

## نقد و ارزیابی ساختار و نگرش لایحه پیشنهادی «برنامه پنجم توسعه»

حجت اله میرزائی\*

تاریخ پذیرش: ۸۹/۵/۱۳

تاریخ دریافت: ۸۹/۴/۱

### چکیده

برنامه‌های توسعه به طور همزمان انعکاسی از دو عنصر مهم هدفمندی و عقلانیت در یک نظام اقتصادی و اجتماعی هستند. عنصر هدفمندی برآیند سیستم سیاسی و عنصر عقلانیت برآیند سیستم کارشناسی جامعه و برنامه توسعه محصول و برآیندی از تعامل این دو سیستم است. کارکرد مطلوب نظام برنامه‌ریزی نیز مستلزم توجه و کار بست پنج اصل مهم آینده‌نگری، رویکرد سیستمی، مشارکت، هماهنگی و استمرار است. از سوی دیگر، هر برنامه توسعه‌ای بر پایه یک نظام معرفتی، مبانی نظری روشن و نیز منظومه‌ای از مطالعات و بررسی‌های کارشناسی استوار می‌شود که در برگرفته تلقی روشن از توسعه، شناخت و ارزیابی از نظام جهانی و جایگاه کشور در این نظام، ساختار نهادی و عملکرد تاریخی است.

این مقاله می‌کوشد بر مبنای اصول و معیارهای پیش‌گفته، ساختار و نگرش لایحه برنامه پنجم توسعه را مورد ارزیابی توسعه قرار دهد. مطالعه متن این لایحه نشان می‌دهد برنامه پیشنهادی هم از حیث ساختار و صورت‌بندی و هم مبانی و نگرش دارای کاستی‌ها و ضعف‌های بسیار جدی است.

## مقدمه

برنامه‌ریزی توسعه، هدایت، کنترل و تغییرات آگاهانه و عقلانی متغیرها در نظام اجتماعی، برای دستیابی به اهداف مطلوب این نظام است. براین اساس هر برنامه توسعه‌ای توأمان در برگیرنده اهداف جامعه (اینکه این نظام به کجا می‌رود) و روش‌ها و ابزارهای عقلانی آن جامعه است (اینکه چگونه و از چه مسیری می‌رود). به عبارت دیگر، برنامه توسعه تجلی هم‌زمان دو عنصر هدفمندی و عقلانیت در نظام اجتماعی است (سازمان ملل متحد، ۱۳۶۶: ۲۲). توسعه به عنوان هدف محوری و اصیل برنامه‌ریزی و غایت نهایی آن امروزه با اهدافی روشن، دقیق، عینی (غیرشخصی و با قابلیت سنجش و آزمون همگانی)، و با هنجارهایی ملموس و کم و بیش مشترک میان ملت‌ها تعریف می‌شود و از حیث مفهومی فرایندی چند بعدی، مستمر، ارتباطی و انسانی است. (میسرا، ۱۳۶۴: ۶) توسعه مفهومی قصدی و برنامه‌ریزی شده است و از این جهت با تحولات خود به خودی و طبیعی در نظام اجتماعی تمایز ریشه‌ای دارد (حجاریان، ۱۳۷۵: ۵۷) از حیث راه و روش نیز توسعه از طریق توانمندسازی انسان‌ها برای ارتقاء کیفیت زندگی و تحقق آرزوهای (دست‌یافتنی و ملموس و نه ناکجا آبادی و ناشدنی) آن‌ها تحقق می‌یابد.

براین اساس توسعه محصول تعاضد و تعامل مؤثر و مستمر عمودی (بین‌نسلی) و افقی همه اعضاء یک جامعه است و برنامه‌ریزی توسعه، عرصه بازیگری فعال و سازمان‌یافته آنان و مجال ارزشیابی مسیروطی شده گذشته و گزینش مقصد (به قدر اهمیت خویش) و مسیر راهپیمایی آینده (با حکمت خویش) است.

اگر برخورداری از موهبت توسعه و نعمت زیستنی شرافتمند طراز انسان امروز حقی برای مردم است که هست فراهم آوری این مجال برای بازیگری آنان در تعیین اهداف و عقلانی‌سازی مسیر حرکت به سوی آن برای آن‌ها حقی انسانی و اصیل است که حقوق دیگری چون شفافیت، پاسخگویی (سیاسی، مالی و حقوقی) دولت و حق گزینش آزاد و مهم‌تر از آن، توقف یا جلوگیری از اجرای برنامه‌ها و سیاست‌ها را به دست می‌آورند.

حکمت و بلکه معمای بزرگ برنامه توسعه این است که حاکمان حکیم و دولتمردان دولت عقل آن را معرکه گفت و گو و بلکه هم‌گویی و هم‌اندیشی و هم‌گرایی همگانی می‌بینند اما به زعم دولتمردان تمرکزگرا، برنامه، فرمانه‌ای فرامایه است که وقتی بر زبان آنان جاری شود آسمانی از تعالی و شکوفایی و اقتدار و فرادستی بر فراز مردم خویش می‌گشایند. تجربه‌های روشنی چون هم‌اندیشی ملی پیرامون بازسازی اقتصادی در پایان جنگ هشت ساله که

پیش‌زمینه برنامه اول توسعه شد و نقدها و گفتگوهای بی‌سابقه‌ای که در زمان تدوین و اجرای آن درگرفت و حتی ارزشیابی‌های گسترده پس از اجرای آن و همایش برنامه سوم توسعه و نیز تجربه بی‌بدیل هم‌اندیشی ملی پیرامون چالش‌ها و چشم‌اندازهای اقتصاد ایران در آستانه تدوین برنامه چهارم توسعه (به همت بزرگ دکتر حسین عظیمی) نمونه‌هایی از خوانش نوع اول و ابلاغ فرمان اصلاحیه برنامه پنجم عمرانی (در سال ۱۳۵۳) نمونه‌ای از خوانش نوع دوم برنامه توسعه است.

طی ۶ دهه گذشته مبانی نظری و دستاوردهای تجربی برنامه‌ریزی توسعه از رشد و بالندگی بسیاری برخوردار شده است. هم‌تئوری‌های برنامه‌ریزی، و هم‌تئوری‌های علمی درون فرایند برنامه‌ریزی، مدل‌های نظری، روش‌ها و ابزارهای پیش‌بینی و ارزشیابی و هم‌ویژگی‌های نظام برنامه‌ریزی (از جمله سطح تمرکز، حدتفصیل، دامنه جامعیت، مشارکت ملی، منطقه‌ای و محلی و نیز مشارکت سازمان‌های اقتصادی و اجتماعی دولتی و غیردولتی) از تحول و تکامل بسیاری برخوردار شده است. اما شاید بتوان مهم‌ترین تحول را حرکت از سوی برنامه‌ای بر پایه خوانش فرمان محور به سمت برنامه‌هایی مشارکت محور دانست. فرمان در برابر برنامه از اولین روزهای تأسیس برنامه‌ریزی تا امروز وجود داشته و همواره اشکال مختلفی خود را نشان داده است. یعنی در حالی که از یک سو تلاش برای تدوین اهداف بلندمدت و میان‌مدت و تلاش برای متناسب‌سازی اهداف و آرزوها با منابع و امکانات و محدودیت‌ها و نیز مقید کردن دولت به برنامه و حرکت به سمت هدف‌های مورد توافق ملی در جریان بود؛ از سوی مقابل و در حوزه سیاست که برنامه مانع اعمال قدرت رهبران سیاسی تلقی می‌شد چه به طور مستقیم از سوی این رهبران و چه غیرمستقیم از سوی کسانی که می‌توانستند دامنه قدرت خود را از این مجرا گسترش دهند تلاش‌های بسیاری به کار بسته شد که فرمان یا رهنمود را در حوزه سیاست جایگزین برنامه کنند (صادقی‌تهرانی، ۱۳۷۸: ۵۰). اینک که متن نهایی لایحه برنامه پنجم از سوی دولت به مجلس تقدیم گردیده و در حال رسیدگی است، ضرورت دارد با مذاقه در ویژگی‌ها و مؤلفه‌های مهم نظام برنامه‌ریزی و پیش‌نیازهای تدوین برنامه‌های توسعه، فضای جهانی و ملی حاکم بر برنامه ارزشیابی شود و صورت‌بندی، ساختار، نگرش و محتوای برنامه پیشنهادی مورد بررسی قرارگیرد.

### الف - ضرورت‌های تدوین برنامه پنجم توسعه

در دوره حاضر شرایطی وجود دارد که اهمیت و ضرورت برنامه‌ریزی را نسبت به گذشته

به طور مضاعفی افزایش داده است و به تبع آن احیای نهاد برنامه‌ریزی اقدامی استراتژیک و ضروری برای اصلاح اقتصادی تلقی می‌شود. این موضوع خود نیازمند مجالی فراخ است اما با اجمال فهرستی از این الزامات ارائه می‌شود:

۱- یکی از مهم‌ترین آن‌ها روند پرشتاب جهانی شدن است. اگرچه روند جهانی شدن کاهش اقتدار دولت‌ها را به دنبال دارد اما از طرف دیگر، تلاش جدی دولت‌ها برای کاهش آسیب‌های جهانی شدن و افزایش منافع ناشی از این تحولات جدید است که نه فقط در کشورهای در حال توسعه بلکه در کشورهای توسعه‌یافته نه با تصدی‌گری بیشتر و دخالت گسترده‌تر بلکه در رویه‌های جدید و با اقدامات راهبردی تلاش می‌کنند مخاطرات خود را از روند جهانی شدن کاهش دهند.

۲- ضرورت دوم ناشی از روندهای شگفت‌آور و فزاینده پیشرفت‌های فن‌آوری است که زمینه افزایش شکاف‌های توسعه را با نرخ‌های بزرگ فراهم کرده و در عین حال فرصت‌های بی‌سابقه‌ای برای جهش در مسیر توسعه پیش پای آن‌ها قرار داده است. اگر در گذشته کاهش فاصله با کشورهای نسبتاً توسعه‌یافته در چند دهه امکان‌پذیر بود، در شرایط کنونی به اعتبار شتاب، پیچیدگی و چندوجهی بودن تحولات، یک غفلت کوتاه می‌تواند این شکاف را به فاصله‌ای چند صد ساله تبدیل کند. (مؤمنی، ۱۳۸۶)

۳- عامل سوم تحولات و روندهایی است که از دستاوردهای اقتصاد مبتنی بر دانش به دست آمده و بسیاری از محدودیت‌های سنتی را می‌توان پشت سر گذاشت و بر شکاف‌های توسعه‌ای غلبه کرد؛ حتی کسانی از امکان‌پذیری جهش‌های بزرگ توسعه‌ای سخن گفته‌اند که البته نیازمند تأمل بسیاری است اما مهم‌ترین شرط برای بهره‌گیری از فرصت‌های جدید، مجموعه‌ای از اقدامات نهادی مانند تعمیق و بهبود حقوق مالکیت و ایجاد نظام انگیزشی مناسب، ایجاد نظام‌های ملی، منطقه‌ای فناوری و بومی‌کردن آنها توسط دولت اجتناب‌ناپذیر است که خود نیازمند برنامه‌ای روشن با رعایت توالی‌ها و منطقه‌بندی روشن است. (همان)

۴- یکی از الزامات مهم دیگر ناشی از تغییرات مهمی است که در روندهای برنامه‌ریزی شکل گرفته است. این کاملاً درست است که برنامه‌ریزی به شکل جامع و تفصیلی و متمرکز موضوعیت خود را از دست داده اما واقعیت این است که در بسیاری از کشورهایی که در دوره‌ای برنامه‌ریزی را به کناری نهادند، بازگشت مجدد به سازوکار برنامه‌ریزی در آن‌ها کاملاً مشهود است. حتی اتحادیه اروپا داوطلبین جدید برای الحاق از جمله ترکیه را ملزم به تدوین

برنامه توسعه و تعیین چارچوب‌های مشخص برنامه‌ای برای حرکت به سمت آینده می‌کند. بعضی از این کشورها که در دوره‌ای به سوی تضعیف نهاد برنامه‌ریزی حرکت کردند مجدداً این نهاد را احیا نمودند و ابزار برنامه‌ریزی را مقدمه‌ای برای دست یافتن به فرصت‌های جدید در نظام جهانی تلقی می‌کنند.

۵- پنجمین الزام ناشی از افزایش جدی شکاف‌های منطقه‌ای است. با توجه به اینکه مناطق مرکزی در کشورهای در حال توسعه به عنوان عامل توزیع‌کننده اصلی تکنولوژی یا دستاوردهای انقلاب دانش به شمار می‌روند این امکان را پیدا کرده‌اند که سهم بیشتری از این منابع را در درون خود حفظ کنند به همین دلیل برخلاف انتظاراتی که ابتدا می‌رفت؛ این فرصت‌های جدید نه تنها شکاف‌های منطقه‌ای را در درون کشورها کم نمی‌کند بلکه به شدت افزایش می‌دهند. یعنی باید انتظار داشت در دهه آینده شکاف و فاصله میان مناطق کمتر توسعه یافته با مناطق توسعه یافته کشور که الان نیز قابل توجه است به سرعت افزایش پیدا کند. در حال حاضر شاخص توسعه انسانی در پایین‌ترین سطح خود در استان سیستان و بلوچستان ۰/۵۵ در مقابل حدود ۰/۸ در تهران است. این فاصله مشابه فاصله غنا با برخی کشورهای اروپایی است. یعنی کاهش این شکاف‌ها در توسعه منطقه‌ای حتی در کشورهایی که در گذشته به عنوان نظام‌های لیبرال شناخته می‌شدند، حتماً مستلزم برنامه‌ریزی منطقه‌ای است. حتی اگر برنامه‌ریزی ملی امری منسوخ شده به شمار رود که این چنین نیست، باز هم برنامه‌ریزی منطقه‌ای لازم و ضروری است. (میرزایی، ۱۳۸۰: ۴۳۸).

۶- نگرانی‌های زیاد خرده فرهنگ‌ها که از روندهای جهانی شده ناشی می‌شود، ضرورت برنامه‌ریزی را جدی‌تر می‌کند. در پیش‌بینی‌هایی که برای کشورهای آسیایی صورت گرفته چندین سناریو شناسایی شده که جز یک یا دو سناریو خوشبینانه که معطوف به دستیابی به یک فرهنگ مقتدر ملی است، بقیه سناریوها بسیار خطرناک و حاکی از تکرار تجربه کشورهای حوزه بالکان یعنی تجزیه خونین سیاسی است. براساس تفاوت‌های قومی یا مذهبی، ممکن است در کشورهای چندقومی آسیایی هم رخ دهد و با دستیابی به فرصت‌های جهانی شدن و شکاف‌های توسعه منطقه‌ای ممکن است به عنوان مهم‌ترین زمینه برای منازعات قومی در این کشورها تبدیل شود.

۷- هفتمین ضرورت، برآمده از رخداد اخیر یعنی بحران اقتصاد جهانی است. بعد از دهه ۹۰ که با شکست سیاست‌های تعدیل ساختاری در بیش از ۱۰۰ کشور ضرورت بازگشت به دخالت دولت و نیز مباحث حکمرانی خوب مطرح شد مهم‌ترین پیامد بحران اخیر در نظر و

عمل این بود که حتی در کشورهایی که با نظام بازار اداره می‌شوند به علت پیچیدگی و شبکه‌ای بودن و پیوستگی بازارهای مالی در سطح جهانی، اساساً تداوم رشد و پرهیز از این دوره‌های تجاری اوج و حضيض جز با دخالت مؤثر دولت در اقتصاد امکان‌پذیر نیست و به نظر می‌رسد برخی پارادایم‌های کینزی با اصلاحات بسیار و با قدرتمندی بیشتری در آینده در شیوه‌های سیاست‌گذاری اقتصاد کلان اعمال خواهد شد که مهمترین وجه آن دخالت دولت در هماهنگی، کنترل و تأثیرگذاری در سطح ملی بر متغیرهای اقتصادی و به عبارت دیگر برخورداری از برنامه روشن اقتصادی است.

### ب- ارزیابی محیط عمومی و عملیاتی نظام برنامه‌ریزی

مهمترین عناصر مسلط در نظام برنامه‌ریزی ایران در شرایط کنونی را به شرح زیر می‌توان برشمرد:

۱- نظام برنامه‌ریزی، نظام مدیریت توسعه ملی است و در برگیرنده چند عنصر و موضوع محوری است که بر مبنای گفتگو و هم‌اندیشی کارشناسان و خردمندان عرصه برنامه‌ریزی، مدیران بنگاه‌های اقتصادی بخش عمومی غیردولتی، بخش خصوصی، نهادها و انجمن‌های رسته‌ای و صنفی و سندبکاهای کارگری و کارفرمایی، دانشگاه‌ها و انجمن‌های علمی مستقل، احزاب، سازمان‌های غیردولتی، رسانه‌های آزاد و مستقل در کنار مدیران ملی، منطقه‌ای و محلی بخش غیردولتی شکل می‌گیرد. این محورها عبارتند از:

- مفهوم و دستاوردهای مورد انتظار از توسعه
  - ضرورت یا عدم ضرورت برنامه‌ریزی توسعه
  - صورت‌بندی و ساختار برنامه‌های توسعه
  - درجه جامعیت و حد تفصیل برنامه‌ها
  - درجه تمرکز و نحوه مشارکت مناطق، بخش‌ها و نهادهای مدنی در برنامه‌ریزی توسعه
  - نظارت، ارزیابی و ضمانت‌های مربوط به اجرای برنامه
  - تقسیم کار میان سطوح مختلف حاکمیت سیاسی
  - تقسیم کار ملی میان حاکمیت سیاسی، نهادهای مدنی و نهادهای کارشناسی.
- اما گفتگو و هم‌اندیشی ملی در محیط عملیاتی برنامه‌ریزی توسعه برای تعیین وضعیت این عناصر و تدوین ماتریس برنامه‌ریزی مستلزم فضایی آزاد و مبتنی بر اعتماد و مشارکت سازمان یافته ملی است. اولین و مهم‌ترین چالش نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران چالش

مشارکت است. (میرزایی، ۱۳۸۱: ۴۵) از یک سو تداوم رویه‌های غیرمشارکتی، غیرممکن، به شدت پرهزینه و مخرب خواهد بود و از سوی دیگر، مبانی و مقدمات معرفتی و نهادی مشارکت‌یابی در دولت حاضر عنصری گم‌شده است. در غیاب این فضای مناسب و در حالی که مناقشه‌ای جدی پس از انتخابات درگرفته - که یک سوی آن دولت است - در فضایی متفاوت با سایر برنامه‌ها و غیرمتعارف لاقدر در افق کوتاه مدت بسیار دشوار و دست‌نیافتنی محسوب می‌شود.

۲- شرایط نظام جهانی و جایگاه کشور در مناسبات آن و سطح و نوع تعامل با این نظام، مهم‌ترین عنصر در محیط زمینه‌ای (پیرامونی) برنامه‌ریزی توسعه است. تشدید روند جهانی شدن و ادغام‌های بین‌المللی و نیز شکل‌گیری نظم نوین جهانی و تقسیم کار جدیدی در عرصه اقتصاد بین‌الملل از یک سو نقش دولت‌ها را در کشورهای در حال توسعه به ویژه کشوری چون ایران تضعیف نموده و از سوی دیگر، مدیریت توسعه در این کشورها تا حد بسیار زیادی منوط به وجود یک دولت کارآمد، مؤثر و توسعه‌گرا با شناخت شرایط جدید جهانی است. درحالی‌که از تدوین برنامه پنجم سخن می‌رود که در سطح جهانی، هم پرونده هسته‌ای و هم شعارها و مواضع دولت، ایران را در مناقشه‌ای جدی با عناصر تعیین‌کننده نظام جهانی وارد کرده است. این مناقشه فضای بین‌المللی را نیز به فضایی امنیتی با افقی مبهم تبدیل کرده است. در این شرایط به نظر می‌رسد به جای برنامه پنجم توسعه باید به تدوین برنامه‌ای برای کاهش آسیب‌های ناشی از این فضای امنیتی شده از جمله تحریم‌های اقتصادی خارجی، آن هم با مشارکت دولت، مجلس، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی امنیت ملی اقدام کرد.

۳- شرایط اقتصاد سیاسی، و درجه و ویژگی‌های تاریخی و نهادی توسعه‌یافتگی یک جامعه عوامل اصلی تشکیل‌دهنده فضای محاط بر نظام برنامه‌ریزی‌اند. در این سطح حداقلی از ثبات (درونی و بیرونی)، حداقلی از نهادهای توسعه، حداقلی از نهادهای مدنی، رعایت حداقلی از حقوق مدنی، پاسخگویی دولت و انتخابات آزاد به عنوان شرایط مناسب برای برنامه‌ریزی توسعه ضروری است و البته برنامه‌ها خود می‌توانند تقویت‌کننده این عوامل و زمینه‌ساز ارتقاء آنها در مراحل بعدی باشند. لذا به نظر می‌رسد برنامه پنجم به جای طرح آمال و آرزوهای بلندپروازانه بیش از هر چیزی باید به تأمین حقوق شهروندی مردم معطوف و متمرکز شود، اما پارادوکس مهم شرایط موجود این است که در مناقشه داخلی موجود، مخالفان دولت مدعی هستند اصل و ضرورت این حقوق مورد تردید قرار گرفته است.

۴- دستیابی به تعریف روشن و عینی از توسعه به عنوان هدف اصلی برنامه‌ها یا لایق دستیابی به وفاقی در خصوص موانع آن و مهم‌تر از آن اذعان به توسعه‌نیافتگی کشور و احساس ضرورت برای برون‌رفت از آن، پیش از هر اقدامی در تدوین برنامه‌ها ضروری است و این امر نیازمند شکل‌گیری یک گفت و گوی گسترده ملی پیرامون اهداف و آرمان‌های آینده است. اما از آغاز فعالیت دولت نهم هیچ‌گاه تعریف روشن، جامع و علمی از توسعه ارائه نشده، بلکه هر از چندگاهی مفاهیمی مبهم، کشدار و غیرقابل سنجش و ارزشیابی چون تعالی، پیشرفت، عدالت (فارغ از شاخص‌ها و معیارهای سنجش) و مهرورزی به عنوان اهداف دولت بر شمرده شده است و اینک نیز الگوی اسلامی - ایرانی توسعه در دستور کار قرار گرفته، بی‌آنکه از چند و چون و ساختار و چگونگی دستیابی به آن سخنی رفته باشد.

۵- بی‌اعتنایی دولت نهم به برنامه چهارم توسعه و عدم تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی و عدم ارائه گزارش‌های قانونی عملکرد آن و نیز بی‌توجهی به اهداف و سیاست‌های مقرر این برنامه و رویه‌های غیربرنامه‌ای و بلکه ضدبرنامه‌ای متعدد، نگرانی‌هایی جدی از تداوم این رویه در دولت دهم را دامن می‌زند. برای شناخت دیدگاه و برخورد عملی دولت نهم با نهاد برنامه‌ریزی شواهد بسیاری قابل ذکر است. برخی از این نمونه‌های قابل ذکر از سیاهه بلند این رفتار خسارت بار به شرح زیر است:

- انحلال سازمان‌های برنامه‌ریزی استانی در مدیریت سیاسی استان‌ها
- انحلال نهاد برنامه‌ریزی کشور پس از حدود ۵۰ سال فعالیت و تخریب سرمایه عظیم انسانی و اجتماعی حاصل از آن
- انحلال یک شبه و آمرانه شوراهای عالی و نهادهای تصمیم‌گیری جمعی
- تبدیل بودجه از سندی قانونی و الزام‌آور که امکان حسابرسی و نظارت دقیق عملیاتی و قانونی را فراهم می‌کرد به سندی مالی برای واگذاری کنتراتی سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی به وزیران
- افزایش‌های مکرر و بی‌سابقه در هزینه‌های مصوب بودجه‌های سالیانه و در پی آن ارائه متمم‌های پی‌درپی و درخواست افزایش منابع مالی که به روشنی نشان از عدم پای‌بندی چندماهه به برنامه مالی و عملیاتی یک ساله کشور است.
- صدها، بلکه هزاران تخلف آشکار اعلام شده از قوانین بودجه سالیانه،
- اعلام پی‌درپی طرح‌ها و پروژه‌های مجهول و بی‌شناسنامه و بدون پشتوانه‌های قانونی



(بودجه‌ای) و حتی فنی و نهادی در سفرهای استانی

■ اعمال فشارهای مکرر اداری و سیاسی بر نظام بانکی تا حد تحمیل انتظارات خود از آن  
 ■ تغییرات پیاپی، زود هنگام و تأمل برانگیز در مدیران از سطوح عالی تا نازل آن که امکان  
 هماهنگی‌های اولیه عمودی و افقی (به عنوان اولین هدف برنامه‌ریزی) و نیز نظارت و  
 حسابرسی از مدیریت را غیرممکن می‌کند

■ ایجاد بی‌ثباتی اقتصادی و کاهش بسیار جدی افق برنامه‌ریزی برای کارگزاران بخش  
 خصوصی با تغییرات مکرر و ناگهانی سیاست‌ها

■ تصمیم‌گیری اقتصادی در بالاترین سطح از تمرکز (تمرکز از مناطق به مرکز، از  
 وزارت خانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی به نهاد ریاست جمهوری و از نهادهای مدنی به  
 سازمان‌های دولتی). این تمرکز همراه با آزمون و خطاهای مکرر از سیاست‌گذاری پولی و  
 مالی تا تصمیم‌گیری برای ساعت فعالیت بانک‌ها و یا تصویب و توزیع اعتبار برای اقدامات  
 و پروژه‌های بسیار نازل شهرستانی را در برمی‌گیرد.

۶- سازمان و ستاد اصلی نظام برنامه‌ریزی توسعه باید از ویژگی‌های لازم به ویژه صلاحیت  
 مشارکت‌یابی، صلاحیت‌های علمی و فنی در (سه سطح راهبردی، سیاست‌گذاری و فنی) و  
 نیز صلاحیت‌های ارتباطی برای متقاعدسازی عموم بازیگران و مخاطبان برنامه‌ها برخوردار  
 باشد (سازمان ملل متحد، ۱۳۶۶: ۴۶). کاهش ائتلاف منابع، مسئله‌شناسی، اولویت‌بندی و  
 برنامه‌ریزی توسعه در سطح ملی از یک سو مستلزم وجود یک سازمان توسعه‌ای، مشارکت  
 جو با سازمان‌دهی کارکردی و روابط ماتریسی و برخوردار از تجارب بین‌المللی، مشرف به  
 مفهوم و ابعاد توسعه و آشنا با منطق برنامه‌ریزی توسعه و برخوردار از بالاترین سطح حمایت  
 مدیران عالی سیاسی است. اما ادعای تدوین برنامه پنجم توسعه در حالی مطرح می‌شود که  
 سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با اختیارات و وظایف قانونی و منحصری فرد در امور  
 برنامه‌ریزی‌های بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت، بودجه‌ریزی، هماهنگی میان بخش‌های  
 عمومی و خصوصی، نظارت عملیاتی و تهیه گزارش‌های نظارتی و ارزشیابی از برنامه‌ها و با  
 برخورداری از تجربه ۱۱ برنامه (مصوب و غیرمصوب) در پنجاهمین سال از فعالیت خود از  
 چرخه برنامه‌ریزی توسعه و عرصه تصمیم‌گیری ملی به حاشیه رانده شد و از یک نهاد مهم و  
 مؤثر و عقل منفصل نظام تصمیم‌گیری با اختیارات و وظایف قانونی ویژه به واحدی از  
 تشکیلات نهاد ریاست جمهوری تبدیل شد و به جرم انجام وظایف مقرر و قانونی خود یعنی  
 اعمال نظارت، ایجاد کندی و التزام برنامه‌ای در مصرف منابع و درآمدهای نفتی به حصر

خانگی گرفتار آمد و در غیبت و خاموشی آن برخی دیگر از نهادهای علمی و کارشناسی، وظیفه خطیر تدوین برنامه بر عهده گروهی از مدیران سیاسی و اجرایی کشور گذاشته شد. سایر اجزاء نظام اداری موجود نیز بابتی اعتنایی به سرمایه انسانی انباشته شده ملی و موجود در آن، غیرکارکردی و غیرتوسعه‌ای و به شدت متأثر از تحولات سیاسی، فاقد نظام توسعه‌ای گزینش در مدیران و کارشناسان بوده و به تدریج صلاحیت‌های علمی و فنی، ارتباطی و مشارکتی آن تنزل یافته و بسیاری از ویژگی‌های لازم برای مسئولیت محوری در برنامه‌ریزی توسعه را از دست داده است و انجام تحولات لازم معرفتی و ساختاری در این نظام بسیار ضروری و به عنوان مهم‌ترین اولویت برنامه پنجم و درعین حال مرحله‌ای دشوار به نظر می‌رسد.

۷- مدیریت توسعه از یک سو مستلزم نقش و حضور فعال دولتی کارآمد و توسعه‌گرا است و از سوی دیگر، نظام مدیریت و برنامه‌ریزی با مشکلات و چالش‌هایی چون کاهش شدید اعتبار و منزلت اجتماعی و کاهش کارآمدی مواجه است. در چنین شرایطی تخصیص منابع مالی متمرکز دولتی به بخش‌ها، و زیربخش‌ها و تکیه غیرمتعارف بر توزیع بودجه به عنوان ابزار اصلی سیاست‌گذاری، عنصر مسلط اقدامات ۴ سال گذشته در کنار بی‌اعتنایی به الزامات و اقدامات نهادی و سازمانی، نگرانی‌های ناشی از این بنیادگرایی سرمایه و بازگشت به رویه‌های پول محور پیش از جنگ جهانی دوم و تکرار چرخه معیوب آزمون و خطاهای بازدارنده در مسیر توسعه را بسیار جدی کرده است.

۹- در بعد کارشناسی، برنامه‌های توسعه در برگیرنده پنج ویژگی مهم به شرح زیرند (ایکاف، ۱۳۷۵: ۷۷) که به عنوان معیارها و اصول ارزیابی توسعه‌ای بودن برنامه‌ها مورد توجه قرارگیرند:

- آینده نگری
- مشارکت
- رویکرد سیستمی
- هماهنگی
- استمرار

فقدان شناخت نظری و تجربی کافی از منطق برنامه‌ریزی و اصول و ویژگی‌های حاکم بر آن از یک سو و فقدان مرزهای مشخص قانونی میان نهادهای اجرایی و قانون‌گذاری از سوی دیگر و مهم‌تر از همه فقدان تعامل، گفتگو و تقسیم کار منطقی میان اجزای سیاسی و کارشناسی نظام برنامه‌ریزی موجب تغییرات مکرر و متعدد برنامه پیشنهادی در مراحل

مختلف گردش کار تدوین شده و در صورت تداوم این تغییرات مکرر در مراحل پیش از تصویب یا حین آن سیاست‌های مصوب فاقد انسجام و منطق روشن و در عمل فاقد تعهد اجرا و نظارت خواهند بود.

۱۰- فقدان انسجام، هماهنگی و شفافیت در نظام حقوقی و تداخل وظایف و اختیارات نهادهای متعدد در عرصه برنامه‌ریزی در کنار خلأهای قانونی و نهادی از یک سو و تشدید رقابت‌های غیرکارکردی در حاکمیت سیاسی از سوی دیگر، تقسیم کار هماهنگ در برنامه‌ریزی توسعه را دشوار نموده است.

بر اساس آنچه گفته شد و دلایل متعدد دیگر که از طرح آن خودداری می‌شود، از یک سو تدوین برنامه توسعه در شرایط کنونی ایران اقدامی اجتناب‌ناپذیر است و از سوی دیگر، فاصله بسیاری میان شرایط موجود در نظام برنامه‌ریزی با حداقل‌های لازم برای یک برنامه توسعه هدفمند و عقلانی و مشارکت محور در میان است. از یک سو مفهوم و ساز و کار برنامه‌ریزی توسعه به روش متداول گذشته در سطح جهانی هم از بعد نظری و هم عملی با تردیدهای بسیار مواجه است و هم با تشدید شکاف نیازها و منابع از یک سو و شتاب و پیچیدگی تحولات از سوی دیگر، مدیریت توسعه در ایران بدون وجود برنامه غیرممکن خواهد بود. لذا دستیابی به مفهوم، ابعاد و روش‌هایی قابل دفاع و دارای مبانی معرفتی روشن از برنامه‌ریزی، یک چالش مهم برای نظام برنامه‌ریزی توسعه است و ضرورتی بسیار جدی است که برکاهش آسیب‌های ناشی از این شرایط تمرکز نمود.

### ج - ارزیابی ساختار و محتوای برنامه

۱- پس از چندین بار تغییرات مکرر در محتوا و صورت‌بندی برنامه در آخر، عنوان برنامه از عنوان اولیه «برنامه پنجم پیشرفت و عدالت» به «برنامه پنجم توسعه» تغییر یافت. نام‌گذاری اولیه با چند اشکال جدی مواجه بود. یکی اینکه در گذشته برنامه ادواری با چنین نام و عنوانی وجود نداشته و این عنوان دارای خدشه حقوقی جدی است و اگر اصراری بر این نام‌گذاری وجود داشت، باید آن را «برنامه اول پیشرفت و عدالت» نام‌گذاری می‌کردند. دوم اینکه، معلوم نیست اگر عنوان «پیشرفت و عدالت» جایگزین عنوان «توسعه» شده است چه منع یا الزام قانونی، ایدئولوژیک یا نظری برای این جایگزینی وجود داشته است این دو مفهوم به یک اندازه ریشه و مبانی تاریخی و اجتماعی غیر بومی دارند و هر دو هم برخاسته از سنت‌های فکری کشورهای صنعتی شده مغرب زمین اما با فاصله دو بیست ساله‌اند.

پیشرفت مفهوم و گفتمان مسلط قرن هجدهم و در دوره انقلاب صنعتی و شکل‌گیری اقتصاد کلاسیک و توسعه مفهوم و گفتمان مسلط قرن بیستم و به ویژه کشورهای غیرصنعتی است (بثک، ۱۳۷۰: ۷۶). نکته سوم (که نکته‌ای بسیار مهم است) اینکه توسعه یک مفهوم (ترم) معتبر بین‌المللی و دارای مبانی روشن و توافق شده علمی در میان کارشناسان در همه کشورها و از جمله ایران است و از شاخص‌های کاملاً سنجش‌پذیر، عینی، مورد توافق، بدون ابهام و قابل یادگیری است؛ مهم‌ترین پیامد این نام‌گذاری از میان رفتن شاخص‌ها و معیارها و استانداردهای روشن اجرا و نیز پایش و نظارت است.

۲- در مقدمه متن پیشنهادی، برنامه پنجم برنامه‌ای مبتنی بر الگوی اسلامی ایرانی معرفی شده است. در ماده «۱» لایحه، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری موظف شده است، الگوی اسلامی ایرانی توسعه (الگوی حاکم بر برنامه) را تا سال دوم اجرای برنامه تدوین و شاخص‌ها و معیارهای منبعث از آن را (بدون تعیین سررسید زمانی) به همه دستگاه‌های اجرایی ابلاغ کند. این پیش‌بینی یک دور باطل منطقی به شمار می‌رود و روشن نیست الگوی مورد نظر دارای چه ویژگی‌ها و ممیزه‌هایی است. اگرچه در بخش فرهنگ، مواردی برای اجرای این الگو ذکر گردیده، ولی روشن نیست تجلی و حضور این الگو در اهداف، راهبردها، سیاست‌ها و سازماندهی اجرا یا نظارت و ارزیابی برنامه و یا تأمین مالی آن چگونه است؟ به طور مثال اگر برنامه بر مبنای الگوی اسلامی - ایرانی تدوین نمی‌شد، نگرش، ساخت و محتوای مواد مربوط به امور اقتصادی (فصل پنجم) چه تفاوتی با وضعیت کنونی داشت؟ این الگو به عنوان متن نظری مبنای برنامه، کجا تدوین و انتشار یافته است؟ به بیان خلاصه، اولین و مهم‌ترین مفهوم محوری برنامه یعنی «توسعه» که هدف و غایت برنامه به شمار می‌رود، بدون هرگونه تعریفی اعم از ویژگی‌های مفهومی یا دستاوردهای مورد انتظار یا الزامات راهبردی یا توالی‌های منطقی، هیچ‌کدام حتی در حد اشاره هم مورد توجه قرار نگرفته‌اند.

۳- در مقدمه لایحه، عدالت و پیشرفت به عنوان محورهای مهم برنامه پنجم معرفی شده‌اند. لایحه پیشنهادی در ۱۰ فصل تنظیم شده و در مجموع حدود ۴۰ موضوع در دستور کار قرار گرفته است که اولاً تفاوت چندانی از حیث تعداد و فهرست موضوعات آن با برنامه جامع چهارم وجود ندارد. ثانیاً مشخص نشده که این محورها بر چه مبنای نظری یا براساس چه مطالعات و بررسی‌هایی برگزیده شده‌اند و به طور مثال موضوع اساسی و مهم نظام آموزش و پرورش عمومی یا توسعه شهری از دستور کار خارج شده‌اند یا در حد بسیار اجمالی و با

رویکرد مالی صرف در موادی از برنامه مورد اشاره قرار گرفته‌اند. اما روشن نیست محورهای اصلی و اولویت‌دار برنامه (عدالت و پیشرفت) چه انعکاسی در فصول، سرفصل‌ها و یا محتوای مواد برنامه داشته‌اند؟ متن پیشنهادی برنامه پنجم حتی فاقد معیارهای لازم برای اولویت‌بندی در مسئله‌یابی و اقدام است و بسیاری از مسائل مهم و اولویت‌دار و خطیر ملی یا عملاً مغفول مانده یا در سطح سایر حوزه‌ها مورد توجه قرار گرفته و حتی از یک برنامه عملیاتی و اقدام اجرایی مشخص بهره‌مند نشده است.

۴- نکته بسیار مهم‌تر این است که رئیس جمهور در گذشته از آماده‌سازی ۷ لایحه اصلاح ساختار برای ارائه به مجلس سخن گفت، که لایحه هدفمندسازی یارانه‌ها اولین مورد آن به شمار می‌رود. در این صورت چه نیازی به تدوین برنامه پنجم وجود دارد؟ و حال که برنامه پنجم تدوین یافته چرا این لوایح اصلاح ساختار را دربرنگرفته است؟ علاوه بر این طرح‌ها و سیاست‌های بسیار مهمی چون هدفمندسازی یارانه‌ها، افزایش جمعیت، خروج جمعیت از تهران و ... که سیاست‌های محوری دولت دهم به شمار می‌رود و به طور منطقی باید هسته اصلی برنامه پنجم را دربر می‌گرفت، هیچ انعکاسی در برنامه نداشته است.

۵- هر برنامه‌ای بر چارچوبی نظری استوار است. این مبانی نظری علاوه بر توصیف و تفسیر مسائل اساسی جامعه به تبیین و توضیح علت‌ها (یا دلایل) شکل‌گیری، انباشت و یا وخامت مسائل می‌پردازد. هم چنین الگویی روشن از جامعه مطلوب و راهبردها و سیاست‌های برون‌رفت از وضعیت کنونی و دستیابی به وضعیت مطلوب ارائه می‌دهد. رویکرد درون‌نسلی یا بین‌نسلی برنامه‌ریزان را منعکس می‌کند و اهداف و آرمان‌های مورد نظر را (ولو در سطحی کلی) معرفی می‌کند. لایحه موجود اساساً فاقد چنین مبانی است و در هم‌آمیختگی ناشیانه و نامنسجمی از گرایش‌های مختلف نظری و آرمانی را به نمایش گذاشته‌اند. در حقیقت مجموعه‌ای پراکنده از متون غیرمرتبط و به هم دوخته و در کنار هم قرار گرفته‌اند که برخی ریشه در رویکرد سنتی ضدتوسعه دارد و برخی از مبانی نظری اقتصاد لیبرال برآمده است و برخی نیز نسبت‌هایی با سایر چارچوب‌های نظری مانند ساختارگرایی دهه‌های چهل و پنجاه میلادی دارد. در برخی از فصول نیز شعارها و منویات رئیس‌جمهور گنجانیده شده‌اند.

۶- علاوه بر چارچوب نظری، الزامات قانونی و ایدئولوژیک یک مؤلفه بسیار مهم در چارچوب و صورت‌بندی و محتوای برنامه‌ها اعم از موضوعات مورد توجه، اهداف، راهبردها

و سیاست‌ها و نیز سطح مشارکت و تمرکز برنامه‌ها به شمار می‌روند. در این میان الزامات برآمده از قانون اساسی، سیاست‌های کلی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، و قوانین موضوعه به ویژه قانون برنامه و بودجه، قانون نظام خدمات کشوری، قانون اجرایی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و... بسیار مهم و تعیین کننده‌اند. اما مشخص نیست این برنامه چه نسبتی با قوانین مذکور دارد؟ و حتی در مواردی از جمله صورت‌بندی برنامه پیشنهادی مغایرت‌های روشنی با قانون برنامه و بودجه دارد.

۷- برنامه‌ی توسعه باید در برگیرنده آرمان‌ها و اهدافی روشن باشد و این آرمان‌ها براساس تفاسیر کارشناسی به اهدافی کلی و سپس اهدافی جزئی و سنجش‌پذیر تبدیل شوند. در غیاب اهداف معلوم نیست اقدامات پیشنهاد شده برای دستیابی یا رسیدن به چه چیزی تنظیم شده‌اند. به طور مثال؛ در فصل پنجم لایحه پیشنهادی از ۹۳ ماده، تنها در ۱۶ مورد اهداف کمی و سنجش‌پذیر معرفی شده‌اند و در ۷۷ ماده دیگر نه تنها هیچ هدف کمی دیده نمی‌شود، بلکه در موارد متعددی حتی اهدافی در سطوح کلی هم وجود ندارد و نیز در موارد زیادی مرز میان اهداف، راهبردها و سیاست‌ها مشخص نیست. در غیاب اهداف روشن، سنجش و پایش اقدامات و نظارت و ارزشیابی مدیران اجرایی و نیز ناظران بیرونی به ویژه مجلس شورای اسلامی چگونه امکان‌پذیر خواهد شد؟

۸- در این متن هیچ تفکیک و تمایزی میان سطوح مختلف اقدامات وجود ندارد. مطالعه لایحه پیشنهادی نشان نمی‌دهند که راهبردها (استراتژی‌ها) کدامند؟ سیاست‌ها کدام و سایر اقدامات کدام هستند؟ چه رابطه یا نسبتی میان راهبردها با یکدیگر وجود دارد؟ سیاست‌های انتخابی و طرح‌های عملیاتی کردن و اجرای هر راهبرد کدامند؟ چه نسبتی میان این سیاست‌ها با یکدیگر و یا با راهبردها برقرار است؟ و چون چارچوب نظری وجود ندارد مشخص نمی‌شود که راهبردهای موجود از میان چه راهبردهای بدیل و ممکن دیگر برگزیده شده‌اند و چرا؟ یا در گزینش و پیشنهاد هر سیاست چه بدیل‌ها و سیاست‌های دیگری وجود داشته و با کدام ملاحظات و یا محدودیت‌هایی این گزینش صورت گرفته است؟

۹- در متن پیشنهادی موضوعات اساسی هر نظام برنامه‌ریزی کاملاً مغفول مانده است. مشخص نیست این برنامه توسط چه کسانی یا چه نهادهایی تنظیم شده است. سطوح مختلف سازماندهی و تشکیلات تدوین برنامه و گردش آن چه بوده است؟ چارچوب نظری یا راهنمای برنامه که متن اولیه گردش کار تدوین برنامه تلقی می‌شود چه بوده و توسط چه کسی یا نهادی

تنظیم و یا ابلاغ شده است؟ در هر سطح از تشکیلات و سازمان تدوین برنامه چه کسانی یا نهادهایی عضویت داشته‌اند؟ سهم نمایندگان تشکل‌های خصوص و بنگاه‌های اقتصادی یا نهادهای مدنی مرتبط چه بوده است؟ سهم نمایندگان مجلس شورای اسلامی یا قوه قضائیه و نهادهای کارشناسی و یا نظارتی مرتبط با آن چه بوده و نیز مدیران منطقه‌ای و محلی چه سهمی داشته‌اند؟ اگر چنین اعضای مشارکت داشته‌اند در چه سطحی از سازمان دهی و کدام مرحله بوده و آیا عضویت آنان نظارتی بوده یا دارای حق رأی بوده‌اند؟ نه مجلس شورای اسلامی و نهادهای کارشناسی و تخصصی آن و نه نمایندگان (در حوزه‌ها و موضوعات مرتبط) و نه نهادهای صنفی و رسته‌ای مرتبط، مشارکت و حضوری در مراحل تدوین برنامه نداشته‌اند، اختلاف نظر میان تدوین‌کنندگان (دولت) و تصویب‌کنندگان (مجلس)، تا بدان جا پیش رفت که در میانه رسیدگی مجلس به لایحه و به علت حجم بسیار زیاد تغییرات توسط این نهاد، دولت خواستار استرداد لایحه تقدیمی شد و نهایتاً با سازوکار حل اختلاف تصمیم بر ادامه رسیدگی لایحه در مجلس گرفته شد.

۱۰- مهم‌تر از سطح و میزان و نوع مشارکت افراد و نهادهای مختلف ملی، بخشی و یا منطقه‌ای در تدوین برنامه، این برنامه چه سطحی از مشارکت این نهادهای دولتی و غیردولتی در سطوح ملی، بخشی یا منطقه‌ای و یا چه سطحی از تمرکز را در مرحله اجرا، پایش و نظارت مد نظر داشته و بدان پرداخته است؟

۱۱- حد تفصیل برنامه به عنوان یک موضوع بسیار مهم در نظام برنامه‌ریزی روشن نیست. در برخی از فصول احکامی به شدت تفصیلی (همانند ویژگی‌های اعتقادی ضروری برای اعضاء هیات علمی دانشگاه‌ها یا شرایط احراز پست‌های مدیریتی در شرکت‌های بورسی) بیان شده و در برخی فصول (مانند توسعه منطقه‌ای و توسعه روستایی) در نهایت اجمال باقی مانده است.

۱۲- سطح و نوع الزامات قانونی در متن پیشنهادی به شدت معوج، فاقد مبنای قانونی و در تضاد روشن با منطق برنامه‌ریزی است. برنامه‌های توسعه با تعیین اهداف و راهبردها و سیاست‌ها و اقدامات روشن، هم الزاماتی ایجابی و هم الزاماتی سلبی برای مدیران اجرایی تعیین می‌کنند و این الزامات مبنا و معیار نظارت ناظران مانند مجلس شورای اسلامی و نهادهای قضائی است و دولت‌ها را در قبال آن‌ها پاسخگو می‌کند؛ علاوه بر این برنامه توسعه علامت‌هایی شفاف به کارگزاران بخش خصوصی، بازار و نهادهای مدنی نشان می‌دهند که در سیاست‌ها و برنامه‌های آن‌ها مورد توجه قرار می‌گیرد. برای اولین بار

در این متن و در موارد متعددی به جای الزام و تعیین وظایف، مدیران و یا دستگاه‌های اجرایی مجاز به انجام اموری شده‌اند که در مواردی نیز جزئی از وظایف و یا اختیارات این سازمان‌ها یا وزارت خانه‌هاست. به طور مثال در فصل پنجم (امور اقتصادی)، در ۵۵ ماده دولت یا دستگاه‌های اجرایی مجاز به انجام اموری شده‌اند و در مواردی نوع حکم (الزام یا اجازه) مبهم است و در مواردی نیز گزاره‌هایی خبری از رویدادی که رخ خواهد داد بی‌آنکه مسئول این رخداد یا زمان آن روشن شده باشد به عنوان متن ماده برنامه تعبیه شده است. در مواردی البته این عبارت «اجازه داده می‌شود» متناسب با متن و محتوای ماده کاملاً منطقی است (مانند ماده ۷۳ در خصوص اجازه یافتن بانک‌ها برای تأمین مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری از منابع بین‌المللی بدون تضمین‌های دولتی) اما در موارد بسیار دیگری که عبارت «مجاز است» جایگزین «موظف است» شده باشد، ارزش و اعتبار و ضمانت قانونی برنامه کاملاً مخدوش و نظارت (و به تبع آن) پاسخگویی دولت بلا موضوع می‌شود. در چنین شرایطی حتی نظارت عالی از سوی رئیس جمهور بر مدیران عالی و میانی (در موارد مربوط به اجرای برنامه) فاقد معیار و اعتبار خواهد بود. نکته بسیار جالب این که در حالی که دولت در موارد متعددی (تقریباً در بخش غالب برنامه) خود را مجاز به انجام اموری کرده است، در مواردی (مانند ماده ۶۶) سازمان‌ها یا بنگاه‌های اقتصادی بخش خصوصی را موظف به انجام وظایفی کرده که مینا و ضمانت آن روشن نیست.

۱۳- در غالب موارد مسئول اجرای برنامه یا اقدامات و نیز نوع رابطه دستگاه‌های اجرایی با یکدیگر مشخص نیست. به طور مثال در فصل پنجم (امور اقتصادی)، در بیش از ۵۰ ماده عنوان کلی «دولت» ضمیر حکم (مجاز است موظف است) قرار گرفته است بی‌آنکه مسئولیت خاصی برای هر یک از اجزاء دولت تعیین شود. در ۸ ماده نیز عنوان کلی «دستگاه‌های اجرایی» جایگزین دولت شده است.

۱۴- در موارد متعددی تفصیل و اجزاء برنامه به آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی که در آینده تنظیم و تصویب می‌شود احاله داده شده است. تجربه برنامه‌های سوم و به ویژه چهارم توسعه حاکی از عدم تدوین دست‌کم نیمی از این آیین‌نامه‌ها و در نتیجه غیراجرایی ماندن برنامه‌های توسعه است. چه الزام یا تدبیری برای پیشگیری از تکرار چنین تجربه‌ای در برنامه وجود دارد؟

۱۵- با تداوم بی‌اعتنایی به نقشه آمایش سرزمین برای شکل‌گیری تقسیم کار ملی میان مناطق و نواحی و هم‌نوایی میان برنامه‌های بخشی و منطقه‌ای و نیز فقدان برنامه‌ریزی و



سیاست‌گذاری منطقه‌ای، تداوم رویه توزیع اعتبارات در سفرهای استانی به ناموزونی بسیار شدید منطقه‌ای، اتلاف منابع و ناکارآمدی طرح‌ها و پروژه‌ها، تشدید شکاف‌های قومی و فرهنگی، افزایش آسیب‌پذیری طرح‌های عمرانی در شرایط کاهش درآمدهای دولتی، گسیختگی ارتباط میان مناطق و مرکز و تشدید رقابت‌های مخرب منطقه‌ای و ناحیه‌ای در سطوح سیاسی اقتصادی و اجتماعی گردیده است. در متن پیشنهادی مشخص نشده که سیاست دولت و رویه اجرای آن در سطح مناطق چه خواهد بود؟

#### د - پیشنهادهای اصلاحی

اینک که رسیدگی مجلس به لایحه پیشنهادی دولت برای برنامه پنجم توسعه از میانه راه گذشته، به نظر می‌رسد برخی از اصلاحات مهم مورد نیاز غیر قابل پیشنهاد باشد، اما مواردی نیز قابل طرح و انجام هستند که توجه به آن می‌تواند ساختار و محتوا و صورت‌بندی برنامه را تا حدی بهبود بخشد:

۱- سازمان برنامه و بودجه با اصلاحات ساختاری مورد نیاز احیاء شود و وظایف قانونی خود از جمله نظارت بر برنامه را بر عهده گیرد.

۲- دولت ملزم شود همه مستندات و اسناد پشتیبان برنامه پنجم را پیش از اتمام رسیدگی در مجلس به صورتی عمومی منتشر کند و زمینه اظهارنظر و مشارکت خبرگان و متخصصان و نیز مجامع و انجمن‌های علمی در تدوین و تصویب برنامه فراهم شود.

۳- دولت ملزم شود در دوره زمانی معقولی (ترجیحاً) تا پایان سال ۱۳۸۹، الگوی اسلامی ایرانی توسعه را که مبنای تدوین برنامه قرار گرفته به صورتی مدون (دست‌کم در سطح مجامع علمی و کارشناسی و مجلس شورای اسلامی) منتشر کند.

۴- دیدگاه‌های اصناف و رسته‌ها و تشکل‌های تخصصی در باره برنامه، در مرحله رسیدگی در کمیسیون‌های تخصصی یا کمیسیون تلفیق با سازوکارهای مشارکتی مناسب گرفته و اعمال شود.

۵- با توجه به شرایط ویژه بین‌المللی، آثار و پیامدهای احتمالی این شرایط بر برنامه در قالب سناریویی مستقل بررسی شود و سازوکارهای لازم برای کاهش آسیب‌های ناشی از این شرایط (با تاکید بر تحریم‌ها) و نیز سازوکارهای تجدید نظر احتمالی مورد نیاز در برنامه شناسائی و مورد توجه قرارگیرد.

۶- برنامه‌ها و سیاست‌های محوری دولت که خارج از چارچوب برنامه مصوب در حال

اجراست در برنامه لحاظ گردد و مجلس نظر خود را در قبال این سیاست‌ها به صورت طرح یا پیشنهادهای موردی در متن قانون مصوب و تعبیه کند.

۷- در هر مورد از مواد برنامه تکالیف، مسئولیت‌ها و اختیارات و مجوزهای دولت (به تفکیک و تعیین روشن دستگاه اجرایی مربوطه) مشخص و به صراحت در برنامه لحاظ شود.

۸- اهداف کیفی و به ویژه اهداف کمی و معیارهای سنجش و ارزیابی پیشرفت برنامه برای هر یک از سیاست‌ها و طرح‌ها و نیز سررسید زمانی (مقطع یا برنامه زمان بندی) تحقق هر یک سیاست‌ها و طرح‌ها مشخص و به عنوان قانون (جزء جدائی ناپذیر برنامه) مورد تصویب قرار گیرد.

۹- جایگاه مناطق و استان‌ها در برنامه به روشنی مشخص شود و دولت ملزم به تعبیه همه سیاست‌های منطقه‌ای خود (از جمله سفرهای استانی) در برنامه و پرهیز از اقدامات موازی یا خارج از برنامه شود.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## منابع

- ایکاف. راسل، «برنامه‌ریزی تعاملی»، ترجمه سهراب خلیلی شورینی، نشر مرکز، تهران، ۱۳۷۵.
- بنک. لوئیس، «دگرگونی در مفاهیم و هدف‌های توسعه»، ترجمه حسین قاضیان، فصلنامه نامه فرهنگ، سال دوم شماره ۲، مسلسل ۵ و ۶، پاییز و زمستان، ۱۳۷۰.
- حجاریان. سعید، «تصدید، تکامل، توسعه: تحول گفتمان ترقی در اندیشه روشنفکران دینی»، ماهنامه اطلاعات سیاسی و اقتصادی، شماره ۱۱۳-۱۱۴، ۱۳۷۵.
- خلعتبری. فیروزه، «درباره لایحه برنامه چهارم توسعه: ارزیابی نگرش و ساخت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۶۸۹۲، ۱۳۸۲.
- سازمان ملل متحد، «نظام‌های سازمانی برای برنامه‌ریزی ملی»، ترجمه قهرمان قدرت نما، تهران، وزارت برنامه و بودجه، ۱۳۶۶.
- سازمان ملل متحد، «رهنمودهایی برای برنامه‌ریزی توسعه: رویه‌ها، روش‌ها و فنون»، ترجمه محمد هومن، تهران، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۸.
- صادقی. تهرانی، «دو تفکر پیرامون برنامه‌ریزی در ایران» مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران (۱۸-۲۰ اسفند ۱۳۷۷)، جلد اول: «مباحث کلان، توسعه و نظام برنامه‌ریزی»، مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۷۸.
- مومنی. فرشاد، «تلقی از توسعه در برنامه‌های گذشته ایران»، مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران (۱۸-۲۰ اسفند ۱۳۷۷)، جلد اول: «مباحث کلان، توسعه و نظام برنامه‌ریزی»، مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۷۸.
- مومنی. فرشاد، «فناوری ارتباطات و اطلاعات و ظهور مجدد اندیشه جهش در فرایند توسعه»، مجموعه مقالات فرهنگ، فناوری اطلاعات و ارتباطات، انتشارات مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی، ۱۳۸۶.
- میرزایی. حجت اله، «معمای توسعه ملی و راه حل‌های توسعه منطقه‌ای»، مجموعه مقالات اولین همایش دو سالانه اقتصاد ایران، پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۸۰.
- میرزایی. حجت اله، «نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران»، مجموعه مقالات همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای اقتصاد ایران، تهران، موسسه عالی آموزش و پژوهش برنامه‌ریزی و مدیریت، ۱۳۸۱.
- میسرا. آریی، «برداشتی نو از مسائل توسعه»، ترجمه حمید فراهانی راد، ماهنامه گزیده اقتصادی و اجتماعی، سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۶۴.