



The Governance Challenge of Development Plan Laws in Iran Divergent Governance and Neglect of the Social Sphere

Saman Yousefvand¹ | Sara Hemmat²

1. Department of Socio-Cultural Governance, Faculty of Governance, University of Tehran, Tehran, Iran.

Email: samanyousefvand@ut.ac.ir

2. Social Researcher, PhD in Sociology of Economy and Development, Shiraz University, Shiraz, Iran.

Email: sara.hemmat71@gmail.com

Article Info

Article type:

Research Article

Article history:

Received: 13 November 2024

Received in revised form: 17 April 2025

Accepted: 10 May 2025

Published online: 06 July 2025

Keywords:

Convergence, Development Plan, Governance, Law, Social Sphere, State.

ABSTRACT

The objective of this investigation is to examine the governance of development in Iran by identifying the root causes of the failure to implement development plan laws.

Employing a critical realist approach and qualitative research methodology, the study is based on interviews with 15 participants. A three-stage classification process was employed to analyze the data. During the initial phase, 295 initial identifiers were extracted from the interview transcripts. In the second stage, these were consolidated into 25 themes and subsequently categorized into five main categories: (1) unfavorable structural-economic conditions, (2) instability and weak systems thinking in development planning processes, (3) fragmentation of the executive system, (4) anti-social and non-participatory governance, and (5) ineffective oversight structures.

The findings indicate that despite the government's persistent efforts to address societal issues through excessive legislation, structural expansions, and budget allocations, the dominance of hierarchical governance, the lack of engagement with society, and the exclusion of intermediary layers and social institutions have severely hindered the realization of development laws. Development has been ensnared in a state of divergence between theory and practice in this context, as it is understood as a fusion of perspectives and a balanced interaction among important institutions of the state, market, and society. The governance approach has failed to adopt an inclusive stance toward society, which is the foundation of development. This underscores the prevalent pattern of divergent governance in Iran. However, development-oriented governance is inherently convergent, defined by its defense of the social sphere and by balancing power among the state, society, and market.

Thus, convergent governance can be interpreted as a mechanism that enables society to establish equilibrium among social partners and counterbalance the unbridled power of the state and market.

Cite this article: Yousefvand, S. & Hemmat, S. (2025). The Governance Challenge of Development Plan Laws in Iran: Divergent Governance and Neglect of the Social Sphere. *Community Development (Rural-Urban)*, 17 (1):7-25.

<https://doi.org/10.22059/jrd.2025.395213.668920>



Authors retain the copyright and full publishing rights. Publisher: University of Tehran Press.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jrd.2025.395213.668920>

مسئله حکمرانی قوانین برنامه توسعه در ایران حکمرانی ناهمگرا و کم‌توجهی به امر اجتماعی

سامان یوسف‌وند^۱ | سارا همت^۲^۱. استادیار گروه حکمرانی فرهنگی-اجتماعی، دانشکده حکمرانی دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: samanyousefavn@ut.ac.ir^۲. پژوهشگر اجتماعی، دکتری جامعه‌شناسی اقتصاد و توسعه، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران. رایانامه: sara.hemmat71@gmail.com

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: مقاله پژوهشی	این مطالعه با هدف تحلیل حکمرانی توسعه در ایران در پی شناسایی زمینه‌های عدم تحقق قوانین برنامه توسعه است. از رویکرد واقع‌گرایی انتقادی با اتکا بر روش تحقیق کیفی و مصاحبه با ۱۵ نفر مشارکت‌کننده بهره گرفته شده است. برای صورت‌بندی یافته‌های تحقیق از سه مرحله کدگذاری استفاده شد. در مرحله اول ۲۹۵ کد از متون مصاحبه‌ها استخراج شدند. در مرحله دوم با تجمیع و دسته‌بندی آن‌ها ۲۵ مضمون و در نهایت پنج مقوله «شرایط ساختاری-اقتصادی نامناسب»، «ناپایداری و ضعف تفکر سیستمی در فرایندهای برنامه‌ریزی توسعه‌ای»، «گسیختگی نظام اجرایی»، «حکمرانی ناجتماعی و غیرمشارکتی» و «ساختارهای نظارتی نامؤثر» احصا شد.
تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۸/۲۳	نتایج نشان داد با اینکه نظام حکمرانی پیوسته با قانون‌نویسی‌های بی‌رویه، ساختارسازی‌های متعدد و تخصیص اعتبارات در تلاش برای حل مسائل جامعه بوده، به دلیل غلبه رویکرد حکمرانی سلسله‌مراتبی، عدم رجوع به جامعه و مشارکت‌ندادن لایه‌های میانی و نهادهای اجتماعی، امکان تحقق قوانین برنامه توسعه را سلب کرده است. در این چارچوب، توسعه که از یک سو حاصل ذوب افق‌ها و اجماع رویکردی و از سوی دیگر محصول برهم‌کنش متعادل بازیگران اصلی نهادهای دولت، بازار و جامعه است، در سیطره نوعی ناهمگرایی در ساحت نظر و عمل گرفتار آمده و رویکردی غیرفراگیر در قبال جامعه به‌عنوان مهم‌ترین رکن توسعه داشته است. این امر روایت حکمرانی ناهمگرا در ایران را بیشتر برجسته کرده است. این در حالی است که حکمرانی توسعه ماهیتی همگرا دارد. این همگرایی در دفاع از امر اجتماعی و موازنه‌سازی میان سه عرصه دولت، جامعه و بازار تعریف می‌شود.
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۱/۲۸	براین اساس می‌توان رویکرد حکمرانی همگرا را نوعی سازوکار قدرت‌بخشیدن به جامعه در راستای کنترل قدرت نامحدود دولت و بازار و موازنه‌سازی قدرت در میان شرکای اجتماعی تعریف کرد.
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۲/۲۰	
تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۴/۱۵	

کلیدواژه‌ها:

امر اجتماعی، برنامه توسعه، حکمرانی، دولت، قانون، همگرایی.

استناد: یوسف‌وند، سامان و همت، سارا (۱۴۰۴). مسئله حکمرانی قوانین برنامه توسعه در ایران؛ حکمرانی ناهمگرا و کم‌توجهی به امر اجتماعی. توسعه محلی (روستایی-شهری). ۱۷ (۱): ۲۵-۷. <https://doi.org/10.22059/jrd.2025.395213.668920>

نویسندگان حق نشر و حقوق کامل انتشار را حفظ می‌کنند.

ناشر: مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jrd.2025.395213.668920>

۱. مقدمه و بیان مسئله

توسعه مهم‌ترین امر مسئله‌مند در تاریخ ایران معاصر است. نظام حکمرانی برای تحقق آرمان‌ها و رؤیاهای توسعه‌ای خود تلاش کرده در چارچوب تدوین قوانین برنامه توسعه، به این مهم نائل آید. برنامه‌های توسعه با هدف پیشبرد اهداف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی به‌وجود آمده‌اند. ریشه این برنامه‌ها به دوران پس از جنگ جهانی دوم و تلاش کشورها برای بازسازی اقتصادی بازمی‌گردد. رودریک و سابل^۱ (۲۰۰۴) تأکید می‌کنند که برنامه‌های توسعه در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ عمدتاً بر صنعتی‌سازی، به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه، متمرکز بوده است. از این‌رو، قوانین برنامه توسعه مهم‌ترین گلوگاه سیاستی در نظام حکمرانی ایران محسوب می‌شوند؛ زیرا هدایت راهبردی پنج سال کشور در این سند تعریف و نظام بودجه‌ریزی بر مبنای این قانون تدوین و تصویب می‌شود؛ بنابراین قوانین برنامه توسعه در ایران، به دلیل طراحی قواعد و خط‌مشی‌های آینده نظام حکمرانی از منظر سیاستی حائز اهمیت بسیار است؛ زیرا موفقیت یا شکست دولت‌ها در آینده به میزان زیادی به کیفیت نظام برنامه‌ریزی اجتماعی حکمرانی و تکمیل شدن چرخه سیاست‌گذاری وابسته است. آنچه تاکنون در جامعه ایرانی تجربه شده گواه کم‌توجهی به چرخه اجتماعی سیاست‌گذاری است؛ به‌نحوی که عمده تمرکز قانون‌گذاران بر مرحله اول سیاست‌ها یعنی نگارش قانون و اسناد است. قانون‌گذاران کمتر به ارزیابی و ارزشیابی نتایج برنامه‌ها و فعالیت‌ها و بازنگری و بازاندیشی آن‌ها تمایل نشان می‌دهند. هر بار سیاستمداران برای پاک کردن خطاها و شکست‌های حکمرانی، قانون جدید می‌نویسند و گویی راه‌حل مسائل و چالش‌های جامعه را در نسخه قانون‌نویسی تعریف می‌کنند. این در حالی است که صرف تدوین سیاست و قانون‌نویسی کفایت نمی‌کند و باید ظرفیت اجرایی برای اجرای سیاست‌ها نیز وجود داشته باشد؛ زیرا توسعه بدون دولت توانمند و دستگاه اجرایی قوی تحقق نمی‌یابد (اندروز و همکاران، ۱۳۹۹). تجلی این مسئله را می‌توان در ولع سیاستمداران در تدوین ۱۲ قانون برنامه توسعه در هشتاد سال اخیر (قبل و بعد از انقلاب اسلامی) مشاهده کرد که معمولاً اجماع عمومی کارشناسان بر نامؤثر بودن و عدم تحقق قوانین برنامه توسعه است. به‌رغم وجود قوانین پرتعداد، تاکنون ارزیابی و پایش نظام‌مند برنامه‌ها انجام نشده یا ساختار منسجم و دقیق علمی و تخصصی به خود نگرفته است. مک‌لئود و همکاران (۱۳۹۸) در کتاب *برنامه‌ریزی در ایران* توضیح می‌دهند نداشتن ارزیابی از نتایج برنامه‌ها، یکی از مهم‌ترین موانع برای آغاز یک برنامه جامع توسعه در ایران بوده است.

با عنایت به مطالعات ارزیابی میزان تحقق احکام برنامه (خاصه در گزارش‌های تفصیلی سازمان برنامه و بودجه و گزارش‌های تخصصی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و تحقیقات دانشگاهی)، بررسی نتایج عملکرد قوانین برنامه توسعه در این زمینه نشان می‌دهد علی‌رغم تلاش‌های دستگاه‌های متولی امر، توفیق چندانی در اجرای احکام قوانین برنامه حاصل نشده است؛ به‌طوری که صاحب‌نظران و مراکز سیاست‌پژوهی برآوردهای خوش‌بینانه‌ای در حدود ۳۵ درصد تحقق احکام قوانین برنامه توسعه را داشته‌اند (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱). این در حالی است که براساس سند چشم‌انداز بیست‌ساله قرار است در سال ۱۴۰۴، ایران رتبه اول منطقه جنوب غرب آسیا و جامعه ایرانی برخوردار از رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر و به دور از تبعیض باشد.

از آنجا که تاکنون سه برنامه چهارم، پنجم و ششم پنج‌ساله توسعه بر مبنای سند چشم‌انداز سپری شده و اکنون در سال اول اجرای قانون برنامه هفتم هستیم، ضرورت دارد ضعف‌ها، کاستی‌ها و دلایل عدم تحقق برنامه‌های پیشین شناسایی و در طراحی چشم‌اندازها و برنامه‌های آینده به‌عنوان راهکاری عملی برای ارتقای شاخص‌های مختلف توسعه استفاده شود. به این ترتیب پرسش این مطالعه

این است که آیا حکمرانی در ایران ماهیتی توسعه‌گرا دارد یا ناتوسعه‌گرا است. با عنایت به مسائل مطرح‌شده، هدف این تحقیق شناسایی بسترها و زمینه‌های عدم تحقق قوانین برنامه توسعه در نظام حکمرانی ایران است.

۲. پیشینه نظری و تجربی

حکمرانی مجموعه‌ای از فرایندها و ساختارها است که تصمیم‌گیری و اجرا را در حوزه توسعه امکان‌پذیر می‌سازند. کافمن و زویدو^۱ (۱۹۹۹) برای ارزیابی کیفیت حکمرانی در برنامه‌های توسعه چهار شاخص شفافیت، اثربخشی دولت، حاکمیت قانون و کنترل فساد را به‌عنوان شاخص‌های حکمرانی جهانی معرفی کردند. نورث^۲ (۱۹۹۰) حکمرانی را در ارتباط با نهادها و نقش آن‌ها در کاهش هزینه‌های مبادله و ایجاد اعتماد بررسی کرد و بر نقش نهادهای ناکارآمد در افزایش هزینه‌های مبادله و کاهش اعتماد در اقتصاد تأکید ورزید. مطالعه پیشینه نظری حکمرانی نشان می‌دهد حکمرانی در یک تعریف کلی مداخله دولت در جامعه و اقتصاد برای حل «مسئله عمومی و اجتماعی» است. اما به لحاظ مبانی نظری باید دید که دلایل دخالت دولت برای حل «مسئله اجتماعی» چه بوده است. آیا از منظر «نهادی» مسئله برجسته است یا مسائل «بازتوزیع» مدنظر سیاست‌ها است؟ یا مهم «تحول اجتماعی» است یا اینکه خود مسئله سیاستی محل مناقشه است؟ تحلیل سیاست‌ها حوزه‌ای «چهل‌تکه» از رشته‌ها، نظریه‌ها و مدل‌های مختلف است (پارسونز^۳، ۱۹۹۵). در این زمینه وایلداوسکی^۴ (۱۹۷۹) می‌گوید تحلیل سیاست‌ها، حوزه‌ای خرد و کاربردی است که محتوای آن را مرزهای رشته‌های گوناگون تعیین نکرده، بلکه به واسطه آنچه مناسب شرایط زمانی و سرشت مسائل است، تعیین می‌شود. تحلیل سیاست‌ها ضرورتاً نیازمند رویکردی چندوجهی است.

توماس دای سیاست‌گذاری را چنین تعریف می‌کند: آنچه دولت انتخاب می‌کند که انجام دهد یا انجام ندهد. به‌واقع از نظر دای، عامل اصلی سیاست‌گذاری، دولت است (هاولت و رامش، ۱۳۸۰). برخی مانند دنهارت به نقش سازمان‌های خصوصی در سیاست‌گذاری تأکید می‌ورزند و بیان می‌کنند که بسیاری از جنبه‌های مهم سیاست‌ها امروزه توسط این سازمان‌ها تعیین می‌شود (دنهارت، ۱۳۸۰). علاوه بر بررسی عاملان سیاست‌گذاری‌ها، به مقوله الزامات و راهبردهای اجرایی سیاست‌گذاری و مدل‌های مطلوب آن نیز پرداخته شده است؛ برای نمونه در مقوله الزامات و راهبردهای اجرایی سیاست‌گذاری، محققانی مانند ساموئل استالی معتقدند برای اجرای موفق سیاست‌های توسعه باید به نقش بازار و مکانیسم‌های اقتصادی توجه نشان داد و از توجه بیش‌ازحد به مکانیسم‌های سیاسی و قانون‌گذاری پرهیز کرد. دیگر عوامل مؤثر بر اجرای موفق سیاست‌ها از نظر این محقق عبارت‌اند از: شفاف‌کردن ابزار اندازه‌گیری نتایج سیاست، تدوین استانداردها و شاخص‌های یکسان، اجتناب از اجباری‌کردن استفاده از فناوری یا رویکردهای خاص برای اجرای سیاست، استفاده از رویکردهای تشویقی به جای رویکردهای دستوری، خاتمه‌بخشیدن به سیاست‌های غیراثربخش، توجه به تمایلات و ترجیحات شهروندان و دخالت‌دادن هرچه بیشتر دولت‌های محلی در اجرای سیاست‌ها (استالی^۵، ۲۰۰۶). برخی دیگر بر فرایندها تأکید دارند و مانند کینگدام راه‌حل سیاست‌گذاری مبتنی بر مسائل خاص را درمورد فقرا اقدامات سیاستی و همگرایی بین آن‌ها می‌دانند. رویکرد فرایند سه‌گانه کینگدام^۶ فرایندهای سیاست‌گذاری را فرایندی غیرخطی تعریف می‌کند. از نظر کینگدام،

1. Kaufmann & Zoido

2. North

3. Parsons

4. Wildavsky

1. Staley

6. Kingdom

سیاست‌گذاری فرایندی است که تحت تأثیر جریان‌ات سه‌گانه متمایز قرار دارد (کینگدام، ۱۹۹۶): الف) جریان مسائل خاص: مسئله یا مسائل خاصی مورد توجه سیاست‌گذاران قرار می‌گیرد؛ ب) راه‌حل: ایده‌های سیاستی با توجه به مسائل خاص مورد توجه قرار می‌گیرد؛ و پ) اقدامات سیاستی: تصمیم‌گیرندگان در مورد گزینه‌های سیاستی به بحث می‌پردازند.

زمانی یک اقدام سیاستی بهبود می‌یابد که جریان‌ات سه‌گانه با یکدیگر همگرا شوند و این همان چیزی است که کینگدام آن را پنجره فرصت می‌نامد. پنجره فرصت زمانی ایجاد می‌شود که این سه جریان با هم تلاقی می‌کنند و دریچه‌ای برای راه‌حل مشکل با اتخاذ تصمیم در نظر گرفته می‌شود. دریچه حل مشکل، زمانی باز می‌شود که مشکل به صورت جدی خودنمایی می‌کند (جریان یکم)، از نظر سیاسی مطرح می‌شود (جریان دوم) و راه‌حل‌هایی برای آن ارائه می‌شود (جریان سوم). به این ترتیب جریان‌های سه‌گانه بر هم تأثیر می‌گذارند و از آثار آن‌ها بر یکدیگر، سیاست به دست می‌آید. اجرای سیاست اتخاذ شده نیز مرهون این همگرایی و پیوستگی سه جریان فوق است (توسلی، ۱۳۸۷).

در رویکرد تعاملات چندوجهی، ایده اصلی در نظریه تعاملات بسترمند این است که اجرای سیاست‌ها کاملاً متأثر از بستر موجود است. بستر به دو بخش بیرونی و درونی تقسیم می‌شود (بریسرز^۱، ۲۰۰۷). در این رویکرد، سیاست‌گذاری اجتماعی در یک بستر چندبعدی تحلیل می‌شود. از این رو، برنامه توسعه در یک بستر کلان ملی به تحریر درآمده که باید متناسب با بستر ساختاری (شرایط اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی) تحلیل شود. این بستر ساختاری باید به نحوی با بستر ویژه که همان وضعیت‌های خاص گروهی-قومی و شغلی-طبقه‌ای است همگرا شود تا بتواند مهم‌ترین ذی‌نفع سیاست‌گذاری را که همان کنشگران اجتماعی (زنان، کودکان، جوانان، سالمندان و...) هستند حمایت کند. به عبارت دیگر، توسعه عملی مداخله‌گرایانه است و مداخله مواجهه یا نفوذ متقابل زیست‌جهان‌ها و تجربه‌های اجتماعی-سیاسی گوناگون است. از این رو، کنش‌های هر گروه از بازیگران توسعه در تصدیق و پذیرش یا مخالفت و مقاومت در برابر توسعه تأثیرگذار است (یوسف‌وند و طالب، ۱۳۹۷)؛ بنابراین، ارزیابی سیاست‌گذاری برنامه توسعه از یک سو بر بسترهای شکل‌گیری برنامه در سطح کلان متمرکز است و از سوی دیگر بر بسترهای ویژه و نیازهای کنشگران که از این منظر می‌توان نقد برنامه را تحلیل کرد.

پال^۲ (۲۰۱۰) به رویکرد عقلانیت در تحلیل سیاست‌ها می‌پردازد. وی از چهار نوع عقلانیت قانونی^۳، عقلانیت تجربی^۴، عقلانیت هنجاری^۵ و عقلانیت منطقی^۶ سخن به میان می‌آورد. عقلانیت قانونی تدوین و اجرای سیاست را با توجه به سازگاری با قوانین و فرمان‌های بالادستی تحلیل می‌کند. عقلانیت تجربی اهمیت تحلیل سیاست را از منظر آثار و زمینه‌ها و منافع سیاست و توجه به تجربیات عملی کسب‌شده مورد توجه قرار می‌دهد. عقلانیت هنجاری ارزش‌های موجود یا مطلوب جامعه در امر تدوین و تحلیل سیاست است. عقلانیت منطقی به سازگاری و هم‌افزایی سیاست‌های موجود و عدم تضاد آن‌ها اشاره دارد (پال، ۲۰۱۰)؛ بنابراین، از این منظر می‌توان گفت بین برنامه توسعه و سیاست‌های کلی توسعه تجانس وجود دارد. عقلانیت تجربی به ما این امکان را می‌دهد که بتوانیم برنامه توسعه را که واقع و اجرا شده تحلیل کنیم. افزون بر این، عقلانیت هنجاری به ما کمک می‌کند که دریابیم قانون برنامه توسعه توانسته است شکاف بین وضع موجود و وضع مطلوب را کاهش دهد و به ایده‌های مطروحه دست یابد یا خیر.

1. Bressers
2. Pal
3. Legal
4. Empirical
5. Vormative
6. Logical

رویکرد عقلانیت سیاست‌گذاری اسنلن^۱ مانند رویکرد پال بر عقلانیت‌های سیاست‌گذاری تأکید دارد. اسنلن (۲۰۰۲) بر چهار نوع عقلانیت با چهار کارویژه خاص تأکید دارد که در سیاست‌گذاری‌ها باید به آن‌ها توجه داشت. اولین نوع عقلانیت قانونی است که سیاست‌ها با اتکا به قانون اساسی و سایر قوانین، تدوین و اجرا، ارزیابی و تغییر و خاتمه پیدا کند. در عقلانیت اقتصادی گفته می‌شود که ابزار پاسخ به نیازها محدود است و هرچه از ابزارهای موجود استفاده بهینه‌ای شود، می‌توان به نیازهای بیشتری پاسخ گفت و هزینه‌های کمتری داشت. در عقلانیت سیاسی بر کشمکش بر سر سیاست‌ها تأکید می‌شود که در این کشمکش، قدرت مجاب‌سازی طرف مقابل به‌وسیله رویه‌های رأی‌دهی و قانون‌گذاری اعمال می‌شود. در عقلانیت حرفه‌ای، برای تشخیص اهداف سیاستی باید از رویکردهای تنوع‌بخش استفاده کرد. توجه به دانشی که ناشی از تجربیات عملی باشد، دانش عملی درمورد الگوهای رفتاری در بخش‌های مختلف و توجه به امکانات مداخلاتی دولت است. با توجه به این رویکرد عقلانیت اقتصادی می‌توان گفت به چه میزان برنامه‌ها توانسته‌اند از حیث هزینه-فایده سودمند باشند و اینکه از حیث عقلانیت حرفه‌ای تا چه میزان برنامه‌ها حرفه‌ای بوده است. این سطح از عقلانیت در علت‌شناسی و مسئله‌شناسی قوانین برنامه توسعه از منظر متخصصان، به پژوهش حاضر کمک می‌کند.

درخصوص تحلیل سیاست، مطالعات بسیاری مانند پارسونز (۱۹۹۵)، وایلداوسکی (۱۹۷۹)، کینگدام (۱۹۹۶) و استالی (۲۰۰۶) انجام شده است. این مطالعات سیاست‌گذاری را هنر و مهارت حل مسئله تعریف می‌کنند و عمده دلایل عدم تحقق سیاست‌ها را در کاربرد رویکردهای سلسله‌مراتبی، غیرفرایندی، دستوری و کم‌توجهی به ترجیحات شهروندان ذکر کرده‌اند.

مرور تحقیقات پیشین نشان می‌دهد هرکدام به ابعاد خاصی از برنامه‌های توسعه پرداخته‌اند. مطالعات عجم اوغلو و رابینسون^۲ (۲۰۱۲)، ایسترلی^۳ (۲۰۰۶)، کافمن و همکاران^۴ (۱۹۹۹)، برنامه پیشرفت و توسعه ملل متحد^۵ (۱۹۹۷)، روزن^۶ (۱۹۹۵) و استروم^۷ (۱۹۹۰) نشان می‌دهد موفقیت برنامه‌های توسعه به وجود نهادهای فراگیر، حکمرانی کارآمد و مشارکت نامحدود جامعه مدنی و بخش خصوصی وابسته است؛ زیرا نهادهای فراگیر و حکمرانی خوب به پایداری توسعه منجر می‌شود؛ درحالی‌که نهادهای سیاسی و اقتصادی غیرفراگیر به دلیل نبود شفافیت، حاکمیت قانون و پاسخگویی مستمر، عامل اصلی ناکامی برنامه‌های توسعه هستند؛ به‌نحوی که نهادهای استثماری قدرت را در دست گروه‌های خاصی نگه می‌دارند و مانع توزیع عادلانه منابع می‌شوند. این مطالعات بر اهمیت مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در حکمرانی تأکید دارند.

نتایج مطالعات رودریک^۸ (۲۰۰۸)، کولیر^۹ (۲۰۰۷)، ایسترلی (۲۰۰۶)، ساش^{۱۰} (۲۰۰۵)، استیگلitz^{۱۱} (۲۰۰۲)، اسکات^{۱۲} (۱۹۹۸) و مائورو^{۱۳} (۱۹۹۵) نشان می‌دهد از آنجا که برنامه‌های توسعه‌ای بدون توجه به نیازها و واقعیت‌های محلی طراحی می‌شود و منابع مالی پایداری برای اجرای برنامه‌ها وجود ندارد، اغلب کشورها در دام درآمد پایین گرفتار می‌شوند و به دلیل کمبود منابع، نبود سرمایه‌گذاری

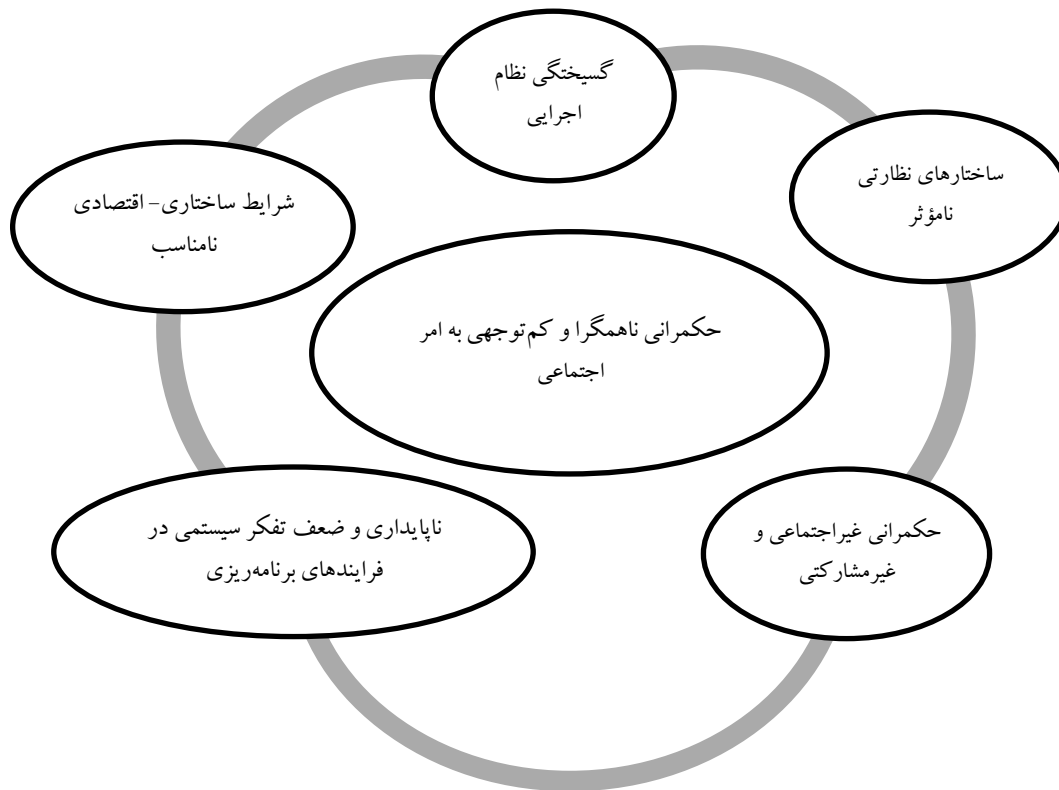
1. Snellen
2. Acemoglu & Robinson
3. Easterly
4. Kaufmann & etal
5. UNDP
6. Rosenau
7. Ostrom
8. Rodrik
9. Collier
10. Sachs
11. Stiglitz
12. Scott
13. Mauro

کافی در زیرساخت‌ها و خدمات اجتماعی و دسترسی محدود به بازارهای جهانی نمی‌توانند برنامه‌های توسعه را به‌درستی اجرا کنند. همچنین فساد اداری و سوءمدیریت مالی موجب هدررفت منابع و کاهش اعتماد عمومی به دولت و برنامه‌های توسعه می‌شود. این مطالعات بر نظارت دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی بر برنامه‌های توسعه و پاسخگویی مستمر آنان تأکید دارند. مطالعات کولیر و هوفلر^۱ (۲۰۰۴)، فیرون و لایتین^۲ (۲۰۰۳)، سن^۳ (۱۹۹۹) و هانتینگتون^۴ (۱۹۶۸) بیانگر این است که ساختارهای اجتماعی و فرهنگی که با برنامه‌های توسعه سازگار نیستند مانع از تحقق برنامه‌های توسعه می‌شوند و تغییرات سیاسی و بی‌ثباتی اجتماعی نیز عامل شکست برنامه‌های توسعه و کاهش اثربخشی این برنامه‌ها محسوب می‌شوند. با عنایت به مطالعات نظری و تجربی در زمینه حکمرانی و تحلیل سیاست‌ها و قوانین برنامه توسعه، این مطالعه با اتخاذ رویکرد واقع‌گرایی انتقادی، نظام حکمرانی توسعه در ایران را در چارچوب شناسایی زمینه‌های تحقق یا عدم تحقق قوانین برنامه توسعه بررسی می‌کند. برای این منظور ماهیت میان‌رشته‌ای و توجه به ابعاد گوناگون مسئله در قالب رویکردهای تفسیری و توجه به نظرات کارشناسان و خبرگان علمی و اجرایی و همچنین حضور میدانی و پیوسته محقق در نظام قانون‌گذاری از ظرفیت‌های این پژوهش است که بر آن است که تصویر واقع‌بینانه‌ای از مسئله ارائه کند.

۳. روش تحقیق

این تحقیق کاربردی و سیاست‌پژوهانه است و به روش تحلیل مضمون در پی شناسایی زمینه‌های عدم تحقق احکام قوانین برنامه توسعه است. این مطالعه روایت سیاست‌پژوهان توسعه‌ای را که تجربه زیسته در نهادهای سیاست‌گذاری و مراکز سیاست‌پژوهی از قبیل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و دولت را دارند مطالعه می‌کند؛ بنابراین انتخاب مشارکت‌کنندگان در این پژوهش ناظر بر انتخاب سیاست‌پژوهانی در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاست‌گذاری عمومی است که از نزدیک در تدوین، ارزیابی و تصویب قوانین برنامه توسعه مشارکت داشته‌اند (فهرست مشارکت‌کنندگان در پیوست است). در این راستا با ۱۵ نفر مصاحبه نیمه‌ساختاریافته به‌عمل آمد و دو جلسه خبرگانی نیز برای تأمین اشباع مفهومی و نظری تشکیل شد. در انتخاب افراد تلاش شد سطوح متفاوت اجرایی، تقنینی و نظارتی مورد توجه قرار گیرد. برای نیل به اعتبار این تحقیق تلاش شد از راهبردهای مختلفی از جمله پانل ارزیابی محتوایی، درگیری طولانی‌مدت پژوهشگران با فضای پژوهشی مرتبط با موضوع، اعتمادسازی برای افراد موضوع پژوهش، مثلث‌سازی^۵ از طریق گردآوری شواهد از منابع مختلف شامل تئوری‌های گوناگون، افراد مختلف، منابع اطلاعاتی متنوع و گزارش‌های سازمان‌ها، دریافت نظر مشارکت‌کنندگان در پژوهش درباره اعتبار یافته‌ها و تفسیرها در طی یک فرایند رفت‌وبرگشتی، یادداشت‌برداری مفصل و دقیق استفاده شد. فرایند کدگذاری متون تهیه‌شده در مصاحبه‌ها نیز توسط دو نفر از تیم تحقیق انجام گرفت. در این چارچوب پس از کدگذاری اطلاعات و طبقه‌بندی کدهای مشابه در مضامین مشخص، در مجموع ۲۶۸ کد اولیه، ۲۴ مضمون فرعی و درنهایت ۵ مضمون اصلی به‌دست آمد.

1. Collier & Hoeffler
2. Fearon & Laitin
3. Sen
4. Huntington
5. Triangulation



مدل ۱. زمینه‌های شکل‌گیری حکمرانی ناهمگرا و کم‌توجهی به امر اجتماعی در ایران

۴. یافته‌های پژوهش

۴-۱. شرایط ساختاری-اقتصادی نامناسب

شرایط ساختاری-اقتصادی نامناسب مؤثر بر قوانین برنامه توسعه از مضامین استخراج‌شده از مصاحبه‌های این تحقیق است که در قالب چهار مفهوم «ناپایداری اقتصادی و آشفتگی بازار»، «شوک‌های بیرونی و خارج از چارچوب برنامه»، «ضعف نظام مالیاتی» و «ناترازی بودجه» تعریف شده است.

نظام برنامه‌ریزی در ایران تابعی از ساختارهای کلان اقتصادی و اجتماعی است و به هر میزان این ساختارها وضعیت تعادلی نداشته باشند، قوانین برنامه توسعه را تحت تأثیر قرار می‌دهند. مصاحبه‌شونده ۶ می‌گوید: «نوسانات گسترده و آشفتگی نرخ ارز در سال‌های اخیر از مهم‌ترین چالش‌های اقتصادی جامعه ایران است که به سوداگری در بازار، افزایش هزینه‌های تولید، کاهش تولید و در نهایت تعطیلی بنگاه‌های تولیدی منجر شده است. این امر اجرای قوانین برنامه توسعه را با مشکل مواجه کرده است.»

مصاحبه‌شونده ۵ بر مسئله ناترازی بودجه و عدم تعادل مصارف و مخارج تأکید می‌کند که این امر یکی از زمینه‌های ساختاری مؤثر بر عدم اجرای قوانین برنامه توسعه تلقی می‌شود. به بیان او: «از آنجا که سند مالی سالیانه دولت باید بر مبنای اسناد بالادستی و قوانین برنامه تنظیم شود، تحقق اهداف برنامه‌ها به نحوه تأمین و توزیع اعتبارات در قوانین بودجه سنواتی کشور وابسته است. از این رو

چگونگی توزیع میهم و نامتوازن اعتبارات در طول اجرای قوانین برنامه توسعه نشان می‌دهد قوانین بودجه در راستای نیل به اهداف و نیات قوانین برنامه توسعه نبوده است.»

از دیگر چالش‌هایی که مصاحبه‌شوندگان بر آن تأکید داشتند: «کاهش ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری به دلیل ناپایداری شرایط اقتصادی و ریسک بالای سرمایه‌گذاری، رشد اقتصادی محدود و نامتناسب با اهداف سند چشم‌انداز و رونق سفته‌بازی در بازارهای ارز، طلا و مسکن و ثب تورم‌های فزاینده» است که نظام برنامه‌ریزی را دچار چالش کرده است. این وضعیت، پیامد یک اقتصاد بیمار است که نشان از عدم تبعیت دولت از قانون برنامه توسعه و پیگیری برنامه‌های خارج از چارچوب برنامه دارد و زمینه‌های سرگردانی و به هم ریختگی نظام اداری و اجرایی کشور را فراهم کرده است.

بنا بر ماهیت غیرسیال قوانین برنامه، شوک‌های بیرونی از مسائل ساختاری دیگری است که مانع تحقق قوانین برنامه توسعه بوده است. مصاحبه‌شونده ۱۵: «تحریم‌های خارجی در ابعاد اقتصادی و سیاسی، ناامنی منطقه، اپیدمی ویروس کرونا و مخاطرات طبیعی» را از مصادیقی می‌داند که در قوانین برنامه توسعه پاسخ مناسبی برای آن‌ها قابل ارائه نبوده است و اتفاقاً این مسائل مسیر اجرای برنامه‌های توسعه کشور را به سمت دیگری هدایت کرده‌اند. در مطالعات علمی توسعه‌ای و حکمرانی کشور، توجه اندکی به این مسائل شده و تاکنون نه تنها اندیشه‌ای متناسب با شرایط اجتماعی و اقلیمی تولید نشده، بلکه از تعیین آثار اجتماعی این حوادث نیز غفلت شده است. چنان‌که پیدا است، جامعه پرمخاطره ایران بیش از هر اجتماع دیگری به نظام برنامه‌ریزی مسئله‌محور و آینده‌نگر نیازمند است؛ زیرا جامعه‌ای که هم تحت شدیدترین تحریم‌ها است و سالیانه با مخاطرات طبیعی و خسارات ناشی از سیل و زلزله و... مواجه است، طبیعی است که صرف وجود یک برنامه غیرمنعطف و ثابت نه تنها راهگشای مسائل کشور نخواهد بود، بلکه مانعی جدی برای برنامه‌ریزی و اجرا تلقی می‌شود.

از شرایط ساختاری نامناسب مؤثر بر قانون برنامه توسعه می‌توان به ضعف نظام مالیاتی به عنوان یکی از مهم‌ترین گلوگاه‌های سیاست‌گذاری در کشور اشاره کرد که نظام برنامه‌ریزی و اجرایی کشور را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد. مصاحبه‌شونده ۴ در این زمینه بیان می‌کند: «نظام مالیاتی عنصر حیاتی یک جامعه و حکمرانی است. نظام مالیاتی کارآمد اجرای قوانین برنامه توسعه را تسهیل می‌کند، اما این موضوع در ایران همچنان تحقق پیدا نکرده و ناکارآمدی نظام مالیاتی یکی از موانع جدی در اجرای قوانین برنامه توسعه است.»

۴-۲. ناپایداری و ضعف تفکر سیستمی در فرایندهای برنامه‌ریزی توسعه‌ای

از دیگر مضامین استخراج‌شده از مصاحبه‌ها که بر برنامه توسعه مؤثر بوده، ضعف فرایندهای نظام برنامه‌ریزی است که در قالب شش مضمون فرعی از قبیل «خلأ رویکردی و فقدان یک خوانش واحد از توسعه»، «غفلت از رعایت قواعد فرایندی نظام برنامه‌ریزی»، «ضعف نظام آماری و داده‌های ملی معتبر» و «عدم تبعیت قوانین برنامه از نظام مسائل اولویت‌دار»، «کاستی محتوایی و عدم رعایت اصول قانون‌نویسی» و «کم‌توجهی به عنصر زمان در نظام سیاست‌گذاری» تعریف شده است.

خلأ رویکردی توسعه‌ای و نبود خوانش واحد از توسعه به خوانش‌های متفاوت و ابهام در تعیین عملکردها و چارچوب‌های عملی منجر شده است. مصاحبه‌شونده ۱ معتقد است: «در ادوار مختلف برداشت‌ها و تفاسیر متفاوت از توسعه محل چالش برنامه‌ریزان و مجریان بوده؛ به‌طوری‌که تمرکز بر رشد اقتصادی و کم‌توجهی به عناصر پایه توسعه از قبیل آزادی، عدالت و... آشفتگی زیادی در اولویت‌گذاری مسائل و شناسایی ضروری‌ترین مسائل برای نظام سیاست‌گذار به دنبال داشته است. براین اساس تا زمانی که تعریف

مشخص و مورد وفاقی در بین برنامه‌ریزان و مجریان حاصل نشود و ظرفیت‌ها و توانمندی دولت ارتقا پیدا نکند، نمی‌توان به پذیرش و اجرای موفق برنامه‌های توسعه امیدوار بود.»

مصاحبه‌شونده ۳ بر نبود ذهنیت اجتماعی مشترک بر سر تعیین مصادیق توسعه و مفاهیم این حوزه در بین نخبگان سیاسی و دانشگاهی تمرکز می‌کند و می‌گوید: «فهرست‌های پرتعداد و طولانی از مصادیق و مسائل توسعه‌ای و تعدد و تداخل بیش از بیست نهاد مسئول و مداخله‌گر در این حوزه که نشان از چندوجهی بودن امور اجتماعی و اقتصادی دارد بیانگر این است که برنامه انسجام‌یافته‌ای از سامانه حکمرانی اجتماعی-اقتصادی در کشور وجود ندارد تا بتواند سیستم سیاست‌گذاری، هماهنگی و نظارت را نظم و نسق دهد؛ بنابراین قبل از هر اقدامی در این حوزه باید رویکرد گفت‌وگویی به مقوله توسعه و پیشرفت و مصادیق آن مشخص شود.»

مصاحبه‌شونده ۱۳ به دوگانگی مفهومی از توسعه و پیشرفت در بین کارگزاران توسعه (سیاست‌گذاران و مجریان) اشاره می‌کند: «در بستر سیاسی و اجتماعی جامعه امروز ایران الگوی پیشرفت ایرانی-اسلامی مطرح شده است. الان به نحوی شده که ساختار اداری-سیاسی، توسعه در معنای کالبدی را درک می‌کند، ولی ساختار سیاست‌گذاری بر مقوله پیشرفت تأکید دارد. به دلیل این پراکندگی و تشتت مفهومی و رویکردی، گویی همچنان اجماعی بر سر مفهوم توسعه و پیشرفت نیست و نظام اجرایی نیز بر پایه نگاه تکنوکراتیک خود فعالیت می‌کند و کمتر به چشم‌انداز و آینده توسعه توجه دارد.»

غفلت از تدوین اسناد ملی و استانی آمایش سرزمین در ساختار برنامه‌ریزی، بخشی از ضعف‌های نظام برنامه‌ریزی است. این در حالی است که برنامه‌های حوزه اقتصادی-اجتماعی را نمی‌توان با سیاست‌گذاری و اقدام ملی عملیاتی کرد؛ چرا که سند توسعه هر استان باید بر محور اولویت‌ها و مسائل خاص آن استان با برش واقع‌بینانه تهیه شود. مصاحبه‌شونده ۱۰ می‌گوید: «سند استانی آمایش سرزمین علی‌رغم مکلف کردن دولت تحقق نیافته است. برنامه‌ها در مرکز و با نگاه ستادی تهیه می‌شود و صرفاً اقدامات و تکالیف دستگاهی آن‌ها ابلاغ می‌شود. در نتیجه از منظر محلی همه آنچه انجام می‌شود، اقداماتی است که از مرکز برای سطوح استانی و دستگاهی تکلیف شده و بدین ترتیب بین مسئولیت اجرا و مسئولیت تحقق نتیجه شکاف ایجاد می‌شود. افزون بر این، به دلیل عدم ایفای نقش نهادها و دستگاه‌های سطح محلی در طراحی مداخلات، عملاً اشرافی بر ضرورت و ارتباط بین اقدامات مختلف تعریف شده وجود ندارد؛ بنابراین بدون ابداع نوعی سیاست جدیدی از سازمان‌دهی رابطه بین ستاد ملی استان‌ها و تقویت و کارآمدسازی چرخه‌های سیاست‌گذاری ناممکن است.»

عدم تقارن تقویم سیاسی با تقویم برنامه‌ای از دیگر ضعف‌های نظام برنامه‌ریزی است که پیامد تعارض و ناهماهنگی بین قوانین بودجه سالانه و برنامه‌های توسعه کشور است. شکاف بین تقویم سیاستی دولت‌ها و تقویم برنامه‌های توسعه به عدم پابندی دولت‌ها به لوایح و قانون برنامه مقرر منجر می‌شود. این امر تمرکز و اهداف گفت‌وگویی دولت‌ها را به انزوا می‌برد و سبب می‌شود ارائه بودجه برای اهداف و برنامه‌های رفاهی به یک ضرورت برنامه‌ای فروکاسته شود. مصاحبه‌شونده ۲ در این باره می‌گوید: «برنامه در دولتی تصویب می‌شود که چهارساله است، در صورتی که برنامه‌ها پنج‌ساله‌اند. برنامه‌های توسعه به شکل پنج‌ساله و سند چشم‌انداز نیز ۲۰ ساله نوشته می‌شود. در صورتی که در ضمن داشتن یک برنامه پنج‌ساله، باید برای تک‌تک سال‌ها برنامه‌های کوتاه‌مدت و اجرایی‌تر وجود داشته باشد؛ به طوری که این برنامه قابل سنجش نیز باشد که در صورت خطا، در همان سال نخست اصلاح شود. اگرچه قانون برنامه ششم توسعه چندساله نیز تمدید شد که این چالش حل شود، ولی در ماهیت این مسئله همچنان تغییر ایجاد نشده است.»

ضعف نظام آماری و داده‌های ملی معتبر از مسائل اصولی دیگری است که مانع تحقق قوانین برنامه توسعه بوده است. تحلیل واقع‌بینانه و درک درست و نظام‌مند واقعیت‌های اجتماعی، بدون داشتن اطلاعات مبتنی بر داده‌های متقن از وضع موجود در هر

سطحی از سیاست‌گذاری تا برنامه‌ریزی، قانون‌گذاری، اجرا و ارزیابی ممکن نخواهد بود. با توجه به این مهم، یکی از چالش‌های اصلی نظام برنامه‌ریزی کشور، نظام آماری است که اختلاف آمار درخصوص واقعیت‌های اجتماعی و مسائل انسانی ارائه می‌کند. مصاحبه‌شونده ۷ توضیح می‌دهد: «از دلایل مهم این اغتشاش آماری، نبود تعاریف مفهومی و عملیاتی استاندارد از سوی نهادهای گردآوری‌کننده اطلاعات است. تا زمانی که مفاهیم، مصادیق و حدود پدیده‌ها تعریف درست و دقیقی نداشته باشند، نمی‌توان از وضعیت جامعه اطلاعات درستی در اختیار داشت. ریشه این مسائل در سطح اول در پراکندگی تعاریف مفهومی و عملیاتی و در سطح دوم در تفاوت نمونه‌های آماری و روش‌های گردآوری داده‌ها نهفته است. نکته دیگر آن است که واقعیت‌های اجتماعی آن‌چنان پیچیده و کثیرالابعاد هستند که گردآوری اطلاعات دقیق از آن‌ها کار ساده‌ای نیست. صرف‌نظر از این مسئله، داده‌های موجود در مورد مسائل، مداخله‌محور و قادر به نشان‌دادن مختصات و ویژگی‌های خاص محیطی مسائل در استان‌های مختلف نیستند و نمی‌توانند در طراحی مداخلات محلی مؤثر واقع شوند.»

عدم تابعیت قانون برنامه از نظام مسائل اجتماعی اولویت‌دار، از زمینه‌هایی است که ضعف و کاستی در فرایندهای نظام برنامه‌ریزی را موجب شده و سبب مغفول‌ماندن برخی مسائل و چالش‌های جامعه شده است؛ تا حدی که پویایی نظام مسائل و نگاه علی-معلولی و تفکر سیستمی در تنظیم برنامه‌ها نادیده انگاشته شده است و نگاه‌های سلیقه‌ای، غیرکارشناسی و ادعاساز، بیشتر از رویکردهای علمی و روشمند مبنای عمل قرار می‌گیرد. روند تخصیص اعتبارات در این زمینه، نوع نگاه به مسائل اجتماعی و اولویت آن‌ها را نشان می‌دهد. مصاحبه‌شونده ۱۲ می‌گوید: «روند توزیع اعتبارات آسیب‌های اجتماعی در طول سال‌های گذشته نه تنها متناسب با اولویت‌های قانون برنامه توسعه نبوده، بلکه برخلاف منطق بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد و اصل شفافیت عمل کرده است.»

وجود ساختارهای موازی قانون‌گذاری و ضعف هماهنگی میان آن‌ها و از همه مهم‌تر عدم اجماع بر سر مسائل و مشکلات کشور از مهم‌ترین مسائلی است که نه تنها مانعی بر سر راه ایجاد فهم مشترک از پدیده‌ها است، بلکه عاملی مؤثر در ایجاد سرگردانی دستگاه مجری برای اجرای قانون است. مصاحبه‌شونده ۱۲ اظهار می‌کند: «در بسیاری از احکام برنامه توسعه، متولی اجرای حکم قانونی به‌طور دقیق مشخص نشده یا دولت را به شیوه‌ای کلی مورد خطاب قرار داده است یا اصلاً مخاطب دقیقی برای آن‌ها تعریف نشده است. همچنین بسیاری از احکام ماهیت تکلیفی ندارند و بیشتر از اینکه مکلف‌محور و دارای ضمانت اجرایی باشند، سویه‌های توصیه‌ای بر آن‌ها غالب بوده است. به تاسی از چنین شیوه قانون‌نویسی کلی، مبهم و غیرشفافی طبیعی است که معیار دقیقی برای سنجش و ارزیابی احکام قانونی نیز تعریف نشده است و صرفاً در بسیاری از احکام با نوعی کلی‌گویی و کاربرد گزاره‌های بایدگرایی مواجه هستیم که وجوه الزام‌آور آن‌ها بسیار ضعیف است.»

کم‌توجهی به زمان نیز از کاستی‌های محتوایی در نظام سیاست‌گذاری است که نبود سیستم ارزیابی و کنترل فرایندهای اجرای برنامه‌ها را به دنبال دارد. به بیان مصاحبه‌شونده ۹: «در نظام برنامه‌ریزی کشور بیشتر برنامه‌ها با محدودیت زمانی خاصی مواجه نیستند. چنین امری سبب می‌شود که از سوی دستگاه مجری اهتمام جدی برای اجرای برنامه‌ها وجود نداشته باشد. بازه زمانی پنج‌ساله برای اجرای یک حکم به قدری غیردقیق و ناصحیح است که مدیر اجرایی تن به اجرای آن حکم ندهد؛ چرا که طول دوره مدیریت بسیاری از مدیران به‌راستی کمتر از زمان پنج‌ساله‌ای است که بخواهند پاسخگو باشند. افزایش این فاصله زمانی می‌تواند سبب تشدید مسئله یا حتی موجب پیدایش مسئله یا مسائل جدیدتری شود؛ به‌نحوی که اقدامات سیاستی موجود پیشاپیش ناکارآمد شوند.»

۴-۳. گسیختگی نظام اجرایی

یکی از زمینه‌های عدم تحقق قوانین برنامه توسعه، ضعف نظام اجرایی در کشور است که در قالب پنج مضمون فرعی از قبیل «عدم پابندی دولت به اجرای قوانین برنامه توسعه»، «ضعف یکپارچگی و هماهنگی دستگاه‌های متولی»، «نظام اداری دست‌وپاگیر»، «نگاه سلیقه‌ای مدیران» و «کم‌توجهی به نیروی انسانی متخصص و شایسته» تعریف شده است.

تجربه برنامه‌ریزی در ایران گواه این است که جایگاه و نقش دولت در فرایند توسعه دچار سرگردانی و ابهام است. همچنان بعد از گذشت چندین دهه از برنامه‌ریزی توسعه‌ای، رویکرد و جایگاه دولت در فرایند برنامه‌ریزی توسعه چندان مشخص نیست و با تجلیات پرنوسانی از مداخله حداکثری تا مداخله حداقلی آن مواجه بوده‌ایم. مصاحبه‌شونده ۳ بر این باور است که «جایگاه دولت در فرایند توسعه در ایران به‌درستی تبیین نشده است». مصاحبه‌شونده ۴ نیز می‌گوید: «ضعف اراده قوه مجریه در اجرای برنامه، تعدد دستگاه‌های موازی با مأموریت یکسان و محدودبودن اختیارات دولت برای برنامه‌ریزی درخصوص کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط (دولتی، غیردولتی) از مواردی است که به بر زمین ماندن برنامه منجر شده است. همچنین دولت‌ها خود را ملزم به اجرای قوانین برنامه توسعه نمی‌دانند؛ چون برنامه‌های خود را مبنای کار دولت تعریف می‌کنند، نه برنامه‌های توسعه را. آن‌ها معتقدند برنامه‌های توسعه‌ای مطابق با واقعیت‌ها و ظرفیت‌های دولت‌ها نگارش نشده‌اند. پیگیری برنامه‌های موازی با برنامه‌های توسعه توسط دولت و اهتمام ضعیف دولت در جراحی ساختاری در نظام بروکراسی از موضوعاتی است که تحقق احکام قوانین برنامه توسعه را به محاق برده است».

از سوی دیگر ناهماهنگی سیاستی در سطوح نظام حکمرانی سبب افزایش هزینه اداره دولت، تخصیص منابع پایین‌تر از سطح بهینه، هم‌پوشانی برنامه‌ها، نابرابری بین گروه‌های مختلف جمعیتی و عرضه برنامه‌های متفاوت در مقابل تقاضاهای مشابه می‌شود. مصاحبه‌شونده ۱۴ می‌گوید: «نبود یکپارچگی نهادی، ناسازگاری بین برنامه‌های متفاوت را ایجاد کرده و مانع بهره‌برداری و استفاده از ظرفیت‌های مکمل شده است. فارغ از مسئله ناکارایی در تخصیص منابع در بین برنامه‌ها، مشکلاتی درخصوص طراحی داخل برنامه‌ها وجود دارد که موجب انحراف اقتصادی غیرضروری و کاهش آثار توزیع درآمد می‌شود. مشخص نبودن متولی اصلی برخی احکام و تعدد دستگاه‌های متولی و موازی‌کاری آن‌ها نیز به تداخل مسئولیت‌ها، هم‌پوشانی در فعالیت‌های دستگاه‌های مرتبط، ناهماهنگی فعالیت‌های نهادهای حمایتی دولتی و غیردولتی و درنهایت فقدان همکاری و همراهی مناسب برای انجام تکالیف قانونی منجر می‌شود. مجموعه این عوامل سبب شده است تا ضرورت هماهنگی بیشتر بین نهادهای فعال در حوزه اجرایی بیش‌ازپیش احساس شود تا از طریق تقسیم‌کار ملی بتوان مسائل این حوزه را حل کرد».

نظام حکمرانی با تصویب قوانین و مقررات، ایجاد سازمان‌ها و نهادهای متعدد، نوعی دیوانسالاری دست‌وپاگیر و پیچیده را شکل داده است؛ به‌نحوی که ایجاد هماهنگی و رفع تعارض‌ها و هم‌پوشانی‌ها در دل این نظام اداری، توجه به کارکردها و مأموریت‌های اصلی را تحت‌الشعاع قرار داده است. گزارش‌ها و برنامه‌های دستگاه‌های مختلف به‌نوعی در تعارض و بعضاً خنثی‌کننده فعالیت‌های یکدیگر هستند. از مشکلات حاد نهاد دیوانسالاری این است که هرکدام از این نهادها به دنبال حداکثرکردن استفاده از منابع دولتی هستند. هر سازمانی وانمود می‌کند که دارای اهداف سازمانی مهم‌تر و دارای اولویت بیشتر به نسبت بقیه سازمان‌ها است. این مسئله، ظرفیت حفظ انسجام نهادهای دولتی را به‌شدت کاهش داده و در مواردی موجب خاص‌گرایی و فساد در ابعادی از آن شده است.

احکام سلیقه‌ای و غیرکارشناسی نیز از ضعف‌های نظام اجرایی است که کارشناسان به آن اشاره کردند. آنان معتقدند نمایندگان مجلس و سیاست‌گذاران دیدگاه‌های منطقه‌ای و بخشی خود را در سیاست‌ها اعمال می‌کنند. به این ترتیب برنامه‌ها چندان در راستای الگوهای علمی و روشمند تدوین نمی‌شوند. همچنین استفاده از الگو و روش منسجم و نظام‌مندی در فرایند سیاست‌گذاری در این

حوزه کمتر مشاهده می‌شود. این موضوع در اجماع بر سر مسائل و مشکلات اجتماعی اولویت‌دار بیشتر خودنمایی کرده و سبب اقدامات غیرکارشناسی و سلیقه‌ای شده است؛ به‌طوری‌که هم مصوب‌کننده قانون و هم مجری قانون، نگاه سلیقه‌ای و قبیله‌گرایی را در منطق تصمیم‌گیری و اجرای خود دخیل می‌کند. مصاحبه‌شونده ۳ توضیح می‌دهد: «علاوه بر نمایندگان مجلس، فرمان و رهنمودهای سیاسی و حزبی همواره بر سیاست‌ها و ابزارها و راهکارهای عقلانی برنامه‌ها سایه انداخته و آن را به‌شدت تحت تأثیر قرار داده است که آثار آن در ارزیابی برنامه‌ها مشهود است. این امر به ایجاد ارزیابی‌های سلیقه‌ای، ترسیم تعادل مصنوعی بین احکام و تحقق آن‌ها و سوگیری‌های حزبی در تحلیل واقع‌بینانه برنامه‌ها و احکام آن‌ها منجر شده است. به همه موارد ذکرشده، تغییرات پی‌درپی مدیران و نمایندگان دستگاه‌های اجرایی و کم‌اهمیت‌انگاشتن مسئولیت اجتماعی را نیز باید اضافه کرد که به تصمیم‌گیری‌های سلیقه‌ای و حدس و گمانی دامن می‌زند.»

درنهایت مشارکت‌کنندگان در پژوهش، کم‌توجهی به نیروی انسانی متخصص و ضعف شایسته‌سالاری در نظام اجرایی را از دلایل ضعف نظام دیوانسالاری و مجری برنامه‌های توسعه می‌دانند. آنان معتقدند منابع انسانی ارزشمندترین منبع سازمان‌ها و نهادهای امروزی به‌شمار می‌آیند. سازمان‌ها بدون وجود نیروی انسانی متخصص نه‌تنها ارزش‌افزوده‌ای را خلق نمی‌کنند، بلکه اداره آن‌ها نیز میسر نخواهد بود. حتی با ورود فناوری‌های جدید به سازمان‌ها و تبدیل آن‌ها به توده‌ای از تجهیزات و دستگاه‌ها، همچنان نقش انسان به‌عنوان عاملی حیاتی و راهبردی در بقای سازمان، کاملاً مشهود است. مصاحبه‌شونده ۹ می‌گوید: «در بسیاری از نهادهای متولی، توجه جدی به نیروی انسانی متخصص نمی‌شود و گویی شایسته‌سالاری در اولویت نیست. بسیاری از نهادها با کمبود نیروی انسانی متخصص مواجه هستند و از همان نیروی موجود هم حمایت چندانی نمی‌شود. دستمزد کم به نیروهای فعال و عدم پرداخت معوقات حقوق کارکنان و نارضایتی آن‌ها از دیگر مواردی است که باید در خصوص نیروی انسانی مورد توجه قرار گیرد. همچنین درخصوص آموزش به نیروی انسانی در واحدهای مختلف و مرتبط با خدمات ارائه‌شده، کم‌کاری و ضعف جدی وجود دارد.»

۴-۴. حکمرانی نااجتماعی و غیرمشارکتی

حکمرانی غیرمشارکتی و نااجتماعی از مضامین اصلی برآمده از این تحقیق است که در قالب پنج مضمون فرعی «غیرفراگیربودن برنامه»، «تقلیل مشارکت سازمان‌های مردمی»، «سیاست‌های اجتماعی نامنسجم»، «انباشت و متراکم‌شدن مسائل جامعه» و «فرسایش اعتماد مردم به نهادهای دولتی» تعریف شده است که شرکت‌کنندگان از آن‌ها به‌عنوان زمینه‌ها و دلایل عدم تحقق قوانین برنامه توسعه یاد کرده‌اند.

توسعه حاصل برهم‌کنش نهادهای دولت، بازار و جامعه است. مرور تجارت و دیدگاه کارشناسان در این زمینه گواه بر این مسئله است که رویکرد نظام حکمرانی در قبال جامعه به‌عنوان مهم‌ترین رکن توسعه رویکردی غیرفراگیر بوده است. به این معنا که برنامه‌ها اگرچه در ساحت متن بر فراگیری و عمومی تأکید دارند، در ساحت اجرایی دارای ماهیت خاص‌گرایانه هستند. گروه‌های خاص که صدای آن‌ها شنیده می‌شود در فرایند اجرای احکام قوانین برنامه توسعه در اولویت قرار می‌گیرند و مطالبات اجتماعی جامعه کمتر مورد توجه قرار می‌گیرند. در این چارچوب مصاحبه‌شونده ۱۴ بیان می‌کند: «آنچه ما در فرایند اجرای احکام قوانین برنامه توسعه در ایران می‌بینیم به این شکل است که گویی دولت سلیقه‌ای و گزینشی هر حکمی که بخواهد را در اولویت اجرا می‌گذارد و بسته به اینکه چقدر دولت تحت فشار جریان‌های سیاسی و نهادهای ناظر قرار بگیرد و اجرای چه حکمی از آن‌ها مطالبه شود، در آن مسیر تلاش می‌کند. اما اگر مطالبه اجتماعی باشد، این مسئله کمتر اجرایی می‌شود.»

نبود راهبرد و سیاست اجتماعی منسجم از ضعف‌های نظام برنامه‌ریزی کشور است که مانع تحقق برنامه توسعه بوده است. علی‌رغم سابقه دیرینه برنامه‌ریزی، همچنان خلأ راهبرد مشخص در فرایند برنامه‌ریزی کشور به چشم می‌خورد؛ به‌نجوی که در مواردی رویکرد لیبرالی و در مواردی رویکرد دولتی و حتی آمیزه‌ای از مبانی اسلامی و غربی ترکیب شده است که دوگانگی یا حتی چندگانگی در عرصه سیاست‌گذاری را رقم زده است. این امر علاوه بر ایجاد شکاف بین تئوری و عمل از نظر جامعیت، عدم انسجام رویکردی در ساحت حکمرانی را به‌وجود آورده است. مصاحبه‌شونده ۱۱ نبود سیاست اجتماعی و اقتصادی منسجم را این‌گونه مطرح می‌کند: «سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی در ایران چندان انسجام ندارند؛ زیرا هرکسی و هر مرجعی از یک نوع خاص سیاست دفاع می‌کند. این امر سبب شده اغتشاش رویکردی در سیاست‌گذاری دیده شود و ساخت نهادی از یک رویکرد اجتماعی برخوردار نباشد.»

ناپایداری سیاست‌های اجتماعی و آشفتگی عرصه‌های اقتصادی و سیاسی در کشور هم‌آیندی و انباشت مسائل را ایجاد کرده و سیاست‌گذاران را در موضع انفعالی قرار داده است. در نتیجه تدابیر سیاستی آن‌ها ماهیتی مقابله‌ای و دفاعی پیدا کرده است. در چنین شرایطی که دولت توان و ظرفیت لازم برای مهار و حل مسائل را ندارد، مداخلات اقتضایی در دستور کار قرار می‌گیرد. از این‌رو سیاست‌های تدوین‌شده از یک رویکرد جامع تبعیت نکرده و بسترهای اجتماعی-فرهنگی در آن لحاظ نشده است. اگرچه قوانین برنامه با رویکرد «جامع‌بودن» تدوین می‌شوند، اما در کل برنامه جامع در معنای سیستماتیک دیدن ارتباط حوزه‌های مختلف در ساحت قوانین برنامه کمتر تجلی پیدا کرده است.

افزون بر این، خلأ رویکرد حکمرانی اجتماعی و مشارکتی در ایران را می‌توان در نحوه به‌مشارکت‌طلبیدن جامعه و نهادهای مردمی در نظام برنامه‌ریزی توسعه‌ای در کشور ملاحظه کرد که این عرصه به تعبیر مشارکت‌کنندگان در پژوهش «استحاله» شده و مشارکت جامعه و نهادهای مردمی ماهیت ابزاری، بازوی اجرایی دولت، خیریه‌ای و پیمان‌کارانه پیدا کرده است؛ درحالی که ساحت مشارکت جامعه در سطوح تصمیم‌گیری، اجرا، نظارت و مطالبه‌گری معنای آن را تکمیل می‌کند. در این چارچوب مصاحبه‌شونده ۱۴ درخصوص مشارکت سازمان‌های مردمی در برنامه‌های توسعه می‌گوید: «نقش واقعی نهادهای مردمی در عمل به‌درستی تعریف نشده است و در مواردی سازمان‌های مردمی مسیری غیر از چیزی که در اصل برای آن شکل گرفته‌اند، پیموده‌اند. این امر باعث شده است که کارویژه‌های اصلی خود را به سرانجام نرسانند. بخشی از این مسئله به نبود قانون جامع در خصوص نحوه فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد و پراکندگی و عدم هماهنگی میان آن‌ها و همچنین غلبه نگاه پیمان‌کارانه بازمی‌گردد، که درنهایت باعث نگاه‌های بدبینانه و تقلیل‌گرا نسبت به فعالیت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد شده و مانع از توجه جدی به مشارکت سازمان‌های غیردولتی شده است.»

فرسایش اعتماد نهادی از مضامینی است که مشارکت‌کنندگان از آن به‌عنوان یک مانع مهم اجتماعی در تحقق احکام قوانین برنامه توسعه یاد کرده‌اند؛ زیرا اعتماد سنگ‌بنای توسعه در هر جامعه است. خلأ اعتماد امکان ایجاد سازمان اجتماعی را از نظام حکمرانی سلب کرده و پیشران‌های اجتماعی توسعه را متوقف کرده است. پنداشت منفی جامعه به حکمرانان سبب شده مشارکت و همراهی جامعه با ارکان دولت کاهش پیدا کند و هزینه‌های اداره جامعه را بالا ببرد. در این راستا مشارکت‌کننده ۲ می‌گوید: «برنامه‌های توسعه در ایران چون صرفاً با نگاه اقتصادی نگارش می‌شوند و براساس اهداف و راهبردهای اقتصادی تنظیم می‌شوند، به حوزه‌های اجتماعی آن‌گونه که شایسته است توجه نمی‌شود و اتفاقاً پاشنه آشیل برنامه‌های توسعه همین غفلت از مقوله‌های مهم اجتماعی مانند اعتماد و مشارکت است. در این شرایط، تحقق قوانین برنامه توسعه به‌شدت دشوار می‌شود.»

۴-۵. ساختارهای نظارتی نامؤثر

ضعف ساختارهای نظارتی از جمله دلایل عدم تحقق برنامه توسعه است که در قالب چهار مفهوم «ناکارآمدی سازوکارهای نظارتی»، «ضعف ضمانت اجرایی»، «نبود شفافیت» و «تعارض منافع» تعریف شده است.

سازوکارها و ساختارهای مناسب نظارتی از بخش‌های مهم هر نهاد و سازمانی است که باید به شکل مناسب و متناسب با نهاد مربوطه و فعالیت‌های آن تعریف شود و با تغییرات بیرونی و درونی آن نهاد، تحول یابد. ساختارها و سازوکارهای نظارتی در پیشرفت‌های تکنولوژیک، بحران‌های مالی و تحولات اقتصادی سیاسی و... نیازمند بازنگری و تعریف مجدد متناسب با فرایندهای سازمان هستند. این در حالی است که چنین سازوکارهایی در سازمان‌های اداری نه به‌درستی تعریف شده و نه متناسب با تغییرات، تحول یافته‌اند. مصاحبه‌شونده ۴ می‌گوید: «سازمان‌های اداری از تمامی ظرفیت نظارتی خود استفاده نمی‌کنند و اصولاً مکانیسم صحیحی برای استفاده از این ظرفیت وجود ندارد؛ برای نمونه استاندارد گزارش‌گیری از دستگاه‌های متولی ساختار صحیحی ندارد و دستگاه‌های متولی پاسخگوی مراجع بالاتر نیستند. علاوه بر ضعف در ارسال گزارش عملکرد مرتبط با تکالیف قانونی، در ارائه گزارش عملکرد معمولاً کلی‌گویی می‌شود.»

از سوی دیگر نبود یک مکانیسم واحد برای ارزیابی، ضمانت اجرای قوانین را دچار آسیب کرده است. ارزیابی عملکردها عمدتاً واقع‌بینانه نیست؛ زیرا ارتباط ارگانیک میان برنامه‌های پنج‌ساله و بودجه‌های سالانه دولت وجود ندارد و تدوین برنامه‌ها به‌قدری کلی و مبهم است که معیار ارزیابی مناسبی برای نهاد نظارتی فراهم نمی‌کند. در چنین شرایطی، این امر به افراط و تفریط در ارزیابی‌ها منجر می‌شود. به این ترتیب، نظارت و ارزشیابی برنامه در عمل جدی گرفته نمی‌شود. علاوه‌براین دستگاه‌ها هم چندان تمایلی به ارائه گزارش عملکرد ندارند و برخی گزارش عملکردها حاکی از نوعی فرافکنی است و بیشتر از اینکه در پی پاسخگویی باشند، عادت به احاله کردن موضوع دارند. مصاحبه‌شونده ۳ توضیح می‌دهد: «با فقدان معیارهای جامع و اصولی جهت ارزیابی روبه‌رو هستیم تا میزان تحقق برنامه‌ها را با اعتبارات و ایدئال‌ها بسنجیم و انعکاسی از واقعیت موجود ارائه دهیم. همچنین ارزیابی‌های صورت‌گرفته بر پایه فرمان و رهنمودهای سیاسی و حزبی استوار است و این ارزیابی‌های سیاسی به ایجاد نگاه سلیقه‌ای و ترسیم تعادل مصنوعی بین احکام و تحقق آن‌ها و سوگیری‌های حزبی در تحلیل واقع‌بینانه برنامه‌ها و احکام منجر شده است. این امر سبب شده مدیران قوانین را لازم‌الاجرا نبینند و اقتضایی با قانون برخورد کنند.»

مصاحبه‌شونده ۴ اظهار می‌کند: «نبود اطلاعات و شفافیت، وجوه محرمانگی گزارش‌ها و اطلس‌های تولیدشده و محرومیت دانشگاهیان و صاحب‌نظران از دسترسی به داده‌ها و اطلاعات و همچنین عدم چرخش آزاد اطلاعات و شفاف نبودن قراردادها، نظارت نهادهای مردمی و غیردولتی را مختل کرده و این امر سبب کاهش نظارت‌های مردمی بر رفتارها و تصمیم‌های کارگزاران بخش دولتی شده و درنهایت فرصت ارتکاب فساد را فراهم کرده است.»

۵. بحث و نتیجه‌گیری

قوانین برنامه توسعه مهم‌ترین گلوگاه سیاستی در نظام حکمرانی ایران محسوب می‌شوند. این مطالعه با هدف تحلیل حکمرانی توسعه در ایران و با اتخاذ رویکرد واقع‌گرایی انتقادی در پی شناسایی زمینه‌های تحقق قوانین برنامه توسعه است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد علی‌رغم تلاش‌های نظام حکمرانی و دستگاه‌های متولی قالب تولید اسناد سیاستی و قوانین برنامه، در حوزه عملیاتی، توفیق چندانی در اجرای برنامه‌های توسعه حاصل نشده است. بنا بر نظر مشارکت‌کنندگان در این مطالعه، مسائلی از قبیل «شرایط

ساختاری-اقتصادی نامناسب»، «ضعف تفکر سیستمی در فرایندهای برنامه‌ریزی توسعه‌ای»، «گسیختگی نظام اجرایی»، «حکمرانی نالاجتماعی و غیرمشارکتی»، «ساختارهای نظارتی نامؤثر» شناسایی شد که گواه بر مسئله «حکمرانی ناهمگرا و کم‌توجهی به امر اجتماعی» در ایران است.

وضعیت این سال‌های ایران گواه بر وجود ناترازی است. اگرچه در نگاه اول ناترازی مالی-بودجه‌ای و زیربنایی و انرژی بیشتر نمایان است، درواقع تراکم و چگالی ناترازی‌ها در عرصه‌های اجتماعی، سیاسی و انباشت مسائل اجتماعی در جامعه و ضعف کیفیت حکمرانی است. از این‌رو باید ریشه این چالش‌ها را در ناترازی رویکردی-نهادی پی گرفت. ناترازی‌ای که با ابهام و سردرگمی نظری آغاز می‌شود و بی‌ثباتی عملی را نتیجه می‌دهد. این امر معادلات ساختاری و اقتصادی را برهم زده و زمینه سرگردانی و به‌هم‌ریختگی نظام دیوانسالاری را به دنبال داشته است؛ چرا که «خلاً رویکردی و نبود یک خوانش واحد از توسعه»، «غفلت از رعایت قواعد فرایندی نظام برنامه‌ریزی»، «ضعف نظام آماری و داده‌های ملی معتبر»، «عدم تبعیت قوانین برنامه از نظام مسائل اولویت‌دار»، «کاستی محتوایی و عدم رعایت اصول قانون‌نویسی» و «کم‌توجهی به عنصر زمان در نظام سیاست‌گذاری» امکان ترویج و نهادینه‌سازی تفکر سیستمی در فرایند طراحی و اجرای قوانین برنامه توسعه را سلب کرده است. همسو با این نتایج، کینگدام (۱۹۹۶) نیز در موضوع تحلیل سیاست‌ها بر فرایندهای برنامه‌ریزی تأکید دارد و راه‌حل اجرای سیاست‌ها را در همگرایی، پیوستگی و اجماع رویکردی و نهادی می‌داند و از آن به‌عنوان پنجره فرصت یاد می‌کند. نظام حکمرانی ایرانی برای بهره‌مندی از پنجره فرصت خود در شرایط کنونی نیازمند کاربرد تفکر سیستمی در نظام برنامه‌ریزی است تا از این طریق بتوان از سیاست‌گذاری‌های شهودی، آزمون‌وخطایی و سلیقه‌ای سیاستمداران جلوگیری کرد؛ زیرا عرصه عمومی مکانی برای نزاع سیاسیون بر سر منافع و آزمون‌وخطای رؤیاهای سیاستمداران نیست. جامعه امروز ایران که با شرایط انباشت، هم‌آیندی و پیچیده‌شدن مسائل مواجه است، بیش از هر زمانی به کاربرد تفکر سیستمی در نظام حکمرانی توسعه‌ای نیازمند است. این در حالی است که همچنان ساحت سیاست‌گذاری در امتداد رویکردهای رؤیاگرانه توسعه‌ای خود حرکت می‌کند. ساحت اجرایی درگیر مسائل و چالش‌های نظام کاغذبازی است که عملاً ظرفیت‌های اجرایی آن را تحلیل برده است و گویی تطابق میان آرمان‌ها و رؤیایپردازی‌های توسعه‌ای و ظرفیت‌های اجرایی وجود ندارد؛ زیرا گسیختگی نظام اجرایی در قالب «عدم پایداری دولت به اجرای قوانین برنامه توسعه»، «ضعف یکپارچگی و هماهنگی دستگاه‌های متولی»، «نظام اداری دست‌وپاگیر»، «نگاه سلیقه‌ای مدیران» و «کم‌توجهی به نیروی انسانی متخصص و شایسته» تحقق احکام قوانین برنامه توسعه در ایران را با چالش مواجه کرده است.

سیستم‌های حکمرانی ناتوسعه‌گرا تنها راه‌حل مسائل را در سندنویسی تصور می‌کنند و در چارچوب روزمرگی سیاسی خود سیاست‌هایی را تدوین می‌کنند. این در حالی است که سندنویسی، ساختارسازی و قانون‌نویسی‌های مکرر و متعدد در این سال‌ها گرهی از مسائل توسعه‌ای باز نکرده است. در این چارچوب، دستگاه‌های اجرایی ناتوان از حل مسئله به‌مثابه موجود مستأصلی تلقی می‌شوند که پنجره‌های فرصت توسعه‌ای را ضایع می‌کنند و گرفتار تقلید طوطی‌وار از دیگران شده‌اند و فریب ظاهر جذاب و نمایش عملکردی نهادهای متولی توسعه را خورده‌اند. مطالعه اندروز و همکاران (۱۳۹۹) همسو با این نتایج نشان می‌دهد راهکار مواجهه با استیصال دولت‌ها و تقویت دستگاه اجرایی، استفاده از رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور است. این رویکرد به موضوعات مهمی مانند توجه به بافت جامعه، مسئله‌محوربودن راهکارها، عدم تقلید از کشورهای دیگر، نگاه به مسائل از دریچه ظرفیت اجرایی، نحوه مدیریت و بسیاری مسائل دیگر می‌پردازد. همچنان که تجربه برنامه‌ریزی در ایران گواه بر این مسئله است که جایگاه و نقش دولت و بازار در فرایند توسعه دچار سرگردانی و ابهام است. همچنان بعد از گذشت چندین دهه از برنامه‌ریزی توسعه‌ای، رویکرد و جایگاه دولت در

فرایند برنامه‌ریزی توسعه چندان مشخص نیست و با تجلیات پرنوسانی از مداخله حداکثری تا مداخله حداقلی آن مواجه بوده‌ایم. از سوی دیگر وجود نهادهای موازی و تداخل وظایف و مأموریت‌ها، زمینه‌ساز بلاتکلیفی و ابهام در رویکردهای حکمرانی بوده و موجب تشدید شرایط عدم قطعیت در اجرای قوانین برنامه توسعه شده است. این یافته همسو با نتایج ساش (۲۰۰۵)، کولیر (۲۰۰۷)، ساموئل استالی (۲۰۰۶)، رودریک (۲۰۰۸) و استیگلیتز (۲۰۰۲) است که معتقدند «برای اجرای موفق سیاست‌های توسعه، باید به نقش بازار، مکانیسم‌های اقتصادی، دسترسی به بازارهای جهانی و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و خدمات اجتماعی توجه کرد و از توجه بیش‌ازحد به مکانیسم‌های سیاسی و قانون‌گذاری پرهیز کرد». اما در این رابطه باید افزود که حکمرانی توسعه‌گرا ماهیتی تقلیل‌یافته به یک یا دو بازیگر سیاسی و اقتصادی نیست، بلکه این رویکرد در دفاع از امر اجتماعی و موازنه‌سازی میان سه عرصه دولت، جامعه و بازار تعریف می‌شود. براین اساس می‌توان رویکرد حکمرانی توسعه‌گرا را نوعی سازوکار قدرت‌بخشیدن به جامعه در راستای کنترل قدرت نامحدود دولت و بازار و موازنه‌سازی قدرت در میان شرکای اجتماعی تعریف کرد. همسو با این روایت، روزنا (۱۹۹۵) و کافمن و همکاران (۱۹۹۹) معتقدند حکمرانی توسعه فراتر از دولت‌ها است و مشارکت بازیگران متنوعی از بخش خصوصی، جامعه مدنی و سازمان‌های بین‌المللی را می‌طلبد، اما به روایت طالب و عنبری (۱۳۸۵) آنچه از روند برنامه‌ریزی توسعه در ایران تجربه شده گواه بر نوعی «دیکتاتوری دولتی و دوگانگی ساختاری در بخش‌های مختلف جامعه» است و سازمان برنامه‌ریزی در ایران بیش از آنکه مترصد توسعه بوده باشد، عاملی برای کنترل آن و تحکیم نفوذ دولت در چرخه اقتصاد، سیاست و فرهنگ بوده است. در راستای این گزاره مورد اشاره صاحب‌نظران توسعه، سازمان برنامه‌ریزی توسعه به دلیل ظهور و گسترش تفکر سرمایه‌داری در ایران امروز، در سیطره تفکر «دولت‌سالاری بازارگرا» گرفتار آمده که عرصه‌های اجتماعی را نادیده انگاشته است؛ به نحوی که نظام حکمرانی در قبال جامعه به‌عنوان مهم‌ترین رکن توسعه، رویکردی غیرفراگیر دارد. این امر گواه بر فقدان رویکرد منسجم سیاست اجتماعی در نظام حکمرانی است که استحاله امر مشارکت جامعه در معنای غایی به امری ابزاری و موقتی را در پی داشته و حکمرانی ناهمگرا را رقم زده است. همسو با این نتایج، سن (۱۹۹۹)، کولیر و هوفلر (۲۰۰۴)، فیرون و لایتین (۲۰۰۳) و هانتینگتون (۱۹۶۸) معتقدند برنامه‌های توسعه بدون هماهنگی ساختارهای اجتماعی و فرهنگی محقق نخواهند شد. کم‌توجهی طولانی‌مدت به عرصه‌های اجتماعی و فرهنگی (عنبری، ۱۳۹۵؛ یوسف‌وند و طالب، ۱۳۹۷) در نظام حکمرانی و مداخلات اقتضایی دولت در این عرصه‌ها، امروزه سبب تراکم، تشدید و هم‌آیندی مسائل اجتماعی شده و سیاست‌گذاران را در موضع واکنش‌های تأخیری و تعجیلی قرار داده است. به این ترتیب تدابیر سیاستی آن‌ها به‌جای آنکه ماهیتی همدلانه و خلاقانه داشته باشد، ماهیت انفعالی، مقابله‌ای و تدافعی پیدا کرده است. چنین شرایطی نه‌تنها ظرفیت‌های حل مسئله را کم کرده و هزینه‌های اداره عمومی را بالا برده است، بلکه کیفیت حکمرانی را تحت تأثیر قرار داده است؛ زیرا خلأ اعتماد نهادی امکان ایجاد سازمان اجتماعی را از نظام حکمرانی سلب می‌کند و پیشران‌های اجتماعی توسعه از قبیل روحیه همدلی، مشارکت و وفاق را متوقف می‌سازد. در این رابطه پیشنهاداتی ارائه می‌شود: گذار از رویکرد حکمرانی سلسله‌مراتبی به رویکرد حکمرانی اجتماعی، مشارکتی و تمرکززدایی از سیاست‌های توسعه‌ای که ضرورت انکارناپذیر این روزهای جامعه ایرانی است؛ چرا که امروزه ابزارهای سخت حکمرانی نه‌تنها توان و ظرفیت حل مسائل اجتماعی را ندارند، بلکه کاربرد نابخردانه آن‌ها بحران‌آفرین است. به این ترتیب به‌کارگیری ابزارهای نرم حکمرانی و ترویج عقلانیت تفهیمی مورد تأکید است؛ اجماع و هم‌گرایی رویکردی و خوانش واحد از مفهوم توسعه و پیشرفت در میان بازیگران متفاوت توسعه؛ رعایت ملاحظات آمایش سرزمینی و هویتی در پیوند دادن دانش سیاستی با دانش بومی در چارچوب تدوین قانون برنامه توسعه؛ توانمندسازی دولت با کاربرد تفکر سیستمی در طراحی سیاست‌های توسعه بر پایه رویکردهای مسئله‌محور؛ فراهم‌سازی بسترهای مشارکت جامعه و تشکل‌ها اجتماعی، اقتصادی در ساختار تصمیم‌گیری، اجرایی، نظارت و مطالبه‌گری به‌عنوان شرکای راهبردی سیاست‌گذاری.

مأخذ مقاله: مستخرج از طرح پژوهشی با عنوان «ارزیابی قانون برنامه ششم توسعه کشور: آسیب‌شناسی میزان تحقق برخی احکام مرتبط با امور حمایتی و آسیب‌های اجتماعی»، با حمایت مادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاونت رفاه اجتماعی، دفتر امور حمایتی و توانمندسازی. در این مقاله تعارض منافی وجود ندارد.

منابع

- اندروز، مت، پریچت، لنت و وولکاک، مایکل (۱۳۹۹). *توسعه به‌مثابه توانمندسازی حکومت*. ترجمه جعفر خیرخواهان و مسعود درودی. تهران: روزنه.
- توسلی، حمید (۱۳۸۷). ارائه هشت مدل عملیاتی در چرخه سیاست‌گذاری برای اجرای مطلوب سیاست‌ها. *فصلنامه راهبرد یاس*، ۱۵، ۷۴-۹۶.
- دنهارت، رابرت (۱۳۸۰). *تئوری‌های سازمان دولتی*. ترجمه مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد. تهران: صفار.
- طالب، مهدی و عنبری، موسی (۱۳۸۵). دلایل ناکامی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران عصر پهلوی دوم. *نامه علوم اجتماعی*، ۲۷، ۱۸۱-۲۰۴.
- عنبری، موسی (۱۳۹۵). بختک توسعه و خواب ناآرام آبادی ما. *فصلنامه مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران*، ۵(۱)، ۱۷۱-۱۸۷. <https://doi.org/10.22059/jisr.2016.58382>
- هاولت، رامش (۱۳۸۰). *مطالعه خط‌مشی‌گذاری*. ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی تهران.
- یوسف‌وند، سامان و طالب، مهدی (۱۳۹۷). *گفتمان‌های مداخله‌ای توسعه در اجتماعات محلی*. *فصلنامه علمی پژوهش‌های روستایی*، ۹(۲)، ۱۶۸-۱۸۱. <http://dx.doi.org/10.22059/jrur.2017.241541.1164>
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail*. Crown Publishing Group.
- Anbari, M. (2016). The fate of development and the restless sleep of our population. *Quarterly Journal of Social Studies and Research in Iran*, 5(1), 171-187. (In Persian)
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2019). *Development as Empowerment of Government*. Translated by: J. Kheirikhahan & M. Dorudi. Tehran: Rozaneh. (In Persian)
- Collier, P. (2007). *The Bottom Billion*. Oxford University Press.
- Collier, P., & Hoeffler, A. (2004). Greed and grievance in civil war. *Oxford economic papers*, 56(4), 563-595.
- Denhardt, R. (2001). *Theories of public organization*. Translated by: M. Alvani & H. Danaeifard. Tehran: Saffar. (In Persian)
- Dye, T. (2002). *Understanding public policy*. New Jersey: Prentic Hall.
- Easterly, W. (2006). *The white man's burden*. Penguin Books.
- Fearon, J. D., & Laitin, D. D. (2003). Ethnicity, insurgency, and civil war. *American Political Science Review*, 97(1), 75-90. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000534>
- Howlett, R. (2001). *A study of policy-making*. Translated by: A. Manovarian & E. Golshan. Tehran: Tehran Public Administration Training Center Publications. (In Persian)
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobaton, P. (1999). *Governance Matters*. World Bank Policy Research Working Paper.
- Kingdom, J. W. (1996). *Agendas, alternatives, and public policies*, (Vol. 45). Boston: Little, Brown.
- Mauro, P. (1995). Corruption and Growth, 'Quarterly Journal of Economics, Vol 110, pp. 681-712., 1997. *The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure A Cross — Country Analysis, Corruption and the Global Economy*, 83-107. https://www.piie.com/publications/chapters_preview/12/4iie2334.pdf
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Pal, A. L. (2010). *Beyond policy analysis: Issue management in tyrbukent times* (4th Ed.). Vekson Press.

- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, the University of Michigan.
- Rodrik, D. (2008). *One economics, many recipes*. Princeton University Press.
- Rodrik, D., & Sabel, C. (2004). *Industrial policy for the twenty-first century*. Harvard University Press.
- Rosenau, J. N. (1995). Governance in the Twenty-first Century. In *Palgrave advances in global governance* (pp. 7-40). London: Palgrave Macmillan UK.
- Sachs, J. D. (2005). *The end of poverty*. Penguin Press.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
- Snellen, I. (2002). Conciliation of rationalities: the essence of public administration. *Administrative Theory & Praxis*, 24(2), 323-346. <https://doi.org/10.1080/10841806.2002.11029357>
- Staley, S. R. (2006). Institutional considerations for sustainable development policy implementation: A US case study. *Property Management*, 24(3), 232-250.
- Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and its discontents*. W.W. Norton & Company.
- Taleb, M., & Anbari, M. (2006). Reasons for the failure of the development planning system in Iran during the Pahlavi era. *Social Sciences Letter*, 27, 181-204. (In Persian)
- Tavassoli, H. (2008). Presenting Eight Operational Models in the Policy-Making Cycle for the Optimal Implementation of Policies. *Yas Strategy Quarterly*, 15, 74-96. (In Persian)
- UNDP (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. United Nations Development Programme.
- Wildavsky, A. (1979). *The art and craft of policy analysis*. London: Macmillanof Policy Analysis. London: Macmillan.
- Yousefvand, S., & Taleb, M. (2108). Interventional Discourses of Development in Local Communities. *Journal of Rural Research*, 9(2), 168-181. <http://dx.doi.org/10.22059/jrrr.2017.241541.1164> (In Persian)

پیوست ۱. اسامی مشارکت‌کنندگان در پژوهش

ردیف	نام و نام خانوادگی	تخصص	حوزه فعالیت
۱	احمد میدری	اقتصادی-اجتماعی	معاون اسبق رفاه وزیر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
۲	احمد نادری	سیاست‌پژوه اجتماعی	نماینده مجلس شورای اسلامی
۳	سید حسن موسوی چلک	سیاست‌پژوه اجتماعی	معاون اجتماعی سازمان بهزیستی کشور
۴	محمد خدابخشی	برنامه و بودجه	نماینده سابق مجلس شورای اسلامی
۵	هادی موسوی نیک	سیاست‌پژوه اقتصادی	مدیرکل اسبق مطالعات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
۶	محمد رضا عبدالحی	سیاست‌پژوه اقتصادی	پژوهشگر ارشد مرکز پژوهش‌های مجلس
۷	محمد رضا پویافر	سیاست‌پژوه اجتماعی	پژوهشگر مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری
۸	ایرج عبدی	سیاست‌پژوه اجتماعی-سلامت	نماینده اسبق مجلس شورای اسلامی
۹	نامدار عبدالحی	سیاست‌پژوه اجتماعی-سلامت	معاون پارلمانی در مجلس شورای اسلامی
۱۰	سید محسن علوی منش	سیاست‌پژوه اقتصادی و آمایش سرزمین	پژوهشگر ارشد مرکز پژوهش‌های مجلس
۱۱	شهاب فولادی	سیاست‌پژوه اقتصادی-اجتماعی	پژوهشگر ارشد مرکز پژوهش‌های مجلس
۱۲	محسن کرمانی	سیاست‌پژوه اجتماعی	پژوهشگر ارشد مرکز پژوهش‌های مجلس
۱۳	احد رضایان	آینده‌پژوه	پژوهشگر ارشد آینده‌پژوه سیاست‌گذاری
۱۴	علی خلیلی	سیاست‌پژوه اجتماعی	پژوهشگر ارشد مرکز پژوهش‌های مجلس
۱۵	بهادر غلامی	سیاست‌گذاری عمومی	پژوهشگر ارشد مرکز پژوهش‌های مجلس