



Nourmohammadi, K. (2023). The nature and necessity of core planning lines for the 7<sup>th</sup> development plan. *Interdisciplinary Studies in Humanities*, 15(1), 113-140. doi: 10.22035/isih.2023.4541.4503

 <https://doi.org/10.22035/isih.2023.4541.4503> URL: [http://www.isih.ir/article\\_429.html](http://www.isih.ir/article_429.html)

2008-4641 / © The Authors. This is an open access article under the [CC BY 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

## Research Paper

# The nature and necessity of core planning lines for the 7th development plan

Khosro Nourmohammadi<sup>1</sup>

Received: Feb. 21, 2022; Accepted: Sep. 6, 2022

## ABSTRACT

Iran is the world's first developing country that has been engaged in compiling and executing development plans. Despite more than 70 years of planning and implementation of 11 five-year development plans, it has not only failed to achieve the desired success but is lagging behind many countries. One of the important perspectives in explaining this problem is the structural formation and the selection of the type of development plans and their impacts on Iran's economy, society, politics, and culture. The initial emergence of planning in Iran was a combination of internal and external needs, geopolitical situation, and cognitive impairment. Therefore, while combining the above factors, a type of planning has been formed in the country that has not yet become native and internalized even after 7 decades and lack common understanding among stakeholders and officials about its performance and shortcomings. Iran's current comprehensive planning has numerous shortcomings that cause a continuous increase in the country's problems and difficulties to the point where they halt the development process. For this reason, all countries abandoned a comprehensive planning about 5 decades ago, but for various reasons, this is still dominant in Iran's planning system. This article discusses the process of forming a comprehensive planning and its shortcomings in comparison with limited core planning. Ultimately, through utilizing global experiences, a core planning is explained and introduced as a comprehensive planning.

*Keywords:* core planning lines for development, planning necessity, 7th development plan, comprehensive plan, global experience

---

1. Ph.D Student of Economics, Faculty of Humanities, Islamic Azad University of Abhar, Abhar, Iran

✉ [noormohamadi2004@yahoo.com](mailto:noormohamadi2004@yahoo.com)

## INTRODUCTION

Iran, with a 70-year experience in development planning (1950-2018), is among the first countries in the world to have development planning. However, despite this position and track record, it has not only failed to achieve conventional goals of economic growth and development, rather it encountered with problems in this path (Arabmazar and Nourmohammadi, 2016, p.20). Meanwhile, many countries that started their planning process later and even considering Iran as a model have been more successful in achieving their intended goals (Nourmohammadi, 2015, p.24) Therefore, it is necessary to review Iran's planning experiences and provide suggestions for preparing more appropriate plans.

## PURPOSE

The aim of the present research is to:

- Examine the overall performance of comprehensive planning in Iran
- Examine the characteristics of key core planning lines, and
- Propose an appropriate development planning for the country

## METHODOLOGY

To explain development and development planning, various theories and models have been applied since they too were utilized in other countries. In other words, this study has been conducted based on a review of various development planning models and their comparative analysis. Accordingly, the experiences of developing countries in recent decades in selecting development strategies as well as changing planning methods and techniques have been reviewed through library studies.

Here, one of the important points we came across while reviewing the history, backgrounds, and methods of development plans was that their methods, especially at the government level as well as the participation of private sector participation and the general public have changed significantly in line with developments and realities of different countries. These changes are to the extent that some experts have mentioned assumptions such as the end of the development planning era, refusal to plan, the disappearance of government planning, and so on. In this study, an attempt has been made to examine the trend of these changes and assumptions using Iran's field experiences and present the results.

## FINDINGS

Using 26 indicators, the features of a comprehensive planning have been compared with those of core-driven planning. The findings indicate that the continuity of comprehensive planning leads to an increase in the country's problems and crises and eventually result in super crisis and utmost cause a

collapse. Therefore, the findings emphasize the appropriate use of a combination of two types of planning.

## CONCLUSION

Iran was the first country in the world to embark on preparing, formulating, and implementing development planning in 1948. Despite this early start and a long history, development planning in Iran could not achieve its intended goals. After 70 years, no agreement has been reached on the nature, method, effects, necessity, etc. of development planning. Therefore, experts have put forward various opinions on the shortcomings of planning in Iran and ways to overcome them through various developmental strategies.

The reason why Iran, unlike other countries, has persisted in implementing a type of planning called comprehensive is due to the factors of planning formation and its organization as well as limited research and understanding about the subject. The most important reason is the lack of a continuous and efficient research center in this field. Planning in Iran was initially largely based on domestic demand, but with the placement of Iran in the Western security belt around the Soviet Union, the development of Iran became important for the West, and therefore, various experts and political support tried to strengthen it. Therefore, despite major successes in the third and fourth development plans, planning in Iran has not been well recognized in terms of its nature. The third and fourth development plans were implemented using the core-oriented method, but due to the lack of effective research in understanding the nature and planning method, even now, they are referred to as comprehensive planning. For this reason, Iran, due to a scientific mistake, officially entered into a type of non-communist comprehensive planning from 1972, although this type was not only unsuccessful elsewhere but recognized and abandoned by other countries since the 1950s. After the Islamic revolution, despite the lack of recognition of the problems and the existence of the constitution that had a wider perspective to the role of the government in the economy, this type of planning continued more or less.

Although this type of planning has many flaws and its goals are never achieved, it allocates the country's resources among thousands of needs. On the other hand, this type of planning not only does not solve the country's problems but exacerbates the unresolved problems and turns them into crises, ultimately leading to the collapse.

Additionally, a comprehensive planning practically eliminates creativity and innovation in all economic, social, and cultural fields of the country. The complement to this type of planning is the use of line-focused planning. In clearer terms, countries go to priority sectors or main crises and succeed in developing with



Interdisciplinary  
Studies in Humanities

Abstract

this type of planning. This article attempts to introduce fundamental and major flaws of comprehensive planning, the benefits and characteristics of core line-focused planning, and the need to integrate them.

### **NOVELTY**

In this paper, an attempt has been made to highlight disadvantages of a comprehensive planning and merits of the one based on core lines. Thus, presenting shortcomings of planning in Iran over the past seven decades and ways to overcome them through various developmental strategies can be called novel to turn the attention of policymakers in Iran.



Interdisciplinary Studies  
in Humanities

Volume 15  
Issue 1  
Winter 2023



## BIBLIOGRAPHY

- Arabmazar, A., & Noormohamadi, K. (2016). The critical analysis of economic goals of development planes in Iran (Pre and Post Revolution Era). *Quarterly of Social Studies and Research in Iran*, 5(1), 19-42. doi: 10.22059/jisr.2016.58374
- Arabmazar, A., & Noormohamadi, K. (2016). The critical analysis of economic goals of development planes in Iran (Pre and Post Revolution Era). *Quarterly of Social Studies and Research in Iran*, 5(1), 19-42. doi: 10.22059/jisr.2016.58374
- Azimi Arani, H. (2015). *Eqtesād-e Irān: Towse'e, barnāmerizi, siyāsāt va farhang* [Iranian economy: Development, planning, Politics and culture] (4<sup>th</sup> ed.). Tehran, Iran: Ney.
- Azimi, H. (2003). Nim qan barnāme-ye towse'e [half century of development plan [Interview]. Hamshahri Newspaper, Year: 11, No. 3014.
- Azimi, H. (2003). *Pamphlets*. Tehran, Iran: Deputy of Planning and Economic Investigations, Ministry of Commerce, Planning and Development Department.
- Bigdeli, V. (2014). *Darbāre-ye barnāme-ye sevom-e towse'e 4: Ta'amoli bar raveš-e barnāmerizi* [On sixth development plan (4): An overview on planning method]. Majlis Research Center, Reterived from <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/900223>
- Ghosh, B.N. & Ghosh, R. (1991). *Economic growth, development and planning*. New Delhi, India: Deep and Deep Publication.
- Griffin, K.B. (2015). *Rāhbordhā-ye towse'e-ye eqtesādi* [Alternative strategies for economic development] (H. Raghfar, & M.H. Hashemi, Trans.). Tehran, Iran: Ney.
- Lange, O. (1959). *The tasks of economic planning in Ceylon* [Pamphlet]. 75-91.
- Majed, V., & Mahmoodi, V. (2012). Barnāmerizi-ye towse'e-ye pāydār-e šahri bā ruykard-e barnāmerizi-ye haste'i: Pišnahādihāyi barāye barnāmerizi-ye towse'e-ye pāydār-e šahri-ye Tehran [Planning sustainable urban development with an approach to core planning: A proposal for planning sustainable urban development in Tehran. *Rāhbord*, 21(3), 44-72.
- Momeni, F. (1995). *Kālbodšenāsi-ye yek barnāme-ye towse'e* [Anatomy of a developmental program]. Tehran, Iran: Mo'asese-ye Tahqiqat-e eqtesādi-ye Dānešgāh-e Tarbiyat Modares.
- Noormohammadi, Kh., & Samimi, A. (2021). Barnāmerizi-ye towse'e dar Iran: bāzẖāni-ye nazariyāt-e Hosein Azimi [Development planning in Iran: Reading Hossein Azimi theories]. Tehran, Iran: Planning and Budget Organization.
- Noormohammadi, Kh., Hosseinzade Lenjabadi, T. (May 24, 2021). *Ta'amoli bar ravešhā-ye jāme' dar barābar barnāmerizi-ye haste'hā-ye kelidi-ye xat dahande*. Tehran, Iran, Islamic Parliament Research Center, Retrieved from <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1660904>
- Saedi, Kh. (2007). *Nazariyehā va qānunmandihā-ye towse'e* [Theories and laws of development]. Tehran, Iran: Šerkat-e Ta'avoni-ye Kārāfarinān-e Farhang va Honar.



Interdisciplinary  
Studies in Humanities

Abstract

Tehrani, I. (2014). *Darbāre-ye barnāme-ye šešom-e towse'e* [About 6<sup>th</sup> development plan]. Parliament Islamic Council Research Center, No. 13805, Reterived from <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/896729>

Waterston, A. (1969) *Development planning: lessons of experience* (English). Washington, D.C.: World Bank Group.



Interdisciplinary Studies  
in Humanities

Volume 15  
Issue 1  
Winter 2023





## مقاله پژوهشی

# ماهیت و ضرورت برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده برای برنامه هفتم توسعه

خسرو نورمحمدی\*

دریافت: ۱۴۰۰/۱۲/۰۸؛ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۶/۱۵

## چکیده

ایران اولین کشور در حال توسعه جهان است که به تدوین و اجرای برنامه‌ریزی توسعه روی آورده است. اما به‌رغم بیش از ۷۰ سال سابقه برنامه‌ریزی و اجرای ۱۱ برنامه توسعه، نه تنها هنوز به موفقیت مورد نظر در این زمینه دست نیافته است بلکه از بسیاری از کشورهای جهان، عقب مانده است. یکی از دیدگاه‌های مهم در توضیح علل این مسئله، ساختار شکل‌گیری و انتخاب نوع برنامه‌ریزی توسعه و آثار آن بر اقتصاد، اجتماع، سیاست و فرهنگ ایران است. پیدایش اولیه برنامه‌ریزی در ایران ترکیبی از نیاز داخلی، نیاز خارجی، موقعیت ژئوپلیتیک و ضعف شناخت داخلی است. بنابراین، در ترکیبی از عوامل مذکور، نوعی از برنامه‌ریزی در کشور شکل گرفته که هنوز بعد از ۷ دهه، بومی و درونی نشده و شناخت مشتری نزد صاحب‌نظران و مسئولین از عملکرد و اشکالات آن وجود ندارد. برنامه‌ریزی کنونی ایران که برنامه‌ریزی جامع است، دارای اشکالات عدیده‌ای است که باعث افزایش مستمر مسائل و مشکلات کشور تا جایی می‌شود که فرایند توسعه را متوقف می‌کند. به همین دلیل از حدود ۵ دهه قبل تمام کشورها برنامه‌ریزی جامع را کنار گذاشتند اما به دلایل مختلفی این نوع برنامه‌ریزی هنوز بر نظام برنامه‌ریزی ایران مسلط است. در این مقاله به روند شکل‌گیری برنامه‌ریزی جامع و اشکالات آن در مقایسه با برنامه‌ریزی محدود هسته‌ای پرداخته می‌شود. در نهایت با استفاده از تجربیات جهانی، برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده توضیح داده شده و به عنوان مکمل برنامه‌ریزی جامع معرفی می‌شود. **کلیدواژه‌ها:** برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی خط‌دهنده برای توسعه، برنامه‌ریزی هسته‌ای، برنامه‌ریزی توسعه، برنامه جامع

## ۱. مقدمه

ایران با داشتن تجربه هفتاد سال برنامه‌ریزی (۱۳۹۷-۱۳۲۷) جزو اولین کشورهای دارای برنامه‌ریزی توسعه در جهان است، اما به‌رغم این جایگاه و سابقه، نه‌فقط به هدف‌های متعارف رشد و توسعه اقتصادی دست نیافته، بلکه مشکلات دیگری نیز در این مسیر ایجاد شده است (عرب‌مازار و نورمحمدی، ۱۳۹۵، ۲۰). این در حالی است که بسیاری از کشورهای جهان که دیرتر از ایران اقدام به برنامه‌ریزی نمودند و حتی ایران را به‌عنوان الگو مدنظر قرار داده بودند، توانستند در رسیدن به اهداف خود، موفق‌تر عمل کنند (نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰، ۲۱۹).

ایران در سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم (۱۳۱۸-۱۳۲۴)، به دلیل موقعیت ژئوپلیتیک و شرایط جهانی به‌سرعت پذیرای برنامه‌ریزی توسعه می‌شود. اما این ورود، بدون تحقیقات و شناخت لازم و کافی انجام می‌شود. چرا که اولاً بیش از دو سال از شروع بحث برنامه‌ریزی در جهان نگذشته بود و شناخت و تحقیقات کافی در مورد آن وجود نداشت؛ و دوم اینکه در ایران، مرکز یا مؤسسه تحقیقاتی در این زمینه وجود نداشت و سازمان برنامه‌ریزی کشور نیز چند سال بعد از تدوین برنامه ایجاد شد.

باید توجه داشت که تجربه تاریخی برنامه‌ریزی در کشورهای آمریکای لاتین و آسیا نشان داده است که اگر برنامه‌ریزان بیش از حد بر تهیه برنامه جامع تکیه کنند در شرایطی که مقدمات کار فراهم نشده است (که فراهم شدنی نیز نیست)، مرحله تهیه برنامه به احتمال قوی تا مدت‌های بسیار طولانی ادامه خواهد داشت بدون آنکه به نتیجه‌ای ملموس برسد و این وضعیت ممکن است به دل‌سرد شدن از برنامه و برنامه‌ریزی بینجامد و در راه این امر اساسی، اشکالات فراوانی ایجاد نموده و برنامه را بیشتر به یک بیانیه سیاسی تبدیل کند. اسکار لانگه<sup>۱</sup>، اقتصاددان مشهور در یکی از تحلیل‌های خود در این زمینه به برنامه‌ریزان کشور سیلان (سریلانکای کنونی) که مشغول تهیه برنامه جامع ده‌ساله بودند و برای تهیه این برنامه باید دو سال وقت صرف می‌کردند هشدار داد: «کشور به سختی می‌تواند چنین زمانی را از دست دهد. به علاوه، سردرگمی در تهیه برنامه توسعه، ایمان ملت را به کارایی



برنامه‌ریزی اقتصادی ضعیف خواهد کرد. این وضعیت ممکن است به شک و تردید و حتی بدبین شدن مردم به برنامه‌ریزی اقتصادی نیز بینجامد. در چنین شرایطی به سختی خواهید توانست حمایت مردم را برای برنامه در زمانی که تهیه شود، فراهم آورید. وضعیت ممکن است به آنجا بکشد که حتی همین اقدامات، خود تبدیل به دلایلی برای بی‌اعتبار ساختن برنامه‌ریزی اقتصادی گردد» (اسکار، ۱۹۵۹، ۸۰).

کشورها معمولاً از چهار مرحله برنامه‌ریزی به ترتیب شامل پروژه‌های منفک، تلفیق شده سرمایه‌گذاری عمومی، جامع و هسته‌های خط‌دهنده عبور می‌کنند (البته برنامه‌ریزی ایران، توسط متخصصان دانشگاه هاروارد، در سومین مرحله از برنامه‌ریزی هسته‌ای استفاده کرده و مجدداً به برنامه‌ریزی جامع باز می‌گردد).

برنامه اول عمرانی در سال ۱۳۲۷ تصویب شده و به روش «برنامه‌ریزی پروژه‌های منفک» و برنامه دوم عمرانی به روش «برنامه‌ریزی تلفیق شده سرمایه‌گذاری بخش عمومی» که از الگویی ساده برخوردار هستند، تدوین می‌شود.

در مرداد سال ۱۳۳۲ کودتا اتفاق می‌افتد و حکومت وقت با کمک متخصصان دانشگاه هاروارد برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی را طراحی کرد. تسلط عامل خارجی در ترکیب با عدم شناخت آنان از جامعه ایران، ضعف علمی داخلی، مسائل داخلی، نظام پادشاهی و ... باعث ایجاد نظامی ناقص از برنامه‌ریزی می‌شود. اگرچه برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی (در کنار برنامه‌ریزی مستقل شاه، تحت عنوان انقلاب سفید) با یک جهش، کشور را وارد مرحله علمی و پیچیده برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده می‌کند، اما متخصصان دانشگاه هاروارد برنامه را بیشتر با اتکا بر ضوابط فنی و سرمایه‌گذاری فیزیکی پیش می‌برند و تکنیک بر محتوا غالب می‌شود. بدین ترتیب، نظام برنامه‌ریزی سوم و چهارم عمرانی به‌رغم موفقیت‌های چشمگیر، نظام برنامه‌ریزی ایران را دچار اشکالات و انحرافات می‌کند که برای همیشه در برنامه‌ریزی ایران ماندگار می‌شود. برنامه‌ریزی محصولی ناشناخته و وارداتی می‌شود و به بدنه اقتصادی-اجتماعی کشور پیوند نمی‌خورد. حتی روش برنامه‌ریزی دانشگاه هاروارد بدون بررسی و شناخت کافی باقی می‌ماند و به‌اشتباه برنامه‌ریزی جامع نامیده می‌شود. از سال ۱۳۵۱ نیز با پیوستن بودجه به سازمان برنامه، همه





برنامه‌های کشور به صورت جامع، تهیه و اجرا می‌شوند. اکنون پس از اجرای پنج برنامه در قبل از انقلاب و شش برنامه بعد از انقلاب و عدم تحقق عمده اهداف، لازم است برنامه‌های جامع ایران مورد نقد و بررسی قرار گیرد. مطالعات مختلفی درباره دلایل عدم توفیق نظام برنامه‌ریزی کشور در دستیابی به اهداف خود صورت پذیرفته است. یکی از مهم‌ترین آسیب‌های شناسایی شده در این رابطه شیوه‌ای خاص از برنامه‌ریزی در ایران بوده که می‌توان از آن تحت عنوان برنامه‌ریزی جامع یاد کرد (عظیمی، ۱۳۹۵؛ تهرانی، ۱۳۹۳؛ بیگدلی، ۱۳۹۳). این در حالی است که برنامه‌ریزی‌های جامع از حدود ۵۰ سال پیش در جهان کنار گذاشته شده و به جای آن استراتژی‌های توسعه و برنامه‌ریزی‌های محدودتر بخشی به کار گرفته می‌شوند. یکی از این نوع برنامه‌ها، برنامه‌ریزی هسته‌ای خط‌دهنده برای توسعه است که در این مقاله به آن پرداخته خواهد شد. اگر به چارچوب مفهوم برنامه‌ریزی هسته‌ای با استراتژی رشد برون‌نگر، که در خاور دور اتخاذ شده بنگریم، می‌توان گفت که انتخاب صنایع و بخش‌های صادرات محور به صورتی بوده که این صنایع و بخش‌ها نقش هسته‌های کلیدی خط‌دهنده را در اقتصاد ملی، بخشی و منطقه‌ای این کشورها داشته است. هر چند شاید در انتخاب صنایع مذکور مفهومی با عنوان برنامه‌ریزی هسته‌ای در ذهن برنامه‌ریزان این کشورها نبوده است، اما در عمل این استراتژی را به کار گرفته‌اند (ماجد و محمودی، ۱۳۹۱، ۵۶).

«برنامه کلان و حتی کلیات یک برنامه بخشی را معمولاً می‌توان توسط گروه نسبتاً کوچکی از کارشناسان تهیه کرد؛ اما پروژه‌ها در سطح وسیع نیاز به گروه بزرگی از کارشناسان در سطوح اجرایی دارد و اینجاست که مسائل تشکیلاتی و کمبود نیروی انسانی متخصص به نحو بارزتری خود را نشان می‌دهد و اکثر اقدامات دولت‌ها را در تهیه این قسمت اساسی از برنامه جامع با شکست مواجه می‌سازد. وقتی در عمل، انجام یک کار ساده کوچک حدود ده ماه طول می‌کشد حال ما چگونه جرئت پیدا می‌کنیم برای تغییر یک جامعه در ظرف مدتی کوتاه (مثلاً یک سال) برنامه‌ای جامع تهیه کنیم. باید توجه داشت که تجربه تاریخی برنامه‌ریزی در کشورهای آمریکای لاتین و آسیا نشان داده است که اگر برنامه‌ریزان بیش از حد بر تهیه برنامه جامع تکیه کنند در شرایطی که مقدمات کار فراهم

نشده است (که اصولاً فراهم شدنی نیست)، مرحله تهیه برنامه به احتمال قوی تا مدت‌های بسیار طولانی ادامه خواهد داشت بدون آنکه به نتیجه‌ای ملموس برسد و این وضعیت ممکن است به دلسرد شدن از برنامه و برنامه‌ریزی بینجامد و در راه این امر اساسی، اشکالات فراوانی ایجاد نماید و برنامه را بیشتر به یک بیانیه سیاسی تبدیل کند» (نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰، ۱۳).

اسکار لانگه، اقتصاددان مشهور در یکی از تحلیل‌های خود در این زمینه به برنامه‌ریزان کشور سیلان که مشغول تهیه برنامه جامع ده‌ساله بودند و برای تهیه این برنامه باید دو سال وقت صرف می‌کردند هشدار داد: «کشور به سختی می‌تواند چنین زمانی را از دست دهد، به علاوه، سردرگمی دوره تهیه برنامه توسعه، ایمان ملت به کارایی برنامه‌ریزی اقتصادی را ضعیف خواهد کرد. این وضعیت ممکن است به شک و تردید و حتی بدبین شدن مردم به برنامه‌ریزی اقتصادی نیز بینجامد و در چنین شرایطی به سختی خواهید توانست حمایت مردم را برای برنامه آنگاه که تهیه شود، فراهم آورید. وضعیت ممکن است به آنجا بکشد که حتی همین اقدامات، خود تبدیل به دلایلی برای بی‌اعتبار ساختن برنامه‌ریزی اقتصادی گردد».

سر (ویلیام) آرتور لوویس<sup>۱</sup> برنده جایزه نوبل اقتصاد در سیلان در حین کمک به برنامه توسعه، جمله‌ای مشهور گفته است: «برنامه‌ای که می‌خواهید برای پنج سال طراحی کنید، بیست سال وقت می‌خواهد تا خودش تهیه شود. من نیستم خودتان تهیه کنید. در دنیا یک نمونه موفق برنامه جامع پیدا نمی‌کنید، جامعیت ما را گیر می‌اندازد. در برنامه‌های دستوری یکی از اشتباهاتی که در تمامی نظام‌های برنامه‌ریزی شده وجود دارد این است که همه دنبال برنامه جامع می‌روند. اجازه دهید که به صراحت عرض کنم که حتی یک مورد برنامه‌ریزی جامع موفق در تمام تجربه برنامه‌ریزی جهانی وجود ندارد، حتی یک مورد! و این نکته‌ای جدیدی برای محققان نیست. کتاب‌هایی هست که لااقل از چهل سال پیش نوشته شده است و در این کتاب‌ها این مسئله بیان شده است. در یکی از این کتاب‌ها با عنوان برنامه‌ریزی توسعه، درس‌هایی از تجربه<sup>۲</sup>، که ۵۰ سال پیش چاپ شده است، حدوداً

1. Arthur Lewis

2. Development planning; Lessons of Experience, Watereston, Albert, Johns Hopkins Press, 1969





۱۰۰ کشور از نظر برنامه‌ریزی، مطالعه شده و به این نتیجه رسیده که برنامه جامع در هیچ جا موفق نبوده و نمی‌تواند موفق باشد. دلایل مشخصی هم برای این امر وجود دارد. ما برای برنامه جامع، علم جامع می‌خواهیم که نداریم. برای آنان که با کار علمی آشنا هستند، همین یک دلیل کافی است. با این همه معمولاً برنامه‌های دستوری در نهایت به برنامه جامع ختم می‌شوند». (نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰، ۱۴).

## ۲. پیشینه تحقیق

برنامه‌ریزی غیرجامع در ادبیات علم اقتصاد توسعه چندین دهه است که با اشکال مختلف مطرح شده است. البته اصطلاح برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی خط‌دهنده توسعه کمتر در نظریه‌های اقتصادی دیده می‌شود؛ اما عبارات متناظر آن نظیر برنامه‌ریزی محدود و غیرجامع وجود دارد. برای مثال، در ادبیات مرسوم دانشگاهی، برنامه‌ریزی جامع در حوزه نظریات رشد متوازن قرار می‌گیرد. نظریات رشد متوازن مانند نظریه رشد متوازن روزنشتاین رودن<sup>۱</sup>، به معنی برنامه‌ریزی جامع و کامل سرمایه‌گذاری برای حذف موانع موجود بر سر راه کشورهای در حال توسعه می‌تواند قلمداد شود. همچنین سایر نظریه‌ها مانند رشد متعادل نورکس<sup>۲</sup>، صنایع پیش رو<sup>۳</sup> و ... در این حوزه قرار دارد.

از سوی دیگر می‌توان نظریات رشد نامتوازن از جمله نظریه مدل رشد اقتصادی نامتوازن آلبرت هیرشمن<sup>۴</sup> و نظریات قطب رشد را مربوط به حوزه برنامه‌ریزی محدود و هسته‌ای دانست. تقسیم‌بندی‌های مختلفی نیز در مورد استراتژی‌ها و مکاتب برنامه‌ریزی توسعه در جهان وجود دارد که برخی از آن‌ها در حوزه برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده قرار می‌گیرند. برای مثال، تقسیم‌بندی گریفین<sup>۵</sup> عبارت است از: ۱) مکتب اقتصادی متکی بر نگرش پول‌گرایان؛ ۲) مکتب اقتصادی متکی بر نگرش اقتصاد باز؛ ۳) مکتب اقتصادی متکی بر نگرش تأکید هر چه بیشتر بر گسترش بخش صنعت (برنامه‌ریزی غیرجامع و هسته‌های

1. Rosenstein-Roden  
2. Nurkse  
3. upcoming industries  
4. Hirschman  
5. Griffin, Keith

کلیدی خط‌دهنده؛ ۴) مکتب اقتصادی متکی بر نگرش انقلاب سبز (برنامه‌ریزی غیرجامع و هسته‌های کلیدی خط‌دهنده؛ ۵) مکتب اقتصادی متکی بر نگرش تأمین نیازهای اساسی و توزیع مجدد مواهب اقتصادی (برنامه‌ریزی غیرجامع و هسته‌های کلیدی خط‌دهنده؛ ۶) مکتب اقتصادی متکی بر نگرش سوسیالیستی. (گریفین، ۱۳۹۴، ۳۷)

کشورهای در حال توسعه در اجرای برنامه‌ریزی توسعه عموماً به صورت اجتناب‌ناپذیری از مراحل چهارگانه‌ای عبور می‌کنند:

مرحله اول. مرحله برنامه‌ریزی متکی بر پروژه‌های منفک<sup>۱</sup>. این نوع برنامه‌ریزی در زمان اولیه توسعه کشورها که امکانات زیادی از جمله در نیروی انسانی، آمار و اطلاعات، منابع مالی، روش‌های برنامه‌ریزی و ... ندارند، به صورت اجتناب‌ناپذیر انتخاب می‌شود. یک سازمان برنامه‌ریزی ایجاد می‌شود و با کمک دستگاه‌های اجرایی تعداد زیادی پروژه پیشنهاد می‌شود. در نهایت، با توجه به منابع مالی، نیروی متخصص، امکانات مدیریتی، سازمان‌دهی و ... تعداد محدودی از پروژه‌ها برای اجرا انتخاب می‌شوند. یعنی چند پروژه مهم کشور مانند دو پروژه نیروگاه، چهار سد، یک بندر، دو قطعه راه و ... انتخاب می‌شود. طبیعی است در شروع حرکت برنامه‌ریزی توسعه، کاری غیر از این نمی‌تواند انجام گیرد. ساختار کاملاً سنتی دولت و اقتصاد و روشن بودن نیازها، از دیگر دلایل شکل‌گیری این نوع برنامه‌ریزی بوده‌اند. این نوع برنامه‌ریزی به دلیل مشخص و محدود بودن پروژه‌ها و حجم عملیات برنامه، معمولاً به اهداف خود می‌رسند. برنامه اول و دوم عمرانی ایران (۱۳۲۷-۳۴ و ۴۸-۱۳۳۵) در این مرحله قرار می‌گیرند (عظیمی، ۱۳۹۴).

مرحله دوم. برنامه‌ریزی تلفیق‌شده سرمایه‌گذاری بخش عمومی<sup>۲</sup>. با پیشرفت تخصصی، آمار و اطلاعات مناسب‌تر و بهبود توان مدیریتی کشور، در این مرحله ارتباط پروژه‌ها با هم سنجیده می‌شود و سعی می‌شود نوعی هماهنگی بین پروژه‌های انتخاب‌شده، ایجاد شود تا بتوانند همدیگر را پشتیبانی کنند. برای مثال، اگر نیاز به جاده و پل داریم، پس برای سازمان‌دهی کارها و تربیت نیروی متخصص و ... نیز فکری می‌کنیم و این راه را در

1. Project by project planning
2. Integrated public investment





منطقه‌ای احداث می‌کنیم که به سایر پروژه‌ها و اهداف دیگر مرتبط باشد. اساس و محور در این برنامه‌ریزی نیز اجرای پروژه‌های مشخص است. این نوع برنامه‌ریزی نیز به دلیل مشخص بودن پروژه‌ها در تحقق اهداف خود موفق عمل می‌کنند. برنامه دوم عمرانی ایران نیز تا حدی در چارچوب این نوع برنامه‌ریزی می‌گنجد (عظیمی، ۱۳۹۴).

مرحله سوم. برنامه‌ریزی جامع<sup>۱</sup>. با گسترش و شکل‌گیری آمار، اطلاعات، تجارب و تخصص‌ها، ساختار سنتی برنامه‌ریزی دچار تحول شده و کشورها وارد مرحله برنامه‌ریزی جامع می‌شوند. برنامه‌ریزی جامع یک برنامه عمومی و کلی است که در آن همه جزئیات تصریح شده و همه بخش‌ها و حوزه‌های اقتصادی به یک اهمیت و در قالب یک نظام جامع، سازمان‌یافته و ارگانیک مدنظر قرار می‌گیرند (گش و گش<sup>۲</sup>، ۱۹۹۱).

با شکل‌گیری آمار و اطلاعات، تجارب، تخصص‌ها، درآمد و... ساختار سنتی برنامه‌ریزی دچار تحول شده و کشورها وارد برنامه‌ریزی جامع می‌شوند. یعنی وقتی کشورهای جهان با کمک سازمان برنامه‌های خود در مراحل اول و دوم برنامه‌ریزی موفق می‌شوند، فکر می‌کنند همان روش را می‌توانند به کل مسائل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی تسری دهند؛ بنابراین، وارد مرحله برنامه‌ریزی جامع می‌شوند. در واقع تصور می‌شود چون در مراحل قبل موفق بوده‌اند، پس باید وسعت کار خود را بیشتر کرده و به کل بخش‌ها و کشور گسترش دهند. پس برنامه‌ریزی جامع به نوعی تسری خطی برنامه‌های قبلی است. از دید نظری این برنامه‌ریزی بر نوع اول و دوم ارجح است و امکان بررسی تعادل کل جامعه در همه بخش‌ها نیز از دید نظری وجود دارد. ولی در عمل برنامه‌ریزی جامع دچار مشکلات فراوان شده و هیچ‌گاه به اهداف خود نمی‌رسد. برنامه‌ریزی جامع علاوه بر نیاز به اطلاعات جامع تفصیلی، به‌هنگام و قابل‌اتکا، نیاز به نیروی انسانی وسیع، بافت فرهنگی منسجم، تجارب سازمان‌دهی مؤثر و شرایط ثبات‌سنجی دارد. برنامه‌ریزی جامع سعی در حل همه مشکلات دارد ولی هیچ‌گاه موفق نمی‌شود و به نوعی بلندپروازی و خیال‌پردازی تبدیل می‌شود. در نهایت، فقط به لحاظ صوری طراحی می‌شود و در عملیاتی

1. Project by project planning  
2. Ghosh and Ghosh

نمی‌شود. برنامه‌ریزی جامع می‌خواهد کل متغیرها و روابط میان آن‌ها را سامان دهد اما عملاً دانش آن وجود ندارد؛ بنابراین، به‌زودی مسئولین متوجه می‌شوند که برنامه‌ریزی جامع قابلیت اجرا ندارد. این بحث از حدود ۵۰ سال پیش شناخته شده است. آرتور لویز برنده جایزه نوبل در حین کمک به برنامه توسعه در سیلان، جمله‌ای مشهور گفته است: «برنامه‌ای که می‌خواهید برای پنج سال طراحی کنید. بیست سال وقت می‌خواهد تا خودش تهیه شود. من نیستم خودتان تهیه کنید... در دنیا یک نمونه موفق برنامه جامع پیدا نمی‌کنید، جامعیت ما را گیر می‌اندازد.» (نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰، ۲۲۵).

معمولاً مقامات کشور به دلیل گستردگی و وسعت برنامه‌ریزی جامع و عدم مهار و مدیریت آن، کم‌کم به سوی بودجه و نوعی متفاوت و محدود از برنامه‌ریزی تعدادی از متغیرهای اقتصادی، یعنی برنامه‌ریزی متغیرهای کلان، گرایش پیدا می‌کند. گرایش به طرف برنامه کلان و متغیرهای کلان (شامل تولید، تورم، مصرف، سرمایه‌گذاری، واردات، صادرات، جمعیت، نیروی کار، اشتغال و بیکاری، مالیات، یارانه‌ها، نقدینگی، نظام بانکی، ارز، توزیع درآمد، تعادل بازارها و... در چند حوزه اقتصادی) محدود می‌شود و در حوزه‌های اجتماعی، سیاسی و فرهنگی که توان کاربرد مدل‌های کلان مانند اقتصاد نیست، ممکن است برنامه‌چندان پیگیری نشود. در برنامه‌ریزی جامع که به برنامه‌ریزی کلان گرایش پیدا می‌کند، عمدتاً از تعداد بسیار محدودی متخصصان خاص مدل‌سازی اقتصادی استفاده می‌شود؛ بنابراین، برنامه‌ریزی قابل فهم برای عموم و حتی بسیاری از مسئولین نخواهد بود (عظیمی، ۱۳۹۴).

در برنامه‌ریزی جامع، به دلیل گستردگی ابعاد کار و عدم امکان استفاده و مشارکت هزاران متخصص حوزه‌های مختلف، عملاً نمی‌توانیم مشارکت جدی متخصصان را داشته باشیم. حتی متخصصان اقتصادی نیز محدود به حوزه متغیرهای کلان خواهند بود. برنامه‌ریزی جامع مسئولیت‌پذیری را کاهش می‌دهد و این موضوع علاوه بر تشدید بی‌انگیزگی در مسئولان برنامه در سطوح مختلف (در جهت تحقق اهداف برنامه)، به کاهش کارایی در سیستم اداری نیز خواهد انجامید. بر همین اساس، برنامه‌ریزی جامع توسعه، نوآوری و خلاقیت را حذف و اقتصاد را دولتی و بازدهی را محدود می‌کند و نهایتاً





مانع توسعه می‌شود. این مرحله از برنامه‌ریزی در کشورهای در حال توسعه با شکست مواجه می‌شود. بنابراین، از برنامه پنجم عمرانی قبل از انقلاب که روش برنامه‌ریزی جامع در پیش گرفته شد، برنامه‌ها اجرا نشدند و در تحقق اهداف خود، حتی در متغیرهای کلان شکست خورده‌اند<sup>۱</sup> (عظیمی، ۱۳۹۴).

مرحله چهارم. برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی<sup>۳۲</sup>. مرحله چهارم برنامه‌ریزی یعنی هسته‌ای یا هسته‌های کلیدی خط‌دهنده، توسط متخصصان و مدیران کشورهای در حال توسعه در پاسخ به سه مرحله برنامه‌ریزی قبلی، ایجاد و مورداستفاده قرار گرفت. یعنی در ابتدا کشورهای در حال توسعه از کارهای کوچک قابل اجرا و موفق شروع کرده و به کارهای بزرگ غیرقابل اجرا و ناموفق رسیده بودند. البته برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده یکی از عناوین برنامه‌های غیرجامع است راهبردهای توسعه که از دهه ۱۹۸۰ در کشورهای مختلف جهان از جمله کره، برزیل، هند و سایر کشورها اتخاذ شدند به نوعی مبتنی بر هسته‌های خط‌دهنده برای توسعه هستند.

در برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده، بازهم، جامع فکر می‌شود؛ یعنی هدف توسعه همه بخش‌های کشور است و سعی می‌شود سیاست‌های کلی برنامه برای آنکه جهت‌دهنده باشند، جامع باشند. یا حتی از چشم‌انداز برای الزام به جامعیت برنامه استفاده می‌شود. بر اساس اهداف جامع در برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده، ممکن است تصویرسازی کلان هم ایجاد شود. اما این بخش استراتژیک به کل اقتصاد و اجزای آن تبدیل نمی‌شود. اصل برنامه، اهداف، راهبردها و تصویرسازی‌های کلان آن است، ولی در اجرای برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی، از اهداف جامع به‌عنوان راهنما و نه اصل برنامه استفاده می‌شود.

برنامه‌ریزی جامع سعی در حل همه مشکلات دارد، در صورتی که برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی، مشکلات اصلی و خط‌دهنده را حل می‌کند. این شیوه برنامه‌ریزی نیاز

۱. لازم به ذکر است ایران به دلیل استفاده از گروه مشاورانی که برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده را طراحی و با کمک نیروهای داخلی اجرا کردند، این مرحله را با ترتیب دیگری، تجربه می‌کند.

## 2. Core planning

۳. برنامه‌ریزی ایران بعد از مرحله دوم، ابتدا وارد مرحله برنامه‌ریزی هسته‌ای شد و سپس بازگشتی به مرحله برنامه‌ریزی جامع داشته است. این اقدام تحت تأثیر دیدگاه‌های گروه اول هاروارد و نیز مدیران و کارشناسان سازمان برنامه شکل گرفته است. البته به دلیل مطالعات محدود، برنامه‌ریزی هسته‌ای قبل از انقلاب چندان مورد بررسی قرار نگرفته است.

به بهترین متخصصان در هر بخش دارد تا مشکلات اصلی را یافته و برای آن‌ها پروژه تهیه نمایند. پروژه‌ها مشکلات مهم را در برمی‌گیرند. با استفاده از افراد متخصص هر بخش، دو یا سه مشکل عمده و خط‌دهنده مشخص شده و برای آن‌ها پروژه‌هایی مشخص می‌شود. این پروژه‌ها، پروژه‌های هسته‌ای برنامه می‌شوند. به‌عنوان مثال، با استفاده از متخصصان بخش آموزش، مشکلات اصلی این بخش یا کانون‌های اصلی تحول و توسعه بخش مشخص می‌شود. نکته مهم این است که از دید اجرایی وجود پروژه‌های مشخص در بطن برنامه، ضرورت اجرای موفق یک برنامه عملی هسته‌های کلیدی خط‌دهنده است. یعنی وقتی هسته‌های خط‌دهنده مشخص شد مرحله بعدی برنامه عملی یا برنامه‌های اجرایی تحول این هسته‌ها برای تحقق اهداف در نظر گرفته شده است.

قلب برنامه توسعه متکی بر هسته‌های خط‌دهنده و برنامه‌های اجرایی است. برنامه اجرایی، متشکل از هدف و پروژه‌های مشخص، سازمان‌یافته و تشکیلات اجرایی برای حذف یک مانع توسعه و یا برای ایجاد یک قطب توسعه است. هیچ برنامه توسعه‌ای بدون وجود پروژه‌های مشخص قابلیت اجرایی ندارد و در شرایط فقدان این بخش در برنامه توسعه، برنامه مزبور تبدیل به تصویرهای کلی، هرچند مطلوب، اما غیر اجرایی است. به‌عبارت‌دیگر، ستون فقرات یک برنامه توسعه، برنامه‌های اجرایی هستند و بدیهی است که هیچ موجودی بدون ستون فقرات، قدرت بلند شدن و حرکت ندارد؛ هرچند که طراحی آن بسیار زیبا و مطلوب باشد.

مشکلات برنامه‌ریزی هسته‌ای، جامع نبودن است. البته این مشکلی صوری است زیرا برنامه‌ریزی جامع نیز صرفاً در نظریه جامع است و در عمل قابل اجرا نیست. در نتیجه، این مسئله هر دو نوع برنامه‌ریزی را شامل می‌شود. در برنامه جامع، نظیر برنامه‌های اخیر کشور، ملاحظه می‌شود که تقریباً هیچ‌کدام از ارقام کمی برنامه اجرا نشده است. از مقایسه آمارهای عملکرد با آمارهای کتب قانون‌های برنامه با اطمینان می‌فهمیم که ارقام، مطابق عملکرد نیست و انحرافات بسیار بالا در مقایسه با کتاب برنامه یا بودجه دولت، رشد، سرمایه‌گذاری و.. مشاهده می‌شود. پس اساساً برنامه اجرا نشده است؛ نه اینکه دولت نخواست است، بلکه امکان اجرای برنامه جامع اساساً وجود ندارد. تنها قسمت سیاست‌ها و راهبردهایی که جهت‌های حرکت را ارائه می‌دهند اجرا شده که این قسمت‌ها را در





برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی نیز داریم. برنامه‌ریزی هسته‌ای به لحاظ اهداف جامع بوده؛ اما از نظر اجرای برنامه محدود به گلوگاه‌های اصلی است. در واقع، در برنامه‌ریزی هسته‌ای، برنامه‌های اجرایی در هر بخش اقتصادی تعیین شده و به‌عنوان موتور حرکت و جهش توسعه، تمرکز بر آن‌ها صورت می‌گیرد (عظیمی، ۱۳۹۴).

بر اساس تجربیات برنامه‌ریزی توسعه جهان، این نتیجه حاصل شده که برنامه‌ریزی جامع (برای توسعه) اصلاً قابل اجرا نیست و باید بر هسته‌های کلیدی تأکید کرد. هرچند ممکن است که در این شیوه نیز با عدم تعادل‌ها و مشکلاتی مواجه شویم و امکان بروز بحران‌های غیرقابل حل در جامعه وجود داشته باشد. اما در مجموع این شیوه موفق‌تر از برنامه‌ریزی جامع بوده است. عدم اجازه به برنامه محدود و ناقص بر روی کاغذ، مشکل آرمان‌گرایی ذهنی برنامه‌ریزان و متخصصانی است که در نهایت به عدم دقت در عمل و غیراجرایی شدن برنامه منجر می‌شود. ماهیت فرایند گذر توسعه‌ای نشان می‌دهد که هدف برنامه‌ریزی توسعه به هیچ‌وجه حل بحران‌ها نیست، زیرا ماهیت کشور در حال گذر، بحران و عدم تعادل‌ها است. هدف، جهت‌دهی صحیح فعالیت‌ها است. در برنامه‌ریزی هسته‌ای در مقایسه با برنامه‌ریزی جامع، مشکلات محدودتری وجود خواهند داشت.

می‌توان اظهار داشت که برنامه‌ریزی جامع عملاً برای حل و فصل امور جاری کاربرد دارد و نمی‌تواند توسعه کشور را رقم بزند. برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده همراه و مکمل برنامه‌ریزی جامع می‌شود و می‌بایست با هم اجرا می‌شوند. برنامه‌ریزی جامع برای حل و فصل مسائل روزمره و جاری است و برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده برای رشد و توسعه کشور. این دو برنامه نباید به جای هم استفاده شوند (نورمحمدی، ۱۳۹۴).

برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده یا غیرجامع در فرایند زمانی خود دچار تغییر و تحولاتی بوده است، که به‌طور اجمال در ذیل توضیح داده می‌شود:

قبل از دهه ۶۰ میلادی: برنامه‌ریزی متوازن و همه‌جانبه. در این دوران عمدتاً برای توسعه به بخشی از اقتصاد کلان مانند سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری خارجی، انباشت سرمایه، پس‌انداز و غیره توجه می‌شد و انتظار می‌رفت این عوامل بر کلیه بخش‌های اقتصادی تأثیرگذار باشند (نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰، ۲۵۳).

دهه‌های ۶۰ تا ۹۰ میلادی (برنامه‌ریزی نامتوازن برنامه‌ریزی هسته‌ای): استفاده از یک بخش برای توسعه کشور؛ استراتژی‌های توسعه‌بخشی. در این دوران بسیاری از کشورها متوجه نقص‌های موجود در دیدگاه صرف اقتصاد کلان برای توسعه شدند و به سراغ برنامه‌ریزی‌های نامتوازن رفتند. انتخاب راهبردهای توسعه، از جمله توسعه صادرات، جایگزین واردات، صنایع سنگین، انقلاب سبز (کشاورزی) و ... مربوط به این دوران است (نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰، ۲۵۳).

دهه‌های ۹۰ میلادی به بعد (برنامه‌ریزی نامتوازن) برنامه‌ریزی هسته‌ای: استفاده از زیربخش‌ها برای توسعه بخش؛ محو استراتژی‌های توسعه جامع و بخشی. از دهه‌های ۹۰ میلادی نوع جدیدی از برنامه‌ریزی هسته‌ای شروع شد که شاید توسط برخی کشورها و حتی اقتصاددانان تشخیص داده نشد. این استراتژی تا حدودی تحت تأثیر این عامل ایجاد شد که به دلیل انتخاب استراتژی‌های بخشی در مرحله قبل و تحول بخش موردنظر اینک توجه می‌بایست به زیربخش‌ها معطوف می‌شد. برای مثال، وقتی استراتژی صنعتی باعث پیدایش صنعت و قوام آن در یک کشور می‌شود این بار نوبت تصمیم‌گیری برای انتخاب زیربخش پیشرو در درون بخش صنعت است. شاید تحت تأثیر این عامل و جزئی شدن دخالت‌های برنامه‌ریزی و سریع شدن تغییرات زمانی استراتژی‌های برنامه‌ریزی توسعه ست که برخی اقتصاددانان اظهار داشته‌اند دوران استراتژی‌های توسعه تمام شده است. موضوع جدید نیز ناشی از این مطلب است که به نظر می‌رسد انتخاب زیربخش‌ها عمدتاً در حوزه متخصصان و فعالان بازار باشد تا اقتصاددانان؛ چراکه انتخاب زیربخش‌ها نیاز به داشتن اطلاعات به روز و آتی بازار و ارتباط آن با سایر بخش‌ها و زیربخش‌ها دارد (نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰، ۲۵۴).

شرایط کنونی (برنامه‌ریزی نامتوازن) برنامه‌ریزی هسته‌ای: استفاده از زیربخش‌ها یا حوزه‌های خاص (احتمالاً برای مدت‌زمان محدود). در شرایط کنونی که در بسیاری از کشورها، بخش‌ها و زیربخش‌های اصلی توسعه و تکامل یافته‌اند، برنامه‌ریزی هسته‌ای معطوف به زیربخش‌ها و حتی فعالیت‌های اولویت‌دار و جزئی‌تر معطوف شده است. به علاوه، سرعت تحولات جاری و تغییر آینده‌های محتمل و ممکن و ماهیت زیربخش‌ها، اقتضای حمایت سریع و کوتاه‌مدت از زیربخش‌ها را در پی دارد.



به عبارت روشن‌تر، امروزه نمی‌توان حمایت از یک بخش یا زیر بخش را برای زمان طولانی به‌کار گرفت. برای مثال، ممکن است در زمینه تولید بازی‌های رایانه‌ای و نرم‌افزارهای مناسب کشور و ده‌ها حوزه دیگر، ضرورت حمایت دولت پیش‌آید. در این صورت ممکن است برای بسیاری از حوزه‌ها، سیاست‌های حمایتی خاص و کوتاه‌مدت لازم باشد که دیگر نمی‌توان از آن با عنوان راهبرد بلندمدت نام برد (نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰، ۲۵۶).

### ۳. روش

نظریات و الگوهای مختلفی برای تبیین توسعه و برنامه‌ریزی توسعه مطرح و در کشورهای مختلف جهان به‌کار گرفته شده است. این تحقیق بر اساس بررسی الگوهای مختلف برنامه‌ریزی توسعه و مقایسه تطبیقی آن‌ها انجام شده است. بر این اساس، تجربیات کشورهای در حال توسعه در چند دهه اخیر در انتخاب استراتژی‌های توسعه و تغییر در روش‌ها و تکنیک‌های برنامه‌ریزی از طریق مطالعات کتابخانه‌ای مورد بررسی قرار گرفته است.

یکی از نکات مهم این است که در بررسی تاریخچه، سوابق و روش‌های برنامه‌ریزی این نتیجه حاصل شد که روش‌های برنامه‌ریزی توسعه به‌ویژه در سطح دولت و نیز میزان مشارکت بخش خصوصی و عامه مردم با توجه به تحولات و واقعیات کشورهای مختلف بسیار تغییر کرده است. این تغییرات تا حدی است که برخی از متخصصان، فرضیاتی مانند اتمام دوران برنامه‌ریزی توسعه، امتناع برنامه‌ریزی، از میان رفتن دوران برنامه‌ریزی دولتی و امثال آن یاد کرده‌اند. در مقاله حاضر تلاش شده است تا سیر این تحولات بررسی شود و نیز با استفاده از تجربیات میدانی ایران، این فرضیات مورد بررسی قرار گیرند و نتایج ارائه شود.

### ۴. یافته‌ها

برنامه‌ریزی جامع، در ادبیات اقتصادی با نقدهای فراوانی مواجه بوده است. به‌عنوان مثال، در کتاب برنامه‌ریزی توسعه، درس‌هایی از تجربه بیش از ۱۰۰ کشور جهان در برنامه‌ریزی توسعه<sup>۱</sup>



1. Albert. Waterson, Development Planning: Lessons of Experience

(از جمله ایران) به صراحت آمده است که در عمل حتی یک تجربه موفق برنامه‌ریزی جامع توسعه در سطح جهان وجود ندارد و برنامه‌ریزی جامع توسعه عملاً نوآوری و خلاقیت را حذف و بازدهی را محدود کرده و در نهایت مانع توسعه می‌شود. گفتنی است که شکست یا موفقیت برنامه‌ریزی توسعه در کشورهای مختلف منحصر به انتخاب روش صحیح برنامه‌ریزی نیست، بلکه به عوامل دیگری نیز نظیر ساختار سیاسی، اجتماعی و فرهنگی کشور نیز بستگی دارد که بدون لحاظ آن‌ها نمی‌توان صرفاً با تغییر روش برنامه‌ریزی از جامع به هسته‌ای انتظار موفقیت در برنامه‌ریزی توسعه را داشت. برای مثال، در جوامعی که به لحاظ سیاسی ناپایداری دارند، برنامه‌ریزی توسعه مشکل خواهد بود. از طرف دیگر، آن دسته از ساختارهای سیاسی می‌توانند مشوق رسیدن به پیشرفت و توسعه باشند که از یک سو توان ایجاد ثبات سیاسی با انجام ساختارسازی‌های مناسب را داشته باشند و از طرف دیگر تمایلات و گرایش‌های علمی و توسعه‌خواهانه وجود داشته باشند (سعیدی، ۱۳۸۶).

با درک ملاحظات فوق، می‌توان برخی از آسیب‌های برنامه‌ریزی جامع را در موارد زیر برشمرد:

۱. جامعیت برنامه‌ها و عدم اولویت‌گذاری صحیح در اهداف برنامه. در زمان مواجهه با محدودیت منابع، در دستور کار قرار گرفتن اولویت‌ها امری بدیهی است. توسعه یک کشور نیز از این قاعده مستثنا نیست. برای کشوری که با انبوهی از محدودیت‌ها روبه‌رو است، طراحی و تدوین یک برنامه هدفمند و اولویت‌محور اجتناب‌ناپذیر است. رویکرد برنامه‌ریزی جامع نسبت به مسائل، اولویت دادن به همه آن‌هاست؛ در نتیجه چنین نگاهی عملاً آنچه ضروری است از آنچه غیرضروری است، بازشناخته نمی‌شود و گویی از مسائل اولویت‌زدایی می‌گردد. در برنامه‌ریزی جامع هزاران هدف کلان، ملی، بین‌المللی، بزرگ، بخشی، زیربخشی، کوچک و بزرگ مد نظر قرار می‌گیرند و در انتها نیز هیچکدام محقق نمی‌شوند (تهرانی، ۱۳۹۳).

۲. بلندپروازانه بودن اهداف برنامه. هدف‌گذاری هر برنامه باید در چارچوب توان اجرایی کشور و امکانات واقعی آن انجام شود. درواقع، ارزیابی امکان‌سنجی در مرحله قبل از آغاز برنامه ضروری است. شرایط و موقعیت کشور نیز می‌بایست از لحاظ اوضاع اقتصادی داخلی





و خارجی و نیز تحولات اجتماعی مدنظر قرار گیرد. در غیر این صورت اهداف تعیین شده تحقق نخواهد یافت. در برنامه‌ریزی جامع معمولاً توانایی‌ها و محدودیت‌های جامعه به شکل اصولی مورد توجه قرار نگرفته و این برنامه‌ها بیش از حد بلندپروازانه طراحی شده است که این خود، یأس ناشی از بلندپروازی‌های بی‌منطق را به دنبال دارد (مؤمنی، ۱۳۷۴).

۳. نیاز به اطلاعات کامل و به‌هنگام. برنامه‌ریزی جامع درصدد هدف‌گذاری همه مسائل و حرکت به سوی آن‌ها در همه حوزه‌هاست؛ بنابراین، نیاز به شناسایی کامل وضعیت موجود در هر حوزه، جدی خواهد بود. این در حالی است که نه تنها بسیاری از کشورهای در حال توسعه با فقر اطلاعات و آمارهای دقیق و به‌هنگام و بعضاً با اطلاعات متناقض مواجه‌اند، بلکه در بسیاری موارد حتی امکان بررسی و ارزیابی مبانی آمارگیری و روش‌های جمع‌آوری اطلاعات نیز وجود ندارد. در همین رابطه، لئون تروتسکی، نظریه‌پرداز مارکسیست، با وجودی که از طرفداران برنامه‌ریزی بود، اما در نقد تجربه برنامه‌ریزی جامع شوروی در دهه ۱۹۲۰ می‌گوید: «برنامه‌ریزی به مفهومی که برنامه‌ریزان ما در نظر دارند در صورتی موفق می‌شود که توسط خدایی انجام شود که از همه چیز در حال و آینده و گذشته آگاه باشد و بر همه چیز مسلط باشد؛ البته مشکل ما این نیست که چنین خدایی وجود ندارد، بلکه مشکل آنجاست که برنامه‌ریز ما خودش را به جای آن خدا می‌پندارد» (عظیمی، ۱۳۹۴).

۴. نیاز به منابع مالی و اقتصادی فراوان. برنامه‌ریزی جامع در کشورهای در حال توسعه، خود قرار است به هدف افزایش منابع مالی و ثروت جامعه منجر شود؛ اما به دلیل وجود اهداف بسیار در برنامه‌ریزی جامع، منابع مالی زیادی نیز برای رسیدن به این اهداف مورد نیاز است که با واقعیت موجود کشورهای در حال توسعه و هدف برنامه‌ریزی جامع در تناقض است (عظیمی، ۱۳۹۴).

۵. دشواری به مشارکت طلبیدن ذی‌نفعان و عدم حصول اجماع در برنامه‌ریزی. در هر کشوری بازیگران متعددی در عرصه‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی وجود دارد؛ بنابراین، به‌منظور کسب توفیق برنامه‌ها در صحنه اجرا، لازم است توافقی کلی میان این بازیگران بر سر اولویت‌ها و احکام برنامه وجود داشته باشد. تشکل‌ها، سازمان‌های استانی،

صاحب‌نظران دانشگاهی و حتی برخی از مهم‌ترین دستگاه‌های اجرایی، برخی از این بازیگران به‌شمار می‌روند. برنامه‌ریزی جامع حتی در صورت تلاش، به دلیل وسعت نگرش گسترده به همه بخش‌ها و زیربخش‌ها و جزئیات، نداشتن زمان کافی و... با فرایند تدوین غیر مشارکتی و از بالا به پایین، عملاً مشارکت ذی‌نفعان و نخبگان را کم‌رنگ کرده و دستگاه‌های اجرایی و ذی‌نفعان، که در روند برنامه‌ریزی دخیل نبوده‌اند، یا انگیزه‌ای برای اجرای آن ندارند و یا اصولاً درک صحیحی از برنامه‌ها به‌دست نمی‌آورند؛ به این ترتیب ممکن است در اجرای برنامه نیز اختلال ایجاد شود (نورمحمدی و حسین‌آبادی، ۱۴۰۰، ۲۵).

۶. نبود ضمانت اجرا و کاهش مسئولیت‌پذیری مجریان برنامه. برنامه‌ریزی جامع به دلیل اولویت دادن به همه مسائل، مسئولیت‌پذیری مدیران در ارتباط با اهداف برنامه را کاهش می‌دهد و این موضوع علاوه بر تشدید بی‌انگیزگی در مسئولین برنامه در سطوح مختلف (در جهت تحقق اهداف برنامه)، به کاهش کارایی در سیستم اداری نیز منجر می‌شود. از طرفی به دلیل وجود اهداف متنوع و متعدد در برنامه‌ریزی جامع و نبود تمرکز در اهداف، نظارتی بر اجرای اهداف اصلی نیز وجود ندارد. از همین رو است که برنامه‌ریزی جامع موفق سراغ نداریم.

۷. کاهش کارایی دولت و از بین رفتن نوآوری. برنامه‌ریزی جامع نیازمند دولتی کارآمد با منابع فراوان است که بتواند، در مسیر برنامه قرار گرفته و اهداف مختلف آن را اجرا کند. کشورهای در حال توسعه معمولاً از وجود چنین دولتی بهره‌مند نیستند. در نتیجه، با اتخاذ روش برنامه‌ریزی جامع، بدنه دولت با وجود وظایف فراوان برنامه‌ای فرسوده شده و کارایی و نوآوری خود را در حل مسائل از دست می‌دهد. برنامه‌ریزی جامع به طور مستمر مشکلات را افزایش و دولت را در گردابی از مشکلات فرو می‌برد و با حضور بدون ضابطه دولت در همه امور، به تدریج رقابت و متعاقباً و نوآوری‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کاهش می‌یابد. در نهایت، برنامه‌ریزی جامع دولت و جامعه را در گردابی از مشکلات مستمر و فزاینده فرو می‌برد و باعث تشدید بحران‌ها می‌شود (عظیمی، ۱۳۸۲).

«دوران‌های موفق برنامه‌ریزی ایران در حقیقت دوران‌هایی است که دیگران این کار را انجام دادند. مثلاً گروه هاروارد یا گروه‌های دیگر. هر وقت خودمان شروع کردیم، کار خراب شد.





نه به دلیل فقدان کارشناس یا فقدان توانایی، برعکس کارشناسان بسیار ارزنده‌ای بودند، هنوز هم هستند ولی برنامه توسعه یک ساختار سیاسی مناسب می‌خواهد و آن ساختار به درجات مختلف کم و زیاد در ایران مفقود بوده است» (عظیمی، ۱۳۸۲).

۸. سازمان مناسب اجرای برنامه. سازمان‌های اجراکننده برنامه‌ریزی جامع، به سازمان‌های اداری منظم و با اقتدار قانونی و بودجه‌ای تبدیل شده و به دلیل حجم وسیع کار و الزام دور شدن از جزئیات، از مراکز علمی، تحقیقاتی و دانشگاه‌ها فاصله می‌گیرند. درحالی‌که، سازمان‌ها یا واحدهای اجراکننده برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده به دلیل حجم کم عملیات، نیاز به شناخت دقیق مراحل اجرایی و قانونمندی‌های کار، سازمان‌ها یا واحدهای کوچک به ساختار و نیروهای علمی تخصصی و ارتباط وسیع با مراکز علمی و تحقیقاتی داخل و خارج و دانشگاه‌ها هستند و دارای اقتدار علمی می‌باشند. در چنین شرایطی می‌توان انتظار داشت که سازمان‌های برنامه از ضوابط علمی و فنی برنامه‌ریزی فاصله بگیرند و برنامه‌ریزی به امری عادی و عمومی و غیرتخصصی تبدیل شود که در این صورت سازمان برنامه از متخصصان و مراکز تحقیقاتی داخلی و خارجی فاصله می‌گیرد و متعاقباً سایر افراد، نهادها و سازمان‌ها تصور می‌کنند می‌توانند به جای سازمان، برنامه‌ریزی کنند.

در جدول شماره (۱) برخی ویژگی‌های عمده برنامه‌ریزی جامع با برنامه‌ریزی هسته‌ای برشمرده شده است و در ستون آخر امکان تلفیق این دو نوع برنامه‌ریزی با یکدیگر اشاره شده است.

جدول ۱. مقایسه برخی ویژگی‌های عمده برنامه‌ریزی جامع با برنامه‌ریزی هسته‌ای

ردیف	ویژگی برنامه	برنامه‌ریزی جامع	برنامه‌ریزی هسته‌ای
۱	هدف	تمام بخش‌ها و زیربخش‌ها	حل تمامی مشکلات بزرگ و کوچک کشور در - حل مشکلات اصلی بخش‌ها و برخی زیربخش‌های منتخب.
۲	تفکر	- جامع	- پروژه‌های محدود؛ - افق تفکر جامع است؛ - اهداف جامع به‌عنوان راهنما هستند، نه اصل و اساس برنامه.

ردیف	ویژگی برنامه	برنامه‌ریزی جامع	برنامه‌ریزی هسته‌ای
۳	نتیجه اجرا	- ناموفق برای دستیابی به توسعه	- به دلیل محدود بودن و تأکید بر هسته‌های اصلی، میزان موفقیت قابل توجه است.
۴	وسعت توجه	- همه بخش‌ها، زیربخش‌ها، طرح‌ها و پروژه‌ها	- مشکلات اصلی
۵	میزان واقع‌بینی	- بسیار کم	- بسیار زیاد
۶	میزان موفقیت	- هیچ نمونه موفق در جهان وجود ندارد.	- میزان موفقیت بالا
۷	قابلیت اجرایی	- امکان اجرای برنامه جامع، اساساً وجود ندارد.	- امکان اجرایی بالا
۸	میزان آمار و اطلاعات موردنیاز	- نیاز به اطلاعات جامع، تفصیلی، به هنگام و قابل اتکا	- نیاز به اطلاعات محدود
۹	میزان دانش علمی موردنیاز (میزان ارتباط برنامه با مراکز علمی)	- بسیار کم به دلیل توجه به همه مسائل کشور؛ - فاصله افتادن میان متخصصان و اندیشمندان با دولت و نتیجتاً افزایش مشکلات.	- بسیار زیاد به دلیل لزوم شناخت کانون‌های اصلی و قانون‌مندی‌های حرکت توسعه‌ای؛ - نزدیکی میان متخصصان و اندیشمندان اصلی در حوزه‌های منتخب با دولت و نتیجتاً کاهش مشکلات.
۱۰	زمان لازم برای تدوین برنامه	- نیازمند سال‌ها وقت	- نیاز به زمان محدود
۱۱	پروژه‌های اصلی برنامه	- برنامه فاقد پروژه‌های اصلی به‌عنوان ستون فقرات برنامه است بلکه هزاران پروژه انتخاب می‌شوند.	- دارای پروژه‌های اصلی و خط‌دهنده است که قابلیت اجراشدن داشته و به‌مانند ستون فقرات، باعث ارتقاء و شکوفایی برنامه می‌شود؛ - هسته‌ها مانند موتور توسعه بخش و کشور عمل می‌کنند.
۱۲	شناخت قانون‌مندی‌های علمی توسعه در سطح ملی و بخش	- معمولاً ضرورت پیدا نمی‌کند؛ - از تکنیک ساده سوات (SWOT) به صورت غیرعلمی به‌جای شناخت قانون‌مندی‌های بخش استفاده می‌شود؛ - به دلیل توجه به هزاران مسئله، امکان برخورد علمی که معمولاً زمان‌بر و نیاز به نیروهای تخصصی است، وجود ندارد؛ - ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی از برخوردهای علمی دور می‌شوند.	- شناخت قانون‌مندی‌های بخش یا زیربخش برای شناسایی هسته‌های توسعه ضروری و حل و فصل آن‌ها است.
۱۳	وضعیت بخش‌های غیراقتصادی از جمله فرهنگی، اجتماعی و ...	- تمرکز بر بخش‌های اقتصادی قرار می‌گیرد و مشکلات در سایر حوزه‌ها مورد توجه قرار نگرفته و افزایش می‌یابد؛ - در این سیستم برنامه‌ریزی مشکلات فرهنگی و اجتماعی افزایش می‌یابد.	- مشکلات اصلی هر حوزه مورد شناسایی و رفع و کاهش قرار می‌گیرد.
۱۴	تأثیر بر حل مشکلات کشور	- برخی از مشکلات کشور کاهش می‌یابد؛ - ولی در مجموع مشکلات و بحران‌های کشور به‌طور فزاینده افزایش می‌یابد؛ - ممکن است روند فوق به فروپاشی کشور منجر شود.	- مشکلات اصلی هر بخش مشخص و به‌صورت نهادی احاطه‌شده و کاهش می‌یابد.





ردیف	ویژگی برنامه	برنامه‌ریزی جامع	برنامه‌ریزی هسته‌ای
۱۵	اولویت‌بندی مسائل و مشکلات و ظرفیت‌های کشور	<p>- همه مسائل و مشکلات در اولویت هستند به عبارتی اولویت‌ها چندان جدی نیستند یا وجود ندارند؛</p> <p>- تقریباً در ابتدا به تمام مسائل و مشکلات بدون اولویت‌بندی خاصی توجه می‌شود و برنامه‌ریز جامع با فرض حل و فصل آن‌ها برنامه‌ریزی می‌کند؛</p> <p>- در عمل بعد از طی چند برنامه و افزایش فزاینده مسائل، به دلیل عدم توجه کافی به علم، متخصصان و تجربیات جهانی و قبلی، یا مشکلات یا نادیده گرفته شده و در مورد آن‌ها صحبتی به میان نمی‌آید یا توجیه شده و به گردن افراد یا سازمان‌ها انداخته می‌شود.</p>	<p>- مسائل و مشکلات ضمن اولویت‌بندی به طور مستمر بررسی و بازبینی می‌شوند.</p>
۱۶	اولویت‌بندی ظرفیت‌ها و فرصت‌ها	<p>- به دلیل توجه به همه بخش‌ها و زیربخش‌ها، بسیاری از فرصت‌ها فرصت شناسایی و یا توجه نمی‌یابند یا در بین فرصت‌ها و ظرفیت‌های غیراولویت‌دار، فراموش شده یا به‌طور کافی مورد توجه قرار نمی‌گیرند.</p>	<p>- فرصت‌ها و ظرفیت‌های اولویت‌دار به طور مستمر در بخش‌ها، زیربخش‌ها و موارد مختلف مورد بررسی و اولویت‌بندی قرار می‌گیرند.</p>
۱۷	وضعیت تحقق اهداف اصلی	<p>- عدم تحقق یا به حاشیه رفتن اهداف اصلی کشور مانند توسعه، تمدن اسلامی، سند چشم‌انداز، اقتصاد بدون نفت و ...</p>	<p>- میزان تحقق اهداف برنامه بالا می‌باشد.</p>
۱۸	نوآوری و خلاقیت	<p>- حذف نوآوری و خلاقیت از جامعه به دلیل توجه هم‌زمان به هزاران مسئله</p>	<p>- افزایش خلاقیت و نوآوری از طریق به‌کارگیری حداکثر توان علمی، اقتصادی، اجتماعی و ... برای حل مشکلات و ایجاد محورهای جدید توسعه در بخش‌ها و زیربخش‌ها</p>
۱۹	کارایی دولت	- کاهش کارایی دولت	- افزایش کارایی دولت
۲۰	میزان منابع مالی موردنیاز	- زیاد و نامحدود	- محدود
۲۱	مدیریت برنامه	<p>- به دلیل وجود اهداف و وظایف بی‌شمار در هر بخش و حوزه و متقابلاً وجود مسائل و مشکلات فراوان در هر حوزه و ناتوانی حل و فصل همه آن‌ها، عملاً دلایل زیادی برای اجرا نشدن هر برنامه وجود خواهد داشت که می‌تواند منجر به کاهش مسئولیت‌پذیری هدفمند شود.</p> <p>- در بسیاری از حوزه‌ها ناموفق، به دلیل حجم گسترده</p> <p>- ابهام و سردرگمی در اولویت‌بندی حوزه‌ها</p>	<p>- به دلیل مشخص و محدود بودن اهداف، وظایف و پیش‌بینی‌های علمی و اجرایی، مسئولیت‌پذیری افزایش می‌یابد و امکان نظارت بر تحقق برنامه بالا است.</p> <p>- کارآمد به دلیل حجم محدود</p>
۲۲	مشکلات عمده در طراحی برنامه	<p>- به دلیل حجم متغیرها و روابط آن ممکن است عملاً برنامه به‌سرعت و بدون استفاده مؤثر از دانشمندان و روش‌های علمی تدوین شود؛</p> <p>- برای شناسایی وضعیت بخش، عمدتاً از تکنیک سوات (SWOT) که برای برنامه‌ریزی و شناخت قانون‌مندی‌های مشکلات بخش غیرعلمی و ناکارآمد است استفاده می‌شود.</p>	<p>- تشخیص هسته‌های اصلی ممکن است به‌درستی صورت نگیرد؛</p> <p>- دسترسی به دانش و متخصصان لازم ممکن است صورت نگیرد؛</p> <p>- ممکن است میان متخصصان، اختلاف‌نظر وجود داشته باشد.</p>

ردیف	ویژگی برنامه	برنامه‌ریزی جامع	برنامه‌ریزی هسته‌ای
۲۳	مشکلات عمده اجرایی	- در عمل موفق نبوده است	- سازمان برنامه و بودجه هیچ‌گونه تحقیقاتی در مورد برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده انجام نداده است و نسبت به ماهیت، روش و تکنیک‌های آن در ایران اطلاعات لازم و کافی وجود ندارد. بنابراین، احتمال انحراف آن می‌رود. - چند کار محدود انجام شده توسط افراد نیز به دلیل عدم وجود تحقیقات اولیه، کاملاً با روش برنامه‌ریزی هسته‌ای متضاد است.
۲۴	سازمان برنامه‌ریزی	- سازمان‌های اداری و اجرایی منظم عادی با ارتباط محدود با مراکز علمی فنی داخل و دانشگاه‌ها و بدون الگو و ضوابط علمی و فنی؛ - تبدیل تهیه برنامه از یک کار تخصصی به یک کار اداری و عمومی.	- سازمان‌ها یا واحدهای علمی خاص و ویژه با ارتباط وسیع و مؤثر با مراکز علمی و فنی داخل و خارج و دانشگاه‌ها در حوزه توسعه و هسته‌های خط‌دهنده - واگذاری امور و برنامه‌های اجرایی به سایر سازمان‌ها و با مشارکت
۲۵	انحرافات برنامه	- میزان انحرافات برنامه بسیار زیاد است به طوری که برنامه هیچ‌گاه به اهداف اصلی خود نمی‌رسد.	- میزان موفقیت اهداف با توجه به مشخص بودن پروژه‌های اصلی، بالا خواهد بود.
۲۶	میزان مسئولیت‌پذیری	- به دلیل وجود هزاران هدف و هزاران هزار، مسئله و مشکل و قانون‌مندی، عملاً مسئولیت‌پذیری در قبال برنامه کاهش می‌یابد.	به دلیل محدود و مشخص بودن پروژه‌ها، میزان مسئولیت‌پذیری بالاست.
۲۷	تأثیرات نوسانات درآمدی بر برنامه	- بسیار زیاد	- بسیار محدود
۲۸	نتیجه کلی	- میزان موفقیت برنامه با توجه به تجارب جهانی و تجربیات کشور، پایین است؛ - به دلیل رشد فزاینده مسائل و مشکلات، کشور در مدارهای توسعه‌نیافتگی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی فزاینده قرار می‌گیرد؛ - اجباراً برنامه‌ریزی جامع به خودی خود کنار گذاشته می‌شود، در غیر این صورت انباشت مسائل و مشکلات به از هم گسیختگی و نهایتاً فروپاشی کشور منجر می‌شود.	- میزان موفقیت برنامه وابسته به انتخاب علمی و صحیح هسته‌ها و برنامه‌های اجرایی بوده و در حوزه‌های مد نظر بسیار بالا خواهد بود؛ - در صورت تعریف درست توسعه و تشخیص کارشناسی هسته‌های خط‌دهنده، حرکت کشور به سمت توسعه خواهد بود؛ - سازمان یا واحد طراحی و تدوین برنامه هسته‌های خط‌دهنده، می‌بایستی متفاوت از ویژگی‌های سازمان برنامه و بودجه کنونی بوده و بتواند ارتباطات وسیع با متخصصان و مدیران مطرح و موفق کشور داشته باشد.

منبع (نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰، ۲۴۱-۲۳۸)



مطالعات میانه‌رشته‌ای در علوم انسانی

۱۳۳۳

ماهیت و ضرورت  
برنامه‌ریزی هسته‌های  
خط‌دهنده ...



بر اساس تجربیات ۷۰ ساله برنامه‌ریزی در جهت توسعه، برنامه‌ریزی جامع مناسب حل و فصل مسائل جاری کشور است و به توسعه، پیشرفت و تحول اساسی منجر نخواهد شد. برنامه‌هایی منجر به توسعه می‌شوند که بر مسائل و یا فرصت‌های اصلی و پیش برنده متمرکز می‌شوند. برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی خط‌دهنده از این ویژگی برخوردار است. توصیه می‌شود با توجه به ویژگی‌های برنامه‌ریزی جامع، و اینکه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وظایف متعددی برای دولت برشمرده است، برنامه‌ریزی جامع استفاده شود و در کنار آن، برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده برای توسعه، پیشرفت و تحول اساسی در کشور به کار گرفته شود. برنامه‌ریزی جامع به دلیل محاسن متعدد، برای حل و فصل مسائل جاری کشور کاربرد دارد؛ اما برای تحول و پیشرفت و توسعه باید از برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده توسعه استفاده کرد. از این رو، استفاده هم‌زمان از دو نوع برنامه‌ریزی ضروری به نظر می‌رسد.

بیش از ۵۰ سال است که هیچ کشور غیرکمونئیستی از برنامه جامع استفاده نمی‌کند چون آثار زیان‌بار آن را می‌دانند. شاید مهم‌ترین علت اینکه هنوز در ایران برنامه‌ریزی جامع، تهیه و اجرا می‌شود این است که قانون اساسی کشور دیدگاه وسیعی به ارائه خدمات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی به جامعه دارد و این استنباط ایجاد شده که دولت نیز باید در همه زمینه‌ها حضور داشته و برنامه‌ریزی کند. در ادامه، به برخی از اصول و مراحل برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده برای توسعه در چشم‌انداز (۲۰-۱۰ ساله) اشاره می‌شود:

۱. تصویر کلان و خط‌مشی‌های استراتژیک برنامه ۵ ساله. در برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده دو قسمت عمده وجود دارد: الف) اهداف جامع و تصویرسازی‌های کلان برای نشان دادن جهت‌های حرکت؛ و ب) پروژه‌های مشخص در بخش‌های مختلف که بر اساس کار کارشناسانه در بخش‌های گوناگون تهیه شده و فقط مشکلات اساسی و یا قطب‌های توسعه را در برمی‌گیرند (معاونت برنامه‌ریزی و بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۸۲، ۲۲).
۲. عدم امکان تهیه برنامه جامع و ضرورت تدوین برنامه هسته‌های خط‌دهنده. برنامه جامع یعنی برنامه‌ای که از یک سو تمام بخش‌های اقتصادی - اجتماعی و از سوی دیگر

تمام عوامل اقتصادی (دولت، بخش خصوصی، بخش عمومی، مشتمل بر بانک‌ها و سایر نهادهای عمومی و غیردولتی) را در برمی‌گیرد. علاوه بر نکته فوق در هر برنامه جامع باید برای هر بخش و زیربخش اهداف، شاخص‌ها، مسیرهای رشد، نرخ‌های رشد، اعتبارات مورد نیاز، چگونگی تأمین اعتبارات و ... همگی در فرایند برنامه‌ریزی مشخص شوند. روشن است که برای تهیه و تدوین چنین برنامه‌ای نیازمند اطلاعات تفصیلی، کامل، به‌هنگام، نیروی انسانی متخصص فراوان، علم کامل به فرایندهای تحول اجتماعی، محیط نسبتاً آرام و به‌دوراز التهابات، زمان‌های طولانی و ... هستیم. هیچ‌یک از این شرایط در فضا و محیط توسعه‌نیافته و حتی در کشورهای توسعه‌یافته وجود ندارد.

این نکته سال‌هاست که در ادبیات توسعه شناخته شده است و بر این اساس آنچه در ادبیات توسعه پیشنهاد می‌شود برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده<sup>۱</sup> است. قلب برنامه‌های توسعه متکی بر هسته‌های خط‌دهنده (حذف یک مانع توسعه یا ایجاد یک قطب توسعه) و نیز برنامه‌های اجرایی حول هر هسته خط‌دهنده است (نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰، ۲۶۱-۲۶۲).

۳. اصل ضرورت برنامه‌های اجرایی در یک برنامه توسعه. همان‌گونه که مطرح شد، یک برنامه توسعه، برنامه‌ای غیرجامع و متکی بر برنامه‌های اجرایی است. برنامه‌های اجرایی متشکل است از: هدف، پروژه‌های مشخص، سازماندهی و تشکیلات اجرایی برای حذف یک مانع توسعه و یا ایجاد یک قطب توسعه. هر جا که در برنامه‌های توسعه برنامه‌های اجرایی وجود داشته، موفقیت کامل شده است. آموزش عشایری، دشت مغان، عمران دشت خوزستان، و ایجاد صنایع پتروشیمی نمونه‌هایی از برنامه‌های اجرایی در ایران است. هر برنامه اجرایی در حقیقت یکی از هسته‌های خط‌دهنده (مانع توسعه یا قطب توسعه) است (نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰، ۲۴۲).

۴. اصل ضرورت استفاده واقعی و مؤثر از اندیشمندان جامعه در تهیه برنامه‌های توسعه متکی بر هسته‌های خط‌دهنده. اگر مثلاً بخواهیم بدانیم در کشاورزی ایران چند مسئله اصلی و اساسی وجود دارد برای حل و فصل این مسائل، بایستی تعداد متناسبی از برنامه‌های





اجرایی داشته باشیم و غیر از متخصصان واقعی این بخش، کس دیگری نمی‌تواند در این زمینه کمک کند. متخصصان باید ترکیبی از محققان دانشگاهی و مدیران پرتجربه و شایسته اجرایی باشند و تصمیم‌گیری نیز به آن‌ها واگذار شود.

باید توجه داشت که مفاهیم، روش‌ها و ... در برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده تخصصی است و باید با استفاده از متخصصان ذیربط معین شود. در مقاله‌ای به دو تجربه موضوعی و مکانی برنامه‌ریزی هسته‌ای شهری شامل حومه ساتون در لندن و هسته موضوعی برنامه‌ریزی هسته‌ای برای یک مؤسسه بازنشستگی در ایالت نیوجرسی آمریکا پرداخته شده است که باز هم با مفهوم و تکنیک‌های برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده برای توسعه در سطح ملی متفاوت است (ماجد و محمودی، ۱۳۹۱، ۶۴). استفاده‌های غیر ملی از برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده باید مطابق اهداف و تکنیک‌های خود انجام شود و با برنامه‌ریزی توسعه ملی متفاوت بوده و حتی ممکن است متفاوت یا متضاد باشد.

۵. اصل ضرورت برنامه‌ریزی تفصیلی برنامه‌های اجرایی. هیچ برنامه توسعه‌ای بدون وجود پروژه‌های مشخص در بطن برنامه‌های اجرایی قابلیت اجرایی لازم را ندارد. (نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰، ۹۸).

سه مرحله کلی در زمینه برنامه‌های اجرایی به شرح و تفکیک ذیل وجود دارد:

مرحله ۱. تشخیص عناوین برنامه‌های اجرایی. این مرحله باید صرفاً و انحصاراً توسط اندیشمندان و مدیران با تجربه جامعه و با سازماندهی مناسب صورت گیرد. نمی‌توان در جلسات اداری و با وجود عمده مدیران و حتی کارشناسان دولتی، برنامه‌های اجرایی را تشخیص، اولویت‌بندی و انتخاب نمود. برای مثال، برای تصمیم در مورد هسته‌های خط‌دهنده ترانزیت، می‌بایست از مدیران موفق داخلی و بین‌المللی و متخصصان این حوزه استفاده کرد، نه اینکه در یک جلسه اداری در مورد آن تصمیم گرفت.

مرحله ۲. برنامه تفصیلی برنامه‌های اجرایی. این قسمت باید با سرپرستی و هدایت مستقیم معاونت‌های ذیربط در سازمان برنامه‌ریزی کشور و مشارکت مؤثر ارگان‌های ذیربط صورت گیرد. مراکز تحقیقاتی سازمان و چند مؤسسه تحقیقاتی ایرانی و خارجی دارای تجربه و دانش کافی در برنامه‌ریزی اجرایی هسته‌های خط‌دهنده می‌بایست دخیل باشند.

مرحله ۳. بررسی، اطلاع و تصویب برنامه‌های اجرایی. در این زمینه هیئت دولت و مجلس شورای اسلامی ارگان‌های مهم و اساسی تصمیم‌گیر هستند. بدیهی است که در موارد خاص ممکن است ماهیت برنامه‌های اجرایی از اهمیتی بسیار اساسی برخوردار باشد. در این موارد الزاماً باید فرایند تصمیم‌گیری نهایی را به مجمع تشخیص مصلحت نظام و مقام معظم رهبری نیز گسترش داد.

۶. اصل ضرورت وجود تشکیلات متناسب مدیریت امور توسعه جامعه. امور توسعه در کشور ضرورت‌ها و الزاماتی دارد که نمی‌توان انجام این امور را در همان تشکیلات به آنجا رسانید که امور حاکمیت، یا امور بازتوزیع درآمد یا امور بنگاه‌های دولتی را مدیریت می‌کند. چارچوب‌های حقوقی، سازمانی، تشکیلاتی، پرسنلی مالی در امور توسعه کاملاً متفاوت از سایر امور مدیریت کلان جامعه است و باید تشکیلات متناسب برای این کار طراحی و به کار گرفته شود (نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰، ۲۶۳). چارچوب حقوقی، سازمان، تشکیلاتی، پرسنلی، مالی و ... در امور توسعه، کاملاً متفاوت از سایر امور مدیریت کلان جامعه است و باید تشکیلات متناسب برای این کار، طراحی و به کار گرفته شود.

۷. اصل مدیریت امور عمران و توسعه. در این زمینه نیز وظیفه و مسئولیت اصلی بر عهده معاونت امور اقتصادی و معاونت امور مدیریت و منابع انسانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است که باید با مشارکت وسیع متخصصان، اندیشمندان و سایر معاونت‌های سازمان و دستگاه‌های مهم اجرایی ذی‌مدخل در امور توسعه متن اولیه را تهیه و برای بحث و بررسی و تصویب در سطح اولیه به هیئت دولت ارائه کند. در مواردی که سازماندهی این تشکیلات نیازمند طی فرایندهای قانونی است، ضرورتاً باید لوایح ذی‌ربط بر اساس مصوبات هیئت دولت تهیه و جهت بحث و بررسی و تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه شود (نورمحمدی و صمیمی، ۱۴۰۰، ۲۶۳).

## ۵. نتیجه‌گیری

ایران اولین کشور جهان است که اقدام به تهیه و تدوین و اجرای برنامه‌ریزی توسعه در سال ۱۳۲۷ می‌کند. به‌رغم این پیشتازی، ایران در برنامه‌ریزی توسعه به اهداف خود نرسیده و بعد از



گذشت ۷۰ سال هنوز در مورد ماهیت، روش، آثار، لزوم و ... برنامه‌ریزی توسعه توافق حاصل نشده است. از این رو متخصصان اظهار نظرهای مختلفی در مورد اشکالات برنامه‌ریزی در ایران و راه‌های برون‌رفت از آن از طریق راهبردهای مختلف توسعه مطرح کرده‌اند.

اینکه چرا به مدت ۷ دهه، ایران به‌رغم تمامی کشورهای جهان همچنان بر اجرای نوعی از برنامه‌ریزی به نام جامع اصرار می‌ورزد ناشی از عوامل شکل‌گیری برنامه‌ریزی و سازمان برنامه و نیز تحقیقات و شناخت کم از این نوع برنامه‌ریزی است. مهم‌ترین علت در این رابطه شکل‌گیری برنامه‌ریزی در ایران و عدم وجود مرکز تحقیقاتی مستمر و کارآمد در این زمینه است. برنامه‌ریزی در ایران در ابتدا عمدتاً با توجه به خواست داخلی شکل گرفت ولی با توجه به قرار گرفتن در کمربند امنیتی غرب به دور شوروی، توسعه ایران برای غرب مهم تلقی شد و غرب با حمایت‌های مختلف کارشناسی و سیاسی و ... در تقویت برنامه‌ریزی در ایران کوشید. برنامه‌ریزی در ایران به‌رغم موفقیت‌های عمده در برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی، به‌لحاظ ماهیتی چندان شناخته نشد. برنامه‌های سوم و چهارم عمرانی به روش برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده برای توسعه انجام شد ولی به دلیل عدم وجود تحقیقات کارآمد در شناخت ماهیت و روش برنامه‌ریزی گروه‌ها وارد، حتی هم‌اکنون نیز آن‌ها را برنامه جامع می‌نامند. به همین دلیل ایران و بر اثر اشتباه علمی، سازمان برنامه از سال ۱۳۵۱ به صورت رسمی وارد نوعی از برنامه‌ریزی جامع غیرکمونستی شد. در حالی که این نوع برنامه‌ریزی نه تنها یک نمونه موفق در جهان ندارد بلکه از حدود دهه ۵۰ شمسی توسط تمام کشورهای جهان اشکالات آن شناخته شده و به کنار گذاشته شد. پس از انقلاب نیز به دلیل تداوم عدم شناخت اشکالات برنامه‌ریزی جامع و وجود قانون اساسی که دیدگاه گسترده‌ای به حضور دولت در اقتصاد داشت، کماکان این نوع برنامه‌ریزی ادامه یافت.

این نوع برنامه‌ریزی دارای اشکالات فراوان است و هیچگاه اهداف آن محقق نمی‌شود چون منابع کشور، بدون اولویت‌بندی لازم بین هزاران نیاز، تخصیص داده می‌شود. از طرف دیگر، این نوع برنامه‌ریزی نه تنها مشکلات کشور را حل نمی‌کند بلکه به‌طور روزافزون بر مشکلات حل‌نشده می‌افزاید و آن‌ها را تبدیل به بحران و ابربحران کرده و



در نهایت باعث فروپاشی کشور می‌شود. همچنین برنامه‌ریزی جامع به دلیل تضعیف فضای رقابت در اثر دخالت ناکارآمد دولت در همه عرصه‌ها، خلاقیت و نوآوری را عملاً در همه عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، از کشور حذف می‌کند و عملاً کشورها نه تنها نمی‌توانند محصولات مدرن و قابل رقابتی تولید کنند بلکه مسائل و مشکلات آن‌ها مستمراً افزایش و به مرحله غیرقابل حل و فصل می‌رسد. همان‌گونه که نشان داده شد، مکمل این نوع برنامه‌ریزی، استفاده از برنامه‌ریزی هسته‌های خط‌دهنده است.



مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی

۱۳۹

ماهیت و ضرورت  
برنامه‌ریزی هسته‌های  
خط‌دهنده ...



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## منابع

- بیگدلی، وحید (۱۳۹۳). درباره برنامه ششم توسعه (۴): تأملی بر روش برنامه‌ریزی. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۳۸۵۶، برگرفته از <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/900223>
- تهرانی، ایمان (۱۳۹۳). درباره برنامه ششم توسعه (۲): ضرورت تغییر نگرش به برنامه‌های توسعه. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۳۸۰۵، برگرفته از <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/896729>
- سعیدی، خلیل (۱۳۸۶). نظریه‌ها و قانون‌مندی‌های توسعه. تهران: شرکت تعاونی کارآفرینان فرهنگ و هنر، ۱۳۸۶.
- عرب‌مازار، عباس؛ و نورمحمدی، خسرو (۱۳۹۵). تحلیل انتقادی هدف‌های اقتصادی برنامه‌های توسعه در ایران (قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی). فصلنامه مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، ۱۵(۱)، ۱۹-۴۲. doi: 10.22059/JISR.2016.58374
- عظیمی آرنی، حسین (۱۳۹۴). اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ (چاپ چهارم). تهران: نشر نی.
- عظیمی، حسین (۱۳۸۲). جزوه‌های تدریس. تهران، معاونت برنامه‌ریزی و بررسی‌های اقتصادی، وزارت بازرگانی، دفتر برنامه‌ریزی و توسعه.
- عظیمی، حسین (۱۳۸۲). نیم قرن برنامه توسعه، روزنامه همشهری، سال یازدهم، شماره ۳۰۱۴.
- گریفین، کیت (۱۳۹۴). راهبردهای توسعه اقتصادی (مترجم: حسین راغفر و محمدحسین هاشمی). تهران: نشر نی.
- ماجد، وحید؛ و محمودی، وحید (۱۳۹۱). برنامه‌ریزی توسعه پایدار شهری با رویکرد برنامه‌ریزی هسته‌ای: پیشنهادی برای برنامه‌ریزی توسعه پایدار شهری تهران. فصلنامه علمی راهبرد، ۲۱(۳)، ۷۲-۴۴.
- مؤمنی، فرشاد (۱۳۷۴). کالبدشناسی یک برنامه توسعه. تهران: مؤسسه تحقیقات اقتصادی دانشگاه تربیت مدرس.
- نورمحمدی، خسرو؛ و حسین‌زاده لنج‌آبادی، توفیق (۱۴۰۰/۳/۳). تأملی بر روش‌های برنامه‌ریزی جامع در برابر برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی خط‌دهنده، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، برگرفته از <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1660904>
- نورمحمدی، خسرو؛ و صمیمی، احمد (۱۴۰۰). برنامه‌ریزی توسعه در ایران: بازخوانی نظریات دکتر حسین عظیمی. تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور.
- Ghosh, B.N. & Ghosh, R. (1991). *Economic growth, development and planning*. New Delhi, India: Deep and Deep Publication.
- Waterston, A. (1969) *Development planning: lessons of experience* (English). Washington, D.C.: World Bank Group.
- Lange, O. (1959). *The tasks of economic planning in Ceylon* [Pamphlet]. 75-91.

