

# بررسی کلی لایحه برنامه پنجم توسعه از لحاظ روش‌شناسی برنامه‌ریزی

دکتر بیژن بیدآباد<sup>۱</sup>

## چکیده

در این مقاله ضمن نگاهی به روند رو به ضعف برنامه‌های پنج‌ساله در بعد از انقلاب کلیات لایحه برنامه پنجم را از لحاظ روش‌شناسی بررسی می‌نمائیم. در این ارتباط اهداف لایحه برنامه پنجم و امکان‌پذیری حصول اهداف برنامه بطور کلی بررسی می‌شوند. هدف برنامه پنجم که ایران را به مدینه فاضله‌ای در انتهای برنامه تبدیل نماید و ایران مدیریت منطقه و جهان را نیز عهده‌دار شود غیرقابل دسترس و شعاری بیش نیست. عدم حصول این آمال را می‌توان از همین الآن پیش‌بینی نمود.

ناسازگاری اهداف برنامه، و روش ناصحیح تدوین سیاست‌های برنامه و کمی نبودن برنامه و عدم توجه به روش صحیح اجرای برنامه و عدم تعادل منابع و مصارف و سازگاری برنامه و بودجه‌های سنواتی و بسیاری موارد حساس متدولوژیک برنامه‌ریزی در ارتباط با این لایحه بررسی و ذکر می‌شوند. و در مجموع توصیه می‌شود که کلیت لایحه الغاء و دولت موظف به ارائه پیشنهادی منطقی و منضبط و طبق اصول برنامه‌ریزی علمی گردد. در غیر این صورت توسعه در ایران پنج سال دیگر به تعویق خواهد افتاد.

[bijan@bidabad.com](mailto:bijan@bidabad.com)

<http://www.bidabad.com>

<sup>۱</sup> - مشاور مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی

## روند شکل‌گیری برنامه‌های پنجساله در سه دهه گذشته

عدم حصول موفقیت برنامه‌های اول و دوم در خصوص رسیدن به اهداف کیفی و کمی برنامه مسیر تدوین برنامه‌های پنجساله در ایران را تغییر داد. مشکلات عدیده‌ای در طراحی برنامه‌ها وجود داشت که بیش از آثار وقایع سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و نظامی متعدد در خلال اجرای این دو برنامه بر ساختار برنامه‌ریزی و طراحی آن‌ها تأثیر گذاشت. از طرفی برنامه‌ها عملاً در وقایع مختلف نتوانستند خود را با شرایط پیش آمده سازگار نمایند. در این راستا برنامه سوم با نگرش اصلاح ساختار ضمن ارائه گزارش کوتاهی نسبت به پیش‌بینی متغیرهای اقتصادی به گونه‌ای تدوین شد تا موارد اصلاح ساختار اقتصادی، سیاسی، اداری، فرهنگی و اجتماعی کشور را به عنوان اهداف برنامه مطرح و راهکارهای اجرایی برای رسیدن به آنها را تدوین نماید.

برخی سیاستهایی که در برنامه سوم آمد نسبت به برنامه‌های قبل از خود و بالاخص برنامه دوم تازگی داشت. این سیاستها به دلیل نگرش جدیدی بود که در مسایل اقتصادی کشور مطرح گردید. بطوریکه چون دیده شد عملاً ادامه روند سیاستهای برنامه‌های قبل چندان تغییری در اوضاع کشور بالاخص از لحاظ اقتصادی بوجود نیاورد نتیجتاً دیدگاه‌های جدیدی طرح گردید. از جمله می‌توان به انحصار زدایی شامل بخش‌های دولتی و بخشهایی که کارگزاران آن دولتمردان در بخشهای دولتی و شبه دولتی هستند ولی به صورت خصوصی عمل می‌نمایند یا حفظ امنیت سرمایه گذاری و ارج نهادن به سازندگی و کارآفرینی و حفظ حرمت داراییهای ناشی از راه‌های قانونی و مشروع و نظام عدم تمرکز در درآمدها و هزینه استانها اشاره نمود که در برنامه‌های قبل به آنها اشاره‌ای نشده بود. مسایل دیگری نظیر سامان دهی شرکتهای دولتی، امنیت غذایی یا توجه به نظام تأمین اجتماعی، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای گرچه در برنامه‌های اول و دوم مدنظر بوده‌اند ولی در برنامه سوم بیشتر مورد

تأکید قرار گرفتند. برنامه سوم که خود موفق به دستیابی مهم ایده‌های اصلاحات مطرح در متن برنامه نگردید عملاً بر تدوین برنامه چهارم تأثیر گذاشت و برنامه چهارم با نگرشی ساده‌تر در ادامه اصلاحات مطرح گردید که تصویب آن در زمان تصدی دولت هشتم بود و اجرای آن به عهده دولت نهم قرار داده شد. برنامه چهارم نیز همانند برنامه‌های دیگر موفقیت مهمی در اهداف کلی مطرح شده در متن برنامه را نداشت. بررسی روند کلی تدوین برنامه‌های پنجساله نشان می‌دهد که دولت‌ها و قوه مقننه بدون توجه به قواعد و دیسپلین‌های لازم در طراحی برنامه اقدام به تدوین و تصویب برنامه‌ها نمودند و مسلّم است برنامه‌ای که از اصول علمی برنامه‌ریزی پیروی نکند محکوم به شکست است.

این موضوع در لایحه برنامه پنجم (۱۳۹۳-۱۳۸۹) که توسط دولت دهم تدوین و به مجلس تقدیم شده است در همان روند نزولی افت کیفیت علمی برنامه‌های بعد از انقلاب قرار دارد. به گونه‌ای که گویا برنامه‌ریزان و طراحان برنامه پنجم توفیقی در اصول برنامه‌ریزی نداشته و بدون رعایت موضوع، هدف و روش برنامه‌ریزی اقدام به طرح لایحه برنامه پنجم نموده‌اند. براساس اصول کلی برنامه‌ریزی، برنامه‌ها برای حل معضلات مقطعی طراحی نمی‌شوند و سعی دارند مسایل اساسی کشور را در یک دوره زمانی میان مدت حل نمایند لذا نیازمند آن هستند که از بُعد نظری منسجم باشند، این چارچوب نظری در اصل چارچوب اصلی برنامه را مشخص می‌نماید. در برنامه‌های تدوین شده در بعد از انقلاب چنین چیزی به چشم نمی‌خورد. به عبارت دیگر اهداف برنامه، روش رسیدن به آنها و سیاستهایی که در این ارتباط قرار می‌گیرند همگی باید از چارچوب نظری خاصی تبعیت کنند. در متون برنامه‌های قبلی همانند لایحه برنامه پنجم به این موضوع پرداخته نمی‌شود. برای مثال برنامه از حصول اهدافی صحبت می‌کند که باید در طول برنامه حاصل شوند ولی چگونه این اهداف متحقق می‌شوند برای برنامه‌ریز مشخص نیست.

ساختار کلی لایحه برنامه پنجم نشان می‌دهد که گروهی اجرایی و نه با نگاه علمی مجموعه‌ای از مواد و بندها را کنار همدیگر گذاشته‌اند و به جای اینکه بخواهند خط مشی صحیحی برای دولت ترسیم کنند شیوه‌هایی ابداع کرده‌اند تا مجوزهای کافی برای انجام اقدامات دولت فراهم آید. با توجه به این موضوع است که می‌توان گفت لایحه برنامه پنجم متن یک برنامه به مفهوم خاص برنامه نیست و این لایحه بیش از آنکه حاکی از برنامه دولت باشد حاکی از بی‌برنامگی دولت است. لایحه برنامه پنجم بوضوح نشان می‌دهد که افکار و ایده‌ها و اهداف مطرح شده جملگی به صورت آمالی طرح شده‌اند که دستورالعمل رسیدن به آنها باید در طی سالهای برنامه توسط دولت تدوین و در هیئت دولت به تصویب برسد. این موضوع در عمل به معنی دور زدن نهادهای مقننه و نظارتی به گونه‌ای زیرکانه است. شاید اشاره به تک تک بندها و مواد لایحه برنامه پنجم منجر به اتلاف صدها یا بیشتر صفحه سیاهه گردد و با توجه به اینکه سابقه دول نهم و دهم نشان داده که اقدامات بدون مشورت با کارشناسان و اهل فن و با اتخاذ شیوه‌های تصمیم‌گیری به سبک هیئتی شکل می‌گیرد لذا از ارائه نظر در ریز بندهای لایحه خودداری نموده و فقط به کلیات لایحه برنامه پنجم پرداخته می‌شود.

## اهداف لایحه برنامه پنجم

هر برنامه‌ای علی‌القاعده می‌بایست از هدفگذاری‌های برنامه‌های بلندمدت‌تر یا چشم‌انداز استراتژیک کلی کشور تبعیت کند. برنامه‌های بلندمدت در ایران بصورت چشم‌اندازهای کلان و بلندمدت و استراتژیک برای دوره‌هایی حدود دو دهه یا بیشتر چندین بار طرح شده‌اند و در سه دهه گذشته هیچکدام از این چشم‌اندازها به واقعیت نزدیک نشدند. علت این موضوع طرح شعارگونه اهداف بود که بیش از آنکه به واقعیت‌های کشور توجه شود آمال طراحان مد نظر قرار گرفتند. لذا باید به وجود این نقیصه اذعان داشت و در حال حاضر نیز سند چشم‌انداز بیست‌ساله و یا ایران ۱۴۰۰ هر دو

از بابت نگاه احساسی و غیر عملی به مسائل کشور دارای خطای پیش‌بینی بسیار زیادی هستند که عملاً هدف‌گذاری‌های مزبور را غیر قابل حصول می‌نماید. در هنگامی که چشم‌اندازهای استراتژیک وجود نداشته باشد و یا غیر قابل اتکاء باشند باید هدف‌گذاری برای دوره کوتاه‌تر یعنی حداقل انتهای برنامه تدوین شده باشد. سیاست‌های کلی برنامه پنجم که از سوی رهبری به دولت ابلاغ گردید علی‌الاصول بایست برای هدف‌گذاری در لایحه برنامه پنجم مد نظر قرار می‌گرفت. بررسی اجمالی سیاست‌های کلی برنامه پنجم و تطبیق آن با لایحه برنامه پنجم حکایت از آن دارد که نه تنها به مفاد سیاست‌های کلی برنامه پنجم بی‌توجهی شده بلکه سیاست‌گذاری‌های لازم برای تحقق اهداف مطرح در آن نیز مشخص نشده است و اگر بعضاً توجهی تلویحی به مفاد سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم در لایحه آمده است آنقدر ساده انگارانه به موضوع برخورد شده که حصول اهداف مطرح در سیاست‌های کلی ابلاغی را محقق نخواهد ساخت.

### **امکان‌پذیری حصول اهداف برنامه**

هدفمند بودن هر برنامه و هدف‌گذاری بر مبنای آن می‌باید در چارچوب توان اجرایی کشور در نظر گرفته شود و شرایط و موقعیت کشور از لحاظ داخلی و خارجی با توجه به اوضاع اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی می‌باید مد نظر قرار گیرد. در غیر این صورت اهداف تعیین شده قابل حصول نخواهند بود. در برنامه‌های پیشین بالاخص اول و دوم این عدم توجه به شدت به چشم می‌خورد نگاه گذرای به اهداف هر کدام از این برنامه‌ها دلالت بر این دارند که اجرای برنامه مورد نظر سبب ایجاد یک مدینه فاضله خواهد شد که در آن رشد و توسعه اقتصادی، سیاسی و فرهنگی و اجتماعی به میزانی خواهد بود که توسعه یافتگی به معنای کامل آن در کشور تحقق خواهد یافت. به طور کلی این نگرش بسیار آرمان‌گرایانه می‌باشد که مثلاً ظرف مدت پنج سال یا دو پنج سال یا حتی

بیشتر بتوان معضلات کشوری را که با ساختارهای ویژه‌ای از لحاظ توسعه یافتگی در زمینه‌های مختلف، اقتصادی، تکنولوژیک، سیاسی، اجتماعی و... روبروست تغییر داده تا در ردیف کشورهای توسعه یافته قرار گیرد. به عبارت دیگر در مستندات برنامه‌ها هرگونه مصلحت‌اندیشی خیرخواهانه جزء اهداف برنامه در زمینه‌های مختلف آورده می‌شد. این نقیصه در لایحه برنامه پنجم بوضوح قابل مشاهده است. برای مثال بخشی از مقدمه لایحه برنامه پنجم<sup>۱</sup> ذیلاً ذکر می‌شود که نه تنها مدینه فاضله‌ای برای ایران در انتهای برنامه هدفگذاری شده بلکه مدیریت منطقه و جهان نیز به آن افزوده شده است. عدم حصول این آمال را می‌توان از همین الآن پیش‌بینی نمود:

«با اتکال به ذات لایزال خداوند متعال و در سایه توجهات خاص حضرت ولی عصر (عج)، پنجمین برنامه پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی و دومین برنامه سند چشم‌انداز بیست ساله کشور را در حالی آغاز می‌کنیم که تصویب و اجرای آن بنا به فرموده رهبر معظم انقلاب اسلامی، اهتمام و دقت نظر تمام دست‌اندرکاران و مجریان را برای دستیابی به اهداف بلند و تعالی نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران و با رویکرد مبنایی پیشرفت و عدالت و توجه به تمامی ابعاد تحولات داخلی و جهانی را می‌طلبد تا با اجرا و تحقق اهداف نگاشته شده در برنامه پنجم، بار دیگر تصویری از توانمندی عظیم ملت ایران و همبستگی قدرتمند ملت و دولت را به نمایش گذارد و بارقه‌های امید و بسط ایمان همراه با جوشش زاینده فرهنگ و هنر اسلامی - ایرانی را در دل رهروان حق روشن کند. مردان و زنان پاک نهاد ایرانی به عنوان اسوه‌های تقوا در سایه رهبری‌های حکیمانه مقام عظمای ولایت، کوشش بی وقفه‌ای را طی سالها دنبال کرده و خواهند کرد که بی‌گمان این امر دستیابی به جایگاه رفیع کشور را در مدیریت منطقه‌ای و جهانی در پی خواهد داشت. برنامه پنجم توسعه با رعایت اصول زیر تهیه و تدوین شده است:

- دستیابی به جایگاه ترسیم شده برای کشور در سند چشم‌انداز بیست ساله در منطقه.
- تحقق کامل سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری.

---

<sup>۱</sup> - لایحه برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۳-۱۳۸۹)، انتشارات معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی روئیس جمهور، ۱۳۸۸، ۸۸/۰۰/۱۲۸، چاپ اول.

- توجه به خطوط راهنمای الگوی اسلامی - ایرانی توسعه در ابعاد مختلف فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی.
- عدالت اجتماعی، دفاع از حقوق و کرامت انسانی، تأمین اجتماعی، توزیع مناسب درآمد به دور از فقر، فساد و تبعیض.
- جلب گسترده مشارکت مردم و مردمی کردن حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی.
- ایجاد فضای مناسب برای تحقق جهش بلند اقتصادی و اجتماعی.

برنامه پنجم توسعه در قالب الزام‌های سند چشم‌انداز و اهداف مورد نظر آن تهیه شده است، استمرار فعالیت انجام گرفته و در دست انجام، شکوفایی جنبش نرم‌افزاری و برداشتن گام‌های بلند در مسیر دستیابی به جایگاه اول علمی و فناوری در منطقه، اجرای کامل و کارآمد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، مقررات زدایی، رفع موانع و تشویق مردم به مشارکت گسترده در عرصه‌های مختلف که از چند سال پیش تاکنون جهت‌گیری اصلی دولت بوده است با شتاب بیشتر و در راستای حرکت به سمت جایگاه اول اقتصادی منطقه از موضوع‌های محوری بوده که شاکله برنامه را متاثر کرده است. به منظور تحقق دو شاخص پایه‌ای پیشرفت و عدالت و توجه به دین‌باوری و خودباوری با تغییر رویکرد از دوره‌های گذشته در نظام برنامه‌ریزی نوآوری صورت گرفته است. تلاش شده است که با ترسیم الگویی بومی و نقشه اسلامی - ایرانی به منظور حرکت شتابنده به سمت تحقق جامعه اسلامی اسوه و شاهد؛ با رویکرد عدالت محوری و مشارکت مردمی در تمام عرصه‌ها با بهره‌مندی از قابلیت‌ها و ظرفیت‌های مادی و معنوی کشور، برنامه پنج‌ساله اول دهه پیشرفت و عدالت تهیه و تدوین شود. در برنامه پنجم به ساختار و وظایف دولت در جهت دولت اسلامی توجه ویژه شده است. لذا تحول در ساختار اداری و مدیریتی، به گونه‌ای که در تمامی مراحل و بخش‌های برنامه پنجم، اولویت تحول فرهنگی بر مبنای فلسفه تعلیم و تربیت اسلامی و مهندسی فرهنگی لحاظ و مورد اهتمام جدی است. انتظار می‌رود بعد از اجرای برنامه پنجم، خانواده، مدرسه، دانشگاه، مسجد، رسانه و اداره بر پایه هویت اسلامی و انقلابی متحول شوند و از لحاظ اقتصادی و علمی و فناوری پیشرو بوده و در رابطه با جهان به ویژه جهان اسلام، الهام بخش و در عرصه روابط بین‌الملل، تعامل سازنده و مؤثری داشته باشیم.»

## ناسازگاری اهداف برنامه

یکی از مواردی که عدم رعایت آن در لایحه برنامه پنجم به چشم می‌خورد ناسازگاری و

ناهمخوانی اهداف برنامه در درون خود می‌باشد. به عبارت دیگر معلوم نیست رسیدن به دو هدف در یک زمان امکان پذیر باشد زیرا آن دو هدف می‌توانند در تضاد یکدیگر واقع شده باشند. برای مثال سیاستهای حصول رشد اقتصادی و سیاستهای توزیع عادلانه ثروت و درآمد دو هدف متضاد می‌باشند که به طور همزمان قابل حصول نیستند. یعنی سیاستهای حصول عدالت اقتصادی برخلاف سیاستهای رشد اقتصادی قرار می‌گیرند. زیرا سیاستهای نوع اول احتیاج به توزیع عادلانه تر ثروت دارند ولی اتخاذ سیاست دوم نیازمند انباشت سرمایه می‌باشد. سیاستهای افزایش اشتغال و کاهش بیکاری همواره با سیاستهایی که رفاه نیروی انسانی را بالا می‌برد متعارضند. اتخاذ سیاستهای افزایش صادرات با سیاستهای حفظ ارزش پولی ملی می‌توانند در تخالف شدید قرار داشته باشد. این قبیل موارد از لحاظ اقتصادی بسیار زیادند و اهداف متعارض در یک مقطع قابل حصول نیستند. این امر نشان دهنده عدم رعایت اصول هدف گذاری و سیاستگذاری در لایحه برنامه پنجم است.

## **تدوین سیاست‌های برنامه**

برنامه‌ها در اسلوب صحیح برنامه‌ریزی باید از یک سیاست کلی که در سطحی بالاتر از برنامه تدوین شده باشد تبعیت کنند. به عبارتی هر هدفی را به هر وسیله‌ای نمی‌توان احصاء نمود. قاعدتاً از لحاظ اصول برنامه‌ریزی حصول هر هدف نیازمند اجرای یک سیاست اجرایی خاص می‌باشد. به عبارت دیگر در یک برنامه برای تعداد هدفهای مطرح شده باید به همان تعداد ابزارهای سیاستی طرح شوند به طوری که هر سیاست اجرایی خاص سبب حصول یک هدف خاص شود. این اصل که از اصول سیاست گذاری محسوب می‌شود در لایحه برنامه پنجم همانند برنامه‌های پیشین رعایت نمی‌شود و برای هر هدف یک ابزار سیاستی خاص تعیین نشده است. پر واضح است که حصول اهداف طرح شده بر طبق این اصل همچنان مورد تردید خواهند بود. این موضوع در مورد سیاستها و ابزارهای لازم



برای اهداف کوچک و بزرگ هر دو صادق است. این قاعده که با تفصیلات ریاضی آن توسط تین برکن در حدود ۸۰ سال پیش مطرح شده هنوز از اصول روشهای سیاست‌گذاری تلقی می‌شود. لایحه برنامه پنجم حداقل می‌توانست روح سیاست‌های کلی برنامه پنجم را دستورالعمل خود قرارداد و براساس آنها به صورت مشخص اقدام به طرح سیاست‌های عملیاتی نماید. مسلماً چیدن یک مجموعه بند و ماده در پهلوی هم مفهوم برنامه و سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی ندارد. نگاهی به مواد لایحه برنامه پنجم این گمانه را بوجود می‌آورد که این لایحه با این آرزو تدوین شده که اصول مندرج در مقدمه لایحه برنامه را محقق سازد ولی در عمل مواد فصول به گونه‌ای تنظیم شده‌اند که به دولت اجازه داده شود که آنگونه که مایل است روش رسیدن به این اهداف را تدوین و به عبارت دیگر سیاست‌گذاری نماید و مفهوم این موضوع به معنی این است که نظارت در هنگام تدوین سیاست‌ها از قوه مقننه سلب و قوه مقننه فقط در پایان برنامه نتایج را ارزیابی کند. در صورتی که منظور از برنامه فقط اختیار دادن به دولت برای انجام امور نیست بلکه موظف و مکلف کردن دولت به انجام امور طبق خواست ملت است که در قوه مقننه ظاهر می‌شود. دولت طبق اصول مشخص قانون اساسی وظیفه دارد که به اموری بپردازد که قانون یعنی مصوبات قوه مقننه او را مکلف به انجام آن کرده است و نه غیر آن.

نکته دیگر که در این ارتباط این است که برنامه‌ریز محق نیست که در مورد اهدافی که در فضای متغیرهای برنامه تعریف نشده باشد خط مشی تعریف نماید. این موضوع به این معنی است که دولت مجاز نیست در همه حیطه‌های اقتصادی، اجتماعی و یا فرهنگی به هر صورت که می‌خواهد دخول نماید. و فقط در حیطه متغیرهای سیاستی خاص که تحت نظر وی است و قانون اساسی آنها را مشخص کرده می‌تواند طرح برنامه نماید. حیطه مداخله لایحه پنجم آن هم به شکلی که تصمیمات اساسی بعد از تصویب لایحه و توسط کمیسیون‌ها و هیئت دولت صورت خواهد گرفت عملاً مداخله

دولت را به حیطه‌هایی خواهد کشاند که مجاز به ورود به آنها نیست.

## کمی نبودن برنامه

هر برنامه‌ای شامل مجموعه‌ای از سیاست‌های مشخص است که هر کدام هزینه‌ای و منافع‌ی به دنبال دارد. برآورد هزینه‌ها و پیش‌بینی منافع ناشی از اجرای هر سیاست از مهمترین بخش‌های یک برنامه است. از طرفی اجرای هر سیاستی مستلزم این است که یک برنامه اجرایی برای پیاده نمودن سیاست مورد نظر طرح شده باشد. این طرح باید تمام مراحل لازم برای اجرای سیاست مزبور را تا حصول هدف تعیین شده داشته باشد. باید تمام مراحل طراحی شده ارزیابی کمی داشته باشد تا بتوان هزینه اجرای هر عمل را از قبل پیش‌بینی نمود. لایحه برنامه پنجم فاقد این اصل مهم در برنامه‌سازی می‌باشد. سیاستها به شکل مقداری و اجرایی آن طرح نگردیده و هزینه اجرای آنان معلوم نیست. در نتیجه نحوه اجرای آن در اسناد مالی دولت که بزرگترین آن بودجه‌های سنواتی است نیز قابل مشاهده نخواهد بود. در کلیه طرحها و سیاستهای اجرایی اصولاً می‌باید مستندات و تحلیلهای روشنی از هزینه‌ها و فایده‌های اجرای سیاست وجود داشته باشد. روشهای هزینه فایده که بدین منظور بکار گرفته می‌شوند روشن می‌سازند که از اجرای یک طرح یا یک سیاست چه هزینه‌ای بر دولت یا جامعه تحمیل گردیده و از نتایج آن دولت و جامعه چه فایده‌ای را خواهند برد. چنانچه هزینه آن بر فایده آن فزونی گیرد اجرای طرح مقرون به صرفه نخواهد بود و بالعکس. این هزینه‌ها و فایده‌ها منحصر به هزینه و فایده اقتصادی نیست بلکه شامل هزینه‌ها و فایده اجتماعی نیز می‌شود که بحث مفصلی در متون فنی ارزیابی طرحها دارد. لایحه برنامه پنجم هیچگونه برآوردی از هزینه‌های کمی ارائه نداده است و از سوی دیگر به هیچ وجه پیش‌بینی نکرده که با چه مقدار هزینه‌ای در مورد تک تک بندها و مواد مذکور در لایحه نهایتاً به چه میزان منافع دست خواهد یافت و آیا هزینه و منفعت اجرای آن سیاست

دارای خالص مثبت منفعت است یا خیر. در قدم بعدی که باید از این اطلاعات هزینه و درآمد چارچوب کلی بودجه‌های سنواتی که تابلوی عملیات مالی دولت است مشخص شود نمی‌توان برآوردی از منابع لازم برای اجرای آن سیاست داشت و لذا باید از همین الآن منتظر بستن بودجه‌های سنواتی بصورت کاملاً غیرعلمی بود. از طرفی گام‌های سالیانه دولت بر اساس این شیوه قابل تدوین است و از این طریق دولت می‌تواند برنامه‌ریزی کند که در هر سال باید به چه وظایفی پردازد. با شکل فعلی لایحه چه کسی می‌تواند حدس بزند که عملیات دولت در زمینه مفاد ارائه شده کی شروع و کی به پایان خواهد رسید و هرگونه سوالی از دولت در مورد اجرای بندهای برنامه می‌تواند با یک جمله کلی که این سیاست هنوز آغاز نشده است تا سال پایانی برنامه پاسخ داده شود.

## روش اجرا

وقتی ریز اجرای برنامه به صورت کمی وجود داشته باشد می‌توان با استفاده از ابزارها و تحلیلهای ویژه‌ای اقدام به برنامه‌سنجی نمود. بدین ترتیب که آیا مجموعه نیازهای برنامه به منابع مختلف اهم از مالی، نیروی انسانی، سرمایه‌ای و سایر عوامل تولید از حد موجود منابع تجاوز می‌نماید یا خیر. چنانچه اهداف و سیاستهای برنامه به گونه‌ای طرح شده باشد که جمع منابع مورد نیاز از ظرفیت منابع موجود تجاوز نماید حصول اهداف برنامه امکان پذیر نخواهد بود. با توجه به اینکه می‌توان منابع را از یک سیاست به یک سیاست و از یک طرح به طرح دیگر منتقل نمود باید کل مجموعه روابط در یک آن حل شوند و کل برنامه در یک سیستم روابط طرح و آنالیز شود در غیر این صورت انسجام کلی در زیر مجموعه‌های برنامه با کل مجموعه روابط به وجود نخواهد آمد. در این راستا کلیه ملاحظات ساختاری باید در این سیستم تبیین گردند به طوری که تمام اجزای طرح شده در فضای متغیرها و روابط برنامه ملاحظه شده باشد. به طور مثال، هدف قرار دادن یک بخش اقتصادی بدون در

نظر گرفتن روابط بین بخشی سبب می‌شود که ساختار ارتباط اقتصادی بخش مورد نظر با سایر بخشها مانع از رسیدن بخش مربوطه به هدف تعیین شده گردد. در این راستا یک الگوی اقتصادسنجی بسیار کارآمد برای آنالیز و سنجش برنامه لازم می‌باشد که بتواند گونه‌های مختلف آنالیز سیاستگذاری و پیش بینی را در ارتباط با برنامه مهیا سازد. این ملاحظه اساسی در لایحه برنامه پنجم به چشم نمی‌خورد و سیاست‌ها بصورت بسیار ابتدایی و مجزا از سایر قسمت‌های برنامه به کنار هم چیده شده‌اند.

از طرفی طرح‌ها و پروژه‌های ذیل آن از اجزاء سیاست‌های مطرح شده در هر برنامه ای هستند. هر طرح و هر پروژه نیازمند ارائه روش اجرایی دارد. لایحه برنامه پنجم نه تنها به طرح پروژه‌ها نپرداخته و طرح‌های کلی را نیز به طرح‌های عملیاتی و اجرائی خورد نکرده است بلکه ماهیت مواد آن شباهت به تبصره‌های بودجه‌های سنواری دارد. در تبصره‌های بودجه غالباً موارد استثناء از کلیت عملیات مالی دولت طرح می‌گردد و این شباهت در لایحه برنامه پنجم کاملاً مشهود است. یعنی دولت با طرح لایحه برنامه پنجم از ابتدا تصمیم گرفته که استثنائاتی که برای انجام عملیات اجرائی و مالی خودش لازم دارد را با وضع و تصویب قانون برنامه پنجم از پیش مهیا سازد، یعنی به عبارتی این لایحه برای این تدوین شده که موانع قانونی از ابتدا کنار زده شوند تا دولت در تصمیمات خود آزاد باشد و نه اینکه نقشه راه برای دولت ترسیم نماید.

## منابع و مصارف

از لحاظ مالی باید کلیه عملیات مالی دولت در طی دوران برنامه شفاف و روشن باشد. در این ارتباط باید میزان منابع و مصارف مالی دولت مشخص و از لحاظ میزان ظرفیت‌های اجرایی کشور قابلیت اجرا داشته باشد. اگر این شفافیت وجود نداشته باشد دولت یا دچار کسری منابع می‌شود و پروژه‌ها نیمه تمام می‌ماند یا دچار مازاد منابع می‌گردد که به معنی عدم استفاده بهینه از منابع است.

شفافیت منابع و مصارف نه تنها در طول برنامه بلکه باید برای سالهای برنامه مشخص و روشن باشد. از طرف دیگر هنگامی که اجزای سیاستهای مطروحه در برنامه کمی شده باشند به دست آوردن سرجمع هزینه‌های لازم برای اجرای کل برنامه در قسمت‌های مختلف قابل حصول خواهد بود. به عبارت دیگر هنگامی که ریز سیاستها روشن باشند می‌توان مجموعه کل سیاستها را در قالب ارقام کلی ارائه نمود. در لایحه برنامه پنجم ریز برنامه‌ها و سیاستها به صورت کمی مطرح نشده‌اند و در نتیجه نمی‌توان از لحاظ مقداری کل برنامه را ارزیابی نمود و اثر جرح و تعدیل در اجزای برنامه و هدفها و سیاستها را نمی‌توان در کل برنامه از لحاظ مقداری بررسی کرد. در لایحه تقدیمی هیچ صحبتی از منابع و مصارف و ظرفیت اجرایی کشور به میان نیامده و اغماض این موضوع به معنی این است که برنامه مورد نظر هیچگونه مسیری جز انجام امور جاری مقطعی آن هم بدون محاسبه ظرفیت عملیاتی در نظر نگرفته است و هیچ دور نمائی از حجم عملیات خود ندارد. وقتی کلیات کمی برنامه در دوره برنامه‌ریزی مهیا گردید وقت آن است که ریز عملیات اجرایی سالانه تهیه و طراحی شود به طوری که مجموعه سیاستهای سالهای برنامه مبین کل برنامه باشد. این شکستن برنامه به بودجه‌ها در ایران به نام تلفیق برنامه و بودجه‌های سنواتی شناخته می‌شود. متأسفانه در لایحه برنامه پنجم ارتباط فی ما بین برنامه پنج ساله و بودجه‌های سالانه به تصویر کشیده نشده است؛ یعنی برنامه به راه خود و بودجه‌های سنواتی نیز به راه خود می‌روند. در صورتی که روش اجرای برنامه می‌باید از طریق سیاستهای مالی دولت که مهم‌ترین آن سند مالی دولت یعنی بودجه‌های سنواتی است صورت گیرد. به عبارت دیگر بیان این موضوع به معنی تبدیل اسناد برنامه به اسناد بودجه است. جزئیات هر برنامه باید با تبلور در ردیفهای بودجه در نهایت سبب شود که بودجه به ساز برنامه باشد. اگر برنامه به طور اصولی طراحی شده باشد برآیند تمام تصمیمات و نقطه نظرات در آن حاصل شده است و سند بودجه نحوه دریافتها و پرداختهای مالی آن را باید ارائه دهد. مسلم است که با این ترتیب برنامه ندای خود را سر می‌دهد و وضعیت اقتصاد کشور در

جهت قانون مندیهای خود حرکت می کند.

## منابع

- لایحه برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۳-۱۳۸۹)، انتشارات معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی روئیس جمهور، ۸۸/۰۰/۱۲۸، ۱۳۸۸، چاپ اول.
- اکبر کمیجانی، بیژن بیدآباد، فرهاد خداداد، محسن نظری، تبیین پولی تورم در ایران و امکانپذیری حصول اهداف برنامه اول پنجساله توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارائی ۱۳۶۹. چاپ مجدد در شماره های مجله اقتصادی، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارائی، شماره ۱ اردیبهشت ۱۳۷۲ صفحات ۴۶-۲۵، شماره ۲ خرداد ۱۳۷۲ صفحات ۲۵-۱۳، شماره ۳ مرداد ۱۳۷۲ صفحات ۱۶-۲.
- اکبر کمیجانی، بیژن بیدآباد، مریم کیهانی، فریبا شیرخانی، امکان پذیری حصول اهداف برنامه پنجساله اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در بخش تجارت خارجی. معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارائی ۱۳۶۹. چاپ مجدد در شماره های مجله اقتصادی، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارائی، شماره ۴ مهر ۱۳۷۲ صفحات ۴۰-۳۳، شماره ۵ آبان ۱۳۷۲ صفحات ۲۶-۹، شماره ۶ دی ۱۳۷۲ صفحات ۳۳-۲۵.
- بیدآباد، بیژن، اثر مالیه تورمی بر قیمت ها و ساختار مالی دولت در ایران (بررسی عملکرد گذشته و تحلیل سناریوهای برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران)، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارائی، ۱۳۷۳. چاپ مجدد در مجله پژوهشها و سیاستهای اقتصادی، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارائی سال سوم شماره ۱ و ۲ پائیز و زمستان ۱۳۷۴ صفحات ۹۴-۷۲.
- بیدآباد، بیژن، بررسی امکان حصول اهداف کمی کلان برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در بخش دولت، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارائی، ۱۳۷۳.
- اکبر کمیجانی، بیژن بیدآباد، مروری بر الگوهای پژوهش یافته پیرامون سیاستهای پولی مناسب جهت تثبیت فعالیتهای اقتصادی در برنامه پنجساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مجلس و پژوهش، مجله مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی شماره نهم سال دوم خرداد ۱۳۷۳ ویژه برنامه پنجساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، صفحات ۹۵-۵۹.

- بیدآباد، بیژن، سنجش اهداف کمی کلان برنامه پنجساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی ۱۳۷۳.
- بیدآباد، بیژن، ریشه‌های عدم توفیق در برنامه‌های پنجساله اول و دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی، آذر ۱۳۷۷، کد گزارش ۲۴۰۳۸۵۹. تجدید نظر و چاپ مجدد آن تحت عنوان: «معضلات اساسی در برنامه‌های اول و دوم» در مجله تازه‌های اقتصاد، ماهنامه علمی، اقتصادی و بانکی. مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۷۷، خرداد ۱۳۷۸، صفحات ۸-۱۲.
- بیدآباد، بیژن، روش‌های مطالعه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۷۷، کد گزارش ۲۴۰۳۳۱۴.
- بیدآباد، بیژن، نگاهی به ساختار لایحه برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تطبیق آن با قوانین برنامه‌های پیشین، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۷۸. تجدید نظر و چاپ مجدد آن تحت عنوان: «لایحه برنامه پنجساله سوم و قوانین برنامه‌های پیشین» در مجله تازه‌های اقتصاد، ماهنامه علمی، اقتصادی و بانکی. مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۸۳، آذر ۱۳۷۸، صفحات ۹-۶.
- بیدآباد، بیژن، نگاهی به فصل اصلاح ساختار اداری و مدیریت لایحه برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۷۸. تجدید نظر و چاپ مجدد آن تحت عنوان: «اصلاح ساختار اداری و مدیریت لایحه برنامه پنجساله سوم» در مجله تازه‌های اقتصاد، ماهنامه علمی، اقتصادی و بانکی. مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۸۳، آذر ۱۳۷۸، صفحات ۱۱-۱۰.
- بیدآباد، بیژن، صادرات غیرنفتی در لایحه برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۷۸. تجدید نظر و چاپ مجدد آن در مجله تازه‌های اقتصاد، ماهنامه علمی، اقتصادی و بانکی. مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۸۵، بهمن ۱۳۷۸، صفحه ۵۸.
- بیدآباد، بیژن، برخی ویژگی‌های نو و نقاط قوت لایحه برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی،

اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۷۸. تجدید نظر و چاپ مجدد آن در مجله تازه‌های اقتصاد، ماهنامه علمی، اقتصادی و بانکی. مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۸۵ بهمن ۱۳۷۸، صفحات ۴-۵.

- بیدآباد، بیژن، امنیت اقتصادی در لایحه برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۷۸. تجدید نظر و چاپ مجدد آن در مجله تازه‌های اقتصاد، ماهنامه علمی، اقتصادی و بانکی. مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۸۹ خرداد ۱۳۷۹، صفحه ۵.
- بیدآباد، بیژن، نگاهی به نظام درآمد-هزینه استان در لایحه برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی، کد گزارش ۵۴۰۴۹۲۰، ۱۳۷۸. تجدید نظر و چاپ مجدد آن در مجله تازه‌های اقتصاد، ماهنامه علمی، اقتصادی و بانکی. مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۸۵، بهمن ۱۳۷۸، صفحات ۶-۷.
- بیدآباد، بیژن، بازبینی برنامه‌های پیشین و نگاهی به برنامه چهارم، مجموعه مقالات همایش لایحه برنامه چهارم توسعه، سازمان بسیج اساتید، معاونت پژوهشی، گروه اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، ۵ شهریور ۱۳۸۳ صفحات ۱۲۰-۸۵.

<http://www.bidabad.com/doc/4thplanseminar2.html>

<http://www.bidabad.com/doc/bazbini-barnameh-chaharom.html>

- بیدآباد، بیژن، (کتاب) مسائل سیاست‌گذاری‌های کلان اقتصادی در ایران، مجموعه ۴۰ مقاله:

<http://www.ieicenter.com/article/>

<http://www.bidabad.com/doc/ketab5>