

# جستاری در کارآمدی برنامه ریزی توسعه با رویکرد آسیب شناسی و شناخت جایگاه حقوقی آن مهديه صانعی<sup>۱</sup> - خیرالله پروین<sup>۲</sup>\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۰/۲۳ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۷

## چکیده:

حقوق اقتصادی عمومی، با توسعه اشتراک موضوعیت دارد. هر دو با الهام از اقتصاد، برای پرورش انسان شکوفا، بر عقلانیت تاکید دارند. برای تحقق توسعه، شفافیت، نظارت و پاسخگویی نیاز است حقوق یکی از مکانیزم‌های آن را، "برنامه ریزی توسعه" می‌داند که پیش زمینه رسیدن به توسعه است. از منظر هدفمندی و عقلانیت که لازمه برنامه ریزی مناسب است، در حوزه جایگاه آن در قوانین و مبانی نظری با پرسشی روبرو است که آیا برنامه ریزی توسعه در ایران از این عناصر بهره مند است؟ سپس برای تحقق توسعه با ابهاماتی مواجه هستیم. در این مقاله، ضمن واکاوی مفهوم برنامه ریزی و ترسیم جایگاه آن در نظام حقوقی، آسیب شناسی حقوقی - اقتصادی برنامه ریزی توسعه در ایران تحلیل می‌شود.

**واژگان کلیدی:** فرآیند برنامه ریزی، برنامه‌های توسعه، هدفمندی، قانون برنامه

---

<sup>۱</sup> - دانش آموخته دکتری، حقوق عمومی، گروه حقوق، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

mahdie.saneei@yahoo.com

<sup>۲</sup> - استاد و عضو هیئت علمی، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران: نویسنده مسئول  
khparvin@ut.ac.ir

## ۱- مقدمه و بیان مسئله

انسان متمدن همواره با روش‌های برنامه ریزی به دنبال یافتن راه‌هایی جهت بهبود شیوه‌ها و کیفیت زندگی بوده است. موضوع آینده و شناخت بلندمدت آن در برنامه ریزی شهری از اهمیت فراوانی برخوردار است. عدم شناخت هوشمندانه آینده، تحت تاثیر مدل‌ها، روشها و ابزارهای برنامه و نحوه بکارگیری آنها در فرایند برنامه ریزی، با مشکلاتی همراه خواهد بود. (Myers, 2000:1) در واقع ابزارها و تکنیک‌های برنامه ریزی و فرایندی که منجر به نتیجه عمل برنامه ریزی می‌شود به شدت تحت تاثیر نحوه انتخاب ابزار و تکنیک و عمل برنامه ریز است در این خصوص مایکل گودت معتقد است بیان خوب موضوع و شناسایی روابط حاکم بر آن در برنامه ریزی، نصف راه حل مساله است. (Ibid:4)

امروزه این موضع نزد همه حقوقدانان حقوق توسعه پذیرفته شده است که نسخه جهان شمول برای برنامه ریزی غیر ممکن است و در پرتو حقوق اساسی و سایر برنامه‌های سیاستی، جایگاهی متناسب برای برنامه ریزی توسعه باید رقم زد. (شاکری، ۱۳۹۴:۸) خاستگاه پیدایش تفکر برنامه-ریزی توسعه در ایران را می‌توان در سال ۱۳۰۳ و تشکیل "کمیسیون اقتصادیات" در مجلس شورای ملی دانست.<sup>۱</sup> که مأموریت چاره جویی برای حل مشکلات اقتصادی را بر عهده داشت. دور دوم تلاش‌ها برای تهیه یک برنامه ملی از سال ۱۳۱۶ بود.<sup>۲</sup> (عروضی، ۱۳۷۵: ۴۵) دوازده سال بعد به تصویب نخستین برنامه عمرانی هفت ساله ۱۳۳۴-۱۳۲۷ منجر شد. از این تاریخ تاکنون دوازده برنامه عمرانی (با تکیه بر طرح و پروژه)، برنامه جامع ملی (شکل سنتی و متعارف برنامه) و برنامه ساختاری (توسعه محور) در کشورمان تهیه شده است که شش مورد آن به دوران پس از انقلاب می‌باشد.<sup>۳</sup> توسعه، رشد مداوم اقتصادی یک جامعه و بهبود وضعیت رفاهی افراد است که ناشی از دگرگونی و تحول در بنیان‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و علمی و فرهنگی جامعه است. (Kingsbury, 2004:24-25)

<sup>۱</sup> - مجلس شورای ملی تصویب می‌کند یک کمیسیون شش نفری از شعب به نام کمیسیون انتخابات برای حل مشکلات اقتصادی انتخاب شده و نظریات دیگران نیز به آن کمیسیون ارجاع می‌شود. تصمیم فوق در جلسه سوم عقرب یک هزار و سیصد و سه شمسی اتخلذ و به تصویب شورای ملی رسید. این کمیسیون به ریاست سید حسن تقی زاده و عضویت هفت تن از نمایندگان دوره پنجم مجلس تشکیل شده بود.

<sup>۲</sup> - ابو الحسن ابتهاج نقش مهمی در این تلاش‌ها بازی کرده است.

<sup>۳</sup> - برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۱۳۷۲-۱۳۶۸ : ۱۳۷۸-۱۳۷۴ : ۱۳۸۳-۱۳۷۹ : ۱۳۸۸-۱۳۸۴ : ۱۳۹۴-۱۳۹۰، برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سال ۱۳۹۹-۱۳۹۵ تهیه شده است.

یکی از مهمترین بایسته‌های تحقق اهداف توسعه، وجود یک برنامه ریزی کارآمد و منسجم است. مراد از نظام برنامه ریزی، ترتیبات تهیه و تصویب و اجرا و نظارت بر برنامه است. (شاکری، ۱۳۹۴: ۸) بر این اساس بدنه نظام برنامه ریزی متشکل از نهادهای مختلفی است که هر یک بر اساس رسالت‌ها و توان مندی‌های خود به ایفای نقش می‌پردازند. ایران از جمله کشورهایی است که برای برنامه ریزی از ابزار قانون بهره برده است. حدود هفتاد سال از شروع برنامه ریزی در کشور ما می‌گذرد. سه نوع برنامه یعنی برنامه عمرانی (متکی بر طرح و پروژه)، برنامه جامع ملی (شکل سنتی و متعارف برنامه)، برنامه ساختاری (شناخت چالش‌های اساسی فرآیند توسعه و و سعی در فراهم ساختن الزامات تحقق توسعه پایدار) تهیه شده است. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱: ۳) لیکن علیرغم تجربه چندین دهه تجربه برنامه ریزی، موفقیت لازم کسب نشده است. حال آنکه کشور ما از لحاظ منابع غنی، موقعیت جغرافیایی و الزامات رشد و توسعه همواره جایگاه مناسبی در میان کشورها داشته است. (نورمحمدی، ۱۳۸۱: ۷) از این رو ضرورت دارد رویکرد حاکم بر نظام برنامه ریزی کشور مورد کنکاش قرار گیرد و آسیب‌های آن شناسایی شود. زیرا یکی از ارکان تحقق موفقیت آمیز هدف، پیشرفت و عدالت در برنامه‌های توسعه، عبرت از کاستی‌های روندهای پیشین است.

بر همین اساس، در پژوهش حاضر سعی شده است به سوالات ذیل پاسخ داده شود. جایگاه نظام برنامه ریزی توسعه در نظام ایران چگونه است؟ آیا نظام برنامه ریزی توسعه از عنصر هدفمندی و عقلانیت بهره مند است؟ الگو پذیری کشور ما ایران، در برنامه ریزی توسعه چگونه است؟ برنامه ریزی توسعه با چه چالش‌هایی مواجه است؟ آیا در زمینه برنامه ریزی برای توسعه موفق بوده- ایم؟ این پژوهش تلاش می‌کند تا به پرسش‌های فوق پاسخ دهد البته لازم به ذکر است در قسمت‌هایی از این موضوع، تحقیقات و پژوهش‌هایی انجام شده است اما پرداختن به این موضوع از حیث کاستی‌ها و چالش‌هایی که نظام برنامه ریزی در ایران جهت رسیدن به توسعه با آن مواجه است مطلب جدیدی است که در این پژوهش به آن خواهیم پرداخت و به سوالات فوق پاسخ خواهیم داد. لذا پژوهش حاضر به شیوه توصیفی- تحلیلی خواهد بود بر این اساس در بخش اول، به معرفی چارچوب و مبانی نظری تحقیق اعم از مفهوم دقیق برنامه ریزی خواهیم پرداخت سپس الگوهای توسعه جهت برنامه ریزی را بررسی می‌کنیم تا بدانیم ایران از لحاظ ساختار با کدام الگو نزدیکی بیشتری دارد. سپس جایگاه قانون برنامه در نظام ایران بررسی می- شود و نهایتاً چالش‌های برنامه ریزی توسعه در ایران مورد ارزیابی واقع می‌شوند تا از طریق

بررسی‌های به عمل آمده، نتیجه‌گیری لازم حاصل شود.

## ۲- مبانی و چارچوب نظری تحقیق

### ۲-۱- مفهوم برنامه و برنامه ریزی

#### ۲-۱-۱- برنامه به عنوان وسیله تحقق اهداف

برنامه ریزی، کوشش آگاهانه دولت در جهت هماهنگی تصمیمات اقتصادی در بلندمدت و تاثیرگذاشتن، جهت دادن و در برخی موارد کنترل سطح و رشد متغیرهای اصلی اقتصادی یک کشور برای رسیدن به یک سلسله اهداف از قبل تعیین شده است. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱:۳) در واقع برنامه خروجی فرآیند برنامه ریزی است. برنامه‌ها بر اساس نوع روش برنامه ریزی استفاد شده، افق برنامه ریزی و ... به انواع مختلف تقسیم می‌شوند. برنامه‌های دورنگر، بلندمدت، میان مدت، کوتاه مدت، پنج ساله، سالیانه، توسعه ملی، اقتصادی و ... از انواع مختلف برنامه هستند. (مدرسی، ۱۳۸۵:۹)

#### ۲-۱-۲- برنامه ریزی به عنوان یک فرآیند

برنامه ریزی مفهومی است که در دل خود وجود الگو و حالت مطلوب و ضرورت گذر از وضع موجود به وضع مطلوب را دارد. برنامه ریزی، هنر و فن تعیین و تدبیر مسیر با توجه به اولویت‌های متعدد و منابع در دسترس است. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰: ۳)

برنامه ریزی جریانی است آگاهانه که هر سازمان یا جامعه برمبنای امکانات و منابع محدود سعی در ایجاد تغییر و تحول در وضع موجود جهت نیل به مطلوب ترین وضعیت ممکن در مقطع زمانی مشخص دارد و عبارت است از فعالیت از پیش اندیشیده شده اجتماعی و سازمانی به منظور تدوین یک استراتژی بهینه در جهت جامه عمل پوشاندن به یک سری اهداف مطلوب که شامل فرایندی است منطقی که طی آن کارایی ابزارهای مختلف با توجه به اهداف ارائه شده می‌تواند افزایش یابد. (کارگروه مطالعات برنامه ریزی شهری، ۱۳۶۹:۲۲) برنامه ریزی یعنی تهیه یک برنامه برای تنظیم و هدایت فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی یک جامعه با به کارگیری مشارکت آگاهانه و با انگیزه مردم برای انجام مراحل منظم به سوی اهداف متعالی و البته قابل تحقق (نه اهداف آرمانی و دست نیافتنی). (شاکری، ۱۳۹۴:۵)

برنامه ریزی عبارت است از یک جریان آگاهانه به منظور دستیابی به اهداف معین و مشخص، انجام یک سلسله اقدامات و فعالیت‌های مرتبط به یکدیگر را در آینده پیش بینی می‌کند. (فقیه نصیر، ۱۳۸۸: ۲۳) اگر چه میتوان دهها تعریف دیگر از برنامه ریزی ارائه داد، اما تعریف جامعی

که شامل کلیه ویژگی‌های تعاریف مختلف است، عبارت است از: یک جریان یا فرایند آگاهانه که چگونگی رسیدن به اهداف معین و مشخص را با توجه به وضع موجود و امکانات در دسترس در چارچوب فعالیت‌های هماهنگ و مرتبط با یکدیگر و در زمانی مشخص برای آینده پیش بینی می‌کند. تمامی واژه‌های این تعریف را می‌توان ویژگی‌های کلیدی برنامه ریزی دانست. به این معنا که عدم رعایت هر یک از این ویژگی‌ها موجب انحراف برنامه از چارچوب و سیر صحیح آن می‌شود. (جمشیدی، ۱۳۹۵: ۷۹)

### ۳- الگوهای توسعه اقتصادی جهت برنامه ریزی

چهار دسته کلی برای الگوی توسعه اقتصادی وجود دارد که با در نظر گرفتن هر یک از آنها و شیوه‌ها و نتایج آنها و مناسب بودن ساختارهای آن برای کشور می‌توان برنامه ریزی کرد:

۳-۱- **اقتصاد دانان آزادی خواه:** معتقدند بهترین تخصیص منابع در کشور در وضعیتی رخ می‌دهد که آزادی انتخاب و محیط رقابتی برای کنشگران عقلایی وجود داشته باشد تا پس از تشخیص منافع شخصی خود، به فعالیت در این زمینه بپردازند. در نتیجه برنامه ریزی از سوی دولت، خلاف اداره آزاد جامعه و مانع کارایی و رشد اقتصادی است. به بیان دیگر این گروه معتقدند توسعه یافته‌ترین کشورها آنهایی هستند که بیشترین فاصله را با نظام برنامه‌ریزی دارند و برنامه ریزی خود، بزرگترین مانع توسعه یافتگی است این گروه از تجربیات کشورهایمانند انگلستان و آمریکا یاد می‌کنند. اندیشمندان آزادی خواه و طرفداران مکتب اتریش مانند میزز، هایک و پیروان آن در ایران، در این زمره قرار دارند.

۳-۲- **برخی اقتصاد دانان نئو کلاسیک:** با توجه به تجربیات پس از جنگ جهانی دوم، در همان پارادایم اقتصاد بازار و الگوی سرمایه داری تعدیل شده معتقدند کشورهای توسعه نیافته برای اینکه فاصله زیاد با جوامع توسعه یافته را سریع تر پر کنند و از تجربیات آنها بهره گیرند و مقدمات توسعه را فراهم کنند، باید به برنامه ریزی بپردازند، اما این برنامه ریزی باید در راستای کاهش تمرکز دولتی و گسترش بخش خصوصی و با محوریت شاخص کارایی و رشد اقتصادی باشد. کارشناسان بانک جهانی در دهه ۱۹۵۰، مکتب نوسازی و اندیشمندانی مانند روستو در این گروه جای می‌گیرند. برنامه پیشنهادی این گروه، تکرار تجربه صنعتی شدن به شیوه سرمایه

<sup>1</sup> - Libertarians

<sup>2</sup> - New classic

داری است و به ارائه نسخه‌ای جهان شمول برای تمام جوامع معتقد هستند. برنامه‌ریزی مبتنی بر شاخص‌های کلان اقتصادی و با اولویت بازار گسترده و آزاد سازی، از ویژگی‌های این جریان است گاه اصطلاح سرمایه داری مقرراتی برای این نظام استفاده می‌شود. (نمازی، ۱۳۸۷:۱۲۱)

**۳-۳- اقتصاد دانان سوسیالیست و ساختارگرا<sup>۱</sup>:** نظام برنامه ریزی متمرکز ابتدا در اتحاد جماهیر شوروی شکل گرفت. نظریه پردازان چپ، تمایل زیادی به تهیه دستورکار پیشرفت و صنعتی شدن برای دولت داشتند و به دلیل ضعف نهادهای غیر دولتی در این جوامع، نظام سیاسی و مسئولیت‌های ایدئولوژیک دولت، در این نوع برنامه ریزی، دولت نقش مهمی بر عهده داشت. در این برنامه ریزی، دستور کار مفصل و دقیقی از اهداف خرد و کلان تهیه می‌شود، اما برخلاف نگرش سرمایه داری، اهداف توزیعی، اجتماعی و کاهش فاصله طبقاتی اولویت دارد. الگوی صنعتی شدن در این جوامع نیز با عبارتهایی مانند "راه رشد غیر سرمایه داری" معرفی می‌شود. این نگرش با برخی اصلاحات و تعدیلهای دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ با عنوان مکتب ساختار گرایی و وابستگی مطرح شد که بازتابی از تجربه تشدید نابرابری و توسعه نیافتگی کشورهای جهان سوم و سیاست‌های استثمار نوین بین‌المللی بود. (آلویس سو، ۱۳۸۶: ۲۵)

**۳-۴- اقتصاددانان نهادگرا:** گرچه این دسته درخصوص اهداف رشد و توسعه متعارف، تفاوت اساسی با جریان نئوکلاسیک ندارد، اما در شیوه دستیابی به توسعه بسیار با هم متفاوت هستند به بیان دیگر، آنها با نئو کلاسیک‌ها، در روش اختلاف دارند نه در هدف. در این دیدگاه، تغییرات نهادی یا قواعد بازی، نه اتکای صرف به سازوکار قیمت‌ها، مسیر تحول جوامع را در بلند مدت تعیین می‌کند. (نورث، ۱۳۷۷: ۱۹) نهادگرایان بیش از توجه به اندازه دولت، بر کارایی و اثر بخشی نقش دولت در دستیابی به اهداف توسعه و فراهم کردن شرایط مناسب برای تحول نهادها تاکید می‌کند. علاوه بر این، آنها نسخه جهان شمولی را برای دستیابی به توسعه تدوین نمی‌کنند، صرفاً بهبود شاخص‌های کلان اقتصادی را به عنوان هدف تلقی نمی‌کنند و برای نقش شرایط تاریخی، فرهنگی و نیز ساختارهای سیاسی و حقوقی هر جامعه، اهمیت بسیاری قائل می‌شوند. بنابراین در دیدگاه مذکور، طیف اصلاحات برای توسعه یافتگی بسیار وسیع و عمیق است و از اصلاح و نقش عملکرد خود دولت (حکمرانی) و تغییر نگرش‌ها و ارزشها آغاز می‌شود. نهادگرایان بیشتر برنامه‌ای با هدف گذاری محدود، شفاف و توأم با نظارت و پاسخگویی دولتهای

<sup>۱</sup>- Socialists or Structuralists

مردم سالار را پیشنهاد می‌کنند. (خاندوزی، ۱۳۸۹: ۱۰۶)

#### ۴- جایگاه قانون برنامه در نظام حقوقی ایران

در هیچ یک از قوانین، قانونگذار تعریف دقیق و مشخصی از قانون برنامه توسعه ارائه ننموده است. تعریف ارائه شده از برنامه عمرانی پنج ساله نیز نمی‌تواند تعریف قابل قبولی برای برنامه مزبور باشد. این تعریف ناشی از عام و موسع بودن و در عین حال ابهام و اجمال این سند قانونی در نظام حقوقی ایران است. از نظر برخی حقوقدانان قوانین مصوب قانونگذار در نظام حقوقی برخی کشورها به دو دسته عادی و ارگانیک تقسیم می‌شود هر چند قوانین ارگانیک توسط پارلمان به تصویب می‌رسند، ولی به مثابه تدبیری برای اجرای قانون اساسی و تکمیل آن تلقی می‌شوند. (مرکز مالگیری، ۱۳۹۰: ۲۱۳-۲۵۱) اگر چه قوانین ارگانیک جزئی از قانون اساسی نیستند، اما جایگاهی برتر از قوانین عادی دارند جایگاه خاص آنها به دلیل حد نصاب برای تصویب و اصلاح، جایگاه ویژه در قانون اساسی، موضوعات مندرج در آنها و نقش آن در کنترل قضایی مصوبات پارلمان به لحاظ انطباق با قانون اساسی است. لیکن برنامه توسعه را نمی‌توان از قوانین ارگانیک دانست چرا که به غیر از ضرورت حد نصاب خاص برای اصلاح آنها، هیچ یک از ویژگی‌های قوانین ارگانیک با قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ما مطابقت ندارد. در کشور ما آنچه در عمل رخ داده است آن است که بسیاری از مفاد قانون برنامه توسعه، فاقد ویژگی‌های ماهوی قانون و در عوض واجد ویژگی‌های سیاستی است. وجود اسناد بالا دستی همانند قانون اساسی، سند چشم انداز بیست ساله، سیاست‌های کلی نظام و نحوه ارتباط آنها با برنامه‌های میان مدت همواره یکی از نقاط ابهام برنامه ریزی در کشور بوده است. این مسئله موجب شده است یک چتر سیاستی بلند مدت بر فضای برنامه‌ای میان مدت کشور حاکم نبوده و بعضاً کشور با افراط و تفریط در رویکردی ارشادی و سیاست‌های تعدیل، بدون بستر سازی لازم مواجه بوده است. (همان: ۲۳۰) از دیگر سو با توجه به آنچه در تعریف مفاهیم برنامه و برنامه ریزی گفته شد، هدف گذاری هر برنامه نیز باید در چارچوب توانایی اجرایی کشور و امکانات واقعی آن انجام شود. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۸: ۱۶) در برنامه‌ها بعضاً توانایی‌ها و محدودیت‌های جامعه به شکل اصولی مورد توجه قرار نگرفته و در مواردی بیش از حد بلند پروازانه تا حدودی غیر قابل اجرا طراحی شده است که این خود، یاس ناشی از بلند پروازی‌های بی منطق را به دنبال دارد.

## ۵- چالش‌های برنامه ریزی توسعه در ایران

مشکلات برنامه‌های توسعه در ایران، در حوزه "روش" برنامه ریزی است. کاستی‌های برنامه-ریزی شامل پیش نیازها، فرایند برنامه ریزی، مشکلات محتوایی و اجرایی برنامه‌ها می‌باشد. (ایتان، ۱۳۸۸)

### ۵-۱- چالش‌های مربوط به پیش نیازهای برنامه ریزی توسعه

این چالش‌ها در موارد زیر خلاصه می‌شوند:

#### ۵-۱-۱- فقدان فهم مشترک در مورد مفهوم توسعه

نخستین شرط ضروری برای داشتن یک نظام قانونگذاری مناسب در زمینه برنامه ریزی، ارائه تعریفی دقیق از خود عنوان برنامه می‌باشد. "برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران" فاقد تعریف قانونی است. در هیچ یک از قوانین اساسی و مادر، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون محاسبات عمومی و قانون "برنامه و بودجه"، مصوب اسفند ماه سال ۱۳۵۱ واژه و عنوانی به اسم "برنامه توسعه ...." تعریف نشده است که بتوان براساس آن مبادرت به تهیه لایحه قانونی نمود. حال آنکه به موجب بند ۳ ماده ۱ قانون "برنامه و بودجه" مصوب اسفند ماه سال ۱۳۵۱ دولت موظف است که لایحه "برنامه عمرانی پنج ساله" که به گونه کامل تعریف شده است را تهیه و جهت تصویب تسلیم مجلس شورای اسلامی نماید. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹: ۳۲)

#### ۵-۱-۲- دولتی بودن نظام آمار

وجود یک نظام آماری قابل اعتماد ابزاری مهم برای ارزیابی عملکرد دولت در راستای اجرای طرح‌های پیش بینی شده در یک برنامه توسعه می‌باشد. دولتی بودن مرکز آمار فعالیت‌های اقتصادی، فقدان مرکز مستقل و بی طرف آماری و تاخیر در ارائه و انتشار آمارهای اقتصادی سبب گردیده است که امکان ارزیابی و تحلیل منسجم از عملکرد دولت‌ها در اجرای قوانین برنامه وجود نداشته باشد. (کرد بچه، ۱۳۸۷: ۱۳۱)

#### ۵-۱-۳- ساختارهای سیاست زده کشور

برخوردهای غیر کارشناسی با اهداف و روش‌های اداره کشور، تغییر مستمر جهت سیاست گذاری‌ها وعدم ثبات، نفوذ گروه‌های ذی نفع و گروه‌های فشار در نظام تصمیم گیری، تعیین سرنوشت اقتصاد در کانون‌های قدرت سیاسی موانع بسیار مهمی برای برنامه ریزی توسعه در کشور می‌باشد اگر چه نباید از وضعیت خاص کشو و فشارهای سیاسی و اقتصادی جهانی نیز



غفلت کرد. (خاندوزی، ۱۳۸۸: ۱۱۶)

## ۵-۲- چالش‌های مربوط به فرایند برنامه ریزی توسعه

این چالش‌ها عبارتند از:

### ۵-۲-۱- متفاوت بودن روش اعمال سیاست‌های توسعه‌ای

کارایی نظام برنامه ریزی از طرف دیگر به تدوین صحیح برنامه، قابل اجرا بودن برنامه، و نظارت پذیر بودن آن وابسته است. چنانچه به لحاظ محتوایی، به مواد قانونی برنامه‌های توسعه توجه نمائیم، روش‌های اعمال سیاست، در برنامه‌های توسعه متفاوت بوده است. در برخی از برنامه‌های توسعه، بر اعمال سیاست‌های پر شتاب تاکید شده و در برخی دیگر از برنامه‌ها، نفوذ برنامه‌های کم شتاب بیشتر حاکم بوده است. مواد قانونی برخی از برنامه‌ها، با نگرش میکرو-سکوپی و جزئی نگری، با آیین نامه‌ها و دستور العمل‌های متناظر و متعدد همراه می‌باشد. در برخی دیگر از مواد قانونی کلی نگری تدوین شده است به طوری که می‌توان برداشت‌ها و تفسیر-های متفاوتی از آنها به دست داد. این برداشت‌ها با تفسیری متفاوت، می‌تواند ما را از هدف اصلی قانونگذار دور می‌سازد. از نظر محتوایی، مفاد برنامه‌ها و با وجود آنکه با هدفی استراتژیک تهیه شده‌اند، در موارد زیادی ماهیت توسعه‌ای نداشته‌اند و با رویکرد جزئی نگری یا برعکس، با رویکرد بلند پروازانه، تهیه و تنظیم گردیده‌اند. یکی از دلایل اجرای ناقص یا نامطلوب برنامه‌ها مربوط به همین امر می‌باشد. در واقع برنامه ریزی کرده‌ایم به چیزی دست یابیم که در واقع نمی‌دانیم چیست. (برمکی، ۱۳۹۳: ۳۹)

### ۵-۲-۲- تمرکزگرایی در برنامه نویسی و عدم مشارکت ذینفعان

گرچه دولت در ظاهر، نظر دستگاه‌های اجرایی را درباره احکام برنامه اخذ می‌کند اما نحوه نگارش و فرایند نهایی شدن احکام برنامه، کاملاً غیرمشارکتی و غیرتوافقی است در نتیجه نخبگان، جریان‌های سیاسی و دستگاه‌های اجرایی هیچ اجماعی درباره برنامه ندارند. (خاندوزی، ۱۳۸۸: ۱۱۷)

### ۵-۲-۳- عدم تعیین اولویت‌های اصلاح ساختار کشور

پتانسیل‌های کشور طی یک دوره صرف مسائلی می‌شود که خود معلول مسائل مهمتر دیگر هستند و در صورت بقای دلایل اصلی، این اصلاح جزئی پایدار نخواهد بود و ناکارایی‌ها و بی‌عدالتی‌ها را باز تولید خواهد کرد. به عبارت دیگر نقطه شروع موثر و دور باطل توسعه نیافتگی هنوز نامشخص است. (خاندوزی، ۱۳۸۸: ۱۱۸)

### ۵-۳- چالش‌های مربوط به محتوای برنامه ریزی توسعه

چالش‌های مربوط به محتوای برنامه ریزی مربوط به قوانین مختلف اساسی، برنامه و بودجه، بخش نامه‌ها و آیین‌نامه‌های داخلی مجلس و سایر قوانین و مقررات می‌شود که به شرح زیر می‌باشد.

#### ۵-۳-۱- برنامه ریزی توسعه در قانون اساسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظام اقتصادی کشور را به صراحت نظامی مبتنی بر برنامه ریزی عمومی منظم و صحیح ترسیم نموده است. در ابتدای اصل ۴۴ مقرر شده است: "نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی، با برنامه ریزی منظم و صحیح استوار است ...." در اصول ۴۳، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۴، ۱۳۴ نیز از کلمه برنامه ریزی و برنامه استفاده شده است. اصل ۵۲ نیز با اشاره به بودجه، برنامه مالی کشور را یکساله معرفی می‌کند. اصل ۱۲۶ قانون اساسی، مسئولیت "امور برنامه و بودجه" را بر عهده رئیس جمهور قرار داده است. در اصول دیگر این قانون نیز وظایفی بر عهده دولت قرار گرفته که انجام آنها بدون توسل به برنامه ریزی ممکن نیست. ایجاد رفاه و رفع فقر و محرومیت (اصل سوم قانون اساسی) فراهم کردن خدمات و حمایت‌های تامین اجتماعی (اصل ۲۹ قانون اساسی)، فراهم ساختن وسایل آموزش رایگان (اصل ۳۰ قانون اساسی) و توزیع منابع متناسب با نیازها و استعدادها (اصل ۴۸ قانون اساسی) از زمره این اصول هستند. برنامه ریزی مورد نظر در قانون اساسی، از چنان اهمیتی برخوردار است که تنها در حیطه تصمیم‌گیری دولت (قوه مجریه) نبوده و در تهیه و تنظیم و اجرای آن نه تنها قوای سه‌گانه باید مشارکت داشته باشند، بلکه مردم از طریق شوراها در این امر مشارکت دارند. (بند ۸ اصول سوم، هفتم و اصول یکصد تا یکصد و ششم قانون اساسی لیکن علیرغم اهمیت قانون برنامه در نظام جمهوری اسلامی ایران، در قانون اساسی از آن به طور خاص یاد نشده و شاخصه‌های آن تبیین نگردیده است. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱: ۴)

#### ۵-۳-۲- برنامه ریزی توسعه در قانون برنامه و بودجه

در ماده یک قانون برنامه و بودجه کشور مصوب دهم اسفند ماه ۱۳۵۱ سه نوع برنامه از نظر ابعاد زمانی تعریف و پیش‌بینی شده است که مبنا و محور اصلی نظام بودجه و برنامه‌ریزی، نظارت مالی و همچنین هدایت و هماهنگ‌کننده امور اقتصادی کشور تلقی می‌شود:

۱- برنامه دراز مدت: منظور برنامه‌ای است که ضمن آن توسعه اقتصادی و اجتماعی برای

یک دوره ده ساله یا طولانی تر به عنوان راهنمای برنامه ریزی‌های پنج ساله پیش‌بینی می‌شود.

۲- برنامه عمرانی پنج ساله: منظور برنامه جامعی است که برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب مجلسین می‌رسد و ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی همان مدت مشخص می‌شود. در این برنامه کلیه منابع مالی دولت و منابعی که از طرف شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی صرف عملیات عمرانی می‌گردد و همچنین اعتبارات جاری و عمرانی دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی به منظور نیل به اهداف مقرر پیش‌بینی می‌شود.

۳- برنامه سالانه: منظور برنامه عملیات اجرایی دولت است که سالانه تنظیم و همراه بودجه کل کشور تقدیم مجلس شورای ملی می‌گردد و ضمن آن در قالب هدف‌ها و سیاست‌های مندرج در برنامه عمرانی پنج ساله؛ هدف‌های مشخص و عملیات اجرایی سالانه هر دستگاه اجرایی با اعتبار مربوط تعیین می‌شود.

بدین ترتیب در قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، برنامه ریزی در سطح طرح‌های عمرانی نیز مدنظر بوده است. وظایفی از جمله تعیین هدف‌های کلی برنامه‌های عمرانی کشور، اظهار نظر نسبت به برنامه‌های عمرانی جهت طرح در هیات وزیران و بررسی و اظهار نظر نسبت به آیین نامه‌ها و مقررات مربوط به اجرای این قانون و قوانین برنامه‌های عمرانی پنج ساله نیز بر عهده شورای اقتصاد گذاشته شده است. به موجب ماده ۸ این قانون، دولت حداقل باید شش ماه قبل از پایان هر دوره برنامه، لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم نماید. اکنون بیش از ۴۰ سال از تصویب آن قانون می‌گذرد و با توجه به تحولات ایجاد شده در ساختار سیاسی و اقتصادی کشورمان نیازمند تغییر و تحول می‌باشد. دلایل دیگری نیز ضرورت بررسی و بازنگری قانون برنامه و بودجه را مورد تایید قرار می‌دهد که از جمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: تصویب قوانین تکمیلی در چارچوب قوانین برنامه و بودجه، قانون برنامه‌های توسعه، قانون وصول برخی از درآمدها، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، تحولات علمی که در این بازه زمانی در عرصه‌های برنامه ریزی، بودجه ریزی و نظارت به وقوع پیوسته است.

بازنگری قانون برنامه و بودجه کشور می‌بایست با نگاهی سیستمی و یکپارچه با یک روش علمی و بهره‌گیری از تجربیات برخی کشورها و تجربیات داخلی، صورت گیرد. علاوه بر این

بازنگری می‌بایست به کاستی‌های موجود در نظام فعلی برنامه و بودجه پاسخ دهد: کاستی‌هایی از قبیل فقدان شفافیت، گرایش به ارائه برنامه‌های کیفی و عدم وجود اهداف و شاخص‌های کمی جهت ارزیابی برنامه‌ها، تمرکز بر بررسی بخشی از لایحه بودجه (عمدتاً تبصره‌ها)، عدم تفکیک تعهدات قبلی از انتخاب‌ها و فعالیت‌های جدید، غیر واقعی بودن ارقام پیشنهادی در ردیف‌های درآمدی، حجم زیاد اعتبارات متفرقه، نامعین بودن وظیفه مجلس در بررسی بودجه شرکت‌ها و بانک‌ها، فقدان حسابرسی عملکرد و عملیاتی، تعدد مراجع تصمیم‌گیری و موارد غیره دیگر. (تشکینی، ۱۳۸۸: ۴۵)

### ۵-۳-۳- برنامه ریزی توسعه در بخش نامه‌ها و آیین نامه‌های داخلی مجلس

شیوه تصویب برنامه‌های توسعه در آیین نامه داخلی مجلس نیز مورد اشاره قرار نگرفته است. در واقع مجلس از مأموریت قانونی و نیز ابزارهای لازم و تخصص کافی، برای ورود به مباحث تخصصی برنامه ریزی را ندارد. به همین دلیل در برنامه ششم گفته می‌شود که انتخاب راهبردها و سیاست‌های کلان برنامه، وظیفه دولت است. نمایندگان محترم مجلس برای مستند نمودن این وظیفه دولت به بند ۳ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ اشاره کرده و استدلال می‌کند که بر اساس این بند دولت باید برنامه جامع را تدوین کند و به تصویب مجلس برساند. استناد به این بند از جهاتی قابل ایراد است: نخست اینکه بند نامبرده به برنامه عمرانی اشاره کرده است که باید به تصویب مجلسین برسد. دوم آنکه برنامه‌های عمرانی مورد نظر این ماده نیازمند منابع مالی و اعتبارات جاری و عمرانی بوده است. به همین دلیل است که دولت‌های قبل از انقلاب ملزم به تقدیم برنامه‌های عمرانی به مجلسین شده بودند. فقدان یک چارچوب روشن در فرایند تصویب برنامه‌های توسعه در آیین نامه مجلس سبب شده است تا در برنامه ششم نیز گفته می‌شود انتخاب راهبردها و سیاست‌های کلان برنامه، وظیفه دولت است.

موضوع دیگری که وجود دارد مربوط به تعدد و تشتت موضوعات گنجانده شده در برنامه توسعه است براساس اصول ۷۴ و ۶۵ قانون اساسی و ماده ۱۳۵ آیین نامه داخلی، لوایح و طرح‌های قانونی بدون استثنا باید دارای فقط یک موضوع مشخص و موادی متناسب و مرتبط با اصل موضوع لایحه باشند. ماده ۹۱ آیین نامه داخلی مجلس شورای ملی در ادوار مشروطیت و ماده ۱۳۵ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز در تعریف لوایح قانونی، ضرورت پیروی از قاعده استثنا ناپذیر لایحه را مورد تاکید قرار داده‌اند. این در حالی است که در برنامه

ششم توسعه دولت در زمینه ۵۰ موضوع متفاوت برنامه ریزی کرده است. موضوعاتی از قبیل: دانشگاه‌ها، بیمه، شورای سلامت و بیمه، آمار، نقشه برداری، شورای گفتگو، مالیات، صندوق توسعه ملی، بانک مرکزی، شورای پول و اعتبار، واردات، صادرات، بورس، مشارکت بیمه خارجی و داخلی، نیروگاه‌ها و تاسیسات هسته‌ای، آب، خاک، جنگل‌ها، حمل و نقل جاده-ای و عوارض، شورای برنامه ریزی استان، شورای عالی آمایش سرزمین، نظام وظیفه، باندهای فرکانسی، یگان‌های حفاظت، بازار سرمایه، نشر اندیشه و سیره امام، معافیت مالیاتی شرکت - های خارجی، نشر ایران چک، واگذاری اراضی ملی و دولتی و ..... و این امر باعث تشدید و پراکندگی موضوعات و عدم توجه کافی به موضوعات می‌شود.

#### ۵-۳-۴- برنامه ریزی توسعه در سایر قوانین

سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله ششم توسط مقام معظم رهبری در محورهای کلی سه گانه "اقتصاد مقاومتی"، "پیشتازی در عرصه علم و فناوری"، "تعالی و مقاوم سازی فرهنگی" ابلاغ گردیده است. این محورها در زیر شاخه‌های هشت گانه:

۱- امور اقتصادی ۲- امور فناوری و اطلاعات ۳- امور اجتماعی ۴- امور دفاعی و امنیتی ۵- امور سیاست خارجی ۶- امور حقوقی و قضایی ۷- امور فرهنگی ۸- امور علم و فناوری و نوآوری و جمعا در قالب هشت شاخص تعیین و ابلاغ گردیده است.

همچنین تصویب برخی از قوانین توسط مجلس شورای اسلامی، هرچند به عنوان قانون برنامه بخش خاصی نامگذاری نشده است ولی به لحاظ خصوصیت و محتوا می‌توان آنها را به عنوان قانون برنامه و یا حداقل قانون سیاست گذاری بودجه‌ای و مالی در نظر گرفت. تصویب قوانینی از قبیل:

۱- قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱

۲- قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۶

۳- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و اصلاحیه ۱۳۸۴

۴- قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت ۱۳۹۳/۱۲/۴

#### ۵-۴- چالش‌های مربوط به برنامه ریزی توسعه در نظام اجرایی

مشکلات مربوط به نظام اجرایی برنامه‌های توسعه کم نیستند، بی انضباطی‌های مالی و پولی، نرخ غیر واقعی ارز، عدم کارایی بخش دولتی و وجود انحصارها، مشکلات به وجود آمده از ناحیه درآمدهای نفت، سیاست‌های بدون پشتوانه علمی و تجربی، در اینجا به برخی از مهمترین

این مشکلات اشاره می‌نماییم.

**۵-۴-۱- عدم همخوانی دوره زمانی دولت تدوین‌کننده و دولت اجراکننده برنامه‌های توسعه**  
با تغییر نظام اجرایی کشور از سال ۱۳۶۸ زمینه برای بروز تداخل میان برنامه‌های ۵ ساله و دوره ۴ ساله دولت در قانون پایه گذاری شده است. دولتهای سرکار آمده در ایران برنامه‌ها و راهکارها خاص خود را برای کشور در نظر گرفته و سعی در پیاده سازی آنها داشته‌اند. این اختلاف نظرها در دولتهای مختلف سبب شده آنها خوانش‌های متفاوتی را از سنجه‌های شناخته شده و مشخصی چون میزان تورم، بیکاری، قدرت خرید مردم، رفاه و نظایر اینها که حتی تعاریف استاندارد و جهانی دارند، ارائه کنند. (برمکی، ۱۳۹۳: ۳۹) بنابراین تداخل تقویم زمانی برنامه‌های توسعه با تقویم سیاسی کشور وجود دارد.

**۵-۴-۲- عدم تهیه برنامه‌های عملیاتی، یا تاخیر در تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی**  
برنامه‌های توسعه‌ای یا برنامه‌های میان مدت، نقش میانجی بین برنامه‌های بلند مدت (استراتژیک) و برنامه‌های کوتاه مدت (عملیاتی) را دارند. به عبارت دیگر، تحقق برنامه استراتژیک و آرمانی، علاوه بر تدوین برنامه توسعه‌ای، نیازمند پیاده سازی و اجرای برنامه عملیاتی می‌باشد. بنابراین برنامه‌های توسعه، در صورتی می‌توانند اثر بخش و موثر باشند که بین برنامه‌های بلند مدت، میان مدت و کوتاه مدت، یک هماهنگی و انسجام برقرار باشد. همچنین می‌بایست بین برنامه‌های استراتژیک، تاکتیکی و عملیاتی همگرایی و هم‌افزایی به وجود آورد و مانع از آن شد که برنامه از مسیر تعیین شده منحرف شود. (میرزایی، ۱۳۸۳: ۱۸-۱۹)

**۵-۴-۳- ضعف شدید سازوکارهای نظارتی**  
با وجود دستگاه‌های نظارتی در سطوح مختلف، مانند سطح کلان مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام، سطح قوانین مانند مجلس شورای اسلامی، سطح بودجه مانند دیوان محاسبات کشور، سطح مقررات مانند سازمان بازرسی کل کشور و ... متأسفانه فرایند نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه بسیار غیر شفاف، بی‌موقع و فاقد اثر بخشی است تاخیر طولانی در ارائه گزارش‌های تفریغ بودجه توسط دیوان محاسبات و گزارش عملکرد برنامه توسط دولت و فقدان دو عنصر شفافیت و اثر بخشی موجب شده است عملاً دستگاه‌ها از عمل نکردن به احکام برنامه‌ها، هراسی نداشته باشند با توجه به موارد فوق به نظر می‌رسد برنامه‌های توسعه در ایران از هیچ ضمانت اجرایی برخوردار نیستند. (خاندوزی، ۱۳۸۹: ۱۱۱)

برنامه ریزی بدون پایش و کنترل معنا نخواهد یافت و به این منظور لازم است بر روند اجرای

برنامه‌های توسعه نیز نظارتی دقیق صورت گیرد به نظر می‌رسد با توجه به وجود متغیرهای درونی و بیرونی متعدد و تاثیرگذار که فضای عدم قطعیت برنامه ریزی را بسیار گسترده کرده‌اند، ضرورت کنترل پیوسته و تجدید نظرهای احتمالی در برنامه‌ها در خلال آنها دو چندان احساس می‌شود.

## ۶- نتیجه گیری

با توجه به مباحث ارائه شده که تعمقی بر جایگاه و سیر فرایندهای برنامه ریزی داشت و آسیب - های موجود را ترسیم نمود، نظام برنامه ریزی ما به رغم توانایی‌های بالقوه و تلاش‌ها و اقدامات فراوان در به کارگیری عنصر عقلانیت و عنصر هدفمندی تا حدودی ناتوان است به نحوی که جایگاه و رابطه آن در نظام حقوقی از یک طرف با قوانین ارگانیک و از طرف دیگر با سیاست- ها، در ابهامی عمیق بسر می‌برد و این چالش، در برگزیده آسیب‌های زیادی می‌باشد. برنامه ریزی در ایران از ساختار متزلزلی برخوردار است به طوری که در برنامه ریزی‌های صورت گرفته، با وجود عنوان توسعه و داشتن برنامه‌های توسعه، مفهوم برنامه لحاظ نشده است و تنها دنبال آن بوده‌ایم که کارخانه احداث کنیم سد یا فرودگاه بسازیم و سرمایه گذاری انجام دهیم هر چند که این سرمایه گذاری‌ها به سرمایه تبدیل نشود و بدون اینکه ساختار سنتی و ناکارآمد را به ساختارهای مدرن و کارآمد تغییر دهیم مبانی نظری که مولد اندیشه‌های لازم جهت تعریف نظام حقوقی هستند، از کلاسیک تا نهادگرایی، تثبیت نشده‌اند. زیرا ساختار ایران هنوز از مرز مداخله دولت در امور پرافراتر نگذاشته است. در برنامه‌های توسعه کشور، هیچ گاه تعریف مشخصی از توسعه ارائه نشده است، معنای توسعه در هر یک از برنامه‌های پنج ساله متفاوت از دیگری بوده است، در چنین شرایطی استنباط از توسعه، مفاهیم برنامه ریزی توسعه، روش‌های تهیه برنامه توسعه، نهادها و شرایط نهادی لازم برای توسعه، و ... دیگر مشخص نیست لذا این موارد به اموری عمدتاً شخصی، گروهی، مبهم و گاه سیاسی تبدیل شده است. از منظر غیر حقوقی که تابعی از رویکردهای اجتماعی و اقتصادی است، چنین مشخص می‌شود که با توجه به اینکه ما الگوی مشخص اقتصادی نداریم و به طور واضح مشخص نیست که ما از کدام مدل اقتصادی پیروی می‌کنیم لذا تعیین برنامه ریزی و مشخص کردن اهداف که می‌بایست در چارچوب و ساختار الگوها، صورت پذیرد، مسئله برنامه ریزی توسعه را با مشکل مواجه ساخته است و زمانی که برنامه ریزی دقیق و مشخصی وجود نداشته باشد قاعدتاً رسیدن به هدف بسیار مشکل و گاه غیر ممکن است. جریان توسعه در ایران در مراحل مختلف خود نتیجه تبعی فعالیت‌هایی است که ما به عنوان برنامه ریزی انجام می‌دهیم به عبارت ساده تر، وقتی ما

از نظر مفهومی نمی‌دانیم برنامه توسعه چیست و اساساً هر زمان فرصت پیدا کرده‌ایم به بررسی آن پرداخته‌ایم اولین و مهمترین آسیب وارده به برنامه‌های توسعه‌ای در ایران، مشکل مربوط به فقدان معرفت‌شناسی و روش‌شناسی است که به اذعان اغلب منتقدین بر فضای تمامی برنامه‌های توسعه‌ای علی‌الخصوص برنامه‌های سوم و چهارم توسعه، حاکم بوده است و در نتیجه هیچ یک از برنامه‌های توسعه از جمله برنامه‌های مورد اشاره، تعریف روشنی از مفهوم توسعه، ابعاد و ویژگی‌های آن به عنوان هدف اصلی برنامه‌ها، ارائه نشده است. ضمن اینکه تناسبی بین اهداف نظام برنامه ریزی و ابزارهای رسیدن به این اهداف هم وجود ندارد و الزامات ساختاری، فرآیندی و حقوقی نیز در امکان‌سنجی تحقق این اهداف مورد توجه واقع نمی‌شود. همچنین مفهوم حقوقی "قانون برنامه" و "قانون برنامه ریزی" در مراحل ابتدایی و گاهی گنگ و مبهم می‌باشد. صرف نظر از اینکه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به برنامه ریزی اشاره شده است اما تعریف مشخصی از قانون برنامه و یا سایر انواع قوانین ارائه نشده، در قوانین عادی نیز چندان به این موضوع پرداخته نشده است. بر این اساس به نظر می‌رسد هنوز در مرحله‌ای از برنامه ریزی هستیم که نیاز به شناخت مفاهیم، مفهوم‌سازی، تفاهم بر برنامه ریزی و در نهایت تدوین برنامه متناسب با شرایط کشور وجود دارد چرا که بسیاری از مشکلات اولیه برنامه ریزی در ایران پایدار مانده و ما هنوز در مراحل اولیه برنامه ریزی در جهان به سر می‌بریم. لذا می‌بایست استفاده راهبردی مشخص و مناسب توسعه برای برنامه‌های پنج ساله داشته باشیم. همچنین به تدوین کتب برنامه ریزی توسعه بپردازیم و از تجربیات کشورهای مختلف که برنامه ریزی موفق داشته‌اند استفاده کنیم. پیشنهاد می‌گردد از منظر حقوقی، مبانی نظری موضوع مبتنی بر اصالت‌های فرد و اجتماع و ماهیت حقوقی برنامه، با موضوع برنامه ریزی توسعه تبیین شود و از منظر جلوگیری از آسیب‌ها نیز برای حل مشکلات توسعه کشور اولاً؛ در تقویت نظام علمی- پژوهشی کوشش شود. ثانیاً به سراغ مراکز انتقال (دانشگاه‌ها)، و تولید علوم و فنون (مراکز تحقیقاتی)، رفته شود و ثالثاً؛ با استفاده از قابلیت‌های نظام علمی- پژوهشی توان علمی را برای تعامل، بهره‌گیری و سازمان‌دهی اجرای نتایج علمی- پژوهشی در فرآیند تدوین و اجرای برنامه ریزی توسعه فراهم شود. همچنین باید به جای تدوین برنامه جامع و تفصیلی به طراحی برنامه‌های هدفمند و مختصر توجه شود که دو اصل پرهیز از بلند پروازی و لزوم واقع‌نگری و اصل اولویت بندی در آن مورد توجه قرار گرفته باشد.



## منابع فارسی

### کتاب

- آلوین سو (۱۳۸۶)، *تغییر اجتماعی و توسعه*، ترجمه محمود حبیبی مظاهری، تهران، نشر پژوهشکده مطالعات راهبردی
- احمد تشکینی و دیگران (۱۳۸۸)، *برنامه ریزی توسعه: مبانی، مفاهیم و مطالعه تطبیقی تجربه کشورهای منتخب و ایران*، تهران، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، جلد اول
- توفیق، فیروز (۱۳۸۳)، *تجربه چند کشور در برنامه ریزی*، تهران، انتشارات موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی
- شاکری، عباس (۱۳۹۴)، *درباره برنامه ششم توسعه، مشکلات برنامه ریزی در ایران*، مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی
- عروسی، علیرضا (۱۳۷۵)، *خاطرات ابوالحسن ابتهاج*، تهران، انتشارات علمی، جلد اول
- مرجان فقیه نصیری، همکاران (۱۳۸۷)، *برنامه ریزی توسعه، مبانی، مفاهیم و مطالعه تطبیقی تجربه کشورهای منتخب و ایران*، تهران، شرکت چاپ و نشر بازرگانی
- مدرسی، منصور (۱۳۸۵)، *فرهنگ توصیفی واژگان برنامه ریزی توسعه*، معاونت امور اداری و منابع انسانی، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹)، *بررسی نظام برنامه ریزی اقتصادی در ایران، دوره قبل از انقلاب اسلامی*
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۱)، *بررسی تطبیقی نظام‌های برنامه ریزی در ایران*
- ایران**
- مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات برنامه و بودجه (۱۳۹۱)، *مجموعه مطالعات الگوی مطلوب برنامه ریزی برای ایران بررسی تطبیقی نظام‌های برنامه ریزی ایران طی برنامه‌های قبل و بعد از انقلاب اسلامی*، کد موضوعی ۲۳۰
- مازی، حسین (۱۳۸۷)، *نظام‌های اقتصادی*، تهران، شرکت سهامی انتشار
- نورث، داگلاس سی (۱۳۷۷)، *نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی*، ترجمه محمد رضا معینی، تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه
- نور محمدی، خسرو (۱۳۸۱)، *چالش‌های استفاده از کارشناسان، پژوهشگران و نظریه‌پردازان در فرایند تدوین و اجرای برنامه توسعه*، همایش چالش‌ها و چشم اندازهای توسعه ایران

## مقالات

- ایتان (شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران) (۱۳۸۸)، آسیب شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۹۷۰۷
- خاندوزی، سید احسان (۱۳۸۹)، ارزیابی شیوه برنامه نویسی توسعه در ایران، فصلنامه برنامه و بودجه
- کردبچه، محمد (۱۳۸۷)، مروری بر تاریخچه برنامه ریزی در ایران، هفته نامه برنامه، شماره ۲۷۷
- محقق، محمد جواد (۱۳۸۴)، نظام اقتصادی از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجله معرفت، شماره ۸۹
- همایش ملی نقد و تحلیل قوانین برنامه پنجساله از منظر حقوق اقتصادی (۱۳۹۵)، برگزار کننده سازان تعزیرات حکومتی معاونت توسعه مدیریت منابع و اداره کل آموزش و پژوهش، تهران، نشر میزان

## English Resources

### Books

- Gillis M. (1996), **Economics of Development**, 4<sup>th</sup> ed , New York ; W. W. Norton
- Kingsbury R, John Mckay and Hunt (2004), **key Issue in Development** , (New York: Palgrave
- Sapru, R (2006), **Administration Theories and Management Thought**, Delhi, Published by Prentice Hall of India
- Simon, W (2006), **Toyota jurisprudence: legal theory and rolling rule regimens. In Law and New Governance in the EU and the US** , eds. de Burca and J Scott. Oxford: Hart Publishing
- Todar M. & Smith, S (2012), **Economic Development**, 11<sup>th</sup> ed Boston, Mass; Addison-Wesely

### Article

- Anderson, Elizabeth. (2000), **Beyond Homo Economicus: New Developments in Theories of Social Norms, Philosophy and Public Affairs**, vol , 29 , no 2
- Brion , Denis , J , (2000), **Norms and Values in Law and Economics** , in Boudckaert. Boudwijn and De Gerrit (eds), **Encyclopedia of Law and Economics**, Chentelham : Edward Elgar, vol . I
- Black J. (2008), **"Decentering Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a Post-Regulatory World**, **Current legal Problems**, vol . 54

- Caporaso J. (1996), **The European Union and Form of state: Westphalia R-regulatory or Post- Modern?** Journal of Common Market Stud, vol. 34
- Colin H. (2004), **Re-stating Politics Re-Politicizing the state**, Neoliberalism Issue of the Political Quarterly, vol. 75
- Krugman, P. & Obstfeld, M. (2010), **International Economics, Theory and Policy**, Pearson Series in Economics, 9<sup>th</sup> ed.
- Myers, D. (2000), **Constructing the future in planning university of southern California**, paper forthcoming in the Journal of planning education and research
- Waterson, A. (1979), **Development Planning : Lessons of Experience**, The Johns Hopkins University Press