی از فعالیت‌ها - را به وجود می‌آورند که به طور [عام‌الشمول] به مورد اجرا گذاشته شوند، در حالی که درباره اجرای این قواعد در مورد خاص، نمی‌توان گفت که هدفی خاص، متمایز از هدف نظام قواعد به عنوان یک کل دارند.^۱ به باور هایک، قوانین باید به نحوی طراحی شوند که از قابلیت انطباق با تعداد نامعینی از موارد آینده برخوردار بوده، نه اینکه صرفاً در مورد اشخاص، گروه‌ها و موارد معین، قابل اعمال باشند.^۲

- واضح بودن: ویژگی دیگر قانون که نقشی محوری در ارزیابی کیفیت آن ایفا می‌کند، ضرورت واضح و شفاف بودن است. هدف از تأکید بر این ویژگی، عبارت است از ایجاد قابلیت در قانون برای مهمترین ابزار راهنمایی شهروندان در جهت برنامه‌ریزی. وجود قوانینی با ویژگی‌های پیش‌گفته است که در واقع عناصر تشکیل‌دهنده نظامی حقوقی برای تأمین پیش‌بینی‌پذیری، قابلیت اتکا، قابلیت برنامه‌ریزی و اطمینان از اوضاع و احوال پیش‌رو و خلاصه، برآوردکننده الزامات ضروری برای فعالیتی در شأن انسان در حوزه‌های مختلف باشد. قانون باید چنان واضح و روشن باشد که مجریان و تابعان، منظور آن را به خوبی دریابند و با به کار بستن آن در راستای هدف قانون، امور جامعه سیاسی مطابق نظام معین اداره شود. یک قانون متناقض، مبهم یا مغلق، موجب سردرگمی مجریان و تابعانی خواهد بود که می‌خواهند (و باید) قانون را به اجرا درآورند یا از آن پیروی کنند.^۳

ب) الزامات حین بررسی و قانونگذاری برای برنامه

۱. بیان اولویت‌ها

برنامه باید بتواند اولویت‌های اساسی کشور در حوزه‌های مختلف را بیان کرده و برای مسائل، مشکلات، معضلات و دغدغه‌های سیاستمداران و تصمیم‌گیران کشور راه‌حل‌های مناسب و دست‌یافتنی ارائه دهد به نوعی که تا حد امکان توافق بر مسائل و راه‌حل‌ها وجود داشته باشد و در این خصوص اولویت‌بندی اهداف در میان همه نیازها، محدودیت‌ها، تنگناها، قابلیت‌ها و امکانات در دسترس (و قابل برآورد دقیق) مورد توجه قرار گرفته تا از انتخاب اهدافی طولانی، دست‌نیافتنی و دور از انتظار خودداری می‌شود. در اجرای برنامه‌ها به دلیل اصل عقلی تقدم اهم بر مهم در اجرا؛ اولویت‌بندی ضرورت می‌یابد.

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

۲. ک. ر. فریدریش فون‌هایک، «آزادی اقتصادی و حکومت انتخابی»، فریدریش فون‌هایک، در: سنجر آزادی، ترجمه عزت‌ا... فولادوند، تهران، لوح فکر، ۱۳۸۲، صص ۱۹۷-۱۹۸.

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

این مهم به دلیل محدودیت منابع و توان اجرایی دولت و تکثر اقدامات و استراتژی‌های رسیدن به اهداف استراتژیک جدی می‌شود.

۲. سازگاری و هدفمند بودن احکام

ویژگی اصلی هر برنامه، پیش‌بینی نتیجه کار است. برای هر پیش‌بینی، عوامل مورد نیاز انجام کار همچون میزان منابع مالی و فیزیکی، زمان، سازمان اجرایی، چگونگی تجهیز و هماهنگی این عوامل نیز در کنار پیش‌نیازهای اجرایی، قانونی و حقوقی نیز بررسی و ارزیابی می‌شود و از درج موادی که فاقد حکم منجز قطعی بوده و کیفیت اجرای آن نامعلوم است خودداری شود. هدف‌های اجرای برنامه و نحوه رسیدن به آنها باید به روشنی مشخص شده باشد و به ازای هر یک از آنها شاخص یا شاخص‌های معین (ارزیابی و سنجش) تعریف شود. روند این شاخص‌ها (که باید دارای ویژگی‌هایی از جمله روایی، قابلیت سنجش، متناسب و قابل مقایسه با شاخص‌های رسمی بین‌المللی و ... باشد) میزان پیشرفت کشور در چارچوب موازین برنامه، سیاست‌های کلی نظام، چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران و قانون اساسی را قابل ارزیابی و سنجش قرار داده، قضاوت در مورد دستیابی به اهداف برنامه را تسهیل خواهد کرد و زمینه نظارت دقیق، روشمند و اثرگذار قوه مقننه را فراهم می‌کند. به‌طور قطع تحقق هدف‌های هر برنامه تابعی از دقت و صحت انجام مراحل یاد شده است. در این راستا تعیین هدف‌های سالیانه به این دلیل ضروری است که منجر به:

- تعیین مبنای تخصیص بودجه،
- ارزیابی عملکرد مدیران،
- نظارت بر پیشرفت برنامه و رسیدن به اهداف بلندمدت،
- اولویت‌های سال را تعیین می‌کند.

لذا این اهداف باید با هم سازگار و یکدیگر را تأیید و تقویت کنند.^۱

۳. رعایت الزامات ارتباط برنامه و بودجه

در بررسی ابعاد حقوقی برنامه و بودجه معمولاً میان دستگاه اجرایی و دستگاه قانونگذاری تفاوت نظر وجود دارد. معمولاً در مقایسه بین برنامه و بودجه، قوانین برنامه از الزامات سیاستی قوی‌تری برخوردارند، در حالی که قوانین بودجه الزامات اجرایی بیشتری دارند. تعهدات برنامه تبدیل به الزامات اجرایی برای بودجه شده و الزامات هم، اصل سالیانه بودن بودجه را خدشه‌دار می‌کند و همچنین محدوده تصمیم‌گیری در بودجه را تنگ‌تر می‌کند^۲ و هنگامی که نکته قبلی را به نامعین بودن حد

۱. دیوید، فرد آر. مدیریت استراتژیک، علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۹۱، صص ۴۲۸ و ۴۳۱.

۲. علی‌اکبر شبیری‌نژاد، ابعاد حقوقی نظام بودجه‌ریزی ایران با مجموعه مقالات همایشی پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران، مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، دانشگاه علامه طباطبایی، ص ۴۶۹.



مجاز یک مسئول برای تعهد از محل منابع عمومی و نحوه تعیین آن اضافه کنیم آن گاه اهمیت موضوع دو چندان می‌شود. به عبارتی با انجام تعهدات (احکام برنامه) منابع آتی کشور به‌سوی مصارف خاصی سوق و تخصیص داده می‌شود و هر چه این تعهدات گسترده‌تر باشد محدوده تصمیم‌گیری نیز برای بودجه یا برنامه در آینده کوچک‌تر خواهد بود.^۱ پذیرفتن برنامه توسعه به معنای پذیرش حجم وسیعی از تعهدات جدید است که با توجه به تجربیات گذشته در برنامه‌های توسعه قبلی^۲ عدم ارتباط منسجم میان برنامه و بودجه را به‌وضوح نمایان می‌کند. می‌توان ملاحظه کرد که تعهدات جدید فقط به دستاویزی برای برعهده گرفتن وظایف جدید به‌وسیله دستگاه‌ها و گسترش میزان اعتبارات درخواستی از طرف آنها مورد استفاده قرار گیرد. به عبارتی برای ایجاد ارتباط ساختاری معین میان برنامه توسعه و بودجه‌های سنواتی، پیش‌بینی‌های برنامه توسعه و احکام تعهدات آن باید به‌گونه‌ای انجام شود که امکان مطابقت عملیاتی، اعتباری و زمانی با بودجه‌های سنواتی را فراهم کند.

حجم احکام فراوان، تعیین اهداف بسیار (مثلاً ۹۶ هدف کلان برای برنامه چهارم توسعه و نزدیک به همین مقدار برای برنامه پنجم توسعه)،^۳ متفاوت و گاهی غیرعملیاتی و دور از دسترس نیازمند تأمین حجم منابع فراوانی است که در قالب بودجه‌های سنواتی می‌باید تعیین و تخصیص یابد. برنامه‌های گذشته به تناوب با دو پدیده روبرو بوده است:

اولاً چون منابع لازم برای انجام مجموع وظایف و تکالیف پیش‌بینی شده برای دولت در برنامه برآورد نشده است و از طرف دیگر منابع لازم برای انجام آنها (با توجه به حجم تعهدات قبلی) وجود ندارد، بنابراین دولت‌ها مجبور می‌شوند تا آگاهانه بخشی از احکام برنامه را کنار بگذارند. نتیجه این امر، عدم اعتماد مردم به تصمیمات دولتمردان و کاهش اعتبار مصوبات مجلس شورای اسلامی است. ثانیاً با افزایش درآمدهای نفتی، زمینه برای تأمین اعتبار بخشی از احکام برنامه فراهم می‌شود، بنابراین دولت‌ها به‌سرعت حجم بودجه را افزایش می‌دهند و با حرکت خارج از سقف ارقام پیش‌بینی شده در برنامه ثبات اقتصاد کلان با تزلزل روبرو می‌شود.^۴

۴. رعایت چارچوب اقتصاد کلان و محدودیت‌های آن

احکام برنامه ارتباط ساخت‌یافته‌ای با ارقام جداول کمی آن ندارند، به عبارتی ارقام پیش‌بینی شده در برنامه بیشتر از طریق مدل‌سازی، با توجه به واقعیات اقتصاد کلان و اهداف اقتصاد کلان به‌دست

۱. همان، ص ۲۷۱.

۲. قانون برنامه چهارم توسعه حاوی قریب به ۲۹۰ حکم است که به نوعی دارای آثار بودجه‌ای است. این امر به معنای پذیرش حجم وسیعی از تعهدات جدید توسط دولت است.

۳. برای مطالعه بیشتر به گزارش مروری بر اهداف قانون برنامه چهارم توسعه، ایمان پوست‌فروش تهرانی، فاطمه عزیزخانی، علیرضا فرهادی‌کیا، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۸۹۰۶، اسفند ۱۳۸۶، مراجعه شود.

۴. شاهین جوادی، انحراف بودجه از برنامه‌های توسعه «دلایل و راهکارها»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۳۳۱، ۱۳۸۶، ص ۱.

آمده‌اند. سقف منابع قابل حصول دولت با توجه به واقعیات اقتصاد کلان تعیین می‌شود و با در نظر گرفتن این هدف‌ها (رشد اقتصادی و نرخ تورم)، سقف مصارف دولت، سقف اعتبارات هزینه‌ای (جاری) و اعتبارات عمرانی و سایر موارد تعیین می‌شود. این در حالی است که احکام برنامه مطابق و در چارچوب سقف‌های مزبور تعریف نشده‌اند. این احکام با توجه به نیازهای بخشی و از طریق دستگاه‌های مختلف اجرایی پیشنهاد می‌شوند و در نهایت تعدادی از آنها بدون آنکه مجموع اعتبار مورد نیاز برای اجرای آن محاسبه و با حجم منابع آزاد قابل تصمیم‌گیری مقایسه شود، به تصویب دولت و مجلس شورای اسلامی می‌رسد. در عمل و به‌هنگام تدوین بودجه سنواتی، این واقعیات اجرایی است که سقف هزینه‌های جاری و عمرانی را تعیین می‌کند و ارقام جداول کمی برنامه محدودیتی در این ارتباط ایجاد نمی‌کنند.

به عبارت دیگر احکام برنامه در یک چارچوب اقتصاد کلان محدود نشده‌اند. در تمام برنامه‌ها و به‌خصوص برنامه چهارم و پنجم توسعه احکام بسیاری تصویب شده است که آثار بودجه‌ای دارد. اما هزینه‌های این احکام در برنامه برآورد نشده و با توجه به سقف مصارف برنامه (که از جداول کمی استخراج می‌شود) اولویت‌بندی یا حذف نشده‌اند. بنابراین پیشنهاد می‌شود تا منابع لازم برای اجرای هر یک از احکام برنامه که انجام آن برعهده دولت است، به‌وسیله دستگاه‌های اجرایی تخصصی برآورد و پس از تأیید به‌وسیله عالی‌ترین مقام دستگاه‌ها در دولت جمع‌بندی شود. در این خصوص مد نظر داشتن توان مجری و پرهیز از برنامه‌ریزی جامع حائز اهمیت است، به‌عبارتی برنامه‌ریزی جامع به‌دلیل آرمانی بودن و در نظر نگرفتن محدودیت توان اجرایی دولت در عمل با موفقیت کامل همراه نبوده در عین حال که توان وسیعی را در مرحله برنامه‌ریزی به‌خود اختصاص می‌دهد. از طرف دیگر برنامه‌ریزی جامع با توجه به اطلاعات و مدت زمان مورد نیاز برای تدوین، نیازمند محیطی باثبات است که در عمل محقق نمی‌شود.^۱

۵. به‌کارگیری مفاهیم و عبارتهای حقوقی با برداشت واحد

بررسی‌های به‌عمل آمده درخصوص برنامه‌های توسعه گذشته، این امر را نشان می‌دهد که حد و مرز مشخص و تعریف دقیق و مورد توافقی از اصطلاحاتی همچون «نظام»، «برنامه»، «طرح» و «سند» وجود ندارد که این امر درخصوص تهیه «ضابطه»، «دستورالعمل»، «سازوکار» و «منشور» نیز وجود دارد. بنابراین پیشنهاد می‌شود از به‌کار بردن لغات و مفاهیم مبهم که دارای برداشت‌های حقوقی و مستلزم اقدامات اجرایی متفاوت است خودداری شود و با تعریف‌های مورد نیاز زمینه توافق همه دست‌اندرکاران تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بر برنامه را فراهم کرد.^۲

۱. ویژگی‌های اساسی در برنامه‌ریزی (انتظارات از یک برنامه مطلوب از چیست؟)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۹، ۱۳۷۳، ص ۷.

۲. ایمان پوست فروش تهرانی، نکاتی در مورد نحوه تدوین برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۳۸۴، ۱۳۸۷، صص ۱۵ و ۱۶.



۶. استفاده از ابزارهای آینده پژوهی و سناریو نویسی

با توجه به این مفهوم که آینده الزاماً بر اساس گذشته نمی‌باشد و پیوستگی همیشگی در آن وجود ندارد و هر بازیگری براساس مجموعه ارزش‌های خودش می‌تواند آینده مطلوب خود را تصویر کند بنابراین لازم است تا آینده‌ای که هم مطلوب ماست و هم باورپذیر است پیش روی خود متصور گردانیم. هر چه بتوانیم در آینده مطلوب تأثیر بگذاریم قدرتمان بیشتر است و اهدافمان دست‌یافتنی‌تر است. در این راستا می‌توانیم از ابزاری همانند سناریوسازی استفاده کنیم که عبارت است از آینده‌های متنوع و بدیلی که پیش‌روی ما وجود دارد؛ هر چند باید دقت کنیم که چیزی به نام سناریوی مطلوب یا نامطلوب، سناریوی محتمل یا غیرمحتمل و ... نداریم، بلکه با توجه به وجود چندین محیط مختلف در فضای کشور (اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و...) برای هر محیط سناریوهای مختلف ممکن وجود دارد و نظر به تغییرات بسیار سریع حوزه‌های کلان جهانی و تأثیرپذیری ایران از آنها، لازم است تا در فرآیند تدوین برنامه ششم توسعه توجه به مباحث آینده‌پژوهی و به‌کارگیری ابزار آن در این فرآیند مورد توجه قرار گرفته و به‌صورت کاربردی بدان نگاه شود.

ج) الزامات حین اجرا و نظارت

۱. رعایت وظایف قانونی و حقوقی

دستیابی به هدف‌های برنامه مستلزم اتخاذ سیاست‌های مشخص و انجام اقداماتی به‌وسیله دستگاه‌های اجرایی کشور است. تجربیات گذشته حاکی از آن است که علاوه بر حجم زیاد وظایف و تکالیفی که طبق قوانین موضوعه کشور (اساسنامه‌ها، قوانین تشکیل، تأسیس و ...) برعهده دستگاه اجرایی کشور است، احکام برنامه‌های توسعه نیز انبوهی دیگر از وظایف برعهده دستگاه‌های اجرایی می‌گذارد. در حالی که برخی اصول قانون اساسی، قوانین تأسیسی یا اساسنامه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و برخی قوانین موضوعه کشور مأموریت‌ها و وظایف اصلی، اساسی و متعدد بخش عمومی را معین می‌کند که برعهده آنها گذاشته شده است. این وظایف در مواردی دارای تعریف‌های کلی، کیفی و فاقد مفاهیم عملیاتی روشن است. یکی از مجاری اصلی که به مأموریت‌های مزبور صورت‌های کمی و دارای اولویت، زمانبندی و تعبیرهای عملیاتی می‌دهد برنامه‌های توسعه است. به‌عبارت دیگر برنامه توسعه قانون شرح وظایف جدید برای دستگاه‌های اجرایی کشور نیست؛ بلکه نحوه عملیاتی کردن وظایف قانونی موجود در قالب زمان معین است.^۱

۲. فراهم آوردن الزامات و پیش‌نیازهای اجرایی در زمان مشخص

اجرای احکام مندرج در قانون برنامه (طبق برنامه‌های گذشته) مستلزم فراهم شدن پیش‌نیازها، تدوین

۱. همان، صص ۱۰-۱۱.

و تصویب آیین‌نامه‌ها و مقررات و سازوکارهای اجرایی و شرح کلی آنها، همچون آیین‌نامه، برنامه، طرح، ضوابط، اساسنامه، لایحه، سازوکار، منشور و حتی تهیه اسنادی با عنوان نظام، برنامه (جامع)، طرح و سند (اسناد راهبردی، بخشی و فرابخشی) خواهد بود. به‌طور قطع فراهم کردن این مقدمات اجرایی برنامه توسعه وظیفه قوه مجریه است. ضرورت تدوین حجم انبوه آیین‌نامه‌های اجرایی به‌خصوص در مواردی که نیازمند همکاری و هماهنگی چند دستگاه اجرایی است از دلایل تأخیر در اجرای قانون برنامه‌های توسعه است؛ بنابراین پیشنهاد می‌شود که باید جز در موارد ضروری اجرای احکام برنامه را منوط به تدوین آیین‌نامه اجرایی نکرد و دولت رعایت زمانبندی‌های توافق شده را درخصوص حصول پیش‌نیازهای فوق به عمل آورد.^۱

۳. الزام مشارکت ذینفعان در برنامه و توجه به انگیزه‌ها

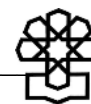
یکی از موانع جدی در اجرای برنامه‌ها مقاومت بوروکراتیک است. بدنه اداری و بوروکراسی کشور در مقابل اجرای برنامه‌ها به‌ویژه برنامه‌هایی که منجر به جابجایی منافع می‌شود از خود مقاومت نشان داده و می‌تواند منجر به ایجاد اشکال در اجرای برنامه شوند که با تقدیس وضع موجود، مقاومت در برابر تغییر و اجرای برنامه را فراهم می‌کنند^۲ این مقاومت غالباً توسط نیروهای صف ایجاد شده که به‌دلیل تعارض در وجود انگیزه‌های متفاوت بین نیروهای صفی و ستادی ایجاد می‌شود. حال اتخاذ نظامی انگیزشی متناسب با برنامه‌های اجرایی که بتواند انگیزه نظام بوروکراتیک را در نظر بگیرد تا حدودی می‌تواند این مقاومت بوروکراتیک را کاهش دهد.^۳ از طرف دیگر با مشارکت ذینفعان می‌تواند منجر به هماهنگی در اجرا و کاهش مقاومت بدنه بوروکراتیک شود. برای مثال می‌توان به مالیات بر ارزش افزوده اشاره کرد که مقاومت صنف پلافروشان در عدم اجرای مالیات بر ارزش افزوده به‌دلیل به‌خطر افتادن منافعشان منجر به اجرای ناقص طرح شد و به‌دلیل تفاوت در انگیزه‌های این دو گروه (مجریان و تدوین‌گران)، همکاری این دو گروه در مرحله تدوین می‌تواند مشکلات اجرایی را کاسته و فعالیت تدوین‌گران در مرحله اجرا نیز آنان را با مشکلات عملی بیش از پیش آشنا کند.^۴

۱. برای مثال در قانون برنامه چهارم توسعه اجرای مفاد ۱۵۰ مورد از احکام صادر شده (صرفنظر از احکام تنفیذی از برنامه سوم توسعه) منوط به تهیه مقررات و تمهید سازوکارهای اجرایی مختلفی از جمله: ۱. ۴۷ مورد از احکام نیازمند تهیه آیین‌نامه اجرایی، تصویب و ابلاغ آن به‌وسیله هیئت وزیران است. ۲. ۴۶ مورد از احکام نیازمند تهیه اسنادی با عنوان نظام، برنامه، طرح، لایحه و سند است. ۳. در ۴۷ مورد نیز اجرای احکام برنامه منوط به انجام مواردی از قبیل تهیه ضابطه، دستورالعمل، سازوکار، منشور و اساسنامه و ... شده است. (برای مطالعه بیشتر به گزارش وضعیت پیش‌نویس‌های قانون برنامه چهارم توسعه (گزارش سوم)، محمد قاسمی و همکاران، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۷۶۱۵، شهریور ۱۳۸۷ مراجعه شود.)

۲. دیوید، فرد آر. مدیریت استراتژیک، علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۹۱، ص ۴۶۱ و Kraan, D. J. (2001). *Cutback management in the Netherlands. Public Budgeting & Finance*, 21(2), 46-61.

۳. دیوید، فرد آر. مدیریت استراتژیک، علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۹۱، ص ۴۵۵.

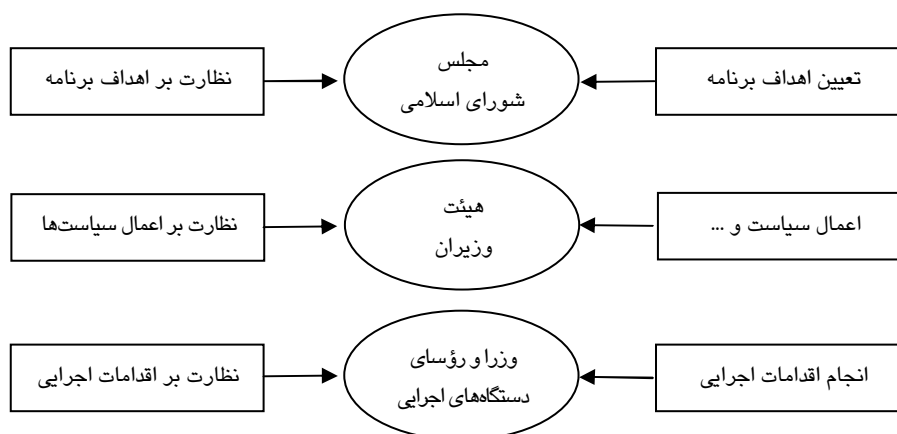
۴. همان، ص ۴۲۷.



۴. لزوم رعایت حقوق و سلسله‌مراتب قوای سه‌گانه در نظام برنامه‌ریزی

به‌طور کلی می‌توان سلسله‌مراتبی را برای تصمیم‌گیری و نظارت بر برنامه‌های توسعه تعریف کرد. در این سلسله‌مراتب نقش مجلس شورای اسلامی تعیین اهداف و نظارت بر دستیابی به آنهاست. اعمال سیاست‌ها و نظارت بر آنها در سطح دولت (هیئت وزیران) و انجام اقدامات و نظارت بر آنها در سطح رؤسای دستگاه‌های اجرایی است (نمودار ۱). تاکنون مجموعه گزارش‌های منتشر شده راجع به عملکرد برنامه سوم، چهارم و پنجم توسعه همه اطلاعات را یکجا و بدون تفکیک در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار می‌دهد؛ اما در این حجم انبوه میزان دستیابی به هدف‌ها نامشخص باقی می‌ماند.

نمودار سطوح تصمیم‌گیری و نظارت در برنامه‌های توسعه



بنابراین پیشنهاد می‌شود با توجه به تفکیک قوا و سطوح تصمیم‌گیری، متناسب با راهبردهای انتخابی دولت نظارت بر برنامه از طرق مشخص، معلوم، شفاف و به‌وسیله شاخص‌هایی معین با تأکید بر رعایت الزامات زمانی گزارش‌ها انجام پذیرد و نوع و نحوه گزارش‌های نظارتی که دولت موظف به تهیه و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی است در متن برنامه گنجانده شود. به‌نظر می‌رسد برای تهیه هر چه مناسب‌تر گزارش‌های نظارتی (محتوایی و به‌موقع) نیاز به وجود برخی ضمانت‌های اجرایی و قراردادن پیش‌شرط‌های تخصیص بودجه‌ای در طول اجرای برنامه باشد.^۱

۵. اهمیت بیش از گذشته به امر نظارت

براساس تبصره «۳۴» قانون برنامه سازمان برنامه و بودجه مکلف به ارائه گزارش‌های مستمر ۶ ماه یک‌بار از عملکرد برنامه بوده است. به‌عبارت دیگر در تجربه برنامه‌ریزی توسعه در ایران امر نظارت برعهده سازمان مسئول تدوین و اجرای برنامه گذاشته شده که البته حتی آن چیزی هم که قانون در

۱. ایمان پوست‌فروش تهرانی، فاطمه عزیزخانی، علیرضا فرهادی‌کیا، گزارش مروری بر اهداف قانون برنامه چهارم توسعه، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۹۰۶، اسفند ۱۳۸۶، ص ۳.

همین سطح برای سازمان برنامه معین کرده به شکل مطلوبی عمل نمی‌شود. تعیین چارچوبی برای گزارش‌دهی مستمر در سطوح مختلف می‌تواند به نظارت کارآمدتر منجر شود.

نتیجه‌گیری

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

بنابراین لازم است تصمیم‌گیران با توجه به آسیب‌های برشمرده، اولویت را به طراحی نظام برنامه‌ریزی مطلوب و مناسب برای کشور دهند و ضمن ارزیابی و بازنگری دائمی آن، الزامات اجرایی‌سازی دقیق و نظام‌مند برنامه‌های توسعه را نیز فراهم سازند. در این راستا لازم است تا نگرش کلی به نظام برنامه‌ریزی تغییر کرده و بر پایه ارزش‌ها^۱ بازبینی شود و احکام برنامه‌ها براساس اولویت اولویت‌ها نگارش شوند. لذا نگاه غیرجامع به این نوع برنامه‌ریزی می‌تواند راهگشای این نقیصه باشد که در برنامه‌ریزی هسته‌ای مطرح می‌شود. برنامه‌ریزی هسته‌ای با هدف قرار دادن مشکلات توسعه، درصدد رفع آنها با توجه به اهداف کلان برمی‌آید. به عبارتی دیگر برنامه‌های استراتژیک که با نگاه به اهداف و شرایط داخلی و خارجی شکل می‌گیرد در کنار برنامه‌های غلتان که مبتنی بر پذیرش محیط سیال و لزوم برنامه‌ریزی متناسب با آن در افق

۱. مدیریت از راه ارزش‌ها، مفهومی نوین در علم مدیریت است که بیشتر ماهیت توان‌افزایی دارد و این توان‌افزایی زمانی ارزشمند است که منجر به نتایج پایدار عملکرد می‌شود. به عبارتی وقتی تصویر روشنی از رسالت و ارزش‌های خود داشته باشیم، مبنای محکمی برای ارزیابی اقدامات مدیریتی و تنظیم آن با رسالت و ارزش خواهد بود. شناسایی ارزش‌ها و عمل براساس آنها و برنامه‌ریزی بر پایه آنها قطعاً رسیدن به اهداف برپایه ارزش‌های کلیدی را رهنمون می‌سازد. به عبارتی مدیریت از راه ارزش‌ها به دنبال حاکم‌سازی ارزش‌های اساسی و اولویت‌دار در فرآیند مدیریت تحول است. یعنی در برنامه‌ریزی می‌خواهیم تحولات و تبدیلاتی ایجاد نماییم تا براساس آنها بتوانیم به اهداف و ارزش‌های تعیین شده توسط تصمیم‌گیران اصلی، راحت‌تر، سریع‌تر و با هزینه‌های کمتر دست یابیم.

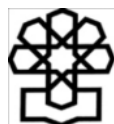


زمانی کوتاه‌تری شکل می‌گیرد در کنار برنامه‌ریزی هسته‌ای که ناظر به رفع مشکلات می‌باشد، می‌تواند الگوی مطلوبی از ساختار برنامه ارائه دهد، بنابراین اتخاذ مدلی مرکب از برنامه‌ریزی استراتژیک، غلطان و هسته‌ای می‌تواند ما را در رسیدن به افق سند چشم‌انداز و افق الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت یاری کند.^۱ بی‌تردید تبیین سازوکارهای اجرایی و عملیاتی مشخص نیازمند بررسی‌های ویژه توسط نخبگان برنامه‌ریزی، قانونگذاری و مجریان است تا آنها بتوانند در قالب یک نظام برنامه‌ریزی نوین که برآمده از نظرات همه تصمیم‌سازان می‌باشد، الگویی مناسب برای نظام برنامه‌ریزی و توسعه کشور که مورد وفاق باشد انتخاب نمایند.

منابع و مأخذ

۱. بلاچارد، کن و مایکل اوکانو. مدیریت از راه ارزش‌ها، ترجمه حمیدرضا فجر توک‌زاده، نشر فرا، چاپ سوم، ۱۳۹۰.
۲. بیگلری، وحید. درباره برنامه ششم توسعه (۴)، تأملی بر روش برنامه‌ریزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۸۴۶، مرداد ۱۳۹۳.
۳. پوست‌فروش تهرانی، ایمان، عزیزخانی، فاطمه و فرهادی‌کیا، علیرضا. «گزارش مروری بر اهداف قانون برنامه چهارم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۸۹۰۶، اسفند ۱۳۸۶.
۴. پوست‌فروش تهرانی، ایمان. نکاتی در مورد نحوه تدوین برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۹۳۸۴، ۱۳۸۷.
۵. دلونی، پل. نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قوانین، در: حسن و کیلیان (تألیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۶. تهرانی، ایمان، ورمزیار، حسن. ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۳۸۹، ۱۰۲۹۹.
۷. تهرانی، ایمان. درباره برنامه ششم توسعه (۲)، ضرورت تغییر نگرش به برنامه‌های توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۸۰۵، مرداد ۱۳۹۳.
۸. تودارو، مایکل. توسعه اقتصادی در جهان سوم، ترجمه غلامعلی فرجادی، تهران، بازتاب، مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی توسعه، ۱۳۷۸.
۹. جوادی، شاهین. انحراف بودجه از برنامه‌های توسعه «دلایل، راهکارها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۸۳۳۱، اردیبهشت ۱۳۸۶.
۱۰. جوزف، رز. «در باب حاکمیت قانون و فضیلت آن»، ترجمه لیلی منفرد، حقوق اساسی، سال ششم، تابستان ۱۳۸۸، شماره ۱۱، برای مطالعه بیشتر ر. ک.: احمد مرکز‌المیری، حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
۱۱. حیدرپور، افشین. ۱۸. تبیین سیاست‌های کلی برنامه پنجم در حوزه اقتصاد کلان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۹۸۱۴، ۱۳۸۸.
۱۲. خلعتبری، فیروزه. درباره لایحه برنامه چهارم توسعه (۴) ارزیابی نگرش و ساخت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۲.

۱۳. دیوید، فرد آر. مدیریت استراتژیک، علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۹۱.
۱۴. دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجموعه مقالات همایش ملی سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴، جلد سوم ۱۳۸۵.
۱۵. محمد، راسخ. بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۶. شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه بودجه، شماره مسلسل ۹۷۰۷، خرداد ۱۳۸۸.
۱۷. شبیری‌نژاد، علی‌اکبر. ابعاد حقوقی نظام بودجه‌ریزی ایران با مجموعه مقالات همایشی پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران، مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، دانشگاه علامه طباطبائی.
۱۸. شهیکی تاش، محمد نبی. بررسی عملکرد برنامه چهارم توسعه بر حسب مواد (ویرایش اول)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۳۸۸، ۹۹۶۹.
۱۹. فون‌هایک، فریدریش. قانون، قانونگذاری و آزادی: گزارش جدیدی از اصول آزادخواهانه عدالت و اقتصاد سیاسی، قواعد و نظم، ترجمه مهشید معیری و موسی غنی‌نژاد، تهران، طرح نو، ۱۳۸۰.
۲۰. فون‌هایک، فریدریش. آزادی اقتصادی و حکومت انتخابی، در فریدریش فون‌هایک، در سنگر آزادی، ترجمه عزت‌ا... فولادوند، تهران، لوح فکر، ۱۳۸۲.
۲۱. مویل، کوئن جی. ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان، در: وکیلان (تألیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰.
۲۲. گزارش تأثیر کمیّت و کیفیت مقررات حاکم بر محیط کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۳۱۳، ۱۳۹۰.
۲۳. مؤمنی، فرشاد. کالبدشناسی یک برنامه توسعه، مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۴.
۲۴. ویژگی‌های اساسی در برنامه‌ریزی (انتظارات از یک برنامه مطلوب از چیست؟)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش مسلسل ۹، ۱۳۷۳.
25. Kraan, D. J. Cutback management in the Netherlands. *Public Budgeting & Finance*, 21(2), 2001.
26. See T. R. S Allan, "Rule of Law", in Peter Newman (ed.) *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Vol. 3 (London: Macmillan, 1998).
27. Norman P. Barry, *An Introduction to Political Theory*, London, Macmillan, 2000.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۰۲۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره برنامه ششم توسعه (۶) فرآیندهای بهبوددهنده برنامه ششم

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین: ایمان تهرانی

ناظران علمی: فرشاد مؤمنی، محمد قاسمی، محمدرضا یوسفی، ابوالفضل پاسبانی صومعه

اظهار نظر کننده: بابزید مردوخی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. فرآیندهای بهبوددهنده

۲. نگرش و ساخت برنامه

۳. برنامه ششم توسعه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۹/۱۵