

آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه قبلی

اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران
مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

چکیده

در این گزارش، به آسیب‌شناسی عملکرد شش برنامه توسعه بعد از انقلاب پرداخته شده است. بازخوانی تجربه‌های گذشته، گویای این واقعیت است که فرآیند برنامه‌ریزی: «طراحی، تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت» از شایستگی و توانایی کافی برای ایجاد پیشرفت و توسعه پایدار برخوردار نیست. عدم توجه به درخواست‌ها و نقطه نظرات تمامی ذی‌نفعان در فرآیند برنامه‌ریزی، تمرکزگرایی بالا در برنامه‌ها، بی‌توجهی به توازن منطقه‌ای، تلاش برای هدف‌گذاری در همه بخش‌ها (عدم اولویت‌بندی)، بر نارسایی‌های برنامه‌ها در تحقق اهداف پیش‌بینی شده افزوده است، به نحوی که بعضی منتقدان حتی از تداوم برنامه‌ریزی، به مثابه آیین تکراری سخن می‌گویند. به این معنا که برنامه‌ریزی بدون این که تناسبی با مشکلات و مسائل اقتصاد ایران و راهکارهای آن داشته باشد، در طول این سال‌ها صرفاً در حد یک مسئولیت‌اداری تنزل یافته و ادامه یافته است و در عمل به فرصت‌سوزی و دور شدن از مسیر توسعه دامن زده است.

کلیدواژگان: آسیب‌شناسی، مدیریت تحول، برنامه هفتم

مقدمه

با عنایت به آن که هم‌اکنون در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه قرار دادیم و با توجه به این که تدوین یک برنامه مسئله‌محور، واقع‌بینانه و اولویت‌محور نیازمند وفاق ملی و اجماع نخبگان، برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران بر سر مفهوم، نقش و اهمیت برنامه در حل و فصل مسائل و مشکلات پیشرو است، ضرورت دارد رویکرد حاکم بر نظام برنامه‌ریزی کشور مورد کنکاش و بررسی تحلیل و انتقادی قرار گیرد و آسیب‌شناسی شود تا بر اساس درس‌های حاصل شده، سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه به عنوان نقشه راه تدوین لایحه و احکام برنامه به گونه‌ای تدوین و تعیین گردد که با ایجاد تحولات اساسی در ساختارها و سازوکارهای تدوین و اجرای برنامه، بسترساز تحقق اهداف مهمی نظیر جهش آفرینی در تولید، بهبود چشمگیر در وضعیت رفاه و معیشت خانوارها و ثبات‌بخشی به اقتصاد کشور گردد و از این گذر الزامات پایه‌ای نیل به توسعه فراهم آید.

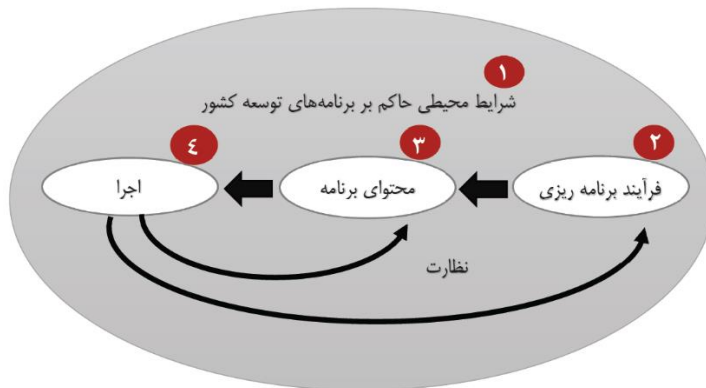
بر این اساس مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، به عنوان بازوی مشورتی بخش خصوصی با همکاری کمیسیون‌های تخصصی، در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه، تلاش دارد با نگاهی به آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه قبلی، به نظام برنامه‌ریزی پیشنهاد دهد. امید می‌رود این گزارش گامی هرچند کوچک اما موثر در راستای بهبود مسیر توسعه اقتصادی و تحقق آرمان‌های در نظر گرفته شده در برنامه هفتم توسعه باشد.

آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه کشور

به منظور این که آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه محدود به یک یا چند حوزه نگردد و با نگاهی همه‌جانبه به اهم موانع پیشروی برنامه‌های توسعه پرداخته شود، در ادامه سعی شده است با ترکیب و نظم‌دهی مجموعه پژوهش‌های انجام شده در زمینه آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه، در قالب مدل ارائه شده در شکل (۱)، اهم چالش‌ها و موانع پیش‌روی تحقق اهداف پیش‌بینی شده در برنامه‌های توسعه کشور، در چهار سطح به شرح زیر ارائه شده

است: الف) ایرادات مربوط به شرایط محیطی حاکم بر برنامه‌های توسعه کشور (مرحله ماقبل برنامه‌ریزی) ب) ایرادات مربوط به فرایند برنامه‌ریزی ج) ایرادات مربوط به محتوای برنامه ایرادات مربوط به اجرای برنامه.

شکل ۱- مدل آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه کشور



الف- ایرادات مربوط به شرایط محیطی حاکم بر برنامه‌ها

۱- فقدان فهم مشترک در سطح مفاهیم توسعه

با وجود این که یکی از ملزومات اساسی در ابتدای حرکت به سمت توسعه، تعریف مفهوم یا ارائه الگوی مشترکی از توسعه و اتفاق نظر صاحب‌نظران و متخصصان در خصوص آن است، اما این موضوع تاکنون در برنامه‌های توسعه کشور به‌طور جدی مورد توجه قرار نگرفته و در هیچ‌یک از برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، تعریف روشنی از مفاهیم «توسعه» و «برنامه‌ریزی توسعه»، ابعاد و ویژگی‌های آنها ارائه نشده است. به عنوان مثال در دهه اخیر مفهوم برنامه‌ریزی را به مثابه تخصیص بودجه پنج‌ساله و رقابت بخش‌ها برای اخذ منابع بیشتر در نظر گرفته‌اند که پیرو این امر، از یک‌سو برنامه به صورت انبوهی از ارقام و اعداد درآمده و از سوی دیگر حفظ سازگاری بین اجزا و انبوه اطلاعات، بسیار دشوار و حتی غیرممکن بوده است.

۱- شایان ذکر است که بخش آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه، از پژوهش‌های انجام شده توسط مردوخ‌ی (۱۳۹۷)، رجب‌پور (۱۳۹۸)، برمکی (۱۳۹۳)، تهرانی (۱۳۹۳) و شبکه تحلیل‌گران تکنولوژی ایران (۱۳۸۸)، زالی (۱۳۹۱)، سجادی و متقی (۱۳۹۳) و مکنون، سلیمی و بهرامی (۱۳۹۷)، اقتباس شده است.

۲- عدم وجود آمار و اطلاعات به‌هنگام و در دسترس

تدوین یک برنامه مطلوب، مستلزم شناخت و آگاهی کافی نسبت به وضع و شرایط موجود است که این مهم از طریق بررسی آمار و ارقام حاصل می‌گردد. این در حالی است که موضوع بااهمیت وجود اطلاعات جامع و قابل‌اعتماد در نظام برنامه‌ریزی کشور مغفول مانده و کشور ایران علاوه بر فقدان اطلاعات و آمارهای دقیق و به‌هنگام، گاهی با اطلاعات و آمارهای متناقض مواجه است که برخی از مصادیق آن به شرح ذیل است:

✓ گزارش رسمی عملکرد اقتصادی دولت در سال‌های برنامه‌های توسعه از یک سو به دلیل ناقص بودن و از سوی دیگر به دلیل انتشار با بیش از یک سال تاخیر، نمی‌تواند مبنای برنامه‌ریزی قرار گیرد (به عنوان مثال گزارش عملکرد اقتصادی سال ۱۳۸۴ که در سال ۱۳۸۶ منتشر شد).

✓ آمارهای منتشر شده توسط دو مرجع آمار رسمی کشور (بانک مرکزی و مرکز آمار ایران) دارای تعارض و بعضاً تناقض هستند (به عنوان مثال بر اساس آمار بانک مرکزی، ارزش افزوده بخش صنعت از ۱۲ درصد در سال ۱۳۸۳ به ۷ درصد در سال ۱۳۸۴ کاهش یافته، اما مطابق آمار مرکز آمار ایران، متغیر مذکور از ۲ درصد در سال ۱۳۸۳ به کمتر از ۷ درصد در سال ۱۳۸۴ افزایش یافته است).

۳- ساختار سیاسی و اجتماعی کشور

جهت‌گیری‌ها و رهنمودهای سیاسی معمولاً بر سیاست‌ها، ابزارها و راهکارهای عقلانی برنامه‌های توسعه حاکم هستند و اتفاقات خارج از برنامه به شدت برنامه‌های توسعه را تحت‌الشعاع قرار داده‌اند. از همین رو آن چه در بسیاری از برنامه‌ها از جمله برنامه اول، سوم و پنجم عمرانی (پیش از انقلاب) و اول، دوم و سوم توسعه (بعد از انقلاب) در عمل اتفاق افتاده، یا در برنامه‌ها پیش‌بینی نشده و یا با اهداف در نظر گرفته شده در برنامه‌ها هم‌خوانی نداشته است. به عنوان مثالی در این زمینه در دستور کار قرار گرفتن برخی برنامه‌های هم‌بعد با برنامه‌های توسعه نظیر طرح تعدیل ساختاری در دولت آقای هاشمی، طرح ساماندهی اقتصادی در دولت آقای خاتمی و طرح تحول اقتصادی در دولت آقای احمدی‌نژاد خارج از چهارچوب برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، به دلیل ملاحظات سیاسی اشاره کرد که در عمل موجب شده، بخش مهمی از توان بدنه کارشناسی دولت صرف تهیه طرح‌ها و برنامه‌های جانبی شود و در عمل فرایند اجرای برنامه‌های پنج‌ساله در حاشیه قرار گیرند.

۴- ناهماهنگی‌های قانونی در خصوص برنامه‌ریزی

مجموعه قوانین و مقررات حاکم بر برنامه‌ریزی توسعه در ایران فاقد انطباق و انسجام لازم است که گاه با هم‌پوشانی، تناقض و گاه با خلأهای قانونی روبرو است. از جمله کاستی‌های قانونی برنامه‌ریزی توسعه در کشور عبارت‌اند از:

- ✓ مشخص نبودن محدوده عمل قانونی مجلس شورای اسلامی در مورد تغییر لوایح برنامه‌های توسعه (در مواردی تغییرات اعمال شده توسط مجلس فراتر از تغییرات جزئی بوده و در واقع نوعی دخالت در وظایف قوه مجریه محسوب می‌شود)
- ✓ نامشخص بودن سازوکار قانونی جلب مشارکت بخش‌ها و مناطق در تدوین برنامه‌های توسعه
- ✓ فقدان سازوکار قانونی برای نحوه تعامل کارشناسان نظام برنامه‌ریزی با سیاست‌گذاران در مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی و شورای عالی امنیت ملی در مسیر تدوین سیاست‌های کلی و لوایح برنامه‌های توسعه
- ✓ وجود نارسایی‌های جدی در ترکیب اعضا و شرح وظایف شورای اقتصاد به‌عنوان نهاد عالی نظام برنامه‌ریزی و نهاد ناظر بر فرایند اجرای برنامه‌های توسعه

ب- ایرادات مربوط به فرایند برنامه‌ریزی

فرایند تدوین و تنظیم برنامه‌های توسعه همان‌طور که در شکل شماره (۲) ملاحظه می‌شود، فرایند به خصوصی را برای تدوین و تکمیل طی می‌کند. در کشور ایران سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه از سوی مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تهیه و به دولت به‌عنوان مجری برنامه‌های توسعه ابلاغ می‌شود. از سوی دیگر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی نیز نیازها، برنامه‌ها و پیشنهادها را برای یک دوره پنج‌ساله تدوین کرده و به منظور تلفیق به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ارسال می‌کند. این نهاد نیز پس از تلفیق، آن را برای تصویب نهایی در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار می‌دهد. البته در مجلس شورای اسلامی نیز بخش‌های مختلف برنامه ابتدا در کمیسیون‌های تخصصی و سپس در کمیسیون تلفیق مورد بررسی و بازبینی قرار می‌گیرد.

شکل ۲- فرایندهای تدوین و تنظیم برنامه‌های توسعه



این فرایند که طی چرخه عظیمی شامل مجمع تشخیص مصلحت، دولت و مجلس انجام می‌شود، دارای ضروریاتی می‌باشد که عدم رعایت آنها سبب بروز برخی از مشکلات خواهد شد. در ادامه به بررسی این آسیب‌ها پرداخته شده است.

۱. تمرکزگرایی در برنامه‌ریزی و به مشارکت نگرفتن تمامی ذی‌نفعان در فرایند برنامه‌ریزی

علی‌رغم تلاش‌ها و تاکیدات بسیار بر ضرورت امر تمرکززدایی، نظام برنامه‌ریزی در کشور با درجه بسیار بالایی از تمرکز تعریف شده و همواره شاهد هستیم که تمرکزگرایی در برنامه‌های توسعه کشور از مناطق به مراکز و بخش‌ها، از بخش‌ها به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و از این سازمان به مقامات عالی سیاسی گرایش دارد و نظام سیاسی و قانونی و نحوه تامین مالی برنامه‌ها نیز به طور جدی این تمرکز را پشتیبانی می‌کنند.

استمرار شیوه متمرکز برنامه‌ریزی توسعه در سطح ملی و کلان، بدون مشارکت و مسئولیت استان‌ها در تهیه و تنظیم و اجرای برنامه‌های پنج‌ساله توسعه یا حتی بدون توجه به اولویت‌های اقتصادی - اجتماعی ۳۱ استان کشور از چالش‌های اساسی مربوط به فرایند برنامه‌ریزی محسوب می‌شود. با توجه به این که بازیگران مختلفی در عرصه اقتصاد کشور به ایفای نقش می‌پردازند و برنامه‌های توسعه بر عملکرد هر یک موثر است، لذا لازمه اجرای موفق برنامه‌ها، وجود توافقی کلی میان بازیگران مختلف (بخش خصوصی، دستگاه‌های اجرایی، سازمان‌های استانی، صاحب‌نظران و نخبگان دانشگاهی و

نمایندگان جریانات فکری) در عرصه اقتصاد کشور بر سر اولویت‌ها و احکام برنامه‌ها است. این در حالی است که این امر مهم در کشور تحقق نیافته؛ به نحوی که همواره یکی از گله‌های بخش خصوصی و تشکل‌های صنفی بی‌توجهی به نقش نهادی، مدنی و سیاسی بخش خصوصی (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق تعاون و اتاق اصناف) عموم مردم در طراحی، اجرا، نظارت، ارزشیابی و تامین مالی برنامه‌ها بوده است و دستگاه‌های اجرایی نیز به دلیل دخیل نبودن در روند برنامه‌ریزی، یا انگیزه‌ای برای اجرا ندارند یا اصولاً درک درست و صحیحی از برنامه‌ها به دست نمی‌آورند.

۲. مداخله قانونی دیدگاه‌های غیرکارشناسی

فرایند تدوین برنامه‌های توسعه دچار خلأهایی است که عملاً امکان ورود نظرات غیرکارشناسی را در برنامه‌ها ایجاد می‌کند. در این راستا می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- ✓ گاه به هنگام بررسی قانون برنامه‌های پنج‌ساله در مجلس، پیشنهاد یک نماینده با در نظر گرفتن ملاحظات منطقه‌ای و نه ملی، سبب اضافه یا تعدیل شدن یک ماده قانونی می‌شود.
- ✓ بارزترین نمونه این مداخلات غیر کارشناسانه، تغییراتی که بر جداول کمی برنامه در مجلس، به شیوه رأی‌گیری اعمال می‌شود؛ حال آن که این اعداد و ارقام انتخابی نبوده و حاصل محاسبات انجام‌شده به کمک روش‌های اقتصادسنجی و بر اساس شرایط موجود و امکانات در دسترس می‌باشند.

۳. ملاحظات مرتبط با زمانبندی فرایند برنامه‌ریزی

به دلایل مختلف تدوین برنامه در کشور با محدودیت‌ها و ملاحظات زمانی مواجه است، برخی از این دلایل عبارت‌اند از:

- ✓ ملاحظات ناشی از تغییر دولت یا مجلس، یکی از دلایل تسریع در تدوین برنامه‌های توسعه می‌باشد که پیرو این امر، دولت و مجلس تمایل دارند در مدت تصدی، برنامه میان‌مدتی را با بر اساس نظرات و منویات خود، تدوین و به مرحله اجرا درآورند. از مثال‌های بارز این امر می‌توان به تدوین برنامه چهارم توسعه در مجلس ششم و نهایی کردن آن توسط مجلس هفتم اشاره نمود.

✓ بسیاری از سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه از منظر زمانی در قالب مواد و احکام برنامه قابلیت پیگیری و اجرا را ندارند. به عبارت دیگر برخی سیاست‌های کلی برنامه در ظرف زمانی پنج‌ساله قابل تحقق و اجرا نیستند.

۴. عدم رعایت تقدم و تأخر زمانی در فرایند تدوین برنامه

علی‌رغم اینکه در قدم اول باید خطوط کلی و خط‌مشی‌های اساسی برنامه مشخص و سپس احکام برنامه در راستای تحقق آنها تدوین گردد، اما تدوین سیاست‌های کلی در مجمع تشخیص مصلحت و محتوای (احکام) برنامه در دولت، هم‌زمان با هم جلو رفته و فرصت مناسب برای اطلاع از محتوای برنامه و تطبیق آن با سیاست‌های کلی وجود ندارد که این امر نتیجه‌ای جز عدم همسویی احکام برنامه با سیاست‌های کلی ندارد. همچنین معمولاً زمان ارائه لایحه برنامه به مجلس نیز به‌گونه‌ای است که فرصت کافی برای بررسی و اصلاح لایحه وجود ندارد و حتی گاه دولت‌ها از این محدودیت استفاده کرده و با ارائه دیرهنگام برنامه به مجلس، این فرصت را محدودتر می‌نمایند.

۵. نگاه بودجه‌ای به برنامه در دستگاه‌ها و بخش‌ها

میان بودجه‌های سالیانه و برنامه‌های توسعه کشور هماهنگی وجود ندارد، اهداف، راهبردها و سیاست‌های برنامه‌ها تحت‌الشعاع تخصیص منابع و تصمیمات موقت و بودجه‌ای قرار گرفته و ادبیات، ابزارها و شیوه‌های بودجه‌ریزی بر نظام برنامه‌ریزی حاکم و مسلط شده است. همچنین به دلیل حاکم بودن نگاه بودجه‌ای به برنامه، اجرای برنامه در دستگاه‌ها، عمدتاً به‌صرف هزینه تعبیر می‌شود و از همین رو در گزارش عملکرد برنامه‌ها نیز بدون اشاره به میزان دستیابی به اهداف، از اختصاص پول (اعتبارات هزینه‌شده) گزارش داده می‌شود. لازم به ذکر است که به دلیل سایه انداختن بودجه بر برنامه و تابعیت برنامه از بودجه در عمل، جایگاه برنامه توسعه در کشور به تعدادی طرح عمرانی تقلیل یافته است.

۶. نگاه دوره‌ای و عدم استمرار برنامه‌ریزی

فرایند برنامه‌ریزی به صورت دوره‌ای و در قالب کمیته‌هایی هر پنج سال یک‌بار انجام می‌گیرد و پس از تصویب برنامه، این لایحه به طور کامل به دلیل فصلی بودن گسسته شده و تجربیات آن در اختیار دستگاه اجرایی قرار نمی‌گیرد؛ لذا برای اینکه برنامه‌ریزی از حالت فصلی خارج شود و به یک امر مستمر و دائمی تبدیل گردد، وجود کمیته‌هایی جهت نظارت دائمی و اصلاح برنامه ضرورتی انکارناپذیر است.

۷. فقدان راهبردهای بلندمدت برای نظام برنامه‌ریزی کشور

علی‌رغم سابقه طولانی امر برنامه‌ریزی در کشور، حاکم نبودن راهبرد مشخصی بر فرایند برنامه‌ریزی سبب شده که نوع برنامه‌ها از نظر جامعیت، نگرش‌های منطقه‌ای - بخشی، عمق و حد تفصیل، مشخص نباشد. این در حالی است که موارد مذکور باید به‌روشنی در نظام بلندمدت برنامه‌ریزی مشخص باشد و به‌عنوان یک الزام قانونی در دستور کار برنامه‌ریزان و مجریان برنامه در هر مقطع برنامه‌ریزی قرار گیرد تا برنامه به‌تبع نگرش‌های شخصی و تغییر در مدیریت‌های سیاسی و اقتصادی کشور، از مسیر اصلی خود منحرف نشود.

ج- ایرادات مربوط به محتوای برنامه

۱- ابهام در نحوه ارتباط اسناد بالادستی و برنامه‌های میانمدت

نحوه ارتباط میان اسناد بالادستی (قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست‌ساله، سیاست‌های کلی نظام) با برنامه‌های میانمدت پنج‌ساله مبهم است و موجب شده که یک چتر سیاستی بلندمدت بر برنامه‌های میانمدت کشور حاکم نباشد و بعضاً کشور با افراط و تفریط در برنامه‌ریزی مواجه شود. به‌عنوان نمونه:

- ✓ برنامه اول با رویکرد تفصیلی تدوین شد و به یکباره در برنامه دوم رویکرد ارشادی و سیاست‌های تعدیل، به صورت شتاب‌زده و بدون بسترسازی لازم برای کنترل آثار جانبی منفی آن، مورد پیگیری قرار گرفت.
- ✓ تعدد اسناد بالادستی نظام از دیگر نقاط ابهام برنامه‌ریزی در کشور است و سیاست‌های کلی متعدد توسط بسیاری از صاحب‌نظران غیرضروری و غیرمنطقی خوانده شده است.

۲- تعدد اهداف و عدم اولویت‌گذاری صحیح در اهداف برنامه

برنامه‌های توسعه در کشور همواره دربرگیرنده اهداف و سیاست‌های متعدد و غیرمنعطف برای تعداد بی‌شماری از بخش‌ها و زیربخش‌ها بوده که این رویه کاهش ضمانت اجرایی برنامه‌ها را به دنبال داشته است. به‌عنوان مثال در سند برنامه ششم توسعه برای یک دوره پنج‌ساله، بی‌شمار هدف کلی، راهبرد و سیاست مطرح گردید. این در حالی است که بر اساس ادبیات برنامه‌ریزی، در نظر گرفتن بیش از چند هدف محدود در سند برنامه، حاکی از غالب بودن وجه نمایشی اهداف است، در حالی که ضمانتی برای تحقق اهداف پیش‌بینی شده وجود ندارد.

۳- کلی، تفسیرپذیر و تفصیلی بودن افراطی برخی مواد برنامه‌ها

نظام برنامه‌ریزی کشور نه تنها منجر به تدوین برنامه‌ها و عملیات اجرایی و مشخص نشده است، بلکه برنامه‌ریزی به طرح برخی راه‌حل‌های کلی در قوانین بودجه محدود گردیده و حتی مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی برنامه نیز توسط دولت تهیه نشده است. از وجهی دیگر، ارائه مواد و قوانین به صورت کلی در برنامه‌های توسعه، سبب ایجاد ابهام در پیاده‌سازی و تفسیر مواد و توجیه عملکرد برنامه‌ها شده است. تدوین برخی برنامه‌ها به صورت تفصیلی و با جزئیات فراوان نیز از دیگر نقاط ضعف نظام برنامه‌ریزی ایران است که به‌عنوان مثال می‌توان به برنامه اول توسعه اشاره نمود.

۴- عدم وجود الگوی روشن و رابطه علی و معلولی صحیح میان اجزای برنامه

معمولاً در برنامه‌های توسعه، بین بخش‌ها (اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و...) و حتی بین اجزای داخلی بخش‌ها (زیر بخش‌های اقتصادی مثل صنعت، بازرگانی، کشاورزی و...) ارتباط منطقی و تکمیل‌کننده دیده نمی‌شود که دلایل زیر را برای این امر می‌توان برشمرد:

✓ تدوین یک ماده قانونی بدون حضور ذی‌نفعان اصلی، به‌عنوان مثال علی‌رغم اینکه احکام و قوانین مرتبط با حوزه آموزش، پژوهش و فناوری باید در جهت تامین نیازهای داخلی تنظیم شود، اما احکام و قوانین مذکور، ارتباط مشخصی با توسعه اقتصادی، صنعتی و غیره ندارند. این امر بدین جهت است که بخش‌های صنعت، اقتصاد، فرهنگ و غیره به‌عنوان متقاضی و نظام آموزشی کشور به‌عنوان عرضه‌کننده نیروی کار، در طول فرایند برنامه‌ریزی هیچ کجا یکدیگر را ملاقات نمی‌کنند.

✓ در مواردی که ذی‌نفعان حضور داشته‌اند نیز یکی از طرفین دارای نفوذ و اعتبار بیشتری بوده، لذا وزن سیاست‌ها به سمت آن سنگینی کرده و بدین ترتیب با ایجاد گسستگی در برنامه، ارتباط منطقی میان مواد برنامه برهم‌خورده است. به‌عنوان نمونه می‌توان به در حاشیه قرارگرفتن سیاست‌های صنعتی در تعامل با سیاست‌های بازرگانی و گسستگی میان این دو دسته سیاست اشاره نمود. در حال حاضر سیاست‌های تجاری به طور کامل جدا از برنامه‌های صنعتی تدوین می‌شوند.

۵- عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده

یکی از ضعف‌های اصلی نظام برنامه‌ریزی کشور عدم استقرار رویکرد آینده‌پژوهی در نظام تدوین برنامه‌ها است. با توجه به شرایط خاص اقتصادی و سیاسی کشور در منطقه و جهان و نیز قرارگرفتن ایران در معرض آسیب‌های طبیعی، احتمال بروز اتفاقات و رخداد‌های غیرمنتظره به ویژه در حوزه اقتصاد کشور بسیار زیاد است. کمترین خاصیت آینده‌نگری در برنامه‌های توسعه کشور، جبران کمبود و نقیصه نظام تدبیر در تهیه و تنظیم برنامه‌های میان‌مدت و کوتاه‌مدت توسعه و تنظیم و ترتیب اولویت امور و مسائل در دستور کار آینده در هر دو بخش دولتی و خصوصی در سطوح ملی، استانی، بخشی و بنگاهی است. تجربه اجرای برنامه‌های توسعه سنوات گذشته حاکی از آن است که هرگاه شوک پیش‌بینی نشده‌ای به اقتصاد کشور وارد می‌شود یا هرگاه کمبودی در تامین منابع برنامه‌های توسعه و یا بودجه‌های سالانه پیش می‌آید، اولویت‌های تعیین شده در برنامه برای همیشه عوض شده و یا نادیده گرفته می‌شوند؛ لذا ضروری است ابعاد و چگونگی تاثیر مسائلی نظیر تحریم‌های اقتصادی، محدودیت‌های تامین منابع مالی، نوسانات شدید درآمدهای نفتی و غیره در برنامه‌های توسعه موردتوجه قرار گیرد. در برخی از این موارد حتی لازم است از تکنیک‌های آینده‌نگاری در تدوین برنامه‌ها و برخورد با سناریوهای مختلف استفاده شود.

۶- بلندپروازانه بودن اهداف برنامه

با وجود این که تعیین هدف هر برنامه بر اساس توان اجرایی کشور و امکانات واقعی آن ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است، اما در برنامه‌های توسعه، توانایی‌ها و محدودیت‌های جامعه به شکل اصولی مورد توجه قرار نگرفته یا محدودیت‌های آتی به درستی پیش‌بینی نشده است؛ لذا برنامه‌های توسعه بیش از حد بلندپروازانه طراحی شده‌اند. در واقع این یک نگرش بسیار آرمان‌گرایانه و غیرواقع‌بینانه است که مثلاً ظرف مدت پنج سال یا حتی بیشتر بتوان معضلات کشوری را که با ساختارهای ویژه‌ای از لحاظ توسعه‌یافتگی در زمینه‌های مختلف اقتصادی، تکنولوژیک، سیاسی، اجتماعی و... روبه‌رو است، تغییر داد. تا در ردیف کشورهای توسعه‌یافته قرار گیرد. شایان ذکر است که در برنامه چهارم و پنجم توسعه، الزام دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز به‌عنوان اصل پذیرفته شد که این امر تعیین اهداف بلندپروازانه را در پی داشت.

۷- عدم همخوانی با برنامه‌های توسعه قبلی

به طور کلی نمی‌توان بین برنامه‌های مختلف ارتباط روشن محتوایی و ساختاری پیدا کرد و برنامه‌های مختلف توسعه کشور به‌عنوان حلقه‌های یک زنجیر، در کنار همدیگر دیده نمی‌شوند. به عنوان مثال نمی‌توان برنامه چهارم را دنباله‌رو برنامه سوم و مکمل اقدامات و برطرف‌کننده ضعف‌های آن دانست. همچنین در برنامه‌های توسعه، اهداف برنامه و شیوه تعیین نیز متفاوت است. مثلاً در برنامه دوم طرح ساماندهی اقتصادی، ملاک عمل قرار گرفته و عمده مضامین، ماهیت بلندمدت دارند و در قالب برنامه‌های میان‌مدت امکان تحقق کامل اهداف آن وجود ندارد. شایان ذکر است که عدم هم‌خوانی برنامه‌های توسعه با تجربه‌های گذشته برنامه‌ریزی، به میزان قابل توجهی از دوره‌ای بودن فرایند برنامه‌ریزی و بی‌توجهی به آسیب‌شناسی برنامه‌ها نشئت می‌گیرد.

۸- عدم توجه به برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای

در برنامه‌های توسعه، برنامه‌ریزی فضایی بر مبنای آمایش سرزمین و تقسیم‌کار ملی بین مناطق یا تقسیم‌کار منطقه‌ای بین نواحی هرگز مورد توجه قرار نگرفته است. به عبارتی مکانیسم درگیر شدن مناطق و استان‌ها در تهیه، تدوین و اجرای برنامه و نیز نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه‌ریزی ملی مشخص نمی‌باشد؛ لذا عدم توجه به امر برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای، غفلت از امکانات، فرصت‌ها، ظرفیت‌ها و نیازهای منطقه‌ای - محلی در بخش‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی را در پی داشته است.

۹- دولتی‌زدگی در برنامه

برنامه‌های توسعه غالباً برنامه‌های تخصیص منابع در بخش دولتی بوده و در بسیاری موارد ضرورت سیاست‌گذاری، علامت‌دهی و هدایت فعالیت بخش خصوصی به‌عنوان یک عامل مهم اقتصادی در نظر گرفته نشده‌است. حتی در غالب موارد، روش‌ها و ابزارهای برنامه‌ریزی در بخش‌هایی چون کشاورزی و مسکن که بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی آنها نقش مسلط دارد، با بخش‌های دیگری چون صنعت و بازرگانی که عمدتاً توسط دولت اداره می‌شوند، مشابه و یکسان بوده است.

۱۰- عدم وجود برنامه‌های اجرایی و عملیاتی

اجرایی‌شدن برنامه‌های توسعه منوط به برنامه‌های اجرایی است، گویی برنامه توسعه بدون برنامه‌های اجرایی، فاقد عنصر مهم تعهد و غیر قابل حسابرسی می‌باشند. در واقع هر جا که در برنامه‌های توسعه، برنامه‌های اجرایی به معنای دقیق کلمه وجود داشته، اجرای برنامه موفقیت‌آمیز بوده است. این در حالی است که تاکنون برنامه‌های توسعه کشور فاقد برنامه‌های اجرایی بوده‌اند و در کنار متن قانون برنامه توسعه، متونی تحت عنوان اسناد پشتیبان شامل رویکردهای کلی حاکم بر برنامه و بخش‌های مختلف آن منتشر می‌گردد که نه تنها قانون نبوده، بلکه جنبه الزام‌آور و اجرایی ندارند.

شایان ذکر است که هرچند در ماده (۱۵۵) برنامه چهارم توسعه بر لزوم تهیه برنامه‌های اجرایی بر اساس اسناد توسعه ملی و استانی از سوی دستگاه‌ها تاکید شده، اما این ماده در برنامه چهارم به اجرا در نیامد و در دو برنامه پنجم و ششم توسعه این ماده از نظر گروه تدوین برنامه مورد غفلت قرار گرفته است.

۱۱- فقدان ارتباط منطقی بین جداول کمی و محتوای برنامه‌ها

منطق برنامه‌ریزی حکم می‌کند جداول کمی، ترجمه مواد برنامه به اعداد و ارقام باشند تا از طرفی تکلیف مجریان شفاف شود و از طرف دیگر امکان ارزیابی و نظارت بر عملکرد ایشان نیز فراهم آید. با این وجود در حال حاضر مواد برنامه و جداول کمی هریک به راه خود می‌روند و با طی فرایندهای منفک از یکدیگر تهیه می‌شوند. شایان ذکر است که در برنامه چهارم توسعه، جداول کمی در انتهای احکام برنامه ذکر شده بود، اما برنامه پنجم توسعه بنا به دلایل مبهم بدون جداول کمی، هم از طرف دولت ارائه شد و هم از طرف مجلس تصویب گردید.

همچنین در فرایند تصویب گاهی تغییراتی در مفاد برنامه ایجاد می‌شود که علی‌رغم داشتن بار مالی، در جداول کمی برنامه منظور نمی‌شود. به عنوان مثال در فرایند تصویب برنامه چهارم توسعه کشور به‌رغم تغییرات به‌عمل آمده در کمیسیون تلفیق برنامه مجلس که برخی از این تغییرات بار مالی قابل ملاحظه‌ای به همراه داشت (از جمله تغییرات مربوط به مواد ۱۷، ۱۸، ۲۷، ۴۶، ۵۲، ۹۱، ۹۶، ۹۷ و ۱۲۱)، اما جدول‌های کمی برنامه بدون اعمال هیچ‌گونه تغییری به تصویب رسید.

د- ایرادات مربوط به اجرا و نظارت بر برنامه

۱- سرعت و گستردگی تحولات سیاسی- اقتصادی در کشور

یکی از ریشه‌های وجود مشکلات بسیار و از جمله عدم وجود برنامه‌ها و سیاست‌های واحد در اداره کشور، تحولات سیاسی مداوم می‌باشد. با توجه به این که در هر حادثه مهم سیاسی، الزاماً چند سال صرف از بین بردن برخی از مبانی اقتصادی غیر قابل قبول گردانندگان سیاسی و چند سال نیز برای ایجاد مبانی تازه صرف می‌شود، لذا بدیهی است که هر تحول سیاسی مهم برای به وجود آوردن یک ساختار اقتصادی تازه، به زمانی نسبتاً طولانی احتیاج دارد.

۲- قابلیت‌های اداری ضعیف دولت جهت اجرای برنامه‌های گسترده

گسترش بی‌رویه سند برنامه و افزودن لایه‌های مختلف به آن، حتی با فرض درست بودن این رویه، به دلیل محدودیت مدیریت و نظارت بر آن در بدنه اداری کشور یکی از دلایل عدم توفیق در اجرای برنامه‌هاست و این خود نشان‌دهنده ضعف و محدودیت آن دولت است. در این راستا می‌توان به تعداد انبوه سندهای بخشی و فرابخشی در قوانین برنامه‌های سنواتی که خود حجم زیادی از توان کارشناسی دولت را مشغول کرده، اشاره نمود.

۳- ضعف سازوکارهای نظارتی

ضعف یا فقدان نظارت کارآمد، جدی، سریع، به‌هنگام امروزی و معطوف به نتیجه در سطوح مختلف هرم نظارتی، در عین تعدد مراجع نظارتی و نظارت‌های غیر قابل موثر قبل و بعد از اجرای برنامه از چالش‌های اصلی پیشروی اجرای برنامه محسوب می‌شود. همچنین، با وجود این که امر نظارت بر برنامه‌های توسعه از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است، اما وظایف نظارتی نهادهای مختلف در کشور یا فاقد تعریف و تعیین محدوده یا ابزار نظارتی است یا دارای تداخل می‌باشد.

در این راستا می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

✓ علی‌رغم وظایف نظارتی دیوان محاسبات، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و... سازوکار نظارتی دائمی برای نظارت معنادار و توسعه‌ای و اعمال اصلاحات وجود ندارد.

✓ طبق قانون اساسی، مهم‌ترین نهاد ناظر بر عملکرد دولت (به‌عنوان مجری برنامه‌های توسعه)، مجلس شورای اسلامی است و مهم‌ترین بازوی مجلس نیز برای حسابرسی مالی دقیق عملکرد دولت، دیوان محاسبات است. لکن تجربه نشان داده گزارش‌های تفریغ بودجه که گزارشی از نحوه عملکرد سالانه برنامه‌ها می‌باشد، با بی‌توجهی نمایندگان روبه‌رو می‌شود.

✓ درگیربودن روندهای نظارتی مجلس با مشکلات ساختاری متعدد، کارایی مجلس در امر نظارت بر برنامه‌های توسعه را کاهش داده است.

✓ سازوکارهای نظارتی درون دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها به دلیل موانع مختلف، در بسیاری موارد یا فعال نمی‌شوند یا در حد شناسایی مشکلات، باقی می‌مانند و به مواخذه، برخورد با مشکلات و رفع آنها منتهی نمی‌گردند.

۴- ابهامات در گزارش‌های عملکرد برنامه‌های توسعه

با وجود این که یکی از وظایف رئیس‌جمهور، تهیه و ارائه گزارش سالیانه نظارت و ارزیابی پیشرفت برنامه‌های توسعه است، اما به دلیل حجم بالای گزارش‌های مذکور (ناشی از حجم بالای برنامه)، عملاً امکان بررسی کامل آن وجود ندارد. از وجهی دیگر، نحوه تنظیم گزارش‌ها نیز هم به لحاظ روش‌شناختی و هم به لحاظ محتوا دارای ایرادات فراوانی است.

موارد زیر بیانگر مشکل وجود ابهامات در گزارش عملکرد برنامه‌ها می‌باشند:

✓ در خصوص میزان توفیق سیاست‌های اجرا شده، صرفاً از عبارت «ثمربخش بوده است»، استفاده شده و در برخی موارد نیز آمارهای دقیقی برای ارائه وجود ندارد. همچنین بخش‌های مهمی از گزارش عملکرد، نسبتی با مفاد برنامه ندارند.

✓ تنها مرکز آمارگیری مهم در کشور (مرکز آمار ایران) دولتی است. این در حالیست که به‌منظور کاهش احتمال تأثیرپذیری آمارها، باید نهادهای نظارتی از استقلال کافی نسبت به مجریان برنامه‌ها برخوردار باشند.

✓ بخش‌های مهمی از گزارش‌های عملکرد، اساساً در خدمت اهداف نظارت نیست و بیان کلیاتی از وظایف روزمره دستگاه‌های اجرایی است.

✓ به دلیل حاکم بودن «نگاه بودجه‌ای به برنامه»، گزارش‌های عملکرد نیز تحت تأثیر قرار گرفته به‌گونه‌ای که به جای بیان میزان دستیابی به اهداف، در گزارش به بیان میزان تخصیص منابع و جذب آنها پرداخته شده است.

۵- تداخل تقویم زمانی برنامه‌ها با تقویم سیاسی کشور

با توجه به این که مجلس شورای اسلامی و دولت هر چهار سال یک بار عوض می‌شوند و برنامه‌های توسعه نیز هر پنج سال یک بار تدوین و تصویب می‌شوند، لذا هر برنامه الزاماً دو دولت و دو مجلس را ملاقات خواهد کرد. این مسئله با توجه به اختلاف دیدگاه‌های احتمالی دولت‌ها و مجالس مختلف با هم، معمولاً موجب تغییرات گسترده در برنامه‌ها، نوسانات زیاد در اجرا یا برخورد گزینشی با مفاد برنامه شده است.

۶- عدم توجه به بسترهای اجتماعی لازم برای اجرای قوانین

در اغلب موارد بدون آن که به فرهنگ‌سازی، توجیه و مشارکت فعال افکار عمومی و به طور کلی فراهم آوردن بسترهای لازم برای اجرای یک سیاست یا قانون توجه شود، از ابزارهای قانونی برای مجبورکردن مردم و دستگاه‌ها به انجام برخی امور استفاده می‌شود که این امر با توجه به عدم اقبال و اجماع مردم و مجریان قانون، از یک طرف به اجرای بد قانون و از طرف دیگر به افزایش هزینه‌های نظارت بر اجرای قانون و برخورد با متخلفین منتهی شده است. به عنوان مثال با وجود آن که یکی از اهداف برنامه‌های توسعه در ایران، «توسعه دانش‌محور» بوده، اما هیچ‌گاه ابزار و وسایل دستیابی به این هدف به‌طور شفاف، تعیین نشده است. همچنین، در برنامه چهارم توسعه رشد بهره‌وری کل عوامل تولید سالیانه به طور متوسط ۲/۵ درصد دیده شده است. این درحالی است که برای این منظور لازم است تمهیدات مقتضی از جمله آموزش‌های لازم به نیروی کار، تولید فیلم‌ها و برنامه‌های متناسب در صداوسیما و رسانه‌ها و... دیده شود که متأسفانه توجه کافی نشده است.

نتیجه

بر اساس مجموع موارد فوق‌الذکر این نتیجه حاصل می‌شود که، روال برنامه‌ریزی در کشور (قبل، حین و پس از برنامه‌ریزی)، دارای چالش‌های اساسی است. عدم تحقق اهداف پیش‌بینی شده در برنامه‌ها را می‌توان به‌طور عمده و اساسی ناشی از کیفیت نظام تدبیر از جمله در فرآیندهای برنامه‌ریزی و قانون‌گذاری و در ساختار مدیریت و نظام اجرایی برنامه‌ها دانست. عملکرد شش برنامه توسعه بعد از انقلاب گویای این واقعیت است که فرآیند برنامه‌ریزی «طراحی، تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت» از شایستگی و توانایی کافی برخوردار نیست.

فرایند تدوین تا اجرای برنامه‌های توسعه، قادر به ایجاد پیشرفت و توسعه پایدار نیست و باید به‌گونه‌ای جدی و قبل از تهیه و تنظیم و تصویب برنامه‌ها و راهبردها، مورد بازبینی و بازسازی قرار گیرد و اجزا و عناصر انسانی و سازمانی این فرایند در سطوح مختلف دیوانی و اجرایی، از نظر صلاحیت درک شرایط و مسئولیت‌های فردی و جمعی، در قبال الزامات تحول و شناخت راهبردها و راهکارها حل مسائل و مشکلات، آموزش‌های جدیدی را کسب کنند.