

Plan and Budget Organization as institution of development custodian (pilot agency); Designing and proposing functional requirements in the policy system of development planning in Iran

Meysam Narimani^{1✉}, Mohsen Mohammadi Eyvanekei², Seyed Mohammad Sahebkar khorasani³

1- Assistant Professor, Technology Studies Institute, Tehran, Iran

2- PhD candidate of Economics, Faculty of Economics, University of Tehran, Tehran, Iran.

3- Assistant Professor, Technology Studies Institute, Tehran, Iran

Abstract:

Iran is one of the few countries that has experienced seven decades of development planning; Parallel to the beginning of development planning in Iran, the Plan Organization was established and has always been responsible for this in Iran. In practice, development planning in Iran has not been successful and Iran has not been able to enter the group of developed countries. Different thinkers have criticized this failure of development plans in Iran from different perspectives. This research has studied the development planning system in Iran from the perspective of the developmental state's theoretical framework. This approach has a special emphasis on the existence of the pilot agency as the institution of development custodian within a developmental state; In this research, the feasibility of the Plan and Budget Organization being the pilot agency of Iran in terms of structure and tools and achieving the developmental goals of the developmental state has been investigated. In general, although the Plan and Budget Organization has some important characteristics in playing a role as a pilot agency, but for the coherence of the tools and the promotion of the organization's activity as the institution of development custodian, it needs important changes in the bureaucracy and organizational structure.

Keywords: Developmental State, Pilot Agency, Development Planning, Plan and Budget Organization

DOI: 10.22034/jmi.2023.398254.2962

۱. ✉Corresponding author: Narimani@tsi.ir
۲. Mohammadi@ut.ac.ir
۳. Sahebkar@tsi.ir

سازمان برنامه و بودجه به مثابه نهاد متولی توسعه (آژانس راهبر)؛ طراحی و پیشنهاد الزامات کارکردی در نظام سیاستی برنامه‌ریزی توسعه در ایران



دوره ۱۷ شماره ۲ (پیاپی ۶۰)

تابستان ۱۴۰۲

نوع مقاله: پژوهشی (تاریخ دریافت: ۳۰ / ۰۲ / ۱۴۰۲ تاریخ پذیرش: ۳۱ / ۰۵ / ۱۴۰۲) صفحات ۱۵۱-۱۷۸

میشم نریمانی^۱
محسن محمدی
ایوانکی^۲
سید محمد صاحبکار
خراسانی^۳

استادیار گروه اقتصاد دانش‌بنیان، پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران.
دانشجوی دکتری اقتصاد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
استادیار گروه سیاست نوآوری و آینده نگاری، پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران.

چکیده

ایران از معدود کشورهایی است که حدود هفت دهه برنامه‌ریزی توسعه را تجربه کرده است؛ به موازات آغاز برنامه‌ریزی توسعه در ایران، سازمان برنامه تاسیس شده و همواره عهده‌دار این امر در ایران بوده است. در عمل، برنامه‌ریزی توسعه در ایران موفق نبوده و ایران نتوانسته به جرگه کشورهای توسعه‌یافته وارد شود. اندیشمندان مختلف از مناظر متفاوت این عدم موفقیت برنامه‌های توسعه در ایران را مورد نقد قرار داده‌اند. این تحقیق، نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران را از منظر چارچوب نظری دولت توسعه‌گرا بررسی کرده است. این رویکرد، تاکید ویژه‌ای بر وجود آژانس راهبر به عنوان نهاد متولی توسعه درون یک دولت توسعه‌گرا دارد؛ در این تحقیق امکان‌سنجی این امر بررسی شده است که سازمان برنامه و بودجه از حیث ساختار و ابزارهای در اختیار، آژانس راهبر ایران باشد و اهداف توسعه‌ای مورد نظر دولت توسعه‌گرا را محقق سازد. به صورت کلی اگر چه سازمان برنامه و بودجه، واجد برخی ویژگی‌های مهم در نقش‌آفرینی به عنوان آژانس راهبر است ولی برای انسجام در ابزارها و ارتقای فعالیت سازمان به مثابه نهاد متولی توسعه، نیازمند تغییرات مهم در نظام بوروکراسی و ساختار سازمانی است.

واژگان کلیدی: دولت توسعه‌گرا، آژانس راهبر، برنامه‌ریزی توسعه، سازمان برنامه و بودجه

۱. مسئول مکاتبات: Narimani@tsi.ir

۲. Mohsen.mohammadi@ut.ac.ir

۳. Sahebkar@tsi.ir

۱- مقدمه

ایران از معدود کشورهای جهان است که بیش از هفت دهه برنامه‌ریزی توسعه را تجربه کرده است. در این زمینه پنج برنامه عمرانی پیش از انقلاب و شش برنامه توسعه پنج ساله پس از انقلاب قابل ذکر است. با این حال، وضعیت کنونی کشور از حیث شاخص‌های مهم توسعه از جمله شاخص توسعه انسانی گویای این موضوع است که برنامه‌ریزی توسعه در ایران موفق نبوده است. (پندار ۱۳۹۹)

یکی از نظریه‌های مهم در تبیین چگونگی نقش‌آفرینی دولت در تحقق توسعه خصوصاً در کشورهای جنوب شرق آسیا، رویکرد دولت توسعه‌گرا است. این رویکرد در توصیف دولت‌های موفق شرق آسیا در پیشبرد توسعه دو ویژگی بوروکراسی و تعامل دولت و بخش خصوصی را برجسته می‌سازد. در بوروکراسی تاکید ویژه این رویکرد بر وجود نهاد متولی مرکزی برای توسعه (آژانس راهبر) است (Johnson 1982, Chang 2010). به نظر می‌رسد جز مقطع کوتاهی در دهه ۱۳۴۰، همواره سازمان برنامه از منظر سیاستگذاران، نهاد متولی توسعه در ایران بوده است (Nasr 2000).

در مقام توضیح چرایی عدم موفقیت کشور در مقوله برنامه‌ریزی توسعه، دیدگاه‌های متنوعی وجود دارد. سبحانی (۱۳۹۰) نوع نگرش به توسعه و عدم توجه به مسائل ساختاری و زمینه‌ای بومی را برجسته ساخته است. عبادی (۱۳۹۷)، بر عدم توجه به جایگاه نظارت و ارزیابی تاکید کرده است. عظیمی (۱۴۰۰) و نورمحمدی (۱۴۰۰)، به تهیه برنامه‌های جامع که خارج از توان ساختار بوروکراتیک ایران است، اشاره کرده‌اند. متوسلی و همکاران (۱۳۹۵)، نبود درک صحیح و در خور از جایگاه برنامه‌ریزی در توسعه و همچنین نادیده گرفتن عنصر عقلانیت به معنی توجه به ماهیت انسان در فرایند برنامه‌ریزی را برجسته ساخته‌اند. کاشف (۱۴۰۱) عدم توجه به ارتباط میان راهبردهای و برنامه‌های اجرایی و همچنین نبود نظام ارزیابی مناسب را مورد تاکید قرار داده است. متوسلی (۱۳۹۹) با بهره‌گیری از رویکردهای نهادگرایی جدید، تاکید بر ساختار بالا به پایین و عدم توجه به ساختار غیرمتمرکز در برنامه‌ریزی را مورد اشاره قرار داده است. رجب‌پور (۱۳۹۸)، به ضعف در سطوح طراحی و اجرا و همچنین جایگاه نامشخص برنامه در ساختار سیاسی-اداری کشور اشاره داشته است. با استفاده از رویکرد دولت توسعه‌گرا در ایران، در خصوص جایگاه وزارت صنعت، معدن و تجارت از منظر مطالعه تطبیقی با وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت ژاپن و نقش‌آفرینی آژانس راهبر مطالعه انجام شده است (نریمانی و محمدی ایوانکی ۱۴۰۱)؛ با این وجود، مطالعه منسجمی برای تبیین چالش‌ها و مسائل برنامه‌ریزی توسعه در ایران و خصوصاً نقش سازمان برنامه و بودجه در این میان از منظر رویکرد دولت توسعه‌گرا انجام نشده است.

در این تحقیق به دنبال آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی در ایران از منظر رویکرد دولت توسعه‌گرا خواهیم بود و لذا چالش‌های نظام برنامه‌ریزی با محوریت سازمان برنامه و بودجه در دستور کار این پژوهش قرار گرفته است. سوال تحقیق در این مقاله این است که از منظر چارچوب نظری دولت توسعه‌گرا، الزامات نقش‌آفرینی سازمان برنامه و بودجه بمثابه آژانس راهبر توسعه چیست؟ به بیان دیگر،

سؤال تحقیق این است که کدام کارکردهای موجود در سازمان برنامه و بودجه با الزامات آژانس راهبر در چارچوب نظری دولت توسعه گرا هماهنگی دارد و چه تغییرات و الزاماتی بدین منظور مورد نیاز است؟ همچنین با عنایت به اهمیت موضوع آژانس راهبر در رویکرد دولت توسعه گرا، این مقاله به دنبال آن است که نشان دهد آیا سازمان برنامه و بودجه از ساختار و ابزار مناسب برای نقش آفرینی به مثابه آژانس راهبر توسعه در ایران برخوردار هست؟ بر این اساس، در بخش دوم محورهای مهم رویکرد توسعه گرا و آژانس راهبر در ادبیات نظری استخراج شده است. آژانس راهبر در کشورهای مختلف، در ارتباط با ساختار بوروکراتیک و نهادی همان کشور فعالیت می نماید و لذا لازم است در قالب مطالعه موردی، تجربه کشورهای اصلی در این حوزه که در ادبیات دولت توسعه گرا مورد توجه قرار گرفته است، بررسی شود. بنابراین در بخش دوم، مطالعه نهادهای مشابه در دو کشور ژاپن و کره جنوبی و نیز مروری بر سابقه تاریخی سازمان برنامه و بودجه در ایران انجام شده است. بر مبنای محورهای اصلی مستخرج از ادبیات نظری و مطالعات تجربی، سوالات تحقیق طراحی شده و سازماندهی تحقیق برای پاسخگویی به سوالات انجام شده است. تشریح روش تحقیق در بخش سوم ذکر شده است. در ادامه، یافته‌های تحقیق و نتیجه‌گیری در بخش‌های چهارم و پنجم ذکر شده است.

۲- ادبیات نظری

رویکرد دولت توسعه گرا در توصیف موفقیت اقتصادی کم نظیر برخی کشورهای شرق آسیا وارد ادبیات علوم اجتماعی شده است و خاستگاه مشخصی داشته است: کتاب "MITI" و معجزه ژاپن" چالمرز جانسون (۱۹۸۲). جانسون در بیان چرایی موفقیت اقتصادی ژاپن، بر وجود دولت توسعه گرا در این کشور تاکید کرده است. از منظر او، دولت ژاپن به این دلیل توسعه گرا بود که اولویت اصلی اقداماتش به صورت مداوم و مستمر، توسعه اقتصادی بوده و اهداف سیاستی مرتبط با آن را متمرکز بر رشد و افزایش بهره وری تنظیم می کرده است. این دولت از طریق اجرای سیاست صنعتی توسط وزارت تجارت بین الملل و صنعت (MITI)، رشدهای بالای اقتصادی را تجربه کرده است.

گرچه ادبیات پژوهشی دولت توسعه گرا برای تبیین یک موضوع بسیار خاص - رشد سریع ژاپن و کشورهای تازه صنعتی شده آسیا - شکل گرفت، اما نظریات زیربنای این مفهوم از ریشه بسیار طولانی تری برخوردارند. این سنت، رویکردی جایگزین برای رشد اقتصادی است که به طور خودآگاهانه با مدل‌های لیبرال غالب مخالف بوده و به مداخله دولت در امر بسیج عمومی برای پس انداز و سرمایه گذاری و تأثیرگذاری بر تخصیص منابع از طریق برنامه ریزی، سیاست‌های تجاری و صنعتی و استفاده راهبردی از سیستم مالی تمایل دارد (Haggard 2018).

توصیه به اجرای چنین سیاست‌هایی سابقه ای طولانی داشته است (Andreoni 2019)؛ برای مثال، وزیر خزانه داری آمریکا یعنی Hamilton (۱۷۹۱) بحث صنعت نوزاد را در مقابل گفتمان غالب تجارت آزاد (خصوصاً نظریه مزیت نسبی ریکاردو) توسعه داد. او معتقد بود که یک کشور برای حمایت از صنایع نوپای خود در برابر صنایع پیشرفته خارجی باید برنامه داشته باشد همانگونه که فرزندان در سنین کودکی به حمایت و محافظت نیاز دارند. این سیاست‌های حمایتی مورد تاکید همیلتون محدود به تعرفه نبود بلکه شامل یارانه به صنایع استراتژیک، تخفیف تعرفه وارداتی مرتبط با بخش‌های تولیدی صادراتی، ممنوعیت صادرات مواد اولیه اساسی و ... نیز بود که در تجربه شرق آسیا نیز به صورت گسترده از آنها استفاده شده است (Chang 1994). نظریه همیلتون، در انگلستان دوره رابرت والپول (۱۷۲۱-۱۷۴۲) نیز مطابق شواهد اجرا شده است. نظریه همیلتون توسط فردریک لیست توسعه داده شد و بر طیف وسیعی از کشورها در قرن نوزدهم (خصوصاً آمریکا) و در قرن بیستم (شرق آسیا) اثرگذار بوده است. لیست (۱۸۳۷) با طرح و مقایسه اقتصاد ملی و اقتصاد جهانی، معتقد بود هر ملتی را از نظر مناسبات با نظام جهانی می‌توان به دو گونه نظام حاکمیت سیاسی مستقل یا جزئی از نظام جهانی نگریست. دیدگاه اول به اقتصاد ملی و دیدگاه دوم به جزئی از اقتصاد جهانی خواهد انجامید؛ در جهان امروز صلح جهانی تحقق نیافته و کشورها باید به دنبال حفظ استقلال و تقویت اقتصاد ملی خود باشند و تصور حداکثرسازی تجارت جهانی در سایه تجارت آزاد (مطابق نظرات آدام اسمیت و ژان باتیست سه در آن زمان) تنها در صورتی رخ می‌دهد که صلح برقرار شده و تجارت برای همگان آزاد باشد نه اینکه تجارت آزاد یک سویه جهت استثمار برخی کشورها به سود کشورهای پیشرفته برقرار باشد. به زعم او، عقل سلیم نمی‌پذیرد که برای همه کشورها با شرایط متفاوت از حیث جغرافیایی، کشاورزی، صنعتی، نهادها، قوانین و ... تجویز واحدی داشته باشیم. وضع تعرفه‌ها برای حمایت از صنایع نوزاد داخلی به شدت مورد تاکید لیست بوده است.

ژاپن تنها کشور موفق شرق آسیا در پیشبرد توسعه پس از جنگ جهانی دوم، نبوده است. به این فهرست می‌توان دو کشور بزرگ کره جنوبی و تایوان را نیز اضافه کرد. Amsden (۱۹۹۰) و Chang (۱۹۹۴)، با تمرکز بر تجربه موفق کره جنوبی، Wade (۱۹۸۹) با تمرکز بر تجربه موفق تایوان و همچنین ایوانز (۱۹۹۵) با تمرکز بر وجوه توسعه‌گرای نمونه‌های موفق پیشبرد توسعه در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم، هر یک به نحوی ادبیات مرتبط با رویکرد دولت توسعه‌گرا را بسط دادند.

جانسون و سایر حامیان رویکرد دولت توسعه‌گرا، دو هدف محوری داشتند (Haggard 2018): اول، به چالش کشیدن تفسیر نئوکلاسیکی از توسعه اقتصادی که وجوه بازارگرایانه را به عنوان عامل توسعه معرفی می‌کرد. رویکرد دولت توسعه‌گرا اجرای سیاست‌های توسعه‌ای و از آن جمله سیاست صنعتی انتخابی (هدفمند) را دالّ مرکزی موفقیت کشورهای شرق آسیا معرفی کرد. دوم، برجسته ساختن مبانی سیاسی رشد سریع کشورهای شرق آسیا چراکه اجرای سیاست‌های توسعه‌ای (سیاست صنعتی) در دوره

پس از جنگ جهانی دوم همیشه و همه جا موفق نبود. در مقابل تجربه بسیار موفق شرق آسیا، تجارب ناموفق آمریکای لاتین و آفریقا نیز وجود داشت.

به بیان دیگر، مفهوم دولت توسعه‌گرا را می‌توان به زبان ساده درک کرد که نقش مرکزی دولت را در سازمان‌دهی فرآیند سیاسی و اقتصادی که به‌طور ساختاری تغییر می‌کند، مورد توجه قرار می‌دهد. شارحان اولیه رویکرد دولت توسعه‌گرا، ویژگی‌های خاصی از دولت را برای توضیح موفقیت در شرق آسیا تشخیص دادند. از منظر آنها، دولت‌های شرق آسیا توانستند به‌طور مؤثر در بازار مداخله کرده و رانتهایی ایجاد کنند که مشوق‌هایی را برای کارآفرینان جهت دستیابی به فناوری و مشارکت در فرآیندهای یادگیری فناوریانه فراهم می‌کرد. این دولت‌ها توانستند از مداخلاتی مانند یارانه‌ها و معافیت‌های مالیاتی به‌عنوان ابزار تشویقی و همچنین کنترل کافی بر این رانته‌ها برای اطمینان از اینکه دریافت‌کنندگان رانت تابع استانداردهای عملکردی قابل نظارت هستند، استفاده کنند (Gray 2012).

رویکرد دولت توسعه‌گرا از توصیف تجربه شرق آسیا در اواخر قرن بیستم نشأت گرفته است و به یک مدل کلی مبنی بر اینکه چگونه توسعه اقتصادی می‌تواند و باید رخ دهد؛ رسیده است. به همین دلیل است که جانسون دولت توسعه‌گرا را هم یک نمونه خاص و هم قابل تعمیم معرفی کرده است. جانسون که نخستین بار لفظ «دولت توسعه‌گرا» را در توصیف تجربه ژاپن وارد ادبیات علوم اجتماعی کرده است؛ دولت توسعه‌گرا را دولتی می‌داند که اولاً اولویت خود را توسعه می‌داند؛ ثانیاً بازار را با ابزارهای تدوین شده توسط یک بوروکراسی اقتصادی نخبه، به رهبری یک آژانس راهبر، هدایت می‌کند؛ ثالثاً در مشورت و هماهنگی با بخش خصوصی عمل می‌کند و در آخر، بوروکرات‌ها در چنین دولتی دارای اختیارات ویژه برای پیشبرد اهداف توسعه‌ای هستند.

جانسون و دیگر شارحان رویکرد دولت توسعه‌گرا مبتنی بر تجربه شرق آسیا، یک گونه آرمانی از دولت توسعه‌گرا معرفی کرده‌اند که سایر کشورها برای توسعه یافتن می‌توانند مهندسی معکوس سازگار از آن داشته باشند (Evans 1998). بر همین اساس، دو خصوصیت در گونه آرمانی دولت توسعه‌گرا که در تجربه شرق آسیا وجود داشته‌اند، برجسته شده است: تعامل دولت و بخش خصوصی، و بوروکراسی. در باب تعامل دولت و بخش خصوصی یا به تعبیر دیگر اتصال بوروکرات‌ها و بنگاه‌ها، در شرق آسیا این ارتباط حداقل در دو سطح مختلف ایجاد شده است. در عمومی‌ترین سطح، دولت‌های شرق آسیا توانستند این حس را به وجود آورند که واقعاً متعهد به پروژه جمعی توسعه ملی هستند. علیرغم اختلافات سیاسی و گام‌های نادرست دولتی، این حس پروژه ملی، اعتبار شگفت‌انگیز گسترده‌ای پیدا کرد و به تعبیر ایوانز یکی از مهمترین «کالاهای جمعی» ارائه شده توسط دولت بود. مکمل اساسی این ارتباط ایدئولوژیک گسترده، مجموعه‌ای متراکم از روابط بین فردی مشخص بود که به آژانس‌ها و بنگاه‌های خاص امکان می‌داد پروژه‌های مشترکی را در سطح بخشی بسازند. مانند خود بوروکراسی، هیچ نوع

^۱Pilot Agency

^۲Ideal type

ارتباطی در پایان جنگ جهانی دوم به طور کامل شکل نگرفته بود. تکامل روابط دولت و بخش خصوصی در شرق آسیا حتی پیچیده‌تر از تکامل بوروکراسی بوده است. (Evans 1995) به بیان دیگر، در تجربه شرق آسیا ترکیبی از خودگردانی بوروکرات‌های دولتی در کنار درجاتی غیرمعمول از همکاری میان دولت و بخش خصوصی برقرار بوده است. این موضوع در آثار ایوانز (۱۹۹۵)، تحت عنوان «خودگردانی نهادینه شده»^۱ عنوان شده است. مراد از خودگردانی این است که سازمان‌های دولتی در اجرای سیاست صنعتی تحت فشار مقامات، جناح‌های سیاسی و همچنین ذی‌نفعان چه در بخش دولتی و چه در بخش خصوصی نبوده و اختیارات کافی را برای اجرای سیاست صنعتی داشتند. تعامل نزدیک این سازمان‌ها با بخش خصوصی این امکان را به آنها می‌دهد که تجویزاتی موثر و مبتنی بر زمینه خاص آن کشورها داشته باشند. البته این همکاری و تعامل اگر فراتر از حدی باشد، سازمان‌های دولتی به اجرای همان اهداف بنگاه‌های خصوصی تقلیل پیدا خواهند کرد و اگر از سطحی پایین‌تر باشد، سیاستگذاری سازمان‌های دولتی به دلیل عدم تعامل شایسته با بخش خصوصی تناسب کافی را با زمینه سیاستگذاری نداشته و ثمربخش نخواهد بود. این گزاره که «مرز باریکی میان موفقیت و عدم موفقیت تعامل سازمان‌های دولتی با بخش خصوصی وجود دارد»^۲ در آثار Rodrik (۲۰۰۷) نیز مورد تأکید قرار گرفته است.

در باب بوروکراسی شرق آسیا، ایوانز (۱۹۹۸) بر سه نکته تأکید کرده است: اولاً الگوی واحدی در میان کشورهای شرق آسیا وجود نداشته است، ثانیاً بوروکراسی این کشورها پس از جنگ میراث دولت‌های پیش از جنگ و به تعبیر برخی سنت کنفوسیوسی نبوده و ماحصل تلاش‌های دولت‌های پس از جنگ و آزمون و خطای فراوان آنها بوده است، ثالثاً کیفیت نهادها و سازمان‌ها در بوروکراسی کشورهای شرق آسیا یکسان نبوده است؛ بنا به آنچه در عمل دیده شده است، نهادها و سازمان‌های کلیدی اقتصادی عموماً کیفیت بسیار بالایی داشته و در سایر نهادها و سازمان‌ها حتی مواردی وجود داشته که در فساد و روابط حامی‌پرورانه شدیدی غرق بوده‌اند. به نوعی نهادهای اقتصادی، جزایر شایستگی در انبوهی از بوروکراسی ناکارآمد بوده‌اند.

در تجربه شرق آسیا در میان این نهادها و سازمان‌ها یک آژانس، نقش کلیدی و محوری یافته است و حتی ادبیات دولت توسعه‌گرا غالباً در توصیف این آژانس بسط یافته است. چالمرز جانسون کتاب خود «MITI و معجزه اقتصادی ژاپن» را با محوریت وزارت تجارت بین الملل و صنعت ژاپن (MITI) که همان آژانس کلیدی و محوری بوده است، نوشته است. رابرت وید نیز بر شورای برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی تایوان (CEPD) و همچنین امسدن بر هیات برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی (EPB) به عنوان آژانس‌های راهبر تأکید داشته‌اند.

^۱Embedded autonomy

مبتنی بر ادبیات و تجارب کلاسیک آژانس راهبر، چهار وظیفه اساسی و مهم را می‌توان برای آژانس‌های راهبر برشمرد:

اول. ترسیم مسیر توسعه اقتصادی

ترسیم مسیر توسعه اقتصادی و طراحی برنامه‌های کوتاه مدت و بلندمدت جهت نیل به توسعه اقتصادی از مهم‌ترین وظایف آژانس‌های راهبر معرفی شده است (Sasada 2014, Wade 2014). با این حال، گونه‌های مختلفی از برنامه‌ریزی توسعه در عمل وجود دارد. دو شکل عمده را می‌توان برای برنامه‌ریزی توسعه ذکر کرد: برنامه‌ریزی جامع و برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی خط دهنده توسعه. برنامه‌ریزی جامع یک برنامه عمومی و کلی است که در آن همه جزئیات تصریح شده و همه بخش‌ها و حوزه‌های اقتصادی به یک اهمیت و در قالب یک سیستم جامع، سازمان یافته و ارگانیک مد نظر قرار می‌گیرند. به عکس برنامه‌ریزی جامع، در برنامه‌ریزی هسته ای یا برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی خط دهنده توسعه، به صورت جامع فکر شده ولی به صورت محدود عمل می‌شود و اهداف توسعه ای مشخصی هدف قرار داده می‌شود (نورمحمدی ۱۴۰۰). به نظر می‌رسد تقریباً از برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۶-۱۳۵۲)، برنامه‌ریزی در ایران به صورت جامع بوده است. نقدهای فراوانی به شیوه برنامه‌ریزی جامع وجود دارد و بسیاری بر این قائل هستند که تغییر شیوه برنامه‌ریزی در ایران بسیار اهمیت دارد.

دوم. اتاق فکر دولت

طبعاً نهادهای پژوهشی ذیل هر سازمان به دنبال پیگیری منویات و اهداف مرتبط با سازمان خود هستند و اهداف کلان و ملی را مورد توجه قرار نمی‌دهند. به همین جهت، در ادبیات رویکرد دولت توسعه‌گرا، آژانس راهبر به عنوان اتاق فکر دولت معرفی شده است که به جای اهداف بخشی، اهداف ملی را پیگیری کند (Wade, 2005). اتاق فکر دولت طبعاً به قطب طراحی سیاست‌ها و دبیرخانه اطلاعات تبدیل خواهد شد (Chibber, 2002).

سوم. هماهنگ سازی و رفع تعارضات درون دولت

یکی از مسائل مهم در پیشبرد امور توسعه ای، مسئله هماهنگی است و این موضوع که سیاست‌های توسعه ای (از آن جمله سیاست صنعتی) به مثابه هماهنگ‌کننده یا ارکستر (نقش رهبر یک گروه موسیقی در هماهنگی اعضاء گروه) بخش‌های اقتصادی در راستای اهداف سیاستی است. Amsden (۱۹۹۴) تجربه کره جنوبی در اجرای سیاست صنعتی را مشحون از چنین رویکردی دانسته است. برای مثال، وقتی کره در صنعت کشتی سازی فعال شد، تقاضای جهانی برای آن وجود نداشت و کره به انبار کشتی تبدیل شد؛ دولت کره برای حل این مشکل، قانونی تصویب کرد که نفت خام کره حتماً باید با کشتی‌های ساخت کره تحویل داده شود. در مورد ورود کره به صنایع شیمیایی نیز چنین موضوعی وجود داشته است؛ پس از ورود این کشور، به دلیل دامپینگ رقبا، بازار جهانی برای این کشور وجود نداشت و صاحبان صنایع شیمیایی متضرر شدند؛ دولت با اعطاء یارانه، مانع ورشکستگی آنها شد. Lin (۲۰۱۷) به تفصیل به چگونگی سازوکارهای هماهنگی در تجربه توسعه شرق آسیا پرداخته است.

به صورت کلی برای دستیابی به انسجام دولت، به چیزی فراتر از عقلانیت بوروکراتیک نیاز است. اگر قرار است دولت‌ها توسعه یابند، نه تنها باید دارای بوروکرات‌های پیرو قانون باشند بلکه باید از سازوکاری برای حل منازعات ناشی از پویایی‌های میان نهادها و سازمان‌ها، برخوردار باشند. در این زمینه آژانس راهبر وظیفه حل تعارضات درون دولت را دارد و به عنوان مسئول دائمی هماهنگی سیاست‌ها عمل می‌کند (Chang, 1997, 2010) و فعالیت سایر بخش‌ها را به دقت رصد خواهد کرد (Wade, 2011). این گونه آژانس‌ها به عنوان لابی‌های غیررسمی برای سوق دادن وزارتخانه‌ها به اهداف بلندمدت (از آن جمله سیاست‌های صنعتی) و به عنوان میانجی در مناقشات بین وزارتخانه‌ها عمل می‌کنند. با این کار، این آژانس‌ها باید به آنچه که در غیر این صورت می‌تواند تبدیل به یک دستگاه سیاستگذاری ناقص و شکست خورده شود، انسجام دهند (Chibber, 2002).

چهارم. راهبری سیاست صنعتی

مبتنی بر ادبیات و تجارب آژانس‌های راهبر موفق و از آن مهم‌تر کشورهای اخیراً توسعه‌یافته، مهم‌ترین تکلیف برای یک آژانس راهبر اجرای سیاست صنعتی است (Johnson 1982, Wade 1990, Chang 2010, Rodrik 2007, Soofi 2017, Tipton 2002) و البته تبیین‌های متفاوتی از سیاست صنعتی ارائه شده است. در نگاهی گسترده، سیاست صنعتی رویکردی سیستمی برای هماهنگی نوآوری، سیاست منطقه‌ای و سیاست تجاری با تولید را در هسته اصلی خود ایجاد می‌کند؛ درحالی‌که بر صنایع بالادستی و پایین دستی، تغییرات بخشی، خوشه‌ها و شبکه‌ها تاثیر می‌گذارد (Rodrik, 2020). مطابق آنچه بیان شد، سیاست صنعتی به نوعی جامع سیاست‌های مرتبط با تولید، فناوری، نوآوری و حتی سیاست‌های مدیریت بخش کلان اقتصادی کشورها است (Warwick 2013).

به صورت کلی در زمینه پیشبرد و راهبری سیاست صنعتی، آژانس راهبر باید مراقب اهداف عملیاتی مانند تنوع در صنایع، متنوع سازی بازارها، کاهش وابستگی به واردات مواد اولیه و اشتغال بیشتر در صنایع خاص باشد و با تجزیه و تحلیل چگونگی تأثیر سیاست‌های مختلف برای این اهداف تلاش کند. این آژانس باید اقدامات سازمان‌های رقیب را موشکافی کرده و در چارچوب سیاست‌های خود برای سرمایه گذاری، تجارت و فناوری، مورد توجه قرار دهد.

۲-۱- مطالعه موردی

اگر چه محورهای اصلی رویکرد دولت توسعه‌گرا و نیز نقش آژانس راهبر در ادبیات نظری مورد توجه قرار گرفته است، لیکن چنین نقش‌هایی در ساختارهای متفاوت و با زمینه‌های اجرایی متنوعی در کشورها دنبال شده است. لذا بمنظور ارزیابی و آسیب شناسی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران با محوریت نقش سازمان برنامه و بودجه از منظر رویکرد دولت توسعه‌گرا و چگونگی نقش‌آفرینی آژانس راهبر در ایران لازم است تجربه کشورهای پیشرو در این مسیر و نیز سابقه تاریخی و نهادی سازمان برنامه و بودجه در ایران مورد توجه قرار گیرد. لذا در این بخش تجربه وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت

ژاپن^۱ (MITI)، هیات برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی^۲ (EPB) و نیز سابقه تاریخی نقش‌آفرینی سازمان برنامه بودجه در ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲-۱-۱- تجربه MITI

MITI در سال ۱۹۴۹ به منظور تبدیل نظام اقتصادی کنترل شده دوران جنگ به نظام اقتصادی نظارتی و هماهنگ بین دولت، بنگاه‌های اقتصادی و سیاستمداران و همچنین توزیع منابع بر اساس شاخص‌های تعیین شده برای اولویت‌گذاری صنایع استراتژیک و افزایش قدرت رقابت صنایع ژاپن، تأمین منابع خام چون نفت خام از خارج و باز کردن بازارهای جدید برای محصولات ژاپنی تأسیس گردید. پس از آن، ستاد تشبیت اقتصادی قدرتمندی که برای بازسازی اقتصاد درهم ریخته پس از جنگ تأسیس شده بود جایش را به آژانس شورای اقتصاد در اوت ۱۹۵۲ داد. این شورا نیز در سال ۱۹۵۵ تبدیل به آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی ژاپن (EPA)^۳ تبدیل شد که مسئول طراحی بلندمدت اقتصاد ژاپن بود. در همین سال، بانک توسعه ژاپن (JDB) و شورای اقتصاد توسط دولت تأسیس شد. بانک توسعه یک نهاد منفذ طرفدار رشد اقتصادی و شورای اقتصاد نهادی کمکی برای آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی به شمار می‌آمد. از آنجا که صنعتی شدن و توسعه صنعتی هدف اصلی دولت ژاپن بود؛ MITI به عنوان نهادی که مسئول اجرای سیاست صنعتی در این کشور شناخته می‌شد، راهبری سایر نهادهای اقتصادی را برعهده گرفت (Okitomo 1989).

این آژانس راهبر، با هدف مشخص و قاطع واردات مواد خام و صادرات کالا جهت ایجاد فرصت‌های اشتغالی، کسب ارز خارجی جهت تأمین مالی واردات مواد اولیه و انتقال فناوری پیشرفته از کشورهای صنعتی، تأسیس گردید. MITI در سال ۱۹۴۹ از ادغام سازمان تجارت و وزارت تجارت و صنایع که در دوران جنگ به تجهیز نظامی ژاپن اشتغال داشت، به منظور اولیه تشویق صادرات جهت کسب ارز خارجی به هدف پرداخت هزینه واردات مواد اساسی تشکیل گردید. تا حوالی سال ۱۹۶۵، یعنی حدود دو دهه بعد از جنگ، واردات و صادرات ژاپن به طور کلی تحت نظارت شدید این وزارتخانه قرار داشت. خصوصاً که هیچ کالای ژاپنی بدون کمک‌های دولتی قادر به رقابت در بازارهای بین‌المللی نبودند (Johnson 1982).

MITI با تمایلات شدید میهن‌پرستانه تمام قدرت و نفوذ کارشناسی، بوروکراتیک و سیاسی خود را صرف واردات آخرین فناوری، بسیج منابع مالی داخلی و واردات مواد خام از خارج و تخصیص آن به بخش‌های اساسی تولید نظیر فولاد، کشتی‌سازی، زغال‌سنگ و برق نمود. استراتژی بلندمدت MITI از ابتدا تغییر ساختار صنعتی ژاپن از صنایع سبک به هدف بازار آسیا، به صنایع سنگین به هدف بازار جهانی خصوصاً آمریکا قرار داشت و از طریق نهادهای تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای به حمایت صنایع ژاپن در

^۱Ministry of International Trade and Industry

^۲Economic Planning Board

^۳Economic Planning Agency

مقابل رقابت خارجی مبادرت می‌نمود. البته طبیعی است که این حمایت‌ها در کنار پیشرفت‌های علمی و فناوریانه داخلی و تلاش کارآفرینانی چون هوندا و ماتسوشیتا به ثمر رسیده است (نقی‌زاده ۱۳۸۴).

هنر MITI در ژاپن پس از جنگ، فهم افزودن و کاستن سطح مداخله به هنگام اجرای سیاست صنعتی بوده است. MITI در دوره بازسازی که نیاز به مداخلات بیشتر بود، به شدت مداخله می‌کرد و هر چه از بازسازی فاصله گرفته شد، سطح مداخلات خود را به سبب بلوغ صنعتی ژاپن کاهش داد و متناسب با نوع صنایع در حال رشد، مداخله می‌کرد. از سوی دیگر، MITI می‌دانست که در خلأ عمل نمی‌کند و برای پیشبرد موفق سیاست صنعتی نیاز به تعامل جدی و نزدیک با بخش خصوصی دارد که در این زمینه انجمن‌های مشورتی بسیار تأثیرگذار بوده‌اند.

MITI به لحاظ ساختار سازمانی به واحدهای عمودی و افقی تقسیم می‌شد که واحدهای عمودی به مشکلات خاص صنایع رسیدگی می‌کردند و واحدهای افقی مسئول عملکرد بخش‌های مختلف بودند. تمایل دفاتر عمودی به حمایت از صنایع خاص با دید وسیع دفاتر افقی تعدیل می‌شد و سازوکار اجرایی به گونه‌ای شکل گرفته بود که این دفاتر در تعامل مستقیم با یکدیگر قرار بگیرند.^۱

به صورت کلی می‌توان مجموعه اقدامات MITI را اینگونه احصاء نمود (محمدی ایوانکی ۱۴۰۱):

۱. ایجاد اجماع و ارائه چشم انداز بلندمدت جهت استفاده صنایع
۲. پیش‌بینی در مورد تغییرات مورد نیاز برای تغییر ساختار صنعتی
۳. تعیین اولویت‌های بخشی
۴. تخصیص یارانه‌ها و تسهیل جریان‌های مالی به بخش‌های اولویت دار
۵. حمایت از صنایع نوزاد
۶. هدایت سرمایه‌گذاری در صنایع خاص
۷. تنظیم رقابت بیش از حد (مدیریت رقابت)
۸. کاهش خطرات منفی و انتشار هزینه
۹. ارتقای صادرات و میانجیگری در تعارضات و درگیری‌های تجاری
۱۰. تخصیص اعتبارات ارزی
۱۱. تنظیم جریان ورودی و خروجی فناوری به ژاپن

^۱ از سوی دیگر، ژاپن از سال ۱۹۷۰ برای تسریع در رشد و توسعه، قالب خاصی از برنامه‌ریزی ملی را ارائه کرد که به برنامه دلفی ژاپنی یا آینده نگاری ژاپنی مشهور است. مبنای این برنامه نیز مبتنی بر منطق آینده‌پژوهی بوده و مبتنی بر ۳۰ سال آینده جهان ترسیم می‌شده است. مسئول این پروژه شخص نخست‌وزیر بوده و به نظر از جهت افق بلندمدتی که لحاظ می‌کرده است، بر راهبردهای کوتاه‌مدت و میان‌مدت MITI تأثیرگذار بوده است..

۲-۱-۲- تجربه EPB^۱

EPB به دستور رئیس وقت شورای عالی بازسازی ملی، ژنرال پارک، که انقلاب نظامی ۱۶ مه در سال ۱۹۶۱ را در کره جنوبی رهبری کرده بود، ایجاد شد. این سازمان در بدو تاسیس، مجهز به وظایف برنامه‌ریزی و هماهنگی شد که توسط کارکردهای بودجه و سرمایه خارجی پشتیبانی می‌شد. بنابراین، EPB مرجع کلیدی در تدوین و اجرای راهبردهای توسعه اقتصادی تلقی می‌شد. افزون بر این، اعتماد و حمایت رئیس جمهور پارک از EPB و روابط همکاری نسبتاً نزدیک سازمان با دفتر امور اقتصادی رئیس جمهور نیز یکی از نیروهای محرک اصلی بود که EPB را قادر ساخت تا وظیفه خود را به خوبی انجام دهد. فرهنگ سازمانی متمایز EPB همچنین می‌توانست در افزایش کیفیت عملکرد این سازمان نقش داشته باشد:

اول، استخدام EPB به دلیل این واقعیت که وظایف چندین وزارتخانه مختلف را ادغام کرده بود، به شیوه‌ای بازتر انجام شد. مسئولیت امور بین‌المللی مانند مدیریت کمک‌های خارجی و سرمایه خارجی را برعهده داشت و از این رو ذهنیت‌های بازتر و جهانی‌تری در سازمان پرورش یافت. تحت یک سیستم مدیریت پرسنل بازتر و مبتنی بر عملکرد، سازمان نسبتاً عاری از پیوندهای منطقه‌ای و مدرسه‌ای بود و در نتیجه به افزایش کارایی عملکرد EPB کمک کرد.

دوم، EPB شرایطی داشت که برای اجرای نقش‌های برنامه‌ریزی و بودجه‌ای خود تحت یک رویکرد عادلانه و متعادل با در نظر گرفتن چارچوب کلی اقتصادی و نسبتاً عاری از گروه‌های ذینفع، مساعد بود. EPB دارای محیطی بود که در آن به مشکلات رسیدگی می‌شد و راه‌حلهایی با دیدی وسیع از کل اقتصاد ابداع می‌شد. بنابراین، حتی اگر هر یک از وزارتخانه‌ها به موضوعی از منظر خود برخورد می‌کردند، EPB در موقعیتی بود که می‌توانست آن وزارتخانه را در شرایطی که با یک چشم‌انداز و چارچوب کلی برای اقتصاد ملی به وضعیت نزدیک می‌کرد، متقاعد کند یا به درک آن کمک کند. سوم، یکی از وظایف EPB، برنامه‌ریزی و هماهنگی امور مختلف چندین وزارتخانه بود و بنابراین، منطق متقاعد کردن همتای خود بسیار مهم تلقی می‌شد (Han 2014: 23).

EPB برنامه‌های توسعه کوتاه‌مدت و بلندمدت را تدوین و هماهنگ کرد و سیاست‌های اقتصادی را در همه وزارتخانه‌ها هماهنگ کرد تا همه سازمان‌های دولتی مرتبط را تحت نظر خود قرار دهد. در بخش بعدی چند مورد توضیح داده خواهد شد که در آن مسائل اقتصادی کوتاه مدت و بلندمدت به طور موثر از طریق سیاست‌ها مورد توجه قرار گرفته است. مورد اول مربوط به تدوین و اجرای برنامه‌های پنج ساله توسعه اقتصادی است. در فوریه ۱۹۶۲، اولین برنامه پنج ساله توسعه اقتصادی با هدف «اصلاح

^۱ در سال ۲۰۱۴ وزارت استراتژی و دارایی کره و موسسه توسعه کره به منظور انتقال تجربه توسعه این کشور به سایر کشورها گزارشی را درباره عملکرد EPB در دوره رشد سریع کره جنوبی منتشر کرده‌اند؛ در نگارش این بخش از آن گزارش استفاده شده است.

چرخه معیوب اجتماعی و اقتصادی و ایجاد زیربنای اقتصادی پایدار» ابلاغ شد. با این کار، کره عصر توسعه اقتصادی همه جانبه را در قالب راهبردهای رشد صادرات‌محور تحت رهبری دولت بر اساس نیروی کار نسبتاً فراوان و تحصیل کرده آغاز کرد. با ورود به دهه ۱۹۷۰، شرایط اقتصادی به دنبال تغییر به سمت حمایت‌گرایی در سراسر جهان و دو دوره شوک نفتی بدتر شد، اما این شرایط به اندازه کافی توسط EPB مورد توجه قرار گرفت. به ویژه، زمانی که منطقه خاورمیانه با «پول نفت» خود به عنوان بازار مهمی برای صنعت ساخت‌وساز ظاهر شد، EPB اقداماتی را برای افزایش جریان ارز خارجی با ارتقای پیشرفت شرکت‌های ساختمانی کره‌ای در خاورمیانه انجام داد. این اغلب به عنوان یکی از عواملی نسبت داده می‌شود که پایه و اساس کسب و کارهای ساختمانی کره ای را ایجاد می‌کند تا بعداً به شرکت‌های جهانی در مقیاس بزرگ تبدیل شوند. در این میان، به ویژه در اواخر دهه ۱۹۷۰، نگرانی‌های بیشتری در مورد اثرات جانبی توسعه مانند تورم ناشی از استراتژی رشد نامتوازن دولت مطرح شد و به همین منظور، EPB در آوریل ۱۹۷۹ اقدامات تثبیت‌کننده را اعلام کرد. به صورت کلی شش برنامه توسعه پنج ساله تحت نظر EPB اجرا گردید و برنامه پنج ساله هفتم، پس از دو سال به سازمان جدیدی که از ادغام EPB و وزارت دارایی تشکیل شده بود، منتقل شد.

افزون بر این، چندین نهاد هماهنگ‌کننده مانند نشست وزرای اقتصاد (به ریاست معاون نخست‌وزیر) به منظور مدیریت روان وزارتخانه‌های اقتصادی زیر نظر EPB وجود داشت. یک جلسه، جلسه گزارش ماهانه روند اقتصادی، که در ساختمان EPB برگزار می‌شد، تحت ریاست رئیس جمهور بود. با توجه به اینکه رهبر کشور شخصاً از طریق این جلسه هر ماه یک بار به مسائل عمده اقتصادی نگاه می‌کرد، توجه بیشتری به موضوعات مورد بررسی معطوف شد و وزارتخانه‌های مربوطه دولتی توانستند به طور مؤثر استراتژی‌های مختلف کوتاه مدت و بلندمدت توسعه اقتصادی را جستجو کنند (Han 2014: 38).

به صورت کلی می‌توان وظایف EPB را به شرح زیر احصاء نمود:

۱. تنظیم و اجرای برنامه‌های اقتصادی
۲. نظارت بر اجرای برنامه‌ها و هماهنگ‌سازی سیاست‌های اقتصادی
۳. بسیج منابع مورد نیاز برای پیشبرد امور توسعه‌ای
۴. همکاری و هماهنگی خارجی برای مدیریت و جذب سرمایه‌گذاری خارجی
۵. تحقیقات و گردآوری آمارهای مرتبط با امور توسعه‌ای

۲-۱-۲- تجربه سازمان برنامه و بودجه در ایران

به موازات برنامه‌ریزی توسعه در ایران، سازمان برنامه در مرکزیت امر توسعه در ایران قرار گرفته است. تاسیس این سازمان تقریباً همزمان با ارائه لایحه قانونی برنامه هفت ساله اول عمرانی کشور بوده است. این لایحه در ۱۴ اردیبهشت ۱۳۲۷ به مجلس ارائه شده و در شهریور همان سال، اولین گام‌ها برای تاسیس سازمان برنامه برداشته شده است. با تصویب اعتباری به مبلغ ۲۵ میلیون ریال اداره‌ای به نام اداره کل برنامه به ریاست مشرف نفیسی تأسیس می‌گردد که این اداره بعدها سازمان برنامه موقت

نام می‌گیرد. در ۲۶ بهمن ۱۳۲۷ که ساعد نخست وزیر و گلشائیان وزیر دارایی بودند، برنامه اول عمرانی کشور تصویب می‌شود. در این دوره بی‌ثباتی اداری - اجرایی نسبتاً شدید بوده است؛ به عنوان مثال از سال ۱۳۲۷ تا سال ۱۳۳۳ (دوره برنامه اول) ۹ نفر به عنوان مدیر عامل سازمان منصوب و معزول شده اند: فقیهی، نصر، حسن مشرف نفیسی، سجادی، نجفی، احمد زنگنه، جعفر شریف امامی، ابوالقاسم پناهی، احمد حسن عدل و ابوالحسن ابتهاج در این دوره رؤسای سازمان برنامه بوده اند.

از زمان انتصاب ابتهاج به ریاست سازمان برنامه، این سازمان وضعیت تازه ای به خود می‌گیرد، گروه‌های مطالعاتی خارجی (همانند گروه هاروارد) وارد می‌شوند، سازمان برنامه قدرت می‌گیرد و عملاً با طراحی و اجرای پروژه‌های زیربنایی به توسعه و عمران کشور می‌پردازد (عظیمی ۱۴۰۰). ابتهاج نخستین فردی است که استدلال‌هایی برای ایجاد یک بوروکراسی اقتصادی شایسته جهت رسیدن به توسعه سریع در اواخر دهه ۱۳۱۰ طرح کرده است؛ او به برنامه‌ریزی منسجم توسعه قائل بود (Nasr ۲۰۰۰).

شاه پس از روی کار آمدن ابتهاج در سازمان برنامه، شخصاً به اصلی‌ترین حامی این سازمان تبدیل شد و اختیارات ویژه ای را به این نهاد داد. این سازمان مسئول تنظیم هزینه‌های توسعه ای دولت شد، در حالی که وزارت دارایی مسئولیت بودجه‌بندی هزینه‌های جاری را بر عهده داشت. از همه مهم‌تر، سازمان برنامه وظیفه اجرای پروژه‌های توسعه را نیز بر عهده گرفت. برای این منظور، سازمان برنامه رسماً به عنوان "یک انحصار بوروکراتیک" در داخل دولت فعالیت می‌کرد و نخست وزیر کنترل کمی بر آن داشت. به بیان دیگر، سازمان برنامه مستقیماً با شخص شاه کار می‌کرد و مسئول سازمان برنامه، به نخست‌وزیر پاسخگویی خاصی نداشت. دلیل این امر آن است که وزارتخانه‌های دولت صلاحیت فنی و شفافیت مالی لازم برای اجرای پروژه‌های برنامه‌ریزی شده را نداشتند. طبق قانون، دولت مجبور بود ۶۰ درصد از درآمد نفت را به سازمان برنامه اختصاص دهد تا در پروژه‌های زیربنایی هزینه شود (Razavi ۱۹۸۴). این قانون تعهد رژیم پهلوی به توسعه اقتصادی و حمایت شدید شاه از سازمان برنامه را روشن می‌سازد. به طور کلی سازمان برنامه در این مقطع به یک نهاد صالح تکنوکراتیک با حدود ۵۰۰ کارمند تبدیل شد. در سال ۱۳۳۴، ابتهاج در تعامل مستقیم با مشاوران خارجی، برنامه عمرانی دوم را تهیه کرد. این برنامه مجموعه‌ای از پروژه‌های عمرانی مشخص بود که غالباً با سرمایه‌گذاری بخش عمومی اجرا گردید. شاه سرانجام در سال ۱۳۳۸ حمایت شخصی خود از ابتهاج را به دلیل اختلاف بر سر هزینه‌های نظامی پس گرفت. اگرچه عزیمت ابتهاج یک ضربه جدی به وضعیت سیاسی سازمان برنامه بود ولی این سازمان همچنان به حفظ جایگاه تکنوکراتیک خود ادامه داد. با این حال، سازمان برنامه متحول شده و از یک سازمان «محصور» که بر اجرای پروژه‌های توسعه متمرکز بود؛ به یک نهاد برنامه‌ریزی متمرکز بر هماهنگی هزینه‌های سرمایه ای در کل وزارتخانه‌ها تبدیل شد؛ در حالی که بودجه بندی هزینه‌های جاری در دست وزارت دارایی باقی مانده بود. بر این اساس، در حالی که مسئولیت اجرای پروژه‌های

توسعه به وزارتخانه‌ها واگذار شد، سازمان برنامه تحت کنترل دولت قرار گرفت و وضعیت امتیاز خود را به عنوان "یک دولت درون دولت" از دست داد (Nasehi 2015).

به عکس دهه ۱۳۳۰ که سازمان برنامه با مدیریت ابتهج محوریت توسعه در دولت را بر عهده داشته است، در دهه ۱۳۴۰ وزارت اقتصاد که از ادغام وزارت صنایع و وزارت معادن در سال ۱۳۴۱ تشکیل شده بود، با مدیریت عالیخانی محوریت توسعه را پیدا می‌کند و از اختیارات و وسعت اقدامات توسعه‌ای سازمان برنامه کاسته می‌شود. با این حال، لابی سازمان برنامه برای افزایش اختیارات در سال ۱۳۴۳ سبب می‌شود که کل وظیفه بودجه ریزی به این سازمان منتقل شود (مجیدی، تاریخ شفاهی هاروارد، نوار دو).

شاه به سازمان برنامه اجازه داد تا برنامه‌های توسعه را جدا از پارلمان تنظیم کند؛ همانطور که یکی از اعضای آن می‌گوید (فرمانفرمائیان، تاریخ شفاهی هاروارد، نوار ۱۴): "ما واقعاً در برابر آنها [نمایندگان مجلس] پاسخگو نبودیم، این حقیقت است.. فراموش نکنید! ما تکنوکرات بودیم. ما قلباً اعتقاد داشتیم که آنها در مورد توسعه اقتصادی هیچ نمی‌دانند و هر چه کمتر دخالت کنند، بهتر است." با این حال، سازمان برنامه استقلال سیاستی را که بانک مرکزی و وزارت اقتصاد در دهه ۴۰ به دلیل حمایت شاه داشتند، نداشتند. برای نمونه، سازمان برنامه از محافظت سیاسی در برابر نهادهای قدرتمندتر مانند ارتش برخوردار نبود.

پس از عزل عالیخانی در اواخر دهه ۱۳۴۰ و آغاز برنامه عمرانی پنجم، سازمان برنامه و بودجه مجدداً محوریت توسعه در دولت را به دست آورد. سازمان برنامه و بودجه دوران گذاری را پس از انقلاب طی کرد و تا اوایل دهه ۱۳۶۰ چندان مورد توجه نبود. طی بازه زمانی ۱۳۶۰-۱۳۶۴ جان تازه‌ای به سازمان دمیده شد، فعالیت برنامه‌ریزی مجدداً به شدت دنبال شد، برنامه اول تهیه و به مجلس ارائه گردید. بودجه سر و سازمان تازه‌ای گرفت ولی قبل از نهادینه شدن این تجربه، حوادث سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۶۷ پیش آمد: مشکلات شدید بخش نفت و تشدید جنگ. این حوادث باعث شدند که عمده فعالیت سازمان برنامه در این سال‌ها معطوف به تأمین مالی بودجه و جنگ و حفظ ثبات نظام، انقلاب و کشور شود. پس از جنگ، تا کنون شش برنامه پنج ساله توسعه در دولت‌های مختلف تدوین شده است (Karshenas 1990).

مطابق آنچه گذشت، جز مقطع کوتاهی در دهه ۱۳۴۰، سازمان برنامه و بودجه همواره مهم‌ترین نهاد برای پیشبرد امور توسعه‌ای در ایران بوده است. این محوریت گاهی با موفقیت همراه بوده و غالباً عملکرد سازمان برنامه و بودجه قابل دفاع نبوده است.

در ادامه به عملکرد سازمان برنامه هم در مقام ایفای نقش آژانس راهبر و هم در مقام اجرای نقش برنامه‌ریزی بلندمدت (ترسیم مسیر توسعه اقتصادی) پرداخته خواهد شد.

۳- روش‌شناسی

با عنایت به اینکه برای پاسخگویی به سوال تحقیق لازم است مسایل زمینه ای نظام برنامه ریزی کشور با محوریت سازمان برنامه و بودجه مورد توجه قرار گیرد، طرح تحقیق بر مبنای پژوهش کیفی و با راهبرد اکتشافی در دستور کار قرار گرفته است. روش انجام تحقیق مطالعه موردی کیفی است و روش جمع آوری داده‌ها در این تحقیق، مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته و پیاده سازی آن بوده است. برای تحلیل داده‌ها نیز از روش تحلیل محتوای مقوله محور (تماتیک) استفاده شده است. برای طراحی پرسشنامه تحقیق، مهم ترین ویژگی‌های کارکردی دولت توسعه‌گرا با محوریت فعالیت آژانس راهبر به عنوان الگوی نظری راهبر پژوهش انتخاب شده است. همچنین گزارشات سیاستی و اسناد قانونی مرتبط با عملکرد نظام برنامه‌ریزی کشور با محوریت سازمان برنامه و بودجه مطالعه شده است. لذا در گام اول، سوالات پرسشنامه بر مبنای گزارشات سیاستی و متون قانونی و نیز محورهای اولویت دار مرتبط با چگونگی تحقق کارکردهای آژانس راهبر در نظام برنامه‌ریزی ایران با محوریت سازمان برنامه و بودجه طراحی شده است. در طراحی پرسشنامه، از محورهای عملیاتی و اجرایی سازمان بر اساس مصاحبه‌ها و گزارش‌های رسمی منتشر شده نیز استفاده شده است. مصاحبه شوندگان در سه دسته شناسایی شده اند: گروه اول، مدیران و افراد کلیدی با سابقه فعالیت در بخش‌های تخصصی سازمان برنامه و بودجه؛ گروه دوم، افراد درگیر در نظام برنامه‌ریزی توسعه در کشور در نهادهای بالادستی همچون قوه مقننه، شوراهای عالی و نهاد ریاست جمهوری و در نهایت گروه سوم، افراد درگیر در فرایند تدوین برنامه و بودجه از منظر دستگاه‌های اجرایی و بخش‌های تخصصی. اطلاعات مصاحبه شوندگان در جدول شماره (۱) آمده است.

جدول شماره (۱). اطلاعات مصاحبه‌شوندگان تحقیق

مصاحبه شونده	گروه	سازمان فعالیت	جایگاه سازمانی	سابقه
A1	مسئول برنامه	سازمان برنامه و بودجه	امور زیربنایی و تولید	۲۰ سال
A2			امور صنعت و معدن	۲۲ سال
A3			امور هماهنگی برنامه و بودجه	۲۵ سال
A4			امور پژوهش و فناوری	۱۵ سال
A5			امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد	۱۲ سال
A6	نهادهای بالادستی	مجلس شورای اسلامی	نماینده مجلس (کمیسیون تلفیق)	۴ سال
A7			مرکز پژوهش‌های مجلس	۱۰ سال
A8			مجمع تشخیص مصلحت نظام	کمیسیون علمی و فرهنگی

مصاحبه شونده	گروه	سازمان فعالیت	جایگاه سازمانی	سابقه
A9		ریاست جمهوری	معاونت امور دولت	۱۵ سال
A10		دبیرخانه شورای انقلاب فرهنگی	سیاستگذاری و نظارت	۱۳ سال
A11	دستگاه‌های اجرایی مرتبط	معاونت علمی و فناوری رییس جمهور	سیاستگذاری و توسعه	۱۰ سال
A12		معاونت حقوقی رییس جمهور	تدوین و تنقیح مقررات	۱۳ سال
A13		وزارت صمت	معاون برنامه‌ریزی	۱۷ سال
A14		وزارت کشاورزی	معاونت هماهنگی و برنامه‌ریزی	۲۴ سال

برای تحلیل محتوای مصاحبه‌ها، از روش تحلیل مضامین استفاده شده است. روش تحلیل مضامین، همزمان با شروع مصاحبه‌ها و به صورت موازی با انجام مصاحبه‌های جدید انجام شده است. ابهامات مصاحبه‌های قبلی در مصاحبه‌های جدید مطرح شده و برخی مصاحبه‌ها با افراد در چند نوبت تکرار شده است. مصاحبه‌ها تا رسیدن به اشباع نظری و عدم رسیدن به مضامین جدید ادامه یافته و سپس متوقف شده است. داده‌های اولیه مبتنی بر گویه‌های مستقیم گفتاری شناسایی شده و موارد مهم، پرتکرار و مورد تاکید در قالب داده‌های ثانویه گردآوری شدند. سپس بر اساس دسته‌بندی محتوایی و ترکیب داده‌های متنی مرتبط، مقولات یکپارچه ساز و مقولات محوری از یکدیگر متمایز شدند. در نهایت ۱۴ مصاحبه با افراد به شرح جدول شماره (۱) انجام شده و دسته‌بندی کدهای مصاحبه، طراحی کدهای ثانویه و رسیدن به مضامین محوری دنبال شده است. نتایج تحقیق در بخش آینده تشریح شده است.

برای تحقق روایی پژوهش، مصاحبه‌ها تماماً بر اساس رهنمود (پروتکل) تحقیق مبتنی بر محورهای مختلف مستخرج از ادبیات نظری انجام شده است. همچنین برای تحقق پایایی پژوهش، تقاطع‌گیری نظری از گروه‌های مختلف با در نظر گرفتن کلیه ذی‌نفعان دنبال شده است. لذا فقط به فعالین در درون سازمان برنامه اکتفا نشد و مسئولین برنامه و بودجه دستگاه‌های اجرایی و نیز افراد فعال در فرایند سیاستگذاری و برنامه‌ریزی توسعه در نهادهای بالادستی نیز مورد توجه قرار گرفته‌اند. همچنین نتایج تحقیق در جلسه (پنل) خبرگان غیر از افراد مورد مصاحبه مطرح و نتایج با اصلاحات جزئی به تایید ایشان رسید.

۴- یافته‌های پژوهش

نظام برنامه‌ریزی ایران از سال ۱۳۲۷ با تشکیل سازمان برنامه و شروع برنامه عمرانی اول، شکل امروزی خود را پیدا کرد. دو برنامه اول هفت ساله مجموعه‌ای از طرح‌ها و پروژه‌ها بودند؛ لیکن سه برنامه عمرانی بعدی در دوره پهلوی، به صورت جامع و پنج ساله طراحی شدند. همین روال در دوره پس از دفاع مقدس پیگیری شد و شش برنامه توسعه تدوین و اجرا شده است. از برنامه دوم بعد از انقلاب، موضوع سیاست‌های کلی نیز به نظام برنامه‌ریزی اضافه شده و در عمل تدوین سیاست‌های کلی برنامه، تهیه و تصویب برنامه توسعه بر مبنای سیاست‌های کلی نیز تدوین و اجرای بودجه‌های سالانه بر مبنای برنامه با محوریت اجرایی سازمان برنامه و بودجه، ساختار کلی نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران را خصوصاً بر مبنای قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ تشکیل می‌دهد. در این مقاله از منظر ادبیات دولت توسعه‌گرا و توجه به نقش سازمان برنامه به مثابه آژانس راهبر، الزامات کارکردی تحقق این رویکرد در نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران مورد توجه قرار گرفته است. بر این اساس و بر مبنای مقولات استخراج شد، سه دسته الزام کلان، بین دستگاهی و سازمانی شناسایی شده اند که شرح آن در جدول شماره (۲) نشان داده شده است.

در ادامه هر یک از مضامین یکپارچه ساز به عنوان الزامات کارکردی رویکرد دولت توسعه‌گرا در نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران با محوریت سازمان برنامه و بودجه تشریح شده است.

جدول شماره (۲): مضامین یکپارچه ساز و محوری استخراج شده

مقولات محوری	مقولات یکپارچه ساز	سطوح تحلیل
<ul style="list-style-type: none"> • دوگان فراگیری و کلی یا مداخله در سیاست اجرایی • تعدد و تنوع سیاست‌های کلی و موضوعی • فقدان نظارت نهادی بر تحقق سیاست‌های کلی • بودجه ریزی هزینه‌ای یا برنامه‌ای (سالیانه بودن بودجه) • به روز شوندگی برنامه 	تطابق سلسله مراتبی	سطح کلان
<ul style="list-style-type: none"> • تداخل نظام برنامه‌ریزی ملی و منطقه‌ای (محلی) • تکثر نهادها با اختیارات تصمیم‌گیری • شوراها و عالی‌سیاستگذاری و تقنین • انعطاف‌پذیری تصمیمات 	انسجام تصمیم‌گیری	
<ul style="list-style-type: none"> • برنامه‌ناپذیری دولت‌ها • بی‌کیفیت بودن برنامه‌ها • تنظیم محدوده اختیارات 	تنظیم روابط دولت و مجلس	بین دستگاهی
<ul style="list-style-type: none"> • محوریت سند بودجه • هماهنگی و رفع تعارضات 	هماهنگی و روابط دستگاه‌های اجرایی	
<ul style="list-style-type: none"> • تقابل نگاه‌های بخشی و کلان • انعکاس اختلافات دستگاهی 	روابط بخشی و فراه بخشی	درون سازمانی

سطوح تحلیل	مقولات یکپارچه ساز	مقولات محوری
		هم افزایی ابزارهای بودجه ای و غیربودجه ای
	افراز ماموریت‌گرا	<ul style="list-style-type: none"> • جلوگیری از تضعیف ابعاد نظارتی • تقویت بعد برنامه در برابر بودجه

در ادامه هر یک از مضامین یکپارچه ساز به عنوان الزامات کارکردی رویکرد دولت توسعه‌گرا در نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران با محوریت سازمان برنامه و بودجه تشریح شده است.

۴-۱- تطابق سلسله مراتبی

عقلانیت حاکم بر نظام برنامه‌ریزی کشور، تطابق برنامه بر سیاست‌های کلی و تطابق بودجه بر برنامه است. لیکن در عمل، سیاست‌های کلی جنبه هدایتگری برای تنظیم احکام برنامه را ندارد و بودجه نیز مبتنی بر برنامه تنظیم نمی‌شود. گویی اجزای سه گانه سیاست‌های کلی برنامه، احکام برنامه و احکام بودجه به مثابه چرخ‌هایی هستند که جدا از یکدیگر می‌چرخند و در هم درگیر نیستند.

سیاست‌های کلی در تعامل میان سازمان برنامه و دستگاه‌های اجرایی و مجمع تشخیص مصلحت نظام تهیه و ابلاغ می‌شوند. روند تدوین سیاست‌های کلی برنامه از برنامه دوم تا هفتم نشان می‌دهد سهم احکام فراگیر و کلی به مرور کم شده و تعداد احکام تیز و جهت دار برای مداخله بیشتر در اجرا بیشتر شده است. به گفته مصاحبه شوند A8: "درج مواردی همچون لزوم نرخ رشد ۸ درصدی اقتصاد و تامین ۹۰ درصدی کالاهای امنیت غذایی در سیاست‌های کلی برنامه ششم به این دلیل بود که سیاست‌های کلی برنامه از کلیات ابوالبقا و تکراری که فاقد راهبری اجرایی است فاصله بگیرد."

از سوی دیگر، در کنار سیاست‌های کلی برنامه، انبوهی از سیاست‌های کلی موضوعی نیز در کشور به تصویب می‌رسد که آنها هم باید در نظام برنامه‌ریزی کشور اجرا شوند؛ بدون اینکه نظارت نهادی مناسبی بر اجرای آن اعمال شود. به گفته مصاحبه شونده A5: "علیرغم فعالیت کمیسیون نظارت مجمع بر اجرای سیاست‌های کلی برنامه، ابهام در اهداف کلان مطرح و تعدد و تنوع راهبردهای مورد اشاره در سیاست‌های کلی سبب می‌شود همه احکام متضاد و متناقض پیشنهادی در برنامه را بتوان به گونه ای به یک یا چند سیاست کلی مستند کرد. سیاست‌های کلی برای احکام برنامه محدودیت خاصی ایجاد نمی‌کند و برای هر حرف خوبی بالاخره استنادی از سیاست‌های کلی پیدا می‌شود."

از سوی دیگر، بودجه‌های سالیانه فارغ از الزامات اجرایی برنامه و بر اساس مدل چانه زنی هزینه ای تدوین می‌شود. اگر چه سازوکارهایی همچون ماده ۲۳ قانون الحاق ۲ برای تهیه پیوست برنامه ای طرح‌های عمرانی بودجه^۱ پیش بینی شده است، لیکن این فرایندها در برابر تغییرات دولت‌ها و

^۱ ماده ۲۳ قانون تنظیم مقررات مالی دولت (۲) مواردی را بیان میدارد که برای پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه ای جدید در لوائح بودجه سنواتی لازم است رعایت شود. مواردی از قبیل رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی و توجه فنی، اقتصادی، مالی، زیست محیطی و پدافند غیر عامل مورد توجه قرار گرفته است.

خواسته‌های سیاسی نمایندگان استحکام کافی ندارد. به گفته مصاحبه شونده A2: "به حدی زیاد طرح تعریف شده، که عملاً اولویت نداریم. هر دولتی فارغ از طرح‌های قبلی، طرح‌های جدید مورد نظر خود را تصویب می‌کند و به آنها تخصیص بیشتر می‌دهد. چند هزار طرح نیمه تمام داریم که اتمام آنها ۱۷ سال طول می‌کشد". بودجه ریزی هزینه‌ای و نه برنامه‌ای علاوه بر طرح‌های عمرانی، بودجه جاری دستگاه‌ها را هم متأثر می‌کند.

بودجه دستگاه‌های اجرایی شامل ردیف‌های سالیانه و افزایشی است که هر سال تکرار شده و تغییرناپذیر می‌شوند، حال آنکه نیازها متغیرند و بر مبنای برنامه‌ها باید تغییر کنند. بر این اساس، لازم است هم در الگوی سالیانه بودن بودجه و هم در برنامه‌های غیرمنعطف چند ساله تجدید نظر شود. به گفته مصاحبه شونده A3: "سالیانه بودن بودجه، تعهدات مالی میان مدت و بلندمدت دولت را تضعیف می‌کند و پروژه‌های مصوب را حین اجرا معطل می‌گذارد. از سوی دیگر، خورده شدن عمده سهم بودجه توسط برنامه‌های مصوب سال‌های قبل، باعث کاهش کنترل نمایندگان مجلس بر بودجه شده و امکان انعکاس نظرات عموم مردم در خصوص برنامه‌ها را کاهش می‌دهد و همه بودجه پیش‌خور می‌شود". بنابراین لازم است با تغییر ساختار برنامه و بودجه در کشور، هم انعطاف برنامه بیشتر شود و هم بعد بلندمدت بودجه تقویت شود تا تطابق برنامه و بودجه بیشتر گردد. پیشنهاد مهم دیگر در این خصوص تطابق زمان برنامه و عمر دولت هاست. پنج ساله بودن برنامه در برابر عمر چهار ساله دولت‌ها باعث می‌شود طراحی برنامه در یک دولت انجام شده و اجرا به دولت بعد منتقل شود و این امر تطابق برنامه و بودجه را به چالش می‌کشد چراکه دولت جدید بر مبنای اولویت‌های خودش و نه برنامه، بودجه را تدوین می‌کند.

۴-۲- انجام تصمیم‌گیری

اگر چه نظام برنامه‌ریزی سه بخشی (سیاست‌های کلان، برنامه و بودجه) با محوریت سازمان برنامه و در همکاری مجمع تشخیص، مجلس و دستگاه‌های اجرایی انجام می‌شود، لیکن بسیاری از تصمیمات خارج از این فرایند اتخاذ می‌گردد که بر روند توسعه کشور بسیار تاثیرگذار است و نقش‌آفرینی سازمان به مثابه آژانس راهبر را به چالش می‌کشد. اگر چه در نظام برنامه‌ریزی با محوریت سازمان برنامه، مجلس نقش مهمی دارد ولی بسیاری از تصمیمات توسعه‌ای کشور در قالب شوراهای عالی موازی مجلس اعم از امنیت ملی، انقلاب فرهنگی، فضای مجازی، سران قوا و... اتخاذ می‌شود که لزوماً مبتنی بر نگاه کارشناسی سازمان برنامه نیست و می‌تواند باعث چالش و ناهماهنگی شود. همچنین بسیاری از شوراهای عالی درون دولت با اختیارات تصمیم‌گیری وجود دارند که لزوماً در نظام برنامه‌ریزی رسمی با محوریت سازمان برنامه نقش‌آفرینی نمی‌کنند. به گفته مصاحبه شونده A4: "شوراهایی از قبیل شورای اقتصاد و هیات امنای صندوق توسعه ملی، با استقرار دبیرخانه آنها در سازمان برنامه، عملاً با نظام برنامه‌ریزی رسمی به گونه‌ای هماهنگ شده‌اند. اما بسیاری از شوراهای مهم همچون شورای پول و اعتبار

(تصمیمات پولی)، شورای عالی معماری و شهرسازی و... با تصمیم‌گیری‌های مهم در توسعه کشور، عملاً به سازمان برنامه و نظام برنامه‌ریزی رسمی چندان مرتبط نیستند."

انسجام تصمیم‌گیری در سطح ملی و منطقه‌ای نیز چالش‌آفرین است. اگرچه ساختار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان با بیش از ۳۰ عضو با هدف تصمیمات منطقه‌ای با محوریت برنامه و بودجه استان فعالیت می‌کند ولی تعداد اعضا و فقدان بودجه مجزا، کارآمدی این ساختار را به شدت تضعیف کرده است. از سوی دیگر، مصوبات مهمی در شوراهای اسلامی شهرها مجزا از فرایند برنامه‌ریزی رسمی اتخاذ می‌شود و توسط ساختارهای ذیل وزارت کشور (سازمان دهیاری‌ها و شهرداری‌ها) دنبال می‌شود که سازمان برنامه نقشی در آن ندارد. با عنایت به اینکه نظام فدرالی و حکمرانی محلی در قانون اساسی کشور بصورت کامل پذیرفته نشده است، ابهام در حدود وظایف شوراها و خصوصاً شوراهای اسلامی شهرها در نظام تصمیم‌گیری کشور کم و بیش وجود داشته و حل آن نیازمند تعیین دقیق حدود وظایف حکمرانی محلی است. بعنوان یک راه حل در دسترس، منوط کردن مصوبات موضوعی شوراها به تأیید در نظام حکمرانی ملی اکنون در کشور تجربه می‌شود (بعنوان نمونه، مرجع تصویب طرح‌های جامع شهرسازی و طرح تفصیلی شهری بموجب قانون برعهده شورای عالی معماری و شهرسازی است). در الگوی مطلوب محوریت جامع آژانس راهبر، میتوان مرجعیت واحد در تصمیمات اصلی و کلان توسعه شهری را در قالب آژانس مذکور تعبیه نمود.

موضوع دیگر در انسجام تصمیم‌گیری، انعطاف‌پذیری تصمیمات است. عمده نوسانات قیمت‌های جهانی نفت سبب می‌شود درآمدهای سالانه در دوره برنامه و حتی سال اجرای بودجه متغیر باشد و پیش‌بینی‌های برنامه و بودجه را تخریب کند. به گفته مصاحبه‌شونده A9: "در منطق هزینه محور تدوین بودجه، سمت هزینه‌ها متورم می‌شود و سپس، سمت درآمدها بیش برآوردی پیدا می‌کند تا بودجه تراز شود. این یعنی وفور و کسری در ذات بودجه نهفته است و تطابق آن با برنامه مورد نظر قرار نمی‌گیرد". تاخیر برنامه دوم به دلیل شوک‌های ارزی و تورمی، تشدید تحریم‌های خارجی در سال ۹۰، مقارن با سال اول اجرای برنامه پنجم و برگشت تحریم‌ها در سال ۹۷ و در طول اجرای برنامه ششم همگی نشان از مواردی دارد که برنامه بدون انعطاف‌پذیری در مقابل نوسانات قابلیت اجرایی سازی و موفقیت ضعیفی پیدا می‌کند.

۴-۳- تنظیم روابط دولت و مجلس

یکی از کارکردهای مهم از منظر فعالیت آژانس راهبر، هماهنگی و رفع تعارضات در نظام تصمیم‌گیری است. در الگوی تفکیک‌قوای موجود در نظام برنامه‌ریزی جمهوری اسلامی، تنظیم لوایح بودجه سنواتی و برنامه بر عهده دولت (با محوریت سازمان برنامه) و تصویب بر عهده مجلس است. در این میان، برنامه‌ناپذیری دولت‌ها و تمایل آنها به اخذ تصمیمات سریع و اختیارات وسیع باعث می‌شود هم به لحاظ اجرایی و هم به لحاظ حقوقی تلاش کنند نقش مجلس در فرایند برنامه و بودجه را کم‌رنگ سازند.

از منظر اجرایی، به گفته مصاحبه شونده A7: "دولت‌ها همواره برنامه‌های اصلی خود را خارج از سند برنامه دنبال نموده‌اند. طرح‌های مسکن مهر، هدفمندی یارانه‌ها و بنگاه‌های زودبازده در دولت‌های نهم و دهم و نیز طرح تحول سلامت و برجام در دولت‌های یازدهم و دوازدهم، به عنوان اولویت اصلی دولت‌ها، هیچ کدام در برنامه نبوده است. حتی طرح تعدیل ساختار و استقراض خارجی دولت آقای هاشمی رفسنجانی و طرح ساماندهی اقتصادی دولت آقای خاتمی در برنامه اول و دوم نبودند". همچنین تاریخ معاملات دولت و مجلس در برنامه نشان می‌دهد پیشنهاد برنامه با تاخیر به مجلس ارائه می‌شود و برنامه‌های چهارم، پنجم و ششم، شش ساله شدند. حتی در برنامه پنجم، دولت با یک سال تاخیر لایحه را تهیه کرد ولی بعد با ملاحظه مدت تغییرات در مجلس، خواهان بازپس‌گیری لایحه شد و نهایتاً برنامه را رییس دولت ابلاغ نکرد.

از منظر حقوقی هم عموم دولت‌ها به استناد قوانین و قانون اساسی خصوصاً اصل ۱۲۶ و اصل ۱۳۴، برنامه را مسئولیت رییس جمهور دانسته و خواهان دخالت کمتر مجلس در آن هستند. به گفته مصاحبه شونده A9: "تغییرات عمده مجلس در برنامه نسبت به لایحه، سبب اوج گرفتن اختلافات در مقطع برنامه ششم شد؛ جایی که اساساً دولت لایحه "احکام مورد نیاز اجرای برنامه" را به جای لایحه "احکام برنامه" به مجلس ارائه داد. اساساً سوال این است که چه لزومی به قانونی کردن برنامه داریم؟ چرا برنامه‌ریزی را با قانون نویسی خلط می‌کنیم؟ آیا قانون کردن برنامه باعث ضمانت اجرای بالاتر شده است؟". بر این اساس، لازم است توجه شود با عنایت به شعارهای دولت‌ها در زمان رای‌گیری و عمر چهار ساله آنها، آیا الزام دولت به پیگیری امور مصوب شده قبلی خلاف عقلانیت سیاسی دولت‌ها نیست؟ آیا بهتر نیست اولویت برنامه‌های دولت‌ها به صورت چهار ساله و با طراحی همکاران سیاسی و همفکران و کارشناسان خود دولت ارائه شده و بر صحت اجرای آن نظارت شود؟

باید توجه شود که بر اساس قانون اساسی مسئول تدوین برنامه و خط‌مشی دولت که خط‌مشی دولت هم اداره‌ی کشور است، بر عهده‌ی رئیس‌جمهور (و نه حتی دولت) است، بنابراین رئیس‌جمهور در انتخابات برنامه‌هایش را به مردم عرضه می‌کند و مردم هم به او رأی مستقیم می‌دهند. لذا برنامه لازم نیست به مجلس برود و به قانون تبدیل شود. زمانی که رئیس‌جمهور در انتخابات پیروز می‌شود، موظف است برنامه‌های وعده داده شده را اجرا کند و ضمانت اجرای آن نیز پاسخگویی به مردم و نظارت عمومی است. اگر وعده‌هایی که در برنامه‌های رییس‌جمهور ارائه شده است در چارچوب قانون جاری است، نیازی به تصویب مجدد در مجلس نیست. لیکن مواردی که اجرای برنامه مستلزم تصویب قوانین جدید است، مجلس امکان دخالت دارد و لازم است با هماهنگی مجلس انجام شود. مجلس می‌تواند با لایحه‌ی جدید او مخالفت کند یا اصلاح مورد نظر او را نپذیرد و به این ترتیب مجلس اراده‌ی خود را پیگیری می‌کند.

تا اینجا سخن از این بود که به دلیل برنامه ناپذیری دولت‌ها، مشکل در اجرای برنامه است و گویی برنامه خوب و جامع نوشته شده ولی مجریان از اجرا سر باز می‌زنند. موضوع این است که مروری بر

احکام برنامه نشان می‌دهد خود برنامه هم کلی و مبهم تدوین شده و مجموعه‌ای از آمل و آرزوها و اهداف غیرقابل تحقق قارغ از بضاعت نهادی و مالی کشور در قالب احکام برنامه، گردآوری و ابلاغ می‌شود. به اذعان مصاحبه شونده A11: "احکام برنامه ارتباط ساختار یافته با ارقام جداول کمی ندارد. اولی برآمده از نیاز دستگاه‌ها برای تکمیل حیطه نفوذ و گسترش وظایف و ماموریت هاست تا مستمسک افزایش بودجه آنها شود. دومی اما بر اساس برخی مدلسازی‌ها و برآوردهای کمی عمدتاً درون سازمان طراحی می‌شود." در خصوص بودجه نیز همین واقعیت تکرار می‌شود و سازمان برنامه نیز نقش محوری به عنوان آژانس راهبر برای کیفی سازی برنامه و بودجه بر عهده ندارد. به گفته مصاحبه شونده A5: "بودجه برآمده از واقعیت‌های اجرایی است نه ارقام جداول کمی برنامه. نقض مکرر منطق حساب ذخیره ارزی و صندوق توسعه ملی و حتی تجاوز به منابع نظام بانکی که خارج از حوزه سازمان برنامه است، نه با هماهنگی و برنامه‌ریزی بلکه با فشار سیاسی و لابی دستگاه‌های اجرایی اتفاق می‌افتد و سازمان ابزار مقابله با آن را ندارد و چه بسا در مواردی با آن همراهی هم می‌کند."

۴-۴- هماهنگی در روابط دستگاه‌های اجرایی

هماهنگ سازی و رفع تعارضات با محوریت آژانس راهبر هم در تفکیک میان قوا و هم درون دولت و میان دستگاه‌های اجرایی شایسته توجه ویژه است. عمده ترین سند اجرایی کشور برای ایجاد هماهنگی و تنظیم روابط دستگاه‌های اجرایی در کشور، نه سیاست‌های کلی هستند و نه قوانین دائمی و یا قوانین برنامه. اصلی ترین سند اداره کشور در تنظیم و هماهنگی دستگاه‌ها، سند بودجه است. به گفته مصاحبه شونده A8: "اگرچه به احکام بودجه‌ای در برنامه توجه می‌شود و یا به احکام برنامه در بودجه پرداخته می‌شود ولی آن چیزی که در کشور اجرا می‌شود، قانون بودجه است. حتی اگر بندی در بودجه خلاف سیاست‌های کلی، قوانین برنامه و یا قوانین دائمی باشد، الزام اجرای اصلی با بند قانون بودجه است." اگرچه اهمیت سند بودجه و نقش مهم سازمان برنامه در این میان باعث تقویت کارکرد هماهنگ سازی و رفع تعارضات در سازمان برنامه می‌شود ولی دخیل بودن بسیاری از دستگاه‌های دیگر و نیز تغییرات گسترده بودجه در مجلس و کمیسیون تلفیق تا حدود زیادی این نقش را تحت تاثیر قرار می‌دهد. از سوی دیگر، ایفای نقش محوری در هماهنگی و رفع تعارضات در میان دستگاه‌های اجرایی توسط سازمان برنامه سبب می‌شود در مقاطع بسیاری، نقش سازمان به محل جمع آوری مکانیکی پیشنهادات دستگاه‌ها فرو کاسته شود و روسای جمهور نسبت به تضعیف جایگاه سازمان اقدام کنند، موضوعی که منجر به انحلال سازمان در سال ۸۵ و احیای مجدد آن در سال ۹۳ شد و نهایتاً در سال ۹۵ نیز مجموعه اداری و استخدامی از آن منفک شد تا از تجمیع قدرت بالا در سازمان اجتناب شود. تبلور منطق محدودیت منابع و نیز انعکاس هزینه کردهای موازی و زاید در کشور باعث میشود نقش "منتقد" و "ترمز" در موضعگیری های سازمان جلوه بیشتری پیدا کند و نظرات موافق نسبت به انحلال سازمان را تشدید کند. لیکن نقش آفرینی سازمان چه در نقش هماهنگ کننده و چه در نقش ترمز، تابع اراده

رئیس جمهور است. به گفته مصاحبه شونده A4: "سازمان تابع اراده رئیس جمهور است، برخی روسای جمهور، آن را همه کاره خود کرده و برخی آن را صرفاً ابزار قانون مالی کردن اراده خود نمودند. کارشناس سازمان قوی تر از وزیر نیست بلکه اراده رئیس جمهور است که فلان وزیر را تنبیه کند. سازمان ابزار اجرای اراده رئیس جمهور است". بر این مبنای، در دوره‌های اقتدار سازمان، رئیس جمهور به سازمان اعتماد کرده و سازمان مبتنی بر رویکرد نظری خود ساختار برنامه را به دستگاه‌های اجرایی دیکته کرده است. مشابه برنامه سوم که با رویکرد اصلاح ساختاری و توسعه بازار و به صورت منسجم طراحی شده بود (در مقابل رویکرد مبهم "رقابت پذیری" در برنامه چهارم و یا "الگوی اسلامی ایرانی" در برنامه پنجم و یا بی رویکردی در برنامه ششم!)، در دوره‌هایی نیز سازمان تضعیف و حتی منحل شده و همان فعالیت جاری تنظیم بودجه ای خود را نیز به زحمت دنبال نموده است.

۴-۵- روابط بخشی و فرابخشی

از منظر سازمانی، سازمان برنامه آیینی اجزای مختلف دولت و بخش‌های اقتصادی است و می‌تواند در ترسیم مسیر توسعه اقتصادی به عنوان یکی از مأموریت‌های مهم آژانس راهبر ایفای نقش نماید. هر بخش کشور متناظر یکی از دفاتر یا امور در سازمان است و مقرر شده است معاونت‌های فرابخشی و هماهنگ کننده^۱ بر امور بخش‌ها رجحان داشته باشند تا تصمیم‌گیری کلان به مختلف درستی اتفاق بیفتد. به گفته مصاحبه شونده A2: "انعکاس عموم چالش‌های میان بخش‌های کشور، در امور تخصصی درون سازمان انجام می‌شود. امور فرهنگی به دنبال تامین یارانه کاغذ برای واردات (مشابه وزارت فرهنگ) است و امور صنعت به دنبال حمایت از تولید داخل و حذف واردات (مشابه وزارت صمت). لذا درون سازمان، بخش‌های مختلف نمایندگی دستگاه‌های اجرایی را بر عهده دارند. همانند نقش سازمان برنامه میان دستگاه‌های اجرایی، معاونت‌های فرابخشی نقش هماهنگ کننده میان امور بخشی را دارند". از این منظر، سازمان برنامه کمتر درگیر مسائل بخشی می‌شود و نگاه‌های فرابخشی در آن غالب است. البته رجحان نگاه فرابخشی در خصوص تلفیق بودجه شدت بیشتری دارد و در مواردی که بخش‌های مختلف ذیل امور تخصصی خاصی تجمیع شده اند (برای مثال، آموزش و پژوهش و فناوری همه در یک بخش قرار دارند)، نگاه فرابخشی کم رنگ تر بوده و مازاد و کسری هر بخش، به بخش‌های خارج آن تعلق نمی‌گیرد. در واقع، عمده عقلانیت کلان و فرابخشی سازمان با محوریت "کمبود منابع بودجه ای" اتفاق می‌افتد و اولویت‌های توسعه و اصلاح سازوکارهای کشور چندان مورد توجه عقلانیت فرابخشی سازمان نیست.

^۱ معاونت فنی، زیربنایی و تولیدی و نیز معاونت امور علمی، فرهنگی و اجتماعی، معاونت‌های اصلی متولی امور بخشی هستند و معاونت اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه، معاونت فرابخشی و مسئول تلفیق برنامه و بودجه و امور کلان است. در سال ۱۴۰۲، معاونت اخیر به دو معاونت اقتصادی و معاونت هماهنگی برنامه و بودجه تفکیک شد.

همچنین، بودجه باعث می‌شود نگاه بلندمدت در سازمان تضعیف شده و حتی ابزارهای غیربودجه ای توسعه هم کمتر مورد توجه قرار گیرند. به گفته مصاحبه شونده A1: "امور آمایش، شورای اقتصاد یا اقتصاد کلان، اموری با ابزارهای غیربودجه ای برای توسعه هستند ولی درگیری امور بخشی در موضوع بودجه سبب شده است هم افزایی ابزارها اتفاق نیفتد و ابزارهای غیربودجه ای به عنوان مکمل ابزارهای بودجه ای فاقد هم افزایی کافی باشند".

۴-۶- افزایش مأموریت‌گرا

در تقسیم کار سازمانی کنونی در سازمان برنامه، معاونت‌ها به تفکیک بخشی و فرابخشی تقسیم شده اند^۱ و هر یک امور تخصصی فعالیت‌های مربوط به برنامه، بودجه و نظارت را درون خود مدیریت می‌کند. در این الگو، به دلیل محوریت موضوع بودجه، برنامه و نظارت تضعیف شده و سازمان بیشتر به سمت سازوکار چانه زنی بودجه تنزل پیدا می‌کند. به گفته مصاحبه شونده A4: "سند موافقت نامه بودجه میان سازمان و دستگاه‌های اجرایی، عمدتاً ابزاری فرایندی برای نظارت خصوصاً درباره تطابق عملکرد دستگاه در چارچوب برنامه است که بخش دوم (قرارداد) و پنجم (بلاعوض) آن کاملاً می‌باید مبتنی بر اهداف برنامه تنظیم شود. با این حال، بعد نظارت بر عملکرد در سازمان چندان مورد توجه نیست." در واقع، عدم توجه به لزوم عملکرد دستگاه در چارچوب برنامه و نظارت بر آن باعث می‌شود نظارت فرایندی عملاً محقق نشود.

از سوی دیگر، الگوی بودجه ریزی افزایشی مبتنی بر پایه بودجه دستگاه به معنای عدم نظارت پسینی است. هر دستگاهی که پایه بالاتری داشته باشد، عملاً بودجه بیشتری به وی تعلق می‌گیرد. بنابراین موضوع بودجه عملاً بر برنامه و نظارت رجحان می‌یابد. این در حالی است که در ساختار سازمانی با تفکیک فرایند که برای بودجه، برنامه و نظارت، معاونت‌های جداگانه وجود دارد، بودجه حداکثر یک معاونت است و معاونت‌های برنامه و نظارت هم تراز آن قرار می‌گیرند. به گفته مصاحبه شونده A7: "هماهنگی و تلفیق، وظیفه اصلی سازمان است و در ساختار کنونی، معاونت فرابخشی مسئول هماهنگی و تلفیق، عملاً نفر دوم سازمان و همه کاره است. ولی در افراز فرایندی، تلفیق برنامه در معاونت برنامه و تلفیق بودجه در معاونت بودجه و گزارش تلفیقی نظارتی در معاونت نظارت جمع بندی و ارائه می‌شود. لذا از این منظر، مأموریت‌های برنامه و نظارت در برابر بودجه کمرنگ نشده و رجحان یک معاونت بر سایر معاونت‌ها اتفاق نمی‌افتد." به هر تقدیر، الزام مهم برای تبدیل سازمان برنامه به یک آژانس راهبر این است که از محوریت بودجه ریزی آن هم با منطبق فاقد برنامه و نظارت خارج شده و بتواند هماهنگی سیاست‌های کلان برنامه و بودجه و نظارت بر پیشرفت کشور را پایش نماید.

^۱ سازمان برنامه و بودجه کنونی افزون بر مسئولیت مرکز آمار ایران، سازمان نقشه‌برداری کشور، سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها و موسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، شامل پنج معاونت است: معاونت هماهنگی برنامه، بودجه و نظارت؛ معاونت اقتصادی؛ معاونت تولیدی، فنی و زیربنایی؛ معاونت علمی، فرهنگی و اجتماعی؛ و معاونت توسعه مدیریت و امور مجلس است.

نهاد متولی توسعه از منظر ساختار سازمانی و اداری و نیروی انسانی باید از توانمندی لازم برای انجام مأموریت‌های توسعه‌ای برخوردار باشد. وزارت صمت هم از منظر ساختار و نظام اداری و هم نیروی انسانی به لحاظ انجام مأموریت‌های توسعه‌ای با چالش‌هایی روبه‌روست.

۵- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

الزامات کارکردی سه سطحی در نظام برنامه‌ریزی توسعه ایران با محوریت نقش سازمان برنامه و بودجه از منظر ادبیات دولت توسعه‌گرا و آژانس راهبر در این مقاله پیشنهاد شده است. در سطح کلان، لازم است تطابق سلسله مراتبی میان سیاست‌های کلان، برنامه و بودجه در نظام برنامه‌ریزی توسعه در کشور ایجاد شود. با عنایت به نقش آژانس راهبر در ترسیم مسیر توسعه، لازم است کلی‌گویی و ابهام در سیاست‌های کلان با محوریت طراحی پیشنهادات سازنده در سازمان برنامه و ارائه به مقامات عالی اصلاح شود. متأسفانه جایگاه سازمان در دولت و حاکمیت نگاه‌های محدود به دوره‌های مسئولیت اجرایی رییس‌جمهور باعث می‌شود سازمان برنامه از رویکردهای بلندمدت و کلان به توسعه غافل شده و تحقق اهداف رییس‌جمهور در دوره‌های کوتاه مدت مسئولیت را مورد توجه قرار دهد.

از منظر انسجام تصمیم‌گیری باید اذعان نمود تا اندازه‌ای پراکندگی محورهای تصمیم‌گیری در کشور در قالب ابزارهای سازمان قابل کنترل است. دبیرخانه شورای اقتصاد و هیات امنای صندوق توسعه به عنوان مدیریت پروژه‌های کلان کشور، در سازمان مستقر است و تدوین سند بودجه به عنوان محور مهم تصمیمات کشور در سازمان انجام می‌شود. همچنین سازمان در سایر شوراها و مجامع تصمیم‌گیری کشور نماینده دارد و می‌تواند تا حدودی به انسجام در تصمیم‌گیری توسعه در کشور کمک کند. لیکن این به شرطی است که سازمان از الگوی نظری منسجم برای ترسیم مسیر توسعه برخوردار باشد؛ همانگونه که ذکر شد، استقرار رییس‌سازمان در بوروکراسی دولتی به عنوان معاون رییس‌جمهور مانع تحقق این هدف است.

همچنین اگر چه محوریت سازمان در تنظیم سند بودجه، ابزار حکمرانی سطح کلان مهمی در اختیار او قرار می‌دهد ولی افق سالانه بودجه و درگیری در چانه زنی‌های روزمره دستگاه‌های اجرایی برای تامین منابع مالی بیشتر در بودجه سبب می‌شود سطح سازمان از اتاق فکر دولت و راهبر سیاست صنعتی به عنوان وظایف مهم آژانس راهبر، به سطح اجرایی و مسائل جاری فرو کاسته گردد. بنابراین در سطح بین دستگاهی، سازمان برنامه قادر است وظیفه هماهنگی و رفع تعارضات میان دستگاه‌های اجرایی را با ابزارهای خود تا اندازه‌ای مدیریت نماید ولی عمدتاً تعارضات مالی و بودجه‌ای محور موضوعات مورد قرار می‌گیرد و کمتر مأموریت‌هایی همچون راهبری توسعه صنعتی در دستور کار قرار می‌گیرد. از منظر دستگاهی نیز ساختار درونی سازمان مسسحور مأموریت بودجه‌ریزی سازمان بوده و درگیری در موضوعات مکانیکی تخصیص بودجه، نیروی انسانی سازمان را به سطح متوسط و ضعیف

تنزل داده است که با ویژگی‌های آژانس راهبر که نیازمند برخورداری از افراد متخصص و با تجربه و همچنین دارای نظام فکری منسجم توسعه‌ای است، فاصله دارد. به صورت کلی اگر چه سازمان برنامه از منظر ادبیات دولت توسعه‌گرا واجد برخی ویژگی‌های مهم در نقش‌آفرینی به عنوان آژانس راهبر است ولی برای انسجام در ابزارها و ارتقای فعالیت سازمان به مثابه نهاد متولی توسعه جهت ایفای وظایف مهم آژانس راهبر مانند ترسیم مسیر توسعه اقتصادی، راهبری سیاست صنعتی، اتاق فکر دولت و هماهنگ‌سازی و رفع تعارضات، نیازمند تغییرات مهم در نظام بوروکراسی و ساختار سازمانی است. شکل ۱، این تغییرات مهم را تلخیص کرده است:



شکل ۱. تغییر ریل سازمان برنامه جهت تبدیل به آژانس راهبر

منابع

- پندار، مهدی. تحلیل و تبیین رابطه همبستگی شاخص توسعه انسانی و شاخص توسعه پایدار و تطبیق این شاخص ها در ایران. فصلنامه آموزش محیط زیست و توسعه پایدار. ۱۰۹-۱۳۱.
- سبحانی، حسن. نظام اجتماعی؛ غرب: داستان توسعه ی ایرانی؛ چگونگی و آسیب شناسی برنامه ریزی توسعه در ایران. سوره اندیشه (۱۳۹۰). ۶۶-۵۰.
- رجب پور، حسین. آسیب شناسی نظام برنامه ریزی ۱. مروری بر تحولات نظام برنامه ریزی در ایران. مرکز پژوهش های مجلس (۱۳۹۸).
- عبادی، محمدحسین. آسیب شناسی جایگاه نظارت و ارزیابی در برنامه ریزی توسعه ایران. سیاست های راهبردی و کلان (۱۳۹۷). ۲۰-۱.
- عظیمی، حسین. *برنامه ریزی توسعه در ایران: بازخوانی نظرات دکتر حسین عظیمی آرانی* ایران. تهران: سازمان برنامه و بودجه. ۱۴۰۰.
- متوسلی، محمود و همکاران. عقلانیت و آشفتنگی در برنامه ریزی: با تاکید بر تئوری عقلانیت گولت. فصلنامه پژوهش اقتصادی (۱۳۹۷). ۲۲۵-۱۹۳.
- متوسلی، محمود. کاربرد نهادگرایی الینور استروم در برنامه ریزی توسعه. فصلنامه پژوهش های برنامه و توسعه (۱۳۹۹). ۸۷-۱۰۱.
- محمدی ایوانکی، محسن. *MITI و توسعه ژاپن پس از جنگ جهانی دوم*. تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی. ۱۴۰۱.
- نیرمانی، میثم. طراحی الگوی سازمانی متولی توسعه (آژانس راهبر) در ایران- مورد پژوهی وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت). فصلنامه بهبود مدیریت (۱۴۰۱). ۱۱۰-۸۹.
- نقی زاده، مبنای تفکرات و توسعه اقتصادی ژاپن. تهران: شرکت سهامی انتشار. ۱۳۸۴.
- نورمحمدی، خسرو. تأملی بر روش های برنامه ریزی، برنامه ریزی جامع در برابر برنامه ریزی هسته های کلیدی خط دهنده. مرکز پژوهش های مجلس (۱۴۰۰).
- Aiginger, Karl, and Dani Rodrik. "Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century." *Journal of Industry, Competition and Trade* 20.2 (2020): 189-207. Azimi, Hossein. Development planning in Iran: rereading the opinions of Dr. Hossein Azimi Arani of Iran. Tehran: Program and Budget Organization. 1400. [In Persian].
- Amsden, Alice Hoffenberg. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford University Press on Demand, 1992.
- Andreoni, Antonio, and Ha-Joon Chang. "The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management." *Structural change and economic dynamics* 48 (2019): 136-150.
- Chang, Ha-Joon. "Evaluating the current industrial policy of South Africa." *TRANSFORMATION-DURBAN-* (1998): 51-72.
- Chang, Ha-Joon. "Institutional foundations for effective design and implementation of trade and industrial policies in least developed economies." *The politics of trade and industrial policy in Africa: Forced consensus* (2004): 135-149.
- Chang, Ha-Joon. *The East Asian development experience: the miracle, the crisis and the future*. Zed Books, 2006.
- Chang, Ha-Joon. "How to 'do' a developmental state: political, organisational and human resource requirements for the developmental state." *Constructing a democratic developmental state in South Africa: Potentials and challenges* (2010): 82-96.
- Chibber, Vivek. "Bureaucratic rationality and the developmental state." *American journal of sociology* 107.4 (2002): 951-989.

- Ebadi, Mohammad Hossein. "Pathology of the position of monitoring and evaluation in Iran's development planning". *Strategic and macro policies* (2017). 1-20. [In Persian].
- Evans, Peter B. "Embedded autonomy." *Embedded Autonomy*. Princeton University Press, 2012.
- Haggard, Stephan. *Developmental states*. Cambridge University Press, 2018.
- HAN, Seunghee. Operation of the economic planning board in the era of high economic growth in Korea. *Knowledge Sharing Program: KSP Modularization*, 2014.
- Johnson, Chalmers. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford University Press, 1982.
- Karshenas, Massoud. *Oil, state and industrialization in Iran*. CUP Archive, 1990.
- Metusli, Mahmoud et al. Rationality and chaos in planning: with an emphasis on Goulet's theory of rationality. *Economic Research Quarterly* (2017). 193-225.
- Mohammadi Ivanaki, Mohsen. "MITI and the development of Japan after World War II". *Tehran: Trading Publishing Company*. 1401. [In Persian].
- Motevaseli, Mahmoud. "Elinor Strom's application of institutionalism in development planning". *Program and Development Research Quarterly* (2019). 87-101. [In Persian].
- Nassehi, Ramin. *Studying rentier states over time: the political economy of macroeconomic policymaking in pre-Revolutionary Iran*. Diss. Queen Mary University of London, 2015.
- Narimani, Maitham. "Designing the organizational model of the development trustee (leader agency) in Iran - a case study of the Ministry of Industry, Mines and Trade (Samet)". *Management Improvement Quarterly* (1401). 89-110. [In Persian].
- Naghizadeh, Basics of Japan's Thoughts and Economic Development. Tehran: Publishing Company. 1384.
- Noormohammadi, Khosrow. A reflection on planning methods, *comprehensive planning versus planning key lines*. *Majlis Research Center* (1400). [In Persian].
- NASR, Vali. Politics within the late-Pahlavi state: the Ministry of Economy and industrial policy, 1963-۶۹. *International Journal of Middle East Studies*, ۲۰۰۰, ۳۲,۱: ۹۷-۱۲۲.
- OKIMOTO, Daniel I. *Between MITI and the market: Japanese industrial policy for high technology*. Stanford University Press, 1989.
- Pandar, Mehdi. Analysis and explanation of correlation between human development index and sustainable development index and the application of these indices in Iran. *Environmental education and sustainable development quarterly*. 109-131. [In Persian].
- Razavi, H & F, Vakil, The political environment of economic planning in Iran, 1971- 1983, From monarchy to Islamic Republic, Westview Special Studies on the Middle East, Westview Press: USA.1984.
- Rajabpour, Hossein. Pathology of the planning system 1. An overview of the developments of the planning system in Iran. *Majlis Research Center* (2018).
- Rodrik, Dani. "One economics, many recipes." *One Economics, Many Recipes*. Princeton university press, ۲۰۰۸.
- Rodrik, Dani. "Industrial policy for the twenty-first century." *Available at SSRN 666808* (2004).
- Sasada, Hironori. *The evolution of the Japanese developmental state: Institutions locked in by ideas*. Routledge, 2012.
- Soofi, Abdol S., and Mehdi Goodarzi, eds. *The development of science and technology in Iran: policies and learning frameworks*. Springer, 2017.
- Tipton, Frank B. "Bridging the digital divide in Southeast Asia: Pilot agencies and policy implementation in Thailand, Malaysia, Vietnam, and the Philippines." *ASEAN Economic Bulletin* (2002): 83-99.
- Wade, Robert. *Governing the market*. Princeton University Press, 1990.
- Wade, Robert. "Bringing the state back in: lessons from East Asia's development experience." *Internationale Politik und Gesellschaft* 8.2 (2005): 98-115.
- Wade, Robert. "The developmental state: New perspectives." *For Meeting of JICA/IPD task force on industrial policy & transformation, Jordan*. 2014.
- WARWICK, Ken. Beyond industrial policy: Emerging issues and new trends. 2013. Sobhani, Hassan. social system; West: the story of Iranian development; How and pathology of development planning in Iran. *Surah Andisheh* (1390). 50-66.