

مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران / دوره ۵، شماره ۱، بهار ۱۳۹۵: ۱۹-۴۲
تحلیل انتقادی هدف‌های اقتصادی برنامه‌های توسعه در ایران
(قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی)

عباس عرب‌مازار^۱

خسرو نورمحمدی^۲

تاریخ پذیرش: ۹۵/۰۱/۳۰

تاریخ دریافت: ۹۴/۰۸/۱۸

چکیده

در تحلیل انتقادی، جنبه‌های گوناگون یک موضوع، از دیدگاه گفتمان‌های رایج جامعه بررسی می‌شود. در این مقاله، تحلیل انتقادی هدف‌های اقتصادی برنامه‌های توسعه در ایران (قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی) مدنظر قرار می‌گیرد و مقاله‌ها و پژوهش‌های مختلف بررسی می‌شود. مطابق نتایج، گفتمان‌های انتقادی، از دیدگاه‌های خاص و مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی به برنامه‌ها و اهداف آن توجه داشته‌اند؛ بنابراین، بر اهداف اقتصادی برنامه‌های توسعه، تأثیرهای مثبت، مبهم و حتی متناقض ایجاد کرده‌اند؛ به طوری که نزدیک به سی مفهوم در برنامه‌های توسعه ایجاد شده است که همگی در راستای هدف برنامه‌ها هستند، اما نکته بسیار مهم آنکه درنهایت، تنها دو مورد از این اهداف سی‌گانه، یعنی اهداف کمی چند متغیر کلان و اهداف کمی بخش سنجیده شده‌اند. این مطلب، بی‌اثر بودن بیشتر گفتمان‌های جامعه بر اهداف اقتصادی برنامه‌های توسعه را نشان می‌دهد. البته باید توجه داشت که مهم‌ترین هدف برنامه‌های توسعه یعنی همان عبارت «توسعه» در نظام برنامه‌ریزی ایران با شفافیت تعریف نشده است؛ بنابراین، مهم‌ترین نتیجه این است که باید توسعه و برنامه‌های توسعه کشور با دقت علمی، تعریف و درمورد آن‌ها اجماع علمی حاصل شود. نتیجه بعدی این است که هیچ‌گونه نظریه و مکتب علمی خاصی در اقتصاد کشور حاکم نبوده است تا اهداف اقتصادی برنامه‌های توسعه با آن تعریف شوند. در چنین فضایی، تنها منابع دولت و مردم برای رفع نارسایی‌ها و مشکلات کشور و آرمان و آرزوهای ساختار سیاسی و البته بدون توجه به یک نظریه علمی و راهبرد مورد نظر آن صرف شده‌اند و در عمل موفقیت چندانی حاصل نشده است.

واژه‌های کلیدی: آسیب‌شناسی، برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی توسعه، تحلیل انتقادی، گفتمان انتقادی.

۱. دانشیار گروه اقتصاد، دانشکده علوم اقتصادی و سیاسی دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)، ab_arabmazar@sbu.ac.ir.
۲. کارشناس ارشد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و دانشجوی دکتری دانشگاه آزاد اسلامی، noormohamadi2004@yahoo.com

مقدمه و بیان مسئله

کشور ما با داشتن قریب به هفتاد سال تجربه برنامه‌ریزی (۱۳۲۷-۱۳۹۳) جزء اولین کشورهای دارای برنامه‌ریزی توسعه در جهان است، اما علی‌رغم این جایگاه و سابقه، نه فقط به هدف‌های متعارف رشد و توسعه اقتصادی دست نیافته، بلکه مشکلات فراوان دیگری نیز ایجاد شده است؛ به‌گونه‌ای که گروهی، وجود برنامه‌های توسعه را به‌طورکلی ضروری نمی‌دانند. البته متخصصان برای به‌نتیجه‌نرسیدن برنامه‌های توسعه کشور دلایل مختلفی ارائه کرده‌اند که یکی از آنها، اشکال در تدوین اهداف یا بی‌اعتقادی به آن‌ها بیان شده است. یکی از روش‌هایی که ما را به دلایل تعیین اهداف و تحقق نیافتن آن‌ها رهنمون می‌سازد، روش تحلیل انتقادی است. در روش تحلیل انتقادی، جنبه‌های گوناگون یک موضوع از دیدگاه گفتمان‌های رایج جامعه بررسی می‌شود. با شناخت و بررسی شرایط زمانی تدوین و اجرای برنامه‌ها می‌توان به دلایل تعیین اهداف و تحقق نیافتن آن‌ها پی برد؛ بنابراین، در این مقاله، به دنبال تحلیل انتقادی هدف‌های اقتصادی برنامه‌های توسعه در ایران (قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی) هستیم تا از طریق آن، تأثیر دیدگاه‌های مختلف بر این اهداف را شناسایی کنیم.

ایران اولین کشور جهان است که برنامه‌ریزی توسعه داشته است، اما علی‌رغم بیش از هفتاد سال تجربه برنامه‌ریزی و تلاش فراوان نیروی انسانی و صرف منابع مادی قابل توجه، بسیاری از اهداف اقتصادی این برنامه‌ها محقق نشده است. از سوی دیگر، مشکلات جدیدی نیز در کشور ایجاد شده و هدفگذاری جدید برنامه‌ها برای حل و فصل آن‌ها نیز موفقیت قابل توجهی نداشته است؛ بنابراین، پرسش‌های متعددی در مورد علت این مسئله مطرح شده است. در این مقاله، با استفاده از روش تحلیل انتقادی، هدف‌های اقتصادی برنامه‌های توسعه کشور بررسی می‌شود. روش تحلیل انتقادی، با توجه به اسناد، رویکردهای مختلف موضوع را تبیین می‌کند. به عبارت دیگر، عوامل و شرایط مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی را با توجه به نقدهای انجام‌شده، بررسی و اثر آن بر موضوع را شناسایی و تحلیل می‌کند.

مهم‌ترین هدف اقتصادی برنامه‌های توسعه، رشد و توسعه جمهوری اسلامی ایران است؛ بنابراین، از دستاوردهای این پژوهش می‌توان در جهت تحقق مهم‌ترین اهداف کشور گام برداشت. پس از حدود هفتاد سال برنامه‌ریزی، هنوز در مورد نحوه تعیین و پیگیری و ارزیابی اهداف برنامه‌های توسعه، وفاق علمی و حتی عمومی وجود ندارد؛ بنابراین، این پژوهش با بررسی و شناخت علل این مشکلات، در تحقق بهتر و بیشتر اهداف اقتصادی برنامه‌های توسعه مؤثر است و به رشد و توسعه سریع‌تر کشور کمک می‌کند.

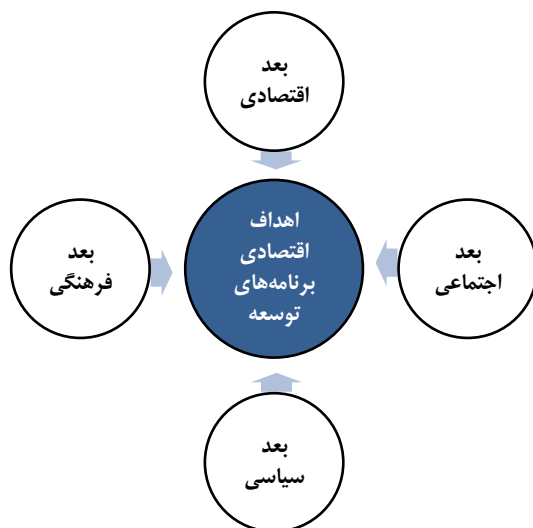
تعاریف و روش‌شناسی

عبارت تحلیل انتقادی یا تحلیل انتقادی گفتمان، اصطلاحی است که اغلب در پژوهش‌های جامعه‌شناختی به‌کار می‌رود. پژوهش‌های انتقادی یا گفتمانی، از حوزه‌های مختلفی به نقد موضوع می‌پردازند (فاضلی، ۱۳۸۳: ۸۶). البته می‌توان از تحلیل انتقادی، متناسب با پژوهش‌های اقتصادی نیز استفاده کرد. تحلیل انتقادی، به‌نوعی عوامل وقت مؤثر بر نقد موضوع پژوهش را مدنظر قرار می‌دهد. تحلیل انتقادی باید به همهٔ مسائل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی مؤثر بر نقد موضوع تحقیق بپردازد تا بتواند موضوع تحقیق را نه فقط از یک زاویه، بلکه از همهٔ زوایا و به‌طور جامع، به‌ویژه در زمان مورد نظر بررسی کند؛ برای مثال، در تحلیل انتقادی برنامه‌های قبل از انقلاب اسلامی، چنانچه نقش عامل خارجی و رابطهٔ دولت ایران با آن‌ها لحاظ نشود، نمی‌توان تحلیلی مبتنی بر واقعیت ارائه کرد و بنابراین، شناخت ناقص و حتی اشتباهی صورت می‌گیرد. یا اگر در برنامه‌های بعد از انقلاب اسلامی، به تلاش‌های صورت‌گرفته برای اتکا بر توان داخلی توجه نشود، تحلیل‌ها ناقص خواهد بود؛ بنابراین، تحلیل انتقادی همان‌گونه که از عنوان آن برمی‌آید، به همهٔ عوامل مؤثر بر موضوع تحقیق می‌پردازد.

در پژوهش‌های انتقادی یا گفتمانی در داخل حوزهٔ جامعه‌شناختی شاید تقسیم‌بندی‌هایی مانند:

۱. سطح تحلیل (خرد و کلان)، ۲. دور یا نزدیک‌شدن به تحلیل و ۳. نوع پژوهش (تجربی، نظری-فلسفی) (فاضلی، ۱۳۸۳: ۸۶) کفایت کند، اما در حوزهٔ علم اقتصاد باید به سایر عوامل اجتماعی، سیاسی و فرهنگی در تحلیل انتقادی نیز توجه داشت؛ زیرا تحلیل انتقادی گفتمان، فعالیتی است که حاصل مساعی مشترک رشته‌های مختلف علوم انسانی و اجتماعی است (فاضلی، ۱۳۸۳: ۸۸).

اگرچه تحلیل انتقادی گفتمان، نظریه‌ای منسجم با مجموعه‌ای از ابزارهای روشن و تعریف‌شده نیست (فاضلی، ۱۳۸۳: ۸۵)، با استفاده از روش‌شناسی تحلیل گفتمان جامعه‌شناختی از جمله فرکلاف، می‌توان ابعاد تحلیل گفتمان اقتصادی را به شکل زیر بیان کرد.



مدل ۱. ابعاد تحلیل انتقادی گفتمان برنامه‌های توسعه برگرفته از نظریه فرکلاف

اهداف اقتصادی برنامه‌های توسعه

۱. پیدایش برنامه‌ریزی

تا سال‌های اولیه بعد از جنگ جهانی دوم یعنی سال‌های ۱۹۴۶-۱۹۴۸، براساس نظرهای اولیه مکتب اقتصاد کلاسیک نظام سرمایه‌داری، دخالت دولت در اقتصاد و بازار مردود و دخالت آن یا مالیه عمومی، محدود به هزینه‌های تأمین امنیت داخلی و خارجی بود. برعکس، نظام کمونیستی، به دخالت کامل و برنامه‌ریزی شده دولت در اقتصاد به‌جای سازوکار بازار اعتقاد داشت؛ به‌طوری‌که تا پیش از ارائه نظریه‌های جان مینارد کینز (در حدود سال‌های ۱۹۴۰)، هر شخصی که از برنامه‌ریزی صحبت می‌کرد، وابسته به اردوگاه کمونیسم بود یا پنداشته می‌شد، اما بعد از جنگ جهانی دوم، متأثر از دیدگاه‌های کینز، دیدگاه دخالت دولت‌ها در اقتصاد و به‌تبع آن دولت‌های درحال توسعه پذیرفته شد؛ به‌طوری‌که در این دوران، بیشتر اقتصاددانان بزرگ، نوشته‌ای درمورد برنامه‌ریزی ارائه کردند و از سال ۱۹۳۰ پذیرفته شد که برنامه‌ریزی، تنها برای کمونیسم به‌جهت جایگزینی بازار نیست؛ بلکه دخالت آگاهانه دولت برای تحقق شرایط بهتر بازار است.

ایران و هند، از اولین کشورهای درحال توسعه دارای برنامه‌ریزی توسعه هستند. اولین برنامه توسعه ایران، در سال ۱۳۲۷ تصویب شد. این درحالی است که سابقه برنامه‌ریزی توسعه در جهان به سال‌های بعد از جنگ دوم جهانی یعنی سال‌های ۱۹۴۶-۱۹۴۸ (۱۳۲۵-۱۳۲۷ ه. ش.)

می‌رسد؛ بنابراین، اولین برنامه ایران در سال ۱۹۴۸ (۱۳۲۷ ه.ش) یعنی کمتر از دو سال از مطرح و عمومی شدن اندیشه برنامه‌ریزی توسعه در جهان تصویب شد. به‌طور قطع در چنین شرایطی، حتی دانش برنامه‌ریزی توسعه در جهان محدود بوده است. اینکه کشوری اشغال شده و با مشکلات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی شدید در دهه ۱۳۲۰، دارای چنین دیدگاه و بستری قوی از پذیرش برنامه‌ریزی باشد، مورد سؤال است؛ بنابراین، باید به نقش بسیاری از عوامل در اهداف برنامه‌ریزی، از جمله اهداف اقتصادی آن توجه کرد. عوامل مؤثر (مثبت یا منفی) زیر بر تحلیل انتقادی پیدایش برنامه‌ریزی و اهداف آن، از جمله اهداف اقتصادی مؤثر بوده‌اند:

- پذیرش استفاده از برنامه‌ریزی توسعه در افکار عمومی جهان؛
- اهمیت جایگاه ژئوپلیتیک ایران و نفت برای جهان صنعتی؛
- فرهنگ سیاسی عامه و دولت در مورد جایگاه مهم دولت و لزوم مداخله آن در امور مختلف؛
- حذف گروه‌های عمده تأثیرگذار بر فرایند برنامه (مردم، مجلس، متخصصان و روحانیت)؛
- ضعف دانش و تخصص داخلی؛
- پذیرش برنامه به‌عنوان پشتوانه ساختار سلطنتی؛
- اولویت یافتن دیدگاه تخصصی و منافع خارجی در برنامه‌ریزی ایران؛
- نبود روش‌ها و تجربه قابل اتکای برنامه‌ریزی توسعه در جهان.

۲. برنامه عمرانی اول (۱۳۲۷-۱۳۳۴)

برنامه عمرانی اول ایران در سال ۱۳۲۶ از سوی هیئت دولت وقت تهیه شد. برنامه اول، مجموعه‌ای از طرح‌های عمرانی مورد نیاز کشور بود که ارتباط منسجمی با یکدیگر نداشتند و هدف اقتصادی مشخصی برای برنامه، پیش‌بینی و هدفگذاری نشده بود (بانک ملی، ۱۳۲۷: ۶۰).

اهداف قانون برنامه عمرانی اول:

- افزایش تولید و ارتقای صادرات؛
- تأمین مایحتاج عمومی مردم در داخل کشور؛
- رشد بخش‌های کشاورزی و صنایع؛
- بهبود اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و ثروت‌های زیرزمینی؛
- بهبود وضع بهداشت عمومی، بالابردن سطح آموزش و رفاه و بهبود وضعیت معیشت عمومی و کاهش هزینه زندگی (برنامه اول عمرانی، ۱۳۲۷).

دوران اجرای برنامه اول، هم‌زمان با تحولات و تنش‌های سیاسی داخلی و خارجی ایران است. در اواخر دهه ۱۳۲۰ و اوایل دهه ۱۳۳۰، با تغییر پی‌درپی رئیس دولت و روی کارآمدن دولت مصدق، ملی‌شدن نفت، کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ و...، اعتبارهای برنامه به‌ویژه از بخش نفت و استقراض خارجی تحقق نیافت. در سال ۱۳۳۳، برنامه از سوی ابوالحسن ابتهاج، خاتمه‌یافته اعلام شد و حدود ۸۰ درصد اعتبارهای آن، به برنامه دوم انتقال یافت (حاج‌یوسفی، ۱۳۷۸). در حین اجرای برنامه نیز هشت دولت و نه رئیس در سازمان برنامه تغییر کردند. همچنین کشور شاهد تشدید تنش‌های سیاسی، ملی‌شدن صنعت نفت، تحریم خرید نفت ایران، تیرگی مناسبات دولت ایران با انگلستان و آمریکا و کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ بود.

متأسفانه سرنوشت نهضت ملی‌شدن نفت و درنهایت کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲، آثار وسیعی بر جامعه و نیز اقتصاد و برنامه‌ریزی کشور برجای گذاشت. به‌این‌ترتیب، از همان آغاز، برنامه‌ریزی توسعه ایران دچار انحراف شد. پس از سقوط دولت مصدق، کشور وارد دوران تازه‌ای از فروپاشی سیاسی شد؛ دورانی که چهار گروه مردم، مجلس، متخصصان ایرانی و روحانیت، در عمل حضور مؤثری در صحنه سیاسی کشور نداشتند؛ بنابراین، دیدگاه فنی و منافع خارجی در برنامه‌های توسعه ایران اولویت یافت. این نکته‌ای است که شاید کمتر به آن توجه شده باشد.

عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی تدوین، اجرا و ارزیابی برنامه عمرانی اول:

- تداوم تأثیر زمینه‌های پیدایش برنامه‌ریزی در ایران؛
- تصویب تشکیلات سازمان برنامه‌ریزی کشور بعد از تهیه و تصویب برنامه؛
- ضعف تجربه، توان و تخصص داخلی؛
- حکومت مصدق، ملی‌شدن صنعت نفت و تحریم نفت ایران؛
- کودتای ۱۳۳۲ و بازگشت سلطنت؛
- ازبین‌رفتن مشارکت سیاسی در قالب برنامه به‌دلیل کودتا؛
- خلأ مشروعیت شاه و بنابراین، استفاده وی از برنامه برای تثبیت قدرت سیاسی؛
- پرداخت نشدن وام برنامه از سوی بانک جهانی.

۳. برنامه عمرانی دوم (۱۳۳۴ - ۱۳۴۱)

برنامه عمرانی دوم، برای اجرا در مدت هفت سال (اول مهر ۱۳۳۵ تا اول مهر ۱۳۴۱) با مجموع ۷۰ میلیارد ریال اعتبار^۱، به تصویب مجلس شورای ملی رسید. الگوی برنامه دوم غیرجامع و بدون

۱. در سال ۱۳۳۶ به ۸۴ میلیارد ریال افزایش یافت.

هدف رشد اقتصادی است و مانند برنامه اول، از مجموعه‌ای از طرح‌های عمرانی مورد نیاز کشور که با یکدیگر ارتباط چندانی نداشتند، تشکیل شده است.

اهداف برنامه دوم:

- افزایش تولید و بهبود و تکثیر صادرات؛
- تهیه مایحتاج مردم در داخل کشور؛
- ترقی کشاورزی و صنایع؛
- اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و ثروت‌های زیرزمینی؛
- تکمیل وسایل ارتباطی؛
- اصلاح امور بهداشت عمومی؛
- انجام‌دادن هر نوع عملیاتی برای عمران کشور و بالابردن سطح فرهنگ و زندگی افراد؛
- بهبود وضع معیشت عمومی (سازمان برنامه، ۱۳۴۳: ۱۰).

از مهم‌ترین دستاوردهای برنامه دوم می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: ساخت سه سد بزرگ کرج، سفیدرود و دز و تکمیل سد کرخه و ساخت دو سد کوچک‌تر گلپایگان و بمپور. ساخت و راه‌اندازی چهار فرودگاه مهرآباد، اصفهان، شیراز و آبادان، ساخت و تکمیل حدود ۹۰۰ کیلومتر راه‌آهن و حدود ۲۵۰۰ کیلومتر راه آسفالت، افزایش ظرفیت بندر انزلی، خرمشهر و بندر امام (شاهپور). تهیه و اجرای برنامه‌های عمران منطقه‌ای در دو منطقه خوزستان و جنوب شرق کشور. اگرچه موفقیت برنامه دوم از نظر رشد اقتصادی و تحول‌های عمرانی کشور قابل توجه بود، این موفقیت به‌شدت از عوامل خارج از برنامه مانند درآمد نفت و حمایت خارجی‌ان از حکومت شاه تأثیر پذیرفته بود.

عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی برنامه عمرانی دوم کشور:

- آثار کودتا (حذف مشارکت سیاسی)؛
- حمایت خارجی‌ان از حکومت شاه؛
- حضور ابتهاج در سازمان برنامه؛
- استفاده شاه از برنامه برای جبران خلأ مشروعیت؛
- ایجاد دفاتر فنی و اقتصادی؛
- تثبیت سازمان برنامه و برنامه‌ریزی در ایران؛
- تثبیت قدرت سیاسی - نظامی شاه از حدود ۱۳۳۶؛

- تضعیف پشتیبانی شاه از ابتهاج و سازمان برنامه؛
- تأمین منابع برنامه.

۴. برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)

برنامه عمرانی سوم ایران برای اجرا در مدت ۵/۵ سال (اول مهر ۱۳۴۱ تا ۲۹ اسفند ۱۳۴۶) با ۲۳۰ میلیارد ریال اعتبار تهیه و به تصویب مجلس شورای ملی رسید. الگوی برنامه، برنامه‌ریزی جامع اقتصادی و راهبرد برنامه، جایگزینی واردات با حمایت از صنایع داخلی و هدف رشد برنامه، ۶ درصد در سال در طول برنامه و دستیابی به رشد حدود ۴۱ درصد درآمد کشور در افق برنامه بود (سازمان برنامه، ۱۳۴۶: ۱).

اهداف کیفی برنامه سوم:

- تسریع رشد اقتصادی؛
- کاهش نیازمندی به خارج؛
- تنوع‌بخشیدن به کالاهای صادراتی؛
- توزیع عادلانه‌تر درآمد و بهبود خدمات اداری (مستندات برنامه سوم عمرانی، سازمان برنامه: ۱۲).

اهداف کمی برنامه سوم:

- رشد اقتصادی ۹/۳ درصد
- افزایش نسبت پس‌انداز از ۱۸ به ۲۵ درصد (مستندات برنامه سوم عمرانی، سازمان برنامه: ۱۲).

در گزارش دیگری اهداف برنامه به شرح زیر ارائه شد:

- تأمین رشد درآمد ملی به میزان لااقل ۶ درصد در سال؛
- ایجاد اشتغال به میزان متناسب؛
- توزیع عادلانه‌تر درآمد به‌ویژه در بخش کشاورزی، از طریق اصلاحات ارضی (فقیه‌نصیری، ۱۳۸۷: ۸۷).

برنامه سوم، اگرچه در تأمین اعتبارات با مشکلاتی روبه‌رو بود، اقتصاد کشور موفق به دستیابی به رشد سالانه ۸/۸ درصد در سال و رشد ۵۸ درصد درآمد ملی در پایان برنامه شد که نشان از موفقیت نسبی برنامه داشت.

- عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی برنامه عمرانی سوم کشور:
- تأثیر ساختارهای اقتصادی- اجتماعی و برنامه‌های قبل؛
- حکومت سلطنتی؛
- دخالت و حمایت غرب از برنامه‌ریزی توسعه؛
- استفاده از روش برنامه‌ریزی ساختاری توسط گروه هاروارد و غرب؛
- حذف مشارکت سیاسی؛
- نبود پیوند برنامه‌ریزی با بدنه اجتماعی ایران.

شایان ذکر است از برنامه عمرانی سوم به بعد، همواره عملکرد برنامه‌ها نه براساس میزان تحقق اهداف، بلکه براساس میزان رشد اقتصادی بخش‌ها یا متغیرهای کلان اقتصادی سنجیده شد که البته انحرافی در برنامه‌های توسعه ایران به‌شمار می‌رود؛ زیرا اهداف اقتصادی اولیه برنامه، در انتهای برنامه به‌طورکلی در نظر گرفته نشد. نمونه‌ای از این جدول‌ها به شرح زیر ارائه می‌شود.

جدول ۱. مقایسه عملکرد برنامه سوم عمرانی با اهداف مصوب

بخش	رشد سالانه مصوب (درصد)	رشد سالانه واقعی (درصد)
کشاورزی	۲/۸	۳/۸
صنایع و معادن	۱۲/۷	۱۱/۲
ساختمان	۱۱/۴	۱۰/۹
آب و برق	۱۴/۵	۳۳/۸
نفت	۱۳/۶	۱۷/۵
سایر بخش‌ها	۹/۳	۸/۸

۱. سازمان برنامه‌وبودجه، ۱۳۷۵: ۱۱۴

۲. محاسبه‌شده از بانک مرکزی ایران، سال ۱۳۸۰

۵. برنامه عمرانی چهارم (۱۳۴۶-۱۳۵۰)

برنامه عمرانی چهارم کشور، برای اجرا در مدت پنج سال (۱۳۴۷-۱۳۵۱) و با اعتبار ۴۸۰ میلیارد ریال^۱ به تصویب مجلس شورای ملی رسید. هدف اصلی برنامه در سطح کلان، ۹ درصد رشد اقتصادی تعیین شده بود. مهم‌ترین اهداف دیگر برنامه عبارت بود از: توزیع عادلانه‌تر درآمدها از

۱. در عمل به ۵۶۰ میلیارد ریال افزایش یافت.

راه تأمین کار و گسترش خدمات اجتماعی و رفاهی، کاهش نیاز کالا به خارج از کشور از طریق افزایش قدرت تولید داخلی، رفع نیازهای اساسی و تسریع در رشد بخش کشاورزی، تنوع‌بخشیدن به کالاهای صادراتی و بهبود خدمات اداری از طریق تحول نظام اداری.

عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی برنامه عمرانی چهارم کشور:

- تأثیر آثار و روش سه برنامه قبلی؛
- تأثیر حکومت سلطنتی؛
- ساختار مشارکت محدود عوامل مؤثر اجتماعی؛
- نبود پیوند اجتماعی و تخصصی برنامه در کشور؛
- تغییر آرام موقعیت ژئوپلیتیک ایران در اثر پایان جنگ سرد و ازدست‌رفتن اهمیت توسعه ایران برای آمریکاییان؛
- درآمدهای نفتی.

جدول ۲. مقایسه عملکرد برنامه چهارم عمرانی با اهداف کلان اقتصادی مصوب

بخش	رشد سالانه مصوب (درصد)	رشد سالانه واقعی (درصد)
تولید ناخالص ملی	۹/۴	۱۳/۴
سرمایه‌گذاری ثابت داخلی	۱۳/۶	۱۳/۴
صادرات کالا و خدمات	۱۵/۶	۱۵/۳
واردات کالا و خدمات	۱۳/۱	۱۵
مصرف خصوصی و عمومی	۷/۴	۱۰/۱

منبع: سازمان برنامه‌ریزی و بودجه، مستندات برنامه چهارم عمرانی

۶. برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶)

برنامه پنجم عمرانی ایران برای اجرا در مدت پنج سال (۱۳۵۲-۱۳۵۶) و با مجموع اعتبار ۱۵۶۰ میلیارد ریال به تصویب مجلس شورای ملی رسید. هدف اصلی برنامه در سطح کلان، رشد اقتصادی ۱۱/۲ درصد تعیین شده بود. هدف‌های کمی و چارچوب مالی برنامه، با توجه به نیاز توسعه اقتصادی و اجتماعی مناطق مختلف کشور و ناهماهنگی رشد و توسعه اقتصادی بین مناطق مختلف، ایجاد تحول اداری و تمرکززدایی از مرکز کشور با تفویض اختیارات در امور اجرایی و تأمین نیروی انسانی مراکز مناطق کشور تعیین شد. الگوی برنامه، برنامه‌ریزی جامع اقتصادی و شامل بخش دولتی و خصوصی و ایجاد شرکت‌های دولتی و راهبرد برنامه، افزایش سرمایه‌گذاری

و رشد تولید ملی، جایگزینی واردات، پی‌ریزی صنایع سنگین و کاهش رشد جمعیت است (سازمان برنامه، ۱۳۵۱: ۴۱).

به‌دلیل جهش قیمت جهانی نفت خام در اوایل دهه ۱۳۵۰ و به‌تبع آن افزایش درآمدهای ارزی ایران، برنامه پنجم توسعه اقتصادی در مردادماه سال ۱۳۵۳ بازنگری شد. اعتبارات برنامه، به حدود ۲۶۲۶ میلیارد ریال افزایش یافت و هدف رشد آن، ۲۵/۹ درصد تعیین شد (سازمان برنامه، ۱۳۵۳: ۶۵). دستاوردهای برنامه پنجم در سه سال اول برنامه یعنی در سال‌های ۱۳۵۲، ۱۳۵۳ و ۱۳۵۴ مطابق حساب‌های ملی وقت، رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت به قیمت‌های ثابت به‌ترتیب ۱۶/۶، ۱۶/۷ و ۱۸/۶ درصد بود (مرکز آمار ایران، ۱۳۵۵: ۵۴۳). در دو سال پایانی برنامه، از رشد اقتصادی کشور کاسته شد؛ به‌طوری‌که در گزارش‌های اقتصادی که بعد از انقلاب انتشار یافت، رشد تولید ناخالص داخلی پنج سال برنامه پنجم بدون نفت به‌طور متوسط ۱۵ درصد برآورد شد (اداره حساب‌های اقتصادی، ۱۳۶۰: ۱۱۳).

اهداف برنامه پنجم عمرانی:

- ارتقای کیفیت زندگی همه گروه‌ها و اقشار اجتماعی کشور؛
- حفظ رشد سریع، متوازن و مداوم اقتصادی همراه با حداقل افزایش قیمت‌ها؛
- افزایش درآمد طبقات مختلف با تأکید خاص بر ارتقای سطح معیشت گروه‌های کم‌درآمد؛
- گسترش جامع‌تر عدالت اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی با تأکید خاص بر توزیع عادلانه‌تر خدمات در سطح همه گروه‌ها و قشرهای اجتماعی؛
- بهبود کیفیت و افزایش عرضه نیروی انسانی فعال کشور به‌منظور افزایش بازدهی و برطرف کردن تنگناهای توسعه؛
- حفاظت، احیا و بهبود محیط زیست، اعتلای کیفیت زندگی جامعه به‌ویژه در نقاط پرجمعیت؛
- توسعه علوم و تکنولوژی و گسترش قوه خلاقه و ابتکار جامعه؛
- ایجاد مزیت نسبی در تولید و صدور کالاهای صنعتی در سطح بین‌المللی؛
- حداکثر استفاده از منابع ارزی برای جبران کمبودهای داخلی و مهارکردن فشارهای تورمی؛
- سرمایه‌گذاری در خارج و ایجاد ثروت‌های ملی در جهت جایگزین کردن منابع پایان‌پذیر نفت؛
- نگهداری و زنده‌کردن میراث ارزنده فرهنگی، پژوهش و آموزش فرهنگی و هنری،

گسترش فرهنگ و هنر، ایجاد تسهیلات برای آفرینش هنری و ادبی و گسترش روابط فرهنگی (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳: ۵).

عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی برنامه عمرانی پنجم کشور:

- تأثیر آثار و روش چهار برنامه قبلی؛
- نبود پیوند اقتصادی-اجتماعی برنامه در کشور؛
- ضعف مشارکت سیاسی؛
- تغییر موقعیت ژئوپلیتیک ایران؛
- آمدن بودجه از وزارت دارایی به سازمان برنامه و آغاز برنامه‌ریزی جامع؛
- شوک افزایش درآمدهای نفتی؛
- توهم قدرت در شاه و اطرافیان؛
- فساد مالی و افسارگسیختگی فرهنگی؛
- شروع قیام‌های مردمی و در نتیجه، پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی به رهبری امام خمینی (ره).

جدول ۳. مقایسه عملکرد برنامه پنجم عمرانی با اهداف رشد اقتصادی

بخش	هدف رشد (درصد)	عملکرد رشد (درصد)
کشاورزی	۷	۴/۶
صنعت	۱۸	۱۵/۵
خدمات	۱۶/۴	۱۵/۳
تولید ناخالص (غیر از نفت)	۱۵	۱۳/۳
نفت	۵۱/۵	۲۶/۲
تولید ناخالص (با نفت)	۲۵/۹	۱۷

منبع: سازمان برنامه و بودجه، گزارش عملکرد برنامه

۷. برنامه‌ریزی توسعه از بدو پیروزی انقلاب اسلامی تا برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی

ایران (۱۳۵۷-۱۳۶۸)

عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی برنامه‌ریزی طی سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۶۸:

- تأثیر پنج برنامه قبلی؛
- آغاز جنگ تحمیلی؛
- کاهش درآمدهای نفتی در سال ۱۳۶۴؛

• تأثیرهای فضای انقلاب.

جمهوری اسلامی ایران پس از پیروزی انقلاب اسلامی (در آغاز) از شرایطی برخوردار شد که می‌توان آن را در یک دوران به‌عنوان دوران بدون برنامه نام برد. در این دوران (قبل، هنگام و بعد از پیروزی انقلاب)، به برنامه‌ریزی توجه نشد و شکست برنامه پنجم، بدون بررسی و روشن‌شدن علل آن، بر سازمان برنامه‌بودجه و تفکر برنامه‌ریزی سایه افکند و با دیدگاه‌های ابتدای انقلاب گره خورد. البته تلاش‌هایی برای تنظیم برنامه انجام گرفت و برنامه‌هایی نیز نوشته شد، اما تصویب و نهایی نشد.

۸. برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲)

پس از ایجاد تغییر و تحول در نظام اداری کشور، پایان جنگ و روی‌کارآمدن دولت سازندگی، برنامه اول توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی در سال ۱۳۶۸، در یک ماده واحد و ۵۲ تبصره برای اجرا در مدت ۵ سال (۱۳۶۸-۱۳۷۲) تهیه شد. در مجموعه اهداف ده‌گانه برنامه اول، بحث‌های ساماندهی فضایی و توزیع جغرافیایی جمعیت و تمرکززدایی از تهران مطرح شده است. در جدول‌های پایان سند برنامه، متوسط رشد اقتصادی، سالانه ۸/۱ درصد و تولید سرانه با توجه به رشد جمعیت (۳/۲ درصد در سال) سالانه ۴/۹ درصد پیش‌بینی شد. الگوی برنامه، برنامه‌ریزی جامع اقتصادی و راهبرد برنامه، جایگزینی واردات با حمایت از صنایع داخلی و کاهش وابستگی به درآمد نفت تعیین شد (سازمان برنامه، ۱۳۶۸: ۱۲). بنا به گزارش حساب‌های ملی در عمل، ضمن اینکه در سه سال اولیه اجرای برنامه، رشد اقتصادی به‌ترتیب ۵/۵، ۱۳/۶ و ۱۲/۵ درصد بود، در دو سال آخر برنامه رشد اقتصادی به‌ترتیب به ۴/۷ و ۱/۸ درصد تنزل یافت. 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 در عمل کشور نزدیک به دو سال بدون داشتن برنامه اداره شد.

هدف اصلی برنامه اول این بود که با سرمایه‌گذاری دولت در زمینه بازسازی خسارت‌های جنگ تحمیلی و بهره‌برداری حداکثر از ظرفیت‌های موجود، روندهای منفی اقتصادی حاکم را به نفع ایجاد رشد اقتصادی در کشور تغییر دهد و بستر تداوم رشد در آینده را فراهم سازد (خالصی و فرهادی‌کیا، ۱۳۸۸: ۴).

اهداف برنامه اول توسعه:

- ایجاد تحرک در سرمایه‌گذاری، اشتغال مولد، رشد اقتصادی با تأکید بر کاهش وابستگی و خودکفایی محصولات راهبردی کشاورزی و مهار تورم؛
- بازسازی و نوسازی و تجهیز بنیه دفاعی و ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی خسارت‌دیده؛
- اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور؛
- گسترش کمی و ارتقای کیفی فرهنگ عمومی، با توجه خاص به نسل جوان؛
- کاهش نرخ رشد جمعیت و کاهش نرخ مرگ‌ومیر، افزایش نرخ باسوادی و پوشش تحصیلی؛
- تلاش به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی اسلامی.
- عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی برنامه اول توسعه کشور:
- تأثیر آثار و روش برنامه‌های قبلی؛
- نبود انطباق راهبردی میان سیاست‌های برنامه و واقعیت‌ها؛
- راهبرد برنامه (روش برنامه پنجم عمرانی)؛
- ضعف تفاهم علمی بر سر برنامه‌ریزی توسعه؛
- استفاده از روش برنامه‌ریزی جامع؛
- ضعف مشارکت و هم‌زیستی میان جناح‌های سیاسی.

جدول ۴. عملکرد برنامه اول توسعه در مقایسه با اهداف کلان اقتصادی

عملکرد رشد	هدف رشد	شرح
۷/۴	۸/۱	رشد اقتصادی (درصد)
۹/۲	۱۱/۶	رشد سرمایه‌گذاری (درصد)
۲۲/۷	۱۱	• دولتی
۱/۴	۱۲/۲	• غیردولتی
۳۸۴	۳۹۴	اشتغال جدید (هزار نفر)
۱۱/۵	۱۳/۴	نرخ بیکاری (درصد)
۲۵/۱	۸/۲	نقدینگی
۱۸/۹	۱۴/۴	تورم

منبع: سازمان برنامه‌بودجه، ۱۳۶۸، مستندات برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی

۹. برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

برنامه دوم توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی در یک ماده و ۱۰۱ تبصره برای اجرا در مدت پنج سال (۱۳۷۴-۱۳۷۸) تهیه شد. هدف رشد سالانه برنامه، ۵/۱ درصد در طول برنامه پیش‌بینی شده بود.

اهداف برنامه دوم توسعه:

- تلاش برای تحقق عدالت اجتماعی؛
 - رشد فضایل براساس اخلاق اسلامی و ارتقای فرهنگ عمومی؛
 - تلاش به‌منظور حاکمیت قانون و حفظ امنیت مردم؛
 - ترویج فرهنگ احترام به قانون؛
 - نظم اجتماعی؛
 - وجدان کاری؛
 - هدایت نوجوان و جوانان در عرصه‌های گوناگون و مشارکت آنها در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛
 - سیاست تقویت بنیه دفاعی کشور؛
 - رشد و توسعه پایدار با محوریت بخش کشاورزی؛
 - افزایش بهره‌وری؛
 - حفظ محیط زیست؛
 - استفاده بهینه از منابع کشور؛
 - تلاش به‌منظور کاهش وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفت؛
 - توسعه صادرات غیرنفتی (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۵: ۵).
- عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی برنامه دوم توسعه کشور:
- تأثیر برنامه‌ها و شرایط قبل؛
 - مشکلات اقتصادی داخلی (تورم، نرخ ارز و...)
 - نبود تفاهم و هم‌زیستی میان گروه‌های سیاسی در برنامه؛
 - ضعف تفاهم علمی بر سر برنامه‌ریزی توسعه؛
 - راهبرد برنامه؛
 - کاهش درآمدهای نفتی.

در مستندات برنامه سوم، مهم‌ترین نواقص اهداف، خط‌مشی‌ها و سیاست‌های برنامه دوم، به شرح زیر عنوان شده است:

- دسته‌بندی اهداف کلان کیفی؛
- سطح‌بندی نامناسب در ارائه خط‌مشی‌های کلی؛
- نابع‌بودن تعدادی از خط‌مشی‌های کلی؛
- سطح‌بندی نامناسب در ارائه سیاست‌های کلی؛
- نابع‌بودن تعدادی از سیاست‌های کلی (مستندات برنامه سوم، جلد چهارم، ۹۶).

جدول ۵. مقایسه عملکرد برنامه دوم توسعه در اهداف کلان اقتصادی

عملکرد رشد	هدف رشد	شرح
۳/۲	۵/۱	رشد اقتصادی (درصد)
۸	۶/۲	رشد سرمایه‌گذاری (درصد)
۱/۲	-	• دولتی
۱۳/۷	-	• غیردولتی
۲۶۳	۴/۴	اشتغال جدید (هزار نفر)
۱۳/۱	۱۲/۶	نرخ بیکاری (درصد)
۲۵/۵	۱۲/۵	نقدینگی
۲۵/۶	۱۲/۴	تورم

منبع: سازمان برنامه‌وبودجه، ۱۳۷۴، مستندات برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی

۱۰. برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

برنامه سوم توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی در ۳ بخش، ۲۶ فصل و ۱۹۹ ماده برای اجرا در مدت پنج سال تهیه شد. مجموع اعتبارهای سرمایه‌گذاری آن، ۱۳۸۸/۵ میلیارد ریال پیش‌بینی شده بود. در پیوست‌های لایحه برنامه سوم، رشد اقتصادی (رشد تولید ناخالص داخلی) سالانه ۶ درصد در نظر گرفته شد. میانگین رشد سرمایه‌گذاری در این دوران، ۷/۱ درصد (بخش خصوصی ۸/۵ و دولتی ۵ درصد) تعیین شده بود (سازمان برنامه‌وبودجه، ۱۳۷۸).

اهداف برنامه سوم توسعه:

- بازرنگری و تنظیم سیاست‌های مالی، پولی، ارزی، تجاری، اشتغال و تولید به‌همراه گسترش نظم؛

- تأمین اجتماعی با تأکید بر هدفمندکردن سیاست‌های حمایتی؛
- افزایش اشتغال مولد خصوصی‌سازی؛
- کاهش تصدیگری دولت؛
- کاهش وابستگی به درآمدهای حاصل از صدور نفت خام؛
- ایجاد جهش در صادرات غیرنفتی؛
- استفاده مناسب از توان ساخت داخل و تقویت پیمانکاران و مشاوران داخلی؛
- اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم و چگونگی وصول عوارض؛
- تمرکززدایی از ساختار اداری و اقتصادی؛
- رشد ارزش‌های انسانی؛
- ارتقای ظرفیت‌های معنوی جامعه و تقویت باورهای دینی به‌منظور توسعه فرهنگی کشور.

جدول ۶. مقایسه عملکرد برنامه سوم توسعه در اهداف اقتصادی کلان

عملکرد رشد	هدف رشد	شرح
۶/۱	۶	رشد اقتصادی (درصد)
۱۰/۷	۷/۱	رشد سرمایه‌گذاری (درصد)
۶/۱	۴/۱	• دولتی
۱۳	۱۲/۳	• غیردولتی
۵۸۹	۷۶۵	اشتغال جدید (هزار نفر)
۱۲/۳	۱۲/۶	نرخ بیکاری (درصد)
۲۸/۹	۱۶/۴	نقدینگی
۱۴/۱	۱۵/۹	تورم

منبع: قانون برنامه سوم توسعه، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و دفتر نظارت برنامه

عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی برنامه سوم توسعه کشور:

- تأثیر برنامه‌ها و شرایط قبل؛
- استفاده از روش برنامه‌ریزی جامع؛
- راهبرد برنامه؛
- تفاهم نسبی گروه‌های سیاسی در قالب برنامه؛
- کاهش درآمدهای نفتی.

۱۱. برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

برنامه چهارم توسعه در ۶ بخش، ۱۵ فصل و ۱۶۱ ماده تهیه شد. هدف رشد سالانه برنامه، ۸ درصد در طول برنامه تعیین شده است. از نکات بدیع برنامه چهارم در برنامه‌های توسعه ایران، توجه به آمایش سرزمین، توازن منطقه‌ای و حفاظت از محیط زیست در فصل ۵ و ۶ از بخش دوم برنامه چهارم است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳). به نظر می‌رسد دلیل توجه تهیه‌کنندگان برنامه به این موضوع‌ها، نبود توازن بین منطقه‌ای و مشکلات زیست‌محیطی موجود کشور باشد که نتیجه طبیعی اجرای برنامه‌های توسعه در سطح ملی است.

برنامه چهارم در چارچوب چشم‌انداز آینده در افق بلندمدت و با سرمشق «رشد پایدار اقتصادی استوار بر دانایی و رویکرد جهانی»، برای اصلاح ساختارها و فرایندهای جامعه تهیه و تدوین شد. ترسیم چشم‌انداز بلندمدت، از دیگر ویژگی‌های مهم این برنامه بود (نیکو اقبال و یزدان‌کریمی، ۱۳۹۳: ۸۵).

اهداف اصلی برنامه چهارم:

- بسترسازی برای رشد سریع اقتصادی؛
 - تعامل فعال با اقتصاد جهانی؛
 - رقابت‌پذیری اقتصادی؛
 - توسعه مبتنی بر دانایی؛
 - حفظ محیط زیست؛
 - آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای؛
 - ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی؛
 - توسعه فرهنگی؛
 - امنیت ملی؛
 - توسعه امور قضایی؛
 - نوسازی دولت و ارتقای اثربخشی حاکمیت؛
 - ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۴: ۱۲).
- به تناسب اهداف مندرج در چشم‌انداز، اهداف کلی برنامه چهارم به صورت زیر تعریف شد:
- توسعه دانش پایه، عدالت‌محور و در تعامل با جهان؛
 - تأمین امنیت مطمئن ملی و بازدارندگی همه‌جانبه؛

- صیانت از هویت و فرهنگ اسلامی - ایرانی؛
- حاکمیت مؤثر و استقرار دولت شایسته.
- عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی برنامه چهارم توسعه کشور:
- تأثیر برنامه‌ها و شرایط قبل؛
- کنارگذاشتن برنامه چهارم و سند چشم‌انداز؛
- انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی؛
- ادغام واحدهای استانی سازمان در استانداری؛
- استفاده از روش برنامه‌ریزی جامع؛
- افزایش شدید درآمدهای نفتی؛
- نبود مشارکت و هم‌زیستی گروه‌های سیاسی در قالب برنامه.

اگرچه نتایج نهایی عملکرد برنامه چهارم توسعه هنوز اعلام نشده است، شاخص‌های عملکردی آن، همان شاخص‌های رشد اقتصادی، رشد سرمایه‌گذاری، اشتغال جدید، نرخ بیکاری، نقدینگی و تورم است.

یافته‌های تحلیل انتقادی اهداف اقتصادی برنامه‌های توسعه

همان‌طور که گفته شد، برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور، از عوامل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی متعدد تأثیر می‌پذیرند. این عوامل، تأثیرهای بسیاری در حوزه‌های مختلف برنامه از جمله پیش‌نیازهای برنامه، نظام برنامه، محتوای برنامه، فرایند تهیه برنامه، فرایند اجرای برنامه و... گذاشته است. به‌طورقطع، این عوامل، بر اهداف برنامه تأثیرگذارند. در بررسی اهداف اقتصادی برنامه‌های عمرانی قبل و بعد از انقلاب شکوهمند اسلامی به این نتیجه می‌رسیم که در این برنامه‌ها، نزدیک به ۳۰ نوع تعریف و مفهوم به شرح زیر وجود دارد که از همگی آن‌ها می‌توان معنای اهداف برنامه را برداشت کرد. به عبارت دیگر، هرکس می‌تواند ارزیابی عملکرد اقتصادی برنامه‌های توسعه را براساس یک یا چند نمونه از این اهداف سنجش کند.

عبارت‌ها و مفاهیم مربوط به اهداف اقتصادی در برنامه‌های توسعه ایران:

۱. اهداف

۲. اهداف کمی

۳. اهداف کیفی
۴. اهداف کلی
۵. اهداف اصلی
۶. اهداف فرعی
۷. اهداف بلندمدت
۸. اهداف میان مدت
۹. اهداف کلی کیفی
۱۰. اهداف کلان اقتصادی
۱۱. اهداف اقتصادی
۱۲. متغیرهای کلان اقتصادی
۱۳. وظایف
۱۴. سیاست‌ها
۱۵. جهت‌گیری کلی
۱۶. جهت‌گیری‌های بخشی
۱۷. تصویر کلان
۱۸. خط‌مشی‌های راهبردی
۱۹. راهبرد
۲۰. مضامین
۲۱. آرمان‌ها
۲۲. ویژگی‌های برنامه
۲۳. حوزه‌های مورد تأکید
۲۴. رشد کلان اقتصادی
۲۵. رشد اقتصادی بخش‌ها
۲۶. پروژه‌ها
۲۷. طرح‌ها
۲۸. توسعه
۲۹. میزان تخصیص بودجه
۳۰. ...

البته ایرادهای اساسی در عبارات‌ها و مفاهیم مربوط به اهداف اقتصادی و نحوه تعیین آن‌ها نیز وجود دارد که در این مقاله بررسی نمی‌شود.



نمودار ۱. عوامل مؤثر بر برنامه‌ریزی توسعه ایران در ۷۰ سال اخیر

بحث و نتیجه‌گیری

تحلیل انتقادی، روشی است که موضوع‌ها را براساس واقعیت‌های موجود و آنچه اتفاق افتاده بررسی و نقد می‌کند. با بررسی اهداف اقتصادی برنامه‌های توسعه کشور به روش تحلیل انتقادی به‌روشنی می‌توان دریافت برنامه‌های توسعه اقتصادی در ایران، دارای اهداف اقتصادی مشخص، محدود، شفاف و منسجم علمی نبوده‌اند. به‌عبارت دیگر، برنامه‌ها در فضایی غیرعلمی یا غیرمنسجم طراحی و تدوین شده‌اند و هیچ‌گونه نظریه، مکتب علمی خاص، الگوی نظری مشخص و کارشناسی در اقتصاد کشور حاکم نبوده است تا اهداف از طریق آن تعریف شوند. از سوی دیگر، نبود این دیدگاه منسجم علمی سبب شده تا نگاه بلندمدت و چشم‌اندازی نیز

بر برنامه‌ها حاکم نشود؛ بنابراین، به نظر می‌رسد در چنین شرایطی، نگاهی روزمره و متناسب با شرایط جاری بر برنامه‌ها حاکم شده است؛ به طوری که حتی نظارت بر برنامه‌ها نیز از دولت به دولت دیگر تغییر کرده و جدی انگاشته نشده است و متناسب با دیدگاه‌های فردی، سازمانی و دولت‌های مختلف به اهداف برنامه‌ها توجه شده است. این مسئله سبب می‌شود در نهایت، برنامه‌های توسعه براساس متغیرهای کلان اقتصادی و رشد بخش‌های اقتصادی سنجش شوند که حتی در تحقق این اهداف محدود نیز کاملاً توفیق نیافته‌اند.

نکته مهم آنکه این تعاریف و تعبیر مختلف از اهداف اقتصادی، قبل و هنگام تهیه برنامه وجود دارند، اما ارزیابی عملکرد برنامه‌ها، اغلب براساس اهداف متغیرهای کلان اقتصادی و رشد بخش‌های اصلی اقتصادی انجام می‌شود و به سایر اهداف توجه محدودی وجود دارد. مهم‌ترین نتیجه اینکه مهم‌ترین هدف برنامه‌های توسعه، یعنی خود توسعه نادیده گرفته می‌شود یا حداقل در سطح هدف متغیرهای کلان اقتصادی و رشد بخش‌های اقتصادی متوقف می‌شود. این متغیرهای کلان اقتصادی شامل رشد کل اقتصاد (رشد تولید ناخالص ملی)، رشد اقتصادی بخش‌ها، اشتغال، سرمایه‌گذاری، پس‌انداز، صادرات، تورم و... هستند. می‌توان نتیجه گرفت که یکی از دلایل تحقق نیافتن اهداف برنامه‌های توسعه کشور، ابهام و ازدیاد این اهداف گاه متناقض است. این مشکل را از دیدگاه تحلیل انتقادی می‌توان ناشی از نبود تعریف صحیح و مورد اجماع اقتصاددانان و مسئولان سیاسی و اجرایی کشور از توسعه، برنامه‌های توسعه و اهداف اقتصادی برنامه‌های توسعه دانست.

نتیجه نهایی اینکه در نبود نظریه و مکتب علمی خاص در اقتصاد کشور، تنها منابع دولت و مردم برای رفع نارسایی‌ها و مشکلات کشور و آرمان و آرزوهای ساختار سیاسی و البته بدون توجه به یک نظریه علمی و راهبرد مورد نظر آن صرف شده‌اند و در عمل نیز موفقیت نسبی مورد نظر در چنین شرایط غیرعلمی حاصل نشده است. به نظر می‌رسد نبود چنین دیدگاهی سبب شده است تا نظام مشخص اقتصادی ایران شکل نگیرد و ضمن نوسان‌های شدید در سیاستگذاری‌ها، عمدتاً به سمت خرج درآمدهای نفتی برای امور جاری حرکت شود؛ برای مثال، زمانی دولتی کردن افراطی اقتصاد بهترین راه و زمانی خصوصی‌سازی به عنوان راه‌حل نجات اقتصاد ایران مطرح شده است. در چنین شرایطی، از نوسان‌های تصمیم‌گیری و سیاستی اقتصاد کشور نیز بالطبع دچار نوسان‌های شدید و شکنندگی و ضعف شده است.

به نظر می‌رسد در نبود این بینش منسجم اقتصادی می‌توان براساس اهداف و سیاست‌های

اقتصاد مقاومتی، اقتصاد ایران را از ضعف و شکنندگی دور کرد. اقتصاد مقاومتی دارای دیدگاه‌های معتدل و بینابینی است و حداقل تأکید می‌کند که اقتصاد ایران باید از ضعف‌های بنیادی دور شود و نجات یابد؛ بنابراین، در شرایط کنونی که اهداف برنامه‌های توسعه از گفتمان‌های مختلف علمی، سیاسی تأثیر پذیرفته است، اقتصاد مقاومتی قابلیت آن را دارد که با گفتمان‌سازی مشترک، مشکل تاریخی و بنیادین اهداف و سیاست‌های مختلف را رفع کند یا کاهش دهد.

منابع

- بانک ملی ایران (۱۳۲۷)، *تاریخچه تنظیم برنامه هفت‌ساله عمران و آبادانی ایران*، تهران: انتشارات بانک ملی ایران.
- تابش، احمد (۱۳۸۳)، *اندیشه توسعه و برنامه‌ریزی در ایران و چگونگی تشکیل سازمان برنامه*، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- توفیق، فیروز (۱۳۸۳)، *تجربه چند کشور در برنامه‌ریزی*، تهران: انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- حاج‌یوسفی، علی (۱۳۷۸)، *مجموعه مقالات و سخنرانی‌های همایش پنجاه سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران*، تهران: مرکز تحقیقات اقتصاد ایران.
- خالصی، امیر و فرهادی‌کیا، علیرضا (۱۳۸۸)، *آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه اول تا چهارم بعد از انقلاب اسلامی*، تهران: انتشارات معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور.
- خطیب، محمدعلی (۱۳۷۴)، *اقتصاد توسعه*، تهران: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.
- دفتر اقتصاد کلان (۱۳۷۷)، *سابقه برنامه‌ریزی در ایران*، چاپ اول، تهران: انتشارات سازمان برنامه‌بودجه.
- سازمان برنامه‌بودجه (۱۳۲۹)، *برنامه اول عمرانی، خلاصه تجدیدنظرشده*، تهران: انتشارات سازمان برنامه‌بودجه.
- _____ (۱۳۸۴)، *قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- _____ (۱۳۴۷)، *قانون برنامه چهارم عمرانی کشور*، تهران: انتشارات سازمان برنامه.
- _____ (۱۳۵۱)، *قانون برنامه پنجم عمرانی کشور*، تهران: انتشارات سازمان برنامه.
- _____ (۱۳۵۳)، *برنامه پنجم عمرانی کشور (تجدیدنظرشده)*، تهران: انتشارات سازمان برنامه.
- _____ (سال‌های مختلف)، *مستندات برنامه‌های عمرانی و توسعه*، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- عروسی، علیرضا (۱۳۷۱)، *خاطرات ابوالحسن ابتهاج*، تهران: انتشارات علمی.

- عظیمی، حسین (۱۳۸۱)، رسالت‌ها و وظایف در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و در مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- _____ (۱۳۹۳)، اقتصاد ایران: توسعه، برنامه‌ریزی، سیاست و فرهنگ، به کوشش خسرو نورمحمدی، تهران: نشر نی.
- فاضلی، محمد (۱۳۸۳)، «گفتمان و تحلیل گفتمان انتقادی»، پژوهشنامه علوم انسانی و اجتماعی، شماره ۱۴: ۸۱-۱۰۸.
- فقیه‌نصیری، مرجان و همکاران (۱۳۸۷)، برنامه‌ریزی توسعه، مبانی، مفاهیم و مطالعه تطبیقی تجربه کشورهای منتخب و ایران (جلد ۱ و ۲)، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۳)، برنامه پنجم عمرانی کشور (تجدید نظر شده) ۱۳۵۲-۱۳۵۶، تهران: انتشارات مجلس شورای اسلامی.
- معاونت برنامه‌ریزی (۱۳۹۳)، نظام تهیه و تدوین برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- نفیسی، مشرف (۱۳۲۶)، گزارش آقای مشرف نفیسی راجع به برنامه هفت‌ساله، تهران: چاپخانه مجلس.
- نیکو اقبال، علی‌اکبر و یزدان کریمی، غزاله (۱۳۹۳)، «آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران، ابزاری برای تقویت اقتصاد مقاومتی و توسعه صادرات»، فصلنامه سیاسی-اقتصادی، شماره ۲۹۷: ۸۱-۹۴.