



REVIEW ARTICLE

An Comparison of the First Five Development Plans of the Islamic Republic of Iran, from the Perspective of Contingency Planning indices

Hassan Danaeifar¹, Ali-Reza Soltani^{2*}

1- Phd student of political science , Islamic Azad University Science & Research Branch, Tehran, Iran

2- Assistant professor of political science, Islamic Azad University Science & Research Branch, Tehran, Iran

*Corresponding Author's Email: Ali.Soltani@iauctb.ac.ir



<https://doi.org/10.22059/jppolicy.2022.85996>

Received: 29 September 2021

Accepted: 2 March 2022

ABSTRACT

Developmental policy-making & planning should be able to confront unfamiliar & contingent phenomena in practice & have the ability to make a kind of strategic balance between the planning environment & identified objects to form the basis for realizing its objectives. Fitness, coherence, & tolerance (flexibility) are the three bases of contingency planning. Now the question is, from the perspective of contingency planning indices, which one of the Islamic Republic of Iran's development plans was able to realize its identified objectives. In our research, we propose the hypothesis that although fourth & fifth development plans, from a theoretical point of view, were more in compliance with contingency planning indices , the third development plan was in practice the best plan regarding contingency planning indices. In this research, we will use a descriptive & comparative methodology & by using primary sources we apply a library research method.

Keywords: Contingent Policymaking, Policy Index, Resilience, Cohesion, Adaptability.





مقاله مروری


بررسی و مقایسه برنامه های اول تا پنجم توسعه در ایران پس از انقلاب اسلامی از منظر شاخص های سیاست‌گذاری اقتضائی

حسن دانایی فر^۱، علیرضا سلطانی^{۲*}

۱- دانشجوی دکتری علوم سیاسی دانشگاه آزاد واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران

۲- استادیار علوم سیاسی دانشگاه آزاد واحد تهران مرکز، تهران، ایران

*رایانامه نویسنده مسئول: Ali.Soltani@iauctb.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2022.85996>

تاریخ دریافت: ۷ مهر ۱۴۰۰
تاریخ پذیرش: ۱۱ اسفند ۱۴۰۰

چکیده

سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه ای بایستی توانائی و قابلیت مواجه با پدیده های ناشناخته و احتمالی در عمل را داشته و با ایجاد نوعی تعادل استراتژیک بین محیط برنامه ریزی، اهداف و خط مشی های تبیین شده زمینه تحقق را فراهم سازد. سازواری (تناسب)، انسجام (بهم پیوستگی) و تاب‌آوری (انعطاف) در برنامه های توسعه را باید از ارکان اساسی برنامه ریزی اقتضائی دانست. سنوآل اصلی مقاله حاضر این است که کدامیک از برنامه های توسعه کشور (اول تا پنجم پس از پیروزی انقلاب) توانسته اند از منظر شاخص های سه گانه سیاست‌گذاری اقتضائی، اهداف تعیین شده خود را محقق سازند؟ بررسی صورت گرفته نشان‌دهنده این واقعیت است که علیرغم تأکیدات نظری برنامه های چهارم و پنجم بر ضرورت رعایت شاخص های سیاست‌گذاری اقتضائی و بومی سازی برنامه ریزی توسعه، برنامه سوم توسعه بهترین وضعیت را از لحاظ عملکردی و توجه به شاخص های اقتضائی در میان برنامه های پنجگانه توسعه داشته و برنامه های اول و دوم توسعه را غیر اقتضائی‌ترین برنامه های توسعه بعد از انقلاب باید دانست.

واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری اقتضائی، شاخص سیاست‌گذاری، تاب‌آوری، انسجام، سازواری.

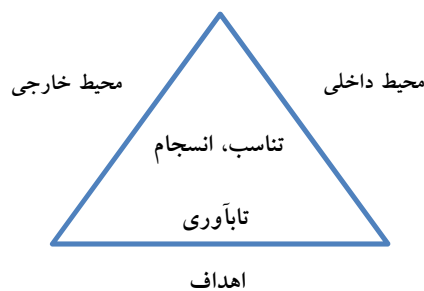
مقدمه

سیاستگذاری عمومی بایستی توانائی و قابلیت مواجهه با پدیده‌های ناشناخته احتمالی در حین تدوین و عمل را داشته باشد تا بتواند با ایجاد تعادل استراتژیک در محیط برنامه (خواسته و عمل)، زمینه تحقق اهداف و خط مشی‌های تبیین شده را فراهم سازد. در هر دوره‌ای شکل‌بندی‌های متفاوتی از رفتار اجتماعی و بین‌المللی وجود دارد که می‌تواند زمینه‌های مربوط به تغییر در الگو، برنامه و فرآیندهای سیاستگذاری اقتصادی را تحت تاثیر قرار دهد (Kiyani, 1998: 21). ناکامی و چالش‌های جدی بوجود آمده در روند توسعه در کشورهای مختلف، از اواخر دهه پنجاه میلادی قرن بیستم موجب شکل‌گیری الگوهای جدید توسعه، فراتر از الگوهای عام و جهان‌شمول رائج (اثبات‌گرایی) را بوجود آورد که از جمله می‌توان به الگو و رویکرد سیاستگذاری اقتضایی با سه مولفه سازواری (تناسب)، انسجام (بهم پیوستگی) و تاب‌آوری (انعطاف) برنامه، در محیط استراتژیک برنامه ریزی را بیان کرد. مدل اقتضایی به عنوان تئوری میان‌بر و وصل‌کننده بین تئوری عمومی-کلی و مطالعات موردی خاص می‌تواند با تاکید بر فروض و پیش‌فرض‌های احتمالی، برنامه را با چالش‌های فراوری آن درآینده و قبل از عمل پیوند دهد. اولین برنامه توسعه هفت ساله در بهمن ۱۳۲۷ در مجلس شورای ملی تصویب شد. از آن زمان تاکنون یازده برنامه توسعه تدوین، ابلاغ و اجراء گردیده است. پنج برنامه تا سال ۱۳۵۵ و برنامه ششم عمرانی در اواخر حکومت پهلوی تهیه و تصویب اما با توجه به شرایط خاص بوجود آمده اجراء نگردید. از اوائل انقلاب تا پایان جنگ تحمیلی کشور فاقد برنامه مدون توسعه بوده و با تهیه برنامه‌های یک سالانه امور اجرائی و جاری کشور مدیریت می‌شد. از سال ۱۳۶۸ تاکنون پنج برنامه توسعه عمرانی تهیه، اجراء و در حال حاضر ششمین برنامه توسعه در حال اجراء می‌باشد. سؤال این است که کدامیک از برنامه‌های توسعه کشور (اول تا پنجم پس از پیروزی انقلاب) با رعایت شاخص‌های سه‌گانه سیاستگذاری اقتضایی توانسته اند، بطور نسبی اهداف تعیین شده خود را محقق سازند؟

مبانی نظری

در فرایند سیاستگذاری اقتصادی، تغییرات غیر نظام مند در برنامه اقتصادی کشورها، زمینه شکل‌گیری سیاستگذاری اقتضایی را فراهم نموده است (Mosallanejad, 2011: 48). پس از دوره‌ای از ناکامی‌های بدست آمده از الگوهای جهان‌شمول توسعه، این باور در اذهان بوجود آمد که هر کشور باید در چهارچوب مقتضیات و داده‌های اقلیمی، محیطی، انسانی و نهادی خود طرح خاصی از توسعه را طراحی و به اجرا بگذارد. به عبارت دیگر هیچ‌الگوی از پیش تعیین شده و جهانشمولی برای راهبری جامعه در مسیر توسعه وجود ندارد (Motavasseli, 2005: 11). رویکردهایی باید مورد توجه قرار گیرد که توانائی ایجاد تعادل و توازن راهبردی، پایداری مستمر و انعطاف لازم در مواجهه با کنش‌های احتمالی در مثلث سیاستگذاری (اهداف، محیط داخلی و محیط خارجی) را در برنامه‌های توسعه فراهم نماید.

مثلث سیاستگذاری



قبل از ورود به بحث سیاستگذاری اقتضایی ضروریست تا به دو برداشت نسبتاً متناقض از مفهوم و واژه اقتضاء اشاره گردد. همه پدیده‌ها بصورت ممکن و یا ممکن مشروط هستند، اما اگر اقتضاء مفهومی مفید برای مطالعه سیاست باشد، باید آن را در

زمینه‌های کاربردی متمرکز کنیم. مشکل اقتضائی دو وجهی بودن آن است (Schedler, 2007: 11). برداشت اول: اقتضاء (Contingency) فراهم نمودن شرایط و مقدمات لازم برای تحقق پدیده دلخواه، یعنی خلق اقتضائات و شروط پیشینه ای مورد نیاز می باشد. مثلاً پدیده توسعه در این برداشت، وابسته به بوجود آوردن شرایط کامل سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، انسانی و اقتصادی... می باشد و بدون ایجاد زمینه مربوطه نمی توان در فرآیند توسعه ورود کرد. لذا در این رویکرد اقتضاء را باید امری پیشینی و گزاره ای شرطی و توسعه را امری پسینی باید منظور کرد و تا اقتضائات توسعه فراهم نشود، تحقق آن غیر ممکن خواهد بود. اقتضاء (Contingency) در مفهوم دوم یعنی شناخت واقعیت ها و شرایط حاکم و یا احتمالی بر محیط بعنوان امری محتوم و تاثیر گذار که با درک و فهم صحیح از آنان زمینه تحقق پدیده دلخواه را می توان فراهم نمود. در این تعریف، اقتضاء و توسعه را می توان تواتراً امری پیشینی می توان منظور نمود. این مقاله ضمن مبناء قرار دادن برداشت دوم (توجه خاص به اقتضائات و شرایط حاکم) از ضرورت فراهم نمودن زمینه های بیشتر در جهت سرعت بخشی به روند و فرآینده توسعه نیز جانبداری می نماید و معتقد است توسعه خود می تواند تضمین کننده توسعه باشد. نظریه پردازانی هم چون ویلیام جیمز و جان دیویی با توجه به برداشت دوم از اقتضاء، نظریه عمل گرایی را در روش شناسی سیاستگذاری اقتصادی ارائه و الگوی «مدیریت اقتضایی» را بعنوان رویکردی در سیاستگذاری اقتضائی مطرح کرده اند. نظریه های برنامه ریزی اقتضائی می توانند به برنامه ریزان راهنمایی بهتری در مورد برنامه ریزی عملی ارائه دهند (Malizia, 1982, 8). سیاستگذاری اقتضائی تلاش می نماید تا رابطه ای ارگانیک بین فضای اجتماعی، سیاسی، ابزاری و اقتصادی به وجود بیاورد. (Mosallanejad, 2011: 287). ایجاد رابطه ای منظم و شفاف بین فضای دلخواه ذهنی و فضای سخت محیطی از جمله ویژگیهایی است که هر برنامه ریز و سیاستگذار با تجربه در برنامه ریزی توسعه باید مورد نظر قرار دهد. سازگاری و انعطاف با شرایط داخلی و خارجی، انطباق با وضعیت اقتصاد توسعه (از نظر توسعه یافتگی و نیافتگی) و هماهنگی ذاتی (درونی و بیرونی) را می توان از مفاهیم اساسی سیاستگذاری اقتضائی دانست. در الگوی اقتضائی چیزی به نام بهترین راه حل وجود ندارد و واژه اقتضاء و شرایط حاکم بر فضای برنامه ریزی، شیرازه اصلی مفهومی این مدل را تشکیل و در نتیجه تناسب و تعادل را به ارمغان می آورد. استدلال اصلی و اساسی پارادایم اقتضائی این است که چگونه یک سری اقدامات متناسب با شرایط اقتضائی که منعکس کننده وضعیت موجود باشد و اثربخشی لازم را داشته باشد، را تعیین می کند. الگوی اقتضائی پلی بین نظریه ها و شرایط واقعی ایجاد می کند و از جدایی بین نظر و عمل می کاهد (Alvani, 1989: 19). در این الگو، سیاستگذار تلاش می کند تا جلوه هایی از سه شاخص مهم سازواری (تناسب)، انسجام (بهم پیوستگی) و تاب آوری برنامه را در نظر گیرد. ماهیت مفهوم برنامه ریزی جامع به ضرورت ایجاد سازگاری، انسجام و پالایش مفاهیم در درون طرحی از برنامه ریزی فعالیتها حکم می دهد که همواره به سمت شمول کلیه فعالیتهای جامعه حرکت کند. وظیفه بزرگ این است که مقتضیات چنین ضرورتهایی تامین شود به ویژه در شرایطی که برنامه ریزی با کمبود داده ها حقیقی و ثابت شده روبرو باشد (McLeod, 2018: 34). نتیجه اصلی این است که اگر طراحان پروژه ها، امکان انتخاب داشته باشند به طور اقتضایی رفتار خواهند کرد و چنین بنظر می رسد که آنها با تغییر موقعیت ها (شرایط)، استراتژی ها و تاکتیک های خود را تغییر می دهند. و بر عقلانیت این دو موضوع تأکید می کنند: ۱. فاصله گرفتن از مدل سفت و سخت عقلانی. ۲. در پاسخ به موقعیت ها و مسائل مشخص می توان سبک های مختلف برنامه ریزی را ترکیب کرد (Bryson & Delbecq, 1979: 178). از جمله شاخص های این مدل دسترسی عینی و سریع به اهداف تدوین شده در برنامه می باشد. برخلاف برنامه ریزی های بلند مدت که نیازمند زمان و منابع بیشتری هستند، برنامه ریزی اقتضائی بدنال این است که به نتایج ملموس و مشخصی در زمان و منابع کمتر برسد (Malizia, 1982, 165). در این ارتباط، عوامل و شرایط محیطی معمولاً متغیر مستقل و مفاهیم مدیریت متغیر وابسته تلقی می شود. بنابراین سه عنصر اصلی تئوری اقتضاء عبارتند از محیط، مفاهیم مدیریت و ارتباط مشروط و مقتضی بین آن دو (Madani, 1992: 115). انسجام به نبود تناقض، بهم پیوستگی و هماهنگی درون بخشی و بین بخشی برنامه، سازواری به تناسب برنامه با واقعیت ها و همخوانی با مبانی نظری و خصلت های ذاتی حاکم بر محیط برنامه ریزی، تاب آوری انعطاف و تحمل برنامه نسبت به پدیده ها و حوادث غیر پیش بینی شده احتمالی و غیر منتظره پیرامون محیط برنامه ریزی اشاره دارد (Jani & Azouji, 2014: 16).

تحلیل برنامه‌های توسعه از منظر سیاست‌گذاری اقتصادی (شاخص‌های سه گانه)

برنامه اول توسعه (۱۳۷۲-۱۳۶۸)

انسجام (دوئیت‌های برنامه): الف- رشد اقتصادی از اساسی‌ترین نیازهای توسعه ملی به حساب آمد و سیاست‌های اقتصادی موثر بر افزایش تولید در دستورکار قرار گرفت (The President Planning & Economic Affairs Administration, 2009: 108). از سوئی تلاش در جهت عدالت اجتماعی ب- تامین حداقل نیازهای اساسی مردم بعنوان یکی از اهداف و سیاست‌های عمده برنامه در مقابل اجرای سیاست تغییر نرخ گذاری کالاها، خدمات و حرکت به سمت قیمت‌های آزاد و تعادلی ج- اولویت قرار دادن کشاورزی و خود کفائی در محصولات آن در صورتیکه بیشترین درصد رشد تولید ناخالص داخلی به بخش صنعت و معادن با ۱۵٪ و کمترین رشد به بخش کشاورزی با ۶٪ اختصاص داده شد (Program & budget organization, documents of the first development plan, 1989). د- حفظ ارزش پول ملی در مقابل سیاست نرخ شناور و یکسان سازی ارز ه- تاکید بر اتمام پروژه‌های نیمه تمام و در مقابل راه اندازی کلان پروژه‌های متعدد جدید. و- تاکید بر مهار رشد نقدینگی در مقابل تزریق حجم زیاد نقدینگی در سایه راه اندازی کلان پروژه‌های مختلف منابع بر ز- توسعه شهری در مقابل توسعه روستایی سهم فصل عمران و نوسازی روستاها با برخوردی از ۲/۳٪ از کل اعتبارات امور اجتماعی، نسبت بودجه عمرانی به جاری ۲۸/۲٪ به ۷۱/۸٪ و... را از جمله دوئیت‌ها و عدم انسجام درون بخشی و بین بخشی برنامه می‌توان برشمرد. در نتیجه برنامه را از این منظر در وضعیت ضعیفی قرار داده است.

سازواری (تناسب): الف- برنامه اول توسعه اعتقاد داشته که با ارتباط با نهادها و موسسات اقتصادی از جمله بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول و با پذیرش شروط آنها می‌تواند به موضع‌گیری سیاسی و اقتصادی قوی‌تر در جامعه جهانی رسیده و نگاه‌های بین‌المللی (امریکا و غرب) را نسبت به جمهوری اسلامی ایران تغییر داده و از ظرفیت‌های خارجی بهره‌برداری نماید. علیرغم پذیرش شروط بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، اما بدلیل ناسازواری رویکرد مذکور با واقعیت و اقتضانات حاکم بر روابط کشور با قدرتهای بین‌المللی (غرب) (محیط راهبردی برنامه) نتوانست به اهداف مورد نظر خود دسترسی پیدا نماید. ب- اجرای سیاست‌های یکسان سازی نرخ ارز، تغییر سیاست قیمت گذاری کالا و خدمات، حذف معافیت‌های مالیاتی، تقدم رشد اقتصادی بر عدالت اجتماعی، اجرای سیاست تعدیل اقتصادی همزمان با برنامه اول و... موجب تکانه‌های ناگهانی و سنگینی بر پیکره جامعه تازه رها شده از هشت سال جنگ تحمیلی نماید. بطوریکه برخی از شاخص کلان اقتصادی مانند تورم در سال‌های پایانی برنامه بشدت افزایش پیدا کرده و موجب نارضایتی اجتماعی و ناسازگاری با اصول حاکم بر جامعه پس از انقلاب گردد. از آنجائی که برنامه اول با واقعیت‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و اصول حاکم بر جامعه و روابط بین الملل سازواری لازم را نداشته این برنامه را باید از منظر شاخص سازواری (اقتضائی) برنامه‌ای ضعیف ارزیابی نمود.

تاب‌آوری (انعطاف پذیری): حوادث ناگهانی و خارج از کنترلی از قبیل فروپاشی شوروی، تک قطبی شدن قدرت بین الملل، شکل‌گیری تئورهای جدید فکری از جمله پدیده جهانی سازی، جهانی شدن، اشغال کویت توسط صدام و شروع جنگ اول خلیج فارس، افزایش و کاهش ناگهانی قیمت نفت در محیط بین‌المللی و ارتقاء سطح توقعات اجتماعی در جامعه پس از یک دهه در شرایط انقلاب و جنگ تحمیلی باعث شده بود تا عملاً محیط برنامه ریزی را وارد فضای امنیتی، نظامی، سیاسی و اجتماعی جدیدی شود. عملکرد رشد اقتصاد ایران، حاکی از تاثیرپذیری شدید آن از تحولات خارج از کنترل برنامه‌های توسعه، همانند افزایش موقت درآمدهای نفتی کشور و عوامل غیر اقتصادی در منطقه و جهان، به جای سیاست‌های هدفمند و هوشیارانه برنامه ریزان بوده است (Theoretical foundations & documents of the fourth plan, first volume, 2004: 660). لذا برنامه بدون در نظر گرفتن حوادث و احتمالات خارج از کنترل تنظیم گردیده و این غفلت راهبردی موجب شد تا برنامه با قضایای غیر پیش بینی شده‌ای که اولویت‌های جدیدی را خلق کرده، مواجه گردد. و خود را در وضعیت واکنشی قرار دهد و از تاب‌آوری ضعیفی برخوردار گردد.

برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

انسجام (دوئیت برنامه): مبانی نظری حاکم بر برنامه دوم را باید همان مبانی نظری و فکری حاکم بر برنامه اول از قبیل سیاست تعدیل و آزاد سازی اقتصادی و صرفاً با تاکید بر موضوع عدالت اجتماعی در برنامه دوم توسعه اقتصادی، سیاسی و فرهنگی می توان ارزیابی نمود. «استراتژی اصلی برنامه دوم توسعه، تثبیت دستاوردهای برنامه اول توسعه، ایجاد ثبات در روندهای اقتصادی کشور و کاهش بار سنگین تحولات اقتصادی بر جامعه بود (Kordbacheh, 2007: 13). برنامه دوم در ادامه سیاست های آزادسازی اقتصادی برنامه اول طراحی شده بود (Program & budget organization, 2004: 100). در نتیجه برنامه دوم علاوه بر دوئیت های برنامه اول، ناپیوستگی هائی شامل توصیه و شروط بانک جهانی و صندوق بین المللی پول و سیاست تعدیل اقتصادی رشد محور و نگاه های عدالت محورانه تزریقی، عملاً برنامه انسجام لازمه را از دست داده و تورم بی سابقه ای در اقتصاد ملی را بوجود آورد. لذا برنامه دوم از منظر شاخص انسجام، بسیار ضعیف ارزیابی می گردد.

سازواری (تناسب): برنامه دوم توسعه از منظر سازواری همانند برنامه اول توسعه سیاست هایی مانند روند صنعتی شدن کشور، جذب سرمایه گذاری خارجی، دریافت وام خارجی، سیاست تعدیل و آزاد سازی اقتصاد و... بدون در نظر گرفتن فضای عمومی خارجی و داخلی امری غیر واقعی و ناسازوارانه بوده است. بر همین اساس برنامه دوم از نظر سازواری ضعیف ارزیابی می گردد.

تاب آوری (انعطاف پذیری): اهداف و سیاستهای اعلام شده در سند برنامه دوم در اصول مبتنی بر آزادسازی اقتصادی و خصوصی سازی است، به علت فشارهای اقتصادی، ادامه آزادسازی امکان ناپذیر بود. انتخابات ریاست جمهوری و شکل گیری دولت جدید در نیمه برنامه دوم (در سال ۱۳۷۶) نیز منجر به تغییراتی در سیاستگذاریهای ملحوظ شده در برنامه دوم شده و بر همین اساس اولویت های جدیدی را در توسعه انسانی و اقتصادی و افق های توسعه کشور ترسیم بوجود آورد. در محیط خارجی برنامه در سال ۱۳۷۶ با رکود اقتصادی بوجود آمده در کشورهای صنعتی جنوب شرقی آسیا که منجر به کاهش تقاضای نفت و افت شدید قیمت آن و همچنین صادرات غیر نفتی کشور گردید، همراه با رکود جهانی بر اقتصاد کشور تاثیر منفی بسیار داشت و شرایط رکود تورمی را بر ایران نیز حاکم ساخت (The Third Economic Development Plan, Program & Budget Organization, 2004: 19-22) لذا برنامه در عمل با پدیده ها و رویدادهایی مواجه شده که پیش بینی نشده و یا اینکه سطح پیش بینی ها متناسب با واقع نبوده و قدرت انعطاف و تاب آوری برنامه را بشدت کاهش داده و در نتیجه از تاب آوری ضعیفی برخوردار گردید.

برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

انسجام (دوئیت برنامه): اولویت بخشی به امور فرهنگی، اجتماعی و سیاسی، توجه ویژه به مباحث فرابخشی بر برنامه های بخشی، اهتمام به امر عدالت اجتماعی و از سوئی تاکید بر اجرای سیاست تعدیل اقتصادی مانند کاهش یارانه ها، عدم کنترل قیمت گذاری کالا و خدمات، حذف معافیت های مالیاتی، یکسان سازی نرخ ارز و نرخ سود تسهیلات، خصوصی سازی، ایجاد فضای رقابتی، تاکید بیش از حد بر عناصر غیر اقتصادی از عناصر اصلی دوئیت های برنامه هستند. البته علیرغم نبود انسجام مفهومی موجود، برنامه توانسته بود دستاوردهای قابل توجه ای را در اکثر شاخص های عملکردی بدست آورد. لذا برنامه سوم را از منظر شاخص انسجام می توان از وضعیت متوسطی قلمداد نمود.

سازواری (تناسب): برنامه سوم را باید محصول عملکرد دو برنامه قبلی دانست. درخصوص جهت گیریهای اصلی برنامه سوم در مقدمه پیوست (۲) چنین آمده است: برنامه سوم توسعه به گونه ای طراحی و تدوین شده است. که عمده ترین ضرورتها و نیازهای جامعه اسلامی و انقلاب ایران را مورد توجه قرار دهد. برنامه ضمن حفظ و تاکید بر اجرای سیاست تعدیل (کاهش یارانه ها، تغییر سیاست قیمت گذاری کالا و خدمات، حذف تدریجی معافیت های مالیاتی، یکسان سازی نرخ ارز و...) تلاش

کرده تا آن‌را به شکلی مشروط و مرحله ای اجراء نماید (The Third Economic Development Plan, Program & Budget Organization, 1999). برنامه تلاش کرده ضمن ادامه میسر برنامه های قبلی، مقتضیات اجتماعی را مد نظر قرار دهد. توجه عمیق به ضرورت‌ها، نیازها و چالشهای جامعه پرشتاب و پرتلاش کنونی و ترسیم افق‌ها و چشم اندازهای توسعه کشور در دهه سوم انقلاب اسلامی بوده است (The Third Economic Development Plan, 1999: 7) لذا برنامه سوم را باید یکی از برنامه های موفق و سازگارانه در توجه به اقتضائات محیط داخلی برشمرد. هرچند برنامه علیرغم تلاش های زیاد در محیط خارجی نتوانست دستاورد عینی و ملموسی را به دست آورد.

تاب‌آوری (انعطاف پذیری): نگرش کلی این برنامه، توجه عمیق به ضرورتها، نیازها و چالشهای جامعه و ترسیم افق‌ها و چشم اندازهای توسعه کشور در دهه سوم انقلاب اسلامی بوده است (The Third Economic Development Plan, 1999: 7). علیرغم حوادث و رویدادهای مهم امنیتی، نظامی و رکود اقتصادی جهانی و منطقه ای و کاهش شدید قیمت نفت بعنوان عوامل خارج از کنترل و تاثیرات اجتناب ناپذیر آن بر روند کلی و اجرائی اما برنامه نظر به توجه عمیق به چالشهای احتمالی توانست از تاب‌آوری قابل قبولی (خوب) در مواجهه با آنان برخوردار گردد و از شاخص های عملکردی قابل قبولی بهره مند گردد. در مجموع صرف نظر از درستی تغییر اولویت و آثار مترتبه مثبت و منفی اجتماعی این نگرش، برنامه سوم توانست تاب‌آوری خوبی در جهت پایداری خود در برابر تکانه های وارده بروز داشته باشد.

برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

انسجام (دوئیت برنامه): رشد اقتصادی سریع، مستمر و پایدار، ایجاد فضای رقابتی در تولید کالا در بازارهای بین المللی، بین المللی (ادغام) کردن اقتصاد کشور، تعامل فعال با اقتصاد جهانی، رقابت پذیری اقتصاد، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی و.....، واگذاری شرکت های دولتی به بخش خصوصی و تعاونی (ماده ۶ و از ماده ۱۸ الی ۲۷)، کاهش حجم دولت، حضور موثر در سطح بین المللی با عضویت در نهادها، سازمان ها و اتحادیه های بین المللی، افزایش بهره وری و بهره گیری از دانش و تکنولوژی جدید را باید از جمله اجزاء اساسی برنامه چهارم دانست. صرف نظر از قابلیت اجرای اهداف باید اذعان نمود که برنامه از انسجام نسبی قابل قبولی (خوبی) برخوردار بوده و با دوئیت های ناچیزی مواجه می‌باشد.

سازواری (تناسب): با بررسی برنامه چهارم می توان اینگونه استنباط کرد که جهت گیری اصلی برنامه در مسیر تحقق رشد اقتصادی سریع، مستمر و پایدار بر بین المللی (ادغام) کردن اقتصاد کشور، خصوصی سازی و اجرای سیاست تعدیل در راستای روند جهانی سازی و ادغام اقتصاد کشور با اقتصاد جهانی بوده و موضوع عدالت اجتماعی از طریق سازکار تامین اجتماعی و نحوه مساعدت به اقشار آسیب پذیر توجه شده است. صرف نظر از سازواری این جهت گیری با مفاهیم و اصول حاکم بر جامعه، این پرشش اساسی مطرح می شود که آیا الزامات، زمینه ها و پیش زمینه های حقوقی، سیاسی، فرهنگی و حتی اقتصادی در محیط منطقه ای و بین المللی برای اجرای چنین برنامه ای (منشوری) فراهم گردیده است؟ در برنامه به ضرورت سازگارسازی نظامهای قانونی و حقوقی کشور با نظامها و کنوانسیونهای بین المللی در جهت تقویت حضور بین المللی بخوبی اشاره گردیده اما این سؤال مطرح می شود که با توجه به نظام قانون گذاری کشور که از یک روند خاص، پیچیده و منحصر بفردی مبتنی بر ارزش ها و مبانی فکری انقلاب اسلامی و ملی برخوردار است می توان بسادگی چنین زمینه ای را در آن ایجاد کرد؟ در مجموع اهداف و خواسته برنامه با واقعیت ها و اقتضائات داخلی و خارجی از سازگاری و انطباق لازم برخوردار نبوده و زمینه تحقق آن وجود نداشته است. لذا برنامه از نظر شاخص مهم سازواری در الگو و مدل سیاستگذاری اقتضائی ضعیف و غیر قابل قبول ارزیابی می گردد.

تاب‌آوری (انعطاف پذیری): چالش جدی در پرونده هسته ای، ادامه تحریم های اقتصادی، تنش ها و تنشجات منطقه ای شامل جنگ دوم خلیج فارس (اشغال عراق) توسط امریکا و پیامدهای آن، جنگ ۳۳ روزه حمله اسرائیل به جنوب لبنان، نوسانات قیمت نفت، و.... را باید از جمله حوادث و رویدادهای تاثیرگذار و خارج از کنترلی برشمرد که در دوره تدوین برنامه چهارم

در حال وقوع بوده است. که قطعاً پیامدهای آن در دوره اجرای برنامه حتمی و قابل پیش بینی بوده و لیکن روح و چارچوب اصلی برنامه به گونه ای تنظیم شده که گوئی برنامه در فضایی خارج از محیط خود می خواهد اجراء شود. انفعال بین محیط برنامه ریزی و محیط واقع باعث شده تا برنامه در برخورد با چالش های و پدیده های بوجود آمده قدرت انعطاف و تاب آوری خود را از دست داده و جزء برنامه های ضعیف از این منظر قلمداد گردد. یکی از مشکلات اجرایی برنامه اول تا چهارم توسعه، عدم انعطاف پذیری آن ها بوده است.

برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰)

انسجام (دوئیت برنامه): برنامه پنجم ضمن حفظ چارچوب کلی عمومی برنامه چهارم و با اضافه نمودن مبحث عدالت اجتماعی و خصوصی سازی و تاکید بیش از اندازه بر اجرای سیاست تعدیل اقتصادی بخصوص حذف یارانه، یکسان سازی نرخ ارز و راه اندازی خرد پروژه های مختلف، دوئیت های دورن برنامه ای و بین برنامه ای مدون شده ای را بر خود تحمیل کرده است. اولویت رشد پر شتاب و مستمر اقتصادی و عدالت اجتماعی، تاکید بر خود کفائی در محصولات کشاورزی و پذیرش تجارت آزاد و واردات کالا از جمله محصولات کشاورزی و... باعث شده تا انسجام و بهم پیوستگی ضعیفی داشته باشد.

سازواری (تناسب): رشد پر شتاب و مستمر اقتصادی (واقعی کردن قیمت های عوامل تولید و خدمات، ارتقاء بهره وری عوامل تولید، بهینه سازی مصرف انرژی، بهبود فضای کسب و کار، تنظیم سیاست های پولی و مالی و ارز شناور، شتاب بخشی به صادرات و خصوصی سازی....) لاقلاً در کوتاه مدت موجب شکاف طبقاتی بیشتر و نابرابری اجتماعی شده که با شعار عدالت محوری و خصلت های ذاتی انقلاب اسلامی و ملی سازگاری لازمه را ندارد. تعامل سازنده و موثر با جهان به منظور جذب و تجهیز سرمایه گذاری و فناوری پیشرفته و دسترسی بیشتر به بازارهای جهانی کالاها و خدمات با اتکاء به مزیت های نسبی و رقابتی نیازمند پیش زمینه های سیاسی و همکاریهای گسترده خارجی دارد که با روابط حاکم بین المللی با کشورمان در دوره تدوین برنامه کاملاً ناسازگارانه و به دور از واقعیت بوده است. لذا برنامه پنجم از این منظر از جایگاه ضعیفی برخوردار می باشد.

تاب آوری (انعطاف پذیری): برنامه پنجم توسعه را باید ادامه هدف گذاریهای کمی و کیفی برنامه چهارم دانست. رشد پر شتاب و مستمر اقتصادی، ادامه سیاست تعدیل و جهانی سازی اقتصادی ایران با تاکید بر مباحث عدالت اجتماعی نیازمند تعامل شفاف و گسترده با اطراف بین المللی بوده است. برنامه در فضائی بدور از فضای عمومی حاکم در روابط بین الملل و تاثیرات خارجی تدوین گردیده است. به همین دلیل وقتی که تحریم های سهمگین غرب و سازمان ملل بر ضد کشور شروع گردید برنامه بلافاصله دچار تلاطم و سرگردانی شده و قدرت مقابله و واکنش را کاملاً از دست داد و باعث شد تا برنامه پنجم به یکی از برنامه هایی تبدیل شود که شاخص های عملکردی آن با شاخص های پیش بینی شده بیشترین فاصله را تجربه نماید. لذا این برنامه از نظر شاخص تاب آوری یکی از ضعیفترین برنامه ها ارزیابی گردید.

نتیجه گیری

در مجموع برنامه های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تاکنون از نظر الگو و روش شناسی دچار ابهام و فاقد یک نظام نظری منسجم، بومی و منطبق بر اقتضانات داخلی و روابط بین المللی کشورمان بوده و به همین دلیل محیط برنامه ریزی نتوانسته خود را با اهداف قانون اساسی و انقلاب اسلامی تطبیق و نیازمندیهای اجتماعی را تامین نمایند. از نظر شاخص های سه گانه و عملکردی برنامه سوم را می توان بهترین و برنامه اول و پنجم را ضعیفترین برنامه دانست. برنامه های اول و دوم از نظر تئوری و الگو تابع سیاست های تعدیل، اصالت بخشی به متغیرهای کمی، غیرسازوارانه و نامنجم و از نظر عملکردی ضعیف، برنامه سوم را ترکیبی از تئوری و رویکردهای مناسب و البته غیر منسجم و از نظر عملکردی خوب ارزیابی کرد. هر اندازه برنامه ها از واقعیت های فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، مبانی نظری و اندیشه ای و خصلتی انقلابی و ملی فاصله گرفته اند، دست آوردها ضعیف و اهداف برنامه ها محقق نشده اند. در پایان پیشنهاد می شود با توجه به شرایط خاص

و پر فراز و نشیب کشور بخصوص تاثیرگذاریهای خارجی از جمله تحریم‌ها، تهدیدها، نیازمندیهای انباشته و مترامم اجتماعی، مبانی اعتقادی و فکری منبعث از اندیشه انقلاب اسلامی و جهان‌نگری ایرانی در تهیه و تدوین برنامه هفتم توسعه فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی، سیاست‌گذاری اقتضائی بعنوان الگویی کاربردی مورد اهتمام و در دستورکار سیاست‌گذاری عمومی قرار گیرد.

References:

- 1- Alvani Seyed Mehdi, Journal of Future Study of Management, Contingency & Positive Model, Islamic Azad University, Research Sciences Unit, year 1, issue 2, summer 1989 [in Persian].
- 2- Alviri, the unapproved first plan & the first & second plans, looking at the plan from two sides, in: fifty years of planning, Parse Press, second edition, 2019 [in Persian].
- 3- Azimi, Hossein, Circuits of Underdevelopment in Iran's Economy, Ney Press, 2011 [in Persian].
- 4- Azimi, Hossein, Fifty years of planning, Parse Press, second edition, 2019 [in Persian].
- 5- Bryson J M, Delbecq A L. (1979). A Contingent Approach to Strategy & Tactics in Project Planning. Journal of the American
- 6- Dill, William. (1958). Environment as an Influence on Managerial Autonomy. Administrative Science Quarterly. Vol. 2, No. 4. Pp. 404-443.
- 7- Documents of the third economic development plan, 1990-2004, Program & Budget Organization, 1998 [in Persian].
- 8- Donaldson, Lex. (2001). The contingency theory of organizations. Thousand Oaks, Calif: Sage Publications
- 9- Ebtahaj Abolhasan, Memoirs of Abolhasan Ebtahaj, first volume, first edition, 1992, Scientific Publications, Tehran [in Persian].
- 10- Emani Rad, theory, method of expert independence, in: Fifty Years of Planning, Parse Press, second edition, 2019 [in Persian].
- 11- First Plan Law, publication of Program & Budget Organization, 1997 [in Persian].
- 12- Galbraith, Jay. (1973). Designing Complex Organizations. United States: Addison-Wesley Longman Publishing Co.
- 13- General policies & guidelines of the third plan, appendix 1, program & budget organization, 1999 [in Persian].
- 14- Jani Siavash & Azouji Aladdin, explanation of the concept & basics of resilience & resistance economy, the President Strategic Planning & Supervision Administration, July 2014 [in Persian].
- 15- Kaufman J L. (1979). Comment. Journal of the American Planning Association. Vol. 45. 403- 406.
- 16- Kiyani, Gholamreza, New Management Approaches, Tehran, Hezaran Publishing House, first edition, 1998 [in Persian].
- 17- Kordbacheh, Mohammad, an overview of the planning system from the first to fourth development plans & a proposal to adjust the planning system of the fifth development plan. Country Management & Planning Organization, May 2007 [in Persian].
- 18- Kulkarni, Vaibhavi. (2017). Contingency Theory. The International Encyclopedia of Organizational Communication, pp.1-6.
- 19- Majlis Research Center, Fifth Plan, Pathology of Development Programs in Iran, 2009 [in Persian].
- 20- Malizia E. (1982). Contingency Planning for Local Economic Development. Environment & Planning B: Planning & Design, 9 (2).
- 21- McLeod, H. S., Planning in Iran, translated by Ali Azam Mohammad Beigi, Tehran, Ney Press, 5th edition, 2018 [in Persian].
- 22- Miller, EJ & A K, Rice. (1967). Systems of Organization. London: Tavistack Press.
- 23- Mosallanejad, Abbas, economic policy, first edition, Tehran, Ghazal Publishing, 2011 [in Persian].
- 24- Motavasseli, Mahmoud, Economic Development, SAMT press, Tehran, second edition, 2005 [in Persian].
- 25- Negandhi, Anant R. & Bernard C. Reimann. (1972). A Contingency Theory of Organization Re-Examined in the Context of a Developing Country. Academy of Management Journal. Vol. 15, No. 2. Pp. 137- 146.
- 26- Planning system of the 5th plan, planning deputy, fall, 2008 [in Persian].
- 27- Program & budget organization, documents of the first development plan, 1989 [in Persian].
- 28- Schedler, andreas. (2007). Mapping Contingency. Political Contingency: Studying the Unexpected, the Accidental, & the Unforeseen. New York.
- 29- Schoonhoven, Claudia Bird. (1981). Problems with Contingency Theory: Testing Assumptions Hidden within the Language of Contingency "Theory". Administrative Science Quarterly, Vol. 26, No. 3.
- 30- Secretariat of the Expediency Discernment Council, 2006 [in Persian].
- 31- Shapiro, Ian. & Bedi, Sonu. (2007). Political Contingency: Studying the Unexpected, the Accidental, & the Unforeseen. NYU Press.
- 32- Tha, Mai, (2014), Contingency Perspective: Wiley Encyclopedia of, eds C.L. Cooper, M. Vodosek, D.N. Hartog & J.M. McNett Mai
- 33- The President Planning & Economic Affairs Administration, Ministry of Commerce, Development Planning, Tehran, first edition, 2009 [in Persian].
- 34- The Third Economic Development Plan of the Islamic Republic of Iran, Appendix 2 of the Plan, Program & Budget Organization, 1999 [in Persian].
- 35- Theoretical foundations & documents of the fourth plan, first volume, 2004 [in Persian].
- 36- Vahid, Majid, public policy, Tehran, Mizan Press, second edition, 2009 [in Persian].