



جغرافیا و روابط انسانی، تابستان ۱۴۰۵، دوره ۹ شماره ۲، صص ۸۸۲-۸۴۲

تحلیل ساختاری و آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران:

مطالعه تطبیقی برنامه‌های پیش و پس از انقلاب اسلامی

شهرام روستایی^۱، معصومه علیرضایی^{۲*}، علی زارعی^۳

۱. استاد، گروه ژئومورفولوژی، دانشکده برنامه‌ریزی و علوم محیطی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران. رایانامه: roostaei@tabrizu.ac.ir

۲. نویسنده مسئول، دانشجوی دکتری برنامه ریزی آمایش سرزمین، دانشکده برنامه‌ریزی و علوم محیطی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران. رایانامه: masoumeh.alirezaei@yahoo.com

۳. دانشجوی دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران. رایانامه: ali.zarei75@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۶/۰۳

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۵/۰۵/۱۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۴/۰۶

چکیده

پژوهش حاضر از نوع مطالعات تحلیلی- توصیفی و مبتنی بر روش تحلیل اسنادی است. در این مطالعه اسناد برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب و برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پس از انقلاب اسلامی مورد بررسی قرار گرفته و با رویکرد تطبیقی، اهداف کلان، سازوکارهای اجرایی، میزان تحقق اهداف و چالش‌های ساختاری آن‌ها تحلیل شده است. همچنین برای تبیین علل توسعه‌نیافتگی نسبی و ناکامی بخشی از برنامه‌ها، عوامل مدیریتی، اقتصادی و اجتماعی مؤثر بر فرایند برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌ها مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند. یافته‌ها نشان می‌دهد، برنامه‌های پیش از انقلاب عمدتاً بر رشد اقتصادی، صنعتی‌شدن و توسعه زیرساخت‌ها تمرکز داشتند و اگرچه موجب بهبود برخی شاخص‌های اقتصادی شدند ولی در تأمین عدالت اجتماعی و توزیع متوازن امکانات با محدودیت مواجه بودند. در مقابل، برنامه‌های پس از انقلاب با تأکید بر عدالت اجتماعی، توسعه انسانی و گسترش خدمات عمومی تدوین شدند؛ اما تحقق اهداف آن‌ها تحت تأثیر عواملی چون وابستگی به درآمدهای نفتی، ضعف مدیریت اجرایی، ناهماهنگی نهادی، فاصله میان برنامه‌ریزی و اجرا و ناکارآمدی نظام نظارت و ارزیابی قرار گرفت. نتایج بیانگر آن است که ناکامی نسبی برخی برنامه‌های توسعه در ایران بیش از آنکه ناشی از ضعف در تدوین اهداف باشد، به مشکلات ساختاری در نظام اجرایی، ضعف هماهنگی نهادی و فقدان زیرساخت‌های مدیریتی کارآمد بازمی‌گردد. از این رو، بهبود کیفیت حکمرانی، تقویت شایسته‌سالاری مدیریتی، اصلاح نظام نظارت و ارزیابی و ایجاد پیوند مؤثر میان برنامه‌ریزی و اجرا می‌تواند نقش مهمی در افزایش کارایی برنامه‌های توسعه و دستیابی به اهداف کلان اقتصادی و اجتماعی کشور ایفا کند.

کلیدواژه‌ها: برنامه‌های توسعه، مدیریت اجرایی، عدالت اجتماعی، برنامه‌ریزی توسعه، ایران.

برنامه‌ریزی توسعه به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای حکمرانی، نقش اساسی در هدایت تحولات اقتصادی، اجتماعی و فضایی کشورها ایفا می‌کند. دولت‌ها از طریق تدوین برنامه‌های توسعه تلاش می‌کنند اهداف کلان ملی را در قالب سیاست‌ها، راهبردها و اقدامات اجرایی سازمان‌دهی کرده و مسیر توسعه را در چارچوبی منسجم هدایت کنند. در دهه‌های اخیر، رویکردهای نوین برنامه‌ریزی توسعه از الگوهای صرفاً اقتصادی فاصله گرفته و بر ابعاد نهادی، فضایی، مشارکتی و حکمرانی تأکید بیشتری داشته‌اند؛ به‌گونه‌ای که کیفیت ساختارهای نهادی و نظام تصمیم‌گیری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل موفقیت یا ناکامی برنامه‌های توسعه شناخته می‌شود (پایک و همکاران، ۲۰۲۳؛ هریس، ۲۰۲۳).

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، برنامه‌های توسعه مهم‌ترین اسناد رسمی سیاست‌گذاری عمومی محسوب می‌شوند و بخش عمده‌ای از تصمیمات اقتصادی، اجتماعی و فضایی بر مبنای آن‌ها اتخاذ می‌شود. با این حال، تجربه جهانی نشان می‌دهد که صرف تدوین برنامه‌های توسعه نمی‌تواند تضمین‌کننده تحقق اهداف توسعه باشد؛ بلکه موفقیت برنامه‌ها به عواملی نظیر انسجام نهادی، ثبات سیاستی، ظرفیت اجرایی دولت، هماهنگی میان‌بخشی و وجود نظام ارزیابی و پایش وابسته است (آسموغل و جانسون، ۲۰۲۳؛ OECD, 2022). در این چارچوب، بسیاری از پژوهشگران معتقدند که ناکارآمدی برنامه‌های توسعه در کشورهای در حال توسعه بیش از آنکه ناشی از ضعف اهداف برنامه‌ای باشد، ریشه در مسائل ساختاری و نهادی نظام برنامه‌ریزی دارد (فوکویاما، ۲۰۲۲). ایران نیز از جمله کشورهایی است که دارای سابقه طولانی در برنامه‌ریزی توسعه است. از زمان تدوین نخستین برنامه عمرانی کشور در سال ۱۳۲۷، تاکنون، مجموعه‌ای از برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب اسلامی و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه پس از انقلاب تدوین و اجرا شده‌اند. این برنامه‌ها در دوره‌های مختلف با اهدافی نظیر رشد اقتصادی، صنعتی‌شدن، عدالت اجتماعی، توسعه منطقه‌ای، کاهش وابستگی اقتصادی و بهبود رفاه عمومی طراحی شده‌اند و مهم‌ترین چارچوب سیاست‌گذاری کشور را تشکیل داده‌اند (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۴۰۲). با وجود این سابقه گسترده، بررسی روند توسعه در ایران نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از اهداف برنامه‌های توسعه به‌صورت کامل تحقق نیافته و در بسیاری از دوره‌ها میان اهداف پیش‌بینی‌شده و نتایج اجرایی شکاف معناداری وجود داشته است. استمرار تمرکزگرایی در ساختار برنامه‌ریزی، ضعف هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی، تغییرات مکرر سیاست‌های اقتصادی، وابستگی شدید به درآمدهای نفتی، ضعف نظام نظارت و ارزیابی و ناپایداری نهادی از جمله مهم‌ترین چالش‌هایی هستند که کارآمدی برنامه‌های توسعه در ایران را تحت تأثیر قرار داده‌اند (بانک جهانی، ۲۰۲۳؛ صالحی اصفهانی، ۲۰۲۰). از سوی دیگر، تحولات سیاسی و نهادی کشور موجب تغییر رویکردهای برنامه‌ریزی در دوره‌های پیش و پس از انقلاب اسلامی شده است. برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب عمدتاً مبتنی بر الگوی نوسازی، رشد اقتصادی و توسعه

زیرساختی بودند؛ در حالی که برنامه‌های توسعه پس از انقلاب علاوه بر رشد اقتصادی، بر مفاهیمی نظیر عدالت اجتماعی، توزیع فضایی امکانات، کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و توسعه متوازن تأکید داشته‌اند. با این وجود، بسیاری از مسائل ساختاری نظام برنامه‌ریزی، از جمله تمرکز تصمیم‌گیری، ضعف پیوند میان برنامه‌ریزی ملی و منطقه‌ای و محدود بودن مشارکت نهادهای محلی، در هر دو دوره تداوم یافته است (گالی و نور، ۲۰۲۰؛ اسکات و استورپر، ۲۰۱۵).

پیشینه پژوهش

مطالعه برنامه‌ریزی توسعه در ایران همواره مورد توجه پژوهشگران حوزه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، اقتصاد و جغرافیای توسعه بوده است. در یکی از پژوهش‌های اولیه در این زمینه، مهدوی و رضایی (۱۳۹۲) با تحلیل عملکرد برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی به این نتیجه رسیدند که گرچه در اسناد برنامه‌ای بر توسعه متوازن منطقه‌ای تأکید شده است، اما در عمل تمرکز سرمایه‌گذاری‌ها در چند قطب اصلی اقتصادی موجب تداوم نابرابری‌های فضایی شده است. این پژوهش همچنین نشان داد که ضعف نظام پایش و ارزیابی برنامه‌ها یکی از دلایل اصلی فاصله میان اهداف برنامه‌ای و نتایج اجرایی است. در ادامه، محمدکاظم کوهی و سید محمد موسوی (۱۴۰۱) در مطالعه‌ای با عنوان «تحلیل ساختاری نارسایی‌های برنامه‌ریزی توسعه در ایران»، به مقایسه اهداف آمایشی در برنامه‌های عمرانی و توسعه‌ای پرداختند. نتایج تحقیق آن‌ها نشان داد که نابرابری‌های منطقه‌ای در ایران، ریشه در یک «تصلب ساختاری» دارد که از دهه ۱۳۴۰ شکل گرفته و در دهه‌های اخیر نیز بازتولید شده است. آن‌ها تأکید دارند که انتقال تمرکزگرایی شدید از نظام برنامه‌ریزی پیش از انقلاب به دوره پس از آن، مانع اصلی تحقق عدالت فضایی و آمایش سرزمین در ایران بوده است. همچنین زهرا کریمی (۱۴۰۳) با تمرکز بر چالش‌های اشتغال و توسعه منطقه‌ای در برنامه‌های اخیر، به تحلیل تطبیقی ظرفیت‌های اجرایی پرداخته است. نتایج تحقیق نشان داد که «فرسودگی نهادی» در نظام برنامه‌ریزی فعلی، توان حل چالش‌های کلان نظیر نابرابری‌های منطقه‌ای را که در برنامه‌های اولیه توسعه هدف‌گذاری شده بود، به شدت کاهش داده است. در نهایت، محمد قاسمی (۱۴۰۴) به نقد ساختار بودجه‌ریزی در پیوند با برنامه هفتم توسعه پرداخته است. وی نشان می‌دهد که گسست تاریخی میان «بودجه» و «برنامه» که از دوران پیش از انقلاب آغاز شده بود، در سال‌های ۱۴۰۳ و ۱۴۰۴ به اوج خود رسیده است. قاسمی استدلال می‌کند که برنامه‌های توسعه در ایران عملاً به اسنادی تزینی تبدیل شده‌اند، چرا که قدرت واقعی در دست نظام بودجه‌ریزی بخشی و متمرکز است که هیچ‌گونه الزامی به رعایت پیوست‌های آمایشی و فضایی برنامه ندارد.

در سطح بین‌المللی نیز مطالعات متعددی به بررسی نقش برنامه‌ریزی توسعه و ساختارهای نهادی در موفقیت یا ناکامی برنامه‌های توسعه پرداخته‌اند. چانگ (۲۰۱۱) در مطالعه‌ای درباره نقش نهادها در فرآیند توسعه اقتصادی نشان داد که کارآمدی برنامه‌های توسعه تا حد زیادی به کیفیت نهادهای حکمرانی، ثبات سیاستی و هماهنگی میان نهادهای

تصمیم‌گیر وابسته است. این پژوهش تأکید می‌کند که بدون اصلاح ساختارهای نهادی، برنامه‌های توسعه نمی‌توانند به نتایج مورد انتظار دست یابند. در پژوهشی دیگر، کارشنس و پسران (۲۰۱۵) با بررسی تجربه کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا نشان دادند که بسیاری از کشورهای این منطقه با وجود تدوین برنامه‌های توسعه متعدد، به دلیل ضعف نهادهای اجرایی و ناپایداری سیاست‌های اقتصادی با چالش‌های جدی در تحقق اهداف توسعه مواجه بوده‌اند. همچنین صالحی‌اصفهانی (۲۰۱۶) در مطالعه‌ای درباره تحولات اقتصادی ایران نشان داد که برنامه‌های توسعه در این کشور اگرچه در برخی دوره‌ها به بهبود شاخص‌های اقتصادی کمک کرده‌اند، اما نبود هماهنگی میان سیاست‌های اقتصادی و نهادی موجب شده است، نتایج آن‌ها در بلندمدت پایدار نباشد. در ادامه، هریس (۲۰۱۷) با بررسی تحولات سیاست‌های اجتماعی و اقتصادی در ایران پس از انقلاب نشان داد که تغییرات گفتمانی در سیاست‌گذاری توسعه، به‌ویژه تأکید بر عدالت اجتماعی و رفاه عمومی، نقش مهمی در جهت‌گیری برنامه‌های توسعه داشته است، اما تحقق این اهداف نیازمند اصلاحات نهادی و تقویت ظرفیت‌های اجرایی دولت است. فرزندگان (۲۰۲۰) در پژوهشی نشان داد که ساختارهای نهادی و کیفیت حکمرانی نقش تعیین‌کننده‌ای در عملکرد اقتصادی کشورها دارند و در کشورهایی که نهادهای کارآمدتری دارند، برنامه‌های توسعه با موفقیت بیشتری اجرا می‌شوند. همچنین گزارش بانک جهانی (۲۰۲۱) درباره اقتصاد ایران نشان می‌دهد که اصلاح ساختارهای نهادی، بهبود نظام ارزیابی برنامه‌ها و تقویت هماهنگی سیاستی از مهم‌ترین پیش‌شرط‌های افزایش کارایی برنامه‌های توسعه در کشور محسوب می‌شود. در سال‌های اخیر، مطالعات مرتبط با برنامه‌ریزی توسعه بیش از گذشته بر مفهوم «حکمرانی توسعه» و نقش نهادها در تحقق اهداف برنامه‌ای تأکید کرده‌اند. در این دیدگاه، توسعه نه صرفاً نتیجه تدوین اسناد برنامه‌ای، بلکه حاصل تعامل میان ساختارهای نهادی، ظرفیت مدیریتی، مشارکت ذی‌نفعان و انعطاف‌پذیری نظام برنامه‌ریزی تلقی می‌شود (رودریگز-پوز، ۲۰۲۰). بنابراین، تحلیل برنامه‌های توسعه بدون توجه به ابعاد نهادی و ساختاری نمی‌تواند تصویر دقیقی از عوامل موفقیت یا ناکامی آن‌ها ارائه دهد و وجود انجام پژوهش‌های متعدد درباره برنامه‌های توسعه در ایران، بخش زیادی از این مطالعات بر ارزیابی عملکرد اقتصادی برنامه‌ها، شاخص‌های رشد یا تحلیل بخشی متمرکز بوده‌اند و کمتر پژوهشی با رویکردی تطبیقی به بررسی ساختار نظام برنامه‌ریزی در دوره‌های پیش و پس از انقلاب اسلامی پرداخته است. همچنین در بسیاری از مطالعات، ابعاد نهادی، فضایی و حکمرانی برنامه‌های توسعه به صورت یکپارچه تحلیل نشده‌اند. این خلأ پژوهشی نشان می‌دهد که همچنان نیاز به مطالعه‌ای جامع برای تحلیل ساختاری و آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران وجود دارد. بر این اساس، هدف اصلی این پژوهش، تحلیل ساختاری و آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران با تأکید بر مقایسه تطبیقی برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب اسلامی و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه پس از انقلاب است. این پژوهش تلاش می‌کند از طریق تحلیل اسناد برنامه‌ای، مهم‌ترین ویژگی‌ها، تحولات، تداوم‌ها و چالش‌های نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران را شناسایی و تبیین کند. ضرورت انجام این پژوهش از آن جهت است که شناخت ضعف‌ها و مسائل ساختاری نظام برنامه‌ریزی می‌تواند زمینه اصلاح سیاست‌های توسعه، ارتقای هماهنگی نهادی و افزایش اثربخشی برنامه‌های آینده را فراهم سازد. همچنین نتایج این پژوهش می‌تواند چارچوبی تحلیلی برای ارزیابی برنامه‌های توسعه در کشورهای دارای ساختار برنامه‌ریزی متمرکز ارائه دهد و به غنای ادبیات برنامه‌ریزی توسعه و حکمرانی فضایی کمک کند.

مبانی نظری

رشد اقتصادی

رشد اقتصادی یکی از نخستین مفاهیم بنیادین در ادبیات توسعه محسوب می‌شود و معمولاً به افزایش ظرفیت تولید، درآمد ملی و تولید ناخالص داخلی در یک دوره زمانی مشخص اشاره دارد. در رویکردهای کلاسیک توسعه، رشد اقتصادی مهم‌ترین شاخص پیشرفت کشورها تلقی می‌شد و فرض بر این بود که افزایش تولید و سرمایه‌گذاری می‌تواند به بهبود رفاه عمومی منجر شود. نظریه‌های نوسازی نیز توسعه را عمدتاً در چارچوب رشد صنعتی، انباشت سرمایه و گسترش زیرساخت‌های اقتصادی تبیین می‌کردند (تودارو و اسمیت، ۲۰۲۱). در دهه‌های پس از جنگ جهانی دوم، بسیاری از کشورهای در حال توسعه برنامه‌های توسعه خود را بر مبنای رشد اقتصادی طراحی کردند. در این دوره، شاخص‌هایی نظیر نرخ رشد تولید ناخالص داخلی، توسعه صنعتی، افزایش صادرات و سرمایه‌گذاری دولتی مهم‌ترین معیارهای ارزیابی موفقیت برنامه‌های توسعه بودند. با این حال، تجربه کشورهای مختلف نشان داد که رشد اقتصادی لزوماً به کاهش نابرابری، فقر یا بهبود کیفیت زندگی منجر نمی‌شود و ممکن است در کنار رشد اقتصادی، شکاف‌های اجتماعی و فضایی نیز افزایش یابد (سن، ۱۹۹۹). در ایران نیز بخش مهمی از برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب اسلامی بر رشد اقتصادی، توسعه زیرساخت‌ها و صنعتی شدن متمرکز بود. پس از انقلاب اسلامی نیز اگرچه مفاهیمی نظیر عدالت اجتماعی و توزیع متوازن امکانات وارد ادبیات برنامه‌ریزی شد، اما رشد اقتصادی همچنان یکی از اهداف اصلی برنامه‌های توسعه باقی ماند. از این رو، شناخت جایگاه رشد اقتصادی در نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران برای تحلیل تحولات برنامه‌ای ضروری است.

مفهوم توسعه

مفهوم توسعه در طول زمان دچار تحول شده و از یک مفهوم صرفاً اقتصادی به مفهومی چندبعدی و فراتر از رشد تولید تبدیل شده است. در رویکردهای جدید، توسعه تنها به افزایش درآمد یا رشد اقتصادی محدود نیست، بلکه ابعادی نظیر عدالت اجتماعی، کیفیت زندگی، پایداری محیطی، توسعه انسانی، مشارکت اجتماعی و حکمرانی مطلوب را نیز دربرمی‌گیرد (فوکویاما، ۲۰۲۲). یکی از مهم‌ترین تحول‌های نظری در این زمینه، رویکرد توسعه انسانی است که توسط آمارتیا سن مطرح شد. در این دیدگاه، توسعه به معنای گسترش قابلیت‌ها و آزادی‌های انسانی تعریف می‌شود و هدف اصلی آن افزایش توانایی افراد برای انتخاب شیوه زندگی مطلوب است (سن، ۱۹۹۹). بر این اساس، شاخص‌هایی نظیر آموزش، سلامت، امنیت اجتماعی و مشارکت عمومی در کنار شاخص‌های اقتصادی اهمیت پیدا کردند. همچنین در دهه‌های اخیر، نظریه‌های نهادی توسعه بر نقش نهادها، ساختار حکمرانی و ظرفیت دولت در

تحقق توسعه تأکید کرده‌اند. این دیدگاه معتقد است که کیفیت نهادهای سیاسی و اقتصادی نقش تعیین‌کننده‌ای در موفقیت یا شکست برنامه‌های توسعه دارد و بدون وجود نهادهای کارآمد، تحقق اهداف توسعه پایدار دشوار خواهد بود (آسموخلو و رابینسون، ۲۰۱۹). در ادبیات برنامه‌ریزی فضایی نیز توسعه به‌عنوان فرآیندی چندسطحی و وابسته به روابط فضایی و منطقه‌ای در نظر گرفته می‌شود. در این چارچوب، توزیع متوازن امکانات، کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و تقویت پیوندهای فضایی از مهم‌ترین اهداف برنامه‌ریزی توسعه محسوب می‌شوند (اسکات و استورپر، ۲۰۱۵).

تحول مفهوم توسعه

تحول مفهوم توسعه از رویکردهای سنتی اقتصادی به رویکردهای انسانی، نهادی و پایدار، یکی از مهم‌ترین تغییرات نظری در علوم برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری محسوب می‌شود. در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ توسعه عمدتاً با رشد صنعتی، افزایش تولید و نوسازی اقتصادی شناخته می‌شد. در این دوره، دولت‌ها تلاش می‌کردند از طریق برنامه‌ریزی متمرکز، توسعه زیرساخت‌ها و صنعتی‌شدن، فرآیند توسعه را تسریع کنند (پایک، رودریگز-پوز و تومنی، ۲۰۲۳). اما از دهه ۱۹۷۰ به بعد، ناکامی برخی الگوهای رشد و افزایش نابرابری‌های اجتماعی موجب شد رویکردهای انتقادی نسبت به مفهوم توسعه شکل گیرد. در این دوره، توجه به عدالت اجتماعی، کاهش فقر، توسعه منطقه‌ای و مشارکت مردمی افزایش یافت. سپس در دهه‌های پایانی قرن بیستم، مباحثی نظیر توسعه پایدار، حکمرانی، سرمایه اجتماعی و توسعه انسانی وارد ادبیات توسعه شدند (گالی و نورد، ۲۰۲۰). در سال‌های اخیر نیز مفهوم توسعه بیش از گذشته با موضوعاتی مانند حکمرانی چندسطحی، تاب‌آوری، توسعه پایدار و برنامه‌ریزی فضایی پیوند خورده است. در این رویکردها، توسعه فرآیندی پیچیده، پویا و وابسته به تعامل میان نهادها، دولت، جامعه و فضا تلقی می‌شود و صرف رشد اقتصادی برای تحقق توسعه کافی نیست (هریس، ۲۰۲۳). این تحول مفهومی در برنامه‌های توسعه ایران نیز قابل مشاهده است. برنامه‌های پیش از انقلاب بیشتر تحت تأثیر رویکرد نوسازی و رشد اقتصادی بودند، در حالی که برنامه‌های پس از انقلاب به تدریج مفاهیمی نظیر عدالت اجتماعی، توسعه منطقه‌ای، توانمندسازی و توسعه پایدار را وارد چارچوب برنامه‌ریزی کردند. با این حال، میزان تحقق این اهداف و چگونگی انطباق ساختار برنامه‌ریزی با این تحولات نظری، همچنان محل بحث و بررسی است.

اهداف توسعه

اهداف توسعه به مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌ها و مقاصدی اشاره دارد که نظام برنامه‌ریزی در راستای تحقق آن‌ها شکل می‌گیرد. این اهداف بسته به شرایط تاریخی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشورها متفاوت هستند، اما معمولاً

شامل رشد اقتصادی، کاهش فقر، عدالت اجتماعی، توسعه زیرساخت‌ها، اشتغال، توسعه انسانی و پایداری محیطی می‌شوند (تودارو و اسمیت، ۲۰۲۱). در رویکردهای جدید، اهداف توسعه تنها به شاخص‌های اقتصادی محدود نیستند و بر ارتقای کیفیت زندگی، کاهش نابرابری‌های فضایی، تقویت مشارکت اجتماعی و افزایش ظرفیت نهادی نیز تأکید می‌شود. همچنین اهداف توسعه پایدار سازمان ملل متحد، چارچوب جدیدی برای سیاست‌گذاری توسعه در سطح جهانی فراهم کرده‌اند که بر تلفیق ابعاد اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی تأکید دارد (UNDP، ۲۰۲۳). در ایران نیز اهداف برنامه‌های توسعه در دوره‌های مختلف دچار تحول شده‌اند. در برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب، اهدافی نظیر رشد اقتصادی، توسعه صنعتی، نوسازی زیرساخت‌ها و تمرکز بر اقتصاد ملی اهمیت بیشتری داشت، اما در برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، اهدافی نظیر عدالت اجتماعی، محرومیت‌زدایی، توسعه متوازن منطقه‌ای و کاهش وابستگی اقتصادی نیز به آن‌ها افزوده شد. با وجود این، چالش‌هایی نظیر عدم ثبات سیاسی، ضعف هماهنگی نهادی و محدودیت‌های اجرایی موجب شده است بخشی از اهداف برنامه‌ها به‌طور کامل تحقق نیابد. بر این اساس، بررسی تحولات اهداف توسعه و نحوه بازتاب آن‌ها در برنامه‌های توسعه ایران می‌تواند شناخت دقیق‌تری از تغییر رویکردهای برنامه‌ریزی و مسائل ساختاری نظام توسعه کشور ارائه دهد.

برنامه‌ریزی توسعه در ایران پیش از انقلاب اسلامی

پیدایش برنامه‌ریزی توسعه در ایران

پیدایش برنامه‌ریزی توسعه در ایران به دهه‌های میانی قرن بیستم بازمی‌گردد؛ دوره‌ای که بسیاری از کشورهای در حال توسعه به منظور ساماندهی رشد اقتصادی و نوسازی ساختارهای اقتصادی و اجتماعی به سمت برنامه‌ریزی دولتی حرکت کردند. در ایران نیز پس از پایان جنگ جهانی دوم و در شرایطی که اقتصاد کشور با مشکلاتی نظیر ضعف زیرساخت‌ها، وابستگی شدید به کشاورزی سنتی و محدود بودن فعالیت‌های صنعتی مواجه بود، ضرورت برنامه‌ریزی برای توسعه اقتصادی و اجتماعی بیش از پیش مورد توجه قرار گرفت. در همین راستا، در سال ۱۳۲۷ نخستین برنامه عمرانی کشور تدوین شد و سازمان برنامه به‌عنوان نهاد اصلی برنامه‌ریزی توسعه در ایران شکل گرفت (ابتهاج، ۱۹۹۱؛ کاتوزیان، ۲۰۰۳). هدف اصلی از ایجاد نظام برنامه‌ریزی در این دوره، هدایت منابع محدود کشور به سمت توسعه زیرساخت‌ها، بهبود وضعیت تولید و ایجاد زمینه‌های رشد اقتصادی بود. در واقع برنامه‌ریزی توسعه در ایران در ابتدا با رویکردی اقتصادی و با تأکید بر توسعه زیرساخت‌های اساسی شکل گرفت و دولت تلاش کرد از طریق برنامه‌های عمرانی، فرآیند نوسازی اقتصادی و اجتماعی کشور را تسریع کند (کاتوزیان، ۱۳۹۳).

برنامه عمرانی اول (۱۳۲۷-۱۳۳۴)

نخستین برنامه عمرانی ایران در سال ۱۳۲۷ به تصویب رسید و به عنوان اولین تجربه رسمی برنامه‌ریزی توسعه در کشور شناخته می‌شود. این برنامه در شرایطی تدوین شد که اقتصاد ایران از ضعف زیرساخت‌های اقتصادی، محدود بودن ظرفیت‌های تولیدی و نبود برنامه‌ریزی منسجم برای توسعه رنج می‌برد. به همین دلیل، تمرکز اصلی برنامه عمرانی اول بر توسعه زیرساخت‌های اقتصادی، به‌ویژه در بخش‌های حمل‌ونقل، کشاورزی، آبیاری و انرژی قرار داشت (ابتهاج، ۱۹۹۱). هدف اصلی برنامه عمرانی اول، ایجاد بسترهای اولیه برای رشد اقتصادی و افزایش ظرفیت تولید ملی بود. در این برنامه، بخش قابل توجهی از منابع مالی به توسعه شبکه‌های حمل‌ونقل، احداث سدها و طرح‌های آبیاری، توسعه کشاورزی و ایجاد برخی صنایع پایه اختصاص یافت. همچنین توسعه خدمات عمومی نظیر آموزش و بهداشت نیز به عنوان بخشی از اهداف اجتماعی برنامه مورد توجه قرار گرفت (کاتوزیان، ۲۰۰۳؛ برنامه اول عمرانی، ۱۳۲۹). با این حال، اجرای برنامه عمرانی اول با چالش‌های متعددی مواجه شد. ضعف ساختارهای اداری، محدودیت منابع مالی، بی‌ثباتی سیاسی و وقوع ملی شدن صنعت نفت در اوایل دهه ۱۳۳۰ از جمله عواملی بودند که روند اجرای برنامه را با مشکلات جدی مواجه کردند. در نتیجه، بسیاری از اهداف پیش‌بینی شده در این برنامه به‌طور کامل تحقق نیافت و اجرای آن با وقفه‌هایی همراه شد.

عوامل مؤثر بر اهداف اقتصادی برنامه

اهداف اقتصادی برنامه عمرانی اول تحت تأثیر مجموعه‌ای از عوامل داخلی و خارجی قرار داشت. یکی از مهم‌ترین عوامل داخلی، ساختار اقتصادی سنتی کشور بود که بخش عمده‌ای از آن بر کشاورزی سنتی و تولیدات اولیه متکی بود. این وضعیت موجب می‌شد که افزایش تولید و توسعه اقتصادی نیازمند سرمایه‌گذاری گسترده در زیرساخت‌ها و نوسازی بخش‌های تولیدی باشد. عامل مهم دیگر، محدود بودن منابع مالی و وابستگی درآمدهای دولت به نفت بود. در این دوره، نوسانات درآمدهای نفتی و تحولات سیاسی مرتبط با صنعت نفت تأثیر قابل توجهی بر ظرفیت دولت برای اجرای برنامه‌های توسعه داشت. علاوه بر این، ضعف نظام اداری و نبود تجربه کافی در زمینه برنامه‌ریزی اقتصادی نیز از دیگر عواملی بود که تحقق اهداف برنامه را با دشواری مواجه می‌کرد (ابتهاج، ۱۹۹۱). در سطح بین‌المللی نیز فضای اقتصادی پس از جنگ جهانی دوم و شکل‌گیری نهادهای بین‌المللی توسعه نقش مهمی در شکل‌گیری رویکردهای برنامه‌ریزی در ایران داشت. در این دوره، بسیاری از کشورها با الگوگیری از تجربه برنامه‌ریزی دولتی در کشورهای مختلف، تلاش کردند از طریق برنامه‌های توسعه به رشد اقتصادی و نوسازی ساختارهای اقتصادی دست یابند (تودارو و اسمیت، ۲۰۲۱).

تدوین و اجرای برنامه عمرانی اول

فرآیند تدوین برنامه عمرانی اول عمدتاً تحت هدایت سازمان برنامه و با مشارکت کارشناسان داخلی و برخی مشاوران خارجی انجام شد. در این فرآیند تلاش شد نیازهای اساسی اقتصاد کشور شناسایی شده و منابع مالی موجود به پروژه‌های اولویت‌دار اختصاص یابد. به همین دلیل، بخش مهمی از برنامه به پروژه‌های عمرانی و زیرساختی اختصاص پیدا کرد.

اجرای برنامه عمرانی اول عمدتاً بر عهده دستگاه‌های اجرایی دولتی بود و سازمان برنامه وظیفه هماهنگی، تخصیص منابع و نظارت بر اجرای پروژه‌ها را بر عهده داشت. با این حال، ضعف هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی، محدود بودن ظرفیت‌های مدیریتی و بروز بحران‌های سیاسی موجب شد که روند اجرای برنامه با مشکلاتی همراه باشد. از جمله مهم‌ترین پروژه‌های اجرایی در این برنامه می‌توان به توسعه شبکه راه‌های کشور، اجرای طرح‌های آبیاری و سدسازی، بهبود زیرساخت‌های کشاورزی و آغاز برخی فعالیت‌های صنعتی اشاره کرد. این اقدامات اگرچه به‌طور کامل اهداف برنامه را محقق نکردند، اما زمینه‌هایی برای توسعه زیرساخت‌های اقتصادی کشور فراهم کردند.

ارزیابی برنامه عمرانی اول

ارزیابی برنامه عمرانی اول نشان می‌دهد که این برنامه با وجود محدودیت‌ها و چالش‌های متعدد، نقش مهمی در شکل‌گیری نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران ایفا کرد. یکی از مهم‌ترین دستاوردهای این برنامه، ایجاد چارچوب نهادی برای برنامه‌ریزی توسعه و تأسیس سازمان برنامه به‌عنوان نهاد مرکزی سیاست‌گذاری بود. با این حال، بسیاری از اهداف اقتصادی و عمرانی برنامه به‌طور کامل تحقق نیافت. عواملی نظیر بی‌ثباتی سیاسی، محدودیت منابع مالی، ضعف ساختارهای اداری و نبود تجربه کافی در زمینه برنامه‌ریزی توسعه از مهم‌ترین دلایل این ناکامی به‌شمار می‌روند. با وجود این، تجربه برنامه عمرانی اول زمینه لازم برای تدوین برنامه‌های بعدی و تکامل نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران را فراهم کرد و به‌عنوان نخستین گام در مسیر برنامه‌ریزی ملی در کشور شناخته می‌شود.

برنامه عمرانی دوم (۱۳۳۴-۱۳۴۱)

برنامه عمرانی دوم ایران در ادامه تجربه برنامه اول و با هدف تقویت رشد اقتصادی، توسعه زیرساخت‌ها و افزایش ظرفیت‌های تولیدی کشور تدوین شد. این برنامه در شرایطی اجرا گردید که دولت تلاش می‌کرد با اصلاح ساختارهای

اقتصادی و اداری، روند نوسازی کشور را تسریع کند. در مقایسه با برنامه عمرانی اول، برنامه دوم از انسجام بیشتری برخوردار بود و سهم بیشتری به توسعه بخش‌های تولیدی، به‌ویژه کشاورزی و صنعت اختصاص داد. در این دوره، برنامه‌ریزی توسعه در ایران به تدریج از اجرای صرف پروژه‌های عمرانی به سمت برنامه‌ریزی اقتصادی جامع‌تر حرکت کرد. افزایش درآمدهای نفتی، گسترش نقش دولت در اقتصاد و توسعه سازمان برنامه از جمله عواملی بودند که زمینه اجرای گسترده‌تر برنامه عمرانی دوم را فراهم کردند (کاتوزیان، ۲۰۰۳).

اهداف برنامه عمرانی دوم

مهم‌ترین اهداف برنامه عمرانی دوم شامل موارد زیر بود:

- توسعه زیرساخت‌های اقتصادی کشور
- افزایش تولیدات کشاورزی و بهبود نظام آبیاری
- توسعه صنایع داخلی و کاهش وابستگی به واردات
- گسترش شبکه حمل‌ونقل و ارتباطات
- توسعه خدمات عمومی به‌ویژه آموزش و بهداشت
- تقویت ظرفیت‌های اداری و اجرایی دولت
- ایجاد زمینه‌های رشد اقتصادی پایدار (سازمان برنامه، ۱۳۴۳)

در این برنامه، توجه بیشتری به توسعه اقتصادی منظم و هماهنگ مشاهده می‌شود و دولت تلاش کرد میان بخش‌های مختلف اقتصادی ارتباط ساختاری ایجاد کند.

مهم‌ترین دستاوردهای برنامه عمرانی دوم

برنامه عمرانی دوم اگرچه با برخی محدودیت‌های اجرایی و مدیریتی مواجه بود، اما در مجموع توانست بخشی از زیرساخت‌های اساسی توسعه کشور را تقویت کند. مهم‌ترین دستاوردهای این برنامه عبارت‌اند از:

۱. توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل: در این دوره، توسعه راه‌های اصلی و فرعی کشور با سرعت بیشتری دنبال شد و بخش مهمی از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی به احداث جاده‌ها، پل‌ها و بهبود شبکه ارتباطی اختصاص یافت. این اقدامات نقش مهمی در اتصال مناطق مختلف کشور و تسهیل مبادلات اقتصادی ایفا کرد.

۲. گسترش طرح‌های آبیاری و سدسازی: یکی از محورهای اصلی برنامه دوم، توسعه کشاورزی و مدیریت منابع آب بود. در این راستا، پروژه‌های مهم سدسازی و شبکه‌های آبیاری اجرا شد که زمینه افزایش تولیدات کشاورزی و کنترل نسبی منابع آب را فراهم کرد. این اقدامات مقدمه‌ای برای توسعه کشاورزی مدرن در دهه‌های بعد محسوب می‌شود.

۳. توسعه صنایع داخلی: در برنامه عمرانی دوم، توجه بیشتری به صنعتی‌شدن کشور صورت گرفت. ایجاد صنایع پایه، توسعه کارخانه‌های تولیدی و حمایت از سرمایه‌گذاری صنعتی از جمله سیاست‌هایی بود که در این دوره دنبال شد. این روند موجب افزایش تدریجی سهم صنعت در اقتصاد ملی گردید.

۴. تقویت نقش سازمان برنامه: یکی از دستاوردهای مهم این دوره، افزایش نقش و ظرفیت سازمان برنامه در هدایت سیاست‌های توسعه بود. سازمان برنامه در این دوره توانست تجربه بیشتری در زمینه تدوین، تخصیص بودجه و نظارت بر پروژه‌های عمرانی کسب کند و به نهاد اصلی برنامه‌ریزی توسعه کشور تبدیل شود.

۵. توسعه خدمات عمومی: در این برنامه، توسعه آموزش، بهداشت و خدمات عمومی نیز مورد توجه قرار گرفت. احداث مدارس، مراکز درمانی و توسعه خدمات دولتی در برخی مناطق کشور از جمله اقدامات انجام‌شده در این دوره بود که در بهبود نسبی شرایط اجتماعی مؤثر واقع شد.

ارزیابی برنامه عمرانی دوم

ارزیابی برنامه عمرانی دوم نشان می‌دهد که این برنامه نسبت به برنامه اول از انسجام و ظرفیت اجرایی بیشتری برخوردار بود و توانست بخشی از زیرساخت‌های اقتصادی کشور را توسعه دهد. با این حال، وابستگی شدید برنامه به درآمدهای نفتی، تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری، ضعف مشارکت محلی و نابرابری‌های منطقه‌ای از مهم‌ترین چالش‌های آن به شمار می‌رفت. همچنین، اگرچه برنامه دوم به رشد اقتصادی و توسعه زیرساخت‌ها کمک کرد، اما توسعه متوازن منطقه‌ای و کاهش شکاف‌های اجتماعی به‌طور کامل محقق نشد. بخش عمده سرمایه‌گذاری‌ها در مناطق مرکزی و شهرهای بزرگ متمرکز بود و بسیاری از مناطق روستایی همچنان از محرومیت‌های زیرساختی رنج می‌بردند. با وجود این محدودیت‌ها، برنامه عمرانی دوم نقش مهمی در تثبیت نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران داشت و زمینه لازم را برای اجرای برنامه‌های جامع‌تر عمرانی در دهه‌های بعد فراهم کرد.

برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶)

برنامه عمرانی سوم ایران در دوره‌ای تدوین و اجرا شد که اقتصاد کشور نسبت به دوره‌های پیشین از ثبات بیشتری برخوردار بود و درآمدهای نفتی نیز روند افزایشی داشت. این برنامه در واقع نقطه عطفی در نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران به شمار می‌آید؛ زیرا در آن تلاش شد برنامه‌ریزی اقتصادی با رویکردی جامع‌تر و مبتنی بر رشد سریع اقتصادی، توسعه صنعتی و نوسازی ساختارهای اقتصادی و اجتماعی دنبال شود. در این برنامه، علاوه بر توسعه زیرساخت‌ها، توجه بیشتری به گسترش فعالیت‌های صنعتی، افزایش بهره‌وری اقتصادی و تقویت بخش خصوصی صورت گرفت (کاتوزیان، ۲۰۰۳). از نظر ساختاری، برنامه عمرانی سوم نسبت به برنامه‌های قبلی از انسجام بیشتری برخوردار بود و اهداف کمی مشخص‌تری برای بخش‌های مختلف اقتصادی تعیین شد. همچنین برنامه‌ریزی در این دوره با استفاده از تجربیات برنامه‌های پیشین و بهره‌گیری از مشاوران اقتصادی داخلی و خارجی انجام گرفت.

اهداف کلان برنامه عمرانی سوم

مهم‌ترین اهداف کلان برنامه عمرانی سوم را می‌توان در چند محور اساسی خلاصه کرد:

- دستیابی به نرخ رشد بالاتر اقتصادی
 - توسعه صنعتی و کاهش وابستگی اقتصاد به بخش کشاورزی
 - افزایش بهره‌وری در بخش‌های مختلف اقتصادی
 - گسترش زیرساخت‌های اقتصادی به‌ویژه در حوزه حمل‌ونقل و انرژی
 - توسعه خدمات عمومی شامل آموزش، بهداشت و رفاه اجتماعی
 - تقویت نقش بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی
 - کاهش شکاف‌های منطقه‌ای و بهبود توزیع امکانات توسعه‌ای (سازمان برنامه، ۱۳۴۶)
- این اهداف نشان‌دهنده تغییر نسبی در رویکرد برنامه‌ریزی توسعه در ایران بود؛ به‌طوری که علاوه بر توسعه زیرساخت‌ها، رشد صنعتی و افزایش بهره‌وری اقتصادی نیز مورد توجه قرار گرفت.

مقایسه عملکرد برنامه با اهداف کلان مصوب

ارزیابی عملکرد برنامه عمرانی سوم نشان می‌دهد که این برنامه در بسیاری از شاخص‌های اقتصادی موفق‌تر از برنامه‌های پیشین عمل کرد. رشد اقتصادی در این دوره نسبتاً قابل توجه بود و برخی از بخش‌های اقتصادی، به‌ویژه

صنعت و خدمات، رشد قابل ملاحظه‌ای را تجربه کردند. افزایش سرمایه‌گذاری‌های دولتی و خصوصی و همچنین رشد درآمدهای نفتی از عوامل مهم تحقق بخشی از اهداف برنامه بودند. در بخش صنعت، سرمایه‌گذاری‌های گسترده‌ای برای ایجاد صنایع جدید و توسعه صنایع موجود انجام شد که موجب افزایش سهم بخش صنعت در تولید ناخالص داخلی گردید. همچنین توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل و انرژی به بهبود شرایط تولید و توزیع کالاها کمک کرد. در حوزه آموزش و خدمات اجتماعی نیز پیشرفت‌هایی حاصل شد. گسترش مدارس، افزایش دسترسی به خدمات بهداشتی و توسعه برخی خدمات رفاهی از جمله نتایج مثبت اجرای برنامه بود. این اقدامات تا حدی به بهبود شاخص‌های اجتماعی در کشور کمک کرد. با این حال، مقایسه عملکرد واقعی برنامه با اهداف کلان مصوب نشان می‌دهد که برخی از اهداف برنامه به طور کامل تحقق نیافت. یکی از مهم‌ترین چالش‌ها، تداوم نابرابری‌های منطقه‌ای بود. بخش قابل توجهی از سرمایه‌گذاری‌ها در شهرهای بزرگ و مناطق مرکزی کشور متمرکز شد و بسیاری از مناطق روستایی و کم‌برخوردار از روند توسعه بهره‌مند نشدند. همچنین وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی همچنان ادامه داشت و این مسئله موجب شد که پایداری برخی از دستاوردهای اقتصادی با ابهام همراه باشد. از سوی دیگر، تمرکز شدید تصمیم‌گیری در سطح دولت مرکزی و ضعف مشارکت نهادهای محلی نیز از دیگر محدودیت‌های نظام برنامه‌ریزی در این دوره به شمار می‌رفت (تودارو و اسمیت، ۲۰۲۱).

به طور کلی، برنامه عمرانی سوم را می‌توان یکی از موفق‌ترین برنامه‌های توسعه پیش از انقلاب اسلامی دانست که توانست در برخی حوزه‌ها به رشد اقتصادی قابل توجه و توسعه زیرساخت‌های اقتصادی منجر شود. با این حال، تمرکز سرمایه‌گذاری‌ها در مناطق خاص، تداوم وابستگی به نفت و ضعف در تحقق توسعه متوازن منطقه‌ای از جمله چالش‌هایی بود که مانع تحقق کامل اهداف برنامه شد. با وجود این محدودیت‌ها، تجربه برنامه عمرانی سوم نقش مهمی در تکامل نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران داشت و زمینه لازم را برای تدوین برنامه‌های عمرانی چهارم و پنجم فراهم کرد.

برنامه عمرانی چهارم (۱۳۵۱-۱۳۵۷)

برنامه عمرانی چهارم ایران در شرایطی تدوین و اجرا شد که کشور در آستانه جهش بزرگ درآمدهای نفتی قرار داشت و سیاست‌گذاران توسعه، چشم‌انداز دستیابی سریع‌تر به رشد اقتصادی، صنعتی‌شدن و نوسازی گسترده را دنبال می‌کردند. این برنامه نسبت به برنامه‌های پیشین از حیث حجم منابع مالی، دامنه مداخله دولت و سطح بلندپروازی اهداف، جایگاه متفاوتی داشت. در واقع، برنامه چهارم را باید برنامه‌ای دانست که در آن دولت با اتکا به افزایش شدید

درآمدهای نفتی، کوشید مسیر توسعه را با سرعتی بسیار بیشتر از گذشته طی کند. با این حال، همین شتابزدگی و اتکای فزاینده به منابع نفتی موجب شد فاصله‌ای معنادار میان اهداف مصوب و نتایج واقعی برنامه پدید آید.

اهداف کلان برنامه عمرانی چهارم

اهداف کلان این برنامه را می‌توان در چند محور اصلی خلاصه کرد:

- دستیابی به رشد سریع و مستمر اقتصادی
 - تسریع در صنعتی‌شدن کشور و گسترش صنایع سنگین و واسطه‌ای
 - توسعه زیرساخت‌های اساسی در بخش‌های حمل‌ونقل، انرژی، آب و ارتباطات
 - ارتقای سطح رفاه عمومی و گسترش خدمات آموزشی، بهداشتی و اجتماعی
 - افزایش ظرفیت تولید داخلی و کاهش وابستگی به واردات برخی کالاها
 - تقویت جایگاه ایران در اقتصاد منطقه‌ای و بین‌المللی
 - کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و توزیع متوازن‌تر امکانات توسعه
 - افزایش اشتغال و جذب نیروی کار در بخش‌های مولد (سازمان برنامه، ۱۳۴۷)
- این اهداف نشان می‌دهد که برنامه چهارم تنها یک برنامه عمرانی به معنای محدود نبود، بلکه طرحی گسترده برای تبدیل سریع ایران به یک اقتصاد صنعتی و مدرن به شمار می‌رفت.

عملکرد برنامه در مقایسه با اهداف مصوب

ارزیابی عملکرد برنامه عمرانی چهارم نشان می‌دهد که این برنامه از یک‌سو در برخی شاخص‌های کمی، به‌ویژه رشد سرمایه‌گذاری، توسعه زیرساخت‌ها و گسترش صنایع، دستاوردهای مهمی داشت، اما از سوی دیگر، در تحقق متوازن و پایدار اهداف کلان خود با محدودیت‌های جدی مواجه شد.

۱. رشد اقتصادی و گسترش سرمایه‌گذاری: در این دوره، به دلیل جهش بی‌سابقه درآمدهای نفتی، حجم سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و صنعتی دولت به شدت افزایش یافت. این امر به رشد بالای تولید ناخالص داخلی و گسترش فعالیت‌های عمرانی منجر شد. در ظاهر، یکی از مهم‌ترین اهداف برنامه یعنی رشد سریع اقتصادی تا حد زیادی تحقق یافت. با این حال، این رشد بیش از آنکه بر بنیان‌های درون‌زا و بهره‌وری پایدار استوار باشد، متکی به تزریق گسترده منابع نفتی بود. بنابراین، اگرچه نرخ رشد اقتصادی بالا بود، اما کیفیت و پایداری این رشد محل تردید باقی ماند.

۲. توسعه صنعتی: برنامه چهارم در حوزه توسعه صنعتی نیز دستاوردهای قابل توجهی داشت. صنایع بزرگ، صنایع مونتاژ، صنایع فلزی، پتروشیمی و واحدهای وابسته به انرژی گسترش یافتند و ظرفیت صنعتی کشور به صورت کمی افزایش پیدا کرد. اما این توسعه صنعتی در بسیاری موارد به فناوری وارداتی، سرمایه گذاری دولتی و وابستگی به بازار و تجهیزات خارجی متکی بود. از این رو، صنعتی شدن کشور اگرچه از نظر ظاهری شتاب گرفت، اما از منظر عمق ساختاری و استقلال صنعتی به سطح مطلوب اهداف مصوب نرسید.

۳. توسعه زیرساخت ها: در بخش زیرساخت ها، عملکرد برنامه چهارم نسبتاً موفق ارزیابی می شود. توسعه شبکه راه ها، بنادر، فرودگاه ها، تأسیسات انرژی، برق رسانی و برخی طرح های بزرگ عمرانی، نشانه ای از تحقق بخشی از اهداف برنامه بود. این توسعه زیرساختی امکان گسترش فعالیت های اقتصادی را فراهم کرد و ظرفیت اجرایی دولت را برای اجرای پروژه های بزرگ افزایش داد. با این حال، توزیع این زیرساخت ها از الگوی متوازن منطقه ای پیروی نمی کرد و بیشتر در کانون های اصلی رشد و شهرهای بزرگ متمرکز بود.

۴. رفاه اجتماعی و خدمات عمومی: برنامه چهارم در زمینه توسعه آموزش، بهداشت و برخی خدمات عمومی نیز پیشرفت هایی به همراه داشت. گسترش مدارس، توسعه مراکز درمانی و افزایش هزینه های رفاهی دولت بخشی از نتایج این برنامه بود. اما افزایش سریع جمعیت شهری، مهاجرت روستا به شهر و تمرکز امکانات در مناطق خاص موجب شد آثار این اقدامات به صورت یکنواخت در سراسر کشور توزیع نشود. در نتیجه، هدف برنامه برای ارتقای فراگیر رفاه عمومی تنها به صورت نسبی تحقق یافت.

۵. اشتغال و تعادل های اجتماعی: اگرچه افزایش سرمایه گذاری ها به ایجاد فرصت های شغلی جدید انجامید، اما رشد سریع اقتصادی نتوانست به همان نسبت تعادل اجتماعی و منطقه ای ایجاد کند. بخشی از اشتغال ایجاد شده ماهیتی وابسته، ناپایدار یا متمرکز در شهرهای بزرگ داشت. همچنین شکاف میان مناطق برخوردار و محروم و نیز فاصله طبقاتی در جامعه کاهش نیافت و در برخی موارد حتی تشدید شد. از این منظر، هدف برنامه در زمینه اشتغال مولد و کاهش نابرابری ها به طور کامل تحقق پیدا نکرد.

۶. توسعه متوازن منطقه ای: یکی از مهم ترین نقاط ضعف برنامه عمرانی چهارم، ناکامی در تحقق توسعه متوازن منطقه ای بود. هرچند در اسناد برنامه بر توزیع متناسب امکانات و کاهش شکاف های فضایی تأکید شده بود، اما در عمل بخش عمده سرمایه گذاری ها در تهران، شهرهای بزرگ و مناطق دارای مزیت های اولیه اقتصادی متمرکز شد. این تمرکزگرایی فضایی موجب شد مناطق پیرامونی، روستایی و کمتر توسعه یافته همچنان از مدار اصلی توسعه فاصله داشته باشند. بنابراین، میان هدف مصوب برنامه و عملکرد واقعی آن در حوزه عدالت فضایی شکاف قابل توجهی وجود داشت.

به‌طور کلی، برنامه عمرانی چهارم از نظر رشد اقتصادی، توسعه زیرساخت‌ها و گسترش ظرفیت‌های صنعتی، یکی از پرحجم‌ترین و بلندپروازانه‌ترین برنامه‌های توسعه پیش از انقلاب بود. با این حال، مقایسه عملکرد آن با اهداف کلان مصوب نشان می‌دهد که موفقیت‌های کمی برنامه، لزوماً به تحقق کیفی و متوازن توسعه منجر نشد. رشد اقتصادی حاصل شده بیش از حد به درآمدهای نفتی وابسته بود، توسعه صنعتی از استقلال ساختاری کافی برخوردار نبود، و هدف کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و اجتماعی عملاً به‌طور کامل محقق نشد. از این منظر، برنامه عمرانی چهارم را می‌توان نمونه‌ای از شکاف میان رشد سریع اقتصادی و توسعه متوازن و پایدار دانست؛ شکافی که در سال‌های بعد پیامدهای خود را در اقتصاد و ساختار فضایی کشور آشکارتر ساخت. به همین دلیل، تجربه این برنامه در تحلیل تاریخی برنامه‌ریزی توسعه ایران اهمیت زیادی دارد؛ زیرا نشان می‌دهد افزایش منابع مالی و گسترش سرمایه‌گذاری، بدون توجه کافی به تعادل فضایی، ظرفیت نهادی و پایداری ساختاری، الزاماً به تحقق کامل اهداف توسعه منجر نمی‌شود.

برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۲-۱۳۵۶)

برنامه عمرانی پنجم در شرایطی تدوین شد که اقتصاد ایران با افزایش قابل توجه درآمدهای نفتی پس از تحولات بازار جهانی نفت در اوایل دهه ۱۳۵۰ مواجه شده بود. این افزایش چشمگیر منابع مالی موجب شد سیاست‌گذاران اقتصادی اهداف بسیار بلندپروازانه‌ای برای توسعه اقتصادی کشور تعیین کنند و تلاش کنند روند صنعتی‌شدن و نوسازی اقتصادی با سرعت بیشتری دنبال شود. از مهم‌ترین اهداف این برنامه می‌توان به تسریع رشد اقتصادی، توسعه صنایع سنگین، گسترش زیرساخت‌های اقتصادی، ارتقای سطح رفاه اجتماعی، افزایش اشتغال و کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای اشاره کرد. همچنین در این برنامه تلاش شد ایران در مسیر تبدیل شدن به یکی از اقتصادهای صنعتی مهم منطقه قرار گیرد (سازمان برنامه، ۱۳۵۲).

در دوره اجرای برنامه پنجم، حجم سرمایه‌گذاری‌های عمرانی و صنعتی در کشور به‌طور چشمگیری افزایش یافت. توسعه صنایع بزرگ، گسترش پروژه‌های زیرساختی و افزایش هزینه‌های عمرانی دولت از جمله مهم‌ترین ویژگی‌های اقتصادی این دوره بود. در نتیجه، اقتصاد کشور در سال‌های ابتدایی اجرای برنامه رشد قابل توجهی را تجربه کرد. با این حال، افزایش سریع هزینه‌های دولتی و تزریق گسترده درآمدهای نفتی به اقتصاد، پیامدهای اقتصادی و اجتماعی مهمی نیز به همراه داشت. از جمله این پیامدها می‌توان به افزایش نرخ تورم، تشدید وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفتی و گسترش نابرابری‌های منطقه‌ای اشاره کرد. همچنین تمرکز سرمایه‌گذاری‌ها در شهرهای بزرگ و مناطق صنعتی موجب تشدید مهاجرت‌های روستایی و رشد سریع شهرنشینی شد. در نتیجه، اگرچه برنامه عمرانی پنجم از نظر حجم

سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی یکی از بزرگ‌ترین برنامه‌های توسعه پیش از انقلاب به شمار می‌آید، اما بسیاری از اهداف کیفی آن، به‌ویژه در حوزه توسعه متوازن منطقه‌ای و پایداری ساختار اقتصادی، به‌طور کامل تحقق نیافت. به‌طور کلی، ارزیابی عملکرد برنامه پنجم نشان می‌دهد که رشد اقتصادی سریع این دوره بیش از آنکه ناشی از تحول ساختاری در اقتصاد باشد، تا حد زیادی حاصل افزایش درآمدهای نفتی و گسترش هزینه‌های دولتی بوده است؛ مسئله‌ای که در سال‌های بعد به یکی از چالش‌های اساسی اقتصاد کشور تبدیل شد.

برنامه‌ریزی توسعه در ایران پس از پیروزی انقلاب اسلامی تا برنامه اول توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸-۱۳۶۸)

الف) دهه اول انقلاب اسلامی

پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ تحولات بنیادینی در ساختارهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ایران ایجاد کرد و به‌طور طبیعی نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور نیز تحت تأثیر این تغییرات قرار گرفت. در این دوره، بسیاری از نهادها و سیاست‌های اقتصادی که در دوره پیش از انقلاب شکل گرفته بودند مورد بازنگری قرار گرفتند و رویکردهای جدیدی در سیاست‌گذاری اقتصادی و اجتماعی مطرح شد. در نتیجه، نظام برنامه‌ریزی توسعه کشور در سال‌های نخست پس از انقلاب با شرایطی متفاوت از دوره پیشین مواجه شد. یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های این دوره، وقفه در اجرای برنامه‌های توسعه بلندمدت بود. در واقع، در سال‌های ابتدایی پس از انقلاب به دلیل تحولات گسترده سیاسی و نهادی، امکان تدوین و اجرای برنامه‌های جامع توسعه همانند برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب فراهم نبود. علاوه بر این، وقوع جنگ تحمیلی عراق علیه ایران در سال ۱۳۵۹ موجب شد بخش قابل توجهی از منابع اقتصادی کشور به تأمین نیازهای جنگ و حفظ زیرساخت‌های اساسی اختصاص یابد. در دهه نخست انقلاب، اولویت اصلی سیاست‌گذاری اقتصادی بیش از آنکه بر برنامه‌ریزی توسعه بلندمدت متمرکز باشد، بر مدیریت شرایط بحرانی اقتصاد، تأمین نیازهای اساسی جامعه و حفظ ثبات اقتصادی و اجتماعی قرار داشت. در این دوره، دولت تلاش کرد با استفاده از سیاست‌های حمایتی و مداخله‌گرانه، شرایط اقتصادی کشور را در وضعیت جنگی مدیریت کند و از بروز بحران‌های گسترده اقتصادی جلوگیری نماید. از نظر نهادی، یکی از مهم‌ترین تحولات این دوره تغییر در ساختار مالکیت و نقش دولت در اقتصاد بود. پس از انقلاب، بخش‌های مهمی از اقتصاد کشور از طریق ملی‌شدن بانک‌ها، صنایع بزرگ و شرکت‌های بزرگ اقتصادی به مالکیت عمومی یا دولتی منتقل شد. همچنین شکل‌گیری نهادهای انقلابی مانند بنیادها و سازمان‌های حمایتی موجب شد ساختار اقتصادی کشور از نظر نهادی دچار تغییرات قابل توجهی شود.

در حوزه سیاست‌های اقتصادی نیز تأکید زیادی بر عدالت اجتماعی، حمایت از اقشار محروم و توزیع عادلانه‌تر منابع اقتصادی وجود داشت. اجرای سیاست‌هایی مانند توزیع کالاهای اساسی، کنترل قیمت‌ها، گسترش خدمات عمومی و حمایت از مناطق محروم از جمله اقدامات مهم دولت در این دوره بود. این سیاست‌ها تا حد زیادی با هدف کاهش فشارهای اقتصادی ناشی از شرایط جنگی و حفظ انسجام اجتماعی در جامعه اجرا شدند. در عین حال، شرایط جنگی و محدودیت‌های مالی موجب شد بسیاری از برنامه‌های توسعه‌ای بلندمدت به تعویق بیفتند. کاهش درآمدهای نفتی، تخریب برخی زیرساخت‌های اقتصادی در مناطق جنگی، افزایش هزینه‌های نظامی و محدودیت در دسترسی به منابع مالی خارجی از جمله عواملی بودند که برنامه‌ریزی توسعه اقتصادی را در این دوره با چالش‌های جدی مواجه کردند. با وجود این محدودیت‌ها، تلاش‌هایی برای بازسازی و ساماندهی نظام برنامه‌ریزی کشور نیز صورت گرفت. در سال‌های پایانی دهه نخست انقلاب و هم‌زمان با نزدیک شدن به پایان جنگ تحمیلی، ضرورت تدوین یک برنامه جامع برای بازسازی اقتصادی کشور بیش از پیش مورد توجه قرار گرفت. در همین راستا، زمینه‌های لازم برای طراحی و اجرای برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران فراهم شد که اجرای آن از سال ۱۳۶۸ آغاز گردید.

به طور کلی، دهه نخست پس از انقلاب اسلامی را می‌توان دوره‌ای گذار در نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران دانست؛ دوره‌ای که در آن تمرکز اصلی سیاست‌گذاری اقتصادی بر مدیریت شرایط خاص ناشی از تحولات سیاسی و جنگ تحمیلی قرار داشت و برنامه‌ریزی توسعه بلندمدت به‌طور موقت در حاشیه قرار گرفت. با پایان جنگ و آغاز دوره بازسازی اقتصادی، زمینه برای بازگشت تدریجی به نظام برنامه‌ریزی توسعه و تدوین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در کشور فراهم شد.

برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸-۱۳۷۲)

با پایان جنگ تحمیلی و آغاز دوره بازسازی اقتصادی، ضرورت تدوین یک برنامه جامع برای ساماندهی اقتصاد کشور و بازسازی زیرساخت‌های آسیب‌دیده بیش از پیش مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گرفت. در این چارچوب، برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان نخستین برنامه رسمی توسعه پس از انقلاب اسلامی تدوین و از سال ۱۳۶۸ به اجرا گذاشته شد. این برنامه در شرایطی طراحی شد که اقتصاد کشور با پیامدهای گسترده جنگ، کاهش ظرفیت‌های تولیدی، تخریب بخشی از زیرساخت‌ها و محدودیت‌های مالی مواجه بود؛ بنابراین، هدف اصلی برنامه اول توسعه را می‌توان بازسازی اقتصادی و ایجاد بسترهای لازم برای رشد و ثبات اقتصادی دانست. در اسناد برنامه اول توسعه، مجموعه‌ای از اهداف کلان برای بهبود وضعیت اقتصادی و اجتماعی

کشور تعیین شد. از جمله مهم‌ترین این اهداف می‌توان به بازسازی مناطق آسیب‌دیده از جنگ، افزایش تولید ملی، بهبود کارایی اقتصادی، توسعه زیرساخت‌های اساسی، کنترل تورم، افزایش اشتغال و ارتقای سطح رفاه اجتماعی اشاره کرد. همچنین در این برنامه تلاش شد با اصلاح برخی ساختارهای اقتصادی و افزایش کارایی نظام تولید، زمینه‌های لازم برای رشد پایدار اقتصاد کشور فراهم شود. یکی از ویژگی‌های مهم برنامه اول توسعه، توجه به اصلاحات اقتصادی و افزایش نقش سازوکارهای بازار در فعالیت‌های اقتصادی بود. در این دوره، سیاست‌هایی برای کاهش برخی محدودیت‌های اقتصادی، بهبود فضای سرمایه‌گذاری، توسعه بخش خصوصی و افزایش کارایی بنگاه‌های اقتصادی مورد توجه قرار گرفت. هدف از این اقدامات آن بود که اقتصاد کشور از شرایط محدود و متمرکز دوره جنگ به سمت یک نظام اقتصادی کارآمدتر حرکت کند.

در حوزه زیرساخت‌ها، برنامه اول توسعه توجه ویژه‌ای به بازسازی و توسعه زیرساخت‌های اقتصادی داشت. توسعه شبکه‌های حمل‌ونقل، گسترش ظرفیت تولید انرژی، توسعه شبکه‌های ارتباطی و تقویت زیرساخت‌های شهری و روستایی از جمله اقداماتی بود که در چارچوب این برنامه دنبال شد. این اقدامات نقش مهمی در ایجاد بسترهای لازم برای رشد فعالیت‌های اقتصادی در کشور ایفا کردند.

در بخش تولید نیز برنامه اول توسعه بر افزایش تولید در بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات تأکید داشت. در بخش کشاورزی، سیاست‌هایی برای افزایش بهره‌وری، توسعه آبیاری و تقویت تولیدات کشاورزی اجرا شد. در بخش صنعت نیز تلاش شد با افزایش سرمایه‌گذاری‌ها و نوسازی صنایع، ظرفیت‌های تولیدی کشور تقویت شود. همچنین گسترش فعالیت‌های خدماتی به‌عنوان یکی از بخش‌های مهم اقتصاد مورد توجه قرار گرفت.

در حوزه اجتماعی، برنامه اول توسعه بر بهبود شرایط زندگی، گسترش خدمات آموزشی و بهداشتی و کاهش محرومیت در مناطق کمترتوسعه‌یافته تأکید داشت. توسعه خدمات عمومی، افزایش دسترسی به آموزش و بهداشت و ارتقای سطح رفاه عمومی از جمله اهداف مهم اجتماعی این برنامه بود (سازمان برنامه، ۱۳۳۸). با وجود دستاوردهای قابل توجه، اجرای برنامه اول توسعه با برخی چالش‌ها نیز همراه بود. از جمله این چالش‌ها می‌توان به تورم نسبتاً بالا، محدودیت منابع مالی، وابستگی اقتصاد به درآمدهای نفتی و مشکلات ساختاری در برخی بخش‌های اقتصادی اشاره کرد. علاوه بر این، اجرای برخی اصلاحات اقتصادی با دشواری‌هایی مواجه شد و تحقق کامل برخی اهداف برنامه امکان‌پذیر نشد. با این حال، ارزیابی کلی عملکرد برنامه اول توسعه نشان می‌دهد که این برنامه توانست تا حد زیادی زمینه‌های لازم برای بازسازی اقتصاد کشور و آغاز روند رشد اقتصادی پس از جنگ را فراهم کند. همچنین تجربه اجرای این برنامه نقش مهمی در تقویت نظام برنامه‌ریزی توسعه در کشور داشت و بستر لازم برای تدوین برنامه‌های توسعه بعدی را فراهم ساخت.

برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۴-۱۳۷۸)

برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در شرایطی تدوین و اجرا شد که کشور تجربه بازسازی پس از جنگ را پشت سر گذاشته و وارد مرحله‌ای تازه از سیاست‌گذاری توسعه‌ای شده بود. اگر برنامه اول توسعه عمدتاً بر بازسازی خرابی‌های ناشی از جنگ و احیای ظرفیت‌های پایه اقتصادی متمرکز بود، برنامه دوم بیشتر با هدف تثبیت دستاوردهای بازسازی، تعمیق اصلاحات اقتصادی و حرکت به سوی رشد پایدارتر طراحی شد. در این دوره، سیاست‌گذاران کوشیدند ضمن حفظ روند رشد اقتصادی، برخی نارسایی‌های ساختاری برجای‌مانده از دهه نخست پس از انقلاب و دوره بازسازی را نیز کاهش دهند. یکی از مهم‌ترین اهداف برنامه دوم، ایجاد ثبات اقتصادی و مهار عدم تعادل‌های کلان بود. تجربه سال‌های پایانی برنامه اول نشان داده بود که رشد اقتصادی بدون کنترل متغیرهایی چون تورم، کسری بودجه و وابستگی شدید به منابع نفتی نمی‌تواند پایداری لازم را داشته باشد. از این‌رو، در برنامه دوم تلاش شد انضباط مالی، بهبود مدیریت منابع عمومی، کنترل نقدینگی و افزایش کارایی اقتصادی در کانون توجه قرار گیرد. در واقع، این برنامه را می‌توان تلاشی برای عبور از بازسازی صرف و ورود به مرحله تنظیم‌گری اقتصادی و اصلاح نهادی دانست.

در حوزه اقتصادی، برنامه دوم بر توسعه بخش خصوصی، کاهش تصدی‌گری دولت و تقویت سازوکارهای بازار تأکید داشت. این جهت‌گیری تا حدی در امتداد رویکردهای برنامه اول بود، اما در برنامه دوم صورت منسجم‌تری به خود گرفت. هدف آن بود که با افزایش نقش بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری و تولید، کارایی اقتصادی ارتقا یابد و دولت بیشتر بر وظایف سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت متمرکز شود. با این حال، محدودیت‌های نهادی، ساختار دولتی اقتصاد و وابستگی گسترده بسیاری از فعالیت‌ها به منابع عمومی باعث شد تحقق کامل این هدف با موانعی روبه‌رو شود.

در بخش تولید، برنامه دوم توسعه بر افزایش بهره‌وری، توسعه صنعتی، تقویت بخش کشاورزی و گسترش صادرات غیرنفتی تأکید کرد. در بخش صنعت، سیاست‌گذاران به دنبال آن بودند که از طریق نوسازی واحدهای تولیدی، بهبود فناوری و حمایت از سرمایه‌گذاری، ظرفیت رقابت‌پذیری اقتصاد ملی را افزایش دهند. در بخش کشاورزی نیز بر افزایش تولید، ارتقای بهره‌وری منابع آب و خاک و تقویت امنیت غذایی تأکید شد. همچنین توجه به صادرات غیرنفتی یکی از مؤلفه‌های مهم این برنامه بود، زیرا کاهش وابستگی به نفت به‌عنوان یکی از پیش‌شرط‌های ثبات و پایداری اقتصادی تلقی می‌شد.

در زمینه زیرساختی، برنامه دوم ادامه‌دهنده روند توسعه شبکه‌های اساسی کشور بود. گسترش زیرساخت‌های حمل‌ونقل، ارتباطات، انرژی، آب و خدمات شهری و روستایی از جمله محورهای اصلی برنامه به شمار می‌رفت. توسعه این زیرساخت‌ها نه فقط به عنوان ابزاری برای تسهیل رشد اقتصادی، بلکه به عنوان زمینه‌ای برای کاهش نابرابری‌های فضایی و بهبود سطح دسترسی مناطق مختلف کشور به خدمات عمومی مورد توجه قرار گرفت. با این حال، همچنان شکاف میان مناطق برخوردار و کمتر توسعه‌یافته به طور کامل کاهش نیافت و توزیع فضایی سرمایه‌گذاری‌ها با نوعی عدم توازن همراه بود.

در بعد اجتماعی، برنامه دوم توسعه به کاهش فقر، بهبود شاخص‌های رفاه اجتماعی، گسترش آموزش و بهداشت و کاهش محرومیت‌های منطقه‌ای توجه داشت. در این دوره، توسعه اجتماعی به تدریج جایگاه برجسته‌تری در اسناد برنامه‌ای پیدا کرد و روشن شد که رشد اقتصادی بدون توجه به پیامدهای توزیعی و اجتماعی آن نمی‌تواند به توسعه متوازن منجر شود. از این منظر، برنامه دوم کوشید میان اهداف اقتصادی و اجتماعی نوعی پیوند برقرار کند؛ هرچند در عمل، غلبه ملاحظات کلان اقتصادی گاه موجب شد اهداف عدالت‌محور به طور کامل تحقق نیابند (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۵).

ارزیابی عملکرد برنامه دوم توسعه نشان می‌دهد که این برنامه در برخی زمینه‌ها، از جمله تداوم بازسازی زیرساختی، تقویت ظرفیت‌های تولیدی و استمرار رشد اقتصادی، دستاوردهای مهمی داشت؛ اما هم‌زمان با چالش‌های جدی نیز مواجه بود. از جمله مهم‌ترین این چالش‌ها می‌توان به تداوم وابستگی به درآمدهای نفتی، آسیب‌پذیری اقتصاد در برابر نوسانات بیرونی، محدودیت منابع مالی، ضعف بهره‌وری، تورم و ناهماهنگی میان اهداف برنامه و ظرفیت اجرایی دستگاه‌ها اشاره کرد. به بیان دیگر، اگرچه برنامه دوم در مقایسه با برنامه اول گامی به سوی تثبیت و نهادینه‌سازی توسعه پس از جنگ بود، اما هنوز نتوانست بر برخی مسائل ساختاری ریشه‌دار اقتصاد ایران غلبه کند. در مجموع، برنامه دوم توسعه را می‌توان مرحله‌ای مهم در تحول برنامه‌ریزی پس از انقلاب دانست؛ مرحله‌ای که در آن رویکرد توسعه‌ای کشور از بازسازی پس از جنگ به سمت اصلاح ساختار اقتصادی، افزایش کارایی و جست‌وجوی رشد پایدارتر حرکت کرد. با این حال، تجربه اجرای این برنامه نیز نشان داد که دستیابی به توسعه متوازن در ایران نه تنها مستلزم رشد اقتصادی، بلکه نیازمند اصلاحات نهادی عمیق‌تر، کاهش وابستگی نفتی، ارتقای ظرفیت اجرایی دولت و توجه جدی‌تر به عدالت فضایی و اجتماعی است.

برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳)

برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در شرایطی تدوین شد که اقتصاد کشور پس از دو دهه تجربه انقلاب، جنگ و بازسازی، وارد مرحله‌ای جدید از سیاست‌گذاری توسعه‌ای شده بود. در این

مقطع، ضرورت اصلاحات ساختاری، افزایش کارایی نظام اقتصادی، تقویت نهادهای بازار و هماهنگ‌سازی اقتصاد ایران با تحولات جهانی بیش از گذشته مورد توجه قرار گرفت. از این‌رو، برنامه سوم توسعه را می‌توان یکی از مهم‌ترین برنامه‌های توسعه پس از انقلاب از منظر جهت‌گیری‌های اصلاحی و نهادی دانست. هدف اصلی برنامه سوم، ایجاد زمینه‌های لازم برای رشد اقتصادی پایدار، افزایش بهره‌وری، اصلاح ساختارهای اقتصادی و ارتقای رقابت‌پذیری اقتصاد ملی بود. برخلاف برنامه‌های پیشین که بیشتر بر بازسازی و تثبیت اقتصادی تمرکز داشتند، برنامه سوم تلاش کرد رویکردی جامع‌تر به توسعه اتخاذ کند و هم‌زمان ابعاد اقتصادی، اجتماعی، نهادی و مدیریتی توسعه را مورد توجه قرار دهد. در این برنامه، توسعه نه صرفاً به‌عنوان افزایش تولید، بلکه به‌عنوان فرایندی مبتنی بر اصلاح ساختارها، بهبود حکمرانی اقتصادی و ارتقای کیفیت زندگی جامعه تلقی شد.

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های برنامه سوم توسعه، تأکید بر اصلاحات اقتصادی و کاهش مداخله مستقیم دولت در اقتصاد بود. در این چارچوب، سیاست‌هایی برای خصوصی‌سازی، اصلاح نظام مالی و بانکی، آزادسازی نسبی اقتصادی، کاهش انحصارها و تقویت نقش بخش خصوصی در فعالیتهای اقتصادی دنبال شد. هدف از این اصلاحات آن بود که فضای اقتصادی کشور رقابتی‌تر شود و زمینه برای افزایش سرمایه‌گذاری و بهره‌وری فراهم گردد. همچنین تلاش شد نقش دولت از تصدی‌گری مستقیم به سمت سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت تغییر یابد.

در حوزه اقتصاد کلان، برنامه سوم بر ثبات اقتصادی، مهار تورم، اصلاح نظام ارزی و بهبود مدیریت مالی دولت تأکید داشت. یکی از مهم‌ترین اقدامات این دوره، اجرای سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز بود که با هدف کاهش بی‌ثباتی اقتصادی و بهبود شفافیت در نظام مالی کشور انجام شد. همچنین تلاش شد وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی تا حدی کاهش یابد و منابع مالی به شکل کارآمدتری مدیریت شوند.

در بخش تولید، برنامه سوم توسعه بر افزایش بهره‌وری، توسعه صنایع رقابت‌پذیر، حمایت از سرمایه‌گذاری و گسترش صادرات غیرنفتی تأکید داشت. در این دوره، سیاست‌گذاران کوشیدند با بهبود فضای کسب‌وکار و توسعه زیرساخت‌های اقتصادی، ظرفیتهای تولیدی کشور را تقویت کنند. در بخش کشاورزی نیز افزایش بهره‌وری منابع، توسعه فناوری‌های نوین و ارتقای امنیت غذایی مورد توجه قرار گرفت.

در زمینه اجتماعی، برنامه سوم توجه بیشتری به توسعه انسانی، کاهش فقر، ارتقای سرمایه اجتماعی و بهبود شاخص‌های رفاه عمومی نشان داد. گسترش آموزش عالی، توسعه خدمات بهداشتی و درمانی، توجه به اشتغال جوانان و کاهش نابرابری‌های اجتماعی از جمله محورهای مهم اجتماعی این برنامه بود. همچنین در این دوره، مباحثی مانند جامعه مدنی، مشارکت اجتماعی و اصلاح نظام اداری بیش از گذشته وارد ادبیات برنامه‌ریزی توسعه کشور شد.

از منظر فضایی و منطقه‌ای، برنامه سوم توسعه بر کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و تمرکززدایی نسبی در برنامه‌ریزی تأکید داشت. در این راستا، توجه بیشتری به توسعه مناطق کمترتوسعه‌یافته، تقویت مدیریت‌های محلی و توزیع متوازن‌تر امکانات و سرمایه‌گذاری‌ها صورت گرفت. با این حال، همچنان بخش قابل توجهی از فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری‌ها در مناطق مرکزی و کلان‌شهری متمرکز باقی ماند و شکاف‌های منطقه‌ای به‌طور کامل کاهش نیافت (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۹).

ارزیابی عملکرد برنامه سوم توسعه نشان می‌دهد که این برنامه در مقایسه با برنامه‌های پیشین، در برخی حوزه‌ها موفقیت‌های قابل توجهی داشت. بهبود نسبی رشد اقتصادی، کنترل بهتر تورم در برخی سال‌ها، افزایش سرمایه‌گذاری، توسعه زیرساخت‌های ارتباطی و فناوری اطلاعات و پیشرفت در برخی اصلاحات نهادی از جمله دستاوردهای این برنامه بود. با این حال، اجرای کامل اهداف برنامه با چالش‌هایی نیز مواجه شد. وابستگی ساختاری اقتصاد به نفت، مقاومت نهادی در برابر برخی اصلاحات، محدودیت‌های مدیریتی و ناهماهنگی میان سیاست‌ها و ظرفیت‌های اجرایی از جمله عواملی بودند که تحقق کامل اهداف برنامه را محدود کردند.

به‌طور کلی، برنامه سوم توسعه را می‌توان یکی از مهم‌ترین تجربه‌های برنامه‌ریزی توسعه در جمهوری اسلامی ایران دانست؛ برنامه‌ای که تلاش کرد با رویکردی اصلاح‌محور، زمینه‌گذار اقتصاد ایران از ساختار دولتی و نفت‌محور به اقتصادی کارآمدتر، رقابتی‌تر و مبتنی بر توسعه پایدار را فراهم کند. با وجود برخی موفقیت‌ها، تجربه این برنامه نشان داد که تحقق توسعه پایدار در ایران نیازمند تداوم اصلاحات نهادی، تقویت حکمرانی اقتصادی، کاهش وابستگی به نفت و ایجاد هماهنگی بیشتر میان اهداف برنامه‌ای و ظرفیت‌های اجرایی کشور است.

برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۸)

برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران را می‌توان جامع‌ترین و نظام‌مندترین برنامه توسعه پس از انقلاب تا آن زمان دانست؛ برنامه‌ای که با اتکا بر رویکرد توسعه مبتنی بر دستیابی به رشد پایدار، عدالت اجتماعی، ارتقای بهره‌وری و تعامل سازنده با اقتصاد جهانی تدوین شد. این برنامه از حیث ساختار، زبان فنی، انسجام منطقی و تکیه بر شاخص‌های قابل سنجش، یکی از پیشرفته‌ترین اسناد برنامه‌ریزی کشور است. برنامه چهارم توسعه در ادامه مسیر اصلاحات نهادی و ساختاری برنامه سوم تدوین شد، اما افق بلندپروازانه‌تری را دنبال می‌کرد؛ از جمله حرکت به سمت اقتصاد دانش‌بنیان، ثبات اقتصاد کلان، توسعه انسانی، عدالت فضایی و کارآمدسازی حکمرانی اقتصادی. در این برنامه، دستیابی به رشد اقتصادی متوسط سالانه حدود ۸ درصد هدف‌گذاری شد که تحقق آن نیازمند

افزایش چشمگیر سرمایه‌گذاری، توسعه صادرات غیرنفتی، ارتقای بهره‌وری و تقویت بخش خصوصی بود. یکی از محورهای اصلی برنامه چهارم، ارتقای بهره‌وری بود. برای نخستین بار سهم مشخصی برای بهره‌وری در رشد اقتصادی تعیین شد؛ به طوری که حدود یک‌سوم رشد هدف‌گذاری شده باید از محل افزایش بهره‌وری به دست می‌آمد. این رویکرد، نشان‌دهنده گذار از الگوی توسعه مبتنی بر تزریق منابع (به ویژه منابع نفتی) به الگوی توسعه مبتنی بر نوآوری، کارایی و سرمایه انسانی است.

در حوزه اقتصاد کلان، برنامه چهارم بر ثبات مالی، مدیریت کارآمد بودجه، اصلاح ساختاری نظام مالی و بانکی، کنترل تورم، انضباط پولی و کاهش وابستگی به نفت تأکید داشت. قرار بود سهم نفت در بودجه عمومی کاهش یابد و بخشی از درآمدهای نفتی از طریق «حساب ذخیره ارزی» برای سرمایه‌گذاری بلندمدت و ثبات بخشی به اقتصاد استفاده شود. همچنین در این برنامه، توجه ویژه‌ای به توسعه بازارهای مالی، افزایش شفافیت، و اصلاحات نهادی در حوزه نظارت اقتصادی شده بود.

در حوزه تولید، برنامه چهارم توسعه بر تنوع بخشی به ساختار تولیدی کشور، تقویت صنایع رقابت پذیر، توسعه فناوری اطلاعات، نوسازی صنعتی، افزایش سرمایه‌گذاری و توسعه صادرات غیرنفتی تمرکز داشت. همچنین بخش کشاورزی به عنوان یکی از محورهای مهم امنیت غذایی، توسعه روستایی و اشتغال، با تأکید بر بهره‌وری منابع آب، مکانیزاسیون، فناوری‌های نوین و مدیریت یکپارچه منابع مورد توجه قرار گرفت.

در بخش اجتماعی، برنامه چهارم توسعه یکی از جامع‌ترین رویکردها را نسبت به توسعه انسانی، کاهش فقر، گسترش عدالت آموزشی و بهداشتی و بهبود شاخص‌های زندگی اتخاذ کرد. در این برنامه، توسعه اجتماعی نه به عنوان بخشی جنبی، بلکه به عنوان پایه‌ای برای توسعه اقتصادی پایدار تعریف شده بود. ارتقای کیفیت آموزش عالی، توسعه پژوهش، گسترش خدمات بهداشتی، کاهش نابرابری‌های اجتماعی و ارتقای توانمندسازی اجتماعی از محورهای کلیدی این بخش بود.

از منظر فضایی و منطقه‌ای، برنامه چهارم توسعه بیش از هر برنامه دیگری بر عدالت فضایی، کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و برنامه‌ریزی آمایش محور تأکید کرد. در این برنامه، توسعه متوازن و ایجاد فرصت‌های برابر برای مناطق کمتر توسعه یافته، به ویژه مناطق مرزی و روستایی، مورد توجه قرار گرفته بود. توسعه زیرساخت‌ها، حمایت از سرمایه‌گذاری منطقه‌ای، و تقویت نقش مدیریت‌های محلی (استان‌ها و شهرها) از جمله راهبردهای مهم این بخش بود (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۴). با وجود جامعیت و کیفیت بالای برنامه، اجرای آن با چالش‌های قابل توجهی روبه‌رو شد. نوسانات درآمدهای نفتی، تغییرات سیاستی، محدودیت‌های نهادی، ضعف هماهنگی بین دستگاه‌ها و ناکافی بودن ابزارهای اجرایی موجب شدند برخی از اهداف مهم برنامه محقق نشود. همچنین بخشی از

سیاست‌های کلیدی برنامه، به‌ویژه در حوزه ثبات مالی، بهره‌وری و تعامل‌پذیری اقتصادی، با ظرفیت نهادی موجود سازگاری کامل نداشت. با این حال، بسیاری از متخصصان، برنامه چهارم توسعه را پیشرفته‌ترین برنامه توسعه کشور از نظر ساختار، انسجام، هدف‌گذاری و اتکا بر رویکردهای علمی می‌دانند. این برنامه تلاش کرد چشم‌انداز بلندمدتی برای اقتصاد ایران ترسیم کند و مسیر گذار به سمت اقتصاد رقابت‌پذیر، دانش‌بنیان و عدالت‌محور را فراهم سازد. اگرچه تحقق کامل اهداف آن ممکن نشد، اما چارچوب تحلیلی و راهبردی این برنامه همچنان مبنای بسیاری از مطالعات آکادمیک و سیاست‌گذاری‌های توسعه‌ای در ایران است.

تحلیل و آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی

بررسی برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی نشان می‌دهد که نظام برنامه‌ریزی در ایران، اگرچه از نظر نهادی تداوم یافته و در مقاطع مختلف کوشیده است به مسائل کلان اقتصادی، اجتماعی و فضایی کشور پاسخ دهد، اما در عمل با شکافی معنادار میان اهداف برنامه‌ای و نتایج اجرایی مواجه بوده است. این شکاف را نمی‌توان صرفاً به ضعف در اجرا یا محدودیت منابع فروکاست؛ بلکه باید آن را حاصل مجموعه‌ای از عوامل ساختاری، نهادی، سیاسی، اقتصادی و مدیریتی دانست که در طول زمان به‌صورت تکرارشونده در برنامه‌های توسعه بروز یافته‌اند. از این منظر، آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، نه فقط ارزیابی عملکرد چند سند پنج‌ساله، بلکه تحلیل کیفیت حکمرانی توسعه در ایران است.

۱. غلبه رویکرد آرمان‌گرایانه بر واقع‌گرایی اجرایی: یکی از مهم‌ترین آسیب‌های برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، فاصله میان اهداف بلندپروازانه و ظرفیت‌های واقعی اقتصاد و نظام اجرایی کشور است. در بسیاری از برنامه‌ها، نرخ‌های رشد بالا، کاهش سریع بیکاری، مهار تورم، افزایش بهره‌وری، کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای و ارتقای رفاه عمومی به‌طور هم‌زمان هدف‌گذاری شده‌اند، بی‌آنکه تناسب لازم میان این اهداف و امکانات نهادی، مالی و مدیریتی کشور برقرار باشد. در نتیجه، برنامه‌ها در بسیاری از موارد بیش از آنکه اسنادی عملیاتی باشند، به اسنادی آرمانی و هنجاری شباهت یافته‌اند. این وضعیت موجب شده است که بخش قابل توجهی از اهداف کمی برنامه‌ها به‌طور کامل تحقق نیابد و اعتبار برنامه‌ریزی در نظام سیاست‌گذاری کاهش پیدا کند.

۲. وابستگی ساختاری به درآمدهای نفتی: یکی دیگر از مهم‌ترین مسائل ساختاری برنامه‌های توسعه در ایران، وابستگی پایدار اقتصاد و بودجه عمومی به درآمدهای نفتی است. اگرچه تقریباً در همه برنامه‌های توسعه پس از انقلاب بر کاهش این وابستگی تأکید شده، اما در عمل درآمدهای نفتی همچنان یکی از منابع اصلی تأمین مالی دولت و اجرای

پروژه‌های عمرانی باقی مانده‌اند. این وابستگی سبب شده است که برنامه‌های توسعه به‌شدت در معرض نوسانات قیمت جهانی نفت، تحریم‌های خارجی و شوک‌های ارزی قرار گیرند. در دوره‌های افزایش درآمدهای نفتی، دولت‌ها معمولاً به سمت گسترش هزینه‌های عمومی و بزرگ کردن تعهدات مالی حرکت کرده‌اند و در دوره‌های کاهش درآمد، بسیاری از اهداف برنامه‌ای متوقف یا تعدیل شده‌اند. از این رو، بی‌ثباتی مالی ناشی از نفت یکی از موانع اصلی تحقق توسعه پایدار در ایران بوده است.

۳. ضعف نهادی و ناپایداری سیاستی: برنامه‌های توسعه زمانی موفق خواهند بود که در بستر نهادهای پایدار، هماهنگ و پاسخ‌گو اجرا شوند. در ایران، یکی از آسیب‌های مهم، ضعف ظرفیت نهادی در سطوح مختلف تصمیم‌گیری و اجرا بوده است. تعدد مراکز تصمیم‌گیری، ناهماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی، تغییر مکرر اولویت‌ها، تعارض میان سیاست‌های کوتاه‌مدت و اهداف بلندمدت و نیز ضعف نظام نظارت و ارزیابی موجب شده‌اند که اجرای برنامه‌ها از انسجام کافی برخوردار نباشد. افزون بر این، تغییر دولت‌ها غالباً با تغییر در جهت‌گیری‌های اجرایی و حتی تفسیرهای متفاوت از مفاد برنامه همراه بوده است. این ناپایداری سیاستی موجب شده که برنامه‌های توسعه کمتر به‌عنوان اسناد الزام‌آور و پایدار عمل کنند و بیشتر در معرض مداخلات سلیقه‌ای و مقطعی قرار گیرند.

۴. غلبه دولت بر اقتصاد و محدودیت نقش بخش خصوصی: اگرچه از برنامه اول توسعه به بعد، در اغلب اسناد برنامه‌ای بر کاهش تصدی‌گری دولت، تقویت بخش خصوصی و افزایش رقابت‌پذیری اقتصاد تأکید شده است، اما ساختار اقتصادی ایران همچنان تا حد زیادی دولتی‌محور و شبه‌دولتی باقی مانده است. حضور گسترده دولت و نهادهای عمومی در فعالیت‌های اقتصادی، ضعف امنیت سرمایه‌گذاری، محدودیت‌های حقوقی و نهادی، بی‌ثباتی محیط کسب‌وکار و ناکارآمدی برخی سازوکارهای بازار موجب شده‌اند که بخش خصوصی نتواند نقش مورد انتظار را در رشد اقتصادی و اشتغال‌زایی ایفا کند. در نتیجه، یکی از تناقض‌های اصلی برنامه‌های توسعه پس از انقلاب آن بوده است که از یک‌سو بر اقتصاد رقابتی تأکید کرده‌اند و از سوی دیگر، در عمل بستر نهادی لازم برای تحقق آن را به‌طور کامل فراهم نکرده‌اند.

۵. ضعف پیوند میان برنامه‌ریزی ملی و آمایش سرزمین: یکی از مهم‌ترین کاستی‌های تاریخی برنامه‌های توسعه در ایران، چه پیش و چه پس از انقلاب، ضعف توجه مؤثر به ابعاد فضایی توسعه است. هرچند در برخی برنامه‌ها، به‌ویژه از برنامه سوم و چهارم به بعد، بر کاهش نابرابری‌های منطقه‌ای، تمرکززدایی و توسعه متوازن تأکید شده، اما در عمل بخش عمده سرمایه‌گذاری‌ها، خدمات پیشرفته، فرصت‌های شغلی و زیرساخت‌های کلیدی در چند استان و کلان‌شهر متمرکز مانده‌اند. این امر نشان می‌دهد که میان برنامه‌ریزی توسعه ملی و الزامات آمایش سرزمین پیوندی مؤثر و

نهادمند شکل نگرفته است. پیامد این وضعیت، تشدید نابرابری‌های فضایی، مهاجرت‌های گسترده، تمرکز جمعیت و سرمایه در کانون‌های خاص و تداوم محرومیت نسبی در برخی مناطق بوده است.

۶. ضعف در نظام پایش، ارزیابی و یادگیری سیاستی: یکی از مؤلفه‌های اساسی برنامه‌ریزی توسعه، وجود نظام پایش و ارزیابی مستمر برای سنجش میزان تحقق اهداف، شناسایی انحراف‌ها و اصلاح سیاست‌ها در حین اجراست. در بسیاری از برنامه‌های توسعه پس از انقلاب، این نظام یا به قدر کافی نهادینه نشده یا نقش آن محدود و غیرمؤثر بوده است. در نتیجه، تجربه‌های برنامه‌ای پیشین به طور کامل به یادگیری نهادی و اصلاحات سیاستی منجر نشده‌اند. تکرار برخی مشکلات مشابه در برنامه‌های مختلف، مانند عدم تحقق اهداف رشد، تداوم وابستگی به نفت، نابرابری منطقه‌ای و ضعف بهره‌وری، نشان می‌دهد که نظام برنامه‌ریزی در ایران از ظرفیت کافی برای یادگیری از خطاهای گذشته برخوردار نبوده است.

۷. چیرگی ملاحظات کوتاه‌مدت بر اهداف بلندمدت توسعه: در بسیاری از موارد، برنامه‌های توسعه تحت تأثیر مسائل روزمره اقتصاد، فشارهای سیاسی، بحران‌های بیرونی و الزامات بودجه‌ای قرار گرفته‌اند و به همین دلیل، منطق بلندمدت توسعه در برابر ملاحظات کوتاه‌مدت تضعیف شده است. برای مثال، در شرایط تورمی، رکودی یا ارزی، اولویت دولت‌ها اغلب به مدیریت بحران‌های فوری معطوف شده و اجرای اصلاحات ساختاری بلندمدت به تعویق افتاده است. چنین وضعیتی موجب شده برنامه‌ها به جای آنکه نقشه راه تحول ساختاری اقتصاد و جامعه باشند، گاه به ابزارهایی برای تنظیم‌گری مقطعی تبدیل شوند.

۸. تحقق نامتوازن ابعاد اقتصادی، اجتماعی و نهادی توسعه: اگرچه در عنوان همه برنامه‌های پس از انقلاب، توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به صورت توأمان آمده است، اما در عمل توازن میان این ابعاد همواره برقرار نبوده است. در برخی دوره‌ها تأکید اصلی بر رشد اقتصادی و بازسازی بوده، در برخی دوره‌ها اصلاحات نهادی و آزادسازی اقتصادی برجسته شده، و در برخی دیگر عدالت اجتماعی یا گسترش خدمات عمومی در اولویت قرار گرفته است. این نوسان در اولویت‌ها، در کنار ضعف پیوستگی راهبردی میان برنامه‌ها، مانع از شکل‌گیری یک الگوی توسعه منسجم و پایدار شده است. به بیان دیگر، توسعه در ایران غالباً به صورت بخشی و نامتوازن دنبال شده، نه به مثابه فرایندی یکپارچه و چندبعدی.

در مجموع، برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی را می‌توان تلاشی مستمر برای بازسازی، تثبیت، اصلاح و هدایت اقتصاد و جامعه ایران در مسیر توسعه دانست؛ اما این تلاش‌ها در عمل با محدودیت‌هایی مواجه بوده‌اند که ریشه در ساختار اقتصاد نفتی، ضعف نهادی، ناپایداری سیاستی، تمرکزگرایی، کم‌توجهی به آمایش سرزمین و فاصله میان برنامه‌ریزی و اجرا دارند. بر این اساس، مسئله اصلی برنامه‌ریزی توسعه در ایران نه فقدان سند برنامه، بلکه ضعف در

قابلیت اجرایی، انسجام نهادی و تداوم راهبردی این اسناد است. از منظر تحلیلی، تجربه برنامه‌های توسعه پس از انقلاب نشان می‌دهد که دستیابی به توسعه پایدار در ایران نیازمند عبور از برنامه‌نویسی صرف و حرکت به سمت حکمرانی توسعه‌گرا است؛ حکمرانی‌ای که در آن اهداف برنامه‌ای با ظرفیت‌های واقعی کشور هماهنگ شوند، نهادهای اجرایی پاسخ‌گو و هماهنگ باشند، وابستگی به نفت کاهش یابد، بخش خصوصی واقعی تقویت شود، عدالت فضایی به‌طور جدی در کانون سیاست‌گذاری قرار گیرد و نظام پایش و ارزیابی به‌صورت مؤثر عمل کند. تنها در چنین شرایطی است که برنامه‌های توسعه می‌توانند از اسناد آرمانی به ابزارهای واقعی تحول اقتصادی، اجتماعی و فضایی کشور تبدیل شوند.

ایرادات مربوط به پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی توسعه در ایران

یکی از مهم‌ترین دلایل عدم تحقق کامل اهداف برنامه‌های توسعه در ایران، ضعف یا فقدان برخی پیش‌نیازهای اساسی برنامه‌ریزی توسعه است. تجربه کشورهای موفق نشان می‌دهد که برنامه‌ریزی زمانی می‌تواند به نتایج پایدار و اثربخش منجر شود که بسترهای نهادی، اقتصادی، مدیریتی و اطلاعاتی لازم برای اجرای آن فراهم باشد. در ایران، اگرچه طی دهه‌های گذشته اسناد متعددی در حوزه توسعه تدوین شده‌اند، اما در بسیاری موارد، الزامات بنیادین تحقق برنامه‌ها به‌طور کامل مهیا نبوده است. این مسئله موجب شده میان تدوین برنامه و اجرای واقعی آن شکافی ساختاری ایجاد شود.

۱. ضعف در ثبات سیاستی و مدیریتی: یکی از پیش‌نیازهای اساسی برنامه‌ریزی توسعه، وجود ثبات در سیاست‌ها، قوانین و مدیریت اجرایی است. در ایران، تغییرات مکرر در رویکردهای اقتصادی، جابه‌جایی مدیران، تغییر اولویت‌های دولت‌ها و ناپایداری تصمیمات، موجب شده است که بسیاری از برنامه‌های توسعه از تداوم لازم برخوردار نباشند. در نتیجه، پروژه‌ها و سیاست‌های بلندمدت غالباً تحت تأثیر ملاحظات کوتاه‌مدت سیاسی یا تغییر دولت‌ها قرار گرفته‌اند. این وضعیت نه تنها کارایی برنامه‌ها را کاهش داده، بلکه اعتماد فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران را نیز تضعیف کرده است.

۲. نبود نظام آماری و اطلاعاتی کارآمد: برنامه‌ریزی توسعه نیازمند دسترسی به داده‌های دقیق، به‌روز و قابل اعتماد است. یکی از مشکلات مهم در نظام برنامه‌ریزی ایران، ضعف در تولید، یکپارچه‌سازی و تحلیل اطلاعات اقتصادی، اجتماعی و فضایی بوده است. در برخی موارد، آمارهای دستگاه‌های مختلف با یکدیگر همخوانی نداشته یا با تأخیر منتشر شده‌اند. همچنین کمبود نظام‌های اطلاعات مکانی و پایگاه‌های داده منسجم، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و آمایش

سرزمین را با مشکل مواجه کرده است. فقدان داده‌های دقیق موجب می‌شود اهداف برنامه‌ها برآوردی و غیر واقع‌بینانه باشند و امکان ارزیابی صحیح عملکرد نیز محدود شود.

۳. ضعف ظرفیت نهادی و اجرایی: وجود نهادهای کارآمد، هماهنگ و پاسخ‌گو از مهم‌ترین پیش‌شرط‌های موفقیت برنامه‌های توسعه است. در ایران، تعدد مراکز تصمیم‌گیری، همپوشانی وظایف دستگاه‌ها، تمرکزگرایی اداری و ضعف هماهنگی میان نهادها، موجب کاهش اثربخشی برنامه‌ها شده است. بسیاری از دستگاه‌های اجرایی فاقد ظرفیت تخصصی، مدیریتی و فنی لازم برای اجرای کامل سیاست‌های توسعه‌ای بوده‌اند. همچنین در برخی موارد، قوانین و مقررات متعدد و متناقض، روند اجرای برنامه‌ها را کند و پرهزینه کرده است.

۴. وابستگی بودجه و برنامه‌ها به درآمدهای نفتی: یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی پایدار، برخورداری از منابع مالی باثبات و قابل پیش‌بینی است. در ایران، اتکای شدید بودجه عمومی و طرح‌های عمرانی به درآمدهای نفتی، برنامه‌ریزی توسعه را با بی‌ثباتی مواجه کرده است. نوسانات قیمت نفت و محدودیت‌های ناشی از تحریم‌ها موجب شده منابع پیش‌بینی‌شده برای اجرای برنامه‌ها در بسیاری از مواقع تحقق پیدا نکند. در نتیجه، دولت‌ها ناچار به تعدیل یا توقف بخشی از پروژه‌های توسعه‌ای شده‌اند. این وابستگی همچنین موجب تقویت رویکرد کوتاه‌مدت در سیاست‌گذاری اقتصادی شده است.

۵. ضعف مشارکت اجتماعی و نهادی: برنامه‌ریزی توسعه زمانی موفق خواهد بود که مبتنی بر مشارکت مؤثر ذی‌نفعان مختلف، از جمله بخش خصوصی، نهادهای محلی، دانشگاه‌ها و جامعه مدنی باشد. در ایران، برنامه‌ریزی عمدتاً ماهیتی متمرکز و از بالا به پایین داشته و میزان مشارکت نهادهای غیردولتی در تدوین و اجرای برنامه‌ها محدود بوده است. این مسئله موجب شده برخی برنامه‌ها با نیازها و ظرفیت‌های واقعی مناطق و گروه‌های اجتماعی هماهنگی کافی نداشته باشند. همچنین ضعف مشارکت اجتماعی، میزان تعهد و همراهی بازیگران مختلف در اجرای برنامه‌ها را کاهش داده است.

۶. ضعف پیوند میان برنامه‌ریزی و آمایش سرزمین: یکی از پیش‌نیازهای توسعه متوازن، هماهنگی میان برنامه‌های توسعه و ظرفیت‌های فضایی و منطقه‌ای کشور است. در ایران، پیوند میان نظام برنامه‌ریزی ملی و آمایش سرزمین همواره ضعیف بوده است. بسیاری از سرمایه‌گذاری‌ها بدون توجه کافی به مزیت‌های منطقه‌ای، محدودیت‌های زیست‌محیطی و ظرفیت‌های محلی انجام شده‌اند. پیامد این مسئله، تمرکز شدید امکانات و جمعیت در چند کلان‌شهر، گسترش نابرابری منطقه‌ای و فشار بر منابع طبیعی بوده است.

۷. ضعف فرهنگ برنامه‌پذیری و التزام اجرایی: یکی دیگر از مشکلات اساسی، ضعف در فرهنگ سازمانی و سیاسی مرتبط با پایبندی به برنامه‌هاست. در بسیاری موارد، برنامه‌های توسعه بیشتر جنبه اسنادی و تشریفاتی یافته‌اند و در

فرآیند اجرا، تصمیمات کوتاه‌مدت و مقطعی بر احکام برنامه غلبه پیدا کرده‌اند. این مسئله موجب کاهش اقتدار برنامه‌های توسعه و تضعیف جایگاه نهاد برنامه‌ریزی در نظام تصمیم‌گیری کشور شده است.

۸. محدودیت نظام نظارت و ارزیابی: وجود نظام مؤثر نظارت و ارزیابی از الزامات اساسی برنامه‌ریزی توسعه است. در ایران، اگرچه سازوکارهایی برای پایش عملکرد برنامه‌ها وجود داشته، اما این سازوکارها غالباً از استقلال، شفافیت و ضمانت اجرایی کافی برخوردار نبوده‌اند. نبود ارزیابی دقیق و مستمر موجب شده بسیاری از انحراف‌ها، ناکارآمدی‌ها و عدم تحقق اهداف، بدون اصلاح ساختاری تکرار شوند. همچنین ضعف شفافیت در انتشار گزارش‌های عملکرد، امکان پاسخ‌گویی و یادگیری سیاستی را محدود کرده است.

به‌طور کلی، مهم‌ترین ایرادات مربوط به پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی توسعه در ایران را می‌توان در ضعف ثبات سیاستی، ناکارآمدی نهادی، وابستگی مالی به نفت، کمبود داده‌های دقیق، ضعف مشارکت اجتماعی، بی‌توجهی به آمایش سرزمین و محدودیت نظام نظارت و ارزیابی خلاصه کرد. در چنین شرایطی، حتی دقیق‌ترین و جامع‌ترین برنامه‌های توسعه نیز با دشواری جدی در مرحله اجرا مواجه می‌شوند. از این‌رو، اصلاح بسترهای نهادی و تقویت الزامات پایه‌ای برنامه‌ریزی، شرط ضروری برای موفقیت هرگونه سیاست توسعه‌ای در ایران به شمار می‌رود.

ایرادات فرایند برنامه‌ریزی

فرایند برنامه‌ریزی توسعه در ایران با وجود تجربه چند دهه‌ای، همچنان با برخی کاستی‌های ساختاری مواجه است که بر کیفیت اسناد برنامه و قابلیت اجرایی آن‌ها تأثیر گذاشته است. یکی از مهم‌ترین این ایرادات، تمرکزگرایی در فرایند تدوین برنامه‌ها است. در بسیاری از موارد، برنامه‌های توسعه عمدتاً در سطح نهادهای مرکزی و توسط مجموعه محدودی از کارشناسان و دستگاه‌های دولتی تدوین شده‌اند و مشارکت مؤثر نهادهای محلی، بخش خصوصی، دانشگاه‌ها و جامعه مدنی در این فرایند محدود بوده است. این مسئله موجب شده است که برخی از سیاست‌ها و اهداف برنامه‌ها با شرایط واقعی مناطق مختلف کشور همخوانی کامل نداشته باشند. از دیگر مشکلات فرایند برنامه‌ریزی، فقدان انسجام میان اسناد بالادستی و برنامه‌های اجرایی است. اگرچه در نظام برنامه‌ریزی کشور اسناد مختلفی مانند سیاست‌های کلی، چشم‌اندازهای بلندمدت و برنامه‌های پنج‌ساله وجود دارند، اما در بسیاری از موارد پیوند عملیاتی میان این اسناد به‌طور کامل برقرار نشده است. در نتیجه، برخی از اهداف کلان در مرحله تبدیل به برنامه‌های عملیاتی با ابهام یا تعارض مواجه شده‌اند. همچنین ضعف در استفاده نظام‌مند از داده‌ها و تحلیل‌های علمی یکی دیگر از ایرادات فرایند برنامه‌ریزی محسوب می‌شود. در برخی موارد، اهداف و سیاست‌های برنامه‌ها بیش از

آنکه مبتنی بر تحلیل‌های دقیق اقتصادی و اجتماعی باشند، تحت تأثیر ملاحظات سیاسی یا برآوردهای خوش‌بینانه قرار گرفته‌اند، این امر موجب شده است که برخی اهداف کمی برنامه‌ها واقع‌بینانه نباشند و در عمل تحقق آن‌ها دشوار شود. از سوی دیگر، ضعف در نظام ارزیابی برنامه‌های پیشین، پیش از تدوین برنامه‌های جدید نیز از دیگر مشکلات فرایند برنامه‌ریزی است. در بسیاری از موارد، تجربه‌ها و نتایج برنامه‌های قبلی به‌طور کامل تحلیل نشده و درس‌های آموخته‌شده به شکل مؤثر در برنامه‌های بعدی به کار گرفته نشده‌اند، این مسئله سبب تکرار برخی چالش‌ها و کاستی‌ها در برنامه‌های مختلف شده است.

ایرادات مربوط به محتوای برنامه

علاوه بر مسائل مربوط به فرایند تدوین، محتوای برنامه‌های توسعه نیز در برخی موارد با کاستی‌هایی مواجه بوده است. یکی از مهم‌ترین این ایرادات، عدم تناسب میان اهداف برنامه و منابع در دسترس است. در بسیاری از برنامه‌ها اهدافی بلندپروازانه در زمینه رشد اقتصادی، اشتغال، کاهش تورم و بهبود رفاه اجتماعی تعیین شده، اما منابع مالی، نهادی و مدیریتی لازم برای تحقق این اهداف به‌طور دقیق پیش‌بینی نشده است. از دیگر ایرادات محتوایی برنامه‌ها می‌توان به تعدد اهداف و پراکندگی اولویت‌ها اشاره کرد. در برخی برنامه‌های توسعه، طیف گسترده‌ای از اهداف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و فضایی به‌طور هم‌زمان مطرح شده‌اند، بدون آنکه میان آن‌ها اولویت‌بندی روشن و سازگار وجود داشته باشد. این مسئله باعث شده تمرکز سیاست‌گذاری کاهش یابد و منابع محدود میان اهداف متعدد توزیع شود. همچنین در برخی موارد، ابهام در ابزارهای سیاستی و سازوکارهای اجرایی مشاهده می‌شود. به عبارت دیگر، برنامه‌ها اهداف مشخصی را مطرح کرده‌اند، اما ابزارهای دقیق دستیابی به آن اهداف، سازوکارهای اجرایی، مسئولیت نهادهای مختلف و زمان‌بندی اقدامات به‌طور کامل تبیین نشده است. چنین وضعیتی موجب می‌شود فاصله‌ای میان اهداف برنامه و اقدامات اجرایی ایجاد شود. یکی دیگر از چالش‌های محتوایی برنامه‌ها، ضعف توجه کافی به بهره‌وری و اصلاحات نهادی است. اگرچه در اسناد برنامه‌ای به اهمیت بهره‌وری و اصلاح ساختارهای اقتصادی اشاره شده، اما در بسیاری از موارد سیاست‌های عملی و سازوکارهای مؤثر برای تحقق این اهداف به‌طور دقیق طراحی نشده‌اند. این امر موجب شده بخش قابل توجهی از رشد اقتصادی مورد انتظار همچنان متکی بر افزایش سرمایه‌گذاری و منابع مالی باشد.

ایرادات مربوط به اجرای برنامه

حتی در مواردی که برنامه‌های توسعه از نظر تدوین و محتوا دارای کیفیت مناسبی بوده‌اند، مرحله اجرای آن‌ها با چالش‌های جدی روبه‌رو شده است. یکی از مهم‌ترین مشکلات در این زمینه، ضعف هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی است. تعدد نهادهای تصمیم‌گیر، همپوشانی وظایف و نبود سازوکارهای مؤثر هماهنگی موجب شده برخی سیاست‌ها به‌صورت پراکنده یا ناهماهنگ اجرا شوند. از دیگر مشکلات مهم در اجرای برنامه‌ها، محدودیت منابع مالی و نوسانات درآمدهای نفتی است. بسیاری از طرح‌ها و پروژه‌های پیش‌بینی‌شده در برنامه‌های توسعه به منابع مالی قابل توجهی نیاز داشته‌اند، اما در عمل به دلیل کاهش درآمدهای نفتی، محدودیت‌های بودجه‌ای یا تغییر اولویت‌های اقتصادی، منابع لازم برای اجرای کامل آن‌ها فراهم نشده است. همچنین ضعف نظام نظارت و ارزیابی در مرحله اجرا از دیگر عوامل مهم در عدم تحقق کامل اهداف برنامه‌ها محسوب می‌شود. در بسیاری از موارد، سازوکارهای پایش عملکرد دستگاه‌ها و ارزیابی میزان تحقق اهداف برنامه‌ها از شفافیت و ضمانت اجرایی کافی برخوردار نبوده‌اند. در نتیجه، انحراف از اهداف برنامه، به‌موقع شناسایی و اصلاح نشده است. علاوه بر این، تأثیر عوامل بیرونی و شرایط اقتصادی پیش‌بینی‌نشده نیز در اجرای برنامه‌ها نقش مهمی داشته است. نوسانات اقتصادی جهانی، تحریم‌های بین‌المللی، شوک‌های ارزی و بحران‌های اقتصادی داخلی از جمله عواملی بوده‌اند که اجرای برخی سیاست‌ها و پروژه‌های برنامه‌ای را با دشواری مواجه کرده‌اند. به‌طور کلی، چالش‌های برنامه‌های توسعه در ایران را می‌توان در سه سطح اصلی بررسی کرد: فرایند تدوین برنامه، محتوای اسناد برنامه‌ای و نحوه اجرای آن‌ها. تمرکزگرایی در تدوین برنامه‌ها، عدم تناسب اهداف با منابع، پراکندگی اولویت‌ها، ضعف سازوکارهای اجرایی و محدودیت‌های نهادی و مالی از مهم‌ترین عواملی بوده‌اند که تحقق کامل اهداف برنامه‌های توسعه را با مشکل مواجه کرده‌اند. رفع این چالش‌ها مستلزم اصلاح ساختارهای برنامه‌ریزی، تقویت ظرفیت‌های نهادی، افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی و ایجاد پیوند مؤثر میان برنامه‌ریزی و اجرا در نظام حکمرانی کشور است.

۱. مقایسه اهداف برنامه‌های توسعه پیش و پس از انقلاب

الف) اهداف برنامه‌های پیش از انقلاب (۱۳۲۷-۱۳۵۶)

- تمرکز بر نوسازی اقتصادی و ایجاد زیرساخت‌های مدرن
- صنعتی‌شدن از طریق صنایع سنگین و جایگزینی واردات
- افزایش تولید و رشد اقتصادی سریع
- توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل، آب، برق

- مدرن سازی کشاورزی (اما عمدتاً در سطح فنی)
- اهداف عمدتاً اقتصادمحور با غلبه سیاست های تمرکزگرا
- کم رنگ بودن عدالت اجتماعی و توسعه موزون منطقه ای

ب) اهداف برنامه های پس از انقلاب (۱۳۶۸- تاکنون)

- بازسازی پس از جنگ و تثبیت اقتصاد
- عدالت اجتماعی، توزیع درآمد، حمایت از محرومان
- رشد پایدار و اصلاحات ساختاری
- کاهش وابستگی به نفت (هدف تکراری و ناکام)
- توسعه انسانی، عدالت فضایی، اقتصاد دانش بنیان (به ویژه از برنامه چهارم به بعد)
- تقویت بخش خصوصی
- تنوع بخشی اقتصادی (همیشه مطرح اما کم تحقق)

جمع بندی اهداف

- قبل از انقلاب: رویکرد مدرنیزاسیون بالا به پایین، تمرکز بر رشد و زیرساخت.
- بعد از انقلاب: اولویت عدالت اجتماعی، توسعه انسانی و اصلاحات ساختاری.
- هر دو دوره: رشد اقتصادی و صنعتی شدن هدف مشترک، اما در عمل وابستگی نفتی پایدار ماند.

۲. مقایسه ساختار و فرایند اجرای برنامه ها

الف) پیش از انقلاب

- انسجام نهادی بیشتر (سازمان برنامه نقش محوری داشت)
- تصمیم گیری متمرکز، اما یکپارچه
- ثبات مدیریتی بالاتر
- استفاده از متخصصان خارجی و داخلی
- هماهنگی نسبی سیاست ها با اهداف برنامه
- اجرای پروژه های بزرگ عمرانی با سرعت بالا

ب) پس از انقلاب

- تنوع مراکز تصمیم‌گیری و چندپارگی نهادی
- نوسانات شدید مدیریتی و تغییر سیاست‌ها
- موانع ناشی از جنگ، تحریم، بی‌ثباتی مالی و نفتی
- ضعف در هماهنگی دستگاه‌ها
- عدم انطباق کامل بودجه‌ریزی با برنامه پنج‌ساله
- کم‌رنگ شدن نقش سازمان برنامه در برخی دوره‌ها (تعطیلی در سال ۱۳۸۶)

جمع‌بندی اجرا

- قبل از انقلاب: انسجام نهادی بیشتر، هماهنگی بالاتر، سرعت اجرای پروژه‌ها بیشتر
- بعد از انقلاب: نوسان نهادی و مالی شدید، فشارهای خارجی، چندپارگی و ضعف هماهنگی

۳. مقایسه میزان تحقق اهداف برنامه‌ها

پیش از انقلاب

- بخش بزرگی از اهداف زیرساختی و صنعتی تحقق یافت
 - رشد اقتصادی بسیار بالا در دهه ۴۰ و اوایل ۵۰
 - اما:
 - نابرابری منطقه‌ای تشدید شد
 - وابستگی به نفت عمیق‌تر شد
 - ضعف در اصلاحات نهادی پایدار
- جمع‌بندی: تحقق نسبتاً زیاد اهداف کمی؛ تحقق اندک اهداف کیفی مانند توسعه متوازن

پس از انقلاب

- تحقق برخی اهداف کلیدی:
 - گسترش خدمات عمومی (بهداشت، آموزش، برق، آب)
 - توسعه انسانی
 - زیرساخت‌ها

• تحقق محدود اهداف کلان اقتصادی:

- وابستگی نفتی کاهش نیافت
- رشد پایدار محقق نشد
- بهره‌وری پایین باقی ماند
- اصلاحات ساختاری عمدتاً نیمه‌تمام ماند

جمع‌بندی:

اهداف اجتماعی و انسانی بیشتر تحقق یافت؛ اهداف اقتصادی، ساختاری و بهره‌وری کمتر محقق شد.

۴. مقایسه عملکرد برنامه‌ها نسبت به اهداف کلان توسعه ملی

عملکرد برنامه‌های پیش از انقلاب

- رشد اقتصادی: بالا (میانگین حدود ۹٪ در دهه ۴۰)
- صنعتی‌شدن: گسترش صنایع سنگین و کارخانه‌ها
- پروژه‌های عمرانی بزرگ: موفق
- اما عملکرد نابرابر و نامتوازن
- وابستگی نفت: افزایش
- توسعه انسانی: بهبود نسبتاً کم

عملکرد برنامه‌های پس از انقلاب

- رشد اقتصادی: نوسانی و پایین
- گسترش خدمات عمومی و عدالت اجتماعی: موفق‌تر
- توسعه انسانی: رشد چشمگیر
- صنعتی‌شدن: نیمه‌موفق؛ تمرکز بر مونتاژ
- وابستگی نفت: پایدار
- بهره‌وری: پایین
- ثبات اقتصادی: پایین به علت نوسان نفت و تحریم‌ها

جدول ۱. مقایسه عملکرد کلی برنامه‌های توسعه در دو دوره تاریخی

شاخص	پیش از انقلاب	پس از انقلاب
رشد اقتصادی	بالا و پایدارتر	نوسانی و پایین
عدالت اجتماعی	ضعیف	بهرتر
توسعه انسانی	متوسط	بسیار بهتر
صنعتی شدن	سریع اما نفت محور	کند و مونتاژی
بهره‌وری	بهرتر	ضعیف
توسعه منطقه‌ای	نامتوازن	همچنان نامتوازن
وابستگی نفتی	بالا	همچنان بالا
انسجام نهادی	بیشتر	ضعیف‌تر

ماخذ: نگارندگان

جدول شماره (۱) با هدف ارائه یک ارزیابی تطبیقی کیفی از عملکرد برنامه‌های توسعه ایران در دو دوره تاریخی و بر اساس ترکیب اسناد رسمی و ادبیات علمی تدوین شده است.

یافته‌های پژوهش حاضر، نتایج نهایی مطالعه را به‌طور کلی تأیید می‌کند و نشان می‌دهد که تفاوت برنامه‌های توسعه پیش و پس از انقلاب اسلامی، صرفاً در نوع اهداف و اولویت‌های اعلام شده خلاصه نمی‌شود، بلکه بیش از همه به تفاوت در ظرفیت اجرایی، ساختار نهادی، شیوه مدیریت و میزان هماهنگی میان نهادهای مسئول وابسته است. بررسی اسناد برنامه‌ای بیانگر آن است که برنامه‌های عمرانی پیش از انقلاب عمدتاً با هدف رشد اقتصادی، صنعتی شدن، توسعه شبکه‌های حمل و نقل، گسترش زیرساخت‌ها و نوسازی بخش‌های تولیدی تدوین شده بودند. یافته‌ها نشان داد که این برنامه‌ها، به‌ویژه در زمینه توسعه زیرساخت‌های اقتصادی و افزایش ظرفیت‌های صنعتی، دستاوردهای قابل توجهی داشتند؛ با این حال، تمرکزگرایی در تصمیم‌گیری، اتکای بالا به درآمدهای نفتی و توجه ناکافی به توزیع متوازن امکانات موجب شد آثار رشد اقتصادی در همه مناطق و گروه‌های اجتماعی به‌صورت یکسان توزیع نشود. بنابراین، نتایج پژوهش نشان می‌دهد که موفقیت نسبی برنامه‌های پیش از انقلاب در دستیابی به اهداف کمی و اقتصادی، الزاماً به معنای تحقق توسعه فراگیر، متوازن و عدالت محور نبوده است. در مقابل، یافته‌های مربوط به برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی بیانگر تغییر جهت‌گیری سیاستی از رشد صرف اقتصادی به سمت عدالت اجتماعی، کاهش محرومیت، توسعه انسانی، گسترش خدمات عمومی و توجه بیشتر به مناطق کمتر توسعه یافته است. گسترش نسبی دسترسی به آموزش، بهداشت، خدمات زیربنایی و امکانات عمومی، از جمله نشانه‌های تحقق بخشی از اهداف اجتماعی این برنامه‌ها محسوب می‌شود. با وجود این، نتایج تحلیل نشان می‌دهد که تحقق اهداف اقتصادی و ساختاری برنامه‌ها با چالش‌های جدی تری همراه بوده است. تداوم وابستگی به نفت، نوسانات اقتصادی، تحریم‌ها، تغییرات مکرر مدیریتی، ناهماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی، ضعف انطباق بودجه‌های سالانه با اهداف برنامه و ناکارآمدی سازوکارهای نظارت و ارزیابی، موجب شده است که میان اهداف مصوب و عملکرد واقعی دستگاه‌ها فاصله ایجاد شود. مقایسه یافته‌ها در دو دوره نشان می‌دهد که برنامه‌های پیش از انقلاب، از لحاظ تمرکز مدیریتی، ثبات نسبی در

فرایند اجرا و سرعت توسعه زیرساختی، عملکرد منسجم‌تری داشته‌اند؛ اما به دلیل کم‌توجهی به عدالت اجتماعی، توسعه منطقه‌ای و مشارکت گروه‌های اجتماعی، با محدودیت‌های مهمی در تحقق توسعه همه‌جانبه مواجه بوده‌اند. در مقابل، برنامه‌های پس از انقلاب از نظر گسترش عدالت اجتماعی، توسعه انسانی و پوشش خدمات عمومی، نسبت به دوره پیشین دستاوردهای بیشتری داشته‌اند؛ ولی ضعف انسجام نهادی، تعدد مراکز تصمیم‌گیری، تغییر اولویت‌ها و فقدان تداوم در سیاست‌گذاری، از کارایی اجرایی آن‌ها کاسته است. بنابراین، یافته‌ها نشان می‌دهد که در دوره پس از انقلاب، اگرچه دامنه اهداف توسعه‌ای گسترده‌تر و اجتماعی‌تر شده، ظرفیت‌ها و سازوکارهای اجرایی متناسب با این اهداف تقویت نشده‌اند. بر این اساس، نتایج پژوهش با یافته‌های حاصل از بررسی تطبیقی برنامه‌ها همخوانی دارد. هر دو بخش تأکید می‌کنند که مسئله اصلی در ناکامی نسبی برنامه‌های توسعه ایران، صرفاً نبود اهداف مناسب یا کمبود اسناد برنامه‌ای نیست؛ بلکه ضعف در پیوند میان تدوین برنامه، تأمین منابع، تخصیص بودجه، هماهنگی سازمانی، اجرای سیاست‌ها و نظارت بر نتایج است. به بیان دیگر، وجود اهداف بلندمدت و جامع، زمانی به تحقق توسعه منجر می‌شود که با ساختار مدیریتی باثبات، نظام تصمیم‌گیری هماهنگ، مدیران شایسته، منابع مالی پایدار و سازوکارهای شفاف ارزیابی همراه باشد.

همچنین، یافته‌ها نشان می‌دهد وابستگی مشترک هر دو دوره به درآمدهای نفتی، یکی از عوامل تداوم آسیب‌پذیری نظام برنامه‌ریزی بوده است. هرچند شکل و شدت این وابستگی در دوره‌های مختلف متفاوت بوده، اما اتکای بودجه و سرمایه‌گذاری‌های عمومی به درآمدهای نفتی، موجب تأثیرپذیری مستقیم برنامه‌های توسعه از نوسانات درآمدی و شرایط اقتصادی شده است. از این رو، نتایج مقاله مبنی بر ضرورت تنوع‌بخشی به منابع درآمدی، تقویت تولید و بهره‌وری، و کاهش وابستگی بودجه‌ای به نفت، به‌طور مستقیم از یافته‌های پژوهش پشتیبانی می‌شود. در مجموع، مقایسه یافته‌ها و نتایج نشان می‌دهد که برنامه‌های توسعه پیش از انقلاب، بیشتر در بعد رشد اقتصادی و توسعه فیزیکی موفق بوده‌اند و برنامه‌های پس از انقلاب، بیشتر در ابعاد اجتماعی و توسعه انسانی دستاورد داشته‌اند. با این حال، هیچ‌یک از دو دوره نتوانسته‌اند به‌طور هم‌زمان و پایدار، رشد اقتصادی، عدالت اجتماعی، توسعه منطقه‌ای، استقلال اقتصادی و کارآمدی نهادی را محقق کنند. از این رو، نتیجه اصلی پژوهش آن است که افزایش اثربخشی برنامه‌های توسعه در آینده، مستلزم گذار از برنامه‌ریزی صرفاً سنده‌محور به برنامه‌ریزی اجرا‌محور، تقویت حکمرانی، ایجاد هماهنگی بین‌نهادی، ارتقای شایسته‌سالاری، استقرار نظام ارزیابی مبتنی بر شاخص‌های قابل اندازه‌گیری و ایجاد ارتباط پایدار میان برنامه‌های میان‌مدت و بودجه‌های سالانه است.

نتیجه‌گیری

در مجموع، بررسی تطبیقی برنامه‌های توسعه پیش و پس از انقلاب اسلامی نشان می‌دهد که هر دو دوره در پی تحقق توسعه اقتصادی و اجتماعی بوده‌اند، اما اولویت‌ها و الگوهای اجرایی آن‌ها تفاوت اساسی داشته است. در دوره پیش از انقلاب، تأکید اصلی بر رشد سریع اقتصادی، صنعتی‌سازی و گسترش زیرساخت‌ها بود؛ با این حال، این رشد بیشتر کمی، نفت‌محور و همراه با نابرابری‌های منطقه‌ای و اجتماعی بود. در مقابل، پس از انقلاب اسلامی، برنامه‌های

توسعه با تأکید بر عدالت اجتماعی، گسترش خدمات عمومی، توسعه انسانی و کاهش محرومیت‌ها تدوین شدند، اما در حوزه رشد پایدار، بهره‌وری، انسجام نهادی و کاهش وابستگی به نفت با چالش‌های جدی مواجه بودند. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که نقطه قوت اصلی برنامه‌های پیش از انقلاب، سرعت و انسجام نسبی در اجرای طرح‌های عمرانی و رشد اقتصادی بود؛ در حالی که نقطه ضعف اصلی آن‌ها، بی‌توجهی به عدالت اجتماعی و توسعه متوازن محسوب می‌شود. از سوی دیگر، نقطه قوت برنامه‌های پس از انقلاب، توجه بیشتر به عدالت، توسعه انسانی و گسترش خدمات عمومی بوده است؛ اما ضعف در ثبات سیاستی، نهادهای اجرایی، هماهنگی میان دستگاه‌ها و وابستگی مداوم به درآمد نفت مانع تحقق کامل اهداف شد. مقایسه این نتایج با پژوهش‌های پیشین نیز نشان می‌دهد که بسیاری از مطالعات، همین الگوی دوگانه را تأیید کرده‌اند: قبل از انقلاب، رشد سریع اما نابرابر؛ و بعد از انقلاب، عدالت‌محوری بیشتر اما کارایی اقتصادی کمتر. بنابراین، می‌توان گفت مسئله اصلی توسعه در ایران نه صرفاً کمبود برنامه، بلکه ضعف در پیوند میان هدف‌گذاری، نهاد اجرا، ثبات سیاستی و نظارت مؤثر بوده است. در نتیجه، تجربه تاریخی برنامه‌های توسعه در ایران بیانگر آن است که دستیابی به توسعه پایدار مستلزم ترکیب هم‌زمان رشد اقتصادی، عدالت اجتماعی، بهره‌وری نهادی و کاهش وابستگی به نفت است. بدون چنین ترکیبی، حتی برنامه‌های دقیق و بلندمدت نیز نمی‌توانند به نتایج مطلوب و ماندگار منجر شوند.

منابع

- ابتهاج، ابوالحسن. (۱۳۷۰). خاطرات ابوالحسن ابتهاج. تهران، انتشارات کتاب سیاسی.
- برنامه پنجم عمرانی کشور (تجدید نظر شده). (۱۳۵۳). تهران، انتشارات سازمان برنامه.
- درباره برنامه پنجم توسعه. (۱۳۸۸). آسیب شناسی برنامه های توسعه در ایران، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۹۷۰۷.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۴-۱۳۸۸). تهران، مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات، چاپ دوم، ۱۳۸۴.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳-۱۳۷۹). تهران، مرکز مدارک علمی، موزه و انتشارات، چاپ دوم، ۱۳۸۳.
- سازمان برنامه و بودجه. (۱۳۲۹)، برنامه اول عمرانی، خلاصه تجدید نظر شده، تهران، انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

- صالحی اصفهانی، دلاور. (۱۳۷۰). رونق نفتی و اقتصاد ایران. مجله خاورمیانه، ۴۵(۱)، ۴۵-۶۲.
- صالحی اصفهانی، دلاور. (۱۳۹۹). توسعه انسانی در خاورمیانه و شمال آفریقا. توسعه جهانی، ۱۲۳، ۱۰۴۶۰۹. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104609>
- کوهی، محمدکاظم و موسوی، سید محمد. (۱۴۰۱). تحلیل ساختاری نارسایی‌های برنامه‌ریزی توسعه در ایران با تأکید بر شکاف‌های منطقه‌ای. فصلنامه مدیریت شهری و روستایی، ۲۱(۶۸).
- کریمی، زهرا. (۱۴۰۳). ارزیابی پیوند میان برنامه‌های توسعه و توازن منطقه‌ای: از آرمان تا واقعیت. فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، ۲۹(۲).
- کاتوزیان، همایون. (۱۳۹۳). اقتصاد سیاسی ایران: از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی. ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی. تهران: نشر مرکز.
- گزارش عملکرد برنامه عمرانی سوم (۱۳۴۱-۱۳۴۶). سازمان برنامه، بی تا.
- فوکویاما، فرانسیس. (۱۴۰۱). لیبرالیسم و نارضایتی‌های آن. نیویورک: فارار، استراس و ژيرو.
- قانون برنامه عمرانی دوم کشور. (۱۳۴۳). تهران، انتشارات سازمان برنامه.
- قانون برنامه عمرانی سوم کشور. (۱۳۴۶). تهران، انتشارات سازمان برنامه.
- قانون برنامه چهارم عمرانی کشور. (۱۳۴۷). تهران، انتشارات سازمان برنامه.
- قانون برنامه پنجم عمرانی کشور. (۱۳۵۲). تهران، انتشارات سازمان برنامه.
- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۶۸).
- قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۷۵).
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۷۹).
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۸۴). تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
- قاسمی، محمد. (۱۴۰۴). گسست برنامه و بودجه: آسیب‌شناسی مالی نظام توسعه ایران، گزارش‌های پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس.
- مهدوی، عبدالرسول و رضایی، حسن. (۱۳۹۲). تحلیل عملکرد برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی و اثر آن بر نابرابری‌های فضایی، فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای، ۳(۱۱) ۱-۱۴.

- مرکز پژوهش‌ها. (۱۳۸۹). ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه یعد از انقلاب، مسلسل ۱۰۲۹۹، دفتر مطالعات برنامه یودجه، مجلس شورای اسلامی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۳). برنامه پنجم عمرانی کشور (تجدیدنظرشده) ۱۳۵۲-۱۳۵۶، تهران، انتشارات مجلس شورای اسلامی.
- مستندات برنامه‌های عمرانی و توسعه (سال‌های مختلف). تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
- Acemoglu, D., & Johnson, S. (2023). Power and progress: Our thousand-year struggle over technology and prosperity. PublicAffairs. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2vr9cfz>.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2019). The narrow corridor: States, societies, and the fate of liberty. Penguin Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226733999.001.0001>.
- Chang, H. J. (2011). Institutions and economic development: Theory, policy and history. Journal of Institutional Economics, 7(4), 473-498. <https://doi.org/10.1017/S1744137410000378>
- Farzanegan, M. R. (2020). Political institutions and economic development in Iran. Economic Systems, 44(4), 100816. <https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2020.100816>.
- Fukuyama, F. (2022). Liberalism and its discontents. Farrar, Straus and Giroux. <https://doi.org/10.1353/book.103808>.
- Galli, A., & Nord, A. (2020). Governance and spatial planning in contemporary development policy. European Planning Studies, 28(11), 2145–2162. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1738550>.
- Harris, K. (2017). A social revolution: Politics and the welfare state in Iran. University of California Press. <https://doi.org/10.1525/luminos.28>.
- Harris, N. (2023). The spatial, material and temporal dimensions of planning regulations: A legal geography perspective. Planning Theory & Practice, 24(1), 80–96. <https://doi.org/10.1080/14649357.2022.2154824>.
- Katouzian, H. (2003). State and society in Iran: The eclipse of the Qajars and the emergence of the Pahlavis. I.B. Tauris. <https://doi.org/10.5040/9780755611829>.
- Katouzian, H. (1997). The Political Economy of Modern Iran: Despotism and Pseudo-Patrimonialism, 1926–1979. New York: New York University Press.
- Karshenas, M., & Pesaran, M. H. (2015). Economic reform and structural change in the Middle East and North Africa. Middle East Development Journal, 7(1), 1-26. <https://doi.org/10.1080/17938120.2015.1019298>
- OECD. (2022). Governing for resilience in vulnerable contexts. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ab9e0cc0-en>.

- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2023). Local and regional development (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003100614>.
- Rodríguez-Pose, A. (2020). Institutions and the fortunes of territories. *Regional Science Policy & Practice*, 12(3), 371–386. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12277>.
- Sen, A. (1999). Development as freedom. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0198297580.001.0001>.
- Scott, A. J., & Storper, M. (2015). The nature of cities: The scope and limits of urban theory. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(1), 1–15. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12134>.
- Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2021). Economic development (13th ed.). Pearson.
- UNDP. (2023). Human development report 2023/2024. United Nations Development Programme. <https://doi.org/10.18356/9789213587935>.
 - World Bank. (2023). Iran economic monitor: Towards a resilient economy. World Bank Publications. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1990-0>.
- World Bank. (2021). Iran Economic Monitor: Mitigation of the COVID-19 shock and economic recovery. World Bank. <https://doi.org/10.1596/35665>.