

## ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی ایران: تکنیک پنج چرا<sup>۱</sup>

الهام وفائی \*

غلامرضا گرائی نژاد \*\*

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۴/۲ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۷/۲۶

### چکیده

مسئله اساسی در مقاله حاضر این است که چرا نظام برنامه‌ریزی ایران، با بیش از هفت دهه تجربه برنامه‌ریزی، نتوانسته است موانع شتاب بخشیدن به توسعه را رفع نماید. برای پاسخ به این مهم، در این مقاله، آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی از دو بُعد، مراحل آن [تهیه و تدوین (پیش‌نیاز، ساختار، فرآیند و محصول)، تصویب، پیش از اجرا، اجرا و نظارت و ارزیابی] و منشأ آن (درون و برون‌سازمانی) مورد بررسی قرار گرفته و با استفاده از تکنیک پنج چرا، آسیب‌های ریشه‌ای استخراج شده است. نتایج حاصل نشان‌دهنده آن است که «نبود درک مشترک برنامه‌ریزان، سیاست‌گذاران و مجریان از مفاهیم»، «حاکمیت روش‌های متمرکز و غیرمشارکتی در برنامه‌ریزی»، «نبود سازوکار حل تعارضات منافع بین نخبگان برنامه‌ای»، «بائبات در نظر گرفتن شرایط و عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده»، «آماده نکردن برنامه عملیاتی و پیوند آن با برنامه مصوب»، «وجود جهت‌گیری‌های بخشی- منطقه‌ای و محلی در تصویب برنامه‌ها»، «تکیه بر منابع دولتی و عدم توجه به ظرفیت‌ها و منابع داخلی و خارجی»، «عدم توجه نظام برنامه‌ریزی به نظام اصلاح و تعدیل در سیاست‌ها، اهداف و برنامه‌های اجرایی بعد از نظارت و ارزیابی» و «ضعف شدید سازوکارهای نظارتی» آسیب‌های ریشه‌ای نظام برنامه‌ریزی است.

واژه‌های کلیدی: ریشه‌یابی، آسیب‌شناسی، نظام برنامه‌ریزی مطلوب، ایران

طبقه‌بندی JEL: O10- P11- R58 - O2

۱. این مقاله مستخرج از گزارش «ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی برای کاربست در تدوین نظام برنامه‌ریزی مطلوب» مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور است.

\* استادیار، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، سازمان برنامه و بودجه کشور، تهران، ایران (نویسنده

مسئول). Email: Elham.vafaei@mporg.ir

\*\* دکتری علوم اقتصادی، متخصص حوزه اقتصاد توسعه و آموزش.

## ۱. مقدمه

برنامه‌ریزی در چارچوبی صورت می‌گیرد که از آن به نظام برنامه‌ریزی تعبیر می‌شود و از ارکانی تشکیل شده که زمینه‌های گوناگون تحقق برنامه‌ریزی مطلوب را فراهم می‌کنند. این ارکان، مجموعه‌ای از قوانین و مقررات، سازمان و تشکیلات، فرایند و تشریفات تهیه و تدوین، تصویب، چگونگی اجرا، نظارت و ارزشیابی برنامه‌ها در یک کشور را در بر می‌گیرد. برنامه را نیز می‌توان فرایندی هوشمندانه دانست که طی آن، مدیریت یک نظام (سیستم)، اهداف نظام را برای زمان موردنظر تعیین و راهبردها و چارچوب‌های تصمیم‌گیری برای نیل به اهداف تعیین شده را، باتوجه‌به محدودیت‌های موجود و قابل‌پیش‌بینی طی برنامه، مشخص می‌کند (رستمی و ابراهیمی، ۱۳۹۷: ۵۰ و ۵۱).

درواقع، برنامه در برگیرنده اهدافی است که با لحاظ چالش‌ها و مسائل، باید بتواند کشور را در مسیر نیل به توسعه پیش برد. ارزیابی عملکرد شش برنامه توسعه بعد از انقلاب اسلامی شامل: برنامه اول (برنامه سازندگی)، برنامه دوم (برنامه ثبات اقتصادی)، برنامه سوم (برنامه اصلاح ساختاری)، برنامه چهارم (برنامه رشد پایدار و دانایی‌محور)، برنامه پنجم (برنامه پیشرفت عدالت‌محور) و برنامه ششم (برنامه رشد شتابان، پایدار و اشتغال‌زا) نشان‌دهنده این است که تا رسیدن به توسعه، مسیری طولانی وجود دارد.

ارزیابی نظام‌های برنامه‌ریزی شش برنامه بعد از انقلاب اسلامی، بیانگر این است که نظام‌های مذکور، اگرچه نشان‌دهنده ساختار، محتوا و فرآیند برنامه‌های توسعه بوده‌اند، ولی آسیب‌هایی نیز دارند. به‌عنوان مثال، ارتباط بین برنامه‌های توسعه و بودجه سالانه، تبیین نشده است. همچنین، باتوجه‌به مشخص نبودن سازوکار تصویب، اسناد برنامه دستخوش تغییرات فراوان در مرحله تصویب شده است. سازوکار برای نظارت نیز، در نظام‌نامه‌ها، به‌درستی تبیین نشده است. بنابراین، از یک‌سو، باتوجه‌به نقیصه‌های نظام برنامه‌ریزی و اینکه برنامه‌های پیشین تهیه شده، نتوانسته‌اند اهداف و چشم‌اندازهای ترسیم‌شده کشور را محقق سازند و از سوی دیگر، باتوجه‌به چالش‌ها و مسائل خاص کشور، نظیر وجود تورم، بیکاری، تأمین مالی ناپایدار، کاهش سرمایه‌گذاری و بحران نظام بانکی، رکود اقتصادی، تشدید فقر و

نابرابری و ... شناسایی آسیب‌های ریشه‌ای نظام برنامه‌ریزی، برای دستیابی به نظام برنامه‌ریزی مطلوب، جهت حل موانع شتاب بخشیدن به توسعه، از منظر نظام برنامه‌ریزی، با وجود بیش از هفت دهه سابقه برنامه‌ریزی، حائز اهمیت است. از این‌رو، در این مقاله، به ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی، با استفاده از تکنیک پنج چرا، پرداخته شده است.

## ۲. ادبیات موضوع

### ۲.۱ مبانی نظری

آسیب‌شناسی<sup>۱</sup> مفهومی است که از علوم زیستی اخذ شده ولی در سایر علوم، نظیر جامعه‌شناسی، اقتصاد و برنامه‌ریزی، نیز استفاده می‌شود (آرائی، ۱۳۸۴: ۳). آسیب‌شناسی، فرآیندی برای کاربست روش‌ها و مدل‌های مفهومی علوم رفتاری است که برای سنجش وضعیت فعلی و ارائه راه‌حلی برای حل مسائل و با هدف افزایش اثربخشی صورت می‌پذیرد (بیسل و کیم<sup>۲</sup>، ۲۰۰۸: ۷). هدف از آسیب‌شناسی، ایجاد چارچوبی است که با ایجاد انگیزه، بتوان تلاش‌ها در جهت برقراری سلامت سازمان را افزایش داد (آلواردو<sup>۳</sup>، ۲۰۰۰: ۲). در آسیب‌شناسی، مطالعه و شناخت ریشه بی‌نظمی‌ها صورت می‌گیرد و مبانی و ریشه‌های کارکردهای نابسامان، مورد مطالعه و بررسی قرار می‌گیرد. به‌طور خلاصه، رسالت آسیب‌شناسی در دو مرحله صورت می‌گیرد: در مرحله اول، شناسایی و ریشه‌یابی بی‌نظمی‌ها و علل ناکارکردی پدیده مورد نظر انجام گرفته و در مرحله دوم، شیوه‌های پیشگیری مطرح می‌شود (آرائی، ۱۳۸۴: ۳ و ۴). درحقیقت، برای حل دائمی یک مسئله یا مشکل، شناسایی و ریشه‌یابی علل آن ضروری است؛ زیرا با شناسایی نقص و علل اصلی، احتمال وقوع مجدد آن در آینده، کاهش یافته و یا می‌تواند به‌طور کلی از بین برود. همچنین، می‌تواند منجر به شناسایی رویکردهای اصلی حل مسئله و نیز نیازهای فعلی و

- 
1. Pathology
  2. Bissek & keim
  3. Alvarado

آینده، برای بهبود سازمان و سیستم شود. تحلیل علل ریشه‌ای<sup>۱</sup>، با فرض اینکه سیستم و عوامل مرتبط با یکدیگر هستند، می‌تواند منجر به ایجاد ساختاری از فرایندهای گام‌به‌گام قابل تکرار و مناسب شود که در آن، یک فرآیند ممکن است، نتیجه فرایند دیگری را تأیید کند. از این رو، با توجه به اینکه نظام برنامه‌ریزی در ایران، با بیش از هفت دهه سابقه، دارای خروجی مطلوبی نیست، لذا بررسی آسیب‌شناسی و ریشه‌یابی آن، باید مد نظر قرار بگیرد.

برنامه‌ریزی فرایند مدیریتی است که در جهت استفاده بهینه از زمان و منابع، برای دستیابی به مجموعه‌ای از اهداف مشخص، معین و شناخته‌شده است (آگابی و آگاه<sup>۲</sup>، ۲۰۰۶: ۱۵۵). در این راستا، مفاهیم برنامه‌ریزی توسعه باید، به طور مشترک، رویکرد برنامه‌ریزی توسعه را پیکربندی نماید و تکامل مستقل مفهوم آنها نمی‌تواند کارساز باشد (هورتاس<sup>۳</sup>، ۲۰۱۷: ۲۴). برنامه‌ریزی توسعه، استفاده دولت از سیاست‌های هماهنگ برای دستیابی به اهداف اقتصادی ملی، مانند کاهش فقر یا تسریع رشد اقتصادی است (نفزیرگر<sup>۴</sup>، ۲۰۰۵: ۶۵۵). در فرآیند برنامه‌ریزی توسعه، دو بخش، شامل «دیدگاه، اهداف و رهیافت‌های حاکم بر فرایند توسعه» و «فرایند حاکم بر روند و چگونگی عمل برنامه‌ریزی»، به وضوح، از یکدیگر قابل تفکیک و هم‌زمان نیازمند توجه است. این دو مؤلفه، در عرصه نظری، به دو گروه از نظریه‌ها بر می‌گردند که اولی به «نظریه در برنامه‌ریزی» و دومی به «نظریه برنامه‌ریزی» معروف هستند.

به نظریه‌های مستقل در رشته‌های مختلف علمی، مانند نظریه‌های اقتصادی و اجتماعی، که اساس کار برای تدوین برنامه‌های توسعه به دست برنامه‌ریزان هستند، نظریه در برنامه‌ریزی گفته می‌شود؛ اما نظریه برنامه‌ریزی معطوف به عناصر، مراحل و نحوه انجام برنامه‌ریزی است که ماهیت و چگونگی فرایند و عمل برنامه‌ریزی را نشان می‌دهد (فاطمی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۱۷). سیر تحول تئوری و نظریه‌های

- 
1. Root Cause Analysis
  2. Agabi & Ogah
  3. Huertas
  4. Nafziger

برنامه‌ریزی، در کشورهای پیشرفته جهان، نشان‌دهنده این است که برنامه‌ریزی، سه مرحله اساسی را طی نموده است که هرکدام، در دوره زمانی خاصی، نقش غالب و فراگیری را ایفا کرده است که این نظریه‌های اصلی را می‌توان در سه پارادایم اصلی برنامه‌ریزی جامع، برنامه‌ریزی سیستمی و برنامه‌ریزی راهبردی جستجو کرد (شیعه و همکاران، ۱۳۹۴: ۶). در خصوص مراحل و نحوه انجام برنامه‌ریزی، هفت الگوی رایج برنامه‌ریزی، شامل برنامه‌ریزی وکالتی، راهبردی، مشارکتی، عملیاتی، هسته‌ای، نهادگرا و غلتان، قابل‌شناسایی است (فاطمی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۱۷). همچنین، مدل‌های توصیفی نظام برنامه‌ریزی، در سطوح ساختار برنامه‌ریزی<sup>۱</sup> و روابط بین سطوح برنامه‌ریزی، قابل‌بیان است. در سطوح ساختار برنامه‌ریزی، سه سطح شامل سطح ملی - منطقه‌ای و محلی وجود دارد که تعیین صحیح کارکردها و عملکردها، در بین سطوح مختلف، یکی از ضروریات اساسی در فرآیند برنامه‌ریزی است. در یک نظام غیرمتمرکز، سطوح مختلف برنامه‌ریزی در سطح ملی، شامل تصمیم‌گیری در راهبرد توسعه، طراحی چارچوب کلان‌توسعه، اولویت‌ها و سیاست‌ها، طرح‌ریزی بین بخش‌ها، تخصیص منابع و نیز مسائل مرتبط است (فائو<sup>۲</sup>، ۱۹۸۵: ۲۵-۲۷). در روابط بین سطوح برنامه‌ریزی نیز، می‌توان مدل‌های از بالا به پایین<sup>۳</sup>، از پایین به بالا<sup>۴</sup> و تلفیق از پایین به بالا و بالا به پایین<sup>۵</sup> را نام برد (رضوانی، ۱۳۸۰: ۲۷-۳۰).

در این میان، وجود پیچیدگی‌ها، عدم اطمینان، وجود ارتباطات و پیوندهای درونی و ... در نظام برنامه‌ریزی، ارائه راه‌حل مؤثر را دشوار می‌سازد که برنامه‌ریزی مشارکت‌محور، در کنار برنامه‌ریزی راهبردی، می‌تواند کارساز باشد (باربوتو<sup>۶</sup>، ۲۰۰۲: ۱۴).

همچنین، در این راستا، بهره‌مندی از رویکرد سیستمی پویا در نظام برنامه‌ریزی توسعه ضرورت دارد؛ زیرا، به علت برخورداری از ابزارهایی نظیر پیش‌بینی، تحلیل حساسیت، سناریونویسی و سیاست‌های متخذه، به خوبی می‌توان مسائل را تبیین

- 
1. Planning Structure Levels
  2. FAO
  3. The top-down model
  4. The bottom-up model
  5. The bottom-up model and The top-down model
  6. Barbuto

نمود (گری و همکاران<sup>۱</sup>، ۲۰۰۸: ۴۰۷). نقطه کانونی این رویکرد، این است که مناطق مختلف اجزای یک مجموعه هستند که به‌طور پیوسته، در جریان بود و برنامه‌ریزی برای کنترل سیستم، باید پویا و هماهنگ با تغییرات صورت گرفته باشد (آلمیندینگر<sup>۲</sup>، ۲۰۰۹: ۵۰). براین اساس، نظام برنامه‌ریزی مجموعه‌ای از سازوکارها، سازمان‌ها، تشکیلات و روش‌هایی است که به‌منظور تهیه و تدوین، تصویب، اجرا، نظارت و ارزیابی برنامه‌های توسعه کشور طراحی می‌شود (سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۴: ۳) که در هر مرحله، آسیب‌های مختلفی قابل شناسایی است. به‌عنوان مثال، می‌توان در مرحله تهیه و تدوین، به آسیب‌هایی نظیر ساختار پیچیده و گسترده نظام برنامه‌ریزی کشور و توجه ناکافی به مشارکت بخش خصوصی، تشکلهای مردم‌نهاد و ذی‌نفعان، در مرحله تصویب، به وجود جهت‌گیری‌های بخشی، منطقه‌ای و محلی در تصویب برنامه‌ها، در مرحله آماده‌سازی برای اجرا، به ضعف در نهادسازی مکمل برای اجرای برنامه‌ها، در مرحله اجرا، به ناهم‌سویی دستگاه‌های متولی در اجرای برنامه‌ها و نبود الزام و پایبندی عملی به برنامه‌ها و در مرحله نظارت و ارزیابی، به ضعف شدید سازوکارهای نظارتی اشاره داشت. از این‌رو، آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی و ریشه‌یابی آنها، در مراحل مختلف تهیه و تدوین، تصویب، پیش از اجرا، اجرا و نظارت و ارزیابی، برای حل آنها ضروری و حائز اهمیت است.

## ۲.۲ پیشینه تحقیق

در ادامه، به برخی از مطالعات خارجی و داخلی انجام‌شده در خصوص آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی، اشاره شده است:

- دانگی و همکاران<sup>۳</sup> (۲۰۲۱) به بررسی فرآیند برنامه‌ریزی ملی و اثربخشی کمک‌های خارجی برای توسعه نپال، از سال ۱۹۵۶ تا ۲۰۱۹، با استفاده از اسناد برنامه‌ریزی، نشریات و مصاحبه پرداخته‌اند. نتایج بیانگر این است که اهداف اعلام شده از برنامه‌ها، به‌ندرت برآورده شده‌اند و برنامه‌ها به‌طور مؤثر اجرا نمی‌شوند. همچنین،

1. Gary et al.

2. Allmendinger

3. Dangi & et al.

در آزادسازی وجوه متعهد توسط کمک‌کنندگان، تأخیر وجود دارد و نیز ناتوانی کشور، در اجرای پروژه‌های تأمین شده با کمک مالی، مشهود است و فقدان ظرفیت و پاسخ‌گویی در دولت و کمک‌کنندگان مشهود است. تا زمانی که کشور، از نظر اداری، به اندازه کافی قدرتمند و مستقل نباشد، به طوری که توانایی تأمین مالی پروژه‌های عمرانی را بدون کمک‌های خارجی نداشته باشد، کمک‌ها نمی‌توانند به تنهایی، مأموریت اقتصادی خود را انجام دهند و شرایط مربوط به تداوم آنها را برآورده سازند؛ لذا، باید در ساختار دولت، تغییرات و نوآوری‌هایی، در جهت اصلاح نقش کمیسیون برنامه‌ریزی ملی و اصلاح فرآیند برنامه‌ریزی و اجرای مؤثر طرح‌ها، صورت گیرد.

- لی و چو - چینگ<sup>۱</sup> (۲۰۱۷) به بررسی سیر تحول برنامه‌ریزی توسعه در مالزی، از دهه ۱۹۵۰ پرداخته‌اند. براساس نتایج حاصل، عوامل داخلی و خارجی در تدوین و اجرای این برنامه‌ها مؤثر بوده است. بروکرسی‌های دولتی، نقش مهمی در اجرای سیاست‌های اقتصادی جدید، در دهه ۱۹۷۰ داشته‌اند. اصلاحات اقتصادی در دهه ۱۹۸۰، استقلال بروکرسی برنامه‌ریزی را کاهش داده و دولتمردان را بیشتر پروژه‌محورتر و تحت کنترل سیاست‌مداران قرار داده است. تجدید ساختار شرکتی که پس از بحران مالی آسیایی به وجود آمد، باعث مشارکت بیشتر شرکت‌های سرمایه‌گذاری دولتی و شرکت‌های مرتبط و وابسته به دولت شده است. سیاست‌های اقتصادی در دولت نیز، به سمت تمرکز بیشتر بر مخارج توسعه در دیپارتمان نخست وزیری و استفاده بیشتر از متخصصان و مشاوران خصوصی، تغییر یافته است. خط سیر فعلی، رویکرد متمرکز و انعطاف‌پذیرتر، اما با شفافیت کمتر را برای برنامه‌ریزی توسعه، پیشنهاد می‌دهد.

- هورتاس راموس (۲۰۱۷) به بررسی مفاهیم تا تکنیک برنامه‌ریزی توسعه پرداخته‌اند. نتایج، حاکی از آن است که اولین گام در جهت توسعه، اجماع در مورد تعاریف مفاهیم توسعه و برنامه‌ریزی است که باید، با جنبه‌های فرهنگی، تاریخی، مردم‌شناسی و جغرافیایی ملت، مطابقت داشته باشد. اجماع در مفهوم توسعه، باید با درج آن، به‌عنوان یک نهاد عمومی، در ساختار دولت، دنبال شود؛ زیرا برنامه‌ریزی اقتصادی توسعه، امر دولتی است.

1. Lee & Chew-Ging

- ایهنا چو<sup>۱</sup> (۲۰۱۴) به ارزیابی برنامه‌ریزی توسعه ملی، و شناسایی مشکلاتی که مانع اجرای موفقیت‌آمیز طرح‌های توسعه در نیجریه شده، پرداخته است. براساس نتایج مبنی بر پذیرش برنامه‌های توسعه، به‌عنوان یک استراتژی مناسب برای مقابله با چالش‌های توسعه در نیجریه، برنامه‌های توسعه ملی می‌تواند، به‌عنوان ابزاری مناسب برای توسعه پایدار عمل کند.

- چنری<sup>۲</sup> (۱۹۸۴) به ارزیابی برنامه‌ریزی توسعه پرداخته است و سیر تحول برنامه‌ریزی توسعه، براساس تجربه کشورهای درحال توسعه و گسترش اهداف اجتماعی و اقتصادی آنها را بررسی نموده است و موضوعاتی نظیر چارچوب سیاستی، مدل‌ها، اهداف چندگانه، برابری و رشد قیمت‌ها به‌عنوان ابزار برنامه‌ریزی را مورد بررسی قرار داده است.

- احمدی‌نژاد و همکاران (۱۴۰۰) به بررسی چالش‌های اجرای سیاست‌های توسعه در ایران (برنامه‌های پنج‌ساله توسعه) با استفاده از تحلیل مضمون پرداخته‌اند. نتایج حاصل، چالش‌ها را در پنج دسته ماهیت سیاست‌های تدوین شده، ویژگی‌های مجریان، ساختار و سازمان‌های اجرایی، شرایط و محیط کار و نیز ابزار اجرای سیاست‌ها، دسته‌بندی نموده‌اند.

- آقاسی‌زاده و غلامی‌نتاج (۱۳۹۹) به بررسی آسیب‌ها و چالش‌ها، در ۷۰ سال برنامه‌ریزی توسعه در ایران، با استفاده از رویکرد توصیفی - تحلیلی - اسنادی پرداخته‌اند. نتایج حاکی از شناسایی ۶ آسیب درون‌برنامه‌ای شامل جامعیت، تقلیل برنامه به احکام، فرمت غیرمؤثر، تکرار، نظارت و ارزیابی و نیز بودجه - برنامه است. همچنین، ۱۱ چالش برون‌برنامه‌ای، شامل شرایط ناپایدار و مقتضیات و مخاطرات زمانی دوره پنج ساله هدف برنامه، سپهر اداری ایران و مدیریت ایرانی، زاویه دید (فن سالاران/تکنوکرات‌ها/نظام و دولت)، دولت قبل و دولت بعد/جاده‌های موازی و فرابرنامه، رویکرد مجلس، جزایر تصمیم‌گیری، سازمان متولی برنامه، سیاست‌های کلی، عدم مسئولیت در برابر بحران‌های آتی، چالش مردم (نادیده گرفتن مردم) و نیز چالش بقا و استمرار، احصاء شده است.

1. Iheanacho  
2. Chenery



- مصطفوی‌ثانی و نعمتی (۱۳۹۸) به آسیب‌شناسی توسعه منطقه‌ای در برنامه‌های توسعه کشور، در سه سطح پیش‌نیازهای برنامه‌ریزی، فرآیند برنامه‌ریزی و محتوای برنامه‌ها، با استفاده از روش تحلیلی - انتقادی پرداخته‌اند. نتایج بیانگر آن است که وجود چالش مفهومی نسبت به توسعه متوازن، مشکل تعریف منطقه، تخصیص منابع مالی و نظام برنامه‌ریزی متمرکز، از مهم‌ترین نقاط ضعف در فرآیند توسعه متوازن در کشور است.

- عبادی و رضائی (۱۳۹۷) به آسیب‌شناسی جایگاه نظارت و ارزیابی در برنامه‌های توسعه با استفاده از روش توصیفی و اسنادی پرداخته‌اند. نتایج نشان‌دهنده این است که محدود شدن شیوه نظارت در روش گزارش‌دهی و عدم ثبات ساختار وابسته نهاد ناظر از مهم‌ترین عوامل کاهش سطح اعتبار نظارت و ارزیابی است.

- صیفوری و تقوی (۱۳۹۷) به آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه ایران، قبل و بعد از انقلاب و با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی پرداخته‌اند. نتایج حاصل، بیانگر نقاط ضعف و قوت برنامه‌های توسعه است. همچنین، در برنامه‌ریزی‌ها، باید اصولی، نظیر انسان‌محور بودن برنامه‌ها، عدم وابستگی به نفت و نوآوری در توسعه، در نظر گرفته شود.

- برمکی (۱۳۹۳) به آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی، از رویکرد فرامطالعه، پرداخته است. برای این منظور، برنامه‌های اول تا پنجم، براساس اهداف برنامه، نظام برنامه‌ریزی، روند تصویب، نحوه اجرا و نحوه نظارت بر حسن اجرا، مورد آسیب‌شناسی قرار گرفته است. در آخر، پیشنهادهایی نیز، برای رفع آسیب‌ها، ارائه شده است.

مکنون و همکاران (۱۳۹۳) به آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه در ایران، در سه سطح پیش از برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی و پس از برنامه‌ریزی، با استفاده از رویکرد فراتحلیلی پرداخته‌اند. نتایج بیانگر این است که در مرحله برنامه‌ریزی، نیاز به حرکت به سمت برنامه‌های ارشادی، مشارکتی، مسئله‌محور ولی جامع‌نگر، منعطف و آینده‌نگر بوده و روش برنامه‌ریزی هسته‌های کلیدی مناسب است. همچنین،

روش‌های مختلف آینده‌پژوهی، مانند برنامه‌ریزی برپایه سناریو و برنامه‌ریزی غلتان، منجر به انعطاف برنامه‌ها می‌شود. نگاه فرآیندی به برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت و ارزیابی نیز، باید وجود داشته باشد.

- زالی (۱۳۹۱) به آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران و با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی پرداخته است. نتایج بیانگر این است که باید رویکرد پروژه‌محوری، در برنامه‌های توسعه، منتفی و رویکرد مأموریت‌محوری جایگزین شود. الزام این کار، با استفاده از برنامه‌های کلان آمایشی و توسعه منطقه‌ای، می‌تواند محقق شود.

براساس مطالعات بیان‌شده، می‌توان نتیجه گرفت که در پژوهش‌های خارجی و داخلی قبلی، برای آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی و برنامه‌های توسعه، لزوماً به شناسایی آسیب‌ها، براساس رویکرد تحلیلی - توصیفی - اسنادی، پرداخته شده است. نوآوری مقاله حاضر، از چند وجه، مورد توجه است: اول اینکه، آسیب‌شناسی براساس تعریف نظام برنامه‌ریزی در مراحل مختلف تهیه و تدوین (پیش‌نیازها، فرآیند، ساختار و محصول)، تصویب، پیش از اجرا، اجرا و نظارت و ارزیابی صورت گرفته است. دوم، آسیب‌شناسی براساس منشأ آن، درون‌سازمانی (سازمان برنامه و بودجه)<sup>۱</sup> و یا برون‌سازمانی، صورت گرفته است. سوم اینکه، مهم‌ترین آسیب‌های اثرگذار و اثرپذیر از سایر آسیب‌ها، براساس ماتریس اثرگذاری - اثرپذیری استخراج شده است. چهارم، مسائل اساسی و قابل ملموس، درخصوص آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی، بر اساس نظر خبرگانی، شناسایی شده است. پنجم، آسیب‌های ریشه‌ای، براساس تکنیک پنج چرا، احصا شده است. ششم، پیشنهادها براساس آسیب‌های ریشه‌ای برای تدوین نظام برنامه‌ریزی مطلوب، در آستانه تهیه برنامه هفتم توسعه کشور، ارائه شده است.

### ۳. روش‌شناسی تحقیق

در این مطالعه کاربردی، برای شناسایی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی، علاوه بر روش کتابخانه‌ای و بررسی اسناد و مدارک و مطالعات پیشین، از نظرات صاحب‌نظران،

۱. باتوجه به اینکه سازمان برنامه و بودجه کشور، متولی امر برنامه‌ریزی در کشور است، آسیب‌شناسی برای آگاهی از منشأ آن، برای اصلاح سریع‌تر نظام برنامه‌ریزی، ضروری است.

خبرگان و متخصصان برنامه‌ریزی و اقتصادی کشور استفاده شده است.<sup>۱</sup> بعد از احصای آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی، ضروری است آسیب‌های ریشه‌ای استخراج شود که برای این امر، مراحل زیر طی شده است:

۱. تشکیل و تکمیل ماتریس ۵۷\*۵۷<sup>۲</sup> توسط تیم خبرگانی: در مرحله اول، باتوجه‌به اینکه ۵۷ مورد از آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی، براساس مطالعات پیشین و نظر خبرگانی و طوفان فکری احصا شده است، ماتریس ۵۷\*۵۷ تشکیل گردید و اثرگذاری دوبه‌دوی عناصر این ماتریس، توسط تیم خبرگانی متخصص برنامه‌ریزی، تکمیل گردید.

۲. استخراج ماتریس اثرگذاری - اثرپذیری: در مرحله دوم، براساس فراوانی تک تک سلول‌های ماتریس‌های تکمیل‌شده توسط تیم خبرگانی<sup>۳</sup>، میزان اثرگذاری و اثرپذیری آسیب‌ها استخراج شد.

۳. شناسایی مسائل اساسی و استخراج ریشه‌ها: تحلیل علل ریشه‌ای فرآیند، بررسی و تحقیق ساختار یافته‌ای است که هدفش شناخت علت (علل) واقعی یک مسئله و پیدا نمودن راه‌هایی جهت حذف این علت/علل است. به عبارتی علل ریشه‌ای، عللی است که اگر برطرف شود، مسئله شناسایی شده یا به‌طور کامل حذف می‌شود یا اینکه میزان وقوع آن، تا حد چشمگیری، کاهش می‌یابد. ابزارهای مختلفی برای شناسایی علل ریشه‌ای وجود دارند که می‌توان به نمودار جریان داده‌ها<sup>۴</sup>، تحلیل مانع<sup>۵</sup>، بارش افکار<sup>۶</sup>، نمودار استخوان ماهی<sup>۷</sup> و ابزار پنج چرا<sup>۸</sup> اشاره داشت (پوراسد و همکاران، ۱۳۹۹: ۵۳).

۱. لازم به ذکر است که در احصای آسیب‌ها از مطالعات مختلف استفاده شده و سپس، طی جلسات تخصصی ایجاد شده، این آسیب‌ها، توسط متخصصان و نخبگان برنامه‌ریزی، موردبررسی قرار گرفته و براساس طوفان فکری حذف، اصلاح و یا تکمیل گردیدند.

۲. باتوجه‌به اینکه ۵۷ آسیب شناسایی شده است.

۳. تیم خبرگانی، ب صورت نمونه‌گیری هدفمند (گلوله برفی)، از صاحب‌نظران و متخصصان حوزه برنامه‌ریزی سازمان برنامه و بودجه کشور انتخاب شده‌اند.

4. Data-flow diagram
5. Barrier Analysis
6. Brainstorming
7. Fish Bone
8. 5 Why - Chart

در این مطالعه، برای شناسایی علل ریشه‌ای آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی، از رویکرد پنج چرا<sup>۱</sup> استفاده شده است. نکته اصلی در استفاده از این روش، شناسایی صحیح مشکل یا مسئله است و نباید نشانه‌ها و یا پیامدهای مشکل را با علل ریشه‌ای اشتباه گرفت. بنابراین، ابتدا، براساس نظر خبرگانی و طوفان فکری، ۶ مسئله / مشکل شناسایی شده که عبارت‌اند از:

- ناهمگرایی نهادهای تصمیم‌گیر در امر برنامه‌ریزی؛
  - حاکم شدن دیدگاه برنامه به‌مثابه مجموعه‌ای از احکام قانونی و یکپارچه ندیدن آنها (احکام، اسناد قانونی، اسناد راهبردی، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ...)
  - وجود اولویت‌های متعدد هم‌سطح و نزدیک به هم؛
  - ناهماهنگی میان برنامه‌ریزی توسعه با برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های سازمان‌های مستقل اداری کشور؛
  - ضعف نظام اداری - اجرایی دولت، جهت اجرای برنامه‌های گسترده؛
  - تفوق نظارت عملیاتی و پیشرفت فیزیکی در عمل، نسبت به نظارت برنامه‌ای و کاربست آن.
- سپس، با پرسیدن چرا و با لحاظ اصول زیر، ریشه‌ای‌ترین علل هر یک از مسائل شناسایی شده است:
- روابط پویا بین علل مسئله / مشکل نیز، مدّ نظر قرار گرفت.
  - بعد از تعیین روابط علی و معلولی مستخرج از ماتریس مرحله دوم، چرایی دیگری نیز پرسیده شد تا ریشه‌ای‌ترین علل، مورد شناسایی قرار گیرد.

۱. فرآیند انجام پنج چرا، با شناسایی دقیق و درست مسائل و مشکلات شروع می‌شود. این مرحله حائز اهمیت است؛ زیرا مسئله‌ای به‌عنوان مسئله اساسی، باید شناسایی شود که ملموس باشد. برای شناخت درست مسائل طوفان فکری و نظر خبرگانی راهکار مؤثری است. بعد از شناسایی مشکل یا مسئله، برای شناسایی علل آن، چرا پرسیده می‌شود تا به ریشه علت، برای آن مسئله دست یافت. نکته مهم این است که عدد پنج در این تکنیک، بر کمیت سؤالات برای ریشه‌یابی تأکید داشته و قطعیت ندارد و ممکن است تعداد چراها متغیر باشد. پاسخ آخرین چرا، ریشه قطعی مشکل ایجاد شده خواهد بود. شناسایی و کشف علل ریشه‌ای یک مشکل، برای پیشگیری از بروز مجدد آن در آینده، مهم‌ترین هدف تکنیک پنج چرا است. روش پنج چرا، علاوه بر ارائه راه حل، با ارائه مجموعه‌ای از اقدامات و راهکارها، به ارزیابی و پیشگیری مسائل پرداخته و از تکرار آن جلوگیری می‌کند.

- بعد از استخراج ریشه‌ها، روابط علت و معلولی بین ریشه‌ها نیز، مورد بررسی قرار گرفت.
- بعد از استخراج ریشه‌ها، ریشه‌هایی که پایه‌ای‌تر و اساسی‌تر بوده و ریشه مسائل بیشتری باشند، مد نظر قرار گرفت و ریشه‌های احصاء شده، که فاقد این ویژگی‌ها است، کنار گذاشته شد.

## ۵. یافته‌های پژوهش

آسیب‌شناسی نظام برنامه‌ریزی براساس مراحل نظام برنامه‌ریزی، شامل تهیه و تدوین (پیش‌نیازها، ساختار، فرآیند و محصول)، تصویب، پیش از اجرا، اجرا و نظارت و ارزیابی و نیز منشأ درون و برون‌سازمانی (سازمان برنامه و بودجه کشور) احصاء شده است که در جدول ۱، ارائه شده است.

جدول ۱: آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی براساس منشأ درون‌سازمانی و برون‌سازمانی

بیرون‌سازمان	درون‌سازمان	
	فقدان درک و فهم مشترک درباره مفهوم توسعه	پیش‌نیازها
	نرسیدن به توافق درباره مکاتب و پارادایم‌های اقتصادی برنامه‌ها	
	عدم توافق در مورد پیش‌انگاره‌ها و دوگان‌های برنامه‌ریزی (جامع بودن یا مسئله‌محور بودن، برنامه‌ریزی بالا به پایین یا پایین به بالا و ...)	
	نبود درک مشترک برنامه‌ریزان، سیاست‌گذاران و مجریان از مفاهیم برنامه	
	وجود قوانین متعدد، گاه متعارض یا قدیمی یا مانع توسعه	
	ساختار پیچیده و گسترده نظام برنامه‌ریزی کشور	ساختار
	موقتی بودن سازماندهی و تشکیلات مربوط به نظام برنامه‌ریزی و محدود شدن آن به دوره تهیه برنامه‌های توسعه؛	
	ناتوانی نظام برنامه‌ریزی برای انسجام و هماهنگی بین نهادهای نقش‌آفرین، در حوزه‌های مختلف	
	حاکمیت روش‌های متمرکز و غیرمشارکتی در برنامه‌ریزی	

بیرون سازمان	درون سازمان	
	توجه ناکافی به مشارکت نهادینه بخش خصوصی، تشکلهای مردم‌نهاد و ذی‌نفعان در ساختار نظام برنامه‌ریزی؛	فرآیند
	ناهمگرایی نهادهای تصمیم‌گیر در امر برنامه‌ریزی؛	
	کاستی‌های نظام آماری و فقدان برخی آمارهای موردنیاز؛	
	توجه ناکافی به نظام مدیریت دانش؛	
	عدم توجه به پویایی در نظام برنامه‌ریزی موجود و ضرورت غلطان بودن برنامه‌ریزی؛	
	ناهماهنگی میان برنامه‌ریزی توسعه با برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های سازمان‌های مستقل اداری کشور؛	
	ابهام در نحوه ارتباط اسناد بالادستی و برنامه‌های میان‌مدت؛	
	کاستی‌های مربوط به هماهنگی و تلفیق برنامه‌های ملی - بخشی - فرابخشی - منطقه‌ای؛	
	عدم تبیین صحیح چگونگی‌ها از حیث راهکارها؛	
	تمرکز بر رویکردهای کمی و تکنیک‌های اقتصادسنجی در فرآیند تدوین برنامه‌های توسعه؛	
	کم‌توجهی نسبت به برنامه‌ریزی منطقه‌ای؛	
	با ثبات در نظر گرفتن شرایط و عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده؛	
	توجه به رویکرد برنامه‌ریزی جامع به جای رویکرد برنامه‌ریزی مسئله‌محور و مأموریت‌گرا؛	
	تبعیت از برنامه‌ریزی جامع و عدم توجه به نهادسازی منطقه‌ای؛	
	عدم توجه به اصلاحات ضروری نظام حکمروایی در قوانین برنامه‌ها؛	محصول
	حاکم شدن دیدگاه برنامه، به‌مثابه مجموعه‌ای از احکام قانونی و یکپارچه ندیدن آنها (احکام، اسناد قانونی، اسناد راهبردی، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ...)	
	فقدان ارتباط منطقی بین اهداف کیفی و کمی و محتوای برنامه‌ها؛	

بیرون سازمان	درون سازمان	
	وجود اولویت‌های متعدد هم سطح و نزدیک به هم؛	
	بلندپروازانه بودن، اهداف متعارض و اشتباهات فنی سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان در انتخاب اهداف؛	
	لحاظ نشدن منابع انسانی و فیزیکی و مالی موردنیاز برنامه‌ها؛	
	هم‌سو و یکپارچه نبودن برنامه‌های بخش‌ها، در مسیر نیل به اهداف کلان؛	
	رعایت نشدن سطح تفصیل برنامه و اجزای آن؛	
	کم‌توجهی و نادیده انگاشته شدن پایداری در توسعه؛	
	قابلیت نداشتن برنامه برای تبدیل به بودجه سالیانه؛	
	افزافه نمودن موارد متعدد در مرحله تصویب، بدون توجه به منابع و محدودیت‌های مالی و غیرمالی؛	
	وجود جهت‌گیری‌های بخشی، منطقه‌ای و محلی در تصویب برنامه‌ها؛	
	مداخله دیدگاه‌های غیرکارشناسی در تصویب و حاکمیت نگرش مقطعی، به جای دیدگاه بلندمدت و برنامه‌ریزی؛	
	نبود امکان تغییرات سازنده بعد از تصویب؛	
	ضعف مجریان برنامه‌ها (عدم آمادگی منابع انسانی برای تغییر)؛	آماده‌سازی برای اجرا
	ضعف در نهادسازی مکمل برای اجرای برنامه‌ها؛	
	آماده نکردن برنامه عملیاتی و پیوند آن با برنامه مصوب؛	
	پایین بودن ظرفیت‌های نوآورانه و آرایش نهادی ضعیف؛	
	ضعف نظام اداری - اجرایی دولت جهت اجرای برنامه‌های گسترده؛	
	چالش در نظام تأمین مالی مناسب؛	
	نبود سازوکار حل تعارضات منافع بین نخبگان برنامه‌ای؛	

بیرون سازمان	درون سازمان	
سرعت تحولات و ظهور اولویت‌های بالاتر در طول اجرا؛		اجرا
عدم همسویی دستگاه‌های متولی در اجرای برنامه‌ها؛		
تأثیرپذیری گسترده از برخی تحولات و سیاست‌های بین‌المللی؛		
وظایف همپوشان و موازی‌کاری دستگاه‌های دولتی در اجرای برنامه‌ها؛		
توجه ناکافی به نقش نهادهای عمومی غیردولتی، مشارکت عمومی - خصوصی، ظرفیت بخش خصوصی و ...؛		
نبود الزام و پایبندی عملی به برنامه؛		
	ایهامات در نحوه ارائه گزارش‌های پیشرفت و تحقق اهداف؛	نظارت و ارزیابی
	کم‌توجهی به نهادهای نظارتی عمومی، مانند سمن‌ها، رسانه‌ها، صنف‌ها برای پاسخ‌گو نمودن مجریان؛	
	ضعف شدید سازوکارهای نظارتی؛	
	تفوق نظارت عملیاتی و پیشرفت فیزیکی در عمل، نسبت به نظارت برنامه‌ای و کاربست آن	
	نبود الزام برای طراحی شاخص‌های سنجش عملکرد و پیشرفت و نظارت بر برنامه‌ها؛	
	نبود مراکز سنجش و ارزیابی مستقل و غیردولتی، در کنار نظام نظارت برنامه توسط دولت؛	
	عدم توجه نظام برنامه‌ریزی به نظام اصلاح و تعدیل در سیاست‌ها، اهداف و برنامه‌های اجرایی بعد از نظارت و ارزیابی؛	

مأخذ: آقاسی‌زاده و غلامی (۱۳۹۹)، برمکی (۱۳۹۳)، زالی (۱۳۹۱)، صیفوری و تقوی (۱۳۹۷)، عبادی و رضایی (۱۳۹۷)، مصطفوی ثانی و نعمتی (۱۳۹۸) و مکنون و همکاران (۱۳۹۳) و برخی خبرگان برنامه‌ریزی.



در ادامه در جدول (۲)، آمار تفکیک آسیب‌های شناسایی شده برای نظام برنامه‌ریزی با منشأ درون و برون‌سازمانی ارائه شده است:

**جدول ۲:** آمار تفکیک آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی با منشأ درون و برون‌سازمانی

مراحل نظام برنامه‌ریزی	درون‌سازمانی	برون‌سازمانی	درون و برون‌سازمانی	کل
پیش‌نیاز	۰	۱	۴	۵
تهیه و تدوین	ساختار	۰	۱	۸
	فرآیند	۰	۱	۱۰
	محصول	۷	۱	۱۰
تصویب	۰	۴	۰	۴
آماده‌سازی برای اجرا	۱	۴	۲	۷
اجرا	۰	۶	۰	۶
نظارت و ارزیابی	۴	۱	۲	۷
جمع	۲۸	۱۷	۱۲	۵۷

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

براساس اطلاعات جدول ۲ می‌توان بیان نمود که در مجموع از ۵۷ آسیب شناسایی شده برای نظام برنامه‌ریزی، ۲۸ مورد، صرفاً منشأ درون‌سازمانی داشته و ۱۷ مورد، صرفاً منشأ برون‌سازمانی دارند. همچنین، ۱۲ مورد منشأ درون و برون‌سازمانی دارند.

در ادامه، با توجه به اینکه ۵۷ مورد از آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی، براساس مطالعات پیشین و نظر خبرگانی و طوفان فکری، احصا شده است، ماتریس ۵۷\*۵۷ تشکیل گردید و اثرگذاری دوجه‌دوی عناصر این ماتریس، توسط تیم خبرگانی متخصص برنامه‌ریزی تکمیل گردید. سپس، بر اساس فراوانی تک‌تک سلول‌های ماتریس‌های تکمیل شده توسط تیم خبرگانی، آسیب‌ها با اثرگذاری و اثرپذیری بالاتر در جدول ۳ ارائه شده است.

جدول ۳: آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی با اثرگذاری و اثرپذیری بالاتر

تأثیرپذیری	تأثیرگذاری
<b>ردیف اول</b>	
ناهماهنگی میان برنامه‌ریزی توسعه با برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های سازمان‌های مستقل اداری کشور؛	عدم تبیین صحیح چگونگی‌ها از حیث راهکارها؛
فقدان ارتباط منطقی بین اهداف کیفی و کمی و محتوای برنامه‌ها؛	آماده نکردن برنامه عملیاتی و پیوند آن با برنامه مصوب؛
<b>ردیف دوم</b>	
ناهمگرایی نهادهای تصمیم‌گیر در امر برنامه‌ریزی؛	مداخله دیدگاه‌های غیرکارشناسی در تصویب و حاکمیت نگرش مقطعی به جای دیدگاه بلندمدت و برنامه‌ریزی؛
لحاظ نشدن منابع انسانی و فیزیکی و مالی موردنیاز برنامه‌ها؛	ضعف شدید سازوکارهای نظارتی؛
نبود الزام و پایبندی عملی به برنامه.	
<b>ردیف سوم</b>	
عدم تبیین صحیح چگونگی‌ها از حیث راهکارها؛	وجود جهت‌گیری‌های بخشی، منطقه‌ای و محلی در تصویب برنامه‌ها؛
حاکم شدن دیدگاه برنامه به‌مثابه مجموعه‌ای از احکام قانونی و یکپارچه ندیدن آنها (احکام، اسناد قانونی، اسناد راهبردی، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ...)	نبود سازوکار حل تعارضات منافع بین نخبگان برنامه‌ای؛
وجود اولویت‌های متعدد هم‌سطح و نزدیک به هم؛	-
اضافه نمودن موارد متعدد در مرحله تصویب، بدون توجه به منابع و محدودیت‌های مالی و غیرمالی؛	-

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

براساس نتایج جدول ۳ می‌توان بیان نمود:

- آسیب‌های «عدم تبیین صحیح چگونگی‌ها از حیث راهکارها» و «آماده نکردن برنامه عملیاتی و پیوند آن با برنامه مصوب» و سپس آسیب‌های «مداخله دیدگاه‌های غیرکارشناسی در تصویب و حاکمیت نگرش مقطعی به جای

دیدگاه بلندمدت و برنامه‌ریزی» و «ضعف شدید سازوکارهای نظارتی» بیشترین تأثیرگذاری را بر سایر آسیب‌ها دارند.

- آسیب‌های «ناهماهنگی میان برنامه‌ریزی توسعه با برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های سازمان‌های مستقل اداری کشور» و «فقدان ارتباط منطقی بین اهداف کیفی و کمی و محتوای برنامه‌ها» و سپس آسیب‌های «ناهمگرایی نهادهای تصمیم‌گیر در امر برنامه‌ریزی»، «لحاظ نشدن منابع انسانی و فیزیکی و مالی موردنیاز برنامه‌ها» و «نبود الزام و پایبندی عملی به برنامه» بیشترین تأثیرپذیری را از سایر آسیب‌ها دارند.

همچنین، ۹ ریشه اصلی شناسایی‌شده برای آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی، با استفاده از تکنیک پنج چرا، به شرح زیر است:

- نبود درک مشترک برنامه‌ریزان، سیاست‌گذاران و مجریان از مفاهیم؛
- حاکمیت روش‌های متمرکز و غیرمشارکتی در برنامه‌ریزی؛
- نبود سازوکار حل تعارضات منافع بین نخبگان برنامه‌ای؛
- باثبات در نظر گرفتن شرایط و عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده؛
- آماده نکردن برنامه عملیاتی و پیوند آن با برنامه مصوب؛
- وجود جهت‌گیری‌های بخشی - منطقه‌ای و محلی در تصویب برنامه‌ها؛
- تکیه بر منابع دولتی و عدم توجه به ظرفیت‌ها و منابع داخلی و خارجی؛
- عدم توجه نظام برنامه‌ریزی به نظام اصلاح و تعدیل در سیاست‌ها، اهداف و برنامه‌های اجرایی بعد از نظارت و ارزیابی؛
- ضعف شدید سازوکارهای نظارتی؛

در ادامه، شماتیک کلی مرحله پنج - چرا برای مسائل شناسایی‌شده برای آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی، که براساس نظر خبرگان استخراج شده، در شکل ۱ ارائه شده است:



## ۶. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد‌های سیاستی

هدف گزارش حاضر، ریشه‌یابی آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی در کشور است. برای این منظور، با استفاده از مطالعات پیشین و نیز نظر خبرگانی و طوفان فکری، آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی، شناسایی و روابط علی و معلولی بین آنها، براساس ماتریس اثرگذاری - اثرپذیری به دست آمده و با استفاده از تکنیک پنج چرا، آسیب‌های ریشه‌ای شناسایی شده است. نتایج حاصل از گزارش، بیانگر آن است:

- در مجموع از ۵۷ آسیب شناسایی شده برای نظام برنامه‌ریزی، ۲۸ مورد صرفاً منشأ درون‌سازمانی داشته و ۱۷ مورد صرفاً منشأ برون‌سازمانی دارند. همچنین، ۱۲ مورد منشأ درون و برون‌سازمانی دارند.
- اگرچه آسیب‌های نظام برنامه‌ریزی در مرحله تهیه و تدوین، بیشتر منشأ درون‌سازمانی دارند، ولی نکته حائز اهمیت این است که آسیب‌های مرحله پیش‌نیاز برای نظام برنامه‌ریزی، که سطح اول در مرحله تهیه و تدوین است، یا منشأ برون‌سازمانی دارند و یا مربوط به آسیب‌های مشترک درون و برون‌سازمانی‌اند و در واقع، منشأ درون‌سازمانی صرف ندارند.
- همچنین، آسیب‌های شناسایی شده برای مرحله تصویب و اجرا، صرفاً منشأ برون‌سازمانی داشته و همچنین، غالب آسیب‌های مربوط به آماده‌سازی برای اجرا نیز، منشأ برون‌سازمانی دارند؛ ولی آسیب‌های شناسایی شده برای مرحله نظارت و اجرا، غالباً منشأ درون‌سازمانی دارند.
- آسیب‌های «عدم تبیین صحیح چگونگی‌ها از حیث راهکارها» و «آماده نکردن برنامه عملیاتی و پیوند آن با برنامه مصوب» بیشترین تأثیرگذاری را بر سایر آسیب‌ها دارند. همچنین، آسیب‌های «ناهماهنگی میان برنامه‌ریزی توسعه با برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های سازمان‌های مستقل اداری کشور» و «فقدان ارتباط منطقی بین اهداف کیفی و کمی و محتوای برنامه‌ها»، بیشترین تأثیرپذیری را از سایر آسیب‌ها دارند.
- آسیب‌های ریشه‌ای «حاکمیت روش‌های متمرکز و غیرمشارکتی در برنامه‌ریزی»، «اثبات در نظر گرفتن شرایط و عدم توجه به سناریوهای احتمالی در آینده»، «آماده نکردن برنامه عملیاتی و پیوند آن با برنامه

مصوب» و «عدم توجه نظام برنامه‌ریزی به نظام اصلاح و تعدیل در سیاست‌ها، اهداف و برنامه‌های اجرایی بعد از نظارت و ارزیابی»، درون‌سازمانی‌اند؛ آسیب ریشه‌ای «وجود جهت‌گیری‌های بخشی - منطقه‌ای و محلی در تصویب برنامه‌ها» برون‌سازمانی و آسیب‌های ریشه‌ای «نبود درک مشترک برنامه‌ریزان، سیاست‌گذاران و مجریان از مفاهیم»، «تکیه بر منابع دولتی و عدم توجه به ظرفیت‌ها و منابع داخلی و خارجی»، «نبود سازوکار حل تعارضات منافع بین نخبگان برنامه‌ای»، «ضعف شدید سازوکارهای نظارتی» درون و برون‌سازمانی هستند.

براساس نتایج حاصل‌شده، به سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان پیشنهاد می‌گردد که برای طراحی نظام برنامه‌ریزی مطلوب، موارد زیر را مد نظر قرار دهند:

- نظام برنامه‌ریزی مطلوب، براساس مفهوم توأمان دولت، ملت و سرزمین شکل گیرد.
- سازوکاری برای شکل‌گیری حکمرانی یکپارچه، براساس مفهوم مردمی‌سازی، شفاف‌سازی و هوشمندسازی، در نظام برنامه‌ریزی، ایجاد شود.
- سازوکاری طراحی شود که در تدوین برنامه‌های توسعه، برنامه‌های عملیاتی سنجش‌پذیر و خروجی‌محور، براساس پیش‌بینی منابع لازم، تهیه شود.
- فرآیندهای نظام برنامه‌ریزی با تأکید بر برنامه‌ریزی مسئله‌محور و مأموریت‌گرا و نیز با طراحی سازوکارهای لازم برای برنامه‌ریزی مشارکتی و تعاملی برای تقسیم کار و ایفای نقش متناسب دولت، بخش خصوصی، حوزه مدنی، عمومی، مناطق و استان‌ها طراحی شود.
- قوانین و مقررات جدید، برای تغییر جهت از حکم‌محوری مطلق در برنامه‌های توسعه به سمت برنامه‌هایی منعطف، آینده‌نگر و پویا، با طراحی سازوکار حل تعارضات منافع، وضع گردد.
- نهادسازی در حوزه نظارت و ارزیابی شکل بگیرد و سازوکار اصلاح برنامه‌های توسعه، بعد از نظارت و ارزیابی، تعبیه شود.

## منابع

- احمدی نژاد، فاطمه، کمالی، یحیی و شیخزاده جوشانی، صدیقه (۱۴۰۰). «بررسی چالش‌های اجرای سیاست‌های توسعه در ایران با استفاده از تحلیل مضمون». *فرآیند مدیریت توسعه*، ۳۴(۲)، ۶۲-۲۹.
- آلمیندینگر، فیلیپ (۲۰۰۹). *نظریه برنامه‌ریزی*، ترجمه الهام بهمن تیموری، ۱۳۹۷، تهران: آذرخش.
- آرائی، سیدمهدی (۱۳۸۴). «آسیب‌شناسی برنامه‌های فقرزدایی در ایران». *رفاه اجتماعی*، ۵(۱۸)، ۴۱۰-۳۸۷.
- آقاسی زاده، فتح‌اله و غلامی نتاج‌امیری، سعید (۱۳۹۹). *هفتاد سال نظام برنامه‌ریزی توسعه در ایران؛ آسیب‌ها و چالش‌ها*. سازمان برنامه و بودجه کشور: انتشارات مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، تهران.
- برمکی، افشین (۱۳۹۳). *آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب اسلامی*. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور: تهران.
- پوراسد، مجتبی، احمدی، کیومرث و فاطمی، عادل (۱۴۰۰). «ریشه‌یابی آسیب‌های موجود در نظام‌های مدیریت منابع انسانی سازمان‌های دولتی بر اساس روش RCA». *پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی*، ۱۳(۳)، ۷۰-۳۹.
- رستمی، ولی و ابراهیمی، محمود (۱۳۹۷). «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نظام برنامه‌ریزی». *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، ۷(۱۹)، ۷۲-۴۹.
- رضوانی، محمدرضا (۱۳۸۰). «نگرشی بر نظام برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران». *پژوهش‌های جغرافیایی*، ۴۱، ۲۵-۳۸.
- زالی، نادر (۱۳۹۱). «آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی در ایران با پیشنهاد مأموریت‌محوری در سیاست‌گذاری‌های توسعه منطقه‌ای». *فصلنامه برنامه‌ریزی منطقه‌ای*، ۲(۶)، ۸۹-۸۱.
- سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۴). «مستندات برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی: نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (سومین برنامه از سند چشم‌انداز)». ۱۳۹۵-۱۳۹۹: تهران.
- شبیعه، اسماعیل، حبیبی، کیومرث و سعیدی، مهدی (۱۳۹۴). «برنامه‌ریزی طراحی محور به عنوان رویکردی نوین در شهرسازی». *فصلنامه پژوهش‌کننده هنر معماری و شهرسازی نظر*، ۱۲(۳۵)، ۱۴-۳.
- صیغوری، بتول و تقوی، رامین (۱۳۹۷). «آسیب‌شناسی برنامه‌های توسعه ایران قبل و بعد از انقلاب و ارائه راهبردهای محوری». *ماهنامه آفاق علوم انسانی*، ۲۲، ۱-۲۳.
- عبادی، محمدحسین و رضایی، محمد جواد (۱۳۹۷). «آسیب‌شناسی جایگاه نظارت و ارزیابی در برنامه‌ریزی توسعه ایران». *فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان*، ۶(۲۱)، ۲۳-۱.

فاطمی، مهران، رضایی، حجت، مطیعی انگرودی، سیدحسن، فرحی سبکبار، حسنعلی، دربان آستانه، علیرضا (۱۳۹۸). «تحلیل الگوی حاکم بر نظام برنامه‌ریزی توسعه پایدار اقتصاد روستایی ایران (مطالعه موردی: استان یزد)». *مجله پژوهش و برنامه‌ریزی روستایی*، ۸(۳)، ۹۹-۱۱۸.

مصطفوی ثانی، علی و نعمتی، محمد (۱۳۹۸). «تحلیل آسیب‌شناسانه توسعه متوازن منطقه‌ای در برنامه‌های توسعه کشور». *فصلنامه سیاست مالی و اقتصادی*، ۷(۲۶)، ۳۱-۶۹.

مکنون، رضا، سلیمی، جلیل و بهرامی، محسن (۱۳۹۳). «فراتحلیلی بر آسیب‌شناسی‌های برنامه‌های توسعه در ایران». *راهبرد اقتصادی*، ۳(۱۰)، ۱۶۷-۱۳۷.

Agabii, Chiyere O and Ogah, Joseph I (2010) Education and Human Resource Planning In Nigeria: The Case of National Manpower Board (NMB) *International Journal of Scientific Research in Education*, DECEMBER 2010, Vol. 3(3), pp 152-165.

Alvarado, J. M. (2000). "Organizational Pathology", (www.centrogeo.com).

Barbuto, E. J. (2002). How Is Strategy Formed in Organizations? A Multi Disciplinary Taxonomy of Strategy Making Approaches. *The Journal of Behavioral Management Summer*. 3(1).

Bissel, B. L. & Keim, J. (2008). Organizational Diagnosis: the Role of Contagion Groups. *The International Journal of Organizational Analysis*. 16(2), 7-17.

Chenery, H. (1984). The evolution of development planning. *Journal of Policy Modeling*, 6(2), 159-174.

Dangi, M. B., Schoenberger, E., Boland, J. J. & Chaudhary, R. P. (2021). Quest for development: An examination of more than a half-century of national planning and foreign aid practice in Nepal. *Sustainable Futures*, 3, 1-13.

FAO (1985). Toward Improved Multilevel Planning for Agricultural and Rural Development in Asia & the Pacific, FAO Economic and Social Development Paper 52, FAO, Rome.

Gary, M. S., Kunc, M.; Morecroft, J. D.W. & Rockart S. F. (2008). System dynamics and strategy. *System Dynamics Review*. 24(4), 407-429.

Gano, D. (2008). *Apollo Root Cause Analysis*: Appollonian Publication.

Huertas Ramos, J. D. (2017). Development Planning: from the Concepts to the Technique. *Administraciony Desarrollo*, 47(2), 24-35.



- Iheanacho, E. N. (2014). National Development Planning in Nigeria: An Endless Search for Appropriate Development Strategy. *International Journal of Economic Development Research and Investment*, 5(2), 49-60.
- Lee, C. & Chew-Ging, L. (2017). The Evolution of Development Planning in Malaysia. *Journal of Southeast Asian Economies*, 34(3), 436-461.
- Nafziger, E. W. (2005). Economic Development: from Part V - Development Strategies (*Development Planning and Policy Making: The State and the Market*). 4th edition. PP. 655 – 676. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511805615>.