

ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی برای کاربر بست د تدوین نظام برنامه‌ریزی مطلوب



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
گروه پژوهشی توسعه امور بخشی و محیط‌زیست
مجموعه گزارش شماره ۳۲۸

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان	
مطالعات پشتیبان تدوین برنامه هفتم توسعه کشور ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی برای کاربست در تدوین نظام برنامه‌ریزی مطلوب	
کد شناسه	۱۴۰۱-۱۰-۱۰۳۷۶
پدیدآورندگان	غلامرضا گرائی نژاد- الهام وفائی
واحد ذی‌ربط در مرکز	گروه پژوهشی توسعه امور بخشی و محیط‌زیست کلان پروژه مطالعات پشتیبان تدوین برنامه هفتم توسعه کشور
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	خرداد ۱۴۰۱
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات‌اللہی - خیابان جعفر شهری (سپند) - پلاک ۱۶	
شماره تماس: ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰	شماره پیام‌رسان: ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳
تارنما: https://www.dfrc.ir/	

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
أ	خلاصه مدیریتی.....
۱	مقدمه
۲	۱- نظام برنامه‌ریزی.....
۳	۲- مروری بر نظام‌نامه‌های برنامه‌ریزی (بعد از انقلاب اسلامی).....
۱۱	۳- ساختار قانونی برنامه‌های توسعه کشور.....
۱۳	۴- اهداف و عملکرد برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی.....
۱۵	۵- آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی
۱۵	۵-۱- تهیه و تدوین
۱۵	۵-۱-۱- آسیب‌های مربوط به پیش‌نیازها.....
۱۷	۵-۱-۲- آسیب‌های مربوط به ساختار
۲۰	۵-۱-۳- آسیب‌های مربوط به فرایند
۲۳	۵-۱-۴- آسیب‌های مربوط به محصول.....
۲۷	۵-۲- آسیب‌های مربوط به تصویب.....
۲۸	۵-۳- آسیب‌های مربوط به آماده‌سازی برای اجرا.....
۳۰	۵-۴- آسیب‌های مربوط به اجرا.....
۳۲	۵-۵- آسیب‌های مربوط به نظارت و ارزیابی.....
۳۹	۶- ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی کشور.....
۴۶	۷- نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها.....
۴۸	منابع

فهرست جداول

صفحه	عنوان
۱۱	جدول ۱: مقایسه ساختار قانونی برنامه‌های توسعه کشور
۱۳	جدول ۲: مقایسه اهداف و عملکرد شاخص‌های کلان در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی
۳۴	جدول ۳: آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی بر اساس منشأ درون سازمانی و برون سازمانی
۳۷	جدول ۴: آمار تفکیک آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی با منشأ درون و برون سازمانی
۳۹	جدول ۵: آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی با اثرگذاری و اثرپذیری بالاتر

فهرست شکل‌ها

صفحه	عنوان
۴	شکل ۱: ارکان نظام برنامه‌ریزی برنامه اول توسعه کشور.....
۵	شکل ۲: ارکان نظام برنامه‌ریزی برنامه دوم توسعه کشور.....
۷	شکل ۳: ارکان نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم توسعه کشور.....
۸	شکل ۴: ارکان نظام برنامه‌ریزی برنامه چهارم توسعه کشور.....
۹	شکل ۵: ارکان نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم توسعه کشور.....
۱۰	شکل ۶: ارکان نظام برنامه‌ریزی برنامه ششم توسعه کشور.....
۴۲	شکل ۷: شماتیک کلی نمودار استخوان ماهی.....
۴۳	شکل ۸: فرایند تکنیک 5-Why.....
۴۵	شکل ۹: شماتیک کلی برای ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی بر اساس تکنیک 5-Why.....

خلاصه مدیریتی

هدف گزارش حاضر، ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی در کشور است. در ضمن، نگاه کلی به نظام‌نامه‌های برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب، ساختار قوانین و نیز بررسی اهداف و عملکرد آن بر اساس تعریف نظام برنامه‌ریزی که مجموعه‌ای از سازوکارها، سازمان‌ها، تشکیلات و روش‌هایی است که به منظور تهیه و تدوین، تصویب، اجرا، نظارت و ارزیابی برنامه‌های توسعه کشور طراحی می‌شود. نظام برنامه‌ریزی از دو بعد مراحل آن (تهیه و تدوین (پیش‌نیاز، ساختار، فرایند و محصول)، تصویب، پیش از اجرا، اجرا و نظارت و ارزیابی) و منشأ آن (درون و برون‌سازمانی) مورد آسیب‌شناسی قرار گرفته است. روابط علی و معلولی بین آسیب‌های شناسایی شده بر اساس ماتریس اثرگذاری-اثرپذیری به دست آمده و با استفاده از تکنیک پنج چرا، آسیب‌های ریشه‌ای استخراج شده است. نتایج حاصل از گزارش بیانگر آن است که:

- در مجموع از ۵۷ آسیب شناسایی شده برای نظام برنامه‌ریزی، ۲۸ مورد صرفاً منشأ درون سازمانی داشته و ۱۷ مورد صرفاً منشأ برون سازمانی دارند. همچنین، ۱۲ مورد منشأ درون و برون سازمانی دارند.
- اگرچه آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی در مرحله تهیه و تدوین، بیشتر منشأ درون سازمانی دارند؛ اما نکته حائز اهمیت این است که آسیب‌های مرحله پیش‌نیاز برای نظام برنامه‌ریزی که سطح اول در مرحله تهیه و تدوین می‌باشد یا منشأ برون سازمانی دارند و یا مربوط به آسیب‌های مشترک درون و برون سازمانی هستند و در واقع، منشأ درون سازمانی صرف ندارند.
- همچنین، آسیب‌های شناسایی شده برای مرحله تصویب و اجرا، صرفاً منشأ برون سازمانی داشته و همچنین غالب آسیب‌های مربوط به آماده‌سازی برای اجرا نیز منشأ برون سازمانی دارند؛ اما آسیب‌های شناسایی شده برای مرحله نظارت و اجرا، غالباً منشأ درون سازمانی دارند.
- بر اساس نظر خبرگانی و طوفان فکری، مسائل / مشکلات شناسایی شده عبارتند از:
 - ناهمگرایی نهادهای تصمیم‌گیر در امر برنامه‌ریزی؛
 - حاکم شدن دیدگاه برنامه به عنوان مجموعه‌ای از احکام قانونی و یکپارچه ندیدن آن‌ها (احکام، اسناد قانونی، اسناد راهبردی، آئین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ...)
 - وجود اولویت‌های متعدد هم‌سطح و نزدیک به هم؛
 - ناهماهنگی میان برنامه‌ریزی توسعه با برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های سازمان‌های مستقل اداری کشور؛
 - ضعف نظام اداری - اجرایی دولت برای اجرای برنامه‌های گسترده؛
 - تفوق نظارت عملیاتی و پیشرفت فیزیکی در عمل نسبت به نظارت برنامه‌ای و کاربست آن.
- آسیب‌های ریشه‌ای نظام برنامه‌ریزی عبارتند از:
 - نبود درک مشترک برنامه‌ریزان، سیاست‌گذاران و مجریان از مفاهیم؛

- حاکمیت روش‌های متمرکز و غیرمشارکتی در برنامه‌ریزی؛
 - نبود سازوکار حل تعارضات منافع بین نخبگان برنامه‌ای؛
 - با ثبات در نظر گرفتن شرایط و عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده؛
 - آماده نکردن برنامه عملیاتی و پیوند آن با برنامه مصوب؛
 - وجود جهت‌گیری‌های بخشی - منطقه‌ای و محلی در تصویب برنامه‌ها؛
 - تکیه بر منابع دولتی و بی‌توجهی به ظرفیت‌ها و منابع داخلی و خارجی؛
 - عدم توجه به نظام برنامه‌ریزی و اصلاح و تعدیل در سیاست‌ها، اهداف و برنامه‌های اجرایی بعد از نظارت و ارزیابی؛
 - ضعف شدید سازوکارهای نظارتی.
 - آسیب‌های ریشه‌ای «حاکمیت روش‌های متمرکز و غیرمشارکتی در برنامه‌ریزی»، «با ثبات در نظر گرفتن شرایط و عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده»، «آماده نکردن برنامه عملیاتی و پیوند آن با برنامه مصوب» و «عدم توجه به نظام برنامه‌ریزی، اصلاح و تعدیل در سیاست‌ها، اهداف و برنامه‌های اجرایی بعد از نظارت و ارزیابی»، درون‌سازمانی؛ آسیب ریشه‌ای «وجود جهت‌گیری‌های بخشی - منطقه‌ای و محلی در تصویب برنامه‌ها» برون‌سازمانی و آسیب‌های ریشه‌ای «نبود درک مشترک برنامه‌ریزان، سیاست‌گذاران و مجریان از مفاهیم»، «تکیه بر منابع دولتی و عدم توجه به ظرفیت‌ها و منابع داخلی و خارجی»، «نبود سازوکار حل تعارضات منافع بین نخبگان برنامه‌ای»، «ضعف شدید سازوکارهای نظارتی» درون و برون سازمانی هستند.
- بر اساس نتایج حاصل، به سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان پیشنهاد می‌شود که برای طراحی نظام برنامه‌ریزی مطلوب موارد زیر را مد نظر قرار دهند:
- نظام برنامه‌ریزی مطلوب بر اساس مفهوم توأمان دولت، ملت و سرزمین شکل گیرد.
 - سازوکاری برای شکل‌گیری حکمرانی یکپارچه بر اساس مفهوم مردمی‌سازی، شفاف‌سازی و هوشمندسازی در نظام برنامه‌ریزی ایجاد شود.
 - سازوکاری طراحی شود که در تدوین برنامه‌های توسعه، برنامه‌های عملیاتی سنجش‌پذیر و خروجی‌محور بر اساس پیش‌بینی منابع لازم تهیه شود.
 - فرایندهای نظام برنامه‌ریزی با تأکید بر برنامه‌ریزی مسئله‌محور و مأموریت‌گرا و نیز با طراحی سازوکارهای لازم برای برنامه‌ریزی مشارکتی و تعاملی برای تقسیم کار و ایفای نقش متناسب دولت، بخش خصوصی، حوزه مدنی، عمومی، مناطق و استان‌ها طراحی شود.
 - قوانین و مقررات جدید برای تغییر جهت از حکم‌محوری مطلق در برنامه‌های توسعه به سمت برنامه‌هایی منعطف، آینده‌نگر و پویا با طراحی سازوکار حل تعارضات منافع وضع گردد.
 - نهادسازی در حوزه نظارت و ارزیابی شکل گیرد و سازوکار اصلاح برنامه‌های توسعه بعد از نظارت و ارزیابی تعبیه شود.

مقدمه

برنامه‌ریزی توسعه به عنوان یکی از ابزارهای مهم توسعه اقتصادی با شیوه‌های گوناگون مورد توجه دولت‌ها قرار گرفته و بر انتخاب هدف‌های «درست» و سپس انتخاب مسیر، راه، وسیله یا روش «درست و مناسب» برای تأمین این هدف‌ها متمرکز است.

با مطرح شدن مفهوم توسعه و به دنبال آن برنامه‌ریزی برای توسعه، بسیاری از کشورهای دنیا اهداف گوناگونی را تعیین نموده و راه‌های متفاوتی را برای تحقق آن اهداف تعریف کرده‌اند. ایران یکی از نخستین کشورهای است که دولت برای شکستن دور باطل فقر و دستیابی به رشد و توسعه همه‌جانبه، به برنامه‌ریزی روی آورده؛ اما ارزیابی حدود بیش از هفت دهه برنامه‌ریزی توسعه در ایران نشان‌دهنده این است که حجم عظیم منابع انسانی، مالی و طبیعی مصرف شده، تناسب و سنخیتی با دستاوردها و خروجی‌های آن نداشته است. با وجود پیشرفت‌های مهمی که در برخورداری از مواهب توسعه نسبت به گذشته پدید آمده، شکاف و فاصله ایران با کشورهای پیشرفته چندان کاهش نیافته و حتی در بسیاری از موارد اهداف و آرمان‌های ملی تعریف شده در اجرا به توفیق نسبی نائل نیامده است. به عبارتی، به‌رغم دستیابی به دستاوردهایی که در برنامه‌های ملی یا بخشی به دست آمده، هدف غایی توسعه که بهبود وضعیت رفاهی و زیست‌عادلانه برای آحاد کشور می‌باشد، تحقق نیافته است. به این ترتیب، یکی از علل قرار نگرفتن در مدار توسعه‌یافتگی و عدم تحقق اهداف توسعه با وجود بهره‌مندی از منابع و درآمدهای بسیار می‌تواند ناکارآمدی نظام برنامه‌ریزی در کشور باشد.

بنابراین، از یک سو با توجه به اینکه برنامه‌های پیشین تهیه شده نتوانسته‌اند اهداف و چشم‌اندازهای ترسیم شده کشور را محقق سازند و از سوی دیگر با توجه به چالش‌ها و مسائل خاص کشور مانند وجود تورم، بیکاری، تأمین مالی ناپایدار، کاهش سرمایه‌گذاری و بحران نظام بانکی، رکود اقتصادی، تشدید فقر و نابرابری اهمیت تهیه و تدوین برنامه هفتم توسعه کشور به عنوان آخرین برنامه از سند چشم‌انداز توسعه کشور و اولین برنامه بعد از تصویب سند ملی آمایش سرزمین بیش از پیش نمایان می‌شود. برای ورود به برنامه هفتم توسعه کشور، لزوم ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی برای دستیابی به نظام برنامه‌ریزی مطلوب جهت حل موانع شتاب بخشیدن به توسعه از منظر نظام برنامه‌ریزی حائز اهمیت است. سازماندهی این گزارش به شرح زیر است:

ابتدا به تعریف و بیان ویژگی‌های نظام برنامه‌ریزی پرداخته، سپس، مروری بر نظام‌نامه‌های برنامه‌ریزی (بعد از انقلاب اسلامی) صورت گرفته است. در بخش سوم، ساختار قانونی برنامه‌های توسعه کشور بیان شده است. بخش چهارم به اهداف و عملکرد شاخص‌های کلان برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی پرداخته است. در بخش بعدی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی و نیز آسیب‌های ریشه‌ای آن احصاء شده و در نهایت، نتیجه‌گیری و پیشنهادها ارائه شده است.

۱- نظام برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی از ابزارهای مدیریت بوده و در مدیریت دولتی در چارچوب خاصی با عنوان نظام برنامه‌ریزی صورت می‌گیرد که دربرگیرنده ارکان و روابط میان آنها است. برنامه را نیز می‌توان فرایندی هوشمندانه دانست که طی آن مدیریت یک نظام (سیستم)، اهداف نظام را برای زمان مورد نظر تعیین و راهبردها و چارچوب‌های تصمیم‌گیری جهت نیل به اهداف تعیین شده را با توجه به محدودیت‌های موجود و قابل پیش‌بینی طی برنامه مشخص می‌کند.^۱

در مجموع، برنامه‌ریزی در چارچوبی صورت می‌گیرد که از آن به نظام برنامه‌ریزی تعبیر می‌شود و از ارکانی تشکیل شده که زمینه‌های گوناگون تحقق برنامه‌ریزی مطلوب را فراهم می‌کنند. این ارکان مجموعه‌ای از قوانین و مقررات، سازمان و تشکیلات، فرایند و تشریفات تهیه و تدوین، تصویب، چگونگی اجرا، نظارت و ارزشیابی برنامه‌ها در یک کشور را در بر می‌گیرد.^۲ بنابراین، نظام برنامه‌ریزی را روش نظام‌مند برای دستیابی به هدف مطلوب بر اساس ارزش‌ها و آرمان‌های کشور می‌توان در نظر گرفت. بر این اساس، برنامه‌ریزی روش نظام‌مند و عقلایی بررسی آینده است تا معین شود چه کاری را می‌توان برای نیل به آینده‌ای مطلوب انجام داد و چگونه می‌توان از آینده نامطلوب اجتناب کرد. در حقیقت، برنامه‌ریزی به آن دسته از اقداماتی اطلاق می‌شود که مشتمل بر پیش‌بینی هدف‌ها و اقدامات لازم برای رویارویی با تغییرات و مواجه شدن با عوامل نامطمئن، از طریق تنظیم عملیات آینده است. از منظر رویکرد سیستمی، برنامه‌ریزی یک سیستم سلسله‌مراتبی دربرگیرنده مجموعه‌ای از مؤلفه‌های کلان شامل فرایند برنامه‌ریزی، پشتیبانی برنامه‌ریزی، اجرای برنامه و نظارت و کنترل آن است. فرایند برنامه‌ریزی شامل مجموعه‌ای از روش‌ها، فنون و شیوه‌های مرتبط است که عمدتاً به نیازها، منابع، مصارف، اهداف و امثالهم می‌پردازد. به کمک این فنون می‌توان محصولی به نام برنامه و یا برنامه اجرایی فراهم کرد. پشتیبانی برنامه‌ریزی نیز، برای تهیه و تأمین پیش‌نیازهای فرایند برنامه‌ریزی مانند داده‌ها، تسهیلات است. بر این اساس، نظام برنامه‌ریزی مجموعه‌ای از سازوکارها، سازمان‌ها، تشکیلات و روش‌هایی است که به منظور تهیه و تدوین، تصویب، اجرا، نظارت و ارزیابی برنامه‌های توسعه کشور طراحی می‌شود.

۱. آتش‌بار و طاهری (۱۳۹۰)

۲. رستمی و ابراهیمی (۱۳۹۷)

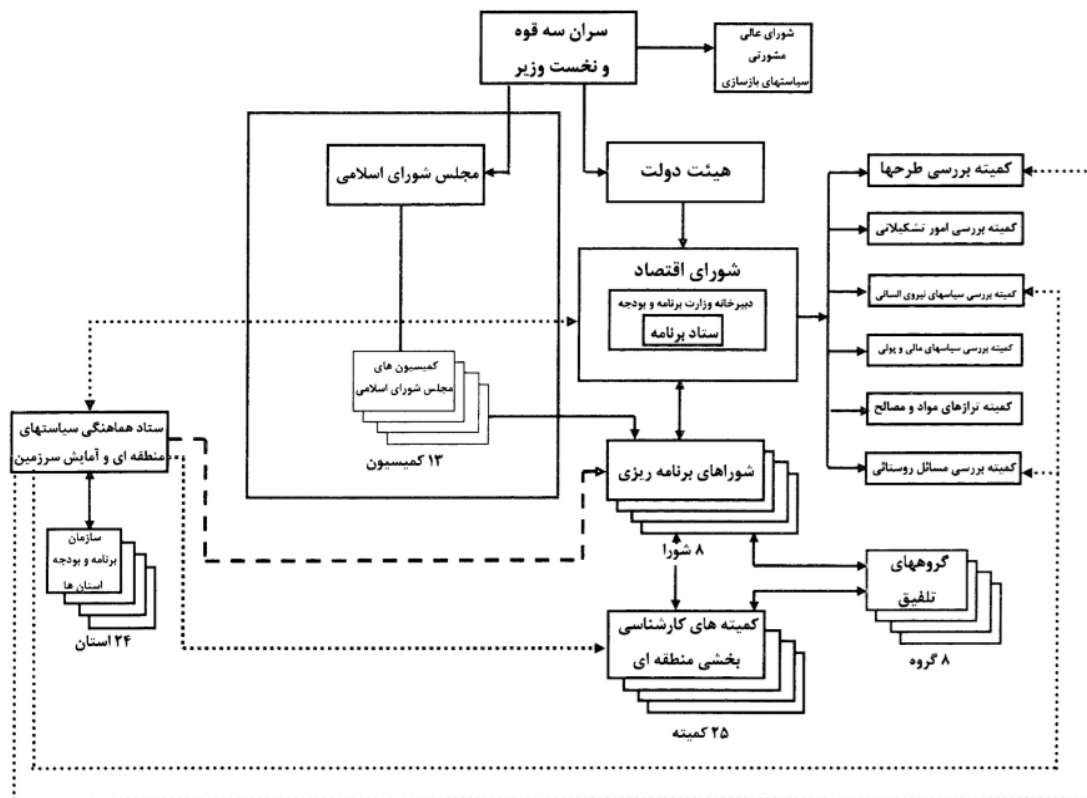
۲- مروری بر نظام‌نامه‌های برنامه‌ریزی (بعد از انقلاب اسلامی)^۱

هر نظام برنامه‌ریزی، متناسب با حد تفصیل برنامه که مورد نیاز سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان است و نیز ساختار تصمیم‌گیری در سطوح سیاست‌گذاری و مدیریت‌های اجرایی کشور شکل می‌گیرد که بر این اساس، کلیات نظام‌های برنامه‌ریزی بعد از انقلاب اسلامی را می‌توان به شرح زیر بیان کرد:

جهت‌گیری‌های اصلی برنامه اول توسعه بعد از انقلاب اسلامی که در نظام برنامه‌ریزی آن منعکس شده است شامل توجه به بازسازی و راه‌اندازی چرخ‌های تولید؛ توسعه امکانات فیزیکی و زیربنایی، توسعه خدمات اجتماعی دولت؛ رفع عدم تعادل‌های عمده در توزیع امکانات بین مناطق و قشرهای گوناگون جامعه و نیز حصول به قیمت‌های تعادلی در بازارهای مختلف است.^۲ همچنین، رویکرد غالب برنامه اول توسعه بعد از انقلاب اسلامی، «آزادسازی اقتصادی، جایگزینی واردات با حمایت از صنایع داخلی و نیز کاهش وابستگی به درآمدهای نفت» است که برای تحقق آن‌ها «استراتژی جایگزینی واردات» مد نظر قرار گرفته و پیش‌انگاره این برنامه، «تعدیل ساختاری» بوده است. ارکان نظام برنامه‌ریزی برنامه اول توسعه بعد از انقلاب اسلامی به صورت شکل (۱) تعریف شده است:

۱. برای مطالعات بیشتر به مستندات برنامه اول تا ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (جلد اول: نظام برنامه‌ریزی)، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه کشور نوشته برمکی (۱۳۹۳) و نیز مروری بر نظام برنامه‌ریزی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه و پیشنهادی برای تنظیم نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم توسعه نوشته کردیچه (۱۳۸۶) مراجعه شود.

۲. سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۷۷)



شکل ۱: ارکان نظام برنامه‌ریزی برنامه اول توسعه کشور

منبع: کردیچه (۱۳۸۶)

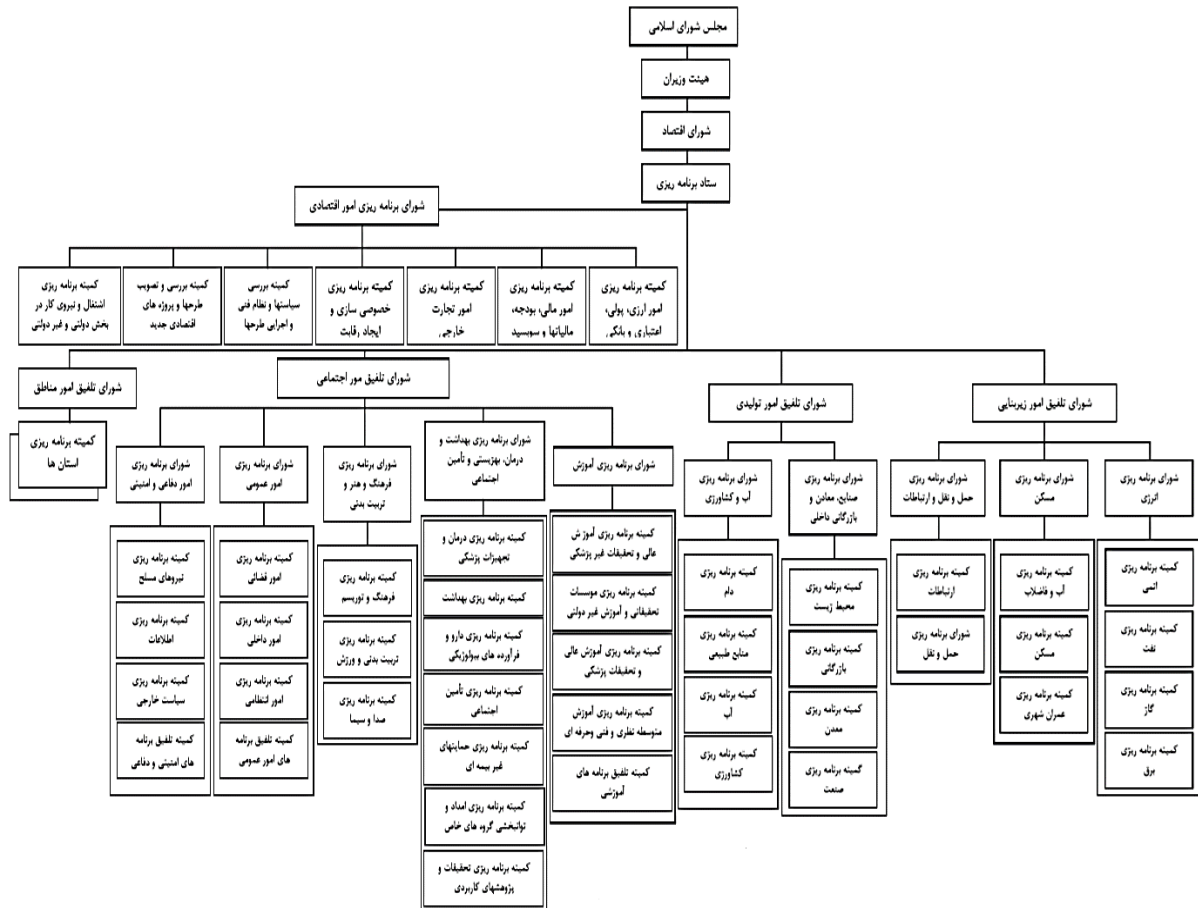
نظام برنامه‌ریزی برنامه اول اگرچه در سازماندهی خطوط اصلی تدوین خط‌مشی‌ها و سیاست‌گذاری‌ها در فرایند برنامه‌ریزی موفق بوده اما نقاط ضعفی نیز داشته است. به عنوان مثال، مشارکت نهادها و تشکل‌های غیردولتی و فعالان اقتصادی غیردولتی در شوراهای و کمیته‌های برنامه‌ریزی برای بسط دامنه پذیرش خط‌مشی‌ها و سیاست‌های برنامه صورت نگرفته بود. همچنین، نبود دستورالعمل سازگار و دقیق برای فعالیت شوراهای و کمیته‌های برنامه‌ریزی منجر به توفیق ناچیز کمیته‌های هماهنگ‌کننده بخش‌ها شده بود.

جهت‌گیری‌های اصلی برنامه دوم توسعه که در نظام برنامه‌ریزی آن منعکس شده شامل تأکید بر مدیریت کلان اقتصادی، توجه بیشتر به سازماندهی بازارهای مختلف، افزایش کارایی در استفاده از منابع عمومی و نیز تغییر در ساختار اداری دستگاه‌ها و مؤسسه‌های دولتی در جهت کاهش اندازه بخش دولت و افزایش کارایی دستگاه‌های باقیمانده است.^۱ همچنین، رویکرد غالب برنامه دوم توسعه بعد از انقلاب اسلامی، «آزادسازی اقتصادی، خصوصی‌سازی، حمایت از صنایع داخلی، کاهش وابستگی به درآمدهای نفت و توسعه انسانی» است

۱. سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۷۷)

ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی کشور برای کاربر است تدوین نظام برنامه‌ریزی مطلوب

که برای تحقق آن‌ها «استراتژی حمایت از رشد تولیدات صنایع داخلی» مد نظر قرار گرفته و پیش‌انگاره این برنامه نیز همانند برنامه اول توسعه بعد از انقلاب، «تعدیل ساختاری» بوده است. ارکان نظام برنامه‌ریزی برنامه دوم توسعه بعد از انقلاب اسلامی بر اساس شکل (۲) تعریف شده است:



شکل ۲: ارکان نظام برنامه‌ریزی برنامه دوم توسعه کشور

منبع: سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۷۲)

از نکات مثبت برنامه دوم می‌توان به تشکیل کمیته برای برنامه‌ریزی خصوصی‌سازی و ایجاد رقابت اشاره کرد که در برنامه اول این کمیته وجود نداشت. همچنین وجود منشوری به عنوان مفروضات اصلی تهیه برنامه که از طرف رهبر معظم انقلاب ابلاغ شد (سیاست‌های کلی که برای اولین بار در برنامه دوم توسعه بعد از انقلاب ابلاغ شد) و تهیه برنامه حول محورهای منشور مذکور، نقش مهمی در تهیه و تدوین برنامه و نیز تسریع بررسی‌ها و تصویب آن در مجلس داشته است.

بر اساس نظام‌نامه برنامه سوم توسعه، این برنامه در ۳ مرحله تهیه و تنظیم شده است:

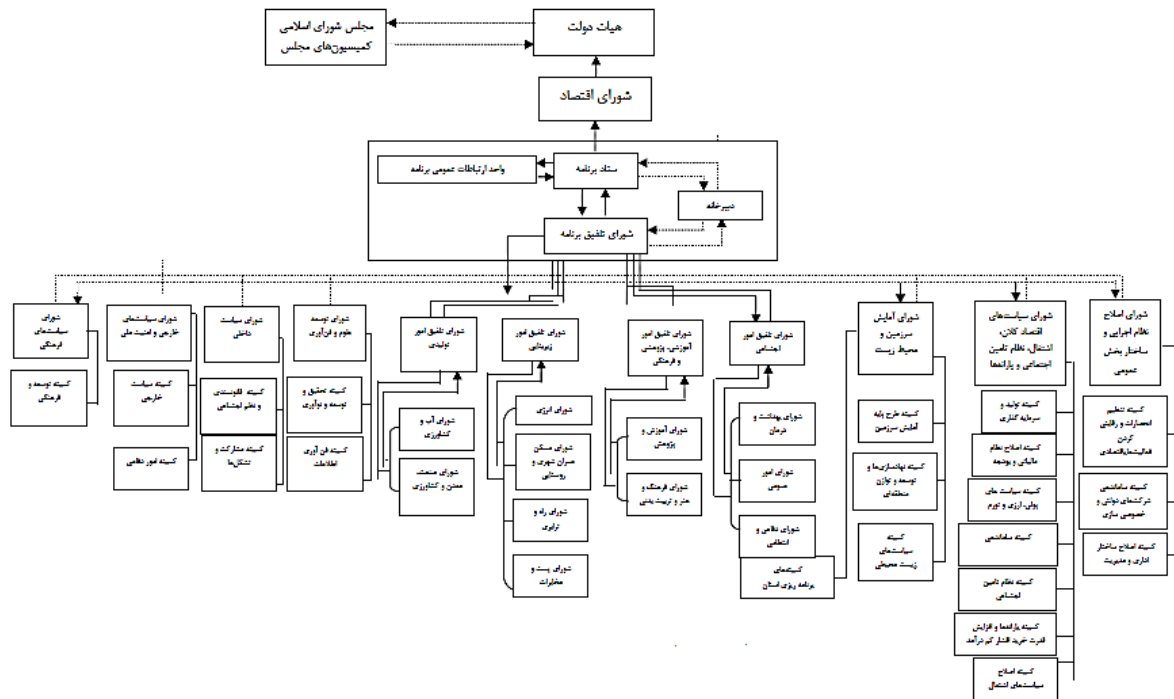
در مرحله اول، با بررسی عملکرد گذشته و تبیین وضع موجود شروع و در نهایت رهنمودهای کلی برای برنامه ارائه شده است. مرحله دوم، با تدوین برنامه‌های عملیاتی و رهنمودهای کلی برنامه شروع و در نهایت خروجی آن، لایحه برنامه سوم بوده است. در مرحله سوم نیز، تدوین برنامه‌های بخشی و استانی بر اساس قانون برنامه سوم و جهت‌گیری‌های آمایشی صورت پذیرفته است.^۱ در این راستا، رویکرد غالب برنامه سوم توسعه بعد از انقلاب اسلامی، «توسعه اقتصاد رقابتی» بوده است که برای تحقق آن‌ها «استراتژی اصلاحات اقتصادی» مد نظر قرار گرفته و پیش‌انگاره این برنامه، «اصلاحات ساختاری» بوده است.

در تدوین نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم، اصول مشارکت دستگاه‌ها و صاحب‌نظران و نیز انعکاس محتوایی برنامه در چارچوب نظام مد نظر قرار گرفته بود. همچنین، استخراج مضامین اصلی حاکم بر برنامه قبل از شروع رسمی این نظام و در نظر گرفتن آن در ساختار برنامه برای استخراج قاعده‌ها و سیاست‌هایی برای اصلاح ساختار اقتصادی و درج آن در خروجی برنامه، یک وجه مهم این برنامه بوده است.

مضامین اصلی برنامه سوم توسعه شامل اصلاح نظام اجرایی و ساماندهی شرکت‌های دولتی، گسترش تولید و سرمایه‌گذاری، تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی، ساماندهی بازارهای مالی، آمایش سرزمین، سیاست‌های کلان اقتصادی، نظام تأمین و رفاه اجتماعی، یارانه‌ها و حفظ قدرت خرید، اشتغال، توسعه اجتماعی و فرهنگی، ساماندهی سیاست خارجی، محیط‌زیست و توسعه علوم و فناوری و نوآوری بوده است. در تنظیم نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم توسعه، سه اصل مشارکت هرچه بیشتر دستگاه‌ها، انعکاس محتوای برنامه در چارچوب نظام و مشارکت صاحب‌نظران مورد تأکید بوده است. همچنین، در ارکان و ساختار نیز توجه گسترده‌تر به دو موضوع، آمایش سرزمین و محیط‌زیست و علم و فناوری؛ نسبت به قبل وجود داشته است. ارکان نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم توسعه بعد از انقلاب اسلامی بر اساس شکل (۳) تعریف شده است:

۱. کردیچه (۱۳۸۶)

ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی کشور برای کاربردی‌ترین نظام برنامه‌ریزی مطلوب



شکل ۳: ارکان نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم توسعه کشور

منبع: سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۷۷)

بر اساس نظام‌نامه برنامه چهارم توسعه، ساختار برنامه‌ریزی برنامه در ۳ مرحله به شرح زیر بوده است:

مرحله اول: تدوین، بررسی و تصویب لایحه برنامه چهارم توسعه؛

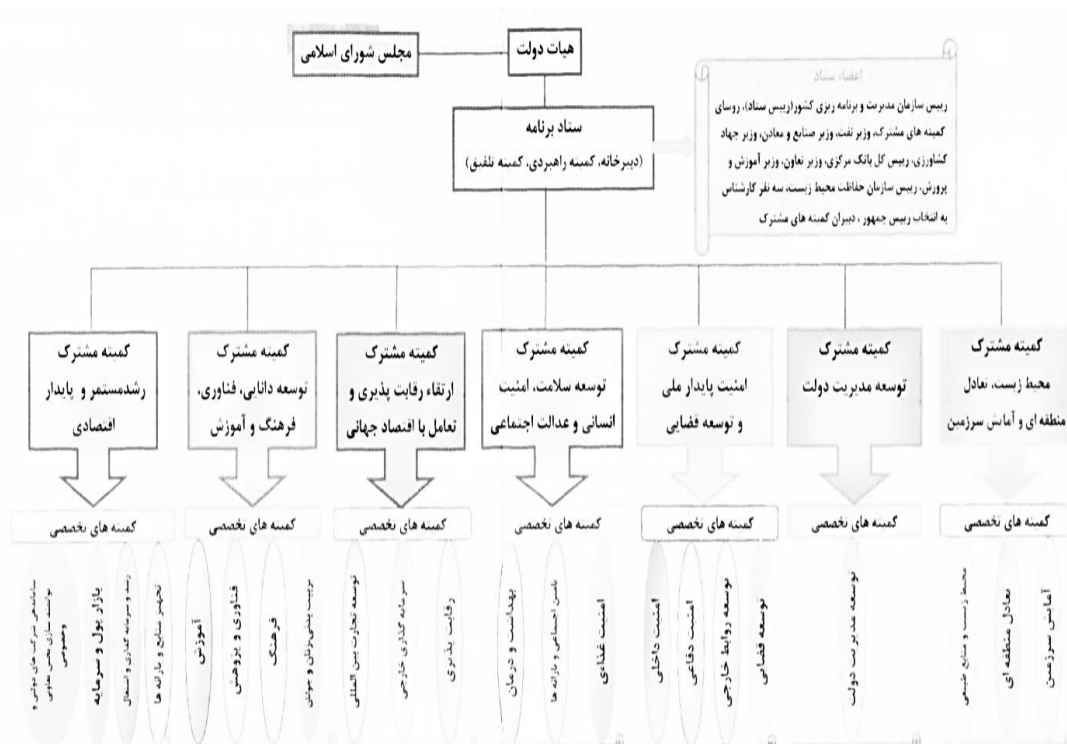
مرحله دوم: تهیه و تنظیم سند ملی توسعه فرابخش (طرح جامع فرابخشی)، سند ملی توسعه بخش (طرح جامع بخشی) و سند ملی توسعه سرزمینی و منطقه‌ای (طرح جامع منطقه‌ای)؛

مرحله سوم: تدوین سندهای فرابخشی-بخشی و استانی.^۱

به این ترتیب، رویکرد غالب برنامه چهارم توسعه بعد از انقلاب اسلامی، «رشد پایدار اقتصادی مبتنی بر دانایی و رویکرد جهانی» است که برای تحقق آن‌ها «استراتژی توسعه پایدار» مد نظر قرار گرفته و پیش‌انگاره این برنامه، «بهبود نهادی» بوده است. ارکان نظام برنامه‌ریزی برنامه چهارم توسعه بعد از انقلاب اسلامی نیز بر

اساس شکل (۴) تعریف شده است:

۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳)



شکل ۴: ارکان نظام برنامه‌ریزی برنامه چهارم توسعه کشور

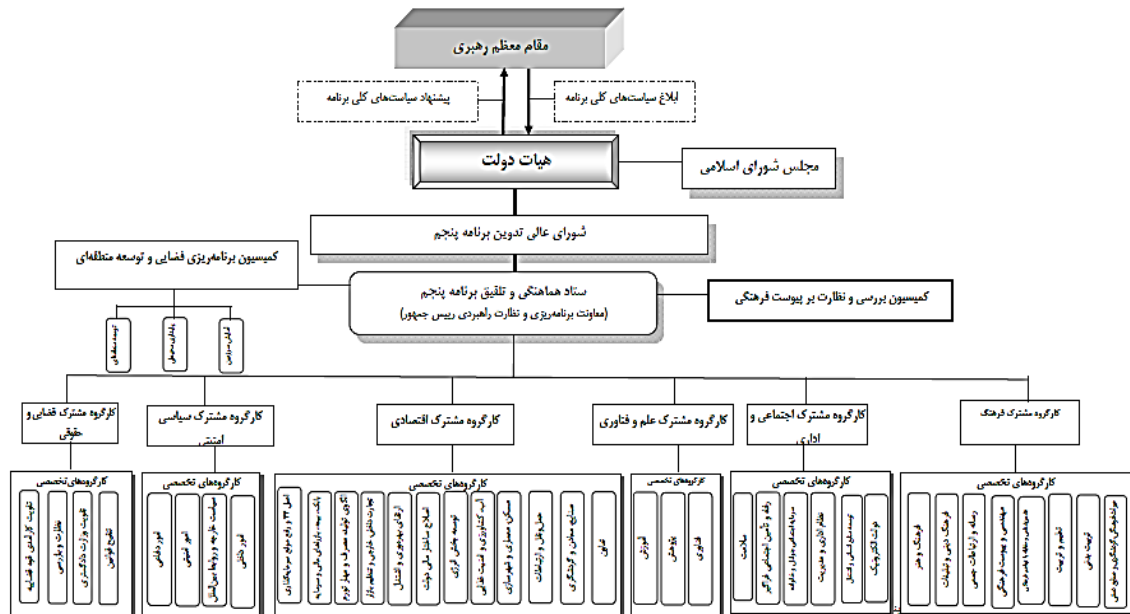
منبع: کردیچه (۱۳۸۶)

نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم در راستای سند چشم‌انداز در سطوح کلان و با توجه ویژه به الگوهای توسعه اسلامی-ایرانی در همه ابعاد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و با رویکرد «پیشرفت عدالت محور» طراحی شده است. در این برنامه معضلات و موضوعات مهم هر بخش شناسایی و در چارچوب یک بسته اجرایی تعریف شده‌اند. بر اساس نظام‌نامه برنامه پنجم توسعه، جهت‌گیری‌های اصلی برنامه نیز شامل؛ تعمیق باورها و ارزش‌ها، ترویج شیوه زندگی اسلامی و فرهنگ ولایت و انتظار، گسترش عدالت همه‌جانبه و پاسداشت کرامت انسانی، تقویت هویت اسلامی-ایرانی، ایجاد جامعه‌ای خودباور با محوریت نهاد خانواده، توسعه دانش و فناوری با تأکید بر فناوری اطلاعات، رشد اقتصادی پایدار و عدالت محور، ارتقای بهره‌وری، اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، تأمین اجتماعی فراگیر و ارتقاء سلامت آحاد جامعه، تحکیم امنیت ملی و توسعه روابط خارجی بر مبنای سه اصل عزت، حکمت و مصلحت، آمایش سرزمین و توسعه و توازن منطقه‌ای، کاهش وابستگی اقتصاد به نفت و نیز ارتقاء تعاون و رقابت‌پذیری در اقتصاد بوده است.^۱ همچنین، رویکرد غالب برنامه پنجم توسعه بعد از انقلاب اسلامی، «پیشرفت همراه با عدالت: استقرار الگوی توسعه اسلامی-ایرانی اصلاح نظام اداری» است که

۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۷)

ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی کشور برای کاربرت تدوین نظام برنامه‌ریزی مطلوب

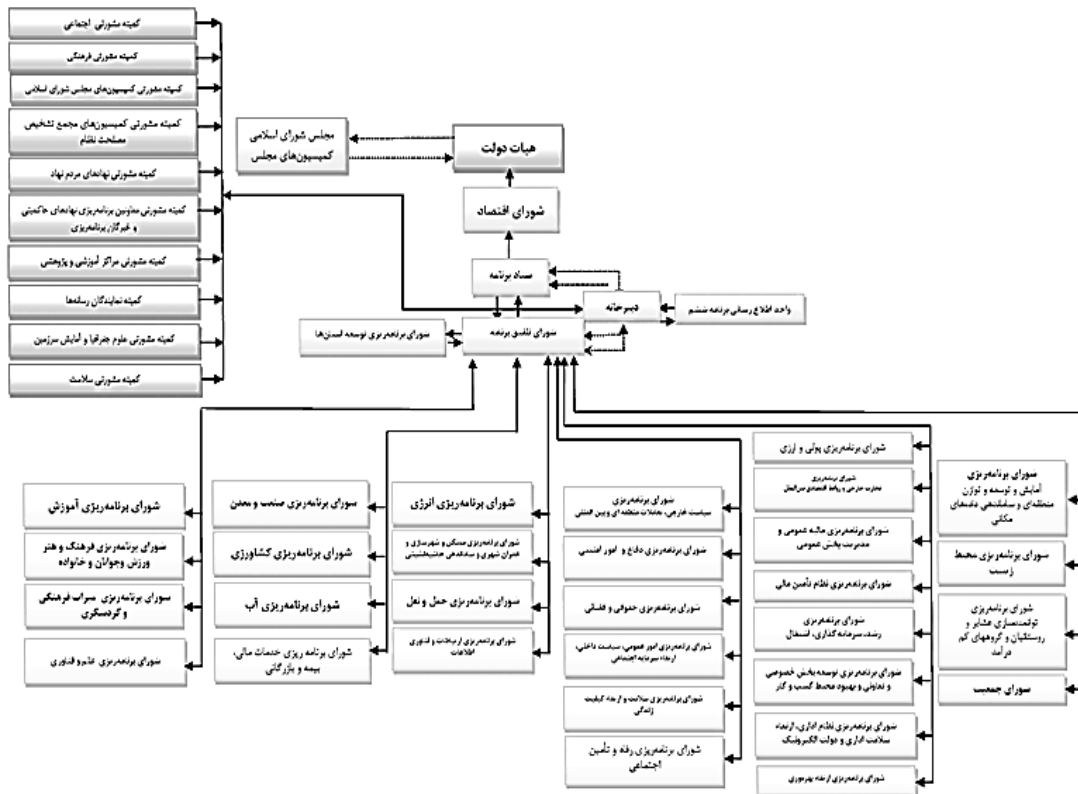
پیش‌انگاره این برنامه، «توسعه اسلامی-ایرانی پیشرفت» بوده است. ارکان نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم توسعه بعد از انقلاب اسلامی بر اساس شکل (۵) تعریف شده است:



شکل ۵: ارکان نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم توسعه کشور

منبع: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۷)

در نظام برنامه‌ریزی برنامه ششم، ابتدا اصول حاکم بر تدوین برنامه و جهت‌گیری‌های اصلی که منبعث از جهت‌گیری‌های سند چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور و سیاست‌های کلی برنامه است، مشخص شده و سپس بر اساس محتوایی که کلیات آن در برنامه ششم مد نظر برنامه‌ریزان می‌باشد، مراحل تدوین برنامه تعیین شده است. رویکرد غالب برنامه ششم توسعه بعد از انقلاب اسلامی، «اقتصاد مقاومتی، پیشتازی در عرصه علم و فناوری و تعالی و مقاومت‌سازی فرهنگی» است که برای تحقق آن‌ها «استراتژی رشد» مد نظر قرار گرفته و پیش‌انگاره این برنامه، «موضوعات خاص راهبردی، مکان‌محور، بخشی و کلان» بوده است. ارکان نظام برنامه‌ریزی برنامه ششم توسعه بعد از انقلاب اسلامی بر اساس شکل (۶) تعریف شده است:



شکل ۶: ارکان نظام برنامه‌ریزی برنامه ششم توسعه کشور

منبع: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۹۴)

توجه به موضوعات خاص به‌ویژه با محور مناطق، آسیب‌شناسی قبل از تدوین نظام برنامه و تلاش اولیه برای تغییر رویکرد به مسئله‌محوری، حضور گسترده‌تر ذینفعان نهادی و اشخاص حقیقی صاحب‌نظر در ترکیب اعضای شوراها و ستاد، نکات قابل توجه برنامه ششم بوده است. از آسیب‌های نظام‌نامه برنامه ششم همانند سایر نظام‌نامه‌ها می‌توان بیان کرد که ارتباط بین برنامه‌های توسعه و بودجه سالانه تبیین نشده است. همچنین، رویکرد دولت برای خلاصه کردن لایحه برنامه به لایحه احکام مورد نیاز برنامه و اختلاف نظر مجلس با دولت در این ارتباط از مسائل پیش آمده برای برنامه پنجم توسعه کشور بوده است.

۳- ساختار قانونی برنامه‌های توسعه کشور

برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی، از نوع برنامه‌ریزی جامع و مختلط (ارشادی- اجباری) بوده است که ساختار قانونی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی در جدول (۱) ارائه شده است.

جدول ۱: مقایسه ساختار قانونی برنامه‌های توسعه کشور

اهداف کلان و بخشی	تعداد جداول	مواد، تبصره‌ها و احکام			حاکمیت برنامه	نوع برنامه	دوره برنامه	عنوان برنامه
		حکم	تبصره	ماده				
دارد	۱۱	۱۰۴	۵۲	۱	مختلط (ارشادی- اجباری)	جامع	۱۳۷۲-۶۸	برنامه اول
کلان	۱۴	۲۷۸	۱۰۱	۱	مختلط (ارشادی- اجباری)	جامع	-۷۴ ۱۳۷۸	برنامه دوم
ندارد	۲	۵۴۰	۵۷	۱۹۹	مختلط (ارشادی- اجباری)	جامع	-۷۹ ۱۳۸۲	برنامه سوم
کلان	۹	۷۷۴	۳۴	۷۳ + ۱۶۱ تنفیذ	مختلط (ارشادی- اجباری)	جامع	-۸۴ ۱۳۸۸	برنامه چهارم
ندارد.	-	۱۱۱۴	۱۹۲	۲۳۵	مختلط (ارشادی- اجباری)	جامع	۱۳۹۴-۹۰	برنامه پنجم
کلان و برخی بخش‌ها	۱۷	۹۶۶ قانون برنامه + ۱۲۶۶ احکام دائمی (۱۲۳۲)	۱۲۸	۱۲۴	مختلط (ارشادی- اجباری)	جامع	۱۴۰۰-۹۶	برنامه ششم

منبع: قوانین برنامه‌های توسعه کشور.

بر اساس اطلاعات ارائه شده در جدول (۱) می‌توان بیان داشت که به طور نسبی، تعداد کل مواد، تبصره‌ها و احکام در قوانین برنامه‌های توسعه روند افزایشی داشته است. این روند افزایش احکام و ساختار قانونی که به عنوان قانون برنامه در اختیار نهادها، دستگاه‌های اجرایی، دستگاه‌های نظارتی و نهادهای پژوهشی قرار می‌گیرد، این تصور را دامن زده است که برنامه، با فرض محور قرار گرفتن هر یک از تعاریف متعدد از برنامه‌ریزی توسعه و برخلاف آنها، مجموعه‌ای حکم هستند. درج این احکام حتی در زیرمجموعه یک موضوع یا بخش و فرابخش، در طول برنامه‌های مختلف از منطق مشخص و رو به تکامل تبعیت نمی‌کنند. در فرایند شش برنامه مصوب، مشاهده می‌شود که برخی از احکام می‌خواهند یک قانون دائمی را مبتنی بر نیاز روز دستگاه اصلاح کنند (به جای رجوع به قانون اصلی و اصلاح آن)، گاهی به ایجاد نهاد مورد نیاز توسعه یا اصلاح قواعد سیاستی توجه

شده است. گاه قانون جدیدی را به قوانین موجود اضافه کرده است که هدف اجتناب از تکرار مجدد آنها، موجب ارائه لایحه احکام دائمی توسعه برای کاهش احکام و خارج شدن از سلطه حکم محوری قبل از برنامه ششم توسعه توسط دولت شد. گاهی در شکل یک راهبرد یا سیاست ظاهر شده‌اند و گاه یک هدف کمی را برای یک بخش یا فرابخش تعیین نموده‌اند. این سردرگمی در سیر تنظیمی احکام برنامه و تغییرات گسترده در مرحله تصویب برنامه‌ها در مجلس، به همراه آسیب ناشی از ایجاد ذهنیت برنامه توسعه، مساوی با احکام قانونی، از جمله آسیب‌های اساسی برنامه‌ها بوده‌اند.

در کنار نکته مهم مورد اشاره، همان‌طور که جدول یادشده نیز نشان می‌دهد رویکرد در نظر گرفتن اهداف کمی نیز کاملاً نوسانی است. این ویژگی نوسانی و نامعینی موضع نسبت به آن در قانون برنامه، به‌ویژه در مرحله نظارت برنامه‌ها مشکل‌ساز است.

۴- اهداف و عملکرد برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی

اهداف و عملکرد شاخص‌های کلان رشد اقتصادی، رشد سرمایه‌گذاری، اشتغال جدید، نرخ بیکاری، نقدینگی و تورم در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی در جدول (۲) ارائه شده است:

جدول ۲: مقایسه اهداف و عملکرد شاخص‌های کلان در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی

برنامه سوم			برنامه دوم			برنامه اول			واحد	شرح
درصد تحقق	عملکرد	هدف	درصد تحقق	عملکرد	هدف	درصد تحقق	عملکرد	هدف		
۱۰۱/۶	۶/۱	۶	۶۲/۷	۳/۲	۵/۱	۹۱/۳	۷/۴	۸/۱	درصد	رشد اقتصادی
۱۵۰/۷	۱۰/۷	۷/۱	۱۲۹	۸	۶/۲	۷۹/۳	۹/۲	۱۱/۶	درصد	رشد سرمایه‌گذاری
۷۶/۹	۵۸۹	۷۶۵	۶۵	۲۶۳	۴۰۴	۹۷/۴	۳۸۴	۳۹۴	هزار نفر	اشتغال جدید
۱۰۲/۴	۱۲/۳	۱۲/۶	۹۶/۱	۱۳/۱	۱۲/۶	۱۱۶/۵	۱۱/۵	۱۳/۴	درصد	نرخ بیکاری
۵۶/۷	۲۸/۹	۱۶/۴	۴۹	۲۵/۵	۱۲/۵	۳۲/۶	۲۵/۱	۸/۲	درصد	نقدینگی
۱۱۲/۷	۱۴/۱	۱۵/۹	۴۸/۴	۲۵/۶	۱۲/۴	۷۶/۱	۱۸/۹	۱۴/۴	درصد	تورم
برنامه ششم			برنامه پنجم			برنامه چهارم			واحد	شرح
درصد تحقق	عملکرد (سه سال اول)	هدف	درصد تحقق	عملکرد	هدف	درصد تحقق	عملکرد	هدف		
-	-۲/۸	۸	-	-۲	۸	۵۵	۴/۴	۸	درصد	رشد اقتصادی
-	-۴/۲	۲۱/۵	-	-۱۲	۱۱/۲	۴۵/۹	۵/۶	۱۲/۲	درصد	رشد سرمایه‌گذاری
-	۵۸۵ (۱۰ سال به بالا)	-	۲۰/۲	۲۳۰	۱۱۳۵	۹/۴	۸۵	۸۹۷	هزار نفر	اشتغال جدید
-	۱۱/۶ (۱۰ سال به بالا)	۱۰/۲	۸۵/۹	۱۲/۱	۱۰/۴	۹۹	۱۱/۱	۱۱	درصد	نرخ بیکاری
-	۳۱/۳	۱۷	۸۲/۳	۲۶	۲۱/۴	۷۱/۴	۲۸	۲۰	درصد	نقدینگی
-	۲۷/۳	۸/۸	۵۲/۲	۲۴/۵	۱۲/۸	۶۴/۲	۱۵/۴	۹/۹	درصد	تورم

منبع: اسناد و قوانین برنامه‌های توسعه کشور؛ مرکز آمار ایران؛ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

بر اساس اطلاعات جدول (۲) می‌توان بیان کرد:

- در برنامه اول توسعه بعد از انقلاب، درصد تحقق هدف کاهش نرخ بیکاری بالاتر و کاهش نقدینگی کمتر از سایر شاخص‌ها بوده است.
- در برنامه دوم توسعه بعد از انقلاب، درصد تحقق هدف رشد سرمایه‌گذاری بالاتر و کاهش تورم کمتر از سایر شاخص‌ها بوده است.
- در برنامه سوم توسعه بعد از انقلاب، درصد تحقق هدف رشد سرمایه‌گذاری بالاتر و کاهش نقدینگی کمتر از سایر شاخص‌ها بوده است.
- در برنامه چهارم توسعه بعد از انقلاب، درصد تحقق هدف کاهش نرخ بیکاری بالاتر و ایجاد اشتغال جدید کمتر از سایر شاخص‌ها بوده است.
- در برنامه پنجم توسعه بعد از انقلاب، درصد تحقق هدف کاهش نرخ بیکاری بالاتر و رشد سرمایه‌گذاری کمتر از سایر شاخص‌ها بوده است.
- به طور کلی در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب، اهداف رشد سرمایه‌گذاری و نرخ بیکاری بالاترین درصد تحقق را در بین سایر شاخص‌ها دارد.
- شاخص رشد اقتصادی در برنامه سوم بالاترین درصد تحقق و در برنامه پنجم کمترین درصد تحقق را داشته است.
- شاخص رشد سرمایه‌گذاری در برنامه سوم بالاترین درصد تحقق و در برنامه پنجم کمترین درصد تحقق را داشته است.
- شاخص ایجاد اشتغال جدید در برنامه اول بالاترین درصد تحقق و در برنامه چهارم کمترین درصد تحقق را داشته است.
- شاخص کاهش نرخ بیکاری در برنامه اول بالاترین درصد تحقق و در برنامه پنجم کمترین درصد تحقق را داشته است.
- شاخص کاهش نقدینگی در برنامه پنجم بالاترین درصد تحقق و در برنامه اول کمترین درصد تحقق را داشته است.
- شاخص کاهش تورم در برنامه سوم بالاترین درصد تحقق و در برنامه دوم کمترین درصد تحقق را داشته است.
- به طور کلی، برنامه سوم و سپس برنامه اول، تعداد شاخص‌های بیشتر با درصد تحقق بالاتر را دارند و برنامه پنجم تعداد شاخص‌های بیشتر با درصد تحقق کمتر را در بین سایر برنامه‌ها دارد.

۵- آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی

برای شناسایی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی، علاوه بر روش کتابخانه‌ای و بررسی اسناد و مدارک و مطالعات پیشین، از نظرات صاحب‌نظران، خبرگان و متخصصان برنامه‌ریزی و اقتصادی کشور استفاده شده است. در این راستا، آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی بر اساس مراحل نظام برنامه‌ریزی شامل تهیه و تدوین، تصویب، پیش از اجرا، اجرا و نظارت و ارزیابی و نیز منشأ درون و برون سازمانی (سازمان برنامه و بودجه کشور) انجام شده است.

الف بر اساس مراحل نظام برنامه‌ریزی

بر اساس تعریف ارائه شده برای نظام برنامه‌ریزی، ابعاد آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی در پنج مرحله انجام پذیرفته که عبارتند از:

۵-۱- تهیه و تدوین

آسیب‌شناسی مرحله تهیه و تدوین نظام برنامه‌ریزی در چهار سطح پیش‌نیازها، ساختار، فرایند و محصول انجام شده است.

۵-۱-۱- آسیب‌های مربوط به پیش‌نیازها

آسیب‌های مربوط به مرحله پیش‌نیازهای نظام برنامه‌ریزی شامل فقدان درک و فهم مشترک درباره مفهوم توسعه، نرسیدن به توافق درباره مکاتب و پارادایم‌های اقتصادی برنامه‌ها، عدم توافق در مورد پیش‌انگاره‌ها و دوگانه‌های برنامه‌ریزی (جامع بودن یا مسئله‌محور بودن، برنامه‌ریزی بالا به پایین یا پایین به بالا و ...)، نبود درک مشترک برنامه‌ریزان، سیاست‌گذاران و مجریان از مفاهیم برنامه و وجود قوانین متعدد، گاه متعارض یا قدیمی یا مانع توسعه به شرح زیر است:

- فقدان درک و فهم مشترک درباره مفهوم توسعه

برای گام نهادن در مسیر توسعه، نخستین مرحله ایجاد درک و فهم مشترک درباره مفهوم توسعه بین اصلی‌ترین عوامل درگیر در فرایند تهیه و تدوین برنامه تا اجرا و نظارت بر آن است. اینکه توسعه چیست؟ کدام مسیر می‌تواند اهداف غایی مورد نظر را به بهترین وجه محقق سازد؟ سازوکارها و ابزارهای لازم برای قرار گرفتن در مسیر توسعه چه باید باشد؟ همگی به همراه موارد دیگری که در این عنوان جای می‌گیرد، مصادیقی از ضروریات تفاهم و درک مشترک هستند. اگر اجماع جمعی در مورد مفهوم توسعه که شالوده و اساس کار است شکل نگیرد، بنابراین نمی‌توان انتظار داشت که تمامی ذینفعان و عوامل مؤثر در یک برنامه توسعه بتوانند هم‌جهت و هم‌راستا حرکت کنند.

– نرسیدن به توافق درباره مکاتب و پارادایم‌های اقتصادی برنامه‌ها

با توجه به وجود مکاتب، پارادایم‌ها و استراتژی‌های مختلف توسعه مانند استراتژی نیازهای اساسی، استراتژی توزیع مجدد درآمد، استراتژی توزیع مجدد همراه با رشد، استراتژی پولی، استراتژی اقتصاد باز، استراتژی سوسیالیستی توسعه، استراتژی جایگزینی واردات، استراتژی توسعه صادرات، استراتژی صنایع سنگین، استراتژی رشد، استراتژی توسعه پایدار، استراتژی تعدیل ساختاری و به علت عدم اجماع و توافق بر پارادایم‌های اقتصادی برنامه‌ها، کشور در انتخاب و توافق نسبی در مورد راهبرد مناسب برای توسعه دچار معضل بوده است. بر همین اساس، ممکن است در اتخاذ سیاست‌های توسعه و اجرای برنامه‌ها، تضاد و تناقض ایجاد شود. از این رو، اجماع و توافق حاکمیتی بر مکتب و پارادایم توسعه مناسب بر اساس دیدگاه‌ها و ارزش‌های غالب امری ضروری تلقی می‌شود.

– عدم توافق در مورد پیش‌انگاره‌ها و دوگانه‌های برنامه‌ریزی (جامع بودن یا مسئله‌محور بودن، برنامه‌ریزی بالا به پایین یا پایین به بالا و ...)

در تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه، ضروری است که اجماع جمعی بین خبرگان، متخصصان، برنامه‌ریزان، سیاست‌گذاران، مجریان و تمامی افراد و نهادهای دخیل در مراحل مختلف نظام برنامه‌ریزی در خصوص پیش‌انگاره‌ها و دوگان‌های برنامه‌ریزی صورت گیرد. شکل‌گیری این اجماع جمعی، حرکت در مسیرهای بعدی را تسهیل می‌کند و باعث می‌شود که برنامه تهیه شده، مورد توافق همه ذینفعان قرار گرفته و در عمل به برنامه و تحقق اهداف نیز می‌تواند مؤثر باشد. برای مثال، همواره بین قلمرو و نقش دولت و بخش خصوصی در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی اختلاف نظرهایی وجود داشته که بر تنظیم برنامه نیز سایه افکنده است.

– نبود درک مشترک برنامه‌ریزان، سیاست‌گذاران و مجریان از مفاهیم برنامه

توسعه‌یافتگی باید محصول تفاهم میان جامعه، حکمرانان و اندیشمندان باشد. برای دستیابی به هدف توسعه، باید در جامعه در خصوص مفاهیم بنیادین و مهم تفاهم و اشتراک فکری وجود داشته باشد. در این خصوص برداشت یکسان و مشابه نسبت به مفاهیم برنامه و بار معنایی آنها، یک ضرورت است. اگرچه حتی در متون پایه نیز نشانه‌هایی از برداشت‌های ناهمسان در برگردان مورد مفهومی مثل سیاست یا راهبرد یا چالش و مسئله وجود دارد؛ اما نقش مدیریت یک برنامه توسعه، انتخاب و نزدیک کردن برداشت‌ها نسبت به مفاهیم گوناگون، در فرایند برنامه‌ریزی است. به این ترتیب، ذینفعان و جامعه به مفاهیم مورد استفاده به عنوان یک قرارداد اجتماعی نگاه می‌کنند.

– وجود قوانین متعدد، گاه متعارض یا قدیمی یا مانع توسعه

بسیاری از قوانین و مقررات حاکم بر نظام برنامه‌ریزی توسعه فاقد انطباق و انسجام لازم است. قانون برنامه و بودجه در اسفندماه سال ۱۳۵۱ به تصویب رسید و از اول فروردین‌ماه سال ۱۳۵۲ به اجرا گذاشته شد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ نیز، به تدریج تغییراتی در قوانین حاکم بر نظام تصمیم‌گیری کشور صورت پذیرفت که با توجه به اینکه این اصلاحات یکپارچه نبوده، ساختار نظام تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و نظارتی کشور را نیز متأثر کرده است. از جمله قوانین یاد شده می‌توان به مواردی مانند تدوین و تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸، اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، اصلاحات در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه، اصلاحات در قوانین بودجه سالانه، قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (مصوب ۱۳۶۹) و اصلاحیه‌های بعدی آن، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۱) و اصلاحیه‌های بعدی آن، قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) و قانون احکام دائمی توسعه اشاره داشت. وجود احکام متفاوت و گاه متعارض یکی از محمل‌هایی است که می‌تواند مجریان برنامه را در تعیین اولویت‌های غیربرنامه‌ای یاری دهد یا به عنوان یک مانع برای تحول رخ نماید.

۵-۱-۲- آسیب‌های مربوط به ساختار

آسیب‌های مربوط به مرحله ساختار نظام برنامه‌ریزی شامل ساختار پیچیده و گسترده نظام برنامه‌ریزی کشور، موقتی بودن سازماندهی و تشکیلات مربوط به نظام برنامه‌ریزی و محدود شدن آن به دوره تهیه برنامه‌های توسعه، عدم توانایی نظام برنامه‌ریزی برای انسجام و هماهنگی بین نهادهای نقش‌آفرین در حوزه‌های مختلف، حاکمیت روش‌های متمرکز و غیرمشارکتی در برنامه‌ریزی، توجه ناکافی به مشارکت نهادهای بخش خصوصی، تشکل‌های مردم‌نهاد و ذینفعان در ساختار نظام برنامه‌ریزی، ناهمگرایی نهادهای تصمیم‌گیر در امر برنامه‌ریزی، کاستی‌های نظام آماری و فقدان برخی آمارهای مورد نیاز و توجه ناکافی به نظام مدیریت دانش به شرح زیر است:

– ساختار پیچیده و گسترده نظام برنامه‌ریزی کشور

ساختار نظام برنامه‌ریزی از یک سو تحت تأثیر تشکیلات کلان حاکم بر دولت است و از سوی دیگر از رویکرد و روش برنامه نیز تأثیر می‌پذیرد. برای مورد اول می‌توان از پراکنده شدن برنامه‌ریزی نظام آموزشی کشور در حداقل سه وزارتخانه اصلی مثال آورد. در کنار وزارتخانه‌های اصلی، وجود سازمان‌های مستقل یا وابسته مهم و دستگاه‌های فرابودجه‌ای این تشکیلات را تودرتو و پیچیده‌تر کرده است. در کنار این پدیده، روش حاکم بر اکثر برنامه‌های کشور؛ یعنی روش برنامه‌ریزی جامع، ایجاب نموده است که تمام بخش‌ها، حتی زیربخش‌ها و فرابخش‌ها به نوعی در برنامه و ساختار آن به وضوح و پررنگ دیده شوند. توجه به برنامه‌ریزی در سطح

استان‌های کشور و چگونگی پیوند آن با برنامه ملی و بخشی نیز یکی دیگر از عوامل دخیل در ساختارها بوده است. همچنین، نظام برنامه‌ریزی از یک‌سو، تمامی مراحل از تهیه و تدوین تا نظارت و ارزیابی را شامل می‌شود و از سوی دیگر شامل ذینفعان مختلف است و ایجاد هماهنگی و تعادل بین آن‌ها در دستیابی به هدف توسعه بسیار ضروری است، بنابراین دارای ساختار پیچیده و گسترده‌ای است.

موقتی بودن سازماندهی و تشکیلات مربوط به نظام برنامه‌ریزی و محدود شدن آن به دوره تهیه برنامه‌های توسعه

سازماندهی و تشکیلات مربوط به نظام برنامه‌ریزی، موقتی و محدود به دوره تهیه و تدوین برنامه است و بعد از تصویب، تعطیل شده و نقش این تشکیلات و سازماندهی در امر نظارت، به‌خصوص اصلاح برنامه‌ها بعد از نظارت و ارزیابی نادیده گرفته شده است.

عدم توانایی نظام برنامه‌ریزی برای انسجام و هماهنگی بین نهادهای نقش‌آفرین در حوزه‌های مختلف

در فرایند تهیه و تنظیم برنامه سه قلمرو اصلی ایفای نقش می‌کنند. قلمرو برنامه‌ریزی ملی، قلمرو برنامه‌ریزی بخشی و فرابخشی و قلمرو برنامه استانی سه حوزه اصلی برنامه‌ریزی را تشکیل می‌دهند. انواع ارتباطات افقی و عمودی موجود که انتخاب و تصمیم‌گیری در هر قلمرو را تحت تأثیر یا اثرگذار بر قلمرو دیگر می‌کند یکی از پیچیدگی‌های حاکم بر نظام برنامه‌ریزی است. در کنار این ارتباطات که معمولاً در هماهنگی و رفع تعارض‌ها با فرض برقراری رفتار عقلایی در کل سطوح، تصمیم‌گیری می‌شود، انواع تعارض منافع نیز وجود دارد. چگونگی و سازوکار تلفیق و هماهنگ نمودن این قلمروها و خواسته‌های آنها از مشکلاتی است که هنوز نظام برنامه‌ریزی کشور با آن دست به گریبان است و گاه هماهنگی و تلفیق را به سطح تجمیع خواسته‌ها پایین می‌آورد. بنابراین برای تهیه و تدوین و اجرای صحیح برنامه‌ها، لزوم همسویی و هماهنگی حداکثری بین قلمروهای گوناگون استفاده از سازوکارهای انگیزشی و طراحی سازوکار حائز اهمیت است.

حاکمیت روش‌های متمرکز و غیرمشارکتی در برنامه‌ریزی

یکی از مشکلات ساختاری نظام برنامه‌ریزی، متمرکز و غیرمشارکتی بودن آن است که بر محتوای برنامه‌ها نیز اثرگذار بوده است، به‌طوری که تیم تهیه و تدوین و طراحی برنامه‌ها بسیار محدود بوده و تمرکززدایی صورت نگرفته است. در حقیقت تهیه و تدوین برنامه‌ها به صورت متمرکز برای مناطق صورت می‌پذیرد. این ویژگی علاوه بر اینکه در انتخاب بین گزینه‌های بدیل در فعالیت‌ها یا پروژه‌های بزرگ در سطوح استانی نیز به نوعی از استفاده از اطلاعات، دانش و تجربه موجود منطقه‌ای و محلی به دور می‌ماند، به دلیل عدم مشارکت ذینفعان اصلی، انگیزه‌سازی لازم برای اجرای آنها را به تأخیر می‌اندازد. تحقق اهداف برنامه، زمانی شدنی است که اجراکنندگان برنامه نیز خود را در تحقق اهداف مسئول بدانند و لازمه آن لزوم اخذ مشارکت در تهیه و تدوین برنامه‌ها و توجه به انواع روش‌های مشارکتی از پایین به بالا در فرایند برنامه‌ریزی است.

توجه ناکافی به مشارکت نهادهای بخش خصوصی، تشکل‌های مردم‌نهاد و ذینفعان در ساختار نظام

برنامه‌ریزی

یکی از مسائل اساسی در تهیه و تدوین برنامه‌ها، عدم توجه به مشارکت مردمی، بخش خصوصی و ذینفعان در ساختار نظام برنامه‌ریزی کشور بوده است که اگرچه در شعار به زبان آورده می‌شود، اما هنوز به مرحله عملی نرسیده و در عمل جایگاه مشخصی برای مشارکت غیردولتی در تهیه و تدوین برنامه‌ها، به جز دعوت نماینده‌ای از تشکل‌های تخصصی در ترکیب اعضای شوراها و کارگروه‌ها، وجود ندارد.

ناهمگرایی نهادهای تصمیم‌گیر در امر برنامه‌ریزی

در فرایند تهیه و تصویب برنامه سه نهاد اصلی ایفای نقش می‌کنند. مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان تهیه‌کننده سیاست‌های کلی هر برنامه، دولت به عنوان تهیه و تدوین‌کننده برنامه توسعه و مجلس شورای اسلامی، به عنوان تصویب‌کننده آنچه به عنوان قانون برنامه توسعه نامیده می‌شود. یکی از آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی این است که بین این نهادهای نقش‌آفرین در حوزه‌های مختلف تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه، انسجام و هماهنگی کامل وجود ندارد. برای مثال، در حالی که دولت برای برنامه ششم توسعه با فرض توجه ویژه به هسته‌های کلیدی و موضوعات خاص، تدارک لازم را دیده و گام‌های اصلی را برداشته بود، ابلاغ سیاست‌های کلی در ۸۱ بند، به نوعی بازگشت به روش برنامه‌ریزی جامع را شکل داد. چگونگی هماهنگ شدن دولت با این سیاست‌ها و انواع بسته‌های سیاستی بالادستی، در کنار چگونگی هماهنگ نمودن تمام نهادهایی که در بند مرتبط با پیچیدگی ساختار از آن یاد شد، خود یک مسئله در نظام برنامه‌ریزی است. آنگاه که با تمام این کاستی‌ها، برنامه تدوینی به مجلس ارسال می‌شود، به دلایل گوناگون، از جمله مشخص نبودن مرز قابل تغییر در مرحله تصویب، تفوق و حاکمیت برخی گرایش‌های بخشی، نسبت به اولویت‌های ملی در نزد برخی از نمایندگان مجلس، نداشتن دیدگاه مشترک با دولت در اولویت‌ها و مسائل اساسی، نبود دانش یا تجربه تخصصی مکفی در برخی از موضوعات، کار هماهنگی دولت و مجلس را با دشواری روبرو می‌کند. بنابراین برای تهیه و تدوین، تصویب و اجرای صحیح برنامه‌ها، لزوم همسویی و هماهنگی حداکثری بین نهادهای اثرگذار فوق، حائز اهمیت است.

کاستی‌های نظام آماری و فقدان برخی آمارهای مورد نیاز

آمار کافی، دقیق و به هنگام، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، تعیین اهداف، راهکارها و فعالیت‌ها و درنهایت نظارت و ارزیابی را امکان‌پذیر می‌سازد. داده‌های آماری بنیادی‌ترین اصل برای برنامه‌ریزی است. توسعه بدون برنامه‌ریزی و برنامه‌ریزی بدون آمار و اطلاعات قابل تحقق نیست. از این‌رو، یکی از ضرورت‌های اساسی برای شکل‌گیری نظام برنامه‌ریزی یکپارچه ملی-منطقه‌ای-بخشی، دستیابی به نظام آماری دقیق و منسجم است. به‌ویژه اگر رویکرد آمایش سرزمین و توجه به ظرفیت‌ها و اولویت‌های استانی به عنوان یک ویژگی برنامه نمود

یابد، ضرورت وجود آمار و داده‌های گوناگون و دارای روایی و اعتبار در سطوح مختلف استانی، شهرستان و محلی دوچندان می‌شود. البته شکل‌گیری این نوع برنامه‌ریزی نیز به نوبه خود، محمل و انگیزه و محرکی برای تکمیل آمارهای ملی - منطقه‌ای و بخشی نیز خواهد بود.

توجه ناکافی به نظام مدیریت دانش

یکی از آسیب‌های اساسی نظام برنامه‌ریزی، عدم توجه به نظام مدیریت دانش است. توجه ویژه به مدیریت دانش برای تحقق اهداف ضروری به نظر می‌رسد. بدون تردید، دانش سنگ بنای نوآوری است و مدیریت صحیح بر منابع دانش با خود موهبت نوآوری را به ارمغان می‌آورد. مدیریت دانش از طریق ایجاد شبکه دانش مشتمل بر مدیران ارشد، میانی، اجرایی و کارکنان در ساختار سازمانی تشکیل یافته از همکاری گروهی و فرهنگ یادگیری و اشاعه دانش، قابلیت‌های یادگیری سازمان‌ها را بهبود می‌بخشد.^۱ استقرار مدیریت دانش، علاوه بر افزایش کارایی و بهره‌وری، هم در مرحله تدوین برنامه، هم در اجرا و هماهنگی و بالاخره کنترل و نظارت و اصلاح مسیر، بسیار مؤثر و اثربخش خواهد بود.

۵-۱-۳- آسیب‌های مربوط به فرایند

آسیب‌های مربوط به مرحله فرایند نظام برنامه‌ریزی شامل عدم توجه به پویایی در نظام برنامه‌ریزی موجود و ضرورت غلتان بودن برنامه‌ریزی، ناهماهنگی میان برنامه‌ریزی توسعه با برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های سازمان‌های مستقل اداری کشور، ابهام در نحوه ارتباط اسناد بالادستی و برنامه‌های میان‌مدت، کاستی‌های مربوط به هماهنگی و تلفیق برنامه‌های ملی-بخشی-فرابخشی- منطقه‌ای، عدم تبیین صحیح چگونگی‌ها از حیث راهکارها، تمرکز صرف و گسترده بر رویکردهای کمی و تکنیک‌های اقتصادسنجی در فرایند تدوین برنامه‌های توسعه، کم‌توجهی نسبت به برنامه‌ریزی منطقه‌ای، با ثبات در نظر گرفتن شرایط و عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده، توجه به رویکرد برنامه‌ریزی جامع به جای رویکرد برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی و مأموریت‌گرا و تبعیت از برنامه‌ریزی جامع و عدم توجه به نهادسازی منطقه‌ای که در زیر شرح داده شده است:

عدم توجه به پویایی در نظام برنامه‌ریزی موجود و ضرورت غلتان بودن برنامه‌ریزی

با توجه به وجود محدودیت‌ها و یا تغییرات و تحولات ناگهانی و غیرمنتظره و سایر عوامل، تجدیدنظر و اصلاح در برنامه پس از سپری شدن بخشی از افق برنامه‌ریزی، ضروری و اجتناب‌ناپذیر است، لذا برنامه‌های توسعه باید طوری تدوین شوند که این امکان را در طول اجرا فراهم سازد که تاکنون چنین نبوده و برنامه‌های توسعه برای دوره زمانی تعیین شده، به صورت ثابت و تغییرناپذیر نگاشته شده بود.

ناهماهنگی میان برنامه‌ریزی توسعه با برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های سازمان‌های مستقل اداری

کشور

برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌های سازمان‌های مستقل اداری کشور باید در هماهنگی کامل با برنامه‌های توسعه باشد. گاهی هم‌راستایی و هماهنگی کامل بین این دو حوزه وجود ندارد. همچنین، ممکن است برنامه‌های توسعه وظایف مشترکی را به سازمان‌ها و دستگاه‌های مختلف محول کند و به علت همپوشانی این وظایف که ممکن است با وظایف یا اولویت‌های دستگاه نیز هم‌راستا نباشد، باعث عدم اجرای مناسب برنامه و نیز عدم الزام برای پاسخگویی دستگاه‌های مذکور شود.

ابهام در نحوه ارتباط اسناد بالادستی و برنامه‌های میان‌مدت

برنامه‌های میان‌مدت باید برای برنامه‌های بلندمدت و اسناد فرادستی تدوین شود، هرچند این نکته اساسی را نیز نباید از نظر دور داشت که همه اهداف یا سیاست‌های مندرج در یک سند بالادستی الزاماً در یک برنامه توسعه دست‌یافتنی نیستند و به همین دلیل سیاست‌های کلی حاکم بر هر برنامه توسعه می‌تواند گزینش از میان آن اسناد را نیز در نظر داشته باشد. برنامه‌های کوتاه‌مدت نیز باید برشی از برنامه‌های میان‌مدت باشند. به این ترتیب ملاحظه می‌شود که در تدوین برنامه‌های توسعه، گاهی مغایرت‌هایی با اسناد فرادستی وجود دارد و ارتباط بین این برنامه‌ها با اسناد فرادستی مشخص نشده و مجهول مانده است. از طرف دیگر وجود یک سند بالادستی باعث می‌شود که در عمل، اهداف و سیاست‌های آن در یک بخش یا فرابخش، نسبت به برش پنج‌ساله مندرج در اهداف و سیاست‌های برنامه، توسط دستگاه اجرایی در اولویت و اقدام قرار گیرد.

کاستی‌های مربوط به هماهنگی و تلفیق برنامه‌های ملی-بخشی-فرابخشی-منطقه‌ای

همان‌طور که پیش از این اشاره شد، برنامه‌های توسعه در قلمروهای گوناگون ملی، بخشی و فرابخشی یا منطقه‌ای (استانی) تعریف و تهیه می‌شوند. این تفکیک، در عین وابستگی شدید و متقابل بین آنها، چگونگی و سازوکار هماهنگ نمودن اهداف، سیاست‌ها و عملیات هر یک از آنها را به یک پرسش پایه‌ای در هر برنامه توسعه تبدیل می‌کند. برای مثال، اگر صنعتی شدن به عنوان یک راهبرد اساسی در برنامه ملی دنبال شود، چگونگی هماهنگی بخش صنعت با فعالیت‌های اولویت‌دار بخش کشاورزی یا بخش آموزش به عنوان تأمین‌کننده منابع انسانی مورد نیاز صنعت، همچنین هماهنگی برنامه‌های آن با سیاست‌های فرابخش پراهمیت محیط‌زیست یا نحوه استقرار در سرزمین و بازتاب آن در برنامه‌ریزی منطقه‌ای یا استانی همگی موضوع تلفیق و هماهنگی برنامه‌ها قرار می‌گیرند. در حقیقت، در برنامه‌های توسعه باید ارتباط‌ها و روابط بین برنامه‌های ملی، بخشی، فرابخشی و منطقه‌ای مشخص شود. با وجود این، اگرچه در برخی از برنامه‌های توسعه‌ای رگه‌هایی از برنامه‌ریزی منطقه‌ای را می‌توان مشاهده کرد. تاکنون برنامه‌های توسعه در ایران بدون توجه به برنامه‌ریزی

منطقه‌ای تهیه و تدوین شده و چگونگی پیوند برنامه استان با برنامه ملی، بخش و فرابخش نیز محل اشکال بوده است.

– عدم تبیین صحیح چگونگی‌ها از حیث راهکارها

در تدوین برنامه‌های توسعه باید به چند سؤال اساسی پاسخ داده شود. اول اینکه، اهداف، راهبردها، اقدامات و ... در برنامه‌ها چیست؟ دوم اینکه چرا این موارد انتخاب شده‌اند و سوم اینکه، چگونگی دستیابی به آن‌ها باید مشخص شود؛ اما در تدوین برنامه‌ها به چگونگی‌ها توجه نشده‌اند یا به درستی تبیین نشده‌اند. به عنوان مثال موانع و یا تسهیل‌کننده‌ها مشخص نشده‌اند، یا به آماده بودن ذی‌نفعان برای درگیر شدن در اقدامات توجهی نشده است و یا نیازمندی به تغییر قوانین و مقررات و یا وضع قوانین جدید در اسناد مور توجه قرار نگرفته است.

– تمرکز صرف و گسترده بر رویکردهای کمی و تکنیک‌های اقتصادسنجی در فرایند تدوین برنامه‌های توسعه

در تدوین برنامه‌های توسعه اگرچه که لاجرم در برخی حوزه‌ها باید از رویکردهای کمی و تکنیک‌های اقتصادسنجی استفاده کرد، اما تمرکز محض بر این رویکردها در برخی موارد نمی‌تواند کارساز باشد. در حقیقت، اگرچه ورودی و خروجی در این تکنیک‌ها وجود دارد، اما فرایند خروجی قابل توضیح نیست؛ بنابراین در برنامه‌های توسعه علی‌رغم بهره‌مندی از این تکنیک‌ها (در صورت لزوم) باید از تحلیل‌های سیاستی و کارشناسی بر اساس واقعیت‌ها و پیش‌بینی‌ها نیز بهره‌مند شد. همچنین در موقعیت‌های گوناگون می‌توان تنظیم سیاست‌ها را مبتنی بر انواع روش‌های تحقیقات کیفی سازماندهی نمود.

– کم توجهی نسبت به برنامه‌ریزی منطقه‌ای

یکی از نقص‌های نظام برنامه‌ریزی این است که به برنامه‌ریزی منطقه‌ای توجه نشده است. آنچه در برنامه‌های توسعه با محصولی به عنوان سند توسعه استان شناخته می‌شود نیز نمی‌تواند جایگزین برنامه‌ریزی منطقه‌ای تلقی شود. به هر حال حتی با در نظر گرفتن برنامه استانی به عنوان یک نماینده و جانشین ضعیف برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای، میزان توجه به این سطح از برنامه‌ریزی و پیوند آن با سطوح دیگر، همچنان در برنامه‌های توسعه، در حد مطلوب نیست. این امر لزوم توجه به ساختار و فرایند این نظام را می‌طلبد. در حقیقت، باید هم‌راستا با برنامه‌ریزی ملی، برنامه‌های مناطق را نیز مد نظر قرار داد و سهم هر یک از مناطق و استان‌ها را از اهداف تعیین شده در برنامه ملی تعیین و تبیین نمود.

با ثبات در نظر گرفتن شرایط و عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده

با توجه به عدم ثبات در محیط اقتصادی و شرایط سیاسی بین‌المللی، همچنین شرایط اقتصادی و سیاسی داخلی کشورها، لزوم توجه به پیش‌بینی‌ها و سناریوهای مختلف در برنامه‌های توسعه حائز اهمیت است، اما در برنامه‌های توسعه معمولاً شرایط و موقعیت کشور در مرحله تدوین برنامه لحاظ شده و عدم ثبات شرایط در تدوین برنامه‌ها نادیده گرفته شده و آینده‌نگری انجام نمی‌پذیرد. این ویژگی، در کنار توجه نمودن به انعطاف لازم در اصلاح اهداف و سیاست‌ها، باعث شده است که در شرایط وجود تکانه‌های شدید اقتصادی مؤثر بر اقتصاد کشور، یا تغییر فضای سیاسی بین‌المللی مثل تحریم، بخش عمده اهداف یک برنامه تحت تأثیر قرار گیرد و محقق نشود.

توجه به رویکرد برنامه‌ریزی جامع به جای رویکرد برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی و مأموریت‌گرا

یکی از آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی، توجه به رویکرد برنامه‌ریزی جامع است، به طوری که در برنامه‌های توسعه تلاش شده است همه موارد و اهداف با هم مد نظر قرار گیرد و منابع مالی بین همه آن‌ها توزیع شود. در حقیقت اولویت‌بندی بین اهداف بر اساس ترجیحات کشور با توجه به محدودیت‌ها و قیود انجام نشده که باعث شده است برنامه‌ها در سطح اجرا به دلیل تعدد اهداف و محدودیت‌های مالی با شکست مواجه شوند و نیز چون در برنامه‌ریزی جامع، غالباً اهداف به علت تعدد آن‌ها بار تکلیفی کمتری بر اجراکننده دارند، لذا برنامه‌های توسعه از رویکرد مأموریت‌گرایی فاصله گرفته و اجراکنندگان نیز خود را مکلف به اجرا نمی‌دانند و در ساده‌ترین حالت، علت عقب ماندن نسبت به اهداف برنامه را به کمبود منابع مالی، منتسب و مربوط می‌کنند.

تبعیت از برنامه‌ریزی جامع و عدم توجه به نهادسازی منطقه‌ای

یکی از آسیب‌های برنامه‌های توسعه در کشور این است که رویکرد برنامه‌ریزی جامع مورد توجه قرار گرفته است و تمایلی به بهره‌مندی از مشارکت مناطق و استان‌های مختلف در برنامه‌ها صورت نمی‌گیرد، زیرا اگرچه در ظاهر در برخی از برنامه‌های توسعه برخی از اهداف با رویکرد منطقه‌ای مد نظر قرار گرفته است، اما لازمه توجه به رویکرد منطقه‌ای توجه به نهادسازی منطقه‌ای در نظام برنامه‌ریزی است که در نظام برنامه‌ریزی فعلی توجه کافی به آن نشده است.

۵-۱-۴- آسیب‌های مربوط به محصول

آسیب‌های مربوط به مرحله محصول نظام برنامه‌ریزی شامل؛ عدم توجه به اصلاحات ضروری نظام حکمروایی در قوانین برنامه‌ها، حاکم شدن دیدگاه برنامه به عنوان مجموعه‌ای از احکام قانونی و یکپارچه ندیدن آن‌ها (احکام، اسناد قانونی، اسناد راهبردی، آئین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و...)، فقدان ارتباط منطقی بین اهداف کیفی و کمی و محتوای برنامه‌ها، وجود اولویت‌های متعدد هم‌سطح و نزدیک به هم بلندپروازانه بودن، اهداف متعارض و اشتباهات فنی سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان در انتخاب اهداف، لحاظ نشدن منابع انسانی و فیزیکی و مالی

مورد نیاز برنامه‌ها، هم‌سو و یکپارچه نبودن برنامه‌های بخش‌ها، در مسیر نیل به اهداف کلان، رعایت نشدن سطح تفصیل برنامه و اجزای آن، کم‌توجهی و نادیده انگاشته شدن پایداری در توسعه و قابلیت نداشتن برنامه برای تبدیل به بودجه سالیانه است که در زیر شرح داده شده است:

عدم توجه به اصلاحات ضروری نظام حکمروایی در قوانین برنامه‌ها

در کشور ما ظرفیت‌های مختلف مانند قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست ساله و حتی برنامه‌های توسعه برای هدایت نظام سیاست‌گذاری به سمت برقراری الگوی حکمرانی خوب که شامل ۶ شاخص حق اظهار نظر و پاسخگویی، ثبات سیاسی و عدم خشونت، بار مالی مقررات، حاکمیت قانون، کنترل فساد و کارایی و اثربخشی دولت است وجود دارد؛ اما در برنامه‌های توسعه از این ظرفیت استفاده نشده است.

حاکم شدن دیدگاه برنامه به عنوان مجموعه‌ای از احکام قانونی و یکپارچه ندیدن آن‌ها (احکام،

اسناد قانونی، اسناد راهبردی، آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها)

یکی از آسیب‌های نظام برنامه این است که برنامه‌های توسعه به صورت حکم‌محور می‌باشند. به عبارت بهتر، هرگاه از برنامه توسعه به عنوان یک محصول یاد می‌شود در ذهن مخاطب از جمله، نمایندگان مجلس، مسئولین دستگاه‌های اجرایی، حتی کارشناس‌ها و پژوهشگران، کتابچه قانون برنامه توسعه که مشتمل بر تعدادی حکم قانونی است، شکل می‌بندد. در حالی که این احکام قانونی نه تنها به هیچ‌وجه مفهوم برنامه، با ویژگی‌ها و تعاریف معین از آن را ندارند، بلکه در بهترین حالت و با فرض تنظیم مناسب احکام، برحسب موضوع و اقتضای امر، باید نقش تنظیم‌گری و تسهیلگری برنامه را عهده‌دار باشند. ویژگی بارز احکام قانونی مصوب در برنامه‌ها ثبات و لایتغیر بودن، تکلیفی بودن آشکار یا ناآشکار و ضمنی، تلاش برای سهم‌بری از بودجه در برخی از آنها، اصلاح برخی قوانین حاکم در یک دوره برنامه به جای اصلاح قانون اصلی است. به این ترتیب، ارتباطی بین برنامه‌ها با حکم‌های قانونی وجود ندارد یا این ارتباط در همه موارد برقرار نیست. همچنین، آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های قوانین برنامه، مدت‌ها بعد از تصویب قوانین برنامه همچنان تصویب و اجرایی نمی‌شوند. در حقیقت قانون واضح و شفاف نباید به آئین‌نامه و دستورالعمل زیادی نیاز داشته باشد. افزایش تعداد آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها در قوانین برنامه‌های توسعه خود دلیلی بر عملیاتی نبودن آن قوانین است.

فقدان ارتباط منطقی بین اهداف کیفی و کمی و محتوای برنامه‌ها

در تهیه برنامه‌های توسعه، گاهی ارتباط بین اهداف کیفی و کمی و محتوای برنامه‌ها مجهول است و در حقیقت، برخی اهداف کیفی به اهداف کمی تبدیل نشده و شاید قابلیت کمی‌سازی نیز نداشته باشند که این امر نه تنها در اجرا بلکه در نظارت و ارزیابی نیز می‌تواند مشکلاتی را به همراه داشته باشد.

وجود اولویت‌های متعدد هم‌سطح و نزدیک به هم

در برنامه‌های توسعه، اهداف اولویت‌دار مشخص نشده‌اند که بخشی از این امر ناشی از کاربرد روش برنامه‌ریزی جامع در برنامه‌های توسعه و تلقی از این نوع برنامه‌ریزی به عنوان محلی برای تعریف همه مسائل و جستجوی راه‌حل‌های پرداختن به آنها است که در جای خود، اولویت‌گذاری و پرداختن به مسائل و موضوعات پراهمیت را تحت‌الشعاع خود قرار می‌دهد و با تخصیص منابع محدود بین فعالیت‌ها و پروژه‌های گوناگون مرتبط یا نامرتبط با آنها، می‌تواند باعث اتلاف منابع و بودجه شود. این ویژگی در رقابت بین فعالیت‌های گوناگون و متنوع درون بخش یا دستگاه متولی بخش، در رقابت بین بخش‌ها برای اولویت یافتن در برنامه و کسب جایگاه برای چانه‌زنی در بودجه و در رقابت بین مناطق جغرافیایی، هم در مرحله تهیه برنامه و هم در تصویب برنامه‌ها، قابل مشاهده است.

بلندپروازانه بودن، اهداف متعارض و اشتباهات فنی سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان در انتخاب

اهداف

یکی از آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی این است که هدفی انتخاب شود که دستیابی به آن در طول یک برنامه توسعه، به دلیل قابل تأمین نبودن انواع منابع (انسانی، فیزیکی و مالی) میسر نباشد. تعیین اهدافی که منجر به تعریف انواع پروژه‌های بزرگ شده‌اند که سوابق اجرای بسیاری از آنها در ضمن سه یا چهار برنامه نیز به طول انجامیده نمونه‌هایی از این موارد هستند. گاهی اهداف متعارض انتخاب شده است، به طوری که انتخاب یک هدف در یک حوزه باعث ایجاد مشکلاتی در حوزه دیگر شده و اهداف آن حوزه را تحت تأثیر قرار داده است. برای مثال، توسعه کمی آموزش عالی در صورت هماهنگ نبودن با تحولات بخش‌های دیگر، از جمله بخش‌های اقتصادی و میزان سرمایه‌گذاری مولد و امکان‌پذیر می‌تواند بر بازار کار و میزان بیکاری دانش‌آموختگان اثر گذارد. چنین مواردی می‌توانند ناشی از عدم کاربرست سازوکارهای هماهنگی و تلفیق برنامه‌ها یا ناشی از آرمانی دیدن برنامه توسط مدیران اجرایی یا اشتباهات فنی سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان در انتخاب اهداف یا اینکه مسائل به درستی تبیین نشده باشند و یا ندیدن محدودیت‌ها و قیود همزمان مسائل مختلف برای بهینه‌سازی اهداف باشد.

لحاظ نشدن منابع انسانی و فیزیکی و مالی مورد نیاز برنامه‌ها

برنامه‌ریزی برای خروج از حالت سند بیان خواسته‌ها و نیازها به سندی قابل پیگیری و اجرا باید در آخرین حلقه‌های خود به انواع فعالیت‌ها یا پروژه‌ها شکسته شود. لازمه دنبال نمودن و اجرایی کردن این‌ها در جغرافیای سرزمین نیز تدارک مناسب انواع نهاده‌ها یا عوامل مورد نیاز است. نادیده گرفتن منابع انسانی، فیزیکی و مالی این فعالیت‌ها و پروژه‌ها در تدوین برنامه‌ها باعث شده است که بین اهداف و این منابع ارتباطی برقرار نشود و دستیابی به آن‌ها را با مشکل مواجه ساخته و نارضایتی را در جامعه افزایش دهد.

هم‌سو و یکپارچه نبودن برنامه‌های بخش‌ها در مسیر نیل به اهداف کلان

یکی از نکات مهم در تدوین برنامه‌های توسعه این است که خروجی و محصول نهایی برنامه تمام بخش‌ها باید با هم هماهنگی و در ارتباط کامل با برنامه کلان کشور باشد، در غیر این صورت اهداف برنامه تحقق نخواهد یافت. این مسئله گاهی در برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار نگرفته است، به طوری که هدف یک بخش در مغایرت با اهداف کلان قرار گرفته است یا با اهداف یادشده بی‌ارتباط است. برای مثال، در برنامه‌ها با استفاده از الگوهای اقتصادسنجی، اهداف بخش‌ها و برخی زیربخش‌ها مانند زیربخش زراعت در بخش کشاورزی، تعیین و هدف‌گذاری می‌شوند. اینکه در نوشتن برنامه این بخش تا چه اندازه هماهنگی با این اهداف کلان وجود دارد، در کجا کنترل لازم انجام می‌شود تا چه اندازه، به‌ویژه اگر دستیابی به اهداف به طور عمده در گرو فعالیت بخش خصوصی باشد، سازوکارهای تنظیم‌گری و تسهیلگری در همان راستا تعریف شده‌اند، همگی می‌توانند به عنوان عاملی در ارتباط اندک بین اهداف کلان و بخشی ظاهر شوند.

رعایت نشدن سطح تفصیل برنامه و اجزای آن

به طور طبیعی و بر اساس انتخاب نوع و روش برنامه‌ریزی، گام‌هایی که باید برای تنظیم برنامه برداشته شوند، مشخص و قابل تعریف هستند. برای مثال اگر برنامه‌ریزی راهبردی در تنظیم برنامه بخش حاکم باشد با گام‌های مشخص و از شناسایی وضع موجود و مسائل آن تا تهیه برنامه عمل را می‌توان در دستورالعمل‌های برنامه ابلاغ نمود؛ اما نکته اساسی این است که این حدود تفصیلی تا چه اندازه رعایت می‌شوند و اینکه رعایت آنها تا چه اندازه از کفایت و دقت لازم برخوردار است و تا چه حد متکی بر ذهن و تجربه و بدون کاربرد روش مناسب شکل گرفته‌اند. برای اجرایی نمودن برنامه‌های توسعه باید سطح تفصیل برنامه‌ها و اجزای آن به طور کامل مشخص شود، اینکه چه راهبرد، سیاست و اقدامی برای تحقق هدف باید لحاظ شود و برای دستیابی به آن، چه میزان منابع اعم از مالی و نیروی انسانی لازم است. در غیر این صورت ابهام یا نپرداختن به هرکدام از مراحل می‌تواند کشور را در تحقق هدف مذکور با مشکل مواجه سازد.

کم‌توجهی و نادیده انگاشته شدن پایداری در توسعه

در برنامه‌های توسعه کشور توجه به مقوله توسعه پایدار بسیار کمتر از حد مطلوب صورت گرفته است و در واقع شاید در مبانی برنامه به صورت شعاری اهمیت آن قابل مشاهده باشد؛ اما در عمل، در اولویت قرار نگرفته است. از بعد پایداری زیستی، وجود برخی نارسایی‌ها و اثرات منفی زیست‌محیطی ناشی از استقرار فعالیت‌ها یا پروژه‌های تعریف شده در برنامه‌ها، تأییدی بر وجود این آسیب اساسی هستند. برای مثال این آثار منفی زیست‌محیطی در احداث زیربناها مثل برخی سدها یا راه‌های مواصلاتی در تولید، در استقرار صنایع در منطقه نامناسب، یا اثرات توسعه صنعتی در تخریب تالاب‌ها قابل مشاهده هستند. عدم توجه به این بعد از توسعه در میان مدت و بلندمدت می‌تواند رشد و توسعه آتی را نیز با مخاطره مواجه کند.

قابلیت نداشتن برنامه برای تبدیل به بودجه سالیانه

ارتباط برنامه و بودجه یک ارتباط دوسویه است که هم می‌توان آن را در ماهیت و ویژگی برنامه و قابلیت ترجمان آن به بودجه بررسی کرد و هم اینکه به روش‌های تنظیم بودجه و برنامه‌ای دیدن آن پرداخته شود. در اینجا، مراد از این آسیب، ویژگی و قابلیت خود برنامه است. عدم توانایی در ایجاد پیوند بودجه با برنامه‌های توسعه در این عنوان، در حقیقت به این مفهوم است که به جای جهت‌دهی برنامه‌های توسعه به بودجه، در عمل تابعیت برنامه از بودجه اتفاق می‌افتد. ابزار مناسب برای رسوخ این ویژگی در برنامه به وجود شرایطی مثل تعیین اهداف کمی مناسب و قابلیت ارتباط یافتن این اهداف با برنامه‌های اجرایی بودجه وابسته است. همچنین اگرچه در برنامه‌های توسعه، هدف‌گذاری‌های کلان یا بخشی صورت می‌گیرد؛ اما روش بودجه‌ای معمولاً هدف برنامه را به طرح‌های عمرانی محدود و تقلیل می‌دهد.

۵-۲- آسیب‌های مربوط به تصویب

آسیب‌های مربوط به مرحله تصویب نظام برنامه‌ریزی شامل اضافه نمودن موارد متعدد در مرحله تصویب بدون توجه به منابع و محدودیت‌های مالی و غیرمالی، وجود جهت‌گیری‌های بخشی، منطقه‌ای و محلی در تصویب برنامه‌ها، مداخله دیدگاه‌های غیرکارشناسی در تصویب و حاکمیت نگرش مقطعی به جای دیدگاه بلندمدت و برنامه‌ریزی و عدم امکان تغییرات سازنده بعد از تصویب که در زیر شرح داده شده است:

اضافه کردن موارد متعدد در مرحله تصویب بدون توجه به منابع و محدودیت‌های مالی و غیرمالی

قالب‌های ارائه برنامه برای تصویب در مجلس، یعنی حاکمیت و عرضه تعدادی از احکام که برنامه‌ریز و دولت برای اجرای برنامه توسعه خود آنها را ضروری می‌داند و قبلاً نیز به عنوان یک آسیب به آن اشاره شد، محملی برای عرضه انواع پیشنهادها، دستگاه‌های اجرایی یا نمایندگان برای اضافه شدن احکام است. به همین دلیل، در سیر تصویب برنامه‌ها در مجلس، همواره شاهد افزایش احکام نسبت به لایحه دولت هستیم و روند معکوس حاکم نبوده است. این امر، امکان اضافه نمودن موارد متعدد بدون لحاظ محدودیت‌های مالی و غیرمالی در مرحله تصویب را فراهم می‌سازد.

وجود جهت‌گیری‌های بخشی، منطقه‌ای و محلی در تصویب برنامه‌ها

اگرچه به موجب قانون، مرحله تصویب، در تهیه و تدوین برنامه‌ها ضرورت دارد؛ اما یکی از مسائل اساسی این است که با وجود آیین‌نامه داخلی مجلس، حد و حدود مداخله و تغییرات و چگونگی تعامل دولت و مجلس در این ارتباط، به رویه‌های مرسوم بستگی دارد. این امری طبیعی است که گاهی نمایندگان مجلس جهت‌گیری‌های بخشی، منطقه‌ای و محلی را در تهیه و تدوین برنامه‌ها اولویت دهند؛ اما حاکمیت یافتن این جهت‌گیری می‌تواند ناشی از کاستی در عوامل مختلف از جمله محصول برنامه به عنوان لایحه، حد و حدود مداخلات در مرحله تصویب، سازوکارهای تعاملی دولت و ذینفعان و مجلس در مرحله تصویب، سازوکارهای

حل تعارض منافع، تعیین اصول و مقررات در مرحله بررسی باشد. به عنوان مثال، اگر سند فرادستی مثل آمایش مبنا قرار بگیرد و برش میان مدت از آن در تهیه و تدوین برنامه‌های توسعه لحاظ شود تا حد زیادی می‌تواند جهت‌گیری‌های بخشی، ملی و منطقه‌ای را به سمت و سوی مناسب و مورد نظر هدایت کند.

– مداخله دیدگاه‌های غیرکارشناسی در تصویب و حاکمیت نگرش مقطعی به جای دیدگاه بلندمدت

و برنامه‌ریزی

یکی از آسیب‌های اساسی در مرحله تصویب این است که گاهی به علت عدم آگاهی و نبود تخصص‌های مرتبط در کارگروه‌های مختلف، محدودیت زمانی برای بررسی، تبیین نامناسب دولت، نمایندگان در بررسی محتوای برنامه‌های توسعه، به علت محدود بودن بازه زمانی دوره نمایندگی خویش و برای پاسخ‌گویی در قبال برنامه‌ها و شعارهای اعلام شده خود که الزاماً به صورت حزبی نبوده و بیشتر ویژگی فردی دارند، نگاه مقطعی به برنامه‌های توسعه به عنوان محلی برای پرداختن به آن برنامه‌ها داشته‌اند که باعث انحراف برنامه‌های توسعه از اهداف بلندمدت خود می‌شوند.

– عدم امکان تغییرات سازنده بعد از تصویب

یکی از آسیب‌های اساسی در نظام برنامه‌ریزی، حکم محور بودن برنامه‌های توسعه است. به طوری که این احکام ثابت امکان تغییر و اصلاح سازنده بعد از تصویب را سلب می‌کنند. پرسش اساسی این است که آیا با وجود شرایط نامطمئن و ریسک در خارج و داخل کشور مانند تحریم یا خشکسالی، تأثیرپذیری تحولات داخلی از تکانه‌های خارجی مثل قیمت نفت، نباید به سازوکارهایی در میان احکام روی آورد که حدود مناسبی از انعطاف را برای قوه مجریه، بدون ضرورت مراجعه به مجلس، برای تغییر اهداف یا سیاست‌ها فراهم آورد؟ این پرسش در ذات خود می‌تواند یک پرسش دیگر داشته باشد که چه محورهایی از یک برنامه باید به تصویب مجلس برسد؟

۵-۳- آسیب‌های مربوط به آماده‌سازی برای اجرا

آسیب‌های مربوط به مرحله آماده‌سازی برای اجرا شامل ضعف مجریان برنامه‌ها (عدم آمادگی منابع انسانی برای تغییر)، ضعف در نهادسازی مکمل برای اجرای برنامه‌ها، آماده نکردن برنامه عملیاتی و پیوند آن با برنامه مصوب، پایین بودن ظرفیت‌های نوآورانه و آرایش نهادی ضعیف، ضعف نظام اداری-اجرایی دولت جهت اجرای برنامه‌های گسترده، چالش در نظام تأمین مالی مناسب و نبود سازوکار حل تعارضات منافع بین نخبگان برنامه‌ای است که در زیر شرح داده شده است.

– ضعف مجریان برنامه‌ها (عدم آمادگی منابع انسانی برای تغییر)

یکی از موانع برای اجرایی نمودن برنامه‌های توسعه این است که مجریان برنامه ممکن است بنا بر دلایل مختلف، تعهد و مسئولیت‌پذیری نسبت به اجرای برنامه نداشته باشند و یا فاقد دانش و تجربه مناسب برای اجرای برنامه باشند. همچنین، ممکن است ضعف و ناکارآمدی مجریان و یا فقدان ارتباط مناسب و سازنده بین مجریان، بازه زمانی کوتاه برای عمر مدیران اجرایی و نیز تغییر مجریان کارآمد از علل اجرایی نشدن برنامه‌های توسعه باشد که تمامی این موارد به نوعی در اجرایی نشدن برنامه‌های توسعه کشور قابل لمس بوده است.

– ضعف در نهادسازی مکمل برای اجرای برنامه‌ها

دستیابی به اهداف یک برنامه در بسیاری از اوقات، در گرو تغییر نهادهای کهن و یا اصلاح و استقرار نهادهای مناسب و جدید است. این یکی نیز به نوبه خود و با توجه به ظرفیت بخش غیردولتی، به عهده دولت است. تنظیم‌گری، تسهیلگری و حمایت در پشتیبانی از برنامه‌های ملی، بخشی و منطقه‌ای محتاج اصلاحات نهادی است. برای مثال، استقرار اکوسیستم نوآوری بدون توجه به نهادهای تأمین مالی، اقدامی ابر و از پیش شکسته خورده است. سازوکارهای تأمین مالی از طریق جمع‌آوری منابع مردم محتاج نهادسازی نوین و درخور است. روی آوردن به برنامه‌ریزی منطقه‌ای بدون توجه به نهاد مسئول و هماهنگ‌کننده و تعریف آن در سطح منطقه و تنظیم ارتباطات افقی و عمودی آن ممکن نیست. ضعف نهادسازی یکی از مشکلات اساسی برای اجرای برنامه‌های توسعه در کشور است؛ اما از طرف دیگر ضروری است که نهادهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در کشور در ارتباط کامل و مکمل یکدیگر باشد. چراکه عملکرد هر یک از این نهادها بر یکدیگر اثرگذار خواهد بود. در کشور به کرات عدم همسویی و ارتباط مؤثر بین نهادها مشاهده می‌شود. نهادسازی در کشور باید در جهت بهبود فرایندها، رقابتی کردن فضای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور به منظور بهره‌مندی از ایده‌های گوناگون در جهت حل مشکلات کشور، واگذاری در حد امکان تصمیم‌گیری‌ها در سطح منطقه‌ای و البته با رویکرد تدریجی در انجام تغییرات صورت پذیرد.

– آماده نکردن برنامه عملیاتی و پیوند آن با برنامه مصوب

نبود برنامه‌های عملیاتی در برنامه‌های توسعه، امکان‌پذیری انجام برنامه‌ها را با مشکل مواجه می‌سازند. در حقیقت، برای اجرایی نمودن برنامه‌های توسعه، باید برنامه‌های عملیاتی تدوین شود و عملیات (فعالیت‌ها و پروژه‌ها) مبتنی بر منابع موجود مالی (عمومی و سایر منابع) و سایر منابع لازم اعم از نیروی انسانی و فیزیکی پیش‌بینی شود.

– پایین بودن ظرفیت‌های نوآورانه و آرایش نهادی ضعیف

در برنامه‌های توسعه در سطوح بخشی و فرابخشی، به ارتقاء ظرفیت‌های نوآورانه در کشور شامل دروندادهای نوآوری مانند مؤسسات و نهادها، سرمایه انسانی و پژوهش، زیرساخت، پیچیدگی بازار و پیچیدگی کسب و کار

و بروندهای نوآوری شامل خروجی دانش و نوآوری و خروجی‌های خلاقانه کمتر توجه می‌شود. همچنین، آرایش نهادی ضعیف در کشور که باعث شکل‌گیری رقابت غیرمنصفانه و عدم تعهدپذیری جمعی به توسعه کشور شده است یکی از موانع اجرایی برنامه‌های توسعه است. به طوری که این آرایش نهادی گاه به طور نامناسب، باعث عدم همسویی منافع دولت و بخش خصوصی و مردم شده و تعارض میان اهداف آن‌ها ایجاد کرده است.

- ضعف نظام اداری-اجرایی دولت برای اجرای برنامه‌های گسترده

با توجه به وجود نگاه حاکمیتی از بالا به پایین که در برنامه‌ریزی از بالا به پایین نیز نمود یافته است، انتظار از اجرای برنامه نزد دولت و حتی مردم، به کنش دولت به تنهایی محدود می‌شود. وجود تمرکز، ظرفیت محدود در نظامات اداری و اجرایی دولت در سطوح گوناگون ملی، استانی و محلی، در کنار سایر محدودیت‌ها، امکان اجرای کامل برنامه، به‌ویژه از نوع جامع آن یا پروژه‌های بزرگ و بین‌بخشی را بسیار محدود می‌کند.

- چالش در نظام تأمین مالی مناسب

برای پیاده‌سازی موفق برنامه‌های توسعه، باید پیش‌بینی‌های درستی نسبت به منابع، ابزارها و امکانات صورت بگیرد. با توجه به اینکه در برنامه‌های توسعه، غالباً تا حد تفصیل برنامه عملیاتی پیش نمی‌روند، بنابراین، در زمان اجرا با چالش تأمین منابع مالی روبه‌رو می‌شوند و تخصیص منابع بودجه نیز کمتر از این برنامه‌ها اثر می‌پذیرد.

- نبود سازوکار حل تعارضات منافع بین نخبگان برنامه‌ای

حل تعارضات بین نخبگان برنامه‌ای و مجریان از پایه‌های اولیه هماهنگی ملی برای اجرای برنامه‌های توسعه است که مکانیسم‌های آن باید مبتنی بر نوعی اجماع جمعی در جامعه باشد؛ اما عملاً در اجرای برنامه‌های توسعه کشور مشاهده می‌شود که گاهی اجماع جمعی شکل نگرفته و پیشبرد اهداف جامعه را با مشکل مواجه می‌سازد.

۵-۴- آسیب‌های مربوط به اجرا

آسیب‌های مربوط به مرحله اجرای نظام برنامه‌ریزی شامل؛ سرعت تحولات و ظهور اولویت‌های بالاتر در طول اجرا، تحولات مدیریتی و سیاستی در طول اجرای برنامه‌ها، عدم همسویی دستگاه‌های متولی در اجرای برنامه‌ها، تأثیرپذیری گسترده از برخی تحولات و سیاست‌های بین‌المللی، وظایف همپوشان و موازی‌کاری دستگاه‌های دولتی در اجرای برنامه‌ها، توجه ناکافی به نقش نهادهای عمومی غیردولتی، مشارکت عمومی- خصوصی و ظرفیت بخش خصوصی و عدم وجود الزام و پایبندی عملی به برنامه که در زیر شرح داده شده است.

سرعت تحولات و ظهور اولویت‌های بالاتر در طول اجرا

با توجه به اینکه برنامه‌های توسعه به صورت ثابت و مبتنی بر یک سناریو تهیه می‌شوند. همچنین، غلتان بودن آن‌ها در طول اجرای برنامه در نظر گرفته نمی‌شود؛ بنابراین تحولات ایجاد شده در طول اجرای برنامه و ظهور اولویت‌های بالاتر باعث می‌شود که عملاً اجرای برخی از برنامه‌های توسعه را کد مانده و اولویت‌های جدید ایجاد شده در عمل، مبنا قرار گیرند. برای مثال، در برنامه ششم توسعه که اهداف با فرض وجود شرایطی غیر از تحریم استوار شده بود، تحریم گسترده اقتصادی و مالی، دستیابی به اهداف را غیرممکن نمود یا بروز همه‌گیری کرونا نیز تمام اهداف و برنامه‌ها را به طور گسترده تحت تأثیر قرار داد. با توجه به عدم همزمانی تهیه برنامه‌های توسعه کشور با زمان اجرای آن‌ها، عملاً در زمان اجرا به علت تغییر مدیران اجرایی، ممکن است اهداف ترسیم شده در برنامه‌های توسعه مبنا قرار نگیرند و با برنامه‌های مدیران جدید جایگزین شوند. علت اینکه با تغییر مدیران، برنامه‌های توسعه ممکن است به درستی اجرا نشود این است که برنامه‌های توسعه از ضمانت اجرایی لازم برخوردار نمی‌باشند و نظارت دقیق و تغییر و اصلاح ضرور نیز روی اجرای این برنامه‌ها صورت نمی‌گیرد. همچنین اگر مدیران و مجریان در قبال عدم انجام صحیح برنامه‌های توسعه کشور خود را پاسخگو در برابر دستگاه‌ها و نهادهای نظارتی بدانند، در انجام آن‌ها تعلل نخواهند کرد.

عدم همسویی دستگاه‌های متولی در اجرای برنامه‌ها

در اجرای برنامه‌های توسعه، گاهی مشاهده می‌شود که برای تحقق یک هدف، باید دستگاه‌های مختلف هم‌راستا و هماهنگ عمل کنند؛ اما به علت عدم هماهنگی لازم بین دستگاه‌ها، برنامه به درستی اجرا نمی‌شود. این آسیب می‌تواند ناشی از نبود تقسیم کار و مسئولیت بر پایه برنامه عملیاتی، نبود سازوکار هماهنگی بین دستگاهی، تعریف نکردن متولی اصلی یا محدود بودن دایره نفوذ قانونی و اختیارات او برای مدیریت برنامه، وجود تعارض منافع، اولویت برنامه دستگاه نسبت به برنامه مشترک، مؤثر نبودن نظام پایش و نظارت برای پیگیری و اصلاح مسیر باشد.

تأثیرپذیری گسترده از برخی تحولات و سیاست‌های بین‌المللی

برخی تحولات و سیاست‌های بین‌المللی پیش‌بینی نشده که در طول اجرای برنامه‌ها رخ می‌دهد و لاجرم بر وضعیت و شرایط کلان کشور تأثیر می‌گذارند، می‌تواند اجرای برنامه‌های توسعه را با اختلال مواجه سازند و از علل آن می‌توان به این نکته اشاره داشت که برنامه‌ها ایستا بوده و پویایی لازم را در برابر تغییر و تحولات ندارند و نمی‌توان آنها را بر اساس شرایط ایجاد شده مورد اصلاح و بازنگری قرار داد.

وظایف همپوشان و موازی کاری دستگاه‌های دولتی در اجرای برنامه‌ها

گاهی وظایف همپوشان و موازی در دستگاه‌های اجرایی وجود دارد و این وظایف همپوشان عللی بر شانه خالی کردن مدیران از پاسخگویی در عدم اجرای آن وظیفه خاص می‌شود که در برنامه‌های توسعه نیز چنین مواردی

یافت می‌شود. برای مثال در مقوله حمایتی و کاهش فقر، علاوه بر تأثیرگذاری دستگاه‌های اقتصادی، کمیته امداد، سازمان بهزیستی، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، سازمان هدفمندی یارانه‌ها، هر یک به فراخور اهداف و وظایف دخیل هستند؛ بنابراین عدم تعیین صحیح وظایف دستگاه‌های اجرایی، علاوه بر اتلاف منابع دولتی باعث عدم اجرای درست آن وظایف نیز می‌شود.

توجه ناکافی به نقش نهادهای عمومی غیردولتی، مشارکت عمومی-خصوصی و ظرفیت بخش

خصوصی

برای اجرای برنامه‌های توسعه نیاز است علاوه بر استفاده از ظرفیت‌های دولتی، از ظرفیت‌های نهادهای غیردولتی نیز استفاده کرد. در حقیقت، لازم است از ظرفیت‌های نهادهای غیردولتی چه از حیث منابع انسانی و چه از حیث منابع مالی برای افزایش کارایی و بهره‌وری بهره جست که عدم استفاده کامل از این ظرفیت‌ها در طول اجرای برنامه‌ها، یکی از آسیب‌ها در طول اجرای برنامه‌های توسعه است.

عدم وجود الزام و پایبندی عملی به برنامه

برای اینکه پیامدها و آثار خط‌مشی‌های کلان برنامه در کشور جاری شود، نیاز به تعهد عملی و پایبندی در اجرای آن وجود دارد؛ اما به دلایل مختلف از جمله تغییر دولت‌ها، در فواصل زمانی تهیه و تدوین تا اجرای برنامه‌ها و تغییر نگرش‌ها، سیاست‌ها از ثبات لازم برای اجرا برخوردار نمی‌باشند.

۵-۵- آسیب‌های مربوط به نظارت و ارزیابی

آسیب‌های مربوط به مرحله نظارت و ارزیابی نظام برنامه‌ریزی شامل؛ ابهامات در نحوه ارائه گزارش‌های پیشرفت و تحقق اهداف، کم‌توجهی به نهادهای نظارتی عمومی مانند سمن‌ها، رسانه‌ها، صنف‌ها برای پاسخگو کردن مجریان، ضعف شدید سازوکارهای نظارتی، تفوق نظارت عملیاتی و پیشرفت فیزیکی در عمل نسبت به نظارت برنامه‌ای و کاربست آن، نبود الزام برای طراحی شاخص‌های سنجش عملکرد و پیشرفت و نظارت بر برنامه‌ها، عدم وجود مراکز سنجش و ارزیابی مستقل و غیردولتی در کنار نظام نظارت برنامه توسط دولت و عدم توجه نظام برنامه‌ریزی به نظام اصلاح و تعدیل در سیاست‌ها، اهداف و برنامه‌های اجرایی بعد از نظارت و ارزیابی است که در زیر شرح داده شده است:

ابهامات در نحوه ارائه گزارش‌های پیشرفت و تحقق اهداف

گزارش‌های نظارتی سالیانه برنامه‌های توسعه در ایران بر پایه چگونگی عملکرد احکام برنامه و میزان تحقق سالیانه اهدافی که در مستندات و پیوست‌های بخشی و فرابخشی تعیین شدند، تهیه گردیده است و در برنامه ششم بر اساس فرایند تعریف شده، با استفاده از سامانه ویژه تنظیم گردیده‌اند. با وجود این، در خصوص اهدافی که کیفی هستند و کمیت یا شاخص خاص برای آنها تعریف نشده است چگونگی قضاوت در مورد میزان تحقق آن و حدود اعتبار این قضاوت‌ها چندان مشخص نیست. در مورد اهداف کمی نیز، با فرض اعتبار و صحت ارقام،

بیان درصدهای تحقق بالاتر از هدف یا پایین‌تر و یا میزان شکاف و فاصله با هدف سال مورد بررسی به هیچ‌گونه حس قابل مقایسه در خود بخش یا فرابخش یا در ارتباط بین بخشی و در نتیجه استفاده از آنها برای دور سیاست‌گذاری جدید یا اصلاح اقدامات نمی‌انجامد. اینکه اگر اهداف مناسب بوده است تا چه حد از آنچه در حوزه راهکارها و اقدامات پیش‌بینی شده نشئت می‌گیرد و تا چه حد منتج از ادامه روندهای گذشته است قابل ارزیابی نیست.

کم‌توجهی به نهادهای نظارتی عمومی مانند سمن‌ها، رسانه‌ها، صنف‌ها برای پاسخگو کردن مجریان

نهادهای نظارتی عمومی مانند سمن‌ها، رسانه‌ها و صنف‌ها می‌توانند از مهم‌ترین ارکان جهت پاسخ‌گو نمودن مجریان به حساب آیند. اگر مجریان آگاه باشند که توسط نهادهای نظارتی عمومی تحت کنترل بوده و عملکرد ضعیف آن‌ها می‌تواند تبعات اجتماعی سنگینی به همراه داشته باشد، لذا مجریان خود را متقاعد می‌سازند که برای پاسخگویی مناسب در برابر نهادهای نظارتی مذکور، عملکرد مناسب‌تری داشته باشند.

ضعف شدید سازوکارهای نظارتی

هدف اصلی سازوکارهای نظارتی، علاوه بر شفاف‌سازی و پاسخگویی، ایجاد شرایط برای اعمال اصلاحات ضرور برای بهبود عملکرد است. یکی از آسیب‌های اساسی نظام برنامه‌ریزی این است که به علت ضعف سازوکارهای نظارتی و مبهم بودن چگونگی کاربرد نظام نظارتی برای بهبود و ارتقای عملکرد، عملکرد مجریان از جنبه‌های گوناگون به خوبی ارزیابی و ارزشیابی نمی‌شود و این دلیلی است تا مجریان، چندان خود را در برابر نهادها و سازمان‌های نظارتی پاسخگو ندانند و گزارش‌های نظارتی در عمل، به اقدام و انجام یک کار مرسوم و اداری تبدیل شود.

تفوق نظارت عملیاتی و پیشرفت فیزیکی در عمل نسبت به نظارت برنامه‌ای و کاربری آن

جنبه‌هایی از نظارت عملیاتی، به عنوان وظیفه قانونی سازمان برنامه و بودجه که با دقت و یا اثربخشی بالاتر و بهتری در طول سال‌های مختلف، دنبال شده است به نظارت عملیاتی طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری و کنترل پیشرفت فیزیکی آنها محدود شده است. به دلیل اینکه از شمول و جامعیت نظارت برنامه‌ای برخوردار نیست، برنامه‌ریزان را در استفاده از ابزار نظارتی برای تحقق اهداف برنامه ناتوان ساخته است.

نبود الزام برای طراحی شاخص‌های سنجش عملکرد و پیشرفت و نظارت بر برنامه‌ها

برای سنجش عملکرد در نظارت بر برنامه‌ها، ضروری است که شاخص‌های نظارت و ارزیابی تهیه و تدوین شود که بدون تدوین آن‌ها، نظارت نمی‌تواند مثمر ثمر باشد؛ بنابراین ابعاد مختلف نظارت باید مشخص شود و شاخص‌های آن‌ها در هماهنگی کامل با ابعاد مذکور تهیه گردد.

– نبود مراکز سنجش و ارزیابی مستقل و غیردولتی در کنار نظام نظارت برنامه توسط دولت

وظیفه قانونی نظارت بر برنامه‌های توسعه به عهده سازمان برنامه و بودجه کشور است. با وجود این برای انجام این مهم، علاوه بر ضرورت مشخص نمودن مؤلفه‌ها و ویژگی‌های حاکم بر یک نظام نظارتی مطلوب که خود سنگ زیرین و پایه و بنیان اساسی این وظیفه است، باید توجه داشت که دستیابی به خروجی و محصول نظام نظارتی الزاماً به تکیه بر سازوکارهای درون دستگاهی محدود نخواهد بود؛ اگرچه این مورد نیز بخشی از نظام نظارتی باشد. برای افزایش نظارت‌پذیری، باید علاوه بر نهادهای دولتی ناظر، مجریان در سطوح بخشی نیز در شکل‌گیری مراکز سنجش و ارزیابی مستقل همت نمایند و خود را در برابر نهادهای مستقل و غیردولتی، مسئول در برابر عملکرد بدانند. همچنین در سطح نهاد برنامه‌ریزی کشور به چگونگی استفاده از این چنین نهادهایی توجه کافی مبذول شود.

– عدم توجه نظام برنامه‌ریزی به نظام اصلاح و تعدیل در سیاست‌ها، اهداف و برنامه‌های اجرایی بعد

از نظارت و ارزیابی

برنامه‌های توسعه باید با توجه به شرایط محیطی کلان بین‌المللی و داخلی و انواع تکانه‌ها یا حوادث مهم و پیش‌بینی نشده، انعطاف‌پذیری لازم را داشته باشند و سیاست‌ها، اهداف و برنامه‌های اجرایی با توجه به شرایط و اولویت‌های جدید ایجاد شده بعد از نظارت و ارزیابی بتوانند اصلاح و تعدیل شود که این امر در نظام برنامه‌ریزی فعلی مغفول مانده است و در قانون برنامه‌های توسعه نیز احکام ثابتی تصویب می‌شود که حالت ایستا داشته و امکان تغییر بعد از نظارت و ارزیابی را ندارند.

ب) آسیب‌شناسی بر اساس منشأ درون و برون سازمانی

بر اساس قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، رئیس‌جمهور متولی امر برنامه‌ریزی در کشور است که این مسئولیت بر عهده سازمان برنامه و بودجه کشور گذاشته شده است؛ بنابراین شناسایی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی که منشأ آن سازمان متولی امر برنامه‌ریزی است و آسیب‌هایی که خارج از سازمان مذکور است و یا آسیب‌هایی که مشترک بین سازمان متولی و سازمان‌ها و ارگان‌های بیرونی می‌باشد برای رفع و از بین بردن آن‌ها حائز اهمیت است. از این‌رو، در جدول (۳)، آسیب‌ها بر اساس منشأ درون سازمانی و برون سازمانی تفکیک شده است.

جدول ۳: آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی بر اساس منشأ درون سازمانی و برون سازمانی

بیرون سازمان	درون سازمان	
	فقدان درک و فهم مشترک درباره مفهوم توسعه	پیش‌نیازها
	نرسیدن به توافق درباره مکاتب و پارادایم‌های اقتصادی برنامه‌ها	
	عدم توافق در مورد پیش‌انگاره‌ها و دوگانه‌های برنامه‌ریزی (جامع بودن یا مسئله‌محور بودن، برنامه‌ریزی بالا به پایین یا پایین به بالا و ...)	

ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی کشور برای کاربر بست‌دوین نظام برنامه‌ریزی مطلوب

بیرون سازمان	درون سازمان	
نبود درک مشترک برنامه‌ریزان، سیاست‌گذاران و مجریان از مفاهیم برنامه		
وجود قوانین متعدد، گاه متعارض یا قدیمی یا مانع توسعه	ساختار پیچیده و گسترده نظام برنامه‌ریزی کشور	ساختار
	موقتی بودن سازماندهی و تشکیلات مربوط به نظام برنامه‌ریزی و محدود شدن آن به دوره تهیه برنامه‌های توسعه	
	عدم توانایی نظام برنامه‌ریزی برای انسجام و هماهنگی بین نهادهای نقش‌آفرین در حوزه‌های مختلف	
	حاکمیت روش‌های متمرکز و غیرمشارکتی در برنامه‌ریزی	
	توجه ناکافی به مشارکت نهادهای بخش خصوصی، تشکل‌های مردم‌نهاد و ذینفعان در ساختار نظام برنامه‌ریزی	
ناهمگرایی نهادهای تصمیم‌گیر در امر برنامه‌ریزی		
	کاستی‌های نظام آماری و فقدان برخی آمارهای مورد نیاز	
	توجه ناکافی به نظام مدیریت دانش.	
	عدم توجه به پویایی در نظام برنامه‌ریزی موجود و ضرورت غلتان بودن برنامه‌ریزی	
ناهماهنگی میان برنامه‌ریزی توسعه با برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های سازمان‌های مستقل اداری کشور		
	ابهام در نحوه ارتباط اسناد بالادستی و برنامه‌های میان‌مدت کاستی‌های مربوط به هماهنگی و تلفیق برنامه‌های ملی-بخشی-فرابخشی-منطقه‌ای	فرایند
	عدم تبیین صحیح چگونگی‌ها از حیث راهکارها	
	تمرکز صرف و گسترده بر رویکردهای کمی و تکنیک‌های اقتصادسنجی در فرایند تدوین برنامه‌های توسعه	
	کم‌توجهی نسبت به برنامه‌ریزی منطقه‌ای	
	با ثبات در نظر گرفتن شرایط و عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده	
	توجه به رویکرد برنامه‌ریزی جامع به جای رویکرد برنامه‌ریزی مسئله‌محور و مأموریت‌گرا	
	تبعیت از برنامه‌ریزی جامع و عدم توجه به نهادسازی منطقه‌ای	
عدم توجه به اصلاحات ضروری نظام حکمروایی در قوانین برنامه‌ها		
حاکم شدن دیدگاه برنامه به عنوان مجموعه‌ای از احکام قانونی و یکپارچه ندیدن آن‌ها (احکام، اسناد قانونی، اسناد راهبردی، آئین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ...)		
	فقدان ارتباط منطقی بین اهداف کیفی و کمی و محتوای برنامه‌ها	
	وجود اولویت‌های متعدد هم‌سطح و نزدیک به هم	
بلندپروازانه بودن، اهداف متعارض و اشتباهات فنی سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان در انتخاب اهداف		
	لحاظ نشدن منابع انسانی و فیزیکی و مالی مورد نیاز برنامه‌ها	
	هم‌سو و یکپارچه نبودن برنامه‌های بخش‌ها، در مسیر نیل به اهداف کلان	

بیرون سازمان	درون سازمان	
	رعایت نشدن سطح تفصیل برنامه و اجزای آن	
	کم‌توجهی و نادیده انگاشته شدن پایداری در توسعه	
	قابلیت نداشتن برنامه برای تبدیل به بودجه سالیانه	
اضافه کردن موارد متعدد در مرحله تصویب بدون توجه به منابع و محدودیت‌های مالی و غیرمالی		تصویب
وجود جهت‌گیری‌های بخشی، منطقه‌ای و محلی در تصویب برنامه‌ها		
مداخله دیدگاه‌های غیرکارشناسی در تصویب و حاکمیت نگرش مقطعی به جای دیدگاه بلندمدت و برنامه‌ریزی		
عدم امکان تغییرات سازنده بعد از تصویب		آماده‌سازی برای اجرا
ضعف مجریان برنامه‌ها (عدم آمادگی منابع انسانی برای تغییر)		
ضعف در نهادسازی مکمل برای اجرای برنامه‌ها		
آماده نکردن برنامه عملیاتی و پیوند آن با برنامه مصوب		
پایین بودن ظرفیت‌های نوآورانه و آرایش نهادی ضعیف		
ضعف نظام اداری- اجرایی دولت جهت اجرای برنامه‌های گسترده		
چالش در نظام تأمین مالی مناسب		
نبود سازوکار حل تعارضات منافع بین نخبگان برنامه‌ای		اجرا
سرعت تحولات و ظهور اولویت‌های بالاتر در طول اجرا		
عدم همسویی دستگاه‌های متولی در اجرای برنامه‌ها		
تأثیرپذیری گسترده از برخی تحولات و سیاست‌های بین‌المللی		
وظایف همپوشان و موازی‌کاری دستگاه‌های دولتی در اجرای برنامه‌ها		
توجه ناکافی به نقش نهادهای عمومی غیردولتی، مشارکت عمومی- خصوصی، ظرفیت بخش خصوصی و ...		
نبود الزام و پایبندی عملی به برنامه		
	ابهامات در نحوه ارائه گزارش‌های پیشرفت و تحقق اهداف	نظارت و ارزیابی
	کم‌توجهی به نهادهای نظارتی عمومی مانند سمن‌ها، رسانه‌ها، صنف‌ها برای پاسخگو نمودن مجریان	
	ضعف شدید سازوکارهای نظارتی	
	تفوق نظارت عملیاتی و پیشرفت فیزیکی در عمل نسبت به نظارت برنامه‌ای و کاربست آن	
	نبود الزام برای طراحی شاخص‌های سنجش عملکرد و پیشرفت و نظارت بر برنامه‌ها	
نبود مراکز سنجش و ارزیابی مستقل و غیردولتی در کنار نظام نظارت برنامه توسط دولت		
	عدم توجه نظام برنامه‌ریزی به نظام اصلاح و تعدیل در سیاست‌ها، اهداف و برنامه‌های اجرایی بعد از نظارت و ارزیابی	

منبع: یافته‌های تحقیق.

ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی کشور برای کاربر بست تدوین نظام برنامه‌ریزی مطلوب

در مجموع از ۵۷ آسیب شناسایی شده برای نظام برنامه‌ریزی، ۲۸ مورد صرفاً منشأ درون سازمانی داشته و ۱۷ مورد صرفاً منشأ برون سازمانی دارند. همچنین، ۱۲ مورد منشأ درون و برون سازمانی دارند. در جدول (۴)، آمار تفکیک آسیب‌های شناسایی شده برای نظام برنامه‌ریزی با منشأ درون و برون سازمانی ارائه شده است:

جدول ۴: آمار تفکیک آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی با منشأ درون و برون سازمانی

کل	درون و برون سازمانی	برون سازمانی	درون سازمانی	مراحل نظام برنامه‌ریزی	تهیه و تدوین
۵	۴	۱	۰	پیش‌نیاز	
۸	۱	۰	۷	ساختار	
۱۰	۱	۰	۹	فرآیند	
۱۰	۲	۱	۷	محصول	
۴	۰	۴	۰	تصویب	
۷	۲	۴	۱	آماده‌سازی برای اجرا	
۶	۰	۶	۰	اجرا	
۷	۲	۱	۴	نظارت و ارزیابی	
۵۷	۱۲	۱۷	۲۸	جمع	

منبع: یافته‌های تحقیق.

بر اساس اطلاعات جدول (۴) می‌توان بیان کرد:

- در مجموع از ۵۷ آسیب شناسایی شده برای نظام برنامه‌ریزی، حدود ۴۹ درصد آسیب‌ها صرفاً منشأ درون سازمانی داشته و حدود ۲۹ درصد آسیب‌ها، صرفاً منشأ برون سازمانی دارند. همچنین، حدود ۲۰ درصد آسیب‌ها منشأ درون و برون سازمانی دارند.
- اگرچه آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی در مرحله تهیه و تدوین، بیشتر منشأ درون سازمانی دارند، اما نکته حائز اهمیت این است که آسیب‌های مرحله پیش‌نیاز برای نظام برنامه‌ریزی که سطح اول در مرحله تهیه و تدوین است یا منشأ برون سازمانی دارند و یا مربوط به آسیب‌های مشترک درون و برون سازمانی هستند و در واقع، منشأ درون سازمانی صرف ندارند. در مرحله پیش‌نیاز نظام برنامه‌ریزی، آسیب‌های فقدان درک و فهم مشترک درباره مفهوم توسعه، نرسیدن به توافق درباره مکاتب و پارادایم‌های اقتصادی برنامه‌ها، عدم توافق در مورد پیش‌انگاره‌ها و دوگانه‌های برنامه‌ریزی (جامع بودن یا مسئله‌محور بودن، برنامه‌ریزی بالا به پایین یا پایین به بالا و ...) و نبود درک مشترک برنامه‌ریزان، سیاست‌گذاران و مجریان از مفاهیم برنامه منشأ درون و برون سازمانی دارد. به عبارت بهتر، برای موفقیت یک برنامه توسعه، وفاق نسبی در حاکمیت در مورد نقش و جایگاه برنامه توسعه، رویکرد آن، مفاهیمی که در آن طرح و پیگیری می‌شوند، دوگان‌های مطرح مثل نقش دولت و بخش خصوصی، باید برقرار باشند. این در حالی است که

در دهه اول بعد از پیروزی انقلاب، نزد برخی از دست‌اندرکاران، وجود و ضرورت داشتن برنامه برای توسعه مورد سؤال بود. همچنین این درک مشترک یا توافق نسبی هنوز هم در حدود حداقلی مورد نیاز در برخی از موارد تأمین نمی‌شود.

– همچنین، آسیب‌های شناسایی شده برای مرحله تصویب و اجرا، صرفاً منشأ برون سازمانی داشته و همچنین غالب آسیب‌های مربوط به آماده‌سازی برای اجرا نیز منشأ برون سازمانی دارند، اما آسیب‌های شناسایی شده برای مرحله نظارت و اجرا غالباً منشأ درون سازمانی دارند.

۶- ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی کشور

برای حل دائمی یک مسئله یا مشکل، شناسایی و ریشه‌یابی علل آن ضروری است، زیرا با شناسایی نقص و علل اصلی، احتمال وقوع مجدد آن در آینده کاهش یافته و یا می‌تواند به طور کلی از بین برود. همچنین، می‌تواند منجر به شناسایی رویکردهای اصلی حل مسئله و نیز نیازهای فعلی و آینده برای بهبود سازمان و سیستم شود. تحلیل علل ریشه‌ای^۱ با فرض اینکه سیستم و عوامل مرتبط با یکدیگر هستند، می‌تواند منجر به ایجاد ساختاری از فرایندهای گام به گام قابل تکرار و مناسب شود که در آن یک فرایند ممکن است نتیجه فرایند دیگری را تأیید کند. از این‌رو، بعد از احصاء آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی، ضروری است آسیب‌های ریشه‌ای استخراج شود که برای این امر مراحل زیر طی شده است:

۱- تشکیل و تکمیل ماتریس ۵۷*۵۷ توسط تیم خبرگانی

در مرحله اول با توجه به اینکه ۵۷ مورد از آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی بر اساس مطالعات پیشین و نظر خبرگانی و طوفان فکری احصاء شده است، ماتریس ۵۷*۵۷ تشکیل گردید و اثرگذاری دو به دوی عناصر این ماتریس توسط تیم خبرگانی متخصص برنامه‌ریزی تکمیل شد.

۲- استخراج ماتریس اثرگذاری و اثرپذیری

در مرحله دوم، بر اساس فراوانی تک‌تک سلول‌های ماتریس‌های تکمیل شده توسط تیم خبرگانی، آسیب‌ها با اثرگذاری و اثرپذیری بالاتر در جدول (۵) ارائه شده است.

جدول ۵: آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی با اثرگذاری و اثرپذیری بالاتر

تأثیرپذیری	تأثیرگذاری
ردیف اول	
ناهماهنگی میان برنامه‌ریزی توسعه با برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های سازمان‌های مستقل اداری کشور؛	عدم تبیین صحیح چگونگی‌ها از حیث راهکارها؛
فقدان ارتباط منطقی بین اهداف کیفی و کمی و محتوای برنامه‌ها؛	آماده نکردن برنامه عملیاتی و پیوند آن با برنامه مصوب
ردیف دوم	
نام‌گرایی نهادهای تصمیم‌گیر در امر برنامه‌ریزی؛	مداخله دیدگاه‌های غیرکارشناسی در تصویب و حاکمیت نگرش مقطعی به جای دیدگاه بلندمدت و برنامه‌ریزی
لحاظ نشدن منابع انسانی و فیزیکی و مالی مورد نیاز برنامه‌ها؛	ضعف شدید سازوکارهای نظارتی؛
عدم وجود الزام و پایبندی عملی به برنامه.	
ردیف سوم	
عدم تبیین صحیح چگونگی‌ها از حیث راهکارها؛	وجود جهت‌گیری‌های بخشی، منطقه‌ای و محلی در تصویب برنامه‌ها؛

تأثیر پذیری	تأثیر گذاری
حاکم شدن دیدگاه برنامه به مثابه مجموعه‌ای از احکام قانونی و یکپارچه ندیدن آن‌ها (احکام، اسناد قانونی، اسناد راهبردی، آئین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ...)	نبود سازوکار حل تعارضات منافع بین نخبگان برنامه‌ای.
وجود اولویت‌های متعدد هم‌سطح و نزدیک به هم؛	-
اضافه نمودن موارد متعدد در مرحله تصویب بدون توجه به منابع و محدودیت‌های مالی و غیرمالی؛	-

منبع: یافته‌های تحقیق.

بر اساس نتایج جدول (۵) می‌توان بیان کرد:

- آسیب‌های «عدم تبیین صحیح چگونگی‌ها از حیث راهکارها» و «آماده نکردن برنامه عملیاتی و پیوند آن با برنامه مصوب» و سپس آسیب‌های «مداخله دیدگاه‌های غیرکارشناسی در تصویب و حاکمیت نگرش مقطعی به‌جای دیدگاه بلندمدت و برنامه‌ریزی» و «ضعف شدید سازوکارهای نظارتی» بیشترین تأثیرگذاری را بر سایر آسیب‌ها دارند.
- آسیب‌های «ناهماهنگی میان برنامه‌ریزی توسعه با برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های سازمان‌های مستقل اداری کشور» و «فقدان ارتباط منطقی بین اهداف کیفی و کمی و محتوای برنامه‌ها» و سپس آسیب‌های «ناهمگرایی نهادهای تصمیم‌گیر در امر برنامه‌ریزی»، «لحاظ نشدن منابع انسانی و فیزیکی و مالی مورد نیاز برنامه‌ها» و «عدم وجود الزام و پایبندی عملی به برنامه» بیشترین تأثیرپذیری را از سایر آسیب‌ها دارند.

۳- شناسایی مسائل اساسی و استخراج ریشه‌ها

تحلیل علل ریشه‌ای فرایند بررسی و تحقیق ساختار یافته‌ای است که هدفش شناخت علت (علل) واقعی یک مسئله و پیدا کردن راه‌هایی برای حذف این علت/علل است. به عبارتی، علل ریشه‌ای عللی است که اگر برطرف شود مسئله شناسایی شده یا به طور کامل حذف می‌شود یا اینکه میزان وقوع آن تا حد چشمگیری کاهش می‌یابد. ابزارهای مختلفی برای شناسایی علل ریشه‌ای وجود دارند که می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:^۱

۱- نمودار جریان داده‌ها^۲

هدف از کشیدن نمودار جریان داده‌ها، شناسایی روندها و الگوها در یک فرایند در طی یک دوره زمانی است. محور افقی دربرگیرنده زمان و محور عمودی فراوانی است.

۱. پوراسد و همکاران (۱۳۹۹)

۲- تحلیل مانع^۱

تکنیک تحلیل مانع می‌تواند به صورت ساختاریافته معلوم کند که چه موانعی (لایه‌های دفاعی / کنترل‌ها) باید در محل حضور داشته باشد تا جلوی حادثه گرفته شود. (گذشته‌نگر) یا اینکه با به‌کارگیری چه موانعی (لایه‌های دفاعی / کنترل‌ها) می‌توان از وقوع حادثه در آینده جلوگیری کرد (آینده‌نگر).

۳- بارش افکار^۲

این تکنیک نخستین بار در سال ۱۹۳۸ توسط دکتر اسبورن^۳ ابداع شده است. بارش مغزی، وسیله جمع‌آوری تعداد زیادی ایده از یک گروه افراد در یک زمان کوتاه است. چهار قاعده برای طوفان فکری / بارش فکری شامل موارد زیر است:

- بیان ایده‌ها بدون ترس از انتقاد؛
- ترکیب ایده‌ها و تولید ایده مناسب؛
- ارائه ایده‌های بیشتر؛
- کشف ایده‌های غیرعادی و جسورانه (لفرانکوئیس،^۴ ۱۹۹۱).
- مراحل بارش افکار در جلسه هم‌اندیشی و خبرگانی شامل شش مرحله است:
 - ۱- بیان مسئله و گفت و گو درباره آن؛
 - ۲- بیان مجدد مسئله؛
 - ۳- انتخاب عبارت اصلی و نوشتن آن؛
 - ۴- دست گرمی؛
 - ۵- بارش مغزی؛
 - ۶- توفانی‌ترین ایده (گنجی و همکاران، ۱۳۸۴).

۴- نمودار استخوان ماهی^۵

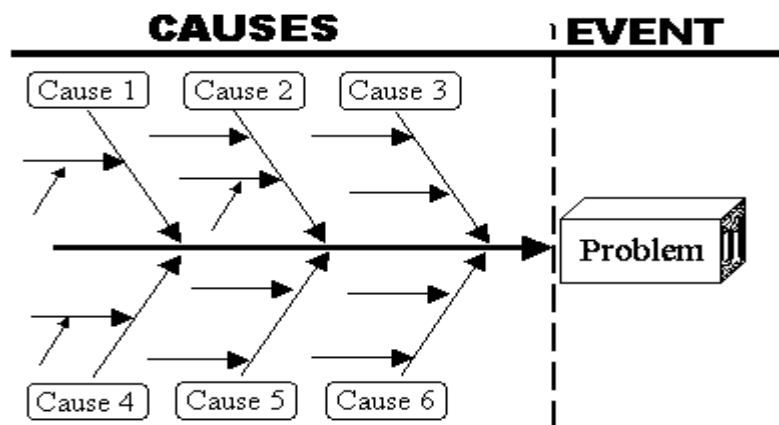
این روش توسط پروفسور ایشیکاوای^۶ ژاپنی در دانشگاه توکیو طراحی شد. وی در کتاب خود با عنوان راهنمای کنترل کیفیت^۷ به معرفی نمودار استخوان ماهی پرداخته است. به علت تشابه ظاهری این نمودار به استخوان ماهی به این اسم، نام‌گذاری شده است. در این نمودار، مسئله اصلی روی سر ماهی جای می‌گیرد و اجزا و اطلاعات مربوط به آن در شاخه‌های نمودار قرار می‌گیرد. در واقع، تمام ستون فقرات ماهی و تیغ‌های حاشیه

1. Barrier Analysis
2. Brainstorming
3. Osborn
4. Lefrancois
5. Fish Bone
6. Ishikawa
7. Guide to Quality Control

آن، علت‌ها هستند و آنچه در انتهای ستون فقرات روی سر ماهی نوشته می‌شود اثر^۲ آن علت‌ها است. این نمودار غالباً برای توسعه محصولات/افزایش خروجی استفاده می‌شود. پنج مرحله برای این تکنیک عبارت است از:

- شناسایی مسئله؛
- طوفان فکری برای دلایل اصلی؛
- افزودن زیرشاخه‌های بیشتر؛
- اولویت‌بندی و تجزیه و تحلیل؛
- حل مسئله.

فرایند انجام تکنیک استخوان ماهی در شکل (۷) نشان داده شده است:



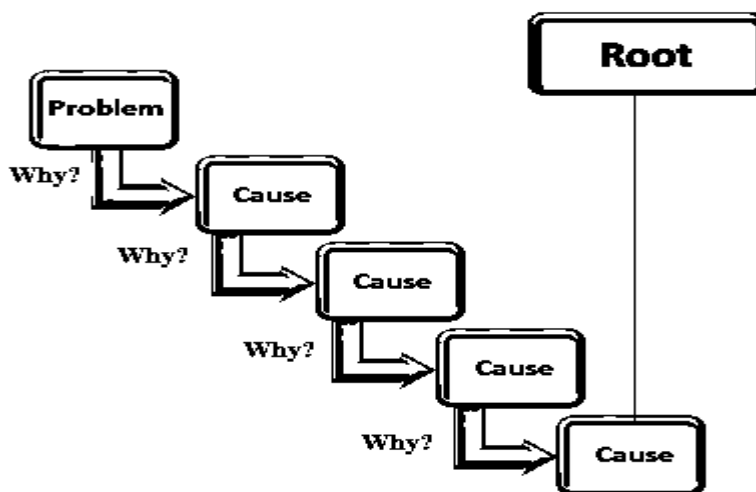
شکل ۷: شماتیک کلی نمودار استخوان ماهی

۵- ابزار پنج چرا^۳

ساکیشی تویودا^۴ یکی از پیشگامان انقلاب صنعتی ژاپن، این تکنیک را در سال ۱۹۳۰ ابداع کرد. او یک متخصص صنعت، مخترع و همچنین پایه‌گذار شرکت تویوتا است. روش وی در دهه ۱۹۷۰ مشهور شد و البته تویوتا همچنان این روش را استفاده می‌کند. فرایند انجام پنج چرا، با شناسایی دقیق و درست مسائل و مشکلات شروع می‌شود. این مرحله حائز اهمیت است، زیرا مسئله‌ای به عنوان مسئله اساسی باید شناسایی شود که ملموس باشد. برای شناخت درست مسائل طوفان فکری و نظر خبرگانی راهکار مؤثری است. بعد از شناسایی مشکل یا مسئله، برای شناسایی علل آن، چرا پرسیده می‌شود تا به ریشه علت برای آن مسئله دست یافت. نکته مهم این است که عدد پنج در این تکنیک بر کمیت سؤالات برای ریشه‌یابی تأکید داشته و قطعیت ندارد و ممکن است تعداد چراها متغیر باشد. پاسخ آخرین چرا ریشه قطعی مشکل ایجاد شده خواهد بود.

1. Causes
2. Effect
3. 5 Why - Chart
4. Sakichi Toyoda

شناسایی و کشف علل ریشه‌ای یک مشکل برای پیشگیری از بروز مجدد آن در آینده مهم‌ترین هدف تکنیک پنج چرا است. روش پنج چرا علاوه بر ارائه راه‌حل، با ارائه مجموعه‌ای از اقدامات و راهکارها به ارزیابی و پیشگیری مسائل پرداخته و از تکرار آن جلوگیری می‌کند. فرایند انجام تکنیک پنج چرا در شکل (۸) نشان داده شده است:



شکل ۸: فرایند تکنیک 5-Why

- از مزایای روش پنج چرا به موارد زیر می‌توان اشاره کرد:
- کمک به تعیین علل ریشه‌ای یک مسئله یا مشکل؛
- تعیین روابط علت و معلولی بین علل ریشه‌ای؛
- تکنیکی ساده اما کاربردی؛
- روش کارساز برای جلوگیری از وقوع دوباره مسائل؛
- باعث هدایت اعضای تیم در یک مسیر فکری مشخص به سوی کشف علل ریشه‌ای یک مسئله یا مشکل می‌شود؛
- منجر به نتایج مؤثری می‌شود، زیرا با چندین مرتبه آزمون و خطا، نتایج مطلوب حاصل می‌شود؛
- استفاده از افراد خبره و متخصص که مسائل را لمس کرده‌اند برای پاسخگویی به چراها، باعث می‌شود علاوه بر استفاده از این تکنیک، از سایر روش‌های حل مسئله مثل طوفان فکری و... نیز بهره‌مند شده و در نتیجه کارایی این تکنیک افزایش می‌یابد.
- لازم به ذکر است، در این مطالعه با توجه به مزایای روش پنج چرا برای شناسایی علل ریشه‌ای از این روش استفاده شده است. نکته اصلی در استفاده از این روش، شناسایی صحیح مشکل یا مسئله است و نباید نشانه‌ها و یا پیامدهای مشکل را با علل ریشه‌ای اشتباه گرفت.

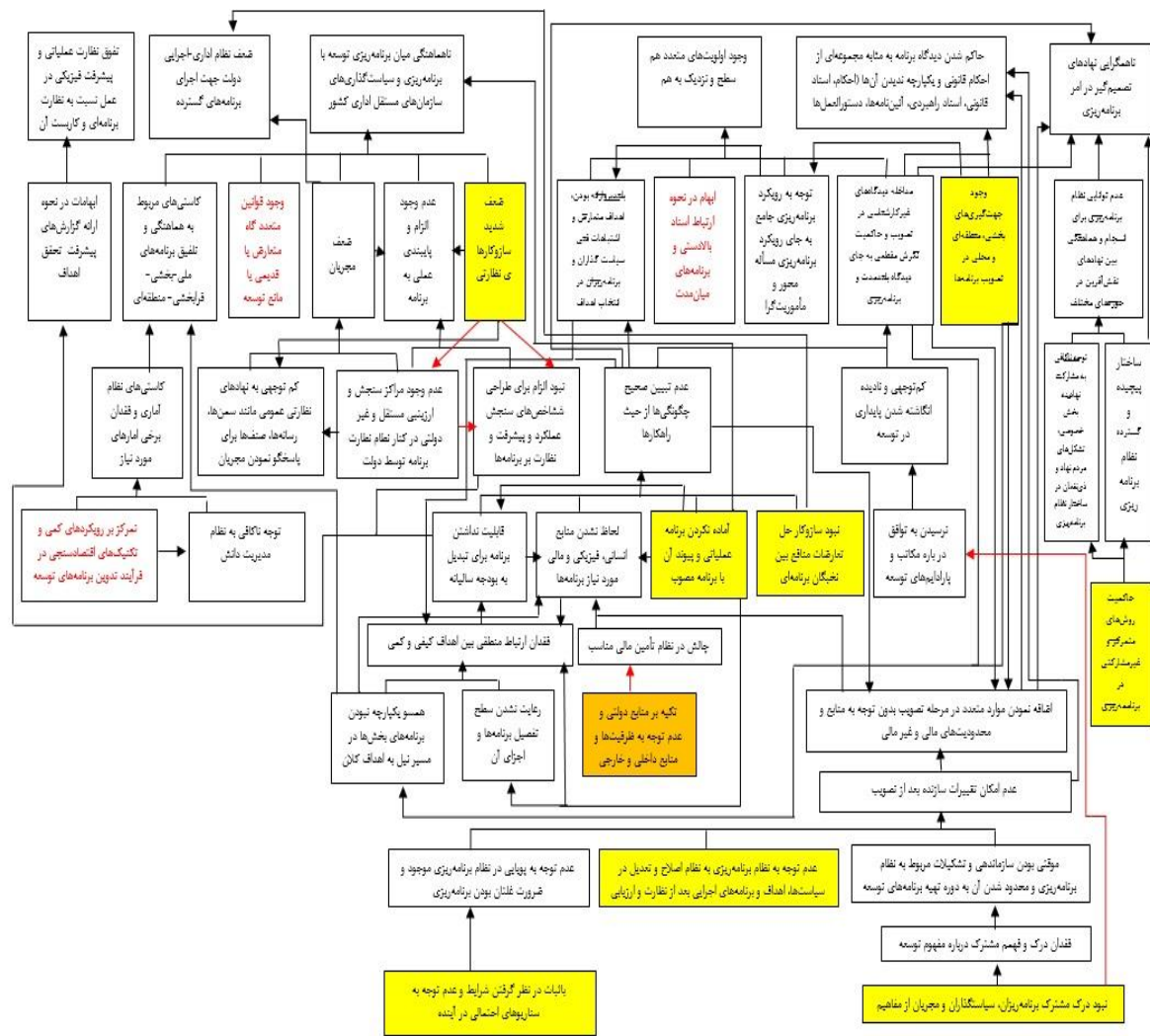
در این تکنیک، در مرحله اول، ابتدا بر اساس نظر خبرگانی و طوفان فکری، ۶ مسئله/ مشکل شناسایی شده که عبارتند از:

- ۱- ناهمگرایی نهادهای تصمیم‌گیر در امر برنامه‌ریزی؛
 - ۲- حاکم شدن دیدگاه برنامه به عنوان مجموعه‌ای از احکام قانونی و یکپارچه ندیدن آن‌ها (احکام، اسناد قانونی، اسناد راهبردی، آئین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ...)
 - ۳- وجود اولویت‌های متعدد هم‌سطح و نزدیک به هم؛
 - ۴- ناهماهنگی میان برنامه‌ریزی توسعه با برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های سازمان‌های مستقل اداری کشور؛
 - ۵- ضعف نظام اداری-اجرایی دولت جهت اجرای برنامه‌های گسترده؛
 - ۶- تفوق نظارت عملیاتی و پیشرفت فیزیکی در عمل نسبت به نظارت برنامه‌ای و کاربست آن.
- در مرحله دوم، با پرسیدن چرا، ریشه‌ای‌ترین علل هر یکی از مسائل شناسایی شد. در این مرحله اصولی مد نظر قرار گرفت که به شرح زیر است:

- روابط پویا بین علل مسئله/ مشکل نیز مد نظر قرار گرفت.
 - بعد از تعیین روابط علی و معلولی مستخرج از ماتریس مرحله دوم، چرایی دیگری نیز پرسیده شد تا ریشه‌ای‌ترین علل مورد شناسایی قرار گیرد.
 - بعد از استخراج ریشه‌ها، روابط علت و معلولی بین ریشه‌ها نیز مورد بررسی قرار گرفت.
 - بعد از استخراج ریشه‌ها، ریشه‌هایی که پایه‌ای‌تر و اساسی‌تر بوده و ریشه مسائل بیشتری باشند مد نظر قرار گرفت و ریشه‌های احصاء شده که فاقد این ویژگی‌ها می‌باشند کنار گذاشته شد.
- با لحاظ اصول بالا، ۹ ریشه اصلی برای آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی شناسایی شد که به شرح زیر است:
- نبود درک مشترک برنامه‌ریزان، سیاست‌گذاران و مجریان از مفاهیم؛
 - حاکمیت روش‌های متمرکز و غیرمشارکتی در برنامه‌ریزی؛
 - نبود سازوکار حل تعارضات منافع بین نخبگان برنامه‌ای؛
 - با ثبات در نظر گرفتن شرایط و عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده؛
 - آماده نکردن برنامه عملیاتی و پیوند آن با برنامه مصوب؛
 - وجود جهت‌گیری‌های بخشی-منطقه‌ای و محلی در تصویب برنامه‌ها؛
 - تکیه بر منابع دولتی و عدم توجه به ظرفیت‌ها و منابع داخلی و خارجی؛
 - عدم توجه نظام برنامه‌ریزی به نظام اصلاح و تعدیل در سیاست‌ها، اهداف و برنامه‌های اجرایی بعد از نظارت و ارزیابی؛
 - ضعف شدید سازوکارهای نظارتی.

ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی کشور برای کاربر است در تدوین نظام برنامه‌ریزی مطلوب

در ادامه، شماتیک کلی مرحله پنج-چرا برای مسائل شناسایی شده برای آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی در شکل (۹) ارائه شده است:



شکل ۹: شماتیک کلی برای ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی بر اساس تکنیک 5-Why

منبع: یافته‌های تحقیق.

۷- نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها

هدف گزارش حاضر، ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی در کشور است. برای این منظور، ضمن ارائه تعریف و ویژگی‌های نظام برنامه‌ریزی و بیان اجمالی نظام‌نامه‌های برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب، ساختار قانونی برنامه‌های توسعه و نیز اهداف و عملکرد متغیرهای کلان در برنامه‌های توسعه ارائه شده است. همچنین با استفاده از مطالعات پیشین و نیز نظر خبرگانی و طوفان فکری، آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی شناسایی و روابط علی و معلولی بین آنها به دست آمده و نیز با استفاده از تکنیک پنج چرا، آسیب‌های ریشه‌ای شناسایی شده است. نتایج حاصل از گزارش بیانگر آن است:

- در مجموع از ۵۷ آسیب شناسایی شده برای نظام برنامه‌ریزی، ۲۸ مورد صرفاً منشأ درون سازمانی داشته و ۱۷ مورد صرفاً منشأ برون سازمانی دارند. همچنین، ۱۲ مورد منشأ درون و برون سازمانی دارند.
- اگرچه آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی در مرحله تهیه و تدوین، بیشتر منشأ درون سازمانی دارند، اما نکته حائز اهمیت این است که آسیب‌های مرحله پیش‌نیاز برای نظام برنامه‌ریزی که سطح اول در مرحله تهیه و تدوین می‌باشد یا منشأ برون سازمانی دارند و یا مربوط به آسیب‌های مشترک درون و برون سازمانی هستند و در واقع، منشأ درون سازمانی صرف ندارند.
- همچنین، آسیب‌های شناسایی شده برای مرحله تصویب و اجرا، صرفاً منشأ برون سازمانی داشته و همچنین غالب آسیب‌های مربوط به آماده‌سازی برای اجرا نیز منشأ برون سازمانی دارند، اما آسیب‌های شناسایی شده برای مرحله نظارت و اجرا غالباً منشأ درون سازمانی دارند.
- «ناهمگرایی نهادهای تصمیم‌گیر در امر برنامه‌ریزی»، «حاکم شدن دیدگاه برنامه به مثابه مجموعه‌ای از احکام قانونی و یکپارچه ندیدن آن‌ها (احکام، اسناد قانونی، اسناد راهبردی، آئین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ...)»، «وجود اولویت‌های متعدد هم‌سطح و نزدیک به هم»، «ناهماهنگی میان برنامه‌ریزی توسعه با برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های سازمان‌های مستقل اداری کشور»، «ضعف نظام اداری-اجرایی دولت جهت اجرای برنامه‌های گسترده» و نیز «تفوق نظارت عملیاتی و پیشرفت فیزیکی در عمل نسبت به نظارت برنامه‌ای و کاربست آن» مسائل / مشکلات شناسایی شده برای آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی بر اساس نظر خبرگانی و طوفان فکری است.
- آسیب‌های ریشه‌ای «حاکمیت روش‌های متمرکز و غیرمشارکتی در برنامه‌ریزی»، «با ثبات در نظر گرفتن شرایط و عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده»، «آماده نکردن برنامه عملیاتی و پیوند آن با برنامه مصوب» و «عدم توجه به نظام برنامه‌ریزی به نظام اصلاح و تعدیل در سیاست‌ها، اهداف و برنامه‌های اجرایی بعد از نظارت و ارزیابی»، درون سازمانی؛ آسیب ریشه‌ای «وجود جهت‌گیری‌های بخشی-منطقه‌ای و محلی در تصویب برنامه‌ها» برون سازمانی و آسیب‌های ریشه‌ای «نبود درک مشترک برنامه‌ریزان،

سیاست‌گذاران و مجریان از مفاهیم»، «تکیه بر منابع دولتی و عدم توجه به ظرفیت‌ها و منابع داخلی و خارجی»، «نبود سازوکار حل تعارضات منافع بین نخبگان برنامه‌ای»، «ضعف شدید سازوکارهای نظارتی» درون و برون سازمانی هستند.

بر اساس نتایج حاصل، به سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان پیشنهاد می‌شود که برای طراحی نظام برنامه‌ریزی مطلوب موارد زیر را مد نظر قرار دهد:

- نظام برنامه‌ریزی مطلوب بر اساس مفهوم توأمان دولت، ملت و سرزمین شکل گیرد.
- سازوکاری برای شکل‌گیری حکمرانی یکپارچه بر اساس مفهوم مردمی‌سازی، شفاف‌سازی و هوشمندسازی در نظام برنامه‌ریزی ایجاد شود.
- سازوکاری طراحی شود که در تدوین برنامه‌های توسعه، برنامه‌های عملیاتی سنجش‌پذیر و خروجی‌محور بر اساس پیش‌بینی منابع لازم تهیه شود.
- فرایندهای نظام برنامه‌ریزی با تأکید بر برنامه‌ریزی مسئله‌محور و مأمویت‌گرا و نیز با طراحی سازوکارهای لازم برای برنامه‌ریزی مشارکتی و تعاملی برای تقسیم کار و ایفای نقش متناسب دولت، بخش خصوصی، حوزه مدنی، عمومی، مناطق و استان‌ها طراحی شود.
- قوانین و مقررات جدید برای تغییر جهت از حکم‌محوری مطلق در برنامه‌های توسعه به سمت برنامه‌هایی منعطف، آینده‌نگر و پویا با طراحی سازوکار حل تعارضات منافع وضع گردد.
- نهادسازی در حوزه نظارت و ارزیابی شکل بگیرد و سازوکار اصلاح برنامه‌های توسعه بعد از نظارت و ارزیابی تعبیه شود.

منابع

- آقاسی‌زاده، فتح‌اله و سعید غلامی نتاج امیری (۱۳۹۹). *هفتاد سال نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران؛ آسیب‌ها و چالش‌ها*. سازمان برنامه و بودجه کشور: انتشارات مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، تهران.
- برمکی، افشین (۱۳۹۳). *آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی*. تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- پوراسد، مجتبی، کیومرث احمدی و عادل فاطمی (۱۴۰۰). ریشه‌یابی آسیب‌های موجود در نظام‌های مدیریت منابع انسانی سازمان‌های دولتی بر اساس روش RCA، *پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی*، سال سیزدهم، شماره ۳، ۷۰-۳۹.
- پوراصغر سنگاچین، فرزاد (۱۳۹۲). گزارش آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران. تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور.
- داده‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. <https://cbi.ir/>
- داده‌های مرکز آمار ایران. <https://www.amar.org.ir/>
- رستمی، ولی و محمود ابراهیمی (۱۳۹۷). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نظام برنامه‌ریزی. *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، سال هفتم، شماره ۱۹، ۷۲-۴۹.
- زالی، نادر (۱۳۹۱). آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران با پیشنهاد مأموریت محوری در سیاستگذاری‌های توسعه منطقه‌ای. *فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای*، ستل دوم، شماره ۶، ۸۱-۸۹.
- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۶۹). *روش‌های برنامه‌ریزی در برنامه اول توسعه اقتصادی-اجتماعی-فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۷۲). *مستندات برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۷۳-۱۳۷۷*. جلد اول: *نظام برنامه‌ریزی و ترکیب گروه‌های کاری*. تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۷۷). *مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۷۹-۱۳۸۳*. جلد اول: *نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم*. تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۶). گزارش عملکرد قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۵. جلد اول: حوزه فرابخشی، تهران: مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۷). گزارش عملکرد قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۶. جلد اول: حوزه فرابخشی، تهران: مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۸). خلاصه گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۷، تهران: مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۷). *نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم توسعه کشور*. تهران: مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۹۴). *مستندات برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور: نظام برنامه‌ریزی برنامه ششم توسعه کشور*. جلد اول، تهران: نشر مرکز اسناد، مدارک و انتشارات.
- سجادی، حمید (۱۳۹۶). فراترکیب نقاط ضعف و تسهیل‌کننده‌های برنامه‌های توسعه ملی. *دولت‌پژوهی*. سال سوم، شماره ۱۰، ۶۵-۱۰۸.
- شفاقی شهری، وحید (۱۳۹۷). ارزیابی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور از منظر تحقق اهداف اقتصادی سند چشم‌انداز. *مجلس و راهبرد*، سال بیست و پنجم، شماره ۹۴، ۲۰۹-۲۳۷.
- شیرزادی، رضا (۱۳۸۹). برنامه‌های توسعه در ایران بعد از انقلاب اسلامی، *علوم سیاسی*، شماره ۱۱، ۲۹-۴۳.
- سیفوری، بتول و رامین تقوی (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه ایران قبل و بعد از انقلاب و ارائه راهبردهای محوری. *آفاق علوم انسانی*، سال دوم، شماره ۲۲، ۱-۲۳.

ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی کشور برای کاربرت تدوین نظام برنامه‌ریزی مطلوب

- عبادی، محمدحسین و محمدجواد رضایی (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی جایگاه نظارت و ارزیابی در برنامه‌ریزی توسعه ایران. *سیاست‌های راهبردی و کلان*، سال ششم، شماره ۲۱، ۲۳-۱.
- غلامی نتاج امیری، سعید (۱۳۸۵). آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه اقتصادی بعد از پیروزی انقلاب اسلامی (پیش‌نیازی برای تدوین استراتژی ملی توسعه اقتصادی کشور). *پژوهشنامه اقتصادی*، ۳، ۷-۱۲.
- فراهانی، حسن (۱۳۸۸). مدیریت دانش و کارکرد آن در سازمانها. معرفت، سال هجدهم، شماره ۲، ۱۸-۱.
- کردیچه، محمد (۱۳۸۶). *مروری بر نظام برنامه‌ریزی برنامه‌های اول تا چهارم توسعه و پیشنهادی برای تنظیم نظام برنامه‌ریزی برنامه پنجم توسعه*. تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- گنجی، حمزه، حسن پاشاشریفی و مالک میرهاشمی (۱۳۸۴). اثر روش بارش مغزی در افزایش خلاقیت دانش آموزان. *تعلیم و تربیت*، سال بیست و یکم، شماره ۱، ۱۱۲-۸۹.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۱). *مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه‌ریزی برای ایران (بررسی تطبیقی نظام‌های برنامه‌ریزی ایران طی برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی)*، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مصطفوی، سید محمدحسن (۱۳۹۵). *مروری بر برنامه‌های توسعه کشور با تأکید بر برنامه ششم و مقایسه آنها با معیار برخی شاخص‌های مرتبط با اقتصاد اسلامی*. *مجموعه مقالات همایش برنامه ششم توسعه از دیدگاه اقتصاد اسلامی*، ۶۱-۷۷.
- مصطفوی ثانی، علی و محمد نعمتی (۱۳۹۸). *تحلیل آسیب‌شناسانه توسعه متوازن منطقه‌ای در برنامه‌های توسعه کشور*. *سیاست‌های مالی و اقتصادی*، جلد هفتم، شماره ۲۶، ۳۱-۶۹.
- مکنون، رضا، جلیل سلیمی و محسن بهرامی (۱۳۹۳). *فراتحلیلی بر آسیب‌شناسی‌های برنامه‌های توسعه در ایران*. *راهبرد اقتصادی*. سال سوم، شماره ۱۰، ۱۶۷-۱۳۷.

Gano, D. L. (2007). *Apollo root cause analysis: a new way of thinking*. Apollonian Publ..

Guy, R. (1991). Lefrancois. *Psychology For Teaching*. -7-th edition.