

## مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران / دوره ۵، شماره ۱، بهار ۱۳۹۵: ۱-۱۸

### پویایی‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران بعد از انقلاب اسلامی

غلامرضا غفاری<sup>۱</sup>

تاریخ پذیرش: ۹۵/۰۲/۱۲

تاریخ دریافت: ۹۴/۰۹/۰۸

#### چکیده

برنامه‌های توسعه، به‌منظور تأثیرگذاری و ایجاد تغییر و بهبود در زندگی مردم که متضمن ارتقای منابع، فرصت‌ها و توانمندی‌های افراد جامعه و نیز بهبود در استانداردها و کیفیت زندگی است، نوشته می‌شوند. آن‌ها مبتنی بر سیاست‌هایی هستند که در قالب‌های انضمامی‌تر اهداف معین و مواد قانون برنامه که مبنای برنامه‌ها و طرح‌های اجرایی هستند، بروز می‌یابند. در همین زمینه، برنامه‌ریزی به‌مثابه سازوکاری است که امکان تغییر و بهبود مورد نظر برنامه را ممکن می‌سازد. پویایی برنامه‌های توسعه، ریشه در عوامل و شرایط گوناگونی دارد. پویایی‌شناسی برنامه‌های توسعه، نه‌تنها ما را از پویایی‌های درونی هر برنامه آگاه می‌سازد، بلکه امکان فهم شرایط و عواملی را نیز که موجب این پویایی‌ها در محیط بیرونی برنامه‌ها هستند، در پی دارد. در این نوشته، در پی بررسی و بیان روند و پویایی هستیم که برنامه‌های توسعه در ایران بعد از انقلاب اسلامی تجربه کرده‌اند. موضوع مقاله، با بررسی مسائلی مانند صورت‌بندی پویایی‌های برنامه‌ها و چگونگی روند این پویایی‌ها در قالب پنج برنامه بعد از انقلاب اسلامی دنبال شده است. این پویایی در قالب تفاوت در نامگذاری برنامه‌هاست که معمولاً از جانب دولت‌های وقت مطرح شده و ناشی از مواجهه متفاوت دولت‌ها با قانون اساسی به‌عنوان قانون پایه است. پویایی زمانی برنامه‌ها در ایران بعد از انقلاب اسلامی، به‌لحاظ دو دوره زمانی دهه بدون برنامه و سال‌های برنامه، پویایی برنامه‌ها و دوره زمانی دولت‌ها (ناهم‌ترازی زمانی و فکری)، پویایی رویکردها و راهبردهای اختیاریافته که نشان از ناهمسانی جهت‌گیری و راهبرد برنامه‌های توسعه در بعد از انقلاب اسلامی دارد، پویایی اهداف و اقدام‌های برنامه‌ها و درنهایت، پویایی دوره و شرایط زمانی دوره بعد از انقلاب، جنگ، سازندگی، اصلاحات و نقد اصلاحات بررسی می‌شود. تجربه نشان می‌دهد که معمولاً ناقدان برنامه‌های توسعه در مورد نبود شناخت لازم از پویایی‌شناسی برنامه‌ها نام می‌برند، اما کمتر به این موضوع که چرا چنین امری واقعیت پیدا نکرده، وارد شده‌اند. به‌نظر می‌رسد ریشه این نقیصه را باید در واقعیت‌هایی مانند نبود بحث‌های نظری و روشمند درباره درک درست شرایط اجتماعی-تاریخی و داشته‌ها و نداشته‌های جامعه ایرانی دانست. نبود تعاطف فکری، جزیره‌ای و قبیله‌ای‌اندیشیدن هم در این وضعیت سهم ویژه‌ای دارد. روشن است که به میزانی که در تدوین برنامه‌های توسعه، به‌ویژه در مقام امکان‌پذیری و اجرا، نیازمند درک و تحلیل درست شرایط جامعه ایرانی هستیم، به همان میزان و چه‌بسا بیشتر، محتاج تحلیل درست و سازگاری با شرایط خارجی و بین‌المللی هستیم. امری که همواره یا مورد غفلت بوده است، یا اینکه به‌قدر کافی مورد اعتنا و اهتمام نبوده و این خود عنصری مؤثر در ایجاد انحراف و تغییر مسیرهایی است که ناکارایی برنامه‌ها را در پی داشته است.

واژه‌های کلیدی: انقلاب اسلامی، برنامه‌های توسعه، پویایی‌شناسی، دولت‌ها، شرایط زمانی.

## مقدمه

برنامه‌های توسعه، به‌منظور تأثیرگذاری و ایجاد تغییر و بهبود در زندگی مردم- که متضمن ارتقای منابع، فرصت‌ها و توانمندی‌آحاد افراد جامعه و نیز بهبود استانداردها و کیفیت زندگی است- نوشته می‌شوند. آن‌ها مبتنی بر مجموعه‌ای از سیاست‌ها هستند که در قالب‌های انضمامی تر اهداف معین و مواد قانون برنامه- که مبنای برنامه‌ها و طرح‌های اجرایی هستند- بروز می‌یابند. در همین زمینه، برنامه‌ریزی به‌مثابه سازوکاری است که امکان تحقق تغییر و بهبود مورد نظر برنامه را ممکن می‌سازد؛ چراکه برنامه‌ریزی عبارت است از اتخاذ تصمیم درباره آنچه باید اکنون انجام دهیم تا آینده مورد نظر به‌وجود آید (ایکاف، ۱۳۸۰: ۲۷۹). به تعبیر بروملی (۲۰۰۳: ۸۲۰)، سیاستگذاری<sup>۱</sup> اشاره به تصمیم‌های وسیع و گسترده درمورد آن چیزی است که باید انجام گیرد و نیز چگونگی پاسخ به موارد ناخواسته است؛ درحالی‌که برنامه‌ریزی<sup>۲</sup>، بر اجزاء، زمان‌بندی، بودجه‌ریزی و اجرای طرح تأکید دارد. پویایی‌شناسی برنامه‌های توسعه هر کشور در چارچوب نظام برنامه‌ریزی آن یا به تعبیری گسترده‌تر، در قالب نظام سیاستگذاری یک کشور قابل‌ردیابی است. نظامی که در درجه اول به‌مثابه نوعی متن نمایان می‌شود. این متن نه‌تنها جدای از بافت و زمینه نیست، بلکه برآمده و شکل‌یافته از بافت سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی است؛ چراکه نظام سیاستگذاری و برنامه‌ریزی، پیوندی معنادار با دیگر نظام‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی دارد که خود محاط در آن‌هاست. پویایی‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران را بنا به ماهیت و ابعاد چندگانه‌ای که برنامه‌های توسعه اختیار می‌کنند، می‌توان از مناظر گوناگونی بررسی کرد. در این نوشتار، در پی بررسی و بیان روند و پویایی‌ای هستیم که برنامه‌های توسعه در ایران بعد از انقلاب اسلامی تجربه کرده‌اند. موضوع مقاله، با پاسخ به پرسش‌هایی مانند چرایی وجود پویایی در برنامه‌های توسعه، صورت‌بندی پویایی‌های برنامه‌ها و چگونگی روند این پویایی‌ها در قالب پنج برنامه بعد از انقلاب اسلامی دنبال می‌شود.

## پویایی‌شناسی برنامه‌ها

وقتی پویایی‌شناسی برنامه‌های توسعه مطرح می‌شود، اولین نکته‌ای که به ذهن متبادر می‌شود، این است که با واقعیتی فرایندی مواجهیم که طی زمان و در شرایطی متحول، متکثر و عوامل گوناگون،

1. policy  
2. planning

صورت‌بندی خود را پیدا می‌کند. پویایی برنامه‌های توسعه، از این حیث که برنامه‌ای فرایندی است، زمانمند و مبتنی بر مجموعه‌ای از پیش‌نیازها، شرایط محیطی و نیز تولید محتواست. همچنین نظامی اجرایی و نظارتی است که در یک نظام باز و پویا نمایان می‌شود؛ به گونه‌ای که پویایی را هم می‌توان در کلیت برنامه به مثابه یک نظام عام بررسی و تحلیل کرد و هم می‌توان در هریک از خرده‌نظام‌های این برنامه مانند شرایط محیطی، فرایند طرح و تعریف برنامه، اجرا، نظارت، ارزیابی و ارزشیابی ردیابی و تحلیل کرد. پویایی‌شناسی برنامه‌های توسعه، مستلزم توجه و واکاوی برنامه‌های توسعه طی فرایندی است که به ساماندهی آن‌ها منجر می‌شود. برنامه‌ریزی به عنوان نوعی فرایند، مانند همه فرایندها همواره با افت‌وخیزهایی مواجه است؛ به گونه‌ای که آن را در زمینه و متنی که پیوسته با آن در تأثیر و تأثر است، تعریف می‌کنند. همچنین به دلیل وجود رویدادهای غیرقابل پیش‌بینی، هیچ برنامه‌ای - هر قدر هم با دقت تهیه شده باشد - مطابق انتظار پیش نمی‌رود؛ بنابراین، آثار مورد انتظار از اجرای برنامه‌ها و فرضیه‌های بنیادی این انتظارات را باید به‌طور مداوم بررسی کرد. هر زمان که این انتظارات و فرضیه‌ها از حقیقت فاصله گرفته باشند، باید دلایل آن را جست‌وجو کرد و از آن برای تعدیل مناسب برنامه بهره گرفت (ایکاف، ۱۳۸۰: ۸۲)؛ هر چند نوشته‌های برنامه‌ریزی شروع این فرایند را در نقطه صفر برنامه می‌بینند که عبارت از تأمل در پیش‌نیازهاست، این ارزیابی درستی نیست؛ چراکه شروع و نقطه آغازین این فرایند، ریشه در گذشته و نقطه‌های دورتری دارد و آن، شروع تفکر و اندیشه در باب توسعه، چگونگی مواجهه با امر مدرن و توسعه و نیز گزینش و انتخاب دیدگاه و رویکرد توسعه‌ای است؛ دیدگاه و رویکردی که تعیین‌کننده آمل و اهداف، سیاست‌ها، مفاد و محتوای برنامه، چگونگی اجرا، نظارت و نیز نحوه ارزیابی و ارزشیابی است. به لحاظ روش‌شناسی، پویایی‌شناسی برنامه‌ها نیازمند ورود دقیق به فهم و تحلیل شرایط اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و محیطی حاکم بر برنامه‌های توسعه و مهم‌تر از آن، چگونگی آرایش قدرت است. واقعیتی که امروزه، یکی از مؤلفه‌های کلیدی تحلیل گفتمان تلقی می‌شود. با وجود این، باید توجه داشت که نظام برنامه‌ریزی در ایران، حاصل تعامل مجموعه‌ای از دستگاه‌های حاکمیتی و قوای اجرایی و مقننه است؛ چراکه در این نظام، رهبری، مجمع تشخیص مصلحت و دو قوه مجریه و مقننه، در قالب تعیین سیاست‌های کلی برنامه، طرح برنامه، تصویب، اجرا و نظارت بر برنامه، صاحب نقش و سهم هستند؛ بنابراین، وجهی از پویایی برنامه‌ها در ایران بعد از انقلاب را باید در نظام برنامه‌ریزی کشور دید. نظام برنامه‌ریزی در ایران، نظامی است مرکب که در آن، شاهد حضور و تعامل مجموعه‌ای از نهادهای اجرایی، تقنینی و حاکمیتی هستیم. این ترکیب را می‌توان در چارچوب فرایندی زیر دید.

در مقام سیاستگذاری: سیاست‌های کلی برنامه، توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تهیه و با تأیید مقام رهبری به دولت ابلاغ می‌شود که مبنایی برای سیاستگذاری و تهیه و تدوین برنامه است. در مقام تهیه و تدوین برنامه: دولت به‌عنوان نهاد برنامه‌ریز در قالب سازمان برنامه‌و بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، سازمان برنامه‌و بودجه؛

در مقام تصویب: قوه مقننه، مجلس شورای اسلامی؛

در مقام اجرا: دولت؛

در مقام نظارت: مجلس شورای اسلامی؛

در مقام ارزیابی برنامه: قوه مجریه (دولت).

### پویایی در عنوان‌گذاری برنامه‌ها

اگر به سیر عنوان‌گذاری برنامه‌ها در ایران توجه کنیم، پیش از انقلاب برنامه‌های عمرانی اول تا پنجم را داریم که بازه زمانی سال‌های ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۶ را در قالب پنج برنامه عمرانی شامل می‌شوند. زمان رسمی و مشخص شروع برنامه‌ریزی در ایران را باید به سال ۱۳۱۶ با تأسیس شورای اقتصاد ارجاع داد که در سال ۱۳۲۵ بنا بر دو اصل بالابردن واحد سطح زندگی و تعدیل در توزیع ثروت، نقشه‌هایی طرح و پیشنهاد شد (مکلنود، ۱۳۷۷؛ توفیق، ۱۳۵۹) که در عمل به تهیه برنامه اول عمرانی برای سال‌های ۱۳۲۷-۱۳۳۴ منجر شد (رزاقی، ۱۳۷۶). البته این زمان در نوع خود با توجه به تجربه دیگر کشورها در باب ورودشان به داشتن برنامه توسعه محل تأمل است؛ زیرا ایران بنا به سابقه‌اش در امر برنامه‌ریزی توسعه، یکی از پیشگامان برنامه‌ریزی توسعه در جهان به‌شمار می‌رود (وحیدی، ۱۳۷۱: ۴۴) و فرانسه و ژاپن، تنها یک سال پیش از ایران به برنامه‌ریزی اقتصادی پرداخته‌اند (مؤمنی، ۱۳۷۴)، اما اینکه چرا ایران نتوانسته به اهداف مورد نظر در مقایسه با دیگر کشورهای توسعه‌یافته دست پیدا کند (حسینی، ۱۳۸۴)، نیازمند مطالعه و بررسی است. جهت‌گیری این برنامه‌ها در آغاز، معطوف به تقویت زیرساخت‌های عمرانی و سپس رشد اقتصادی بود، اما در سال‌های اخیر با تغییرهای داخل کشور و نیز عرصه‌های بین‌المللی، در کنار این‌ها به ابعاد اجتماعی و سیاسی توسعه نیز توجه نشان داده شد؛ هرچند شرایط و اقتضاهای زمانه می‌طلبد که این توجه، به‌مراتب سهم بیشتری را از آن خود سازد. پس از انقلاب اسلامی، در روزها و ماه‌های اول، دولت موقت، متأثر از آرمان‌ها و ایدئولوژی انقلاب اسلامی و با تأکید بر سه هدف استقلال و خودکفایی کشور، کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی و خودکفایی در زمینه

کشاورزی، سیاست‌ها و برنامه‌های نظام جمهوری اسلامی ایران را با عنوان «سیاست‌های توسعه و تکامل جمهوری اسلامی ایران» تصویب کرد. برنامه‌های پس از انقلاب، همه با عنوان توسعه با صفت‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، و با عنوان‌های برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران نامگذاری شده‌اند. در ایران بعد از انقلاب اسلامی، اگرچه هر پنج برنامه با نام واحد و یکسانی تعریف و تصویب شده‌اند، از حیث مفاد و نامگذاری از سوی دولت‌های طراح و برنامه‌ریز، به‌نوعی شاهد نامگذاری‌های مختلف هستیم؛ به‌گونه‌ای که برنامه اول توسعه معروف به برنامه سازندگی، با تأکید بر بازسازی زیرساخت‌ها، برنامه دوم توسعه معروف به برنامه ثبات اقتصادی با تأکید بر کنترل نوسان‌های اقتصادی، برنامه سوم توسعه معروف به برنامه اصلاح ساختاری با تأکید بر عدالت اجتماعی و گسترش سیاست خارجی، برنامه چهارم توسعه معروف به برنامه توسعه پایدار با رویکرد جهانی و برنامه پنجم توسعه معروف به برنامه عدالت با تأکید بر عدالت‌محوری است.

در این زمینه به‌نظر می‌رسد توجه به این نکته ضروری است که پویایی برنامه‌ها و تفاوت در نامگذاری آن‌ها از جانب دولت‌ها، ناشی از نسبت مواجهه متفاوت دولت‌ها با قانون اساسی به‌عنوان قانون پایه و مادر و مهم‌ترین سندی است که باید مدار حرکت قوای سه‌گانه و مجموعه‌های زیر پوشش آن‌ها باشد؛ به‌گونه‌ای که این مواجهه، به‌نوعی تعیین‌کننده تفاوت در جهت‌گیری و مفاد برنامه‌ها نیز است.

### پویایی زمانی برنامه‌ها

ایران بعد از انقلاب اسلامی را به‌لحاظ تجربه برنامه‌های توسعه می‌توان به دو دوره تقسیم کرد:

۱. دهه بدون برنامه

۲. سال‌های برنامه

دهه بدون برنامه، مربوط به سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۸ یعنی از سال پیروزی انقلاب اسلامی تا پایان جنگ تحمیلی عراق علیه ایران (سال‌های انقلاب و جنگ) می‌شود. در این دوره هرچند که دولت اقدام به تهیه برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران کرد، به‌دلیل مسائل و شرایط حاکم بر کشور که مهم‌ترین بخش آن جنگ تحمیلی بود، برنامه به مرحله تصویب نرسید و در دهه اول، به‌دلیل شرایط بعد از انقلاب و جنگ، تلاش دولت و دیگر دستگاه‌ها که در نوع خود مؤثر و دارای پیامدهای مثبت بود، در چارچوب برنامه‌ای مدون و ازپیش‌تعریف‌شده تنظیم نشد. در این دوره، تمام تلاش دولت صرف حفظ نظام، انسجام اجتماعی، مدیریت جنگ و استقرار نظام سیاسی تازه‌برآمده از انقلاب شد.

دوره دوم که شامل سال‌های برنامه می‌شود، مربوط به سال‌های پس از جنگ است که شروع آن از سال ۱۳۶۸ با برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تا برنامه پنجم توسعه و پایان آن سال ۱۳۹۴ است. در این دوره، پنج برنامه توسعه طرح، تصویب و اجرا شده‌اند. از دهه هشتاد، برنامه‌های توسعه، یعنی از برنامه چهارم به بعد، باید به‌نوعی با برنامه بلندمدتی نیز که با عنوان سند چشم‌انداز تعریف شده است و ویژگی آرمانی و راهبردی دارد، تنظیم شوند؛ زیرا به‌لحاظ فرایندی، برنامه آرمانی و راهبردی که بلندمدت و کلان‌نگر است، سیاست‌های کلی حاکمیت سیاسی یک کشور را شامل می‌شود. از این بابت، در ایران سند چشم‌انداز افق ۱۴۰۴ به‌مثابه برنامه آرمانی و راهبردی نظام جمهوری اسلامی ایران تلقی شده که به‌نوعی مقرر شده بود که در زیرمجموعه آن، مجموعه‌ای از برنامه‌های پنج‌ساله تعریف شود. برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، نقش میانجی را برای برنامه‌های خرد و کوتاه‌مدت یک‌ساله و برنامه‌های بلندمدت - که در قالب برنامه‌های راهبردی و سند چشم‌انداز تعریف می‌شوند - دارند. موفقیت این برنامه، در گرو چگونگی اجرا و موفقیت مجموعه برنامه‌های عملیاتی میان‌مدت زیرمجموعه برنامه کلان و بلندمدت است. برنامه‌هایی که باید با استناد به برنامه آرمانی و راهبردی و در پرتو آن تدوین و اجرا شوند تا در مجموع، به استناد سینرژی و نتایج مجموعه برنامه‌های میانی بتوان درباره چگونگی تحقق آرمان‌ها و سیاست‌های برنامه کلان و بلندمدت داوری کرد.

### پویایی برنامه‌ها و دوره زمانی دولت‌ها (ناهم‌ترازی زمانی و فکری)

در مقام تنظیم و اجرای برنامه، بخشی از پویایی برنامه مربوط به دوره و عمر دولت‌ها می‌شود؛ واقعیتی که موجب دو نوع ناهم‌ترازی است که عبارت‌اند از: ناهم‌ترازی زمانی بین تدوین و اجرا و مهم‌تر از آن، ناهم‌ترازی فکری. بنا به تجربه تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی، ناهم‌ترازی زمانی بین دولت‌های تدوین‌کننده برنامه با دولت مجری، همواره موجب ناهماهنگی و کاستی‌هایی در اجرای برنامه‌های توسعه بوده است. تجربه نشان می‌دهد دولت‌ها معمولاً برنامه‌هایی را که خود تدوین می‌کنند، بهتر اجرا می‌کنند؛ چراکه عمر دولت قبلی به پایان رسیده و مجری برنامه از برنامه‌ریز جدا شده است. در میان برنامه‌های بعد از انقلاب اسلامی، فقط برنامه سوم توسعه است که با مسئله ناهم‌زمانی بین تدوین و اجرا مواجه نیست؛ زیرا دولت برنامه‌ریز و دولت مجری یکی است و از قضا بنا به شواهد آماری و ارزیابی‌ها، در مقایسه با دیگر برنامه‌ها از موفقیت بیشتری برخوردار است. مهم‌تر اینکه چنانچه تغییر دولت‌ها همراه با تغییر در رویکردهای توسعه‌ای در عرصه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و

فرهنگی در مقیاس‌های ملی و جهانی باشد، در التزام به آرمان‌های برنامه و پیگیری و اجرای فراگیر برنامه مصوب، گسست ایجاد می‌شود؛ به‌گونه‌ای که اجرا حالت گزینشی پیدا می‌کند و از روح و محتوای برنامه فاصله می‌گیرد. این وضعیت را به‌صورت مشخص در مواجهه دولت نهم با برنامه چهارم توسعه می‌بینیم. برنامه‌ای که در مقایسه با دیگر برنامه‌ها، دانش کارشناسی بیشتری صرف آن شده بود، اما به دلیل اختلاف در دیدگاه دولت مجری با دولت هشتم - که تدوین‌کننده برنامه بود - بخش‌های زیادی از آن اجرا نشد. همچنین انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به‌عنوان نهاد متولی برنامه‌ریزی و بازوی فکری دولت، به‌رغم نقدهایی که متوجه این سازمان بود، یکی از چالشی‌ترین تصمیم‌های مدیریتی و اقتصادی دولت احمدی‌نژاد بود که نقدهایی جدی را از جانب سیاست‌شناسان اقتصادی و اجتماعی به‌همراه داشت. از جمله نقدهای مهمی که به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی می‌شد، این بود که این سازمان، مأموریت خود را به توزیع‌کننده سهم بودجه دستگاه‌ها فروکاسته بود و کمتر به وظایف اصلی و راهبردی خود اهمیت می‌داد. به‌هرحال، دیدگاه متفاوت دولت‌ها درباره توسعه، معمولاً اجرای برنامه‌های دولت‌های پیشین را با مشکل مواجه می‌سازد که نمونه بارز آن در بعد از انقلاب اسلامی، در مواجهه دولت نهم با برنامه چهارم توسعه مشاهده شد.

انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به‌عنوان نهاد برنامه‌ریز در ایران، خود محصول نگاهی متفاوت به برنامه‌ریزی و توسعه است. این تفاوت را شاید بتوان به پای نوعی پویایی هم نوشت، اما نباید پیامدهای منفی و مثبت آن را از نظر دور داشت؛ چراکه به‌زعم بسیاری از صاحب‌نظران اقتصادی و اجتماعی توسعه، علی‌رغم وجود نقدهایی که به عملکرد این سازمان وارد بود که گاهی از مرکزی فکری برای برنامه‌ریزی کشور، به نظام توزیع بودجه تنزل داده بود، این انحلال آسیبی برای نظام برنامه‌ریزی به‌شمار می‌رفت. به تعبیری، این ناهم‌ترازی موجب شد «امکان نظارت و پیگیری احکام برنامه - چنانچه قصد و نیت اعمال آن وجود داشته باشد - با محدودیت‌هایی مواجه شود» (حیدری، ۱۳۸۴: ۲۹). افزون بر این، در غالب کشورهای دنیا، ساختار سیاسی و نحوه عمل قوای آن به‌گونه‌ای است که مباحث توسعه و رویکردهای کلان آن، از دعوای و درگیری‌های سیاسی تأثیر نمی‌پذیرد؛ تغییر هیئت حاکم - حتی اگر دارای سلیق و دیدگاه‌های سیاسی کاملاً متضاد هم باشند - سبب دگرگونی‌های بنیان‌برافکن در تصمیم‌های هیئت حاکم قبلی نمی‌شود. بدین ترتیب، با حفظ جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان توسعه، شاید تنها برخی امور اجرایی، بدون لطمه‌زدن به پیکره اصلی فعالیت‌ها و سمت‌وسوی منتخب توسعه، دستخوش تغییر می‌شود، اما در کشورهای جهان سوم از جمله ایران، گاه مشاهده می‌شود با یک تغییر در میزان آرای انتخابات و

تفوق نسبی گروهی بر گروه دیگر، چنان تغییرات دگرگون‌کننده‌ای اتفاق می‌افتد که برخی از احکام مسلم - حتی در مسائل غیرسیاسی و بدون آثار اجتماعی - نیز به‌طور کلی تعطیل می‌شوند و احکام جدیدی جایگزین آن‌ها می‌شود (همان: ۳۰). چنین وضعیتی شاید بیانگر نوعی پویایی باشد، اما نمی‌توان برای آن نقش سازنده‌ای قائل بود؛ زیرا از هر نوع انباشت و سینرژی که برای پایداری و نظم اجتماعی پویا مساعد است، جلوگیری می‌کند.

### پویایی رویکردها و راهبرد

جهت‌گیری و راهبرد برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی صورت یکسانی ندارد. سیاستگذاران، طراحان و برنامه‌ریزان برنامه‌ها، به دلایل مختلفی که هم در شرایط داخلی کشور و هم شرایط خارجی ریشه دارند و نیز متأثر از آموزه‌های نظری و تجربی‌شان، رویکردها و راهبردهای به‌نسبت گوناگونی را در برنامه‌ها اختیار کرده‌اند. در جدول زیر به‌صورت فشرده، رویکرد و راهبرد هر برنامه نشان داده شده است.

جدول ۱. رویکرد و راهبرد برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی

برنامه	رویکرد و راهبرد
برنامه اول (۱۳۶۸-۱۳۷۲) برنامه سازندگی	رشد و تکامل مادی و معنوی، بازسازی سرمایه‌های فیزیکی و انسانی، آزادسازی اقتصادی و تعدیل ساختاری.
برنامه دوم (۱۳۷۴-۱۳۷۸) <sup>۱</sup> برنامه ثبات اقتصادی	رشد اقتصادی مبتنی بر الگوی کینزی، آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی، تلفیق دولت و بازار، دخالت دولت برای رفع نوسان‌ها، حمایت از تولید و صنایع داخلی.
برنامه سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳) برنامه اصلاح ساختاری با تأکید بر عدالت اجتماعی	اصلاح ساختار سازمانی و گسترش ندادن تشکیلات دولت با تأکید بر کاهش تصدیگری دولت و کوچک‌سازی آن، اصلاح ساختار اقتصادی مبتنی بر توسعه اقتصاد رقابتی و آزاد، شکل‌گیری نظام جامع تأمین اجتماعی.
برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۸) <sup>۲</sup> برنامه توسعه پایدار با رویکرد جهانی	توسعه پایدار و مبتنی بر دانایی، تقویت سرمایه اجتماعی، رشد سریع اقتصادی، برنامه‌ریزی از پایین به بالا، تبعیت از سند چشم‌انداز، اقتصاد غیرنفتی و بدون یارانه و متکی به بخش خصوصی.
برنامه پنجم (۱۳۹۰-۱۳۹۴) <sup>۳</sup> برنامه عدالت‌محور	پیشرفت همراه با عدالت، استقرار الگوی توسعه اسلامی، ایرانی و اصلاح نظام اداری.

منبع: مکنون، رضا؛ سلیمی، جلیل و محسن بهرامی، ۱۳۹۳

۱. سال ۱۳۷۳ برنامه جدید نداشت و تا ابلاغ قانون برنامه دوم توسعه، احکام قانونی برنامه اول ادامه یافت.
۲. سال ۱۳۸۹ برنامه جدید نداشت و تا ابلاغ قانون برنامه پنجم توسعه، احکام قانونی برنامه چهارم ادامه یافت.
۳. سال ۱۳۸۹ برنامه جدید نداشت و تا ابلاغ قانون برنامه پنجم توسعه، احکام قانونی برنامه چهارم ادامه یافت.



## پویایی اهداف و اقدام‌های برنامه‌ها

به تبع رویکرد و راهبرد اختیارشده و نیز امکانات و شرایط اقتصادی و سیاسی، اهداف و اقدام‌های لحاظ‌شده برای برنامه‌های توسعه نیز نشان از تغییرهایی دارد؛ به‌گونه‌ای که تمرکز بر بخش‌ها و نیز اقدام‌های تعریف‌شده که به‌صورت عینی و انضمامی، خود را در مجموعه‌فعالیت‌های توسعه‌ای نشان می‌دهند، در قالب‌های به‌نسبت متفاوتی خود را نشان داده‌اند. در جدول زیر، مجموعه‌ای از اهداف و اقدام‌های اصلی مربوط به هر برنامه مشاهده می‌شود.

### جدول ۲. اهداف و اقدام‌های برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی

برنامه	اهداف و اقدام‌ها
برنامه اول	<p>رشد اقتصادی، افزایش سرمایه‌گذاری، اشتغال مولد، بازسازی مناطق جنگی، تقویت بنیه دفاعی، استفاده حداکثری از ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی، اصلاح ساختار تولید صنعتی از طریق افزایش مستمر سهم کالاهای سرمایه‌ای، توسعه عملیات اکتشاف، تجهیز و آماده‌سازی معادن مورد نیاز صنایع کشور، برقراری و تأمین عدالت اجتماعی، تأمین حداقل نیازهای اساسی عامه مردم، تشکیل شورای عالی الگوی مصرف، اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، بازنگری و اصلاح قوانین برای تسریع اجرای امور، تفتیح قوانین موجود و تدوین قوانین جدید، تجهیز شهرهای بزرگ کشور به‌منظور تمرکززدایی، انتقال واحدهای سازمانی دولتی از تهران به دیگر نقاط کشور، نظارت کامل بر کیفیت کالاهای تولیدی و رعایت استانداردها، استفاده از موقعیت‌های جغرافیایی کشور در زمینه حمل‌ونقل بار و مسافر در سطح بین‌المللی، متعادل‌ساختن رشد جمعیت کشور، گسترش آموزش عالی به‌ویژه در سطح کارشناسی ارشد و دکتری تخصصی، تأسیس مناطق آزاد تجاری-صنعتی حداکثر در سه نقطه از نقاط مرزی کشور، رشد تولیدات سرمایه‌ای و واسطه‌ای با تأکید بر نهادهای کشاورزی، آب‌و‌خاک، صنایع معدنی و صنایع سنگین، اصلاح ساختار تولید معدنی از طریق افزایش مستمر سهم کانی‌های صنعتی، اولویت در اکتشاف و استخراج گاز از مخازن مشترک با کشورهای هم‌جوار، جان‌شین کردن بیشترین مقدار گاز طبیعی به‌جای فرآورده‌های نفتی و سایر سوخت‌های انرژی‌زا، تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام تولیدی و صنعتی.</p>
برنامه دوم	<p>رشد و توسعه پایدار، ایجاد اشتغال و تحقق عدالت اجتماعی، سیاست‌های تمرکززدایی و افزایش نقش استان‌ها در اجرای برنامه‌های توسعه، سیاست پرداخت یارانه به کالاهای اساسی، تأکید بر تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام تولیدی و صنعتی، توجه بیشتر به افزایش کارایی، کاهش اندازه دولت، تأکید بر اخلاق اسلامی، نظم اجتماعی و وجدان کاری، تربیت و انتخاب مدیران شایسته و کارآمد و نظارت بر عملکرد آن‌ها، اصلاح سیستم حقوق و دستمزد بر مبنای طرح کارانه و بهره‌وری، توجه ویژه به صنایع تبدیلی و وابسته به بخش صنعت و معدن، تکمیل خطوط و زنجیره‌های تولیدی و صنعتی، نظارت به‌موقع و مستمر بر اجرای قوانین در همه سطوح، اجرای طرح‌های راهبردی و ضروری صنعتی از محل منابع عمومی که با توجه به ویژگی یا حجم سرمایه‌گذاری، اجرای آن‌ها توسط بخش خصوصی محتمل نیست، رعایت ملاحظه‌های زیست‌محیطی برای طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی، صنعتی و معدنی.</p>

برنامه	اهداف و اقدامها
برنامه سوم	<p>توسعه اقتصاد رقابتی، اصلاح محیط کسب و کار، کاهش تصدی‌گری دولت، تشکیل هیئت عالی واگذاری به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی، تشکیل سازمان خصوصی‌سازی با تغییر اساسنامه سازمان مالی گسترش مالکیت واحدهای تولیدی و انتقال سهام دولت به سازمان خصوصی‌سازی، تشکیل شورای عالی اداری به منظور اصلاح ساختار اداری و ارتقای بهره‌وری و کارایی، واریز ۵۰ درصد درآمدهای ناشی از فروش سهام دولت به حساب شرکت‌های مادر تخصصی برای اصلاح ساختار، بهسازی و آماده‌سازی شرکت‌ها، پرداخت یارانه به کالاهای اساسی، لغو انحصارها و جلوگیری از فعالیت‌های انحصارگراانه دولت، تشکیل سازمان امور مالیاتی کشور، ایجاد حساب ذخیره ارزی حاصل از درآمد نفت خام و حساب ذخیره ریالی، فعال‌سازی بانک تخصصی صنعت و معدن برای تجهیز منابع مالی مورد نیاز صنایع و معادن کشور، تشویق سرمایه‌گذاری مولد و زیربنایی، تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و ساماندهی نظام غیرمتمرکز درآمد- هزینه استانی، تشکیل کمیته‌ای به ریاست رئیس‌جمهور به منظور تنظیم و تعادل بازار ارز، تمرکز بر عدالت اجتماعی، منطقی‌کردن مصرف انرژی و حفظ محیط زیست، مدیریت مصرف آب و بهره‌برداری مناسب با استفاده از روش‌های نوین آبیاری کشاورزی، فراهم‌ساختن زمینه‌های اشتغال، مهار تورم و حفظ قدرت خرید گروه‌های متوسط و کم‌درآمد جامعه، اصلاح نظام مالیاتی، ثبات در سیاست خارجی، بازنگری در سیاست‌های پولی، مالی و ارزی، کاهش صدور نفت خام و تشویق و تأکید بر صادرات غیرنفتی، گسترش همکاری‌های دوجانبه منطقه‌ای و بین‌المللی، تلاش برای اصلاح ساختار سازمان ملل و تأسیس بانک توسط بخش خصوصی.</p>
برنامه چهارم	<p>ایجاد حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت خام، برقراری انضباط مالی و بودجه‌ای، تأمین زیربناهای لازم در معادن بزرگ و مناطق معدنی کشور، اصلاح اساسنامه صندوق بیمه فعالیت‌های معدنی و صندوق حمایت از توسعه و تحقیقات صنعت الکترونیک، استقرار نظام شایسته‌گرایی در انتخاب و انتصاب مشاغل مدیریتی سیاسی و حرفه‌ای، حداکثرکردن بهره‌وری از منابع تجدیدناپذیر انرژی، تداوم برنامه خصوصی‌سازی و توانمندسازی بخش غیردولتی، تجهیز منابع مورد نیاز توسعه در بخش صنعت و معدن، اختصاص ۷۰ درصد وجوه حاصل از فروش و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به حساب شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط برای تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام و سرمایه‌گذاری و آماده‌سازی و بهسازی، اصلاح نظام بودجه‌ریزی به روش هدفمند و عملیاتی و به‌صورت قیمت تمام‌شده، تقویت شرکت‌های مادر تخصصی توسعه‌ای در جهت توسعه بخش غیردولتی، اصلاح و نوسازی ناوگان حمل‌ونقل عمومی جاده‌ای، هوایی و راه‌آهن کشور، تجهیز و نوسازی بندرهای تجاری کشور، معافیت مالیات و عوارض برای صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات، راه‌اندازی بورس کالای ایران با ادغام بورس فلزات و بورس کالای کشاورزی، تقویت و توسعه صنایع انرژی‌بر، معدنی و تبدیلی، تعیین خط فقر مطلق و فقر نسبی و شناسایی خانوارهای زیرخط فقر مطلق، اصلاح و بازنگری قوانین و مقررات تأمین اجتماعی و روابط کار براساس سازوکار سه‌جانبه دولت، کارگر و کارفرما، حذف یا واگذاری حداقل ۲۰ درصد از تعداد سازمان‌ها، نهادها، مؤسسه‌ها، شرکت‌ها و نظایر آن‌ها.</p>
برنامه پنجم	<p>ایجاد الگوی توسعه اسلامی- ایرانی، تحقق شاخص‌های عدالت اجتماعی و اقتصادی، تحول بنیادین در آموزش عالی و دستیابی به جایگاه دوم علمی و فناوری در منطقه، ایجاد ساختار صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از درآمدهای ناشی از فروش نفت و گاز به ثروت‌های ماندگار و مولد از طریق ارائه تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی، استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی حداقل در سه لایه: خدمات حمایتی، بیمه‌های درمانی پایه و بیمه‌های مکمل بازنشستگی،</p>

اهداف و اقدامها	برنامه
یکپارچه کردن بیمه خدمات درمانی و تشکیل سازمان جدید به نام سازمان بیمه سلامت ایران، کاهش تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ وزارتخانه به ۱۷ وزارتخانه از طریق ادغام یک یا چند وزارتخانه، حذف تشکیلات موازی، اصلاح قانون کار، قانون تأمین اجتماعی و روابط کار، بهبود فضای کسب‌وکار، بهبود بهره‌وری نظام اداری، ایجاد اشتغال و توسعه کارآفرینی، اصلاح ساختار بانک مرکزی در جهت نظارت بر نهادهای پولی و مالی، راه‌اندازی سامانه نظارتی برای فعالیت بانک‌ها، استفاده از سامانه‌های صندوق فروش (مکانیزه فروش) به منظور شفافیت مبادله‌های اقتصادی و تشخیص درآمدهای مؤدیان مالیاتی و مالیات بر ارزش افزوده، اجرای نظام مدیریت آب کشور و جلوگیری از برداشت‌های غیرمجاز از منابع آب زیرزمینی، بهبود و اصلاح روش‌های آبیاری و ارتقای راندمان آبیاری، تبدیل صندوق حمایت از تحقیقات و توسعه صنایع الکترونیک به صندوق حمایت از صنایع نوین، اجرای طرح جامع انرژی کشور، ایجاد زیرساخت‌های تولید تجهیزات نیروگاه‌های بادی و خورشیدی، توسعه شبکه ایستگاه‌های شتاب‌نگاری و لرزه‌نگاری، افزایش تولید گاز طبیعی برای تزریق به میدان‌های نفتی و مصارف داخلی کشور و صادرات، پیاده‌سازی استانداردهای ملی حسابداری و حسابرسی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، ایجاد صندوق ضمانت سپرده‌ها، اصلاح قانون مقررات صادرات و واردات، بلامانع بودن خرید کالا یا خدمات از طریق بورس بدون رعایت احکام و تشریفات قانون برگزاری مناقصه، تهیه و تصویب سند ملی راهبرد انرژی کشور به‌عنوان سند بالادستی بخش انرژی، کاهش شکاف پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز.	

منابع: مکتون، رضا؛ سلیمی جلیل و بهرامی، محسن، ۱۳۹۳

### پویایی دوره و شرایط زمانی

برنامه‌های توسعه، چنانکه در آغاز این نوشته مطرح شد، بهره‌مند از ویژگی‌های سیاسی، زمانمندی و فرایندی هستند که به بخش مهمی از پویایی آن‌ها باید در شرایط زمانه، نوع رویکردهای غالب هر دوره و نیز حوادث و رخدادها، عمده هر دوره توجه کرد. به تعبیری، برنامه‌ها طی زمان و در شرایط اجتماعی - تاریخی ساخته می‌شوند و در صورت اجرای درست و مؤثر باید سازنده باشند و پویایی و تغییرات تازه‌ای را رقم بزنند. در جدول زیر، با توجه به دوره زمانی هر برنامه، به رویکرد توسعه‌ای مطرح و غالب نوشته‌های توسعه‌ای آن دوره و نیز رخدادها و وقایع تأثیرگذار هر دوره اشاره می‌شود.

جدول ۳. رویکرد غالب دوره، سیاست حاکم بر برنامه و مهم‌ترین رویدادها

برنامه	رویکرد غالب دوره	سیاست غالب برنامه	مهم‌ترین رویداد در دوره اجرای برنامه
برنامه اول (غیرمصوب)	تعدیل اقتصادی / ساختاری	خودکفایی با محوریت کشاورزی / تعدیل اقتصادی	رخدادهای بعد از انقلاب، شرایط انقلابی، جنگ تحمیلی و نبود برنامه مصوب
برنامه اول	تعدیل اقتصادی / ساختاری	جایگزینی واردات / تعدیل	پایان جنگ / پذیرش سیاست تعدیل اقتصادی و درهای باز

برنامه	رویکرد غالب دوره	سیاست غالب برنامه	مهم‌ترین رویداد در دوره اجرای برنامه
برنامه دوم	اجماع واشنگتن و سیاست درهای باز	تعدیل اقتصادی / ساختاری	بحران ارزی و تورم / اجرای سیاست تثبیت قیمت‌ها
برنامه سوم	اجماع واشنگتن و سیاست درهای باز	تعدیل اقتصادی / ساختاری	جنبش اصلاحات
برنامه چهارم	توسعه انسانی / قابلیت	تعدیل ساختاری	رکود جنبش اصلاح‌طلبی / انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
برنامه پنجم	تعدیل اقتصادی / ساختاری	اولویت رشد اقتصادیتوزیع درآمدها، ادغام وزارتخانه‌ها	نفی برنامه‌ریزی، درآمد‌های نفتی، اجرایی شدن اصل ۴۴ قانون اساسی، شبه‌خصوصی‌سازی، اجرای طرح‌های سهام عدالت و هدفمندسازی یارانه‌ها، تحریم‌های اقتصاد

### بحث و نتیجه‌گیری

با توجه به موارد مطرح‌شده، پویایی برنامه‌های توسعه، ریشه در عوامل و شرایط گوناگونی دارد. درک این پویایی‌ها که در چارچوب پویایی‌شناسی برنامه‌های توسعه دنبال می‌شود، نه تنها ما را از پویایی‌های درونی هر برنامه آگاه می‌سازد، بلکه امکان درک شرایط و عواملی را نیز که موجب این پویایی‌ها در محیط بیرونی برنامه‌ها هستند، در پی دارد؛ چراکه این دو در تعامل با یکدیگرند و درک هریک منوط به درک دیگری است. برنامه‌های توسعه ایران اغلب از الگوهای جهانی تأثیر پذیرفته‌اند، اما این الگوها به‌ویژه بعد از انقلاب سال ۱۳۵۷، متأثر از الگوهای غالب توسعه نبوده‌اند. به بیان دیگر، از آنجاکه برنامه‌های بعد از انقلاب، همگی در برش زمانی پس از دهه ۱۹۹۰ تدوین یافته‌اند، انتظار می‌رود که رویکرد انسانی و قابلیت، الگوی غالب برنامه‌ها باشد، اما این برنامه‌ها، در روندی متفاوت به‌شدت متأثر از سیاست‌های منبعث از اجماع واشنگتن و سیاست‌های پیشنهادی از سوی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول هستند (غفاری و امیدی، ۱۳۸۸: ۱۹۹). در دوره اول، برنامه‌های توسعه، اغلب مدافع الگوی نوسازی بودند و رشد را فرایندی خطی و توسعه را معادل رشد اقتصادی می‌دانستند. کشورها برای رسیدن به توسعه می‌بایست برنامه‌های خود را بر افزایش تولید ناخالص داخلی متمرکز می‌کردند؛ چراکه راهبرد رشد، به‌صورت غالب مطرح بود. این راهبرد دو نکته برجسته را در خود دارد: حمایت از صاحبان ثروت برای ترغیب آن‌ها به سرمایه‌گذاری در مناطق جغرافیایی برخوردار و جایگزینی کالاهای وارداتی با کالاهای تولیدشده داخل که نیازمند ایجاد و گسترش صنایع سرمایه‌بر است. به تعبیر آلن تورن، نظریه نوگرایی، در مورد ملت با بیشترین نیرو

عرضه و آشکار شد و به مهم‌ترین مقاومت‌ها نیز برخورد (۱۳۸۰: ۲۳۱). در دوره دوم، رشد سریع اقتصادی همراه با مسائلی مانند فقر، بیکاری، نابرابری اقتصادی، شکاف اجتماعی و دیگر آسیب‌ها و مصائب توسعه شد و بحث از سیاست‌های توسعه برای تنظیم رابطه رشد و توزیع در قالب استفاده از فناوری‌های کاربر، سازوکارهای توزیع مجدد درآمد و برآورده ساختن نیازهای اساسی مطمح نظر قرار گرفت؛ به گونه‌ای که نظریه‌ها و الگوهای تغییر ساختاری، با محوریت صنعتی شدن جایگزین مراحل رشد خطی شدند. در این دوره، ظهور و سهم و نقش رویکردهای انتقادی در چارچوب الگوی وابستگی که بر سیاست‌ها و رابطه نابرابر کشورهای صنعتی با کشورهای کمتر توسعه‌یافته (مرکز-پیرامون)، نبود تناسب توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی با شرایط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشورهای در حال توسعه، شکاف نابرابر و پایدار میان کشورهای فقیر و غنی و نابرابری درون کشورهای توسعه‌نیافته تأکید داشت، در پویایی‌شناسی محتوا و جهت‌گیری برنامه‌های توسعه، تأثیر بسزایی دارد. با وجود این، با قدرت‌گیری دوباره دولت‌های محافظه‌کار در کشورهای صنعتی، نفوذ بیشتر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، مشروط‌ساختن برنامه کمک به پذیرش اصلاحات ساختاری، توصیه به کاهش هزینه‌های عمومی به‌ویژه یارانه‌های تولید و مصرف، آزادسازی تجارت، اصلاح نظام مالیاتی، تثبیت و مقررات‌زدایی و گذار به نظام بازار سیاست تعدیل ساختاری و خصوصی‌سازی در قالب اجماع واشنگتن قوت می‌گیرد. به نظر استیگلتیز، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، درحقیقت گردانندگان عمده اقتصاد دنیا هستند. ایدئولوژی این سازمان‌ها نه‌تنها امروزه از سوی کشورهایی که محتاج منابع آن‌ها هستند، پیروی می‌شود؛ بلکه کشورهای دیگر نیز که در عرصه جهانی به تأیید چنین مؤسسه‌هایی نیاز دارند، از آن پیروی می‌کنند. پیامد پیروی از ایدئولوژی برای خیلی از کشورها، فقر و برای تعداد کثیر دیگری، اغتشاش سیاسی و اجتماعی بوده است (استیگلتیز، ۱۳۸۵: ۳۷). «اجماع واشنگتن»، سلسله‌ای از اصول سیاست اقتصادی است که از رایزنی دائمی کنگره و حکومت ایالات متحده، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی با بانک‌داران، مدیران شرکت‌های فراملیتی، سیاستمداران و وزیران دارایی پدید آمد. پیام اصلی این آیین از این قرار است: بازار آزاد باید همه فعالیت‌های اقتصادی را تنظیم کند، دولت‌ها باید برای حفظ انضباط مالی مداخله کنند، به یک نرخ ثابت ارزی دست یابند، اقتصاد را آزاد و خصوصی و آن را از نظارت دولت رها کنند و به‌عنوان تنها راه دسترسی به اعتبار و جذب سرمایه‌های خارجی، اشتغال را نیز انعطاف‌پذیر سازند (ریورو، ۱۳۸۳: ۶۰-۶۱). درحالی‌که تجربه کشورهای پویایی که موفق به بهره‌گیری مناسب از برنامه‌ریزی شده‌اند، نشان می‌دهد که «فعالیت‌های برنامه‌ریزی در این کشورها، فقط به سمت ساختن

مدل‌ها هدایت نشده؛ بلکه به سمت پروژه‌ها و طرح‌های خاص در سطح تولید و زیربخش‌های آن کشیده شده است. در این میان، کشورهایی موفق بودند که خود را از قیدوبند برنامه‌های پنج‌ساله نسبتاً غیرمنعطف، به نفع فرایند انعطاف‌پذیر و قابل قبول جست‌وجوی پروژه‌ها و طرح‌ها برای بهره‌برداری فرصت‌ها از بازارهای جدید، هم در داخل کشور و هم در خارج رها ساختند. به موازات این امر، ساختارهای سازمانی، دستخوش تغییر و سلسله‌مراتب دستوری اکید (برنامه‌ریزی از بالا)، جایگزین مشارکت فزاینده گروه‌هایی از پایین و خارج از دایره حکومت مرکزی شد. همچنین دامنه مسئولیت بنگاه‌های خصوصی و عمومی وسعت بیشتری یافت (ویس، ۱۳۷۱: ۱۱). یکی از نتایج این نقادی‌ها، تقسیم الگوهای توسعه به دو الگوی قدیم و جدید است. ویژگی مشترک الگوهایی که در الگوی قدیم جای می‌گیرند، برخورد مکانیکی و ابزاری با مردم به‌عنوان مهم‌ترین موضوع توسعه است. به عقیده اغلب منتقدان (فرانک، ۱۹۶۷؛ والرشتاین، ۱۹۷۰؛ ۱۹۷۹ و ۱۹۸۰؛ میردال، ۱۹۸۴؛ سن، ۱۹۹۹)، این نوع برخورد، صرف‌نظر از تشدید دامنه نابرابری‌های اجتماعی و کاهش آزادی، مانع از جلب و جذب مردم به فرایند توسعه دامنه نابرابری‌های اجتماعی و کاهش آزادی، مانع از جلب و جذب مردم به فرایند توسعه می‌شود و از شکل‌گیری سرمایه اجتماعی یعنی اعتماد، مشارکت و سازمان‌یابی - که از شروط لازم توسعه است - جلوگیری می‌کند؛ درحالی‌که در الگوی جدید، از طریق مردم‌سازی مجدد، برای توسعه کوشش شده است که رابطه‌ای برهم‌کنشی و اندام‌واره‌ای (ارگانیکی) میان هدف‌های توسعه و کنش‌های اجتماعی مردم برقرار شود. در این الگوی جدید کوشش می‌شود که مردم دیگر فقط ابزار توسعه تلقی نشوند؛ بلکه به‌عنوان هدف آن نیز در نظر گرفته شوند؛ تا هم از سوگیری فرایند توسعه به سمت تشدید نابرابری‌های اجتماعی جلوگیری شود و هم از بیگانگی مردم با فرایند توسعه ممانعت شود، اما به‌رغم دلالت‌های این الگو، ارزیابی فرایند توسعه، حتی در شرایط کوشش برای کاربست این الگوی نو نیز به‌ویژه از حیث تقلیل نابرابری‌های اجتماعی و افزایش مشارکت‌های اجتماعی، چندان مثبت و قابل توجه نیست (زاهدی مازندرانی، ۱۳۸۲: ۲۷۳).

به نظر اوانز، موفق‌ترین کشورهای جهان سوم در زمینه اقتصادی، آن‌هایی نبودند که در پیروی از «وفاق واشنگتن» راه افراط پیمودند، بازارهای سرمایه خود را گشودند و از تلاش برای تقویت تحول‌های اقتصادی محلی دست برداشتند؛ بلکه آن‌هایی بودند که محتاطانه عمل کردند و از تنظیم روابطشان با سرمایه بین‌المللی دست برداشتند. نه تنها فاجعه روسیه، بلکه عملکرد بد آرژانتین نیز نشانگر آن است که گوش سپردن به آژیر جهانی‌شدن، لزوماً موفقیت‌آمیز نخواهد بود (اوانز، ۱۳۸۰: ۲۷). ناخرسندی‌ها و شکست‌های حاصل از سیاست‌های تعدیل، بار دیگر نوعی کینزگرایی جدید

و قوت گرفتن نظریه‌های نهادی جدید را به دنبال داشته است. همچنین با چرخش در الگوی توسعه، بحث توسعه انسانی و اجتماعی پایدار در معنای جدید توسعه- که دلالت بر فرایند بسط انتخاب‌های انسانی در بستر فضای اجتماعی قابلیت‌زا برای دستیابی به زندگی بهتر دارد- در نوشته جدید قدرت پیدا می‌کند. نهادهای بین‌المللی نیز در قالب تأکید بر سازگاری و پایداری توسعه، توجه به مؤلفه‌هایی مانند همبستگی اجتماعی، توانمندسازی، مبارزه با طرد اجتماعی، توسعه مبتنی بر مشارکت فقرا را در دستور کار خود قرار می‌دهند که به‌طور مشخص آن را در آغاز هزاره سوم و تأکید بر توسعه اجتماعی پایدار در قالب اصول توسعه هزاره با تمرکز بر فقرزدایی، بهداشت، آموزش و برابری جنسیتی می‌بینیم. در این میان، سهم گفتمان‌های جدید را- که معمولاً نگاهی انتقادی به توسعه مرسوم دارند- نباید نادیده گرفت. گفتمان‌های دیگر توسعه، یعنی پساستعماری و پساتوسعه‌گرایی، از این دست هستند.

ملاحظه می‌شود پویایی‌شناسی برنامه‌های توسعه، در گرو مجموعه‌ای از عوامل است و چگونگی نسبت هر برنامه با عناصری مانند: اندیشه پویا و همه‌جانبه‌نگر، آماج و اهداف سازگار با منابع و امکانات مادی و فرامادی، واقع‌گرایی و شواهدمحوری سهم تعیین‌کننده‌ای دارند. به تعبیر استیگلیتز (۱۳۸۵: ۱۸۷) شیوه‌های اقتصادی نباید برپایه دنیای ایده‌آل و رؤیایی، بلکه باید براساس شرایط حقیقی و عینی فرموله شوند. برنامه‌ریزی توسعه را نمی‌توان به‌منظور تخصیص منابع به‌نحو مؤثر و مطلوب، به سطح تنظیم فنون ریاضی تقلیل داد. نقش عناصر فرهنگی و تأثیر آن‌ها در نظام‌های ارزشی و الگوهای رفتاری، به‌وسیله مطالعات تجربی نشان داده شده‌اند (ویس، ۱۳۷۱: ۱۱).

پویایی‌شناسی برنامه‌های توسعه به میزانی که برای شروع و اجرای برنامه توسعه ضرورت دارد، برای درک و تحلیل پیامدهای مثبت و منفی برنامه‌های توسعه اهمیت دارد که در نبود چنین درکی، برنامه‌های توسعه خود مسئله‌آفرین می‌شوند. در این مورد، اوانز با تأکید بر سهم دولت‌ها در فرایند توسعه، تعبیری دارد که به‌نظر می‌رسد ناظر به درک پویایی‌های توسعه است. اوانز عنوان کرده است که موفق‌ترین دولت‌ها نیز باید خود را متحول کنند؛ وگرنه قربانی موفقیت‌های خودشان خواهند شد (۱۳۸۰: ۲۴). این تحول، در صورتی به‌درستی محقق می‌شود که دولت‌ها پویایی‌های حاصل از برنامه‌هایی را که خود طراح یا سهام‌دار آن‌ها بوده‌اند، به‌خوبی درک کرده باشند. به‌رحال، فرایند کاربست الگوهای توسعه در جهان سوم، موجب بروز تعارض و تضاد جدی میان قواعد، مقررات و امکانات از یک سو و هدف‌های تبلیغ‌شده و آگاهی‌های به‌دست‌آمده از سوی دیگر شده است و از آنجاکه امکانات و نظام توزیع جوامع، فرصت بهره‌مندی همگان از مزایای فرهنگ مصرفی

هدفگذاری شده برای توسعه را نمی‌دهد، بسیاری از گروه‌های محروم، در معرض موقعیت‌ها و حالت‌های نابینجار (آنومیک) قرار می‌گیرند که آنان را به سوی ابتلا به انواع آسیب‌های اجتماعی تباہ‌کننده سوق می‌دهد. این نتایج متضاد، ویژگی واقعی برنامه‌های توسعه در کشورهای در حال توسعه را مشخص می‌کند. به این ترتیب، الگوهای مختلف توسعه به طور هم‌زمان، هم موجب رشد و خوشبختی و هم اسباب نابرابری و فلاکت شده است و این معماری قرن بیستم یا پارادوکس توسعه است: از سویی، توسعه فرایندی اجتناب‌ناپذیر برای رهایی از پوسته‌های خشک و جامد نظام‌های کهن و ماقبل صنعتی بوده است و از سوی دیگر، کاربست آن به تشدید نابرابری‌های اجتماعی منجر شده که به نوبه خود، از طریق گسترش بیگانگی و بی‌هنجاری و نیز آسیب‌های اجتماعی تباہی‌آور نظیر فقر، فحشا، جنایت، اعتیاد و بیماری‌های مهلک مانند ایدز، تمدن بشری را به خطر انداخته است (زاهدی مازندرانی، ۱۳۸۲: ۱۶۸). تحلیل و پویایی‌شناسی برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد که توسعه، در گرو مشارکت خلاق مردم، علم‌باوری در مدیریت و اجرا و گسترش دانش تجربی است (عظیمی، ۱۳۷۷: ۷۶). برنامه‌ها اگرچه با بهترین نیت‌ها نوشته می‌شوند، موجد اشتباه و خطاهای سهمگینی هستند. آن‌ها دارای هزینه‌های دور از انتظار، همراه با فواید بسیار ناچیز و نیز پیامدهای ناخواسته متعددی هستند. پیامدهایی که بخش اندکی از آن‌ها را منتقدان مطرح کرده‌اند (اوتل، ۲۰۰۷: ۱). بهترین نقشی که دولت می‌تواند در اقتصاد ایفا کند، دادن آزادی انتخاب به مردم است و اینکه آن‌ها را متقاعد سازد که هزینه انتخاب‌هایشان را برعهده بگیرند (اوتل، ۲۰۰۷: ۳۵۳). وجود بحران‌هایی از جنس اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و زیست‌محیطی یا ترکیبی از آن‌ها، نشان از شکست برنامه‌های توسعه دارد. برنامه‌هایی که حساسیت لازم را درباره شرایط و پویایی‌های داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی نداشته‌اند و در حد لازم، به مسئله آمایش سرزمین و تعادل و توازن در توزیع منابع و فرصت‌ها اعتنا نکرده‌اند. وجود هماهنگی و وحدت رویه در میان اهداف و مطلوب‌های برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت، امکان‌سنجی درست و دسترسی به منابع و فرصت‌های نیروی اجرایی ماهر و متخصص در اختیار، قوانین و دستورالعمل‌های لازم و مناسب، چگونگی ارزیابی، نظارت و ارزشیابی مؤثر، در درک پویایی‌های مربوط به برنامه‌ها کمک‌کار محققان است. معمولاً منتقدان برنامه‌های توسعه، در مورد نبود شناخت لازم، از پویایی‌شناسی برنامه‌ها نام می‌برند، اما درباره این موضوع که چرا چنین امری واقعیت پیدا نکرده، کمتر ورود یافته‌اند. به نظر می‌رسد ریشه این اختلاف دیدگاه‌ها را باید در واقعیت‌هایی مانند نبود بحث‌های نظری و روشمند در باب درک درست شناخت شرایط اجتماعی - تاریخی و داشته‌ها و نداشته‌های جامعه ایرانی دانست. نبود تعاطف فکری،



جزیره‌ای و قبیله‌ای‌اندیشیدن هم در این وضعیت، سهم ویژه‌ای دارد. به میزانی که در تدوین برنامه‌های توسعه، به‌ویژه در مقام امکان‌پذیری و اجرا، نیازمند درک و تحلیل درست شرایط جامعه ایرانی هستیم، به همان میزان و چه‌بسا بیشتر، محتاج تحلیل درست و سازگاری با شرایط خارجی و بین‌المللی هستیم؛ امری که همواره یا مورد غفلت بوده یا اینکه به‌قدر کافی مورد اعتنا و اهتمام نبوده است و خود عنصری مؤثر در ایجاد انحراف و تغییر مسیرهایی بوده که ناکارایی برنامه‌ها را در پی داشته است.

## منابع

- استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۵)، جهانی‌شدن و پیامدهای ناگوار آن، ترجمه محمدرضا باوفا، تهران: اطلاعات.
- اوانز، پیتر (۱۳۸۰)، توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه عباس زندباف و عباس مخبر، تهران: طرح نو.
- ایکاف، راسل (۱۳۸۰)، برنامه‌ریزی تعاملی مدیریت هماهنگ با تحول برای ساختن آینده سازمان، ترجمه سهراب خلیلی شورینی، تهران: کتاب ماد وابسته به نشر مرکز.
- تورن، آلن (۱۳۸۰)، نقد مدرنیته، ترجمه مرتضی مردی‌ها، تهران: گام نو.
- توفیق، فیروز (۱۳۵۹)، درآمدی بر برنامه‌ریزی اقتصادی با نگاهی به وضع ایران، تهران: فاروس.
- حسینی، علی (۱۳۸۴)، کاستی‌های توسعه‌نیافتگی برنامه‌ریزی توسعه در ایران، مجموعه‌مقالات همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران، جلد اول، تهران: مؤسسه عالی آموزشی و پژوهش مدیریت.
- حیدری، علی (۱۳۸۴)، پیمایشگری برنامه، مجموعه‌مقالات همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران، جلد دوم، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پرورش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- رزاقی، ابراهیم (۱۳۷۶)، اقتصاد ایران، تهران: نشر نی.
- ربور، اسوادود (۱۳۸۳)، افسانه توسعه، اقتصادهای ناکارآمد قرن بیست‌ویکم، ترجمه محمد عبدالله‌زاده، تهران: اختران.
- زاهدی‌مازندرانی، محمدجواد (۱۳۸۲)، توسعه و نابرابری، تهران: مازیار.
- عظیمی، حسین (۱۳۷۷)، ایران و توسعه، اصفهان: اتاق بازرگانی و صنایع و معادن اصفهان.
- غفاری، غلامرضا و امیدی، رضا (۱۳۸۸)، کیفیت زندگی، شاخص توسعه اجتماعی، تهران: نشر شیرازه.

- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، **قانون برنامه‌های توسعه اول تا پنجم**، تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- مک‌لئود، تاس اچ (۱۳۷۷)، **برنامه‌ریزی در ایران**، ترجمه اعظم محمدبیگی، تهران: نشر نی.
- مکنون، رضا؛ سلیمی جلیل و بهرامی، محسن (۱۳۹۳)، «فراتحلیلی بر آسیب‌شناسی‌های برنامه‌های توسعه در ایران»، **فصلنامه راهبرد اقتصادی**، شماره ۱۰: ۱۳۷-۱۶۷.
- مؤمنی، فرشاد (۱۳۷۴)، **کالبدشناسی یک برنامه توسعه**، تهران: دانشگاه تربیت مدرس.
- وحیدی، منوچهر (۱۳۷۱)، «تأملی در نتایج نیم قرن برنامه‌ریزی توسعه»، **فصلنامه آبادی**، سال دوم، شماره ۶: ۲۷-۴۶.
- ویس، دایتر (۱۳۷۱)، «مبانی نظری برنامه‌ریزی توسعه در شرایط متغیر اقتصاد جهانی»، ترجمه اکبر اسکوئی‌زاده، **ماهنامه گزیده مسائل اقتصادی-اجتماعی**، شماره ۱۲۶: سازمان برنامه‌و بودجه.
- Bromley, R. (2003), "Social Planning: Past, Present and Future", **Journal of International Development**, No 15: 819-830.
- O'Toole, R. (2007), **Best-Laid Plans: How Government Planning Harms Your Quality of Life**, your pocketbook and your future, Washington: Cato Institute.