

ریاست جمهوری
معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی

آسیب شناسی برنامه های توسعه بعد از انقلاب اسلامی

معاونت برنامه ریزی
امور برنامه ریزی اقتصاد کلان و ارزیابی برنامه
تهیه کننده: افشین برمکی
شهریور ماه ۱۳۹۳

خلاصه مدیریتی

گزارش آسیب شناسی برنامه های توسعه بعد از انقلاب اسلامی به عنوان یکی از مستندات برنامه ششم در امور برنامه ریزی اقتصاد کلان و ارزیابی برنامه تهیه شده است. این گزارش برنامه های اول تا پنجم بعد از انقلاب را از جنبه های زیر مورد آسیب شناسی قرار داده است:

- ✓ اهداف برنامه ها
- ✓ نظام برنامه ریزی برنامه ها
- ✓ روند تصویب برنامه ها
- ✓ نحوه اجرای برنامه ها
- ✓ نحوه نظارت بر حسن اجرای برنامه ها

گزارش حاضر به ارایه خلاصه یافته های گزارش آسیب شناسی برنامه های توسعه بعد از انقلاب اسلامی اختصاص یافته است.

۱. آسیب شناسی اهداف برنامه

با بررسی اهداف کلی برنامه های توسعه بعد از انقلاب، در خصوص آسیب شناسی آنها می توان به موارد زیر اشاره نمود:

- در برنامه های توسعه، سیاست های ابلاغی توسط مقام معظم رهبری یکی از چارچوب اصلی تعیین اهداف کلی برنامه بوده است. اما در عمل فرآیند تدوین سیاست های کلی از مجرای مجمع تشخیص مصلحت نظام و نظام برنامه ریزی از هم گسسته بوده و کمترین تعامل میان کارشناسان تدوین کننده سیاست های کلی و لایحه برنامه توسعه وجود داشته است.
- به استثنای برنامه های اول و دوم قبل از انقلاب که مجموعه ای از پروژه های عمرانی بودند، در سایر برنامه به سمت برنامه جامع حرکت کرده ایم، وقتی به سمت برنامه جامع حرکت می کنیم، سیاست ها وارد برنامه می شوند و هماهنگی میان این سیاست ها یک الزام است. در آنجا انتظار می رفت که شورای اقتصاد این هماهنگی را تضمین نماید، اما در شرایط کنونی شورای اقتصاد فاقد این کارایی است، به عبارت دیگر ما دستگاهی نداریم که میان سیاست ها هماهنگی ایجاد کند.
- گاهی در تعیین اهداف محدودیت های موجود در نظر گرفته نشده یا محدودیت های آتی به درستی پی بینی نشده است. این امر گاهی منجر به تعیین اهداف بسیار بلند پروازانه شده است.
- نبود تفکیک میان اهداف بلند مدت و میان مدت. این امر باعث آن شده است که برخی از اهداف همواره در برنامه های توسعه بدون تمایز مشخصی تکرار شوند.
- برخی از وظایف ریشه در وظایف محوله به دولت در قانون اساسی دارد که در جهت استقرار دولت رفاه است، از آن جمله است: گسترش عدالت اجتماعی و ارتقاء نظام سلامت.

- ریشه برخی از اهداف کلی برنامه ها در رویکرد پدرسالارانه دولت دارد که در عمل تحقق آنها قابل سنجش نیست و یا عملاً مجالی برای اقدامات دولتی وجود ندارد و بیشتر می تواند جنبه ارشادی داشته باشد، مثل تعیین و اصلاح الگوی مصرف توسط دولت.
- نبود تعریف روشن از اهداف کلی برنامه، موجب آن شده است که در برنامه های مختلف اهداف کلی تحت عبارات مختلف از جمله اهداف کلی، مضامین، جهت گیری کلی و ... آورده شود.
- در برنامه های توسعه اهداف برنامه و شیوه تعیین متفاوت بوده، مثلاً در برنامه سوم طرح ساماندهی ملاک عمل قرار گرفته است. عمده مضامین ماهیت بلند مدت دارند، این شکل تعیین مضامین اصلی، باعث آن شده است که برخی از آنها صرفاً در مدت یک برنامه میان مدت مورد توجه قرار گیرند.
- برنامه ریزی چند بعد دارد. یک بعد سیاسی است، چون تصمیم گیری در خصوص توزیع منابع در بخش عمومی، فارغ از عوارض سیاسی نیست و با کشمکش و چانه زنی بین دولت و مجلس تعیین می شود. بعد دیگر برنامه بعد فنی است. تا جایی که به بعد سیاسی مربوط است، یک سری پرسش هایی هست که باید پاسخ دقیقی به آنها داده شود و قبلاً روی آن تفاهم شود و اجماع روی آنها باشد. برخی از این پرسش های کلیدی عبارتند از:

✓ نحوه تعامل با دنیای خارج. در برنامه های توسعه ما شعار توسعه صادرات می دهیم، پیش شرط توسعه صادرات تعامل سازنده با دنیای خارج، هم زیستی مسالمت آمیز و تنش زدایی از مناسبات بین المللی است. حال اگر در حوزه سیاسی امر این مهم مورد توجه قرار نگیرد، نحوه تعامل با دنیای خارج و توسعه تجارت، با هم در تعارض قرار می گیرد. پس چون رویکرد تجاری و سرمایه گذاری خارجی نقش بسیار مهمی در دسترسی به بازارها و تکنولوژی و تشدید رشد اقتصادی دارد، اگر به این سؤال درست جواب ندهیم، معضل خواهیم داشت. برنامه ریز بر اساس تئوری های اقتصادی و غیره به دنبال رویکرد توسعه صادرات می رود ولی سیاستمداران ممکن است به شکل مناسبی و سازنده ای نتوانند تعامل با دنیای خارج را ساماندهی نمایند، طبعاً دوگانگی ایجاد می شود و اهداف برنامه محقق نمی شود.

✓ نقش و وظایف دولت و بخش خصوصی چه باشد؟ یعنی تقسیم کار بین دولت و بخش خصوصی چیست؟ طبعاً برنامه ریزان که سابقه اقتصادی و دانش اقتصادی دارند به این نتیجه می رسند که بازار باید بر حوزه تولید و توزیع تفوق داشته باشد، ولی ضرورتاً سیاستمداران به دنبال این مسئله نیستند یا درک درستی از اینکه آیا نهادهای نظامی، شبه دولتی، بنیادها، سازمان تأمین اجتماعی و .. باید بنگاه داری بکنند یا خیر؟، ندارند. راجع به این سئوالات باید پاسخ روشنی داده شود که در صرفاً در معاونت برنامه ریزی ریاست جمهوری، تعیین نمی شود، در سطحی بالاتر از آن باید قبلاً راجع به این سئوالات تصمیم گیری شود، یعنی ماهیت نظام اقتصادی را در حوزه سیاسی تعیین می کنند، ولی این دوگانگی وجود دارد و مشکل ساز می شود. اگر دقت کرده باشید در برنامه اول جمهوری اسلامی، مجلس چهارم بر خلاف دولت به هیچ وجه دنبال

برنامه تعدیل ساختاری نبود و برنامه از هم پاشید. پس میان سطوح بالای حاکمیت باید راجع به تعامل با دنیای خارج، جایگاه بخش خصوصی، تقدم تولید بر توزیع، آمایش سرزمین و ... اجماع وجود داشته باشد.

۲. آسیب شناسی نظام برنامه ریزی

بر اساس یافته های گزارش آسیب شناسی برنامه های توسعه بعد از انقلاب اسلامی، اهم آسیب هایی که متوجه نظام برنامه ریزی کشور بوده است، به شرح زیر ارائه می گردد:

- در قانون اساسی خوش بینی زیادی به کارآیی تصدی دولت دارد و حوزه نفوذ دولت در قانون اساسی بسیار گسترده تعریف شده است. اما متناسب با این افزایش حوزه نفوذ دولت در برخی موارد شاهد نگاه بدبینانه به برنامه ریزی در کشور بوده ایم که حاصل آن در محاق ماندن برنامه ریزی یا به تعویق افتادن آن بوده است.
- تا جایی که مربوط به تدوین سیاست های کلی برنامه های توسعه مربوط است باید گفت که این سیاست های باید بر اساس مطالعات منظم به منظور شناسایی چالش های اساسی کشور تدوین شوند. به طور مثال اگر ما ۶۰۰ دشت داریم که ۴۰۰ تا از آنها به مرز تنش آبی رسیده اند، پس یکی از چالش های اقتصاد ایران، مدیریت منابع آب است، لذا سیاست های کلی باید روی این مسئله تأکید داشته باشد و به آن اولویت بدهد. اگر ما بیکاری گسترده داریم و سطح رفاه مردم پایین است، تشویق به ازدیاد جمعیت با این چالش همخوانی ندارد، پس سیاست کلی مسئله رشد جمعیت، کنترل آن است. اگر منزوی و حاشیه ای شدن در اقتصاد جهانی و تحریم ها مسئله ماست، در سیاست های کلی باید به این مسئله پرداخته شود. پس سیاست کلی برنامه باید از دل تحلیل چالش های اقتصاد ایران و چشم اندازی که برای آن در صورت ادامه روند موجود ترسیم می شود، استخراج گردد. بنابراین پیش نویس سیاست های کلی را باید خود مقام برنامه ریز تهیه کند و در سطح شورای اقتصاد به بحث بگذارد، سپس خدمت مقام معظم رهبری را نموده تا از طریق شور با مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب و ابلاغ شود. در برخی از برنامه های توسعه انقلاب شاهد آن بوده ایم که فرآیند تدوین سیاست های کلی کاملاً مجزا از فرآیند تدوین برنامه تهیه شده است.
- در برنامه های توسعه بعد از انقلاب، جایگاه رهبری در نظام برنامه ریزی از طریق ابلاغ سیاست های کلی برنامه مشخص بوده است. این در حالی است که تضمین ضمانت اجرایی برنامه های توسعه، موافق ملی بیشتری را در تمام ارکان حکومتی طلب می نماید.
- در برنامه های یاد شده بسیاری از سیاست های کلی برنامه از منظر ظرف زمانی در قالب مواد و احکام برنامه قابلیت پی گیری و اجرا ندارند. به عبارت دیگر برخی سیاست های کلی برنامه در ظرف زمانی پنج

ساله قابل تحقق و اجرا نیستند هم چنین علاوه بر موضوع یاد شده بسیاری از سیاست های کلی شامل اهداف کمی هم هستند (جهانگرد، اسفندیار، ۱۳۹۰).

- یکی از ضعف های اصلی نظام برنامه ریزی کشور عدم استقرار رویکرد آینده پژوهی در نظام تدوین برنامه هاست. با توجه به تغییرات اساسی در منابع برنامه (نوسات قیمت نفت، میزان تولید و صادرات آن) و تغییرات شرایط محیطی (از جمله تحریم ها) استقرار این رویکرد و تدوین سناریوهای مختلف بر اساس آن ضروری است. مستقر نمودن این رویکرد مستلزم استقرار ساختاری منسجم با مطالعاتی نظام مند در نظام برنامه ریزی است.
- عدم تفکیک جزء دستوری و ارشادی در برنامه های توسعه کشور. متأسفانه یکی از مشکلات نظام برنامه ریزی ما این است که دولتمردان و بوروکرات ها خودشان را جای بخش خصوصی می گذارند و سعی می کنند رفتار بخش خصوصی را پیش بینی کنند، همیشه این اهداف غلط از آب در می آید و تلاش عظیمی را صرف خود می کند.
- در برنامه چهارم و پنجم توسعه، الزام دستیابی به اهداف سند چشم انداز به عنوان اصل پذیرفته شد. پذیرفتن این اصل خود موجبات تعیین اهداف بلندپروازانه و عدم اتکای به نظام برنامه ریزی را در خصوص چگونگی تعیین اهداف در پی داشت. چنین به نظر می رسد که بعد از برنامه چهارم برای تعیین اهداف معقول برای برنامه های توسعه کشور نیاز به بازنگری در اهداف سند چشم انداز بود.
- فقدان راهبردهای بلند مدت برای نظام برنامه ریزی کشور. به رغم سابقه پنجاه سال برنامه ریزی، راهبرد مشخصی بر فرایند برنامه ریزی حاکم نبوده، به طوری که نوع برنامه ها از نظر جامعیت، نگرش های منطقه ای-بخشی، عمق و حد تفصیل، مشخص نبوده است. این موارد، باید به روشنی در نظام بلندمدت برنامه ریزی صراحت داشته باشد و به عنوان یک الزام قانونی، در دستورکار برنامه ریزان و مجریان برنامه در هر مقطع برنامه ریزی قرار گیرد تا برنامه، به تبع نگرش های شخصی و تغییر در مدیریت های سیاسی و اقتصادی کشور، از مسیر خود انحراف نیابد.
- در برنامه های توسعه همواره وسایلی برای دستیابی به هدف ها تدارک دیده می شود، متأسفانه در برنامه های توسعه ایران وسایل لازم برای تحقق برخی از اهداف اصلی آنها، هیچگاه به طور کامل پیش بینی نشده است. در برنامه ریزی راهبردی برای این منظور استفاده از نمودار درختی ارتباط^۱ توصیه شده است. برای مثال یکی از اهداف برنامه های توسعه در ایران غالباً "توسعه دانش محور" بوده است. اما هیچگاه وسایل دستیابی به آن به طور شفاف تعیین نشده است.
- در دهه اخیر، مفهوم برنامه ریزی را به مثابه تخصیص بودجه پنجساله، با رقابت بخش ها برای اخذ منابع بیشتر، پنداشته اند. در نتیجه، هر برنامه به صورت انبوهی از ارقام و اعداد درآمده و حفظ سازگاری بین اجزاء انبوه اطلاعات، بسیار دشوار و حتی غیر ممکن بوده است.

^۱ Relevance Tree

- یک مسئله اصلی در نظام برنامه ریزی، خود بضاعت معاونت برنامه ریزی ریاست جمهوری است، وقتی چارچوب و جایگاه قانونی آن به کرات بعد از انقلاب تغییر می کند، باعث بی ثباتی در تشکیلات و جایگاه قانونی و کاهش نیروی کارشناسی با تجربه می شود.
- از مهم ترین نکات در برنامه ریزی ایران، جدیت بیشتر در تهیه برنامه ها به هر روشی است. برای این منظور باید موسسات یا مشاوران تخصصی تاسیس یا به کار گمارده شوند. آشکار است که کارایی برنامه ها در صورتی بیشتر خواهد بود که با دقت زیاد و با استفاده از کارشناسان و صاحب نظران بخش عمومی و خصوصی و تا جایی که میسر است به صورت مشارکتی تهیه شوند. از این رو، جا دارد برنامه های کشور با دقت به مراتب بیشتری از آنچه در گذشته معمول بوده است، یعنی با مطالعات گسترده تر و ژرف تر و به طور دائمی (و نه به عجله در سال های پایانی برنامه جاری)، با رایزنی های گسترده و همراه با تقویت نهادهای موجود ضروری است. دست معاونت برنامه ریزی ریاست جمهوری و وزارتخانه های ما از این نظر خالی است. در این زمینه، نمونه ای ذکر کردن بی فایده نیست. در فرانسه با آنکه عده اعضای کمیساریای برنامه ریزی بیشتر از ۱۴۰ نفر نبوده است و نیست، در تهیه برنامه ها و آینده نگری ها، علاوه بر دستگاه های دولتی از جمله موسسه ملی آمار و مطالعات اقتصادی، مدیریت پیش بینی وزارت دارایی، دانشگاه ها و کمیسیون های افقی و عمودی برنامه ریزی، موسسات متعددی با آنها همکاری دارند. از شمار سازمان هایی که به طور مستمر در تهیه برنامه با سازمان برنامه همکاری می کنند می توان به دفتر اطلاعات و پیش بینی اقتصادی، مرکز مطالعات آینده نگری و اقتصاد ریاضی کاربردی در برنامه ریزی، مرکز مطالعات و اطلاعات بین المللی، مرکز تحقیقات برای مطالعه و مشاهده وضع زندگی، دیدبانی فرانسوی نوسان های اقتصادی که نوسان های کوتاه مدت اقتصادی و اجتماعی، که در خدمت سندیکاهای کارگری است و موسسه ملی مطالعات جمعیتی اشاره کرد. افزون بر اینها، کمیساریا شامل دو نهاد مستقل نیز هست: شورای اشتغال، درآمدها و همبستگی اجتماعی و شورای ملی ارزشیابی. آیا سازمان مدیریت و برنامه ریزی ما جز موسسات عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی ابزار دیگری برای کمک دائمی به تهیه بهتر برنامه ها در اختیار دارد؟ ما هنوز واحدی نداریم که امر تهیه و ارزیابی الگوهای کوتاه مدت و میان مدت اقتصاد سنجی را در پرتو عملکرد آنها به طور مستمر در دستور کار داشته باشد. حال آنکه بسیاری از مشکلات اقتصادی ما در سیاست گذاری ها اقتصاد کلان است و ابزاری که به کمک آن بتوان به درستی پیامدهای سیاست گذاری های اقتصادی (حجم اعتبارات، کسری بودجه، فروش اوراق مشارکت، تغییر در سیاست های تامین اجتماعی و...) را سنجید، بسیار مغتنم تواند بود. بدین ترتیب، نمی توان گفت که صرفه جویی در هزینه های تهیه برنامه ها خیلی هم مقرون به صرفه نیست (توفیق، فیروز، ۱۳۸۵).
- از برنامه سوم پیش از انقلاب یعنی از دهه چهل و پنجاه به بعد برنامه ریزی کلان در کشور معمول شده است. این برنامه ها میان مدت است و تنها در سازمان مسئول برنامه ریزی (اینک معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی) تهیه شده اند. در این شیوه برنامه ریزی، کوشش بر این است که با دست یازیدن به

ابزارهای اقتصاد کلان مانند پس انداز، تشکیل سرمایه، درآمدهای ارزی، نیروی کار، اعتبارات داخلی و خارجی، بستر و انگیزه های لازم برای تحقق آرمان ها و هدف های برنامه- رشد اقتصادی، توزیع عادلانه درآمدها، ثبات قیمت ها، ...- فراهم شود. از محدودیت های برنامه ریزی کلان این است که تحقق آرمان های برنامه نباید به بهای از دست دادن تعادل های اساسی مانند تعادل مالی یا تعادل میان درآمدها و هزینه های دولت، تعادل ارزی یا تراز پرداخت ها، تعادل بازار کالاها و خدمات یا تعادل میان عرضه و تقاضای کالاها و خدمات و تعادل بازار کار یا تعادل میان عرضه و تقاضای نیروی کار، تمام شود. فقدان این تعادل ها پیامدهای اقتصادی نامطلوبی دارند:

✓ فقدان تعادل مالی، گذشته از خطر ورشستگی کشور، به پیدایش کسری بودجه، نیاز به

استقراض، گسترش پایه پولی و نقدینگی و در نتیجه تورم می انجامد.

✓ فقدان تعادل ارزی سبب استقراض خارجی یا پیدایش تنگناهای گوناگون است.

✓ فقدان تعادل کالاها و خدمات، موجب پیدایش بحران زیادی یا کمبود کالاها و خدمات

است.

✓ فقدان تعادل بازار کار موجب بیکاری است.

متأسفانه گاه در برنامه های توسعه شاهد آن بوده ایم که از ابتدای تدوین برنامه به برخی از این تعادل ها توجه نشده یا در اثر تغییرات بیش از حد مجلس در فرآیند تصویب و تغییر احکام، این تعادل ها بهم خورده اند.

- برنامه ریزی بخش ها به ویژه بعد از برنامه سوم پیش از انقلاب رایج شده است. برنامه های بخشی اغلب از نوع میان مدت و در وزارتخانه ها و سازمان برنامه ریزی کشور (اینک معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی) تهیه می شوند یکی از مشکلات برنامه های بخشی این است که پیشاپیش سراسر این برنامه ها به طرح ها و پروژه های مشخص مبدل نمی شود، در صورت امر موجبات سختی نظارت بر حسن اجرای برنامه را نیز فراهم می آورد. گذشته از حالت خاص دو برنامه اول قبل از انقلاب، تا کنون برنامه های کشور به طور کامل و یکجا به طرح و پروژه تبدیل نشده اند. در عمل تعریف و ارزیابی طرح ها و پروژه ها به تدریج به انجام رسیده است.

- در هیچ یک از برنامه های توسعه هیچ تعریف روشنی از مفهوم توسعه، ابعاد و ویژگی های آن به عنوان هدف اصلی برنامه ها ارائه نشده است. در غالب موارد، رشد اقتصادی به صورت آشکار و اعلان شده یا مستتر به عنوان هدف برنامه ها معرفی شده و لذا اگر برنامه ریزی را ساماندهی برای اهداف مشخص بدانیم این هدف هرگز روشن و شفاف و در برگیرنده توسعه همه جانبه نبوده است. در نتیجه مشاهده می شود که در ادوار مختلف برنامه ریزی در کشور، با برداشت ها و تفاسیر متفاوت از این مفاهیم همواره با برنامه های متفاوتی روبه رو بوده ایم که این امر همواره محل چالش گسترده برنامه ریزان و مجریان نیز قرار گرفته است. در سال های اخیر گاه شاهد اختلاف نظرهای اساسی و بنیادین میان صاحب نظران و برنامه ریزان در تعیین پارادایم های برنامه های توسعه بوده ایم. به نحوی که به عنوان مثال شدت این

اختلاف نظرها در برنامه چهارم توسعه، منجر به جمع آوری و امحای برخی از کتب مبانی نظری برنامه چهارم شد. این تجربه نشان داد چنانچه اجماعی کلی در اصول و پارادایم های برنامه های توسعه در بین برنامه ریزان و مجریان از یک سو و صاحب نظران و بخش خصوصی و تشکل ها از سوی دیگر حاصل نشود، نمی توان به پذیرش و اجرای برنامه ها چندان خوش بین بود. لذا آنچه در ابتدای حرکت به سمت توسعه نیاز است، تعریف مفهوم یا ارائه پارادایم (الگوی) مشترکی از توسعه است که می باید به اجماع صاحب نظران کشور رسیده و اصطلاحاً تبدیل به ایدئولوژی نظام تخصیص منابع در کشور شود. لازم به ذکر است که بناست این مهم از طریق تدوین الگوی اسلامی - ایران پیشرفت تأمین شود.

- منطق برنامه ریزی حکم می کند جداول کمی، ترجمه مواد برنامه به اعداد و ارقام باشند تا از طرفی تکلیف مجریان شفاف شود و از طرف دیگر امکان ارزیابی و نظارت بر عملکرد ایشان نیز فراهم آید. با این وجود در حال حاضر مواد برنامه و جداول کمی هر یک به راه خود می روند و با طی فرایندهای منتزع از یکدیگر تهیه می شوند. لذا ضروری است پیوند منطقی بین مواد برنامه و جداول کمی برقرار شود. یکی از دلایل این گسست، تحمیل اهداف کمی از روال خارج از نظام برنامه ریزی است.
- نظام برنامه ریزی همواره با درجه بسیار بالایی از تمرکز تعریف شده است. تمرکزگرایی در برنامه های توسعه ایران از مناطق به مرکز و بخش ها، از بخش ها به سازمان برنامه ریزی کشور و از این سازمان به مقامات عالی سیاسی گرایش داشته و علیرغم تلاش ها و تاکیدات بسیار بر ضرورت تمرکززدایی، نظام سیاسی و قانونی نحوه تأمین مالی برنامه ها و ... به طور جدی این تمرکز را پشتیبانی، بلکه تقویت نموده است. شایان ذکر است که تهیه بسیاری از برش های استانی برنامه های توسعه نیز در گسست کامل از برنامه های توسعه و پس از تصویب آن تهیه شده است.
- یکی از کاستی های نظام برنامه ریزی برنامه های توسعه، بی توجهی به مشارکت فعالان اصلی بخش خصوصی و نهادهای مدنی در فرآیند برنامه ریزی بوده است. دلیل این امر آن است که نظام برنامه ریزی در برنامه های توسعه عمدتاً به شکل دستوری برنامه ها تأکید دارند.
- حجم بالایی از اقتصاد کشور ما، بدون نظارت و مکانیسم های بازرسی حاکمیتی، در دست هولدینگ ها و بنیادهای بزرگ اقتصادی عمومی غیر دولتی است. در نظام برنامه ریزی برنامه های توسعه، هیچگاه مکانیزمی برای مشارکت آنها در برنامه توسعه در نظر گرفته نشده است.
- نظام برنامه ریزی ایران در تعیین اولویت ها دچار نقصان بوده است که یکی از دلایل آن خود برنامه ریزی جامع است. این امر در اسناد فرادست نیز گاهاً به چشم می خورد به عنوان مثال در نقشه جامع علمی کشور در بخش اولویت های علم و فناوری که باید اولویت های علم و فناوری ایران تعیین شود، بیش از ۳۵۷ اولویت معرفی شده و در واقع به این معناست که هیچ اولییتی مشخص نشده است.

برای درک اهمیت ارتقاء نظام برنامه ریزی تنها ذکر این نکته کافی است که اگر برنامه ریزی بهتر بتواند تنها یک درصد بر کارایی و بهره وری سرمایه گذاری های عمومی و خصوصی بیافزاید، راندمان برنامه ریزی بیش از سودآوری هر سرمایه گذاری بخشی دیگری خواهد بود.

۳. آسیب شناسی فرآیند تصویب برنامه های توسعه

با توجه به مرور فرآیند تصویب برنامه های توسعه بعد از انقلاب، آسیب شناسی این فرآیند به شرح زیر ارائه می شود:

- یک بخش از آسیب های فرآیند تدوین بر می گردد به ساختار سیاسی کشور. در کشورهای پیشرفته احزاب شکل گرفته اند و مجلس را تشکیل می دهند. این احزاب دید ملی دارند. اما در کشور ما چون احزاب شکل نگرفته است، نمایندگان مجلس خود را نماینده حوزه انتخابی خود می دانند و سعی می کنند در برنامه ها و بودجه دولت حداکثر منابع را برای حوزه انتخابی خود بگیرند و از این طریق مقبولیت خود را افزایش دهند و لذا همه نمایندگان تلاش می کنند مخارج افزایش یابد. از طرف دیگر دستگاه های اجرایی نیز همینطور هستند و به دنبال جذب حداکثر منابع می باشند و مشکل نهاد برنامه ریزی نیز این است که یک تعادلی بین این دو ایجاد کند.
- عدم رعایت برنامه زمانبندی مراحل تصویب برنامه های توسعه. به نحوی که به همین دلیل در برخی از سال ها امکان تصویب برنامه وجود نداشته است. در این مواقع یا سال بدون برنامه بوده و یا برنامه قبلی به مدت یک سال دیگر تمدید شده است.

فرآیند زمانی تصویب برنامه های توسعه بعد از انقلاب

برنامه های توسعه	آخرین مهلت قانونی برای ارایه لایحه برنامه به مجلس	زمان تقدیم لایحه برنامه به مجلس	تصویب برنامه توسط مجلس و ابلاغ آن به دولت
برنامه اول	۶۷/۶/۳۱	۶۷/۳/۲۶	۶۸/۱۲/۱۱
برنامه دوم	۷۲/۶/۳۱	۷۲/۹/۳۰	۷۳/۹/۲۰
برنامه سوم	۷۸/۶/۳۱	۷۸/۶/۲۴	۷۹/۱/۱۷
برنامه چهارم	۸۳/۶/۳۱	۸۲/۱۰/۲۲	۸۳/۷/۱۶
برنامه پنجم	۸۸/۶/۳۱	۸۸/۱۰/۲۰	۸۹/۱۰/۳۰

مأخذ: مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی و قوانین برنامه های پنجساله توسعه کشور

- یکی از آسیب های عدم رعایت زمانبندی قانونی بررسی و تصویب برنامه های توسعه (به دلیل تعلل دولت یا مجلس)، گسست بین قوانین بودجه سالانه برخی سال ها و برنامه های توسعه کشور بوده است. ماده ۸ قانون برنامه و بودجه مقرر می دارد: " دولت باید حداقل شش ماه قبل از پایان هر دوره برنامه (بخوانید شش ماه قبل از شروع برنامه بعد)، لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم

نماید. این در حالی است که به دلیل عدم تهیه برنامه های سالانه، قوانین بودجه کل کشور به مثابه برنامه های سالانه تلقی می شوند.

- در فرآیند تصویب گاهاً تغییراتی در مفاد برنامه ایجاد می شد که بار مالی مشخصی داشت، اما این تغییرات در جداول کمی برنامه منظور نمی شد. به طور مثال در فرآیند تصویب برنامه چهارم توسعه کشور به رغم تغییرات به عمل آمده در کمیسیون تلفیق برنامه مجلس که برخی از این تغییرات متضمن بار مالی قابل ملاحظه ای بود (از جمله تغییرات مربوط به مواد ۱۷، ۱۸، ۲۷، ۴۶، ۵۲، ۹۱، ۹۶، ۹۷ و ۱۲۱ بار مالی سالانه حدود ۲۳۰ هزار میلیارد ریال) جدول های برنامه بدون اعمال هیچ گونه تغییری به تصویب رسید. بنابراین بین جدول های کمی و احکام برنامه چهارم انطباق کامل وجود ندارد.
- عدم تهیه و تصویب برخی از آیین نامه های اجرایی در برنامه های توسعه کشور. سطح مداخله مجلس باید تعیین شود و از سطح فعلی کمتر شود. مجلس نباید وارد جزئیات شود. مجلس اگر مواد قانونی برنامه را به اضافه جداول کمی به تصویب برساند کفایت می کند.
- علی رغم اختیارات قانونی مجلس شورای اسلامی، محدوده عمل قانونی این نهاد در مورد تغییر لوایح برنامه های توسعه مشخص نیست و از آنجا که قانونا مسئولیت تدوین برنامه های توسعه بر عهده دولت می باشد، به نظر می رسد در مواردی که تغییرات اعمال شده توسط مجلس شورای اسلامی در برنامه ها فراتر از تغییرات جزئی بوده و در واقع نوعی برنامه ریزی تلقی می شود، دخالت در وظایف قوه مجریه محسوب می شود. شاید بتوان به عنوان بارزترین نمونه این مداخلات غیر کارشناسانه، از تغییراتی نام برد که بر جداول کمی برنامه در مجلس، به شیوه رأی گیری اعمال می شود، حال آن که این اعداد و ارقام انتخابی نبوده و متغیرهای وابسته ای می باشند که حاصل محاسبات انجام شده به کمک روش های اقتصادسنجی و براساس شرایط موجود و امکانات در دسترس می باشند. گاه دولت ها احتمالاً به منظور ایجاد کمترین تغییرات در برنامه های پیشنهادی شان در مجلس شورای اسلامی، برنامه ها را در دیرترین زمان ممکن و گاه با تأخیر در اختیار مجلس می گذارند و به این ترتیب فرصت کافی را از مجلس برای بررسی و بازنگری در لایحه و برنامه پیشنهادی می گیرند.
- مطلب دیگر این است که دولتمردان نیز دچار اشتباه می شوند و در مواردی که مجوز دارند و وظایف قانونی و اساسنامه دستگاه های زیر مجموعه خود آنهاست، باز می روند از مجلس مجوز دریافت کنند، در حالی که این مجوزها را دارند. مثل اینکه دولت دوباره می خواهد شرح وظایف آن دستگاه ها را به تصویب برساند. در جریان همین جزئیات گرفتاری هایی برای خود دولت درست می شود.

۴. آسیب شناسی روند اجرای برنامه های توسعه

با بررسی عملکرد برنامه های توسعه، آسیب شناسی مربوط به چگونگی اجرای این برنامه ها می توان به شرح بیان نمود:

- یکی از دلایل اصلی عدم اجرای کامل برنامه های توسعه کشور آن است که اقتصاد کشور در معرض شوک های بیرونی قرار دارد. کنترل این شوک ها توسط دولت مقدور نیست، این شوک ها عبارتند از:
 ۱. نوسانات قیمت جهان نفت: نوسانات این قیمت در برخی موارد بیشتر از نوسانات بازارهای مالی است. در برنامه سوم حساب ذخیره ارزی پیش بینی شده، اما دولت فاتحه آن را خواهند، با اینکه قانوناً این حساب منحل نشده اما عملاً کان لم یکن شده است. در حال حاضر نیز با قاعده رفتاری که مجمع تشخیص مصلحت برای صندوق توسعه ملی قرار داده که ۳۰ درصد درآمدهای نفتی بدون توجه به ادوار تجاری به این صندوق واریز شود، خود صندوق توسعه ملی را به مانعی برای برنامه ریزی تبدیل نموده است. که این قاعده رفتاری در برنامه ششم باید اصلاح شود. در برنامه ششم باید یک جدول نیازهای ارزی تهیه و سهم دولت مشخص شود و مازاد بر آن به صندوق توسعه ملی واریز شود.
 ۲. بروز خشکسالی. به طور مثال در برنامه دوم بروز خشکسالی در کنار کاهش درآمدهای نفتی، شرایط سختی را برای دولت پیش آورد.
 ۳. تنش در مناسبات بین المللی: که مار را به سمت نظامی گری سوق می دهد. البته ما در منطقه ای از جهان قرار داریم که دشمنان متعددی داریم، لذا امنیت مسئله بسیار مهمی است. در این شرایط ارگان نظامی در تصویب بودجه های خود دست بالا را دارند. در برخی موارد مثل جنگ این نظامی گری اجتناب ناپذیر است، اما در شرایط رونق نفتی نیز به شکلی فانتزی به سمت خرید تسهیلات نظامی رفته ایم.
 ۴. وجود تحریم های بین المللی: فارغ از توان دولت، یکی از دلایل عدم تحقق برنامه های توسعه، وجود تحریم های بین المللی بوده است.
- چانه زنی دو سویه از طرف نمایندگان مجلس و وزراء برای دریافت اعتبارات خود را به صورت یکی از آسیب های نحوه اجرای برنامه های توسعه نشان داده است. نمایندگان به دنبال جذب پروژه های بیشتر به حوزه های انتخابیه خود بودند و وزراء به دنبال اعتبار بیشتر برای نشان دادن توان مدیریتی خود. این رقابت منجر به عدول از برنامه و کلنگ زنی پروژه های فاقد توجیه فنی و اقتصادی در کشور شد که خارج از توان مالی و اجرایی دولت و کشور بود. چه بسیار پروژه هایی که در برنامه ها پیش بینی نشده بود اما در بودجه های سالانه ردیفی به آن اختصاص می یافت.
- عدم تحقق اهداف کمی برنامه های توسعه، موجبات نقد به اصل وجود برنامه را فراهم نموده است.
- یکی از دلایل عدم تحقق رشد اقتصادی مورد نظر برنامه ها، نوسانات درآمدهای نفتی به عنوان اصلی ترین منبع تأمین منابع برنامه ها بوده است که دلایل آن نوسان قیمت جهانی نفت و کاهش صادرات نفتی کشور در اثر کاهش توان تولید و تحریم های بین المللی بوده است.

- مناسبات ضعیف در عرصه تعاملات جهانی همواره معضلی بر سر راه تحقق اهداف جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی و سایر منابع خارجی بوده است. این وضعیت نیز به دلیل عدم وجود رویکرد آینده پژوهی در نظام برنامه ریزی، موجبات عدم تأمین مالی برنامه ها را فراهم آورده است.
- صرف نظر از نقش برنامه در ارتقای هزینه های عمرانی، بدون برنامه ریزی درست، در هزینه های عمرانی ائتلاف بیشتر خواهد بود. برنامه های عمرانی کشور در جلوگیری از پیدایش نا هماهنگی ها و تنگناها سهم بسیار زیادی داشته اند. در گذشته سرباز زدن از نسبت های برنامه موجب پیدایش عوارض بسیار نامطلوبی چون تورم زیاد، محدودیت ظرفیت تخلیه و بارگیری در بنادر و در نتیجه، لزوم پرداخت هزینه های اضافی موسوم به دموژ، کمبود ناوگان ترابری داخلی، خاموشی های برق و تشکیل صف های طولانی انتظار برای خرید کالاها و خدمات شده است. این عوارض همگی زیان های فراوانی به اقتصاد کشور وارد کرده اند.
- فرمان و رهنمودهای سیاسی همواره بر سیاست ها و ابزارها و راهکارهای عقلانی برنامه ها، سایه انداخته و آنرا به شدت تحت تاثیر قرار داده است. در همین راستا می توان به ارائه برنامه تعدیل اقتصادی هم زمان با برنامه اول توسعه کشور، طرح ساماندهی اقتصادی هم زمان با برنامه دوم توسعه، طرح تحول اقتصادی هم زمان با برنامه چهارم و تدوین برنامه پنجم توسعه کشور، توسط دولت های وقت اشاره نمود که نشان دهنده عدم پایداری آنان به اجرای کامل برنامه های میان مدت پنج ساله کشور است. لذا برای تقویت ضمانت اجرای برنامه های توسعه، تامین اجماع حاکمیت و تعهد آنها برای اجرای برنامه توسعه از جمله الزامات تضمین موفقیت نسبی برنامه های توسعه آتی خواهد بود.
- در ساختار اداری کشور، اشاره مواد برنامه به بخش یا دستگاهی خاص، به منزله اختصاص بخشی از بودجه کشور به آن بخش است. لذا در فرایند تدوین برنامه بخش های مختلف تلاش می کنند اثری در مفاد برنامه داشته باشند. به عبارتی دیگر، بخش ها و دستگاه ها به واسطه مواد برنامه، از بودجه کشور سهم خواهی می کنند.
- حاکمیت نگاه بودجه ای به برنامه، در اجرای احکام نیز خود را نشان می دهد. به عبارتی اجرای برنامه در دستگاه ها، عمدتاً به صرف هزینه تعبیر می شود. به همین دلیل در گزارشات عملکرد نیز معمولاً بدون اشاره به میزان دستیابی به اهداف، از اختصاص پول یا صرف آن گزارش داده می شود. به عبارت دیگر، تنها روش ارزیابی عملکرد، روش ارزیابی تلاش یا اعتبارات هزینه شده می باشد.
- عدم تهیه برنامه های عملیاتی و آیین نامه اجرایی در برخی موارد و یا تهیه آنها با تأخیر زمانی که حصول به اجرا را منتفی می سازد.
- فقدان ارتباط نظام مند میان تهیه و تصویب برنامه توسعه با گفتمان رایج شده توسط رئیس جمهور منتخب و یا به عبارت دیگر عدم انطباق دوره های قانونی فعالیت مجلس شورای اسلامی با دوره قانونی ریاست جمهوری و نیز دوره های اجرایی برنامه های توسعه، موجب نشست های فراوان و صرف هزینه

های گزاف ملی برای تغییرات مورد نظر دولت یا مجلس در برنامه های توسعه می شود. این امر خود یکی از ریشه های مشارکت اندک در اجرای برنامه های توسعه است.

• تغییر برخی از مواد قانونی برنامه های توسعه در زمانی اندکی پس از تصویب آنها. این امر بیانگر آن است که:

✓ اهتمام جدی برای اجرای مفاد برنامه های توسعه میان مدت وجود ندارد.

✓ در صورت بروز تضاد منافع، تغییر مفاد برنامه کاریست سهل.

✓ از ابتدا مفاد برنامه ها به طور دقیق و کارشناسی تهیه نشده اند.

هر سه موارد فوق موجبات کاهش کیفیت اجرای برنامه را فراهم می آورد. از آن جمله است تغییر نحوه اعطای تسهیلات صندوق توسعه ملی در قوانین بودجه سال های پس از تصویب برنامه پنجم توسعه کشور.

• یکی از مسائل قابل توجهی که در برنامه های پنج ساله کشورمان اتفاق می افتد، پدیده ای به نام جلوتر بودن از برنامه بوده است، با این ترتیب که تقریباً همه دستگاه های اجرایی، اصرار داشته اند که جلو بودن آنها از برنامه به عنوان یک نکته مثبت در جامعه منعکس شود. این در حالی است که در فرایند یک برنامه جدی توسعه، جلو افتادن از برنامه، گاه به اندازه عقب افتادن از آن و یا حتی بیشتر از آن، مشکل آفرین است، به خصوص که در کشورهای توسعه نیافته، تنگناهای مربوط به نیروی انسانی ماهر و مدیریت، در زمره مهم ترین محدودیت ها به شمار می آیند. در چنین شرایطی جلو افتادن از برنامه، احتمالاً به معنای استفاده بیش از حد پیش بینی شده و مجاز از سایر امکانات و منابع انسانی و مادی مانند ارز است، که با توجه به محدودیت هایی که کشور از آن جنبه ها دارد، استفاده بیش از حد یک یا چند دستگاه از سرمایه های انسانی یا ارز، ریال یا افزایش بی سابقه و پیش بینی نشده قیمت کالاها و خدمات به معنای ایجاد تنگناها برای دستگاه های دیگر است. به عبارتی یک یا چند دستگاه خاص، هدف های محدود خود را بر هدف های کلی برنامه ترجیح داده اند، که در ادبیات توسعه به عنوان پیشی گرفتن هدف های خرد نسبت به هدف های کلان مطرح می شود و نمایانگر نوعی هرج و مرج و بی نظمی است.

• در اجرای برنامه های توسعه شاهد آن هستیم که علیرغم تزریق منابع مالی قابل توجه، افزایش تولید به میزان مورد انتظار اتفاق نمی افتد، برخی از دلایل این وضعیت عبارت است از:

✓ اساساً از ابتدا برای برخی از پروژه های انتفاعی تحلیل هزینه- فایده دقیقی انجام نگرفته، لذا

شاهد طولانی شدن زمان اجرای این پروژه ها هستیم که نیاز به تأمین مالی را در شرایط تورمی کشور به چند برابر برآورد اولیه افزایش می دهد.

✓ به دلیل فشارهای گروه های ذینفع از جمله برخی پیمانکاران و سیاسیون، شاهد اجرای پروژه

های مازاد بر نیاز کشور (مثل برخی از سد ها)، و یا با مکان گزینی نامناسب (مثل برخی پروژه

های فولادی کشور و برخی از فرودگاه ها) هستیم که یا به تولید نخواهند رسید و یا تولید

آنها به صرفه نخواهد بود.

✓ اجرای تعداد کثیری از پروژه های عمران شهری که فاقد توجیه اقتصادی و اجتماعی است.

۵. نحوه نظارت و ارزشیابی برنامه

بررسی چارچوب قانونی تعیین شده برای نظارت بر برنامه های توسعه، در بر دارنده نکات زیر است که آسیب شناسی نحوه نظارت و ارزشیابی برنامه های توسعه کشور را در بر دارد:

۱. از نکات فوق چنین بر می آید که وظایف سازمان برنامه و بودجه و ریاست جمهوری از دید نظارت بر اجرای برنامه و پیشبرد آن در کشور دارای چارچوبها و ضوابط قانونی روشنی است.

۲. چون ارتباط ارگانیک میان برنامه های پنجساله و بودجه های سالانه دولت وجود ندارد و مجلس و دولت هر دو در این انحراف سهیم هستند، کسی با جدیدت خواستار نظارت بر برنامه نیست. نظارت و ارزشیابی برنامه در عمل جدی گرفته نمی شود، چرا که بعد از اتمام کار برنامه ریزی، دستگاههای اجرایی بدون توجه به مندرجات برنامه، تمام همت خود را صرف انجام طرحها و پروژه های اجرایی و تامین مالی آنها در بودجه های سنواتی کردند.

۳. علی رغم وظایف قانونی شورای اقتصاد که می تواند به عنوان ناظر بر فرایند اجرای برنامه های توسعه، نهاد عالی نظام برنامه ریزی تلقی شود، در ترکیب اعضا و شرح وظایف آن نارسایی های جدی وجود دارد. شاهد این مدعا آن است که در اعمال نظارت های نیم بند فعلی نیز ردی از شورای اقتصاد مشاهده نمی شود. حتی در نمودار برنامه ریزی برنامه پنجم هم ردی از شورای اقتصاد دیده نمی شود. با عنایت به این نکته که در حال حاضر ایران یک حکومت جمهوری دارد، اگر شورای اقتصاد در چارچوب فعلی فعالیت کند، به سادگی می توان شورای اقتصاد را نهادی کم کاربرد نامید. امر واقع این است که تنها زمانی این شورا می تواند کاربرد داشته باشد که وظایف آن در چارچوب حفظ منافع ملت ایران در تمام نسلهای آینده مطرح شود و در این چارچوب مقام رهبری در صدر آن قرار بگیرد. حضور رئیس جمهوری در مقام ریاست شورای اقتصاد و وجود معاونان یا خود وزرای مختلف کشور در این شورا، در واقع آن را نهادی مشابه با هیأت دولت می سازد. ترکیب شورا هر چه باشد، اگر ریاست آن با بالاترین مقام قوه مجریه باشد، کاربرد آن در حد قدرت قوه مجریه محدود می شود. در این صورت حقوق بین نسلی و حفظ حقوق آیندگان به کلی بی معنا می شود (خلعتبری، فیروزه، ۱۳۸۶)

۴. تنها مرکز آمارگیری مهم در کشور (مرکز آمار ایران) دولتی است. این در حالی است که به منظور کاهش احتمال تأثیرپذیری آمارها و دست کاری آنها، باید نهادهای نظارتی از استقلال کافی نسبت به مجریان برنامه ها برخوردار باشند.

۵. سازمان ها و تشکیلات مربوط به برنامه ریزی توسعه همواره موقت و محدود به دوره تهیه برنامه ها بوده و پس از اتمام مراحل تدوین و تصویب برنامه ها، این سازمان تعطیل شده است و در عمل نظارت و اصلاح برنامه ها و هدایت دائمی آن به یکی از سازمان ها و اجزای این تشکیلات سپرده شده و معنا و پیامد روشن این اتفاق، عدم استمرار در برنامه ریزی و تبدیل آن به یک آیین اداری بوده است.

۶. علی رغم اهمیت وافر نظارت بر برنامه های توسعه، بسیاری از وظایف نظارتی نهادهای مختلف یا فاقد تعریف و تعیین محدوده یا ابزار نظارتی است یا دارای تداخل می باشد، به طور مثال علی رغم وظایف نظارتی دیوان محاسبات، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و ... سازوکار نظارتی دائمی برای نظارت معنادار و توسعه ای و اعمال اصلاحات وجود ندارد.
۷. ارزیابی سیستماتیک دولت نیز که به دست معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی صورت می گیرد، به لحاظ روش شناختی دچار مشکل است. زیرا وظیفه تدوین برنامه، تخصیص بودجه و نظارت بر برنامه، همگی بر عهده یک نهاد است. بالطبع نتایج ارزیابی عملکرد همان می شود که امروزه به اسم گزارش های عملکرد توسط خود دستگاه ها ارائه می شود و عمدتاً چیزی غیر از تعریف و توجیه عملکرد نیست.
۸. شاید یکی از راه کارهای پیش رو، تنظیم نظام جامع ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی شامل زیرنظام های ارزیابی عملکرد مختص هر دستگاه توسط این معاونت باشد، بازنگری و به روز رسانی شاخص های ارزیابی عملکرد نیز از لوازم مهمی است که در اینجا باید مورد توجه قرار گیرد.
۹. یکی از آسیب های مورد در فرآیند نظارت بر برنامه ها کاستی جدید در استقرار فرآیند "نظارت مستقیم و نظرسنجی بدون واسطه مردم" (شامل کارشناسان و محققان) است که ریشه در عدم انتشار درست و بدون تأخیر مستندات برنامه های توسعه کشور دارد.
۱۰. راهکار بهبود نظام نظارت برنامه ها، الزام دولت و مجلس به انجام وظایف قانونی خود است.

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
۱- مقدمه	۱
۲- اهداف برنامه های توسعه بعد از انقلاب	۲
۱-۲- اهداف برنامه اول توسعه کشور	۲
۲-۲- اهداف برنامه دوم توسعه کشور	۳
۳-۲- اهداف برنامه سوم توسعه کشور	۵
۴-۲- اهداف برنامه چهارم توسعه کشور	۵
۵-۲- اهداف برنامه پنجم توسعه کشور	۶
۶-۲- آسیب شناسی اهداف برنامه	۷
۳- نظام برنامه ریزی در برنامه های توسعه و مشکلات آن	۹
۱-۳- نظام برنامه ریزی برنامه اول توسعه کشور	۹
۲-۳- نظام برنامه ریزی برنامه دوم توسعه کشور	۱۳
۳-۳- نظام برنامه ریزی برنامه سوم توسعه کشور	۱۸
۴-۳- نظام برنامه ریزی برنامه چهارم توسعه کشور	۲۲
۵-۳- نظام برنامه ریزی برنامه پنجم توسعه کشور	۲۹
۶-۳- مشکلات نظام برنامه ریزی در ایران	۳۳
۴- آسیب شناسی فرآیند تصویب برنامه های توسعه کشور	۴۰
۱-۴- نحوه تصویب برنامه اول توسعه کشور	۴۲
۲-۴- نحوه تصویب برنامه دوم توسعه کشور	۴۶
۳-۴- نحوه تصویب برنامه سوم توسعه کشور	۴۶
۴-۴- نحوه تصویب برنامه چهارم توسعه کشور	۴۷
۵-۴- نحوه تصویب برنامه پنجم توسعه کشور	۴۹
۶-۴- آسیب شناسی فرآیند تصویب برنامه های توسعه	۵۰
۵- آسیب شناسی فرآیند اجرای برنامه های توسعه ایران	۵۱
۱-۵- رشد اقتصادی در برنامه های توسعه بعد از انقلاب اسلامی	۵۲
۲-۵- تورم در برنامه های توسعه بعد از انقلاب اسلامی	۵۳
۳-۵- اشتغال و بیکاری در برنامه های توسعه بعد از انقلاب اسلامی	۵۵

۵-۴- فقرزدایی و کاهش نابرابری در توزیع درآمد طی برنامه های توسعه بعد از انقلاب اسلامی	۵۹
۵-۵- آسیب شناسی روند اجرای برنامه های توسعه	۶۰
۶- نحوه نظارت و ارزشیابی برنامه	۶۳
فهرست منابع	۶۶

فهرست جداول

صفحه	عنوان
۵۰	جدول ۱: فرآیند زمانی تصویب برنامه های توسعه بعد از انقلاب
۵۵	جدول ۲: جمعیت، نیروی کار، اشتغال و بیکاری در برنامه اول (هزار نفر- درصد).....
۵۶	جدول ۳: جمعیت، نیروی کار، اشتغال و بیکاری در برنامه دوم توسعه (هزار نفر)
۵۶	جدول ۴: برآورد جمعیت شاغل، فعال و بیکاری در برنامه سوم توسعه
۵۸	جدول ۵: برآورد جمعیت شاغل، فعال و بیکاری در برنامه چهارم توسعه (هزار نفر- درصد).....
۵۹	جدول ۶: شاخص های بازار کار جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر کشور تا پاییز سال ۱۳۹۲ (درصد)
۵۹	جدول ۷: تحولات جمعیتی بازار کار کشور از سال ۱۳۸۴ تا پاییز ۱۳۹۲ (هزار نفر)

فهرست نمودارها

عنوان	صفحه
نمودار ۱: نحوه سازماندهی شورای برنامه ریزی صنعت، معدن و بازرگانی	۱۰
نمودار ۲: نظام برنامه ریزی برنامه اول توسعه	۱۲
نمودار ۳: نظام برنامه ریزی برنامه دوم توسعه	۱۷
نمودار ۴: نمودار سازمانی و گردش کار نظام برنامه ریزی در مراحل اول و دوم تهیه و تدوین برنامه سوم توسعه	۲۱
نمودار ۵: مرحله اول: تدوین و تصویب لایحه برنامه چهارم توسعه تا زمان تقدیم به مجلس شورای اسلامی	۲۴
نمودار ۶: سازمانی و گردش کار تهیه و تدوین اسناد ملی توسعه بخشی، استانی و ویژه (فرابخشی) برنامه چهارم	۲۷
نمودار ۷: نظام برنامه ریزی برنامه پنجم توسعه	۳۲
نمودار ۸: نمودار درختی ارتباط برای توسعه دانش محور	۳۶
نمودار ۹: عملکرد رشد اقتصادی در برنامه های توسعه کشور و مقایسه آن با اهداف تعیین شده (درصد)	۵۳
نمودار ۱۰: متوسط نرخ تورم در برنامه های توسعه کشور و مقایسه آن با اهداف تعیین شده (درصد)	۵۴
نمودار ۱۱: ضریب جینی طی دوره ۹۱-۱۳۶۷ (درصد)	۶۰

۱- مقدمه

در اقتصادهای مختلط، از جمله اقتصاد کشور ایران، به دلایل زیر نیاز به برنامه ریزی و تدوین برنامه وجود دارد:

۱. وجود الزامات قانونی تهیه برنامه، مثل اصل ۴۳ قانون اساسی و قانون برنامه و بودجه کشور.
۲. محقق نمودن اهداف سند چشم انداز و سایر سیاست های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران.
۳. در ایران بخش عمومی گسترده ای وجود دارد، اعم از شرکت ها و دستگاه های دولتی، که وظایف معینی در حوزه های اقتصادی، اجتماعی و مانند آن دارند. مسئله این است که هماهنگ کردن بخش عمومی مذکور که می توان در مقابل بازار آن را نابازار نامید، نیاز به برنامه دارد.
۴. در حوزه ارتباط بخش عمومی و بخش خصوصی هم نیاز به هماهنگ کردن سیاست ها وجود دارد، یعنی سیاست های پولی، مالی، تجاری، صنعتی، کشاورزی و ... باید همساز شوند و در چارچوب یک افق زمانی دیده شوند تا تصمیم گیران بخش خصوصی بتوانند در چارچوب این سیاست ها، تصمیمات خود را اتخاذ کنند. برنامه می تواند وسیله ای برای هماهنگ کردن این سیاست ها (شامل سیاست های کلان و بخشی) باشد.
۵. نکته دیگر این است که حتی می شود گفت برنامه هایی مثل برنامه تعدیل ساختاری، نیاز به زمانبندی و تعیین اولویت و تقدم و تأخر در جهت نظام بازار دارند، یعنی اگر ما بخواهیم اصلاحات ساختاری را برای تسهیل امر توسعه کشور انجام دهیم، خود این امر نیاز به برنامه دارد.

با توجه به دلایل یاد شده نیاز به برنامه ریزی در کشور وجود دارد. در همین راستا در کشور ما نیز قبل و بعد از انقلاب اسلامی، چندین برنامه عمرانی و توسعه کشور تدوین شده است. اکنون که سال سوم قانون برنامه پنجم در حال اجرا می باشد و طبق قانون بایستی قبل از اتمام نیمه اول سال پایانی برنامه پنجم، لایحه برنامه ششم پس از تدوین در معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی و تصویب هیأت وزیران، برای تصویب به مجلس ارائه گردد، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور بنابر وظیفه قانونی خود، فرآیند تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه کشور را از خرداد ماه سال ۱۳۹۳ آغاز کرده است. اما یک گام اساسی قبل از تدوین برنامه، شناسایی آسیب های برنامه های قبلی است تا در حد امکان از تکرار آنها در برنامه های توسعه بعدی جلوگیری شود. برای این منظور یکی از مطالعات مصوب در فرآیند تدوین برنامه ششم توسعه کشور، آسیب شناسی برنامه های توسعه بعد از انقلاب اسلامی می باشد که هدف این گزارش معطوف به آن است.

در این گزارش به منظور آسیب شناسی برنامه های توسعه بعد از انقلاب اسلامی به ترتیب پنج بُعد به شرح زیر، در نظر گرفته شده اند که در هر قسمت پس از واکاوی وضعیت هر یک از برنامه ها از نظر ابعاد ذیل، آسیب های شناسایی شده در انتهای هر قسمت ارائه شده است:

۱. اهداف برنامه های توسعه
۲. نظام برنامه ریزی برنامه های توسعه
۳. فرآیند تصویب برنامه های توسعه
۴. نحوه اجرای برنامه های توسعه

۵. ساز و کار نظارت و ارزشیابی برنامه ها لازم به توضیح است که در شناسایی آسیب ها، در هر قسمت از گزارش از نتایج سایر مطالعات انجام گرفته در این خصوص نیز استفاده شده است.

۲- اهداف برنامه های توسعه بعد از انقلاب

در این قسمت از گزارش به بررسی اهداف کلی تعیین شده در برنامه های توسعه پرداخته شده و آسیب های متوجه آنها برشمرده می شود.

۲-۱- اهداف برنامه اول توسعه کشور

هدفهای کلی برنامه اول در ۱۰ بند به شرح زیر مشخص شده بود:

۱. بازسازی و تجهیز بنیه دفاعی و تامین نیازهای ضروری آن بر مبنای اهداف دفاعی تعیین شده.
 ۲. بازسازی و نوسازی ظرفیتهای تولیدی و زیربنایی و مراکز جمعیتی خسارت دیده در طول جنگ.
 ۳. گسترش کمی و ارتقای کیفی فرهنگ عمومی تعلیم و تربیت و علوم و فنون در جامعه با توجه خاص نسبت به نسل جوان.
 ۴. ایجاد رشد اقتصادی در جهت افزایش تولید سرانه، اشتغال مولد و کاهش وابستگی اقتصادی با تاکید بر خود کفایی محصولات استراتژیک کشاورزی و مهار تورم.
 ۵. تلاش در جهت تامین عدالت اجتماعی اسلامی.
 ۶. تامین نیازهای اساسی آحاد مردم.
 ۷. تعیین و اصلاح الگوی مصرف در جهت تعیین نیازهای اساسی انسان و جامعه در جریان رشد و تکامل مادی و معنوی با حفظ کرامت و آزادی انسان.
 ۸. اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور در ابعاد مختلف.
 ۹. تلاش در جهت ایجاد امنیت قضایی و تحکیم مبانی نظری و عملی تساوی عموم در برابر قانون و اجرای عدالت و حمایت از آزادیهای مشروع فردی و اجتماعی.
 ۱۰. سازماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و فعالیتهای متناسب با مزیتهای نسبی هر منطقه به استثنای مواردی که ملاحظات سیاسی و نظامی ایجاب می نماید (قانون برنامه اول توسعه، ص ۳۱).
- "با مرور اهداف کلی برنامه اول می توان دریافت که:

۱. اهداف بازسازی بنیه دفاعی کشور و بازسازی و نوسازی مناطق خسارت دیده متأثر از پیامدهای جنگ تحمیلی بوده است. در واقع بعد از جنگ و قبل از تصویب برنامه اول فرمان تشکیل شورای عالی بازسازی از سوی رهبر انقلاب صادر شده بود.

۲. هدف سوم در بر گیرنده موضوعات متنوع از جمله گسترش کمی و ارتقای کیفی آموزش و پرورش، آموزش فنی و حرفه ای، آموزش عالی، تحقیقات بنیادی و کاربردی، گردشگری، ورزش، صدا و سیمای جمهوری اسلامی و فرهنگ عمومی و ریشه کنی اعتیاد و مفسد اجتماعی است.
۳. برخی از اهداف برنامه مستقیماً بر گرفته از قانون اساسی است. اهداف تامین نیازهای اساسی آحاد مردم، و رسیدن به خود کفایی و رهایی از وابستگی اقتصادی از اصل چهل و سوم قانون اساسی برگرفته شده است.
۴. تعیین و اصلاح الگوی مصرف توسط دولت صرفاً ناشی از نگاه پدرسالارانه دولت نسبت به رفتار مصرفی مردم است. وگرنه در علم اقتصاد این یک نکته بدیهی و پذیرفته شده است که خانوارها با توجه به قید بودجه خود و بر حسب سلیقه خود تلاش میکنند مطلوبیت حاصل از مصرف کالاها و خدمات را به حداکثر برسانند. آزادی انتخاب سبد کالاهای مصرفی در اقتصاد بازار امری طبیعی است. بدین ترتیب اصلاح الگوی مصرف می تواند بر اثر قیمت گذاری تعادلی کالاها و خدمات و تغییر توزیع درآمد صورت گیرد.
۵. اهداف مربوط به اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور و تلاش در جهت ایجاد امنیت قضایی و حمایت از آزادیهای مشروع فردی و اجتماعی اشاره به موضوعات مهمی دارد که در دوره جنگ به آنها توجه لازم نشده بود.
۶. بالاخره توجه به آمایش سرزمین با توجه به مزیت‌های مکانی و ملاحظات سیاسی و نظامی با توجه به نابرابریهای شدید منطقه ای در ایران امری ضروری بوده که در برنامه مصوب شورای اقتصاد نادیده مانده بود. اما در برنامه مصوب مجلس به آن توجه شده است.

۲-۲- اهداف برنامه دوم توسعه کشور

اهداف کلی برنامه دوم عبارت بودند از:

۱. تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی
۲. رشد فضائل بر اساس اخلاق اسلامی و ارتقاء کمی و کیفی فرهنگ عمومی
۳. هدایت جوانان و نوجوانان در عرصه های ایمان مذهبی، فرهنگ خودی، خلاقیت، علم، هنر و فن و تربیت بدنی و مناسبات انسانی، خانوادگی و اجتماعی و مشارکت در صحنه های فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی
۴. افزایش بهره وری
۵. تربیت نیروی انسانی مورد نیاز
۶. رشد و توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی

۷. اصلاح ساختار نظارتی، اجرایی و قضائی کشور در جهت تحقق اهداف برنامه
۸. تقویت مشارکت عامه مردم و اتخاذ تدابیر لازم برای نظارت شایسته و پیوسته بر اجرای برنامه
۹. تلاش در جهت کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای حاصل از نفت و توسعه بیش از پیش صادرات غیر نفتی

۱۰. حفظ محیط زیست و استفاده بهینه از منابع طبیعی کشور
۱۱. تقویت بنیه دفاعی در حد نیاز در چارچوب سیاست ها و تدابیر فرماندهی معظم کل قوا
۱۲. رعایت عزت، حکمت و مصلحت کشور در سیاست خارجی
۱۳. تلاش در جهت حاکمیت کامل قانون و حفظ امنیت همه جانبه آحاد مردم و ترویج فرهنگ احترام به قانون، نظم اجتماعی و وجدان کاری
۱۴. نظم دهی و بکارگیری تحقیقات و انتقال تکنولوژی به عنوان ابزاری برای حل مشکلات و توسعه کشور
۱۵. ایجاد تعادل در بخش های اقتصادی (دولت‌تفویج خصوصی و تعاونی)

۱۶. تقویت و ترجیح ارزش های انقلاب اسلامی در عرضه کردن منابع مالی و امکانات دولتی
برای تحقق اهداف کلی برنامه، در برنامه مصوب ۲۲۰ خط مشی در نظر گرفته شده بود. در واقع برای تحقق هر یک از شانزده هدف پیش‌بینی شده در برنامه، خط‌مشی‌هایی در نظر گرفته شده بود. در اصول، اهداف برنامه میان مدت از آرمان های بلندمدت توسعه نشأت می‌گیرد و بر آن اساس پس از تعیین اهداف کیفی و کلان یک برنامه میان مدت، فرایند فنی برنامه‌ریزی دستیابی همزمان به یک مجموعه همگون و بهینه، اهداف کمی و تخصیص منابع را به دست می‌دهد و خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی، برای پشتیبانی دستیابی به اهداف کمی طراحی و ارائه می‌شود. مجموعه اهداف، خط‌مشی‌ها و سیاست‌های برنامه دوم، دارای نواقصی است که مهمترین آن‌ها عبارتند از:

- ✓ دسته‌بندی نامناسب اهداف کلان کیفی
- ✓ سطح‌بندی نامناسب در ارائه خط‌مشی‌های کلی
- ✓ نابجا بودن تعدادی از خط‌مشی‌های کلی
- ✓ سطح‌بندی نامناسب در ارائه سیاست‌های کلی
- ✓ نابجا بودن تعدادی از سیاست‌های کلی

بنابراین مشکل اساسی، ارتباط بین این زیرمجموعه‌ها است. به طور کلی شش زیرمجموعه شامل اهداف، خط‌مشی‌های اساسی، سیاست‌های کلی، تبصره‌های قانونی، اهداف کمی و جداول تخصیص منابع در قانون برنامه

دوم ارائه شده است، اما انسجام لازم بین این زیرمجموعه‌ها وجود ندارد. به عبارت دقیق‌تر، در قانون برنامه دوم تعیین نشده است که کدام دسته از خط مشی‌ها، سیاست‌های کلی (اجرایی) و کدام دسته از تبصره‌ها برای تحقق یک هدف کمی خاص پیش‌بینی و درج شده اند و به دلیل نبود ارتباط منطقی و منظم بین این زیرمجموعه‌ها دستیابی به اهداف مشکل و پیگیری اثربخشی سیاست‌های کلی در برنامه دوم امکان‌ناپذیر و غیر قابل ارزیابی شده است (مستندات برنامه سوم، جلد چهارم، گزارش عملکرد برنامه دوم، صفحه ۹۶).

۲-۳- اهداف برنامه سوم توسعه کشور

در تعیین مضامین برنامه سوم در بخش اقتصادی، طرح ساماندهی اقتصادی کشور به عنوان مبنا در نظر گرفته شد. در مباحث اجتماعی و فرهنگی و سیاست داخلی، تبیین عملی و اجرایی جامعه مدنی ملاک بود و در سیاست خارجی، مقولات تنش‌زدایی و امنیت ملی در نظر گرفته شد. بر این اساس، مضامین اصلی برنامه به شرح زیر است (مستندات برنامه سوم، جلد اول، صفحات ۲۳ تا ۲۷):

۱. اصلاح نظام اجرایی و ساماندهی شرکت‌های دولتی

۲. گسترش تولید و سرمایه‌گذاری

۳. تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی

۴. ساماندهی بازارهای مالی

۵. آمایش سرزمین

۶. سیاست‌های اقتصاد کلان

۷. نظام تامین و رفاه اجتماعی

۸. یارانه‌ها و حفظ قدرت خرید

۹. اشتغال

۱۰. صادرات غیرنفتی

۱۱. توسعه اجتماعی و فرهنگی

۱۲. ساماندهی سیاست خارجی

۱۳. محیط زیست

۱۴. توسعه علوم و فن‌آوری و نوآوری

۲-۴- اهداف برنامه چهارم توسعه کشور

در تعیین مضامین برنامه چهارم توسعه تبعات سیاسی تحولات در نظم جهانی، در عرصه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی و فرهنگی مبنای عمل بوده و در حوزه اقتصادی اهداف رشد و توسعه پایدار با رعایت اصل الزام‌های

همگرایی در نظم جهانی تدوین شده است. در عرصه اقتصاد سایر الزامات از جمله جهانی شدن تولید، نظام جدید تقسیم کار بین المللی، کمبود آب در سطح منطقه و بهره مندی از علوم و فناوری های پیشرفته ملاک تدوین مضامین اصلی برنامه بوده است. در عرصه سیاسی نیز الزاماتی همچون سلسه مراتب قدرت جهانی، فقدان رقیب برای ابر قدرت، سیطره قوانین و هنجارهای بین المللی نیز ملاک عمل بوده است. بر این اساس، مضامین اصلی برنامه به شرح زیر است (مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه، جلد اول، ص ۸۰۹):

- ۱- رشد مستمر و پایدار
- ۲- توسعه مبتنی بر دانایی
- ۳- تعامل فعال با اقتصاد جهانی
- ۴- رقابت پذیری اقتصاد
- ۵- امنیت انسانی و عدالت اجتماعی
- ۶- امنیت ملی
- ۷- ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی
- ۸- محیط زیست و توسعه پایدار
- ۹- توسعه فرهنگی
- ۱۰- توسعه مدیریت دولت
- ۱۱- امنیت و توسعه قضایی
- ۱۲- تعادل و توازن منطقه ای کشور بر اساس موازین آمایش سرزمین

۲-۵- اهداف برنامه پنجم توسعه کشور

در گزارش نظام برنامه ریزی برنامه پنجم، جهت گیری های کلی برنامه در پرتو سند چشم انداز و سیاست های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری به شرح زیر آورده شده است (نظام برنامه ریزی برنامه پنجم، پاییز ۱۳۸۷، ص ۱۴):

۱. تعمیق باورها و ارزش ها، ترویج شیوه زندگی اسلامی و فرهنگ ولایت و انتظار
۲. گسترش عدالت همه جانبه و پاسداشت کرامت انسانی
۳. تقویت هویت اسلامی- ایرانی
۴. ایجاد جامعه ای خودباور با محوریت نهاد خانواده
۵. توسعه دانش و فناوری با تأکید بر فناوری اطلاعات
۶. رشد اقتصادی پایدار و عدالت محور
۷. ارتقای بهره وری
۸. اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴

۹. تأمین اجتماعی فراگیر و ارتقاء سلامت آحاد جامعه
۱۰. تحکیم امنیت ملی و توسعه روابط خارجی بر مبنای سه اصل عزت، حکمت و مصلحت
۱۱. آمایش سرزمین و توسعه و توازن منطقه ای
۱۲. کاهش وابستگی اقتصاد به نفت
۱۳. ارتقاء تعاون و رقابت پذیری

۲-۶- آسیب شناسی اهداف برنامه

با بررسی اهداف کلی برنامه های توسعه بعد از انقلاب، در خصوص آسیب شناسی از دیدگاه اهداف می توان به موارد زیر اشاره نمود:

- در برنامه های توسعه، سیاست های ابلاغی توسط مقام معظم رهبری یکی از چارچوب اصلی تعیین اهداف کلی برنامه بوده است. اما در عمل فرآیند تدوین سیاست های کلی از مجرای مجمع تشخیص مصلحت نظام و نظام برنامه ریزی از هم گسسته بوده و کمترین تعامل میان کارشناسان تدوین کننده سیاست های کلی و لایحه برنامه توسعه وجود داشته است.
- در تدوین برنامه های توسعه بعد از انقلاب، برنامه ریزی جامع مد نظر بوده است، لذا سیاست ها وارد برنامه می شوند و هماهنگی میان این سیاست ها یک الزام است. در این خصوص انتظار می رفت که شورای اقتصاد این هماهنگی را تضمین نماید، اما در شرایط کنونی شورای اقتصاد فاقد این کارایی است، به عبارت دیگر ما دستگاهی نداریم که میان سیاست ها هماهنگی ایجاد کند.
- گاهی در تعیین اهداف محدودیت های موجود در نظر گرفته نشده یا محدودیت های آتی به درستی پیش بینی نشده اند. این امر گاهی منجر به تعیین اهداف بسیار بلند پروازانه شده است.
- نبود تفکیک میان اهداف بلند مدت و میان مدت. این امر باعث آن شده است که برخی از اهداف همواره در برنامه های توسعه بدون تمایز مشخصی تکرار شوند.
- برخی از اهداف دولت ریشه در وظایف مندرج در قانون اساسی دارد که در جهت استقرار دولت رفاه است، برای مثال می توان به گسترش عدالت اجتماعی و ارتقاء نظام سلامت اشاره کرد.
- ریشه برخی از اهداف کلی برنامه ها در رویکرد پدرسالارانه دولت دارد که در عمل تحقق آنها قابل سنجش نیست و یا عملاً مجالی برای اقدامات دولتی وجود ندارد و بیشتر می تواند جنبه ارشادی داشته باشد، مثل تعیین و اصلاح الگوی مصرف توسط دولت.

- نبود تعریف روشن از اهداف کلی برنامه، موجب آن شده است که در برنامه های مختلف اهداف کلی تحت عبارات مختلف از جمله اهداف کلی، مضامین، جهت گیری کلی و ... آورده شود.
- شیوه تعیین اهداف در برنامه های توسعه بعد از انقلاب متفاوت بوده، مثلاً در برنامه سوم طرح ساماندهی ملاک عمل قرار گرفته است.
- عمدتاً در برنامه های توسعه اهداف ماهیت بلند مدت دارند، این شکل تعیین اهداف اصلی، باعث آن شده است که برخی از آنها صرفاً در مدت یک برنامه میان مدت مورد توجه قرار گیرند.
- برنامه ریزی چند بعد دارد. یک بعد سیاسی است، چون تصمیم گیری در خصوص توزیع منابع در بخش عمومی، فارغ از عوارض سیاسی نیست و با کشمکش و چانه زنی بین دولت و مجلس تعیین می شود. بعد دیگر برنامه بعد فنی است. تا جایی که به بعد سیاسی مربوط است، یک سری پرسش هایی هست که باید پاسخ دقیقی به آنها داده شود و قبلاً روی آن تفاهم شود و اجماع روی آنها باشد. برخی از این پرسش های کلیدی عبارتند از:

✓ نحوه تعامل با دنیای خارج. در برنامه های توسعه ما شعار توسعه صادرات می دهیم، پیش شرط توسعه صادرات تعامل سازنده با دنیای خارج، هم زیستی مسالمت آمیز و تنش زدایی از مناسبات بین المللی است. حال اگر در حوزه سیاسی این مهم مورد توجه قرار نگیرد، نحوه تعامل با دنیای خارج و توسعه تجارت، با هم در تعارض قرار می گیرد. پس چون رویکرد تجاری و سرمایه گذاری خارجی نقش بسیار مهمی در دسترسی به بازارها و تکنولوژی و تهییج رشد اقتصادی دارد، اگر به این سؤال درست جواب ندهیم، معضل خواهیم داشت. برنامه ریزان بر اساس تئوری های اقتصادی و غیره به دنبال رویکرد توسعه صادرات می رود، ولی سیاستمداران ممکن است به شکل مناسب و سازنده ای نتوانند تعامل با دنیای خارج را ساماندهی نمایند، طبعاً دوگانگی ایجاد می شود و اهداف برنامه محقق نمی شود.

✓ نقش و وظایف دولت و بخش خصوصی چه باشد؟ یعنی تقسیم کار بین دولت و بخش خصوصی چیست؟ طبعاً برنامه ریزان که سابقه اقتصادی و دانش اقتصادی دارند به این نتیجه می رسند که بازار باید بر حوزه تولید و توزیع تفوق داشته باشد. ولی، ضرورتاً سیاستمداران به دنبال این مسئله نیستند یا درک درستی از اینکه آیا نهادهای نظامی، شبه دولتی، بنیادها، سازمان تأمین اجتماعی و .. باید بنگاه داری بکنند یا خیر؟ ندارند. راجع به این سئوالات باید پاسخ روشنی داده شود که صرفاً در معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، تعیین نمی شود، بلکه باید در سطحی بالاتر از آن تصمیم گیری شود. یعنی ماهیت نظام اقتصادی را در حوزه سیاسی تعیین می کنند، ولی این دوگانگی وجود دارد و مشکل ساز می شود. به عنوان مثال در برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران، مجلس چهارم بر خلاف دولت به هیچ وجه به دنبال برنامه تعدیل ساختاری نبود و برنامه از هم پاشید. پس میان سطوح بالای حاکمیت

باید راجع به تعامل با دنیای خارج، جایگاه بخش خصوصی، تقدم تولید بر توزیع، آمایش سرزمین و ... اجماع وجود داشته باشد.

۳- نظام برنامه ریزی در برنامه های توسعه و مشکلات آن

در این قسمت از گزارش به بررسی نظام برنامه ریزی برنامه های توسعه بعد از انقلاب اسلامی پرداخته شده و آسیب های مربوط به آنها در انتهای این قسمت تشریح شده است.

۳-۱- نظام برنامه ریزی برنامه اول توسعه کشور

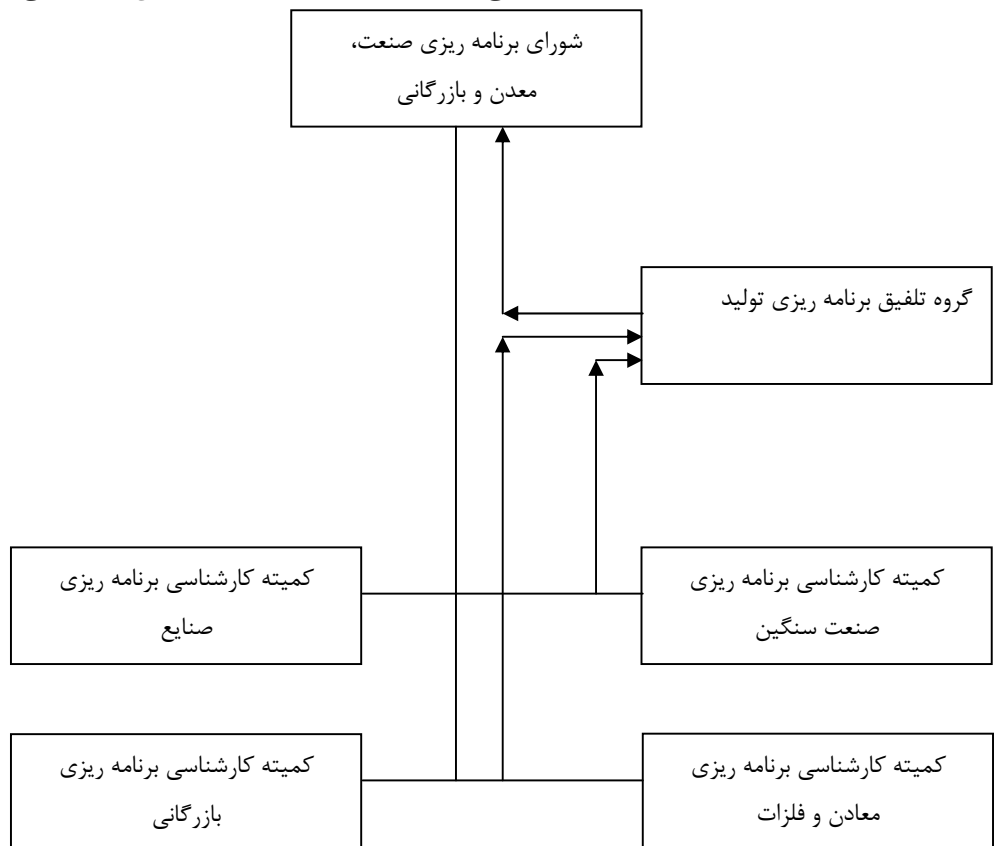
بعد از جنگ، ضرورت بازسازی ویرانی های به جا مانده و نوسازی اقتصاد کشور بر همگان روشن بود. صدور فرمان ۹ ماده ای امام خمینی(ره) و تشکیل شورای بازسازی در همین راستا بود. در این وضعیت دستگاه برنامه ریزی که در دوره جنگ توانسته بود تخصیص منابع کمیاب ارزی و ریالی را در اقتصاد دولتی کشور تا حدودی سامان دهد، می توانست با به راه انداختن چرخهای برنامه ریزی، نقش بی بدیلی ایفا کند. بی دلیل نیست که با فاصله زمانی کوتاهی پس از پذیرش قطعنامه ۵۹۸ توسط جمهوری اسلامی ایران، این دستگاه اقدامات خود را در این زمینه آغاز کرد.

سازمان برنامه و بودجه برای تدوین برنامه پنجساله اول، نظام برنامه ریزی کشور را تهیه و در تاریخ ۱۱ آبان سال ۱۳۶۷ به تصویب شورای اقتصاد رساند. در نظام مصوب، تعداد شوراها برنامه ریزی به ۸ شورا تقلیل یافت و فعالیتهای زیر نظر هر شورا به شکلی نوین سازماندهی شد. این شوراها عبارت بودند از:

- ✓ شورای برنامه ریزی آب و کشاورزی،
- ✓ شورای برنامه ریزی انرژی،
- ✓ شورای برنامه ریزی مسکن و ساختمان،
- ✓ شورای برنامه ریزی حمل و نقل و ارتباطات،
- ✓ شورای برنامه ریزی آموزش و فرهنگ،
- ✓ شورای برنامه ریزی بهداشت و درمان، تامین اجتماعی و تربیت بدنی،
- ✓ شورای برنامه ریزی امنیتی و دفاعی،
- ✓ شورای برنامه ریزی صنعت و معدن و بازرگانی.

زیر نظر هر شورا کمیته های برنامه ریزی متعددی فعالیت می کردند. در نظام مصوب شورای اقتصاد و اصلاحات بعدی آن تعداد این کمیته ها به ۲۵ می رسید. در نمودار (۱) برای نمونه کمیته های شورای برنامه ریزی صنعت، معدن و بازرگانی نشان داده شده است.

نمودار ۱: نحوه سازماندهی شورای برنامه ریزی صنعت، معدن و بازرگانی



مأخذ: هادی زنوز، بهروز (۱۳۸۹)

در کنار فعالیت شوراها و کمیته های برنامه ریزی و گروههای تلفیق برنامه، کمیته های مستقلی نیز وظیفه ارائه چارچوبهای سازمانی، اداری، مالی و پولی برنامه پنجساله اول کشور را بر عهده داشتند. در نظام مصوب تعداد ۶ کمیته به شرح زیر پیش بینی شده بود.

- ✓ کمیته بررسی سیاستهای مالی و پولی،
- ✓ کمیته بررسی سیاستهای روستایی،
- ✓ کمیته تهیه تراز مواد و مصالح،
- ✓ کمیته بررسی امور تشکیلاتی،
- ✓ کمیته بررسی طرحها،
- ✓ کمیته بررسی سیاست نیروی انسانی.

نکته در خور توجه این است که به رغم اهمیت سیاستهای تجاری (شامل تعرفه های گمرکی، نرخ ارز، کمک به صادر کنندگان، تدابیر ضد دامپینگ و غیره) کمیته ای برای سیاستهای تجاری در سازمان برنامه شکل نگرفت.

در تمامی شوراها، کمیته ها و گروههای تلفیق برنامه، سازمان برنامه و بودجه سمت دبیری شوراها در سطح معاونین وزیر و کمیته های برنامه ریزی در سطح مدیران بخشی را بر عهده داشت (هادی زوز، بهروز، ۱۳۹۳).

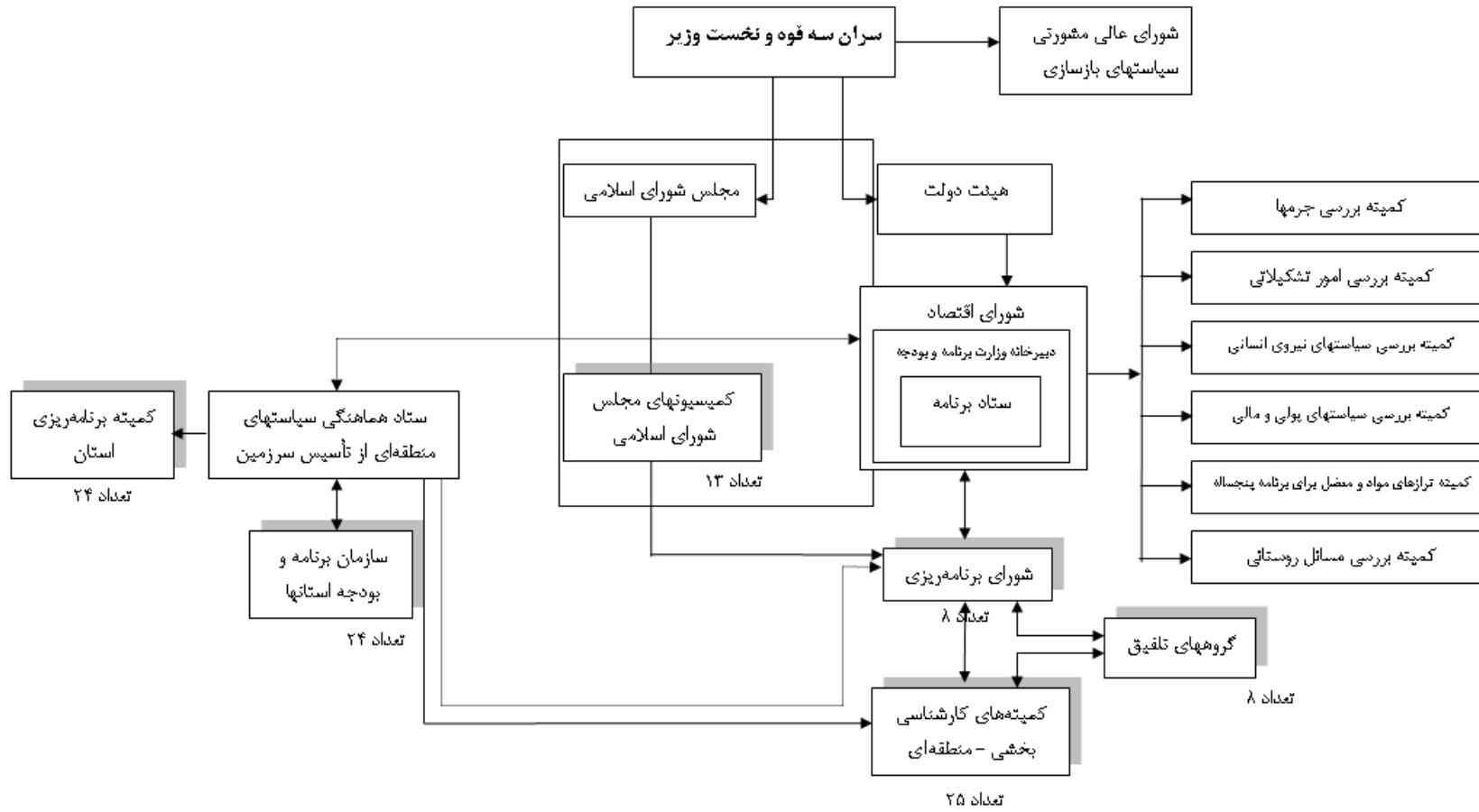
با تصویب سازمان نظام برنامه ریزی و جریان فعالیتهای در نظام مزبور، آئین نامه نظام در حقیقت تعریف هر شورا و کمیته برنامه ریزی، اعضا، ریاست، نحوه رسمیت جلسات و وظایف محوله را جهت به ثمر رسانیدن تلاش های انجام گرفته مستند می سازد. آئین نامه مزبور به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه در جلسه ۱۸ آبان سال ۱۳۶۷ به تصویب شورای اقتصاد رسید.

بلافاصله پس از تشکیل شوراهای برنامه ریزی و شروع کار آنها، سازمان برنامه و بودجه چارچوب گزارش برنامه هر بخش را تعیین و به همراه برنامه زمانبندی مجدد و تقدم و تاخر هر فعالیت در فرایند کار شوراها به ریاست شورا ابلاغ کرد. بر اساس متن ابلاغ شده محتوای برنامه های بخشی به شرح زیر تعریف شد:

- ✓ بررسی عملکرد گذشته و وضع موجود بخش،
 - ✓ عوامل محیطی و پیش فرضهای مهم هر بخش،
 - ✓ تعیین اهداف بخش،
 - ✓ تعیین استراتژی و یا استراتژیهای بخش،
 - ✓ تدوین برنامه های اجرایی بخش،
 - ✓ منابع مورد نیاز بخش به تفکیک زیر بخشها در طی سالهای برنامه،
 - ✓ پیشنهاد سیاستهای مشخص در زمینه تجهیز منابع بخش غیر دولتی.
- با بررسی چارچوب فوق ملاحظه می شود که سازمان برنامه و بودجه تهیه برنامه جامع توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را در دستور کار خود قرار داده بود. این در حالی است که تهیه برنامه جامع تفصیلی در اقتصاد مختلطی که قرار است در آن به موجب تحولات ساختاری نقش بزرگتری به بازار محول شود، اقدامی کاملاً متناقض به حساب می آید و با چارچوب های فکری نئوکلاسیکی نیز سازگاری ندارد. برنامه ریزان بدون توجه به این مسائل و نیز بدون تفکیک روشن جزء ارشادی و دستوری برنامه، تهیه برنامه جامع را در دستور کار خود قرار دادند. اما در عمل مشخص شد که این اقدام ثمر چندانی در بر ندارد و اهداف کمی تعیین شده در بسیاری از موارد اساساً تحقق نیافت.

به منظور مدیریت هر چه دقیقتر مرکزی نظام برنامه ریزی توسط سازمان برنامه و بودجه، نوعی نظام برنامه ریزی "سایه" تشکیل شد که در نظام داخلی مزبور در حقیقت بخش اعظم فعالیت های پیش بینی شده در نظام برنامه ریزی اصلی انجام شده است. در این نظام گروههای برنامه ریزی معاونتهای تخصصی سازمان (تولیدی، زیر بنایی و اجتماعی) با شرکت دبیران کمیته های برنامه ریزی و مسئولان گروههای تلفیق برنامه به ریاست معاونین برنامه به طور مستمر پیشرفت کار شوراها و کمیته های برنامه ریزی را نظارت کرده و با کمک ستاد برنامه ریزی تصمیمات لازم را جهت بهبود کار کرد نظام اتخاذ می کرد. در این گروههای برنامه ریزی نمایندگان معاونت امور اقتصادی و امور مناطق جهت انجام هماهنگی های لازم حضور داشتند (همان، فصل دوم).

نمودار ۲: نظام برنامه ریزی برنامه اول توسعه



۳-۲- نظام برنامه ریزی برنامه دوم توسعه کشور

سازمان برنامه و بودجه به منظور تدوین برنامه پنج‌ساله دوم، نظام برنامه‌ریزی کشور را تهیه و در سال ۱۳۷۲ به تصویب شورای اقتصاد رساند. شورای اقتصاد وظیفه تصویب نهایی برنامه کلان شامل تصویر کلان اقتصاد، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اساسی طی برنامه دوم و دستورالعمل‌های ارائه شده از سوی سازمان برنامه و بودجه را بر عهده داشت. در خصوص مراحل کار نظام برنامه‌ریزی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱- تشکیل شورای برنامه‌ریزی امور اقتصادی و ابلاغ برنامه کلان به آن.
- ۲- تشکیل شوراهای تلفیق برنامه‌ریزی بخشی و مناطق. ارائه برنامه کلان و توجیه شدن وظایف آنان از سوی شورای برنامه‌ریزی امور اقتصادی.
- ۳- تشکیل شوراهای برنامه‌ریزی بخشی و کمیته‌های برنامه‌ریزی استان با اعلام شوراهای تلفیق برنامه‌ریزی بخشی و منطقه‌ای و تشکیل کمیته‌های برنامه‌ریزی امور کلان توسط شورای برنامه‌ریزی امور اقتصادی و توجیه وظایف آنان و ارائه کتاب کلان.
- ۴- تدوین و ارائه برنامه‌های بخشی و مناطق از سوی شوراهای برنامه‌ریزی بخشی و کمیته‌های برنامه‌ریزی استان به شوراهای تلفیق برنامه‌های بخشی و مناطق.
- ۵- تلفیق برنامه‌های بخشی توسط شوراهای تلفیق برنامه‌های بخشی و برنامه‌های استان‌ها توسط شورای تلفیق برنامه امور مناطق و ایجاد سازگاری‌های لازم بین منطقه و بخش‌ها. جمع‌بندی موضوعی برنامه‌ها و ارائه به شورای برنامه‌ریزی امور اقتصادی.
- ۶- ارجاع برنامه‌های بخشی و مناطق بنابر موضوع به کمیته‌های برنامه‌ریزی از سوی شورای برنامه‌ریزی امور اقتصادی.
- ۷- تدوین برنامه‌های کلان بر حسب موضوع با بررسی و مطالعه برنامه‌های بخشی مرتبط توسط کمیته‌های برنامه‌ریزی و جمع‌بندی اصلاحات لازم در برنامه‌های بخشی و مناطق با در نظر گرفتن سازگاری برنامه‌های کلان و برنامه‌های بخشی و منطقه‌ای و ارجاع به شورای برنامه‌ریزی اقتصادی.
- ۸- ارجاع اصلاحات لازم در برنامه‌های بخشی و مناطق به شوراهای تلفیق برنامه‌های بخشی و مناطق.
- ۹- ارجاع اصلاحات لازم در برنامه‌های بخشی و مناطق به شوراهای برنامه‌ریزی بخشی و کمیته‌های برنامه‌ریزی استان.
- ۱۰- تدوین برنامه نهایی بخش توسط شوراهای برنامه‌ریزی بخشی و کمیته‌های برنامه‌ریزی استان در صورت لزوم.
- ۱۱- تلفیق نهایی برنامه‌های بخش توسط شوراهای تلفیق بخشی و مناطق و ارجاع به شوراهای برنامه‌ریزی امور اقتصادی.
- ۱۲- نهایی کردن سند برنامه دوم توسعه و تهیه و ارائه متن ماده واحده قانون برنامه دوم به شورای اقتصاد.

۱۳- تصویب اسناد برنامه و تصویب ماده واحده توسط شورای اقتصاد و ارائه اسناد به هیات دولت.

۱۴- تقدیم لایحه برنامه دوم پنجساله به مجلس شورای اسلامی.

شوراها و کمیته‌های بخشی

در نظام برنامه‌ریزی برنامه دوم، متناظر با اهداف آن، شوراها و کمیته‌هایی در نظر گرفته شد که در این بخش به آن پرداخته می‌شود.

۱- شورای برنامه‌ریزی امور اقتصادی

دبیرخانه این شورا در دفتر اقتصاد کلان تشکیل خواهد شد.

۲- شوراهای تلفیق برنامه‌های بخشی عبارت است از:

- شورای تلفیق برنامه‌های امور تولیدی
- شورای تلفیق برنامه‌های امور اجتماعی و عمومی
- شورای تلفیق برنامه‌های امور زیربنایی

۳- شوراهای برنامه‌ریزی بخشی عبارتند از:

- شورای برنامه‌ریزی آب و کشاورزی
- شورای برنامه‌ریزی صنعت، معدن و بازرگانی داخلی
- شورای برنامه‌ریزی بهداشت و درمان، بهزیستی و تامین اجتماعی
- شورای برنامه‌ریزی فرهنگ و تربیت بدنی
- شورای برنامه‌ریزی آموزش
- شورای برنامه‌ریزی امور عمومی
- شورای برنامه‌ریزی امور نظامی و انتظامی
- شورای برنامه‌ریزی انرژی
- شورای برنامه‌ریزی مسکن و عمران شهری
- شورای برنامه‌ریزی حمل و نقل و ارتباطات

شوراهای بخشی در اولین جلسه خود که با حضور وزراء، نمایندگان دستگاه‌ها، سازمان برنامه و بودجه و نماینده معرفی شده بخش تعاونی تشکیل می‌گردد، سایر اعضا را انتخاب خواهند نمود.

شوراهای بخشی پس از تشکیل جلسه با کل اعضاء، یک نفر را به ریاست شورا انتخاب خواهند نمود. دبیرخانه شوراهای بخشی در سازمان برنامه و بودجه تشکیل خواهد گردید و محل تشکیل جلسات براساس تصمیم شورا تعیین خواهد شد.

محل و مقام مسئول تشکیل دهنده جلسات اولیه شورا را ریاست سازمان برنامه و بودجه در ابلاغ نظام برنامه‌ریزی مشخص خواهد نمود.

۴- شوراهاى تلفیق برنامه مناطق

دبیرخانه شورا در معاونت امور مناطق سازمان برنامه و بودجه تشکیل خواهد گردید.

۵- کمیته برنامه‌ریزی استان

کمیته برنامه‌ریزی استان بر طبق تبصره ۴۷ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ تشکیل می‌گردد.

۶- کمیته‌های برنامه‌ریزی بخشی بر حسب تصویب شورای برنامه‌ریزی بخشی تشکیل و فعال خواهد گردید.

نحوه تشکیل و اعضای کمیته‌ها توسط شورای برنامه‌ریزی بخشی معین خواهد شد. شورا می‌تواند در تشکیل کمیته‌های برنامه‌ریزی بخشی از تمامی دستگاه‌های ذیربط دعوت به عمل آورد.

۷- کمیته‌های شورای برنامه‌ریزی امور اقتصادی شامل موارد زیر می‌شود:

۷-۱- کمیته برنامه‌ریزی امور ارزی، پولی، اعتباری و بانکی

دبیرخانه این کمیته در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.

۷-۲- کمیته برنامه‌ریزی امور مالی، بودجه، مالیات‌ها و سوبسیدها

این کمیته دو گروه کاری زیر را تشکیل خواهد داد:

الف- گروه کاری درآمدها که به سرپرستی معاون وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل خواهد گردید و وظیفه تدوین برنامه درآمدهای دولت شامل پیش‌بینی درآمدها در طول برنامه و سیاست‌ها و قوانین و مقررات مورد لزوم در طول برنامه را به عهده خواهد داشت. دبیرخانه این کمیته در سازمان برنامه و بودجه خواهد بود.

ب- گروه کاری بودجه و سوبسیدها که به سرپرستی نماینده معاونت اقتصادی سازمان برنامه و بودجه تشکیل خواهد گردید و وظیفه تدوین چارچوب پیش‌بینی بودجه در طول برنامه و سیاست‌ها و ضوابط بودجه‌ریزی و برنامه سوبسیدهای دولت در طول برنامه را بر عهده خواهد داشت.

۷-۳- کمیته برنامه‌ریزی امور تجارت خارجی

دبیرخانه این کمیته در وزارت بازرگانی خواهد بود.

۷-۴- کمیته برنامه‌ریزی خصوصی‌سازی و ایجاد رقابت

دبیرخانه این کمیته در وزارت امور اقتصادی و دارایی خواهد بود.

۷-۵- کمیته بررسی و تصویب طرح‌ها و پروژه‌های اقتصادی جدید

دبیرخانه این کمیته در سازمان برنامه و بودجه خواهد بود.

۶-۷- کمیته بررسی سیاست‌ها و نظام فنی- اجرایی طرح‌ها
دبیرخانه این کمیته در سازمان برنامه و بودجه خواهد بود.

۷-۷- کمیته برنامه‌ریزی اشتغال و نیروی کار در بخش دولتی و غیر دولتی

در نمودار (۵) نظام برنامه‌ریزی برنامه دوم آورده شده است. کمیته‌های برنامه‌ریزی بخشی بر حسب تصویب شورای برنامه‌ریزی بخشی تشکیل و فعال گردید. نحوه تشکیل و اعضای کمیته‌ها، توسط شورای برنامه‌ریزی معین می‌شد. کمیته شورای برنامه‌ریزی اقتصاد شامل ۶ کمیته بود که ۳۱ نفر عضو داشت (سازمان برنامه و بودجه، مستندات برنامه دوم، نظام برنامه‌ریزی و ترکیب گروه‌های کاری صفحات ۱ تا ۱۲).

همانطور که در بالا عنوان شد، نظام برنامه‌ریزی دارای شوراها و کمیته‌هایی بود. اهم وظایف رئیس و دبیر شوراها یا کمیته‌ها به شرح زیر است:

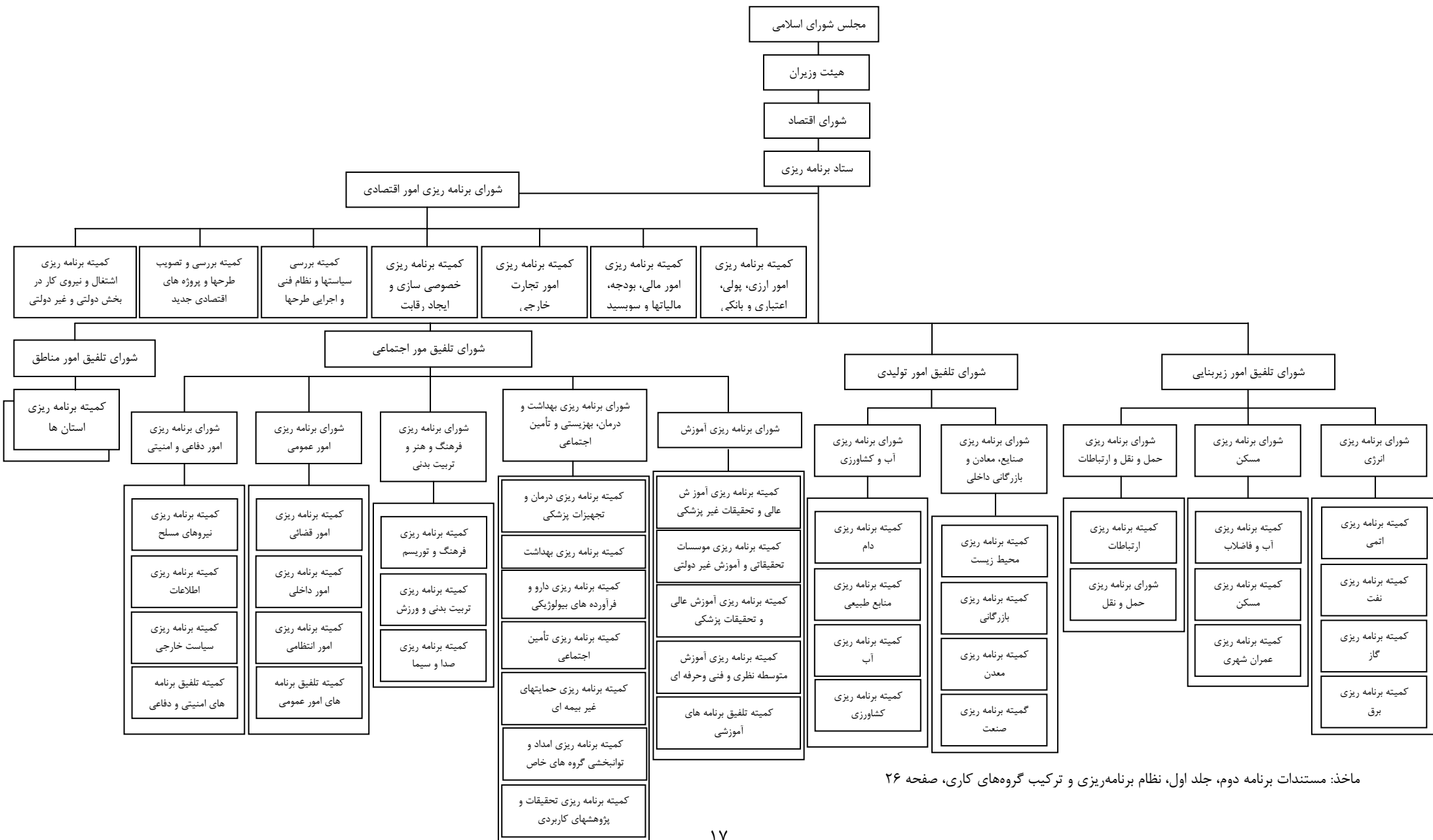
- وظایف ریاست شوراها (کمیته‌ها):

- تعیین محل تشکیل و تنظیم برنامه جلسات
- تنظیم برنامه زمانبندی کار شورا (کمیته)
- تقسیم کار بین اعضای شورا (کمیته) و پیگیری انجام آن و جمع‌بندی نهایی کارهای انجام شده توسط اعضا
- تجهیز امکانات و منابع لازم برای انجام مناسب شورا (کمیته)
- تدوین و ارائه برنامه کار نهایی شورا (کمیته)

- وظایف دبیر شوراها (کمیته‌ها):

- تدارک جلسات شوراها (کمیته‌ها)
- پیگیری برنامه زمانبندی کار و ارائه گزارش پیشرفت کار شورا (کمیته)
- جمع‌آوری گزارشات تدوین شده توسط اعضا و تنظیم آن‌ها بمنظور ارائه در جلسات
- تنظیم صورت‌جلسات شورا (کمیته)
- انجام وظایف خاص محوله از سوی ریاست شورا (کمیته) مشابه سایر اعضا
- رابط بین شورا و مدیریت‌های مربوطه در سازمان برنامه و بودجه

نمودار ۳: نظام برنامه‌ریزی برنامه دوم توسعه



ماخذ: مستندات برنامه دوم، جلد اول، نظام برنامه‌ریزی و ترکیب گروه‌های کاری، صفحه ۲۶

۳-۳- نظام برنامه ریزی برنامه سوم توسعه کشور

"بر اساس پیشنهادات مطرح شده، برنامه سوم در سه مرحله، تهیه و تنظیم گردید. این سه مرحله به شرح زیر است.

مرحله اول:

۱. بررسی عملکرد گذشته، تبیین وضع موجود، مشکلات و تنگناها و نقاط قوت و ضعف ساختاری و عملکردی.
۲. تهیه چشم انداز بلندمدت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور با نگرش‌های آمایشی و شناخت دغدغه‌ها و چالش‌های آینده.
۳. ارائه گزینه‌های مختلف و پیشنهاد گزینه مطلوب.
۴. رهنمودهای کلی برنامه سوم.

مرحله دوم:

۱. تدوین برنامه‌های عملیاتی و رهنمودهای کلی برنامه.
۲. تدوین سیاست‌های اقتصاد کلان و سیاست‌های استراتژیک بخشی.
۳. تهیه طرح پایه آمایش سرزمین.
۴. تهیه چارچوب‌های تمرکززدایی و تفویض اختیار از مرکز به استان‌ها.
۵. نهایی نمودن تصویر روند مطلوب.
۶. لایحه برنامه سوم.

مرحله سوم:

تدوین برنامه‌های بخشی و استانی بر اساس قانون برنامه سوم و جهت‌گیری‌های آمایشی " (مستندات برنامه سوم توسعه، جلد اول، نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم، صفحه ۱۷).

در تنظیم نظام برنامه‌ریزی، اصول زیر مدنظر بوده است:

۱. مشارکت هر چه بیشتر دستگاه‌ها
۲. انعکاس محتوای برنامه در چارچوب نظام
۳. مشارکت صاحب‌نظران

بر این اساس، نظام برنامه‌ریزی به شرح زیر ارائه گردید:

ارکان نظام

۱. مجلس شورای اسلامی
۲. هیأت دولت
۳. شورای اقتصاد
۴. ستاد برنامه
۵. شورای تلفیق برنامه

شوراهای فرابخشی

۱. شورای اصلاح نظام اجرایی و ساختار بخش عمومی
۲. شورای سیاست‌های اقتصاد کلان، اشتغال، نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها
۳. شورای آمایش سرزمین و محیط زیست
۴. شورای توسعه علوم و فناوری
۵. شورای سیاست داخلی
۶. شورای سیاست خارجی و امنیت ملی
۷. شورای سیاست‌های فرهنگی

شوراهای تلفیق بخشی

۱. شورای تلفیق امور زیربنایی
۲. شورای تلفیق امور تولیدی
۳. شورای تلفیق امور آموزشی، فرهنگی و پژوهشی
۴. شورای تلفیق امور اجتماعی

شوراهای بخشی

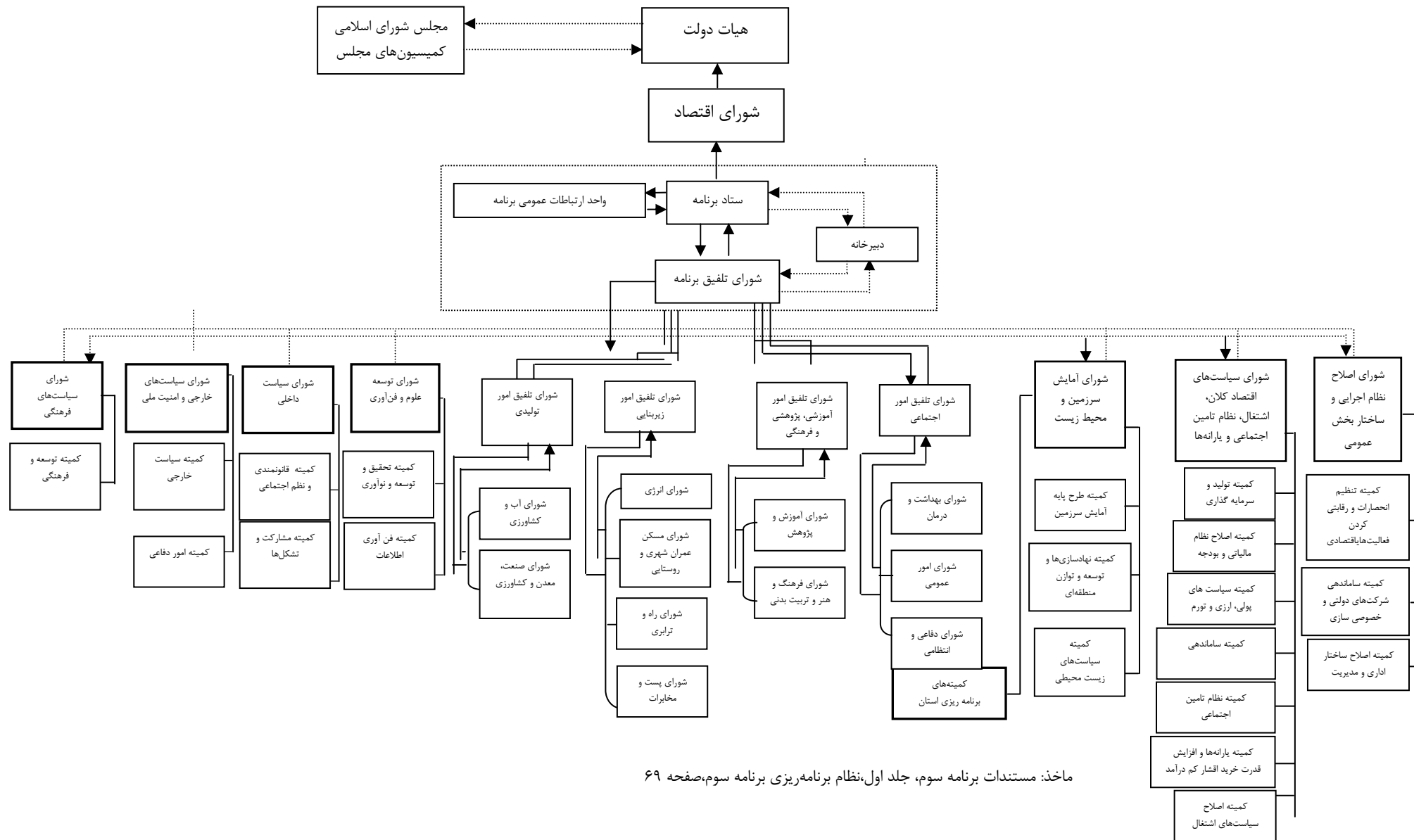
۱. شورای انرژی
۲. شورای مسکن و عمران شهری و روستایی
۳. شورای راه و ترابری
۴. شورای پست و مخابرات
۵. شورای آب و کشاورزی
۶. شورای صنعت، معدن و بازرگانی
۷. شورای آموزش و پژوهش
۸. شورای فرهنگ، هنر و تربیت بدنی
۹. شورای بهداشت و درمان
۱۰. شورای امور عمومی
۱۱. شورای دفاعی و انتظامی

کمیته‌های تحت پوشش شوراهای فرابخشی

۱. کمیته تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی
۲. کمیته ساماندهی شرکت‌های دولتی و خصوصی‌سازی
۳. کمیته اصلاح ساختار اداری و مدیریت
۴. کمیته تولید و سرمایه‌گذاری
۵. کمیته اصلاح نظام مالیاتی و بودجه
۶. کمیته سیاست‌های پولی، ارزی و تورم

۷. کمیته ساماندهی بازارهای مالی
 ۸. کمیته نظام تأمین اجتماعی
 ۹. کمیته یارانه‌ها و حفظ قدرت خرید اقشار کم‌درآمد
 ۱۰. کمیته اصلاح سیاست‌های اشتغال
 ۱۱. کمیته طرح پایه آمایش سرزمین
 ۱۲. کمیته نهاد سازی‌ها و توسعه و توازن منطقه‌ای
 ۱۳. کمیته سیاست‌های زیست محیطی
 ۱۴. کمیته تحقیق، توسعه و نوآوری
 ۱۵. کمیته فن‌آوری اطلاعات
 ۱۶. کمیته قانون‌مندی و نظام اجتماعی
 ۱۷. کمیته مشارکت و تشکل‌ها
 ۱۸. کمیته سیاست خارجی
 ۱۹. کمیته امور دفاعی
 ۲۰. کمیته توسعه فرهنگی
 ۲۱. کمیته‌های برنامه‌ریزی استان
 ۲۲. گروه کاری سیاست‌های کلان صادرات غیرنفتی (زیر نظر شورای سیاست‌های کلان)
(مستندات برنامه سوم توسعه، جلد اول، نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم، صفحه ۳۰).
- اعضای کمیته‌های تحت پوشش شوراهای فرابخشی به تعداد ۷ تا ۹ نفر از میان مدیران و کارشناسان ذی‌صلاح دستگاه‌های اجرایی، استادان دانشگاه، نمایندگان تشکل‌های صنفی، حرفه‌ای و تخصصی و صاحب‌نظران بخش خصوصی، با پیشنهاد مسئول کمیته (که قبلاً در ترکیب اعضای شوراهای فرابخشی مشخص شده است) و تایید شورا، انتخاب می‌شدند.
- دبیر کمیته‌های برنامه‌ریزی، تحت نظر شوراهای فرابخشی نماینده سازمان برنامه و بودجه بود. در ضمن کمیته‌های برنامه‌ریزی استان، طبق تبصره ۴۷ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ تشکیل می‌شدند (مستندات برنامه سوم توسعه، جلد اول، نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم، صفحه ۴۵).

نمودار ۴: نمودار سازمانی و گردش کار نظام برنامه‌ریزی در مراحل اول و دوم تهیه و تدوین برنامه سوم توسعه



ماخذ: مستندات برنامه سوم، جلد اول، نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم، صفحه ۶۹

۳-۴- نظام برنامه ریزی برنامه چهارم توسعه کشور

نظام برنامه ریزی برنامه چهارم توسعه، با توجه به تغییرات ماهوی مرتبط با آن نسبت به برنامه ریزی های گذشته (برنامه ریزی جامع) و تحول آن به صورت «برنامه ریزی هسته های خط دهنده»، متکی به پروگرام های اجرایی می باشد، تنظیم گردیده است. در این شکل از برنامه ریزی، پروگرام های اجرایی، مجموعه ای متشکل از هدف، پروژه های مشخص، سازماندهی و تشکیلات اجرایی برای حذف یک مانع توسعه و یا برای ایجاد یک قطب توسعه است. در این راستا در مرحله اول، بر اساس تدوین چشم انداز بلند مدت، راهبردهای بلند مدت کلان و بخش های استراتژیک و الزام های دستیابی به چشم انداز مطلوب تعیین گردیده است. در این مرحله، سازمان و دستگاه های اجرایی، در قالب کمیته های مشترک تدوین سیاست ها و با دریافت اطلاعات مربوط به راهبردها و الزام های تحقق چشم انداز، پس از ارزیابی سیاست برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به تدوین سیاست های برنامه چهارم توسعه پرداخته اند (مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه، جلد اول، ص ۵). بر اساس مصوبه شماره ۲۹۰۴۱/۲۵۲۴۷ مورخ ۱۳۸۲/۵/۸ هیئت وزیران با موضوع نظام برنامه ریزی برنامه پنج ساله چهارم توسعه، ساختار برنامه ریزی برنامه چهارم توسعه در سه مرحله به شرح زیر مصوب شده است:

مرحله اول: تدوین، بررسی و تصویب لایحه برنامه چهارم توسعه

الف: ستاد برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
ب: کمیته های مشترک ستاد موضوع بند «الف» به شرح زیر:

- ✓ کمیته مشترک رشد پایدار
 - ✓ کمیته مشترک توسعه دانایی، فناوری، فرهنگ و آموزش
 - ✓ کمیته مشترک تعامل فعال و ارتقای رقابت پذیری با اقتصاد جهانی
 - ✓ کمیته مشترک توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی
 - ✓ کمیته مشترک امنیت پایدار ملی و توسعه قضایی
 - ✓ کمیته مشترک توسعه مدیریت دولت
 - ✓ کمیته مشترک محیط زیست، تعادل منطقه ای و آمایش سرزمین
- بر اساس آنچه گفته شد، وظایف اصلی کمیته های مشترک عبارت بود از:
۱. تدوین سیاست های کلی لایحه برنامه چهارم
 ۲. بررسی و تحلیل اهداف، الزام ها و راهبردها، در سند چشم انداز توسعه کشور در افق بیست ساله
 ۳. نقد و ارزیابی سیاست های برنامه سوم توسعه
 ۴. تدوین و ارایه هدف های کمی و کیفی، راهبردها و احکام برنامه چهارم توسعه

مرحله دوم: تهیه و تنظیم سند ملی توسعه فرابخشی (طرح جامع فرابخشی)، سند ملی توسعه بخشی (طرح جامع بخشی) و سند ملی توسعه سرزمینی و منطقه ای (طرح جامع منطقه ای)

پس از آن که کمیته های مشترک، عناوین و مضامین طرح های جامع توسعه را تعیین کردند، و این عناوین و مضامین به تصویب شورای اقتصاد و هیئت دولت رسید، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، نسبت به سازماندهی و تشکیل شوراهای تدوین طرح های جامع توسعه، متناسب با عناوین و کارکردهای تعیین شده، اقدام نمود.

شوراهای تدوین طرح های جامع توسعه، بر اساس مضامین تعیین شده، نسبت به سازماندهی مطالعات و تنظیم و تأیید طرح های جامع، اقدام، و نتایج را به سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ارایه نمودند.

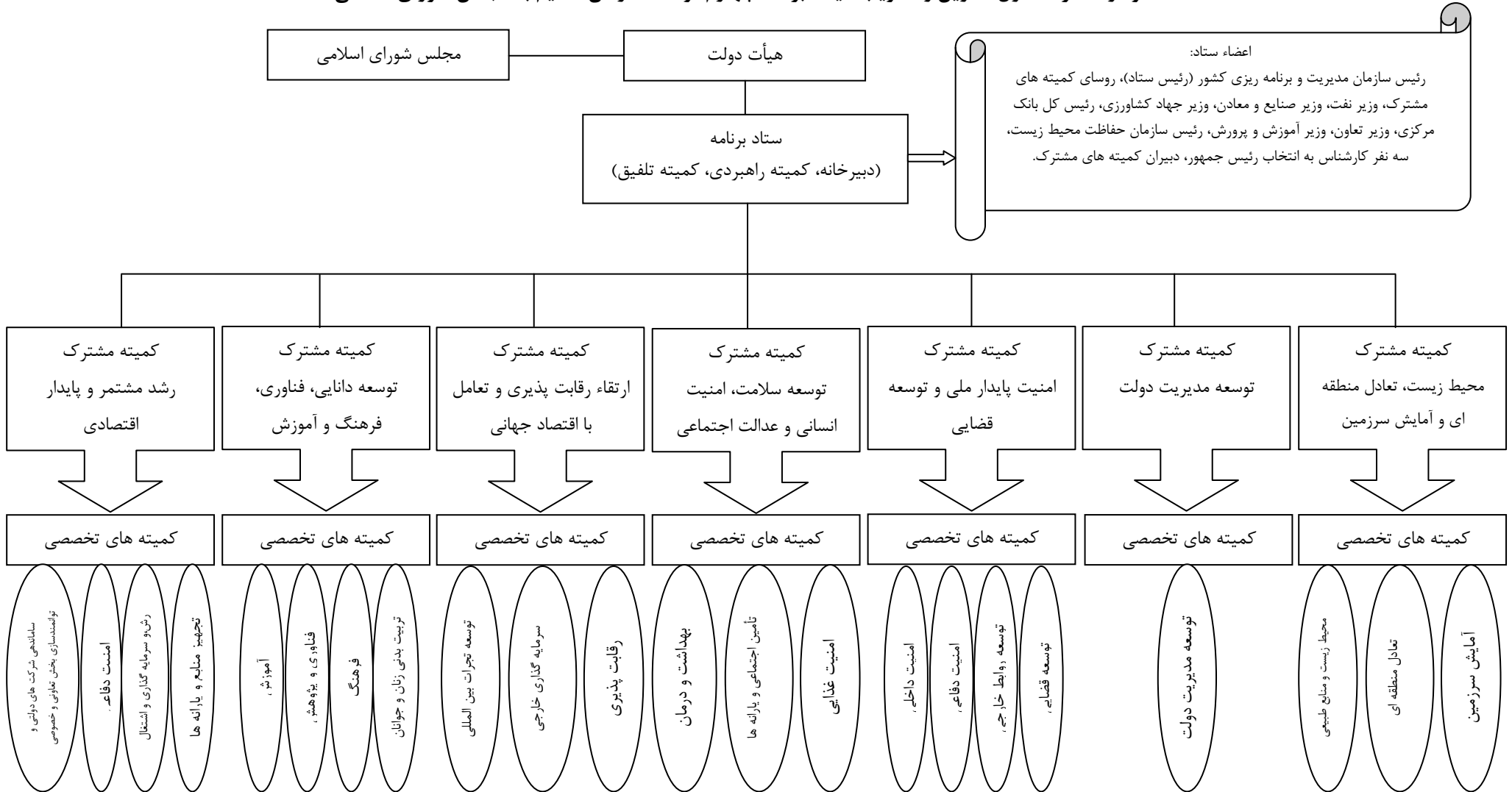
مرحله سوم: تدوین سندهای فرابخشی، بخشی و استانی

سازمان مدیریت و برنامه کشور، سندهای مصوب شوراهای تدوین طرح های جامع توسعه را، بر حسب حوزه های فرابخشی، بخشی و استانی به تفکیک و حسب موضوع به دستگاه های اجرایی و شوراهای برنامه ریزی و توسعه استان ها ابلاغ نمود.

شوراهای برنامه ریزی و توسعه استان ها نیز نسبت به تدوین سندهای فرابخشی، بخشی و استانی ذی ربط اقدام و نتایج را به سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور برای تلفیق و هماهنگی ارایه نمودند.

سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، برنامه های بخش ها و استان ها و همچنین احکام و نهادسازی مرتبط با حوزه های فرابخشی را در چارچوب ظرفیت ها و امکانات کشور، و با برقراری اولویت ها و زمانبندی مناسب، تلفیق و هماهنگ نموده و نتایج را به شورای اقتصاد و هیئت وزیران ارایه نموده است.

نمودار ۵: مرحله اول: تدوین و تصویب لایحه برنامه چهارم توسعه تا زمان تقدیم به مجلس شورای اسلامی



در تنظیم نظام برنامه‌ریزی، اصول زیر مدنظر بوده است:

۱- الزام‌ها و راهبردهای سند چشم‌انداز توسعه

۲- سیاست‌های کلی پیشنهادی

بر این اساس، نظام برنامه‌ریزی به شرح زیر ارائه گردید ((مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه، جلد دوم، صفحه‌های ۱۳۶۴ تا ۱۳۷۴)).

الف: ارکان نظام

۱- هیأت دولت

۲- شورای اقتصاد

۳- ستاد برنامه

۴- شورای تلفیق برنامه

۵- کمیته‌های تدوین اسناد ملی ویژه (فرابخشی)

۶- شورای تلفیق برنامه‌های بخشی

۷- شورای تلفیق برنامه‌های استانی

۸- شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها

۹- دفاتر بخشی سازمان

۱۰- دستگاه‌های اجرایی (سطح ملی)

۱۱- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها

۱۲- دستگاه‌های اجرایی (استانی)

ب: کمیته‌های تدوین اسناد ملی ویژه (فرا بخشی)

۱- کمیته رفع موانع توسعه بخش خصوصی

۲- کمیته تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی

۳- کمیته امنیت سرمایه‌گذاری

۴- کمیته کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها

۵- کمیته امنیت غذایی و تغذیه

۶- کمیته ارتقای بهره‌وری

۷- کمیته گسترش صادرات غیر نفتی

۸- کمیته بهینه‌سازی اندازه دولت و ایجاد دولت الکترونیک

۹- کمیته گسترش بازار سرمایه

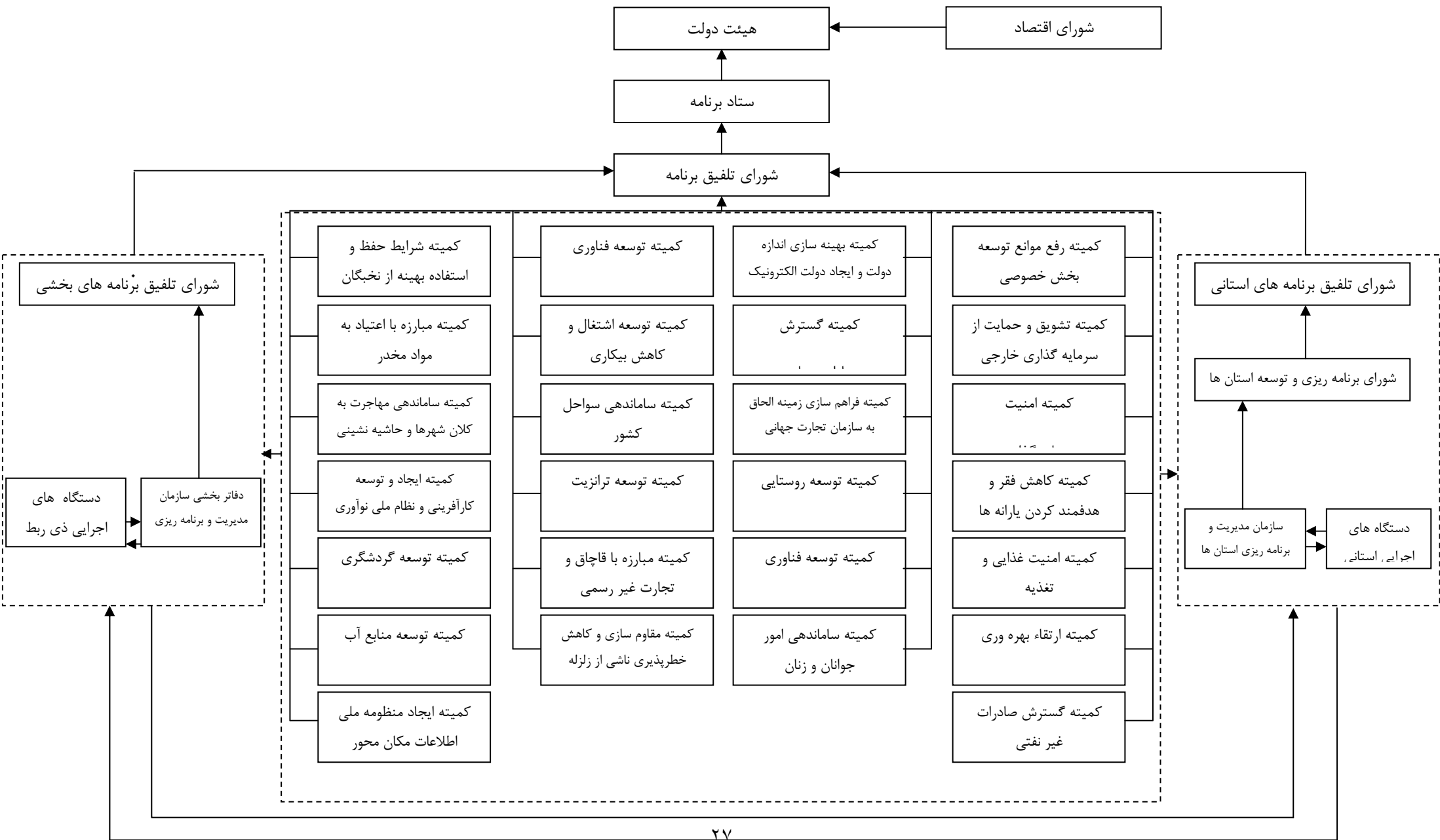
۱۰- کمیته فراهم‌سازی زمینه الحاق به سازمان تجارت جهانی

۱۱- کمیته توسعه روستایی

۱۲- کمیته توسعه اقتصاد دانایی

- ۱۳- کمیته سازمان امور جوانان و زنان
- ۱۴- کمیته توسعه فناوری
- ۱۵- کمیته توسعه اشتغال و کاهش بیکاری
- ۱۶- کمیته ساماندهی سواحل کشور
- ۱۷- کمیته توسعه ترانزیت
- ۱۸- کمیته مبارزه با قاچاق و تجارت غیر رسمی
- ۱۹- کمیته مقاوم سازی و کاهش خطر ناشی از زلزله
- ۲۰- کمیته شرایط حفظ و استفاده بهینه از نخبگان
- ۲۱- کمیته مبارزه با اعتیاد به مواد مخدر
- ۲۲- کمیته ساماندهی مهاجرت به کلان شهرها و حاشیه نشینی
- ۲۳- کمیته ایجاد و توسعه کارآفرینی و نظام ملی نوآوری
- ۲۴- کمیته توسعه گردشگری
- ۲۵- کمیته توسعه منابع آب
- ۲۶- کمیته استقرار منظومه ملی اطلاعات مکان محور

نمودار ۶: سازمانی و گردش کار تهیه و تدوین اسناد ملی توسعه بخشی، استانی و ویژه (فرابخشی) برنامه چهارم



"این برنامه برخلاف برنامه سوم که اصلاح ساختار کشور را با رویکرد داخلی مد نظر قرار داده بود، با رویکرد جهانی برای اصلاح ساختار کشور تدوین شده است. ضمن این که برنامه چهارم توسعه در قالب چشم انداز بلند مدت اقتصادی تهیه و تدوین شد.

نظام برنامه‌ریزی برنامه چهارم توسعه با تغییرات ماهوی آن در ارتباط با تهیه برنامه در یک فرآیند پنج سطحی به تصویب هیئت وزیران رسید. پنج سطح یاد شده در نظام برنامه‌ریزی برنامه چهارم توسعه به شرح زیر است:

✓ سطح اول: تهیه چشم‌انداز بلند مدت جمهوری اسلامی ایران - پیش‌نویس این سند در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۹ در هیئت وزیران به تصویب رسید و در تاریخ ۱۳۸۲/۶/۱ از سوی رئیس جمهور تقدیم مقام معظم رهبری شد و پس از بررسی در مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۲/۸/۱۳ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد.

✓ سطح دوم: تهیه سیاست‌های کلی نظام - پیش‌نویس سیاست‌های کلی نظام حاکم بر تدوین برنامه چهارم نیز پس از تصویب در هیئت وزیران همراه با سند چشم‌انداز تقدیم مقام معظم رهبری شد. این سند پس از بررسی در مجمع تشخیص مصلحت نظام تحت عنوان "سند سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه" در تاریخ ۱۳۸۲/۹/۱۱ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شد.

✓ سطح سوم: تهیه لایحه برنامه، پس از ابلاغ سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه چهارم از سوی مقام معظم رهبری، از تاریخ ۱۳۸۲/۹/۱۲ تا ۱۳۸۲/۱۰/۲۰ احکام مندرج در پیش‌نویس لایحه برنامه چهارم توسعه با سیاست‌های کلی برنامه ابلاغ شده از سوی مقام معظم رهبری تطبیق داده شده و لایحه برنامه نهایی شد و در تاریخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۲ تقدیم مجلس شورای اسلامی گردید. در واقع لایحه برنامه چهارم توسعه اولین برنامه توسعه بعد از انقلاب است که پس از اعمال سیاست‌های کلی برنامه ابلاغ شده از سوی مقام معظم رهبری نهایی و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. نکته شایان توجه این است که به رغم تغییرات بعمل آمده در کمیسیون تلفیق برنامه مجلس که برخی از این تغییرات متضمن بار مالی قابل ملاحظه‌ای بود، جداول برنامه بدون اعمال هیچ‌گونه تغییر به تصویب رسید. بنابراین بین جداول کمی و احکام برنامه انطباق کامل وجود ندارد.

✓ سطح چهارم: این سطح مربوط به تهیه اسناد ویژه (فرابخشی)، اسناد توسعه بخشی و اسناد توسعه استانی می‌شود. در مورد اسناد فرابخشی، بعد از بحث فراوان ۳۱ موضوع با ویژگی‌های یاد شده انتخاب و به تصویب هیئت وزیران رسید. اسناد مربوط به هر یک از این موارد نیز پس از تهیه توسط واحدهای اجرایی ذی‌ربط در معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری نهایی شد. در این زمینه نیز برای اولین بار در تاریخ برنامه‌ریزی ایران، برای هر استان یک سند تهیه و پس از تلفیق در معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری در تاریخ ۱۳۸۴/۴/۵ به تصویب هیئت وزیران رسید.

✓ سطح پنجم: شامل تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی و مدیریت اجرای سندهای توسعه است که تسهیل‌کننده اجرای احکام برنامه است.

همزمان با اجرای برنامه چهارم توسعه تغییرات اساسی در دولت اتفاق افتاد و سازمان مدیریت و برنامه ریزی منحل و در حد معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی درارکان تشکیلاتی دولت قرار گرفت" (جهانگرد، اسفندیار، ۱۳۹۰).

۳-۵- نظام برنامه ریزی برنامه پنجم توسعه کشور

نظام برنامه ریزی برنامه پنجم در راستای سند چشم انداز در سطوح کلان و با توجه به الگوهای توسعه اسلامی- ایرانی در همه ابعاد اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و سیاسی و با رویکرد «پیشرفت عدالت محور» طراحی شده است. در این برنامه معضلات و موضوعات مهم هر بخش شناسایی و در چارچوب یک بسته اجرایی تعریف شده اند. در نظام برنامه ریزی این برنامه، مسئله محور بودن در چارچوب بسته های اجرایی، مورد نظر بوده است. برنامه های اجرایی بسته های اجرایی نقطه اتصال لایحه قانونی برنامه پنجم و برنامه های سالانه می باشند. لذا حد تفصیل قانون برنامه پنجم برای همه بخش ها و فرابخش ها تا سطح برنامه اجرایی است که برنامه اجرایی مزبور برآیند و نتیجه برنامه های اجرایی بسته های اجرایی بوده و به صورت تلفیقی حاصل می شود. حد تفصیل برای بسته های اجرایی تا سطح برنامه (پروژه- فعالیت) تعیین می گردد. برنامه پنجم در چهار مرحله به شرح زیر تهیه و تنظیم گردیده است:

مرحله اول: تدوین سیاست های کلی و تعیین عناوین بسته های اجرایی:

۱. تعیین جهت گیری های اصلی برنامه بر اساس سند چشم انداز
۲. مرور بر عملکرد گذشته و بررسی مشکلات موجود در ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، امنیتی و حقوقی
۳. استخراج سیاست های کلی و عناوین بسته های اجرایی پیشنهادی دولت در برنامه پنجم
۴. ابلاغ سیاست های کلی مصوب مقام معظم رهبری
۵. تعیین و ابلاغ عناوین نهایی بسته های اجرایی با توجه به سیاست های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری
۶. تعیین و تشکیل کار گروه های مشترک و تخصصی و توزیع بسته های اجرایی میان این کارگروه ها

مرحله دوم: پیشنهاد اهداف کمی و احکام بسته های اجرایی و دریافت نظرات شورای عالی تدوین برنامه:

۱. مطابق با فرمت گزارش دهی ارائه شده در شرح وظایف، کارگروه های تخصصی گزارش بسته های اجرایی را تنظیم و به گروه مشترک ارائه می نمایند.
۲. کارگروه های مشترک گزارش های بسته های اجرایی را از کارگروه های تخصصی دریافت و پالایش و تلفیق نموده و به ستاد تلفیق و هماهنگی برنامه ارسال می کنند.

۳. ستاد تلفیق و هماهنگی برنامه تصویر کلان، اهداف کمی و شاخص های کلان بخشی و فرابخشی و همچنین جداول کمی کلان برنامه برای منابع و شاخص ها را با توجه به اهداف چشم انداز و سیاست های کلی ابلاغی رهبری و منابع قابل دسترسی کشور در سال های برنامه و گزارش های کارگروه های مشترک در مورد بسته های اجرایی تنظیم و پس از طرح و دریافت نظرات شورای عالی تدوین برنامه برای اعمال اصلاحات نهایی لازم به کارگروه های مشترک ارسال می نماید.

۴. ستاد تلفیق گزارش کارگروه های مشترک را بررسی و برای اصلاحات نهایی مورد نیاز به شورای عالی تدوین برنامه ارسال می نماید. لازم به ذکر است که بر خلاف مستندات برنامه، عملاً شورای عالی برنامه شکل نگرفت.

مرحله سوم: تهیه پیش نویس لایحه قانونی برنامه پنجم، برنامه عملیاتی بسته های اجرایی و سایر اسناد پشتیبان:

ستاد تلفیق و هماهنگی برنامه، تصویر کلان، جداول کمی اهداف، شاخص های کلان و منابع و احکام مورد نیاز بسته های اجرایی را به شورای عالی تدوین برنامه پنجم جهت تصویب نهایی ارسال می نماید. شورای عالی تدوین برنامه پنجم، لایحه قانونی برنامه پنجم را با محتوای سه موضوع فوق جهت تصویب و رای به مجلس به دولت پیشنهاد می نماید.

مرحله چهارم: تأیید برنامه عملیاتی بسته های اجرایی در هیأت وزیران:

۱. برنامه های عملیاتی بسته های اجرایی (در سطح پروژه- فعالیت) پس از دریافت از کارگروه های مشترک توسط ستاد تلفیق و هماهنگی برنامه تنظیم و پالایش شده به شورای عالی تدوین برنامه پنجم جهت تصویب نهایی ارسال می گردد. شورای مذکور پیش نویس مصوبه برنامه عملیاتی بسته های اجرایی را به دولت جهت تصویب در راستای قانونی برنامه پنجم پیشنهاد می نماید.

۲. اسناد بخشی و فرابخشی حاصل از برآیند و نتیجه برنامه های اجرایی بسته های اجرایی توسط ستاد تلفیق و هماهنگی برنامه در چارچوب ذیل تهیه و پس از تأیید شورای عالی تدوین برنامه پنجم به دولت جهت تصویب رای می گردد. برنامه اجرایی بخش ها و فرابخش ها شامل جداول اهداف کمی و برآورد منابع مالی و برش استانی در بخش های زیر می باشند:

✓ فرهنگی و اجتماعی

✓ علمی و فناوری

✓ اقتصادی

✓ سیاسی، بین المللی، دفاعی و امنیتی و قضائی

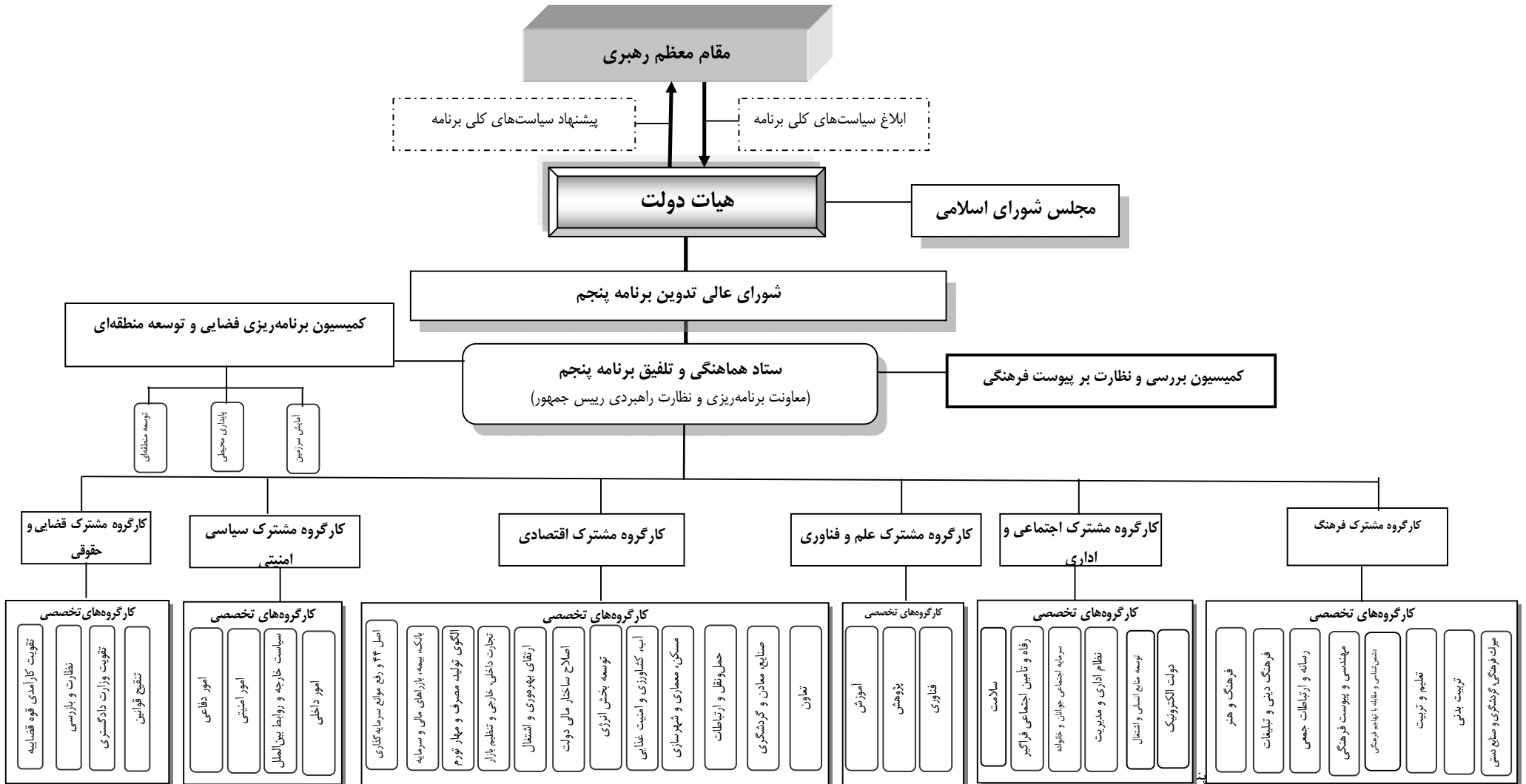
✓ اداری و مدیریتی

سازمان اجرایی تدوین برنامه پنجم به شرح نمودار (۷) بوده است.

یکی از ویژگی های مهم تدوین برنامه پنجم توسعه، تعیین و تهیه سیاست های کلی برنامه قبل از تدوین آن است. این سیاستهای کلی در چارچوب سند چشم انداز بیست ساله و با رویکرد مبنایی پیشرفت و عدالت، از طرف مقام معظم رهبری به دولت ابلاغ شده تا لایحه در چارچوب آن تهیه و تنظیم شود. سیاستهای کلی برنامه پنجم توسعه دارای ۴۵ بند و شامل سرفصلهای: امور فرهنگی، امور علمی و فناوری، امور اجتماعی، امور اقتصادی و امور سیاسی، دفاعی و امنیتی است. طبق ابلاغیه سیاست های کلی برنامه، شرایط پیش روی بودن دومین پنجسال از سند چشم انداز دوره ی بیست ساله کشور و ابلاغ بعضی از سیاستهای کلی اصولی مانند سیاستهای کلی اصلی ۴۴ از یک طرف و بعضی تحولات جهانی از طرف دیگر اقتضاء نموده که سیاستهای برنامه پنجم توسعه با رویکرد مبنایی پیشرفت و عدالت تنظیم شود، و در جای جای کلیه فعالیتهای کشور چه در بُعد تقنین و چه در بُعد اجرا ظاهر گردد. در این سیاست های کلی، از قوای سه گانه خواسته شد که در دوره پنجساله آینده اقدامات اساسی برای تدوین الگوی توسعه ایرانی - اسلامی که رشد و بالندگی انسانها بر مدار حق و عدالت و دستیابی به جامعه ای متکی بر ارزشهای اسلامی و انقلابی و تحقق شاخصهای عدالت اجتماعی و اقتصادی در گرو آنست، صورت گیرد. برنامه پنجم در چهار مرحله به شرح زیر تهیه و تنظیم شده است:

- ✓ مرحله اول: تدوین سیاستهای کلی و تعیین عناوین بستههای اجرائی
- ✓ مرحله دوم: پیشنهاد اهداف کمی و احکام بستههای اجرایی و دریافت نظرات شورای عالی تدوین برنامه
- ✓ مرحله سوم: تهیه پیش نویس لایحه قانونی برنامه پنجم، برنامه عملیاتی بستههای اجرایی و سایر اسناد پشتیبان
- ✓ مرحله چهارم: تایید برنامه عملیاتی بستههای اجرایی در هیات وزیران (جهانگرد، اسفندیار، ۱۳۹۰).

نمودار ۷: نظام برنامه ریزی برنامه پنجم توسعه



۳-۶- مشکلات نظام برنامه‌ریزی در ایران

- واضعان قانون اساسی خوش بینی زیادی به کارآیی تصدی دولت داشته اند که این چنین حوزه نفوذ دولت را افزایش داده اند. انتظار منطقی این بود که با افزایش نقش دولت در اقتصاد، همچنان که در اصل چهل و چهارم قانون اساسی پیش بینی شده بود، برنامه ریزی اقتصادی در مرکز توجه دولت قرار گیرد. اما با کمال شگفتی فقط جنگ نبود که ماشین برنامه ریزی را مختل کرد، حتی قبل از آغاز جنگ عده ای علم مخالفت با سازمان برنامه را بر افراشتند و با دخالت برنامه ای دولت در اقتصاد به مخالفت برخاستند. این نگاه بدبینانه به برنامه ریزی، باعث در محاق ماندن برنامه ریزی در دهه اول انقلاب شد.
- تا جایی که مربوط به تدوین سیاست های کلی برنامه های توسعه مربوط است باید گفت که این سیاست ها باید بر اساس مطالعات منظم به منظور شناسایی چالش های اساسی کشور تدوین شوند. به طور مثال اگر ما ۶۰۰ دشت داریم که ۴۰۰ تا از آنها به مرز تنش آبی رسیده اند، پس یکی از چالش های اقتصاد ایران، مدیریت منابع آب است، لذا سیاست های کلی باید روی این مسئله تأکید داشته باشد و به آن اولویت بدهد. اگر ما بیکاری گسترده داریم و سطح رفاه مردم پایین است، تشویق به تولید و سرمایه گذاری، ثبات اقتصادی و امنیت سرمایه گذاری دارای اهمیت است. اگر منزوی و حاشیه ای شدن در اقتصاد جهانی و تحریم ها مسئله ماست، در سیاست های کلی باید به این مسئله پرداخته شود. پس سیاست کلی برنامه باید از دل تحلیل چالش های اقتصاد ایران و چشم اندازی که برای آن در صورت ادامه روند موجود ترسیم می شود، استخراج شود. بنابراین، پیش نویس سیاست های کلی را باید خود مقام برنامه ریز تهیه کرده و پس از تأیید دولت، خدمت مقام معظم رهبری ارائه شده تا از طریق شور با مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب و ابلاغ شود.
- در برنامه های توسعه اخیر، جایگاه رهبری در نظام برنامه ریزی از طریق ابلاغ سیاست های کلی برنامه مشخص بوده است. این در حالی است که تضمین ضمانت اجرایی برنامه های توسعه، وفاق ملی بیشتری را در تمام ارکان حکومتی طلب می نماید.
- در برنامه های یاد شده بسیاری از سیاست های کلی برنامه از منظر ظرف زمانی در قالب مواد و احکام برنامه قابلیت پی گیری و اجرا ندارند. به عبارت دیگر برخی سیاست های کلی برنامه در ظرف زمانی پنج ساله قابل تحقق و اجرا نیستند. هم چنین علاوه بر موضوع یاد شده، بسیاری از سیاست های کلی شامل اهداف کمی هم هستند (جهانگرد، اسفندیار، ۱۳۹۰).
- یکی از آسیب های جدی نظام برنامه ریزی برنامه های توسعه آن بوده که گاهاً مطابق نظام برنامه ریزی مصوب عمل نشده است.

- با بررسی چارچوب نظام برنامه ریزی برنامه اول مشخص می شود که سازمان برنامه و بودجه تهیه برنامه جامع توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را در دستور کار خود قرار داده بود. این در حالی است که تهیه برنامه جامع تفصیلی در اقتصاد مختلطی که قرار است در آن به موجب تحولات ساختاری نقش بزرگتری به بازار محول شود، اقدامی کاملاً متناقض به حساب می آید و با چارچوب های فکری نئوکلاسیکی نیز سازگاری ندارد. برنامه ریزان بدون توجه به این مسائل و نیز بدون تفکیک روشن جزء ارشادی و دستوری برنامه، تهیه برنامه جامع را در دستور کار خود قرار دادند. اما در عمل مشخص شد که این اقدام ثمر چندانی در بر ندارد و اهداف کمی تعیین شده در بسیاری از موارد اساساً تحقق نیافت.
- یکی از ضعف های اصلی نظام برنامه ریزی کشور عدم استقرار رویکرد آینده پژوهی در نظام تدوین برنامه هاست. با توجه به تغییرات اساسی در منابع برنامه (نوسات قیمت نفت، میزان تولید و صادرات آن) و تغییرات شرایط محیطی (از جمله تحریم ها) استقرار این رویکرد و تدوین سناریوهای مختلف بر اساس آن ضروری است. مستقر نمودن این رویکرد مستلزم استقرار ساختاری منسجم با مطالعاتی نظام مند در نظام برنامه ریزی است.
- مقایسه نظام برنامه ریزی برنامه اول توسعه با آنچه که در دهه اول انقلاب تنظیم شده بود گویای آن است که کارشناسان سازمان برنامه و بودجه از آرمان گرایی اوایل انقلاب دست برداشته اند. نظام برنامه ریزی قبلی از روستاهای هر استان شروع می شد و پس از طی مراحل ضروری در سطح بخشها و شهرستانهای هر استان، به مرکز می رسید. در آن زمان فرض برنامه ریزان این بود که شوراهای شهر و ده به موقع شکل خواهد گرفت و در نظام تصمیم گیری و برنامه ریزی کشور نقش شایسته ای ایفا خواهد کرد.
- چون نظام اقتصادی ما، نظامی مختلط است، لذا هر برنامه ای که تهیه می شود باید دو جزء داشته باشد یعنی جزء دستوری و جزء ارشادی. آن بخش که مربوط به سرمایه گذاری های بخش عمومی می شود مثل پروژه های عمرانی و یا وظایف شرکت های دولتی برای تأمین آب، برق، گاز، تلفن و ...، باید به صورت دستوری تهیه شود، یعنی کاملاً هماهنگ باشد و از قبل مقادیر، پروژه ها، مکان ها، حجم سرمایه گذاری و توالی کارها مشخص شود. بنابراین جزء دستوری باید به صورت تفصیلی تهیه شود. اما جزء ارشادی برنامه باید بیشتر جنبه خبر رسانی و انگیزشی داشته باشد، چون مکانیزم های تخصیص منابع توسط بازار انجام می گیرد، باید تا جایی که مربوط به جزء ارشادی است دو کار انجام گیرد:

۱. بسترسازی برای توسعه بخش خصوصی

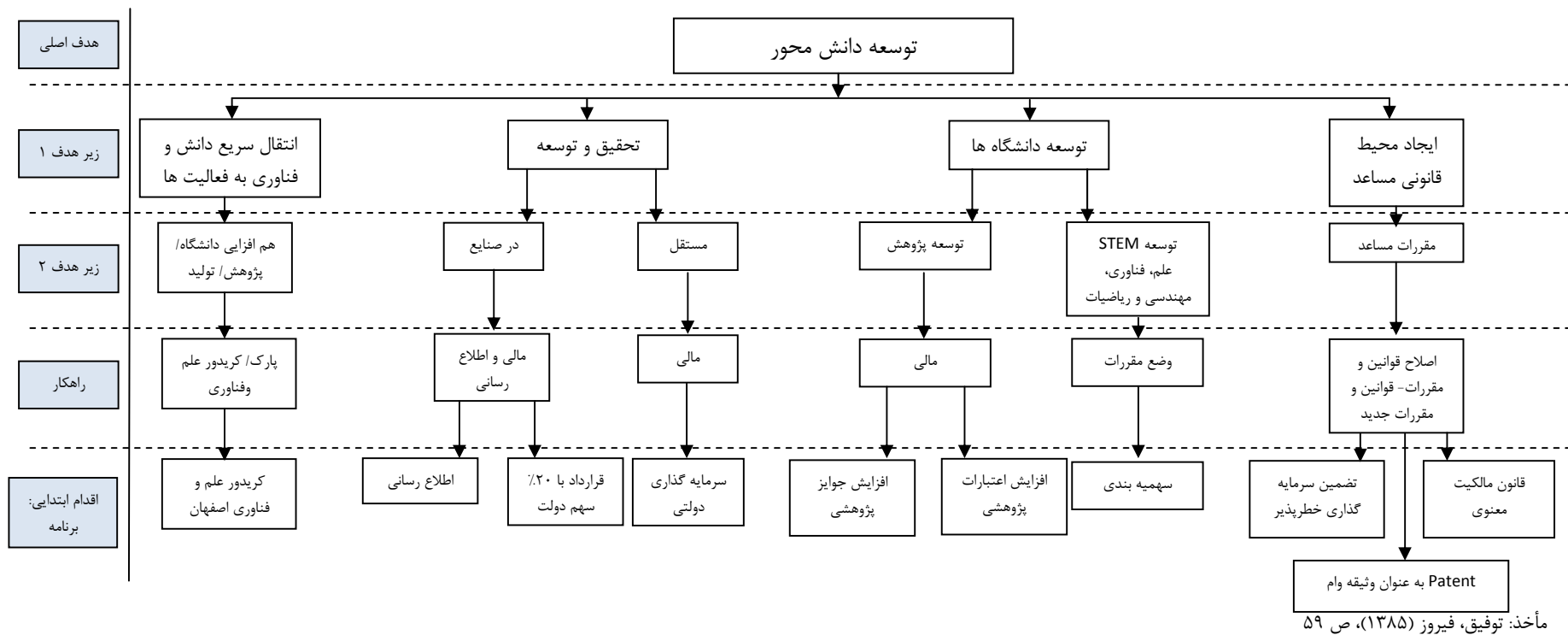
۲. مشوق های مالی را برای حمایت از تولید فراهم کنیم و توسعه فعالیت هایی که دارای اولویت است.

باید توجه داشت که این دو جزء به لحاظ ابزارها و سیاست ها متفاوت هستند. در بخش ارشادی سیاست ها بیشتر غلبه دارد و در بخش دستوری تا برنامه ریزی پروژه (project plan) پیش می رود. متأسفانه یکی از مشکلات نظام برنامه ریزی ما این است که چون می خواهد تمام اهداف کمی را در تمام بخش ها و زیربخش ها به تفصیل تعریف کند و دولتمردان و بوروکرات ها خودشان را جای بخش خصوصی می گذارند و سعی می کنند رفتار بخش خصوصی را پیش بینی کنند، همیشه این اهداف غلط از آب در می آید و تلاش عظیمی را صرف خود می کند.

- در برنامه چهارم و پنجم توسعه، الزام دستیابی به اهداف سند چشم انداز به عنوان اصل پذیرفته شد. پذیرفتن این اصل خود موجبات تعیین اهداف بلندپروازانه و عدم اتکای به نظام برنامه ریزی را در خصوص چگونگی تعیین اهداف در پی داشت. چنین به نظر می رسد که بعد از برنامه چهارم، برای تعیین اهداف معقول برای برنامه های توسعه کشور نیاز به بازنگری در اهداف سند چشم انداز بود.
- به رغم سابقه پنجاه سال برنامه ریزی، راهبرد مشخصی بر فرایند برنامه ریزی حاکم نمی باشد، به طوری که نوع برنامه ها از نظر جامعیت، نگرش های منطقه ای - بخشی، عمق و حد تفصیل، مشخص نبوده است. این موارد، باید به روشنی در نظام بلندمدت برنامه ریزی صراحت داشته باشد و به عنوان یک الزام قانونی در دستور کار برنامه ریزان و مجریان برنامه در هر مقطع برنامه ریزی قرار گیرد تا برنامه، به تبع نگرش های شخصی و تغییر در مدیریت های سیاسی و اقتصادی کشور، از مسیر خود انحراف نیابد.
- در برنامه های توسعه همواره وسایلی برای دستیابی به هدف ها تدارک دیده می شود، متأسفانه در برنامه های توسعه ایران وسایل لازم برای تحقق برخی از اهداف اصلی آنها، هیچگاه به طور کامل پیش بینی نشده است. در برنامه ریزی راهبردی برای این منظور استفاده از نمودار درختی ارتباط^۱ توصیه شده است. برای مثال یکی از اهداف برنامه های توسعه در ایران غالباً "توسعه دانش محور" بوده است. اما هیچگاه وسایل دستیابی به آن به طور شفاف تعیین نشده است (نگاه کنید به نمودار ۸).

^۱ Relevance Tree

نمودار ۸: نمودار درختی ارتباط برای توسعه دانش محور



- در دهه اخیر، مفهوم برنامه‌ریزی را به مثابه تخصیص بودجه پنجساله، با رقابت بخش‌ها برای اخذ منابع بیشتر، پنداشته‌اند. در نتیجه، هر برنامه به صورت انبوهی از ارقام و اعداد درآمده و حفظ سازگاری بین اجزاء انبوه اطلاعات، بسیار دشوار و حتی غیر ممکن بوده است.
- از مهمترین ویژگی‌های مشترک برنامه‌های قبل، فقدان برنامه‌های عملیاتی رهنمودها و سیاست‌های کلی برنامه است. به طوری که سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های اصلی برنامه، نه در زمان فرایند تهیه و نه در هنگام اجرای برنامه‌ها، فرصت عملیاتی شدن نیافتند. در نتیجه، تخصیص منابع در این برنامه‌ها ارتباط دقیق و حساب شده‌ای با سیاست‌های کلی برنامه‌ها نداشته‌اند. این امر، باعث شده که سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی کشور در خارج از چارچوب نگرش برنامه‌ای در سال‌های اخیر، دستخوش تغییرات زیادی شود.
- موفقیت هر برنامه، در گرو تعهدی است که ارکان نظام سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشور به اجرای آن دارد. برای ایجاد چنین تعهدی، لازم است که ارکان نظام بر مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌های کلی توافق داشته باشند. در برنامه‌های گذشته، پس از تدوین و تصویب هر برنامه، فعالیت نظام برنامه‌ریزی، خاتمه می‌یافت. بنابراین به رغم تحولات اقتصادی غیر قابل پیش‌بینی، اعمال تغییرات لازم در برنامه ممکن نبوده است.
- یک مسئله اصلی در نظام برنامه‌ریزی، خود بضاعت معاونت برنامه‌ریزی ریاست جمهوری است، وقتی چارچوب و جایگاه قانونی آن به کرات بعد از انقلاب تغییر می‌کند، باعث بی‌ثباتی در تشکیلات و جایگاه قانونی و کاهش نیروی کارشناسی با تجربه می‌شود.
- از مهم‌ترین نکات در برنامه‌ریزی ایران، جدیت بیشتر در تهیه برنامه‌ها به هر روشی است. برای این منظور باید موسسات یا مشاوران تخصصی تاسیس یا به کار گمارده شوند. آشکار است که کارایی برنامه‌ها در صورتی بیشتر خواهد بود که با دقت زیاد و با استفاده از کارشناسان و صاحب نظران بخش عمومی و خصوصی و تا جایی که میسر است به صورت مشارکتی تهیه شوند. از این رو، جا دارد برنامه‌های کشور با دقت به مراتب بیشتری از آنچه در گذشته معمول بوده است، یعنی با مطالعات گسترده‌تر و ژرف‌تر و به طور دائمی (و نه به عجله در سال‌های پایانی برنامه جاری)، با رایزنی‌های گسترده و همراه با تقویت نهادهای موجود ضروری است. دست معاونت برنامه‌ریزی ریاست جمهوری و وزارتخانه‌ها از این نظر خالی است. در این زمینه، ذکر نمونه‌ای بی‌فایده نیست. در فرانسه با آنکه عده اعضای کمیساریای برنامه‌ریزی بیشتر از ۱۴۰ نفر نبوده است و نیست، در تهیه برنامه‌ها و آینده‌نگری‌ها، علاوه بر دستگاه‌های دولتی از جمله موسسه ملی آمار و مطالعات اقتصادی، مدیریت پیش‌بینی وزارت دارایی، دانشگاه‌ها و کمیسیون‌های افقی و عمودی برنامه‌ریزی، موسسات متعددی با آنها همکاری دارند. از شمار سازمان‌هایی که به طور مستمر در تهیه برنامه با سازمان برنامه همکاری می‌کنند می‌

توان به دفتر اطلاعات و پیش بینی اقتصادی، مرکز مطالعات آینده نگری و اقتصاد ریاضی کاربردی در برنامه ریزی، مرکز مطالعات و اطلاعات بین المللی، مرکز تحقیقات برای مطالعه و مشاهده وضع زندگی، دیدبانی فرانسوی (که نوسان های کوتاه مدت اقتصادی و اجتماعی را رصد می کند و در خدمت سندیکاهای کارگری است) و موسسه ملی مطالعات جمعیتی اشاره کرد. افزون بر اینها، کمیساریا شامل دو نهاد مستقل نیز هست: شورای اشتغال، درآمدها و همبستگی اجتماعی و شورای ملی ارزشیابی. معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور یک موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی را در اختیار داشت که آن نیز با شروع به کار دولت یازدهم از دست داده است. ما هنوز واحدی نداریم که امر تهیه و ارزیابی الگوهای کوتاه مدت و میان مدت اقتصاد سنجی را در پرتو عملکرد آنها به طور مستمر در دستور کار داشته باشد. حال آنکه بسیاری از مشکلات اقتصادی ما در سیاست گذاری ها اقتصاد کلان است و ابزاری که به کمک آن بتوان به درستی پیامدهای سیاست گذاری های اقتصادی (حجم اعتبارات، کسری بودجه، فروش اوراق مشارکت، تغییر در سیاست های تامین اجتماعی و...) را سنجید، بسیار مغتنم تواند بود. بدین ترتیب، نمی توان گفت که صرفه جویی در هزینه های تهیه برنامه ها خیلی هم مقرون به صرفه نیست (توفیق، فیروز، ۱۳۸۵).

- از برنامه سوم پیش از انقلاب یعنی از دهه چهل و پنجاه به بعد برنامه ریزی کلان در کشور معمول شده است. این برنامه ها میان مدت است و تنها در سازمان مسئول برنامه ریزی (اینک معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی) تهیه شده اند. در این شیوه برنامه ریزی، کوشش بر این است که با دست یازیدن به ابزارهای اقتصاد کلان مانند پس انداز، تشکیل سرمایه، درآمدهای ارزی، نیروی کار، اعتبارات داخلی و خارجی، بستر و انگیزه های لازم برای تحقق آرمان ها و هدف های برنامه (رشد اقتصادی، توزیع عادلانه درآمدها، ثبت قیمت ها و...) فراهم شود. از محدودیت های برنامه ریزی کلان این است که تحقق آرمان های برنامه نباید به بهای از دست دادن تعادل های اساسی مانند تعادل مالی یا تعادل میان درآمدها و هزینه های دولت، تعادل ارزی یا تراز پرداخت ها، تعادل بازار کالاها و خدمات یا تعادل میان عرضه و تقاضای کالاها و خدمات و تعادل بازار کار یا تعادل میان عرضه و تقاضای نیروی کار، تمام شود. فقدان این تعادل ها پیامدهای اقتصادی نامطلوبی دارند:

✓ فقدان تعادل مالی، گذشته از خطر ورشستگی کشور، به پیدایش کسری بودجه، نیاز به استقراض، گسترش پایه پولی و نقدینگی و در نتیجه تورم می انجامد.

✓ فقدان تعادل ارزی سبب استقراض خارجی یا پیدایش تنگنای گوناگون است.

✓ فقدان تعادل کالاها و خدمات، موجب پیدایش بحران زیادی یا کمبود کالاها و خدمات است.

✓ فقدان تعادل بازار کار موجب بیکاری است.

- برنامه ریزی بخش ها به ویژه بعد از برنامه سوم پیش از انقلاب رایج شده است. برنامه های بخشی اغلب از نوع میان مدت و در وزارتخانه ها و سازمان برنامه ریزی کشور (اینک معاونت برنامه ریزی و نظارت

راهبردی) تهیه می شوند. یکی از مشکلات برنامه های بخشی این است که از قبل سراسر این برنامه ها به طرح ها و پروژه های مشخص مبدل نمی شود، این امر موجبات سختی نظارت بر حسن اجرای برنامه را نیز فراهم می آورد. گذشته از حالت خاص دو برنامه اول قبل از انقلاب، تا کنون برنامه های کشور به طور کامل و یکجا به طرح و پروژه تبدیل نشده اند. در عمل تعریف و ارزیابی طرح ها و پروژه ها به تدریج به انجام رسیده است.

- در برنامه های توسعه تعریف روشنی از مفهوم توسعه، ابعاد و ویژگی های آن به عنوان هدف اصلی برنامه ها ارایه نشده است. در غالب موارد، رشد اقتصادی به صورت آشکار و اعلان شده یا مستتر به عنوان هدف برنامه ها معرفی شده و بنابراین اگر برنامه ریزی را ساماندهی برای اهداف مشخص بدانیم، این هدف هرگز روشن و شفاف و در برگیرنده توسعه همه جانبه نبوده است. در نتیجه مشاهده می شود که در ادوار مختلف برنامه ریزی در کشور، با برداشت ها و تفاسیر متفاوت از این مفاهیم همواره با برنامه های متفاوتی روبه رو بوده ایم که این امر همواره محل چالش گسترده برنامه ریزان و مجریان نیز قرار گرفته است. در سال های اخیر گاه شاهد اختلاف نظرهای اساسی و بنیادین میان صاحب نظران و برنامه ریزان در تعیین پارادایم های برنامه های توسعه بوده ایم. به نحوی که به عنوان مثال شدت این اختلاف نظرها در برنامه چهارم توسعه، منجر به جمع آوری و امحای برخی از کتب مبانی نظری برنامه چهارم شد و حتی این اصلاحات مانع از انتقادات شدید (معطوف به مبانی و پارادایم های این برنامه) نگردید. این تجربه نشان داد، چنانچه اجماعی کلی در اصول و پارادایم های برنامه های توسعه در بین برنامه ریزان و مجریان از یک سو و صاحب نظران و بخش خصوصی و تشکل ها از سوی دیگر حاصل نشود، نمی توان به پذیرش و اجرای برنامه ها چندان خوش بین بود. لذا آنچه در ابتدای حرکت به سمت توسعه نیاز است، تعریف مفهوم یا ارائه پارادایم (الگوی) مشترکی از توسعه است که می باید به اجماع صاحب نظران کشور رسیده و اصطلاحاً تبدیل به ایدئولوژی نظام تخصیص منابع در کشور شود. لازم به ذکر است که بناست این مهم از طریق تدوین الگوی اسلامی- ایران پیشرفت تأمین شود (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۹۳).

- منطق برنامه ریزی حکم می کند جداول کمی، ترجمه مواد برنامه به اعداد و ارقام باشند تا از طرفی تکلیف مجریان شفاف شود و از طرف دیگر امکان ارزیابی و نظارت بر عملکرد ایشان نیز فراهم آید. با این وجود در حال حاضر مواد برنامه و جداول کمی هر یک به راه خود می روند و با طی فرایندهای منتزع از یکدیگر تهیه می شوند. لذا ضروری است پیوند منطقی بین مواد برنامه و جداول کمی برقرار شود. یکی از دلایل این گسست، تحمیل اهداف کمی خارج از روال نظام برنامه ریزی است.

- نظام برنامه ریزی همواره با درجه بسیار بالایی از تمرکز تعریف شده است. تمرکزگرایی در برنامه های توسعه ایران از مناطق به مرکز و بخش ها، از بخش ها به سازمان برنامه ریزی کشور و از این سازمان به مقامات عالییه سیاسی گرایش داشته و علیرغم تلاش ها و تاکیدات بسیار بر ضرورت تمرکززدایی، نظام سیاسی و قانونی نحوه تامین مالی برنامه ها و ...، نه تنها این تمرکز را پشتیبانی، بلکه تقویت نموده است. شایان ذکر است که تهیه بسیاری از برش های استانی برنامه های توسعه نیز در گسست کامل از برنامه های توسعه و پس از تصویب آن تهیه شده است.
- یکی از کاستی های نظام برنامه ریزی برنامه های توسعه، بی توجهی به مشارکت فعالان اصلی بخش خصوصی و نهادهای مدنی در فرآیند برنامه ریزی بوده است. دلیل این امر آن است که نظام برنامه ریزی در برنامه های توسعه عمدتاً به شکل دستوری برنامه ها تأکید دارند.
- حجم بالایی از اقتصاد کشور ما، بدون نظارت و مکانیسم های بازرسی حاکمیتی، در دست هولدینگ ها و بنیادهای بزرگ اقتصادی عمومی غیر دولتی است. در نظام برنامه ریزی برنامه های توسعه، هیچگاه مکانیزمی برای مشارکت آنها در برنامه توسعه در نظر گرفته نشده است.
- در تدوین نظام برنامه ریزی برنامه پنجم توسعه، ادعا شد که الگوی اسلامی- ایرانی، یکی از اصول حاکم بر نظام برنامه ریزی بوده است. این در حالی است که این الگو هنوز تدوین نشده و در آن زمان وجود خارجی نداشته است.
- نظام برنامه ریزی ایران در تعیین اولویت ها دچار نقصان بوده است که یکی از دلایل آن خود برنامه ریزی جامع است. این امر در اسناد فرادست نیز گاهاً به چشم می خورد. به عنوان مثال، در نقشه جامع علمی کشور در بخش اولویت های علم و فناوری که باید اولویت هاب علم و فناوری ایران تعیین شود، بیش از ۳۵۷ اولویت معرفی شده و در واقع به این معناست که هیچ اولییتی مشخص نشده است. برای درک اهمیت ارتقاء نظام برنامه ریزی تنها ذکر این نکته کافی است که اگر برنامه ریزی بهتر بتواند تنها یک درصد بر کارایی و بهره وری سرمایه گذاری های عمومی و خصوصی بیافزاید، راندمان برنامه ریزی بیش از سودآوری هر سرمایه گذاری بخشی دیگری خواهد بود.

۴- آسیب شناسی فرآیند تصویب برنامه های توسعه کشور

بر اساس آخرین اصلاحات آیین نامه داخلی مجلس، مواد ۱۸۴ و ۱۸۵ این آیین نامه، نحوه بررسی و تصویب برنامه توسعه کشور را به شرح زیر تعیین نموده است:

ماده ۱۸۴ آیین نامه داخلی مجلس تصریح می نماید که رسیدگی به لوایح برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران یک شوری و به شرح زیر خواهد بود:

الف- نمایندگان مجلس از زمان چاپ و توزیع لایحه برنامه ظرف پنج روز (بدون احتساب ایام تعطیل) پیشنهادهای خود در مورد کلیات و جزئیات برنامه را به کمیسیون تخصصی ذی ربط ارائه می نمایند.

ب- کمیسیون‌های تخصصی مکلفند حداکثر ده روز پس از چاپ و توزیع لایحه نسبت به بررسی مفاد برنامه شامل مواد، تبصره‌ها، جداول و ضمایم و نیز پیشنهادهای نمایندگان اقدام و گزارش خود را به کمیسیون تلفیق رسیدگی کننده ارائه نمایند.

ج- کمیسیون تلفیق موظف است پس از پایان مهلت مذکور در بند (ب) به گزارش های کمیسیون‌های تخصصی و کلیات و جزئیات برنامه و پیشنهادهای نمایندگان حداکثر ظرف سه هفته رسیدگی و گزارش نهایی خود را به مجلس ارائه نماید.

د- در صحن جلسه علنی پس از ارائه گزارش کمیسیون تلفیق، ابتدا کلیات برنامه مورد بحث قرار می‌گیرد. در کلیات پنج نفر مخالف و پنج نفر موافق به ترتیب یک نفر مخالف و یک نفر موافق و حداکثر هر نفر پانزده دقیقه دیدگاه‌های خود را مطرح می‌کنند. پس از آن کمیسیون و دولت هر کدام حداکثر چهل و پنج دقیقه برای دفاع زمان خواهند داشت. سپس راجع به کلیات برنامه رأی‌گیری خواهد شد. در بررسی کلیات، کفایت مذاکرات پذیرفته نمی‌شود.

ه- پس از تصویب کلیات، رسیدگی به جزئیات برنامه آغاز و به مواد و تبصره‌ها و جداول برنامه به ترتیب رسیدگی می‌شود. در این بخش جایگزین متن ماده، یا جزئی از ماده و یا تبصره لایحه دولت، حذف کل، مصوبات جایگزینی کمیسیون‌های تخصصی و پیشنهادهای چاپ شده نمایندگان برای هر ماده یا تبصره یا هر یک از اجزاء در صورتی که آن جزء ماهیت مستقل داشته باشد و حذف جزء و پیشنهادهای چاپ شده کمیسیون‌های تخصصی به ترتیب مورد رسیدگی قرار می‌گیرند. سپس در مورد اصل ماده یا تبصره یا اجزاء در صورتی که ماهیت مستقل داشته باشند، رأی‌گیری خواهد شد.

چنانچه اصل رأی نیابد، موضوع برای رسیدگی مجدد به کمیسیون تلفیق برگشت داده خواهد شد تا در اسرع وقت و حداکثر طبق مهلتی که هیأت رئیسه تعیین خواهد کرد، گزارش مجدد خود را به مجلس ارائه دهد. نمایندگان می‌توانند حداکثر تا پایان همان روز پیشنهادهای خود را به کمیسیون تسلیم نمایند.

و- مادام که لایحه برنامه در صحن مجلس مورد بررسی است، مجلس نطق نخواهد داشت و هیچ طرح یا لایحه‌ای جز طرح‌ها و لوایح سه فوریتی و نیز تحقیق و تفحص، استیضاح و رأی اعتماد در دستور قرار نخواهد گرفت و مجلس در تمامی ایام به جز ایام تعطیل حداقل شش و حداکثر هشت ساعت جلسه علنی خواهد داشت. در موارد استثناء با تصویب مجلس، این زمان تا ده ساعت قابل افزایش است. ز- مهلت‌های مذکور در بندهای (ب) و (ج) حسب مورد با تصویب هیأت رئیسه تا دو برابر قابل افزایش است.

به منظور اعمال هر گونه اصلاح در برنامه های توسعه کشور، ماده ۱۸۵ آیین نامه داخلی مجلس چنین تصریح نموده که "اصلاح قانون برنامه توسعه در ضمن لایحه بودجه مبتنی بر آن برنامه و نیز دیگر طرح‌ها و لوایح با رأی دوسوم نمایندگان حاضر پذیرفته می‌شود و هر گونه اصلاح نیز با رأی دوسوم نمایندگان معتبر خواهد بود." در ادامه به فرآیند تصویب برنامه های توسعه بعد از انقلاب پرداخته می‌شود.

۴-۱- نحوه تصویب برنامه اول توسعه کشور

"بعد از انقلاب، دولت برای اولین بار لایحه برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران را در زمان جنگ ایران و عراق تدوین و در ۲۲ مرداد سال ۱۳۶۲ به مجلس دوره اول تقدیم کرد. مجلس اول به رغم آن که ده ماه تا اتمام دوره کار خود فرصت داشت، نتوانست در مورد لایحه تصمیم گیری کند. پس از تشکیل مجلس دوم، دولت در تاریخ ۴ خرداد ۱۳۶۳ طرح مجدد برنامه در مجلس و رسیدگی به آن را تقاضا کرد. در مجلس دوم کمیسیون خاصی به منظور بررسی برنامه تشکیل شد. این کمیسیون پس از برگزاری حدود ۳۵ جلسه توانست برنامه را برای شور اول تقدیم مجلس شورای اسلامی بکند و برنامه در ۱۴ آذر ماه سال ۱۳۶۴ به تصویب مجلس رسید. لایحه ای که در شور اول به تصویب مجلس رسید فاقد اهداف کمی بود و صرفاً کلیات و اهداف کلی آن بیان شده بود. برای شور دوم لازم بود اهداف کمی برنامه روشن شود. از دولت خواسته شد ظرف سه ماه لایحه برنامه را در چارچوب این کلیات تدوین و همراه با عدد و رقم به مجلس ارائه کند. متأسفانه به رغم تلاشهایی که کمیسیون خاص به عمل آورد نتوانست در این زمینه موفق شود. واقعیت این است که ادامه جنگ و کاهش درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت، کشور را با تنگناهای مالی و سیاسی بزرگی مواجه کرده بود و در آن شرایط اضطراری حتی تامین نیازهای اساسی کشور محل تردید بود تا چه رسد به سرمایه گذاری عمرانی دولت. با توجه به این وضعیت، دولت برنامه دو ساله شرایط نوین اقتصادی را برای دوره زمانی ۱۳۶۶-۱۳۶۵ تهیه کرد. این برنامه اساساً معطوف به نحوه تامین ارز و ریال لازم برای مصارف جنگی و ضروری کشور بود.

بعد از انقلاب به موجب قانون اساسی، کمیسیونهای مجلس اجازه قانون گذاری نداشتند. به همین دلیل تصویب برنامه پنجساله باید در صحن علنی مجلس صورت می گرفت. بدیهی است در این وضعیت بحث و بررسی در مورد اسناد تفصیلی برنامه در صحن علنی امکانپذیر نبود. لازم بود موضوع در کمیسیون خاصی قبلاً بررسی می شد و در صحن علنی پس از استماع نظر کمیسیون، چارچوب قانونی برنامه به تصویب می رسید. در آیین نامه داخلی مجلس در دوره مجالس اول، دوم و سوم نحوه رسیدگی به برنامه مشخص نشده بود. اما تصویب برنامه همانند قوانین دیگر به صورت دو شوری بود. برنامه اولی که برای دوره زمانی ۱۳۶۶-۱۳۶۲ تهیه شده بود به کمیسیون خاص ارجاع شد. اما رسیدگی و تصویب گزارشات ده جلدی این برنامه از نظر تکنیکی کار چندان ساده ای نبود. اما بعداً برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که برای دوره ۱۳۶۸-۱۳۷۲ تهیه شده بود به کمیسیون برنامه و بودجه احاله شد و در دو شور به تصویب رسید.

در دوره مجلس سوم بود که دولت در تاریخ ۲۶ خرداد ۱۳۶۷ تقاضای بررسی برنامه را مطرح کرد. در این دوره هیئت رئیسه مجلس لایحه دولت را جهت رسیدگی به کمیسیون برنامه و بودجه ارجاع کرد (جلسه ۳۷ مجلس سوم، شماره ۱۲۷۲۶ روزنامه رسمی کشور، ص ۲۶). کمیسیون برنامه و بودجه حدود ۳۰ جلسه برای رسیدگی به کلیات برنامه اختصاص داد. برنامه مورد بررسی کمیسیون شامل دو بخش بود. بخش اول آن شامل سه فصل بود:

فصل اول-اهداف بلند مدت جمهوری اسلامی ایران،

فصل دوم- خط مشی های بلند مدت جمهوری اسلامی ایران،

فصل سوم- مراحل توسعه بلند مدت جمهوری اسلامی ایران.

بخش دوم برنامه مورد بررسی کمیسیون برنامه و بودجه نیز حاوی سه فصل به شرح زیر بود:

فصل اول- شامل اهداف برنامه پنجساله است،

فصل دوم- شامل راهبردها و خط مشی های لازم برای حصول به اهداف مورد نظر،

فصل سوم- شامل برآورد حجم سرمایه گذاری لازم است. در آن زمان هنوز منابع درآمدی دولت به

دقت تعیین نشده بود و شرح تفصیلی سرمایه گذاریها نیز مشخص نبود.

همانطور که گفتیم برنامه فوق از سوی مجلس به کمیسیون برنامه و بودجه مجلس ارایه شده بود و کمیسیون مزبور پس از بررسی های لازم آن را به صحن علنی آورده بود. اما کمیسیونهای تخصصی مجلس تا آن زمان آن را بررسی نکرده بودند و این مساله مورد اعتراض نمایندگان قرار گرفت. مقرر شد برای رفع این نقیصه جزییات برنامه تفصیلی در کمیسیونها مطرح و در شور دوم به صحن علنی مجلس آورده شود.

مجلس از تاریخ ۱۹ مهر ۱۳۶۷ تا ۲۴ مهر شور اول مذاکرات خود را در این زمینه انجام داد. از متن مذاکرات مجلس در شور اول چنین بر می آید که آئین نامه داخلی مجلس در مورد نحوه رسیدگی به برنامه مسکوت است. از اینرو پس از بحث و مشورت، مقرر شد، برنامه مشابه بودجه در صحن علنی مورد بررسی قرار گیرد و نمایندگان موافق و مخالف هر یک ۱۰ دقیقه نظرات خود را مطرح نمایند. از نکات مهم مذاکرات مجلس در شور اول این است که نمایندگان موافق و مخالف جملگی بر سر ضرورت داشتن برنامه اتفاق نظر داشتند و استدلال می کردند که در شرایطی که همه نیروها خود را آماده می کنند که برای باز سازی کشور بکوشند برنامه می تواند این تلاشها را همسو و در یک راستا قرار دهد و موجب پرهیز از انجام کارهای تکراری و احیانا متناقض شود و از هدر رفتن نیروها و امکانات کشور جلوگیری کند.

نمایندگان بر ضرورت گنجاندن مفاد پیام ۹ ماده ای امام خمینی (ره) در برنامه تاکید داشتند و بر ضرورت هماهنگی برنامه با تصمیمات و سیاستهای شورای بازسازی کشور پای می فشردند (جلسه ۳۷ مجلس، روزنامه رسمی کشور شماره ۱۲۷۲۶، ص ۲۷).

پس از تصویب کلیات برنامه در شور اول و در نیمه دوم سال ۱۳۶۷ سازمان مدیریت و برنامه ریزی نسبت به تدوین نظام برنامه ریزی اقدام کرد. برنامه کلان توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه و در اردیبهشت ماه سال ۱۳۶۸ به تصویب شورای اقتصاد رسید. آن گاه برنامه اول کشور به صورت یک ماده واحده و ۵۲ تبصره منضم به دو قسمت اول و دوم به همراه یک جلد پیوست آن از سوی دولت آقای هاشمی تصویب و به مجلس ارایه شد.

کمیسیون برنامه و بودجه، لایحه را در طی ۱۲۷ جلسه رسمی کمیسیون مزبور و صدها جلسه فرعی یعنی گروه های کاری، با حضور مسئولین و کارشناسان ذیربط و در موارد لازم با همکاری سایر کمیسیونهای مجلس به

صورت تشکیل جلسات مشترک و شکل های دیگر مورد بررسی قرار داد و سر انجام آن را در تاریخ اول آذر سال ۱۳۶۸ تصویب کرد و در همان ماه به صحن علنی آورد.

در شور دوم، مذاکرات مجلس یکماه به طول انجامید (از ۱۹ آذر سال ۱۳۶۸ تا ۱۹ دیماه همان سال) و بالاخره برنامه اول در تاریخ ۱۱ بهمن ۱۳۶۸ به تصویب مجلس رسید. با توجه به تاریخ تصویب برنامه می توان گفت بودجه سالهای ۱۳۶۸ و ۱۳۶۹ در زمانی تهیه و از تصویب مجلس گذشت که هنوز برنامه اول نهایی نشده بود. این در حالی است که ماده ۸ قانون برنامه و بودجه مقرر می دارد: " دولت باید حداقل شش ماه قبل از پایان هر دوره برنامه (بخوانید شش ماه قبل از شروع برنامه بعد)، لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم نماید".

حضور نمایندگان کمیسیونهای تخصصی مجلس در شوراهای برنامه ریزی جهت ایجاد ارتباط مستقیم و مستمر شوراها و کمیسیونهای ذیربط در جریان تدوین برنامه اول، همکاری مجلس و دولت را تسهیل کرد. برگزاری جلسات مشترک اعضای شورای اقتصاد با روسای کمیسیونهای تخصصی مجلس نیز در همین راستا بود. در داخل مجلس شورای اسلامی، تشکیل جلسات لازم با حضور روسای کمیسیونهای تخصصی در مجموع و طرح مسائل و دستاوردهای نظام برنامه ریزی کشور در چارچوب برنامه های کمیسیون برنامه و بودجه مجلس نیز روشی برای رسیدن به اجماع نظر در میان نمایندگان مجلس بود.

با مرور نطق ها و نظرات نمایندگان مجلس در شور اول و دوم رسیدگی به برنامه پنج ساله اول ملاحظه می شود که در آن زمان به دلیل محروم بودن مجلس از نیروی کارشناسی و مشاوران مستقل، نمایندگان نمی توانستند وظایف خود را به درستی انجام دهند. بعدها با تقویت مرکز پژوهشهای مجلس و دفتر مطالعات برنامه و بودجه آن این نقیصه به تدریج رفع شد. اما حدود دخالت مجلس در جزییات برنامه هرگز مشخص نشد. واقعیت این است که در هر برنامه اهداف، سیاستها و تخصیص منابع پیش بینی می شود و نمایندگان مردم حق دارند در کلیه موارد فوق اظهار نظر کنند. در عین حال برنامه یک سند فنی است که اجزای آن با همدیگر سازگار شده اند و دخالت گسترده قانونگذار در جزییات آن می تواند موجب ناسازگاری اجزای برنامه و در نهایت عدم تحقق آن شود. به این دلیل باید حدود مداخله مجلس در برنامه های توسعه روشن شود.

برنامه اول توسعه کشور به صورت یک ماده واحده و ۵۲ تبصره منضم به دو قسمت اول و دوم به همراه یک جلد پیوست آن پس از انجام اصلاحات مورد نظر نمایندگان مجلس شورای اسلامی و حصول اطمینان از سازگاری اجزای آن به چاپ رسید. در ماده واحده عبارت زیر گنجانیده شده بود: "هدفهای کلی، خط مشی ها، اهداف کمی، سیاستهای کلی، اعتبارات و برنامه های اجرایی برنامه اول جمهوری اسلامی ایران به شرح مندرج در قسمتهای (۱) و (۲) و پیوست شماره (۱) این قانون تصویب می گردد". با این تمهید هم نمایندگان از ورود به جزییات برنامه معاف شده بودند و هم قسمتهای (۱) و (۲) و پیوست شماره (۱) برنامه شکل قانونی به خود گرفته بود.

در دوره بعد از انقلاب بر خلاف دوره قبل از انقلاب، فرایند رسیدگی و تصویب برنامه در مجلس جنبه تشریفاتی نداشت. بلکه نمایندگان مجلس چه در کمیسیون برنامه و بودجه و چه در کمیسیونهای تخصصی و صحن علنی،

آزادانه نظرات خود را در مورد برنامه ابراز می کردند. اما نکته در این جا است که نمایندگان مجلس به دلایل زیر نمی توانستند وظایف خود را در این زمینه به درستی انجام دهند:

۱. نمایندگان مجلس در این دوره بر اساس برنامه حزبی به مجلس راه نیافته بودند و به همین دلیل برنامه اقتصادی حزب راهنمای آنها در نقد و بررسی برنامه دولت نبود.

۲. نمایندگان مجلس از مشاوره اقتصاددانان مستقل برای ارزیابی برنامه دولت بی بهره بودند. در آن دوره هنوز مرکز پژوهشهای مجلس به یک سازمان پژوهشی قوی تبدیل نشده بود.

۳. در این وضعیت نمایندگان به جای توجه به کم و کیف سیاستهای اقتصادی دولت بیشتر نگران تخصیص منابع در برنامه و بودجه دولت بودند. به خصوص به طرحها و پروژه هایی که دولت در حوزه انتخابیه آنها اجرا می کرد، حساسیت داشتند. بدیهی است هر نماینده ای بدون توجه به کمیابی منابع یا توجیه فنی و اقتصادی پروژه های سرمایه گذاری، برای کسب محبوبیت بیشتر در حوزه انتخابیه خود تلاش می کرد که منابع مالی بیشتری را به سمت آن سوق دهد.

۴. وزرا نیز بدون توجه به محدودیت منابع مالی به دنبال اجرای پروژه های بیشتر و بزرگتر در مناطق مختلف کشور بودند. از این طریق آنها می توانستند کارآمدی و تواناییهای مدیریتی خود را بروز دهند و به فشارهای مدیران شرکت های دولتی و دستگاه وزارتی برای تامین مالی پروژه های خود پاسخ در خور ارائه کنند.

۵. در این وضعیت زمینه مساعدی برای چانه زنی و داد و ستد رای و اعتبارات عمرانی بین وزرا و کمیسیونهای تخصصی مجلس و نمایندگان مجلس فراهم می شد. وزارتی که در هیئت دولت برای اجابت درخواستهای مالی نامحدود خود گوش شنوایی نیافته بودند، به نمایندگان مجلس متوسل می شدند و نمایندگان نیز برای منظور کردن پروژه های کوچک و بزرگ در برنامه و بودجه به وزرا تمسک می جستند.

همین وضعیت عامل بزرگ در عدول از برنامه و کلنگ زنی پروژه های فاقد توجیه فنی، اقتصادی و زیست محیطی در کشور شد که خارج از توان مالی و اجرایی دولت و کشور بود. چه بسیار پروژه هایی که در برنامه پیش بینی نشده بود اما، در بودجه های سالانه ردیفی به آن اختصاص می یافت. این پدیده حتی در وضعیتی که دولت با مشکلات مالی جدی مواجه بود (یعنی از سالهای ۱۳۶۵ و ۱۳۶۶) شروع شد و در دوره برنامه اول به اوج خود رسید. نا گفته پیداست که در این وضعیت اجرای پروژه ها به تاخیر می افتاد و ائتلاف منابع از طریق هزینه کردن در مورد پروژه های بدون اولویت و غیر ضرور افزایش می یافت.

تدوین و تصویب برنامه اول بدون توجه به الزامات قانونی تا پایان سال اول برنامه به درازا کشید. از اینرو بودجه سالهای ۱۳۶۸ و ۱۳۶۹ نمی توانست با پایبندی به مندرجات برنامه تهیه و به مورد اجرا درآید.

وظایف مجلس شورای اسلامی در بررسی و تصویب برنامه اول نامشخص بود و مجلس و کمیسیونهای تخصصی آن خود را موظف می دیدند که در تمامی جزئیات برنامه اظهار نظر و دخل و تصرف کنند. اما این مقصود در غیاب وجود مشاوران خبره برنامه ریزی امکانپذیر نبود. برگزاری جلسات طولانی و صرف وقت بسیار از سوی

مجلس برای تصویب برنامه، معلوم نیست تا چه حد بر بهبود کیفیت برنامه اثر داشته باشد." (هادی زوز، بهروز، ۱۳۹۳)

۴-۲- نحوه تصویب برنامه دوم توسعه کشور

لایحه برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در آذرماه سال ۱۳۷۲ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. اما با توجه به اینکه مجلس به فرصت بیشتری برای بررسی لایحه احتیاج داشت، در عمل بررسی لایحه برنامه دوم به سال ۱۳۷۳ موکول شد. در تاریخ ۱۳۷۳/۳/۲۵ مجلس به منظور تسریع در امر تصویب برنامه دوم، طرح دو فوریتی بررسی برنامه را تصویب کرد و مقرر شد کلیات و تبصره‌هایی که مربوط به اهداف کلان و خط مشی‌های درآمدی است در شور اول و بقیه موارد در شور دوم بررسی شود.

در ضمن مقرر شد، برنامه پس از بررسی موارد در کمیسیون‌های تخصصی، به کمیسیون تلفیق داده شود و پس از بررسی در کمیسیون تلفیق به صحن علنی مجلس برود. کمیسیون تلفیق در برگیرنده نمایندگان تمامی کمیسیون‌ها است، از این رو می‌تواند همه جوانب برنامه را از دید اقتصاد کلان، کشاورزی، صنعت و ... بررسی کند. پس از بررسی‌های صورت گرفته در کمیسیون‌های تخصصی و تلفیق، کلیات لایحه برنامه دوم توسعه در ۱۳۷۳/۵/۱۹ تصویب گردید و پس از بررسی‌های صورت گرفته، لایحه برنامه دوم نیز در ۱۳۷۳/۸/۲۴ تصویب شد و به شورای نگهبان فرستاده شد.

شورای نگهبان با بررسی لایحه برنامه دوم توسعه، اشکالات را به مجلس فرستاد و در کمیسیون تلفیق بحث و بررسی انجام شد، تا نظر شورای نگهبان تأمین شود. پس از تصویب اصلاحات اعلام شده، لایحه مزبور در تاریخ ۱۳۷۳/۹/۲۰ تصویب و تقدیم دولت شد.

برنامه دوم توسعه، دوره سال‌های ۷۸-۱۳۷۴ را در بر گرفت و بدین ترتیب سال ۱۳۷۳ کشور بدون برنامه توسعه بود و برنامه دوم توسعه پس از طی مراحل تصویب با یک سال تأخیر از سال ۱۳۷۴ به اجرا درآمد (شرح تفصیلی مذاکرات مجلس شورای اسلامی، روزنامه رسمی کشور، ۱۳۷۳).

۴-۳- نحوه تصویب برنامه سوم توسعه کشور

لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در ۲۴ شهریور ماه سال ۱۳۷۸ توسط ریاست محترم جمهور جناب آقای خاتمی به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. در تاریخ ۱۳۷۸/۶/۲۸ طرح آیین نامه رسیدگی به لایحه برنامه سوم با قید دو فوریت به مجلس داده شد و در تاریخ ۱۳۷۸/۶/۳۰ دو فوریت برنامه سوم به تصویب مجلس رسید. بحث و بررسی‌ها در خصوص لایحه برنامه سوم در مجلس ادامه یافت و در تاریخ ۱۳۷۸/۹/۷ لایحه برنامه سوم به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و به شورای نگهبان فرستاده شد.

شورای نگهبان با بررسی لایحه برنامه سوم توسعه، اشکالات را به مجلس فرستاد و در کمیسیون‌های مجلس به منظور تامین نظر شورای نگهبان بحث و بررسی های لازم انجام شد. در نهایت کمیسیون‌های مجلس، اصلاحات را انجام داده و پس از تأمین نظر شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۱۷، لایحه برنامه سوم به تصویب رسید و به صورت قانون به دولت وقت ابلاغ شد.

در برنامه سوم توسعه، تعدادی از نمایندگان پس از برگزاری انتخابات در مجلس در تاریخ ۷۹/۲/۱۳، به عنوان ناظر بر اجرای قوانین برنامه پنج ساله سوم تعیین شدند (شرح تفصیلی مذاکرات مجلس شورای اسلامی، روزنامه رسمی کشور، ۱۳۷۸ و ۱۳۷۹).

۴-۴- نحوه تصویب برنامه چهارم توسعه کشور

از اواخر تابستان سال ۱۳۸۱، تمهید مقدمات تهیه برنامه چهارم توسعه در سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور وقت آغاز شد. نخستین قدم در این راستا، جلب همکاری اندیشمندان جامعه برای شناخت چالش‌ها و چشم اندازهای اصلی کشور بود. بر اساس این و به رغم فرصت محدود، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی به طراحی فرآیندی پرداخت تا از طریق جلب همکاری اندیشمندان در چارچوب سازمانی، موسسه های پژوهشی معتبر کشور در حوزه های مختلف توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، به همکاری فراخوانده شوند. نظام برنامه ریزی برنامه چهارم توسعه با تغییرات ماهوی آن در ارتباط با تهیه برنامه در یک فرآیند پنج سطحی در هشتم مرداد ماه ۱۳۸۲ به تصویب هیات وزیران رسید. پنج سطح یاد شده در نظام برنامه ریزی برنامه چهارم توسعه به شرح زیر بوده است:

سطح اول- تهیه چشم انداز دراز مدت جمهوری اسلامی ایران: پیش نویس این سند در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۵/۲۹ در هیات وزیران به تصویب رسید و در تاریخ ۱۳۸۲/۶/۱ از سوی رئیس جمهوری تقدیم رهبر معظم انقلاب اسلامی شد که پس از بررسی و اصلاح در مجمع تشخیص مصلحت نظام، در تاریخ ۱۳۸۲/۸/۱۳ از سوی رهبر معظم انقلاب اسلامی ابلاغ شد.

سطح دوم- تهیه سیاست های کلی نظام: پیش نویس سیاست های کلی حاکم بر تدوین برنامه چهارم توسعه نیز پس از تصویب در هیات وزیران همراه سند چشم انداز تقدیم رهبر معظم انقلاب اسلامی شد. این سند پس از بررسی در مجمع تشخیص مصلحت نظام تحت عنوان «سند سیاست های کلی برنامه چهارم توسعه» در تاریخ ۱۳۸۲/۹/۱۱ از سوی ایشان ابلاغ شد.

سطح سوم- تهیه لایحه برنامه چهارم توسعه: پس از ابلاغ سند چشم انداز و سیاست های کلی برنامه چهارم از سوی رهبر معظم انقلاب اسلامی از تاریخ ۱۳۸۲/۹/۱۲ تا ۱۳۸۲/۱۰/۲۰، احکام مندرج در پیش نویس لایحه برنامه چهارم توسعه با سیاست های کلی برنامه، ابلاغ شده از سوی رهبر معظم انقلاب اسلامی تطبیق داده شد و لایحه برنامه نهایی و در تاریخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۲ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. در واقع لایحه برنامه چهارم

توسعه نخستین برنامه توسعه بعد از پیروزی انقلاب اسلامی است که پس از اعمال سیاست های کلی برنامه ابلاغی از سوی رهبر معظم انقلاب اسلامی تدوین و به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. لایحه برنامه چهارم توسعه براساس آیین نامه داخلی اصلاح شده مجلس شورای اسلامی پس از بررسی در کمیسیون های تخصصی، از تاریخ ۱۳۸۳/۱/۱۷ تا ۱۳۸۳/۱/۲۹ در کمیسیون تلفیق مجلس و از ۱۳۸۳/۲/۷ تا ۱۳۸۳/۲/۱۳ در صحن علنی مجلس در سه نوبت کاری مورد بررسی و تصویب قرار گرفت و برای کسب نظرات شورای نگهبان ارسال شد.

با توجه به اعلام نظر شورای نگهبان در روزهای پایانی مجلس ششم، رفع ایرادهای مزبور برعهده مجلس هفتم گذاشته شد. به همین منظور کمیسیون تلفیق برنامه مجلس هفتم تشکیل شد و با هدف بررسی احکام یا مواد مورد ایراد شورای نگهبان، اصلاحات لازم در لایحه به عمل آمد و پس از تصویب در جلسه علنی مجلس، قانون برنامه چهارم توسعه در تاریخ ۱۳۸۳/۷/۱۶ به دولت، ابلاغ شد. جدول های ضمیمه قانون برنامه نیز در تاریخ ۱۳۸۳/۸/۱۳ به طور جداگانه از سوی رییس مجلس شورای اسلامی، ابلاغ شد.

سطح چهارم - تهیه اسناد برنامه: این سطح مربوط به تهیه اسناد ویژه (فرابخشی)، اسناد توسعه بخشی و اسناد توسعه استانی می شود. «سند ملی توسعه فرابخشی» مجموعه ای از چند طرح و فعالیت با پوشش فراگیر برای مناطق و بخش های مختلف مانند قلمروی تامین اجتماعی، توسعه اقتصاد دانایی محور، ارتقاء بهره وری و محیط زیست، فقرزدایی و اشتغال موضوعیت یافت و تنظیم شد. زمانبندی، اولویت های زمانی، موضوعی (بخش های مختلف) و مکانی (استان های مختلف) اجرای طرح ها و پروژه های آن در سند مشخص شد. در مورد اسناد فرابخشی که در واقع عملیاتی کردن همان ایده هسته های خط دهنده بود، بعد از بحث فراوان، ۳۱ موضوع با ویژگی های یاد شده انتخاب و به تصویب هیات وزیران رسید. اسناد مربوط به هر یک از این موارد نیز پس از تهیه توسط واحدهای اجرایی ذی ربط، در سازمان مدیریت و برنامه ریزی (وقت) نهایی شد.

«سند ملی توسعه بخش» سندی راهبردی بود که با توجه به قابلیت ها، امکانات، محدودیت ها و مسایل سیاسی، جهت گیری های اصلی، هدف های کمی و کیفی دراز مدت و میان مدت، فعالیت های محوری و سیاست های فضایی و منطقه ای و همچنین اقدام های محوری و فعالیت های اولویت دار توسعه بخش را تبیین می کرد. در این خصوص نیز ۳۹ سند توسعه بخش های مختلف توسط دستگاه های اجرایی ذی ربط تهیه و در معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور نهایی شد.

«سند توسعه استان» نیز سندی می باشد که با توجه به قابلیت ها و تنگناهای توسعه استان، اصلی ترین جهت گیری ها در زمینه جمعیت و نیروی انسانی، منابع طبیعی، زیربنایها، فعالیت های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، هدف های کمی و کیفی دراز مدت و میان مدت، توسعه استان را در چارچوب راهبردهای کلان برنامه چهارم توسعه ارائه کرده و سند ملی آمایش سرزمین، طرح های توسعه و عمران و اسناد ملی توسعه بخش را نیز تبیین می کند. اسناد یاد شده در شش مجلد تدوین و از سوی سازمان مدیریت و برنامه ریزی (وقت) منتشر شد. براساس مفاد بند «ز» ماده ۱۵۵ قانون برنامه چهارم توسعه، این سازمان مکلف بوده است، نسبت به تلفیق اسناد توسعه بخش، استانی و فرابخشی با هماهنگی دستگاه های اجرایی ذی ربط اقدام کند و آن را به تصویب هیات

وزیران برساند. بر این اساس سند تلفیقی، پس از نهایی شدن در این معاونت در تاریخ ۱۳۸۴/۵/۱۱ به تصویب هیات وزیران رسید. اقدام و عملیاتی که برای تحقق هدف های پیش بینی شده در اسناد سه گانه فوق الذکر ضرورت ایجاد می کرد، نیز قرار بود در لوایح بودجه سالانه کشور طی دوره برنامه درج شده و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

سطح پنجم - تهیه آیین نامه های اجرایی برنامه: براساس حکم ماده ۱۵۹ قانون برنامه چهارم توسعه قرار بود تهیه این آیین نامه ها تا پایان شش ماهه اول سال ۱۳۸۴ به اتمام برسد. با وجود این تا دو ماه قبل از اتمام برنامه چهارم توسعه، از ۱۰۷ حکم قانونی که نیاز به آیین نامه یا دستورالعمل اجرایی داشته، تعدادی به تصویب هیات وزیران نرسید و اجرایی نشد.

۴-۵- نحوه تصویب برنامه پنجم توسعه کشور

در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۱۵ مأموریت تشکیل شورای عالی تدوین برنامه پنجم سازندگی کشور به همراه اعضای آن از سوی ریاست جمهور وقت ابلاغ شد. وظیفه این شورا ابتدا تهیه سیاست های کلی پیشنهادی حاکم بر برنامه برای ارائه به مقام معظم رهبری و سپس تهیه لایحه برنامه پس از تأیید و ابلاغ ایشان ذکر می شود تا پس از تصویب در دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود. سیر زمانی تدوین قانون برنامه پنجم به شرح زیر بود:

۱- ابلاغیه ریاست جمهور به معاون اول برای تشکیل شورای عالی تدوین برنامه پنجم (۱۳۸۶/۷/۱۵)

۲- ابلاغ ساختار تشکیلاتی تدوین برنامه پنجم توسط معاون اول (۱۳۸۷/۴/۲۳)

۳- ابلاغ سیاست های کلی برنامه توسط مقام معظم رهبری (۱۳۸۷/۱۰/۲۱)

۴- تصویب لایحه برنامه پنجم توسعه در دولت و تقدیم آن به مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۸/۱۰/۲۰)

۵- تصویب لایحه در مجلس و ارسال به شورای نگهبان قانون اساسی (۱۳۸۹/۱۰/۱۵)

۶- ارسال لایحه تصویبی مجلس و شورای نگهبان به مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۹/۱۰/۲۷)

۷- ابلاغ قانون برنامه پنجم توسعه به دولت از سوی مجلس (۱۳۸۹/۱۰/۳۰)

۸- ابلاغ قانون برنامه پنجم توسعه به دستگاه ها برای اجرا (۱۳۸۹/۱۱/۱۰)

در سال ۱۳۸۸ دولت علاوه بر تأخیر در ارائه برنامه، در ارائه لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ نیز تأخیر داشت (۴ بهمن ۱۳۸۸)، به دلیل محدودیت زمان بررسی، مجلس تصمیم گرفت بررسی بودجه را در دستور کار خود قرار دهد و بررسی برنامه را به سال ۱۳۸۹ موکول نمود.

با توجه به تأخیر دولت در ارائه لایحه برنامه پنجم و همچنین طولانی شدن فرآیند تصویب و ابلاغ آن، در سال ۱۳۸۹، کشور سال بدون برنامه را پشت سر گذاشت.

۴-۶- آسیب شناسی فرآیند تصویب برنامه های توسعه

با توجه به مرور فرآیند تصویب برنامه های توسعه بعد از انقلاب، آسیب شناسی این فرآیند به شرح زیر ارائه می شود:

- یک بخش از آسیب های فرآیند تصویب برنامه های توسعه به ساختار سیاسی کشور باز می گردد. در کشورهای پیشرفته احزاب متشکل، مجلس را تشکیل می دهند. اما در کشور ما چون احزاب شکل نگرفته اند، نمایندگان مجلس خود را نماینده حوزه انتخابی خود می دانند و سعی می کنند در برنامه و بودجه دولت حداکثر منابع را برای حوزه انتخابی خود بگیرند و از این طریق مقبولیت خود را افزایش دهند و از اینرو همه نمایندگان تلاش می کنند، مخارج افزایش یابد. از طرف دیگر دستگاه های اجرایی نیز به همین ترتیب به دنبال جذب حداکثر منابع می باشند. در این میان مشکل نهاد برنامه ریزی این است که یک تعادلی بین این دو ایجاد کند.
- عدم رعایت برنامه زمانبندی مراحل تصویب برنامه های توسعه. به طوری که در برخی از سال ها امکان تصویب برنامه وجود نداشته است. در این مواقع یا سال بدون برنامه بوده و یا برنامه قبلی به مدت یک سال دیگر تمدید شده است (جدول ۱).

جدول ۱: فرآیند زمانی تصویب برنامه های توسعه بعد از انقلاب

برنامه های توسعه	آخرین مهلت قانونی برای ارایه لایحه برنامه به مجلس	زمان تقدیم لایحه برنامه به مجلس	تصویب برنامه توسط مجلس و ابلاغ آن به دولت
برنامه اول	۶۷/۶/۳۱	۶۷/۳/۲۶	۶۸/۱۲/۱۱
برنامه دوم	۷۲/۶/۳۱	۷۲/۹/۳۰	۷۳/۹/۲۰
برنامه سوم	۷۸/۶/۳۱	۷۸/۶/۲۴	۷۹/۱/۱۷
برنامه چهارم	۸۳/۶/۳۱	۸۲/۱۰/۲۲	۸۳/۷/۱۶
برنامه پنجم	۸۸/۶/۳۱	۸۸/۱۰/۲۰	۸۹/۱۰/۳۰

مأخذ: مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی و قوانین برنامه های پنجساله توسعه کشور

- یکی از آسیب های عدم رعایت زمانبندی قانونی بررسی و تصویب برنامه های توسعه (به دلیل تعلل دولت یا مجلس)، گسست بین قوانین بودجه سالانه برخی سال ها و برنامه های توسعه کشور بوده است. ماده ۸ قانون برنامه و بودجه مقرر می دارد: " دولت باید حداقل شش ماه قبل از پایان هر دوره برنامه (یا شش ماه قبل از شروع برنامه بعد)، لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم نماید. این در حالی است که به دلیل عدم تهیه برنامه های سالانه، قوانین بودجه کل کشور به مثابه برنامه های سالانه تلقی می شوند.

- در فرآیند تصویب گاهاً تغییراتی در مفاد برنامه ایجاد می شد که بار مالی مشخصی داشت، اما این تغییرات در جداول کمی برنامه منظور نمی شد. به طور مثال در فرآیند تصویب برنامه چهارم توسعه کشور به رغم تغییرات به عمل آمده در کمیسیون تلفیق برنامه مجلس که برخی از این تغییرات متضمن بار مالی قابل ملاحظه ای بود (از جمله تغییرات مربوط به مواد ۱۷، ۱۸، ۲۷، ۴۶، ۵۲، ۹۱، ۹۶، ۹۷ و ۱۲۱ با بار مالی سالانه حدود ۲۳۰ هزار میلیارد ریال)، جدول های برنامه بدون اعمال هیچ گونه تغییری به تصویب رسید. بنابراین بین جدول های کمی و احکام برنامه چهارم انطباق کامل وجود ندارد.
- به دلیل عدم وجود راهبرد بلند مدت برنامه ریزی، سطح دخالت مجلس در فرآیند تصویب در خصوص تغییرات مواد و اسناد قانونی برنامه مشخص نیست.
- علی رغم اختیارات قانونی مجلس شورای اسلامی، محدوده عمل قانونی این نهاد در مورد تغییر لوایح برنامه های توسعه مشخص نیست و از آنجا که قانونا مسئولیت تدوین برنامه های توسعه بر عهده دولت می باشد. به نظر می رسد در مواردی که تغییرات اعمال شده توسط مجلس شورای اسلامی در برنامه ها فراتر از تغییرات جزئی بوده و در واقع نوعی برنامه ریزی تلقی می شود، دخالت در وظایف قوه مجریه محسوب می شود. شاید بتوان به عنوان بارزترین نمونه این مداخلات غیر کارشناسانه، از تغییراتی نام برد که در تصویب جداول کمی برنامه در مجلس، به شیوه رأی گیری اعمال می شود. حال آن که این اعداد و ارقام انتخابی نبوده و متغیرهای وابسته ای می باشند که حاصل محاسبات انجام شده به کمک روش های اقتصادسنجی و براساس شرایط موجود و امکانات در دسترس می باشند. گاه دولت ها احتمالاً به منظور ایجاد کمترین تغییرات در برنامه های پیشنهادی شان در مجلس شورای اسلامی، برنامه ها را در دیرترین زمان ممکن و گاه با تأخیر در اختیار مجلس می گذارند و به این ترتیب فرصت کافی را از مجلس برای بررسی و بازنگری در لایحه و برنامه پیشنهادی می گیرند.
- مطلب دیگر این است که دولتمردان نیز دچار اشتباه می شوند و در مواردی که اجازه دارند و می توانند با توجه به وظایف قانونی و اساسنامه دستگاه های اجرایی زیر مجموعه خود عمل کنند باز به دنبال کسب مجوز از مجلس هستند که در عمل مشکلاتی برای دولت ایجاد می کند.

۵- آسیب شناسی فرآیند اجرای برنامه های توسعه ایران

در این قسمت به بررسی روند عملکرد برنامه های توسعه کشور و میزان تحقق اهداف آنها پرداخته می شود. این بررسی از جهات زیر صورت گرفته است:

- ✓ رشد اقتصادی
- ✓ رشد نقدینگی و تورم
- ✓ اشتغال و بیکاری
- ✓ فقرزدایی و کاهش نابرابری در توزیع درآمد

شایان ذکر است که شاخص های عملکرد برنامه بسیار بیشتر از مواد فوق الذکر است، اما در اینجا آن دسته از شاخص ها کلان مد نظر قرار گرفته که به نوعی برآیند عملکرد شاخص های دیگری نیز هستند که زیر مجموعه شاخص های فوق می باشند. با این حال نویسنده نیز بر این امر واقف است که تمام شاخص های پوشش داده نشده است.

۵-۱- رشد اقتصادی در برنامه های توسعه بعد از انقلاب اسلامی

بعد از انقلاب و با شروع جنگ تحمیلی، عملکرد رشد اقتصادی کشور اصلاً مناسب نبود، به نحوی که تولید ناخالص کشور در سال ۱۳۶۷ معادل ۷۶.۴ درصد سال ۱۳۵۶ بود. بعد از پایان یافتن جنگ، برنامه های توسعه بعد انقلاب اسلامی شروع شد که در این قسمت به بررسی عملکرد رشد اقتصادی طی سال های این برنامه ها و مقایسه آن با اهداف از پیش تعیین شده، پرداخته می شود.

رشد اقتصادی برنامه اول توسعه (۷.۲ درصد) کم و بیش نزدیک هدف تعیین شده (۸.۱ درصد) بود. البته این عملکرد مناسب برخی از کاستی های به وجود آمده را کم رنگ نمود. اتخاذ سیاست مالی انبساطی توسط دولت به دنبال کاهش ارزش پول ملی و افزایش بی رویه تقاضای واردات و عدم تحقق پیش بینی های برنامه در زمینه توسعه صادرات غیر نفتی موجب انباشته شدن بدهی های خارجی گردید. از آنجا که بخش بزرگی از این بدهی ها دارای سر رسید کوتاه مدت بودند، در دو سال آخر برنامه ضرورت استمهال بدهی های خارجی مطرح شد و مزیقه ارزی مانع از تحقق اهداف رشد اقتصادی گردید. شایان ذکر است که یکی از دلایل عملکرد مناسب برنامه اول توسعه، امکان بهره برداری از ظرفیت های بلااستفاده پس از پایان جنگ تحمیلی بود.

کشور سال ۱۳۷۳ را به عنوان سال بدون برنامه پشت سر گذاشت. با بهره برداری از این ظرفیت های امکان کمتری برای تجربه نرخ های رشد بالای در طول سال های برنامه دوم وجود داشت. به نحوی که متوسط رشد اقتصادی کشور در طول سال های برنامه دوم توسعه، ۲.۵ درصد بود که فاصله زیادی با هدف ۵.۱ درصدی خود داشت که خود این هدف نیز در مقایسه با برنامه اول ۳ درصد کاهش یافته بود. یکی از مسائلی که به شدت تأمین منابع مالی برنامه را تحت شعاع قرار داده بود، بروز بحران بدهی های ارزی کشور بود.

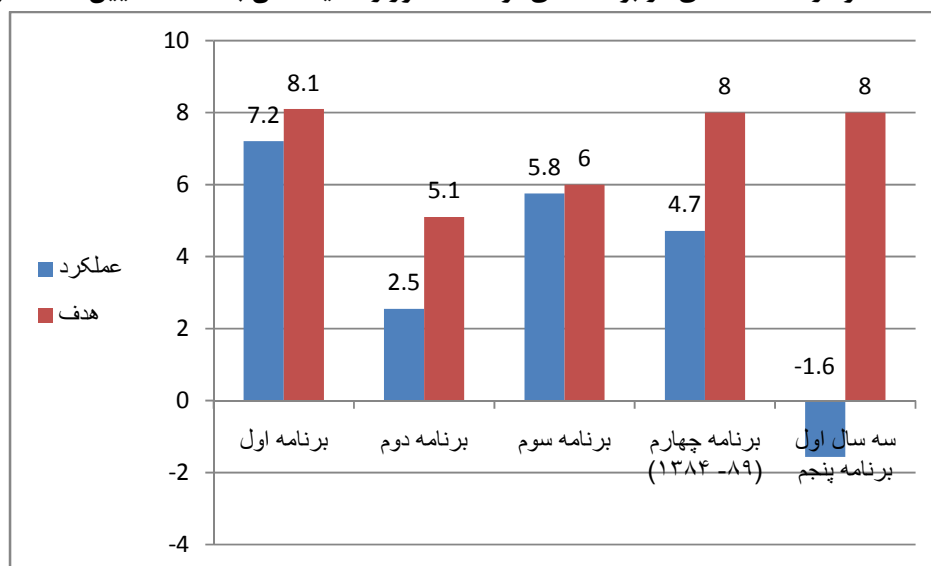
برنامه های اول و دوم که عمدتاً معطوف با بازسازی های بعد از جنگ تحمیلی و پاسخ به نیازهای داخلی کشور بودند، اما برنامه سوم چالش های پیشروی کشور را مدنظر قرار داده بود. برنامه سوم نیز همانند برنامه اول حدود ۹۶ درصد از هدف تعیین شده برای رشد اقتصادی طی سال های برنامه را محقق نمود. افزایش قابل توجه قیمت نفت خام در بازارهای جهانی و به تبع آن افزایش درآمدهای ارزی کشور، ایجاد حساب ذخیره ارزی، افزایش قابل توجه ذخایر خارجی بانک مرکزی، بهبود وضعیت تراز پرداخت های کشور در حوزه تجارت خارجی، بهبود سطح پس انداز ناخالص ملی و یکسان سازی نرخ ارز همگی نشان دهنده موفقیت نسبی برنامه می باشد.

پس از برنامه سوم چهارم توسعه کشور به عنوان اولین برنامه میان مدت در راستای دسترسی به اهداف سند چشم انداز تدوین شد. الزام دستیابی به اهداف چشم انداز کشور برای برنامه چهارم تحقق متوسط رشد ۸

درصدی طی سال های برنامه بود که متأسفانه نه تنها در هیچ یک از سال های برنامه مذکور محقق نشد، حتی در سال ۱۳۸۷ کشور رشد اقتصادی نزدیک به صفر را تجربه نمود.

میانگین رشد اقتصادی کشور در سه سال اول برنامه پنجم (۱۳۹۰-۱۳۹۲) در حدود ۱.۶- درصد بوده است. برنامه پنجم با اجرای قانون هدفمند سازی یارانه ها در سال ۱۳۹۰ و رشد پایین اقتصادی در آن سال شروع شد و در سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ اقتصاد کشور با تشدید تحریم های بین المللی دچار رکود تورمی گردید. ضعف عملکرد اقتصاد ایران در دوره برنامه پنجم را می توان به شوکهای منفی ناشی از افزایش قیمت حامل های انرژی، تحریم های مالی و تجاری غرب و ضعف مدیریت اقتصاد کلان برای مقابله با این شوکها نسبت داد.

نمودار ۹: عملکرد رشد اقتصادی در برنامه های توسعه کشور و مقایسه آن با اهداف تعیین شده (درصد)



مأخذ: بانک مرکزی ایران، حساب های ملی (۹۱-۱۳۳۸) و گزارش رشد اقتصادی سال ۱۳۹۲.

۵-۲- تورم در برنامه های توسعه بعد از انقلاب اسلامی

در دهه اول انقلاب، نقدینگی به مراتب سریعتر از نیازهای بخش واقعی اقتصاد افزایش یافت و حجم آن از ۲۵۷۸/۶ میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۵۷ به ۱۵۶۸۷/۶ میلیارد ریال در پایان سال ۱۳۶۷ رسید، یعنی در مدت ده سال بیش از ۵۰۸ درصد افزایش یافت.

هدف برنامه اول در زمینه کاهش نرخ متوسط تورم از ۲۸/۵ درصد در سال ۱۳۶۷ به ۸/۹ درصد در سال ۱۳۷۲ تحقق نیافت و اقتصاد ایران با تورم سالانه ای معادل ۱۸/۸ درصد مواجه شد.

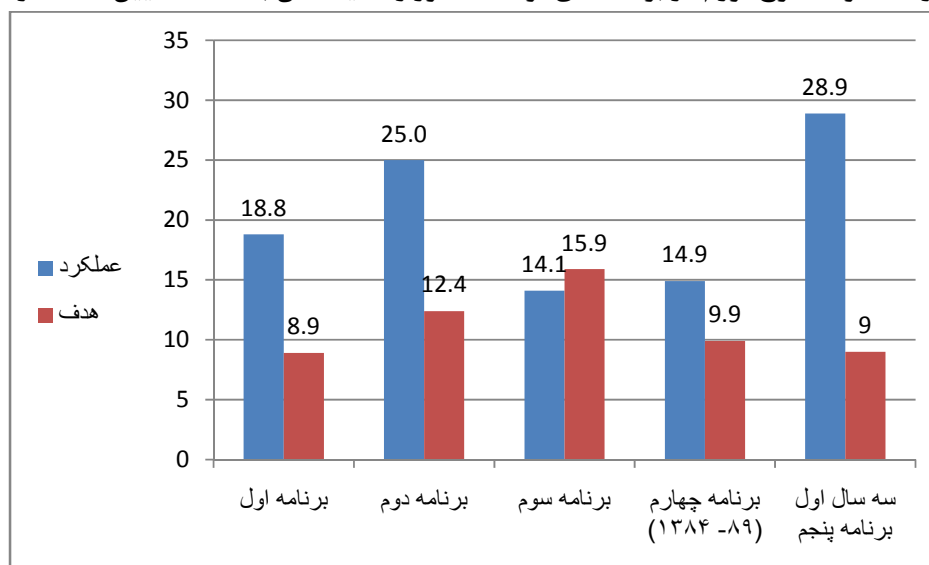
ملاحظه ارقام سالهای ۱۳۷۴ الی ۱۳۷۸ در زمینه بخش پولی نشان دهنده اختلاف قابل ملاحظه عملکرد متغیرهای پولی و قیمتی با هدف مورد نظر قانون برنامه دوم می باشد. رشد نقدینگی در سالهای ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ در سطوح بسیار بالایی قرار گرفت و هر چند رشد مزبور از سال ۱۳۷۶ کاهش یافت و در ادامه در سالهای

۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ نیز از ثبات نسبی برخوردار گردید، لیکن در مجموع رشد نقدینگی از میزان مورد هدف برنامه به نحو قابل ملاحظه‌ای فراتر رفت و متعاقب آن نرخ تورم نیز از مقادیر مورد هدف فاصله گرفت. "حجم نقدینگی به علت افزایش بدهی‌های دولت به مراتب افزایش یافته است و نرخ تورم در سال‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۷۴ فزاینده بود که از سال ۱۳۷۵ سیر نزولی داشت، اما در مجموع میانگین نرخ تورم برنامه ۲۵ درصد شد" (مستندات برنامه سوم، گزارش عملکرد برنامه دوم، صفحه ۹۴).

هدف تورم در قانون برنامه سوم ۱۵.۹ درصد تعیین گردید. طی سال‌های اجرای قانون برنامه سوم تلاش گردید تا براساس سیاست‌های کلی برنامه، ضمن تامین نقدینگی مورد نیاز بخش‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری از انبساط پولی نامتناسب با اهداف نقدینگی و تورم منعکس در برنامه جلوگیری به عمل آید. در عمل با استمرار و بهبود شرایط اقتصادی و افت قابل ملاحظه انتظارات تورمی، نرخ تورم روند نزولی در پیش گرفت و در پایان سال ۱۳۸۰ به ۱۱.۴ درصد که پایین‌ترین نرخ تورم در دو دهه گذشته است، تقلیل یافت و میانگین نرخ تورم سال‌های برنامه (۱۴.۱ درصد)، کمتر از هدف برنامه شد.

میانگین نرخ تورم در دوران برنامه چهارم ۱۴.۹ درصد بوده است که از نرخ تعیین شده به عنوان هدف برنامه (۹.۹ درصد) بیشتر بوده است. البته تعیین این رقم به عنوان هدف برنامه نیز نشان می‌دهد که برنامه ریزان به هر ترتیب به دنبال تک رقمی کردن نرخ تورم به عنوان یک پیروزی اقتصادی بوده‌اند. در برنامه پنجم توسعه کشور، نرخ هدف تورم در قانون برنامه درج نشده است اما در مدل کلان برنامه و اسناد پشتیبان آن، صحبت از نرخ ۹ درصدی برای تورم به میان آمده و مبنای برخی از محاسبات بوده است. در سه سال اول برنامه پنجم نرخ تورم به ترتیب ۲۱.۵، ۳۰.۵ و ۳۴.۷ درصد شد. بر اساس آخرین اطلاعات منتشره توسط بانک مرکزی ایران، نرخ تورم ۱۲ ماهه منتهی به تیر ماه ۱۳۹۳ نیز ۲۵.۳ درصد است.

نمودار ۱۰: متوسط نرخ تورم در برنامه‌های توسعه کشور و مقایسه آن با اهداف تعیین شده (درصد)



مأخذ: بانک مرکزی ایران، نماگر اقتصادی برای سال‌های مختلف.

۵-۳- اشتغال و بیکاری در برنامه های توسعه بعد از انقلاب اسلامی

در جدول (۲) بر پایه نتایج آمارگیری سال ۱۳۷۵ و درون یابی دو سرشماری، برآوردی از جمعیت، نیروی کار و اشتغال و بیکاری در سال ۱۳۷۲ بدست داده شده و میزان خطای پیش بینی برنامه ریزان در هر مورد برآورد شده است. به طوری که ملاحظه می شود بیشترین خطا مربوط به اضافه برآورد جمعیت، جمعیت بیکار و نرخ بیکاری بوده و البته در هیچ موردی میزان خطای پیش بینی بیش از ۶/۷ درصد نبوده است.

جدول ۲: جمعیت، نیروی کار، اشتغال و بیکاری در برنامه اول (هزار نفر - درصد)

بر آورد ۱۳۷۲ براساس سرشماری ۱۳۷۵	پیش بینی برنامه		سرشماری ۱۳۷۵	سرشماری ۱۳۶۵	
	۱۳۷۲	۱۳۶۷			
۵۸۱۴۱	۶۱۲۸۸	۵۲۷۵۵	۶۰۰۵۵/۵	۴۹۴۴۵	جمعیت
۵۹/۳۸	۵۹/۶۷	۵۵/۸۸	۶۱/۳۱	۵۴/۲۹	نرخ شهر نشینی
۴۱۲۰۳	۴۱۴۰۲	۳۵۰۶۱	۴۵۴۰۱	۳۲۸۷۴	جمعیت ده ساله و بیشتر
۱۵۳۰۴	۱۵۴۹۵	۱۳۶۱۱	۱۶۰۲۷	۱۲۸۲۰	جمعیت فعال
۱۳۷۸۰	۱۳۴۱۹	۱۱۴۵۰	۱۴۵۷۲	۱۱۰۰۱	جمعیت شاغل
۱۹۳۳	۲۰۷۶	۲۱۶۱	۱۴۵۵	۱۸۱۹	جمعیت بیکار
۱۲/۶	۱۳/۴	۱۵/۹	۹/۱	۱۴/۲	نرخ بیکاری

ماخذ: - قانون برنامه اول (۱۳۶۸-۱۳۷۲)

مرکز آمار ایران نتایج سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵

در قانون برنامه دوم، برنامه‌هایی به منظور فراهم سازی فرصت‌های شغلی و حمایت از نیروی انسانی در نظر گرفته شد و بر ایجاد شبکه جمع‌آوری و پردازش اطلاعات بازار کار و ایجاد ارتباط بین آموزش و نیازهای کمی و کیفی بازار کار تأکید شد. در ضمن در این برنامه مقرر شد از طریق توجیه و آموزش در زمینه‌های مناسب شغلی، از ایجاد فرصت‌های شغلی حمایت شود و از صنایع کوچک، مشاغل خانگی، خدمات فنی و صنایع دستی به ویژه در مناطق روستایی پشتیبانی گردد. در ضمن بر تأمین مشاغل مولد برای نیروی کار مازاد عشایر در مناطق روستایی و ایجاد زمینه‌های مناسب جهت استقرار فعالیت‌های غیر کشاورزی در محیط روستایی تأکید شد. در این برنامه هدف‌گذاری‌هایی در خصوص کاهش نیروهای کار خارجی و فراهم آوردن زمینه اعزام نیروی کار به خارج از کشور انجام شد. همچنین بر تنظیم قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌هایی که امکان جابجایی نیروی انسانی در دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و غیردولتی را تسهیل کند، تأکید گردید.

جدول ۳: جمعیت، نیروی کار، اشتغال و بیکاری در برنامه دوم توسعه (هزار نفر)

شرح	برآورد سال			سرشماری ۱۳۷۵	سرشماری ۱۳۶۵
	۱۳۷۸	۱۳۷۴	۱۳۷۳		
جمعیت	۶۳۱۵۲	۵۹۱۸۷	۵۸۳۳۱	۶۰۰۵۵/۵	۴۹۴۴۵
نرخ شهر نشینی	۶۳.۷	۶۰.۴	۵۹.۶	۶۱/۳۱	۵۴/۲۹
جمعیت ده ساله و بیشتر	-	-	-	۴۵۴۰۱	۳۲۸۷۴
جمعیت فعال	۱۸۴۲۸	۱۶۰۰۵	۱۵۶۶۸	۱۶۰۲۷	۱۲۸۲۰
جمعیت شاغل	۱۶۰۳۲	-	-	۱۴۵۷۲	۱۱۰۰۱
جمعیت بیکار	۲۳۶۹	-	-	۱۴۵۵	۱۸۱۹
نرخ بیکاری	۱۳.۵	-	-	۹/۱	۱۴/۲

ماخذ: مرکز آمار ایران نتایج سرشماری نفوس و مسکن سال ۱۳۶۵ و ۱۳۷۵
بانک مرکزی، بانک اطلاعات سری‌های زمانی اقتصادی

"در برنامه سوم، سیاست‌های اشتغال به گونه‌ای تنظیم شد که بتواند به طور متوسط سالانه حدود ۷۶۵ هزار فرصت شغلی جدید علاوه بر مشاغل قبلی ایجاد نماید تا نرخ بیکاری در پایان برنامه به حدود ۱۲.۶ درصد کاهش یابد" (گزارش اقتصادی و نظارت بر عملکرد برنامه سوم توسعه، صفحه ۱۹۰).

برنامه سوم توسعه در شرایطی تدوین و به تصویب رسید که نرخ بیکاری افزایش یافته بود، لذا در این برنامه ضرورت‌ها و چالش‌های اساسی مانند افزایش مشارکت اجتماعی و ایجاد اشتغال برای کاستن از نرخ بیکاری مورد توجه قرار گرفت.

در طول برنامه مذکور، سیاست‌های اشتغال‌زایی دولت با هدف کاهش نرخ بیکاری، کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای بازار کار، ارتقاء سطح کیفی نیروی کار و گسترش حمایت از بیکاران به مورد اجرا گذاشته شد. عملکرد اقتصاد ایران در طول دوره برنامه سوم حاکی از کاهش نرخ بیکاری از ۱۳.۵ درصد در سال ۱۳۷۸ به ۱۰.۴ درصد در سال ۱۳۸۳ می‌باشد. کاهش نرخ بیکاری در سه سال پایانی برنامه سوم، به طور عمده ناشی از کاهش رشد جمعیت فعال بوده است.

جدول ۴: برآورد جمعیت شاغل، فعال و بیکاری در برنامه سوم توسعه

سال	جمعیت شاغل ^۱	جمعیت بیکار ^۱	جمعیت فعال ^۱	نرخ مشارکت ^۲	نرخ بیکاری ^۲	جمعیت ده ساله و بیشتر ^۳
۱۳۷۸	۱۶۰۰۵۶۴۳	۲۴۲۲۷۶۵	۱۸۴۲۸۴۰۷	۳۷.۰	۱۳.۵	۴۹۷۰۰۶۶۱
۱۳۷۹	۱۶۴۴۴۴۹۰	۲۶۷۳۱۸۴	۱۹۱۱۷۶۷۴	۳۷.۲	۱۴.۲	۵۱۳۷۵۴۵۵
۱۳۸۰	۱۶۸۸۴۰۱۸	۲۹۱۹۶۴۷	۱۹۸۰۳۶۶۴	۳۷.۲	۱۴.۲	۵۳۰۲۴۶۶۱
۱۳۸۱	۱۷۵۹۶۲۲۳	۲۸۲۲۷۳۲	۲۰۴۱۸۹۵۵	۳۷.۲	۱۲.۸	۵۴۴۹۸۹۴۶
۱۳۸۲	۱۸۲۸۷۱۷۸	۲۷۱۹۲۵۴	۲۱۰۰۶۴۳۲	۳۸.۱	۱۱.۸	۵۵۸۷۱۲۹۵

سال	جمعیت شاغل ^۱	جمعیت بیکار ^۱	جمعیت فعال ^۱	نرخ مشارکت ^۲	نرخ بیکاری ^۲	جمعیت ده ساله و بیشتر ^۳
۱۳۸۳	۱۸۹۰۶۰۰۰	۲۶۶۲۳۶۸	۲۱۵۶۸۳۶۸	۳۸.۲	۱۰.۴	۵۷۲۰۴۵۴۱
میانگین رشد سالانه (درصد)	۳.۴	۱.۹	۳.۲	-	-	۳.۰

ماخذ: ۱- گزارش اقتصادی ۱۳۸۳ و نظارت بر عملکرد برنامه سوم توسعه، صفحه ۲۰۷

۲- مرکز آمار ایران، شاخص‌های کلیدی نیروی کار در ایران، ۸۱-۱۳۵۵

۳- مرکز آمار ایران، برآورد پیش‌بینی جمعیت کشور، سال‌های ۹۰-۱۳۷۶

در برنامه چهارم توسعه نیز همچون برنامه سوم، معضل بیکاری در صدر اولویت‌های برنامه‌های دولت قرار داشت، اما با این تفاوت که روز به روز بر صف فارغ‌التحصیلان دانشگاهی افزوده می‌شد. در جداول کمی برنامه چهارم پیش‌بینی شده بود که تا سال ۱۳۸۸ تعداد شاغلان کشور به رقم ۲۳۳۸۹ هزار نفر برسد، به عبارت دیگر سالانه به طور خالص ۸۹۷ هزار شغل ایجاد شود.

متأسفانه اطلاعات مرکز آمار گویای آن است که تقریباً بین سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹ جمعیت شاغل کشور ثابت باقی مانده است. در کمال شگفتی با توجه به ورود فارغ‌التحصیلان دانشگاهی که زودتر از اینها باید وارد بازار کار می‌شدند، نرخ بیکاری بین سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹ تنها ۲ واحد درصد افزایش یافته است که فارغ از محل تردید بودن آمار بازار در این دوره، دلیل این امر کاهش نرخ مشارکت جمعیت فعال می‌باشد. از دلایل کاهش نرخ مشارکت می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- ✓ بیکاری طولانی مدت منجر به دلسرد شدن بیکاران از یافتن شغل شده و آنها به جمعیت غیر فعال پیوسته‌اند.
- ✓ پایین آمدن هزینه فرصت آموزش به ویژه آموزش عالی که موجبات جذب افراد بیکار را فراهم می‌آورد. این روند وارد به بازار کار را به تعویق می‌اندازد.
- ✓ پایین بودن نرخ مشارکت زنان.
- ✓ امکان کسب درآمدهای غیردستمزدی. به عنوان مثال ممکن است اگر بازدهی بازار بورس، سکه و ارز خیلی خوب شود، افرادی که قبلاً هم در این بازارها کار نکرده‌اند و حالا چند بار با خرید و فروش، درآمدی کسب کرده‌اند، ممکن است فعالیت‌شان را کم کنند و بیشتر وقت‌شان را به آن زمینه اختصاص دهند.
- ✓ وجود رانت در جامعه، با وجود این رانت افراد به جای اینکه زمان خودشان را صرف کار و تلاش کنند، صرف فعالیت‌های رانت‌جویانه می‌کنند. مثلاً فرد با خود می‌گوید «اگر کالایی را که قیمت آزادش با قیمت دولتی‌اش متفاوت است، بخرم و شش ماه یا یک سال بعد بتوانم از مابه‌التفاوتش استفاده کنم، این به مراتب بهتر از این است که زمانم را صرف کار کردن کنم».

لازم به ذکر است که عمده دلایل فوق، تنها منجر به تعویق افتادن ورود به بازار کار می شود و در بلند مدت با شاهد افزایش جمعیت بیکار خواهیم بود.

جدول ۵: برآورد جمعیت شاغل، فعال و بیکاری در برنامه چهارم توسعه (هزار نفر - درصد)

سال	جمعیت ده ساله و بیشتر	جمعیت فعال	جمعیت شاغل	جمعیت بیکار	نرخ مشارکت	نرخ بیکاری
۱۳۸۴	۵۶۷۶۳	۲۳۲۹۳	۲۰۶۱۹	۲۶۷۵	۴۱.۰	۱۱.۵
۱۳۸۵	۵۸۱۴۲	۲۳۴۸۴	۲۰۸۴۱	۲۶۴۳	۴۰.۴	۱۱.۳
۱۳۸۶	۵۹۲۵۵	۲۳۵۷۹	۲۱۰۹۲	۲۴۸۶	۳۹.۸	۱۰.۵
۱۳۸۷	۶۰۳۰۰	۲۲۸۹۲	۲۰۵۰۰	۲۳۹۲	۳۸.۰	۱۰.۴
۱۳۸۸	۶۱۳۴۶	۲۳۸۴۱	۲۱۰۰۱	۲۸۴۰	۳۸.۹	۱۱.۹
۱۳۸۹	۶۲۳۹۱	۲۳۸۷۵	۲۰۶۵۷	۳۲۱۸	۳۸.۳	۱۳.۵
میانگین رشد سالانه (درصد)	۱.۹	۰.۵	۰.۰۴	۳.۸	---	---

ماخذ: مرکز آمار ایران، نتایج آمارگیری نیروی کار، برای سال های مختلف.

به گفته مسئولان مرکز آمار ایران، نتایج آمارگیری نیروی انسانی این مرکز که از سال ۱۳۸۴ به صورت فصلی جمع آوری و منتشر می شود، دقیق ترین آمارهای موجود در زمینه بازار کار ایران را به دست می دهد. اما واقعیت این است که این آمارها عاری از خطا نیستند. آمارهای مندرج در جدول فوق بیانگر آن است که در دوره ای که اقتصاد ایران حادثترین رکود اقتصادی را در دوره بعد از انقلاب تجربه کرده و در دوره ۹۲- ۱۳۹۰ تولید ناخالص داخلی با رشد منفی ۱.۶ درصدی مواجه بوده است، تعداد شاغلان به میزان ۴.۱ درصد رشد داشته است. طرفه آن که در این دوره زمانی نرخ بیکاری آشکار ۱۵.۴ درصد کاهش یافته و سهم اشتغال ناقص زمانی نیز در همین دوره دو ساله کاهش ۱.۱ درصدی را تجربه کرده است.

همانگونه که قبلاً نیز توضیح داده شد، کلید حل این معما را باید در این نکته جستجو کرد که از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲، نرخ مشارکت نیروی کار از ۴۱ درصد به ۳۷.۶ درصد کاهش یافته است (جدول ۶). این بدان معنی است که در دوره زمانی مذکور بر تعداد جمعیت ده ساله و بیشتر کشور ۶۶۲۷ هزار نفر افزوده شده است و از این تعداد تنها ۵۴۲ هزار نفر در شمار جمعیت فعال قرار گرفته اند (جدول ۷). باور کردن این نکته بسیار دشوار می نماید. ضمناً چنان که ملاحظه شد در این دوره افزایش اشتغال بسیار اندک بوده است و قدر مطلق آن به رقم ناچیز ۷۲۷ هزار نفر می رسد.

جدول ۶: شاخص های بازار کار جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر کشور تا پاییز سال ۱۳۹۲ (درصد)

شاخص	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲
نرخ مشارکت	۴۱	۴۰.۴	۳۹.۸	۳۸	۳۸.۹	۳۸.۳	۳۶.۹	۳۷.۴	۳۷.۶
نرخ بیکاری	۱۱.۵	۱۱.۳	۱۰.۵	۱۰.۴	۱۱.۹	۱۳.۵	۱۲.۳	۱۲.۱	۱۰.۴
سهم اشتغال در بخش ها	کشاورزی	۲۴.۷	۲۳.۲	۲۲.۸	۲۱.۲	۲۰.۸	۱۹.۲	۱۸.۶	۱۸.۳
	صنعت	۳۰.۳	۳۱.۷	۳۲	۳۲.۲	۳۱.۸	۳۲.۲	۳۳.۴	۳۴.۳
	خدمات	۴۴.۹	۴۵.۱	۴۵.۱	۴۶.۵	۴۷.۴	۴۸.۶	۴۸	۴۷.۴
سهم اشتغال ناقص زمانی	۷.۴	۷.۰	۶.۴	۷.۹	۹.۵	۱۰.۲	۹.۰	۸.۹	۸.۹

مأخذ: طرح آمارگیری از نیروی کار مرکز آمار ایران

جدول ۷: تحولات جمعیتی بازار کار کشور از سال ۱۳۸۴ تا پاییز ۱۳۹۲ (هزار نفر)

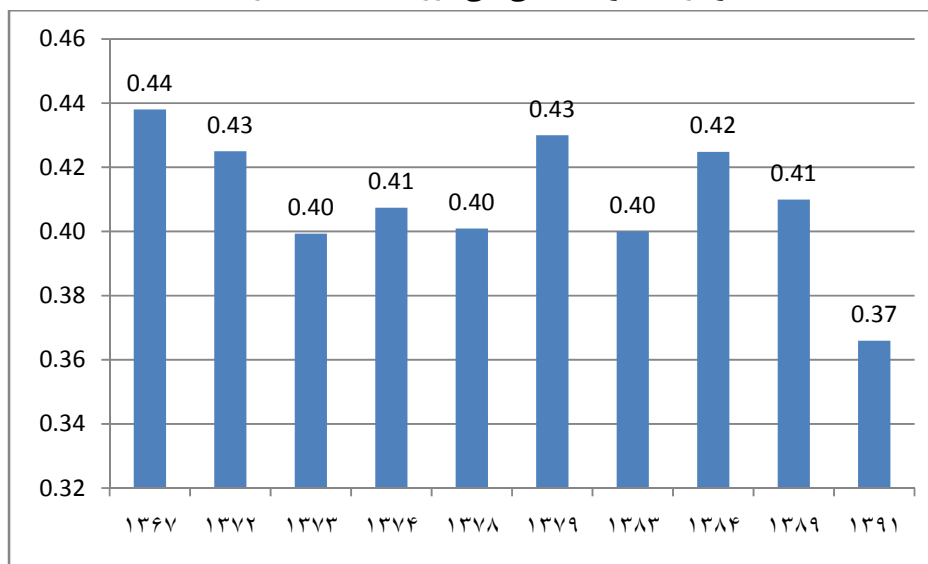
شاخص	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲
جمعیت ۱۰ ساله و بیشتر	۵۶۷۶۳	۵۸۱۴۲	۵۹۲۵۵	۶۰۳۰۰	۶۱۳۴۶	۶۲۳۹۱	۶۳۴۳۷	۶۴۷۱۲	۶۳۳۹۰
جمعیت فعال ۱۰ ساله و بیشتر	۲۳۲۹۳	۲۳۴۸۴	۲۳۵۷۹	۲۲۸۹۲	۲۳۸۴۱	۲۳۸۷۵	۲۳۳۸۸	۲۳۴۷۶	۲۳۸۳۵
جمعیت شاغل ۱۰ ساله و بیشتر	۲۰۶۱۹	۲۰۸۴۱	۲۱۰۹۲	۲۰۵۰۰	۲۱۰۰۱	۲۰۶۵۷	۲۰۵۱۰	۲۰۶۲۸	۲۱۳۴۶
جمعیت بیکار ۱۰ ساله و بیشتر	۲۶۷۵	۲۶۴۳	۲۴۸۶	۲۳۹۲	۲۸۴۰	۳۲۱۸	۲۸۷۸	۲۸۴۸	۲۴۸۸

مأخذ: طرح آمارگیری از نیروی کار مرکز آمار ایران،

۵-۴ - فقرزدایی و کاهش نابرابری در توزیع درآمد طی برنامه های توسعه بعد از انقلاب اسلامی

برای بررسی وضعیت فقرزدایی و کاهش نابرابری در توزیع درآمد، در اینجا از شاخص ضریب جینی استفاده شده است. همانگونه که در نمودار (۱۱) مشاهده می شود، ضریب جینی در ایران همواره زیر ۵۰ درصد بوده که نشان از توزیع نابرابر درآمد در میان دهک های مختلف هزینه ای دارد. بر اساس این شاخص هیچ از برنامه های توسعه در کشور توفیق چندانی در کاهش توزیع نابرابر درآمد نداشته اند.

نمودار ۱۱: ضریب جینی طی دوره ۹۱-۱۳۶۷ (درصد)



مأخذ: مرکز آمار ایران

۵-۵- آسیب شناسی روند اجرای برنامه های توسعه

با بررسی عملکرد برنامه های توسعه، آسیب شناسی مربوط به چگونگی اجرای این برنامه ها می توان به شرح بیان نمود:

- یکی از دلایل اصلی عدم اجرای کامل برنامه های توسعه کشور آن است که اقتصاد کشور در معرض شوک های بیرونی قرار دارد. کنترل این شوک ها توسط دولت مقدور نیست، این شوک ها عبارتند از:
 ۱. نوسانات قیمت جهانی نفت: نوسانات این قیمت در برخی موارد بیشتر از نوسانات بازارهای مالی است. به همین منظور در برنامه سوم حساب ذخیره ارزی پیش بینی گردید به عبارت دیگر این حساب نقش ثبات سازی داشت، هر چند که دولت (بخش عمومی)، در زمان هایی که با کسری بودجه مواجه می شد از آن استفاده می کرد. هم اکنون قانوناً این حساب منحل نشده اما عملاً کان لم یکن شده است. در حال حاضر نیز بر اساس قاعده رفتاری که مجمع تشخیص مصلحت برای صندوق توسعه ملی قرار داده (واریز ۳۰ درصد درآمدهای نفتی بدون توجه به ادوار تجاری به این صندوق)، خود صندوق توسعه ملی را به مانعی برای برنامه ریزی تبدیل نموده است. به نظر می رسد این صندوق با توجه به اساسنامه و کارکردی که برای آن در نظر گرفته اند، نمی تواند نقش توسعه ای و صندوق بین نسلی را ایفا نماید. لذا ضروری است که این قاعده رفتاری در برنامه ششم اصلاح شود.
 ۲. بروز خشکسالی. به طور مثال در برنامه دوم بروز خشکسالی در کنار کاهش درآمدهای نفتی، شرایط سختی را برای دولت پیش آورد.

۳. تنش در مناسبات بین المللی: که ما را به سمت نظامی گری سوق می دهد. البته ما در منطقه ای از جهان قرار داریم که دشمنان متعددی داریم، لذا امنیت مسئله بسیار مهمی است. در این شرایط ارگان نظامی در تصویب بودجه های خود دست بالا را دارند. به طوری که در برخی موارد مثل جنگ این سیاست ها اجتناب ناپذیر است، اما در شرایط رونق نفتی و وفور درآمد آن نیز به نوعی به سمت خرید تسهیلات و یا سرمایه گذاری در حوزه نظامی رفته ایم.

۴. وجود تحریم های بین المللی: فارغ از توان دولت، یکی از دلایل عدم تحقق برنامه های توسعه، وجود تحریم های بین المللی بوده است.

- چانه زنی دو سویه از طرف نمایندگان مجلس و وزراء برای دریافت اعتبارات، خود را به صورت یکی از آسیب های اجرای برنامه های توسعه نشان داده است. نمایندگان به دنبال جذب پروژه های بیشتر به حوزه های انتخابیه خود بودند و وزراء به دنبال اعتبار بیشتر برای نشان دادن توان مدیریتی خود. این رقابت منجر به عدول از برنامه و شروع پروژه های فاقد توجیه فنی و اقتصادی در کشور شد که خارج از توان مالی و اجرایی دولت و کشور بود. چه بسیار پروژه هایی که در برنامه ها پیش بینی نشده بود اما، در بودجه های سالانه ردیفی به آن اختصاص می یافت.

- عدم تحقق اهداف کمی برنامه های توسعه، موجبات نقد به اصل وجود برنامه را فراهم نموده است.

- یکی از دلایل عدم تحقق رشد اقتصادی مورد نظر برنامه ها، نوسانات درآمدهای نفتی به عنوان اصلی ترین منبع تأمین منابع برنامه ها بوده، که دلایل آن نوسان قیمت جهانی نفت و کاهش صادرات نفتی کشور در اثر کاهش توان تولید و تحریم های بین المللی بوده است.

- مناسبات ضعیف در عرصه تعاملات جهانی همواره معضلی بر سر راه تحقق اهداف جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی و سایر منابع خارجی بوده است. این وضعیت نیز به دلیل عدم وجود رویکرد آینده پژوهی در نظام برنامه ریزی، موجبات عدم تأمین مالی برنامه ها را فراهم آورده است.

- صرف نظر از نقش برنامه در ارتقای هزینه های عمرانی، بدون برنامه ریزی درست، در هزینه های عمرانی اتلاف بیشتر خواهد بود. برنامه های عمرانی کشور در جلوگیری از پیدایش نا هماهنگی ها و تنگناها سهم بسیار زیادی داشته اند. در گذشته سرباز زدن از نسبت های برنامه موجب پیدایش عوارض بسیار نامطلوبی چون تورم بالا، محدودیت ظرفیت تخلیه و بارگیری در بنادر و در نتیجه، لزوم پرداخت هزینه های اضافی موسوم به دموراژ، کمبود ناوگان ترابری داخلی، خاموشی های برق و تشکیل صف های طولانی انتظار برای خرید کالاها و خدمات شده است. این عوارض همگی زیان های فراوانی به اقتصاد کشور وارد کرده اند.

- فرمان و رهنمودهای سیاسی همواره بر سیاست ها و ابزارها و راهکارهای عقلانی برنامه ها، سایه انداخته و آنرا به شدت تحت تاثیر قرار داده است. در همین راستا می توان به ارائه برنامه تعدیل اقتصادی هم زمان با برنامه اول توسعه کشور، طرح ساماندهی اقتصادی هم زمان با برنامه دوم توسعه، طرح تحول اقتصادی هم زمان با برنامه چهارم و تدوین برنامه پنجم توسعه کشور، توسط دولت های وقت اشاره

نمود که نشان دهنده عدم پایبندی آنان به اجرای کامل برنامه های میان مدت پنج ساله کشور است. لذا برای تقویت ضمانت اجرای برنامه های توسعه، تامین اجماع حاکمیت و تعهد آنها برای اجرای برنامه توسعه از جمله الزامات تضمین موفقیت نسبی برنامه های توسعه آتی خواهد بود.

- در ساختار اداری کشور، اشاره مواد برنامه به بخش یا دستگاهی خاص، به منزله اختصاص بخشی از بودجه کشور به آن بخش است. لذا در فرایند تدوین برنامه بخش های مختلف تلاش می کنند اثری در مفاد برنامه داشته باشند. به عبارت دیگر، بخش ها و دستگاه ها به واسطه مواد برنامه، از بودجه کشور سهم خواهی می کنند.
- حاکمیت نگاه بودجه ای به برنامه، در اجرای احکام نیز خود را نشان می دهد. به عبارتی اجرای برنامه در دستگاه ها، عمدتاً به صرف هزینه تعبیر می شود. به همین دلیل در گزارشات عملکرد نیز معمولاً بدون اشاره به میزان دستیابی به اهداف، از اختصاص پول یا هزینه آن گزارش داده می شود. به عبارت دیگر، تنها روش ارزیابی عملکرد، روش ارزیابی تلاش با اعتبارات هزینه شده می باشد.
- عدم تهیه برنامه های عملیاتی و آیین نامه اجرایی در برخی موارد و یا تهیه آنها با تأخیر زمانی که حصول به اجرا را منتفی می سازد.
- فقدان ارتباط نظام مند میان تهیه و تصویب برنامه توسعه با گفتمان رایج شده توسط رئیس جمهور منتخب و یا به عبارت دیگر عدم انطباق دوره های قانونی فعالیت مجلس شورای اسلامی با دوره قانونی ریاست جمهوری و نیز دوره های اجرایی برنامه های توسعه، موجب نشست های فراوان و صرف هزینه های گزاف ملی برای تغییرات مورد نظر دولت یا مجلس در برنامه های توسعه می شود. این امر خود یکی از ریشه های مشارکت اندک در اجرای برنامه های توسعه است.
- تغییر برخی از مواد قانونی برنامه های توسعه در زمانی اندکی پس از تصویب آنها. این امر بیانگر آن است که:

✓ اهتمام جدی برای اجرای مفاد برنامه های توسعه میان مدت وجود ندارد.

✓ در صورت بروز تضاد منافع، تغییر مفاد برنامه کاریست سهل.

✓ از ابتدا مفاد برنامه ها به طور دقیق و کارشناسی تهیه نشده اند.

هر سه موارد فوق موجبات کاهش کیفیت اجرای برنامه را فراهم می آورد. از جمله می توان به تغییر نحوه اعطای تسهیلات صندوق توسعه ملی در قوانین بودجه سال های پس از تصویب برنامه پنجم توسعه کشور اشاره کرد.

- یکی از مسائل قابل توجهی که در برنامه های پنج ساله کشورمان اتفاق می افتد، پدیده ای به نام جلوتر بودن از برنامه بوده است، با این ترتیب که تقریباً همه دستگاه های اجرایی، اصرار داشته اند که جلو بودن عملکرد آنها از اهداف برنامه به عنوان یک نکته مثبت در جامعه منعکس شود. این در حالی است که در فرایند یک برنامه توسعه، جلو افتادن از برنامه، گاه به اندازه عقب افتادن از آن و یا حتی بیشتر از آن، مشکل آفرین است، به خصوص که در کشورهای توسعه نیافته، تنگناهای مربوط به منابع نیروی انسانی

ماهر و مدیریت، در زمره مهم ترین محدودیت ها به شمار می آیند. در چنین شرایطی جلو افتادن از اهداف برنامه، احتمالاً به معنای استفاده بیش از حد پیش بینی شده و مجاز از امکانات و منابع انسانی و مادی است، که با توجه به محدودیت منابع و امکانات مذکور، استفاده بیش از حد یک یا چند دستگاه از آنها به معنای ایجاد تنگناها برای دستگاه های دیگر است. به عبارتی یک یا چند دستگاه خاص، هدف های محدود خود را بر هدف های کلی برنامه ترجیح داده اند، که در ادبیات توسعه به عنوان پیشی گرفتن هدف های خرد نسبت به هدف های کلان مطرح می شود و نمایانگر نوعی هرج و مرج و بی نظمی است.

• در اجرای برنامه های توسعه شاهد آن هستیم که علیرغم تزریق منابع مالی قابل توجه، افزایش تولید به میزان مورد انتظار اتفاق نمی افتد، برخی از دلایل این وضعیت عبارت است از:

✓ اساساً از ابتدا برای برخی از پروژه های انتفاعی تحلیل هزینه- فایده دقیقی انجام نگرفته است، لذا شاهد طولانی شدن زمان اجرای این پروژه ها هستیم که نیاز به تأمین مالی را در شرایط تورمی کشور به چند برابر برآورد اولیه افزایش می دهد.

✓ به دلیل فشارهای گروه های ذینفع از جمله برخی پیمانکاران و سیاسیون، شاهد اجرای پروژه های مازاد بر نیاز کشور (مثل برخی از سدها)، و یا با مکان گزینی نامناسب (مثل برخی پروژه های فولادی کشور و برخی از فرودگاه ها) هستیم که یا به تولید نخواهند رسید و یا تولید آنها به صرفه نخواهد بود.

✓ اجرای تعداد کثیری از پروژه های عمران شهری که فاقد توجیه اقتصادی و اجتماعی است.

۶- نحوه نظارت و ارزشیابی برنامه

با بررسی قوانین موجود، در موارد مختلف وظایف نظارتی برای حسن اجرای برنامه های توسعه در نظر گرفته شده است که برخی از آنها ارائه می گردد:

✓ به موجب ماده ۳۴ قانون برنامه و بودجه کشور (اسفند ۱۳۵۱) سازمان برنامه و بودجه موظف است در مورد اجرای فعالیتهای و طرحهای عمرانی، به منظور ارزشیابی و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدفها و سیاستهای تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کل کشور، دستور العملها و مشخصات طرحها و مقایسه پیشرفت کار با جدولهای زمانی فعالیتهای جاری و طرحهای عمرانی مربوط نظارت کند و دستگاههای اجرایی را مرتباً در جریان نظارت و نتایج حاصل از آن بگذارد.

✓ به موجب ماده ۳۷ همان قانون، سازمان برنامه و بودجه موظف است گزارش شش ماهه حاوی پیشرفت عملیات و مشکلات اجرای طرحها و فعالیتهای را با توجه به پرداختهای انجام شده و همچنین پیشنهادهای مشخص جهت رفع این مشکلات و گزارش اقتصادی سالانه شامل تجزیه و تحلیل وضع

اقتصادی کشور در سال گذشته و پیش بینی وضع سال جاری و سال بعد را تنظیم و به رییس جمهور تسلیم نماید.

✓ به علاوه سایر نهادهای نظارتی از جمله دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور نیز وظایف نظارتی را به موجب قانون بر عهده دارند، به طوری که بر اساس ماده ۲ قانون دیوان محاسبات "حسابرسی یا رسیدگی کلیه حسابهای درآمد و هزینه و سایر دریافتها و پرداختها و نیز صورتهای مالی دستگاهها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین مربوط و ضوابط لازم الاجراء" در حیطه وظایف دیوان محاسبات قرار دارد. به استناد این ماده قانونی، دیوان محاسبات می تواند بر اجرای برنامه های توسعه نظارت داشته باشد. همچنین به موجب قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی آن، "بازرسی و نظارت مستمر کلیه وزارتخانهها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمانها و دستگاههای تابعه قوه قضاییه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت های دولتی و شهرداریها و مؤسسات وابسته به آنها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمانهایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت یا کمک می نماید و کلیه سازمانهایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنها است بر اساس برنامه منظم" در حیطه اختیارات سازمان بازرسی کل کشور است.

✓ بالاخره اینکه در قوانین برنامه توسعه نیز وظایف نظارتی در احکام مربوطه معمولاً ذکر شده است. به عنوان مثال به موجب تبصره ۳۴ قانون برنامه اول توسعه (بهمن ۱۳۶۸)، سازمان برنامه و بودجه موظف است به طور مستمر بر عملیات دستگاههای اجرایی نظارت نموده و گزارش مربوط به پیشرفت عملیات و مطابقت آن در زمینه وصول به هدفهای تعیین شده در برنامه را در مقاطع ششماهه به دولت و کمیسیونهای مجلس شورای اسلامی ارایه نماید. به همین ترتیب در برنامه چهارم توسعه مطابق مواد ۱۵۷ و ۱۵۸ و در برنامه پنجم توسعه طبق ماده ۲۱۳، نظارت و ارزیابی برنامه های توسعه بر عهده سازمان مدیریت و برنامه ریزی وقت یا معاونت نظارت و برنامه ریزی راهبردی رئیس جمهور گذاشته شده است، که در نهایت گزارش عملکرد برنامه باید به رئیس جمهور ارائه گردد.

✓ بررسی چارچوب قانونی تعیین شده برای نظارت بر برنامه های توسعه، در بر دارنده نکات زیر است که آسیب شناسی نحوه نظارت و ارزشیابی برنامه های توسعه کشور را در بر دارد:

۱. از نکات فوق چنین بر می آید که وظایف سازمان برنامه و بودجه و ریاست جمهوری از دید نظارت بر اجرای برنامه و پیشبرد آن در کشور دارای چارچوبها و ضوابط قانونی روشنی است.
۲. چون ارتباط ارگانیک میان برنامه های پنجساله و بودجه های سالانه دولت وجود ندارد و مجلس و دولت هر دو در این انحراف سهیم هستند، کسی با جدیدت خواستار نظارت بر برنامه نیست. نظارت و

ارزشیابی برنامه در عمل جدی گرفته نمی شود، چرا که بعد از اتمام کار برنامه ریزی، دستگاههای اجرایی بدون توجه به مندرجات برنامه، تمام همت خود را صرف انجام طرحها و پروژه های اجرایی و تامین مالی آنها در بودجه های سنواتی کرده اند.

۳. علی رغم وظایف قانونی شورای اقتصاد که می تواند به عنوان ناظر بر فرایند اجرای برنامه های توسعه، نهاد عالی نظام برنامه ریزی تلقی شود، در ترکیب اعضا و شرح وظایف آن نارسایی های جدی وجود دارد. شاهد این مدعا آن است که در اعمال نظارت های نیم بند فعلی نیز ردی از شورای اقتصاد مشاهده نمی شود. حتی در نمودار برنامه ریزی برنامه پنجم هم ردی از شورای اقتصاد دیده نمی شود. (خلعتبری، فیروزه، ۱۳۸۶)

۴. تنها مرکز آمارگیری مهم در کشور (مرکز آمار ایران) دولتی است. این در حالی است که به منظور کاهش احتمال تأثیرپذیری آمارها و دست کاری آنها، باید نهادهای نظارتی از استقلال کافی نسبت به مجریان برنامه ها برخوردار باشند.

۵. سازمان ها و تشکیلات مربوط به برنامه ریزی توسعه همواره موقت و محدود به دوره تهیه برنامه ها بوده و پس از اتمام مراحل تدوین و تصویب برنامه ها، این سازمان تعطیل شده و در عمل نظارت و اصلاح برنامه ها و هدایت دائمی آن به یکی از سازمان ها و اجزای این تشکیلات سپرده شده است و معنا و پیامد روشن این اتفاق، عدم استمرار در برنامه ریزی و تبدیل آن به یک آیین اداری می باشد.

۶. علی رغم اهمیت وافر نظارت بر برنامه های توسعه، بسیاری از وظایف نظارتی نهادهای مختلف یا فاقد تعریف و تعیین محدوده یا ابزار نظارتی است یا دارای تداخل می باشد. به طور مثال، علی رغم وظایف نظارتی دیوان محاسبات، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و ... سازوکار نظارتی دائمی برای نظارت معنادار و توسعه ای و اعمال اصلاحات وجود ندارد.

۷. ارزیابی سیستماتیک دولت نیز که به دست معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی صورت می گیرد، به لحاظ روش شناختی دچار مشکل است. زیرا وظیفه تدوین برنامه، تخصیص بودجه و نظارت بر برنامه، همگی بر عهده یک نهاد است. بالطبع نتایج ارزیابی عملکرد همان می شود که امروزه به اسم گزارش های عملکرد توسط خود دستگاه ها ارائه می شود و عمدتاً چیزی غیر از تعریف و توجیه عملکرد نیست.

۸. شاید یکی از راه کارهای پیش رو، تنظیم نظام جامع ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی شامل زیرنظام های ارزیابی عملکرد مختص هر دستگاه توسط این معاونت باشد، بازنگری و به روز رسانی شاخص های ارزیابی عملکرد نیز از لوازم مهمی است که در اینجا باید مورد توجه قرار گیرد.

۹. یکی از آسیب های مورد در فرآیند نظارت بر برنامه ها کاستی جدید در استقرار فرآیند "نظارت مستقیم و نظرسنجی بدون واسطه مردم" (شامل کارشناسان و محققان) است که ریشه در عدم انتشار درست و بدون تأخیر مستندات برنامه های توسعه کشور دارد.

۱۰. راهکار بهبود نظام نظارت برنامه ها، الزام دولت و مجلس به انجام وظایف قانونی خود است.

فهرست منابع

- آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ایران.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ترازنامه اقتصادی، برای سال های مختلف.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب های ملی.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سری های زمانی اطلاعات اقتصادی
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگرهای اقتصادی، برای سال های مختلف.
- توفیق، فیروز (۱۳۸۵)، برنامه ریزی در ایران و چشم انداز آینده آن، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی.
- جهانگرد، اسفندیار (۱۳۹۰)، بررسی تطبیقی نظام های برنامه ریزی ایران طی برنامه های قبل و بعد از انقلاب، مرکز پژوهش های مجلس.
- خلعتبری، فیروزه (۱۳۸۶)، شورای اقتصاد و جایگاه آن در اصلاح نظام تصمیم گیری راهبردی در کشور، مرکز تحقیقات استراتژیک.
- روغنی زنجانی، مسعود و طاهری پور، فرزاد، (۱۳۷۶)، تحلیل عملکرد بودجه، به نقل از کتاب اقتصاد ایران، تنظیم مسعود نیلی، موسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی و توسعه.
- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- گزارش ربع قرن عملکرد نظام جمهوری اسلامی ایران (۸۱-۱۳۵۶)، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۳.
- مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه، جلد اول، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۳.
- مبانی نظری و مستندات برنامه چهارم توسعه، جلد دوم، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۳.
- مستندات برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، نظام برنامه ریزی و ترکیب گروه های کاری، سازمان برنامه و بودجه، مهر ماه ۱۳۷۲.
- مستندات برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، نظام برنامه ریزی و ترکیب گروه های کاری، سازمان برنامه و بودجه، مهرماه ۱۳۷۲.
- مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، نظام برنامه ریزی برنامه سوم، سازمان برنامه و بودجه، آبان ۱۳۷۷.

- مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، جلد چهارم، گزارش عملکرد چهار سال اول برنامه دوم، مرداد ۱۳۷۸.
- مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، نظام برنامه ریزی برنامه سوم، چاپ دوم، آبان ۱۳۷۷.
- نخست وزیری، اردیبهشت ۱۳۵۹، گزارش نهائی سیاستهای توسعه و تکامل جمهوری اسلامی ایران: اقتصادی - مالی، اجتماعی - فرهنگی، فضائی - کالبدی، دفتر طرح های انقلاب.
- نظام برنامه ریزی برنامه پنجم، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، پاییز ۱۳۸۷.
- نظام برنامه ریزی برنامه پنجم، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، پاییز ۱۳۸۷.
- هادی زنوز، بهروز (۱۳۸۹)، بررسی نظام برنامه ریزی اقتصادی ایران (دوره قبل از انقلاب اسلامی)، مرکز پژوهش های مجلس.
- هادی زنوز، بهروز (۱۳۹۳)، بررسی نظام برنامه ریزی اقتصادی ایران (دوره پس از انقلاب اسلامی)، در دست چاپ.