ارزیابی شیوه برنامه‌نویسی توسعه در ایران (۸۸-۱۳۶۸)

نویسنده:
سید احسان خاندوزی*

چکیده

هدف پژوهش حاضر، ارزیابی "روش" برنامه‌های توسعه کشور طی دوره ۸۸-۱۳۶۸، با هدف تدوین راهبردهایی برای پرهیز از تکرار تجربه‌های ناموفق گذشته است. به عبارت دیگر، روش بهینه تدوین برنامه مورد توجه است و مقاله حاضر، متکفل ارائه بنیانی ایجابی و محتوایی برای احکام برنامه نیست. برای این هدف، پس از مروری بر رویکردهای موجود در بحث توسعه و شیوه‌های برنامه‌ریزی کلان، کوشش شده است برای شناسایی ضعف‌ها و قوت‌های برنامه‌های توسعه در ایران، تجربه برنامه‌ریزی در جهان و ایران به‌ویژه در سال‌های پس از انقلاب اسلامی مورد بررسی و تدقیق قرار گیرد. ارزیابی‌ها مؤید وجود چهار دسته چالش محتوایی و فرایندی در مسیر تحقق برنامه‌های توسعه در ایران است. در پژوهش حاضر، پیشنهاد شده است تا زمان تدوین الگوی توسعه اسلامی ـ ایرانی، از رویکرد

* دانشجوی دکترای علوم اقتصادی، معاون دفتر اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
smkhandoozi@gmail.com

نهادگرا در برنامه‌ریزی استفاده شود که در آن توجه بیشتری به جنبه‌های سیاسی، فرهنگی و حقوقی جوامع می‌شود. در پایان نیز راهکارهایی برای کاهش مشکلات مذکور در برنامه‌های پیشرو بیان شده است.

واژگان کلیدی: برنامه‌ریزی، اقتصاد ایران، توسعه، نهادها، تاریخ اقتصادی

مقدمه

ارزیابی شش دهه برنامه‌ریزی توسعه در ایران بیشتر از همه حاوی این پیام است که اولاً حجم عظیمی از منابع انسانی، مالی و طبیعی مصرف‌شده، با دستاوردهای به دست آمده تناسبی نداشته است و با وجود پیشرفت‌های مهمی که در برخورداری از مواهب توسعه نسبت به گذشته پدید آمده، شکاف و فاصله تاریخی ایران با کشورهای پیشرفته و حتی اهداف و آرمان‌های ملی چندان کاهش نیافته است. اجرای نه برنامه توسعه در سال‌های قبل و پس از انقلاب اسلامی، زمینه انجام ارزیابی‌های واقع‌بینانه و علمی از نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران را فراهم کرده است. از این رو، ضرورت دارد رویکرد حاکم بر نظام برنامه‌ریزی کشور مورد کنکاش و بررسی قرار گیرد و آسیب‌های آن شناسایی شود. بی‌شک یکی از ارکان تحقق موفقیت‌آمیز هدف پیشرفت و عدالت در برنامه‌های پنجم و ششم، عبرت از کاستی‌های روند پیشین برنامه‌ریزی و اصلاح اساسی مشکلات آن است. در غیر این صورت، بهترین اهداف و حتی احکام قانونی، به سرنوشتی مشابه برنامه‌های پیشین دچار می‌شوند. عدم بازنگری و تعمیر این ابزار حرکت موجب می‌شود راهی پیموده نشود، گرچه مقصد سفر متعالی باشد.

ارزیابی عمیق و دقیق تجربه برنامه‌ریزی در ایران، فراتر از توشه علمی و فرصت اندک نگارنده است، اما با مروری بر مجموع پژوهش‌های انجام شده در این حوزه می‌توان چکیده‌ای از نکات مهم را بیان کرد. از این رو، روش پژوهش حاضر به صورت توصیفی _ تحلیلی و کتابخانه‌ای خواهد بود. بر این اساس، در بخش اول، علاوه بر معرفی دقیق‌تر رویکردهای توسعه و انواع برنامه‌ریزی، تجربه برنامه‌ریزی توسعه‌ای در برخی کشورها بیان می‌شود. در انتهای این بخش، از بین چهار رویکرد مهم در توسعه اقتصادی، یک مورد به عنوان رویکرد بهینه میان‌مدت معرفی می‌شود. سپس برنامه‌های

چهارگانه توسعه در دوران جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار می‌گیرند. در بخش سوم، با توجه به یافته‌های پژوهش‌های پیشین، فهرستی از چالش‌های صوری و محتوایی برنامه‌ریزی توسعه‌ای در ایران بیان می‌شود و در پایان، پیشنهادهایی برای موفقیت بیشتر برنامه پیشرفت و عدالت بیان خواهد شد.

مفاهیم بنیادین: توسعه و برنامه‌ریزی

۱. رویکردها در توسعه

توسعه از جمله مفاهیم علوم انسانی ـ اجتماعی است که تعاریف بسیاری درباره آن بیان شده است. در تعاریف مذکور، ویژگی محوری مورد نظر اندیشمندان، وجود شرایطی است که رشد اقتصادی همراه با تغییر ساختارهای اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی حاصل شود، به نحوی که بهبود مستمر رفاه ملت را تضمین کند (متوسلی، ۱۳۸۲: ۵). مکاتب اقتصادی و اجتماعی، بیشتر درباره بخش دوم تعریف توسعه، یعنی ابعاد کیفی و ساختاری توسعه اختلاف‌نظر دارند. اما در همه دیدگاه‌ها، تغییر ارزش‌های ذهنی، ساخت اجتماعی، نهادهای ملی و شیوه حکمرانی با هدف افزایش توانایی‌ها و رفاه ملت، به‌ویژه تسریع رشد اقتصادی و کاهش فقر مورد توجه است. شاید گزاف نباشد اگر نیمه دوم قرن بیستم را، پنجاه سال جدال نظریه‌های توسعه نام بگذاریم. نظریه‌های کلاسیک توسعه، نظریه شومپیتر، لوئیس، روزنشتاین – رودن، روستو و جریان نئوکلاسیک، نظریه نوسازی، آموزه رشد متوازن و دور فقر، نظریه وابستگی و وابستگی جدید، نظریه‌های نهادگرایی و توسعه به مثابه آزادی از مشهورترین نظریه‌های توسعه هستند که معرفی هر یک مجال مستقلی می‌طلبد.

مهمترین شاخص‌های توسعه‌یافتگی که طی دهه‌های گذشته محور بحث بوده‌اند، عبارت‌اند از:

۱. درآمد ملی سرانه

۲. وضعیت توزیع درآمد و فقر

۳. شاخص توسعه انسانی[1] (بهداشت و آموزش در کنار درآمد سرانه)

۴. ساختارهای اقتصادی

1. Human Development Index (HDI)

۵. مشارکت اجتماعی و نحوه حکمرانی (متوسلی، ۱۳۸۲: ۱۵).

همان‌طور که مشاهده می‌شود شاخص‌های فوق، سیری از سادگی به پیچیدگی را طی کرده‌اند. چنین سیری ناشی از تکامل نظریه‌های توسعه است که از نظریه‌های صرفاً اقتصادی و نئوکلاسیک به نظریه‌های بین‌رشته‌ای تغییر یافته است. در واقع، می‌توان گفت برداشت اندیشمندان و سیاست‌گذاران از توسعه در اوایل هزاره سوم با نیم قرن قبل تفاوت آشکاری دارد. از این رو، بسیاری از نقدهایی که به نظریه‌های نخستین توسعه مطرح می‌شد، اکنون جایگاهی ندارد.

جرالد میر به عنوان یکی از اندیشمندان مشهور توسعه، در سه گزاره، چکیده دستاوردهای این حوزه را بیان می‌کند: اولاً، نگرش‌های اجتماعی برای پیشبرد توسعه، بسیار مهم محسوب می‌شوند. دوم اینکه، هیچ فرمول واحدی برای توسعه وجود ندارد و سوم اینکه، کمک‌های مالی به تنهایی نمی‌توانند موجب توسعه‌یافتگی شوند (میر و استیگلیتز، ۱۳۸۲: ۲۱). در حالی که، توصیه‌ها و تجربه‌های توسعه در دوره ۸۰-۱۹۵۰، بر خلاف هر سه گزاره فوق بود. به عبارت دیگر، در دوره متقدم یا به تعبیر میر، نسل نخست اندیشمندان توسعه، نه تنها پیش‌شرط‌ها و بسترهای اجتماعی و فرهنگی توسعه‌یافتگی به رسمیت شناخته نمی‌شد، بلکه به نظر می‌رسید یک الگوی جهان‌شمول برای توسعه وجود دارد و آن مدل تجربه‌شده در انگلستان و ایالات‌متحده است. آن دسته از نهادهای بین‌المللی که با هدف کمک به توسعه کشورهای فقیر تأسیس شده بودند (مانند بانک جهانی) نیز مهمترین ابزار خود را کمک مالی و تأمین سرمایه برای پروژه‌های پیشرفته در این کشورها می‌دانستند. در حالی که نگاه پروژه‌محور به توسعه و صرفاً توجه به صنعتی‌شدن، از بنیان گمراه‌کننده بود (در بخش‌های بعد بیان می‌شود که برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب اسلامی در ایران، کاملاً در حوزه اقتصادی متمرکز بودند و جهت‌گیری صنعتی‌شدن داشتند).

آدلمن در مقاله "مغالطه‌های نظریه توسعه و پیامدهای آن برای سیاست"، سه تصور نادرست و اثرگذار در این زمینه را بیان می‌کند:

۱. توسعه‌نیافتگی فقط یک دلیل دارد (اعم از سرمایه مادی اندک، قیمت‌های نسبی غلط، ضعف سرمایه انسانی، دولت ناکارآمد، تجارت بین‌المللی یا حتی علل فرهنگی و اجتماعی)

۲. برای ارزیابی عملکرد توسعه، فقط یک معیار کفایت می‌کند.

۳. توسعه فرایندی خطی است (میر و استیگلیتز، ۱۳۸۲: ۲۷).

وی معتقد است توسعه فرایندی چندبعدی، غیرخطی، وابسته به مسیرهای گذشته و پویاست که به‌طور منظم، الگوهای متغیری از کنش متقابل را شامل می‌شود که تغییر در سیاست‌ها و نهادها را ضروری می‌کند. بنابراین، ناتوانی نظریه‌های اقتصادی نئوکلاسیک در حل مشکلات کشورهای درحال‌توسعه برای محققان واقع‌گرا از مدت‌ها قبل آشکار شده بود. به عنوان مثال، دادلی سیرز معتقد بود الگوی اقتصادی مورد پذیرش در بیشتر کشورهای درحال‌توسعه، همان الگوی اقتصادهای پیشرفته صنعتی و مبتنی بر نظام اقتصاد بازار بوده است، در حالی که به دلیل وجود نهادها و ساختارهای اجتماعی متفاوت، این الگوها قادر به حل مشکلات آنها نیستند (ماتور، ۱۳۷۶: ۲۷). تمام موفقیت‌های نظریه‌های نهادگرایان جدید[1] و گسترش نگرش آنها در محافل دانشگاهی و سیاست‌گذاری، به دلیل توجه به همین تفاوت‌های نهادی و در نتیجه اختلاف الگوها و راهبردهای توسعه میان کشورهاست.

البته تجربیات توسعه در نیمه دوم قرن بیستم نشان می‌دهد تعداد کمی از کشورها استراتژی توسعه مشخصی را دنبال کرده‌اند و با قبول مجموعه منسجمی از معیارهای اقتصادی، نسبت به دیگران متمایز شده‌اند. به بیان دیگر، با وجود کاستی الگوهای توسعه، جوامعی که در طول زمان از چارچوب‌های مشخص و مناسبی پیروی کرده‌اند، در مجموع وضعیت بهتری داشتند. البته این کشورها نیز به‌طور مطلق از الگو پیروی نکرده‌اند و به تناسب نیازهای بومی خود، تعدیل‌هایی انجام داده‌اند، اما در مسیری مشخص و مورد توافق گام برداشته‌اند. در مقابل، بیشتر کشورها روندهای زیگزاگی یا سینوسی را پشت‌سر گذاشته و گاه رویکردهای متعارضی اتخاذ کرده‌اند. آنها معجونی از استراتژی‌ها را به کار برده‌اند و بخش‌هایی از راهبردهای مختلف را به هم پیوند داده و با تغییر جریان‌های سیاسی، چرخش‌های اساسی در رویکرد خود ایجاد کرده‌اند (غلامی و امیری، ۱۳۸۵: ۱۹۷).

در حال حاضر، اولاً در هدف‌گذاری برای توسعه، ابعاد اقتصادی- اجتماعی و سیاسی مورد توجه قرار می‌گیرد که بسترهای فرهنگی مشخصی دارد (همان‌طور که در ادامه بیان می‌شود، این موضوع به معنای برنامه‌ریزی همه‌جانبه و جامع نیست)، دوم اینکه، هر جامعه باید در جستجوی الگوی

1. New Institutionalism

مناسبی برای توسعه خویش باشد، سوم اینکه، هر دو مدل دولت حداقلی و تمرکزگرا، ناکارایی خود را نشان داده‌اند و باید حد بهینه و نقش کارآمد دولت و نقش نهادهای اجتماعی مکمل مورد توجه قرار گیرد.

۲. انواع و پیشینه برنامه‌ریزی

در تعریف وسیع، برنامه‌ریزی دستورکار ساختن آینده مورد نظر است که حداقل سه رکن را شامل می‌شود: یک‌سری اهداف، راهبردهای تحقق آن اهداف و وسایل تحقق آن و یک افق زمانی. چنین نگرشی به برنامه، مستلزم و متضمن نوعی اولویت‌بندی است. به عبارت دیگر، تدوین فهرستی بدون تعیین اولویت اهداف و استراتژی‌های مطلوب، با این تعریف سازگار نیست. البته صاحب‌نظران یک شرط مهم دیگر برای نامیدن این دستورکار به برنامه ذکر می‌کنند و آن هماهنگی است، هماهنگی میان اهداف، وسایل، بخش‌ها و هماهنگی میان اهداف با وسایل (توفیق، ۱۳۸۵: ۵).

برنامه‌ریزی بر اساس سه متغیر پوشش موضوعی، گستره سرزمینی و افق زمانی به انواع مختلفی تقسیم می‌شود که در جدول زیر مشاهده می‌شود:

جدول (۱): انواع برنامه‌ریزی بر اساس موضوع، زمان و مکان

بر اساس گستره موضوعی	برنامه‌ریزی کلان	برنامه‌ریزی بخشی	
بر اساس گستره مکانی	برنامه‌ریزی ملی	برنامه‌ریزی منطقه‌ای	
بر اساس گستره زمانی	برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت	برنامه‌ریزی میان‌مدت	برنامه‌ریزی بلندمدت

برنامه‌ریزی به مفهوم متمرکز و ملی آن، نخستین بار در شوروی در اواخر دهه ۱۹۲۰ تدوین و اجرا شد. از این رو، برخی بنیان برنامه‌ریزی را دستاورد نگرش سوسیالیستی می‌دانند، اما در واقع این‌طور نیست. طیف وسیعی از کشورهای جهان با اهداف و روش‌های متفاوتی به برنامه‌ریزی پرداخته‌اند و برخی هنوز این رویه را ادامه می‌دهند. در ادامه، چند مثال در این زمینه بیان می‌شود (توفیق، ۱۳۸۵: ش).

- ترکیه از کشورهایی است که با فاصله اندکی پس از شوروی، در سال ۱۹۳۴ نخستین برنامه ملی خود را تهیه کرد. در دهه ۱۹۵۰، حزب دموکرات ترکیه شروع به کار کرد و برنامه‌ریزی مرکزی را کنار گذاشت، اما در قانون اساسی ۱۹۶۱، برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی جزء وظایف دولت محسوب شد و سازمان دولتی برنامه‌ریزی[1] تأسیس گردید.
- دفتر مرکزی برنامه‌ریزی[2] هلند، دقیقاً بعد از جنگ جهانی دوم در سال ۱۹۴۵ تأسیس شد. دفتر مذکور در گذشته به برنامه‌ریزی اقتصادی در سطح ملی می‌پرداخت، اما از دهه ۱۹۹۰، دفتر تحلیل سیاست‌های اقتصادی جانشین آن شد که نقش آن، پیش‌بینی و تهیه تحلیل‌های مستقل و به‌روز برای تسهیل تصمیم‌گیری دولت و پارلمان است.
- هیئت برنامه‌ریزی[3] جمهوری کره در سال ۱۹۶۱ شروع به کار کرد. برنامه نخست توسعه اقتصادی برای دوره ۶۷-۱۹۶۲ و آخرین برنامه توسعه، یعنی برنامه هفتم برای دوره ۹۶-۱۹۹۲ تهیه و اجرا شد. از آن زمان به بعد، در کره جنوبی برنامه فراگیر توسعه اقتصادی تهیه نشد، اما در سال ۱۹۹۸، هیئت برنامه و بودجه تشکیل و در سال بعد به نام وزارت برنامه‌ریزی و بودجه شروع به کار کرد که وظیفه آن، تهیه برنامه و تدوین سیاست های ملی، پیش‌بینی و مدیریت بودجه و اصلاح بخش عمومی اعلام شده است. ترکیه نیز تا سال ۲۰۰۵، هشت برنامه را به اتمام رسانده است.
- هندوستان نیز از کشورهایی است که از سال ۱۹۵۱ به تدوین برنامه‌های توسعه پرداخته و برنامه دهم توسعه آن طی دوره ۷-۲۰۰۲ اجرا شده است. البته طی دهه اخیر، رویکرد برنامه‌ریزی در هند بسیار تفاوت کرده است، به‌طوری که برنامه‌ریزان این کشور در برنامه آخر خود اصرار دارند به جای حداکثر کردن کمیت اعتبارات توسعه و تخصیص بین بخش‌ها، به کیفیت نتایج توسعه و افزایش کارایی بخش عمومی در ارائه خدمات بپردازند.
- در فرانسه، برنامه‌ریزی مرکزی در سال ۱۹۴۶ آغاز شد و ده برنامه ملی تهیه و اجرا شد. دولتی که در سال ۱۹۹۳ شروع به کار کرد، برنامه یازدهم را کنار گذاشت و ترجیح داد سیاست‌های اقتصادی خود را در مجموعه‌ای از قوانین بگنجاند. از آن تاریخ، بدون آنکه کمیساریای برنامه

1. State Planning Organization
2. Central Plan Bureau
3. Economic Planning Board

منحل شود، برنامه ملی تدوین نشد.

- در ژاپن نخستین برنامه با هدف بازسازی اقتصاد، در دوران پس از جنگ جهانی دوم (۵۴-۱۹۴۹) تدوین شد. برنامه توسعه پنج‌ساله ژاپن در سال ۱۹۵۶ آغاز شد و به دلیل تحقق سریع اهدافش، برنامه دوم قبل از موعد شروع شد. برنامه دوم نیز قبل از زمان پیش‌بینی شده به همه اهداف مطلوب دست یافت. سازمان برنامه‌ریزی اقتصادی ژاپن تا سال ۱۹۹۲، یازده برنامه توسعه اقتصادی و اجتماعی را اجرا کرده و تجربه بسیار موفقی در این زمینه داشته است (عطار، ۱۳۸۸: ۲۴).
- نخستین پیش‌نویس قانون برنامه توسعه در مالزی در سال ۱۹۵۰ به تصویب رسید. از آن زمان تاکنون بیش از بیست سند برنامه یا چشم‌انداز برای مالزی تهیه و تصویب شده است که عبارت‌اند از: چشم‌انداز ۲۰۲۰، دو برنامه ده‌ساله برای تحقق چشم‌انداز، هشت برنامه توسعه پنج‌ساله (تا سال ۲۰۰۵) و چند برنامه میان‌مدت بازبینی. شورای برنامه‌ریزی ملی[1] در مالزی، مهمترین رکن برنامه‌نویسی است که بر اساس چرخه برنامه‌ریزی، اجرا و ارزیابی عمل می‌کند. چشم انداز سی‌ساله مالزی (۲۰۲۰) که از سال ۱۹۹۱ آغاز شده و تاکنون دو برنامه ده‌ساله تا سال ۲۰۱۰ برای آن طراحی شده است، مهمترین دستاورد این شورا محسوب می‌شود (شعبانی، ۱۳۸۸: ۶).

از نکاتی که لازم است درباره ارتباط تجربه‌های توسعه و برنامه‌ریزی مورد توجه قرار گیرد، رویکردهای مختلف در این حوزه است. ریشه بسیاری از اختلاف‌نظرها در میان اندیشمندان داخلی درباره برنامه‌های توسعه را می‌توان در این رویکردها جستجو کرد. از نکات نوآورانه‌ای که در پژوهش حاضر مورد توجه قرار می‌گیرد، ارائه تقسیم‌بندی چهارگانه از الگوهای توسعه اقتصادی است:

۱. اقتصاددانان آزادی‌خواه[2] معتقدند بهترین تخصیص منابع در کشور در وضعیتی رخ می‌دهد که آزادی انتخاب و محیط رقابتی برای کنشگران عقلایی وجود داشته باشد تا پس از تشخیص منافع شخصی خود، به فعالیت در این زمینه بپردازند. در نتیجه، برنامه‌ریزی از سوی دولت، خلاف اداره آزاد جامعه و مانع کارایی و رشد اقتصادی است. به بیان دیگر، این گروه معتقدند توسعه‌یافته‌ترین کشورها آنهایی هستند که بیشترین فاصله را با نظام برنامه‌ریزی دارند و برنامه‌ریزی، خود بزرگ‌ترین مانع توسعه‌یافتگی است. این گروه از تجربیات کشورهایی مانند

1. National Planning Council
2. Libertarians

انگلستان و آمریکا یاد می‌کنند. اندیشمندان آزادی‌خواه و طرفداران مکتب اتریش مانند میزز، هایک و پیروان آن در ایران، در این زمره قرار دارند.

۲. برخی اقتصاددانان نئوکلاسیک[1] با توجه به تجربیات پس از جنگ جهانی دوم، در همان پارادایم اقتصاد بازار و الگوی سرمایه‌داری تعدیل‌شده معتقدند کشورهای توسعه‌نیافته برای اینکه فاصله زیاد با جوامع توسعه‌یافته را سریع‌تر پر کنند و از تجربیات آنها بهره گیرند و مقدمات توسعه را فراهم کنند، باید به برنامه‌ریزی بپردازند، اما این برنامه‌ریزی باید در راستای کاهش تمرکز دولتی و گسترش بخش خصوصی و با محوریت شاخص کارایی و رشد اقتصادی باشد. کارشناسان بانک جهانی در دهه ۱۹۵۰، مکتب نوسازی و اندیشمندانی مانند روستو در این گروه جای می‌گیرند. برنامه پیشنهادی این گروه، تکرار تجربه صنعتی‌شدن به شیوه سرمایه‌داری است و به ارائه نسخه‌ای جهان‌شمول برای تمام جوامع معتقد هستند. برنامه‌ریزی مبتنی بر شاخص‌های کلان اقتصادی و با اولویت بازارگستری و آزادسازی، از ویژگی‌های این جریان است. گاه اصطلاح سرمایه‌داری مقرراتی برای این نظام استفاده می‌شود (نمازی، ۱۳۸۷: ۱۲۱).

۳. اقتصاددانان سوسیالیست و ساختارگرا[2]: همان‌طور که قبلاً گفته شد، نظام برنامه‌ریزی متمرکز ابتدا در اتحاد جماهیر شوروی شکل گرفت. روشن است که نظریه‌پردازان چپ، تمایل زیادی به تهیه دستورکار پیشرفت و صنعتی شدن برای دولت داشتند و به دلیل ضعف نهادهای غیردولتی در این جوامع، نظام سیاسی و مسئولیت‌های ایدئولوژیک دولت، در این نوع برنامه‌ریزی، دولت نقش مهمی بر عهده داشت. در این برنامه‌ریزی، دستورکار مفصل و دقیقی از اهداف خرد و کلان تهیه می‌شود، اما برخلاف نگرش سرمایه‌داری، اهداف توزیعی، اجتماعی و کاهش فاصله طبقاتی اولویت دارد. الگوی صنعتی شدن در این جوامع نیز با عبارت‌هایی مانند "راه رشد غیرسرمایه‌داری" معرفی می‌شود. این نگرش با برخی اصلاحات و تعدیل‌ها، در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ با عنوان مکتب ساختارگرایی و وابستگی مطرح شد که بازتابی از تجربه تشدید نابرابری و

1. New Classics
2. Socialists or Structuralists

توسعه‌نیافتگی کشورهای جهان سوم و سیاست‌های استثمار نوین بین‌المللی بود.[۱]

۴. اقتصاددانان نهادگرا: گرچه این دسته در خصوص اهداف رشد و توسعه متعارف، تفاوت اساسی با جریان نئوکلاسیک ندارند، اما در شیوه دستیابی به توسعه بسیار با هم متفاوت هستند. به بیان دیگر، آنها با نئوکلاسیک‌ها، در روش اختلاف دارند نه در هدف. در این دیدگاه، تغییرات نهادی یا قواعد بازی ـ نه اتکای صرف به سازوکار قیمت‌ها- مسیر تحول جوامع را در بلندمدت تعیین می‌کنند (نورث، ۱۳۷۷: ۱۹). نهادگرایان بیش از توجه به اندازه دولت، بر کارایی و اثربخشی نقش دولت در دستیابی به اهداف توسعه و فراهم کردن شرایط مناسب برای تحول نهادها تأکید می‌کنند. علاوه‌براین، آنها نسخه جهان‌شمولی را برای دستیابی به توسعه تدوین نمی‌کنند، صرفاً بهبود شاخص‌های کلان اقتصادی را به عنوان هدف تلقی نمی‌کنند و برای نقش شرایط تاریخی، فرهنگی و نیز ساختارهای سیاسی و حقوقی هر جامعه، اهمیت بسیاری قائل می‌شوند. بنابراین در دیدگاه مذکور، طیف اصلاحات برای توسعه‌یافتگی بسیار وسیع و عمیق است و از اصلاح نقش و عملکرد خود دولت (حکمرانی) و تغییر نگرش‌ها و ارزش‌ها آغاز می‌شود. نهادگرایان بیشتر برنامه‌ای با هدف‌گذاری محدود، شفاف و توأم با نظارت و پاسخگویی دولت‌های مردم‌سالار را پیشنهاد می‌کنند.

به‌طور کلی، می‌توان گفت اگر تلاش‌ها برای تدوین الگوی توسعه اسلامی - ایرانی به نتیجه رسیده بود، شاید دیگر به رویکردهای چهارگانه فوق نیاز نبود. اما به دلیل فقدان الگوی مستقل، ظاهراً رویکرد نهادی در میان‌مدت از قابلیت‌های بیشتری برای توجه به شرایط بومی و اهداف ارزشی کشور برخوردار است. تجربه نیز نشان داده است که تندروی رویکردهای آزادی‌خواه (ضدبرنامه‌ریزی) و سوسیالیست (طرفدار برنامه همه‌جانبه و متمرکز) در وصول به اهداف توسعه‌ای موفق نبوده است. رویکرد سوم، یعنی نسخه جهان‌شمول نئوکلاسیک نیز انعطاف لازم برای توجه به تفاوت‌های سیاسی، حقوقی و فرهنگی جوامع را ندارد، و متکی بر مبانی فلسفی (اعم از هستی‌شناسی، انسان‌شناسی، معرفت‌شناسی و روش‌شناسی) خاصی است که مورد پذیرش نخبگان و سیاست‌گذاران کشور نیست.

---

۱. برای مطالعه بیشتر ر. ک به آلوین سو (۱۳۸۶) تغییر اجتماعی و توسعه. ترجمه محمود حبیبی مظاهری. تهران: نشر پژوهشکده مطالعات راهبردی.

برنامه‌های توسعه در ایران پس از انقلاب

پس از آشنایی اجمالی با مفاهیم توسعه و برنامه‌ریزی و قبل از ارزیابی برنامه‌های توسعه در ایران، لازم است تحولات برنامه‌ریزی توسعه‌ای در کشور مرور شود. تشکیل هیئت عالی برنامه در مرداد ماه ۱۳۲۵ و سپس سازمان موقت برنامه در مهرماه ۱۳۲۷، موجب شکل‌گیری نخستین تجربه برنامه‌ریزی در ایران گردید. تصویب برنامه هفت‌ساله عمرانی کشور در بهمن‌ماه ۱۳۲۷، سرآغاز برنامه‌ریزی کلان و ملی در ایران محسوب می‌شود. تا قبل از انقلاب اسلامی، در مجموع دو برنامه هفت‌ساله و سه برنامه پنج‌ساله اجرا شد و فرصت اجرای برنامه ششم پدید نیامد. اجرای برنامه دوم از سال ۱۳۳۴، برنامه سوم از سال ۱۳۴۱، برنامه چهارم از سال ۱۳۴۷ و برنامه پنجم از سال ۱۳۵۲ آغاز شد. از بین آنها، در دو برنامه نخست، کاملاً بر اجرای طرح‌های زیربنایی و عمرانی دولتی تأکید می‌شد، اما برنامه سوم تا پنجم ماهیت جامع‌تری داشت و بخش‌های مختلف و مسائل فرابخشی نیز مورد توجه قرار گرفت. اعتبار مصوب برای برنامه اول، حدود ۲۱ میلیارد ریال و برای برنامه پنجم حدود ۱۵۶۰ میلیارد ریال بود که البته با جهش قیمت جهانی نفت در سال ۱۳۵۳، طی یک لایحه تجدیدنظر، اعتبارات برنامه پنجم به ۲۶۲۶ میلیارد ریال افزایش یافت (توفیق، ۱۳۸۵: ۵۳). نتیجه برنامه‌های مذکور، پیشرفت در پروژه‌های صنعتی، کشاورزی و زیرساخت‌های کشور بود که گرچه رونقی در اقتصاد و عمران کشور ایجاد کرد، اما بیشتر از طرحی ساده برای مدرن کردن ایران پیروی می‌کرد. طرحی که توزیع ناعادلانه امکانات، توسعه وابسته به خارج، درونزا نبودن منبع رشد (اتکا به نفت)، غفلت از ابعاد اجتماعی و اخلاقی توسعه و نسبت آن با هویت اسلامی و ایرانی از مهمترین ضعف‌های آن محسوب می‌شد.

در سال‌های پس از انقلاب اسلامی، نخستین بار سازمان برنامه و بودجه در اوایل سال ۱۳۶۲، لایحه برنامه بازسازی مناطق جنگی را به دولت ارائه کرد و دولت در تیرماه همان سال آن را به تصویب رساند. اما این لایحه به دلایل مختلف (از جمله عدم توافق درباره حدود اختیارات دولت در تولید، توزیع و مصرف) در مجلس مسکوت ماند.

با پایان جنگ تحمیلی، برنامه اول توسعه در یازدهم بهمن ماه ۱۳۶۸، طی یک ماده واحده و ۵۲ تبصره، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این برنامه با ۱۰ هدف کلی تنظیم شد و در ذیل هر

یک، تعداد زیادی خط‌مشی یا راهبرد ترسیم گردید که در مجموع، حدود ۱۴۰ خط‌مشی را شامل می‌شد. مهمترین اهداف کلی برنامه اول عبارت‌اند از: (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۹).

۱. بازسازی و تجهیز بنیه دفاعی و تأمین نیازهای ضروری آن بر مبنای اهداف دفاعی تعیین‌شده.

۲. بازسازی و نوسازی ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی و مراکز جمعیتی خسارت‌دیده در طول جنگ تحمیلی.

۳. گسترش کمی و ارتقای کیفی فرهنگ عمومی، تعلیم و تربیت و علوم و فنون در جامعه.

۴. ایجاد رشد اقتصادی به منظور افزایش تولید سرانه، اشتغال مولد و کاهش وابستگی اقتصادی با تأکید بر خودکفایی محصولات استراتژیک‌کشاورزی و مهار تورم.

۵. تلاش به منظور تأمین عدالت اجتماعی و تأمین حداقل نیازهای اساسی آحاد مردم.

این برنامه بر اساس فهرست نسبتاً کاملی از برآوردهای جمعیتی، بخش‌های اقتصادی، درآمد و هزینه‌های دولتی، تجارت، اشتغال، متغیرهای کلان اقتصادی و پولی و غیره تدوین شد. توجه ویژه به رونق اقتصادی به‌ویژه در مناطق جنگ‌زده و محروم کشور و هدف‌گذاری‌های کمی برای سال پایان اجرای برنامه اول، از مزایای این برنامه بود.

دوران برنامه اول، با آغاز اجرای سیاست تعدیل اقتصادی[1] مصادف شد که بانک جهانی به منظور آزادسازی اقتصادی، آن را تدوین کرده بود. عملکرد موفق برنامه در سال‌های ۱۳۶۹ و ۱۳۷۰ (رشد اقتصادی به ترتیب ۱۳/۶ و ۱۲/۵ درصد) در دو سال آخر برنامه اول و سال‌های اول برنامه دوم، روند نزولی یافت و در کشور بحران پدید آمد. مهمترین سیاست‌های اجرایی برنامه تعدیل ساختاری ـ که به اعتقاد برخی، انحراف از قانون برنامه اول محسوب می‌شد ـ عبارت بود از: (مؤمنی، ۱۳۸۶).

۱- کاهش نقش دولت در اقتصاد (با تأکید بر خصوصی‌سازی)

۲- کاهش ارزش پولی ملی

۳- آزادسازی تجاری و حساب سرمایه

۴- حذف یارانه‌ها

۵- بازپرداخت سریع بدهی‌های خارجی

1. Structural Adjustment

۶- تعدیل نیروی کار و کاهش کارگران

۷- افزایش نرخ بهره

۸- سیاست‌های مالی انقباضی

پژوهش‌هایی که درباره برنامه تعدیل ساختاری طی دو دهه ۹۹-۱۹۸۰ انجام شده است، بیانگر وزن بیشتر پیامدهای مخرب این برنامه نسبت به نتایج مثبت آن بوده است. به عبارت دیگر، گرچه کشورهای معدودی از اجرای این برنامه نفع بردند، اما بیشتر کشورهای درحال‌توسعه از اجرای آن زیان دیدند. به عنوان مثال، درباره هدف اصلی این برنامه، یعنی اصلاح تراز تجاری و بازپرداخت بدهی‌های خارجی، میزان بدهی خارجی کشورهای درحال‌توسعه از حدود ۵۷۰ میلیارد دلار در اواخر دهه ۱۹۸۰، به بیش از ۱/۳ تریلیون دلار ـ یعنی دو برابر کل درآمد صادراتی سالانه آنها ـ در اواخر دهه ۱۹۹۰ رسید (مؤمنی، ۱۳۸۶: ۱۲).

همچنین گزارش سازمان ملل متحد درباره بحران بدهی‌ها نشان می‌دهد از دست دادن قدرت خرید مردم به واسطه تورم‌زایی برنامه تعدیل، فشار ناشی از بیکاری و جستجوی بیهوده کار، خسارت‌ها و خطرات مهاجرت به کلان‌شهرها یا کشورهای پیشرفته و گسترش فقر و فحشا از پیامدهایی بود که بیشتر کشورهای درحال‌توسعه با آن مواجه شدند. دبیر کل وقت سازمان ملل (خاویر پرز دکوئیار) بیان کرد در اثر اجرای سیاست تحمیلی تعدیل ساختاری در اکثر کشورهای درحال‌توسعه، ثبات سیاسی به‌طور مستقیم مورد تهدید قرار گرفت و نبرد برای زندگی بهتر به خیابان‌ها راه یافت (مؤمنی، ۱۳۸۶: ۱۳). شایان ذکر است که بسیاری از پیامدهای مذکور با شدت کمتری در اقتصاد ایران نیز رخ داد، اما درآمدهای برونزای نفت، امکان جبران یا پنهان کردن آن را برای کشور فراهم کرد.

نتایج اعمال سیاست‌های فوق به گونه‌ای بود که در همان دهه ۱۹۹۰، حرکتی آرام و کند در صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به منظور پذیرفتن اشکالات و انتقادات وارد بر برنامه تعدیل ساختاری آغاز شد که در سال‌های پایانی همان دهه، به تجدیدنظرهایی منجر شد که به "اجماع پساواشنگتنی" معروف است (مؤمنی، ۱۳۸۶: ۱۷).

برنامه دوم توسعه را مجلس شورای اسلامی در ۲۰ آذرماه ۱۳۷۳ تصویب کرد. روش‌شناسی و

ساختار برنامه مذکور با برنامه اول چندان تفاوت نداشت و فقط حجم تبصره‌های آن تا ۱۰۱ تبصره افزایش یافته بود. در برنامه دوم، ۱۶ هدف اصلی و در ذیل هر هدف اصلی، چندین خط‌مشی معرفی شده بود که در مجموع حدود ۲۲۰ خط‌مشی را شامل می‌شد و فهرست مفصل غیرقابل تحققی ایجاد شده بود. مهمترین اهداف برنامه دوم به شرح زیر بیان شده بود: (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۴).

۱- تلاش برای تحقق عدالت اجتماعی.

۲- رشد فضائل بر اساس اخلاق اسلامی و ارتقای کمی و کیفی فرهنگ عمومی جامعه.

۳- افزایش بهره‌وری و تربیت نیروی انسانی مورد نیاز.

۴- رشد و توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی.

۵- اصلاح ساختار نظارتی اجرایی و قضایی کشور به منظور تحقق اهداف برنامه.

برخی سیاست‌های آزادسازی اقتصادی (مانند شناورسازی یک‌باره نظام ارزی و تک‌نرخی کردن نرخ ارز) در متن برنامه دوم در بستر همان سیاست‌های تعدیل برنامه اول و بحران بدهی‌های کوتاه‌مدت خارجی، موجب بحران اقتصادی در سال اول اجرای برنامه دوم توسعه شد. به هم خوردن نظم بازار پول و ارز و به تبع آن، بازار محصولات و ضربه به برخی بخش‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری، در کنار کسری بودجه دولت و استقراض از بانک مرکزی موجب شد، نرخ تورم (شاخص بهای مصرف‌کننده) در سال ۱۳۷۴، حدود ۵۰ درصد افزایش یابد که خود پیامدهای رفاهی و حتی امنیتی و اجتماعی وسیعی را به وجود آورد. به دنبال بروز بحران، چهار سال پایانی برنامه دوم، فقط صرف ترمیم پیامدهای سیاست‌های گذشته و تثبیت اقتصاد کلان شد.

همان‌طور که درباره تجربه برنامه سوم قبل از انقلاب گفته شد، برنامه سوم پس از انقلاب نیز با دو برنامه اول و دوم تفاوت محسوسی یافت. شیوه نگارش برنامه در این مرحله بسیار دگرگون شد، به‌طوری که کل برنامه به دو قسمت، یعنی امور فرابخشی و بخشی تقسیم شد و روش ماده واحده و تبصره‌های آن (مانند بودجه‌نویسی) به شیوه ماده‌های مستقل تغییر کرد. این قانون در قالب ۲۶ فصل و ۱۹۹ ماده در تاریخ ۱۷ فروردین ماه ۱۳۷۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. مهمترین احکام بخش فرابخشی برنامه سوم (۱۰۵ ماده) در ذیل بیان می‌شوند: (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۷۹).

- اصلاحات نهادی (الزام به واگذاری بسیاری از مسئولیت‌ها و شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی یا کاهش انحصارات اقتصادی)
- تأکید بر تقویت و فراگیری نظام تأمین اجتماعی و بیمه‌ای به‌ویژه برای گروه‌ها و مناطق محروم
- ایجاد نهادها (سازمان امور مالیاتی، حساب ذخیره ارزی، شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان، بورس‌های منطقه‌ای، شورای عالی توسعه صادرات غیرنفتی و غیره)
- اجازه تأسیس بانک خصوصی و انتشار اوراق مشارکت بانک مرکزی برای نخستین بار پس از انقلاب اسلامی.
- لغو تخفیف‌های مالیاتی و گمرکی (به جز در خصوص صادرات و بخش آموزش و فرهنگ)

برنامه سوم بیش از دو برنامه قبل، به یک برنامه توسعه جامع شباهت داشت و از تفصیل بسیار بیشتری برخوردار بود. نگرش برنامه سوم بیش از دو برنامه قبل، کیفی و مبتنی بر رویکرد اصلاح نهادی در کشور بود. در واقع، تغییر جهت برنامه سوم، یک گام به سوی برنامه‌ریزی متناسب با شرایط کشور درحال‌توسعه‌ای مانند ایران محسوب می‌شد. البته در کنار این مزیت، فقدان پیش‌بینی‌ها و شاخص‌های کمی و قابل نظارت را باید از ضعف‌های آن دانست.

قانون برنامه چهارم توسعه که در رویکرد و روش برنامه‌نویسی، مشابه برنامه سوم بود، در پانزده فصل با ۱۶۱ ماده در تاریخ ۱۱ شهریورماه ۱۳۸۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. فصل‌بندی جدید این برنامه، از تفاوت‌های آن با برنامه سوم بود، به‌طوری که به جای تقسیم فرابخشی و بخشی، فصول بر اساس جهت‌گیری‌ها تقسیم شده بودند و بر این اساس، می‌توان اهداف کلی برنامه را در ذیل بیان کرد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۴)

۱- بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی؛

۲- تعامل فعال با اقتصاد جهانی؛

۳- رقابت‌پذیری اقتصادی؛

۴- توسعه مبتنی بر دانایی؛

۵- حفظ محیط زیست؛

۶- آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای؛

۷- ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی؛

۸- ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی؛

۹- توسعه فرهنگی و توسعه امور قضایی؛

۱۰- نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت؛

مهمترین احکام جدید برنامه چهارم در ذیل بیان می‌شود:

- تکلیف دولت به قطع تأمین هزینه‌های جاری از درآمدهای نفت تا پایان برنامه (به عبارت دیگر، درآمد نفت صرفاً برای هزینه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری دولت هزینه شود) در کنار تخصیص نیمی از وجوه حساب ذخیره ارزی به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی.
- تکلیف برای آزادکردن قیمت بنزین، گازوئیل و نفت کوره و هزینه کردن منابع آن در توسعه حمل‌ونقل، کمک مستقیم به اقشار آسیب‌پذیر و بهبود روش‌های تولید و مصرف انرژی.
- تفکیک وظایف حاکمیتی، تصدی‌گری و زیربنایی دولت و تعیین شیوه انجام هر یک
- الزام دولت به تفکیک مدیریت‌های سیاسی و حرفه‌ای
- تداوم واگذاری شرکت‌های دولتی و ارائه راهکارهای کاهش تصدی دولت در موارد صدر اصل ۴۴ قانون اساسی
- تأکید ویژه بر رشد بهره‌وری، مقابله با انحصار و ارتقای رقابت‌پذیری اقتصاد در سطح جهانی
- کاهش تسهیلات تکلیفی بانک‌ها و ایجاد نظام بیمه سپرده‌ها
- ایجاد بازار اوراق بهادار خارج از بورس (OTC)
- تعیین خط فقر و توانمندسازی خانوارهای زیر خط فقر
- افزایش سرمایه انسانی و اجتماعی و تدوین منشور حقوق شهروندی

در ارزیابی برنامه چهارم می‌توان گفت فرایند گسترش تدریجی برنامه‌های توسعه که از برنامه اول تا سوم استمرار داشت، تا حدی در این برنامه متوقف شد. علاوه‌براین، ضعف اهداف کمی که در برنامه سوم نسبت به برنامه‌های قبل مشهود بود، تا حدی در این برنامه و جداول پیوست آن اصلاح شد. اما برنامه چهارم از انسجام کمتری در رویکردها و احکام برخوردار بود. به دلیل کمرنگ شدن اصلاحات کیفی و نهادی در این برنامه، منابع پیش‌بینی شده دولت با اهداف و احکام آن تناسب

نداشت. غلبه رویکرد منفعل به الزام‌های ملی و اسلامی توسعه‌یافتگی و تأثیرپذیری از تقسیم کار اقتصاد جهانی نیز از ضعف‌های محتوایی این برنامه بود. همچنین از آنجایی که این برنامه از سال نخست اجرا، با تغییر دولت مواجه شد و جهت‌گیری‌های تدوین‌کنندگان با مجریان سازگار نبود، از ابتدا با کم‌اعتنایی مجری مواجه شد و بخش‌های زیادی از آن اجرا گردید.

بر اساس آنچه در بخش نخست مقاله گفته شد، رویکردهای حاکم بر برنامه‌ریزی در سال‌های پس انقلاب را می‌توان به سه دوره تقسیم کرد:

- گرچه در دوره ۶۷-۱۳۶۰، برنامه توسعه مدونی در کشور وجود نداشت، اما سیاست‌گذاری‌های این دوره بیشتر با نگرش‌های ساختارگرا و مکتب وابستگی قرابت داشت. بی‌شک بخشی از سیاست‌های چپ‌گرای آن دوره، متأثر از شرایط و ویژگی‌های سال‌های دفاع مقدس، قابل تأیید است، اما این موضوع را نمی توان به تمام سیاست‌ها اطلاق کرد.
- سال‌های ۷۷-۱۳۶۸ (دوران برنامه اول و دوم) تحت تأثیر جریان نئوکلاسیک و مکتب نوسازی است.
- گرچه برنامه‌ریزی توسعه در دوره ۸۴-۱۳۷۸، از سیطره جریان نئوکلاسیک خارج نشد، اما تا حدودی تحت تأثیر رویکرد نهادگرایی قرار گرفت و از دستاوردهای آن بسیار استفاده کرد. به عبارت دیگر، روح حاکم بر برنامه‌های سوم و چهارم، آمیزه ناهمگونی از دو جریان نئوکلاسیک و نهادگرا بود و از انسجام کافی برخوردار نبود.

چالش‌های نظام برنامه‌ریزی در ایران

همان‌طور که گفته شد، هدف اصلی شناسایی مشکلات برنامه‌های توسعه در ایران، در حوزه "روش" برنامه‌ریزی است. بی‌شک ارزیابی نظام برنامه‌ریزی کشور حتی در دو دهه تجربه پس از سال ۱۳۶۸، به پژوهشی عمیق، مفصل و همه‌جانبه نیاز دارد، اما به فراخور مجال، می‌توان فهرستی از مهمترین کاستی‌ها و چالش‌های شیوه برنامه‌ریزی توسعه در ایران را بیان کرد. در پژوهش حاضر، کاستی‌های برنامه‌ریزی به چهار دسته تقسیم شده‌اند: مشکلات مربوط به پیش‌نیازها، فرایند برنامه‌ریزی، مشکلات محتوایی و اجرایی برنامه‌ها (ایتان، ۱۳۸۸).

۱. مشکلات مربوط به پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی

۱-۱- فقدان فهم مشترک درباره مفاهیم توسعه: همان‌طور که قبلاً نیز گفته شد، اختلاف در هدف و روش توسعه‌یافتگی و لوازم و مقدمات توسعه، موجب شکل‌گیری انتظارها و برداشت‌های متفاوت و در نهایت عملکردهای متفاوت خواهد شد. استمرار ابهام نظری در مبانی و مفاهیم توسعه و الگوی مناسب برای اهداف ملی و نظام ارزشی ما، موجب تأخیر در تحقق اهداف برنامه‌های توسعه می‌شود.

۱-۲- نبود اطلاعات و آمارهای جامع، جدید و در دسترس: کامیابی برنامه‌ریزی با هر هدف و الگویی، بدون دسترسی به اطلاعات فراگیر و جدید درباره وضع موجود و نیز بدون ترسیم شاخص‌های کمی وضع مطلوب، تقریباً محال است. ضعف جدی نظام آماری کشور در فراهم کردن به‌موقع آمار قابل اعتماد، موجب تعیین اهدافی مبهم در برنامه‌های توسعه خواهد شد. وقتی درباره مهمترین آمارهای کلان مانند جمعیت کشور، رشد اقتصادی، نرخ تورم، نرخ بیکاری و به‌ویژه آمارهای اجتماعی، میان دستگاه‌های مسئول اختلاف‌نظر وجود دارد، چگونه می‌توان مبدأ و مقصد برنامه‌ریزی را ترسیم کرد؟

۱-۳- ساختار سیاسی ـ اجتماعی کشور: عدم آمادگی بینشی و رفتاری جامعه‌ای که دچار تکثر و اختلاف شدید در دانش، فرهنگ، قومیت، طبقه درآمدی، عقیده و جغرافیا است، برای حرکت در مسیر الگوی واحدی به نام توسعه‌یافتگی، خود از دشواری‌های مهم محسوب می‌شود. از سوی دیگر، ساختارهای سیاست‌زده قوای سه‌گانه، برخورد غیرکارشناسی با اهداف و روش‌های اداره کشور، تغییر مستمر جهت سیاست‌گذاری‌ها و عدم ثبات، نفوذ گروه‌های ذی‌نفوذ و گروه‌های فشار در نظام تصمیم‌گیری، تعیین سرنوشت اقتصاد در کانون‌های قدرت سیاسی و ده‌ها مسأله دیگر، موانع بسیار مهمی برای برنامه‌ریزی توسعه محسوب می‌شوند. گرچه باید از وضعیت خاص کشور و فشارهای سیاسی و اقتصادی جهانی نیز غفلت نکرد.

۲. ایرادهای مربوط به فرایند برنامه‌ریزی

۲-۱- تمرکزگرایی در برنامه‌نویسی و عدم مشارکت ذینفعان: گرچه دولت در ظاهر، نظر دستگاه‌های اجرایی را درباره احکام برنامه اخذ می‌کند، اما نحوه نگارش و فرایند نهایی شدن احکام

برنامه، کاملاً غیرمشارکتی و غیرتوافقی است. در نتیجه نخبگان، جریان‌های سیاسی و دستگاه‌های اجرایی هیچ اجماعی درباره برنامه ندارند.

۲-۲- مداخله قانونی دیدگاه‌های افراد غیرکارشناس: فرایند برنامه‌ریزی در کشور به گونه‌ای است که افراد غیرکارشناس به راحتی در آن مداخله می‌کنند. به عنوان نمونه، مشاهده شده است که برنامه پس از تصویب در هیئت وزیران و قبل از ارائه به مجلس شورای اسلامی، در اختیار یک گروه غیرکارشناس و عمدتاً سیاسی قرار می‌گیرد تا برخی اصلاحات مورد نیاز را انجام دهند. در نتیجه محتوا و انسجام برنامه تغییر می‌کند.

۲-۳- مسائل مربوط به زمان‌بندی فرایند برنامه‌نویسی: شروع زود تدوین برنامه‌ها (به نحوی که بیشتر در پایان سال سوم برنامه قبل، نظر دستگاه‌ها برای تدوین برنامه آتی اخذ می‌شود)، تأخیر در فرایند جمع‌بندی برنامه و شتابزدگی در ماه‌های پایانی، عدم صرف وقت کافی برای بررسی برنامه در مجلس و تعجیل دولت برای اخذ مصوبه مجلس و در نهایت، تهیه دیر آئین‌نامه‌های اجرایی برنامه‌های توسعه از سوی دولت، از دیگر مشکلات فرایندی است که به‌طور جدی به اتقان و استحکام برنامه‌ها خدشه وارد می‌کند.

۲-۴- نگاه بودجه‌ای به برنامه در دستگاه‌ها و بخش‌ها: بر اساس عرف نانوشته بخش‌ها و دستگاه‌ها، وجود احکام بیشتر در برنامه توسعه را مترادف با امکان دریافت بودجه بیشتر طی سال‌های برنامه می‌دانند. این نگاه موجب انحراف فرایند برنامه‌ریزی از آغاز تدوین احکام می‌شود.

۲-۵- ترکیب کارشناسی برنامه‌ریزان: غلبه کارشناسان اقتصادی با نگاه کمی و نئوکلاسیک نسبت به دیگر اجزای بدنه برنامه‌ریزی کشور، موجب گسترش برخی بخش‌ها و عدم توجه به بخش‌های دیگر شده است. به عنوان مثال، همواره احکام مربوط به بخش‌های قضایی و فرهنگی جزء ضعیف‌ترین و کلی‌ترین احکام برنامه‌های توسعه بوده‌اند. همچنین ناتوانی کشور در تربیت کارشناسان معتقد به اقتصاد اسلامی و برخوردار از تعصب ملی و عدم نفوذ آن در بدنه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، موجب پیدایش مشکلاتی از آغاز تدوین برنامه می‌شود.

۳. ضعف‌های محتوایی برنامه‌ها

۳-۱- ابهام در نحوه ارتباط اسناد بالادستی و برنامه‌های میان‌مدت: ارتباط محتوای برنامه‌ها با

سه سند بالادستی مهم، یعنی قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و سند چشم‌انداز بیست‌ساله مبهم است. اگر قانون شرح وظایف دستگاه‌ها و قوانین مادر اقتصادی و غیره را نیز اضافه کنیم، بر این ابهام افزوده خواهد شد. ظاهراً کشور ما در مجموعه درهم‌تنیده‌ای از قوانین و مقررات گاه غیرمرتبط و متداخل و غیراثربخش گرفتار شده است.

۳-۲- عدم تعیین اولویت‌های اصلاح ساختار کشور: متأسفانه بخشی از تاریخچه برنامه‌ریزی در کشور، دچار ضعف شناختی مفرط در تعیین اولویت‌های اصلاح ساختارهای کشور بوده است. به عبارت دیگر، پتانسیل‌های کشور طی یک دوره صرف مسائلی می‌شود که خود معلول مسائل مهمتر دیگر هستند و در صورت بقای دلایل اصلی، این اصلاح جزئی پایدار نخواهد بود و ناکارایی‌ها و بی‌عدالتی‌ها را بازتولید خواهد کرد. به عبارت دیگر، نقطه شروع مؤثر و گرانیگاه شکستن دور باطل توسعه‌نیافتگی، هنوز ناشناخته است.

۳-۳- عدم اجماع درباره مکاتب و پارادایم‌های اقتصادی برنامه‌ها: متأسفانه فقر نظری و علمی درباره الگوهای توسعه و مدل بهینه برای کشور، موجب شده است رویکرد حاکم بر برنامه‌های توسعه، پیوسته با دگرگونی‌های اساسی مواجه شود. به بیان دیگر، نه تنها رویکرد برنامه‌ها با نیازهای بومی و ملی و اهداف ارزشی کشور تناسب ندارد، بلکه پارادایم غیربومی حاکم بر برنامه‌ها نیز ثابت نمی‌ماند و با توجه به رویکردهای دولت تدوین‌کننده برنامه تغییر می‌کند. در مباحث قبل، از این نکته با عنوان حرکت زیگزاگی یا سینوسی یاد شد.

۳-۴- جامعیت برنامه‌ها و عدم اولویت‌بندی اهداف برنامه: متأسفانه از چالش‌های جدی که تحقق برنامه‌ها در کشور را با دشواری مواجه کرده است، اصرار بر تدوین برنامه برای تمام بخش‌ها و تهیه فهرستی از اهداف و احکام مفصل و متعدد است که از اولویت برخوردار نیستند. به عنوان مثال، در کتاب *"برنامه‌ریزی توسعه"* به‌صراحت بیان شده است که در عمل، حتی یک تجربه موفق برنامه‌ریزی جامع توسعه در جهان وجود ندارد و این نوع برنامه‌ریزی، عملاً نوآوری و خلاقیت را حذف و بازدهی را محدود می‌کند و در نهایت، مانع توسعه می‌شود (واترسون[1]، ۱۹۷۹). هر جامعه در حال توسعه‌ای، با ضعف‌های نهادی، موانع سیاسی، کاستی‌های زیرساختی، ناهمسازی هنجارهای

1. Waterson

اجتماعی و محدودیت منابع بالفعل مواجه است. در چنین شرایطی عقل سلیم ایجاب می‌کند تا چند دوره، در برنامه‌ریزی توسعه اهداف محدودی مورد توجه قرار گیرد (برنامه‌ریزی هسته‌ای یا تکیه بر قطب‌های توسعه). جوهر بحث این است که برای یک کشور توسعه‌نیافته، عقلایی است که به‌جای یک برنامه جامع، برنامه‌ای تدوین شود که موانع و محدودیت‌های اصلی و کلیدی هر بخش را در قالب یک برنامه برطرف کند (مؤمنی، ۱۳۷۴).

۳-۵- کلی‌گوی برخی مواد و تفصیلی بودن برخی دیگر: در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی احکامی مشاهده می‌شود که یا به دلیل کلی‌گویی، خاصیت اجرایی و نظارتی ندارند یا آنقدر جزئیات اجرا را مورد توجه قرار داده‌اند که از حالت حکم برنامه خارج و به دستورالعمل و آئین‌نامه شباهت یافته‌اند.

۳-۶- نبود ارتباط روشن میان اجزای برنامه: هر برنامه توسعه را می‌توان به مجموعه‌ای از احکام فرابخشی و بخشی تشبیه کرد که اجزای مذکور، هیچ‌گونه ارتباط ارگانیکی با یکدیگر ندارند. به عبارت دیگر، نه سیاست‌های کلی آن، زمینه‌ساز تحقق اهداف بخشی است و نه سیاست‌های بخشی آن، با اهداف کلان برنامه تناسب دارد. فقدان ماهیت واحد و یکپارچه، تا حدی نیز ناشی از مشکل فرایند تدوین برنامه در کشور است.

۳-۷- باثبات در نظر گرفتن شرایط: یکی از کاستی‌های همیشگی برنامه‌های توسعه در ایران، عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده است و اینکه در صورت تحقق نیافتن برخی شروط یا فراهم نشدن برخی منابع، تداوم برنامه چگونه خواهد بود؟

۳-۸- فقدان برنامه‌های اجرایی و عملیاتی: گزارش کمیسیون اصل نود مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد از مجموع ۱۶۰ دستورالعمل و آئین‌نامه اجرایی برنامه چهارم، تا سال چهارم فقط ۴۰ مورد، تهیه و ابلاغ شده است. این روند در خصوص برنامه‌های پیشین نیز صادق است. به عبارت دیگر، تحقق برنامه منوط به تحقق سطح خردتر و جزئی‌تر از سیاست‌های عملیاتی است.

۳-۹- بلندپروازانه بودن اهداف برنامه: با توجه به منابع مالی و سرمایه انسانی موجود در کشور و با توجه به سطح مدیریتی و مشکلات سیاسی و اجرایی، از آغاز برنامه می‌توان غیرقابل تحقق بودن بخش‌های زیادی از آن را پیش‌بینی کرد. به عبارت دیگر، برنامه‌ریزی در کشور بیانگر آمال فرابخشی

و بخشی است و اهداف مبتنی بر امکانات و توانمندی‌های واقعی تعیین نمی‌شود. ظاهراً برای بسیاری از احکام اقتصادی برنامه، هزینه (در کوتاه‌مدت و بلندمدت) برآورد نمی‌شود و میان اهداف و منابع موجود، هیچ توازنی وجود ندارد.

۳-۱۰- فقدان پیوند بین بودجه سالیانه با برنامه‌های مصوب: علاوه بر عدم پیوند برنامه با اسناد بالادستی، این مشکل در خصوص اسناد پایین‌دستی مانند بودجه‌های سالانه نیز وجود دارد. به عبارت دیگر، نمی‌توان بودجه سنواتی را برش یک‌ساله برنامه دانست و دولت مکلف نیست تناسب بودجه با اهداف برنامه را اثبات کند. از این رو، غالباً در سال پایان برنامه، مجموعه‌ای از فعالیت‌های شتابزده برای نشان دادن تحقق برنامه توسعه در دستگاه‌های اجرایی انجام می‌شود.

۳-۱۱- دولت‌محوری و شبه‌دولت‌محوری: برنامه‌نویسی در ایران، با وجود برخی شعارها، هنوز ماهیتی دولت‌محور و گاه کاملاً دستوری و متمرکز دارد. به عبارت دیگر، بازیگر اصلی و مستقیم تحقق برنامه، دولت و اقمار آن است، در حالی که سال‌هاست این شیوه برنامه‌ریزی منسوخ شده است و دولت وظیفه هدایت، فراهم کردن شرایط، تشویق و نظارت برای تحقق اهداف را دارد و متصدی مستقیم بخش‌های اقتصادی و فرهنگی نیست. می‌توان فهرستی از نمونه‌های متعدد در خصوص محوریت دولت و بخش‌های شبه‌دولتی در برنامه‌ریزی را ارائه کرد. با توجه به محدود بودن توان بخش عمومی، تمرکز بر دولت و عدم توجه به مشارکت بخش خصوصی، به معنای محروم شدن از دیگر پتانسیل‌های ملی و تداوم عدم تحقق برنامه است.

۳-۱۲- عدم توجه به برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای: مشکل محتوایی مشترک برنامه‌های توسعه در کشور، کم‌توجهی به رشد متوازن منطقه‌ای و آمایش سرزمین است. به عبارت دیگر، به جز انجام برخی فعالیت‌ها برای بیمه محرومان و تأمین تسهیلات برای مناطق کمترتوسعه‌یافته، برنامه‌ها بیشتر بر قطب‌های اقتصادی و سیاسی کشور (با محوریت پایتخت) تمرکز دارند. این مسأله تا حدودی ناشی از ضعف شناخت برنامه‌ریزان از نیازها و پتانسیل‌های مناطق مختلف کشور و تا حدی متأثر از رویکردها و مبانی نظری آنان است.

۳-۱۳- غلبه رویکردهای کمی و تکنیک‌های اقتصادسنجی بر تحلیل‌های سیاستی: گرچه برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، نسبت به برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب، از غنای بیشتری در

ابعاد غیراقتصادی برخوردار هستند، اما آنچه هنوز غلبه دارد، نگرش اقتصادی، آن هم با رویکرد کمی و تکنیکی است. همان‌طور که بیان شد، این کاستی در برنامه سوم (به دلیل استفاده از رویکردهای نهادگرا) کمی جبران شد، اما هنوز هم در برنامه پیش‌بینی‌ها بر اساس برخی تکنیک‌های اقتصادسنجی انجام می‌شود که لزوماً با واقعیت‌های جامعه تناسب ندارد.

۴. ضعف‌های اجرایی

۴-۱- سرعت تحولات و ظهور اولویت‌های بالاتر: از مشکلاتی که به‌طور مستمر موجب کندی و گاه توقف اجرای برنامه‌های توسعه در کشور می‌شود، مسائل حائز اهمیت و اولویت‌هایی است که تمام منابع و پتانسیل‌های اجرای برنامه را به خود اختصاص می‌دهد. تشدید یک بحران تورمی یا بیکاری یا طرح‌هایی مانند هدفمندسازی یارانه‌ها می‌توانند فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی و منابع کشور را به سوی دیگری سوق دهند.

۴-۲- قابلیت‌های اداری ضعیف دولت: اجرای برنامه‌های گسترده و مفصل که در قالب قانون و سپس آئین‌نامه‌های برنامه پنج‌ساله تدوین می‌شود، در کنار بلندپروازی در تدوین برنامه، موجب عملکرد ضعیف برنامه توسعه می‌شود که در اسناد و گزارش‌های نظارتی سالانه منعکس می‌گردد. به عبارت دیگر، دولت از قابلیت‌های اداری و اجرایی و بهره‌وری دستگاه‌های تحت نظارت خود شناخت واقعی ندارد.

۴-۳- ضعف شدید سازوکارهای نظارتی: با وجود دستگاه‌های نظارتی در سطوح مختلف (سطح کلان، مانند مجمع تشخیص مصلحت و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق، سطح قوانین مانند مجلس شورای اسلامی، سطح بودجه مانند دیوان محاسبات کشور، سطح مقررات مانند سازمان بازرسی کل کشور و غیره) متأسفانه فرایند نظارت بر اجرای برنامه بسیار غیرشفاف، بی‌موقع و فاقد اثربخشی است. تأخیر طولانی متعارف در ارائه گزارش‌های تفریغ بودجه توسط دیوان محاسبات و گزارش عملکرد برنامه توسط دولت و فقدان دو عنصر شفافیت و اثربخشی موجب شده است عملاً دستگاه‌ها از عمل نکردن به احکام برنامه، هراسی نداشته باشند. با توجه به فقدان شاخص‌های قابل ارزیابی در برنامه (کلی‌نویسی) و مشخص نکردن مسئول اجرا و عواقب کوتاهی مسئول دستگاه، می‌توان گفت برنامه‌های توسعه در ایران از هیچ ضمانت اجرایی برخوردار نیستند.

نظارت و ارزیابی سیستماتیک دولت نیز با کاهش استقلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و تبدیل آن به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور دچار کاستی مضاعف شده است. علاوه‌براین، به لحاظ روش‌شناختی نباید وظیفه تدوین برنامه، تخصیص بودجه و نظارت بر برنامه بر عهده نهاد واحدی باشد.

۴-۴- تداخل تقویم زمانی برنامه‌ها با تقویم سیاسی کشور: با توجه به تغییر چهارساله دولت و مجلس که هر یک در میانه دوره دیگری قرار دارد و دوره پنج‌ساله برنامه‌های توسعه، به‌طور طبیعی تغییر رویکردهای سیاسی و مدیریتی هر یک، به‌طور جدی بر نحوه اجرای برنامه تأثیر می‌گذارد. از سوی دیگر، گاه دولت تدوین‌کننده قانون برنامه، با دولت مجری متفاوت است (مانند برنامه چهارم). همچنین به دلیل فقدان نهادها و استراتژی‌های مورد اجماع و مشترک در سطح حاکمیت و جامعه، لازم است تدبیری رسمی برای انطباق تقویم برنامه‌ها با تقویم سیاسی کشور اندیشیده شود.

البته موارد دیگری را نیز می‌توان در زمره چالش‌های برنامه‌ریزی در کشور دانست، مانند عدم توجه به شرایط و زمینه‌های اجتماعی لازم برای اجرای قوانین، فقدان معیارهای مشخص برای انتخاب موضوع‌های سیاستی، نبود ارتباط منطقی بین جداول کمی و محتوای برنامه‌ها، فقدان ابزارهای سیاستی متناسب با هدف و غیره. اما همان‌طور که گفته شد، ارائه فهرست کامل و تحلیل دقیق چالش‌های فوق به مجال بیشتری نیاز دارد.

نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی

هدف پژوهش حاضر، شناسایی مهمترین مشکلات برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی و ارائه پیشنهادهای روشی (نه محتوایی) برای تدوین بهینه برنامه‌های آتی بود. به عبارت دیگر، تعیین اهداف کلان نظام در خصوص برنامه‌ریزی مانند پیگیری همزمان پیشرفت و عدالت (در برنامه‌های پنجم و ششم) خود یکی از مؤلفه‌های تمایز الگویی از توسعه است که مورد نیاز و خواست ما و متناسب با الزام‌های بومی و ارزشی است. در نتیجه، گرچه محتوای برنامه در بلندمدت، تحت تأثیر الگوی توسعه اسلامی- ایرانی است، اما از نظر روش باید برخی نکات را مورد توجه قرار داد. عبرت‌آموزی از تجربه گذشته، به تدوین پیشنهادهایی برای موفقیت در دستیابی به اهداف برنامه‌های توسعه کمک می‌کند. اما قبل از ارائه پیشنهادها، توجه به دو نکته ضروری است:

تا چند دهه قبل، گمان می‌شد که برنامه‌ریزی توسعه‌ای، مترادف با نوسازی و صنعتی‌شدن بر اساس الگوی سرمایه‌داری است و در نتیجه، رشد غیرمتوازن و پیامدهای اخلاقی، زیست‌محیطی و گسترش نابرابری جزء لاینفک آن به شمار می‌رود. گرچه هنوز مزایای زیادی برای مدل توسعه مذکور بیان می‌شود، اما اکنون این الگو ـ که بدیلی برای این شیوه توسعه نیست ـ از طریق دو الگوی زیر ابطال شده است:

اول، الگوی متقدم، که کشورهای اروپای شمالی یا حوزه اسکاندیناوی آن را تجربه کردند و کمابیش با نام دولت رفاه اروپایی شناخته می‌شود و رشد اقتصادی و تکنولوژیک را با درجه بالایی از رفاه عمومی و گاه شبه‌مساوات‌گرایانه توأم کرده است.

دوم، الگوی متأخر که کشورهای شرق آسیا با پیشروی ژاپن و سپس کره، مالزی، سنگاپور و در نهایت، چین طی دوره ۹۰-۱۹۷۰ توانستند با پیروی از آن، بالاترین نرخ رشد اقتصادی را در جهان، با کمترین انحراف در فقر و نابرابری تجربه کنند. موفقیت این الگو به حدی بود که بانک جهانی در گزارش سال ۱۹۹۳، از این فرایند با عنوان معجزه شرق آسیا یاد کرد (بانک جهانی، ۱۹۹۳). البته بیان این موضوع، به معنای توصیه به اقتباس از الگوهای مذکور نیست، بلکه تأکید بر امکان تدوین الگوهای غیرسرمایه‌داری پیشرفت مورد توجه است.

گرچه پیشرفت عادلانه یکی از ویژگی‌های متمایز الگوی توسعه مطلوب محسوب می‌شود، اما برخورداری از خاستگاه اسلامی و حاکمیت اخلاق، عناصر مهم و متمایز دیگری از الگوی توسعه بومی ما محسوب می‌شوند که باید آنها را مورد توجه قرار داد. عناصر مذکور (به جز توجه همزمان به هر دو هدف عدالت و پیشرفت) در الگوهای متعارف توسعه مورد توجه نبودند و حتی درباره سازگاری اسلام با برخی اهداف توسعه، هنوز در بین اندیشمندان اختلاف‌نظر وجود دارد. اندیشمندان غربی نیز به بنیان غیردینی الگوهای مذکور اعتراف می‌کنند. در واقع، با اندکی اغماض می‌توان گفت همه نظریه‌های مدرن عدالت که مبنای عمل در سیاست‌های توسعه‌اند، از سه ویژگی مشترک برخوردار هستند: انسان‌محوری[1]، غیردینی بودن[2] و فردگرایی[3] (بوجر، ۲۰۰۳: ۱۰).

1. Humanism
2. Secularism
3. Individualism

بنابراین، گرچه می‌توان از دستاوردهای الگوهای توسعه عدالت‌محور در دیگر کشورها استفاده کرد، اما نمی‌توان آن الگوها را به‌طور کامل برای جامعه ایران و نظام سیاسی اسلامی به کار گرفت، زیرا روح و جهت‌گیری حاکم در آنها، با فلسفه اجتماعی اسلام تفاوت بسیاری دارد. بنابراین، در کنار موضوع اول، یعنی امکان‌پذیری تدوین الگوی غیرسرمایه‌داری پیشرفت، باید به ویژگی‌های متمایز الگوی توسعه با خاستگاه اسلامی نیز توجه کرد.

بر اساس دو نکته فوق و بررسی چالش‌های برنامه‌ریزی توسعه‌ای در ایران، می‌توان دو دسته پیشنهادهای زیر را ارائه داد:

پیشنهادهای محتوایی

از آنجایی که نمی‌توان برنامه‌های توسعه پنجم و ششم را تا زمان شکوفایی الگوی توسعه اسلامی – ایرانی به تعویق انداخت، در کوتاه‌مدت باید از الگوهای رایجی بهره برد که بیشترین تناسب را با تحقق همزمان رشد اقتصادی و عدالت و شرایط اجتماعی ایران دارند. از این رو، فاصله بیشتر از سه رویکرد اول (آزادی‌گرایی، ساختارگرایی و نئوکلاسیک) و بهره‌گیری بیشتر از رویکرد نهادگرا توصیه می‌شود. همان‌طور که گفته شد، رویکرد نهادگرا، از ظرفیت‌های بیشتری برای تحقق اهداف ملی و تناسب با شرایط فرهنگی و اخلاقی برخوردار است.

با توجه به اینکه سال‌هاست بخش‌هایی از اهداف و راهبردهای پیشرفت عادلانه – که اکنون برای ما روشن است – تحقق نیافته است، افزایش کارایی نظام برنامه‌ریزی برای دستیابی به اهداف روشن و راهبردهای قطعی پیشرفت عادلانه، از اولویت‌های کشور است و از آن می‌توان به عنوان فرصتی برای استخراج کامل الگوی توسعه اسلامی ایرانی استفاده کرد.

پیشنهادهای فرایندی

با توجه به اینکه هر برنامه توسعه، به نظام‌های آماری – اطلاعاتی و نیز شرایط اجتماعی– سیاسی مناسب نیاز دارد، تأکید بر تأمین پایه اطلاعاتی و آماری جامع، دقیق و به‌موقع از بخش‌های مختلف و حتی اشخاص (مجموعه بانک‌های اطلاعاتی مرتبط و شفاف به‌ویژه در حوزه اقتصاد) در کنار فراهم کردن شرایط اجتماعی و فرهنگی مناسب برای ایجاد همگرایی در جهت و راهبردهای

توسعه کشور، از گام‌های ضروری برای موفقیت برنامه‌ها محسوب می‌شود.

تغییر نگرش کلی حاکم بر برنامه‌ها، یعنی دولت‌زدگی و حرکت به سمت برنامه‌نویسی هدایت‌گر و نظارت‌محور که بازیگران و مخاطبان اصلی آن، عاملان غیردولتی در بخش‌های اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی هستند، دگرگونی مهمی است که تأثیر بسیاری بر فرایند و شیوه برنامه‌ریزی و پیامدهای آن خواهد گذاشت. فقط از این طریق می‌توان از همه منابع، توانایی‌ها و امکانات موجود در کشور به‌طور مطلوب استفاده کرد.

همچنین اصلاح فرایندها از برنامه‌نویسی محفلی به برنامه‌نویسی مشارکتی و مبتنی بر اجماع، از جمله تغییرات مهمی است که موجب تقویت حس همدلی و بسیج پتانسیل‌ها برای تحقق آن خواهد شد. تا زمانی که کارشناسان خبره در بخش‌های اقتصاد، نخبگان سیاسی از طیف‌های مختلف و اندیشمندان دانشگاهی و حوزوی، درباره اصول برنامه پیشرفت و عدالت، اجماع نداشته باشند، تحقق برنامه امکان‌پذیر نخواهد بود.

به جای تدوین برنامه جامع و تفصیلی به طراحی برنامه‌های هدفمند و مختصر توجه شود که دو اصل پرهیز از بلندپروازی (لزوم واقع‌نگری) و اصل اولویت‌بندی در آن مورد توجه قرار گرفته باشد. اجرای این رویه در کارآمدی و اثربخشی برنامه بسیار مؤثر خواهد بود. همان‌طور که گفته شد، اکنون مدت‌هاست که شیوه رایج برنامه‌ریزی در کشور، در کشورهای موفق در برنامه‌نویسی منسوخ شده است.

باتوجه به عدم اثربخشی قوانین برنامه، تدوین‌کنندگان برنامه باید ملزم به تدوین برنامه‌های برخوردار از شاخص و ضمانت اجرا شوند. از سوی دیگر نظارت بر این نوع برنامه و تعبیه سازوکارهای اعلام انحراف از قانون، اصلاح انحراف از قانون، تعیین مقام ناظری غیر از مجری، پاسخگویی جدی در مقابل قانون و اعمال پاداش یا جزا در مقابل آن، از جمله اصلاحاتی است که موجب می‌شود برنامه پیشرفت و عدالت، تا حدی از آسیب‌های متعارف مصون بماند.

منابع

الف) فارسی

توفیق، فیروز (۱۳۸۵). *برنامه‌ریزی در ایران*. تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

نمازی، حسین (۱۳۸۷). *نظام‌های اقتصادی*. تهران: شرکت سهامی انتشار.

نورث، داگلاس سی. (۱۳۷۷). *نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی*. ترجمه محمدرضا معینی. تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

غلامی نتاج، سعید و امیری (۱۳۸۵). *آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه بعد از پیروزی انقلاب در توسعه اقتصادی ایران*. تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک.

مؤمنی، فرشاد (۱۳۸۶). *اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری*. تهران: نشر و نگار.

مؤمنی، فرشاد (۱۳۷۴). *کالبدشناسی یک برنامه توسعه*. تهران: مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس.

ماتور، پی ان. (۱۳۷۶). *معمای توسعه نیافتگی*. ترجمه علی اصغر بانویی و محمدقلی یوسفی. تهران: سازمان برنامه و بودجه.

میر، جرالد و استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۲). *پیشگامان توسعه*. ترجمه غلامرضا آزاد. تهران: نشر نی.

شعبانی، مهسا (۱۳۸۸). درباره قانون برنامه توسعه مالزی. گزارش شماره ۹۶۷۲ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

متوسلی، محمود (۱۳۸۲). *توسعه اقتصادی: مفاهیم، مبانی نظری، رویکرد نهادگرایی و روش‌شناسی*. تهران: انتشارات سمت.

عطار، سعید (۱۳۸۸). درباره قانون برنامه توسعه ژاپن. گزارش شماره ۹۶۴۸ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

ایتان (شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران) (۱۳۸۸). آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، گزارش شماره ۹۷۰۷ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

سازمان برنامه و بودجه (۱۳۶۹). *قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جمهوری اسلامی*

ایران، تهران: انتشارات سازمان.

سازمان برنامه و بودجه (۱۳۷۳). *قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات سازمان.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۷۹). *قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات سازمان.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۴). *قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات سازمان.

ب) انگلیسی

World Bank (1993). *The east asian miracle*. New York: Oxford University Press.

Bojer, H. (2003). *Distributional Justice*. New York: Routledge.

Waterson, A. (1979). *Development Planning: Lessons of Experience*. The Johns Hopkins University Press.