



مركز تحقیقات استراتژیک

آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور بعد از پیروزی انقلاب اسلامی

سعید غلامی نتاج
میکائیل عظیمی

با همکاری
معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی

و

مرکز تحقیقات استراتژیک (مجمع تشخیص مصلحت نظام)

مرکز تحقیقات استراتژیک

سرشناسه:
عنوان و نام پدیدآور:
مشخصات نشر:
مشخصات ظاهری:
شابک:
وضعیت فهرست‌نویسی:
موضوع:
موضوع:
موضوع:
موضوع:
شناسه افزوده:
شناسه افزوده:
شناسه افزوده:
رده‌بندی کنگره:
رده‌بندی دیوبندی:
شماره کتابشناسی ملی:

غلامی‌نتاج، سعید، ۱۳۵۳-
آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور بعد از پیروزی انقلاب اسلامی /
سعید غلامی‌نتاج، میکائیل عظیمی؛ با همکاری مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع
تشخیص مصلحت نظام.
تهران: دانشگاه آزاد اسلامی، معاونت پژوهشی، دفتر گسترش تولید علم، ۱۳۸۸.
۲۷۰ ص: جدول، نمودار؛ ۲۱×۱۴/۵ س.م.
۴۱۰۰۰ ریال؛ 978-964-223-424-0

فیپا
رشد اقتصادی - برنامه‌ریزی.
توسعه پایدار - ایران.
برنامه‌ریزی متمرکز - ایران.
ایران - سیاست اقتصادی - ۱۳۵۸-
عظیمی، میکائیل، ۱۳۵۵-
دانشگاه آزاد اسلامی، دفتر گسترش تولید علم.
مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک.
۱۳۸۸ / ۸۱۱۵ غ / HC ۴۷۵
۳۳۰/۹۵۵
۱۸۱۹۹۴۶

دانشگاه آزاد اسلامی، معاونت پژوهشی

دفتر گسترش تولید علم

نویسندگان: سعید غلامی‌نتاج، میکائیل عظیمی

چاپ، لیتوگرافی و صحافی: ساغرمهر (saqaremehr@yahoo.com)

ویراستار: زهرا میراحسنی

صفحه‌آرا: سعید احمدی

طراح جلد: فرهاد غایب

ناظر چاپ: عباس زارع

نوبت انتشار: نخست - شهریور ۱۳۸۸

شابک: 978-964-223-424-0

شمارگان: ۱۲۰۰ نسخه

قیمت: ۴۱۰۰۰ ریال

تهران، خیابان پاسداران، نیش نیستان نهم، ساختمان ۲۵۴، طبقه پنجم
تلفن و دورنگار: ۲۲۵۸۶۲۱۰

پیشگفتار.....	۹
فصل اول: مبانی و نظریات توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی.....	۱۵
۱. تعریف مفاهیم و واژگان کلیدی.....	۱۵
۱-۱. توسعه.....	۱۶
۱-۲. فراگیری مفهوم توسعه.....	۱۹
۱-۳. برنامه‌ریزی.....	۲۱
۱-۴. آینده‌نگری.....	۲۳
۱-۵. رویکرد سیستمی.....	۲۵
۱-۶. اصل مشارکت.....	۲۷
۱-۷. اصل هماهنگی.....	۲۹
۱-۸. استمرار.....	۳۱
۲. بررسی و تبیین نظریات رشد و توسعه اقتصادی.....	۳۳
۲-۱. نظریه آدام اسمیت.....	۳۳
۲-۲. نظریه شومپتر.....	۳۵
۲-۳. مراحل رشد روستو.....	۳۷
۲-۴. نظریه‌های دوگانگی اقتصادی.....	۴۰
۲-۵. نظریه توسعه لوییس.....	۴۵

۴۹	۲-۶. نظریه روزنشتاین - رودان.....
۵۱	۲-۷. نظریه نئوکلاسیکی توسعه.....
۵۲	۲-۸. انتقادات وارده بر نظریات نئوکلاسیکی توسعه.....
۵۵	۲-۹. الگوی رشد هارود - دومار.....
۵۷	۲-۱۰. آموزه رشد متوازن اقتصادی و دور فقر.....
۵۹	۲-۱۱. نظریه رشد نامتوازن اقتصادی.....
۶۳	۲-۱۲. نظریه وابستگی.....
۷۲	۲-۱۳. نظریات نو وابستگی (توسعه وابسته).....
۷۶	۲-۱۴. نظریه نهاد گرایی.....
۸۵	۲-۱۵. رویکرد توسعه به مثابه آزادی.....
۹۴	۳. راه‌های متعدد به سوی توسعه در کشورهای مختلف جهان.....
۹۷	۴. طبقه بندی استراتژی‌های توسعه ای بکار رفته در سایر کشورها.....
۹۷	۴-۱. استراتژی پولی.....
۱۰۰	۴-۲. استراتژی اقتصاد باز.....
۱۰۴	۴-۳. استراتژی صنعتی شدن.....
۱۰۶	۴-۴. استراتژی انقلاب سبز.....
۱۰۸	۴-۵. استراتژی‌های توزیع مجدد.....
۱۱۰	۴-۶. استراتژی‌های سوسیالیستی توسعه.....
۱۱۲	۵. تغییر رویکرد در روش برنامه‌ریزی توسعه ای در جهان.....
۱۱۹	پی‌نوشت‌ها.....
۱۲۳	فصل دوم: آسیب‌ها و چالش‌های پیش روی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران.....
۱۲۳	۱. کلیات.....
۱۲۳	۱-۱. تاریخچه تحولات نهاد برنامه‌ریزی در ایران.....

۱-۲. ارزیابی کلی آسیب‌های اجرایی نظام برنامه‌ریزی.....	۱۲۸
۲. آسیب‌های اجرایی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران.....	۱۳۵
۲-۱. نظام حقوقی.....	۱۳۵
۲-۲. رویکرد نظام برنامه‌ریزی.....	۱۴۰
۲-۳. سازمان اجرایی نظام برنامه‌ریزی.....	۱۴۳
۲-۴. پیوند منطقی ارکان مختلف نظام برنامه‌ریزی.....	۱۴۷
۲-۵. غفلت از عملیاتی شدن اهداف.....	۱۴۸
۲-۶. مقوله اطلاعات و آمار.....	۱۴۹
۲-۷. فرایند نظارت و ارزیابی.....	۱۵۲
۲-۸. مقوله تمرکززدایی در نظام برنامه‌ریزی ایران.....	۱۵۴
۳. چالش‌های ساختاری نظام برنامه‌ریزی ایران.....	۱۵۸
۳-۱. چالش‌های فرهنگی برنامه‌ریزی.....	۱۵۹
۳-۲. چالش‌های ساختار اقتصادی.....	۱۶۳
۳-۳. چالش‌های اجتماعی نظام برنامه‌ریزی.....	۱۷۰
۳-۴. چالش‌های سیاسی نظام برنامه‌ریزی ایران.....	۱۷۵
پی‌نوشت‌ها.....	۱۸۴
فصل سوم: چهارچوب فکری و مبانی نظری برنامه‌های توسعه در ایران.....	۱۸۷
۱. اهمیت پشتوانه‌های نظری برنامه‌های توسعه‌ای.....	۱۸۷
۲. مبانی فکری و نظریه‌های پشتیبان برنامه‌های توسعه اقتصادی بعد از انقلاب.....	۱۸۹
۲-۱. گزاره‌های اصلی در الگوی رشد سرمایه‌داری.....	۱۹۰
۲-۲. گزاره‌های اصلی در الگوی ساختارگرا.....	۱۹۲
۲-۳. گزاره‌های اصلی در الگوی نیازهای اساسی.....	۱۹۵
۲-۴. منشاء تدوین برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی جمهوری اسلامی.....	۱۹۶

۳. برنامه‌های اول و دوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران... ۱۹۷
- ۳-۱. برنامه اول توسعه در برابر برنامه تعدیل ۱۹۸
- ۳-۲. منطق اولین برنامه توسعه مصوب ۲۰۱
- ۳-۳. بررسی تطبیقی نگرش فکری حاکم بر برنامه اول و دوم ۲۰۴
۴. برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۲۲۹
- ۴-۱. مبانی نظری حاکم بر برنامه سوم توسعه ۲۲۹
- ۴-۲. مبانی نظری حاکم بر برنامه چهارم توسعه ۲۳۰
۵. تنگناهای نظری در تدوین برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی ایران ۲۳۴
- پی‌نوشت‌ها ۲۴۱
- فصل چهارم: پیش درآمدی بر تدوین راهبرد جدید نظام برنامه‌ریزی توسعه ۲۴۷
۱. بی‌توجهی به محدودیت‌ها و موانع موجود، ماهیت ناکامی برنامه‌ریزی توسعه در ایران ۲۴۷
۲. عامل تعیین سمت و سوی واقعی برنامه‌های توسعه ۲۴۹
۳. ضرورت تغییر در رویکرد حاکم بر نظام برنامه‌ریزی کشور: ۲۵۴
۴. ماهیت دوره، در افق برنامه پنجم توسعه کشور ۲۵۷
۵. راهکارهای اصلاح نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران ۲۶۰
- پی‌نوشت‌ها ۲۶۴
- منابع و مآخذ ۲۶۵
- منابع فارسی ۲۶۵
- منابع لاتین ۲۷۰

با وجود طرح چند دهه‌ای موضوع برنامه‌ریزی در ایران، شاهد عدم موفقیت برنامه‌ها هستیم. با عنایت به دیدگاه‌های مختلف در هدف‌گذاری برنامه‌ها و روش‌های اجرایی آن، هنوز نمی‌توان درک شفاف‌تری را در میان نخبگان علمی ایران مشاهده نمود. مسلماً با وجود نبود درک قابل‌اتکایی از برنامه‌ریزی، عدم موفقیت عموم برنامه‌ها در ایران نباید چندان تعجب‌برانگیز باشد.

اگرچه معمولاً دست اندرکاران برنامه‌ریزی در هر دوره‌ای مدعی صحت تولیدات فکری خود می‌باشند، اما حتی این گروه نیز نسبت به «اجرای صحیح برنامه‌های خود انتقاد وارد می‌نمایند. این درحالی است که مهم‌ترین ضرورت یک برنامه، شناخت محدودیت‌ها و تنگناهای اجرای آن است و عملاً هر گونه نسخه هدف‌مندی که نوشته و حتی تصویب شود لزوماً برنامه‌تلقی نمی‌گردد. برنامه تنها در شرایطی قابل

اتکا است که هدفمندی آن تحت محدودیت‌های واقعی و اجرایی تعریف و شناخته شده باشد. بنابراین در تعریف مفهوم برنامه‌ریزی کانون توجه، بایستی شناخت محدودیت‌ها و تنگناهای اجرایی باشد. نوشتن قوانین یا نسخه‌های ذهنی بدون ارزیابی امکان عملی شدن آن، نوعی فرار از برنامه را در کشور زده است.

برای نظام برنامه‌ریزی دو تعریف می‌توان ارائه کرد. در یک تعریف محدود، نظام برنامه‌ریزی دربر گیرنده سازمان، تشکیلات و گردش کار تولید برنامه است که تعریفی بسیار محدود و بیشتر انعکاس محیط عملیاتی در نظام برنامه‌ریزی است.

در تعریف گسترده و واقع‌بینانه، نظام برنامه‌ریزی دربر گیرنده مبانی نظری و فضای معرفتی اندیشه‌های سیاسی و اجتماعی، نظام حقوقی و مقررات، سازماندهی و تشکیلات، روش‌ها، فعالیت‌ها و اقداماتی است که برای توسعه ملی از طریق تهیه، تدوین، اجرا، نظارت و ارزیابی برنامه‌های توسعه انجام می‌پذیرد. براساس این تعریف، نظام برنامه‌ریزی سیستمی است که به طراحی، اجرا و نظارت برنامه‌های توسعه می‌پردازد و محصول تعامل و هماهنگی عمودی (نسل‌های مختلف یک جامعه) و افقی (اجزای مختلف یک نظام اجتماعی) است.

اما این نظام (نهاد) نیز به مانند سایر نظام‌های اجتماعی در خلاء شکل نگرفته و جزیره‌ای فارغ از نیروهای مختلف اجتماعی نیست. حتی می‌توان ادعا کرد که تضمین تداوم حیات و ضمانت سلامت نظام برنامه‌ریزی وابستگی بسیار معناداری با ارتباط و چگونگی تعامل این نظام با سایر نیروها و نهادهای اجتماعی دارد. به بیان دیگر نظام برنامه‌ریزی در بستری از شرایط اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی،

جغرافیایی و حتی تاریخی شکل گرفته و در تعامل با این ابعاد به فعالیت می‌پردازد. به طور مشخص ابعاد و وجوه تاریخی، اقتصادی، سیاسی،... دارای ویژگی‌های پیش‌برنده و یا مانع مسیر توسعه هستند. یعنی از زاویه همراهی و یا مقاومت در مسیر توسعه، هر یک از ابعاد مذکور دارای ویژگی‌هایی هستند. نکته مد نظر آن است که نظام برنامه‌ریزی در میان مجموعه شرایط و ویژگی‌های مذکور شکل گرفته و فعالیت می‌کند. بیان دیگر این بحث آن است که ویژگی‌های مثبت و یا منفی هر یک از ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی... در نگاه اول بعنوان ورودی و پیش‌شرط نظام برنامه‌ریزی تلقی می‌شوند. اما به‌رغم این واقعیت، نظام برنامه‌ریزی در یک افق زمانی تعریف شده باید ویژگی‌های منفی ابعاد مختلف جامعه را به چالش کشیده و در مراحل تعریف شده‌ای آنها را کمرنگ کند.

در تکمیل این بحث می‌توان به برخی از ویژگی‌های تأثیرگذار ابعاد مختلف جامعه بر نظام برنامه‌ریزی اشاره کرد. از بعد اقتصادی وجود تورم بالا، نرخ بیکاری مزمن و بالا، رشد اندک، الگوی سرمایه‌گذاری، الگوی مصرف،... از «موانع اقتصادی» جامعه هستند که فعالیت نظام برنامه‌ریزی را با موانع جدی و بسیار کلیدی مواجه می‌کند. از «بعد سیاسی» سرعت بالای تحولات سیاسی داخلی و خارجی، برداشت و تلقی بسیار عام و نابجا از مفهوم دولت، پیشینه فعالیت‌های دولت،... از نکاتی هستند که فعالیت نظام برنامه‌ریزی را محدود و مشروط می‌کند. همچنین است «توسعه‌نیافتگی نهادهای اجتماعی»، به رسمیت نشناختن تشکل‌های مردمی، ناتوانی در فراهم آوردن مشارکت اجتماعی از زاویه اجتماعی از جمله موانع فعالیت نظام برنامه‌ریزی تلقی می‌شوند.

یادآور می‌شود که اگرچه در گام نخست موانع و ویژگی‌هایی منفی

مشابه مباحث فوق بعنوان داده و ورودی اولیه نظام برنامه‌ریزی می‌باشند و اگرچه مجموعه این نکات و موانعی از این قبیل بستر فعالیت نظام برنامه‌ریزی می‌باشند، اما لازم و ضروری است که نظام برنامه‌ریزی در افقی معین و تعریف شده، اقدامات مشخصی را برای کمرنگ کردن و در نهایت رفع این موانع مد نظر قرار دهد. صرف احاله این مباحث به عناوینی چون بستر، ورودی‌ها و یا پیش‌فرض‌ها، مسئولیت را از نظام برنامه‌ریزی ساقط نخواهد کرد. بلکه به چالش کشیدن موانع و ویژگی‌های منفی بستر فعالیت نظام برنامه‌ریزی و برخورد راهگشایانه با این موانع از ملاحظات جدی و قابل عنایت نظام برنامه‌ریزی می‌باشد.

با توجه به مجموع مباحث اشاره شده در این مجموعه تلاش می‌شود تا چالش‌های پیش روی نظام برنامه‌ریزی از ابعاد مختلف از جمله «اجرایی، ساختاری و نظری» فهرست شوند. یادآور می‌شود که آنچه در خصوص چالش‌های نظام برنامه‌ریزی ارائه خواهد شد، تنها و تنها معرفی اجمالی از این چالش‌ها در مجموعه نظام برنامه‌ریزی خواهد بود و جنبه‌های تبیینی آنها را می‌بایست در «منابع اصلی» مورد اشاره، دنبال نمود. بدین سبب آنچه خواهد آمد چالش‌های مطرح شده پیش روی نظام برنامه‌ریزی است که بخشی برآمده از خود نظام بوده و در حوزه تعریف شده این نظام قابل پیگیری است و بخشی دیگر خارج از حوزه تعریف شده نظام (چالش‌ها و موانعی که از بستر فعالیت برمی‌آیند) می‌باشد.

شایان توضیح است که به دلیل ارتباط تنگاتنگ و تعیین‌کننده‌ای که بین مفاهیم توسعه، برنامه‌ریزی و نظام برنامه‌ریزی وجود دارد پیش از طرح چالش‌های نظام برنامه‌ریزی، ابتدا بسیار خلاصه و فشرده در فصل نخست به مفاهیم و نظریات مطرح در عرصه توسعه و برنامه‌ریزی اشاره

شده و محورهای کلیدی و اثرگذار این مفاهیم آشنا در ارتباط با مقوله نظام برنامه‌ریزی تأکید خواهند شد.

در ادامه پس از ترسیم تاریخچه تحولات نظام برنامه‌ریزی در کشور و ارائه تصویری کلی از ویژگی‌های عمده نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران در فصل دوم، به ارزیابی آسیب‌ها و چالش‌های مترتب بر نظام برنامه‌ریزی کشور در فصل سوم پرداخته خواهد شد.

در خاتمه نیز پس از برشماری جریانات غالب در افق اجرای برنامه پنجم توسعه، بعنوان پیش‌درآمدی بر تدوین راهبرد جدید نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور، راهبردهایی جهت اصلاح ساختار این نظام ارائه خواهد گردید.

در پایان نیز لازم است از زحمات همکاران ارجمند جناب آقای سعید غلامی نتاج امیری مدیر امور پژوهشی و اطلاع‌رسانی معاونت پژوهش‌های اقتصادی و جناب آقای میکائیل عظیمی که در تهیه و تدوین این مجموعه مشارکت گسترده‌ای داشته‌اند، سپاسگزاری شود. همچنین از اعضای محترم کمیته فنی آقایان دکتر حمیدرضا برادران شرکاء، دکتر محمدهادی مهدویان و (مرحوم) دکتر امیرعباس صدیقی که بر این مجموعه نظارت داشته‌اند و سرکار خانم زهرا میراحسنی که ویراستاری فنی - ادبی مجموعه را عهده‌دار بوده‌اند نیز تشکر و قدردانی می‌نمایم. امید است که این مجموعه مورد استفاده پژوهشگران و دانشجویان در جهت توسعه و اعتلای کشور قرار گیرد.

محمدباقر نوبخت

معاون پژوهش‌های اقتصادی

مرکز تحقیقات استراتژیک

مرکز تحقیقات استراتژیک