

# **Investigating the Role of Participation and Community Approach in the five-year Development Plans of the Islamic Republic of Iran**

**Hamid Sajadi**

Assistant Professor, Department of Social Studies, Institute for Humanities and Cultural Studies (IHCS) hmd\_sajadi@yahoo.com, H.Sajadi@ihcs.ac.ir

## **Abstract**

National development plans are the most important policy document of governments for development. Achieving development goals depends to a large extent on the role of society in general and stakeholders in particular in the entire process of developing, implementing, and monitoring development programs. Weaknesses in this area have led to less consensus-based programs and the lack of community participation for development. Therefore, evaluating development programs based on the community aspect and social participation is an important step in promoting development. With this explanation, the main issue is to identify the causes of program failure based on the community approach and program participation, which is documented by the experiences of other developing societies. Achievements in this area provide a good basis for the evaluation of programs and the reform and revision of development planning. Data were collected by library and documentary methods and analyzed by the descriptive-analytical method. The results of the analysis indicate a severe weakness of the community approach to development programs and a sense of low community affiliation with development programs. Based on these weaknesses, strategic recommendations with the focus on institutionalization to attract community participation in development have been developed and presented.

**Keywords:** development programs, cohesion, participation, community, stakeholders.

## بررسی جایگاه مشارکت و رویکرد جامعه‌ای در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه ج.ا.ا.

حمید سجادی

عضو هیات علمی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی: H.Sajadi@ihcs.ac.ir, hmd\_sajadi@yahoo.com

### چکیده

برنامه‌های توسعه ملی مهمترین سند سیاستگذاری دولتها برای توسعه است. تحقق اهداف توسعه به میزان زیادی به نقش آفرینی جامعه به طور عام و گروههای ذی نفع به طور خاص در تمامی فرایند تدوین و اجرای و نظارت بر برنامه‌های توسعه وابسته است. ضعف در این حوزه موجب گردیده تا برنامه‌ها اجماعی کمتری را پشتوانه خود داشته و از مشارکت جامعه برای توسعه بی بهره بمانند. از این رو ارزیابی برنامه‌های توسعه بر مبنای وجه جامعه‌ای و مشارکت اجتماعی، گام مهمی جهت پیشبرد توسعه است. با این توضیح مسئله اصلی، شناسایی علل ناکامی برنامه‌ها با ابتناء بر رویکرد جامعه‌ای و مشارکتی بودن برنامه است امری که با تجارب دیگر جوامع در حال توسعه مستند شده است. دستاوردهای این حوزه، نقطه اتکا خوبی برای آسیب‌شناسی برنامه‌ها و اصلاح و بازنگری در برنامه ریزی توسعه را فراهم می‌آورد. داده‌ها با روش کتابخانه‌ای و اسنادی گردآوری شده و با روش توصیفی-تحلیلی بررسی شده است. نتایج تحلیل بر ضعف شدید رویکرد جامعه‌ای برنامه‌های توسعه و احساس تعلق ناچیز جامعه به برنامه‌های توسعه دلالت دارد. با ابتنا بر این نقاط ضعف توصیه‌های راهبردی با محوریت نهادسازی برای جلب مشارکت جامعه در توسعه تدوین و ارائه شده است.

**کلمات کلیدی:** برنامه‌های توسعه، انسجام، مشارکت، جامعه، ذی نفعان.

## ۱. مقدمه

حرکت جوامع به سمت توسعه با چالش ها و مشکلات زیادی همراه بوده است. تسلط این باور که توسعه نه بر محور تعادل و نظم های خودجوش، بلکه با مدیریت و هدایت متغیرها و اجزای نظام اجتماعی در بستری از عدم تعادل ها حاصل می شود، توسعه را نیازمند شعوری هماهنگ کننده ساخته است (لفت ویچ، ۱۳۸۷: ۱۹). با این مفروض بسیاری از جوامع به برنامه های جامع توسعه ملی برای برون رفت از مشکلات متوسل شده اند و به تدوین و اعمال برنامه های توسعه بلندمدت جهت بسیج نیروها و تجهیز امکانات روی آورند. در اینجا از برنامه های توسعه ملی، هماهنگ سازی اقدامات ملی اعم از بسیج نیروها و تجهیز منابع و تعادل بخشی میان نیروهای توسعه و حل و فصل تنازع ها در عرصه عمومی مورد نظر است. به عنوان مثال چینی ها در مدت ۳۰ سال با اتکا به برنامه ریزی دقیق و تلاش برای تحقق آن در سه جنبه تمرکز بر توسعه علمی، حمایت دولت از هفت صنعت نوظهور راهبردی\* و ایجاد زیرساخت های حمل و نقل و انرژی توانسته اند از یک کشور فقیر، عقب مانده و ضعیف به دومین قدرت اقتصادی دنیا تبدیل شوند (کیسی و کالسکی، ۲۰۱۱).

برنامه های توسعه ملی مهمترین سند سیاستگذاری دولتها برای توسعه است با این حال در عمل، پیشرفت بر مبنای برنامه های توسعه با چالشهایی بسیاری مواجه بوده است. در توضیح چالش ها و مسائل جوامع در فرایند توسعه باید بیان داشت که این امر از یکسو ناشی از ساختار محدود کننده جوامع در حال توسعه است و از سوی دیگر مرتبط با ویژگی های برنامه های توسعه است، به عبارتی خود برنامه ها نیز با بی اطمینانی و خطر مواجه هستند، صدها پارامتر غیر قابل پیش بینی، اتخاذ تدابیری لازم برای مدیریت و انعطاف در مقابل وقایع پیش بینی نشده را ضروری می سازد. برنامه های توسعه می - بایست قابلیت انطباق بر اساس شرایط در حال تغییر در بازه زمانی اجرای برنامه را داشته باشند (برنامه های توسعه: راهنمایی برای مراجعه برنامه ریز، ۲۰۰۷). با این توضیح باید بیان داشت که طرح و تدوین برنامه های توسعه با بایسته ها و الزامات نظری متعددی همراه است. این بایسته ها درست به همان شکل که چارچوب برنامه ریزی توسعه را طرح کرده، مبنایی برای ارزیابی برنامه های توسعه را نیز فراهم می آورد. با این توضیح مسئله اصلی، شناسایی علل ناکامی برنامه ها با ابتناء بر رویکرد جامعه ای و مشارکتی بودن برنامه است امری که با تجارب دیگر جوامع در حال توسعه مستند شده است. دستاوردهای این حوزه، نقطه اتکا خوبی برای آسیب شناسی برنامه ها و اصلاح و بازنگری در برنامه ریزی توسعه را فراهم می آورد. بنابه این مهم در ادامه با روش کتابخانه ای و اسنادی، مهمترین محورها و بایسته های اجتماعی برنامه های توسعه، بر مبنای گزارشات منتشر شده از تجارب سایر کشورها، استخراج و تبیین می شود، سپس این ملاحظات به عنوان محوری برای ارزیابی برنامه های توسعه ایران بکار گرفته می شود.

---

\* برنامه پنج ساله دوازدهم چین تلاش می کند تا اقتصاد چین را با تشویق به مصرف داخلی، توسعه بخش خدماتی، حرکت به سمت تولید با ارزش افزوده، حفاظت از انرژی و پاکسازی محیط زیست بازسازی کند.

## ۲. ارزیابی برنامه‌های پنج ساله توسعه در ایران

علی‌رغم سابقه نسبتاً طولانی برنامه‌های توسعه در ایران و تدوین و به اجرا گذاشتن برنامه‌های توسعه‌ای متعدد میان مدت و بلند مدت،<sup>۱</sup> کارنامه قابل قبولی در این خصوص ارائه نشده و نهایتاً کم تحرکی اجتماعی و رشد اقتصادی اندک، پتانسیل چندانی برای رسیدن به اهداف توسعه و آرمان‌های چشم انداز فراهم نیاورده و حجم وسیعی از این برنامه‌ها محقق نشده و عملاً زمینه تحرک و پویایی اجتماعی فراهم نیامده است. این که چرا برنامه‌های توسعه ایران در تحقق اهدافشان توفیق چندانی نداشته و بسیاری از هدفهای اصلی کشور محقق نشده است موضوع بسیاری از پژوهش‌ها بوده است و هر یک از رویکرد و متغیر خاصی را برجسته کرده و بر مبنای آن به توضیح این مسئله پرداخته‌اند و با طرح سوالات از جمله اینکه؛ آیا ساختار دولت برنامه‌ریز و مدیریت سیاسی کشور نامناسب بوده است؛ آیا جهت‌گیری‌های برنامه توسعه مانع موفقیت تحقق اهداف برنامه بوده است؛ آیا مشکل از مجموعه‌ای از عوامل زیربنایی، ساختاری، کارشناسی و مدیریتی بوده است؛ آیا برنامه‌های توسعه توانسته در شناسایی و اصلاح چالشهای کشور بدرستی عمل کند؛ و یا اینکه علل ناهماهنگی برنامه و ضعف برنامه‌های توسعه چیست، به بحث و بررسی چالش‌ها و موانع تحقق اهداف توسعه پرداخته‌اند. بسیاری از نقدها با اصل و محور قرار دادن سند چشم انداز در تدوین برنامه‌های توسعه، به ارزیابی اهداف، رویکردها و ساختارهای برنامه توسعه به صورت تطبیقی با اهداف سند چشم انداز پرداخته (برادران شرکا، ۱۳۸۵ و نورزاده و همکاران، ۱۳۸۸)، برخی نیز با استدلال اینکه عامل اقتصادی- اجتماعی مهمترین عامل گام نهادن در مسیر توسعه پایدار است، وضعیت توسعه پایدار در برنامه‌های توسعه ایران را بررسی کرده (مومنی و امینی، ۱۳۹۰)، بعضی هم با طرح ضرورت گسترش تعاملات جهانی، بازسازی اقتصاد ملی برای جلوگیری از عقب ماندگی در عرصه رقابت جهانی را الزامی دانسته (قریب، ۱۳۸۹ و شیرزادی و سخایی، ۱۳۹۰)، برخی آثار با تاکید بر تاثیر عوامل سیاسی و مدیریتی در تحقق و عدم تحقق برنامه توسعه، میزان اراده سیاسی دولت و دانش فنی مجریان در پیشبرد توسعه را مورد ارزیابی قرار داده‌اند. (سینایی، ۱۳۸۲، ابراهیم آبادی ۱۳۸۲ و اشتریان و همکاران، ۱۳۹۳).

معدودی از نقدها با طرح این نکته که راهبرد توسعه نمودار همگنی درونی اندیشه‌ها و مناسبات اجتماعی است بر ضرورت رسیدن نخبگان جامعه به استنباطهای مشترک پرداخته و به نقد ساختار ناهمتر از اقتصادی و تشدید چندپارگی‌های فرهنگی و اجتماعی و تعدد مراکز تصمیم‌گیری به عنوان مهمترین عوامل ناهمگنی و مانع تحقق اهداف توسعه پرداخته‌اند. (شکوهی، ۱۳۸۹) بسیاری نیز با تاکید بر این مهم که پیش بردن توسعه فقط با شناخت و ارزیابی دقیق

---

<sup>۱</sup> - برنامه‌ریزی در ایران با هدف تهیه یک نقشه عمومی اقتصادی از حدود سال ۱۳۱۶ با پیشنهاد اداره کل تجارت شروع شد. پس از مطالعات و فعالیت‌های متعدد علمی در نهایت این شورا برنامه هفت ساله کشاورزی را تنظیم نمود. در سال ۱۳۲۳ شورای اقتصاد تهیه طرح برنامه اقتصادی را عهده‌دار شد. نهایتاً در اردیبهشت ۱۳۲۷ دولت لایحه برنامه عمرانی اول را به مجلس شورای ملی ارائه نمود. این امر مقدمه‌ای بود برای برنامه‌ریزی در دوره قالب دو برنامه هفت ساله و چهار برنامه پنج ساله (سوم، چهارم، پنجم، ششم)، پیش از انقلاب اسلامی و نیز به پنج برنامه توسعه پنج ساله پس از انقلاب اسلامی منجر گردید. (جهانگرد، ۱۳۹۱)

حاصل می شود، به نقد فقدان الگوی فکری هدفمند، انحصارات و امتیازات ویژه و فقدان فضای باثبات اقتصادی و اتلاف منابع فیزیکی و انسانی پرداخته و نهایتاً بر عقلانی بودن برنامه ریزی، شناخت موانع متعدد ساختاری محدود کننده در فرایند برنامه ریزی و اجرا، الزام وجود نهادهای ارزیابی کننده، ارتقاء هماهنگی اهداف و وسایل تاکید کرده (دلیرپور، ۱۳۸۶) و (سجادی، ۱۳۹۳)، همچنین برخی آثار نیز بر مبنای مفروضات عدالت اجتماعی، بر پیشبرد توسعه متعادل در تمامی حوزه ها، گسترش فعالیت گروه های سیاسی، مشارکت مردم، تعمیق ارزشها و هنجارهای سیاسی، گسترش و انتقال آگاهیها و بینش سیاسی، تعدیل و محدود کردن نابرابریهای ثروت و رساندن نفع نابرابریهای موجود به افراد محروم جامعه، تاکید کرده اند. (رضائی، ۱۳۹۱). با اذعان و البته بهره گیری از تمامی این نقدها به عنوان مفروضه های این تحقیق، که هریک وجوهی از کلیت برنامه را مورد نقد و بررسی قرار داده اند، در ادامه با رویکرد مقایسه ای مبتنی بر محورها و بایسته های برنامه های توسعه ملی - به ارزیابی برنامه ریزی توسعه در ایران پرداخته می - شود.

### ۳. ادبیات نظری؛ بسط مفهومی توسعه

بنابه رویکرد سنتی که در باور عمومی جاری شده، هدف اصلی از برنامه ریزی توسعه رشد اقتصادی با کارگزاری دولت توسعه گرا است. از همین رو موفقیت دولت های توسعه گرا با بالا رفتن نرخ رشد آنها ارزیابی می شود. بنابه این تعریف برنامه ریزی توسعه با برنامه ریزی اقتصادی در ایده و عمل معادل شده است (لیزیم، ۱۹۹۹). در تعریفی دیگر برنامه ریزی توسعه بر کنترل و هدایت سنجیده شده اقتصاد توسط یک مرجع مرکزی به منظور رسیدن به اهداف معین در یک بازه زمانی خاص دلالت دارد (ژینگان، ۲۰۰۵، ۴۸۸). با این حال امروزه تجارب جوامع در حال توسعه آشکار ساخته که تمرکز صرف بر مولفه های اقتصادی حتی برای رسیدن به توسعه اقتصادی نیز موفق نبوده است (دایجامه، ۲۰۰۸). به سخن دیگر تمرکز صرف برنامه ریزی توسعه بر مولفه های اقتصادی برای رسیدن به توسعه در بخش اقتصادی در کشورهای در حال توسعه موفق نبوده است (ژینگان، ۲۰۰۵، ۴۸۹). این گزاره تجربه شده که توسعه در جامعه پی گیری می شود و تحقق آن نیازمند تلاش مستمر کل جامعه است، توسعه را نیازمند وجوهی فراتر از حوزه اقتصادی ساخته است. آنچنان که حتی چشم اندازها و برنامه های اقتصادی بدون توجه به دیگر مسائل مربوط به توسعه، محقق نمی شوند (موتی، ۲۰۰۹). در واقع برنامه ریزی توسعه بطور فراگیر شامل تمام جنبه های زندگی مانند فاکتورهای اجتماعی، انسانی، سیاسی، زیست محیطی است. با این توضیح در ادامه مولفه های معطوف به انسجام اجتماعی در برنامه های توسعه شناسایی و صورت بندی شده و از آن به عنوان محوری برای ارزیابی برنامه های توسعه ایران بهره گرفته می شود.

#### ۳-۱. مشارکت اجتماعی و توسعه

تمرکز بیش از اندازه قدرت و ایجاد مانع بر مشارکت موثر اکثریت مردم در توسعه اقتصادی، سیاسی و اجتماعی، انگیزه اکثریت مردم برای مشارکت در توسعه را محدود ساخته و خلاقیت فردی و جمعی آنها را بی ارزش می‌سازد. از این رو شکست برنامه های توسعه، به ماهیت غیردموکراتیک، نهادهای داخلی ضعیف، سرکوب و عدم مشارکت دادن مردم در فرایند حکومت نسبت داده می شود. با دستیابی به این تجارب امروزه تغییرات قابل توجهی در رویکرد دولت های توسعه گرا رخ داده و جنبه های اجتماعی و سیاسی در مرکز توجه دولت های توسعه گرا قرار گرفته است (سندبروک و همکاران، ۲۰۰۷). این تغییر رویکرد به سمت مردم و توانایی های آنها موجب شده که بخش عمده ای از کارکرد دولت توسعه گرا نیز معطوف به سازماندهی جامعه مدنی در راستای توسعه اجتماعی-اقتصادی شود (ایوانز ۲۰۱۰). در واقع در جایی که وزارت خانه ها، سازمان ها و آژانس های دولتی مسئولیت تمام امور را دارند و دیگر ذینفعان مشارکت مستقیمی نداشته باشند، جامعه تعهد و مالکیت اندکی در قبال پیشرفت آن حس کنند. از این رو برنامه های توسعه از فلسفه داشتن یک برنامه مرکزی به سمت برنامه ریزی در راستای مشارکت دادن جامعه مدنی سوق پیدا کرده اند (دیلاکلاتون و باری، ۲۰۰۲، ۴۱-۳۸). تمرکززدایی موفق به تعریفی روشن از نقش های مسئولان در سطح محلی و منطقه ای و ملی و همچنین ایجاد نهادهای محلی موثر برای برنامه ریزی و تصمیم گیری وابسته است.

با وصف این که توسعه با محوریت پویایی درونی اجتماع محقق می شود، باید بیان داشت که توسعه نیازمند طرح الگوهایی جدیدی برای مشارکت، ایجاد و تقویت نهادهای مدنی، تفکیک و تمایز ساختاری و همچنین ادغام و انسجام ساختاری است تا در پرتو آن از دوباره کاری ها و هدر رفتن منابع کمیاب اجرایی و فکری ممانعت بعمل آمده (سازمان همکاری های اقتصادی، ۲۰۰۱) و انسجام سیاست گذاری از طریق برقراری ضوابط و چهارچوب های خاصی که همکاری ها را تقویت می کند، تضمین شود (ازیر، ۲۰۰۳، ۲).

مشارکت فرایندی است که از طریق آن ذینفعان، نقش بسزایی در تعیین الویت ها در سیاست گذاری یافته و در راستای تخصیص منابع و تضمین دسترسی به کالاها و خدمات حضور فعالی داشته باشند (بانک جهانی، ۲۰۰۵، ۸). تعیین اهداف در برنامه های توسعه یک کار صرفاً فنی نیست بلکه باید منعکس کننده آمال مردمی آگاه و جامعه مدنی هشیار باشد تا حمایت اجتماعی و سیاسی را داشته باشد (برنامه ۲۵ ساله، ۲۰۱۲). ایجاد سازوکارهایی برای داور و مدیریت درگیری ها و مشکلات بین نهادها و بخش های مختلف نیز از جمله این موارد است. (سازمان همکاری های اقتصادی، ۲۰۱۴، ۶۳) مجریان در رده های مختلف دلایل کافی برای نتیجه بخش بودن این برنامه ها را ارائه دهند در غیر این صورت مردم انگیزه لازم برای صرف انرژی و وقت و امکانات خود برای اجرای آنها را نخواهند داشت (ساچمن، ۱۹۷۴، ۵). همکاری تنها زمانی امکان پذیر می شود که بازیگران مورد نظر برای همکاری، منفعتی در همکاری داشته باشند. درک منافع نهادهای مختلف پیش نیازی برای ایجاد و هدایت انگیزه های مناسب است (سازمان همکاری های اقتصادی، ۲۰۱۴، ۶۲)

همکاری جامعه مدنی در توسعه نه تنها باعث ایجاد ارتباطات بیشتر و انسجام اجتماعی می شود بلکه همچنین حمایت از شهروندان فعال و آگاه موجب مسئولیت پذیر شدن دولت می شود. از همین رو نقش آفرینی جامعه مدنی باید به عنوان بخشی از استراتژی کلی همکاری های توسعه ای گنجانده شود. سخن این که مشارکت عمومی و گسترده در فرایند تصمیم گیری یکی از پیش شرط های اصلی توسعه پایدار است. با مشارکت نهادهای مدنی و نیروهای اجتماعی، احساس تعلق به برنامه های توسعه که امری ضروری برای ایجاد انسجام اجتماعی است، حاصل می شود. (استراتژی ها برای توسعه پایدار، ۲۰۰۱)

## ۳-۲. همگرایی و انسجام اجتماعی

همگرایی و انسجام اجتماعی پیش شرط توسعه است و برنامه های توسعه برای تحقق اهداف شان می بایست حول اصول برنامه استراتژیک همگرایی داشته و از وجود ارتباط موثر بین برنامه های محلی و ملی اطمینان حاصل نمایند. بسیاری از کشورها برغم این که دارای فرایندهای برنامه ریزی استراتژیک برای توسعه هستند اما اغلب سازوکار یا سیستمی برای هماهنگ کردن موثر آنها ندارند (استراتژی ها برای توسعه پایدار، ۲۰۰۱). در این راستا ضروریست تا مکانیسم هایی برای ایجاد هماهنگی بین بخش ها و انسجام بین بخش ها و استراتژی ها ایجاد شود. دولت و گروه های مدنی، احزاب سیاسی، بخش خصوصی، مراجع محلی و تمامی شهروندان، می بایست رویکرد مشترکی درخصوص فرایند برنامه ملی داشته باشند. در این راستا تدوین سازوکار مشورتی رسمی برای جامعه مدنی جهت تنظیم و اعمال سیاست ها در قالب برنامه های توسعه ملی تاکید می شود. همچنین کیفیت و کمیت جریان اطلاعات در بین و در داخل نهادهای دولتی و فرادولتی امری تعیین کننده در شکل دهی به انسجام سیاست گذاری و همکاری است (کالتنبرون و استاچو، ۲۰۰۸، ۱۸).

به منظور تحقق انسجام ملی برنامه های توسعه می بایست زنجیره ای از مسئولیت ها را برای ظرفیت های مختلف، مأموریت ها، نقش ها و پست های مختلف برای تمام کنشگران در نظر گرفت. در پرتو تمرکز برنامه توسعه بر جامعه، حس مالکیت و مسئولیت پذیری ارتقاء می یابد (بانک جهانی، ۲۰۱۰) با ایجاد ساختاری مرکب از واحدهای فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی، می توان الویت های توسعه ای در تمام بخش ها و گروه های جمعیتی تنظیم کرد. تحقق این مهم با ملاحظات همراه است که مهمترین آنها عبارت است از فراهم آوردن امکان اتحاد و بسیج ذینفعان مختلف با ماهیت متمایز شان (میراندا و ادیب، ۲۰۰۷). ایجاد فضای عمومی مشارکت آمیز و سکوی گفتگوی ملی به عنوان یک الزام در تحقق موفقیت آمیز برنامه های توسعه نیازمند فرایندها و ساختارهای جامع و مشارکتی است (کالتنبرون و استاچو، ۲۰۰۸، ۱۹).

## ۴. بحث؛ تجزیه و تحلیل برنامه های توسعه ایران

برنامه‌های توسعه تلاشی برای دخل و تصرف در نظام اجتماعی است. اما جامعه نیز الگوها و ساختارهای نسبتاً پایدار و محدودکننده‌ای دارد. نتیجه اینکه تغییر و تحول در جامعه نیز از قانونمندیهای خاصی پیروی می‌کند. این امر الزاماتی را بر برنامه‌های توسعه طرح می‌کند و مشارکت اجتماعی و همگرایی از جمله مهمترین این الزامات است. با این حال غلبه بلامنازع رویکرد بالا به پایین در تدوین برنامه‌های توسعه که بیش از هر چیز از تمرکزگرایی نظام اداری حاکم بر برنامه ریزی توسعه نشأت می‌گیرد، کمترین امکان را برای بروز مشارکت اجتماعی و ایجاد احساس تعلق به برنامه را موجب شده است. با این توضیح در ادامه برنامه‌های توسعه بر مبنای محورهای مذکور مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرد.

#### ۱-۴. غلبه رویکرد بالا به پایین

از مهم ترین چالش‌های نظام برنامه ریزی توسعه در ایران مربوط به رویکرد بالا به پایین نظام برنامه نویسی است. این در حالی است که تداوم رویه‌های غیرمشارکتی به شدت پرهزینه و ناکارا است. علی‌رغم تأکیدی که بر مشارکت بخش‌ها و مناطق در تدوین برنامه‌های توسعه می‌شود، سازوکار قانونی مشارکت نهادهای مدنی، بخش خصوصی و بنگاههای اقتصادی در برنامه‌های توسعه جایابی و مشخص نشده است. کم توجهی مفرط به مقوله مشارکت در مراحل تدوین برنامه و نظارت بر اجرای برنامه‌های پنج ساله توسعه، نشان از رویکرد بالا به پایین برنامه‌های توسعه است. بویژه اینکه دولت به عنوان بزرگترین کارفرمای برنامه‌های توسعه، از پشتوانه اجتماعی اندکی برای تحقق برنامه‌های توسعه برخوردار است.

در برنامه توسعه دولت-محور، مشارکت جامعه مدنی و بخش خصوصی ضعیف خواهد بود. مشکل بزرگ تمرکزگرایی برنامه‌های توسعه، ضعف حس تعلق و تعهد ذینفعان بخش خصوصی و جامعه مدنی است. نظام اداری و سیاسی ایران همواره با درجه بسیار بالایی از تمرکز تعریف گردیده است. به عبارتی نظام سیاسی و اداری، همچنین نحوه تامین منابع مالی برنامه‌ها، به طور جدی تمرکزگرایی را پشتیبانی و تقویت نموده است. علی‌رغم ضرورت تمرکززدایی در برنامه‌های توسعه ایران، برنامه‌های توسعه عمدتاً معطوف به بخش دولتی است نه بخش خصوصی. برنامه‌ریزی متمرکز از مناطق به مراکز و بخش‌ها، از بخش‌ها به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق) و از این سازمان به مقامات عالی‌تر سیاسی گرایش داشته است. مکانیسم درگیر شدن مناطق و استان‌ها در تهیه، تدوین و اجرای برنامه و نیز نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه‌ریزی ملی مشخص نشده است. این امر، بی توجهی و غفلت از امکانات، فرصت‌ها، ظرفیت‌ها و محدودیت‌ها، تنگناها و نیازهای منطقه‌ای محلی در بخشهای سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی را در پی داشته است.

نکته قابل ذکر اینکه قریب به اکثر سازمان‌های دخیل در برنامه‌ریزی توسعه و اجرای آن در جمهوری اسلامی ایران، همگی از نوع حاکمیتی هستند. ارکان نظام تشکیلاتی تدوین برنامه پنجم توسعه یعنی؛ هیأت دولت، شورای عالی تدوین برنامه پنجم، ستاد هماهنگی و تلفیق برنامه پنجم، کارگروه‌های مشترک تحت پوشش، ستاد هماهنگی و تلفیق

برنامه پنجم (گزارش معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، 1387) دال بر تمرکزگرایی در برنامه ریزی است و معمولاً بخش خصوصی و تشکل های صنفی، از دعوت نشدن و عدم حضور در فرایندهای برنامه ریزی و تصمیم گیری شکایت می کنند. قابل ذکر است که با عدم جذب مشارکت صاحب نظران و نخبگان دانشگاهی و ذینفعان موجود در فرایند برنامه ریزی، اجماع لازم در میان صاحب نظران بر روی برنامه ها به عنوان یک رکن مهم تحقق برنامه های توسعه به دست نمی آید. از همین رو بسیاری از راه حل ها در سازمان های مختلف و نهادهای مدنی مطرح می شود، اما به علت فقدان مکانیسمی مناسب از آنها استفاده نمی شود، همچنانکه از توان بالقوه متخصصان و شخصیت های حقیقی و حقوقی کشور، به طور مناسب استفاده نمی شود (مصطفی رشیدی و علی راد، 1387، 31) از این رو، تدوین الگوی برای برنامه های توسعه در ایران، معطوف به انسجام، هماهنگ سازی و تشریک مساعی سازمان های مذکور است.

#### ۴-۲. نقصان مشارکت و احساس تعلق

در ارزیابی میزان مشارکت و احساس تعلق جامعه به برنامه های توسعه می توان به جایگاه مردم، ذینفعان، جامعه مدنی و توجه به مشارکت بخش غیردولتی و سازمانهای مردم نهاد در برنامه های توسعه توجه کرد. جایگاه و نقشی که برنامه های توسعه برای این مفاهیم قائل شده اند را مورد شناسایی قرار داد. در مواد مختلف قانون برنامه های توسعه بر استفاده از توان سازمان های غیر دولتی اشاره شده است؛ در بند «ه» ماده ۹۵ قانون چهارم توسعه، ارتقای مشارکت نهادهای غیر دولتی و مؤسسات خیریه، در برنامه های فقرزدایی و در بند «ک» ماده ۹۷ نیز سامان دهی و توسعه مشارکت های مردمی و خدمات داوطلبانه در عرصه بهزیستی و برنامه ریزی و اقدامات لازم برای حمایت از مؤسسات خیریه و غیر دولتی مورد تأکید قرار گرفته است. به عبارتی حضور نهادهای مدنی در برنامه های توسعه تنها در امور خیریه و مددکاری و تعاونی برسمیت شناخته شده است. با این حال تمام آنچه از مردم، جامعه مدنی، مشارکت، تقویت سازمانهای مردم نهاد، تحدید حوزه دولت و تقویت بخش غیردولتی در قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران می توان یافت، عبارتند از؛ مردم به عنوان ابژه ای برای اخذ خدمات دولتی، پذیرش و حتی تقاضای مشارکت صرفاً برای نوسازی و بهسازی و تقویت توان منابع انسانی در استقرار امنیت و دفاع از کشور و نهایتاً جلب همکاری برای اجرای نقش هایی که دستگاه های عریض و طویل دولتی از عهده انجام آن برنیامده اند؛ که غالباً در بخش عمرانی، حمایتی و خیریه ای است. بررسی برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (1390-1395) نمونه بارزی از این رویکرد را به نمایش می گذارد. تمام آنچه از مردم، جامعه مدنی، مشارکت، تقویت سازمانهای مردم نهاد، تحدید حوزه دولت و تقویت بخش غیردولتی در قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران می توان یافت عبارتند از؛

۱. مردم به عنوان ابژه ای برای اخذ خدمات دولتی

۲. پذیرش و حتی تقاضای مشارکت صرفاً برای نوسازی و بهسازی و تقویت توان منابع انسانی در استقرار امنیت و دفاع از کشور

۳. جلب همکاری برای اجرای نقش‌هایی که دستگاه‌های عریض و طویل دولتی از عهده انجام آن برنیاورند. با این توضیح در جدول زیر این سه وجه نقش مورد انتظار از جامعه و نیروهای اجتماعی در نمونه موردی قانون برنامه پنجم توسعه کدگذاری و نمایش داده شده است.

| جدول جایگاه و نقش مردم در قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران                 |                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| نقش مورد انتظار از جامعه                                                              | نمونه و توضیحات                                                                                                                                                                                                               |
| اثره‌ای برای اخذ خدمات                                                                | فصل اول- ماده ۹- بهره‌مندی اقشار مختلف مردم از فضاهای فرهنگی، هنری و ورزشی                                                                                                                                                    |
|                                                                                       | ماده ۳۴-ب- کاهش سهم هزینه‌های مستقیم و ایجاد دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی درمانی، و - امکان دسترسی مردم را به محصولات که از سلامت لازم برخوردارند                                                                     |
|                                                                                       | ماده ۳۸- ب کاهش سهم مردم از هزینه‌های سلامت                                                                                                                                                                                   |
|                                                                                       | ماده ۶۴- خدمت‌رسانی به مردم بدون انقطاع در بخش تعاونی                                                                                                                                                                         |
|                                                                                       | ماده ۷۱- ارائه خدمات مؤسسات اعتباری و شرکتهای بیمه‌ای به مردم                                                                                                                                                                 |
|                                                                                       | ماده ۸۶- ب- تشویق و حمایت مالی و حقوقی از صندوقهای قرض‌الحسنه مردمی تحت نظارت بانک مرکزی                                                                                                                                      |
|                                                                                       | ماده ۱۰۲- واگذاری تعاونیها و همچنین تشکلهای مردم نهاد حمایت از مصرف‌کننده                                                                                                                                                     |
|                                                                                       | ماده ۱۱۰- توسعه تولید انواع نانهای با کیفیت، بهداشتی و متناسب با ذائقه و فرهنگ مردم،                                                                                                                                          |
|                                                                                       | ماده ۱۷۱- ۲- پذیرش مشارکت مردم برای بهسازی و نوسازی در بافتهای فرسوده                                                                                                                                                         |
| مشارکت برای نوسازی و بهسازی و تقویت توان منابع انسانی در استقرار امنیت و دفاع از کشور | ماده ۱۹۴- ه- پذیرش مشارکت مردم برای بهسازی، نوسازی، بازسازی و ایمن‌سازی ساختار کالبدی محیط و مسکن روستایی مبتنی بر الگوی معماری اسلامی- ایرانی                                                                                |
|                                                                                       | ماده ۱۹۶- تشویق مشارکت مردم برای حضور بیشتر نیروهای مردمی در صحنه‌های امنیت و دفاع از کشور                                                                                                                                    |
|                                                                                       | د- به‌کارگیری متقابل و بهینه از امکانات و توان منابع انسانی در استقرار امنیت و دفاع از کشور                                                                                                                                   |
|                                                                                       | ک- آموزش عمومی مردم توسط دستگاههای اجرایی موضوع ماده (۱۷۹) این قانون، به منظور پیشگیری و کاهش مخاطرات ناشی از سوانح غیرطبیعی                                                                                                  |
|                                                                                       | ماده ۲۰۳- به کارگیری بسیج و نیروی مردمی در مرزها و مناطق مرزی                                                                                                                                                                 |
|                                                                                       | ماده ۲۰۵- ج- مشارکت هرچه بیشتر مردم در راستای تقویت و تحکیم امنیت پایدار کشور                                                                                                                                                 |
|                                                                                       | ماده ۲۱۱- د- اصلاح رفتار حقوقی و قضائی مردم، نهادهای نوسازی فرهنگ قانون‌مداری در راستای پیشگیری از وقوع جرائم و کاهش دعاوی حقوقی، جلب همکاری برای اجرای نقش‌هایی که دستگاه- های عریض و طویل دولتی از عهده انجام آن برنیاورند. |

|                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ماده ۱۵۷- الف- واگذاری فعالیت به بخش غیردولتی جهت توسعه فعالیتهای معدنی و ارتقاء نقش معدن در اقتصاد ملی | ماده ۱۵۸- الف- حمایت از بخش غیردولتی به ویژه در امور تأمین راه، آب، برق، گاز و تلفن                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                                                                                                         | ماده ۱۹۴- تبصره- واگذاری سهام دولتی به بخشهای غیردولتی در بنگاه جدید                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                                                                                                         | ماده ۲۲۰- الف- واگذاری طرحهای تملک دارایی سرمایه ای جدید و نیمه تمام و تکمیل شده و آماده بهره برداری در قالب قراردادهای و شرایط مورد تصویب شورای اقتصاد با تعیین نحوه تأمین مالی دوره ساخت (فاینانس)، پرداخت هزینه های بهره برداری یا خرید خدمات در مدت قرارداد، با رعایت استانداردهای اجرای کیفیت خدمات و نهایتاً واگذاری طرح پس از دوره قرارداد به بخش غیردولتی. |
|                                                                                                         | ماده ۲۲۰- ب- واگذاری طرحهای تملک دارایی سرمایه ای نیمه تمام و تکمیل شده که خدمات آنها قابل عرضه توسط بخش غیردولتی است به صورت نقد و اقساط به بخش غیردولتی.                                                                                                                                                                                                         |

این در حالی است که اگر مشارکت کنندگان در تدوین و اجرای برنامه به صورت بسیط تعریف می شد به گونه ای که دربرگیرنده تمامی ذینفعان در جامعه مدنی می بود، نه تنها مسئله به عدم هماهنگی میان دو قوه مقننه و مجریه ختم نمی شد بلکه اجماع و اراده ملی گسترده ای نیز حامی این برنامه قرار می گرفت و بدینگونه در آسیب شناسی عدم تحقق اهداف برنامه های توسعه به سطح سخیف عدم اطلاع جامعه از برنامه های توسعه تقلیل نمی یافت. برای فهم دقیق تر این امر می توان به سهم مردم، ذینفعان، جامعه مدنی و توجه به مشارکت بخش غیردولتی و سازمانهای مردم نهاد در برنامه های توسعه توجه کرد و جایگاه و نقشی که برنامه های توسعه برای این مفاهیم قائل شده اند را مورد شناسایی قرار داد.

تحقق برنامه های توسعه منوط به ایجاد اراده جمعی برای تحقق برنامه های توسعه به عنوان مهمترین پیش شرط برنامه است. اعضای جامعه باید بدانند که اهداف توسعه و نقش هر یک از نهادهای اجتماعی چیست. برنامه های پنج ساله توسعه بویژه چشم انداز بیست ساله توسعه در ج.ا.ا. با ارائه تصویر ایده آل و وعده تحقق آن در آینده، پویایی و تحرک را برای جامعه به همراه آورد، امری که می تواند منابع لازم برای تحقق اهداف توسعه را فراهم آورد. اما سوال اینجاست که افراد چگونه در معرض این ایده قرار می گیرند تا به آن احساس تعلق کنند، در حالیکه بنا به گزارش های مکرر، غالب مردم و بویژه نخبگان جامعه ایران از برنامه های توسعه اطلاع چندانی ندارند. این در حالی است که حدود ۸۰٪ تا ۹۰٪ مردم و نخبگان، از محتوای چشم انداز و برنامه های توسعه بی خبرند و زمینه اجماع سازی و وجه ملی بخشیدن به این سند، فعلاً چندان مهیا نیست.

### ۳-۴. ضعف همگرایی

در برنامه های توسعه از جمله برنامه دوم و سوم و چهارم، راهبردی که انسجام بخش برنامه ها باشد، ارائه نشده بود. با این توضیح که برنامه ی سوم در بیان خواسته و اهداف مورد انتظار ده ها نکته ناپیوسته به عنوان رهنمود بیان شد ولی در هیچ

زمان این مجموعه به هم ارتباط نمی‌یافت. نمونه بارز دیگر فقدان نگرش سیستماتیک جهت ادغام و انسجام میان کارکرد نهادهای تولید علم و فناوری با سایر خرده‌نظام‌های نظام اجتماعی است امری که به وفور در برنامه توسعه پنجم مشاهده می‌شود (فصل دوم علم و فناوری بند د، ه، و ماده ۱۶ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه). این مهم همچنین در خصوص ارتباط نخبگان و استعداد‌های برتر با نظام اجتماعی نیز مثال زدنی است. در آنجا که دولت حمایت از استعداد‌های برتر و نخبگان را در سطحی خرد و بر اساس نگرش حمایت انفرادی دنبال می‌کند و در سطح اجتماعی و در ارتباط با سایر نهادهای اجتماعی موضوع را مغفول می‌گذارد (بند ی ماده ۱۶ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه).

هماهنگی درون وزارتخانه‌ای نهایت آن چیزی است که برنامه‌های توسعه پنج ساله ج.ا.ا. بر آن متمرکز شده‌اند. از جمله موارد می‌توان به ماده ۱۶ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه اشاره کرد که در آن بر ایجاد هماهنگی بین‌نهادهای سازمان‌های پژوهشی کشور جهت سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت کلان وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری، تاکید شده است. این فقدان همگرایی موجب شده تا از توان بالقوه متخصصان و پتانسیل نهادهای اجتماعی به طور مناسب استفاده نشود. درهم آمیختگی مفاهیم در اسناد توسعه‌ای، فقدان انسجام و کلی‌گویی برنامه‌ها، عدم تطبیق برنامه با شرایط محیطی متحول شونده و عدم همخوانی برنامه با کارگزاران توسعه از دیگر موانع همگرایی برنامه‌های توسعه بوده‌اند. با این توضیح که برنامه‌های توسعه معمولاً در مرحله اجرا به دست مجریانی می‌افتد که در پرتو چرخش قدرت و انتخابات تغییر کرده‌اند، و در مواردی به محتوای برنامه‌های قبلی باور ندارند. بعلاوه اینکه دولت‌های وقت، هر یک اولویت‌هایی را مطرح و اجرا کردند که اصلاً جزو برنامه نبوده است. این امر گردآوری انسجام ملی پیرامون برنامه‌های توسعه را مشکل اساسی مواجه می‌سازد. با این توضیح مهمترین علل ضعف در انسجام و همگرایی در برنامه‌های توسعه را می‌توان در موارد زیر احصاء و تدوین کرد:

– **بستر ضعیف اجتماعی برای تحقق توسعه:** جامعه مدنی قوی و کارآمد زمینه تحقق برنامه‌های توسعه‌ای است حال آنکه در برنامه‌های توسعه توجه چندانی به نهادهای مدنی و تخصصی به عنوان کارگزار اصلی توسعه نشده است و چارچوب محدودی برای نهادهای مدنی در برنامه‌های توسعه طراحی شده است.

– **برنامه‌های راهبردی و کارگزاران:** بخش خصوصی و تشکلهای صنفی، از دعوت نشدن و عدم حضور در فرایندهای برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری شکایت می‌کنند. فقدان مشارکت جامعه در تدوین برنامه‌ها، اجرای برنامه را با مشکل مواجهه ساخته است.

– **فقدان ارتباط ارگانیک برنامه‌های توسعه با بستر نظام اجتماعی:** اینکه چه مسائل و معضلاتی گریبانگیر جامعه بوده است و «دغدغه‌ها» و «خواسته‌ها»ی آن چیست، مورد عنایت واقع نشده است.

- **ضعف مشارکت نهادهای مدنی در امر نظارت:** نهادهای نظارتی عمومی از جمله مطبوعات، NGOs، احزاب و نهادهای مدنی (صنفی و سیاسی)، دانشگاه‌های مستقل در غالب کشورها نقش محوری را در ارزیابی و نظارت مستمر برنامه‌ها بر عهده دارند. فقدان یا ضعف این نهادها در ایران، برنامه‌های توسعه را از این پتانسیل محروم ساخته است.

- **کلی‌نگری برنامه‌های توسعه برای جامعه چندلایه با قشربندی متنوع:** برنامه‌های توسعه با قالبی کلی تدوین شده است، و این قالب کلی نمی‌تواند برای جامعه ایرانی که دارای قشربندی‌های اجتماعی گوناگون و با نیازهای متنوع تشکیل شده است، متناسب باشد و بسیاری از تقاضاها و دغدغه‌های گروه‌های اجتماعی را نادیده گرفته شده است.

علی‌رغم تلاش و تأکیدات بسیار بر ضرورت تمرکززدایی، مشاهده می‌کنیم که نظام سیاسی و قانونی، همچنین نحوه تامین منابع مالی برنامه‌ها، به طور جدی این تمرکز را پشتیبانی و تقویت نموده است. با این وصف در غیاب رویکرد اجتماعی برنامه‌های توسعه و در ذیل سایه سانگین اقتصاد بر برنامه‌های توسعه، پشتوانه اندکی برای هماهنگی و انسجام و اجرای برنامه‌های باقی می‌ماند. در چنین زمینه‌ای مجموعه ضعف‌ها و موانع همگرایی زیر بیشترین امکان را پیدا می‌کند:

- **عدم توجه به برنامه‌ریزی فضایی و منطقه‌ای:** در برنامه‌های توسعه، برنامه‌ریزی فضایی بر مبنای آمایش سرزمین و تقسیم کار ملی بین مناطق، یا تقسیم کار منطقه‌ای بین نواحی مورد توجه قرار نگرفته است. به عبارتی، مکانیسم درگیر شدن مناطق و استان‌ها در تهیه، تدوین و اجرای برنامه و نیز نقش برنامه‌ریزی منطقه‌ای در برنامه‌ریزی ملی مشخص نشده است. این امر، بی‌توجهی و غفلت از امکانات، فرصت‌ها، ظرفیت‌ها و محدودیت‌ها، تنگناها و نیازهای منطقه‌ای محلی در بخش‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی را در پی - داشته است.

- **عدم همزمانی عمر دولت و مجلس با برنامه‌های توسعه:** مجلس شورای اسلامی و دولت هر چهار سال یک‌بار عوض می‌شوند و برنامه‌های توسعه نیز هر پنج سال یک‌بار تدوین و تصویب می‌شوند، لذا هر برنامه الزاما دو دولت و دو مجلس را ملاقات خواهد کرد. این مسئله با توجه به اختلاف دیدگاه‌های احتمالی دولت‌ها و مجالس مختلف با هم، معمولا موجب تغییرات گسترده در برنامه‌ها، نوسانات زیاد در اجرا و برخورد گزینشی با آنها می‌گردد.

- **عدم تعهد دولت به عنوان کارگزار اصلی برنامه‌های توسعه:** جهت‌گیری‌ها و رهنمودهای سیاسی معمولا بر سیاست‌ها و ابزارها و راهکارهای عقلانی برنامه‌ها سایه انداخته و آن را به شدت تحت تأثیر قرار می‌-

دهد. در دستور کار قرار گرفتن برخی برنامه‌های دولت‌های بر مسند و تداخل آن با برنامه‌های توسعه، یکی از دلایل اصلی در حاشیه قرار گرفتن برنامه‌های توسعه است. به عنوان مثال طرح‌های اقتصادی دولت‌های پس از انقلاب (طرح تعدیل ساختاری در دولت هاشمی، طرح ساماندهی اقتصادی در دولت خاتمی و طرح تحول اقتصادی در دولت احمدی‌نژاد) همگی خارج از چارچوب برنامه‌های پنج ساله ارائه شده بودند.

#### – عدم ثبات سازمانی و مدیران

– انحلال سازمانهای برنامه‌ریزی استانی در مدیریت سیاسی استان‌ها، انحلال نهاد برنامه‌ریزی کشور پس از حدود ۵۰ سال فعالیت و انحلال شوراهای عالی و نهادهای تصمیم‌گیری جمعی، همچنین تغییرات پیاپی و زود هنگام مدیران امکان هماهنگی‌های اولیه عمودی و افقی و نیز نظارت و حسابرسی از مدیریت را غیرممکن می‌کند.

– **عدم انگیزه کارگزاران برنامه توسعه:** برنامه‌های توسعه غالباً برنامه‌های تخصیص منابع در بخش دولتی بوده و در بسیاری موارد ضرورت سیاستگذاری و هدایت فعالیت بخش خصوصی به عنوان یک عامل مهم اقتصادی در نظر گرفته نشده است. قابلیت‌های اداری ضعیف کارگزاری دولت نیز اجرای برنامه‌های توسعه را با چالش مواجه ساخت.

– **تداخل کارکردی نهادهای نظارتی و ارزیابی:** در موارد متعددی نهاد یا سازمان خاصی به طور قانونی و رسمی برای ارزیابی برنامه‌ها یا سیاستها مشخص نشده و در برخی موارد چندین نهاد متولی ارزیابی شده است. همچنین حجم بالایی از اقتصاد کشور بدون نظارت و مکانیسم‌های بازرسی است.

برغم فرایندهای برنامه‌ریزی استراتژیک برای توسعه، سازوکار یا سیستمی برای هماهنگ کردن موثر آنها وجود ندارند. در برنامه‌های توسعه، بین بخش‌های مختلف برنامه‌ها (اقتصادی، اجتماعی، سیاسی) و حتی بین اجزای داخلی بخش‌ها (زیربخش‌های اقتصادی مثل صنعت، بازرگانی، کشاورزی) ارتباط منطقی و تعامل تکمیل‌کننده دیده نمی‌شود. فقدان انسجام و عدم ارتباط ارگانیک اجزاء برنامه‌های توسعه پنج ساله با یکدیگر، ضعف در اولویت بندی اهداف، کلی‌گویی و تفسیر پذیری اهداف برنامه، مجموع متغیرهایی هستند که ضعف همگرایی بخش‌های برنامه با یکدیگر دلالت می‌کنند.

#### ۵. جمع‌بندی: ادغام و همگرایی در برنامه‌های توسعه

تحقق برنامه توسعه ملی منوط به همگرایی تمام بخش‌های اجتماع، ایجاد یک رویکرد مشترک میان ذینفعان اصلی و ارتباط موثر بین برنامه‌های محلی و ملی است. به عبارتی برنامه‌های توسعه می‌بایست خصلتی انسجام بخش داشته باشند،

خصیصه‌ای که در پرتو آن بتوان پتانسیل حداکثر نیروهای اجتماعی ایران را تجمیع و اقدامات آنها را در راستای توسعه همگرا ساخت. در نتیجه تفکیک و تخصصی شدن کارکردها، فراگردهایی نیاز است که فعالیت‌ها را یکپارچه و هماهنگ سازد (علاقه‌بند، ۱۳۰، ۱۳۸۱). سوال اینجاست که در برنامه‌های توسعه چه فراگردهایی برای هماهنگ سازی نهادهای توسعه تدوین و طراحی شده است. این امر برنامه‌های توسعه را با نقدی جدی مواجه می‌سازد، عدم پرداختن به آن خلاء مهمی را در امر هماهنگی و انسجام بخشی میان اجزاء خرده نظام های اجتماعی و کارگزاران توسعه موجب شده است. نکته دیگر این که بیشتر شکست‌های طرح‌های توسعه مربوط به فقدان مشارکت مردم در فرایند طراحی و اجرای این طرح‌ها است. از این رو تدوین سازو کاری به منظور جلب مشارکت و اتخاذ روش‌های تعامل مشارکتی به عنوان یکی از جنبه‌های ضروری توسعه پیشنهاد می‌شود. تحقق این مهم در پرتو هماهنگی بین منابع و اهداف و رشد همسوی بخش‌های گوناگون جامعه حاصل می‌شود. با غلبه این نگرش در برنامه‌های توسعه همبستگی لازم برای توسعه را می‌توان انتظار داشت. این امر الزاماتی دارد که در یک جمع بندی می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد؛

**نهادسازی؛ برای جلب مشارکت نیروهای اجتماعی و پیوند جز با کل؛**

**توجه به خواست و دغدغه هر یک از اقشار اجتماعی در توسعه؛** در راستای ارتباط با محیط سیستم، درست به همان گونه که در زمان انتخابات در شعارها نیازهای تمامی اقشار جامعه برای تجمیع حداکثر آرا مورد توجه قرار می‌گیرد، در این جا نیز بایستی ارتباط فعال و گسترده ای با محیط برقرار کرد؛

**ضرورت ایجاد حس تعلق در جامعه برای همکاری؛** وصول به اهداف برنامه‌های توسعه منوط به اراده جمعی در فرایند توسعه است و این مهم در پرتو احساس هویت همبستگی میان تمام اجزاء سیستم حاصل می‌شود. عدم آشنایی طبقات مختلف جامعه با سند چشم‌انداز توسعه، عدم مشارکت موثر مردم در تدوین و اجرا و نظارت نهادمند آن از چالش‌های فراروی برنامه‌های توسعه است. هر برنامه، بسته به حوزه کارکرد آن، دارای چندین ذی نفع می‌باشد و تعامل این ذی نفعان در تدوین برنامه، اجرا و نظارت بر اجرا، اجتناب ناپذیر است. اما در بسیاری مواقع، چنین تعاملی در نظام برنامه نویسی تعریف نشده و برنامه‌های توسعه بدون حضور ذی نفعان اصلی آن تدوین می‌گردد. از این رو ضروریست تا برنامه‌های توسعه پنج ساله با تغییر رویکرد بالا به پایین در نظام برنامه نویسی و بکارگیری قدرت رسانه‌های اجتماعی، به یک مطالبه عمومی تبدیل شود. بویژه اینکه ایجاد حس تعلق در جامعه برای همکاری در فرایند توسعه، نیازمند توجه به نیاز هر قشر در برنامه توسعه است.

**ارتباط سیستمی میان اجزاء برنامه‌های توسعه؛** این مهم دال بر ضرورت ارتباط ارگانیک میان نهادهای توسعه‌ای و به عبارتی ادغام ساختاری است که در فرایند تخصصی شدن از یکدیگر تفکیک شده‌اند، است. این مهم شامل فراهم نمودن فضا برای بازیگری و گرفتن امتیاز و بودجه از نهادهای دولتی توسط نهادهای مدنی در راستای توسعه نیز می‌شود.

برای تحقق مشارکت عمومی در فرایند توسعه می بایست؛ نهادهای محلی موثر برای برنامه ریزی و تصمیم گیری ایجاد کرده و تمام ذینفعان کلیدی از آغاز بویژه در تعیین اهداف درگیر ساخت. همچنین زنجیره ای از مسئولیت ها در ظرفیت های مختلف، مأموریت ها، نقش ها و پست های مختلف برای تمام کنشگران در سطوح محلی و منطقه ای و ملی تعریف نمود. همچنین برای جلب حمایت اجتماعی و سیاسی می بایست تعیین اهداف برنامه های توسعه بر مبنای آمال مردمی آگاه و جامعه مدنی هشیاری باشد و به منظور تقویت تعهد و مشارکت موثر، ملموس ساختن نتایج برنامه های توسعه حائز اهمیت است. گسترش سازمان های غیردولتی و تقویت جامعه مدنی، ارتقا و بهبود کیفیت و کمیت جریان اطلاعات به منظور پی گیری جنبه های اجتماعی و سیاسی در برنامه های توسعه، عامل مهمی در ارتقاء پاسخگویی و شفافیت عملکرد دولت و تقویت نقش آفرینی جامعه مدنی در فرایند توسعه است. سخن آخر این که توسعه در بستر جامعه مدنی قوی امکان پذیر است. از این رو تسهیل و حمایت از بازیگری نیروهای اجتماعی مستقل و تطبیق پذیر، به عنوان پارامترهای امکان بخش محیطی، ضروریست. برنامه های توسعه برای اینکه توانایی لازم جهت جلب حمایت و پشتیبانی در بخش ورودی و توانایی تبدیل تقاضاها به تصمیمات در خروجی ها را داشته باشند می بایست رویکرد پایین به بالا در تمامی مراحل توسعه را دنبال نماید. برنامه ای که ذینفعان هر حوزه در تدوین آن سهیم بوده، شفافیت در عملکردهای که با مشارکت نهادهای مدنی و اجتماعات محلی ساماندهی می شود. تنها در این صورت است که امکان بسیج نیروها و تجهیز منابع فراهم می آید و اهداف برنامه های توسعه می توانند امکان بالاتری برای تحقق داشته باشد.

- ۱) برادران شرکا، (۱۳۸۵)، مقایسه سیاستهای کلی ابلاغی و احکام برنامه چهارم توسعه، موسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی،
- ۲) جهانگرد، اسفندیار، ورزمیار، حسن (۱۳۹۱)، بررسی تطبیقی نظام های برنامه ریزی ایران طی برنامه های قبل و بعد از انقلاب اسلامی، تهران، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مهرماه.
- ۳) حسین قریب، (۱۳۸۹)، کنکاشی پیرامون انواع نگرشها در باب تعامل جهانی: با تاکید بر برنامه های توسعه جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه بین المللی روابط خارجی، سال دوم، شماره ششم، تابستان.
- ۴) دلیرپور، پرویز، (۱۳۸۶)، تأملی نظری در موانع ساختاری تدوین راهبرد ملی توسعه در ایران T: مجله سیاست « تابستان- شماره ۲
- ۵) رضا شیرزادی، الهام سخایی، (۱۳۹۰)، جهانی شدن و برنامه ریزی توسعه در ایران، مطالعات سیاسی، تابستان، شماره ۱۲
- ۶) رضا نورزاده، کورش فتحی و امیرحسین کیدوری (۱۳۸۸)، تحلیل محتوایی اسناد فرادستی و معین به منظور استنتاج سیاستهای برنامه های توسعه پنجم بخش آموزش عالی، تحقیقات و فناوری، فصلنامه پژوهش و برنامه ریزی در آموزش عالی، شماره ۵۳، صص ۵۰-۲۹
- ۷) رضائی، محمد حسین، (۱۳۹۱)، مطالعه عدالت اجتماعی در برنامه های توسعه از نگاهی نو، مجله مدیریت اسلامی « پاییز و زمستان- شماره ۴
- ۸) سجادی، حمید، (۱۳۹۳)، آسیب شناسی امکان پذیری نظارت و کنترل در برنامه های توسعه ایران، دو فصلنامه علمی پژوهشی دانش سیاسی، شماره دوم، پاییز و زمستان.
- ۹) شکوهی، الهام (۱۳۸۹)، درباره لایحه برنامه پنجم؛ پیش نیازهای اجرایی برنامه ، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، خردادماه.
- ۱۰) غلامرضا ابراهیم آبادی (۱۳۸۲)، درباره لایحه برنامه چهارم توسعه؛ توسعه سیاسی در برنامه چهارم توسعه، پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، اسفندماه.

- (۱۱) فرشاد مومنی و مینو امینی، (۱۳۹۰)، توانمند سازی و توسعه پایدار در برنامه سوم و چهارم توسعه ایران با رویکرد آمارتپاسن، فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال یازدهم، شماره ۴۲.
- (۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
- (۱۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
- (۱۴) قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
- (۱۵) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
- (۱۶) کیومرث اشتریان، سمانه کشور دوست، فاطمه حاجی احمدی، (۱۳۹۳)، بررسی تاثیر عوامل سیاسی بر اجرای برنامه پنجم توسعه، پژوهشنامه علوم سیاسی، پاییز، شماره ۳۶.
- (۱۷) لغت ویج، آدریان، (۱۳۸۷)، توسعه و دموکراسی، ترجمه احمد علیقلیان و افشین خاکباز، تهران: طرح نو.
- (۱۸) معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری (۱۳۸۷) نظام برنامه ریزی برنامه پنجم، تهران: معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری.

## ب. لاتین:

- 1) Backgrounder: China's 12th Five-Year Plan, Joseph Casey, Katherine Koleski, U.S.-China Economic & Security Review Commission, June 24, 2011
- 2) Dalal-Clayton, Barry and Stephen Bass (2002): Sustainable Development Strategies: a Resource Book. London: Earthscan.
- 3) De Miranda, Carlos Luiz and Alberto Renault Adib 2007: Sustainable development and the Territorial Approach: Identities and Typologies. COMUNICA, Third Year, Second Stage, May-August 2007, 42-48. Available at <http://webiica.iica.ac.cr/bibliotecas/replica/B0579i/B0579i.pdf> (accessed 22 September 2014).
- 4) Development Plans; Guidelines for Planning Authorities, Government of Ireland, THE STATIONERY OFFICE, DUBLIN, June, 2007
- 5) Diejomaoh, V.P. (2008), National Development Planning, Markets and Development in Nigeria. Being text of a paper presented at the Annual Public lecture of the Nigeria Economic Society, Sheraton Hotel and Towers, Abuja, 18<sup>th</sup> March.
- 6) Evans, P. (2010). The Challenge of 21st Century Development: Building Capability -Enhancing States. New York: United Nations Development Programme.

- 7) Gabriel Moti, Development plans and visions as a strategy for sustainable development: The experience of Nigeria. Ukertor, Department of Public Administration, University of Abuja, P.M.B. 117, Abuja, Nigeria. 2009
- 8) Ibezim, E.O. (1999), Political Economy: Issues and Problems in Contemporary Society, Onitsha. Hybrid Publishers
- 9) Jhingan, M.L. (2005), The Economics of Development Planning. New Delhi. Vrinda Publications Ltd.
- 10) Kaltenborn-Stachau, Henriette (2008): The Missing Link. Fostering Positive Citizen-State Relations in Post-Conflict Environments. Communication for Governance and Accountability Program. Washington, D.C.: World Bank.
- 11) Obser, Andreas (2003): Managing Policy Coherence, Briefing Paper No 3. On behalf of GTZ-SMCP. Jakarta, Indonesia: GTZ.
- 12) Sandbrook, R., Edelman, M., Heller, P. & Teichman, J. (2007). Social Democracy in the Global Periphery. Cambridge: Cambridge University Press.
- 13) Suchman, Edwards A, (1974), Evaluation Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs, Russell Sage Foundation, New York,
- 14) The DAC Guidelines Strategies for Sustainable Development, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Publications, 2001, Retrieved October 31, 2014 on <http://www.oecd.org/dac/environment-development/2669958.pdf>
- 15) Twelfth five year plan (2012/2017) Planning Commission, Government of India, 2013
- 16) World Bank 2005a: Toward a Conflict-Sensitive Poverty Reduction Strategy: Lessons from a Retrospective Analysis. Available at <http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/EVIU-6EHGL8?OpenDocument> (accessed 15 October 2014).
- 17) World Bank 2010: Afghanistan: National Solidarity Program. Available at <http://go.worldbank.org/YIGO5M0U30> (accessed 15 October 2014).