

هفتاد سال برنامه ریزی توسعه در ایران

خوانشی از کتاب منتشر شده



سازمان برنامه و بودجه کشور

مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

www.journaldfrc.ir

آقاسی زاده
۱۳ اردیبهشت ۱۴۰۰

زمان:

دوشنبه ۱۳ اردیبهشت ماه ۱۴۰۰

ساعت ۱۱:۳۰ تا ۱۲:۳۰



دکتر علی نشست

دکتر احمد صمیمی

مشاور رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور
و رئیس شورای مشاورین و انجمن های
تخصصی و صاحب نظران توسعه کشور



سازمان برنامه و بودجه کشور
مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری

چهارمین نشست علمی - تخصصی

مروری بر آسیب ها و چالش های برنامه ریزی توسعه در ایران بازخوانی تجربه برنامه اقتصاد مقاومتی و جهش تولید



دکتر نعمت الله اکبری

عضو هیأت علمی دانشگاه و رئیس
سازمان مدیریت و برنامه ریزی
استان اصفهان



دکتر فتح اله آقاسی زاده

متخصص و صاحب نظر
در حوزه برنامه ریزی توسعه



دکتر افشین کسالانی

معاون امور برنامه ریزی،
نظارت و آمایش سرزمین
سازمان برنامه و بودجه کشور

مکان:

سالن اجتماعات و تالار مجازی
مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری

<http://connect.mporg.ir/dfrc>



پایه ملی
سازمان برنامه و بودجه کشور
مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده نگری

پرسش و سوال برنامه ریزی توسعه در ایران؛ آسیب ها و چالش ها



دکتر فتح‌اله آقاسی زاده

با همکاری سعید غلامی نتاج امیری





Islamic Republic of Iran
 Presidency
 Plan and Budget Organization
 Development and Foresight Research Center

SEVENTY YEARS OF DEVELOPMENT PLANNING IN IRAN;
 PROBLEMS AND CHALLENGES



با سپاس از زحمات و توجهات مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری سازمان برنامه و بودجه کشور، تألیف و تدوین اثر ارزشمند هفتاد سال برنامه ریزی توسعه در ایران؛ آسیب ها و چالش ها را صمیمانه تبریک می گویم. این اثر به عنوان دایره المعارف معتبری درباره برنامه، برنامه ریزی و توسعه ایران، مورد استفاده و تحسین علاقه مندان و پژوهشگران قرار خواهد گرفت.

بایزید مردوخی
 ۱۴ مرداد ۱۳۹۸



آدرس: تهران-خیابان نجات الهی-خیابان سپند شرقی-پلاک ۱۶ تلفن ۴۳۳۰۶۰۰۰

قیمت ۱۲۰۰۰۰ تومان

<https://www.dfrc.ir>

انتشارات مرکز پژوهش های توسعه و آینده نگری



پیشگفتار (چگونگی تولد اثر)

بخش اول: ورود به موضوع (روش تحقیق و مدل مفهومی)

■ متدولوژی (روش تحقیق)

■ مدل مفهومی

بخش دوم: کلیات (مقدمات و پیش‌نیازها)

■ برنامه‌های کشور قبل و بعد از انقلاب اسلامی: تقویم آغاز و پایان

■ برنامه‌های کشور قبل و بعد از انقلاب اسلامی: دوره‌های هفت‌ساله و پنج‌ساله

■ برنامه‌های توسعه: مبانی قانونی

■ سازمان برنامه و بودجه (شکل‌گیری)

■ ویژگی‌های سازمان برنامه نخستین (سازمان برنامه ابتهاج)

■ سازمان برنامه و بودجه (رؤسا)

■ برنامه: دولت آغازگر و پیش‌ران (برنامه‌ریزی برای تغییر و تحول، اقدام دولت پایه در ایران)

بخش سوم: پیشینه موضوع و طبقه‌بندی

■ پیشینه

■ طبقه‌بندی اختصاصی این مطالعه

بخش چهارم: آسیب‌ها و چالش‌ها

■ آسیب‌های درون برنامه‌ای

■ چالش‌های برون برنامه‌ای

بخش پنجم: گفتار پایانی

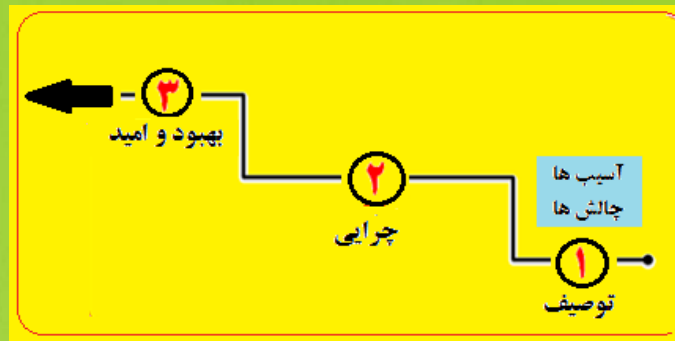


«برنامه‌ریزی تلاشی است برای رهایی از وضع موجود و رسیدن به
وضع مطلوب، با استفاده از برنامه‌ای مشخص و چارچوب‌بندی
شده».

۳. ر.ک: شکوهی، علیرضا و محمد نثاری (۱۳۸۱). راهنمای کاربردی ایجاد و توسعه برنامه استراتژیک در ابالت
آریزونا، تهران: بیست و حسینی، سیدعلی (۱۳۸۱). کاستی‌های توسعه‌نیافتگی برنامه‌ریزی توسعه در ایران،
همایش چالش‌ها و چشم‌اندازهای توسعه ایران، تهران: مؤسسه عالی آموزشی و پژوهش مدیریت.



مطالعه حاضر بر این مفروض نسبتاً محافظه کارانه و قابل اجماع شکل گرفته است که برنامه‌ها در ایران و برنامه‌ریزی ایرانی، در بنا نهادن یک کشور مطلوب برای ایرانیان، مطابق آنچه انتظار می‌رفت، کامیاب نبوده است. به عبارت دیگر، پژوهنده این اثر با چنین فرضی مطالعه خود را صورت‌بندی کرده است که برنامه و برنامه‌ریزی در ایران به دلیل برخی آسیب‌ها و چالش‌ها، به بازمهندسی نوبی نیازمند است. در واقع، این مطالعه در پی ارائه یک چارچوب نگرشی و تبیینی منصفانه از نوع قضاوت در مورد فرجام هفتاد سال کوشش برای برنامه‌ریزی است.



با تائیدات خداوند متعال

ما

پهلوی شاهنشاه ایران

محل صحنه مبارک

نظر باصل بیست و هفتم متمم قانون اساسی مقرر میداریم

ماده اول - قانون اجازه اجرای مقررات گزارش کمیسیون برنامه مجلس شورایی
بانضمام متن گزارش کمیسیون برنامه که در جلسه ۲۶ بهمن ماه یکهزار و سیصد و بیست و هفت
بتصویب مجلس شورایی رسیده و منضم باین دستخط است بموقع اجرا گذاشته شود .

ماده دوم - هیئت دولت مأمور اجرای این قانون هستند .

بتاریخ سوم اسفند ماه ۱۳۳۷



بعد از انقلاب اسلامی		قبل از انقلاب اسلامی	
دوره برنامه	عنوان برنامه	دوره برنامه	عنوان برنامه
۵ سال	برنامه اول توسعه	۷ سال*	برنامه عمرانی اول
۵ سال	برنامه دوم توسعه	۷ سال	برنامه عمرانی دوم
۵ سال	برنامه سوم توسعه	۵/۵ سال**	برنامه عمرانی سوم
۵ سال	برنامه چهارم توسعه	۵ سال	برنامه عمرانی چهارم
۵ سال	برنامه پنجم توسعه	۵ سال	برنامه عمرانی پنجم
۵ سال	برنامه ششم توسعه	اجرا نشد	برنامه عمرانی ششم

*در اوایل سال ۱۳۳۰ بحران نفت و قطع درآمد آن، دولت را دچار مضیقه شدید مالی نمود...پس از برقراری مجدد درآمد نفت و لزوم یک برنامه جدید برای تطبیق با شرایط جدید، برنامه اول در شهریور ۱۳۳۴ متوقف شد و اجرای برنامه دوم آغاز شد. برنامه دوم-توسط ابتهاج- تهیه و در هشتم اسفند ۱۳۳۴ به تصویب مجلس شورای ملی رسید.

**مدت برنامه سوم برخلاف دو برنامه اول و دوم که هفت سال بودند، پنج سال و نیم بود. آغاز آن اول مهر ۱۳۴۱ و پایان آن ۲۹ اسفند ۱۳۴۶، تعیین شده بود. دکتر مشرف نفیسی در دفاع از تعیین مدت هفت سال برای اجرای برنامه اول، استدلال می کرد که آنچه در ممالک پیشرفته ظرف پنج سال قابل انجام است، در ایران زمان بیشتری نیاز دارد، اما مدیران سازمان برنامه، در دفاع از دوره زمانی کمتر، به دشواری های پیش بینی بلندمدت اشاره می کردند.

**یکی از خصوصیات برنامه سوم این بود که مدت آن از هفت سال دوران برنامه به پنج سال تقلیل یابد، چون هفت سال خیلی طولانی به نظر می رسید و احتمال می رفت پیش بینی برای هفت سال بیشتر، دور از واقعیت ممکن باشد تا پیش بینی هایی که برای پنج سال می توانست باشد. لذا دوره برنامه به پنج سال تقلیل یافت.

مشخصات	برنامه اول توسعه	برنامه دوم توسعه	برنامه سوم توسعه	برنامه چهارم توسعه**	برنامه پنجم توسعه***	برنامه ششم توسعه
دوره اجرای برنامه	۱۳۶۸-۱۳۷۲	۱۳۷۴-۱۳۷۸	۱۳۷۹-۱۳۸۳	۱۳۸۴-۱۳۸۸	۱۳۹۰-۱۳۹۴	۱۳۹۶-۱۴۰۰
ارائه لایحه به مجلس	۲۶/۳/۶۷	۳۰/۹/۷۲	۲۴/۶/۷۸	۲۲/۱۰/۸۲	۲۰/۱۰/۸۸	۲۷/۱۰/۱۳۹۴
تصویب برنامه توسط مجلس و ابلاغ آن به دولت	۱۱/۱۲/۶۸	۲۰/۹/۷۳	۱۷/۱/۷۹	۱۶/۷/۸۳	۳۰/۱۰/۸۹	اسفند ۱۳۹۵
* با پایان برنامه اول توسعه در سال ۱۳۷۲ با توجه به ایجاد مشکلات در اجرای برنامه اول تا سال ۱۳۷۴ تصویب و اجرای برنامه دوم توسعه به تأخیر افتاد و عملاً کشور دو سال بدون داشتن برنامه، اداره شد (جنت، ۱۳۸۵).						
** تمدید برنامه چهارم تا زمان اجرایی شدن برنامه پنجم (به دلیل تأخیر در ارائه برنامه پنجم توسعه کشور توسط دولت به مجلس). در سال ۱۳۸۸ و به دلیل تأخیر دولت در ارائه لایحه برنامه (و نیز تأخیر در بودجه)، مجلس تصمیم گرفت بررسی بودجه را در دستور خود قرار دهد و بررسی برنامه را به سال ۱۳۸۹ موکول کرد. با توجه به طولانی شدن فرایند تصویب و ابلاغ لایحه برنامه پنجم، در سال ۱۳۸۹ کشور سال بدون برنامه را پشت سر گذاشت.						
*** قانون تمدید قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران - اصلاح ماده ۲۳۵ - (مصوبه مورخ ۱۸/۱۲/۱۳۹۴ مجلس شورای اسلامی): قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۵/۱۰/۱۳۸۹ حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۵ هجری شمسی تمدید و با تصویب برنامه ششم توسعه و ابلاغ آن، ملغی می‌شود.						



بخش دوم: کلیات (مقدمات و پیش‌نیازها)

- برنامه‌های کشور قبل و بعد از انقلاب اسلامی: تقویم آغاز و پایان
- برنامه‌های کشور قبل و بعد از انقلاب اسلامی: دوره‌های هفت‌ساله و پنج‌ساله
- برنامه‌های توسعه: مبانی قانونی
- سازمان برنامه و بودجه (شکل‌گیری)
- ویژگی‌های سازمان برنامه نخستین (سازمان برنامه ابتهاج)
- سازمان برنامه و بودجه (رؤسا)
- برنامه: دولت آغازگر و پیش‌ران (برنامه‌ریزی برای تغییر و تحول، اقدام دولت پایه در ایران)

گزاره‌های اسنحاحی

۱- برنامه اول یک الزام برای نگاه به افق بلند مدت در شرایط نابایدار بود.

۲- برنامه بلند مدت، مستظهر به قانون است.

۳- سازمان برنامه مستقل، ذیل حکومت، و دولتی مستقل بود.

۴- سازمان برنامه یک سازمان پیشگام، فرهیخته، مقتدر بود.

۵- سازمان برنامه در آغاز مسئول اجرای پروژه‌های عمرانی بود.

۶- تعبیرات برنامه‌ای و غیر برنامه‌ای در ایران، دولت و حکومت پایه بوده است.

آسیب‌ها و چالش‌های طبقه بندی شده

اجزا و مؤلفه‌ها	طبقه بندی
<ul style="list-style-type: none"> ○ ۱-۱) جامعیت ○ ۲-۱) تقلیل برنامه به احکام ○ ۳-۱) فرمت (مورفولوژی) غیرموثر ○ ۴-۱) تکرار ○ ۵-۱) نظارت و پایش ○ ۶-۱) بودجه-برنامه 	<p>۱- آسیب درون برنامه‌ای)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ○ ۱-۲) شرایط ناپایدار و مقتضیات و مخاطرات زمانی دوره پنج‌ساله هدف برنامه ○ ۲-۲) زاویه دید (فن‌سالاران/تکنوکرات‌ها# نظام و دولت) ○ ۳-۲) جزایر تصمیم‌گیری ○ ۴-۲) سیاست‌های کلی ○ ۵-۲) جاده‌های موازی و فرابرنامه (= چالش دولت قبل و دولت بعد) ○ ۶-۲) رویکرد مجلس ○ ۷-۲) سپهر اداری ایران و مدیریت ایرانی ○ ۸-۲) سازمان متولی برنامه ○ ۹-۲) عدم مسئولیت در برابر بحران‌های آتی ○ ۱۰-۲) چالش مردم (نادیده گرفتن مردم) ○ ۱۱-۲) بقاء یا استمرار 	<p>۲- چالش برون برنامه‌ای)</p>

فرایند زیر نشان می‌دهد که چگونه یک دغدغه عمومی ممکن است در مسیر خود در نهایت به یک فاجعه عمومی تبدیل شود:



دغدغه...مسئله...مشکل...معضل...بحران...فاجعه

● نفت و نا کارآمدی



جمع‌بندی نهایی این که جامعیت اشکالی است که کمتر کسی تاکنون از آن دفاع کرده است... به نظر می‌رسد برای رهایی از آسیب جامعیت، به‌طور خاص در برنامه‌های پس از انقلاب اسلامی، بدیل‌های دیگری نیز مورد توجه قرار گرفته است، اما همه بدیل‌ها به بدفرجامی و سوء سرنوشت دچار شده‌اند. بدیل‌های جامعیت با عناوین ابداعی هسته‌های خط دهنده و موضوعات خاص در برنامه‌های چهارم تا ششم بعد از انقلاب، در آغاز یا در ادامه مسیر برنامه، به بایگانی سپرده شده‌اند.



نگاره - چرایی شکل‌گیری آسیب جامعیت (علل اصلی و زمینه‌ای)

مطالعه و بررسی تحلیل‌ها و اظهارنظرها درباره جامعیت برنامه‌های میان‌مدت در ایران، این نتیجه‌گیری را قطعی می‌کند که باید به این رویکرد پایان داد. یکی از مناسب‌ترین راه‌حل‌ها، این است که به سمت «برنامه‌ریزی سیاستی»، تغییر مسیر داده شود:

علاوه بر برنامه‌ریزی سیاستی، بدیل دیگر در برابر جامعیت، برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی به شمار می‌آید:

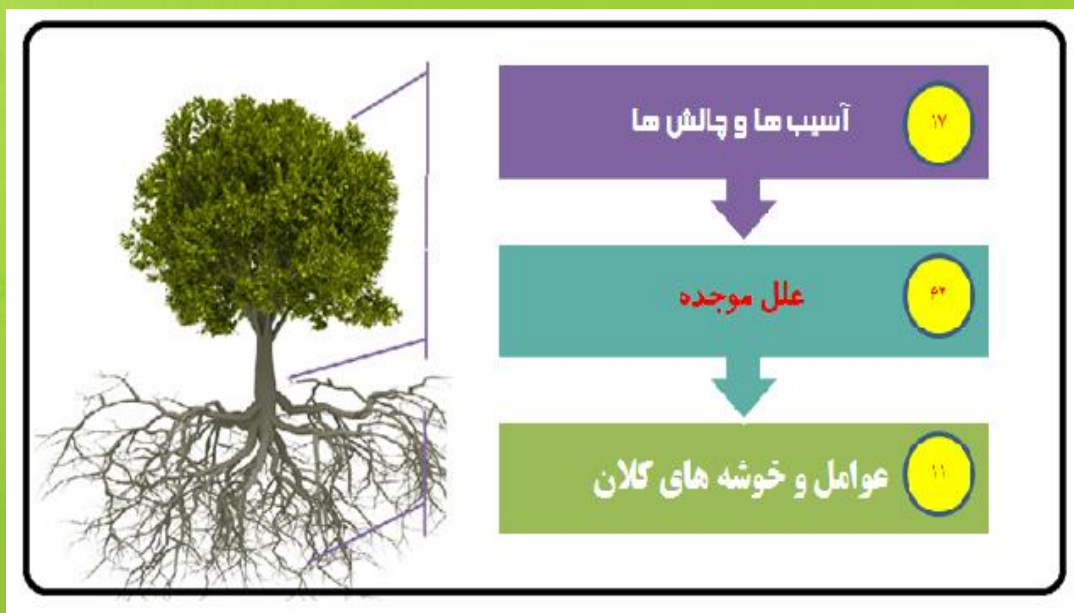
برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی (Core Planning). هسته‌های خط دهنده هم نام دیگری است که به این نوع برنامه دلالت دارد.

در بررسی و تبیین چرایی شکل‌گیری چالش‌های یازده‌گانه، مجموعه‌ای شصت‌گانه (۶۰) از علل موجوده، حاصل شده است. برخی از این عوامل مستقیم و برخی دیگر غیرمستقیم و از جنس علل بسترساز و زمینه‌ای به شمار می‌آیند

در مجموعه عوامل شصت‌گانه، بیشترین فراوانی به هفت علت مربوط است:

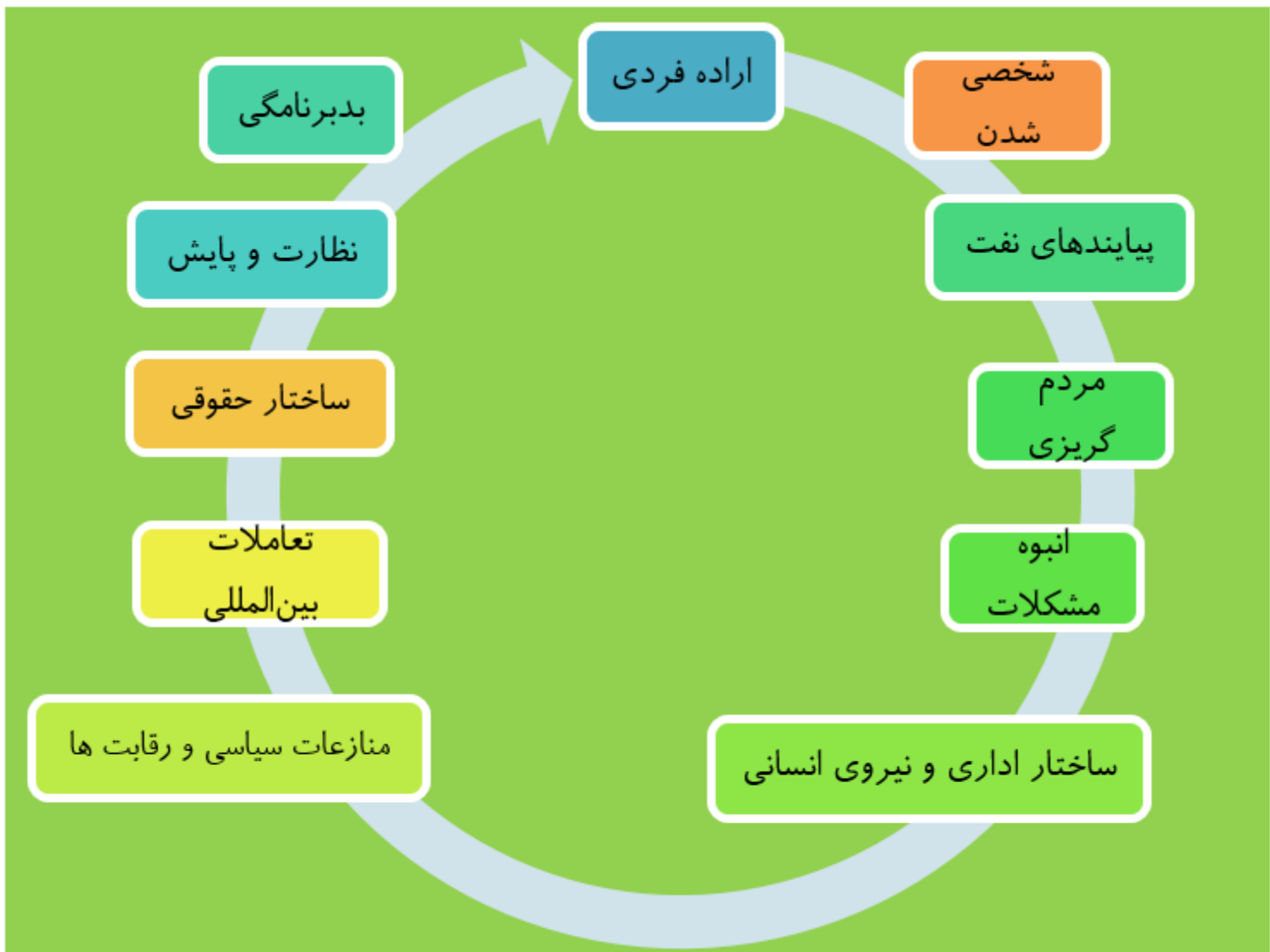
۷	هژمونی قدرت و اراده فردی
۶	فقدان نظام رصد و پایش
۵	نفت
۴	شخصی شدن سازمان‌ها و افراد
۲	امتناع از برنامه‌ریزی / روزمره‌گی
۲	تقدم اولویت‌های انی
۲	بزرگی مشکلات



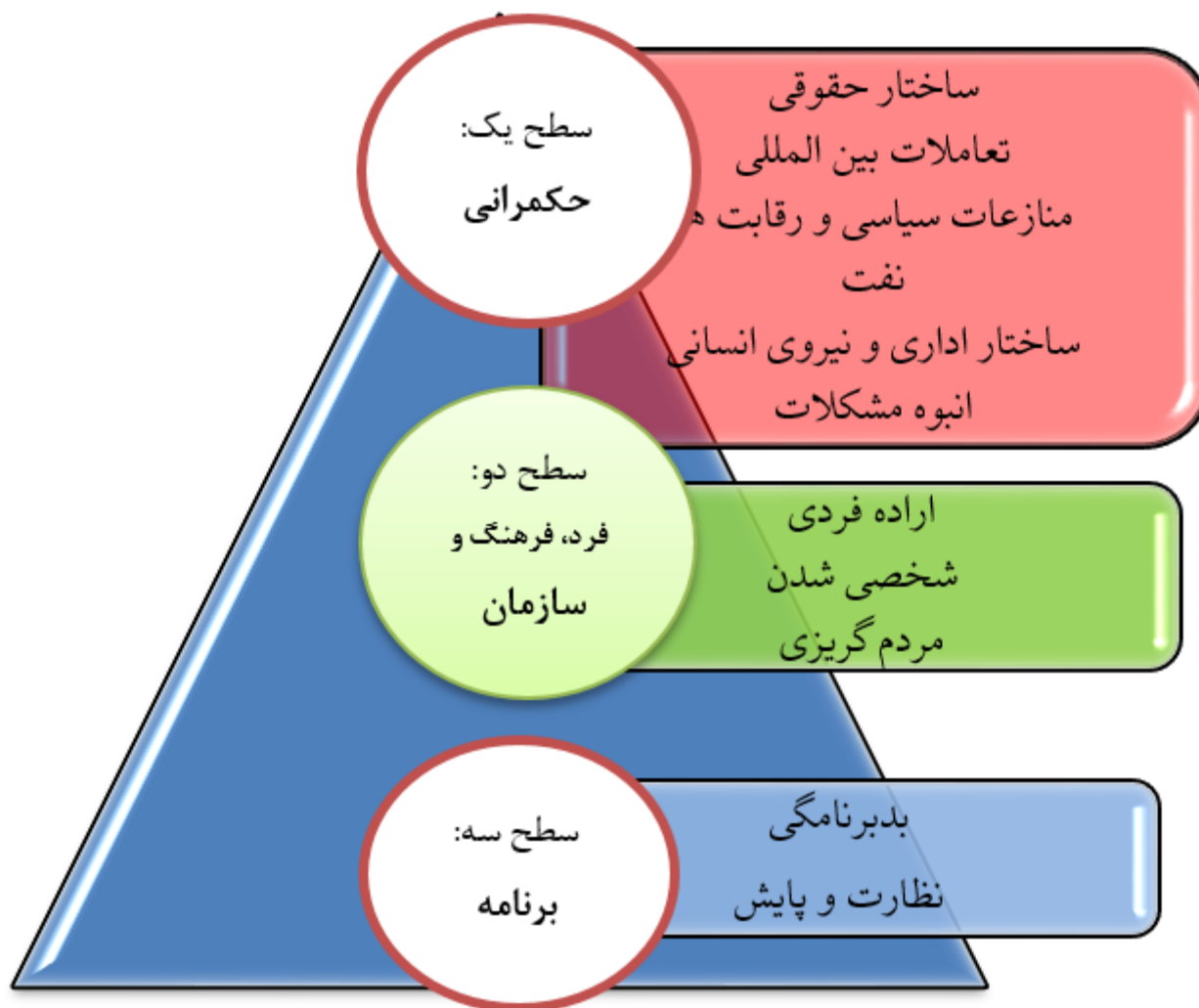


به استناد چنین روشی، برنامه و برنامه‌ریزی در ایران با ۱۷ آسیب و چالش،
۶۴ علل و عوامل موجوده و ۱۱ خوشه کلان در مواجهه است





نگاره - یازده عامل (خوشه کلان)



نگاره - سطح بندی سه گانه از عوامل یازده گانه یا خوشه های کلان

بنا بر یافته‌های این مطالعه، در این تردیدی نخواهد بود که در صورت نادیده گرفتن مسائل و مباحث بنیادی (عوامل زمینه‌ای، هاله‌ای، پیشینی، پسینی و الزامات زیربنایی و مبنایی) و نیز ویژگی‌های فرهنگی و اجتماعی، انتظار بهبود در برنامه و برنامه‌ریزی، انتظاری نابجا و آرزویی ناکام خواهد بود. این گزاره البته در مطالعات و بررسی‌های مستمر ارائه شده در دهه‌های گذشته و نیز سال‌های اخیر اعلام شده است که از باب مثال می‌توان به برخی مباحث مطرح شده در همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران (۱۳۷۸)، اشاره نمود:

مطابق بررسی‌های انجام شده در این مطالعه، چنین دریافتی قطعی تلقی شده است که برون‌رفت از آسیب‌ها و چالش‌های برنامه و برنامه‌ریزی در ایران، مستلزم توجه به سه سطح یک (حکمرانی)، دو (فرد، فرهنگ، سازمان) و سطح سوم (برنامه) است.

این دسته‌بندی سه‌گانه البته قابل وسعت‌بخشی و تفصیل است، به این ترتیب که می‌توان آن را به یک دسته‌بندی پنج‌گانه عملیاتی مدل نمود.

به نظر محقق / محققان، تغییر وضع شکل یافته در برنامه و برنامه‌ریزی، مستلزم آغازهای چندگانه هم‌زمان است. دستورالعمل و نسخه نهایی این است که کریدورهای موازی دقیقی باید طراحی و طی شود. این کریدورها به شرح زیر معرفی می‌شوند:

حکومت و قوای سه‌گانه	سازمان‌های اداری	نهادهای توسعه (آپ و دانشگاه‌ها)	سازمان برنامه	آحاد جامعه
اجماع مشترک اصلاح نقش‌ها	حذف رویکرد شخصی شدن و انطباق بُردارهای اهداف	درونی نمودن توسعه و همگرایی	برنامه معتبر	اصلاح خصیصه‌های فردی (نگرش‌ها و بینش‌های مانع و پیش برنده)

جدول - کریدورهای پنج‌گانه اصلاح و بهبود برنامه و برنامه‌ریزی

مطابق باور و زاویه دید پدیدآورنده/ پدیدآورندگان این اثر،
تنها در صورتی می‌توان به بهبود و امید و اصلاح در برنامه و برنامه‌ریزی کشور نائل
آمد که نگرش شبکه‌ای و کل‌گرا، به‌عنوان مبنایی برای اجماع و تفاهم مدنظر قرار گیرد
و در پی‌آیند این نگرش، نقش‌آفرینی موازی و هم‌زمان مجموعه عناصر کلیدی در کشور،
شرایط لازم برای حرکت منطقی و پایدار به سمت افق مطلوب را فراهم آورد:



بهبود و امید



