

برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه در بستر سیاسی

ایمان پوست‌فروش تهرانی*

تاریخ پذیرش ۸۸/۴/۱۸

تاریخ دریافت ۸۸/۱/۹

برنامه‌ریزی اقتصادی را می‌توان تلاش آگاهانه یک سازمان مرکزی برای تحت تأثیر قرار دادن، جهت دادن یا در مواردی حتی کنترل تغییراتی توصیف کرد که در متغیرهای اصلی اقتصادی (مانند محصول ناخالص داخلی، مصرف، سرمایه‌گذاری، پس‌انداز و...) هر کشور یا هر منطقه معین در طول زمان طبق مجموعه هدف‌های از پیش تعیین شده صورت می‌گیرد.

برنامه‌ریزی، نظامی است که به طراحی، اجرا و نظارت برنامه‌های توسعه می‌پردازد و محصول تعاضد و هماهنگی عمودی (نسل‌های مختلف هر جامعه) و افقی (اجزای مختلف هر نظام اجتماعی) است. برنامه‌ریزی دو بعد سیاسی و کارشناسی دارد که نه می‌توان طراحی آن را به اعتبار عنصر هدفمندی به سیاستگذاران سپرد و نه با اتکا صرف به عنصر عقلانیت آن را محصول انحصاری کارشناسان مختلف در همه برنامه‌ها دانست. اقتدار، آگاهی علمی و توان متقاعدسازی سه شرط مهم برنامه‌ریزان برای هماهنگ‌سازی اقدامات ملی و بسیج اجتماعی است و هر سه این عوامل تا حد زیادی به میزان توجه مدیران عالی‌رتبه سیاسی، به نهاد کارشناسی و برنامه‌ریزی بستگی دارد.

تصویب برنامه‌ها عرصه‌ای از صف‌آرایی قوای مقننه و مجریه خواهد بود. چگونگی حل و فصل و نتیجه این تقابل در درجه اول به شفافیت قوانین و مقررات در حدود وظایف و اختیارات هر یک و در درجه دوم به درک مشترک کارکردهای مورد انتظار از برنامه‌ها بستگی دارد. برای آنکه برنامه‌ریزی در یک فرایند از اجماع کامل‌تری برخوردار شود با مشارکت فعال دو جانبه کارشناسان و سیاست‌مداران امکان‌پذیر خواهد بود. ارزیابی و بازنگری دائمی برنامه‌ها و ایجاد ارتباط و تعامل منطقی، شفاف و سازگار میان سیاست‌مداران (به خصوص مدیران ذی‌نفوذ) و کارشناسان (به خصوص طراحان برنامه) از ضرورت‌های تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه است.

* پژوهشگر گروه برنامه دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس؛

E-mail: imantehrani@gmail.com

البته شرط ضروری هماهنگی دائمی این دو گروه وجود درجه بسیار بالایی از انعطاف‌پذیری منطقی و کارشناسی میان آنهاست.

کلیدواژه‌ها: نظام برنامه‌ریزی؛ برنامه؛ توسعه؛ مدیریت سیاسی



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

مقدمه

نگاهی به دوران نسبتاً طولانی برنامه‌ریزی توسعه کشور نشان از رشد و پیشرفت طی سال‌های اخیر دارد. از آن زمان تاکنون،^۱ کشور ما فراز و فرودهایی پشت سر گذاشته که قطعاً پیشرفت‌های فراوانی کسب کرده است. حال که در آستانه تهیه و تدوین پنجمین برنامه پنج‌ساله توسعه کشور (بعد از پیروزی انقلاب اسلامی) هستیم، متأسفانه هنوز بسیاری از هدف‌های اصلی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور محقق نشده است که مقصود همه دولتمردان و برنامه‌ریزان بوده و می‌باشد. حال سؤال می‌شود چرا آن هدف‌ها محقق نشده و توسعه‌نیافته است؟ آیا ساختار دولت برنامه‌ریز و مدیریت سیاسی کشور ساختاری نامناسب بوده است؟ آیا جهت‌گیری‌های برنامه‌های توسعه، اشکالاتی داشته است؟ یا آنکه مجموعه‌ای از عوامل (زیربنایی، ساختاری، کارشناسی و مدیریتی) موجب ناموفقی برنامه‌ها شده و در نهایت ما را از دستیابی به نتایج مطلوب (اهداف بیان شده در برنامه‌های توسعه گذشته) باز داشته‌اند؟

به نظر می‌رسد برای پاسخ‌گویی به این سؤالات و بسیاری سؤالات دیگر که در ذهن کارشناسان برنامه‌ریز وجود دارد، نیازمند نگرشی تازه هستیم به مجموعه‌ای از عوامل نهادی و غیرنهادی، درون‌زا و برون‌زا، مدیریت‌های مختلف و خط‌مشی تازه‌ای به مفاهیمی که تاکنون به کار می‌رفته است (مانند توسعه، برنامه‌ریزی، احکام برنامه‌ها و ...).

در این مقاله سعی شده است تا با بیان توضیحاتی مختصر در خصوص نظام برنامه‌ریزی، علاوه بر پرداختن به ابعاد کارشناسی برنامه‌ها، ضمن ذکر برخی تعاریف مهم درباره واژه توسعه، جنبه‌هایی از تأثیرگذاری مدیریت سیاسی بر نظام برنامه‌ریزی کشور را تأکید کرده و بعضی اثرگذاری‌های متقابل را تحلیل کنیم. در پایان نیز نکاتی مختصر اما مهم برای توجه تهیه‌کنندگان برنامه‌های توسعه در زمان نگارش برنامه‌ها، بیان شده است.

۱. شروع برنامه اول عمرانی قبل از پیروزی انقلاب اسلامی (۱۳۲۷) تا سال آخر برنامه چهارم توسعه بعد از پیروزی انقلاب اسلامی (۱۳۸۸).

۱ توسعه

توسعه واژه پیچیده‌ای است که همچون بسیاری از واژگان علمی، از غرب به ادبیات ملی راه یافته و دارای تعاریف و شاخص‌های ویژه‌ای است. در کشورهای در حال توسعه بیشتر مواقع مفهوم واژه توسعه، همان مدرن شدن^۱ و غربی شدن^۲ برداشت می‌شود. بنابراین تلقی برخی دست‌اندرکاران امور اقتصادی، فرایند توسعه را نوعی مهندسی اجتماعی قلمداد می‌کنند. با آشکار شدن آثار، پیامدهای ناخواسته و ناپسندیده چنین برداشتی از فرایند توسعه و مهندسی اجتماعی، بازاندیشی در مفهوم توسعه متناسب با فرهنگ بومی ملت‌ها و با تأکید بر عناصر غنی و آموزه‌های فرهنگی و درون‌زای هر جامعه برای تحقق اهداف برنامه‌های توسعه، ضرورتی انکارناپذیر است. با وجود تحولات بسیار در ابعاد، ویژگی‌ها و مفاهیم مرتبط با توسعه و اختلاف نظرهای جدی در روش‌های سازمان‌دهی و اجرای تلاش‌ها برای دستیابی به آن، تردیدی وجود نداشته که توسعه نه با نظم‌های خودجوش بلکه با مدیریت و هدایت اصلاح‌طلبانه تغییرها و اجزای نظام اجتماعی حصول‌پذیر است. بنابراین دخالت متفکرانه و هدفمند در متغیرها، اجزا و زیرسیستم‌های نظام اجتماعی و ایجاد تغییر در ساختار و کارکرد آنها برای دستیابی به سطوح بالاتری از نظم مطلوب در سطوح مختلف بین‌المللی، ملی، منطقه‌ای، محلی، بخشی و سازمانی به‌طور بسیار گسترده‌ای در نیم قرن اخیر توجه شده است. به نظر می‌رسد نخستین گام برای تغییر وضعیت موجود به سمت یک وضعیت مطلوب، رسیدن به یک تعریف بومی از توسعه و آن را مبنای برنامه قرار دادن است.

تحول در مفاهیم توسعه و توجه به مقولاتی همچون کاهش فقر، بهبود توزیع درآمد، رفع تبعیض و ... در دهه‌های اخیر تعاریف نوینی را ارائه کرده است. برخی اقتصاددانان، رفع فقر مطلق را هدف بنیادین توسعه می‌دانند و برای تحقق آن راهبرد نیازهای اساسی را پیشنهاد کرده‌اند و در بیانیه‌های رسمی خود تصریح کردند که هر فرایند رشدی که نیازهای اساسی را ارضا نکند یا حتی ارضای آنها را مختل سازد فقط کاریکاتوری از توسعه است (جهانیان، ۱۳۸۰: ۳).

-
1. Modernization
 2. Westernization

اگر زمانی عنصر اصلی توسعه، رشد اقتصادی بود امروزه، رشد اقتصادی، عدالت در توزیع، مشارکت سیاسی و ارزش‌های متعالی به‌عنوان عناصر اصلی توسعه انتخاب می‌شود (همان).

محبوب الحق که از پیشتانان طرح توسعه انسانی است، هدف‌های اساسی توسعه انسانی را افزایش طول عمر، ارتقای دانش و معاش آبرومند اعلام کرد (یوسفی، ۱۳۷۸: ۴۹۹).

همچنین مایکل تودارو^۱ ضمن همه بعدی توصیف کردن توسعه اقتصادی، یک هدف توسعه را علاوه بر ایجاد شغل مناسب، درآمد کافی و آموزش بهتر، توجه به ارزش‌های والای انسانی بیان می‌کند و تأکید دارد توسعه نباید صرفاً رفاه مادی را دربرگیرد، بلکه باید باعث رشد عزت‌نفس فردی و اجتماعی شود (Todaro, 1989: 90-91). یونسکو توجه به جنبه فرهنگی و لوئیس ئبک^۲ نیز توجه به مبانی اخلاقی را در توسعه ضروری دانسته؛ گاه نیز تعاریف توسعه به سمت عدالت سوق یافته است (دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۸: ۲۹۱).

اقتصاددانان بزرگی مانند هاگن نیز بر اصالت عامل اخلاقی صحنه گذاشت و حتی تحولات اقتصادی را معلول تحول فرهنگی معرفی کرد: «تحول اساسی در فرهنگ به خودی خود باعث می‌شود که اقتصاد از حالت رکود خارج شود و به رشد و توسعه رو نهد» (Hagen, 1962)؛ نک. قره‌باغیان و اسدی، ۱۳۷۵: ۶۰۸. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی به ابعاد دیگر توسعه توجه شد به نحوی که در سال ۱۹۸۶ متخصصان توسعه در همایش موضوعات اخلاقی در توسعه در کلمبوی سریلانکا به این توافق رسیدند که تعریف کامل توسعه باید شش بعد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، الگوی زندگی کامل و زیست‌محیطی را مدنظر قرار دهد (زاکس، ۱۳۷۷: ۶۴؛ برای مباحث دیگر درباره تحول در مفهوم توسعه نک. دانشکده علوم اقتصادی و سیاسی دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۰: ۸۶-۸۵).

آمارتیا سن^۳ با تأکید و توجه خاصی که بر عامل انسانی و سرمایه‌گذاری در منابع انسانی دارد، تفسیر ویژه‌ای از توسعه ارائه می‌دهد (Amartya Sen, 1983: 754-757).

1. Michael Todaro

2. Louis Eback

3. Amartya Sen

از نظر وی توسعه عبارت است از: افزایش توانمندی‌ها^۱ و بهبود استحقاق‌ها^۲. به عبارت دیگر، اقداماتی که توانمندی‌های انسان را در ابعاد مختلف عمق و گسترش دهد عوامل پیش‌برنده توسعه و به عکس، اقدامات و وضعیت کاهنده توانمندی‌های انسان، عوامل بازدارنده توسعه محسوب می‌شود. وجه دیگر این تفسیر، گستره حقوقی است که هر فرد از بدو تولد و در مقاطع مختلف زندگی، در ابعاد گوناگون (سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و مانند آن) از آن برخوردار می‌شود و درجه توسعه اقتصادی نیز با همین برخورداری‌ها یا تحقق استحقاق‌ها در یک جامعه سنجیده می‌شود (متوسلی، ۱۳۸۴: ۱۳).

جرالد می‌یر (Meier, 1995: 35) توسعه را رشد اقتصادی توأم با تحولات تعریف می‌کند و تحولات را به تغییرات در دو حوزه جست‌وجو می‌کند: ارزش‌ها و نهادها و تغییرات فنی. در قالب همین تفسیر، ویلیامسون (Williamson, 2000: 597-613) طبقه‌بندی جالبی ارائه کرده که بسیاری فعالیت‌های اجتماعی داخلی در حوزه مباحث توسعه را شامل می‌شود. وی فرایند توسعه اقتصادی را به چند سطح تفکیک می‌کند: در سطح اول، وقوع توسعه به ایجاد تغییرات بنیانی در ارزش‌ها منوط می‌شود و در سطح بعدی قوانین اقتصادی کارکردی نزدیک به قواعد و قوانین مکانیکی می‌یابد. این نگرش توسعه را فرایندی تعریف می‌کند که در آن تحولات ارزشی و نهادی، زمینه‌های لازم را برای کارکرد اقتصاد بازار و توسعه شتابان صنعتی فراهم می‌آورد. توسعه اقتصادی در یک تعریف کلی عبارت است از رشد اقتصادی (تغییر کمی هر متغیر طی یک دوره معین زمانی) همراه با تغییر و تحولات کیفی. به عبارت دیگر، توسعه اقتصادی ابعاد کمی و کیفی تغییر متغیرهای اقتصادی را نه به صورت مکانیکی، بلکه به صورت ارگانیک و زیستی دربرمی‌گیرد. در تعریف دیگری، توسعه اقتصادی را ارتقای فراگیر و همه‌جانبه سطح زندگی و رفاه جامعه دانسته‌اند (متوسلی، ۱۳۸۴: ۱۲). از این فرایند در متون علم اقتصاد، تعاریف گوناگونی ارائه شده

-
1. Capabilities
 2. Entitlements

است. این نظریه‌های مختلف به پدیده واحد، ریشه در پیش ذهنیت‌ها،^۱ انتظارات و اهداف گوناگون اندیشمندان و محققان این حوزه از مقوله توسعه اقتصادی دارد. از بررسی تعاریف مختلف توسعه می‌توان چند نکته مشترک استنباط کرد (پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، توسعه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۲: ۱۱):

۱. در فرایند توسعه، انسان هم هدف و هم وسیله توسعه تلقی می‌شود.
 ۲. هدف توسعه، تأمین رفاه در همه ارکان زندگی، هم‌زمان و در یک فرایند مستمر است.
 ۳. رفاه همه‌جانبه انسان‌ها در فرایند توسعه، همراه با تغییرات کمی و کیفی است.
 ۴. توسعه با توجه به وضعیت محیط زیست طبیعی، انسانی و اجتماعی هر ملت تعریف می‌شود و مفهومی چندجانبه و چندرشته‌ای، جامع و سیستمی است.
- نحوه سازمان‌دهی تلاش‌های عمومی جامعه برای هدف‌گذاری، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی در منابع، اجزا و نظارت بر اجرای سیاست‌ها خود موضوع مهمی است که با عنوان کلی نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه قابل بررسی و تحلیل کارشناسان ذی‌ربط است.

۲ تعریف برنامه توسعه و برنامه‌ریزی اقتصادی

برنامه توسعه تعاریف فراوان و متفاوتی دارد، این تفاوت‌ها علاوه بر انعکاس تغییرات زمانی و نشان دادن سیر تحولات تفکر توسعه، ناشی از دیدگاه‌ها و برداشت‌های متفاوت ارائه‌دهندگان آنها نیز است. به‌طور کلی می‌توان گفت سه دسته تعاریف محدود، گسترده و جامع از برنامه‌ریزی در ادبیات کلاسیک ارائه شده است. در یک دسته از تعاریف، ضمن تأکید بر اصالت بازار، برنامه‌ریزی به گونه‌ای معرفی می‌شود که پذیرش آن مستلزم ترک سازوکارهاست. عناصر مهم این تعاریف، عقلانیت، هماهنگی و در صورت لزوم هدایت

متغیرهای اجتماعی است. در دسته دوم از تعاریف، تأکید بر اصالت مدیریت متمرکز در تصمیم‌گیری و تخصیص منابع است و قلمرو اختیارات برنامه‌ریزان بسیار گسترده می‌باشد. در این تعاریف، پاسخ‌گویی به سؤالات اصلی علم اقتصاد را سازوکار برنامه‌ریزی متمرکز انجام می‌دهد. دسته سوم از تعاریف به اقتصادهای مختلط متکی به برنامه‌ریزی معطوف است (مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، ۱۳۸۱: ۲۰۱). مایکل تودارو تلاش کرده است با ارائه تعریفی جامع، سازوکار برنامه‌ریزی موجود در غالب اقتصادهای مختلط را بیان کند. براساس تعریف وی: «برنامه‌ریزی اقتصادی را می‌توان تلاش آگاهانه یک سازمان مرکزی برای تحت تأثیر قرار دادن، جهت دادن یا در مواردی حتی کنترل تغییراتی که در متغیرهای اصلی اقتصادی (مانند محصول ناخالص داخلی، مصرف، سرمایه‌گذاری، پس‌انداز و ...) هر کشور یا هر منطقه معین در طول زمان طبق مجموعه هدف‌های از پیش تعیین شده صورت می‌گیرد، توصیف کرد» (مایکل تودارو، ۱۳۷۰: ۱۵).

یان تین برگن در کتاب برنامه‌ریزی مرکزی می‌گوید: «منحصرترین وجوه کار برنامه‌ریزی، موارد سه‌گانه زیر است (تین برگن، ۱۳۶۳: ۴۱):

الف. برنامه به آینده نظر دارد؛ یعنی مستلزم آینده‌نگری است.

ب. برنامه بر مبنای تعدادی هدف استوار است، این هدف‌ها باید مشخص باشد تا فرایند برنامه‌ریزی بتواند تحقق پذیرد.

ج. برنامه مستلزم هماهنگی بین ابزارهای مورد استفاده یعنی سیاست‌های اقتصادی است تا بتواند هدف‌های خود را تأمین کند».

به‌طور کلی در مقایسه وجوه مشترک، تعاریف و برداشت‌های ارائه شده از برنامه‌ریزی چهار مفهوم محوری وجود دارد که آنها را عناصر اصلی برنامه‌ریزی می‌دانند و عبارت‌اند از:

۱. پیش‌بینی و هدف‌گذاری متعهدانه،

۲. عقلانیت ابزاری در دستیابی به اهداف معین،

۳. هماهنگ‌سازی و هم‌نوا سازی اقدام‌های اجرایی،

۴. تحول و تغییر وضعیت موجود در نظام برای دستیابی به اهداف مشخص. گرچه ده‌ها تعریف دیگر نیز از برنامه و برنامه‌ریزی می‌توان ارائه داد ولی این تعریف تمام ویژگی‌های تعاریف مختلف را دربرمی‌گیرد (معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۳: ۴): «برنامه‌ریزی جامع عبارت است از هر جریان (فرایند) آگاهانه که چگونگی رسیدن به اهداف معین و مشخص را با توجه به وضع موجود و امکانات در دسترس در چارچوب فعالیت‌های هماهنگ و مرتبط با یکدیگر و در زمانی مشخص برای آینده پیش‌بینی می‌کند».

۳ ویژگی‌های اساسی برنامه

کارشناسان برنامه‌ریز برای هر برنامه ویژگی‌های متنوع و مهمی را برمی‌شمارند، که هر کدام نیز ویژگی‌های اساسی و منحصر به فردی دارد که برخی از مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از (پوست‌فروش تهرانی، ۱۳۸۷: ۱۶-۴):

اول: برنامه یک جریان است؛ یعنی یک امر مقطعی و ایستا نیست که در مرحله‌ای از زمان انجام شود و تا برنامه بعد به حال خود رها شود. برای تهیه هر برنامه باید اهداف وجود داشته باشد، راهبردهای مناسب با هدف تعیین گردد و سیاست‌های هماهنگ با راهبرد وضع شود. این برنامه به اجرا درآید، در طول اجرا نظارت و ارزشیابی شود و براساس این، تعدیل و تصحیح شود، ادامه یابد و برای قضاوت نهایی دوباره ارزشیابی شود.

دوم: برنامه یک فرایند آگاهانه است؛ یعنی با آگاهی به نارسایی‌های اقتصاد بازار، با آگاهی بر اقتصاد سیاسی جهان، با آگاهی به اولویت‌های کشور و با مجموعه‌ای از آگاهی‌های تخصصی بسیار گسترده می‌توان برنامه‌ای درست تهیه کرد.

سوم: برنامه باید اهداف معین و مشخصی داشته باشد؛ در این خصوص چند نکته تأکید شده است: یکی اینکه هدف‌ها باید امکان‌پذیر باشد؛ یعنی با توجه به امکانات تعیین شده باشد و آرمان‌گرایانه نباشد. به عبارتی سازگار بودن هدف‌ها ملاک است. این

سازگاری از یک طرف بین هدف‌های کلی و کلان برنامه مطرح است و از طرف دیگر، بین اهداف بخش‌های تشکیل‌دهنده برنامه با یکدیگر (لوتیس، ۱۳۷۰: ۶۷).

چهارم: وضع موجود؛ برنامه را در ساده‌ترین تعریف «رسیدن از وضع موجود به وضع مطلوب» تعریف کرده‌اند؛ یعنی مجموعه وضعیتی (مکان، زمان، وضعیت موجود و ...) که در آن قرار داریم.

پنجم: امکانات؛ برنامه در وضع موجود استوار است و به کمک امکانات مسیر خود را طی می‌کند. اگر وضع موجود به درستی شناخته نشود، حرکت مبدایی ندارد. به عبارتی، داشته‌ها از هر حیث (سرمایه، نیروی انسانی، تکنولوژی و ...) باید با اهداف برنامه‌ها تناسب داشته باشد.

ششم: هماهنگی و ارتباط فعالیت‌ها؛ ویژگی مهم برنامه هماهنگی بین اجزای آن است. همان‌طور که درباره سازگاری بین اهداف بیان شد، تمام راهبردها، سیاست‌ها و فعالیت‌های برنامه باید از هماهنگی برخوردار باشد. که از مهم‌ترین ابزارهای ایجاد هماهنگی در برنامه، وجود یک مدل کلان برای حصول هماهنگی بین منابع و اهداف و بین رشد بخش‌های گوناگون است.

هفتم: زمان مشخص؛ هر برنامه دوره زمانی مشخص و معینی را دربرمی‌گیرد. معمولاً از نظر زمانی برنامه‌ها را به سه نوع بلندمدت (۱۵ تا ۲۵ سال)، میان‌مدت (۴ تا ۷ سال) و کوتاه‌مدت (۶ ماه تا ۲ سال) طبقه‌بندی می‌کنند. به‌طور خلاصه هرچه از برنامه بلندمدت به طرف کوتاه‌مدت حرکت کنیم، اهداف کیفی به اهداف کمی و دقیق‌تر، راهبردها به سیاست‌ها و دستورالعمل‌ها تبدیل می‌شود. و در نهایت هر برنامه کوتاه‌مدت (بودجه) با اعداد و ارقام دقیق، محاسبات تفصیلی و مطالعات امکان‌پذیر همراه می‌شود و برنامه اجرایی‌تری ارائه می‌دهد.

هشتم: برنامه همواره با بی‌اطمینانی و خطر مواجه است؛ صدها پارامتر در برنامه وجود دارد که همه باید در آینده اتفاق بیافتد. بنابراین شناخت ویژگی‌های آینده، پیش‌بینی آنها و اتخاذ تدابیر لازم برای همسویی‌ها و احتمالاً تقابل‌های مورد نظر از پیش‌نیازهای موفقیت برنامه است.

نهم: برنامه در بهترین حالت خود یک پیش‌بینی است و پیش‌بینی همواره با خطا و اشتباه و تورش همراه است. بنابراین تا جایی که می‌شود باید درجه انحراف پیش‌بینی را از واقعیت کاهش داد.

۴ نظام برنامه‌ریزی و مراحل آن

در یک تعریف محدود، نظام برنامه‌ریزی دربرگیرنده سازمان، تشکیلات و گردش کار تولید برنامه است و انعکاس محیط عملیاتی در نظام برنامه‌ریزی است. در تعریف گسترده و واقع‌بینانه‌تر، نظام برنامه‌ریزی دربرگیرنده مبانی نظری و فضای معرفتی اندیشه‌های سیاسی و اجتماعی، نظام حقوقی و مقررات، سازمان‌دهی و تشکیلات، روش‌ها، فعالیت‌ها و اقداماتی است که برای توسعه ملی با تهیه، تدوین، اجرا، نظارت و ارزیابی برنامه‌های توسعه انجام می‌پذیرد. براساس این تعریف، نظام برنامه‌ریزی به طراحی، اجرا و نظارت برنامه‌های توسعه می‌پردازد و محصول تعاضد و هماهنگی عمودی (نسل‌های مختلف یک جامعه) و افقی (اجزای مختلف یک نظام اجتماعی) است.

برنامه‌ریزی به‌طور منطقی فرایندی چندمرحله‌ای است که از مطالعات و بررسی‌های اولیه برای تحلیل وضع موجود و سناریوهای مختلف برای آینده آغاز می‌شود و با هدف‌گذاری، تعیین راهبردها، انتخاب سیاست‌ها، تخصیص منابع، سازمان‌دهی اجرا، نظارت و ارزیابی ادامه می‌یابد و با همین فرایند به‌صورت پیوسته و در امتداد هم به برنامه‌های توسعه بعدی متصل می‌شود. برنامه‌ریزی فرایند مستمری است که ارزشیابی عملکرد برنامه‌ها و سیاست‌های قبلی (به‌عنوان یک فرایند سیاسی و تاریخی) و ارزیابی دائمی آنها بخشی تفکیک‌ناپذیر و انکارناپذیر خواهد بود.

در هر مرحله از فرایند برنامه‌ریزی الزامات زیادی وجود دارد که مهم‌ترین آنها از یک سو بررسی سازگاری درونی هر یک از اجزا با سایر مراحل و از سوی دیگر سازگاری درونی در هر مرحله است، به‌طور مثال سازگاری اهداف آرمانی، کلی و جزئی با یکدیگر،

سازگاری آنها با راهبردها و سیاست‌ها، سازگاری راهبردها با یکدیگر و با اهداف و سیاست‌ها، سازگاری سیاست‌ها با یکدیگر در سطوح بخشی، منطقه‌ای و کلان، سازگاری منابع و سیاست‌ها و ... همه باید در کنار هم و با خط‌مشی جامع (سیستمی) بررسی شود.

از این رو است که کارشناسان نظام برنامه‌ریزی بر بعضی موضوعات به‌عنوان مهم‌ترین مسائلی تأکید می‌ورزند که در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه ملی باید توجه شود و لزوم توجه و رعایت آنها را بسیار حیاتی می‌شمارند که عبارت‌اند از:

۱. درجه جامعیت و حد تفصیل برنامه‌ها،
 ۲. درجه تمرکز و نحوه مشارکت مناطق، بخش‌ها و نهادهای غیردولتی در مراحل مختلف برنامه‌ریزی و نحوه تلفیق برنامه،
 ۳. نظارت و ارزیابی، ضمانت‌های مربوط به اجرای برنامه‌ها،
 ۴. تقسیم کار میان سطوح مختلف حاکمیت سیاسی برای تهیه برنامه‌ها،
 ۵. تقسیم کار میان حاکمیت سیاسی، نهادهای مدنی و نهادهای کارشناسی و علمی.
- که علاوه بر آنها مواردی مانند ضرورت یا عدم ضرورت برای برنامه‌ریزی در مقاطع زمانی مورد تصمیم، صورت‌بندی ساختار و محتوای برنامه‌ها، تلقی از توسعه به‌عنوان هدف اصلی برنامه‌ها و ... را باید افزود.

چگونگی و سطح هریک از این ویژگی‌ها در نظام برنامه‌ریزی برآیند مجموعه عوامل متعددی از جمله نظام حقوقی، تجارب تاریخی، وضعیت منابع، جنبه‌های توسعه‌یافتگی، عملکرد دیدگاه‌های نهادهای مدنی و ... است. بر اساس این نظام برنامه‌ریزی برای تهیه و تدوین یک برنامه منطقی و صحیح نمی‌تواند یک سازمان طراحی کند بلکه باید به‌طور اصولی در یک فرآیند مستمر گفت‌وگوی ملی، بررسی، اصلاح و تصمیم‌گیری شود. بنابراین برنامه‌ریزی یک پدیده دوگانه است که دو بعد سیاسی و کارشناسی دارد که نه می‌توان تولید آن را به اعتبار عنصر هدفمندی به سیاست‌گذاران سپرد و نه با اتکا صرف به عنصر عقلانیت آن را محصول انحصاری کارشناسان مختلف در همه برنامه‌ها دانست (مرکز تحقیقات اقتصاد ایران دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۱: ۴۱-۳).

۵ ابعاد کارشناسی برنامه‌های توسعه

متخصصان برنامه‌ریزی بیان می‌دارند که بعد کارشناسی برنامه‌ها در رعایت پنج اصل آینده‌نگری، خط‌مشی سیستمی، هماهنگی، مشارکت و استمرار تجلی می‌یابد که با تضعیف یا حذف هر یک از این اصول، اعتبار برنامه‌های تهیه شده و امکان انسجام آن در نظر و عمل به شدت کاهش خواهد یافت (راسل، ۱۳۷۵: ۸۸-۶۰).

۵-۱ آینده‌نگری

آینده‌نگری به ساده‌ترین بیان، نگاه به جلو داشتن و آماده عمل بودن است. هدف‌گذاری و پیش‌بینی دقیق وضعیت مطلوب به‌عنوان غایت و مقصد برنامه که مستلزم دستیابی به شناخت دقیقی از آینده است. در این بین، هرچه سرعت تغییرات بیشتر و محتوای آنها پیچیده‌تر باشد امکان کنترل آن کاهش یافته و بنابراین ضرورت تدوین چشم‌انداز بیشتر و اهمیت انتخاب دقیق آشکارتر خواهد شد. در کنار دو عامل شتاب و پیچیدگی تغییرات، هم مسائل نو پدید می‌آید و هم بسیاری مسائل موضوعیت خود را از دست خواهد داد (همان).

۵-۲ خط‌مشی سیستمی

پیچیدگی، شتاب و کاهش امکان کنترل سه ویژگی مهم تغییرات در دنیای جدید است که کارآمدی روش‌های سنتی و متداول را به شدت کاهش داده است (همان). سیستم، واژه دیگری برای تئوری یا الگویی است که می‌توان با آن حوادث، وقایع و امور دنیای واقعی را پیش‌بینی و تشریح کرد. در این خط‌مشی هر جزء را می‌توان بدون توجه به رابطه آن با سایر اجزا تغییر داد و یا بدون توجه به ارتباط کارکرد درونی اجزا تصور کرد که با بهینه کردن یک‌ایک اجزا کارکرد کل نیز بهینه خواهد شد. در تحلیل سیستماتیک حتماً تحلیل محیط عملیاتی و محیط زمینه ضروری است. این خط‌مشی بر اصولی متکی است که عبارت‌اند از: اولاً اگر هر جزء سیستم به صورت مجزا تا حد امکان

عملکردی کارآمد داشته باشد، عملکرد سیستم کل لزوماً و تا حد ممکن کارآمد نخواهد بود؛ زیرا عملکرد سیستم بیشتر به تعامل اجزای آن بستگی دارد تا فعالیت مستقل هر یک از آنها. ثانیاً هر بخشی از سیستم، خواص و ویژگی‌هایی دارد که اگر از آن جدا شود، ممکن است از دست برود و هر سیستم نیز ویژگی‌های خاصی دارد که الزاماً بخش‌ها شامل آن نمی‌شود. بنابراین با تجزیه سیستم آن خواص و ویژگی‌ها از بین می‌رود. ثالثاً ارزیابی عملکرد و کارآمدی سیستم براساس ارزیابی کارآمدی اجزای آن نیست بلکه براساس میزان دستیابی کل پدیده به اهداف مدنظر امکان‌پذیر است.

۳-۵ اصل مشارکت

تأکید بر اصل مشارکت در برنامه‌ریزی از این روست که توسعه بیش از همه به انگیزش و یادگیری نیازمند است و در بهبود و کفایت مستمر توانایی‌های درونی تجلی می‌یابد (همان: ۷۷). از یک سو برنامه‌های ملی، مسئولیت مشترک سازمان‌ها و کارگزاران بسیاری است که بر یکدیگر اثر می‌گذارند و از سوی دیگر هر چه مشارکت شهروندان عادی و گروه‌های ذی‌نفع از قبیل نهادهای صنفی یا احزاب سیاسی در تهیه و اجرای برنامه‌ها افزایش یابد، برنامه برای آنها معنادارتر خواهد بود.

۴-۵ اصل هماهنگی

هماهنگی به معنی «برقراری رابطه مناسب بین قسمت‌های مختلف، همخوان کردن تقسیم‌ها، فراهم آوردن وسایل لازم برای وحدت عملی، به کار بردن شیوه یکپارچه و متعادل برای حل مسائل، یا همساز کردن سیاست‌ها و فعالیت‌ها به منظور نیل به هدف‌های مطلوب است» (همان: ۱۶).

از آنجا که برنامه، سندی از هدفمندی و عقلانیت ملی تلقی می‌شود، هماهنگ‌سازی باید از سطوح بالای حاکمیت آغاز شود. هماهنگی در سطوح پایین‌تر بیش از همه به میزان

تعهد و التزام عملی رهبران عالی‌رتبه و رؤسای قوای سه‌گانه به برنامه‌ها و اعمال تدبیر لازم برای هماهنگ‌سازی بستگی دارد. اظهارنظرهای مختلف و حتی متضادی که در مرحله تدوین و انتخاب اهداف و گزینش سیاست‌ها از روش‌های مشارکت‌جویانه صورت می‌پذیرد در مراحل بعدی به‌ویژه بعد از تصویب برنامه‌ها، در مجلس باید جای خود را به هماهنگی و حمایت عمومی بدهد (ویلداوسکی، ۱۳۷۱: ۸۷).

۵-۵ استمرار

برنامه‌ریزی نیز همانند مفهوم توسعه یک فرایند مستمر است که با هدف‌گذاری دقیق، قابل اندازه‌گیری و اقدامات مرحله‌به‌مرحله در دسترس است. برنامه‌ریزی جامع به‌عنوان یک نظام دائمی و همیشگی، وظیفه مستمر مطالعه، برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت، ارزیابی، ارزشیابی، بررسی‌های مجدد و اصلاح برنامه را به عهده خواهد داشت.

۶ ابعاد سیاسی برنامه‌های توسعه

برنامه‌های توسعه‌ای را می‌توان سند و قانون سیاسی دانست از آن جهت که:

۱. هر برنامه توسعه، انعکاسی از وفاق عمومی جامعه در خصوص اولویت‌ها، منافع و ارزش‌های ملی است که در نتیجه یک فرایند تعامل و مشارکت نمایندگان مختلف مردم در قوه مجریه، مقننه، احزاب و تشکل‌های صنفی و نهادهای مدنی تدوین یافته است. بنابراین یکی از ضرورت‌های مهم برای تصویب برنامه‌های توسعه در مجلس قانونگذار این است که برنامه‌ها به‌جای آنکه یک سند سیاسی از خواست‌های حزبی یا گروهی دولت باشد اعتبار ملی یافته و به‌عنوان سندی از میثاق و وفاق ملی تبدیل شود.
۲. ممکن است در دوره‌هایی سیاستگذاران بنابر مصالحی، اهدافی بلندپروازانه، متناقض یا غیرواقع‌بینانه در برنامه‌ها تعیین کنند و حتی ممکن است تذکرات و دیدگاه‌های کارشناسان امر را نادیده بگیرند در این صورت کار برنامه‌ریزان در مراحل بعدی دشوارتر خواهد شد.

به عبارت دیگر، در صورتی که سیاستگذاران مرزهای کارشناسی و فنی برنامه‌ریزی و نظریات علمی کارشناسان را نادیده بگیرند یا کارشناسان از اختیارات قانونی و منطقی سیاستگذاران غافل شوند، کشمکش‌های آشکار و پنهان میان این دو گروه افزایش خواهد یافت. عدم مساعدت طرفین برای یافتن و ارائه راه‌حل‌های مناسب و صحیح یا امتناع درونی آنها ممکن است به بی‌اعتمادی دوجانبه تبدیل شود که در این صورت، نتیجه آن بی‌توجهی به نظر سیاستگذاران در مرحله تدوین (به دست کارشناسان) و یا وضع قوانین و مقررات متعدد، محدودکننده و شاید متناقض (به دست قانونگذاران) خواهد بود. در این مرحله دشوار (گفت‌وگوی دوجانبه سیاستگذاران و کارشناسان) تلاش برای نزدیکی دیدگاه‌های دوطرف نشانه‌هایی از علاقه واقعی آنان به ویژه سیاستگذاران به توسعه ملی است.

۳. برنامه توسعه همچنین عرصه شناخته شده‌ای برای تلاش فعال مدیران بخش‌های مختلف جامعه برای بسط و توسعه حوزه اقتدار و مدیریت آنان است (شیری‌نژاد، ۱۳۷۸: ۲۷۱). مدیران بخشی و منطقه‌ای گرچه ممکن است در مرحله هدف‌گذاری یا تعیین راهبردها و سیاست‌ها بی‌علاقگی نشان دهند، اما در مرحله برنامه‌ریزی منابع، حضور فعالی از خود نشان می‌دهند. بر همین اساس چانه‌زنی مدیران بخش عمومی در دو مرحله بیشتر خواهد بود. یکی در مرحله برنامه‌ریزی تخصیص منابع مالی که به‌ویژه در بودجه‌های سالیانه انعکاس و شفافیت بیشتری خواهد داشت و دیگری در مرحله تصویب تبصره‌ها و احکام قانونی که اجازه‌های قانونی برای کسب درآمد و مهم‌تر از آن انجام هزینه صادر می‌کنند. در این میان مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده، میزان حمایت رهبران عالی‌رتبه سیاسی از کارشناسان برنامه‌ریزی است. به عبارت دیگر کار دشوار برنامه‌ریزان در تعامل مدیران عمومی و مجریان این است که اولویت‌های تعیین شده از نظر آنها محصول یک فرایند، کارشناسی پیچیده و بی‌طرفانه است، تثبیت و در برابر تغییرات ناشی از چانه‌زنی مستمر و گسترده مدیران بخشی و منطقه‌ای مقاومت کنند.

اقتدار، آگاهی علمی و توان متقاعدسازی سه شرط مهم برنامه‌ریزان برای هماهنگ‌سازی اقدامات ملی و بسیج اجتماعی است و هر سه این عوامل نیز تا حد بسیاری به میزان توجه

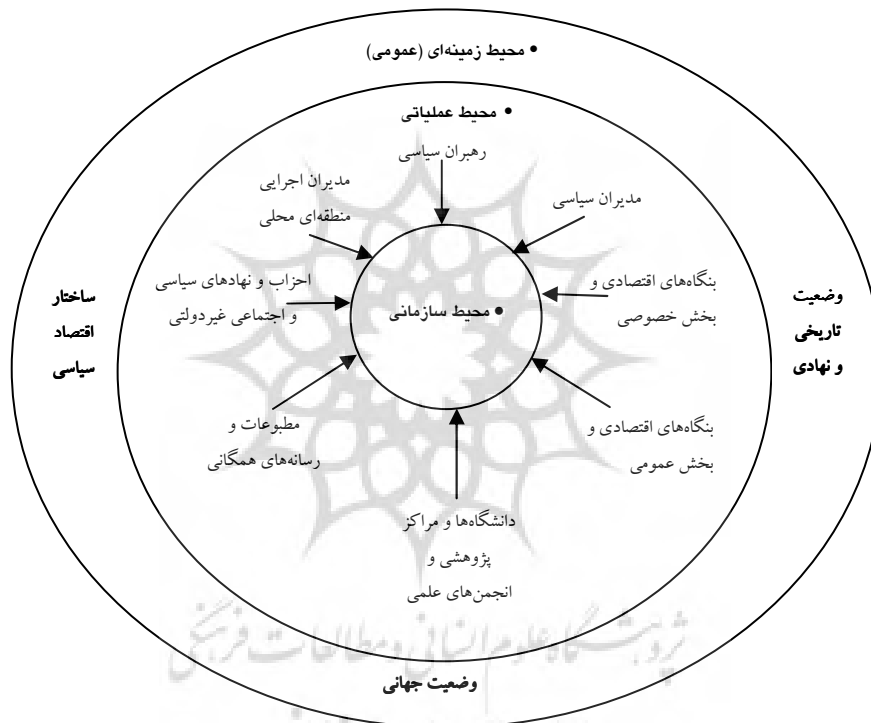
مدیران عالی‌رتبه سیاسی، به نهاد کارشناسی و برنامه‌ریزی بستگی خواهد داشت. در غیر این صورت برنامه‌ریزی که پیش از همه مستلزم هماهنگی‌های عمودی و افقی گسترده است موضوعیت نخواهد داشت و برنامه حداکثر به سندی رسمی از مجموعه گفتارها و نظریات تبدیل خواهد شد که فقط ارزش حوزه‌ای یا سیاسی خواهد یافت.

۴. این مسئله درباره مراحل تصویب در مجلس هم صادق است، برنامه‌ها در مرحله تصویب نیز عرصه حضور کارگزاران اجرایی (اعم از برنامه‌ریزان و مدیران) در برابر قانونگذاران است. در صورت شفاف و معلوم نبودن اختیارات و وظایف تعریف شده و فقدان مقرراتی که محدوده عمل نمایندگان را مشخص کرده باشد؛ بررسی برنامه بسیار حساس و آسیب‌پذیر خواهد شد. از نظر کارشناسان، در چنین وضعی به دلیل آسیب‌پذیری شبکه سیستمی اهداف، راهکارها، منابع برنامه انسجام خود را از دست خواهد داد. به‌رحال تصویب برنامه‌ها عرصه‌ای از صف‌آرایی در قوه مقننه و مجریه در جامعه خواهد بود. چگونگی حل و فصل و نتیجه این تقابل در درجه اول به شفافیت قوانین و مقررات در حدود وظایف و اختیارات هریک و در درجه دوم به درک مشترک از کارکردهای مورد انتظار از برنامه‌ها بستگی دارد.

۵. عنصر عقلانیت به‌عنوان یک جزء اصلی و تفکیک‌ناپذیر از برنامه‌های توسعه و تأثیرگذار نظام سیاسی است. در هر جامعه‌ای صرف‌نظر از اینکه رهبران و مدیران عالی سیاسی به‌طور انتخابی و دمکراتیک منویات، اهداف و منافع عمومی را نمایندگی کنند یا براساس حواله‌های تاریخی یا ایدئولوژیک و غیردمکراتیک خود را نمایندگی و سخن‌گوی عموم بدانند باز هم این رهبران سیاسی هستند که اهداف و راهبردهای اصلی و اولویت‌دار را تعیین می‌کنند. حتی در نظام‌های دمکراسی پارلمانی، یک فرض اصلی وجود دارد که مجلس می‌تواند به نمایندگی از مردم، خط‌مشی‌ها و راهبردهای اساسی و هدف‌های بلندمدت جامعه را انتخاب کند. بنابراین به‌طور اجتناب‌ناپذیری برنامه‌های توسعه از یک وجه کاملاً سیاسی برخوردار خواهد بود.

۷ سطوح محیطی در نظام برنامه‌ریزی

براساس تعریف جامع از نظام برنامه‌ریزی، سه سطح محیطی برای نظام برنامه‌ریزی وجود دارد که به صورت طولی بر یکدیگر محیط شده است (شکل ۱): محیط زمینه‌ای^۱ (محیط عمومی)^۲، محیط عملیاتی^۳، محیط سازمانی^۴ (اقتباس، تلخیص و برگرفته از نک. مؤسسه عالی آموزش پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱: ۵۰-۱۷).



شکل ۱ سه سطح محیطی در نظام برنامه‌ریزی

1. Contentual Environment
2. General Environment
3. Task Environment
4. Organization Environment

۷-۱ محیط عمومی

محیط عمل برنامه‌های توسعه از متغیرها، سازمان‌ها، وضعیت کمی و کیفی، زمان و مکان اجرای برنامه فراتر می‌رود. این محیط به معنای واقعی دربرگیرنده اوضاع تاریخی، جهانی و فرامرزی، ویژگی‌های جغرافیایی و نظام اقتصاد سیاسی هر جامعه است.

وضعیت جهانی تا حد زیادی بر هدف‌گذاری آرمانی و تعیین راهبردهای بلندمدت توسعه با وضعیت دامنه عمل دولت‌ها در داخل مرزهای سیاسی، تشدید فرایندهای جهانی شدن و تغییرات گسترده در نظام سیاسی و اقتصادی جهان، شکل‌گیری هم‌گرایی‌های منطقه‌ای، تغییرات بسیار در اوضاع سیاسی و اقتصادی کشورهای پیرامونی و ... تأثیرگذار است. تجارب تاریخی برنامه‌های توسعه به‌عنوان یک سرمایه عظیم و منبع بالقوه انباشت سرمایه‌های انسانی، ویژگی‌های کیفی و کمی نهادهای توسعه، ویژگی‌ها و سطح برخورداری از زیربنای فیزیکی، اجتماعی و فرهنگی برنامه‌ریزی را دربردارد که تأثیر مستقیمی بر محیط عمومی برنامه‌ها می‌گذارد.

۷-۲ محیط عملیاتی

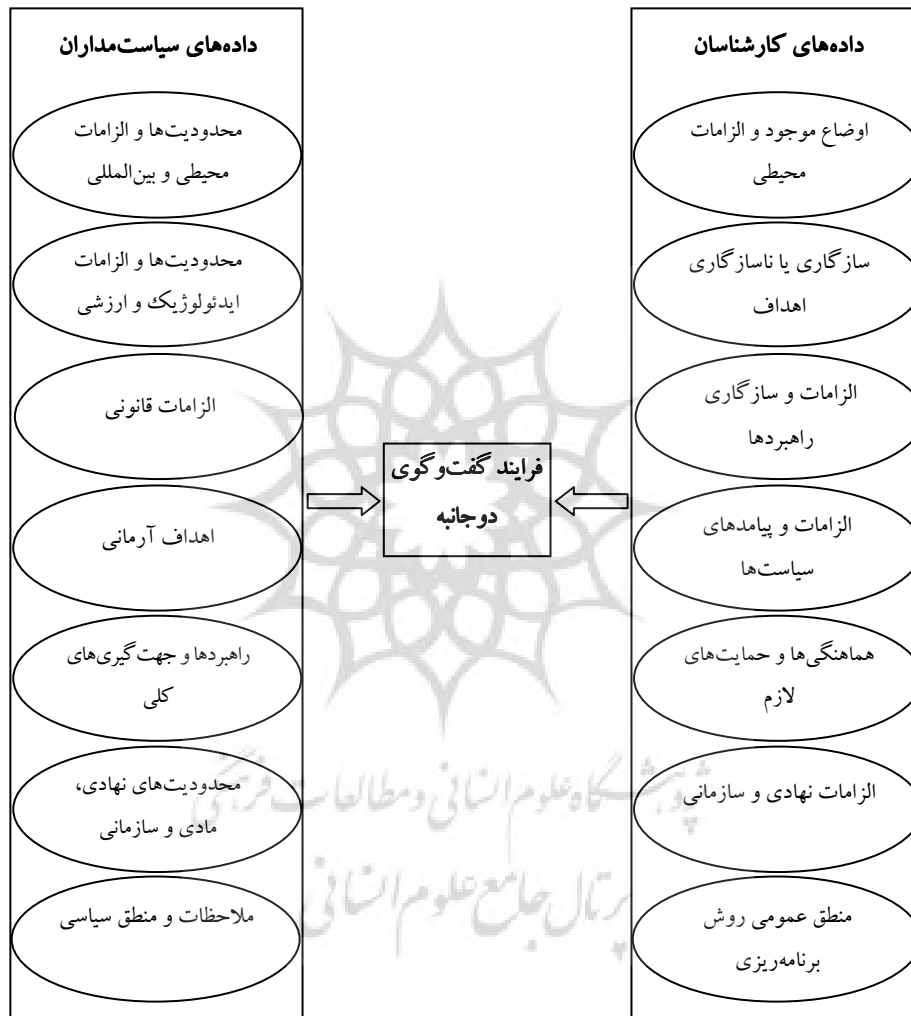
محیط عملیاتی نظام برنامه‌ریزی تعامل همه سازمان‌ها، گروه‌ها و افرادی است که از طریق نهادها و ستانده‌های گوناگون با این نظام مرتبط می‌شوند. این محیط دربرگیرنده تعامل اجزای سیاسی و کارشناسی، اجزای دولتی، واحدهای منطقه‌ای یا بخشی، اجزای قوای مجریه یا مقننه و ... است که می‌توان برنامه‌های توسعه را محصول و برآیند تعامل مناسب و تنگاتنگ اجزای پیش‌گفته دانست. در این محیط، برنامه، محصول و برآیند سه فرایند مختلف است: ۱. فرایند قدرت و نفوذ که سیاست‌مداران مسئول اهداف آرمانی و راهبردها هستند، ۲. فرایند عقلانی که مجموعه کارشناسان، مسئول تعیین و پیشنهاد ابزارها، سیاست‌ها و تخصیص منابع هستند، ۳. فرایند سازمانی که مسئول هماهنگی و جلب مشارکت در سطوح مختلف عملیاتی است.

۱-۲-۷ سیاست‌مداران و کارشناسان (تقابل یا تعامل)

تهیه برنامه و برنامه‌ریزی در مقیاس ملی در واقع برنامه‌ریزی سیاست‌ها برای سیاست‌هاست. کارکرد مهم برنامه‌ریزی، تعیین سیاست‌ها، راهبردها، تدابیر و کنترل آنها در خدمت به سیاست ملی یعنی تضمین هدفمند بودن و عقلانیت آن است؛ یعنی از یک سو برنامه‌ریزی باید به دست سیاست‌مداران و تصمیم‌گیران مربوط انجام شود. (که این مسئولیت در بسیاری از موارد تفویض‌ناپذیر است) و از سوی دیگر، برنامه‌ریزی فعالیتی تخصصی است که به دانش، مهارت و تخصص‌های متعددی نیاز دارد تا هدفمندی و عقلانیت آن را حفظ کند. بر همین اساس برای آنکه برنامه‌ریزی در یک فرایند از اجماع کامل‌تری برخوردار شود با مشارکت فعال دوجانبه کارشناسان و سیاست‌مداران امکان‌پذیر خواهد بود. به طوری که گفت‌وگو و تبادل نظر میان این دو گروه به غنی‌تر شدن هر دو طرف و افزایش اعتماد و اطمینان دوجانبه منجر خواهد شد. این گفت‌وگو در همه مراحل برنامه‌ریزی ضروری بوده و نتیجه بسیار مطلوب آن اجتناب از خودرأیی، استبداد و یک‌سویه‌نگری هریک از دو طرف برنامه‌ریزی است. هر قدر پیچیدگی مسائل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه افزایش یابد و دامنه پوشش برنامه‌ریزی بیشتر شود این گفت‌وگو، همکاری و تعامل دوجانبه ضروری‌تر و حساس‌تر خواهد بود و به عبارت دیگر، دو گروه سیاست‌مداران و کارشناسان به همکاری با یکدیگر نیازمندتر خواهند بود. شکل ۲ نمایی ساده از محتوای داده‌های سیاست‌گذاران و کارشناسان است.

اما عامل بسیار مهم در عدم اجرای برنامه‌های توسعه براساس ارزیابی و یلداوسکی عدم تعهد سیاست‌مداران به اجرای آن است (نک. سازمان ملل متحد، ۱۳۶۶: ۱۲۰). وی معتقد است که هیچ عاملی تا به این حد در ناکامی‌های برنامه‌های توسعه مؤثر نبوده است. مدیران سیاسی عالی‌رتبه و حتی دولت‌های کشورهای در حال توسعه، هیچ‌گاه برنامه‌ها و قوانین مصوب را مانع از جایگزینی رهنمودها، منویات و فرمان‌های سیاسی به‌جای سیاست‌ها و احکام مصوب ندانسته‌اند. در این خصوص تغییرات بسیار سریع و گسترده در سطوح محیطی

درباره برنامه‌ها بالاترین تأثیر گذاری را داشته و باعث شده تا پیش‌بینی‌های برنامه‌ریزان (به‌خصوص کشورهای در حال توسعه) دائماً با درجات بالایی از عدم تحقق مواجه شوند.



شکل ۲ گفت‌وگو میان کارشناسان و سیاست‌مداران

۷-۲-۲ برخی تضادهای نظام برنامه‌ریزی

نظام برنامه‌ریزی همواره با تضادهایی روبه‌رو است که حل بسیاری از آنها ریشه در نهادهای سیاسی و اجتماعی بیرون از نهاد مزبور خواهد داشت.

تضاد اول، بین رویه‌های دمکراتیک در هدف‌گذاری و انتخاب سیاست‌ها با رویه‌های کاملاً متمرکز و آمرانه است. تضاد دوم، انتخاب بین تأکید بر وجوه هدفمندی و عقلانیت در برنامه‌ها با وفاداری به آرمان مقامات و رهبران سیاسی است. به عبارتی، سازمان برنامه‌ریزی و نیروهای آن از یک سو باید به‌عنوان یک دستگاه نهادی که کارکردی کمکی و مشورتی دارد وفاداری خود را به مقامات سیاسی نشان دهد و از سوی دیگر، باید با ارائه شناخت‌های عینی به سیاست‌هایی پردازد که هدفمندی و عقلایی ملی را بیان می‌کند.

در این خصوص وقتی در وضعیت انتخاب متمرکز اهداف، سیاست‌ها و اعمال سلاقی سیاسی سیاست‌مداران قرار بگیریم یا بی‌اعتنایی به پیشنهادها و دیدگاه‌های کارشناسان اولویت داده شود، برنامه به سمت سرگردانی رفته و چه بسا این بی‌اعتنایی از سوی سیاست‌مداران آغاز شده و نهاد برنامه‌ریزی حمایت از تصمیمات مقامات خاص را به منظور حفظ وفاداری انجام دهد. حل این معضل و خروج از سرگردانی، خارج از ظرفیت نهاد برنامه‌ریزی است و به حمایت قاطع سیاست‌مداران از پیشنهادهای کارشناسان و اهتمام دقیق بر اجرای سیاست‌های مصوب بستگی خواهد داشت.

به عبارتی، تأکید مفرط کارشناسان بر عینیت مطالب کارشناسی ممکن است به بی‌اعتمادی محض مقامات سیاسی به نهاد برنامه‌ریزی و مراکز پژوهشی مرتبط منجر شده و در مقابل نیز وفاداری مطلق (به هر دلیل و مصلحتی)، تضعیف نظریات کارشناسانه و مستند، عناصر عقلانیت، هدفمندی در برنامه‌ها و حتی صوری شدن آنها را در پی خواهد داشت. سومین تضاد، بین برنامه‌ریزی راهبردی و روزمرگی است، به عبارتی فقر نهاد برنامه‌ریزی در مفاهیم و کارکردهای راهبردی ممکن است این نهاد را به شناخت مناسب مسائل اساسی و تعیین‌کننده توسعه قادر نسازد و یا به دلیل نوع سیاست‌گذاری و مدیریت آن استفاده از

دستاورد‌های علمی و کارشناسی مسائل واقعی جامعه به‌دست سایرین را محدود سازد. بنابراین ممکن است نظام برنامه‌ریزی برای تأثیرگذاری واقعی بر فرایند تصمیم‌گیری به اعمال قدرت و مدیریت مرکزی بیشتر و گسترده‌تر مجبور شود.

۷-۳ محیط سازمانی

این سطح مربوط به دستگاه (سازمان اصلی) متولی برنامه‌ریزی توسعه؛ یعنی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی است که بر محتوا، ساختار و صورت‌بندی برنامه‌های توسعه مؤثر است. سازمان‌دهی و تقسیم کار تشکیلات، ویژگی‌ها، صلاحیت‌های مدیریتی و کارشناسی، مجموعه قواعد و ضوابط حاکم بر فعالیت این سازمان، درجه تنوع و تکثر تخصص‌ها، ابزارها و روش‌های متداول در برنامه‌ریزی، ویژگی‌های زیرنظام آماری و اطلاعات و ویژگی‌های زیرنظام ارزیابی و نظارت و ... همه و همه در برنامه‌های توسعه انعکاس خواهد یافت (عسگری، ۱۳۷۷: ۳۸۷).

۸ نظام حقوقی و مدیریت سیاسی ایران و نظام برنامه‌ریزی

نظام حقوقی جامعه، با تصویب احکام قانونی شفاف، سازگار و روشن می‌تواند تأثیر مهمی در تعیین محدوده هریک از دو زیرنظام کارشناسی و سیاسی و نحوه تعامل آنها با یکدیگر ایفا کند. قوانین و مقررات مصوب، خود محصولی از تعامل و ویژگی‌های نهادهای مدنی و سیاسی جامعه است. به عبارتی، هرچه تکلیف موضوعات مهمی مانند درجه تمرکز، درجه جامعیت، نحوه توزیع مسئولیت تدوین برنامه و نظارت برنامه‌های توسعه روشن باشد بحث و گفت‌وگو کاهش یافته و فرایند تدوین و تصویب برنامه‌ها منطقی‌تر خواهد بود. بررسی‌های کارشناسان و مطالعات تطبیقی (جهت مطالعه بیشتر نک. معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۸: ۱۰-۱؛ مؤسسه عالی آموزش و پژوهش نظام برنامه‌ریزی مدیریت و برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه، ۱۳۸۱: ۴۳-۳۳) اختیارات و

وظایف اجزای نظام برنامه‌ریزی در قوانین و مقررات^۱ موجود نشان می‌دهد که به‌جز قانون برنامه و بودجه سایر قوانین از نقش محوری برنامه‌های توسعه‌ای برخوردار حاشیه‌ای داشته‌اند. به عبارتی به دلیل تسلط قدرت سیاسی بر تحولات نهادی و قانونی کشور، فقدان انطباق زمانی در تدوین قوانین فوق و عدم توجه کارشناسانه به همگونی قوانین مذکور مانع رسیدن برنامه‌های توسعه به اهدافش شده است.

بررسی‌های بالا نشان می‌دهد که در چند سال اخیر متأسفانه آنچنان که می‌باید ضرورت توجه به لوازم قانونی سازوکار تهیه اصولی و کارشناسی برنامه‌های توسعه‌ای تا حد زیادی کاهش یافته است و همچنین به دلیل تسلط قدرت‌ها و مدیریت‌های سیاسی، توجه به ایجاد یک پشتوانه حقوقی مستحکم، هماهنگ، متناسب برای نظام برنامه‌ریزی هیچ‌گاه در دستور کار قرار نگرفته است. به عبارتی همان‌طور که در جدول (۱ پیوست) ملاحظه می‌شود می‌توان از بررسی نهادها و سازمان‌های مسئول در امر برنامه‌ریزی و مقایسه حیطه اختیارات و وظایف قانونی آنها درباره امور برنامه‌ریزی، برخی موارد زیر را استنباط کرد:

۱. با وجود اختیارات قانونی مجلس شورای اسلامی در موارد مهم، محدوده عمل قانونی این نهاد در خصوص میزان تغییر لوایح برنامه‌های توسعه مشخص و واضح نبوده و از آنجایی که قانون، دولت را مسئول تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه می‌داند بعضاً دیده می‌شود که تغییرات اعمال شده مجلس بسیار فراتر از تغییرات محدود و جزئی بوده و حتی در راهبردها و سیاست‌ها نیز وارد شده و این رفتار آنها دخالت در وظایف قوه مجریه (تهیه برنامه‌های توسعه و برنامه‌ریزی) تلقی می‌شود.
۲. تأثیر نمایندگان مجلس در تدوین اهداف آرمانی و کلی برنامه‌ها (به‌خصوص موارد بخشی و استانی) به‌طور روشن مشخص نبوده و این امر ابهامات بسیاری در زمان بررسی لوایح توسعه‌ای به وجود آورده است.

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون برنامه و بودجه، قانون محاسبات عمومی، قانون دیوان محاسبات، قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه ایران (پنج برنامه عمرانی قبل از انقلاب و چهار برنامه توسعه‌ای بعد از انقلاب) و آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۳. به‌رغم تأکیده‌های زیاد قانون اساسی و قانون برنامه و بودجه به مشارکت بخش‌ها و مناطق در تدوین برنامه‌های توسعه، متأسفانه به‌دلیل مشخص نبودن سازوکاری برای جلب مشارکت نهادها، انجمن‌ها، بخش‌های خصوصی و ذی‌نفعان و ذی‌ربطان برنامه، تاکنون این امر مهم مغفول مانده است.

۴. به‌طور قانونی سازوکاری برای برقراری گفت‌وگو و ارتباط دوجانبه کارشناسان نظام برنامه‌ریزی با سیاستگذاران در مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی و شورای عالی امنیت ملی مشخص نشده است.

۵. بسیاری از وظایف نظارتی نهادهای مختلف یا فاقد تعریف و تعیین محدوده است یا ابزار نظارتی لازم برای آنها پیش‌بینی نشده است یا در انجام وظایف نظارتی بر برنامه‌های توسعه‌ای و اعمال اصلاحات تداخل دارند.

نتیجه‌گیری

مجموعه گفتارهای بالا دال بر ضرورت ارزیابی و بازنگری دائمی برنامه‌ها و ایجاد ارتباط و تعامل هرچه منطقی، شفاف و سازگار میان سیاست‌مداران (به‌خصوص مدیران ذی‌نفوذ) و کارشناسان (به‌خصوص طراحان برنامه) است. البته شرط ضروری هماهنگی دائمی این دو گروه وجود درجه بسیار بالایی از انعطاف‌پذیری منطقی و کارشناسی میان آنهاست که به کارگیری نظام اطلاع‌رسانی جامع، قدرتمند، به‌روز و مناسب از همه اطلاعات ارکان برنامه برای آمادگی و تجهیز کارشناسان در کنار یک نظام عملیاتی دائمی را در فرایند برنامه‌ریزی الزامی می‌کند.

برنامه باید بتواند اولویت‌های اساسی کشور را در حوزه‌های مختلف بیان کرده و برای مسائل، مشکلات، معضلات و دغدغه‌های سیاست‌مداران، تصمیم‌گیران کشور و کارشناسان راه‌حل‌های مناسب و دست‌یافتنی ارائه دهد، به نوعی که تا حد امکان توافق بر مسائل و راه‌حل‌ها وجود داشته باشد. در این خصوص اولویت‌بندی اهداف در میان همه نیازها،

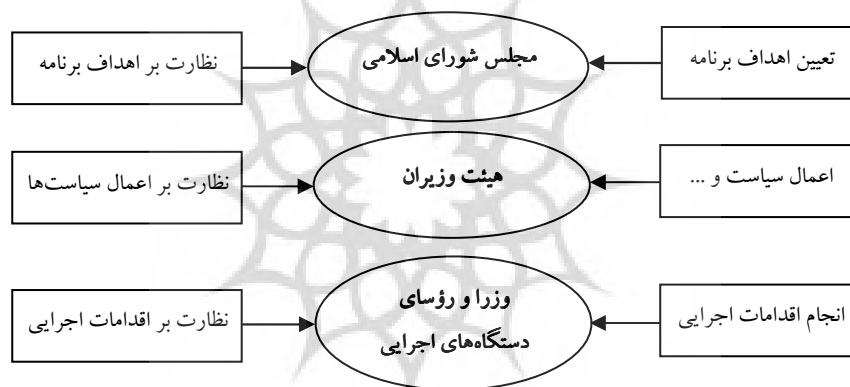
محدودیت‌ها، تنگناها، قابلیت‌ها و امکانات در دسترس (و قابل برآورد دقیق) توجه شده است تا از انتخاب اهداف طولانی، دست‌نیافتنی و دور از انتظار خودداری شود.

در بررسی ابعاد حقوقی برنامه و بودجه معمولاً میان دستگاه اجرایی و قانونگذاری تفاوت نظر وجود دارد. معمولاً در مقایسه بین برنامه و بودجه، قوانین برنامه از الزامات سیاستی قوی‌تری برخوردارند، درحالی‌که قوانین بودجه، الزامات اجرایی بیشتری دارد. تعهدات برنامه تبدیل به الزامات اجرایی برای بودجه شده و الزامات هم، اصل سالیانه بودن بودجه را خدشه‌دار می‌کند، بنابراین تصمیم‌گیری در بودجه تنگ‌تر می‌شود (شیرازی، ۱۳۸۱: ۴۶۹). هنگامی که نکته قبلی را به نامعین بودن حد مجاز یک مسئول برای تعهد از محل منابع عمومی و نحوه تعیین آن اضافه کنیم آنگاه اهمیت موضوع دوچندان می‌شود. به عبارتی با انجام تعهدات (احکام برنامه) منابع آینده کشور به‌سوی مصارف خاص سوق و تخصیص داده می‌شود و هرچه این تعهدات گسترده باشد محدوده تصمیم‌گیری نیز برای بودجه یا برنامه در آینده کوچک‌تر می‌شود (همان: ۱۷۱). از این رو نفوذ و دخالت بیش از اندازه سیاست‌مداران باعث به‌وجود آمدن حجم احکام فراوان، تعیین اهداف بسیار (۹۶ هدف کلان برای برنامه چهارم توسعه) (برای مطالعه بیشتر نک. پوست‌فروش تهرانی و دیگران، ۱۳۸۶: ۲) متفاوت و گاهی غیرعملیاتی و دور از دسترس می‌شود که نیازمند تأمین حجم منابع فراوانی است و می‌باید در غالب بودجه‌های سنواتی تعیین و تخصیص یابد.

بررسی‌های به‌عمل آمده در برنامه‌های گذشته نشان می‌دهد که آنها با دو مسئله روبه‌رو بوده‌اند: اولاً: چون از یک طرف منابع لازم برای انجام مجموعه وظایف و تکالیف پیش‌بینی شده دولت در برنامه برآورد نشده است و از طرف دیگر منابع لازم برای انجام آنها (با توجه به حجم تعهدات قبلی) وجود ندارد، بنابراین دولت‌ها (مدیریت کلان سیاسی) مجبور می‌شوند آگاهانه کل احکام برنامه را انجام ندهند. نتیجه این امر، بی‌اعتمادی مردم به تصمیمات دولتمردان و کاهش اعتبار مصوبات مجلس شورای اسلامی است. ثانیاً: با افزایش درآمدهای نفتی، زمینه برای تأمین اعتبار بخشی از احکام برنامه فراهم می‌شود بنابراین،

دولت‌ها به سرعت حجم بودجه را افزایش می‌دهند و با حرکت خارج از سقف ارقام پیش‌بینی شده در برنامه، ثبات اقتصاد کلان با تزلزل روبه‌رو می‌شود. از این رو در زمان تهیه و تدوین برنامه‌ها، باید از سازوکاری صحیح برای برآورد درست منابع لازم و متناسب با حجم تعهدات تبعیت کرد.

به‌طور کلی می‌توان سلسله‌مراتبی را برای تصمیم‌گیری و نظارت بر برنامه‌های توسعه تعریف کرد. که وظیفه مجلس شورای اسلامی تعیین اهداف و نظارت بر دستیابی به آنهاست. اعمال سیاست‌ها و نظارت بر آنها در سطح دولت (هیئت وزیران) و انجام اقدامات و نظارت بر آنها در سطح رؤسای دستگاه‌های اجرایی است (شکل ۳).



مأخذ: برای اطلاعات بیشتر نک. پوست فروش تهرانی، ایمان (۱۳۸۷). «نکاتی در مورد نحوه تدوین برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ش ۹۳۴۸.

شکل ۳ سطوح تصمیم‌گیری و نظارت در برنامه‌های توسعه

بنابراین پیشنهاد می‌شود با توجه به تفکیک قوا در ایران و سطوح تصمیم‌گیری متناسب با راهبردهای انتخابی دولت، تعیین اهداف کلی برنامه برعهده مجلس شورای اسلامی، اعمال سیاست‌ها و راهبردها برعهده هیئت وزیران و انجام اقدامات اجرایی برعهده

وزرا و دستگاه‌های اجرایی به صورت تفکیک شده و واضح انجام شود. همچنین در کنار این امور، نظریات کارشناسان با نهادهای پژوهشی و مسئول، و نظریات سایر نهادها و بخش خصوصی از طریق وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی دریافت و تجزیه و تحلیل شود و نظارت بر برنامه از طرق مشخص، معلوم، شفاف و با شاخص‌هایی معین با تأکید بر رعایت الزامات زمانی گزارش‌ها انجام پذیرد و نوع و نحوه گزارش‌های نظارتی که دولت موظف به تهیه و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی است در متن برنامه گنجانده شود. به نظر می‌رسد برای تهیه هرچه مناسب‌تر احکام برنامه و گزارش‌های نظارتی (محتوایی و به موقع) نیاز به برخی ضمانت‌های اجرایی و قرار دادن پیش شرط‌های تخصیص بودجه‌ای در اجرای برنامه و در متن احکام آن باشد.



پیوست ۱

جدول ۱ مقایسه تطبیقی اختیارات و وظایف قانونی اجزای نظام برنامه‌ریزی در ایران

ماده قانونی مربوط	اختیارات و وظایف در مورد برنامه‌ریزی	نهاد یا سازمان مسئول
اصول (۱۱۰) و (۱۱۲) قانون اساسی	۱. تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، ۲. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام.	مقام معظم رهبری (در مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام)
ماده (۳) قانون برنامه و بودجه	۱. تصویب خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی کشور، ۲. تصویب برنامه‌های عمرانی کشور، ۳. تقدیم برنامه‌های عمرانی (شش ماه قبل از پایان هر دوره برنامه) به مجلس شورای اسلامی.	هیئت دولت
اصل (۷۱) قانون اساسی اصل (۷۴) قانون اساسی اصل (۷۷) قانون اساسی اصل (۸۰) قانون اساسی اصل (۸۲) قانون اساسی	۱. قانونگذاری عمومی، ۲. تصویب لوایح قانونی، ۳. تصویب عهدنامه‌ها و قراردادهای اداری بین‌المللی، ۴. تصویب گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی یا خارجی، ۵. تصویب استخدام کارشناسان خارجی.	مجلس شورای اسلامی
اصل (۱۷۶) قانون اساسی	هماهنگ کردن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی و فرهنگی و اقتصادی در خصوص تدابیر کلی دفاعی - امنیتی.	شورای عالی امنیت ملی
اصل (۱۰۱) قانون اساسی اصل (۱۰۲) قانون اساسی اصل (۱۰۴) قانون اساسی	۱. تهیه طرح و تقدیم به دولت یا مجلس، ۲. نظارت بر اجرای هماهنگ برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها، ۳. همکاری در تهیه برنامه‌ها.	شورای عالی استان‌ها شوراهای صنفی

جدول ۱ مقایسه تطبیقی اختیارات و وظایف قانونی اجزای نظام برنامه‌ریزی در ایران

ماده قانونی مربوط	اختیارات و وظایف در مورد برنامه‌ریزی	نهاد یا سازمان مسئول
ماده (۵۱) قانون برنامه و بودجه (مصوب اسفند ۱۳۵۱)	۱. انجام مطالعات و بررسی‌های اقتصادی، ۲. تهیه برنامه‌های درازمدت، ۳. تهیه برنامه عمرانی پنج‌ساله، ۴. نظارت مستمر بر اجرای برنامه، ۵. هماهنگی روش‌های آماری، ۶. اداره دبیرخانه شورای اقتصاد.	سازمان برنامه و بودجه (سابق)، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (سابق)، معاونت نظارت و راهبردی ریاست جمهوری
ماده (۳) قانون برنامه و بودجه	۱. تعیین هدف‌های کلی برنامه‌های عمرانی، ۲. بررسی خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی جهت طرح در هیئت وزیران، ۳. اظهار نظر به برنامه‌های عمرانی جهت طرح در هیئت وزیران، ۴. بررسی و اظهار نظر به آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به اجرای این قانون و قوانین برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله.	شورای اقتصاد

منابع و مأخذ

- ایکاف، راسل (۱۳۷۵). *برنامه‌ریزی تعاملی*، ترجمه سهراب خلیلی شورینی، تهران، کتاب ماه.
- دانشگاه شهید بهشتی، بعد فرهنگی توسعه، به‌سوی رهیافتی عملی (از مجموعه فرهنگ و توسعه یونسکو) (۱۳۷۸)، ترجمه صلاح‌الدین محلاتی، تهران، ج ۱.
- پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، توسعه عالی آموزش پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۲). «گزارش هم‌اندیشی مبانی فرهنگی توسعه».
- پوست فروش تهرانی، ایمان (۱۳۸۷). «نکاتی در مورد نحوه تدوین برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۹۳۸۴.
- پوست فروش تهرانی، ایمان، فاطمه عزیزخانی و علیرضا فرهادی کیا (۱۳۸۶). «مروری بر اهداف قانون برنامه چهارم توسعه»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۸۹۰۶.
- تودارو، مایکل (۱۳۷۰). «برنامه‌ریزی توسعه، مدل‌ها و روش‌ها»، ترجمه غلامعلی فرجادی، تهران، مرکز مدارک اقتصادی، اجتماعی و انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- تین برگن، یان (۱۳۶۳). «برنامه‌ریزی مرکزی»، ترجمه دکتر احمد عظیمی بلوریان، تهران، سازمان برنامه و بودجه، مرکز مدارک اقتصادی و اجتماعی و انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- جهانیان، ناصر (۱۳۸۰). «نقش دولت در توسعه از دیدگاه امام خمینی (ره)»، *اقتصاد اسلامی*، ش ۳.
- دانشکده علوم اقتصادی و سیاسی دانشگاه شهید بهشتی (۱۳۸۰). «مطالعه توسعه در قرن بیست‌ویکم»، ترجمه امیرمحمد حاجی‌یوسفی، فصلنامه سیاسی - اجتماعی رهیافت سیاسی و بین‌المللی، ش ۲.
- زاکس، ولفگانگ (۱۳۷۷). *نگاهی نو به مفاهیم توسعه*، ترجمه فریده فرهی و وحید بزرگی، تهران، مرکز.
- سازمان ملل متحد (۱۳۶۶). *نظام‌های سازمانی برای برنامه‌ریزی ملی*، ترجمه قهرمان قدرت‌نما، تهران، برنامه و بودجه.
- شبییری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۷۸). «بودجه گام نخست برنامه‌ریزی»، *مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران*، تهران، مرکز تحقیقات اقتصاد ایران.
- _____ (۱۳۸۱). «ابعاد حقوقی نظام بودجه‌ریزی ایران»، *مجموعه مقالات همایش و پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران*، مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، (دانشگاه علامه طباطبائی).

- عسگری، علی (۱۳۷۷). «درس‌هایی از تئوری برنامه‌ریزی ارتباطی برای برنامه‌ریزی توسعه در ایران»، مجموعه مقالات همایش برنامه سوم توسعه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ج ۶.
- قره‌باغیان، مرتضی و مرتضی اسدی (۱۳۷۵). «اخلاق و توسعه (یک بررسی تطبیقی و تاریخی)»، مجموعه مقالات اولین همایش اسلام و توسعه، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.
- لوتیس، آرتور (۱۳۷۰). برنامه‌ریزی توسعه، مبانی سیاست اقتصادی، ترجمه مجید دارایی‌نژاد، تهران، امیرکبیر.
- مرکز تحقیقات اقتصاد ایران (دانشگاه علامه طباطبایی) (۱۳۸۱). «گزارش هم‌اندیشی نظام برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه»، محور شماره ۲ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۱). مجموعه گزارش‌های چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران، هم‌اندیشی پژوهشگران، نظریه‌پردازان کشور، تهران، دفتر اول و چهارم.
- متوسلی، محمود (۱۳۸۴). توسعه اقتصادی، مفاهیم، مبانی نظری، رویکرد نهادگرایی و روش‌شناسی، تهران، سمت.
- معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۳). «ویژگی‌های اساسی در برنامه‌ریزی (انتظارات از یک برنامه مطلوب چیست؟)».
- _____ (۱۳۷۸). «مروری بر مبانی فکری حاکم بر برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران»، ش ۱۴۰۳۳.
- ویلداوسکی (۱۳۷۱). برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی در کشورهای فقیر، ترجمه علی پارسانیان، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
- یوسفی، احمدعلی (۱۳۷۸). «قرائت امام خمینی از مفهوم توسعه یافتگی»، قم، نشریه حوزه، ش ۹۴ و ۹۵.
- Hagen, E. E. (1962). *On the Theory of Social: How Economic Growth Begins*, Homewood, Dorsay Press.
- Meier, G. M. (1995). "Leading Issues In Economic Development", Oxford University Press.
- Sen, Amartya (1983). "Development: Which Way Now?", *Economic Journal*.
- Todaro, M P. (1989). *Economic Development*, 4th ed, London.
- Williamson, Oliver E. (2000). "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, No. 3, Vol. XXXVIII.